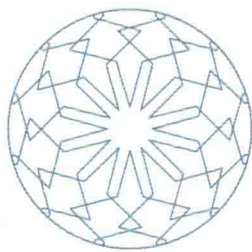


国家社会科学基金重大项目成果

中国土地和矿产资源 有效供给与高效配置机制研究

Study on Effective Supply and Allocation Mechanism of
Land and Mineral Resources in China

曲福田 等著



中国社会科学出版社

国家社会科学基金重大项目成果

中国土地和矿产资源 有效供给与高效配置机制研究

Study on Effective Supply and Allocation Mechanism of
Land and Mineral Resources in China

曲福田 等著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国土地和矿产资源有效供给与高效配置机制研究/曲福田等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 8

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8318 - 2

I. ①中… II. ①曲… III. ①土地资源—资源管理—研究—中国②矿产资源—资源管理—研究—中国 IV. ①F323. 211②F426. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 124015 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 侯苗苗
特约编辑 明 秀
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 8 月第 1 版
印 次 2017 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 31. 5
插 页 2
字 数 512 千字
定 价 116. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

课题组主要成员

曲福田	吴 群	郭贯成	冯淑怡	欧名豪
贾文龙	陈利根	陈甲斌	刘向南	王希睿
刘 琼	王 婷	任忠宝	唐 宇	王海军
胡明扬	刘子铭	邵黎明	邵雪兰	龙开胜
杨亚楠	李 宁			

目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题的提出	1
一 研究背景	1
二 研究目标	3
三 研究意义	3
第二节 国内外研究进展	4
一 国内研究进展	4
二 国外研究综述	15
三 国内外研究述评	21
第三节 分析框架与研究内容	23
一 经济发展与要素投入：理论回顾	25
二 不同经济发展阶段国土资源利用方式的演变规律	28
三 经济发展方式与国土资源利用方式：理论框架	29
四 研究内容	30
第四节 本书的特色与创新	32
第二章 国土资源保障与经济社会可持续发展	34
第一节 国土资源与经济社会发展	35
一 国土资源在经济社会发展中的地位和作用	35
二 我国国土资源与经济社会发展现状与特点	38
第二节 不同经济发展阶段我国国土资源利用的特征	55
一 不同经济发展阶段及其国土资源利用的基本特征	55
二 国土资源利用与经济社会发展的矛盾	63
三 国土资源利用主要问题的形成机制	68

第三节	国土资源保障能力的理论内涵	73
一	国土资源保障能力的概念	73
二	国土资源保障能力的内涵	75
第四节	我国国土资源保障能力的总体判断	77
一	我国土地资源保障能力的总体评判	77
二	我国矿产资源保障能力的总体判断	82
第三章	我国国土资源保障能力建设目标及其基本途径	86
第一节	经济发展方式转变与国土资源利用管理	86
一	我国转变经济发展方式的现实背景	86
二	转变经济发展方式对国土资源利用管理的要求	87
第二节	我国国土资源保障能力建设目标	88
一	保障粮食安全	89
二	保障经济安全	90
三	保障社会安全	92
四	保障生态安全	93
第三节	我国国土资源保障能力的趋势预测	94
一	我国经济社会发展水平的预测	94
二	土地资源保障能力及趋势预测	103
三	矿产资源保障能力的趋势预测	107
第四节	提高国土资源保障能力的基本途径：有效供给与 高效配置	110
一	国土资源有效供给与高效配置的理论内涵	110
二	国土资源有效供给与高效配置的现实途径	114
三	国土资源有效供给与高效配置的公共政策关键	117
第四章	耕地资源有效供给和节约集约利用的实现机制	119
第一节	耕地资源有效供给和节约集约利用的现状出路	119
一	耕地资源有效供给和节约集约利用的内涵	119
二	耕地资源有效供给和节约集约利用的现行途径	121
三	耕地资源有效供给和节约集约利用现状评价	128
四	耕地资源有效供给和节约集约利用的出路	137

第二节	闲置宅基地退出补充耕地机制	140
一	闲置宅基地退出补充耕地机制概述	140
二	农民退出闲置宅基地的影响因素分析	142
三	闲置宅基地退出补偿标准的确定	147
四	闲置宅基地退出补充耕地的程序设计	149
五	闲置宅基地退出补充耕地的监管	151
六	实证——江苏省海门市宅基地退出的影响因素 与补偿标准分析	152
第三节	工矿废弃地复垦补充耕地机制	165
一	工矿废弃地复垦补充耕地机制概述	166
二	工矿废弃地复垦补充耕地资金保障体系的建立	172
三	工矿废弃地复垦补充耕地程序设计	174
第四节	高标准农田建设和保护机制	178
一	高标准农田建设和保护机制概述	179
二	建立高标准农田建设和保护责任制	182
三	建立高标准农田建设和保护专项资金制度	185
四	建立高标准农田监测制度	192
第五节	海外耕地资源开拓机制	194
一	海外耕地资源开拓机制概述	194
二	合理选定东道国，与之建立合作关系	195
三	建立海外农地资源开拓发展基金，加强专项 资金支持	197
四	加强海外农地资源开拓企业信贷金融支持	200
五	完善税收优惠体系，避免双重征税	201
第五章	建设土地资源有效供给和节约集约利用的实现机制	203
第一节	建设土地资源有效供给和节约集约利用的 现状及出路	203
一	建设土地资源有效供给现行途径	203
二	建设土地资源节约集约利用现状评价	208
三	建设土地资源有效供给和节约集约利用的出路	212
第二节	城乡建设用地挂钩指标交易机制	214

一	构建城乡建设用地挂钩指标交易机制概述	214
二	挂钩指标交易的定价	216
三	挂钩指标交易的收益分配	221
四	挂钩指标交易的政府监管	223
五	实证——重庆的“地票”交易分析	226
第三节	“三旧”建设用地改造机制	234
一	改造思路	234
二	机制创新	234
三	完善路径	238
第四节	未利用地适度开发建设机制	240
一	未利用地开发建设概述	240
二	建立未利用地开发建设的生态防范制度	241
三	完善未利用地开发建设多元融资制度	245
四	放宽未利用地开发建设指标及布局约束	246

第六章 我国主要矿产资源现状与需求预测 248

第一节	全球矿产资源形势分析	248
一	矿产资源较为丰富，且分布相对集中	248
二	矿产品市场供需基本平衡	249
三	矿产品消费重心正向发展中国家转移	250
四	矿产品价格高位震荡	252
第二节	我国矿产资源供需状况	253
一	能源矿产	253
二	短缺固体矿产	254
三	优势矿产	257
第三节	我国矿产资源需求与供给潜力预测	260
一	矿产资源消耗规律	260
二	经济发展与我国矿产资源消费趋势	262
三	主要矿产资源需求预测	265
四	主要矿种未来供给潜力预测	268
五	主要矿种未来供需平衡分析	270
六	提高矿产资源安全的途径	270

第七章 矿产资源有效供给与高效利用机制	273
第一节 矿产资源勘查机制研究	273
一 我国矿产资源勘查现状	273
二 矿产勘查中的问题	276
三 矿产资源勘查机制的构建	279
第二节 境外矿产资源利用机制研究	286
一 世界重要矿产品贸易格局	287
二 我国利用境外矿产资源现状	288
三 利用境外矿产资源的可得性分析	290
四 利用境外矿产资源机制	293
第三节 矿产资源高效利用机制研究	305
一 国内外矿产资源高效利用状况比较	305
二 国外矿产资源高效利用的主要经验	309
三 影响矿产资源高效利用的因素分析	310
四 矿产资源高效利用科技进步发展趋势	312
五 矿产资源高效利用机制	318
第四节 非传统矿产资源开发利用研究	321
一 非传统矿产资源的重要战略地位	321
二 我国主要非传统矿产资源禀赋	323
三 非传统矿产资源开发利用技术现状及存在的问题	323
四 促进非传统矿产资源开发利用的政策建议	324
第八章 典型国家不同发展阶段国土资源保障措施比较及借鉴	332
第一节 中日不同经济发展阶段耕地资源利用特征及规律	332
一 文献回顾	333
二 不同经济发展阶段耕地资源变化规律理论分析框架	334
三 研究方法数据来源	336
四 中日不同经济发展阶段耕地资源利用特征分析	337
五 中日经济发展过程中的耕地资源利用规律分析及对我国变化趋势的预测	343
六 研究结论	346

第二节	典型国家耕地资源保障措施比较及借鉴	346
一	我国耕地资源保障形势分析	346
二	典型国家耕地资源有效供给措施比较分析	348
三	典型国家耕地资源高效利用措施比较分析	354
四	研究结论	358
第三节	典型国家不同发展阶段能源利用特征及规律	358
一	文献回顾	359
二	能源消费规律的理论分析框架	361
三	典型国家能源消费特征分析	364
四	典型国家能源消费规律实证分析	376
五	我国能源消费规律分析及需求预测	383
六	研究结论	390
第四节	典型国家能源保障措施比较及借鉴	391
一	我国能源保障形势分析	391
二	典型国家能源有效供给措施比较分析	393
三	典型国家能源高效利用措施比较分析	406
四	研究结论	410
第五节	典型国家国土资源保障措施比较及借鉴	412
一	典型国家国土资源利用特征及规律研究主要结论	412
二	典型国家国土资源保障措施对我国的启示	414
第九章	国土资源有效供给与高效配置的政策设计	422
第一节	国土资源有效供给和高效配置的主要政策问题	422
一	政策目标模糊, 国土资源保障能力被削弱	422
二	政策主体关系不畅, 利益相关者博弈明显	423
三	政策工具运用不合理, 多元化治理机制缺失	424
四	政策执行不力, 难以形成政策合力	425
五	政策监控与评估机制缺乏, 制度供给不足	426
第二节	国土资源有效供给与高效配置政策设计目标与思路 ...	427
一	政策目标	427
二	设计思路	428
第三节	国土资源有效供给与高效配置的治理结构改善途径 ...	430

一	政府与市场：现行治理结构的主要选择	430
二	社区自治治理：资源治理方式的第三种选择	431
三	构建“社区自治—所有者主导—政府干预” 为一体的多中心治理模式	432
四	完善国土资源配置政策工具，建立多元化治理机制 ...	433
第四节	国土资源有效供给与高效配置的政策建议	435
一	产权政策	435
二	市场政策	439
三	管制政策	444
四	税收政策	446
五	价格政策	450
六	技术政策	452
七	贸易政策	453
八	政策形成机制、体制与保障体系	454
参考文献		457
后记		489

第一章 绪论

加强 21 世纪前 30 年战略机遇期我国国土资源的保障能力建设,对于促进科学发展和构建“两型”社会具有十分重要的战略意义。而我国现阶段工业化、城镇化还未摆脱先期工业化、城市化国家的传统模式,土地、矿产等重要国土资源的短缺和后备资源的匮乏以及资源配置效率的低下和资源浪费严重已成为现代化建设的“瓶颈”问题,这迫使我们必须对国土资源有效供给与高效配置的机制进行深入的研究。增强保障能力是国土资源开发利用开源节流的根本目的,而现实途径是增加国土资源的有效供给能力和提高国土资源的配置效率,而最终的落脚点是要构建一个基于提高保障能力的我国国土资源有效供给与高效配置的机制,并形成现阶段我国国土资源有效供给与高效配置的若干对策建议。

第一节 问题的提出

一 研究背景

21 世纪头 20 年是中国经济发展的重要战略机遇期。其间,中国经济社会将处在工业化、城镇化、市场化和国际化步伐快速发展和人口持续增长的阶段,客观上需要大量耗费自然资源。据测算,要到 2030 年以后,随着经济进入后工业化时期和人口增长进入平稳期,中国对国土资源的需求才能进入稳定期。也就是说,在未来 15 年,国土资源为经济社会发展提供保障的压力将越来越大。因此,研究我国国土资源有效供给与高效率配置的机制显得十分迫切。

根据在社会经济发展中的重要性和供需矛盾情况,本书以土地和矿产资源为主要对象,研究探讨提升我国国土资源保障能力的机制与对策。其主要基于以下考虑:

第一,耕地后备资源不足,土地资源供需矛盾尖锐。根据全国耕地后备资源调查评价结果可知,全国集中连片的耕地后备资源只有 734.39 万公顷,仅占全国土地总面积的 7.7‰,而且主要分布在边远地区,开垦难度很大。按照现有的用地方式测算,到 2020 年还需要增加建设用地上亿亩,将要减少耕地 5000 多万亩,直接挑战 18 亿亩耕地“红线”,耕地减少已到极限。

第二,重要矿产资源严重短缺。“十五”期间,大约 50% 的主要矿产资源探明储量减少,人均矿产资源探明储量仅为世界平均水平的 58%,位居世界第 53 位(徐绍史,2008)。如不加强勘查和转变经济发展方式,在我国 45 种主要矿产中,能够保证需要的,到 2010 年只有 24 种,到 2020 年仅有 6 种,2/3 国有骨干矿山进入中后期,400 多座矿山因资源枯竭濒临关闭,可供开发的后备资源明显不足(张佳文,2009)。国内矿产资源呈现出“消费快于生产,生产快于勘探”的不利局面。资源供用难以为继,对外依存度不断攀升。原油对外依存度达到 60% 以上,铁矿石达到 40%,铜和钾的对外依存度仍将保持在 70% 左右。尽管全球矿业市场活跃,资源配置和矿业全球化趋势明显,为我国利用国外资源和市场提供了难得的机遇。但市场竞争日趋激烈,矿产品价格大幅波动,境外勘查开发矿产资源和进口矿产品成本增大。加之我国资源战略储备能力不足,有效应对资源供应中断和重大突发事件的预警应急能力较弱,矿产资源安全供应面临更大的挑战。矿产资源特别是石油对外依存度的不断提高,始终使我国经济处于高风险状态,直接影响到经济安全以至国家安全,逐渐成为制约经济社会发展的“瓶颈”(韩海青、苏迅,2008)。未来 20 年,我国除煤之外,主要矿产资源都将告急,其中石油需求缺口超过 60 亿吨,天然气超过 20000 亿立方米,钢铁缺口总量 30 亿吨。

第三,资源浪费严重和资源配置效率低下并存,进一步制约了资源保障能力。在相当长的时期里,中国经济增长主要是依靠大量占用耕地和消耗矿产资源来实现的,基本上走的是一条资源高消耗、粗放经营的发展道路。土地利用中,闲置、浪费和低效利用的情况比较普遍,土地粗放利用严重。“十五”期间,我国第二、第三产业劳动的边际贡献率为 0.56%,资本的边际贡献率为 0.51%,而土地的边际贡献率仅为 0.02%。1990—2004 年,我国城镇建设用地由 1.3 万平方公里扩大到近 3.4 万平方公里,城市用地规模弹性系数从 2.13 增加为 2.28,已大大高于 1.12

的合理水平。2004 年我国城市人均建设用地面积达 133.68 平方米,超过国家规划用地标准上限达 30%,更远远高于发达国家人均 82.4 平方米的用地标准;人均村庄用地 218 平方米,高出国家定额最高值(150 平方米/人)的 45.3%。矿产资源的勘探、开发和利用方面存在高投入、低产出和浪费严重的现象。我国物理能耗综合水平比国际先进水平高出 20%—30%,每万元 GDP 能耗水平是日本的 4.5—5.7 倍,是美国的 2.6—3.3 倍(张佳文,2009)。

由此可见,土地和矿产资源利用方式落后、利用效率低下,与我国国土资源保障形势和经济社会科学发展的要求极不相称。加之,外部国际环境复杂多变,利用国外市场和资源的风险加大。破解国土资源管理面临着“既要保障发展,又要保护资源”的两难命题,必须从国土资源管理机制和体制创新入手,既要通过挖掘资源供给的潜力实现开源,又要通过提高配置效率,节约集约利用实现资源节流。

二 研究目标

本书研究的总体目标是从理论上构建一个基于国土资源保障能力建设的国土资源有效供给与高效配置的分析框架,提出“增加有效供给,增强高效配置”两大国土资源保障能力建设的核心内涵,分别探究不同类型的国土资源(土地、矿产等)开源节流的具体途径,通过国际经验借鉴,构建符合中国特色的有效供给与高效配置的机制与政策体系。

本书研究的具体目标包括以下四个方面:

(1) 深入探讨国土资源保障能力与经济社会发展的内在关系,从而从战略高度构建转型期我国国土有效供给与高效配置的理论体系;

(2) 通过土地资源开发、利用与保护的理论与实证分析,构建后备资源开发、土地整治、节约管制、集约利用的有效供给与集约利用机制;

(3) 通过矿产资源开发与利用的理论与实证分析,构建基于“找矿”激励、国际贸易保护和增强勘查开发与矿业市场培育的有效供给与高效利用机制;

(4) 提出转型期我国国土资源有效供给与高效配置的制度安排与政策体系。

三 研究意义

立足国内,增强国土资源保障社会经济持续快速发展的能力,必须解决资源供应能力不足和资源配置效率低下两个问题。这两个问题的解

决又依赖于以下深层次理论问题的系统研究和科学回答：

(1) 我国国土资源产权制度改革特别是土地产权制度、探矿权、采矿权管理制度改革；

(2) 土地、矿产要素市场体系和矿业权市场体系构建，为资源的市场配置机制提供制度保障；

(3) 保障矿产资源勘查投入良性循环机制建立；

(4) 构建反映市场供求状况、资源稀缺程度和环境损害成本的资源价格形成机制，为资源的市场配置提供真实价格信号；

(5) 土地资源开发利用、矿产资源勘查的收益分配机制和宏观调控机制构建，为资源节约集约利用提供激励机制。

本书将针对以上问题展开研究，将从理论上提出经济转型期我国国土资源供给增长、配置高效的理论分析框架，从研究明晰资源产权关系、完善资源市场体系和构建宏观调控体系等方面提出资源挖潜、节约集约利用的长效机制及其实现途径和政策保障体系，具有重要的理论价值。研究立足国内挖掘资源供应潜力，提高资源配置效率的同时研究如何参与和利用国际资源和市场，构建全球视野下立足国内，增强资源保障能力的多元化资源供应体系，对于确保 18 亿亩耕地“红线”不突破和实现重要矿产资源的国内可供性持续保持稳定具有重要的实践价值。同时本书的研究成果也有助于推进资源利用方式转变和产业结构优化升级，建设资源节约型、环境友好型社会，实现科学发展观。此外，本书的研究将土地和矿产资源综合纳入同一研究范围内，在一定程度上拓展了以往仅仅研究单一资源配置与管理的研究视角。

第二节 国内外研究进展

一 国内研究进展

(一) 土地资源有效配置与集约利用研究述评

市场是资源配置的基本方式，为此，国内学者以资源配置理论为基础，针对我国土地市场发育程度、市场机制和政府机制在资源配置中的作用效率等方面进行了较丰富的研究，并取得了一定成果。

1. 土地市场发育与土地资源优化配置研究

国内学者针对我国的特殊国情,具体分析市场发育与土地资源优化配置和节约集约利用的关系。土地市场发育的不同阶段,主导资源配置和利用的机制及其作用效率不同,所能实现的市场本身的帕累托最优也是各异的,所对应的市场配置资源效率更是大相径庭(袁绪亚,1999),全国土地市场发展对土地节约集约利用有着显著的正向促进作用,而且处于工业化不同发展阶段的省市区土地市场化对土地节约集约利用水平的作用程度和作用方向有着较大差别(杨红梅、刘卫东、刘红光,2011)。

市场机制是节约集约用地的内在动力(李冰、周鹏,2011)。对江苏省和全国各省级开发区的实证表明,土地市场发育程度越高,土地节约集约利用的程度越高(曲福田、吴郁玲,2007)。土地市场发育能有效减少土地过度性损失(郭杰,2009)。由于我国仍处于计划经济向市场经济的转型阶段,土地市场化程度低、市场化制度创新缓慢,存在灰色市场行为和城乡建设用地市场分割,降低了市场配置土地资源的效率(王玉堂,1999;贾生华、张娟锋,2006;钱忠好,2007)。随着土地市场的发育成熟,市场将逐渐取代政府干预成为驱动土地节约集约利用的主要机制,而土地利用的节约集约度也随之提高(吴郁玲、曲福田、周勇,2009)。吴郁玲等(2014)以2001—2010年全国31个省会城市(直辖市、自治区)的面板数据为基础,分析了城市土地市场发育与土地节约集约利用的长期均衡关系和短期波动效应。研究表明中国城市土地的市场化程度与土地利用的节约集约度存在较稳定的长期均衡关系,而在短期内却是失衡的,且在东部、中部、西部地区表现各异。当城市土地市场化程度较低时,其对土地节约集约利用的影响将随着土地市场化程度的提高而增强;而一旦土地市场的发育水平较高时,其对土地节约集约利用的驱动作用将减弱。大力推进节约集约用地,其最终方向是通过市场化的手段实现土地要素的市场化(张晓晶,2012)。但随着土地市场由完全竞争向垄断竞争、完全垄断的市场结构转变,市场化程度在降低,市场机制配置资源的效率在下降;市场发育越不完善,政府对土地市场的干预越过度,越导致土地资源的配置和利用效率进一步降低(吴郁玲、周勇,2009)。

在市场经济条件下,单纯地依靠市场或政府,不可能实现我国土地资源的优化配置,必须将两者结合起来(牛星、吴冠岑,2010)。同时国家作为土地所有者代理人和土地行政管理者的双重身份决定了政府对土

地市场必然的参与和干预（李明月、韩桐魁，2004）。但政府职能缺乏规范，并不能有效弥补市场缺陷，矫正市场失灵。资源配置中的行政力量常常扭曲了市场体系中的供求关系、价格信号、竞争机制和利益分配关系等，严重妨碍了市场机制的有效运作（曲福田、高艳梅，2005）。经济转型期，我国土地市场发育不完善，完全的市场化配置会导致土地资源配置效率的低下，政府利用规划手段进行管制则可以在一定程度上抑制市场失灵带来的资源配置低效率问题。然而，由于信息的不完全、调控市场能力的有限性，政府在资源配置中也会发生失灵（林娟、吴郁玲，2009）。城市土地资源配置中市场机制和政府干预机制的消长演变规律具有其内在的必然性，其根本原因在于市场和政府都是不完善的（钱文荣，2001；石晓平，2005）。同时唐鹏（2011）认为，地方政府竞争对土地市场化改革进程具有重要的影响，而且也会决定土地资源配置效率的高低。

但是我国土地市场具有空间区域和用途类型等方面的特殊性，不同社会背景下土地市场发育的影响因素以及土地市场中的价格、供求、竞争等机制究竟在土地资源配置中是如何运行的？运行效率有何不同？土地市场如何以及在多大程度上影响土地节约集约利用等问题仍需要进行系统而深入的研究。

2. 土地节约集约利用研究

（1）土地节约集约利用的内涵、概念

土地节约集约利用实质上是土地投入产出的关系，即以在土地上最少的投入获得最高产出，其内涵有以下三个层次：①土地地块节约集约利用，它是指区域某一土地利用类型的地块节约集约化利用。②土地类型节约集约利用，它是指区域同一土地利用类型的土地节约集约化利用。③区域土地节约集约利用，主要是根据有限土地资源自然属性（土地经济、生态、适用性）和社会属性（市场供求关系、城市发展需求、社会经济发展需求）对土地资源利用的优化配置作用，在一定区域的土地上，集中地投入较多的生产资料和劳动，使用先进的技术和管理方法，以求在较小面积的土地上获得高额产量和收入的一种经营方式。吴杨（2010）认为，它是通过提高土地投入强度以及土地深度利用与精细利用，达到节约集约与保护有限的土地资源的目的。对于城市土地节约集约利用的内涵，由于人们对其认识角度不一，并没有形成统一的观点。谢敏等（2006）、杨树海（2007）、王家庭（2008）等从不同的角度进行了界定，