

Guangzhou Dongbu Xinchengqu(zengcheng)
Guihua Jianshe de Lilun yu Shijian

广州东部新城區

(增城) 规划建设的 理论与实践

■ 隆少秋 著



广东科技出版社

(全国优秀出版社)

广州东部新城（增城） 规划建设的理论与实践

隆少秋 著

广东科技出版社

· 广 州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

广州东部新城区 (增城) 规划建设的理论与实践/隆少秋著.
—广州: 广东科技出版社, 2005.12
ISBN 7-5359-3989-9

I. 广… II. 隆… III. ①县—城市规划—广州市—文集
②县—城市建设—广州市—文集 IV. TU984.265.1—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 100757 号

出版发行: 广东科技出版社

(广州市环市东路水荫路 11 号 邮码: 510075)

E - mail: gdkjzbb@21cn.com

http: //www.gdstp.com.cn

印 刷: 广州锦昌印务有限公司

(广州市芳村区东沙荷景路 13 号五幢 101, 203 号 邮码: 510385)

规 格: 787mm×1 092mm 1/16 印张 44.75 字数 1 030 千

版 次: 2005 年 12 月第 1 版

2005 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1~1 000 册

定 价: 53.00 元

如发现因印装质量问题影响阅读, 请与承印厂联系调换。

序

我国提出了本世纪头二十年实现全面小康社会的宏伟目标。加强城乡规划建设，促进城乡统筹发展，构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇体系，对推进城市化和现代化具有十分重要的意义。

党的十六届三中全会在全面分析国际国内形势的基础上，提出“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展，促进经济社会和人的全面发展”的科学发展观，并要求“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的要求，推进改革和发展。

科学的发展观落实到城市规划建设中就是坚持城市经济建设为中心，坚持经济社会资源环境协调发展，坚持城乡协调发展，坚持区域协调发展，坚持可持续发展，坚持以人为本。

增城是一个美丽的地方，资源丰富、环境优美、历史悠久、人杰地灵。毗邻我国经济发达地区珠江三角洲的经济中心——广州，位于珠江三角洲东北部、广州东部，背靠大广州，南与东莞隔江相望，东临惠州，北界从化、龙门，地处广州、东莞、深圳、香港等发达地区之间，紧连广州经济技术开发区和广州科学城，具有“多重辐射效应”，发展空间大，前景好，是广州东部板块的重要组成部分，是广州通往东莞、深圳、香港和粤东各地的交通咽喉。近几年来，增城市委市政府实施“可持续发展战略研究”科研成果，社会经济取得了全方位的进步，经济保持快速增长，社会经济飞速发展，已跃升为广东省县域经济第一名；城市环境大大改善，社会各项事业全面进步，全面提升了城市文明程度，2003年评为广东省文明城市和卫生城市。区域发展上解决了与广州大城市的协调发展问题，它成了广州“东进”的主战场，成为广州传统产业基地，本田年产24万辆的项目也落户增城，奠定了增城成为广州汽车产业基地的基础；生态环境方面走出了一条建设与保护相结合的道路，被评为全国生态示范县。增城的成就印证了科学发展观对于地区发展的指导意义。

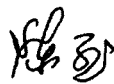
当然，成绩的取得需要科学知识支撑，需要一大批专业技术工作者的艰苦努力，本书作者隆少秋同志就是其中之一。隆少秋同志1998年中山大学城市与资源规划系研究生毕业后扎根于增城，2004年博士毕业以后仍继续置身于增城社会经济发展事业中。他在工作实践过程中，收集了大量的第一手资料，切身体会到了增城社会经济发展过程中的问题、机遇和挑战，做了详细深入的研究，提出了许多科学合理的措施建议，有不少研究成果已被采纳并取得了很好的实施效果。我看过他的一系列规划设计成果和发表于高级专业刊物的文章，都表现了较高的专业造诣，反映作者兢兢业业的工作态度和脚踏实地的开拓创新精神。

本书以科学发展观和可持续发展战略理论为指导，整理了作者多年来对广州郊区增城社会经济发展诸多方面的成果。作为具有优越的区位条件、资源条件、环境生态条件和人文条件的大城市郊区县卫星城市来说，其发展潜力巨大。如何依托广州现代化大城市，

发挥区位、交通、生态、民营资本、资源等优势，加快经济社会发展步伐和城市化进程值得关注和研究。作者对增城市社会经济可持续发展、产业结构优化、城市管理、城市经济发展、城市规划与建设、中心镇村规划建设、资源环境保护与开发、历史文化资源保护等进行详细的基础资料调查收集工作，分析总结了存在问题的原因，提出了一系列切合增城实际的措施建议，为增城社会经济持续健康发展进行了深入广泛的研究与探索，在县域经济发展、大城市边缘区的发展、城乡协调发展、城市规划建设管理、区域历史文化资源保护、区域生态环境保护等专业领域有一定的创新意义。

本书的出版对于从事城市规划建设管理及研究的政府机关、科研院所、设计单位、高等院校都有一定的指导和借鉴意义，也希望广大城市规划建设管理工作者继续努力，不断创新，促进城乡规划建设的协调可持续发展。

中山大学城市规划设计研究院院长
教授、博士生导师



2005年10月于中山大学校园

内 容 提 要

增城是广州东部郊市，新世纪以来社会经济飞速发展，由农业大县发展为工商业强市，跃升为广东省县域经济第一名，晋升为广东省文明城市和卫生城市，被评为全国生态示范市，是我国县域经济中坚持科学发展观、实施可持续发展战略的典型实例。本书以科学发展观和可持续发展理念为指导，记录了大城市郊区卫星城如何依托现代化大城市，发挥区位、交通、生态、资源、空间、资本优势，加快经济社会发展步伐和城市化的探索历程；揭示了大城市郊市社会经济可持续发展、城市规划及管理、土地利用及规划、人口发展、文化建设、中心镇建设、中心村规划建设、农民建房及管理、公用设施建设、精神文明建设、旅游发展、房地产开发、区域开发与规划、城市景观规划、城市建设总体战略、工业布局调整与规划、综合交通、历史文化资源保护等要素存在的问题。探讨了在新的发展背景下，各要素可持续发展的对策措施。

本书在县域经济发展、大城市边缘区的发展、城乡协调发展、城市规划建设管理、区域历史文化资源保护、区域生态环境保护等专业领域有一定的创新意义。

本书对于从事社会经济发展与城市规划建设管理工作和研究的政府机关、科研院所、设计单位、高等院校在理论与实践方面都有一定的指导和借鉴意义。

Abstract

Zengcheng is the suburb of Guangzhou easterly. Since new century, the society and economy develop rapidly, becoming from the agricultural big county to the industry and commerce strong city, has been the first in Guangdong Province county territory economy and the Guangdong Province civilized city and the hygienic city, has evaluated the national ecology demonstration city, is the typical example in county territory economy, persisting science development view and the implementation of the sustainable development strategy. With the guidelines of scientific development view and the sustainable development strategy, this book records the suburb of big city how does the star city speed up the economic society development step and the urbanized exploration course, on the basis of advantages, such as the traffic, the ecology, the resources, the space, the capital superiority, depending on the modernized big city; expatiates the key questions, such as the society and economy sustainable development, urban planning and management, land utilization plan, population development, cultural reconstruction, central town construction, central village plan and construction, reconstruction and management of peasants, public installation construction, spiritual civilization construction, traveling development, real estate development, region development and plan, city landscape plan, urban construction overall strategy, industry layout adjustment and plan, synthesis traffic, historical culture resources conservation question, expatiates the countermeasures of the various essential factors in the new development background.

This book has the certain innovation significance on the specialized domain, such as the county territory economy development, the development of the urban – fringe of big cites, the city and countryside coordination development, the urban planning construction management, the region history culture resources conservation, the region ecological environment protection and so.

This book has the certain instruction and the model significance in the theory and the practice aspect, such as the social economy development and the research governmental agency, the scientific research courtyard, the designing department, the institutions of higher learning regarding as the urban planning construction supervisory work.

目 录

从城市规划管理角度分析增城市土地开发利用	(1)
广州市边缘区小城镇社会可持续发展	(8)
广州市边缘区小城镇社会经济与资源环境的协调发展	(14)
广州市边缘区小城镇人口可持续发展	(20)
广州市边缘区小城镇精神文明建设	(27)
从规划的科学性和维护规划的权威性谈增城市城市规划及其管理	(30)
中心村规划初探	(37)
经济全球化条件下贫困地区的发展	(40)
广州市乡镇企业的协调发展探讨	(50)
增城市中心城区农民建房及其规划管理探讨——兼论其他私人建房管理	(57)
中小城市公用设施配套的问题与对策——以增城市为例	(63)
营造增城市域经济增长轴——开展增城市广深铁路沿线区域规划的思考	(67)
浅谈小城镇精神文明建设	(70)
主题公园外围环境营造——裕达隆农艺园及周围地区规划控制探讨	(76)
集团利益分配不均规划实施难的关键	(82)
增城市房地产的有序发展探讨	(83)
营造增城市域经济增长极——开展增城市西南部新塘、永和区域规划的思考	(88)
修编《增城市土地利用总体规划(1996—2010年)》的建议	(92)
增城市中心城区城市景观规划建设探讨	(95)
增城市一河两岸整治建设思路探讨	(116)
广东省增城市南部地区社会经济发展研究	(124)
“广州东部板块”(增城)建设中的规划导向——开展“广州东部板块”(增 城)总体发展概念规划的思考	(174)
增城市农民建房规划管理探讨	(178)
珠江三角洲村镇规划实施偏差的原因探析	(180)
在增城市中心区规划设计市政文化商业中心及广场的几点看法	(184)

建设新塘环保工业园, 解决新塘环境污染的建议	(188)
增城市城市建设总体战略探讨	(191)
广州市边缘区小城镇发展研究	(208)
广州市边缘区(新塘盈毅)商业中心建设的可行性分析	(241)
增城市电力调度大楼建设可行性研究	(260)
增城市中心城区旅游发展研究	(281)
城市可持续发展与广州	(298)
大城市边缘区中小城市规划建设可持续发展探讨——以广州增城市为例	(308)
大城市边缘区中小城市可持续发展战略探讨——以广州增城市为例 ...	(313)
增城市工业布局调整与规划研究	(321)
增城市中心城区增江两岸增城桥至人民桥段老年人公共活动空间整治建设思路	(398)
增城市城市发展概念规划研究	(400)
增城市综合交通发展战略研究	(445)
增城市生态建设与环境保护研究	(478)
增城市城市发展“十一五”规划思路	(496)
增城市农民新村的规划建设和管理	(521)
增城市历史文化资源保护探讨	(527)

《The theory and practice on the new city (Zengcheng) planning and construction in the eastern part of Guangzhou》

Table of contents

1. Discussed on Zengcheng land utilization planning from the urban planning view.
2. Discussed on Zengcheng city urban planning and management from the plan scientific nature and maintenance plan authoritative.
3. The social economy and the resources environment coordination development of the small cities of Guangzhou urban – fringe.
4. The population sustainable development of the small cities of Guangzhou urban – fringe.
5. The spiritual civilization construction of the small cities of Guangzhou urban – fringe.
6. The society sustainable development of the small cities of Guangzhou urban – fringe.
7. Discussed on the plan searches of central village.
8. The impoverished region's development under the economical global condition.
9. Discussed on the Guangzhou rural enterprise's coordination development.
10. Discussed on the peasant's reconstruction association room and its the plan and management in the Central city of Zengcheng.
11. Discussed on the necessary questions and the countermeasures of the public installation of Central city of Zengcheng.
12. Building the major axis of economy increases of Zengcheng—— the region plan of Guangzhou——Shenzhen rail line ponder.
13. Discusses on the small cities spiritual civilization construction.
14. The buildings of the subject park periphery environment——discusses on the plan control of YUdalong agronomy garden and periphery the local.
15. The uneven group benefit assignment is the keys of the difficult plan implements.
16. Discusses on orderly development of the real estate of Zengcheng.
17. Building the major axis of economy increases of Zengcheng—— the region plan of Yonghe, xintang of Zengcheng.
18. The ponders and suggests on the development of Zengcheng land utilization plan (the 1996 ~ 2010 year).
19. Discusses on the landscape plan construction of Central city of Zengcheng.
20. Discusses on the mentality of the renovation and construction of “city one river both banks”, Zengcheng.
21. Researches on the social economy development of south part, Zengcheng, Guangdong Province.
22. The plan guide of “the tectonic plate of Guangzhou eastern part” (Zengcheng) construc-

tion——discusses on the overall development concept plan of “the tectonic plate of Guangzhou eastern part”.

23. Discusses on the plan and management of peasant reconstruction association room.
24. Researches on the implementation deviation reason of the small villages and towns plan in Zhujiang Delta.
25. Several views on designing municipal administration culture business center and the square in the downtown area.
26. Suggestions on the construction of the environmental protection industry garden, Xintang, and the solutions of environmental pollution.
27. Discusses on Zengcheng urban construction overall strategy.
28. Researches on the development of the small cities of Guangzhou urban – fringe.
29. The feasibility study on the business center of Guangzhou urban – fringe.
30. The feasibility study on the Zengcheng electric power multi – storied building.
31. Studies on the traveling development Central city of Zengcheng.
32. The city and Guangzhou.
33. Studies on the sustainable development of the central city plan and construction in urban – fringe of big cities.
34. Studies on the sustainable development strategy of the central city in urban – fringe of big cities.
35. Studies on the adjustment and the plan of Zengcheng industry layout.
36. Thoughts on the renovation and construction of the old person public activity space from the Zengcheng bridge to People bridge in the river both banks of Central city Zengcheng.
37. Studies on Zengcheng urban construction overall strategy.
38. Studies on the development of the comprehensive communications strategy of Central city of Zengcheng.
39. Researches on the ecology construction and environmental protection Zengcheng.
40. The development mentalities of the urban development in the “eleventh five years”.
41. The investigations and researches on the history culture resources es in Zengcheng.
42. Researches on the plan, construction and management of the peasant new villages in Zengcheng.

从城市规划管理角度分析增城市土地开发利用^①

1. 增城市土地开发利用现状

增城市土地总面积 261.62 万亩, 1995 年全市耕地面积 49.5 万亩, 比耕地总量最高年份 1957 年的耕地面积减少 32%, 减少的耕地是目前耕地总量的 46.9%, 而且减少的差不多都是城镇建成区旁边, 农村住宅区旁边, 公路两旁的良田。人均耕地从 1949 年的 2.24 亩下降到 1996 年的 0.67 亩, 尤其是 1980 年以后, 人均耕地减少迅速。这种减少势头在荔城、新塘 2 个开发建设速度快、规模大的镇表面尤为突出, 1990~1996 年荔城镇征用的耕地 3.5 万亩 (资料来源: 荔城镇国土所), 新塘 2.9 万亩 (资料来源: 国土局)。目前, 二镇人均耕地仅为 0.31 亩, 低于广州地区 0.45 亩/人的标准, 与国际相比更为严峻 (表 1)。

表 1 荔城、新塘人均耕地占有量与国际国内的对比 (单位: $\text{hm}^2/\text{人}$)

国家与地区	澳大利亚	加拿大	阿根廷	俄国	美国	赞比亚	西欧	中国	广州	增城	荔城、新塘
人均占有量	3.06	1.83	1.16	0.83	0.79	0.75	0.1	0.11	0.03	0.045	0.02

近几年来, 非农建设占用耕地过速, 1991~1996 年全市征用土地 8 万多亩 (大部分为耕地), 1996 年末仅剩粮田 34 万亩, 人均粮田 0.48 亩 (资料来源: 国土局), 而且部分区域生态环境恶化, 工业污染严重, 如南部新塘等镇水泥、纺织、漂染、塑料等工业“三废”对环境和土壤造成污染。北部山丘地区乱开矿石, 乱采瓷土, 引起水土流失, 淤塞河流水库, 掩盖农田, 造成地力下降减产。随着我市社会经济的迅速发展, 工业、交通、城镇建设用地已占相当比例, 1996 年, 城镇建设用地 51.8km^2 (7.8 万多亩), 比 1992 年 29.8km^2 (4.4 万亩) 增加了近 1 倍, 交通用地 3.2 万亩, 比 1992 年的 2 万亩增加了近 1 倍, 城镇居民点用地和交通用地已占全市土地总面积的 7.4% (以上资料来源: 增城市国土局)。从上可知, 增城市土地开发利用强度大, 土地资源减少迅速。

2. 增城市土地利用 (农业用地转化为非农业用地) 过程中存在的问题

1992 年以来, 增城市在“南巡”讲话和撤县设市的鼓舞推动下, 凭借其区位优势 and 资源优势, 掀起了全民动员搞建设的热潮。通过多渠道, 全面铺开的办法, 使增城市城市建设和社会经济迅速发展。然而, 由于缺乏经验和准备不足等原因, 在土地批租及土地开发过程中出现了一些失误和偏差。

(1) 批租土地过量

1991 年以来, 全市共批准用土地 8.7 万多亩 (资料来源: 市政府), 相当于 1993 年 16 个镇城区总面积之和 (29.56km^2) 的 2 倍, 其中荔城镇批租土地 3.5 万亩 (资料来源: 镇国土所), 是 1993 年城区面积 4.6km^2 的 4.2 倍, 永和批租土地 1.8 万亩, 是 1993 年城区面积 0.3km^2 的 40 倍! 近几年 (指 1996 年前后) 由于受宏观调控的影响, 银根紧缩,

^① 本文作于 1998 年, 是对 1993 年增城撤县设市以来土地开发利用的总结, 本研究项目为增城市城市规划局提供资助。

社会投资能力有限，这些已征土地绝大部分没有开发，到目前为止仅有 40%（约合 35 万亩，其中交通用地 1.2 万亩）的土地已经利用或正在利用（资料来源：市政府）。尚有 4 万多亩土地征而未用，约有 2 万亩已填土，如增城市较大的房地产开发公司建设开发总公司在开发园塘开发区、增景花园、新城市中心、荔城路光明开发区等地时，累计征用土地 6 797.5 亩，其中已填土的 1 338.9 亩，尚有 5 215 亩未填土，而已转让的土地仅 432 亩，仅占征用土地面积的 6.3%，真正已开发利用的 243.6 亩，仅占征用土地的 3.6%，土地积压资金达 2.74 亿。从我们 1996 年对全市 6 家主要开发公司调查来看，已转让的土地仅占征用土地的 16.5%，土地的闲置率达到了 83.5%。按广州市下达的用地指标计算，征而未用的闲置土地够增城市用 20 年！

（2）房地产市场不规范

前几年出现了全民搞房地产的热潮，房地产开发市场混乱，有资质、没资质的一起上，各条战线、各个部门、各个单位甚至农村合作社、个人都可以圈地开发、私自征用农民土地，全市房地产公司最多时达 200 多家，目前有资质的房地产公司 99 家，尚有 100 多家无资质的房地产公司，在众多的房地产公司中没有一家搞综合开发和配套建设，大部分都是为了“炒地”，甚至主要是“炒图”，把地切成小块转让。从我们 1996 年对参与荔城地区开发建设的市建设开发总公司等 6 家主要房地产开发公司的开发建设情况调查来看，6 家房地产开发公司近年来在荔城各开发小区开发的用地总面积 5 598 亩，可转让的用地面积 1 200 亩，开发公司自留发展用地 74.7 亩，仅占可转让用地面积的 6.2%，占开发用地面积的 1.3%。开发公司的小区用地，绝大部分用于销售转让，使“炒地”、“炒图”有机可乘。

由于房地产开发市场不规范，尚有 100 多家无资质的房地产公司及许多分到自留地的农民在搞开发，没资质的房地产开发往往漏交税费、规费等，建筑成本、报建费、各项税收大大降低，开发成本远低于有资质的房地产公司开发成本，这样又造成土地二、三级市场混乱，局部地区房价仅为 1 500 元/m²，而土地价格达 6 800 元/m²。

（3）城市开发建设粗放

①空间发展无序：增城市征地并未分片统一征地，在中心城区总体规划 118km² 范围内的零星征地星罗棋布，使得城市建设分散，遍地开花，摊子铺开大，战线拉得长，中心城区的城市建设从宏观上看呈现出“布朗运动”的无序状态。

②时间上无序：由于市区内农民及其他私人建房泛滥。城市规划管理和建设为私人建房所困扰。私人建房有钱的先建，没钱的占地晚建、不建，时间上无法按“规划一片，开发一片、成功一片”的方式进行集中滚动式开发，很多基础设施建设跟不上，而许多基础设施如道路、地下管网又没有发挥作用，甚至为后期铺开的建设所破坏。从我们 1996 年对荔城地区 6 家主要房地产开发公司调查来看，其销售转让的用地，单位购买的占 51%，私人购买的占 49%，单位购买的地已建房的占 36%，未建房空地占 64%，私人买地已建房的仅占 38%，未建房空地占 62%；农民自留用地，已建房的仅占 8%，未建房的空地占 92%。由此可见，由于同一小区用地产权的多元化分散，使城市建设在时间上无序。

③用地结构不合理：由于土地失控分散，造成房地产项目过多，其吸引的投资主要是内部投资，吸引的外资少。房产又以商住楼为主，对办公楼、公建设施、公共服务设施项目投资少。从 1993 ~ 1996 年房地产施工、竣工面积来看，其中住宅占的比例均在 70% ~

85% (市统计局), 从商品房的投资结构来看, 住宅的投资占房地产投资的比例在 80% 以上 (统计局)。城市用地结构不合理, 使城市工业、仓储、配套设施得不到发展, 城市功能分区不明确, 影响城市经济结构、产业结构, 影响城市建设、城市社会经济的良性发展。

(4) 房地产供求关系失衡

从地产来看, 全市尚有 4 万多亩地已征未用, 荔城地区建设开发总公司等几家主要房地产公司出让的土地仅占征用土地的 11% ~ 35.3%, 平均 16.5%, 尚有 83.5% 的土地待开发和待出让 (1996 年调查统计)。可见土地推出量远远大于需求量, 从房产来看, 1995、1996 年房地产销售面积, 仅占施工面积的 10% 左右 (资料来源: 统计局)。房地产主要是内销, 中心城区商品积压严重, 有能力需要购房的已基本有了房, 单位房改制度后, 个别甚至拥有 2 ~ 3 套, 由于房地产供过于求, 房价下跌幅度大, 中心城区如富鹏开发区房价仅为 650 ~ 750 元/m², 几乎只相当于成本价, 商品房大量积压, 固然同房地产供应量过大有关, 主要还是房地产业提供的产品质量较差、建设分散、配套设施不齐、环境质量差、绿化少、活动空间少, 形不成高标准、高质量小区。

(5) 由农业用地转化为非农业用地过程中, 耕地资源减少快

1991 年至今, 在审批的非农建设用地中占用耕地占用好地的比例大, 全市耕地面积由 57 万亩减少至目前的 49 万亩, 平均每年减少 1 万多亩, 尤其是 1991 年以后的“房地产热”和“开发区热”, 1991 ~ 1996 年因开发区和城镇建设占用耕地 6 万多亩 (据市国土局), 且大多数为高产粮田, 至 1996 年, 全市仅剩粮田 34 万亩, 人均粮田 0.48 亩 (据市国土局), 而且减少的差不多都是城镇建城区旁边, 农村住宅区旁边, 公路两旁良田。人均耕地从 1986 年的 0.92 亩降到 1996 年的 0.67 亩, 1994、1995、1996 年每年清理的丢耕面积均有 6 000 亩, 耕地资源的浪费严重。

(6) 违法用地现象多

有的单位和个人未办理任何手续就占用土地, 农村集体经济组织非法买卖土地, 尤其是周边地区、私人非法买卖土地现象突出, 城镇附近农民占地建集资房出租出售等现象大量存在, 在城镇周围, 土地开发全面开花, 部门、单位、个人未经国土部门批准征用土地, 想买多少就买多少, 很多土地征用都是先征后补办手续。没有纳入国土计划之中, 有些开发公司先立项, 由开发单位直接同农村合作社签定协议书进行土地平整甚至开发使用后再补办国土征用手续, 再由国土局同农村合作社补签征地协议书, 脱离了国土管理部门的宏观调控, 没有严格执行土地法。在征用土地中也没有和城市规划部门协调控制, 按规划、有秩序有计划征用, 往往是为了平衡各开发公司的利益去征地, 过多考虑开发公司的利益, 忽视了社会效益和环境效益。1996 年国土局清理的违法用地就达 186 宗 (荔城地区范围) (据国土局调查资料), 有些单位、私人和农民违法用地、违法建设, 建成后去拆除又不现实, 尤其是农民, 本来全部积蓄家当就十几万, 全部投资建了房, 去拆除谁也下不了决心。这样, 农村出现了很多违法用地 (1997 年清理农村违法用地达 3 000 宗, 据国土局调查资料)。很多违法用地违法建设只好补办证, 一补证又合法了, 政府城建部门、市政部门又要为其配套基础设施和公共服务设施, 给城市发展增加包袱。

3. 土地利用现状产生的危害

(1) 削弱了政府的调控能力

在市场经济条件下，土地资源是城市政府调控城市经济发展与城市建设的主要手段之一。政府部门应根据国民经济计划、城市规划和土地利用规划对土地市场进行调控，重点在于土地供给量、土地供求关系平衡和用地结构的优化。1991~1997年，荔城镇中心城区批出土地3.5万亩（据荔城国土所），如果按广州市给增城中心城区远期规划发展用地规模的35km²计算，则增城市中心城区近期、中期、远期（15年）的建设用地已全部批出，政府手中土地存量匮乏，新来投资者所需用地无法从一级市场中得到保障，只能从二级市场取得高价土地，政府无法控制土地以土地优惠政策吸引投资，部分机关、行政单位所需用地也只能由政府用强制性的行政手段从开发公司那里划拨，政府不能运用土地规划和城市规划来调控房地产公司的行为，相反，有时为维护开发公司的经济利益而调整局部规划。政府疲于平衡各房地产开发集团的经济利益。削弱了运用土地供求杠杆调控经济社会发展和环境建设的能力。

（2）政府土地收益严重流失

前几年，在房地产热潮中，增城市通过多渠道、全面铺开的办法，促进了房地产业的发展，以低地价吸引了投资，促进了招商引资。初期取得了较好效果，但是，当增城经济建设和基础设施取得一定成效后，没有及时制定体现土地真实价值的基准地价，土地一级市场价格远低于二级市场，而且政府失去了本来应控制的一级市场，仅收到一些管理费、手续费、规费等，大头的土地收益流失给了开发商。而且，由于政府没有控制土地一级市场，使土地二级市场也难于规范，存在大量隐形土地交易，使政府应得的税收无法实现。土地本是政府实行宏观调控的有效手段，也是政府的一项重大财源，由于政府没有垄断一级市场，造成政府土地收益的流失，实际上是一项国有资产的严重流失。

（3）造成土地资源和投资浪费

由于征地市场混乱，土地征用过多，投放市场的土地过多，超过了社会投资开发能力，使出让的土地开发后劲不足，大量闲置（1997年清理的闲置土地达2万多亩），造成土地资源的严重浪费。同时，由于批租土地量大面广（中心城区118km²控制范围征用的地，开发建设的地分散分布），土地投资主体众多，形成建设分散、基础设施配套战线长、摊子大的局面，使已投入大量资金的基础设施不能充分发挥作用，开发建设形不成规模效应，开发效果和投资效益差。而且，由于许多土地权限不清，导致既不能开发又不能耕种而荒废（据国土局资料：1994、1995、1996年每年的丢荒面积达6000多亩），进一步造成了土地资源的浪费。

（4）影响城市的投资环境

首先，城市发展近期、中期甚至远期的建设用地几乎全部批租出去，政府手中缺乏进一步招商引资的优惠土地，新来的投资者找不到合适的、从一级市场转让出来的廉价土地开发；其次，“炒地”现象严重，地价严重偏高（目前中区地价达到6800元/m²），使投资者望而却步；第三，由于城市规划建设用地被分散征用，小区用地支离破碎，开发形不成规模效应，城市不能形成明确的功能分区，加上土地征用混乱，使有些土地的批租手续不完善（许多是先征后办手续），土地既不能开发也不能合法转让，沉淀了银行资金，银行贷款本息不能收回，企业的利息负担日益加重，投资者产生不了回报，难以使原来投资者继续追加投资和吸引新的投资者；第四，政府没有掌握市区的土地及土地收益，难于进行城市公用设施建设，公共绿化用地拓展，公园建设，文化娱乐体育设施建设等，投资硬环境难改善。

(5) 城市规划难以实施

增城市 1994 年对中心城区进行修编, 本来 1994 年国家宏观调控已实施一年, 各项建设基本稳定, 规划中可以根据大的经济环境和城市发展现状合理确定城市发展规模, 但由于当时的土地失控, 在中心城区外围 118km^2 控制范围内的土地已大部分被征用, 且零星分布, 为了更好地控制指导建设, 城市总体规划确定的规划用地规模为 118km^2 , 显然难于指导近、中期建设, 远期也难于实施。由于土地失控, 土地批租量过多, 开发建设中注重经济利益, 忽视社会效益和环境效益, 使得城市规划在实施中往往因开发商的利益导向发生偏差。城市土地利用是城市规划阶段最核心的内容, 城市土地是城市赖以生存和发展的资源, 没有它就谈不上城市, 没有对它的控制就谈不上城市规划管理, 撇开城市土地、城市土地控制编制城市规划、开展城市规划管理就成为“无米之炊”, 只能是纸上谈兵。

(6) 各种矛盾和纠纷大量出现

土地大量征用由农业用地转化为非农业用地, 改变了用地性质, 农民无法利用, 项目无法全部上马, 大量的土地不能发挥经济效益; 大量农民失去土地后, 成为无业游民, 而部分开发公司拖欠征地款, 影响了农民的生活出路。获得了征地款的部分农民, 由于没管好、用好, 几下子用光又成为无地、无本钱、无职业的“游民”, 成为社会稳定的隐患; 由于大量资金积压在土地上, 银行的本息无法偿还, 政府的规费无法上缴, 政府应得的收益无法兑现, 这样, 政府、银行、开发商、农民之间的三角债和矛盾突出。据作者在建设开发总公司调查来看, 他们在中区土地上积压的资金达 2.7 个亿 (而中区还是市区内区位好, 地价、房价最高, 开发速度较快的一个小区)。据荔城镇国土所的统计资料, 目前为止, 有 108 家用地单位在荔城镇征地, 征地面积 3.47 万亩, 应得征地款近 10 亿, 到位的征地款才 3.6 亿, 仅占支付数的 35.9%, 种种现象诱发多种矛盾形成新的社会不稳定因素, 影响经济建设的正常发展。

4. 增城市土地问题产生的背景

受宏观大气候的影响, 过高估计了增城经济发展形势, 急功近利, 贪大求全, 过分追求经济增长的速度和规模, 而忽视了增长的质量和持续性, 在宏观调控和中央实行“经济增长两个转变”的形势下, 又没有及时进行土地市场的整顿, 忽视了抓“本”——土地的有效管理和控制。

由于土地批租缺乏经济, 管理乏力, 没有有效地运用计划、规划、价格、税收等手段对土地市场进行控制。

没有协调计划、国土、规划 3 个部门的关系, 发挥国民经济和社会发展规划和城市规划在土地出让及开发中的调控和引导作用。从职能来看, 计划部门、城市规划管理部门和土地管理部门与城市土地利用关系最为密切, 它们分别制定国民经济与社会发展计划、城市规划、土地利用计划, 在城市规划实施管理尤其是土地利用管理过程中, 城市规划部门与土地部门关系密切, 规划部门规划编制、组织审批及建设项目审定等工作直接决定城市土地利用效益和环境质量, 城市规划的调控作用是全面的、综合性的, 调控的主要对象是城市土地利用, 城市土地利用规划是城市规划的有机组成部分, 其控制仅限于城市土地, 控制要素主要是: 城市土地用途、土地利用规划、土地利用区位等, 而这些控制作用又必须通过市政府干预土地市场来实现, 土地部门根据计划部门和规划部门批文及有关土地利用

政策，才能代表市政府向土地使用者出让使用权、签发国有土地使用证。增城市在利用国民经济与社会发展计划、城市规划调控城市土地出让的数量和位置、用地结构和产业结构的平衡、空间开发的先后顺序等方面重视和研究不够。

城市规划对土地利用控制力度小。由于经济形势的波动对城市规划产生的影响，使经济高潮前编制的城市规划难以指导增城的建设，高潮时编制的规划随着经济形势的变化指导后来的开发建设又显得过分超前，整个市 1992 年定出的远期规划建设用地，是 1992 年现状城镇建成区面积的 13.9 倍；1994 年总体规划确定的规划用地是 1993 年现状建城区用地的 10.74 倍。

5. 解决目前增城市土地利用问题的对策探讨

根据当前国内外环境，增城市周围环境和增城市的现状，解决增城市土地问题的指导思想应该是：紧紧围绕“两个根本性转变”，依据《城市规划法》、《城市房地产管理法》和《土地管理法》等有关法规、政策，通过清理土地、确认产权，理顺和收缩土地一级市场，规范和培育二级市场；努力健全土地征用、出让、划拨和开发建设的正常秩序和法规体系，结合实施优惠政策，降低土地交易成本，通过闲置土地的清理，土地利用规划和城市规划的修编及其控制指导，盘活增城市现有土地存量，促进市场的回升和发展；同时，强化城市规划的导向作用，遵循经济发展客观规律，缩小土地征用和开发的摊子，保证重点，并投入新的政策要素，引导投资活动在条件较为成熟、符合城市有序发展的地域上进行，通过地域上的集聚效应促进土地的合理高效开发。

(1) 把握好全国性的土地利用规划和城市规划修编的大好时机，协调土地利用规划与城市规划的关系，使之在严格控制城市建设用地规模上协调统一

中央明文规定城市总体规划必须与土地利用总体规划相协调，两个规划难以协调的关键在城市建设用地规模的确定上，像增城市规划与国土由两个部门管理的情况下，两个规划相互协调的难度大，一是两者的规划依据不一样，如用地分类标准；二是两者着眼点及其规划手法不一样，城市总体规划通过预测规划年的人口规模及城市化水平来确定城市建设用地的大小，而土地利用总体规划通过预测规划年各行各业的土地需求量进行整体安排，因此两个规划之间存在矛盾，前几年，增城市的中心城区总体规划和土地利用规划就有这种表现，城市规划并没有以土地利用规划为基础，合理明确城市的发展规模，土地利用规划也没有根据城市规划的意图去控制城市土地用途、土地利用规划、土地利用区位等。城市建设用地规模偏大，是增城市土地利用上存在的突出问题。有必要由政府部门组织，两个部门广泛协调统一，以更新发展思路，立足内涵挖潜，集约利用土地为原则，确立城乡建设用地规模控制指标，这个指标在城市规划和土地利用规划中相统一，根据城市规划和土地利用规划编制包括耕地保护、建设用地征用、土地使用权出让、开发等项指标在内的土地利用年度计划，对于年度计划实行指令性计划管理，不得突破，以达到严格控制土地供给量、平衡土地供求关系、优化用地结构的目的。

(2) 实现由政府垄断土地一级市场

只有由政府高度垄断土地一级市场才能有效地控制土地批租量，调节土地供求关系，实施土地供给和价格等优惠政策，加大招商力度，促进产业结构的优化，才能保证土地市场的顺利进行，才有了“统一规划、统一征地、统一开发、统一出让、统一管理”的基础，通过控制城市建设发展规模和用地范围，实现土地合理流动、集约利用和城市的综合