

土地使用制度改革 与城乡发展

赵民 著
鲍桂兰
侯丽



同济大学出版社

内 容 提 要

本书分三部分。第一部分,导论,论述城市发展、耕地保护和土地使用制度的相互关系及理论;第二部分,城市篇,侧重介绍城市土地使用制度改革与城市发展;第三部分,农村篇,侧重介绍若干农村地区土地使用制度改革与耕地保护研究。书中引用大量数据统计资料,并辅之以案例调查,内容详实,论述深入。

本书供城乡规划及国土管理领域的行政干部、专业人员、研究生、本科生及培训班学员参考,也可供其他相关专业人员参阅。

土地使用制度改革与城乡发展

赵 民 鲍桂兰 侯 丽 著

同济大学出版社出版

(上海四平路 1239 号 邮编 200092)

新华书店上海发行所发行

上海申光电脑排版印刷联营厂排版

崇明晨光印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:7.75 字数:220 千字

1998 年 7 月第 1 版 1998 年 7 月第 1 次印刷

印数:1—2000 定价 16.00 元

ISBN7-5608-1941-9/TU·271

目 录

第一部分 导 论

1.1 城市发展、耕地保护及土地使用制度改革	(3)
1.1.1 城市发展	(3)
1.1.2 农村耕地资源及其保护	(9)
1.1.3 城乡发展与土地使用制度改革	(13)
1.2 土地权利制度	(18)
1.2.1 土地的所有权与使用权	(18)
1.2.2 土地权利制度的进一步发展	(20)
1.2.3 关于土地产权制度	(21)
1.2.4 关于土地物权制度	(24)
1.2.5 发展和完善符合国情的土地权利制度	(26)
1.3 土地市场机制	(29)
1.3.1 土地有偿使用	(29)
1.3.2 土地征用、划拨与市场机制	(32)
1.3.3 土地的隐形市场	(34)
1.3.4 建立规范和统一的土地市场	(35)
1.4 土地使用的计划调控和管理	(37)
1.4.1 政府及其计划调控手段的作用	(37)
1.4.2 计划体制	(39)
1.4.3 计划管理	(46)

第二部分 城市篇 上海城市土地使用 制度改革与城市发展研究

2.0 引 言	(53)
2.1 上海“八五”期间的发展及政策背景	(56)
2.1.1 上海发展的宏观背景	(56)
2.1.2 上海的社会经济发展	(61)
2.1.3 上海的城市规划与管理	(70)
2.1.4 小 结	(77)
2.2 上海土地使用制度的改革	(78)
2.2.1 历史的回顾	(78)
2.2.2 土地使用制度改革的起因及动力	(81)
2.2.3 上海土地使用制度改革的实践和制度演进	(86)
2.2.4 小 结	(91)
2.3 改革中的上海城市土地使用制度的作用机制	(92)
2.3.1 作用机制的前提:权利制度	(92)
2.3.2 现行的城市土地市场	(95)
2.3.3 政府的多重角色	(102)
2.3.4 土地使用者的作用	(109)
2.3.5 小 结	(114)
2.4 上海城市土地使用制度的变迁与城市发展	(116)
2.4.1 城市土地使用制度改革对城市发展的 促进作用	(116)
2.4.2 土地使用制度的不完善性对城市发展 的负面影响	(123)
附录一:案例调查——鞍山地区	(136)

附录二:案例调查——静安新城	(140)
附录三:案例调查——外滩房屋置换*	(143)
2.5 总结与展望	(149)
2.5.1 土地使用制度改革与城市发展关系的经验 总结	(149)
2.5.2 城市规划在城市土地使用制度改革中应起 的作用	(153)
2.5.3 展望:理性的城市发展未来	(162)
 第三部分 农村篇 若干农村地区土地使用 制度改革与耕地保护研究 	
3.0 引 言	(167)
3.0.1 调查的经过	(167)
3.0.2 课题的选定	(168)
3.0.3 人地矛盾问题	(169)
3.1 农村的危机:耕地的消耗	(172)
3.1.1 耕地消耗——弃地	(172)
3.1.2 耕地消耗——征地	(176)
3.1.3 耕地消耗——挤地	(179)
3.1.4 耕地消耗的原因	(182)
3.2 农村土地使用制度的改革	(185)
3.2.1 历史的回顾	(185)
3.2.2 问题的剖析	(187)
3.2.3 改革方案	(191)
3.3 农村土地资源的配置机制	(204)
3.3.1 土地市场	(204)

3.3.2	土地流转制度	(207)
3.3.3	目前土地流转的具体形式	(208)
3.4	农村土地收益的分配	(213)
3.4.1	土地收益的分配关系	(213)
3.4.2	农业土地的地租	(215)
3.4.3	合同订购、议购方式的调整	(219)
3.4.4	国家保护农业的新政策	(220)
3.5	农村耕地的保护	(222)
3.5.1	土地管理体系	(222)
3.5.2	耕地管理的重要环节	(223)
3.5.3	城镇规划与节地	(229)

结束语

参考文献	(234)
------------	-------

第一部分 导 论

1.1 城市发展、耕地保护及土地使用制度改革

城市的发展与农村的发展有着密切的联系。城市化在空间上表现为非农产业区域的扩大及农田转变为城市建设用地,但导致农村耕地减少的原因并非仅限于城市化的进程。城乡发展、耕地保护都与土地使用制度有关。

1.1.1 城市发展

1. 改革开放以来我国城市发展的回顾

白改革开放以来,伴随着农村剩余劳动力的释放和国民经济的持续高速发展,我国进入了快速城市化的时期,城镇的数量、人口规模和用地规模均迅速增长。据统计,自 1985 ~ 1995 年,全国城市由 324 个增加到 640 个,增加近一倍;全部城市建成区面积由 9386 平方公里增加到 19264 平方公里,平均年递增 7.5%;城镇人口(指城市市区和建制镇两部分的市镇人口)总数由 25094 万增加到 35174 万,平均年递增 3.4%,约为同期全国总人口年平均增长速度的 2.5 倍;城市市区非农业人口总数由 11826 万增加到 20021 万,年递增 5.4%。20 世纪末的中国城市不但在中国的社会经济发展中有着举足轻重的地位,就其城市用地的绝对数额而言,也已经成为中国国土资源开发利用的重要组成部分。

1989 年颁布的《中华人民共和国城市规划法》(以下简称《城市规划法》)对中国城市与城市规划的意义重大,它第一次从国家

法律的层面肯定了城市规划对城市规划区内的土地利用和各项建设的法定指导地位,明确提出了“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市”的全国性城市发展方针。从 1990 年以来的城市发展看(见表 1.1.1),各类城市的增长基本上符合既定的发展

表 1.1.1 1990 ~ 1995 年中国城市增长分类统计

	城市数			人口(10000 人)			土地面积(万平方公里)		
	1990 年	1995 年	年增长率 (%)	1990 年	1995 年	年增长率 (%)	1990 年	1995 年	年增长率 (%)
20 万人以下	291	373	5.1	15145	21476	7.2	89.8	113.2	4.7
20 ~ 50 万人	117	192	10.4	7950	15141	13.8	20.5	39.3	13.9
50 ~ 100 万人	28	43	9.0	2516	4309	11.4	5.3	7.1	6.4
100 ~ 200 万人	22	22	0	3853	4024	0.9	3.1	4.6	8.2
200 万人以上	9	10	2.1	4078	5051	4.4	2.0	3.0	8.4
总 计	467	640	6.5	33542	50001	8.3	120.8	167.2	6.7

资源来源:据《中国统计年鉴》1991 年、1996 年推算而得,表中的人口及土地面积指城市行政区划范围内的统计数据。

战略。从 1990 ~ 1995 年间的城市发展中,中等城市(20 ~ 50 万人)的城市个数、城市人口及用地规模的增长速度是各类城市中最快的,年增长率均在 10% 以上,远远地超出了全国城市平均增长率;其次是 50 至 100 万人口的大城市,城市数量和城市人口的年均增长率分别达到了 9.0% 和 11.4%;小城市在 90 年代的发展也表现出了迅猛增大的势头,城市人口六年间增长了 41.8%,占 1995 年全国城市人口总数的 43% 和全国城市土地面积的 68%,成为中国城市体系中的重要组成部分。但小城市的人均建设用地在近几年呈现出令人担忧的增加趋势,1995 年已达到了人均 143 平方米,几

1.1 城市发展、耕地保护及土地使用制度改革

乎是特大城市人均建设用地的 2 倍,用地指标明显偏高(见表 1.1.2);100 万人口以上的特大城市,尤其是 200 万人口以上的特大城市虽然在城市数量上变化不大,但土地面积和建成区面积却有了相对较快的增加(见表 1.1.3), 超过了其他规模城市的发展速

表 1.1.2 1981 ~ 1995 年中国城市人均建设用地变化

	年 份	合 计	特大城市	大城市	中等城市	小城市
人均城市 建设用地 (平方米/人)	1981	74.1	68.86	62.21	76.48	102.51
	1991	87.08	65.32	85.45	99.62	126.76
	1995	101.2	74.64	87.97	107.94	142.67
年均增长率 (%)	1981 ~ 1991	1.8	- 0.5	3.7	3.0	2.4
	1991 ~ 1995	3.2	2.9	0.6	1.7	2.5

资源来源:据“我国设市城市建设用地基本情况”《城市规划》1996(2),P36—37

表 1.1.3 1990 ~ 1995 年中国城市建成区面积增长

城市类型		1990 年	1995 年	1995 年较 1990 年增长 (%)
特大城市 (> 200 万人)	北京	397.4	476.8	20.0
	天津	334.9	359.3	7.3
	上海	249.8	390.2	56.2
	广州	187.4	259.1	38.3
	重庆	86.5	184	112.7
	平均	198.1	249.11	25.7
100 ~ 200 万人	平均	104.9	119.1	13.5
50 ~ 100 万人	平均	59.0	69.2	18.3
20 ~ 50 万人	平均	34.6	42.4	23.9

注:据《中国统计年鉴》1991 年、1996 年不完全数据计算。

度,从城市人均建设用地的变化中也可以看出,特大城市人均用地的增长在 1991 年以后是各类城市中最快的,其中北京、上海、广州、重庆等特大城市建成区面积均出现了大幅度的增长。

中国城市在进入 90 年代以来的快速发展中,既有符合国家政策目标的一面,即城市化加速发展,中等城市的发展速度相对较快;但同时也有超出规划设想的一面,即大城市的发展并未能获得有效的控制,特别是近几年来一些特大城市的外延发展毫无节制,小城市用地过于粗放,不但过多地占用了耕地,损害了农业的发展,客观上也造成了部分城市房地产供需失衡,损害了城市开发的经济效益。

2. 改革开放以来城市发展的背景条件

从 总体上看,城市的发展与国家的政治、社会、经济等宏观背景及其发展变化息息相关。中国在 50 年代至 70 年代末的城市化进程由于受当时特殊的政治、社会背景(始终处于动荡不定的状态)的影响,城市人口的增长几经反复,造成城市化水平严重滞后,不符合中国同时期经济发展的实际水平。80 年代以来中国城市化发展速度的迅速提高,一定程度上可归结为补偿前 20 多年城市化进程的欠帐;同时,更重要的是因国家的各项改革开放政策和城市社会、经济的快速发展变化所带来的推动作用。具体表现为以下几个主要方面:

(1) 农村剩余劳动力的转移

中国是一个人多地少的国家,农村人均耕地资源严重不足,尤其是东南沿海一带的农田资源更为稀缺。据估计,农村的剩余劳动力达 1/3。如此大量的过剩劳动力是一股无法长期压抑下去的力量,一旦有了某种条件,它就会冲出来解放自己。1978 年以前,由于劳动及户籍管理制度等一系列硬性的限制措施和当时特殊的

社会背景,虽然农村人口始终存在向城市流动的倾向,但大量的农村隐性剩余劳动力仍滞留在农村。农村家庭联产承包责任制经营方式的推行不仅提高了农业生产效率,而且使部分农村劳动力变成现实的过剩劳动力。越来越多的农村剩余劳动力进入城镇或就地转向非农产业(乡镇企业)寻找就业机会,形成城市化“乡村推力”。

(2) 城市经济持续高速发展

城市经济发展是城市化的直接动因。自人类社会进入工业社会后的 100 多年来,城市化的过程与城市经济的发展总是如影随形。由于城市经济发展而带来的城市产业部门所需要的新的劳动力不仅来自城市内部,而且大量从城市外部吸收,以满足产业与社会进一步集聚发展的需要;当原有的城市空间容纳不下新的人口和产业时,便开始向城市的外缘地区扩展。中国自 80 年代初起国民生产总值的年增长率始终保持在 10% 左右,其中主要的贡献来自第二产业和第三产业,即非农产业产值的迅速增长,城市社会经济的持续高速发展使城市对劳动力、基础设施、用地等要素有越来越大的需求,城市人口和用地规模的扩大便是在这样的需求推动下产生的;如果这样的供需关系没有达到平衡,无论是供大于求还供不应求都会影响到城市与社会经济的正常发展。在西方国家经济快速发展的历史时期都有过快速城市化的现象,这是城市化进程中的一个必然阶段。值得注意的是,改革开放以来中国的经济持续高速增长,主要是依靠扩大经济规模来实现的,城市规模的迅速扩大在很大程度上源于目前中国经济增长的粗放模式及阶段性的经济“过热”现象。

(3) 行政体制改革:权力下放带来的地方政府积极性

中国体制改革一个重要的特征就是地方自主权力的增大。财

政包干和产权分层对地方政府(城市政府)起到了强大的激励作用,推动了地方社会经济的发展。城市政府能从城市自我的经济发展、城市开发中获利,城市的发展与城市政府的政绩息息相关,城市政府之间的竞争也由此越来越激烈。这种转变客观上有利于城市的发展,但城市政府的这种行为如果缺乏宏观的有效导向和调控便会影响到区域的和国家的整体利益。这是近年来推动城市迅速发展的主要动力,也是在新一轮城市规划修编热潮中部分城市规模过度扩大的重要原因之一。

(4) 经济体制改革:经济组织的贡献

自改革开放以来,在国有制经济持续发展的同时,集体经济、个体私营经济和合资、外资等多种经济成分逐步发展壮大,成为中国经济结构中的重要组成部分。自 1980 ~ 1995 年,全国集体、股份制、外资、个体等非国有单位的投资占到总投资的 45.6%;国家预算外资金(自筹、贷款、外资等)自 1980 年的 63.4% 提高至 1995 年的 97%。国有企业在改革中也拥有了相当程度的自主权,不再是行政体系的附属物和实现国家计划的基本单位。企业更多地以资产增值为目的而介入市场机制运作后,企业的用地方式、用工方式较改革前更多地是经济上的考虑,能够扩大再生产、提高经济效益是企业经营的目标所在。表现在城市层面上,则由以往被动等待国家计划分配资源变为主动选取对自身有利的投资方向和资源利用方式,国家计划不再具有计划经济时代那种严格的约束力。企业行为方式的转变使城市发展动力呈现了多元化的势态,企业生产链的延伸、土地级差效益的追逐、劳工的外来化倾向等既赋予了城市发展的活力,也对城市管理,包括土地使用和城市规模的控制等,提出了新的挑战。

1.1.2 农村耕地资源及其保护

1. 耕地资源的现状

我 国的国土面积和耕地面积在世界上都是名列前茅,但由于人口基数较大,人均耕地面积远小于世界平均水平。

根据国家统计局的数据,至 1995 年末,我国共有耕地 9497 万公顷,即 14.2455 亿亩(注:1 公顷 = 15 亩),以 1995 年全国 12.1121 亿人口计,人均耕地面积仅为 1.176 亩。(见表 1.1.4)

表 1.1.4 我国的土地资源(1995 年)

分 类	面积(万公顷)	占总面积(%)
耕地	9497	9.89
森林	12863	13.39
内陆水域	1747	1.82
草地	40000	41.62
其中可利用草地	31333	
其他	31986	33.28
总面积	96095	100

资源来源:《中国统计年鉴》1996

而据《我国耕地保护面临的严峻形势和政策性建议》(保护耕地问题专题调研组)一文的报告,以全国土地详查汇总数据,同期我国的耕地为 20.16 亿亩,比统计数大了约 41%,人均耕地相应为 1.66 亩。

统计数与详查数的巨大差异反映了我国农村土地管理的严肃性、准确性和科学性都还很欠缺,不但存在着管理及农业税收的盲区,而且对以往农业生产的地均产量可能高估了。

数字的变化并不意味着实有耕地面积的增加,人多地少,耕地资源不足的基本国情没有丝毫变化。

据上述报告,我国耕地的现状有如下特征:

①目前人均大于2亩的12个省和自治区主要分布在东北和西北,其中除吉林省和黑龙江省,其他大部分省、区粮食不能自给或仅能自给。人均耕地小于1亩的有北京、上海、天津三个直辖市,还有湖南、浙江、广东、福建4个省。据计算,全国人均耕地少于0.8亩的县级行政区达660多个,占全国县级行政区总数的23.7%。

②我国山地、丘陵、高原地区的耕地占耕地总面积的66%,而平原、盆地等地区的耕地仅占34%;长江流域及其以南水资源丰富的地区的耕地占全国耕地的38%,而淮河流域及其以北地区水资源不足,耕地却占全国的62%。

③优质耕地相对较少,有水源保证和灌溉设施的耕地占耕地总量的39%,中低产田占60%左右。耕地中有9100万亩为坡度在25度以上的耕地,需逐步安排退耕。

2. 耕地资源的减少

我国农村耕地资源的减少可以从相对减少和绝对减少两个方面来分析。相对减少是指由于人口的不断增加,相对人口基数而言,人均占有耕地数量的减少。绝对减少是指因城乡各项建设的占地、农业结构的调整、弃地及灾毁等原因,造成耕地绝对数量的减少。

据国家统计局的数字,自1986~1995年,全国因各方面的原因,减少耕地达1.03亿亩;同期因开荒复垦增加耕地7400万亩;增减相抵,耕地净减少2889万亩,年平均减少耕地约290万亩。

自1986~1995年,全国非农建设占用耕地的统计数为2963

万亩。但据保护耕地问题专题调研组的调查,实际非农建设占用耕地面积远远大于统计数字。据该课题组对湖北、安徽省部分市、县的典型调查,1991~1995年期间非农建设实际占用耕地是统计数字的2倍多;另据对江苏省11个乡镇的调查,实际占用的耕地是统计数的3倍。

据研究,耕地资源的减少呈如下的特征:

①高质量的耕地,尤其是水田被占用多,开发补充少。据统计,1991~1995年,全国水田净减少约1000万亩,水田在耕地中的比重不断下降。

②南方耕地减少严重。占用南方的1亩耕地,相当于占用北方的1.5亩多耕地。1991~1995年南方耕地净减少约1300万亩,按损失的粮食生产能力折算,相当于北方2000万亩以上的耕地。而同期北方耕地净增加仅为240余万亩。

③建设占用的耕地大多是城镇周围,或沿交通线的质量高、长期投入多的良田,而开发复垦所增加的耕地往往质量较低,所以并非新开发1亩耕地就能弥补占用现有1亩耕地的损失。

3. 耕地与粮食生产

据 统计,自1991~1995年,我国人口增加近6800万,而耕地数量却在下降。今后数十年内,我国总人口还将稳步增加,人均耕地指标因而将进一步下降,粮食供给的缺口有可能进一步扩大。

目前我国粮食年度合理的需求量约为5200亿千克,而近年来全国粮食产量一直徘徊在4500亿千克左右(见表1.1.5),与合理的需求量相差500~700亿千克。据国家统计局的统计数字,1986~1995年十年间我国净进口粮食4165万吨,年均416.5万吨。但我国粮食进出口总量的年度变化很大,如1994年出口多,进口少,