

# 开发区土地集约利用评价探讨\*

张统生,李宏军,李东林

(山东同生地产评估有限公司,山东 淄博 255300)

土地是民生之本,发展之基。开发区作为改革开放的先行区域,所发挥的集聚效应、示范效应和扩散效应,在促进经济高速发展中发挥了举足轻重的作用,已经成为产业升级、区域发展的推动器和科技创新基地。但在开发区土地利用中,重扩张轻挖潜、重规模轻效率、重引资轻规划等问题仍未得到有效解决。改变开发区外延扩张,用地粗放的局面,开展开发区土地集约利用评价,对促进开发区用地挖潜,提高开发区用地管理水平,建立健全开发区土地节约集约利用考核制度与长效机制,增强土地参与宏观调控的能力,构建资源节约型社会具有重要意义。

## 1 开发区土地集约利用的概念

开发区是国家或地区为吸引外部生产要素、促进自身发展而规划的一片范围,并在其中实施特殊政策和管理手段的特色区域。开发区具有以下特征:首先,开发区形式多样化,包括经济技术开发区、保税区(自由贸易区)、高新技术产业开发区、台商投资区、边境经济合作区等;其次,开发区分布形式多样化,如:经济技术开发区和保税区大多分布在沿海、沿江港口城市及大型工业基地,边境经济合作区则在内陆国境口岸地区,高新技术产业区分布在科技实力比较强的大中城市;此外,有的区内套区,如大连、广州、福州等市的保税区都在经济技术开发区中。

开发区土地集约利用是指以符合有关法规、政策、规划等为导向,通过增加对土地的投入,改善经营管理,挖掘土地利用潜力,不断提高开发区土地利用效率和经济效益的一种开发经营模式。

## 2 开发区土地集约利用评价原则和方法

### 2.1 评价原则

(1)综合性原则。所选择的评价方法和指标必须从多方面反映开发区土地集约利用的内涵。开发区土地集约利用的本质是通过增加对土地的投入,不断提高土地的利用效率和经济效益的一种开发经营模式,目的在于挖掘土地使用潜力,节约土地资源。因此,指标体系的设计必须包括土地利用状况、经济效益、管理绩效等方面内容,全面考察和评价开发区土地利用集约程度。

(2)主导性原则。重点分析对土地集约利用起支配作用的主导因素,并将其作为评价指标选取的重要依据。

(3)政策导向性原则。充分反映开发区的定位、发展方向及其在区域经济中发挥的作用,体现国家相关政策导向。

(4)因地制宜原则。由于开发区的区位条件、类型、发展阶段等不同,土地集约利用评价标准会有所差异。应充分考虑经济、社会发展的时空差异,根据开发区自身实际,确定土地集约利用程度评价指标的理想值和权重值。

(5)点面结合原则。应针对开发区经批准并依法公告界限范围内的全部土地进行评价。为深化调查评价结果,分析开发区内企业用地状况,应在整体评价的基础上,选择典型样点开展深入分析。整体评价与典型分析相互结合、相互验证。

### 2.2 评价方法

开发区土地集约利用评价,应以定量评价为主,

\* 收稿日期:2009-02-09;修订日期:2009-02-16;编辑:陶卫卫

作者简介:张统生(1955-),男,高级工程师,主要从事不动产估价、土地利用与管理研究工作。

注重定性分析与定量评价相结合,整体评价与典型分析相结合。在用地调查中,应采用实地调查与空间影像判识相结合的方法。在程度评价中,应采用多因素综合评价法。其中,评价指标权重值的确定可采用特尔斐法、层次分析法、因素成对比较法中的一种或多种进行;指标标准化处理可采用理想值比例推算法;在潜力测算中,可采用趋势分析法、目标逼近法等。

《开发区土地集约利用评价规程(试行)》的推出,虽然统一了各开发区的评价指标体系和评价方法,使评价结果有了一定的可比性,但仍然存在以下一些问题:①开发区评价为中观评价,能够反应区域内土地集约利用的总体水平,但却不能直观反映潜力所在。②评价指标体系主要是针对产业区建立,而有部分远离主城区的开发区,已按新城区规划建立了大量的配套住宅和公共、休闲、娱乐设施,发展为新城区,指标体系的针对性有一定偏差。③评价指标体系虽然具有相当的普遍性和代表性,但全国各地的社会情况和产业模式有很大的区别,势必会对评价结果的可比性造成一定的影响。因此,笔者采用分区评价的方式解决了以上问题。

### 2.3 分区评价

分区评价是将开发区评价范围缩小,按实际功能分为若干区块,根据区块功能建立评价指标体系,再运用多因素综合评价法对各区块进行评价。这样既可能按各区块土地主要用途建立相应的指标体系,又能够细化评价结果,集约利用程度较差的区块也蕴含着较大的潜力。分区评价结果与开发区土地集约利用的情况基本吻合,能够直观地反应集约利用潜力,并与整体评价结果对比,发现更大的潜力,这主要是因为各区块之间差异较大,中心区块部分指标值过大,甚至超过理想值,这样在全区评价时,指标值大的区块能够很好地弥补边缘区块的不足,使全区的平均值较高,造成潜力偏小的结果。另外,对不同用途欠优的区块采用不同的指标体系更加能够反映实际情况。

## 3 开发区土地集约利用评价成果应用

### 3.1 完善开发区土地管理体制

在不影响开发区发展的前提下,将各级各类开发区的土地管理纳入到所在城市的管理之中,将各

类园区用地纳入当地政府的统一计划、统一供应、统一市场管理之中,引导开发区走土地资源集约利用的可持续发展之路。改善开发区的行政管理体制及其土地资源管理体制,选择合适的土地资源利用与管理模式,将开发区土地资源从单纯利用的角度转化为由开发区管委会代表国家进行土地经营,也就是将开发区的城市经营与土地利用结合起来,应该是开发区土地资源管理体制的改革方向。

### 3.2 严格实施用地规划

在确定开发区扩区升级用地规模时,可以参考开发区土地集约利用水平评价结果,测算出开发区在当前经济、社会条件理论潜力的大小,通过比较用地需求与挖潜能力(即集约利用潜力),可以科学地推断开发区今后新增建设用地的合理规模甚至范围。经评价符合“布局集中、产业集聚、用地集约”要求的开发区,由政府优先安排年度建设用地计划指标。反之,则加以限制,即对达不到集约用地标准的开发区,不能扩区、升级。使土地集约利用评价结果成为各级各类开发区扩区、升级用地审核的硬杠杠。

### 3.3 对建设用地进行集约利用审核

在对大中型项目和区片整体用地审批时,可以根据土地集约利用评价结果核实其合理规模,并根据相应的现实潜力明确其今后集约利用的发展方向,在具体项目安排时优先考虑现实潜力大的区域挖潜与改造。此外,可依据集约利用标准,对城市建成区的新建或改建项目,在规模、用途和设计等方面进行集约利用审核,对不符合集约利用的项目,必须对用地方案进行修改调整。

## 4 结语

开发区的土地集约利用评价是一个动态变化的过程,不同的经济发展阶段,开发区土地利用的集约水平也相应不同。而在同一经济发展水平上,开发区的土地利用结构、土地开发率、地均投资强度以及开发区土地的发育程度和工业用地出让的市场化率是影响开发区土地利用集约程度的重要因素,因此,在开发区的扩区升级中,要进一步处理好经济效益与社会效益、环境效益的关系,要始终贯彻可持续发展的原则,最终达到社会、经济和生态的最佳综合效益,做到人口、资源、环境和发展的协调统一。