

土地管理论丛



资源节约型与 环境友好型社会建设 土地政策研究

张安录 文兰娇 等 著



科学出版社

土地管理论丛

资源节约型与环境友好型 社会建设土地政策研究

张安录 文兰娇 等 著

国家自然科学基金(编号:71373095 和 71573101)

华中农业大学公共管理学院学科建设经费

资助出版



科学出版社

北京

版权所有,侵权必究

举报电话:010-64030229,010-64034315,13501151303

内 容 简 介

本书围绕构建两型社会土地政策的目标,结合土地宏观调控政策和生态补偿政策,以长株潭城市群和武汉城市圈两大试验区为研究对象,在分析两型社会建设战略目标和土地利用挑战的基础上,综合运用相关理论分析、统计数据、问卷调查等方法,对实验区土地储备和供给、集约利用水平和需求预测、限制发展区经济补偿和土地开发外部性等方面进行实证分析。根据实证分析结果,继而对土地储备与供给政策、土地节约和需求控制政策、土地保护与经济补偿政策、土地开发与土地税收政策四个方面开展构建两型社会土地政策的论述,并一一对应地提出土地发展政策。

本书主要适合于高等院校、科研机构从事两型社会土地政策问题研究的学者、学生,以及政府相关土地管理部门的管理决策人员等阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

资源节约型与环境友好型社会建设土地政策研究/张安录等著. —北京:科学出版社,2017.11

(土地管理论丛)

ISBN 978-7-03-055486-4

I. ①资… II. ①张… III. ①土地政策-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 280684 号

责任编辑:杨光华/责任校对:董艳辉

责任印制:彭超/封面设计:苏波

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

武汉市首壹印务有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

开本:787×1092 1/16

2017年11月第一版 印张:11 3/4

2017年11月第一次印刷 字数:278 000

定价:78.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

“土地管理论丛”总序

土地既是重要的自然资源,又是不可替代的生产要素,在国民经济和社会发展中具有重要的作用。土地资源管理在推进工业化、农业现代化、新型城镇化、信息化和生态文明建设中的地位日益突出。土地资源管理作为管理学、经济学、法学、信息科学、自然资源学等交叉学科,成为管理学中不可替代的重要学科。

华中农业大学土地资源管理学科创办于1961年。1961年在两位留苏专家韩桐魁教授、陆红生教授的努力下创立了中国大陆第二个土地资源管理本科专业(前称为:土地规划与利用);1981年韩桐魁教授、高尚德教授、陈若凝教授、陆红生教授等在全国率先恢复土地规划与利用专业;1987年获得全国第一个土地资源管理硕士点(前称为:农业资源经济与土地规划利用);2003年获得全国第三批土地资源管理博士点;2012年获批公共管理博士后流动站。历经五十余年,在几代土管人的努力下,华中农业大学已经成为中国大陆土地资源管理本科、硕士、博士、博士后教育体系齐全的人才培养重要基地。

华中农业大学于1960年建立土地规划系(与农业经济系合署办公),1996年成立土地管理学院(与农经学院合署办公),2013年土地管理学院从经济管理学院独立出来与高等教育研究所组成新的土地管理学院和公共管理学院。经过近六十年的积累,已经形成了土地资源经济与管理、土地利用规划和土地信息与地籍管理三个稳定的研究方向。近年来主持了国家自然科学基金项目27项,国家社会科学基金项目10项,教育部哲学社会科学重大课题攻关项目、博士点项目、中国博士后科学基金项目21项。

华中农业大学土地资源管理学科在兄弟学校同行的大力支持下,经过学院前辈的不懈努力,现在已经成为中国有影响的、重要的土地资

源管理人才培养、科学研究基地。《资源节约型与环境友好型社会建设土地政策研究》《粮食主产区农地整理项目农民参与机制研究》《农村土地流转交易机制与制度研究》《城市土地低碳集约利用评价及调控研究》《城乡统筹背景下建设用地优化配置的动力、绩效与配套机制研究》《基于生产力总量平衡的耕地区域布局优化及其补偿机制研究》《基于微观群体视角的农田生态补偿机制——以武汉城市圈为实证》《大都市郊区农村居民点用地转型与功能演变研究》为近年我院土地资源管理教师承担的国家自然科学基金、国家社会科学基金项目的一部分研究成果,组成“土地管理论丛”。

“土地管理论丛”的出版,一来是对过去我们在三个研究方向所取得成果的阶段性总结;二来用以求教、答谢多年来关心、支持华中农业大学土地资源管理学科发展的领导、国内同行和广大读者。

张安录

2017年6月6日

前 言

21 世纪以来,资源和环境成为人们关注的焦点。随着近年来我国社会经济的快速发展和人口的增长带来的环境破坏、资源浪费等问题日益严重,人们对自然资源,特别是与人类生产生活休戚相关的土地资源的利用观念也发生了变化。我国作为一个资源相对稀缺的发展中国家,面临着资源、环境、发展三方面压力,因此,构建两型社会,协调土地利用与经济发展,尤为必要。“两型社会”是资源节约型、环境友好型社会的简称,此概念在 2005 年中共十六届五中全会上被正式提出。2007 年 12 月,国务院批复武汉城市圈和长株潭城市圈为资源节约型、环境友好型社会建设综合配套改革试验区,国家发展和改革委员会在《关于批准武汉城市圈和长株潭城市圈为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区的通知》的批示中指出,在武汉城市圈和长株潭城市圈综合改革实践中,要按照资源节约型和环境友好型社会的要求,全面推进各个领域的改革,加快转变经济发展方式,形成有利于资源节约和环境保护的体制机制,促进工业化城市化发展,促进经济社会与人口、资源、环境协调发展,推进全国体制机制的创新改革,示范带动全国科学发展、和谐社会建设。

武汉城市圈与长株潭城市圈的两型社会实验区,是继上海浦东、天津滨海和成渝城乡统筹综合配套改革试验区建立之后,国家在战略高度上的又一次重大决策,是促进中部地区发展与崛起的重大战略部署,为两大城市圈的发展提供了重大机遇。武汉城市圈和长株潭城市圈集工业、能源、农业和交通等优势于一体,两大城市圈以两型社会试验为突破口,将全面提升城市圈和省、市的整体素质,由此可见,两圈地区是中部改革的“试验田”,也是中国经济新的增长极。土地作为一种稀缺资源,是人类生产、生活、生存的物质基础和来源,土地资源的开发利用与社会经济发展和生态环境保护密切相关。武汉与周边城市之间及长

株潭城市圈南北之间都存在着显著的经济发 展结构差异和经济发展梯度差,因此,如何按照主体功能区发展要求,在资源环境承载能力范围内,科学合理开发、综合利用、集约使用土地资源?如何针对土地供给、需求、开发使用等各环节,制定合理、有效的土地政策,把中心城市的发展同周边城市腹地的开发与生态保护结合起来?这既是武汉城市圈和长株潭城市圈需要面对的重大难题,也是湖北、湖南两省乃至中部地区和全国其他区域需要共同探索的重大问题,具有重要研究意义。

本书针对两型社会的要求和建设目标,以武汉城市圈和长株潭城市圈为研究对象,从土地供给、土地需求、土地保护和土地开发过程中所面临的问题着手,按照重点开发区、优化开发区、限制开发区和禁止开发区不同的主体功能区开发条件,结合相关实证分析,对“两型社会”实验区土地需求政策、储备政策、经济补偿政策和税收政策展开探讨。

本书第 1 章从土地宏观调控政策和土地生态补偿政策两方面介绍两型社会建设的国家宏观土地政策的支持。首先,分析现行土地宏观调控政策体系和各主体功能区的土地宏观调控政策。其次,着重分析两型社会建设的土地生态补偿政策,在界定土地生态补偿内涵与原则及相关理论的基础上,实证测算我国典型城市群的生态服务价值。最后,根据实证分析结果,提出合理土地生态补偿政策建议。

第 2 章分别分析武汉城市圈和长株潭城市圈的发展现状及两型社会建设目标与土地利用挑战,通过对武汉城市圈和长株潭城市圈发展现状和发展目标的分析,可以看出,武汉和长沙在区域中的中心地位均较为突出,但是武汉“一家独大”更为严重,而长株潭城市圈城市化水平和经济发展水平比武汉城市群更高,城市化率和人均 GDP 水平更高,产业结构更优。在此基础之上,分别得出两区要实现两型社会建设目标所对应的土地利用战略转变,即武汉城市圈主要问题在于控制农地城市化时序,实现产业和用地结构优化,而长株潭城市圈主要目标在于控制农地非农化速度以协调土地利用与经济发展关系。

第 3 章分析两型社会建设中的实验区土地储备及供地结构问题。对于土地储备,本章提出基于土地发展权的土地储备机制设计构想,认为应针对不同土地,建立各类土地储备区,对进入储备区的土地即被施加保护性地役权,限制其开发使用,与此同时,通过发展权市场交易,将其发展权转移至重点开发区与优化开发区。对此,本章建立发展权定价的模型,并分别计算 10 个地级市的发展权均价及总量,得出发展权的价值相对于我国现行的征地补偿标准而言,要高出数倍。对于土地的供地结构,本章在分析武汉城市圈及长株潭城市圈 12 个城市现有的供地结构特征和主要限制因素的基础上,借鉴国外供地经验,选用马尔可夫模型确定实验区两型社会建设的供给总量,并得出优化的供给结构。

第 4 章分析实验区土地节约与需求控制政策。本章首先从理论上分析土地节约与集约利用水平测度的方法,然后采用 C-D 函数进行回归分析,分别计算出实验区内 12 个地级市最佳集约用地规模,并通过构建土地节约集约利用评价指标体系,对 12 个地级市土地节约集约利用水平进行比较分析,测度的结果显示,实验区内 12 个地级市的土地节约集约利用水平都不高,节约集约利用的潜力很大,城市之间差异较大。在此基础上,还针对不同行业、不同主体功能区探讨实验区两型社会建设中土地节约与集约利用的政策取向,为了满足两型社会建设对资源节约利用和环境保护的要求,得出要提高土地利用成

本,促使企业用资本和劳动等生产要素替代土地要素的投入,提高土地利用收益。

第5章分析实验区土地保护与经济补偿政策。本章借鉴资产定价理论,从分区规划影响农地收益现金流乃至农地价值的角度,构建实验区受损方经济补偿研究框架,并以此理论框架展开实证分析,测算出限制、禁止开发区对区域内农地价值的限制程度。研究表明,限制、禁止开发区由于农地保护、维持生态环境,会对不同区域内经济发展造成较大的影响,并将给限制、禁止开发区内政府、土地利用者、集体及农民自身造成很大的经济损失(分别为278.94亿元及110.73亿元)。由于禁止开发区农地开发受限程度最高,因此得到的农地价值补偿额(54.31亿元)要高于限制开发区农地价值补偿额(31.73亿元),就经济补偿构成而言,限制、禁止开发区受限农地价值分别占各区域总经济补偿标准的11.38%与49.05%。分别针对限制开发区和禁止开发区提出对应的土地保护与经济补偿政策建议。

第6章分析实验区土地开发与土地税收政策。本章首先从理论上论述实验区两型社会构建过程中,重点开发区在经济加速发展的过程中应重视土地利用负外部性。其次,在此基础上,以仙桃市为例进行重点开发区土地利用负外部性的测算,实证分析得到该地区负外部性负平均价值为-1.1元/(米²·年)。针对土地开发带来的土地利用外部性,认为国内可以考虑以房产税和地价税为主的税收方式对负外部性征税,税率为边际损害价值。最后,针对不同开发区,提出对应的土地税收政策,认为优化开发区的税收应低于重点开发区,主要是激励该区域用地单位对排污、土地节约利用进行投入,税率设置要考虑供给曲线中产量对价格的影响;优化开发区税收优惠政策主要考虑对城镇土地使用税、房产税及土地增值税进行优惠及减免。

本书各章节由于分析对象不同,研究重点和采用的分析方法也有所不同。对于土地生态服务价值的测算,采用生态服务价值当量因子表和生态足迹方法;对于土地发展权价格测算,建立发展权定价模型,并以两大城市圈12个城市2007年城镇土地交易数据等相关资料为依据进行实证分析;对于土地节约与集约利用水平测度,采用C-D函数对2006年两区12个城市相关指标进行回归分析;对于补偿价值测算,构建基于资产价值理论的补偿模型,并采用意愿调查法根据限制开发区125份问卷调查和禁止开发区147份问卷调查结果测算出不同功能区经济补偿价值;对于土地开发的外部性测算,同样根据113份有效问卷调查结果,通过询问影响范围内个体的支付意愿测算土地利用的福利损失。

本书是张安录教授主持的两项国家自然科学基金项目“国土空间管制下土地非均衡发展及空间外部性扩散机理与区域协调发展政策研究”和“经济社会双重转型下土地转换效率与效率改进政策调控原理研究”的部分研究成果。课题组成员在农地价值评估、生态补偿、土地利用负外部性等方面的研究为本书提供了较好的前期工作基础;课题支撑的研究区相关权利主体(农户、市民)的实地问卷调查和研究区社会经济统计数据为本书提供了很好的实证材料与数据基础。在这些前期研究和实证数据基础上,本书针对土地供给、土地需求、土地保护和土地开发过程中所面临的问题,对两型社会实验区下不同主体功能区的差别化土地需求政策、储备政策、经济补偿政策和税收政策展开了探讨。

目 录

第 1 章 两型社会建设国家宏观土地政策	1
1.1 两型社会建设的土地宏观调控政策	1
1.1.1 现行主要的土地宏观调控政策	1
1.1.2 两型社会建设中各主体功能区土地宏观调控政策	4
1.2 两型社会建设的跨区域土地生态补偿政策	10
1.2.1 土地生态补偿	11
1.2.2 土地生态补偿的理论基础	12
1.2.3 基于生态服务价值的生态补偿	13
1.2.4 土地生态补偿的主体及方式	21
1.2.5 土地生态补偿政策建议	23
第 2 章 实验区两型社会建设战略目标与土地利用的挑战	25
2.1 武汉城市圈两型社会建设战略目标与土地利用的挑战	25
2.1.1 武汉城市圈两型社会建设战略目标	25
2.1.2 武汉城市圈建设现状与战略目标的差距	27
2.1.3 武汉城市圈两型社会建设战略目标实现面临的土地问题	32
2.1.4 实现两型社会建设战略目标的土地利用战略转变	34
2.2 长株潭城市群两型社会建设战略目标与土地利用的挑战	37
2.2.1 长株潭城市群两型社会建设战略目标	38
2.2.2 长株潭城市群建设现状与战略目标的差距	39
2.2.3 长株潭城市群两型社会建设战略目标实现面临的土地问题	43
2.2.4 实现两型社会建设战略目标的土地利用战略转变	46
2.3 本章小结	48
2.3.1 武汉城市圈	48

2.3.2 长株潭城市群	48
2.3.3 对比分析	49
第3章 实验区土地储备与供地政策	51
3.1 实验区土地的储备和土地储备政策的创新	51
3.1.1 土地储备制度设置的前提	51
3.1.2 土地储备的对象	51
3.1.3 土地储备的机制设计	52
3.1.4 土地储备的资金调控	59
3.2 供地结构和供地总量的控制政策	60
3.2.1 实验区供地现状	60
3.2.2 实验区供地结构和土地供给总量研究	64
3.2.3 供地结构和供地总量的控制政策建议	69
3.3 本章小结	72
第4章 实验区土地节约与需求控制政策	75
4.1 实验区土地节约集约利用水平的测度	76
4.1.1 土地节约集约利用水平测度的理论探讨	76
4.1.2 实验区土地节约集约利用水平的比较分析	79
4.2 土地节约集约利用的政策取向	81
4.2.1 土地节约集约利用的总体政策取向	81
4.2.2 重点行业的土地利用政策取向	82
4.2.3 不同主体功能区的土地利用政策取向	87
4.3 实验区土地需求控制政策	88
4.3.1 土地需求影响因素分析	88
4.3.2 实验区土地需求控制政策创新	92
4.3.3 土地需求调控的配套措施	97
4.4 本章小结	98
第5章 实验区土地保护与经济补偿政策	101
5.1 实验区土地利用受限及土地保护存在的问题	101
5.1.1 限制开发区土地利用受限及土地保护存在的问题	101
5.1.2 禁止开发区土地利用受限及土地保护存在的问题	103
5.2 实验区受损方经济补偿研究	104
5.2.1 实验区受损方经济补偿内涵及特点	104
5.2.2 实验区经济补偿标准确定	105
5.2.3 小结	118

5.3 实验区经济补偿资金来源及分配模式	120
5.3.1 实验区经济补偿资金来源分析	120
5.3.2 实验区经济补偿资金分配模式	122
5.4 实验区土地保护与经济补偿政策制度保障	131
5.4.1 限制开发区土地保护与经济补偿政策	131
5.4.2 禁止开发区土地保护与经济补偿政策	135
5.5 本章小结	137
第6章 实验区土地开发与土地税收政策	139
6.1 重点开发区土地过度开发与土地税收政策	139
6.1.1 重点开发区潜力释放与两型社会构建	139
6.1.2 土地开发的负外部性	141
6.1.3 实证结果	146
6.1.4 土地税收政策对重点开发区土地过度开发的调控和管理	149
6.2 优化开发区税收优惠政策	165
6.2.1 完全竞争市场下优化开发区税收优惠政策	165
6.2.2 非完全竞争市场下重点开发区税收优惠政策	166
6.2.3 优化开发区土地资源合理利用的税收优惠政策	167
6.3 本章小结	170
参考文献	171
后记	174

第 1 章 两型社会建设国家宏观 土地政策

1.1 两型社会建设的土地宏观调控政策

1.1.1 现行主要的土地宏观调控政策

1. 现行主要土地利用宏观调控政策体系

近年来,随着我国社会经济的快速发展和人口的增长,人们对土地利用的观念也发生了变化,由以前的资源利用逐渐向资产并重方向转变。土地既是生产、生活不可或缺的物质载体又是经济增长不可或缺的原动力,在宏观经济运行中发挥着极其重要的作用,土地宏观调控政策成为国家进行宏观调控的重要手段,在调节经济增长总量、速度、结构等方面有着重要的意义。从国家层面上讲,土地利用的国家宏观调控与国民经济息息相关,从区域层面上讲,土地的区域利用与地方经济互为一体,土地利用与经济发展相互促进、相互制约。

土地政策体系由不同层次、环节和领域的各种政策构成。土地利用的宏观调控政策仅是土地政策体系中的一部分。现阶段我国土地宏观调控政策主要包括土地规划政策、土地供给政策、土地价格政策、土地税收政策。

土地规划政策是政府及相关部门通过对各类用地指标的调控做出对未来土地利用的计划和安排,协调国民经济各部门的土地利用活动。依据各用地单位土地资源配置效率的不同,在时空上对各类用地进行合理安排,控制各类用地土地供给量、供给结构以调节投资规模、方向,直接、有效地调控地区产业布局、产业结构和产业规模,引导产业结构调整,促进产业结构优化升级,从而建立适应经济、社会和市场发展需

要的合理的土地利用结构,合理配置和有效利用土地资源。

土地供给政策是政府为了实现一定的社会、经济发展目标,在土地供给过程中所采取的一系列有计划 measures 和行动的总称。政府通过土地供给政策调节土地供应总量、土地供给结构、土地供给方式、土地供给价格等从而协调区域产业结构、产业布局、固定资产投资、用地规模等。政府通过土地供给数量、土地供给区域、土地供给行业的调节以引导投资的方向和强度,从而调整区域经济发展模式,实现区域间均衡的社会、经济发展预期目标。

土地价格政策的制定基于土地资源既是社会生产的重要物质资料,也是社会产品的重要部分,还是重要的社会财富,不仅具有使用价值,而且具有重要的非使用价值;土地资源的供给价格直接影响用地成本,按照价值规律,政府通过调整或控制土地资源价格可以直接或间接制约甚至是决定投资的方向,对土地资源利用在区域间、部门间配置起着导航作用。

土地税收政策是政府通过对土地资源取得、保有、转让征税来调控土地资源的配置、土地资源利用效率、土地资源利用方式和土地资源利用强度等的手段。土地税收是优化土地资源配置和实现土地资源有效管理的重要经济手段,通过土地税收政策可以有效地限制土地投机交易行为、限制土地囤积的行为,解决历史上的划拨土地无偿使用与现在出让土地有偿使用的双轨制造成的不公平竞争问题等。

2. 两型社会建设中土地宏观调控政策存在的问题

构建两型社会旨在具体贯彻落实科学发展观。反映在经济建设中,就要求经济发展必须由过去“高投入、高能耗、高污染、低产出”的模式向“低投入、低能耗、低污染、高产出”的模式转变,经济增长方式由粗放型向集约型转变。而土地作为一种稀缺性资源,同时又是支撑经济增长的重要因素之一,必然要求其节约集约利用以满足经济持续发展的需要。必须通过相应的政策手段措施来提高土地的利用效率和产出效率,以最大化发挥土地资源的承载和生产功能,最大限度地支持经济发展。因此,土地宏观调控政策将在促进“两型社会”的建设中带动区域经济健康、稳定、快速增长。而现行的土地宏观调控政策存在众多缺陷,主要体现在以下几方面。

1) 土地规划政策执行上的困难

土地规划政策对于统筹安排各业用地、协调社会经济发展和各部门用地之间的矛盾,特别是处理建设用地与耕地保护的关系上,具有非常重要的意义。然而,在实际工作中,由于多方面的原因,土地规划政策的实施效果却不尽如人意,“规划规划,纸上画画,墙上挂挂”的现象仍很常见。如何以与时俱进的科学态度,积极探索土地规划编制的新思路和新方法,以保证土地规划政策的实施效果,使土地规划政策的宏观调控作用得到充分发挥,已成为当前两型社会建设中一个迫切需要解决的问题。

2) 供地指标区域、部门之间的不协调

土地利用规划明确规定了各个区域建设用地的控制指标,但实际执行情况却存在着明显的地区差异。在土地利用规划编制过程中,对建设用地增长预测不足,特别是在建设占用耕地上的预测不足,导致一些地区特别是优化和重点开发地区建设用地供给严重不

足,很多地方已经出现无地可用的局面;而在限制开发和禁止开发地区的建设用地供给又显多余,出现土地利用中的闲置与浪费现象。与此同时,由于在指标分配上搞平均主义,出现地区建设用地总量够用,个别乡镇用地不足的现象非常普遍。土地利用规划弹性不足、刚性有余,导致规划实施过程中,屡屡进行修编。

3) 土地利用规划内容片面,缺乏生态保护目标

土地利用规划作为土地资源保护和利用的统领,是对一定区域未来土地利用的超前计划和安排,是依据区域经济发展和土地的自然历史特性在时空上进行土地资源分配与合理组织土地利用的综合技术经济措施。其合理性、科学性将直接影响到两型社会建设中区域生态环境的安全与健康。而现实土地规划内容片面,较少考虑生态环境保护目标,没有充分将土地利用规划作为保护生态环境、协调人地关系和贯彻可持续发展的基本手段。随着建设用地需求不断增加,耕地日益减少,土壤肥力出现严重减退趋势,耕地资源质量下降;土地利用规模、结构及布局对生态环境产生了深刻的影响,土地生态系统退化、大气污染、水生态失衡、生物多样性锐减、水土流失等生态问题日益严重,生态环境问题日益突出,从而给有限的土地资源带来了巨大的生态压力,加剧了两型社会建设过程中土地利用的生态环境问题。

4) 土地供给效率低下,供地结构不合理

土地供应政策是我国现行土地制度下所特有的,在土地的供应政策体系中政府既是土地的供给主体,同时也是土地供给过程中的管理者,其运用各种手段对土地资源供给总量和供给结构进行调节与控制,地方政府为了地方经济利益,促进地方经济发展,土地供给采用“以供定需,总量不限”的方式,加上地方政府片面强调“以地生财”“筑巢引凤”,土地供应往往缺乏总量上、结构上的控制。由于土地供给总量较大,土地的闲置现象比较普遍。另外,由于缺乏有效的时空引导,土地供给呈现零乱无序的局面,产生粗放利用土地、供地效率低下、供地结构不合理等一系列的问题。

土地供给所具有的特殊性,即区域性、不可或缺性及政府控制性等,使得土地供给政策可以说是土地宏观调控政策中“最硬”“最难控制”的调控手段,土地供给政策制定实施的方向、“力度”直接影响到区域之间的协调发展、区域内的产业布局、产业结构的优化升级等,可能在一定程度上对宏观经济运行产生较大的影响。

5) 土地价值显化与市场失灵并存

土地价格政策是指政府及有关部门通过不同水平的土地价格调节土地资源分配与利用的行为方式。两型社会建设中,运用土地价格政策的最终目的不仅要满足现阶段各部门土地需求,同时也满足土地的永续利用、代际公平与发展的需求。从这一角度分析,在培育土地市场的进程中,虽然土地价格政策作为土地市场机制的核心,在土地资源领域发挥着巨大的作用,却也存在着一些缺陷,导致市场失灵,这在土地这种稀缺资源的配置中体现得尤为明显。政府基于地方经济利益的考虑,通过制定地方土地价格政策进行低价供地甚至无价供地,以地换投资的做法普遍存在。

6) 土地税收和费用名目混乱,“以费挤税”现象严重

土地税收是指国家凭借政治权力对土地所有者或土地使用者强制地、无偿地取得土

地收益的一类税收的总称。我国现行的土地税收政策在保护土地资源、提高土地利用率、调节土地级差收益、增加财政收入等方面起到了积极作用,但也暴露了许多问题,并随着经济的发展而日益明显。当前土地税收政策执行过程中,以税代租现象极为普遍。以税代租极易形成土地部门、企业甚至个人所有制观念,大大增加税务部门的工作量,甚至造成土地税收征管失控。另外,税费并存,税低费高等现象的存在也对两型社会建设造成一定的影响。政府取自土地的全部收入中,通过税收取得的只占其中很小部分,更多的是以名目繁多的各种收费形式取得,如土地出让金、土地收益金、土地开发费、土地使用费、土地增值费、市政配套设施费、征地费、青苗补偿费等。目前我国的土地收费状况对两型社会建设中开放和繁荣我国土地市场产生了极大的阻碍。这些收费侵蚀了税法所能赋予的财政收入权力,削弱了财政收入能力。事实上我国存在严重的以费挤税的现象,如此大量的资金实行“体外循环”,对两型社会建设是不利的。

1.1.2 两型社会建设中各主体功能区土地宏观调控政策

主体功能区是指基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等,将特定区域确定为特定主体功能定位类型的一种空间单元。根据我国整体发展规划及各地具体情况,我国国土空间按开发方式分为优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区(高国力,2006)。

1. 优化开发区与重点开发区土地宏观调控政策

1) 科学界定耕地的功能及价值,严格保护耕地资源

耕地保护一方面是基于区域的耕地承载力能否适应人类的需求,即耕地的生产能力能否满足在适当的自给率条件下的人口的需求,另一方面是基于耕地不仅具有经济产出价值还有重要的生态服务价值和社会保障功能。耕地资源作为农业生态系统的载体,发挥着调节大气成分、调节气候、保持水土、调节水分、养分循环、废物处理、保持生物多样性、提供休闲文化等生态服务功能。耕地的社会保障功能体现在对农民基本生活的保障方面,在社会保障体系还不健全的中国,耕地是大多数农民赖以生存的主要生存资料,耕地所承担的社会保障功能远远大于耕地的生产功能。

耕地保护要严格执行土地利用规划,对耕地保有量、基本农田面积和建设用地规模进行总量控制。严格执行建设占用耕地的“占补平衡”制度。各类建设项目均应按照“先补后占”的原则,在补充数量和质量相当的耕地后再批准建设项目用地,防止占多补少、占优补劣。严把建设项目用地预审和土地审批关,完善和落实基本农田保护制度,加强基本农田保护区的规划建设,强化基本农田保护监管制度,建立耕地和基本农田保护规划制度、保护区制度、占用基本农田审批制度,从而确保基本农田“总量不减少、用途不改变、质量不降低”。全面更新基本农田保护区档案资料,重新登记基本农田的位置、界线、地类、面积、权属、地块编号、保护责任人等信息,绘制基本农田保护地块分布图,有条件的地方还应建成基本农田保护基础数据库和管理信息系统,为基本农田动态监管提供依据。

2) 科学制订、实施土地利用规划和城市规划,优化土地利用结构

土地利用规划是实施土地宏观调控政策的行动纲领,具有很强的导向性和约束力。现行的土地利用规划,客观上已经不适应两型社会建设的要求。必须从全局和战略的高度着眼于推进资源节约型和环境友好型社会建设,完善和编制新的土地利用规划体系,建立城市总体规划与区域规划、土地利用规划、主体功能区规划等相关规划的衔接和协调机制,制定主体功能区的土地政策,为优化开发区域、重点开发区域设计相应的土地政策,为提高两型社会建设中土地管理和调控水平提供科学依据。科学编制并实施土地利用规划政策,重点体现从数量扩张转向质量提高,从侧重经济发展转向经济社会发展与生态环境保护并重,推进土地资源的深度开发和再次利用,不断提高土地利用效率。大力调整土地利用结构,把土地利用规划与城市建设、产业发展、区域振兴等规划有机衔接起来,促进用地结构不断优化。

3) 通过合理布局用地时空结构,在各主体功能区统筹安排各行业用地

优化开发区建设中应严格实行新增建设用地总量控制,侧重于存量土地的深度开发和利用,通过存量土地挖潜改造来取得经济建设需要的土地。降低工业用地比例,适度保障建设用地供给,大力发展第三产业。以投资密度、地均销售额较大、建筑容积率较高、技术含量较高、市场竞争力较强、土地资源耗费量较少、综合效益较高为标准,在优化开发区实现产业结构向有利于土地集约利用的方向调整。设立产业用地门槛,在刚性门槛的设定范围内留有一定的弹性空间,使门槛制度更具操作性和合理性。以资源节约和环境友好为目标,调整和优化产业结构,为加快两型社会建设创造条件。在工业生产中不断地探索既有利于环境保护又能提高企业效益的经营管理模式;淘汰设备陈旧、高能耗、污染重的产业部门,建立资源节约型国民经济生产体系。要按照“减量化、再利用、资源化”的原则,构建产业生态链,建设一批生态企业。

优化开发区需要制定严格的产业准入制度。根据地区土地、水、材料、能源、环境等的承载能力,提高产业准入门槛,明确单位土地面积产业的承载量,制定明确的产业项目水耗、能耗、污染物排放标准,颁布不同行业的资源回采率、综合利用率、回收率及污染废弃物综合处理率等强制性标准,并实行环境总量控制。推进资源和要素价格体系改革,完善激励和约束机制,对执行效能标准好的区域和企业,给予奖励,对未达标准的,采取有力措施,坚决处理。优化开发区要推进产业结构的高级化和轻型化。大力发展高新技术产业和现代装备制造业,强化知识产权保护,鼓励企业开展自主研发项目,提高技术创新能力,提升在国际产业分工中的层次和水平。综合运用财政、税收、信贷、投资等政策,发展高附加值、具有国际竞争力的出口导向产业。大力发展节能、环保产业,完善循环经济产业体系。优化开发区要加快发展现代服务业,消除服务业发展中仍大量存在的政策障碍和体制障碍,积极推进现代金融、物流、信息、商务服务业等现代服务业发展。抓住国际服务业转移的新机遇,拓宽领域地开放服务业市场,加快发展生产性服务业,培育一批服务业外包基地,优化服务业结构和提升国际竞争力。另外,积极引导不适合功能区的产业转移,发挥政府支持和市场机制的共同作用,针对性地制定资金分配、劳动力转移、社会保障等政策措施,协调好与承接地区的关系,促进优化开发区占地多、消耗高的加工业和劳动密

集型产业的平稳转移。推动产业集群的升级换代,加强指导,通过组织创新、技术创新和制度创新,大力实施品牌战略、创新战略、信息化战略和可持续发展战略,推进形成具有全球竞争力的产业集群。

重点开发区适当增加建设用地的合理供给,建成重要的基础产业基地和先进制造业集聚区,适当扩大建设用地总规模和新增建设用地,适当增加工业用地比重,减少农村居民点用地比重,建立土地节约集约利用的倒逼机制。在严格执行国家土地利用计划的同时,优先保证能源、交通、水利等重要基础设施和重大产业项目用地,优先发展一批带动力和影响力强的产业,保证高新技术企业和制造业升级企业所需的建设用地。支持现有高新技术开发区、国家级科技创新试点区域建设。积极进行市场导向调整,压缩和淘汰不适应市场需求的产业,培育具有良好潜在市场前景的产业。积极进行产业升级调整,重点是产业结构升级,大力发展科技含量高、附加值高、支撑经济增长强的新兴产业和高新技术产业,形成能够带动整个经济增长的支柱产业。积极进行内涵调整,以存量调整为主,以有限的增量调整与存量调整相结合,实现生产要素的优化配置,从而建立起节地型产业的发展机制,促进两型社会建设。另外,重点开发区要加快发展交通、物流、水电、电信等基础设施和文化、教育、卫生等事业,推进产业链配套,促进相关产业集聚,推进政府、企业、中介机构、金融机构之间形成良好的合作关系,积极发展产业集群。充分利用本地地区的资源禀赋和竞争优势,利用现代高新技术改造传统产业,主动、有选择地承接国际上和优化开发区的产业转移,鼓励发展现代能源产业、原材料产业、轻纺产业等具有比较竞争优势的产业。相比优化开发区,对重点开发区可以在用地、用水、能耗、环境标准上有所区别,但要防止能耗高、污染严重的企业向重点开发区转移。积极承接国际和优化开发区的技术转移和技术扩散。充分挖掘一些地区科研力量雄厚的优势,大力扶持以企业为主体的技术创新体系建设,建立多元化、多渠道的科技投入体系,强化“产、学、研”合作,促进科研成果的转化,增强企业自主创新能力。

4) 完善土地收购储备制度,提高存量土地的使用效率

土地储备制度作为土地管理中的一项重要制度,它对于培育和规范土地市场、盘活存量土地资产、优化土地资源配臵、有效控制土地供给及加强政府对土地市场的宏观调控具有积极作用。土地储备制度的建立和顺利运行,一方面需要完善的法律体系和严格的审批程序,在具体的土地收购、储备过程中,都需要制定出严格的措施,对土地收购、储备出让及建筑开发活动的各个环节加以规范、限制。另一方面,需要加强土地储备调控的力度和科学性,提前进行零星地块的预留储备和区域土地的预留储备,把握土地推出时机,以获取最大土地增值收益,从而提高存量土地的使用效率。

土地储备不仅具备调控土地供给的作用,也具备调控土地需求的作用。当土地供应过多、市场需求乏力时,土地储备机构可以根据政府的指令,以收购、收回存量土地等方式取得过剩的土地;当土地的供给小于市场的需求时,土地储备机构可以将事先储备的土地供应土地市场,以缓解土地市场的需求压力。土地储备机构储备的是实物土地,可以及时对市场做出反应,从而使政府能够及时调度存量土地对市场进行全方位调控。在当前两型社会建设中,国家加大土地政策宏观调控力度,严格土地管理和土地供应政策的形