

# 土地有效利用与经济可持续发展

刘世华

(河南省驻马店市国土资源局土地储备开发中心, 河南 驻马店 463000)

**摘要:** 目前, 我国土地需求旺盛而供给不足, 使得节约集约用地成为中国土地管理与改革贯穿始终的一条主线。随着建设用地进一步增加, 经济社会发展对土地资源的依赖程度更高, 土地资源供需矛盾日益加剧并长期存在。土地节约与集约利用成为发展循环经济和建设节约型社会的必然要求。

**关键词:** 土地利用; 节约集约; 区域经济; 可持续发展

**中图分类号:** F326.3 **文献标识码:** A

**文章编号:** 1005-913X(2017)08-0142-02

## 一、土地节约集约利用的背景

保护耕地、节约集约用地, 是近三十年来中国土地管理与改革中贯穿始终的一条主线, 是一大基本国策。国家在坚守 18 亿亩耕地保护红线的前提下, 实行的是世界上最严格的土地管理制度。近年来, 全国人大批准全国建设用地指标仅有 40 万公顷左右, 而实际需求量高达 120 万公顷左右, 仅可满足  $1/3$  的需求量, 但是随着经济的持续发展和我国工业化、城镇化和农业现代化的快速推进, 社会发展和经济建设对土地的需求呈现出刚性增长的态势, 土地供需矛盾突出, 在经济得到快速发展的同时, 土地资源的消耗也随之增加。随着十二五规划和十三五规划的推进, 新一轮的区域经济竞争将更加激烈, 经济社会的发展对建设用地的需求更加迫切, 根据我国近年来经济发展速度、城市化进程速度以及对当前各种形势的预测, 在未来的十几年中, 我国的经济社会发展和城市化进程仍将保持较快的发展速度。如何突破土地瓶颈, 实现经济的再次起飞, 将是摆在我国政府和各级地方政府及各级国土管理部门面前的紧迫任务。

土地节约集约利用与经济、社会等多个方面的外界要素相关联, 土地节约集约利用的相关研究可追溯到古典经济学家大卫·李嘉图所提出的地租理论, 其最早应用于农业土地集约利用领域的研究中, 主要有三个方面的含义: 一是土地的节约利用, 合理规划建设用地, 最大限度的减少耕地占用; 二是土地的集约利用, 强化建设用地的投入产出评估, 提高土地利用的经济效益; 三是提升土地利用和配置的效率, 统筹规划土地的投放量和开发进度, 优化建设用地的空间布局、资产类型, 以实现土地开发过程中经济效益和社会效益的最大化。但

是, 我们应该看到土地节约集约利用是一个动态的过程。随着社会进步, 生产力革新, 人们对土地资源的改造和使用能力逐渐提高, 并且在不同发展阶段对土地集约利用程度的要求有所不同。土地节约集约利用并不是单纯的强调土地投入和经济收益, 而需要在有限的资源约束内产生最优的联动效益。

土地利用节约集约度可用两种方式表示, 即集约边际与粗放边际。集约边际是指以固定单位土地上投入成本、劳力、技术、管理等因素, 直到最后一个单位的生产要素所得的边际报酬刚好等于边际成本的那一点。除了规划及生态保护要求外, 粗放边际只适用于最低品质的土地或变通不变的土地, 粗放边际发生在投入生产要素达到集约边际同时, 又在最低等级的土地上, 其报酬仅够抵偿运营成本时。

土地节约集约利用要以提高土地资源的节约集约利用率为工作重点, 以科学发展观为指导原则, 树立新形势下的资源发展观和管理理念, 发挥土地资源节约集约利用在稳定经济社会发展、调整产业结构、促进经济增长方式转型中的重要作用, 促进环境友好型、资源节约型社会建设。

## 二、可持续发展与土地节约集约利用

“可持续发展”这一概念由世界环境与发展委员会最早在 1987 年正式提出, 是指在满足现今资源消费需求的前提下, 不会造成未来的资源供给的短缺, 既要实现经济发展目标, 又要保护环境和自然资源, 力争达到经济、资源、环境等各方面的持续稳定发展。土地可持续利用立足于土地资源的保护, 是满足现今和未来的食品消费需求、经济社会的协调稳定发展的一种土地利用结构和发展举措。土地资源的可持续利用即是全球经济发展的基础保障, 又是优化配置土地资源、实现土地节约集约利用的最终目的。土地资源有限的特性决定了人们只能改造土地而不能创造土地。区域土地节约集约利用主要是研究如何在不破坏土地生态环境的前提下, 更加合理地配置区域内的土地资源, 充分挖掘区域内的存量土地, 合理地提高土地经济供给能力。

土地可持续利用与区域土地节约集约利用即存在相互联系又有一定的区别, 前者是后者的发展依据和指导原则。区域土地集约利用要着眼于区域发展的全局, 就要以可持续发展理论为指导, 避免

收稿日期: 2017-07-07

作者简介: 刘世华(1973-) 男, 河南驻马店人, 经济师, 研究方向: 土地储备经济。

在用地过程中产生土地的浪费。土地资源集约利用需充分发挥土地的效益,以实现土地资源的可持续利用。土地可持续利用与区域土地节约集约利用的区别在于,前者注重土地资源的优化配置,要求土地资源开发与环境保护相统一;后者强调土地资源利用的经济效率。

区域经济发展需要土地资源这一基本资源作为保障,要在有限的土地资源上获得区域经济更快的发展,就需要我们节约集约利用每一寸土地资源。土地节约集约利用与区域经济发展有着密不可分,两者之间是相辅相成的关系。土地资源的节约集约利用将土地资源可持续发展作为最终目标。通过土地节约集约利用力争达到土地资源利用的经济、社会与环境等方面的多效统一,从而推动区域经济的可持续发展。

土地利用类型面积的变化是区域特点利用变化的重要方面,而面积的变化首先反映在不同类型土地的总量变化上,通过分析它的利用类型的总量变化,可以了解土地利用变化的态势和土地利用结构变化。

随着经济的发展,土地在节约集约利用中存在着一些问题,一是土地利用中产业结构的不合理。二是城乡建设用地结构不合理,村庄占用土地比例过大。三是土地利用粗放,利用率不高。四是工业集中区发展用地需求迫切。五是耕地数量日趋减少,质量逐年下降。六是土地执法监管需进一步加强。

导致这些问题出现的原因主要有以下几点。一是干部群众对节约集约用地认识还没有完全到位,节约集约用地、保护耕地意识淡薄,乱用地、乱占地和乱建住宅现象在乡镇、农村较为普遍,尚未完全树立节约集约利用土地资源的意识。二是在招商引资的大背景下,低价招商、零地价招商政策不同程度的存在。三是在以GDP为干部考核指标的前提下,地方政府倾向扩张发展,新上项目用地都想用新增建设用地,内部挖潜意识不强。四是在现行财税体制下,土地出让金作为地方政府的重要资金来源,使地方政府有卖地的动力。

### 三、土地节约集约利用问题的解决策略

#### (一)建立领导共同责任机制,落实考核体系

土地资源节约集约利用的各项政策能否得到落实,关键在于地方党政机关,尤其在县级、乡镇级等基层党政机关是否将节约集约用地作为一项重要的考核指标。第一,构建完善的责任考核机制,形成了部门联动、齐抓共管的全方位共同责任监管机制,在地方政府的领导之下,以国土资源部门全面统筹负责,其他各部门依法履行职责并承担相应的责任,共同监管和惩处滥用土地、违章建设等行为。第二,建立健全科学的绩效考核的机制,要在全区节约集约指标标准体系的基础上,进一步细化,形

成地方土地节约集约指标考核体系。

#### (二)建立统一规划机制,优化用地布局结构

土地利用总体规划能够实现对土地资源的合理配置和实施调控,是优化用地布局结构的重要方式。第一,加强对土地利用的统筹协调与整体控制。合理规划土地布局和功能结构,实现土地利用总体规划与城乡建设规划、产业发展规划、基础设施建设规划等相关规划的协调统一,带动形成城镇居住区、工业产业园区、农业规模化经营区,发挥土地利用的集聚效应并提高投入产出比。第二,完善用地立法建设,加强用地投放监管。从法律角度确立土地利用规划的重要地位,逐步规范和完善土地利用规划的编制、审核、执行、修订等具体工作,严查土地利用中的违法违规行为,增强土地利用规划的稳定性和严肃性,确保土地用途管制制度的有效实施。第三,改进对土地利用年度计划的监管。根据土地利用总体规划,并结合城市建设与发展的实际情况,制定和下达土地利用年度计划,从而达到从严控制建设用地总量,节约每一寸土地尤其是耕地,提高节约集约用地水平的目的。

#### (三)发挥市场机制作用,提高土地作用配置效率

运用土地价格的市场机制以实现对土地资源的节约集约利用,从而减少和抑制过度征占、滥用和浪费土地资源的现象。第一,全面推进土地有偿使用制度。按照国土资源部对国土资源有偿使用的要求,除军事、保障性住房、特殊用地等公益性用地可以划拨使用以外,各类经营性、准经营性用地必须全面推行有偿使用制度。第二,着力完善招拍挂出让制度。坚持经营性用地、房地产开发用地和工业用地的招拍挂百分之百。在经营性用地和房地产开发用地方面,通过市场机制促进土地节约集约利用,充分发挥土地的价格杠杆作用,积极转变经济增长方式。第三,创新农村土地管理机制,激活农村土地要素。全面开展农村宅基地和农村集体土地所有权的确权发证工作,为农民将土地资源转化为土地资本提供有利条件。

#### (四)健全政策机制,促进挖潜改造

第一,通过税收政策,促进节约集约用地。要充分利用耕地占用税、土地使用税等调节用地规模,对土地利用效率高的企业,给予税收优惠,对闲置、低效利用土地的企业要加大管理和整理力度,促使企业合理使用土地。第二,制定严格的供地政策。在土地供给方面优先考虑具有较强综合效益的低能耗重点项目、投资强度大的项目、充分利用厂房空间的项目等。第三,建立透明公平的差别化供地价格政策。对投资强度大的项目提供价格优惠,对资源利用率低的项目抬高用地价格,通过差异化的供地价格引导土地资源的合理利用。第四,建立挖潜鼓励政策。努力盘活存量土地,用好批而未征、征而

(下转第150页)

断地对自身进行了解和评估,自我反省能力有助于其在正确认识自己的基础上,根据环境和未来趋势的判断及时调整自身的态度与行为,以此进行新知识、新技能的积累,找到自己的价值驱动点,获得职业成功。

第二,构建职业胜任力。Defnippi 和 Arthur (1994) 认为职业胜任力是个人在企业中的职业资产或者职业积累,包括 Knowing why、Knowing how、Knowing whom 三个维度。其中,Knowing why 指的是个体在心理层面对职业认同、职业价值、职业兴趣的认知,Knowing how 指的是个体积累的有助于职业成功的知识和技能,Knowing whom 指的是有利于个人职业发展和职业成功的人际网络。在关系导向的中国社会里,Knowing whom 是很重要的,新生代员工可以通过建立自己的职业关系和网络资源,去

提升在易变性职业生涯环境中的竞争力。同时,当代技术更迭和产品开发的周期不断缩短,员工学习的知识及技能的实用周期也随之缩短,持续学习的能力亦成为新生代员工构建职业胜任力的必备要素之一。

#### 参考文献:

- [1] Briscoe, J. P., Hall, D. T., Frautschy DeMuth, R. L. Protean and boundaryless careers: An empirical exploration [J]. Journal of Vocational Behavior, 2006, 69(1): 30-47.
- [2] 潘琦华, 王 蕾. 新生代员工职业生涯管理研究[J]. 广东科技, 2012(13): 16-17.
- [3] 邵 鹏. 论职业生涯设计在企业新生代员工管理中的作用[J]. 商场现代化, 2012(29): 114-115.

[责任编辑: 马 欣]

(上接第 143 页)

未供、供而未用以及存量土地,优先开发利用工矿废弃地、空闲和低效用地,引导鼓励新增建设项目占用未利用地,减少对耕地占用的压力。

#### (五)健全监管机制,强化执法手段

要主动适应执法监察手段提升用地方式转变的新要求,掌握执法监察工作的主动权,全面推进巡查预防体系和执法体系建设,严格农村集体土地管理。进一步健全责任追究机制。第一,用地批准前监管机制。严格把好建设用地项目规划预审和审批关,对不符合国家产业政策、节约集约用地标准、土地利用总体规划的用地项目坚决不予供地,从源头上阻止浪费土地行为的发生。第二,用地批准中的监管机制。结合市场发展状况和国内经济形势,编制完善的土地供给方案和发展规划,确定适当的出让土地规模,合理规划建筑密度、容积率和绿地率等条件,并且不得擅自更改。第三,用地批准后监管机制。加强土地动态巡查工作,及早发现和制止违法违规用地行为,降低执法成本和执法阻力,形成良好的土地管理秩序,促进社会和谐健康发展。

#### (六)健全宣传教育机制,引导节约集约用地

要充分利用各种媒体和每年的 6.25 土地日宣传国土资源节约集约利用,大力推广节约集约用地的管理模式、经验做法,使节约集约用地的必要性、紧迫性和重要性深入人心。对节约集约用地行为进行宣传和表彰,并且在用地政策、资金上给予倾斜和奖励,对粗放、闲置浪费土地的要给予曝光,依法收取闲置费,直至限制其用地或收回用地。在全社会营造出节约集约用地的良好氛围,提高全民节约集约用地的意识,积极引导并动员全民参与,齐心

协力抓好节约集约用地工作。

土地资源节约集约利用就是以土地产出效益最大化为重点,达到建设资源节约型社会的目标,突出土地资源对经济社会发展的重要支撑作用,通过优化土地使用结构、增加土地投资强度、计划指标管理等手段,促进土地有效开发、有效利用、产业发展水平的提升,推进土地利用方式由靠扩大用地规模发展经济向依靠现有土地综合利用转变,提高土地资源的高效利用,确保社会经济可持续发展。

#### 参考文献:

- [1] 魏建中. 区域经济可持续发展综合评价模型研究[J]. 陕西经贸学院学报, 1998(6).
- [2] 毛蒋兴, 闫小培, 王爱民, 等. 20 世纪 90 年代以来我国城市土地集约利用研究述评[J]. 地理与地理信息科学, 2005, 21(2): 48-57.
- [3] 严复海, 燕洪国. 用层次分析法确定平衡计分卡中评价指标的权重[J]. 广东财经职业学院学报, 2006(1): 18-23.
- [4] 谢正峰. 浅议土地的节约集约利用和可持续利用[J]. 国土与自然资源研究, 2002(4): 31-32.
- [5] 成 舜, 白冰冰, 李兰维, 等. 包头市城市土地集约利用潜力宏观评价研究[J]. 内蒙古师范大学学报: 自然科学版, 2003(3): 271-277.
- [6] 杨树海. 城市土地集约利用的内涵及其评价指标体系[J]. 经济问题探索, 2007(1).
- [7] 许树辉. 城镇土地集约利用研究[J]. 地域研究与开发, 2001, 20(3).
- [8] 王贵成. 土地资源永续开发利用评价指标体系研究[J]. 经济地理, 2000(9): 80-82.

[责任编辑: 方 晓]