

# 新常态下开发区土地集约利用评价

卫道仁

海南汇德土地房地产资产评估造价测绘有限公司 海南 海口 570125

**摘要：**近年来，我国城市化建设的进展十分快速，其基础设施建设的不断完善将促进中国人民生活幸福指数的持续提升。随着中国的经济社会建设步入全新时期，城市规划工作面临着推动城市化、促进产业结构转型升级的考验。因此，部分城市以发展区域经济、推动地方经济社会发展为目的，设立了发展新区。近年来，随着城市化发展所受到的科技和资源限制已大为减少，取而代之的是土地资源问题。因为土地属于不可再生资源，而区位条件较好的城市地区资源供应相对紧缺。因此怎样通过科学合理的环境评估手段合理评价城市开发区的资源集约利用，进而改变土地的使用问题，是当前解决城市社会稳定建设中的重大问题。

**关键词：**开发区；土地资源利用；评价研究；进展；展望

引言：自我国首次建设开发区以来，随着时代的变迁，已然成为地区经济发展的重要措施，在促进地区经济迅猛发展的同时，更为产业升级、科技进步等方面提供了重要依据。由于土地资源科学合理的利用是开发区存在以及发展的重要基础，因此，需要制定科学合理的产业规划以及政府导向，确保在土地资源科学合理的使用，进一步提升开发区存在的价值。由于在土地资源利用的过程中，存在着一些较大的问题，想要解决这种现状，就要对开发区进行土地科学合理的集约利用评价。为解决土地资源相关问题提供有效凭证，科学合理的利用土地集约措施，进一步提升相关管理人员管理以及决策水平。

## 1 新常态下开发区土地集约利用评价指标体系的特点

新常态下开发区的土地集约使用综合评估指标主要具备以下三个特征：第一，系统性，加强了对开发区内土地结构利用的主要要素内容，虽然强调了对产业结构、环境资源等重要要素的综合考量，相对而言考虑比较充分，富有科学性，可以从多方面反映土地利用的整体价值。第二，创造性，为了倡导建设绿色文明，并号召做好节能减排工作，新的经济指标体系框架响应号召，通过注重生态的经济指标，对区域土地利用的能源质量、生态效益等进行全面考核，反映了人类社会发展的新特点，富有创造性。第三，动态化特征，新常态下开发区的土地集约利用评价指标体系框架中考虑了部分弹性指标，以体现企业全面的产业结构情况，并综合分析了未来发展的土地使用消耗变动状况等，能够对未来发展的土地使用变动状况等作出预测，以此体现了区域土地集约使用的动态特征，从而具备了实用性、动态性特点<sup>[1]</sup>。

## 2 土地集约利用

土地集约利用，是用地效率优化的最终路径。而关于经济开发区的土地集约使用问题，则重点注重于用地集约理论、评价指标体系的构建，以及用地集约问题的解决方法等三方面的研究。国内外关于城市用地集约管理的理论研究大多参考与国外有关的研究理论，并考虑土地利用结构变化与产业布局优化等制约因素，形成用地集约理论体系。而关于评价方法体系，研究理论主要大致分为两个方面：一是评价方式，二是评价指数以及权重确定。评估方式中比较普遍的有模糊综合评估法、层次分析法等。评估指标一般也是基于评估领域的主要调研内容和国家的有关政策文件所给出，而相对确定的计算方法则相当多，主要包括特尔非法、因素成对比较法、主成分分析法、熵权法等<sup>[2]</sup>。

## 3 新常态下开发区土地集约利用评价的内容

3.1 指标构建思路和原则。一是土地指数建设研究。在研究的新常态下，区域土地集约使用内涵指标化研究中，针对土地利用制度、政府资金投入、产业结构、土地资源环境、可持续开发水平等的主要衡量要素确定了指标体系，对土地用地供应管理等不能用指标体系评价的因素，根据考核成果给出了意见。二是对新常态下指标体系的建设所要坚持的基本准则。（1）科学性原则。指标体系选择要充分考虑区域土地利用实际状况，计算方法遵循有关规范的要求。（2）系统性原则。指标体系构建要紧扣新常态特征，充分反映发展水平，各层次目标构成系统有机整体。（3）重点突破原则。指标体系选择要富有时代性，凸显重点影响因素，有利于纵向与横向的对比。（4）科学性原则。指标制定时应简明扼要，操作性较强。（5）动静结合原则。指标体系要包括静态

指标、动态指标和弹性指标,要能反映经济发展的阶段性特征和开发区可持续发展情况,且有适度的弹性<sup>[3]</sup>。

### 3.2 新常态下开发区土地利用集约评价指标体系构建

新常态下的开发区土地利用与集约指标体系的研究项目,以《规程》为主要依据,同时借鉴了部分专家的指标体系建设技术,同时围绕了我国经济社会发展新常态下开发区土地集约使用的核心内涵,同时制定了以下七个指标:土地利用状况、土地管理效果、土地要素的投入效率、产业结构发展状况、土地利用效益、土地市场化水平和土地利用发展趋势。虽然整个评审过程会加大数据采集和统计分析的工作量,但是因为可以更加全面反映在经济新常态下开发区的土地集约利用程度,具有一定实际意义。

## 4 开发区土地集约利用理论基础

### 4.1 城市土地集约利用

首先提出土地集约利用理论的是地租学说,在这种学说中,土地集约利用理论重点关注的是农村土地,因为这种学说主张在面积有限的耕地上集中投资巨大的劳动力资源,并通过发展相应的新科技等手段尽可能增加经济效益<sup>[4]</sup>。

城市土地集约利用理论是在传统地租理论的基础上派生起来的。但因为中国各个城市的经济发展重点大多集中在了城市建设上,所以有不少专家都对城市土地集约利用理论进行过探讨。目前,城市建设耕地集约利用是指在严格按照国家有关法规、政策、标准的前提下,通过降低对城市建设用地消耗、增加利用城市城乡建设土地资源的政府投资,提高城市城乡建设耕地的土地利用效率和经济效益的一种土地利用方法。对城市建设用地的节约集约利用情况进行评估,是对城市建设用地的现状情况进行研究、调查,以评估城市建设用地节约集约利用的标准,并评估集约利用能力,提供促进城市建设用地节约集约利用措施意见的活动。

### 4.2 开发区土地集约利用

近年来,国家越来越重视走可持续发展路线,这也意味着政府对开发区用地实施集约使用管理时,也应当遵循可持续发展准则,对开发区的用地结构和空间布置等方面加以合理规范和统筹管理,并使之实现与大自然、社区发展的平衡结合,使效益最优化。所以,对经济开发区的土地集约开发利用评估,是对经济开发区土地利用现状进行研究、分析,以评估土地集约开发利用水平,评估土地集约开发利用的能力,并提出针对性挖潜改善措施方法的研究活动<sup>[5]</sup>。

## 5 开发区土地集约利用总体状况

### 5.1 土地开发建设程度持续保持良好态势

综合而言,国家级开发区用地建设顺利、供给及时、建设完善,开发利用规划水平保持良好;工业用地比重有所减少,土地的综合化态势初显;开发区在坚持以工业土地为基础的前提下,加大了合理的生产基础设施建设土地和公共服务基础设施土地的供应,部分符合条件的地区也开始逐步向都市综合功能区过渡,用地开发力度进一步增加,土地使用的来源效率和税收明显提高,土地集约水平稳定提升,综合看,国家级开发区内土地利用的集约水平逐年稳定提升;用地监管效果提高,闲置用地规模明显下降,但闲置用地处理成效突出。

### 5.2 东部地区用地效益及增幅显著好于其他区域

东部地区开发区的工业用地地均固定资产投资额、工业用地地均投资额、工业用地地均利润率和工业用地增长率等,均高于了全省其他地方;中东部地区开发区的发展经济规模和土地的使用效率尽管较高,但实际投入的土地产出效益也很不理想,虽然在中东部地区开发区的经济建设整体容积率、建设密度、工业用地整体容积率、工业用地平均容积率、工业用地建筑系数等均取得了较高,但实际投入的资源也大部分来源于经济效益尚有改善的发展空间;虽然我国中西部地区各地开发区的发展工业土地数量与经济发展水平均较差,但实际开发的土地使用程度却较不乐观,工业用地率、工业用地的总体容积率和建设强度等均不如我国境内其他地区,且土地集约使用程度还亟待进一步提高;而我国东北部地区实际开发的工业土地使用程度虽然良好,但使用质量与土地效益却不足<sup>[6]</sup>。

### 5.3 高新类开发区集约利用总体水平

高新型开发区的土地集约使用总体水平好且改善速度较快,边海关和特殊管理区的土地效率提高问题最突出,经济类型开发区的土地建设要求和生产力层次也相对较低;产业主导型开发区的土地使用力度很大,工业投资和生产效益提升较显著,产城融合型开发区的土地利用水平较好,工业用地率、建筑密度、工业土地整体容积率、工业用地建筑系数等都明显高于产城结合型,工业土地利用强度也较好。

## 6 新形势下开发区土地集约利用对策

### 6.1 观念创新,促进经济结构转型

要创新理念,不要一味的引进大型企业公司项目,要加大对土地使用的创新力度,主动吸纳高新科技项目,要创新土地使用模式,高新技术企业能耗相对低、土地占用规模也相对较少,而且对经济的整体发展提升

也有重要作用,因此带动了开发区的土地使用的社会、经济效益和生态环境效益的综合提升<sup>[1]</sup>。

### 6.2 做好规划,强化空间管控,充分利用土地资源

应当坚持“规划节约是最大的节约”,同时必须坚持全国土地利用总体规划中关于区域土地利用范围的一般规定,各级和各类开发区的用地建设范围均必须在城市规划中明确的城区发展用地范围以内。

### 6.3 盘活存量,推进低效用地再开发利用

对存量用地的合理使用应加以合理规划,不能为了发展土地资源而开发,盲目发展,这样防止了政府注重招商引资政绩却忽视了土地利用效果的现象。同时进一步引导发展工业集聚,并重视扶持开发区内的新业态、新领域开发,通过帮助大众创新万众创业、支持中小企业发展进一步降低生产成本,进一步释放了经济发展活力。因此,加强中低效用土地发展力度,积极引导各地人民政府对既有的工业用地追加投入、转型改造,进一步增加有效土地利用力度。同时积极探索改革创新,大力盘活存量的土地工业用地。

### 6.4 加强管理,健全土地节约利用考评机制、激励机制和退出机制

新常态下开发区的土地集约使用评估制度除了要按新时代特点,进一步完善规划方案以外,在具体实施过程中也要从严规范监管,建立相对完善的土地集约节约使用考核绩效机制,对资金支持土地质量水平最高、土地节约集约评估成绩排序靠前的地区优先进行规模扩区、规模升级,同时加大对当地财力建设的资金支持力度,反之则要严格警示,限时整治,对整治失败,特别是土地被圈占、开展效果较差的地区,将从严批准缩小规模或进行规模降级、并予以清退<sup>[2]</sup>。

### 6.5 指标标准的确定

权重作为显示各类指标的相关数据,主要的依据就是参照相关主观赋权法以及客观赋权法两种类别。层次分析法作为最早使用的主观赋权法,需要根据相关指标数据来决定重视程度赋权,但是缺点较为明显,存在的主观性较

为强势,严重时会导致偏离客观实际,想要进一步提升客观性,广大学者会与相关领域专家会面,会通过打分的方式来衡量权重程度,由于过多的文献都普遍使用专家打分法的方式将权重程度显现出来,导致打分过程存在一些弊端,极大降低了此项方法的科学性。

对客观赋权方法来说,是对原始数据的计算来体现加权的程度,在最根本方式上,减少了人为对主观判定的误差,最主要的计算方法就有因子分析法以及平均方差法等统计方法,造成了在实际统计处理过程中,出现的大量数据遗漏,从而不能完成判断结果符合实际需要<sup>[3]</sup>。

### 结语

综上所述,城市开发区的集约使用深受社会发展、区域条件、资金支持、经营水平等多方面的影响制约。在构建土地集约使用考核系统中,可依据集约使用的基本原理,从多方面研究提高用地集约效益的可能性。因此,着重考虑土地利用条件、使用质量以及实施中的效果。

### 参考文献

- [1]陈武争.集装箱港区土地集约利用[J].水运工程, 2019(01):60-66.
- [2]何彦谚,赵美洁,童新华,等.广西土地集约利用与反贫困效应协调发展研究[J].湖南农业科学, 2018(09):67-72.
- [3]张琦.开发区土地集约利用评价研究——以辽宁丹东前阳经济开发区为例[J].农村经济与科技, 2020, 031(008): 3-4.
- [4]邓显彬,陈运菊,廖琳.不同产业集聚区土地集约利用评价探讨——以贵州省64家开发区为例[J].绿色科技, 2020, 000(06): 204-205.
- [5]汪雄,周国华,唐承丽,等.转型发展背景下的开发区土地集约利用评价指标体系优化[J].湖南师范大学自然科学学报, 2020, v.43; No.180(01): 12-18.
- [6]赵官正. ARCGIS数据建库技术在开发区土地集约利用评价中的应用[J].现代矿业, 2020, v.36; No.617(09): 54-56.