

土地管理和国土规划研究的创新之作 ——评介《土地管理与国土规划新探》

竺国强

(浙江大学地球科学系, 杭州 310027)

徐建春、张蔚文、汪晖和于伟四位博士联合撰写的专著《土地管理与国土规划新探》，已由北京中国大地出版社出版，这是一本难得的好书。

该书是至今有关土地管理与国土规划方面内容丰富多样且有许多独到和创新之处的一本专著。全书共十章，包括：①城市土地经营；②城市化进程中的土地规划制度；③我国征地制度中的“公共利益”界定与征地范围划分；④土地资源的开发与保护；⑤土地退化的经济学分析；⑥防治土地退化的社会经济对策；⑦农村土地金融问题探索；⑧国外借鉴与历史总结；⑨国土规划的回顾、展望与构想；⑩21世纪初期国土规划编制的探索与实践等方面内容。

该书的主要内容，反映了作者近年来主持或参加的多项省部级研究课题的成果。作者承担的主要课题有：“浙江粮改对中国耕地保护政策法规调整的启示”（2002年浙江省哲学社会科学规划重点课题）、“城市土地整理与城中村土地优化配置研究”（2001年浙江省社会科学界联合会重点课题）、“国土规划与浙江文化大省建设的方向性对策研究”（2000年浙江省社会科学院重点课题）、“全国县级土地利用总体规划修编试点——宁波市鄞州区土地利用总体规划修编专题研究”（2002年全国县级土地利用总体规划修编试点课题）、“中国土地资源管理法律体系研究”（2000年国土资源部政策法规司立项课题）、“城市化进程中土地制度问题改革的研究”（2001年浙江省哲学社会科学重大招标课题）等。其中有的课题成果对全国也具有较大的推广意义。因此，该专著研究的内容充分体现了理论联系实际，研究工作紧密结合中国土地管理与国土规划工作中的难点、热点问题进行，并且借鉴国外先进国家的经验和教训，使研究成果与国际先进水平接轨。

《土地管理与国土规划新探》是徐建春教授等四位博士多年的科研成果，也是他们四篇博士论文的精华。因此，该书资料丰富翔实、观点鲜明突出、分析深入透彻，论述条理清楚、文字简明扼要。全书具有许多独到的创新之处：

1、分析问题借鉴国外经验、联系历史教训、注重现实问题、尊重法律法规、并提出补充建议，使某些法律法规更趋完善。如对文化产业发展中的土地资产运营方式的探讨，作者首先对文化产业进行概述，强调文化产业、土地资产运营方式对其发展的影响，进而指出目前文化产业土地资产运营过程中存在的问题，详细剖析了问题的本质，提出了改革的方向，并提出了微观和宏观的政策建议。

2、作者对新形势下如何搞国土规划、土地利用总体规划提出了建设性的意见。我国土地规划制度安排的最初动机并非侧重城市发展，而是为了保护耕地。即使现在土地利用规划从制度安排的立意来看，仍然立足于对“摊大饼”式城市扩张的控制，防止土地尤其是耕地的不断蚕食。但是城市化水平是衡量一个国家或地区经济社会发展水平的重要指标，是现代文明的标志，同时城市化也是集约利用土地和优化配置土地的必由之路，只有高品位、高质量的城市化，才有可能实现土地的集约利用和优化配置。因此一个切实可行的科学的土地供应计划乃是政府调控土地市场、稳定土地价格、控制资金流向、调整投资结构和投资规模、促进城市建设的有效措施。作者通过浙江省1991年、1992年和1993年三年年度国家建设用地计划和浙江永康市（尤其是五金科技工业园）土地利用总体规划这两个失灵的案例，证明现在土地规划制度中存在的问题。通过对具体规划过程的分析发现，我国现行土地利用规划编制和实施过程中存在大量自上而下的行政干预，而且来自上级主管部门的行政干预目标与来自当地政府的行政干预目标往往不一致，为了协调矛盾，规划者只能采取一些权变方法。这些权变方法往往导致规划背离初衷。

作者进一步对土地利用规划制度改革提出了建设性的对策意见：①消除行政干预因素，建立由规划专家主导的土地利用规划制度。②改革现行土地利用规划领导体制。③建立土地利用规划公众参与制度。④技术上土地利用总体规划应是以总量控制为主的粗线条的指导性规划，而年度供地计划应以市场为取向，保持一定的灵活性，以适应市场变化的需要。⑤城市规划部门和土地管理部门之间成立规划合署办公制度，协调衔接两个规划。

3、城市经营是一个市场化的过程，即把构成城市空间和城市功能载体的自然生成资本和人力作用资本及其相关的延伸资本逐步推向市场，由市场来调节供需，从而实现城市资源的最优配置。就中国的实际情况而言，城市政府最大的资本是土地资本，因此经营城市主要就是经营城市土地。土地储备制度是政府干预市场的典型实例。它已在规范土地一级市场、优化配置城市土地资源及迅速推进城市化等方向取得了显著成效。但部分地方政府把城市土地经营视为第二财政收入，片面强调经济效益。在收购因实施“优二兴三”“腾笼换业”、企业改制和旧城改造的存量土地以及新城开发的增量土地时，尤其在因“公共利益”建设（甚至私人企业进行房地产投资）进行的征地、旧房拆迁中，往往以损害弱势群体和农民利益为代价，征用土地是在无需征得农民同意的情况下强制收购，而且支付的补偿费或拆迁费不可能完全考虑被征用者的损失，以致矛盾重重，导致上访率增加，社会安定受到影响。作者在书中多处强调要防止“公共利益”用途界线和征地范围的扩大化。应给被征用者公平、合理的补偿。不仅要追求经济效益，还要注重社会效益和生态效益。着力于提高城市的实力和品位，塑造城市的形象。

4、通过对过国土规划的回顾、展望与构想，对长江三角洲高新技术产业开发区空间结构的调整与体制提出了创新性的意见。作者借鉴了美国、英国、日本等国的著名高新技术产业开发区选址布局的成功经验：临近大城市而不在大城市中心的区位条件，智力密集的地区，信息资源丰富、传输速度快、共享程度高、获取信息方便地区，经济基础雄厚、风险资本丰富的地区，产业支撑条件好的地区，生产与生活设施优越的地区。详细分析了长江三角洲高新技术产业开发区的布局现状与区内主要城市（上海、南京、杭州、宁波、常州、无锡和苏州等）发展高新技术产业的条件，从而提出了建设性方案——建设“硅湖”新概念。在市场经济条件下，以经济增长互惠互利，共同繁荣为目标，依托都市联合体，突破行政区经济的束缚。调整长江三角洲“硅湖”布局。

5、作者提出当前国土规划的新趋势、新方向是由重视物质建设规划到重视社会文化发展规划。国土规划中的社会文化因素和生态环境因素越来越受到重视，这也完全符合国际上国土规划的新趋势和新方法。

作者具体分析评价了浙江建设文化大省的现有条件：①文化资源丰富多采，分布密度大；②杭嘉湖平原文化区、宁绍平原文化区、金衢盆地文化区、温台滨海文化区、沿海岛屿文化区和浙西南山地丘陵文化区等六大文化区各具特点；③优越的区位、信息条件。同时也指出浙江文化大省建设存在的一些不利的限制性因素，进而对浙江文化大省建设的空间结构调整提出了创新性的意见，为浙江文化大省建设的总体布局提供了两个可供选择的方案：“六区五层次”方案与“一核四区七线”方案。提出了主题升华丰富后的祭祀大禹陵活动、钱塘江国际潮文化节和西湖博览会三项文化活动可作为全省性的并能在国际上产生重大影响的文化活动。

综上所述，《土地管理与国土规划新探》一书既有理论，又紧密结合实际，既尊重政策法规，又发现问题提出完善政策的建议。本书对从事国土资源管理特别是土地管理、房地产经营管理、政府城市管理、企业和中介机构的工作人员，高等院校相关专业师生和研究院（所）相关领域的研究人员均有重要参考价值。

（竺国强（1939—）男，浙江新昌人，浙江大学玉泉校区理学院地球科学系教授、博士生导师，原系主任。）