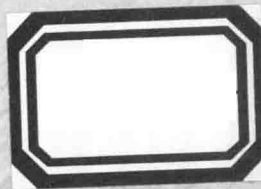


我国新型城镇化发展 重点土地问题研究

冯广京 主编

中国社会科学出版社



我国新型城镇化发展 重点 土地问题研究



冯广京 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国新型城镇化发展重点土地问题研究 / 冯广京等主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2014. 3
ISBN 978-7-5161-3965-3

I. ①我… II. ①冯… III. ①城市化—土地问题—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 035284 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 关 桐
责任校对 郝 森
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 3 月第 1 版
印 次 2014 年 3 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32
印 张 12.25
插 页 2
字 数 320 千字
定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010-64009791
版权所有 侵权必究

编委会

编委：（按姓氏拼音顺序排序）

陈美球	冯广京	黄贤金
蒋仁开	谭术魁	王克强
徐建春	薛翠翠	张冰松

前言

—

2012年下半年，中央提出了推进新型城镇化建设的战略决策，我们在开展“2012年土地科学重点研究进展和2013年研究展望”专项研究的过程中，越来越强烈地感觉到中央提出推进新型城镇化建设的战略，不仅会影响当前的社会经济发展和广大民众的生活福祉，而且还会深远影响甚至改变我国社会经济发展的方式、速度和质量。我们同时还意识到，推进这项重大战略也会遇到很多挑战，需要包括土地资源利用和管理在内的很多方面突破固有的意识、技术方法、政策、制度等方面的掣肘，统筹改革，强化创新。

我们认为，分析推进新型城镇化建设中面临的挑战，研究探讨解决之道，支持社会经济可持续的健康稳步发展，是我国土地资源利用和管理服务工作服务并促进新型城镇化建设的重要任务，也是我国土地科学研究者和土地管理工作者的职责。因此，我们在2012年底便将“我国推进新型城镇化背景下的重要土地问题研究”列为了2013年度《中国土地科学》和《土地科学动态》期刊的年度重大研究选题。从2012年12月开始至2013年11月，在前后历时1年的时间里，我们以《中国土地科学》和《土地科学动态》为平台，先后动员和组织了全国近百位土地科学研究领域和相关研究领域的专家学者与各级土地资源管理实践

工作者，分别从各自不同的专业研究视角和工作实践，围绕推进新型城镇化发展中的若干重要土地问题展开了重点研究探讨，针对新型城镇化建设中的土地政策宏观调控、土地利用规划、土地整治工程、农村集体土地流转、土地节约集约利用、土地财政体制六个方面，形成了多专业、多方向、多视角的研究成果和系列政策建议，得到了土地科学研究和土地资源利用与管理领域，以及相关领域、相关方面各层次人士的广泛关注和重视。

为系统总结和梳理这项跨年度研究的成果，促进对推进我国新型城镇化建设中的重要土地问题的研究，应有关方面的建议，我们将上述研究成果结集出版《我国新型城镇化发展重点土地问题研究》一书，意在以全国近百位土地科学研究领域的专家学者和土地利用与管理实践工作者的集体智慧，为推进我国新型城镇化建设贡献一份力量。

二

“我国推进新型城镇化背景下的重要土地问题研究”成果和《我国新型城镇化发展重点土地问题研究》一书，是一项集体智慧的结晶，凝聚了国内近百位土地科学研究领域的专家学者和土地利用与管理实践工作者的心血和劳动。这项研究分析研究了我国当前推进新型城镇化建设中所面临的若干重要的土地问题和难点，基本反映了当前我国土地科学研究领域和土地资源利用与管理实践工作部门，研究和解决新型城镇化建设中重要土地问题的研究进展和实践成果。

“我国推进新型城镇化背景下的重要土地问题研究”项目的方案和实施及《我国新型城镇化发展重点土地问题研究》一书的框架构成由冯广京具体设计和组织，《土地科学动态》编辑部的全体成员和《中国土地科学》编辑部的部分成员参与讨论，

并分别与有关高校专家合作共同组织完成。这些高校的专家分别是：南京大学黄贤金教授及其团队、江西农业大学陈美球教授及其团队、浙江工商大学徐建春教授及其团队、上海财经大学王克强教授及其团队、华中科技大学谭术魁教授及其团队。江西省南昌市国土资源局徐茂辉局长、陈献忠副局长，上海市土地学会吕华清常务副会长、袁华宝副会长，湖北省土地学会李东海秘书长等也参与了部分工作。正是由于有了这些专家团队的鼎力支持，才使得这项跨年度的重大研究选题得以顺利完成。

这项研究是一项纯粹意义上的公益研究项目，由《中国土地科学》和《土地科学动态》期刊结合年度重大选题而设立，不但没有专项经费，而且还需要参与者在完成本职工作之余加班加点。尽管如此，参与研究讨论的每位成员都积极、认真地投身于这项工作，保证了这项公益研究项目得以圆满完成。这种积极的奉献精神，以及对这项研究工作的热情、对我们的信任和支持，让我感动不已。借此机会，对参与组织实施这项工作的编辑部同仁、上述高校各位专家及其团队成员的奉献表示衷心地敬意和感谢！同时，向所有以各种方式参与这项公益研究项目的其他专家学者和土地利用与管理实践工作者，表示衷心地敬意和感谢！

三

“我国推进新型城镇化背景下的重要土地问题研究”中“新型城镇化背景下的土地政策宏观调控”专题讨论由陈美球及其团队与冯广京、蒋仁开、戴晴组织实施，“新型城镇化背景下的土地利用规划改进”专题讨论由冯广京、蒋仁开、肖宇、张冰松、薛翠翠组织实施，“新型城镇化背景下的农村土地制度创新”专题讨论由徐建春及其团队与冯广京、薛翠翠、陈美景组

织实施,“新型城镇化背景下的土地整治系统推进”专题讨论由黄贤金及其团队与冯广京、蒋仁开、肖宇组织实施,“新型城镇化背景下的土地财政改革”专题讨论由王克强及其团队与冯广京、薛翠翠、张冰松组织实施,“新型城镇化背景下的节约集约利用土地”专题讨论由谭术魁及其团队与冯广京、张冰松、薛翠翠组织实施。

《我国新型城镇化发展重点土地问题研究》一书,“第一篇 我国新型城镇化发展中的重点土地问题”由冯广京撰写;“第二篇 新型城镇化与土地宏观调控”由高伟等 10 位专家撰写的 9 篇文章构成,冯广京、蒋仁开汇编并撰写篇首;“第三篇 新型城镇化与土地利用规划改进”由严金明等 11 位专家撰写的 8 篇文章构成,冯广京、张冰松汇编并撰写篇首;“第四篇 新型城镇化与土地整治系统推进”由夏鸣等 9 位专家撰写的 7 篇文章构成,冯广京、蒋仁开汇编并撰写篇首;“第五篇 新型城镇化与农村土地制度创新”由徐建春等 10 位专家撰写的 10 篇文章构成,冯广京、薛翠翠汇编并撰写篇首;“第六篇 新型城镇化与节约集约利用土地”由林坚等 19 位专家撰写的 16 篇文章构成,冯广京、张冰松汇编并撰写篇首;“第七篇 新型城镇化与土地财政代偿机制”由石忆邵等 18 位专家撰写的 16 篇文章构成,冯广京、薛翠翠汇编并撰写篇首。全书最后由冯广京统筹审定。

本书收录的 78 位专家撰写的 67 篇文章,都是从参与这项公益研究工作的近百位专家的成果中选出的,还有多位研究者的成果因为各种原因没有收录进来,在此说明,并向他们表示歉意和谢意!为利于读者阅读和理解,我们努力把上述每篇文章都压缩到了 3000 字左右,同时也努力将每个研究者的主要研究内容和核心观点凝聚在有限的篇幅内,展现给读者。这是我们力图达到两全其美的一种尝试。能不能达到这样的目的,还需要读者鉴评。

《我国新型城镇化发展重点土地问题研究》一书的出版，还得到了中国社会科学出版社关桐先生的热心和认真负责的帮助与指教，使得本书得以顺利出版，在此也一并致谢。

本书的最后统筹审定和第一篇的撰写以及各篇篇首的撰写工作，基本上都是利用晚间和周末的时间完成的，限于时间和精力关系，更受学识所限，书中恐有瑕疵与纰漏，恭请读者批评指正。

冯广京

2013年11月9日于冠英国西区39号

另补：

由于这项工作开展时间跨度较长，一些专题完成较早，其中有些研究探讨的问题，或多或少已有了一些推进，特别是本书截稿之际，恰逢中央十八届三中全会决定公布，其中许多重大政策创新，恰与参与这项工作的很多专家学者的研究建议不谋而合。在令我深感科学研究努力服务社会经济发展和改革实践十分重要之余，也让我为大家多年研究期待的政策创新终成现实而深感欣慰，更为中央高瞻远瞩、审时度势的领导智慧和带领全国人民坚定不移地推进社会经济深化改革的决心而倍感鼓舞。

为了保持这项研究工作的真实和全貌，除个别篇节做了些许修改补充外，其余没有再做修改。特别说明，还请读者鉴谅。

冯广京

2013年11月30日于冠英国西区39号

目 录

第一篇 我国新型城镇化发展中的 重点土地问题 冯广京

新型城镇化战略的核心任务	(3)
人(口)的城镇化概念	(6)
推进新型城镇化建设的目的	(9)
实现人(口)的城镇化路径	(15)
人(口)的城镇化待解的三个问题	(17)
新型城镇化应走城乡协调、各类城市协调发展之路	(19)
新型城镇化发展中的重点土地问题	(22)
土地供应政策调控的原则	(24)
土地利用规划面临的挑战	(28)
土地整治需要系统性思维	(31)
农村集体土地流转制度创新	(35)
节约集约利用土地的主要方向	(40)
土地财政改革的方向	(45)

第二篇 新型城镇化与土地政策宏观调控

城乡一体化发展的土地调控对策	高 伟 (51)
国土资源管理工作如何科学保障新型城镇化的 发展	张圣泽 (56)

以土地宏观调控推进新型城镇化	赵小敏 (59)
统筹城乡发展的土地保障对策	陈献忠 (64)
发挥土地宏观调控作用 推进新型城镇化	
理性发展	邹秀清 肖泽干 (68)
做好新型城镇化中的土地工作	徐茂辉 (74)
创新城镇化用地思维 因地制宜引城镇上山	刘谟炎 (77)
创新土地征用补偿方式 构建失地农民可持 续生计保障机制	陈美球 (83)
城镇化进程中我国农地征收的政策设计与 路径选择	黄建伟 (88)

第三篇 新型城镇化与土地利用规划改进

土地利用规划改革方向	严金明 夏方舟 (95)
土地利用规划要注意四个问题	杨 挺 (102)
土地利用规划与我国城镇化	
发展	白中科 钱铭杰 曹银贵 (105)
做一个真正城镇化的土地利用规划	张曙光 (110)
土地利用规划既要促进城镇化也要保护耕地 ...	冯长春 (115)
新型城镇化应当构建有效利用土地的新机制 ...	蔡继明 (119)
用土地利用规划推进人口城镇化	郑风田 (124)
新区建设应实现“三规协同”和“三标合一” ...	方创琳 (128)

第四篇 新型城镇化与土地整治系统推进

——江苏省万顷良田建设工程研究

万顷良田建设工程是城乡统筹发展的新	
路径	夏 鸣 张小林 (135)
万顷良田建设工程促进了耕地资源	
集聚	刘友兆 郑华伟 (143)

万顷良田建设工程：理想与现实完善建议	陈江龙 (147)
万顷良田建设项目的扩大内需效果分析	金晓斌 (152)
万顷良田建设工程重塑耕地保护格局	钟太洋 (157)
推进万顷良田建设工程 加快美丽乡村建设	陆跃进 (162)
农业土地规模化经营的悖论及对策	黄贤金 (167)

第五篇 新型城镇化与农村土地制度创新

——浙江省农村集体土地股份合作制改革研究

浙江省农村土地股份制改革实践探索	徐建春 (175)
农村土地股份制改革的产权改革意义重大	戴勇毅 (181)
城乡统筹发展背景下的农地制度困境与改革方向 ——兼论农地股份制的“升级”	钱文荣 (185)
对农村集体土地股份制实践的思考与探讨	何欢乐 (191)
农村土地股份合作制中的三大问题	张笑寒 (197)
农村土地股份制改革须注重风险防范	李翠珍 (202)
农村集体建设用地能不能流转	徐保根 (207)
农地股份合作制与家庭联产承包制对比分析	邢国滔 (209)
宁波市鄞州区农村股份制改革实践	忻元峰 (212)
薛家村股份合作社发展实践与问题	陈勇斌 (217)

第六篇 新型城镇化与节约集约利用土地

节约集约用地必须多途径创新	林 坚 (223)
土地节约集约利用的路径选择	洪 旗 (226)
土地节约集约战略的实施路径	吴 群 (232)
节约集约利用土地的途径和方法	周 勇 吴郁玲 (237)
节约集约用地的策略：一条途径，三项措施， N 种方法	陈 平 (243)
坚持主客体融合与制度配套 推进节约集约	

利用土地	张安录 (248)
土地利用结构优化是推进新型城镇化的重要 途径	万滋仁 (255)
规避新型城镇化误区 强化用地集约化道路	潘世炳 (259)
分层次制定节约集约用地的标准	刘艳芳 (264)
应分别建筑空间与其上产生的社会经济活动两 方面评价土地集约利用效率	卢新海 (267)
以土地整治促进土地节约集约利用	王占岐 (271)
城市土地集约利用的主要途径及对策建议 ——以上海市为例	石忆邵 (277)
农村承包地和居民点用地集约利用的途径	杨钢桥 (284)
应当改进开发区土地集约利用评价指标理想值 确定方法	潘润秋 夏商周 陈 晨 (287)
以整合创新的理念推进节约集约利用土地	高卫华 (294)
积极落实单位 GDP 建设用地下降 目标	李江风 汪 樱 (299)

第七篇 新型城镇化与土地财政代偿机制

新型城镇化建设对资金的需求及其来源	石忆邵 (307)
破解新型城镇化融资困境的创新思维	丁 健 (314)
土地财政模式如何转型发展	张新岳 (319)
“后土地财政时期”不同地域有效过渡的政策 方案	王玉波 (324)
土地财政问题的根源及治理措施	卢为民 (330)
深化有偿使用制度改革 减少土地财政依赖	袁华宝 (333)
新型城镇化建设需要金融与用地制度创新	崔光灿 (336)
制度建设是破解土地财政的惟一出路	邓淑莲 (341)
我国土地财政的问题剖析及代偿路径	牛 星 (345)

我国土地财政的治理对策	邹秀清 (351)
去土地财政要提高土地市场化水平	徐升艳 (354)
构建新型城镇化建设的融资机制	庄佳强 (357)
发展基础设施产业投资基金正当其时	应望江 (362)
投资基金是城镇化建设融资的一种方式	王锋超 (367)
美国土地财政收入发展演化规律及对 我国的启示	王克强 刘红梅 张 璇 (369)
地方政府经营城市的战略转变：从 “以地引资”到“造城运动”	王 媛 (374)

第一篇 我国新型城镇化 发展中的重点土 地问题

冯广京

新型城镇化战略的核心任务

新型城镇化是我国正在推进的一项重大的国家发展战略^①，其发展的路径、速度和质量不仅会影响我国当下的社会经济发展方式，而且也会影响我国社会经济长期发展的质量和民生福祉。土地是新型城镇化的载体。土地供应原则和土地利用方式既会影响新型城镇化发展的基础，也会影响新型城镇化中的人口转移、产业布局以及社会经济发展的其他方面，从而在很大程度上影响新型城镇化发展的质量。这正是我们高度关注并开展我国新型城镇化发展重点土地问题研究的基本出发点。

按照建设新型城镇化的战略规划，我国提出当前新型城镇化的重点是人（口）的城镇化^②。很多方面的研究都强调人（口）的城镇化是我国新型城镇化的重要特点和标志。为什么说人（口）的城镇化是我国新型城镇化的重要特点和标志呢？这主要是相对于我国曾经有过的城镇化实践而言，尤其是相对于我国上世纪八九十年代改革开放后出现的城镇化建设和招商引资经营城

① 2012年12月16日，中央经济工作会议指出，城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在，要围绕提高城镇化质量，因势利导、趋利避害，积极引导城镇化健康发展。参见新华网 http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/16/c_114044278.htm。

② 习近平主席2013年11月28日在山东农科院召开的座谈会上表示，城镇化不是土地城镇化，而是人口的城镇化。参见新华网 http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/28/c_118339303.htm。