

北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心

2015-2016 年度论文奖学金项目

项目名： 我国建设用地管理思路转变与路径探索研究

承担者： 王 博

依托单位： 南京农业大学公共管理学院

二〇一六年七月

论文摘要

改革开放以来,我国经济保持快速增长,经济总量得到了长足提高。但是,经济发展过程中土地(特别是建设用地)的配置问题日渐突出,建设用地外延式无序扩张、内部利用粗放浪费、土地过度开发普遍等特征明显,严重制约我国未来的可持续发展,影响经济发展、粮食安全与生态安全等基本需求。长期以来,我国一直高度重视土地资源的配置管理问题,构建并实施了世界上最严格的土地管理制度。尤其是在建设用地一级配置层面,以指标管理体系为基础,落实以“增量控制+计划配置”为核心的管理思路,即中央政府以土地利用年度计划为实际管理手段,自上而下计划分配建设用地增量指标,并通过将用地审批权限集中于更高的政府层级,整体采用指令性管理的方式对建设用地进行全面管控。但是从现实的管理效果来看,该种管理思路并没有明显遏制住由于建设用地配置问题所带来的经济社会与自然环境负面影响,甚至有时显现出管控越严、资源错配越严重的怪象。由此,不得不令人对现行的“增量控制+计划配置”管理思路进行反思,怀疑问题的根源是否在于该种管理思路可能存在偏颇?

“增量控制+计划配置”的管理思路在经济发展初期,可以使得中央层面能够相机确定投入经济体系中新增建设用地的速度、时序和结构,有助于其在宏观层面对社会发展的推动和掌控。但是,该种思路在实际落实中却逐步暴露出与现实客观管理诉求不一致的固有矛盾:一方面,“增量控制”思路与区域内建设用地总量客观上存在“上限”所要求的“总量控制”之间存在不一致。在“增量控制”思路下,由于缺乏有效的总量约束与调控机制,部分区域建设用地总量即使达到或接近理论上的“上限”,仍会按照一定的增量计划不断增加建设用地面积直至突破区域合理的承载能力;另一方面,“计划配置”思路与区域实时变化的用地需求之间存在不一致。当前的用地指标完全由政府通过行政手段进行计划配置,无法有效契合区域实际的用地诉求,因而不仅造成现实中“指标年年不够用,指标年年用不完”的矛盾现象频现,也与“发挥市场在资源配置中的决定性作用”的基本理念严重不符。

可见,现行“增量控制+计划配置”的管理思路已难以契合现实客观的管理诉求,亟待转变实行以“总量控制+市场配置”为核心的管理新思路:依据区域特性对不同区域建设用地配置设定差别化的总量“上限”并实行管理上的“总量控制”,以倒逼经济发展方式的转变,在此基础上,发挥市场在资源配置中的决定性作用,通过构建和完善市场机制对建设用地资源进行具体配置,以提高土地资源整体的利用效率。鉴于此,本研究拟聚焦于建设用地一级配置层面,立足指标管理基础体系,深入剖析和反思现行“增量控制+计划配置”管理思路的作用机理及其存在

问题,解释并论证管理思路向“总量控制+市场配置”进行转变的必要性与可行性。在此基础上,构建思路转变的综合框架,明确实行新思路的核心要点,以此针对性地探索建设用地实行总量控制和市场配置的优化路径及其相应的可行策略,并通过实证研究进行检验说明,从而为我国建设用地配置管理改革提供理论与方法参考。

本研究首先对现行建设用地一级配置层面的管理思路进行深入剖析,除理论验证前述两个不一致确为“增量控制+计划配置”管理思路的固有弊端外,进一步反思发现现行的管理思路问题,其实质体现的是建设用地一级配置层面实行的“全政府”操控理念,即政府通过行政手段过度、甚至全面地干预建设用地的一级配置,所造成的“市场失灵”和“政府失灵”双重失灵的叠加后果。因而,在该理念下,延续并固化“增量控制+计划配置”管理思路,其后果也只会是陷入管理越严苛、资源错配越严重的恶性循环。对此,本研究继而探讨相应的管理思路转变,分析认为我国未来建设用地一级配置层面的管理,应实行“政府+市场”合理并行的管理理念,落实“总量控制+市场配置”的管理思路,既更好地发挥政府宏观管理指导功能,也充分保障市场在资源配置中的决定性作用。在此基础上,构建思路转变的综合框架,明确出新思路的实施关键主要涉及两个核心问题的解决:一是“总量控制”中不同层级建设用地总量控制指标的科学确定,即在宏观层面需要政府通过规划管理,确定并保障各区域未来一定时期可用于经济发展的合理的建设用地总量;二是“市场配置”中建设用地增量指标市场化配置机制的构建,即在微观层面切实发挥市场机制对建设用地资源的配置作用,使其契合区域的实际需求。据此针对性地提出建设用地实行总量控制和市场配置两条相应的可能优化路径:①基于差别化“总量控制”的多情景分析框架构建;②省级以下层面的建设用地指标市场化配置体系构建,以此为后续具体的路径探索奠定基础。

基于前述的理论分析,本研究首先从全国层面与省级以下层面相继对优化路径之一——基于差别化“总量控制”的多情景分析框架构建进行探索。先基于国家土地宏观调控的需要,以满足经济发展、粮食安全、生态安全3类基本的用地需求为原则,从全国层面探讨建设用地总量控制多情景分析框架构建的构建与应用。研究表明:(1)建设用地多情景分析框架基于全局理念,立足于土地整个系统,将经济发展、粮食安全和生态安全3类土地基本需求同时纳入框架,为建设用地总量控制目标的确定提供了一个更全面的视角。在该框架下,建设用地规模预测需同时考虑内部驱动与外部约束双重影响,不同可行情景的存在也为建设用地总量控制策略提供了合理区间范围内的多项参考。(2)该多情景分析框架不仅可以更加全面地为建设用地总量控制目标选择提供参考,还可以通过情景分析的可行性反向检验国家层面对于不同发展战略目标设定的合理性。(3)该框架应用于全

国层面的实证结果反映出我国未来的土地供需形势非常严峻,如果经济发展方式转变滞后,当前生态环境的负面影响不能显著降低,粮食单产无法进一步有效提升,2020年以后中国将面临更加严峻的土地资源供给问题。即使在较为现实的情景中,2020年以后建设用地进一步扩张的空间也十分有限。

在上述全国层面研究的基础上,继续从省级以下层面对优化路径之一进行探索。将主体功能区规划融于已有的多情景分析框架,拓展构建基于主体功能区规划的区域土地利用多情景分析框架,并以省级以下层面的地市一级——贵州省毕节市为例验证分析框架的适用性。研究结果发现:(1)该分析框架综合考虑上级战略规划与区域自身特征,更有益于省级以下层面其差异化土地利用方案的确定与选择。并且,该框架也可应用于其他类型地区进行实践操作,仅需在基本用地需求预测模型选择时结合实际情况进行调整和完善,从而提高分析的可靠性与实用性。(2)该分析框架应用于毕节市的实证结果显示,基于主体功能区规划,毕节市的土地利用目标应定位于“优先满足生态安全和经济发展的基本需求,协同平衡粮食安全需求”,这也与原毕节试验区“开发扶贫、生态建设”的定位相一致。(3)以生态先行原则确定的土地利用方案I,其所对应的毕节市建设用地在未来不仅不会突破规划控制目标,区域相应的粮食安全与生态安全也将会得到良好保障。

根据前述理论分析,在建设用地“总量控制”的基础上,其后“市场配置”的实施关键之一在于建设用地增量指标市场化配置机制的构建,由此分别从增量指标的两类主要形式:新增建设占农指标与城乡增减挂钩指标,对优化路径之二——省级以下层面的建设用地指标市场化配置体系构建进行探索。首先以新增建设占农指标为切入点,总结分析现行“计划配置”模式存在的问题与困境,深入剖析指标交易静态体系的作用特征及其在代际配置方面可能的局限性,从理论上探讨新增建设占农指标市场化配置体系构建应纳入动态理念(即构建指标交易动态体系)的必要性,及其相应的现实可行策略与作用效果。在此基础上以贵州省为例,通过计量分析和案例分析综合验证前述的理论判断。研究结果发现:(1)现行“计划配置”模式不仅存在空间配置失灵,也因指标当年未用即废等特性存在代际配置失灵的可能。此外,当前的指标交易静态体系由于对代际因素的忽略,使得其作用效果在不同情况下可能受到影响甚至出现失效,因而新增建设占农指标市场化配置体系构建应纳入动态理念,其现实可行策略是搭建一个省级以下层面以地方政府为主体的新增建设占农指标交易与管理平台。(2)以贵州省2005-2013年为例进行的实证检验发现,当前“计划配置”模式确实存在代际配置失灵,也证实了前述理论分析中的假设,验证了前述新增建设占农指标市场化配置体系构建应立足动态视角的必要性。(3)以贵州省2007与2010两个年份为例模拟分析“计

划配置”模式、指标交易静态体系与指标交易动态体系的作用效果，结果显示指标交易动态体系相对其他两种模式，能够更大程度避免建设用地配置效率损失，进一步说明验证纳入动态理念构建新增建设占农指标市场化配置体系构建的必要性与优越性。

在前述研究的基础上，以城乡增减挂钩指标为切入点继续对优化路径之二进行探索。首先以重庆地票模式为例，分析探讨了城乡增减挂钩指标市场化配置体系的构建及其现实可行策略，继而通过计量模型和案例分析综合评价地票交易政策的实施效果，以此判断验证该种市场化配置创新在现实中的可行性和有效性。结果发现：（1）由于城乡增减挂钩指标的自身特性，其市场化配置体系构建的现实可行策略不限于前述新增建设占农指标以地方政府为主体的市场交易体系，还可以借鉴重庆的地票模式，构建一个省级以下层面以个人为主体的市场交易体系。

（2）从重庆地票政策效果的评价分析来看，在现实中地票政策对于减缓重庆市整体的耕地减少速度和促进其经济发展具有一定的作用效果，达到了增减挂钩政策中资源节约与经济促进的原有设计目的。（3）从地票市场化配置的案例分析结果来看，地票政策通过构建农村土地交易所，允许用地指标可以较长时限、跨区域、大范围、远距离进行配置，确实使得指标从建设用地边际收益低的地区流向建设用地边际收益高的地区，从而综合验证了类似于重庆地票这种以个人为主体的市场机制创新也可以作为建设用地市场化配置改革的一条可行策略参考。

基于上述研究结论，本研究分别提出以下几点政策建议，以期为我国土地利用管理改革，特别是建设用地一级配置层面的管理改革提供参考：（1）厘清政府与市场的关系和职能，实行政府与市场合理并行的管控理念。（2）健全土地利用规划相关体系建设，树立规划的权威性、严肃性和连续性。（3）构建和完善建设用地市场配置体系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。（4）完善相关配套制度建设，推进建设用地管理综合性改革。