

1 引言

1.1 立题的目的和意义

城市化又称城镇化，是农业工业化和农村经济社会现代化的必然趋势。城市化的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根本性变革，并由此引发农村和城市协调发展等系列问题。美国著名经济学家斯蒂格利茨（E·Stiglitz）曾有一个著名论断，“21 世纪影响世界进程和改变世界面貌的有两件事：一是美国高科技产业的发展，二是中国的城市化进程”。城市化一方面表现为一部分农业劳动力转化为非农业劳动力和农村人口转化为城市人口；另一方面表现为农业用地转化为非农业用地和农村用地转化为城市用地，从而导致城市人口和城市用地的扩大，同时农村集体土地也面临着如何重新配置问题。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，还是人口的集聚，基础设施的建设，都必须通过土地重新配置来实现，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体系具有重大现实意义。

城市化的过程是一种土地利用的变动过程。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。从我国城镇化进程来看，1950—1980 年按城镇非农业人口占总人口的比重作为城市化水平的指标，30 年中城市化的年平均增长速度为 0.13%，远低于同时期世界城市化平

均速度 0.36%。1981 年后，虽然城镇化的发展速度并不平衡，但其总体水平有了不断地提高，1978—1998 年的 20 年间，城镇化率每年增长 0.62 个百分点（如表 1-1）。据联合国人居中心预测，在世界城市化高速发展的 21 世纪，2000 年全球城市化水平将达到 50%，2010 年达到 55%，2025 年达到 65%，其中发达国家将达到 83%，发展中国家将达到 61%。而我国的城市化发展水平与全球整体水平相比还存在很大差距。

表 1-1 “六五”至“九五”期间城镇化率的年均增长百分率

Tab. 1-1 Annual Average Growth Percentage of Urbanization Ratio from 6th Five Year to 9th Five Year

指 标	“六五” 1981—1985	“七五” 1986—1990	“八五” 1991—1995	“九五” 1996—2000	二十年 1978—1998
年均增长 (%)	0.86	0.38	0.53	1.32	0.62

资料来源：国家统计局，中国统计年鉴（2000），北京：中国统计出版社

虽然 20 世纪 70 年代末改革开放以后，我国城市化进程明显加快，但由于前 30 年城市化速度缓慢，加上我国人口众多，尤其是农村人口占有绝大多数的比例，使得我国城市化水平不仅低于经济发达国家，而且低于多数发展中国家。80—90 年代，提出农民离土不离乡，结果“村村点火，户户冒烟”，认识上的局限制约了乡镇企业发展拉动三产和城市化的机遇。90 年代至今，乡镇企业开始向开发区、工业区集中，鼓励人口流动，城市化开始进入一个快速发展时期。特别是以党的十六大为契机，中国的城市化进入一个加快发展的新阶段。据《2001—2002 年中国城市发展报告》预测，到 2050 年，中国城镇化率将达到 75% 以上，具有容纳 11 亿~12 亿人口的城市容量。城市化进程中土地占用面积不得超过国土总面积的 2%，但其辐射带动的地理空间不得小于自身面积的 50 倍等。今后平均每年将有上千万农业人口转化为城镇人口，因此我国的城镇化已经进入了快速增长阶段

(见表 1-2)。

表 1-2 1965—2003 年中国城市(镇)化水平
Tab. 1-2 1965—2003 Urbanization Standard of China

年 份	1965	1978	1984	1990	1994	1998	1999	2000	2001	2002	2003
城市化水平 (%)	18.0	17.9	23.0	26.4	28.6	30.4	30.9	36.2	37.7	39.1	40.53

资料来源：国家统计局。中国统计年鉴（1995—2003）。北京：中国统计出版社

城镇化快速增长过程中涉及的土地问题十分突出。一方面城镇化带来的土地扩张速度在加快，甚至超过了城市化速度，也就是说城市土地面积的增加快于城市人口的增加并且有仍在加快增长的趋势，而且土地违法现象时有发生。80年代以来，由于城市用地规模盲目扩张，进一步加剧了用地紧张的局面，土地资源的短缺成为实现我国现代城市化目标的主要障碍之一。

据有关统计资料，1980—1993年间，我国城市建成区总面积从约6500公顷增加到17400公顷，城市建设用地共增加了10900公顷；而同时期城市非农业人口从7955万人增至17707万人，城市建设用地增长的速度是人口增长的1.36倍，按城市非农业人口计算，城市人均用地从72平方米/人增至98平方米/人(刘书楷，1999)。虽然，近两年土地利用集约利用程度有所提高，城市人口密度有所增加，2001年市区人口密度由588人/公顷(中国统计年鉴，2002)增加到2002年的760人/公顷(2002中国环境状况公报，国家环保总局)。但城市建成区面积仍然在扩大，2001年城市建成区面积为24026.63公顷，2002年城市建成区面积增加到25972.55公顷(2002中国环境状况公报，国家环保总局)。近日，国土资源部通报的2003年度全国土地利用变更调查结果显示，2003年建设占地规模增大趋势明显。报告显示，2003年度新增建设用地达42.78万公顷，比前五年

年均高出 8 万公顷（国土资源报，2004.02.25）。2003 年土地违法现象突出，非法占用耕地问题比较严重。在全年度建设占用的 22.91 万公顷耕地中，属于未批先建的有 4.43 万公顷，约占 20%，比上年增加 56%（国土资源报，2004.02.25）。

另一方面城镇化过程中，还存在着大量兼有“亦工亦农”（或农忙务农，农闲务工经商）双重身份的剩余劳动力转移者。与非农业相比较，农业比较利益偏低，机会成本较高，必然会削弱他们对农业投资的热情，甚至会出现耕地的粗放化；而那些没有能够从土地上游离出来的农业劳动者，即使有经营农业的兴趣，也有一定积极性，但苦于土地集中难，生产经营规模小，难以发挥其作用。这部分人的不稳定，也必然促进城镇化的发展和土地利用的转换。

土地作为一种稀缺而宝贵的自然资源和不可替代的重要资产，它的合理利用和配置直接关系到社会经济的可持续发展。特别是在城镇化快速发展进程中，土地的供需矛盾也更加尖锐。一方面我国人口众多，人均拥有耕地数量远落后于世界平均水平，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较少，因此人多耕地少的局面难以改观。另一方面随着城镇化进程的加快和我国社会经济的进一步发展，人均生活水平的提高将会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（见表 1-3），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。由于城市的不断发展和城镇化推进引起的土地利用的动态变化，需要我们及时探索和深入研究，同时极需要找到一条适合我国国情的土地合理利用途径。

表 1-3 1995—2002 年乡镇数量变化情况

Tab. 1-3 County Number Change between 1995 and 2002

年 份	1995	2000	2001	2002	2002 年为 2001 年%
乡镇个数	47 136	43 735	40 161	39 054	97.2
乡个数	29 854	24 043	20 606	19 243	93.4
镇个数	17 282	19 692	19 555	19 811	101.3

资料来源：国家统计局，中国农村统计年鉴（2003），北京：中国统计出版社

城镇化及其协同效应带动了城乡地域土地供需状况、土地利用特征、土地权属关系、土地利益分配等全方位的土地利用功能结构、经济属性、社会属性和生态属性的变革，当前在这些方面存在的问题还较多。因此我们必须研究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；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，寻求防止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。通过研究，变革土地资源配手段和方式可以改善土地资源配效率，缓解用地紧张的局面，保证土地可持续利用目标的实施。笔者期望与各界学者一起，通过对中国城镇化过程中的土地开发、利用和保护，尤其是城市土地利用的潜力、用地规模以及土地可持续利用等问题的研究，为我国科学地利用十分有限的土地资源和实现社会经济的可持续发展提供科学的依据。

1.2 本研究的背景分析

研究我国所面临的土地资源利用问题，首先要了解我国社会经济发展变化的宏观背景，离开了大环境去研究事物发展问题是

不具客观性的。尤其在我国的城镇化快速发展阶段研究土地资源利用问题更加必要，因为资源的配置方式和手段正在发生着前所未有的变化。

1.2.1 国情背景

加快推进城镇化是我国“十五”期间经济社会发展总体战略的重要组成部分。党的十六大确定了全国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。十六大进一步明确指出“要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。”

目前，我国城镇化滞后于工业化，工业化缓慢又制约城镇化。进入新世纪，我国工业化已经进入了信息化带动下的新型工业化轨道，这种态势使我国城镇化面临着空前的机遇和挑战。随着工业化和城镇化进程的加快，首先是土地在不同部门之间的配置结构发生着急剧变化，土地无弹性的自然供给与弹性有限的经济供给和不断增长的 land 需求矛盾日益突出，普遍的结果是大量的农业用地损失；其次，土地是自然资源的综合体，不仅是基本生产资料，而且人类面临的人口、资源、环境危机，都与土地资源及其利用密切相关。城镇化、工业化导致的农地大量减少，必然引起食物安全问题。特别是土地利用结构与空间布局不合理会导致生态退化、环境污染和景观破坏，土地不合理地开发与利用将引起植被破坏、水土流失、土地退化。因而土地利用问题不仅仅是土地经济问题，而是一个关系到整个经济社会可持续发展的核心问题。

从实践来看，我国的基本国情是人多地少。人口的增加，直接造成了人均占有耕地、林地、草地、城镇建设用地的日趋减少。城镇化速度的加快，各产业特别是非农产业和城镇必将快速发展，各种产业竞相用地，促使土地需求增长，从而更加加剧人地关系和土地供求关系矛盾的尖锐化。从土地资源总量来看，我国陆地面积约 960 万公顷，与世界大国比较仅次于俄罗斯和加拿

大居世界第三位。但我国人均土地占有量处于劣势，居世界 144 个国家（非全部）的后列。在 144 个国家中的 7 个主要资源大国中，我国国土面积约为印度的 3.1 倍，耕地却比印度少近 40%。美国国土面积与我国相近，而耕地面积约为我国的 1.88 倍（刘书楷，1999）。我国的林地也很少，低于多数国家，草原面积虽较大，但产草量、载畜量很低。人口增长、人地比率下降、人口密度加大，必然造成人口对土地资源的压力，加剧人地关系矛盾。所以，我国人口数量多是人地关系矛盾的主要方面和根源。据有关资料，建国以来，中国出现过三次人口生育高峰：1949—1957 年，平均每年净增 1 311 万人；1962—1973 年，平均每年净增 2 000 万人；1986—1990 年，每年净增 1 500 万~1 600 万人。至 1990 年，全国统计人口达 11.43 亿人；2000 年第五次人口普查结果是 12.65 亿人；到 2030 年可能达到 16.3 亿~17 亿人，成为我国计划生育最大人口规模控制的极限，如再有增长，则将逾越我国土地人口承载量的界限。与人口增长呈逆向发展的是我国各类农业用地，特别是耕地的总量和人均拥有量却呈下降趋势。又据调查，耕地减少的损失不仅限于数量，而且质量也在下降，主要是好田占用多，开发补充少；特别是南方耕地净减少，新增农田多为劣地。从供求关系的角度看，土地是基本资源，人地矛盾和土地供需矛盾最终就表现为“吃饭与建设”用地的矛盾。如果这种矛盾并不突出，而且能得到及时处理，则可使各业用地及各项产业与事业都得以协调发展；但由于我国人地关系十分紧张，加上各业竞相用地，以致人均耕地递减，逼近耕地警戒极限，并危及粮食安全，这不仅迫使各项非农建设用地必须服从耕地的第一需要，甚至又会迫使农民不得不过度开发利用耕地，加大利用耕地强度，扩大垦殖，从而出现对林地、水面、绿地等非耕地的压力，以致大量非耕地转为耕地，使林地、草地、水面数量急剧减少，林、草产品数量日益下降。这样必然会严重破坏生态平衡，造成土地退化、水土流失、环境恶化。

另外，人地关系高度紧张引发了“三农”问题出现，即农业发展、农民增收和农村稳定问题。其中农民增收问题是“三农”问题的核心，也是农业发展的核心任务和保持农村稳定和发展的首要问题。粗放经营、品种单一和农业经济结构的不合理，使得多年来农村居民收入增长缓慢，对生活质量提高带来一定局限，农民整体生活消费尚未完全摆脱以生存性为主的消费模式（见表 1-4）

表 1-4 1999—2002 年农民收入与消费情况（单位：元）

Tab. 1-4 Peasant's Income and Consumption between 1999 and 2002
(unit: yuan)

年 份	人均纯收入（元）	人均生活消费支出（元）	恩格尔系数
1999	2 210.00	1 577.00	0.526
2000	2 253.40	1 670.13	0.491
2001	2 366.40	1 741.09	0.477
2002	2 475.63	1 834.30	0.462

数据来源：国家统计局，中国统计年鉴（2000—2003），北京：中国统计出版社

1999 年农村居民总体生活消费的恩格尔系数为 0.526，基本居于温饱型。但西部地区尚处于低水平的温饱型消费，其恩格尔系数高达 0.5916。表面上看农民收入问题是农产品价格、农民负担问题，实际上却是经济政策、经济结构、产业结构、人口流动政策以及土地政策、收入分配政策等问题。制约农村经济发展的根源是两大基本矛盾，一是农业人口的过度膨胀与土地资源的高度稀缺造成的人地矛盾，二是城乡分割对立的社会经济结构造成的城乡差异和工农差别的体制矛盾。要加快农村经济的发展，必须彻底打破城乡分割的体制壁垒，推进城镇化进程，改善农业人口比例，扩大农业土地规模经营，逐步实现农业产业化、现代化。也就是说农民增收一要靠科技带动优质高效农业，进行农产品深加工，使土地向种田能手集中，提高土地的规模效益；二要靠农民进入第二、三产业，脱离农业，在更大范围内实现城乡

劳动力、资金、土地等生产要素的优化组合。

总之，我国人口众多，土地资源特别是耕地资源严重短缺，加之经济不够发达，土地利用不够合理，特别是城镇化过程中土地资源又面临着再配置和利用问题，在此过程中，能否合理高效利用土地成为制约经济可持续发展的最基本因素。这就决定了只有对人地关系、国情、土地资源的利用潜力和承载力，土地利用现状与问题进行深入分析研究，从利用和管理政策上采取综合对策，才能使我国有限的土地资源逐步实现可持续利用，以促进经济社会的可持续发展。

1.2.2 历史背景

建国以来我国农村土地所有制经历了重大的变革。一是 1949—1952 年的土地改革，消灭了封建土地制度。二是 1953—1979 年的农业合作化和人民公社化运动。1979 年以后实行的家庭联产承包责任制从根本上改变了人民公社的高度集中统一的经济体制和农地经营方式。这种农村集体土地经营体制和经营方式的变革，冲击了人民公社的土地产权结构和经营体制。有人称之为中国农民的一次“生产力暴动”。它打破了原有的全面集中土地所有权，同时全面集中土地经营权的格局，采用了把土地经营权发包给农民的办法，实行以农民家庭为单位的分户承包经营。党的十一届三中全会以来实行家庭联产承包责任制改革的实践证明，实行以家庭联产承包为主的双层经营体制，既坚持了土地生产资料的公有制，又通过土地所有权与经营权的分离，实现了生产资料与劳动者紧密结合；赋予了农民生产经营的自主权，调动了农民生产积极性；既体现了多劳多得的分配原则，又理顺了国家、集体和个人三者的利益关系，并由此带动了整个农村经济改革，保证了农业生产的持续发展和农民收入的显著增长，促进了农村社会的全面进步，是我国农村土地产权制度一次变迁和创新。但从实践上看，这种变迁实质上还是农村集体土地产权结构和制度的初步变革，其变革的只是传统集体经济土地制度的经营

权关系，没有改变原有的集体土地所有权关系，而且按人口平均承包、分户经营的经营体制具有二重性，即既有蓬勃的生机活力，也带有不适于进一步改革发展的种种矛盾，如土地产权主体削弱，土地关系混乱，按农户人口平均承包土地造成土地规模过小以及土地流转困难等问题。

邓小平 1990 年 3 月就指出：“中国社会主义农业的改革和发展从长远观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这又是一个很大的前进。”并说“当然这是很长的过程。”（《邓小平文选》第 3 卷，P355 页）。虽然说我国农村土地全面地实行了家庭联产承包责任制，而且实现我国农业的“第二个飞跃”即在农户家庭经营基础上，实行土地适度规模经营和农业集约化、产业化、市场化是我国农业发展的必然趋势，但是我国农村地域广阔，各地区经济发展不平衡，人地关系不尽相同。就全国不同地区而言，一般发达的东部地区，在实现“第一个飞跃”以后进入了“第二个飞跃”，土地规模经营已经成为改革的重要内容；但中、西部欠发达地区，则多停留在“第一个飞跃”阶段。由此出现了“第一个飞跃”与“第二个飞跃”的交叉和进展的差异。这表明“第一个飞跃”在全国各地区的起步几乎是同时的，而进入“第二个飞跃”阶段则显示了时差的不同。

家庭承包制极大调动了农民群众的积极性，但仅仅依靠它，仍不可能一劳永逸地解决我国农村发展中的全部问题。因为随之而来的问题，已经不是生产率是否提高，以及提高幅度多大，而是在于没有足够耕地可供农民进行农业生产，我国现有耕地不到 1.33 亿公顷，人均约为 0.093 公顷，由于最近十几年中工业的迅速发展，耕地每年还以一定速度递减，鉴于此，许多农村大力发展乡镇企业，缓解农村人地矛盾。我国乡镇企业的兴起，应该

说是亿万农民群众的自主选择，并且依靠农民的力量迅速成长壮大的。时至今日，乡镇企业已经成为中国农村经济乃至整个国民经济的一支重要力量，它的存在和发展，不仅促进和支持了农村经济的振兴与繁荣，而且推动了整个国民经济结构的演变和优化，并吸收了剩余农业劳动力，这无疑是一个大的进步。但乡镇企业对劳动力需求的市场还处于萌芽状态，这个市场还存在很大局限性并随着时间的推移逐渐显现。特别是这种转移方式无法使农业劳动力从土地中完全游离出来，造成了土地耕作粗放化，土地集中难，生产规模小等弊端。发端于 20 世纪 70 年代末 80 年代初的我国农村微观经济体制改革，把农户塑造成为市场主体，随之而来必然把深化农村改革的重点，放在如何为农民进入市场铺平道路。值得深思的是，当市场机制开始发挥作用的时候，需要继续解决客观存在着的深层次矛盾就会越来越明显地被感到，这就是农民的收入不能随农业生产的发展而同步增加，甚至出现农业增产不增收乃至增产却减收的现象。虽然 2004 年 3 月 5 日“两会”政府工作报告中温家宝总理提出 5 年以后免交农业税，这在一定程度上减轻了农民的负担，但我们必须承认在未来相当长的时间内农民收入的大头和增长部分主要靠非农产业，而不是靠种植业和畜牧业。农业收入在农民纯收入构成中不断下降的主要原因除了工业和农业之间存在剪刀差外，非常重要的原因是多数产品并不适销，市场需求不旺，加之农村劳动力过剩，生产率很低，导致价格下跌，农民收入很难提高。土地作为农业生产和社会保障的功能正在转变，因此加快城镇化进程转移农业剩余劳动力，合理地再配置有限的土地资源是亟待解决的问题。

应当这样说，实现家庭承包经营，把土地长期承包给农民使用，这是改革开放以来中国农民的“第一次解放”。但是，承包经营仍然不能解决地少人多的矛盾，只能给全体农民带来温饱，不能带来富裕，更难以达到小康。把农村富余劳动力从承包土地

中解放出来，为他们开辟新的发展空间，这便是中国农民的“第二次解放”。走城镇化的道路，改革传统的城乡分割的二元社会结构，使农村富余劳动力向非农产业转移，农村人口向城市转移，实现农民致富的目标现在正当其时，条件已经成熟。

1.2.3 体制背景

当前，我国处于传统计划经济体制向市场经济体制转轨的深入发展时期，在推进城镇化过程中，体制问题起到非常重要的作用。

1.2.3.1 由计划经济体制向市场经济体制过渡的背景分析

在计划经济条件下，由于一切资源全部靠国家的指令性计划配置，因此城镇化进程往往会受到人为因素的干扰。具体表现为：因政治需要，强迫人口逆向流动，阻碍城镇化进程或者人为降低城镇化水平；在指令性计划的驱使下，盲目发展单一功能的城市，如煤城、钢城等，并且强制将企业与社会捆绑在一起，造成“三不像”的局面，即企业不像企业，城市不像城市，社会不像社会，最终的结局是企业衰退，城市随之衰败；在资源和资金短缺的情况下，以计划方式大搞平均主义，使原来有限的资源和资金不能投向效率最高的城镇和城市，以致整个城市发展水平和城市化程度都处在较低的层次；在指令性计划的硬性约束下，城市往往处于一种封闭和半封闭状态，这大大影响城市的吸引力和辐射力，使城市的聚集功能退化和城市缺乏强劲的拉动力。反过来，较低的城市化程度不会对工业和其他产业的发展提出更多的需求，这就使工业和其他产业的发展失去了内在的动力；再加上计划的控制，城市的产业结构难以调整和升级，使经济增长失去了一个必备条件。计划经济条件下，土地利用问题相当严重，国家对土地资源实行计划配置，特别是土地长期的无偿、无期和无流动状态，造成了土地资源的严重浪费，本来就已经十分稀缺的土地资源价值不能显化出来。

城镇化与市场经济有着千丝万缕的联系。首先，城市化为市

场的诞生、发展和成长提供了良好的基本条件。同时给土地资源的配置提出了新的要求。一是创造出更多需求和市场机会。各种要素的聚集和频繁的经济活动中不仅蕴含着多样化的需求，并且源源不断地产生出有价值的商业信息，通过加工处理这些商业信息便会成为必要的商业机会和投资机会。它们会有效地刺激市场主体去投资，去交易，从而使市场日益活跃起来；二是有利于推动市场细分化、市场专业化和市场体系的构建。各种要素在城市聚集后，需要通过市场进行合理配置。但是，不同要素的市场配置要求有差异，所以市场细化和专业化势在必行。在市场细化和市场专业化的基础上就比较容易建立起完整的市场体系。

其次，城镇化过程本身就是一个资源流动和重新配置的过程，只不过市场是这种配置的平台。以城市市场为载体，同时也要建立农村市场，使人口与其所对应的资源得以合理的配置。

再次，市场经济的发展能有效推动城市和农村经济结构的调整、升级，促进城市与农村空间布局的合理化和进一步强化城市及农村的功能。同时，市场竞争是农村及城市结构调整的催化剂，在竞争中，优势产业、支柱产业得以保留和继续壮大，劣势产业则将被迁移或淘汰，整个经济结构得到优化。通过市场运作，大量的科技成果会尽快转化为商品或形成新的生产力，并不断提高产业的技术密集度与市场竞争力。在以市场配置资源的条件下，三大产业的结构趋于合理，尤其是第三产业通过提供各项服务，引导各种经济要素的合理利用和周转，促进了产业结构的调整、优化，刺激经济增长。从而为加速农村城镇化进程提供必要的条件。

第四，农村城镇化过程中，农村及城市空间布局调整过程中，土地市场发挥着很大的作用，特别在城市，土地供给既定的情况下，利用地价机制可以有效地调整用地结构，即让耗能大、污染重、效益低的企业迁离城市中心区，而让占地少、污染小、效益高的金融、商业、贸易、咨询服务业等在此聚集；并且以用

地结构的调整来优化产业的空间布局和产业结构。

1.2.3.2 以户籍制度为中心的城乡分割社会结构模式

1958年1月，全国人大通过的《中华人民共和国户口登记条例》确定了国家户口登记和管理制度，将城镇居民分为农业户口和非农业户口。按我国城市行政等级管理制度，每一类别还分成不同等级：城市户口可以分为特大城市——大城市——中小城市——建制镇；农业户口可分为市郊——县郊——镇郊——一般农村，并且对农村户口的居民迁入城市采取了严格的限制措施，规定了拥有非农业户口的城市居民可以享受低价生活资料供应和优先安排就业等一系列福利保障待遇，同时制定了限制农村人口流动的政策，通过组织建制把农民控制在土地上，限制了人口的流动。自50年代初开始实行的劳动用工制度，原则上只负责城市非农人口在城市的就业安置，不允许农村人口进入城市寻找职业，城镇就业的大门对农村人口关闭。在实行严格的城乡分割就业政策的同时，国家对城镇居民的最低福利也采取了特别的保障制度，而对农民则管顾很少。

改革开放以来，国家与城镇化相关的政策、制度发生了一系列重大变化。20世纪80年代初，多年阻碍劳动力流动的城市定量供应制度逐步被取消，城市居民原有的特权减少了，户口开始已不再是农民进入城市的必要条件，农民进城后的生活及就业面限制减少。1985年7月，公安部出台了《关于暂住人口管理暂行规定》，按此规定，凡在城镇开店、办厂、从事建筑、运输、服务行业等暂住人口，可由所在地公安派出所发给《暂住证》。这无疑对农民进城经商务工是一种鼓励和认可，它标志着中国僵化的户籍制度开始松动。1996年7月，国务院颁布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，“面向社会公开招聘，全面考核，择优录用”的新型劳动合同制的建立，为劳动力供求双方提供了更多的自主权，促进了劳动力合理的流动。“流动人口”、“民工潮”就是在劳动制度改革中涌现出来的新兴事物。1996年，公

安部、建设部共同起草制定《小城镇户籍管理制度改革试点方案》，并在全国各地积极进行试点改革，到 1996 年底已有 29 个省不同程度地开展了此项工作，在小城镇落户的各类人口达 440 多万人（冯鸿雁，2001）。农民外出打工的限制逐步减少，只需一张身份证便可离土离乡。1997 年，国务院颁发了《国务院批转公安部小城镇户籍改革制度试点方案和关于完善农村户籍管理意见的通知》，为按居住地和现行职业确定落户地点和身份的户籍管理制度改革进行了实际的探索，在打破长期延续的城乡分割方面迈出了重要的一步。2000 年 6 月，中共中央颁发《中共中央、国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见》（中发〔2000〕11 号），《意见》为鼓励农民进入小城镇规定从 2000 年起，凡在县级市市区、县人民政府驻地镇及县以下小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民，均可根据本人意愿转为城镇户口，并在子女入学、参军、就业等方面享受与城镇居民同等待遇。对在小城镇落户的农民，各地区、各部门不得收取城镇增容费或其他类似费用。目前，我国一些城市为了鼓励居民购房，消化空闲的商品房，出台了以商品住房加本市户口的“捆绑式出售”。尽管这些市场化的改革在蔑视“城市特权”的同时，有推崇“以钱买路”之嫌，但它毕竟为富裕了的农民进城享受多彩的都市生活又开辟了一条新的途径。

户籍制度、劳动用工制度及社会福利保障制度等一系列的改革，使农民获得了新的社会自由，农民不仅可以在城乡之间流动，同时有了一些择业的自由，这无疑有助于加快中国的城镇化进程。虽然，目前城乡分割的户籍制度依然存在，问题并没有根本解决，但已不是农民进城求存发展的主要障碍了。

实际上，人类生产方式与生活方式由农村向城市转化过程中，不只是单向的城乡人口的变化，更重要的，它是一种产业结构及其空间结构的变化，是传统劳动方式、生活方式向现代化劳动与生活方式的转化。昔日的农民从以土地为基本生产资料、以

个体劳动为基本生产方式、以封闭、分散的传统村落聚居制度转化为机械化大生产和信息较发达的城镇聚居制。在劳动力、资本等多种经济要素在地域上高度集中与合理流动过程中，土地起着重要的基础和载体作用，它的合理利用对于加快城镇化过程起着至关重要的作用。

1.2.3.3 以土地制度为核心的农业生产结构模式

我国土地制度实行国家所有制和集体所有制两种土地所有制形式，是城乡分割管理的土地产权制度，这种土地所有制形式，是我国社会主义所有制的重要组成部分和基础。1959—1978年，农村土地制度的基本特点是以人民公社为单位的“三级所有，队为基础”。1979年废除了农村人民公社制度，推行集体所有农民家庭联产承包责任制，即在所有制基础上，构建土地所有权与经营权两权分离机制，把土地经营纳入以家庭承包为主的范围，使农民的经济利益与其经营效益直接联系。这种制度的显著特点是：农民承包集体所有土地，自主经营，自负盈亏，有土地使用权和收益权，但没有所有权，土地不可以出卖。在这一制度约束下，农民获得了土地经营自主权，相当大地激发了农民的生产积极性，使农民收入呈上升趋势。但随着农村人口的激增，人地关系日趋紧张，城市经济的发展使农民开始向第二、第三产业转移。新的土地关系和政策给农民提供了实现产业转化的可能和机会，促进了农村产业革命的发生，由此推动了城镇化的发展。

我国《土地管理法》明确规定：“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。任何单位和个人不得侵占、买卖或以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让”，“国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用”。现行的土地制度决定了我国的土地市场是不完全、不充分的。土地的所有权只能是单向流动。如果集体所有土地转为公共利益需要的土地和城市建设用地，国家可向农村集体经济组织征用土地，改变土地所有权性质。尽管征用土地

给予农村集体经济组织一定的经济补偿，但对于土地增值收益分配问题，据有关方面调查研究，在土地的“农转非”中，若以土地成本价为 100，则农民只得 5%~10%，村一级得 20%~30%，政府及其各部门得 60%~70%。更何况成本价仅是土地增值收益的一部分，若将土地高价转让的收入考虑进来，则政府所得比例更高，农民所得比例更低。一些地方的政府以征地方式最大限度地获得土地资本的增值收益，农民集体经济组织只获得土地增值收益的一小部分，作为拥有土地承包权的土地直接经营者只能获得土地增值收益的极小部分。

城乡分割体制下的土地政策在改革开放 20 年来，为城市基础设施建设提供了大量的资金来源，然而在农民最重要的生产条件和资本——土地向城镇转移过程中，并没有按照土地增值所产生的收益相应地吸纳农村人口。每亩*农业用地转化为城市或工业建设用地之后，土地增值收益可达数十万元人民币，转移农村人口的标准仍按土地的农业收益或人均占有土地面积计算，说明现行政策有利于农村最稀缺的要素——土地流入城市，而使最过剩要素——劳动力大量滞留农村，阻碍了城镇化进程。

2003 年 3 月 1 日开始施行的《农村土地承包法》第十章规定：“国家保护承包方依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转。”第三十二条规定：“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。”这些规定给农村土地流转提供了一定的法律依据，但现有的土地产权制度的缺陷，使得土地产权流转仍然很困难。因为在现有的土地产权制度安排下，土地的所有权流动只有国家征用这条途径，而土地使用权的流动只能通过转包、出租、转让等，农户之间的转包、转让、出租等十分有限，而集体组织的调整也缺乏有效的机制，难以得到农民的认可。现行农村土地制度使农民无法真正

*亩为非法定计量单位，15 亩=1 公顷。