

# 新型城镇化进程中我国土地节约集约利用问题探讨

张婷婷 (肥东县自然资源和规划局, 安徽肥东 231600)

**摘要** 随着我国城镇化进程的推进,大量土地资源被浪费,促进土地节约集约利用已刻不容缓。针对目前土地利用存在的具体问题,必须要强化土地节约集约利用的意识和可持续发展理念、完善城市发展和土地利用规划、深化征地制度改革和完善土地税收制度、清理整顿工业园区和开发区的闲置土地、建立健全土地节约集约利用的长效管理机制,以便促进土地节约集约利用,有效提高土地的利用效率。

**关键词** 土地;节约集约利用;新型城镇化;问题;对策

中图分类号 F301.2 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2020)08-0242-03

doi:10.3969/j.issn.0517-6611.2020.08.061



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

## Discussion on China's Land Saving and Intensive Use in the Process of New Urbanization

ZHANG Ting-ting (Feidong County Natural Resources and Planning Bureau, Feidong, Anhui 231600)

**Abstract** With the advancement of China's urbanization process, a large amount of land resources are wasted, and it is imperative to promote land conservation and intensive use. In view of the specific problems in the current land use, it is necessary to strengthen the awareness of land conservation and intensive use and the concept of sustainable development, improve urban development and land use planning, deepen the reform of land acquisition system and improve the land tax system, clean up the idle land of industrial parks and development zones, establish and improve a long-term management mechanism for land conservation and intensive use, in order to promote land conservation and intensive use, effectively improve land use efficiency.

**Key words** Land; Conservation and intensive use; New urbanization; Problems; Countermeasures

土地资源是人类生存和发展的基础,是生产关系中的关键要素,对土地进行有效管理和利用涉及到很多行业,与国家的生存发展紧密相连<sup>[1]</sup>。随着我国城镇化进程的不断推进,需要消耗大量的土地资源,在我国人多地少的基本国情下,城市过度扩张和土地利用效率低下的问题尤为凸显,城镇化、工业化、农业现代化之间的用地矛盾不断加剧<sup>[2]</sup>。学术界众多学者对新型城镇化过程中的土地利用问题进行了研究,郭稼彬等<sup>[3]</sup>指出,随着我国城镇化的推进,一、二、三线城市需要大量的建设用地供应,导致耕地面积不断减少;李明月等<sup>[4]</sup>研究表明,地方政府要创新城镇化发展模式,让城镇化回归到市场,以便提高土地利用效率。还有研究者认为城镇化与耕地的非农化有直接的关系,土地利用变化主要是受到社会发展、经济和人口等因素的影响<sup>[5-6]</sup>。因此,在新型城镇化过程中有效解决土地节约集约利用问题至关重要。

### 1 土地节约集约利用的特征

土地节约集约利用的含义是要求人们节约、集中、高效地利用土地,提高土地的利用效率,并获得更高效益。由于土地利用方式存在多样性,对土地的利用效率不能仅仅用单一的经济指标来衡量,而是要从经济、生态和生活等多维度综合衡量<sup>[7]</sup>。因此,土地节约集约利用的内涵较为复杂。

**1.1 以提升土地利用的效益和效率为核心** 土地节约集约利用就是通过增加投入获得更多产出的经营方式,因此可以多维度、多层次地利用土地立体空间,达到一地多用的目的。从土地节约集约利用的含义和发展来看,土地节约集约利用的核心是通过有效投入,实现土地效益和效率的最大化,主要还是涉及经济学问题,是为了充分挖掘出土地

利用的潜力,节约土地资源。因此,土地节约集约利用的基本属性为经济问题。

**1.2 不可简单地理解为提高建筑密度** 土地节约集约利用的最终目的是要节约土地,表面上是高强度开发土地,但是过度开发也会导致公共安全、交通、住房、环境等一系列问题,因此土地节约集约利用必须同时兼顾社会、经济和环境三者效益。节约集约用地并非意味着无限地提高建筑密度,更加不能以减少绿地为代价。很多研究都证明,如果城市的布局和用地结构不合理,即使土地利用的强度再高、投入再多也无法达到理想的效果,甚至有可能出现负效应。因此,土地节约集约利用务必要考虑到城市的总体安排和综合布局。

**1.3 要合理区分土地利用的方式和目标** 由于各地区的环境、经济和社会等条件存在差异,因此不同地区的土地节约集约利用具有差异性。在具体的实践过程中,要根据各地区的特色、发展目标和定位,如有的地区偏重工业发展,有的偏重于生态旅游发展,合理地选择节约集约利用方式。土地节约集约利用是一种趋势,但利用方式并不是固定不变的,要坚持因地制宜的原则。

**1.4 利用过程具有动态性** 随着城镇化进程的推进,很多城市都得到了快速发展,对土地节约集约利用的程度也发生了较大变化。一般情况下,城镇化规模与土地节约集约利用的程度呈正相关,因此,土地节约集约利用是一个动态的过程,土地利用状况会随着城镇化的发展呈现出不同的特征。所以,土地节约集约利用要考虑到城镇化发展过程中的功能变化和动态发展趋势,土地节约集约利用的标准也不是一成不变的,并非绝对标准。

## 2 新型城镇化进程中我国土地节约集约利用存在的问题

**2.1 发展理念错位** 随着我国城镇化进程的不断推进,很多

**作者简介** 张婷婷(1985—),女,陕西榆林人,工程师,从事土地利用方面的研究。

**收稿日期** 2019-10-10

地方的政府部门只是热衷于原有单位的外延式扩张,并非致力于进城农民的城镇化,走进了一种城市扩张越快越能彰显政绩的误区,他们一味地在求大规模、求全结构上下功夫,急功近利,将城镇化演变成一种造城运动。有的地区明明可以采用内涵式发展方式来解决空间的问题,但还是进行圈地扩张。我国很多大学校区都存在土地利用效率低下的问题,为了扩大办学的规模,一味地追求建新校区,忽视了本身具有很大潜力的内涵式发展<sup>[8]</sup>。而政府部门也为了扩大城市的框架,竟然也给予支持,有的地方甚至将机关单位也迁到新区重建,从而将城镇化演变成一种原有单位的外延式扩张,耗费了大量土地。

**2.2 开发区粗放式扩张** 我国目前很多市县都有工业园区和开发区,其中部分工业园区和开发区无法投入建设和运行,有的地方由于缺乏项目就盲目批出土地,导致超过 30% 的开发区土地处于闲置状态,这就造成了土地的闲置性浪费。有的地方开发区数量较多,但是投入资金较小,单位土地的投资密度小、产出少,土地利用率低。工业园区和开发区用地应该主要为工业用地、道路交通用地、仓储用地,再适当配置公共设施用地和生活用地,但是目前的实际情况是很多开发区的工业用地、道路交通用地和仓储用地仅占全区的 30% 左右,非生产性用地占到全区的 70% 左右,这势必会造成投资倾斜于非生产性项目。

**2.3 土地市场机制作用发挥得不好** 我国部分地方政府在对土地资源进行配置时,没有发挥好市场机制,存在市场化不足和盲目市场化的问题。原本需要采用招标拍卖的土地却没有实行招标,而是采用划拨的方式,土地划拨范围较宽,划拨的用地量也过大。还有的土地只是进行简单的拍卖,导致有的地价非常高,产生了负面的社会影响。此外,还有部分城市的土地仅集中于少数开发商手中,造成土地的垄断和严重闲置,无法进行有效地开发和利用。

**2.4 “两栖”占地严重** 随着城镇化的推进,很多农村人口都在城市购买了住宅,而农村的房屋和宅基地依然保留着,这既形成“两栖”占地,也加速形成“空心村”,从而造成土地资源的浪费。还有的地方在建成新型农村社区后,并没有及时拆掉老社区进行复耕,这就将节约土地变成了浪费土地。理论上城镇化水平越高,农村的建设用地面积应该越少,但是我国很多地方的实际情况却是随着城镇化水平的不断提升,城市规模不断扩大,占地不断增多,而农村建设用地非但没有减少却还在不断增加。

### 3 新型城镇化进程中促进我国土地节约集约利用的路径

**3.1 强化土地节约集约利用的意识和可持续发展理念** 我国各地方领导干部要强化土地节约集约利用的意识和可持续发展理念,树立正确的城镇化理念和政绩观,要深刻认识到土地的稀缺性,及时从片面追求 GDP 的误区走出来,树立科学发展观;要将粗放型、重数量发展转变为集约型、重质量发展,致力于提升发展潜力;要注重经济和社会的协调发展,注重民生;要将传统的依靠人力和投资转变为依靠科技创新和优化结构<sup>[9]</sup>。各地方政府要把土地的管理工作纳入重要

议事日程,建立健全政府负责、公众参与、上下联动的良好格局。同时各界新闻媒体要加大对土地节约集约利用的宣传和报道,利用“世界地球日”和“全国土地日”组织开展多种形式的宣传活动,普及土地节约集约利用的知识,增强全社会节约集约用地的意识,并实时监督浪费土地资源行为<sup>[10]</sup>。

**3.2 完善城市发展和土地利用规划** 针对城镇化进程中的薄弱环节要不断完善城镇规划的编制工作。要加大对土地资源的整合力度,实现最优的产业集聚效应,有效促进土地节约集约利用。通过不断完善城镇和区域规划,优化产业布局,实现产业与用地的对接,减少基础设施配套建设用地。要加强城乡结合部的土地管理,避免工业郊区朝着无序化方向发展;对于基础设施好的城乡郊区要加大建设力度,适量接纳一部分城市中心区人口;要严格控制郊区的外延式扩张和盲目圈地。此外,还要发挥建设规划的协调作用,统筹安排城镇建设用地规划总量、空间分布和实施的时序,合理确定用地比例和用地布局。

**3.3 深化征地制度改革,完善土地税收制度** 通过改革征地制度,将公益性土地和经营性土地严格区分开来,逐步提高占用耕地的成本。完善土地价格政策,充分发挥市场机制对土地的配置作用。合理提高工业用地和公益性用地的价格,对于工业用地实行严格的招拍挂。此外,要逐步推动集体建设用地的流转,统一城乡土地市场。随着城镇化进程的加快,土地的需求量日益增加,这就要求实时调整土地关系,以提高土地利用效率。同时还要完善土地税收制度,优化土地税收结构,合理降低土地流转的增值税税率,提高土地财产税税率。对于高流转和低保有的税赋现状,要开征土地闲置税<sup>[11]</sup>。这样有助于促进土地的流转,优化土地资源分配,从而达到提高土地利用效率的目的。

**3.4 清理整顿工业园区和开发区的闲置土地** 对于未经审批和各部门私自设立的工业园区和开发区予以撤销,对于未经批准和擅自扩建的部分要及时核减,多占用的土地要依法收回,切实保护耕地,促进工业园区和开发区节约集约利用土地。对于符合规定的工业园区和开发区要控制规模,严格规划管理,工业园区和开发区的规划制定权必须由行政主管部门行使,不允许下放。其次,要充分挖掘工业园区和开发区的用地潜力,要科学规划、优化配置、合理布局,充分发挥土地的潜在价值。明令禁止建设“花园式工厂”,对于工业园区和开发区闲置的土地要及时清理,收回的土地若在短期内不能开发的必须要恢复耕种。

**3.5 建设新型农村社区** 要在尊重群众意愿、因地制宜的原则下,对符合条件的地方建设新型农村社区。建设新型农村社区要采用多种建设模式,可以将其纳入新型城镇化的范畴,让农民进厂不进城、离土不离乡,形成旧村完善、服务共享、整体搬迁的建设模式。在新型农村社区规划的过程中要做到土地的节约集约利用,对于从事第二、三产业的居民可以合理提高社区的容积率,规划建设多层或高层住宅。此外,社区建设要充分利用荒地、山地和废弃地,按照占补平衡的原则有效解决新型农村社区建设的用地问题。对于整体

搬迁的村庄,在拆除后要及时复耕,不可将土地长期闲置。

### 3.6 建立健全土地节约集约利用的长效管理机制

**3.6.1 建立约束机制。**在城乡建设过程中要严格控制用地的规模,可以采取城乡建设用地总量控制,强化用地规模的刚性约束,避免过度开发和土地的低效利用。对城市各类新增建设用地的规模要严格核定,达到逐步减少新增用地的目的<sup>[12]</sup>。

**3.6.2 建立考核评价机制。**要定期对土地节约集约利用情况进行评价和考核,同时将评价和考核的结果纳入干部综合评价体系中,根据综合考核结果进行相应的奖罚。此外,还要建立土地节约集约利用的模范奖励机制,可以从用地计划和税收等方面给予适当的奖励。

**3.6.3 健全监管机制。**要以综合监管的平台为基础,对土地的布局、结构和利用等情况进行全面监管,要将项目开工、项目竣工、土地闲置、改变用途和利用强度作为重点,动态开展土地利用的巡查。

## 4 结语

我国生态文明建设的根本之策是节约集约利用土地,这也是发展新型城镇化的战略选择。当前在我国新型城镇化建设过程中,土地的供求矛盾加剧,而土地利用仍存在诸如发展理念错位、粗放式扩张等很多问题,导致土地利用效率

低下。因此,需要继续加强和促进对土地资源的节约集约利用,达到永续发展的目标。

## 参考文献

- [1] 胡动刚,程鹏,宋彦.供给侧结构性改革下节约和集约用地的再认识[J].中国土地科学,2017,31(11):47-54.
- [2] 宋婉静.中国土地集约利用水平评价研究[J].世界农业,2017(10):128-133,181.
- [3] 郭稷彬,朱道林,张立新,等.土地财政与土地城镇化互动关系研究:基于VAR模型的实证分析[J].中国农业大学学报,2018,23(10):206-214.
- [4] 李明月,胡竹枝.广东省人口城市化与土地城市化速率比对[J].城市问题,2012(4):33-36.
- [5] 梁辉,严诗琦,李海云.我国城镇化与耕地资源的时空耦合关系研究:基于2001—2016年的数据[J].湖北经济学院学报,2019,17(4):79-89.
- [6] 卢艳荣.新型城镇化背景下耕地保护制度与政策创新应用策略[J].乡村科技,2019(19):17-18.
- [7] 倪维秋.中国土地资源标准体系的思考与重构[J].生态经济,2017,33(10):100-105.
- [8] 姚喜军,吴全,靳晓雯,等.内蒙古土地资源利用现状评述与可持续利用对策研究[J].干旱区资源与环境,2018,32(9):76-83.
- [9] 王向东,龚健.土地集约化利用评价及其实证研究[J].经济地理,2016,36(5):17-25.
- [10] 董祚继.节约集约的关键在于合理高效用地[J].中国土地,2014(7):23-24.
- [11] 胡春湘.我国农村土地节约集约利用制度的困境与创新[J].农村经济,2014(3):41-45.
- [12] 付钦太.新型城镇化进程中节约集约利用土地资源问题探析[J].学习论坛,2014,30(1):36-40.
- [13] 空分异与影响因素[J].长江流域资源与环境,2019,28(7):1563-1574.
- [14] 范乔希,刘锦扬,应寿英.丘陵区农户土地流转意愿影响因素实证分析[J].农村经济,2017(11):29-34.
- [15] 谭永海,梅均.分布式认知视角下农户土地转出行为影响因素分析:基于武汉城市圈典型地区的调查[J].资源开发与市场,2018,34(4):547-553.
- [16] 李明艳,陈利根,石晓平.非农就业与农户土地利用行为实证分析:配置效应、兼业效应与投资效应——基于2005年江西省农户调研数据[J].农业技术经济,2010(3):41-51.
- [17] 黄利民,张安录,刘成武.农地边际化进程理论和实证研究[J].生态经济,2008(8):28-32.
- [18] 刘成武,黄利民.农地边际化过程中农户土地利用行为变化及其对粮食生产的影响[J].地理研究,2015,34(12):2268-2282.
- [19] 定光平,刘成武,黄利民.惠农政策下丘陵山区农地边际化的理论分析与实证:以湖北省通城县为例[J].地理研究,2009,28(1):109-117.

(上接第241页)

以支付基础设施建设成本。

## 参考文献

- [1] 刘洪彬,王秋兵,边振兴,等.农户土地利用行为特征及影响因素研究:基于沈阳市苏家屯区238户农户的调查研究[J].中国人口·资源与环境,2012,22(10):111-117.
- [2] 田云,张俊飏,何可,等.农户农业低碳生产行为及其影响因素分析:以化肥施用和农药使用为例[J].中国农村观察,2015(4):61-70.
- [3] 赵光,李放.非农就业、社会保障与农户土地转出:基于30镇49村476个农民的实证分析[J].中国人口·资源与环境,2012,22(10):102-110.
- [4] 聂江美,杨璇.农户农地转出规模及其影响因素差异:基于纯农、兼业和非农三类农户的比较[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2018,19(6):30-36.
- [5] 杨钰蓉,何玉成,李兆亮.中国粮食生产中不同类型技术要素投入的时