

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

B

城市蓝皮书

BLUE BOOK OF CITIES IN CHINA

No.11

中国城市发展报告

No.11

大国治土之城乡变革

主编/潘家华 单菁菁

副主编/武占云

ANNUAL REPORT ON URBAN DEVELOPMENT
OF CHINA No.11

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2018
版

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



城市蓝皮书

**BLUE BOOK OF
CITIES IN CHINA**

中国城市发展报告

No. 11

ANNUAL REPORT ON URBAN DEVELOPMENT OF CHINA

No.11

大国治土之城乡变革

主 编 / 潘家华 单菁菁

副主编 / 武占云



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国城市发展报告. No. 11, 大国治土之城乡变革 / 潘家华, 单菁菁主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 9

(城市蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3508 - 5

I. ①中… II. ①潘… ②单… III. ①城市经济 - 经济发展 - 研究报告 - 中国 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 219412 号

城市蓝皮书

中国城市发展报告 No. 11

——大国治土之城乡变革

主 编 / 潘家华 单菁菁

副 主 编 / 武占云

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红 陈 颖

责任编辑 / 薛铭洁 陈 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.25 字 数: 321 千字

版 次 / 2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3508 - 5

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / PSN B - 2007 - 091 - 1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

城市蓝皮书编委会

主 编 潘家华 单菁菁

副主编 武占云

编委会 (以姓氏笔画排列)

李红玉 孟雨岩 单菁菁 武占云 耿 冰
黄顺江 潘家华

撰稿人 (以文序笔画排列)

潘家华 单菁菁 耿 冰 武占云 付 瑾
李红玉 赵雲泰 葛倩倩 黄顺江 付梅臣
雷雅会 王艺璇 郑晓笛 卓百会 付泉川
丛晓男 王建武 岳永兵 苗婷婷 王 斐
寇梦茜 阎 凯 张双悦

编辑人 孟雨岩 武占云 耿 冰 苗婷婷 付 瑾
王 斐 马樱娉

主要编撰者简介

潘家华 中国社会科学院学部委员，中国社会科学院城市发展与环境研究所所长，研究员，博士研究生导师。研究领域为世界经济、气候变化经济学、城市发展、能源与环境政策等。担任国家气候变化专家委员会委员，国家外交政策咨询委员会委员，中国城市经济学学会副会长，中国生态经济学会副会长，政府间气候变化专门委员会（IPCC）第三次、第四次和第五次评估报告核心撰稿专家。先后发表学术（会议）论文 200 余篇，撰写专著 4 部，译著 1 部，主编大型国际综合评估报告和论文集 8 部；获中国社会科学院优秀成果一等奖（2004 年）、二等奖（2002 年），孙冶方经济学奖（2011 年）。

单菁菁 中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员，博士，中国城市经济学会副秘书长。主要从事城市与区域规划、城市经济、城市社会、城镇化等研究。先后主持国家社科基金课题、中国社会科学院重大课题、国际合作课题、省部委及地方委托课题等 56 项。出版专著 2 部，主编著作 12 部，参与了 14 部学术著作和《城市学概论》《环境经济学》等研究生重点教材的撰写工作，先后在国内外学术期刊和《人民日报》《光明日报》《经济日报》等发表文章 100 多篇，向党中央、国务院提交的政策建议多次得到国家领导人的批示，获得各类科研成果奖 13 项。

武占云 中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员，理学博士，应用经济学博士后，主要从事城市规划、城市与区域经济学研究。在国内外核心期刊发表中英文学术论文 30 余篇，撰写研究报告 10 余篇。先后主持或

参与完成 10 余项科研项目，包括国家社科基金项目 4 项、国家自然科学基金项目 4 项、教育部人文社科项目 1 项、博士后基金项目 1 项、中国社会科学院中英合作伙伴项目 1 项、中国社会科学院青年基金课题 1 项。

摘 要

土地是万物之母，无论是经济社会发展还是人们的生产生活，都需要有作为空间载体的土地支撑和持续供给。改革开放以来，我国城镇化和经济发展呈现高度依赖土地的特征，虽然推动了经济的高速发展，但也导致城市土地无序蔓延、农村土地大量荒废、土地利用效率低下、征地拆迁矛盾、生态环境破坏等一系列社会环境问题。当前，中国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段，加强国土治理、优化土地开发方式、提升土地利用效能成为新时期的重要任务。党的十九大报告也强调，要构建国土空间开发保护制度，推进国土综合治理。

《中国城市发展报告 No. 11》（以下简称《报告》）以“大国治土之城乡变革”为主题，紧密结合十九大精神，共设计了总报告、综合篇、国土规划篇、国土整治篇、城乡改革篇、国际经验篇、大事记7个篇章，分专题深入分析了我国国土开发利用和土地治理管理的现状及问题，系统评价中国城市健康发展状况，并结合国际经验，提出了“大国治土”的总体思路和对策建议。值得强调的是，在本报告中，“大国治土”的“治”，是广义上的“治理”，即通过对土地资源进行科学规划、合理开发、高效利用和保护整治，实现土地利用效能的整体提升和可持续发展。

《报告》指出，我国土地资源具有资源总量大、人均少、后备资源相对不足，山地多、平原少、耕地质量总体偏低，地区自然禀赋差异大、区域资源分布不均衡等特征，给国土开发利用带来较大困难。随着我国在国土空间规划、国土生态整治和土地制度改革等方面的深化发展，国土开发利用和土地治理管理措施不断升级，国土资源利用水平得到提升，国土生态环境初步得到改善。目前我国建设用地增量逐年减少，土地利用效率持续提升，土地



城镇化快于人口城镇化趋势初步得到扭转，土地荒漠化和沙化得到有效控制。但与此同时，由于空间规划衔接不畅、农村土地制度不完善、国土治理力度不够等原因，城乡建设用地倒挂、人均耕地持续减少、农地利用效率偏低、农地被非法占用、土壤污染、生态系统功能退化等问题依然存在。

《报告》认为，当前生态文明建设和供给侧结构性改革加快推进，国土空间开发治理也日益呈现一些新的发展趋势：一是规划重点从侧重土地用途管制转向统筹利用国土空间资源；二是国土开发模式从点轴带动转向集聚开发；三是国土治理从分类型解决问题转向分区域综合整治。

在此背景下，针对当前我国国土开发利用和土地治理管理中存在的问题，《报告》建议，应立足我国国情，借鉴国际成功经验，促进我国土地利用效能提升和维护国土生态安全。第一，全面推动“多规合一”，充分发挥规划引导管控作用；第二，推进国土空间集聚开发和人地挂钩，促进城乡区域高质量发展；第三，严格落实节约集约用地，进一步提高土地利用效益；第四，继续深化城乡土地制度改革，构建城乡统一的土地市场；第五，加大污染防治和修复力度，全方位维护国土生态安全；第六，完善相关法律法规保障，引导鼓励公众广泛参与。通过政府和社会界的共同努力，以绿色理念开辟国土资源永续利用新途径，促进城乡健康和可持续发展。

释放土地资产的市场潜能（代序）

潘家华

土地作为一种有限的自然资源，具有稀缺性；作为多重经济社会功能的资产，有着明确的生产要素属性。城市发展离不开土地。所谓“人法地，地法天”，意味着人类生存繁衍依赖土地，而土地又不是独立的，其生产力或价值，在一定程度上取决于“天”，也就是包括降水、温度，以及天然河流、山川地貌、地下矿产品位储量等自然条件。

也正是因为这样，其国家主权属性往往使其成为战争标的物，其权益所有者所拥有的资产属性使其成为市场交易品。在国家主权一定的框架下，土地资产的所有者权益成为财富和社会话语的有效测度。新中国从新民主主义步入社会主义，实现了全民即国家和村集体所有的土地公有制，并入宪固化。由于农村集体土地在制度上不得用以城市和工业，通过非市场的行政手段低价征用农村集体土地，为快速、大规模的工业化和城市化提供了廉价的要素资源。土地资产的旺盛市场需求，为全民所有权益的代表者——地方政府积累了巨额收益，有效支撑了地方政府的“土地财政”。在现行土地制度下，即使是农村非农业生产属性的宅基地和乡村工业用地，也不得进入市场交易。

国有土地的高度垄断供给，经常出现“面粉比面包贵”的畸形状况，引发“城市病”，降低宜居性。另外，农村非农业生产用地在没有“国有化”以前，不可以入市，形成不了土地要素的市场供给。这样一种国有一集体和城—乡双重二元锁定，从制度上打压了土地的市场潜能。农村土地的低效率利用，土地资产不能成为商业资本的有效载体；城市国有土地的资本投入，回报率也在逐渐递减；农业劳动力难以在城市立足，城市发展的动力也会不断衰减。



农民作为弱势群体，需要基本生存保障。但是，土地资产并不能提供有效保障。这是因为，目前我国农民的教育、知识、技能水平普遍不高，很难获得相应的高回报，而大量农村劳动力进城打工导致农村空心化以及老弱、疾病等因素，又使得很多土地资源被闲置浪费。一种改进，是将农村土地的承包权和使用权分离，让“能人”“租用”土地进行规模经营，而农民获取其“地租”收益。但是，这样的方式，一方面，农民获取地租收益不符合社会主义“按劳分配”的原则；另一方面，由于土地承包人的个人意愿差异，也会使规模经营存在不确定性和风险。农民作为公民，与作为城市居民的公民，具有相同的法律权益。城市居民无须土地保障，农村居民同样可以通过社会提供保障。这种社会保障，相对于土地保障，成本更低，效果更好。社会保障可以将农民从土地中解放出来，同时也将稀缺的土地资源从农民手中解放出来，无疑会极大地释放土地的市场潜能。

乡村振兴需要注入人才和资本要素。城市户籍的人才和资本下乡，需要农村土地作为载体。历史上，通过官员告老还乡、商人衣锦还乡和军人解甲归田，城乡人口和资本的流动是通畅的。在城乡“二元体制”下，人才、资本的流动是单向的，农村优质的人力资本通过考学、招工、打工、入伍等方式进城而离开土地。从乡村走出来的知识分子、官员、企业家、军官，由于城市户籍，纵然有意愿，有资金、技术、市场、管理经验，但也回不去了。因为，城里人不可以农村置地建房、安家落户。有人说，城里人可以通过捐资修路、办学，帮助振兴乡里。但问题是，没有决策权，不承担责任，土地资产的生产力也难以得到最大实现。当然，外出务工人员具有农村户籍，可以返乡创业，但是一家一户的谈合同，交易成本太高、风险太大。缺乏技术、资金、治理能力的土地，生产力显然难以充分发挥其潜能。

农药化肥的过度使用已经构成严重的土地安全和食品安全挑战。面源污染的治理，大型养殖场禽畜粪便的处理，地表水、地下水的污染防治，也影响农村土地的功能价值。由于中国的土地承包权面向分散的农户个体，单个承包者规模小、成本高，不会有效投入治理；而依赖于国家财政投入，也会因为缺乏规模效益而效率低、效果差。城市土地集约程度高，集聚效应好，

因而对污水处理、土地治理等相对来说，也具有更高的规模效应。农村土壤污染的治理，农村社会服务的普及和完善，也需要土地利用能够科学规划、集中投入，客观上要求通过市场实现土地资源的优化配置和资产价值最大化。

中国地域广阔，但人口众多，地形、地貌、温度、降水等自然禀赋要素匹配性差。根据我国人居环境的相关研究，高度适宜地区占国土面积的9.99%，承载的人口却高达29.94%；不适宜地区和临界适宜地区的面积占55.16%，但所承载的人口只占3.44%；比较适宜和高度适宜地区的面积占27.36%，承载人口占比却高达78.72%。而国家工业发展、农业生产、粮食安全等大多依赖于宜居之地，在这极其有限的土地面积上，非农业生产用地还被分割为城乡二元，显然难以实现土地资源的市场配置。

放宽大城市农民工落户门槛，似乎可以缩减城乡鸿沟，殊不知大城市的生态空间，已成为刚性约束。根据北京水务局数据，南水北调每年补水北京10亿多立方米，但2016年北京市人均水资源依然只有168立方米，仅相当于国际上极端缺水标准人均500立方米的1/3，粮食、农副产品等也基本依靠京外输入。京、沪、深的房价，动辄每平方米10万多人民币，而在四、五线城市不过数千元。与其让农民工进入大城市，砸锅卖铁也买不了1平方米的住房，不如让大城市的资本、技术、人才，尤其是高等教育、医疗、科研等优质公共资源疏解到四、五线城市。这些中小城市和周边乡村的土地，在注入优质的经济社会资源后，其市场价值和经济潜能会大幅提升，而大城市的生态环境约束，也会因为优质资源的疏解以及随之而来的产业和人口疏解，得到有效缓解，高房价、交通拥堵等“城市病”也将因此得到根治。

在我国经济从高速增长转向高质量发展的新的历史方位，解决发展不平衡、不充分问题，满足人民不断增长的美好生活的需要，需不断提升国土资源的治理水平和能力。以“大国治土之城乡变革”作为今年《中国城市发展报告》的主题，也是我国迈向高质量发展的客观需要。

目 录



I 总报告

- B.1** 大国治土：现状、问题与对策…………… 总报告编写组 / 001
- 一 中国土地资源特征及开发利用情况…………… / 002
 - 二 中国国土治理管理现状…………… / 018
 - 三 面临的问题与挑战…………… / 028
 - 四 国土空间规划与治理的国际经验及启示…………… / 033
 - 五 推动国土资源优化利用的对策建议…………… / 042

II 综合篇

- B.2** 2017年中国城市健康发展评价…………… 武占云 单菁菁 付 瑾 / 051
- B.3** 生态国土建设的主要任务、进展和成效…………… 李红玉 / 085

III 国土规划篇

- B.4** 多规合一视角下的国土空间规划…………… 赵雲泰 葛倩倩 / 103
- B.5** “三生空间”优化进展及对策建议…………… 武占云 / 117
- B.6** 新技术在国土规划和管理中的应用…………… 耿 冰 / 136



IV 国土整治篇

- B.7** 我国荒漠化态势与治理策略研究…………… 黄顺江 / 150
- B.8** 我国城市棕地再利用模式及治理方法研究
…………… 付梅臣 雷雅会 王艺璇 / 167
- B.9** 棕地治理与再利用的中国实践…………… 郑晓笛 卓百会 付泉川 / 183
- B.10** 农用地土壤污染治理的现状与进展 …………… 丛晓男 单菁菁 / 203

V 城乡改革篇

- B.11** 中国土地二级市场改革 …………… 王建武 / 216
- B.12** 宅基地“三权分置”探析 …………… 岳永兵 / 230

VI 国际经验篇

- B.13** 主要发达国家的空间规划体系与发展趋势 …………… 苗婷婷 / 241
- B.14** 城市棕地治理的国际经验及借鉴 …………… 单菁菁 王 斐 / 266
- B.15** 欧洲国家公园体系建设及启示 …………… 寇梦茜 阎 凯 / 281

VII 大事记

- B.16** 中国城市发展大事记 …………… 武占云 张双悦 / 300

Abstract …………… / 308

Contents …………… / 311

总 报 告



General Report

B. 1

大国治土：现状、问题与对策

总报告编写组*

摘 要： 当前，中国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段，加强国土治理、优化土地开发方式、提升土地利用效能成为新时期的重要任务。本文着重分析了中国的土地资源特征、开发利用现状以及面临的问题挑战等，并在此基础上，以促进土地利用效能提升和维护国土生态安全为目标，提出着力提升土地治理管理水平，优化国土空间开发利用模式，促进土地资源集聚开发和人地挂钩，以放活经营权为核心继续深化城乡土地制度改革，通过生态建设和综合治理全方位维护

* 执笔：单菁菁，中国社会科学院城市发展与环境研究所规划室主任，研究员，博士，研究方向：城市与区域经济发展战略、城市与区域规划、城市与区域管理等；武占云，中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员，博士，研究方向：城市规划、城市与区域经济学等；耿冰，中国社会科学院城市发展与环境研究所博士后，博士，研究方向：城市与区域规划。感谢潘家华所长对总报告的指导，同时也感谢各分报告对总报告的支撑和贡献。



国土生态安全等对策建议。

关键词： 土地 治理 开发 利用 改革

土地是万物之母，无论是经济社会发展还是人们的生产生活，都需要有作为空间载体的土地支撑和持续供给。改革开放以来，我国城镇化和经济发展呈现高度依赖土地的特征，虽然推动了经济的高速发展，但也导致城市土地无序蔓延、农村土地大量荒废、土地利用效率低下、征地拆迁矛盾、生态环境破坏等一系列社会环境问题。当前，中国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段，加强国土治理、优化土地开发方式、提升土地利用效能成为新时期的重要任务。党的十九大报告也强调并指出，要构建国土空间开发保护制度，推进国土综合治理。

本报告立足当前中国实际，紧密结合十九大精神，在深入分析我国国土开发利用和土地治理现状的基础上，针对当前存在的问题，结合国际经验，提出“大国治土”的总体思路 and 对策建议。值得强调的是，在本报告中，“大国治土”的“治”，是广义上的“治理”，即通过对土地资源进行科学规划、合理开发、高效利用和保护整治，实现土地利用效能的提升和可持续发展。

一 中国土地资源特征及开发利用情况

（一）土地资源特征

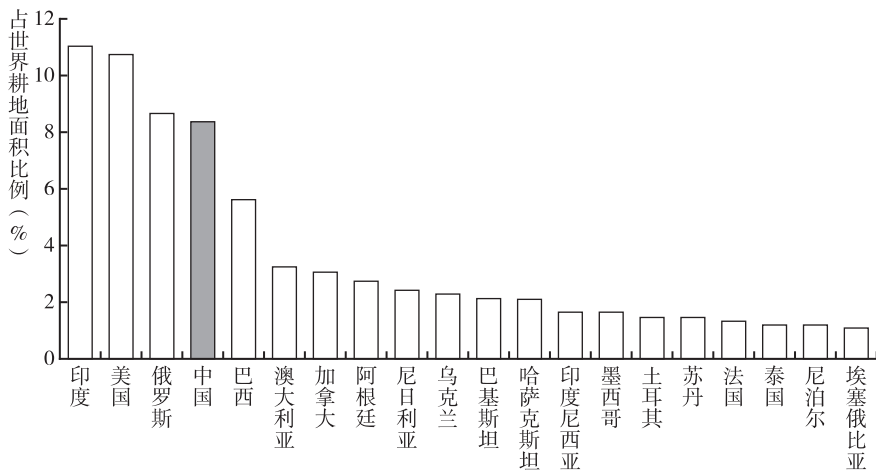
1. 数量特征：土地资源总量大、人均少，后备资源相对不足

我国土地资源的基本国情是土地资源总量大，但可利用的土地特别是耕地资源数量不足，人均土地资源占有量小；地貌空间格局以山地、丘陵为主，土地资源与水资源空间分布不平衡，土地覆被类型具有显著的地域性特

征，人均耕地自北向南、自西向东递减，人口和粮食生产区域分布不均衡，局部地区特别是东部地区人地矛盾十分突出。

土地资源总量大。我国土地辽阔，国土总面积960万平方公里，仅次于俄罗斯（1709.83万平方公里）、加拿大（998.47万平方公里）和美国（983.15万平方公里），居世界第四位^①。根据国土资源部公布的最新调查统计结果，2016年中国实有耕地面积134.93万平方公里，占世界耕地面积的8.34%，居第四位；林地252.92万平方公里，占世界林地面积的5.21%，居第五位；草地219.37万平方公里，占世界草地面积的16.53%，居第一位^②（见图1）。

人均土地资源量少。尽管中国土地面积大，但是由于人口数量多，人均土地资源占有量少。据统计，2016年中国人均土地面积仅为0.007平方公里，只有世界人均土地面积的38.9%，是澳大利亚人均土地面积的2.2%，加拿大人均土地面积的2.5%，俄罗斯人均土地面积的5.9%，美国人均土地面积的22.6%；人均耕地0.00098平方公里（1.47亩），仅为世界人均耕地的40%；



① 《世界银行 WDI 数据库》，2016。

② 联合国粮食及农业组织数据库，中国土地调查成果共享应用平台，http://tdc.mlr.gov.cn/to_Login。

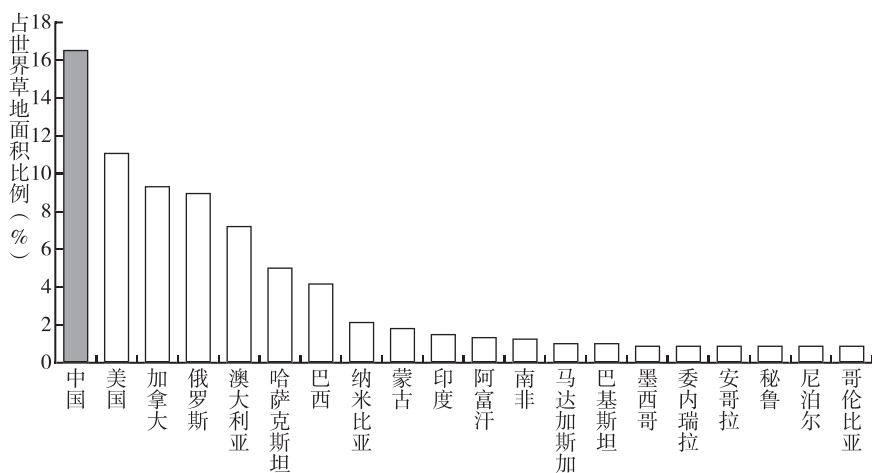
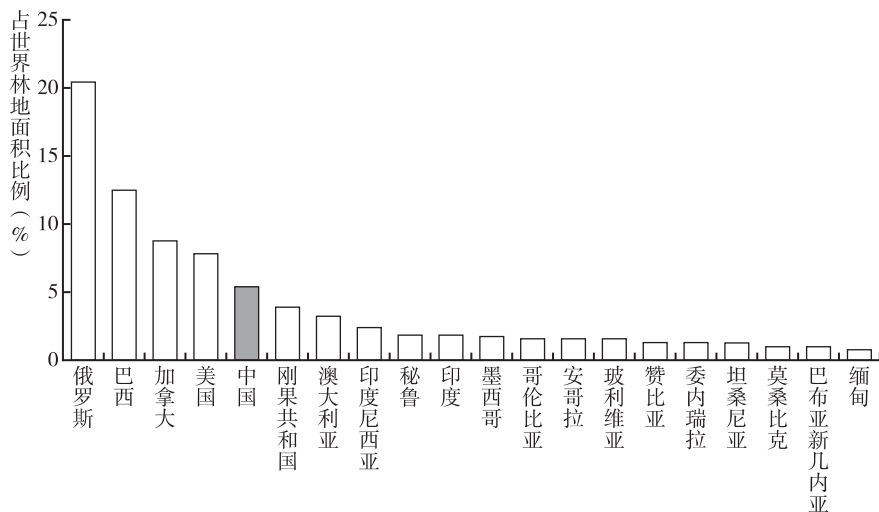


图1 世界耕地、林地、草地面积前20名国家

资料来源：联合国粮食及农业组织数据库。

人均林地0.0021平方公里，仅为世界人均林地的26.6%；人均草地0.0027平方公里，仅为世界人均草地的84.37%^①。

① 联合国粮食及农业组织数据库，2016。