



中国经济文库·应用经济学精品系列

本书出版得到中国人民大学“211工程”项目、
国家自然科学基金面上项目（70773117）、
国土资源部软课题（我国土地政策与社会经济协调发展研究）的资助

Land Use Dilemma in the Rural-Urban
Continuum of China:
Path Choice and Mechanism Design

中国城乡结合部地区
土地利用困境：
路径抉择与机制设计

叶
剑
平
◎
著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国经济文库·应用经济学精品系列

本书出版得到中国人民大学“211工程”项目、
国家自然科学基金面上项目（70773117）、
国土资源部软课题（我国土地政策与社会经济协调发展研究）的资助

Land Use Dilemma in the Rural-Urban
Continuum of China:
Path Choice and Mechanism Design

中国城乡结合部地区 土地利用困境： 路径抉择与机制设计

叶
剑
平
◎
著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城乡结合部地区土地利用困境：路径抉择与机制设计/叶剑平著.

北京：中国经济出版社，2012.5

ISBN 978-7-5136-1533-4

I. ①中… II. ①叶… III. ①城乡结合部—土地利用—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 092148 号

责任编辑 伏建全 邱 耿

责任审读 贺 静

责任印制 张江虹

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京金华印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 15.75

字 数 234 千字

版 次 2012 年 6 月第 1 版

印 次 2012 年 6 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5136-1533-4/F · 9303

定 价 39.50 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题,请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话:010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话:12390)

服务热线:010-68344225 88386794

前言

我国正处在城镇化快速发展期，城镇的扩张和农村生产方式的变革使得城乡生产要素流动变得频繁，城乡交融已经成为中国城市形态演变的基本趋势。未来二十年中，城镇化仍然是中国发展的主题，这一点毋庸置疑。我长期坚持的基本观点是：城镇化的问题在于土地问题，而土地问题的核心在于农村土地问题。从目前的现状来看，这一问题的聚焦点在于城乡要素广泛互动的城乡结合部地区。

在城镇扩张的影响下，农村地区已经逐渐过渡至城乡结合部区域，是变化最为剧烈、流动人口和社会问题集中、城乡差别较为明显的地区。城乡结合部是由城镇和农村土地交错融合形成的一个特殊的微观经济过渡带，是大中城市发展、扩散、蔓延的主要地区以及城乡争夺的核心地域，也是矛盾突发地带。这一区域地域特征复杂，自然、社会、生态特征独特。城乡结合部地区土地利用效率不高，集约利用强度差，土地资源浪费严重、生态环境差。从目前的发展状况来看，预计我国未来每年需提供 2000 平方公里的城镇土地供城镇新增人口使用，鉴于城镇承载力的有限性，城乡人口转移和土地利用需求的压力必然继续集中在城乡结合部地区。如何妥善解决城乡结合部的土地利用问题，使其回归至高效、合理、低碳、集约节约、可持续利用的轨道，一方面考验着党和政府的执政水平，另一方面，也是当代土地管理学者必须面对的难题和义不容辞的责任。

为此，我们重点选择了城镇化较早的广东省和近十年城镇化发展较快的山东省为切入点，借助于国家自然科学基金《我国经济快速发展地

区城乡结合部土地规范集约利用研究——以广东和山东两省为例》的课题研究，对广东省、山东省进行实地调研，进行区域城镇化核心数据的收集、整理、分析，并与相关职能部门、城乡结合部居民等主体进行深入访谈，试图从已经完成城镇化和正在进行城镇化的区域中确定其经验和不足，分析其土地利用和管理中存在的核心问题，以求解决之道。

值得一提的是，在城镇化过程中所面临的城乡结合部土地利用问题并不是我国的个别现象，它是发展过程中的问题，但必须加以重视，否则可持续发展将成为一句空话。世界主要发达国家和地区、多数发展中国家在发展城镇化、工业化的道路上，城市向郊区蔓延式发展也是这些国家曾经普遍经历的治理难题。“他山之石，可以攻玉”，不同体制的国家进行城乡结合部土地利用问题的治理，要达到的目标是一样的，用我国的治国理念来概括，即通过科学、均衡、低碳发展，改善区域环境，促进城乡统筹，实现土地资源的最高最佳利用。因此，我们的基本分析思路是究其本而舍其末，在忽略体制背景的前提下，对德国巴伐利亚州、日本、韩国以及我国台湾地区的治理经验和模式进行深入分析，把握已完成城镇化进程国家及地区进行城乡结合部土地问题治理的内在核心，探讨城乡结合部土地利用治理应秉承的思想内涵。同时，国内部分地区对于城乡结合部土地利用问题的治理模式不可忽视。浙江、江苏、四川、山东等地已经探索了各自的模式。我们重点关注和选取的研究案例是北京北坞村的改造模式与天津华明镇的发展经验。此两个案例我们都进行过详细的实地考察、相关人员访谈和数据分析，认为其成功的本质在于三点：政策的预见性、制度的改良和机制的创新，而合理的创新是其本质内涵，也是我们下一步进行城乡结合部土地利用模式优化的重要依据。

从目前的土地管理现状来看，我们缺乏城镇化及城乡发展的顶层设计，任由城市蔓延，城乡各要素不能够相互流动。土地管理离不开社会经济环境，就土地论土地很难走出目前的困局。就土地管理本身，我们从土地属性入手，对其资源、资产及资本转化关系进行解析，实际上城乡结合部地区面临的主要问题和矛盾均与这三个属性间的转换关系相关，无论是实际的行政管理问题，还是市场化问题均由资源、资产与资

本间的矛盾引起，征地问题、农地流转问题、土地规划问题均是由此而生。然而目前的障碍却是改革难以到位，个中原因一方面是因为大的宏观发展环境滞后于改革，缺乏既得利益群体的利益疏导机制；另一方面则是由于参与土地管理及经营的主体间权利责任边界不清，中央政府、地方政府与市场主体间的权责没有清晰明确的边界，才会出现城乡结合部地区多层管理、权力经营等乱象。这两个问题是未来城乡结合部地区土地利用机制设计需要重点把握与解决的。只有如此，顶层设计才能与实践工作产生共鸣，才具有切实的可操作性。

本书试图通过实践调查，对案例的深入分析，将理论与实证分析紧密结合，皆在于对实践问题的解决。由于城乡结合部涉及面广，问题复杂，笔者仅从核心问题——土地入手，探究解决之道。

叶剑平

2012年4月15日

|目 录|

CONTENTS

前 言 | 1

第一编 历史的回眸：研究缘起与内涵解析**第一章 | 研究缘起与分析框架..... 3****第一节 现实背景与意义阐释 / 4**

一、背景透视 / 4

二、意义阐释 / 9

第二节 国际学界的基本认知 / 10

一、城乡结合部形成、空间范围及特征 / 10

二、城乡结合部土地非农化利用影响因素 / 12

三、城乡结合部耕地保护问题及政策 / 13

四、城乡结合部发展和土地利用治理 / 15

第三节 概念界定与区域选择 / 17

一、城乡结合部的概念界定 / 17

二、本书涉及区域的选取依据 / 19

第二章 | 城镇化进程中城乡结合部土地利用的内涵解析 21**第一节 城乡结合部的内涵与基本特征 / 21**

一、城乡结合部的内涵 / 21

二、城乡结合部的基本特征 / 23

三、城乡结合部的空间演进与发展阶段 / 24

第二节 城镇化进程中城乡结合部的主要功能 / 26

一、核心功能 / 26

二、派生功能 / 28

第三节 城镇化进程与城乡结合部土地利用的互动关系 / 30

一、城镇化进程与城乡结合部土地利用结构 / 30

二、城镇化进程与城乡结合部土地利用功能 / 31

三、城镇化进程与城乡结合部土地利用效率 / 32

第三章 | 城乡二元体制下城乡结合部土地利用的现实与困境 33

第一节 我国城乡结合部土地利用现状透视 / 33

一、土地类型多样、权属不清 / 34

二、土地利用低效、粗放发展 / 35

三、土地利用稳定性差，缺乏规模效应 / 36

四、土地利用规划失控、布局混乱 / 37

五、土地质量下降、生态环境恶化 / 39

六、土地利用管理缺位、违法现象突出 / 40

第二节 城乡结合部土地利用的困境解析 / 41

一、直接原因：被动城镇化的快速推进 / 41

二、深层原因：城乡二元体制 / 42

第三编 实践的声音：广东、山东两省城乡结合部土地利用调查与思考

第四章 | 城乡结合部土地利用与农村工业化：广东的案例 47

第一节 广东省城乡结合部土地利用现状 / 48

一、土地利用规划及落实情况 / 48

二、土地利用结构 / 50

三、宅基地分配情况 / 52

四、集体建设用地使用情况 / 52

五、土地征收征用情况 / 55

第二节	广东省城乡结合部土地利用问题 / 60
一、	土地利用规划问题 / 60
二、	土地集约利用问题 / 61
三、	耕地保护问题 / 63
四、	土地流转问题 / 65
五、	土地征收征用问题 / 68
六、	土地利用违法违规问题 / 72
第三节	解剖麻雀：东莞案例的具体分析 / 74
一、	调研区域的选择 / 74
二、	东莞的制度创新 / 76
三、	雁田村的案例 / 79
四、	横坑村的案例 / 84
五、	调研结论 / 89
第五章	城乡结合部土地利用与城镇扩张：山东的案例 94
第一节	济南市城乡结合部土地利用现状 / 95
一、	济南市城乡结合部区域概况 / 95
二、	土地利用规划及落实情况 / 96
三、	土地利用结构 / 98
四、	土地征收征用情况 / 100
五、	土地集约利用情况 / 103
第二节	山东省城乡结合部土地利用问题 / 105
一、	土地利用规划问题 / 105
二、	土地集约利用问题 / 107
三、	耕地保护问题 / 108
四、	土地流转问题 / 109
五、	土地征收征用问题 / 110
第三节	个案研究：济南案例的实地考察 / 112
一、	调研区域的选择 / 112
二、	实地调查结论 / 115
三、	调研区域城镇扩张的动力分析 / 123

第六章 | 对比与分析：制度层面的思考..... 132

第一节 山东与广东的模式对比 / 132

- 一、经济发展水平对土地利用的影响比较 / 132
- 二、城镇化主导模式对土地利用的影响比较 / 144
- 三、土地利用问题的差异分析 / 147

第二节 城乡结合部土地利用问题的制度根源：

体制抑或产权 / 151

- 一、城乡结合部土地利用问题的体制特征 / 151
- 二、城乡结合部土地利用问题的产权分析 / 152

第三节 城乡结合部土地利用的特殊性

——特殊时期特殊区位的制度成因 / 154

- 一、城乡结合部土地利用问题的特殊性 / 154
- 二、城乡结合部土地利用的典型模式 / 155
- 三、模式选择的制度思考 / 156

第三编 机制的优化：经验借鉴与模式创新

第七章 | 发达国家和地区城市边缘区土地利用模式借鉴..... 161

第一节 理念：价值显化、社会公平、生态可持续 / 162

- 一、“田园城市”与低碳发展 / 162
- 二、德国巴伐利亚州的治理经验 / 164
- 三、对我国的启示 / 175

第二节 机制：城乡统筹、均衡发展 / 176

- 一、欧洲城乡一体化治理机制 / 176
- 二、日韩城镇化发展的经验 / 179

第三节 措施：上下结合、民意为重 / 180

- 一、台湾地区的市地重划 / 180
- 二、德国的旧城改造 / 183

第八章 | 新的模式：国内城乡结合部治理的经验启示····· 185**第一节 城乡一体化改造典范：北坞村的经验 / 185**

一、北坞改造的基本内涵 / 186

二、北坞模式创新性的对比分析 / 187

第二节 土地资本化的有效实现：华明镇的土地整治 / 193

一、基本模式：“宅基地换房”为核心的土地整治 / 193

二、核心理念：经济发展、社会公平、生态保护 / 194

第九章 | 城乡结合部土地优化利用的路径选择····· 201**第一节 城乡结合部综合治理与统筹发展的制度安排 / 201**

一、发展思路与基本原则 / 201

二、发展目标 / 204

三、综合配套制度改革 / 206

四、城乡公共服务均等化 / 210

第二节 城乡结合部土地利用机制设计 / 212

一、城乡结合部土地利用机制概述 / 212

二、集体土地市场机制 / 217

三、土地利益协调机制 / 224

四、土地集约利用管理及违法违规处理转用机制 / 231

后 记 | 239

第一编
PART ONE

历史的回眸：
研究缘起与内涵解析

CHAPTER 1 | 第一章

研究缘起与分析框架

当前,我国已经进入城镇化进程快速发展的时期。国家统计局的数据显示,从1978年至2011年,我国城镇化率从17.9%提高到51.27%。改革开放三十多年以来,我国城镇化总体水平以年均近1%的速度在提高,也即意味着每年有1000多万农村人口进入城镇成为城镇人口。在这一进程中,城市经济社会活动不断向城市郊区和周边村镇区域拓展,随之而来的是城市的外围边界也在不断向周边延伸,形成了具有明显特征、并与城市和乡村区别的经济活动区域,即城乡结合部。对城乡结合部土地的开发和使用,已经成为我国不少经济快速发展地区的当前和下一步关注的重点和热点。但由于历史和管理体制等原因,目前城乡结合部区域暴露出的问题也十分突出,特别是其中的土地利用问题。城乡结合部土地利用明显呈现出自发、无序和低效率的特征,耕地被大量侵占,土地乱占滥用和粗放利用的现象突出,并给该区域的生态环境带来十分不利的影响,不利于这一地区的长期可持续发展,制约了城市社会经济辐射功能的正常发挥。

为了寻求更好的治理之策,我们对国内经济快速发展地区中的两个代表性省份——广东省(城镇化起步较早、经验教训较多区域)、山东省(近十年城镇化发展较快区域)进行实地调研和区域城镇化核心数据的收集、整理、分析,并对相关职能部门、城乡结合部居民等主体进行深入访谈,试图从已经完成城镇化和正在进行城镇化的区域中确定其经验和不足,分析其土地利用和管理中存在的核心问题。同时,将研究的视野拓展到全球范围,毕竟世界主要发达国家都先后完成了工业化、城

市化发展道路,城市向郊区化蔓延发展也是这些国家曾经普遍经历的治理难题。“他山之石,可以攻玉”,透过国际视角,借鉴发达国家和地区工业化、城市化发展进程中有关城乡结合部土地利用问题的解决方案,总结其核心内容,这将无疑对处于工业化城镇化快速发展阶段的我国具有重要的启示和借鉴意义。

第一节 现实背景与意义阐释

历经三十年的高速发展,我国的城镇化已经面临人口、资源、环境、社会的巨大压力,当前发展模式的不可持续性已成为政府与学界的共识。目前,国内外一致将“可持续城镇化”作为合理城镇化发展的基本原则和模式,即城镇发展应能持续满足现代人和后代人对城镇经济社会、生产、生活方式的需要,达到现代和未来人类利益的统一,其本质是合理利用城镇各种资源,保持良好的生态环境、人文环境,最终实现城镇经济、社会、环境的可持续发展。而在今天,我国的城镇化发展并未充分考虑资源和环境的承载能力,并未注重城镇社会、经济与资源、环境的三者之间的相互协调,引发了自然与社会的一系列问题,而城乡结合部问题的集聚可以说是城镇化负效应的一个缩影,也是我们去研究、分析、探讨的核心内容。

一、背景透视

改革开放三十年余来,特别是1998年住房全面市场化改革推进以来,我国的城乡面貌以令世界惊叹的速度发生着前所未有的变化,基础设施建设、居民生活水平大为改善,GDP的持续高速增长也极大地促进了我国城镇化的加速发展。但无法忽视的一点是,虽然中央政府实施新农村发展、统筹城乡发展政策促进了城乡生产要素的交互流动,发达地区的城乡界限也逐步消失,但受传统城乡二元经济结构、社会形态的制约,我国城乡发展仍处于不均衡状态,乡村发展远滞后于城镇发展。

与此同时,多数地区的发展并不具备“可持续发展”^①的理念,在城镇化不断推进和人口压力不断增大的条件下,社会自然资源供给总量已接近潜在的最大值。作为特殊发展时期的特殊区域,城乡结合部无疑反映了城镇、乡村的多种生产关系、经济关系、社会关系。在快速城市化的特殊时期,随着城乡关系和生活环境的剧变,城市规模的不断扩张,城乡结合部地区在发展过程中的诸多弊端随之显现。

(一) 城镇化的快速推进

中国当前正处于经济社会快速发展的转型时期,工业化、城镇化逐步推进。城镇与农村也在经历着巨大的变革,城镇人口、规模迅速增加,而农村的发展状况不容乐观。最新的统计数据^②表明,当前中国城镇化率已经突破50%。快速城镇化的背景下,城镇在区域经济发展中的核心地位不断增强,规模随之不断扩大,而城乡结合部作为城镇向乡村蔓延的前沿阵地,其区域也不断向外延伸。

在城镇化进程中,城镇化水平在一定阶段内与城镇建设用地面积扩大呈正相关,这是西方发达国家在城镇化过程中的普遍规律。但相对于发达国家,我国城镇建设用地扩张速度更快。美国从1950年到1990年,城市人口由8400万上升到19300万,增加了128%;同期,城市用地面积由20.8万平方英里增加到58.5万平方英里,增长了181%。而我国从1980到1993年,城镇建设用地增加的速度是城镇人口增加速度的1.36倍。^③我国城镇化进程中的建设用地不协调增长毫无疑问属于不可持续、不具备集约节约理念的土地利用方式。从目前的发展状况来看,预计未来每年需提供2000平方公里的城镇土地供城镇新增人口使用,鉴于城镇承载力的有限性,城乡人口转移和土地利用需求的压力必然集中在城乡结合部地区。如何妥善解决城乡结合部的土地利用问题,

① 可持续发展被认为是20世纪以来最重要的概念之一。1972年在瑞典斯德哥尔摩召开的联合国人类与环境大会中,对“发展”的概念由“单纯的经济增长”引申为“经济增长中的数量与质量的改善”,它要求摒弃自工业革命以来把单纯追求经济总量的增长作为衡量发展唯一标志的传统发展观,而主张经济、社会、资源、环境、科技与人口之间的协调发展。

② 中华人民共和国国家统计局于2012年2月22日发布的《中华人民共和国2011年国民经济和社会发展统计公报》显示,截至2011年年末,中国城市化水平已达51.27%。

③ 数据来源:刘卫东.城市化地区土地非农开发[M].北京:科学出版社,2001.

使其回归至高效、合理、低碳、集约节约、可持续利用的轨道，一方面考验着党和政府的执政水平；另一方面，也是当代土地管理学者必须面对的难题和义不容辞的责任。

（二）耕地保护的现实要求

中国目前的人均耕地面积拥有量只相当于世界平均水平的 7.1%，而且正在进一步减少。根据国家统计局公布的数字，改革开放以来，中国耕地面积平均每年减少 480.5 万亩。在中国现有的 2800 多个县中，人均耕地面积低于联合国粮农组织提出的 0.053 公顷的生存警戒线的有 666 个，占总数的 23.7%。随着工业化和城镇化的推进，耕地的非农化速度将加速进行，中国有限的耕地面积还有进一步减少的趋势。

在当前和今后相当长的一段时间内，我国仍然处在城镇化和工业化的高速推进时期，城镇化率年均提高约 1%，每年将有 1500 万名左右的农民进入城镇。转型时期我国各地区普遍采用的外延式的城镇扩张模式，新增建设用地多来自于大量占用城乡结合部耕地。据相关统计，城镇扩张占用城乡结合部耕地的比例一般在 50%~80%，部分城市甚至超过 90%，这对于资源状态良好的城乡结合部耕地无疑是一种直接侵害。自然资源短缺已经成为城市发展的瓶颈，耕地资源减少所引发粮食安全问题和生态环境问题对城乡居民的生活质量构成了实际的威胁，粗放的城镇发展模式已经难以为继。

（三）城乡结合部地区现实问题凸显

第一，城乡结合部地区社会发展滞后。在城镇地区经济活力的吸聚效应下，外来务工者、经商者呈指数式增长，而房租低廉、交通方便、简单劳动就业机会较多的城乡结合部成为他们的首选区域。这些外来人口多数素质不高，以北京市海淀区为例，居住在海淀区的流动人口中有 100 多万人文化水平在初中以下，其中包括 3 万~4 万的文盲。^① 这些流动人口群体规模庞大，缺乏法律知识，又无固定职业，有时往往因为个人问题引发复杂的群体性事件，无疑加大了社会管理的难度。同时，城乡结合部作为城—乡、城—城联系的桥梁，过境交通量大，势必要求

^① 数据来源：2010 年北京市海淀区流动人口和出租房屋管理委员会办公室调研统计资料。