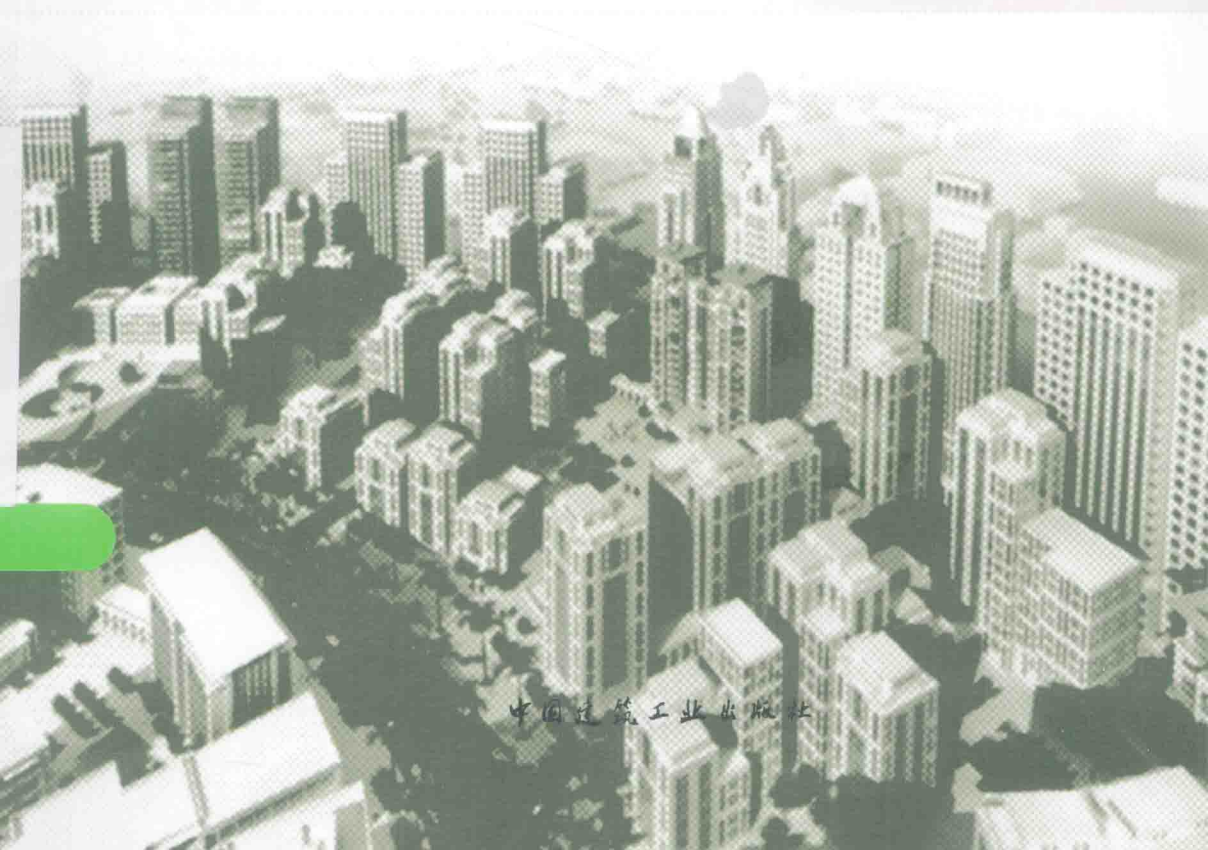


大城市边缘区土地与空间问题的 动因与对策

张益峰 著



中国建筑工业出版社

大城市边缘区土地与空间问题的 动因与对策

张益峰 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大城市边缘区土地与空间问题的动因与对策/张益峰著. — 北京:
中国建筑工业出版社, 2014. 12
ISBN 978-7-112-17291-7

I. ①大… II. ①张… III. ①大城市-土地问题-研究-中国
②大城市-土地产权-产权制度改革-研究-中国 IV. ①F299.232
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 222925 号



大城市边缘区土地与空间问题的动因与对策

张益峰 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

北京同文印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×960 毫米 1/16 印张: 17¼ 字数: 347 千字

2015 年 2 月第一版 2015 年 2 月第一次印刷

定价: 49.00 元

ISBN 978-7-112-17291-7

(26065)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本书重点考察了我国土地产权制度以及土地使用、土地征用、土地财税制度上存在的固有性缺陷，揭示其与城市边缘区空间问题的内在逻辑关系，进而提出我国“主体明晰、产权完整、公私并存”的土地产权制度改革思路，并从限制政府与集体土地权力入手，针对性地提出土地使用、土地征用、土地财税制度的系统化改革方案。

在此基础上，书中对边缘区内国家、地方政府、集体组织、农民等利益相关主体空间行动策略的内在动因进行分析，进而提出系统化改革对策。认为中央政府应落实相应政策法规制度改革以促进城乡空间优化。针对地方政府的空间行动动因，应从地方政府的财权事权重构与匹配、官员考评机制科学化、限制地方政府土地财政等系统化改革入手，促进其发展中的“土地依赖”转型。针对农村集体组织的空间违法，提出应削弱集体土地权力，促使其回归自治本体，促进其财权事权匹配，强化其干部激励机制。针对农民的空间违法，主要主张对农民合法权益予以充分赋权，同时有效遏制其违法冲动。

最后，以此为基础，对大城市边缘区空间规划提出相关规划对策并对未来研究予以展望。

* * *

责任编辑：姚荣华 张文胜

责任设计：张虹

责任校对：陈晶晶 刘钰

序

一直以来，空间问题是城市规划学科所研究的核心问题。伴随着现代文明、城市时代的来临，城市越来越成为一个复杂的巨系统，这为城市规划学科的发展提供了难得的机遇，同时也带来了严峻的挑战。城市空间的研究对象不断扩大，从简单的人与物质环境之间的研究演变为人与生存空间之间关系的研究；对空间问题的认知也从物质空间领域扩大到经济、社会、人文、政治、生态各相关领域；研究的方法也从物质空间研究的技术系统与理性，进而转入经济与社会的人文理性阶段。这些变化都迫切需要我们进一步强化对空间问题的研究，以壮大我们的学科建设。因此，在城市空间问题研究中，有必要以空间问题为核心，积极引入其他相关学科领域，发挥学科交叉优势，这将有利于城市规划学科理论的拓展；同时，针对我国城镇化过程中已经出现的问题以及未来可能面临的困境，植根于我国本土，进行理论与实践的积极探索，为我国新型城镇化出谋划策，这也是实践的需要。

改革开放以来，我国的城镇化所取得的快速发展举世瞩目，被国外称为“中国之谜”。这其中，我国的土地制度是其重要因素，历史所形成的城乡二元化土地制度以及土地一级市场为政府垄断的土地使用制度，使得政府得以掌握土地空间资源的主导权，能够在短期内获取大量土地相关性收益，并通过优惠政策的制定吸引到大量投资，使得我国经济在短期内快速的发展，据此我国的城市空间形象也得以在短时间内发生巨大的变化。但与此同时，伴随着改革的深化，我国的城乡空间存在的问题也很突出，特别是城乡空间二元化特征明显，城乡空间质量差距扩大化日益明显，城市空间无序蔓延、利用低效，甚至于产生“空城”、“鬼城”；而乡村空间空心化、劣质化问题也很严重，土地与相关制度滞后已经成为制约我国社会经济进一步发展的巨大障碍。城市空间增长速度远超城市人口增长速度，乡村空间也并未因人口减少而缩小，反而也处于不断扩大之中，这与我国新型城镇化发展战略目标以及我国的土地资源状况相悖，因此迫切需要进行系统性研究。

张益峰博士选取大城市边缘区这个特定的区域作为对象，并以土地政策为线索进行研究探索，具有一定的勇气。该区域作为城乡两种社会、两种文化、两种空间、两种产权的过渡地带，集积了城乡空间的相关特征，同时也是问题最为集中、矛盾最为突出的区域，潜藏的动因与机制都极其复杂，这对研究者的知识结构、分析能力、创新水平提出了较高的要求。张益峰博士跳出原有城市规划中就

空间论空间的思路与方法，大胆引入土地资源学科相关知识，并通过理性分析，创新性地总结出了我国城乡空间问题与我国土地制度问题之间的逻辑关系；并论述了我国土地产权制度、使用制度、征收制度、财税制度等与我国当前城市边缘区空间问题之间的逻辑关系；重点解读了目前热点的城市经营、招拍挂、土地财政、物业税等制度存在的问题及其所造成的空间影响。进而以此为基础，探索提出适合我国城乡合理发展的土地制度改革思路，将城市规划空间问题的研究引入城市土地科学、社会科学与空间政治学的理论知识，解读了目前边缘区空间问题产生的内在动因；提出了系统化的改革思路与对策，为我国当前新型城镇化背景下城乡空间问题的解决提供了有益参考。在博士研究的基础上，张益峰博士针对新的发展与需求进行修改、充实、完善、成书出版，无疑将进一步拓展城市空间研究的领域，丰富城市空间研究的成果，为城市空间规划的理论与实践作出积极的探索。

张益峰博士勤奋踏实、认真刻苦、勤于思考，作为他在求学期间的导师，欣然为之作序。

段 进

2014年11月22日

前言

改革开放以来,伴随着社会、经济的快速转型,我国在各方面均取得了举世瞩目的成就。1978~2013年,我国城镇常住人口从1.7亿人增加到7.3亿人,城镇化率从17.9%提升到53.7%,城市数量从193个增加到658个,建制镇数量从2173个增加到20113个……城市基础设施显著改善,公共服务水平明显提高,人民生活质量稳步提升,经济总量上也一跃成为世界第二大经济体。而从城镇空间建设来看,1990年我国城镇建设用地面积为1.3万 km^2 ,2000年达到2.24万 km^2 ,2012年则达到4.56万 km^2 ,增长迅速,成绩巨大。国家通过城乡统筹、新型城镇化等政策的落实,有力地促进了城乡资源的合理、有序流动,提高了城乡生产要素配置效率,推动了国民经济持续快速发展,带来了社会结构的深刻变革。其间,我国新农村建设成就巨大,城市发展突飞猛进,城乡规划、基础设施和公共服务逐步实现一体化,城乡空间正处于不断优化发展之中。

但在取得巨大成就的同时,我国在城镇化过程中还存在着一个不容忽视的事实:土地城镇化的速度快于人口城镇化的速度,不仅存在城市用地扩张速度快远快于其人口增长速度的矛盾,农村居住用地依然处于不断增长之中。以我国2000年以后相关数据为例,2000~2011年,我国城镇建成区面积增长76.4%,明显高于同期城镇人口50.5%的增长速度;而同期农村人口虽然减少了1.33亿人,但农村居民点用地却增加了3045万亩。

我国人多地少的特殊国情,决定了我国的土地问题不仅仅是一个经济问题。当前的快速城镇化难免会带来社会经济发展与资源环境、耕地保护之间的矛盾,因此,研究如何协调显得尤为迫切。而基于我国人多地少的特殊国情,我国历来将资源环境与耕地的保护、土地资源的集约使用作为我国的一项基本国策,提出了严格控制城镇建设用地规模,严格划定永久基本农田,合理控制城镇开发边界等一系列政策措施。同时,将城乡空间管制作为一项基本国策,采用了极为严格的土地管理制度,制定了一系列的空间规划来约束规范各类用地开发与建设行为,但仍未能有效遏制用地扩张过快以及各类空间违法所带来的种种失控难题,因此有必要进行深入研究。

本书选取大城市边缘区这一特殊的地域作为研究对象,主要原因在于我国大城市边缘区空间演化机制复杂,问题与矛盾都很突出,浓缩了目前我国土地利用与规划建设中所出现的各类问题,其利益相关主体主要包含国家、地方政府、农村集体、农民等类型,发展动力机制分为“自上而下、自下而上”两种方式,其

中政府主导的“自上而下”式的城市经营行为对边缘区城市空间产生决定性影响。但在政府主导的“自上而下”式的开发建设过程中,由于城市内部空间更新的困难性,同时基于土地财政、政绩工程、招商引资等复杂原因的诱导,地方政府更倾向于以土地促发展,在城市边缘区进行大规模的城市经营与开发建设,在取得巨大成就的同时,往往存在一定程度急功近利的倾向。部分地区通过不合理的空间规划,将大量宝贵的土地资源收归囊中,而后续的巨大浪费也同样让人触目惊心;部分城市的规划建设过度超前,新城建设种类繁多、规模数量巨大、形象工程印记明显,部分新城甚至沦为“空城”与“鬼城”,反映出我国快速城镇化过程中城市空间建设所出现的各种尖锐问题。而这些建设,往往拿城市边缘区的农村开刀,明显违背了国家城乡统筹的基本精神,导致土地资源浪费严重、失地农民问题凸显。边缘区土地与空间也因此呈现出加速蔓延、结构松散、使用极化、效率低下等特征。而由边缘区农村集体组织主导的“自下而上”式的违法建设,目前已经成为城市顽疾。农村集体组织得以非法获取了集体土地城镇化过程中的巨幅增值,但也带来了严重的后果,其行为违反了国家法律规定,规避了国家城市规划与空间用途管制,逃避大量税费与土地出让金,导致国家利益受损严重、土地收益流失殆尽。城市边缘区空间环境也因此而趋于恶化,表现为用地失控、空间异质、空间固化等特征,边缘区空间因此而陷入“不可规划”的境地。而农民进行的大量违法建设,直接造成了严重的城中村问题,也同样使得边缘区内部异质空间恶化严重,“不可规划”形势严峻。这些大量“不可规划”的异质空间的存在,迫使政府在边缘区的开发建设中往往采用“蛙跳”方式予以规避,使得边缘区空间问题更为复杂。

针对大城市边缘区土地与空间在规划与建设层面存在的各种复杂问题,本书综合运用城市地理学、城市社会学、土地经济学、组织行为学、空间政治学等理论与方法,对大城市边缘区土地与空间问题进行综合分析研究,透过其土地与空间问题的表象,解读其潜藏的动因并提出相应的对策。在本书中,作者主要就以下几方面进行相应的研究:

首先,揭示现行土地制度缺陷与边缘区土地与空间问题之间的逻辑关系。通过运用政策分析法以及其他学科的理论与方法,阐述现行土地制度缺陷与边缘区空间问题之间的逻辑关系,认为土地制度缺陷是目前大城市边缘区空间失控的总根源,成为全书研究的理论基础。针对现行土地制度存在的问题与缺陷,本书主要从土地产权制度、土地使用制度、土地征收制度、土地财税制度四个层面加以论述。

其次,分析利益相关主体空间行动策略的必然性,建立其空间行动与土地制度缺陷的内在逻辑关系。认为现行土地制度缺陷导致利益相关主体土地权力失衡,表现为“两头小、中间大”的特征,国家土地权力无法得到充分落实,地方

政府土地权力过大,农村集体组织土地权力偏大,而农民则最为弱势。而各利益相关主体之所以采取相应的空间行动,除去土地制度的原因之外,其行动策略均反映其潜在的动因。地方政府主要面临财权事权失配严重的问题,同时考评机制的不科学、企业化经营定位均直接导致其“以地生财”,进而采用以土地促发展的城市经营模式;农村集体组织主要面临土地巨额增值诱惑与财权事权失配的双面夹击,村干部则面临政治激励机制缺乏、收入与付出失配的实际困惑,这些原因都直接导致了农村集体组织的土地财政与用地违法行为;而农民由于权利的贫困,其权益受损严重,导致其只能通过违法建筑来实现自身土地权益。

再次,在对现行土地制度缺陷分析研究的基础上,提出土地制度层面的创新思路,提出在国家拥有最终产权的基础上,实行城乡一体、公私并存的土地制度变革,其中公有土地分别为中央政府、地方政府(省级和县级)所有。针对边缘区农村土地制度缺陷,提出农用地采用“国家享有最终产权,基本农田国有省管、一般农田私有县管”的方式进行改革,来解决农村的土地权属问题。通过改革,将改变目前农村集体土地产权虚置的事实,极大地削弱地方政府与农村集体组织的土地权力,进而使得地方政府的大量用地行为受到有效制约,农村集体组织难以从事违法建设。进而,以土地产权制度改革为基础,提出对现行土地使用制度、征用制度、财税制度的改革思路。

最后,提出针对利益相关主体空间行动策略的相应改革对策。认为中央政府应促成制度变革,积极推进相应改革。针对地方政府土地依赖难题,必须对央地间财权与事权予以重构,促进地方政府的财权事权匹配,同时改革官员考评机制,力促地方政府发展转型。针对农村集体组织的违法建设难题,主要通过现行“乡政村治”的制度优化,改革其事权范围,促使其财权匹配,使其职能回归自治本体入手予以解决;而针对农民的弱势,则应通过改革,使其充分享有国家土地用途与空间管制背景下的完整权益。

大城市边缘区的土地与空间问题是当前研究的热点问题,国内外学者已经进行了广泛研究并取得了丰硕成果;针对我国现行土地制度存在的问题与未来改革的方向,学界也多有探讨;同时,对于地方政府、农村集体组织、农民等空间行动策略方面的研究,也有了一定的基础,这都为本书的写作打下了良好的基础,在此谨表感谢。而由于大城市边缘区土地与空间问题的复杂性与多变性,使得本书的研究难以面面俱到,同时限于本人知识水平有限,书中难免存在不当与疏漏之处,恳请各位专家同仁予以批评指正!以期共同为我国新型城镇化建设的推进出谋划策,为加快社会主义现代化建设进程、实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献自己的力量!

目 录

第1章 研究背景	1
1.1 我国城镇化取得巨大成就	1
1.2 我国城市人口与用地矛盾突出	2
1.2.1 城镇化背景下人口与用地矛盾突出	2
1.2.2 城市用地扩张速度快于人口增长速度	3
1.3 大城市边缘区空间扩张迅速	5
1.3.1 大城市建设用地扩张迅速	5
1.3.2 大城市边缘区成为开发热点	6
1.4 大城市边缘区空间演化机制复杂	7
1.4.1 部分基层政府存在违规用地现象	7
1.4.2 边缘区新城开发方式仍需探讨	9
1.4.3 边缘区农村空间违法问题突出	10
1.5 新型城镇化面临诸多挑战	11
1.5.1 影响国家战略目标实现	11
1.5.2 造成失地农民问题	12
1.5.3 导致粮食安全危机	12
1.5.4 产生生态安全问题	13
第2章 概念界定与研究综述	14
2.1 概念界定	14
2.1.1 大城市边缘区	14
2.1.2 利益相关主体	16
2.1.3 空间问题	17
2.2 研究综述	18
2.2.1 对土地产权制度以及相关制度的研究	18
2.2.2 对利益相关主体空间行动策略的研究	30
第3章 大城市边缘区空间演化中的问题梳理	34
3.1 大城市边缘区合法建设整体框架分析	35
3.1.1 农村集体土地使用特点分析	35
3.1.2 城市国有土地使用特点分析	36
3.1.3 联系城乡土地的唯一途径是国家征收	37

3.2 地方政府“自上而下”主导下的边缘区空间影响分析	38
3.2.1 政府空间行动对边缘区产生决定性影响	38
3.2.2 政府主导边缘区新城开发方式有待探讨	41
3.2.3 部分政府的空间违法导致复杂空间问题	46
3.3 农村集体“自下而上”主导下的边缘区空间失控分析	48
3.3.1 农村集体空间违法特点解读	48
3.3.2 农村集体空间违法导致复杂社会问题	51
3.3.3 农村集体空间违法导致空间异质恶化	52
3.4 农民“自下而上”主导下的边缘区空间恶化分析	53
3.4.1 农民主导的违法建设特点解读	53
3.4.2 农民违法建设导致空间不可规划	54
3.5 边缘区空间问题与利益相关主体空间行动关系梳理	56
3.5.1 对利益相关主体空间行为的理性分析	56
3.5.2 对利益相关主体空间行为的空间影响分析	56
第4章 大城市边缘区空间问题的土地制度动因分析	58
4.1 大城市边缘区空间演化背景分析	58
4.1.1 城乡二元逐步改善,但城乡矛盾依然突出	58
4.1.2 城乡二元土地制度是边缘区空间问题的根源	61
4.1.3 土地征收与出让的剪刀差诱发地方政府过量征用土地	62
4.1.4 农村农用地与建设用地剪刀差诱发农村空间违法	62
4.1.5 利益相关主体空间违法成本低廉导致空间违法泛滥	63
4.2 土地产权制度缺陷分析	65
4.2.1 农村集体土地制度发展历史简述	66
4.2.2 农村集体土地产权制度缺陷分析	67
4.3 土地使用制度缺陷分析	72
4.3.1 边缘区土地使用制度现状简述	73
4.3.2 边缘区土地使用混乱状况分析	75
4.3.3 边缘区土地使用制度缺陷分析	77
4.4 土地征收制度缺陷分析	85
4.4.1 国有土地征收制度进步巨大,但是问题尚存	85
4.4.2 集体土地征收制度相对滞后,迫切需要改革	89
4.5 土地财税制度缺陷分析	95
4.5.1 土地财税制度难以有效地调节市场	95
4.5.2 土地财政问题突出,必须进行改革	101
4.6 边缘区空间问题与土地制度缺陷逻辑关系梳理	105

4.6.1 土地使用制度缺陷与边缘区空间问题逻辑关系分析	105
4.6.2 土地征收制度缺陷与边缘区空间问题逻辑关系分析	107
4.6.3 土地财税制度缺陷与边缘区空间问题逻辑关系分析	108
4.6.4 土地产权制度缺陷与边缘区空间问题逻辑关系分析	109
第5章 大城市边缘区空间问题的土地制度改革对策	111
5.1 土地产权制度改革方案	111
5.1.1 土地产权制度纵向与横向的对比分析	111
5.1.2 土地私有与公有、公平与效率的讨论	116
5.1.3 土地产权制度改革方案	119
5.2 土地使用制度改革方案	128
5.2.1 未来城乡土地使用制度并轨	128
5.2.2 农村土地使用制度改革方案	129
5.3 土地征收制度改革方案	132
5.3.1 未来城乡土地征收制度并轨	132
5.3.2 农村土地征收制度改革方案	139
5.4 土地财税制度改革方案	140
5.4.1 我国土地财税制度改革原则	141
5.4.2 我国土地财税制度改革措施	143
5.4.3 遏制边缘区空间失控的税费改革思路	149
5.5 土地制度系统化改革思路	157
5.5.1 促成土地制度系统化改革	157
5.5.2 落实政府制度化调控机制	160
第6章 大城市边缘区利益相关主体空间行动策略分析	162
6.1 国家层面的法律、制度相对滞后	162
6.1.1 法律制定相对滞后	162
6.1.2 制度执行难以到位	165
6.2 地方政府依赖土地促进地方发展	166
6.2.1 地方政府角色定位分析	166
6.2.2 地方政府空间行动动因解读	167
6.2.3 地方政府空间行动策略分析	175
6.3 农村集体组织违法自我实现土地增值	180
6.3.1 农村集体组织角色定位分析	181
6.3.2 农村集体组织空间违法动因解读	182
6.3.3 农村集体组织空间违法策略分析	188
6.4 农民通过违法建设获取收益	192

6.4.1 农民角色定位分析	192
6.4.2 农民空间行动策略分析	194
第7章 大城市边缘区利益相关主体空间行动策略对策	196
7.1 中央政府促成制度改革	196
7.1.1 强化空间规划与用途管制	196
7.1.2 优化地方政府的土地权力	202
7.1.3 促成法律与配套政策改革	203
7.2 地方政府完成发展转型	204
7.2.1 重构央地间财权事权	204
7.2.2 促进官员考评机制科学化	211
7.2.3 促进地方政府发展转型	213
7.2.4 优化政府为核心的各种关系	214
7.3 农村集体组织回归自治本体	218
7.3.1 改革农村集体土地产权制度	218
7.3.2 促成“乡政村治”制度优化	220
7.3.3 促进农村集体组织财权事权匹配	221
7.3.4 建立农村干部合理激励机制	222
7.3.5 促使集体组织回归自治本体	222
7.4 农民充分享有完整权益	224
7.4.1 农民充分享有农村土地发展权	224
7.4.2 农民基本权益与身份脱钩	226
7.4.3 优化农民制度化政治参与途径	229
第8章 大城市边缘区空间规划与制度变革的探索	235
8.1 边缘区空间问题的近期对策	236
8.1.1 优化大城市边缘区土地制度的对策建议	236
8.1.2 促成利益相关主体空间行动优化的对策建议	238
8.2 边缘区空间问题的规划对策	240
8.2.1 边缘区空间规划存在的问题	240
8.2.2 边缘区空间规划的改革对策	241
8.3 大城市边缘区空间研究展望	246
8.3.1 研究的局限性	246
8.3.2 研究前景展望	246
参考文献	248
后记	262

第1章 研究背景

美国著名学者、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨说过：21世纪人类最大的两件事情，一是高科技带来的产业革命，二是中国的城市化。事实也确实如此，我国已经成为世界上城市化速度最快的国家，经济发展迅猛，维持了近30年的高速增长，城市建设速度加快，城乡面貌焕然一新，创造了中国奇迹。但在快速城市化发展过程中，我国也同时面临一些新的问题，需要我们去研究，提出相应的对策，解决目前城镇化过程中出现的相应问题，为相应的制度改革打下基础。

1.1 我国城镇化取得巨大成就

目前，全球50万以上人口城市共有961个，其中我国占到236个，而据预测，到2025年，我国又将有107个城市加入这一行列。我国在过去30年中的城市化速度极快，超过了世界其他国家。我国的城市化水平从1980年的19%跃升至2010年的47%^①。而实际上，2011年我国城镇人口首次超越农村人口，非农化一举突破50%，达到51.27%，2012年达到52.57%，2013年则已经达到53.7%！城市化速度已经提前达到联合国相关报告的预测数据。

国家新型城镇化规划（2014—2020年）对我国城镇化取得的成绩做出了很好的总结：伴随着工业化进程加速，我国城镇化经历了一个起点低、速度快的发展过程。1978~2013年，城镇常住人口从1.7亿人增加到7.3亿人，城镇化率从17.9%提升到53.7%，年均提高1.02个百分点（图1-1）；城市数量从193个增加到658个，建制镇数量从2173个增加到20113个……城市水、电、路、气、信息网络等基础设施显著改善，教育、医疗、文化体育、社会保障等公共服务水平明显提高，人均住宅、公园绿地面积大幅增加。城镇化的快速推进，吸纳了大量农村劳动力转移就业，提高了城乡生产要素配置效率，推动了国民经济持续快速发展，带来了社会结构深刻变革，促进了城乡居民生活水平全面提升，取得的成就举世瞩目。

但不容忽视的是，我国在城市化过程中难免存在一定问题，尤其是人口转移、

^① 联合国报告：中国是世界上城市化速度最快的国家[EB]. <http://news.china.iss.com/html/20114/27/a37c3a.html>, 2011-4-27

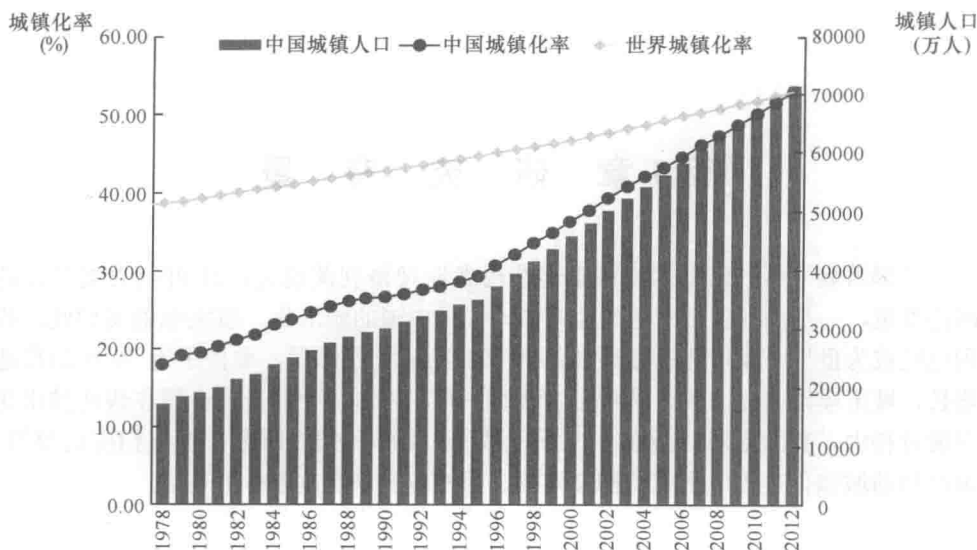


图 1-1 我国城市化水平变化图

资料来源：国家新型城镇化规划（2014—2020 年）

经济增长与城市建设存在不同步的现象，城市建设力度、城市用地的扩展速度超过城市化人口的转移速度，使得我国城市化过程中的人口与土地矛盾更加突出。

1.2 我国城市人口与用地矛盾突出

1.2.1 城镇化背景下人口与用地矛盾突出

我国当前城镇化出现了一定问题，其中一个非常重要的问题在于“土地城镇化”速度快于“人口城镇化”速度，建设用地粗放低效。不仅城镇建设用地存在增长速度过快的问题，在广大农村，其建设用地规模也并未因为大量劳动力的转移而减少，依然处于扩张之中。

国家新型城镇化规划（2014—2020 年）的数据资料表明：1996～2012 年，全国建设用地年均增加 724 万亩，其中城镇建设用地年均增加 357 万亩；2010～2012 年，全国建设用地年均增加 953 万亩，其中城镇建设用地年均增加 515 万亩。2000～2011 年，城镇建成区面积增长 76.4%，远高于同期城镇人口 50.5% 的增长速度；同时同期农村人口虽然减少了 1.33 亿人，但农村居民点用地却增加了 3045 万亩。因此，城市建设用地增长速度过快，农村建设用地依然扩张，人口与用地矛盾不断加剧。

我国有着自身的特殊国情：既是一个人口大国，但更是一个土地资源匮乏的

国家。2001 年我国全国人口为 12.7627 亿, 人均耕地面积达 1.528 亩; 而到 2011 年全国总人口增加为 13.4735 亿, 人均耕地面积仅为 1.355 亩, 处于不到世界平均水平的 40% 的水平 (图 1-2, 表 1-1); 由于人口基数的增长, 人均耕地面积下降速度惊人, 10 年间整整下降了 11.32%! 我国 2000~2007 年耕地面积维持在 19.5 亿亩, 2008~2011 年耕地面积维持在 18.25 亿亩, 因此, 即便执行了极其严格的耕地保护政策, 我国耕地面积还是在短短几年减少了 1.25 亿亩, 逼近了我国粮食安全 18 亿亩的红线。因此, 保护耕地、死守 18 亿亩用地红线作为我国基本国策必须得到严格贯彻实施。

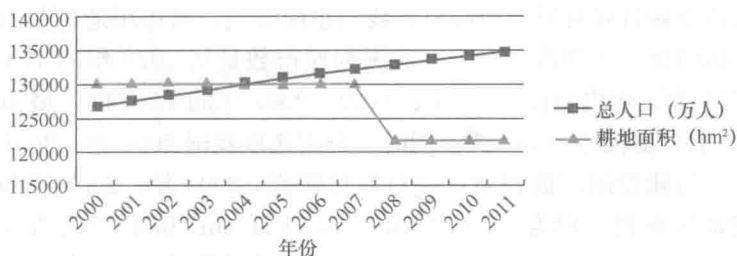


图 1-2 我国近年人口、耕地面积变化趋势图

我国近年人口、耕地情况一览表

表 1-1

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
总人口 (万人)	126743	127627	128453	129227	129988	130756	131448	132129	132802	133474	134091	134735
耕地面积 (千公顷)	130039	130039	130039	130039	130039	130039	130039	130039	121735	121715	121733	121733
人均耕地 (亩)	1.539	1.528	1.518	1.509	1.500	1.491	1.483	1.476	1.375	1.368	1.362	1.355

资料来源: <http://www.stats.gov.cn> [EB]. 中国国家统计局网站。

因此, 我国的特殊国情决定了我国的城市与乡村建设必须走空间资源高度集约的路子, 我国的城市发展建设必须统筹好与社会经济发展、土地利用、粮食问题、生态安全的关系。当前城市建设用地扩张过快、农村建设用地持续增长的态势必须予以有效遏制。

1.2.2 城市用地扩张速度快于人口增长速度

而从城市人口与用地变化状况看, 我国在 1990 年至 2004 年的 15 年间, 全国城镇建设用地面积由近 1.3 万 km^2 扩大到近 3 万 km^2 , 全国 41 个特大城市主城区用地规模平均增长超过 50%, 城市用地规模增长弹性系数达 2.28, 均高于城市用地增长合理弹性系数 1.12 的水平。从 1981 年到 1990 年的 10 年间, 城市

人均用地增加了 6.7m^2 ；从 1990 年到 2000 年的 10 年间，人均新增 13.25m^2 ，其增速是前 10 年的 2 倍；从 2001 年到 2004 年的 4 年间，人均增加了 21.46m^2 ，平均每年增加 5m^2 以上。人均用地已经远远超过国家的规定标准。目前，我国的城市人口密度 2003 年仅为 $847\text{人}/\text{km}^2$ ，超大城市仅为 $1405\text{人}/\text{km}^2$ ，与国外相比密度低很多，不到首尔的 $1/10$ （潘文灿，2010）。城市用地增长过快、人口密度偏低、用地粗放问题突出。

因此，回顾我国城市建设走过的道路，从主流看，我国的社会经济取得了长足的发展，创造了中国奇迹，容纳了大量的农村人口转移，城市建设也取得了巨大成就，城市面貌日新月异。但同时，我们也应看到，城市用地扩张过快已经成为一个突出的问题。从城市数量看，我国的城市数量从 1978 年的 193 个增加到 2007 年的 655 个，年均增长 15.9 个；1992~2007 年的 15 年间，城市数量平均每年增长 11 个，增幅达 36.7% ^①。同时，分别选取我国 2000 年、2007 年、2012 年的城市人口与建设用地面积数据进行对比研究，2000 年、2007 年和 2012 年，我国城市建成区面积分别为 2.24万 km^2 、 3.55万 km^2 和 4.56万 km^2 ，十余年

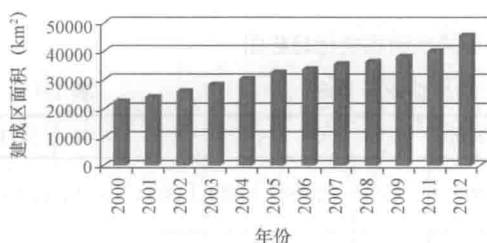


图 1-3 我国城市建成区面积变化趋势图

间用地扩张了 2.036 倍，而同期城镇人口数量分别为 4.59 亿、5.94 亿、7.11 亿，十年增长了 1.55 倍，其建设用地增长速度远超出同期人口增速（图 1-3，表 1-2），这反映了一个严峻而又必须面对的事实，凸显出人口与用地之间的巨大矛盾，进而反映出我国的城镇建设用地存在规模上非理性扩张，在使用上开发强度偏低、密度偏低等突出问题，城市人均用地偏高，城市外延扩张加速，使得土地节约集约利用中的问题突出（潘文灿，2010）。

我国近年城市建成区情况一览表

表 1-2

年份	城市建成区面积 (km ²)	年份	城市建成区面积 (km ²)
2000	22439.3	2007	35469.65
2001	24026.6	2008	36295.30
2002	25972.6	2009	38107.26
2003	28308	2010	40058.01
2004	30406.19	2011	43603.23
2005	32520.72	2012	45565.76
2006	33659.80		

资料来源：<http://www.stats.gov.cn> [EB]，中国国家统计局网站；潘文灿（2010）。

^① 改革开放 30 年报告之七：城市社会经济建设发展成绩显著 [EB]。 <http://www.stats.gov.cn>，中国国家统计局网站，2011-9-9。