

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

城市化快速发展 过程中土地的节约集约 利用问题研究

金丽国 刘灵伟 / 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 张凤和

城市化快速发展过程中土地 的节约集约利用问题研究

金丽国 刘灵伟 著

南开大学出版社

天津

图书在版编目(CIP)数据

城市化快速发展过程中土地的节约集约利用问题研究 /
金丽国,刘灵伟著. —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 978-7-310-03880-0

I. ①城… II. ①金… ②刘… III. ①城市化—发展—
研究 ②土地利用—研究 IV. ①F291.1 ②F301.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 082539 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 15.125 印张 2 插页 210 千字

定价:31.00 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

土地利用规划的理论与实践研究丛书

编委会名单

编委会主任:吴延龙

副 主 任:路 红 张凤和

编委会成员:林国斌 马廷富 杜艳霞 曹 林 张 峰

王月东 窦胜杰 金丽国 刘万江 焦玉兰

赵元强 阮柏林

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 城市化快速发展过程中土地的节约集约利用问题研究

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。

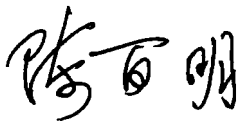
《城乡统筹下的土地利用规划创新研究》一书借鉴国外城乡一体化的土地利用规划实践,基于我国土地利用规划的现实背景,系统探讨了我国城乡统筹下的土地利用规划制度变革的路径和政策含义,并在此基础上系统总结了天津市本轮土地利用规划的理念、体系、管理机制和体制、实

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

导 论	(1)
第 1 章 城市化快速发展与土地节约集约利用的内在联系	(6)
1.1 中国城市化现状及发展趋势	(6)
1.1.1 城市化的内涵和发展规律	(6)
1.1.2 中国城市化的现状和未来发展趋势	(12)
1.2 城市化快速发展过程中的土地利用问题	(20)
1.2.1 城市化发展与土地利用的关系	(20)
1.2.2 中国城市化过程中存在的土地利用问题	(22)
1.3 城市化快速发展和土地节约集约利用的关系	(27)
1.3.1 土地节约集约利用的内涵与影响因素	(27)
1.3.2 城市化不同发展阶段土地的节约集约利用	(36)
1.3.3 土地利用的“合理”集约水平	(39)
1.3.4 中国城市化快速发展过程中土地节约集约 利用的必要性	(41)
第 2 章 城市化过程中土地的节约集约利用水平评价	(46)
2.1 土地节约集约利用水平评价的理论与实践发展	(46)
2.1.1 土地节约集约利用评价实践	(47)
2.1.2 土地节约集约利用水平评价指标体系的理论 研究	(51)
2.1.3 土地节约集约利用水平的评价方法	(54)
2.2 土地节约集约利用水平评价的时空尺度和基本程序	(59)

2 城市化快速发展过程中土地的节约集约利用问题研究

2.2.1	土地节约集约利用水平评价的时空尺度·····	(59)
2.2.2	土地节约集约利用水平评价的基本程序·····	(61)
2.3	土地节约集约利用水平的评价指标体系与评价方法·····	(64)
2.3.1	评价指标体系构建原则·····	(64)
2.3.2	天津市土地节约集约利用水平评价指标体系与 评价方法·····	(66)
2.4	天津市城市化发展和土地节约集约利用·····	(70)
2.4.1	天津市城市化发展现状·····	(71)
2.4.2	天津市城市化发展与土地节约集约利用的 关系·····	(76)
2.5	天津市建设用地的节约集约利用水平评价·····	(82)
2.5.1	建设用地节约集约利用水平的宏观评价 ——时域变动特征考察·····	(82)
2.5.2	建设用地节约集约利用水平的微观评价 ——不同区县比较·····	(98)
2.6	天津市农业用地的节约集约利用水平评价·····	(115)
2.6.1	天津市农业用地的总体利用情况·····	(115)
2.6.2	天津市各涉农区县农业用地的利用情况·····	(118)
2.6.3	天津市各涉农区县农业用地的节约集约利用 水平评价·····	(121)

第3章 土地节约集约利用的市场机制····· (130)

3.1	中国土地市场结构及其特征·····	(130)
3.1.1	中国土地市场结构·····	(130)
3.1.2	中国土地市场特征·····	(134)
3.2	市场机制与土地的节约集约利用·····	(138)
3.2.1	土地节约集约利用的价格机制·····	(138)
3.2.2	土地节约集约利用的供求机制·····	(142)
3.3	土地市场机制对土地节约集约利用的影响 ——以天津市为例·····	(148)

3.3.1	土地节约集约利用的价格机制	(148)
3.3.2	不合理用地问题	(150)
第4章	土地利用规划对土地节约集约利用的引导	(160)
4.1	土地利用规划的内涵和中国土地利用规划制度的 变迁	(160)
4.1.1	土地利用规划的内涵	(160)
4.1.2	改革开放以来中国土地利用规划制度的调整 和变迁	(162)
4.2	土地利用规划对土地节约集约利用引导的内在机理 ..	(166)
4.2.1	土地利用规划对土地节约集约利用的 引导机制	(166)
4.2.2	土地利用规划对土地节约集约利用引导的 前提条件	(169)
4.3	土地利用规划与城乡总体规划的协调	(176)
4.3.1	“两规”协调的主要问题	(176)
4.3.2	“两规”不协调对土地节约集约利用的影响	(177)
4.3.3	节约集约用地原则下的“两规”协调	(179)
4.4	《天津市土地利用总体规划(2006—2020年)》的 基本情况	(181)
4.4.1	土地节约集约利用在规划中的具体体现	(181)
4.4.2	天津市土地利用总体规划与城乡总体规划的 协调	(186)
第5章	土地节约集约利用与地方政府行为	(189)
5.1	中央政府的土地利用政策目标	(189)
5.1.1	粮食安全与经济增长	(189)
5.1.2	中央政府的土地利用政策目标和行为选择	(192)
5.2	地方政府的土地利用行为	(194)
5.2.1	“土地财政”对地方政府土地利用行为的影响 ..	(194)
5.2.2	地方政府土地利用行为的外部性	(198)

4 城市化快速发展过程中土地的节约集约利用问题研究	
5.3 土地节约集约利用过程中的违规—监管博弈	(203)
5.3.1 博弈模型设定	(203)
5.3.2 博弈均衡分析	(206)
5.3.3 博弈结果的延伸	(211)
第6章 土地节约集约利用的制度保障	(213)
6.1 土地节约集约利用的激励与约束机制	(213)
6.1.1 机制设计理论	(213)
6.1.2 土地节约集约利用的保障机制	(215)
6.2 土地节约集约利用的激励制度	(216)
6.2.1 推进产业结构调整与升级	(217)
6.2.2 改革财税体制、严格土地收益管理	(218)
6.2.3 农村土地节约集约利用的激励措施	(220)
6.3 土地节约集约利用的约束制度	(221)
6.3.1 土地节约集约利用的法律法规建设	(221)
6.3.2 土地节约集约利用的行政手段	(223)
6.3.3 土地节约集约利用的公众参与和社会监督	(224)
6.4 土地节约集约利用的信息成本控制	(225)
参考文献	(227)

导 论

1. 研究背景与意义

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。在人类社会的发展和进步过程中,土地不仅作为人类社会和自然界存在的载体,为人类提供了基本的生存空间,而且还是生产活动中不可或缺的重要生产要素和整个生态系统的基本构成元素。人类社会的发展离不开对土地资源的利用和改造,可以说人与土地的这种关系是整个人类社会史中最基本的生产关系。随着经济社会的发展和人口的持续增长,人地矛盾日益突出,土地的供求关系愈加紧张,如何利用有限的土地资源以保障经济和社会的可持续发展,成为政府决策和学术研究普遍关注的焦点问题。具体就国内情况而言,人多地少且后备资源不足的国情决定了中国的土地利用问题远比其他国家更为严重,但长期以来,人们陶醉于改革开放以后年均 9% 以上的实际国内生产总值增长速度,而很少关注经济粗放增长下的土地资源浪费。事实上,由于过多地关注经济增长速度,中国过去几十年的经济建设和发展很大程度上是在过高消费自然资源和过多牺牲环境利益的基础上取得的,其中土地资源的低效率利用情况尤为严重。未来要缓解土地资源对经济发展的严重制约,实现经济的长期可持续发展,必须改变土地资源低效、粗放利用状况,切实转变用地观念,实现经济增长方式从粗放型向集约型的转变。

2 城市化快速发展过程中土地的节约集约利用问题研究

近年来,党中央和国务院对国内土地问题的重视程度不断提高。1999年1月1日颁布了修订后的《中华人民共和国土地管理法》,将“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”列为一项基本国策,土地资源利用和相关的理论研究也从此进入了一个新的发展阶段。中国经过多年的持续快速发展,人口高峰、城市化高峰和工业化高峰相继逼近,由此产生的土地需求迅速上升,从而对国内本已十分紧张的土地供求局面带来了更大的压力。在城市化的发展过程中,一方面需要足够的建设用地为城市发展提供更广阔的空间,另一方面又要对耕地进行保护,以保证国家的粮食安全。目前,中国城市建设对耕地的侵占已经十分严重,近20年时间内全国耕地面积净减少1000多万公顷,但城市建设用地的短缺问题不仅没有得到有效缓解,反而愈显严重,具体表现在城市发展空间不足、城市绿化率偏低、交通拥挤、环境恶化等多个方面。总体来看,土地资源短缺已经构成经济和社会发展的硬性约束,而且随着社会经济的进一步发展和城市化进程的加快,住房、交通、城市建设等方面的用地需求将会导致国内土地供求形势更加严峻。此外,由于人们对生态环境重视不够,国内城市建设中普遍存在工业用地比重过大、功能分区不甚合理,以及绿地、湿地面积不足等问题,由此引起的土地生态功能衰退也严重威胁到土地资源作为重要生产要素投入的数量与质量,从而进一步加剧了土地的供求矛盾。

事实上,中国当前土地利用的主要问题就是发展用地和耕地保护之间的权衡,也就是寻求一种发展路径,在严格保护耕地和生态用地的同时,尽量满足城市化进程对建设用地的合理需求,以达到城市可持续发展和土地资源可持续利用的目的,最终实现经济、社会和生态环境的协调发展。为此,一方面需要提高耕地的利用效率,提高粮食单产水平,尽可能用较少的耕地来保证国家的粮食安全,从而间接增加发展用地的供给;另一方面需要改变建设用地的利用方式,以较小的建设用地规模支撑城市化和工业化的健康发展,从而减少发展用地的需求,二者最终统一于土地节约集约利用。可以说提高土地利用效率,实现土地节约集约利用是解决中国当前土地供求矛盾的唯一出路,也只有如此,才能与科学发展观和

建设节约型社会的战略目标相协调,缓解土地资源对经济发展的制约影响,控制耕地过快减少势头,达到粮食安全、城市化建设和经济发展等多重目标的统一。《国务院办公厅转发国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作意见的通知》(国办发〔2005〕32号)明确要求把节约和集约利用土地作为土地参与宏观调控的切入点、突破口,把节约和集约利用土地作为现阶段土地参与宏观调控的主要决策依据。但要真正实现土地的节约集约利用,必须充分了解各个地区的土地利用现状,明确市场机制、政府行为,特别是土地利用规划对土地节约集约利用的引导机制,在此基础上制定合理的政策措施,为节约集约用地提供制度保障。

具体就天津市而言,作为中国重要的工业基地和环渤海地区的经济中心,天津市正处于城市化进程快速推进时期,各个行业的发展导致建设用地需求迅速增加。与不断增加的土地需求相比,天津市土地资源非常紧缺,国家每年下达的供地指标十分有限,而且天津市还提出建设“生态宜居型”城市的发展目标,旨在保护生态用地,从而导致城市建设中各类用地供需矛盾日益尖锐。在这样严峻的用地形势下,如果不能在土地利用集约化的整体水平上形成新的突破,就难以适应天津城市化健康发展的需要。正是在这样的背景下,本书从城市化发展与土地节约集约利用的关系、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、土地利用规划的引导作用,以及制度保障等多个方面进行深入研究,进一步完善土地节约集约利用的理论体系,同时重点关注天津市土地利用情况的纵向发展和各区县的横向比较,进而探讨天津市土地市场发展和土地利用规划在引导节约集约用地方面的具体作用,为天津市未来的土地利用方向确定和相应政策措施制定提供必要的指导依据。

2. 研究思路和框架

考虑到城市化快速发展所引发的土地供求矛盾使得土地的节约集约利用更加紧迫,而在具体内涵上,城市化发展并没有为土地节约集约利用增添太多新的内容,本书主要结合天津市的实际情况,重点研究土地节约

4 城市化快速发展过程中土地的节约集约利用问题研究

集约利用的评价方法、市场机制、政府行为,以及土地利用规划的引导机制和制度保障等方面的理论问题,而城市化快速发展仅仅是作为一个时代背景加以考察。具体研究思路如下:

首先,系统阐述中国城市化现状及其发展趋势,以及城市化过程中的土地利用问题,在此基础上探讨城市化快速发展与土地节约集约利用的内在联系,指出对土地节约集约利用进行研究的必要性。

其次,重点研究土地节约集约利用水平的评价方法。在对现有评价方法和实践的发展予以总结和评论的基础上,分别就建设用地和农业用地设计合理的评价指标体系,并将其应用于天津市土地节约集约利用水平的评价实践之中,从时域和空间两个方面展开,时域上关注天津市土地节约集约利用总体水平的变化轨迹,空间上侧重于不同区县的横向比较。

再次,从市场机制、土地利用规划引导和政府行为三个方面探讨土地节约集约利用的实现过程。对于土地节约集约利用的市场机制,主要结合中国土地市场结构和市场特征,深入研究土地节约集约利用的价格机制和供求机制,以及国内土地市场中两种机制的传导障碍,同时建立了不合理用地规模的估算模型,并利用天津市的具体数据进行实证研究;对于土地利用规划对土地节约集约利用的引导机制,在系统阐述土地利用规划内涵和改革开放以来中国土地利用总体规划调整和变迁的基础上,主要研究土地利用规划对土地节约集约利用的引导机制及其充分发挥作用的前提条件,以及土地利用规划和城乡总体规划的协调一致性问题,进而考察土地节约集约利用思想在《天津市土地利用总体规划(2006—2020年)》中的具体体现,以及天津市“两规”的协调程度;对于土地节约集约利用的政府行为,指出由于中央政府和地方政府的土地利用目标不一致,在“土地财政”和土地利用行为外部性的作用下,地方政府的土地利用行为通常与中央政府的目标相背离,并利用“违规—监管”的博弈模型对中央政府和地方政府的行为选择进行研究。

最后,在前文研究的基础上,考察土地节约集约利用的制度设计问题。在机制设计的理论框架下,从激励机制、约束机制和信息成本控制三个方面探讨土地节约集约利用的制度保障。

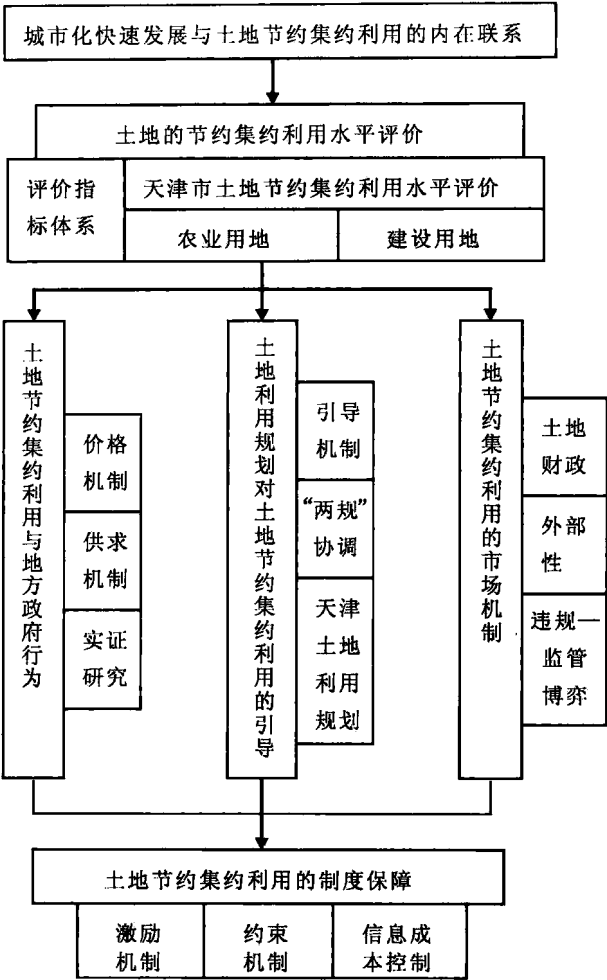


图 1 研究思路与框架

第1章 城市化快速发展与土地节约 集约利用的内在联系

1.1 中国城市化现状及发展趋势

1.1.1 城市化的内涵和发展规律

一、城市与城市化

城市是一个与乡村相对立的概念,是人类不断改造自然界的产物。城市的出现是人类走向成熟和文明的标志,也是人类群居生活的高级形式。“物质劳动和精神劳动的最大的一次分工,就是城市和乡村的分离……城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中;而在乡村里所看到的却是完全相反的情况:孤立和分散。”^①城市的基本特征不仅体现于人口的高度集中,还在于其功能的特殊性——不仅是工业生产的集中地,也是巨大的消费中心,集中了国家和地区的大部分工业、商业和运输业企业,同时又往往是一定地域的行政中心和文化中心,多数人类活动都可以在城市中找到其表现的形式。城市的各个组成部分在城市空间内形成一个互相联系和互相制约的有机体。著名科学家钱学森认为,“所谓城市,就是一个以人为主体的,以空间利用和自然环境利用为特点,以集聚经济效益、社会效益为目的,集约人口、经济、科学、技术和文化的空间地域大系统”。在这个有机系统中,人口、经济、技术、文化等各子系统

^① 马克思恩格斯全集(第三卷),北京:人民出版社,1972.56—57页。