

国有土地与集体土地共同构建城市 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/451/2021\\_2022\\_\\_E5\\_9B\\_BD\\_E6\\_9C\\_89\\_E5\\_9C\\_9F\\_E5\\_c61\\_451260.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/451/2021_2022__E5_9B_BD_E6_9C_89_E5_9C_9F_E5_c61_451260.htm) 在市委三届二次全委会上，汪洋书记要求“坚定不移走改革开放之路，努力把统筹城乡综合配套改革向纵深推进”……“作为一项开创性的事业，没有现成的经验和模式可以借鉴，必须大胆试、大胆闯”。重庆市规划研究中心在梳理2006年以降的研究思绪，逐渐发现规划制度的改革，仅仅局限于描绘一个未来理想的空间框架是远远不够的，还必须指明未来发展的路径与管道。“城乡统筹规划先行”，城乡规划作为一项基础性公共政策，必须致力于促进各种政策的配套，其中一项关键政策便是促进土地管理制度的改革。下文是在我们编制垫江城乡总体规划的思考基础上，提出了一些不尽成熟的建议，也暗含了我们期盼“挺身而出、舍我其谁”的勇气，企望加快我市改革步伐的急切心情。目前，中国已步入“打破城乡二元分割、实现城乡统筹发展”的战略转型期，为此国家特批我市为全国统筹城乡综合配套改革试验区，以期我市率先在全国探索出一条统筹城乡发展的改革之路。重庆市特选取九龙坡区、垫江县、梁平县为“统筹城乡综合配套改革试点区县”，以求在相关领域率先取得突破。在上述背景下，重庆市规划研究中心承担了《垫江城乡总体规划》的编制工作，经过近半年努力，对“城乡统筹”的认识得到了进一步加深与明晰，形成了一些规划理念与思路。

### 一、垫江城乡总体规划的创新性思路

垫江城乡总体规划是依据新出台的《城乡规划法》，以实现“城乡统筹”、“三规合一”为核心理念

与规划目标，将传统的县域城镇体系规划、县城城市总体规划、县域新农村总体规划整合在一起，同时建立国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划等各种规划在空间上的协调与融合机制，使之成为把总各类规划的统一平台和统筹垫江城乡发展的战略指导。该规划最核心的创新点是提出了“城乡建设用地增减挂钩”的具体途径与方法，这也是整个规划的理论渊源。沿海地区的苏州、昆山等地的成熟做法值得借鉴（参见《规划研究》第31期）：为了控制农村宅基地随意增多扩大，昆山市2003年在各种规划控制区内冻结了宅基地审批，辅以切实的惠民政策和细致工作，农民的住宅问题在规划的新型集中社区内妥善解决了，没有引起社会矛盾，集体建设用地减少换来了更多的产业发展用地。《关于重庆市统筹城乡综合配套改革试验的意见》也明确提出“允许两翼区县与一圈区县协商，将农村建设用地整理复垦退出指标，集中用于一圈产业园区建设”、“在全市范围内推进耕地有偿占补平衡，健全城乡建设用地置换和跨区域耕地占补平衡机制”、“开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点”、“开展农村集体建设用地流转试点”等具体操作政策建议。正是根据上述要求，垫江县城总体规划着力解决“城乡建设用地增减挂钩”的具体落实问题，其核心思路是：由于我国土地政策对耕地的保护要求十分严格，且垫江县地处两翼地区，其未来新增建设用地不能满足垫江县城发展的需要，不足部分可通过对农村宅基地的整理归并等挖潜方式来补足；同时，由于垫江县未来总人口将“面上减少、点上集中”，因而，可通过规划引导农村居住用地使用效率的不断提高，挖潜出大量存量集体建设用地，不但

可以满足垫江县城镇发展的需要，甚至还有剩余。剩余的部分可作为垫江县的“弹性资产”，要么转化为远景生产建设用地，以促进垫江县经济发展；要么可通过一圈两翼互动的形式，将用不完的建设用地指标转给需要的区县（或合作模式）。本规划就是在首先明确农村居住需要多少建设用地的前提下，研究可整理出多少建设用地，再减去城镇发展需要补足多少地，剩下的就换化为生产建设用地，将其布局到县域空间予以明确，从而实现了城乡建设用地增减挂钩的空间布局框架。

## 二、城市的拓展并不导致耕地的减少---城市本身就是一种节约土地的制度

垫江县城乡总体规划之所以提出上述创新思路，是基于我们对“城乡统筹”的认识而来的。“城乡统筹”即“城”与“乡”要统筹考虑、统筹发展，它是一个辩证法，是“两点论”与“重点论”的辩证统一。因此，把握其“重点”是我们充分、正确认识“城乡统筹”的关键。我们认为：我国现在之所以提出“城乡统筹”，核心是要解决传统城乡二元结构下农村发展总体严重滞后的问题。因此，目前我们讲“城乡统筹”，主要方式还是通过健康有序的城镇化来解决三农问题。目前有种倾向认为城镇化进程的推进需要有产业与就业岗位来支撑，如果速度过快则可能造成“虚假城市化”、“过度城市化”等问题，产生“拉美化”现象，同时城镇的快速拓展必然导致耕地的大量减少，从而产生严重的耕地短缺问题。我们认为，在严格的法律制度框架下，城市的拓展并不导致耕地的减少。根据国土资源部发布的信息，目前我国城市人均建设用地约133平方米，农村人均建设用地约218平方米，因而可粗略估计，每当一个农村人转变为城市人，将节约75平方米土地。以2004年全国人

口统计数字为计算基数，假定人口不再增长，我国城市化率达到70%，则约有15287万人要从农村迁到城市，需要新增约2万平方公里的城市面积，但同时会在农村减少约3.3万平方公里的村庄建设用地面积，净增土地1.3万平方公里。如果随着城市土地利用效率的进一步提高，人均城市建设用地面积由现在的133平方米减少到100平方米，在城市化率70%的水平上，全国将会节约土地约3万平方公里。就垫江县而言，2006年底垫江县户籍总人口约92万人，城镇化率约27.5%，城镇人口共约25万人，全县城镇建设总用地约20平方公里，人均城镇建设用地面积约76平方米，而全县农村总人口共约67万人，农村建设总用地约126平方公里，人均农村建设用地面积约188平方米。根据相关规划预测，至2020年垫江县域总人口约88万人，城镇化率达到70%以上，城镇人口共约61万人，农村人口共约27万人，城镇人均建设用地面积控制在110平方米以内，农村人均建设用地面积控制在150平方米以内，则从2007年至2020年这十几年间，垫江县城镇人口共增加约36万人，需要新增约47平方公里城镇建设用地，同时农村人口减少约40万人，共可减少约85平方公里的农村建设用地，净增土地约38平方公里。上述“一增一减”，即“城镇建设用地增加”与“农村建设用地减少”，传统的处理方式是将二者割裂开来、分别考虑，二者之间没有联系。现在我们认为应将二者统筹起来考虑，实现“增”与“减”相挂钩，建立一种“城乡建设用地增减挂钩机制”。可见，“城乡建设用地增减挂钩机制”在本质上是一种对存量建设用地进行整理挖潜的利用方式，这种方式不仅不会造成垫江县耕地保护总量的减少，还可以满足垫江县城镇用地发展的需要，除此之外

，还能节约出一个中等城市的用地面积。综上所述，可见大力发展城镇不仅不会造成耕地的大量减少，相反还可大幅度提高土地使用效率，客观上起到保护耕地的作用。其中的道理很简单，城市本身就是一种节约土地的制度。

### 三、国有土地与集体土地共同构建城市

上述对城市节约土地的分析是理论层面的，有的人又认为：在操作层面上，城镇建设用地增加很容易，但同时要农村建设用地减少却很难，这说明确实要解决体制问题。但是，体制问题应该通过加快改革与完善体制的方式来解决，绝不能因为体制上的缺陷可能导致出现风险，就产生“因噎废食”的推论。我们现在提出建立城乡建设用地增减挂钩机制这一改革举措，并不是孤立的。改革是一项系统工程，需要多方配合、共同推进才能实现。因此，要建立城乡建设用地增减挂钩机制并真正落到实处，至少需要建立如下三方面的配套机制。

一是建立可由“国有土地与集体土地”共同构建城市的土地产权与供应机制，这是建立“城乡建设用地增减挂钩机制”的基础与制度保障。根据《土地管理法》，我国土地分为国有土地与集体土地两大类。长期以来，我国城镇发展严格遵循“一个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头供水”的土地供应制度，城镇建设用地只能来源于国有土地。于是造成今天“一提国有土地，就是指城镇，一提集体土地，就是指农村”的城乡二元分割局面。实际上，国有土地与集体土地都只是指明一种产权，与“城镇”或“农村”并无必然联系，只是现行的土地制度，通过对国有土地与集体土地的区分，巩固并强化了我国城乡二元分割局面。在全国有些地区因应市场经济的需要，自下而上对此进行体制内的创新值得我们反思。我们应还土地产权

以本来面目，将土地产权与“城乡”脱钩，同时改良现行的土地供应制度，打破城镇建设只能在国有土地上进行的局面，进入“集体土地与国有土地”共同构建城市的时期即城镇建设用地不一定非要是国有土地，集体土地也可以构成城市，农村建设用地也不一定非要是集体土地，国有土地也可以构成村庄。二是建立土地利用规划指标的城乡联动机制，这是建立“城乡建设用地增减挂钩机制”的前提与具体抓手。要建立“城乡建设用地增减挂钩机制”首先应从土地利用总体规划入手，改革现有的“城镇建设用地指标与农村建设用地指标相分离、新增建设用地指标与存量建设用地指标相分离”的土地利用指标分配方式，建立一种城乡联动、增量与存量联动的土地利用指标规划模式，统筹考虑并努力实现区域内的城镇用地指标与农村用地指标、增量用地指标与存量用地指标之间的灵活转换。三是建立农村集体建设用地使用权流转的利益平衡与补偿机制，这是建立“城乡建设用地增减挂钩机制”的核心与成败关键。农村集体建设用地使用权流转不畅是农村建设用地之所以难减少的关键症结所在。农民不愿意退出其宅基地、村集体经济组织不愿意退出其所有的集体建设用地，核心是利益分配问题。农民应充分享受由他们退出土地所产生的经济收益，让他们看到退出土地可以得到的好处与实惠，如果做到了这一点，农民就没有理由不支持。其实现现实中，江苏、浙江、广东等沿海发达地区早就在这样做，并得到了农民的大力拥护，现在那里的农民不是反对拆迁，而是盼着拆迁想着拆迁，甚至“你家拆了吗？”都成了当地的流行语。其成功的关键就在于充分保证了农民的利益，让农民得到了看得见的实实在在的实惠与利益。比

如昆山市，采取的是按“一比一”进行补偿。一般的一户农民现有宅基地都在300平方米以上，拆迁之后按一比一进行补偿，即要在城里补300平方米的住宅，就是3套房子。农民可以自己住一套，卖一套，然后再出租一套，一下子就成了富足阶层，农民理所当然相当拥护这种拆迁。我市虽然地处西部落后地区，经济发展水平不能跟沿海相比，但核心道理是相通的，并且相应的农民的期望值也比沿海低很多，要满足他们对于利益的要求并不是不可能的。我们在垫江县一次与村民座谈时了解到，只要政府愿意在城里补给农民一套房子，他们就愿意退出现有宅基地，只要政府愿意提供给农民与城里人一样的社保，他们就愿意退出现有承包地。可见，要使农村建设用地减少是有其实现途径的，关键是要让农民的利益得到平衡与补偿。 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)