

国有土地使用权转换方式与 城市特性的关联性

宁碧波¹, 田伟利², 吴冠岑³

(1. 嘉兴学院 建筑工程学院, 浙江 嘉兴 314001; 2. 上海大学 美术学院, 上海 200444;
3. 上海大学 管理学院, 上海 200444)

摘要:以土地使用权转换和城市发展数据为基础, 分析了我国城市特性和国有土地使用权转换结构的关联性, 并提出了今后土地管理的方向性。运用主成分分析法, 把 255 个地区级城市分成 6 大类, 分析了各类的城市特征及其分布, 还分析了各类城市国有土地使用权转换结构, 并针对各类城市群, 给出了今后土地管理的方向性。

关键词:城市特性; 土地使用权转换; 城市类型; 主成分分析; 聚类分析

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-4210(2014)06-046-06

随着我国土地制度改革的深入, 国有土地使用权的转换成为可能, 国有土地使用权的转换又促进了土地利用的转换。目前我国各个城市的国有土地使用权转换非常活跃, 同时影响到城市周边的农用地, 也促进了农用地的转换。2000 年以后, 中央政府为了保障粮食生产、保护农业生产环境, 制定了许多全国统一的控制农用地减少的土地管理政策。但是由于我国地域辽阔, 各个城市的经济发展水平和城市固有特性存在着很大的差异, 国有土地使用权转换的情况也有很大的不同。土地使用权转换与土地利用变化密切相关, 为了更好地控制土地利用变化(包括农用地转换), 不应施行全国统一的基准, 应该针对城市发展情况制定相应的国有土地使用权管

理政策(比如土地使用权市场管理等)。

目前关于国有土地使用权转换和城市经济发展方面研究比较多, 王亚桥分析了经济发展与土地利用的关系, 提出了保障经济区域经济发展的土地利用对策^[1]; 敬东对经济增长与土地利用控制的相关性进行了研究^[2]; 王爱民等对深圳市土地供给与经济增长关系进行了研究^[3]; 何敏等分析了耕地面积变化与经济增长相关性的区域差异^[4]; 张昕分析了土地出让金与城市经济增长关系并进行了实证研究^[5]。吴冠岑他们分析了土地财政与区域特性关系^[6]; 蒋省三从宏观角度分析我国土地制度改革与经济的关系^[7-8]。以上研究都是针对土地利用与经济发展的关系进行分析, 但是对于城市固有特

收稿日期: 2014-07-13; 改回日期: 2014-10-21

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(14BGL108); 上海市教育委员会科研创新项目(13YS013; 14YS016)

作者简介: 宁碧波(1972—), 女, 讲师, 博士, 从事城市规划与土地利用研究。

性没有充分的考虑。因此本文以我国地级市为对象,对国有土地使用权转换方式与城市特性的关联性进行了探讨,试图提出今后土地管理的方向性。具体地,首先宏观的分析土地使用权转换现状,其次根据城市特性指标对城市进行了类型化,分析了各类城市的特征;再对各类型间土地使用权转换情况进行了深入地分析,并探讨了国有土地使用权转换方式与城市特性的关联性的关系;最后针对各个类型城市群提出相应的土地管理政策。

1 国有土地使用权转换的特性

根据现有的法律法规,我国国有土地使用权的转换方式主要可以分为以下3种:①行政划拨,指国家以所有者的身份将国有土地使用权向以基础设施建设为目的的国有企业、单位等无偿的、无期限的转换;②出让,指国家或者地方政府以所有者的身份将国有土地使用权有偿的、有期限的向民间企业的转换;③转让,指由获得国有土地使用权的使用者之间的国有土地使用权转换,即国有土地使用权在民间使用者之间的转换。除此之外还有入股,租赁等国有土地使用权转换形式。但是上述3种国有土地使用权转换方式所转换的国有土地总量占到我国国有土地使用权转换量的9成以上,因此这3种国有土地使用权转换的总量以及构成可以有效地反映土地使用权的转换情况。根据我国国有土地使用权法律规定,在一般情况下,我国国有土地使用权转换规律应该如下所述。1986年之前,为了各个地方政府进行基础设施建设的需要,我国国有土地使用权转换是只有行政划拨,没有其他形式。因此这个阶段的国有土地使用权的转换方式是行政划拨。其次随着城市基础设施的不断完善和国有土地使用权制度的改革,出现了国有土地使用权的出让、转让的形式,从而促进了各种各样的民间开发,比如近几年的房地产开发等,这个阶段国有土地使用权转换以出让为主;最后随着各种城市基础设施的建设和开发的平稳化,国有土地使用权转换市场也变得更加成熟,

这个阶段的国有土地使用权以转让为主。因此可以看出,随着我国国有土地使用权市场化的发展和城市经济水平的提高,国有土地使用权的转换结构应该是一种从国有到公有为主的转换方式发展到从国有到民间为主的转换方式、最后发展成为民间到民间为主的转换方式的过程。

2 国有土地使用权转换情况

为了分析我国国有土地使用权的转换情况,运用了《中华人民共和国国土资源统计年鉴》的统计资料。由于这些统计资料缺乏连续性或者统计口径的变化,因此本文收集了从2001—2009年9年间国土资源统计资料来分析我国国有土地使用权的转换情况(2001年以后土地出让变为招标、拍卖和挂牌3种方式并存)。从图1可看到,随着经济的发展,国有土地使用权出让面积虽有所起伏,但是总体呈上升趋势。而国有土地使用权划拨的面积,从2001年开始有所增加,到2003年达到最大面积之后逐年减少,到2009年,行政划拨的国有土地使用权面积已经少于同期的转让面积。这种情况除了受到经济方面影响之外,国家对划拨用地范围的缩小,也是导致划拨用地减少的一个原因。

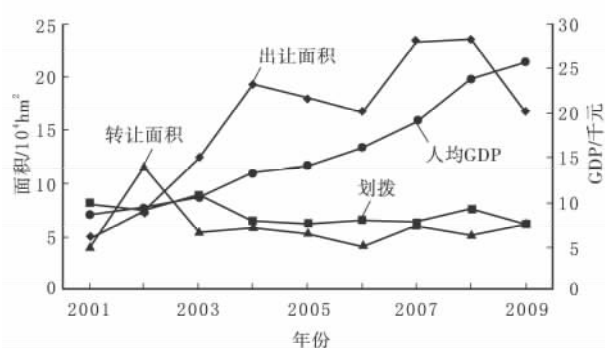


图1 不同类型的国有土地使用权转换状况

从2001年开始,国有土地使用权出让面积急速增加,到2008年达到了约 $24 \times 10^4 \text{ hm}^2$,到2009年转换面积有所减少,这可能是由于国家对于房地产用地的调控政策的影响。

同样对于国有土地使用权转让情况,除去 2003 年大幅度上升外,其余各年都有所起伏。因此可以看出,随着经济的发展和国有土地使用权转换市场的完善,我国国有土地使用权转换从初期的以行政划拨为主向以出让和转让为主发生转换。同时也可以看到,城市经济发展与国有土地使用权转换虽然不是正相关,但有着一定的关系,特别是与国有土地使用权的出让存在着一定的关系。

3 城市的类型化及其各类特征

3.1 城市的类型化

为了更详细分析国有土地使用权转换与城市特性的关联性,首先运用城市特性的相关指标,对我国地区级以上的城市(不包括州和盟)分类,然后对各类型城市的土地使用权转换特性进行分析。由于我国的国有土地使用权转换统计指标和国家城市统计指标存在不连续性和缺失性,只选用 2009 年《中国城市统计年鉴》和《国土资源统计年鉴》的统计数据进行分析。所选对象城市有 255 个(不包括直辖市和计划单列市和江西省所辖的地区级城市)^[7],其中东部 86 个,中部 112 个,西部 57 个城市。

首先是对对象城市的城市特性指标进行主成分分析,然后使用所得的第一、第二主成分得点进行聚类分析。城市的特性指标从《中国城市统计年鉴》(2009 年)中选出,其中与经济产业相关联的指标选出了人均 GDP、第二产业比重、第三产业比重;与城市构造相关联的指标选出了市辖区人口密度、建成区与市辖区面积之比,市辖区人口比率;与城市基础设施建设关联指标选出了绿地面积率、道路铺装面积率。运用以上所选的指标进行了主成分分析,其结果可见表 1。第二主成分的累积寄与率达到了 64.95%。可以看到,主成分 1 主要依赖于市辖区人口密度、建成区面积比,绿地面积率、道路铺装面积率这几个与城市建设相关的指标,所以命名为城市建设水准轴。主成分 2 主要依赖于人均 GDP、第二产业比重这两个经济发展相关指标,所以命名为城

市经济发展水平轴。根据主成分分析所得第一主成分、第二主成分得点,利用 ward 法进行聚类分析,其结果大致可以分为 6 类,各个类型主要的平均特性值如表 2 所示。从经济发展水平来看,A 类城市有 20 个城市,且人均 GDP 为 24 935 元,属于先进城市群;而 B、C、D 城市群的各个城市人均 GDP 在 20 000 元左右,属于中等发达城市群;而经济发展水平较低的 E、F 属于落后城市群。但是土地使用权转换不仅和城市经济有关,还和城市特性也存在着相当大的关联。下面就每个城市群的主要特性从城市本身特性和经济发展两个方面进行分析。

表 1 城市特性指标的主成分分析结果

主成分负荷量	主成分 1	主成分 2
人均 GDP	0.342	0.739
第二产业比重	0.437	0.806
第三产业比重	-0.145	-0.555
市辖区人口密度	0.701	-0.151
建成区/市辖区	0.919	-0.205
绿地面积率	0.827	-0.220
道路面积率	0.924	-0.176
市辖区人口率	-0.080	0.581
固有价值	3.209	1.986
寄予率/%	40.12	24.83
累积寄予率/%	40.12	64.95

3.2 各类城市的特性及分布

根据以上对城市分类的分析,可以将各类城市的特性整理成表 2 所示那样。而各类城市的及分布情况如图 2 所示。具体地,各类城市群的特性及分布有以下特性:

A 类城市群的城市全部都位于东部区域,人均 GDP 约为全国平均数的 1.2 倍,显现了极高的经济发展水平,同时第二、三产业的比重、城市化水准也是最高的。

表 2 各个类型城市主要的平均特性值

类型	城市数	人均 GDP /元	第二、三产业的比重 /%	市辖区人口密度 /人·km ⁻²	建成区/市辖区 /%	绿地面积率 /%	道路面积率 /%	市辖区人口率 /%
A	20	24 935	87.9	1 090	12.158	8.237	2.475	31.83
B	85	21 207	83.4	836	5.987	2.816	0.692	34.55
C	31	20 967	84.1	703	5.488	2.380	0.803	31.13
D	27	21 669	85.5	1 199	7.455	2.682	0.969	35.78
E	18	16 170	82.3	1 848	19.720	5.060	2.380	18.30
F	74	17 193	82.7	867	6.254	2.170	0.758	29.69
平均	255	19 999	83.8	959	7.61	3.12	0.93	31.49

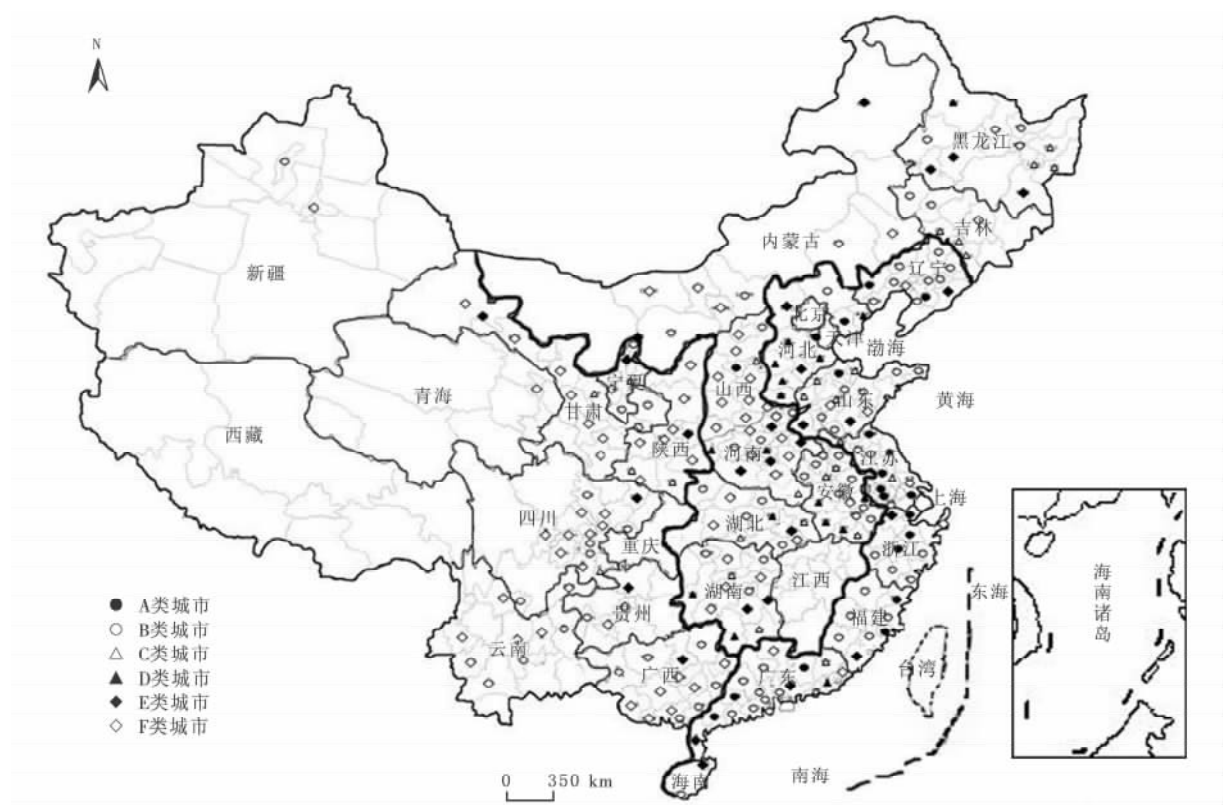


图 2 各类城市的分布

B 类城市群的城市大部分也都位于东部区域, 其人均 GDP 紧随 A 类城市之后, 但城市化水准比较低, 尤其是所有城市中最低。

C 类城市群的城市大部分位于中部和东部区域, 其人均 GDP 与 B 类城市相差不多, 但是人口密度是所有城市群中最低的。

D 类城市群的城市大部分位于中部区域, 其人均 GDP 是比较高的, 同时人口密度高于 B、C 群, 属

于较为集聚的城市群。

E 类城市群的城市位于西部, 其人均 GDP 最低, 但城市水准比除 A 群以外的城市高出很多, 人口密度也是所有城市群中最大的, 同时市辖区人口率比较小, 可以说是一些规模较小但集聚性比较强的城市。

F 类城市群的城市大部分位于西部, 其人均 GDP 低于平均水平, 而且城市化水准也不高, 是第

二、第三产业比重较小的城市。

4 关联性分析

为了更好地分析各类型城市和国有土地使用权转换的关联性,需要检验表示国有土地使用权转换的指标在各类型间是否存在有意差。即检验行政划拨率、土地出让率、土地转让率在各类型间是否存在有意差。因此对各类型土地转换指标进行 ANOVA 分析(即共分散分析),结果显示行政划拨率、土地出让率、土地转让率在各类之间存在 1% 有意水准的有意差。各类型城市的土地使用权转换情况见表 3。

表 3 不同类型的土地使用权转换情况

类型	行政划拨率/%	土地出让率/%	土地转让率/%	小计/%
A	0.017	0.096	0.045	0.157
B	0.012	0.043	0.012	0.068
C	0.013	0.051	0.018	0.082
D	0.017	0.032	0.007	0.056
E	0.016	0.04	0.007	0.064
F	0.039	0.029	0.006	0.075

注:行政划拨率指一个地区一定时期内划拨的国有土地使用权面积除以该地区土地总面积;土地出让率指一个地区一定时期内出让的国有土地使用权的面积除以该地区土地总面积;土地转让率指一个地区一定时期内转让的国有土地使用权出让的面积除以该地区土地总面积。

从表 3 可看出,先进 A 城市群,土地转换量很大,并且土地出让率和转让率都比较大,可以说进入国有土地使用权转换的成熟阶段。而对于落后的 E、F 城市群而言,其土地转换量不大,并且与基础设施建设相关的行政划拨率比率远远高于土地使用权转让率,可以说这类城市群处于完整的民间土地使用权市场还没有形成的阶段。但 E 城市群与 F 城市群相比,E 城市群城市化水准远高于 F 城市群城市,属于一种特殊类型的城市群,这类城市虽然城市基础设施建设有了一定发展,但是并没有促进其经济的发展。对于中等发达城市群 B、C、D 而言,土地出让率远远高于其余两种土地使用权转换方式,可以说该类城市处于从政府主导的行政划拨阶段向民

间开发转变的阶段。在 B、C、D 城市群之间,D 城市群由于大力发展城市基础设施建设,土地使用权行政划拨率较高,而 B 和 C 城市群致力于经济发展导致土地出让率较大,因此 B 和 C 城市群可能会出现基础设施建设不完备的情况。

总之,从以上城市化以及城市经济水准阶段与土地使用权转换状况分析来看,国有土地使用权的转换与城市发展水准存在着一定对应关系。

5 今后各地土地管理政策的考察

综上所述,城市发展与国有土地使用权转换存在一定的关系,因此要根据各地不同的发展阶段制定不同的土地管理政策。但事实上中央政府为了保护农业经营环境和农用地面积,在全国各地实行了统一的最严格的土地使用权转换控制政策,这样就可能导致各地的差异进一步扩大。因此要根据各地的实际情况,制定相对应的土地管理政策。以下对各类型城市群土地管理政策改善的方向性进行探讨。

A 城市群属于先进城市群,大多数城市位于我国东南沿海区域,改革开放以来,受到我国“先富论”政策的影响,从 90 年代后期开始,因城市基础设施建设和开发区建设的需要,大量的国有土地使用权以划拨或出让的方式进行了流转,其结果就是绿地面积率和道路铺装面积率远远高于其他类型的城市。土地使用权转换中,虽然土地出让率很高,但是土地转让率也比其他类城市群都高,也就是说,该城市群从政府主导的国有土地使用权转换阶段逐渐向民间主导的方式过渡。因此,对于该城市群应该在考虑其城市规模的情况下,严格控制其农地转化(即严格控制土地出让),有效利用现有以及存量的建设用地,并进一步完善民间主导方式的国有土地使用权转换市场。

B、C、D 城市群属于中等发展城市群,大多数位于我国东部和中部区域。由于受到东部区域发展的影响,以城市基础设施建设为目的的行政划拨和以工业开发为目的的出让国有土地使用权面积规模也

比较大,且其人均 GDP 和城市基础设施建设程度都与全国的平均水平相近。对于这样的城市群,应该在考虑其城市特性和城市建设发展压力的情况下,依据土地利用总体规划,采取一定量建设用地的供给与农用地保护相互协调的土地管理政策。

E、F 城市群属于落后城市群,全部城市位于我国中西部区域,城市化和经济发展水平都比较低,因此国家实施了“西部大开发计划”,促进该地区城市的城市建设及经济发展。对于这样的城市群,在制定土地管理政策时,首先应该考虑该类城市基础设施建设的需要,确保以行政划拨为主要方式的国有土地使用权转换。同时该类城市为了获得整体经济发展,需要一定的财政收入支持,因此也要确保适当的进行国有土地使用权的出让。如果国家在全国实行统一严格的土地管理政策,只能使这些落后城市因为建设用地供给不足而阻碍其经济的发展,这将会导致东西部经济差别进一步扩大,不利于地方经济的均衡发展。因此对于这类落后城市应该实行较为宽松的土地管理政策,在慎重考虑经济开发和资源保护的基础上,促进国有土地使用权的适量转换。

参考文献:

- [1] 王业桥. 海南省经济社会发展与土地利用相关分析[J]. 地域研究与开发, 2006, 25(3): 81—84.
- [2] 敬东. 城市经济增长与土地利用控制的相关性研究[J]. 城市规划, 2004, (11): 60—70.
- [3] 王爱民, 刘加林, 尹向东. 深圳市土地供给与经济增长关系研究[J]. 热带地理, 2005, 25(1): 19—27.
- [4] 何敏, 刘友兆, 高永年. 耕地面积变化与经济增长相关性的区域差异——以长江流域四川、湖南、江苏三省为例[J]. 国土资源科技管理, 2002, 19(6): 1—6.
- [5] 张昕. 土地出让金与城市经济增长关系实证研究[J]. 城市问题, 2011, (11): 16—21.
- [6] 吴冠岑, 牛星, 田伟利. 我国土地财政规模与区域特性分析[J]. 经济地理, 2013, 33(7): 127—132.
- [7] 蒋省三, 刘守英, 李青. 土地制度改革与国民经济成长[J]. 管理世界, 2007, (9): 1—9.
- [8] 孙颖. 区域土地资源配置与社会经济发展[J]. 地域研究与开发, 2004, 23(6): 93—97.
- [9] 国家统计局城市社会经济调查总队. 中国城市统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2001—2009.
- [10] 中华人民共和国国土资源部. 中国国土资源统计年鉴[M]. 北京: 中国地质出版社, 2001—2009.

Relatedness between Characteristics of Cities and Conversion Modes of Land Use Right in China

NING Bi-bo¹, TIAN Wei-li², WU Guan-cen³

(1. Faculty of Civil Engineering and Architecture, Jiaxing Institute, Jiaxing 314001, China;

2. College of Fine Arts, Shanghai University, Shanghai 200444, China;

3. College of Management, Shanghai University, Shanghai 200444, China)

Abstract: Based on the data of land use right conversion and urban development, this paper analyzes the relatedness between the characteristics of cities and the conversion structure of land use right and presents some suggestions about the policies to be adopted in land use management in China. The paper first divides 255 cities into six groups by means of Principal Component Analysis/Cluster Analysis and analyzes the characteristics of each group in terms of economic and urbanization level. The paper also analyzes the relationship between the characteristics of cities and the structure of land use right conversion and end with a discussion on the direction of land use management policies.

Key words: characteristics of city; conversion of land use right; classification of city; Principal Component Analysis; Cluster Analysis