

城市土地集约利用的内涵与结构解析^{*}

刘加林

(重庆工商大学 旅游与国土资源学院,重庆 400067)

摘要:基于德国农业经营学派农业集约经营理论的借鉴与分析,论文对城市土地集约利用的内涵、影响因素、目标设定、形态结构进行了理论解析,将集约的目标锁定为“对土地资源的节约和土地利用效益提高”,根据城市土地投入类型的差异,将“集约”解构成经济因子、土地因子和组织因子三大集约度。

关键词:土地集约利用;集约目标;集约形态

[中图分类号]F293.2 [文献标志码]A [文章编号]1672-0598(2011)02-0032-06

自20世纪80年代以来,中国以廉价的大规模土地投入为代价的城市化和工业化发展模式,使土地供需矛盾呈现出尖锐化态势。改变土地粗放经营方式,建立集约高效的用地模式,就成为中国社会经济发展战略的必然选择。目前国内学术界对城市土地集约利用的理解存在诸多争论^[1-3]。因此,有必要对城市土地集约利用的目标与类型结构进行理论解析。

一、城市土地集约利用的内涵

“集约”研究,最早开始于德国古典经济学和农业经营学对农业集约经营的探讨,研究的内容主要涉及农业集约经营的影响因素、农业集约经营差异化和空间分异的特征、报酬递减规律作用下的经济适度集约以及农业集约度的定量分析。这些研究源于农业经营中在单位土地面积上投入强度的差异的思考。这样,集约农业和粗放农业这一术语就彼此关联地应用于农业经营。在这一

视角下,农业土地集约度的计量简单明晰,即单位土地面积上投入的所有劳动和资本成本。布林克曼在《农业经营经济学》^[4]一书中提出的土地集约利用公式为 $I = (A + K + Z) / F$,式中: I 为集约度, A 代表工资费用, K 代表资本耗费, Z 代表资本所需支付的利息, F 代表耕作面积。美国学者伊利在《土地经济学原理》一书中认为,“对已利用的土地增加劳动和资本的投入,这种方法叫做土地集约利用”^[5]。

城市土地集约利用概念来自于农业集约经营。然而,迄今为止,国内学术界对城市土地集约利用的概念界定尚未达成统一认识。一些人源用农业土地集约利用的含义,认为城市土地集约利用是单位面积上人力、财力、物力的增加^[6],这可以视为城市土地集约利用的狭义定义。不少人强调城市用地特点,认为城市土地集约化利用是城市土地立体空间的多维利用,即通过增加用地混

^{*} [收稿日期]2010-01-21

[作者简介]刘加林(1962—),女,重庆市人;经济学硕士,现任教于重庆工商大学旅游与国土资源学院,主要从事资源经济学研究。

合程度、提高建筑密度、容积率、开发地上地下空间达到集约利用。也有学者强调应将城市用地结构与空间组织优化纳入土地集约利用内涵中。林坚等学者将城市土地集约利用的内涵界定为:“通过增加对土地的投入,不断提高土地的利用效率和经济效益的一种开发经营模式”^[7],将经济效益的提高纳入集约概念中。尽管存在不同的观点表述,目前多数认可的看法是将城市土地集约利用理解为:土地投入的提高、土地利用与利用强度的提高、土地利用结构与布局优化、土地产出率与收益提高,这可看成是城市土地集约利用的广义理解。

本文采取一种近似广义的视角,但同时赋予了若干约束与限定,将城市土地集约利用的内涵界定为:通过对城市建成环境的适度投入、土地利用程度与强度的适度提高、用地结构与布局优化,提高土地利用效率和土地收益的一种土地经营组织模式。强调“适度”,是因为受报酬递减规律的

作用,存在适度经济集约;而建筑密度与容积率的提高受规划制约而存在一个上界。明确地针对土地因素和用地组织管理因素,是企图将企业生产和再生产过程中纯经济投入及其效益从集约内涵中剥离出来。

二、城市土地集约利用的影响因素

艾瑞葆在《农业经营学概论》^[8]“集约度学说之纲要和指导原理”部分中,列举了一个对农业经营集约度产生作用的各因素一览表和对农业经营集约度差异进行识辨的一览表,系统地进行了农业集约影响要素与集约度差异识辨分析。尽管城市土地集约利用与农业土地集约经营在内涵及表现上已有所不同,但两者的一般性影响因素上具有相当的一致性,可归结为几大因主要因子上(表1)。土地集约因子对土地集约利用的影响表现为两种功能相反的作用——“支撑—保障作用”与“限制—约束作用”。

表1 土地集约主要影响因素表

集约影响因素	主要表征
区位位置	城市区位、交通区位、产业集聚状况
自然环境条件	地质、地貌、土壤、水文、生态环境
土地因素	土地利用结构、类型、用地组织
国民经济发展阶段	经济发展水平与所处阶段
技术水平高度	装备、设施的技术水平;生产工艺的技术水平、产品的技术含量
经济因素	产品价格及比例;生产资料价格及比例;地租地价、劳动工资以及这些价格互相的比例;产品产值和投入成本之间的差距程度
经营者和劳动者情况	经营者和管理者的知识、才能、魄力与效能;生产者知识、才能、勤勉等素质;经营领导人自由支配的程度;占有人或租佃人的资本力量
政策法规制度	土地政策、法规、规划、土地产权关系、土地使用期限等

从静态上看,集约因素的不同组合决定了不同集约经营程度。土地集约利用既需要特定的“支撑—保障条件”,又由于“限制—约束条件”而只能达到一定的集约高度。不同地区“支撑条件”和“限制条件”的差异造成集约利用的差异。合理的土地集约因地制宜,集约是一种对不同地区环境适应性表现。这一特点,必须为土地集约

政策所考虑,同时也增加了政策操作的难度。

从动态上看,集约因素的组合变化,不断地增强或削弱集约化程度(图1)。在纯市场经济、“经济人”和完全竞争假设前提下,土地经营者究竟是采取土地集约经营还是粗放经营,取决于哪一种方式获利更多。如当地租地价持续上涨时就会促使土地经营者选择集约利用土地的方式,当地

租地价下降时会导致土地使用者对土地的粗放利用。现实条件下,土地政策会对土地集约利用产生驱动或约束的作用。地方政府招商引资中的低地价导致企业用地的粗放。还有一些因素,如行业(企业)类型和国民经济发展阶段等因素对土地经营方式的影响较为复杂。有些工业企业要求相配套的专业性厂房,而多层标准厂房并不适合。在不同的人口和发展目标条件,国民经济不同发展阶段对土地利用影响呈现出多样化的差异。一般而言,在人多地少的情况下,经济发展水平高的地区集约度高,反之亦然。

寻求适度的合理的集约度是集约研究的基本内容,根据边际效用理论,经济学对适度经济集约已有明确的理论解释。然而,合理的集约经营因不同的区位(自然、经济、交通)、不同经济发展阶段水平、不同的产业部门和不同的集约经营目标而呈现出复杂化的具体差异,这给集约的合理界定或回答什么样的集约度是合理的增加了困难。在实际操作层面上,适度的合理的集约研究,可考虑在集约目标设定下,依据特定的支撑—保障条件、限制—约束条件进行研究。

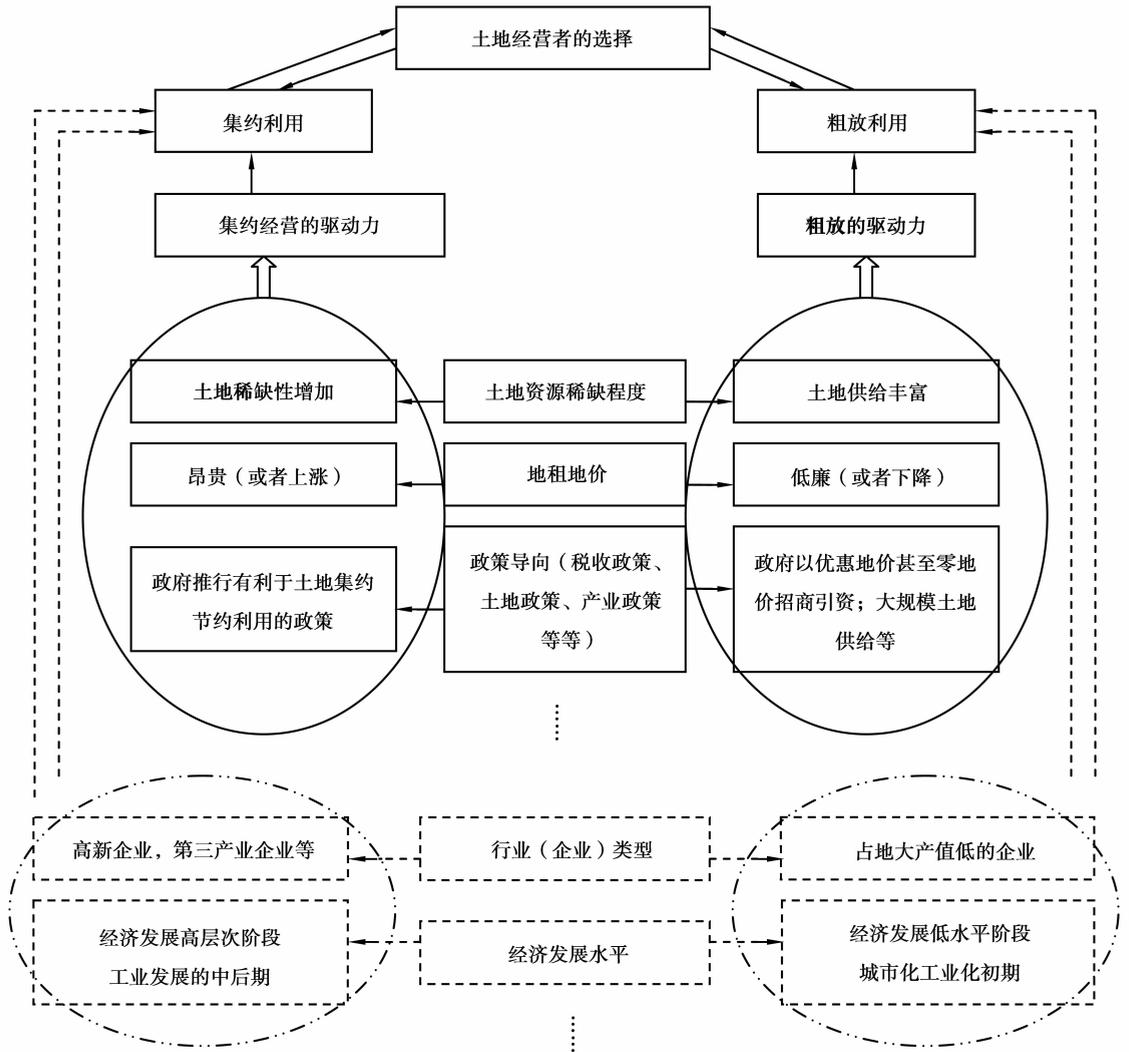


图1 土地集约利用影响因素动态变化示意图

三、土地集约利用目标的设定

土地集约利用必须要明确问答的一个重要问

题是,土地集约经营要达到何种目的? 对这一问题,国内学者基于对城市土地集约利用内涵的不

同理解而有不同的解读。一些学者力求把“合理性”注入集约内涵中,将“集约”等同于“合理”;不少人批评纯经济集约目的论或纯资源集约目的论,认为应该将生态目标和社会目标纳入城市土地集约目标体系,集约经营要实现“经济社会生态三效益”的统一;一些学者集约目标提升到“土地利用的最佳理想态”,即在区域范围内(或城市范围内)通过用地结构与空间结构的高度有序化合理组织,以土地为载体的各类建筑和城市设施相互之间以及与外部环境之间,无论从使用功能上、效益上、后续发展或形象景观上,都达到结构严谨、组织有序、相容性好、功能互补并能自我修复的状态,带来城市的高品质和土地的可持续发展。

然而,上述城市土地集约利用目标的确定存在严重的泛化问题。将集约视为合理这样做没有任何价值,反而造成集约就是合理的误区。对此,特奥多尔·布林克曼在所著的《农业经营经济学》(1922)一书中早就提出:“集约和合理这两种概念,不应混为一谈。所谓合理,即如何取得最大的持久收益,那是随着具体情况之不同而可以具有各种不同的集约度的。……,因而,有合理的农业集约经营,同时也可以有合理的农业粗放经营”。“最佳态”或“三效益统一”目标会造成土地集约政策无边无际、无所适从的境地。

经济学关注经济效益:即通过在单位土地面积上的一定的投入,获得更多的收益。这就引出利用边际成本与边际效益分析法去寻找宜适的集约经营问题,或以效率(投入与产出比)是否提高去衡量集约增长。对此,有学者认为,经济粗放化,是以增加投入为主的活动;经济集约化则是以提高效益为主的经济活动^[15]。

资源学则更多地关注土地节约,即对某种资源的投入而节约更稀缺的资源,可表现为对土地、劳动、资本、时间的节约,这种目的既带有经济性,又带有社会性。集约经营要节约何种资源,则依据各国各地区资源禀赋差异和稀缺性程度而定。《辞海》上将集约定义为“聚集在一起并组成节俭或紧缩”,表达了集约的节约之意。苏联学者梅德、奥热列利耶夫批评了集约化的单一“费用观

点”(即集约化的标准和指标是按单位面积上的费用增加)和“产出观点”(把集约化归结为单位面积产出的增加),并将“集约化”等效为“资源节约发展”。

土地集约利用,要同时实现两大相辅相成的双重目的:一是通过对其他资源要素(包括管理)的密集投入,节约稀缺的土地资源;二是通过寻找城市建成环境投入与产出的适度比例关系,获得更有效的土地产出。

四、集约形态:土地集约利用的结构类型解析

要透彻地理解土地集约利用的内涵,必须深入地“对集约形态”或“集约元素”进行结构性解析。对此,需要回答的一个关键性问题是,哪些土地投入或土地经营管理手段在实现“节约增效”中作出了贡献。由于一切经济活动均以土地空间为载体,所有投入要素均对城市土地效益的提高作出贡献。鉴于本文对城市土地集约内涵的限定,因此,需要把企业纯经济活动中投入产出效益剥离出来。

显然,以种植业为主体的农业用地与工业和商住等建设用地,在用地方式、集约表现上存在明显差别。在农业土地经营活动中,土地既是生产资料又是生产对象,土地的自然力与投入的劳动、管理、资本、技术力共同在起作用。可将农业活动中与“地力”密切相关的这类投入称为“参入性土地投入”。除生态功能性用地外,城市土地主要是以空间载体功能和生产资料形式支撑社会经济活动中。依据投入的指向性,可将城市载体上的投入解构为两大部分:一是城市建成环境的建设与运营投入。包括土地开发(七通一平)、基础设施和构筑物建设等,这类投入与城市土地的开发建设有密切程度的联系,可称之为“土地关联性投入”;二是在建成环境中进行的各种经济活动运营的投入,称之为“非土地关联性投入”。本质上,这部分的劳动或资本投入,是纯“产业经济”的而非“土地”的。城市作为社会经济高度集聚的复杂体,良好的土地利用结构与布局,依赖于高效的用地组织与管理,对应的我们称之为“用地组织性投入”。

依据上述城市土地投入类型的差异,对应地将城市土地集约度解构为经济因子集约度、土地因子集约度和组织因子集约度。经济因子集约度指的是企业内部“非土地关联性投入”产生的收益增加。从广义的城市土地综合生产力看,这部分贡献率最大,也最富潜力和活力。然而,从政策针对性和可操作角度,这部分是产业发展和产业政策核心内容。土地因子集约度反映是“土地关联性投入”(城市建成环境投入、土地利用强度和

密度)增加所带来的土地节约和收益提高,这部分构成土地集约利用政策的核心内容。组织因子集约度是由于良好的用地组织和用地管理的产生协同效应,表现为经济因子与土地因子良性作用下的空间结构效益、土地区位优势、产业集聚效益。因此,组织集约度又可称为结构集约度。这部分构成土地集约利用政策和措施的又一基本内容。同时,需要特别重视产业政策与土地政策、土地利用规划与城市规划的协调与整合。

表2 土地集约利用形态解析与集约引导

集约度解构	内涵说明	约束条件	提高土地集约度对策
经济因子集约度	在土地面积或利用强度不变条件下,企业通过技术、经济和管理的投入、结构调整、交易成本降低等而导致产出效益的增加。	技术低层次、资本供给不足、管理低水平、报酬递减	创造并提供企业增效的内部和外部条件,增强企业创新力和竞争力,增强产业政策与土地政策的整合
土地 利用 强度 集约 度 因 子 集 约 度	在用地面积不增加情况下,通过地表空间、地下空间的开发利用,以及适度提高容积率和建筑密度来增加使用面积,导致土地利用强度提高、集约度和收益的增加。	环境容量限制、容积率和建筑密度等规划控制指标约束	提高容积率和建筑密度,提高土地利用强度
土地 投入 集 约 度	在土地数量不变的条件下,因对土地直接投入,使土地肥力提高、立地条件和投资环境的改善、价值增值,导致产出的增加或拉动更多的生产要素投入而使产出加大。	土地报酬递减、产权不清等制度约束	对中低产田的改造;改造低矮简陋的厂房为标准厂房;旧城旧村庄改造;通过基础设施的建设改善提高土地价值。
组织 因子 集 约 度	因良好的用地功能分区、用地结构优化、产业区位配置、产业空间集聚与协同而形成的报酬递增,表现为经济因子与土地因子良性作用下的空间结构效益、土地区位优势、产业集聚效益。	功能分割、行政障碍、企业选址的任意性	加强用地规划,形成高效协调的空间结构;利用经济杠杆和政策手段,对不合理的低效用地类型进行置换、调整;改变用地混杂、产业杂聚格局。为主导产业、高效益企业、高产园区适时适度提供用地拓展空间。

五、结语

城市土地集约利用内涵界定,存在一个争论性问题是:企业生产再生产活动中的劳动、资本、技术、管理投入属不属于“土地投入”;企业经济

活动形成的收益,是否能纳入到土地利用集约效益度量中。从广义的城市土地综合生产力视角上看,“非土地关联性投入与产出”无疑可视其为组成部分。但具体到土地集约利用这一议题,一旦

将其纳入土地集约利用内涵,势必造成土地集约利用目标、评价指标泛化问题,将造成土地集约利用政策无所适从的困境。土地集约利用要聚焦于土地的“节约与增效”上,关注的重点是土地因子集约度和组织因子集约度。重点强调土地利用程度、强度和用地空间组织因素,是为了避免将所有经济效益的提高都归为“土地集约”。将土地集约形态解析为经济因子、土地因子和组织因子,有两大实践价值:一是为政府土地管理部门制定土地集约利用政策提供了一个明晰的分类体系;二是与集约目标设定和约束性分析相结合,提供了土地集约利用一种操作性框架。

[参考文献]

[1] 陶志红. 城市土地集约利用几个基本问题的探讨[J]. 中国土地科学, 2000, 14(5): 1-5.

- [2] 龚义, 吴小平, 欧阳安蛟. 城市土地集约利用内涵界定及评价指标体系设计[J]. 浙江国土资源, 2002(1): 46-49.
- [3] 王爱民. 城市土地集约利用研究的问题与困境[J]. 重庆大学学报(社科版), 2010, 16(4): 7-10.
- [4] 特奥多尔·布林克曼著, 刘潇然译. 农业经营经济学[M]. 农业出版社, 1984.
- [5] 伊利, 莫尔豪斯. 土地经济学原理[M], 商务印书馆, 1982.
- [6] 宋春华等. 房地产大辞典, 红旗出版社[M], 1993.
- [7] 林坚, 陈祁晖. 土地应该怎么用——城市土地集约利用的内涵与指标评价[J]. 中国土地, 2004(11): 4-7.
- [8] 弗·艾瑞葆著, 刘潇然译. 农业经营学概论[M]. 农业出版社, 1990.

(责任编辑:夏 东, 朱德东)

The Paraphrase of Connotation and Structure in Urban Land Intensive Utilization

LIU Jia-lin

(College of Tourism and Territorial Resources, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: Based on the learning and analysis of agriculture intensive management theory which was put forward by school of agriculture management of Germany, the connotation, influencing factors, objective-set, forms and structure of urban land intensive utilization have been deeply interpreted theoretically in this paper. The objective of land intensive utilization is set up as “to save the land resource and to enhance the efficiency of the land”. On the basis of the diversity of land-input characteristics, “intensive” is disintegrated into such three intensive elements as economic element, land element and organization element.

Key words: land intensive utilization; intensive objective; intensive forms