

高等院校城乡规划学系列教材

土地利用规划

田莉 张书海 著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

土地利用规划是国土空间规划的核心内容。本书系统整合原城乡规划、土地利用总体规划等的内容,结合我国“五级三类”国土空间规划体系的建构,系统介绍了土地利用、土地利用规划的概念及相关的空间、社会、经济、政治、环境等方面的理论,对土地利用规划的方法和支持系统、国内外土地开发控制的体系及我国不同层面国土空间规划阶段的土地利用规划内容、土地利用规划的实施评价等进行了详细阐述,最后简要介绍了我国土地利用的相关制度和土地的开发控制与管理实践,以期读者对土地利用规划和管理体系有较为全面的理解。

本书针对的主要对象是城乡规划、土地资源规划、土地管理等相关专业的本科、研究生及相关领域的研究人员。

版权所有,侵权必究。举报:010-62782989, beiqinquan@tup.tsinghua.edu.cn。

图书在版编目(CIP)数据

土地利用规划/田莉,张书海著. —北京:清华大学出版社,2022.8
高等院校城乡规划学系列教材
ISBN 978-7-302-59514-4

I. ①土… II. ①田… ②张… III. ①土地规划—高等学校—教材 IV. ①F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 230502 号
审图号:GS 京(2022)0738 号

责任编辑:张占奎

封面设计:陈国熙

责任校对:赵丽敏

责任印制:刘海龙

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-83470000 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市龙大印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:203mm×253mm 印 张:21.75 插 页:4 字 数:510 千字

版 次:2022 年 8 月第 1 版

印 次:2022 年 8 月第 1 次印刷

定 价:65.00 元

产品编号:088809-01

本书编写组名单

主 编：田 莉 张书海

编写组成员：（按姓氏笔画为序）

王博祎 李经纬 严雅琦 张 博 吴怡沁
杜 坤 杨 瑞 姚之浩 郭 旭 高 原

高等院校城乡规划专业系列教材

主 编：顾朝林

副 主 编：谭纵波 甄 峰 周 恺

编 委：（按姓氏笔画为序）

王世福	王亚平(英)	王兴平	叶裕民
田 莉	刘合林	许 浩	运迎霞
李王鸣	李志刚	李 燕(日)	吴维平(美)
吴缚龙(英)	沈建法	周 恺	周 婕
洪启东	袁 媛	顾朝林	黄亚平
韩笋生(澳)	甄 峰	谭纵波	

清华大学出版社

前 言

2019年5月,中央和国务院发布了《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》。提出到2020年,基本建立国土空间规划体系,逐步建立起“多规合一”的规划编制审批体系、实施监管体系、法规政策体系和技术标准体系。土地利用是国土空间规划的核心问题。在发达国家的规划如美国的区划和英国的地方发展规划中,土地利用一直是规划管理与开发控制的核心内容。

本书是在2016年清华大学出版社《城市土地利用规划》的基础上修订而成。《城市土地利用规划》针对我国城乡规划和土地管理体系的分设及城乡二元土地制度下存在的城市总体规划与土地利用总体规划不统一、政出多门、管理难以协调等问题,结合北京、上海、武汉等城市“两规合一”乃至“多规合一”的探索与实践,整合了城乡规划与土地利用规划的相关知识,从概念、理论基础、规划方法、规划内容、开发控制等诸多方面进行较为全面的分析与介绍。本次在充分借鉴《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》的基础上进行了修订。原来的第六章“城市总体规划阶段的土地利用规划”改为“市县国土空间规划阶段的土地利用规划”,增加了“三区三线”划定的内容;同时,增加了“国土空间规划体系”章节,较为系统地介绍了国土空间规划的内容体系与支撑体系。希望读者能对土地利用规划的内容有较为全面的了解。

本书是清华大学城市规划系顾朝林教授主编的“高等院校城乡规划学系列教材”的组成部分,也是团队工作的成果。笔者在同济大学与清华大学城市规划系任教期间的博士后、博士生和硕士生参与了教材编写的工作。中国人民大学土地管理系张书海博士参与了修订版中“我国的国土空间规划体系”章节的编写。各章节的内容与作者如下:

全书大纲、目录、具体内容及主要参考文献由田莉拟定,并对全文内容进行修改。具体编写人员分工如下:

第一、二章由浙江大学城市学院城乡规划系讲师、同济大学城乡规划学博士郭旭撰写;

第三章由普华永道管理咨询有限公司研究员、同济大学城市规划硕士王博祎撰写;

第四章由清华大学建筑学院博士李经纬撰写;

第五章由湖南湘江新区管理委员会国土规划局规划师、同济大学城市规划硕士张博撰写;

第六章由中国人民大学土地管理系副教授张书海撰写;

第七章由清华大学建筑学院博士研究生严雅琦与北京林业大学园林学院讲师、清

IV 土地利用规划

华大学建筑学院博士后高原撰写；

第八章由苏州科技大学城市规划系讲师、同济大学城乡规划学博士姚之浩撰写；

第九章由上海市青浦区规划与自然资源局规划师、同济大学城市规划硕士吴怡沁撰写；

第十章由深圳市城市规划设计研究院有限公司规划师杨瑞撰写；

第十一章由武汉大学资源与环境学院博士杜坤和深圳市城市规划设计研究院有限公司杨瑞撰写。

全书由田莉统稿，严雅琦进行格式编排。

最后，笔者衷心感谢清华大学出版社为本书出版辛勤贡献的编辑们，他们高质量的文字编辑工作和认真负责的工作态度令人印象深刻。没有大家的支持和协助，本书的付梓出版是不可能的，在此致以最诚挚的谢意。

当然，由于作者本人的知识水平和能力的限制，书中的内容难免存在诸多疏漏与不足，希望读者不吝指正，以便在未来的研究中不断修正提升。

田 莉

2021 年 11 月

目 录

第一章 导论	1
第一节 土地的概念与特性	1
一、土地的概念	1
二、土地的特性	2
第二节 土地利用的概念	3
一、土地利用的含义	3
二、土地利用的特点和本质	4
第三节 城市土地利用分类	5
一、土地利用分类的内涵	5
二、原国土系统的土地分类	6
三、原规划系统的土地分类	7
第四节 土地利用规划体系	8
一、原国土领域的土地利用规划体系	8
二、原城乡规划领域的城镇土地利用规划体系	10
三、国土空间规划体系	11
参考文献	12
思考题	13
第二章 城市土地利用规划的相关理论	14
第一节 地租地价理论	14
一、地租理论	14
二、地价理论	18
第二节 区位理论	20
一、区位理论概述	20
二、杜能农业区位理论	21
三、韦伯工业区位论	21
四、中心地理论	23
第三节 政治经济学视角下的土地利用	25
一、结构主义	25
二、区位冲突学派	26
三、城市管理学派	27
第四节 城市土地利用规划的价值观	28

一、土地利用的价值观	28
二、经济发展价值观	28
三、环境保护价值观	29
四、公平正义价值观	29
五、宜居的价值观	30
参考文献	31
思考题	32
第三章 城市土地利用规划的方法	33
第一节 社会经济分析	33
一、城市土地利用规划与社会经济发展的关系	33
二、城市土地利用规划中社会经济分析的主要内容	35
三、城市土地利用规划中社会经济分析的主要方法	39
第二节 环境影响分析	44
一、城市土地利用规划环境影响分析的内涵	44
二、城市土地利用规划环境影响分析的流程与内容	45
三、城市土地利用规划环境影响的评价指标与方法	47
第三节 交通和基础设施系统分析	54
一、城市土地利用与基础设施的关系	54
二、土地利用规划中交通基础设施分析方法	57
三、土地利用规划中其他基础设施分析方法	60
第四节 景观生态学分析	65
一、城市土地利用规划中景观生态学分析的内涵	65
二、城市土地利用规划的景观生态学理论基础和分析方法	66
三、城市土地利用规划中景观生态学分析的应用	72
参考文献	74
思考题	77
第四章 城市土地利用规划的支持系统	78
第一节 LUCC 在城市土地利用规划中的运用	78
一、土地利用/土地覆盖变化的产生和概念	78
二、土地利用/土地覆盖变化的研究目标与内容	79
三、土地利用/土地覆盖变化的信息获取与分类系统	81
四、土地利用/土地覆盖变化的分析与预测模型	83
五、土地可持续利用与土地利用/土地覆盖变化	87
第二节 GIS 在城市土地利用规划中的应用	88
一、地理信息系统的产生和应用	88
二、土地利用规划信息系统及功能	90

三、土地利用规划信息数据库管理系统	92
四、GIS 在城市土地利用规划中的应用	95
参考文献	97
思考题	98
第五章 国内外土地利用规划与开发控制体系	99
第一节 美国土地利用规划与开发控制体系	99
一、背景概述	99
二、美国的土地利用规划层次	102
三、美国的土地开发控制的主要内容与手段	105
第二节 英国土地利用规划与开发控制体系	107
一、背景概述	107
二、英国的土地利用规划层次	110
三、英国的土地开发控制的主要内容与手段	117
第三节 中国香港土地利用规划与开发控制体系	119
一、背景概述	119
二、香港的土地利用规划层次	122
三、香港土地开发控制的主要内容与手段	128
第四节 新加坡土地利用规划与开发控制体系	131
一、背景概述	131
二、新加坡的土地利用规划层次	134
三、新加坡的土地开发控制的主要内容与手段	138
参考文献	140
思考题	141
第六章 国土空间规划体系	142
第一节 “多规合一”的国土空间规划改革	142
一、我国主要的空间型规划	142
二、“多规合一”的改革进程	145
第二节 国土空间规划的内容体系	147
一、国土空间总体规划	147
二、国土空间详细规划	155
三、国土空间专项规划	157
第三节 国土空间规划的支撑体系	161
一、法律法规体系	161
二、编制审批体系	161
三、实施监督体系	163
四、技术标准体系	168

参考文献	169
思考题	169
第七章 市县国土空间规划阶段的土地利用规划	170
第一节 市县国土空间规划中土地利用规划内容	170
第二节 市县国土空间“三区三线”的划定	171
一、生态空间与生态保护红线的划定	172
二、农业空间与永久基本农田保护红线的划定	174
三、城镇空间与城镇开发边界的划定	176
第三节 土地利用功能分区	188
一、土地利用功能分区概念与内涵	188
二、城市主要功能要素的布局	188
第四节 土地利用结构	190
一、土地利用结构的概念与内涵	190
二、土地利用数量结构	190
三、土地利用的空间结构	192
四、土地利用结构的定量分析方法	201
参考文献	204
思考题	205
第八章 控制性详细规划阶段的土地利用规划	206
第一节 控规阶段的土地利用控制	206
一、控规阶段土地利用控制的本质	206
二、控规阶段土地利用控制的作用	207
三、控规的规划控制体系	208
第二节 控规中的土地利用规划	210
一、土地利用的控制要素	210
二、土地利用规划控制的方式	214
第三节 控规土地利用规划的指标确定	215
一、土地利用性质确定和兼容性管理	215
二、容积率控制的确定方法	222
参考文献	227
思考题	229
第九章 土地利用规划实施评价	230
第一节 土地利用规划实施评价的类型	230
一、土地利用规划实施之前的评价	231
二、土地利用规划实施过程的评价	231
三、与土地利用相关的政策实施分析	232

四、土地利用规划实施结果的评价	236
五、影响土地利用规划实施的因素分析	238
第二节 土地利用规划实施评价的方法	239
一、以土地利用一致性为原则的评价方法	239
二、比较实施效果与规划主旨的评价方法	241
三、以规划实践为基础的评价方法	241
四、PPIP 政策-规划实施评价过程模型	243
五、以目标为导向的评价方法	245
第三节 土地利用规划实施评价的指标体系	246
一、评价指标体系的构建原则	247
二、评价指标体系的构建	248
参考文献	254
思考题	255
第十章 我国的土地利用制度	256
第一节 我国土地有偿使用制度的建立及演进	257
一、我国土地有偿使用制度建立的背景	257
二、土地有偿使用制度的建立	259
三、土地有偿使用制度建立以来的阶段演进	260
第二节 土地征收制度	265
一、土地征收的内涵	265
二、土地征收的范围	265
三、土地征收的程序	266
四、土地征收的补偿与安置	267
第三节 土地储备制度	269
一、土地储备制度的产生与发展	269
二、土地储备制度的内涵	270
三、土地储备的运作程序	272
四、土地储备制度的不足	274
第四节 土地使用权交易制度	275
一、土地一级市场的交易制度	276
二、土地二级市场的交易制度	278
三、土地使用权交易中的管理制度	280
参考文献	282
思考题	284
第十一章 土地的开发与管理	285
第一节 城市土地利用管理概述	286

一、土地利用管理的概念及指导思想	286
二、土地利用管理的内容	286
第二节 土地利用规划的法律体系概述	287
一、土地利用规划的法律体系	287
二、我国土地利用规划法律体系的特点	288
第三节 土地利用的计划管理	290
一、土地利用计划管理的含义	290
二、土地利用计划与土地利用规划的关系	291
三、土地利用计划体系	291
第四节 土地利用的管制	292
一、建设用地总量控制	292
二、城市土地利用标准控制	296
三、规划的行政许可	301
第五节 土地管理的组织架构	303
一、土地利用管理架构	303
二、改革开放以来土地利用、城市规划管理体制的变迁过程	305
第六节 城市土地利用规划的实施管理	308
一、土地利用规划实施保障的内涵及任务	308
二、国外规划实施管理的主要模式及手段	309
三、提升我国土地利用规划实施管理的思路与建议	311
参考文献	313
思考题	314
附录 A 土地利用现状分类和三大地类对应	315
附录 B 城镇村及工矿用地分类和编码	320
附录 C 城乡用地分类和代码	321
附录 D 城市建设用地分类和代码	323
附录 E 划拨用地目录(国土资源部令第 9 号)	327
附录 F 限制用地项目目录(2012 年版)	332

第一章 导论

第一节 土地的概念与特性

一、土地的概念

土地作为人类社会活动的载体,是人类生存和发展的基本资源。中国古代学者管仲曾言“地者,万物之本原,诸生之根苑也”。对于农业、矿业或是土地开发等活动而言,土地是最基本的生产要素。威廉·佩第(William Petty)认为:劳动是财富之父,土地是财富之母。“土地”是土地科学中最重要的基本概念,对土地的属性内涵的准确把握有利于进一步深入地进行土地开发利用、管理等研究和实践。

马克思认为属性是指事物本身所固有的性质,土地作为基本的研究客体,它同时具有自然、经济和社会属性(段正梁,2000)。土地利用的社会化进程不断强化着土地的本质属性,并使其社会、经济属性不断扩展。这些属性使得土地在城市发展、土地经济和城市规划与建设中显示出越来越重要的作用(吴志强,2010)。

土地的自然属性是指土地自身具有的自然环境性能以及不可变更的特性,它将影响到城乡用地的选择、城乡土地的用途结构以及建设的经济性等方面。土地首先以物质实体的形式存在,其物质实体实际上是由地表各自然要素(如地质、地貌、气候、生物、土壤、水文等)和以物理状态存在的社会经济要素(如建筑、道路、地下物等)所组成的。简单而言,即土地是由土地自然物和土地资本物组成的以自然方式存在的土地物质实体。土地可以通过人类社会活动而体现出经济价值。

城市用地因人为的土地利用方式而得以开发土地的经济潜力。土地具有经济属性,就是以自然状态存在的物质实体能为人类所用、带来经济效用或其本身具有经济效益的功能。土地具有资源和资产的双重特性功能。土地的资源功能是指土地作为生产要素和环境要素是人类生产、生活的物质基础和来源,土地的资产功能是指土地可以作为财产来使用和进行交换的功能。土地的社会属性则反映了土地的社会关系。土地关系的核心是土地权属或土地产权关系。土地产权是指土地所有者或使用者按照相关法律的规定所享有的对土地占有、使用、收益和处分的权利。

不同的学科对土地也有着不同的解释。经济学认为,土地是指“大自然无偿资助人们的地上、水中、空中、光热等物质和力量”(马歇尔,1982);“土地是自然的各种力量,或自然资源……侧重于大自然所赋予的东西”(伊利,1982)。从地理学角度而言,土地是指“地表上的一个立体垂直剖面,从空中环境到地下的物质层,并包括过去和现在的人类活动成果”

(王万茂,2006)。从系统科学的角度,土地是由耕地、林地、牧地、水域、工矿用地等子系统组成的复杂系统。

综上,根据土地的自然、经济和社会属性以及各学科的相关探讨,土地的概念可表述为:土地是固定于地表,包括地表上一定空间和地表下一定深度,由土地自然物与土地资本物所组成的具有资源、资产、产权三重属性的综合体。

二、土地的特性

伊利(1982)指出,成功的土地利用是以对土地特性的认识为基础的。因此,研究土地特征对真正认识并合理利用土地十分重要。目前对土地特征的界定,比较有代表性的表述有四种:第一种是两分法,该观点认为,土地的特征包括自然特征和经济特征。第二种是三分法,该观点又可细分为两种,一种是土地的特征主要有自然特征、社会经济特征与法律特征三类,另一种是土地的特征主要有两重性、自然特征、社会经济特征三类。第三种是混合法,即对土地自然特征、社会经济特征等不作区分,而是合二为一地去论述。第四种是方法确定法,即根据一定的方法去确定土地的特征,在该观点看来,对任何事物的特征的研究,必须采用一定的方法,而且只有方法得当,技术路线正确,才能取得满意的结果。

上述对土地特性的探讨有两点需要说明:一是两分法和三分法并无本质的不同,只是内容或多或寡(姜爱林,2000)。混合法是不加区分的两分法或三分法。二是方法确定法过于偏重人为的因素,但作为一种研究尝试,具有一定的研究价值。著者认为,两分法、三分法、混合法与方法确定法这四种观点各有千秋,都有值得借鉴之处。根据上文对土地概念的科学界定,并结合土地科学的实际,对土地的特征可从土地的本质特性和派生特性两个方面来论述。

土地自然特性是土地自然属性的反映,是土地所固有的、不以人的意志为转移的,也是由其本身的物理、化学、生物性能所决定的,与人类对土地的利用与否没有必然的联系。土地自然特性主要包括:①土地是自然的产物;②土地数量(面积)的有限性;③土地位置的固定性;④土地质量的差异性;⑤土地利用的永续性。通过上述对土地自然特性的分析以及对土地生产能力的评价,生产用地配置会对解决经济发展与合理开发利用土地之间的矛盾产生积极意义。

土地的派生特性主要有经济、社会、生态、法律等四个方面。①土地的经济特性是在土地自然生产力的基础上,土地被人类利用、改造中所表现出来的。在人类诞生之前,土地尚未被人类开发利用,这些特征自然并不存在。这些特征有土地供给的稀缺性、土地报酬的递减性、土地用途变更的困难性、土地利用方式的分散性、土地损失的补偿性、土地资本的储藏性、土地投入的增值性。②土地的社会特性,是指建立在土地产权之上的政治和社会权力而表现出的特性,它与土地的经济属性具有密切的关联。土地不仅是生产资料,也是社会关系的客体。人们在利用土地这个生产资料时,一方面要依据土地的自然属性,合理利用土地;另一方面又产生了对土地的占有、使用、支配与收益等生产关系,而土地的占有、使用关系则是一定社会关系的基础,这就是土地的社会特性。另外,这也反映了对土地进

行分配和再分配的客观必然性。③土地的生态特性,是由土地本身的生态系统及其环境因素所体现出来的一种特性。土地生态是指人类社会经济活动与土地资源之间的相互依存、互相制约的一种关系。生态学和地理学认为,土地是由气候、地貌、岩石、土壤、植被、水文、基础地质等组成的生态系统。土地生态系统又可细分为农用地生态系统、建设用地生态系统以及未利用地生态系统。其中,农用地生态系统又可细分为耕地生态系统、林地生态系统、草地生态系统与养殖水面生态系统。水土流失、土地污染、土地质量退化、土地沙化等土地生态环境恶化,不仅破坏了土地自身生态系统的生产力,而且直接影响地球上更大生态系统的能量和物质循环。土地的生态特性有易受污染性、可更新性、质量退化性、水土流失性、危害株连性。④土地的法律特性,是由土地的位置固定性与财产权利体现出来的一种特性。它所强调的是与土地相关的各种利益的权利和责任,如土地所有权、使用权、收益权、处分权等。其特征有不动产性、两权分离性、范围性、归属性和排他性等。

第二节 土地利用的概念

一、土地利用的含义

土地利用是一个内涵丰富的概念。土地利用包括将自然环境或未开发的土地改造和管理成建设环境,比如把耕地、牧草地以及林地改造成居民点或半自然环境。联合国粮农组织(FAO)认为,土地利用可被定义为:在一定的自然、社会、经济背景下,按一套经营管理的技术经济指标加以详细规定和描述的土地利用类型,这套技术经济指标包括产品、市场方向、经营规模、劳动力集约度、资金集约度、所采用的动力、技术和物质投入等(FAO/UNEP,1999)。

从不同的角度看待土地利用有着不同的理解。土地利用作为一种干预过程而言,是指人类对特定土地投入劳动力资本,以期从土地得到某种欲望的满足(林英彦,1995),或是指人类通过与土地结合获得物质产品和服务的经济活动过程(毕宝德,2003)。作为一种存在状态,是指在既定时间、空间和特定地点的一切已开发和空闲的土地的表面状况(曼德尔,1986)。综合相关观点,可以发现土地利用包括了三个核心要素,即人、土地及土地利用方式(董祚继,2007)。第一个基本要素是人,作为土地利用的主体,人是土地利用过程中最为主导和具有能动性的因素。人的需求是土地利用的出发点和根本目标,土地利用过程因为有了人的因素而有别于单纯的自然生产过程,成为自然再生产与经济再生产相互影响的过程。第二个基本要素是土地,作为土地利用的客体,土地是一切活动的物质源泉。土地利用的过程也是一个人与土地进行物质、能量和价值交流、转换的过程。第三个基本要素是土地利用方式。土地利用方式是连接人与土地两个要素的媒介。

作为人类有目的地对土地进行干预的活动,土地利用包括四个方面:土地开发、土地利用、土地整治和土地保护。土地开发有广义和狭义之分。广义的土地开发是指把尚未利用的土地经过清理、整治,使之可以投入使用;狭义的土地开发指的是土地开垦,是指把适于

耕作的荒地经过开垦变为耕地,以种植农作物(张占录,2006)。

此处的土地利用是狭义的概念,是指由土地质量特性和社会土地需求协调所决定的土地利用过程,是人类通过与土地结合获得物品和劳务的经济活动过程。合理的土地利用是一个寻求土地资源最佳利用的过程。土地整治是指改变土地利用不利于生态环境条件的综合措施,使土地资源得到永续利用,如水土流失整治、盐碱地整治等。土地保护是指保护土地资源及其环境条件中有利于生产和生活的状态,依据自然规律采取措施以保护和利用土地,最终达到保护土地资源的目的。

基于上述的各种认识,本书将土地利用定义为:土地利用是指人类通过特定的行动,在特定的社会生产方式下,依据土地的自然、社会和经济属性,对其进行有目的的开发、利用、整治和保护等活动,以满足人类生产生活需求的活动。

二、土地利用的特点和本质

(一) 土地利用的特点

1. 土地利用性质变更的困难性

尽管土地具有多种使用用途,但土地一旦转为具体的用途之后,便具有了“使用惯性”,再要变更其用途比较困难。这是因为:一方面,受制于土地的自然条件;另一方面,更改土地利用性质往往会在短期内造成巨大的财富消耗以及相关的交易成本。因此,注重土地利用规划,在行动实施前做好勘测设计与富有远见的规划十分重要。

2. 土地利用的报酬递减性

土地报酬递减规律认为,在技术水平一定的前提下,土地上最后会出现产出物的增加值小于投入物的增加值,该规律尤其在农用地的表现最为明显,也即土地的“内卷化”(黄宗智,2002)。这要求在提高土地利用强度、提高投入时,需要在一定的经济技术条件下进行,而非一味地提高土地上的投入量,最终导致土地利用报酬递减。无论是农用地还是建设用地都遵循该规律。

3. 土地利用效应的外部性

外部性又称外部效应,是一个经济学概念,指某一微观经济行为主体的经济活动对另一主体的福利所产生的效应,且这种效应没有通过市场交易反映出来。结合土地而言,土地外部性是指人们在对土地这一客体进行利用的过程中,对他人的生活、工作或者生产活动或社会所造成的影响,并且这种影响无法通过市场来进行交易。土地外部性的承受者虽与土地利用者没有直接关系,但他们不能自主地选择或避免这种外部性对自己造成的影响,这就造成了土地利用者的私人收益与社会收益、私人成本与社会成本不一致的现象(刘湘洪等,2010)。土地利用的外部性,是经济系统运行中正常的、无处不在的和不可避免的组成部分。土地利用的外部性涉及面广,类型多样。

4. 土地利用的可持续性

土地利用的可持续性,是指在获得最高产量的同时保护土壤等赖以生产的基本资源,来维护土地的永久生产力(蔡运龙,2003)。土地是一种可变更的资源,不会因使用而减少,

土地可能因不当的利用方式而改变其性质或出现退化,但其面积和空间位置是不会改变的。如果能合理利用,其生产力不但不会随着时间的推移而丧失,相反,还会随着科技的进步而得到提高。

5. 土地利用的动态性

随着社会经济发展和自然环境的变化,土地的用途、土地资源的分配、土地利用效益并非一成不变,而是一个动态过程。从人类社会早期的直接向自然生态索取的方式到农业生产再到工业革命后的工业化与城市化,土地利用的方式发生了极大的变化。随着生产力的发展以及科技的进步,诸多曾经无法利用的土地得到了重新利用。

(二) 土地利用的本质

土地利用本质上是一个自然、经济、社会和生态等多种因素相互作用的持续运动过程。本质上是一种人地关系,是人类为满足某种需求对土地实施干预的过程,这也是人地关系的首要和核心问题。在人地关系中,人处于主导地位,起着决定性作用(吴次芳,2009)。因此,土地利用的状况能否为人类社会发展提供必要的物质资料,一方面取决于自然环境条件,另一方面还取决于劳动、资本和技术的投入。

土地利用是对土地功能的利用,人们在确定具体的土地使用功能时,往往会根据不同的使用需求对土地功能进行安排。伴随着经济发展和社会进步,人们不再像过去那样仅从经济的角度出发决定土地功能,同时也改变了总是按着先易后难、从好到坏的顺序利用土地的做法。除了对土地进行开发利用,也开始对土地进行保护和整治(吴次芳,2009)。

人口的数量和质量是决定土地利用的根本性要素。人口的增加一方面会引起粮食需求增加,还会对城市建设用地比如住宅、工业、休闲娱乐、交通设施产生需求,但由于土地数量与位置的固定性,由此会引发土地利用的竞争和土地开发强度的增加。因此,土地利用方式、结构和布局都会随着人口的变化而变化。除了人口总量上的变化,还有人口在区域间的流动,如伴随着城市化的推动,人口从农村向城市转移、从欠发达地区向经济发达地区集中,从而形成区域之间的不平衡发展。因此,促进区域统筹发展也是土地利用的一个重要内容(吴次芳,2009)。

第三节 城市土地利用分类

一、土地利用分类的内涵

土地分类(land classification)是土地科学的基本任务和重要内容之一,它既是认识土地利用的开始,也是充分合理地利用土地资源以及对土地实施动态监管和控制的重要环节(秦明周,1997)。人类根据自身需要和土地的特征,对土地资源进行了多种形式的开发和利用。国家通过土地分类,从而掌握土地资源现状、制定土地政策、合理利用土地资源。常用的土地分类方法有三种:土地自然分类系统、土地评价分类系统、土地综合分类系统。土地自然分类系统依据土地自然属性的相同性和差异性,以地貌、土壤、植被为具体标志,揭

示土地类型的分异和演替规律,遵循土地构成要素的自然规律,为最佳、最有效地挖掘土地生产力服务;土地评价分类系统是依据评价指标的相同性和差异性,以土地生产力水平、土地质量、土地生产潜力、土地适宜性等为具体标志,为开展土地条件调查和适宜性调查服务,为实现土地资源的最佳配置服务;土地综合分类系统是依据土地的自然特性和经济社会特性、管理特性及其他因素,以土地的覆被特征、利用方式、用途、经营特点、利用效果等为具体标志,了解土地利用现状,反映国家各项管理措施的执行情况和效果,为国家和地区的宏观管理和调控服务,在土地资源管理中应用最为广泛。目前我国应用较广泛的土地利用现状分类属于土地综合分类系统。

国内外都普遍开展了多种目的和用途的土地利用分类研究,但由于各国国情以及使用目标的不同,土地分类体系、规范成果也各不相同。我国从 20 世纪 80 年代开始开展了大规模的土地利用分类系统研究,因各项建设和管理需要,国土、建设、农林等部门制定了不同的土地利用调查分类。在 2018 年 3 月自然资源部成立之前,我国存在着两种土地分类方法,一种是原国土系统的土地利用分类,另一种是原规划建设系统的土地利用分类。两者分属不同的部门管理,各有偏重。前者由原国土资源部门管理,出于耕地保护的目,侧重于农用地的细分,将城市建设用地作为一个整体;而后者由建设部门管理,面向城市发展,侧重建设用地的细分。两种分类方法尽管实现了在空间上全覆盖,但由于目标的差异性,导致土地利用总体规划与城乡规划在实践中的衔接存在一定问题。由于自然资源部成立后尚未发布新的土地利用分类标准,我们将主要介绍目前使用的分类标准。

二、原国土系统的土地分类

原国土系统的土地利用分类主要有 2001 年 1 月 1 日起实施的《全国土地分类(试行)》,2007 年 8 月 10 日发布的《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2007)和 2017 年发布的《土地利用现状分类标准》(GB/T 21010—2017)。

《全国土地分类(试行)》遵循《土地管理法》采用了三级分类,其中一级分为农用地、建设用地和未利用地 3 类。二级分为 15 类,为耕地、园地、林地、牧草地、其他农用地、商服用地、工矿仓储用地、公共设施用地、公共建筑用地、住宅用地、交通运输用地、水利设施用地、特殊用地、未利用土地和其他土地;三级分为 71 类。该分类体系的框架建立在农用地、建设用地和未利用地分类的基础上,最大限度地满足了土地管理和国家社会经济发展的需求,同时也给今后的发展和修改留有了余地,实现了与新《土地管理法》的衔接,打破了城乡分割的界线,顺应了城乡一体化和土地使用制度改革的要求。这种土地分类方法有利于保护耕地和控制建设用地,有利于全国城乡土地的统一管理和调查成果的扩大应用,对我国土地管理产生了深远影响(周建明,2009)

为了进一步全面查清土地利用状况,掌握真实的土地基础数据,建立和完善土地调查、统计和登记制度,实现土地调查信息的社会化服务,满足社会经济、社会发展及国土资源管理的需要,我国颁布了国家标准《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2007)。该标准采用二

级分类体系,一类 12 个、二类 57 个,与 2001 年的《土地分类标准(试行)》相比,最大的区别在于新的标准采用二级分类标准,取消了原来的一级分类(农用地、建设用地、未利用土地等三大类),12 个一级分类不再受原来的三大类限制而自成体系。但由于现行《中华人民共和国土地管理法》有三大类的表述,2007 年的新标准不可避免地存在一些问题,主要在于新的分类与原有分类以及不同分类得出的调查数据的衔接问题,在衔接方面需要通过制定相应的实施细则来解决(陈百明等,2007)。

2017 年 11 月,我国发布了新的《土地利用现状分类标准》(GB/T 21010—2017),详见附表 A。土地利用分类中将土地划分为三大类,即农用地、建设用地、未利用地三类。在 12 个一级类中,耕地、园地、林地、牧草地及新设的“其他农用地”等 5 个地类共同构成农用地;原城市土地分类的商服、工矿仓储、公用设施、公共建筑、住宅等 5 个一级类及原来两个分类中都有的特殊用地、交通用地(除农村道路)和从土地利用现状分类的水域中分离出来的水利建设用地等共 8 个地类构成了建设用地;原土地利用现状分类的未利用土地(除田坎)和未进入农用地、建设用地的其他水域共同构成未利用地。二级地类设 73 个,是在原来土地分类的二级地类基础上调整、归并、增设而来的。

2017 版土地分类未打破 2007 版土地分类原 12 个一级类的设定,仅对部分二级地类进行了细化,对部分二级地类名称、地类含义进行了调整和完善,尽可能维持了原有的分类框架,保持了类型内涵和分类体系总格局稳定。新版本综合考虑了当前生态文明建设的重要性和国土资源管理对土地分类的最新需求,兼顾了农、林、水、交通、城市、环保等有关部门对涉地管理工作的需求,修订主要内容涉及湿地、城市建设用地相关分类,新产业、新业态相关分类以及其他土地分类含义等方面。

2017 版土地分类为了突出生态文明建设和生态用地保护需求,加强了对湿地的保护力度,将具有湿地功能的沼泽地、河流水面、湖泊水面、坑塘水面、沿海滩涂、内陆滩涂、水田、盐田等二级地类归类为湿地大类,能够实现通过统计获得湿地数据的目的,充分发挥土地调查成果对生态文明建设的基础支撑作用。对新兴产业用地类型进行了显化和明确,如将原“医卫慈善用地”细分为“医疗卫生用地”和“社会福利用地”,将原“批发零售用地”细分为“零售商业用地”和“批发市场用地”,将原“住宿餐饮用地”细分为“餐饮用地”和“旅馆用地”,将原“科教用地”细分为“教育用地”和“科研用地”等。这对增强国土资源管理对战略性新兴产业的支撑与保障作用,顺应新时代发展需要具有重要意义。

三、原规划系统的土地分类

为编制城市规划,合理利用城镇土地,原建设部于 1991 年 3 月颁布了《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ 137—1990)。城市用地的用途分类是城市用地规划中用地布局的统一表述,有着严格的内涵界定。城市用地划分为大类、中类、小类三类,共 10 大类、46 中类、73 小类,详见附录 B。在这一分类标准中,城市用地按土地利用的主要性质和功能划分归类,采用三个层次的分类体系,每类用地的内涵都有清晰的界定,可操作性强。此外还提出了城市建设总用地的人均指标及居住用地、工业用地、道路广场用地的用地标准,对规

划建设用地的结构提出了参考指标。

《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ 137—1990)在统一全国城市用地分类和计算口径、合理引导不同城市建设布局等方面发挥了积极作用,但也显现出一些不适应性:公共政策属性不强,缺乏对公益性用地的调控;忽视区域性用地管理与统筹城乡发展;政府、市场职责不清,用地统计与管理难度较大;对农村地区管理缺位;对非建设用地控制不足;与土地规划管理相关标准之间缺乏有效的衔接。

随着我国城镇化进入转型发展阶段,城乡统筹、集约发展、转型提质等提出了新的发展要求,这对用地分类和建设用地标准也提出了新的要求。需要将城市发展目标与国家《城市用地分类与规划建设用地标准》中确定的用途类型相对应,并具体落实到空间布局上。2012年1月1日,我国实行新版《城市用地分类与建设标准》(GB 50137—2011)(以下简称“2012版国标”)。2012版国标是《城乡规划法》颁布实施后第一部与之相配套的技术规章,是城乡规划技术标准体系所确定的基础标准。新的用地分类包括城乡用地分类、城市建设用地分类两部分,按土地使用的主要性质进行划分。用地分类采用大类、中类和小类三级分类体系,城乡用地共分为2大类、9中类、14小类,城市建设用地共分为8大类、35中类、42小类,详见附录C和附录D。

2012版国标与上一版国标相比,具有较多的创新之处。首先适应了城乡发展宏观背景的变化,提出建立城乡全覆盖的“分层次控制的综合用地分类体系”,落实城乡统筹要求。标准增加了空间覆盖完整的“城乡用地分类”,有利于更好地在市域层面与土地利用规划的相关分类和指标进行衔接。其次,立足我国人地关系的紧张国情,完善规划建设用地标准的设计框架和控制机制,坚持节约集约用地。最后,基于“以人为本”的思想理念,强调政府对基础民生需求服务的保障,体现城市规划公共政策属性。2012版国标适应了政府职能转变的时代趋势,将公益性与营利性公共设施、公用设施用地在分类中进一步分化调整,在单项指标中增加人均公共管理与公共服务设施用地指标,并将指标的表达形式调整为仅规定低限,不设定上限,以鼓励政府加强公共投入,提高公益性设施的建设水平和服务能力,同时也有利于充分发挥市场配置资源的基础性作用。

第四节 土地利用规划体系

不同种类、不同类型、不同级别以及不同时序的土地利用规划所组成的相互联系的系统称为土地利用规划体系。完善的土地利用规划体系是科学编制土地利用规划、科学管理土地使用的基础。

一、原国土领域的土地利用规划体系

原国土部门的土地利用规划是以土地利用总体规划为主体的一个多层次的规划体系。按照规划体系可分为区域性土地利用总体规划和详细土地利用规划。土地利用总

体规划按行政区域划分为全国、省(区)、地(市)、县(市)和乡(镇)五个层次(见图 1-1)。详细土地利用规划包括土地规划设计和专项土地利用规划,如基本农田保护规划、土地整理规划等。

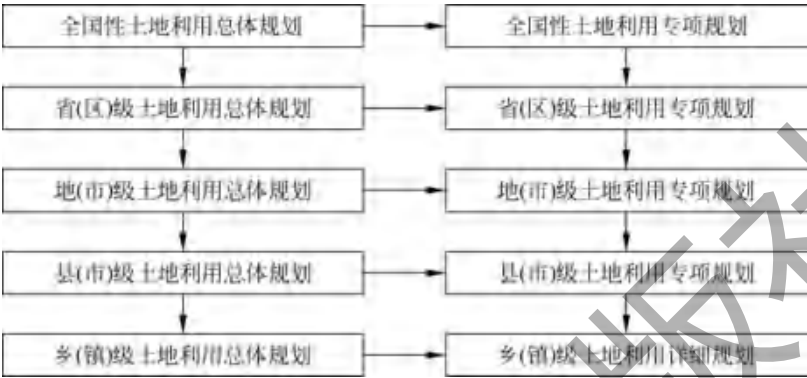


图 1-1 国土部门的土地利用规划体系

资料来源：张占录，2006. 土地利用规划学[M]. 北京：中国人民大学出版社.

(一) 土地利用总体规划

土地利用总体规划是指人民政府依照法律规定在一定的规划区域内,根据国民经济和社会发展规划、土地供给能力以及各项建设对土地的需要,确定和调整土地利用结构和用地布局的总体战略部署。其核心是确定和调整土地利用结构和用地布局,具有综合性、战略性、长期性和指导性特点。根据土地利用总体规划所控制的层次范围的不同,土地利用总体规划包括全国、省(自治区、直辖市)、地区(省辖市)、县(县级市)、乡(镇)五级规划。

1. 全国性土地利用总体规划

全国性土地利用总体规划是为国家的宏观经济调控提供依据,属于战略性、政策性规划。其基本内容是从促成全国的人口合理分布、资源合理配置、生产力合理布局与经济均衡发展、食物的安全供给以及环境整治的要求出发,提出全国土地利用的战略目标,确定土地开发、利用、整治和保护的重点项目和重点地区,协调全局性的重大基础设施建设的用地关系,提出不同类型地区土地利用的方向、目标、重点和土地利用政策。

2. 省(区)级土地利用总体规划

省级土地利用总体规划仍然属于政策性规划的范畴,内容与全国性规划相近,但它更强调区域内土地供需总量的平衡,土地开发、利用、整治和保护的重点地区和项目更加明确,土地利用政策的区域差异性更加具体。省级规划一般而言需要协调好各地市间的用地关系,根据各地市的经济发展状况与土地资源状况,提出各地市的耕地总量动态平衡目标和城市用地规模控制目标。

3. 地(市)级土地利用总体规划

就规划深度而言,地(市)级土地利用总体规划属于政策性规划范畴,是由省级规划向县级规划的过渡层次,基本内容是在上级规划的控制下,结合区域规划的要求,在分析本地

(市)的人口、土地与经济发展的基础上,进一步分析土地的供需情况,突出土地供应的总量控制指标和确定本地区土地开发、利用、整治和保护的重点地区和范围。此外,还需要合理确定区域城市体系、各城市的职能分工、中心城市的人口用地规模以及区域性骨干设施的用地关系。

4. 县(市)级土地利用总体规划

县(市)级土地利用总体规划是管理型规划,重点在于定性、定量、定位地落实,强调规划的可操作性。县级规划是土地总量控制的最基本层次。在土地开发、整治、保护层面上,县级规划需要具体确定重点项目的类型、时序、规模和范围。

5. 乡(镇)级土地利用总体规划

乡(镇)级土地利用总体规划是规划的最低层次,属于实施型规划,其成果以规划图为主,为土地管理提供直接依据。乡(镇)级规划的重点是在县级规划总量控制与用地分区控制的基础上进行详细的土地用途编定,把各类用地定量、定位落实到具体地段,并确定每类用途土地的具体要求和限制条件,为土地的用途管制提供直接依据。

(二) 土地利用专项规划

土地利用专项规划是在土地利用总体规划的控制框架下,对土地开发、利用、保护等某一专门问题或某一产业部门的土地利用问题进行的规划,是土地利用总体规划的补充或延伸。土地利用专项规划可分为两大类:一类是以保护土地,提高土地利用率和土地生产力,保证土地资源持续利用为主的专项规划,如土地保护规划、土地整治规划等;另一类是各产业部门用地的专项规划,如林业用地规划、水产业用地规划、牧业用地规划等。

(三) 土地利用详细规划

土地利用详细规划是在总体规划的控制和指导下,详细规定各类用地的各项控制指标和规划管理要求,或直接对某一地段、某一土地使用单位的土地利用进行具体的安排和规划设计。土地利用详细规划可分为农用地详细规划和建设用地详细规划。农用地详细规划又可分为耕地规划、林地规划、园地规划等,建设用地详细规划又可分为城镇用地规划、村庄用地规划等(张占录,2006)。

二、原城乡规划领域的城镇土地利用规划体系

原城乡规划系统的土地利用规划的重点是建设用地,与国土领域的土地利用规划的对象有明显的差异。2008年颁布的《中华人民共和国城乡规划法》明确了城乡规划包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划以及村规划五个方面的内容,如图1-2所示。我国的城镇土地利用规划体系主要包含于城镇体系规划和城市规划两方面之中。

(一) 城镇体系规划

《城乡规划法》明确指出,国务院城乡规划主管部门会同国务院有关部门组织编制全国城镇体系规划,用于指导省域城镇体系规划、城市总体规划的编制。省域城镇体系规划的内容应当包括:城镇空间布局和规模控制,重大基础设施的布局,为保护生态环境、资源等

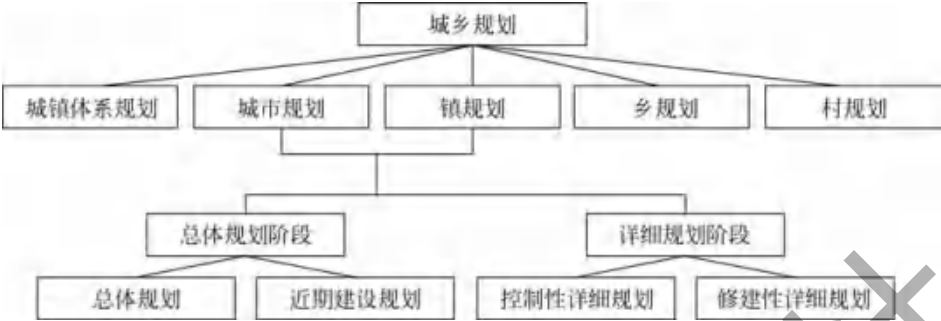


图 1-2 城乡规划体系
资料来源：笔者自绘。

需要严格控制区域。城镇体系规划分为四级：全国城镇体系规划、省域城镇体系规划、市域城镇体系规划、县域城镇体系规划。另外，一些省、市也开展了镇域或乡域的村镇体系规划。

(二) 城市(镇)总体规划

从本质上来说，城市总体规划是对城市发展的战略安排，是战略性的发展规划。总体规划的工作是以空间部署为核心制定城市发展战略的过程，是推动整个城市发展战略目标实现的组成部分。城市(镇)总体规划是指导和控制城市发展和建设的蓝图，在规划体系中属于较高层次的规划。在总体规划阶段，需要对城市发展战略进行研究，以确定城市职能、性质和规模。在总体布局阶段，需要综合协调城市功能与结构形态的关系，合理规划不同的用地性质(曼德尔,1986)。

(三) 详细规划

详细规划是以总体规划或分区规划为依据，详细规定建设用地的各项控制性指标和其他规划管理要求，或者直接对建设作出具体的安排和规划设计。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。根据城市规划的深化和管理的需要，一般需要编制控制性详细规划，以控制建设用地性质、使用强度和空间环境，作为城市规划管理的依据，并指导修建性详细规划的编制。控制性详细规划是城市规划管理和用地的综合开发、土地出让转让的依据。修建性详细规划则是作为当前开发建设的依据，此外也是城市建设施工设计的依据。

三、国土空间规划体系

2019 年,《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》发布,提出到 2020 年,基本建立国土空间规划体系,逐步建立“多规合一”的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系。

“五级三类”的国土空间规划中,“五级”对应我国的行政管理体系:国家级、省级、市级、县级、乡镇级(见图 1-3)。其中国家级规划侧重战略性,省级规划侧重协调性,市县级和乡镇级规划侧重实施性。“三类”是指规划的类型,分为总体规划、详细规划、相关的专项规

划。总体规划强调的是规划的综合性,是对一定区域,如行政区全域范围涉及的国土空间保护、开发、利用、修复做全局性的安排。详细规划强调实施性,一般是在市县以下组织编制,是对具体地块用途和开发强度等作出的实施性安排。详细规划是开展国土空间开发保护活动,包括实施国土空间用途管制,核发城乡建设项目规划许可,进行各项建设的法定依据。村庄规划属于详细规划,对村庄的土地利用规划与建设活动进行规范。专项规划一般由自然资源部门或者相关部门来组织编制,可在国家级、省级和市县级层面进行编制。一类是对特定的区域或者流域如长江经济带流域,或者城市群、都市圈等,或海岸带开展的专项规划;另一类是对特定领域如交通、水利等,为体现特定功能对空间开发保护利用作出的专门性安排,也包括为特定目标如土地整治等而编制的专项规划。



图 1-3 我国“五级三类”的国土空间规划体系

从规划运行方面来看,国土空间规划体系分为四个子体系:按照规划流程可以分成规划编制审批体系及规划实施监督体系,从支撑规划运行角度包括法规政策体系和技术标准体系。这四个子体系共同构成国土空间规划体系。和之前的规划体系相比,该体系更为注重规划编制审批与规划的实施监督。

参 考 文 献

FAO,UNEP,1999. The future of our Land — Facing the Challenge,Guidelines for Integrated Planning for Sustainable Management of Land Resources[R]. Rome.

毕宝德,2003. 土地经济学[M]. 4 版. 北京: 中国人民大学出版社.

蔡运龙,李军,2003. 土地利用可持续性的度量——一种显示过程的综合方法[J]. 地理学报,58(2):

305-313.

- 陈百明,周小萍,2007.《土地利用现状分类》国家标准的解读[J].自然资源学报,22(6): 994-1003.
- 董祚继,2007.中国现代土地利用规划研究[D].南京:南京农业大学.
- 段正梁,2000.关于土地科学中土地概念的一些思考[J].中国土地科学,14(4): 18-21.
- 黄宗智,2002.发展还是内卷? 十八世纪英国与中国——评彭慕兰《大分岔: 欧洲,中国及现代世界经济的发展》[J].历史研究,(4): 149-176.
- 姜爱林,2001.论土地政策的概念与特征[J].国土资源科技管理,18(2): 17-22.
- 雷木·巴哈德·曼德尔,1987.土地利用理论与实践[M].西安:西北农业大学.
- 雷木·巴哈德·曼德尔,李柱臣,1986.土地利用模式[J].地理科学进展,5(1): 50-54.
- 林英彦,1995.土地利用概要[M].台北:台湾文笙书局.
- 刘湘洪,徐艳晴,2010.土地利用的外部性及政府对策研究[J].湖北社会科学,12(12): 33-35.
- 马歇尔,1982.经济学原理[M].北京:商务印书馆.
- 戚冬瑾,2015.城乡规划视野下多维土地利用分类体系研究[D].广州:华南理工大学.
- 秦明周,1997.土地利用分类及其影响因素研究[J].地域研究与开发,(1): 13-16.
- 王万茂,2006.土地利用规划学[M].北京:科学出版社.
- 吴次芳,2009.土地利用学[M].北京:科学出版社.
- 吴志强,等,2010.城市规划原理[M].4版.北京:中国建筑工业出版社.
- 伊利,等,1982.土地经济学原理[M].北京:商务印书馆.
- 张占录,2006.土地利用规划学[M].北京:中国人民大学出版社.
- 周建明,2009.中国城市土地利用的理论与实践[M].北京:中国建筑工业出版社.

思考题

1. 简述原国土系统和原规划系统的土地分类的演进过程,并说明为什么会发生土地分类变化。
2. 我国现阶段规划系统的土地分类是否合理? 能否作出修正? 结合实际谈谈你的见解。
3. 我国原国土和城乡规划两部门的土地利用规划体系的本质差异是什么? 两者合并所带来的优势何在? 谈谈你的看法。

第二章 城市土地利用规划的相关理论

土地利用涉及政治、经济与环境等方方面面,开展土地利用规划,需要对相关理论进行梳理,并应用到规划过程当中去。本章重点介绍地租地价理论、区位理论、政治经济学学派视角下的土地利用等,并从经济、环境与社会公平等方面阐述土地利用的价值观。

第一节 地租地价理论

地租地价理论是经典的经济学理论,也是土地利用的基本原理之一。在不同的制度背景下,不同的土地所有权都要在经济上得到体现,地租就是土地凭借所有权而获得的收入,它反映的是社会生产关系。任何社会只要土地所有权和使用权分离,并且后者在土地利用中有剩余生产物被前者所占有,就有产生地租的经济基础。在市场经济条件下,地租是使用土地的代价,对于土地所有者而言,地租是出售一定时期的土地使用权所收取的价格,其实质是土地所有权在经济上的实现。对于土地使用者而言,地租是购买一定的土地使用权所付出的价格。地租是土地所有权在经济上实现的间接形式。

地价是土地所有权的价格,是土地资产保有者所拥有的资产金额,是出售土地所有权可获得的金额,也是购买土地所有权应付出的金额。这也意味着地价是土地所有权在经济上实现的直接形式。本质上,地租与地价具有同一性,都是土地所有权在经济上的实现。 $\text{土地价格} = \text{地租} / \text{还原利息率}$,即地价是地租的还原(张占录,2006)。

一、地租理论

地租理论按其发展演变,可分为四个阶段:古典地租理论、马克思地租理论、新古典经济学地租理论以及当代西方地租理论。

(一) 古典地租理论

17 世纪后期,英国古典政治经济学家威廉·佩第在其《赋税论》中最早提出地租理论。他认为,地租是使用农地生产作物的一种剩余或净报酬,即地租 = 市场价格 - 生产成本。其理论缺陷在于没有把利润和地租区分,认为地租是土地产生的利润,而不是人类投入劳动的结果。佩第还从肥力相同但土地位置以及土地肥力的差异角度分析了级差地租。土地的优劣或土地的价值取决于该土地所产出的产品与生产这些产品而投入的劳动的比例大小。佩第首次提出了级差地租的概念,为级差地租理论的建立奠定了基础,但他并没有提出剩余价值和利润这些完整的概念,没有揭示资本主义地租的本质,错误地把利润包含

在地租中,将地租等同于全部剩余价值。虽然他提出了级差地租,但却没有发现绝对地租(华伟,2004)。

亚当·斯密是最早系统地研究地租理论的古典经济学家,他认为地租是一种垄断价格,是因使用土地而支付给地租的代价,其来源是农业的无偿劳动。他肯定了绝对地租的存在,但没有明确提出级差地租的概念。他认为自然力参加了农业生产,但没有参加工业生产,所以农业生产力比工业大,多余的部分就是地租。地租是自然力的产物,这种观点掩盖了地租的本质。另外,他还将房租区分为建筑物租和地皮租。詹姆斯·安德森最早研究了级差地租,他认为,在不同生产条件中生产出来的农产品具有统一的市场价格,这是地租形成的前提,而由于土地条件差异所带来的利润差异是形成级差地租的基础。

在古典经济学中对地租研究最为充分的是大卫·李嘉图,他以劳动价值论为基础,对级差地租进行了深入研究。他于1817年发表的《政治经济学与赋税原理》一书中阐述了他的地租理论。他运用流动价值理论研究地租,在级差地租研究方面作出了突出贡献。他认为,地租是为使用土地而付给土地所有者的报酬,是由劳动创造的。他认为地租产生的两个条件是:土地的有限性和土地肥沃程度以及位置的差异。在土地肥力和位置差异的基础上,他建立了级差地租的初步体系:级差地租产生于土地数量的有限性。在资本竞争的条件下,农产品的市场价格由劣等地的劳动耗费所决定,于是优等、中等土地就会得到一个超过平均利润的差额,这就是级差地租。李嘉图还区分了三种不同形式的地租:丰度地租、位置地租、资本地租。

(1) 丰度地租。在社会发展过程中,当次等肥力的土地投入耕种时,头等的土地马上就开始有了地租,而地租额取决于这两份土地在质量上的差别。这是由于土地肥沃程度不同而产生的级差地租,属于级差地租Ⅰ。

(2) 位置地租。农产品的交换价值是由从生产到市场这一过程中所必需的各种形式的劳动总量所决定的,距离市场近的土地运输费用低,可以获得超过平均利润的差额,这实际上是由于位置不同产生的级差地租,属于级差地租Ⅰ。

(3) 资本地租。通常情况下,在第二、第三等或更差的土地投入耕种前,人们能使资本在已耕种的土地上生产出更多的东西来。可以发现,把用在第一等土地上的原有资本增加一倍,产品虽然不会加倍,但却可能有所增加。这个数量超过了在第三等土地上增加同样资本所能获得的产生增加量,这就是级差地租Ⅱ。

李嘉图把地租理论与劳动价值论联系起来,从而为地租理论提供了科学的基础。但由于他未厘清产品价值和生产价格的差别以及土地所有权的垄断,因此否认了绝对地租的存在(阿隆索,2010)。

(二) 马克思地租理论

马克思地租理论是马克思主义理论的一个分支,其理论基础除了劳动价值论以外,还有剩余价值论、利润理论以及生产价格论。马克思(1976)科学地阐述了资本主义土地私有制下的地租的本质。

马克思认为,地租是由绝对地租和级差地租共同组成的。绝对地租是指土地使用者为

取得土地使用权而以地租的名义支付给土地所有者的租金。在资本主义私有制条件下,耕种任何土地都必须缴纳地租,这是由于土地所有权的垄断而形成的。级差地租是由于经营优等土地和中等土地获得的超过平均利润以上的超额利润,这部分超额利润通常转化为地租,即级差地租。马克思发展了资本主义级差地租理论,解释了级差地租的性质、形成及其运动规律。土地存在优劣差别,经营优等地可获得超额利润;土地经营的私人垄断是使级差地租利润相对固定化的社会经济基础;土地所有权的垄断使这种稳定而持久的超额利润转化为级差地租,归土地所有者占有。由于土地条件的差异以及在土地上追加投资和必要劳动的不同,产生了两种级差地租:级差地租Ⅰ、级差地租Ⅱ。在肥沃程度较高的土地或位置较好的土地上创造的超额利润转化的地租,就表现为级差地租Ⅰ。把资本连续投在同一块土地上,利用新技术、设备提高单位面积产量,由此带来的超额利润而形成的地租就是级差地租Ⅱ。级差地租Ⅰ和级差地租Ⅱ本质是一致的,都是投入在土地上等量资本所具有的不同生产率的结果。

马克思对地租理论的主要贡献表现在以下几个方面:①否认了地租是“自然对人类的赐予”的错误观点,明确指出地租是土地所有权在经济上的实现。②发展了级差地租理论,将其分成级差地租Ⅰ和级差地租Ⅱ进行分析。③创立了绝对地租的概念。马克思之前的地租理论都认为最劣等地是不需要缴纳地租的,马克思对此进行了矫正,认为劣等地也是有地租的。④提出土地价格的计算方法,认为土地价格不是购买土地的价格,而是购买土地所提供的地租的价格。

(三) 新古典经济学地租理论

新古典经济学流行的地租理论是地租的边际生产力理论。一般认为冯·杜能(Thunon)是这一理论的先驱,他在《孤立国》一书中应用边际生产力概念分析了地租理论,并建立了区位地租理论。另外,门格尔、克拉克、马歇尔等人也对地租理论作出了重要贡献。

自19世纪后期,随着世界范围的城市化发展,城市用地与农业用地间的矛盾日益加剧,大量农用地转变为非农用地。美国经济学家约翰·克拉克运用边际分析、数量分析以及报酬递减规律研究了地租地价。英国经济学家阿尔弗雷德·马歇尔运用边际和供求综合分析的方法研究了地租的形成。另外,美国经济学家威廉·阿隆索利用数学模型,揭示了地租的成因、结构,并进行了地价的边际分析。

1. 克拉克的地租理论

克拉克认为地租是由土地的边际生产力决定的,地租是总产量扣除工资的金额,即“经济剩余”。在其经济理论中,地租不是一个独立的范畴,它被认为是与资本无本质差异的。地租被视为土地资本的利息,是利息的派生物。

克拉克的边际生产力论是生产三要素论、边际效用论、报酬递减规律的混合物。他认为在一定的土地上不断增加劳动力所新得到的报酬是逐渐减少的,当再增加一个工人所增加的报酬只够支付这个工人的工资时,这一生产率就是土地的边际生产力,地租量则为之前所有工人生产的产量值减去最后一个工人产量的差与人数的乘积(即这块土地的边际生

产力与人数的乘积)。

在上述计算方式中,地租为总产量扣除工资的剩余,所以克拉克称地租为“经济剩余”,称这种确定地租的方法为“剩余法”。这就导致地租的数量应该是由市场上农产品的价格高低所决定而非工人的劳动所创造。克拉克的错误不在于他将边际递减引入地租理论,而在于用边际生产力说明地租的源泉时否定了劳动创造价值。

2. 马歇尔的地租理论

马歇尔认为,地租理论“不过是一般供求原理中的特定的一种应用而已”。土地与其他生产要素的重要区别在于土地的供给受自然条件的限制,供给量缺乏弹性,地租的大小只受土地需求状况的影响,取决于土地的边际生产率。同时他也认为在同一块土地上连续投入资本和劳动,其所产生的报酬会出现递增、递减或者增减交替的过程。边际生产率即为当所生产的报酬刚好与投入的生产费用一致时的报酬量。

地租量的决定如图 2-1 所示,等于 $dbcO$ 的面积减去 $abcO$ 的面积,其中 bc 段为边际报酬。马歇尔称 $abcO$ 的面积为一般总报酬, $dbcO$ 的面积为实际产出的总报酬,两者之差就是土地的剩余生产物,在一定条件下转化为地租。

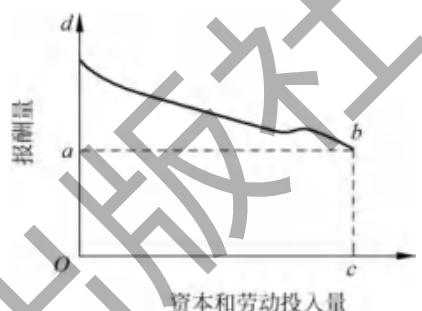


图 2-1 马歇尔的边际生产力地租的形成

资料来源: 华伟, 2004. 房地产经济学[M]. 上海: 复旦大学出版社.

3. 阿隆索的地租模型

威廉·阿隆索(William Alonso)是新古典主义地租模型的代表,他的突出贡献在于将空间作为地租问题的核心进行考虑,并首次引进区位平衡的概念,同时成功解决了城市地租计算的理论方法问题。

和杜能一样,阿隆索假设城市活动发生在没有地理差异的平原上,土地质量相等,每片土地都可以直接用于开发,并可以在市场上自由贸易,同时还假设在该平原上有一座单一核心的城市。阿隆索首先对单个家庭进行了分析,他认为,当一个家庭到达该城市时,将面临一个问题:他们将在距离市中心多远的地方购买多大面积的土地? 由于家庭收入固定,这一收入将用于土地投资、交通运输费用以及购买其他商品。

通过对土地数量、其他商品数量和距中心距离三者之间的关系进行分析之后,阿隆索指出,对于一个家庭来说,区位平衡取决于这三者之间比例的确定,即通过调整这三者的比例关系使其满意程度最大,但开支总数又不超出收入的约束。另外,他设计了竞价曲线(bid price curves)来表示假设的地价和距离的组合,他将其定义为“一组家庭在不同的距离都有能力支付而又保证同等满意度的价格曲线”(对企业而言,满意度即为利润)。如果地价按此曲线变化,那么家庭(或企业)将不会在意具体的区位。相对于不同的满意度水平,就会有一组竞价曲线。竞价曲线位置越低,其满意度或利润越高(见图 2-2)。最终他将五个要素简化为一个二维求解过程,即仅剩下地价和距离两个变量。

阿隆索对城市以及郊区土地市场进行了分析,提出了土地市场取得平衡的条件,即供

求数量相等,“直到城市边缘的所有的土地都被卖光,在一定距离以内不再有土地出售”。竞价曲线斜率最大的用户因其竞争性强而取得市中心的区位,斜率次大的将位于其外,一直外推出去,直到城市边缘。综合考虑居住用地以及多种产业用地距离城市中心的最优距离,竞租函数越陡峭,离城市中心距离越近,所愿出的租金越高。如图 2-3 所示,A、B、C、D 依次表示办公楼、制造业、住宅和农业的竞租函数,A₁、B₁、C₁ 依次表示办公区、制造区以及住宅区。

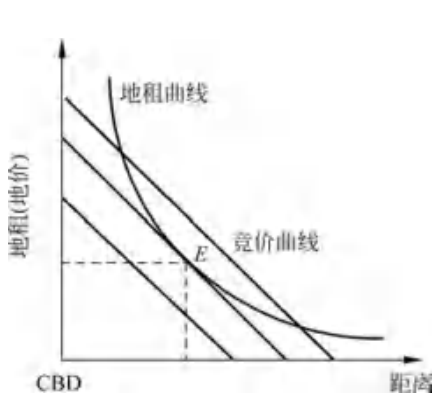


图 2-2 地租竞价曲线

资料来源：华伟，2004. 房地产经济学[M]. 上海：复旦大学出版社.

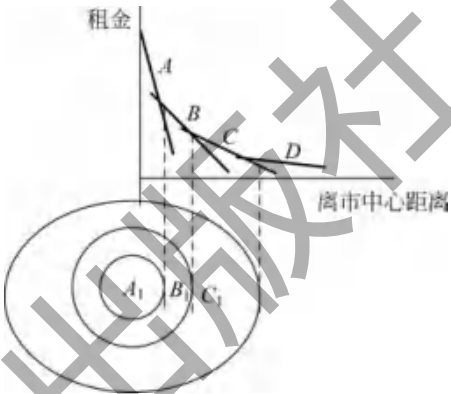


图 2-3 单中心城市的地租竞价函数与土地利用

资料来源：华伟，2004. 房地产经济学[M]. 上海：复旦大学出版社.

(四) 当代西方地租理论

当代西方地租理论主要集中研究影响地租数量的因素以及地租数量的决定问题。美国经济学家保罗·萨缪尔森(P. A. Samuelson)认为,土地的供应量就整个社会而言是一定的,供给曲线是缺乏弹性的,土地的价格主要取决于土地的需求曲线。地租是土地要素的相应报酬。地租取决于供求关系形成的均衡价格,由于供给缺乏弹性,所以需求就成为唯一的决定因素,地租完全取决于土地需求者支付的竞争价格。地租数量完全取决于土地需求者之间的竞争。

二、地价理论

土地与资本、劳动力共同构成社会经济的三大生产要素,是各经济学流派研究的对象,土地价格则是核心研究问题。地价本源问题的理论根源有两种经济思想体系,一是马克思主义的思想体系,二是西方经济学的思想体系。

(一) 马克思地价理论

马克思地价理论从劳动价值论出发,认为土地价格是地租的资本化。其地价理论包括以下内容。

(1) 地价的二元构成。从理论上,现实的土地可以分成两个部分:土地物质和土地资本。土地是自然产物,不是人类劳动创造的,所以没有价值。但在资本主义私有制下,土