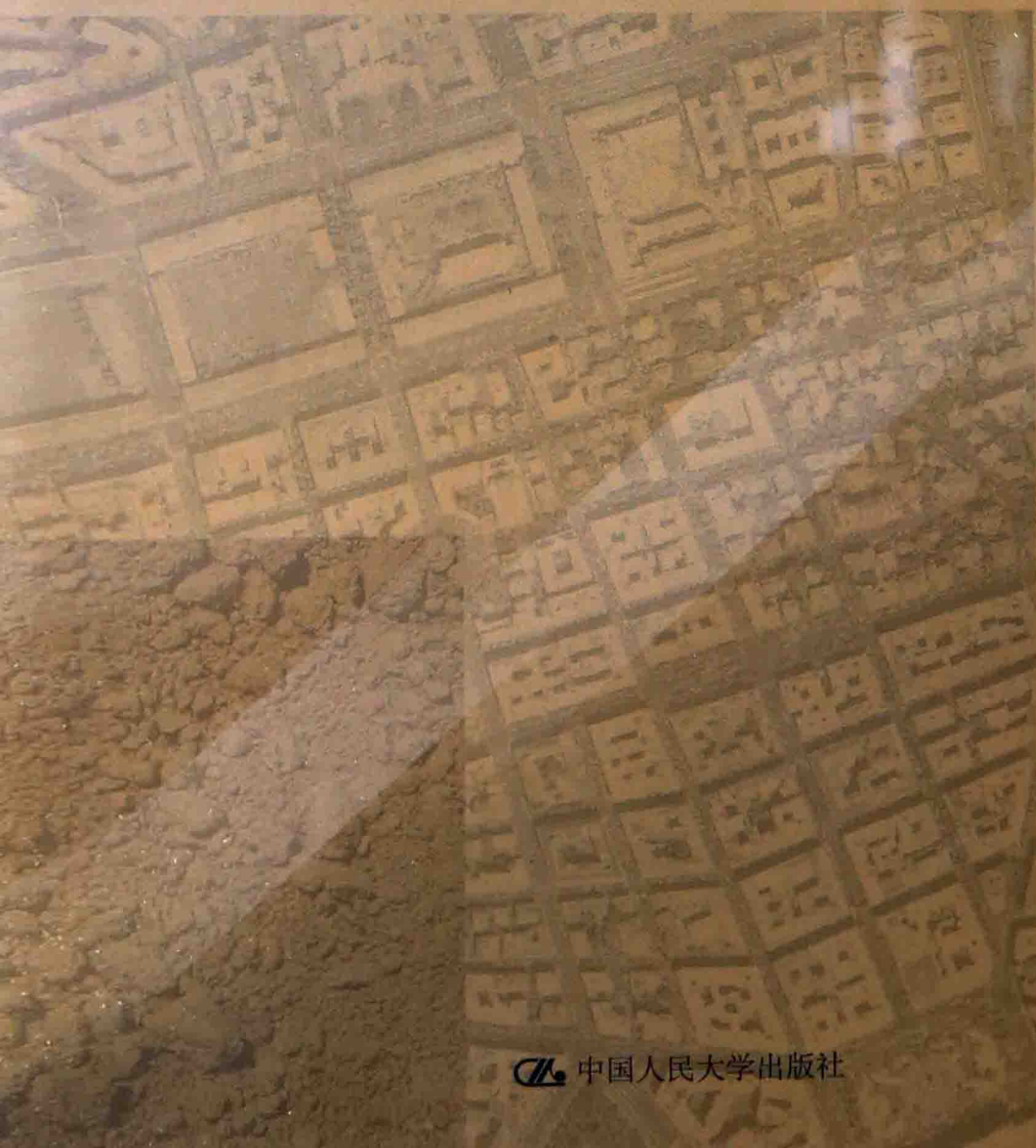


# 土地管理 三十年论

中国人民大学土地管理系 组编



# 土地管理 三十年论

中国人民大学土地管理系 组编



中国人民大学出版社  
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

土地管理三十年论/中国人民大学土地管理系组编. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 4  
ISBN 978-7-300-21060-5

I. ①土… II. ①中… III. ①土地管理-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 067716 号

土地管理三十年论

中国人民大学土地管理系 组编  
Tudi Guanli Sanshinianlun

---

|      |                                                                   |      |                     |
|------|-------------------------------------------------------------------|------|---------------------|
| 出版发行 | 中国人民大学出版社                                                         |      |                     |
| 社 址  | 北京中关村大街 31 号                                                      | 邮政编码 | 100080              |
| 电 话  | 010-62511242 (总编室)                                                |      | 010-62511770 (质管部)  |
|      | 010-82501766 (邮购部)                                                |      | 010-62514148 (门市部)  |
|      | 010-62515195 (发行公司)                                               |      | 010-62515275 (盗版举报) |
| 网 址  | <a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>       |      |                     |
|      | <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网) |      |                     |
| 经 销  | 新华书店                                                              |      |                     |
| 印 刷  | 北京鑫丰华彩印有限公司                                                       |      |                     |
| 规 格  | 185 mm×260 mm 16 开本                                               | 版 次  | 2015 年 5 月第 1 版     |
| 印 张  | 19 插页 1                                                           | 印 次  | 2015 年 5 月第 1 次印刷   |
| 字 数  | 425 000                                                           | 定 价  | 68.00 元             |

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

# 前言



中国人民大学土地管理专业三十周年庆祝活动，不但是中国人民大学土地管理系一次有重要意义的总结，也是我国土地管理和房地产界学者和专家的一次思想交锋。《土地管理三十年论》是这一活动的重要成果之一。

《土地管理三十年论》的时间原点为 20 世纪 80 年代初期，这恰好也是中国土地学科创建的源起之年，所以从时间维度来看，本书承载的历史素材十分丰富，体现了土地学科的演化特征，对其领域内研究成果的回溯感也较强。本书是一部研究成果汇编，也是一部中国土地科学发展的编年史。

《土地管理三十年论》在一定程度上填补了土地管理学领域长时间缺少代表性成果汇编的缺陷。众所周知，学科的发展和体系的构建离不开经典文献和著作的总结汇编，新古典经济学、新政治经济学、新制度经济学以及信息经济学等“枝繁叶茂”的学科体系都归功于大量的经典文献的汇编，而在对国民经济有突出现实指导性的土地管理学这一显学领域，经典文献的编纂成果却并不多见。本书是扩充学科外延和明晰研究脉络的一次积极尝试。

《土地管理三十年论》以类似“编年体”的形式记录学科的发展和演变轨迹。学科发展依赖众多研究者经验的积淀以及集体智慧的凝结，这些经验与智慧需要长期的理论探索和实践工作来予以检验。本书选取的研究成果正是既具有理论研究价值又兼具实践指导意义的经典文献，这势必更充分体现中国土地管理学发展的历史轨迹。

1985 年中国人民大学设立全国第一个“土地管理”本科专业，并于 1988 年成立土地管理系，中国人民大学土地管理专业的发展见证了中国土地管理学的发展和繁荣，是中国土地管理学的“缩影”。《土地管理三十年论》一书正是土地管理专业发展的一次“经验浓缩”。期望本书能够为土地管理事业的发展添砖加瓦。

中国人民大学土地管理系编写组

2015 年 3 月

# 目 录

## 一、土地制度与城市发展

|                         |             |          |
|-------------------------|-------------|----------|
| 土地与法制                   | 林增杰 严 星     | (3)      |
| 北京郊区居民点布局设想             | 林增杰 严 星     | (6)      |
| 企业改制中的国有土地资产处置          | 严 星 丰 雷 王春立 | (20)     |
| 土壤潜力估价                  |             |          |
| ——一种新的土地经济评价方法          |             | 谢经荣 (31) |
| 城市居住与就业的空间配合研究          |             |          |
| ——以北京市为例                | 孟繁瑜 房文斌     | (35)     |
| 开发区土地扩张与经济增长关系研究        |             |          |
| ——以国家级经济技术开发区为例         | 张占录 李永梁     | (45)     |
| 北京市城市用地扩张驱动力分析          |             | 张占录 (51) |
| 快速城镇化过程中我国的住房政策         | 吕 萍 丁富军 马异观 | (57)     |
| 诱致性制度变迁还是强制性制度变迁?       |             |          |
| ——中国农村土地调整的制度演进及地区差异研究  | 丰 雷 蒋 妍 叶剑平 | (72)     |
| 城乡结合部地区产业集群发展对土地生产效率的影响 |             |          |
| ——以中关村丰台科技园为例           | 施昱年 田 甜 张秀智 | (89)     |

## 二、地租、地价与不动产市场

|                  |             |           |
|------------------|-------------|-----------|
| 城市土地分等定级与估价的研究   | 林增杰 廖永林     | (99)      |
| 用铺面租金剥离法测算地价方法探讨 | 吕 萍 严 星     | (104)     |
| 城镇地价指数及其编制       | 叶剑平 高海韵 丰 雷 | (109)     |
| 我国城市地价指数编制研究     |             | 丰 雷 (115) |



|                             |     |               |
|-----------------------------|-----|---------------|
| 新世纪中国土地市场建设大趋势              | 胡存智 | 宫玉泉 (122)     |
| 房地产与泡沫经济                    |     | 林建荣 (127)     |
| 房地产市场的宏观调控要科学               |     | 俞明轩 (132)     |
| 经济基本面还是房地产政策在影响中国的房价        |     | 余华义 (134)     |
| 基于 VAR 模型的保障性住房对普通商品房挤出效应分析 | 张跃松 | 李桂君 谢宇宁 (143) |
| 基于蒙特卡洛模拟假设开发法对土地出让底价评估的改进   | 曲卫东 | 於 洋 (149)     |
| 中国式分权视角下城市行政层级对房价的影响机理      | 黄燕芬 | 肖 翔 (157)     |

### 三、土地利用、土地规划与整治

|                    |     |               |
|--------------------|-----|---------------|
| 论土地持续利用            | 谢经荣 | 林 培 (169)     |
| 联邦德国空间规划研究         |     | 曲卫东 (175)     |
| 小城市产业集群对城乡一体化发展的要义 |     | 郑 华 (183)     |
| 土地整理的生态环境效应分析      | 张正峰 | 赵 伟 (187)     |
| 土地规划立法的导向选择与法律框架构建 |     | 严金明 (194)     |
| 中国土地综合整治战略顶层设计     | 严金明 | 夏方舟 李 强 (201) |
| 土地整治可持续性的标准与评估     |     | 张正峰 (214)     |

### 四、土地权属、土地管理与学科发展

|                         |                      |               |
|-------------------------|----------------------|---------------|
| 再议地籍管理之概念               | 林增杰                  | 严 星 (227)     |
| 浅议土地科学                  | 林增杰                  | 阎旭东 (232)     |
| GPS 与地籍测量               |                      | 谭 峻 (235)     |
| 土地管理体制改革的势在必行           |                      |               |
| ——论我国现行土地管理体制的缺陷        | 甘藏春                  | 崔 岩 张婉丽 (244) |
| 以平衡计分卡设计土地行政组织绩效评价      |                      | 张秀智 (250)     |
| 2008 年中国农村土地使用权调查研究     |                      |               |
| ——17 省份调查结果及政策建议        | 叶剑平 丰 雷 蒋 妍 罗伊·普罗斯特曼 | 朱可亮 (256)     |
| 基于 DEA 的建筑业上市公司绩效评价     | 张跃松 黄志烨              | 谢宇宁 (276)     |
| 不动产登记制度评论               |                      | 谭 峻 (284)     |
| 附录 中国人民大学土地管理专业成立三十周年贺词 |                      | (294)         |
| 后 记                     |                      | (299)         |

## 一、土地制度与城市发展





# 土地与法制<sup>\*</sup>

林增杰 严 星

在人类生存所必需的物质条件中，土地占有特别重要的地位。它是一切生产的首要的必需条件。历代统治阶级为了维护和巩固自己对土地的占有，通过国家制定了一系列法律作为确认土地所有权、使用权和权利转移等的依据。对我们来说，采用法律手段管理土地，也是我国现代化建设中一个亟待解决的问题。

## 一、土地的利用与保护是现代土地立法的重要内容

在现代科学技术高度发展的世界中，土地和法制的关系，不能只局限在维护土地所有制这个范围之内。在一定的土地所有制的基础上，确定合理利用和保护土地资源的法律措施，已成为现代土地立法的重要内容。

近几十年来，世界面临资源危机。自然资源和保护、生态平衡等问题，日益受到人们的重视。土地是一项基本的和有限的资源，它的开发与利用，同整个生物圈的自然资源的保护和生态平衡密切相关。滥垦、滥伐、滥牧等活动，不仅破坏了土地的自然生产力，而且严重地影响着资源的保护和生态的平衡。据有关国际组织统计，近年来全世界每年约有 500 万公顷的耕地，由于侵蚀、盐渍化和污染等人为原因，不能再用于耕种，全世界沙漠化土地面积日益扩大，大约每年增加 6 万平方公里，给许多国家和地区的农牧业生产和人民生活造成了严重威胁。

在世界人口剧增，工业、农业和科学技术高度发展的今天，如果不重视土地的合理利用、管理和保护，必然会受到大自然的惩罚，所以，近年来世界许多国家纷纷进行土地立法工作，它们把土地资源的合理开发、利用和保护作为土地立法的重要内容。

---

<sup>\*</sup> 本文于 1981 年发表于《人民日报》。



## 二、我国土地立法中的问题

新中国成立 30 余年来,我国颁布的各项有关土地问题的重要法令和政策,主要是解决土地所有制问题。1955 年、1956 年分别颁布的《农业生产合作社示范章程》和《高级农业生产合作社示范章程》等,规定了将个体农民土地所有制逐步转为劳动群众集体所有制的办法和途径,从而确立了我国社会主义土地公有制。1962 年《农村人民公社工作条例修正草案》,进一步规定了集体所有制中“三级所有,队为基础”的土地所有权和使用权的界限。在 1978 年的宪法中,又进一步肯定了我国全民所有制和集体所有制并存的两种公有制。

1953 年颁布、1957 年修改的《国家建设征用土地办法》,对国家征用集体或个人所有土地的办法作了规定。但在确定国有土地利用范围的界限及划拨办法方面,在维护全民和集体的两种土地所有制互不被侵犯方面,缺乏具体的政策规定和法律依据。在用地单位之间没有进行划界和土地的法律登记。在土地的开发利用、保护、改造和管理方面,中央和有关部门有过一些政策、法令或规定。但是,国家至今还没有一部完整、全面的关于土地资源的开发、利用、保护、管理等方面的统一的法律。由于土地立法不健全,在土地利用和管理上,目前还存在着许多亟待解决的问题。

(1) 土地资源破坏最严重的现象是水土流失。据估计,全国水土流失面积约 9 亿亩,每年损失土壤达 50 亿吨以上,相当于每亩土地每年被冲走 1 厘米厚的土层。我国黄土高原的水土流失在全世界是最严重的。此外全国有 1 亿亩农田、草场面临沙化的威胁,有 1/3 的草场趋于退化。土地的污染、森林的破坏、耕地的盐渍化等现象仍在加剧。因此,国家对全国的土地资源的开发、利用要有个统一的总体规划。任何损害和破坏农用地及土壤改良工程的,均属违法行为,要受到法律和经济的制裁。

(2) 土地的浪费现象很严重。在基本建设方面,有的单位不按国家征用土地办法和基建程序办事,存在多征少用、早征晚用、征好地等现象。在城镇建设方面,新中国成立以来许多大、中城市用地扩大 2~3 倍,使郊区良田逐年减少。据统计,自 1952 年至 1977 年的 25 年间,北京郊区耕地面积减少 28.9%。因此,健全土地管理制度,统一编制国民经济各部门使用土地的长远规划和年度计划,严格用地的审批制度,控制高产农田及耕地的递减,已迫在眉睫。

(3) 土地纠纷逐渐增加。解决这个问题,要从土地立法和健全土地管理制度方面着手,特别要开展全国统一的土地法律登记和划界工作,确定全民和集体的两种土地所有制不受侵犯。

(4) 至今,全国没有一个统一的土地管理机构,这使土地纠纷和土地的合理利用问题得不到及时解决。因此,全国成立统一的土地管理机构势在必行。

### 三、健全土地法制的几点建议

(1) 国家要尽快颁布“土地法”。“土地法”是国家的一部大法，是对国家土地资源的所有、开发、利用和管理的基本法律依据。“土地法”的任务是维护社会主义土地所有制，建立良好的生态环境，保证土地资源的合理利用，以满足国民经济的发展和人民生活的需要。

(2) 从中央到地方的各级政府，建立土地管理机构，根据“土地法”的规定，管好土地资源。土地管理部门的主要职责是：1) 组织力量勘察土地资源；2) 土地的统计和登记；3) 办理征用、划拨土地手续；4) 监督各单位合理使用和保护土地。

(3) 各级政府和司法机关要认识到，采用法律手段管理土地，是我国现代化建设中亟待解决的问题。对违反“土地法”、侵犯社会主义土地所有制、破坏土地资源和生态环境的集体或个人，要施行经济制裁或追究刑事责任。

# 北京郊区居民点布局设想<sup>\*</sup>

林增杰 严 星

我们的首都北京位于华北平原的北端，地理位置重要，自然条件较好，自古以来就是南北交通的要冲，是全国的政治、文化、国际交往、科学、技术的中心。根据 1983 年 7 月中共中央、国务院对《北京城市建设总体规划方案》的批复精神、中央关于“城市领导农村”以及中共中央 [1984] 1 号文件的精神，本文试对北京郊区的居民点布局问题提出几点初步设想和意见，供商榷讨论。

## 一、郊区居民点类型的划分

居民点是人们聚居的场所，也是各类建筑群体、街道网、绿化系统及公建设施的配置基地。它是历史的产物。居民点布局的首要任务是划分居民点的类型和确定居民点的性质。

城市郊区居民点的主要类型有城镇（包括县城、县属建制镇与工矿区居民点）和农村居民点（村镇）。居民点类型的划分及性质的确定，是由居民点的人口规模、结构和政治、经济地位决定的。

综观世界各国划分城镇和农村居民点的标准，虽不完全相同，但大多数国家是按人口数量及是否具有城镇基本特征的指标来划分的。欧洲一些国家规定 2 000~5 000 人以上的居民点为城镇，2 000 人以下为农村居民点；地广人稀的国家划分城镇居民点的人口指标较低，如加拿大、澳大利亚和新西兰等国为 1 000 人以上，有的国家规定的人口指标甚至低于 200 人。国际上规定的城镇基本特征，主要指非农业人口的比例、政治经济地位以及公共福利设施的水平。例如，南斯拉夫规定：总人口 2 000~3 000，非农业人口占 80% 以上；总人口 3 000~5 000，非农业人口占 70% 以上，总人口 5 000~1.5

---

<sup>\*</sup> 本文于 1985 年发表于中国土地学会第二次代表大会暨学术研讨会。

万,非农业人口占30%以上;总人口超过1.5万人的居民点设镇,不受非农业人口比例限定。有的国家规定,具有街道、集市、供水、排水和供电系统的居民点可设镇;有的规定须有中等以上学校、政府及私人机关、工厂和交通运输设施的居民点方可设镇。

我国城、乡居民点的划分及设置建制镇的标准,最早是在1955年由国务院公布,1963年、1981年进行过修订和重新颁布。1984年11月,为适应城乡经济的发展、加速小城镇建设的需要,国务院对过去规定的设镇标准作了调整,新的建镇标准要点是:

(1) 凡是县级地方国家机关所在地,均应设置镇的建制。

(2) 总人口在2万人以下的乡,乡政府驻地非农业人口超过2000的,可以建镇;总人口在2万人以上的乡,乡政府驻地非农业人口占全乡10%以上的,也可建镇。

(3) 少数民族地区,人口稀少的边远地区,山区和小型工矿区、小港口、风景旅游区、边境口岸等地,非农业人口虽不足2000人,如确有必要,也可设置镇的建制。

依据国内外经验,并结合当前农村体制变化和中共中央[1984]1号文件关于务工、经商、办服务业的农民可以自理户口到镇上落户的精神,城乡居民点的类型和性质的确定,不能单看非农业人口的比例,还要考虑居民点内常年从事非农业劳动的“农民工”、亦工亦农人口以及常年流动人口的数量和所占的比例。同时,居民点内工业产值占总产值的比重也可以作为确定居民点的类型和性质的一个参考指标。普遍认为,设置镇建制的居民点,工业总产值(包括乡镇工业的产值)比例一般应超过40%。

## 二、京郊居民点现状分析

北京市区的规划范围是:西起石景山,东到定福庄,北至清河,南到南苑,方圆约750平方公里。基本上以市区四环路(郊区一环公路)为市区和郊区的界线。

北京郊区现有14个建制镇(包括黄村、昌平、通镇、怀柔、房山、顺义、平谷、密云、延庆9个县城镇和沙河、南口、溪翁庄、良乡和新镇5个建制镇),总人口为37.2万人,约占郊区总人口的9.5%。其中10万人以上的镇有1个,5万~10万人的1个,3万~5万人的4个,1万~3万人的6个,1万人以下的2个(见附表2)。按城镇性质划分:工业城镇5个,旅游城镇1个,综合型城镇8个。其中,工业型城镇的非农业人口占70%以上,其他城镇的非农业人口也都在60%以上。14个城镇在郊区范围内的分布密度,大致是每1000平方公里1个。从郊区现有城镇的数目和分布来看,都不能满足首都发展的需要,大部分城镇没有得到充分开发,还有很大的发展潜力。

京郊大小村镇(农村居民点)的数量约5633个。分布密度为每1000平方公里337个,其中,远郊区为294个,山区县(按延庆、怀柔、密云和门头沟4个区、县统计)为189个。按村镇的人口及政治、经济地位和交通条件等,分为集镇和村。集镇是指不具有城镇人口特征的乡政府所在地或农场场部所在地。近年来,随着郊区农村经济政策的放宽,乡镇企业迅速发展,大批“离土不离乡”的农民进镇务工、经商、办服务业,大大促进了集镇的建设和发展。据调查统计,京郊现有263个集镇,其中远郊区有222个,其分布密度为每1000平方公里14个。集镇按其地理位置、政治、经济地位,又分



为中心集镇和一般集镇。中心集镇往往处于几个乡镇所在地的中心，或是交通枢纽，或是农贸中心，一般集镇（乡镇）则是乡政府的所在地，也是一个乡的政治、经济、文化、教育中心。据一些大城市郊区的调查，中心集镇与一般集镇的比例是1：4~1：5，北京远郊区大致是1：4。

京郊的集镇，按其形成和发展特点，大致可以划分为以下几种类型：

### （一）历史上形成的老集镇

京郊有许多历史悠久的老集镇，历来就是商业、集市的集中点。所以，老集镇一般也是农贸集市型的集镇。例如，据地名考证资料，大兴县有历史记载的集镇就有8处：采育、芦城、礼贤、青云店、长子营、凤河营、庞各庄、榆垓。根据当地传说，礼贤，燕昭王礼贤下士，曾在此招纳贤士，故名为礼贤。采育在汉武帝时设立官府，元初属霸州，后又叫东安洲，明洪武元年降为县，称采魏里，永乐五年设立上林苑，成为皇家副食品生产基地，采育就是合新旧而名之。青云店在历史上就是老客栈兴家。庞各庄在明清时就是有名的农村集贸市场。其他各县也有类似的老集镇，如顺义县的杨镇（杨各庄），历史上称“京东大镇”，定期有庙会、集市，商业服务业非常发达，甚至超过当时的县城；延庆县的白河堡集镇，原为明嘉靖二十九年建的靖安堡城，后因地处白河北岸，改名为白河堡；永宁集镇系明永乐十二年置县时取“其宁惟永”为名，现址是明宣德五年建立的。

### （二）工业型集镇

为控制市区人口规模 and 环境污染，市区许多工厂向郊区疏散，这样，不仅加速了卫星城的开发和建设，而且带动了集镇的建设。例如，琉璃河、康庄、龙各庄、庙城、牛栏山等，原来只是乡（公社）政府所在地的乡镇，由于中央、市属工厂从市区搬迁到此，因而改变了集镇的经济构成、人口规模及结构，使非农业人口比例达到50%以上。这类集镇对农村有吸引力，促使乡镇企业逐步发展和集中，为建设城镇型居民点奠定了基础。

### （三）区域性中心集镇

由于县城位置不适中，或为发展山区经济，客观上要求在县的边缘地区形成区域性的中心集镇。这种类型的集镇，一方面是区域的政治、经济、文化的中心，另一方面又是区域的农副产品的集散中心，而且乡镇企业也比较集中。

例如，怀柔县地域外形狭长，县城位于南端平原上，汤河口镇就成了北部山区8个乡的政治、经济、文化中心，起着“第二县城”的作用，县各机构在此都有相应的派出机构。汤河口中学也是北部8个乡的高中班集中地。此外，密云县的太师屯、平谷县的大华山、延庆县的千家店、房山县的霞云岭、顺义县的杨镇等，都属于这种类型的集镇。

### （四）综合型集镇

此类集镇一般以农业生产为主，兼有农副产品加工工业，还是农副产品的集散地，

农业人口占 80%~90%。随着农村经济的繁荣和乡镇企业的集中,这类集镇将逐步向农工商综合型方向发展。

村是郊区数量最大、分布最广、最基层的农村居民点,通常分为中心村(大队部所在地)和自然村(队级)。据统计,京郊现有 5 370 多个村,约占郊区农村居民点(村镇)总数的 95.3%。村的分布密度是每 1 000 平方公里 320 个,远郊区县为 280 个,山区县为 180 个。目前京郊村级居民点布局的发展趋势是自然村逐步向中心村集中。

### 三、京郊居民点布局的依据和制约条件

北京是拥有 500 多万市区人口的特大城市,郊区各类居民点的布局,一方面对郊区经济发展和土地利用有举足轻重的影响,另一方面又受城市建设总体规划的制约。

#### (一) 北京城市建设总体规划的方针

郊区居民点布局的最主要依据是中共中央、国务院对《北京城市建设总体规划方案》的批复,以及总体规划方案提出的建设方针。《总体规划方案》提出:在严格控制城市规模的前提下,在已经形成城市布局的基础上,要按照“旧城逐步改建,近郊调整配套,远郊积极发展”的方针,逐步扭转过于集中在市区建设的状况,合理调整城市布局。为有效控制市区人口规模和工业建设规模,在距市中心 20~50 公里范围内,积极开发和建设卫星城,使其与市区组成“子母城”的布局形式。

#### (二) 水源条件

北京境内的主要河流有永定河、潮白河、温榆河、拒马河、洳河五大水系。水源主要靠地表径流和降水产生的地下水,以及从河北、山西通过永定河、潮白河、拒马河等跨省市河流流入本市的径流。为调节季节和年降水不均的状况,满足城市工农业生产用水和城乡居民的生活用水,全市修建了大、中、小型水库 84 座,总库容达 72 亿多立方米。地下水资源主要分布在五大水系的洪冲积扇地区,由于多年来过量开采,近郊区和房山、大兴、通县等部分地区的地下水已大幅衰减。可见,北京是一个缺水的城市,郊区居民点的规模和布局,要充分考虑不同地区的水源条件,综合考虑给水、排水、水源保护,对居民生活用水和工农业生产用水要作统一规划。

#### (三) 环境保护

为把首都建设成为清洁、优美、生态健全的文明城市,郊区居民点布局,尤其是工业型居民点的布局,必须重视环境保护,包括水源、风景区、名胜古迹等的保护。北京的地势由西北向东南倾斜。西部、北部和东北部三面环山,东南是一片缓向渤海倾斜的平原,常年风向以偏北、偏西北风为主,但由于地形的影响,存在着地区性的变化,各地区的风向大致与河谷、山脉走向相一致。由于北部是地表径流的上游,也是地下水源的水头,并处于上风方向,密云、官厅两大水库是北京城市工农业生产用水及居民的主



要生活用水来源,因此,在水库周围和上游河道两侧的城镇、集镇,如密云、怀柔、牛栏山和顺义等地区不应布局带污染的工业。

#### (四) 乡镇企业的发展和“农民工”进城

党的十一届三中全会以来,由于农村经济政策的放宽,劳力、资金、技术的自由流动和组合,农村资源优势的发挥,乡镇企业发展很快。据京、津、沪、广州、武汉、成都、西安等 12 个特大城市的统计,目前转入乡镇企业的农村劳力占郊区农村总劳力的 20% 左右,比全国平均水平高出一倍。若加上自理口粮进城务工、经商、办服务业的“农民工”,就大大超过了这个数字。据中央有关部门的预测,到 20 世纪末,我国农村劳动力的 50% 将要转移,北京郊区甚至会超过这个平均转移速度。

以往郊区乡镇企业的布局较分散,基本上是队办的企业在生产队,大队办的企业在大队,社办的企业在乡镇,农副剩余劳动力处于就地消化的水平。近年来,随着乡镇企业逐步从农业中分离出来,企业不仅有了完整产品、固定资产和从业人员,而且能连续生产,其经营内容也从农副产品加工转化成大工业的加工配套产品。如京、津、沪三市郊区乡镇企业为大工业加工配套产品的产值,占三市乡镇企业全部产值的 60%~80%。京郊顺义县张喜庄镇按最新规划,准备建设“农民街”、“乡镇企业街”,鼓励乡镇企业向集镇集中。这向我们表明,乡镇企业和农村剩余劳动力向集镇、城镇的进一步集中已具备了客观条件。因此,郊区城镇、集镇的布局 and 规划,必须充分考虑这一发展趋势和特点。

#### (五) 郊区土地的合理利用

城市郊区是城市农副产品的重要生产基地,它为城市的发展提供土地、劳力,为改善城市生态条件和为人们休息、游览提供良好的自然环境。因此,我们不仅要重视近郊区菜地、农田的保护和工业区的合理布局,也要重视远郊区土地的保护和合理利用。珍惜和节约耕地,防止环境污染,保护农田生态等,要作为郊区居民点布局的重要制约条件来考虑。郊区居民点的布局还要与郊区的各级土地利用规划、农业区划相协调。

### 四、京郊居民点布局的形式和特点

郊区居民点布局,不仅是对劳动力和生产资料(除土地外)的配置与组织的过程,也是实现城市建设总体规划方案的重要步骤。

郊区居民点布局主要是指卫星城、小城镇(包括县城、工矿区居民点等)、集镇与村的布局。郊区土地利用总体规划,要以城镇和集镇的布局为重要内容。

现根据郊区居民点布局的基本原理和城市建设总体规划方案的精神,并综合分析京郊的各方面因素和条件,对京郊居民点布局形式和特点提出初步设想。

#### (一) 卫星城的布局

卫星城是指为疏散大城市的工业和人口而在其周围的一定距离内建设的中小城市。

建立卫星城的思想最早始于英国伊本内泽·哈瓦德的《花园城市》一书。到目前为止，世界上卫星城的建设已经历了三代，即由开始的“卧城”发展到半独立和完全独立的城镇。我国于20世纪50年代后期开始在京、津、沪等几个大城市的周围建立卫星城。它们在疏散市区人口和工业、控制“母城”规模、改善城市环境、吸收农村剩余劳动力、繁荣农村经济、实现生产力的合理布局等方面，均起到了重要作用。据1980年上海市6个卫星城的统计，从市区迁入44家市属工厂，迁入人口约占市区总人口的2%。几年来，北京市二环路以内的原有工业污染点基本都已迁出，大大改善了市区的环境。实践证明，在大城市周围建设卫星城的方向是正确的，但开点不宜过多，否则，就不能发挥其应有的作用。

从我国几个大城市开发卫星城的经验、国情及近期经济实力出发，卫星城的发展和建设要分期、分批地进行。近期先在离大城市中心20~50公里范围内建立3~5个卫星城；远期可根据城市发展的需要及开发卫星城所具备的物质条件，逐步在50公里以外增加卫星城的数目。

按照《北京城市建设总体规划方案》的要求，确定黄村、昌平、通镇和燕山为近期重点建设的4个卫星城镇，它们与市区的距离均在20~50公里。燕山是以石油化学工业为主的卫星镇（目前尚未建镇），它与房山县城及良乡、新镇等工业城镇相距5~15公里，初步形成京西南郊的一个工业城镇群。今后，要注意处理好卫星城与县城、与其他工业城镇群的关系。黄村和通镇位于市区南部和东部，与市区相距20~25公里，今后将逐步发展为以化工、机械和轻纺为主的多功能卫星城镇。以上3个卫星城的建设和发展都将受到当地水源和用地条件的限制，其人口规模不宜超过15万~20万人。昌平镇位于市区的西北部，水源丰富，具有得天独厚的地理位置和自然环境，拟建成以旅游服务和高教科研为主的卫星城，其人口规模可发展到15万~18万人。昌平镇与南口、垕头、沙河相距4~12公里，今后将逐步形成以昌平卫星城为中心的城镇群。

京郊卫星城的开发和建设，一要统一规划，二要分期进行，先集中人力、物力、财力，重点建设好1~2个，然后再逐步扩大。在建成以上4个重点卫星城的基础上，今后还可以增加顺义、怀柔两个卫星城，其人口规模在10万人左右。它们均靠近市区水源地，水资源丰富，但不能建有污染的工业。如顺义可发展为以食品加工、服装加工为主的多功能综合卫星城；怀柔位于水库附近，风景优美，随着第二、第三长城游览点的开辟，可建成以旅游、疗养和高教科研为主的文化卫星城。

为发挥卫星城的作用，它们必须具备下列基本条件：

#### 1. 应有自身发展的经济动力

卫星城的建立，不能只着眼于疏散“母城”的工业和人口，同时要开发自身的经济动力和特点，并逐步成为一定区域范围的政治、经济和文化的中心。从这点出发，我们认为，京郊卫星城的功能不应过于单一，要以一两种功能为主，综合发展。如昌平、怀柔，今后作为旅游、文化的卫星城，结合本城镇特点，也应发展为旅游和城市人民生活的轻纺、食品和工艺品工业及商业、服务业。

#### 2. 要有完善的公建设施和交通条件

目前，大城市的卫星城建设，在居住条件、交通、供应标准、文化娱乐、教育、体