

中国城市化过程中的 耕地资源保护研究

RESEARCH ON CULTIVATED LAND
CONSERVATION DURING THE PROCESS OF
URBANIZATION OF CHINA

侯力◎著

中国社会科学出版社

中国城市化过程中的 耕地资源保护研究

RESEARCH ON CULTIVATED LAND
CONSERVATION DURING THE PROCESS OF
URBANIZATION OF CHINA

侯力◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市化过程中的耕地资源保护研究/侯力著. —北京:
中国社会科学出版社, 2010.9
ISBN 978-7-5004-9189-7

I. ①中… II. ①侯… III. ①城市化—研究—中国②耕地—
土地资源—资源保护—研究—中国 IV. ①F299.21②F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 198388 号

责任编辑 孔继萍
责任校对 刘晓红
封面设计 砚儿工作室
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 9 月第 1 版 印 次 2010 年 9 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 8.75 插 页 2

字 数 226 千字

定 价 26.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

导论	(1)
第一章 城市化与耕地资源保护的基本理论和	
文献综述	(5)
一 城市化的基本理论与衡量方法	(5)
(一)城市化概念与衡量方法	(6)
(二)城市化发展趋势预测的模型与方法	(11)
(三)城市化过程中的城镇体系演变	(17)
二 城市化过程中需要加强耕地资源保护的	
理论依据	(27)
(一)建设用地与耕地存在巨大的收益差距	(27)
(二)耕地具有准公共物品属性与较强的外部性	(30)
(三)建设用地具有使用方向的不可逆性	(33)
三 国内外研究文献综述	(34)
(一)国外学者关于该问题的研究现状	(34)
(二)国内学者关于该问题的研究现状	(46)
第二章 城市化进程与耕地资源保护的严峻形势	(60)
一 城市化的进程与发展趋势	(60)

(一) 新中国成立以来城市化的发展历程	(61)
(二) 城市化现状与发展趋势	(67)
二 耕地资源基本状况的历史演变	(72)
(一) 耕地资源总体规模的变化	(73)
(二) 耕地资源质量的变化	(80)
三 城市化进程中耕地资源保护的严峻形势	(86)
(一) 城市化对土地资源利用影响的静态分析	(86)
(二) 城市化对土地资源利用影响的动态分析	(89)
 第三章 耕地资源保护制度的实施效果分析	(100)
一 耕地资源保护制度及其实施效果分析	(100)
(一) 耕地资源所有权	(101)
(二) 土地用途管制	(103)
(三) 耕地资源总量的规模控制	(108)
(四) 耕地资源保护制度的实施效果	(112)
二 耕地资源保护制度实施效果不理想的根源	(124)
(一) 关于耕地资源保护制度实施效果不理想 原因分析的两种观点	(125)
(二) 关于耕地资源保护制度实施效果不理想 原因的再探讨	(129)
三 提高耕地资源保护制度实施效果的制度 改革方向	(138)
 第四章 城市化过程中的土地增值分配机制改革与 耕地资源保护	(140)
一 城市化过程中的土地增值问题	(140)
(一) 土地增值的含义及其来源	(141)

(二)城市化过程中土地增值机理	(143)
二 我国土地征用制度沿革与现行土地增值收益分配机制	(146)
(一)我国土地征用制度的沿革	(147)
(二)现行土地增值收益分配机制	(152)
(三)土地征用制度与土地增值收益分配机制存在的问题	(154)
三 土地征用制度与土地增值收益分配机制改革的基本原则和基本方向	(160)
(一)土地征用制度与土地增值收益分配机制改革的基本原则	(160)
(二)土地征用制度与土地增值收益分配机制改革的基本方向	(165)
第五章 城镇体系建设与耕地资源保护	(174)
一 关于城镇体系建设的理论分歧	(174)
(一)优先发展小城镇的主张	(175)
(二)优先发展大中城市的主张	(178)
(三)大中小城市协调发展的主张	(181)
二 城镇体系建设政策的演变	(185)
三 传统城镇体系建设政策的消极影响	(189)
(一)大城市建设供地紧张与房价地价高昂阻碍城市化进程	(189)
(二)盲目推进小城镇建设造成土地资源严重浪费	(193)
四 从耕地保护角度看我国城镇体系建设的 基本方向	(196)
(一)坚持大中城市优先发展的城镇体系建设方向	(197)

(二)经济、人口、城市密集地区应加快城市群建设 … (203)

(三)欠发达地区的城镇体系建设应以现有中心
城镇为主 …………… (208)

第六章 城市化过程中的农民土地权益维护与耕地

资源保护 …………… (212)

一 农民土地权益的内涵及其对耕地保护的影响 …… (212)

(一)农民土地权益的内涵 …………… (212)

(二)农民土地权益对耕地保护的影响 …………… (215)

二 我国农民土地权益保护制度及存在的问题 …… (218)

(一)我国农民土地权益保护制度的基本内容 …… (219)

(二)我国农民土地权益保护制度存在的问题 …… (226)

三 加强农民土地权益维护和耕地资源保护的

对策 …………… (231)

(一)将土地使用权长期化引入有关法律规定 …… (232)

(二)进一步维护农民的土地流转权与促进土地的
合理流动 …………… (235)

(三)加强农业支持政策体系建设与维护农民
土地收益权 …………… (237)

(四)加强对农民土地增值收益权的保护 …… (238)

结论 …………… (241)

参考文献 …………… (245)

后记 …………… (274)

导 论

城市化是人类社会经济发展过程中的必然现象。城市化不仅是农村人口进入城市的过程，而且也是城市数量大幅度增加、城区范围不断扩展并因此导致各种建设用地迅猛增长的时期。20 世纪 90 年代以来，我国城市化进程不断加快。在城市化过程中需要处理的与土地有关的问题复杂多样，其中最为主要的是处理好各种建设用地快速增长与严格保护耕地、保障国家粮食安全之间的关系问题。能否妥善地处理我国城市化进程中的土地问题，将是决定我国城市化道路成败以及耕地资源保护目标能否实现的关键因素之一。

在我国城市化发展过程中，已经出现了耕地规模大幅度减少、耕地资源浪费及质量严重退化、失地农民大量增加等问题，并可能危及粮食安全和社会稳定。据国土资源部公布的调查数据显示，1996—2006 年全国耕地面积净减少了 1.24 亿亩，其中约有 20% 左右，即 0.26 亿亩为建设用地占用所致。至 2006 年 10 月 31 日全国耕地保有量仅为 18.27 亿亩，并且仍以每年一百多万亩的速度在减少，人均占有耕地 1.4 亩，仅相当于世界平均水平的 40%，其中有 30% 的地区人均耕地占有量低于联合国粮农组织确定的 0.053 公顷的警

戒线。^① 2003 年人均粮食产量降到了 20 年来的最低点, 仅为 333 公斤。如果按到 2030 年我国还将新增 3 亿人口计算, 则新增粮食消费将达 1.2 亿—1.5 亿吨, 将比现在的水平高出 28%—60%。^② 为此, 必须有效保护与合理利用土地, 以维护国家的粮食安全。为了应对耕地资源不断减少的严峻局面, 我国政府制定了到 2020 年保持耕地面积 18 亿亩的战略目标, 并把这一目标作为必须固守的“红线”。

我国耕地资源的大量减少, 既有工业化和城市化发展对非农建设用地合理需求扩大方面的原因, 也有盲目圈地、乱批滥占耕地等造成土地资源大量浪费方面的原因。据国土资源部公布的数据资料显示, 2005 年全国共有建设占用耕地面积 318.2 万亩, 占耕地面积净减少的 58.66%。多年来, 城镇扩展大多占用的是耕地, 比例高达 80.2%;^③ 另外, 据 2003 年下半年以来进行的清理开发区工作的有关调查, 全国共有各类开发区 6866 个, 规划面积达 3.86 万平方千米, 而圈占的土地 40% 以上处于闲置状态, 许多已经开发利用的土地使用效率也非常低^④。因此, 在推进工业化和城市化进程中, 我国保护土地资源的原则应该是, 既要保证工业化和城市化的必要土地需求, 也要提高土地利用效率, 坚决消除各种土地浪费行为。如何贯彻这一原则是一项复杂的系统工程, 这也给政府合理决策和保

① 成婧:《我国耕地资源流失的原因及耕地保护对策研究》,《山东国土资源》2006 年第 9 期。

② 王志敏、李立军:《2030 年中国粮食作物结构调整与安全布局研究》,《中国农业科技导刊》2002 年第 6 期。

③ 田光进、庄大方、刘明亮:《近 10 年中国耕地资源时空变化特征》,《地球科学进展》2003 年第 1 期。

④ 仇保兴:《紧凑度和多样性——我国城市可持续发展的核心理念》,《城市规划》2006 年第 11 期。

证政策有效执行提出了一个既现实又严肃的课题。

从本质上讲,城市化并不是简单地把农村人口变为城市人口,而是需要在城市化不断发展过程中为农民进城就业和生活提供条件,使农民能够进入城市、留在城市,并享受正常的城市生活。在任何一个国家,这样的城市化都必然经历一个长期的过程。目前我国农业人口规模仍然十分庞大,在漫长的城市化进程中,不仅使农业就业人口占总就业人口比重从目前的约50%降到30%乃至20%以下的水平,需经历一个相当长的历史过程,而且还有大量农民将长期处于城乡之间“双向”流动状态。耕地不仅是农民重要的生产资料,直接或间接地为其提供40%—60%的经济收入、60%—80%的生活必需品,而且也是农民基本的社会保障。然而,在城市化过程中伴随着农业用地的非农转化,全国已经出现了大量的失地农民,失地农民总数估计在4000万左右,而且每年还要新增200多万人,^①其中,60%左右失地农民的生活处于十分困难的境地,^②这部分失地农民涌入城市很容易成为城市中的贫困阶层,引发诸多的社会政治经济问题。因此,在我国推进城市化过程中,如何在确保实现农民基本经济利益及各项保障权益的基础上,便利农民在城乡之间“双向”流动并最终实现向城市人口的转变,同时避免大量失地农民向城市集中并造成城市贫民数量剧增、贫民窟在城市周边地区不断蔓延现象的出现,将是今后较长历史时期内需要我国政府高度重视和认真解决的重大现实问题。

近年来,关于城市化过程中耕地资源保护与维护失地农民合法权益等问题,一直是学术界关注的焦点问题之一,有关学

① 《4千万失地农民的不满》,《人民日报》(理论版)2004年2月3日。

② 《中国4000万失地农民流浪城市》,《青年参考》2004年4月14日。

术成果非常丰富，而且具有较高的理论价值与现实意义。当然，有些观点需要展开进一步的探讨，例如，城市化有利于耕地资源保护，应该缩小征地范围和实行征地市场化，甚至有的学者提出应该实行土地产权私有化。西方发达国家的历史经验表明，城市化和城市扩张是造成耕地资源减少的重要原因之一，对土地用途转变实施政府控制是保护耕地资源的重要手段。因此，对城市化过程中耕地资源保护等问题进行深入系统的研究，仍具有重要的理论与现实意义。

第一章

城市化与耕地资源保护的 基本理论和文献综述

近年来，我国城市化加速发展与耕地资源保护之间的矛盾日益突出，已经成为我国经济持续发展中所面临的一个亟待解决的重要课题。认识城市化与合理开发和利用耕地资源的基本规律，是深入研究城市化过程中耕地资源保护问题以及正确处理两者之间关系的基础。为此，有必要对城市化基本理论有充分的认识 and 把握，并在此基础上，探讨城市化过程中加强耕地资源保护的基本理论依据。

一 城市化的基本理论与衡量方法

随着城市化进程的不断深入，城市化理论和衡量方法也在不断丰富和发展。下文将对国内外学术界关于城市化基本理论与衡量方法进行系统梳理，为后文的分析提供基础理论与方法借鉴。

（一）城市化概念与衡量方法

1. 城市化的概念

西班牙工程师瑟达（A. Serda）于1867年在《城镇化基本理论》一书中首次使用了城市化（urbanization）的概念。urbanization 中文的译法有所不同，包括城市化、城镇化、都市化等，本书统一使用“城市化”。

不同学科对城市化的界定存在巨大差异。^①例如，经济学通常从经济与城市的关系出发，强调城市化是随着经济分工的发展和科技进步，不同等级地区经济结构的转换过程，即农业活动向非农业活动的转换。人口学主要是通过对城市人口数量的增加变化情况、城市人口在总人口中比例的提高、城市人口规模的分布及其变动，以及作为人口集聚地的城市数量增加等的分析，认为城市化就是人口向城镇集中的过程。社会学以人际关系网的密度、深度和广度作为研究城市的对象，认为城市化是城市社会生活方式的发展过程，强调城市社会生活方式的主体从乡村向城市集聚并纳入城市生活组织的转化过程。地理学认为城市是地域上各种活动的中枢，城市化主要表现为区位的变化，即非农产业部门的经济区位、劳动力和消费区位向城市集中的过程，它既包括农业区发展为新的城市、城市地域向外围的扩展，也包括城市内已有经济区位空间与布局的集约化和高效化。

^① 孙中和：《中国城市化基本内涵与动力机制研究》，《财经问题研究》2001年第11期；许学强、周一星、宁越敏：《城市地理学》，高等教育出版社1997年版，第36—39页。

同时,不同学者对于城市化含义也有不同的理解,在某些方面也存在着争论。例如,埃尔德里奇(H. Eldridge)认为“人口的集中过程就是城市化的全部含义”,沃思(L. Wirth)则持比较抽象的综合观点,认为“城市化是从农村生活方式向城市生活方式发生质变的过程”;^①弗里德曼(J. Friedmann)将城市化过程分为可见的物化过程和抽象的文化过程这两个方面,前者是人口和非农业活动在规模不同的城市环境中的地域集中过程以及非城市型景观转化为城市型景观的地域推进过程,后者则是城市文化、城市生活方式和价值观念在农村的地域扩散过程。西方学者关于城市化含义的争论最集中于城市化是否包括城市内部地域级差转化问题,英国的施梅莱斯(A. E. Smailes)和瑞典的亚历山德逊(G. Alexanderson)主张,城市化概念只能包括从农村地域向城市地域的转变过程,不能包括城市内部的地域级差转化,而美国的哈里斯(C. D. Harris)、亚历山大(J. W. Alexander)和法国的查博特(G. Chabot)则认为,城市内部的地域级差变化从属于农村地域向城市地域转化的总过程,因为城市地域和农村地域在时间与空间上都是相互衔接的、渐变的和连续的。^②

自20世纪70年代引入城市化概念以来,我国学者也对城市化的含义及有关问题进行了广泛而深入的研究。据《中华人民共和国国家标准城市规划术语》的定义,城市化是“人类生产与生活方式由农村型向城市型转化的历史过程,主要表现为农村人口转化为城市人口及城市不断发展完善的过程”。城市

① 孙中和:《中国城市化基本内涵与动力机制研究》,《财经问题研究》2001年第11期。

② 许学强、周一星、宁越敏:《城市地理学》,高等教育出版社1997年版,第38页。

化的深刻内涵在于揭示了城市化不是简单的城乡人口结构的转化,更重要的是一种产业结构及其空间分布结构的转化。^①周一星认为,城市化的实质含义是指工业社会时代社会经济的发展出现农业活动比重逐渐下降、非农业活动比重逐步上升的过程,与这种经济结构变动相适应,出现了乡村人口的比重逐渐降低,城市人口比重稳步上升,居民点物质面貌和人们生活方式逐渐向城镇性状转化或强化的过程。^②

综上所述,虽然不同学科和不同学者对城市化的解释不尽相同,但各种解释之间具有相互的关联性,且相互补充。总体来看,城市化作为一个影响极为深广的社会经济变化过程,包括人口流动、地域景观变化、经济结构演变和社会文化变迁等诸多方面的内涵。罗西(R. H. Rossi)在社会科学词典中以综合观点对城市化进行的界定指出,城市化有四层含义,一是城市中心对农村腹地影响的传播过程,二是全社会人口逐步接受城市文化的过程,三是人口集中的过程包括集中点的增加和每个集中点的扩大,四是城市人口占全社会比例的提高过程。^③这一界定是对城市化本质含义的较为全面的阐述。本书关于我国城市化的分析主要集中于两个方面,一是农村人口向城市人口的转变过程,二是与人口城市化相对应的城镇体系的演变过程。

2. 城市化衡量方法

城市化水平的测度方法一般分为单一指标法(主要指标

① 宋戈:《中国城镇化过程中土地利用问题研究》,中国农业出版社2005年版,第35—37页。

② 周一星:《城市地理学》,商务印书馆1999年版,第63—64页。

③ 边振兴、王秋兵、刘兆胜、李立平:《城市化对土壤质量的影响及对策分析》,《21世纪中国土地科学与经济社会发展》文集,中国土地学会2003年版,第129—133页。

法)和综合指标法(复合指标法)两种。

第一,单一指标法。单一指标法是通过某一最具本质意义的、且便于统计分析的指标来描述城市化水平,主要包括人口比例指标和土地利用状况指标。

人口比例指标是国际上通用的衡量城市化水平的指标,一般用城市人口占总人口的比重来衡量。人口比例指标最主要的缺陷就是各国对城市的定义不同而造成指标值之间可比性较差,在使用时一般需要加以修正。为了保证可比性,人们通常从各国城市等级规模资料中选取某一规模标准以上的城市人口来计算城市化水平。

土地利用指标,是从土地性质和地域范围衡量城市化水平的一个指标。主要是统计一定时间内非城市用地(如农业、草原、山地、海滩等)转变为城市用地(如工厂、商店、住宅等)的比例。^①同人口比例指标相比,这个指标的统计更加困难,因此使用相对较少。

使用单一指标来测度城市化水平,虽然比较简单且通用性强,但难以全面考察城市化的进程。每个指标只能是对城市化某个侧面的反映,比如人口指标,它只是测度了一个国家农村人口向城市集中的数量变化过程,而不能反映城市化其他方面的性质,更无法反映城市生活方式向农村地域的扩散过程。因此,在实际应用中,人们往往以某类关键指标为主,同时辅之以一个或几个其他指标,对城市化水平进行综合评判。

第二,复合指标法。复合指标法是选用与城市化有关的多种指标予以综合分析,以考察城市化水平。

^① 于洪俊、宁越敏:《城市地理概论》,安徽科学技术出版社1983年版,第41页。

这种方法一般都首先选出能反映城市各方面基本特征的一组指标,然后根据所选指标重要程度进行加权,得到的加权平均数即为衡量一个国家或地区城市化水平的复合指标,或者通过对所选定的指标进行因子分析来比较不同地区城市化水平。从具体的应用来看,一方面由于反映城市化各方面特性的指标都不止一个,另一方面受研究者所能获取研究对象的具体指标难易程度的限制,因此在选取指标时通常会根据不同情况而有所不同。目前较常见的有1971年日本“东洋经济新闻报社”提出的城市成长系数法、1960年日本城市地理学家稻永幸男提出的城市度指标、N. G. 兹钦(N. G. Zqin)在研究印度的城市化水平时采用的综合指标评价法等。城市成长系数法首先选取了10个与城市化密切相关的指标,即总人口、地方财政年度支出额、制造业从业人数、商业从业人数、工业产品生产额、批发业销售额、零售业销售额、住宅建筑面积、储蓄额和电话普及率,然后选择两个时间标准,分别计算出某城市上述10个指标在这个时间段内的增减值,再以这10个指标各自的全国平均值为100将各项指标增减值换算为标准值,并进行算术平均,所得数值即为该城市的成长力系数。^①

近年来,我国学者也对此进行了一些探索。相对简单且比较常见的是选用城市人口占所在区域总人口比例、人口密度、城市面积和城市之间的平均距离4项指标,以其综合值来描述城市化水平。

虽然复合指标法能够综合体现城市化的内涵,但因所选用的指标较多,而且一般与具体地域相结合,主观性和特定地域

^① [日] 山鹿诚次:《城市地理学》,朱德泽译,湖北教育出版社1986年版,第62—65页。