

制造新城：县域城镇化的发生机制及后果*

——基于土地开发的视角

郭亮

(华中科技大学法学院, 湖北 武汉 430074)

[摘要]当前我国很多县级政府正在大规模地建设新城区, 新城区建设成为县域城镇化的重要内容。从世界主要城市发展的一般规律来看, 新城的开发和建设是城市经济和社会发展的必然, 也是推动城市经济社会进一步发展的重要措施。然而, 深入到我国当前县级政府开发新城区的过程中会发现, 新城区的建设和发展受到降低治理成本、获取土地收益和快速做出政绩等多重动机的驱动。这意味着, 相比于经济与社会力量的推动, 新城区的出现更多地是行政权力直接推动和运作的结果。为了能够快速推动新城区的建设, 县级政府围绕着土地的开发开展了一系列策略性行动。在具体机制上, 县级政府通常采取用地指标的使用和获取策略、土地供给的协调策略、土地开发权的垄断策略等手段确保新城区的开发成功。尽管土地开发策略的使用快速推动了新城区建设, 但这种发展模式却具有高度的不稳定和脆弱性, 并给县域城镇化的发展带来了诸多风险。伴随着国家新型城镇化战略的实施, 县域土地的开发中需要容纳多元土地利益主体的存在, 限制和分散土地的开发权力才可能从根本上改变这种激进的土地城镇化模式。

[关键词] 县域城镇化 新城 土地控制 土地开发

[中图分类号]D630 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2096-983X(2025)02-0070-09

一、问题的提出：地方政府为什么要造城？

县城是基层社会重要的经济、社会文化的中心, 县域城镇化的发展规模和水平不仅关系广大基层民众的福祉, 也关系到整个国家经济和社会的健康发展。2022年, 中共中央办公厅国务院办公厅印发了《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》, 要求各地尊重县城发展规律, 坚持以人为核心的新型城镇化战

略, 推动以县城为重要载体的城镇化建设。在实践中, 很多地方政府都将县域城镇化的重点放置在新城区的打造上, 新城区成为县域城镇化推进的主要场所。然而, 由于县级政府盲目地推动新城区建设, 新城区的土地开发大大超过了县域人口城镇化的规模和速度, 这不仅使得很多新城成为了“空城”和“鬼城”, 也带来了一系列社会和经济问题。在某种程度上, 县域新城能否良性、健康发展将直接关系到县域城镇化的质量和前景。

收稿日期: 2024-09-06; 修回日期: 2024-12-29

*基金项目: 2022年度国家人权教育与培训基地重大项目“新时代农民人权保障和基层治理现代化的相互促进机制研究”(22JJD820044)

作者简介: 郭亮, 教授, 博士研究生导师, 主要从事法律社会学与基层治理研究。

现实中, 新城区建设多是在未开发或者半开放的地上进行, 县级政府要将这种“生地”变为“熟地”就必须投入巨量的资源和资金。并且, 因为要占用城市周边的大量生态和农业用地, 新城区的建设还面临着国家法律政策的诸多约束。但恰恰是在这些看似不利的条件下, 县级政府却具有开发新城的强大动力。甚至, 建设新城被很多县级政府认为是县域城镇化和县级经济发展的生命线。县级政府为什么要造城? 县级政府又如何在这种不利的条件下造城? 当前县域城镇化过程中出现的诸多现象仍然需要予以解释和回答。

从学术研究的传统上看, 县域城镇化历来是经济学、社会学等学科关注的重要话题。在20世纪80年代, 费孝通就提出了要立足于中国的城乡关系、走小城镇发展之路的观点。^[1]随着经济的发展和“大城市病”的日益显现, 相关研究在比较不同城镇化模式的基础上进一步论证了我国推进县域城镇化的合理性、必然性以及战略功能。^[2-4]由于县域城镇化发展中出现了过度房地产化、耕地面积大幅度减少、县域社会风险增大、农民家庭发展出现困境等一系列问题,^[5-8]围绕着县域城镇化的良性发展问题又产生了大量的政策性研究。整体而言, 既有的研究多从后果的角度去呈现城镇化所带来的各种问题并提出具体解决方案, 进而探寻出一条符合中国国情的县域城镇化发展道路,^[9-10]却鲜有从过程的角度去呈现县域城镇化的发生动力和实现机制。事实上, 县域城镇化中种种问题的出现都是县域城镇化激进发展的产物, 只有寻找到推动县域城镇化发展和扩张的动力机制才可能寻找到各种问题的共同症结所在。

作为县域城镇化的主要发生场所, 新城区的“从无到有”正是县域城镇化发展的具体体现。为此, 本文以新城区土地开发和建设过程为例, 通过呈现县级政府“造城”的过程, 力图揭示当前县域城镇化的发生和扩张机制。从研究价值上看, 对这一过程的研究能够打开县级政府在土地开发中权力运作的“黑匣子”, 推动

县域城镇化研究的更深入开展。

二、县级政府“造城”的动力

本文所谓的“造城”是指在县城老城区之外的城市郊区甚至传统的农村地区, 县级政府通过建设工业园区、住宅和商业用地以及各种公共基础设施等工程, 不断吸引资金和人口, 从而快速打造出一个全新城市空间的过程。从全国来看, 不仅县级政府热衷打造新城区, 很多大中城市同样在积极建设冠以各种称号的新城。由于老城区已经无法容纳更多的经济活动和社会活动, 作为新接纳空间的新城区出现具有经济和社会发展的必然性。在西方发达国家城镇化的进程中, 卫星新城的出现就是城市经济社会发展到一定阶段的产物。^[11]但在我国现有的社会与治理条件下, 相比于经济与社会力量的推动, 新城区尤其是县级新城区的出现更多地是行政权力直接推动和运作的结果。在县域城镇化的过程中, 县级政府具有极强的开发和建设新城的动力。

(一) 摆脱其他利益主体的掣肘

在我国现行的土地管理制度下, 尤其是在农村集体经营性土地入市试点改革之前, 除去乡村内部的乡镇企业建设、公共设施建设以及农民住宅建设的情况外, 县级政府是县域社会中建设用地的唯一供给者。但是, 为了获得足够的建设用地来源, 县级政府仍然需要对原土地的使用者进行征收补偿。由于新城区未建设之前, 所在地块大都是工业用地和农业用地, 土地的利用主体一般是村集体、农民和工业企业, 土地上的人口密度、土地的开发强度都远远地低于老城区。按照2019年之前修订的《中华人民共和国土地管理法》的相关规定, 被征收土地农民所能获得的土地补偿费和安置补助费总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍。尽管新《中华人民共和国土地管理法》做出了征收土地应当给予公平、合理的补偿的新规定, 但是现实中农民所能获得的补偿仍然

相对有限。从很多中西部省份的情况来看,失地农民所能得到的土地补偿总价一般在4~5万元之间。由于给与农民的土地补偿标准仍然相对偏低,县级政府在新城区获取土地的成本被大大降低。

与之相比,在老城区的土地开发则要面临众多利益主体和巨大利益结构的掣肘。由于老城区的土地已经处在开发成熟的阶段,按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》的相关规定,对被征收房屋价值的补偿不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。房屋的市场价值越高,县级政府要付出的拆迁成本就越大。在拆迁补偿矛盾已经成为城镇化进程中最尖锐矛盾的条件下,如果有其他地段可以选择,县级政府自然要避开这一利益密集和利益结构复杂的地方。此外,从土地的需求上看,老城区根本不足以提供县级政府运作土地、开发土地所需要的规模。由于大的商业和产业项目的落地一直是县域经济发展和县域城镇化的重要引擎,为了吸引资本的到来,县级政府在招商引资阶段就已经对大项目的用地进行了许诺。大项目往往需要面积巨大的土地,这恰恰是老城区所无法供应的,除非县级政府付出巨大的治理和拆迁成本。

以本研究调研的江苏省B县为例,从2008年着手建设新城区至今的十多年时间中,规划的3个大型商业综合体已经有2个项目基本建成,每个项目的投资都在30~40亿元左右,项目占地都在50~100亩之间。不仅如此,新城区中的工业园区占地面积更大,雄心勃勃的县政府正准备建设一个世界一流的绿色纺织产业新城,该园区的工业用地面积将达到2万亩,总投资高达360亿元,将容纳上百家企业。该园区的建设规模已经超过该县老城区的总规模,其只能在新城区未开发或者半开放的土地上进行。在城镇化和工业化共同推进的发展模式下,建设和开发新城区几乎是县级政府的必然选择。

(二) 获取土地的所有溢价

如果说缺少利益主体和利益结构的牵绊是

县级政府建设新城区的初始动力的话,那么获取土地溢价则是县级政府建设新城的持续动力。

在城镇化进程中,不同于其他资源,土地是一种稀缺并且价格极不稳定的资源。土地作为一种特殊的资源,其市场价格往往是周边经济社会发展情况的投射。^[12]也就是说,在城镇化初期,在各种公共基础设施和商业资本投入不足条件下,土地的价格有限。而一旦随着周边生产和生活条件的成熟,土地价格则水涨船高。在大中城市的核心地段,土地拍卖中所谓“地王”的涌现正是这种土地价格的市场体现。这也意味着,通过不断地进行公共基础设施建设和招商引资,县级政府完全可以将土地的价格提升上去,进而不仅能弥补早期投资建设的亏空,还可以获取更多的土地收益。在新城区,由于县级政府通过征收已经获取了大面积的储备土地,其对土地的前期开发所产生的后期溢价便能牢牢地掌握在自己手中。

正是由于土地的价格与周边的经济社会发展情况直接相关,为了提升土地的吸引力,县级政府往往不惜投入大量资金进行高标准的公共基础设施建设。从现实来看,很多县城面貌正在发生翻天覆地变化,一些县城的道路、城市公园、文化基础设施、商业配套设施的建设标准甚至不亚于一、二线城市,新城区对周边居民和市场主体的吸引力在不断增强。在这种背景下,新城区房地产价格的攀升又会再次提升住宅和商业土地出让的价格。事实上,房地产的价格不仅由作为重要成本的土地价格所决定,土地价格同样直接受到房地产价格的影响。比如,在住宅和商业用地的出让竞拍时,土地管理部门一般要参考周边房地产的价格来确立土地竞拍的基价。在地价和房价相互影响的机制下,县级政府就可以获得住宅和商业土地出让的更多溢价。

从土地规模上看,新城区面积一般都要超过老城区面积,这使得县政府在新城区拥有大量的土地可以进行开发。在湖南X县,老城区的总面积为20平方公里,新城区的规划面积达

到22平方公里。当地一位县级领导坦言，如果开发顺利，新城区的土地能够满足县政府未来10~20年土地出让需要。围绕着土地出让所获得的出让收入构成了县级政府重要的财政预算收入，也成为县级政府进行公共建设的重要资金来源。不仅如此，由于有大量未开发并具有升值可能的储备土地，县级政府以土地抵押的方式获取银行的大量贷款。依靠土地金融和土地融资，县级政府背负了巨额的债务，但也在短期内获得了巨大规模的资金来进行新城区建设。在这个意义上，新城区中的土地开发是县级政府获取城镇化建设资金的重要手段，对新城区不遗余力的开发的确构成了县域城镇化和县域发展的生命线。

（三）实现自身工作的显性化

除了能够降低开发土地的成本、获取土地溢价外，新城区城镇化建设成绩的快速显性化则是县级政府建设新城的另一政治考量因素。相比于老城区土地的零碎化和区块化，新城区待开发的土地不仅面积巨大，而且构成一个可以进行整体规划和连片开发的完整单元。县政府对新城区的建设更像在一张白纸上进行，其完全可以通过不同色调的搭配和布局的协调，描绘出尽可能美丽的城市景观。

在功能分区上，县政府首先会对新城区进行科学和整体的规划，将其划分为行政办公区、商务区、住宅区、工业园区以及各种生活服务区等不同的城市组团。在不同功能区的相互协调和配合下，新城区呈现出井井有条、秩序井然的基本面貌。而且，相比于大城市中高楼密集的建设现状，很多县城更注重绿色和生态建设，在新城区尤其是各个城市组团间的衔接地带大量建设绿地、公园、水系等生态区域，全面提升新城区的绿化率。调研发现，很多县城都以打造生态新城为目标，如江苏B县提出了“城在园中，水在城中，楼在绿中，人在景中”的新城区建设目标。在清晰的城市功能分区和功能协调配合下，新城区呈现出的建设效果是局部土地开发所完全不能比拟的。

为了进一步展示新城区建设的成就，在新城区的不同区域节点上，县级政府则通过控制性详细规划的方式充分打造城市的亮点工程。调研发现，为了带动新城区的建设，很多县都将政府机构以及县级职能部门整体搬迁到新城区，形成新的行政办公区域。以新政府大楼为中心，县级政府将周围区域进一步打造成集行政办公、会议展示、文化娱乐等多种功能为一体的区域，使之成为现代化城市形象集中展现的区域。同样，在城区主要干道的两侧，县政府对楼层的高度、密度、容积率、绿化率都要进行详细的规划，力图充分展示新城区的繁华景象。在这一系列的精心规划和设计下，新城区成为了县域经济社会发展的亮点和县域城镇化高水平建设的集中代表。

面对城市外观的迅速变化，城乡居民都会感受到政府的工作成绩。访谈的县城居民经常会说起，正是某某领导担任县委书记时县城才发生了明显变化。显然，相比于其他领域的工作，由于新城区的建设从无到有，并不断发生看得见、摸得着的变化，该工作自然会让市民印象深刻。而且，对于生活在新城区的居民来说，他们也的确享用到了不亚于大中城市的公共基础设施。尽管如下文所要分析的新城区建设过程充满着权力的操纵、控制以及垄断，但这一过程却是隐蔽的，普通居民并没有能力去反思新城建设中种种机制的不合理性。相反，由于具有更高质量的公共基础设施和更宜居的环境，普通居民切实地感受到了县城的变化，甚至还对自己在新城区的未来生活产生憧憬。在这种社会心理下，县级政府更加积极地在新城区开展各种基础设施和商业设施的建设，新城区的建设成为政府各项工作的重中之重。

总之，基于降低治理成本、获取土地收益和集中展示政绩等多重因素的考虑，开发和建设新城成为了县域城镇化中的普遍现象。在某种程度上，新城区的建设不仅是县政府各项工作的“面子”，也是县域城镇化战略能够快速推进的“里子”。即使仍有很多县未明确提出新城

区的建设目标,但在老城区之外开发新的地块、获取新区域的土地溢价、打造新区域城市景观的行为却在这些地方同样存在。在县级政府的积极推动下,各种新城区不断地在广大的县域社会中涌现,“新城区现象”是理解县域城镇化机制和过程的重要切入点。

三、县级政府的“造城”策略

然而,与一线、二线城市不同,很多的县城尤其是广大中西部地区的县城并没有吸引大量资本到来的优势条件。尽管县级政府能够获取后期土地的溢价,但是在城镇化初期,新城区的开发却要面临着人、财、物等各种资源和条件的匮乏。因此,县级政府往往要通过一系列的土

(一) 土地指标的使用与获取策略

地开发策略和行政手段推动新城的建设,以克服单纯市场动力不足的问题。在这套日臻成熟的造城机制作用下,县域土地城镇化的速度和规模大大提升并不断超越人口城镇化的速度和规模。

新城区的土地在开发之前一般是农地、工矿用地、交通设施用地等未开发或者开发程度较低的国有或者集体所有,地方政府通过征收集体土地或者收回国有土地使用权的方式获得开发权。但由于国家实施严格的耕地保护战略并通过建设用地指标管理等方式控制地方政府的土地开发行为,县级政府的新城区开发必须以获得相应的建设用地指标为前提。

城市规划是城市未来建设和发展的依据,^①随着新城区城市规划的制定完成,新城区的范围、各项建设内容、建设用地的需求数量也就基本确立。为了将新城区的规划落实,县级政府就要将年度的建设用地指标集中投向到新城区。2024年,江苏B县共获得年度建设用地指标5144亩,其中35%以上的指标被县政府分配给了新城区,县域范围内的其他十三个乡镇政府

和街道只能在另外65%中进行分配。事实上,由于具有良好的工商业基础,该县的一些乡镇同样具有推动城镇化建设的迫切愿望,但在“全县一盘棋”的规划下,他们经常面临因缺少建设用地指标而无法进一步发展的困境。由于新城区的建设面积和建设体量巨大,仅仅靠单一年度的建设用地指标倾斜投放还不足以完成新城区的各项事业建设,县级政府必须确保每年都要有大量的建设用地指标投放到新城区,直到新城区的建设完成。在这个意义上,新城区的快速发展是建立在其他乡镇和街道发展机会被限制的基础之上,新城区建设是县政府举全县之力调配资源的结果。

通过建设用地指标的逐年累加,新城区的各项建设基本得到保障,新城区的规划蓝图逐渐转化为现实。但在我国实行偏紧的建设用地指标管理制度下,即使新城区获得了特殊对待,由于建设规模巨大,县级政府的新城区建设仍然会面临建设用地指标稀缺的问题。为此,县级政府就要充分利用一切可能的制度机会,甚至将现行土地管理制度中存在的制度间隙不断撑大,以为自己的发展争取更多的空间。^[13]一方面,在人多地少的基本国情下,我国长期对土地实行较严格的管理制度,防止地方政府占用大量耕地的现象发生;但另一方面,考虑到地方经济发展的需要,国家又必须对那些迫切需要建设用地的地方适当开口子,增加其需要的建设用地指标。正是为了实现耕地保护和经济发展的双重目标,国土资源部在2006年以来推动实施了“城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”的政策,即在符合相关条件的前提下,地方政府可以通过增加耕地的方式获取年度用地指标之外的新增建设用地指标。国家土地制度中的这种双重目标正给予了地方政府获取额外建设用地指标的空间。在平原地区,由于能够复垦为耕地的土地主要是农民的宅基地,很多县级政府便通过推动“农民上楼”、

^①从现实来看,我国的规划一般包括土地利用总体规划和城乡规划。前者主要从珍惜、合理利用土地资源的角度出发,强调对耕地的保护和对建设用地的限制。后者则从城乡发展的需要出发,强调城乡建设的合理布局。

“合村并居”的方式腾出足够面积的宅基地用于复垦,进而获得建设用地指标。比如,江苏B县从2016年开始大规模地推动“农民上楼”,这与新城区的建设几乎同时进行,由此获得的建设用地指标成为新城区建设的重要支撑。

(二) 土地供给的协调策略

在新城区的功能设定上,很多县政府将其定位于产业新城和居住新城,着力引进各种工业项目和住宅、商业项目。但是,工业项目和住宅商业项目的建设不能各自为政,而必须相互协调和配合。在县域城镇化的过程中,低价的工业用地出让和不断溢价的住宅、商业用地出让往往同时在土地市场中发生。通过对不同类型土地的出让规模和出让价格的协调,新城区的建设才能真正成为可能。

一方面,为了吸引工业资本前来投资,县政府必须大幅度地压低工业用地的价格。按照国家土地管理的规定,所有的住宅、商业和工业用地的出让都要采取招、拍、挂的方式,由用地方通过竞价的方式获得土地的使用权。但在各地都在开展招商引资的竞争环境下,为了提升自己地区的竞争力,县政府却又要尽量压低工业企业用地的成本。以湖北省Y县为例,省里制定的工业用地出让的基准价为30万元,但县政府仍通过各种税收减免、政策扶植和资金奖励等办法变相降低企业的用地成本,很多重点企业几乎是零成本用地。在县域经济的发展中,工业发展尤其是工业产业链的集聚不仅直接关系到县域经济发展的速度、总量和质量,也能产生大量的非农就业机会,进而为县域房地产市场的发展提供有消费能力的群体。从实践来看,当前的县政府普遍意识到工业经济的重要性,“工业兴县、产业强县”成为很多县政府坚持的经济发展战略。这种激烈竞争再次拉低了工业用地的价格。

另一方面,县政府还要保障新城区住宅和商业地产价格的总体稳定和适度上涨。工业用地一般来源于县政府对农地的征收,县政府需要付出土地补偿费、土地整治费、土地基

础设施建设费等各种成本。平均算来,当前中西部地区一亩工业用地的成本要在50万元左右。而且,政府招商引资的工业企业越多、企业规模越大,工业用地的使用就越多,县级政府的财政负担就越大。从现实来看,工业用地是城市中最多的土地使用类型,工业用地的“粗放式”利用已经成为城市建设中的普遍现象。^[14-15]正是为了弥补大量工业用地低价供应造成的财政亏空,县政府必须通过新城区住宅和商业用地的溢价出让来保障财政的平衡。也就是说,尽管工业用地的出让是亏损的,但是住宅和商业用地却是盈利的。通过住宅和商业用地的溢价出让,县政府不仅可以补贴工业用地出让的资金缺口,也为建设市政公共设施提供了大量的资金支撑。^[16]

这种工业用地和商住用地的协调性出让被一些县政府称之为“土地的平衡账”。在与县主要领导的访谈中,他们多次提到了每年年初或年底的一项重要工作就是要算好“土地的平衡账”。在年度土地平衡账的控制下,县政府要基于该年招商引资所需工业土地的量估算出住宅和商业用地的出让的底线规模和底线价格。可见,在县域社会,住宅和商业用地的出让数量和出让价格不仅是由市场需求所决定,而且还要由县域工业化的建设需要所决定。一旦工业用地成本增长,商住用地的出让价格也要同步上涨,如此才能继续维持二者的平衡。由于商业和住宅用地的出让价格受到房地产价格的直接影响,县级政府对县域房地产市场的稳定和发展问题高度关注。尤其在宏观经济出现波动的条件下,县政府往往要采取各种行政手段维持县域房地产价格的稳定。否则,一旦县域房地产市场萎靡或者价格出现大幅度下滑,其不仅直接影响到县政府的土地财政收入,更是会破坏县域工业用地和商住用地的平衡策略,从而严重影响县域城镇化的发展。

在初始建设条件匮乏的新城区,通过对不同类型土地的协调性出让,县政府得以快速地推进新城区的工业化和城镇化建设。在县域

城镇化的实践中,工业化和城镇化的共同推进既是新城区建设的后果,也是新城区建设得以进行的前提。

(三)土地开发的控制策略

仅仅依靠土地的平衡仍然不足以完成新城区的建设,新城区的建设还要集全縣更多的资源而完成。为了实现全縣资源在新城区的集中化,县级政府还必须对全縣的土地开发进行集中控制 and 一元化垄断,杜绝任何土地利益主体开发土地的权力空间。

无论是工业项目还是住宅和商业项目,县级政府都尽量将其中最优质的项目资源集中配置在新城区或者新城区附近。在工业项目的落地上,很多县政府鼓励甚至要求县域范围重要的工业项目统一进入新城区的工业园区。按照该规定,不仅是工业园区自己的招商项目会落户园区,县域范围内其他乡镇政府招商的项目也要进入园区。在江西中部的X县,为了不损害乡镇政府招商引资的积极性,县级政府规定进入工业园区的产业项目在经济核算上仍然归属于原乡镇政府。通过这种方式,新城区以及新城区周边迅速产生了因工业发展所带来的非农就业人口聚集,进而能为新城区住宅和商业地产的消化提供消费群体。与此同时,县级政府还要对县域范围内的房地产和行业开发进行适当管控,保障优势的商业和地产项目尽量在新城区落地,从而提升新城区的建设品质。通过推动工业项目、商业项目以及住宅项目的落地,县级政府希望将新城区快速打造一个新城。

为了实现这一目标,县级政府就必须控制县域范围内所有的土地开发权,防止其他土地开发主体的出现分散有效的投资资源。从现实来看,县域范围内可能会对县级政府的土地开发权造成影响的主体是乡镇政府和村集体。在很多农村地区,乡镇一直是农民重要的消费和生产中心,以乡镇为中心的小城镇建设具有社会条件的强大支持。如在很多地处大山区的县,由于县城距离村庄过远,很多欲进城但又不愿舍弃村庄土地和人际关系的农民都选择在乡镇

居住,由此大幅度地带动了乡镇房地产的开发,部分小城镇建设的速度甚至超过县城城镇化的速度。在缺少建设用地指标的条件下,为了满足乡镇建设的需要,一些乡镇违规开发土地,导致小产权房、私自占用耕地等行为一度屡禁不止;在拥有集体土地所有权的条件下,村集体也具有开发土地的传统和习惯。尤其是在国家推动集体经营性土地入市改革的背景下,一些临近县城并具有较好开发条件的城郊村往往具有推动集体经营性土地直接入市的迫切愿望。一旦新城区附近的其他乡镇和村集体都可以开发更优质的房地产或者商业项目,多元的供地格局将提供给投资者和消费者多元的选择,新城区的开发和建设势必会受到冲击。

为此,县级政府具有将全縣的土地开发权力垄断的强大需求。在土地管理上,县级政府通过强化县自然资源管理部门的土地管理职能,将县域社会内所有土地的开发都纳入该部门的统一管理范围,彻底杜绝乡镇和村集体违法开发用地行为;对于国家推动的集体经营性土地入市改革,县级政府则缺少执行的积极性,集体土地的入市改革在很多地方被束之高阁。通过对其他主体土地开发权力的限制,县级政府实现了对全縣土地开发权力的垄断,从而才能为新城区的建设提供有力的保障。

从建设用地指标的策略性使用,到工业用地的低价出让和住宅、商业用地的溢价出让的配合,再到对县域土地开发权力的垄断,新城区的开发逐渐得以实现。尽管新城区的建设成功是各种力量和各种因素共同作用的结果,但县级政府土地开发策略却是新城区建设能否实现的决定性力量。这种土地开发模式既是新城区建设得以快速实现的原因,也是新城区建设存在诸多问题和风险的总根源。

四、结语

作为与亿万人民生活最为贴近的地方经济、社会和文化中心,县域的城镇化战略应该以

提供更高质量的社会服务,更好地满足人民对美好幸福生活的追求为根本目标。然而,当前很多地方建立在新城区开发基础上的县域城镇化模式仍未摆脱土地城镇化的窠臼,能否实现向以人为本的新型城镇化方向顺利转型将关系到未来县域城镇化的健康发展。

从实践逻辑和后果上看,这种土地城镇化模式已经面临着诸多的瓶颈和系统性的风险。当前很多地方的新城区建设仍然只是土地的城镇化过程。通过对土地指标、土地出让和土地开发的操纵,县级政府有力地推动了新城的开发和建设,但随着时间流逝,新城区的土地逐渐被开发殆尽,新城迟早会成为老城,要保障县域经济的发展和县域城镇化的继续推进,县级政府就必须在新的地方继续建设新城。伴随着县域城镇化“摊大饼式”的发展,县城的商业和住宅建设的规模已经大大超过县域社会的消化能力,县城的人口城镇化远远落后于土地的城镇化。面对这一困境,当前的很多县级政府正在不遗余力地动员包括农民在内的各类群体进城买房,激进的城镇化模式正在转移基层社会的财富、增加基层社会的运行成本。

不仅如此,激进的土地城镇化模式也给县域社会的发展和治理带来风险。随着新城区建设的全面铺开,单纯依靠住宅和商业用地出让所产生的土地溢价已经不足以支撑城镇化建设,县级政府需要更多的资金来源。而且,一旦具有更多的资金来源,县级政府就可以打造出更加一流的城市建设景观,并以此来继续提升县域房地产的价值,增加县城对周边农民和外来人口的吸引力。由于土地是重要的抵押物,县级政府就通过县级融资平台将收储的土地抵押,以从银行中获取巨额的贷款,土地金融模式应运而生。但以土地为核心的投融资项目建立在对土地升值的较高预期上,一旦土地升值遭遇风险,地方政府将背负巨大的银行债务。^[17]在现实中,一些县城的房地产价格已经大幅度下跌,土地的市场行情日益萎靡,县级政府正在面临巨大的财政压力和金融风险。

可见,建立在土地城镇化基础上的县域城镇化模式具有垄断性和脆弱性的双重特征。一方面,在制造新城的过程中,县级政府拥有对县域土地和县域社会的强大控制能力;另一方面新城区的开发过程又需要若干环节的配合和相应社会条件的支撑,任何一个环节出现问题都可能导致整个开发过程的失败。正是意识到土地城镇化模式的脆弱性和风险性,县级政府往往会进一步强化对县域土地的垄断,试图以更强的土地控制、更集中的资源投入和更有力的社会动员来避免风险的发生和蔓延;而由于更加缺少社会条件、市场条件的支撑,土地城镇化模式的脆弱性又进一步被加剧。这意味着,尽管土地城镇化的问题已经充分暴露,但在缺少其他力量介入的条件下,县域社会仍可能继续维持着这种低水平的均衡。

如果说在城镇化初期县级政府对土地权力的垄断能够快速实现城镇化的话,那么在新型城镇化战略的实施中,县域社会中多元土地开发主体的存在则能分散土地开发的权力,进而才可能改变激进的土地城镇化模式。在土地开发和控制权力适当分散的条件下,县级政府转而将更多的精力投入在县域社会民生福祉和社会服务质量的提升和改善上,如此才能推动县域城镇化的高质量发展。事实上,伴随着新修订的《中华人民共和国土地管理法》的出台,县级政府垄断土地开发权的格局已经发生了松动。从未来看,如何具体保障村集体的土地开发权利、如何保障包括县级政府、乡镇政府、村集体以及城乡居民等各种利益主体在土地开发中的利益平衡,进而构建出一种稳定的土地利益分配秩序仍然是土地法治建设的重大任务。归根到底,在法治的轨道上推进县域城镇化的发展尽管可能会降低城镇化的速度,但却是县域城镇化稳健和良性发展的根本保障。

参考文献:

- [1]费孝通. 志在富民:从沿海到边区的考察[M]. 上海:上海人民出版社,2007:22-33.

- [2]杨卫忠. 农业转移人口就地城镇化的战略思考[J]. 农业经济问题, 2018(1): 53-63.
- [3]陆铭, 李鹏飞. 区位与分工: 论统一大市场建设下的县域城镇化[J]. 农业经济问题, 2023(1): 18-28.
- [4]朱华雄, 王文. 经济视角下的县域城镇化: 内在逻辑、难点及进路[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2022(5): 57-66.
- [5]仇叶. 县域发展何以陷入“房地产化”[J]. 文化纵横, 2023(1): 112-120.
- [6]张耀宇, 陈利根, 宋璐怡. 中国城市用地扩张驱动机制的差异性研究[J]. 资源科学, 2016(1): 30-40.
- [7]桂华. 城乡“第三极”与县域城镇化风险应对——基于中西部地区与东部地区比较的视野[J]. 中州学刊, 2022(2): 61-69.
- [8]袁梦, 杨华. 农民县域城镇化的实践逻辑与社会风险[J]. 城市问题, 2022(7): 24-32.
- [9]韩鹏云. 县域城镇化的区域差异与发展之道[J]. 中州学刊, 2021(7).
- [10]姚毓春, 夏宇. 县域城镇化推动中国式现代化建设的内在机理与实现路径[J]. 农业经济问题, 2024(2): 60-71.
- [11]王伟, 张尚莲. 20世纪初英国新城建设之启示[J]. 河北学刊, 2017(6): 169-174.
- [12]周诚. 土地经济学原理[M]. 北京: 商务印书馆, 2003, 345-347.
- [13]郭亮. 从理想到现实: 土地涨价归公的实践与困境[J]. 社会学研究, 2021(2): 23-46.
- [14]曾鹏, 李晋轩. 存量工业用地更新与政策演进的时空响应研究——以天津市中心城区为例[J]. 城市规划, 2020(4): 43-52.
- [15]陶然. 人地之间: 中国增长模式下的城乡土地改革[M]. 沈阳: 辽宁人民出版社, 2022: 87.
- [16]李铁. 从城市治理模式看地方债务问题[J]. 城市与环境研究, 2015(2): 10-17.
- [17]折晓叶. 县域政府治理模式的新变化[J]. 中国社会科学, 2014(1): 121-139.

【责任编辑 史敏】

Create a New City: The Mechanism and Consequences of County Urbanization —From the Perspective of Land Development

GUO Liang

Abstract: Currently, many county-level governments in China are constructing new urban areas on a large scale, which has become an important part of county-level urbanization. From the general laws of development in major cities around the world, the development and construction of new cities is an inevitable result of urban economic and social development, and also important measures to promote further development of urban economy and society. However, in the process of developing new urban areas by county-level governments in China, I found that the construction and development of new urban areas are driven by multiple motivations such as reducing governance costs, obtaining land benefits and quickly achieving political achievements. This means the emergence of new urban areas is mainly the result of direct promotion by administrative power, rather than being driven by economic and social forces. In order to quickly promote the construction of new urban areas, the county government has carried out a series of strategic actions around land use and development. In terms of specific measures, county governments generally prefer using and obtaining land indicators, coordinating land supply and monopolizing land development rights. Although this strategy has rapidly achieved urbanization of land, it has the characteristics of instability and fragility. Besides, it has brought many risks. With the implementation of the national new urbanization strategy, it is necessary to accommodate diverse land stakeholders in land development. By restricting and decentralizing the development power of land, the country may change this radical land urbanization model.

Keywords: county area urbanization; new city; the control of the land; land development