# 如何建立城市土地集约利用的长效机制

来源：网络 作者：雪海孤独 更新时间：2024-01-11

*内容 摘要：本文从 分析 当前城市土地利用机制的缺陷出发，构建了由市场、宏观调控与公众参与共同构成的城市土地集约利用长效机制，并从土地有形市场建设、发挥地价杠杆作用，紧缩土地供应政策、加快税收制度改革、加大规划力度，以及完善公众参与制度等方...*

内容 摘要：本文从 分析 当前城市土地利用机制的缺陷出发，构建了由市场、宏观调控与公众参与共同构成的城市土地集约利用长效机制，并从土地有形市场建设、发挥地价杠杆作用，紧缩土地供应政策、加快税收制度改革、加大规划力度，以及完善公众参与制度等方面提出加强机制建设的建议。

关键词：城市土地 集约利用 机制建设

土地作为一种有限的资源，是人类赖以生存和 发展 的重要资源和物质保障。作为人类 社会 经济 活动最频繁的区域，土地资源供给稀缺性与需求增长性之间的不协调，尤其是土地资源利用中的闲置、浪费，加剧了人地之间的矛盾。

现行城市土地利用机制的缺陷

究其原因，主要是现有城市土地利用配置中市场失灵与政府失灵。政府调控机制和市场机制的缺陷主要表现为：原有计划经济体制下政府配置机制导致的城市土地利用效率低；土地市场机制不健全而导致的土地配置在数量、方向上的失控及国有土地资产的流失；政府干预市场行为缺乏规范性和 科学 性，造成对土地市场的过度干涉及不公平竞争或者政府功能在土地市场中的缺失；由于公众参与机制的缺乏，导致对土地资源利用监督乏力和对市场运行机制的反馈缺失与滞后。

因此，必须解决 目前 城市土地配置机制下利用效率不高，改变现有城市土地利用机制，建立城市土地集约利用的长效机制，最终实现城市土地的高效集约利用。

建立城市土地集约利用长效机制

土地集约利用政策和措施的顺利实施需要借助政府、市场与公众三方面的力量，通过市场机制提高城市土地资源的配置效率；利用政府干预实现城市空间组织的社会公平；利用公众参与对政府与市场配置加以补充和完善（图1）。政府宏观调控，则通过土地利用规划、土地一级市场的垄断、各项土地管理制度、 法律 政策和税收手段等消除市场失灵，实现对市场供求关系的有效调节，调控土地市场价格，引导城市建设合理发展。同时，通过社会公众的广泛参与，为政府的科学决策提供建议，并且监督土地按照制度与规划要求加以开发利用。市场机制在其中起着基础性的作用，是集约用地的内在动力；政府宏观调控则是协调、平衡各方利益，实现土地利用整体效益最佳；公众参与机制通过对政府宏观调控进行监督，对市场失灵及其缺陷进行补充和完善。以上三种机制相互作用，共同构成城市土地集约利用调控机制。

城市土地集约利用调控措施

（一）有效发挥市场机制配置土地的基础性作用

土地市场是促进城市土地集约利用的根本途径。土地资源优化配置的市场机制主要是价格机制、竞争机制与供求机制，其核心是价格机制。

1.加强与规范土地有形市场的建设。规范土地交易行为，对于提高城市土地利用效率尤为重要。具体说来：就是完善现有市场规则，形成一个公平、公正、有序的市场环境。土地出让市场是土地市场交易的源头，规范、合理的土地市场进入准则不仅有利于加强政府对土地市场的控制，形成公平竞争的市场环境，同时也有利于二级市场土地流转与管理。可以从以下几个方面逐步完善：缩小划拨用地范围，将经营性的基础设施用地和不符合划拨条件的存量划拨用地逐步纳入有偿使用范畴；进一步健全土地使用权招标拍卖挂牌出让运作机制，确保土地供应的公开、公平和公正，扩大市场配置土地范围，建立“供给引导需求机制”下的招拍挂出让方式为主的市场化配置机制；加强对协议出让地价的监管，防止低价出让土地。只有这样，市场中所反映出来的地价等市场信号，才能调整不合理的用地规模、利用方式、利用程度，从而达到城市土地的集约利用。同时，根据实际情况采取不同措施，推动城市存量用地的流动和结构优化。此外，还需加大土地信息公开力度，包括土地供应政策、供应计划、供应结果、土地开发进展情况以及地价动态情况，及时引导市场的投资与需求，引导用地结构调整。

2.发挥价格杠杆作用。土地有效利用的核心是土地的价格机制。市场配置对集约利用的推进作用在于价格杠杆的强力调控。我国土地的低效和粗放利用，与现实中土地的价格机制未充分体现土地价值、价格杠杆调节手段严重滞后有直接关系。因此，在竞争性的市场机制下，通过市场供求关系形成合理的土地价格，从而实现土地资源的优化配置。政府及其土地管理部门应该利用地价杠杆，改革征地制度，适当提高土地取得成本。同时，增加公开出让土地的比例，建立合理的价格形成机制和价格体系，并及时进行地价调查、更新基准地价和标定地价成果，为市场交易提供指导。

（二）完善政府在土地利用机制中的宏观调控作用

1.继续实施紧缩的土地供应政策。人多地少、人口规模巨大的国情，以及城市土地供给的稀缺性与需求的增长性，决定了我国必须实行紧缩的土地供应政策。中央 经济 工作会议也确定，土地管理将继续实行从严从紧的建设用地供应政策，收紧“地根”。虽然在城市 发展 过程中由于需求的不确定性经常会出现突破供给或调整供给的现象，但并不意味着紧缩供应的失效。城市扩展占地实际是在紧缩供应的前提下供应与需求不断妥协的过程。在紧缩供应的宏观政策下，推进城市“理性增长”，是适合我国国情的选择。

土地供应时，必须综合考虑城市自身特点、发展目标、市场发展等各方面因素，运用 法律 、行政和经济手段将城市中各类存量土地与增量土地集中起来进行统一供应。同时，在制定计划时，又要根据市场信息实时调整土地供应的总量、结构、供应方式以及供应时间，并通过进一步完善城市土地储备来更好地配置土地。

此外，要完善城市建设用地指标标准，加强建设用地指标管理。按照建立集约节约型 社会 的要求，根据城市社会经济发展水平，制定适合不同区域的建设用地标准，建立集约用地评价体系，并加强对利用状况的动态监测，提高对建设用地标准的约束。

2.增大土地保有成本。改革土地税制，加大对城市土地占用和浪费的经济制约。 目前 ，我国的土地税体制重流转而轻持有，不适应地产市场发展需要，进而弱化了政府对地产市场的宏观调控能力。因此，通过制度改革，发挥税收的经济杠杆作用，增大土地保有成本，促进土地流转。鼓励用地者提高用地效率，将闲置土地加以流转。

首先，提高土地保有税。目前我国土地保有税主要集中于土地财产税和土地增值税，土地保有成本过低，对土地使用者难以形成集约利用的经济约束，不利于土地向优势产业集中。国外一般不动产保有税较高，流转环节税低，进而促进其向优势产业流转。因此，通过提高城镇土地使用税税率，按照具体用地类型对 工业 、商业、居住用地及其他用地采用差别税率，其中对工业和商业用地采用较高的税率；同时提高土地保有税，提高不动产占有成本，从而促进土地的流转和有效利用。其次，增收土地闲置税。改革现行土地闲置费为土地闲置税，对占而不用的土地课税，促进土地使用者节约用地，促进土地的合理利用。

3. 科学 编制规划与严格实施规划。规划是宏观层面上发挥控制作用的纲领性要素，对土地利用的全局和长远利益产生重要 影响 。规划是政府对市场的调控手段中最关键的要素，它通过调节供需关系既能实现政府对土地市场的有效控制，又能促进土地合理流转，有效地配置土地资源。城市规划、土地利用规划是城市发展建设的控制性文件，因此土地资源的管理和调控首先就必须编制科学合理的城市土地利用规划。借鉴美国、英国等国家的土地用途管制的经验，我国在编制城市规划时，对土地的用途、城市的配套设施、人口密度、经济结构、资源分布、各项设施的土地需求等都应做明确的规定。城市总体规划与土地利用总体规划修编，必须坚持从实际出发，紧紧约束建设用地规模的方针。一方面，要科学预测土地需求。需求预测的充分程度直接决定土地供给方案。上轮规划实施评价显示，经济快速发展的大城市地区建设用地超标、建设项目布局与规划布局不一致等现象较为普遍，一定程度反映规划对需求 分析 的不充分。因此，仍要坚持供给引导下的需求原则，科学预测需求，体现土地的集约利用与紧凑布局。另一方面，要贯穿“刚性与弹性”相结合的理念，确定土地利用供需平衡方案。科学的弹性度可以保障规划更加科学地与社会经济发展实际结合，促进规划落实；而过度弹性则会导致土地利用规划失效。

（三） 完善公众参与土地利用的监督机制

当前，社会性调节在国家调控中的作用越来越大。因此，土地宏观调控的实施必须有广大公众的参与，并接受公众的监督。目前，我国在公众参与机制方面的建设急需加强。在美国、加拿大和英国，地方政府所做的决策，特别是土地利用规划、城市规划等和居民利益紧密相关的决策，都要广泛征求各方面意见，然后由地方议会表决通过后才能实施。这样的决策程序虽然历时较长，但可以最大限度地保障决策的正确性。因此，通过公众参与机制反馈群众对土地利用的意见，使政府决策与群众意见相一致，监督土地市场行为，形成政府宏观调控体系、土地市场运作机制、公众参与机制相互协调、互相作用的配置模式。

根据我国实际情况，实现公众参与调控机制，应从以下几方面入手：公众参与机制的制度建立与完善，表现为公众参与、咨询与听证制度、信息公开制度等；加强对地方政府及官员行为的监督，在一定程度上避免政府干预的偏差或引起外部不经济性，以减少违法和寻租现象，提高宏观调控实施的效力；加强公众参与城市总体规划和土地利用规划范围与方式的建设，在强化公众参与的民主决策基础上赋予规划法律效力。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！