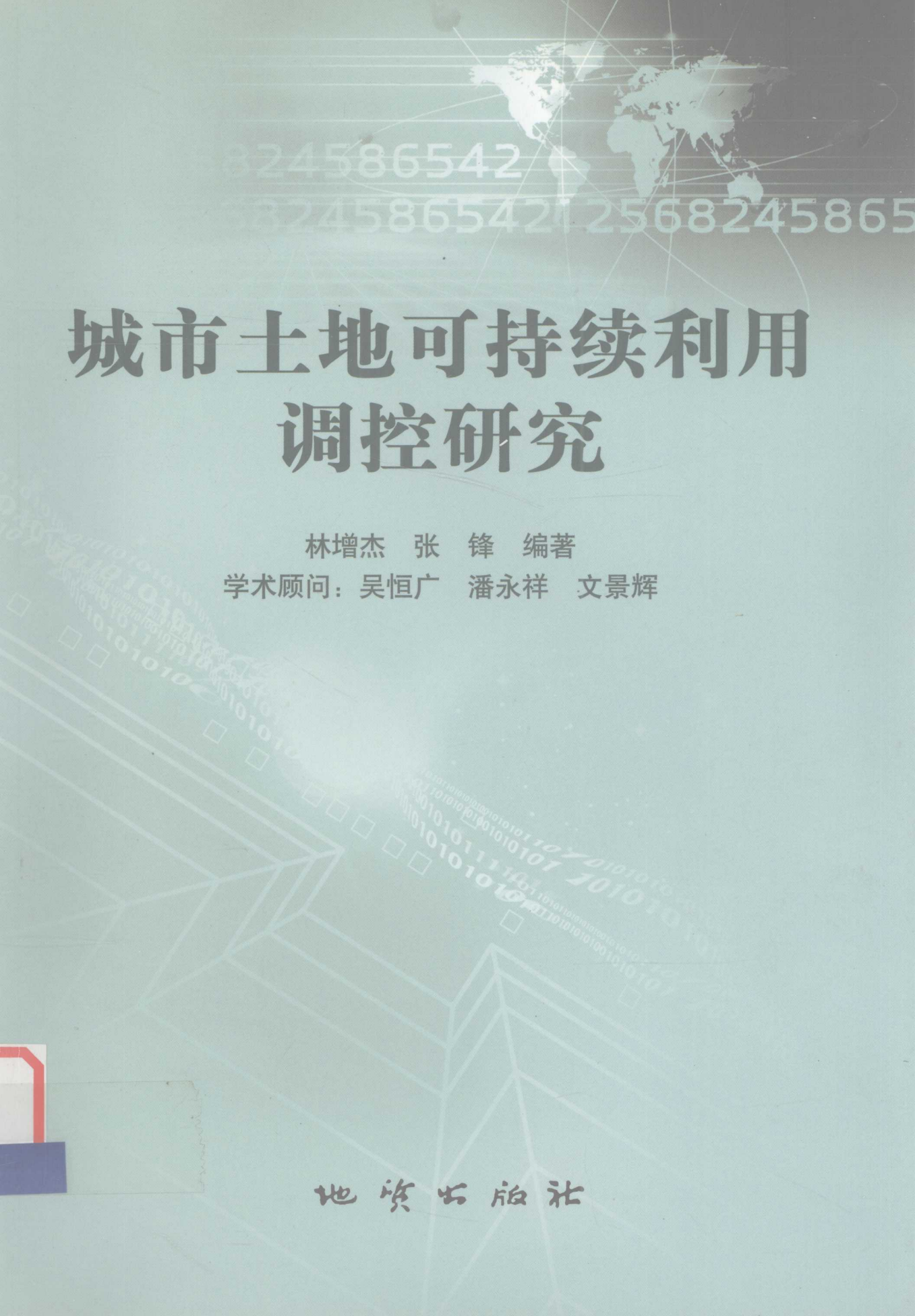




城市土地可持续利用 调控研究

林增杰 张 锋 编著

学术顾问：吴恒广 潘永祥 文景辉

地质出版社



城市土地可持续利用调控研究

林增杰 张 锋 编著

学术顾问：吴恒广 潘永祥 文景辉

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

城市土地可持续利用调控研究 / 林增杰, 张锋编著.
北京: 地质出版社, 2005.9
ISBN 7-116-04607-0

I. 城... II. ①林... ②张... III. 城市-土地利用
-研究-中国 IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 102227 号

CHENGSHI TUDI KECHIXU LIYONG TIAOKONG YANJIU

责任编辑: 何 蔓

责任校对: 郭 雨

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

电 话: (010) 82324508 (邮购部); (010) 82324580 (编辑室)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010) 82310759

印 刷: 北京长宁印刷厂

开 本: 787mm × 1092mm $\frac{1}{16}$

印 张: 8.5

字 数: 160 千字

印 数: 1—500 册

版 次: 2005 年 9 月北京第一版·第一次印刷

定 价: 28.00 元

ISBN 7-116-04607-0/F · 208

(凡购买地质出版社的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 本社出版处负责调换)

目 录

摘 要	(1)
1 前 言	(12)
1.1 研究背景	(12)
1.2 研究的意义	(13)
1.2.1 城市土地利用中存在的问题	(13)
1.2.2 研究意义	(15)
1.3 本研究的范围和术语使用	(16)
1.3.1 城市土地	(16)
1.3.2 土地合理利用与可持续利用	(17)
1.3.3 城市土地可持续利用	(17)
1.3.4 城市土地可持续利用系统	(18)
1.3.5 城市土地可持续利用的调控	(20)
2 理论分析	(21)
2.1 城市土地可持续利用的经济学分析	(21)
2.1.1 可持续发展理论是城市土地可持续发展的核心理论	(21)
2.1.2 城市土地市场资源配置效率分析	(23)
2.1.3 城市土地利用产权分析	(27)
2.1.4 政府调控理论分析	(29)
2.2 城市土地可持续利用的社会学分析（土地利用伦理分析）	(32)
2.3 城市土地可持续利用的生态学分析	(35)
2.3.1 城市土地是环境土地，主要表现为城市的空间承载力	(36)
2.3.2 城市土地可持续利用与环境土地的物质平衡	(36)
2.3.3 城市生态的外部性	(38)
2.4 城市土地可持续利用途径思考	(40)
2.4.1 增加土地的经济供给	(40)
2.4.2 实施土地集约利用	(41)
2.4.3 重视耕地保护问题	(43)
2.4.4 强化城市的生态环境建设	(44)
2.4.5 强化法制管理和政府的调控机制	(44)

3 城市土地可持续利用调控评价指标体系构建	(45)
3.1 城市土地可持续利用调控评价指标体系的构建	(45)
3.1.1 城市土地可持续利用调控的内涵	(45)
3.1.2 城市土地可持续利用调控的目的和目标	(45)
3.1.3 城市土地可持续利用调控评价的作用	(45)
3.1.4 城市土地可持续利用调控评价指标体系的构成	(46)
3.2 城市土地可持续利用调控评价指标的分类与内涵界定	(48)
3.2.1 城市土地可持续利用调控评价指标的分类	(48)
3.2.2 城市土地可持续利用调控评价指标内涵界定	(50)
3.3 城市土地可持续利用调控评价指标体系评价方法	(54)
3.3.1 城市土地可持续利用调控评价指标权重的确定方法	(55)
3.3.2 城市土地可持续利用调控评价指标量化及评价方法	(56)
4 发达国家和地区城市土地利用调控政策比较	(60)
4.1 发达国家和地区城市土地利用调控政策	(60)
4.1.1 美国城市土地利用调控政策	(60)
4.1.2 日本城市土地利用调控政策	(61)
4.1.3 英国城市土地利用调控政策	(63)
4.1.4 瑞典城市土地利用调控政策	(63)
4.1.5 香港地区城市土地利用调控政策	(65)
4.1.6 台湾地区城市土地利用调控政策	(66)
4.2 发达国家和地区城市土地利用调控政策的比较和启示	(67)
4.2.1 发达国家和地区城市土地利用调控政策比较与分析	(67)
4.2.2 发达国家和地区城市土地利用调控政策对我们的启示	(70)
5 城市土地可持续利用调控目标与对策	(72)
5.1 城市土地可持续利用调控目标和体系	(72)
5.2 城市土地可持续利用宏观调控对策	(74)
5.2.1 城市土地可持续利用的法律调控	(74)
5.2.2 城市土地可持续利用的规划调控	(78)
5.2.3 城市土地可持续利用的政策调控	(81)
5.2.4 实施宏观调控时应注意的几个问题	(85)
5.3 城市土地可持续利用市场机制作用	(88)
5.3.1 正确处理市场机制与宏观调控之间的关系	(89)
5.3.2 以市场机制为主导,优化土地资源配置	(90)
5.3.3 实行市场化的集体土地流转方式	(91)
5.3.4 借鉴国外先进经验,充分发挥市场机制作用配置土地资源	(92)
5.3.5 利用市场机制配置土地资源时应注意的几个问题	(93)

6 案例分析	(95)
6.1 沿江城市——武汉“龙王庙”综合整治	(95)
6.1.1 龙王庙综合整治情况概述	(95)
6.1.2 龙王庙险段综合整治案例分析	(97)
6.1.3 经验借鉴	(98)
6.2 西安古城保护案例	(98)
6.2.1 西安市基本情况简介	(98)
6.2.2 政府对西安古城的保护性规划	(98)
6.2.3 从西安古城保护看城市土地可持续利用	(99)
6.3 喀什民族古城建筑保护案例	(100)
6.4 福州大学城建设表土剥离案例	(101)
6.4.1 福州大学城基本情况	(101)
6.4.2 实施城市土地可持续利用措施——进行建设用地表土剥离方案	(101)
6.4.3 效益分析	(104)
6.5 厦门市旧城区改造案例	(104)
6.5.1 概况	(104)
6.5.2 存在问题及其原因分析	(104)
6.5.3 旧城区改造的建议	(105)
6.6 珠江三角洲佛山市高明区富湾镇土地开发整理案例	(107)
6.6.1 富湾镇土地开发整理项目概况	(107)
6.6.2 富湾镇土地开发整理的主要内容	(107)
6.6.3 富湾镇土地开发整理的效益	(110)
6.7 贵州省废弃地整治利用案例	(112)
6.7.1 废弃地现状规模	(112)
6.7.2 主要分布情况	(112)
6.7.3 废弃地整治实践与分析	(114)
6.8 结束语	(117)
附 录	(118)
注释 1	(118)
注释 2	(120)
参考文献	(125)
后 记	(127)

摘要

随着中国大陆国民经济持续快速增长，城市规模不断膨胀、城市人口不断增加和城市化进程的加快，城市土地开发利用的广度和深度逐渐拓宽，大量城近郊区的农用地被占用，以及城市内部土地利用结构不合理，城市土地利用效率低，城市环境问题日益严重等问题凸现。这些问题不仅制约了土地资源最优配置的实现，而且影响到整个社会经济的可持续发展的实现。当市场机制这双“无形之手”在配置资源失灵时，就要借助政府宏观调控之力来弥补市场机制本身固有的缺陷，以实现资源的合理有效配置，促进社会经济的和谐发展。中国大陆的渐进改革特征也决定了政府在土地资源市场配置中的重要作用，决定了政府对城市土地可持续利用的调控的可行性。

面对这一现实，香港测量师学会与中国人民大学土地管理系联合立项了《城市土地可持续利用调控研究》课题。本研究应根据城市不同区域土地的特性及其在城市可持续发展中的地位来界定城市土地可持续利用调控的研究范围。这里城市土地的概念有三个层次。第一层次是城市市区土地，也就是建成区土地；第二层次是城市规划区土地，包括城市规划控制区内的近郊区农地和村镇建设占用的土地；第三层次是城市行政区划内的土地，即包括城市和市所辖区县的广大农村范围内的土地。按照中国大陆的统计口径，一般是将一二层次内的土地列为城市市区土地面积，将第三层次，即行政区划内的土地列为全市土地面积。中国大陆城市土地属于国家所有，主要是以它的承载力服务于人类，为人类提供生产、生活的场所和空间。城市规划区内的土地在可以预见的时间内将转化为城市建设用地，因此，研究的主要范围放在前述第一二层次上。鉴于这一认识，收集了大量国外和中国大陆香港地区关于城市土地可持续利用及其调控政策的资料，对城市土地可持续利用的理论和实践进行了广泛的和有一定深度的研究，以期能从理论上解决城市土地资源可持续利用调控的缘由、基础及各种调控措施之间的关系。并有助于强化政府的职能，在土地市场发育、土地市场的宏观调控、土地公共产品供给、外部性消除等方面发挥政府应有的职能。因此，本研究主要成果内容表述如下。

1 城市土地可持续利用调控的理论分析

“实践是检验真理的唯一标准”已成为验证实践之重要性的标尺，然而，实践离不开正确理论的指导，一定的理论分析是开展研究工作的基石。本研究基于这一理念，从多角度的理论分析赋予城市土地资源可持续利用调控研究的理论基础。

1.1 经济学理论分析

城市土地可持续利用调控的经济学分析从可持续发展理论、产权理论、市场机制配置资源理论和政府调控理论等对城市土地可持续利用实施调控提供经济理论依据。

1.1.1 可持续发展理论分析

可持续发展理论是城市土地可持续发展的核心理论,是在现有资源环境条件约束下最有效率的发展。“发展”是一个动态综合的目标,强调土地资源配置要做到代内公平和代际公平,实现土地生产力的持续增长和稳定性,保证土地资源潜力和防止土地退化,既要满足城市经济增长对土地的需求,又要不断优化城市土地生态结构,提高城市环境质量,合理有效地进行城市土地再开发,适时更新城市职能,节约用地,实现生态合理、经济可行及社会公平的土地利用结构和利用方式,最终达到生态合理性、经济合理性和社会可承受性。

1.1.2 资源配置效率分析

在经济理论中,一种被普遍接受的社会福利判断标准是帕累托最优(Pareto Efficiency)法则,作为稀缺资源的城市土地的可持续利用,从实质上说是在追求社会的整体福利,保证人类从土地资源上得到的福利水平随着时间的变化而增加或至少不降低。然而由于城市土地利用具有强烈的外部性,土地利用产生的影响并不随行政边界的终止而终止。土地资源利用的微观主体的行为会影响到土地资源本身,也会影响到其他的土地资源使用者。许多不合理的土地资源利用方式已经造成土地利用的外部不经济性,引起土地价值相对减少、居住环境质量下降等一系列问题,而城市土地利用中存在的外部不经济性需要政府的调控,以实现土地可持续利用之目标。此外,中国大陆城市土地属于国家所有,国家垄断城市土地一级市场,国家对资源配置决策的出发点就是社会福利最大化。而在城市土地二级市场中,少数城市地产商面对整个行业的需求,必然按照各自利润的最大化原则来决定城市土地的供给量与价格。这必然造成土地资源配置结构的非最优化,二者之间产生资源配置损失,这种损失对于社会福利总量来说是一种净损失。为此,也需要政府来引导、调控市场良性发展,促进市场均衡发展,达到土地资源配置的帕累托最优。

1.1.3 产权理论分析

城市土地利用产权理论分析首先界定土地产权是以土地所有权为核心的一系列土地财产权利所组成的“权利束”或权利体系。完整、明晰的土地产权能够使城市土地利用者在土地利用收益大于成本的前提下,尽量将“外部性”问题内部化,实现城市土地资源的可持续利用,进而提出城市土地资源的市场配置效率是通过土地产权运行和土地空间功能的实现取得的。城市土地利用是否能实现土地资源的有效配置和土地资源的最佳、最充分利用,主要取决于是否具有完整、明晰的土地产权制度,而且土地产权的约束功能还有助于约束产权主体的用地行为,降低土地利用风险,防止土地质量下降,减少土地资源浪费。因此,需要政府在土地产权制度方面进行更多的建设。政府在产权结构上投入的越多,产权制度设计的越合理,政府在宏观调控中的成本也就越低越有效。

1.1.4 政府调控理论分析

经过以上经济理论分析,需要国家来对市场主体的行为进行约束和评判,采取适当的

或适度的政府调控，将城市土地资源的开发利用和土地市场运行纳入正常有序的轨道，维护土地市场中市场机制作用的正常发挥，协调各方利益，确保代际平等。不仅在微观层面上调节和补充市场机制，实现土地利用结构优化、集约用地、高效用地，而且是宏观层面上保障城市土地资源可持续利用，以保证社会经济可持续发展。

1.2 土地利用伦理分析

城市土地可持续利用的土地利用伦理分析揭示了城市土地利用既是经济问题，也是十分重要的社会生态问题。合乎伦理规范的土地利用是城市土地资源可持续利用的基本保证，而土地利用伦理的缺失或错位，最终将导致灾难。城市土地的不合理利用，不仅会造成有限的土地资源的浪费，而且导致城市生态环境的破坏，危及到整个社会、经济、环境的可持续发展。不同用途的城市土地资源分配是一个重要的、不可避免的基本伦理选择问题。城市土地资源的可持续利用仅仅凭借经济手段是无法实现的，必须改变对土地的观念，不要再把土地视为只是一件商品用于开发和交易，而是应该把土地视为资源加以保护和合理有效利用。

1.3 生态学分析

城市土地可持续利用的生态学分析阐述了城市生态环境是一种公共物品，人类对城市土地的利用分为两大方面，一是利用它的空间资源，为自身的生存发展建设空间场所，二是利用它的生物生产功能，为人类提供食物和各种物质生产原料。城市土地最初由自然土地转化而来，具有一切自然土地的生态共性。在人类社会，并不存在一只能够确保人与土地生态系统之间最大限度的和谐的“看不见的手”，人类开发和利用土地资源时，忽视或低估了生态环境破坏给社会和整个地球生态系统所造成的损失，市场不能精确地反映出环境的社会价值。人们只看到了城市土地的空间价值，忽视城市土地的其他生态功能，一定程度上阻碍了城市空间升值的潜力。从生态学的角度出发考虑城市土地的可持续利用，实质上就是考察城市生态环境的可持续发展，政府在其中起着重要导向作用，政府管制和政策也是众多可能的选择中最有效的手段之一。

1.4 城市土地可持续利用途径的思考

通过详述城市土地可持续利用途径的思考，从增加土地的经济供给、实施土地集约利用，如何保持和提高城市土地利用的集约化程度、重视耕地保护问题、强化城市的生态环境建设的措施、强化法制管理和政府的调控机制来确保城市土地的可持续利用的实现。

2 城市土地可持续利用调控评价指标体系构建

城市发展过程是经济要素向城市聚集与土地利用结构变动的过程，合理的区位聚集与空间布局有助于城市土地的充分利用。而在土地的经济效益被提高的同时，出现因土地开发强度过大使得城市土地利用处于非可持续状态，使得政府的干预成为促进城市土地可持续利用必不可少的要素。然而衡量政府对城市土地有效合理利用调控度的

强弱是需要一套指标体系来评判。城市土地可持续利用调控评价指标是衡量政府对城市土地资源利用的政策合理性及其所承载的经济、社会和环境长久健康持续协调发展的管理水平的评价标尺，它有助于城市土地管理者和公众确立可持续发展目标，以及评估城市土地利用的发展进程。同时，监测城市土地可持续利用还有利于土地政策的选择并根据评价结果不断地对土地政策做出动态调整。由于目前中国大陆还没有针对城市土地可持续利用调控评价指标的研究，因此，在国内外相关领域研究基础上，通过相关研究成果的比较分析以及本研究的思路，在理论分析的基础上，本研究构建了城市土地可持续利用调控评价指标体系。

2.1 评价指标体系构建原则

鉴于城市土地资源可持续利用调控评价是指政府对城市土地资源进行管理下，其利用方式是否具有可持续性的一种评定和判断。由于不同的人对可持续发展的理解不同，不同的国家面临的发展阶段的发展任务不同，而且土地持续利用存在时间尺度和空间尺度，决定土地持续利用的影响因子是随时间而变化的。那么对城市土地资源可持续利用的衡量标准也应该是动态的。因此，明确城市土地可持续利用调控评价指标选取的原则，即综合评价原则，层次性和易操作性原则，动态趋势原则，影响度大、影响面广及可比性强原则，地域性原则，政策相关性与信息综合能力强原则。

2.2 评价指标体系的构建

2.2.1 评价指标构建方法步骤

第一步：明确评价对象系统。

第二步：选取评价指标，建立多目标、多层次结构评价指标体系。

第三步：无量纲化，将无法比较的不同量纲的指标实际值转化为无量纲的评价值。

第四步：确定每个指标在评价指标体系中的权重。

第五步：合成各指标的评价值。

第六步：根据综合评价值的大小，将评价结果排序。

2.2.2 评价指标的选取

根据评价指标体系构建原则提出城市土地资源可持续利用调控评价的指标选取的依据为：①根据中国大陆城市土地资源的特点；②根据中国大陆城市土地利用存在的问题；③根据城市土地利用系统的特点；④根据城市土地可持续利用的目标。以上几点为城市土地可持续利用调控评价指标体系的构建提供依据。

城市土地可持续利用调控评价指标体系由 4 个层次的指标构成，即目标层、准则层、因子层、指标层。目标层是指标体系的最高一级，下设 5 个支持系统；准则层由城市用地潜力、城市土地承载力、城市土地扩展度、城市土地生态环境以及城市土地管理水平等 5 个方面来观察和评判。准则层又下设 13 个指标；因子层下设指标层，它对指标层起综合的作用，是连接准则层与指标层的桥梁。每个因子下有 1~5 个指标。根据自己的理解并结合中国大陆城市土地利用的特点，我们共选取了 34 个指标，并对各个指标赋予明确涵义。

2.2.3 评价指标权重的确定

城市土地可持续利用调控评价是一种综合评价,涉及到各指标的权重问题。指标权重是在同一目标前提下各指标之间的重要性关系。这些指标对评价目标的影响是不同程度的,而这种影响程度又是用权重来表示,即指标的权重是其对研究对象影响程度的体现。指标权重一般应满足下列要求:①权重值的大小与指标对研究对象影响成正比,权重影响值越大指标对研究对象的影响越大;②各指标权重值通常在0~100或0~1赋值,因此,各选定指标的权重值之和必须分别等于100或1。

本研究采用层次分析法确定各评价指标权重。城市土地可持续利用调控评价系统是由多种因素共同影响的复杂系统,在评价时使用层次分析法确定评价指标权重。由专家按指标递阶层次结构对每一个上级指标,按其所辖的下级指标两两比较其重要程度,用1~9的比例标度得出判断矩阵,进行计算得出具体权重。指标体系分类结果以及权重见第三章中表3-3。

2.2.4 评价值的无量纲化及合成

有关城市土地可持续利用调控评价指标量化方面,由于城市土地可持续利用调控评价指标具有地域性很强、阈值多面性以及范围有限性特点,不同的城市评价指标的阈值涵义差别很大,完全受地方土地资源特点制约,而且阈值的多面性决定某一阈值在某一临界值以上可能对某一方面有利,但是当达到某一值时,又会对另一方不利。本研究认为其阈值是判断评价结果“调控程度如何”的重要参数,阈值可以是一个确定的值也可以是一个区间。在确定阈值时应综合考虑,结合经验法、调查法以及使用统计方法。经验法可以根据多年积累的土地管理及土地利用的经验总结得到的阈值;统计方法是通过分析评价指标在不同时期不同土地利用类型的历史数据,利用一定的统计手段确定评价指标的阈值。根据城市土地使用的特点,评价指标的阈值参照标准也可用有关的标准值以及同类城市的状况值,我们建议考虑采用直线型无量纲化法将指标值转化成不受量纲影响的指标评价值。在用层次分析法等方法确定各因子的影响权重后,以及指标值无量纲化处理后,再通过协调度模型加和法计算总分值,最后根据总分值落入的区间范围判断土地利用调控是否具有可持续性,或者确定其可持续性等级。随着时间的推移,城市土地利用系统的评价参数发生变化,其阈值也发生变化,评价的上、下值应适时修改,使得调控手段和力度适应现实要求。

至此,城市土地可持续利用调控评价指标体系初步构成。

3 发达国家和地区城市土地可持续利用调控经验借鉴与启示

由于在土地资源的开发利用过程中,市场机制同样起到了很大作用,本研究从可持续发展的角度,研究市场经济体制国家和地区的土地利用调控政策,并在比较分析的基础上,提出可供中国大陆借鉴之处,指出调控政策的实时性和发展性,以及城市土地利用调控多采用综合性政策措施,具有多目标性,并警示政府调控不当会引起政府失灵。通过对比分析获得对中国大陆土地利用调控的启示,第一,各国(地区)是根据自己国家的具体情况来制定和实施土地利用调控政策的;第二,同一国家(地区)在不同的经济发展

阶段面临着不同的问题,土地利用政策调控的重点总是在不断调整,并且应适时适度;第三,土地利用调控政策应该是由一系列相互协调、相互配合的政策工具和手段组成,而且应保持一定的连续性。

结合中国大陆现实,由于受长期实行计划经济体制的影响,现有的城市土地利用制度有与市场经济体制不相容的地方,应尽快加以修正或调整。但要由过去过分依赖政府直接管理转向重视市场机制的调控模式转变时应注意以下几个问题:①制定城市土地可持续利用调控政策要立足自己的国情。针对中国大陆实际情况切实保护耕地,尤其是保护城近郊区优质高产农业用地,保护城市自然生态环境,适当限制城市建成区向外扩张,对已有城区进行挖潜改造,提高城市存量土地的集约度和利用效率,应该成为我们的城市土地可持续利用政策调控目标之一;②要正确认识城市经济所处的发展阶段,土地可持续利用调控政策应适时适度,我国是发展中国家,生产力不发达,东部和中西部城市间经济文化发展也不平衡,一定要立足地方实际情况,针对不同城市的自然条件、人文特征和发展实际,制定各自的城市土地利用思路和可持续发展战略,不能搞一刀切;③要注意各项调控措施之间的协调与配合。

4 城市土地可持续利用调控目标和对策

4.1 城市土地可持续利用调控目标

根据城市土地可持续利用的内涵,并结合《中国 21 世纪初可持续发展行动纲要》中有关内容,针对中国大陆城市土地利用中出现的问题,现阶段中国大陆城市土地可持续利用的调控目标应该是:切实保护耕地,尤其是保护城近郊区优质高产农业用地,保护城市自然生态环境,适当限制城市建成区向外扩张,对已有城区进行挖潜改造,提高城市存量土地的集约度和利用效率,维持与生产力和社会经济发展水平相适应的城市人口和建设用地规模,以产业结构调整促进城市土地利用结构调整,以先进的科技手段和合理的投入促使城市土地利用效率的提高和城市生态环境的优化,促进国民经济和社会的可持续发展。

城市土地可持续利用系统是一个涉及自然环境、经济、社会、法律、管理等众多影响因子的动态的复合系统,每个因子的变动都会影响到系统的稳定和平衡。城市土地可持续利用的实现既不能只依靠市场机制,也不能轻视市场机制的作用;既不能排斥宏观调控,又不能只依靠某种单一的调控手段。城市土地可持续利用的实现将是市场机制与宏观调控综合作用的结果。

土地资源的配置和调控是政府和市场相互作用的一个统一的系统,既有市场机制的作用,又有政府的调控管理。政府宏观调控主要指国家立法机关、行政机关、司法机关针对市场机制的不足,采取的法律、规划和政策等调控措施的总和。城市土地可持续利用宏观调控体系是指为发挥市场机制对土地资源合理配置和有效利用所采取的一系列法律、规划和政策等调控措施组成的有机联系的体系。

在城市土地可持续利用调控体系内,包含着三个层次的协调与配合。宏观调控与市场机制之间的协调与配合是促进城市土地可持续利用调控的第一层次的协调与配合;法律、规划和政策调控措施的协调与配合是土地资源可持续利用调控的第二层次的协调与配合;

法律、规划和政策调控措施内部各具体调控工具之间的协调与配合则处于第三层次。

4.2 城市土地可持续利用宏观调控对策

宏观调控包括法律调控、规划调控、政策调控等,本研究从以下几方面来阐述。

4.2.1 城市土地可持续利用的法律调控

城市土地可持续利用的法律调控就是按照法定程序制定和完善有关土地资源可持续利用的法律法规体系,并严格依法办事,使法律法规的有关规定真正落到实处。

(1) 城市土地产权制度的完善。实现可持续发展,有效的办法就是尽可能地将这些资源的所有权和使用权明晰化,并制定相应的政策法规,明确责任和义务。城市土地产权制度的完善最主要的是明确国有土地产权主体;界定各类使用权权利,扩大用益物权种类;完善土地登记相关制度,保障城市土地产权法律制度有效性。

(2) 确立集体建设用地流转市场法律规范。我国宪法和法律规定,土地所有权有两种类型:国有土地所有权和农村集体土地所有权。但实际上,集体土地所有权无法与国有土地所有权相提并论,因为法律禁止集体土地进入市场进行流通,使得集体土地所有权的权能受到极大的限制。这使得权利人对土地的财产权或处于不公平状态,或处于不稳定状态,与社会主义法治的要求不相符,不利于市场经济的建立和发展,不利于土地资源的合理流动和正常持有。应将公法和私法有机结合,强调对公民和法人财产权利的保护,这是完善我国土地资源利用法律体系的主要方面。因此,在法律建设方面,应把集体建设用地流转纳入法制的轨道;在产权建设方面,完善集体土地产权制度;在流转管理方面,政府应基于构建城乡土地统一市场的目标,通过规划、年度土地供应计划、税收、交易价格监管等手段将集体土地流转纳入统一管理的轨道。

(3) 政府管理职权界定的法制化。明确划分各级政府的土地资源管理职权,是完善我国土地资源利用法律的主要任务和重要内容。合理划分各级政府在土地资源管理方面的权力和职责,兼顾国家和地方利益,调动两个方面的积极性;划分各级政府的土地资源管理职权,主要是按照市场经济的内在要求,将涉及土地资源宏观决策的权力上收到中央和省级政府行使,将执行性职权下放到地方政府行使。

(4) 强化生态环境保护法执行力度。把生态环境保护作为重要的立法目的,使自然资源法律适应生态环境保护的需要。

(5) 加强执法监督的有效性。完善土地法治,实现法律对土地资源可持续利用的有效调控,当务之急是要建立符合中国大陆土地资源国情的、适合市场经济要求的土地利用管理执法监察体系。在监察体制方面,建立国家土地督察制度,设立国家土地总督察,向地方派驻土地督察专员,监督土地执法行为。

在市场经济条件下,法律移植具有十分重要的作用。在土地资源立法方面,我们与世界上许多国家包括发达资本主义国家在内都面临着共同的问题,即土地资源的合理利用和生态环境保护的问题,我们完全可以大胆移植发达国家和地区在土地资源立法中的成功经验,通过法定途径和程序,变为我国法律体系的有机组成部分,服务于土地资源可持续利用的调控。

4.2.2 城市土地可持续利用的规划调控

城市土地可持续利用的规划调控是指通过土地利用总体规划、城市规划等手段对城市

土地利用的范围、强度和其他具体技术指标进行调控。

(1) 土地利用总体规划对城市土地可持续利用的调控。土地利用总体规划是在充分研究经济发展对土地资源的需求总量及其结构特征的基础上制订的,担负着协调社会经济各部门对土地资源的需求的重要职责,是制定城市土地资源可持续利用战略的依据。

- 土地利用总体规划对城市土地可持续利用的调控措施

第一,土地供给的总量控制。土地利用规划通过耕地保有量、新增建设用地总量、新增建设用地占用耕地量等刚性指标从总量上对建设用地规模和耕地占有量做了硬性控制。

第二,土地利用结构和布局的优化。土地利用规划按照社会经济的发展和各产业的用地需求将一定总量的土地分配到各用地部门,使土地在时间上得到合理安排,在空间上得到最佳落实。

第三,土地用途管制的依据。在土地利用总体规划的制定和修编过程中,要分别将耕地总量和建设占用耕地的控制指标与用途管制区的划定衔接起来,便于把土地用途管制制度落到实处。

- 完善土地利用总体规划调控的思路

第一,提升土地利用总体规划的法律地位。建议制定相应的“土地规划法”,明确土地利用规划编制和实施过程中的细则,对违法行为作出明确的法律界定。此外,建议借鉴城市规划师制度,建立“土地规划师”执业资格制度,提高从业人员素质,健全法律约束机制。

第二,在规划的修编过程中,以土地可持续利用为目标,调整战略思路,完善修编内容,强化实施机制。做到规划修编从单一注重耕地保护转向注重对土地利用总体结构的研究,实现控制指标弹性与刚性相结合等。

第三,加强公众参与机制,做好规划的宣传普及工作。

(2) 城市规划对城市土地可持续利用的调控。城市规划主要是通过城市土地利用空间布局的优化和各项控制指标的设计来实现对城市土地可持续利用的调控。

- 对整个城市土地利用空间布局的调控

主要通过以下几方面来实现:①通过编制科学的城市规划,合理确定城市用地规模和布局,优化用地结构,并严格执行国家建设用地标准;②用规划手段促使有关部门当事人充分利用闲置土地,提高用地效益,尽量少占耕地,避免占用基本农田;③按照法定程序审批各项建设用地,对城市边缘地区土地利用要严格实行规划管制,防止乱占滥用;④严肃查处一切违法用地行为,坚决依法收回违法占地;⑤重视城市,特别是大城市中心区地下空间资源的开发利用。

- 通过各项控制指标实施对具体建设项目用地的调控

控制性详细规划按照土地资源可持续利用的要求,详细规定规划范围内各类不同使用性质用地的界线,各类用地内适合、不适合或有条件允许建设的建筑类型。规定各地块允许的建筑高度、建筑密度、容积率、绿地率等控制指标;规定建筑红线退后距离、建筑间距等要求,以规划指标的方式下达给建设项目法人,对其开发利用土地资源的行为实施直接调控。

- 正确引导土地出让转让

规划部门提出每年或两三年内的土地一级市场供应计划,确定用地投放总量和地段,

通过城市规划影响城市地价调节城市土地的投放量。

此外,强化区域规划、城镇建设规划、城市环境保护规划等规划编制的合理协调性也对城市土地可持续利用有一定的调控作用。

4.2.3 城市土地资源可持续利用的政策调控

国家的宏观经济政策是国家为了达到一定政策目标而采取的各项政策措施的总称,本研究主要从宏观经济政策调控和规范市场运行机制政策调控两个方面来阐述。

(1) 宏观经济政策对土地可持续利用的调控措施。

• 财税政策对城市土地可持续利用的调控

土地和房地产税是宏观调控经济的重要财政手段,也是促使国有土地资源有效利用的重要杠杆。政府通过土地增值税、土地使用税、耕地占用税、空地税、房产税及其他房地产开发、经营、转让涉及的税种的征收,既可以增加国家的财政收入,又能调节收入分配;既能规范市场主体的投资行为,又可以调整土地市场供求关系的态势和城市房地产开发结构,促进土地利用方式与国家的宏观经济政策相适应,保证国民经济持续、快速、健康发展。针对目前土地税制存在的问题提出改革思路:以“正税、明租、清费”为方向理顺租税费的关系;调整税种设置;健全辅助制度。

• 货币金融政策对城市土地可持续利用的调控

第一,货币政策调控。政府可以利用货币政策调控土地利用。在经济发展处于低谷时,政府可以动用一系列措施予以刺激;在经济过热阶段,则采用适度紧缩的货币政策来降温,调整利率政策调控土地的生产性需求和投资需求。

第二,金融信贷政策调控。信贷政策是调节土地利用的最有力的金融政策,通过改变土地抵押信用贷款的利率、期限,以及抵押过程中土地产权流动模式,鼓励或限制某些特定土地利用的行为,直接对土地开发和利用产生影响。

• 产业政策对城市土地可持续利用的调控

第一,各城市政府根据国家的产业政策,通过干预或政策倾斜,积极扶持具有技术密集、节约用地、对城市环境污染少的高新技术产业和新兴产业的发展,实现城市内部各产业的重组,促使传统产业的升级换代,谋求产业结构的合理化,并利用价格机制的作用,实现各种自然和社会资源的最优配置,从而使经济效益好的产业得到发展,改善城市土地利用结构,保护土地资源及城市环境,促进土地资源可持续利用。

第二,产业政策的制定必须立足于本国、本地区实际情况,实施还必须由相应的财政政策和货币政策与之配套进行。国家可通过征收土地税、污染税、资源保有税、交易税等,解决土地资源利用的社会成本、环境代价的负担问题,协调土地资源利用方面的代内、代际公平问题。

第三,土地供给政策应当与国家的产业政策导向保持一致。当国家采取扩张的财政货币政策刺激经济发展时,土地供给政策应服从国民经济和社会发展的大局,辅之以相对宽松的土地供给,使经济扩张有充足的土地资源保障;当出现经济快速发展、通货膨胀率上升的情形时,国家采取紧缩的财政货币政策,这时土地供给政策应适时的收紧。

(2) 规范市场运行机制的调控措施。

• 土地储备制度调控

土地储备制度是一种利用市场机制有效配置土地资源的公共行为或行政行为,其对城

市土地可持续利用的调控主要体现在：垄断了土地一级市场；保证了规划的落实；盘活了城市存量土地，优化了用地布局。

• 土地供应政策

第一，土地供给总量调控。政府根据城市社会经济发展对土地的需求及可提供土地的能力，在土地利用总体规划和城市规划的指导下，通过年度土地供应计划，控制市场中土地供给的总量来实现对整个国民经济的宏观调控。

第二，土地供给结构调控。根据国家的产业政策和城市发展战略，城市政府可采取措施引导投资者投资建设国家政策鼓励的项目，并通过对增量土地供给的限制，引导投资者将注意力转向存量城市土地的开发和利用；政府还可以通过控制土地供给总量中各类用地的比例来实现对城市土地利用结构的调控。只有在严格限制土地供给总量的前提下，市场配置土地资源的基础性作用才能发挥，优化土地利用结构的功能才能实现。

第三，土地供给方式调控。完善的城市土地收购储备操作规范，对政府的行为加以规范和约束；规范土地出让程序，并将其向社会公布，使城市土地出让遵循一种固定的模式，减少人为因素的影响；尽量采取招标、拍卖的出让方式，减少协议出让；及时向社会公布有关的出让信息，增加社会监督力度；建立申诉制度，保障其合法权益，杜绝对土地征购权力的滥用。

• 完善城市土地有偿使用制度

尽快取消国企“无偿用地”的优惠政策，全面落实法律规定的国有土地有偿使用制度。建设单位使用国有土地，应当以出让等有偿使用方式取得。除法律规定可以采用划拨方式提供用地的情形外，其他建设需要使用国有土地的，都应依法实行有偿使用。

• 强化土地用途管制

特定用途土地资源需求无限扩大的趋势，要求对土地资源实行用途管制制度。某些用途土地的特点，使得土地用途改变从经济和技术角度不具有可逆性。而不同用途或同一地块在不同用途状态下给土地使用人带来的受益差别很大，必须在城郊保有一定数量的农用地，为城市提供蔬菜和粮食，同时对城市生态环境起涵养作用；城市内部也要保有一定数量的非经营性用地，用来满足提供公共服务的需要。使城市土地利用结构处于相对稳定的状态，避免受城市土地利益驱动使城郊农用地违反规划的转化为非农建设用地并获得由低收益用途向高收益用途的无序转变的差价。

• 集体非农建设用地流转市场的建立

考虑在严格用途管制的前提下，允许集体非农建设用地使用权进入城市土地市场流通。通过法律对此进行规范，把集体非农用地流转纳入法制的轨道。使农民成为土地流转的决策者，政府或村民自治小组绝对不能凭借行政权力干预农民土地流转。土地流转方式实行市场化，市场化的主要方式是有偿转让，允许农地转租或以入股的方式合伙经营参与利润分成。在有条件的地方实行土地使用权的买断经营，并建立土地使用中合理的利益分配机制。

4.3 市场机制与宏观调控的相辅相成

政府对土地资源的管理，主要体现在对土地资源的总量控制上，确保对土地资源的可持续利用；体现在对土地供给结构的调整上，发挥土地资源对促进经济结构调整和经济体

制改革的杠杆作用；体现在对土地市场的培育和管理上，通过法律、规划、政策和其他导向和规范作用保证市场经济在正常的轨道上运行。而对土地资源的微观管理，应充分发挥市场机制的作用，市场机制在资源配置方面起着基础性作用。通过推行土地使用权的招标、拍卖、挂牌出让，最大限度地显化土地资产的价值，提高资源配置效率。二者是对立统一的关系，在发挥市场机制的基础上实施宏观调控是中国大陆城市土地资源可持续利用的必经之路，发挥市场对土地资源的配置的基础作用，又要加强国家的宏观控制和引导。通过国家调控下的市场机制，实现土地供给与需求的平衡调节、土地权属的依法流转和区位布局的合理化。

5 案例分析

理论结合实际可以更好地理解研究工作的实质。本研究案例分析部分考虑土地利用是否符合社会发展的需求，其涉及到的因素是多方面、多层次的，相互之间的关系是复杂的。为了获得丰富的土地可持续利用的实例资料，一方面本研究在理论研究的基础上选点调研，进行实地调查；另一方面查阅了通过互联网搜集的信息资料，包括中国期刊网以及国土资源网站等，从中选用了一些研究成果，作为本研究的案例，一方面丰富研究内容，另一方面展现中国大陆不同区域土地可持续利用的现状和成果。本研究共选取7个有代表性的案例，包括沿江城市的土地可持续利用案例——武汉“龙王庙”综合整治、城市土地可持续利用——西安古城保护以及新疆喀什民族古城建筑保护案例、福州市大学城建设表土剥离案例、城市旧城区改造——厦门市旧城区改造、城市郊区土地整理案例——珠江三角洲佛山市高明区富湾镇土地开发整理以及废弃地整治利用案例——贵州省废弃地整治利用。

从以上不同类型案例分析，我们可以看到，协调是可持续发展的基础和基本内涵。但是在土地开发利用过程中，生态与经济的矛盾却是经常存在的，其矛盾的焦点就集中在经济有效性和生态安全性这一问题上。经济有效性与生态安全性是土地可持续利用规划的焦点，在土地规划过程中，强调生态安全性是由于土地生态系统有自己的结构和功能，只有土地生态系统的运行保持平衡，其作为经济发展基础的作用才可以得以实现。而一旦土地生态系统的结构遭到某种原因的破坏，其作为经济发展基础的作用也就不能发挥，甚至引发更大的生态经济灾害。经济有效性与生态安全性是积极的有机结合，人们利用土地生态经济系统时，应对土地资源进行积极的利用、节约地利用和充分地利用，而要制止消极、滥用和浪费土地资源的现象发生。在土地资源规划时，要以保障土地生态系统的安全性为前提。经济有效性与生态安全性构成土地持续利用的统一体。在土地生态经济系统的运行过程中，经济有效性与生态安全性的有机结合，其实质是在发展经济的进程中，局部利益与整体利益、目前利益与长远利益的结合。