

土地利用规划的理论与实践研究丛书

主 编：吴延龙 副主编：路 红 张凤和

土地利用规划的 经济学分析

袁浩正 赵 霞 / 著



南开大学出版社

土地利用规划的理论与实践研究丛书

主编 吴延龙 副主编 路红 张风和

土地利用规划的 经济学分析

袁浩正 赵 霞 著



南开大学出版社

天 津

图书在版编目(CIP)数据

土地利用规划的经济学分析 / 袁浩正, 赵霞著. —天津:
南开大学出版社, 2012. 5

土地利用规划的理论与实践研究丛书

ISBN 978-7-310-03838-1

I. ①土… II. ①袁… ②赵… III. ①土地规划—经
济分析—研究—中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 079273 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 孙克强

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022) 23508339 23500755

营销部传真: (022) 23508542 邮购部电话: (022) 23502200

*

天津泰宇印务有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月第 1 次印刷

787×960 毫米 16 开本 17 印张 2 插页 238 千字

定价: 34.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022) 23507125

序

土地利用总体规划是指导土地管理的纲领性文件,是落实土地宏观调控和土地用途管制、规划城乡建设的重要依据。2004年6月天津市着手开展土地利用总体规划修编前期工作,2007年9月正式开展土地利用总体规划修编工作,2010年7月3日国务院正式批复《天津市土地利用总体规划(2006—2020年)》,使之成为天津市土地资源开发、利用、保护工作的重要依据。

在规划编制工程中,天津市国土资源和房屋管理研究中心组织力量,对土地利用规划相关的理论与实践问题开展了全面系统的研究,本套丛书就是天津市土地利用总体规划编制中的成果总结。

该丛书以可持续发展观为出发点,以经济学分析为新视角,以土地节约集约利用为重点,以城乡统筹为切入点,对天津市土地利用总体规划的目标和原则、方法和内容、特征和问题进行了深入系统的分析和论述。丛书由五本相互联系而又自成体系的著作构成,其中《土地利用规划的理论与实践——基于可持续发展理念》是丛书的总纲,《土地利用规划的经济学分析》、《城市化快速发展过程中土地的节约集约利用问题研究》、《城乡统筹下的土地利用规划创新研究》、《城乡建设用地增减挂钩的理论与实证》则从土地利用总体规划涉及的各个方面开展专项研究,其中《城乡建设用地增减挂钩的理论与实证》作为丛书的组成部分单独成书,体现了天津市土地利用规划的特色,也体现了丛书研究单位敢为人先的勇气。

《土地利用规划的理论与实践研究——基于可持续发展理念》一书,在阐述可持续发展理念与土地利用规划二者之间的关系,对我国前两轮土地利用规划进行深刻反思的基础上,结合天津土地利用规划实践,对土

2 土地利用规划的经济学分析

地承载力和潜力评价、土地利用生态优先、耕地保护、建设用地节约集约利用、土地利用分区、土地利用规划的环境影响评价、土地利用规划的实施保障等问题进行了深入研究。本轮规划注重优化各类用地结构和布局,提出了“两城优化调整,滨海重点发展,西部协同发展,南北适度拓展,北端生态保育”的土地利用空间战略,构建了“一轴两带、三区九廊道、十五基本农田重点保护区域”的土地利用总体格局,主导指向性的土地利用概念分区,引导了各类用地的流动与集聚,合理指导了区域经济的良性发展。

该书的主要创新表现在:(1)明确了可持续发展理念与土地利用规划二者之间的关系;(2)尝试建立了前两轮土地利用规划与本轮土地利用规划的统一分析模式;(3)从理论分析与实证研究相结合的视角,构建了基于可持续发展理念的土地利用规划的研究框架。

《土地利用规划的经济学分析》一书,立足于当前土地利用总体规划编制的经济背景,从土地资源配置机理、土地利用规划的经济调控机制、用地需求预测和空间布局、土地利用规划路径、土地利用规划主体关系、土地利用规划与相关规划的区别与联系等方面展开了深入研究。

该书的主要创新表现在:(1)从土地生产要素和空间载体两个属性探索了土地利用规划与宏观经济的关系;(2)提出了基于土地竞争力的区域新增建设用地指标分解方法;(3)总结了土地利用规划的三条路径;(4)构建了土地利用规划相关主体的博弈关系模型。

《城市化快速发展过程中土地的节约集约利用问题研究》一书从土地节约集约利用水平评价、土地节约集约利用的市场机制和政府行为,以及土地利用规划的引导作用等多个方面,对城市化快速发展这一大背景下的土地节约集约利用进行全面和系统的分析阐述。

该书的主要创新表现在:(1)详细阐述了土地利用过程中土地规划的指导作用,补充和完善了现有的相关理论研究;(2)对天津市土地节约集约利用总体水平的时域变化特征进行纵向考察,又关注不同区县的横向比较,为最终的评价结果提供了翔实可靠的证据。

《城乡统筹下的土地利用规划创新研究》一书借鉴国外城乡一体化的土地利用规划实践,基于我国土地利用规划的现实背景,系统探讨了我国城乡统筹下的土地利用规划制度变革的路径和政策含义,并在此基础上系统总结了天津市本轮土地利用规划的理念、体系、管理机制和体制、实

施制度等方面的创新实践经验。

该书的主要创新表现在:(1)以不同学科视角下的城乡关系理论为前提,以相关理念、范式和理论为基础,尝试探寻统筹城乡的土地利用规划赖以依存的理论基石;(2)在理论与实践融合的基础上,提出了城乡统筹下的土地利用规划创新制度体系,进而从相关理论出发探讨了统筹城乡下的土地利用规划的制度创新机制;(3)以形成的理论框架为依托,系统地总结和提炼了天津市本轮土地利用规划制度创新实践经验。

《城乡建设用地增减挂钩的理论与实证》一书系统分析了城乡建设用地增减挂钩的相关理论和政策措施,将理论研究与天津市实践相结合,阐述了天津市城乡建设用地增减挂钩的实施背景、实施历程、实施特点、组织安排、运作模式、实施过程和实施内容,对天津市城乡建设用地增减挂钩试点项目进行了实施评价,归纳了天津市城乡建设用地增减挂钩实施的经验,提出了实施城乡建设用地增减挂钩的对策建议和实施评价体系,在整体上具有创新性。

总之,天津市国土资源和房屋管理研究中心组织编撰的土地利用规划的理论与实践研究丛书以实践为基础,结合我国当前发展所面临的诸多问题,探索、研究了土地利用规划的相关理论,具有重要的意义。衷心希望该套丛书的出版能够吸引更多专业人士投入到土地利用规划的理论与实践研究中来,在全国范围内涌现出更多的优秀成果。



中国科学院地理科学与资源研究所研究员、博士生导师
全国土地利用总体规划纲要修编工作专家顾问组成员

2011年12月14日

目 录

第 1 章 绪论	(1)
1.1 问题提出及研究思路	(1)
1.1.1 研究背景和研究意义	(1)
1.1.2 研究内容、研究方法和技术路线	(2)
1.2 相关概念和基础理论	(5)
1.2.1 土地利用规划的概念、特征及研究对象	(5)
1.2.2 土地利用规划的经济理论基础	(8)
第 2 章 土地资源配置中的市场失灵与政府干预	(28)
2.1 土地资源配置的特点	(28)
2.1.1 土地资源的特性	(28)
2.1.2 土地要素配置与产业发展	(29)
2.2 土地资源配置的市场机制和市场失灵	(29)
2.2.1 市场机制及市场失灵	(29)
2.2.2 土地资源配置中的市场失灵	(33)
2.3 土地资源配置中的政府干预与政府失灵	(35)
2.3.1 政府干预的一般机理	(35)
2.3.2 政府失灵的一般表现	(37)
2.3.3 土地资源配置中的政府失灵表现	(39)
2.4 土地利用规划的需求——市场与政府的有机结合	(46)
2.4.1 对土地利用总体规划的要求	(48)
2.4.2 对土地利用专项规划的要求	(51)

2 土地利用规划的经济学分析

第3章 典型国家和中国台湾土地利用规划的经济特点及启示 … (52)

3.1 荷兰土地利用规划的经济特点——更多规划与更少控制 (53)

3.1.1 荷兰土地利用规划体系及演变——荷兰国家空间 战略(DNSS) (53)

3.1.2 荷兰国家空间战略的参与主体、主要过程和内容 (55)

3.1.3 主要成果和经验..... (58)

3.2 英美土地利用规划的经济特点——体系稳定与内部差异 (60)

3.2.1 英国的土地利用规划体系..... (60)

3.2.2 美国的土地利用规划体系..... (61)

3.3 日本的土地利用规划的经济特点——中央主导..... (62)

3.4 我国台湾地区土地利用规划特点——层次分明,有机互动 (64)

3.4.1 综合开发规划——第一层次..... (64)

3.4.2 以区域计划和都会区发展计划等为代表的第二层次 (64)

3.4.3 都市计划与非都市土地使用计划——第三层次 (65)

3.5 对我国土地利用规划的启示..... (65)

3.5.1 完善相关法律,确保土地利用总体规划的“龙头” 地位..... (65)

3.5.2 强化土地利用规划的实施管理..... (66)

3.5.3 注重税收杠杆在规划实施中的运用..... (66)

3.5.4 当前土地利用规划应具备一些新理念..... (66)

第4章 土地利用规划的调控机理 (69)

4.1 调控机理——基于建设用地供应量的路径..... (69)

4.1.1 模型1——基于市场关联的“三部门模型”分析

.....	(69)
4.1.2 模型 2——基于凯恩斯国民经济模型的分析	(74)
4.2 调控机理——基于各类用地的空间布局的路径	(80)
4.2.1 直接调控机制	(80)
4.2.2 间接调控机理	(82)
第 5 章 土地利用规划各类用地总量确定方法	(90)
5.1 土地利用分类现状及用地需求预测概况	(90)
5.2 农用地需求预测	(92)
5.2.1 耕地需求量预测	(92)
5.2.2 园地需求量预测	(96)
5.2.3 林地和草地需求量预测	(96)
5.3 建设用地需求量预测	(96)
5.3.1 基于有关用地指标的定额法	(97)
5.3.2 基于社会经济发展的因果关系模型	(98)
5.3.3 基于历史数据的时间序列关系模型	(103)
5.3.4 基于多种模型的线性组合预测模型	(103)
5.4 建设用地供给量的影响因素及预测	(103)
5.4.1 建设用地供给量的影响因素	(103)
5.4.2 建设用地供给量的预测	(104)
5.4.3 城市扩展用地规模的预测及结论	(105)
5.5 区域新增建设用地指标分解	(106)
5.5.1 指标分解的内涵	(106)
5.5.2 指标分解的理论基础	(107)
5.5.3 现行用地指标分解方法及不足	(108)
5.5.4 基于土地竞争力的指标区域分解方法	(110)
5.6 本轮规划天津市各区县用地指标分解方法	(114)
5.6.1 建设用地指标分解	(114)
5.6.2 农用地指标分解	(116)
第 6 章 土地利用规划的空间布局理论和方法	(118)

4 土地利用规划的经济学分析

6.1 不同用地的选址理论	(118)
6.1.1 农业用地选址研究	(118)
6.1.2 建设用地选址研究	(123)
6.2 空间布局方法及应用	(140)
6.2.1 空间布局模式	(141)
6.2.2 空间布局方法及应用	(144)
6.3 土地利用分区与用途管制的理论及方法	(149)
6.3.1 土地利用分区理论及实践研究	(149)
6.3.2 土地利用分区指标体系构建	(156)
6.3.3 土地利用分区的方法	(160)
6.3.4 土地用途分区管制的方法	(170)
6.4 本轮规划中天津市及典型区县土地分区特点	(181)
6.4.1 天津市土地利用综合分区及土地管控特点	(181)
6.4.2 典型区县——津南区土地分区特点	(189)
第7章 土地利用规划的一般路径及天津的实践	(195)
7.1 自上而下的土地利用规划路径	(195)
7.1.1 路径基本特征和支撑理论	(195)
7.1.2 支撑理论的不足	(198)
7.2 自下而上的土地利用规划路径	(198)
7.2.1 路径基本特征和支撑理论	(198)
7.2.2 支撑理论的不足	(200)
7.3 上下结合、多元调控的土地利用规划路径及天津的实践	(201)
7.3.1 路径基本特点和应用	(201)
7.3.2 路径与区域管治理念	(203)
7.3.3 天津市本轮规划编制中的“上下结合”路径	(206)
第8章 我国当前土地利用规划主体关系分析及模式分析	(208)
8.1 规划主体类型	(208)
8.1.1 政府	(208)

8.1.2 公众	(209)
8.2 我国土地利用规划主体及其偏好	(209)
8.2.1 我国现行财政体制下的政府关系	(209)
8.2.2 我国现行国土资源管理体制的特点	(213)
8.2.3 主体偏好	(215)
8.3 规划主体的博弈关系	(217)
8.3.1 中央政府与地方政府之间	(217)
8.3.2 地方政府内部	(221)
8.3.3 政府与公众	(222)
第9章 土地规划和相关规划的差异与协调	(226)
9.1 土地利用规划的法律地位与相关规划衔接的现状	(226)
9.1.1 我国现行法律的有关规定	(226)
9.1.2 与相关规划衔接中存在的问题	(227)
9.2 土地规划与城市规划的差异与协调	(227)
9.2.1 两者的差异	(228)
9.2.2 两者的联系	(230)
9.2.3 两者的协调	(230)
9.3 土地规划与区域规划的差异与协调	(231)
9.4 土地规划与国民经济和社会经济发展规划的差异与协调	(232)
9.5 土地规划与产业规划的差异与协调	(232)
9.6 本轮天津市土地利用总体规划与城市规划的协调	(235)
9.6.1 两规衔接的主要方面	(235)
9.6.2 两规衔接的具体内容	(237)
参考文献	(239)

第1章 绪论

1.1 问题提出及研究思路

1.1.1 研究背景和研究意义

1. 研究背景

(1) 产业结构正处于变化和转型阶段

产业分工更细,新兴产业的出现,对用地的需求与过去不同,如何在现有产业基础之上优化产业结构,促进区域的快速、持续发展,不仅是一个产业选择的问题,也是土地利用规划中各类土地供应量的重要研究内容。

(2) 产业区位选址理论新发展

土地利用规划的重要内容之一就是各产业用地在空间上的合理布置。近些年来,随着产业类型的多样和升级,产业区位选址理论也得到了很大的发展,例如产业集群理论的发展、新经济地理理论和模型的发展等为土地利用规划提供了更多基础理论和分析方法,特别是对于高新技术产业、生产性服务业等目前我们大多数经济较发达城市规划中非常重视并作为新经济增长点的行业的布局规律,有着重要的指导意义。但如何将土地利用规划与这些理论有机结合,并充分考虑我国的国情背景,则是需要我们大力研究的问题。

2 土地利用规划的经济学分析

(3) 土地规划相关主体关系的新变化

人多地少,资源稀缺与经济快速发展的矛盾加剧是我国当前的基本国情,资源短缺已经成为制约我国城市化和现代化进程的约束条件。一系列市场化改革催生了多样化的利益主体,也使土地资源的经济属性得以呈现。目前围绕城市发展所产生的农地征用、旧城拆迁改造、耕地保护、生态环境和历史文化环境保护等问题成为社会关注的热点。中央政府和地方政府、土地开发主体、公众及其他利益主体围绕土地与房产所开展的利益争夺与冲突已经成为各方关切的社会问题,成为各方利益关切的焦点。

无论是市场化改革的推进、国土资源部门与相关部门关系的变化、国土资源内部管理体制的不断改革和完善,还是土地出让金收支路径变化、土地相关税费改革等,都使得土地利用规划的相关利益主体关系发生了一些改变,这些改变必然影响着土地利用规划的编制、实施和后期管理等问题。

2. 研究意义

本书对土地利用规划进行经济学分析,具有较强的理论意义和实践意义。理论意义主要是从经济学视角补充和完善土地利用规划的基础理论,由于土地利用规划与当前我国经济发展的关系更加密切,特别是我国已提出运用土地政策参与宏观调控,而土地利用规划是其中一个重要工具,通过经济学分析,可以更深入地了解土地规划所引起的各种生产要素的流动特点,更清楚地看到土地利用规划中市场机制与政府干预的结合机理。实践意义在于为我国的土地利用规划提供参考依据,有助于土地利用规划更好地发挥作用。

1.1.2 研究内容、研究方法和技术路线

1. 研究内容

土地利用规划的主要目的和任务就是促进土地资源的优化配置和土地所承载的各种产业的协调发展,促进经济结构更合理的发展。这首先就要求我们必须了解土地资源配置的基本规律,认识土地利用规划中如何实现市场机制和政府干预的有效结合。

土地利用规划要发挥好调控作用,必须符合土地利用规划内在调控机理,因此探索这一内在机理,研究土地利用规划在促进国民经济增长、实现空间结构和产业机构的协调等方面的作用也是本书的重要内容。

如何把握各种产业用地需求和供给的经济规律,科学规划各种用地规模,在不同层次规划间合理的分解用地指标,以及空间的选址,也是进行土地利用规划经济学理论分析并与实践充分结合的重要研究内容。

由于市场机制和政府干预机制在规划中的运用不同,目前土地利用规划可分为三条路径:自上而下、自下而上以及上下结合、多元调控的路径。本书也试图对这三条路径背后的经济支撑理论进行分析和评价。

研究土地利用规划中的相关经济主体,包括中央政府、地方政府、公众等的行为特征及其相互之间存在博弈问题,是进一步理解土地利用规划,完善土地利用规划绩效的必要内容。

最后,比较土地利用规划和相关规划的联系与差异,也是符合我国国情,更好地发挥土地利用规划经济调控作用的重要内容。

2. 研究方法和技术路线

本书利用主流经济学、制度经济学、博弈论、区域经济学等学科的理论知识,采用比较研究、理论分析与实证研究相结合、定性与定量相结合、系统分析等研究方法展开研究。

技术路线如图 1.1 所示。

4 土地利用规划的经济学分析

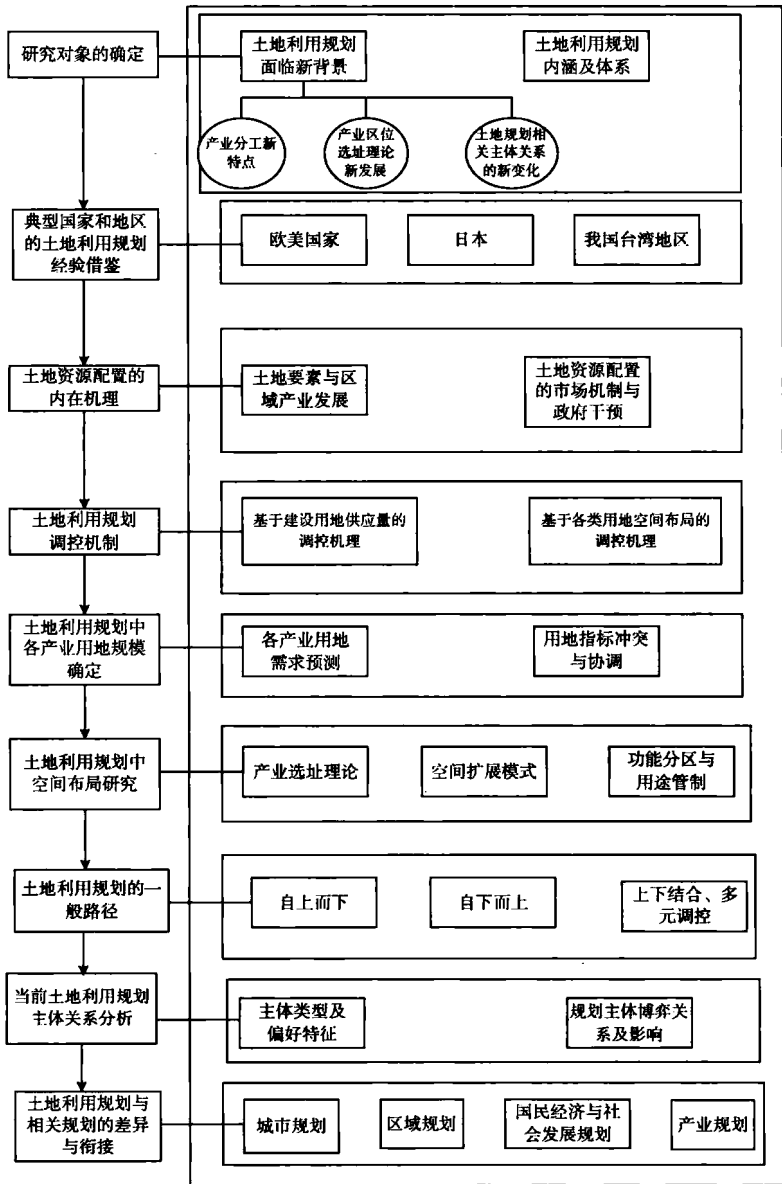


图 1.1 技术路线图

1.2 相关概念和基础理论

1.2.1 土地利用规划的概念、特征及研究对象

1. 土地利用规划的概念

一般认为,土地利用规划是对一定区域未来土地利用超前性的计划和安排,是依据区域社会经济发展和土地的自然历史特性在时空上进行土地资源合理分配和土地利用协调组织的综合措施(王万茂,2004;严金明,2001)。该定义包括以下几层含义:土地利用规划针对的是未来的土地利用,而不是过去或者现在的土地利用;土地利用规划是对土地利用的一种计划和安排;土地利用规划既涉及土地资源的配置,也涉及土地利用的协调组织;土地利用规划既要考虑土地的自然历史特性,又要考虑社会经济发展因素。

从人与土地的关系来看,土地利用规划可以理解为人们为了优化土地利用结构和布局,提高土地利用效率,根据社会发展要求和当地自然、经济、社会条件,对规划区域内的土地利用进行空间上的优化组合并在时间上予以实现的统筹安排。它既具有战略性,亦兼有近期实施的可操作性;既有助于调整产业结构,合理安排生产力,保障人民生活基本需求和促进国民经济发展的需求,也是编制年度土地利用计划及审批各项用地的重要依据。它是对土地利用管理系统发展战略的总体谋划,是在众多的抉择中经过合理的评估和选择确定组合目标的过程。

总的来说,土地利用规划是人们在一定条件下,为实现社会、经济、环境、资源系统所确定的长远目标,而对城市土地利用活动和过程提出未来系统空间发展的战略,并借助合法权威通过对系统行为及其变化的控制,来调整 and 解决系统发展中特定问题的职业性活动过程,它是土地利用管理的基本职能之一。

2. 土地利用规划的特征

土地利用规划具有以下特性:

6 土地利用规划的经济学分析

(1) 公共利益性

土地利用规划与土地使用者自身制定的利用规划不同,土地使用者的土地利用目标是要从土地的使用中获取最大的收益或效用。而土地利用规划服务于社会整体利益和公共利益,是公共管理的一种形式,也是政府保护公众利益和社会长远利益的强制性手段。

土地利用规划控制的任务是通过规划对规划范围内的全部土地利用进行合理和有效的控制,使得土地利用符合经济效益、社会效益、环境效益的最优化组合,既能实现城市建设的近期要求,又能保障城市发展的长远利益,既能充分发挥每宗用地的价值和效能,又能满足土地整体的发展要求,进而带动周边土地的开发价值,从而实现预期的规划目标。

(2) 整体性和层次性

土地利用规划对象是规划区域内的全部土地利用活动,一般以行政区域为界,包括城市和农村用地,因此要将整个规划区域的土地资源作为一个整体来看待,规划要考虑整个土地利用系统的整体功能最佳。土地利用规划的各层次、各编制阶段应相互衔接,城市规划各编制阶段应相互衔接,上阶段是下阶段的前提和基础,下阶段应尽量深化和完善上阶段内容,并进行合理的反馈,体现规划目标、方法、措施的连贯性和统一性,各阶段规划控制条件在定性、定量、定位和定序等方面也要体现整体一致性的要求。

同时,土地利用规划控制涉及每一项目用地的具体空间,因此土地利用的规划也是分层次的,不同的层次,其规划控制的目标、内容、方式等各不相同。

(3) 权威性

土地利用规划作为一种政府行为和公共干预手段,规划控制通过立法而生效,规划控制的内容一经通过审批,即具有法律效力,成为指导土地利用的法律规定,对所有的土地使用者都具有同等的法律效力,所有土地使用者在利用土地的过程中都要受到土地利用规划的约束。

3. 土地利用规划的任务和研究对象

土地利用规划作为国民经济与社会发展的一项重要措施,其主要任