

# 基于土地管制视角的中国乡村内生性发展乏力 问题分析:以英国为鉴\*

叶裕民<sup>1</sup> 戚斌<sup>1</sup> 于立<sup>2</sup>

**摘要:** 本文对比了中国与英国城市化过程中在乡村农地保护与建设用地利用上的政策选择。中英两国在农地利用上都采取了严格的耕地保护制度,并在耕地保护下寻求功能多样化发展;在建设用地利用上,不同于英国巩固与增加乡村建设用地,中国乡村建设用地利用以保证向城市供给为主要方向。本文还解释了中国乡村出现“无发展的增长”源于政治要求下的被动增长和城乡互动中乡村生产资料的减少,据此提出需要认识到乡村发展的阶段性,构建乡村建设用地增减挂钩政策,并配套相应制度,以达到保留乡村生产资料、激发乡村发展活力的目的。

**关键词:** 英国 乡村土地 增减挂钩 内生性发展

**中图分类号:** F320.3 **文献标识码:** A

## 一、引言

改革开放以来,集中资源发展城市的战略保证了中国城市化进程的快速推进,但随之而来的是城乡差距逐渐拉大,乡村问题开始显现。中国城镇化率从1978年的17.9%快速提高到2016年的57.4%<sup>①</sup>。短时间内的快速城市化带来了不可避免的社会矛盾,成为经济社会进一步发展的瓶颈,特别是城乡差距拉大,已经是社会进步中不可绕过的难题(余之祥,2015)。党的十九大提出,中国新时代的主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。最大的发展不平衡是城乡发展不平衡,最大的发展不充分是乡村发展不充分,乡村发展与进步迫在眉睫。

为应对城乡发展不平衡和乡村发展不充分的问题,政府持续加大强农惠农富农政策力度,扎实推进农业现代化和新农村建设,实施乡村振兴战略。2013~2018年历年中央“一号文件”都提出,通过深化改革增强农村发展活力,激活农业农村内生发展动力,适应新时期农业农村发展要求。党的十九大报告明确提出要实施乡村振兴战略,决胜全面建成小康社会。

尽管中国政府部门高度关注乡村发展战略,但是,中国乡村发展始终步履维艰,难以摆脱城乡

\*感谢匿名审稿人与编辑部老师的修改意见。作者文责自负。

<sup>①</sup>数据来源:国家统计局,2017:《中国统计年鉴2017》,北京:中国统计出版社。

发展失调的桎梏，特别是乡村快速变迁与发展乏力共存的问题，一直是乡村规划和建设中难以攻克之处。已有研究探讨建立城市与乡村的良性互动关系，以城乡建设用地增减挂钩模式提高乡村发展能力，为乡村发展提供较为充裕的资金，但忽视了由此带来的乡村建设用地流失问题(陈锡文,2004)。本文拟在借鉴英国城乡关系和乡村发展模式的基础上，从土地管制视角切入，分析中英两国乡村发展政策选择的异同，解析中国乡村发展困境的内在原因，并对其逻辑进行解释，最终在中国政策框架下提出可行的建议。

## 二、中英两国城市化进程比较——近似的道路选择

英国通过 14 世纪开始的商业革命和海外殖民资本积累，再经 17 世纪的农业革命和随后的第一次工业革命，于 18 世纪中期率先开始了城市化进程(金碚, 2015)。但由于国土面积小，人口密度较大，英国在城市化过程中对农业形成了强烈的挤出效应。因此，英国城市化进程的特点是以牺牲农业为代价，集中力量发展工业，走工业替代农业的发展道路(秦宏、李嘉晓, 2009)。

自新中国建立以来，由于特殊的重工业优先发展战略、计划经济体制和城乡分割的二元户籍制度，中国城市化进程严重滞后于工业化发展。要素禀赋与发展目标的矛盾使中国采取计划主导的重工业优先发展战略，以牺牲乡村为代价，造就了一批成功的城市(李天华, 2003)。

中英两国在城市化初期选择了类似的发展模式。在城市化进程中，不可避免的经济社会矛盾接踵而至，使两国也面临较为类似的城市化问题。其中，城乡矛盾愈演愈烈，乡村发展滞后问题尤为突出。但不同的是，中国的城市化推进速度明显快于英国。如图 1 所示，城镇化率从 20%增长到 50%，英国用了近半个世纪，而中国仅历时 24 年就实现了城镇化率从 24.5%到 50%的增长，导致一系列问题在短时间内集中爆发。相比而言，中国面临更为严峻的城乡发展不平衡问题，需要更具战略性、针对性和综合性的举措予以应对。

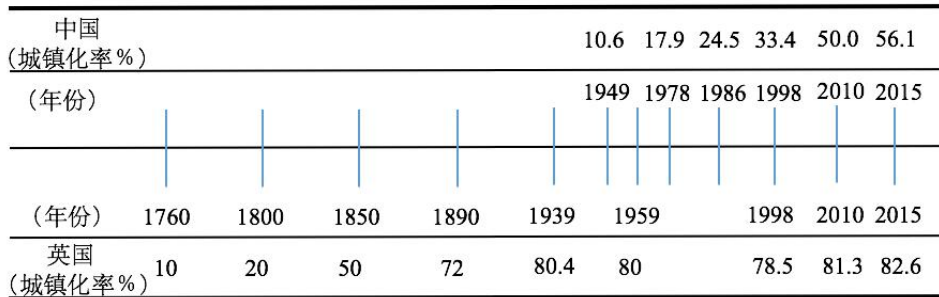


图 1 中英城市化发展时间对比

资料来源：英国 1998 年、2010 年、2015 年数据来自世界银行城市发展数据库；中国 1978~2015 年数据来自《中国统计年鉴 2016》(国家统计局编，中国统计出版社出版，2016 年)；中国 1949 年数据和英国 1760 年、1800 年、1850 年、1890 年、1939 年和 1959 年数据来自《中国城市经济社会年鉴》(中国城市经济社会年鉴理事会编，中国城市经济社会出版社出版，1991 年)。

中英两国在应对乡村发展滞后问题上具有相似性,都是以乡村规划为调控手段,以政策促进乡村进步与发展。乡村规划是政府优化乡村地区资源配置的重要手段,而土地作为乡村发展空间载体的直接抓手,始终是规划政策的具体实施对象。其中,农地与建设用地又直接关系到乡村地区产业发展,因此是乡村土地中最为关键的部分,自然也成为政策制定中重点关注的领域。

尽管中英两国都以乡村规划的手段应对乡村发展滞后的问题,但采取的策略却有所不同。中国在快速城市化背景下,为避免城乡差距拉大,对乡村提出快速发展的要求,造成中国乡村发展过度追求经济效益,对社会效益和文化多样性挖掘不足。同时,国家对土地指标的刚性管控和城乡建设用地增减挂钩制度又将城市的快速扩张建立在缩减乡村发展用地之上,造成乡村不得不用城市规划的理念在有限的土地上寻求效益最大化。针对此,政府提出培育乡村发展新动能,希望以此实现中国乡村的复兴和文化的传承,通过实施乡村振兴战略,打造人与自然和谐共生发展新格局。反观英国,在乡村发展中体现出较高的自由裁量权和较为丰富的发展形态。英国乡村地区的发展不与城市发展挂钩。一方面,乡村地区不必紧跟城市快速发展的步伐,可以追求田园风光与生态和谐;另一方面,城市扩张不以缩减乡村建设用地为代价,乡村拥有较为充足的发展用地。这虽然造成英国乡村发展速度较慢,却较好地保留了乡村形态,形成了以田园风光和自然景观为特征的乡村空间。

### 三、中英两国在乡村发展中土地政策的异同

中国与英国具有不同的制度环境和空间形态,在不同的发展诉求下采取针对性的乡村土地政策。虽然发展背景不同,但是两国在农地保护上的方向选择极其相似,不过在建设用地利用上产生了截然不同的政策选择,形成了不同的乡村发展模式。

#### (一) 中英两国在农地保护上方向选择的一致性

中国和英国同样面临人地矛盾尖锐的问题,粮食安全问题备受关注。为此,两国政府都强调保护国内农业生产和创建自给自足的农业经济,加强对于耕地保护的重视。图2显示,在20世纪60年代,中国与英国人均耕地面积仅为世界平均水平的40%。自1960年至今,两国人均耕地保有量相当,一直低于世界平均水平,且呈现下降趋势。由此可见,两个国家在发展中都面临日益突出的人地矛盾,保障国家粮食安全显得更为严峻。

1.英国在乡村耕地保护中的政策体现出阶段性,具有明显的问题导向,从严格保护耕地逐步转向耕地保护与休闲娱乐并举。

(1) 第一阶段:强化对耕地的保护。19世纪末,英国完成了工业革命,凭借其经济和技术实力,在“自由经济”理念下推行自由贸易和市场竞争。在农产品方面也是如此。受此影响,英国从工业革命之前的重要粮食生产国转变成成为进口国。20世纪初,英国的粮食进口率已上升到70%(Gilg, 1996)。两次世界大战期间,英国的粮食来源无法得到保障,粮食紧缺暴露出了英国粮食依赖进口的弊端。这使英国政府充分认识到农业发展和耕地保护对于一个岛国的重要性(于立, 2016)。二战结束后,人们强烈呼吁出台农业保护政策(Winter, 1996),为此,英国调整经济发展战略,开始强调

保护国内农业生产以及创建自给自足的农业经济 (Marsden and Murdoch, 1993)。

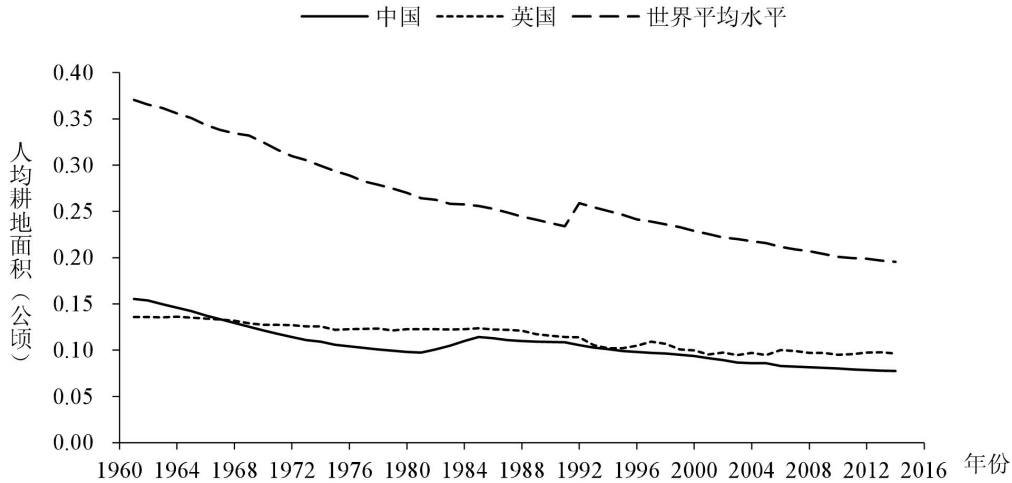


图2 1960~2016年中国与英国人均耕地面积变化情况

资料来源: 世界银行农业与农村发展数据库。

为了避免城市蔓延对农村土地的侵占, 从而对粮食安全产生威胁, 英国政府建立了一系列制度。例如, 通过颁布“绿化带”政策保护农业用地和农村土地 (于立、那鲲鹏, 2011)。“绿化带”<sup>①</sup>的概念是由大伦敦区域规划委员会于1935年首次提出的, 所覆盖的土地性质包括农业发展用地和农村建设土地。1947年《城乡规划法》要求地方政府在编制规划时设置“绿化带”来管控城市建设用地蔓延, 从而保护农业用地和农村土地。除了颁布“绿化带”政策, 英国政府还设置了“国家公园”来保护农村地区的景观, 并保持农村土地的性质。1949年颁布的《国家公园与乡村通达法》要求英国政府设置“国家公园”及其管理机构, 以保护乡村土地和自然景观。此外, 英国政府还通过设立“杰出的自然景观地区”保护具有特色的、国家级的自然景观地区。

为了应对国内农产品储备不足, 1947年英国颁布了《农业法案》(Agriculture Act), 确立了农业补贴政策。该法案前言中写道: “国家具有持续和有效的粮食生产能力是国家利益的一部分” (Gilg, 1996)。这种以生产为核心的态度确定了乡村地区的首要功能是保证粮食供应安全, 在提高产量的同时降低农产品价格, 提高在国际市场上的竞争力 (闫琳, 2010)。英国政府不仅加大了对农业部门的直接经济补贴, 还出台了一系列农业鼓励政策, 以鼓励农业研发和技术推广 (Britton, 1990; Murdoch, 2006)。在这个阶段, 英国政府的乡村规划政策主要是强化对耕地的保护。

(2) 第二阶段: 聚焦如何缓解休闲娱乐开发与自然资源保护之间的矛盾。20世纪60年代, 作为欧盟的前身, 欧洲六国 (意大利、法国、德国、荷兰、比利时和卢森堡) 成立了欧洲共同体, 创

<sup>①</sup> “绿化带”是指为了控制城市规模而环绕在城市周围, 并提供具有生态、休憩、景观等功能的开敞空间, 是城市边界管理的重要手段。

立了农业领域支持体系,实施“共同农业政策(CAP)”。其目的是帮助各成员国从二战中恢复国力,尤其是应对战后欧洲各国国内日益增长的粮食需求(闫琳,2010)。欧洲共同体的创立减少了欧洲发生战争的威胁,英国的农业政策和农村经济逐步发生了变化。乡村经济已经不再被“以土地为基础的生产部门”所主导(Winter and Rushbrook, 2003),乡村地区开始转变为综合生产和消费型地区。

人们对生活质量的追求和对自然美景的向往使乡村的消费价值开始显现。二战之前,英国的大城市出现了城市拥挤及城市蔓延现象。随着英国经济的恢复和发展,城市居民可支配资金日益增多,在享受城市现代生活的同时,人们更向往回归自然的乡村美景。越来越多的人开始关注对乡村自然景观的保护以及乡村地区的通达性。这种萌芽于20世纪50年代的思潮到了70年代已成为人们的共识。公共资源均等化使得大城市与乡村居民在享受公共服务上不再存在很大的差距,“逆城市化”现象逐渐出现(于立,2016),乡村地区成为迁徙目的地(Marsden and Murdoch, 1993)。1995年,有45%的英国居民希望生活在乡村。1993~2000年,英国乡村旅游人数增加了50%(Howkins, 2003)。

随着英国乡村向“消费主导型经济”转型,政府开始关注乡村地区休闲娱乐开发与自然资源保护之间的平衡。由于实施“共同农业政策”的成员国之间仍存在粮食价格的竞争,英国在确保粮食安全和恢复国力的同时,也受到本国农业劣势的影响,农产品价格开始下滑,农业补助逐渐减少。为了应对收入下降,农民开始挖掘乡村多样化的价值(闫琳,2010)。20世纪80年代后期,58%的农场主的收入不再局限于单一的粮食作物种植,收入的多样化开始出现。乡村产业的多样化促使人们反思乡村的含义,提出“农业生产不再构成乡村经济的基础,……乡村地区能够支持一系列更为广泛的经济活动”。同时,人们对于乡村价值的理解也发生了重大的变化。随着乡村旅游、休闲产业的迅速发展,乡村田园风光成为人们希望在乡村进行多种方式消费的基础,乡村更具“消费性价值”(Gallent et al., 2008)。英国乡村开始从“生产主导型经济”向“消费主导型经济”转变。因此,对乡村风光和自然环境的保护成为英国乡村发展政策的核心。1986年农业法案修编要求注意“保护自然风景和提升乡村舒适度,促进公众对乡村地区的喜爱”。1987年英国环境部(DoE)颁布的文件明确指出,乡村政策的目标已经从“保护农业经济和耕地”转变成“平衡乡村地区的自然环境质量与乡村社区的生活质量”(Cullingworth and Nadin, 2006)。在这个阶段,政策逐步聚焦如何缓解休闲娱乐开发与自然资源保护之间的矛盾。

2.中国正处于对乡村耕地实行严格保护的阶段,并在耕地保护下寻求多样化发展。1958年中国耕地为11200万公顷(李雪芬,2008),到1978年下降为9939万公顷,1985年当年减少了160万公顷<sup>①</sup>。耕地的快速减少引起中国政府的高度重视,政府出台了一系列政策保护耕地,制止滥用和

<sup>①</sup>数据来源:国家统计局,1991:《中国统计年鉴1991》,北京:中国统计出版社。

破坏耕地行为<sup>①</sup>。但当时经济发展与耕地保护之间的矛盾并不尖锐,加上改革开放和家庭联产承包责任制实施带来粮食增收,耕地减少的问题并不突出(唐健,2006)。随着耕地连年减少,中国政府开始对土地管理体制进行思考研究,于1986年颁布了《土地管理法》,以保护耕地为核心订立行为规范,并成立了国家土地管理局;随后,全国各地相应组建土地管理机构,建立以耕地保护为核心的土地利用规划管理制度,通过计划指标控制非农建设占用耕地,并探索建立农地复垦制度以推动耕地的补充(叶红玲,2004)。1994年,政府出台了《基本农田保护条例》,为基本农田保护提供了法律依据。1986~1995年期间,中国耕地减少速度开始放缓。但从1996~2006年,中国耕地减少了1.24亿亩,2006年维持在18.27亿亩<sup>②</sup>。出于保障粮食安全的战略部署,《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出,18亿亩耕地是一道不可逾越的红线,并通过对基本农田的划分,实施强有力的乡村土地保护,确保国家粮食安全底线。与此同时,政府开始逐渐意识到乡村作为城乡发展重要的绿色空间和旅游休闲场所,具有重要的生态服务和景观服务功能,所以,乡村土地整治不仅限于提高土地综合产能和改善生态环境,还要挖掘乡村景观的美学和文化价值(宇振荣、苗利梅,2013)。

对比中英两国的做法可以发现,在充分认识农业发展对国家粮食安全重要性的情况下,严格的耕地保护被一以贯之,两国对耕地保护采取了相同的态度。除此还可以看到,受制于城市化发展的阶段性,中国正在经历英国20世纪70年代对乡村多样性要求和对自然景观追求的过程。因此,对于中国而言,在对乡村历史文化保护和乡村发展多样化的要求下,继续对耕地实施强有力的保护是极有必要且完全符合现实需求的。

## (二) 中英两国在乡村建设土地利用上不同的路径选择

乡村基础设施的完善与产业的培育和发展都离不开建设用地,它是产业发展的基础,因此成为乡村发展中利益争端最大的领域,也是政策优化配置资源最为关键的部分。由于中英两国的制度背景和对城乡发展重要性的认识不同,在乡村建设用地的利用上选取了不同的道路。

1. 英国乡村建设用地利用以巩固与增加乡村用地为方向。英国的乡村规划制度是在土地私有、发展权<sup>③</sup>归国家所有的基础上形成的,所以,英国政府对于乡村规划的控制主要体现在对土地开发权的管控上。土地开发权的表现形式是对土地用途的管制,而土地用途管制的核心在于土地开发许可制度。在1947年英国《城乡规划法》中,英国政府对于“开发”的定义是“在地上、地面、地下进行建筑建造、工程建设、矿产开采或其他工作,或在任何建筑、土地的使用中所进行的任何实

<sup>①</sup>参见《国务院关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》, <http://www.chinalawedu.com/falvfagui/fg22016/11714.shtml>;《国务院关于发布村镇建房用地管理条例的通知》, [http://www.pkulaw.cn/fulltext\\_form.aspx?Db=chl&Gid=02a6f5483a11988bbdfb&keyword=村镇建房用地管理条例&EncodingName=&Search\\_Mode=accurate&Search\\_IsTitle=0](http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=02a6f5483a11988bbdfb&keyword=村镇建房用地管理条例&EncodingName=&Search_Mode=accurate&Search_IsTitle=0);《国务院关于制止买卖、租赁土地的通知》, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/20/content\\_5122237.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/20/content_5122237.htm)。

<sup>②</sup>参见《2006年度全国土地利用变更调查》, [http://www.mlz.gov.cn/xwdt/jrxw/200704/t20070412\\_650256.htm](http://www.mlz.gov.cn/xwdt/jrxw/200704/t20070412_650256.htm)。

<sup>③</sup>“发展权”指的是变更土地用途的权利。

质性改变”，并于 2004 年将“产生了总建筑面积增加的结果”也纳入到该定义之中。在构成开发行为的情况下，开发主体需要向地方规划机关申请开发许可（Cullingworth and Nadin, 2006）。

虽然英国实行严格的土地用途管制，但并不存在城乡建设用地的统一指标，即城市建设用地的增加不以乡村建设用地的减少为代价。英国出于保护乡村用地而提出的“绿化带”、“国家公园”等政策防止了城市蔓延带来的乡村建设用地流失。可见，英国乡村建设用地并不会由于城市化的推进而减少。

英国对于城市建设用地的管制极为严格，但在乡村建设用地的管制上赋予了地方政府相对较多的自由裁量权。1947 年的《城乡规划法》严格控制对乡村地区的开发建设，阻止了乡村的无序发展。1949 年英国颁布《国家公园与享用乡村法》，设立国家公园委员会以保护乡村历史和景观。随后，英国在 1968 年颁布的《城乡规划法》中赋予地方政府在乡村保护方面更多的权力，使地方政府可以更好地为乡村建设提供基础设施（龙花楼等，2010）。同期，英国开始推行“中心居民点规划”（Key Settlement Policy），对选定为中心居民点的乡村地区实施填充式开发，建设完善的基础设施和公共服务设施（周岚、于春，2014）。以 1966~1982 年期间英国的 Warwickshire 为例，可以看到“中心居民点规划”赋予了地方政府更多的自由裁量权，并从单纯的基础设施投资转变为有序的中心居民点引导，积极推进乡村地区发展（Sillince, 1986）。此外，政府还认为，乡村多数主要用于农业生产的土地不属于规划控制管理的范围（于立、那鲲鹏，2011）。对于已建成的建筑，按照《城乡规划（用途类别）条例》规定，在同一类别中的建筑用途变化不构成开发活动（唐子来，2000），在说明建设方案符合公共利益的情况下，开发主体可以提出开发建议，改变现有农业用地的用途（Ministry of Works, 1942；龙花楼等，2010；彼特·霍尔、图德·琼斯，2014）。所以，英国乡村政策的实施能够巩固或增加乡村建设用地，在保护环境的前提下逐渐将乡村发展升级成为小城镇，实现人口、公共服务的集中，产生规模效益。

2. 中国乡村建设用地利用存在向城市供给的倾向。中国的建设用地由土地利用总体规划自上而下地分配指标而定，因此，城乡建设用地总量限定，具有极大的刚性。对于乡村地区，除了土地利用总体规划划定的范围之外，政府还会通过其他形式变更建设用地范围。一方面，政府出于大型基础设施建设的需要征用乡村土地，并按照各地实际情况返还一定比例的建设用地指标留作乡村发展之用，这种方式会带来乡村建设用地的增加。另一方面，为了提升土地效益、优化城乡土地利用格局，政府通过城乡建设用地增减挂钩的方式将一部分乡村建设用地复垦，并把指标转移到城市用于开发建设，这种方式带来乡村建设用地的减少。

中国于 20 世纪 90 年代后期开始摸索建设用地置换、周转和土地整理等办法，以盘活城乡存量建设用地，解决城镇和工业园区建设用地不足的问题。国土资源部于 2000 年出台的《关于加强土地管理促进小城镇健康发展的通知》中首次明确提出了建设用地周转指标；随后《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28 号）也提出鼓励农村建设用地整理，并组织开展城乡建设用地挂钩试点工作（严苏桐，2014）。

为了优化配置城乡土地,解决城市发展“缺地”和乡村发展“缺钱”的两难问题,城乡建设用地增减挂钩一度成为地方政府极力推崇的城乡联动发展手段。据统计,2015年全国新增建设用地50.7万公顷,其中,安排的城乡建设用地增减挂钩指标约为6万公顷<sup>①</sup>。可见,城乡建设用地增减挂钩的土地量已在中国城市建设发展的土地供给中占据了重要地位。中国乡村建设用地正在通过城乡建设用地增减挂钩的方式逐步输送到城镇和工业园区。

### (三) 不同的乡村土地政策导致中英乡村发展轨迹不同

在不同的乡村土地政策影响下,中国与英国的乡村发展步入截然不同的轨道。总体而言,英国乡村发展速度较缓,但注重乡村空间质量营造。中国乡村发展速度较快但质量不高,甚至出现“无发展的增长”(黄宗智,2000;许颜杰、马维鸽,2008)。中国乡村内生性发展乏力的问题已引起高度关注,如何改“输血”为“造血”,已成为中国乡村发展急需解决的问题。

英国乡村虽然发展速度较缓,在城市化进程中城乡对立也曾出现,但在经历了“生产主义政策”带来的农业大繁荣后,面对新时代的乡村定位和社会需求,英国政府开始注重乡村地区新功能的营建。政府积极促进村庄持续、深度、多样化的经济发展,保护乡村当地的特色和高质量的环境,通过对自然、景观和有休憩价值地区的保护,挖掘村庄的景观价值、自然保护价值、绿色空间价值和农业产业发展价值(于立、那鲲鹏,2011;毛丹、王萍,2014)。

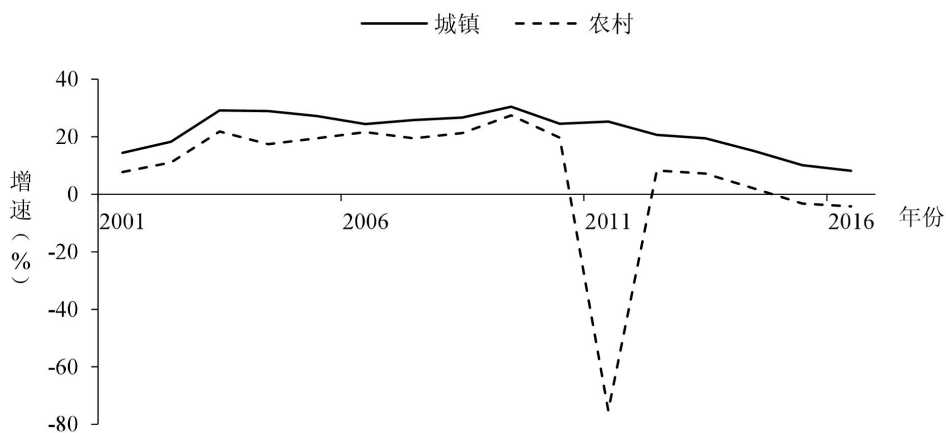


图3 2001~2016年中国城镇与农村固定资产投资增速变化

资料来源:《中国统计年鉴》(2001~2017年,历年,国家统计局编,中国统计出版社出版)。

中国乡村经济增长速度较快,但出现了内生性发展乏力的困境。2000~2010年,中国乡村地区经济增长速度并不慢。固定资产投资与经济增长之间存在强烈的正相关关系(宋丽智,2011),因此,可以用中国农村固定资产投资的增速来反映农村地区经济增长情况。从图3可以看出,2000~2010

<sup>①</sup>参见中华人民共和国国土资源部:《2015年中国国土资源公报》, <http://www.mlr.gov.cn/sjpd/gtzygb>。



年,中国农村固定资产投资年均增速为18.7%。由于统计口径变化<sup>①</sup>,农村固定资产投资在2011年出现下落,但仍稳定在1万亿元。

然而,中国的乡村在经济快速增长中缺乏足够的内生动力,乡村实际上发展缓慢。已有研究指出,中国乡村发展存在极大的不平衡性,尚未完全具备催化乡村发展的内生动力,衰败在发展中时时出现,主要表现在农村公共设施破旧、社会保障衰落、农村精英不断流失和城乡差距加速扩大等方面(许颜杰、马维鹤,2008)。此外,乡村发展中二三产业的经济支撑不足,再加上乡村社区组织较弱,难以解决实际问题以及推动社区发展(吕晓荷,2014)。

#### 四、中国乡村发展乏力的逻辑解释

中国乡村发展进入快速增长但发展不良的怪圈之中,两者看似矛盾,但存在内在联系。这种“无发展的增长”是政治目标下的被动式快速增长与乡村生产资料的减少共同作用造成的。中国为了构建和谐社会、维护基层稳定,外部强有力的政治推动强制要求乡村紧跟城市发展速率,但乡村的生产资料又在快速城市化中逐渐流失,最终导致乡村发展步履蹒跚,缺乏内生动力。

##### (一) 快速增长:中国乡村快速增长不可排除的政治因素

不可否认,在城市化进程中,乡村在基础设施建设和均等化公共服务提供方面,得到了长足发展。但是,乡村发展仍然无法摆脱政治因素的限制。在快速推进城市化的同时,政府不能坐视城乡差距拉大而不顾,必须拉动乡村的快速增长,所以,政治要求是乡村快速发展不可忽视的动力。

农民收入水平高低是乡村发展快慢最直接的表征,农村农户固定资产投资也从侧面反映乡村发展水平。通过时间轴上观察这两个指标变化与关键政策出台时间之间的关系可以发现,乡村的快速增长确是政治干预和应对城乡差距拉大的结果。20世纪90年代后,中国共经历了两次城乡收入差距的缩小(见图4)。第一次发生在1994~1997年间,由于政府连续大幅度提高粮食收购价格,农民经营性收入增加;与此同时,1997年《乡镇企业法》的出台解决了大量农村剩余劳动力的就业问题,有效增加了农民的工资性收入(卢华、朱文君,2015),因此,城乡收入比快速下降,农村农户固定资产投资增速也有所提高。随后,2004年中央“一号文件”重点关注农民收入问题,之后城乡收入差距虽仍在扩大,但增速放缓,而农户固定资产投资快速增加。直到2008年后,由于“三农”问题受到高度关注,特别是2008年中央“一号文件”和2009年中央“一号文件”直接关注城乡收入差距,要求增加农民收入,再加上随后“十二五”规划纲要提出加快社会主义新农村建设,拓宽农民增收渠道,使得农村居民收入增速明显加快,城乡收入比又开始下降,出现了城乡收入差距的第二次缩小。2015年和2016年中央“一号文件”再次提出以加大惠农政策力度和推进农村产业融合等手段促进农民增收,重申农民快速增收的目标,使得2015年后城乡收入比下降更加明显。由此可见,政策驱动是乡村发展中不可忽视的重要因素。

<sup>①</sup>自2011年起,除房地产投资、农村个人投资外,固定资产投资的统计起征点由50万元提高到500万元。城镇固定资产投资数据发布口径改为原口径的城镇固定资产投资加上农村企事业组织的项目投资。

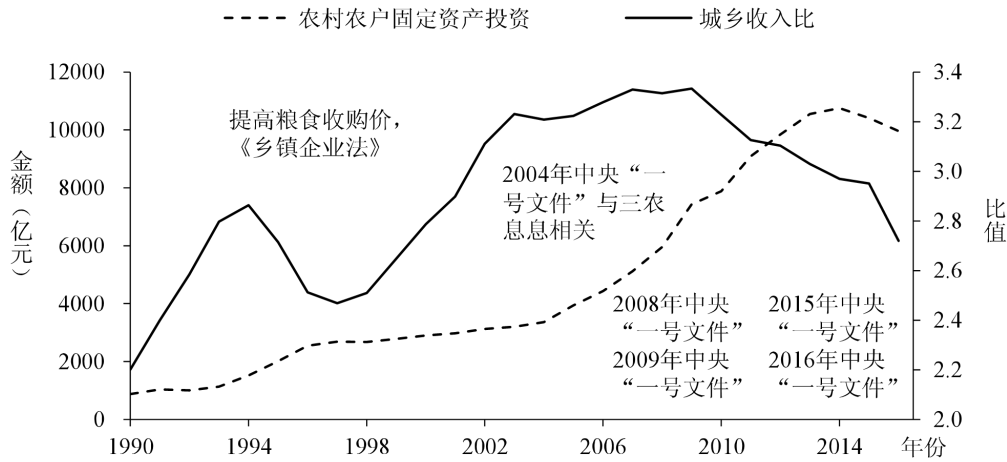


图4 1990~2016年城乡收入比与农村农户固定资产投资变化

资料来源:《中国统计年鉴》(1991~2017年,历年,国家统计局编,中国统计出版社出版)。

#### (二) 发展不良: 建设用地增减挂钩导致城乡剪刀差中城市对乡村生产资料的剥夺

城乡剪刀差不仅体现在工农产品价格交换上,还体现在乡村土地的征用之中。国家为了城市建设,通过行政强制手段开展征地,剥夺农民土地权益,在此过程中未能按市场化原则对农民的土地权益进行补偿。这种土地价格的“剪刀差”,使中国自改革开放至2001年期间,为城市建设积累了至少2万亿元的资金(陈锡文,2004)。为了应对征地过程中政府与农民之间的矛盾,中国开始探索更为缓和的城乡土地开发模式。中国国情决定每年国土资源部给出的建设用地总量是既定的,城市和乡村的建设用地形成了一个零和博弈,即城市建设用地的增加必然导致乡村建设用地的减少。为提高土地利用效率,城乡建设用地增减挂钩政策应运而生<sup>①</sup>。

城乡之间的剪刀差不可避免,这是由不同的劳动生产率决定的,但是在中英两国的表现形式存在巨大差异。英国的城乡剪刀差体现为对产品附加值的剥夺,即低附加值的农产品进入城市系统,被加工成具有高附加值的产品。中国的城乡剪刀差体现在产品和土地上,属于产品附加值与生产资料的双重剥夺。在产品附加值由乡村流入城市的同时,还通过城乡建设用地增减挂钩的方式,将乡村生产资料转移到城市。虽然中国乡村每年仍有新增建设用地,但在城市化进程中逐渐被城市抽离,仅2015年通过城乡建设用地增减挂钩政策被转移的农村建设用地就约为6万公顷,与2014年水平

<sup>①</sup>城乡建设用地增减挂钩是指依据土地利用总体规划,将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和相同面积的、拟用于城镇建设的地块(即建新地块)共同组成建新拆旧项目区(以下简称“项目区”),通过建新拆旧和土地整理复垦等措施,在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上,最终实现建设用地总量不增加,耕地面积不减少、质量不降低,城乡用地布局更合理的目标。

持平<sup>①</sup>。生产资料的流失使乡村自我发展能力降低，以土地换资金的发展模式透支了乡村未来的发展。城市建设用地需求与批准的建设用地量之间的矛盾将加快城乡建设用地增减挂钩的步伐。从2009~2015年，国家批准的建设用地量呈紧缩趋势（如图5所示），可以预期未来中国城市建设开发将以存量用地再开发为主。在此情况下，城市建设用地供应量无法跟上快速建设的步伐，势必使城市拥有更为强劲的驱动力从乡村通过增减挂钩换取建设用地指标。

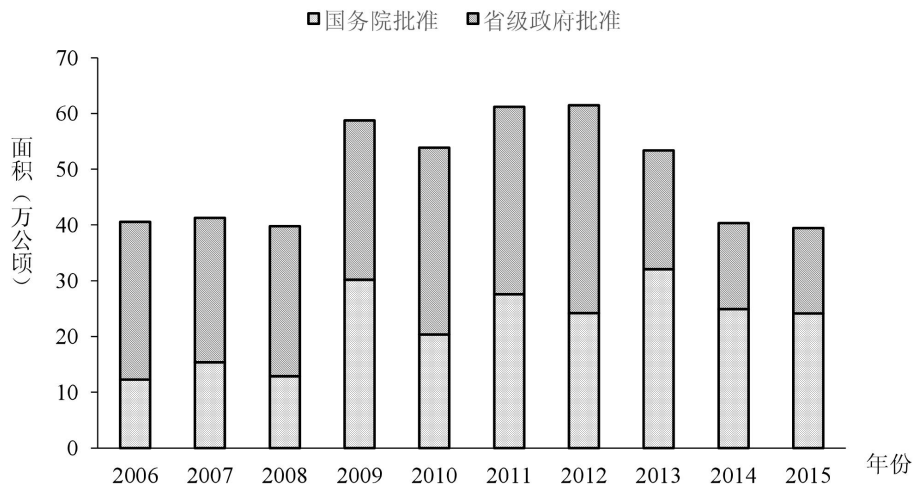


图5 2006~2015年批准建设用地变化情况

数据来源：《中国国土资源公报》（2006~2015年，历年，中华人民共和国国土资源部，<http://www.mlr.gov.cn/sjpd/gtzygb/>）。

### （三）对乡村发展阶段性的认识

从英国经验可以发现，乡村发展存在阶段性，并且在不同阶段乡村面临的问题存在明显差异。在前个阶段，乡村面临的阶段性问题是如何保障战争期间的粮食安全；而在后个阶段，乡村面临的问题是城市居民回归自然的向往对乡村提出的多元化发展需求。在不同阶段，政府出台政策的聚焦点也不尽相同。在前个阶段，英国政府的乡村规划政策主要是强化对农村耕地的保护；而在后个阶段，政策逐步聚焦于如何缓解休闲娱乐开发与自然资源保护之间的矛盾。

虽然中国的乡村大体仍处于以农业为主的阶段，但不可否认的是，已经有部分发达地区的乡村开始步入转型轨道，即开始挖掘乡村地区的景观价值、绿色空间价值和休闲娱乐价值，多元化需求的乡村发展阶段已经出现。由此可见，中国的乡村发展正处于由单纯为了保障粮食安全而实施严格的耕地保护向耕地保护与休闲娱乐并举转变的阶段。

<sup>①</sup>参见国土资源部：《关于下达2015年城乡建设用地增减挂钩指标的通知》，[http://www.mlr.gov.cn/xwdt/mtsy/people/201510/t20151029\\_1385787.htm](http://www.mlr.gov.cn/xwdt/mtsy/people/201510/t20151029_1385787.htm)；国土资源部：《2014年全国增减挂钩指标90万亩》，<http://www.chinanews.com/gn/2014/07-13/6380645.shtml>。

本文并非否定当下的城乡建设用地增减挂钩政策。该政策确实是着眼于当下资源禀赋而做出的,符合当前的实际需要,也解决了乡村土地闲置而发展资金缺乏和城市发展空间不足的双重难题,对打通城乡关系具有重要作用。城乡建设用地增减挂钩政策对于欠发达乡村的发展仍然具有积极促进作用。然而,随着乡村的日益发展,其对建设用地的需求势必逐渐增加,推行当下透支乡村未来发展能力的政策并非长远之计。因此,政府应该理性认识乡村发展的阶段性,为乡村多样化发展预留足够的建设用地,通过政策引导来战略性地部署乡村建设用地的利用,推进实施乡村振兴战略。

## 五、英国乡村发展经验的借鉴及政策建议

### (一) 保留乡村生产资料, 激发乡村活力: 探索乡村之间的建设用地增减挂钩

城乡建设用地增减挂钩政策的目的在于提高土地价值,达到城市开发与乡村耕地保护双赢局面,但在无意中导致了乡村发展能力的丧失。竭泽而渔的模式难免使乡村长远发展能力受到限制。中国乡村正面临转型升级,伴随着旅游、环境保护、休闲娱乐等在乡村空间的持续扩张,农业不再是单纯支配乡村空间的产业。人们对于乡村的价值观念开始转变,更多地从生活、消费类型上定位乡村地区,逐渐挖掘农业发展以外的新功能(毛丹、王萍,2014)。全球化和电子商务同样给乡村发展带来前所未有的机遇。2013年全国共有20个淘宝村,到了2017年,该数量已突破2100个<sup>①</sup>。与传统农业时期第一产业对于建设用地的需求相比,乡村电子商务快速发展引发的对配套设施建设用地的需求已不可同日而语,这就对乡村继续通过城乡建设用地增减挂钩“拿地换钱”提出了新的挑战。

借鉴英国乡村发展的经历,乡村保留生产资料对于可持续发展具有重要作用。中国未来乡村发展不可能只局限于农业,多元化的乡村发展道路已初见端倪。十九大报告又明确提出促进一二三产业融合发展,实施乡村振兴战略。因此,乡村内在价值将伴随着城市化的推进得以显现,战略性地保留乡村发展用地显得尤为必要。

事实上,不同区位乡村面临的发展困境不可一概而论。传统远郊村仍面临资金缺乏的难题,也无法激活土地价值,导致乡村贫困。近郊村或城中村则截然不同,他们资金相对充裕,面临的是类似于城市的土地紧缺问题。因此,可以考虑将城乡建设用地增减挂钩转变为乡村建设用地增减挂钩,推进乡村良性集并<sup>②</sup>,将生产资料留在乡村,确保乡村地区持续发展的能力。在操作上,可以转挂钩的一次性收入为入股式的持续性收入,以乡村建设用地增减挂钩带动乡村的合理集并,逐步扩大近郊村规模,发挥城中村和近郊村的区位优势,释放土地价值。这样做一方面为贫困乡村持续性地

<sup>①</sup>数据来源: [https://item.btime.com/m\\_2s1bj0ojcvs](https://item.btime.com/m_2s1bj0ojcvs)。

<sup>②</sup>乡村良性集并指不同区位的近郊村与远郊村之间的空间整合。通过乡村建设用地增减挂钩模式,首先将远郊村A多余的建设用地指标转移至近郊村B,在建设用地的增减挂钩中提高土地价值,A村和B村共享土地增值收益。其次,发挥B村建设用地集中后的规模效应,按增减挂钩后B村的规模,以重点村甚至中心集镇的标准配套相应的基础设施。最后,政府编制“退出的乡村规划”,引导A村人随地动,以B村中更优质的公共服务和较低的生活成本吸引A村的村民转移到B村,最终实现远郊村A的人口与建设用地转移到近郊村B。

提供资金来源,缓解贫困问题;另一方面解决近郊村土地紧缺问题,通过政策引导和科学规划,将近郊村转变为乡村中心居民点,实现有序集并<sup>①</sup>。不可否认的是,由于存在级差地租,乡村建设用地增减挂钩产生的经济效益势必低于城乡建设用地增减挂钩。但是,前者仍然将生产资料留在乡村,不仅保障了乡村未来发展能力,还促进了乡村之间的有序合并,具有良好的社会效益。

## (二) 实现乡村之间建设用地增减挂钩的制度保障

1.明确的土地产权制度是乡村建设用地增减挂钩的前提。乡村建设用地增减挂钩必须以土地确权颁证为前提,清晰的产权是减少交易成本、推进建设用地增减挂钩的必要条件。乡村不再是传统封闭、单纯自给自足的空间,与外界的联系开始越来越频繁,人口和资源流动性也逐渐增强。为了明确土地产权,减少交易成本,必须减少乡村发展中由个体增减带来的频繁的权益变动,摸索推进乡村的成员权向财产权转化的模式。具体而言,就是在农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权方面,通过固化权利到村民个体,确保乡村内个体的增减不再引起多次重复调配权益,而是以继承的方式进行延续。

2.交易平台和分成机制是乡村建设用地增减挂钩的基础。在稳步推进农村集体产权制度改革的前提下,政府需要搭建跨地区的乡村建设用地交易平台。在确保土地所有权不变更的情况下,政府应协调并引导远郊村的建设用地以“飞地”的形式转移至近郊村或城中村中<sup>②</sup>,以转让建设用地的使用权,实现土地价值的释放。贫困的远郊村通过集体所有土地在近城地区的增值共享城市化成果,以使用权或经营权转让入股的方式逐年获得收益,为乡村发展提供持续资金支持,从而缓解贫困。近郊村或城中村则借此解决发展用地不足的问题,避免大量违规违建行为。在平台建设过程中,政府需要建立合理规则,完善乡村之间的利益分成机制,杜绝“以地易钱”的模式,使不同区位的乡村都可以通过参与跨乡村的土地流转而持续获益,从而实现可持续发展。同时,因为转让的土地使用权附着在土地之上,就必须对转让时限做出科学规定,对转让土地的有偿转入和退出做出限定。在平台建立之后,政府更需要加强监管,确保分成机制的落实,保护参与者的基本权益。

3.保护特殊地区是乡村建设用地增减挂钩的重要环节。为防止历史文化名村等部分具有特殊价值的乡村在建设用地增减挂钩过程中被兼并而消失,造成乡村文化的消亡,政府应该强调对特殊地区的保护。政府应联合相关专家建立乡村保护名录,对于建议保留的地区进行土地流转限制,以高经济效益的城乡建设用地增减挂钩代替乡村建设用地增减挂钩,使受保护地区的乡村建设用地能产生更高的价值,从而减少增减挂钩的土地数量,实现保护乡村的目的。与此同时,政府可通过转移支付的形式鼓励需要保护的乡村合理运用建设用地进行自身发展。

4.建立矛盾纠纷协调机制是乡村建设用地增减挂钩的保障。由于级差地租和规模效益的存在,一般而言,近郊村的土地开发价值高于远郊村,土地流转将在市场力量推动下开展。但村庄之间的

<sup>①</sup>“有序”指的是通过乡村建设用地增减挂钩,引导近郊村(城中村)成为中心居民点,避免了近郊村(城中村)建设用地不足而导致的非法占地情况,从而实现空间有序。

<sup>②</sup>飞地,指隶属于某村庄管辖但不与该村庄毗连的土地。

土地流转难免会出现矛盾和纠纷,这就要求政府必须建立起常态化的由法院审理、有法律解释的合理补偿机制,解决土地流转过程中村庄间的矛盾与纠纷。同时,政府应建立和完善规划督察和司法审查制度,解决基层政府与乡村合谋侵占村民的建设用地指标流转权益的问题。

#### 参考文献

- 1.彼特·霍尔、图德·琼斯,2014:《城市和区域规划》,邹德慈、李浩、陈长青译,北京:中国建筑工业出版社。
- 2.陈锡文,2004:《资源配置与中国农村发展》,《中国农村经济》第1期。
- 3.黄宗智,2000:《长江三角洲小农家庭与乡村发展》,上海:中华书局。
- 4.金碚,2015:《世界工业革命的缘起、历程与趋势》,《南京政治学院学报》第1期。
- 5.李天华,2003:《论中国城市化道路的正确选择》,《江汉论坛》第10期。
- 6.龙花楼、胡智超、邹健,2010:《英国乡村发展政策演变及启示》,《地理研究》第8期。
- 7.李雪芬,2008:《我国耕地保护制度研究》,河南大学硕士学位论文。
- 8.卢华、朱文君,2015:《城乡收入差距的演变趋势、结构因素及应对策略》,《宏观经济研究》第8期。
- 9.吕晓荷,2014:《英国新空间规划体系对乡村发展的意义》,《国际城市规划》第4期。
- 10.毛丹、王萍,2014:《英语学术界的乡村转型研究》,《社会学研究》第1期。
- 11.秦宏、李嘉晓,2009:《农户分化与城镇化:英美实践及启示》,《经济问题》第8期。
- 12.余之祥,2015:《乡村在城镇化过程中受到的冲击及其发展问题》,《中国环境管理》第3期。
- 13.宋丽智,2011:《我国固定资产投资与经济增长关系再检验:1980-2010年》,《宏观经济研究》第11期。
- 14.唐健,2006:《我国耕地保护制度与政策研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 15.唐子来,2000:《英国城市规划核心法的历史演进过程》,《国际城市规划》第1期。
- 16.许颜杰、马维鸽,2008:《民国以来的乡村发展理论综述》,《安徽农业科学》第33期。
- 17.严苏桐,2014:《城乡建设用地增减挂钩政策利弊分析》,《人民论坛》第26期。
- 18.闫琳,2010:《英国乡村发展历程分析及启发》,《北京规划建设》第1期。
- 19.叶红玲,2004:《最严格的耕地保护制度是什么——从十八年的土地管理史看我国土地管理体制、政策的发展变化与核心趋势》,《中国土地》第1期。
- 20.于立,2016:《英国乡村发展政策的演变及对中国新型城镇化的启示》,《武汉大学学报(人文科学版)》第2期。
- 21.于立、那鲲鹏,2011:《英国农村发展政策及乡村规划与管理》,《中国土地科学》第12期。
- 22.宇振荣、苗利梅,2013:《土地整治应注重生态景观服务功能》,《南方国土资源》第4期。
- 23.周岚、于春,2014:《乡村规划建设的国际经验和江苏实践的专业思考》,《国际城市规划》第6期。
- 24.Britton, D., 1990, *Agriculture in Britain: Changing Policies and Pressures*, London: CAB International.
- 25.Cullingworth, B., and V. Nadin, 2006, *Town and Country Planning in the UK (14th Edition)*, London and New York: Routledge.
- 26.Gallent, N., M. Juntti, S. Kidd, and D. Shaw, 2008, *Introduction to Rural Planning*, London and New York: Routledge.

27. Gilg, A. W., 1996, *Countryside Planning: The First Half Century (2nd Edition)*, London: Routledge.
28. Howkins, A., 2003, *The Death of Rural England: A Social History of the Countryside since 1900*, London and New York: Routledge.
29. Marsden, T., and J. Murdoch, 1993, *Constructing the Countryside*, London: UCL Press.
30. Ministry of Works, 1942, "Report of the Committee on Land Utilisation in Rural Areas", Majesty's Stationary Office.
31. Murdoch, J., 2006, "Networking Rurality: Emergent Complexity in the Countryside", *Handbook of Rural Studies*, 171-184.
32. Sillince, J. A. A., 1986, "Why Did Warwickshire Key Settlement Policy Change in 1982? An Assessment of the Political Implications of Cuts in Rural Services", *Geographical Journal*, 152(2):176-192.
33. Winter, M., and L. Rushbrook, 2003, "Literature Review of the English Rural Economy", Final Report to Department of Environment, Food & Rural Affairs, UK Government, <https://pdfs.semanticscholar.org/decf/ba3bf343cef13ce5dc99f6b6d05ff6b9c334.pdf>.
34. Winter, M., 1996, *Rural Politics: Policies for Agriculture, Forest and the Environment*, London: Routledge.

(作者单位: <sup>1</sup> 中国人民大学公共管理学院;  
<sup>2</sup> Geography and Planning, Cardiff University)  
(责任编辑: 张丽娟)

## The Sluggish Development in Rural China from the Perspective of Land Management: A Comparative Analysis between China and the UK

Ye Yumin Qi Bin Yu Li

**Abstract:** This article intends to compare policy choices on rural cropland and construction land between China and the UK in the process of urbanization. It finds that both of the countries have delivered strict protection policies on cropland in rural areas, and explored diverse functions of use under the principle of cropland protection. However, in terms of construction land, different from the UK practices that endeavor to increase the scale of rural construction land, the relevant policies in China aim to ensure a steady supply of land to urban areas. The study discusses the phenomenon of "growth without development" in Chinese rural areas due to passive growth under political demands and reduction of rural production materials in the process of urban-rural interaction. In line with this argument, the study suggests that China should construct construction land use policies, understand its current stage of rural development and establish adequate institutions in order to maintain rural production materials and stimulate vitality of development.

**Key Words:** The UK; Rural Land; Land Use Policy; Endogenous Development