

健全城乡发展一体化体制机制

新型城镇化研究报告

主 编 赵胜轩

副主编 李 扬

Perfect the Institutions and Mechanism for Promoting
Integrated Urban and Rural Development

Research Report of New-Style Urbanization

中国社会科学出版社

健全城乡发展一体化体制机制

新型城镇化研究报告

主 编 赵胜轩

副主编 李 扬

Perfect the Institutions and Mechanism for Promoting
Integrated Urban and Rural Development

Research Report of New-Style Urbanization



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

健全城乡发展一体化体制机制：新型城镇化研究报告/赵
胜轩主编. —北京：中国社会科学出版社，2015. 11
ISBN 978 - 7 - 5161 - 7103 - 5

I. ①健… II. ①赵… III. ①城乡一体化—研究报告—
中国 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 274611 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 曦 侯苗苗
责任校对 周晓东
责任印制 戴 宽

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>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2015 年 11 月第 1 版
印 次 2015 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.5
插 页 2
字 数 269 千字
定 价 58.00 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营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

序 言

党的十八大以来，中央高度重视新型城镇化建设。习近平总书记就新型城镇化建设作出了一系列重要论述，为新型城镇化建设指明了方向，开启了我国城镇化发展的新篇章。

为贯彻落实中央关于新型城镇化建设的决策部署，发挥好为新型城镇化建设提供决策咨询的作用，中国社会科学院党组专门设立了新型城镇化研究课题组，由赵胜轩、李扬同志牵头，组织经济研究所、工业经济研究所、农村发展研究所、财经战略研究院、金融研究所、人口与劳动经济研究所、城市发展与环境研究所、社会学研究所、世界经济与政治研究所和拉丁美洲研究所共10个研究院所60余位科研人员，分赴广东、广西、四川、湖北四省14个市县进行调研。课题组认真听取基层同志的意见，深入了解各地城镇化推进中的创新实践和面临的问题挑战，并结合国际经验教训进行扎实研究，形成10篇调研报告。现将调研报告汇编成册。

中国社会科学院
新型城镇化研究课题组
2015年10月

目 录

第一章 新型城镇化背景下的耕地保护问题.....	1
一 城镇化是现代农业发展不可或缺的基本条件.....	1
二 部分耕地转为非农用地是城镇化过程中的必然现象.....	2
三 耕地保护是发达国家城镇化过程中的普遍做法.....	4
四 我国耕地保护中存在的主要问题.....	7
五 我国城镇化所需土地可通过调整城乡建设用地结构和提高 用地效率来解决.....	8
六 城镇化过程中继续加强耕地保护的手段和措施	13
第二章 农民工市民化与社会保障	16
一 农民工市民化中的社会保障政策设计	17
二 新型城镇化进程中农民工市民化的障碍及政策建议	28
三 新型城镇化的动态机制 ——深圳市、梅州市双城样本	31
四 从积分入户到人才引进 ——对近年来深圳市户籍制度改革创新的分析	48
五 深圳和梅州入户政策分析	64
第三章 流动人口基本公共服务均等化	77
一 主要进展	78
二 主要问题与挑战	81
三 对策建议	84
第四章 新型城镇化的产业支撑	88
一 西部地区产业发展的特征	88

二	工业发展与西部地区的城镇化	91
三	服务业发展与西部地区的城镇化	94
四	县域经济在西部地区城镇化的发展	97
五	政策措施	99
第五章	新型城镇化的财税支撑	102
一	引言	102
二	对新型城镇化发展情况的实地调研	103
三	适应新型城镇化需求的财税体制改革方案	110
第六章	新型城镇化的金融支撑	115
一	问题的提出	115
二	新型城镇化的资金来源考察	117
三	新型城镇化的资金运用考察	128
四	案例分析：湖北省新型城镇化资金保障机制调研	137
第七章	绿色低碳城镇化与城市空间布局及形态优化	151
一	调研背景和基本情况	151
二	湖北省城镇化建设现状	152
三	绿色低碳城镇化建设面临的问题与经验总结	155
四	生态文明建设和空间布局优化的问题和经验总结	159
五	新型城镇化建设中的生态文明建设和空间布局优化	163
六	依靠法治为“一张蓝图绘到底”保驾护航	166
七	构建绿色城镇化生态利益协调体系	169
八	严守特大城市治理的环境红线	171
九	经济新常态下的绿色城镇化	174
第八章	新型城镇化与社会治理	177
一	导言	177
二	流动人口市民化	180
三	被征地农民的权益保障问题	185
四	农村转移人口的城市融入与能力建设	189

五 主要研究发现与对策建议·····	193
第九章 新型城镇化的国际比较·····	197
一 公共服务均等化的国际经验与教训·····	197
二 土地集约利用的国外经验·····	203
三 城镇化融资的国际经验·····	207
第十章 拉美国家的城市化与发展转型·····	213
一 20 世纪 60 年代以来拉美地区的城市化进程 ·····	214
二 拉美国家的经济、社会和政治转型·····	216
三 城市化对拉美国家发展转型的影响·····	223
四 经验、教训与启示·····	231
参考文献·····	235

第一章 新型城镇化背景下的耕地保护问题

农村发展研究所课题组^①

近年来,我国城镇化进程快速推进,极大地促进了产业结构和就业结构转换。土地作为一种生产要素,对我国经济发展做出了积极的贡献;在未来的城镇化进程中,土地的作用依然至关重要。但是,我国一直以来采取的土地利用方式却受到了广泛的质疑。在新型城镇化背景下,我国应该从强化土地规划管理入手,促进土地利用效率的提高,加快土地利用方式的转型。

一 城镇化是现代农业发展不可或缺的基本条件

我国的现代农业发展在很长时间里停留在就农业论农业的阶段。然而,这种就农业论农业的做法遭遇到诸多困扰,其中最为突出的现象是农用拖拉机不是被用来从事农业生产,而是被用来作为运输工具。鉴于无限供给的劳动力严重制约了现代农业技术的应用和现代农业的推进,学者们认识到:城镇不仅是推进产业结构和就业结构升级的平台,也是推进现代农业发展的平台。农民人数的急剧下降、农地经营规模的逐渐扩大和农民收入的显著增加,都要依赖于这个平台。所以,城镇化、工业化是发展现代农业不可或缺的基本条件。

从发达国家的经历来看,随着城镇化水平的提高,农业用地不断转变为非农用地,但是农村人口也同时大量转移到了城镇。农业人口的迅速减少,使农场数量相应减少,农场的耕地面积不断扩大。美国家庭农场的平均规模从1920年的60公顷上升到2010年的176公顷,德国家庭农场的

^① 课题组组长:李周;课题组成员:王小映、孙若梅、张海鹏;执笔人:李周、张海鹏。

平均规模从1960年的9.8公顷上升到2010年的20公顷,法国家庭农场的平均规模从1955年的16公顷上升到2010年的58.9公顷,日本家庭农场的平均规模从1950年的0.8公顷上升到2010年的2.19公顷。^① 农场耕地面积的增加成为农民增收的重要途径。

从城乡关系发展的角度来看,农村人口的大量转移,城镇化水平的逐步提高,也为城乡一体化创造了条件。以美国为例,1920年,美国的城镇人口超过农村人口,达到51.2%;城镇化的快速提升和工业化水平的提高,促进了农业技术水平和农业机械化水平的提高。农业劳动生产率的快速提升,使美国农村发展速度开始追赶城市,并在1950年实现了超越。此后,随着后工业化时代的到来,美国的城镇化率在1970年达到了73.6%,农村和城市的生活方式逐渐融合,步入城乡发展一体化的阶段。^②

二 部分耕地转为非农用地是城镇化过程中的必然现象

美国地理学家诺瑟姆(Ray M. Northam, 1975)通过研究世界各国城镇化进程,认为可以用逻辑斯蒂曲线(logistic curve)来概括城镇化发展轨迹(见图1-1):第一阶段为城镇化率低于30%的缓增期,对应于工业化初级阶段;第二阶段为城镇化率介于30%—70%的加速期,对应于工业化中高级阶段;第三阶段为城镇化率大于70%的稳定期,对应于后工业化阶段。

城镇化进程具有逻辑斯蒂曲线特征的主要原因是,城镇化达到一定程度后,城镇的生活方式覆盖到广大的农村地区,或城乡一体化发展达到较高水平。具体地说,城镇化率低于10%时,城镇的经济发展水平相对落后,城乡之间的交流更多的是农村向城镇的流动,城镇生活方式难以覆盖非城镇人口;城镇化率达到20%—30%时,城镇经济发展使其对农村的辐射力也开始增强,城镇生活方式覆盖率为25%—35%;城镇化率达到

① 沈琼:《现代农业大国发展家庭农场的经验》,《世界农业》2014年第6期。

② 王家庭、张焕兆:《工业化、城市化与土地制度的互动关系:美国的经验》,《亚太经济》2009年第4期。

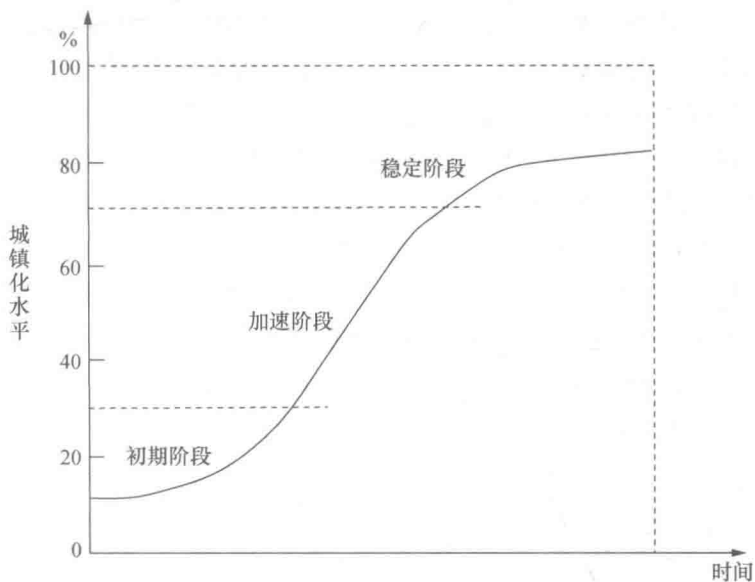


图 1-1 城镇化的逻辑斯蒂曲线

30%—40%时，城镇基础设施不断向农村延伸，城镇公共服务也开始向农村扩散，城镇生活方式覆盖率扩展到40%—50%；城镇化率达到50%时，城镇生活方式覆盖率约为70%；城镇化率达到70%时，城镇基础设施和公共服务普及率超过90%，初步实现城乡发展一体化，所以城镇化率达到70%就趋于稳定了。

城镇化过程是同部分农地转为非农用地相联系的，只是在不同的城镇化阶段，农地转为非农用地的规模和内容有所不同。一般来说，在城镇化初期，城镇中的产业以轻工业为主，人口城镇化的进展缓慢，建设用地需求的增长也比较缓慢。在城镇化中期，城镇中的工业（特别是重工业）迅速扩张，人口城镇化快速推进，从而导致工业用地、居住用地和交通用地的需求剧增，建设用地需求快速增长。在城镇化后期，城镇中工业用地开始萎缩，第三产业用地逐渐增加，土地利用的集约程度不断提高，地价上升对建设用地需求增长形成明显的抑制。进入后工业化和信息化时期，建设用地总规模趋于稳定，建设用地结构不断优化，主要特征是公共用地面积有所增加。例如，美国处于快速城镇化阶段的1961—1967年期间，耕地减少506万公顷，年均减少约0.47%；而后耕地占用量下降，2008

年耕地比 1967 年减少 366 万公顷, 年均减少 0.051%。日本在战后至 20 世纪 70 年代中期的快速城镇化时期, 耕地非农化速度较快, 仅 1961—1974 年期间耕地就减少 73 万公顷, 年均减少约 0.99%; 2008 年耕地数量比 1974 年减少 366 万公顷, 年均减少约 0.34%, 耕地减少速度明显下降。整个欧盟的耕地面积在 1961—2008 年期间减少约 15%, 年均减少 0.32%, 减少速度也呈现逐步下降的趋势。我国的耕地非农化则呈现逐步加快的趋势, 1978—1995 年期间耕地减少 4.45%, 年均减少 0.25%; 1996—2008 年期间耕地减少 6.4%, 年均减少 0.53%。2000 年以来, 我国新增建设用地的 40% 左右来自耕地, 有些年份甚至超过 60%, 城镇化对耕地的依赖性很强。

三 耕地保护是发达国家城镇化过程中的普遍做法

为了节制城镇化过程中的农地占用行为, 发达国家都采取了严格的耕地保护制度。

先看英国。英国在第二次世界大战以前, 对耕地基本不予保护, 工业化和城镇化所需的农产品主要依靠海外市场, 英国的上述政策导致其耕地面积迅速减少。“二战”以后, 由于海外殖民地纷纷独立, 英国认为其农产品稳定供给受到威胁, 因此开始重视本国农业发展; 与此同时, 工业化和城镇化发展时其耕地面积依然处于下降的趋势, 在此背景下, 英国开始实施耕地保护政策。1947 年, 英国制定的《城乡规划法》规定: 所有土地的发展权均归国家所有, 任何人欲开发土地, 均须申请并取得开发许可。土地所有权人或土地开发者改变土地用途即使与发展计划不冲突, 也必须得到规划机关的许可。在英国, 如果农地用途变更, 规划机关审批开发申请时要向农业部部长咨询, 如果变更数量过大, 环境大臣有权收回地方规划机关的申请核准权, 以消除对农地的过度侵占。

再看与我国资源禀赋相近的日本和韩国。日本对农地的购买转用都有严格的管制。除《国土利用计划法》中明确划定农业地域并加强农地保护外, 还实施以“农地转用许可制”为主的《农地法》和《农地转用许可标准制定办法》等。日本将农地分为一、二、三类。一类农地除公共用途外不准转用, 三类农地可以转用, 二类农地在三类农地转用有困难或

不适当时方可转用,但要一宗一宗地排定等级,低等级者优先转用。日本的《农地法》规定:农地所有者将自己的农地改变用途或转卖他人,超过2公顷的由国家农林水产大臣批准;2公顷以下的由都道府县知事批准。为了规范农地流转,确保农地农用,禁止以非耕作目的获取农地权利;个人要满足从事农业生产的条件,法人要满足农业生产法人的条件;根据农业生产效率评价农地利用的有效性。为了鼓励农地流转,将土地集中到愿意从事农业生产的人手中。2009年修订的《农地法》规定,对于撂荒的土地,农协或农业振兴公社有权接管,并通过协商换地等手段,把农地集中起来,转售或转租;农协或农业振兴公社在接管农地期间,可以申请政策性资金,进行农田基本建设,完善水利基础设施。

韩国的主要做法是把农地分为绝对农地和准农地。绝对农地严禁改变用途,稻田和坡度15度以下的旱田禁止种植多年生草本植物。绝对农地由农林部指定并公告。除法律特别规定的公共目的外,将农地转作他用必须经农林部许可。经许可后,转用农地者必须向农地基金缴纳相当于转用农地的替代农地造地费。农地所有者和利用者有义务耕作并谋求地力的增强。疏于耕作者,政府主管部门可命令其改进;并可以对不改进者采取代耕措施。对于休闲农地,以及没有灾害或不可抗力事由,年收获连续2年未达到农林部规定的基准收获量的农地,政府可以指定代耕者。耕地的代耕期为1—3年,牧草地或多年生植物栽培地为5—10年,同一土地被代耕两次以上时,地方政府可接受代耕者申请,要求土地所有者将该土地卖给代耕者。为了促进农业规模经营,韩国于1980年修改了宪法,在法律上允许农地的租借和委托经营。1986年,韩国又制定了《农地租借管理法》,使政策制度化。《农地租借管理法》取消了农业振兴区域内拥有私有农地的上限,以减少因土地私有化而导致的农地零碎化。

最后看农地资源禀赋极为丰富的美国。美国的农地保护始于20世纪30年代,但是力度较为有限。到了20世纪60年代,随着城市化进程加快和西部荒漠化的日趋严重,美国政府进一步重视对农地的保护。1981年,美国政府制定的《农地保护政策法》,将全国的农地划分为四大类,实行严格的用途管制,其中包括最大限度地降低联邦项目引起的农地转用。2000年,美国政府出台《农业风险保护法》,通过限制基本农田和特殊农田的非农利用,保护土地的生产能力。在美国的《城市规划法》中,也有农业用地不准任意侵占,不许任意转用的规定。《农地和乡村保护

法》规定：所有开发都必须取得规划许可。美国农地转为建设用地考虑更多的是农地的环境价值而不是农作物生产能力。截至目前，美国已经形成包括立法、规划、税收等手段在内的耕地保护综合体系。具体内容包括：一是划定农业区，规定区内仅能进行木材、谷物或其他植物生产；二是税收政策，对非农用地，按土地价值和土地收益双重收税，而对农地则减收税款，鼓励和保护土地私有者进行农业生产的积极性；三是政府出资购买土地私有者的土地发展权，限制农地的非农化使用；四是将农用地划分为保护带和过渡带，只允许土地使用者在过渡带改变农地用途。

发达国家城镇化过程中出现采取严格的耕地保护制度的原因，可以归结为两个方面：一为农业发展和保护粮食安全；二为提高土地利用效率。从农业发展和粮食安全的角度看，耕地保护的理由可以概括为：（1）对维护国家的粮食安全而言，重要的不是粮食数量的增减，而是粮食的可持续生产能力。耕地数量的稳定是保障粮食生产能力的基础，“藏粮于仓”不如“藏粮于地”，说的就是这个道理。此外，降低耕地数量的波动，也有利于农民形成长期稳定的预期，从而激励他们在耕地上的投资行为，提高耕地的产出效率。（2）农产品生产的“土宜性”限制要求严格保护耕地。土壤是农业生产中最重要的自然资源，因此，农业生产对土壤的要求很高，只有适宜的土壤才能生产出优质的农产品，这被称为农业的“土宜性”特征。“质量好的农地，与其他不可再生资源一样，是有限的。人类没有取之不尽的可利用土地，所以，也担负不起它的损失”，这是美国耕地保护的基本观点之一。耕地的减少也导致了肥沃土壤的消失，土壤要经过成百上千万年才能形成，但是毁坏却是很快的。因此，美国在城市化过程中，核心是保护高质量的耕地。（3）保持耕地生态系统的稳定能够降低对其他生态系统的冲击，从而维护整个生态系统的平衡。耕地作为一个生态系统，可以为野生动物提供栖息地，也可以吸收和过滤污水，提供地下水交换，以及防止洪水肆虐，等等；更重要的是，耕地是整个生态系统的一部分，耕地的破坏往往会对整个生态系统产生巨大的危害。

从提高土地利用效率的角度看，如果对城镇建设用地的扩张不加以限制，土地的资源稀缺性在城镇发展中就无法体现，从而也就丧失了基于土地稀缺性进行创新的动力，土地利用效率无疑是低下的。

四 我国耕地保护中存在的主要问题

随着我国耕地非农化速度的加快,一系列耕地保护制度相继产生,从而形成了全世界最严格的耕地保护制度。相关研究表明,在控制其他影响因素的条件下,耕地保护制度供给对建设占用的耕地速度起到了明显的遏制作用。可是,地方政府对土地财政的过度依赖,使耕地保护制度的实施效果大打折扣。综合来看,我国耕地保护制度中存在的主要问题包括以下3个方面。

(1) 土地利用规划随意变动。土地利用规划旨在规定各个地块的用途。这个具有法律效力的土地利用规划是土地管理的主要依据。土地利用规划是在土地利用的过程中,对各类用地的结构和布局进行调整或配置的长期计划,一经通过便具有法律效力,是实施耕地保护的基础性制度。从发达国家的经验来看,土地利用规划一旦制定就要严格执行,而且长期不变。英国于1947年修订了1932年颁布的《城镇和乡村规划法》,要求各郡制定出本郡20年的发展规划。美国的土地规划有严格的修订程序,很少变化。美国的规划控制有三种方式。一是划定农业区和城市建设区,农业区内的农地不得以任何借口改变它的农业用途,即使是公路也得绕着走。二是禁止城市建设超出法定边界,间接保护城市发展边界外的农地。三是一些州政府通过农业区域法,将连片的优质农地依法划定为农业区域,防止其被兼并。^① 美国的城市规划是一个稳定的体系。圣地亚哥在1926年制定了第一个综合规划,之后只进行过两次总体规划调整,分别在1967年和1979年。但在我国,土地利用规划反倒成为地方政府推动耕地非农化的一个手段。目前,土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围是一个动态变化的范围,地方政府可以通过修改土地利用规划来不断扩大征地范围。1997—2010年期间,全国各地土地利用总体规划实施的结果表明,在经济越发达、土地价值越高的地区,规划的局部修改越频繁,城镇建设用地范围线每隔几年就会变动一次,而且很容易受到长官意志的影响。

^① 孔祥斌、张凤荣、姜广辉、安萍莉:《国外农用地保护对北京市耕地保护的启示》,《中国土地科学》2005年第5期。

(2) 地方财政对土地的依赖性太强。我国不少地方政府的支出不是量入为出,而是量出为入;而增加财政收入的主要措施是想方设法地卖掉农民的土地。一些地方政府在招商引资中,还低价甚至无价地把农地送给企业家。这是耕地保护最大的难点。

(3) 对补充耕地的改良力度不够。为了满足地方城镇扩张的需求,中央政府每年都会制订建设用地计划,给各地分配占用耕地指标。为了控制耕地损失的速度,配套了耕地占补平衡制度。耕地占补平衡作为耕地保护的一项基本制度,明确规定建设占用多少耕地,各地政府就应补充划入多少数量和质量相当的耕地,这项制度对保护耕地数量发挥了一定的作用。然而,耕地占补平衡制度只能解决耕地数量的平衡,在现实执行中,耕地占补平衡往往沦为“占优补劣”、“占多补少”,导致补充耕地的“土宜性”变差。在快速城镇化过程中,占用城镇周边优质耕地,补充远离城镇的中低产田是难以避免的,但如果能对这些补充的耕地进行改良,也会变得适宜耕种。可是,在现实操作中,地方政府对补充土地进行改良的重视不够,投资明显不足,而农民没有激励也没有能力进行改良,因此,使补充耕地始终保持着较差的“土宜性”。

五 我国城镇化所需土地可通过调整城乡建设用地结构和提高用地效率来解决

一般来说,将农业用地转为非农用地具有增加投资、增加就业和增加GDP的效应,因此,农地的非农化过程就是提高土地利用效率的过程。一项基于江苏省经验数据的实证研究表明:在资本和技术投入既定的条件下,我国耕地的产出弹性为0.297,即耕地数量每增长1%,耕地产出增长0.297%;与此同时,工业用地每增长1%,工业用地产出增长0.392%,明显高于耕地的产出弹性。^①一般来说,商业用地的产出还要高于工业用地。既然将农业用地转为非农用地具有增加投资、增加就业、增加GDP的效应,因此有人认为没有必要从政策上限制这种有利于提高

^① 龙开胜、陈利根、占小林:《不同利用类型土地投入产出效率的比较分析》,《中国人口·资源与环境》2008年第5期。

土地利用效率的举措,进而对中央政府设置耕地红线也提出了质疑。毫无疑问,通过耕地非农化来推动城镇化是最简单也是最容易的方式,可是我国的现实不容许继续采取这种方式。

1. 我国的农产品对外依存度已经处于较高水平

根据《国家粮食安全中长期规划纲要(2008—2020年)》,我国粮食自给率红线应该是95%,可是2008年我国的粮食自给率就已经跌破此线,此后一路向下,截至2012年,我国粮食年度自给率已经降至88.4%,大豆的自给率更是已经降至18.1%。^①事实上,我国的净进口农产品范围已经扩大到粮、棉、油、糖等所有大宗农产品,农产品对外依存度显然更高。从资源利用的角度来看,进口农产品相当于进口耕地资源,如果按照粮食单产水平计算,2012年我国进口农产品的土地资源约为6667万公顷。也就是说,我国利用的国外土地资源相当于国内播种面积的40.7%。考虑到未来随着城镇化的推进,农产品消费水准还将提高,农产品对外依存度也将进一步提高。加之中国粮食进口来源地相对集中,并且形成了长期的进口依赖,在发生粮食禁运或主要出口国粮食大幅减产以及其他地缘政治或突发事件时,我国粮食安全将承受着巨大的风险,很容易受制于人。^②从这一层意义来讲,保护耕地数量,从而保证一定水平粮食自给率的重要性不言而喻。

2. 我国耕地产出效率增长的潜力较小

事实上,我国的耕地产出效率较高,甚至高于世界上绝大多数主要粮食生产国。以2005年为例,我国耕地面积为14329.6万公顷,约占全世界耕地面积的10.08%,生产的粮食约占全世界粮食产量的21.8%;同期,美国耕地面积约为17444.8万公顷,占全世界的比重为12.27%,生产的粮食则为全世界的16.4%。印度耕地面积略高于我国,可是其生产的粮食仅为我国粮食产量的一半。在全世界主要粮食生产国中,只有法国和德国的耕地产出效率高于我国。从这点来看,我国耕地产出的增长潜力已经很小。

3. 我国非农用地效率提升的空间较大

相比于农用地,我国非农用地的产出效率远低于国际先进水平。理论

^① 韩俊:《中国迈向高收入国家粮食安全新战略》,《中国农业信息》2014年第4期。

^② 赵颖文、吕火明:《粮食“十连增”背后的思考:现代农业发展中面临的挑战与路径选择》,《农业现代化研究》2015年第4期。

上讲,城镇建设面积和城镇人口应该是同步增加的,甚至应该是城镇人口增加的速度高于城镇土地面积扩张,这样城市的承载力才会高。可是,1981—2011年期间,我国城市建设面积从6720平方千米增加到41805平方千米,增加了522%,人口只增加了184%(见图1-2);城市建设面积平均每年增加6.28%,城市人口每年增加3.54%,这表明城市土地的利用效率非常低。

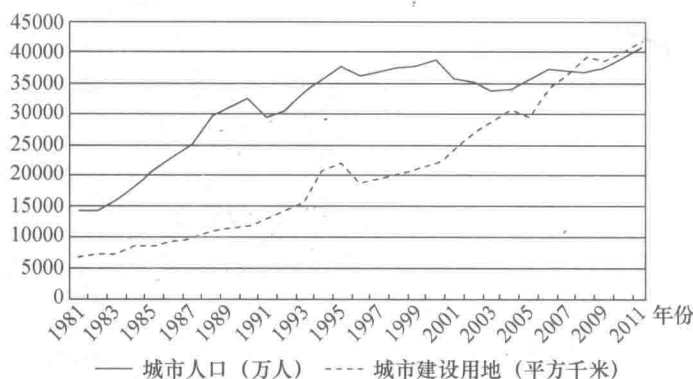


图1-2 全国城市人口和建设用地变化

截至2011年,我国城市人均建设用地102平方米(见图1-3),远远高于发达国家人均82平方米和发展中国家人均87平方米的水平。

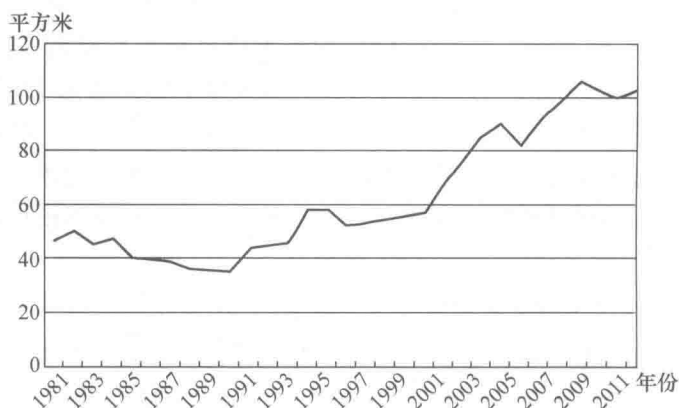


图1-3 城市人均建设用地