

Urban-rural Construction Land
Growth in China

中国城乡建设用地 增长研究

■ 林 坚 著



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

中国城乡建设用地增长研究

林 坚 著

商务印书馆

2009 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

中国城乡建设用地增长研究/林坚著. —北京:商务印书馆, 2009

ISBN 978-7-100-06043-1

I. 中… II. 林… III. 城乡建设-土地利用-研究-中国
IV. F293.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 049803 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

中国城乡建设用地增长研究

林 坚 著

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

北京市白帆印务有限公司印刷

ISBN 978-7-100-06043-1

2009 年 12 月第 1 版

开本 880×1230 1/32

2009 年 12 月北京第 1 次印刷

印张 8%

定价:19.00 元

序

随着改革开放的不断深化,从 20 世纪 90 年代开始,我国的经济和城镇化已步入快速发展的阶段,其显著特征是:除了农村的产业和人口迅速向各级城镇转移和集聚之外,还伴随着大量农地转化为各类建设用地。根据我国人多地少、耕地紧缺的国情,在城镇化的过程中我们不仅需要关注人口和产业的转移和集聚,同时还要加强研究城乡土地的转换和合理利用。因此,该书探索的内容,对进一步拓展我国城镇化研究的领域具有重要意义;初读之后,发现内中有许多亮点和启示,完全可供读者欣赏、借鉴。

根据城镇化的机理,城镇化阶段城乡建设用地的变化是一个互动的过程。一方面,大量的农民进城,必然导致城镇规模的扩大,城镇建设用地数量的增加;与此同时,随着农村人口的减少,乡村建设用地的数量相应下降。鉴于城镇建设用地比乡村建设用地更为集约,总体上看,城镇化过程中虽然城市占用了部分农地,但如果考虑到有更多的乡村居民点建设用地在减少或转换为城镇建设用地,我国城乡建设用地的总量应该减少而不是大幅度增加。因此,研究建设用地规模的变化规律,必须包含城乡两大部分。如果我们撇开乡村建设用地,孤立地只研究城市用地的规模和增减,就无法正确判断我国城乡土地利用变化的趋势和当前城乡土地利用出现的种种问题。该书将城与乡的建设用地作为一个整体进行研究,在以往的研究中并不多见,值得充分肯定。

在研究城乡建设用地数量增长时,为了有效控制城市发展规模,遏

制城市无限蔓延,分析城镇用地数量和人均占地面积的变化是我国近年研究的重点和热点。但仅仅局限于这部分内容是远远不够的,因为我国地域辽阔,无论东部沿海和中西部地区以及南北之间,城乡建设用地的增长速度和人均用地水平都有很大差别。因此,为了揭示土地使用的地域差异,本书作者以县区为统计单元,较全面地分析了城乡建设用地人口密度、经济密度的分布状况,发现多密度中心的分布格局,这对于因地制宜而不是“一刀切”去制定区域土地供应政策具有重要意义。同时,作者借鉴索罗模型等方式研究发现,城乡建设用地增长对经济增长有正向的促进作用;而在城乡建设用地快速扩张过程中,由于这段时期全国上下都在大搞各类开发区和工业园区,工矿用地的数量和比重迅速上升,成为我国当前城乡建设用地增长的主要因素。要遏制城乡建设用地过快的增长势头,贯彻节约、集约利用土地的方针,首先要抓住主要矛盾,调整用地结构,挖掘现有的工矿用地的使用潜力,并对新的工矿建设项目和土地供应更要严加控制。作者针对上述分析结果提出的对策措施,实际上已体现在相关部门制定的土地政策中。

在中国城乡建设用地规模增长的动因研究中,发现交通建设成为推动城乡建设用地增长的一个重要因素,是本书的另一个重要的“闪光点”。众所周知,土地的开发价值在很大程度上取决于土地的区位,其中,交通通达度是区位条件的核心。从宏观层面看,我国沿海和内地之间的经济、城镇化差异实质上是由区位条件的差别造成的。要促进欠发达地区的经济发展,增加项目投资和土地开发的吸引力,必须交通先行。同样,在城市的空间发展过程中,交通对土地利用和房地产开发亦具有引导的作用,这一点作者在对北京的案例研究中得到充分的验证。在“若要富,先修路”的思想支配下,近年我国交通建设突飞猛进,成为推动城乡建设用地增长的重要因素;同时在用地结构中,交通用地的比重迅速上升。值得注意的是,虽然我国土地供应政策对交通设施、道路

建设的用地需求予以支持和保障,但目前部分地区也出现过度的、超越现实条件的交通建设,其结果不仅会降低道路的使用效率,也不利于土地资源的保护及合理利用。在今后的土地利用中,如何科学地掌握交通用地的“度”,是值得进一步研究的问题。

此外,该书也非常关注城乡建设用地内部结构变化以及土地城镇化的问题。书中的分析结果表明,表征城乡建设用地结构状况以及土地城镇化水平的城镇工矿用地比重和人均国内生产总值呈现对数分布关系,和人口城镇化水平之间存在线性关系,自身也有“S”形曲线的演变趋势,这些结论对未来优化我国城乡建设用地结构有着重要的启示作用。

当然,在我国城镇化的过程中,仍然有许多尚未解决的问题。例如,城乡建设用地统一的分类和统计口径,乡村建设用地的合理转换,低效利用的工矿用地如何挖潜改造,如何从用地的角度控制大城市无序蔓延,都需要进行系统的研究和探索。在这本著作出版之后,希望能看到更多、更好的著作继续问世。

董黎明

2009年2月18日于北大

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 研究的缘起和目的	1
第二节 研究对象的界定	7
第三节 研究框架与结构安排	17
第四节 研究数据的来源及处理	20
第二章 城乡建设用地增长的相关研究进展	30
第一节 国内外对土地利用变化问题的研究进展	30
第二节 国内外对土地利用变化及城市建设用地增长 动因的研究	36
第三节 国内外对城乡建设用地增长的其他相关问题研究	43
第四节 小结	47
第三章 世纪之交的中国城乡建设用地分布格局与增长态势	49
第一节 城乡建设用地的规模分布和结构特征	49
第二节 城乡建设用地规模增长与结构变化态势	62
第三节 小结	74
第四章 城乡建设用地增长与人口经济发展的协调状况研究	76
第一节 城乡建设用地规模分布与人口经济发展的协调状况	76
第二节 城乡建设用地规模增长与人口经济增长的协调状况	98
第三节 城乡建设用地规模增长对经济增长的作用研究	103
第四节 小结	118

2 中国城乡建设用地增长研究

第五章 城乡建设用地规模增长的动因研究	120
第一节 城市空间增长理论及其研究启示	120
第二节 全国尺度的城乡建设用地规模增长动因分析	130
第三节 地方单元的城乡建设用地规模增长动因分析: 以北京市为例	149
第四节 小结	162
第六章 城乡建设用地结构演化的机理研究	164
第一节 城乡建设用地结构演化态势分析	166
第二节 城乡建设用地结构演化和人口城镇化的关系探讨	177
第三节 城乡建设用地结构演化的自身机理分析	187
第四节 小结	196
第七章 城乡建设用地增长的调控和引导对策探讨	199
第一节 1996 年以来城乡建设用地增长调控思路的 发展及反思	199
第二节 未来城乡建设用地增长调控和引导的对策建议	217
第八章 结论与展望	222
第一节 研究结论	222
第二节 主要创新	225
第三节 不足与展望	226
附录一 中国的城市群或都市圈中的城市名录	227
附录二 2000~2005 年人口数据的校正和修补	229
附录三 1996~2004 年主要经济数据的校核与调整	244
参考文献	250
后记	266

第一章

绪 论

第一节 研究的缘起和目的

一、研究缘起

中国是一个蓬勃发展的大国,也是一个人口众多、资源禀赋相对稀缺的国家。长期以来,土地问题一直是学术界关注的重要议题。特别是1996年以来,国家为遏制耕地日益减少的势头、维系中国社会经济的可持续发展,提出实施“世界上最严格的土地管理制度”,严格控制建设用地增长,为此,建设用地增长问题成为学术界思考的重点。但从以往研究看,研究主要集中在农地非农化、城市(镇)土地利用、乡村建设土地利用等问题上,且都是分别开展,缺乏将城镇用地和乡村建设用地作为一个整体的研究,本书之所以选择城乡建设用地作为研究对象,并以其增长问题作为切入点,主要出于以下的观察和思考。

(一) 孤立地研究城镇用地或农村建设用地,很难诊断中国在实施“世界上最严格的土地管理制度”下依然出现的种种问题,必须将城乡建设用地作为整体来考察

为遏制耕地日益减少的势头、维系中国社会经济的可持续发展,早

2 中国城乡建设用地增长研究

在 1996 年和 1997 年,中国政府就下发文件^①,强调严格控制建设用地规模(特别是城市建设用地规模),提出省级行政区域内必须实现耕地总量的动态平衡;在 1998 年修订了《中华人民共和国土地管理法》,提出以“用途管制”为核心的“世界上最严格的土地管理制度”,推行了自上而下逐级调控的土地利用指标管理制度,通过土地利用总体规划、土地利用年度计划等途径予以实施。但是,分析《全国土地利用总体规划(1997~2010 年)》的执行情况,发现规划执行不尽人意,到 2004 年,与该年度规划实施预期目标值相比照,建设用地规模超标 6.9%,而农用地保有量只实现了 97.8%。其中,情况较为严峻的是独立工矿用地(超标 17.0%)、园地(超标 12.8%)、农村居民点用地(超标 7.7%)以及耕地(只实现了 95%)(林坚等,2007)。尤为严重的情况是耕地总量不断减少,1996~2004 年间,中国耕地减少了 1.14 亿亩(折合 761 万 hm^2),2004 年我国人均耕地面积已经降到 1.41 亩,其中,北京、上海、广东等六个省市的人均耕地水平已经低于 0.8 亩耕地的粮食安全警戒线,其中因建设用地的扩张导致耕地减少的现象不容忽视。大量的研究成果表明,城镇、农村居民点扩张的主要用地来源是耕地(刘纪远等,2003;田光进等,2003a、2003b;田光进,2003a;赵涛等,2004)。

而试图通过单独研究城镇用地或农村建设用地问题,来回答建设用地增长及其控制之策时,却面临着技术和实践上的制约。一方面,城乡空间实体识别问题是学术界长期争论的话题,尚未达成共

① 国务院和中共中央先后下发《国务院关于加强城市规划工作的通知》(国发[1996]18 号)、《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997]11 号)。

识^①；另一方面，尽管城镇用地（含城市、建制镇）和农村居民点用地在国土资源部颁布的《全国土地分类（过渡期间用）》中都有所体现，但由于大量具有城镇用地特征的独立工矿用地存在，导致很难仅依靠城镇用地、农村居民点用地统计结果来分析问题^②。以北京市为例，《北京市总体规划（2004～2020年）》提出现状的城镇建设用地规模是1150km²，而国土资源管理部门对应年份的土地变更调查结果是492km²，二者差距极大，主要原因是不少城镇内部的工业区、开发区都被视作独立工矿用地来处理，使得城镇用地统计规模明显偏小。尤其需要注意的，中国建设用地增长中面临的客观事实是：本书研究所界定的城乡建设用地^③，即包括《全国土地分类（过渡期间用）》中的城镇用地（含城市、建制镇）、独立工矿用地和农村居民点用地，不但是建设用地和居民点及工矿用地主体，也是建设用地增长的主体，特别是独立工矿用地^④更是1996～2004年间建设用地增长的主力军。按照2004年全国土地利

① 迄今为止，我国城市与乡村的边界都未能形成共同认可的划分办法，不少学者对城乡的划分方法进行了研究（周一星、史育龙，1995；章文波等，1999；李世峰，2006；宋小东、柳朴、周一星，2006；林坚等，2007；Jian Lin, et al., 2007）。而在行政区划管理方面，由于我国设立市和设立镇方式的演变，导致现行的建制市或建制镇行政辖区内包含了大量的农村地区，无法根据市镇直接辖区的行政界线划分城乡。为此，为统计管理的需要，国家统计局多次变更城乡划分方法。1999年，国家统计局制定了《关于统计上划分城乡的规定（试行）》，对城区的判识采用市辖区的人口密度或者“城区建设已经延伸到的区域”作为标准。2006年4月，国家统计局又修订了该标准，发布并实施了《关于统计上划分城乡的暂行规定》，将最小划分单元统一为村（居）委会，取消了人口密度的指标，而是根据“城市公共设施、居住设施等连接到的其他居民委员会和村民委员会地域”作为城区的判识依据。

② 由于无法准确区分城镇和乡村建设用地的边界，2007年8月颁布的《土地利用现状分类（GB/T 21010～2007）》回避了这一问题，只是提出城乡混合的用地分类，这一方面验证了城乡建设用地作为整体研究的必要性，也对今后客观分析城镇用地和乡村建设用地利用状况造成困难。

③ 有关城乡建设用地概念的界定以及口径的探讨参见本书第一章第二节。

④ 从严格意义上讲，独立工矿用地是指居民点以外的各种工矿企业、采石场、砖瓦窑、仓库及其他企事业单位的建设用地，但实际上，许多开发区、工业用地等城镇用地都归入了独立工矿用地。

用变更调查结果,城乡建设用地占建设用地总量的 74.65%,占居民点及工矿用地总量的 91.55%,并且在 1996~2004 年间,其净增总量占建设用地净增总量的 70.8%,其中,独立工矿用地异军突起,八年间净增 8 264.6km²,占城乡建设用地净增总量的 49.2%。

在这种情况下,独立地开展针对城镇用地或农村建设用地的研究,将难以回答中国在实施“世界上最严格的土地管理制度”下依然出现的种种问题。因此,必须将城乡建设用地作为一个整体来研究。

(二) 城乡建设用地规模的快速增长,凸显了社会经济可持续发展中的资源瓶颈,对其增长动因的研究成为极为紧迫的问题

自 1978 年实行改革开放政策以来,中国社会经济快速发展,按照 2004 年第一次全国经济普查公布的数据,当年全国国内生产总值(现价)达到 159 878 亿元,人均生产总值(现价)达到 12 336 元,分别相当于 1978 年的 10.85 倍和 8.02 倍(按可比价格计算)^①。特别是过去的十年间,中国经济更是呈现高速增长的态势,仅在 1996~2004 年间国内生产总值年均递增 10.9%^②,2005~2006 年更是达到 11.0%^③和 10.7%^④的增幅,并在 2006 年一举突破 20 万亿元,成为当年世界上举足轻重的第四大经济体。

中国社会经济的快速发展,也暴露了一系列问题,如固定资产投资增长过快、资源消耗过大、生态环境危机加大等,特别是土地资源的有限性与人口增长、经济发展对其强劲需求的矛盾日益突出。第一,中国可利用的土地资源极为稀缺。众所周知,中国的自然地理条件差异大,

① 据《中国统计年鉴》(2006)第 57 页、第 60 页统计。

② 根据《中国统计年鉴》(2006)第 60 页“国内生产总值指数(1978 年可比价格)”推算。

③ 据《中国统计年鉴》(2006)第 59 页统计。

④ 温家宝:“2007 年政府工作报告”,2007 年 3 月 5 日。

大量地区被荒漠、冰川、戈壁等覆盖,据有关研究^①,中国适宜人口居住的空间仅占国土面积的19%左右,而考虑耕地保护等因素,能够用于人口居住的空间比例更是不足10%。第二,土地利用非农化态势不断涌现,加剧了有限土地资源和社会经济可持续发展的矛盾。第三,城乡建设用地低效利用问题依然不容忽视,不同程度地存在规模失控、结构失衡、集约度低、效益欠佳等现象(张志斌,1999;董黎明等,2000;杨亦民等,2000;何伟等,2000;石成球,2000;刘彦随等,2005)。

正是在这种背景下,中央政府对经济领域实行宏观调控,特别是提出“运用土地政策参与宏观调控”^②,并在2004年10月出台《国务院深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号),明确提出“强化节约和集约用地政策。建设用地要严格控制增量,积极盘活存量,把节约用地放在首位”。其后,在2006年、2008年又先后发布《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发[2006]31号)、《国务院关于促进节约集约用地的通知》(国发[2008]3号),进一步强化土地调控的作用。在这一系列政策的背后,同样引发出一系列值得深思的问题,比如:中国城乡建设用地增长的态势如何?与社会经济发展协调状况怎样?如果通过土地政策发挥宏观调控的“闸门”作用,城乡建设用地增长对经济增长是否存在影响?如果通过收紧“地根”来推动对国民经济的宏观调控,而城乡建设用地增长背后的主要驱动因素是什么?这些问题都亟待回答。

① 研究结论引自建设部编制的《全国城镇体系规划(2005~2020年)》。

② 2003年下半年以来,针对经济运行中出现的矛盾和问题,尤其是固定资产投资过热,党中央、国务院及时做出加强和改善宏观调控的重大决策,突出强调要把好土地和信贷两个“闸门”,要求土地参与宏观调控。为加强土地管理、切实保护耕地,国家出台了一系列政策措施,开展土地市场治理整顿,清理各类开发区,严格控制建设用地。

(三) 城乡建设用地结构变化是其增长问题的重要组成部分,也是中国城镇化进程中不可忽视的问题

讨论城乡建设用地增长问题,势必涉及城乡建设用地的规模和结构问题,而规模的增长往往伴随着结构的变化而进行。如果从国家所推行的“建设用地要严格控制增量,积极盘活存量”的战略目标出发,优化城乡建设用地结构,将有助于提高城乡建设用地的利用效率,达到控制城乡建设用地规模增长的目的。

研究城乡建设用地内部结构的变化,在中国城镇化进程不断加速的背景下更显得重要。关于中国城镇化问题的研究,可谓汗牛充栋,不胜枚举。但是,在对城镇化水平的度量以及各种观察中,主要都是集中在人口城镇化问题,包括公认的城镇化率也是以城镇人口占总人口的比重来衡量。对于人地关系紧张的国度而言,土地城镇化问题(实质是城乡建设用地结构变化问题)却鲜有涉及,其提法还是源于地理学界专家向中央政府的建言献策中^①。因此,伴随中国社会经济的快速发展,特别是城镇化进程的加速,对城乡建设用地结构变化问题的探讨具有重要的理论和实践意义。

上述研究背景,亦即本书选题的缘由,说明了选择城乡建设用地作为研究对象的必要性,说明了为什么要思考城乡建设用地增长、与人口经济增长的协调状况及其背后的动因,也说明了为什么要研究城乡建设用地结构演化问题。

^① 2007年7月,由中国科学院地理与资源研究所陆大道院士牵头的中国科学院学部咨询项目组完成了一份名为“何以认为‘九五’‘十五’城镇化进程为冒进?”的调研报告(由陆大道院士执笔),并提交中央,得到中央领导的高度重视,该报告中提到:“近年来,在我国城镇化发展过程中,与‘人口城镇化’出现大量水分因而城镇化发展质量差形成鲜明对比的是‘土地城镇化’的速度过快,城镇发展空间严重失控。”但是,对于如何界定土地城镇化,该报告未明确提出相应的指标。

二、研究目的

正是基于上述的观察、思考和分析,本书研究的重点将集中在中国城乡建设用地增长问题的两个方面,即规模增长和结构变化问题。试图通过下文研究,达到以下目的。

(1) 分析 1996~2004 年中国城乡建设用地增长态势及其与人口经济发展的协调状况。

(2) 结合 1996 年以来的数据及计量模型分析,选取全国和北京市两个不同的区域尺度,研究 1996~2004 年城乡建设用地规模增长的动因。

(3) 借鉴城镇化研究经验,探讨中国城乡建设用地结构演化的规律性趋势,分析其和经济发展水平、人口城镇化之间的关系,并分析其演化的自身机理。

(4) 反思 1996 年来土地管理思路和政策的发展,思考未来中国城乡建设用地增长的调控引导思路 and 对策。

第二节 研究对象的界定

一、城乡建设用地的概念与口径界定

城镇和乡村是人类社会赖以生存的两个相对对立又统一的空间体系。从广义上看,在陆地上存在的所有建设用地都可以归入城乡建设用地的范畴,比如,城镇、乡村这样的居民点以及支撑它们的各种交通设施、水利设施等。但是,从人类生产生活的主要场所以及社会财富积累的主要地域来看,城镇、乡村以及提供非农生产活动重要载体的工矿用地是建设用地的主体部分,也是社会经济活动的主要空间。为此,本

书研究的城乡建设用地关注点将在城镇、农村居民点和独立工矿用地地上。

物以类聚,城乡建设用地的概念以及口径的确定,离不开现行的土地分类,而我国客观存在多部门土地(或用地)分类不统一的局面,本书需要对此进行分析和厘定。

(一) 不同分类口径下的城乡建设用地及本书的概念界定

目前,与本书的城乡建设用地概念及口径密切相关的主要来自国土资源管理部门的土地分类、建设管理部门的城市、村镇用地分类。

1. 国土资源管理部门的土地分类与城乡建设用地

1998年修订后颁布的《中华人民共和国土地管理法》第四条中规定:国家实行土地用途管制制度,国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用土地。为此,国土资源部于2001年颁布了《全国土地分类(试行)》,该分类是在由全国农业区划委员会于1984年制定的《土地利用现状调查技术规程》中的“土地利用现状分类及含义”、由原国家土地管理局1989年制定颁布并在1993年修订的《城镇地籍调查规程》中的“城镇土地分类及含义”的基础上修改归并而来的,并在2002年1月开始实施。该分类将土地利用类型分为3个一级类(含农用地、建设用地和未利用地)、15个二级类、71个三级类,其中农用地涉及5个二级类(含耕地、园地、林地、牧草地、其他农用地),建设用地涉及8个二级类(含商服用地、工矿仓储用地、公共设施用地、公共建筑用地、住宅用地、特殊用地、交通运输用地、水利设施用地),未利用地涉及2个二级类(含未利用土地、其他土地)。

表 1—1 《全国土地分类(试行)》(过渡期间用)中的建设用地分类

建设用地二级类 (代码)	建设用地三级类 (代码)	备 注
居民点及独立 工矿用地(20)		指建造建筑物、构筑物的土地,包括商业、工矿、仓储、公用设施、公共建筑、住宅、交通、水利设施、特殊用地等
	城市(201)	指城市居民点
	建制镇(202)	指设建制镇的居民点
	农村居民点(203)	指镇以下的居民点
	独立工矿用地(204)	指居民点以外的各种工矿企业、采石场、砖瓦窑、仓库及其他企事业单位的建设用地,不包括附属 于工矿、企事业单位的农副业生产基地
	盐田(205)	指以经营盐业为目的,包括盐场及附属设施用地
交通运输 用地(26)		指用于运输通行的地面线路、场站等用地,包括民用机场、港口、码头、地面运输管道和居民点道路及其相应附属设施用地
	铁路用地(261)	指铁道线路及场站用地
	公路用地(262)	指国家和地方公路(含乡镇公路)
	民用机场(263)	指民用机场及其相应附属设施用地
	港口码头用地(264)	指人工修建的客、货运、捕捞船舶停靠的场所及其相应附属建筑物,不包括正常水位以下部分
	管道运输用地(265)	指运输煤炭、石油和天然气等管道及其相应附属设施地面用地
水利设施 用地(27)		指用于水库、水工建筑的用地
	水库水面(271)	指人工修建总库容 ≥ 10 万立方米,正常蓄水位以下的部分
	水工建筑用地(272)	指除农田水利用地以外的人工修建的沟渠(包括渠槽、渠堤、护堤林)、闸、坝、堤路林、水电站、扬水电站等正常水位岸线以上的水工建筑用地

资料来源:国土资源部,2002。