

河北省 城镇化战略

HEBEISHENG
CHENGZHENHUA

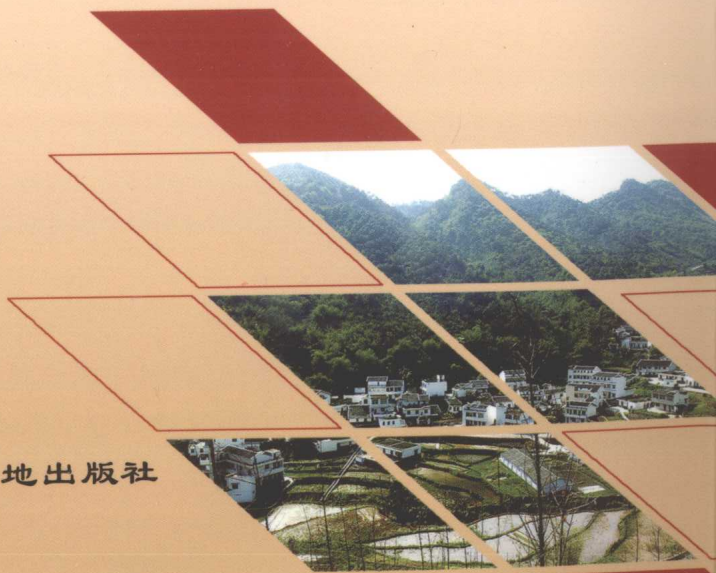
土地资源利用问题研究

ZHANLÜE YU TUDI ZIYUAN LIYONG WENTI YANJIU

尚国珩 等著



中国大地出版社



河北省社会科学基金项目 资助出版
石家庄经济学院学术著作出版基金

河北省城镇化战略与土地资源 利用问题研究

尚国珩 张清军 路红卫 王月霞 郭爱清 著

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

河北省城镇化战略与土地资源利用问题研究 / 尚国
珩等著. —北京: 中国大地出版社, 2010. 6
ISBN 978 - 7 - 80246 - 322 - 6

I. ①河… II. ①尚… III. ①城市化—发展战略—研
究—河北省②土地资源—资源利用—研究—河北省 IV.
①F299.272.2②F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 104576 号

责任编辑: 叶 丹

责任校对: 杜 悦

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010 - 82324508 (邮购部) 010 - 82324572 (编辑部)

网 址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷: 北京天成印务有限公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 10.75

字 数: 280 千字

版 次: 2010 年 6 月第 1 版

印 次: 2010 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 1—1000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 322 - 6

定 价: 30.00 元

版权所有 · 侵权必究

前 言

FOREWORD

实现城镇化，是我国逐步摆脱不发达状态、实现现代化的重要战略任务之一。进入21世纪，我国将向工业化中期和中等收入国家迈进，城镇化进程将呈加速发展状态，由此将给我国带来社会经济生活的巨大变革。我们应当看到，人类社会的发展受资源尤其是土地资源条件的约束和引导，健康的城镇化过程有利于实现资源尤其是土地资源的合理开发、利用、保护以及有序转化；而恶性的城镇化过程将会导致土地资源浪费和环境污染，从而进一步加剧我国人多地少、土地资源短缺的长期矛盾。国内外城镇化发展过程的历史经验，验证了城镇化发展与土地资源关系十分密切，一方面，在引起城市用地扩展的同时，必然引起土地利用方式和利用结构的变化，导致土地权属和经济关系发生变动；另一方面，土地制度和政策也将对城镇化发展产生深刻的影响，并从宏观调控、内在机制等方面决定着城镇土地利用的方向、方式和土地利用者的行为。

本书的基础是石家庄经济学院尚国珩教授主持的两项河北省社会科学基金项目《河北省城镇化战略与土地资源利用问题研究（200402028）》和《河北省城市土地收益与分配问题研究（HB08BYJ038）》，课题主要研究了河北省城镇化进程与土地资源利用的关系，对河北省的城镇化战略

与土地资源合理利用具有重要指导意义。

全书共分七章：第一章，绪论（尚国琲）；第二章，河北省城镇化现状与战略目标（王月霞、尚国琲）；第三章，河北省城镇化进程中的城乡居民点用地分析（路红卫）；第四章，城镇化进程中城市土地集约利用分析与评价（郭爱请）；第五章，河北省城市土地收益与分配问题研究（尚国琲、张清军、路红卫）；第六章，河北省城镇化进程中建设用地整理研究（张清军）；第七章，城镇化进程中土地资源利用与管理对策措施（尚国琲、路红卫）。

在课题研究过程中，作者参阅了大量国内外研究成果，得到了河北省哲学社会科学规划办公室、河北省国土资源厅、河北省建设厅等单位有关领导和专家的热情指导和大力支持；本书的出版获得了石家庄经济学院学术著作出版基金资助，在此表示衷心感谢！限于作者的水平，书中难免会有不妥之处，欢迎广大读者批评指正。

作 者

2010年2月1日

目 录

CONTENTS

前 言

第一章 绪 论	(1)
第一节 选题背景	(1)
一、河北省城镇化发展水平滞后	(2)
二、城镇化进程中土地资源利用问题突出	(3)
三、河北省实施积极城镇化战略的意义	(5)
第二节 国内外研究现状	(8)
第三节 研究方法、内容与思路	(12)
一、研究方法	(12)
二、研究内容	(13)
三、研究思路	(14)
第二章 河北省城镇化现状与战略发展目标	(15)
第一节 河北省城镇化发展历程	(15)
一、我国城镇化发展历程的简要回顾	(15)
二、河北省城镇化发展历程及现状	(19)
第二节 河北省城镇化发展水平分析	(26)
一、河北省城镇化水平与全国平均水平比较	(26)
二、河北省城镇化水平与东部沿海及周边相邻省份 比较	(28)
三、影响河北省城镇化水平的因素分析	(29)
第三节 河北省城镇化水平与经济发展关系研究	(31)
一、河北省城镇化水平与经济发展	(31)
二、河北省城镇化水平与产业结构调整	(35)

三、河北省城镇化水平与就业结构变化	(38)
四、结 论	(39)
第四节 河北省城镇化进程中存在的问题	(39)
一、城镇化水平落后于经济发展水平	(39)
二、缺乏科学合理的城镇体系布局与规划	(40)
三、城镇体系呈多中心分布,城市间缺乏分工和 协调	(40)
四、河北省城镇规模结构不合理	(41)
五、缺乏特大城市,城市辐射力不足	(42)
六、省内区域中心城市规模小、数量少	(42)
七、县城数量多、城区规模小	(43)
八、建制镇普遍发育不足	(43)
九、缺乏发展城镇化的具体政策措施	(43)
第五节 河北省城镇化战略目标	(44)
一、《河北省城镇体系规划(2003~2020年)》提出 的城镇化战略发展目标	(44)
二、《关于实施城镇化战略的决定》提出的城镇 化战略发展目标	(51)
三、《关于实施“一线两厢”区域经济发展战略 的指导意见》提出的城镇化战略发展目标	(52)
四、《关于制定国民经济和社会发展第十一个五 年规划的建议》提出的城镇化目标	(53)
五、河北省城镇化战略目标实现的可能性分析	(54)
第三章 城镇化进程中的城乡居民点用地分析	(56)
第一节 河北省耕地资源利用状况分析	(56)
一、河北省土地利用现状	(56)
二、河北省耕地资源利用状况	(58)

第二节 河北省城镇化进程中城乡居民点用地状况分析	(64)
一、全省城镇、村庄用地分布状况	(64)
二、城镇、村庄人均用地集约状况分析	(70)
三、城镇、村庄用地增长情况	(72)
四、城镇建设占用耕地情况分析	(76)
五、城镇化与城乡居民点用地关系分析	(78)
第三节 河北省城镇扩展用地分析	(79)
一、河北省城市扩展用地需求分析	(79)
二、河北省城镇用地扩展与农村居民点用地缩减对比分析	(83)
第四节 河北省各地区城市用地扩展分析	(86)
一、县城、县级市、省辖市总体分析	(86)
二、省辖市城区扩展分析	(88)
三、县城、县级市城区用地扩展分析	(89)
第五节 城镇化占用土地利用结构分析	(91)
一、省会石家庄城区扩展用地结构分析	(92)
二、其他省辖市城区扩展用地结构分析	(93)
三、县级市、县城和建制镇扩展用地结构分析	(96)
四、城镇建设占用耕地情况分析	(96)
第四章 城镇化进程中城市土地集约利用分析与评价	(97)
第一节 城市土地集约利用概述	(97)
一、城市土地集约利用内涵的界定	(97)
二、城市土地集约利用形式和类型	(101)
三、城市土地集约利用影响要素	(103)
第二节 城市土地集约利用潜力评价指标体系的构建	(105)
一、城市土地集约潜力评价的目的	(105)
二、城市土地集约利用潜力评价指标体系设计思路	(106)

三、城市土地集约利用潜力评价指标体系设计	
原则	(107)
四、评价指标体系的建立	(109)
第三节 河北省城镇建设用地潜力概况	(113)
一、城市土地集约利用潜力分析的意义	(113)
二、河北省存量建设用地存在巨大的潜力	(115)
三、存量建设用地潜力的计算	(116)
四、河北省城镇用地潜力分析	(116)
第四节 河北省城镇开发区土地资源利用潜力	(117)
一、河北省开发区建设现状	(118)
二、河北省开发区国内生产总值与土地利用效益	
分析	(119)
三、河北省开发区建设用地的区域差异比较	(125)
四、河北省开发区建设用地存在的问题	(133)
五、河北省城镇开发区闲置土地面积与分布	(138)
第五章 河北省城市土地收益与分配问题研究	(139)
第一节 河北省城市土地收益与分配状况分析	(139)
一、河北省城市土地收益状况分析	(139)
二、河北省城市地租收益分析	(141)
三、河北省城市地税收益分析	(142)
四、河北省城市土地收益比重分析	(149)
五、河北省城市土地收益与财政收入分析	(152)
六、河北省土地收益与 GDP 增长、城市维护建设	
支出分析	(152)
七、河北省国有土地出让金的再分配分析	(155)
八、河北省各地市地租收入分析	(157)
九、河北省不同出让方式对应的土地收益分析	
.....	(162)
第二节 全国土地收益与分配状况分析	(167)
一、全国土地收益状况分析	(167)

二、地租收益分析	(169)
三、地税收益分析	(171)
四、全国土地收益与财政收入分析	(178)
五、全国土地收益与 GDP 增长、城市维护建设 支出分析	(179)
六、全国及部分省份不同出让方式对应土地收益 分析	(182)
七、河北省土地收益与全国土地收益对比分析	(186)
第三节 城市土地收益分配与宏观经济关系机理研究	(190)
一、土地税收对宏观经济发展的作用	(190)
二、土地收益对土地市场的调控作用	(191)
三、基于土地资源可持续利用的土地收益分配 模式研究	(193)
四、河北省城市土地收益与宏观经济指标情况 分析	(196)
五、城市土地收益与宏观经济指标关系分析	(202)
第六章 河北省城镇化进程中建设用地整理研究	(204)
第一节 河北省建设用土地利用现状及问题	(204)
一、河北省建设用土地利用现状分析	(204)
二、河北省建设用地的主要问题	(221)
三、建设用地整理与土地资源可持续利用	(225)
第二节 河北省建设用地整理潜力评价	(228)
一、建设用地整理潜力评价概述	(228)
二、河北省城市建设用地整理潜力评价	(229)
三、河北省建制镇整理潜力测算	(243)
四、河北省农居点用地整理潜力评价	(254)
第三节 河北省建设用地整理模式及运行机制	(270)
一、河北省城镇建设用地整理模式及运行机制	(270)

二、农居点用地整理模式及运行机制	(284)
第四节 河北省建设用地的融资机制	(289)
一、河北省建设用地的传统融资机制	(289)
二、河北省建设用地的新型融资机制研究	(295)
第七章 城镇化进程中土地资源利用与管理对策措施	(301)
一、遵循城镇化发展规律, 顺应城镇化发展的 客观趋势	(301)
二、积极寻求解决城镇建设占地供需矛盾的有效 途径	(303)
三、进行土地使用制度创新, 促进城镇化健康发展	(304)
四、城镇建设规划要与土地利用总体规划相衔接	(306)
五、改革和完善地价、土地租税费政策, 促进 城市建设用地的合理配置和集约利用	(307)
六、健全城镇土地市场机制, 促进城镇建设用地的 合理利用	(308)
七、完善河北地方土地政策法规体系建设	(308)
八、加强县城的土地利用政策引导, 积极推进县 城的城市建设	(310)
九、“土地换保障”政策设计	(311)
ABSTRACT	(316)
参考文献	(321)

第一章 绪 论

第一节 选题背景

实现城镇化是我国逐步摆脱不发达状态,实现现代化的重要战略任务之一。进入 21 世纪,我国将向工业化中期和中等收入国家迈进,城镇化进程将呈加速发展趋势,由此将给我国带来社会经济生活的巨大变革。我们人类社会发展受资源尤其是土地资源条件的约束和引导,健康的城镇化过程有利于实现资源尤其是土地资源的合理开发、利用、保护以及有序转化;而恶性的城镇化过程将会导致土地资源浪费和环境污染,从而进一步加剧我国人多地少、土地资源短缺的长期矛盾。从国内外城镇化发展过程的历史经验看,城镇化发展与土地资源关系十分密切。一方面,在引起城市用地扩展的同时,必然引起土地利用方式和利用结构的变化,导致土地权属和经济关系发生变动;另一方面,土地制度和政策也将对城镇化发展产生深刻的影响,并从宏观调控、内在机制等方面决定着城镇土地利用的方向、方式和土地利用者的行为。

2006 年,河北省设市的城市达 33 座,其中地级市 11 座,县级市 22 座,县城 114 个,独立建制镇 946 个,城镇化水平达到 38.44% (中华人民共和国国家统计局,2007)¹⁰⁷,分别比“八五”期末提高了 13.04%,比“九五”期末提高了 7.74%。但是人多地少、人地矛盾突出的河北基本省情,其城镇化进程必然要以发展经济、协调生态环境为前提,以节约、高效利用土地资源为目标;在遵循土地资源市场配置规律和消费规律的前提下,积极探求城市发展与土地资源制约之间的平衡机制,通过开展城乡

土地整理,有效促进土地集约利用和社会、经济、生态的协调发展。所以研究河北省城镇化战略对土地资源利用的影响,对节约用地、保护耕地,促进土地资源可持续利用、城镇化健康发展具有十分重要的理论意义和现实意义。

一、河北省城镇化发展水平滞后

改革开放以来,河北省城镇化水平呈逐年上升趋势,从1978年改革开放之初的12.65%,提高到2006年的38.44%,初步形成了由省域中心城市、区域中心城市、中小城市、县城和建制镇构成的较为完善的城镇体系。但是与全国平均水平相比,河北省城镇化发展水平总体呈滞后状态,已构成制约全省经济社会发展的“瓶颈”,其主要特征表现为“五个不协调”:

一是城镇化发展水平与经济发展水平不协调。2006年河北省GDP位居全国第六,而城镇化水平处于中等偏下位置,不仅低于广东(63.00%)、山东(46.10%)、江苏(51.90%)、浙江(56.50%)等发达省份,甚至比全国平均水平(43.90%)还低5.45%。

二是城镇化水平与国际上城镇化发展历程不协调。世界城镇化历史经验表明,当一个国家或地区人均GDP达到1000美元、城镇化水平达到30%的时候,将进入城镇化加速发展期。在亚洲,日本、韩国和我国台湾地区的GDP达到这一水平时,城镇化水平均已达到75%以上,而河北省2006年的人均GDP已达到2120美元,但其城镇化水平与世界相当的国家 and 地区相比仍有较大差距。

三是城镇化水平与人民群众不断增长的物质和精神文明需求不协调。调查统计数据表明,河北省城镇的物质和精神文明条件明显高于农村地区,大中城市显著优于县城和建制镇。由于河北省城镇化水平低,近2/3的人口生活在农村,农民群众的物质和精神文明生活水平亟待提高。同时,全省大多数城镇中的人均公共设施、绿地普遍偏少,居住生活的环境需要改善,城市防灾抗

灾能力较弱,城镇居民休闲和文体娱乐空间有待进一步提升。

四是城镇化水平与深入贯彻落实科学发展观的要求不协调。由于城镇化水平低,河北的产业布局过于分散,粗放的生产经营方式造成资源浪费严重、环境污染问题突出、城乡差别继续拉大等诸多问题,不利于全省经济社会的高效、协调、可持续发展,还不能满足深入贯彻落实科学发展观的客观要求。

五是城镇化水平的提高与城乡居民点用地节约和集约利用程度不协调。改革开放以来,尽管河北省城镇化水平逐年提高,从理论上讲,城乡居民点土地利用程度应趋向于节约和集约,但实践中的相关统计数据表明,城乡居民点人均用地数量并未减少,农村居民点用地仍呈继续增加趋势,土地资源浪费现象依然严重。

城镇化发展水平的滞后,不仅严重影响了河北省经济结构的战略性调整,而且抑制了城乡居民的有效需求,同时在以下几方面严重制约了河北全面建设小康社会的进程:

一是制约了工业化进程。因为经济要素得不到有效聚集和充分利用,经济效益和规模上不去。

二是制约了第三产业的发展。第三产业发展需要依托城镇的集聚功能,由于城镇规模不大,县域企业布局分散,不能显现产业集聚优势,难以促进第三产业的发展。

三是制约了农村剩余劳动力向城镇转移,农业生产效率低下。由于城镇化发展缓慢,农村剩余劳动力不能有效从农村土地上转移出来,农民生活水平也不能尽快得到提高。

二、城镇化进程中土地资源利用问题突出

(一) 城镇用地扩展速度大于城镇化发展速度

调查统计数据表明,随着城镇化水平提高,城镇用地相应扩展,但其扩展速度远超过城镇化发展速度,城镇土地面积的增速大于城镇人口的增速并且仍呈加快增长的趋势,同时违法占地现象普遍。改革开放以来,由于国家基本建设迅速发展,进一步加

剧了用地紧张局面，土地资源短缺已成为我国城镇化战略目标实现的重要障碍之一。表 1-1 显示，2006 年与 1990 年相比，城镇人口增加 12.76%，城镇用地增加了 31.16%。

表 1-1 河北省城乡居民点用地增长情况表

居民点类型		全 省	省辖市	县级市	县 城	建制镇	乡 村
个 数				11	23	111	
1990 年	人口数量/万人	6117.30	537.20	143.99	331.81	289.70	4814.60
	用地面积/hm ²	998554	52570	18032	43615	47341	836996
	人均用地面积/m ²	163.20	97.86	125.23	131.45	163.40	173.85
2006 年	人口数量/万人	6898.00	1176.20	278.13	689.82	507.72	4246.13
	用地面积/hm ²	1309696	101312	40385	100710	76952	990340
	人均用地面积/m ²	189.87	86.14	145.20	145.99	151.56	233.23
2006 比 1990 增加	人口数量/%	12.76	118.95	93.16	107.90	75.26	-11.81
	用地面积/%	31.16	92.72	123.96	130.91	62.55	18.32
	人均用地面积/m ²	16.34	-11.98	15.95	11.06	-7.25	34.16

(二) 城镇化发展过程中，土地供需矛盾尖锐

河北省是我国东部沿海的经济大省，一方面，人均耕地拥有量低，在现有技术条件下，可以充分开发利用的后备耕地资源数量有限；另一方面，随着城镇化水平的提高和社会经济的快速发

展,城乡居民对农产品数量和质量的需求进一步上升,对住房、公共设施和友好环境的需求不断增加,这将更加突出现有土地资源供需之间的矛盾。

(三) 城镇化进程中的土地利用问题复杂

城镇化引发了城乡土地利用结构、功能、社会经济属性的变化,关系到土地供需状况、土地利用特征、土地权属关系、土地收益分配、土地集约节约利用、城乡建设用地整理等诸多方面,这些问题表现在城镇化发展过程中十分复杂,需要深入探究其内在机理,分析土地利用与约束机制之间的矛盾,挖掘城镇化进程中的土地资源利用潜力,实现我国保护耕地的战略目标。

三、河北省实施积极城镇化战略的意义

21 世纪的经济是城市的经济,城镇化作为国家的主体战略,具有根本性、全局性和长远性特点,充分体现了全面落实科学发展观和“五个统筹”要求。把城镇化摆在活跃经济全局的战略位置,能以城镇化带动工业化,工业化促进城镇化,坚持产业兴市,促进产业和人口的集聚。因此实施积极城镇化战略对于促进河北省社会经济发展,实现全面建设小康社会的奋斗目标具有重要理论意义和实践意义。

(一) 实施城镇化战略是解决“三农”问题的根本出路

“十一五”期间,河北省农业和农村经济已进入新的发展阶段,农产品供给已由长期短缺转变为阶段性总量平衡有余,粮棉等主要农产品出现过剩。农业和农村经济的突出问题,已从农产品短缺转向农民收入过低和增长乏力,进一步影响到农村市场的开拓和内需不足。尽管造成农民收入过低和增长乏力的原因有很多方面,但根本原因在于农民过多,解决农民收入问题的根本出路是减少农民。

2007 年,河北省农村人口为 4148 万人,占全省总人口的 59.74%,其中农业劳动力 1048.94 万人,农村人口人均耕地只

有 1.42 亩。今后耕地面积会进一步减少，农村劳动力会继续增加，如果不实行积极的城镇化战略，农村剩余劳动力的转移速度将比前 30 年减缓。若干年后，即使耕地总量不减，人均耕地也将比目前减少。目前国内农产品已普遍进入高价阶段，依靠提价增收的办法难以为继。所以农民增收，要脱离原有的“提价、增产、政府补贴”的定式，转向减少农民数量，提高农业劳动生产率和农业适度规模经营上来。今后 20 年，如果河北通过实施积极的城镇化战略，使农村人口减少 40%，在其他条件不变的情况下，农村人口的平均收入即可增加 40%。所以从河北省国民经济和社会发展的长期目标来看，亟须提高城镇化水平，才能将一个乡村人口占绝对多数的河北建设成为现代化经济强省。

统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。2007 年，全省有 40.42% 的劳动力从事农业生产，创造的农业产值只占 GDP 的 13.17%，城镇居民可支配收入 11690.47 元，农民人均纯收入仅为 4293.43 元，还不到城镇居民收入水平的一半，而且这种差距一直呈逐年扩大的趋势。解决“三农”问题，必须打破城乡分割的二元格局，城乡统筹协调发展，加快推进城镇化，促进农村剩余劳动力向城镇和非农产业转移，最大限度地减少农民，增加农村人均资源占有量，实现工业与农业、城镇与农村协调发展，走共同富裕的道路。

（二）实施城镇化战略是产业结构调整 and 升级的重要途径

目前河北经济发展已从总量大幅扩张阶段转向提高质量、追求效益、优化结构的发展阶段。城镇化既可以提高国民经济的集约程度，又能为产业结构调整升级创造广阔的发展空间，将成为河北省保持国民经济持续快速发展的主要动力源。

城镇化可以带动产业结构、产品结构和就业结构的调整。充分发挥城镇的聚集效应和辐射作用，可以引导生产要素合理流动，促进资源重组整合和工业企业有效集中，提高产业化组织程