

张春慧,陈美招,郑荣宝,等.农村低效建设用地二次开发策略[J].江苏农业科学,2013,41(8):404-408.

# 农村低效建设用地二次开发策略

张春慧<sup>1</sup>,陈美招<sup>2</sup>,郑荣宝<sup>1</sup>,唐晓容<sup>3</sup>

(1. 广东工业大学管理学院,广东广州 510520; 2. 广东外语外贸大学政治与公共管理学院,广东广州 510420;

3. 华南农业大学公共管理学院,广东广州 510420)

**摘要:**通过实地调研法、问卷调查法、系统分析法和统计归纳法,对广东省广州市天河区和白云区农村建设用地低效利用状况进行调查,分析其分布规律及形成成因,探讨农村低效建设用地二次开发可能存在的问题和具体策略,为提升农村建设用地集约利用水平提供政策服务。结果表明:(1)调研区农村低效用地呈非均匀化分布,郊区多于市区,远郊区多于近郊区,主要集中于工业加工、物流等行业;(2)低效建设用地结构与布局不合理,缺乏统一规划,具有“三低、二高”的特点,用地手续不全的较多;(3)建设用地的低效利用主要成因包括设施与区位、历史与经营、规划与审批、执法与监督、税收与供应等 5 个方面;(4)低效用地的二次开发是系统工程,可能遇到的问题较多,可以采取灵活的差异化策略措施。

**关键词:**建设用地;低效利用;二次开发;农村地区;广州地区

**中图分类号:** F301.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)08-0404-05

随着我国城市化进程加速,城市建设用地迅速扩张,我国经济增长方式正面临着由粗放经济向节约集约经济的根本性转变,而建设用地的节约集约利用则是这种转变是否成功的关键因素<sup>[1]</sup>。近年来,广州市建设用地节约集约利用水平虽然已有较大幅度的提高,但建设用地的利用效率与国内外发达城市相比仍有较大的差距。据统计,2011 年广州单位建设用地 GDP 产出率为 7.31 亿元/km<sup>2</sup>,是新加坡(45.21 亿元/km<sup>2</sup>)的 1/6,不到中国香港(58.90 亿元/km<sup>2</sup>)的 1/8,全市低效建设用地面积超过 520 km<sup>2</sup>,其中 494.1 km<sup>2</sup> 为“三旧”用地,即旧城镇、旧村庄、旧厂房用地,占了全市建设总规模的 32.4%<sup>[2]</sup>。目前,广州市低效用地主要集中在农村建设用地,产出的效益只有国有建设用地的 1/10。农村人均占有建设用地面积是城市的 3 倍,人均住房面积是城市人口的 3.3 倍,农村建设用地和宅基地房存量偏大的同时,还不断有新增宅基地和经济发展用地的需求,形成了“双向扩张”的态势。相

对于国有土地而言,农村土地管理缺乏依据和手段,长期处于偏松、偏弱、的状态。总体上看,农村集体建设用地的效率低下是我国建设用地集约利用水平较低的主要原因。

国土资源部原部长徐绍史指出,当前中国经济社会发展以及国土资源管理都面临着转型的压力,特殊的资源禀赋、粗放的增长方式以及国土资源管理方面的制度不足,使得可持续发展面临着资源、环境的瓶颈和经济社会矛盾的双重压力,需要资源利用方式转变和体制机制创新的双重突破。

通过实地调研,了解和掌握广州市部分地区农村低效集体建设用地包括宅基地的低效利用现状,总结低效建设用地形成机制,归纳出目前研究区农村低效建设用地存在的主要问题,提出低效建设用地二次开发策略与措施,可为我国其他地区的低效用地的二次开发提供借鉴意义。

## 1 研究概况

### 1.1 区域选择

调研重点选择了广州市天河区和白云区,目前两区的土地利用特征在广州市具有代表性。调研区域与范围见图 1。

### 1.2 研究对象界定

一般认为,低效用地是有调整利用空间的在建用地,具体表现为土地经济效益低,土地利用强度低,如建筑密度、容积率等达不到行业节约集约用地标准等,土地利用结构不合理、

收稿日期:2012-12-28

基金项目:国家自然科学基金(编号:41001054、41201542);教育部人文社会科学基金(编号:12YJCZH271)。

作者简介:张春慧(1975—),女,内蒙古包头人,博士,讲师,研究方向为旅游与国土资源开发。

通信作者:郑荣宝,博士,副教授,研究方向为土地资源开发利用与保护。E-mail:zhengrongbao@gdut.edu.cn。

深入进行农村集体资产产权制度的改革,并进一步明晰产权,把包括征地留用地在内的各类村级集体资产按规定量化到村级集体经济组织中的每个成员,使农民能够享受长期的股权和股金分配。对于涉及撤制的村,也要参照上述办法配套建立社区性合作经济组织,并把资产按股份量化到人。

## 参考文献:

[1]李林.失地农民留地安置模式探讨——以全国统筹城乡综合配套改革试验区重庆市为例[J].重庆工商大学学报,2009,19

(6)16-19.

[2]龚永华.公共政策视角的征地补偿安置问题研究——以张家界市为例[D].湘潭:湘潭大学,2007.

[3]上海市政府.批转市农委等三部门关于本市实施农村集体征地留用地制度暂行意见的通知[Z].2005-06-12.

[4]广东省国土资源厅.广东省征收农村集体土地留用管理办法(试行)[Z].2010-01-06.

[5]王惠.留地安置政策存在的问题及法理分析[J].农业经济,2008(9):28-31.

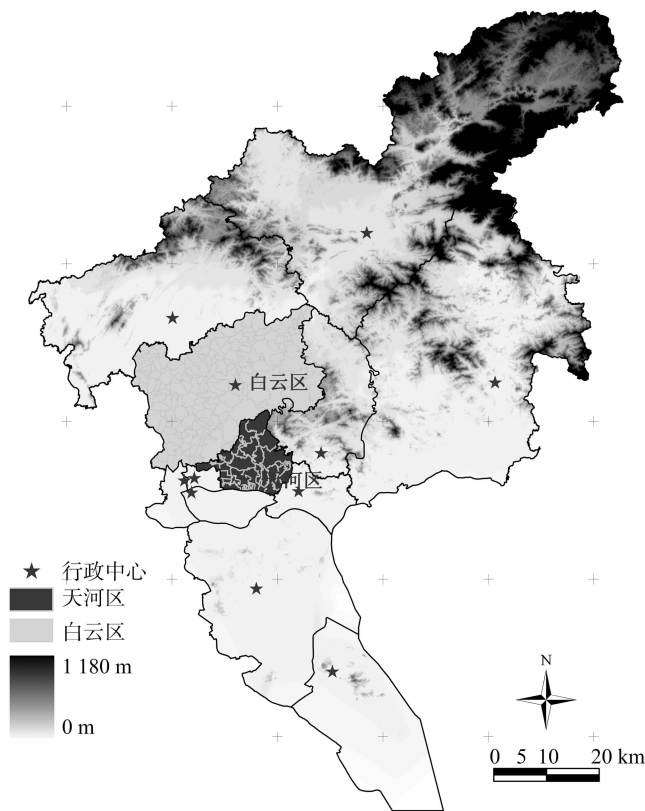


图1 项目调查的区域与范围

土地利用不符合规划等。不同地区土地利用水平的差异,决定了不同地区对低效用地的标准界定有所不同。

低效用地的范围界定是进行低效用地调查前要解决的首要问题。为使调查顺利开展,项目组事先确定了本次低效建设用地的范围,主要为土地利用率较低的存量建设用地,其中包括:(1)投资强度不达标,即虽未达到闲置土地认定标准,但投资强度、建筑系数、容积率等控制指标未达到合同约定的标准(合同未约定的,依次以地方投资准入标准、国家最低标准为依据)、仍有调整利用空间的建设用地;(2)未按期完成开发的用地;(3)闲置率高于 20% 的空心村和违法扩建抢建的宅基地;(4)破产或停产半年以上的企业用地;(5)布局散乱、条件落后、污染严重、不符合规划要求的企业用地;(6)村集体认为经济效益较低、需要重新规划改造的企业用地。

### 1.3 研究内容

(1)农村低效集体建设用地使用与管理情况。各地集体建设用地使用与管理情况,包括 3 个方面:一是新农村建设中借迁村并点、村镇改造、农民新村建设、城镇村改造的名义,违反土地利用总体规划,扩大建设用地规模;违反农村集体建设用地管理法律法规和政策规定,擅自扩大农民集体所有土地使用范围的情况;小产权房的情况<sup>[3]</sup>。二是借农业园区建设、规模经营等农业开发名义,占用农民集体土地后违反土地利用总体规划,擅自改变农用地用途,进行非农建设的情况。三是通过“以租代征”方式非法使用农民集体土地进行非农业建设的情况。

(2)农村低效宅基地使用情况。农村宅基地低效使用调

研的内容主要包括:宅基地宗数和面积、一户多宅、空心村、超标准占地、空置的住宅、未批先建、合法交易及非法交易的宗数、面积和分布等情况。

(3)农村低效集体建设用地流转情况。主要包括 3 方面的内容,分别是:广州市整体农村建设用地经营及流转情况;广州市各地出现的主要做法和取得的经验;对今后农村建设用地流转和节约集约利用的建议。

(4)农村低效集体建设用地二次开发情况。主要包括农村自主开发经营农村集体土地情况、农村空闲宅基地有偿使用和激励存量宅基地盘活利用等二次开发的相关开展情况、主要做法以及存在问题。

### 1.4 研究方法

采用文献检索、实地调研、系统分析、统计归纳、理论与实证分析相结合的方法,对土地二次开发进行了系统的研究。主要采用的方法有:

(1)实地调研法。通过实地调研走访,深入天河区和白云区各个镇、街道,摸清了各个街道(镇)的区位特点、经济发展状况以及低效用地的情况,选择具有典型性的村落作实地考察对象,并设计以地块为单元的农村集体建设用地利用状况调查表,作实地考察记录之用。在实地调研基础上,通过用地企业访谈、观察记录、座谈会等形式,了解了社会各界对低效建设用地二次开发的认识。访谈对象包括国土所、村干部、用地单位和部分村民等。

(2)问卷调查法。通过设计行政村单元的农村集体建设用地利用状况调查表,以行政村为单位发放调查问卷,全面了解各地实际情况,掌握各村农村集体建设用地的低效使用状

况、存在的具体问题以及拟采用的开发思路。

(3) 系统分析法。将土地二次开发作为一个整体的系统进行研究,将不同因素方面的相关理论引入到研究中,在具体研究中,力争全面系统地关注低效用地二次开发的各个方面。

(4) 统计归纳法。通过点面结合的调研方法获取相关数据,利用统计方法分析影响土地二次开发的主要因素。分析中采用的数据主要包括:低效用地的面积、低效用地的成因、低效用地拟采取的二次开发措施等。

## 2 结果与分析

### 2.1 农村低效建设用地的特征

(1) 农村低效集体建设用地现状。一是建筑面积超标者多。以宅基地为例,白云区 and 天河区主要远郊区,农村宅基地户均面积多已经超过  $90\text{ m}^2$ , 平均每户超用地标准  $10\text{ m}^2$  以上。天河区多数宅基地房屋一般在 5 层左右,而白云区宅基地房屋一般可达 6~7 层,有些地区在 10 层以上,超过用地规划控制指标较大。同时“一户多宅”、宅基地的非法转让等现象也比较普遍,存在宅基地与小产权房的隐性交易市场。二是有部分低效用地存在土地闲置现象。低效用地的闲置主要体现在农村宅基地,而低效工业用地的闲置较少见。受传统观念影响,一些农户有建新不拆旧的传统,保留老房老屋不肯放弃,造成一定程度宅基地闲置现象,如白云区太和镇石湖村,虽然该村土地资源压力较大,但旧村的宅基地闲置率在 30% 以上。三是低效用地手续不全的较多。由于建设审批手续复杂,审批条件苛刻,导致多数低效用地并没有土地使用证或建设用地规划许可证等,有些镇街还存在给村、社、企业或其他单位使用集体土地建造的厂房、仓库等建筑发放《宅基地使用证》的问题,使用性质也包括厂房、商业等非住宅性质,这违反了宅基地管理的有关规定。

(2) 农村低效集体建设用地分布特征。一是低效用地非均匀化分布。2 个区各镇、街道均有不同面积的低效用地分布,总体上看,郊区多于市区,远郊区多于近郊区。二是各镇、街道低效用地按行业类别集中化分布。以白云区均禾街道为例,低效用地主要为皮革、鞭炮制作等行业,其他地区低效用地也主要集中在加工工业领域,近郊区有部分低效用地集中在物流、农村宅基地等方面。三是低效用地结构和布局不合理,缺乏统一规划。低效用地主要分布于区位条件较差、基础设施落后的地区,以天河区凤凰街道渔沙坦村为例,该村的低效用地主要为轮胎加工企业用地,该企业同周边的学校、市场、农民宅基地混杂在一起,基础设施落后,改造难度大。

(3) 农村低效集体建设用地利用特点。白云区 and 天河区农村低效集体用地利用存在“三低、二高”的特点:首先,投入水平、容积率和产出水平低。低效用地的企业中,投资强度的实际值多小于控制指标的实际值,容积率多在 1.2 以下,产出投入比多小于 2.0,单位土地面积的投资强度不大。其次,低效用地的非生产性用地中,行政办公及生活设施占用比和建筑系数高。低效用地企业中行政办公及生活服务设施占地比例多数已经超过 30%,生产项目用地的建筑系数的实际值多小于规划控制的指标值。

农村低效建设用地中,村民低效宅基地有如下特征:土地使用权多属村民个人;用地形式比较简单,主要是自建 1 栋楼

或几栋楼,少量用于自住,多数用于出租,住宅租金收入已成为村民的主要收入来源;楼层比较高,一般在 5 层以上,白云区郊区宅基地房屋有些可达 10 层以上;房屋建筑密度大,“握手楼”“接吻楼”现象比较普遍。

农村低效建设用地中,工业与商业用地有如下特征:土地所有权有些属于村经济发展合作社或村集体;靠近市区的集体建设用地多由村集体统一开发,短期出租给用地企业,一般为 5 年,远郊农村地区受开发资金的限制,多由用地企业自主开发,租期也较长,一般在 30 年以上;主要工业企业类型包括物流、仓库、皮革、轮胎等低附加值的行业,且往往租期较长;商业用地中,除物流用地外,批发市场、酒店等服务性第三产业用地中有低效用地的现象较少见。

### 2.2 农村低效建设用地的成因分析

(1) 设施与区位问题。经济发展推动了城市用地结构的变动,区位不同导致土地的开发利用方式差别较大。区位因素是区域进行人口、资源与产业空间配置的外部约束因素,在不同的区位上,人口分布、市场供求、资源分布等状况不同,而其区位利益就具有很大差异,区位单位的布局状况也就不同。广州市作为我国经济快速发展地区,各个区域发展情况差异显著。受自然条件及区位条件的影响,广州市部分地区经济仍处于低发展阶段,产业类型主要是低附加值的加工行业,土地利用效益低下,低效用地较多。

一般情况下,城市中心的区位条件比周围农村地区的区位条件好。单位用地产出率高的产业如第三产业,特别是金融业,往往集中于交通条件好、居民集中的中心区,同时单位用地产出率低的产业需要适当向边缘地区扩散,区位条件导致了城市外围地区的低效用地面积多于城市中心地区。

(2) 历史与经营问题。各种历史遗留问题也是造成农村集体土地低效利用的主要原因之一。由于多数低效用地形成于改革开放初期,当时为了积极吸引企业进驻,并没有进行长远规划,而主要是考虑当时眼前的低投入、高产出。

在土地的经营方面,由于缺乏长远的眼光,部分农村地区在进行基础设施建设时,存在铺张浪费的现象,如一些农村地区建一个村的蔬菜市场动辄上万平方米;在农村宅基地建设方面,部分农村地区还存在只建新不拆旧的现象;在工业用地方面,由于过去盲目追求经济发展,将土地作为招商引资的资本,滥占、滥用土地,随意征地,留下了许多隐患<sup>[4]</sup>,如一些农村地区为吸引外地企业投资,低价出租给低附加值的企业,且租期有些长达几十年,并没有真正体现土地的价值。

(3) 规划与审批问题。正常情况下,一个项目要想法建设需要得到多个政府部门的批准,主要有规划委的规划审批、发改委的立项审批、国土局的用地审批、人防局的人防审批、消防局的消防审批、环保局的环保审批、交通委的交通审批、文物局的文保审批、建委的开工审批等等,程序繁杂,最主要的还是规划委的规划审批和国土局的用地审批。由于广州市众多农村地区仍存在“土规”与“城规”不协调的现象,导致许多村集体项目想获得国土规划审批难上加难,即使在“两规”一致的地区,正常的审批流程经常也要花上几年的时间。复杂的流程和漫长的等待,许多村集体只能采取“未批先建”或“少批多建”等措施,由于手续不全,经济合作社和用地企业均有较大的担忧,不敢放心投入。另外,调研的不少地区对

“三旧改造”抱有较高的期望,并多有“三旧改造”规划或“美丽乡村”规划等,但这些规划目前多进展缓慢或被暂停,在一定程度上打击了村集体进行低效用地改造的积极性。

(4) 执法与监督问题。随着城乡经济的快速发展和房地产市场的不断升温,受经济利益驱动的各种土地违法行为也开始滋生。为规避法律和政策监管,一些土地违法手段和方式也比以前更具有欺骗性和隐蔽性,弄虚作假、巧立名目、化整为零等行为时有发生。

当前我国国土部门土地执法面临“四难”,一是土地执法决定执行难,二是土地违法案件处置难,三是土地法律条款操作难,四是土地执法队伍建设难<sup>[5]</sup>。经费短缺、人员不足、设备落后等状况,直接影响了国土部门的执法效率,在部分城市地区,甚至国土部门的土地执法功能已经被城管部门所代替。

(5) 税收与供应问题。目前我国农村建设用地采取“双轨制”的土地资源配置方式<sup>[6]</sup>,虽然在一定程度上促进了经济的增长,但也容易产生以下问题:一是新增建设用地市场化程度较低,大量经营性用地未通过“招、拍、挂”方式,产生了黑市交易、土地腐败、非公平性竞争等一系列问题;二是土地供求与需求严重失衡,农村土地供给量过大,农村土地的供给与需求未能实现供需平衡,是造成农村建设用地低效利用的重要原因。

我国虽然采取一系列的税收制度,以弥补市场经济的不足,但存在不合理的因素,反而加大了土地的低效利用:一是税种设置不合理,对土地低效利用没有有效的评估机制,更没有税收的约束;二是部分税种税率过低,如农村居民占用耕地新建住宅每平方米不过几元,如此低的税率自然会加速土地的低效利用。

### 2.3 农村低效建设用地二次开发存在的问题

2.3.1 经济方面 (1) 村集体融资困难。在靠近广州市市中心的集体建设用地,经济能力较强,对于二次开发所需要的融资渠道多,融资问题较容易解决,有较多的土地开发企业愿意参与;但是相对偏远的农村地区,如渔沙坦和黄村等村落来说,本身村财政已经较为紧张,根本没有剩余资金进行低效用地的二次开发,再加上融资渠道比较单一,单靠村集体进行融资开发有一定难度。

(2) 村民利益难以得到保障。对低效农村宅基地的改造虽然可以依靠政府强制行为得以推进,但实际上村民的实际利益难以得到保障。以车陂村为例,村民房屋多在 5~7 层之间,去除自住 1~2 层,还可以出租 4~5 层,按租金 2 000 元/套计,1 个月的收入即可达到上万元,如果进行了宅基地的二次开发,这对于以出租收入为生的村民减少了收益,没有生活来源,导致这些村民进行低效用地二次开发的积极性不高,甚至持强烈反对态度。对农村低效商业用地的改造面临的难度将更加大。

(3) 村经济组织不规范,土地资产容易隐形流失。由于每个村历史遗留下来的相关问题不同,有些村的农村经济合作社与农村经济合作社均有其各自的产业范围。部分合作社年收入虽然较高,也有以股份形式给村民发放福利,但一般占收入的比例不多,多在 50% 之下,多数被经济合作社或联社截留,造成一定程度上的利益分配不公平现象。低效用地二次开发容易导致利益分配不均等,从而造成土地资产的隐

形流失。

2.3.2 制度方面 (1) 历史遗留问题。部分偏远地区,早期为了吸引外地企业的投资,以低价形式将土地出租给一些低效益的用地企业,且一般时间较长,有些甚至长达 50 年之久。受开发前期签订合同以及协议限制,目前对这些企业如果进行用地改造难以推进,如何在法律范围内解决这些企业的用地问题是一些村迫切需要解决的问题,需要有更详细的政策或制度支持,需要建立科学规范的工业企业用地准入与退出机制。

(2) 行政审批问题。在项目建设申报中,办理相关审批手续困难,程序繁琐,时间较长。一个土地二次开发的项目需要经过众多部门的审批,只要有一个环节出问题,项目即没办法开展。由于项目申报时间往往较长,实施项目往往赶不上规划变化,如在农村集体建设用地上申报上,对申报项目是否符合“城规”或者“土规”不明,导致经济社或者经济联社用几年时间申报的项目不符合相关规划,浪费了人力、物力资源。

(3) 建设用地内部流转的问题。农村低效建设用地二次开发经常遇上建设用地内部流转的问题,目前参与集体建设用地的流转的用地类型包括农民住宅用地、工业生产用地、商业用地及房地产开发用地等多种类型。《土地管理法》第六十三条规定:“农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或出租用于非农业建设;但是,符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业,因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。”现行法律规定允许集体建设用地流转的情形比较单一,而现实中集体建设用地的流转情形复杂多样。根据集体建设用地流转的实际,需要调整现行法律规定,进一步扩大流转范围,明确流转对象、条件、程序等<sup>[7]</sup>。

2.3.3 其他方面 (1) 村民心理问题。在中国历史上,农民对土地感情深厚,大部分不愿将土地流转,在建设用地上更是认为“地能生财”,在高速发展的时期使用圈地建房来维持生计需要,而由于集体建设用地二次开发收益多数归集体所有,农民个人的收益难以得到保障,所以存在不愿参与集体建设用地二次开发的现象。同时政府医保、社保支持力度不够,也影响村民二次开发积极性。在广州,农村村民转为城市居民之后,医保和社保的范围还远远没有广州市城市居民的高,集体土地上的居民后续生活得不到保障,导致村民对于低效用地二次开发的信心不足。

(2) 现实状况问题。在一些农村地区,低效用地中违规建筑多,需要安置的居民数量大,实际容积率并不低,且低效用地多分布零散,在土地利用规划图上多为在规划红线范围外,难以吸引土地开发企业介入。

### 2.4 农村低效建设用地二次开发策略探讨

(1) 建立适时盘活农村低效集体用地的长效机制。盘活利用农村集体建设用地,一要在坚持尊重农民意愿、保障农民权益原则下,依法盘活利用农村集体建设用地;二要严格限定划拨用地范围,及时调整划拨用地目录;三要加强建设用地税收征管,抓紧研究各类建设用地的财税政策。

根据修改后的《招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定》,在农村低效集体建设二次开发中,“工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一土地有 2 个以上意向用地者的,应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出租或出让”。

(2)建立严格的农村集体建设用地使用审查机制。有关部门应持续开展用地情况的执法检查,重点查处严重破坏、浪费、闲置土地资源的违法违规案件,依法依规追究有关人员的责任,一方面要看紧企业依法用地的“闸门”,另一方面还要管住地方政府依法批地的“闸门”。

在低效用地的二次开发实际操作过程中,一是要土地实行净地出让;二是将大面积土地分割成小块出让,让小型开发商有能力参与竞争,避免土地垄断;三是规定土地开发期限,二次开发的土地开发建设时间原则上不得超过 3 年,确保住房供应量;四是若待开发土地逾 1 年未按时动工开发,要征收土地出让价 20% 的土地闲置费,2 年未动工的,政府可以无偿收回土地。

(3)建立有效的建设用地绩效评估标准和激励机制。农民住宅建设要符合镇、街、乡规划和村庄规划,住宅建设用地要先行安排利用村内空闲地、闲置宅基地。对村民自愿腾退宅基地或符合宅基地申请条件购买空闲住宅的,当地政府可给予奖励或补助。

对低效用地企业的产业政策执行情况、投资情况、土地产出效率、环境保护政策落实情况以及容积率、绿地率、建筑密度、办公及生活服务设施用地比例等指标进行考核,如多项指标有所改善和提高,则通过财税优惠政策、土地供应优惠政策等各种措施进行奖励,鼓励其更加节约集约利用土地的行为。

(4)建立严格的用地项目准入和退出机制。针对不同地区、不同行业的实际情况,建立较合理的建设用地控制指标标准,主要控制指标包括投资强度、容积率、绿地率、行政办公及生活服务设施占地比重等。凡投资额低于上述标准的项目不得进入经济开发区和其他工业园区,不再单独供地,一律进入标准厂房。通过机制的建立和实行,在项目审批、用地预审、供地审查等一系列环节,严格控制供地规模。

(5)建立灵活的农村低效用地二次开发的策略机制。开展增加城镇建设用地与减少农村建设用地相挂钩的试点工作,对农村居民点进行合理布局,使其适当集中,借用挂钩周转指标,弥补建设用地指标的不足,以缓解用地供需矛盾。

同时,灵活采取以下 6 种方式实现农村低效集体用地的二次开发:一是协商收回。对企业无法按照原土地出让合同或划拨决定书约定开发的产业用地,市区政府可协商收回土地使用权后,依法重新出让。二是鼓励流转。对已投入一定资金进行土地开发,且用地已经满足转让条件的企业,因项目、资金、预期效益等原因导致短期内难以继续开发或达不到预期目标,鼓励其依法流转土地使用权。三是协议置换。对政府因实施城市规划进行旧城区改建,需要异地搬迁、符合国家产业政策的工业项目,经市区政府依法批准收回原国有土地使用权,以协议方式为原土地使用权人异地置换安排工业用地。四是退二优二。对工业企业利用现有厂房、土地开展技术改造,促进传统产业转型升级,在不改变土地用途的前提下实施拆建、改扩建、加层改造、利用地下空间等途径提高土地投资强度、利用效率和容积率,不增收土地价款。五是退二进三。对企业利用已有存量土地和原厂房兴办服务业,需要改变土地用途并办理有偿使用手续,采选协议方式处置。六

是收购储备。对市区政府因城市基础设施和公告设施建设需要调整使用土地,或实施新的城市规划后,土地用于商品住宅、商品写字楼等经营性房地产开发以及部分用于经营性房地产开发,由市区政府依法收回、收购土地使用权后,纳入政府土地储备。

### 3 小结与讨论

低效用地是区域经济发展初级阶段的产物,它在一定阶段缓和了经济落后地区用地矛盾和经济发展对土地需求的问题,然而,随着我国城市化快速发展对土地的需求增大,土地资源面临的压力将呈急剧增大趋势。未来一段时间我国的土地供给必然由数量供给向经济供给转变,土地由粗放利用向精细化管理转变,由单纯向上争取土地增量指标向内涵挖潜、盘活存量转变,可以预见,随着我国土地管制政策的严格实施,农村低效集体用地将呈不断减少趋势。

广东省是进行农村低效用地进行二次开发较早的省份,目前正大力推进的“三旧改造”“美丽乡村”建设等措施,在一定程度上盘活了农村集体建设用地,保障了经济发展对土地的需求,但面临的一系列问题需要加以解决,如规划成效差、拆迁成本高、失地农民缺乏保障、收益分配不均衡等,这些问题都需要在低效用地二次开发的实践过程中加以分析解决。

本研究以广州市天河区与白云区为例,通过实地调研,进行了农村低效用地的调查及二次开发的策略研究,总结了研究区农村低效用地的形成成因,分析低效用地二次开发过程中可能存在的问题,并提出了低效用地二次开发的具体策略,研究成果可为广州市国土房管部门提供政策建议。

低效用地的二次开发是一项系统工程,涉及领域广泛,本研究仅对广州市部分地区进行了实证调查,然而不同地区的低效用地二次开发可能遇到的问题有所差异,二次开发利用的模式也有所不同,今后需要开展多个地区实证调查工作,总结规律,探讨出更加切实可行的农村低效建设用地二次开发的策略与方法。

### 参考文献:

- [1]郑荣宝,陈美招. 广州市建设用地集约利用评价与预警研究[J]. 土壤通报,2012,43(1):107-113.
- [2]蒋 隼. 广州用地效率不到香港的 1/8[EB/OL]. (2012-07-10)[2012-09-10]. [http://informationtimes.dayoo.com/html/2012-07/10/content\\_1767041.htm](http://informationtimes.dayoo.com/html/2012-07/10/content_1767041.htm).
- [3]罗 夫,王 霞. 浅析“小产权房”对现行农村土地低效制度锁定的破解[J]. 社会科学家,2008(9):49-53.
- [4]舒郁荣,刘友兆,王家富,等. 欠发达地区经济开发区工业用地低效利用问题初探——以淮南市为例[J]. 开发研究,2009(2):79-83.
- [5]张笑寒,张 英. 浅析土地执法难问题及对策[J]. 江苏农业科学,2012,40(3):416-417.
- [6]郭志仪,隆宗佐. 对我国城市土地低效利用的经济学反思[J]. 学术论坛,2008,31(3):125-128.
- [7]张玉峰. 农村土地承包经营权流转低效的成因分析[J]. 河北师范大学学报,2011,34(2):53-57.