

# 我国小城镇建设用地中的问题与对策

## ——以江苏省为例

邹勇刚 周生路

周清涛

(南京大学城市与资源学系 南京 210093) (浙江省安吉县城建局)

**摘 要** 本文以江苏省为例,对我国小城镇建设用地中存在的问题进行了分析,并从管理体制和思想上剖析了产生问题的原因,最后提出了加强我国小城镇建设用地管理的对策。

**关键词** 小城镇建设; 土地管理; 江苏省

在国家“严格控制大城市规模,积极发展中小城市”的城市发展方针指导下,近些年我国小城镇飞速发展,极大推动了乡村城市化和城乡一体化进程。江苏省是全国经济发达省份,工业化和城市化进程迅速,小城镇发展尤为迅猛。至 1996 年,全省共有小城镇 1981 个(其中建制镇 1061 个),较 10 年前增加约 800 个。蓬勃兴起的小城镇作为联结城市和乡村的中介和纽带,对城乡社会经济协调发展起到了重要作用,但与此同时,在小城镇建设中亦暴露出许多问题,影响了区域土地资源合理利用和社会经济持续发展。

## 1 江苏省小城镇建设用地中的主要问题

### 1.1 城镇建设外延式扩张严重,占用耕地过多

在区域城镇发展过程中,为满足城镇社会生产和生活需要,一部分耕地转为建设用地不可避免。但从江苏省实际情况来看这种转化规模过大,速度过快。1996 年江苏省小城镇建成区面积达  $1737\text{km}^2$ ,较 1985 年增加 1.30 倍,而同期小城镇人口由 629.51 万人增加到 895.51 万人,增长 42%,城镇用地增长弹性系数高达 3.10,远远超过 1.12 的合理标准<sup>[1]</sup>。因而小城镇人均建设用地面积达到  $176\text{m}^2/\text{人}$ 。为江苏省城市人均用地面积( $81.14\text{m}^2/\text{人}$ )的 2.17 倍,也远高于全国小城镇平均  $142.6\text{m}^2/\text{人}$  的指标。在小城镇发展过程中,片面强调以地生财,建设用地盲目扩张现象严重。各地小城镇建成区大肆向城镇外围拓展,面积扩大一倍有余。这种外延式扩张侵占了大量耕地。1993 年以来,江苏省耕地减少 15.6 万  $\text{hm}^2$ 。其中大部分是被小城镇建设占用<sup>[2]</sup>。江苏省是全国人口最密集省份,平均人口密度达 689 人/ $\text{km}^2$ (1995 年),因而其人均耕地占有量仅  $0.063\text{hm}^2/\text{人}$ ,为全国平均的 63%。小城镇建设用地的大肆扩张,进一步加剧了耕地资源的稀缺。

### 1.2 土地利用空间结构不合理,集约化程度低

合理的城市土地利用应反映城市的区位效应与土地级差收益特征,由城镇中心区向外围依据比较利益差异布置不同产业,并在城镇发展过程中不断实现土地置换,实现资源配置的“帕累托最优”<sup>[3]</sup>。由于多方面原因,江苏省小城镇用地结构和空间组合不尽合理。工业用地比例极高,一般在 35%左右,甚至高达 45%<sup>[4]</sup>,且大部分集中于城镇中心的黄金宝地,不仅土地的产出率低,并且产生的废气、废水污染环境。第三产业占城镇用地比例不高,

无法体现“优质优用”的城市用地原则,土地利用效益不经济。与此同时,小城镇建设用地粗放利用,集约化程度很低。受开发区热影响,各城镇普遍在城镇外围大搞开发区、新区,但囿于当地经济实力,许多开发区资金、项目得不到落实,致使大量土地“圈而不用”,土地闲置现象严重;近些年蓬勃发展的乡镇企业也是土地粗放利用的一个重要主体,乡镇企业普遍占地规模过大,超过工业用地正常标准。许多乡镇企业不过几十人规模,占地却达数千上万平方米,特别是一些合资、独资企业,厂区范围内生产性建设物占地一般不到四分之一<sup>[4]</sup>。加之乡镇企业布局分散,不成规模,缺乏统一规划,因而土地利用集约化程度较低。

### 1.3 城镇发展缺乏区域性的城镇体系规划

从区域角度出发,城镇发展需要合理的网络组织,形成完善的城镇体系,以促进区域资源合理利用和社会经济协调发展。目前江苏省城镇发展普遍缺乏区域性城镇体系规划,造成小城镇无序发展严重。从等级规模上看,小城镇发展在数量和规模上失控。江苏省1996年建制镇较1995年增加717个,是1985年的3倍多,一些本不具备条件的地方也一哄而上发展小城镇,结果变成了放大的村落,而有条件发展的小城镇却未得到发展。同时,原有的小城镇不断要求升级,扩大城镇规模。这无疑都要求大量耕地向建设用地转化。从地域空间结构上看,由于缺乏城镇体系规划,造成小城镇空间布局问题突出。一般小城镇辐射半径为5公里,但实际上许多小城镇之间相距不足3公里,抑制和抵消了城镇功能发挥,造成基础设施重复建设和浪费严重;从职能组合上看,城镇间普遍缺乏协作和互补,各城镇往往孤立考虑自身发展而不与周边地区协调、联系和分工,专业优势很难发挥,造成产业同构,职能雷同、资源浪费。

## 2 产生问题的原因分析

小城镇建设用地中产生上述问题,原因是多方面的,但从深层次的管理体制和思想意识上来看,主要包括以下几点:

### 2.1 土地统一管理的职能不到位

长期以来由于经济体制、政治体制等多方面原因造成土地管理混乱,虽然经过一段时间改革,但小城镇土地统一管理的职能仍不到位。一方面现行的“分级限额审批制度”使得土地管理绝大部分权力集中于县(市)级地方政府手中。尽管法律规定地方政府只有一定限额的征用农地审批权,但许多地方采取“化整为零”或“下放审批权”等办法,非法批地供地,致使土地供应总量得不到控制<sup>[5]</sup>。土地管理部门行政上隶属于地方政府,因此,只能执行地方政府领导决定,为一些非理性的“领导项目”供地,造成建设用地无序膨胀现象严重。另一方面,缺乏权威的“多头批地”现象普遍,致使土地利用缺乏合理规划和有效调配,乱侵乱占严重。

### 2.2 立法滞后

国家已颁布了《土地管理法》、《城乡建设法》、《城市规划法》等法律/法规,但法制体系仍不健全,尤其是针对小城镇发展的立法滞后,致使“人治”强于“法治”。目前,只有总体性“规划法”,配套法规不健全,致使规划实施难度较大,朝令夕改、各自为政问题严重。缺乏明确的“耕地保护法”,致使乱侵乱占耕地行为受不到法律约束。土地市场法规也不健全,出让中受领导意志干预大、透明度低、伸缩性大,甚至为谋利而非法交易,造成土地出让价格过低,

助长了需求增加。

### 2.3 土地使用制度改革不彻底

近几年我国对土地使用制度进行了改革, 试图变无偿使用为有偿使用, 但这种改革不彻底, 尤其是在小城镇建设用地上, 土地无偿、无期、无流动性没有根本改观。目前小城镇建设用地供应实行“双轨制”, 即土地出让与行政划拨并存, 后者居主导地位。土地获得不必支付地价、地租或只需支付较少的征地成本, 因而“多征多用, 早征迟用, 征而不用”现象普遍<sup>[1]</sup>。土地出让以协议方式居多, 拍卖、招标方式极少, 协议出让透明度低、管理技术含量不足、受领导意志影响严重, 人为随意定价, 普遍偏低。江苏省小城镇开发区土地出让价格几乎均低于 300 元/m<sup>2</sup>, 导致了建设用地需求膨胀, 土地使用者无压力、无竞争, 对土地实行粗放利用或闲置不用。

### 2.4 贪大求洋的建设思想严重

目前, 城镇建设不切实际, 贪大求洋的思想严重。一方面, 对城镇现代化理解存在偏颇, 片面地认为城镇规模越大, 地位就越高, 因而超越自身发展条件肆意扩大用地规模。如吴江市芦墟镇 1996 年镇区非农人口 8600 人, 加上流动人口也仅 1.6 万人, 但镇区面积高达 2.32 km<sup>2</sup>, 人均用地 145 m<sup>2</sup>/人, 政府却又征用 752 hm<sup>2</sup> 土地开发新区。经过规划设计, 建成区面积应压缩至 1.65 km<sup>2</sup> 较为合理<sup>[4]</sup>。另一方面, 一些地方领导好大喜功, 为表政绩大搞建设。许多地区建设了豪华型生活、社会设施, 甚至把街道修成 80 米宽, 严重脱离实际需要。

## 3 城镇建设用地的基本对策

### 3.1 加强区域城镇体系规划

加强城镇体系研究与规划, 改变当前城镇发展混乱无序的局面。研究区域内各城镇之间、城镇与体系之间及体系与外部环境之间各种经济、社会联系, 合理组织城镇之间职能分工、规模和用地发展方向, 统筹安排城镇空间布局和功能分区, 协调解决各城镇自身难以解决的资源共享、环境保护、基础设施布局等重大问题, 力求区域内整个体系的效益最大化。从等级规模结构、职能组合结构、地域空间结构 3 方面落实“极化中心, 以点带线, 梯度推进, 多点组团”的城镇发展战略。

### 3.2 制定科学的小城镇建设规划和土地规划

制定具有科学性、前瞻性的城镇建设规划和土地规划, 保证建设活动和土地利用的高起点、高标准、高水平, 坚持废止小城镇建设中一些拍脑袋、拍胸脯的没有科学依据的建设规划。从当地实际出发, 对资源、交通、劳动力、资金、资金、技术等作详尽调查, 然后确定城镇建设规模、速度, 合理安排各项建设活动在空间的分布和组合。要加强土地利用规划, 对各项用地进行定性、定量、定位的综合部署, 严格控制建设用地指标、划定基本农田保护区, 提出切实可行的实现耕地总量动态平衡的措施。同时, 注意土地规划与城市规划的衔接和统一, 互相协调, 避免相互冲突和相互干扰, 促进土地资源的充分、合理利用。

### 3.3 严格控制城镇扩张、切实保护耕地

城镇土地利用要由传统的外延扩张向内涵发展转变, 盘活存量土地, 严禁控制城镇进一步扩张。运用行政、法律手段树立城镇建设规划和土地规划的严肃性和权威性, 坚决依规办

事,对新建项目严格审批,尽量安排在现有建设用地上;划定基本农田保护区,对农耕地实行重点保护,严禁基本农田保护区内建厂、建校、搞开发区建设,扼制城乡结合部的城市用地无序蔓延;其次,运用经济手段对用地扩张进行约束。不仅要严格征收建设用地税费,更要对超过用地标准占用耕地的面积加重征收,采取双倍甚至多倍征收的办法限制耕地占用,城镇用地指标不能突破土地利用总体规划的控制指标。保护耕地中的一个关键问题是实现耕地总量动态平衡,不仅要数量平衡,更要重视质量平衡,对只注重数量平衡,“以劣充优”现象加以制止。

### 3.4 提高城镇土地的使用效率

目前,小城镇土地使用效率极低,土地使用潜力开挖不足30%。今后,结合旧城改造提高土地利用强度。现有旧城区房屋多为1~2层,容积率普遍低于0.3,改造不仅可优化居住环境,更可盘活存量土地;结合城镇产业结构调整,进行土地置换。依据级差地租原理,中心区布置的工厂、仓库、堆场等,逐步向外迁移,实行“优质优用”、“退二进三”、“优二兴三”,发展第三产业,提高土地利用效率;改变乡镇企业过度分散局面,对乡镇企业用地进行统一组织和管理,通过集中利用求得规模效应,促进土地集约利用。

### 3.5 实行“五统一”管理,实施以供定需的政策

各级政府要统一认识,遵循节约用地、保护耕地原则,培育和完善土地市场,因地制宜、有序发展,密切配合,切实保证由代表政府的土地管理部门实行“五统一”管理,即统一制定土地利用总体规划;统一征地、拆迁;统一进行“三道一平”开发;统一出让土地使用权;统一管理土地、高度垄断一级地产市场。通过采取一系列有力措施,分清土地权属、理顺供需关系、优化用地方法,促进城镇土地合法合理利用。改变传统的土地供给模式,由“有需必供”向“以供定需”转化。根据各地土地资源实际情况,适度、合理地安排建设,杜绝用地无序发展,促进土地资源持续利用。

## 参 考 文 献

- 1 杨钢桥. 我国城市土地供需状况、原因及对策, 城市问题, 1998(6): 23~26
- 2 彭补拙等. 江苏省土地资源合理开发利用中的问题与对策. 见: 江苏科学技术协会等编. 江苏省农业资源综合利用研究. 上海: 上海科学技术出版社, 1993, 98~107
- 3 张跃庆等. 城市土地经济学. 北京: 经济日报出版社, 1995, 58~62
- 4 陈爽, 姚士谋. 中小城市用地扩展中节约用地措施的探索. 地球科学, 1998, 18(5): 425~432
- 5 王英. 小城镇空间经济结构优化与土地节约. 村镇建设, 1999(2): 12~14