

第二部

分论

第二部 分论

分论 1：实现集约经济社会

第 1 章 行政区划改革：城市化进程的要求

1. 1 政策建议

在中国，建立在地方经济利益基础上的行政区经济已经是一个客观存在，而按经济区或城市经济区来调控经济发展却是一种客观要求。由于行政区经济和经济区经济经常处在不一致的状态，两者之间的冲突也就在所难免。

当我们聚焦城市化的时候，我们发现，行政区经济的存在，对城市化所要求的空间聚集是一个制约。因此，应该尽最大努力让行政区划适应城市化的需求，以减少行政区对城市化进程的制肘。在这方面，有三个问题需要关注。

第一个问题是行政区划的层级。中国目前的行政区划实际上是五级，层级过于繁多。鉴于地区这一级“行政区”既缺乏法律上的支持，又面临方方面面的非议，应考虑撤销。

第二个问题是行政区的规模。中国现在的小城镇规模太小，很难形成聚集经济并带动农村经济的成长，应该适当撤并。

第三个问题是市制问题。中国目前的市管县体制导致市县都有自己的直接利益，相互间的竞争和冲突在所难免，因之，应考虑“终结”现行的市管县体制。

如果撤销地区这一级“行政区”，终结现行的市管县体制，必然导致省直管市、县。在这种情况下，市与市之间、县与县之间的差距必然进一步扩大，相应的问题也会随之前生。我们认为，求解上述问题的策略之一是市县分等，即根据人口、面积、经济实力、战略地位等因素，将市县分成若干等级。如此，不同的市县在法律上平等，但其所拥有的资源却不尽相同。

需要特别指出的是，尽管中国现行的行政区划体制与城市化进程的要求不匹配，但求解的策略却不能囿于行政区划。这是因为，行政区划的性质首先取决于国体和政体。作为政府行政权力等级规模的空间尺度的界定，行政区划体现了中央和地方之间以及地方与地方之间对于政治权力的分配关系。中国的城市化进程要求行政区划的设置、变更适应这一进程，但行政区划的设置、变更，又必须服务于政治这一根本目的。因之，对城市化进程中的行政区划改革，我们应该有期

待，但也不要寄予过高的期待。

1. 2 引言：问题的提出

行政区划，即一个国家内部行政区域的划分，概言之，即国家出于政治统治和行政管理上的需要，遵循一定的制度规范，按照一定的划分原则，将所辖国土分划成具有不同层次、不同规模的行政区域管理系统。

根据《中华人民共和国宪法》第30条的规定，中国分为省、自治区、直辖市；省、自治区分为自治州、自治县、市、县；县、市、自治县分为乡、民族乡、镇；直辖市和较大的市分为区、县；自治州分为县、自治县、市。

以这一规定为基础的中国的行政区划有着这样的几个特点：

一是四种类别的行政区划建制并存。第一类为一般地域型建制，包括省、县、乡等，这一类建制数量最大，是主体的或基本的行政区域建制；第二类为城镇型建制，即作为单独行政建制的城镇地区，包括直辖市、市、市辖区、镇等；第三类为民族自治地区，包括自治区、自治州、自治县，这一类建制虽然在数量上较一般地域型建制少，但所辖面积却占全国国土面积的60%；第四类为特殊型建制，如神农架特区、香港及澳门特别行政区等。

二是多级建制并存。一般的行政区域基本上由省、县、乡三级建制，但直辖市的市区则是市、区两级建制，自治州、实行市管县的区域则是四级建制。

三是虚实结合制。这里的“实”指一级政权机关，“虚”则指政权机关的派出机构。在一些省、自治区与县、市之间，还有地区行政公署作为省、自治区政府的派出机构，县、自治县与乡、镇之间则有区公所作为县、自治县政府的派出机构。

四是地市双轨制。即实现行政公署管县和市管县相结合的体制。

五是三级市建制。即市有直辖市、设区的市——一般指地级市、不设区的市——一般指县级市之分。

在中国，有着上述特点的行政区划决定了各种行政区的区域范围和行政等级，不难理解，行政区是一种政治现象，政治功能是其最直接和最基本的功能。

从理论上讲，如果国家没有政治上的割据，国家经济会呈一体化的发展趋势，不会因行政区的存在而出现区域经济分割现象。然而，由于现行政治、经济体制的作用，中国的行政区除政治功能外，还有自己的经济功能。

中国行政区的经济功能，在相当大的层面上寄生于地方政府的经济行为。按

照沈立人的观点，中国的地方政府在推动经济增长、提供公共产品、牵引体制创新、拓展对外开放、提升人民生活等方面，有着不可替代的作用^①。

问题是，地方政府的经济行为在促进区域经济增长的同时，也有许多负面效应。其中，影响最大的当属地方保护主义。如在需求旺盛时，控制生产要素和商品的流通，不允许相对紧张的要素和商品流向其他行政区^②；在供给宽松、销售面临挑战时，则千方百计地堵截外地的商品、物质进入本地市场。概言之，出于对自身经济利益最大化的追求，地方政府经常对经济进行不合理的干预，因此，中国的行政区也就成了阻隔经济一体化进程的一堵“看不见的墙”。

有关城市化进程的研究，既然不能不关注城市的聚集和辐射效果，也就不能不关注这堵“看不见的墙”。实际上，城市是社会经济活动空间聚集的结果，其形成和发展，既依赖于它对周边地区人口和经济因素的集聚，也依赖于它对周边地区的辐射和扩张。城市与周边地区的这种相互作用，导致城市在空间上不断跨越行政区的界限，而形成所谓的城市经济区。

JICA 调查团对海城、锡山、张家港、荣城、顺德、郟县、绍兴、巩义、福清等 9 个城市的调查表明：建立在行政区划基础上的行政区对中国的城市化进程、城市经济区的发展有很大支持，但也有很大制约。特别地，以下三个方面的制约很值得关注：

一是建立在地方经济利益基础上的行政区经济已经是一个客观存在，而按经济区或者城市经济区来组织和调控经济发展却是一种客观要求。由于行政区和经济区经常处在不一致的状态，两者之间的冲突也就在所难免。例如，以上海为中心的长江三角洲经济区就涉及上海、江苏、浙江三个大的行政区和利益主体，其成长很难摆脱行政区经济的困扰。

二是现行的市管县体制妨碍了城市经济区的成长。固然，市管县体制在一定程度上打破了原来的市县分割，扩大了各中心城市的行政地盘，并使得各中心城市在处理经济问题时有更大的回旋余地，然而，正是这种回旋余地客观上阻碍了各中心城市之间的横向合作。而在中心城市市域内部，一方面，原来平行的两个行政区域单位有了明确的等级关系，另一方面，两者又都是相对独立的经济利益主体，显然，这是一对难以调和的矛盾。

三是行政区划的过度细分使城镇的集聚效果难以发挥。在许多县级市，一方面是建制镇的数量过多，另一方面则是建制镇的规模过小，其结果，是城镇聚集的不经济。城市化生活所要求的城镇基础设施或者无力建设，或者难以发挥其效

能。

行政区划对城市化进程的制约涉及经济区与行政区的关系、行政区的规模、行政区的等级等方面的问题，而这些，正是本章要分析和探讨的内容。^④

1.3 行政区和经济区：城市化的两个背景

1.3.1 行政区经济

在中国，有行政区经济之说。^⑤实际上，以行政区域为单元的地区经济利益格局是中国经济结构的一个重要特征。出于自身利益的考虑，中国的各级政府经常按行政区来组织和调控经济发展。所以出现这一局面，有三个方面的原因。

一是如前所述，中国的行政区除政治功能外，还有自己的经济功能。为官一任，造福一方，各级政府既有发展经济的责任，也有发展经济的冲动。

二是中国的各级政府不仅拥有组织和调控经济的工具，而且拥有一定的经济资源，有能力参与经济活动。

三是按照中国目前的体制，各级政府不仅要对行政区内企业、居民负责，还要对上级政府负责，而上级政府考核下级政府政绩的好坏又常与下级政府管辖区域的经济发展状况的好坏相关联。

因为上述背景，行政区经济有其存在上的合理性，其对国家经济的成长也有着不可或缺的功用。然而，从现实情况看，行政区经济有着以下不容忽视的问题：

一是行政区经济源于政府对经济的干预，也强化政府对经济的干预。在行政区经济的运作条件下，区域经济呈稳态结构，而且带有强烈的地方政府行为色彩。因此，一个行政区的“经济”，往往以一个区域甚至一个国家的“不经济”为代价。由于行政区“经济”的牵引，各行政区重复建设，产业结构趋同，区域之间在比较优势基础上的分工和协作难以寻觅，经济要素资源配置效率低下，浪费严重。

二是行政区经济阻碍全国统一市场的形成和发展。经验表明，如果区域之间的经济发展水平和人均收入水平相近，则区域内的需求结构和偏好也会相似，市场间的隔离会小，而区域内专业化分工的机会就会增大。反过来，则会导致需求与供给关系的弱化。在中国，由于区域经济发展差距不断扩大，区域之间的利益摩擦因之激化，各级地方政府为了追求和保护自身利益，往往以行政区为依托，构筑贸易壁垒，实行市场封锁，阻碍经济要素资源的自由流动。所以，有人讲，中国经济与其说是一个经济共同体，不如说是诸侯经济的联合体。

中国的城市化进程，要求实现集约化的经济社会。而所谓的集约化，一是追求城市的聚集效应，即因企业、居民的空间集中而带来的经济利益或成本节约；二是追求城市的扩散效果，即城市功能从城市向腹地的辐射。然而，在行政区经济条件下，行政区划的存在会阻碍区域经济联系和发展，从而出现与集约化相悖的运作态势。

1. 3. 2 经济区

所谓经济区，可以理解为一种以专业化地区经济为特色、以中心城市为依托，在生产、流通等方面紧密联系、互相协作、内部具有很强经济集聚性的经济综合体。

从空间结构的角度看，经济区有三个最基本的构成要素。

一是经济中心。任何一个经济区都必然有自己的经济中心，并往往是一个大城市或一组城市。经济中心是经济区经济发展的核心，其集聚和辐射效果对整个经济区的经济发展具有举足轻重的影响。举例来讲，中国最大的广域经济区——长江三角洲经济区就以上海或者说以由沪、宁、苏、锡、常、杭等城市组成的城市群为核心。长江三角洲经济区的成长，在相当大的程度上依赖于这一城市群本身的成长以及城市群对周边地区的辐射和牵引。

二是经济腹地。经济腹地是一个与经济中心或中心城市相对应的概念。其内涵是经济中心的吸收和辐射能力能够达到并能促进其经济发展的地域范围。如果没有经济腹地，经济中心也就失去了赖以存在的基础，而没有经济腹地，也就无所谓经济中心。以上海为例，其狭域经济腹地是上海市域，而其广域经济腹地则是整个长江三角洲地区。

三是经济联系。经济联系既包括经济区内商品流通、技术协作、资金融通、信息传递，也包括经济区内内的交通运输网络和通讯网络。一般来讲，经济区内经济联系越紧密，经济区的一体化程度也就越高。

问题是，经济区经常要跨越行政区的界限。以长江三角洲经济区为例，这一经济区就包容了上海、江苏、浙江三个省级行政区。应该说，区内各行政区在经济一体化方面已达到很高的程度，然而，就是在这一经济区，也存在经济区与行政区关系上的分歧和矛盾，如各行政区产业同构、重复建设，整体优势发挥不够；外向型经济各自为政，各有各的开发区，各有各的特殊政策；商品、服务、资本的流动受非市场因素的影响，等等。

在行政区与经济区关系方面，有这样四点值得注意。

一是行政区经济具有自然经济和产品经济的特点，而经济区经济则取向市场经济和商品经济。

二是行政区与经济区不是一对一的关系，行政区在很大程度上源于政治统治和行政管理，经济区则以社会化大生产、分工和比较优势为前提，经济区经常要跨越几个行政区。

三是行政区经济取向地区经济利益，经济区经济则以一个更大的地域甚或整个国家的利益为着力点。

四是行政区经济有自己特定的边界，而且相对稳定，经济区则可能因为区域经济的发展、经济中心辐射能力的提升而扩张其边界。

由此看来，行政区和经济区的关系整合不是一件容易的事情。

1. 3. 3 经济中心

如果行政区、经济区的经济中心是同一个城市，行政区、经济区的冲突就会少许多。然而，我们看到的情况经常是相反。

按照一般的理解，南京应该是江苏的经济中心，然而，许许多多的研究表明，上海对苏州、无锡等城市的吸引能力、辐射能力要远远大于南京的相应能力。

如此，我们面临一个非常难以求解的问题，江苏的经济布局是以南京为中心，还是以上海为中心？如果以上海为中心，那么，江苏的交通布局至少应该有南京、上海两个点；江苏的产业结构应该取向与上海互补，而不是同构；南京的机场也就没有必要搞到现在这样的规模。

我们相信，在一个相当长的时间里，人们很难在这一问题上达成共识。实际上，我们曾围绕这一问题征询南京、苏州两市官员和经济研究人员的意见，我们发现，苏州应答者基本上是上海中心论的支持者，而南京的应答者中，则有 72% 主张南京中心论。

表 1 江苏的经济中心^⑥

	总体 (%)	南京应答者 (%)	苏州应答者 (%)
上海	53	28	86
南京	47	72	14

问题：在您看来，江苏的经济布局应以上海为中心，还是以南京为中心？

资料来源：JICA 调查团调查

同样的问题也出现在北京和天津之间。历史上，天津是华北地区的经济中心和工商业大城市，而北京作为政治、文化中心，则是一个消费性城市，在经济上，京津两市曾表现出很强的相互依存关系。

1949年后，北京在“变消费城市为生产城市”的方针指导下，大力发展工业。因此，在一个相当长的时期里，京津冀地区新建的大型工业项目主要集中在北京。结果，北京的经济实力超过天津，两个经济中心的格局因之浮现。特别地，近在咫尺的两个城市在功能上缺乏明确的分工，产业结构也基本雷同，两个城市的发展都受影响。

京津两大城市之间的合理分工与协作关系问题，在学术界和规划部门已提出多年，在不同层次上也作过不少研究，但问题一直没有得到妥善解决，其原因主要还在行政区的束缚。在京津冀经济区中，北京与唐山、天津与唐山之间的关系相对容易协调，而北京、天津两大城市则因为同属中央直辖市，平起平坐，又各有各的利益考虑，协调起来颇为困难。在这方面，海港问题是一个比较典型的例子。塘沽港本来应作为京津两个城市共同的出海门户，但由于塘沽港行政上归天津，北京在利用港口上有所顾忌，就另找出海口，先是和秦皇岛搞联合，后来又转向与唐山联合兴建京唐港。应该说，这既不经济，又不合理，一方面，塘沽港的功能难以充分发挥；另一方面，北京的港口运用成本很高。

近年来，珠江三角洲、长江三角洲等地区的经济发展要快于京津冀地区。其中原因很多，但京津两大城市没有协调发展、携手共进不能不说是一个重要原因。从目前情况来看，在沪宁线上，有可能出现沪宁苏锡四个中心城市，好在苏州、无锡不是直辖市，如果是直辖市，京津之争的重演会有很高的机率。不妨设想一下，如果天津不是直辖市，京津关系又会是怎样的走向？

由些看来，经济中心的“选择”是否为各方面认同、经济中心的聚集和辐射能力是否能带动整个经济区的成长，是经济区能否实现一体化并走向发展的一个关键因素。

1. 3. 4 城市圈域和经济一体化

中国的城市化进程在相当大的层面上依赖于城市经济的增长。尽管中国城市的“市属”观念很强，而“市域”观念很弱，但城市的增长必然导致其依靠自身的聚集和辐射能力而带动周边地区经济的成长，从而形成所谓的城市经济区或城市圈域，即城市突破行政区划的局限同其邻区或外围化地区形成紧密联系的一体

化经济区。

世界上，城市圈域的重要代表是日本的东京经济圈，由东京都、埼玉县、千叶县、神奈川县组成，总人口达到2190万人。在这个圈里，行政区的界限几乎不存在，市场也完全一体化，区内各行政区之间的人口及物质流动就像一个行政区。

在中国，城市圈域的一个例子是广州，几年前，在广州市区的外围还有花都市和番禺市，而今天，这两个城市已完全融入广州，而成为大广州市的组成部分。因此，广州城市圈的空间范围有了新的扩张。

郊区城市化——如城市人口因为工厂搬迁、人口搬迁（郊区住宅区）、开发区建设等而由城市中心向郊区的扩散转移，城市圈域经济的发展以及城市本身的增长，经常导致两个甚至更多的大城市的市域重叠、经济边界虚化，而形成所谓的大城市经济带或大城市连绵区，如沪宁线上的沪苏锡宁，实际上已成为一个有较高经济一体化水平的大城市连绵区。问题是，在这样的大城市连绵区里，几个中心城市同时存在，都有自己的城市功能、辐射能力，而其市域却交错在一起，怎能期待没有碰撞和摩擦？

面对这一问题，我们认为，有三点值得注意。

首先，我们应该承认，以宁苏锡常城市群为增长极的江苏属于以上海为龙头的长江三角洲经济区，如果没有上海的牵引和辐射效果，江苏的经济可能不会有今天的局面。实际上，昆山、张家港就是依托上海的辐射效果发展起来的。如果说，上海的发展得益于长江三角洲经济区的一体化，同样，我们也应该承认，江苏的增长也与长江三角洲经济区的一体化高度关联。

第二，伴随上海、江苏在经济上的接近，江苏原先由南京或苏州提供的城市功能服务，如资本市场、信息传递、交通枢纽方面的功能服务，会有一些由上海来提供。换言之，上海、江苏的经济一体化，会在一定程度上抑制江苏的城市化进程，如宁苏锡常的城市增长，虽然藉此，江苏能以较低的成本获得更好的城市功能服务。

江苏与上海在经济上的“接近”，对上海是“得”，对江苏，也并非“失”。

以上海、苏州关系为例，如果上海专注于第三产业，苏州则可以在第二产业有更大的作为。如此，二者之间的互补性就会很强，摩擦也会大大减少，双赢就会成为可能。近年来，苏州的经济突飞猛进，原因可能也就在这里。实际上，我们曾对最近两年进入苏州的60多位投资者进行访问，询问他们选择苏州的原因，结果，有30多位受访者把毗邻上海、利用上海的城市功能非常方便作为选择苏州

的一个重要因素⑦。

第三，许许多多的研究表明，中国的省域经济无论在面积上还是在资源结构上都不具备作为独立经济单元的条件，对任何一个行政区，都有必要在一个更大的地域范围里思考自己的比较优势，并藉此调整自己的利益空间。经济一体化对经济区的经济中心有利，对副中心和经济腹地也有利。有鉴于此，我们认为，城市圈域经济的增长，圈域内各中心城市之间的冲突、磨擦的求解，关键在各中心城市建立在比较优势基础上的分工协作，在圈域经济一体化水准的提升。

1. 3. 5 城市化和行政区划

如前所述，行政区划对城市化进程有种种制约，如此，我们能否有这样的观点：应根据城市化进程的需要，调整行政区划。

答案当然是肯定的。

首先，中国现行的行政区划脱胎了农村经济主导中国经济的 50 年代。而今天，中国经济已在相当层面上转型为城市经济和工业经济。

其次，如前所述，现行行政区划对城市化进程所要求的集约型经济社会有种种制约。宜在可能的情况下，对行政区域进行适当的调整，以适应城市化进程的要求。

然而，我们不应该也不可能藉助行政区域的调整来求解城市化进程面对的与行政区相关的所有问题。所以如此，在于行政区划是国家政权建设的组成部分，应保持一定的历史继承性和相对稳定性，也在于相对行政区而言，经济区是一个可变性的概念，其边界一方面相对模糊，另一方面也会因经济中心聚集和辐射提升而赢得新的空间。

应该说，相对而言，中国的行政区划的调整要容易一些。这是因为，在西方国家，基础行政区多是自治体，行政区划的调整需要征得各自自治体居民的同意，操作起来很为困难。因此，在法国，100 多年来，其基础行政区的地理范围基本上没有变化过，尽管这期间，法国的政治体制、地方自治体制出现过很大的变化，经济结构也完全变了模样。又如日本，如前所述，东京都和埼玉县已在经济上融为一体，但东京都、埼玉县的边界却未曾有过改变。再如，作为美国经济中心的纽约市的经济边界已伸到了新泽西州，而在像美国这样的联邦制国家，要改变纽约州和新泽西州的行政边界几乎不可能。

然而，行政区划的存在并未影响东京城市圈经济的成长，也没有制约纽约城市圈经济的扩张。在美国，行政区划方面的问题很少与有关城市圈域经济的讨论缠在一起。诚然，在美国，时常有行政区调整的情况，但这时候的调整，经常导

因子居民对城市服务的期盼，而不是其他。

如此，我们不能不问，为什么，在美国、日本，跨越行政区的城市圈域经济可以摆脱行政区的束缚？

答案很简单，这就是，无论在美国还是在日本，有行政区，但没有中国概念的行政区经济。

中国的城市化进程，必然导致像日本的东京城市圈或美国的纽约城市圈出现。虽然现行的行政区经济严重影响城市圈经济的发展，但我们不能将希望寄托在行政区划的调整。所以如此，在于行政区划首先取决于国体和政体，行政区划的变更、设置，必须服务于政治这一根本目的；在于阻碍城市圈域经济发展的根本因素在行政区经济而不是行政区本身。

特别地，我们主张，省这一级行政区应尽量少作调整。

所以如此，有三个方面的原因：

一是从世界各国看，很少有国家对一级行政区进行调整，如美国，只有新加入的州，未见过一个州变成两个州。一个国家的统一、稳定，一级行政区是关键，何况在中国，省籍意识已经是一种很强的意识。

二是增省或增直辖市，意味着要从一个省切出一个或数个中心城市。如此，今后哪个省愿意倾力支持中心城市的增长？切块增省或设直辖市，实在不利于中心城市的发展，城市化水准的提升。

三是表面上看，中国经济的发展，受行政区的制约很多，但仔细推敲，我们不难发现，真正制约经济发展的，是行政区经济，而不是行政区。因此，求解问题的关键，在弱化行政区经济的功用，在市场经济的推进。

1. 4 城市化与市制改革

1. 4. 1 与市制关联的四个问题

我们曾经指出，地市双轨制和三级市建制是中国市制的两个重要特点。关于此，有四个关联的问题：

第一个问题是地区的问题。一方面，地区是一个客观的存在，另一方面，地区又不是法定的行政区。

第二个问题是市管县的问题。地改市后，出现了市管县这样一种局面，由于市县都是独立的利益主体，二者之间的利益冲突也就成了在所难免。

第三个问题是县级市的问题。许多由县改制而成的县级市除了原来的县城有市的样子外，其他区域还是农村，城市型行政区和地域型行政区交错在一起。在

有些地方，县改市与其说是农村城市化，还不如说是城市农村化。

第四个问题是开发区问题。在许多城市，都有一个或几个开发区。这些开发区或在一个次级行政区内占有一块空间，或跨越几个次级行政区。开发区管委会不是一级政府，但却拥有较其所在的次级行政区政府更大的权利。

1. 4. 2 地区问题

对第一个问题。目前有两种意见，一种意见为维持现状论，按照这种意见，中国现有省区面积过大，城市化发育水平低，由省、区直接管辖众多的县市会有许多困难，因此，在现阶段，行政区分划为省（市、区）、地（盟、州、市）、县（县级市）和乡（镇）4个等级符合客观现实。换言之，地区虽然在法理上有其不完备的一面，但客观上却有其存在的合理性。因此，按照这种意见，地区一级行政区应该继续存在，但其政权职能可以比省、县二级稍稍弱化，让其侧重在组织协调区域经济发展，以及区域的城市化与城乡一体化的发展方面。

另外一种意见则主张，应该撤销地区这一级行政区划，其理由有三点，一是地区行署机构既增加了管理层次和管理成本，也不具备法律上的合理性；二是从国际经验看，世界多数大国实行的都是三级政府管理体制，即分中央或联邦政府、省或州政府以及地方政府；三是政府层次过多，人为地加大了不同级政府之间分权、分税的难度。

围绕这一问题，我们以问卷方式访问了130多位在中央政府、省级政府、地市级政府、县级政府研究部门工作的官员，表2显示了有关调查结果。

表2 “地区”的处置^⑧

	中央/省官员 (%)	地区官员 (%)	县官员 (%)	总体(%)
地区作为法定行政区	30	69	0	36
维持现状	51	31	22	34
撤销地区	19	0	78	30

问题：在您看来，对地区这一级“行政区”，应如何“处置”？

资料来源：JICA 调查团调查

从总体上看，地区改造成法定行政区、维持现状、撤销地区的三种议论基本上是三分天下，但分层面看，则非常有意思：在中央/省政府工作的官员倾向于维

持现状，在地区工作的则倾向于在法律上明确地区的地位，在县工作的则倾向于撤销地区。

我们认为，在这个问题上，县级政府官员的意见可能更为值得关注。按照这些官员的意见，地区这一级行政区所以应该撤销，在于如下三个方面的原因：一是地区的存在，弱化了县级政府的行政力量，二是增大了县级行政区的财政负担，三是降低了行政效率。

我们认为，从长远看，地区一级行政区应该撤销。所以如此，除了前面提及的原因外，还有两个方面值得注意。

第一个方面，是地区这一级政府是计划经济时期的产物，在计划经济体制下，政府的责任非常重大，其掌握的资源也非常多，而在取向市场经济的今天，需要政府管的事已越来越少，加之资源已向民间“流失”，需要由政府分配的资源也越来越少，在这种情况下，政府的层次应该可以适当减少。

第二个方面，是地区一级政府存在的价值不在上级政府怎么看，而更多的在下级政府怎样看，虽然前面提到的数据由于样本的偏性以及样本规模太小，仅具有参考价值，但县级政府对撤销地区这一级行政区持支持态度则是可以肯定的。

当然，这里有民族自治州方面的问题，在多数情况下，民族自治州不仅经济规模小，而且辖区人口少，似乎更没有存在的价值。但因为自治州受“宪法”、“民族自治法”保护，撤销起来颇为困难。考虑到民族自治区域面临的巨大制约一是人力资源，二是财政资源，我们更主张撤销自治州。因为，撤销州政府，不仅可以释放大量的人力资源，而且可以节约大量的财政支出，对民族区域的经济发展应该是利大于弊。

我们主张，在现阶段，地区这一级应该回归它作为省区政府派出机构的本来面目，但这种派出机构的取向不应该是管理，而应该是服务，所以，派出机构应该限于教育、就业、社会保障、公安及经济规划方面的机构。

与此同时，我们主张，对一些已有相当势力的县级市，可试行由省政府直接管理，以积累省管县的经验。

需要指出的是，如果撤销地区这一级，省区的管理跨度要大一些。目前，中国共有2100多个县/市，300多个地级机构，如果撤销地区这一级，则有2400多个县级行政区。如此，32个省市自治区，平均每个省市自治区要管理80个县级行政区，跨度似乎是大了一点。

表3 中国行政区域(1999)

省级		地级		县级		市
合计	行政单位	合计	行政单位	合计	行政单位	行政单位
33	直辖市	104	地区	1689	县	地级
	省		自治州		自治县	县级
	自治区		盟		旗	市辖区
	行别行政区		自治旗		特区	
				林区		

资料来源：中国民政部

不妨看一下日本，日本共有47个都道府县，根据1999年统计，日本全国共有3229个市町村，这些市町村都是直接对县的行政区，如此，一个县，要管理的行政区达64.5个。

在美国，州政府旗下的行政区包括市、县，据统计，美国的市有2000多个，县有3000多个，而美国只有50个州，如此，平均每个州要管理的市县达100多个。

由此看来，重要的不是一个省能管多少个下级行政单位，而是要管哪些内容。如果省政府要把县政的方方面面都管起来，那么，几个县就已经很麻烦了。反过来，如果省政府管的事并不是很多，那么，一个省即使管100个县也不应该是难事。

1.4.3 市管县问题

第二个问题是市管县的问题。在中国，管县的地级市或由原来的行署体制演变而来，或由县级市升格而来。因之，在此之前，市县基本上是两个平行的行政区域单位，但是，市管县体制的实行，使得原来没有上下级行政隶属关系的市县，现在有了明确的等级关系。这样，在市、县都是一级相对独立的经济利益主体的前提下，一旦牵涉到相互之间的利益关系，市就有可能利用其行政权力以各种形式侵夺县的利益，从而不可避免地产生一系列市县利益冲突。因此，在县这一层看来，在经济利益方面，市对市区和县有亲疏之分，市管县不是市帮县、市带县，而是市吃县、市压县。

调查表明，在市管县地区，市县利益冲突的后果，就是整个区域的经济的发展

内耗严重，特别是市县经济实力比较接近的地区，由于县有足够的经济实力与市抗衡，重复建设、同构竞争因之非常严重。整个市域，不仅谈不上统筹规划、协调发展，市县之间甚至相互削弱。在市这个层面，有的市把县当作自己的附属行政单位，要求县的经济从属于市辖区的经济，并没有突破市属观念而形成市域观念。在处理一些全局性问题时，眼光只看到了市辖区，而对县则关注不够，自然为县反对和抵制。

我们曾拜访江苏、辽宁、浙江、广东、四川、河南近 20 个县级市的市长，我们发现，这些市长对其上级都颇有微词，归纳起来，大致有四个方面：

一是地级市管得太多，县级市的行政能力因之大为弱化。

二是地级市拿得太多，如社保基金，地级市往往把县级市好的企业的社保收入拿走，留给县级市的经常只是一些效益比较差的企业。

三是耗用的时间太多。地级市的各种会议、各种检查占用县级市领导的大量时间，什么事情都要求县级市首长参加，县级市首长能用于市政的时间所剩不多。

四是地级市首长的重心经常在市辖区，而对属下县级市的关心、关照则要少许多。

前面提到的第四个问题，似值得进一步研究。实际上，一个地级市的市长经常有两个概念，第一个概念是自己是市辖全部行政区的市长，第二个概念是自己是由市辖区组成的市中心区的市长。围绕这个问题，我们曾经访问过一些地级市的官员，按照他们的回答，我们认为，地级市的官员首先把自己看成是市中心区的官员，其次才把自己看成市辖行政区的官员。因此，他们的资源分配倾向于市辖区，拥有的时间多为市辖区所占有。因之，我们也就不难理解，当市辖区和市辖县的利益发生冲突时，地级市的市长为什么会经常站在市辖区的一边，我们也不难理解，为什么县级市的官员对其地级市的长官会有那么多的意见。

特别需要指出的，市管县经常导致城区的划分过细，如锡山、源山都处在无锡市的周边，二县升市后，在无锡市域中心区出现了三个市，理论上讲，这三个市区可以走城市圈或一体化的道路，但实际上，由于市管县带来的利益冲突，三个市区之间的分工协同反而困难。

另一方面，如果地级市的经济辐射力不强，由其辖县则会给县的发展带来新的困难。江苏三泰地区属扬州管辖时，其发展一直不能令人满意，而其“独立后”，很快就达致了快速的增长。

有鉴于此，我们主张，地级市既然来源于地区这样一个构架，就应该遵循地

区的发展轨迹，逐步走向消失，而其中心市区则可回归原来的县级市的范畴。

1. 4. 4 县改市问题

第三个问题源于近年的县改市模式。在80年代初以前，中国的城市设置主要采用“切块设市”模式。所谓的“切块设市”模式就是把原来隶属于某个县的一部分——往往是经济最发达的部分，单独切出来设市。实践证明，实施这一模式会带来一些难以克服的困难：首先，如果切下来的一块是县城，那么，建市之后，就有可能出现市县同城，如原来的苏州市与吴县、无锡市与无锡县、常州市与武进县就是这样。其次，切下的一块往往是县域内经济和社会最发达或最有潜力的一块，切得大了，剩下的县域的处境颇难，切得小了，市的发展又没有足够的腹地。再次，在一个县域内单独切一块设市，会增加新的县级行政单位。

因此，整县改市作为设市的一种主导模式逐步取代了传统的“切块设市”模式。据统计，1986年到1994年的9年间，全国共撤县建市288个，切块设市13个，平均每年新设市33个。

应该承认，撤县改市模式解决了切块建市带来的问题，但也有自身的问题。

一是县改市后，政府的主要经济职能从农业转向工商业，财力物力也主要投向工业和其他非农产业，对三农问题的求解似乎没有帮助。

二是县改市以后的市虽然在名称上叫城市，但与真正意义上的城市概念不尽相同。因为，这些新市的农业比重仍然过大，与其说是农村城市化，不如说是城市农村化。另外，这种模式模糊了城市概念，夸大了城市化水平，也就带来了所谓的虚假城市化方面的问题。因此，有些研究者主张，在行政区划上可以有两种方式求解这一难题：一是全县改市后，划出其中中心所在的城市化地区作为该市的市区，二是保留县的建制，在县内将已形成城市的区域改为县辖市，一个县如果有几个区域已成为比较像样的城市，则可在县内设立几个县辖市。

我们认为，这种意见不可取。其中原因，一是要真实反映一个县域的城市地域，解决虚假城市化的问题，并不一定需要贴标签。如果只有贴标签的地域才能算城市化地域，那么，不是城市化的地域贴上标签后又算什么？一个区域是否是市，不在于其是否有市的标签，而在于其是否实现了产业聚集、人口聚集，在于其居民是否已走向城市生活方式。

二是中国目前的三级市构架本来就是一个很有问题的构架，如果再搞县辖市，三级构架会变成四级构架，市的标签只能让人更糊涂。

我们认为，县的建制是中国最稳定的行政区单位，经历两千多年，而没有大的变化，说明其存在有相当的道理。可以适当提高设市标准，将撤县改市主要限于其大部分地域已实现城市化的县。如此，才能逐步缩小目前的地级市和县级市的差别，为将来撤销地级市这样一个层次创造条件。

需要特别指出的是，中国的城市化进程切不可建立在地改市或县改市的基础上，关键在其内涵，在真正的城市化。

1. 4. 5 开发区问题

第四个问题是开发区的问题。到目前为止，几乎所有的城市都设立了自己的开发区，相信伴随着城市化的进程，还会有一些新的工业区在各个城市出现。

目前的开发区有两种情况，一种情况是开发区设置在一个次级行政区内，另一种则是开发区跨越几个次级行政区。而开发区的管理机构——管理委员会通常是市政府的派出机构。管理委员会虽然不是一级政府，却拥有较开发区所在次级行政区政府更大的行政权力。

显然，这不是一种合理的构架。可行的办法应是将开发区的管理职能和经济职能分离。开发区宜设置为市辖区或相当于街道办事处式的行政机构。开发区管委会的职能应定位于开发区的规划、开发建设和经营管理，体现经济法人的职能。开发区的公共事务应移交给所在的次级行政区政府或其派出机构。总而言之，应尽可能避免在一个次级行政区制造出一个凌驾于其上的政府机构。

在这方面，青岛市的模式颇值得关注。在青岛，有一个重要的开发区——青岛经济技术开发区，其位置在黄岛区内。1998年以前，开发区管委会为青岛市政府的派出机构，位阶颇高，与黄岛区的摩擦也很大。其后，开发区管委会与黄岛区政府机构合二为一，由此，很多问题迎刃而解。

1. 5 问题讨论：市县分等

在前面的讨论中，我们提出了与市制改革关联的两个思考，一是撤销地区这一级“行政区”，二是终结现行的市管县体制。果真如此，必然导致两个方面的问题，一是地区和市管县的消失，必然导致省直管市、省直管县，对于省，管理跨度似乎太大了；二是同样由省直管的市、县，其辖区人口、面积、经济实力等方面的差距势必进一步扩大。

对第一个问题，我们在前面已经讨论过，这里，仅作两点补充。

第一点补充与现行行政区划的渊源相关联。应该说，中国现行的市管县体制源于地区体制，而地区体制在相当大的程度上是农村区域型模式。既然中国的城市化已达至相当的水准，中国经济在相当大的意义上已演变为城市经济，那么，以农村为主体对象的行政区建制让位给以城市为主体对象的行政区建制也就不容太多的质疑。

第二点补充与行政管理的跨度相关联。按照学术界普遍认同的观点，中国的城市化水平要落后于工业化水平。换言之，在中国的城市化进程中，工业化已超前发展，并因此改变了行政区划体制的外部环境。对行政区划层次与幅度影响巨大的外部因素之一是交通通讯条件。交通通讯发达，行政区划的层次就可以减少，行政管理的幅度就可以增大。实际上，中国目前的交通通讯条件已有了极大的进步，而电子通讯技术更把中国带进了信息社会，大量的行政管理工作不再像以前那样只能依靠人工完成，而可以通过计算机、通过网络在千里之外加以处理。在这个意义上，省直管市县已没有太大的问题。

这里，我们讨论第二个问题，即同一层级的市县的差距问题。我们认为，求解这一问题的一个可行的方法是市县分等^⑨，即按一定标准对市县进行等级划分。

其一，中国各地区市县的自然资源条件、经济基础，社会发展水平相差很大，县市政府所面对的环境，所担负的责任也相距甚远。将市县划分为若干等级，同一等级的政府所面对的社会经济环境大致相当，政府功能基本相似，地方政府的职能也因之能较为精确的界定。

其二，市县分等已有相当的历史借鉴。历史上，中国有对县域进行等级划分的规范，如西汉、元明将县分为二至三等。在过去的十多年里，中国中央政府也经常对县市进行类别划分。如机构改革方案规定将全国城市分为三类，建设部门将城市分为特大城市、大城市、中等城市和小城市四级。

因此，我们不难理解，县市分等实际上已不是非常困难的事情。如果说有困难，只是相关的制度建设需要不少的投入。然而，这种投入却是值得的。

首先，县市分等将确立市县在法律上是平等的这一格局，并藉此解决市县层级之差带来的问题。既然市县是同一层级，就无须市管市、市管县之类的安排。中国现行行政区划体制中的层级设置混乱、层级过多的问题就有可能因之得到求解。

其次，县市分等将建立行政管理体制运行的激励机制。JICA 调查团在江苏的调查表明，相对苏北地区而言，苏南地区的官员对市县分等的需求较为强烈。按照苏南地区市县官员的认知，市县分等可以激发行政主体的集体荣誉感，有助于建立行政管理体制的竞争机制和激励机制，而竞争和激励因素恰恰是中国现行行政管理体制中最缺乏的因素。

在中国，市县分等在一定意义上是行政区划体制的重新塑造，所能选择的只能是渐进式重塑。幸运的是，中国在这方面已有很好的经验。这里的经验指企业制度方面的经验。还在 10 年前，中国的企业有着和行政区划相当的层级，企业和企业之间有法律意义上的层级之差，但经过十余年的调整，人们已经形成了企业可以依规模等经济指标划分为不同类型、但在法律上是平等的观念。

1. 6 乡村地区城市化

1. 6. 1 小城镇求解农村问题

在中国，小城镇的发展较其他任何国家都要重要。所以如此，在于中国面临三个方面的重大问题。

第一个问题是人地关系高度紧张。虽然有 960 万平方公里，但按人均水平排列，中国可谓世界上“最贫穷”的国家之一，加之城市化进程缓慢，巨量的剩余劳动力也就成了自然而然的存在。

第二个问题是城乡分割的二元体制。城市是市民，农村是农民，由于体制上的城乡边界，巨量剩余劳动力被滞留在越来越小的土地上，进一步加剧了人地紧张关系，表现出一种恶性循环。

第三个问题是大中国、小市场。由于收入低下，农民基本上是自给性消费，小农村社经济的色彩非常明显。结果，农民的商品化消费水平很低，购买力低下，形成了所谓的“大中国，小市场”。

显然，这样一种格局应该有所改变。那么，如何改变呢？

人们普遍认为，小城镇是求解上述问题的一个重要选择。所以如此，有三个方面的原因：

一是由于地缘关系接近，农民进入小城镇的心理成本比进入大中城市的相应成本要低许多。

二是小城镇的发展可以将城乡两个市场结合起来，促进农村地区第三产业的发展，吸纳农村剩余劳动力，缓解人地关系矛盾。

三是小城镇的建设可以把分散在农村的小工业集中起来，减少土地占用，减

少污染。

根据 JICA 调查团对江苏、山东、四川等省 50 多个小城镇进行的调查，小城镇的发展对求解中国人地关系紧张、城乡二元分割、农村市场化程度低下等问题有着十分显著的功用。关于此，有四个方面值得提及：

一是小城镇的发展促进了农村剩余劳动力的转移。在接受调查的小城镇镇区，非农人口占主体地位，就业人口达到总人口的 65%，这一比例，远高于相应地区大中城市的相应水平。

二是小城镇的发展提升了农民的收入水平。在接受调查的镇区，居民人均年收入达 3500 元，比镇区以外的镇辖农村地区的相应指标高出 1000 多元。

三是人口和产业的聚集，促进了非农产业的发展，镇区第二产业的比重高达 43%，第三产业的比重达 38%，对农村经济走向非农经济意义重大。

四是小城镇的辐射、牵引效果对周边农村地区农民的收入水平、消费水平的提升有一定的功用。靠小城镇近的地域的农民的收入及消费水平都要比离小城镇相对较远的地域的农民的相应水平高。

由此看来，小城镇确是求解中国农村问题、提升城市化水准的一个重大选择。

1. 6. 2 小城镇发展面临的问题

规模偏小，聚集效果不理想是中国小城镇的一个突出特点。据江苏省农村社会经济调查队资料，全省小城镇镇区人口 432.5 万人，平均每个镇镇区人口不足 5000 人，其中有 66 个建制镇的镇区人口不足 1000 人。

江苏尚且如此，河南、河北、湖南、江西等省的情况可想而知。

由于规模偏小，聚集不经济，小城镇的发展面临一系列问题：

一是小城镇对周围地位的牵引、辐射能力弱，很难带动周边农村地区走向经济成长。

二是难以实现城市化生活，导致城市农村化。据我们在河南等地进行的调查，不少乡镇的第三产业不仅规模偏小，而且发育程度很低。居民生活在城镇里，但生活方式还是农村的。

三是公共基础设施重复投资、严重浪费。一些小城镇虽然已联成一片，甚至仅一河之隔，但由于分治，交通、电力、教育、给排水、娱乐、医疗等方面的公共基础设施各作各的投入，结果，不仅影响小城镇建设的速度和质量，而且加大了行政管理的成本和效率。

四是土地严重浪费。据我们对河南等地进行的调查，一些建制镇镇区人均占

地面积达 550 平方米，远远超过人均占地 100 平方米的标准。

五是对环境的破坏。城镇规模偏小，必然导致就地工业化。据 1997 年底统计，乡镇企业的污染排放已占全国总排放量的一半。布点分散一方面加大了环保部门监测的成本，使环境管理难以进行，另一方面则使集中治理成为不可能，而降低环境治理的经济效果。

六是运行成本高。“麻雀虽小，五脏俱全”，小城镇的机构机置、人员编制、行政事业费开支与大城镇相差无几，镇财政实际上早已处在破产状态。

七是小城镇的比较功能不突出，比较优势不明显，一个县域的小城镇基本上是一个模式，缺乏整体区域效应，资源配置效率低下。

由此看来，依靠小城镇提升城市化水平、带动农村经济发展，还有许多艰苦的工作要做。

1. 6. 3 乡镇撤并：江苏经验

近年来，江苏加大了乡镇撤并的力度，并因此大大拓展了小城镇地理的空间。常熟市将地处城郊结合部的琴南乡、城郊乡并到虞山镇，形成了江苏县城镇的第一大镇；太仓市由 3 个弱镇并成的金浪镇各类经济指标较原 3 镇的总和大幅提升，经济发展表现出明显的集聚效果；武进市由原来的 56 个乡镇撤并为 30 个，乡镇平均人口由原来的 2 万人扩展到了 4 万人，乡镇地域面积由原来的平均 28.3 平方公里扩展到了 52.8 平方公里；而仪征市将 21 个乡镇撤并为 11 个乡镇、泰州市由 155 个乡镇撤并为 99 个乡镇，则基本抑制了乡镇规模过小带来的负面影响。

根据我们在泰州、扬州、常州、南通、苏州等地区围绕乡镇撤并问题进行的调查发现，乡镇撤并能帮助求解下述问题：

一是可以将有限的财力集中在数量不多的几个中心城镇，从而帮助中心城镇实现集聚效果，带动周边地区的经济发展。

二是可以减轻农民负担。乡镇合并后，干部数量必然减少，城镇基础设施的使用效率必然提升，对农民而言，则有负担减少之实惠。

三是乡镇企业可以适当集中，一方面可以减少耕地占用，实现规模经济，另一方面，又可以统一建设污水处理设施，保护环境。

同样，我们也发现，在乡镇撤并过程中，有这样一些问题值得注意：

一是名称问题，几个乡镇合并，就有几个名称备选，然而，合并后的新乡镇用什么名字却难以求解。废弃一个名称，总会让一部分人高兴，另一部分不高兴。

二是干部问题，一个乡镇，60—70个干部，撤并后，要分流，分流难，是一件很麻烦的事情。而分流的干部如何安置，则更是一个困难的问题。

三是镇区建设问题，原来有几个镇区，撤并后，只能有一个中心镇区，以哪一个镇区作为中心镇区？不作为中心镇区的其他镇区如何处理？

四是居民利益问题。在原来的镇区，会有一些居民有投资，如房产、店铺。如果镇区成了被“废弃”的镇区，投资收益将成为大的问题。如何求得这些居民的理解和认同？

我们认为，江苏在乡镇撤并方面有四个经验值得借鉴：

一是在乡镇撤并宜早不宜迟，越早进行，撤并的成本越小。

二是撤并的效果依赖于撤并方案，撤并方案必须考虑市域生产力布局、城镇体系现状及未来发展的走向，立足中心城镇的功能定位，优先保证中心城镇发展的需要。

三是乡镇干部的工作要予以特别地关注。这方面的工作做得不好，撤并后的后遗症会很多。

四是要妥善处理居民的利益，特别地，对撤销的镇区的居民的利益要考虑给予适当的补偿，否则，对社会稳定不利。

1.6.4 城市化拓展农村发展空间

在中国，有关三农问题，即农民、农业和农村问题的求解，无不与城市化相关联。的确，城市化是求解三农问题的一种策略。

城市化并不等于农村地区全部城市化。城市化在减少农村、减少农业的同时，也为农村地区的发展、农业产业的成长提供了新的空间。近年来出现的观光农业、假日旅游从一个侧面说明了这一点。

农地作为一种经济资源，和其他资源一样，一个重要的属性是其发展性，在城乡二元结构下未能发挥的一些功能，有可能在城市化进程中得到发挥，不难猜想，随着国土整治力度的加大和农村建设投入的增加，农村的景观功能和环境功能也会不断发展。在这个意义上，农村和农地的外部经济效果是城市化的必然结果。

在城市化进程中，一个引人注目的问题是边远地区如何受益于城市化，显然，如果这类地区的状况得不到改善，城市化就不可能名副其实。因为上述原因，我们对城市化的信心就有了强化。越是边远地区，其离城市的喧嚣、污染就越远。

绿与水是价值的源泉，农村自然环境保护得越好，因城市化获得的收益就越大。在对这一问题的认识上，中国相对落后。在多数中国人的心目中，林地和农地的商业价值就在于提供林产品和农产品，其结果，是农村的景观资源难以得到系统的培育。例如，人工林由于薪柴和商业性木材之用，很少能保持封闭状态。这样的山林很难具有景观价值，很难用作度假、野营和观光等用途。至于农地从美学和环境质量的角度加以规划、建设和管理，则更少有可资借鉴的例子。

在这方面，日本的经验颇值得提及。在日本，由于人口稠密，经济发达的沿海更依赖山地的环境保护，70年代以来，日本政府对山区生活环境整备和其他基础设施的投资不仅起点较高，而且其进程也超过平原地区的农村。1992年，日本进一步出台了所谓“新农政”政策，在反省过去的“效率至上主义”的基础上，转向为“效率主义、环境主义和地域主义”的结合。

根据戴星翼的研究^⑩，日本的新农政关于农村地域政策方面的指导思想有两点值得注意。

一是对有个性的多样地域社会的维护。日本国土狭长。“新农政”认为，多样性社会能产生独特的价值观和丰富的文化传统。在这种多样化社会中生活，人们会有更为丰富充实的感觉。因此，需要保护多样性文化，即要注重农村与城市的共生和互补，防止城市化对农村的不适当的冲击，注重国土的均衡发展，使都市近郊、平地农业地域和山间地带保持各自的风格、自主性和创造精神。

二是在农村装备方面，“新农政”将森林、农地和农村视为一体，将传统文化、绿和水视为全体城乡人民的共同财富，是国民共有的生活空间和闲暇空间。“新农政”强调构造高效安定的农业，明确土地利用的区分，使生产基础设施和生活环境的装备一体化，向城市开放拥有美好景观的农村空间。“新农政”主张，除食物的稳定供应外，林地和农地的任务还包括国土和环境保全，提供令人心情宁静的丰富的绿色空间。

在实施农村地域政策方面，“新农政”尤其强调一体化思路。如生产基础设施和生活环境装备的一体化，活用地域水资源以形成和保护景观，在城乡一体化进程中保护绿和水，为都市开拓优美的农村空间等。特别地，在山间地域，强调在发展劳动密集型和高附加值农业的同时，发展观光业。

受“新农政”的牵引，日本农村地域建设对个性和文化内涵极为关注。从80年代开始，日本各地展开了所谓“家乡运动”，其内容是振兴家乡文化，开发风光旅游，宣传家乡特产，加强移居城市的农村人口与家乡的联系和交流等。一些农

村地区更将自己定位于大规模农业公园，自然休养村，农业体验学习村，田园型度假村，工艺村，艺术村，学者村，生物学研究园地，农村博览村等。

日本对农村的环境与基础设施的大规模投入始于70年代。目前，中国沿海地区，特别是浙江、广东、江苏和山东等省的经济实力已超过当时的日本，已具备大规模整治的实力。有鉴于此，今后农村建设，应加强村落、农田、河流和山林的规划，不仅注意农业生产的发展后劲，也要注意环境价值和景观价值的培育和保护。在规划上，要注意环境与景观资源的整体性，根据区位、气候地理特点、农副产品特点和历史人文特点，成片地培养宜人度高的农村资源，从而使通过城乡一体化拓展农村的发展空间成为可能。

1. 7 对江苏省的建议

中国的城市化进程，将大大改变中国经济竞争的格局，最基本的竞争单位将逐步变换成城市甚至城市圈，因此，中国的行政区经济也将最终让位给城市圈经济。

如果上面的结论是正确的，那么，行政区划不应是城市化进程的根本障碍。实际上，阻碍中国经济成长的根本因素在行政区经济，而在行政区划。

当然，行政区划也必须适应经济的发展。

但考虑到行政区划的政治功能，地方政府在行政区划调整、设置方面的影响力其实十分有限。对于江苏，所能做的只能是在可能的框架内调整行政区划构造，完善行政区划体制。在这方面，我们有四点思考。

第一，江苏应尽最大可能弱化行政区经济、强化城市圈经济。而在这方面，如何利用上海是最大的课题。换言之，江苏应弱化江苏省级行政区的概念，强化自己是以上海为中心的长江三角洲经济区的一个组成部分的概念。

第二，减少层次，由省直辖市。在江苏，人们在终结市管县方面已形成共识，考虑到江苏县级行政区数量不是太多，江苏应可以向中央政府争取省辖县试点，如此，一方面符合宪法的要求，符合行政区划改革“少层级多单元”的原则，也有利于减少管理层次，提升行政效率，发展区域经济。

第三，在实行省辖市县体制的同时，进行市县分等，分类管理。在这方面，可以借鉴历史上江苏各县的“等级”，也可以借鉴建设部门对划分城市等级的标准，并在此基础上确立自己的等级标准。对不同等级的城市，界定不同的机构设置、人员编制。

第四，通过行政区划调整驱动城乡转型，从而推进乡村城市化进程。在这方面，江苏已有很好的经验，如泰州分设、乡镇撤并等。需要特别注意的是，乡村城镇化不能等同于小城镇建设，小城镇建设也不能简单地归结为修几条马路、盖几栋楼房，由乡改为镇。乡村城镇化过程实际上是农村经济全面发展的过程，建设小城镇必须与全面发展乡村经济相结合。

第五，城市化虽然不能导致全部农村地区城市化，但城市化将大大提升农村和农地的外部经济效果。绿与水是价值的源泉，农村自然环境保护得越好，因城市化获得的收益就越大。江苏的新农村建设，不仅应注意农业生产的发展后劲，而且应注意环境价值和景观价值的培育和保护。

我们认为，城市化进程已成为支撑江苏经济增长的基本动力，而城市化的推进也必将进一步强化城市在江苏经济发展中的主体地位。在城市化方面，江苏应该而且能够有大作为。

①参见沈立人[1998]，地方政府的经济职能和经济行为，上海远东出版社，第 99-114 页。

②对原料的争夺，是这方面的一个典型例子。一些地区，为保证本地纺织企业的原料供应严格控制本地的羊毛、棉花流向其他地区。

③这方面的一个例子发生在汽车市场，上海曾规定上海市居民购买外地生产的轿车，需交付相当汽车费用二分之一以上的特别附加费。结果，神龙富康在上海市场上没有任何竞争力。作为反击，湖北省则出台了对上海生产的汽车征收特别注册费的举措。

④有关行政区划的讨论，不能不涉及行政区划的政治功能。但囿于这方面的讨论已超出本研究的范围，这里，仅作两点补充。

第一点补充与国家的起源相关联。自秦以来的 2500 多年里，中国基本上是一个大一统的帝国，帝国版图内的各个行政区基本上作为帝国的一部分而存在，体制取向为向上负责，对上忠诚，虽然有其缺陷，但对维持帝国的稳定和成长却有极大的功能。

与此相对应，西方国家多起源于“城市”的联合体。在联合体内的各个城市基本上作为自治体而存在。

历史的继续性，决定了今日中国的行政区与其他国家的行政区在内涵上不尽相同。

第二点补充与行政管理体制相关联。中国是中央集权国家，也是地方分权国家。属于地方政府的管辖范畴的事情，很可能也是中央政府的管辖范畴。在事权上，中央政府和地方政

府的边界较为模糊，最大的差别在其所能配置的资源。

与此相对应，西方国家多为分工制国家，即中央政府、地方政府管辖的范畴不尽相同，事权之间的边界颇为清晰。

因为上述差别，就行政区的经济内含而言，中国和其他国家在许多方面有差异。

⑤行政区经济的概念由华东师范大学中国行政区研究中心首先提出。参见1994年《战略与管理》第5、6期相关论文。

⑥本调查的对象为南京、苏州两市的官员和经济研究专家。两市各有98人接受调查。调查于2000年8月以邮寄问卷方式进行。

⑦这一访问在2000年9月进行，接受访问的投资者应邀列举他们所以选择苏州的原因，结果，“苏州的投资环境”、“毗邻上海，利用上海的城市功能非常方便”分列第一位和第二位。

⑧本次调查于2000年8月以邮寄问卷的方式进行。调查对象为在中央政府、江苏省政府以及江苏辖下地级市政府、县级市政府工作的研究咨询人员，有效访问133人。

⑨市县分等首先由华东师范大学中国行政区研究中心提出。参见刘君德[1999]，中国政区地理，科学出版社。

⑩戴星翼[1998]，《走向绿色的发展》，复旦大学出版社。

第 2 章 土地利用政策：追求高效率的土地利用

2. 1 土地利用政策建议

关于中国今后的土地利用政策，本次调查提出如下建议。

(1) 制定全国、各省广域空间规划

- 实施与成长潜力相符的开发面积的总量控制和诱导
- 建立自动抑制过大计划的机制
 - 建立金融机构对不良债券不轻易提供公共救济的机制
 - 充实地方财源·税源，摆脱地方财政过度依赖土地使用权转让收入的局面
- 诱导人口从低成长潜力区向高成长潜力区移居

(2) 防止城市的无序扩张，实现土地的高度利用·集约利用

- 配合城市规模的扩张实施行政区的合并扩大
- 实施以公共交通为主的城市交通体系
- 实施严格的土地利用控制
- 诱导土地的高度利用
 - 引入最低容积率控制机制
 - 引入土地使用权保有税税种

2. 2 已经出现和可能出现的问题

2. 2. 1 广域空间上的过度分散

在中国，未来经济高速增长的空间是有可能形成大都市圈的区域。国土的空间划分为两大类：即向不断成长的大都市圈融合的区域以及除此之外的地区。在非大都市圈地区，地方产业也将向可能形成地方中心城市逐渐集聚。

从发展潜力的观点出发，国土可以划分为富有潜力的区域和潜力不大的区域。现在中国存在的问题是许多地方政府从自身利益出发，在那些发展潜力并不充分的区域制定了过于庞大的开发计划，施行着粗放型的、低经济效益的开发，这种现象

导致了我国国土开发的无序和低效率。以开发区为例，遍及全国城乡的各级开发区中的相当一部分是大大超前于其所在地区发展潜力的。过大面积的、分散的开发区开发导致了大量的耕地闲置、巨额的开发资金套死、大批的基础设施荒废……

2. 2. 2 城市的无序扩张

随着经济的发展，今后，产业和人口将不断向城市集聚。

在集聚的过程中如果政策有误，规划失控，很可能会形成城市空间的分散和无序扩展，也造成土地资源的低密度利用和低效率利用。

目前在制度上制约产业集聚、城市圈健康发展的最大障碍来自于中国的“行政区经济”构造。具体反映在两个方面：一是行政区划过小，不适应城市发展的需要；一是市县对经济的介入过多，城市规划和经济计划又缺乏地区经济整体发展的视野，从而导致邻近各市县各自为阵的发展趋势。这种趋势严重地阻碍着城市圈的健康发展。

2. 2. 3 土地使用权价格的高涨将会降低居住生活水平

随着大城市圈以及地方核心城市集聚度的提高，今后这些城市的土地使用权价格将相应升高。

在这些地区，单位土地面积经济活动的金额、产值将大幅度上升。单位土地面积居住者的收入水平也会提高。这样，土地需求者对土地价格的支付能力也会相应提高。如果土地的供给量不变，土地需求数量增大必将导致地价（使用权价格）及地租的上涨。

地价、地租上涨，可能导致人均住宅和办公场所占地面积的减少。在这种情况下可以用提高容积率，使人均占地面积的缩小也不致引发人均使用面积的缩小。问题是，对房地产商来说，大都倾向于减少人均使用面积。如果大多数房地产开发商都采取此种方式，则会引起新一轮的价格上涨。

不妨作如下计算：假设有两种状态，一种状态是人均普遍的居住面积为A平方米，另一种状态是人均普遍的居住面积为B平方米，如果年收入水平一定、住房贷款条件差别不大，那么两种状态下人们为购买住宅空间支付的资金规模会大体相同。这样以来，单位面积的购买资金为A分之B，也就是说前一种状态下的单位居

住面积价格为后一种状态下的单位居住面积价格的 A 分之 B。

上述地价、地租的上涨很有可能引起“马太效应”，诱发人均用地面积下降、居住水平降低和就业环境劣化，导致发生本应达到的使用面积标准无法实现的情况。如果社会的绝大多数消费者对于狭窄的空间持有强烈反感而拒绝接受这种情况，那么，其发展趋势可能会受到遏制。相反，如果社会的消费者对此反应淡漠，事态有可能会不断恶化。

2.3 土地利用政策的基本方向

2.3.1 基本思路

今后中国的城市开发、城市间重组、区域规划应以形成集聚社会为目标。即应追求经济产业机能和生活居住机能的集约化。

形成集聚社会的目的有两个：①提高经济社会整体的效率和便利性；②保护农地、森林等自然资源；③防止温室效应。

(1) 提高经济社会的整体效率和便利性

在集聚社会或集约化社会中，主体之间的距离会缩短，由此会提高交通、运输、通讯的效率。主体之间距离的缩短会降低交通、运输、通讯的成本，也会缩短交通、运输所需的时间。由此节减的成本和时间即可投入到其他的生产和消费活动，有助于促进经济增长，或使生活内容变得更加丰富。

集聚社会或集约化社会有利于各种设施的共享，将提高各种设施的利用率，使之发挥最大使用效率。

对于民间服务设施（店铺、办公场所等）来说，集聚效应将使利用频率低的服务、或只有少数主体利用的服务等也会因需求集中而达到一定规模，推进这些服务的发展。只有集聚达到一定程度后，各种各样的服务功能才能产生最大的综合产出效益，推进全社会的效益。

对于基础设施来说，集约化经济社会的总投资效率会大大高于非集约化的经济社会。具体体现在：

- 与分散建设的基础设施相比，利用率将大幅度地增加；
- 减少基础设施建设总量；

-
- 杜绝重复建设。

(2) 保护耕地、森林等自然资源

集约化社会是土地节约型的。

一般说来，城市型土地利用需求高的地段多为生产率较高的优良耕地。通过城市型土地利用的集约化可以保护大量的耕地。

随着人口的增加、收入水平的提高，未来对粮食的需求会更加扩大，中国社会面临如何满足日益增大的粮食需求的艰巨任务。因此保护耕地是重大的课题。另外，从推动可持续发展社会形成的角度出发，农林业作为生产可再生材料和能源的基础产业，其作用将越来越重要。

(3) 防止温室效应

集约化社会将大大缩短交通运输距离，减少用于交通运输的化石燃料消费量，为防止温室效应作出相应贡献。

另外，在集聚社会，由于各种要素及各项活动空间上的集中，地区与地区间的交通运输需求会达到一定规模，便于使用铁路等大规模运输手段。大规模运输可以节省大量化石燃料的消费量。

2. 3. 2 防止广域空间上过度分散

(1) 制定国家级、省级的广域重组计划

国家和省市要从产业发展规律的客观角度出发，探讨产业发展的潜力究竟在哪些区域。而后再根据下列条件预测产业分布的合理性：

- 今后有成长潜力产业的特性；
- 现有产业的集聚状况；
- 资源分布状况；
- 水资源的可利用性；
- 海外资源进口的运输成本（港口等）；
- 产品出口的成本（港口、机场等）；
- 消费人口的分布等。

关于人口和就业人口的分布预测，要从动态的和长期的角度把握。今后的社会是流动的社会，应允许人们自由地选择就业地、居住地，流动化社会将有助于提高社会发展的效率。关于这一点，在本报告的其他部分有详细阐述。

毫无疑问，城市圈会在那些具有多种产业集聚潜力的区域形成。在计划中应明确指出哪些区域有形成城市圈、尤其巨大城市圈的可能性。

在成长的巨大城市圈以外的区域，将会形成许许多多的地方经济圈。地方经济圈成立的条件大体有：

- 地方的农林牧渔业；
- 在地方资源基础上发展起来的外向型产业（为国内其他区域提供商品和服务的产业）；
- 现有的产业集聚；
- 现有消费人口分布等。

在地方经济圈，需要形成为圈内产业和人口提供服务的核心城市。在制定规划时，应预测并指定地方核心城市的分布区位。

（2）以成长潜力为依据控制开发面积总量

在上述广域规则的基础上，要根据区域发展潜力决定各区域的开发面积规模及其开发时间秩序框架。开发面积要与发展潜力成正比，要对开发区域的开发规模进行精确论证和设计。

值得注意的是，对设计好的规划，需要建立定期修订机制。因为任何预测都不可能十全十美，计划与实际发展常常会发生偏离。应该在整体发展蓝图框架内进行补充和修正。

在制定开发面积计划时，尤其要防止在不具潜力或潜力很小的区域过多地设定开发面积。过高地估计成长潜力会歪曲城市规划和基础设施规模，招致土地、资金的浪费。

（3）建立自动抑制过大计划的机制

从某种意义上看，地方政府从发展本区域的主观愿望出发倾向于制定庞大的计划。但是脱离实际的庞大计划往往会造成资源的巨大浪费。

在中国，抑制过大开发计划的机制还相当弱。

目前，土地使用权出让金是地方政府重要的财源，地方政府对土地使用权出让金收入的依赖造成了巨大的土地浪费。必须尽快从财税制度上改革，改变这种局面。

特别要提醒的是：要改变对政府官员的业绩评价体系，不要以搞了多少开发事业作为唯一的评价标准。评价标准应多样化，再开发、维护修复等事业也该得到好评，还有，福利性事业更应得到相应的认同和赞赏。

(4) 诱导人口从发展潜力低的地区向发展潜力高的地区进行转移

劳动人口由贫困地区向富裕地区移动，能提高全民的生活水平。人口的移动应顺应产业结构的变化以及随之发生的产业分布的变化。

如果人口分布固定不变，低潜力地区从生存角度出发，会进行无节制的开发，导致资源配置的浪费。为防止此类情况发生，国家和省应制定长期的人口再配置计划。应引导人口向有成长潜力的城市圈以及受水资源制约小的城市圈迁移。

2. 3. 3 防止城市内部无计划扩张

(1) 根据城市规模的扩大调整行政区划

在经济成长区域，产业和人口的集聚将增大人与物的移动频率，扩大移动空间。

随着城市圈的扩张，长距离通勤会越来越多。城市人口的流动性增强要求城市通勤流动的半径逐渐扩大。

人们购买物品、利用各项服务的活动范围将愈来愈广域化。伴随城市规模的扩大，需求规模会逐渐扩大，物品、服务的供给也因此趋向多样化、专门化和高级化。

在成长的城市圈，应结合通勤流动增大，制定城市功能配置规划和基础设施建设规划。满足于自给自足、域内封闭型的行政区域会愈来愈不适应社会经济发展的需要。

随着都市规模的扩大，应从通勤圈、购物圈、办公场所间频繁发生的物流圈等出发，适时地调整行政区划。

(2) 制定以公共交通为骨骼的城市规划

在制定城市开发和建设规划时，必须要预先综合考虑网络型基础设施的建设。

尽量防止对道路、铁路、水网、蒸汽、电力、通讯、上下水管道等网络型基础设施进行频繁地追补型建设。

集约化的城市机能配置如果没有适当的基础设施加以配套，会引起混杂现象，慢性的混杂会抑制城市经济的活力。在这样合理的、与集约化配置相适应的基础设施时，要重视公共交通。

随着居民收入的上升，便利的家庭轿车将会迅速普及。如果以家庭轿车的大量使用为前提制定规划，将使居住地的自由度大大提高，导致居住地的分散。居住地的分散意味着与生活相关的服务业和基础设施的分散。因此，要以重视公共交通为前提制定城市规划。

(3) 引入土地利用规制

为防止城市的无计划扩张，有必要严格控制城市用地开发的无序性，只能允许在城市用地计划范围内进行开发。

此外，还要严格保护那些优良的耕地和维护城市生态环境的城市自然地。对于这些土地要严格禁止占用。

(4) 引入促进土地高效利用的诱导规制

在发挥土地利用的效益最大化方面，必须在城市规划的制定中体现出强化土地高密度利用的机制，如规定土地单位面积最低容积率等。

另外，还需要提高征收与土地使用权价格相等的固定资产税税率，促进土地所有者充分发挥土地利用的效益。围绕这种机制，要建立健全的土地使用权交易市场。

发挥土地效益的最有效的手段是市场竞争机制，因此有必要推动土地使用权交易市场的形成。只有通过市场上的交易与竞争，土地才会分配给有能力加以有效利用的主体。

城市是不断变化的，随着时间的推移，每块土地的最佳利用方式很可能会发生变化。届时，个别利用主体的判断会偏离市场标准。有时，市场的变化会使土地利用的效能产生更高的利用价值，但那些先行利用者会采取维持土地利用现状的方式。即使出现了有能力加以高度利用的主体，并提出高的转让价格，也会因先行利

用者从自身利益出发的阻碍而难以实施。为防止此类情况发生，应征收与市场价格相应的土地固定资产税，使土地使用权所有者不得不随行就市。所有者如果认识到自己的力量无法对其所有的土地进行有效利用，选择转让给其他主体。

对于发展潜力大的城市而言，土地的利用收益也会增大，土地价格也会持续上升。这样，容易产生因期待未来的土地升值而进行土地投机的现象，这是非常普遍的。投资主体会延迟土地向最有效利用者转让，进而影响土地在全社会的有效利用进程。为防止土地投机现象的发生，必须让使用权所有者根据市场价格来支付固定资产税。这样可以迫使所有者无法长久地等待土地价格上涨。

土地价值在很大程度上取决于周围环境，土地的固定资产税应该本着这一原则征收。当社会不断投入资本来改善人们的工作、生活环境时，土地的所有者或使用人会因此而获益。这样就有必要根据土地的地理位置、与就业地·商业区之间的距离、使用周边交通基础设施与其他基础设施的便利程度、自然环境等条件来征收土地利用税。这样才能保障政府基础设施建设的财源，也才能使土地原开发者的开发资金迅速收回。

2. 3. 4 防止高地价引起居住水平下降

在日本的经济高速增长时期，大量人口从乡村涌入城市。这一过程中，大城市的地价会迅猛上涨。房地产开发商们面对这一情况，在建筑住宅时缩小了每一户的占地面积。其中有很多开发商面向低收入者出售了大量的所谓“迷你”住宅。“迷你”住宅的特征是占地面积极小，几乎没有配套基础设施，每户住宅面积只有60~100平方米。

同时日本还建了不少只有睡觉空间的“密封舱”式宾馆。

如果开发商能够自主地回避向社会提供恶劣的空间，就不必采取特殊的措施。如果需求者方面持有坚决拒绝狭小空间的价值观，也不需采取措施。中国今后在这方面会如何发展很难预料，但是我们认为根据长远发展的需要，应该制定住宅、办公室等设施的人均最小面积标准。从目前的情况看，人均使用面积还很小，今后需要大幅度提高。

2.3.5 国家和地方的分工

将实施上述政策的主体，整理如下。

表1 国家和地方的分工

应实施的政策	国家	省	市或县
制定广域空间规划	○ 全国	○ 全省	
发布开发面积的总量规制·诱导指标	○ 对省	○ 对市	
建立金融机构对不良债券不轻易提供公共救济的机制	○		
建立不依赖使用权销售收入的地方财税体制	○		
制定长期的人口再配置计划	○	○	
顺应城市规模的扩大，推动行政区的合并·调整	○	○	○
制定与网络基础设施高度统一的城市规划	○	○	○
制定最低容积率规制	○	○	○
导入使用权保有税（土地固定资产税）	○	○	○
导入人均最低使用面积规制	○	○	○

资料来源：调查团

2.4 江苏省的土地利用政策

2.4.1 防止广域空间上的过度分散，实现土地的高度利用

(1) 制定全省广域空间计划

为在广域空间上合理引导江苏省的土地利用，首先需要制定广域空间计划。

a. 制定广域空间计划的目的

制定广域空间计划的目的在于，引导土地能够在广域空间上得以合理利用。本次调查的广域空间计划是以防止土地利用过度分散和推动土地的高效率利用为基本目标的。

b. 进行长期预测的必要性

在制定广域空间计划时，第一步需要预测江苏省的未来总构架。

① 设定总体构架的目的

省政府应该对本省长远的未来有总体的构架估计。没有它，无法从长期的角度正确地引导区域空间的发展，也就无法从长远的视角考虑基础设施建设。

预测总构架的目的在于，为从长期视角构筑区域空间结构并建设基础设施提供前提条件。

② 预测内容

人口规模和产业规模是预测未来构架的最主要内容。

③ 预测时间

展望未来 30 年的前提下，预测今后 15 年的构架。这样的时间设定主要基于以下两点考虑：第一，从目前中国经济强劲的增长势头来看，预计未来 30 年将达到发达国家现在的发展水平；第二，江苏目前已纳入计划之中、正在建设或即使建设的大型基础设施全部建设完毕、得到充分利用、并发挥其应有效应大概需要 15 年。

很显然，由于伴有很多不确定性的因素，对未来进行假设并不容易。即便如此，省政府应动员现有的预测能力，对未来进行预测。

c. 对江苏未来构架的简略预测（试算）

目前江苏省政府尚未对未来 15 年、30 年的人口和产业规模进行过预测。对近期的预测也存在很大的问题。省政府认为江苏省的人口增长大约在 2003 年达到最高峰，之后转向减少。对此，本次调查用极其简略的方法对江苏省的未来进行了粗略的预测，提出了不同的结论。

预测方法非常简单，很容易掌握和使用。正是由于过于简略，细推敲起来会有很多问題。但是该方法包括了未来预测的基本要素。希望今后在此方法的基础上，省政府把本次预测未包括的重要因素考虑进来，不断去完善预测方法和模型。

预测未来总构架的方法大体如下：

① 预测的基本哲学

- 人口增长受人口的出生率和死亡率制约（自然增长）。
- 人口规模受产业规模的左右（机械增长）。
- 产业分为两大类：一是“独立产业”，即向域外供给产品和服务的比率高、容易受腹地圈规模左右的产业；二是“从属产业”，即主要用来满足腹地圈·本

地需求的产业（向域外供给产品和服务比率低）。

- 一旦确定独立产业的规模，就可以估计出从属产业的规模（因为从属产业是为满足独立产业的从业者及其家属的生活需求以及独立产业的商务需求而存在的）。

② 预测的流程

- 设定独立产业的从业人数
- 根据独立产业从业者规模设定从属产业的从业人数
- 根据从业人口总规模（独立及从属产业从业人口之和）推算人口规模（等于从业者×从业者每人负担人口）。

③ 对江苏省进行预测的流程

- 首先预测全国的人口和各产业就业人口数
- 在此前提下预测江苏省的各产业就业人口数和总人口
- 在此基础上，预测江苏省内各地级市的各产业就业人口数和总人口

④ 设定独立产业和从属产业

- 将第一产业、采掘业、制造业设定为独立产业
- 上述部门之外的产业设定为从属产业
- 本来应该将向域外提供服务比率较大的第三产业（旅游、高等教育、高等级医疗、广域金融业务等）作为独立产业来计算，但本报告未作此项工作。

⑤ 诸项假设条件

- 中国的任何一个区域未来就业人数占总人口的比率（就业率）为0.5606（这一数值为现在中国的就业率）；
- 无论全国还是江苏省，未来第一产业从业者的空间分布比率维持现在的水平；
- 无论全国还是江苏省，未来采掘业从业者的空间分布比率维持现在的水平；
- 无论全国还是江苏省，未来制造业从业者数量是和制造业产值成正比，因

此，制造业的规模将决定制造业从业者的规模；

- 无论全国还是江苏省，未来制造业产值的空间分布比率维持现在的水平。

⑥ 几种不同的预测

预测 1

- 中国的人口达到 15 亿。
- 人口从农业向制造业、第三产业的移动达到现在的发达国家水平（即就业结构达到发达国家现在的水平）。

（假设人口从农村向城市的移动不受大的阻碍）

（中国经济进入成熟阶段）

预测 2

- 中国的人口规模达 15 亿。
- 人口从农业向制造业、第三产业的转移只进行到发达国家现在水平二分之一的程度。

（从农村向城市的人口转移继续受限制）

预测 3

- 中国的人口规模达 14.2 亿。
- 人口从农业向制造业、第三产业的转移只进行到发达国家现在水平二分之一的程度。

预测 4

- 中国的人口规模达 14.2 亿。
- 人口从农业向制造业、第三产业的转移只进行到发达国家现在水平四分之一的程度。

据 1998 年修订的联合国人口预测（中位值），中国的人口到 2015 年将达 14.18 亿人，到 2030 年为达 14.96 亿人。2040 年达到最高峰，人口将达 15.04 亿人。

预测 1 和预测 2 的目标年度为 2030 年。预测 1 的假定条件是，中国的产业、就业结构水平将达到发达国家现在的水平。预测 2 的假设条件是，中国的产业、就业结构转换速度较慢，只达到预测 1 一半的水平。

预测 3 和预测 4 的目标年度为 2015 年。预测 3 的假定条件是，中国的产业、就业结构水平将达到发达国家现在水平的一半。预测 4 的假设条件是，中国的产业、就业结构转换速度较慢，只达到发达国家现在水平的四分之一。

中国究竟应该采取何种步骤追赶发达国家，达到发达国家的产业、就业结构水平，这是值得探讨的问题。但由于受水资源制约、大量投入化肥和农药导致土壤劣化以及由此引起的粮食供给的制约等，就业结构的转换进程不会很顺利。本次调查暂不讨论这一课题。

⑦ 需要注意的事项

- 此次只是为设定计划目标作简略预测。
- 要想提高预测精度，需要根据现状进行改良。
- 此次预测对各区的承载力未进行确认，超出容量的部分会向周边地区扩散。
- 假设了农业就业人口的减少速度在各个区域都一致，但实际上城市周边地区的减少速度会大大超过农村地区。
- 假设了未来工业就业人口会按现在的工业产值区域比率分布（即以工业分布结构基本上不发生变化为前提），但实际上有可能发生很大变化。所以，应根据过去的比率变化动向和未来有可能发展的产业的区位特性去加以修订。
- 假设了某一区域独立产业的增加对从属产业（第三产业和建设业）的影响只限定在本区域。但实际上如常州制造业比率的提高很有可能促进南京或上海高级服务业的增加，但本次预测对此类某一地区独立产业的发展波及对另一地区从属产业的发展未加以考虑。

该模型的最大优点是考虑的变量少，模型非常简单，易于操作。

但正是由于把复杂的现状用极其简单的模型去抽象，所以，在使用和分析由此得出的结论时需要倍加注意。

如果使用区域间产业关联表，可以更准确地预测独立产业的区位和发展对其他

产业的波及效应。但如果没有区域间产业关联表，采用上述方法的改良模型无疑是较为现实的。

本报告的预测是将以下两项人口变动力矩适用于各区域而进行的：①中国人口的自然增长会继续；②经济发展将引发就业人口从农业向制造业和第三产业的转移，从而发生人口从农村向城市的社会移动。

⑧ 预测结果

按上述模型得出的一系列预测结果附在本文的最后。

对江苏省整体的预测结果如下：

- 到2015年，江苏省的人口可能超过1亿。
- 到2030年，江苏省的人口可能增加到现在的一倍。

江苏省内各地区人口预测如果如下：

- 无锡市、苏州市、镇江市、常州市、南京市的城市规模以极快的速度扩大。这些城市都在京沪铁路和高速公路沿线，计划中的京沪高速铁路也将经过这些城市。
- 到2030年，除了上述城市之外，南通市和徐州市有可能成为人口超过1000万的大型城市。
- 邻近上海的苏州、无锡、常州、南通四大城市的总人口到2015年有可能超过3000万。南京、镇江、扬州、泰州的人口加起来会超过5000万。到2030年，前四大城市的总人口会近7000万，后者将超过1亿。

总之，到2015年和2030年，上海市人口预计将从现在的1500万分别增加到2800万和5700万。

d. 对江苏省广域空间规划的基本提案

江苏省有着巨大的发展潜力。产业和人口都将有大规模的增长。如果没有前瞻的计划作为指导，将会形成杂乱无章的区域空间。

诱导城市空间的集约化发展是制定广域空间计划的基本。

① 向邻近上海的圆形区域集约——形成长江三角洲大城市圈

集约诱导的方向首先应该是江苏省内邻近上海的区域，在以上海为中心的圆形区域——长江三角洲大城市圈内。长江三角洲大城市圈应包括几个城市乃至城市圈，在以上海为中心的约 300 公里圈内有计划地形成南京、扬州、泰州、南通等市为核心的空间。

城市圈原来的涵义是，通勤、购物、商务活动等日常交流成立的空间。因此，城市圈的范围一般定为可通勤的范围、出门购物、办事后可不必费太多时间和费用回来的范围。如今，日本东京大城市圈由于铁路网不断完善，城市圈已扩散到 100 公里圈范围。之所以把长江三角洲大城市圈的范围定得那么大，是因为上海和南京间近期将由高速铁路连结，300 公里距离只需一个小时或 1.5 小时。届时，上海和南京之间的业务联系将会变得非常频繁，这样，把上海和南京作为完全独立的城市圈来对待，显然是不合理的。在日本，也有把东京大城市圈定为 300 公里的倾向。但长江三角洲大城市圈可能发展成为远远超过东京圈的巨大集聚体，南京—上海间的人口、产业密度会远远高于名古屋—东京之间。所以，若要沿着铁路轴两侧形成高密度的市街地，城市连片将是不可避免的。设定长江三角洲的范围，正是基于上述逻辑。

② 江苏省北部向由上海伸出的两条干线轴上集约——形成轴带城市群

现在，长江是阻碍来自上海的发展潜力向江苏北部扩散的空间障碍。若用跨江大桥和隧道来消除空间障碍，建设数条通向上海的通道，将会有力地促进长江以北地区的发展。

第二个诱导集约的方向是，在发展潜力相对小的长江三角洲以北地区建设由上海伸出的放射状干线轴，沿着干线轴集约地形成轴带城市圈。建议两条放射状干线轴：一是连结上海—南通—盐城—连云港的沿海轴，二是连结上海—无锡—扬州—淮阴—宿迁—徐州的内陆轴。苏北的产业和人口要向位于两条干线轴上的城市空间集中。为此，要修筑铁路，并以各火车站为中心在其周边设定集中发展的空间，实现高度集约化发展。

两端拥有连云港和长江河口港（南通港、太仓港）的沿海轴若充分发挥港口优

势，作为产业诱导轴发展的可能性很大，因此，向该轴集约发展具有重要意义。

③ 在长江河口周围形成国际集装箱港、重化学工业、能源基地

江苏省的人口将达到与日本一国人口相匹敌的规模，甚至会超过它。假设江苏省居民的生活水平要达到日本现在的水平，则需要拥有规模与现在的日本相匹敌的集装箱港、钢铁厂等重化学工业基地（若受化学燃料的限制，至少需要拥有可替代的产业）。问题是江苏省在哪里建设上述基地。

这些基地均需要深水港。从江苏的自然条件看，在省内确保所需要的天然深水港很困难。但深水港无论如何需要，所以，有必要选择条件相对较好的沿岸建设人工深水港。条件相对较好的应该是距离大的需求中心和供给中心近的长江口附近。要想精确地判断，需要作大量详细而周密的工作。总之，支撑未来江苏省经济的集装箱港和重化学工业、能源基地要在长江口周围兴建。

④ 以城市圈连担的形式形成长江三角洲大城市圈

从上述预测结果看，以上海为中心的长江三角洲大城市圈的规模将会大大超过日本东京大城市圈。东京大城市圈是人口规模达 3000 万的大城市圈。到 2015 年，江苏省仅邻近上海的四个城市，即苏州、无锡、常州、南通的城市人口就可能超过 3000 万人。

东京城市圈是大约以 270 度角（除东京湾）向周围空间扩展的。与此相比，上海向腹地扩展的可能性仅限于 90 度角，即其扩展空间较为狭窄，还有包括太湖在内的众多湖泊，长江在某种程度上可以说也是自然障碍。正因如此，上海为与之相邻的江苏省内区域带来的发展压力和潜力是巨大的。

从以上逻辑看，长江三角洲大城市圈并非指单纯的上海城市圈，而是由多个以江苏省内城市为中心形成的拥有高度化机能的都市圈相联合形成的连担型都市圈。

通勤铁路的营业距离需要满足至少要在 1.5 小时之内到达中心商务区的条件。从市中心出发、以平均时速 70 公里行驶的通勤铁路在 1.5 小时内可达到的距离约为 100 公里。当然，如果开发出高速的通勤铁路，通勤圈的范围会相应地扩大，但从现状来看，通勤圈的范围定位在大约为 100 公里。

通勤圈的界限可以规定一个城市圈的范围。从上海到南京约 290 公里，如果认

为一个城市圈的范围大约为70~100公里，江苏境内的长江三角洲大城市圈将会是由以南京、苏锡常、南通、扬州等四核心城市圈连担组成。

由于距离的关系，当专业的服务业、特殊的服务业、利用频率低的服务业等高度的城市功能向四个城市区位集中时，相互间不必围绕着同样的机能集聚展开竞争，即完全可以独立地存续。因此，可以预计这些城市的功能会自发地向高层次推进。还有，应从上述交通的局限性考虑，在上述城市有计划地建设高等教育、高水平医疗、高层次文化设施、特殊福利设施等公共的高层次设施。

(2) 开发面积的总量控制

a. 对开发面积进行总量控制的目的

对开发面积进行总量控制的目的，一是在于控制过大规模的开发，二是合理配置开发区域。

进行总量控制，可防止超潜力的开发和由此带来的开发土地闲置。即使是有相当发展潜力、不会被闲置的土地，其利用方式也有必要加以立体化、高度化。如果轻易地开发土地、以低廉的价格提供土地，则无法保证土地的高效利用。进行总量控制可以防止此类情况的发生，从而有助于促进土地的高效利用。

进行总量控制，也是引导区域开发按照广域空间计划实施的重要保障。对省内开发面积进行总量控制时，要根据广域空间计划，对省内各市合理分配允许开发的面积。

b. 总量控制方法

- 省政府对各地级市实施。
- 省政府向各地级市发布未来1~5年期间允许开发的面积（开发许可量）。
- 省政府要分别就工业用地和其他城市土地用地（商务、商业、服务、住宅等用地）颁布开发许可量。
- 省政府每隔1~3年颁布下一阶段开发总量。
- 新批开发总量，应根据广域空间计划的修订、经济社会状况的变动、产业的发展动向、各开发区的实际区位动向、实际土地需求内容等因素来决定。

c. 建立土地利用信息系统

实施总量控制，必须建立关于土地利用的基础数据库。

按用途整理全省土地利用状况。用 GIS（数字地理信息系统）对各类用地进行详细的把握。把握土地利用现状，需要进行实地调查、航空相片调查等作业。也要用 GIS 方法对数据进行处理。这项工作必须定期进行，以便更新数据。

当变更土地利用用途时，原则上在任何情况下都必须要求土地的管理者和土地的使用者向土地管理部门提交变更前和变更后的用途和面积。这是更新土地利用现状数据必须履行的义务。

建议对土地使用权的保有征收税金，课税工作必须准确地把握土地的用途和面积。征税时掌握的信息应该及时地用于更新土地利用现状数据。

在土地利用用途的变更问题上，特别要对开发区实施严格的数据整理：①开发区计划面积；②已完成土地整理、基础设施建设而待供给、转让的土地面积；③使用者、契约者已购买的面积；④实际使用的面积等。开发区管理部门每年有义务向土地管理部门提交上述详细数据。

对于开发区，开发区管理者有义务收集、整理如下基础数据并提交给有关部门：已转让和供给的土地上的行业、已入驻·使用中的办公场所的行业、从业人员数量、产值、附加价值、占地面积、建筑面积、建筑使用面积、用水量、电力使用量、废弃物产生·处理量、区位动向、发展动向、土地有效利用程度等。此项工作不仅仅只限于在开发区实施，随着统计调查制度的逐步完善，上述系统应该覆盖到所有的国土。

d. 开发许可量数值计算方法

允许开发的面积大体可按如下步骤和方法来计算。

- 制定全省中长期总构架
- 制定各市的中长期总构架
- 预测各市未来所需工业用地面积和其他城市功能用地（其他市街地）面积
- 预测各市需要的新的开发用地面积
- 指定各市开发时间表
- 指定各市一定时期（短期）的开发许可总量

在进行此项作业时，需要根据各地区的自然条件、空间容量、需要保护的农地

存在状况、需要保护的历史遗产、景观状况等特殊区情，予以补正和调整。

各市需要根据市域内各地区不同的要求和计划以及各市掌握的区位需求等资料，进行域内的调整和分配。

e. 各市未来需要的工业用地面积、其他城市机能用地面积（其他市街地面积）的简略设定

① 简略的计算方法

根据下式计算未来需要的工业用地面积（存量面积）：

● 未来制造业从业人数 × 制造业从业人员人平均所需工业用地面积 = 未来需要的工业用地面积

再根据下式计算工业用地以外未来所需市街地面积（存量面积）：

● 未来城市人口 × 城市人口人均所需工业用地以外的市街地面积 = 未来需要的工业用地以外市街地面积

关于城市人口，按以下方法计算：

● 城市人口 = (其他产业从业人数 + 制造业从业人数) / 就业率

对 15 年、30 年后的未来，本次调查单纯地假设了制造业会向城市空间集中，而后根据上述数式计算了城市人口。在实际应用过程中应根据实际状况予以调整。

在本报告的模型中假设城市和农村的就业率是一致的，这一点可能有些偏离现实，在实际应用中需要加以修正。

② 原单位的设定方法

制造业从业者人均所需工业用地面积是此项预测的原单位，很遗憾目前无法掌握江苏省此方面的数据，只好以日本为例设定了两种情况。

第一种情况是采用日本现在的原单位，第二种情况是采用日本现在原单位的三分之二。

目前江苏省的农地面积大体相当于日本现有农地面积。日本的谷物自给率很

低，仅为30%。假设日本改变目前粮食供给依赖于美国的局面要实现粮食全部自给，需要大幅度增加国内的农地。从长远看，江苏省的人口规模可能会超过日本，因此，江苏省一定要极力抑制耕地的减少。工业用地方面也需要实施立体利用和高度利用，正是基于上述观点，本次计算中把江苏的制造业从业者人均所需工业用地面积假设成日本的三分之二。

制造业从业者的人均所需工业用地面积会随制造业内容的变化而变动。既有需要大量用地的行业，也有相反的行业。本来应该是分行业设定制造业的未来规模，而后按各行业原单位计算各行业所需工业用地。希望今后待各行业工业用地面积数据库建立起来后完成此项工作。

需要留意的是：一，此次预测中选择的日本的原单位是省力化取得重大进展的日本工厂的数值；二，日本的省力化每年都有新的进展，所以这一原单位只不过是其中一个时间段的数值。预计江苏省会致力于发展具有国际竞争力的工业，不断提高自动化水平是提高国际竞争力的重要条件，因此，以日本的原单位作为预测指标并非毫无根据。但若由于某些原因自动化进展不太顺利，以此为原单位计算的用地需求总量可能不切实际。

城市人口人均所需的工业用地之外的市街地面积原单位，是以江苏省现在的平均值（推算值）为依据，假定了两种情况：第一种情况是，对于所有的地级市采用了江苏省现在的平均值（推算值）；第二种情况是，现在的平均值（推算值）的三分之二。

之所以定为三分之二，是因为有必要强调土地的立体利用和高度利用。

③ 简略预测的结果

具体结果附在本文的最后部分。

情况一的结果表明，未来江苏省需要的工业用地面积（指存量）最大值可达2000~3000平方公里。这一规模相当于全省目前农地面积的4~6%（目前全省农业用地面积为50000平方公里）。

同样，未来工业用地之外的市街地所需面积（情况一，存量）预计最大将达到5000~7000平方公里。这一规模相当于全省目前农地面积的10~14%（目前全省农业用地面积为50000平方公里）。

f. 耕地总量动态平衡制度存在的问题

新的土地管理法规定在全国范围内实施耕地的动态总量平衡，即当城市开发占用农地时，要求补充同等面积的农地，实现占补平衡。但这一制度对江苏这样需要转换大量农地的省份来说，实施起来会相当困难。

在江苏省，从农村向城市转移的农民的宅地总计能达多少规模，其中，有多少可以转作耕地来使用，江苏省内到底有多少荒地，其中开发后可作为耕地使用的有多少，如果对上述数据没有把握，则无法正确判断能否保证占补平衡。但无论如何上述制度在江苏省是很难实施的。

对那些一直以荒地的形式存在的土地来说，即使投入新的技术去开发，很难让它立即成为有一定土地生产率的耕地。甚至还会导致对荒地、植被的进一步破坏，进而有可能破坏水源。

江苏省应为了保护耕地尽最大的努力，当然还要致力于提高省内耕地的生产率。在全国范围内如何保全耕地，还需要进一步深入探讨，与此同时，在各省、各区域间需要进行合理的调整。

2. 4. 2 防止城市无序扩张、促进土地高度利用

(1) 制定土地集约利用计划

a. 形成史无前例的高密度城市圈

在欧美发达国家中，会见到像美国纽约的曼哈顿岛那样超高密度城市空间。但在较大范围的空间里形成高密度城市空间的实例在发达国家城市只有日本。东京都内部的人口密度每平方公里高达 1.28 万人（1995 年）。

但与此相比，江苏省建城区的人口平均密度高达每平方公里 2.3 万人，已经远远超过了东京。

不难想象今后，基于保护农地的需要，会极力控制市街地面积的扩大，形成更高密度的城市空间。因此如何在高密度的城市空间内形成适宜人们居住的舒适环境，确保开放的空间和足够的绿地是一个严峻的政策课题。

b. 各市的土地利用计划和土地利用许可制必须包括的三项内容

在江苏，以邻近上海的区域为中心，人口和产业将会有大规模的增长。在此过程中，为实现土地的集约利用，需要实施以下三项措施。

- 制定与公共交通基础设施建设相统一的市街地计划，避免在无公共交通的地段形成市街地。
- 对全域实行禁止开发的原则，在原则上仅在允许开发的地段进行开发，以此抑制城市空间的分散和无计划扩张。
- 引入最低容积率规制，实现土地的立体利用和高度利用。

在土地公有制的中国，实施上述计划和开发许可制度，应该比日本要容易得多。在实施时，需要让国民深刻理解对土地加以高度利用和集约利用的重要性和必要性，在全社会取得共识的基础上坚定地予以实施。

c. 做好数据统计基础工作

如果单方面地强调土地的集约利用，很有可能形成虽然便利但显得拥挤的城市。解决这一矛盾，需要提高计划的制定者和设计者的能力。

制定合理的计划是最主要的前提，为此，需要详细地把握土地利用现状。对现状的准确把握，是制定土地利用计划的保障。因此需要按地区、甚至按土地用途单位收集和整理土地利用现状（面积、人口、从业者、利用内容、城市计划规制状况等）。建议运用GIS手法对数据进行整理。

d. 制定计划时的选择事项

① 关于低层利用区域

土地利用本来可以有无限的形态。在实际制定计划时，一般是从多种可能性中不断进行选择。对于土地利用形态的选择，只提出以下两点需要加以注意的因素。

第一，市民中肯定会有一批喜欢独门独户的人，或喜欢住在低层住宅的人。如何处理？这就要看每个城市的土地集约利用的必要性有多高。如果集约利用的必要性很高，且土地供给相当紧张，则很难认可低层利用。

第二，居民的理解和社会的共识。如果社会普遍肯定并接受低层利用，也可以选择低层利用。但对低层利用征收的土地使用权保有税，应以高层利用时形成的使用权市场价格为基础课税。

② 关于再开发

在推动集约化和立体利用时，新的开发，实施起来相对容易。当区位条件良好，再开发后可获得更大的收益。再开发中也是贯彻土地的集约化和立体利用的重要手段。

但如果不能保证再开发后给原来的土地利用者以让人信服的受益（收益、便利度）时，原来的土地利用者不一定欢迎再开发，再开发因此而会遇到很多摩擦。用何种补偿制度去实施现有住宅区和商务区的再开发，以何种步骤进行再开发，要取决于社会的共识和社会的意志。在决定实施再开发时，需要认真加以探讨。

(2) 导入使用权保有课税（土地固定资产税）制

下面提出的使用权保有课税（土地固定资产税）制作为国家制度来实施是最合理的。但在向全国普及前，作为示范可以考虑在引入该制度的必要性较高的长江三角洲大城市圈的江苏省、上海市、浙江省率先实施。这一部分内容在江苏省的土地利用政策建议部分进行详细阐述。

a. 导入使用权保有税（土地固定资产税）的目的

导入使用权保有税制的首要目的在于推进土地的高度利用、集约利用和立体利用。它还有助于抑制耕地的减少，以达到保全耕地的目的。对土地使用权课税，可作为增加地方财源的有效手段。

使用权保有税有别于一次性交付的土地取得税，它需要持续支付。如果能够有效地利用土地，就有能力继续支付这部分费用，相反，则很难承担保有税的负担。所以，导入使用权保有税制将会迫使使用者追求土地的有效利用。

b. 使用权保有税（土地固定资产税）的意义、性质

使用权保有税的课税对象为土地使用权的保有者。

当土地作为商业用地使用时，条件好可以获得很高的收益。当土地作为住宅用地使用时，如果该土地接近道路、铁路、商业集聚中心、文化教育设施、公园绿地等设施，能源·通讯·自来水·下水等基础设施完备，噪音小，空气清净，街区的

氛围好，则居住者会多方面受惠。

土地使用权的市场价格可以看作由该土地的长期收益、便利的现在价值的总计。

对所得课税，是税收的大原则。对于所得不予遗漏地课税，是确保课税之公平性的前提条件。所以，从所得课税的观点来看，对使用权的保有课税是合理的。

c. 关于使用权保有税的税率标准

使用权保有税的税率标准，应保持与所得税标准的整合性。

若使用权的市场价格为A元，市场会认为A元就是使用权长期的收益和便利度的总计。不妨把使用权同A元货币资本的收益等同看待。当然，若细分析起来，使用权与货币资本在流动性等诸多方面是有区别的，但在这里不考虑这些因素。

由使用权发生的归属所得可按下列式求出。

● $A \text{元} \times \text{市场利息率} = \text{市场价格} A \text{元的使用权带来的年收益} \cdot \text{便利} (\text{归属所得})$

对这部分所得，乘以所得税的平均实际税率，这样征收使用权保有税是合理而公平的。对使用权价格（时价）征收的使用权保有税，其税率应以按以下数式求出的数值为标准。

● $\text{市场平均利息率} \times \text{所得税平均税率} (\text{实际税率}) = \text{使用权保有税率}$

假设市场平均年利率为7%、所得税平均税率（实际税率）为20%，那么，合理的使用权保有年税率为1.4%。

所得税一般针对的是个人所得和法人所得两者。在中国，上述两种税本身存在问题，需要进行修订使之趋于合理化。关于个人所得税问题，在本报告的地方税制改革部分将作详细阐述。

d. 日本的土地固定资产税经验——导致大城市内部土地的低效利用和高昂的地价

为强调土地固定资产税的有效性，在这里有必要介绍日本在高速增长期到泡沫经济时期的经验教训。

日本的固定资产税标准税率为1.4%。但长期以来作为固定资产税征税标准的土地评价额却大大低于市场价格，这种状态到最近才有所改善。而且，在征税政策上，

长期以来，对于一些土地采取了过小评价固定资产税的做法：如对于市街地（或应作为市街地来开发的农地），并非把它作为宅地来评价，而是把它作为农地、用另一套标准评价其价格；又如，对于住宅地，把课税对象额压低到市场评价额的二分之一（现在为三分之一）；再如，对于面积低于 200 平方米的小规模住宅地，把课税对象额压低到市场评价额的四分之一（现在为六分之一）等。直到最近，才开始变更有些内容。

这样做的结果是，即使是那些由于土地的市场价格上涨而适于转作商业、居住用地的土地，土地保有者仍继续坚持原来的利用形态。这样导致在东京大城市圈的部分市街区内竟然还残留着很多农地，而且距离市中心很近的地段居然还保留有很多低层住宅，实在让人费解。

还有，固定资产税未按市场地价来征收，降低了实际税率水平，助长了因期待未来地价上涨而进行土地投机（即保有土地的目的不在于使用，而在于留着炒地皮）的风气，最终造成地价水平居高不下的状态。低成本的土地保有刺激了保有需求迅速上升，这是导致日本地价高昂的最大原因。

所以，引导使用权价格水平趋于合理、公平非常重要。要避免发生类似日本的情况：土地的保有者获取税外高额收入（由高水准的价格以及低水准固定资产税负带来的收入），而从乡村进入城市的人们则为购买土地不得不将收入的很大部分支付给原土地保有者。

从建立公平社会的角度看，对由使用权带来的看不见的归属收入征收税金是很有必要的。我们建议对归属收入加以课税，促进使用权水准保持在公平的水平（但人口、产业高度集聚的地段、收益性高的地段的使用权价格会相对较高）。

e. 建立土地使用权价格评价体系

征收使用权保有税时，使用权的评价值必须是市场价格。但实际上并不是所有的土地都会纳入市场交易，在市场上交易的只是很少一部分。在这种状态下，只能拿实际有交易实例的土地去比较每个土地具有的条件，而后评价土地各自的价格。这项工作需要成本，需要合理、有效地进行。

中国已经建立了对使用权转售课税的制度。要想公平地实施此项制度，需要政府正确把握使用权的市场价格，确定增值的部分。还有，从公平的观点看，当原来

的使用权保有者把使用权以某种形式转移给亲属时，对未显现出来的增值部分也应予以捕捉并加以课税。

政府应导入使用权价格的公布制度，并对尽可能多的地段公布评价额。

现在，江苏省把全省分为苏南、苏中、苏北三大区域规定不同用途土地的使用权基准价格。

使用权的市场价格，即使是同一区域也会因各地点的条件差异而有很大的差别。因此，只分大区、不分地段的上述使用权基准地价显然不适合作为使用权保有税、使用权增值税等课税的评价标准。

若要实施使用权价格公布制度，需要一大批不动产评估师的协作。应建立由政府认定不动产评估师资格的制度，向已掌握一定不动产评价技术的人员颁发资格认定证书。

还有，有必要把不动产评估评价技术予以程式化，这项工作也应由政府主导来进行。当然，随着时代的变化市场评价方法也会发生变化，支撑评价的软、硬件也会进步，所以，程式也应不断加以更新。

f. 使用权市场价格与剩余年数——建立使用权有效期过后向保有者优先提供使用权的制度

当决定引入使用权保有税制时，需要探讨使用权有效期临近时使用权价格的变化问题。

当使用权有效期满时（即使用权的使用期限已到），如果规定必须将使用权返还给政府，那么，对于以转售形式购买剩余年数很少的使用权的人来说，可利用和使用的机会是很有限的，可获取的收益、便利也会停留在低水平。这样可能导致使用权价格的下跌。

但通常，政府即使收回了使用权，很少另行制定新的计划，在绝大多数情况下，会选择向其他使用者再次转让。因此，可以认为当使用权有效期满时，原来的保有者希望重新获得保有权的可能性会比较高。

使用权有效期满后，只要政府没有特别的需要，而原来的保有者希望继续得到保有权时（当然，应根据市场价格重新支付不动产取得税），原则上应优先向其提供使用权，而且有必要使之制度化。这样有助于保障使用权市场价格，使其不会受

到剩余年数的影响而波动。从土地的有效利用观点来看，今后有必要建立此项制度。

2. 4. 3 江苏省应实施的土地利用政策

对江苏省未来应实施的土地利用施策建议整理如下。

为防止广域空间上的过度分散、诱导土地的立体利用和高度利用，必须制定全省广域空间计划，并以此为基础，对开发面积进行总量控制。

为防止城市内部的无计划扩张、诱导土地的立体利用和高度利用，必须制定和实施土地的集约利用计划，并率先在全国导入土地使用权保有税（土地固定资产税）制度。

表 2 对江苏省的土地利用政策建议

施策目的	施策内容
防止广域空间上的过度分散 诱导土地的立体利用和高度利用	制定全省广域空间计划 预测长期的经济·人口总构架 制定广域空间计划
	实施开发面积总量控制规制 制定并发布开发面积总框架
防止城市内部的无计划扩张 诱导土地的立体利用和高度利用	制定土地集约利用计划 制定与公共交通基础设施相统一的市街地开发计划 对全域实行禁止开发的原则 导入最低容积率规制
	导入使用权保有课税制（土地固定资产税） 设定有效合理的使用权保有税税率标准

资料来源：调查团

附表1 江苏省 地级市人口

万人

城市	人口				
	1998年	约2030年全国人口达到15亿时		约2015年全国人口达到14.2亿时	
		第一产业就业人 数占就业人口 6%时	第一产业就业 人数占就业人 口26%时	第一产业就业 人数占就业人 口26%时	第一产业就业 人数占就业人 口37%时
		Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
江苏省	6,983	14,303	10,570	10,006	9,057
南京市	532	1,446	884	837	694
无锡市	432	2,285	1,230	1,164	896
徐州市	876	1,091	1,101	1,042	1,045
常州市	341	1,008	618	585	485
苏州市	575	2,724	1,487	1,408	1,093
南通市	787	1,167	1,042	986	955
连云港市	444	599	577	546	541
淮阴市	499	406	540	511	546
盐城市	792	838	824	780	777
扬州市	447	802	604	572	521
镇江市	266	789	494	468	393
泰州市	499	819	658	623	582
宿迁市	494	327	510	483	529
长江三角洲大城市圈城市人口统计	3,879	11,040	7,017	6,643	5,620
苏州、无锡、常州、南通人口统计	2,136	7,184	4,376	4,143	3,429
参考 上海市	1,464	5,706	2,978	2,819	2,126

附表2 全国 就业人口构成 根据各Case假定

	就业者总数	第一产业	采掘业	制造业	其他产业
1998年	1.0000	0.4750	0.0103	0.1189	0.3957
Case1	1.0000	0.0600	0.0050	0.2100	0.7250
Case2	1.0000	0.2600	0.0075	0.1600	0.5725
Case3	1.0000	0.2600	0.0075	0.1600	0.5725
Case4	1.0000	0.3700	0.0090	0.1400	0.4810

附表3 江苏省 地级市其他产业就业人数

万人

	其他产业				
	1998年	约2030年全国人口达到15亿时		约2015年全国人口达到14.2亿时	
		第一产业就业人 数占就业人口 6%时	第一产业就业 人数占就业人 口26%时	第一产业就业 人数占就业人 口26%时	第一产业就业 人数占就业人 口37%时
		Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
江苏省	1,198	5,812	3,392	3,211	2,442
南京市	126	588	284	269	187
无锡市	73	928	395	374	242
徐州市	117	443	353	335	282
常州市	80	410	198	188	131
苏州市	105	1,107	477	452	295
南通市	167	474	334	317	257
连云港市	64	244	185	175	146
淮阴市	79	165	173	164	147
盐城市	103	341	264	250	209
扬州市	90	326	194	183	141
镇江市	54	320	159	150	106
泰州市	95	333	211	200	157
宿迁市	45	133	164	155	143

附表4 江苏省 地级市制造业从业人数

万人

城市	制造业从业人数				
	1998年	约2030年全国人口达到15亿时		约2015年全国人口达到14.2亿时	
		第一产业就业人数占就业人口6%时	第一产业就业人数占就业人口26%时	第一产业就业人数占就业人口26%时	第一产业就业人数占就业人口37%时
		Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
江苏省	907	1,956	1,490	1,410	1,234
南京市	97	211	161	152	133
无锡市	111	345	263	249	218
徐州市	60	124	95	90	78
常州市	69	147	112	106	93
苏州市	148	410	312	295	258
南通市	106	148	113	107	94
连云港市	28	72	55	52	45
淮阴市	31	40	30	29	25
盐城市	60	101	77	73	64
扬州市	60	109	83	78	69
镇江市	56	114	87	82	72
泰州市	58	109	83	79	69
宿迁市	23	27	20	19	17

附表5 江苏省 地级市必要工业用地

工业用地中包括三成用地用于道路和其他关联设施的建设

工业用地区域从业人口数以0.62万人/km²计算km²

	工业用地		必要工业用地		
	1998年	约2030年全国人口达到15亿时		约2015年全国人口达到14.2亿时	
		第一产业就业人数占就业人口6%时	第一产业就业人数占就业人口26%时	第一产业就业人数占就业人口26%时	第一产业就业人数占就业人口37%时
		Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
江苏省		3,178	2,421	2,292	2,006
南京市		342	261	247	216
无锡市		560	427	404	353
徐州市		202	154	146	127
常州市		239	182	172	151
苏州市		666	507	480	420
南通市		241	184	174	153
连云港市		116	89	84	73
淮阴市		65	49	47	41
盐城市		165	125	119	104
扬州市		176	134	127	111
镇江市		185	141	134	117
泰州市		177	135	128	112
宿迁市		44	33	31	28

工业用地平均从业人口数以0.92万人/km²计算km²

	工业用地		必要工业用地		
	1998年	约2030年全国人口达到15亿时		约2015年全国人口达到14.2亿时	
		第一产业就业人数占就业人口6%时	第一产业就业人数占就业人口26%时	第一产业就业人数占就业人口26%时	第一产业就业人数占就业人口37%时
		Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
江苏省		2,119	1,614	1,528	1,337
南京市		228	174	165	144
无锡市		373	285	269	236
徐州市		135	103	97	85
常州市		159	121	115	101
苏州市		444	338	320	280
南通市		161	122	116	101
连云港市		78	59	56	49
淮阴市		43	33	31	27
盐城市		110	84	79	69
扬州市		118	90	85	74
镇江市		123	94	89	78
泰州市		118	90	85	75
宿迁市		29	22	21	18

附表6 江苏省 地级市人口

万人

城市	非农业人口 1998年	城市人口			
		约2030年全国人口达到15亿时		约2015年全国人口达到14.2亿时	
		第一产业就业人数 占就业人口6%时	第一产业就业人 数占就业人口26% 时	第一产业就业人数 占就业人口26%时	第一产业就业人数 占就业人口37%时
	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	
江苏省	1,877	13,859	8,709	8,245	6,559
南京市	276	1,424	793	750	571
无锡市	171	2,271	1,173	1,110	819
徐州市	188	1,013	799	757	643
常州市	130	993	554	524	399
苏州市	193	2,706	1,408	1,333	987
南通市	247	1,111	798	756	626
连云港市	84	562	428	405	341
淮阴市	88	366	363	344	307
盐城市	156	788	610	577	488
扬州市	108	775	493	467	373
镇江市	92	775	438	414	317
泰州市	89	788	525	497	403
宿迁市	53	285	328	311	285
长江三角洲大城市圈 城市人口统计	1,307	10,844	6,181	5,851	4,496
苏州、无锡、常州、 南通人口统计	742	7,081	3,932	3,723	2,831

附表7 江苏省 地级市必要中心城区面积

中心区人口密度		以2万人/km ² 计算			
城市	建成区面积 1998年	必要中心城区面积			
		约2030年全国人口达到15亿时		约2015年全国人口达到14.2亿时	
		第一产业就业人数 占就业人口6%时	第一产业就业人 数占就业人口26% 时	第一产业就业人数 占就业人口26%时	第一产业就业人数 占就业人口37%时
	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	
江苏省	808	6,929	4,355	4,122	3,279
南京市	179	712	396	375	286
无锡市	94	1,136	586	555	410
徐州市	65	506	400	378	321
常州市	68	497	277	262	200
苏州市	79	1,353	704	666	494
南通市	60	555	399	378	313
连云港市	50	281	214	202	170
淮阴市	35	183	182	172	154
盐城市	25	394	305	289	244
扬州市	46	388	247	234	187
镇江市	56	388	219	207	159
泰州市	34	394	263	249	201
宿迁市	17	143	164	155	142
中心区人口密度（工业用地除外）		以3万人/km ² 计算			
城市	建成区面积 1998年	必要中心城区面积			
		约2030年全国人口达到15亿时		约2015年全国人口达到14.2亿时	
		第一产业就业人数 占就业人口6%时	数占就业人口26% 时	第一产业就业人数 占就业人口26%时	第一产业就业人数 占就业人口37%时
	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	
江苏省	808	4,620	2,903	2,748	2,186
南京市	179	475	264	250	190
无锡市	94	757	391	370	273
徐州市	65	338	266	252	214
常州市	68	331	185	175	133
苏州市	79	902	469	444	329
南通市	60	370	266	252	209
连云港市	50	187	143	135	114
淮阴市	35	122	121	115	102
盐城市	25	263	203	192	163
扬州市	46	258	164	156	124
镇江市	56	258	146	138	106
泰州市	34	263	175	166	134
宿迁市	17	95	109	104	95

附表8 全国 人口、就业人数、就业率 Case1
万人 万人

年	全国总人数	全国就业人数	就业率
1990	114,333	64,724	0.5661
1994	119,850	67,199	0.5607
1995	121,121	67,947	0.5610
1996	122,389	68,850	0.5626
1997	123,626	69,600	0.5630
1998	124,810	69,957	0.5605
20xx	150,000	84,076	0.5605

假定当前状况维持不变

资料来源：数据出自《中国统计年鉴 1999》中国统计出版社

附表9 全国地区人口 Case1
万人

	年末总人口	
	1998年	20xx年
全国	124,810	150,000
江苏省	7,182	14,303
上海市	1,464	5,706
其他东部沿海地区	39,137	63,114
中西部地区	77,027	66,877

资料来源：数据出自《中国统计年鉴》

附表10 全国 各地区就业人数 Case1

地区	就业总人数	第一产业	采掘业	万人	
				制造业	其他产业
1998年					
全国	69,957	33,232	721	8,319	27,685
江苏	3,635	1,556	22	787	1,270
上海	670	80	0	258	332
其他东部沿海地区	20,340	9,867	177	3,413	6,883
中西部地区	45,312	21,729	522	3,861	19,201
资料来源：《中国统计年鉴》					
20XX年					
全国	84,076	5,045	420	17,656	60,955
江苏	8,017	236	13	1,956	5,812
上海	3,198	12	0	867	2,319
其他东部沿海地区	35,376	1,498	103	8,128	25,648
中西部地区	37,485	3,298	304	6,706	27,177

附表11 全国 就业人群构成比 Case1

	就业总人数	第一产业	采掘业	制造业	其他产业
1998年	1.0000	0.4750	0.0103	0.1189	0.3957
20XX年	1.0000	0.0600	0.0050	0.2100	0.7250
参考					%
日本1995年	100.0	6.0	0.1	21.1	72.8
美国1997年	100.0	2.7	0.5	16.1	80.7
法国1994年	100.0	4.7	0.3	18.8	76.2

附表12 全国 各地区产值 Case1

亿元

地区	第一产业产值		工业产值	
	1998年	1988年	1998年	20XX年
数据				
全国	24,517	18,225	119,048	
江苏省	1,849	2,153	13,186	
上海市	207	1,296	5,848	
其他东部沿海地区	9,108	6,722	54,801	
中西部地区	13,353	8,054	45,214	
构成比				
全国	1.000	1.000	1.000	1.000
江苏省	0.075	0.118	0.111	0.111
上海市	0.008	0.071	0.049	0.049
其他东部沿海地区	0.371	0.369	0.460	0.460
中西部地区	0.545	0.442	0.380	0.380

资料来源：数据出自《中国统计年鉴 1999》 中国统计出版社

附表13 江苏省 地级市产值

1990年不变价格

城市	第一产业产值		工业产值 (万元)	
	(万元) 1998	1988	1998	20XX
数据				
江苏省	10,981,839	24,984,878	121,996,708	
南京市	464,707	2,702,560	13,147,188	
无锡市	457,381	4,065,734	21,503,008	
徐州市	1,102,308	1,283,410	7,750,603	
常州市	429,659	2,321,358	9,176,329	
苏州市	897,880	5,037,448	25,551,158	
南通市	1,414,868	2,283,940	9,248,978	
连云港市	826,718	531,244	4,466,201	
淮阴市	906,816	789,125	2,478,319	
盐城市	2,044,387	1,241,194	6,316,000	
扬州市	667,542	1,465,923	6,773,742	
镇江市	346,236	1,344,724	7,108,590	
泰州市	663,692	1,634,284	6,801,794	
宿迁市	759,645	283,934	1,674,798	

资料来源：《江苏五十年》 1999 中国统计出版社

构成比				
江苏省	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
南京市	0.0423	0.1082	0.1078	0.1078
无锡市	0.0416	0.1627	0.1763	0.1763
徐州市	0.1004	0.0514	0.0635	0.0635
常州市	0.0391	0.0929	0.0752	0.0752
苏州市	0.0818	0.2016	0.2094	0.2094
南通市	0.1288	0.0914	0.0758	0.0758
连云港市	0.0753	0.0213	0.0366	0.0366
淮阴市	0.0826	0.0316	0.0203	0.0203
盐城市	0.1862	0.0497	0.0518	0.0518
扬州市	0.0608	0.0587	0.0555	0.0555
镇江市	0.0315	0.0538	0.0583	0.0583
泰州市	0.0604	0.0654	0.0558	0.0558
宿迁市	0.0692	0.0114	0.0137	0.0137

附表14 江苏省 地级市就业人数 Case1

万人

城市	就业人数	第一产业	采掘业	制造业	其他产业
1997年					
江苏省	3,691.4	1,560.8	26.2	906.6	1,197.9
南京市	300.8	77.1	1.0	96.8	125.9
无锡市	232.6	48.7	0.2	111.1	72.7
徐州市	432.9	240.9	15.2	59.6	117.2
常州市	204.2	54.7	0.1	69.5	80.0
苏州市	320.5	67.0	0.5	148.4	104.6
南通市	481.2	208.3	0.2	105.5	167.2
连云港市	218.9	122.6	4.5	27.8	64.0
淮阴市	261.9	151.2	0.1	31.1	79.4
盐城市	346.1	182.9	0.6	59.8	102.8
扬州市	244.8	91.9	2.4	60.4	90.3
镇江市	157.8	47.1	1.0	55.7	54.1
泰州市	266.9	113.9		58.0	95.0
宿迁市	222.8	154.7	0.5	22.9	44.8

资料来源：《中国城市统计年鉴》

20XX年					
江苏省	8,017.0	236.2	12.9	1,955.6	5,812.3
南京市	810.5	11.7	0.5	210.7	587.6
无锡市	1,280.5	7.4	0.1	344.7	928.4
徐州市	611.7	36.4	7.5	124.2	443.5
常州市	565.1	8.3	0.0	147.1	409.7
苏州市	1,527.1	10.1	0.2	409.6	1,107.1
南通市	654.1	31.5	0.1	148.3	474.2
连云港市	335.9	18.6	2.2	71.6	243.5
淮阴市	227.8	22.9	0.1	39.7	165.2
盐城市	469.9	27.7	0.3	101.2	340.7
扬州市	449.6	13.9	1.2	108.6	326.0
镇江市	442.0	7.1	0.5	113.9	320.5
泰州市	459.1	17.2	0.0	109.0	332.9
宿迁市	183.5	23.4	0.2	26.8	133.1

附表15 江苏省总人口、城市人口、农村人口

万人

	总人口		农村人口	城市人口
	1988年	20XX年	20XX年	20XX年
江苏省	6,983.09	14,303	444	13,859
南京市	532.31	1,446	22	1,424
无锡市	432.21	2,285	13	2,271
徐州市	875.78	1,091	78	1,013
常州市	340.75	1,008	15	993
苏州市	575.35	2,724	18	2,706
南通市	787.49	1,167	56	1,111
连云港市	443.53	599	37	562
淮阴市	498.98	406	41	366
盐城市	791.64	838	50	788
扬州市	446.59	802	27	775
镇江市	265.64	789	14	775
泰州市	498.56	819	31	788
宿迁市	494.26	327	42	285

附表16 日本 各项土地利用面积

		1000km ²
		1995年
总面积		377.8
农业用地	农地	50.4
	牧场	0.9
森林		251.4
原野		2.6
水面、河川、水路		13.2
道路		12.1
建筑用地	宅基地	10.2
	工业用地	1.7
	其他	5.1
其他		30.3

资料来源：《国土统计要览》（据国土厅估计）

附表17 日本 单位工业用地面积中制造业从业人数

	1995年
工业用地	1700km ²
制造业从业人数	13, 556万人
每平方公里工业用地上制造业从业人数	0.8万人/km ²

资料来源：制造业从业人数数据来自《国势调查》，工厂以外的全部机构（如公司总部、营业厅、仓库、研究所等）的雇员亦包括在制造业从业人数中。

附表18 日本 单位工厂占地面积中从业人数

	从业人数 万人	1998年	
		占地面积 km ²	单位面积从业人数 万人/km ²
总和	664.23	1,474.84	0.45
食品	78.29	92.57	0.85
饮料、烟草	7.14	30.34	0.24
纤维	11.55	34.51	0.33
制衣	24.07	17.51	1.37
木材、木制品	5.69	22.41	0.25
家具、装潢	7.79	16.48	0.47
纸、纸制品	16.76	56.32	0.30
出版、印刷	31.43	13.89	2.26
化学	34.01	166.40	0.20
石油、石炭制品	2.16	55.09	0.04
塑料制品	26.26	54.99	0.48
橡胶制品	9.91	17.69	0.56
皮革、毛皮制品	1.77	1.90	0.93
砖窑、土石制品	20.98	110.61	0.19
钢铁	21.07	179.87	0.12
非铁金属	11.75	53.80	0.22
金属制品	37.45	85.19	0.44
一般机械用具	73.06	130.43	0.56
电器机械用具	141.08	138.99	1.02
运输工具	77.48	157.60	0.49
精密仪器	14.24	14.48	0.98
武器	0.67	4.67	0.14
其他	9.62	19.11	0.50

资料来源：《工业统计》

统计数据来自对于当前处于生产状态的、雇员超过30人的工厂的调查

附表19 江苏省 非农业人口/建成区面积
=城区人口密度

城市	万人/km ²	
	非农业人口/建成区面积	
	1998年	
江苏省	2.323	
南京市	1.543	
无锡市	1.820	
徐州市	2.899	
常州市	1.918	
苏州市	2.442	
南通市	4.120	
连云港市	1.687	
淮阴市	2.522	
盐城市	6.242	
扬州市	2.345	
镇江市	1.641	
泰州市	2.618	
宿迁市	3.126	

附表20 江苏省 土地面积1

城市	地区面积	市区面积	km ²		
			1998年市内建成区面积	耕地面积	公园绿地面积
江苏省	101,267	6,037	808	49,880	276
南京市	6,597	1,026	179	2,730	98
无锡市	4,650	517	94	1,760	31
徐州市	11,258	963	65	6,160	30
常州市	4,375	280	68	2,050	13
苏州市	8,488	392	79	3,040	21
南通市	8,001	224	60	4,830	8
连云港市	7,444	880	50	3,800	12
淮阴市	10,645	347	35	4,930	10
盐城市	14,983	423	25	7,870	6
扬州市	6,638	148	46	3,190	15
镇江市	3,843	273	56	1,800	23
泰州市	5,790	428	34	3,200	6
宿迁市	8,555	136	17	4,530	2

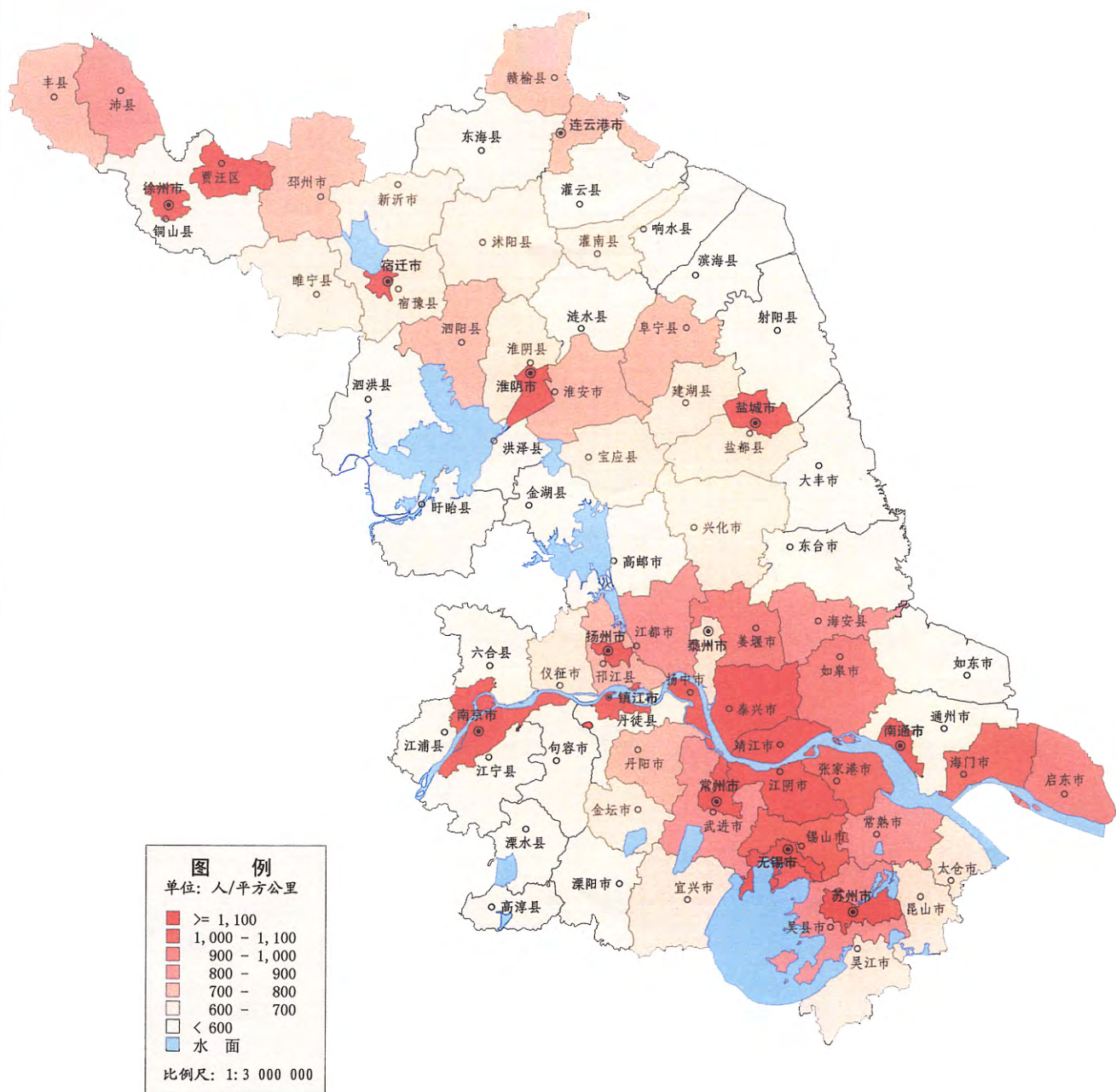
资料来源：《中国城市统计年鉴》

附表21 江苏省土地面积2

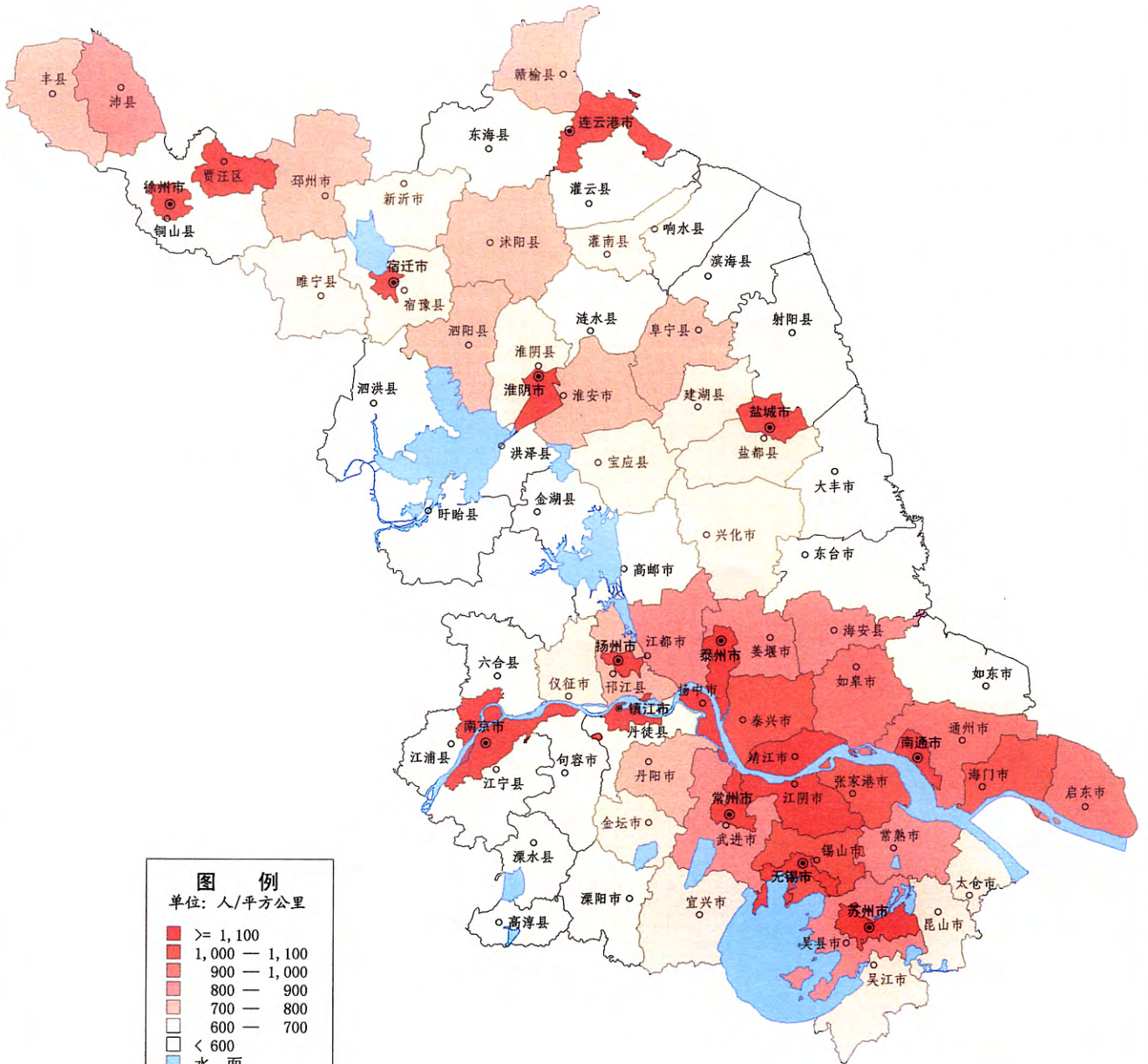
	km ²			
	1999年			
	总面积	平原面积	水面面积	其他面积
江苏省	92,600	70,600	17,300	4,700

资料来源：《江苏省统计年鉴》

江苏省1996年人口密度图



江苏省1999年人口密度图

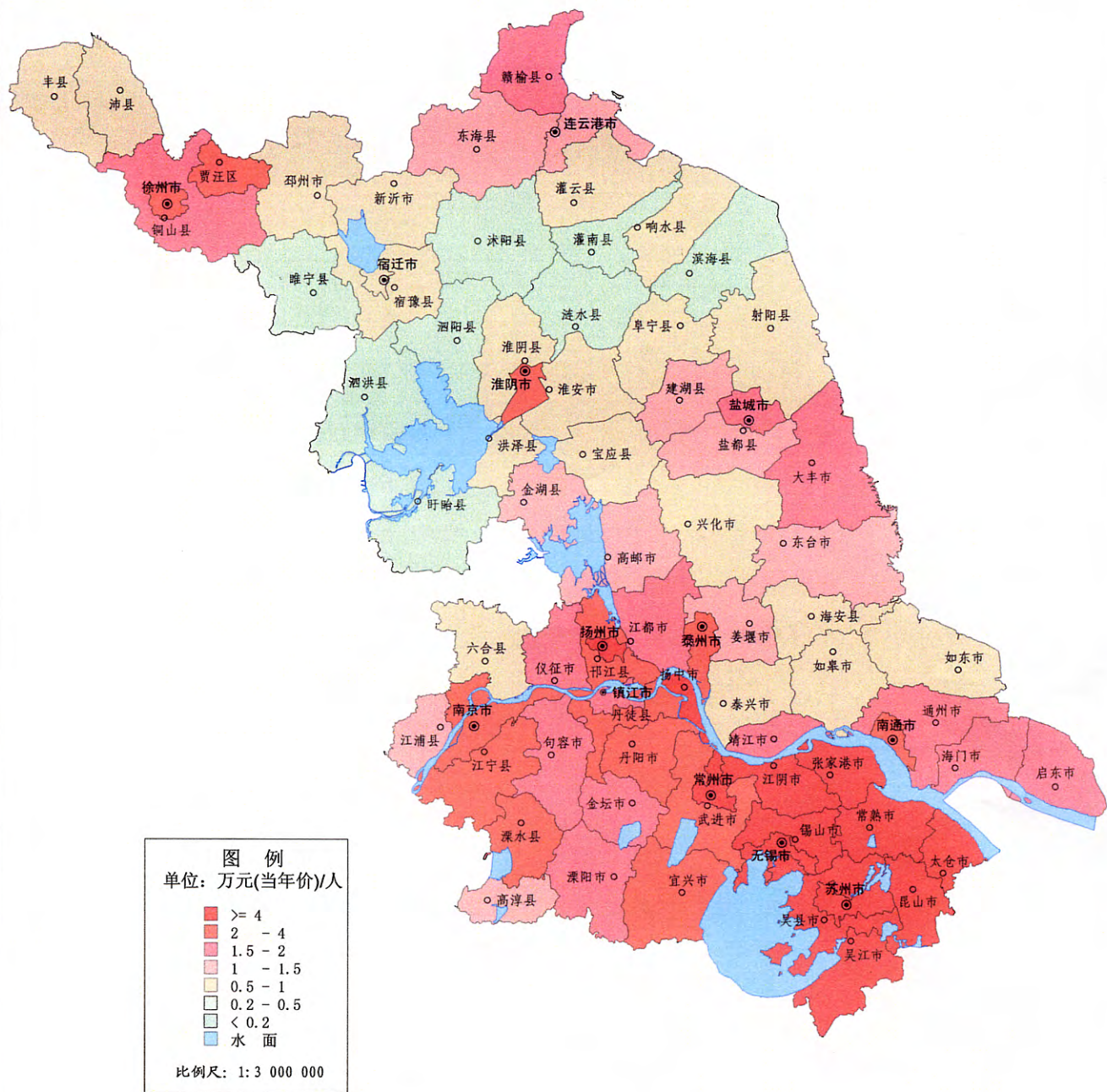


图例
 单位: 人/平方公里

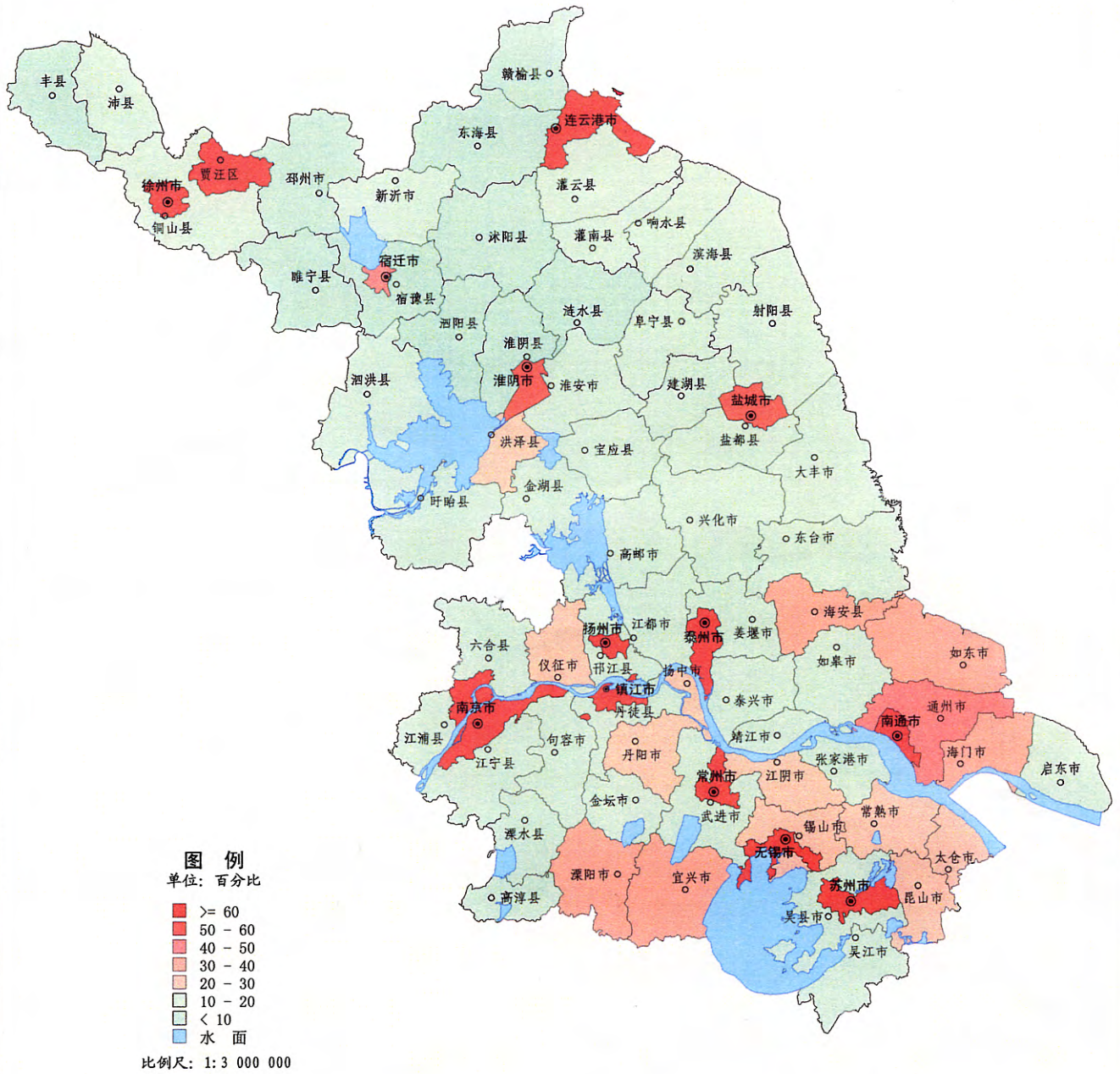
深红色	>= 1,100
红色	1,000 — 1,100
暗红色	900 — 1,000
红褐色	800 — 900
浅红褐色	700 — 800
浅黄色	600 — 700
白色	< 600
浅蓝色	水面

比例尺: 1:3 000 000

江苏省1999年人均工业总产值



江苏省1996年非农人口 占总人口百分比示意图



江苏省1999年非农人口 占总人口百分比示意图

