

# 浅析小城镇建设用地管理存在的问题及对策

宋芙蓉<sup>1</sup> 杜应泰<sup>2</sup>

(1. 滨州学院地理旅游系, 山东 滨州 256600 2. 滨州市国土资源局, 山东 滨州 256600)

**摘要** 改革开放以来,我国小城镇迅速发展。但由于各种因素制约,特别在建设用地上还存在许多问题。要依法解决好小城镇建设用地管理模式,以促进小城镇可持续发展。

**关键词** 土地利用;小城镇;发展;建设用地;山东滨州

中图分类号:F293.31;F301.2 文献标识码:A

## 1 我国小城镇发展现状

根据统计资料显示<sup>[1]</sup>,2002年我国建制镇已经超过2万个,镇区总占地面积为380万km<sup>2</sup>,平均每个建制镇的镇区占地面积为185km<sup>2</sup>,镇驻地总人口超过1亿人,平均人口规模为5600人。经济实力明显增强,2002年全国平均每个建制镇的财政收入、乡镇企业缴纳税金和居民年末存款余额分别为1136万元、935万元和8808万元,比1999年分别增长了57.8%、53.5%和27.4%。我国小城镇的发展带动了整个农村经济,吸纳了大量的农村剩余劳动力,整体辐射能力显著提高。但也存在以下问题:

### 1.1 小城镇的数量多、规模偏小

目前全国建制镇数量多、规模小的现状突出。据文献[1],70%以上的建制镇占地面积都在2050km<sup>2</sup>,而镇区驻地人口在3000人以下的镇占全国的60%以上,由此可见,小城镇吸纳农业人口的潜力是巨大的。城镇规模过小,基础设施和公用设施投资成本高而利用率低,这直接导致小城镇基础设施投资困难,城镇功能不完善。国内外城市化发展的实践证明,小城镇居住人口越多,基础设施越完善,基础设施利用率越高对人口的吸引力越强。

### 1.2 小城镇发展存在不平衡性

从我国的小城镇发展来看,明显存在地域上的不平衡性。沿海地区的小城镇无论从规模上还是经

济水平上,都远远超过内陆地区。自东向西,驻地人口、规划规模、基础设施配套程度、经济总量等指标呈现逐步递减的规律。如山东省胶东地区的许多小城镇的地方财政收入超过鲁西北地区的县城,与我国西北部的小城镇相比超出更多,基本不具备可比性。

### 1.3 小城镇行政职能远大于经济辐射职能

根据目前我国的行政区划设置,镇作为最基层政府行使辖区行政职能。受长期计划经济体制管理模式的影响,其管理方式基本上仍然以行政命令为主,对基础设施建设、企事业发展仍然亲历亲为,工作处于被动应付状态。半数以上小城镇财政困难,有的甚至工资都发不出,却仍在苦苦支撑,其主要原因就是小城镇是行政管理的载体,经济载体的职能被严重弱化,受政策影响大,难以从带动周边经济发展中赢得利益。预计,随着中央“三农”政策的逐步落实,许多以农为主的小城镇的经济状况将会更加困难。

## 2 小城镇建设土地利用中存在的问题

造成我国小城镇土地利用诸多不合理现象的根本原因,是小城镇土地制度的不完善。包括土地产权制度、土地使用制度和土地管理制度,这些制度的不健全,最终反映在小城镇土地配置的残缺上,助长了“重平面扩张,轻内部挖潜”的小城镇发展用地观的形成。

\*收稿日期:2004-06-23;修订日期:2004-08-20;编辑:王先起

作者简介:宋芙蓉(1966-),女,山东滨州人,副教授,主要从事区域经济地理和旅游规划的教学研究工作。

## 2.1 小城镇用地规模在逐年扩大,但人口与经济的聚集效果并不明显

据统计<sup>[1]</sup>,目前民营企业的分布状况是 80% 在村落,12% 在集镇,7% 在建制镇,1% 在县以上城镇。居民点和民营企业的过于分散建设,已成为推进农业现代化和提高城镇化水平的一大障碍,尤其是分散的乡镇企业布局对农村生态环境的影响问题,已经受到社会的重视。另外,从近 20 年小城镇数量、建设用地规模急速增加和膨胀性扩张来看,其经济发展水平和吸纳农村剩余劳动力就业能力远远没有达到预期目标。

## 2.2 小城镇土地利用还比较粗放

土地集约利用程度低是小城镇用地突出问题。目前绝大多数地区,小城镇范围内持农业户口的居民建房仍延用农村宅基地的使用标准,人均 41-55 m<sup>2</sup>。由于农民自建住宅以平房和独立式楼房为主,不仅建筑本身占地多,配套设施用地也相应较多。据统计<sup>[1]</sup>,目前我国城镇与农村居民点用地 0.191 亿 km<sup>2</sup>,人均 158 m<sup>2</sup>,多数小城镇居住用地超过建成区面积的 50%。据建设部门估算,这其中约有三分之一的土地潜力可挖掘作为其它建设用地。由于城镇规划中工业、商业、住宅等各功能区分布不合理,混杂现象十分普遍。有人形象地称我国的小城镇三分像城、七分像村。

## 2.3 基础设施建设随意性大

小城镇基础设施建设存在的突出问题是规划水平普遍偏低且实施过程中随意更改,建设连续性较差,布局缺乏科学性、合理性,人为因素过多,形象工程、样子工程占据较大比重。这些问题严重影响城镇功能的发挥和土地利用的合理性。

## 2.4 生态和环境保护重视不够

在短期经济利益驱动下,小城镇政府热衷于招商引资上项目,只注重项目数量、投资额度以及所产生的税收效益,对一些污染项目入住睁一只眼闭一只眼,明禁暗纵,使许多污染项目随着招商引资堂而皇之地在小城镇发展起来。这就是小炼钢、小化工、小水泥等高耗能高污染项目屡禁不止的原因。加上污水处理等基础设施投资力度不够,建设水平又低,造成污染状况急剧加重。因此,许多小城镇虽然人口不多,经济总量不高,生活环境反而较大城市差。

# 3 小城镇土地管理存在的问题

在目前土地管理体制下,《土地管理法》对小城镇土地管理没有明确的界定,管理方式介于城市和农村之间,基本不适应小城镇发展需要,造成大量违法占地的产生<sup>[2]</sup>。

## 3.1 土地权属性质不明确

小城镇是本辖区内政治、经济的中心,小城镇政府作为一级政府对辖区行使领导权;但是在现行法律体制下既没有国有土地所有权,也没有集体土地所有权(原极少数乡镇企业、农场用地除外)。随着市场经济的深入发展,法律法规的不断完善,小城镇政府对驻地建设用地的调控将越来越困难。不彻底解决这一问题,城市化过程中促使农村人口向小城镇集中、向中心村集中将只是一种美好的设想,很难落到实处。

## 3.2 土地权属管理混乱,管理制度不健全

在小城镇土地市场中,既有以出让、划拨方式形成的国有土地市场,又有以集体建设用地为主体的集体土地市场,但由于市场行为极不规范,两种市场的社会认同率低,管理很难到位。不仅土地征用和出让、划拨等一级市场没管好,土地出让金随意减免,土地资产流失严重,而且在具体的土地管理工作中,因为小城镇政府没有土地所有权,受经济利益因素影响,造成行政干预过多,群众非常不满却仍然收效甚微的尴尬局面。

## 3.3 小城镇土地收益分配不合理

小城镇的经济辐射能力至少应该是本行政辖区,发展较快的还应该辐射周边乡镇。基础设施建设必须有较大的投入,生活环境必须不断完善,这样才能形成对农村人口自下而上的集聚力。因此,小城镇的发展必须有妥善的资金来源支持。把一定比例的小城镇土地收益用于基础设施建设,是完全必要的,也是非常合理的。但是,就山东省而言,除了中心镇享受国有土地使用权出让金一定比例返还外,其他小城镇没有享受这种政策优惠。集体建设用地土地收益归小城镇驻地村集体所有,小城镇政府无权支配。这必然使小城镇基础设施投资大打折扣,从而影响小城镇的健康发展。目前各地普遍存在的富裕村镇现象应该引起高度重视<sup>[3]</sup>。

## 4 小城镇建设用地管理改革对策建议

### 4.1 科学修编小城镇土地利用总体规划

小城镇的规划是一个完整的体系,应由土地利用总体规划、城镇规划、基本农田保护规划、土地整理规划等一系列规划组成。其中,土地利用总体规划应具有主导地位,这已经得到上一轮规划实施的实践证明。下一轮城镇规划修编,应该以各单项规划充分反映小城镇发展的客观规律,彼此相互协调为前提,结合当地实际,多方论证,进一步提高土地利用总体规划等单项规划的科学性和可行性,真正突出其龙头作用。在今后小城镇发展中,要严格按照规划分布实施,量力而行,逐步落实到位,不要贪大求全,全面铺开,造成土地资源浪费<sup>3]</sup>。

### 4.2 加大小城镇政府对建设用地的调控权

目前小城镇建设用地有两种产权模式:国有建设用地所有权和村组集体建设用地所有权。由于小城镇政府掌握的建设用地极少,在很大程度上制约了小城镇规模发展。要解决这一问题,必须加大小城镇政府对建设用地的调控权。在山东省国土资源厅的指导下,滨州市在博兴县陈户镇、兴福镇推行村集体土地所有权向镇政府转移的试点。核心内容是镇驻地小城镇规划区内村组集体土地所有权有偿转让给镇政府或一定年期内使用权归镇政府支配,镇政府根据土地利用总体规划和小城镇建设规划,依法报批后合理安排使用,取得的土地收益主要用于小城镇基础设施建设投入。试点运作三年来,城镇面貌发生了很大变化。民营企业布局集中,基本独立于城区,经济效益和环境效益都有明显提高。

### 4.3 深化土地使用制度改革,建立多元化的小城镇土地市场

将土地使用制度改革引向深入,逐步扩大土地有偿使用范围。要改变单一的“征地—开发—出让—转让”的市场运行模式,实行包括国有土地租赁、集体土地入市等多样化的土地供给方式。对小城镇土地市场要实行两种产权、一个市场、统一管理的管理模式,即由国有土地使用权和集体土地使用权并存构成小城镇土地市场,对土地利用方式、土地供应数量、土地交易价格和土地交易结果实行统一管理。

### 4.4 进一步加大集体建设用地流转力度

目前,小城镇集体建设用地的流转以产业用地为主,但从城市化发展要求来看,小城镇居住用地规模应该逐步扩大,以适应农业人口到小城镇定居的需要。应制定优惠政策,鼓励有条件的农村居民将居民点用地通过置换的方式调整到小城镇或中心村,原居民点用地可由村集体重新安排其他村民建房或复垦为农用地。有条件的地方,鼓励小自然村合并,旧村址复垦为农用地。要从根本上解决目前普遍存在的空心村现象,达到集约用地、合理用地的目的,并为农业的规模化、产业化创造条件。

总之,随着市场经济的快速发展和城市化进程的不断加快,小城镇建设用地管理的地位越来越重要。在依法用地的前提下,各地结合自身优势,合理确定小城镇建设用地管理模式,促进小城镇可持续发展,将是各级国土资源主管部门的重要工作之一。

## 参考文献:

- [1] 国家统计局,中国统计年鉴—2002.北京:中国统计出版社,2002.
- [2] 吴国兵,刘均宇.中外城市郊区化的比较[J].城市规划,2000(8):36-39.
- [3] 史育龙.我国城市化进程对土地资源影响程度的分析[J].中国人口·资源与环境,2000(4):45-49.

## Problems and Countermeasures of Construction – using Land Management in City and Town

SONG Fu – rong<sup>1</sup>, DU Ying – tai<sup>2</sup>

(1. Geographical Travel Department of Binzhou University, Shandong Binzhou 256600, China; 2. Binzhou Bureau of Land and Resources, Shandong Binzhou 256600, China)

(下转第 54 页)

年,全国累计收取土地出让金达6000亿元。一些市、县、区的土地出让金收入已经占到财政收入的35%左右,有的甚至高达60%。二是通过招商引资,靠增加税收获得土地增值收益。为此,在过度竞争形势下往往付出了“零地价”的代价。

土地属于稀缺资源,作为生产要素,它是一个国家全体公民的财富。土地的可持续利用客观上要求人们合理利用土地资源,给后代人留足发展的空间。为此,应当制定制度约束人们对土地的过度开发。国有土地属于国家所有,由中央人民政府作为所有权主体,土地出让金应统收中央财政,实行分级使用。来自招商引资企业的税收,可制定合适的比例,由引资方和开发区所在地政府分享,避免恶性竞争。

### 3.5 推进体制改革,加大土地执法力度

开发区都是由各级政府设立,政府同时成为开

发区土地违法主体。2003年8月—2004年6月,中国社会科学院农村发展研究所国家社科基金课题和国家软科学重大项目课题,通过对农村土地的上访信件的定量分析得知:村两委和乡镇以上政府及部门占被告总数的96.2%。为改变同级国土资源管理部门对同级政府监督监察不力的局面,必须尽快推进国土资源管理体制,强化土地执法监察力度,逐步建立国土资源系统省以下垂直管理的新体制。

### 参考文献:

- [1] 鲍克. 中国开发区研究[M]. 北京: 人民出版社, 2002.
- [2] 张召堂. 中国开发区可持续发展战略[M]. 中共中央党校出版社, 2003.

## Present Thoughts on Ordering Opening Areas

SHEN Zi - yu

( Shandong Department of Land and Resources , Shandong Jinan 250014 , China )

**Abstract** :In twenty years , although opening areas have contributed to reform and social developments greatly , due to its large amounts , many social problems have occurred . Unperfect managing system and over - establishing opening areas illegally are major origins of " opening areas heat " . All kinds of opening areas should be ordered completely , and a long - term managing system should be set up in order to guarantee continuous developemnt of opening areas .

**Key words** :Opening areas ; ordering ; countermeasures

( 上接第 50 页 )

**Abstract** :Since reform and opening , small city and town have been developed rapidly . Due to limit of some elements , problems occurred in construction - using management . Management model of construction - using should be soluted well by law in order to promote continuous developement of city and town .

**Key words** :Land utilization ; city and town ; development ; construction - using land