

成果与方法

* 土地节约集约利用面临的问题及对策

魏国锐

(滨州市国土资源局, 山东 滨州 256602)

摘要:我国近几年虽然在土地资源开发、耕地保护、国土整治方面做了不少工作,但人地矛盾依然突出。耕地保护的严峻形势、房地产用地的结构性矛盾、工业用地的铺张浪费以及“经营城市”理念理解的偏差都在不同程度上阻碍了土地节约集约利用观念的推进。现今必须采取切实可行的方法节约集约利用土地,从多方面、多层次,系统地解决或缓解这个矛盾才能保证我国社会经济的可持续发展。

关键词:土地;节约集约;利用;可持续发展

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

1 我国土地利用现状

我国正处在加快推进工业化、城镇化、现代化的发展阶段,需要新增大量建设土地,而人多地少的国情却不允许过多占用耕地,因此,必须提高现有土地利用效率,以节约集约利用土地来保障发展。根据国土资源部最近发布的“2004 年度全国土地利用变更调查结果”显示,全国耕地面积由 1996 年 10 月底的 1.30 亿 hm^2 减少为 2004 年 10 月底的 1.22 亿 hm^2 ,耕地净减少 0.076 亿 hm^2 ,人均耕地由 0.106 hm^2 降为 0.094 hm^2 。与此同时,大量土地被粗放利用,甚至浪费。来自国土资源部专项调查表明,到 2004 年底,全国城镇规划范围内共闲置土地 7.195 万 hm^2 ,空闲土地 5.616 万 hm^2 ,批而未供土地 13.563 万 hm^2 ,三类土地总量为 26.374 万 hm^2 ,相当于现有城镇建设用地总量的 7.8%^[1]。当前,如何提高土地利用效率、减少占用耕地,已是人们不容回避的课题。

2 土地集约利用存在的问题

2.1 城市土地利用不合理

在现实的经济发展中,特别是城市化建设中,在加速城市化建设的同时,忽视耕地保护。在如何处

理耕地保护和城市发展的关系中还有着较为严重的问题。城市土地闲置与撂荒。随着国民经济的持续快速发展和基本建设规模的大幅度增长,有些地方出现了非理性的“圈地潮”,造成大量耕地圈占。如有些企业征到地后,迟迟不开工,有些甚至闲置两三年;有些企业千方百计批到土地后,不是立即建设生产,而是待价而沽,炒买炒卖,牟取暴利。违法用地现象严重。大规模的集中占用土地和违法滥用土地,不仅远远超出了经济建设的正常需求和实际可能的开发能力,而且是外延发展、粗放经营、以牺牲大量耕地资源为代价;城市土地利用效率低下,“城中村”、“城中厂”的现象较为普遍,造成地不能尽其用,土地产出效益差,土地价值不能体现。

2.2 房地产用地结构影响土地资源的公平配置

当今房地产市场形势严峻,结构性矛盾始终是一个无法回避的因素^[2]。在当前的房地产市场发展中,存在的问题和困难是明显的,主要表现在 3 个方面:投资投机比重居高不下。投机分子凭借雄厚的资金实力炒楼,普通百姓所需要的住宅很少,而占地面积大、容积率小、绿化率高、单套面积超大的别墅或高档住宅却在市场上屡屡出现,使得有限的土地资源为少数人提供服务。不但导致公共资源的分

收稿日期:2005-10-17;修订日期:2006-03-02;编辑:曹丽丽

作者简介:魏国锐(1976-),男,山东滨州人,房地产经济师,主要从事土地管理工作。

配不公,也使市场炒作的气氛更加浓烈。房地产大量开发,占用大批优质土地资源,在一定程度上挤占了其他用地需求,致使其他产业用地进一步紧张。

一些地方对房地产市场调控意识不强,不顾市场需求,盲目扩大建设规模,致使供给过度,形成一些“半拉子工程”和一些“烂尾楼工程”用地,妨碍了城市功能及城市集聚效应的发挥,严重影响了城市的可持续发展。

2.3 工业用地粗放

在工业化的进程里,工业用地的供应往往都被摆在重要位置,不但优先供应,甚至是“有求必应”。有的地区为了完成招商引资的目标,提高地方对资本的吸引力,工业用地的价格被迫一降再降,以至于出现了“零地价招商”甚至“负地价招商”的现象。有的工厂属于低水平重复建设或者重污染项目,本不应该上马,却占了不少土地;有的能够上坡下滩,却占用良田;有的可以集中到工业园区或者挪到其他地区,却“村村冒火、镇镇点烟”;有的用 10 亩就能符合需要,却偏偏张口要上百亩;有的可以建多层“立”起来,却以 1 层厂房趴在地上;有的可以利用废弃厂房,却非要新占耕地。土地成本的低廉使得大量企业积极扩充“店面”,如果现代化以浪费大量土地资源为代价,会使“可持续发展”成为无源之水、无本之木。在 2004 年的土地市场治理整顿过程中,工业园区的问题得到了充分暴露:工业园区的设立门槛太低,没有统一的标准和严格的审批程序;园区规划面积贪大求洋,不切实际,在 2004 年的土地市场治理整顿期间,全国清理出各类开发区(园区)6866 个,规划面积 3.86 万 km^2 ,超过全国城镇建设用地总面积(2003 年底为 3.25 万 km^2),大批土地因此被圈占;用地指标控制太宽泛,土地浪费严重,很多地方都把工业园区的设立作为地方的政绩,宁可土地抛荒,也要大量征地。

2.4 正确认识“经营城市”理念

经营城市理念的提出曾经是城市建设与管理领域的创新,推动了城市整体运作水平的提高,很快就被全国各地所接受。随着城市化进程的加快,土地出让的巨大收益,越来越受到各级地方政府的青睐。已经成了地方政府筹集城市建设资金的首要选择。有些地方在城市化发展过程中存在着急功近利的现象,大批土地在短时间内出让,虽然当时增加了当地

的城市建设资金,但从长远来看,严重影响了城市的可持续发展空间。经营城市的广阔内涵被严重压缩,与简单的“经营土地”划上了等号。“经营城市”的另一个表现是,土地变成有些地区主导经济发展的“指挥棒”。政府制定产业政策和产业规划,发布“产业目录”,通过认定“重点扶持企业”,可以对政府认为的高新技术、高附加值、外向型的企业优先供地。相应地,对其他企业则限制或禁止供地。结果往往是大型企业很容易拿到土地,处于发展期的中小企业却得不到政府应有的支持。

3 推进土地节约集约利用的对策

3.1 土地集约化利用指标体系与城市规划相结合

通过供地机制变革与创新,从根本上解决乱占滥用耕地和粗放利用土地的问题,进而推动建设用地内涵,挖潜和集约利用。应进行深入的调查和研究,搞清城市化建设(规模、速度)、耕地、经济承载力、人口等之间的关系。尽快建立适合我国国情的土地集约化利用指标体系。必须将城市规划与土地利用总体规划衔接起来,坚持“一要吃饭、二要建设”的基本方针,贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策,对城市空间布局和城市形态总体设计,在指标体系中体现城市人均用地标准、城市容积率、城市土地投资强度和产出效益等,并通过城市土地利用规划来落实。杜绝“规划跟着项目走,土地任由投资者圈占”的现象。使所建指标体系,既有利于城市化建设,又有利于集约利用土地;既达到发展建设的目的,又起到最大限度地节约用地的作用,缓解建设用地和保护耕地的矛盾。

3.2 切实做到“有地优用”

城市的发展建设要立足我国的基本国情和社会经济发展水平,更多地通过实施旧城改造,充分挖掘城市存量土地的潜力,坚持城市建设不求最大,只求最佳的原则,在符合城市总体规划、土地利用规划的前提下,合理调整利用“已批未供”、“已供未用”存量土地和农转用土地指标。据统计,全国城市的平均整体容积率不到 0.3,而专家认为合理容积率应为 0.5 以上^[3]。说明我国城镇土地至少还有 40% 的潜力。从当前企业用地的实际情况看,盘活企业存量土地更更迫切。如果集约利用,实施“平改楼”和盘活“城中村”、“城中厂”用地,以及推行“无地招商”、

“闲地招商”、“零增地技改”,利用存量土地进行“二次招商”,引导企业嫁接改造、合营合资,将会盘活大量建设用地,最大限度实现建设用地不扩张。对投资额小于最低行业投资规模的建设项目,应通过租赁存量厂房解决,从本质上说,也是为了提高单位面积的土地利用效率。

3.3 工业形成产业集聚的新格局

对工业来说,可以从招商源头入手,合理配置产业布局,市行政区域范围,实施园区整合,实现产业集聚。使土地粗放型开发逐步转向集约型利用,形成“数镇一区”、“数镇一带”的发展格局,打破政区藩篱,采取“谁招商,谁受益”政策,解决乱上工业项目的利益驱动问题。各地积极引导工业项目向工业集中区集中,设立企业用地准入门槛,引进占地少、技术含量高、附加值高的产业和企业,可以改变原来项目用地分散、土地利用结构不合理的状况。倡导厂房向高空发展,“借天生地”。对建筑高度、容积率没有特别限制的区域,在不破坏城市天际线和城市景观的前提下,适度放宽建筑容积率和建筑高度,严格控制建筑密度,提高土地投资强度的标准,是提高土地利用效率的最直接的方式,这也是“寸土必尽其用”的必然趋势。有相当多的企业尽管达不到准入门槛要求,但并不意味着这些企业在节约集约用地的环境下就没有了发展空间,标准厂房的建设,就给许多中小企业提供了容身之地,浙江慈溪市华东轻纺城中,建的全部是标准厂房,容积率达到 1.14,为 197 家中小纺织企业提供了厂房,2004 年销售收入达到了 10.35 亿元,产生了良好且长久的效益。

3.4 综合整治实现土地可持续利用

对已用土地实行再利用改造,通过合理规划,引导农民“进城出村”,发展小城镇、中心村,迁村并点,建设农民多层住宅、退宅还田,采取村内有空闲地的不准占耕地建房^[4];申请新宅基地必须退还旧宅基地等措施,解决农村村庄建设的“空心村”问题。整理土地,建设高标准农田也能推进集约用地。通过土地开发整理,田畈平整重划、迁坟整地、填坑搬墩、退宅还耕、开荒造地等,可增加有效耕地面积。据统计,田间改渠能增加耕地 5%,按此计算全国如果都实行暗灌、暗排、喷灌、滴灌等,就能从耕地中挖出近亿亩耕地。据国土资源部耕地保护司撰写的《国家示范区建设总结报告》,20 个示范区项目实际共开

发整理复垦土地 3.267 万 hm^2 (49 万亩),其中新增耕地 1.347 万 hm^2 ,新增耕地率达 41.2%。从而极大地提高了土地利用率。

我国还有数量可观的废弃地亟待开发利用。据统计,因各种人为因素造成破坏废弃的土地累计约为 0.13 亿 hm^2 (2 亿亩),其中由于从事开采矿产资源、烧制砖瓦、燃煤发电等生产和建设活动破坏废弃的土地约 333.33 万 hm^2 (5000 万亩),70%~80%为耕地;由于兴修水利、修筑铁路公路等建设活动废弃土地、建筑取土等零星废弃地及农村的坑塘约 0.1 亿 hm^2 ,耕地占 70%,可以复垦。此外,占建设用地量半壁江山的国家建设项目,因浪费、粗放用地造成土地大量废弃的现象也大量存在。开发区、大中型水电站、铁路建设等线型工程、机场、油田、矿山企业等也都能成为节地大户。

3.5 土地实行有效市场化运作

政府与市场的界限应有所划分,哪些领域是政府“经营”的范围,哪些领域是市场经营的范围,界限的混淆并不利于土地节约集约利用。如果作为经营者的政府和作为市场监管者的政府合而为一的时候,势必会与公共利益产生冲突,尤其是当经营城市与土地节约集约利用方式相抵触时,土地资源的损失就在所难免。要解决目前我国城市化过程中的集约经营问题,根本之策是建立统一完整的土地市场机制。健全的土地市场是最好的规划师,也是实现土地集约利用的最佳出路。政府应该主要负责对土地利用规划、城市总体规划的制订和管理,以弥补土地市场失灵带来的缺陷,并设法使土地利用规划、城市规划纳入反映各经济社会主体利益和科学决策程序之中。

参考文献:

- [1] 夏珺. 全国城镇“撂荒”土地近四百万亩[N]. 人民日报, 2005-06-20(6).
- [2] 刘红萍, 杨钢桥. 城市住宅用地空间扩张机制与调控政策. 经济地理[J]. 2005, 25(1): 109-112.
- [3] 冯培丽. 节约集约用地大有可为. 经济日报[N]. 2005-08-18(13).
- [4] 毕翠红, 姜尊元, 黄利军, 姜永清. 浅析农村宅基地管理工作中的问题与对策[J]. 山东国土资源, 2005, 21(3): 26-27.

(下转第 62 页)

质勘查管理工作而言是一项新的任务。只有正确认识,认真学习,不断总结完善,才能保证新推行的地质勘查质量管理体系发挥应有的作用。

参考文献:

[1] 孙涛. 浅谈地质勘探单位进行质量管理体系认证[J]. 江苏煤

炭. 2002, 3: 66 - 67.

[2] 李智明. 地勘单位应贯彻 GB/ T1900 - ISO9000 系列标准[J]. 地质与勘探. 2000, 36(4): 8 - 10.

[3] 张巧莲, 潘宝玉. 完善质量体系是提高工程质量的保证[J]. 地矿测绘. 2002, 18(3): 41.

[4] 李彦群, 赵红. 质量管理体系在煤炭企业的运行[J]. 中国质量. 2003, 12: 49.

Study on Promoting ISO Quality Managing System in Geological Exploration Units

CHEN Ping

(Geological Bureau of Coal Mine in Shandong Province, Shandong Ta'an 271000, China)

Abstract: ISO quality managing system promoted by Geological Bureau of Coal Mine in Shandong Province has gained certain effects, but still have some problems, such as system running can not be confirm with present condition, standard is not strict in carrying out system. According to the cause of problems, in order to guarantee the exertion of quality managing system, three basic work should be paid more attention. They are: frequency and harsher measures of internal investigation should be strengthened, internal investigation troop with high level should be established and staff training should be strengthened.

Key words: Geological exploration units; ISO; quality managing system; quality identification

(上接第 59 页)

Problems and Countermeasures Faced in Using Land Concentrately

WEI Guo - rui

(Binzhou Bureau of Land and Resources, Shandong Binzhou 256602, China)

Abstract: In our country, there is a contract between human and land. Serious condition of protecting land, framework contract of house - using land, waste in industry - using land and the deviation in understanding "running city" will hinder the promotion of using land concentrately. In order to guarantee continuous development of social economy, countermeasures should be carried out to solute the contract synthetically.

Key words: Land; concentration; utilization; continuous development