

城镇闲置土地 形成机理、动态监控 与监管策略

◎ 叶艳妹 等著

CHENGZHEN XIANZHI TUDI
XINGCHENG JILI DONGTAI JIANKONG
YU JIANGUAN CELUE



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

国家自然科学基金课题(316 70673087)

国家科技支撑项目课题(2006BAJ11B03)

城镇闲置土地形成机理、 动态监控与监管策略

叶艳妹 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城镇闲置土地形成机理、动态监控与监管策略 / 叶
艳妹等著. —杭州: 浙江大学出版社, 2011. 2
ISBN 978-7-308-08406-2

I. ①城… II. ①叶… III. ①城镇—土地资源—研究—中国 IV. ①F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 017721 号

城镇闲置土地形成机理、动态监控与监管策略

叶艳妹 等著

责任编辑 周卫群
封面设计 刘依群
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州中大图文设计有限公司
印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 19.75
字 数 376 千
版 次 2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-08406-2
定 价 38.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

前 言

中国目前正处于城市化和工业化的快速发展阶段。从正面看,“快速”争取到了发展的时间和机遇,也创造了中国经济社会发展的世界奇迹。另一方面,快速发展在管理上也容易产生两个负面效应:一是管理制度或政策赶不上发展的速度,相互之间不匹配,许多制度和政策还没有建立或出台,自然就会产生管理上的空白地带;二是为了适应快速发展的需要,匆忙建立一些制度或出台一些政策,对管理上的细节考虑不充分,相应地就会在管理上产生一些漏洞。城镇闲置土地现象的形成和发展,就是在这种快速发展背景下的伴生物。

中国的基本国情是人多地少,人地矛盾十分突出。在国家的宏观政策调控下,大部分城市都深感建设用地指标短缺。因此从理论上说,理应比其他国家或地区更加节约集约用地。但是,许多城市内部以及周边却出现大量的圈地、占地,大面积的闲置、低效用地现象屡见不鲜,导致城镇土地资源的严重浪费。城镇土地闲置问题已成为当前社会各界和各级政府高度关注的热点问题。城镇闲置土地的大量存在,严重违背了建立资源节约型和环境友好型社会的国家战略,违背了“十分珍惜和合理利用土地,切实保护耕地”的基本国策,直接影响土地资源的可持续利用和经济社会的可持续发展。

在国家自然科学基金“城镇闲置土地的形成机理、动态监控方法和监管策略研究(编号:316 70673087)”和国家科技支撑项目“城镇化用地建设强度监测技术研究(编号:2006BAJ11B03)”的支持下,课题组于2007年开始探索城市建设用地的闲置机理、动态监控技术和监管策略。整个课题研究以城镇闲置土地调查为基础,以界定城镇闲置土地的内涵,并对城镇闲置土地进行分类为切入点,依据城镇闲置宗地的属性,从“动态和过程”的视角,根据事件—驱动的库存控制原理,构建支持永续盘存的城镇闲置土地空间数据仓库;在GIS支持下,实现城镇闲置土地状态转换的时空记录,发掘城镇闲置土地的动态监控技术,探寻城镇闲置土地的时空分布规律和属性分异规律;按照组织行为学原理,研究不同行为主体在城镇闲置土地形成过程中的价值取向、行为特征和驱动力,并从微观经济学角度,构建城镇闲置土地开发利用的获利模型,分析获利时机选择的影响因素,阐明城镇闲置土地形成

的内在机理。

全书共分八章,撰著分工如下:第一章,叶艳妹、吴次芳、叶晓敏、朱佳敏、郭瑞;第二章,叶艳妹、叶晓敏;第三章,叶艳妹、吴次芳、叶晓敏;第四章,叶艳妹、朱佳敏;第五章,叶艳妹、吴次芳、郭瑞;第六章,楼宇、姜钦杰、叶艳妹;第七章,叶艳妹、吴次芳、吴一洲;第八章,叶艳妹、吴次芳、叶晓敏。全书由叶艳妹拟定撰写提纲,并进行统稿和定稿。

在书稿付梓之际,我们要特别感谢国家自然科学基金委员会和国家科技支撑项目的全力资助;还要特别感谢杭州市国土资源局、杭州市房产管理局和温州市国土资源局等单位在资料调查过程中所提供的大力支持。在课题的研究过程中,参阅了大量国内外学者的文献资料,感谢各参考文献的作者,撰写中可能会有疏漏的文献,请作者谅解。希望在出版问世之后,能得到学术界朋友的指正,在此表示感谢!

著 者

2010 年 11 月于浙江大学

目 录

第一章 总 论	1
第一节 研究背景和意义.....	1
第二节 研究方法和技术路线.....	6
第三节 国内外研究现状.....	8
第二章 城镇闲置土地的概念辨析与分类	43
第一节 城镇闲置土地的概念辨析	43
第二节 城镇闲置土地、空闲土地与低效用地的区别.....	45
第三节 城镇闲置土地的分类特征	45
第四节 小 结	47
第三章 城镇闲置土地的分布特征与形成机理	49
第一节 研究区域概况和数据来源	49
第二节 杭州市主城区出让土地的开发利用特征分析	59
第三节 杭州市主城区闲置土地成因类型及案例分析	74
第四节 闲置土地的形成机理	86
第四章 城市住宅空置特征与空置率实证研究	100
第一节 空置率研究的理论框架设计.....	100
第二节 研究区域的选择及数据的收集处理.....	105
第三节 杭州市住宅空置特征分析.....	114
第四节 住宅合理空置率模型建立.....	127
第五节 杭州市住宅空置率实证研究.....	136
第五章 土地储备综合决策	142
第一节 土地储备决策的制度环境.....	142

第二节	土地储备决策框架	156
第三节	土地储备量决策——以温州市区为例	163
第四节	储备土地选址决策——以温州市区为例	181
第六章	城镇闲置土地空间数据挖掘原型系统研究	204
第一节	问题的提出	204
第二节	已有空间数据挖掘技术的研究成果	205
第三节	系统平台与理论模型的选择	208
第四节	基础数据的准备	222
第五节	原型系统的实现	225
第六节	实例应用	247
第七章	城市建设用地潜力评价与动态监控	254
第一节	总体设计	254
第二节	城市建设用地潜力的概念及体系	256
第三节	城市建设用地潜力评价技术	257
第四节	城市建设用地驱动因素的多尺度分析	260
第五节	基于永续盘存法的城市建设用地动态监管技术	281
第八章	城镇闲置土地的监管策略	284
第一节	严格执法,着力处置闲置土地	284
第二节	征收土地持有税,推进土地市场化改革	285
第三节	“因地制宜”治理闲置土地	286
第四节	采用多种途径,充分利用闲置土地	286
第五节	强化公众参与和社会监督	287
第六节	强力推进土地节约集约利用	287
参考文献		291

第一章 总 论

第一节 研究背景和意义

一、研究背景

(一)践行建立两型社会的国家战略

“两型社会”是指环境友好型、资源节约型社会,它是世界各国可持续发展的共同利益。党的十七大报告指出:“要按照中国特色社会主义事业总体布局,全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设,促进现代化建设各个环节、各个方面相协调,促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调。坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,建设资源节约型、环境友好型社会,实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调,使人民在良好生态环境中生产生活,实现经济社会永续发展”。报告还指出:“必须把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置,落实到每个单位、每个家庭。要完善有利于节约能源资源和保护生态环境的法律和政策,加快形成可持续发展体制机制”。可见,建设“两型社会”是贯彻落实科学发展观的内在要求,是党的十七大提出的基本国策。城镇闲置土地的大量存在,不仅违背了建立资源节约型社会的国家战略;而且,由于城市土地的低效利用,导致城市规模盲目扩张,给环境保护带来更大的成本和压力,也不利于建立环境友好型社会。因此,探讨城镇闲置土地的形成机理和监管策略,是落实建立“两型社会”国家目标的内在要求。

(二)耕地保护面临的严峻形势

中国人均耕地少,为保障国家粮食安全,必须保有一定数量的耕地;保障国家生态安全,需要大力加强对具有生态功能的农用地特别是耕地的保护。而现实中耕地保护的效果并不尽如人意,优质耕地流失速度惊人。全国耕地后备资源潜力只有2亿亩左右,60%以上分布在水源不足和生态脆弱的地区,制约了中国耕地资

源补充的能力。中国目前正处于城镇化、工业化快速发展阶段,城镇化、工业化的推进将不可避免地占用部分耕地,现代农业发展和生态建设也将需要调整一些耕地。今后建设用地的供需矛盾更加突出,农用地特别是耕地保护面临更加严峻的形势。

据有关统计,2001—2004年,全国基本农田减少5810.56万亩(同期补划1886.55万亩,减补相抵,净减少3924.01万亩),其中,有27个省(区、市)的基本农田出现减少趋势,16个省(区、市)的在册基本农田面积低于《全国土地利用总体规划纲要》(1996—2010)确定的16.28亿亩基本农田保护指标。截至2004年,全国在册的基本农田面积15.89亿亩,其中耕地只有15.36亿亩,比全国土地利用总体规划确定的保护指标少3900多万亩。如果按基本农田中实有耕地只有15.36亿亩计算,净减少的绝对数更大。在减少的基本农田中,主要为灌溉水田和水浇地。1996—2006年,中国灌溉水田从42857.2万亩减少到41284.5万亩,减少1572.2万亩;水浇地从32506.6万亩减少到32247.6万亩,减少259万亩。减少的灌溉水田和水浇地主要集中在东中部地区排灌设施齐全、熟化程度好、生产能力高的城镇周边、交通沿线。

耕地保护的严峻形势还表现在补充耕地普遍达不到被占用耕地的质量。据有关统计数据,1997—2005年全国通过土地开发整理补充耕地3414万亩,补充耕地主要分布在水热、区位、地形条件相对较差的地区,总体质量不高,有灌溉设施耕地的比例不足40%。据2003年土地利用变更调查数据,全国非农建设占用耕地面积中,有灌溉设施的占71%,但补充耕地中有灌溉设施的仅占51%。湖北省2005年度256个非农建设项目补充耕地中,50%的补充耕地比被占用耕地低1—4个等级;14%的补充耕地比被占用耕地低5—7个等级;仅有36%的补充耕地等级不低于被占用耕地。同时,补划的基本农田也普遍存在占优补劣现象,新补划的基本农田大部分位置偏远、基础设施条件较差、质量不高,粮食生产能力减弱。高产稳产的标准粮田比例偏小,全国现有耕地中高产田仅占28%,中产田占40%,低产田占32%。

据2009年10月9日中国国土资源网许坚研究员报告,发达国家人均每年消费粮食1000公斤,亚洲500公斤,中国只有400公斤。2015年,中国按照400公斤标准需要增加粮食1.5亿吨,现在全世界粮食贸易只有2亿吨。另外,中国还需要占用大量耕地建设大量基础设施,如公路、铁路、港口、机场等。960万平方公里的土地,严重水土流失的近360万平方公里,彻底荒漠化的沙漠、戈壁、冰川、石山、高寒荒漠300万平方公里,只剩下300万平方公里可供居住和耕种。与20世纪50年代相比,中国人口翻了一番,水土流失和荒漠化土地翻了一番半,人均生存空间被压缩到了原来的1/5。据有关研究人员的另一项测算表明,中国土地资源潜

在自然生产力为年生物生产量 72.6 亿吨干物质, 7 亿人口是中国的生态平衡点, 9.5 亿是不计生态代价的粮食安全点, 16 亿是生态容量耗尽引发总崩溃的临界点。2000 年, 中国土地资源生产力 25 亿吨干物质, 包括 9200 亿斤粮食, 合理承载的人口为 11.6 亿, 已超载了 1.4 亿人。

由上可见, 如何加快城市发展由外延扩张向内涵挖潜、由粗放低效向集约高效转变, 加强城镇闲散用地整合, 鼓励低效用地增容改造和深度开发, 尽量减少建设对耕地的占用, 已成为事关中国长治久安的重大问题。

(三) 城市规模加速扩张的严峻现实

城市化是人类社会进步和发展的必然趋势, 随着中国城市化步伐的加快, 城市用地空间拓展已成为中国土地利用的主要特征之一。在快速城市化的过程中, 城市土地需求呈现快速且大幅度增加的态势, 而城市土地供给相对短缺, 致使城市土地供需矛盾日益突出, 要解决这一矛盾就迫切需要实现城市土地的高效利用。因此, 如何提高城市土地利用的效率, 切实盘活和充分利用闲置土地, 防止城市用地盲目扩大, 就成为全社会需要认真思考的基本问题。自 1978 年以来的改革开放给中国的城市建设与发展带来了良好的契机, 城市数量、城市规模以及城市经济的发展水平都持续上升, 城市建设与发展步入了“快车道”(见图 1-1)。

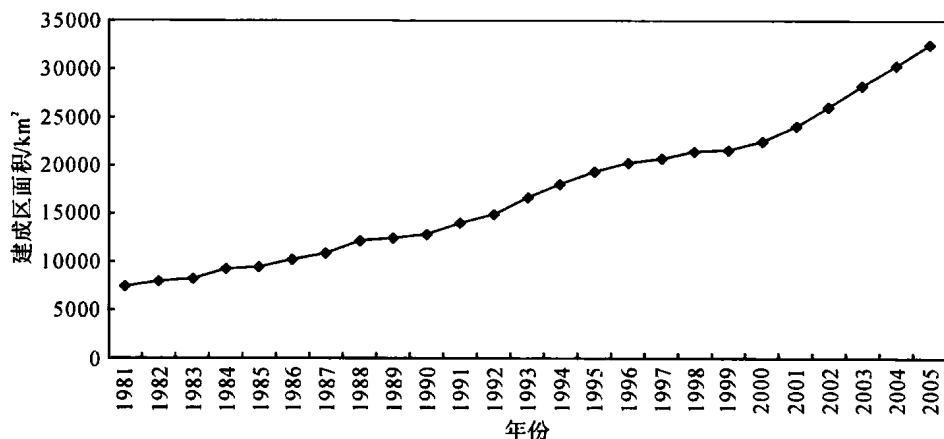


图 1-1 1981—2005 年县级以上城市扩张的基本情况

城市数量快速增长, 1981 年中国县级以上的城市数量为 226 个, 而截止到 2005 年县级以上的城市数量增长到 661 个, 其中, 县级城市由 1981 年的 113 个增加到了 2005 年的 374 个, 增长约 3.3 倍。城市规模不断扩张, 全国县级以上的城市建成区面积由 1981 年的 7438 平方公里增加到了 2005 年的 32520.7 平方公里, 城市规模扩张约 4.37 倍。大城市数量与规模持续增长, 特别是进入 20 世纪 90

年代以来,随着传统的大城市规模限制政策的解禁,在经济发展与城市化的共同推动下,中国大城市数量的增加与城市规模扩张的速率更是显著加快(见表 1-1)。城市土地供需矛盾日益严峻与城镇闲置土地和低效利用土地并存的现实,呼唤更有效的城镇闲置土地动态监控工具和监管策略。

表 1-1 中国部分大城市扩张情况

单位:km²

城 市 年 份	北京	上海	广州	天津	南京	杭州
1978	190	125.6	68.5	90.8	78.4	28.3
1996	476.8	412.27	266.7	374.3	198	105
2000	480.11	549.58	410	385.86	206	196
2005	1200	819.88	435	530	512	310
扩张倍数	6.32	6.53	6.35	5.84	6.53	10.96

事实上,中国城市用地的粗放利用现象是十分突出的。2005 年日本建设用地规模占国土面积的比例为 8.4%,韩国为 8.20%。而我国尚未完成城市化和工业化的部分沿海省份,建设用地规模占土地面积的比例都已经超过 15%,个别省份甚至超过 20%。虽然不同国家的国情不尽相同,但是我们认为,韩国和日本的资源禀赋与我国相当,土地利用文化也基本相似,相互之间有一定的可比性。从韩国和日本的建设用地情况看,研究我国城市土地闲置和低效利用的机理,无论是在战略层面或现实层面,都已经是一项十分紧迫的任务。

(四)城市土地闲置和浪费现象突出

近年来,随着人口的增长、经济的发展和城市化水平的不断提高,人们对居住和城市建设等用地的需求也随之增加,全国房地产业蓬勃发展,房地产业成为国家的支柱产业,房屋开发建设进入前所未有的新阶段。伴随着城市化进程脚步的加快,城市内部以及周边出现大量的圈地、占地,大面积的闲置、低效用地现象屡见不鲜,导致土地资源的严重浪费。土地闲置问题成为当前各级政府重视、全社会关注的热点问题。

1999 年国土资源部发布了《闲置土地处置办法》,2001 年国务院发出《关于加强国有土地资产管理的通知》,要求严格控制建设用地供应总量,加大对闲置土地的处置力度,充分盘活现有闲置土地,坚决收回依法应无偿收回的闲置土地。但是土地闲置问题并没有得到有效解决。2004 年 12 月 2 日,国土资源部下发了《关于开展全国城镇建设存量用地情况专项调查工作的紧急通知》,要求对全国城镇存量用地和闲置用地情况进行地毯式调查。结果显示,到 2004 年底,全国城镇规划范

围内共有闲置土地 107.93 万亩,空闲土地 84.24 万亩,批而未供土地 203.44 万亩,三类土地总量为 395.61 万亩,相当于现有城镇建设用地总量的 7.8%。而 2003 年底,国土资源部调查统计数据表明城镇闲置土地只有 170 万亩,可见闲置土地呈上升趋势。

袁华明(2005)根据阳光顾问信息研究部的数据统计指出:2002 年至 2005 年 4 月,杭州市通过“招拍挂”出让的土地中,尚有大量土地未开发,按原规划建筑要求约有 800 多万平方米的住宅未在市场上销售,超过总出让土地面积的 70%。徐叔竞(2007)在 2007 年 7 月对杭州市主城区 2003 年 1 月至 2005 年 6 月成交的土地进行调查后发现,有 14 块土地共 774 亩地在市场上悄无声息,既没有看到该地块的项目方案宣传,更没有看到其在市场上销售。《杭州住宅供应白皮书(2007)》指出,截至 2007 年 10 月 1 日,杭州市主城区的未售余量房源^①约有 204 万平方米;各城区新增潜在供应(已取得土地、但尚未开发或从未进行过销售的新增潜在房源)约 1003 万平方米。

一方面是每年有大量的农用地被征转为建设用地,国家“十一五”发展规划纲要确定的耕地保有底线 18 亿亩岌岌可危,但土地供应形势紧张,建设用地供需缺口仍然突出;另一方面是建设用地供应后,仍有一部分处在不开工或半开工状态,出现大量的土地被闲置、撂荒。因此,闲置土地不仅造成土地资源的浪费,也严重影响土地市场和房地产市场的正常发展。

二、研究意义

中国的基本国情是人多地少,研究闲置土地问题不仅具有重要的现实意义,而且是一个重大的战略性问题。其研究意义主要体现在以下几个方面:

1. 在国家要求贯彻落实科学发展观,创建节约型社会的大背景下,开展闲置土地问题研究,有利于促进土地资源节约集约利用,符合国家发展的长远利益和战略目标。

2. 面对合理利用土地和切实保护耕地的基本国策,研究闲置土地的分布特征与形成机理,有助于防止闲置土地的形成和盘活现有闲置土地,有利于提高城镇土地利用效率,减少城市建设对耕地的占用,切实落实土地的基本国策。

3. 在土地供需矛盾突出的情景下,研究闲置土地的监管手段和措施,有助于规范土地市场秩序,为促进城市建设用地整合与再利用提供多种途径和方案,也可为制定相关的土地政策提供依据。

^① 余量房源是指分期开盘(开发)的单个楼盘(已有开盘记录),尚未领取预售证的后续房源或剩余未开发土地所产生的供应量。

第二节 研究方法和技术路线

一、研究方法

本研究主要采用了理论分析和实证研究、定性分析和定量分析相结合的研究方法。主要研究方法如下：

1. 文献研究法

阅读大量国内外关于闲置土地及其相关领域的文献，将文献资料归纳、整理、分析和比较，从总体上把握闲置土地的研究现状和发展方向，撰写文献综述。

2. 现场调查法

以杭州市为案例，在广泛收集杭州市主城区土地利用现状的基础上，利用网络采集、相关部门咨询和实地走访等方式有重点地对未开发和闲置土地、住宅空置特征等进行调查研究，掌握城市土地开发利用的实际状况及其形成根源。

3. 组织行为学分析法

运用组织行为学理论和方法，分析闲置土地形成过程中政府、企业、社会组织和个人的价值取向、行为特征以及这种行为特征的驱动机制。

4. GIS 技术方法

根据对闲置土地的内涵界定和类型划分，整理所收集的数据和信息，将研究区域的土地按其土地利用情况纳入其所属类型，利用 GIS 技术分析该区域内不同类型闲置土地的空间分布特征，形成分布特征图。

5. 成本收益分析法

运用成本收益分析工具，构建土地开发获利模型，分析闲置土地形成机理，从而制定既有利于行为主体各方获利，又能促进闲置土地利用的监管策略。

二、技术路线

根据研究背景、国内外研究现状和拟解决的问题，通过对数据的调查、整理和比较分析，以杭州市主城区为案例，分析闲置土地特征与形成机理，探索闲置土地监控的技术方法和管理策略。其技术路线见图 1-2。

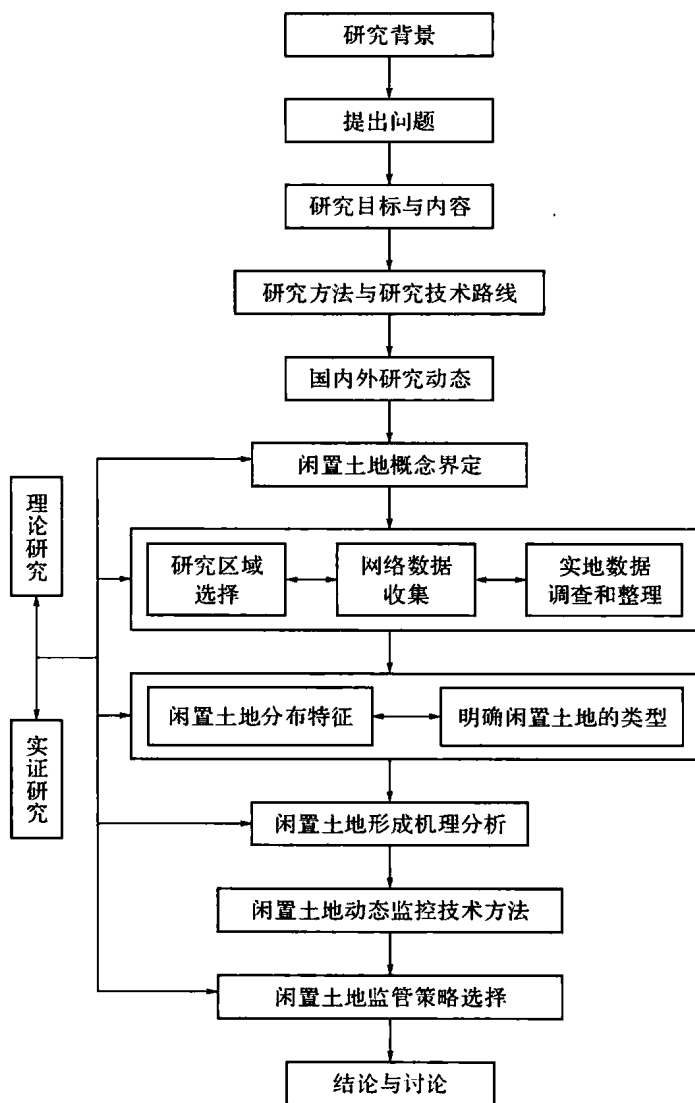


图 1-2 技术路线图

第三节 国内外研究现状

一、国内外关于闲置土地的研究动态

(一) 闲置土地的内涵界定

闲置土地是当前土地资源利用与管理中的一个重要问题。因此,国内外学者对闲置土地的内涵与范围界定都有不同程度的研究。

我国《闲置土地处置办法》第2条中明确规定:闲置土地是指土地使用者依法取得土地使用权后,未经原批准用地的人民政府同意,超过规定的期限未动工开发建设的建设用地。具有下列情形之一的,也可以认定为闲置土地:国有土地有偿使用合同或者建设用地批准书未规定动工开发建设日期,自国有土地有偿使用合同生效或者土地行政主管部门建设用地批准书颁发之日起满1年未动工开发建设的;已动工开发建设但开发建设的面积占应动工开发建设总面积不足三分之一或者已投资额占总投资额不足25%且未经批准中止开发建设连续满1年的;法律、行政法规规定的其他情形。

国内许多学者研究以此法规为基础,将闲置土地概念界定为土地使用者违反法律规定和土地使用权出让合同的约定,未加以开发利用的空闲土地,既包括城镇闲置土地,也包括乡村撂荒耕地(李建新,1998)。

闲置土地有广义和狭义之分。狭义上的闲置土地是指依法取得建设用地使用权占用土地后未及时按照批准的或土地使用出让合同约定的用途加以利用,或土地利用未达到要求,致使土地处于未被利用或利用不充分的状态。广义上的闲置土地除了上述所指的范围外,还包括各种非法批地所造成的闲置状态和荒芜的耕地(雷爱先、刘维新,1999)。

林依标(2003)从政府出让土地的时间和效力分析认为有三种土地应界定为闲置土地:第一,取得用地批准文件、有偿使用合同生效,用地人已支付相应地价,人民政府供给土地并办理登记,土地使用者取得土地使用权后超过规定时限未开发的;第二,用地批文、有偿使用合同生效,用地人已按约支付地价,人民政府供给土地但未办理登记;第三,用地批文、有偿使用合同部分生效(主要是因为使用者自身行为所致),用地人已支付部分地价,人民政府按规定条件供地,使用者实际占有土地但超时限开发的,也构成土地闲置。

张素琴、严政(2004)指出,在现实中相当部分闲置浪费的土地,并非完全表现为法律法规所规定的情形,而是表现为:虽已完成开发建设并投入使用,但又存在

着相当比例的土地低效利用或处于闲置状态。

栋隆(2005)认为闲置土地的含义并非仅仅是被抛荒不用的土地,而是扩大到拆迁过渡造成的抛荒土地,年久失修的破败房屋,停工待料的烂尾楼,废弃的工厂,长期不用的仓库,早就被遗弃的铁路和无船停靠的老码头,等等。

而朱林兴(2006)则给出了闲置土地的两个主要标志:(1)已闲置一定的时间。其中,建设用地建成前,一般以政府批准出让土地使用权起的闲置两年(简称批后两年)为准。建成后,一般以闲置一年为准,如商品房批准上市后一年内未销售的,就可称之为空置房。(2)附着物功能的实现程度。如开发区标准厂房建成后长时间(一年以上)闲置的,其本质上仍然属于闲置。他将闲置土地分为农村闲置土地和城镇闲置土地两类,认为农村闲置土地又可分为农业闲置土地(农地抛荒)和非农建设闲置土地(乡镇企事业用房闲置)。城市土地闲置主要表现为开发区闲置土地、空置房、批后两年不开发的土地等。

与我国闲置土地内涵界定不同,西方国家将闲置土地细化为棕地和灰地两大类。其中棕地(brownfield)简单而言是指需要改造更新的土地,最为广泛接受的棕地的定义是由美国环境保护局(US EPA, 1997)提出的,即“废弃的、闲置的或利用率低的工业或商业用地,由于其现存的或潜在的环境污染,对其扩建或改造将非常困难”。而灰地(grayfield),是指已经开发过但因在开发利用过程中形成“污染”性的土地。

Michael A. Pagano 和 Ann O'M. Bowman(2000)认为,闲置土地不仅包括公有和私有的未利用或废弃土地,还包括承载废弃建筑的土地,抛荒、查封、部分破坏或夷平的土地。闲置土地不一定是被破坏的土地,它可以是早期开发遗留下来的小而形状不规则的地块,也可以是由于陡峭的斜坡或洪水危险等自然原因而造成实质上不能建造的地块。

我国《闲置土地处置办法》中对闲置土地的定义,是为了对已出让或划拨的土地中存在闲置土地的问题进行处置而规定的,其定义具有一定的针对性,同时也有一定的局限性。而在国内外学者的研究中,闲置土地的定义除了这一部分土地,还有许多低效利用的土地,由于其与法律所规定的闲置土地有着相同的危害与本质,也被划入闲置土地的范畴。西方国家对城镇闲置土地的认识和再开发利用是在其经济发展阶段和城市建设进入成熟期后,伴随着城市建设更新改造和中心城区经济活力复兴过程展开的,并且侧重于关注荒废未用而影响城市生态环境的一类闲置土地。

(二)国内闲置土地相关政策变迁

近年来,我国相关政府部门对土地闲置问题引起了高度的重视,相继出台一系列政策法规,如《土地管理法》第 37 条、《城市房地产管理法》第 25 条、《城镇国有土

地使用权出让和转让暂行条例》第 17 条以及《闲置土地处置办法》，对闲置土地的认定及处置做出相关规定。随后长沙、北京、杭州、合肥、长春、贵阳、福州、武汉、南宁、阳江、郑州等地结合当地实际情况都相继出台了闲置土地处理办法，加大力度治理闲置土地。

2001 年 5 月 30 日，国务院发出《关于加强国有土地资产管理的通知》，要求严格控制建设用地供应总量，加大对闲置土地的处置力度，对依法应无偿收回的闲置土地，要坚决收回。

2004 年 10 月 21 日，国家出台《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28 号），要求严格控制建设用地增量，盘活土地存量，实行最严格的土地管理制度。同年 10 月 31 日国土资源部颁布《关于贯彻落实〈国务院关于深化改革严格土地管理的决定〉的通知》，再次强调土地的节约和集约利用。

2005 年 9 月 9 日，国土资源部下达了《关于做好土地利用总体规划修编前期工作中“四查清”、“四对照”工作有关问题的通知》，在全国范围内开展了以查清闲置土地和低效用地数量为主要内容的“四查清、四对照”工作。

2006 年 5 月 29 日国家建设部等各部门发布《关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》，严格房地产开发信贷条件，加大闲置土地处置力度。为抑制房地产开发企业利用银行贷款囤积土地和房源，对项目资本金比例达不到 35% 等贷款条件的房地产企业，商业银行不得发放贷款。对闲置土地和空置商品房较多的开发企业，商业银行要按照审慎经营原则，从严控制长期贷款或任何形式的滚动授信。对空置 3 年以上的商品房，商业银行不得接受其作为贷款的抵押物。通知要求土地、规划等有关部门要加强对房地产开发用地的监管。对超出合同约定动工开发日期满 1 年未动工开发的，依法从高征收土地闲置费，并责令限期开工、竣工；满 2 年未动工开发的，无偿收回土地使用权。同年 8 月 31 日，出台《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31 号），强调严把土地“闸门”，采取更严格的管理措施，切实加强土地调控。

2007 年 9 月 12 日，国土资源部发布《关于加大闲置土地处置力度的通知》，通知要求建设用地使用权实行“净地”出让，合理确定建设用地使用权出让的宗地规模，缩短开发周期。同时在全国范围集中开展闲置土地专项清理处置，并于 2008 年 6 月底前，将闲置土地清理处置情况报部。面对粮食安全、耕地保有等一系列严肃命题，中国最高决策层正在以前所未有的严厉态度，求解闲置用地的处置。

同年 9 月 30 日，国土资源部发出《关于认真贯彻〈国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见〉进一步加强土地供应调控的通知》。通知对出让土地的开发时间进行限制，要求“每宗地的开发建设时间原则上不得超过三年”。通知要求严格落实闲置土地处置的规定。对超出合同约定动工开发日期满一年未动工开