

范建双 著

# 面向产业结构升级 的土地集约利用问题研究

MIANXIANG CHANYEJIEGOUSHEN  
JI DE TUDIJIYUE LIYONGWENTI YANJIU

非外借

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

国家自然科学基金面上项目“城市蔓延对全要素碳排放绩效的影响机制及效应研究”(71774142)

浙江省自然科学基金一般项目“城镇化质量对土地可持续集约利用的影响机理及优化路径设计：基于浙江县域的研究视角”(LY16G030029)

和浙江工业大学2018年度人文社会科学后期资助项目

资助

范建双 著

# 面向产业结构升级 的土地集约利用问题研究

MIANXIANG CHANYEJIEGOUSHEN  
DE TUDIJIYUE LIYONGWENTI YANJIU

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

面向产业结构升级的土地集约利用问题研究/范建双著.  
—北京:经济科学出版社,2019.4  
ISBN 978-7-5218-0500-0

I. ①面… II. ①范… III. ①产业结构升级-关系-  
土地利用-研究 IV. ①F301.2 ②F264

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 073017 号

责任编辑:杜鹏 王莹

责任校对:蒋子明

责任印制:邱天

### 面向产业结构升级的土地集约利用问题研究

范建双 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100142

编辑部电话:010-88191441 发行部电话:010-88191522

网址:www.esp.com.cn

电子邮件:esp\_bj@163.com

天猫网店:经济科学出版社旗舰店

网址:http://jjkxcs.tmall.com

固安华明印业有限公司印装

710×1000 16开 13.25印张 230000字

2019年4月第1版 2019年4月第1次印刷

ISBN 978-7-5218-0500-0 定价:56.00元

(图书出现印装问题,本社负责调换。电话:010-88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线:010-88191661)

QQ:2242791300 营销中心电话:010-88191537

电子邮箱:dbts@esp.com.cn)

# 前 言

本书旨在研究产业结构优化升级背景下的土地集约利用问题，重点关注土地集约利用效果评价及其驱动机制，这种研究取向具有重要的理论价值与实践意义。从理论层面，土地作为重要的生产要素之一，是影响一个国家和地区经济增长的重要驱动要素。土地的市场理论和区位理论阐述了供求关系与地理位置对土地利用的空间布局和配置效率的关键作用，同时土地资源分配效率的高低、土地利用结构的合理与否，是产业结构是否合理、产业布局是否科学的前提条件。当前中国正处于加速完善社会主义市场经济体制的阶段，考虑到中国城镇土地所有权为国家属性带来的土地一级市场国家垄断，土地资源在短期内还无法实现真正意义上的市场化配置，产业用地的非市场化配置尤为突出，“土地的市场化改革一直在不断完善和推进”以及土地用途管制是中国实现产业结构优化升级和经济可持续发展的基本背景，这与土地市场理论的逻辑起点并不一致。此外，作为发展中国家，中国的空间异质性和区域行政差异性也为研究土地市场化改革和土地集约利用问题提供了有利的条件。因此，深入研究产业结构优化升级背景下的土地集约利用问题，在理论发展维度为土地市场理论、土地管理理论的本土化提供了重要的契机。从实践层面，改革开放以来，中国在经济增长方式、产业结构、土地管理体制等方面均出现了变化，现阶段的经济增长方式、产业结构升级和土地管理体制等均处于不断完善和推进的过程中。在城镇土地资源日趋紧张、土地价格不断攀升的背景下，产业结构能否实现优化升级在某种程度上取决于土地集约利用程度，而在土地的市场化改革大力推进的背景下，提出实现土地集约利用这一命题是促进产业结构优化升级和持续发展的逻辑必然，而实现土地集约利用对中国产业的效率提升和分配公平具有双重价值。

基于选择的研究主题，本书从五个方面梳理并评述了已有文献：关于土

地用途管制制度的相关研究；针对土地用途管制与产业结构演进之间互动关系的相关研究；土地要素与经济可持续增长之间关系的相关研究；土地利用效率测度及其收敛性检验的相关研究；土地集约利用的测度及其驱动因素的相关研究。现有研究针对中国的土地制度和土地集约利用问题作了深入的探索，取得了丰硕的成果，但是仍然有改进的空间。作为对现实的回应和对已有文献的改进，本书先界定了土地集约利用、土地市场化改革和土地违法等核心概念，进而从理论机制的角度分析了产业结构演进、土地市场化改革、土地违法和房地产投资等因素对土地集约利用的影响机制。从互动关系的角度，产业结构演进与土地集约利用之间存在互动影响机制：一方面，产业结构演进使得生产要素在部门和区域间流动，其结果是导致土地利用结构和方式变化。产业结构演进后的区域在既定土地空间上发展产值和效益更高的产业，或者通过资源整合实现产业合作分工，产生集聚效应和范围经济，从而提高土地利用效率。另一方面，土地是产业发展的载体，土地集约利用与产业结构演进之间是一个互动的过程。进一步从人口、土地、经济、社会和城乡一体化五个维度探讨了城镇化质量通过完善城镇基础设施和公共服务、改善居民生活质量、居住环境和就业等方面对土地集约利用的影响机制。从市场和政府的双重视角，提出土地市场化改革对土地集约利用的影响机制：土地市场化改革的过程会直接影响土地市场参与者的土地使用行为和地方政府的土地出让行为，进而通过竞租效应、替代效应和流转效应等影响土地的开发进度、利用强度和利用结构等指标水平，进而导致不同的土地利用方式和可持续集约利用水平。从正负双重作用机制的角度，提出违法用地对土地集约利用的影响机制：一方面，违法用地作为一种土地要素投入同样能够带动地区经济增长、地方投资与就业，进而对土地集约利用产生积极影响；另一方面，从环境负外部性、诱发非理性投资和加剧城镇化负担三个层面论述了违法用地对土地集约利用的负面影响。相对于已有土地集约利用的理论，本书试图从产业结构演进、城镇化质量、土地市场化改革和违法用地四个维度来探讨土地集约利用的驱动机制，将极大丰富现有的土地集约利用理论。

基于土地集约利用的理论机制分析，本书分析了我国土地资源利用的现状和存在的问题。改革开放以来，市场化进程的大力推进和城镇化的快速发展深刻影响并改变了我国的土地利用结构和格局，尤其是建设用地的需求量

不断增加导致了土地市场的供需矛盾日益突出。考虑到中国人均土地面积偏少的国情，土地资源在一定程度上构成了地区经济发展的约束条件。因此，本书分别研究了土地要素对经济发展的“增长阻尼”效应和土地资源约束下的工业企业效率问题。针对“增长阻尼”效应的实证检验结果表明，土地资源的确对地区经济发展产生了一定的阻碍作用，这意味着土地资源作为生产要素之一由于粗放利用和低效配置而对经济发展产生了“增长阻尼”效应，进而阻碍了产业结构的调整和优化升级，而这种阻碍作用从另一个角度说明了土地集约利用的重要性。针对土地约束下的工业企业效率测度的研究结果表明，外资工业企业是进入高速高效发展模式最多的，此外依次是民营和国有企业，中国工业的发展态势使得企业出现了明显的两极分化趋势。导致上述现象出现的原因是企业的经营管理水平以及资源利用和配置效率的差异，尤其是土地资源的使用和配置效率。外资企业管理理念先进，可以高效地利用和配置土地资源，而民营企业 and 国有企业则管理水平相对落后，对资源的利用和配置效率不高。因此，新一轮的产业结构优化升级应重点关注国有企业和民营企业的先进管理理念和人才的引进。

土地资源构成了地区经济发展的约束条件，说明了现阶段土地利用模式的粗放和配置的低效。因此，本书进一步对现阶段的土地综合利用效率状况进行了系统评价，对土地利用效率的区域差异和产业差异进行了比较分析，对土地利用效率区域之间差异性的变动趋势进行了收敛性检验。针对土地利用综合效率测度及其收敛性的检验，本书的研究指出，浙江省的土地利用综合效率基本呈现出逐年递减的发展态势，这种变动趋势主要源于技术进步和综合效率的恶化。总体上浙江省范围内各城市的土地利用综合效率在研究期内存在绝对收敛趋势。土地利用效率的递减说明了目前的土地低效利用现象并没有得到改善，反而有进一步恶化的趋势。区域内部各城市之间存在收敛性则说明地区之间的差距在缩小，土地利用相对落后城市有向先进城市学习和效仿的动力和倾向，这是一个好的现象。对土地利用效率的区域差异和产业差异的对比分析结果表明，第二、第三产业的土地利用效率要远远高于第一产业。三大区域内部差异从高至低的顺序依次是东部、西部和中部地区。各产业各地区土地利用效率差异在研究期内并没有呈现出明显的 $\sigma$ 收敛，而是表现出了不同的阶段性特征。出现阶段性特征的主要原因是地区之间产业

结构和劳动生产率差异。即控制了产业结构和劳动生产率差异的影响以后,区域之间的土地利用效率差异呈现出了缩小的发展趋势,即存在条件收敛。

土地利用效率作为衡量土地集约利用水平的指标之一,如何科学有效地评价土地集约利用水平是值得研究的重要问题。因此,本书建立了土地集约利用的评价指标体系,并以浙江县域地区为研究对象进行了实证测度。进一步从产业结构演进、违法用地、土地市场化改革、城镇化质量和房地产投资五个维度建立了计量模型,实证检验各类因素对土地集约利用的影响大小和方向。针对土地集约利用的实证结果表明,浙江县域土地集约利用水平整体呈现波动上升的趋势,区域分布上呈现出“东部高,西部低”的空间分布格局,并且土地可持续集约水平较高的地区呈现由南向北转移的态势。针对土地集约利用与产业结构演进的互动关系的研究结果表明,两者的耦合程度较高而耦合协调度较低,即两者之间的互动关系并未完全建立起来,还存在一定的制约因素,约束土地集约利用效果的主要因素是第三产业产值比重。针对土地违法和土地市场化改革对土地集约利用影响的实证结果表明,引入土地市场化水平后,东部和中部地区违法用地对土地集约利用的负向作用被强化,且中部地区高于东部地区。而西部地区的影响作用相反,加入土地市场化因素后违法用地对土地集约利用的影响显著为正。违法用地对土地集约利用的影响在空间上具有溢出效应。导致这种结果的原因在于土地的市场化改革通过市场手段实现土地资源的优化配置,促进了土地集约利用,但同时也带来了负面效应,即土地市场化改革导致土地价值不断攀升,在利益驱动下,很多土地使用者有违法用地的动机和意愿,从而加剧了土地违法行为的发生,进而对土地集约利用产生负向影响。城镇化质量对土地集约利用的实证结果表明:城镇化质量无论是在全国样本中还是分区域样本中,都是土地集约利用的重要驱动因素,而且这种影响存在显著的正向空间溢出效应,即本地的城镇化质量除了对本地区的土地集约利用水平有正向影响外,还通过空间溢出效应对周边地区的土地集约利用产生正向影响。

现阶段中国需要提高土地集约利用水平以促进产业结构的优化升级,进而形成经济可持续发展的动力机制。基于本书提出来的各类驱动要素对土地集约利用的驱动机制及其实证检验结果,我国实现土地集约利用在经济新常态和城镇化进程由高速发展向高质量发展转换的背景下,必须充分利用淘

汰落后和过剩产能、经济发展方式战略转变等有利条件，主要针对转型期的土地制度和政府管理方式进行适应性调整。基于条件分析，可以进一步提出促进产业升级的土地集约利用的基本思路，即提高土地集约利用水平必须实现“12345”的五个步骤。其中，“1”是指一个目标：通过提高土地集约利用水平来构建土地要素与产业要素的良性互动关系；“2”是指两个主体：市场作为资源配置的主体，而政府作为经济和市场调控的主体；“3”是指三种要素：人口、土地与产业；“4”是指四种机制：市场化机制、政策互补机制、因城施策机制和调控机制；“5”是指五个方面的制度完善：产业用地出让制度、产业用地统计制度、土地市场化出让和管理制度、土地集约利用评价制度和产业用地动态监测制度。

作者

2019年3月

# 目 录

第 1 章 绪论 .....	1
1.1 现阶段中国土地资源利用的主要特征 .....	1
1.2 本书的理论价值与实践意义 .....	15
1.3 本书研究内容与研究方法 .....	17
1.4 本书的展开逻辑 .....	20
第 2 章 文献综述 .....	22
2.1 土地用途管制制度的相关研究 .....	22
2.2 土地用途管制与产业结构互动关系的相关研究 .....	36
2.3 土地要素与经济可持续发展关系的相关研究 .....	38
2.4 土地利用效率评价及其收敛性检验的相关研究 .....	41
2.5 土地集约利用相关研究 .....	45
第 3 章 相关概念与理论机制 .....	52
3.1 土地集约利用的概念与理论基础 .....	52
3.2 产业结构演进、城镇化质量对土地集约利用的影响机制 .....	54
3.3 土地违法、土地市场化改革对土地集约利用的影响机制 .....	59
第 4 章 土地要素对经济增长的影响效应评价 .....	65
4.1 土地资源对经济发展的“增长阻尼”效应 .....	65
4.2 考虑土地资源约束的中国工业企业效率比较研究 .....	75
第 5 章 土地利用综合效率评价研究 .....	97
5.1 土地利用效率的区域差异和产业差异 .....	97
5.2 土地利用综合效率评价及其收敛性检验：以浙江省为例 .....	109

<b>第6章 土地集约利用评价及其影响因素研究</b> .....	123
6.1 浙江县域土地集约利用水平评价 .....	123
6.2 产业结构演进与土地集约利用的互动关系研究 .....	127
6.3 违法用地、土地市场化改革对土地集约利用的影响 .....	143
6.4 产业结构演进、城镇化质量对土地集约利用的影响 .....	151
<b>第7章 面向产业结构升级的土地集约利用政策建议</b> .....	166
7.1 面向产业结构升级的土地集约利用政策制定思路 .....	166
7.2 面向产业结构升级的土地集约利用政策支撑体系 .....	169
7.3 面向产业结构升级的土地集约利用政策选择 .....	175
<b>参考文献</b> .....	182

# 第1章 绪 论

土地作为产业发展的载体，土地政策是参与产业调控政策的重要方面。土地为产业发展提供空间保障的同时，也可以通过土地集约利用政策进一步促进产业结构优化升级。土地集约利用和产业结构优化升级是近些年国家宏观管理的重要事项，也是转变经济发展方式和促进经济可持续发展的重要部分。改革开放以来，中国的经济取得了飞速发展，产业规模不断壮大，为居民提供了大量的就业岗位和产品，同时也带动了地区的投资和消费的升级。但是在经济快速增长的过程中也出现了一系列的问题，大城市用地紧张而中小城镇粗放用地现象严重。城市之间竞相申请建设产业园区和工业园区，大量城市郊区和农村的农用地被占用。然而这些被占用土地的低效利用和闲置情况依然突出，城市之间、城市内部各区之间的产业结构雷同和竞争性引资现象依然存在。如何实现以较少的土地资源消耗支撑新一轮产业升级，努力提高城市尤其是中小城市的产业集聚能力和转型升级能力，形成大中小城市之间的分工协作，是保障中国经济社会持续健康发展的关键。中国的城市土地集约利用水平如何？驱动因素有哪些？其与产业结构之间存在怎样的内在关系？这些问题的回答对于缓解土地资源短缺、合理优化配置土地资源、实现经济可持续发展和产业优化升级战略的顺利实施都具有十分重要的意义。

## 1.1 现阶段中国土地资源利用的主要特征

土地是人类赖以生存的不可再生资源，严格土地管理，推进节约集约用地，是我们面临的一项长期而紧迫的任务。在经济发展转型的关键阶段，如何实现区域产业结构优化升级，促进土地节约集约利用和城市的“精明增

长”是一个重大的理论与现实问题。要掌握我国土地集约节约利用情况需要先准确识别现阶段我国土地资源利用的基本特征。现阶段我国土地资源利用呈现出了以下典型的特征事实。

(1) 我国存量建设用地的集约利用水平不断提高。但是与国外发达国家相比还存在一定差距。统计 2002 ~ 2016 年全国建设用地的数据, 如表 1-1 所示。从表 1-1 中我们看到, 2002 ~ 2016 年全国建设用地共增加了 11353.84 万亩, 增长幅度为 24.64%。从各类建设用地的增长趋势看, 三大类建设用地中除了水利设施用地在研究期内均呈现出了一定的波动性以外, 其他两类用地的面积均呈现出逐年增长的发展态势。其中, 交通运输用地的增长幅度最大, 从 2002 年的 3114.85 万亩增加到 2016 年的 5565.30 万亩, 增长幅度达到了 78.67%; 居民点及独立工矿用地在研究期内呈现稳步增长的发展态势, 从 2002 年的 37643.05 万亩发展到 2016 年的 46489.10 万亩, 增幅达到 23.50%; 水利设施用地由于其需求的不确定性, 其用地面积增幅不明显, 甚至有些年份出现了下降, 2016 年相比 2002 年的增幅仅为 1.61%。从各类用地占建设用地比重来看, 居民点及独立工矿用地所占的比重最高, 在研究期内始终保持在 80% 以上, 并呈现出轻微的下降趋势, 从 2002 年的 81.68% 下降到 2016 年的 80.94%。2015 年之前, 交通运输用地所占比重始终为最低, 2015 年和 2016 年则超过了水利设施用地所占比重, 总体呈现了上升的发展态势, 从 2002 年的 6.76% 上升到 2016 年的 9.69%; 水利设施用地所占比重在研究期内则呈现下降趋势, 从 2002 年的 11.56% 下降到 2016 年的 9.38%。

表 1-1 2002 ~ 2016 年全国存量建设用地及其组成变化

年份	建设用地	居民点及独立工矿用地		交通运输用地		水利设施用地	
	面积 (万亩)	面积 (万亩)	比重 (%)	面积 (万亩)	比重 (%)	面积 (万亩)	比重 (%)
2002	46085.76	37643.05	81.68	3114.85	6.76	5327.85	11.56
2003	46597.00	38031.25	81.62	3217.76	6.91	5348.00	11.48
2004	47326.80	38592.67	81.55	3349.85	7.08	5384.28	11.38
2005	47883.00	39022.50	81.50	3463.50	7.23	5398.50	11.27
2006	48547.50	39531.00	81.43	3592.50	7.40	5422.50	11.17

续表

年份	建设用地	居民点及独立工矿用地		交通运输用地		水利设施用地	
	面积 (万亩)	面积 (万亩)	比重 (%)	面积 (万亩)	比重 (%)	面积 (万亩)	比重 (%)
2007	49080.00	39970.50	81.44	3666.00	7.47	5443.50	11.09
2008	49587.00	40374.00	81.42	3744.00	7.55	5467.50	11.03
2009	51357.20	41966.50	81.71	4234.80	8.25	5155.90	10.04
2010	52363.50	42711.50	81.57	4472.70	8.54	5179.30	9.89
2011	53311.80	43424.60	81.45	4661.20	8.74	5226.00	9.80
2012	54188.20	44126.50	81.43	4814.30	8.88	5247.40	9.68
2013	55005.10	44731.70	81.32	5016.90	9.12	5256.50	9.56
2014	55982.00	45395.60	81.09	5246.70	9.37	5339.70	9.54
2015	56694.40	45949.10	81.05	5387.10	9.50	5358.20	9.45
2016	57439.60	46489.10	80.94	5565.30	9.69	5385.20	9.38

资料来源：全国土地利用变更调查数据。

从土地利用强度和土地利用弹性两个方面，对全国的土地利用效果进行评价，这里主要对建设用地的土地利用效果进行评价。

首先是土地利用强度。采用单位建设用地固定资产投资、单位建设用地财政总收入、单位建设用地 GDP 和人均建设用地面积 4 项指标来反映土地利用强度。2002 ~ 2016 年全国土地利用强度变化情况如表 1-2 所示。各类指标均呈现出了逐年增长的发展态势。其中，单位建设用地固定资产投资从 2002 年的 0.9439 万元/亩上升到 2016 年的 10.5583 万元/亩，提高了 1018.60%，增长幅度非常大；单位建设用地公共预算收入从 2002 年的 0.4102 万元/亩上升到 2016 年的 2.7787 万元/亩，提高了 577.42%；单位建设用地 GDP 从 2002 年的 2.6411 万元/亩上升到 2016 年的 12.9550 万元/亩，提高了 390.51%，说明经过了十几年的发展，我国的土地投入强度和经济产出强度有了飞速发展，取得了举世瞩目的成绩。但需要注意的是，人均建设用地面积作为一类反向指标，其值从 2002 年的 0.3588 亩/人增加到 2016 年的 0.4154 亩/人，说明建设用地的人口利用强度在逐年降低。

表 1-2 2002~2016 年全国土地利用强度指标变化情况

年份	单位建设用地 固定资产投资 (万元/亩)	单位建设用地 公共预算收入 (万元/亩)	单位建设用地 GDP (万元/亩)	人均建设用地 面积 (亩/人)
2002	0.9439	0.4102	2.6411	0.3588
2003	1.1925	0.4660	2.9492	0.3606
2004	1.4892	0.5577	3.4196	0.3641
2005	1.8540	0.6610	3.9120	0.3662
2006	2.2658	0.7984	4.5201	0.3693
2007	2.7980	1.0457	5.5060	0.3715
2008	3.4854	1.2368	6.4435	0.3734
2009	4.3733	1.3342	6.7971	0.3848
2010	4.8065	1.5870	7.8878	0.3905
2011	5.8427	1.9484	9.1781	0.3957
2012	6.9147	2.1638	9.9720	0.4002
2013	8.1137	2.3490	10.8216	0.4042
2014	9.1462	2.5074	11.5032	0.4093
2015	9.9128	2.6858	12.1538	0.4124
2016	10.5583	2.7787	12.9550	0.4154
2016 年比 2002 年提高 百分比 (%)	1018.60	577.42	390.51	15.79

资料来源：建设用地数据来源于土地利用变更调查，GDP、固定资产投资、财政总收入和人口数据来源于《中国统计年鉴》。

其次是采用单位固定资产投资耗地下降率、单位财政总收入耗地下降率、单位 GDP 耗地下降率和人均建设用地面积增长率四类指标来对用地弹性进行评价。由此计算得到 2002~2016 年全国用地弹性指标变化情况如表 1-3 所示。从表 1-3 可知，单位公共预算收入、单位固定资产投资和单位 GDP 的耗地量均呈现不断下降的发展趋势。2002~2016 年，单位公共预算收入耗地年均下降率达到了 14.88%，单位固定资产投资耗地年均下降 19.02%，单位 GDP 耗地年均下降率为 12.14%，从时间趋势来看，全国用地的集约度、产出度均呈现逐年提高的发展态势。人均建设用地面积增长率则在研究期内表现出了一定的波动性，总体呈现出了倒 U 形的发展

态势。这说明,在经济快速发展和城镇化加速推进的过程中,我国的建设用地耗用量迅速扩张,出现了一定的城市蔓延和土地低效利用的现象。2008年之后,受到国际金融危机的影响,政府开始重视经济的内涵式增长,强调土地的节约集约利用,加大力度盘活存量建设用地,因此,之后年份的人均建设用地增长率出现了下降的趋势,这说明我国的土地集约利用政策起到了一定的成效。

表 1-3 2002~2016 年全国用地弹性变化情况 单位: %

时间	人均建设用地面积增长率	单位公共预算收入耗地下降率	单位固定资产投资耗地下降率	单位 GDP 耗地下降率
2002~2003 年	0.50	13.61	26.34	11.66
2003~2004 年	0.97	19.68	24.88	15.95
2004~2005 年	0.58	18.51	24.50	14.40
2005~2006 年	0.85	20.79	22.21	15.54
2006~2007 年	0.58	30.97	23.49	21.81
2007~2008 年	0.52	18.28	24.57	17.03
2008~2009 年	3.07	7.87	25.48	5.49
2009~2010 年	1.47	18.95	9.91	16.05
2010~2011 年	1.32	22.77	21.56	16.36
2011~2012 年	1.14	11.05	18.35	8.65
2012~2013 年	1.01	8.56	17.34	8.52
2013~2014 年	1.25	6.74	12.73	6.30
2014~2015 年	0.77	7.11	8.38	5.66
2015~2016 年	0.72	3.46	6.51	6.59
2002~2016 年均值	1.05	14.88	19.02	12.14

资料来源:建设用地数据来源于土地利用变更调查,GDP、固定资产投资、财政总收入和人口数据来源于《中国统计年鉴》。

在肯定成绩的同时,我们同样需要看到差距。与国外发达国家相比,我国的土地产出效率仍有待提高。这里以单位国土面积产生的 GDP 指标来比较我国与发达国家土地产出效率的差距。从表 1-4 可知,我国的单位国土面积 GDP 仅为 1.2748 亿美元/万公顷,远远低于法国、德国、意大利、日本、英国等发达国家,同时也低于美国,略高于世界平均水平。当前,我国仍然处于城市化加速阶段,对建设用地需求的不断增长要求我们高度重视土地的产

出效率问题。土地是经济发展的载体，土地产出效率的高低直接影响经济的可持续发展。如何在转变经济增长方式和产业结构优化升级的宏观背景下合理配置土地资源，实现土地资源的集约利用和经济的可持续增长，是一个重大的理论与现实问题。

表 1-4 2017 年中国与主要发达国家和全球的单位国土面积 GDP 比较

国别	GDP (亿美元)	国土面积 (万公顷)	单位国土面积 GDP (亿美元/万公顷)
世界	806838.00	1342696	0.6009
中国	122377.00	96000	1.2748
法国	25825.00	5492	4.7023
德国	36774.00	3571	10.2980
意大利	19348.00	3013	6.4215
日本	48721.00	3779	12.8926
西班牙	13113.00	5054	2.5946
英国	26224.00	2436	10.7652
美国	193906.00	98315	1.9723

资料来源：《中国统计年鉴》(2018)。其中 GDP 数据摘自国际货币基金组织 WEO 数据库；国土面积数据摘自世界银行数据库。

(2) 产业结构的不断优化升级对土地集约利用提出了新的命题和挑战。土地政策为产业结构升级提供了政策支撑。土地是产业发展的承载空间，土地政策是参与产业调控政策的重要方面，土地利用结构则是产业结构在地表的投影映射。因此，土地为产业发展提供空间保障的同时，也可以通过土地政策所形成的土地利用规模、结构和布局等进一步促进产业结构的调整优化。我国自 1998 年新《中华人民共和国土地管理法》确立了以土地用途管制为中心的新型土地管理政策以来，为了抑制部分行业产能过剩和重复建设，引导产业健康发展，规范房地产市场平稳运行，国家出台了一系列的土地政策，如国土资源部和国家发改委先后发布实施的《限制用地项目目录》和《禁止用地项目目录》(1999 年版本、2006 年版本、2006 年版本增补版本和 2012 年版本)，这些政策的出台是为了与产业结构调整政策《产业结构调整指导目录》等相配合，进一步完善促进产业结构调整的政策体系。另外，为规范房地产用地供应管理，促进闲置土地利用和打击囤地炒地行为，国土资源部按照国家有关房地产市场调控政策要求，先后下发《关于加强房地产用地供应和监管有关问题的通知》《关于进一步加强房地产用地和建设管理调控的

通知》《关于严格落实房地产用地调控政策促进土地市场健康发展有关问题的通知》等文件，对商品住宅用地单宗出让面积、住房用地容积率控制标准等作出了明确限定。这些土地政策实施的目的是为了能够建立用地政策与产业政策的联动机制，改善和提高土地调控效果。

随着我国产业结构的不断调整和升级，现有的土地政策已经不能完全适应产业发展的需求。我们绘制了1978年以来我国的三次产业产值占总产值的比重变化趋势图，如图1-1所示。不难看出，第一产业产值占国民生产总值的比重在逐年降低，从1978年的27.7%下降到2017年的7.9%，下降幅度达到了71.5%；与此同时，我国的第三产业取得了迅猛的发展，第三产业产值占比从1978年的24.6%上升到2017年的51.6%，并分别在1985年和2012年超过了第一产业和第二产业，成为名副其实的主导产业。尤其是近年来服务业和金融业的快速发展使得其主导地位不断强化；而第二产业产值占比在研究期内表现出了相对平稳的变化趋势，取值基本维持在40%~50%的区间内波动，但是，从2012年开始，第二产业产值占比被第三产业反超，这说明，我国的第二产业已经由传统的主导产业变为非主导产业，工业企业正在发生和已经发生了产业的转型升级，落后产能在不断被淘汰，高端装备制造和战略性新兴产业正在不断崛起。

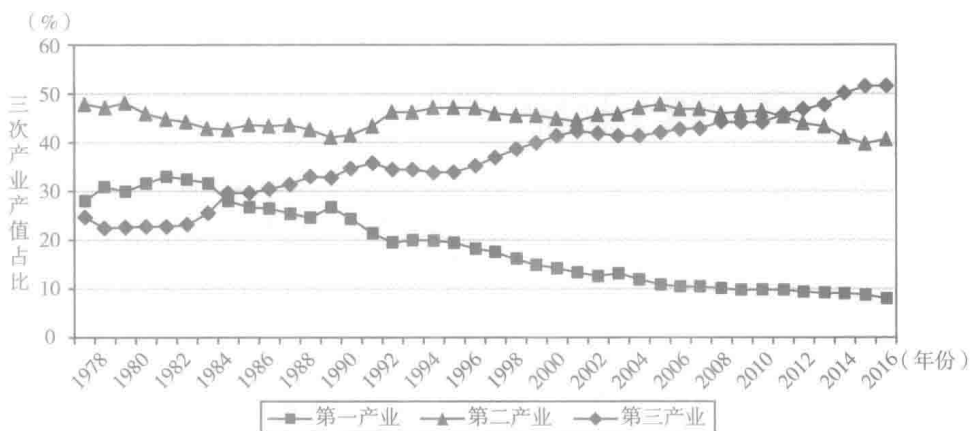


图 1-1 中国 1978 ~ 2017 年三次产业产值占 GDP 的比重变化趋势

同时，伴随着我国产业结构的变化，我国土地利用结构也在随之发生变化（见表 1-5）。从表 1-5 可以看出，尽管 2002 ~ 2017 年我国的农用地的比重变化幅度不大，但是仍然可以看到明显的下降趋势，即农用地占国土面