

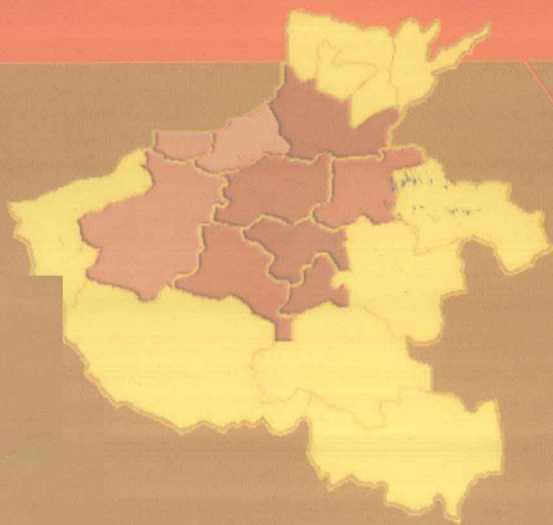
ZHONGYUAN CHENGSHIQUN
TUIJIN GUOCHENGZHONG DE

中原城市群推进过程中的

土地资源 优化配置

李明秋 黄瑶 张艳艳 著

研究



TUDI
ZIYUAN
YOUHU
PEIZHI
YANJIU



西安地图出版社

中原城市群推进过程中的 土地资源优化配置研究

李明秋 黄 瑶 张艳艳 著

西安地图出版社

图书在版编目(CIP)数据

中原城市群推进过程中的土地资源优化配置研究 / 李明秋, 黄瑶, 张艳艳著. —西安: 西安地图出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 80748 - 633 - 6

I. ①中… II. ①李… ②黄… ③张… III. ①城市—土地资源—资源分配—研究—中国 IV. ①F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 197021 号

著作人及著作方式: 李明秋 黄瑶 张艳艳 著

责任编辑: 徐 韬

书 名: 中原城市群推进过程中的土地资源优化配置研究

出版发行: 西安地图出版社

地址邮编: 西安市友谊东路 334 号 710054

印 刷: 西安地质矿产研究所印刷厂

开 本: 889mm × 1194mm 1/32 开

印 张: 12

字 数: 341 千

印 数: 0 001—1 000

版 次: 2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80748 - 633 - 6

定 价: 28.00 元

西安地图出版社通过 ISO9001 国际质量管理体系认证

版权所有 侵权必究

前 言

国家“十一五”规划纲要明确指出：“要把城市群作为推进城镇化的主体形态……具备城市群发展条件的区域，要加强统筹规划，以特大城市和大城市为龙头，发挥中心城市作用，形成若干用地少、就业多、要素集聚能力强、人口分布合理的新城市群。”这是党中央对促进城市化进程和区域社会经济发展的重要战略决策，对我国经济和社会发展必将产生重要而深远的影响。城市是人类活动的空间载体，是人类文明进步的产物；城市化既是农村人口向城市转移、城市人口在区域总人口的比重不断提高的过程，也是第一产业向第二三产业演进、城市文明不断发展并向农村扩散、人的整体素质和收入水平不断提高的过程。作为城市载体的土地是一种有限的和有条件的可更新资源，其数量的有限性及其经济供给的稀缺性与城市化的推进所带来的土地资源社会需求激增之间的不协调，必然产生了在一定区域内土地资源利用的核心问题——土地资源优化配置。实际上，城市群的推进过程也是土地资源在国民经济各部门、各行业重新配置的过程。在这个过程中有限的土地资源能否得到优化配置，直接关系到土地利用效益能否得到充分发挥，关系到社会经济能否持续协调发展，关系到数量不断增长和生活水平不断提高的广大人民能否得到充足的食物供应，关系到人类生活环境质量优劣。

随着中原城市群不断推进,城市数量将不断增加,城市规模将不断扩大,区域空间结构也随之将发生重大变化,从传统的核心——边缘结构逐渐向网络化转换,城乡在空间上和社会经济各方面的融合是一个必然趋势,且空间融合将最先得体现。因此,把城乡地域作为一个整体,全面系统地研究中原城市群推进过程中的土地资源优化配置问题,对于选择适度的城市化水平、建立科学合理的城市化体系、提高城乡土地利用效益、协调推进农村人口城市化和农村土地城市化、确保国家粮食安全、推进社会主义新农村建设、构建和谐社会具有重要的现实意义和深远的历史意义。

本书以我国中部地区重要的经济增长极之一的中原城市群为研究对象,立足于中原城市群人多地少、土地供需矛盾突出、土地利用结构不合理、土地资源综合效益低下、土地市场亟待完善、城市化水平亟待提高的实际,以促进土地资源的集约节约利用、提高城乡土地资源配置效率、实现社会经济可持续发展为目标,借鉴市场经济理论、土地经济理论、城市经济理论、产权经济理论、公共管理理论和可持续发展理论,采用宏观分析与微观分析、定量分析与定性分析、规范研究与实证研究相结合的研究方法,系统分析了中原城市群土地市场现状、存在的问题及其对土地资源优化配置的影响,深入研究了市场机制与政府宏观调控机制在土地资源优化配置中的作用及其相互关系,探讨了建立中原城市群城乡统一土地市场的必要性和可行性,并采用层次分析法对中原城市群土地资源配置综合效益、土地市场化程度和城市化质量进行了比较分析,在此基础上提出了完善土地市场配置机制和政府宏观调控机制的对策及制度保障措施。

本书在写作过程中得到了河南理工大学测绘学院土地管理

系全体老师的指导和帮助,并对本书的初稿提出了颇具建设性的意见。此外,本书的出版得到了河南理工大学土地资源管理重点学科的经费资助,在此一并表示由衷的谢意。

由于作者水平有限,书中的缺点和纰漏在所难免,敬请读者批评指正。

作者

2010年8月于河南理工大学

目 录

前言	(1)
第一章 导言	(1)
第一节 研究的目的和意义	(1)
第二节 国内外研究综述	(4)
一、关于城市群理论研究综述	(5)
二、关于土地资源优化配置研究综述	(16)
第三节 土地资源优化配置相关理论	(23)
一、交易成本理论	(23)
二、物权法理论	(24)
三、土地储备理论	(25)
四、现代西方地租理论	(26)
五、现代产权理论	(27)
六、福利经济学关于公平与效率理论	(29)
第四节 研究目标和研究内容	(30)
第五节 研究方法和技术路线	(32)
一、研究方法	(32)
二、技术路线	(34)
第二章 中原城市群推进过程中的城市化模式选择与土地 资源配置要求	(41)
第一节 城市化与经济增长	(41)

一、城市内部功能——聚集效应分析	(42)
二、城市外部功能——扩散效应分析	(44)
三、城市化与经济增长的关系分析	(46)
第二节 河南省城市化现状及现行城市化政策的局限性	(49)
一、建国后河南省城市化进程的历史回顾	(49)
二、河南省城市化的特点	(52)
三、现行城市化政策局限性	(58)
第三节 中原城市群推进过程中的城市化道路选择	(61)
一、城市化与耕地保护问题	(61)
二、中原城市群的城市规模的合理界定	(64)
三、中原城市群的城市布局和城市体系培育	(68)
四、中原城市群推进过程中城市化模式选择	(70)
第四节 中原城市群推进过程中土地资源的配置问题	(77)
一、土地资源优化配置的科学内涵	(77)
二、土地资源优化配置目标	(79)
三、土地资源优化配置原则	(80)
四、土地资源优化配置的驱动力	(81)
五、土地资源优化配置机制	(83)
六、土地供给与需求分析	(89)
七、土地资源配置的社会公平问题	(90)
第五节 中原城市群城市化质量分析	(91)
一、城市化质量的内涵	(91)
二、城市化质量评价指标体系的构建	(94)

三、城市化质量评价过程与方法	(99)
四、中原城市群城市化质量分析	(99)
第三章 中原城市群土地市场分析	(106)
第一节 中原城市群土地市场发展现状	(106)
一、我国土地市场发展回眸	(107)
二、土地制度简介	(112)
三、国有土地市场结构及特征	(114)
四、集体土地市场结构及特征	(117)
五、中原城市群土地市场现状	(119)
第二节 中原城市群土地利用现状	(125)
一、中原城市群土地资源概况	(125)
二、中原城市群土地利用中存在的问题	(126)
第三节 中原城市群土地资源配置综合效益分析	(133)
一、中原城市群土地资源配置综合效益评价指标体系 构建	(133)
二、中原城市群土地配置综合效益的计算	(136)
三、九城市土地利用综合效益的比较分析	(142)
四、中原城市群土地资源配置社会效益分析	(146)
五、中原城市群土地资源配置生态效益分析	(148)
六、中原城市群土地资源配置经济效益分析	(148)
第四节 中原城市群城市化过程中土地资源配置问题	(149)
一、土地供给与需求分析	(149)
二、土地资源配置机制分析	(150)
三、土地资源配置中的社会公平问题	(151)
四、影响中原城市群城市土地市场健康发展的原因 分析	(152)

第四章 中原城市群土地资源配置市场机制分析	(157)
第一节 市场机制与土地资源优化配置	(157)
第二节 中原城市群城市土地价格形成机制	(160)
一、中原城市群城市土地资源的配置方式	(160)
二、城市土地一级市场价格形成机制及不同出让方式 对土地价格的影响	(162)
三、城市土地二级市场价格的形成机制	(175)
四、土地价格与土地资源的配置效率	(176)
五、土地出让市场价格博弈分析	(178)
第三节 中原城市群土地供给与需求分析	(183)
一、土地供给分析	(183)
二、土地需求分析	(185)
三、土地市场均衡分析	(187)
第四节 土地市场竞争分析	(189)
一、土地市场竞争特点	(190)
二、土地市场竞租分析	(191)
第五节 构建城乡统一土地市场的可行性分析	(195)
一、构建城乡统一土地市场的必要性	(195)
二、构建城乡统一土地市场的重要意义	(197)
三、城乡土地市场割裂的原因分析	(200)
四、构建城乡统一土地市场的可行性	(204)
五、城乡统一土地市场的政策建议	(205)
第五章 中原城市群推进过程中土地市场调控机制	(208)
第一节 土地市场调控的目的和意义	(209)
一、概述	(209)
二、土地市场失灵与政府市场调控	(211)

三、市场机制有效发挥作用的条件	(212)
四、土地市场失灵分析	(213)
五、土地资源优化配置中的政府职能	(220)
六、政府干预土地市场的手段	(222)
第二节 中原城市群土地市场存在的问题	(225)
一、土地资源市场配置机制不健全	(225)
二、政府宏观调控力度不够,土地市场供需失调 ...	(227)
三、土地市场调控制度有待完善	(228)
第三节 中原城市群土地市场化程度及土地市场调控	(228)
一、中原城市群土地市场化程度评价	(229)
二、中原城市群土地市场调控	(234)
第四节 中原城市群土地供给调控	(236)
一、土地供给调控机制研究	(236)
二、土地供给调控的现状及存在的问题	(238)
三、土地供给调控策略建议	(245)
第五节 中原城市群土地市场价格调控	(251)
一、中原城市群土地价格的影响因素分析	(251)
二、中原城市群土地市场价格状况	(255)
三、土地市场价格与相关指标协调程度分析	(259)
四、中原城市群土地市场价格调控	(261)
第六章 土地资源优化配置的制度保障	(267)
第一节 城市土地产权制度改革	(269)
一、城市土地产权制度的内涵	(269)
二、城市土地产权制度改革与城市土地市场效率	(270)

三、现行城市土地产权制度存在的弊端及其原因分析	(273)
四、城市土地产权制度改革的思路	(279)
第二节 城市土地交易制度改革	(286)
一、城市土地交易制度改革的必要性	(286)
二、土地交易制度改革的思路	(289)
第三节 土地收购储备制度改革	(334)
一、我国城市土地储备制度现状特点	(334)
二、中原城市群土地收购储备制度的现状	(338)
三、中原城市群土地储备制度存在的问题	(340)
四、土地储备制度改革的思路	(343)
第四节 城市拆迁补偿制度改革	(351)
一、中原城市群城市拆迁补偿现状	(352)
二、城市拆迁的本质和特征	(353)
三、城市拆迁制度的缺陷分析	(356)
四、城市拆迁制度缺陷根源分析	(363)
五、改革的思路	(366)

第一章 导 言

第一节 研究的目的是和意义

国家“十一五”规划纲要明确指出：“要把城市群作为推进城镇化的主体形态……具备城市群发展条件的区域，要加强统筹规划，以特大城市和大城市为龙头，发挥中心城市作用，形成若干用地少、就业多、要素集聚能力强、人口分布合理的新城市群。”这是党中央对促进城市化进程和区域社会经济发展的重要战略决策，对我国经济和社会发展必将产生重要而深远的影响。城市是人类活动的空间载体，是人类文明进步的产物；城市化既是农村人口向城市转移、城市人口在区域总人口的比重不断提高的过程，也是第一产业向第二三产业演进、城市文明不断发展并向农村扩散、人的整体素质和收入水平不断提高的过程。作为城市载体的土地是一种有限的和有条件的可更新资源，其数量的有限性及其经济供给的稀缺性与城市化的推进所带来的土地资源社会需求激增之间的不协调，必然产生了在一定区域内土地资源利用的核心问题——土地资源优化配置。实际上，城市群的推进过程也是土地资源在国民经济各部门、各行业重新配置的过程。在这个过程中有限的土地资源能否得到优化配置，直接关系到土地利用效益能否得到充分发挥，关系到社会经

济能否持续协调发展,关系到数量不断增长和生活水平不断提高的广大人民能否得到充足的食物供应,关系到人类生活环境质量优劣。

以城市群的推进为突破口来推进我国城乡一体化,其重要作用体现在四个方面:一是可以打破城乡隔离的格局。多年来,城乡二元经济结构一直是我国现代化建设面临的重大问题,是制约我国国民经济健康发展和良性循环的重要因素,也是社会矛盾的焦点。城乡二元经济结构在城乡收入差距上得到充分表现。据统计,2005 年我国城乡居民的收入差距为 3.22:1,2007 年扩大到 3.33:1,2008 年再次扩大为 3.36:1,同年城乡居民收入的绝对差距也首次突破 1 万元。如果考虑到城市居民享有的各种福利、补贴和农民收入中包括生产经营性支出等因素,实际收入差距可能更高。城乡收入差距不断扩大的原因主要是农民增收困难,而城市群的推进有利于推进农村工业化、信息化和交通现代化的发展,促进城乡间物资、劳动力、资金等生产要素的双向流动,增强城乡间的经济社会联系和交往。同时,城市群的推进在将生产要素不断向城市集聚的同时,也将城市基础设施和城市文明不断向农村扩散,使城乡在时空和经济社会发展上紧密联系,有效推动城乡一体化进程,有利于缩小城乡居民的收入差距和消费水平差距。二是可以构建合理的城市体系。城市群的推进使大中城市、农村城镇组成合理的空间结构,一方面可以充分发挥对大中城市的分流作用,有利于控制大中城市人口的盲目膨胀,并改变农村人口分散零落的状况,形成人口有序的合理结构;另一方面,又可以实现各级城市之间的合理分工、优势互补,发挥城市群的整体优势,促进产业结构在整个城市群内的合理布局,资源和生产要素在整个城市群内合理流动、有效配

置,形成分工有序、优势互补、布局合理、协调发展的城市格局。三是可以扶植农村新的经济增长点。城市群的推进有利于发挥农村城镇“增长极”的极化效应,集聚农村区域的资源和资金、人才、信息等生产要素,实现经济结构从低效率的第一产业向高效率的第二和第三产业的转化,农村城镇建设投资的增加也会带动商业、建筑业、通信业等相关产业的发展,从而推动农村城镇社会经济的快速发展。城市群的推进还有利于建立和完善城镇农贸市场,扩大农产品需求,推进区域农业的发展。另外,城镇“增长极”的扩散效应,又会辐射带动农村区域经济发展水平的迅速提高。四是有利于推动社会主义新农村建设。当前我国提出的社会主义新农村建设是在新的时代背景下解决“三农”问题的新决策和新举措。城市群的推进将有利于推进新农村建设,确保“三农”问题的顺利解决。首先是有利于非农产业的发展。城市群的推进可以充分发挥城镇集聚效应,推进农村工业化进程,从而带动服务业等第三产业的繁荣,使农村区域的产业结构得到优化升级。其次是有利于农业现代化的发展。一方面,城市群的快速推进可以大量吸收农村富余劳动力从事二三产业,使得农村人均土地增加,有利于实现农村土地的适度规模经营,促进农业现代化机械工具的使用和现代化经营方式的实施,推进农业现代化的进程;另一方面,城市群的推进将有利于形成全社会共享发展成果的机制,实现信息、技术等城市先进生产力向农村的扩散,改变了农民传统的生活生产方式,促进农业现代化的发展;再次是有利于乡村的建设。城市群的推进也使城市公共服务产品、基础设施建设和政府管理理念向农村延伸,城市现代文明向农村扩散,有利于促进“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村建设。

基于我国耕地资源“一多三少”(即总量多,人均占有量少,优质耕地少,耕地后备资源少)的基本国情,从确保国家粮食安全、生态安全和社会稳定的目标出发,我国政府实施了世界上最严格的耕地保护制度。严格的耕地保护制度必将对城市群的推进带来重大影响。在中原城市群的推进过程中也伴随着一些不和谐问题,如土地供求矛盾突出、耕地日益减少、城市规模扩张迅速,用地结构不尽合理、集体土地征用补偿标准偏低、农民利益受到侵害等。

随着中原城市群的不断推进,城市数量将不断增加,城市规模将不断扩大,区域空间结构也随之将发生重大变化,从传统的核心—边缘结构逐渐向网络化转换,城乡在空间上和社会经济各方面的融合是一个必然趋势,且空间融合将最先得体现。因此,把城乡地域作为一个整体,全面系统地研究中原城市群推进过程中的土地资源优化配置问题,对于选择适度的城市化水平、建立科学合理的城市化体系、提高城乡土地利用效益、协调推进农村人口城市化和农村土地城市化、确保国家粮食安全、推进社会主义新农村建设、构建和谐社会具有重要的现实意义和深远的历史意义。

第二节 国内外研究综述

“城市群”与“土地资源配置”作为两个各具内涵的术语,具有高度相关性。有关城市群与土地资源配置的研究分散于城市经济学、土地经济学、城市规划学、发展经济学、城市地理学、区域经济学、不动产法律等学科领域中,很少能够查阅到有关综合“城市群与土地资源配置”专题资料。因此,关于城市群与土地

资源配置研究现状,只能从不同学科理论中总结,分别从城市群与土地资源配置进行研究,寻求城市群建设与土地资源配置的关系和内在规律。

一、关于城市群理论研究综述

从纯地理学的意义上讲,城市群是指一定地域内城市分布较为密集的地区(建设部,1998)。从地理学角度看,在一个有限的空间地域内,城市的分布达到较高的密度即可称为城市群。与城市群概念相近的是城镇密集区,前者更突出城市,后者则更强调其所在的区域。从地理学角度研究城市群强调的是城市群体内大中小城市的等级体系与职能分工。工业化、城市化进程极大地推动了人口、产业与资源要素向城市的空间集聚,促使城市数量增加,城市空间地域迅速扩张,大大增强了城市的集聚功能;现代交通工具与通信技术的飞速发展缩小了空间运输成本与时间成本,改变了城市之间、城市与区域之间物质与非物质流态的方向、速度与频率,从而也从根本上改变了经济活动的空间运行方式,提升和增强了城市的辐射扩散功能,使得城市与城市之间、城市与区域之间的空间相互作用进一步强化,社会经济联系进一步密切,区域空间结构由离散型、极核型向点轴型、网络型演变,城市群概念也就被赋予了经济学的内涵,由地理区域概念转化为经济区域概念。从经济学角度研究城市群,更强调城市群体内经济活动的空间组织与资源要素的空间配置,突出城市之间、城市与区域之间的集聚与扩散机制以及社会经济的一体化发展。现代意义上的城市群实际上是一个城市经济区,即以一个或数个不同规模的城市及其周围的乡村地域共同构成的在地理位置上连接的经济区域。

经济活动的空间组织与运行存在两种机制:一是政府的组