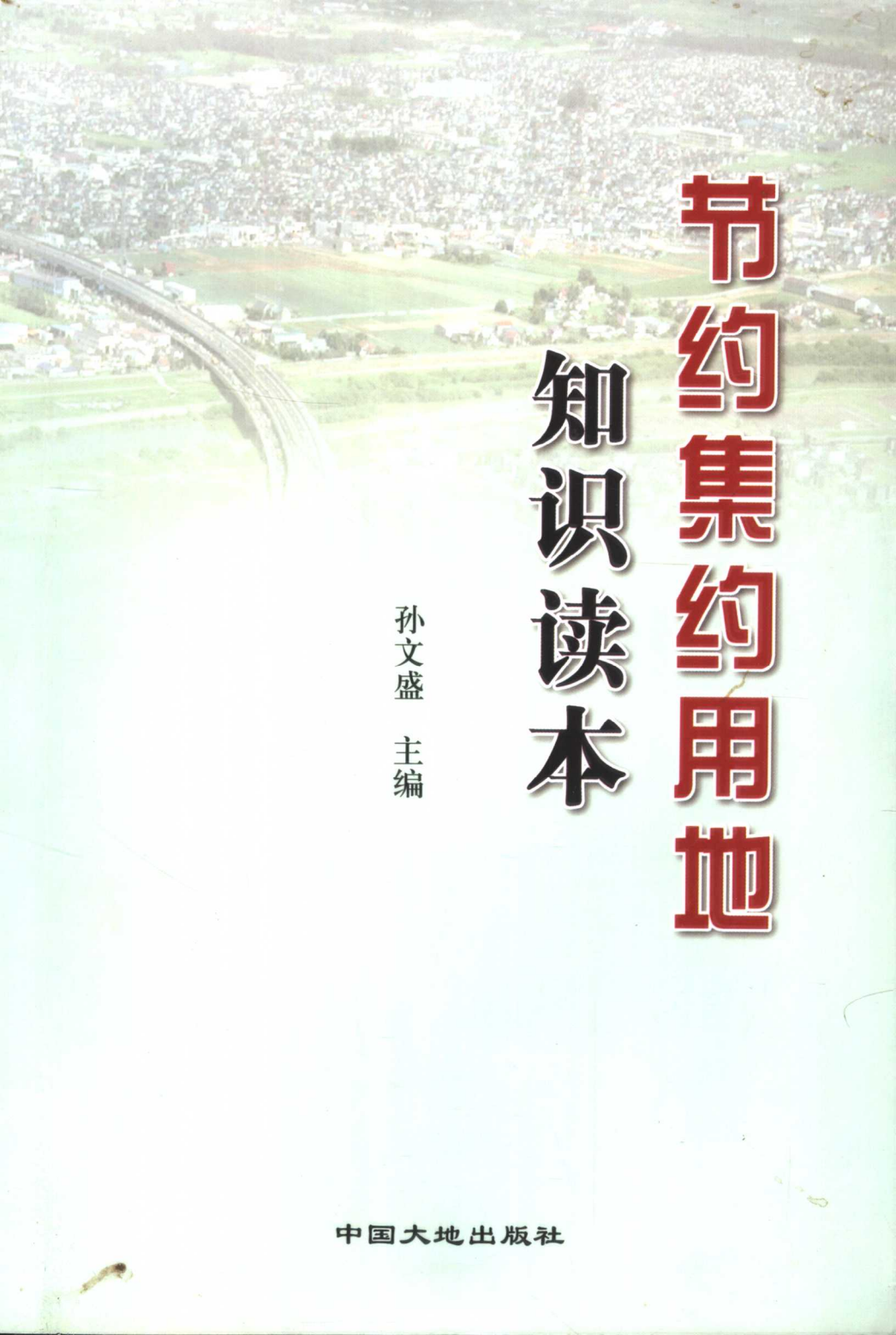




节约集约用地 知识读本

孙文盛 主编

中国大地出版社

节约集约用地知识读本

孙文盛 主 编

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

节约集约用地知识读本/孙文盛主编. —北京: 中国大地出版社, 2006. 3

ISBN 7-80097-829-X

I. 节... II. 孙... III. 土地利用—研究—中国
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 017856 号

责任编辑: 赵 芳

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010—82329127(发行部) 010—82329120(编辑部)

传 真: 010—82329024

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 880 mm × 1230 mm 1/32

印 张: 9.5

字 数: 200 千字

版 次: 2006 年 5 月第 1 版

印 次: 2006 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 1—5000 册

书 号: ISBN 7-80097-829-X/F·147

定 价: 25.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

要着力调整投资结构，优化各种生产要素的投入比例和投入方式，在促进经济社会发展中高度重视并切实抓好节约资源、保护环境、改善生态的各项工作，走新型工业化道路，推动经济社会发展，实现良性循环。

国土资源工作要按照建设节约型社会的要求，积极探索建立国土资源管理的新机制，全面落实土地管理的各项措施，节约和集约使用土地，切实保护耕地特别是基本农田，加强资源管理、提高资源利用效率，保护利用好我国优势矿产资源。

——摘自 2005 年 3 月 12 日中共中央总书记胡锦涛在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话

大力推进节约和集约用地。目前我国土地利用效率较低，浪费现象十分严重，节约用地的潜力很大。解决土地供求矛盾，不能光是眼睛向上，把精力都用到争取用地指标上，要着重在提高现有土地利用率上下功夫，把节约土地放在首位。一要严格控制建设用地增量，努力盘活土地存量。新上项目首先要利用存量土地。……二要制订新的用地定额标准，工商业项目用地要规定单位土地投资强度和开发进度。……三要大力推进土地利用集约化。引导企业提高土地利用率，对企业利用现有土地增加投资、扩大生产规模，在有关政策上给予优惠。

——摘自 2004 年 10 月 28 日国务院总理温家宝在全国深化改革严格土地管理工作电视电话会议上的讲话

人口众多、资源相对不足、环境承载能力较弱，是中国的基本国情。今后一个时期，人口还要增长，人均资源占有量少的矛盾将更加突出。能源短缺是我国经济社会发展的“软肋”，淡水和耕地紧缺是中华民族的心腹之患。这种基本国情，决定了我国必须走建设节约型社会的路子。

大力节约和集约利用土地。坚持实行最严格的土地保护制度。按照节约和集约利用土地的要求，修订城市建设和基础设施建设用地定额指标，完善土地使用市场准入制度，推进土地复垦。开展农村集体建设用地整理试点。严格限制毁田烧砖，大搞墙体材料革新，实施第二批城市禁止使用实心粘土砖计划。

——摘自 2005 年 6 月 30 日国务院总理温家宝在全国建设节约型社会电视电话会议上的讲话

要大力推进节约和集约用地。盘活存量土地，推进集约用地，是解决土地供需矛盾的根本途径。应当看到，各方面节约和集约用地的潜力还很大，我们搞建设、谋发展，不能只寄希望于多争取一些用地指标，而要把主要精力放在节约上，切实通过内涵挖潜、提高利用效率，解决建设用地的需求。今后，一个地方新上项目，首先要利用好存量土地。凡有闲置土地的，原则上不得安排使用增量用地；确实需要利用增量土地的，也要符合规划、计划，符合土地集约利用的要求。

——摘自 2005 年 7 月 12 日国务院副总理曾培炎在全国土地利用总体规划修编前期工作座谈会上的讲话

要正确认识城镇化发展的规律，按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，因地制宜地稳步推进城镇化。

土地是城市发展的根本，要落实最严格的土地管理制度，严格保护耕地特别是基本农田，严格控制城市建设新增用地，千方百计盘活存量土地，把城市建设用地的增加与农村建设用地的减少挂起钩来，优化城乡土地资源配置，提高土地节约和集约利用水平。

——摘自 2005 年 7 月 20 日国务院副总理曾培炎在城市总体规划修编工作座谈会上的讲话

前 言

土地是财富之母、民生之本，是人类活动的最基本空间和场所。耕地是粮食生产最重要的物质基础，是农民最基本的生产资料和生活保障。我国陆地国土总面积为 960 万平方千米(144 亿亩)，其中耕地为 18.31 亿亩，约占全国土地总面积的 12.84%。这些耕地为我国人民提供了 85% 的食物，为农民提供了 40%~60% 的经济收入和 60%~80% 的生活必需品。因此，合理利用土地，切实保护耕地，对于保障国家粮食安全、维护社会稳定具有十分重要的意义。

我国既是一个土地面积位居世界第 3 位、耕地面积位居世界第 4 位的土地大国，也是一个拥有 13 亿多人口的人口大国。但由于人口众多，我国人均占有土地较少，仅相当于世界人均土地占有量的 1/3；人均拥有耕地 1.40 亩，只相当于世界人均耕地占有量的 37%，约相当于加拿大

的 1/18、俄罗斯的 1/10、美国的 1/8、印度的 1/2。人多地少、人均土地占有量不足是我国土地资源的基本国情。

当前，我国正处于经济快速发展时期。但长期以来，由于经济增长方式粗放，经济快速增长在很大程度上是靠大量消耗资源实现的，资源约束矛盾逐渐凸显。就土地而言，工业化、城镇化速度的加快，导致各种建设大量占用土地，使我国土地供需矛盾进一步加剧。从我国土地基本国情出发，改变过去粗放的土地利用方式，大力推行节约集约用地，既是贯彻落实党中央提出的建设资源节约型社会、调整经济结构、加快转变经济增长方式、严格保护耕地的需要，也是解决我国经济发展过程中土地供需矛盾的重要途径。

党中央、国务院对节约集约用地问题高度重视。胡锦涛、温家宝等中央领导同志曾多次强调要大力推进节约集约用地，提高土地节约集约利用水平。继 2004 年 10 月《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》提出“实行强化节约和集约用地政策”、2005 年 6 月《国务院关于做好建

设节约型社会近期重点工作的通知》提出要“节能、节水、节材、节地……强化节约和集约利用土地”之后，2006年3月第十届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》又进一步提出，要“按照节约土地、设施配套、节能环保、突出特色的原则，做好乡村建设规划……”。可见，节约集约用地已成为新时期党中央、国务院提出的一项重大土地政策。

国土资源管理部门作为各级人民政府主管土地资源的职能部门，在推进节约集约用地的工作中负有重要职责。我们一定要按照党中央、国务院的要求，坚持以科学发展观为统领，以节约资源基本国策为指导，扎扎实实地把节约集约用地这项利国利民、惠及我国当前和长远利益的大事做好，为促进我国经济社会持续、稳定、快速、健康发展，为建设资源节约型社会发挥我们应有的作用。

编 者

2006年4月25日

目 录

第一章 国土资源与土地资源	(1)
第一节 国土资源	(1)
一、国土与国土资源的含义	(1)
二、我国国土资源的特点	(2)
第二节 土地资源	(5)
一、土地与土地资源的含义	(5)
二、土地资源的特性	(7)
三、我国土地资源的基本国情及特点	(10)
四、我国土地的利用现状	(12)
第三节 耕地资源	(13)
一、耕地、耕地资源与基本农田的含义	(13)
二、耕地的主要特征	(15)
三、我国耕地资源的基本情况	(16)
第二章 节约集约用地与资源节约型社会建设	(27)
第一节 资源节约型社会内涵及经济社会发展模式	(27)
一、资源节约型社会内涵	(27)
二、经济社会发展模式	(28)
第二节 建设资源节约型社会的意义	(29)
一、建设资源节约型社会的意义	(29)

二、建设资源节约型社会的必要性	(31)
第三节 建设资源节约型社会的途径	(33)
一、提高对建设资源节约型社会的认识	(33)
二、树立科学发展观,改变资源利用方式	(34)
三、坚持发展循环经济,倡导绿色消费方式	(34)
四、促进资源的有序、高效开发和利用	(35)
第四节 节约集约用地的重要性和紧迫性	(35)
一、我国推行节约集约用地的重要性和紧迫性	(35)
二、我国推行节约集约用地的不利因素	(38)
三、我国推行节约集约用地的潜力	(39)
第五节 节约集约用地的指导思想与基本 要求	(42)
一、节约集约用地的指导思想	(42)
二、节约集约用地的原则	(42)
三、节约集约用地的基本要求	(44)
四、促进节约集约用地的措施	(45)
第六节 节约集约用地的主要内容	(47)
一、严格保护土地特别是耕地	(48)
二、开展农村集体建设用地整理	(48)
三、研究制定节约集约用地的政策措施	(49)
四、推进墙体材料革新,推广节能建筑, 进一步限制毁田烧砖、烧瓦	(49)
第三章 土地集约利用的理论基础	(50)
第一节 土地集约利用与相关概念	(50)
一、土地集约利用与节约用地	(50)
二、土地集约利用与土地可持续利用	(51)

三、土地集约利用与土地合理利用	(52)
四、土地集约利用与土地资源优化配置	(53)
第二节 报酬递减理论	(56)
一、报酬递减规律	(56)
二、报酬递减规律对土地集约利用的启示	(59)
第三节 土地区位理论	(60)
一、农业区位论	(60)
二、工业区位论	(61)
三、中心地理论	(62)
四、市场区位论	(63)
第四节 地租地价理论	(64)
一、地租理论	(65)
二、地价理论	(66)
三、地租理论对土地集约利用的启示	(66)
第五节 土地产权理论	(67)
一、土地产权的概念	(67)
二、土地产权与土地集约利用的关系	(68)
第六节 可持续发展理论	(69)
一、可持续发展的内涵	(69)
二、可持续发展理论对城市土地集约利用 的指导作用	(70)
第四章 城市土地集约利用	(72)
第一节 城市土地集约利用的内涵及类型	(72)
一、城市土地集约利用的内涵	(72)
二、城市土地集约利用的类型	(75)

第二节 我国城市土地利用现状及影响因素	(76)
一、我国城市土地利用现状	(76)
二、影响我国城市土地集约利用的因素	(80)
第三节 城市土地集约利用的必要性	(81)
一、城市土地的特性要求对城市土地 集约利用	(81)
二、工业化和城镇化的快速发展要求 对城市土地集约利用	(82)
三、城市土地利用现状为城市土地集约 利用提供了空间	(83)
四、城市土地使用制度改革使城市土地 集约利用成为必然	(83)
五、城市土地集约利用是完善土地市场 的必然趋势	(84)
第四节 城市土地集约利用的重点	(85)
一、盘活存量土地	(85)
二、促进闲置土地有效利用	(89)
三、推动城市旧城区改造	(96)
四、改造“城中村”	(102)
第五章 开发区土地集约利用	(106)
第一节 开发区含义及特点	(106)
一、开发区的含义	(106)
二、开发区的特点	(106)
三、我国开发区发展现状	(108)
第二节 开发区土地利用现状	(109)
一、规划和布局不科学	(109)
二、建设总量过大	(110)

三、用地结构不合理	(111)
四、占用耕地较多	(112)
五、土地利用率不高	(112)
六、土地市场不完善	(113)
第三节 开发区土地集约利用途径	(115)
一、科学规划,合理开发	(115)
二、认真贯彻国家产业政策,提高引进 项目质量	(118)
三、严控土地供应总量,转变土地供应方式	(119)
四、完善土地市场机制,发挥市场配置 土地资源的作用	(120)
五、认真执行工业项目建设用地控制指标	(120)
六、提高服务质量,改善投资环境	(124)
第六章 小城镇土地集约利用	(126)
第一节 我国小城镇发展的现状	(126)
第二节 小城镇土地利用存在的主要问题及 原因	(127)
一、存在的主要问题	(127)
二、存在问题的原因	(130)
第三节 小城镇土地集约利用的意义	(133)
一、有利于为经济社会可持续发展创造 必要的条件	(133)
二、有利于促进产业的发展	(135)
三、有利于推动西部大开发战略的实施	(136)
第四节 小城镇节约集约用地的途径	(138)
一、转变粗放用地的旧观念,提高土地 的利用率	(138)

二、认真编制土地利用规划，加强规划的控制作用	(139)
三、立足于内涵挖潜，促进土地集约利用	(140)
四、加大土地整理力度	(142)
五、加大土地开发复垦力度	(143)
六、加大土地使用制度改革力度	(143)
七、促进农民和乡镇企业向小城镇转移	(144)
第七章 农村土地集约利用	(145)
第一节 我国农村土地利用存在的问题	(145)
一、各种建设占用大量土地	(145)
二、农地经营粗放，耕地质量下降	(147)
三、农村建设用地利用率低	(148)
第二节 耕地集约利用	(149)
一、耕地集约利用的必要性	(150)
二、农地集约经营与耕地集约利用模式	(153)
三、耕地集约利用措施	(158)
第三节 农村宅基地管理	(162)
一、农村宅基地建设存在的问题	(162)
二、存在问题的原因	(164)
三、加强农村宅基地管理的措施	(166)
第八章 节约集约用地制度建设	(171)
第一节 土地利用规划	(171)
一、土地利用总体规划	(171)
二、土地利用计划	(176)
三、土地利用规划与节约集约用地的内在联系	(177)
四、以土地利用规划促进节约集约用地	(181)