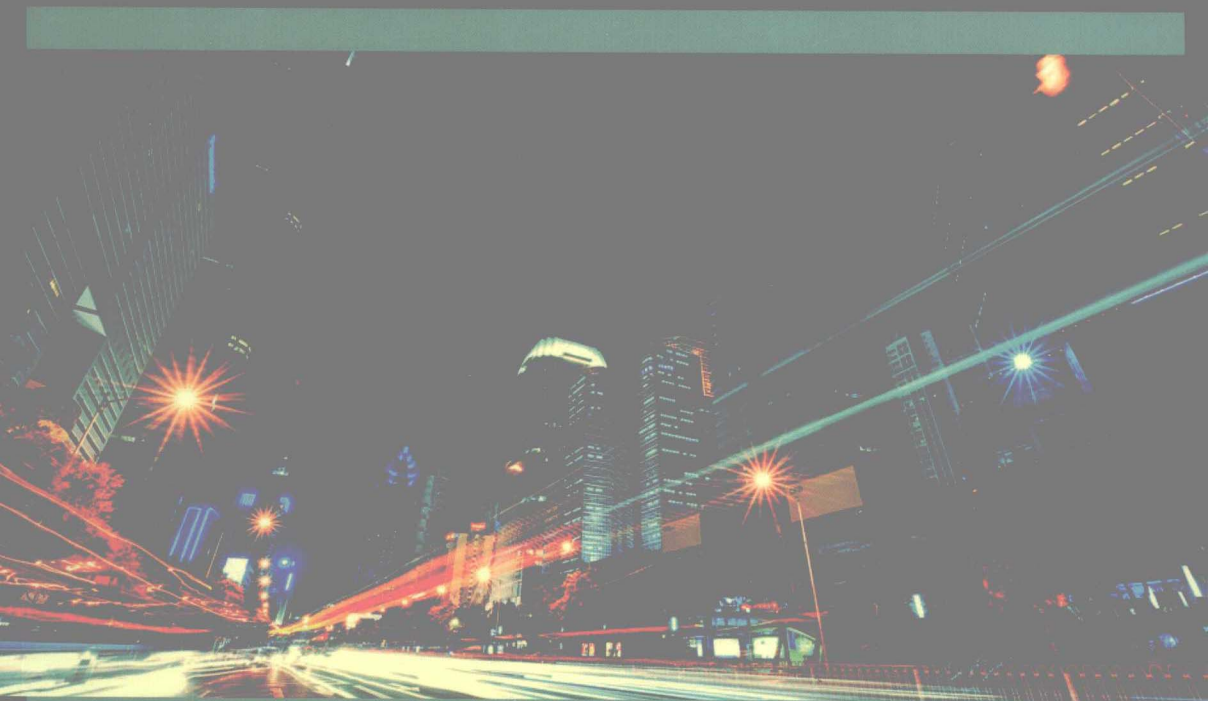


国家科技支撑计划课题（2013BAJ13B04） “十二五”国家重点图书出版规划项目

土地利用与空间规划丛书 主编 曹小曙

经济发达地区土地利用 与民众利益

曹小曙 李涛 ◎著



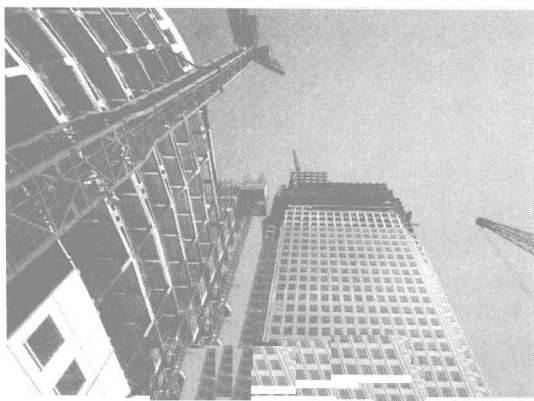
land use and public benefits in
developed areas

陕西师范大学出版总社

土地利用与空间规划丛书 || 主编 曹小曙

经济发达地区土地利用 与民众利益

曹小曙 李 涛 著



陕西师范大学 出版总社

图书代号 ZZ15N1201

图书在版编目(CIP)数据

经济发达地区土地利用与民众利益 / 曹小曙, 李涛著. —西安:
陕西师范大学出版总社有限公司, 2016.3
(土地利用与空间规划丛书 / 曹小曙主编)
ISBN 978-7-5613-8241-7

I. ①经… II. ①曹… ②李… III. ①土地利用—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第192665号

经济发达地区土地利用与民众利益

曹小曙 李 涛 著

选题策划 / 刘东风 郭永新
责任编辑 / 赵荣芳
责任校对 / 李 恒
装帧设计 / 蒋宏工作室
出版发行 / 陕西师范大学出版总社
(西安市长安南路199号, 邮编710062)

网 址 / <http://www.snupg.com>
印 刷 / 西安建科印务有限责任公司
开 本 / 720mm × 1020mm 1/16
印 张 / 22.5
插 页 / 2
字 数 / 280千
版 次 / 2016年3月第1版
印 次 / 2016年3月第1次印刷
书 号 / ISBN 978-7-5613-8241-7
定 价 / 48.00元

读者购书、书店添货或发现印装质量问题, 请与本公司营销部联系、调换。

电话: (029)85307864 85303629 传真: (029)85303879

总 序

在人类出现之前，地球环境的变化是受自然力量支配的。在人类出现之后，人类就开始干预地球环境的演变过程，其突出的表现就是对土地、矿产等自然资源的利用和对地球环境的影响。人类最初对土地的干预是微不足道的，但随着生产力的发展，人类对土地的影响越来越全面、复杂而且深刻。农业革命使人从旷野走向了城市，工业革命使人从农村走向了工厂，信息革命使人走向以互联网与新能源相结合的第三次工业革命新时代。

在农业社会中，人类的发展主要依靠土地资源，在工业时代则主要依靠能源，而在信息化时代将主要依靠信息和数据。尽管当今的科学技术水平已经取得了前所未有的进步，但人类仍无法脱离地球而生存。地球的资源是有限的，而人类的消费是无限的。人类过于频繁地索取地球资源，给地球带来了巨大的生态负担及负面效应。中国改革开放以来的经济发展，是建立在大量消耗土地、能源等资源的第二次工业革命基础之上的，但随着第三次工业革命的兴起，目前的发展模式已走到了尽头，迫切需要以土地使用的低碳排放甚至零排放为目标的新发展模式。如何整体推进改革发展，目前尚未找到整体性、系统性、长期性的适应中国特色的土地利用发展方式及模式。从基础数据、监测监管、转型升级、规划设计、建设管理到效益效应评估等问



题，依然处于摸着石头过河的状态，因此革命性土地变革的顶层设计必不可少。

农业发展的基本支撑是耕地资源，保护耕地资源从根本上来讲是为了促进农业产业的发展，因为只有农业产业的发展才能使农民真正富裕起来。在不断变化的环境中，农业土地利用要持续发展，需要技术、政策和管理方式不断适应变化，从而可以调整土地利用方式，改进土地利用系统，优化土地利用效益。耕地补充是中国发展过程中长期而艰巨的任务，已经从第一阶段的数量补充提升到现在质量、数量并重的第二阶段，发达地区已进入景观生态修复和生物多样性恢复的第三阶段。耕地红线与国家发展、粮食安全、农民权益等多方面的问题有着交织互动的关系，单纯的行政手段和纯粹的市场机制均不能完全解决问题。

中国自改革开放以来，城乡发展均处于规模扩张过程，诱发了众多的矛盾与冲突。有限的土地资源与无限的发展需求之间的矛盾将会在中国社会发展中长期存在。节约、集约用地就是在这种状态下所产生的解决问题的办法，但节约、集约用地并不是最终目的，高效利用、促进发展、生态和谐才是终极目标。长期以来，我国经济发展主要以廉价土地和廉价劳动力的粗放式带动为主，致使土地的集约化程度较低，并使建设用地规模量逼近未来的指标。但建设用地在促进经济发展中依然起着其他资源所不能替代的作用，建设用地的永续利用将伴随着人类社会的发展而长期存在。目前，仅仅关注存量土地的利用与利用效益是不够的，使存量土地在发展方式转变中起到革命性的变革作用，才是发达地区应该为国家的发展战略起表率作用的根本。

建设用地再开发贯穿于一个城市与区域发展的长期过程。然而，目前以房地产开发为导向的土地再开发模式以追求短期的投资回报率为目标，没有为城市整体经济发展和社会进步发挥基础性作用，呈现出强烈的经济利益驱动性特征；在操作上也存在制度缺失、利益失



衡、空间失序和社会阶层不平等等现象。由此催生的更新规划失控、房价高涨、社区解体、居住分异和社会不公平等一系列问题，正威胁着城市与区域长远发展的未来。

中共十八届三中全会指出，山、水、林、田、湖是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。应该将海也作为生命共同体的组成部分，而山、水、林、田、湖、海的命脉最终在人，人不是生命共同体的主人，而是生命共同体的组成要素。土地利用中人类的影响是必然的，表现在生态环境与人类社会经济的协调、多层次多领域人的参与和干预、人际关系的协调、人类土地利用的历史经验及教训等方面。土地利用惠及民生实际上也代表着人类社会对待土地的态度，生活中人们一方面尊敬土地，而另一方面在一定程度上又轻视土地。

伴随着科学技术的发展，人类终于能够将地球作为一个整体进行观测和研究。其中，对国土疆域面积、地理区域划分、地形地貌特征、道路交通网络、江河湖海分布、土地利用与土地覆被、城乡布局与扩展、生产力空间布局、灾害分布等地理国情有了科学的认识。

农业土地，特别是耕地和高标准基本农田的建设与持续利用，建设用地的再开发持续利用，离不开持续投入与经营。因此，规划作为投入与经营的先决条件是必不可少的。人们在实践中逐步认识到，城市地区的城乡规划与土地规划的剥离造成了越来越多的问题，事实上在乡村地区此类问题也越来越突出，以居民点为核心的乡村规划与以农用地为核心的土地规划，如何相互融合，已经到了需要我们深刻反思的阶段。以“三规合一”和“多规融合”为理想出发点的规划变革已经出现。乡村地区的各种规划融合与统一，特别是以农用地为核心的规划思想是未来发展的方向。目前，我们面临的难题是，传统的以地学、农学等为基础的土地方面的研究，已无法满足日益变化的土地功能多样化的现实需求，迫切需要贯穿地学、农学、测绘工程、农田水利工程、土地规划与



管理等人类干预土地利用全过程的研究人才与团队。

“土地利用与空间规划丛书”的编撰宗旨是：遵循土地利用理论的历史演化、理论基础、方法构建、案例验证、规范标准、实施应用、评估持续的总体思路，从传统的以经济发展为导向的再开发，走向生态控制下的统筹经济发展与生态保护的再开发，从以项目为导向的碎片化的再开发，走向区域与城乡统筹的再开发。围绕我国村镇建设的要求，贯彻国家城乡统筹全面发展与新农村建设的方针政策，以规划技术为重要手段，全面提升村镇功能，促进发展方式转变，改善人居环境，实现土地可持续利用。在全球视野、国家战略、地方实践基础上进行继承创新与集成创新，系统地提出村镇建设用地再开发的管制体系与方法，为美丽中国的精致化建设与精细化管理提供重要的技术支撑。

陕西省“百人计划”陕西师范大学特聘教授

中山大学教授、博士生导师

曹小曙

2014年11月



前 言

东莞市位于广东省中南部、珠江三角洲的东北部，北距广州50公里，南离深圳90公里，水路至香港47海里，至澳门48海里，处于穗港经济走廊中间，是广州与香港之间水路交通的必经之地。于1985年撤县设市，1988年升格为地级市（市以下无县），下辖32个镇（街道），591个社区（村）。2011年，全市陆地面积2465平方公里，海域面积150平方公里。2010年东莞市户籍人口为181.77万人，外来暂住人口为411.5万人，常住人口为822.02万人。此外，还有港澳台同胞70多万人，海外侨胞20多万人，是著名的侨乡。东莞属于珠江、东江冲积平原，土地肥沃，有丰富的土地、森林资源。东莞濒临南海，地处北回归线以南，属亚热带海洋性气候，气候温和，年平均气温23.3℃，年均降水量2042.6毫米。地势自东往西倾斜，大部分为丘陵台地和冲积平原，依山傍海，海岸线115.98公里（含内航道），既利于发展粮食生产，又有利于发展经济作物。东莞作为我国传统的农业高产区，盛产水稻及香蕉、荔枝、龙眼、菠萝、橙、柑、橘等岭南佳果，水产资源也十分丰富。

改革开放以来，东莞市凭借其优越的区位条件，充分发挥人缘、地缘、政策等优势，以加工贸易为突破口，以外向型经济为向导，通



过快速推进农村工业化和城市化，有效地推动各级经济和社会高速发展，取得了举世瞩目的成就。“东莞模式”在中国城市经济版图上堪称奇迹，但是必须要正视的一个现实是：在东莞高速发展中凸显了发展欠平衡、欠协调、欠持续三大特征，过去东莞依靠大量的土地、劳动力、能源资源的投入换回来经济高速增长的同时，能源资源消耗巨大，环境污染严重，新形势下，其粗放式的发展已不合时宜。东莞市委在十二届七次全会提出：“十二五”期间，东莞经济社会发展的核心是“加快转型升级，建设幸福东莞”。为促进东莞市经济社会空间转型，必须对原有利益格局进行调整。本报告的主要议题是从土地问题角度入手，对东莞市、镇、村、组四级土地利用进行深入解剖，找出东莞在未来转型发展过程中所面临的一些问题，在此基础上，就这些问题进行探讨，提出有关政策思路，获取建立可操作的平衡村组土地利益的创新机制，制订试点村组的土地优化措施与行动计划，以推动东莞市村组经济社会的进一步发展。



目 录

第一章 绪论

一、背景与意义	002
二、研究目标与技术路线	005
三、理论综述	006

第二章 经济发达地区土地问题和转型

一、珠三角地区建设用地扩展分析	033
二、土地利用现状模式和问题	042
三、土地问题症结和转型	049

第三章 经济发达地区利益平衡案例研究

一、沿海、沿江地区利益平衡案例	064
二、广东四小龙——东莞利益平衡案例	072
三、“百善之区”——广州利益平衡案例	081
四、经验借鉴与启示	097



第四章 东莞经济社会发展与土地关系分析

一、城镇发展概况	100
二、经济社会发展演变历程	108
三、经济社会发展动力	113
四、土地在经济社会发展中的作用	116
五、经济社会可持续发展面临的障碍	125

第五章 东莞市土地利用状况分析

一、土地可持续利用状况分析	132
二、土地节约集约利用状况分析	140
三、土地开发机制	154
四、土地利用问题分析	156

第六章 试点镇、村、组土地利用现状与问题分析

一、虎门镇	163
二、厚街镇	190
三、石排镇	218
四、镇、村、组土地问题总结	236

第七章 引起东莞土地问题的原因分析

一、土地市场不规范	239
二、土地权属模糊性	240



三、限制物业的市场自由交易	240
四、对集体土地开发管理和规划的缺位	241
五、以村镇为主导的发展机制	242
六、转型期中对土地开发的多元利益诉求难以协调	243
七、法律滞后是农村违规集体建设用地增加的根本原因	243
八、基本判断	244

第八章 东莞市村组土地利益平衡政策设计

一、镇-村（社区）协商开发模式	251
二、镇级土地股份合作模式	257
三、可行性分析	260

第九章 东莞市村组土地利益平衡工作指引

一、市层面	264
二、镇层面	270
三、村组层面	275

第十章 东莞村组利益平衡与转型案例研究——以南栅社区为例

一、背景与机遇	277
二、社区现状	284
三、社区发展SWOT分析	292
四、目标定位	300
五、发展策略与路径选择	301
六、转型与发展支撑	315



七、可行性分析	319
第十一章 结语	
一、快速城市化地区典型土地问题	325
二、东莞市域土地利用问题及成因	326
三、东莞市土地利益平衡模式构建	328
参考文献	330
附表	343



第一章 绪论

随着我国工业化和城市化进程的不断加快，土地利用问题日益突出，特别是在土地利用过程中仍然存在着粗放利用、土地闲置和浪费、土地利用结构布局不合理、土地利用效率低等现象。广东省作为我国改革开放的前沿阵地，多年来经济总量位居全国前列。在经济快速发展的同时，资源环境特别是土地资源制约经济发展的问题尤为突出，如何协调两者的关系以及如何平衡与民众的利益关系始终是决策者和学者高度关切的问题。东莞作为“广东四小龙”之一和世界制造业之都，随着经济的发展与城市化的加速，面临土地规划相对滞后、布局缺乏整体性、利用结构失衡，土地利用分散、浪费闲置多、有效利用率低、整合难度大，生态质量下降、环境污染严重，土地产权不明晰、村民利益受侵害、市场行为不规范，土地监管不严、执法难、缺乏综合执法联动机制等众多问题。而东莞从思想上重视工业发展而忽视生态环境和土地承载力，城镇建设上实行盲目快速无序扩张，价



值取向上重视经济效益而轻视人居环境和社会效益等方面是其根本原因。因此，以东莞为例，研究经济发达地区的土地利用与民众利益的平衡问题，最终从根本上解决土地利用问题，改变粗放低效的用地模式，实现产业转型升级，优化土地利用空间格局，快速提高土地利用效率和产出率，进一步节约集约用地，实现可持续发展和绿色利用，对创建一个安居乐业的生态宜居型城市、生态文明城市、和谐城市、创新型城市及城乡一体化的发展意义重大。

一、背景与意义

改革开放以来，东莞市抓住机遇，发挥区位优势，较早实施外向带动战略，逐步形成了市、镇、村、组“四足鼎立”“自下而上”带动经济社会发展的特有模式，通过快速推进农村工业化和城市化，有效地推动了各级经济和社会高速发展，取得了举世瞩目的成就。东莞市工业化、城镇化的快速发展，彻底地改变了广大农村地区：城乡经济已进入转型发展的新阶段，在土地资源紧缺、生态环境问题日益严重等限制性条件约束程度越来越高的情况下，传统的“自下而上”发展模式的弊端也逐渐显露出来，妨碍了未来东莞市进一步发展。东莞市委在十二届七次全会提出：“十二五”期间，东莞经济社会发展的核心是“加快转型升级，建设幸福东莞”。要实现东莞市经济社会空间转型，建设幸福东莞的发展目标，必须要对东莞村组两级机构开展全面深入的研究，改变“自下而上”的传统发展模式，探索平衡村组利益的创新模式和途径，为保障社会稳定，促进“幸福东莞”建设提供支撑。

1. 破解空间约束，保障东莞市经济社会发展的需要

改革开放以来，东莞市GDP以平均20%的速度增长，在创造了世



界工业化、城市化和现代化建设奇迹的同时，城镇建成区面积不断扩大，大量的土地空间不断被占用。目前东莞正处于工业化、城镇化加速时期，一方面，经济发展对土地需求不断扩大；另一方面，资源总量、耕地保护和生态环境等因素对土地利用的刚性制约更是加强了土地资源供需矛盾的程度。近几年，广东省每年下达给东莞市的新增建设用地指标只有1万亩左右，每年指标缺口都在2万亩以上，远不能满足东莞市经济发展的需要。同时，东莞市土地开发强度已达43.35%，未来可利用土地空间十分有限，且地块分布较零散，承载大项目能力不强，若按照传统土地开发速度，在今后数年将面临无地可用的局面，经济社会发展明显受到土地空间限制。

长期以来，东莞市在土地利用过程中还存在着土地利用低效、空间无序蔓延等粗放利用的现象，城市转型与土地资源紧约束之间的矛盾逐渐加剧，解决这些问题，最根本的是要改变传统的“自下而上”“多点开花”的传统发展模式，统筹区域土地利用，集约利用土地，保障东莞市社会经济持续发展。

2. 提高空间效率，促进人口、资源与环境相协调

长期以来的无序发展导致东莞市的国土空间存在着严重的国土开发问题，过度开发、开发密度过高等问题普遍存在。过度开发导致东莞很多区域环境破坏严重，成为宜居程度较低的空间，也导致了土地资源浪费严重，很多区域已经无地可用。同时，由于镇（街道）行政区划的限制，处于镇（街道）边界地带的土地也无法进行统筹，这在很大程度上降低了土地资源的利用率。在东莞转型升级的背景下，促进东莞市人口、经济与资源环境空间协调、均衡，优化土地利用结构等成为东莞城市转型发展的必由之路。本课题在对镇、村、组三级土地利用现状的分析基础之上，探讨在平衡三级利益的框架下，土地资源可持续利用的途径。



3. 统筹空间资源，支持东莞市生态建设的需要

改革开放以来，东莞市坚持走统筹城乡发展道路，快速推进农村工业化和城市化，在推进工业化的进程中，采取“村村点火，户户冒烟”的分散布局模式，大量引进低档劳动密集型外资企业。随着经济的快速增长、人口的迅速膨胀，东莞面积狭小、资源匮乏的先天性不足逐步显现出来，生态环境恶化，城市环境和自然生态系统承受着前所未有的压力，国土生态安全问题成为东莞市城乡可持续发展的瓶颈。在快速城市化与关注生态安全的背景下，构建合理、稳定的生态体系，引导城市用地与空间资源的合理配置成为重点关注的问题。土地利用在保障生态安全方面发挥着基础性的作用，从区域统筹空间资源角度出发，探讨村组土地利益平衡机制构建，对于支持东莞市生态安全建设有着极为重要的现实意义。

4. 促进社会和谐，建设幸福东莞的需要

当前，东莞市传统单一的以租赁经济为主的发展模式日渐式微，村组集体经济的增长后劲乏力，僵化的利益分配模式和不合理的公共服务责任担当，透支了村组集体的发展活力。而长期以来，村民习惯性地对以土地量股折价分红的村组集体经济过于依赖，在村一级不堪公共管理负担、组一级受困于趋于福利化的股权分配模式的背景下，由此产生的社会矛盾也越来越突出，逐步造成了东莞村组收不抵支的现状。对农村集体土地进行确权，进一步强化农民土地权属意识，并从土地股权分配体系入手，调整和优化现有的村组租赁经济的模式，引入市场化的股权交易，建立专业化、市场化的集体经济运营体系等，对于减少东莞市村组基层社会矛盾，促进社会和谐稳定具有重要意义。

