

浅析江苏城市化进程面临的土地问题

邹伟, 何孟飞, 吴群 (1. 南京农业大学公共管理学院, 江苏南京210095; 2. 安徽科技学院管理学院, 安徽凤阳233100)

摘要 城市化是人类社会发展的必然趋势和经济技术进步的必然产物, 城市化与土地利用相互作用, 相互影响, 当前江苏城市化处于快速发展阶段, 但也面临着土地利用集约度不高、需求区域差异明显、农用地内部流转难度大、土地市场建设有待进一步完善等一系列问题, 就这些问题进行分析并提出相应的对策建议。

关键词 江苏; 城市化; 土地问题; 对策

中图分类号 F301.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)01-00189-04

城市化是江苏社会经济发 展的六大战略之一, 其发展质量的好坏不仅关系到3600万城市居民的福祉, 更是一个决定江苏3900万农民最终命运的重大问题。从现实看, 江苏城市化水平的提高受到制度、资源等多因素制约, 笔者试图对提升江苏城市化水平面临的土地问题进行研究, 并提出相应的对策建议。

1 城市化及城市土地利用内涵

1.1 土地利用对城市化的作用

1.1.1 土地利用对城市化空间结构的作用。城市化的推进意味着人口和产业的聚集, 势必引起城市发展空间的增大, 这种空间的增加有平面的, 也有立体的, 其中平面的增加表现为城市占地面积的增加, 是我国当前城市化发展的主要空间扩展方式。近年来伴随着江苏城市化进程的快速推进, 城市占地面积逐年增大, 以地级市为例, 全省地级市市区占地总面积1999年为6037 km², 到2003年增至为18378 km², 增幅超过300%。土地既能为城市化水平的提高提供空间, 也对城市化的发展起着较大的限制作用, 面积的有限性、空间结构和当前的利用方式、土地利用总体规划等对区域城镇体系、城市功能布局等均有较大的制约作用。在“十一五”期间江苏城市化水平将大幅度提高, 土地对城市化的空间作用将更为重要。

1.1.2 土地利用对城市化起资金保障作用。我国城市化是由政府主导, 城市扩张征地需要资金, 基础设施、公用事业发展需要资金, 城市化进程中的这些资金要来源于政府, 这时土地的有偿使用就为政府缓解财政紧张创造了条件。据刘守英研究, 在政府征来的土地中, 30%~40%左右是用作基础设施、道路、学校等公共目的用地; 35%~40%是作为工业用地; 约15%是用于建设经济适用房; 15%为商业用地, 即商业用房和房地产等用地。政府的土地收益主要来源于15%的商业用地, 这是由于土地非农化后的级差地租引起的, 也正是这部分收益, 政府能去支付另外的85%的土地成本。当然土地间接地通过房地产税和建筑税为政府财政收入作贡献, 这两项税约占地方税收的50%左右。土地除了通过出让收入、房地产税和建筑税等形式直接或间接筹集政府城市建设资金外, 往往还通过金融支持城市化, 例如通过土地抵押方式取得贷款。据刘守英研究, 在东部, 城市化投资1/3左右来源于土地出让收入, 2/3左右来源于土地抵押获得的贷款, 在西部10%的城市化投资来源于土地出让, 60%来源于

土地抵押贷款。

1.2.3 土地利用对城市经济增长作用。城市经济实力的强弱是影响其聚集作用的重要因素, 加大城市建设量既是城市扩张的需要, 也是城市拉动经济的需要, 以土地为基础的房地产业、建筑业是城市拉动经济增长的重要力量。据建设部仇保兴副部长介绍: 目前我国每年的建设量, 按面积算占到了全球的40%, 上海的建设量等于整个欧盟的, 我国消耗的水泥量相当于全球的45%, 这其中商品房及其相关的基础设施建设占了相当大的比例, 2002年全国地级城市房地产投资额度占固定资产投资总额的29.05%, 同年江苏地级城市房地产投资额度占固定资产投资总额的23.56%, 巨大的房地产投资有力地拉动了城市经济的增长, 以2001年为例, 据估算房地产开发投资对中国GDP增长的直接贡献率为1.3%, 间接贡献率为0.6%~1.2%, 两者相加共计1.9%~2.5%。

1.2 城市化对土地利用的影响

1.2.1 城市化对土地生态环境的影响。城市的一切要素来源于自然, 产生的废物又通过各种途径释放回自然。由于自然资源与生态环境都有一定的承载限度, 不当的城市化战略可能导致严重的生态环境破坏。城市化的过程也是生态环境问题产生的过程, 城市垃圾总量占全球垃圾总量的90%以上, 是世界性的“公害”之一。城市污染导致城市土壤化学性质发生变化、养分富营养化, 使城市周边土壤也遭到巨大破坏, 甚至造成难以修复的危害, 城市垃圾、城市烟尘、SO₂、CO₂等有害气体造成的空气污染直接或间接对土壤环境造成影响。2000年我国668个城市, 97%的垃圾未经无害化处理进入环境, 2/3的城市处于垃圾包围之中。大量SO₂排放导致酸雨, 引起土壤酸化, 大量的交通运输工具排放产生了许多诸如镉、铅、镍、石油类、脂类污染土壤的物质, 对土壤质量, 特别是土壤健康质量危害甚大。

1.2.2 城市化对土地利用方向的影响。城市化的过程可以讲是土地资源配 置不断调整的过程, 一方面城市占地面积不断增加, 农用地与建设用地配置比例进行调整; 另一方面由于城镇用地用途多样化, 即城镇用地既要为工业、商业、道路等生产性利用, 也要为住宅、绿地、机关事业等多种方式利用, 同时由于城市土地可以立体利用或多层利用, 因此城市化的推进势必引起土地的功能利用、空间安排、数量结构、立体结构等方面进行配置调整。由于城市土地上具有建筑或其他形式的设施, 无论从工程设计、工程施工、经济效益等方面来讲, 城市化使得土地利用具有较大的稳定性, 改变利用性质尤其是实现土地利用的逆转十分困难。

1.2.3 城市化对土地集约利用和规模经营的影响。由于城市土地利用方式多样,与土地的自然生产力关系不大,加之城市土地的区位性和对交通等基础设施的依赖性强,因此随着城市化的推进,土地利用的集约度不断增加,这体现在两方面,一是土地由农村用地转为城市用地,土地产出增加,二是随着城市规模的增加,土地的集聚经济效益、优位经济效益和外部经济“内部化”经济效益增加,从而表现为规模效益增加。无论从全国还是从江苏来看均能得到证实(表1),从

表1 全国、江苏地级以上城市市区的土地效益比较 万元/hm²

城市规模 万人	GDP		工业产值		工业利税	
	全国	江苏	全国	江苏	全国	江苏
>200	2 739.66	7 559.37	3 000.67	12 137.64	323.40	1 165.70
100~200	1 086.39	5 391.60	1 234.16	8 225.05	171.66	729.37
50~100	672.14	3 310.37	717.43	5 073.67	91.61	502.81
<50	535.89	1 467.54	575.67	718.26	73.32	111.35

表1可见,随着城市规模的增加,城市的地均GDP,地均工业产值和地均工业利税均增大,也就是其土地利用的集约度和规模效益越显著。当然农村用地转为城市用地后利用效益在当前是一个不争的事实。从整体上来看,县级城市和小城镇的规模一般比地级城市规模小,规模小就意味着较低的聚

表2 2002年全国部分大城市城镇化水平比较

项目	上海	北京	天津	广东	辽宁	黑龙江	吉林	浙江	山东	福建	江苏
人均GDP 元	40646	28 449	22 380	17 765	13 721	10 640	10 313	18 676	11 971	14 531	14 967
城市化水平 %	88.40	80.214	56.93	41.42	54.21	52.82	53.34	49.66	41.25	49.45	42.40

注:资料来源于2003年中国统计年鉴,中国城市统计年鉴。

2.2 土地利用集约度不高 城市化水平的提高有利于土地的集约利用,这主要是就城市土地相对于农村土地,或者大城市相对于小城市而言的,但并不是讲城市化的过程中不存在土地浪费或利用集约度不高的现象。江苏省人多地少,以占全国1%的土地养活了全国6%的人口,在城市化过程中,由于城市粗放型经济增长,城市用地外延扩张多,注重城市内涵效益不够,人地关系越来越紧张。江苏省人均耕地从1996年的712 m²下降到2002年的664.7 m²,是世界人均耕地2 500 m²的26.59%,2003年江苏减少耕地6.45万hm²,其中建设占用耕地2.78万hm²,占耕地减少的总量的43.2%,横向来看,江苏城市的土地集约利用程度与国内外城市相比,以南京为例,我们通过把与南京同属超大城市范围(城市人口规模均在200万以上),并且均为省会城市(或直辖市)的上海、北京、重庆、武汉、天津、广州、西安、沈阳、成都、杭州、济南、哈尔滨、长春、太原、郑州、昆明、石家庄等17个城市进行比较发现:在城市人口密度方面,南京为1 016人/km²,列11位,低于这些城市的平均水平,同时这是建立在南京地处我国东部人口密度较高的这一基础上的,在城市市区人口密度与地区人口密度之间求1个比值,发现南京市区、地区人口密度比为1.19,列18个城市中的倒数第2位,低于所研究城市总体为2.22的水平;从地均产出来反映土地利用集约度方面,南京市区土地的产出效益的潜力远未得到很好地发挥,南京地均GDP为2 531万元/km²(约300万美元),列第10位,低于比较的18个城市2 946.42万元/km²的整体水平,同比较人口密度一样,我们也对各城市的地区和市区单位土地

集效应和规模效应,城镇建设成本高、城市功能弱化、城市质量不高,不能从根本上促进城市文明的扩散,提高城镇居民生活水平。事实上据世界银行专家分析,城镇只有达到15万人的规模时,聚集效应才能发挥出来,才可能具备较为齐全的商业、服务和文化设施,形成区域性服务中心。

2 江苏城市化进程中面临的土地利用问题

2.1 城市化水平严重滞后 江苏作为全国的经济大省,城市化发展水平也快,到2004年,江苏城市化水平达48.20%,比改革开放初期提高了30%以上,这与经济发展水平、工业化水平和非农业化水平相比仍偏低,城市化水平严重滞后于工业化、经济发展水平。改革开放初期江苏城市化与工业化之间的偏差率高达30%,20世纪90年代中后期以来,差距逐渐缩小,根据姚万华等的估计,直到2000年江苏的城市化与工业化之间的偏差率仍在3.3%~12.6%。与国内其他省市相比也有一定的差距,江苏人均GDP水平比全国高出一半以上,但城市化水平低于同等发达地区(表2)。城市化滞后于工业化将影响工业、第三产业的发展,不利于缓解农村人地矛盾,实现土地集约利用和规模化经营、产业升级以及教育、文化等社会事业的发展。

GAP情况进行了比较,结果发现南京市区、地区单位土地产值比为1.29,列第15位,低于这些城市2.49的总体水平,可以说城市土地与农村土地的比较效益优势没有得到很好地发挥。在国际上一些城市的GDP产出也是相当高的,如1994年开罗2 555万美元/km²,汉城6 772万美元/km²、曼谷21 850万美元/km²、东京98 524万美元/km²、罗马25 775万美元/km²、香港80 924万美元/km²。

2.3 土地需求区域差异大 由于地区经济发展的自然、历史、文化、社会经济条件差异,江苏城市化发展水平存在明显的地域差异,根据2001江苏人口普查资料,2000年苏南地区城市化水平为59.56%,苏中地区为37.69%,苏北地区为36.41%,城市化水平由南向北梯度递减,同时,苏中、苏北地区城市规模明显小于苏南地区,而另一方面苏南、苏中、苏北3地区的占地面积和人口比分别为27.76 20.29 51.95、33.71 23.12 43.17,也就是讲江苏由北向南,人地关系紧张程度增加。这里我们仍然以地级市为例,1999年苏南5个地级市市区占地面积为2 488 km²,苏中3个地级市市区占地面积为800 km²,苏北5个地级市市区占地面积为2 749 km²,而2003年3区域的地级市市区占地面积分别为10 942、1 770、5 666 km²,苏南增加了340%,苏中增加了121%,苏北增加了106%,其中苏北的盐城、宿迁市区占地面积未发生变化。土地需求上的区域差异和城市土地后备资源的稀缺程度差异容易造成苏北城市化进程中的外延扩张过度,城市基础公用设施难以跟上或者讲城市化的质量低,“城中村”的现象频繁出现,由于土地成本低也容易出现“圈而不用”的现象,而苏

南土地却成为城市化的瓶颈,限制一些小城市发展为中等城市,土地价格不断上涨,企业投资成本加大,不利于招商引资,也不利于通过城市群、都市圈的发展道路来提高城市化水平、提升区域城市整体竞争力。

2.4 农用地内部流转难度大 城市化就意味着农村人口向城市转移,这部分由农村转移来的城市居民不再从事农业生产,他们原来的土地将进行流转,使土地要素集中,实现土地规模经营。如果农用地没有进行流转,只是农村剩余劳动力转移到非农产业,也就是讲这部分劳动力没有完全脱离农业,与农业还保持某种形式和某种程度的联系,或者讲农村人口的转移是“兼业型”的转移,而不是“分离型”的转移,很显然“兼业型”转移对城市化的贡献远远赶不上“分离型”转移贡献大,比如进城务工的农民对房地产、城市商业的贡献较小等。要推动城市化就必须实现农用地的转移,一种是农用地转为非农用地,另外一种是实现农用地内部的转移。显然前者实现受到土地资源的特点和国家的相关政策影响,这里主要对影响后者实现的原因进行分析。一是农民的土地观念。一些农民把土地视为命根,即使在城市从事第二、三产业的成功者,许多人也不愿放弃土地的承包权,尤其是在社会保障制度尚不健全的情况下,他们还是希望保留土地作为将来的“退路”或者“保命田”,土地私有化的心理和“守土为安”的思想阻碍着农用地的流转。二是农民、农业收入低,这有两个方面的影响,一方面,农民收入达不到进城的高门槛(如购房消费高等),加之城市就业压力大,农民不能完全脱离农业,以及农用地流转效益不大,致使农用地流转供给意愿不强,另一方面,农民、农业收入低减少了农民对扩大耕种面积的积极性和能力,使农用地流转需求不大。三是农村集体组织对农用地流转的不积极态度,一些农村集体组织对农用地内部流转仅限于本集体内;有些集体负责人担心农用地集中程度高后,自己的权威会受到挑战,对外招商而从中渔利的机会变少,因而对农用地流转人为设置障碍;再有就是有些农村集体组织对农用地的生产经营还存在行政干预。四是农用地流转配套的政策法规不健全,缺乏农用地的交易市场。

2.5 土地市场建设不规范

2.5.1 征地、拆迁引发的问题。城市化的发展既是农村人口转移到城市的过程,也带来城市外延扩张土地的需求,城市土地的增加就意味着征地行为、拆迁的发生。当前土地征用引发的问题较多,因征地、拆迁引起的上访呈现逐年增加的趋势,仅因拆迁原因上访,据建设部统计,2004年上半年有4026批次、18620人到建设部上访,其中集体上访905批次、13223人,个体上访3121批次、5397人,而2003年仅有3929批次、18071人。近年来,江苏因为征地、拆迁及其引起的相关问题而上访的人数也逐年增加,社会动荡因素较多,这其中主要是由于一些建设项目的规模超出了当地经济发展和居民的需要,超出了其可支付能力,采取压低征地拆迁补偿、限时搬迁等损害被拆迁人利益的做法的行为时有发生,农民对征地费用难以满足,根据高珊等人的问卷调查,全省高达40.4%的失地农民直接得到的土地补偿金额在5000元以下,对土地补偿标准非常满意的仅有5.7%,不满意和非常不满

意占36.5%,一般满意占57.4%。同样,由于资金、政策等多方面原因,因土地被征用的“失地农民”的权益问题也进一步凸显,这主要由于征地范围过宽和征地补偿不公平而引致。政府的财力有限,如征地范围过宽,势必导致征地补偿的资金短缺。同时当前的征地补偿标准根据土地前3年的平均产量为基准的作法也存在较大缺陷,因此,征地补偿除了体现土地的农业生产功能外,还应体现农民的生存保障功能和发展功能。

2.5.2 土地价格的合理性问题。土地作为重要的生产要素,在其配置中市场机制具有十分重要的基础性作用,在我国国有土地使用权出让的一级市场又显得更为重要,2001年以来,江苏的经营性土地供应逐步实现了由协议为主的“双轨制”转变进入到全部由市场配置、公开出让的“单轨制”,“单轨制”由于充分引入了市场竞争机制,到2004年江苏的经营性土地均实行了“招拍挂”交易方式出让,使土地的市场价格得到更好的实现,较好地实现了土地资源的优化配置,但地价的上涨也可能在一定程度上引起房价的上涨,而房价上涨提高了农村人口进入城市的门槛。地价是否引起房价上涨,关键是地价是否合理,建立在土地价格合理的基础上,通过实行“招拍挂”交易方式出让土地,引入了市场竞争,能较好地体现土地的真实价格。另一方面,土地出让价格过低也不利于土地价值的真实体现,也不能为城市的发展提供更多的建设资金,容易造成土地资源的不集约利用,不符合可持续发展的要求。

2.6 土地生态环境现状差 在苏南地区,从20世纪60~90年代,短短30年内城市面积已经急速增加了400%以上:已有大约40%的土壤资源彻底失去生产能力,转化为城市用地。2002年苏南市郊蔬菜基地的调查表明,有机氯检出率100%,土壤Cd污染突出,环境综合评价表明,只有30%~40%的土壤适合无公害生产。据中国科学院南京土壤研究所2000年在太湖流域与城区的研究表明,太湖流域水稻土有机氯残留现状:滴滴滴、六六六等15种多氯联苯(PCB)同系物检出率100%,滴滴滴类含量平均61 $\mu\text{g}/\text{kg}$,最高达989 $\mu\text{g}/\text{kg}$ 。

3 对策研究

3.1 提高土地利用率 江苏是我国经济较发达的地区,城市发展也较快,但其地域空间有限,人地矛盾十分突出等特点要求其必须走“稠密型”的城市化道路,提高城市土地利用率。在对城市化土地利用规划时要处理好局部与整体、近期与长期、需要与可能等方面的关系,既要确定合理的城市人口规模和城市化速度,又要确定合理的城市用地规模;要注重土地利用效益,制定有利于可持续发展的城市土地供应制度,逐步提高人口聚集度,建设“稠密型”超大城市;要从区域合作与协调的层次,根据城市群、都市圈的未来发展趋势去规划城市化发展道路。

3.2 改善土地生态环境 在进一步完善城市环境保护与污染治理相关法律法规基础上,统一规划城市产业布局、划分城市功能分区,进行全面系统的城市环境整治工程。要有重点地对部分工业污染重的城市实行有计划的退二进三调整,将污染较严重的企业适度分散到大城市的卫星城镇,同时通

过经济激励或政策激励措施鼓励企业更新、引进先进的污染处理设备与技术,在经济承受范围内最大程度地实现清洁生产。同时,合理规划各类城市附属开发园区,设定合理的环境进入门槛,限制城市及近郊污染排放达不到标准的企业。同时,加强对城市环境设施的改造,提高城市绿地覆盖率,增加园林绿地面积,鼓励城郊旅游农业发展。完善城市生活垃圾回收、处理设施,加强城市水域保护。依据生态系统发展规律建设“生态城市”,降低城市化带来的不利土地生态环境结果。

3.3 协调土地区域矛盾 江苏省整体经济水平较发达,大中小城市数量众多,但南北差距明显。由于地区经济发展的自然、历史、社会经济条件差异,苏南地区大中城市多,城镇密集;苏北地区大中城市少,小城镇零散分布,中心城市规模过小。同时,南北城镇类型差异也较大,苏南城镇多为乡镇企业集聚地,工业职能较强;苏北工业化水平低,城镇体系尚未形成,基本属于原发的集市型城镇。

地区城市化发展现状既是社会经济进步结果的体现,又反作用于地区社会经济发展,对土地的需求差异也较大。在投资政策上,在土地供应政策上,要通过有选择地培育中心城市,适度向苏北倾斜,在规划上,徐州、连云港等城市作为省内重点发展城市,争取建成苏北经济区的整体发展核心区与“发展极”。同时,通过沿江开发战略实施,在苏中地区发展一批辐射能力强的中心城市,促进经济的梯度转移,增强苏中城市对苏北地区的带动作用。

3.4 完善土地供应制度 在土地征用方面,要通过对征用的程序、环节进行调整和精简来降低征地成本;要对征地范围进行严格的界定,并进行合理的补偿,维护失地农民的合法权益。在经营性土地的“招拍挂”交易中,要确定合理的底价,把好土地价格的评估环节,提高评估的质量、降低评估中的随意性,确保土地市场活跃与稳定;要进一步完善规划土地利用计划和严格土地规划,把土地规划的变更上升到法律程序;要建立健全“招拍挂”全流程监督机制,从价格的评估

到开发商的资质审查,以及评标、开标、出让后的开发建设均要引入监督制度,既要有相关职能部门的监督,也要有普通公众的参与,同时要充分发挥媒体的监督作用,整个过程都要通过公示、信息(新闻)发布等方式公开接受监督。

3.5 推进农用地流转 对农用地流转要以积极支持的态度,农用地流转顺畅了,农村人口的转移也成为可能。通过建立健全农用地使用权的流转市场,充分发挥市场的中介作用和监督作用,畅通农用地流转信息,合理流转价格,促进农用地流转交易活动公开化、契约化和货币化;加强农用地流转的配套制度建设,切实做好土地登记、分等、定级等农用地流转的基础性工作;要通过提高农业、生产者科技文化素质、落实自由种植权、提高农业社会化服务水平等多种途径为农业规模经营创造条件;要运用财政政策来推动农用地流转,在当前土地经营收益和土地流转收益较低的情况下,对出让农用地经营权的农民提供一定的一次性补贴,提高农民农用地流转收益,政府对地力贫瘠、经营条件差、难于流转的土地,可利用有偿性财政资金收购并改善其经营条件,当然还可以运用财政投、融资支持农业劳动力就业,同时尽快为失地农民提供养老保险。

参考文献

- [1] 仇保兴.把脉城市病[J].新华文摘,2005(21):108-113.
- [2] 草家.中国城市报告诞生记——访中国科学院可持续发展研究组组长、首席科学家、《2001~2002中国城市发展报告》主编牛文元[J].城市开发,2003(3):4-6.
- [3] 高珊,徐元明.江苏省农村土地征用与收益分配研究[J].中国人口·资源与环境,2004,14(2):54-58.
- [4] 刘守英.政府垄断土地一级市场真的一本万利吗[J].中国改革,2005(7):22-25.
- [5] 江苏统计局.江苏统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2002-2005.
- [6] 钱忠好.中国农地保护政策的理性反思[J].中国土地科学,2003,19(5):14-18.
- [7] 孙佑海.土地流转制度研究[M].北京:中国大地出版社,2001.
- [8] 姚万华.江苏经济展望[M].北京:中国广播电视出版社,2002.
- [9] 赵其国.城市生态保护与可持续发展[J].土壤,2003,35(6):441-449.
- [10] 周曙东,张伟新,朱德明.江苏可持续发展战略研究[M].北京:中国财政经济出版社,2005.
- [11] 周士良,张帆铭.对无锡农用地流转状况的调查[J].上海农村经济,2001(12):18-12.