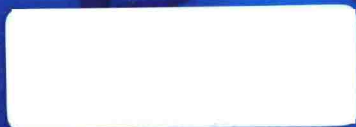


浙江大学土地与国家发展研究院

全球土地2014 热点与前沿

主 编 吴次芳

副主编 叶艳妹 吴宇哲 岳文泽



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

浙江大学土地与国家发展研究院

全球土地2014 热点与前沿

主 编 吴次芳

副主编 叶艳妹 吴宇哲 岳文泽



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

全球土地 2014: 热点与前沿 / 吴次芳主编. —杭州: 浙江大学出版社, 2015. 11
ISBN 978-7-308-15320-1

I. ①全… II. ①吴… III. ①土地问题—研究—世界
IV. ①F311

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 266117 号

全球土地 2014: 热点与前沿

主 编 吴次芳

责任编辑 王 波

责任校对 朱 玲

封面设计 十木米

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 德清县第二印刷厂

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 17.75

字 数 438 千

版 印 次 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-15320-1

定 价 54.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

目 录

新常态下土地管理面临的 12 道基础命题	吴次芳(1)
试析自然资源管理体制改革的“道”	叶艳妹 吴次芳(18)
世界各国(地区)土地价格比价研究	杨遵杰 饶富杰(27)
城乡冲突中的土地:产权、资源和发展	吴宇哲 罗娇娇(53)
集体经营性建设用地入市改革的制度连锁反应	靳相木(77)
农用地市场化配置的探索与反思	张 睿(97)
电子商务与农村土地利用	张蔚文 姚运来(123)
农地抛荒及其驱动因素	谭永忠 汤杰仁 冯红燕(145)
低效用地再开发政策评价:方法与应用	谭 荣(166)
地方政府失地农民就业政策的绩效评估 ——基于大样本调查的实证分析	汪 晖 陈 箫(192)
中国土地财政与城市化的耦合协调关系演变	蔡 潇 范 辉 刘卫东(211)
美国的城市增长管理:回顾与借鉴	张 亮 岳文泽 金 敏(229)
美国城市弹性测度研究进展	朱鹏宇 王利平(249)
土地生态环境重金属污染及其防治研究综述	李 艳 司雨丹(255)
附录 浙江大学土地资源管理学科近年发表的 SSCI/SCI 论文	(273)
索 引	(279)

新常态下土地管理面临的 12 道基础命题

吴次芳

摘要:“舟循川则游速,人顺路则不迷”。新常态的应然指向,就是要遵循规律、回归理性,促进科学发展、可持续发展和包容性发展。那么,土地管理的发展规律是什么,如何发现和挖掘规律,如何使土地管理在新常态下更有国家意义、更有社会认同和更具发展功能?这既是机遇也是挑战。本文从问题辨析和应对策略两个方面探索新常态下土地管理面临的 12 道基础命题,旨在有助于寻找规律、发现法则和建构创新意识,共同面对土地管理的未来。12 道基础命题包括:土地制度改革的理论自信问题、土地发展的生态文明模式问题、自然资源管理的体制改革问题、土地管理的国家话语体系问题、空间规划重构的理论逻辑问题、土地节约集约的综合机制问题、土地市场化改革的方法论问题、土地整治的功能和体制问题、土地管理的技术支撑体系问题、土地复合人才的培养问题、土地治理现代化的路径问题和土地科学的学科地位问题。

关键词:新常态;土地管理;基础命题;问题辨析;应对策略

Basic Propositions Faced by Land Management in the Situation of “the New Normal”

WU Cifang

Abstract: The proper orientation of “New Normal” is to follow the rules, to return to reason, to promote scientific development and to develop sustainably and inclusively. What is the law of land management development, how to discover and mining the rules, how to make land management more meaningful and maintain more social identity and functional development in the situation of “New Normal”, all these questions are both opportunities and challenges. This article is trying to explore 12 propositions in the angle of problem analysis and coping strategies, which land management is facing under the situation of “New Normal”, aiming to find rules and principles and to build an innovative consciousness, in order to face the future of land management. The 12 basic propositions are following behind: theory confidence problem of land system reform, problem of ecological civilization mode of land management, problem of natural resource management system reform, problem of national discourse system of land management, theoretical logic problem of space planning and reconstruction, comprehensive mechanism problem of land saving and intensive use, methodological problem of land market reform, functional and system problem of land consolidation and rehabilitation, problem of technological supporting system land management, path problem of land management modernization, problem of compound talents training and subject status of land science.

Key words: new normal; land management; basic proposition; issues analysis; coping strategy

一、土地制度改革的理论自信问题

(一) 问题辨析

对我国现行的土地制度,尤其是土地管理制度,在理论界基本上可认为是抨击超越认同,某种程度上似乎已经达到了类似于1930年法国精英界的失败主义状态。国内外的强烈质疑主要集中在10个方面:一是土地公有制度导致了土地利用效率低下、城市蔓延和城市形态扭曲;二是征地制度剥夺了农民的财产权,导致了大量失地农民,农民和其他居民是受害者;三是建设用地的计划配置,计划经济色彩浓厚,造成土地资源浪费,违背了市场配置资源的规则;四是土地出让制度导致了高地价,高地价引起高房价,这是农民工不能市民化的重要原因;五是城乡土地市场分割,违背了社会公平和正义原则;六是卖地财政刺激了地方政府多圈地,造成大量腐败,扩大了贫富差距和城乡差别;七是土地整治导致生态环境退化,造成新增耕地质量低下;八是土地财政不可持续,运作过程存在很多腐败;九是土地行政治理能力低下,交易费用高,监管成本巨大;十是耕地资源被低估,粮食需求的实际状况被扭曲。

但是,30多年改革开放的实践表明,我国现行土地制度对于促进整体经济快速增长、推进城市化和工业化进程、提高全社会福利、提升资源利用效率等方面都起到了关键性的作用;在实现中央政府与地方政府之间的“合约效率”、实现地方政府与用地者之间的“合约效率”方面也是富有成效的。如何阐述我国土地制度的正当性和必然性,阐明其理论逻辑和社会价值,建构中国特色的土地管理思想、理论和制度体系,并将其推介给国际社会,是新常态下国土资源管理的当代任务,也是历史责任。事实上,理论自信程度将会决定着土地管理的未来命运和前途。

(二) 应对方案

1. 在方法论上,建构中国土地的理论自信问题,不能零打碎敲,不能“头痛医头,脚痛医脚”。目前由于缺乏系统的研究,各类专家从自身熟悉的领域出发,各执一词、争论不休。法学专家聚焦土地法规的缺陷和完善,经济学家关注土地收益的分配,农业专家盯住耕地质量,社会学家则重在研究政府与民众之间的关系等等。这种自成逻辑、各有说辞、褒贬不一的学术观点、研究局面,影响着舆论的导向,影响着群众的判断,也影响着政府的决策。因此,要把土地制度的理论问题作为一个系统,从整体和全局出发,通过全面深入的考察、分析和研究,彰显中国土地制度特色理论的超前性、系统性、专业性、示范性、操作性和实效性。

2. 在具体运作上,建议政府行政主管部门组织能深刻理解中国国情和特色、具有10年以上土地管理实践和潜心理论修养的专家,以“当代中国土地制度的理论逻辑”为主题,花2~3年或更长的时间,出版系列专著,深刻阐明中国土地制度的本质、生成、演化、价值、功能、系统、机制,以及领域意义和文化认同,建构当代中国土地制度的逻辑基础、社会基础、经济基础、文化基础和生态基础,正面回答国际社会的各种质疑,同时也为中国的和平崛起与和平发展提供理论支撑。

3. 在现实应对上,组织相关专家重点阐明现阶段“三块地”等改革的理论逻辑、国情依据、政府与市场边界、不同制度改革成本、制度绩效测定、多元利益协调机制、配套制度建设等重大问题。需要特别指出的是,市场机制原本只是配置资源的一种途径或手段,市场经

济理论也只不过是描述和解释资源配置行为的一种理论,可是目前国内理论界的主流观点把市场经济作为目标而非手段或途径对待,并由此得出一套普世价值,如此发展下去将会使公共价值受到很大损害,应当引起各方的广泛关切。

二、土地发展的生态文明模式问题

(一)问题辨析

人类已进入生态文明时代,这是一种人与自然全面和谐的更高层次的崭新文明形态。建设资源节约型和环境友好型两型社会、建设美丽中国、建设山水林田湖生命共同体,是党中央国务院站在新的历史高度所谋划的重大战略和伟大事业。当代社会人地系统失衡,水土流失、沙漠化、沙尘暴、次生盐渍化、湿地消退、耕地污染、生物多样性减少、气候变暖、乡村消失等直接与土地利用相关的生态问题,已直接影响人类的生存和发展,业已成为国家可持续发展的重大软肋。因此,土地管理从数量向数量、质量和生态并重管理是新常态下落实国家战略的历史选择。可是到目前为止,对土地生态管理的对象、内涵、定位、功能、结构、策略等理论问题还处于“朦胧”甚至是“黑箱”状态;有关土地生态调查、分类、评价、规划、设计、核算、恢复、监测、工程、管理、技术支撑等实务问题也都处于“灰色”状态。从生态文明的历史高度,建构土地管理的新模式和新制度,任重而道远,也是新常态下土地管理需要特别关注的基础问题。

(二)模式重构

1. 以土地资源环境承载力为核心重构土地生态文明发展模式。土地资源环境承载力研究直接关系到国家的可持续发展、全社会的幸福指数、土地管理事业的根基和土地管理的科学化水平。但是,土地承载力研究存在着先天性的缺陷:假设存在一个封闭系统,在封闭的系统内进行人口承载量的计算,可现实中任何区域或城市都是一个开放系统,都在不断地与外界进行物质和能量的交换。在现有的大量研究中,基础理论和方法论研究不足,始终没有突破“假设存在一个封闭系统”的缺陷。不仅如此,现有研究大多没有充分体现土地的多功能性,没有充分体现土地系统的特色和特点,没有充分考虑城市土地和农用地的类型差异,也没有充分考虑结构和空间尺度的影响,因此现有土地人口承载力研究成果的实用性就大受影响,需要在认识论和方法论上有新的突破。未来的行动一是要突破土地资源承载力研究的固有认识论。包括对承载力内涵、承载力功能、边际土地承载力、耦合土地承载力、社会承载力、文化承载力等认识论的突破。比如城市土地资源承载力,这是一个由资源环境影响、城乡基础设施服务、公众感知、制度环境以及社会支持五部分组成的承载力与水、能源等耦合后的承载力,本质上是一个在节约集约框架下不同时间和不同空间的用地标准、用地结构和公众幸福感受问题,如果没有认识论的突破,就很难揭示土地资源承载力的本体世界。二是要重新建构土地承载力研究的理论逻辑。应当突破“假设存在一个封闭系统”的缺陷,从人地关系、结构功能、时空尺度、生命周期和可持续性角度重新建构理论逻辑。三是要推进土地资源环境承载力研究的方法论创新。要在资源途径、环境途径、社会途径和文化途径四重框架下重新建构土地资源承载力研究的方法论。区域土地资源人口承载力可以从生产—消费—环境建构研究的方法论;城市土地资源人口承载力可以从标

准—结构—成本—排放建构研究的方法论,主要的理论依据是人类工效学、景观生态学和感受经济学。在创新土地资源环境承载力研究的基础上,按照土地承载力的现状和发展趋势,建构不同时空条件下的土地发展生态文明模式。

2. 借鉴德国的经验,建立土地生态管理的“生态账户”制度。“生态账户”制度是一种基于生态景观规划,能够以灵活的方式来满足严格的生态保护要求并协调开发与保护之间关系的“占补平衡”机制。它由三个关键要素构成。第一,“适宜开展补偿项目的地块集合”(Flächenpools,以下称“PAL”)。“PAL”由诸多适合进行补偿活动的地块组成。它们一般是依据生态景观规划确定的具有生态价值增值潜力的地块。“PAL”整合了个别的、零散的生态补偿项目,是构建“生态账户”的物质基础。第二,“生态账户”(Ökokonten)。在对“PAL”内的地块实施了补偿措施后,如果提高了这些地块的生态价值,那么其增值部分就可以某种形式(如“生态指标”)存储在“生态账户”之中。第三,“生态指标”(Ökopunkten)。在德国的许多州,土地的生态价值通常以“生态指标”的数量来表示。实际上,“生态账户”类似于传统的银行账户。在进行土地开发活动时,应根据其影响大小扣除“生态账户”中相应数量的“生态指标”,以保持规划区内生态质量的动态平衡。但是,与银行账户不同的是,“生态账户”不能“透支”。

3. 应用生态足迹模型、土地利用标准模型、多目标决策模型、仿真模型、三维可持续模型等推进土地资源人口承载量的研究。通过测算不同时段、不同区域和不同层级的土地资源人口承载量,促进人与自然和谐、土地与生态平衡,强化对土地的生态管理,让人民共享同一片洁净的天空和大地。

4. 以生态法学和生态德学推进土地管理的制度建设。土地生态管理,既需要运用必要的法律制度,也需要倡导更加优良的土地利用伦理和品德。法学与德学并用,符合人类文明的文化和传统。未来需要建设一系列有关土地管理的生态法律制度,也需要弘扬中华优秀传统文化的生态智慧,倡导并建立土地生态德学的非正规制度。

三、自然资源管理的体制改革问题

(一)问题辨析

党的十八届三中全会决定指出:“健全国家自然资源资产管理体制,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责。”这是国家对协调和治理人类需求与自然资源稀缺性矛盾的重大思路调整 and 战略部署。可是,对于如何推进自然资源管理体制改革的,社会各界在意义世界、功能定位、目标取向、逻辑起点、主客体界定、路径选择、方法论、分配机制、配套制度、立法技术和补偿救助等方面都存在重大分歧。比如,是以私法为基础建立自然资源立法体系,还是以公法优位理念建立自然资源立法体系;如果建立政府和市场相融合的自然资源管理新体制,如何划定政府与市场的边界,这是一个持续争议了100多年尚未定论的命题;改革必然涉及利益调整,在市场结构条件下,自然资源表现出明显的资产化属性,如何协调社会公益与个人私益、经济利益与生态利益、中央利益与地方利益、区域与区域利益、地方与地方利益等,可能是一个剪不断理还乱的命题。

(二) 改革路径

1. 从中国国情和中国特色出发。各国有各国的文化基础、制度环境和资源禀赋,人的行为特征和规则体系也很不相同。可以借鉴但不要简单地从西方那里寻找体制改革的答案。例如圈地运动在英国是成功的,在法国就失败了。中国共产党的发展历史表明,共产国际在中国行不通,毛泽东的土办法很有效。邓小平没有按照西方标准的制度经济学理论推进改革开放,而是坚持中国特色使改革取得了巨大的成功。二战以来,菲律宾和印度都按照西方的民主模式管理国家,但结果都很糟糕;而日本、韩国、中国等国家,都采用政府主导的发展模式,使经济社会发展取得了令世人瞩目的成就。自然资源管理体制的改革,必须依据中国国情和发展历史,详细分析研究中国的资源禀赋和文化基础,建构中国特色的体制改革模式和运行机制。

2. 从促进资源可持续利用出发。在当下人与资源环境的关系上升为主要矛盾的时代,自然资源不是普通的商品,它具有更多的公共资源或公共池塘资源的性质。有利于促进自然资源的可持续利用,是自然资源管理体制改革的核心理念。人类在自然资源利用与管理方面出问题了,这在 21 世纪的今天已是不争的事实。反思影响自然资源可持续利用的人类因素,主要是源于人类反叛自然、良知退让和欲望失控三大问题。更具体地说,是因为在市场经济环境条件下,人类的欲望进取、抽象思维、折腾索取、进化文化和过度文明五大因素导致了当代的资源环境灾难^[1]。因此,从促进资源可持续利用的角度出发,体制改革应该有利于规避市场缺陷并对人的贪婪进行限制。

3. 从多元化和多样性出发。自然资源类型多样,大类上可分为耗竭性资源和非耗竭性资源,耗竭性资源又可以分为可更新资源和不可更新资源。矿产资源是属于不可更新资源的一种,它又可以分为矿物原料和化石燃料。矿物原料又可以分为金属矿产和非金属矿产,金属矿产又可以分为黑色金属、有色金属、轻金属、贵金属、放射性元素和稀有金属等等。总体上说,自然资源不仅类型多样,而且质量、分布和用途都浑然不同,规模、品位、储量、区位、价值、开发难易、生态功能和人类需求也有巨大差异。因此,自然资源管理的体制应该是多元化和多样化的,产权制度安排也应该是多元化和多样化的。私人产权、共同产权、开放资源和国有产权等不同的产权形式,都应该纳入理性选择的范围。

4. 从集中统一管理和共同治理出发。自然资源在地球上作为整体系统而存在的。首先,任何一种资源的改变都会影响其他资源的存在状态。例如土地资源,它是由气候、土壤、水文、地质、动植物等构成的综合体,系统中任何一种资源的变动,都会影响土地资源的属性和功能。其次,不同区域的自然资源是一个相互制约的整体,例如黄土高原的水土流失,不仅影响黄河和黄海的水文动态,也影响华北平原的自然资源开发利用,还影响黄河上、中、下游的国土资源综合治理。最后,自然资源在时间上的变化,也是一个连续整体。例如,过去城市化工业化对优质耕地资源的占用,会影响现在耕地资源的生产能力,还会影响未来以食物链为基础的人口承载量。可见,自然资源是一个有机整体和生命共同体,如果由多个部门分头管理,很容易顾此失彼,最终造成生态系统的破坏和资源可持续利用程度的降低。因此,自然资源管理体制改革的出发点是由一个部门进行集中统一管理,统一行使所有国土空间用途管制职责。鉴于自然资源家底的重要性,应当成立副部级的自然资源调查局,统一行使调查评价任务,避免由于体制的部门和上下分割所造成的“糊涂账”和

“多本账”问题。由于自然资源管理体制改革涉及众多利益相关者的权益调整,它不仅仅需要以治理结构为基础的内部治理,而且需要利益相关者通过一系列的内部、外部机制来实施共同治理,才能更好地促进自然资源的可持续利用。

四、土地管理的国家话语体系问题

(一) 问题辨析

土地是立国之本和财富之母,地政、人政和财政,是治国的三大基本要务。从历史上看,历代兴亡,多与土地管理得当与否有关。因此,历代贤相莫不以解决土地问题为治国第一要务。当今世界上无论何种主义的国家,都会在国家话语体系中给予土地问题极大的关注。在我国,“合理利用土地,切实保护耕地”业已上升为国策,土地管理在国家战略中占有一定的地位。

在中国和平崛起的过程中,国际社会持续热议和关注所谓“中国模式”。我国独特的土地产权、利用和管理制度,是中国特色社会主义制度和“中国模式”的重要组成部分。在国家层面上建构中国特色的土地管理思想、理论和制度体系,提炼出中国和平崛起的土地开发利用思想、理论和贡献,阐述中国和平崛起的正当性和必然性,是国土资源管理部门的重大时代责任和历史使命。可是,现阶段有关土地模式与中国模式、土地制度与国家制度、土地特色与中国特色等重大理论问题并没有得到更深刻、更信服和更有体系的阐述。现行土地使用制度、耕地保护制度、土地配置制度、土地用途制度、土地财产制度、土地市场制度、土地节约集约制度以及土地调查、地籍管理、土地开发、土地整理、土地复垦、土地督查、土地监察、土地征收、土地扶贫、土地救灾等制度、政策和举措,对国家发展的贡献度、对城市化工业化的促进度和对社会公共福利的提升度等,也缺乏更有理论逻辑、更有证据力和更有社会倡导价值的系统成果。相反,在不少场合,从中央到地方,对土地问题抨击超越认同的现象并不少见。因此,无论从历史使命、时代责任还是现实需求的角度看,阐明我国现行土地管理对人类文明、国家发展、社会进步和人民福祉的贡献度,提炼中国土地管理的核心概念、社会象征和国家语言,在国家层面形成话语体系,已成为关乎土地管理系统生存和发展的基础命题。

(二) 行动策略

1. 建构新的土地管理认知学习系统。应从土地管理的领域意义、文化认同和国家发展三位一体角度构建认知学习系统。要把目标放在开发人们潜在的、处在心灵最深处的理解能力和学习能力上来,将土地管理系统中独立的调查、评价、规划、监测、开发、利用、决策支持、市场结构、管理标准和大数据最大限度地整合成一个学习系统,建立分布式、异构共享的学习信息资源库。通过学习提高土地管理对国家发展和社会进步的功能认识,辨识这些土地管理功能对那些社会主动或被动参与者的含义,以便人们在对待土地问题时能更好地将“国家意识”代替“个人本能”,如此也会减少“土地盲”或“半土地盲”,使土地管理工作者和社会公众更加充满国家责任和民族激情。

2. 阐明土地管理对国家发展的贡献。按照证据学思维,建立土地利用和管理对国家发展的贡献度分析框架和模型。通过实证分析,阐明土地利用管理对促进国家城镇化工业化进程和生态文明建设,统筹区域和城乡协调发展,建立资源节约型和环境友好型社会,应对

自然灾害和资源环境灾害,提高生产力和收益,提升公共和社会福利,公平公正分配公共资源,降低社会交易成本,缓解社会矛盾和社会冲突,保障食物安全、社会稳定和劳动力迁移等直接关系到国家发展的贡献状态,从而为土地管理发展确立更好的国家生态位、社会基本样式和未来努力方向。

3. 提炼土地管理对国家发展的核心语言。核心语言的基础是核心概念,一个核心概念是在时空流变中提取的一个共有和抽象的表征。它可能是一个新观念,也可能是一个包罗其他抽象观念的概念。不管如何,它是建立理论与实践之间一种对话性关系的媒介。好的语言能够改变价值判断、调整心境、建立关系、区分活动和引导恰当的行为。提炼土地管理对国家发展的核心语言,能够更好地让社会认知“土地管理究竟是什么”、“土地管理为国家发展做了什么”、“土地管理还将做什么”。比如,建构土地用途管制、土地生产能力、土地产权产籍、土地公平正义、土地可持续利用、土地生产生活生态功能、土地发展指数、土地市场、土地征收征用、高标准基本农田、土地规模经营、土地整治、土地人口承载力、土地文化承载力、土地生态环境承载力等核心概念,在此基础上形成对国家发展的核心语言,突出这些语言的广度和深度以及它们之间更为显而易见的彼此关联,还可以附以简短的有关延伸阅读的注释,可为社会与土地管理之间建构一种更加语境化的解读和更具有思考力的理解,提供有用的窗口和通道,从而促进国家话语体系的形成。

4. 充分运用情感工作模式和社会倡导工具。社会基础和公众接受度是在国家层面上形成土地管理国家话语体系的必备土壤。历史经验表明,中国共产党之所以能够用小米加步枪战胜飞机加大炮,其中关键的因素之一是充分运用“情感提升”的社会情感工作模式。土地管理是一项巨大的社会工程,几乎涉及所有部门和全体大众。要充分认识社会情感的诉求和回应,通过不同群体和地区文化的诸种向度而变化的各种方式,深刻理解意识形态、组织形式、符号体系,甚至阶层划分等受到情感影响的多种方式。通过丰富和发展情感工作模式,充分运用社会倡导工具,让社会理解、包容和信任土地管理,才能更好地促进在国家层面形成土地管理的话语体系。

五、空间规划重构的理论逻辑问题

(一) 问题辨析

按照中央的统一部署,国家发展改革委、国土资源部、环境保护部和住房和城乡建设部等部委正在联合开展多规合一的试点工作,以推进空间规划重构,解决规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调等突出问题,其本质是空间规划重构问题,也是新常态发展的内在诉求。可是,关于空间规划重构的意义世界、价值取向、目标定位、学理基础、逻辑起点、理论证明、概念框架、体系结构、逻辑向度、方法论选择等基本理论逻辑问题缺少研究,多规合一的实践可能很难实现预期效果。事实上,我国的空间规划重构是涉及历史和未来的重大事件,如果缺乏科学理论指导,“革命”是很难取得成功的。

(二) 逻辑框架

要实现科学的空间规划重构,必须阐明空间规划重构的理论逻辑。要阐明理论逻辑,从方法论上说,首先应当建立以下四重分析框架:

1. 建构制度分析框架。要把空间规划重构优先纳入制度分析框架,而不是看作一个技术操作过程。空间开发利用行为是一种无法完全模块化(full modularity)和完全分解(full decomposability)的人类利用行为——没有一种技术能够以清晰的边界来定义这个行为,而且空间开发利用干扰自然系统或人类社会系统所产生的反馈是一种事后信息,当期决策时几乎无从得知。为了降低空间开发利用系统的不确定性和风险,需要建立新的制度分析框架,通过判断影响制度绩效的若干因素和决定制度成本的若干因素,对空间规划重构的制度体系展开相应的制度分析,包括基础性制度、治理结构、配套制度等。

2. 建构生命共同体分析框架。从人类学角度和历史进程的角度分析,社会已经进入生态文明时代。建立人与自然和谐的山水林田湖生命共同体,实现“物我同源”、“物我齐一”和“物我两忘”,最终指向“天人合一”的终极旨归,这是人类发展的内在要求和存在境界。正如《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中指出的那样,如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田,很容易顾此失彼,最终造成生态的系统性破坏,也就无法建构起山水林田湖生命共同体。因此,由一个部门负责领土范围内所有国土空间用途管制职责,对山水林田湖进行统一保护、统一修复是十分必要的。或者说,由国土规划统合多规、重构空间规划体系,是人类发展和生态文明时代的本质要求。

3. 建构国情分析框架。国际上空间规划可以分为两种模式:美国模式和日本模式。美国是一个典型的人少地多国家,而且是一个优质国土资源十分丰富的国家。美国没有全国统合的国土空间规划,其空间开发利用的基本特点是:产业全国分工,交通网全国均衡发展,森林和农田等自然资源破坏严重,但基本适合该国国情。日本是一个典型的人多地少国家,人口密度比美国高出 12 倍以上。日本有全国统合的国土空间规划,迄今已经编制了第六次国土规划。日本空间开发利用的基本特点是:用地和经济活动集中,公共交通也得以在人口密集的都市圈广泛建立,森林和农田等自然资源保护相对较好,符合该国的基本国情。我国空间开发利用存在的最主要问题是:类似于日本人多地少的国情,选择了美国分散化的开发利用模式。在新常态下,未来必须认清自身的国情条件,改变“日本国情,美国开发模式”的战略怪圈,重构以国土规划为框架的空间规划体系,实现国土空间的集约、高效和可持续利用。

4. 建构地缘政治分析框架。在全球化和后全球化胶着的历史进程中,从全球的空间背景来认识、观察和研究各国或国家集团之间的政治格局和相互关系,是国家存在和发展的重要形态。现代地缘政治更加重视世界的多级化分析,更加关注海权、陆权和边缘地带的政治重要性。随着多极化、文明冲突和失控世界的日益显化,地缘政治更加受到各国的重视。国土空间是一个国家存在的象征和边界,按照地缘政治的价值情境和国土规划的知识结构建构空间规划的理论逻辑,有利于应对全球危机并促进一个国家的长治久安。

在建构以上四重分析框架的基础上,研究在国土规划统合下的多规合一理论依据、国情基础、模式优势、制度绩效、管理体制、运行机制和近期行动方案等。

六、土地节约集约的综合机制问题

(一)问题辨析

经过 10 多年的理论和实践发展,对土地节约集约利用内涵的理解上却一直存在误区。

不仅是理论上没有发展出能够广泛接受的节约集约评价方法,现实中也经常出现有偏甚至错误的管理实践,因而我国土地粗放利用现象并没有得到根本性的遏制。近年来在全国开展的开发区土地节约集约利用评价,其核心是设计了一套包括土地利用效益和管理绩效的节约集约利用程度评价指标体系,用以评价和敦促各地土地节约集约利用的实现。但是,依赖于“地均税收”、“地均投资强度”等指标的评判在实践中造成了很多不合理现象:实际用地行为没有改变,仅因为税收的增加就带来了地均税收(即集约度)的增长;甚至有些地方存在通过调集可移动的固定资产来提高投资强度以应付上级检查等现象。出现这种情况的原因就是理论本身一直局限在传统的基于要素投入产出的土地经济学理论上。事实上,土地节约集约利用在现阶段已经是一个公共管理问题,它是生产、生活和生态三个方面总和效益的最大化,同时还应是一个动态的过程,存在阶段性和区域性的差异,本质上是指在不影响国家经济社会发展、不降低人类健康水平和不带来生态环境损害的前提下,通过节省土地资源的耗费、增加生产要素的投入、整合区域内外资源、优化空间结构等措施,从而使土地利用效率达到一个合理水平的行为。因此,有关土地节约集约利用的理论发展和实践操作都需要进一步的完善创新。

(二)机制创新

现阶段我国土地粗放利用有着深刻的制度成因:一是地方政府管理职能和经济职能的胶着和对立,二是土地利用方式和强度的多头管理,三是中央利益和地方利益的矛盾冲突,四是土地管理工作基础支撑不到位,五是节约集约用地的政府考核与社会监督机制不健全。未来土地节约集约利用的机制创新需要从公共管理的视角,通过建立包含资源配置、治理结构、制度环境和社会基础四个层次的分析框架,探讨不同经济社会发展背景下的土地节约集约利用内涵,在此基础上设计出推进土地节约集约利用的综合机制。具体措施包括:改革土地调查和土地登记体制、按用途建立相关部门考核责任制、大幅度提高建设用地保有成本、建立职业和非职业的社会监督者制度、将城乡建设用地综合整治纳入政府职责范围、完善综合配套制度改革、建构各种“合作伙伴”再开发模式、建构土地节约集约“红利获取”制度、建构合作博弈条件下的土地收益分配机制、建构风险责任机制和综合审计机制等。需要特别指出的是,不要把节约集约利用仅仅看作是土地利用方式的转变,而应该看作是在经济、社会和生态发展大格局中或者是在人类生态进程中的历史使命和时代任务,在评价绩效的指标选取时,不仅要考虑现状性指标,还要考虑滞后性指标和先导性指标。

七、土地市场化改革的方法论问题

(一)问题辨析

目前,土地市场进出秩序、交易秩序和中介服务机构等均不完善,尤其是二级市场中非法进出和非法交易行为较普遍。不仅如此,还明显存在着土地市场与房产市场和金融市场不配套、城乡土地市场发育不平衡、土地市场调控具有明显的末端管理特征、局部房地产价格泡沫不容忽视等问题。推进土地市场化改革的最大难点,在于从理论上解决和突破土地产权制度安排问题。这些问题包括:(1)如何明确土地产权的范畴及其特征、土地产权的性

质及其结构、土地产权的基本功能、土地产权的结构运动规则,并按照物权原则规范其各项权益。(2)如何进行土地产权的法律确认和法律保障,土地产权同公民财产权制度的融合与衔接。(3)按照现代产权制度优化资源配置的基本规律,探索解决因土地他物权制度结构缺陷带来其制度运行成本、效率、效益与风险诸多的难题,进行土地用益物权和担保物权制度的创新设计与完善配套。(4)如何通过制度创新,寻求规范与限制行政规则的适用范围,引入或扩大市场机制的适用条件,从而减少土地产权及其相关产权的隐形交易成本与交易风险,增加显性产权交易净收入。(5)任何形式的土地产权制度都会产生对土地进行公共管理的内在要求,土地之上的个体权利总是要受到公共权力的干预和限制。然而,所有的公共干预都包含着价值判断,如何建立明晰、科学和合乎社会需要的价值判断标准,目前并无答案。(6)一个完整、有效的土地产权制度,有赖于土地产权市场的有效运行。它需要建立规范和可操作的市场规则,客观、公正的市场信号反馈系统,与劳动力市场、资本市场的协调运作体系,所有这些规则和系统都有待于探索 and 开发。(7)保障土地权益需要建立哪些正规制度,这些正规制度对土地投资和收益会产生什么影响。哪一些非正规制度能在节约成本的前提下有效保障产权,并消除土地冲突。这仅仅是一个土地产权制度安排的问题,要推进土地市场化改革,还会涉及城乡土地制度二元结构消解、政府与土地市场的关系和土地价格竞争机制等理论难点。面对如此复杂的问题,按照形而上的理论指引,首先要解决认识论的问题,但认识论取决于采用何种方法论。因此,方法论的选择至关重要,它直接影响对土地市场化改革的认识,进而影响土地市场化改革的路径选择。

(二)方法论创新

1. 结构主义的制度分析方法论。在一个稳定运行的制度结构体系中,不同层次以及同一层次的各项制度安排都有其相应的功能,但它们之间是相互联系、内在贯通、自洽的。对其中的一项制度安排进行改革,势必引起不同层次上或者同一层次内制度安排之间的连锁反应。推进土地市场化改革,必须要坚持结构主义的制度分析方法论。坚持结构主义的制度分析方法论,就是把土地市场化改革放在我国已经建立起的经济社会制度和土地管理制度的基本框架中予以统筹谋划,力戒将土地市场化改革看作一个孤立的制度创新。既要考察现行经济社会制度和土地管理制度基本框架的内在规定性及发展趋势对土地市场化改革的约束和要求,也要考虑土地市场化改革对现行经济社会制度和土地管理制度基本框架合理内核的可能冲击以及对其他相关制度的连锁影响。

2. 群体主义的制度分析方法论。马克思运用阶级分析法对资本主义社会生产关系进行分析,建立了科学社会主义理论。建设社会主义和谐社会是时代发展的新要求,阶级分析法于我们这个时代总体上可能已经不适用了。但是,中国特色社会主义的各个阶层、不同社会群体的利益冲突和矛盾仍然广泛存在。社会群体是客观存在的,同一个群体往往有着相同的价值观和利益诉求。土地市场化改革势必造成既有利益格局的调整,产生新的冲突和矛盾。因此,需要摒弃基于“经济人”假设的个体主义分析方法,将社会群体作为基本分析单位,分析不同群体对改革的不同诉求和反应。应阐明土地市场化改革在不同阶层之间的利益再分配这本大账,以抓住土地市场化改革的主要矛盾和矛盾的主要方面,切实避免陷入“一方得利,满盘皆输”或者“为了一张树叶,毁坏一片森林”的改革乱局。

八、土地整治的功能和体制问题

(一) 问题辨析

目前,我国的土地整治以增加耕地为主要目标,属于典型的“实体形态”整治。这种实体形态的土地整治,适合于起步和探索阶段。从德国、荷兰和俄罗斯等发达国家的经验看,土地整治目标是规划一个区域的功能。理论逻辑是:资源效率是逻辑起点、生命景观是逻辑演绎、区域发展是逻辑向度、可持续性为逻辑主线。区域规划决定了区域土地整治的功能和选用土地整治的方式。也就是说,土地整治是实现区域功能的有效途径和工具,有其独特的功能系统,包括资源保障功能、粮食安全功能、资源节约功能、统筹城乡发展功能、环境友好功能、社会和谐功能以及文化维护功能,是一个多功能叠加在一起的集合体,这是国际土地整治的一般经验和规律。为了实现土地整治的多功能目标,荷兰、德国和中国台湾地区等都专门设置了土地整理局,例如在威斯法伦州 7 个地区,就设 7 个土地整理局,每个局配置 350 人的土地整理官员。可见,在我国要推进土地整治的多功能目标实现,现行的体制机制将无法适应和满足这种多功能需求。

(二) 体制设计

土地整治作为保障国家粮食安全、建立节约型社会、推进社会主义新农村建设和统筹城乡发展的基础性战略工程,是一项公共决策行为和集体行动,必须加强土地整治的体制机制创新,包括行政体制、规划、投入、监管、协调、绩效评估、沟通和信息反馈等内容。体制设计需要实现目标达成、适应、整合和潜在模式维持的基本功能,力求主体明确、机构完整、层级分明和政策有效,推进责任(responsibility)、义务(obligation)、能力(capacity)和激励(incentive)的四者统一。就组织机构而言,未来随着自然资源管理体制的改革,应该建立类似于国家测绘局这种副部级单位的国家土地整治局或国土整治局,推进土地整治在区域发展、生态文明建设、资源节约集约、食物安全保障、统筹城乡发展、空间振兴和再生产等关系到国家发展的进程中发挥更大的作用。

九、土地管理的技术支撑体系问题

(一) 问题辨析

作为土地管理对象的土地,是一个不以人的主观意志为转移的客观实在和物质实体,它不像发改、外交、教育、民委、监察、司法、文化、审计等部门,这些部门的管理对象大多是非物质实体。土地管理实体的存在,即人类对土地生产性、居住性、生态性、储藏性、承载性、缓冲性、净化性、景观性和安全性的需求,以及地球其他生物对土地作为栖息场所、作为养分提供、作为制约迁徙、作为生命感应的需求,无不内生着人类需要通过借助科学技术来探索土地实体的形成和演化规律。随着土地管理工作的深入发展,几十年来已经积累了大量的调查和观测数据。如何提高这些数据的使用价值,提高工作成果的理论推断解释水平,更合理、更充分地发掘隐藏在大数据中的经验规律和自然法则,迫切需要应用大数据的技术手段,对观测和调查数据做科学的整理和分析,以提高土地管理的科学化和现代化水

平。另一方面,从土地利用管理的目标和发展趋势看,如何提高土地资源调查的速度和可靠性,如何提高土地利用动态监测的精度和可行性,如何提高土地利用的预报预警等前瞻性水平,如何适应土地管理从数量管理向数量、质量和生态综合管理的方向转型,都需要强大、有效的现代技术体系支撑。

可是,现阶段土地管理不足的重要方面,就是缺乏技术支持体系的有力支撑。现有的支撑技术,主要是遥感和计算机技术,存在着明显的结构性缺陷。如高标准基本农田建设,缺少工程技术参数、新材料等技术支撑,导致建设质量难以保障,投资效益发挥欠佳。矿山土地复垦,目前尚无规范的工程技术标准引领,影响了复垦工程质量。日益严重的土地污染,已经直接影响人体健康和环境安全,但目前应用于土地污染修复的产业化工程技术较少,不能从根本上满足土地污染修复的巨大需求。同世界上其他发达国家相比,我国土地管理的技術支撑还存在较大差距。如国外的土地整治,路沟渠材料的强度和寿命、路沟渠建造的工艺水平、土体构造的精细化程度等都远高于我国。国外土地整治已普遍采用生态工法,注重通过工程技术手段营造土地的生态机能,但我国在这方面尚处于起步阶段。在矿山土地复垦的工程技术方面,发达国家有严格的土地复垦流程和标准,普遍采用无覆土复垦技术、生态复垦技术、抗侵蚀复垦工程技术等。在土地污染修复方面,国外大量采用植物和微生物修复工程技术、土壤淋洗技术、化学氧化技术、钝化/稳定化技术。总体上,我国的土地整治工程技术与国外相比,差距至少在20年以上。

(二) 推进路线图

首先需要从方法论构建的角度对土地管理技术知识增长问题进行反思,按照治理能力现代化的认识论构建能够揭示土地资源演化过程与规律的技术体系;强化模式化、数量化和公理化研究,将定性分析技术和定量分析技术整合成“高阶系统技术”。其次是按照大项目、大人才和大数据的模式,以现代高新技术为支撑,通过遥感、电子、光学、精密机械、计算机、信息与控制、大数据等技术集成,在现有基础上开发土地管理现在和未来急需的关键测控技术。再者是要从超技术性的角度,建构土地工程技术的支撑体系。要不断推进土地整治工程技术系统和平台研发,土地整治新型材料和实用装备研发,强化典型区域土地整治关键工程技术研究,大力开展耕地质量工程和定位观测网建设,建构土地质量和土地生态管理需要的现代技术体系。最后是从人类世的视角,建构能够探索人地系统演化、陆地生物地球化学循环、新生地球环境脆弱区、山水林田湖生命共同体形成、土地空间和土地市场自组织图景的高端土地管理技术支撑体系,阐明土地系统的物质迁移和能量循环机理,从而预测人类世的未来动态,形成土地管理持续性的价值、独特性的社会功能和发展能力。

十、土地复合人才的培养问题

(一) 问题辨析

人才是土地管理系统实现国家目标的重要保障,是提高执政能力、提升核心竞争力和治理现代化水平的重要支撑,也是坚持以人为本、促进人的全面发展的重要途径。目前,土地资源系统在人力资源问题上还存在以下突出问题:一是人力资源配置状况不理想,与土地资源管理工作任务不相适应;二是干部学习教育制度还不完善,规范化的学习教育体系

尚未形成；三是地方国土资源干部能力标准体系建设相对滞后，人才考核评价体系尚需进一步完善；四是基层队伍整体素质不高；五是人力资源管理手段比较落后；六是复合型人才尤其缺乏，与综合部门的统揽全局要求不相适应；七是高层次人才缺乏，专业化程度较低。比如，全国省以下国土资源行政机关中，土地管理本科人才占比不到 10%；事业单位中具有土地资源管理研究生学历的人才占比不到 5%，这在一定程度上已经影响到了土地治理体系和治理能力现代化建设的进程。其中最突出的问题是，缺乏能够总揽全局、在宏观调控上具有点刹车能力、在社会生态位中具有确定空间和影响力的高端复合型人才。

（二）政策规划

国土资源部门肩负着参与宏观调控，国土资源调查、评价、规划、管理、保护和合理利用的职能，切实履行好这一职能，需要综合运用经济、法律、行政、科技等手段，提高资源监管和调控的有效性。针对土地管理的复杂性和综合性，20 多年来的发展实践表明，单一型人才在解决某项具体实务时可能有其独到之处，但因受框架理性的影响，对问题的洞察和分析容易出现片面性，缺少对宏观形势做出客观判断和总揽全局的能力。因此，未来人才培养除了在一般意义上提升人才的素质和能力以外，政策规划的战略重点是要培养能够总揽经济大格局、社会大格局和生态大格局的文理交叉、理论和实践相结合的复合型人才。战略路径是要通过建立政产学研协同创新平台和高端人才培养基地，着力理论和实践培养相结合，二者不可偏废。不仅要提高复合型人才实践能力，也要提高其理论水准。战略举措的核心是要优化人才发展环境，建立常态化的复合型人才培养投入机制、激励机制、竞争机制、交换机制，建构突出能力和鼓励创新的评价机制。

十一、土地治理现代化的路径问题

（一）问题辨析

如何协调土地与人口、土地与城镇化、土地与工业化、土地与生态环境、土地与经济社会发展的相互关系，如何尽职尽责保护国土资源、节约集约利用国土资源、尽心尽力维护群众权益，其复杂性和不确定性与日俱增。为了更好地应对土地管理发展面临越来越复杂的发展环境、越来越难以协调的多元利益和区域利益矛盾冲突、越来越难以承担的社会和政治责任，必须大力推进土地行政治理体系和治理能力的现代化，其必要性和紧迫性日益突出。毋庸置疑，这是一项极为复杂的系统工程。它需要系统性、整体性和协同性设计，需要着力转变土地治理的方式，着力土地治理的法制化和制度化建设，着力明确土地各治理主体的责任和义务，着力培育土地各治理主体按制度办事、依法办事的意识与能力，着力提高土地治理的实际效果。

（二）路径选择

1. 基础业务的现代化。主要包括土地调查、土地评价、土地规划、土地利用、土地整治、土地保护、土地权益、土地登记、土地统计、土地监测、土地监察、土地执法、土地督察等基础业务。现阶段土地管理的基础业务还存在大量结构性、关联性、协调性和实操性不足的问题。例如土地变更调查，其边界并不清晰，经常与违法用地考核、批而未用土地消化、耕地保护考核等捆绑在一起，承载了太多的土地管理功能，使土地调查数据变得很敏感，有些地