

中国城镇化过程中

土地利用问题研究

宋戈 著

中国农业出版社

中国城镇化过程中 土地利用问题研究

宋 戈 著 ●

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城镇化过程中土地利用问题研究 / 宋戈著. —北京: 中国农业出版社, 2005. 1

ISBN 7-109-09555-X

I. 中... II. 宋... III. 城市化-土地利用-研究-中国 IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 131711 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8

字数: 200 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

摘 要

城镇化是农业工业化和农村经济社会现代化的必然趋势。党的十六大确定了全面建设小康社会的奋斗目标，并把加快城镇化进程作为全面建设小康社会的重要任务。城市化发展能够带来社会经济关系的剧烈变动，更驱动城乡地域土地利用的重大变革，并由此引发农村和城市协调发展等系列问题。城市化必须以用地作为依托，城镇化进程中土地扮演着极其重要的角色，无论是产业结构的调整、人口的集聚，还是基础设施的建设，都必须通过土地的重新配置来实现。因此在城镇化过程中将土地进行高效、集约利用以促进形成结构合理，功能互补，综合效益最大化的城镇土地利用体系具有重大现实意义。

本文就是把土地利用放在我国快速城镇化的宏观背景下进行研究的。城镇化过程中的人口结构、产业结构、社会结构、土地利用结构的演变，不但产生于城市，而且发生在农村。目前我国城镇化发展中土地利用存在着许多问题，这些问题的存在影响和制约着城镇化进程，发现城镇化过程中土地利用存在和可能出现的问题，寻找城镇化过程中土地利用动态变化的规律，分析城镇化过程中土地利用的影响因素，探索防止城镇化过程中土地利用短期行为和盲目发展的措施和途径；通过土地使用制度改革，特别是改革现行的农村土地使用制度，实现土地使用制度创新，建立有效的土地流转机制。分析城镇化过程中城市土地利用的潜力，合理确定城市用地规模，建立科学的城市土地利用评价体系，分析土地利用效益，从而推进城镇化进程等，是本文重点研究的问题。

“中国城镇化过程中土地利用问题研究”正是在上述思路的基础上提出来的。论文主要研究内容如下：

1. 阐述了城镇化快速发展阶段土地利用问题研究的重大意义，深入系统地分析我国城镇化过程中土地利用的宏观背景，即基本国情背景、历史背景和政策体制背景。

2. 明确了城镇化的内涵，总结了我国城镇化的基本特点和发展阶段，客观地分析了城镇化的运行机制。综观世界城市化的发展，根据我国土地资源的国情，应该走中国特色的城镇化道路。

3. 找到我国城镇化过程中土地利用存在的问题，分析城镇化过程中影响土地利用的因素。

4. 分析不同城镇化模式对土地利用问题的影响及城镇化过程中土地利用变化规律。

5. 确定城镇化过程中城市用地规模、分析城市土地利用潜力以及对城市土地利用进行综合评价。

6. 提出城镇化过程中土地利用的对策。

关键词：中国；城镇化；土地利用；土地利用潜力

ABSTRACT

Urbanization is inevitable trend for agriculture industrialization and modernization of rural economy. 16th National Congress of Chinese Communist Party makes building a well-off society in an all-round way as the target and quickening urbanization progress as the important mission. Urbanization can take radical changes of economic relationships, drive great changes of land utilization in urban and rural region, and cause a series of problems such as harmonious development of urban and rural area. Urbanization relies on land utilization. Land plays an important role in the progress of urbanization. Adjustment of industrial structure, population gathering and foundation facilities construction are madden into realities through relocation of land resources. It has important realistic meaning to build land utilization system with reasonable structure, complementing function each other and maximization of comprehensive benefit through efficient and intensive land utilization.

The author studies on the utilization under the macroscopic background of quick urbanization in China. In the process of urbanization, changes of population structure, industrial structure, social structure take place not only in the city but also in the village. Currently, there are many problems in land utilization which restrict the development of urbanization. Therefore, the author wants to discover existing problems, find out the law

of dynamic changes, analyze affecting factors and probe counter-measures and ways to prohibit the behaviors of short-term utilization and blind development in land utilization in the process of urbanization. Through reform of land use system, especially rural land use system, the author wants to bring forth new ideas in land use system and build efficient land transferring system. It is the essential problem to study in this paper to analyzing potential ability of urban land use, certain reasonable land use scale, build scientific urban land use evaluation system, analyzing land use benefit and promote the process of urbanization.

Based on the above thoughts, the author writes the paper, "Studies on Land Utilization Issues in the Process of Urbanization in China". Main contents of this thesis are as follows:

1. Expound great significance of research on land use in the quick developing phase of urbanization, analyze deeply and systematically the macroscopic background of land utilization, including background of the basic national conditions, history, policy and system.

2. Define the connotation of urbanization, summarize the basic characteristics and developing phase, analyze the movement mechanism of urbanization objectively. According to urban development in the world and the basic state of land resources in China, we select the road of urbanization with Chinese characteristics.

3. Find out existing and probably presenting problems, analyze factors that affect land utilization in the process of urbanization.

4. Analyzing the different mode of influence of urbanization on land use and the law of land use changes in the process of

urbanization.

5. Determine urban land use scales in the process of urbanization, analyze potential ability and present condition of urban land use.

6. Putting forward the countermeasures of land utilization in the process of urbanization.

Key Words: China; Urbanization; Land Utilization; Potential Ability of Land Utilization

序

土地作为一种宝贵而稀缺不可替代的自然资源，它的合理利用和有效配置直接关系到社会经济的可持续发展。当前，我国已进入了城市化快速发展时期，这是经济快速增长的必然结果，也是社会发展的必然规律。它带来了社会的进步和国家经济的发展，同时也出现了一些不容忽视的土地利用问题。伴随着城市化，土地利用问题日益成为影响城市化发展的关键问题和广大学者的重要研究课题。

城镇化快速增长过程中涉及的土地问题很多，最主要的是土地利用用途的改变。2004年底出台的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》要求必须实行最严格的土地管理制度，贯彻科学发展观。在此之前，虽然国家采取多种措施加强土地管理工作，但耕地减少的趋势并没有得到有效遏制。我国人口众多，人均拥有耕地数量远低于世界平均水平，在现有技术条件下，可以开发利用以弥补耕地资源不足的后备土地资源数量很少，因此人多耕地少的局面难以改观。随着我国社会经济的进一步发展，人均生活水平的提高导致对农产品需求进一步上升，以及对住房、公共设施和环境等一系列需求的增加，这将更加加剧现有土地资源需求与供给之间的矛盾。城镇化意味着更多新兴城市和乡镇的崛起，农村人口将进一步减少，将有更多的人居住在城镇。现有城市居民消费水平的提高和新增城市、乡镇建设都将直接带动城市建设用地需求，随之所带来的城镇用地压力无论是从规模还是力度上都将明显超过现在水平。

近年来，人们对资源环境更加关注，在可持续发展理论的指

导下，关于土地资源环境问题的研究进展很快。但把土地利用放在快速城镇化背景下来研究，特别是将土地资源环境作为国民经济宏观调控的重要手段，促进城乡土地市场的协调发展等方面的研究还不多见。宋戈同志的《中国城镇化过程中土地利用问题研究》比较系统地分析了我国城镇化过程中土地利用存在和可能出现的问题，分析我国快速城镇化时期土地利用与约束机制之间的矛盾，研究快速城镇化阶段土地利用的潜力以及城镇土地市场的培育和运作；从组织创新、技术创新、管理创新和制度创新的角度探索土地利用问题，寻求解决城镇化过程中土地利用短期行为和盲目发展的措施与途径；探求影响和制约城镇化进程与土地利用相关因素，通过土地使用制度改革深化，土地管理政策法规的订立和完善，土地利用的科学规划和土地市场的建设和发展，确立秩序化、科学化和法制化的土地利用管理策略。

作者对该研究的国情背景、体制背景以及历史背景分析得很透彻，特别是研究了城镇化的载体问题、城镇化过程中如何解决经济的发展与保护耕地的矛盾、城镇化过程中土地制度的创新问题、城镇化过程中土地利用总体规划与城市规划如何衔接协调问题等等诸多方面，均有一定的研究和探索，可作为研究和实践中的重要参考。

宋戈同志从事房地产开发经营管理和城镇化及城市土地利用教学科研活动多年，有着较好的知识积累和实践经验。但知识和科学博大精深，学无止境。我国土地科学的发展处于不断深入和拓展阶段，国家土地制度改革有待于进一步深化，土地市场处于发展和完善时期，还有大量不明领域和课题等待着去研究和探索。“海纳百川，取则行远”，愿与作者共勉。

东北农业大学教授、博士生导师

黑龙江省土地学会副理事长

梁学庆

2005年1月18日于哈尔滨

目 录

序

1 引言	1
1.1 立题的目的和意义	1
1.2 本研究的背景分析	5
1.2.1 国情背景	6
1.2.2 历史背景	9
1.2.3 体制背景	12
1.3 国内外研究动态	18
1.3.1 国外研究状况	18
1.3.2 国内研究状况	27
1.4 研究方法	32
1.4.1 动态研究方法	32
1.4.2 对比分析方法	32
1.4.3 系统分析方法	32
1.4.4 制度分析方法	32
1.4.5 定性研究与定量研究结合的方法	32
1.4.6 规范研究与实证研究结合方法	33
1.5 该研究的思路与创新与不足	33
1.5.1 研究思路	33
1.5.2 研究创新与不足	34
2 我国城镇化问题概述	35
2.1 城镇化的涵义	35

中国城镇化过程中土地利用问题研究

2.1.1 几个相关的概念	35
2.1.2 我国城镇化的基本特征	38
2.1.3 城镇化适度性问题	43
2.2 我国城镇化的回顾	45
2.2.1 建国后我国三次设镇标准调整	45
2.2.2 我国城镇化的不同发展阶段	48
2.3 我国城镇化的运行机制	51
2.3.1 中国城镇化发展的背景	51
2.3.2 我国城镇化运行机制	54
2.4 世界城市化发展的启示	57
2.4.1 发达国家城市化的特点	57
2.4.2 其他发展中国家城市化的特点	59
2.4.3 世界城市化的发展对中国的启示	61
2.5 推进我国城镇化的重大意义	65
2.5.1 是破解“三农”问题的有效途径	65
2.5.2 是实现农村现代化的重要保障	71
2.5.3 是我国区域整体协调发展的客观要求	73
2.5.4 是实现可持续发展和加强精神文明建设的重要保证	73
3 城镇化过程中土地利用变化规律分析	75
3.1 土地利用的涵义	75
3.2 城镇化过程中土地利用存在问题	76
3.2.1 土地集约化利用程度及土地利用效率较低	76
3.2.2 城镇扩展占用耕地问题严重	78
3.2.3 土地污染严重及土地生态环境恶化	80
3.2.4 土地利用总体规划和城市规划间协调难度大	80
3.2.5 小城镇土地利用管理制度不健全	82
3.3 城镇化过程中影响土地利用因素分析	84
3.3.1 人口增长及聚集对土地利用影响	84
3.3.2 产业聚集及产业升级对土地利用影响	86
3.3.3 技术进步对土地利用影响	89

3.3.4	经济发展对土地利用影响	90
3.3.5	国家的相关制度和政策对土地利用影响	94
3.4	城镇化过程中土地利用动态性变化的趋势	95
3.4.1	土地利用方式呈现出多元化的特点	96
3.4.2	土地利用结构及土地利用模式发生调整 and 变化	98
3.4.3	土地利用空间结构发生变化	99
3.4.4	土地权属具有交叉性	100
3.4.5	土地利用的功能结构发生变化	100
3.4.6	土地利用的经济属性发生变化	102
3.4.7	土地利用社会属性的变化	103
3.4.8	土地利用生态属性的变化	104
3.5	不同城镇化模式与土地利用分析	105
3.5.1	“温州”模式与土地利用	106
3.5.2	“珠江三角洲”模式与土地利用	107
3.5.3	“开发区”模式与土地利用	108
3.5.4	西部小城镇建设模式与土地利用	109
3.5.5	中部地区的双阳模式与土地利用	110
4	城镇化过程中城市用地规模研究	112
4.1	城市土地的实质内涵和分类	112
4.1.1	城市土地的内涵	112
4.1.2	城市土地的分类	114
4.2	我国城市土地规模效益	117
4.3	影响城市用地规模的因素分析	120
4.3.1	适度城市规模的确定	120
4.3.2	城镇化过程中城市用地规模扩展的动力因素	123
4.3.3	其他因素	125
4.4	城镇化过程中城市用地规模的预测	125
4.4.1	城镇化过程中城市用地规模预测的方法	126
4.4.2	城镇化过程中城市用地规模的确定	129

4.4.3 城镇建设用地总量配置	136
5 城镇化过程中城市土地利用评价	142
5.1 城镇化过程中城市土地利用潜力分析	142
5.1.1 城市土地集约利用潜力分析的意义	142
5.1.2 城市土地集约利用内涵的界定	143
5.1.3 我国城镇建设用地的潜力	145
5.1.4 城市土地集约利用潜力评价指标体系的构建	151
5.2 城镇化过程中城市土地利用综合评价	161
5.2.1 城市土地利用适宜性评价	161
5.2.2 城市土地利用的经济评价	161
5.2.3 城市土地利用的社会评价	165
5.2.4 城市土地利用的生态评价	166
5.2.5 土地可持续利用综合评价指标体系构建	168
5.2.6 城市土地可持续利用的评价过程和方法	173
6 城镇化过程中土地利用的策略	178
6.1 树立科学的土地利用伦理观	178
6.1.1 城镇化过程中现代土地利用伦理思想的选择	180
6.1.2 提高国民素质并建立良好的土地利用行为	182
6.2 处理好城镇化的发展和耕地保护的关系	184
6.2.1 城镇化的发展对耕地的影响效应	185
6.2.2 城镇化进程中的耕地变动规律	186
6.2.3 必须处理好城镇化发展和耕地保护的关系	187
6.3 实现土地制度创新	191
6.3.1 现行土地制度的透视	192
6.3.2 土地制度创新目标选择及改革发展方向	195
6.4 构建和积极培育小城镇土地市场	200
6.4.1 构建多元化小城镇土地市场的模式	200
6.4.2 多元化小城镇土地市场运行的保证	201
6.4.3 多元化小城镇土地市场的运行	203

6.5 加强城乡结合部的土地管理	204
6.5.1 城镇化过程中郊区土地利用的特点	204
6.5.2 城镇化过程中郊区土地利用现状	205
6.5.3 城镇化过程中郊区土地利用的建议	207
6.6 协调土地利用总体规划与城市规划的关系	208
6.6.1 在规划编制内容上明确分工	209
6.6.2 统一用地分类标准和人口、用地指标	210
6.6.3 进行法律和制度上的创新	211
6.7 建立统一协调的区域规划体系	211
6.8 优化城市用地结构和用地布局	212
7 结论	214
参考文献	219
后记	229

CONTENTS

Preface

1 Introduction	1
1.1 Purpose and Significance of Subject	1
1.2 Analysis of the Study Background	5
1.2.1 the Condition Background of China	6
1.2.2 the Historical Background of China	9
1.2.3 the Institution Background of China	12
1.3 Study Trends in Domestic and Overseas	18
1.3.1 Overseas Study Conditions	18
1.3.2 Domestic Study Conditions	27
1.4 Methods of the Study	32
1.4.1 Dynamic Research Method	32
1.4.2 Contrastive Analysis Method	32
1.4.3 Systematic Analysis Method	32
1.4.4 Institutional Analysis Method	32
1.4.5 Combination of Qualitative and Quantitative Study Method	32
1.4.6 Combination of Standard and Case Study Method	33
1.5 Thinking, Innovations and Deficiencies of the Study	33
1.5.1 Thinking of the Study	33
1.5.2 Innovations and Deficiencies of the Study	34
2 Summary of Chinese Urbanization Issues	35
2.1 Implication of Urbanization	35

中国城镇化过程中土地利用问题研究

2.1.1	Several Relevant Conceptions	35
2.1.2	Fundamental Characters of Urbanization in our Country	38
2.1.3	Problems of Urbanization Propriety	43
2.2	Review of China's Urbanization	45
2.2.1	Three Modifications to Town's Organization Standard after Country Being Built up	45
2.2.2	Different Stages of National Urbanization Development	48
2.3	Performing Mechanism of Chinese Urbanization	51
2.3.1	Urbanization Progress' Background in China	51
2.3.2	Performing Mechanism of our Country	54
2.4	Enlightenment from the World Urbanism Advance	57
2.4.1	the Characters of Urbanization in Developed Countries	57
2.4.2	the Characters of Urbanization in other Developing Countries	59
2.4.3	Enlightenment from the World Urbanism Advance to China	61
2.5	Significances of Proceeding National Urbanization	65
2.5.1	Effective Way to Solve the "Three Agriculture" Problem	65
2.5.2	Important Guarantee of Realizing Rural Modernization	71
2.5.3	Objective Request of Regional Harmony Development in our Country	73
2.5.4	Important Guarantee of Realizing Sustainable Development and Strengthening Intellectual Civilization	73
3	Analysis of Land Use Change Rules in Urbanization Process	75
3.1	Conception of Land Use	75
• 2 •		