

可持续发展理念下的城市土地利用合理调控

高进田

(南开大学城市与区域经济研究所,天津,300071)

摘要 城市土地的可持续利用是一个涉及到自然、经济、社会、管理调控等子系统的动态、复杂系统。其思想有着极为深刻的哲学背景、社会背景,因而对城市土地合理利用的调控,单纯运用某种手段,如经济手段、技术手段、法律手段、行政手段等往往达不到预期的目的,而必须进行系统的调控。本文在对城市土地利用行为主体的分析以及对城市土地利用中市场和政府作用进行探讨的基础上,提出可持续发展理念下城市土地合理利用的调控体系。

关键词 可持续发展 城市土地利用 合理调控

一、城市土地利用行为主体分析

在微观经济学分析中,厂商(firm)被视为基本的行为主体,它可能是一个人,也可能是一个科层组织(企业)。厂商具有两个基本性质:第一,在法律上独立,在市场上具有自主配置资源的权利;第二,是较完整的生产技术单位,通常被视为一个生产函数。市场经济中的经济活动微观主体基本上符合上述情况。在宏观经济学分析中,政府被作为另一行为主体引入到经济活动分析中来,政府为经济活动提供服务,同时也在消费,政府购买不仅包括消费品(如供军队使用的食品),而且包括投资品(如计算机和部队的营房以及一些国家性的基础设施等)。当然,政府由于其独特的特性,有时还作为微观经济学中的经济主体参与微观经济活动。本文在分析城市土地利用行为主体的时候,也将分析厂商和政府这两个经济行为主体,但是作者试图引入另一重要的

行为主体,即社会公众。¹

(一)城市土地利用中的厂商行为分析

传统的计划经济条件下,厂商(企业)对城市土地区位的选择没有任何权力,只能被动地接受。同时由于土地的获取和使用并不真正构成企业的预算约束,所以土地区位差别对企业自身并不形成利益差别。在这种情况下,城市企业对城市土地既无区位选择的自主权力,也无区位选择的经济动力。在市场经济中,厂商成为了城市土地利用真正的基本经济主体。厂商和个人在追求利润最大化的过程中通过市场竞争来实现城市土地的开发和利用。在竞争中,只有出价最高者才可以得到土地的使用权。正是通过地价(或地租)的竞争和调节使城市土地在经济上得到最合理的配置和利用。市场以经济效率为基础的游戏规则得以充分发挥作用,从而形成城市土地竞标地租利用模式。城市土地利用中的厂商行为的典

收稿日期:2002年12月

作者简介:高进田,南开大学城市与区域经济研究所博士,研究方向为区域经济学、房地产经济学。

¹ 这一行为主体其实在福利经济学的分析中处处被暗含或视为当然。在考察城市土地利用,特别是可持续发展理念下的城市土地利用,这一行为主体的引入就更显得重要。

型后果表现为城市土地利用的区位差异,同时由于聚集经济的影响,从而使城市土地利用的结构合理化。

(二)城市土地利用中的政府行为分析

传统计划经济条件下,政府在城市土地利用中起主导作用。政府拥有和支配属于全民所有的一切生产资料,当然包括城市土地。政府通过设置一套完备的配置资源和从事生产经营活动的职能机构和相应的管理部门。然后通过计划、政策或者指令性的划拨,实现城市土地的开发、利用。这种政府行为下,城市土地区位竞争调节机制基本上消失,取而代之的是行政计划与划拨机制。于是城市土地利用合理与否完全取决于政府当局的投资计划和城市规划的科学性与合理程度。在后者存在盲目性、缺乏连续性与科学性的情况下,势必导致城市土地利用的低效率和不合理。在市场经济条件下,政府在资源配置中的作用更集中地体现在弥补市场的缺陷方面。具体到城市土地利用上,建立城市土地资源信息系统,完善土地资源的规划、管理制度,健全土地交易与管理制度成为城市政府的首要职能。同时政府在克服外部性、提供城市公共物品方面,应该更有作为。

(三)城市土地利用中的社会公众行为分析

随着城市社会经济的发展、可持续发展理念的深入人心以及城市居民收入水平的提高,社会公众这一行为主体将在城市土地利用中发挥重要作用。城市居民收入的提高、文化素质的提高,使得居民开始追求城市生活质量。城市居民对城市道路、居住条件改善的要求,对城市休闲文化、生态环境质量提高的渴望,将使得社会公众作为城市土地利用的另一主体出现。他们通过合理的要求、政治上的反映、适当的经济付出来体现这一主体对于城市土地利用的态度。发展公众保护土地的社会行为和文化行为应该成为提高公众对于城市土地利用影响力的重要途径。公众对土地供给有三方面的要求:一是环境适宜、清洁、优美、安静;二是居住舒适,方便生活;三是土地景观多样性。这体现了可持续发展在公众心理、生活和生产中的要求,促使公众对待土地的思想观念和行为规范发生新的转变,即在可持续发展观的引导下,自觉承担土地保护的社会责任,并通过实

际的社会、文化行为保障土地的持续利用。倡导公众在可持续发展观指导下的“绿色”活动行为,包括住房消费、轿车消费避免进入西方式消费误区,应使个人活动范围不影响他人的活动空间,与群体共享空间环境等;同时鼓励公众通过自觉的组织活动保护土地景观的多样性,包括组织形式多样、内容丰富的土地景观知识宣传活动,防止工业污染、保护土地质量的环保活动等。

二、城市土地合理利用的调控

(一)城市土地合理利用的调控目标

城市土地的合理利用就是使城市土地资源得到科学合理的利用、开发、整治和保护,实现城市土地资源的永续利用与社会、经济、资源环境的协调发展,不断满足城市社会经济长期发展的需要,达到最佳的社会、资源环境和经济效益。

城市土地合理利用的目标是以城市土地资源持续利用和改善生态环境、维护代际公平为根本,以培植土地可持续生产能力为主导,改变低效的和破坏生态环境的城市土地利用方式,完善城市土地市场机制,在城市土地规划、政策、法律、技术、经济等手段的系统控制下,促进城市土地利用结构优化,提高城市土地利用效率,实现城市土地利用的社会、经济、生态环境的协调持续发展。

(二)城市土地合理利用的调控机制

这里探讨的城市土地合理利用的调控机制,实际上是研究城市土地利用三大行为主体的行为如何促进城市土地利用的合理度提高的问题。城市土地利用的行为主体——厂商、政府、社会公众,在城市土地合理利用方面应该发挥各自的作用。下面我们以图形的形式来展开分析(图1):

三、城市土地合理利用的调控措施

城市土地合理利用系统是一个综合性的复杂系统,对于这个系统的调控将成为需要城市政府长期重视的问题。本文对于城市土地合理利用问题的探讨旨在提出在新的可持续发展理念下的土地利用的指导思想和未来城市土地合理利用的方向。

下面仅就城市土地合理利用的调控提出几点设想:

第一,城市土地开发利用要贯彻可持续发展战略。

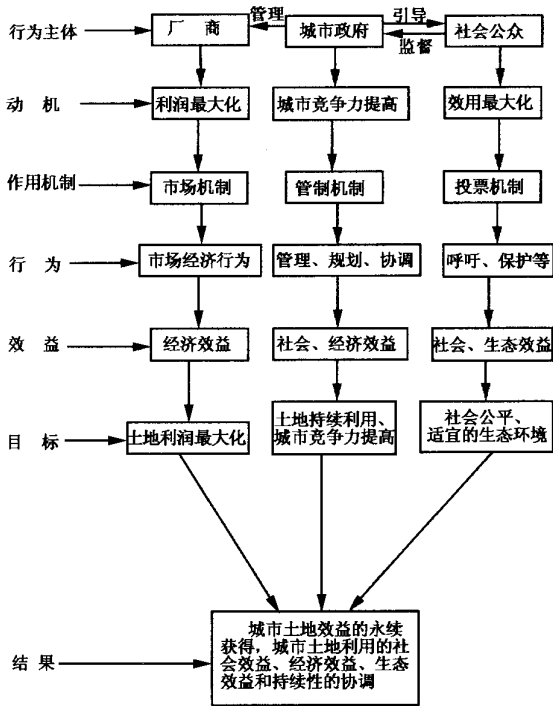


图1 城市土地合理利用调控机制

注：这里所讲的社会公众主体的作用机制——投票机制，是指城市社会公众可以自己投票反映对城市土地利用的意见。

城市土地利用要在可持续发展思想指导下，确实考虑城市土地利用的经济、社会、生态综合效率，考虑代际之间的公平，以实现城市土地的合理利用。前面我们对城市土地开发利用存在问题的分析，说明原因是多方面的，而最根本的原因是在城市土地开发利用上没有以可持续发展战略作为指导。从我国经济社会发展趋势看，城市化正进入较快发展期，对城市用地的需求必将继续增长。而我国土地资源是有限的，且是不可再生的，尤其是可供城市发展和建设的用地更为短缺，供需矛盾十分尖锐。为此，在城市土地开发利用中要坚定不移地贯彻可持续发展战略。这一指导思想的确立，必须转变城市政府领导仅以经济为纲的思想；转变企业的生产方式，实现清洁生产；转变社会公众的消费方式，倡导绿色消费，同时增加公众的环保意识。

第二，加强城市土地规划的科学性和权威性，实现城市土地的持续、合理利用。

规划的科学性体现为规划体系的完整性，规划编制方法、手段的科学性，规划内容的合理性以及规划之间的协调性。规划的权威性体现在规划的法律地位上。科学和完善的、具有法律地位的城市规划体系和城市土地利用规划体系是控制城市用地规模、合理利用城市土地资源，实现城市土地利用可持续发展的重要保障。总的来说，要使城市土地规划的编制、审批、实施、管理有一个良好的法律保障的社会环境。同时在现有的相关的标准规范基础上，要研究制定能体现人口、资源、环境可持续发展，有效控制土地开发规模和强度的综合指标体系，并能使其转化为可操作的规划实施细则。

第三，建立完整的城市土地的市场体系，实现城市土地的高效利用。

当前城市土地利用中最大的不合理之处在于城市土地利用效率低下、空间结构不合理。完善的市场体系是实现城市土地在经济效率上最优配置的基础。建立完善的城市土地市场体系，通过发挥城市土地市场的价格机制调节作用，促进城市土地的区位配置合理化和城市土地的集约利用。同时可以通过城市土地置换调整城市存量土地利用结构，提高城市土地利用效率。城市土地置换是指按照城市产业结构调整要求，依据城市土地价值规律，以城市可持续发展为目标，通过转变城市土地使用机制，调整城市土地利用结构和空间布局，转换城市土地功能，达到改善城市环境，更新城市空间，提高城市土地利用综合效率，实现城市土地利用的可持续发展。

第四，加强政府对城市土地供应总量的控制，实现城市土地利用的持续性。

政府作为城市土地的所有者，客观上要求制定合理的城市土地供给计划，通过城市土地供应计划促进城市土地供求平衡，调控城市土地市场，保证城市土地在供应时间、供应数量的安排上合理有序。城市政府应该考虑拥有足够的城市土地储备。同时合理利用城市储备土地实现其调节城市生态环境的作用。近年来不少城市在做城市土地储备工作。近期的典型是哈尔滨“城市土地银行”制度的实施。哈尔滨市政府以收回、收购和征用方式，将“市区范围内的无主土地；土地使用权出让等有偿使用合同约定的使用期限届满、土地使用权人未申请续期或申请续

期未获批准的土地;因用地单位撤销、迁移及企业破产等原因停止使用的原以划拨方式取得使用权的土地;经核准报废的公路、铁路、机场、矿场等土地;土地使用权人超过土地出让合同约定的开发期限、无正当理由满两年未动工开发的土地等”纳入城市土地储备。在实施城市土地储备制度的同时一定要实现储备土地本身的合理再利用。笔者认为城市储备土地的一个最重要的用途在于维护城市生态环境的稳定。

第五,利用景观生态学原理,设计城市景观,促进城市土地开发、利用与城市生态环境的协调。

城市是一个人类活动高度聚集的人工—自然环境。人类在满足其活动需求的同时必然会极大地改变自然环境。基于景观生态原则,在满足人类活动的同时,要保护乃至提升环境的生态品质,重建人与自然的关系,持续维持一个健康且具备自然与文化特质的城市景观。城市景观生态规划设计要遵循生态经济原则,运用现代的科学技术手段,对城市生态系统进行再构造,从而使整个城市系统形成低熵的有序结构,功能协调,生态环境良好,从而达到生产、生活、生态的和谐统一,达到生态效益、经济效益、社会效益的统一。具体运用到城市土地利用中,应当注重保护城市环境敏感地区,例如,滨河沿岸、护城河沿岸以及一些重污染区。这些地区生态比较脆弱,极易受到破坏,且难以事后补救。通过建立充分的嵌块区和绿廊把城市中的每一处公园、林地、街头绿地、庭园、河流、丘岗等都纳入城市景观结构中,使大面积的公园、绿地通过林荫大道、景观道路,滨河绿带相互串联。同时还应该尽量保护城市水体和植

物群落,把郊外的凉风引入城市内部,调整城市建筑结构和街道方向,改造成为适宜引进郊外新鲜空气的风道,扩大风道、降低空气污染,增加城市绿地覆盖率,提供遮荫和减少辐射热,降低“城市热岛”效应,为居民生活创造良好的生态环境。

第六,通过现代科学技术促进城市土地合理利用。

科学技术对于城市土地的合理利用至关重要。科学技术能够提高城市土地的利用效率,同时也能够实现城市土地生产力的恢复和提高。科学技术的发展能够引起城市产业结构的优化和变革,以及城市可持续消费方式的实现。而产业结构的合理化、高级化必然能够促进城市土地的合理利用。同时科学技术带来的生物革命、技术革命必然极大地推动城市社会的可持续发展。

当然城市土地的合理利用还离不开城市公众的积极参与。

参 考 文 献

- 1 Edwins. Mills & Bruce W. Hamilton, *Urban Economics* (4th Edition), London, Scott: Foresman and Company, 1989
- 2 Thomlinson, R., *Urban Structure—The Social and Spatial Character of Cities*, New York: Random House, 1969
- 3 [美]K·J·巴顿. 城市经济学——理论与政策. 上海社会科学院部门经济研究所
- 4 蔡孝箴. 城市经济学. 南开大学出版社, 1998
- 5 郝寿义, 安虎声. 区域经济学. 经济管理科学出版社, 1999
- 6 王黎明. 区域可持续发展. 中国经济出版社, 1998
- 7 李慧明. 环境与可持续发展. 天津人民出版社, 1998

Adjustment of Urban Land Rational Use under the Idea of Sustainable Development

Gao Jintian

(Institute of City and Region Economics, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: Urban land rational use under the idea of sustainable development is a dynamic and complicated system, which includes nature, economics, society and manage subsystems. In this paper, the dynamic command model of urban land use is constructed on the base of the analyses about urban land use behavior bodies and function mechanism. The main measures of urban land rational use under the thought of sustainable development are put forward.

Key Words: sustainable development, urban land, rational adjustment