

中国城市土地开发及其供给问题分析

程龙

深圳市城市规划设计研究院有限公司

摘要：自十八大会议开展之后，我国对于生态文明建设工给予更多重视与关注，也因此国家采取有效措施，促使生态文明治理能力可以得到提升，并且构件更加完善治理体系。尤其是在自然资源部门成立之后，国家以及社会发展，对于城市土地开发利用提出更高要求。在这一时期中，促使土地开发与利用问题能够得到更好解决，对现有土地开发特点等方面进行分析，为土地利用打下良好基础。

关键词：城市；土地开发；供给

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2020.11.098

城镇化是我国社会发展中的一项重点内容，城市的快速发展，可以在一定程度上增强我国在国际市场中的竞争地位，并且促使全面建成小康社会这一目标更快实现。在城镇化发展期间，土地开发与供给是关键工作，土地资源是人们赖以生存的资源，如果土地资源的开发利用出现不合理情况，那么会对社会以及城市的更好发展产生制约。所以，本文将针对中国城市土地开发及其供给问题相应内容进行阐述。

一、改革开放后中国城市土地开发特点

改革开放后中国城市土地开发特点，主要体现在不同方面中：（1）工业化的进步促使城市化的快速发展，城市建设用地正在不断扩大。在改革开放以来，我国经济得到快速发展，对于工业发展能够给予更多重视与关注，促使工业化水平正在不断提升。工业化发展可以推动城市化发展，这促使很多城市得到进步，同时城市中的土地得到全面使用。（2）土地使用制度的改革与落实，使得城市级差地租被凸显出来，同时充分发挥土地区位优势。在中国城市土地利用中，由于受到不同因素影响，存在生产用地多利用效率低、生活用地以及服务用地少品质差情况较为严重。随着城市土地使用制度的改革与完善，以往城市土地的无偿使用、无限期使用以及无流动使用，转化为有偿使用、有限期使用以及有流动使用，使得城市土地级差地租被显现出来。很多大城市中心城区，对产业结构进行调整，并将土地的区位优势发挥出来提升土地利用效率，土地资源也在一定程度上实现保值与增值。（3）随着城市的不断发展，人均用地标准以及绿化标准都得到一定提升。近些年在城市发展中，通过城市新区建设、老城区改造等方式，实现对城市中心人口的疏散，防止人口过密情况出现。在此背景下，需要不断扩大城市绿化面积，这样人们的需求才能在最大程度上被满足。

二、中国城市土地开发及其供给现状

从目前中国城市土地开发及其供给中不难看出，在其中仍然存在许多问题：

（1）中国城市土地使用制度，通过一系列改革，使得城市土地资产价值得到明确，在土地产权中可以创造更多经济效益。但是，城市对于土地资源的运营缺乏一定经验，导致土地市场供给存在行为不规范等问题。在土地出让中，对于政府的职能没有作出明确规定，过量土地批租情况时有发生。在部分

城市中，还存在无偿划拨土地方式，城市边缘的农村地土地，往往归农村地区自己管理，当地农村拥有使用权。

（2）中国城市土地供给过程中，应该将城市规划作为主要依据，这样才能确保土地供给的科学性与合理性。有很多地区将低价，作为吸引更多投资商的主要方式。但实际上有很多开发商，存在开而不发，闲置土地情况。造成这一情况的原因并不是规划控制严格，或者土地价格较高，而是没有进行有效的城市规划管理，使得相关土地工作的展开缺乏有效指导^[1]。尤其是很多跨国企业与公司，因为存在很多不确定因素以及风向因素，并不会积极进行投资。种种问题的出现，都会对城市土地的利用，以及城市更好发展造成严重影响。

三、中国城市土地开发及其供给措施

（一）实现迁入地与迁出地土地挂钩

在我国相关会议中已经作出明确规定，要将城镇化发展战略落实到实际发展中，促使城市和乡村的经济能够实现共同发展。为使得城市发展用地供给得到保障，要严格按照政府制定的耕地保护政策，促使耕地占补平衡得到保障，这对于强化城乡土地用地统一管理而言具有重要意义。从目前城市与乡村的发展中可以看出，乡村人口逐渐向城市转移，农用地也逐渐转化为城市土地。城市土地相较于农用地而言，土地利用的集约化水平需要进一步提升，单位面积人口容量相对较大，如果从整体上进行分析，城市土地的不断扩大，不仅可以实现对耕地的保护，而且可以确保耕地占补平衡。但在实际城市化发展中，无论是经济聚集、人口迁移，还是耕地节约，在空间上有着不一致性特点。城市化发展较快的地区属于人口迁入区，城市的建设规模会随着城市人口的不断增多而扩大，同时会对更多土地资源进行占用。耕地面积减少，在这一过程中，如果耕地储备资源紧张，那么耕地占补平衡将无法实现。在城市化发展中，发展较慢地区属于人口迁出区，此类地区经济发展较慢，而且土地利用效率更低，耕地后备资源较为充足，同时耕地发展前景更好。因为很多劳动力外出打工，对于空心村，或者工业园区遗留的土地，要及时做好整理与复垦工作，这样耕地面积会增加。在这一过程中想要实现对城乡土地的统一管理与利用，要对人口迁移问题以及耕地保护问题进行全方位考虑。城市化发展的加快，使得外来人口不断增多，在增加城市建设用地供应指标中，要对外来人口就业数情况以及当地人均耕地面积占有量情况进行分析。

针对城市化发展较慢，人口迁出区而言，要考虑人口实际迁出量情况以及人均耕地占有量情况，在此基础上，适当增加耕地保护指标，同时对城市建设用地供给面积进行核减。为促进地区经济可以得到维护，确保公平与效率的相互协调^[2]。针对城市化发展较快区域，对于耕地保护面积指标增加的地区，要提供相应经济补偿，实际补偿金额要结合核减的耕地保护面积指标情况展开。政府部门在这一过程中，也要将自身作用发挥出来，对耕地保护面积指标区域调整情况进行分析与了解，然后将相关费用进行区域转移支付，比如，耕地占用税等，这

样可以为耕地保护面积指标增加地区,提供一定经济保障。为实现对土地供给的协调,要结合城乡土地利用相互联系观点,以及城乡土地管理相互支持观点,这样不同地区的资源优势与经济优势将会被充分发挥出来,使得城市发展与耕地保护之间的矛盾问题能够得到更好解决。

(二) 加强土地用途管制

在中国城市土地供应过程中,不仅要进行总量控制,同时还要做好结构控制工作。通俗来讲就是在城市土地供应中,要对城市实际发展需求情况进行分析与了解,这样不同性质用地比例关系的合理性会得到保障,确保城市空间形态布局的科学性。如果想要实现这一目的,在城市土地供应中,要及时做好土地利用规划工作,强化城市土地用途管制。为实现对城市土地供给的有效指导,在城市规划工作开展中,有关部门以及工作人员,要提前对城市发展方向、发展功能以及发展结构进行分析与了解,同时城市与相邻城市之间的托关系,使得城镇体系得到构建与完善^[3]。在此期间,还要从区域经济分工角度与协作角度,对城市用地规模、用地性质之间的比例关系作出明确,实现对土地供给分布的有效定位。对于土地开发的市场机制要有一定认识,并对规划以及市场之间的关系进行有效处理。除此之外,要对公共利益问题进行充分考虑与分析。在我国城镇化快速发展背景下,国土供应用地出现紧缺情况,针对这一问题需要通过利用一部分原有属于集体的土地,使得开发建设需求可以得到满足。在这一过程中,要对公共利益进行全面分析。比如,针对国防建设用地以及市政建设用地等,要将原有属于集体的土地征收之后,才能对其进行利用,这样才能使得公共利益得到保障。在此基础上,构建完善利益机制,为土地开发工作提供有效引导,确保城市土地能够得到合理规划与使用。

(三) 构建城镇土地储备机制

我国城市土地供给,实际上就是对原来土地利用权属关系,以及土地利用结构的调整,同时也是一个资源的再分配过程^[4]。在城市土地供给中,新增城市用地,主要是从农用地以及自然土地中转化而来的,并不是对原有土地使用者合法权益的侵犯与剥夺,而是要通过正常方式,比如,征用方式、征购方式等,对原本土地使用者权利进行转移,并给予一定经济补偿。在此期间,想要实现土地资产增值,可以进行城市土地开发工作,或者土地资产经营工作。这样不仅可以获得相应的征用费用以及征购费用,而且还能为城市基础设施建设工作提供相应用地。在中国城市土地开发及其供给过程中,为避免土地资产流失情况出现,确保城市发展秩序,要将城市土地供应一级市场垄断,并创建城镇土地储备制度以及相应机构,这样可以保证中国城市土地开发及其供给的科学性与合理性。通过储备机制的构建,不仅可以避免农村土地非法进入到城市中,实现对城市郊区用地的保护,而且可以对土地供应直接垄断,实现对城市土地供求平衡的调节,避免地价过高或者地价过低情况出现^[5]。在集体土地的不断发展中,要对传统国有用地土地储备机制有正确认识与了解,在此基础上,对城乡一体的土地储备机制进行探索,促使集体可建设用地,可以被纳入资源统筹范围之内。城镇储备机构要对自身职能以及实际工作内容要

有全面认识与了解,对城市土地实际的市场供求平衡进行分析,然后通过征用方式或者征购方式,对土地面积的有效控制,实现对土地征用价格、征购价格以及出让价格的干预,承担起整个城市的土地供给工作。从一定意义上而言,城镇土地储备机构并不是一个赢利性机构,但是自己需要自负盈亏,最好在实现收支平衡基础上,能够有所结余,这样才能实现资金的正常运作。

(四) 加强土地利用潜力挖掘

城市土地供给,实际上是将规划工作、交易工作以及管理工作进行统一。中国城市土地开发及其供给,需要通过城市规划,实现对城市土地利用的有效引导。在土地市场中,开展相关教育工作,促使土地资产能够实现增值。利用土地储备方式,不断提升城市土地供给能力。最为主要的一点目标就是,提升城市土地利用效率,实现城市更好发展^[6]。在中国城市土地开发及其供给中,要将城市存量土地盘活,同时要将土地闲置问题更好解决,并做好土地利用潜力挖掘工作。针对部分单位在获得土地使用权之后,长期进行占用或者长期不用行为,要严格按照相应法律法规,对此类单位进行批评教育,并将土地回收。对于城市中的零星土地、插花地等,如果无法进行回收利用,那么可以对其进行绿化,使得城市的生态环境可以得到一定改善。还可以结合城市实际发展情况,对土地进行重新规划与整理。

结束语

综上所述,城市土地开发及其供给,是我国社会发展以及城市发展中面临的一个重要问题。因此,对于城市土地开发及其供给问题,要给予更多重视与关注。在城市土地开发及其供给过程中,要对城市实际发展情况以及未来发展规划有全面认识,同时对于国家制定的规章制度要有全面把握,在此基础上,可以实现对城市土地资源的合理利用,提升土地利用效率,避免土地资源浪费情况出现。将土地资源自身价值充分发挥出来,创造更多经济效益与社会效益,实现城市地区可持续发展。

参考文献

- [1]张娟锋,俞婷,张丹霞,赵国超.土地城镇化与公共品供给之间的协调发展度评价[J].浙江大学学报(理学版),2020,47(01):123-130.
- [2]赵珂,林逸凡.土地覆盖资源供给与土地利用需求均衡:市县国土空间开发适宜性评价的自然经济学逻辑[J].西部人居环境学刊,2020,35(01):37-42.
- [3]陈其昌.现行土地储备制度的城市房地产开发用地供给管理措施探讨[J].商业观察,2020(01):174.
- [4]郭金鑫,夏同水.租购并举政策下住宅适应性预期价格演化及仿真——兼论项目建设开发速度与土地供给速度对住宅价格的影响[J].中国软科学,2019(09):51-60.
- [5]刘修岩,杜聪,李松林.自然地理约束、土地利用规制与中国住房供给弹性[J].经济研究,2019,54(04):99-115.
- [6]程即正,孙佳颖,程宝库.论我国土地储备融资的政策变革和模式创新[J].理论与现代化,2019(02):103-112.