

城市化进程中土地利用之误区及其出路

徐骏

(南京信息工程大学公共管理学院, 江苏南京, 210044)

摘要: 土地利用是否合乎城市化进程的客观规律与内在要求, 将直接决定城市化成就与否。我国可供利用的土地资源相对缺乏。土地的法律属性为公有制所有制, 土地所有权不得转让, 但土地使用权可以合法转让。在我国城市化进程中, 土地利用存在着城市化等同于城市规模和功能的大而全、城市化等同于农村城市化(城镇化)和农民市民化、征收农业用地是城市化所需土地的唯一来源、城市规模的扩大有利于经济的发展和利益最大化等认识误区。我们应在参考借鉴国外相应制度的基础上, 采取在条件适合地区推进农地的规模利用; 科学规划, 严格监控, 建立有中国特色的集约用地制度; 完善土地的市场定价机制, 丰富土地取得方式, 实现土地资源的市场化配置等措施, 科学利用土地, 合理推进城市化进程。

关键词: 土地利用; 城市化; 制度创新

中图分类号: C912.81

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2008)06-0776-06

我国的城市化伴随着商品经济的蓬勃发展与市场经济的初步建成, 具备了基本的经济基础。城市的大规模发展已是不争的事实。但如果因循现有的发展路径, 则不免落入拉美人为城市化的窠臼。理解城市化的精髓, 在根本上契合城市化的内在理念是当前我国城市化进程中首要解决的问题。其中, 在物质层面上, 土地的取得与利用模式的优化与改革应是这一系统改革的先决条件。

一、稀缺与僵化: 我国土地的自然特征与法律属性

我国的城市化进程还处于起步阶段, 如何合理科学地规划城市, 充分有效地利用土地, 尚缺乏成熟的理论和实践。城市化水平较高的国家所采取的一些行之有效的措施应对我国具有相当的借鉴意义。至于具体借鉴何种模式, 以及如何避免制度移植中的水土不服, 仍应取决于我国的具体国情。准确把握我国城市化进程中土地利用的特点, 是进行相关制度安排的必要准备。

(一) 我国土地的自然特征

我国可供利用的土地资源相对缺乏, 人均可利用土地资源水平远远低于世界平均水平。我国的国土面积虽然有 960 万平方公里, 但在国土总面积中, 生产

潜力较大的只占 1/4, 且后备耕地资源奇缺, 农业发展空间小, 土地资源潜力有限。如果再按人均可利用土地资源来看, 我国人均土地约 0.8 公顷(合 12 亩), 仅及世界人均水平的四分之一强。分别相当于澳大利亚人均数的 1.84%, 加拿大的 2.23%, 俄罗斯的 6.96%, 美国的 22.04%, 在全世界 160 多个国家和地区中排在 120 位以后^{[1](143-145)}。近年来, 随着人口迅速增长, 以及工业化和城市化的快速推进, 土地资源供给的不足与城市化进程土地需求的持续增长之间的矛盾愈发激烈。从各地区的具体情况来看, 东部经济发达地区的土地供需矛盾最为突出, 土地持续供给面临极大的压力; 中西部地区随着工业化与城市化热潮的兴起, 在不远的将来也极有可能出现土地供需矛盾。各地区除经济发展所占用的土地之外, 工业污染与灾害毁损也造成了土地绝对数量的减少。此外, 北方地区还受到干旱化与沙漠化的威胁, 农地的减退现象十分严重。总体而言, 我国的土地资源供给和利用状况不容乐观。

(二) 我国土地的法律属性

我国的土地所有制为公有制, 包括国家所有和集体所有, 土地所有权不得转让, 但“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。我国的土地公有制由特定的政治、经济和历史条件决定, “首先是解放区的土地平均分配制度而形成的土地私有制, 然后经初级社、高级社到人民公社对农民土地私有制的剥夺”^{[2](46-470)},

此后随着社会主义制度和计划经济体制的确立，土地的公有制正式确立下来。我国长期受计划经济体制以及土地所有制性质的限制，在土地资源的配置与利用上，一直无法引入市场机制，实现资源配置最优化。改革开放以后，在坚持土地公有制的基础之上，将土地权利体系中的使用权剥离出来，规定了土地使用权可以合法转让，这为土地的有效利用提供了条件。“土地作为一种特殊的生产要素，虽然其自身不能在地区间流动，但是其使用权的可流动性对依附于土地之上的生产要素的流动具有重要的影响。城市中土地使用权的转让可以使在土地上建设的相关固定资产进入资本市场，促进资本的有效利用；农村土地使用权的流动则可以使得农民通过土地使用权的转让摆脱对土地的依附关系，进入城市成为真正的市民，从而促进城市化进程。”^{[3](105-106)}在坚持土地的社会主义公有制的前提下，我国城市化进程中与土地利用有关的法律问题就归结为，土地“二元公有”结构的内部转化与土地所有权、使用权的定价问题。前者主要表现为国家通过对集体土地的征收获得土地所有权，将集体所有土地转变为全民所有；后者主要表现为在土地征收及出让过程中引入市场机制，以准确反映土地的价值。土地的产权明晰与流动自由是土地合理利用的机制保证。

二、粗放与滥用：城市化进程中土地利用之误区

我国在城市化进程中之所以出现上述的一系列问题，特别在土地利用上呈现出突出的矛盾，是与我们认识上的偏差和实践中的误区密切相关。一般而言，各地在推进城市化的进程中，常常会产生以下似是而非的误区。

（一）城市化等同于城市规模和功能的大而全

囿于理论认识的局限性或者政绩观的偏差，各级政府往往有意无意地把城市化解读为城市规模的最大化和功能的齐全性。中心城市多设定打造“世界性大都市”，把城市建设为中国金融、外贸、商业、IT等新产业中心的目标；众多中小城市也纷纷提出打造“区域中心城市”，建成各类产业中心的口号。为实现既定目标，各地纷纷征占农业用地以扩大自己的地盘，追求同级别城市规模的最大；同时又在新增土地上圈定若干开发区和高新区，以实现产业中心的蓝图。城市超常规地扩大规模，一方面令农地面积锐减，另一方面又因第二、第三产业发展水平的限制，造成城市土地的闲置和浪费。城市内部的发展缺乏合理的规划和

布局，行政办公区、商业区、工业区、居住区相互混杂，城市的功能不能得到最大程度的发挥，相反造成环境污染、生态恶化等影响城市持续发展的负面效应。各个城市都盲目追求大而全，更是影响了城市之间的互相协作关系。各城市在功能和性质上出现单一和雷同，彼此之间互相争夺资金、土地和人力等资源，基础设施建设重复上马，造成了资源的极大浪费，并因恶性竞争削弱了城市竞争力，降低了土地的单位产出和使用效率。极端的地区甚至出现城市之间互相交恶，各自划分势力范围，人为制造贸易壁垒，大搞地方保护主义的反市场经济行为。

城市的规模扩大应是自发的过程，是经济增长到一定程度时的客观需要，单凭政府意志人为推动的大规模城市化只会演变为城市的空洞化。城市的成长虽然需要一定的规模，但更需要合理科学的城市规划，即充分利用城市各个区域，集约使用土地，通过城市内涵的增长将城市功效发挥到最大。如果城市布局混乱，则规模越大，维护与支持的成本越高，各种负面效应也就越大。正确地处理城市和郊区以及农村的关系，将有利于推动经济的发展。事实证明，进入21世纪以来，在美国等发达国家，郊区相较于传统城市表现出更好的发展态势^{[4](415-416)}。城市追求功能的齐全化也是对城市化的一种误读。一个国家应当根据历史传统、地理因素、经济发展水平等综合因素对各个区域的功能进行恰当的定位。在某一区域内，则应以某个或某几个中心城市为龙头，形成功能互补、相互协作配合的城市群和城市带。这样能最有效地节约土地资源，实现资源共享，降低城市化成本，提升城市带的综合竞争力。作为中小城市，只有专注于某一产业和功能，才能做大做强，贪大求全只能是心有余而力不足。城市化水平较高的国家已用实践证明，承担某项单一功能的中小城市并不会因城市化进程而边缘化，相反因其在分工中承担了必不可少的职责而获得快速发展^{[4](432-433)}。

（二）城市化等同于农村城市化（城镇化）和农民市民化

农村和农业往往被视作经济落后，愚昧无知的代名词。在城市化的热潮中，有的地方就提出了农村城镇化或农村城市化的策略，农民也相应地改变身份成为市民。一般认为，城市的工业以及第三产业对地方经济的贡献远远大于农业的作用，因此通过城市规模的扩大，将农村的土地和人口资源都用到工业发展上，无疑有利于促进经济发展、提升人民的生活水平。这样的认识为某些地方极力拓展城市规模，征占农地提供了理论依据。但事实上，很多农村进行所谓的城市

化或城镇化之后,并不必然出现类似城市的工商业繁荣景象,相反带来诸多负面效应。对于城市居民而言,农地被城市征占后,城市的农产品无法做到自给自足,靠农业提供的初级工业原料也得不到有效保证,不得不从外地调运,从而抬高了城市的生活与生产成本。对于失地农民,则失去了土地这一根本的生存保障,又因城市经济总量的有限性以及职业转型的困难,其中的大多数无法顺利地进入城市成为工业劳动力,也就不可能进入城市的社会保障体系,生活水平明显下降。令人担忧的是,上述做法普遍存在于我国各个地区,每个城市都希望把耕地保护的责任转嫁给其他地区承担,这就造成全国范围内的农地面积锐减,国家的粮食安全无法得到保障,城市发展存在隐患,丧失可持续发展的动力。

任何一个国家在推进城市化的过程中,都必须重视土地尤其是耕地的保护。农业是城市化的初始动力,它为城市发展提供基本的生活资料和工业原料,并能满足农业生产力的提高和城市工业及第三产业的发展需要,为城市经济提供劳动力补给。城市土地创造的利润和效益在客观上确实要远高于农业用地,这也是城市化的根本动力所在。现代城市的高速发展不得不占用农业用地,但在目前农民数量众多,城市化程度不高的情况下,城市尚无力吸纳大量失地农民。要实现农村彻底的城市化,将农民转变为市民是不切实际的。何况必要的农业规模是城市发展获得持续动力的物质保障,农业在国家层面上还具有战略安全的意义。世界上除了个别小型的城市国家,无不保持着基本的农业生产规模。

(三) 征收农业用地是城市化所需土地的唯一来源

一般认为城市的规模扩大是城市化的重要指标,而城市规模的扩大需要通过征占农业用地实现。一面是背离经济发展规律盲目占用农地,一面是大量的城市土地被闲置。盲目征地的原因在于,当前集体土地征收的补偿数额远远低于土地的市场价格,政府作为征收土地的主体,在土地的出让中可获得可观的利润,且不用承担任何风险;用地人的用地成本也低于城市原有熟地的使用成本,无法形成有效的经济制约。土地大量闲置则在于,违反相关土地管理法规的责任追究机制尚不严格,政府因此缺乏尽忠职守的压力;而用地人往往因为资金无法到位,项目流产等原因空置土地,更有基于对土地市场行情的乐观预期,把取得土地使用权作为投资甚至投机手段,囤积居奇,待价而沽。

对土地的集约使用,是城市保持生命力,发挥最

佳效能的必然选择。城市的容纳能力最终将受到土地资源的制约。一个城市的人口密度及容纳能力并不与城市规模成正相关联系,“从世界各国的情况看,这是由城市的功能区及交通、建设状况决定的。一个大城市如果在就业和居住方面都形成以中心城区为核心的点状城市带,大部分人口都在各点上实现居住和工作合一的情况,这样的城市人口总容量肯定会高。如果形成摊大饼的城市分布,而且出现大量居住和工作分离的情况……城市交通就会拥挤、瘫痪。”^{[5][18]}以无限度地征占农地作为城市化的出路,而不考虑对城市的功能进行分区、优化,不考虑充分使用城市的现有土地,是我国大部分城市的通病。交通拥挤、住宅昂贵、空气污染等现代城市病已成为摊大饼发展模式的并发症,困扰着中国的各大中城市。

(四) 城市规模的扩大有利于经济的发展和利益最大化

一般认为,城市的规模和范围的扩大,将有力地推动区域经济发展,最快地提高人民生活水平。事实证明,近年来大力开展城市建设、努力扩大城市规模的地区,确实取得了令人瞩目的变化。在“经营城市”的理念指导下,城市高楼林立,道路宽敞,各种现代化的公共设施如雨后春笋般拔地而起。房地产业、旅游业、服务业以及相关产业迅猛发展,GDP和财政收入都保持着两位数的强劲增长。很多城市的规模在短短的十几年中扩大了好几倍,新城区的面积数倍于老城区。扩张城市规模将有力推动经济发展的观点似乎已得到了实践的验证,成为地方政府轻松实现经济增长的不二法门。

上述观点可能是城市化进程中关于土地利用的所有认识中误解最深的一点,因为得到了表面的和暂时的数据支持,其更具有迷惑性。当前我国城市规模的扩大,大多是脱离经济发展的实际需要,受地方政府意志支配的结果。各地城市化改造取得的上述成绩,只是一种表面的、暂时的假象。首先,政府意志支配下的城市化成果是以牺牲农民利益为代价的。现行的征地补偿机制下,作为补偿基数的土地产值是政府单方面决定的,并不能反映土地真正的市场价值。在实践中,农民因为土地被征收而利益受损,所获补偿无法保证其失地以后维持原有的生活水平。政府低价获得的土地却以市场价格转让给用地人,其中的差价支撑了地方财政收入的快速增长。财政收入除用于行政日常开支以外,多用于为城市提供公共产品,受益人群主要为原有的城市市民,在无形之中拉大了城乡之间的距离,增加了城市市民与失地农民物质生活水平的差距以及心理上的隔阂。所以我们的城市化积累并

非是通过内涵增长的方式实现，而主要是建立在城市对农村剥夺的基础之上。其次，现有的城市化严重透支未来的财富。新增土地出让的使用年限长达数十年之久，政府一次性获得未来土地数十年的利益，执政者因任期有限，往往在一两任内消耗殆尽。城市乃至国家的经济无法保持健康的可持续发展态势。从微观层面看，城市市民因开发热潮和城市规模扩张增加了生活成本。特别是住房价格因土地价格上涨而提高，市民只有通过银行贷款预支未来收入用以买房，在社会保障体系尚不健全的情况下，市民必然偏重储蓄，压缩开支，进而导致消费乏力，城市丧失活力。这样的城市化只能在短期内带动少数产业的快速发展，却会在一个较长时期内拖累整个国民经济的良性发展。再次，政府角色错位，成为“城市经营”的主体。政府在城市化的过程中，应充当决策者与监督者。但在现行的征地体制下，政府受利益驱动放弃了监管者的职责，而以自身利益最大化为目标，参与到土地买卖当中。政府对土地资源的行政垄断违背了市场经济的基本规律，也是造成权力寻租、滥用滥征土地等乱象的根本原因所在。

三、理性回归与制度创新：城市化进程中土地利用的出路

我国在城市化进程中已遭遇了土地供应紧张的尴尬，预示着城市化发展进入瓶颈期。身陷僵局之中，我们应求教于世界各国中城市化之先行者，吸取成功经验及失败教训，这对我们理清思路，少走弯路，尽快实现城市化的良性发展大有裨益。但在制度移植与经验借鉴的过程中，必须认清我国的具体国情，在借鉴他国成功经验的基础之上，对相关制度进行调整与创新，避免结出“南橘北枳”的苦果。

我国的国土总面积可与美国、俄罗斯等大国相提并论，但人均可利用土地和耕地水平却更接近韩国、日本。在土地的所有制性质上，我国土地属于公有制，这一点又与世界上绝大多数国家相异。这是我国土地利用的具体国情，它决定了在土地的自然利用上，既要参考美国等大国的土地规模化利用方式，又特别要借鉴日韩等国家的集约用地经验；至于土地利用的法律规制问题，则应更多结合我国土地所有制的特点，进行制度创新，寻求一条适宜我国城市化进程中土地合理利用的特色途径。在不触动现有的根本性体制，尤其是不改变土地公有制这一基本制度的前提下，我们应可在以下几个方面进行制度改革与创新，以缓解城市化与土地利用的现有矛盾，实现土地的集约利用。

（一）在条件适合地区推进农地的规模利用

理论和实践都已证明，小农经济阻碍了农业生产效率的提高，无法提高土地的使用效率，农业产品缺乏规模效益和竞争力。结果是土地资源在落后的生产方式中被无形地浪费，一家一户的小农生产难以维持自己的基本生存，生活水平显著下降。“小农人数众多，他们的生活条件相同，但是彼此间并没有发生多种多样的关系。他们的生产方式不是使他们互相交往，而是使他们互相隔离。这种隔离状态由于……交通不便和农民的贫困而更为加强了。他们进行生产的地盘，即小块土地，不容许在耕作时进行任何分工，应用任何科学，因而也就没有任何多种多样的发展，没有任何不同的才能，没有任何丰富的社会关系。每一个农户差不多都是自给自足的，都是直接生产自己的大部分消费品，因而他们取得生活资料多半是靠与自然交往，而不是靠与社会交往。”^{[6](217)}

以规模化农业生产替代小农经济的不经济是提高农业生产效率和土地利用率的有效途径。但规模化农业只适合在人均土地资源丰富，且地理条件适宜的国家 and 地区推行。美国国土面积广阔、地势平坦、农业耕作的自然条件得天独厚，人均农业用地土地面积达1公顷，位于世界前列。此外农业技术的机械化和农业政策的宽松，都使得美国成为世界上农业规模化和专业化程度最高的国家之一。中国虽然缺乏美国那样优越的自然条件，但在某些局部地区，也有借助现代化农业技术，因地制宜地发展适合本地区农业规模经济的可能。在东部沿海地区经济比较发达、人口稠密地区，虽然无发展规模农业生产的自然条件，但如果继续小农经济的传统生产方式，将导致城市与农村严重对立的局面。小农经济的改革不能指望小农的自我救赎，也无法依赖高成本的政府补贴，最终的出路应是规模化的农业生产。受客观条件的制约，虽然无法达到农业高度规模化与专业化，但是通过农业生产的逐步集中以提高生产效率的方式却是可行的，事实上目前农村剩余劳动力进城务工，农村土地相对集中经营就是农业规模化的自觉实践。当然，受农业人口规模过大，工业化与城市化水平不高等因素的影响，我国农地的规模化利用最终无法达到较高的水平，只能寄希望于城市化水平的不断提高与人口总数的逐渐减少，在一个较长时期内逐步提升农业规模化水平。不过，即使是美国这样推行农业规模化经营的国家，农业的营利能力仍低于工业。为协调二者的矛盾，政府还应对规模农业经营者实行税收优惠、财政补贴等经济政策鼓励，缩小工农业之间的差距，以经济杠杆的作用促进对农地的合理利用。

(二) 科学规划, 严格监控, 建立有中国特色的集约用地制度

科学合理的城市规划能够保持城市各区域以及各城市之间的有机联系, 充分发挥各区域的城市功能, 实现功能互补, 避免重复建设以及土地浪费。在以前的城市建设中, 忽视城市发展的内在规律, 不注重城市自身的结构分析, 城市规划缺乏长远性与逻辑性是其共性。在将来必须突出单体城市规划以及国家、区域性城市规划的重要性, 勾画科学可行的规划蓝图, 并严格依照执行。城市发展规划应遵循以下原则: ①符合国家和本市实际情况, 科学预测城市发展, 正确处理近期建设和远景发展, 局部利益和整体利益, 经济发展和生态环境的关系。②促进经济和社会发展, 改善人民生活环境, 坚持经济效益、社会效益、环境效益相统一。③保障社会公众利益, 符合城市消防、抗震、防灾、人民防空等要求, 维护公共安全、公共卫生、城市交通和市容景观。④贯彻建设和谐社会、节约型社会的方针, 坚持适用、经济的原则, 合理用地、节约用地, 综合开发利用地下空间。⑤促进城乡协调发展, 合理确定城镇布局和规模, 引导工业、人口和土地经营适当集中。⑥保护具有重要历史意义、文化艺术和科学价值的文物古迹、建筑群、建筑物, 重点保护有特色的历史风貌和自然景观。⑦中心城区规划和建设应当与人口疏解、功能提升、环境改善和景观优化相结合, 增加公共绿地和公共空间, 控制建筑容量和高层建筑, 改善城市交通, 完善基础设施, 增强城市综合功能。^[7]在上述原则相冲突时, 土地合理利用与有效保护应作为优位价值得以体现。更为重要的是, 城市的规划反映了社会主体的整体利益, 因此不能只由行政部门出演“独角戏”, 而应由全社会共同参与, 以防止政府滥权, 保证土地的可持续利用, 实现社会整体利益的最大化。

对农地采用严格的保护措施是集约用地的根本保证。虽然对农地进行征占是城市化的客观要求, 但征收农地须是用尽一切方式仍无法解决土地供应问题时的最终举措。对城市获得发展所需土地来源的顺序依次排序, 首先应是城市现有的闲置土地, 其次是城市利用不足的低效土地。只有在城市自身无法提供更多土地, 也无法进行土地改良以提高利用效率时, 才能对农业用地进行征收。关于农地分类及利用的问题, 日本的做法尤其有借鉴意义: 政府应对农业用地进行功能分类, 城市所需土地应首先征占农业产出率最低的农地, 无低产出率土地时征占上一等级的土地, 依此类推。基本耕地在任何情况下都不得予以征占。用地人征占高产出率土地的, 应支付远高于前一等级的

费用。用地人充分利用城市现有土地的, 可享受政府的政策优惠, 支付低于征占农地的代价。违反土地保护政策的, 将受到法律的严厉制裁。政府积极的土地保护政策能够弥补市场失灵的后果, 促使市场主体集约用地, 引导城市化由外延式扩张转向内涵式增长。

(三) 完善土地的市场定价机制, 丰富土地取得方式, 实现土地资源的市场化配置

我国土地的所有制性质决定了土地以下的权属特征: “土地所有权不能够通过市场发生转移, 而且国家土地所有权绝对不能转移, 因此, 有必要将所有权的享用权能分离出来, 形成一种相对独立的财产权——土地使用权。直接享用土地的是使用权人, 而使用权的发生、变更和消灭最终是由所有权支配的, 因而土地的最终归属是由所有权决定的。在不违反法律和所有权人意志的情况下, 土地使用权可以在不同民事主体之间流转, 而这种流转并不影响所有权人的权利地位。”^{[8](134-135)}在市场机制以外, 集体所有的土地可通过国家征收的形式转变为全民所有, 所有权在公有制体制内发生转移。

我国的国有土地使用权还存在着一定的问题, “一是在土地民事法律方面, 对土地使用权的地位、种类、内容和限制, 使用权人的行为规范和相互间关系等等, 缺乏明确和科学的规定, 因而难以建立土地使用和交易的持久正常的秩序, 难以对土地使用和交易中的短期行为、违规行为加以有效的控制。二是土地行政管理方面, 由于部门之间和上下级之间分权不明确不合理, 管理规章不统一不健全, 政府行为不廉政不规范, 导致土地隐形市场和土地投机严重, 土地资源浪费严重和国家土地收益流失严重的局面”^{[8](149)}。无论是国有土地的使用权, 还是集体土地征收, 问题产生的要害在于土地权利的市场机制缺失。建立和完善土地的市场定价机制, 实现土地资源的市场化配置, 是我国土地合理利用的制度保证, 也是我国土地利用和管理改革的方向。

用地人获得土地使用权主要是通过划拨和出让两种形式。只有公益事业才能以划拨形式无偿得到土地使用权, 划拨土地不能进入土地使用权市场流通。土地使用性质发生变化的, 应由国家收回土地使用权, 或者由用地人按市场价格缴纳使用费。对划拨土地必须建立专门的监管体制, 严格控制, 防止划拨土地进入流通市场, 刺激权力寻租和权力滥用, 扰乱市场秩序。以出让方式获得土地使用权的, 应以公正、公平、公开的竞买方式进行。在使用费的支付方式上, 可借鉴英国分期给付的方式^{[3](158)}。如果土地用于商业开发, 则业主也以分期给付的方式向土地使用权人支付

土地使用费用。如此也可降低城市的生活和商业成本，为城市化发展提供长远动力。

参考文献：

- [1] 晏路明. 人类生存也发展环境[M]. 北京：中国环境科学出版社, 2001.
- [2] 杨光斌. 中国经济转型中的国家权力[M]. 北京：当代世界出版社, 2003.
- [3] 叶裕民. 中国城市化之路——经济支持与制度创新[M]. 北京：商务印书馆, 2001.
- [4] 王旭. 美国城市发展模式[M]. 北京：清华大学出版社, 2006.
- [5] 张路雄. 城市化发展与农民工政策[J]. 凤凰周刊, 2006, (30).
- [6] 马克思恩格斯全集·第8卷[M]. 北京：人民出版社, 1962.
- [7] 天津市城市规划条例60问[EB/OL]. <http://www.enorth.com.cn>, 2008-05-21.
- [8] 王卫国. 中国土地权利研究[M]. 北京：中国政法大学出版社, 1997.

The misunderstanding of and solution to the land use in urbanization

XU Jun

(School of Public Management, Nanjing University of Information Science and Technology,
Nanjing 210044, China)

Abstract: The achievement of urbanization is depended on the use of land, which complies with the law of urbanization. The land available in our country is relatively insufficient. The land is characterized by a legal quality called “public ownership”. The ownership of the land cannot be transferred, but the use right can be transferred legally. In the process of urbanization in our country, some misunderstandings exist: the urbanization is equal to the large scale, the multifunction of the city, the urbanization of the country, and civilization of the son of the soil; the exclusive source of the land which is needed in the process of urbanization is land expropriation; and the enlargement of the city scale promotes the development of the economy and the maximization of the social benefit. What we should do is to use the land in proper area; establish the system of the intensive using of the land with Chinese characteristics by rationally planning and strictly controlling the utilization; improve the system of land-market-set prices; amplify the acquisition fashion of the land; realize the marketization of the use of the land.

Key Words: the use of land; urbanization; system innovation

[编辑：颜关明]