

2010·学术前沿论丛

# 科学发展

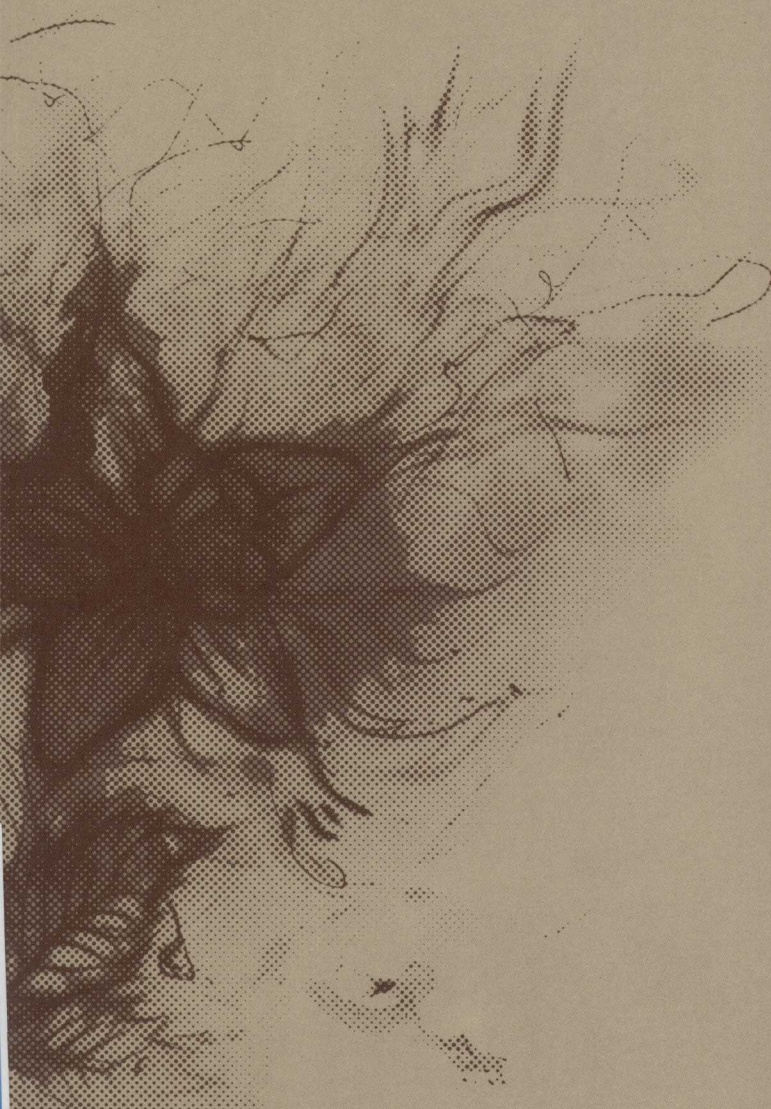
## 世界城市与人文北京

SHIJIE CHENGSHI YU RENWEN BEIJING

### 下卷

北京市社会科学界联合会  
北京师范大学

编



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

江南大学图书馆



91577091

# 科学发展

## 世界城市与人文北京

下卷

北京市社会科学界联合会  
北京师范大学

编



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

---

图书在版编目(CIP)数据

科学发展:世界城市与人文北京(上、下卷)/北京市社科联,北京师范大学主编. —北京:北京师范大学出版社, 2010.12

ISBN 978-7-303-11861-8

I. ①科… II. ①北… ②北… III. ①社会主义建设模式—中国—文集 IV. ①D616-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第228964号

---

|               |                                                                     |
|---------------|---------------------------------------------------------------------|
| 营销中心电话        | 010-58802181 58808006                                               |
| 北师大出版社高等教育分社网 | <a href="http://gaojiao.bnup.com.cn">http://gaojiao.bnup.com.cn</a> |
| 电子信箱          | beishida168@126.com                                                 |

---

出版发行:北京师范大学出版社 [www.bnup.com.cn](http://www.bnup.com.cn)

北京新街口外大街19号

邮政编码:100875

印刷:北京中印联印务有限公司

经销:全国新华书店

开本:170 mm × 230 mm

印张:48.25

字数:810千字

版次:2010年12月第1版

印次:2010年12月第1次印刷

定价:110.00元(全两卷)

---

策划编辑:毕海滨 郭瑜 责任编辑:毕海滨 郭瑜

美术编辑:毛佳 装帧设计:天泽润

责任校对:李菡 责任印制:李啸

**版权所有 侵权必究**

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58800825

## 《2010·学术前沿论丛》编委会

---

顾 问：蔡赴朝 满运来 刘川生 钟秉林

主 任：史秋秋 傅 华

副主任：韩 震 陈之昌

编 委：（以姓氏笔画为序）

韦 蔚 方 静 王建妮 史秋秋 田晓刚  
刘复兴 刘丽丽 刘 娜 陈之昌 张 涛  
吴慧涵 胡学习 崔新建 傅 华 韩 震  
程文进

# 目 录

## 北京市土地学会

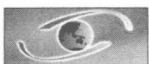
- 土地资源供需冲突与土地利用方式转变 ..... 蔡运龙(1)
- 经济转型中的城镇化与土地利用：回溯与展望 ..... 叶剑平 田晨光(7)
- 经济全球化背景下我国征地拆迁政策对工业化发展进程的影响刍议  
..... 聂燕军 覃海毅(21)
- 健全市场完善调控 加强执法规范秩序 积极推动北京土地市场  
健康平稳有序发展 ..... 魏成林(28)

## 北京市决策学会

- 北京交通问题对策研究  
..... 郭卫亮 顾 涛 周 凌 刘 莹 余 柳(35)
- 北京生态环境问题对策研究 ..... 乔淑芳 张 萍(49)
- 征地补偿安置中的寡与不均 ..... 王修达(59)

## 北京市社科信息学会

- 信息行为学框架构建及热点问题 ..... 乔 欢(74)
- 北京市推进信息化与工业化融合战略研究 ..... 石宇良(78)
- 实至名归与名正言顺 ..... 王锦贵(84)
- 政府在线信息管理与服务研究 ..... 周晓英 雷银枝(94)



## 北京市世界语协会

- “本质与未来”的计量分析 ..... 刘海涛(101)
- 中国的世界语教育状况 ..... 陈吉(114)
- 北京早期的世界语运动 ..... 侯志平(121)
- 中国古典文学的世界语翻译 ..... 李士俊(139)

## 北京市学习科学学会

- 世界城市建设背景下的教师教育问题的思考 ..... 李荐(149)
- 遵循教学基本规律 创建学校特色文化 ..... 李有毅(156)
- “世界城市”建设背景下的学生教育工作 ..... 赵东(165)
- 浅析教师的赏识对学生学习状态的提升 ..... 赵渊 金玲(171)

## 北京市高等教育学会

- 构建公共信息化技术服务平台 促进区域中小企业发展  
..... 郭红俊 胡丽琴 付晓明(180)
- 民办大学与城市互动发展研究 ..... 石焕霞(190)
- 国际文化贸易视野下的人文北京与世界城市建设 ..... 王海文(200)
- 高等教育国际化与世界城市建设 ..... 魏真(207)

## 北京市家庭教育研究会

- 城市新市民家庭教育的因应 ..... 钱志亮(215)
- 青少年网瘾预防与信息素养健康教育的研究 ..... 王文雄(222)

## 北京市商业经济学会

- 世界城市与零售体验化 ..... 赖阳(231)
- 推进北京国际商贸中心城市建设的若干思考 ..... 王成荣(240)
- 意义、任务、评价标准和技术路线 ..... 姚力鸣(253)

## 附录

- 提高国家文化软实力 实现中华民族伟大复兴 ..... 方静(258)



|                                |                  |
|--------------------------------|------------------|
| 60年：哲学、人文、北京 .....             | 管清风(261)         |
| 马克思主义中国化的伟大成就与历史经验 .....       | 李 涛 于艳森(263)     |
| “三个北京”与城市法治建设 .....            | 李连旺(271)         |
| 后危机时期中国的经济发展与宏观调控 .....        | 李 由(274)         |
| 新中国成立以来的马克思主义史学理论成就 .....      | 黄 康(283)         |
| 新中国成立60年来的社会建设：回顾与展望 .....     | 杨世荣(289)         |
| 伦理学60年 .....                   | 解红勋 贾新奇(292)     |
| 北京人口60年 .....                  | 苑雅玲 王英杰(295)     |
| 北京市老龄政策体系研究 .....              | 胡淑英(298)         |
| 社会和谐与社会预警 .....                | 刘 力(303)         |
| 语言研究和语言发展 .....                | 田建新(305)         |
| 新中国60年：文艺理论与文学史研究焦点问题 .....    | 田 娟(307)         |
| 现代化与国际化：逻辑学的新起点 .....          | 陈晶晶(310)         |
| 60年：美学、人文、北京 .....             | 魏家川(312)         |
| 新中国建设60年与当代世界社会主义 .....        | 郝 遥 董德兵 张万杰(314) |
| 总结当代北京城市发展经验促进北京城市健康发展 .....   | 薛 史(320)         |
| 北京历史文化名人与人文北京建设 .....          | 张 蒙(322)         |
| “人文北京”与北京市社会保障制度建设 .....       | 段婷婷(324)         |
| 纪念新中国成立60周年“以系统的视角看首都发展” ..... | 刘春英(326)         |
| 坚持科学发展观节约集约用地 .....            | 江 桥 刘 锋(328)     |
| 建设“人文北京、科技北京、绿色北京”与科学决策 .....  | 张晓冰(331)         |
| 发挥信息纽带作用 推动首都科学发展 .....        | 于书平(334)         |
| 世界语在新中国的60年 .....              | 叶念先(338)         |
| 友善用脑——探讨绿色学习理念 研究科学学习方法 .....  | 苏素梅 王 丽(340)     |
| 大学生技能教育与就业 .....               | 严德忠(342)         |
| 北京改革和发展 .....                  | 毛雪峰(344)         |

# 土地资源供需冲突与土地利用方式转变

蔡运龙

## 一、土地的供给是固定的、有限的，各种需求却不断扩展，导致供需冲突

### （一）人多地少是我国的基本国情

人多地少是我国的基本国情。我国耕地仅占世界的 10%，而人口却占世界的 22%。目前人均耕地仅 1.395 亩<sup>①</sup>，而世界人均耕地为 3.225 亩，我国人均占有耕地仅为世界平均水平的 43.26%，也显著低于另一个人口大国印度（人均约 3 亩）。土地的供给几无弹性，无论其价格如何，总供给是有限的；但随着人口增长、经济发展和环境变化，我国粮食安全、城市化和工业化、生态建设对土地资源的三大需求在不断增加，土地资源的供需矛盾日益尖锐。

### （二）必须保护耕地以维护粮食安全

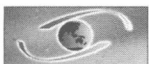
民以食为天，我国十几亿人的粮食问题始终是生存和发展之第一要务，国家领导人多次强调“粮食生产事关全局”，是稳民心、安天下的大事。中国粮食问题不仅关乎国计民生，还会波及整个世界粮食贸易。耕地是粮食生产的基础，维护粮食安全必须保护耕地。但改革开放以来，我国耕地持续减少，粮食安全面临极大挑战。因此中央提出死守 18 亿亩耕地红线，实际上到 2008 年只有 18.23 亿亩（按同样统计口径），已近突破“底线”。

### （三）城市化和工业化发展对土地的需求不可避免快速增长并将继续增长

改革开放以来，我国经济高速增长，城市化、工业化发展迅猛，建设用

---

<sup>①</sup> 1 亩=666.67 平方米，下同。



地快速扩展。20 世纪 80 年代，年均消耗耕地 1 000 万亩以上。1991 年至 2001 年全国非农建设占用耕地面积 3 585 万亩，占用林地面积为 475 万亩，占用湿地 286 万亩。2001 年以来，年均新增建设用地总量始终保持在 600 万亩以上；“十五”期间，全国新增建设用地 3 285 万亩，年均新增建设用地 657 万亩；2009 年全国审批的新增建设用地达到了 864 万亩。建设占用的土地主要是耕地，其比例平均达 70% 左右，在西部地区甚至高达 80.9%。

我国目前的城市化水平在 47%，城市化和工业化远未完成，需要积极推进。因此不可避免还要进一步提出建设用地需求。例如，晋城市目前的城市人口约 40 万，建成区面积约 40 平方公里；已批准的规划目标是城市人口 80 万，建成区面积将扩展为 80 平方公里，城市化、工业化扩展的用地仍然将主要来源于耕地。同样，全国的城市化、工业化发展将继续占用耕地。

#### （四）生态退耕进一步加剧了土地资源的供需冲突

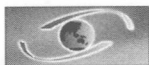
我国 1997 年开始大规模的退耕还林、还草、还湖，实施生态治理与生态建设工程。退耕工程主要在农牧交错区、干旱荒漠地区、丘陵山地、干热河谷等退化严重或生态脆弱区展开，涉及北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、广西、海南、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆等 25 个省（区、市）及新疆建设兵团，共 2 279 个县级单位、3 198.5 万农户、1.2291 亿农民。至 2004 年底，全国已累计完成退耕约 1.8 亿亩，占近年来耕地面积减少的最大份额。据国土资源部资料，至少还有约 3 900 万亩 25 度以上坡耕地和 1 750 万亩沙化地需要退耕。

总之，在土地面积有限的情况下，“一要吃饭、二要建设、三要生态”的三大用地需求变得很冲突。

## 二、破解土地需求冲突之道：土地利用方式从外延式扩展转变为内涵式集约

（一）破解土地需求冲突之道：将土地利用发展方式从外延式扩展转变为内涵式集约

中国政府充分重视建立耕地保护的体制和机制，迄今的主要思路是实行耕地总量动态平衡政策，保住 18 亿亩“红线”。但经济高速发展地区往往缺乏后备耕地资源，不可能做到占补相抵；若一定要实现占补平衡，势必影响城市化、工业化和经济发展。有耕地后备资源的地区又往往生态脆弱，过多开



垦土地会导致进一步的生态退化。若要保证城市化、工业化乃至改善生态环境的用地需求,“总量动态平衡”的政策就无异一纸空文。根本的解决办法在哪儿呢?

集约节约利用土地是解决土地资源供需冲突的有效途径,只要将土地利用的发展方式从外延式扩展转变为内涵式挖潜,使“吃饭”“建设”“生态”的用地需求都通过集约利用而不是粗放扩展来得到满足,那么“两难”或“三难”就变成了“双赢”或“三赢”。

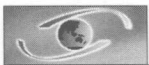
集约利用的实质是提高土地的质量和生产力或产出率。集约节约利用就是投入更多的劳动和资本,以替代有限的土地资源。但集约节约到什么程度?跟土地的质量有关系,质量越好的土地越可以集约利用;质量很差的土地也集约则得不偿失。这里面有一个规律,叫做土地受容力,与土地的质量密切相关,土地质量越好受容力越高,就越可以集约节约利用。因此,集约节约的程度取决于土地的质量。可见,无论是为了保证粮食安全和建设的用地需求,还是集约节约利用,都需要提高土地的质量。

(二)保障粮食安全的根本在于提高农业土地生产力,为此必须加强对农业的投入和补贴

近几十年来,虽然耕地不断减少,人口不断增加,人均食物消费水平不断提高,但我国粮食安全状况非但没有恶化反而有所改善,根本原因在于耕地生产力在不断提高。有研究发现,2000年到2010年全国耕地面积变化使粮食生产力总量减少 $1.01 \times 10^8$ 吨,单位面积土地生产力变化使粮食生产力总量增加 $1.60 \times 10^8$ 吨,两者的综合作用使粮食生产力总量增加 $5.9 \times 10^7$ 吨。可见,单位面积土地生产力提高对粮食生产的贡献显著超出耕地面积减少对粮食生产的影响。预计未来单位面积土地生产力变化使粮食生产力总量增加的量,仍将显著超出全国耕地面积变化使粮食生产力总量减少的量。

国家粮食安全和守住18亿亩耕地红线有联系,但不是绝对的联系。仅仅有数量,如果没有质量也保证不了粮食安全。反过来看,如果质量和单位面积的生产力很高,不一定需要那么多数量。这样就能对工业化和城市化的用地需求以及生态建设的用地需求提供一些空间。所以,保证吃饭、建设、生态用地需求的根本途径是依靠增加投入和科技进步不断提高耕地生产力水平。

然而,仅仅依靠农民的一般性生产投入是远远不够的,必须加强国家和社会对农业的直接投入,譬如对农业基础设施建设和土地整治工程的投入,以及对农业科技发展的投入。还需要通过增加对农民的补贴,使农民能在通常土地利用中追加对土地养护和改良的投入。



### （三）以劳动和资本替代有限的土地资源，集约、节约利用建设用地

我国改革开放以来的经济高增长是以牺牲资源和环境为代价的，至今仍未摆脱依赖大量物质消耗维持经济增长的方式。例如，中国以占世界水泥消耗的 50%、钢铁的 34%、煤炭的 31%、氧化铝的 25%、电力的 13%，实现的仅仅是世界 GDP 的 4%。城市化和工业化则过多地占用了土地资源。按统计数据，1996 年至 2005 年中国城镇人口年均增长 4.66%，此阶段统计数据口径调整造成的人口城镇化水平高于真实的城市化水平，就是说城镇人口年均增长速度实际上还低于 4.66%，而城市建成区面积年均增长 5.43%，城市建设用地面积年均增长 5.06%，均显著超过城镇人口增长速度，城镇建设用地的扩张显得很不合理。此外，1997 年至 2007 年，中国农村人口由 84 177 万人减少到 72 750 万人，减少 1.142 7 亿人，但农村居民点建设用地面积却增长了 1 283.7 平方千米<sup>①</sup>。全国的独立工矿用地总量占建设用地总面积的比例呈现单向上升态势，从 1997 年的 9.59% 上升到 2007 年的 12.21%，表明工业用地规模快速扩张。同时，建设用地闲置的问题和低效利用的问题十分突出。根据调查，到 2004 年底，全国城镇规划范围内共闲置土地 107.9 万亩，空闲土地 84.2 万亩，批而未供土地 203.4 万亩，三类土地总量为 395.5 万亩。在已利用的建设用地中，土地的产出效率较低。例如，上海作为中国经济发展水平和资源利用效率最高的城市，人口密度超过了东京和首尔，仅次于巴黎，但其土地的经济产出率仅是东京的 7%，首尔的 27%，巴黎的 24%。

建设用地为什么如此粗放？因为得地容易，所以过多地占用土地资源而较少地投入劳动和资本。必须扭转这种建设用地发展的方式，以我国目前的条件和经济形势，应该是以劳动和资本替代有限的土地资源，也就是集约、节约利用建设用地，这其中的潜力是巨大的。

### （四）推动集约、节约利用的经济机制在于重建土地价值

节约、集约利用土地应该成为土地利用中的一个基本理念，但要把理念变成行动，不能仅靠宣传和政策，还必须建立经济机制。推动集约、节约利用的经济机制在于重建土地价值。

土地的价值在于其功能、效用。土地具有经济产出功能、生态服务功能、社会保障功能，甚至还有承载历史文化的功能，要充分认识土地的多功能性，并实现其价值。长期以来，对土地价值的认识仅仅停留在单纯的或狭义的经济

<sup>①</sup> 杜官印、蔡运龙：《1997—2007 年中国建设用地的经济增长中的利用效率》，载《地理科学进展》，2010，29(6)。



济价值基础上,忽视了土地所拥有的生态服务功能、社会保障功能、代际公平等这些外在于市场的生态价值和社会价值。所以,在土地分配与利用的实践中,土地供给者和利用者在决策时基本上只重视经济价值。但对社会来讲,这意味着土地在用途改变过程中造成了大量的社会福利的损失。例如,耕地不仅是重要的生产要素,而且是人类生存的根基;耕地利用不仅有经济效益,更有生态效益和社会效益。现在的市场机制只关注经济效益,环境效益和社会效益对市场来说是所谓“外部性”效益,体现不到耕地利用者和保持者身上,所以耕地利用的比较效益低下;而且转变为建设用地的代价很低。一味听任这种市场机制起作用,比较经济效益低下的农业土地就不可避免被不断占用。而耕地过多地转为它用,损失的不仅是当代人的粮食安全,也损失了环境质量和后代的衣食来源,这些损失对现在的市场机制是“外部成本”,谁也不负责。

因此,要全面认识和实现土地资源的经济、生态和社会价值,重新建立起土地资源价值评价的指标体系,使耕地利用者和保持者有利可图;另一方面,把土地损失的外部成本“内化”,把占用耕地造成的社会、生态、机会成本以及对后代的代价纳入市场成本,重新建立土地估价体系,使占用土地者付出足够的代价,以支付对土地生态服务、社会保障,历史文化承载等功能的补偿。

我们选择广东省潮安县、河南省淮阳县和甘肃省会宁县作为案例,分别代表我国东、中、西部的情况,对耕地的价值作了重新评价。结果表明:重建的耕地价值远大于目前评估的价值(如图1),其中生态价值和社会价值占了很大比重(如图2)<sup>①</sup>。

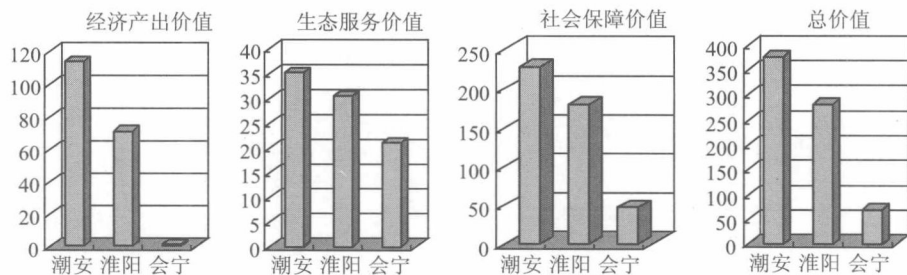


图1 耕地资源价值量的区域差异(单位:万元/平方公顷)

<sup>①</sup> 蔡运龙、霍雅勤:《中国耕地价值重建方法与案例研究》,载《地理学报》,2006,61(10)。



耕地资源的价值重建可成为加强农业补贴的一大理由，也是计算补贴量的一种依据，更可作为提高征地补偿标准的依据。如能实现耕地的全部价值，既能为加强农业投入和提高耕地生产力提供重要基础，又能驱使建设用地集约利用，也使生态建设有利可图。这就使“吃饭”“建设”“生态”的用地需求都能通过集约利用而不是粗放扩展来得到满足，“两难”或“三难”就变成了“双赢”或“三赢”。

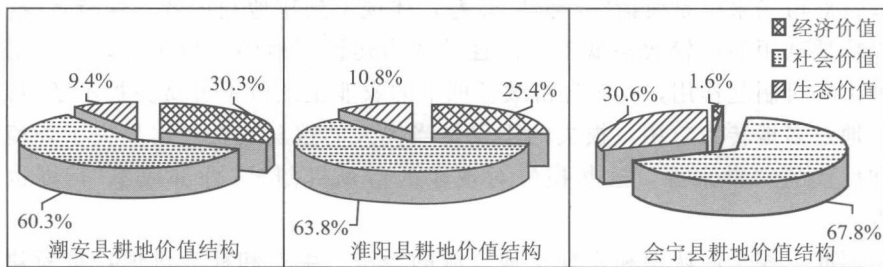


图2 耕地资源价值构成的区域差异

(作者工作单位：北京大学)

# 经济转型中的城镇化与土地利用： 回溯与展望

叶剑平 田晨光

## 一、引言

城镇化是科学发展观要求下，实现我国现代化、工业化建设的必由之路，也是全面提高我国综合国力和人民生活水平的基本条件。城镇化经过新中国成立以来 60 年的长足发展，特别是 1978 年改革开放以来的高速发展阶段，已经在促进我国经济飞速发展、民生有效改善、社会民主进步等多个方面发挥了重要的、基础性的作用，也给我国带来了整体性的翻天覆地的变化。诚然，我们无法忽视城镇化对整个国家的发展和进步带来的积极作用，但我们同样无法回避在中国的城镇化进程特别是改革开放近 30 年来，由于城镇化而导致的诸多问题。近年来，随着城镇化进入高速发展期，城市人口、规模迅速增加，如图 1 所示，当前我国城市化率已超过 45%<sup>①</sup>。在城镇化快速推进的大背景下，城镇在区域经济发展中的核心地位不断增强，城镇规模随之不断扩大，如何解决耕地保护与城市发展的两难、处理好城镇发展中的土地利用难题逐渐成为我国多数区域所面临的普遍问题。如果不能妥善破解这些困境，选择更为适合我国实际的城镇化发展模式和路径，将会严重制约我国的现代化建设和社会发展。

## 二、我国城镇化模式对土地利用的影响机制

我国城镇化水平的区域差异较大，由于历史、地理和社会经济发展多种

---

<sup>①</sup> 仇保兴：《城镇化的挑战与希望》，载《城市发展研究》，2010(1)。

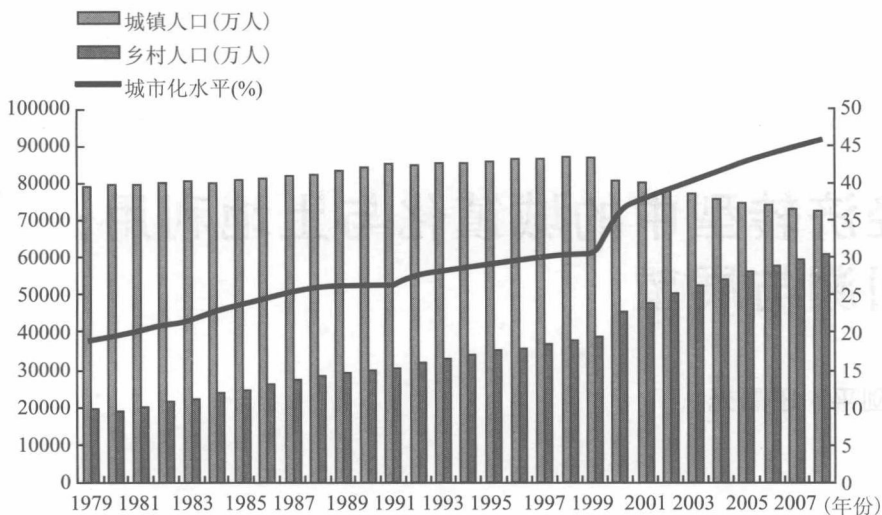
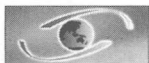


图1 1979—2007年我国城市化水平及城乡人口变动图

数据来源：叶剑平、张有会：《一样的土地，不一样的生活——从天津市东丽区土地综合整治的实践看中国城镇化》，8页，北京，中国人民大学出版社，2010。

因素的影响，城镇分布呈现由东向西由密到疏的空间分布特征。2002年全国663个城市中，东、中、西部所占的比重分别为41.3%、34.3%和24.3%，区域城市的发展和建设具有不平衡性，各地在发展中形成了不同的城镇化模式，因而土地利用特点各有差异。

#### (一)我国传统城镇化模式及其土地利用特点

##### 1. “开发区”模式。

“开发区”模式是改革开放新形势下城镇化道路跳跃式发展的典型，最显著的个例就是上海浦东。20世纪90年代后，上海的土地利用模式是以浦东开发区为龙头带动的，形成了由都市经济支持的中心城区和开发区、由城镇经济支撑的中小城镇共同构成的城市体系。其中，浦东的中心城(陆家嘴开发区)，是浦东城市体系的第一层次；各开发区成为浦东城市体系的第二层次；浦东中小城镇则构成了第三层次。其土地利用特点为：一是土地利用在空间上形成三个互相联系的部分，开发区作为整个区域的中间过渡带，联结着中心城区与外围城镇；二是城市产业用地规模做出适度调整，改变浪费土地的利用格局，并对土地资源进行再配置，满足城市郊区化与农村城镇化所需要的土地；三是这类区域的人口非常稠密，土地资源紧缺，虽然国民经济各部门的发展要受到空间范围狭小的严重制约，但是由此产生了巨大的土地利用效益。



## 2. 西部小城镇建设模式。

纵观西部大开发模式，其城镇化进程与中部地区、特别是与东部地区相比差距甚大。近年来，西部各省市区小城镇建设也有了长足的进展，创造了小城镇建设的各种模式，概括有：农业商品化牵引型、工矿主导型、旅游开发型、商贸中心型、交通枢纽型、边境口岸型、城郊型、地域文化促导型、综合发展型，以及兵团屯垦型等。

西部地区城镇化模式在土地利用方面的特点为下：一是由于地域广阔，而且一部分优势资源的分布相对集中，因而适度的分散利用土地，可以实现区域土地资源合理利用的目标，但尚未形成具有较强集聚和辐射能力的经济核心地区。二是小城镇发展粗放，过多的占用土地，造成土地利用效率低下。

## 3. “双阳”模式。

1995年建设部将河南省南阳市和湖北省襄樊市作为小城镇建设试点，叫“双阳工程”。这两个城市属于我国中部地区，故将其城镇化模式称为“双阳模式”。南阳市按照“建设绿色城市体系”的构想，形成了路程经济型、资源开发型、产业依托型、商贸带动型、传统工艺性和工矿带动型为代表的“南阳模式”；襄樊市城镇化的推进主要靠市场驱动，形成了以市场为导向，以当地农民为主体，以农副产品和资源加工、交易为主的发展模式。在土地利用方面通过城镇建设用地制度改革，实行集约用地、利用存量用地、建立土地使用权流转制度，合理解决城镇化建设的土地占用问题；使城镇的规模、布局更加合理，对区域经济具有一定的辐射带动能力。

### （二）传统城镇化模式引致的土地利用困境

从目前我国城镇化的现状来看，现有的土地征用制度和土地供应方式，降低了建设用地侵占农业用地的成本，使得改革开放以后的城镇建设偏重外延扩张的模式；同时，由于城镇边界扩张、GDP增长与土地出让金关联度很高<sup>①</sup>，作为城镇化主导者的政府（特别是各级地方政府）获取财政收入逐渐依赖于通过出让国有土地使用权获取的土地出让金，陷入“诺斯悖论”<sup>②</sup>的怪圈。诚然，城镇化的进程直接影响了土地资源的配置与利用；另一方面，土地资源的有限也反过来直接制约了城镇化的进一步发展。随着城镇规模的不断扩大，土地资源的稀缺性与重要性愈发明显，而与此同时，存在的问题也日趋凸现，耕地数量减少、质量下降，已经关系到了全社会的利益。

① 叶剑平：《城乡统筹发展与土地利用》，载《现代城市研究》，2009（2）。

② “诺斯悖论”由诺斯在1981年提出，他认为国家具有双重目标，一方面，通过向不同的势力集团提供不同的产权，获取租金的最大化；另一方面，国家还试图降低交易费用以推动社会产出的最大化，从而获取国家税收的增加。这两个目标经常是冲突的。



### 1. 耕地占用日趋严重。

近十年来, 在我国的城镇化进程中, 各地乡镇企业迅猛发展, 中小城镇范围不断扩大, 居民点不断增加, 占用耕地逐年上升。按照目前的科技水平测算, 人均耕地不能少于 0.7 亩。联合国给出的人均耕地警戒线为 0.8 亩, 但我国 2 000 多个县级城市中, 有 666 个县人均耕地低于警戒线, 其中 463 个县人均耕地甚至不足 0.5 亩。即使这样, 我国的耕地资源仍然在持续减少。经卫星核查, “十五”期间全国耕地面积净减少 616 万公顷, 其中不可逆转性的建设占用耕地 219 万公顷, 年均新增建设用地 43.8 万公顷。同时, 我国主要特大城市郊区土地占用十分严重, 在未来的一段时间内, 其人均耕地水平将很可能接近或达到警戒线。

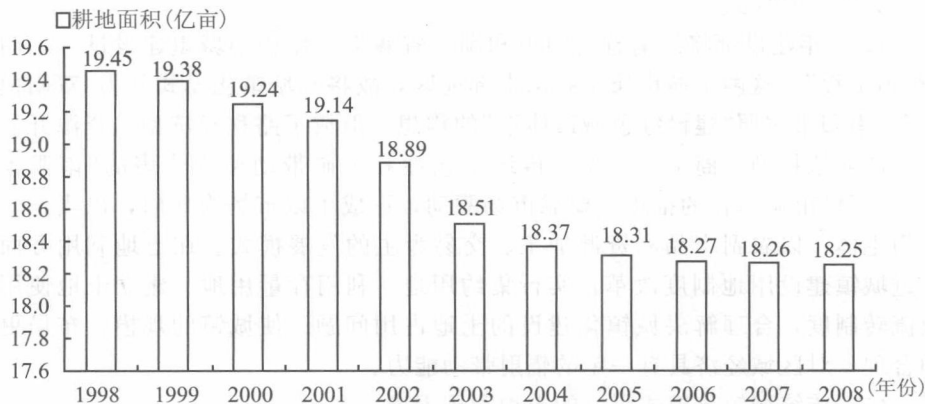


图2 1998—2008年我国耕地面积变动

数据来源: 1998年数据来源于《中国土地年鉴》, 1999—2005年数据来源于《中国国土资源年鉴》(2006), 2006—2008年数据来自各年《国土资源年报》。

表1 我国主要特大城市郊区土地减少趋势<sup>①</sup>

| 城市  | 土地减少总量(万亩)       | 平均每年减少量(万亩)     | 2000—2025年人均耕地(亩) |
|-----|------------------|-----------------|-------------------|
| 北京  | 93.0(1949—1985)  | 1.8 3.8(近三年平均)  | 0.76~0.60         |
| 上海市 | 130.0(1949—1985) | 3.7 8.9(近三年平均)  | 0.95~0.86         |
| 天津市 | 157.0(1954—1980) | 2.85 3.4(近三年平均) | 1.00~0.75         |
| 南京市 | 98.7(1950—1989)  | 2.1 1.2(近两年平均)  | 1.40~1.10         |
| 成都市 | 51.6(1950—1986)  | 2.6 5.0(近三年平均)  | 1.20~0.98         |

<sup>①</sup> 宋佳珉:《可持续发展——中国城市化的现实选择》, 载《商业研究》, 2004(13)。