

# 长三角土地开发的集约化利用研究

朱同丹

(江南大学 马克思主义学院,江苏 无锡 214122)

**摘要:**“十一五”期间,长三角地区 GDP 显著增长,耕地面积日益减少。存在问题的根本原因在于对土地资源的粗放式开发利用。要在“十二五”期间防止长三角土地资源紧缺状况继续恶化,必须显著加大对土地实行集约化开发利用的力度。主要对策有进一步改进与深化农村“三集中”模式,盘活存量建设用地,扣紧土地开发利用环节,强化用地批后监管,有效利用暂闲耕地,积极推进土地复垦,用活土地置换政策,构建土地利用考核体系等。

**关键词:**长三角;土地开发;集约化利用

**中图分类号:**F061.6

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2013)03-0001-07

长三角经济圈主要由上海、江苏、浙江两省一市组成,本文所使用的长三角相关数据均按照上海、江苏、浙江两省一市进行统计。目前长三角经济圈区域经济在全国乃至在世界迅速崛起,到 2010 年,长三角地区的城市化率已超过 60%,快要进入城市化高级阶段;工业化发展已初步进入后期阶段;人均 GDP 达到了 7 800 美元。工业化、城市化、现代化已成为长三角地区发展的必然趋势。在此背景下,土地资源的紧缺越来越成为了长三角经济社会发展的硬瓶颈。

## 一、长三角土地资源日益紧缺

长三角地区的土地资源历来十分紧张,居住人口多,人均耕地面积少。尤其是在当前城市化加速度发展规律的推动下,在“率先建成全面小康社会,率先基本实现现代化”的发展战略推动下,近年来,长三角地区各大小城镇的城市建成区急剧扩大,大量的高速公路、城乡道路、大小桥梁、各类科技工业开发园区纷纷开工建设,从海外拥来以及从珠三角迁来的外资企业越来越多,这就导致长三角地区的土地资源日益紧张,耕地面积逐年减少。

2005-2010 年,上海市 GDP 从 9 248 亿元增长到了 16 872 亿元,增加了 7 624 亿元,增加率为 82%;耕地总面积则从 355.95 万亩减少到了 301.50 万亩,共减少 54.45 万亩,减少率为 15%;人均耕地面积则从 0.20 亩减少到了 0.13 亩,减少率为 35%<sup>[1]</sup>(表 1)。

2005-2010 年,江苏省 GDP 从 18 599 亿元增长到了 40 903 亿元,增加了 23 304 亿元,增加率为 120%;耕地总面积则从 7 170.55 万亩减少到了 6 906.46 万亩,共减少 264.09 万亩,减少率为 3.7%;人均耕地面积则从 0.96 亩减少到了 0.88 亩,减少率为 8.3%<sup>[2]</sup>(表 2)。

收稿日期:2012-10-26

基金项目:教育部人文社会科学研究一般项目“长三角农村土地集约化利用研究”(07JA790052)

作者简介:朱同丹(1955-),男,江南大学学术委员会委员,马克思主义学院院长,教授,硕士研究生导师,全国政策研究会副会长,江苏省政治学会常务理事,江苏省马克思主义理论研究会理事,主要从事马克思主义哲学、马克思主义基本原理、中国特色区域与城市经济、自然辩证法以及公共关系学研究。

表1 “十一五”期间上海市 GDP 与耕地变化状况

年份	GDP 总值/ 亿元	耕地面积/ 亩	人均耕地 面积/亩
2005	9 248	3 559 500	0.20
2006	10 572	3 120 000	0.17
2007	12 189	3 090 000	0.17
2008	14 070	3 075 000	0.16
2009	15 046	3 034 500	0.16
2010	16 872	3 015 000	0.13

2010 比 2005 增加 7 624 减少 544 500 减少 0.07  
变化情况 增加率 82% 减少率 15% 减少率 35%

表2 “十一五”期间江苏省 GDP 与耕地变化状况

年份	GDP 总值/ 亿元	耕地面积/ 亩	人均耕地 面积/亩
2005	18 599	71 705 550	0.96
2006	21 742	71 145 000	0.94
2007	25 741	70 957 200	0.93
2008	30 982	70 779 900	0.92
2009	34 457	70 320 900	0.91
2010	40 903	69 064 639	0.88

2010 比 2005 增加 23 304 减少 264.09 万亩 减少 0.08  
变化情况 增加率 120% 减少率 3.7% 减少率 8.3%

2005-2010 年,浙江省 GDP 从 13 418 亿元增长到了 27 227 亿元,增加了 13 809 亿元,增加率为 103%;农作物播种面积则从 4 256.91 万亩减少到了 3 726.97 万亩,共减少 529.93 万亩,减少率为 12%;人均播种面积则从 0.87 亩减少到了 0.68 亩,减少率为 22%<sup>[3]</sup>(表 3)。

表3 “十一五”期间浙江省 GDP 与耕地变化状况

年份	GDP 总值/ 亿元	耕地面积/ 亩	人均耕地 面积/亩
2005	13 418	42 569 100	0.87
2006	15 718	37 743 150	0.76
2007	18 780	37 374 150	0.74
2008	21 463	37 219 800	0.73
2009	22 990	37 571 850	0.73
2010	27 227	37 269 750	0.68

2010 比 2005 增加 13 809 减少 5 299 350 减少 0.19  
变化情况 增加率 103% 减少率 12% 减少率 22%

综合来看,“十一五”期间,长三角地区苏浙沪三省市 GDP 从 41 264 亿元增长到了 85 002 亿元,共增加 43 738 亿元,增长率为 106%;耕地总面积(浙江省为农作物播种面积)则从 11 783.42 万亩减少到了 10 934.94 万亩,共减少 848.8 万亩,减少率为 7.2%;人均耕地面积(浙江省为农作物播种面积)则从 0.83 亩减少到了 0.70 亩,减少率为 15.7%(表 4)。

表4 长三角地区“十一五”期间 GDP 增长、耕地面积减少情况

年份	GDP 总值/ 亿元	耕地面积/亩 (浙江为农作 物播种面积)	人均耕地面积/亩 (浙江为农作 物播种面积)
2005	41 264	117 834 150	0.83
2010	85 002	109 349 389	0.70
变化 情况	增加 43 738 增长率 106%	减少 8 484 761 减少率 7.2%	减少 0.13 减少率 15.7%

根据苏浙沪三省市制定的“十二五”发展规划,上海市在“十二五”期间 GDP 平均增速为 8%,按此计算,到 2015 年 GDP 将达到 24 790 亿元,将比 2010 年的 16 872 亿元新增 7 918 亿元;江苏省在“十二五”期间 GDP 平均增速为 10%,按此计算,到 2015 年 GDP 将达到 65 875 亿元,将比 2010 年的 40 903 亿元新增 24 972 亿元;浙江省在“十二五”期间 GDP 增速为 8%,按此计算,到 2015 年 GDP 将达到 40 005 亿元,将比 2010 年的 27 227 亿元新增 12 778 亿元。按此统计,长三角三省市到 2015 年,GDP 总值将达到 130 670 亿元,将比 2010 年的 85 002 亿元增加 45 668 亿元,增长率为 54%<sup>[4-6]</sup>(表 5)。

从表 1 中可以看出,在“十一五”期间,上海市每增加 1 亿元 GDP 则减少耕地 71 亩(544 500 亩 ÷ 7 624 亿元 = 71 亩/亿元)。在“十二五”期间,按照规划,上海市的 GDP 要从 2010 年的 16 872 亿元增长到 2015 年的 24 790 亿元,将新增 7 918 亿元,如果用地方式不改变,经济增长方式不调整,按照 71 亩/1 亿元的比值关系,那么,2015 年则还要减少耕地 562 178 亩(71 亩 × 7 918 = 562 178 亩)。即现有的 3 015 000 亩耕地还要减少 19%。

从表 2 中可以看出,在“十一五”期间,江苏省每增加 1 亿元 GDP 则减少耕地 113 亩(2 640 911 亩 ÷ 23 304 = 113 亩)。在“十二五”期间,按照规划,江苏省的 GDP 要从 2010 年的 40 903 亿元增长到 2015 年的 65 875 亿元,将新增 24 972 亿元,如果用地方式不改变,经济增长方式不调整,按照 113 亩/1 亿元

的比值关系,那么,2015年则还要减少耕地约 2 821 836亩(113 亩×24 972 = 2 821 836 亩)。即现有的 69 064 639 亩耕地还要减少 4%。

表5 长三角三省市“十二五”规划中 GDP 总值增加情况 单位:亿元

	2010 年 GDP 总值	“十二五”规划 年均增长率	2015 年 GDP 总值	2015 比 2010 增加 GDP	2015 比 2010 增长率
上海市	16 872	8%	24 790	7 918 亿元	47%
江苏省	40 903	10%	65 875	24 972 亿元	61%
浙江省	27 227	8%	40 005	12 778 亿元	47%
长三角合计	85 002		130 670	45 668 亿元	54%

从表3中可以看出,在“十一五”期间,浙江省每增加1亿元GDP则减少农作物播种面积384亩(5 299 350亩÷13 809 亿元=384 亩/亿元)。在“十二五”期间,按照规划,浙江省的GDP要从2010年的27 227亿元增长到2015年的40 005亿元,将新增12 778亿元,如果用地方式不改变,经济增长方式不调整,按照384亩/1亿元的比值关系,那么,2015年则还要减少农作物播种面积4 906 752亩(384亩×12 778 4 906 752 亩)。即现有的37 269 750亩耕地还要减少13%。

再单纯从耕地面积减少情况来看,“十一五”期间,长三角地区耕地面积(浙江为农作物播种面积)从2005年的11 783.42万亩减少到了2010年的10 934.94万亩,减少率为7.2%,人均耕地面积从2005年0.83亩减少到了2010年的0.70亩,减少率为15.7%(表4),如果“十二五”期间,这种用地方式不改变,经济增长方式不调整,还是按照7.2%的减少率来减少耕地面积,还是按照15.7%的减少率来减少人均耕地面积,那么到2015年时,长三角地区的耕地面积将只剩下10 147.62万亩,人均耕地面积即使按现在长三角地区的人口计算,也将从0.70亩减少到0.59亩,远远达不到联合国粮农组织确定的人均0.8亩警戒线。照此下去,到2020年时,长三角地区人均耕地面积还不到半亩了。

## 二、长三角土地开发利用中的问题分析

造成长三角土地资源紧缺现状的原因,既有长三角地区人多地少,城市化加快发展的客观原因,也有人为造成的粗放式开发利用土地资源的主观原因。近年来,在长三角土地资源开发利用中,走的是一条单纯依靠增加土地供应来实现经济增长的发展模式。这种模式最严重的问题就是粗放、浪费、效益低下、消耗的土地资源过大。具体问题体现在以下方面。

### (一)土地开发利用项目用地过于浪费

改革开放以来,长三角地区在土地开发利用上

仍属粗放模式,即通过增加土地利用量来扩大经济规模,用这种粗放模式来支撑发展,必然要大面积占用耕地。在长三角地区的各类建设项目中,论证报批的计划用地量一般都较大,最后实际开发的用地量也较大。许多项目用地宽打宽算、宽打宽用,粗放式、耗竭式利用土地,建设用地的潜力没有得到充分挖掘。土地利用率和单位土地投资强度以及产出率普遍偏低,远不如世界上的发达国家和地区。

### (二)土地闲置与撂荒现象依然存在

土地紧缺已成为制约长三角地区经济快速增长的“瓶颈”,但长三角一些地方土地闲置与撂荒现象依然存在。土地闲置抛荒有三种类型:一类是征而不用,转而不用于;二类是征多用少;三类是开发破坏了农田水系导致周边农田抛荒。

2010年,国土资源部调查统计了全国2 815宗闲置土地的案例,从全国闲置土地分布来说,东部地区数量最多,分别占上报总宗数和面积的62.24%和62.46%。其中江苏省共有119块土地被闲置。国土资源部向全国公开曝光了26宗闲置土地名单,其中上海有五宗,江苏有两宗<sup>[7]</sup>。浙江嘉兴在2010年公布了市级11宗闲置土地的情况,这些地块超过合同约定开工时间,最长的已经长达7年之久。

### (三)土地利用结构不合理

在土地利用的内在结构构成上,存在许多不合理现象。

一是长三角各地现有乡镇企业和自然村庄的分布过于零乱,用地量过大。据统计,江苏无锡农村自然村庄的人均占地达到了170平方米。远远超过省政府规定的100平方米的标准<sup>[8]</sup>。

二是长三角各地现有各类工业用地占用面积过于宽大,据统计分析,现在苏南地区新增建设用地中各类工业用地占到了50%以上,远高于发达国家的10%。

三是各种类型土地利用的潜力和优势尚未充分

挖掘。长三角地区有不少丘陵、山坡和水域,但一些地方仅注重成片的大田大地开发,对边角余地的非农业建设开发利用不够。

#### (四) 土地开发利用的环节常有脱节

在长三角地区的土地开发利用中,不少地方的土地征、转、供环节脱节,导致土地闲置和粗放利用现象较为严重。原因主要有征地补偿资金没有及时解缴到位,征地农民没有及时纳入社保安置,各类建设项目征、转、用审批和供地审批一定程度上存在脱节现象,造成一定数量的已供地未使用的闲置土地存在,以及已批准未供地的闲置项目存在。据2010年温州市国土资源局公布信息:1999年至2009年,温州市“转而未供”的闲置土地近10万亩。温州市国土资源局分析报告指出,导致“转而未供”的原因有10个,主要是政策处理不到位、规划调整、审批时限过长、“三通一平”等基础设施建设未到位、资金缺乏等。其根本原因主要还是在土地开发利用的环节出现了严重脱节<sup>[9]</sup>。

#### (五) 土地管理制度不完善

土地有偿使用制度实施多年,一方面,取得了巨大成就;另一方面,受地方利益主体的干扰,在土地使用权的征用、交易、转让等利益分配方面仍然存在着一些不公正现象。在利益驱动下,有的农村集体大量建厂房出租,违章出让宅基地,建房超标现象时有出现,客观上形成了部分非正式地产。同时,由于农村自发流转的集体用地随意改变用途,导致权属不清诱发纠纷,这对于农村土地的集约使用和农村资产交易市场的健康发展都十分不利,亟待加以政策规范和引导。

由于土地管理制度不完善,土地责、权、利的主体不明确,因此政府、集体土地所有者(农民)和用地企业之间的利益分配常常发生冲突,难以协调,致使在用地秩序上存在着某些混乱现象。

#### (六) 追求经济增长付出的土地资源代价过大

近年来,长三角经济发展势头猛,速度快,GDP总值高,财政收入贡献大,但是付出的资源代价也不小。其中建设用地急剧增加,土地资源大量减少就是代价之一。

在“十二五”期间,既要节约土地,又要完成GDP的增长,就要充分重视内涵发展,在新增建设用地方面,必须要提高每亩新增土地的投资强度,这样才能提高每亩新增土地的产出值。因为目前中国的投资额度在整个产出值中占的比重较高,一般要占50%以上。显然,投资额度越大,新增土地的产出值就越

高;新增土地的产出值越高,要实现“十二五”期间新增45 668亿元的GDP,所占用的土地就越少。

### 三、进一步深化农村“三集中”是长三角土地集约化利用的重要模式

今后要继续保持长三角地区的可持续发展,如期实现“率先实现现代化”的战略目标,在土地资源紧缺条件下,科学开发使用土地的唯一选择只能是显著强化对土地的集约化利用,特别是对农村土地的集约化利用。因为目前长三角地区的城市用地基本上已经没有多大空间了,开发建设用地的主战场逐步转移到了农村。因此,如何实施农村土地的集约化开发利用,目前在长三角地区已经到了刻不容缓的地步。

在土地资源紧缺条件下,目前长三角农村土地的集约化利用模式应该是以进一步改进、深化与完善农村“三集中”为主。长三角地区的农村“三集中”已推行数年了,但在实际进程中出现了许多问题。当前需要深化与拓展“三集中”的新举措,通过解决发展中的问题,通过实施新的对策措施,继续深入推进长三角农村的“三集中”,以有效实现农村土地的集约化利用。

#### (一) 农村工业向工业园区集中

通过农村工业集中,可以切实解决乡镇工业遍地开花的局面,提高土地的使用效率和产出值。但在长三角地区集中后的各类工业园区中,有部分企业存在着产业结构趋同、重复建设问题。重复建设除了带来产业结构不合理外,也必然带来土地利用结构的不合理,低水平的项目投资对社会资本、土地资源、原材料的利用都非常不经济。另外,在每亩土地投资强度的要求上,有些项目存在着完成时间过长,或者项目变动导致投资减少等现象,使最初要求的投资强度大打折扣。

为此,在农村工业向重点园区集中的过程中:第一,必须同步进行农村工业产业结构的调整和优化,通过优化产业结构来实现土地资源的少投入多产出,提高优质产业单位土地的产出率。第二,在新的工业园区建设中,仍然要按照集约化开发利用土地的原则,对园区建设和进园企业进行规范运作。严格执行国家产业政策,严格控制限制性产业项目供地,从土地供应上制止盲目投资和低水平重复建设。要求进园的新企业在投资规模和投资强度上,以平均每亩土地为单位的投资额度,或者投产后的产值,或者上交的税收,不得低于一定的限额,以此提高土地的使用效益。第三,大力提倡和激励建设标准厂

房、多层厂房,增加厂区容积率,以此提高土地的使用效益,实现土地资源利用效益的最大化。第四,切实加强加强对投资项目施工的时间、进度、目标等环节的监管,把投资强度规定落到实处。对一些分期实施的大型建设项目可以根据其实际到帐资金和生产建设进度分期确定供地数量。

### (二) 农业生产向规模经营和农业园区集中

根据长三角的区情,长三角区域农业发展的方向性选择只能是都市农业和规模化经营。通过农业集中,实现土地的成片开发和规模化经营,走产业化、市场化之路,追求土地的规模化效益。

在农业生产向规模经营和农业园区集中过程中,必须要解决好的一个实际问题就是农民承包地的流转。在农业生产集中过程中,要积极引导农民的承包地加快流转。实行土地承包经营权流转有利于解决人地矛盾,充分利用土地,对于发展农业经济具有积极作用。但同时土地承包经营权流转必须是在土地承包关系稳定的前提下进行,必须是在农民自愿的基础上进行。一般来讲,只有二、三产业比较发达、大多数农民转移到非农产业并有稳定的工作岗位和收入来源时,才有可能出现较大范围的土地承包经营权流转,发展适度规模经营。所以,必须坚持依法、自愿、有偿的原则,在条件具备的基础上进行。

在当前农村土地流转中存在的问题主要有:土地产权关系模糊、土地流转后的管理不规范、农村土地流转市场不完善、土地流转收益分配不合理、农民社保制度不健全等<sup>[10]</sup>。对此,一方面,要坚持《农村土地承包法》的基本制度,明确农民的农地产权主体地位<sup>[11]</sup>,从根本上保护农民的土地承包经营权;另一方面,要把土地承包经营权流转纳入法制化、制度化、规范化轨道,探索建立以村为集体土地所有权主体,以农户为单位量化股份,建立村级集体股份合作公司。在稳定承包权的基础上,搞活使用权,推进规模经营,规范有序地引导农民将承包地向规模生产和农业园区集中,通过引导承包地加快流转,以此来提高土地的集约化利用。

### (三) 农民居住向城镇和新型社区集中

近年来在经济发达、城市化进程较快、生活水平较高、全面小康社会建设和现代化发展走在全国前列的长三角地区,出现了实施农民居住集中的客观趋势。

在新型农村社区建设中,依然要按照集约化开发利用土地的原则,对社区建设进行规范。具体要

求有:一是要强力推进高层安置房建设,向空间要地,提高农村新型社区的容积率;二是农村新型社区用地的绿地率、容积率、建筑密度要严格按照规范要求执行。以此保证农民居住集中后的农村新型社区土地使用的集约率。

从近年来长三角各地推进农民集中居住的实际操作来看,大部分自然村的拆迁撤并、农民居住新型社区的建设都是靠工程项目的带动推进的。一方面,可以预计,今后长三角地区仍将规划设计、开工建设大量的工程项目;但另一方面,也要看到,今后开工建设的工程项目将会呈现逐渐减少的趋势。

原因在于:一是在经过近十年来大量建设工程项目,大规模建设基础设施之后,国家宏观经济调控对大规模基础设施投资已经开始了制约;二是随着长三角地区城市建设旧账的逐步偿还,城市建成区将会逐渐饱和;三是随着市域基础设施的逐步建成和完善,道路、桥梁等工程建设项目将会逐步减少;四是随着外商投资进一步向全国各地扩散,“十一五”期间已经初步出现了外商投资增长率的下降,今后外商投资项目增加也将会逐步趋缓;五是随着城市化发展到70%的高级阶段后,城市化进程将会出现明显趋缓的规律。基于以上原因,过去那种以工程项目作为主要措施来推进农民居住集中的模式今后将会受到挑战。

因此现在必须积极探索除工程项目之外的其他推进手段和措施。要把这一点作为今后推进农民居住集中工作的重点来加以研究和探索,并力争取得实质性突破。否则一旦工程项目大量减少,长三角地区要想通过实施农民居住集中来实现农村土地的集约化利用就将十分困难。

在非工程项目的推进措施中,目前一些地方已经取得的成果经验值得长三角各地乃至全国各地高度重视,学习借鉴。如江阴市在推进农民居住集中的手段措施中,除了工程项目带动之外,还采取了其他有效措施:一是以富村并穷村推进农民集中居住,典型的有华士镇以富村带穷村的“大华西”建设为主带动农民居住集中;二是新村建设推进农民集中居住,如周庄镇以行政村集体经济的发展和中心村建设为主带动农民居住集中。

无锡市锡山区出台了“关于非规划建设区内农村居民住房安置暂行办法”和“关于对非规划建设区20户以下自然村撤并实行以奖代补的实施意见”等政府文件,对非规划建设区内,无法依靠工程项目来推进的自然村和农户的拆并以及居住集中问题,由

政府财政拿出资金给予一定补偿。通过奖励性的补偿措施来引导农民主动拆迁<sup>[11]</sup>。

一方面,农民集中要走新型社区之路,另一方面,村庄整治也是建设新农村系统工程中人居环境治理的一个重要环节。在推进农民居住集中进程中,可以同时进行村庄整治。通过村庄整治既能改善人居环境,美化新农村,又能起到良好的节约用地效果。在当前长三角农村的村庄整治中,一定要注意保护江南农村的优美景观和传统文化特色。“上有天堂,下有苏杭”,长三角是闻名遐迩的鱼米之乡,有着美丽的自然风光和田园风光,有着悠久的人文历史。各地要将村庄整治与特色村庄建设结合起来,注意增加环境绿化的投入,注重人与自然、人与环境的和谐统一。在推进自然村的撤并整合中,要对有文物价值的古村落以及历史文化特色村镇给与保护,避免对历史文化和地方特色的破坏。要从历史的高度,从可持续发展的长远战略来对待和规范村庄整治工作中的拆、建、管。

#### 四、强力推进土地集约化利用的其他措施

除了以“三集中”作为长三角农村土地集约化利用的主要模式之外,其他推进长三角土地集约化利用的手段与措施还有以下方面。

##### (一) 盘活存量建设用地,力争保值增值

在长三角城市与农村中,有不少闲置的存量建设用地,对此,各地政府和职能部门应通过采取诸如激励和惩罚等多种办法,来盘活存量建设用地,一定要使存量用地使用起来,以实现存量用地的保值和增值。

##### (二) 扣紧土地开发利用环节,完善土地管理

土地开发利用是一个系统工程,在土地的征、转、供各相关环节上必须要紧密相连,环环相扣。土地、资金和拆迁安置政策处理,这三个因素是绕在一起的。很多政府投资项目主要资金来源是靠土地出让收入,而土地出让必须要先完成好拆迁安置和政策处理。在土地出让收益上,各级政府、相关部门一定要综合协调、服从大局,坚持以人为本的理念,合理合情作出科学决策。征地补偿资金要及时解缴到位,征地农民要及时纳入社保安置,各类建设项目征、转、用审批和供地审批要环环相扣,这样才有利于实现土地节约、集约、高效使用的目标。

##### (三) 强化用地批后监管,定期检查督促

在建设用地的管理上,今后要切实改变过去重审批轻监管的现象,加强建设用地批后管理。坚决执行国家政府建设项目用地验收制度,推动长三角

地区建立用地跟踪管理制度,定期或不定期对建设项目情况进行检查。检查的内容可以包括:供地备案制度的落实情况;土地出让合同或划拨书履行执行情况;闲置土地及处置情况;行政审批主体供地审批实施情况;建设用地复核验收情况等。重点检查建设用地面积、用途和容积率等重要指标。

##### (四) 有效利用暂闲耕地,加强处置力度

在闲置的土地中,有一部分原因是长三角地区各类科技工业园区的开发过程中,占用的一些耕地从征地到动建有一段较长的闲置时间。积极利用这些暂闲耕地进行农作物的耕作是提高土地集约效益的有效途径。同时还要加大对存量建设用地的处置力度,尽量减少暂闲耕地面积,对于土地荒闲时间超过规定期限的,或者开工不足的,应对开发单位征收土地闲置费直至完全收回土地。

##### (五) 积极推进土地复垦,加大整治修理

土地复垦是对在生产建设过程中因挖损、塌陷、压占等造成破坏的土地采取整治措施,对集中连片的耕地地区进行田、水、陆、林、村的综合整治,使其恢复到可供利用状态。土地复垦既可以恢复耕地、增加耕地,缓解人地矛盾,又可以不占或少占耕地,达到节约集约用地的目的。据苏南地区经验,一般情况下,通过土地整理,可以增加5%的土地面积。长三角地区三省市现有耕地总数为10 934.94万亩,如果整理其中的一半,即5 467万亩,按新增率5%计算,则可新增耕地273万亩。

##### (六) 用活土地置换政策,实现高效配置

在推行农村“三集中”的过程中,对一些位置分散的空闲地、闲置土地和低效土地,如“边角地”、“插花地”等,通过复垦整理,可置换成相应的建设用地指标,通过土地置换来盘活建设用地。

具体置换方法主要有两种:一种是土地置换盘活分散土地。即通过“易主”、“易位”、“易权”、“易用”,把零散土地归并整合到一起,与不便于开发的已批未用的建设用地进行置换,使得建设用地位置趋于集中,便于充分开发利用。另外一种耕地折抵增加建设用地。如果通过土地整理实现了耕地的占补平衡,那么在符合国家土地政策的前提下,可以考虑新增耕地和建设用地之间进行折抵。

##### (七) 构建土地利用考核体系,开展土地集约评价工作

针对长三角各地土地利用结构和土地利用效率中存在的问题,根据长三角各地经济社会发展水平和各产业发展进程的差异,各地各级政府可参照省、

市相关指标从系统的角度选用相关的集约用地指标体系,对本地区土地集约利用进行具体的、各具特色的综合分析评价。

土地集约利用评价主要包括土地投入程度、土地利用强度、土地利用经济产出、土地资源配置机制、土地利用结构和布局、土地集约利用发展趋势、生态环境质量等。涉及的具体指标有:土地价格的实现程度、土地闲置率、商业用地价格水平、工业用地价格水平、人口与用地增长弹性、建筑密度、土地出让价格增值收益率等。可采用定量与定性结合的原则、区域性原则,对各地特别是各类开发区的土地集约利用情况作出客观评价。同时将土地集约利用评价作为地方政府政绩考核的一项重要指标,促进评价工作的日常化和制度化。

参考文献:

[1]上海市统计年鉴 2006—2011[M].北京:中国统计出版社,2006-2011.

[2]江苏省统计年鉴 2006—2011[M].北京:中国统计出版社,2006-2011.

[3]浙江省统计年鉴 2006—2011[M].北京:中国统计出版社,2006-2011.

[4]江苏省人民政府.江苏省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[EB/OL].[2011-10-20].中国江苏网.

[5]浙江省人民政府.浙江省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[EB/OL].[2011-10-20].中国浙江网.

[6]上海市人民政府.上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[EB/OL].[2011-10-20].中国上海网.

[7]中华人民共和国国土资源部.关于房地产闲置土地情况的公告[EB/OL].[2011-10-25].中华人民共和国国土资源部网站.

[8]陶培荣.集约之路—江苏省土地集约利用文集[M].北京:中国大地出版社,2005:1.

[9]法制日报视点.温州近十万亩土地闲置十年谁担责[N].法制日报,2011-06-02.

[10]吴丹妮.中国农村集体建设用地流转研究[J].重庆大学学报:社会科学版,2010,16(1):100-104.

[11]唐沿源.对我国土地非农化问题的经济学分析[J].经济经纬,2011(4):116-120.

[12]朱同丹.实施农村“三集中”是苏南新农村建设的切入点[M]//无锡经济社会发展研究报告.长沙:湖南人民出版社,2007:53-62.

## Research on Intensive Use of Land Development of the Yangtze River Delta Region

ZHU Tongdan

(School of Marxism, Jiangnan University, Wuxi 214122, P. R. China)

**Abstract:** During the “Eleventh Five-Year” period, the Yangtze River Delta region has witnessed a significant increase in its GDP. However, the arable land is decreasing day by day. The fundamental reason lies in the extensive exploration and utilization of land resource. To prevent the continued deterioration of the shortage of land resources in the Yangtze River Delta, we must significantly enhance the intensity use of the land. Main countermeasures include further improvement and deepening of the rural “three centralized” model, revitalizing the stock construction land, fastening the development and utilization of land, strengthening the supervision after the approval of land, economizing the use of temporarily idle land, actively promoting land reclamation, making full use of the land replacement policy, constructing the examine system of land use and so on.

**Key words:** the Yangtze River Delta; land development; intensive use

(责任编辑 傅旭东)