

ON STUDY OF LAND RESOURCE ALLOCATION AND  
Resource-saving Society Building



王华春 著

# 土地资源优化配置与 构建节约型社会研究

中国环境科学出版社

本研究得到北京师范大学青年教师科学基金会资助

# 土地资源优化配置与构建 节约型社会研究

王华春 著

中国环境科学出版社·北京

**图书在版编目(CIP)数据**

土地资源优化配置与构建节约型社会研究/王华春著.  
—北京:中国环境科学出版社, 2006.3  
ISBN 7-80209-281-7

I. 土… II. 王… III. 土地资源—资源利用—最  
佳化—研究—中国 IV. F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 019854 号

责任编辑 沈 建 肖 伊

---

出版发行 中国环境科学出版社  
(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)  
网 址: <http://www.cesp.cn>  
联系电话: 010-67112765 (总编室)  
发行热线: 010-67125803

印 刷 北京市联华印刷厂  
经 销 各地新华书店  
版 次 2006 年 3 月第一版  
印 次 2006 年 3 月第一次印刷  
印 数 1—2000  
开 本 880×1230 1/32  
印 张 9.75  
字 数 245 千字  
定 价 28.00 元

---

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究】  
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换



王华春(1973.7-),男,四川合江人,2002年获复旦大学经济学博士,2005年在北京师范大学完成博士后研究,现在北京师范大学从事教学、科研、管理等工作,主要从事宏观经济与公共管理领域的研究。曾任上海市闵行区人民政府办公室秘书,北京市海淀区发展和改革委员会主任助理,内蒙古财经学院兼职教授等。在《学术研究》、《解放日报》等杂志和报刊上发表相关论文30余篇,主持或参与过中国博士后科学基金会、国家发展和改革委员会宏观经济研究院及国务院政策研究室等数项国家或省部级研究课题。

## 序

1992 年世界环境与发展大会向各国提出了可持续发展战略，它标志着人类对社会发展的认识进入一个新阶段。人类社会经过漫长的发展历程，在改造自然和发展经济方面取得了辉煌的业绩，创造了前所未有的精神财富和物质财富。但由于发展方式偏差，尤其是不合理地开发利用包括土地资源在内的一切自然资源，造成环境污染和生态破坏，不得不寻求新的发展道路，人口、资源、环境与经济、社会发展相互协调的可持续发展道路成为必然选择。在新的条件下，我们不仅需要发展，而且需要科学发展。建设资源节约型、环境友好型社会就是实践科学发展的重大举措。

如何高效集约利用有限的土地资源，这在建设资源节约型、环境友好型社会过程中处于十分重要的地位。国土资源，国脉所系，民生所依，土地乃民生之本、发展之基。中国人口占世界的五分之一，耕地总量却不足世界可耕地总量的 10%，在全面建设小康社会的新时期，中国的人口将持续增加，国民经济保持高速增长，工业化、城镇化进程也将逐步加快，这些都给土地资源、环境带来深刻的影响，如何缓解快速城市化和工业化进程对土地资源和环境造成的压力，是中国现代化进程中一个带有全局性、战略性的重大问题。

土地资源优化配置促进节约型社会的建设，建设节约型社会需要优化配置土地资源。土地资源优化配置的过程就是建设节约型社会的过程。土地资源优化配置，包括如何正确处理土地非农化即合理地进行土地征用，开发区土地资源的优化配置，城市土地资源的优化配置等各个方面。该著从土地资源使用推进进程角度，采用不

同的分析方法，对土地资源的优化配置问题进行了系统研究，作者结合《中共中央关于国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》所提出的建设节约型社会的战略，对土地资源优化配置与建设节约型社会作了有益探索，同时提出了一些富有新意的见解，对这一领域研究起到积极的推动作用。但是，土地资源优化配置是一个不断创新、不断探索的与时俱进过程，土地资源优化配置的领域中还有许多问题需要探讨，诸如土地产权明晰、相关法律制度完善、地价的确定等，仍需要进行深入研究。王华春博士集数年研究成果，沙里淘金，提炼出该著。论著内容丰富，思路清晰，有很多前人未发之言，未感之悟。可以预想，该著的出版，一定能够为该领域的学术研究起到推动作用。

唐任伍

2006年1月18日

## 内容摘要

“地者，政之本也，是故地可以正政也。地不平均和调，则政不可正也。”中国历来高度重视土地管理与土地利用问题，并将与土地相关事务视为为政之首要和匡正其他统治事务所必须。时代虽然已经发生巨大变化，但是其中蕴含的道理于今天仍然具有参考意义。中国人多地少的基本国情决定了土地资源高效集约利用不仅是贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会，实现人口、资源、环境可持续发展必须解决的重大问题，而且是资源节约型、环境友好型社会必须高度重视的重要问题。

本研究将土地资源高效集约利用视为构建节约型社会的重要环节。在世界城市化大背景下，中国城市化加速推进，在各种资源相对不足的条件下实现可持续发展，土地资源的高效集约利用成为实现这一长期发展目标甚至国家战略的重要组成部分。本研究以建设资源节约型、环境友好节约型社会为目标，以实现土地资源高效集约利用为手段，梳理出在中国加速城市化进程中必须解决好土地资源优化配置这一核心问题。通过城市化进程中的土地价值增值过程、土地资源利用地理特征、宏观调控政策与微观土地政策、土地配置市场化等为线索，在归纳整理已有研究成果基础上，利用定性定量分析相结合等研究方法，通过对中国城市化进程中的土地征用、开发区土地利用及城市土地资源优化配置进行研究，试图找到集约高效集约利用土地资源的途径，以实现宏观经济平稳运行，为全面建设小康社会，建设资源节约型、环境友好型社会提供思路。

本研究认为，建设资源节约型、环境友好型社会是一个充分利

用各种资源的复杂社会系统工程,其中重要的是要解决高效集约利用土地稀缺资源问题。在中国城市化加速推进的未来二三十年中,处理好这一重大问题对于构建节约型社会具有战略意义。研究认为,规范土地征用是高效集约利用土地资源的首要环节,应该正确处理农地非农化带来的各种问题,在借鉴国外征地经验基础上,通过规范的理论分析,提出改进中国征地制度的办法。征地改革涉及各级政府利益的调整和粮食安全等重大问题。在集聚效应理论指导下,开发区土地资源利用是土地增量的集中区域,成为土地资源高效集约利用的重点环节,它不仅涉及当地产业发展、社会进步和对周边的示范效应,而且是中国调节宏观经济运行必须认真面对的基础性问题,因为宏观经济过热直接受到投资推动,而投资过度与土地过量供给密切相关。如何以市场化方式配置城市国有土地是必须认真解决的重大问题,如果土地资源这一重要生产要素不能市场化则社会主义市场经济缺乏必要的基石。城市土地资源必须在新的调控模式下,把握土地储备、收益分配等关键环节,从产权制度等方面着手,通过土地资产证券化等途径,解决好“城中村”等的土地资源利用问题。

本研究强调,在充分认识并深刻理解土地资源作为具有公共物品和商品色彩的特殊资源这一条件下,征地制度改革必须减少计划性而逐步引入市场机制,使用者拥有完整产权,防止出现对被征地者不公平的地价“剪刀差”。土地资源利用效率是开发区成功与否的考虑因素,应该严格按照相关指标进行开发。在“双稳健”宏观政策条件下,宏观经济运行与土地政策关系密切,高效集约利用土地资源,力争“三规合一”是提高土地资源利用效率的重要方法。本研究指出,土地资源管理还有诸多问题有待深入研究。在中国社会主义市场经济条件下,市场取向的改革已经深入,但市场化程度存在结构性问题,土地要素市场化相对滞后,如何将市场理念引入土地要素,还需要做大量工作,具体地在土地产权确认、土地资产证券化、体制改革包括审批制与年租制的选择等方面需要进一步深入研究。

建设资源节约型、环境友好型社会需要从能源和资源等各个方面共同努力，土地资源的高效集约利用是其中的重要领域。在城市化加速推进的阶段，正确处理农地非农化、开发区土地利用和城市土地资源优化配置问题，就是建设资源节约型、环境友好型社会的实践过程。

## ABSTRACT

As it says in the old times in *Guang Zhi*, a famous far-reaching comprehensive classic book, which land resource management, is the most important thing to the authority. If you the leaders do it correctly, the ruling regulation and the society will get harmonious. If the allocation of land resource is unfair, the ruling is danger. Allocation of land resource comes first, whether what the people gets is big or small, the location of land is near or far, the direct or indirect effect reaches the ruling regulation, social security as well as the output. Although the era changes, the meaning that the words indicate is true today. How to intensively use the limited land resource is one of the key factors and important issue in the process of carrying out the scientific development conception and in the building of harmonious socialist society as well as keeping sustainable development among human, resource and environment to the Chinese authority. The problems emerged from the fluctuation of macro economy mainly including inflation or high CPI, the tough problems about the common people in the process of urbanization etc, which are concerned with the land resource management. This is the background information of this report.

The report has the main clues, the process of land value added from land expropriation to the formation of the matured land, the land resource explored from the center to the outer space, the policy to the land resource management and land firms. The report gives some means to the usage of

land resource in the intensive way to land expropriation, economic development zone and urban land resource on the basis of classification and induction, as well as with both the method of positive and normative analysis, aggregate and individual analysis.

The report indicates that land expropriation is the first and most important link to the intensive usage of land resource. Land expropriation is the unavoidable conduct in the urbanization procession. Foreign successful land expropriation could be useful to the settlement of Chinese doing. The report emphasizes that land expropriation involves many parts' interests, such as the property owners', the local and central government as well as the real estate development firms. The decrease of farmland endangers the grains supply security. The intensive usage of land resource of economic development zone is the key link of all the land resource; it has close relationship not only to the industry development, society improvement, and the demonstration effect to the surrounding area, but also to the effect of macroeconomic control. Under the new control model, the urban land resource intensive usage must grasp the main links; such as urban land reservation system, interests allocation among the participants etc. Solving the so-called city village is also important to the urban land intensive usage.

The report emphasize that the reform of land expropriation system should take the market economic thoughts instead of the traditional planned economic thoughts, give the owners completely property rights, avoids the so called scissors' price which is unfair to the primary product. The high efficiency land usage of economic development zone is one of the most indicators as of a successful zone, which means such zones should be constructed, as the evaluation indicators require. Under the implement of neutral fiscal and monetary policy, the macro economy has close relationship with the land resource supply policy. Coordination the three plans, namely, Urban Land Resource Usage Plan, the Eleventh-five-

year Plan and the Urban Space Plan, is the most important work should be done in order to use the urban land resource intensively.

The report has some innovation, such as the usage the law of supply and demand on land resource, looking land resource as an important factor in the macroeconomic going and analysis, and the report gives answers to some focus questions nowadays. At the same time, the report has much more should be done, mainly as land resource security exchange, land property right acquisition, etc. As Winston Church said, it was not the ending, or it was even not the beginning of the ending; but it was the ending of the beginning. Further study should be taken to the land resource management area. They are as the following, how to marketing the land resource factor? How to give the owner full property rights? How to exchange the land security in the capital market? Further study will be taken on the basis of the report later.



责任编辑 沈建 肖伊

封面设计  龍文  
视觉设计  
LONGWEN VISUAL DESIGN

# 目 录

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 第一章 引 言.....                    | 1  |
| 第一节 选题背景和意义.....                | 1  |
| 一、基本国情的要求.....                  | 2  |
| 二、土地管理制度转型的要求.....              | 7  |
| 三、选题的意义.....                    | 10 |
| 第二节 国内外研究综述.....                | 13 |
| 一、国外研究综述.....                   | 14 |
| 二、国内研究综述.....                   | 27 |
| 三、构建节约型社会综述.....                | 34 |
| 四、对相关研究的认识.....                 | 38 |
| 第三节 研究方法、线索和内容.....             | 40 |
| 一、研究方法.....                     | 40 |
| 二、研究线索.....                     | 41 |
| 三、研究内容.....                     | 42 |
| 第四节 创新之处及有待研究的问题.....           | 48 |
| 一、创新之处.....                     | 48 |
| 二、有待研究的问题.....                  | 50 |
| 第二章 构建节约型社会的时代背景：城市化进程及其选择..... | 53 |
| 第一节 中国城市化进程及趋势.....             | 53 |
| 一、世界城市化现状及启示.....               | 53 |
| 二、中国城市化的发展历程.....               | 56 |

|                                        |            |
|----------------------------------------|------------|
| 三、中国城市化的趋势判断 .....                     | 60         |
| 第二节 城市化进程带来的变革 .....                   | 72         |
| 一、对经济结构转换的影响 .....                     | 73         |
| 二、对用地结构形成的影响 .....                     | 75         |
| 三、对社会转型带来的影响 .....                     | 79         |
| 第三节 城市化进程的焦点问题 .....                   | 83         |
| 一、农地非农化是矛盾的起始点 .....                   | 84         |
| 二、农地非农化矛盾的集中表现 .....                   | 87         |
| 三、土地资源优化配置成为矛盾焦点 .....                 | 92         |
| <b>第三章 构建节约型社会的关键环节：土地资源优化配置 .....</b> | <b>98</b>  |
| 第一节 土地资源优化配置的新背景 .....                 | 98         |
| 一、土地资源优化配置的含义 .....                    | 98         |
| 二、土地资源配置的现状 .....                      | 102        |
| 三、土地资源配置的宏观背景 .....                    | 105        |
| 第二节 土地资源优化配置的战略目标 .....                | 109        |
| 一、土地资源可持续发展与可持续利用 .....                | 109        |
| 二、土地资源可持续利用的战略目标 .....                 | 110        |
| 三、土地资源可持续利用的基本原则 .....                 | 111        |
| 第三节 土地资源可持续利用战略路径 .....                | 113        |
| 一、土地资源可持续利用的战略思想 .....                 | 113        |
| 二、土地资源可持续利用的战略措施 .....                 | 115        |
| 三、土地资源可持续利用的评价指标 .....                 | 117        |
| <b>第四章 土地资源优化配置环节之一：农地非农化利用 .....</b>  | <b>121</b> |
| 第一节 农用地保护理论 .....                      | 121        |
| 一、农用地非农化模型 .....                       | 122        |
| 二、农用地在私人决策与社会决策中的冲突理论 .....            | 125        |
| 三、地价“剪刀差”形成理论 .....                    | 128        |
| 第二节 土地征用回顾及其发展 .....                   | 133        |
| 一、国外征地制度考察 .....                       | 133        |

|                                         |            |
|-----------------------------------------|------------|
| 二、中国征地制度的必要性.....                       | 137        |
| 三、土地征用制度最新动态.....                       | 138        |
| 第三节 全面看待土地征用问题.....                     | 142        |
| 一、土地征用对城市建设的积极意义.....                   | 142        |
| 二、土地征用与粮食安全.....                        | 143        |
| 三、土地征用与宏观调控.....                        | 156        |
| 四、地价“剪刀差”与土地征用.....                     | 171        |
| 第四节 改革和完善征地制度.....                      | 177        |
| 一、调整和提高征地补偿及安置标准.....                   | 177        |
| 二、改革和完善征地法律及程序问题.....                   | 179        |
| 三、创新国有和集体土地产权实现方式.....                  | 182        |
| 四、建立健全土地储备制度.....                       | 183        |
| <b>第五章 土地资源优化配置环节之二：开发区土地集约利用</b> ..... | <b>184</b> |
| 第一节 开发区土地集约利用原理.....                    | 184        |
| 一、开发区聚集优势.....                          | 185        |
| 二、开发区设立理论.....                          | 186        |
| 三、理论的政策含义.....                          | 189        |
| 第二节 开发区土地利用结构性矛盾及解决对策.....              | 191        |
| 一、土地利用与开发区取得的成就.....                    | 191        |
| 二、开发区土地使用结构性矛盾.....                     | 200        |
| 三、开发区土地使用结构性矛盾根源.....                   | 205        |
| 四、化解开发区土地使用的结构性矛盾.....                  | 208        |
| 第三节 开发区土地利用效益评价体系构建.....                | 216        |
| 一、建立土地利用评价指标体系的必要性及原则.....              | 216        |
| 二、评价指标体系的构成.....                        | 217        |
| 三、土地成本计量.....                           | 221        |
| <b>第六章 土地资源优化配置之三：城市土地资源优化配置</b> .....  | <b>235</b> |
| 第一节 城市土地资源配置现状.....                     | 235        |
| 一、城市土地资源配置路径.....                       | 235        |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 二、现行土地资源配置的局限性.....        | 237 |
| 三、城市土地资源低效率配置的表现.....      | 238 |
| 四、城市土地资源低效率配置的主要原因.....    | 244 |
| 第二节 城市土地资源配置新模式.....       | 245 |
| 一、城市土地资源配置的微观机制.....       | 245 |
| 二、构建城市土地资源配置新模式的基本要求.....  | 247 |
| 三、市场机制与城市土地资源配置新机制.....    | 248 |
| 四、城市土地资产证券化.....           | 251 |
| 第三节 城市土地资源配置的关键环节.....     | 261 |
| 一、改革和创新城市土地产权制度.....       | 262 |
| 二、改革和完善土地税收分配体系.....       | 264 |
| 三、重视科技对土地产出的作用.....        | 267 |
| 四、完善城市土地储备制度.....          | 268 |
| 五、突出强调统筹规划理念.....          | 269 |
| 第四节 完善城市土地资源优化配置的制度保障..... | 270 |
| 一、深化城市土地产权制度.....          | 270 |
| 二、健全城市土地市场机制.....          | 277 |
| 三、完善城市土地宏观调控.....          | 279 |
| 参考文献.....                  | 283 |
| 后 记.....                   | 293 |