

南京农业大学土地资源管理博士论丛

土地资源可持续利用 的经济学分析

石晓平 著

中国大地出版社



南京农业大学
土地资源管理博士论丛

土地资源可持续 利用的经济学分析

石晓平 著

中国大地出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

该书从改善土地资源的配置效率入手,结合可持续发展的要求探讨了改善土地资源效率的一般原则,指出城市土地资源行政配置与市场配置并存、农地市场发育缓慢、耕地资源保护政策效率低下等是造成土地资源利用矛盾的制度根源。书中应用新制度经济学与博弈论分别对造成土地资源效率低下的制度因素作了解释,并指明了制度创新的方向,最后还阐述了公共政策效率与土地资源效率改善的关系。书中所提出的土地资源可持续利用的经济学分析框架对中国经济转型期改善土地资源效率存在的制度障碍因素分析,以及建立在此之上的结论和政策建议将会产生重要的影响。

图书在版编目(CIP)数据

土地资源可持续利用的经济学分析/石晓平著. -北京:中国大地出版社, 2001.12

(南京农业大学土地资源管理博士论丛)

ISBN 7-80097-483-9

I. 土… II. 石… III. 土地资源-土地利用-研究-中国 IV. F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 046809 号

责任编辑:汪海泳

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话:010-62183493 (发行部)

传 真:010-62183493

印 刷:冶金印刷总厂

开 本:850×1168 ¹/₃₂

印 张:7.75

字 数:185 千

版 次:2001 年 12 月第 1 版

印 次:2001 年 12 月第 1 次印刷

印 数:1—600 套

书 号:ISBN 7-80097-483-9/K·78

定 价:200.00 元 (共 8 册)

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

《南京农业大学土地资源管理博士论丛》编委会

主 任：李 元

副主任：王万茂 杨任远 曲福田

委 员：（以姓氏笔画为序）

王万茂 叶依广 刘书楷 曲福田

李 元 沈守愚 杨任远 陆承平

陈利根 欧名豪 费仕良

主 编：曲福田

总 序

南京农业大学在土地资源管理学科的研究及研究生教育上具有悠久的历史，其前身中央大学与金陵大学有关院系关于土地问题的系统研究起步于 20 世纪 20~30 年代，从而开创了我国现代土地经济和土地利用教育与研究之先河。著名学者唐启宇、张德粹、刘诗超教授以及刘书楷等先生先后在中央大学执教土地经济学。从 1925 年起，金陵大学农业经济系就设有土地经济学科组，开设土地经济学、中国田制史及土地问题、土地分类等课程，时任系主任，来自美国康乃尔大学的卜凯（Jone Lossing Buck）教授于 1937 年出版了《中国土地利用》一书，影响深远。1930 年前后，两所大学相继招收土地经济和土地利用方向的研究生。之后，我国从事土地问题研究的著名学者，都来自这两所大学或曾在这里工作过。

1952 年院系调整，中央大学（后改为南京大学）与金陵大学的农学院连同浙江大学农学院部分系科合并成立南京农学院（1984 年改为南京农业大学），中大及金大有关土地问题研究的系科也随之并入。20 世纪 60 年代初，留苏归国的王万茂、王印才、张妙玲先生等来到南京农学院农业经济学系从事土地规划与管理的教学与研究工作，开拓了土地利用问题的教育与研究领域，现代意义上的土地资源管理学科体系日趋成熟。1981、1987 年相继招收农业资源经济与土地利用管理方向的硕士、博士研究生。1992 年学校与江苏省国土管理局联合成立全国第一所土地管理学院，首任院长为费仕良教授。1993 年国务院学位委员会批准在该院建立我国第一个“农业资源经济与土地利用管理”

(1997 年专业目录调整为“土地资源管理”) 博士学科点, 开始培养土地资源管理学科的博士研究生。1999 年, 该学科被评为部级重点学科; 同年, 设立“公共管理”博士后流动站。2001 年该学科又被评为江苏省高等学校重点学科, 至今已为国家培养了 20 余位博士, 大多数成为有关院校科研单位该学科的学术带头人, 也有的走上了土地管理事业的领导岗位。

伴随着我国研究生教育及土地资源管理事业的发展, 南京农业大学土地资源管理学科研究生培养已初具规模, 主要研究方向包括土地经济与资源经济、不动产评估理论与方法、土地利用规划、地籍管理、土地法学与土地行政、土地利用与区域发展以及土地信息管理等领域。现在每年都有近十篇博士论文问世。我们组成了以我院博士生导师、国土资源部副部长李元教授为主任的“论丛”编委会, 从中推选出部分优秀论文以“博士论丛”的形式编辑出版, 其目的—是愿作“春泥”, 为我国土地资源管理的研究生教育和学科发展添砖加瓦; 二是介绍该学科的最新成果, 为繁荣我国土地资源管理理论研究和实现土地资源管理事业科学决策服务。另外, 如果通过这套“论丛”的出版能加强与各院校、科研单位及有关管理部门在土地资源管理教学与研究方面的交流与合作, 也是我们所期望的。

我国的土地资源管理事业及学科正处于快速发展阶段, 许多理论问题有待于进一步研究, 请专家学者对“论丛”的出版给予匡正。

曲福田

2001 年 12 月

序

传统计划经济国家，不仅面临着所谓发展中的问题，而且更重要的是这些国家正处于经济的转型期，面临着资源配置手段的根本性变革。中国采取的是一条渐进化改革的道路，经济保持了快速的增长，但经济快速发展的同时也带来了资源利用的巨大压力，单就土地资源的利用而言，这种压力随着经济的进一步发展、人口增加而日趋严重。尤其是中国迄今为止还有8亿多人口生活在农村，快速的经济增长意味着工业化和城市化进程加快，然而由于中国有限的耕地资源的限制，经济发展和土地资源利用之间的矛盾会愈发突出。另一方面随着人均收入的持续上升、需求层次的变化和发展观的转变以及可持续发展战略的实施都促使人们更加关注不合理土地资源利用所带来的生态环境问题。

土地资源利用问题已经构成对中国社会经济发展的刚性约束，因此改变土地资源的低效利用，解决土地资源利用所带来的生态环境问题，将是解决土地资源利用问题的惟一出路。经济社会发展如何与土地资源利用相协调，尤其是在一个人多地少的发展中国家，实现土地资源的可持续利用，满足社会经济发展对土地资源的需求，保持生态环境的可持续性，已引起广泛的关注。已有的大量文献和研究都将土地资源可持续利用问题作为其研究重点，但由于限于从问题到问题的解决思路以及在研究方法上存在的缺陷，使许多已有的研究或仅限于对土地资源利用问题的描述、单纯强调土地资源保护，或者仅关注土地资源利用数量上平衡等问题，从而使已有的对土地资源可持续利用问题的研究存在很大的局限性，更缺乏从经济学角度研究土地资源可持续利用，

使人们对土地资源不可持续利用的经济根源认识不清，也就很难提出具有较强针对性的政策建议。因此从土地资源利用问题和矛盾的经济原因出发，结合中国转型期经济改革的特点，即以提高资源的配置效率为中心，将土地资源可持续利用归结为土地资源配置效率的改善问题，并在配置效率中融入可持续发展理念，全面看待土地资源可持续利用，成为研究土地资源可持续利用问题的一个很好的研究视角。

中国经济改革过程中正在构建土地资源配置的新框架，力图提高土地资源配置效率，如城市土地使用制度改革等已经明显改善了城市土地的配置效率。但也不难看出，中国土地资源配置效率改革仍然明显滞后于整体经济改革进程，尤其是不合理的土地资源利用方式和低效配置对经济发展的负面影响越来越严重。潜藏在配置效率背后，深刻影响土地资源配置效率最终实现的制度因素和制度障碍不仅没有消除，而且依然深刻影响着改革的进程，如改革进程中耕地资源保护政策效率低下、农地市场发育缓慢、城市土地行政配置与市场配置并存、政府职能转变滞后与土地生态环境功能进一步减退等问题依旧大量存在，发挥市场的基础性配置作用和转变政府在土地市场中的职能依然是改革的重点，因此发现影响土地资源配置效率改善的制度障碍并给出合理的经济学解释在目前的研究中就显得尤为重要和迫切。

正是从这一角度出发，本书对土地资源可持续利用的经济学问题进行了开拓性探索。首先，系统地阐述了土地资源可持续利用的经济学含义，提出土地资源可持续利用的实现就是要以市场（如价格、税收、产权安排）为主要配置手段，结合政府的公共政策，实现土地资源在各个部门和代际间的效率配置。并在此基础上提出了土地资源可持续利用经济学分析的基本框架。该分析框架的提出为今后开展更深入的研究提供了基础。

其次，从资源的配置效率入手，通过区分土地资源作为生产

要素和生态环境功能的两种配置效率，提出了土地资源一般意义上的效率配置原则，以及如何实现土地资源可持续利用中的土地资源效率，并分别就耕地资源保护政策效率低下、农地市场发育缓慢、非农建设用地配置效率改进展开了分析，指出潜在的制度障碍因素阻碍了制度创新过程，并最终影响土地资源的配置效率。建立在此分析之上的结论和政策建议对土地资源可持续利用的实践将会带来重要的启示。

最后，就公共政策效率和土地资源效率改善之间的关系展开了分析。作者注意到除了需要研究影响效率改善的制度因素之外，在土地资源的可持续利用中扮演重要角色的政府及其职能转变同样需要较多关注。通过阐述政府在土地市场发育、土地公共产品供给、外部性消除方面的作用，探讨了经济转型时期如何实现政府职能的转变，实现土地资源的可持续利用。

值得一提的是本书中现代经济学研究方法的应用。应用新制度经济学的分析框架和博弈模型解释现实中的经济理论问题是近年来的研究热点，而且这些分析框架在解释经济转型期国家的经济发展和市场发育进程已经有了较为成功的典范。本书用该框架分析和解释了土地资源效率化改革中存在的制度障碍以及制度创新。书中应用该框架分别解释了耕地资源保护政策效率低下的原因、农地市场发育缓慢的原因以及城市土地市场行政配置与市场配置并存的制度根源，对中央政府制度设计和制度激励中对地方政府的道德风险估计不足和缺乏激励等问题进行了详细的分析，得到了一些可信的结论和政策建议。总之，这是一本从经济学角度来研究土地可持续利用问题的开拓性著作，为今后土地可持续利用的经济学研究奠定了基础。

当然也必须看到，从经济学角度探讨实现土地资源的可持续利用，是一个热门的话题，关于这方面的研究也正在不断开展，长期积淀的制度障碍形成了对土地配置效率改善的最大障碍，公

共政策效率、土地公共产品供给和外部性消除与政府职能转变仍需要给予更多的关注，该书所提出的一些观点也仍然需要进一步的研究。但这本书无疑可以为更多的研究提供一个基础，从这个意义上讲，我愿意推荐这本书的出版。

曲福田

2001年12月于南京陶谷新村

目 录

总序

序

第一章 绪论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 研究背景介绍	(3)
第三节 本书着重研究的问题	(8)
第四节 研究方案	(9)
第二章 土地资源可持续利用的社会经济背景分析	(12)
第一节 人口增加、人口分布与土地资源利用	(12)
第二节 城市化(城镇化)道路选择偏差对土地资源 利用的影响	(17)
第三节 经济增长方式和经济体制对土地资源 利用的影响	(26)
第四节 技术进步与土地资源利用	(33)
第三章 土地资源可持续利用目标提出与实现	(37)
第一节 伦理学和价值观转变	(38)
第二节 可持续发展思想的影响	(42)
第三节 土地资源可持续利用的思想	(46)
第四节 土地资源可持续利用的理念突破	(50)
第四章 土地资源配置效率分析	(58)
第一节 土地资源作为生产要素配置	(60)
第二节 土地资源生态环境功能配置效率	(68)

第三节	土地资源配置一般意义上的效率探讨	(73)
第四节	土地资源配置效率的实现	(78)
第五章	耕地资源保护与土地资源可持续利用研究	(83)
第一节	耕地资源保护的简单回顾	(85)
第二节	耕地资源数量保护手段效率的理论分析	(94)
第三节	耕地资源保护的制度创新	(105)
第六章	农地市场化配置与土地资源可持续利用研究	(113)
第一节	农地市场发育与农地资源配置效率研究	(117)
第二节	农地市场发育的制度创新障碍解释	(125)
第三节	农地市场发育的制度创新	(131)
第七章	非农建设用地市场化配置与土地资源 可持续利用研究	(142)
第一节	非农建设用地市场发育的现状分析	(144)
第二节	非农建设用地市场配置改革	(162)
第三节	非农建设用地市场发育滞后分析	(171)
第四节	对策分析	(195)
第八章	公共政策与土地资源可持续利用	(203)
第一节	政府在培育土地资源配市场 机制方面的作用	(205)
第二节	公共政策与公共产品供给和外部性消除	(215)
主要参考文献		(223)
后记		(234)

第一章 绪 论

第一节 问题的提出

土地资源是人类赖以生存和进行生产活动的基础，是最重要的自然资源之一。经济发展、人口增加加剧了中国土地资源利用的矛盾。一方面由于中国人口众多，人均拥有耕地面积的数量远远落后于世界平均拥有水平，另一方面由于生态环境脆弱加之其他可以利用资源的制约，现有技术条件下可以开发利用以弥补耕地资源不足的后备土地资源数量较少，因此人多耕地少的局面将难以有所改观。不仅如此，人均林地、草地等其他资源的占有量较之世界平均水平也相差甚远。土地资源禀赋状况已经直接影响到中国农业的发展和社会经济的全面发展和进步，不仅农业生产和农产品供应要受到农用土地资源数量和质量的影响，同样城市（镇）发展也要受到土地资源的严重制约，表现为城市发展空间不足、城市绿地面积稀少、交通拥挤、环境恶化等问题，城市（镇）居民的生产生活水平的提高因而受到严重影响，土地资源短缺已经构成经济和社会发展的硬性约束。

随着中国社会经济的进一步发展和人均收入水平的迅速提高，将会导致对于农产品需求进一步上升，以及对于住房、公共设施和环境等一系列需求的增加，而这将更加加剧现有土地资源需求与供给之间的矛盾。经济发展和人均收入水平上升在一定程度上首先表现为对于农业土地资源更多的需求，尽管随着经济发展和人均收入水平上升，对于食物消费会遵循恩格尔定律的要求，在总收入比率中逐渐呈现下降趋势，但收入上升同时对于食

物消费的结构将发生改变，因此对于粮食类产品的直接消费数量将会减少，但对于由粮食类产品所带来的转化产品需求会急剧上升，而这些产品生产则需要更多粮食等产品生产来支撑。其次对住房、交通、城市建设等用地需求也将随之上升，同样带来对土地资源更多的需求。中国“九五”期末人均 GDP 水平达到了 800 美元，“十五”期间经济快速发展将带来人均收入水平更快的上升，伴随着上升而带来的购买力将是巨大的，它将直接带动居民消费产品数量和质量上的巨大增长。在中国政府制定的“十五”规划建议书里，交通运输等行业将是大力发展的行业，政府将进一步启动城市居民的住房消费，扩大和改善城市居民的居住环境。同时为进一步改善农村落后局面、提高农民收入和改善农民生活，城市化步伐将进一步加快，在过去 20 年里城市化水平提高了近 10 个百分点，而在“十五”发展规划里城市化速度将接近年均 1%，更多新兴城市、乡镇将要崛起，农村人口将进一步减少，将有更多人口居住在城市和乡镇。现有城市居民消费水平的改善和新增城市、乡镇建设都将直接带动城市建设用地需求，而所带来的城市或乡镇用地压力无论是从规模还是力度都将明显超过现在的水平。最后，受居民收入上升、社会经济发展等因素影响，对生态环境改善等需求也会上升，也会带来相应的用地需求，而这些都将进一步影响土地资源在不同用途之间分配和短缺的矛盾。

中国正处在由计划经济向社会主义市场经济转型的巨大变革之时，资源配置手段也正在实现着巨大转变，土地资源配置正经历着城市土地使用制度变革和农村土地使用制度变革，土地资源形势中人多耕地少、城市用地紧张的局面是这一场改革也无法改变的，但土地资源配置手段和方式的变革可以改善土地资源配置效率，从而极大缓解用地紧张局面。和中国市场化改革的历程一样，土地资源使用制度改革也呈现明显的渐进特征，中国土地资

源现状形成对这场改革巨大的外在刚性约束，对改革提出了许多具有挑战性的要求，改革力图改变土地资源配置效率低下的局面，提高土地资源的配置效率，但事实上改革进程却不尽如人意，改革进程中耕地大量减少与城市土地低效利用并存，农地市场化流转发育缓慢，城市土地行政配置与市场配置并存等问题大量存在，此外对生态环境消费需求上升也使人们对不合理土地资源利用方式、低效土地资源配置方式以及土地资源不可持续利用的行为等以及由此所带来的后果更加敏感。因此找到并发现土地资源配置改革中存在的问题及其深层次的制度解释，建立符合土地资源优化配置的经济机制，充分发挥政府在关键性土地资源配置中的作用及提供充足的土地公共产品供给，以有效的制度规则来约束和激励用地微观主体的用地行为，在目前的研究中就显得尤为迫切和重要，而这是最终满足土地资源在各部门之间的合理配置，满足各业增长需要，实现土地资源可持续利用的关键。

第二节 研究背景介绍

改革开放以后，在广大农村推行了家庭联产承包责任制，其中很主要的内容是农村土地产权制度变革，家庭联产承包责任制实现了集体土地所有权和农户土地承包经营权的分离，涉及到各种农业用地类型。农村土地产权制度变革使农民获得了土地上的剩余索取权，获得了剩余产品的所有权和支配权，农民享有土地经营、收获、部分处置等权利，尽管农地分配在决大多数地区采用平均分配的办法，但农地产权制度的改革无疑极大地改善了农地的配置效率，提高了农业的产出水平。然而农地产权制度改革并不彻底，农地均分、频繁依照人口变化调整、非农就业形势变化等因素都影响了农地配置效率的进一步改善。农地配置效率改善必须使农地按照要素边际报酬变动自由流动，改变农地配置中

经常性行政调整等因素对农地配置的扭曲影响。农地产权制度的内在要求在许多地区就以“两田制”、“四荒地拍卖”、“股份合作制”等多种诱致性制度变迁的农村新型土地产权制度形式出现,同样也出现了农地的再次流转等多种形式,如转租、转包等,农地流转制度形成既是农地产权制度的内在要求,又适应了效率化配置改革的要求,诱致性制度变迁的方向和市场化改革的方向是一致的,但由于受到农村集体产权制度的固有缺陷、地方基层政府的干预等外在因素的影响,农地配置效率改善的目标还远未实现,农地市场化配置的若干形式受到各种势力和影响因素的扭曲和干扰,农地市场化配置比例很低。

改革开放之前的许多年里城市建设面积增长缓慢,年均增长率不到2%,城市人均建设用地水平在100平方米以下;改革开放之后城市人均建设用地水平开始回升,从1982年到1994年的12年里,中国城市建成区面积年均增长7.3%。农村建设用地扩展方面,也呈现了很高的增长速度,尤其是在农民收入增长很快的20世纪80年代,农民建房新增建设用地速度和数量是相当惊人的,有数据表明在改革开放20年里,农民建房新增建设用地每年都在5万~6万公顷之间。农村乡镇企业的发展每年也在占用大量土地用于厂房和其他配套设施建设。一方面大量新增建设用地通过占用耕地而获得,另一方面城市闲置了大量土地。据专家测算,我国城镇用地2.6万平方公里,人均用地133平方米,其中有3%~5%属于闲置状态,还有至少40%属于低效利用。^⑨

城乡经济的巨大活跃,城乡基础设施的扩建,新兴城市和乡镇的崛起及大城市不断扩大的城市规模都对用地提出了更多要求。为全面推进经济体制改革,彻底改变城市土地资源配效率低下与土地资源紧张并存局面,我国从20世纪80年代初期开始

⑨ 中国农村统计年鉴,1998年。

了城市土地使用制度的改革试点，采取方法是由点带面，逐步深化的方式。1982年深圳经济特区就开始对城市土地使用者收取土地使用费，年收费额达到了1000万元（张敬东，1994）。随后几年里，中国不同城市都先后开展了形式不一的土地有偿使用试点，尽管采取的形式不同，执行的标准不同，但确实是开展土地资源有偿使用、力图改变土地资源低效配置的有益尝试。1986年国家设立了国家土地管理局，开展了全面的城市土地使用制度改革，1987年中国首次以土地协议出让形式交易成功，土地使用制度改革朝市场化方向改革迈进了有力的一步。随后在深圳市又以市场化程度更高的招标和拍卖形式出让了两块国有土地使用权，城市土地以市场化方式配置得以全面展开。20世纪90年代后土地使用制度改革在内陆的一些省份也有生有色地展开，城市土地一级市场和二级市场都先后发育，土地有偿使用制度在外资企业、合资企业、国有企业等多种所有制形式的企业之间展开，尤其是伴随着国有企业的战略性改组和建立现代企业制度的实施，对国有企业占用的存量土地市场化配置改革，更是拉开了提高城市土地配置效率的序幕，城市土地使用效率得以有效提高，极大地发育了城市土地市场，盘活了城市土地资产，提高了土地利用效率，缓解了用地紧张的局面。到1999年全国累计出让土地30万公顷，收取土地出让金4000亿元，全国1000多个县（市）先后开展了土地租赁的试点，1993年以来以作价出资方式处置中央企业使用的土地资产178亿元，面积近1.3万公顷。^①但是到目前为止土地市场化配置改革的目标还远没有达到，城市土地有偿出让的比例还很低，在有偿出让中采取招标和拍卖的比例就更低了，土地出让中招标和拍卖的比例占有出让形式总数

^① 数据见：胡存智、宫玉泉，新世纪中国土地市场建设大趋势，中国土地科学，2001，（1）