

文章编号: 1009-6000(2018)04-0002-05
中图分类号: F293 文献标识码: A
doi: 10.3969/j.issn.1009-6000.2018.04.001

基金项目: 国家自然科学基金(41601157); 中央高校基本科研业务费专项资金(B17020024)。

作者简介: 吴义士, 江苏省城市规划设计研究院, 研究方向为城市与区域规划;
李祯, 通信作者, 河海大学公共管理学院, 副教授, 博士, 研究方向为城市与区域治理。

改革开放四十年的城市新区发展及 转型展望

——基于城乡土地制度演进的视角

The Evolution of Urban New District Development and the
Prospect of its Transformation: An Urban-Rural Land Policy
Perspective

吴义士 李祯

WU Yishi LI Yi

摘要:

我国城市新区的建设发展与背后的土地制度安排紧密相联。本文以城乡土地制度变迁为线索,回顾了我国城市新区的发展历程,分析了传统城市新区建设与土地资本化模式的形成及其产生的城乡发展问题与矛盾。进一步地,本文提出当前方兴未艾的城乡土地制度改革将深刻影响未来城市建设用地的供给模式,从而拉开城市新区发展转型的序幕。在部分肯定城乡土地制度改革对农村发展的积极意义之后,本文也对其可能引发的问题进行了思辨。本文呼吁现有城市研究应更多关注土地制度的演进与创新,及其对城市与周边区域发展的影响。

关键词:

城市新区; 土地制度; 转型

Abstract: China's new urban district development is closely associated with the underpinning land system. The paper attempts to understand the transformation of urban new district development by exploring the evolution of the urban-rural land policy. It is argued that the undergoing urban-rural land system reform will have great impacts upon urban new district development in the future. Although the land system reform is of positive significance to the rural area, it may also bring forth new concerns. For future research agenda, more attention should be given to the interplay between urbanization and land system.

Key words: urban new district; land system; transformation

0 引言

改革开放四十年不仅带来了我国经济的飞速发展,同时也伴随着一场城市空间的巨大变革。其中,空间重构最为

活跃的地区之一是处于城市边缘的城市新区(沈洁,李志刚,2015)。根据新区建设的主导项目类型,我国城市新区的发展可大致分为三个阶段;分别是以

招商引资、产业集聚为主导的工业开发区建设,以地产开发为主导的新城建设,以及2005年以上海浦东新区综合配套改革试验区的设立而拉开的新一轮国家级城市新区建设(杨东峰,刘正莹,2017)。尽管城市新区的建设呈现出从单一产业功能区或居住新城向综合性新城区转型的演变历程(朱孟珏,周春山,2012),但土地城镇化一直在新区发展过程中扮演着重要作用(田莉,2013)。通过城市建设用地的出让和抵押,地方政府获得了大量资本用于城市新区的基础设施建设与投资环境的营造(Lin,2014)。然而这种“以地谋发展”的模式是建立在特殊的城乡二元土地制度基础之上的(刘守英,2012);特别是土地增值收益在城乡间的不平等分配加剧了城乡发展差距,引发了一系列的社会、经济与环境问题(刘守英,2014)。在此背景下,中央自本世纪初以来提出了城乡一体化、新型城镇化等创新发展理念,特别是在十八届三中全会上决定对城乡土地制度改革进行总体部署,以消除城镇化进程中对农村土地利用及其价值的“歧视性”制度设计(黄贤金,1996;左学金,王红霞,2016;董祚继,2017)。

目前,针对城乡土地制度改革的研究多集中于土地政策与农村发展领域(刘锐,2016),而较少关注新制度安排所

可能对城乡发展产生的综合效应(王玉波,2016)。在城市新区研究方面,现有研究多考察的是新区的扩张机制及其引发的社会生态、产城融合、政府债务等问题(江贤英,杨正,2016;常震,陆铭,2017),特别是对近期国家级新区的地方实践偏差进行了反思(薄文广,殷广卫,2017);但对近期城乡土地制度改革的动向则关注较少(田莉,2015)。事实上,我国城市新区的建设发展与背后的土地制度安排紧密相联(张晓玲,等,2011)。因此,本文试图以城乡土地制度的变迁为线索,回顾我国城市新区的发展历程以及产生的问题与矛盾;就当前方兴未艾的城乡土地制度改革及其可能对城市新区与城乡发展产生的影响展开思辨。本文呼吁现有城市研究应更多关注土地制度的演进与创新,及其对城市与周边区域发展的影响。

1 城乡土地制度变迁下的城市新区发展历程回顾

土地有偿使用制度建立以来,我国城乡土地制度主要经历了三个变迁阶段(刘守英,2017)。特别是随着城市用地与土地转用制度的安排与变迁,我国城市新区的发展也呈现出三个阶段特征(表1)。

首先,改革之初到1998年土地管理

法修订之前,在较为宽松的土地征用管理环境下,农地转为集体建设用地的通道一直敞开,大量农地转为建设用地用以建设乡镇企业或开发区。开发区的优惠财税政策、廉价的土地、完善的基建恰与国际资本、产业转移机遇战略耦合,成为我国外向型经济的重要空间载体(刘炜,等,2010),开启了第一轮城市新区建设。尽管开发区在推进经济发展上取得突出成就,但随着开发区数量的增加、竞争的加剧和区外土地的全面有偿使用,全国各地涌现出开发区“圈地运动”的浪潮,导致绝大多数省市建设用地和耕地占用指标大大突破预期,造成严重的土地闲置、低效利用等问题(王兴平,顾惠,2015)。

以1998年修订土地管理法为转折点,国家开始采取严格的土地用途管制制度。随着土地资源与耕地保护意识的加强,国家开始严格控制土地“农转非”并采取建设用地年度指标管制制度,试图实行最严格的土地制度,垄断并严格控制城市建设用地的供给,以抑制土地非农化进程(李新安,2005)。但事实上,征地转用制度非但没有控制住城市建设对耕地的占用,甚至还加剧了城乡发展之间的矛盾与社会冲突(Lin,2014)。伴随土地市场机制的完善以及土地储备制度的建立与发育,土地资本

表1 改革开放以来我国城市新区的发展演化

阶段	1978-1998年	1999-2005年前后	2005年前后至今
宏观政策背景	经济改革; 对外开放	住房改革; 整顿开发区	新型城镇化; 全面深化改革; 经济新常态
城乡土地制度	宽松的土地征用制度	严格的土地用途管制制度	城乡建设用地增减挂钩试点; 探索城乡土地统一市场机制
空间类型	工业开发区	新城	城乡综合配套改革试点下的国家级新区建设
开发(利益相关)主体及其相互关系	各级地方政府; 各自为政	各级地方政府; 地级市政府主导力逐渐加强; 县城及以下层级政府单元权力减弱	各级地方政府; 地级市政府主导力逐渐较强; 其他利益相关主体对决策的影响作用依然薄弱
矛盾与问题	耕地数量迅速减少; 开发区“圈地运动”	失地农民; 地方政府债务; 房价高速上涨; “空城”或“鬼城”	“以地谋发展”的模式未能得到根本性转变

化及其金融创新为政府建设新城提供了条件(田莉, 2013);特别是1998年开始的住房改革以及2003以来开发区政策环境的变化,为以房地产开发为主导的新城建设起了推波助澜的作用(赵燕菁, 2002)。土地资本化所带来的巨大收益驱动着各级地方政府掀起了以新城建设为主导的第二轮城市新区发展(吉致成,等, 2015)。在大事件和大项目的带动下,奥体新城、会展新城、高铁新城、空港新城、海港新城、大学城、行政新城、生态新城、低碳新城等建设项目层出不穷(殷洁,罗小龙, 2015)。新城建设虽在一定程度上疏解了城市中心功能,但也带来了地方债务、空城、产城融合等一系列新的问题(江贤英,杨正, 2016;常震,陆铭, 2017)。其中,矛盾最为突出的是征地过程中产生的失地农民及其可持续生计问题(刘守英, 2014)。

针对城乡发展与城乡建设用地供需矛盾问题,中央政府自2004年以来陆续出台了有关城乡建设用地增减挂钩政策,并于2006年开始在山东、天津、江苏、湖北、四川五省市试点(王婧,等, 2011)。尽管政策设计初衷是进一步严格控制新增建设用地,强化土地集约节约利用,解决城乡建设用地的“双增”现象,但出人意料的是“挂钩”政策及其背后周转指标的“市场化”交易逐渐演变成我国促进城乡统筹发展、践行新型城镇化的核心政策工具,开启了我国建设用地制度综合配套改革的实践探索(贺雪峰, 2013)。与此同时,以承担国家重大发展和改革开放战略任务的“国家级新区”的批准设立也为城乡土地制度改革的进一步探索提供了政策试点空间。截至目前,国家已批复的19个国家级新区中,至少有10个新区在其改革方案中提到了“城乡统筹”、“城乡一体的新型城镇化”的发展模式创新^①。在国家级新区体制改革与制度创新的示范作用

下,特别是伴随十八届三中全会对土地制度改革总体部署的决定,极有可能拉开我国城市新区建设与发展的新模式。

2 未来我国城市新区的发展动向与问题辨析

城乡土地制度的改革将深刻影响未来城市新区建设的土地供应模式。随着国家对新增建设用地增量的进一步控制与紧缩,城乡建设用地置换将成为城市新区建设过程中的主要土地供给形式。与初期“挂钩”政策实行过程中出现的“农民被上楼”现象不同(Huang,等, 2014),当前改革方向强调按“市场”价格交易结余周转指标,并通过土地流转、现代农业等配套措施切实增加征地农民的后续收入水平、解决农民的可持续生计问题。虽然城乡土地制度改革对农村发展具有积极意义,但也可能带来新的发展矛盾与危机。

2.1 城市新区与区域治理

城市新区的治理问题一直受到学界的广泛关注(顾朝林, 2017)。这是因为城市新区的发展实际涉及到不同层级与类型的政府和其他利益相关主体,本质是一个区域治理问题(Huang,等, 2016)。换言之,行政分割、多头管理只是城市新区治理碎化的表象;本质原因是所涉及的多元利益主体在很多时候处于利益冲突的状态,而冲突的根源是对城市边缘发展空间的占有冲动。因此,城市新区的治理困境折射的是不同利益主体在空间发展上的不同利益诉求与矛盾。针对这一问题,过去城市新区建设的传统经验是地方政府通过行政区划调整、经济功能区与行政区领导互相兼任、政区合一等行政管理手段来改善行政分割、各自为政的发展(朱孟珏,周春山, 2013;肖菲,等, 2017)。然而,上述治理模式实际上是加强了城市型政府主体,特别是地级市政府在市域范围内的主导统筹能力,但同时也部分牺牲了农村型政府

和其他相关主体的利益(Hsing, 2010)。这种特定的治理权力结构在一定程度上也就造成了过去城市新区发展过程中的征地拆迁纠纷,激化了政府与社会的冲突(Lin, 2009)。

新的城乡土地制度通过征地制度改革、农村土地产权交易试点等手段的确起到了保障农民利益的效果,但从根本上来说并没有改变过去城市“以地谋发展”的逻辑以及不同利益主体间的权力关系(贺雪峰, 2013)。在此背景下,各种顶着“新型城镇化先行示范区”帽子的国家级新区被指用地扩张势头不减、仍然依赖传统土地财政、投资拉动的发展路径也就不足为奇(刘继华,荀春兵, 2017)。如何在当前以城市经济为主导的区域发展环境中正视城乡的功能关系是全世界都市区域发展所面临的共性问题,但可以肯定的是传统以城市为本位的治理研究思路已不再可行(Harrison, Heley, 2015)。未来治理的创新或许在于反思传统的科层制行政管理体系以及在此基础上建立起来的“合作”关系;进而在真正承认现实存在的“责任一利益”关系上重新建构“城市一区域”治理框架(Wu, 2017)。

2.2 城市新区与乡村发展

在过去很长一段时间里,城市新区建设源源不断的土地供给来自于农业用地转变为城市建设用地以及农村集体土地转为国有土地(刘守英, 2012)。因此,与大规模的新城运动相伴随的是撤县设区、村改居、农村居民点整理等城郊乡村地域空间组织的巨变。如前所述,这些行政区划调整重塑了“城市一区域”的地域治理结构与权力关系;同时也加速了资源向城区的集聚,导致了“城进村衰”等问题(Lin, 2009; Hsing, 2010; 吴九兴,等, 2017)。

新的城乡土地制度改革的出发点是改变城乡不平等的发展关系。但现实

中城乡均等化发展目标的实现,依靠的是有土地资源渴求的地方政府来购买农村建设用地整理结余的用地指标(贺雪峰,2013)。这个交易“市场”形成的前提条件是国家对新增建设用地指标的严控以及地方对土地指标的需求;而制度执行的结果是使城市建设用地扩张的手伸向了处于“城市一区域”更边缘的农村地区。换句话说,传统“以地谋发展”的模式并没有改变,反而增添了新的隐忧。增减挂钩指标的“市场”交易价值本身是建立在旺盛的土地需求基础之上的,即农民的收益与农村的发展也被进一步捆绑入土地资本化与金融化的逻辑中。这也意味着如果一旦经济发展放缓,土地需求下降,那么土地估值的降低与后续的经济蝴蝶效应将波及到更广泛的人群,不仅包括城市还有农村居民。所谓的“美丽乡村”也可能沦为置换指标的工具,乡村建设难以真正回归乡村(张京祥,申明锐,2016)。

2.3 城市新区与社会融合

过去城市新区的居住群体呈现出高度的混杂性,包括居住在正规社区(如高档别墅、门禁社区)的富裕中产阶层家庭、住在非正规空间(如小产权房、城中村)的外来务工人员、以及在传统村落或复建住区(如新农村示范点、美丽乡村)的本地农村居民(吴缚龙,沈洁,2015)。城市新区的社会融合问题也因此受到普遍关注(沈洁,罗翔,2015)。

然而,新的城乡土地制度改革将很大程度上改变传统的城市新区社会空间结构。随着国家对农村政策的倾斜,征地补偿标准的提高,特别是农村建设用地的升值,使得农民对待土地征收正从过去的“抵制强拆”演变成为“等待被拆”。农村产权制度的改革试点以及现代农业、农家乐等产业的发展,也极大地增加了农民的普通收入与财产性收入(黄贤金,2017)。相比之下,居住在新区的承租人,特别是外

来务工人员,其社会经济地位实际在迅速下降(王卫城,赖亚妮,2017)。特别是受“国家级新区”等国家战略的影响,城市新区发展定位不断高端化,新区的空间组织也越来越强调精英化、国际社区化。在响应城市治理能力现代化的要求下,又有一批“城中村改造”、“棚户区改造”工程陆续上马。城市新区空间的日益正规化,虽然消除了一些治理上的隐患,但同时也削减了外来务工人员的居住空间。而更值得担忧的是,相较于“乡村振兴”运动的如火如荼,关于外来务工人员的社会融合与市民化问题,似乎正在被遗忘或掩盖。这背后实际上反映的是市民化问题对地方政府的无利可图,甚至是沉重的财政负担。

3 结语

近年来,城乡土地制度改革成为国家深化体制机制改革的重要方向。尽管土地制度对城市建设与发展影响深远,但现有城市研究对此问题的探讨仍略显薄弱。在此背景下,本文以城乡土地制度的变迁为线索,回顾了我国城市新区的发展历程;并根据新兴土地制度改革的方向,对未来城市新区的发展转型进行了展望,就可能产生的问题作了一些粗浅思考,以抛砖引玉,引起学界的更多讨论与重视。城市化过程是21世纪中国地理学综合研究的主要领域之一(宋长青,冷疏影,2005),迫切需要研究者从单一要素的静态过程研究,转向综合地认知与刻画多要素互动的系统格局,进而才可能解译城市化复杂、多尺度的动态机制过程(宋长青,2016)。海外学者在这一方面已作出了积极的尝试。邢幼田提出了“地方政府的城市化”与“市民领域化”两条理论线索,来考察中国城市空间变革的动态机制与社会关系的再生产过程(Hsing,2010);何深静与林初昇则提出了“政府—市场—社会”的多维辩证理论框架,以探究真实的城市

空间生产与消费过程,及其产生的问题与矛盾(He, Lin, 2015)。城市新区因其位于城市边缘的特殊区位,是透析城乡发展与“城市一区域”转型重构的重要研究场所(沈洁,李志刚,2015),更是洞察与建构中国城市化理论的绝佳研究对象(Wu, 2016)。为此,当前城市新区研究亟需跳出城市空间本身,深入探究土地、政府、社会、市场等机制与城市化进程的动态关系,从而为全球城市研究贡献中国本土的理论经验。

注释:

①这10个新区包括两江新区(2010)、南沙新区(2012)、西咸新区(2014)、金普新区(2014)、天府新区(2014)、湘江新区(2015)、江北新区(2015)、滇中新区(2015)、赣江新区(2016)和雄安新区(2017)。

参考文献:

- [1] 薄文广,殷广卫.国家级新区发展困境分析与可持续发展思考[J].南京社会科学,2017(11):9-16.
- [2] 常震,陆铭.新城:造城运动为何引向债务负担[J].学术月刊,2017,49(10):55-65.
- [3] 董祚继.农村土地制度改革的难点与出路[J].土地经济研究,2017(1):1-13.
- [4] 顾朝林.基于地方分权的城市治理模式研究:以新城新区为例[J].城市发展研究,2017,24(2):70-78.
- [5] 贺雪峰.城乡统筹路径研究:以成都城乡统筹实践调查为基础[J].学习与实践,2013(2):74-86,2.
- [6] 黄贤金.论地权歧视.农业经济问题[J].1996(7):16-20.
- [7] 黄贤金,汤爽爽.“三块地改革”与农村土地权益实现研究[M].南京:南京大学出版社,2017:156-168.
- [8] 吉玟成,罗小龙,包蓉,田冬.新城发展的时空差异:对我国东中西三大区域的比较研究[J].现代城市研究,2015(9):81-86,113.

- [9] 江贤英, 杨正. 城市新区社会生态发展面临的问题与推进思路[J]. 学习与实践, 2016(5):95-102.
- [10] 李新安. 城市化、土地“农转非”与失地农民的保障问题[J]. 宁夏社会科学, 2005(5):67-72.
- [11] 刘继华, 荀春兵. 国家级新区: 实践与目标的偏差及政策反思[J]. 城市发展研究, 2017, 24(1):18-25.
- [12] 刘锐. 城乡统筹视阈下的地票制度完善研究[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2016, 16(5):49-55.
- [13] 刘守英. 以地谋发展模式的风险与改革[J]. 国际经济评论, 2012(2):92-109, 7.
- [14] 刘守英. 中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革[J]. 国际经济评论, 2014(3):9-25.
- [15] 刘守英. 中国土地制度改革: 上半程及下半程[J]. 国际经济评论, 2017(5):29-56.
- [16] 刘炜, 刘逸, 李郇. 全球化下珠三角本土企业创新网络的演变及影响因素研究: 基于顺德东菱凯琴集团和珠海德豪润达集团的对比实证[J]. 经济地理, 2010, 30(8):1316-1321, 1394.
- [17] 沈洁, 李志刚. 全球郊区主义: 理论重构与经验研究[J]. 国际城市规划, 2015, 30(6):5-6.
- [18] 沈洁, 罗翔. 郊区新城的社会空间融合: 进展综述与研究框架[J]. 城市发展研究, 2015, 22(10):102-107.
- [19] 宋长青. 地理学研究范式的思考[J]. 地理科学进展, 2016, 35(1):1-3.
- [20] 宋长青, 冷疏影. 21 世纪中国地理学综合研究的主要领域[J]. 地理学报, 2005(4):546-552.
- [21] 田莉. 处于十字路口的中国土地城镇化: 土地有偿使用制度建立以来的历程回顾及转型发展展望[J]. 城市规划, 2013, 37(5):22-28.
- [22] 田莉, 姚之浩, 郭旭, 殷玮. 基于产权重构的土地再开发: 新型城镇化背景下的地方实践与启示[J]. 城市规划, 2015, 39(1):22-29.
- [23] 王婧, 方创琳, 王振波. 我国当前城乡建设用地置换的实践探索及问题剖析[J]. 自然资源学报, 2011, 26(9):1453-1466.
- [24] 王兴平, 顾惠. 我国开发区规划 30 年: 面向全球化、市场化的城乡规划探索[J]. 规划师, 2015, 31(2):84-89.
- [25] 王玉波. 农村建设用地入市影响土地财政区域效应[J]. 经济地理, 2016, 36(5):159-167.
- [26] 王卫城, 赖亚妮. 社会分层的空间逻辑: 非正规城市化向正规城市化转变过程中社会分层的分析视角[J]. 社会科学战线, 2017(6):191-197.
- [27] 吴缚龙, 沈洁. 中国城市的郊区开发和治理[J]. 国际城市规划, 2015, 30(6):27-33.
- [28] 吴九兴, 王晓妹. 农村宅基地退出前后农户福利变化: 基于安徽金寨农户问卷调查[J]. 土地经济研究, 2017(1):50-62.
- [29] 肖菲, 殷洁, 罗小龙, 刘晓曼. 国家级新区发展与管控模式研究[J]. 现代城市研究, 2017(7):87-92, 123.
- [30] 杨东峰, 刘正莹. 中国 30 年来新区发展历程回顾与机制探析[J]. 国际城市规划, 2017, 32(2):26-33, 42.
- [31] 殷洁, 罗小龙. 大事件背景下的城市政体变迁: 南京市河西新城的实证研究[J]. 经济地理, 2015, 35(5):38-44.
- [32] 张京祥, 申明锐. 本期聚焦: 乡村建设中的治理问题[J]. 现代城市研究, 2016(10):1.
- [33] 张晓玲, 詹运洲, 蔡玉梅, 左玉强. 土地制度与政策: 城市发展的重要助推器: 对中国城市化发展实践的观察与思考[J]. 城市规划学刊, 2011(1):25-29.
- [34] 赵燕菁. 房地产: 解释目前经济现象的核心线索[J]. 城市发展研究, 2004(4):14-19.
- [35] 朱孟珏, 周春山. 改革开放以来我国城市新区开发的演变历程、特征及机制研究[J]. 现代城市研究, 2012, 27(9):80-85.
- [36] 朱孟珏, 周春山. 我国城市新区开发的管理模式与空间组织研究[J]. 热带地理, 2013, 33(1):56-62.
- [37] 左学金, 王红霞. 中国现行土地制度对土地利用和新型城镇化的影响及应对: 兼论城镇化进程中土地利用的歧视性制度设计[J]. 社会科学, 2016(9):49-58.
- [38] Harrison J, Jesse H. Governing beyond the metropolis: Placing the rural in city-region development[J]. Urban Studies, 2015(52):1113-1133.
- [39] He Shenjing, George C, Lin S. Producing and consuming China's new urban space: State, market and society[J]. Urban Studies, 2015(52):2757-2573.
- [40] Huang Xianjin, Yi Li, Ran Yu, Zhao Xiaofeng. Reconsidering the controversial land use policy of "Linking the Decrease in Rural Construction Land with the Increase in Urban Construction Land": A local government perspective[J]. The China Review, 2014(14):175-198.
- [41] Huang Xianjin, Yi Li, Iain Hay. Polycentric city-regions in the state-scalar politics of land development: The case of China[J]. Land Use Policy, 2016(59): 168-175.
- [42] Hsing You-tien. The Great Urban Transformation: Politics of land and Property in China[M]. Oxford and New York: Oxford Press, 2010.
- [43] Lin, George C S. Scaling-up regional development in globalizing China: Local capital accumulation, land-centred politics, and reproduction of space[J]. Regional Studies, 2009(43):429-447.
- [44] Lin, George C S. China's landed urbanization: Neoliberalizing politics, land commodification, and municipal finance in the growth of metropolises[J]. Environment and Planning A, 2014(46):1814-1835.
- [45] Wu Fulong. Emerging Chinese cities: Implications for global urban studies[J]. Professional Geographer, 2016(68):338-348.
- [46] Wu Fulong. China's emergent city-region governance: A new form of state spatial selectivity through state-orchestrated rescaling[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2017. DOI:10.1111/1468-2427.12437