

我国工业性土地利用与土地政策 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/491/2021_2022__E6_88_91_E5_9B_BD_E5_B7_A5_E4_c67_491503.htm

土地是工业生产活动最基本的生产要素之一，在土地产权明晰的条件下，地租或土地价格是调节土地在各个用途之间资源配置的最基本的工具。在现实生活中相当部分的土地利用要受到公共决策的影响，通过公共程序制订适当的规划和限制，以弥补市场本身带来的问题，对于发挥市场机制作用和土地的合理配置是有益的。改革开放以来，随着城市化的迅速推进，我国城市建设用地呈快速扩张的趋势，相应也带来土地利用的浪费问题。在城市内部，工业用地比重偏高，工业建设开发活动遍地开花，表明我国在工业用地管理和工业用地效率方面存在不少问题，有必要从土地经济规律入手，分析我国工业性用地开发过程中存在的问题，设计解决我国工业用地使用低效率问题的解决方案和政策措施。

一、我国工业性用地的规模和结构变化

改革开放初期，我国城市个数只有190个，1991年达到479个，1996年我国城市数量基本固定下来，达到了666个，此后由于一些地方市改区吸纳，2004年城市数为661个。1991年，我国城市建设用地面积只有12907.9平方公里，此后呈快速扩张趋势，到2004年达到30781.3平方公里，年平均扩张速度达到了惊人的6.91%，远远大于同时期的城市人口增长率(1.11%)和非农业人口增长率(3.6%)的增长率，显示我国城市土地利用呈粗放之势。与1991年相比，2004年我国城市内部用地结构只出现了一定的变化。表现为公共设施用地、道路广场用地、市政公用设施用地和绿地所占比例均出现增加

，增加幅度分别为3.39、4.07、0.62和3.66个百分点；居住用地和工业用地作为最大的两种用途的土地，在城市建设用地中的比例仍然分别高达31.61%和21.79%，分别比1991年下降1.66和3.34个百分点；其他的如仓储用地、对外交通用地、特殊用地也出现了下降，下降幅度分别为2.1、0.39和3个百分点。从我国城市土地利用结构的现状来看，工业用地比例偏高，道路广场、公共绿地用地比例偏低。按照国外城市中心区的用地比例，工业用地一般不超过城市面积的10%，而我国的城市普遍超过了20%，上海、苏州等发达城市甚至达到了25.77%和31.79%。在计划经济时代，工业用地主要通过国家基本建设计划的方式，以行政划拨无偿、无限期提供给工业企业使用，具体程序是与征地过程合并在一起的。由于计划优先保证国家建设用地的倾向，加之土地的使用成本过低，一定程度上造成了工业建设土地利用的浪费现象。为了提高土地的利用效率，国家尝试探索土地有偿利用，用价格机制调节土地利用结构。1987年，深圳市政府以定向议标的方式出让了中国第一块商品土地的使用权，以后又以公开招标、拍卖的方式出让土地使用权。1990年，国务院颁布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，对土地使用权出让、转让、出租、抵押、终止等问题做了明确说明。1998年全国人大通过了修订后的《土地管理法》，规定建设单位使用国家土地，应当以出让等有偿方式取得。具体来说，土地使用权有偿出让又分为协议出让、招标出让、拍卖出让、挂牌出让等形式。目前我国工业用地的出让方式主要以协议出让为主。为了招商引资和地方经济的发展，以及各自政府政绩的考虑，各地方政府普遍采取了吸引投资竞相压价的策略，出现了

许多工业用地协议出让价格远远低于工业用地开发成本价格，甚至出现零地价、“负地价”的现象。国土资源部土地利用管理司、中国土地勘测规划院发布的《2005年第四季度城市地价动态监测报告》，2005年第四季度全国主要城市地价总体水平为1251元/平方米，其中商业、居住、工业地价水平分别为2062元/平方米、1232元/平方米和492元/平方米。由于土地出让程序的不透明，工业地价与商业和住宅土地价格存在较大差距。在2004年以前，浙江省工业用地出让价格除温州、义乌等个别城市以外，绝大部分地方低于土地征用和开发成本，只有市场交易价格的2/3不到，甚至更低。而且一些区域在招商引资的激烈竞争中，降低工业用地出让价格，返还出让金，甚至以零地价出让工业用地。国土资源部提出逐步将工业用地纳入“招牌挂”的范围。我国工业用地开发的主要形式是各式各样的开发区，包括经济技术开发区、工业开发区、高科技园区、出口加工区和保税区等形式。截至到2004年8月，我国有各类开发区6866个，规划面积达3.86万平方公里。其中，国务院批准设立开发区171个，省级政府批准设立开发区1094个，其余5601个开发区都是市、县、乡政府和各级部门设立。为了制止开发区发展出现的过多过滥和严重侵害农民利益，2003年国家开始对开发区进行清理整顿。经过清理整顿，截止到2004年底，我国已撤并各类开发区4813个，占原有总数的70.1%。核减开发区规划面积2.5万平方公里，压缩64.5%；退出土地2617平方公里，复耕1324平方公里，回收闲置土地116.5平方公里。至2006年1月，各地提出拟保留的开发区共计2053家，其中国家级开发区222家，占总数的10.8%；省级及省级以下开发区1831家，

占总数的89.2%。目前，已有205个国家级开发区通过审核并向社会公示。截止到2004底，全国49个国家级经济技术开发区经国务院批准的规划用地面积约580平方公里，已完成规划内工业用地开发约480平方公里，约占全部规划用地面积的83%。工业在国家级开发区的产业结构中一直占有70%左右的比重。2004年，国家级经济技术开发区工业增加值占开发区GDP的73.55%，比2003年提高1.5个百分点。由以上数据指标可见，随着我国城市化水平的不断提高，城市面积逐年扩大，而农业用地不断减少成了一个不争的事实。主要表现为：

- 城市建成区面积的增加快于城市人口的增加，而且其增长的趋势在加快；
- 城市面积扩张的随意性很大，缺乏必要的约束力，这在城乡一体化的行政体制下尤为严重；
- 出于成本的考虑，城市建设注重外延扩张，对城市内部土地的开发不足，导致城市土地的低效率使用；
- 城市功能分区的不合理和基础设施配套之后，加剧了工业对环境的污染，不仅对城市本身，也对乡村居民生活质量和土地质量产生不利影响。

二、工业性土地利用中存在的主要问题

(一)企业进入的土地获得成本低、环保要求低，导致各地工业投资中的重复建设问题。目前土地名义上是国家所有，但土地收益、处置权利主要掌握在地方政府手中，在中央、地方土地产权不清的情况下，地方政府出于本届班子的政绩及可支配资金的最大化，倾向于采取对不同用途土地采取不同出让方式的差别定价策略。例如，对于商业、住宅用地倾向于采取招拍挂的方式追求一次性收益，而对于工业、仓储用地地方政府更看重的是工厂建成之后给本地区带来的GDP、税收、就业等政绩利益和长期收益，倾向于采取零地价甚至负地价的方式招

商引资。在招商引资的地方竞争热潮中，地方政府往往只求引资，而对建设项目可能导致的环境影响既缺乏了解，也不加限制，从而导致大量建设项目的轻易进入。例如，在最为缺水的北方地区，集中了全国大部分的钢铁生产能力，就是地方政府环保监督失控的典型例子。(二)地方政府存在征地-储地-出让的巨大利益机制，激励了地方政府为卖而买的征地行为。当前我国的土地市场可以归结为政府垄断下的市场。这种市场可以征地、储备和出让三个环节。其中征用市场是指政府以公共利益为名义，以城市规划为工具，用比较低的价格征用包括商业用地在内的农民集体所有的土地。征地的目的是为了出让，如同商人进货的目的是为了销售一样。作为土地被征用的一方，农村土地由于其所有权的虚置和对政府权利的依附性缺乏自我保护能力，由此形成了政府剥夺农民利益的巨大剪刀差。据估计，改革开放以来这种剪刀差已经累计高达2.5万亿元，从而加剧了城乡收入差距和农民的贫困化。政府储备土地名义上是进行宏观调控，实际上储备阶段往往是土地升值的过程，储备周期的长短取决于出让收益与土地储备成本之间的利润。土地出让是政府前期环节的最后阶段，如果剔除腐败因素，政府还是有动力采取招标、拍卖方式的，但考虑到工业用地的长期性及其对政绩、就业等综合利益的影响，采取差别地价对地方政府而言是合理的，由此必然推动以地方政府为主导的重复建设。现在一些人把协议出让看作是非市场化行为，而把招标采购看成是土地的市场化行为，这是对市场化的重大误解。市场化的前提是生产要素的市场化，即能够从制度上保障对生产要素所有权的自由买卖，这是除极少数国家外世界上绝大部分国家的基本

惯例。现在的一个矛盾是，如果地方政府采取最严格的方式拍卖土地，将会导致社会财富向政府层面的迅速集中，在税收增长超过GDP增长速度的情况下，将会加大企业的经营成本和居民的生活成本，并引起诱发地价暴涨、失业增加等宏观经济问题，这是理性的市场经济政府最应当回避的。（三）政府对土地资源公共管理职能存在严重缺失。我国目前的土地管理制度主要包括用途管制制度、占用耕地补偿制度、基本农田保护制度、土地调查和土地统计制度。这种土地管理制度的最大缺陷是割裂了土地管理和环境管理的关系。例如，政府机构中的国土资源部门只负责售卖土地资源和矿产资源的土地使用权，但对这种出卖可能带来的环境风险缺乏必要的了解，而环保部门既无权、也无必要的机制、手段对土地资源的环境状况进行合理评估，并根据评估结果对企业或建设项目做出调整政策，由此导致政府主导下的大量的破坏资源与生态环境的工业建设活动。在土地管理上，土地利用总体规划与城市规划相互割裂，且大多为自上而下、按照长官意志制订的，变动的随意性很大。由于改变土地规划对土地价值影响很大，导致大量的土地使用者通过寻租活动改变使用用途或详细规划要求，从而获得巨大经济利益的现象；其次，占补平衡的耕地管理制度存在致命漏洞。地方政府和土地使用者往往采取占用邻近城市耕地、开垦远离城市地区土地的办法偷梁换柱、牟取暴利。因为用于占补平衡的不同地块在价值上可能相差数百倍甚至数万倍；再次，土地产权的混乱导致地方政府瞒报土地占用的强烈动机。例如城市用地用GPS定位系统实测面积大大高于地方政府上报的面积。作为最重要的财富的土地竟然统计不清楚，从常识上是说不过

去的。三、提高我国工业性用地效率的政策建议 解决我国工业用地使用效率不是一个单一问题，需要和其他用地一起一揽子设计解决方案。从根本上说，我国的土地管理应把土地资源市场化作为土地制度改革的基本方向，政府逐步退出土地征用和土地交易市场，而把主要精力放在土地规划的制定及执行上。从短期看，根据我国现有的土地制度和工业土地利用的实际情况，政府应主要致力于以下几个方面的政策推进：（一）加强宏观控制，优化土地利用布局 and 结构。应加强土地利用总体规划的权威性和总纲性，对于与土地利用总体规划相关的各类专业规划，应严格执行土地利用总体规划，防止宽打窄用和乱占滥用土地。必须依据国情，在城镇体系规划、城镇总体规划、近期建设规划、控制性详细规划等不同层次的规划中，对城镇布局、功能分区、基础设施配置进行科学安排，确定合理的城镇规模；要优化土地利用结构，合理控制城市基础设施和行政办公用地规模，严格控制大型商业设施和高档商品房用地；适当提高工业建筑的容积率、公共建筑密度，合理确定住宅建筑的密度和容积率，推广节能省地建筑技术，大力开发利用城市地下空间。（二）严格土地供应标准，加强土地利用监管。依据国家产业政策，不得批准新上新建禁止类项目，对限制类项目要控制区域内项目的数量和布局，严格限制占用农用地，控制用地规模。应按照从严从紧节约集约的原则，适时调整工业类项目用地的控制指标。全面修订完善工程项目建设用地定额指标，需审批、核准、备案的建设项目，建设单位在编制项目建议书、可行性研究报告、项目申请报告、初步设计、施工设计方案时，应按照土地使用标准严格控制用地规模，增加土地节约集

约利用的内容。禁止地方政府在招商引资中将用地规模和土地价格作为优惠条件进行恶性竞争，土地使用合同和划拨用地决定书中，应严格约定建设项目开竣工时间、建筑容积率、绿地率、建筑密度、闲置土地处置、改变土地用途处理、违约金等土地使用条件，对工业项目还必须明确投资强度、行政办公和生活服务设施用地比例。（三）深化土地使用制度改革，推进土地资源市场化配置。扩大国有土地有偿使用范围，高速公路、民用机场、火力发电厂、城市燃气供热供暖供水厂(站)、高等教育、煤炭设施、石油天然气设施等用地，以及其他划拨用地以外的用地，必须出让或租赁供地。应规范商业、旅游、娱乐、商品住宅等经营性用地招标、拍卖、挂牌方式出让行为。尽快建立工业用地租赁制度，积极推进工业用地招标、拍卖、挂牌租赁，标准厂房用地、仓储用地、限制类工业项目用地，以及同一宗地有两个或两个以上意向用地者的工业项目用地，都必须以招标、拍卖、挂牌方式供应。应以招标、拍卖、挂牌方式供应土地的，不得以特许经营、行业资质等为条件，排斥土地的市场配置。土地出让收入应用于被征用土地农民的劳动安置和工业培训等方面，避免政府借土地出让剥夺农民利益和谋取财政收入增加。应建立国有土地划拨和协议出让公示制度。以划拨方式供应土地的，除有保密规定外，国土资源部门要将供地结果向社会公示。以协议出让或租赁方式供应土地、划拨土地和工业用地改变为经营性用地的，应将土地的位置、用途、面积、土地使用条件、价格等信息向社会公示。改革集体建设用地使用制度，在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体建设用地使用权可依法确定给单位或个人使用，集

体建设用地使用权可以转让、出租、作价出资(入股)和设定抵押。(四)立足内涵挖潜，优先盘活利用存量土地 要开展城市土地集约利用评价，建立土地集约利用评价体系。地方政府在全面掌握城镇存量土地面积、类型、用途、权属与分布等状况，建立土地集约利用评价考核制度，制定盘活存量土地的利用计划和实施方案。采取激励政策鼓励地方工业用地在符合规划、不改变用途的前提下，提高土地利用率和增加容积率。要按照以用为先的原则，积极消化利用闲置土地，可考虑灵活采取限期开发、依法改变用途、安排临时使用、签订交换协议和纳入政府土地储备库等多种途径进行盘活利用。可以招标、拍卖、挂牌方式先将土地处置变现，促进闲置土地开发利用。鼓励各地对闲置土地、空闲土地和低效利用土地可开展置换试点。农民集体土地和国有土地可以置换，农民集体土地所有权之间可以置换，国有土地使用权之间可以置换。农用地不得置换为建设用地。针对农村建设用地，重点开展城中村、城乡结合部和农村居民点的建设用地整理，鼓励迁村并点，建造多层和公寓式农民住宅，积极引导农村村民住宅逐步向小城镇和中心村集中，乡镇企业向工业小区集中。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com