

# 莱芜市土地管理制度与城镇化发展分析

王艳

(莱芜市国土资源局, 山东 莱芜 271100)

**摘要:**土地管理制度是我国经济社会发展的基础和核心制度,没有土地管理制度的服务和支撑,工业化、城镇化的快速发展将会受到限制。现行土地制度在支持工业化发展、推动城镇建设、促进农村城镇化方面起了积极促进作用,但也暴露出政府单一供地土地财政及土地收益分配不合理等不利因素。该文结合莱芜市情况,对土地管理制度如何保障和支撑新型城镇化发展进行了分析研究。

**关键词:**土地管理制度;城镇化发展;山东莱芜

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

## 0 引言

莱芜市辖莱城区、钢城区2个行政区和5个省级开发区,面积2246 km<sup>2</sup>,人口130万人。全市农用地14.87万hm<sup>2</sup>、占土地总面积的66%,其中耕地面积6.87万hm<sup>2</sup>、占30.6%,建设用地3.27万hm<sup>2</sup>、占15%,未利用地4.37万hm<sup>2</sup>、占19.4%。截至2012年,全市建成区面积达到96 km<sup>2</sup>,建成区人口60万人,城镇化率达到54.2%,比全省平均水平高2个百分点。

党的十八大提出走中国特色新型城镇化道路,对土地管理制度改革提出了新命题。结合莱芜市情况,对土地管理制度如何保障和支撑新型城镇化发展进行分析研究。

## 1 土地管理制度对城镇化促进作用

现行土地管理制度框架体系中,土地用途管制、土地征收、土地有偿使用是三大核心制度。地方政府以土地征收、出让等运作方式改变土地性质和用途,从而获得大量收益,成为财政收入的重要来源。近年来,莱芜市严格执行土地征收、供应、收益分配的有关规定,有序投放土地,土地市场多年健康平稳发展,政府土地收支出现快速增长,土地制度对城镇化建设发挥了重要作用。

### 1.1 支持了工业化发展

对于中等城市来说,没有工业化就没有城镇化。中等城市要加快城镇化发展,必须首先推进工业化。现行的土地制度对工业化的支持非常大,通过支持工业化进一步促进了城镇化发展。一是通过大量供地支持工业化建设。从近年来莱芜市的土地供应情况看,不管土地供应总量还是年度供应量,工业用地都占到整个用地数量的70%左右,其中增量用地达到了80%。二是对工业项目实行低地价政策。目前,工业用地以最低限价成交,政府基本是零收益。低地价政策大大降低了工业用地成本,推进了工业化,也加快了城镇化进程。三是企业利用土地融资解决发展资金问题。工业企业低价取得土地后,再以土地做抵押进行融资,土地进行重新评估恢复了原有价值,可贷款数额大大增加,进一步增加了社会投资。四是政府对企业进行土地收益返还,扶持企业发展。外来投资项目固定资产投资在一定金额以上的,企业一次性缴清土地出让金全价后,由同级财政按企业当年应缴并实缴税收地方留成部分奖励企业。

### 1.2 推动了城镇化快速发展

由于大量土地收益进入政府财政,成为地方政府加快城镇建设的重要资金来源,有效解决了城市建设资金不足。当前的财政体制基本上是吃饭财

收稿日期:2013-07-09;修订日期:2013-12-05;编辑:王秀元

作者简介:王艳(1980—),女,山东莱芜人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:18663457010@163.com。

政,搞基础设施建设、公共服务设施建设基本上靠土地出让收益和土地抵押贷款融资。据统计,2002—2011年,莱阳市土地收入累计支出100多亿元。其中用于城市建设的资金达到37.2亿元,占33.9%,同期全市土地融资18.7亿元,主要用于城市道路维护建设和城市公共服务设施建设,两项合计达到55.9亿元,占土地收入支出的51%。期间,莱阳市城市建设资金支出累计182亿元,其中土地收益就占到31%。同时,现行土地制度极大地推动了城市房地产市场发展,城中村改造主要依靠土地收入来支撑,解决了城市建设资金难题。

### 1.3 促进了农村城镇化

一方面,城乡土地增减挂钩办法的实施,减少了农村建设用地,促进农民进行集中居住,推动了城乡建设用地置换。另一方面,农转用政策的施行,促进了新征农用地。这两项政策的实施,进一步加快了农村城镇化步伐。据统计,2002—2011年,全市建成区面积增加了4 866.67 hm<sup>2</sup>,主要来源于新增建设用地,土地制度有效促进了农村城镇化。

## 2 不利因素分析

从莱阳情况看,现行土地管理制度在筹集城市建设资金、增加政府可支配财力、推动城镇化加快发展等方面发挥了积极作用,有力支持了地方经济社会发展。但是,不可否认,随着形势的发展,当前土地管理制度也暴露出一些问题,对城镇化发展形成了一定影响。

(1)政府单一供地模式影响了城镇化进程。目前,土地一级市场由政府垄断,政府对土地供应有严格的程序与限制,影响了土地供应的速度和效率<sup>[1]</sup>。一是土地所有权性质管制。集体用地必须转为国有用地才能出让,限制了集体建设用地供应。二是用地额度控制。用地数量由各级政府层层下达指标,实行总量控制。三是手续设计繁杂,办理时限较长。四是制度设计比较繁琐,办理时间偏长,批次用地审批组卷包括测量、制图等近20项程序,单独选址项目组卷程序更多,批地过程漫长,有些用地从申请到供地长达一年甚至几年,企业迟迟不能开工。这些问题在一定程度上对快速推进城镇化带来了不利影响。

(2)土地财政客观上造成了城市粗放发展。目

前土地财政主要依靠出让新增建设用地创造财政收入,形成了城市“征地—卖地—收益”的粗放式土地经营模式,容易造成城市规模的无序扩张和土地资源的浪费。同时,人口集聚具有一定滞后性,致使城市人口密度下降,商品房空置率增加,城市发展粗放。2007—2011年,莱阳市城市建成区面积增加40 km<sup>2</sup>,而城市人口密度却由每平方千米7 800人下降到5 900人。从商品房销售情况看,目前可售房源需要2年时间才能消化完。同时,土地财政政策导致土地出让价格上涨和房地产税费过高,最终转化为商品房成本,进一步抬高了城市房价<sup>[2]</sup>。

(3)土地效用出现递减,对城镇化的推动作用减弱。一方面,土地收储成本加大,支出刚性增强。目前,土地征地、拆迁、补偿成本不断提高。同时,土地出让收入须支付四项法定支出:自2004年起,土地出让平均纯收益不低于15%要用于农业土地开发;自2008年起,土地出让收益不低于10%的比例用于保障性住房;自2011年起,土地出让收益还要提取10%用于农田水利建设,按10%的比例计提教育资金。四项加总,土地纯收益的45%必须用于公益性、公共产品性质的刚性支出。另一方面,土地资源对城镇化的支撑难度加大。从莱阳城镇化发展情况看,人口城镇化率每增长1%,建设用地面积需增加3%。目前莱阳城镇化率为52.6%,如基本实现城镇化,城镇化率达到70%以上,还需要提高17.4个百分点。按莱阳每年城镇化率提高1.2个百分点计算,实现城镇化需要增加建设用地1.70万hm<sup>2</sup>,每年需增加1 173.33 hm<sup>2</sup>,土地资源对城镇化的支撑将越来越困难。

(4)土地收益分配不够合理,不利于保护农民合法权益。十七届三中全会明确要求要逐步建立城乡统一的建设用地市场,对依法取得的农村集体经营性建设用地,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。但目前集体土地的所有权是不完整的,征地范围过宽,且具有强制性,在一定程度上是对农民权益的剥夺。征地补偿标准虽有所提高,但补偿价格依然仅参考土地的原农业用途,忽视了农民在工业化、城镇化过程中的利益分配,没有合理体现土地财产权益。同时,土地税费不够合理,应该收哪些税费、在哪个环节收费问题要进一步研究,真正减少地方政府卖地的冲动<sup>[3]</sup>。

### 3 对策建议

现行土地制度在推动城镇化和工业化发展的过程中发挥了重要作用,但也逐渐暴露出一些弊端和问题。随着工业化和城镇化进程的加快,这些矛盾还会更加突出。为持续健康推进城镇化进程,促进经济社会和谐发展,迫切需要对现行土地制度进行调整和改革。

#### 3.1 应对措施

在政策调整的导向上,建议把握和处理好以下几个问题。

(1)处理好加速城镇化和粮食安全问题。今后的发展中,既要推动城镇化,又要解决粮食安全问题,既要保耕地,又要保发展,二者必须统筹兼顾。过去农业生产主要靠人工,农业生产半径很小。现在随着机械化作业水平提高,特别是在北方地区,农业生产半径明显增大。可以通过土地增减挂钩的办法,一方面将分散在千家万户的城镇建设用地集聚起来使用,解决工业化、城镇化发展的增量问题;另一方面,农民集中居住,旧村恢复耕地,确保耕地不减少,粮食安全有保障<sup>[4]</sup>。

(2)处理好农村和农民城镇化的问题。农村和农民的城镇化,既是城镇化的重要表现形式,也是城镇化深入推进的不竭动力。目前农民的社会保障水平还比较低,征地后的社会保障问题解决不好,农民就不愿离开现有土地,推动农民的城镇化就比较困难。要加快征地制度改革,为失地农民提供更加完善的技能培训、就业机会和生活保障,切实维护好农民的合法权益,使广大农民顺利地融入城镇化进程。

(3)处理好城镇化过程中的工业化问题。目前,工业用地一般都是建设低层建筑、单层厂房,其原因主要是工业用地成本低,造成了企业用地低成本扩张。因此,要研究有效的机制,使土地供应既能满足工业化的合理需求,又能提高工业用地的使用效益。

(4)处理好土地收益的合理分配问题。目前的土地收益分配机制是鼓励扩张的机制。要明确土地在经济和社会发展中的功能,厘清土地利益在土地所有者、土地经营者和政府之间的分配关系。通过进行土地、财政、税收、金融综合配套改革,改革土地财政,完善土地增值税,规范土地融资机制,实现土地增值收益在政府与被征地农民和土地经营者之

间、中央政府与地方政府之间的公平分配。

(5)处理好土地供应和用地效率的关系问题。一方面,要加强土地市场建设,通过新增建设用地、盘活存量用地等途径,充分满足城镇化进程中的合理用地需求。另一方面,要严格节约集约用地制度,提高城镇土地的开发和利用效率,防止形成闲置土地;同时通过土地利用规划,统筹协调区域发展重点,避免重复建设,以缓解城镇化快速发展带来的土地压力。

#### 3.2 建议

(1)强化土地用途管制。改变政府单一的供地模式,淡化土地产权管控,强化土地用途管制,只要符合用途,集体建设用地不一定全部征为国有土地。完善集体土地市场,制订统一的集体建设用地流转办法,在其流转和管理上可以实行“两种产权,同一市场,统一管理”的模式,实现城乡土地流转和管理的市场统一性。

(2)完善征地补偿制度。农用地征为建设用地工作中,除公益事业、公共服务类项目用地执行一般性的征地补偿标准外,工业、商业、房地产开发等用途的集体土地要按相应用途市场价格进行征收,按市场价格交易。通过这种方式解决项目用地“重增量扩张、轻存量挖潜”的问题。

(3)改革完善税收体系。土地税收方面,强化土地保有环节的税收,降低土地交易环节的税收,主要是提高耕地占用税、城镇土地使用税等税种的税率,引导土地使用者合理节约的使用土地;完善土地增值税,扩大土地增值税征收范围。通过税收杠杆的调节作用,促进节约集约用地和保护耕地。

(4)完善土地收益分配方式。减少土地收益中承担的社会职能任务,土地收益主要用于城市建设、农村基础设施建设等,强化对农民土地财产权益的保障力度。进一步完善土地增减挂钩制度,增强对农民的生活保障,消除后顾之忧,促进农村和农民的城市化进程。

(5)提高土地利用效率。一方面要认真解决当前普遍存在的土地闲置低效利用问题,另一方面,在用地指标分配上,要向中心城市、中心镇进行倾斜,以土地进城带动农民进城,提高土地利用效率,推动城镇化进程<sup>[5]</sup>。

**参考文献:**

- [1] 杨浩,阮成,吴中全. “对土地一级市场政府垄断”的思考[J]. 西南农业大学学报,2009,(1):11-14.
- [2] 王举,吕春梅,戴双兴. 土地财政与房地产业发展[J]. 地方财政研究,2008,(10):15-17.
- [3] 李奋生. 城镇化过程中农民土地权益保护研究[J]. 经济与法制,2012,(10):235-237.
- [4] 张永恩,褚庆全,王宏广. 城镇化进程中的中国粮食安全形势和对策[J]. 农业现代化研究,2009,30(3):270-274.
- [5] 戴均良,高晓路,杜守帅. 城镇化进程中的空间扩张和土地利用控制[J]. 地理研究,2010,(10):1822-1832.

## Analysis on Land Management System in Laiwu City

WANG Yan

(Laiwu Bureau of Land and Resources, Shandong Laiwu 271100, China)

**Abstract:** Land management system is the foundation and core of economic and social development system. Without the support and service of land management, rapid development of industrialization and urbanization will be limited. Existing land system can play an important role in supporting industrial development, promoting urban construction and promoting rural urbanization. But also some negative factors have been exposed, such as single land support to finance by government and unreasonable land revenue allocation. Combining with actual condition in Laiwu city, the problems on how to protect and support the development of new towns by using land management system have been analyzed.

**Key words:** Land management system; urbanization; laiwu city in Shandong province