

于立生 □ 编著

CHENGSHI

TUDI RENKOU YU JINGJI FAZHAN

GUONEIWAI JINGYAN YU PUTIAN DE SHIJIAN



城市土地、人口与经济发展

——国内外经验与莆田的实践

中国林业出版社



城市土地、人口与经济发展——
国内外经验与莆田的实践

于立生 ■ 编著

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市土地、人口与经济发展——国内外经验与莆田的实践/于立生编著. —北京:中国林业出版社, 2012. 8

ISBN 978-7-5038-6597-8

I. ①城… II. ①于… III. ①城市土地-土地利用-关系-区域经济发展-研究-莆田市
②城市人口-关系-区域经济发展-研究-莆田市 IV. ①F127.573

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 093213 号

出 版 中国林业出版社(100009 北京西城区德内大街刘海胡同 7 号)

网 址 <http://lycb.forestry.gov.cn>

E-mail wildlife_cfph@163.com

电 话 (010)8322 5764

发 行 新华书店北京发行所

印 刷 北京中科印刷有限公司

版 次 2012 年 8 月第 1 版

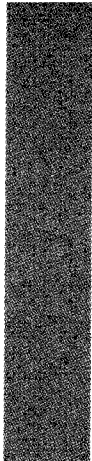
印 次 2012 年 8 月第 1 次

开 本 710mm×1000mm, 1/16

印 张 16.75

字 数 300 千字

定 价 48.00 元



自序

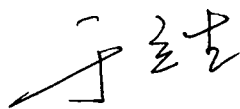
FOREWORD

中国正处于一个历史性的时期，一个承前启后、走向崛起的时期，这是一个见证人类历史上经济文明的时期、中国历史上政治文明的时期，这是一个政策和现实积极互动的时期。快速的经济发展伴随着快速的城市化，快速的城市化发展带来许多问题和挑战。探索解决这些问题就成为专家学者和实践者的当务之急。

城市土地成长管理是土地合理利用的最高境界，也是一个不断变化的动态过程。因而，不断提高城市土地成长管理，提高城市土地利用效率，改善城市土地生态环境，是土地资源合理配置的永远目标。从我国的角度看，公共服务与经济脱节已经成为制约社会经济健康发展的重要因素。从土地利用的角度看，就是表现为特定区域内公共设施的不到位。一些由于产业化过程中吸引了大量人口进入的城镇，由于受行政等级的限制，所配置的教育、治安、医疗、环保等各种社会性基础设施均较为短缺。产生了所谓的“伪城市化”现象。如何发展城市经济，以产生足够的劳动力需求来充分吸收农村到城市的大

量移民；如何保证这些大量移民能够丰衣足食，有足够的社会保障和城市服务（如教育、医疗、安全、健康等），有基本的住房保证；如何提供城市基础设施和进行城市融资以保证城市生活和生产的正常进行和运转；如何协调经济、环境、生态、资源、文化，保证社会经济的健康和可持续发展，等等。因此，学者和决策者一方面要积极地学习理论和国际经验；另一方面要因地制宜，富于创新，勇于实践。

莆田也正在经历巨变。作为一个外地人，由于长期在莆田工作的原因而深爱这片神奇的土地，对其产生深深的情感，不免要深深品读、深深研究，以期发现片语真知灼见，以促进其更加健康蓬勃快速发展。2006年起，对全市近900个村（居）委会进行《人口与经济预测调查问卷》，主要针对人口与经济的增长量、村（居）民人口的特性、村（居）民的实际需求做出调查结论。2008年，做了大量数据采集的工作，同时，也进行了基于成长管理的土地利用绩效评估指标设计调查。长时间进行社会调查工作，让我接触了大批朴实的农民、辛勤的基层干部，让我对莆田有了更深的了解和眷恋情怀。莆田是个与众不同的城市，她有浓浓的乡情。不管你远在天涯海角，不管你是富甲一方，还是学界泰斗，“叶落归根的情怀”，总是沉沉压在莆田游子的心头。莆田更是一个人才辈出的地方。文献名邦，海滨邹鲁，底蕴深厚，人杰地灵。在中国这个历史性的发展时期，莆田的跨越发展也是势不可挡，我为今日的莆田骄傲和自豪，更为明日的莆田憧憬和呐喊。家在哪里，根就在哪里，在莆田创业奉献是我一生的追求！



2012年8月



前言

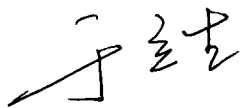
PREFACE

土地是不可再生的自然资源，是人类生存和社会发展的基本条件，在一切可供利用的自然资源中土地是最基本、最宝贵的资源。在自然资源被视为人类社会发​​展生命线的现代社会，土地利用已经成为人们日益关注的焦点，如何运用一种监控评价机制来合理规划评估土地的利用，已成为理论及实践领域所面临的难题。在我国，随着社会经济的快速发展以及国家建设力度的增大，城市乃至乡村的土地利用经历着复杂的变化，土地利用面临着严峻的挑战。可以说当前在我国快速发展的城市化、工业化过程中，土地的粗放利用已经成为制约社会经济可持续发展的重要因素。为此，西方国家所提出的成长管理理论及其社会实践经验，对我国科学合理管理土地资源、提高土地利用绩效具有重要的借鉴意义。本书拟在基于成长管理理论的基础上，结合我国的实际情况，提出相应的指标体系，对土地利用开展绩效评估综合研究。

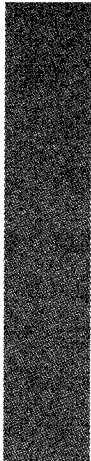
本书分为理论篇、案例篇和实践篇三大部分。理论框架部分主要是阐述作为一个学术研究概念的“成长管理”所产生的理论背景、所依赖的学理资源、所形成的内在机制等，分析了城

市化与成长管理、土地发展与成长管理、人口发展与成长管理、经济发展与成长管理的关系，以及土地利用与绩效评估、成长管理与土地利用绩效评估之间的关系，着重论述作为政府宏观调控重要闸门的土地利用管理工作，在政府管理过程中发挥着重要的作用，对土地利用进行绩效评价和改进、对政府提高管理能力有着重要意义。案例篇选取新加坡、中国香港、美国作为分析对象，对其城市化发展之路进行理论分析，尤其是美国都市理性发展之路，同时选取佛罗里达州作为典型案例，进行成长管理策略探索研究。

实践篇选取莆田市为研究对象，而作为分析工具的成长管理引入，为土地利用绩效评价提供了一个全新的分析框架。根据成长管理注重发展紧密性、强调适当公共设施、注重分期均衡发展 and 重视生态资源保护的特点，以及成长管理视角下土地利用的具体目标：一是提升国土资源配置效率；二是防止都市无效蔓延；三是提升都市与农村生活质量；四是谋求开发与保育地区间的利益平衡，构建土地利用绩效评估指标体系。构建了一个包含土地利用协调性、土地利用集约高效性、土地利用可持续性3个维度、9个二级指标和42个三级指标的土地利用绩效评估指标体系。收集整理莆田市2002~2008年的指标数据。应用灰色关联评价、主成分分析法、综合指标模型分别对土地利用协调性、集约高效性和可持续性进行纵向综合评估，依据历史标准法、计划标准法、外部标准法及经验值法确定指标标杆值，对莆田市城市土地利用绩效进行横向综合评估，分析其现状和存在问题。根据研究结果，提出意见和建议，以期促进地方政府土地管理的前瞻性、科学性、有效性及可持续发展。



2012年8月



目录

CONTENTS

自序

前言

理论篇

第一章 城市化与成长管理·····	2
第一节 城市化的基本要义·····	2
第二节 我国城市化的特点与隐忧·····	9
第三节 成长管理的提出 ·····	21
第二章 成长管理的理论与运用 ·····	30
第一节 成长管理的理论内核 ·····	30
第二节 成长管理的实施模式 ·····	35
第三节 成长管理与土地利用绩效评估 ·····	44
第三章 成长管理的政策内涵 ·····	57
第一节 土地发展与成长管理 ·····	58
第二节 人口发展与成长管理 ·····	66
第三节 经济发展与成长管理 ·····	75

案例篇

第四章 新加坡城市化发展之路	84
第一节 新加坡的地理环境及历史背景、经济概况	84
第二节 新加坡的人口增长与经济发展	88
第三节 新加坡的土地利用与经济增长	101
第五章 中国香港都市发展之路	115
第一节 香港成为国际海港城市的发展历程	115
第二节 中国香港地区现行土地制度	131
第三节 土地开发利用	137
第六章 美国都市理性增长之路	151
第一节 美国都市理性增长的概况	151
第二节 美国佛罗里达州成长管理策略探索	161
第三节 比较与借鉴	165

实践篇

第七章 莆田市土地利用成长管理的应用背景	171
第一节 我国土地资源管理制度变迁	171
第二节 莆田市土地利用现状及趋势	185
第三节 莆田市应用成长管理的策略研究	187
第八章 莆田市城市土地利用绩效纵向综合评估	198
第一节 数据预处理	198
第二节 基于灰色关联度的土地利用协调性评估	199
第三节 基于主成分分析的土地利用集约高效性评估	206
第四节 基于综合指数模型的土地利用可持续性评估	213
第九章 莆田市城市土地利用绩效横向综合评估	219
第一节 横向综合评估指标标杆值设定的方法与依据	219
第二节 指标标杆值和实际值确定	222
第三节 评估指标实际值无量纲化	230
第四节 评估指标权重的确定	231
第五节 逐层评估	237
参考文献	245



理论篇

- 第一章 城市化与成长管理
- 第二章 成长管理的理论与运用
- 第三章 成长管理的政策内涵

城市化与成长管理

城市是人类文明的标志，是人们经济、政治和社会生活的中心。城市化的程度是衡量一个国家和地区经济、社会、文化、科技水平的重要标志，也是衡量国家和地区社会组织程度和管理水平的重要标志。城市化是人类进步必然要经过的过程，是人类社会结构变革中的一个重要线索，经过了城市化，标志着现代化目标的实现。只有经过城市化的洗礼之后，人类才能迈向更为辉煌的时代。然而，仅仅看到城市化所带来的丰硕成果而赞叹不已、振臂高呼是远远不够的，城市化过程并不一定是一曲美妙的乐章，像很多进步一样，城市化过程中也夹杂着许多不和谐之音。于此，城市的成长管理应运而生。

第一节 城市化的基本要义

一、城市化的内涵

城市有两种定义：一是行政上的定义，主要根据行政边界来划定（行政意义上的城市英文是 city）；另一个是经济上的定义（经济意义上的城市

英文是 urban), 主要是根据城市规模和人口密度来定义, 如美国的经济城市就是如此。为方便起见, 前者称之为行政城市(city), 而后者称之为经济城市或都市(urban)。城市规模指的是城市最低人口规模, 而人口密度门槛界定了城市人口密度的最低限度。在美国, 城市定义的标准是: 城市人口不少于 2 500 人, 城市人口密度不应小于 1 000 人/km²。中国将城市人口规模和非农业人口比例两个指标结合起来, 来定义城市。

城市(本书中的城市, 如不特指, 指的是经济城市)的边界是根据劳动力市场来划定的。也就是说, 住在同一个城市的人在同一个劳动力市场上就业。无论两地之间的空间距离有多远, 也无论它们是否隶属于同一个行政城市, 只要它们的居民在同一个劳动力市场上工作, 它们就隶属于同一个城。反之, 无论两地之间的空间距离有多近、并隶属于同一个行政城市, 只要它们的居民在不同的劳动力市场上就业, 那么它们就应划分为两个不同的城市。用劳动力市场定义城市边界意味着城市是一个统一的劳动力市场, 一个城市内的劳动力和住宅总是平衡的。以美国的芝加哥为例, 说明行政城市与经济城市的区别。芝加哥都市(经济城市)包含有 130 多个行政城市, 其中最大的行政城市是芝加哥市, 有 200 多万人口, 最小的行政城市只有几万人。芝加哥都市横跨伊利诺伊和印第安纳两大州, 最大跨度近 100km。尽管空间跨度如此之大, 但由于交通发达, 整个区域隶属于同一个统一的劳动力市场(城市内可以存在劳动力子市场)。一个城市的劳动力市场、土地市场、房屋市场都有明显的地理局限性, 这些要素市场所能波及的范围与城市的(经济)边界相吻合。城市的这一特性非常重要, 对城市发展、管理、规划的模式有着深刻的影响。城市化就其最一般的含义来讲, 是指随着经济发展, 乡村分散的人口和非农业经济活动不断地在空间上聚集, 逐渐向城市转化的过程。因此, 城市化就是指随着经济的发展, 变农村人口为城市人口的过程。

就经济角度来看, 城市化的内容包括如下几个方面: 农业人口向城镇集中, 城镇人口占总人口的比重逐渐提高; 农业用地逐渐转化为城市性地域; 城镇内部体系和结构、城镇的规模结构体系不断完善等等。因此, 从经济学的角度看, 人口由农村向城市转移并由第一产业向第二、三产业转移是城市化的主要标志。

从社会学的角度看, 城市化是城市规模扩大, 城市数量增加, 城市生活方式、组织体制和价值观念取代农村的过程, 城市基础设施和公共服务设施水平不断提高的过程。

从文化的角度看, 城市化意味着城市文化和价值观念成为社会文化的

主体，并在农村地区不断扩散和推广。

总而言之，城市化的实质是一种发展的过程。一是随着人类社会经济的发展，农业活动的比重逐渐下降，非农业活动的比重逐步上升的过程；二是与上述过程相适应，农业人口的比重逐渐下降，城镇人口的比重逐步上升，居民集聚点的物质、文化和生活方式逐渐向集约、高效转化和强化的过程

城市化的最基本内容是人口城市化和土地城市化。目前国际上通行的测度城市化水平的指标是人口城市化指标和土地城市化指标。

1. 人口城市化指标

人口城市化指标是指一个国家(或地区)在一定时点上城市人口占总人口的比重。

城市化水平 = 城市人口数 / 全国总人口数。

人口城市化在一定程度上可以看作是产业城市化的结果，反映了一个国家的经济发展水平。人口城市化水平与国民经济发展具有正相关性。人口城市化构成了土地城市化的基础，在一定程度上也体现了生活条件和生活水平的变化，这些变化又是生活方式变化的主要诱因，所以它是城市化最基础的内容。

2. 土地城市化指标

土地城市化指标是指城市用地面积占全国土地面积的比重。从地域分析的角度来测度城市化水平，是城市化最直观的表现形式。土地城市化指标主要用来反映一个国家或地区的城镇结构体系、城市土地利用状况等。由于这一指标存在许多缺陷，在实际应用中有很大的局限性。

二、城市化的土地、人口与经济发展

1. 城市化与土地利用

按照目前的发展趋势来看，我国今后的城市化水平每年将会增加一个多百分点，即每年将会新增城镇人口约 1 304 万，以当前城镇人均住房面积 23.7m^2 计算，新增城镇人口每年会带来 30 859.4 万 m^2 的住房需求。因此如何提高土地尤其是城市土地的利用效率，使得有限的资源能满足更多人的需求是当前迫切需要研究的课题。

人类社会的发展与变迁、战争与和平、迁徙与定居无不是围绕土地而展开的，土地承载着人类的文明与发展，土地的集中与再分配推动着朝代的更替和社会制度的变迁，所以对于任何国家和个人来说土地都是一种攸关存亡的宝贵资源。中国虽然号称地大物博，但巨大的人口基数使得实现

“耕者有其田，居者有其屋”的目标依然艰难，迅速的城市化和工业化进程意味着未来对于土地尤其是城市土地的需求将会是传统土地利用方式所无法满足的。城市化的核心是农业生产力的向工业生产力的转化，即生产力的城市化；相应的就是农业人口的城市化和农村土地的城市化，同时迅速的工业化进程意味着会有巨大的工业设施用地需求，未来不断膨胀的城市人口对于改善居住条件和生活环境的需求、对于完善便捷的城市公共设施的需求和对于粮食安全保障的各种需求之间存在着难以调和的矛盾。统计数据显示在最近不到 10 年的时间里我国的耕地面积减少了约 1 亿亩^①，目前中国的耕地保有量已经逼近 18 亿亩“红线”，人均粮食产量一直在 400kg 的安全线附近波动，协调好吃饭与发展的问题是当今中国面对的一个巨大挑战，在这种形势下分析城市土地的利用效率，寻求城市土地集约化利用的出路和探寻影响城市土地利用效率的因素是一项有重要意义的课题。

2. 城市化与经济发展

研究城市化与经济发展之间的关系主要包括 3 个方面：①城市化与工业化之间的关系；②城市系统人口分布(ranksize distribution)与经济增长；③首位都市(primacy city)现象与城市发展。

从这三个角度研究城市各有利弊。城市化与工业化之间的关系揭示经济发展对人口在工业与农业之间劳动力的再分配的影响，但是不能提供从农村转移出来的人流向何处(大城市还是小城市)。同时，同样水平的工业化，由于工业劳动生产力、技术构成及其贡献、要素投入及其密集程度等都对城市发展和城市化有很大影响，因而在解读工业化与城市化之间的统计关系或规律时需要特别小心。城市系统人口分布有助于了解现状，但不能告知城市系统发展演化的动力机制和动态变化。

研究城市间(或城市系统)的人口分布，Zip 法则(Zip's Law)广为人知。Zip 法则通过统计数据分析，揭示城市规模与城市等级之间的关系。根据该 Zip 法则，如果将城市根据人口规模从大到小排序，那么城市等级与城市人口规模成反比。也就是说，城市人口规模服从如下规律：

$$P_R = \frac{A}{R}$$

式中： R 为城市等级； P_R 为第 R 级城市或第 R 大城市的人口规模，如 $R=2$ ，则为第 2 大城市的城市人口； A 为最大城市的人口规模。

更一般的表达城市等级与人口之间的关系为：

^① 1 亩 = 0.667 hm²

$$P_R = KR^a$$

式中： K ， a 为参数，当 $a = -1$ 和 K 为最大城市人口规模时，上式就是 Zip 法则。

尽管有关城市间人口分布的研究很多（特别是 20 世纪 60 ~ 80 年代），但是 Zip 法则不是基于行为学或者是市场机制下经济要素空间流动的规律，而是通过国家之间的统计比较而归纳的。因而，不同国家（在文化、制度、经济体系、历史、发展等方面）可能有着相似的城市体系和人口分布规律，或者，相似的国家（在文化、制度、经济体系、历史、发展等方面）可能有着不同的城市体系。显然，Zip 法则难以满意地解释国家之间的相似和差异，再加上 Zip 法则仅仅静态地描述城市体系，无法解释城市发展及其演变，因而也缺少政策含义。这些都是 Zip 法则的缺陷。

首位都市指的是一个国家内的最大城市特别突出，规模往往是第二大城市的几倍（一般都在 2 倍以上）。首位都市研究方法和思路也有局限性。主要原因是有些国家有两个以上的特大城市，而其他城市规模都比较小，出现中等规模城市发展不足的情况。

3. 城市人口及其经济空间集聚

城市人口集聚与经济集聚有着密切的关系。图 1-1 显示两者的关系。根据 25 个 OECD 国家 78 个城市的资料，发现城市人口比重（占全国总人口的比重）与城市经济比重（占全国 GDP 的比重）两者之间的相关系数高达 0.95 以上。在这些城市中，23 个来自美国，6 个来自德国，英国、日本、意大利和墨西哥各有 4 个，加拿大、法国、西班牙、土耳其和韩国各有 3 个。在这些城市中，城市 GDP 占国家 GDP 的比重平均为 14.15%，美国波特兰市的经济比重最小，只有全国 GDP 的 0.7%，比重最大的是荷兰的任仕达市，占全国 GDP 的 53.1%；城市人口占全国人口的比重略小于经济的比重，平均为 11.69%，比重最小的是美国波特兰市，只有 0.7%，而比重最大的是韩国的首尔市，占 48.16%。

图 1-1 还说明城市经济集聚强度一般都超过城市人口集聚强度。这反映在两个方面：一是经济比重与人口比重的回归方程，即：

$$\text{城市经济比重} = 0.5765 + 1.1606 \text{ 城市人口比重} \\ (1.16) (40.20)$$

括号内为 t 值， R^2 为 0.955。回归方程中的斜率大于 1。另外，78 个城市中，只有 13 个城市人口比重高于经济比重，经济比重与人口比重之比平均为 1.215，最低值为 0.64（意大利的那不勒斯），最高值为 1.67（土耳其的伊斯坦布尔）。

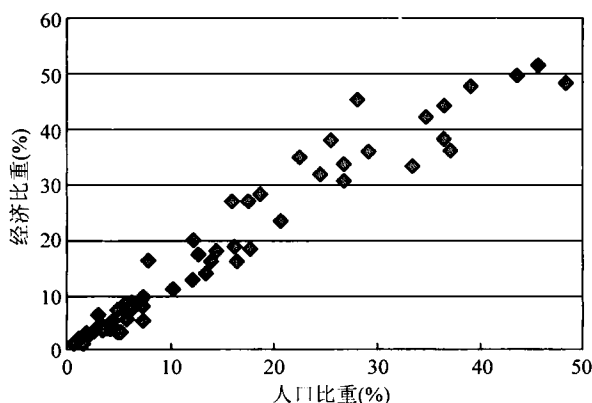


图 1-1 经济集聚与人口集聚之间的关系

三、城市化的模式与战略

正是由于城市文明与工业革命之间的联系，城市化与工业化相互匹配与否就取决于城市化过程中的劳动力供需平衡，进而出现城市化的三种模式：①当农村转移出来的劳动力完全被工业发展所吸收，（城市）劳动力供需平衡时，城市化与工业化是相匹配的城市化模式；②当农村转移出来的劳动力不能完全被工业发展所吸纳，城市劳动力市场出现供大于求（劳动力过剩）时，就出现“城市化有余、工业化不足”的城市化模式；③当农村转移出来的劳动力不能满足工业扩展所需要的劳动力时，就会导致工业或城市劳动力供不应求的劳动力市场失衡，即“城市化不足、工业化有余”的城市化模式。

纵观世界城市化轨迹，第一种城市化模式，即城市化与工业化匹配模式，发生在北美、欧洲、亚洲的一些国家如日本、韩国等。这些国家在城市化发展过程中，由于工业发展，大量新增城市居民带来的就业、住房、社会治安、城市社会基础设施和服务等方面问题的严重性远远弱于第二种城市化模式。第二种城市化模式，即“城市化有余、工业化不足”，在南美洲比较突出和典型。由于大量的、来自农村的移民不能在城市找到工作，这些人常常从事非规范性的职业（infor-real jobs）如摆地摊，他们及其家庭更有可能定居在城市贫民窟。进而引发一系列派生的社会问题（如治安、健康、教育）。国内学者倾向于中国的城市化模式属于第三种城市化模式，即“城市化不足、工业化有余”。这意味着工业化发展超前使得城市劳动力供不应求，任何来自农村的在城里想找工作的人都能找到工作，中国的城市发展真是这样吗？

城市发展和城市化战略必然是国家社会经济发展战略的最重要的组成部分之一。探索可持续的城市发展道路、协调城市化与工业化进程，是城市规划和管理的重要内容。当城市化或城市发展与经济发展或工业化相协调时，城市发展就可持续，城市问题如就业、环境、交通、住房、社会保障、公共安全和健康等就不太突出。

尽管大城市有很多通常所指的“城市病”，如交通拥挤、环境恶化、城市基础设施不足、住房紧张等，但是国际发展的经验表明，大城市、特大城市并没有因为城市病而衰退，相反，它们增长的动力依然强大，增长速度依然惊人。研究美国最大的 56 个城市及其所在的都市过去 40 年的发展(1960~2000 年)发现如下一般性的结论：①20 世纪 60~70 年代为城市负增长时期，而减少的高峰为 20 世纪 70 年代，其他年代为正增长；②50% 以上的特大城市的人口在 1950~1980 年都减少，城市人口减少在 1970 年代达到高峰；③2/3 城市的人口在减少；④20 世纪 80 年代以后，50% 以上的城市规模在增加，90 年代以后，2/3 城市的人口有所增加。

进一步分析发现，美国最大的城市纽约、洛杉矶、芝加哥都市都是增长的。①同期美国城市持续衰退的城市不是最大的城市(美国 56 个最大的城市中的 21 个经历了持续的衰退，如匹兹堡、布法罗、克里夫兰、底特律等)。同时进一步研究发现，这 56 个城市中没有一个城市和其所在的都市是持续衰退的(如匹兹堡、布法罗所在的都市在 1960~1970 年间是增长的，而在 1960~1970 年、1990~2000 年克里夫兰、底特律是增长的。1990~2000 年美国城市增长的总的态势是：大城市增长、小城镇衰退。这个发展趋势无疑需要引起我们的重视，重新回顾和评价城市病、大城市发展战略等问题。

分析美国最大的 56 个城市的发展，得出如下初步结论：①经济结构变化和区域经济转移对城市发展影响很大；②人口和就业郊区化趋势非常明显。如果将美国分为南北两个区域，研究发现北部城市都是负增长，而南部城市都是正增长。显然，前者与区域经济发展有关，如钢铁和石化工业向南部阳光地带迁移，从而使南部城市得到迅速发展。即使在城市平均负增长的时期(20 世纪 60 年代)，南方城市也是正增长的。城市交通发展改变了人们的工作和生活方式，同时收入的提高使人们追求更宽敞、更舒服、更大庭院、更加隐私的居住环境成为可能，因而郊区化可能导致城市人口的下降，这也是人口减少的城市发展的基本趋势，即城市人口减少，但是(城市所在的)都市人口增加。化如，东京市的人口从 1970 年的高峰 879 万持续减少到 2000 年的 813 万，但是同期东京都市圈的人口从 2 411