

城市与区域规划研究



 清华大学建筑学院 主办

特约专稿

杨保军 靳东晓：快速城镇化进程中的土地问题透视

学术文章

郑伟元：土地资源约束条件下的城乡统筹发展研究

周生路 冯昌中：城市土地储备研究

李郁 徐现祥：转型时期城中村演变的微观机制研究

陈鹏：土地使用制度改革对城市空间结构的影响——以汕头市为例

章光日：关于新城开发热的冷思考

曹广忠 缪杨兵：改革开放以来中国城市经济增长的空间特征

国际快线

约翰·弗里德曼：对中国城市中场所及场所营造的思考

经典集萃

吴良镛：“纵得价钱，何处买地”——浅谈城市规划中的节约用地问题

布赖恩·贝利：20世纪不同国家和地区的城市化道路 (I)

人物专访

顾朝林：吴传钧先生区域与城市研究学术思想

第1卷 第1期 (总第1期)

2008

城市与区域规划研究

顾朝林 主编

顾朝林主编

用外左衣补并似不，可书登未

城市与区域规划研究

主编：顾朝林

出 版 社 名 称 商

(010001 出版 ISBN 0 000000000)

社 址 邮 政 编 号 商

图 书 刊 号 中 国 书 局 北

ISBN 978-7-100-02279-9

商 务 印 书 馆

2008年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

城市与区域规划研究 / 顾朝林主编. —北京: 商务印书馆, 2008

ISBN 978-7-100-05579-6

I. 城… II. 顾… III. 城市规划: 区域规划-研究
IV. TU98

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 189376 号

所有权利保留。

未经许可, 不得以任何方式使用。

城市与区域规划研究

顾朝林 主编

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-05579-6

2008年1月第1版 开本 787×1092 1/16

2008年1月北京第1次印刷 印张 15

定价: 27.00元

《城市与区域规划研究》征稿简则

本刊栏目设置

本刊设有7个固定栏目：

1. **主编导读。**介绍本期主题、编辑思路、文章要点、下期主题安排。
2. **特约专稿。**发表由知名学者撰写的城市与区域规划理论论文，每期1~2篇，字数不限。
3. **学术文章。**城市与区域规划理论、方法、案例分析等研究成果。每期10篇左右，字数不限。
4. **国际快线（前沿）。**国外城市与区域规划最新成果、研究前沿综述。每期1~2篇，字数约20 000字。
5. **书评专栏。**国内外城市与区域规划著作书评。每期6篇左右，每篇字数2 000字以内。
6. **经典集萃。**介绍有长期影响和实用价值的古今中外经典城市与区域规划论著。每期1~2篇，字数不限。中英文混排，可连载。
7. **研究生论坛。**国内重点院校研究生研究成果、前沿综述。每期4篇，每篇字数6 000~8 000字。

设有2个不固定栏目：

8. **人物专访。**结合当前事件进行国内外著名城市与区域专家介绍。每期1篇，字数不限，全面介绍，列主要论著目录，配发黑白照片。
9. **学术随笔。**城市与区域规划领域知名学者、大家的随笔。

投稿要求及体例

本刊投稿以中文为主（海外学者可用英文投稿），但必须是未发表的稿件。英文稿件如果录用，本刊可以负责翻译，由作者审查定稿。文章在本刊发表后，作者可以继续在中国以外以英文发表。

1. 除海外学者外，稿件一般使用中文。作者投稿用电子文件，电子文件 E-mail 至：urp@tsinghua.edu.cn；或打印稿一式三份邮寄至：北京清华大学学研大厦 B 座 101 室《城市与区域规划研究》编辑部，邮编：100084。
2. 稿件的第一页应提供以下信息：① 文章标题；② 作者姓名、单位及通信地址和电子邮箱；③ 英文标题、作者姓名和单位的英文名称。
3. 稿件的第二页应提供以下信息：① 文章标题；② 200 字以内的中文摘要；③ 3~5 个中文关键词；④ 英文标题；⑤ 100 个单词以内的英文摘要；⑥ 3~5 个英文关键词。
4. 文章应符合科学论文格式。主体包括：① 科学问题；② 国内外研究综述；③ 研究理论框架；④ 数据与资料采集；⑤ 分析与研究；⑥ 科学发现或发明；⑦ 结论与讨论。
5. 文章正文中的标题、插图、表格、符号、脚注等，必须分别连续编号。一级标题用“1, 2, 3……”编号；二级标题用“1.1, 1.2, 1.3……”编号；三级标题用“1.1.1, 1.1.2, 1.1.3……”编号。前三级标题左对齐，四级及以下标题与正文连排。
6. 插图要求：300 dpi，16 cm×23 cm，黑白位图或 EPS 矢量图，最好是黑白线条图。在正文中标明每张图的大体位置。
7. 所有参考文献必须在文章末尾，按作者姓名的汉语拼音音序或英文姓的字母顺序排列。体例如下：
[1] Amin, A. and N. J. Thrift 1994. *Holding down the Globe*. Oxford University Press.
[2] Brown, L. A. et al. 1994. Urban System Evolution in Frontier Setting. *Geographical Review*, Vol. 84, No. 3, pp. 249-265.
[3] (德)汉斯·于尔根·尤尔斯、(英)约翰·B. 戈达德、(德)霍斯特·麦特查瑞斯著，张秋舫等译：《大城市的未来》，对外贸易教育出版社，1991年，第85~97页。
[4] 陈光庭：“城市国际化问题研究的若干问题之我见”，《北京规划建设》，1993年第5期。
正文中参考文献的引用格式采用如“彼得(2001)认为……”、“正如彼得所言：‘……’(Peter, 2001)”、“彼得(Peter, 2001)认为……”、“彼得(2001a)认为……、彼得(2001b)提出……”。
8. 所有英文人名、地名应有规范译名，并在第一次出现时用括号标注原名。

用稿制度

本刊在收到稿件后的3个月内给予作者答复是否录用。稿件发表后本刊向作者赠样书2册。

发刊词

Inaugural Statement

城市与区域规划，正在成为学者、决策者和管理者共同关注的焦点。这不仅因为中国历史悠久，地域广阔，城市众多，区域差异显著；更重要的是，随着综合国力的不断增强，当代中国正在发生广泛而深刻的变革，世界也正在发生广泛而深刻的变化，中国城市与区域发展面临空前的机遇，同时也面临诸多难题和挑战。

《城市与区域规划研究》的创刊，正处在这样的一个关键时期。提高学术水平，推动科学发展，促进和谐社会，建设宜居环境，探索有中国特色的城市与区域发展之路，这是《城市与区域规划研究》的时代使命；“植根中国问题，参照国际规范，推进学术研究，倡导人文复兴”，这是《城市与区域规划研究》的办刊宗旨。欢迎城市与区域规划领域具有问题意识、国际视野、学术品位、人文气息的研究成果，特别是具有长期积累、指导性强的研究论文。

《城市与区域规划研究》由清华大学建筑学院主办，百年清华积淀了优良的学术传统和深厚的文化底蕴，理工与人文相结合的建筑学院特色鲜明，以人居环境科学为基础的学科发展目标明确，城市与区域规划是其重要的基础学科之一。《城市与区域规划研究》的创刊，将为清华大学建筑与人居科学的学科体系建设、教学和科学研究提供重要的支撑平台。

由于城市和区域本身的复杂性，城市与区域研究具有多学科交叉的性质，《城市与区域规划研究》更是城市与区域研究工作者

城市与区域规划研究

学术思想交流的场所。我们希望，规划师、人居环境专家、地理学家、社会学家、经济学家和政府决策者等，在这里“究天人之际，通古今之变”，“汇中外之长”，成百家之言。

值《城市与区域规划研究》创刊之际，我们诚邀有识之士，共襄此举，不胜企盼。

名誉主编 吴良镛 吴传钧

《城市与区域规划研究》编辑委员会

二〇〇七年十一月

主编导读

Editorial

“为什么我的眼里充满泪水，因为我对这片土地爱得深沉”（艾青），人与土地之间有着天然情缘。从城市与区域规划的角度看，土地还是地方与国家发展所不可或缺的资源与空间，人与土地有着深层的经济、社会乃至政治上的关联，本刊创刊号的主题就是“城镇化进程中的土地问题”。

1919年，孙中山先生提出《建国方略》，勾勒国土开发的宏伟框架，激发起一代代中华儿女投身建国的热情，其中也包括少年吴传钧。受初中地理老师介绍《建国方略》的吸引，吴传钧投身国土规划与区域研究，提出人地关系地域系统理论，并在应用层面拓展了生产布局学框架。透过《吴传钧先生区域与城市研究学术思想》一文，我们可窥其立志国土开发的科学人生。

1978年，城市规划领域开始突破“左”的教条，探寻基本建设规律。吴良镛先生借鉴资本主义国家“地价”的概念，探讨中国“土地开发投资”和“土地利用效率”问题，他敏锐地意识到，我国基本建设和城市建设将会以前所未有的规模发展起来，城市规划中土地节约是个大问题，并发出“纵得价钱，何处买地”这个今天看来也十分“市场经济”的质问。吴良镛先生常担心有些事情被自己“不幸而言中”，本期“经典集萃”之《“纵得价钱，何处买地”》就是这样一篇文章，谨供学人参考。

改革开放以来中国发展的事实表明，城乡土地问题确实日益严峻，已成为社会生活中炙手可热、也令人胆寒的话题。本期特约中国城市规划设计研究院杨保军总工著述《快速城镇化进程中的土地问题透视》一文。文章表明，与经济发展取得“奇迹般的增长”相伴的，是土地资源消耗速度加快，国家对土地资源控制所采取的行政手段不可谓不及时，法制手段不可谓不严格，但实际效果并不理想，出现了“扩张圈地—调控紧缩—报复性扩张”的恶性循环。为了更好地平衡经济发展和耕地保护，文章提出了坚持健康有序的城镇化、开展国家级空间规划、认清耕地保护主次矛盾、开源与节流并重以及加快财税制度改革等有参考价值的建议。

土地利用是涉及城市建设、农村发展、国家空间综合利用等方面的复杂问题，本期“学术文章”对“城市化中的土地问题”从多个角度加以解读。中国土地勘测规划院郑伟元总工程师分析了土地资源约束条件下的城乡统筹发展，南京大学周生路教授以南京为例探讨了城市土地储备问题，中山大学李郁教授探索了转型期城中村演变的微观机制，中国城市规划设计研究院陈鹏博士分析了土地利用制度改革对城市空间结构的影响。

本期其他学术文章，对城市与区域规划从多个层面进行揭示。如南京大学章光日博士探讨了作为国家城市发展建设政策的新城开发，北京大学曹广忠教授分析了改革开放以来中国城市经济增长的空间特征。

此外，本期还特别编译约翰·弗里德曼 2007 年 6 月发表的《对中国城市中场所及场所营造的思考》一文，从“场所”的角度对中国城市小空间进行别具匠心的分析，值得一读。

下期主题为“中国城市化”，我们将在更深层的社会经济背景下对城乡空间利用进行深入探讨。

城市与区域规划研究

目次 [第1卷第1期(总第1期)2008]

发刊词

吴良镛 吴传钧

主编导读

特约专稿

- 1 快速城镇化进程中的土地问题透视 杨保军 靳东晓

学术文章

- 22 土地资源约束条件下的城乡统筹发展研究 郑伟元
32 城市土地储备研究 周生路 冯昌中
55 转型时期城中村演变的微观机制研究 李 郁 徐现祥
70 土地使用制度改革对城市空间结构的影响——以汕头市为例 陈 鹏
83 关于新城开发热的冷思考 章光日
97 改革开放以来中国城市经济增长的空间特征 曹广忠 缪杨兵

国际快线

- 111 对中国城市中场所及场所营造的思考 约翰·弗里德曼

书 评

- 135 评《规划 20 世纪的城市：发达资本主义世界》 曹 康
138 评《贫困街道：邻里衰落和更新的动因》 刘玉亭
141 评《多中心都市区：欧洲的巨大都市区》 于涛方

经典集萃

- 144 “纵得价钱，何处买地”——浅谈城市规划中的节约用地问题 吴良镛
157 20 世纪不同国家和地区的城市化道路（I） 布赖恩·贝利

研究生论坛

- 181 对城市评价活动中若干认识问题的反思 刘剑锋
189 区域融合与新城重构——我国沿海大城市开发区建设新趋势 杨东峰
198 住房·社区·城市——快速城市化背景下我国住房发展模式探讨 刘佳燕 闫 琳

人物专访

- 211 吴传钧先生区域与城市研究学术思想 顾朝林

Journal of Urban and Regional Planning

CONTENTS [Vol. 1, No. 1, Series No. 1, 2008]

Inaugural Statement

WU Liangyong, WU Chuanjun

Editorial

Feature Articles

- 1 A Perspective from the Land Resource in Rapid Urbanization YANG Baojun, JIN Dongxiao

Papers

- 22 Study on Urban and Rural Integration under the Restriction of Land Resources in China ZHENG Weiyuan
32 Research on the Development Strategy and Planning of Urban Land Reserve ZHOU Shenglu, FENG Changzhong
55 Land Property Right and Behavioral Incentives: The Microscopic Mechanism of the Evolvement of Urban Villages LI Xun, XU Xianxiang
70 Urban Spatial Structure under Land-use Institution Reform: A Case Study of Shantou City CHEN Peng
83 Reflections on Upsurge in New Town Development ZHANG Guangri
97 Spatial Characteristics of China's Urban Economic Growth since Reform and Opening-up CAO Guangzhong, MIAO Yangbing

Global Perspectives

- 111 Reflections on Place and Place-making in the Cities of China John Friedmann

Book Reviews

- 135 Review of *Planning the Twentieth-Century City: The Advanced Capitalist World* CAO Kang
138 Review of *Poverty Street: The Dynamics of Neighborhood Decline and Renewal* LIU Yuting
141 Review of *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe* YU Taofang

Classics

- 144 No Land Available though with Great Riches WU Liangyong
157 Comparative Urbanization: Divergent Paths in the Twentieth Century (I) Brian J. L. Berry

Students' Forum

- 181 Reflections on Several Understanding Problems in the Urban Evaluation Initiatives LIU Jianfeng
189 New Trend of Development Zones in Coastal Metropolitan Regions of China YANG Dongfeng
198 Housing, Community, City: Research on Housing Development Mode amid Rapid Urbanization in China LIU Jiayan, YAN Lin

Profile

- 211 Professor C. J. WU's Ideas about Regional and Urban Studies GU Chaolin

快速城镇化进程中的土地问题透视

杨保军 靳东晓

A Perspective from the Land Resource in Rapid Urbanization

YANG Baojun, JIN Dongxiao
(China Academy of Urban Planning and Design, Beijing 100044, China)

Abstract Urbanization of China has made significant progress since the Tenth Five-year Plan. However, a series of problems also occurred during the rapid urbanization process, especially problems of land resource which may endanger the food supplies. Although the implemented land policy is quite rigorous, the decreasing of arable land has not been restrained effectively yet. The paper lists and analyses five notable phenomena, and provides expatiation and thinking over five major aspects, in order to balance the economic development and the protection of arable land better.

Key words urbanization; problems of land resource; urban rural coordination; spatial planning; land rights circulation; reform in the tax system

摘要 “十五”以来我国城镇化取得了重要进展,但在快速城镇化进程中,也暴露出一系列问题,特别是土地问题可能危及粮食安全。尽管土地政策十分严厉,但耕地减少的趋势并未得到有效遏制。本文通过列举和分析五种值得关注的现象,并就五个重要方面作阐述和思考,以期更好地平衡经济发展与耕地保护。

关键词 城镇化; 土地问题; 城乡统筹; 空间规划; 土地流转; 税制体制改革

1 问题引出

城镇化是经济社会发展的客观要求,是国家发展和文明进步的重要标志,是我国现代化进程中必经的历史阶段。因此进入新世纪以来,“积极稳妥地推进城镇化”成为国家的重要战略。2000年在“十五”计划中首次把“城镇化”作为国家的重点发展战略之一,之后又提出了一系列推进城镇化的方针政策和指导性文件,并把城镇化作为解决“三农”问题的重要途径之一;党的十六大进一步提出“全面繁荣农村经济,加快城镇化进程”,确立了“坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路”的方针;2005年9月中央政治局第25次集体学习时,强调了推动我国城镇化健康有序发展,坚持走中国特色的城镇化道路,按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,努力形成资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐的新型城镇发展新格局。

有关研究表明,“十五”以来我国城镇化取得了重要进展。具体表现为城镇化水平稳步提高,城镇布局日趋合理、

作者简介

杨保军、靳东晓,中国城市规划设计研究院。

城镇体系初步形成,城镇化对国民经济和社会发展的促进作用日趋明显,城镇化的质量管理也开始引起重视。国家在逐步探索建立健全与城镇化健康发展相适应的财税、征地、行政管理和公共服务等制度,完善户籍和流动人口管理办法,强化规划保障体系,影响和制约城镇化发展的体制障碍正在逐步消除。

然而,在我国快速城镇化进程中,也暴露出一系列值得关注的社会、经济、资源、环境问题,其中最为敏感、棘手的还是土地问题。与经济发展取得“奇迹般的增长”相伴随的是土地资源消耗速度的加快。“六五”期间全国平均每年净减少737万亩耕地,“八五”期间平均每年净减少440万亩^①,“九五”期间平均每年净减少1428万亩,到“十五”期间平均每年净减少耕地则达到了1848.5万亩^②(图1)。

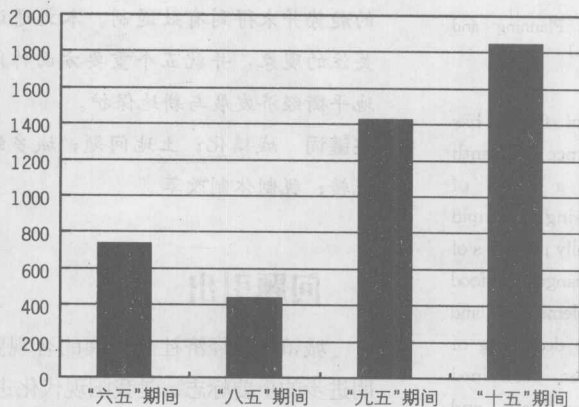


图1 全国平均每年净减少耕地(万亩)

土地资源的快速“消耗”,导致我国耕地资源急剧减少,粮食安全问题突显出来。资料表明,2006年我国人均耕地面积仅为1.39亩^③,远远低于1950年代人均2.8亩的耕地面积,不到世界平均水平的1/2。人地矛盾日渐激化,土地问题愈来愈成为制约我国经济和社会可持续发展的关键性因素。未来30年,我国人口数量将达到历史最高峰,同时也是进入小康社会和现代化建设的关键时期,面临巨大的人口增长压力 and 经济发展压力,土地资源能否在保障粮食安全的同时满足各项建设的需要?从目前的态势看,形势比较严峻,这也使得土地问题成为各方面关注和博弈的焦点。

2 问题表现

尽管国家采取了“世界上最为严格”的土地管理制度,但成效并不显著,尤其需要引起重视的是耕地锐减之势并未得到明显遏制,值得我们深思。

2.1 土地调控力度不断加大

1986年6月25日,全国人大常委会第16次会议审议通过了《中华人民共和国土地管理法》;1991年七届全国人大四次会议把“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”同实行“计划生育”和“保护环境”一并列为我国的基本国策;1991年国务院将每年的6月25日定为全国的“土地日”。1996年以后,国家先后颁布了一系列文件,强调控制城市规模,加强耕地保护工作;2002年国务院下发《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》(国发【2002】13号),加强城乡规划的监督与管理;2002年8月建设部等九部委联合下发《关于贯彻落实〈国务院关于加强城乡规划监督管理的通知〉的通知》(建规【2002】204号)。

在开发区的清理整顿工作中,国土资源部2003年2月下发《进一步治理整顿土地市场秩序工作方案》;2003年7月,国务院办公厅先后发出《国务院办公厅关于暂停审批各类开发区的紧急通知》、《国务院办公厅关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》;2003年7月18日,国务院下发了《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》;2003年11月,国务院又发出《国务院关于进一步治理整顿土地市场秩序的紧急通知》。

2005年中央1号文件重申,坚决实行最严格的耕地保护制度。2005年5月12日,国务院转发建设部等七部委《关于做好稳定住房价格工作的意见》,要求各地区、各部门要把解决房地产投资规模过大、价格上涨幅度过快等问题,作为当前加强宏观调控的一项重要任务。其中,严格土地转让管理、加大对闲置土地的清理力度、加大对土地的供应调控力度、严格土地管理成为文件的重要内容。

尽管有关保护耕地的政策措施接连不断,“闸门”越收越紧,但是,圈地现象却似乎愈演愈烈、圈地名目也越来越多、圈地手段越来越精,“采取‘世界上最严格耕地保护政策’的国家成为世界上农地最易被‘征用’的国家”^④。

在城市建设领域,国家也采取了严格的土地使用、城市规划审批制度。从1991年3月开始实行我国城市规划行业第一部国家标准《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ137-90),严格规定了城市所能采用的人均城市建设用地指标及城市用地结构等;在审批城市总体规划时,国家要求城市的人口、用地规模需经由国家发改委、国土资源部和建设部三家核定,试图通过严格的审批制度在源头上防范城市土地资源的浪费。

此外,国家还加大了对土地违法案件的查处力度。从近年来国土资源部公布的全国国土资源违法案件及查处情况来看,查处的力度越来越大,被查处的官员级别也越来越高。监察部、国土资源部近日^⑤发出《关于进一步开展查处土地违法违规案件专项行动的通知》,要求继续深入开展查处土地违法违规案件专项行动,主要负责官员勇于承担相应的领导责任,发挥示范和导向作用。通知指出,地方各级政府主要负责官员作为土地管理和耕地保护的第一责任人,要把查处土地违法违规案件专项行动工作摆上重要议事日程,亲自研究部署,及时协调解决困难和问题,坚决支持监察机关、国土资源部门依法履行职责。要加大责任追究力度,对2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决

定》下发后违法违纪的责任人员,要从重处理;对2006年《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》下发后仍然顶风违法违纪的,要加重处理。涉嫌构成犯罪的,要移送司法机关依法追究其刑事责任。

2.2 “高压”政策成效不彰

上述情况表明,国家采取的行政手段不可谓不及时,法制手段不可谓不严格,但对土地资源控制的实际效果并不理想,甚至出现“扩张圈地—调控紧缩—报复性扩张”的恶性循环。从近年观察到的情况看,有几种现象值得我们关注和思考。

2.2.1 城镇普遍患上了“土地饥渴症”

在改革开放初期,珠三角等沿海地区在一缺技术、二缺人才、三缺资金的情况下,采取了以土地和廉价劳动力这两个生产要素换取发展的模式。由于当时的大量农村剩余劳动力接近无限供给,而土地又基本掌握在村集体手里,使村委会在招商引资中拥有较大的筹码。同时,部分外资企业,尤其是“三来一补”企业一般规模不大、层次不高、生产协作条件要求不严、选择可以灵活机动,甚至为了规避环境管制、降低谈判成本而对村镇区位有所偏好。故此,“招商引资—转让土地—出租厂房—收取租金”成为一条发展致富的简单而有效的道路,促进了沿海地区经济的快速发展。然而,这种建立在“土地换取发展”基础上的经济发展模式,其“非持续性”特征日益明显,难以成为未来发展的长久之计。如果说过去采用这种模式是“合情合理”的话,那么现在已逐渐累积成了一个严重的问题。因为,珠三角、长三角的某些城市的土地储备状况表明,如继续沿用这种开发模式则最多仅可开发10~15年的时间^⑥。据相关报道,在“十五”期间,江苏省GDP每增长1个百分点,需要消耗2.4万亩土地;另据测算,苏州市GDP每增长1个百分点,要消耗4000亩土地,可见对土地的需求之大。今年,全国的建设用地指标大大紧缩了,每个城市的指标相应大幅度减少,据了解,苏州今年分配到的指标是8000亩,同时省里下达的GDP增长速度为14%,假如按照以往的增长方式推算,8000亩仅能支持2个百分点的增长速度,所以感到土地资源极度紧张。

我国其他地区亦是如此,土地供给的紧张已经成为传统工业化模式的严重制约因素,反映到各市、县、乡镇、村等基层政府,就是普遍感到建设用地“指标太少”,“应放宽限制”的呼声日益高涨。观察表明,几乎所有城镇都患上了“土地饥渴症”,“等米下锅”现象比较普遍,如某市去年年底仅仅安排了全年1/4的待建建设项目,从二季度开始筹建的项目只能排队等候今年的指标。正是因为供需差异过大,在城市规划的编制中,地方政府经常对规划编制单位提出一些“非分要求”,其中最突出的就是希望能够尽可能扩大城市人口规模,从而达到增加建设用地规模的目的。而审批部门似乎也知道地方政府的意图,通常都准备“拦腰一刀”,截去或真或假的“水分”。地方政府发现上报的规模都要被削减后,就预先作好被削减的准备,故意报得更大一些,以求削减后仍有余地。在这种城市规模的争夺中,科学性被搁置在一边,演变为一场“猫捉老鼠”的游戏。

2.2.2 从“以地养路”到“以地生财”

在快速城镇化进程中,由于城市建设资金的短缺,土地的作用已经不只是用来盖房,而是逐渐衍生出一些其他功能。从地方政府对土地的认识和经营来看,先后出现过几种模式。

早期,一般是“以地养路”模式。改革开放之初,各级政府自身的财政收入难以顾及基础设施的建设,甚至连基本的城市维护费用都不足。那时的城市多半捉襟见肘,基础设施严重滞后,制约了城市的发展。城市土地有偿使用制度实施后,通过出让部分土地可以获得建设道路和相关市政设施所需的资金;或者,以开发沿路相邻地块为条件,直接把道路建设交给某些开发商。这种“以地养路”、“以地建路”的模式,成为地方政府“经营城市”、加快发展的一条经验迅速得到广泛推广。城市发展明显加快,空间扩张开始加速,产业和人口集聚速度也随之提高,那个时期,城市普遍关注新区的开发和建设。

之后,是“以地生财”模式。随着城市道路建设的加快,城市空间迅速扩展,城市其他的公共设施和社会服务设施也急需配套,需要大量的资金。此时,政府出让土地的目的不仅仅是为了养路,而是转向更广泛的公共支出领域并逐渐形成“以地生财”模式。据官方统计,土地出让金收入约相当于地方财政一般预算收入的42%,达7000亿元;而据北京大学中国经济研究中心教授平新乔的调研估计,2006年土地出让收入保守估计超过1万亿元。虽然两组数据的巨大出入暴露出了土地出让金的混乱,但也证明了“土地出让金”确实正在成为城市政府的重要收入来源。

某些城市还出现了“以地养地”的模式。由于出让地块越来越大,需要基础设施的大量投入,“生地”变成“熟地”后才能启动开发。在土地出让金被用于城市其他建设项目的情况下,为了使出让的地块得到顺利开发,不得不出让另一块地,用得到的出让金来完成前一块地的配套建设,“以地养地”的模式由此形成,并引发出“开而未发”、“占而未用”等一系列问题。在一些相对欠发达地区,地方政府的财政收入相当窘迫,土地出让金成为财政收入的主要来源,有的高达60%~80%。换言之,离开了土地出让,政府的日常管理和公共服务将难以运转,这类城镇几乎是“以地图存”了。“土地财政”的说法一语道破其实质。

2.2.3 高压政策下“红线”依然失守

尽管国家采取了非常严格的土地管理制度,为耕地保护制定了不可随意跨越的“高压线”,而且这种高压政策一个接着一个,但目前违法用地却依然量大面广,颇有“燎原之势”。

据国土资源部通报^①,2006年,全国查处的土地违法案件数量和涉及的违法用地面积都有大幅上升。去年,全国共发现土地违法行为13万件以上,涉及土地面积近10万 hm^2 ,其中耕地4.3万 hm^2 ,分别比2005年上升了17.3%、76.7%和67.6%。值得警惕的是,其中,属于去年当年发生的违法行为为近9.6万件,涉及土地面积6.1万 hm^2 ,其中耕地2.5万 hm^2 。按照国土资源部执法监察局局长张新宝的说法,从2006年的查处情况来看,地方政府仍是土地违法主体,高达80%。地方政府“为招商引资、出政绩,背后支持、默许土地违法的现象大量存在。”

2.2.4 短缺与粗放并存

一方面是土地资源的短缺,另一方面又是土地利用的粗放,表现为大量低效利用土地、闲置用地、批而未供土地等现象,同时各地区在土地利用效率上存在巨大的差异。

根据国土资源部《关于开展全国城镇存量建设用地情况专项调查工作的紧急通知》(国土资发【2004】78号)开展的调查表明,我国东南沿海某省存量建设用地总面积为9 648.5 hm²,主要是城镇村内的土地,其中闲置土地面积2 157.9 hm²,占存量建设用地的22.4%;空闲土地面积为287 hm²,占存量建设用地的3%;批而未供土地7 217.4 hm²,占存量建设用地的74.6%。

最近,笔者对我国沿海大城市连绵区土地利用状况进行了初步研究。1994~2004年的10年间,长三角、珠三角、京津冀、辽宁、山东、海西城镇群6个地区(由于资料收集原因,研究对象调整为以省为单元)增加建设用地16 678.9 km²,同期全国增加建设用地42 408.16 km²,6个地区以占全国新增用地的40%创造了占全国75%的经济增加值,表明这6个沿海地区在成为我国经济发展核心地区的同时,也是我国土地利用相对比较集约的地区(表1)。

表1 1994~2004年全国部分大城市连绵区建设用地(居民点及工矿)综合比较

连绵区	省份	增加用地 (km ²)	用地增加占 全国比例 (%)	GDP增加值占 全国比例 (%)
辽宁	辽宁	961.59	2.27	4.67
	北京	947.44	2.23	3.48
京津冀	天津	406.32	0.96	2.40
	河北	1 375.09	3.24	7.21
山东	山东	2 446.14	5.77	12.65
	江苏	2 736.28	6.45	12.35
长三角	上海	578.12	1.36	5.96
	浙江	2 033.50	4.80	9.34
海西	福建	1 250.55	2.95	4.75
珠三角	广东	3 943.89	9.30	12.84
	合计	16 678.92	39.33	75.65
	全国	42 408.16	100.00	100.00

资料来源:《中国土地年鉴》(1995)、《中国国土资源年鉴》(2005)、《中国统计年鉴》(1995、2005)。

然而,进一步分析建设用地利用的效率,可以看到不同地区还存在着巨大差别。从每增亿元GDP新增建设用地看(图2),大城市连绵区内各省份的用地效率均高于全国平均水平;其中,上海土地利用效率最高,每增亿元GDP新增建设用地仅为10.55 hm²,仅相当于全国平均水平46 hm²的23%;用地效率较低的省市是广东、北京,分别达到了33.4 hm²和29.6 hm²。从连绵区内的差异看,长三角的用地效率差距最大,江苏和浙江每增亿元GDP新增建设用地量基本为上海的2倍多。

另外,根据我们对台湾1995~2005年的对比研究,与上述分析口径基本相同的数据是每增亿元

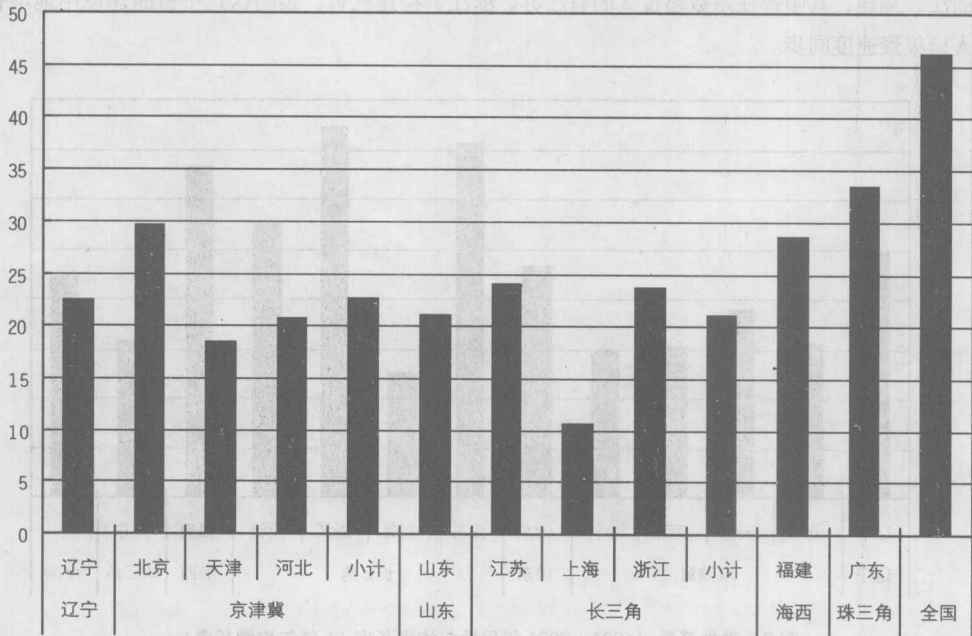


图2 1994~2004年每增亿元GDP新增建设用地 (hm²/亿元)

GDP 新增建设用地为 9.08 hm²，其用地效率比沿海用地效率最高的上海仍然要高出 16% (表 2)。

表2 1995~2005年台湾城镇用地增长效益分析

	1995年	2005年	1995~2005年增长
台湾城镇用地 (km ²)	1 364.916 6	1 845.393 3	480.476 7
GDP (亿美元)	2 573.00	3 234.10	661.10
单位城镇用地创造 GDP (亿美元/km ²)	1.89	1.75	
每增亿美元 GDP 新增建设用地 (hm ² /亿美元)	72.68		
每增亿元人民币 GDP 新增建设用地 (hm ² /亿元)	9.08		

资料来源：城镇用地数据来自于对卫片的判读，经济数据来源于统计年鉴。

注：按照 1 美元 = 8 元人民币计算。

从用地与人口增长的弹性系数看，有专家研究认为，基于我国的实际发展状况，较为合理的弹性系数应该为 1.06 (或 1.12)。但这个合理值 (1.06) 并未在沿海 6 个大城市连绵区得到验证。根据我们的测算 (图 3)，1994~2004 年全国的弹性系数为 2.22，表明用地的增长速度大大高于人口的增长速度；弹性系数低于全国平均值的省市有北京、天津、河北、上海、广东，其中上海弹性系数最小 (1.26)，反映了用地的增长也带来了相应的人口集聚；高于全国弹性系数的省份有辽宁、山东、江