

区域土地集约利用 理论与实践

王业侨 ● 著



QUYU TUDI JIYUE LIYONG LILUN YU SHIJIAN

海南出版社·三环出版社

区域土地集约利用理论与实践

王业桥 著

海南出版社
三环出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域土地集约利用理论与实践 / 王业侨著. —海口: 海南出版社: 三环出版社, 2009.5
ISBN 978-7-5443-3048-0

I. 区… II. 王… III. 土地利用—研究—中国 IV.
F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 080093 号

区域土地集约利用理论与实践

王业侨 著

责任编辑: 欧大伟

责任校对: 张 辉

封面设计: 颜晓彦

海南出版社 出版发行
三环出版社

地 址: 海口市滨海大道珠江广场帝豪大厦 18 楼

邮 编: 570125

经 销: 海南凤凰新华发行有限责任公司

印 刷: 湛江南华印务有限公司

出版日期: 2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 17

字 数: 280 千字

书 号: ISBN 978-7-5443-3048-0

定 价: 36.00 元

序

人地关系是经济学重要的研究范畴。土地是最基本的生产资料与生产要素，土地问题是最基本的社会问题，土地制度是最基本的社会制度。土地集约利用是土地资源学和土地经济学研究的重要前沿领域。从经济学的角度和视野来研究区域土地集约利用，既可以充分发挥专业理论的特长，又可以在解决土地利用现实问题上发挥指导作用。

土地集约利用研究在国外起源于 18 世纪的经济学派，最初着眼于研究农业地租问题，从中证明了农用地集约利用耕作中的报酬递减规律。而且因受到土地利用报酬递减规律的影响，土地利用集约度不能无限制地提高，客观上存在土地利用集约化的边界，没有达到集约边界的土地利用为理论上的粗放利用。在我国，农用地集约利用的系统研究始于 20 世纪 80 年代初，侧重在借鉴和吸收国外有关土地集约利用理念、原理与方法的基础上，对农用地集约利用的内涵、分类加以充实和完善，并相继开展了土地集约利用评价体系、技术方法及典型区域的实证研究。与农用地集约利用研究相比，我国建设用地集约利用研究则起步较晚，主要是从 20 世纪 90 年代开始。随着工业化、城市化的快速发展，耕地资源短缺和土地粗放低效利用并存的问题十分突出，提高



土地利用效率、集约利用城市土地资源等问题引起了学术界和政府管理界的广泛关注。

人多地少是中国的基本国情，但无论是农用地，还是城市土地都不同程度地存在粗放、低效利用，甚至闲置浪费的问题。因此，推进土地集约利用，既是贯彻科学发展观、全面建设资源节约型社会的内在要求，也是加强土地参与宏观经济调控、促进经济结构调整，以及保障国民经济又好又快发展的必然选择。像海南建省办特区 20 年来，初期失衡的房地热、开发区热，使大量土地圈而未建、低效利用，因此产生了严重的土地浪费现象。20 世纪 90 年代中期以来，海南省逐步转向资源整治与经济持续发展阶段，通过存量挖潜消化了一部分低效用地，盘活了资产，挤掉了泡沫，增加了政府土地收益，推动了海南社会经济由恢复性增长转入持续快速健康发展。但是，从土地资源禀赋及其开发潜力而言，海南土地利用集约化程度总体上仍然较低，土地集约利用潜力尚未充分挖掘，成为事关海南省实现经济增长方式根本转变，建设“两型”社会的重要课题。

《区域土地集约利用理论与实践》一书，是王业侨博士在自己博士学位论文的基础上进一步充实、撰写而成。也是他长期从事土地资源管理工作的丰富经验，扎实开展土地集约利用领域的学术研究的系统总结。本书全面梳理了国内外土地集约利用背景、理论与方法，系统分析了我国土地资源利用态势、特点与问题，剖析了我国推进土地集约利用的功能定位、意义与作用，揭示了土地集约利用的基本模式、制度与机制，提出了土地集约利用评价的指标体系、模型与方法，并以海南省为例进行土地集约利用的实证研究，最后就如何借鉴国内外土地集约利用的成功经验与模式，推进我国



土地集约利用的途径与对策进行了深入的讨论，恰好填补了国内该领域急需系统开展区域土地集约利用的空缺。将土地经济学理论、可持续发展理论与科学发展观等现代战略理念贯穿于整部著作之中，反映了土地集约利用研究的科学性、区域性和时代性。

本书资料翔实、层次清晰、观点鲜明、分析透彻，是一部集理论梳理与机理探讨、现状评价与模式分析、问题剖析与实践决策的多视角、多目标为一体的上等佳作。我十分乐意把本书推荐给从事土地科学、地理学、经济学，以及国土规划等领域的专家学者和管理工作者。希望此书能够在系统构建中国特色的区域土地集约利用理论体系和方法论的方向上起到抛砖引玉的作用，并在指导海南省乃至中国土地资源集约利用的规划、决策与管理领域，发挥好具体而切实的参考作用。

中国科学院资深院士
中国地理学会名誉理事长

吴传钧

2008年6月于中关村

目 录

序.....	1
第一章 绪论.....	1
第一节 土地集约利用的研究背景及意义.....	1
一、选题背景.....	1
二、现实问题.....	4
三、实践意义.....	6
第二节 国内外土地集约利用研究进展.....	9
一、国外土地集约利用研究.....	9
二、国内土地集约利用研究	13
第三节 土地集约利用展望	22
一、土地集约利用的科学视角	22
二、土地集约利用的重点内容	23
三、土地集约利用的空间尺度	24
四、土地集约利用的新技术方法	25
第四节 理论与实践的研究方法与进展	25
一、研究方法	25
二、主要进展	26
第二章 土地集约利用概念及理论基础	28
第一节 土地集约利用的概念和内涵	28
一、土地集约利用的概念与内涵	28
二、土地集约利用与节约利用	31



三、土地集约利用与土地可持续利用	31
四、土地集约利用与土地合理利用	32
五、土地集约利用与土地利用强度	33
第二节 土地集约利用的理论基础	34
一、可持续发展理论	34
二、地租理论	36
三、土地资源优化配置理论	38
四、规模报酬理论	44
五、集聚经济理论	46
六、城市规划理论	47
七、人地关系协调论	53
八、土地产权理论	54
第三章 中国土地资源集约利用现状与问题	56
第一节 我国土地资源的特点	56
一、土地面积辽阔,类型复杂多样	56
二、山地、丘陵多,可利用面积小	57
三、土地资源分布不平衡,区域差异大	57
第二节 我国土地利用的问题	58
一、土地荒漠化	58
二、水土流失严重	59
三、土地污染	60
四、土地盐碱化	61
五、土地贫瘠化	62
六、土地损毁	62
第三节 农村土地利用与新农村建设	63
一、农村土地利用效益的综合分析	63
二、农村土地利用的现状	64
三、农地利用问题的原因分析	68
第四节 我国城市土地利用与城镇化发展	72
一、城市土地利用的现状	72



二、城市土地利用的问题	74
三、城市土地优化利用思考	77
第四章 土地集约利用的功能定位	81
第一节 土地集约利用的影响因素	81
一、主体因素	82
二、客体因素	84
三、环境因素	86
四、能动因素	89
第二节 土地集约利用与经济社会发展	90
一、土地集约利用与构建社会主义和谐社会	90
二、土地集约利用与建设资源节约型社会	91
三、土地集约利用与社会主义新农村建设	92
四、土地集约利用与严格土地管理政策	94
五、土地集约利用与区域经济转型发展	94
六、土地集约利用与工业化城市化进程	95
第五章 土地集约利用机制	96
第一节 土地利用制度变迁的路径选择	96
一、制度变迁的基本模式	96
二、土地集约利用路径选择	98
三、土地集约利用的原则	100
第二节 我国土地利用现存的制度缺陷	103
一、农村土地产权关系不清晰	103
二、现行征地制度缺陷	104
三、土地流转效率低下	106
第三节 土地集约利用的机制创新	107
一、土地集约利用的政府调控机制	108
二、市场机制对土地集约利用的作用	112
三、土地集约利用的激励约束机制	114
四、土地集约利用的综合协同机制	115
第四节 土地集约利用的保障措施	117



一、着眼于统筹区域发展的战略高度,合理配置 城镇用地·····	117
二、面向新农村建设,加强农村居民点用地管理·····	118
三、严格执行土地利用年度计划和建设用地指标体系·····	121
四、加大建设用地整理及复垦力度,提高土地利用效率·····	121
五、发挥土地市场基础性配置功能,完善建设用地 管理制度·····	123
第六章 土地集约利用评价 ·····	126
第一节 评价指标体系·····	127
一、指标体系构建原则·····	127
二、指标体系的构成·····	128
三、分地类节约和集约用地评价指标体系·····	132
第二节 评价方法与模型·····	134
一、土地集约利用评价模型梳理·····	134
二、本研究的评价模型与方法·····	139
第三节 土地集约利用潜力测算·····	140
一、城乡建设用地标准·····	140
二、建设用地集约利用潜力与测算·····	142
三、建设用地集约利用理论潜力·····	144
四、建设用地集约利用现实潜力·····	145
第七章 土地集约利用实证研究——以海南为例 ·····	148
第一节 海南省土地利用现状与问题·····	148
一、海南省土地资源的特点·····	148
二、海南省土地利用现状·····	151
三、海南省土地利用存在的问题·····	160
第二节 土地集约利用评价·····	163
一、区域总体土地集约利用·····	163
二、城市区域土地集约利用·····	166
三、村落聚居区土地集约利用·····	167
四、海南省农用地集约利用·····	169



五、土地集约利用存在的问题及成因·····	170
第三节 土地集约利用潜力测算·····	172
一、建设用地集约利用理论潜力·····	172
二、建设用地集约利用现实潜力·····	181
第四节 海南省土地集约利用对策措施·····	185
一、海南省土地集约利用的模式·····	185
二、海南省土地集约利用长效机制·····	188
三、促进节约和集约用地政策建议·····	191
第八章 国内外土地集约利用的经验借鉴·····	197
第一节 国外土地集约利用参考模式·····	198
一、亚洲发达国家的土地集约利用模式·····	198
二、美国土地集约利用模式·····	207
三、欧盟国家土地集约利用模式·····	211
第二节 国内土地集约利用参考模式·····	216
一、城镇建设用地集约利用模式·····	216
二、农村土地集约利用模式·····	228
第三节 国外土地集约利用经验对我国的启示·····	239
一、市场配置和政府调控相结合·····	239
二、科学编制土地利用规划·····	240
三、加强土地管理的法律法规建设·····	241
四、强化农地保护政策的贯彻实施·····	241
五、以科学发展观统领土地利用·····	242
第九章 结论与讨论·····	243
第一节 主要结论·····	243
第二节 问题讨论·····	246
参考文献·····	249



第一章 绪论

第一节 土地集约利用的研究背景及意义

一、选题背景

人地关系是经济学重要的研究范畴,从世界经济的角度和视野来研究区域土地集约利用,既可以充分发挥专业理论的特长,又可以在解决土地利用现实问题方面发挥指导作用。本书研究土地集约利用,一方面在吸收国内外对土地集约利用研究成果的基础上,结合土地报酬原理、级差地租理论、土地产权理论、可持续发展理论、循环经济理论、经济增长方式理论以及土地利用伦理理论等基础理论,提出了一系列的理论创新点,包括提出土地集约利用机制创新、构建土地集约利用评价体系、土地集约利用研究的发展方向等;另一方面,广泛借鉴其他国家的成功经验,在分析我国实际情况的基础上,提出了如何实现城乡土地的集约利用,为实现“十一五”规划建议中所提出的“促进城镇化健康发展”“建设社会主义新农村”以及建设资源节约型、环境友好型社会,促进经济发展与人口、资源、环境相协调等战略目标建言献策。因此,研究土地集约利用的同时具有重要的理论价值及现实意义。

(一) 土地利用与人类经济活动具有十分密切的关系

土地是最基本的生产资料和生产要素,土地问题是最基本的社



会问题，土地制度是最基本的社会制度。从政治经济学的角度来说，人地关系是重要的生产关系，是经济学重要的研究范畴。从历史学的角度看，人类社会发展的历史，就是不同性质的土地制度方式不断更新变化，土地制度结构不断优化的过程。从区域经济学的角度看，土地作为区域经济社会发展的重要基础和物质保障，在区域社会经济发展中扮演着特殊的、重要的角色。合理的土地利用方式有利于促进区域经济持续、健康地发展。反之，则阻碍经济社会发展。

（二）土地资源的稀缺性决定其优化利用的特殊重要性

学术界对土地利用变化机制、驱动力与效应，以及如何进行优化配置等问题给予广泛的关注，对区域土地利用与经济社会发展的互动互馈关系有了深刻的认识。土地利用体现了人地相互作用的主要过程，但目前国内外有关土地集约利用的系统研究和社会实践均不够深入和全面。主要表现在从研究区域看，主要集中在对城市土地的集约利用研究，对农村土地等范围的研究和实践较少；从土地利用类型看，主要集中在对城市建设用地的集约利用研究，对农用地、农村宅基地等其他土地利用类型的研究较少；从理论研究内容体系看，主要集中在对劳动、资本、技术密集型的土地利用研究，而结构型、生态型土地集约利用研究较少，定性、单向和静态研究较多，而定量、多向和动态研究较少。

（三）土地资源节约和集约利用，是加快转变经济增长方式的必然要求

2005年10月11日中国共产党第十六届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中指出：“必须加快转变经济增长方式。我国土地、淡水、能源、矿产资源和环境状况对经济发展已构成严重制约。要把节约资源作为基本国策，发展循环经济，保护生态环境，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进经济发展与人口、资源、环境相协



调。推进国民经济和社会信息化,切实走新型工业化道路,坚持节约发展、清洁发展、安全发展,实现可持续发展。”“积极推进城乡统筹发展,搞好乡村建设规划,节约和集约使用土地。培养有文化、懂技术、会经营的新型农民,提高农民的整体素质,通过农民辛勤劳动和国家政策扶持,明显改善广大农村的生产生活条件和整个面貌。”“促进城镇化健康发展。坚持大中小城市和小城镇协调发展,提高城镇综合承载能力,按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,积极稳妥地推进城镇化。有条件的区域,以特大城市和大城市为龙头,通过统筹规划,形成若干用地少、就业多、要素集聚能力强、人口分布合理的新城市群。人口分散、资源条件较差的区域,重点发展现有城市、县城和有条件的建制镇。建立健全与城镇化健康发展相适应的财税、征地、行政管理和公共服务等制度,完善户籍和流动人口管理办法。统筹做好区域规划、城市规划和土地利用规划,改善人居环境,保持地方特色,提高城市管理水平。”土地开发利用与管理作为调控国民经济平稳运行的重要杠杆,土地节约和集约利用对转变经济发展方式、优化经济结构、提高经济运行质量具有重要的推动作用。

(四) 土地集约利用战略,是落实科学发展观,实施可持续发展战略的重要保障

土地资源是人类生存的基本条件,是支撑一国社会经济发展的物质基础。中国是一个人口众多的发展中国家,在占世界7%的土地上生活着占世界22%的人口。经过20多年改革开放的发展历程,我国的工农业经济发展和城市建设都取得了令世人瞩目的成绩。但不可否认的是,这些成绩的获取主要依靠资源高消耗、粗放低效利用的发展模式,即是以过度耗费土地资源及其他稀缺资源,以及损害环境为代价换来的。如前所述,这种高耗、低效、浪费的资源利用方式,将使我国本就短缺的土地资源面临更大的压力,人多地少的矛盾不断激化。能否推进土地资源集约利用战略,建立节约集约、高效的土地资源开发利用体系,将直接关系到我国经济社会可持续发展战略的实



施,因而成为新时期政府、理论界和学术界普遍关注的热点和焦点问题。2005年7月12日,曾培炎副总理在全国土地利用总体规划修编前期工作座谈会上的讲话中指出:“我们要切实转变土地利用方式,全面落实科学发展观,从中华民族生存和发展的长远大计出发,实行世界上最严格的土地管理制度,推动土地利用方式由粗放型向集约型转变,由大手大脚用地向厉行节约用地转变,由宽松优惠供地政策向从严从紧供地政策转变,由约束性不强的管理向依法依规的管理转变,大幅度提高土地利用效率,有效保障土地供给,促进经济社会全面协调可持续发展。”

当前,我国存量建设用地利用普遍粗放,甚至出现闲置浪费现象。为了保住18亿亩(1亩=666.7平方米)耕地“红线”,在实行最严格的土地管理制度的同时,节约集约利用土地成为今后我国土地利用的根本方针。2008年1月3日,国务院正式颁布了《关于促进节约集约用地的通知》(国发〔2008〕3号),从房地产开发用地到基础设施用地再到农村集体土地,新政为今后我国的土地利用印制了“节约集约”的新标签。新政的明确方向是提高建设用地利用效率,充分发挥市场配置土地资源的基础性作用,这也为土地在宏观经济调控中的角色做了定位。

2008年8月,国务院通过的《全国土地利用总体规划大纲》(2006~2020年),将土地集约利用作为优化土地利用结构、提高土地利用效率的主要规划措施。2008年10月,党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,强调我国实行“两个最严格制度”,即最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,将推进土地集约利用提升到落实科学发展观与建设和谐社会战略高度,其意义十分重大。

二、现实问题

人多地少是我国的基本国情,土地资源的供给越来越不能满足人们对其日益增长的需求。然而,随着人口增加、城市化进程的加快,大多数城市建设呈现出无序扩张的态势,土地利用长期处于粗放经营



阶段。因此,如何利用好土地这种稀缺资源已成为一个十分迫切的现实问题。

(一) 人口快速增长对土地资源利用产生巨大压力

到2005年末,我国人口已经超过了13亿人。人口增长不仅要求有更多的粮食供应,而且也意味着对居住、交通、文化娱乐等用地需求的增加。而土地资源具有数量有限性和位置固定性的特点,这就势必加大了人口对土地资源的压力。因此,只有节约和集约用地,提高单位土地资源的生产水平,才能以有限的土地满足日益增长的人口、快速发展的经济,以及人民生活水平提高的需要。

(二) 工业化、城市化发展的新阶段需要大量建设用地

改革开放以来,我国经济社会发展取得了显著成绩。工业发展成就显著,城市化进程加快。人口不断向城市聚集,城市用地规模也不断扩大。按照我国经济社会发展的特点,可以把土地利用分为3个时期,即大致经历了经济建设的土地需求增长、房地产“开发热”圈占土地、存量建设用地消化等阶段。随着城乡经济转型及实施土地宏观调控政策,区域经济增长正进入协调发展的新阶段。特别是工业化、城市化的快速发展,建设用地的需求量也开始激增,而在切实保护耕地的国策及严格的土地管理制度约束下占用耕地受到严格限制。为此,必须探索出一条既能减少建设对耕地的占用,又能适时为城乡建设提供必需的用地,保持区域经济社会可持续发展的新路子,这也是缓解工业化、城市化进程中建设用地增长与加强保护耕地间矛盾的重要突破口。

(三) 征地矛盾日益突出,土地成本不断增大

在统筹城乡协调发展的区域背景下,特别关注“三农”(农业、农村、农民)问题,保障以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展,已成为各级政府工作的重中之重。然而,伴随着近年来我国工业化和城市化进程的加快,由征地引发的矛盾突出,影响了农村经济发



展和社会稳定。失地农民的生产生活安置问题日益突出,“三农”问题形势日益严峻,这一方面要求城市化建设占用土地,应切实保障被征地农民的利益,另一方面说明获取土地的经济成本和制度门槛越来越高,工业化、城市化进程中新增建设用地的约束越来越大,大量占用土地的可能性变得越来越小。

(四) 土地利用依然粗放,带来资源浪费和资产流失

国土资源部专项调查表明,我国土地浪费现象十分严重。从1996年到2004年不到10年时间内,全国耕地减少了1亿多亩,大量土地被粗放利用,甚至浪费。1990~2004年,全国城镇建设用地面积由1.3万平方千米扩大到3.4万平方千米,同期全国41个特大城市主城区用地规模平均增长超过50%,城市用地规模增长弹性系数达2.28,大大高于1.12的合理水平。据国土资源部的调查显示,到2004年底,全国城镇规划范围内共闲置土地107.93万亩,空闲土地84.24万亩,批而未供土地203.44万亩,三类土地总量为395.61万亩,相当于现有城镇建设用地总量的7.8%。与此同时,全国农村建设扩展占地现象也不容忽视。农村普遍存在建设用地分散、违法乱建,农村宅基地严重超占,出现“空心村”和“空闲房”等问题。据统计,2004年全国村庄用地2.48亿亩,按照当年农业人口计算,人均村庄用地高达218平方米/人,相当于特大城市人均用地面积的2~3倍,比全国城市人均用地最高限额还高98平方米。

三、实践意义

土地资源的稀缺性决定了优化土地利用的重要现实意义。土地集约利用的过程实际上是资源的有效配置过程。转变土地粗放利用为集约利用,这在很大程度上将依赖于对土地使用现状以及对土地使用运行规律的认识、分析和利用,从而优化土地结构,提高土地利用效率,并引导土地利用朝着高效、集约利用的方向发展。因此,从经济学,特别是世界经济角度,系统借鉴联合国各有关组织及世界不同资