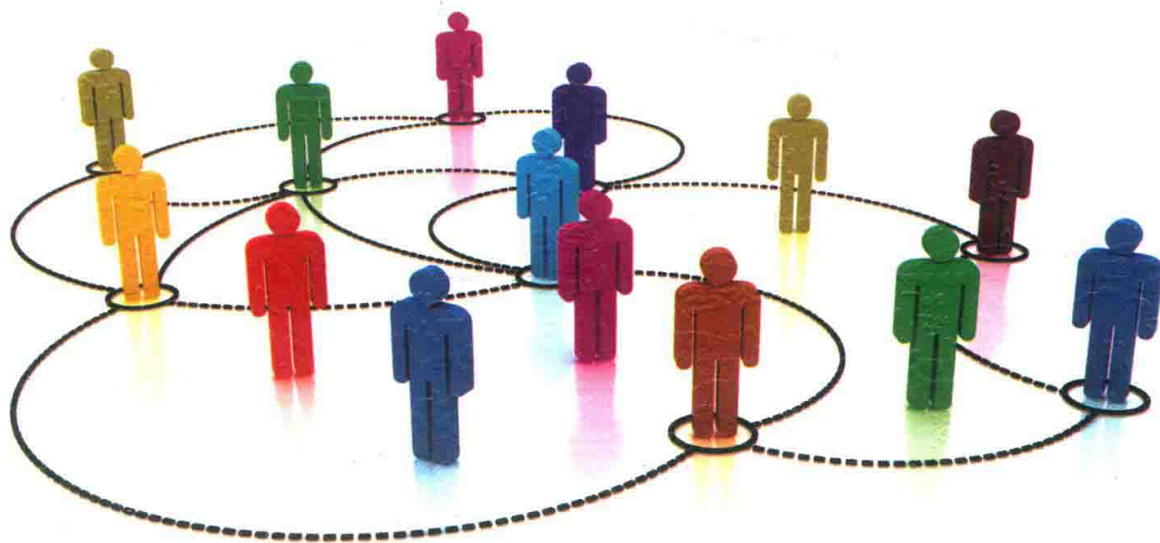


中国人口城镇化与 土地城镇化协调发展研究

Zhongguo Renkou Chengzhenhua Yu
Tudi Chengzhenhua Xietiao Fazhan Yanjiu

王兴芬 ● 著

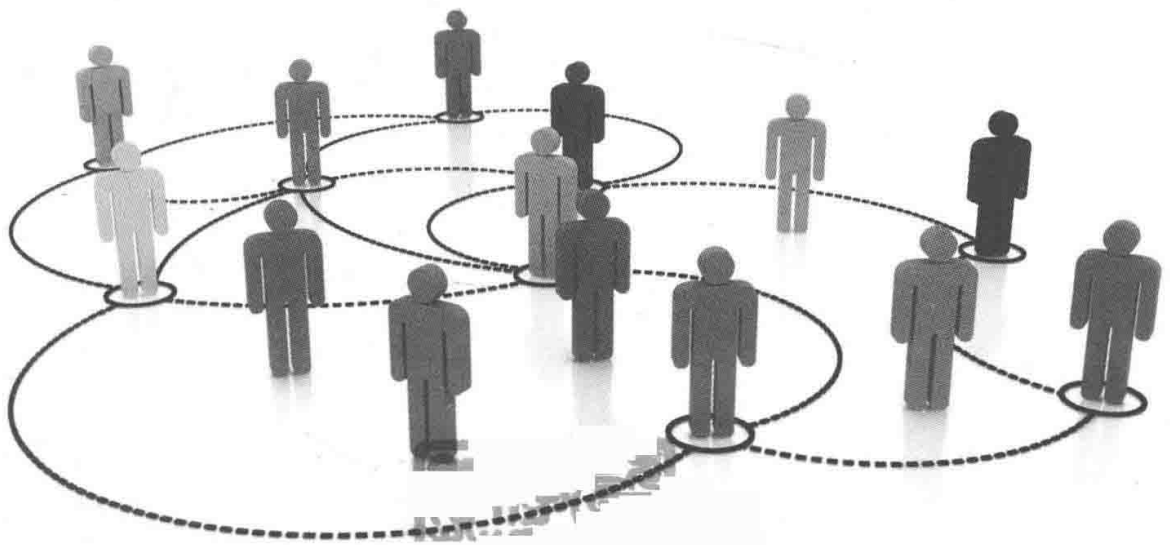


中国社会科学出版社

中国人口城镇化与 土地城镇化协调发展研究

Zhongguo Renkou Chengzhenhua Yu
Tudi Chengzhenhua Xietiao Fazhan Yanjiu

王兴芬 ● 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国人口城镇化与土地城镇化协调发展研究 / 王兴芬著. —北京:
中国社会科学出版社, 2019. 6

ISBN 978 - 7 - 5203 - 4391 - 6

I. ①中… II. ①王… III. ①城市化—研究—中国
IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 090004 号

出版人 赵剑英
责任编辑 刘 艳
责任校对 陈 晨
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 6 月第 1 版
印 次 2019 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14.75
插 页 2
字 数 213 千字
定 价 66.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书为教育部人文社会科学研究青年基金项目（18XJC790013）“新时代乡村振兴战略视角下人口城镇化与土地城镇化协调发展研究”和国家社会科学基金重大招标项目（11&ZD146）“制度变迁视角下的中国二元经济转型研究”的阶段性成果

本书由云南师范大学省级重点马克思主义学院、马克思主义理论一级学科和研究生核心课程建设经费资助出版

前 言

人口城镇化与土地城镇化是城镇化的重要组成部分，人口城镇化是核心，土地城镇化是载体，人口城镇化与土地城镇化协调发展是健康城镇化的必然要求。人口城镇化与土地城镇化协调发展是保持经济持续健康发展的强大引擎，有利于经济结构转型升级，有利于全面建成小康社会的实现，有利于社会主义现代化建设的加快推进。中国人口城镇化与土地城镇化之间不协调发展的的问题严重，已严重影响到我国的社会和谐、经济发展及生态安全等。因此，以中国人口城镇化与土地城镇化协调发展为主题，全面系统地分析我国人口城镇化与土地城镇化失调的现状、失调的类型、失调的原因，以及解决失调的办法显得十分重要和紧迫。本书的主要内容包括以下几个方面：

第一，对人口城镇化与土地城镇协调发展进行理论分析。从人口城镇化与土地城镇化及其协调发展含义、人口城镇化与土地城镇化的互动机理及人口城镇化与土地城镇化协调发展的实现机制三个方面展开分析。人口城镇化与土地城镇化是城镇化的基本内容，二者相伴相生，人口城镇化是核心和本质，土地城镇化是空间载体。人口城镇化与土地城镇化相互促进、相互制约，二者良性互动是人口城镇化与土地城镇化协调发展。人口城镇化与土地城镇化协调发展的实现要求健全的市场机制与科学的政府调控相结合，政府创造良好的外部环境，市场在资源配置中起决定性作用。

第二，考察我国人口城镇化与土地城镇化失调的表现，分析失调可能产生的危害。城镇新增建成区主要靠征地、建成区人口密度下降、建设占用耕地情况严重、城镇住房空置率高、土地城镇化的增长

速度快于人口城镇化的增长速度等现象均表明我国人口城镇化与土地城镇化失调，且失调的类型属于人口城镇化滞后型。土地城镇化过快发展一方面导致城镇土地利用率低，另一方面导致农地过度“非农化”，会产生威胁国家粮食安全、影响社会安定、破坏生态环境等危害。

第三，对我国人口城镇化与土地城镇化协调性进行测度。首先，采用协调发展模型对全国人口城镇化与土地城镇化协调发展情况进行测度，结果显示我国人口城镇化与土地城镇化失调严重，并且属于人口城镇化滞后型。其次，采用离差系数法对中国大陆 31 个省（市、区）人口城镇化与土地城镇化协调性进行测度，并从区域比较的视角展开分析，结果显示：我国四大区均处于不同程度的人口城镇化与土地城镇化失调状态，失调程度由高到低依次是西部、东北、东部、中部；而从失调类型上看，西部、东北、中部均属于人口城镇化滞后型，东部 10 省市中，除了北京市和上海市属于人口城镇化超前外，其余的 8 省（市）也都属于人口城镇化滞后型。最后，采用协调性评价模型对中国大陆 654 个城市的人口城镇化与土地城镇化协调性进行测度，并从不同类别城市以及城市规模变动两个视角对人口城镇化与土地城镇化协调情况进行比较分析，结果显示：小城市、中等城市、大城市和特大城市均处于不同程度的土地城镇化快于人口城镇化状态，其中小城市和中等城市以土地显著扩张为主，大城市和特大城市以土地快速扩张为主，在五种城市类别中，只有超大城市属于土地城镇化滞后型，以人口快速扩张为主。

第四，剖析我国人口城镇化滞后于土地城镇化的原因。对我国人口城镇化与土地城镇化协调性测度的结果显示，我国整体上处于人口城镇化滞后、土地城镇化超前的状态，因此，从制约人口城镇化和推动土地城镇化两方面展开原因剖析。通过分析得出：我国人口城镇化滞后于土地城镇化主要是由制度安排的不合理所致，制度因素是决定性因素。制约人口城镇化发展的原因包括：（1）由于城乡二元社会保障制度，城乡二元教育制度，以及城乡二元住房保障制度限制，农民工难以享受与城镇本地户籍居民均等的公共服务，阻碍了人口城镇

化。(2) 由于农村土地承包经营权和宅基地使用权流转范围被严格限制在“本集体经济组织”，以及禁用宅基地使用权抵押等金融功能，农民的财产性收益变现难，降低了市民化成本的支付能力。(3) 由于财权与事权不对称的分税制导致地方政府财权小，财力不足，影响了地方政府对公共服务的支出，降低了人口城镇化的吸引力。(4) 由于“自上而下”单一的官员晋升考核机制，导致地方政府缺乏提供公共产品的激励，阻碍了人口城镇化。推动土地城镇化快速发展的原因包括：(1) 由于城乡二元土地制度存在土地征用目的不明确、征地补偿标准低的缺陷，地方政府可以通过低价征收高价出让获得巨额土地出让金，从而激励地方政府征地，推动土地城镇化。(2) 由于财权与事权不对称的分税制，导致地方政府事权增加，为履行政府的基本职能，地方政府增强了对土地财政的依赖，从而推动土地城镇化。(3) 强调 GDP 等经济业绩的政绩考核制度，加速了地方政府征地。(4) “自上而下”单一的官员晋升考核机制，加强了地方政府对“献上”考核指标的重视，助推土地城镇化。

第五，探讨促进我国人口城镇化与土地城镇化协调发展的措施。针对导致我国人口城镇化滞后于土地城镇化的原因，从加快人口城镇化与控制土地城镇化两个方面提出促进我国人口城镇化与土地城镇化协调发展的措施。加快人口城镇化的措施包括：(1) 通过深化户籍制度改革，解绑与户籍关联的制度安排，建立全国统一的社会保障制度、学籍制度和住房保障制度，解决进城农民工社会保障、随迁子女教育和基本住房权利等问题，推动农民工市民化。(2) 通过完善农村土地流转机制、赋予两权（农村土地承包经营权和住房财产权）抵押融资功能，保障农民的财产性收益，提高人口城镇化成本的支付能力。(3) 通过完善转移支付制度，缩小区域差距，逐步实现区域间公共服务均等化，促进区域间人口合理流动。(4) 通过采用“自上而下”与“自下而上”相结合的官员晋升考核模式，建立体现民意的官员晋升考核机制，激励地方政府提供完备的公共服务，从而促进人口城镇化。合理控制土地城镇化的措施包括：(1) 通过明确征地的公共利益范围、采用“国有化”与“市场化”相结合的土地

“农转非”方式，改革土地征用制度，限制地方政府的权力，遏制地方政府的征地冲动，控制土地城镇化的规模。(2) 通过将土地出让金分年度支付，降低现任政府的土地出让金收益；完善土地增值收益分配机制，让农民参与享受土地增值收益，降低地方政府在土地增值收益中所得的份额，从而减少地方政府的征地行为。(3) 开辟新税源，降低地方政府对土地财政的依赖，从而减缓土地城镇化的速度。(4) 降低经济业绩在政绩考核中的权重，从而放缓土地城镇化的步伐。

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 选题背景	(1)
第二节 研究意义	(2)
第三节 研究方法	(4)
第四节 基本结构与主要内容	(6)
第五节 创新与不足	(9)
第二章 文献综述	(12)
第一节 国外文献综述	(12)
第二节 国内研究综述	(19)
第三节 研究述评	(30)
第三章 人口城镇化与土地城镇化协调发展的理论分析	(32)
第一节 人口城镇化与土地城镇化及其协调发展的含义	(32)
第二节 人口城镇化与土地城镇化的互动机理	(42)
第三节 人口城镇化与土地城镇化协调发展的实现机制	(49)
第四章 中国人口城镇化与土地城镇化失调的表现及影响	(66)
第一节 中国人口城镇化与土地城镇化的发展及现状	(66)
第二节 中国人口城镇化与土地城镇化失调的表现	(79)

2 中国人口城镇化与土地城镇化协调发展研究

第三节	中国土地城镇化快于人口城镇化的危害	(90)
第五章	中国人口城镇化与土地城镇化协调性测度	(112)
第一节	研究对象与数据来源	(112)
第二节	测度方法	(113)
第三节	测度结果与分析	(119)
第六章	人口城镇化与土地城镇化协调性的区域比较	(129)
第一节	测度方法	(129)
第二节	测度结果与分析	(132)
第七章	不同类别城市人口城镇化与土地城镇化协调性 比较	(145)
第一节	研究对象与数据来源	(145)
第二节	测度方法	(150)
第三节	结果分析	(153)
第八章	中国人口城镇化滞后于土地城镇化的原因	(162)
第一节	与户籍关联的制度安排制约人口城镇化	(164)
第二节	二元土地制度影响人口与土地城镇化协调发展	(170)
第三节	财权与事权不对称的分税制影响人口与土地城镇化 协调发展	(178)
第四节	政绩考核与晋升机制影响人口与土地城镇化协调 发展	(183)
第九章	促进人口城镇化与土地城镇化协调发展的措施	(187)
第一节	深化户籍制度改革,解绑与户籍关联的制度 安排	(187)

第二节	推进土地制度改革, 促进城镇化健康发展	(190)
第三节	建立财权与事权对称的财税体制	(194)
第四节	改革政绩考核与官员晋升机制	(196)
参考文献	(200)

第一章 绪论

第一节 选题背景

城镇化是加快产业结构升级的重要抓手，是撬动内需、保持经济持续健康发展的强大引擎。美国诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨曾断言，中国的城镇化和美国的高新科技将是 21 世纪影响世界经济的两件大事。

2016 年我国常住人口城镇化率为 57.35%，根据世界城镇化发展的普遍规律，目前我国的城镇化处于快速发展阶段（城镇化率 30%—70%），该阶段是很多国家经济快速发展的黄金时期，同时也是问题的多发期。具体到我国，城镇化的发展方式粗放导致城镇蔓延式扩张，人口城镇化滞后于土地城镇化是目前城镇化关键阶段的重点和难点问题。1981 年，中国的城镇人口与建成区面积分别为 20171 万人和 7438 平方公里，2015 年城镇人口与建成区面积分别为 77116 万人和 52102.31 平方公里，35 年里城镇人口增加了 3.82 倍，而建成区面积却增加了 7.01 倍，建成区面积的增长速度约为城镇人口增长速度的 2 倍。

土地城镇化快于人口城镇化产生诸多不良影响：首先，威胁国家粮食安全。农地过度非农化，城镇建设占用耕地严重，以及土地过度城镇化导致耕地质量下降，影响了我国粮食产量，导致我国粮食商品化率低、粮食进口量不断增加，人均粮食占有水平低，威胁我国的粮食安全。其次，导致城镇土地利用率低。农地过度非农化，导致城镇住房空置率高、城市土地利用率低、城市人口密度低等城镇土地利

用率不高问题。再次，影响社会安定。农地快速城镇化，导致大批农民失去土地，产生许多“三无游民”，提高了犯罪的概率，威胁社会和谐与安定。最后，破坏生态环境。农地过度非农化，自然生态景观遭到破坏，原有生态系统的生态功能退化，生物多样性降低，土地污染和退化严重。因此，土地城镇化快于人口城镇化，影响我国经济持续健康发展，不利于和谐社会的构建和全面建成小康社会的实现。

土地城镇化快于人口城镇化已造成严重的不良影响，但目前有关人口城镇化与土地城镇化协调发展的研究较少，且不系统，没有对人口城镇化与土地城镇化协调发展展开比较系统的研究，导致理论指导不足。虽然政府已经出台了一些改革措施来应对，但人口城镇化缓慢、城镇空间规模快速扩张的问题依然严重。

2015年新增建成区面积2329.68平方公里，征用土地面积1548.53平方公里，年内减少耕地面积30万公顷，建设占用耕地面积15.94万公顷，按照联合国确定的土地对人口的最低生存保障线人均0.8亩（8分）耕地计算，2015年我国因城镇建设占用耕地导致298.86万人失去耕地。2016年我国2.45亿^①流动人口处于城镇的“边缘地带”，难以实现市民化。

未来能否实现城镇化全面协调可持续发展，将对我国经济发展起到关键作用，也将对我国居民生活状况产生深远影响。因此，选择“中国人口城镇化与土地城镇化协调发展”作为研究课题，全面系统地分析我国人口城镇化与土地城镇化失调的现状、失调的类型、失调的原因，以及找到解决失调的办法显得十分重要和紧迫。

第二节 研究意义

人口城镇化与土地城镇化是城镇化的基本内容，人口城镇化与土地城镇化相伴相生，人口城镇化是核心，土地城镇化是空间载体，人

^① 杨菊华：《新型城镇化背景下户籍制度的“双二属性”与流动人口的社会融合》，《中国人民大学学报》2017年第4期。

口城镇化与土地城镇化协调发展是健康城镇化的必然要求。虽然有关城镇化的研究成果较多,但对于人口城镇化与土地城镇化的研究相对较少,而对于人口城镇化与土地城镇化协调发展的研究比较零星,因此对人口城镇化与土地城镇化协调发展展开全面、系统的研究,具有较强的理论意义和现实意义。

一 理论意义

理论意义具体表现在:第一,通过对人口城镇化与土地城镇化协调发展的理论分析,很好地揭示了人口城镇化与土地城镇化在城镇化体系中的作用,对二者互动机理以及二者协调发展实现机制的研究,有利于丰富和完善人口城镇化与土地城镇化关系的理论研究。

第二,分析人口城镇化滞后土地城镇化的制度性成因,并在此基础上提出相应的解决措施,有利于推进人口市民化、土地集约化的城镇化发展道路研究。

第三,人口城镇化与土地城镇化协调发展可推动城镇化健康发展,从而为社会经济的发展带来红利。有关城镇化的研究较多,但以人口城镇化与土地城镇化协调发展为研究主题的却较少,本书以中国为研究对象,从全国整体、不同区域及不同规模城市三个视角,研究我国整体、不同区域、不同规模城市人口与土地城镇化的协调情况,有助于对我国人口城镇化与土地城镇化的协调情况有一个整体的认识,有助于充实与城镇化相关的研究成果。

二 现实意义

现实意义具体表现在:第一,通过对全国、各区域、不同类别城市、城市规模变动下的人口城镇化与土地城镇化协调性进行测度分析,更加全面地展现我国人口城镇化与土地城镇化的协调情况,为政府制定相关政策,促进人口城镇化与土地城镇化协调发展提供参考依据。第二,从制度的视角找我国人口城镇化滞后于土地城镇化的“病根”和“病理”,从而提出具有可操作性的完善措施,为解决农民工市民化、土地集约节约利用等问题提供可资借鉴的指导。

第三节 研究方法

城镇化是一项复杂的系统工程，涉及经济学、政治学、社会学、管理学、统计学、人口学等多学科领域，在研究时需要跨学科、多视角地进行综合、系统、辩证的分析，由个别到一般、从现象到本质，从发展的视角进行研究。人口城镇化与土地城镇化协调发展问题研究既需要从理论角度深入剖析所涉及的相关问题，了解问题出现的实际情况和客观规律，又需要从实证方面判断二者协调发展的程度、失调的影响等。故本书既运用实证分析方法也运用规范分析方法，这两种方法相互补充和论证，可以提高问题研究的科学性和合理性。

一 逻辑演绎法

逻辑演绎法是指利用现有的经济学一般原理，对某种具体现象或问题进行系统的论述和说明的方法。逻辑演绎法集中体现在人口城镇化与土地城镇化协调发展的理论分析部分，对人口城镇化与土地城镇化协调发展的内涵、互动机理、实现机制进行逻辑推演。根据人口城镇化与土地城镇化相伴相生，是城镇化的两个重要组成部分，推演出人口城镇化与土地城镇化协调发展的内涵。根据人口城镇化与土地城镇化各自在城镇化体系中的作用，推演出人口城镇化与土地城镇化的互动机理。根据成本收益原理，演绎出人口城镇化是由市场主体对集聚收益与集聚成本的权衡决定的，当人口集聚收益大于集聚成本时，人口集聚，反之则人口分散。同时，根据成本收益原则，推演出集聚收益最高的区位就是土地利用最高的地方，而集聚收益低的地方土地利用相对较低，因集聚收益的不同，导致城镇空间结构的演变与土地资源的配置。

二 描述性统计法

描述性统计法是对统计数据进行整理和描述的方法。描述性统计法在文中集中体现在第四章，为了让中国人口城镇化与土地城镇化失

调的表现更加清楚和具体，用了大量的数据表格和图形来表示，如为了说明城镇建设占用耕地情况严重，通过数据整理，经过简单计算，再用表格的形式列出来，可以清晰地看到 1999—2015 年因城镇建设用地面积占当年减少耕地面积的比重平均为 42.36%，2007 年甚至高达 79.65%。

三 比较分析法

比较分析法是指通过事物异同点的比较，达到对各个事物深入了解，从而把握各个事物的方法。比较分析法集中体现在第六章、第七章中。第六章对我国东、中、西、东北四大区域的人口城镇化与土地城镇化协调性进行比较分析，最后得出我国四大区域均处于不同程度的人口城镇化与土地城镇化失调状态，失调程度由高到低依次是西部、东北、东部和中部的结果。第七章对我国不同规模城市类型的人口城镇化与土地城镇化协调性进行比较分析，得出不同类型城市人口城镇化与土地城镇化失调情况：小城市、中等城市、大城市和特大城市均处于不同程度的土地城镇化快于人口城镇化状态，其中小城市和中等城市以土地显著扩张为主，大城市和特大城市以土地快速扩张为主；在五种城市类型中，只有超大城市属于土地城镇化滞后型，以人口快速扩张为主。

四 数据可视化分析法

数据可视化分析法是指借助图形化的手段将数据转换成适当的图片或图像，以图片或图像的形式将隐藏在数据中的信息清晰有效地展现出来的方法。数据可视化分析法集中表现在第四章、第五章、第六章、第七章中。如第六章中，按照失调等级划分标准，利用 ArcGIS 软件将通过离差系数法测算出来的离差系数在地图上进行可视化操作，直观地展现出中国大陆 31 个省（市、区）人口城镇化与土地城镇化失调情况的空间分布。

五 协调性测度法

协调性测度法是测度事物间协调程度的方法统称。文中采用了协调发展模型、离差系数法和协调性评价模型三种测度人口城镇化与土地城镇化协调性的方法。这三种方法的具体应用分别体现在第五章、第六章和第七章中。第五章中,建立了协调发展模型,选取反映人口城镇化与土地城镇化内涵的评价指标,通过查找数据,并将数据代入模型计算出人口城镇化与土地城镇化的协调度、发展度和协调发展度,从而判断全国整体人口城镇化与土地城镇化的协调发展水平。第六章中,选取集中体现人口城镇化与土地城镇化内涵的指标,依据查找到的统计数据,利用离差系数法,计算出中国大陆31个省(市、区)的人口城镇化与土地城镇化的离差系数,从而判断中国四大区域的人口与土地城镇化协调情况。第七章中,构建了协调性评价模型,选取评价指标和查找相关指标数据,通过计算人口城镇化与土地城镇化协调度,再根据该方法的判断标准对中国大陆654个城市的人口城镇化与土地城镇协调类型进行判断,从而对不同类别城市人口城镇化与土地城镇化的协调性进行比较研究。

第四节 基本结构与主要内容

本书围绕中国人口城镇化与土地城镇化协调发展这一研究主题,采用“层进式”研究思路逐步展开,如图1-1所示。

在该图中,左侧列是本书的研究逻辑,中间列是对应的具体章节,右侧列是本书的研究思路。前两章是进行本书研究的前提;第三章是本书研究的理论基础;第四章归纳总结出我国人口城镇化与土地城镇化失调的具体表现以及失调可能导致的危害;随后三章采用不同的方法从不同的视角来测度并判断我国人口城镇化与土地城镇化的协调情况以及失调类型,目的在于用定量分析的方法判断我国人口城镇化与土地城镇化失调这一问题的严重程度;最后分析我国人口城镇化与土地城镇化发展不协调的原因,找出解决问题的办法。各章节的具