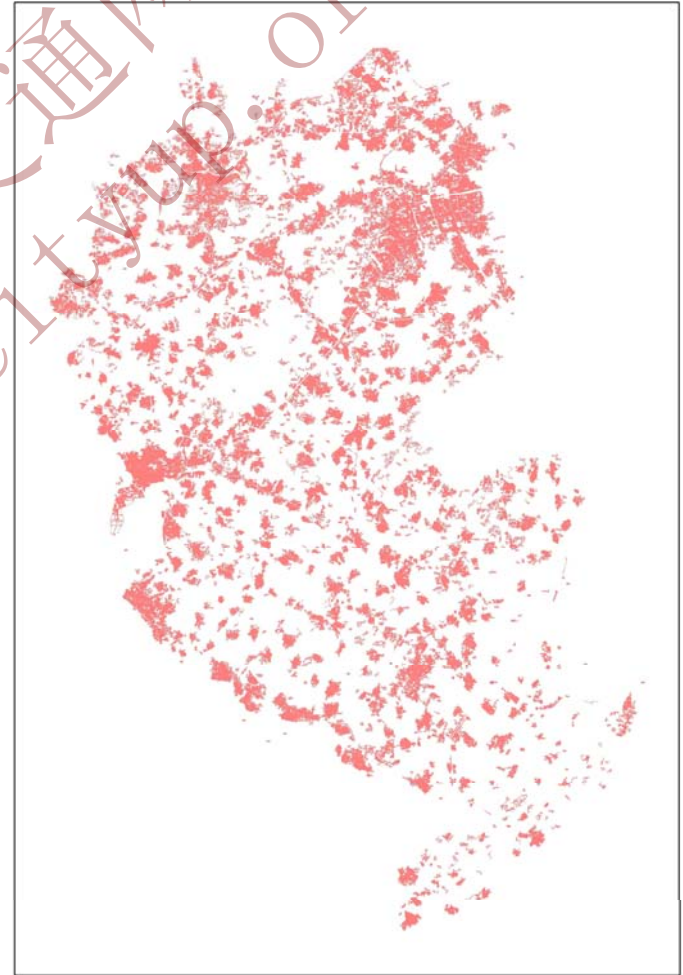


城乡一体化可持续发展 与土地产权制度变革

朱介鸣

1. 人口高密度农村地区的土地土地 细碎、分散问题

- 某县级市地区总面积为721平方公里，中心城区外的农业地区有774个自然村，全市有1000多块非农建设用地“斑块”。



人口高密度地区内在的非农建设用地蔓延式发展

- 浙江某镇6,451ha
- 16个行政村
- 437个自然村
- 常住人口73,000人
- 行政村平均面积403ha
- 自然村平均面积15ha

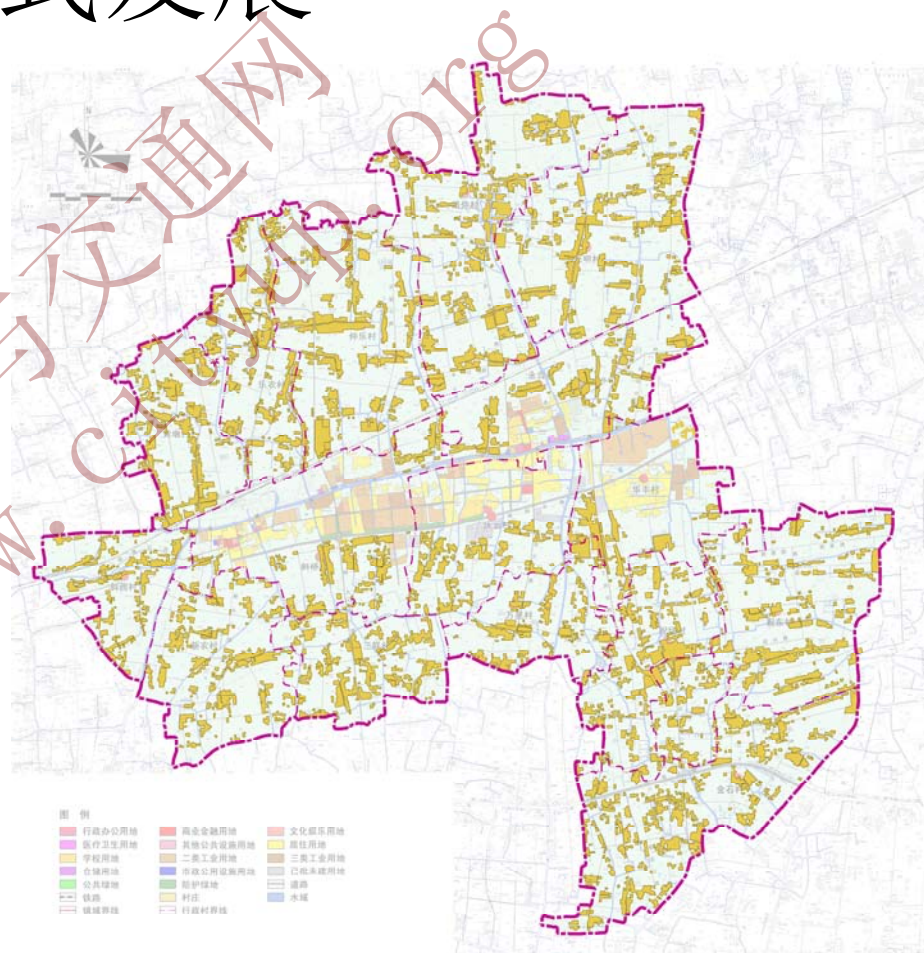
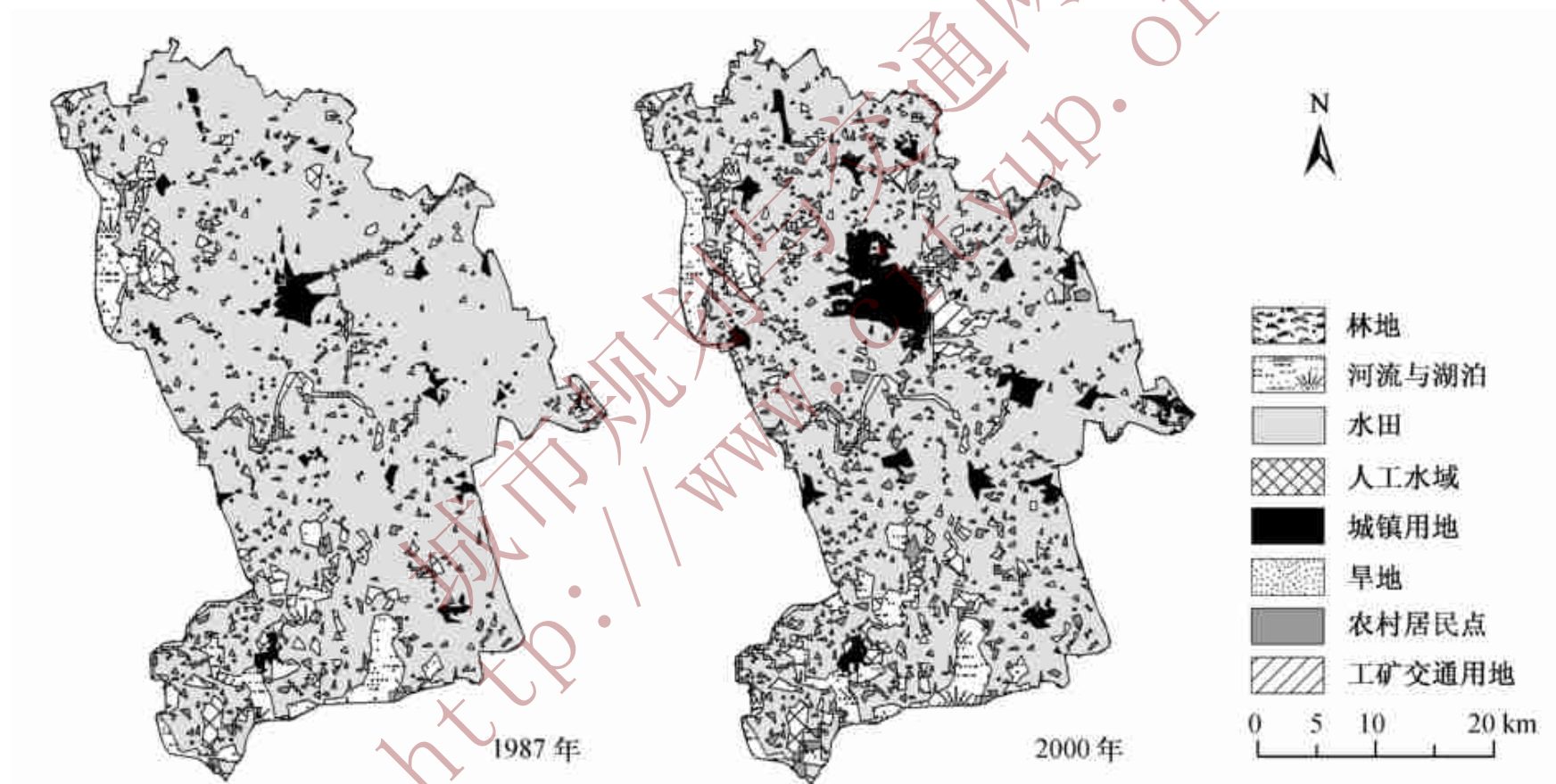


图4-2：现状农居点分布图

- 广东佛山南海区总面积**1,074**平方公里，总共有**1,678**个以村民小组为单位组建的股份合作组织，每个股份合作组织所辖的土地面积平均只有**64**公顷。非农建设用地的开发以**64**公顷土地上的股份合作组织为基本单位展开，造成**1,000**多个分离的居住点和工业点。

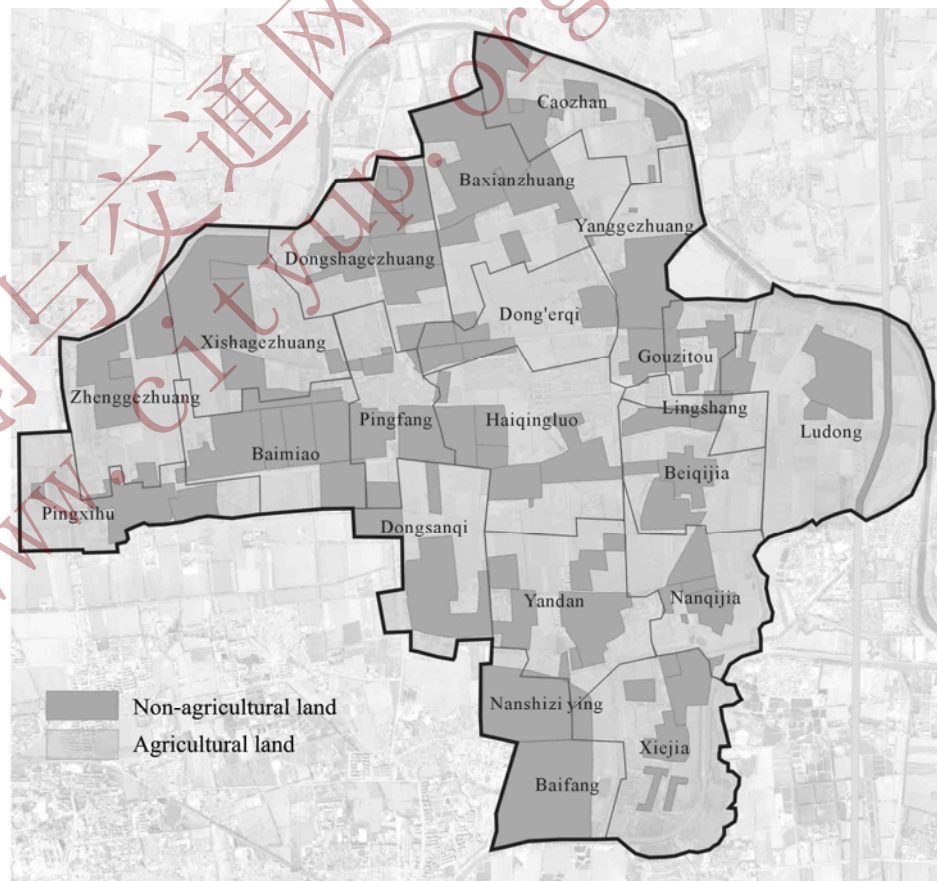
江苏昆山



- 费孝通先生**1939**年的“开弦弓村”调查
 - 村域面积：**3065**亩
 - 其中农田：**2758**亩
 - **274**户家庭，**1458**人
 - 户均农地**10**亩，人均农地**1.9**亩
- **1980**年，“开弦弓村”人口达到**2308**人
 - 人均农地**1.2**亩

以村为单位的非农经济发展

- 人口高密度的背景下，以村为基本单位的建设用地开发造成农用地与建设用地犬牙交错的状态，成为农村土地城市化的蔓延式发展。

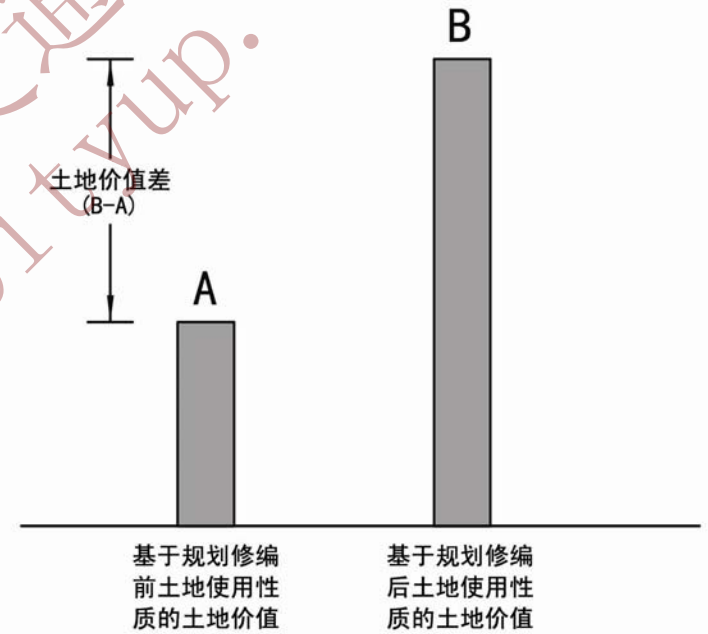


2. 模糊和残缺的集体所有制土地产权

- 所谓土地集体所有，是指“三级所有，队（村）为基础”。可是各个业主各拥有多少份额却是不甚明了，而且村民实体是个变量。所以，集体所有制土地产权是模糊的。
- 农村集体的土地利用通常没有土地总体规划指导和土地开发规划控制。所以，缺乏对土地开发权和使用权的限制，集体所有制土地产权是残缺的。

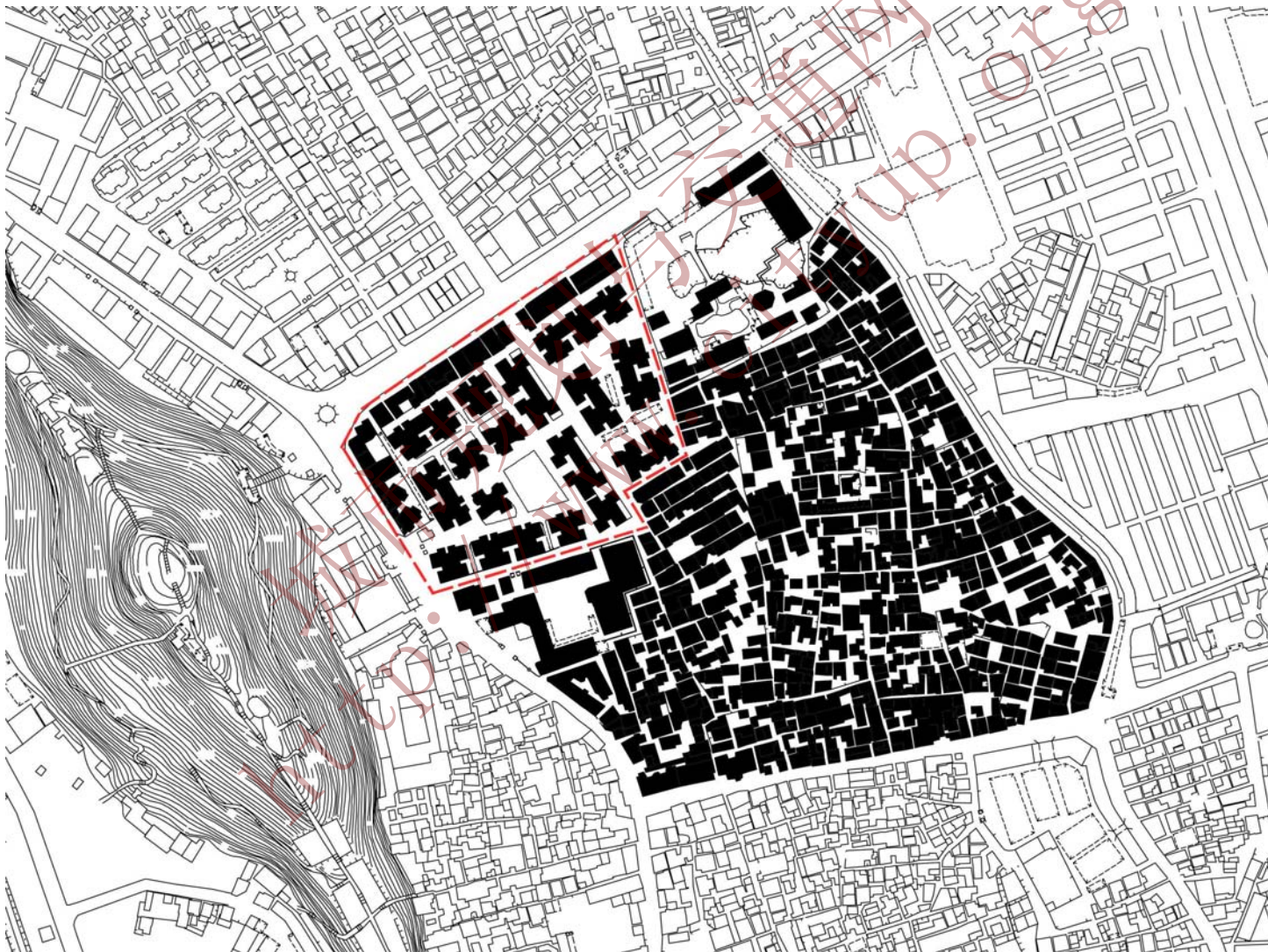
3. 模糊和残缺土地产权下的土地发展现象

- 模糊和残缺的集体土地产权引发了对土地租金差的无序竞争，土地租金差无序竞争导致土地的低效、无序开发。无序竞争和无序开发的土地市场制度恶化了农村建设用地开发的蔓延式发展。



- 模糊产权下无序争夺土地租金差引起机会主义“先发制人”式的土地开发，“非法性”地为开发而开发。
- 没有土地规划指导的人口高密度农村城市化发展造成布局混乱，负面环境“外在性”不断积累，村庄的环境资源被过度消费，环境水平日益下降，最后沦落成为声名狼藉的“城中村”。

“城中村”的形成



4. 模糊和残缺土地产权造成城市化不可持续

- 如果产权没有明确规定，资源会被低效率利用，甚至被掠夺。这种产权状况被称之为“公地”（the commons）。
- 没有排它性的产权限定，任何人都可以利用资源，保护资源可持续利用的激励机制不存在，结果是资源迅速消耗殆尽。

- 与“公地”现象相对称的是“反公地”（the anticommons）现象。“钉子户”
- “反公地”即资源被多个业主共同拥有，因为无法达成共识而不能共同开发，结果是资源仍保持原来的低效利用状态。
- “反公地”现象在人口高密度、土地私有制的发展中国家城市化中普遍存在。

5. 农村可持续城市化与土地产权制度的变革

- 三集中：“农业向规模经营和农业园区集中，工业向开发区和工业集中区集中，农民居住向城镇和农村新型社区集中”

城市规划网
<http://www.cityplanning.org>

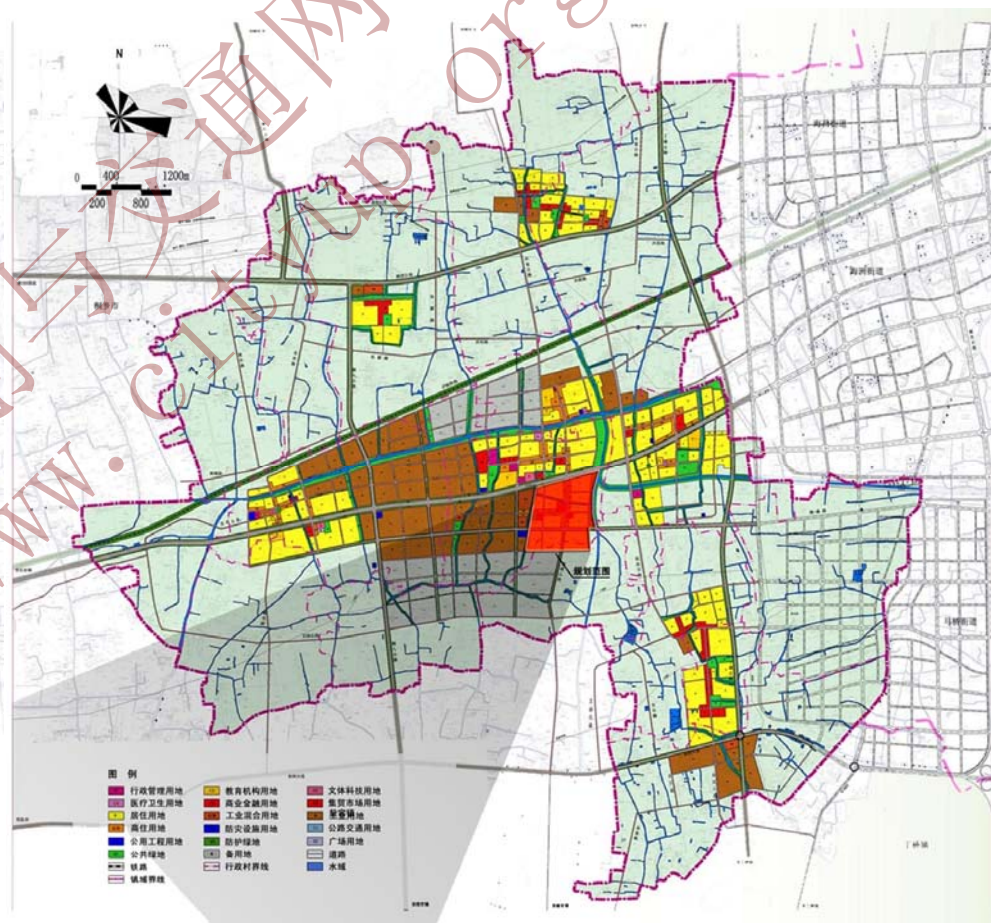
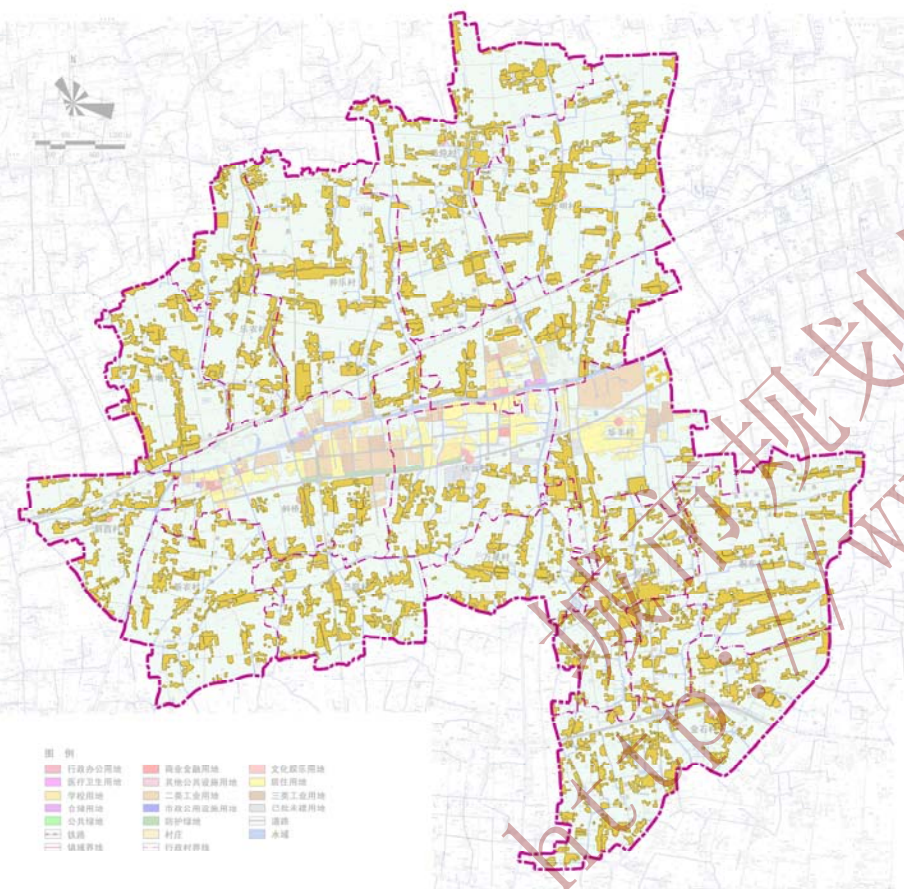


图4-2：现状农居点分布图

农村土地产权制度的变革

- 以村为基本发展单位→以镇为基本发展单位
- 以镇政府为开发主体的土地集体所有制
- 土地开发权向上集中，意味着土地利益关系的重组。城乡一体化可持续发展建立在土地改革的基础上。

制度变革（土改）的动力

- 自下而上重组的动力之一：各利益相关者（村民、村、镇）得益于土地更有效利用的结果（经济、环境），土地（农业、工业、居住）高效率开发促进土地制度变革
- 自下而上重组的动力之二：收益的分配（社会公平）和程序的公平