

土地管理与 国土规划新探

徐建春 等著

Xu Jianchun Dengzhu

理与国土规划新探

TUDI GUANLI YU GUOTU GUIHUA XINTAN

中国大地出版社

I-301.2
x74

土地管理与国土规划新探

徐建春 张蔚文 汪 晖 于 伟 著

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

土地管理与国土规划新探/徐建春等著. —北京: 中国大地出版社, 2002. 10

ISBN 7-80097-521-5

I. 土... II. 徐... III. ①土地管理-研究-中国
②国土规划-研究-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 074071 号

责任编辑: 陈维平

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: 北京京通印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 13

字 数: 340 千字

版 次: 2002 年 10 月第 1 版

印 次: 2002 年 10 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1200 册

书 号: ISBN7-80097-521-5/K · 93

定 价: 35.00 元

(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)

前 言

中国经济社会的快速发展,对土地管理学科的研究提出了新的更高的要求。近年来,城市土地经营、土地储备、土地整理、土地利用规划修编、土地征用、耕地保护、农村现代化与农地制度的改革、土地退化的治理等方面的实践,取得了丰硕的成果,但也遇到了不少疑惑和难题,需要我们从理论上进行总结和探索。

就国土规划而言,自 1998 年机构改革以后,起草编制国土规划的职能已经从计划委员会划归到国土资源管理部门。因此,国土规划的宏观背景已发生了重大变化,也要求我们不仅从理论上总结国内外国土规划的经验教训,而且应当在国土规划编制的实践中进行理性而大胆的求索。

从总体上看,我们对上述问题的研究是结合主持或参加课题而进行的,体现了理论研究与现实结合的研究思路。这些课题主要有:

(1)浙江粮改对中国耕地保护政策法规调整的启示,2002 年浙江省哲学社会科学规划重点课题,徐建春主持;

(2)城市土地整理与城中村土地优化配置研究,2001 年浙江省社会科学界联合会重点课题,徐建春主持;

(3)国土规划与浙江文化大省建设的方向性对策研究,2000 年浙江省社会科学院重点课题,徐建春主持;

(4)杭州市“十五”期间国土开发的重点研究,杭州市计划委员会 2001 社会招标课题,徐建春主持;

(5)衢州市城市经营与房屋拆迁的现状、问题与对策研究,衢州市国土资源局 2002 年重点课题,徐建春主持;

(6)衢州市城市土地价格的调查、评价和调整研究,衢州市国土资源局 2002 年重点课题,徐建春等主持;

(7)宁波市鄞州区土地利用总体规划修编研究,2002 年国土资源部县级土地利用规划修编试点课题,徐建春等与中国土地勘测规划院合作;

(8)中国土地资源管理法律体系研究,2000 年国土资源部政策法规司立项课题,张蔚文主要参与者;

(9)中韩土地政策比较研究,2001 年浙江大学东南土地管理学院与韩国国土规划院合作课题,张蔚文主要参与者;

(10)城市化进程中土地制度改革的研究,2001 年度浙江省哲学社会科学重大招标课题,汪晖执笔。

在主持承担上述课题的基础上,我们对其作了进一步的提炼和总结,有些部分则是汪晖、于伟博士的博士学位论文的精华再加以提高而形成的,张蔚文老师撰著的部分是她在硕士学位论文的基础上,在攻读博士学位期间再提高而完成的。本书的大纲由徐建春草拟,经集体多次讨论修改完善形成,全书最后由徐建春统稿。

国土资源系统丰富的实践活动,不仅为理论研究提供了生动而详实的素材,而且当我们前往从国土资源部、浙江省国土资源厅以及市、县、乡各级国土资源部门实地调研时,均能得到无私的支持和帮助。

土地资源管理是一门新兴的学科,国土规划在新形势下也面临着新的机遇与挑战,而我们的探索还在进行之中。因此,书中会存在一些不成熟之处,敬请批评指正。

徐建春
2002 年 9 月

目 录

前 言

第一章 城市土地经营	(1)
第一节 国外城市经营:概念、参与者与借鉴	(1)
第二节 城市土地经营的重要途径——土地储备制度的创新与完善	(11)
第三节 文化产业发展中的土地资产运营方式探讨	(20)
第四节 城市土地经营的得失——衢州市城市经营与城市房屋拆迁	(29)
第二章 城市化进程中的土地规划制度	(46)
第一节 土地规划制度与城市发展	(46)
第二节 计划失灵:两个案例	(48)
第三节 规划过程	(53)
第四节 计划失灵的原因	(61)
第五节 结论与对策	(68)
第三章 我国征地制度中的“公共利益”界定与征地范围划分	(71)
第一节 现行征地法律条款在“公共利益”界定上的矛盾	(72)
第二节 非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿	(74)
第三节 土地配置效率、开发时机与征地效率	(80)
第四节 土地征用的公共利益原则与特别牺牲说	(84)
第五节 国外“公共利益”用途界定和征地范围划分的比较	(87)

第六节	公共利益用途界定和征地范围划分的 建议	(90)
第七节	结束语	(92)
第四章	土地资源的开发与保护	(95)
第一节	城市化与土地的优化配置	(95)
第二节	城市化进程加快对耕地保护的影响及对策	(102)
第三节	粮食市场化改革对耕地保护的影响机制与 应对措施	(115)
第四节	从地方保护主义及其制度背景看耕地保护	(125)
第五节	中国西部土地生态环境退化的形成机制与 整治方略	(133)
第五章	土地退化的经济学分析	(145)
第一节	土地退化的社会经济性质	(145)
第二节	土地退化的社会经济成因	(147)
第三节	土地退化的社会经济后果	(158)
第四节	土地退化微观经济评估	(170)
第五节	土地退化宏观经济核算理论	(177)
第六章	防治土地退化的社会经济对策	(190)
第一节	土地退化防治的社会伦理意识	(190)
第二节	土地退化防治的立法与行政	(201)
第三节	土地退化防治的政策激励	(208)
第四节	土地退化防治的社会组织	(214)
第五节	土地退化防治模式与制度创新	(222)
第七章	农村土地金融问题探索	(231)
第一节	农地金融制度:构建、难点与政策建议	(231)
第二节	集体土地使用权抵押:现状、个案及立法	

建议	(247)
第三节 农地资产证券化:内涵、前提与原则	(258)
第八章 国外借鉴与历史总结	(264)
第一节 韩国土地政策沿革与借鉴	(264)
第二节 中韩土地税收制度比较及其对我国的 启示	(275)
第三节 联邦德国乡村土地整理的特点、类型及 借鉴	(288)
第四节 浙江地区土地开发重心的转移与聚落的 演替	(302)
第九章 国土规划的回顾、展望与构想	(324)
第一节 外国国土规划的源流与特点	(324)
第二节 中国国土规划的回顾与反思	(331)
第三节 中国国土规划存在的问题与初步构想	(342)
第十章 21 世纪初期国土规划编制的探索与实践	(356)
第一节 长江三角洲高新技术产业开发区空间结构 的调整与体制的创新	(356)
第二节 浙江文化大省建设的空间结构调整构想	(369)
第三节 中外城市滨水地区土地开发、复兴的经验与 启示	(381)
第四节 杭州城市滨水地区土地的开发与复兴	(388)

Contents

Preface

Chapter One Urban land management (1)

Section 1 Overseas urban management; concepts, participants and enlightenment (1)

Section 2 An important approach to urban land management—the innovation and improvement of the land banking system (11)

Section 3 The discussion on the land assets management in cultural industry (20)

Section 4 The gain and loss of urban land management—the urban management and urban houses removal in Quzhou city (29)

Chapter Two Reform of land planning system in the process of urbanization (46)

Section 1 Land planning system and urban development (46)

Section 2 Plan failure; Two Cases (48)

Section 3 The Process of land planning in China (53)

Section 4 Why does the land planning fail? (61)

Section 5 Conclusions and countermeasures (68)

Chapter Three Definition of public benefit and determine of Land expropriation limits in China (71)

Section 1 The contradiction on definition of public benefit in current legal system (72)

Section 2 The nonpublic – purpose land expropriation

	and compensation of nuisance on land development right	(74)
Section 3	Land disposition efficiency, land development timing and efficiency of land taking	(80)
Section 4	The principle of public benefit and the idea of special sacrifice	(84)
Section 5	Compare with Some other Countries: definition of public benefit and determine of land expropriation limits	(87)
Section 6	Suggestions	(90)
Section 7	Conclusions	(92)
Chapter Four	The exploitation and protection of land resources	(95)
Section 1	Urbanization and the optimal land disposition	(95)
Section 2	The effect of improving the urbanization progress on cultivated land protection and its relative strategy	(102)
Section 3	The effect of grain marketing revolution on cultivated land protection and its relative strategy	(115)
Section 4	Cultivated land protection: local protectionism and its system background	(125)
Section 5	The degradation of land eco - environment in west China: formation mechanism and control approaches	(133)
Chapter Five	The economic analyses of land degradation	(145)

Section 1	The social economic character of land degradation	(145)
Section 2	The social economic cause of land degradation	(147)
Section 3	The social economic consequence of land degradation	(158)
Section 4	The micro – economic evaluation of land degradation	(170)
Section 5	The macro – economic estimation theory of land degradation	(177)
Chapter Six	The social economic precaution against the land degradation	(190)
Section 1	The social ethics consciousness of precaution against the land degradation	(190)
Section 2	The legislation and administration of precaution against the land degradation	(201)
Section 3	The political encouragement of precaution against the land degradation	(208)
Section 4	The social organization of precaution against the land degradation	(214)
Section 5	The model and creative system of precaution against the land degradation	(222)
Chapter Seven	Farmland finance issues	(231)
Section 1	Farmland finance system; Construction, difficulties and policy suggestions	(231)
Section 2	Mortgage on using rights for collective farmland: status quo, case study and suggestions for legislation	(247)

Section 3	Farmland assets securitization; connotation, premises and principles	(258)
Chapter Eight	Overseas experiences and history review	(264)
Section 1	The evolution and enlightenment of Korea land policy	(264)
Section 2	Contrast between China – Korea land tax system and the enlightenments	(275)
Section 3	The rural land consolidation in Federal Germany: characters, types and experiences	(288)
Section 4	The transition and alternation of land develop- ment in Zhejiang province	(302)
Chapter Nine	National territorial planning: reviews, prospects and proposition	(324)
Section 1	The origins and characteristics of the national territorial planning in the other countries	(324)
Section 2	Reviews on the national territorial planning in China	(331)
Section 3	The problems and propositions of national territorial planning in China	(342)
Chapter Ten	The exploration and practice on national territorial planning in the early 21 century	(356)
Section 1	The spatial adjustment and the system innovation in the development area of high – technological industry in Yangtse Delta	(356)
Section 2	The proposition of spatial adjustment in the	

	construction of cultural province in Zhejiang	(369)
Section 3	The experiences of land development and reconstruction in the urban waterfront in China and foreign countries	(381)
Section 4	The development and reconstruction in the urban waterfront in Hangzhou city	(388)

第一章 城市土地经营

第一节 国外城市经营:概念、参与者与借鉴

城市经营是 21 世纪我国城市政府面临的新的重大课题,但目前理论与实践都不成熟,与国外城市经营也存在一定的差距。本节首次较为系统地考察了国外城市经营概念的形成和发展、城市经营的整体性特征、城市经营的参与者及其相互关系等方面的内容,并提出了国外城市经营理论中关于城市经营内涵、城市经营与城市化、政府与市场在城市经营中的定位等方面对我国的借鉴意义。

随着我国城市化进程的加快以及社会主义市场经济体制的日益完善,城市建设和发展已越来越强调其整体性和运作效率,因此,城市经营理念自 20 世纪 90 年代中后期在中国大陆一经提出,立即得到各级政府部门和有关专家的高度重视,成为 21 世纪城市政府和理论工作者面临的新课题。目前,全国已有 200 多个城市正在开展城市经营的试点和探索,并已取得了一定的成绩。但是,城市经营在我国毕竟还是一个新生事物,无论是理论还是实践都还不成熟,在城市经营的内涵、目标、方法等众多方面还存在着许多模糊认识。借鉴国外城市经营的先进理论与实践,有助于我们尽快澄清认识,推进我国城市经营的快速健康发展。

一、国外“城市经营”概念的形成与发展

城市经营 (Urban Management) 概念的出现,最早可以追溯到 1978 年,当时它被两位研究者从经纪人的众多业务中发掘出来 (McGill, 1998)。作为经纪人业务的一种特殊形式,它实际上是通过权力的操纵从而达到资源分配的目的。从这个意义上讲,城市经营是联接官僚机构与社会之间的一座桥梁,官僚机构拥有待分配资源,而社会需要这些资源来提供基础设施和公共服务。城市经营的理念一经提出,立即引起众多理论和实际工作者的关注。Williams (1978) 试图把城市经营定义为一个研究主题,他认为,城市管理至上主义 (urbanmanagerialism) 既不是一个理论,甚至也不是一个一致的观点,只不过是一种研究框架而已;城市经营的本质就是彻底弄清城市的性质、城市的社会与经济结构及其城市内部的权力关系。Williams 还考察了城市经营过程中的参与者。他发现,相当多的争论集中在政府 (包括中央政府和地方政府) 的角色问题上,也就是说,城市经营究竟应该由政府包揽还是应该包括更广泛范围的参与者? 被城市居民看作是资源搜寻控制者的私人企业是否可以参与城市的经营管理? 这个问题归根到底是一个对城市经营过程进行整合的问题。

Leonard (1982) 同意整合的观点,并认为这一解释带有政治色彩。因此,他主张,城市经营论题的提出是源于对权力的关注,即制度和政府官员所拥有的分配资源和设备的权力;基础设施及公共服务的供给与城市经营参与者的范围是一对孪生的权力问题,这两个问题是争论的焦点所在。

20 世纪 80 年代以后,发达国家对发展中世界的援助方向发生了一些变化,先前以基础设施项目为主的援助方式逐渐受到质疑,虽然这些项目会对城市其他部门的经济、社会和环境系统产生重大影响,但无助于城市经营管理制度的建设,以便使发展中国家

能够自行供应和维持其基础设施。因此,援助资金逐渐转向制度能力建设,而非先前的重点工程项目。这一变化实际上体现了发达国家对发展中国家城市经营管理制度的干预过程,这一过程对城市经营概念的进一步充实具有深远的影响。此外,在这一阶段,弄清城市中各个基础设施工程之间的内在联系也成为一种共识,城市经营是一个高度复杂的系统,需要从整体上进行考虑,应该包含更为广泛的内容(Baker, 1989)。

Churchill(1985)赞成“城市经营含义正变得日益丰富”的观点,“城市经营不再仅仅指系统控制,而是一系列行为关系;通过城市经营,城市居民的种种行为之间以及与城市的各种管理行为之间都会互相影响。”显然,在城市发展问题上,单一空间的干预方式已经被一个更为精细和复杂的思想所替代。

Sharma(1989)把城市经营定义为一系列指导城市范围内社会、物质和经济发展的行为,是为了保证基本服务的必要供应而采取的干预方式,以促进经济的发展和福利的提高。Rakodi(1991)的观点与此相同,他认为“城市经营的目标是保证系统的各个组成部分是被管理着的,从而使一个城市的日常运行成为可能,以支持和鼓励所有经济活动的开展,并满足居民居住及使用各项设施和服务的需要”。由此可见,两位作者都认识到城市经营对城市运作结果的战略性职责。

Richardson(1993)则提供了3种测试城市经营是否成功的方法:首先是对城市管理者实施空间战略能力的测试—管理效率的合理测试;其次是对提供城市基础设施和服务能力的测试以判断能否满足快速增长的城市人口的需要——管理有效性的合理测试;最后一项测试比较简单但是非常关键,即对具体操作和维护的测试。

综上所述,最初的城市经营参数实际上包含了以下3个论题:第一,城市经营仅仅是一个政府所关心的资源分配问题还是一项

与所有参与者都有关系的事务？换句话说，谁或什么是城市经营的驱动力？第二个论题与制度的尺度有关，是分部门还是跨部门考虑城市的性质？鉴于城市经营对象——城市本身的复杂性，制度安排也应该具有一定的复杂性而不能简单化处理。第三个论题是如何解决战略必要性与操作灵活性之间的矛盾。

在城市经营概念提出后的 20 年多年的发展历程中，城市经营的内涵被逐渐充实，但一直缺少一个整体的定义，Mattingly(1994)因此呼吁，需要“一个更清晰的关于城市经营的定义”。然而，直到 1995 年，Werna(1995)认为“城市经营这一概念还是令人难以琢磨的”。McGill(1998)从一个实践工作者的角度反驳了 Werna 等人的观点，他认为城市经营的基本含义应该建立在两个简单的但又是基础的目标之上，首先是规划，即规划如何供给和维护一个城市的基础设施和公共服务；其次是城市地方政府的合理定位，即地方政府的职责应该是从组织上和财政上确保基本设施和公共服务的供给和维护。作者进一步强调，在城市经营的过程中，地方政府应该整合所有的参与者，并进行必要的制度安排，以形成一个互相补充的良性循环。

二、国外城市经营的参与者及其相互关系

1. 城市经营的整体性特征决定了其参与者是广泛的

联合国计划开发署(UNDP, 1989)一直以来都非常关注发展中国家的问题，他们在对城市变迁政策及合作技术的研究中认为，要解决好一个大城市在快速积聚过程中出现的一系列问题，单靠套用过时的模型或者实施实质性规划是无济于事的，城市经营能够应对这样的挑战，但前提是，它无论在概念上还是在实践中，都必须作为一个整体的方法来发展。

Shabbir Cheema(1993)观点与此一致，他认为，城市扩张是不可避免的，城市问题的最终解决途径在很大程度上依赖于对城市的