



土地利用计划管理绩效分析与制度改进

姜海,李成瑞,王博,曲福田,徐勉

(南京农业大学 中国土地问题研究中心,江苏 南京 210095)

摘要:土地利用计划管理是中国土地非农化调控的核心工具,理解其作用原理及绩效对于提升国家土地调控水平具有重要意义。土地利用计划指标是国家每年预算安排给地方政府用于工业化、城镇化的土地发展权。中央—地方土地非农化利益冲突、“国家至上”社会文化、现行政府管理体制是土地利用计划管理产生的基础。土地利用计划管理面临着信息不完全、预算软约束、棘轮效应、管制俘获等内在难题。2000—2010年全国分省(直辖市、自治区)数据计量分析结果显示,经济增长土地代价水平随着经济发展水平的提升呈先上升后下降的倒“U”型发展规律。但在现有经济增长模式和土地管理制度下,二、三产业人均生产总值达到约124000元/人之后,土地代价水平才能进入下降通道,与我国土地资源稀缺程度和节约利用的紧迫要求存在一定差距。土地利用计划管理力度上升虽然对近年经济增长土地代价水平降低产生一定积极影响,但未能扭转土地代价水平和建设用地总量的总体发展趋势。应针对现行管理方法存在的不足,结合土地发展权双轨配置格局和政府治理发展趋势,统筹计划内与计划外土地发展权配置,简化计划内指标分配方法,完善计划考核——激励机制,使土地利用计划管理从简单的“土地预算”管理向引导地方政府合理配置土地的制度工具转变,加快经济增长土地代价水平降低至合理水平。

关键词:土地利用计划;土地非农化;治理结构;管理绩效;制度设计

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2014)02-0073-07

目前我国已形成由空间管制(土地利用规划)、市场管控(工业用地最低出让价格管制)、流量限制(土地利用年度计划)共同组成的土地非农化管理政策体系。土地非农化调控既包括政府对市场的干预,又包含国家对地方的调整。由于地方政府是影响城乡土地再配置过程最关键的主体,其行为引起的土地过度性损失严重^[1],中央政府对地方政府土地非农化行为的管控是现阶段的重点。因此,土地利用计划在现行土地非农化调控政策体系中有不可替代的地位。现有研究已对土地非农化经济机制、土地非农化过程中政府间竞争博弈、土地利用规划和土地市场体系建设等进行了深入研究,但仅有个别研究探讨土地利用计划管理改革问题^[2],或是与之相关的土地发展权(转移)制度^[3-4],对土地利用计划管理制度及其绩效缺乏关注。我们认为,土地利用计划管理是中国特定的土

地产权制度和政府管理体制下的制度选择,对土地利用计划管理的研究有助于理解中国土地资源管理实际,为土地治理结构的深层次改革与制度设计提供帮助。鉴于此,本文应用Williamson制度体系四层次分析框架^[5],解释国家实行土地利用计划管理的原因,分析该制度内在的效率难题,实证检验计划管理对经济增长土地代价水平的影响,进而提出制度改革建议,为进一步完善国家土地调控体系提供参考。

一、土地利用计划管理的现实需求与文化制度环境

分析资源治理结构和配置机制应注意社会基础和制度环境的影响。Williamson认为,由风俗、传统、宗教等被广泛接受的非正式制度形成的社会

收稿日期:2013-09-17

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(11JZD031)

作者简介:姜海,男,南京农业大学公共管理学院副教授,博士。主要研究方向为土地经济与政策、土地行政管理。

基础,以及产权、政治体制、司法体系、官僚体制等正式制度组成的制度环境处于制度分析的较高层次^[5]。作为土地非农化的治理工具之一,土地利用计划管理与我国国家至上文化传统和土地制度环境有着内在联系。市、县政府作为城市国有土地代理人^[6],是农地向工业、城市土地转化过程中最具影响力的主体。但是,地方政府的参与加剧了土地过度非农化,与国家耕地保护战略及根本利益冲突:(1)地方政府具有排他性利益^[7],忽视国家粮食安全等公共物品的供给;(2)地方政府具有行政性,不完全按照市场规则行动,压低土地价格以吸引投资成为地区间竞争的普遍策略,价格扭曲导致建设用地需求偏离合理规模;(3)地方政府具有权力(暴力潜能)优势^[8],农民(集体)难以与之平等对话,土地非农化引发的社会公平问题突出。可见,土地非农化中存在国家利益与地方利益的分歧。在中国,儒家文化忠孝思想衍生出的国家至上文化理念^[9],以及无产阶级世界观中的集体主义,融合形成了国家利益至上原则。对于人多地少的中国,粮食安全问题关乎国家命运,任何资源配置都应首先服从耕地红线保护。由于20世纪80年代正处于发育完善的市场体系无法有效控制地方政府行为,同时缺乏至下而上的政治与产权约束机制,纠正地方政府土地配置失灵的职能自然落到了中央政府非常熟悉的计划管理方式上。可见,土地利用计划管理是转型初期国家至上文化理念、政府管理体制、土地产权与市场体系下的现实选择。

二、土地利用计划管理的实质与效率难题

土地利用计划是指国家对计划年度内新增建设用地量、土地开发整理补充耕地量和耕地保有量的具体安排,土地利用计划指标可以看作是国家每年采用计划方式预算安排给地方政府用于工业化、城镇化的土地发展权。作为中央政府对地方政府土地非农化行为进行宏观调控的重要工具,土地利用计划管理的实质是一种“自上而下”的土地发展权时序配置方式。土地利用计划管理的现实价值不言而喻,但是其内含的契约规则并未减少交易费用,阻碍其提升土地非农化效率作用的发挥。

1. 信息不完全

计划管理最大的问题是决策者信息知识与科学决策的要求差距过大^[10]。不同地区土地类型和

利用价值的差异性、粮食安全与生态价值信息缺失等导致现实中不可能有“完全科学”的土地利用计划。中央与地方信息不对称,难以及时查处超计划、无计划用地行为,会进一步削弱计划管理的权威性。

2. 预算软约束

计划经济体制下国有企业预算约束偏软^[11],对价格敏感度下降、缺乏追求经济效益的动力,投资需求得不到限制。土地利用计划管理与此相似,作为“企业”的地方政府用土地投入和固定资产投资来“生产”经济增长。当以经济增长作为政府绩效考核的主要依据时,中央与地方的根本利益一致。因此,地方政府习惯于预期国家帮助解决“必要的”超计划用地指标,计划的约束能力下降。

3. 棘轮效应

计划体制下业绩良好的企业生产任务和标准将不断上升,导致企业因为效率提升变相地受到惩罚^[12]。如果地方政府通过挖掘存量建设用地潜力、提高土地节约集约利用水平,降低经济增长的土地代价水平,将面临次年土地利用计划指标被削减的风险。理性的地方政府都会用完当年的“预算”——用地计划指标,并在特定情形下表现为“年底集中突击供地”“批而未供”等现象。当土地利用计划指标“饥饿”成为常态,建设用地扩张速度难以降低。

4. 管制俘获

规制总是对那些组织良好的利益集团有利,并导致立法者和执法者被产业俘获^[13]。土地利用计划管理的实行强化了地方政府在城镇土地供应中的垄断地位,将农民和农村集体彻底排除在“合法”土地市场之外,这必然延缓土地市场的发育,影响土地配置效率提升。

三、土地利用计划管理绩效评价

土地利用计划管理的初衷是通过年度计划向地方政府传递土地资源稀缺性压力,用合理的土地资源成本换取经济发展。从地方政府的行动反应来看,地方发改、国土、建设等部门每年都要对建设工程(项目)重要性进行排序以确定供地的优先顺序,土地利用计划确实传递了土地资源稀缺性信号;但是在信息不完全、预算软约束、棘轮效应等因素影响下,土地利用计划管理的实际效果可能被大大削弱。这里通过考察土地利用计划对经济增长

土地代价水平的影响来检验其绩效。

1. 计量模型构建

借鉴环境库兹涅茨曲线模型,综合考虑经济发展水平、产业结构、资本存量、违法用地和土地利用计划管理等因素,构建经济增长土地代价水平分析模型。根据环境库兹涅茨曲线假说和现有研究成果^[14-15],我们认为经济发展的土地代价水平与二、三产业人均 GDP 可能呈倒“U”型关系,其基本函数形式应为二次函数型,同时考虑二次函数与对数形式的结合以及函数常数项的取舍。因此,采用以下回归模型集:

$$LLL_{ij} = \alpha_1 LUP_{ij} + \alpha_2 GPC_{ij} + \alpha_3 GPC_{ij}^2 + \alpha_4 IS_{ij} + \alpha_5 IS_{ij}^2 + \alpha_6 K_{ij} + \alpha_7 K_{ij}^2 + \alpha_8 IL_{ij} + \varepsilon \quad (1)$$

$$LLL_{ij} = c + \alpha_1 LUP_{ij} + \alpha_2 GPC_{ij} + \alpha_3 GPC_{ij}^2 + \alpha_4 IS_{ij} + \alpha_5 IS_{ij}^2 + \alpha_6 K_{ij} + \alpha_7 K_{ij}^2 + \alpha_8 IL_{ij} + \varepsilon \quad (2)$$

$$LLL_{ij} = \alpha_1 LUP_{ij} + \alpha_2 \ln GPC_{ij} + \alpha_3 (\ln GPC_{ij})^2 + \alpha_4 IS_{ij} + \alpha_5 IS_{ij}^2 + \alpha_6 K_{ij} + \alpha_7 K_{ij}^2 + \alpha_8 IL_{ij} + \varepsilon \quad (3)$$

$$LLL_{ij} = c + \alpha_1 LUP_{ij} + \alpha_2 \ln GPC_{ij} + \alpha_3 (\ln GPC_{ij})^2 + \alpha_4 IS_{ij} + \alpha_5 IS_{ij}^2 + \alpha_6 K_{ij} + \alpha_7 K_{ij}^2 + \alpha_8 IL_{ij} + \varepsilon \quad (4)$$

其中, LLL_{ij} 表示第*i*个地区第*j*时期经济增长的土地代价水平, LUP_{ij} 表示第*i*个地区第*j*时期土地利用计划管理政策虚拟变量, GPC_{ij} 表示第*i*个地区第*j*时期二、三产业人均 GDP, IS_{ij} 表示第*i*个地区第*j*时期的产业结构水平, K_{ij} 表示第*i*个地区第*j*时期的地均资本存量, IL_{ij} 表示第*i*个地区第*j*时期违法用地情况, c 为常数, ε 为随机扰动项。

2. 数据来源与说明

本文应用 2000—2010 年全国 31 个省(直辖市、自治区)(不包括港、澳、台地区)的面板数据进行实证分析。由于不同年份之间土地代价水平存在较大波动,为了克服随机噪声对计量分析结果的影响,我们根据土地利用计划管理政策的调整来划分时期,通过考察不同时期土地代价水平的变化来检验计划管理政策变化的影响。地区生产总值(GDP)、从业人数、二三产业增加值、固定资本形成总额等数据来自历年《中国统计年鉴》,GDP 和固定资本均按 2010 年可比价计算。建设用地数据和当年发现土地违法案件涉及耕地面积数据来自历年《国土资源综合统计年报》《中国国土资源统计年鉴》^①。这里,建设用地包括城镇村居民点用地、工矿用地和交通用地。为了统一口径,对 1999—2001 年交通用地面积进行了修正^②。2009、2010 年建设用地面积结合前两年建设用地净增量

与新增建设占用耕地面积、供应新增建设用地面积的关系进行推算。主要变量说明如下:

土地代价水平:通过不同时期建设用地净增量除以该时期二、三产业增加值的变化量求得。基于以下考虑,本文使用“建设用地净增量”来衡量地区经济增长的土地代价。一是建设用地净增量比建设占用耕地等更能全面反映地区土地利用变化;二是建设用地净增量内化了存量建设用地挖潜(例如城乡建设用地增减挂钩),可以公平对待土地集约利用较好的地区。

经济发展水平:通过二、三产业 GDP 除以二、三产业从业人数得出。使用二、三产业人均 GDP 衡量各地区经济发展水平,同时引入二次项来考察土地代价水平是否存在随经济发展水平上升呈倒“U”型变化趋势。

产业结构水平:土地代价水平受到区域产业结构的影响,这里通过第三产业增加值与第二产业增加值的比值来反映区域产业结构水平。

地均资本存量:指单位建设用地固定资本存量。资本存量指积存的实物资本,反映一定时点上土地和资本的相对稀缺程度。这里,采用永续盘存法估算 1999—2010 年各省(直辖市、自治区)固定资本存量:

$$TK_{i,t} = TK_{i,t-1}(1 - \delta_{i,t}) + I_{i,t} \quad (5)$$

式(5)中,*i*表示地区,*t*表示年份, TK_t 为当年的固定资本存量, TK_{t-1} 为上一年固定资本存量, I_t 为当年固定资本形成总额(按固定资本投资价格指数折算为 2010 年可比价), δ 为经济折旧率(取值 9.6%)。基期年(1998 年)分省固定资本存量参考张军等的研究成果^[16],并按固定资本投资价格指数折算为 2010 年可比价。结合建设用地面积计算得到地均固定资本存量。

违法用地情况:违法用地情况通过某时期土地违法案件涉及耕地面积除以期间建设用地净增量

① 2000 年及 2005—2008 年西藏发现土地违法案件涉及耕地面积数据缺失,采用相似地区(青海、宁夏、新疆)平均值。

② 根据 2001 年《全国土地分类(试行)》,2001 年以后农村道路不再统计为建设用地,需要对 1999—2001 年交通用地统计数据修正,以消除研究时期内建设用地面积统计口径变化带来的影响。本文采用以下步骤修正以上数据:首先,假设 2002 年交通用地(不含农村道路)增长率等于 2002—2005 年平均增长率,结合 2002 年末交通用地(不含农村道路)面积,估计得到 2001 年末交通用地(不含农村道路)面积;其次,结合 2001 年交通用地(包含农村道路)面积统计数据,估计 2001 年农村道路面积;最后,假设 1999—2001 年历年农村道路增长率与当年交通用地(含农村道路)增长率相等,估算出历年农村道路和交通用地(不含农村道路)面积。

计算得到。

土地利用计划管理政策虚拟变量:自 1999 年《土地利用年度计划管理办法》出台以来,2004 年、2006 年《土地利用年度计划管理办法》先后两次修订,2008 年《土地利用年度计划执行情况考核办法》颁布,研究时期内土地利用计划管理政策随着时间推移逐渐趋于严格。根据不同时期政策变化,通过专家咨询,将 2000—2004 年土地利用计划管理政策虚拟变量的值设定为 1,2005—2007 年设定为 3,2008—2010 年设定为 4,以反映期间土地利

用计划管理力度的变化。

计量分析时,三个时期不同省(直辖市、自治区)土地代价水平通过各时期建设用地净增量除以二、三产业增加值的变化量计算得到;违法用地情况通过各时期内发现土地违法案件涉及耕地面积除以建设用地净增量计算得到;二、三产业人均 GDP、产业结构、地均固定资本存量均通过计算各时期内对应年份的算术平均值得到。表 1 概述了本文所用不同时期主要数据的全国平均值。

表 1 不同时期主要变量的全国平均值

变量	含义	单位	时期 I 2000—2004	时期 II 2005—2007	时期 III 2008—2010
LLL	土地代价水平	hm ² /亿元	22.92(16.41)	15.26(9.25)	16.66(12.87)
GPC	二、三产业人均 GDP	万元/人	4.62(2.00)	6.24(2.85)	7.93(3.67)
IS	产业结构水平	%	113.59(52.18)	98.07(45.60)	93.52(50.85)
K	地均固定资本存量	万元/hm ²	133.24(145.52)	214.92(207.75)	324.48(244.43)
IL	违法用地情况	%	5.92(4.88)	8.91(6.49)	4.41(4.06)
LUP	土地利用计划管理力度		1	3	4

注:括号内为标准差;土地代价水平中时期 I 新疆的数据,以及违法用地情况中时期 I 河南、海南、贵州和时期 II 河南的数据存在明显异常,在统计中将其剔除。

3. 模型估计结果

由于不同地区存在自然条件等方面的差异,采用固定效应模型;为避免个体间异方差的影响,采

用 WLS 估计,同时引入了 30 个地区虚拟变量来反映模型未引入的其他地区性因素的影响。模型估计结果见表 2。

表 2 2000—2010 年土地利用计划对土地代价水平影响分析结果

自变量	因变量:LLL			
	模型(1)	模型(2)	模型(3)	模型(4)
C		75.773 ** (2.132)		-1649.058 * (-1.695)
GPC 或 lnGPC	0.001 *** (2.761)	3.20 * 10 ⁻⁴ (0.619)	22.909 (1.241)	299.615 * (1.790)
GPC ² 或 (lnGPC) ²	-3.98 * 10 ⁻⁹ ** (-2.417)	-1.61 * 10 ⁻⁹ (-0.817)	-1.293 (-0.814)	-12.867 * (-1.773)
IS	23.011 (1.065)	-37.189 (-1.065)	-51.669 (-1.500)	-30.026 (-0.853)
IS ²	-2.217 (-0.397)	11.652 (1.377)	16.137 * (1.951)	9.933 (1.147)
K	0.028 (0.582)	0.046 (0.951)	0.047 (0.968)	0.055 (1.166)
K ²	1.40 * 10 ⁻⁵ (0.464)	4.67 * 10 ⁻⁶ (0.155)	-8.17 * 10 ⁻⁶ (-0.335)	1.09 * 10 ⁻⁶ (-0.044)
IL	-0.205 * (-1.730)	-0.223 * (-1.933)	-0.245 ** (-2.054)	-0.201 * (-1.759)
LUP	-9.571 *** (-2.982)	-8.298 ** (-2.634)	-6.633 ** (-2.647)	-10.901 *** (-2.897)
地区虚拟变量(略)				
调整后 R ²	0.605	0.631	0.651	0.660
F 检验值	/	4.992	/	5.536
D-W 检验值	1.790	1.569	1.878	1.910
土地代价水平拐点对应 GPC 值	133783	99616	7058	113843

注:***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 的水平上显著。

采用 4 种模型进行回归分析,其中模型(1)和模型(4)的系数检验结果相对比较理想,二、三产业人均 GDP 的一次项和二次项系数均能够通过检验,方程整体拟合程度较好,说明这两个模型的估计是有效的。D-W 检验的结果表明,样本误差项不存在自相关。

模型(1)和模型(4)的结果表明,经济增长的土地代价水平与二、三产业人均 GDP 之间存在与环境库兹涅茨假说相似的倒“U”型关系,即土地代

价水平随着经济发展呈现先上升后下降的趋势。两个模型拟合所得出的曲线拐点比较接近,取其算术平均值 123813 元/人作为最终计算得出的拐点的值,说明未来中国经济增长的代价水平出现拐点并进入下降通道时对应的二、三产业人均 GDP 数值可能在 124000 元/人左右,显著高于 2010 年全国二、三产业人均 GDP 均值(约为 86000 元/人)。与中国土地资源稀缺程度和国家对土地节约利用的紧迫要求比较,这一拐点明显“滞后”于

现实需求。同时,模型估计结果也表明,如果经济增长模式和土地管理方式及绩效保持不变,未来中国经济增长的土地代价水平将进一步上升,土地非农化引发的粮食安全、社会安全和生态安全问题将更加突出。

产业结构变量系数估计结果未能通过显著性检验,原因可能在于产业结构变化对土地代价水平的影响较为复杂:第三产业中金融、科研等行业的土地代价水平可能低于第二产业,但是文化教育、艺术娱乐、旅游休闲等行业对土地利用存在特殊要求,其发展可能会拉升土地代价水平。同时,数据显示 2000 年以来许多地区第二产业比重提高快于第三产业,说明经济增长仍然高度依赖传统制造业,产业结构转型还不够明显,对土地代价水平的积极影响尚未显化。另外,地均资本存量的系数估计表明土地与资本之间的数量关系对土地代价水平的影响似乎并不显著,显然也受到经济增长模式的影响。

土地违法情况系数估计表明土地违法数量的增加在一定程度上有降低土地代价水平的“作用”。可能的解释是,由于面临较高的法律风险,违法用地中也存在一些效益好、产出高的项目,因此在统计上“有利于”土地代价水平降低。另一方面,短期内发现违法用地数量及比例上升表明国家

土地督察和行政执法力度加大,这会促使地方政府更加有效地配置有限的土地发展权,从而促进土地代价水平下降。

最后,土地利用计划管理政策变量的系数估计结果表明,期间土地利用计划管理力度的上升对经济增长土地代价水平下降产生了积极而显著的影响,但是未能从根本上扭转建设用地高速扩张的趋势。土地利用计划管理被赋予了刚性约束功能,但经济增长的土地代价水平与建设用地扩张速度居高不下的现实表明,计划管理的实际作用在执行过程中被明显削弱,这应该与计划管理内在缺陷有重要的关系。

四、改进土地利用计划管理

当前,我国人多地少的基本国情、土地产权制度、政府管理体制并未发生根本性变化,经济增长的土地代价水平还未进入自发下降的通道,土地利用计划管理在一定时期内仍将扮演重要角色,但必须克服自身存在的效率难题。这里,我们针对治理结构上的内生问题,适应中央—地方关系中“权力下放、强化监管”发展趋势^[17],提出土地利用计划管理改革的一些思路(图 1)。

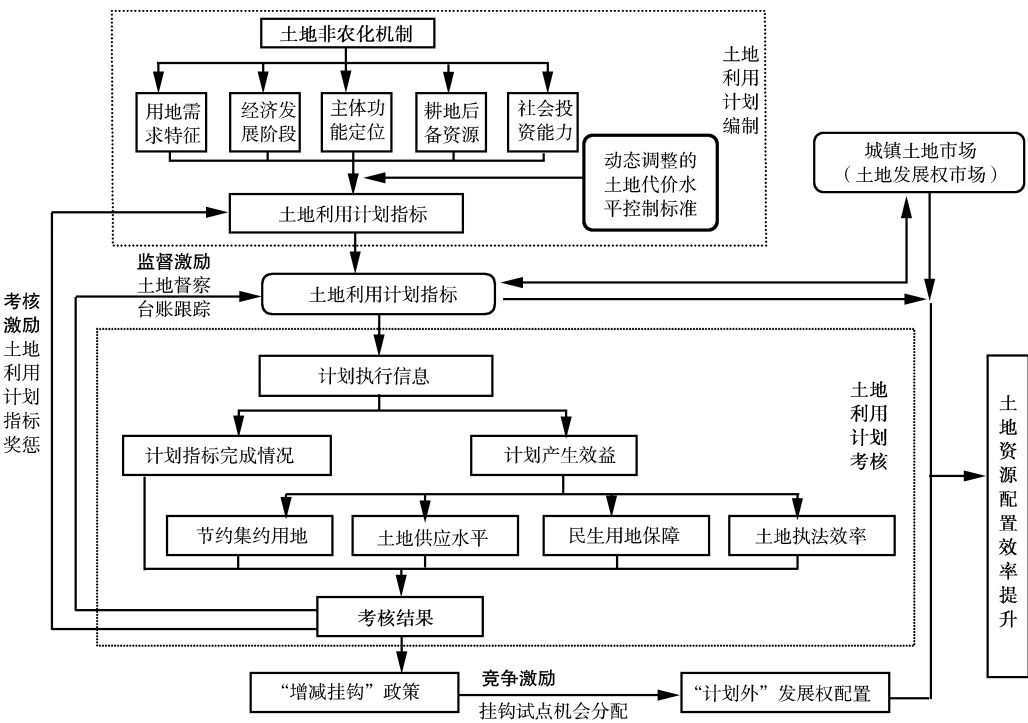


图 1 中国土地利用计划管理体系设计

1. 统筹计划内与计划外土地发展权配置

土地利用计划的本质是国家统一分配一定时期(年度)的土地发展权,但是现实中地方政府往往通过城乡建设用地增减挂钩等获得额外的土地发展权,客观上形成了土地发展权“双轨”配置格局。双轨制的存在一方面严重削弱了计划的“硬约束”功能,但是也有其合理性,即弥补了计划本身科学性不足问题,在不额外增加建设用地规模的原则下,给地方提供了解决用地指标不足的出口,实现中央与地方利益的帕累托改进。对于地方政府而言,计划内用地指标是免费的,计划外用地指标需要通过农村土地整理有偿取得。因此,远期应将土地发展权计划内与计划外配置相融合,并逐步过渡到以计划外土地发展权置换为主,符合我国耕地资源高度稀缺与农村存量建设用地量大粗放的实际,也为在强化国家对土地非农化宏观调控能力的基础上,逐步实现土地利用计划的缩减与退出提供潜在出路。近期内将计划内指标管理与计划外发展权配置统一考核、统一管理,有利于解决城乡建设用地增减挂钩无序开展导致的土地收益分配及农民权益保护等问题。

2. 简化计划指标分配方式

在计划指标分配上,应简化决策方法,提升其透明性和权威性。可以考虑统一制定不同类型地区差别化的单位经济增长土地代价控制标准,与经济发展方式转变相结合,着重于经济增长土地代价水平控制,硬化计划内用地指标预算约束。对于城市化水平和土地开发强度较高的东部沿海地区,应大幅削减单位经济增长的新增建设用地指标;对于中部和西部大部分地区,应逐渐降低单位经济增长可用的建设用地指标。其次,国家应明确土地代价控制标准调整的进度表,使地方政府形成计划内用地指标逐年减少、建设用地总量增长率必须逐年降低的预期,克服计划管理的棘轮效应,使计划指标摆脱只增不减的不良循环。此外,土地利用计划指标的分解应与计划考核结果紧密结合,充分体现奖优惩劣原则。

3. 强化计划考核约束

计划管理的一个重要难题是考核奖惩机制缺失,对地方政府行为影响不显著。应在实现计划外与计划内土地发展权统筹管理基础上,建立土地利用计划考核体系,并配套具体的奖惩标准,使地方政府从被动接受指标约束向主动、有序竞争发展用地空间转变。考核体系的设计应追求实现土地利

用计划管理从数量控制向规模—效益双重管理转变,并为相应的激励机制实施提供支撑。我国实行省以下土地垂直管理,应首先开展国家对省(直辖市、自治区)的土地利用计划执行考核。土地利用计划考核应体现国家实施计划管理的战略目标,综合反映计划执行对经济社会发展、土地利用以及土地行政管理的影响。近期内,可以考虑从土地利用计划指标执行情况及其对土地集约利用、土地供应管理、土地收益分配(民生保障)、土地行政执法的影响等方面,构建考核体系^[18]。

4. 完善计划激励机制

从长期来看,土地利用计划应从现有的单纯的指标管理向约束规范地方政府土地行为转变,成为辅助土地市场机制的制度安排。提升土地利用计划管理绩效关键是融入“市场”因素,使其对地方政府产生足够的吸引与激励。可以考虑建立计划内指标奖惩机制和计划外土地发展权竞争分配的复合激励机制。计划内指标奖惩机制,是指将计划执行考核结果与土地利用计划指标分解相结合,奖优惩劣。为了避免个别地区计划指标过剩,可以通过土地发展权市场,允许不同地区有偿转让计划内土地发展权。同时,应适度放松(加强)对考核分值较高(较低)地区土地计划指标使用的时间限制,相应的放松(加强)土地督察力度。计划外土地发展权竞争分配机制,是指将土地发展权的计划内与计划外配置结合起来,发挥计划管理的规范、导向功能,在全国城乡建设用地增减挂钩总规模基础上,根据不同地区土地利用计划执行情况分配挂钩机会。计划内考核机制与计划外竞争机制的结合,不仅有利于国家全面控制土地非农化规模,同时也更加有利于引导、规范地方政府行为。

五、结论与讨论

在中国社会文化与制度环境下,土地利用计划管理在国家土地非农化调控政策体系中具有不可替代的地位与作用。但土地利用计划管理本身存在信息不完全、预算软约束、棘轮效应和管制俘获等难题。受经济发展阶段、经济增长方式等外部因素与计划管理内在缺陷的限制,土地利用计划在推进经济增长土地代价水平降低上的实际影响低于政策预期。应针对现行治理结构与管理方法的不足,在统筹计划内与计划外土地发展权配置的基础上,完善计划考核激励机制,简化计划内指标分配

方法,使土地利用计划管理从简单的“土地预算”管理向引导地方政府土地利用与管理规范化的制度设计转变。

本文仅仅是对土地利用计划管理制度的初步研究,受数据可获得性等限制,对土地利用计划管理的绩效分析未能从棘轮效应、预算软约束等方面进行更加具体的定量分析检验。此外,土地利用计划管理是转型时期特定制度背景下的一种政府调控手段,本文提出的政策建议也主要针对政府管理转型这一特殊时期。从长远来看,随着经济社会的发展和政府管理体制进一步改革完善,土地利用计划管理将逐渐让位于更加完善的管理工具和市场机制,届时国家宏观调控工具如何进行适应性调整还需进一步研究。

参考文献:

[1] 谭荣,曲福田. 中国农地非农化与农地资源保护:从两难到双赢[J]. 管理世界,2006(12):50-60.

[2] 王克强,刘红梅,胡海生. 中国省级土地利用年度计划管理制度创新研究——以A市为例[J]. 中国行政管理,2011(4):80-84.

[3] 汪晖,陶然. 论土地发展权转移与交易的“浙江模式”——制度起源、操作模式及重要含义[J]. 管理世界,2009(8):39-52.

[4] 谭荣,曲福田. 中国农地发展权之路:治理结构改革代替产权结构改革[J]. 管理世界,2010(6):56-64.

[5] Williamson O E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead[J]. Journal of Economic Literature, 2000(38): 595-613.

[6] 沈守愚,钟甫宁. 国有土地产权中央与地方分享刍议

[J]. 中国土地科学,1996,10(3):6-10.

[7] 王章留,等. 地方政府经济行为论[M]. 武汉:武汉大学出版社,2003.

[8] 钱忠好. 土地征用:均衡与非均衡——对现行中国土地征用制度的经济分析[J]. 管理世界,2004(12):

[9] 钱穆. 国史新论[M]. 北京:三联书店,2005:307-330.

[10] 弗里德里希·冯·哈耶克. 哈耶克文选[M]. 冯克利,译. 南京:江苏人民出版社,2007:405-415.

[11] 亚诺什·科尔内. 短缺经济学(下卷)[M]. 张晓光,等,译. 北京:经济科学出版社,1986:272-282.

[12] 曾令会,郑石桥. 零基预算对预算棘轮效应的影响[J]. 会计之友(中旬刊),2010(11):17-21.

[13] George J Stigler. Theory of Economic Regulation[J]. Bell Journal of Economics and Management Science, 1971, 2(1):3-21.

[14] 蔡银莺,张安录. 深圳经济增长与耕地资源流失——耕地资源流失库兹涅茨曲线假说及检验[J]. 统计与决策,2006(3):34-37.

[15] 李永乐,吴群. 经济增长与耕地非农化的Kuznets曲线验证——来自中国省际面板数据的证据[J]. 资源科学,2008,30(5):667-672.

[16] 张军,吴桂英,张吉鹏. 中国省际物质资本存量估算:1952-2000[J]. 经济研究,2004(10):35-44.

[17] 张千帆. 中央与地方关系的法治化——以中央与地方的监管分权为考察[J]. 求是学刊,2010,37(1):65-73.

[18] 姜海,徐勉,李成瑞,等. 土地利用计划考核体系与激励机制[J]. 中国土地科学,2013,27(3):55-63.

(责任编辑:刘浩)

Performance Analysis and Institution Improvement of Land Use Plan System

JIANG Hai, LI Chengrui, WANG Bo, QU Futian, XU Mian

(China Centre for Land Policy Research, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: Land use plan plays an important role in China’s farmland conversion regulation and hence understanding land use plan’s function mechanism and performance is helpful for policy improvement. Land use plans can be defined as land development rights annually granted by the central government for local industrialization and urbanization. Land use plan is rationalized by conflicts between the central government and local governments and national supremacy culture and current government administration system in China. But land use plan is faced with some endogenous problems, such as imperfect information, soft budget constraint, ratchet effect and regulatory capture. Econometric analysis results of provincial level panel-data during 2000 and

(下转第85页)