

【土地问题】

中国建设用地一级配置管理制度失灵的理论解析与对策探讨

王博,吕沛璐,冯淑怡*

(南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

摘 要:基于农地非农化理论体系,解析中国建设用地一级配置管理制度失灵的内在机理,探讨制度改革的相应对策。研究发现,当前以“增量控制+计划配置”为核心的计划管理思路存在偏颇,造成了中国建设用地一级配置管理制度失灵。该管理思路的弊端主要表现为让中央等高层级政府直接干预区域建设用地的微观配置,管理方式呈现强烈的计划经济色彩,难以契合区域内建设用地总量存在“上限”的客观现实,也无法满足实时变化的建设用地需求等。“增量控制+计划配置”管理思路形成的机制性根源之一是政府内部“非合作博弈”下的“上下一般粗”格局,因而,应按照“治理现代化”的要求,重塑各级政府的角色定位与明确各级政府的权责职能,打破目前“非合作博弈”下的“上下一般粗”格局。在此基础上,提出应在中国建设用地一级配置层面,转变实行以“总量控制+市场配置”为核心的管理新思路,将政府角色定位为资源配置的管控引导者,主要负责修正完善既有的建设用地配置管理体系;将具体的资源配置交给市场,引入市场机制,优化建设用地配置效率。最终,可行地、渐进地推动中国建设用地一级配置管理的制度改革。

关键词:建设用地配置;制度失灵;土地利用计划管理体系;管理思路;转变路径

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)05-0108-10

一、引言

长期以来,中国一直高度重视土地资源配置管理的问题,尤其是如何有效进行建设用地一级配置管理^[1]。为此,基于建设用地一级配置层面,立足于土地利用计划管理体系,以“增量控制+计划配置”为管理思路,国家构建并实施了世界上最严格的配置管理制度^[2]。但现行管理制度不仅没有达到预期效果,反而显现“管控越严、资源错配越严重”的失灵怪象,包括优质耕地过度损耗^[3]、土地利用粗放低效^[4]、“生态赤字”日渐加剧^[5]等若干问题。围绕建设用地一级配置管理制度的失灵现象,学者们进行了广泛而深入的探讨。部分学者将当前配置管理制度效果不佳的根源归因于政策执行不彻底、奖惩措施不健全或监管手段不完善等技术性因素^[6],因而建议政府加强政党纪律、行政处分和刑罚处罚等措施,保障建设用地配置管理制度的顺利施行^[7]。而一些学者研究发现,虽然现行建设用地一级配置管理制度可能对遏制土地市场投机、经济过热等有立竿见影的效果^[8],但其造成的资源供需问题与利益诉求矛盾,逐渐暴露出该制

收稿日期:2019-04-12

基金项目:教育部人文社会科学研究项目“供给侧改革下我国建设用地双轨化配置的绩效、机理与对策研究”(17YJC790145);江苏高校哲学社会科学研究基金项目“我国城乡建设用地增减挂钩指标市场化配置改革研究”(2018SJA0033);江苏省自然科学基金项目“基于土地出让视阈的区域工业用地配置研究:空间互动与效率影响”(BK20180549)

作者简介:王博,男,南京农业大学公共管理学院博士后;冯淑怡,女,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师。

* 冯淑怡为本文通信作者。

度的管理思路与现实诉求的不相适性。该制度“重增量、轻总量”,不仅与长期性的土地利用目标和要求不一致^[9],也与区域建设用地存在总量“上限”的客观现实相矛盾,极易造成区域忽视自身的承载能力进行过度开发^[10]。此外,该制度“普适性过强而差别化不足”,政策设计特征与中国区域差异显著的基本国情不一致,也制约了制度运行的现实效果^[11]。故此,中国建设用地一级配置管理制度失灵的根本原因,可能是其管理思路本身存在问题,出现了诺斯提出的“制度悖论”^[12]。可见,如果只寄期望于通过简单强化奖惩措施等技术性做法,可能无法真正达到改进建设用地配置管理、优化土地资源配置效率的目的。因此,有必要厘清建设用地一级配置管理制度的内在机制,明确其管理思路的系统特征及作用效果,剖析其管理思路形成的机制性根源,进而为现行建设用地一级配置管理制度失灵的内在机理提供一个更为合理的解释。

鉴于此,本研究拟基于建设用地一级配置层面,首先,理论剖析“增量控制+计划配置”建设用地配置管理思路的作用机理,并结合现实案例讨论该管理思路存在的问题;其次,进一步探究“增量控制+计划配置”管理思路形成的机制性根源;最后,分析探讨与现阶段社会经济发展相适宜的建设用地配置管理思路的转变路径,以期为中国建设用地配置优化、土地资源配置管理制度改革提供有益的科学参考。

二、现行管理思路的作用机理及其存在问题

鉴于建设用地一级配置的问题在一定程度上等同于农地非农化配置问题,本部分将借鉴较为成熟的农地非农化理论研究体系^[13],理论解析现行建设用地一级配置层面管理思路的作用机理及其存在的问题。总体上,中国建设用地一级配置管理以土地利用总体规划与土地利用年度计划为主要工具,以“增量控制+计划配置”为核心的管理思路(图 1)。

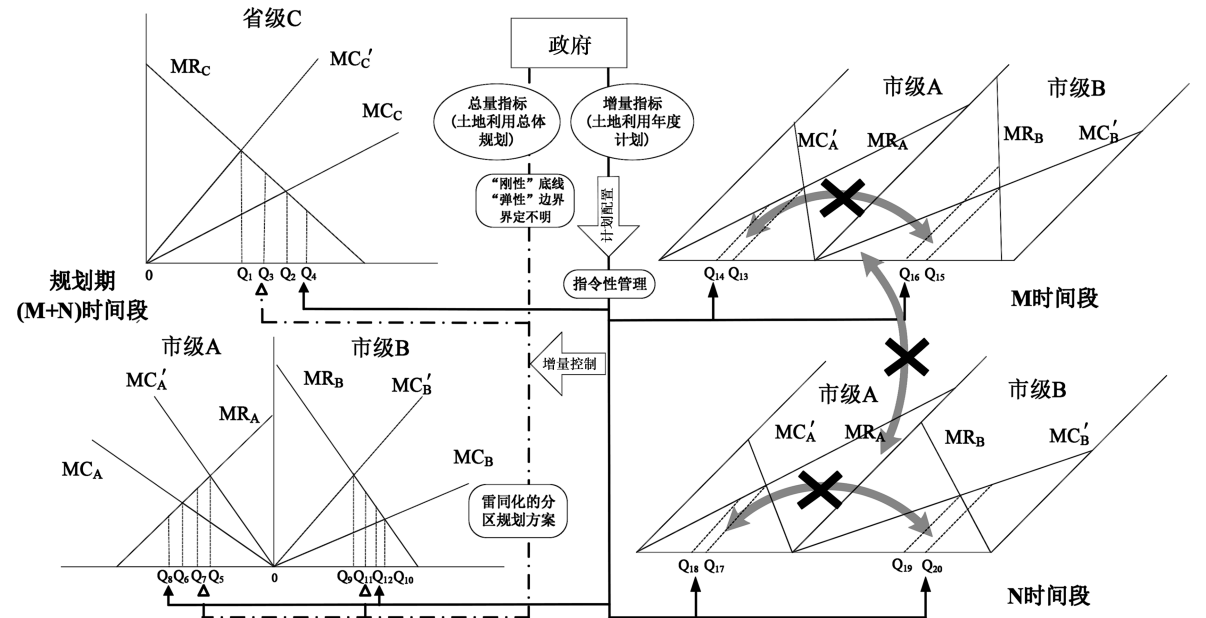


图 1 “增量控制+计划配置”管理思路的作用机理

注:将研究区域简化为某省 C,假定其所辖只有 A、B 两个地级市,整个规划期只有 M、N 两个时段。建设用地的一级配置本质是土地资源在建设部门与非建设部门配置的问题,故在此将土地资源在建设部门的边际收益看作建设用地配置的边际收益 MR,在非建设部门的边际收益看作建设用地配置的边际成本 MC,由于土地资源除经济价值外,还具有诸如生态保护、社会保障等非经济价值,因而,在 MC 基础上设定考量土地资源非经济价值后的边际成本 MC'。由此主要呈现两个部分:一是图左中省级 C、市级 A 和市级 B 三个区域建设用地在整个规划期(M+N)内配置情况;二是图右中市级 A 和市级 B 两个区域在分时段 M 和 N 内建设用地配置情况。

(一) 现行管理思路一:“增量控制”

在经济快速发展阶段,一定量的、合理的建设用地占用农地是经济发展所必须付出的代价,即代价性损失。理论上,合理的代价性损失应是在内化农地非农化的外部性后,土地资源配置达到一个相对自由竞争的市场均衡^[14]。如图 1 左所示,在整个规划期(M+N)内,省级 C、市级 A 和市级 B 最合理的建设用地配置总量分别为 $Q_1(Q_5+Q_9)$ 、 Q_5 和 Q_9 ^①。但由于市场失灵的存在,各区域的建设用地总量将分别达到 $Q_2(Q_6+Q_{10})$ 、 Q_6 和 Q_{10} , 出现过度性损失 $I(Q_1Q_2)$ 、 (Q_5Q_6) 和 (Q_9Q_{10}) 。因此,建设用地一级配置管理需要政府的合理介入,即政府通过土地利用总体规划将区域规划期内的建设用地总量规模控制于 $Q_3(Q_7+Q_{11})$ 、 Q_7 和 Q_{11} ^②,并使其尽可能靠近 Q_1 、 Q_5 和 Q_9 ,最大程度消除由于市场失灵带来的过度性损失。

但在现阶段实践中,中国的土地利用总体规划仍存在技术经验不足、规划手段不完善、职能分工不明确等诸多问题^[15]。在建设用地一级配置层面中,建设用地总量控制目标的确定常局限于建设用地本身,“刚性”底线与“弹性”边界的界定不明^[16],缺乏立足全局的多情景综合分析考虑,往往欲求于唯一的最佳方案。这种封闭式、缺乏选择性的单一规划成果难以适应经济新常态的客观形势,无法兼顾经济、社会、生态等多方位需求。与此同时,不同区域的土地利用规划方案和建设用地总量控制目标缺乏对区域差别化发展战略的准确定位,也没有依据区域适宜的土地利用策略确定科学合理的差别化控制目标。这种雷同化的规划思路存在普适性强而针对性不足的问题,而规划内容也表现出原则性强而操作性弱的弊端^[17]。因此,省级 C、市级 A 和市级 B 制定的建设用地总量控制目标 Q_3 、 Q_7 和 Q_{11} 可能愈发偏离最优规模 Q_1 、 Q_5 和 Q_9 ,土地利用总体规划未能有效消除市场失灵造成的过度性损失。

结合实践案例来看,2016 年最新公布的《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020 年)调整方案》,将 2020 年全国建设用地总规模从原土地利用总体规划中的 3724.00 万公顷调高到 4071.93 万公顷,可供全国使用的新增建设用地指标总量从 531.76 万公顷增加到 879.69 万公顷,增幅达 65.43%。在省级层面,除北京市、吉林省、甘肃省、青海省 4 个省市以外,其余 27 个省(市、自治区)规划的 2020 年建设用地总规模都有大幅调高,其中河北省、江西省、西藏自治区等省(市、自治区)的新增建设用地指标总量调高幅度更是超过 160% 以上。调整方案对于建设用地规划指标的大幅调整在一定程度上可以视作总体规划对现实需求的一种妥协。此外,诸多学者也从不同方面分析论证了现行土地利用总体规划存在预见性不足、约束性不强等问题。例如,陆张维等^[18]分析认为,在中国土地利用总体规划的制定修编过程中,对于建设用地总量指标的确定,缺乏区域差别化定位的考量,很难准确体现不同区域土地利用的比较优势。汪晖等^[19]以浙江省 1997—2010 年的土地规划为例,发现在整个规划期内,浙江省获得中央批准的建设占耕指标总量为 100 万亩,但是截至 2001 年底,浙江省实际使用量就达到了 99.2 万亩,而杭州、宁波等 7 个地级市的实际建设占用耕地量已超过规划制定的建设占用耕地指标总量。牟琼^[20]以北京市为例,分析发现北京市制定的 2020 年建设用地总量规划目标是 420 万亩,但其 2016 年的建设用地现状规模就已超出规划目标 18 多万亩。

可见,在建设用地一级配置层面,作为指导性土地利用总体规划,由于预见性与科学性的不足,其有效性与权威性大打折扣。在实践中,政府实质采取了“增量控制”的管理思路,即以土地利用年度计划为实际管理手段,以时效性与指令性更强的建设用地增量指标为抓手的管理思路。但是,这种“增量控制”的管理思路,过度着重对不同区域的建设用地扩展速度进行年度计划调控,缺乏对建设用地总量上的有效约束,也没有根据不同区域的发展功能定位、土地开发强

① 该种情形下各地区土地资源的 MR 与 MC' 相等,社会福利达到最大化,建设用地配置效率最优。

② 因为现实中土地规划编制多以经济发展为主要考虑因素,也会涉及考虑诸如粮食安全等社会效益,但是由于技术性原因无法对土地的非市场价值进行全面衡量,因此一般情况下土地规划确定的建设用地控制总量 Q_3 会大于最优量 Q_1 、小于市场失灵情形下的 Q_2 。

度和生态环境容量等方面的差异进行建设用地零增长或负增长的调控机制。甚至由于用地惯性的作用,越是建设用地规模和开发强度大的地方,增量计划指标越多。故在现实中反映出前述的规划失效、计划“超过”规划、调整规划迎合计划等管理特征,导致建设用地一级配置管理失灵。

(二) 现行管理思路二:“计划配置”

如前所述,在建设用地一级配置层面,现行管理制度采用了“增量控制”的管理思路,以建设用地增量指标为实际抓手。而与此同时,该制度对增量指标实行了“计划配置”的管理思路。如图1右所示,省级C制定了在M、N两个时段内分配给市级A和市级B的建设用地计划指标。其中,在M时段内分配给A、B地区 Q_{13} 、 Q_{15} 数量的计划指标,在N时段内分配给A、B地区 Q_{17} 、 Q_{18} 数量的计划指标。当各地区各时段的建设用地计划指标均满足 $MR_A = MC'_A$ 、 $MR_B = MC'_B$ 时,整个省份在规划期内的建设用地配置达到最优。

但现实中,“计划配置”管理思路存在若干不足。一是政府受到技术限制与信息不对称等问题制约,不可能制定出“完美无缺”的土地利用年度计划分配方案;二是上级政府为了保证行政操作上的可行性,在指标分配时往往会强调所谓不同区域的“发展权利公平”,省级政府C在M、N两个时段会将计划指标尽可能均分给A、B两个地级市;三是各地区初始分配得到的指标一经确定便不可更改,而且缺乏区域间或者代际间二次调节的有效机制(图1右中代表指标流向的箭头都为禁止)。因此,在现实中,当初次分配的指标过剩时,地方政府为了保证下一年的指标数量,可能会选择忽视实际用地需求,用完当年手上多余的指标。例如A市在M、N两个时段的建设用地实际数量达到 Q_{14} 、 Q_{18} ,超过了建设用地最优配置数量。当初次分配的指标不足时,地方政府可能选择遵守计划束缚,造成区域经济发展受阻;也可能选择冲破计划限制,造成对土地管理约束力和严肃性的冲击。例如B市在M时段的建设用地实际配置数量可能只达到 Q_{16} 。最终,A、B两市当年实际建设用地配置都出现不同程度的错配(见图1右)。由于土地利用年度计划分配还具有逐年递增的路径依赖,这种资源错配的情形将在整个规划期内不断叠加恶化。

结合实践案例来看,以贵州省2007年与2010年两期的土地利用计划执行情况为例^①。2007年贵州省全省及各地级市的全年实际申请指标数量均少于全年计划指标下达数量。由于指标无法留存,贵州省会在2007年用完过剩的计划指标,造成1400.20公顷的农地过度性损失。2010年表现相反,截至7月底,全省实际申请指标总量超过了全年计划指标下达总量,而各地级市实际情况差异显著,其中,贵阳市等地区指标紧缺,铜仁市等地区指标过剩。此时,一方面,计划指标无法从过剩地区向紧缺地区进行流转,造成空间上1601.58公顷的配置偏差;另一方面,由于计划指标不能进行代际间补充,整个贵州省还存在3168.14公顷的指标缺口。此外,诸多学者也从不同角度、不同区域系统论证了“计划配置”管理思路所造成的配置问题。例如谭荣、曲福田^[21]通过定量研究发现,中国新增建设用地配置(农地非农化)存在明显的空间效率损失,应考虑将中西部地区的计划指标转移至东部地区;郭建锋^[22]则从地级市层面证实了“计划配置”对于建设用地使用权二次配置的不足,造成城市建设用地的空间错置,导致土地利用效率的巨大损失;汪晖^[23]等以浙江省为案例,研究发现逐年下达的计划指标具有过强的刚性约束力,难以匹配地方实际的经济周期,也无法满足各地市实时的建设用地需求。可见,在“计划配置”的管理思路下,建设用地计划指标同时存在空间配置和代际配置的双重失灵。

综上所述,中国当前建设用地一级配置层面的“增量控制+计划配置”管理思路存在偏颇。以“增量控制+计划配置”为核心的计划管理思路,即政府以土地利用年度计划为实施管理的具体手段,自上而下、刚性分配增量指标并实行指令性管理,通过直接主导区域建设用地的微观配置达到管理目的。在这种管理思路下,一些区域即使实际使用的建设用地总量已经达到了理论

① 具体数据请参见王博(2016)的研究成果。

最优建设用地总量的“上限”或规划总量的“上限”,仍选择按照一定的增量计划不断扩大建设用地面积,最终造成整个规划期内区域的建设用地配置总量突破了土地利用规划总量,甚至因为“计划配置”固有缺陷的效果叠加,超过了市场失灵情形下的建设用地配置数量。在图 1 中表现为省级 C、市级 A 和市级 B 整个规划期的建设用地实际配置总量分别达到 $Q_4(Q_8+Q_{12})$ 、 $Q_8(Q_{14}+Q_{18})$ 和 $Q_{12}(Q_{16}+Q_{20})$,造成大量非建设用地的过度性损失。

三、现行管理思路形成的机制性根源

为了探索更加科学合理与符合现实客观需求的管理思路,本文进一步分析判断“增量控制+计划配置”管理思路形成的机制性根源,即不同层级政府之间的关系对建设用地一级配置管理的影响。总体上,在中国建设用地一级配置层面,政府内部(特别是央地政府)是“非合作博弈”的,并呈现“上下一般粗”的管理特征。具体来看:

一方面,政府内部是“非合作博弈”的,中央政府(包括省级政府)与省级以下的地方政府(主要指市县政府)作为不同的利益集团,拥有不同的管理目标函数和政策导向。中央政府(包括省级政府)需要对全体国民负责,着重于国家或大区域整体和长远利益,其最终目的是追寻全社会福利最大化^[24]。而省级以下的地方政府(主要指市县政府)侧重于考虑局部和短期利益,其最终目的是寻求自我利益最大化。因而,中央或省级政府(如省级 C)基于经济发展、粮食安全、生态建设等综合考虑,会倾向于将各区域规划期内的建设用地总量规模控制于 Q_3 、 Q_7 和 Q_{11} ,并使其尽可能靠近 Q_1 、 Q_5 和 Q_9 (图 1 左);省级以下的地方政府(如市级 A、B)基于经济增长为主体的政绩考核和“财权上移、事权留置”的财税体系等综合考虑,会倾向于将规划期内的建设用地配置总量扩展至 Q_6 、 Q_{10} ,甚至达到 Q_8 、 Q_{12} 。为了纠正地方政府的土地配置扭曲问题,中央等高层级政府还会在建立相应的土地利用管控体系的基础上,辅之以政党纪律、行政处分和刑罚处罚等措施,保障地方建设用地配置处于有效的控制之中^[25]。

另一方面,各级政府的管理内容还呈现“上下一般粗”的特征。为了保证中央决策能够贯彻到位,上下级政府的部门设置往往保持一致,各部门之间的管理内容也往往上行下效,同一事务在不同层级政府之间通常拥有相应的责权、遵循相似的模式^[26]。在“上下一般粗”的格局下,各级政府的事权行使不具有排他性^[27],各级政府的建设用地配置管理重点难以区分、管理权责难以厘清、管理角色难以明确,何种事务由哪级政府负责、相应责任由哪级政府承担、各级政府间的职能边界在哪里等往往模糊不清,很容易造成现实环境下各级政府角色错位、权责错配^[28-29]。并且,中央等高层级政府很容易在实际管控中脱离宏观管理的角色定位,转向资源配置的角色定位,继而遵循原有的计划经济思维,采用指标愈加多样、管理愈加刚性的土地利用年度计划和权限愈加集中的建设用地审批等行政手段,干预下级政府的土地资源配置管理,导致建设用地配置管理陷入“欲严更乱”的恶性循环。

因此,为了保障建设用地一级配置的管理思路的顺利运行,应按照“治理现代化”的要求,重塑明确各级政府的角色定位与权责职能,打破目前“非合作博弈”下的“上下一般粗”格局。简而言之,对于中央(包括省级)等高层级政府,从远景谋划与宏观发展出发,以宏观管理为主,对全体国民负责,统筹经济社会与资源环境的不同需求、协调区域间与区域内的平衡发展是其理想的角色定位。因此,中央或省级政府在建设用地一级配置管理中,应坚持底线思维,强调管理的长期性、战略性与政策性,重点对涉及国家利益和社会公共利益的空间进行严格管控;同时,结合一定的柔性管控方式,赋予地方政府更多的自主权,切实提高建设用地的配置弹性与利用效率。对于省级以下的市县政府,其角色定位为土地用途管制与土地资源配置的具体执行者。因此,省级以下的市县政府在建设用地一级配置管理中,应注重建设用地微观配置层面管理的实效性、操作性与有效性;同时,充分引入应用市场机制,发挥市场机制在土地资源配置中的决定性作用,最大程度地优化建设用地资源配置。

综上所述,政府内部“非合作博弈”下的“上下一般粗”格局在很大程度上扭曲了建设用地一级配置管理制度,形成了存在偏颇的“增量控制+计划配置”管理思路。重塑各级政府的角色定位与明确各级政府的权责职能,构建形成政府内部“上下不一般粗”、各司其职的新格局,能够促使各级政府在享有和行使某种权力的同时承担起应有的责任,有利于同时保障整体利益和释放局部活力,形成落实更有效的建设用地一级配置管理思路。

四、建设用地一级配置管理思路的转变路径

基于上述分析,考虑当前尚不健全的土地管理内外部环境、从计划经济向市场经济转型发展的“路径依赖”,以及盲目强制性制度变迁所可能造成的巨额成本等诸多因素,中国建设用地一级配置层面管理制度的中短期改革,仍应立足于土地利用计划管理体系,保留以土地利用总体规划为代表的总量指标体系和以土地利用年度计划为代表的增量指标体系,进而转变实行以“总量控制+市场配置”为核心的管理新思路(图 2)。

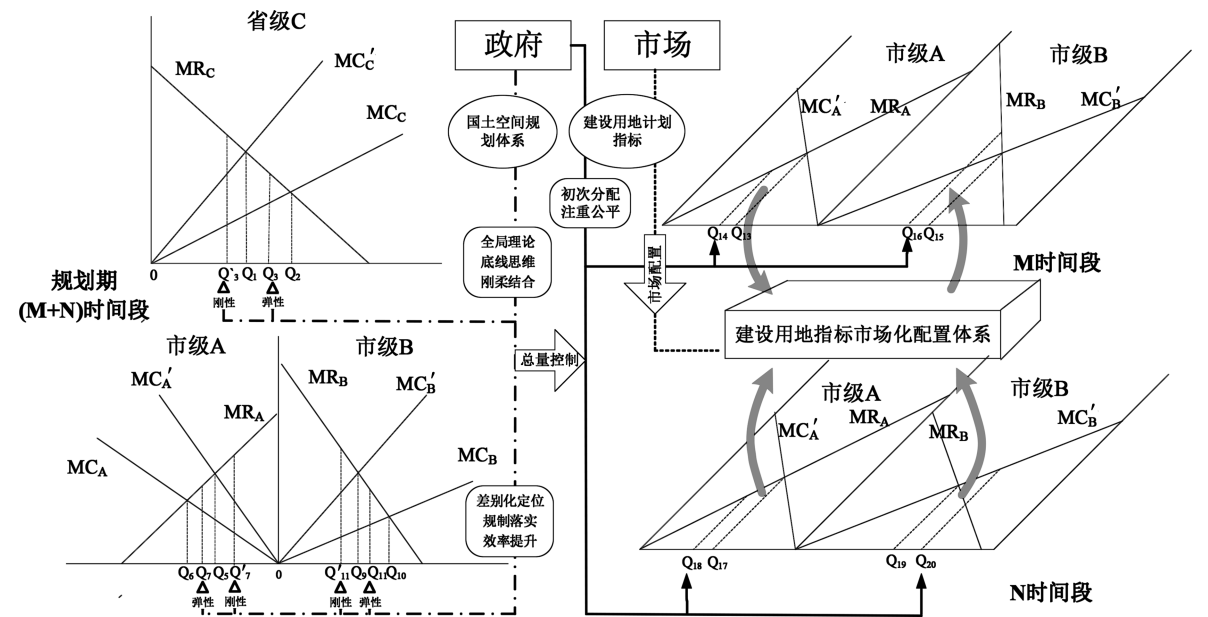


图 2 “总量控制+市场配置”管理思路的综合框架

(一) 转变思路一：“总量控制”

“总量控制”的管理思路指的是采取公开、透明、公平的方式制定土地利用规划^[30],以统筹满足经济发展、粮食安全、生态安全等多重需求为目标,确定建设用地总量控制目标,进而依托国家战略规划(例如主体功能区规划)与区域比较优势确定不同区域相适宜的发展战略定位,确定各个区域在未来一定时期内的建设用地配置总量(包含刚性空间与弹性空间)的现实需求,设定各个区域差别化的建设用地配置总量的“上限”。如图 2 左所示,在省级 C、市级 A 和市级 B 各层级分别确定建设用地总量控制的弹性空间目标 Q_3 、 Q_7 和 Q_{11} ,刚性空间目标 Q'_3 、 Q'_7 和 Q'_{11} ,尽可能使确定的建设用地总量控制的刚性空间与弹性空间目标向各个区域相应的最优配置数量 Q_1 、 Q_5 和 Q_9 靠近。

在“上下不一般粗”的新格局下,不同层级政府在建设用地“总量控制”管理工作中,具有各自对应的角色定位与权责职能。具体而言,中央或省级政府主要以全局理论与底线思维为基础,负责划定城镇开发边界(与图 2 中建设用地总量控制的刚性目标 Q'_3 对应)、生态保护红线、永久基本农田保护红线三条底线,确定“三线不交叉”的刚性管制空间,并配套建立相应的刚性管制规则,以此保障国家最基本的战略需求,支撑经济社会生态的可持续发展。同时,中央或省级政府也应为各区域留有适度的建设用地配置总量弹性空间,并将弹性空间的管理权限、审批

权限给予地方政府,充分发挥地方政府主观能动性,使得地方政府能够通过合理配置的弹性用地降低刚性目标约束带来的机会损失。省级以下的市县作为城镇运营主体和建设用地配置管理的具体执行者,主要负责严格落实上级政府确定的刚性空间管制规则(与图 2 左中的 Q'_7 和 Q'_{11} 对应),并有效配置上级政府确定的弹性空间(与图 2 左中的 $Q_7Q'_7$ 和 $Q_{11}Q'_{11}$)。对此,市县应通过建立完善公众参与机制,接受全社会对建设用地配置管理全过程的监督,增强建设用地配置管理的科学性与民主性。

近年来,国家出台的若干土地资源配置管理的制度政策,也逐渐呈现出“增量控制”向“总量控制”的管理思路转变。例如,2012 年《关于大力推进节约集约用地制度建设的意见》、2014 年《关于推进土地节约集约利用的指导意见》均强调实行建设用地总量控制,2015 年《生态文明体制改革总体方案》提出了建立统一衔接的空间规划体系,2019 年《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》再度明确国土空间规划体系的管控作用。在地方实践中,例如海南省基于底线思维设计资源管控机制,形成了一整套统领全省生态保护、林地保护、耕地保护和海洋保护等刚性管制框架^[31];宁夏回族自治区主要着力于探索弹性空间的预留划定,尝试将开发边界定于城镇空间和规划城镇建设用地范围之间,并允许开发边界在城镇空间内再进行调整的“双重弹性”模式^[32];武汉市通过统筹划定“三线”,整合叠加不同空间管控的手段与措施,以此达到优势互补、刚柔兼济的规划管理目的^[33];厦门市以《美丽厦门战略规划》为统领,在落实发展战略蓝图、刚性管控底图和要素系统配置图的基础上,明确了生态本底与开发边界,构建了以城市承载力为支撑的空间规划体系蓝图^[34]。由此可见,在建设用地一级配置层面转变实行“总量控制”管理思路具有可行性与必要性。

(二) 转变思路二:“市场配置”

“市场配置”的管理思路指的是在“总量控制”的基础上,将建设用地的具体配置交给市场,发挥市场在资源配置中的决定性作用,提高土地资源整体的利用效率。其中,对于建设用地计划指标的配置优化,可以借鉴国外的发展权交易制度,构建省级以下层面的建设用地计划指标市场化配置体系,通过市场机制的作用,改善原有建设用地“计划配置”管理思路刚性有余、弹性不足的问题,提高土地资源整体的利用效率。

省级以下层面的建设用地计划指标市场化配置体系,其作用原理类似于环境管理领域以“配额—交易”为核心的排污权交易,通过在省级范围内搭建一个指标交易平台,允许市、县一级的地方政府在该平台上对一定时期内的计划指标(对应于“总量控制”中的弹性空间 $Q_7Q'_7$ 和 $Q_{11}Q'_{11}$)进行交易、留存和支取,通过市场机制实现计划指标的再配置,满足不同地区对建设用地的真实需求,提高建设用地的产出效率。如图 2 右所示,省级 C 依据新增建设用地计划指标初次分配注重公平的基本原则,在 M、N 时段各分配给市级 A 和市级 B 当年计划指标 Q_{14} 和 Q_{16} 、 Q_{18} 和 Q_{20} ;市级 A 和市级 B 进一步将获得的建设用地计划指标在指标交易平台上进行再配置,依据价格信号和竞争过程实现建设用地计划指标从利用效率低的一方流向利用效率高的一方,从而使得市级 A 和市级 B 在 M、N 时段的实际建设用地配置数量达到最优配置数量 Q_{13} 和 Q_{15} 、 Q_{17} 和 Q_{19} ,切实提高各区域建设用地的配置效率。

自十八大以来,国家强调在更好地发挥政府作用的同时,也要使市场在资源配置中起决定性作用,并在土地资源管理领域逐步形成由“政府全包”转向“政府调控、市场主体”的规划管理格局^[35]。部分地区也开始尝试构建指标市场化配置体系,优化区域土地资源配置,如浙江省“折抵指标有偿调剂”政策体系与成渝地区的“地票”交易制度。从地方的实践效果来看,浙江省的“折抵指标有偿调剂”政策体系,不仅使得经济先行地区能够获取更多用地指标以支持区域的经济的发展,也让经济较落后地区通过转让土地发展权增加了地方财政收入^[36]。并且,根据边际收益拉平效应和边际报酬递减规律,这种跨区域的指标交易模式还有效提高了土地利用的整体效率^[37]。而成渝地区的“地票”交易制度,通过将集体建设用地实体转变为“地票”指标这一虚拟凭证,加上跨空间的“资产性”地权交易,对偏远农村的建设用地与城市边缘亟待开发的

农用地进行了“空间置换”,显化了偏远农村的建设用地资产价值,实现了土地要素在区域范围和组合机制方面的优化^[38]。可见,在建设用地一级配置层面转变实行“市场配置”管理思路也具有可行性与必要性。

综合而言,在中国工业化、城镇化的发展初期,以“增量控制+计划配置”为核心的建设用地配置管理思路为社会经济建设提供了强有力的用地保障,注入了强大的发展动力^[11]。但在中国新型城镇化与经济新常态下,面对建设用地资源供需问题和利益诉求更新,迫切需要转变建设用地配置管理思路,构建更符合现实需求的“总量控制+市场配置”管理思路。新的管理思路是在保留既有建设用地管理体系的基础上,通过修正完善制度政策建设、引入市场机制等方式,弥补既有管理体系存在的问题,切实优化建设用地一级配置管理。因此,“总量控制+市场配置”的管理思路更具渐进性、过渡性和可操作性,能够更好地保障新时期下中央通过土地政策进行宏观调控,发挥市场资源配置的决定性作用,从而进一步支撑土地管理机制改革,优化土地资源配置。

五、结论与讨论

(一) 结论

本研究以建设用地一级配置层面为研究对象,首先,基于农地非农化理论体系,理论剖析了“增量控制+计划配置”的建设用地配置管理思路的作用机理,并结合现实案例讨论了该管理思路存在的问题;其次,进一步探究了“增量控制+计划配置”管理思路形成的机制性根源;最后,分析探讨了与现阶段社会经济发展相适应的建设用地配置管理思路的转变路径,以期为中国建设用地配置管理制度改革提供一定的科学参考。

本文研究发现当前以“增量控制+计划配置”为核心的计划管理思路存在偏颇,造成了建设用地一级配置管理制度失灵。该管理思路的弊端主要表现为让中央和省级政府直接插手区域建设用地的微观配置,管理方式呈现出强烈的计划经济色彩,难以契合区域内建设用地总量客观存在的“上限”,也无法满足实时变化的建设用地需求等。而“增量控制+计划配置”管理思路形成的机制性根源之一在于政府内部“非合作博弈”下的“上下一般粗”格局。因而,应按照“治理现代化”的要求,重塑各级政府的角色定位与明确各级政府的权责职能,打破目前“非合作博弈”下的“上下一般粗”格局。在此基础上,转变实行以“总量控制+市场配置”为核心的管理新思路,将政府角色定位为资源配置的管控引导者,主要负责修正完善既有的建设用地配置管理体系;将具体的资源配置交给市场,引入市场机制(例如建立建设用地计划指标市场化配置体系),优化建设用地配置效率。最终,可行地、渐进地推动中国建设用地一级配置管理的制度改革。

(二) 讨论

首先,建设用地配置管理思路由“增量控制+计划配置”向“总量控制+市场配置”的转变,需要同步完成政府内部管理格局的转变,即从政府角色不清、职能不明的“上下一般粗”格局向权责明晰、各司其职的“上下不一般粗”格局的转变,从过去注重局部与短期利益的“增量”思维向注重全局与长期利益的“总量”思维的转变,从过去政府过度干预资源具体配置向发挥市场在资源配置中决定性作用的转变。同时,政府不仅需要从封闭局限性、雷同化管理、行政式主导资源配置等向统筹多目标、差别化管理、市场化主导资源配置等转变,树立红线意识和市场思维,还需要制定和完善相关法律法规、配套的处罚办法和行政问责制度,保证新的建设用地配置管理思路的顺利实行。可见,“增量控制+计划配置”向“总量控制+市场配置”的转变实质上是一套繁杂的系统化改革。

其次,中国新的建设用地配置管理思路的构建,以及建设用地一级配置层面管理的中短期改革,仍应立足于土地利用计划管理体系。通过优化土地利用规划的宏观控制与指导作用,同

时引入市场体系,逐步稳妥地改革过于刚性的计划配置模式,进而推动中国建设用地一级配置层面管理改革。考虑到中国单一制国家结构、土地公有制与私有制的差别以及从计划经济向市场经济转型发展的“路径依赖”^[8],以及鉴于当前中国尚不完备的土地管理体制与方法、尚不完善的土地管理内外部环境,在中国建设用地管理的中短期改革中,完全取消土地利用年度计划等指令性控制方式是不可行的。因此,本文认为在相当长一段时期内,土地利用年度计划等指令性控制方式仍有一定合理性与存在的必要性。

最后,中国建设用地配置的“总量控制”管理思路和“市场配置”管理思路是相辅相成、不可分割的。“市场配置”的构建应基于“总量控制”前提,即土地利用年度计划需置于土地利用总体规划的宏观控制之下,各区域、各类型的建设用地配置都应受总量“红线”的控制。当某个地区的建设用地总量还未达到“总量控制”划定的边界(弹性空间边界)时,该地区可以根据自身实际情况,将建设用地计划指标转化为实际的建设用地,继续向外扩张建设用地规模,或将多余的计划指标通过指标交易平台流转给其他地区。当某个地区的建设用地接近或已经达到“总量控制”划定的边界时,该地区在“总量控制”的刚性约束下,不可以继续向外扩张建设用地规模,也不可以购置其他地区的多余指标以及将指标落地。因此,本文认为“总量控制+市场配置”的管理思路,能够有效减少不合理的建设用地向外扩张行为,推动地方政府向内挖潜存量建设用地,从而有助于提高区域的土地配置效率和土地利用节约集约程度。

参考文献:

- [1] 张舟,谭荣,吴次芳.土地资源的一级配置研究:规划还是市场?[J].华中农业大学学报(社会科学版),2015(1):109-114.
- [2] 王博.我国建设用地总量控制和市场配置研究[D].南京:南京农业大学,2016.
- [3] 陈东湘,周生路,吴绍华.基于遥感评价城市扩张对耕地质量等级结构及产能的影响[J].农业工程学报,2017(13):264-269,316.
- [4] 张雄,张安录,邓超.土地资源错配及经济效率损失研究[J].中国人口·资源与环境,2017(3):170-176.
- [5] 胡鞍钢,王磊.社会转型风险的衡量方法与经验研究(1993—2004年)[J].管理世界,2006(6):46-54,172-173.
- [6] 李军.我国土地利用管理中存在的问题分析与对策研究[J].黑龙江科技信息,2010(1):97.
- [7] 新学,郁忠,亚忠,等.实行建设用地全程跟踪监管[J].中国土地,1999(8):32-33.
- [8] 靳相木,沈子龙.新增建设用地管理的“配额—交易”模型——与排污权交易制度的对比研究[J].中国人口·资源与环境,2010(7):86-91.
- [9] 石爱华,范钟铭.从“增量扩张”转向“存量挖潜”的建设用地规模调控[J].城市规划,2011(8):88-90,96.
- [10] 王博,姜海,冯淑怡,等.基于多情景分析的中国建设用地总量控制目标选择[J].中国人口·资源与环境,2014(3):69-76.
- [11] 刘琼,欧名豪,盛业旭,等.建设用地总量的区域差别化配置研究——以江苏省为例[J].中国人口·资源与环境,2013(12):119-124.
- [12] 王万茂.中国土地管理制度:现状、问题及改革[J].南京农业大学学报(社会科学版),2013(4):76-82.
- [13] 曲福田,冯淑怡,诸培新,等.制度安排、价格机制与农地非农化研究[J].经济学(季刊),2004(4):229-248.
- [14] 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):50-59,66.
- [15] 欧名豪.土地利用规划体系研究[J].中国土地科学,2003(5):41-44.
- [16] 孟鹏,冯广京,吴大放,等.“多规冲突”根源与“多规融合”原则——基于“土地利用冲突与‘多规融合’研讨会”的思考[J].中国土地科学,2015(8):3-9,72.
- [17] 杨刚强,张建清,江洪.差别化土地政策促进区域协调发展的机制与对策研究[J].中国软科学,2012(10):185-192.
- [18] 陆张维,吴次芳,岳文泽.土地利用总体规划建设用地指标区域动态分配问题研究[J].中国土地科学,2010(8):59-65.

- [19] 汪晖,陶然.论土地发展权转移与交易的“浙江模式”——制度起源、操作模式及其重要含义[J].管理世界, 2009(8):39-52.
- [20] 牟琮.北京市城乡建设用地减量规划存在的问题及对策研究[J].城市与区域规划研究,2018(3):194-207.
- [21] 谭荣,曲福田.农地非农化的空间配置效率与农地损失[J].中国软科学,2006(5):49-57.
- [22] 郭建锋.中国城市建设用地的空间错置及完善途径[J].城市问题,2015(8):45-52.
- [23] 汪晖,王兰兰,陶然.土地发展权转移与交易的中国地方试验——背景、模式、挑战与突破[J].城市规划, 2011(7):9-13,19.
- [24] 张丽凤,吕赞.中国农地非农化中的中央与地方政府博弈行为分析[J].农业经济问题,2012(10):51-56.
- [25] 程雪阳.中国现行土地管理制度的反思与重构[J].中国土地科学,2013(7):15-20.
- [26] 宣晓伟.中国空间规划体系的构建和完善——以中央与地方关系为视角[J].区域经济评论,2019(2):15-31.
- [27] 宣晓伟.治理现代化视角下的中国中央和地方关系——从泛化治理到分化治理[J].管理世界,2018(11): 52-64.
- [28] 杨遵杰,饶富杰.政府在工业用地配置中角色失效原因分析[J].中国土地科学,2012(8):36-41.
- [29] 姜峰.央地关系视角下的司法改革:动力与挑战[J].中国法学,2016(4):127-142.
- [30] 陈锡文.土地产权和用途管制须平衡[J].理论学习,2014(2):26-27.
- [31] 张兵,胡耀文.探索科学的空间规划——基于海南省总体规划和“多规合一”实践的思考[J].规划师,2017 (2):19-23.
- [32] 吴若谷,周君,姜鹏.城镇开发边界划定的实践与比较[J].北京规划建设,2018(3):80-83.
- [33] 徐晶.对“多规合一”的成效评价与思考——以湖北省武汉市为例[J].中国土地,2017(7):41-44.
- [34] 何子张,吴宇翔,李佩娟.厦门城市空间管控体系与“一张蓝图”建构[J].规划师,2019(5):20-26.
- [35] 王富海,袁奇峰,石楠,等.空间规划——政府与市场[J].城市规划,2016(2):102-106.
- [36] Wang H, Tao R, Wang L, et al. Farmland Preservation and Land Development Rights Trading in Zhejiang, China [J]. Habitat International, 2010(4):454-463.
- [37] 张蔚文,李学文,吴宇哲.基于可转让发展权模式的折抵指标有偿调剂政策分析——一个浙江省的例子 [J].中国农村经济,2008(12):50-61.
- [38] Zhang Q F, Wu J. Political Dynamics in Land Commodification: Commodifying Rural Land Development Rights in Chengdu, China[J]. Geoforum, 2017, 78: 98-109.

(责任编辑:刘浩)