



当前位置: 景观中国 >> 景观文章 >> 城市研究 >> 城镇土地集约利用: 走空间节约之路

标题\作者\刊物关键字
标题 搜索

城镇土地集约利用: 走空间节约之路

作者: [王元京](#) 发表: 《中国经济报告》 [评论\(0\)](#) 打印
景观文章 · 景观中国 <http://paper.landscapecn.com>

土地集约问题是中国社会经济增长中的一个极为重大的问题。未来15年是中国由经济大国迈向经济强国, 工业化、城市化完成历史性跨越的关键时期。作为主要的生产要素, 土地资源对城市化、工业化发展的支撑作用与制约作用是其他生产要素所不能比拟的。因此, 土地资源集约化利用的理论与实践的价值就超乎寻常。

笔者在国内首先撰文较为明确地提出了“空间节约”的概念。将空间节约定义为“在社会经济的空间布局中, 要努力使资源配置按照集约化即集中节约的原则进行配置, 使城市、交通、工业、生活设施在集约化布局中实现节约资源的目标。”“空间节约”这一概念比土地集约利用的概念更深刻, 它侧重于城镇土地的集约运用。

城市化、工业化过程中土地集约使用的必然性

为什么中国要走土地集约使用的道路? 这是因为, 一方面, 随着中国城市化、工业化的发展, 工业、交通、住宅和城市建设都需要占用大量土地资源, 其中大部分来自耕地。另一方面, 中国的土地资源包括耕地资源、水域资源、森林资源、草场资源极为短缺, 要支撑城市化、工业化的发展就存在粮食用地承载力、环境用地承载力、建设用地承载力的极限。因此, 既要使中国的城市化、工业化水平不断提高, 又不突破土地三大承载力的极限, 就需要走土地集约化的道路(图1)。

一、我国城市化、工业化扩张与粮食用地的矛盾

从全局来看, 我国城市化、工业化的发展必须在保障粮食安全与社会生存条件的前提下来实现。众所周知, 耕地资源等同于粮食安全。因此, 保障维持社会生存的耕地占有量是我国城市化、工业化的发展极限。

我国耕地资源是极为稀缺的战略性资源。根据国土资源部2006年度土地变更调查结果显示, 我国耕地面积只有18.27亿亩, 占国土面积的12.86%; 人均耕地只有1.4亩, 相当于同期世界人均耕地2.88亩的48.6%。更重要的是, 我国人均耕地还有不断递减的趋势(表1)。

数据显示, 我国城市化率提升与耕地面积减少高度相关。从表2可见, 从2000年以来, 我国城市化率提升率明显滞后于耕地面积减少率, 土地集约化系数呈现不断提升的态势。这说明, 我国的城市化率的提升是在大量“侵蚀”耕地基础上的提升的。

二、我国城市化、工业化与环境保护用地的矛盾

从我国土地资源现状来看, 环境保护用地已经被严重“侵蚀”了。表3显示, 居民点与居民点及独立工矿用地的扩张已经在一定程度上积压了环保用地, 导致草地与水面这些环境保护依托之地的空间正在缩小。

三、我国城市化工业化发展与建设用地的矛盾

近年来, 城市化、工业化的加速发展对建设用地的需求不断扩张, 而建设用地需求的扩张又导致占用耕地面积的不断扩大(表4)。

未来城市建设用地的可供数量极其有限。根据完成工业化时中国人均粮食占有量的下限和进口与单产提高可能的上限计算, 中国在未来25年中必须保障的土地红线是18亿亩耕地。而2006年的耕地保有量为18.27亿亩; 再根据国土资源部的调查, 到2004年底, 全国城镇规划范围内共闲置土地107.9万亩, 空闲土地84.2万亩, 批而未供土

专题 Topic



分类 Class

- 景观综述 学科教育 理论研究
- 设计实践 人物/事务所 作品赏析
- 景观生态 园林绿化 园林文化
- 景观工程 城市研究 保护与更新
- 人文地理 随笔杂谈 演讲实录
- 城市规划 建筑设计 景观艺术
- 设计史 风水研究 旅游规划
- 城市设计 技术应用 水景观

本周热点 Hot

没有论文排行

期刊导航 Magazine

- [城市环境设计](#) [中国园林](#) [景观设计](#)
- [风景园林](#) [国际新景观](#)
- [国际城市规划](#) [规划师](#) [城市规划](#)
- [建筑学报](#) [新建筑](#) [城市建筑](#)

文章统计 Stat

文章总数: 2342
 文章浏览: 9085255
 网友评论: 2481
 文章下载: 2199

特别说明 Explain

由于目前国内不同专业背景的人士对 Landscape Architecture 的中文译名存在差异, 所以就导致相关文章中会出现诸如景观设计(学)、景观建筑(学)、风景园林等不同叫法。此处特别提示, 以免读者混淆, 不做争论!

截止2006年7月26日全部文章列表

地203.4万亩，三类土地总量为395.6万亩。因此，到2020年，15年内只有3400万~4000万亩之间耕地可转为建设用地，即平均每年200万~300万亩左右。

我国城市化、工业化过程中建设用地的供求关系已经严重失衡。据有关部门测算，如果人均城市建设用地面积不变(人均133平米)，按照目前城市建设用地的扩张速度，2020年要达到城市化率60%、工业化率70%的目标，所需要的建设用地总量至少达到1亿~2亿亩，而可供建设用地的总量(包括农村建设用地)仅3400万~4000万亩，两者之间存在巨大缺口。依据《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ137-90)规定，居住用地通常占建设用地的20%~32%。工业用地一般不超过15%~25%，商业用地5%~15%，道路用地占8%~15%。按照上述比例测算，我国居民用地、工业用地、道路用地、商业用地的需求与可供给量之间存在巨大的差距(表5)。

我国城市化、工业化过程中土地利用效率的基本估价

作为一个土地比较劣势的国家，我国城市化、工业化赖以支持的“本钱”十分有限，使得土地资源的配置必须“精耕细作”。然而，在综合评估之后，笔者的总体判断是，我国城市化、工业化过程中的土地资源配仍然是“广种薄收”即粗放利用的。

一、土地要素的边际贡献率偏低

数据显示，“十五”期间，我国二三产业劳动的边际贡献率为0.56，资本的边际贡献率为0.51，而土地的边际贡献率仅为0.02。这就意味着在构成二三产业生产总值的要素中，每增加一单位的劳动力，能带来产出增加0.56；每增加一单位的资本，能带来产出增加0.51；每增加一单位的土地，仅能带来产出增加0.02，这说明我国的土地资源是粗放利用的。

二、城市土地扩张快于城镇人口增长

城市用地规模增长弹性系数(城市用地增长率与城市人口增长率之比)是衡量城市用地集约程度的重要指标。从1995~2004年来看，中国城市用地规模增长弹性系数平均为1.78，明显超过了世界公认的合理限度1.2。期间，2002年城市用地规模增长弹性系数最高达到2.89，这说明中国的城市土地扩张的速度明显高于城市人口的增长速度(表6)。

三、城市人均建设用地严重超标

建设部2005年重新颁发了《城市用地分类与规划建设用地标准》，国家用地标准的最大区间为60~120(m²/人)。但近年来我国城市化建设用地总量在迅猛扩张的同时，人均建设用地也明显“超标”。从表7可见，2004年我国城市市辖区人均建设用地面积达133.68平方米，超过国家规划用地标准达30%。从典型城市来看，北京、烟台、南京、广州、黄山等城市人均建设用地又明显超过全国平均水平。

从国际比较的角度来看，1992年世界著名的十大城市建成区人均占地面积大多数少于我国。开罗31平米、巴黎(中心区)49平米、汉城55平米、东京76平米、雅加达80平米、莫斯科112平米、纽约113平米、新德里152平米、墨西哥城182平米、伦敦229平米。可见，我国城市人均占地面积并不符合人多地少的基本国情。

四、城市立体化程度低，综合容积率不高

城市综合容积率也是衡量土地集约化程度的重要指标。当城市土地处于集约化状态时，城市住宅乃至整个城市的综合容积率就较高，反之，就较低。

相比而言，我国城市特别是中西部地区城市和中小城市用地的潜力相当可观。2005年全国城市建成区平均整体容积率50.58%，明显小于韩国、中国台湾等国家和地区。住房容积率就更为明显。2005年我国住宅容积率为33%，与韩国的100%以上相差甚远。全国各大城市的住宅容积率也偏低(表8)。

五、城市土地投入产出率偏低

土地投入产出率是衡量土地集约化程度的主要指标。1997~2004年，市辖区人均GDP年均增长9.67%，地均GDP年均增长7.69%，人均财政收入年均增长18.84%，地均财政收入年均增长16.68%；人均投入年均增长14.62%，地均

投资增长12.55%；说明，尽管城市土地投入产出效率有明显的提高，但是与城市土地利用效率还有待提高。

进一步分析，作为工业化的重要依托基地，我国开发区土地投入产出效率有待提高。从国际上来看，先进开发区的投入强度达到60万~100万美元。如法国工业开发区平均每亩60万美元及新加坡、马来西亚等国100万美元左右的投资密度。国土资源部参照国际标准，提出了我国先进开发区的土地投入产出标准。如从产出强度来看，要达到每亩400万人民币等等。

2003年33个国家级经济技术开发区指标显示，土地产出率最高的广州开发区每亩财政收入达到19.02万元，每亩GDP达到94.01万元，土地产出率最低的贵阳开发区每亩财政收入达到1.95万元，每亩GDP达到9.66万元。对照国家标准可以发现，我国国家级开发区普遍达不到先进标准。

土地非集约化利用的四大制度性原因

我国城市化、工业化过程中的土地资源之所以粗放式使用，其根源在于四大制度性原因。土地所有权的实现制度不合理、以价格为信号的市场交易机制的失灵、土地收益分配制度存在缺陷、土地供求调控制度上的缺失，都成为影响土地利用主体在利用过程中选择行为的主要因素，导致土地的粗放利用。

一、土地所有权的实现制度不合理

在社会主义市场经济条件下，土地所有权归全民与集体，经营权归政府与社会组织，土地的两权分离成为普遍现象，土地作为资本进入城市建设市场之后，土地经营者即地方政府实行了土地批租制度。1988年8月8日，上海通过国际招标出让了虹桥26号地块，在全国率先实施土地使用权有偿转让即批租。由此，土地供应方式将逐步由无偿划拨转向有偿使用，土地开始进入一级市场。

现行城市批租的形成机制具有四大特征：一是交易方式的一种；二是政府意志产物；三是收租标准明显背离土地内在价值；四是非年租制。

从总体来看，现行土地批租制不利于土地集约化经营。一是国有土地增值收益的流失。批租制让土地使用者一次性“买断”土地使用权，从短期来看，尽管可以获得较多的土地收益，但是从长期来看，批租制等于把土地的升值增值收益无偿的转让给了土地的使用者，使其获得了超额土地利润。二是刺激地方批租热。由于批租制的收益是对未来几十年土地收益的“贴现”，使得供地者争先恐后的批租土地，形成供地者的批租竞争，不仅人为压低了地租价格，而且批光了后任者的土地资源。三是不利于土地集约化经营。土地使用者如果低价“买断”长期使用权之后，没有了缴纳地租的压力，也就丧失了集约使用土地的动力，土地低效利用或闲置利用不可避免。

二、土地市场交易制度不完善

1990年5月19日，国务院发布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，规定我国城市土地有偿使用分为一级市场与二级市场。我国城市土地一级市场价格有出让地价、出租地租、入股股息与股利三种形式，二级市场价格有转让地价和转租租金两种形式。出让地价的方式有协议转让、招标转让、挂牌转让、拍卖转让四种途径。

从四种地价形成机制可以看出，目前，我国缺乏统一的土地交易平台，供地价格实施双轨制，即“土地招拍挂”和“协议转让”。前者基本上可以视为一种市场行为，尤其是拍卖地价、挂牌地价完全引入竞争机制，形成的市场价格可以真实地反映土地供求关系，因而可以有效地促进集约用地目标的实现。而协议转让价格则由行政干预决定，因此价格形成明显偏离土地供求关系，不利于提高土地使用效率(表9)。

必须指出的是，国家决定自2002年下半年起，经营性土地全部实行招标拍卖挂牌，但2003年实行“招拍挂”的比例仅有35%。2003年全国查处的土地违法案件达16.8万件，比2002年官方公布的11万多件增加了约50%。在土地违法案件中，政府及其职能部门违法批地和违法占用土地量都占有较大比例。而且全国应采用但未采用招标、拍卖、挂牌方式而导致少收的土地收入超过1000亿元。

三、土地收入分配制度不合理

在城市化、工业化过程中，土地要素的作用越来越重要。因此，土地收入成为政府推进城市化建设的重要资

金渠道。然而，财政收入制度对于土地集约化利用有着很大影响。目前有两个方面的土地财税因素影响土地使用的效率。

(1) 土地税负低不利于地方财源稳定。目前，与城市土地有关的税收(包括房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税)加起来仅占财政收入的比重5%左右，与发达国家如日本土地税收占财政收入比重30%相比，我国土地税收水平实在太低。由于土地税率低，不仅使得用地企业对存量土地的使用与增量土地的购置时缺乏成本约束，也使得政府部门的土地收益缺乏长期稳定的收入渠道。

(2) 过度依赖土地出让金导致卖地成灾。自从实行中央、地方分税制以来，中央政府大概收取了六成以上的税收，实际承担的公共事务开支约占不到四成，地方政府以不到四成的税收支付大概六成的公共开支，地方财政处于难以为继的境地。同时，我国实行的城乡二元土地制度，城市政府获取农民土地的成本平均仅占出让价格的1/18，存在巨大的利益空间，土地出让金不可避免成为了“第二财政”。市县为了扩大土地出让金收益，一方面尽可能“低收高出”，扩大征地规模与土地出让金规模。2004年地方财政收入11693亿元，其中土地出让金收入占地方政府财政收入的50%以上(表10)。

另一方面不得不“薄利多销”，力争在政府之间卖地恶性竞争中“变现”土地出让收入，避免征地投入“套牢”。这样，在地方政府“征地——卖地——收益”的价值链条中，粗放式的土地经营与粗放式的土地使用成为中国土地资源配置的体制基础。

四、城市土地供求调控的制度落后

应当说，我国有着世界上最复杂、最细致、最严厉的土地供求管理制度，也出台了包括法律手段(土地利用规划)、经济手段(土地市场的价格机制)、各种行政手段(土地审批办法)等等，但是在现实生活中，以政府为核心的土地资源配置机制导致土地粗放利用成为必然产物。

(1) 行政力量替代法律权威。由于行政力量对规划法的肆意干预，国家土地利用规划的执行在层层传递中已经严重失灵，经常出现诸如“规划跟着项目走”、“规划跟着市长走”、规划规划“纸上画画，墙上挂挂”的现象，土地规划的法律约束也就完全失灵了。目前，许多地方已经或正在编制2020年城市规划、村镇规划等规划，其中有的规划随意扩大建设用地规模，一些地区按照现有人口和产业规模的两倍、三倍、四倍进行城市规划的修编，对土地资源粗放使用与浪费是惊人的。

(2) 行政部门阻碍土地市场发育。目前，我国城市存量土地的总体利用效率不高。如国土资源部最新公布的数据显示，到2004年底，全国城镇共有闲置土地395.61万亩，相当于现有城镇建设用地总量的7.8%，实际数字要大得多。但是，相当一部分闲置土地的上层主管部门不愿意放弃这些土地，或者说阻碍土地资源进入市场，特殊行政部门垄断力量往往成为土地资源难以流转的根源，从而就出现了土地结构性失衡：一边是国家在土地供应中沉淀下来的闲置土地，一边是投资商与开发商“地荒”的叫苦声，使得城市土地供求关系更为紧张。

(3) 行政调控替代经济调控。多年来，各级政府部门主要依靠行政办法调节土地供求关系。依据1999年的《闲置土地处置办法》等等文件，各级政府部门出台了一些强制性的规定，土地闲置不足1年的，督促开工建设；闲置1年以上2年以内的，征收闲置费，限期3个月内开工建设；2年以上闲置土地无偿收回等等。采取“一刀切”的行政办法，尽管可以在一定程度上回收与减少闲置土地，但是也带来了债权债务纠纷等大量的“后遗症”，阻碍了闲置土地的再配置。

(4) 行政“闸门”堵不住市场冲动。尽管土地利用总体规划虽然在《土地管理法》中明确了具有法律效力，但在五级(国务院、国土资源部、省国土厅、市国土局、县国土局)土地管理制度下，市县集当地土地利用规划、土地审批、土地出让金收取等权力于一身，成为决定规划能否执行的“终端”。上级单位在下级部门的各种公关与“倒逼”下，往往步步退让，最后同意“修编”。在2001~2003年度，各个地方申报建设用地面积远大于上级已经批准的面积，形成了较大的供求缺口，在国家已经批准的建设用地中，建设用地的利用率仅为85%，还有15%处于闲置状态。尽管如此，各地还是出现了大量的违法用地。企事业单位所占的比重最大，大约在50%左右。其次是个人、村(组)集体、乡级机关、县级机关、市级机关、省级机关。行政级别越高，违法用地比重越低，说明在土地资源使用权市场的拉动下，中国现行的以行政手段为核心的调控体系已经不能适应土地集约化的需求了(表11、表12)。

我国实行空间节约的总体思路

一、探索土地国有制权益的最佳实现方式

国有土地所有者的利益与土地集约化使用是高度一致的。未来应当从三个方面探讨土地国有制权益的最佳实现方式。

(1)规范国有土地所有权的委托代理关系。中央政府与地方政府形成了土地所有者与土地经营者之间的委托代理关系。然而，目前，国有土地产权关系界定不清晰，地方政府往往把国有土地所有权看成为地方所有，“打工的成为了老板”，滥用职权导致国有土地无偿占有、低效使用、不等价处置、收益流失。因此，必须重新规范国有土地产权委托代理关系，进一步明确产权代表的各项合法权利和权益与义务，使地方政府作为国有土地代理人向国有土地的产权人负责，为实现土地集约化利用创造良好的制度性基础。

(2)改革国有土地所有权的收益形式。在社会主义条件下，尽管土地所有制的关系发生了变化，但是国有土地所有者仍然有实现土地收益最大化的意愿。因此，目前各级政府实施的批租制(一次性缴纳土地出让金就可以享受多年的土地使用权)显然不利于实现国有土地所有者的权益，应当由批租制改成年租制，使土地的收益(价格)真正反映其内在价值。

(3)强化土地规划与执行的公众参与与监督。当地方政府大手大脚出让国有土地时，等于侵害了全体人民作为土地所有者的根本利益。因此，我们不仅需要城市交通规划、城市规划、工业区规划、商业区规划、生活区规划布局的思路贯彻集约性原则，更需要社会公众的广泛参与与有效监督的制度。城市土地规划是外部性极强的公共服务，不能局限在行政体系内部封闭运行。

二、经营性土地价格形成完全市场化

中国经营性土地价格一天不完全实行市场化，空间节约就只能停留在口头上。非市场化的要素价格就会导致要素的错配，要素错配就会导致要素的浪费，要素的浪费就会使要素变得更加稀缺，要素的稀缺又会进一步推高土地要素的价格。因此，充分发挥地租、地价对土地利用的市场调节作用，健全土地市场体系是优化配置城市土地资源的根本途径。今后城市增量用地与存量土地流转，除按法律规定可以继续实行划拨外，其余全部采取公开招标和拍卖的方式，鼓励公平竞争，增加竞争机制和透明度，从而打造“阳光下的土地交易”市场。

三、建立促进集约用地的激励约束机制

促进存量土地流转、提高土地的使用效率的必要性已经尽人皆知，但是，采取何种有效的手段来实现上述目标则是悬而未解的。笔者认为，关键在于建立起有效率的激励与约束集约用地的机制，从而使使用者在土地资源配置中具有外在压力与内在动力，促进存量土地的合理流转，实现粗放用地行为向集约用地行为转化。

(1)加大土地粗放利用的成本压力。集约使用土地最有效的办法不是宣传教育，而是增加必要地土地使用的成本的压力。比如，按照城市土地占用面积征收土地占用税，不管是城市还是农村，不管是行政机关还是企事业单位和农户，不管是耕地还是居住用地，一律照实际面积征收，税率根据级差地租计算确定。又如，对在城市内拥有土地后长期闲置不用者，则应开征土地闲置税；建议设置对需要限制的土地开发利用行为的特殊税种，例如对别墅、高尔夫球场、耗用土地量大的旅游设施，及其他一些奢侈性消费土地等，开征土地特别使用税加以调节等等。

(2)增强土地集约利用的投资动力。从比较成本角度来看，同样投资开发新增建设用地与开发存量建设土地，前者的成本要比后者低的多。道理很简单，后者仅仅搬迁补偿的费用就要比新增建设用地土地出让金的费用要高。因此，政府应当采取一系列优惠政策，使得城市土地的使用者集约用地的增加的成本损失，通过优惠政策得以一定程度的“弥补”，从而增强用地者集约使用存量土地方面的动力，比如，通过优惠政策鼓励开发区的用地者增加投资强度、建造多层厂房等，进一步提高土地利用效率。还可以鼓励或引导土地使用者退还土地使用权，或将闲置的厂房和场地以转让或出租等形式向市场供应；可以加大政策引导，实行地下空间有偿使用，鼓励合理利用地下空间等等。

四、完善中央与地方合理的财政收入分配关系

如前所述，土地资源粗放使用问题在一定程度上是中央与地方财政收入不合理分配关系的产物。要促进地方政府用地与供地行为合理化、控制城市盲目扩张，一个有效而可行的措施是通过改变中央与地方财政收益分配的

“游戏规则”，以提高地方政府保护农用地和集约利用城市土地的积极性。

根据我国情况，一方面尽快出台物业税，提高地方土地保有量的收益，丰富与增强地方政府的融资能力，另一方面，中央政府应当加大转移支付力度，保障地方政府有足够的财力实现事权职责，减轻对扩大征用土地融资的依赖度。

(作者系国家发改委投资研究所副主任)

有奖上传

浏览:1994 评论:0 上传:[lixianjun](#) 时间:2007-9-10 编辑:

【声明】 本文不代表景观中国网站的立场和观点。转载时请注明文章来源，如本文已正式发表请注明原始出处。

相关文章

所有相关文章

【城镇(19)】

- 我国小城镇建设的生态学途径 [评](#) 2002-6-26
- 英国新城运动对我国城镇建设的启示 2003-3-19
- 应对“城镇化”潮流对历史街区保护的挑战 2004-6-23
- 小城镇发展中存在的问题及建议 2004-8-20
- 乡村城镇化景观生态研究探讨 2005-1-9

上一篇: 植物景观配置设计的基本流程

下一篇: 风景中的建筑

读者评论

所有评论

还没有评论, 欢迎您参与评论!



【×CLOSE】 【↑TOP】

[设为首页](#) | [加入收藏](#) | [关于我们](#) | [征稿说明](#) | [内容合作](#) | [网站地图](#)

[TOP](#)

主办: 北京大学景观设计学研究院 北京土人景观规划设计研究院

电话: 010-62745826 Email: webmaster#landscapecn.com (发邮件请把#换成@) 客服QQ: 200896180

办公地址: 北京市海淀区上地信息路12号中关村发展大厦A103 邮政编码: 100080

Copyright © 景观中国 2003 - 2006 landscapecn.com All rights reserved