

区域土地统筹利用论



《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》

明确提出了“统筹区域土地利用”。

《区域土地统筹利用论》的及时出版，

一方面起到抛砖引玉的作用，

另一方面可以为区域土地统筹利用，

尤其是省域范围内的土地统筹利用提供参考。

白云升 朱明仓 胡存智 等著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

区域土地统筹利用论

《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)》

明确提出了“统筹区域土地利用”。

《区域土地统筹利用论》的及时出版,

一方面起到抛砖引玉的作用,

另一方面可以为区域土地统筹利用,

尤其是省域范围内的土地统筹利用提供参考。

白云升 朱明仓 胡存智 等著

课题组负责人:

白云升 朱明仓 胡存智 陈云川 罗永明 周鸿德 杜 文

课题组成员:

白云升 朱明仓 胡存智 陈云川 罗永明 周鸿德 杜 文
李何超 吴天凤 王帆飞 杨 韬 吕 梅 白肖云 郭玉坤
郑 杰 苟文清 杨贵中



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

图书在版编目(CIP)数据

区域土地统筹利用论/白云升,朱明仓,胡存智等著. —成都:西南财经大学出版社,2008. 12

ISBN 978 - 7 - 81138 - 029 - 3

I. 区… II. ①白…②朱…③胡 III. 土地利用—研究—中国
IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 099493 号

区域土地统筹利用论

白云升 朱明仓 胡存智 等著

责任编辑:张瑞 余伟立

封面设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.xcpress.net
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮政编码:	610074
电 话:	028 - 87353785 87352368
印 刷:	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸:	148mm × 210mm
印 张:	6. 375
字 数:	160 千字
版 次:	2008 年 12 月第 1 版
印 次:	2008 年 12 月第 1 次印刷
印 数:	1—1000 册
书 号:	ISBN 978 - 7 - 81138 - 029 - 3
定 价:	15. 60 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

前言

区域发展战略决定了区域土地利用的方向和重点,不同的区域土地利用方式又会反作用于区域的发展。十六届三中全会提出的“五个统筹”之一便是“统筹区域发展”,这给土地工作者和从事土地科学研究的学者提出了一个命题:要统筹区域发展则必须统筹区域土地利用。在认识到统筹区域土地利用的重要性后,作者便着手编写本书。时至今日,这本书终于定稿,可以呈献给读者了。

本书的出版恰逢其时。因为2008年10月国务院印发的《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》(以下简称《纲要》)明确提出了“统筹区域土地利用”,并站在全国的高度对统筹区域土地利用进行了三个方面的阐述。当前有关区域土地统筹利用的著作犹如凤毛麟角,本书的出版将为区域土地统筹利用,尤其是为省域范围内的土地统筹利用提供参考。其参考价值主要体现在以下四个方面:

其一,较全面地阐述了区域土地统筹利用的理论基础,分析了影响区域土地利用的因素,构建了区域土地统筹利用的观测指标体系。

其二,以四川省为例对省域范围进行综合分区和功能分区。这两种分区是站在省(自治区、直辖市)的高度上,为实现省域范围内各市(州)的发展战略进行的划分。《纲要》中的两种分区(一种是把全国分成九个土地利用区,另一种是《国民经济与社会发展第十一个五年规划》提出的四种主体功能区)是站在全国高

度为实现区域发展战略而提出的。本书中的分区与《纲要》分区的思想一脉相承,也是《纲要》分区的细化和深入。

其三,探讨了区域土地统筹利用中建设用地增量调控。加强建设用地增量调控对于盘活存量土地,集约用地,尤其是对于落实十七届三中全会提出的节约用地制度具有重要意义。

其四,提出了区域土地统筹利用的措施,从政策和制度创新、强化科学管理两个方面提出了十条措施,对于切实推进区域土地统筹利用具有指导意义。

区域土地统筹利用涉及政治、经济、社会、文化等诸多方面,其中关系纷繁复杂。本书只能算是对区域土地统筹利用的一种有益尝试,加上作者水平有限,书中不足之处,望专家和广大学者批评指正。

作者

2008年11月11日

目 录

第一章 区域土地统筹利用概述和理论基础 1

第一节 区域土地统筹利用概述 1

一、基本概念 1

二、区域土地利用与区域发展 3

三、区域土地统筹利用与统筹区域发展的关系 5

四、区域土地统筹利用的指导原则 6

五、区域土地统筹利用与土地利用分区 7

六、区域土地统筹利用与土地利用总体规划 9

第二节 区域土地统筹利用的理论基础 11

一、统筹论和系统论 11

二、区域分工理论与区域土地统筹利用 21

三、控制论与区域土地统筹利用 25

四、可持续发展理论与区域土地统筹利用 31

五、区域经济理论与区域土地统筹利用 35

六、科学发展观与区域土地统筹利用 42

第二章 影响区域土地统筹利用的因素 46

第一节 经济发展对区域土地统筹利用的影响 46

第二节 产业结构对区域土地统筹利用的影响 47

第三节 人口增长对区域土地统筹利用的影响 48

第四节 城市化对区域土地统筹利用的影响 49

第五节 区域经济政策对区域土地统筹利用的影响 50

第三章 区域土地统筹利用的观测指标体系 52

第一节 观测指标体系建立的目的、原则 52

一、观测指标体系建立的目的 52

二、观测指标体系建立的原则 52

第二节 区域土地统筹利用观测指标体系选择与确定 54

一、观测指标体系的构建 54

二、集约化主目标 56

三、高效化主目标 56

四、协调化主目标 57

第四章 区域土地统筹利用综合分区 58

第一节 综合分区的目的、原则及其与区域土地统筹利用的关系 58

一、综合分区的目的 58

二、综合分区的原则 59

三、综合分区与区域土地统筹利用的关系 60

第二节 综合分区的依据与方法 61

一、综合分区的依据 61

二、综合分区的方法 61

第三节 综合区的产生与评价 63

一、土地利用综合区的产生 64

二、土地利用综合分区与四川省“十一五”规划的异同分析及评价 86

第五章 区域土地统筹利用功能分区 89

第一节 功能分区的目的、原则及其与区域土地统筹利用的关系 89

一、土地利用功能分区的目的 89

二、土地利用功能分区的原则 90

三、土地利用功能分区与区域土地统筹利用的关系 90

第二节 分区依据与方式 91

一、土地利用功能分区的依据 91

二、土地利用功能分区的方式 92

第三节 功能区的产生与评价 99

一、功能区的产生 99

二、土地功能分区结果及评价 105

第六章 区域建设用地量预测 110

第一节 区域建设用地量预测的因素选择 111

一、国民生产总值 112

二、固定资产投资 114

三、城市化水平 115

四、城市人口增长 115

五、恩格尔系数 117

六、土地集约利用 118

第二节 区域建设用地量预测模型的选择 118

一、用生产函数构建建设用地需求预测模型 119

二、用线性函数构建建设用地需求预测模型 123

三、人均占用建设用地与恩格尔系数的线性关系模型 125

四、人均占用建设用地与城市化的线性关系模型 128

五、时间序列的 ARIMA 预测模型 130

六、运用灰色系统理论建立预测模型 132

第三节 区域建设用地量预测模型与实证 133

一、用指数生产函数构建的总的用地需求模型 134

二、考虑土地、人口、资本是产出 GDP 的投入要素 142

三、建设用地的增加是人民生活水平提高的必然结果 147

四、时间序列的 ARIMA 模型预测 150

五、运用灰色系统模型预测 156

第七章 建设用地增量调控与统筹区域发展 159

第一节 建设用地增量区域统筹的目的与意义、原则 159

一、建设用地增量区域统筹的目的 159

二、建设用地增量区域统筹的意义 160

三、建设用地增量区域统筹的原则 162

第二节 统筹区域土地优化利用策略 162

一、土地的边际贡献率 162

二、国内生产总值(GDP) 163

三、固定资产投资 163

四、财政支出 165

五、土地利用效率 165

六、人口因素 166

第三节 建设用地增量优化配置方案设计 167

一、建设用地边际贡献与建设用地增量优化配置的关系 167

二、人口指标、GDP、固定资产投资、财政支出指标
与建设用地增量优化配置的关系 173

三、城市化水平指标与建设用地增量优化配置的关系 177

四、建设用地增量区域优化配置系数的确定 178

五、管理导向的建设用地增量优化配置方案 179

第八章 区域土地统筹利用措施 182

第一节 国家政策和制度创新 182

一、改革完善土地产权制度 183

二、改革土地征地制度 183

三、建立区域性产业用地和评价制度 184

四、建立区域土地合作开发机制 185

五、建立区域土地利益共享机制 185

第二节 强化科学管理 186

一、科学编制区域土地利用规划 186

二、科学制定建设用地供应计划 189

三、加强产业用地供应管理 190

四、建立集体建设用地流转制度 190

五、扩大农村集体建设用地减少与城镇建设用地
增加挂钩试点范围 190

参考文献 192

区域土地统筹利用概述和理论基础

第一节 区域土地统筹利用概述

区域土地统筹利用,是指在特定区域内,按照一定的指导原则和方法,统筹兼顾,协调区域内社会经济发展与土地资源优化配置和合理利用,实现区域内经济社会可持续发展目标的过程。

一、基本概念

首先界定区域、土地利用和区域土地统筹利用的内涵。

(一) 区域

区域通常是指特定的地理空间范围,可以泛指大到整个地球,小到县、乡、村或者一个工厂、一个学校,甚至一个车间、一间办公室。区域无处不在。

作为区域土地统筹利用研究对象的区域,有它特定的内涵。它是指拥有多种类型的资源、可以进行多种生产性和非生产性社会经济活动的相对较大的空间范围。这样的区域小至县、乡、村,大到省和国家的若干省域、大的流域,以及若干国家组成的大经济合作区域或经济体,比如“珠三角”、“长三角”、亚太地区、东南亚、海湾地区、太平洋,等等。在本研究中,区域的范围最小到区、县一级。

(二) 土地利用

土地资源是人类赖以生存和进行生产生活的基礎。一个区域要存在与发展,必须以一定的土地为载体。

土地利用(Land Utilization)又被称为土地资源利用,是指国家、某一地区、某一单位范围内的土地在不同用途、不同性质、不同主体之间的分配和使用。它是人类通过与土地结合获得物质产品和服务的经济活动过程,这一过程是人类与土地进行物质、能量和价值、信息的交流、交换过程。^① 在实际的经济生活中,土地利用包含一系列的环节,主要有土地勘测、土地规划、土地开发、土地使用、土地保护、土地整理,即涵盖土地直接利用的前期活动和土地开发、使用之后的后续活动。^②

土地利用是人类最基本的经济活动。远古时期,人类利用土地的方式十分简单,是直接采撷土地上自然生长的果实和猎取野兽,以满足生存需要。时至今日,人类利用土地的方式不应当是向土地简单地索取,而应当成为集土地开发、利用、整治与保护为一体的综合性行为。

合理利用土地就是通过一系列的手段组织协调人地关系及人与资源环境的关系,以市场为导向,寻求和选择土地资源的最佳开发利用目标与途径,最大限度地发挥资源优势和结构功能,以期达到最佳的生态效益、经济效益和社会效益。

目前,我国正值工业化、城市化快速发展的时期:一方面,对建设用地的需求迅速增加,耕地保护压力增大;另一方面,对土地的过度开发,使部分区域的土地利用超过了其承载能力。因此,必须优化土地利用结构,统筹利用土地,实现土地资源的合理永续利用,保障社会经济的可持续发展。

① 毕宝德. 土地经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:190.

② 周诚. 土地经济学原理[M]. 北京:商务印书馆,2003:37.

(三) 区域土地统筹利用

所谓区域土地统筹利用,是指按照国家区域发展整体战略安排,统筹安排各类、各区域用地,使区域土地利用与区域产业发展、城市化、人口变化和资源环境容量相适应,促进区域合理分工和协调可持续发展。

这就要求在区域土地统筹利用安排中应着力发挥优势、规避劣势、协调矛盾、提高效益,研究提出分类指导的土地利用调控指标、目标,制定实施差别化的区域土地利用政策,加强区域土地利用方向、结构和布局的控制及引导,提高土地利用组合优势和整体效率,推动区域社会经济全面、协调、可持续发展。

二、区域土地利用与区域发展

土地既是区域发展的资本,也是区域发展的成本。区域土地利用的基本原则就是统筹利用土地,推进土地集约利用,实现区域社会经济的协调、可持续发展。

(一) 土地既是区域发展的资本,也是区域发展的成本

在工业化、城市化背景下,土地的主要功能是作为人类活动和生产的载体,其本质是空间资源。无论经济社会怎样发展,总是要落实在一定的空间范围内,离不开土地要素的投入。区域发展的实质是生产要素在一定空间范围内集聚、组合和增值的过程,也是资本、劳动和土地等生产要素不断投入、产出的过程。从资源经济的角度可以把投入分为两大部分:一部分是土地资源,另一部分是包括资金、物资、劳动、技术等在内的非土地资源。在一定的技术条件下,两部分投入通过一定的组合形成相应的产出。没有土地的承载,经济社会发展就是无源之水、无本之木。因此,土地是区域发展最重要的资本。

土地的不可创造、不可再生、不可移动的特性,使得区域土地的供给总量在一定时期内是有限度的,并且人们对土地的用途有着不同的要求,既要满足经济社会发展的需求,也希望有更好的生态环境。当一块土地用于工业或城市建设,就意味着原态性土

地或农用地少了一块。因而,从总体上看,土地的投入是实现经济社会发展必须付出的成本和代价。

(二) 区域土地开发利用的三个阶段

区域土地的开发利用是伴随着经济由不发达走向现代化的整个过程展开的,大致可以分为三个阶段:

第一阶段:前期阶段。这一时期由于区域经济处于不发达状态,以农业和自然经济为主,生产要素结构表现为劳动力和土地等自然性要素大量过剩,而资本、技术等获得性要素严重短缺,生产要素的组合只能在较低的水平上进行,土地基本处于未开发状态,由于土地产出效益较低,因而土地的价格也较低。

第二阶段:一次开发阶段。随着工业化的兴起,区域经济开始快速发展,生产要素在区域内加速集聚和整合,资本、技术等要素大量流入,从而出现对土地的大量需求,在地价快速上升中,成片农业用地和原态性土地被开发为工业用地或城市用地,直至可供开发的土地基本用完。

第三阶段:再次开发阶段。当土地一次开发完成后,区域空间结构格局和城市布局便基本定型,土地的需求和供给都将趋于减少,土地的利用主要转为对一次开发中利用效率相对较低的土地进行再次开发。同时,已开发区域的土地利用成本越来越高,推动土地开发范围的扩大或转移,从而进入新一轮的开发循环。

(三) 推进土地集约利用和统筹利用是区域发展的关键

由于土地是区域发展中最重要、最有限的资本,其供给又是有限的,因此,推进土地集约利用和统筹利用是区域发展的必由之路。特别是一次开发基本完成后,低成本开发已无空间。推进土地集约利用,优化存量土地利用结构,提高土地利用强度和产出效率,将成为区域土地利用的主要方式。

同时,土地资源的不可再生性使其成为经济社会发展中最为稀缺、宝贵的基本资源,因而土地统筹利用是经济社会可持续发展的基础和关键。土地统筹利用是指在有序合理利用土地、满足经济社会发展的基础上,使区域土地利用与区域产业发展、人口

变化和资源环境承载能力相协调,着力发挥优势、规避劣势、协调矛盾、提高效益,制定实施差别化的区域土地利用政策,加强区域土地利用方向、结构和布局的控制及引导,提高土地利用组合优势和整体效率。其基本内涵包括:保护和提高土地资源的生产能力或生态功能;保持土地资源的数量和质量;降低土地资源利用可能出现的风险;土地资源利用不仅要在经济上合算,而且要为社会所接受等。

可见,对比土地集约利用,土地统筹利用是更深刻的、更高层面的利用。土地集约利用主要是从投入产出的角度考虑,着重挖掘土地的生产潜力,提高土地的利用强度,较多地涉及了经济范畴;而土地的统筹利用则包含了土地开发、利用、整治和保护等各个方面,强调了利用的可持续性和多目标性,是更高层次上的利用。土地的统筹利用从更高层面科学规划土地的开发利用,促进土地开发利用合理有序,减少盲目性和片面性,对缓解土地资源的供需矛盾,推动区域发展具有重要意义。可以说,土地集约利用和统筹利用的能力及水平将是影响区域未来发展的关键因素之一。

三、区域土地统筹利用与统筹区域发展的关系

我国幅员辽阔,地区之间、省区之间及省区内不同区域之间差异显著,不同区域自然条件、经济发展水平和所处的发展阶段都有所不同,土地资源禀赋、土地利用特点也有很大的差异。过去一个时期,由于缺乏统筹协调,包括土地利用方面的统筹协调,使得区域差异拉大、产业结构趋同、重复建设严重、资源不合理利用及生态环境恶化等问题日益突出。“十五”以来,国家相继制定和出台了西部大开发、振兴东北老工业基地等区域战略和政策,提出要促进中部地区崛起、鼓励东部地区加快发展。一些省(区、市)也相应制定了各自的区域战略和政策。统筹区域发展,是党中央、国务院在新的历史时期审时度势提出的战略要求。统筹区域发展,对统筹区域土地利用也提出了新的更高要求。因此,在

土地利用总体规划修编及前期工作中,深入开展统筹区域土地利用问题研究,分区域、分类指导土地利用活动,对促进区域发展战略和政策的有效实施,实现区域协调发展具有重要意义。

区域土地统筹利用与统筹区域发展的关系可以概括为以下几个方面:

(1)各地区间的区域差异显著、相互关联密切,客观上要求统筹协调区域土地利用。

(2)统筹区域土地利用是贯彻落实国家区域发展政策、统筹区域发展的重要手段。

(3)统筹区域土地利用是协调解决区域发展和资源环境方面问题的必然要求。

(4)统筹区域土地利用是防止重复建设和产业结构趋同的有效途径。

四、区域土地统筹利用的指导原则

区域土地统筹利用是一个系统工程,具有相当的复杂性,要实现区域发展的保障与推动,必须遵循一定的原则,并严格按照这些原则指导开展区域土地利用工作。

(一)以科学发展观统领土地利用全局

要全面落实科学发展观,节约和集约利用土地,以严格保护耕地和生态环境为根本方针,落实最严格的土地管理制度。按照保护资源、保障发展、维护权益、服务社会的要求,统筹需要与可能、局部与整体、当前与长远的关系,把土地利用推向科学合理、集约高效、和谐有序和可持续发展的轨道。

(二)统筹安排开发和保护用地

要根据土地的客观状况和经济社会可持续发展的需要,统筹生产、生活和生态用地需求,协调各地区、各行业和各类用地矛盾,合理安排农业用地、建设用地和生态建设保护用地,优化土地利用结构和布局,积极开展国土综合整治,提高土地资源持续高效利用的能力。