



节约集约用地 促进可持续发展

主编 张建仁 JIEYUE JIYUE YONGDI CUJIN KE CHIXU FAZHAN

中国大地出版社

节约集约用地 促进可持续发展

主 编 张建仁

副主编 柳思昶 王远燃 余贵平
苗 欣 胡银根

中国大地出版社

图书在版编目(CIP)数据

节约集约用地 促进可持续发展/张建仁主编. —北京: 中国大地出版社, 2005. 11

ISBN 7-80097-802-8

I. 节... II. 张... III. ①耕地-土地资源-资源保护-中国-文集②土地利用-中国-文集
IV. F321.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 132142 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) 82329120(编辑部)

传 真: (010)82329024

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 889mm × 1194mm 1/16

印 张: 25.5

字 数: 650 千字

版 次: 2005 年 11 月第 1 版

印 次: 2005 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1~1000 册

书 号: ISBN 7-80097-802-8/F·135

定 价: 68.00 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)

序

土地是民生之本、发展之基。土地资源的有限性和不可再生性，决定了必须始终坚持土地资源开发利用与节约保护并重，实行节约集约用地。实行节约集约用地，是缓解土地供需矛盾的必然选择，是调整经济结构、转变经济增长方式、建设节约型社会的紧迫任务，是促进经济社会可持续发展的必然要求。

我国是世界上人口最多的国家，土地资源相对贫乏，人均占有国土面积仅为 11.65 亩，不到世界平均水平的 1/3；人均占有耕地面积仅为 1.41 亩，只占世界平均水平的 37%。我省土地资源更为紧缺，人均占有耕地面积只有 1.17 亩，低于全国平均水平。随着人口数量的不断增加，随着工业化、城镇化和现代化建设的推进，土地资源供需矛盾将日趋突出。要缓解土地资源供需矛盾，必须坚持科学发展观，十分珍惜、合理利用每寸土地，必须严格土地管理，控制用地总量，调整用地结构，转变用地方式，大力推进节约集约用地。

为了促进土地节约集约利用，省土地学会组织编写了《节约集约用地促进可持续发展》一书。该书汇聚了在鄂大专院校、科研院所的专家、学者和国土资源科技工作者的智慧，有许多真知灼见，值得一读。该书的出版发行，必将对推进我省节约集约用地、促进经济社会的可持续发展产生积极作用。

刘友凡

二〇〇五年十月十二日

目 录

第一部分

关于湖北省土地节约集约利用现状的调查结论与若干思考	湖北省国土资源厅 王远燃 余治国 王晓光 (3)
盘活存量土地资产 节约集约利用土地	武汉市国土资源局 (7)
盘活城市存量土地 走节约集约用地之路	武汉大学资源与环境科学学院 詹长根 鲍家伟 张 雁 (10)
盘活盘精存量建设用地 缓解经济建设用地瓶颈	鄂州市国土资源局 赵德荣 (14)
盘活闲置土地 发展县域经济	通城市国土资源局 金华书 (17)
关于盘活存量土地的思考	武汉大学资源与环境科学学院 张 然 潘润秋 (20)
树立和落实科学发展观 正确处理经济建设与耕地保护的关系	仙桃市国土资源局 赵丽华 (25)
用科学发展观搞好老国有企业的土地置换	湖北省社会科学院 初玉岗 叶学平 (29)
论对城市土地的集约利用	华中农业大学 高尚德 陈若凝 (32)
立足内涵挖潜 提高土地效益	建始县国土资源局 张祖庭 (37)
挖掘城市用地潜力 集约利用城市土地 ——基于湖北省 12 个主要城市的分析	华中农业大学土地管理学院 宋 敏 (40)
土地资源集约利用评价指标体系的研究	湖北省武汉市土地交易中心 余 翔 张玉梅 (46)
城市土地利用问题和对策	武汉大学资源与环境科学学院 潘润秋 朱小青 (50)
城市土地集约利用问题的几点思考	湖北大学商学院 柯尊礼 (55)
城市土地集约利用与城市用地扩张的控制 ——以柳州市为例	华中农业大学土地管理学院 汪如民 陈银蓉 (61)

多措并举 推进节约集约用地	应城市国土资源局	刘家斌	(65)
浅析小城镇土地集约利用	华中农业大学土地管理学院	黄 英	(67)
创新用地理念 高效集约用地	宜都市国土资源局	姜 晶	(71)
城市土地集约利用问题及调控对策研究	华中农业大学土地管理学院	袁 洁	(74)
洪湖市土地集约利用的实践与思考	洪湖市国土资源局	阳德元	(80)
新一轮土地调查关于节约集约用地的几点思考	华中农业大学土地管理学院	常淑云	(83)
小城镇土地集约利用问题探析	华中农业大学土地管理学院	李四美	(86)
节约集约用地 促进科学发展	十堰市国土资源局	王 伟 张 宇	(91)
城市土地集约利用潜力宏观评价指标合理值的设定	华中农业大学土地管理学院	蒋宏晖	(93)
城市土地集约利用宏观评价指标选取与设计	华中农业大学土地管理学院	王传明 梅 昀	(100)
节约集约用地 发展县域经济	南漳县国土资源局	陈华龙	(104)
提高土地集约利用水平 保障经济持续健康发展	曾都区国土资源局	李开银	(107)
城市土地集约利用浅议 ——以马鞍山为例	华中农业大学土地管理学院	马 佳	(109)
加快农村居民点整理 提高土地利用集约度	华中农业大学土地管理学院	王 玲	(113)
坚持节约集约用地 切实保护耕地资源	英山县国土资源局	陈龙义	(117)
一个平原城市优化用地的“法宝”	潜江市国土资源局	刘训芹	(119)
大力推进村庄集并 实施农业稳县发展战略	江陵县国土资源局	杜治顺	(121)
谷城县节约集约用地的主要成效和有效措施	谷城县国土资源局	李开明	(124)
严格用地管理 促进和谐发展	郧西县国土资源局	李传文	(126)
充分发挥四种效应 节约集约利用土地	京山县国土资源局	周元华	(128)

关于“城中村”改造的思考

- 咸宁市国土资源局城区直属分局 朱传轩 (131)
- 积极推进“城中村”改造 构建社会主义和谐社会
- 武汉大学资源与环境科学学院 刘华平 唐祥云 李笑娜 (135)
- 对“城中村”改造的分析
- 湖北省国土资源厅 原国华 (139)
- 武汉市“城中村”改造中的土地问题研究
- 湖北大学商学院 陈 双 丁 一 (145)
- 我国“城中村”改造的制约因素及对策
- 华中农业大学土地管理学院 刘喜广 (149)

第二部分

以监狱“两个调整”为契机 大力开展土地开发复垦整理工作

- 沙洋监狱管理局国土资源局 陈昌俊 陈 瑛 (155)

土地整理与耕地总量动态平衡

- 湖北省国土资源厅 李四江 (159)

农地整理规划环境影响评价的指标体系

- 武汉大学资源与环境科学学院 姜 毅 胡石元 (162)

基本农田土地整理经济效益评价

——以仙桃市莲兴垸为例

- 华中农业大学土地管理学院 洪建国 卢荣安 (167)

科学发展观与土地整理

- 湖北省国土资源厅 金保国 王 玮 (173)

关于农村建设用地整理的若干思考

- 武汉大学 张 慧 (177)

土地整理中若干问题的思考

- 武汉大学资源与环境科学学院 刘 丽 (181)

关于土地整理中排水沟硬化的思考

- 湖北省土地整理中心 饶怀德 (185)

对构建基本农田保护长效机制的几点思考

- 湖北省国土资源厅 胡志喜 (187)

科学发展观下的土地利用规划

- 华中科技大学公共管理学院 傅 帆 谭术魁 (191)

矿山土地复垦综述

- 中国地质大学(武汉)资源学院 方世明 陈 清 张树华 高 洁 (195)

土地利用规划信息的网络化和社会化应用研究

——以浙江省海宁市为例

- 湖北省国土资源厅 戴维彬 (201)

- 长安大学国土资源学院 梁卫东 曹玉香

修编规划须结合三大变化

..... 湖北省长阳土家族自治县国土资源局 许发圣 (204)

对新一轮土地利用总体规划修编与实施的探讨

..... 武汉大学资源与环境科学学院 莫国莉 唐祥云 黄德霖 (207)

基础资料不足是县级土地利用规划修编的主要瓶颈

——以 Z 市为例

..... 华中农业大学土地管理学院 刘艳君 (211)

第三部分

积极推行“招拍挂”方式供地 实行土地资源市场化配置

..... 天门市国土资源局 刘炎发 (217)

土地收购储备制度相关研究的评述

..... 中南财经政法大学 吴焕军 (220)

城市土地储备制度绩效的研究

——以鄂州市为例

..... 华中农业大学土地管理学院 陈 燕 (224)

资金对土地储备制度的影响及对策

..... 华中科技大学公共管理学院 吴小晶 (229)

土地收购储备制度研究

——以武汉市为例

..... 华中农业大学土地管理学院 付妮嘉 (233)

完善的地价体系有利于土地资源节约集约利用

..... 湖北省武汉市土地交易中心 邹朝富 张玉梅 (237)

农地流转抉择的数理经济分析

..... 华中科技大学公共管理学院 杜 超 谭术魁 (241)

建立城市地价动态监测体系的思考

..... 华中农业大学土地管理学院 杨兴权 (246)

武汉市东西湖区国土资源局 张文曲

建设用地指标市场化与耕地保护研究

..... 华中农业大学土地管理学院 田坚坚 (248)

土地政策参与宏观调控实施成效的思考

..... 湖北省国土资源厅 金 群 陈 平 李 劲 (252)

农地城市流转土地需求者行为取向分析

..... 华中农业大学土地管理学院 李晓云 蔡银莺 张安录 (256)

农用地流转存在的问题及对策

..... 咸宁学院 罗 晶 (261)

咸宁市国土资源局 余朝阳

我国银行信贷与土地价格波动关系的实证分析

..... 华中科技大学公共管理学院 谭术魁 (265)

湖北大学商学院 陈晓川

第四部分

浅谈当前土地管理问题的成因及对策

.....荆门市人大常委会 肖乃金 (271)

促进中部崛起的土地政策研究

.....湖北省国土资源厅 张友安 (277)
.....湖北省地产评估中心 陈平

土地政策与房价上涨的关系辨析

.....华中科技大学公共管理学院 卢新海 (281)

关于武汉“地王”现象的冷思考

.....华中科技大学公共管理学院 宋国伦 卢新海 (284)

湖北省农地资源可持续利用评价指标体系研究

.....华中农业大学土地管理学院 陈银蓉 王绍艳 (287)

城市土地可持续利用的多维度分析

.....华中农业大学土地管理学院 郇智贤 (292)

中国城市化进程中农地资源流失估计

.....华中农业大学土地管理学院 李晓云 蔡银莺 张安录 (296)

浅论转型期农村土地资源优化利用的成本分析及建议

.....华中农业大学土地管理学院 任艳胜 (305)

房地产一体化管理信息系统的设计与实现

.....湖南省岳阳市房地产测绘中心 叶康保 (310)
.....武汉大学资源与环境科学学院 胡石元

湖北省城镇化影响因素分析及城镇化水平预测

.....华中农业大学土地管理学院 高进云 乔荣锋 杨钢桥 (316)

从政府宏观调控房地产价格波动看社会主义市场经济条件

下的政府职能转变

.....华中师范大学经济学院 马新华 (323)

影响我国房价的主要因素分析

.....上海财经大学 颜彦 刘若凡 (328)

关于土地承包经营权继承的研究

.....华中农业大学土地管理学院 刘灵辉 胡小芳 (335)

浅议非法占地建私房的现状与对策

——以黄石市为例

.....黄石市国土资源局黄石港区分局 游少先 (340)
.....中国地质大学(武汉)资源学院 龚健 胡谦

浅谈土地征收中公共利益的标准

.....湖北省国土资源厅 金群 李劲 (344)

新世纪我国土地征收制度改革初探

.....华中农业大学土地管理学院 刘素丽 (347)

现阶段我国农地制度的创新

..... 华中农业大学土地管理学院 韩美琴 (351)

土地征用制度的国际比较及借鉴

..... 华中农业大学土地管理学院 李翠华 (356)

关于湖北省农村城镇化的思考

..... 华中农业大学经贸学院 肖艳芬 雷海章 (361)

浅议国土资源部门在协助人民法院土地执法中的几个

新问题

..... 襄樊市襄阳区国土资源局 刘志刚 郭仁德 (365)

浅谈民事土地纠纷及解决方法

..... 随州市国土资源局 王定国 裴 卫 (370)

清江流域旅游开发与土地利用互动影响研究

..... 中国地质大学(武汉)资源学院 李江风 龚 健 张丽琴 (372)

试论遥感技术在地籍管理中的应用

..... 武汉大学资源与环境科学学院 施焕军 (377)

农用地分等定级估价元数据管理系统的设计与实现

..... 国土资源部土地整理中心 郑文聚 王志刚 彭茹燕 (381)

华中师范大学城市与环境学院 周 勇

湖北省国土资源厅 戴维彬 谭 斌

武汉大学 郭 畅

主成分分析法在土地分等定级中的运用研究

..... 武汉大学资源与环境科学学院 莫国莉 熊 艳 (387)

层次分析法在农用地分等因素权重确定中的应用

..... 福建农林大学资源与环境学院 谢 钊 (391)

福建省沙县国土资源局 罗彩云



第一部分

关于湖北省土地节约集约 利用现状的调查结论与若干思考

王远燃 余治国 王晓光

(湖北省国土资源厅, 湖北武汉, 430070)

2005年6月,我们对山区、丘陵、平原有代表性的10多个市县土地节约集约利用情况进行了调查,也查阅了一些相关资料,调查得出的结论大致反映了我省目前土地节约集约利用的状况;调查报告还表述了对我省土地节约集约利用“缺失”的一些思考。

一、我省土地节约集约利用现状调查的主要结论

1. 城镇国有土地有偿使用制度逐步深化,土地利用效率愈来愈高,但存在的问题不容忽视

从调查的结果可以看到一个重要的变化趋势。1991年开始到现在,全省国有土地有偿使用制度的建立与实施逐步深化完善。

首先,以清理整顿门店出租为主,实施“两补”法规。国务院1990年第55号令颁布实施后,我省松滋县率先开展了以门店出租为主要对象的土地市场清理整顿工作。擅自出租、转让、抵押国有土地使用权从事经营活动的单位和个人,一律按规定补交土地使用权出让金,补办土地使用权出让手续。到1993年底,全省有80%的县市开展了土地市场清理整顿工作。

其次,以新增地为主,实行土地“五统一”管理。1993年开始起步,到1995年底,各县、市土地使用权出让实现了零的突破。经济发达的地方,将经营性用地(商业、服务业、旅游业、金融业、房地产业)纳入出让的范围,招标、拍卖出让的比例分别比1994年增长73%和3.2倍,70多个城镇共拍卖国有土地使用权358宗。1995年,“全国小城镇地改座谈会”在监利县召开,推广了该县小城镇“五统一”管理的经验。

第三,以企业改制为主,实行土地产权分享制。1994年仙桃市实行了“土地产权分享制”,明确土地资产价值量在国家、集体、企业(商业性和工业性企业)三者之间的分配比例,并根据国家所占的比重,由土地使用者分年度按一定的收益率支付年租金。全省推广了仙桃市的做法。

第四,以保权转让为主,实行国有土地年租制。1996~1997年,全省和全国分别推广了襄阳县“保(转)权收租”有偿用地模式。该县初步形成了一套较为完善的管理体系。土地年租制在全省迅速推开。

第五,以土地收购储备为主,实行一条龙管理。2000年,我省部分市、县成立土地整理中心,以后通过反复实践和借鉴外地经验,以武汉市、宜昌市为重点,将土地整理、收购(储备)有机结合,基本形成了土地整理、收购(储备)、交易一条龙管理体系。

第六,以土地出让为主,实现对土地市场高度垄断。2001年,全省土地有偿使用比例达到建设用地供应量的50%。2002~2004年,强化经营性土地使用权招标、拍卖、挂牌出让。全省有偿出让土地面积分别占每年建设用地供应总量的58.9%、74.79%、85.77%,土地出让收益分别为51.68亿元、111.06亿元、196亿元。其中招标、拍卖、挂牌出让收益分别为29.16亿元、

71.64 亿元、76.85 亿元。

由于保护耕地资源与保障经济发展的矛盾长期存在,刚性的土地政策与柔性的执法手段的巨大反差,土地节约集约利用的意识还没有被社会广泛接纳,粗放利用、闲置浪费、违法批地占地的行为不断发生,成为土地节约集约利用的障碍。

2. 城镇空闲、闲置土地家底清楚,集体建设用地闲置土地有待发掘

2004 年,全省对城镇规划范围内的存量建设用地情况进行了排查,共清理出闲置和空闲土地 3348 宗,面积 4009.8 公顷。其中,闲置土地 1569 宗,2032.9 公顷,分别占总宗数和总面积的 46.86% 与 50.7%;空闲土地 1779 宗,1976.9 公顷,分别占 53.14% 与 49.3%。加上 1999 年以来批而未供的土地 1924 公顷,全省存量闲置未用的土地达到 5933.8 公顷。在调查研究的基础上,各地本着宜农则农、宜工则工、宜商则商的原则,进行了详细的规划并逐步实施。

长期以来,全省集体建设用地“空心村”问题较为突出。近两年来,又出现一些新的问题,主要是乡镇机构撤销或合并后,原乡镇政府所在地和七站八所的乡镇集体建设用地大量闲置。山区小五场(农场、果园场、林场、茶场和渔场)的土地闲置也较为普遍。学校闲置土地数量较大。某市 321 所学校合并为 114 所,撤销的 207 所闲置土地 207.33 公顷。对上述集体建设用地的闲置情况进行全面系统的调查、登记、规划等,不失为节约集约利用土地的有效举措。

3. 实行收购储备与开发利用相结合的管理机制,已成为政府宏观调控土地市场、提高城镇土地投资强度的主要手段

按照“一个渠道进水,一个池子蓄水,一个龙头放水”的运作模式,各地成立了土地收购储备中心,出台了土地收购储备办法,将新增建设用地、闲置土地、改制企业土地都纳入储备范围。实践中,各种收购储备的方式应运而生,主要有无偿收回、现金收购、协议收购、捆绑收购、红线储备、置换收购、土地征收等。

各级政府收购储备的基础上,根据规划与用地计划,推进城镇土地的深度开发。2001 ~ 2003 年底,武汉市通过对市地的开发整理,在土地有形市场供地 573.33 余公顷,成交金额 89 亿元,实现土地增值收益 26 亿元。还有 445 家企业通过土地市场变现土地约 866.67 公顷,筹集改制资金 109 亿元。1999 年以来,鄂州市先后对 266 公顷存量土地实施旧城改造,满足了安居工程、供电小区、基础设施建设等项目的用地需求。宜都市 4 年内开发利用存量土地 152 公顷,42 个招商引资项目在该市落户,投资总额达 30 余亿元。通城县将 14.7 公顷的改制企业土地切块处置给 24 家工业企业,固定资产投资 6500 万元,年产值达 3 亿元,近 1000 人就业。

由于资金需求量大和不少改制企业资不抵债,两个问题在短期内难以解决:一是收购储备、旧城改造资金紧缺,运转周期长,制约了整体工作的推进;二是改制企业处置土地资产不按规范运作,土地出租、出让、作价入股名存实亡,大量国有土地资产流失。

4. 农村土地整理发展势头良好,但激励机制失灵,工作处于徘徊阶段

湖北省连续 6 年实现耕地占补平衡,农村土地整理发挥了重要作用。一是坚持“谁破坏、谁复垦、谁受益”的原则,加大对废弃地和灾毁地的复垦,适度开发宜农耕地。二是进行农地整理。每年冬季农闲时节,坚持农田整理,改造冷浸田和“旱包子”,平整土地。三是实施村庄土地整理。平原村以改造原有村庄为主,打破村组界线,建设整齐划一的街道式“农宅小区”;丘陵村依山傍水,利用荒地、劣地、闲置地,呈“带状式”沿山脚线发展居民点;山区村适度向交通便利的地方转移,推行三五联户“组合式”;集镇附近的自然村逐步向集镇缩并。

谷城县 6 年来实施村庄集并,旧宅还耕 1200 户,新增耕地 100 公顷。天门市几年来共整理空心村 156 个,新建中心村 42 个,增加耕地面积 403 公顷。英山县从 2001 年至 2004 年全县共建小康示范村、文明新村、中心村等 298 个,迁村腾地共开发整理耕地 53 公顷。武汉市东西湖区生态园管理处拆迁老村庄,面积 48 公顷,搬迁后集中还建(学校、幼儿园、敬老院、菜市场)26

公顷,腾地近一半。

但近年来,全省迁村腾地工作整体上徘徊不前。究其原因主要有以下几点:①拆迁成本增加。过去拆迁的农房大部分是简易的土坯房,现在是砖木结构和预制结构,搬迁成本较高。②税费改革农民建房用地实行单费制后,利益驱使农民不愿按村庄规划和土地计划建房。③关键是优惠政策被取消,激励机制失灵。如农民迁村腾地建新房村集体免费提供砂石料,增加20个义务工;每腾出1亩地土地管理部门从耕地开垦费中补助200~1000元等,都已取消,直接影响了农户的积极性。

5. 农村集体建设用地自发流转和农民宅基地管理失控是当前农村土地节约集约利用的两大瓶颈

以某山区贫困县为例。该县城关8个城郊村,近几年来,共有400余户农户非法出售或出租房屋。其中上层自己住、下层出租的占70%;全部出租的占19%;上层出售,下层出租的占6%;将房屋加层后出售的占5%。每年就有100余万元的门店租金流入个人的腰包。房地产开发面积达8300平方米,土地资产流失348.9万元。还有的乡镇政府试图采取招标、拍卖、挂牌出让的形式,转让辖区内小五场闲置的集体建设用地。

经调查统计,2001年1月1日~2004年2月底,该县农民住宅建设用地中,经申报办理审批手续的351宗,用地面积41879.4平方米,其中耕地19729.6平方米。而未经批准、擅自占地的有713宗,占地面积90133.2平方米,其中占用耕地的587宗,面积72915.3平方米。公路两侧违法占地尤为突出。

6. 土地利用总体规划与城镇发展规划严重脱节

突出表现在,县级土地利用总体规划、城镇发展规划普遍存在衔接不够的问题,在规划编制路径、规划期、规划范围与区域、城镇建设发展方向与布局等方面,还存在很大的分歧;各项专项规划与土地利用总体规划的法律关系不明确;规划的指导思想、编制方向、编制内容等方面远不适应形势的需要。实施起来的后果是,重复建设、资源浪费、管理空档或重叠。

二、由目前湖北省土地节约集约利用中的“缺失”所引发的若干思考

1. 党委政府和职能部门都要转变思想观念

首先是各级党委和政府的领导要纠正两个观点,即“单纯靠土地谋发展,求指标”,“种工厂比种地划算”。单纯靠土地开发炒卖地皮,搞活一方经济的背后,是拼消耗拼资源的潜在危机。一个地区的发展,除了土地因素之外,关键靠整个环境的优化和可持续发展。因此,要把短期利益与长远利益,社会效益、经济效益与环境效益结合起来,把土地的节约集约利用贯穿于经济建设和社会发展的各项环节、各个时期的始终。职能部门不能重“审批”轻“调研”,应把主要精力放在调查研究上,要为领导决策、政策出台、法规制定当参谋出主意。也不能重“数量审批”轻“质量审批”,要把土地数量、面积的审批与土地投资强度、容积率、产出率等的审批结合起来,从源头上防止土地的粗放利用。

2. 建立科学合理的土地集约利用评价指标体系

对不同类型、不同层次的建设用地分别制定不同的评价指标,确定不同类型、不同层次建设用地集约利用的适宜度。从各地实践情况来看,当前要重点把握好以下几点:各级政府主要是县、乡两级政府的目标责任是否落实,土地出让金是否真正按标准收缴,土地出让方式是否规范,新增用地计划是否突破;所有用地是否符合规划与计划,是否规定了用地项目的投资强度、容积率、建筑系数、产出率等。同时将土地集约利用的考评与各级政府主要负责人的政绩考核挂钩,形成有机体系组织实施。

3. 科学编制修订土地利用总体规划

要调整土地利用总体规划编制的指导思想,综合协调耕地保护、建设发展和生态环境建设三者的土地利用关系,突出耕地保护、节约和集约利用,突出人与自然的和谐发展;强化规划的社会参与,由政府规划逐步向政府、专家、社会、公众全方位、开放型转变;要完善建设用地规模控制内容,从单独的规模控制转向规模控制与土地利用集约度控制并重。要突出抓好土地利用功能分区,并将人口分布、经济分布和土地利用结合起来,对各类用地提出控制指标和限制条件;要提升土地利用总体规划的法律地位,明确土地利用总体规划与其他各项专项规划的法律关系,将村庄规划纳入法律保障体系;做好省、市、县、乡四级土地利用总体规划与城镇发展规划的衔接,要在规划的期限、规模、区域范围、各项指标、功能区设置等各个方面协调一致。

4. 多途径盘活土地资本金与土地资产

对旧城改造和农村土地整理实施工程招投标,政府投放一定数量的土地资本金作价入股。这样既可缓解资金短缺矛盾,又可筹集业主的资金,通过竞争机制作用,实现投资效益预期。对资不抵债改制企业土地资产的处置,可采取空转、挂靠、背书的方式,按年收取一定的土地租金,使未能变现的土地资产中的“国家股”坐地生金,一方面给予企业缓冲的余地,另一方面在法律上明晰了国家与企业的土地产权关系。

5. 制定新形势下的土地节约集约利用的激励机制

各级政府可从土地收益中拿出部分资金用于迁村腾地农民搬迁房屋的补偿、建筑材料与工本的补贴、土地复垦的补助,以鼓励村庄集并、旧宅还耕工作。把高产基本农田土地整理与探索建立建设用地指标折抵制度结合起来,在全省范围内对折抵指标进行有偿调剂,筹措高产基本农田建设资金,发挥地方政府和农民的积极性。对旧城改造、企业改制搬迁、使用地下空间、建设多层标准厂房的工业用地,可适当减免城市基础设施配套费,调整土地契税、土地有偿使用费、容积率的额度与标准。鼓励工业用地实行租赁制度。

6. 疏堵并举管理农村建设用地

农村集体建设用地流转已呈必然趋势,要以“正面引导”促“非法流转”。在流转范围与对象、流转方式与程序等方面,我省基本形成共识。还必须在农村集体建设用地的清理登记、使用权的抵押、审批权的设置、土地的置换、地价评估方法的确定、农民的补偿安置等方面加强积累,并提升到法规与政策的高度,使流转更具合法性、前瞻性与科学性。对农民宅基地用地,除引导向中心村集聚外,还可推行“三年早知道”的做法,实施听证会,加大全社会的监督力度。同时,制定乡规民约,采取分级负责、奖惩兑现、依法重点打击的办法,对农民住房实行规划用地和计划用地,依法履行审批手续。

盘活存量土地资产 节约集约利用土地

武汉市国土资源局

(武汉市国土资源局, 湖北武汉, 430014)

现代制造业是国民经济的基础。市委、市政府提出坚持走新型工业化道路, 建设现代制造业基地。2003 年 6 月, 为了充分发挥汉正街市场品牌优势和老工业基地存量资源优势, 同时, 也是为了解决建设用地指标紧张的问题, 武汉市启动了汉正街都市工业区的建设, 积极探索新型工业化道路。经过两年的建设, 汉正街都市工业区的综合效益日益显现, 沉寂多年的古田老工业基地枯木逢春, 焕发出勃勃生机。

一、汉正街都市工业区建设的基本情况

建设汉正街都市工业区, 是从武汉市实际出发, 发挥比较优势, 推动老工业基地走新型工业化道路的一次有益的尝试。市委、市政府确立了打“汉正街牌”, 举“都市工业旗”, 走“退二进二”、“工贸互动”之路, 整合资源, 盘活存量, 努力把汉正街都市工业区建设成为国企改革的推进器、优良品牌的加工园、民营中小企业的孵化器和下岗职工的创业就业基地。

汉正街都市工业园位于武汉市桥口区古田二路, 目前已开发整治土地面积 728 亩, 投入开发整治资金约 2.9 亿元, 搬迁 13 家老企业和 172 户居民; 改造厂房 15.7 万平方米, 投入改造资金 3212 万元。新修、翻修道路 23 万平方米, 新增绿化面积 7 万平方米, 恢复供电设施 7 座, 扩增供电容量 4815 千瓦。新引进民营企业 42 家, 其中 39 家已开工生产, 企业投入资金 2.9 亿元。去年, 机电园、新华印务园、远大医药园三大园区初具规模, 入驻企业经济运行情况良好, 实现工业总产值 20.2 亿元, 完成全口径财政收入 1.506 亿元, 提供了 5760 多个就业岗位, 安排下岗职工再就业 2850 人。2005 年上半年, 三大园区经济运行继续保持良好发展态势, 1~6 月完成全口径财政收入 9818 万元, 同比增长 63%, 预计全年实现财政收入 1.8 亿元。工业区经济发展有力地推动了全区经济增长。省委俞正声书记考察汉正街都市工业区建设时曾指出: “这一做法把改革、发展、就业、环境有机结合, 体现了人与环境的协调发展和可持续发展, 是一个创举。坚持下去抓好了, 对全省、全国都有指导意义。”

在实践中都市工业区逐步形成了自身的特色。首先, 不是另起炉灶, 新圈农用地建工业园, 而是充分利用原有企业的闲置资源, 激活存量, 探索资源节约型的发展道路; 其次, 不是沿用企业出租厂房获取微薄租金的老办法, 而是在彻底进行企业改制的基础上, 引入新资本、新机制, 整体规划, 成片改造, 探索体制创新型的发展道路; 第三, 不是简单就工业发展工业, 而是从发挥市场大区优势、提高产业关联度出发, 促进工贸互动, 拉长产业链, 聚集企业群, 探索市场拉动型的发展道路; 第四, 不是单纯强调经济的增长, 而是把区域环境改善、城市功能提升、职工群众就业、政府职能转变等方面的工作结合起来, 探索以人为本、全面协调和可持续的发展道路。