

规划师  
2014



# 规划师

ISSN 1006-0022  
CN 45-1210/TU

中文核心期刊  
中国科技核心期刊

# PLANNERS

中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊·《中国学术期刊网络出版总库》全文收录期刊·《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》执行优秀奖

PLANNERS



本期主题  
土地制度改革与城乡规划应对

2014  
总218期 第30卷



邮发代号: 48-79  
定价: 人民币25元(含邮费)



No. 218 第30卷



期刊基本参数: CN45-1210/  
TU\*1985\*M\*A4\*124\*zh\*P\*  
¥25.00\*15000\*21\*2014-2

**顾问单位:** 中国城市规划协会  
**主管单位:** 广西壮族自治区住房和城乡建设厅  
**主办单位:** 广西华蓝设计(集团)有限公司  
**协办单位:** 雅克设计机构  
武汉市土地利用和城市空间规划研究中心  
武汉市规划研究院  
中国航空规划建设发展有限公司  
华东建筑设计研究院有限公司规划建筑设计院  
广州市城市规划勘测设计研究院  
赣州市城乡规划设计研究院

成都市规划设计研究院  
重庆市规划设计研究院  
西安建大城市规划设计研究院  
广东省城乡规划设计研究院  
沈阳市规划设计研究院

# 目次

## 规划师论坛

- 5 城市规划制度改革的主线: 土地制度现代化 赵新平
- 12 集体建设用地制度改革与城乡规划应对 陈振华
- 18 土地产权视角下的城乡规划改进思考 贺欢欢, 张街春
- 25 “农地入市”背景下城市地区的农村政策设计与规划策略 何子张
- 31 农村土地特征对乡村规划的影响与应对 赵之枫, 郑一军

## 规划设计

- 35 合作博弈理论下的城镇体系规划模式探讨 魏伟, 王石林
- 41 城市中心区步行空间的标识系统规划  
——以宁波市三江口滨水核心区为例 何建军, 倪敏东, 毛磊波
- 48 记忆的缝合: 城市非典型风貌区旧城更新景观规划 吴敏, 王琳
- 53 高铁枢纽公共交通集疏运网络规划方法 何小洲, 过秀成

## 优秀作品赏析

- 59 齐齐哈尔龙安桥旅游名镇核心区概念规划 刘东亮, 魏文琪, 房益山, 岂野, 王锐
- 66 山水·田园·人居  
——井冈山市茅坪新村建设规划 张宁波

## 规划管理

- 73 都市型工业规划管理的现状及完善对策 王剑锋, 宋聚生

### 本刊声明

1. 本刊所发表作品均为作者观点, 并不一定反映编委会和编辑部的立场;
2. 本刊对来稿保留修改权, 有特殊要求者请事先声明;
3. 本刊对所发表作品享有中文专有出版权, 请勿一稿多投;
4. 本刊对所发论文享有电子出版权, 如有异议, 请事先声明;
5. 本刊现被《中国学术期刊网络出版总库》及CNKI系列数据库收录, 其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付, 如作者不同意文章被收录, 请在来稿时向本刊声明。
6. 本刊所载文章, 均经作者授权, 任何转载、翻译或结集出版均须事先得到本刊编辑部和作者的书面许可;
7. 限于人力和财力, 来稿一律不退, 如三个月内未见采用通知, 作者有权将稿件另行处理。

**编辑出版:** 《规划师》杂志社  
**地址:** 广西南宁市青秀区月湾路1号  
南国弈园6楼  
**邮政编码:** 530029  
**电子信箱:** planner@21cn.net  
**网址:** www.planners.com.cn  
**电话:** 社长室: 0771-2438005  
编辑部: 0771-2437582 2436290  
发行部: 0771-2438012 2436285  
广告部: 0771-2438011 2418728  
**传真:** 0771-2436269

**刊号:** ISSN 1006-0022  
CN 45-1210/TU  
**广告经营许可证:** 450106084  
**账户名:** 规划师杂志社  
**账号:** 45001604843052500696  
**开户行:** 中国建设银行股份有限公司南宁云景路支行  
**国内总发行:** 南宁市邮政局  
**国内邮发代号:** 48-79  
**国际总发行:** 中国图书贸易总公司(北京399信箱)  
**国际邮发代号:** 4750M  
**定价:** 25元(人民币)  
**订购:** 全国各地邮局  
**邮购:** 《规划师》杂志社

主 编：雷 翔  
副 主 编：毛蒋兴  
社 长：侯百镇  
副 社 长：徐 兵 熊元鑫

编辑部主任：刘 芳  
经营部主任：杨一虹  
发行部主任：郭敬锋  
设计部主任：唐春意  
本期责任编辑：邓 倩  
栏目编辑：王 青  
美术编辑：陈小洁

#### 顾问编委 (以姓氏笔画为序):

马武定	王建国	王静霞	文国玮	吕 斌	任致远	闫小培
李长杰	李兵弟	吴庆洲	吴志强	余柏椿	张兴国	张庭伟
陈晓丽	陈秉钊	邹时萌	邹德慈	赵宝江	赵友华	柯焕章
耿毓修	唐 凯	崔功豪	黄富厢	戴 逢	戴舜松	

#### 编委 (以姓氏笔画为序):

丁成日	于一丁	毛蒋兴	毛 兵	王世福	王 燕	王涌彬
何林林	李东君	李 异	李守旭	张 兵	余 颖	陈 韦
周建军	段 进	侯百镇	赵万民	顾朝林	徐 兵	曾九利
韩高峰	疏良仁	温春阳	赖寿华	雷 翔		

## 规划广角

- |     |   |               |
|-----|---|---------------|
| 79  | 基于空间句法的旧城区可持续再生空间设计方案评价                 | 陈圆圆, 吕 斌      |
| 85  | 恢复水网显性的江南水乡城市滨水用地规划调整方法研究               | 洪 杰, 周 曦      |
| 91  | 粤东地区区域空间结构优化模式研究                        | 程玉鸿, 扈 岩, 覃成林 |
| 96  | 社区重构过程中的养老问题与对策研究<br>——以北京中关村高知人群密集地区为例 | 李 湑           |
| 102 | 大尺度遗产与现代城市的有机共生: 趋势、问题与策略               | 都 铭           |
| 107 | 遗产视野下回族聚落模式的价值解析与延续                     | 齐一聪, 张兴国, 康 琪 |

## 随想杂谈

- |     |   |          |
|-----|---|----------|
| 112 | 人口空间集聚与产业结构调整的分离<br>——城市总体规划中人口、产业专题编制的误区小议 | 刘振宇      |
| 116 | 人性城市设计的三个维度                                 | 赖志敏, 韩高峰 |
| 120 | 聚散之间: 城市回族社区结构形态变迁比较                        | 黄嘉颖, 吴左宾 |

## 其他

- 124 理事单位资讯

#### 《规划师》驻北京办事处

地址: 北京市海淀区增光路甲 34 号  
云建大厦 806 室  
北京华蓝时代建筑设计咨询  
有限公司  
邮编: 100037  
主任: 尤 智  
电话: 010-88082608

#### 《规划师》驻西安办事处

地址: 西安市高新区电子西街  
西京国际电气 A 座 711 室  
广西华蓝设计(集团)有限公司  
西安分公司  
邮编: 710065  
主任: 张海洋  
电话: 029-84501665

#### 《规划师》驻川渝办事处

地址: 重庆市渝中区牛角沱  
交通岗一号节能楼 8 楼  
广西华蓝设计(集团)有限公司  
成都分公司  
邮编: 400015  
主任: 万 静  
电话: 023-61223613

#### 《规划师》驻深圳办事处

地址: 深圳市福田区同德路 6 号  
荔湖大厦二层  
广西华蓝设计(集团)有限公司  
深圳分公司  
邮编: 518027  
主任: 吴小光  
电话: 0755-82094008

#### 《规划师》驻上海办事处

地址: 上海市虹口区曲阳路 800 号  
上海商务中心 39 楼  
加拿大 TAES 设计有限公司  
邮编: 200437  
主任: 陈爱民  
电话: 021-55890585-8008

#### 《规划师》驻南京办事处

地址: 南京市雨花台区软件大道 119 号  
丰盛商汇新 5 号楼 4 楼  
南京城理人城市规划设计有限公司  
邮编: 210012  
主任: 潘春燕  
电话: 025-52275065

#### 《规划师》驻海口办事处

地址: 海口市玉沙路 19 号  
雅克设计机构  
邮编: 570125  
主任: 蔡正英  
电话: 0898-68546170

#### 印 刷: 广西地质印刷厂

出版日期: 2014 年 2 月 1 日

读者所订杂志如有装订、印刷质量问题,  
请与《规划师》杂志社发行部联系。



# CONTENTS

CN45-1210/TU\*1985\*M\*A4\*124\*zh\*P\*25.00\*15000\*21\*2014-2

## Advisory

Ma Wuding  
Wen Guowei  
Yan Xiaopei  
Wu Qingzhou  
Zhang Xingguo  
Chen Bingzhao  
Zhao Baojiang  
Gen Yuxiu  
Huang Fuxiang

## Editors:

Wang Jianguo  
Lv Bin  
Li Changjie  
Wu Zhiqiang  
Zhang Tingwei  
Zhou Shimeng  
Zhao Youhua  
Tang Kai  
Dai Feng

Wang Jingxia  
Ren Zhiyuan  
Li Bingdi  
Yu Bochun  
Chen Xiaoli  
Zhou Deci  
Ke Huanzhang  
Cui Gonghao  
Dai Shunsong

## Editorial Board:

Ding Chengri  
Mao Bing  
Wang Yongbing  
Li Yi  
Yu Ying  
Duan Jin  
Gu Chaolin  
Han Gaofeng  
Lai Shouhua

Yu Yiding  
Wang Shifu  
He Linlin  
Li Shouxu  
Chen Wei  
Hou Baizhen  
Xu Bing  
Shu Liangren  
Lei Xiang

Mao Jiangxing  
Wang Yan  
Li Dongjun  
Zhang Bing  
Zhou Jianjun  
Zhao Wanmin  
Zeng Jiuli  
Wen Chunyang

## Planners Forum

- |    |  |                             |
|----|--|-----------------------------|
| 5  | Modern Land Institution: The Theme In Urban Planning Reform                  | Zhao Xinping                |
| 12 | Collectiv Property Land Institution Reform And Urban Rural Planning Response | Chen Zhenhua                |
| 18 | Rethinking Urban Rural Planning From Property Right Viewpoint                | He Huanhuan, Zhang Xianchun |
| 25 | Farmland Into Market Backdrop Rural Planning                                 | He Zizhang                  |
| 31 | Rural Planning Issues Based On Countryside Land Characters                   | Zhao Zhifeng, Zheng Yijun   |

## Planning and Design

- |    |   |                                   |
|----|---|-----------------------------------|
| 35 | Cooperation And Gaming In Urban System Planning | Wei Wei, Wang Shilin              |
| 41 | Pedestrian Space Symbol System Planning         | He Jianjun, Ni Mindong, Mao Leibo |
| 48 | Sewing Memories: Old City Renovation Planning   | Wu Min, Wang Lin                  |
| 53 | Transport Planning Of High Speed Railway Hub    | He Xiaozhou, Guo Xiucheng         |

## Excellent Planning and Design Appreciation

- |    |   |  |
|----|---|--|
| 59 | Nature, Farmland, Human Living: Maoping New Village Construction Planning, Jinggangshan | Zhang Ningbo   |
| 66 | Longanqiao Tourism Town Core Area Conceptual Planning, Qiqihar                          | Liu Dongliang, Wei Wenqi, Fang Yishan, Qi Ye, Wang Rui |

## Planning Management

- |    |  |                             |
|----|--|-----------------------------|
| 73 | Industrial Planning Management In Cities | Wang Jianfeng, Song Jusheng |
|----|--|-----------------------------|

## Planning Roundup

- |     |  |                                    |
|-----|--|------------------------------------|
| 79  | Space Syntax Based Old City Regeneration Based Urban Design Evaluation                     | Chen Yuanyuan, Lv Bin              |
| 85  | Southern China Waterfront Land Use Study   | Hong Jie, Zhou Xi                  |
| 91  | Improving Regional Structure Of East Guangdong Province                                    | Cheng Yuhong, Hu Yan, Qin Chenglin |
| 96  | Retirement Life Issue In Community Restructuring   | Li Tian                            |
| 102 | Harmonious Symbiosis Of Large Scale Heritage And Modern City: Trend, Problem, And Strategy | Du Ming                            |
| 107 | The Value Of Traditional Islamic Community In A Heritage Context                           | Qi Yicong, Zhang Xingguo, Kang Qi  |

## Opinions & Essays

- |     |  |                           |
|-----|--|---------------------------|
| 112 | Population Agglomeration And Industrial Restructuring                  | Liu Zhenyu                |
| 116 | Three Dimensionalities In Humanism Urban Design                        | Lai Zhimin, Han Gaofeng   |
| 120 | Meeting And Parting: Community Structure Transition Of Hui Nationality | Huang Jiaying, Wu Zuobing |

Chief Editor: Lei Xiang

Associate Chief Editor: Mao Jiangxing

Director: Hou Baizhen

Associate Director: Xu Bing, Xiong Yuanxin

Director of Editorial Dept: Liu Fang

Director of Business Dept: Yang Yihong

Director of Circulation Dept: Guo Jingfeng

Director of Art Dept: Tang Chunyi

Editor in Charge: Deng Qian

Column Editor: Wang Qing

Art Editor: Chen Xiaojie

Advisory Committee: China Association of City Planning

Competent Organization: Department of Construction of Guangxi

Zhuang Autonomous Regional Federation

Sponsor: Guangxi Hualan Design & Consulting Group

Edited and Published by: Magazine Office of Planners

Ad.Licence: NO.07,GICAT

Domestic Distributor NO. : 48-79

International Distributor:

China International Book Trading Corporation  
(P.O.B399,Beijing,China)

International Distributor No.: 4750M

Subscribe to: All Post Offices in China

Mail Order: Magazine Office of Planners

Price: RMB ¥ 25

Address:

6/F,Office Building of Nanguoyiyuan,No.1 Yuewan  
Road,Qingxiu District,Nanning, Guangxi.China  
530029

Tel: (86-771)2438005 2436290 2436285

Fax: (86-771)2436269

E-mail: planner@21cn.net

Homepage: www.planners.com.cn

No: ISSN 1006-0022

CN 45-1210/TU

本期主题：土地制度改革与城乡规划应对

[编者按] 党的十八届三中全会提出“建立城乡统一的建设用地市场”，明确要求在符合规划和用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁和入股，实行与国有土地同等入市，同权同价。土地制度改革再次成为热点，引发了对城乡规划工作新的思考。基于此，本期论坛以“土地制度改革与城乡规划应对”为主题，刊发一组文章，在回顾中国土地制度发展历程的基础上，剖析土地制度面临的问题，从土地产权、土地开发权及土地特征等角度出发，探讨城乡规划应对土地制度改革的方法创新、内容拓展等，以期规划同仁提供参考。

# 城市规划制度改革的主线： 土地制度现代化

□ 赵新平

[摘要] 随着党的十八届三中全会的召开，土地制度再次成为改革的重点，受到广泛的关注。基于此，研究分析了中国土地制度的发展历程，对近三十年中国土地制度面临的问题与未来改革方向进行剖析，针对土地制度改革引发的规划制度环境的变革，提出城乡规划再应对，以期建立科学、完善的土地制度总体框架做出贡献。

[关键词] 土地制度；改革；规划应对

[文章编号] 1006-0022(2014)02-0005-07 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

Modern Land Institution: The Theme In Urban Planning Reform/Zhao Xinping

[Abstract] Land institution is becoming a focus issue since the thrid session of the 18th NCCPC. The paper reviews the process of land institution in the past three decades, analyzes relevant problems and future trend, and raises planning responses for future reform for a scientific and comprehensive land institution framework.

[Keywords] Land institution, Reform, Planning Response

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)，确定在八大领域进行三百多项改革，从而再次吹响了中国改革开放的号角。土地制度再次成为改革的重点，受到广泛的关注。无疑，土地制度改革的走向和成果将在长期的社会建设中产生深刻的影响。

作为规划学科生存的制度环境，土地制度的改革再次引发了规划学科要不要继续改革的新思考。笔者认为，随着新一轮土地制度改革的完成，中国土地制度总体框架到 2020 年将基本成熟，全新的现代土地

制度体系将会给规划学科以深刻影响。由 1978 年那轮改革所引发的规划体系与工作范式的调整，已显现出它的不彻底性，进行更加全面的学科体系与指导思想的调整已经成为必然。

1 中国土地制度改革在大反复、大迂回中逐渐逼近“终极”目标

鸦片战争以来，受到外来发达势力的干预，中国在懵懵懂懂中被迫走上了现代化之路。一百七十多年

[作者简介] 赵新平，博士，现任职于深圳市规划国土发展研究中心、国土资源部城市土地资源监测与仿真重点实验室。

间，中国的统治阶级与社会精英前赴后继，用鲜血和生命探寻着中国现代化的模式与社会经济制度样式。但是，由于特殊的文化背景，中国的现代化进程不仅受到外部势力的干扰，还受到内部认识分歧的强烈影响。经济工业化、城镇化与农业现代化进程曲折而艰辛，社会制度的搭建更是充满了变数。土地制度作为国家的基本制度，是受到变更要求与各种思潮影响的重大领域。太平天国的“均田理想”、英国的土地制度法律构架、孙中山的土地改革理论、苏俄的计划经济与土地公有制都曾在中国大地获得了实践的机会，成为人类历史上规模最大和反差最大的制度试验活动。

笔者认为，中国的土地制度问题从一开始就表现为两类问题：一是封建土地制度本身已经走到了周期末端，需要进行“均田”方向的调整；二是现代市场经济和工业经济背景下的土地制度现代化。当然，当时“均田”的要求可能更加紧迫。中国真正的土地制度改革探索是在辛亥革命以后才有了机会，但因为国内政治的稳定性与外部环境的紧迫性，制度环境并不十分成熟。

1947年10月颁布的《中国土地法大纲》(以下简称《大纲》)明确规定：“废除封建性及半封建性剥削的土地制度，实行耕者有其田的土地制度”；“废除一切地主的土地所有权”；“废除一切祠堂、庙宇、寺院、学校、机关及团体的土地所有权”；“废除一切乡村中在土地改革以前的封建债务”。《大纲》还规定了彻底平分土地的基本原则，即“乡村中一切地主的土地及公地，由乡村农会接收，连同乡村中其他一切土地，按乡村全部人口，不分男女老幼，统一平均分配，在土地数量上抽多、补少，质量上抽肥补瘦，使全乡村人民均获得同等的土地，并归各人所有”。不难看出，《大纲》的颁布标志着共产党在新

中国成立之前是以完成“耕者有其田、实现均田”的初级任务为基本着眼点的。

在完成了土地改革的第一项任务后，中国共产党第一代领导人在接下来的土地制度现代化改造中，选择了计划经济与土地公有制，并强力推行人民公社制度达二十年，形成了以集体所有与国家所有为基本形式的土地公有制以及一系列的配套制度，直至1982年才把这两种公有制写进《宪法》。这种在当时只有苏联进行试验的土地制度模式，实际上并不符合中国的国情，因而难以为继。后来改革的实践也表明，人民公社制度并不是中国土地制度现代化的正确选择。如果说这个制度还有功绩的话，那就是它支撑了新中国成立初期“一穷二白”状况下满足全面工业化需要的原始积累。

1978年，小岗村村民自发实施联产承包制，开始了新一轮土地制度改革进程，中国共产党顺应这种改革诉求，先后在乡村和城市推行了土地制度改革的试点与探索。从成效看，自1978年以来的三十年间，以联产承包责任制为代表的农村土地经营制度改革及城市土地有偿使用与市场交易制度改革，极大地解放了农村生产力，给城市经济发展提供了无尽的活力。这是一个成就辉煌的三十年。这三十年土地制度的改革基本上放弃了计划经济模式下的土地要素配置机制，建立了市场与政府共同配置、政府高度管制的土地市场体系。

由于这一次改革是在经济状况已经非常严峻的形势下开始的，为了尽快取得成效，中央政府采取了“摸着石头过河”的模式，试图用“实践摒弃理论争议”的方式来决定土地制度的走向。所以这三十年正是以“摸索不争论”形成了显著的阶段性特征，由此也产生了严重的问题。土地制度现代化的目标有所逼近，

但同样最终未能完成。可以这样讲，土地制度改革先选对了方向，但在具体制度设计上缺乏理论指导，更没有及时校正严酷剥夺郊区农民利益的征地制度，结果是土地制度改革支撑了三十年的经济发展，却造成了经济体制与发展模式的扭曲，使城市化进程产生了人为的偏差，城市化质量不高。

党的十八届三中全会通过的《决定》，把土地制度作为重大改革议题之一，进行全面深刻的改革，特别是明确要针对前三十年土地制度改革存在的盲目与混乱，将中央的顶层设计与基层实践相结合，让市场机制在土地资源配置过程中发挥决定性作用，放开农村建设用地入市的门槛，建立城乡统一的土地市场，促进土地资源的流转。《决定》以更加全面和更接近现代土地制度要求为特征，开启了新一轮土地制度改革的实践。

总之，中国土地制度改革的历史使命迄今仍未完成，基本上每过三四十年，土地制度都会发生重大的变化，出现这种反复的根本原因在于对土地制度基本模式的认识存在重大分歧。多年来，中国土地制度经历了大反复、大迂回，但总体上还是在逐渐逼近现代经济发展所要求的制度目标。

## ② 近三十年中国土地制度面临的问题与未来改革方向

1978年以来，中国为摆脱计划经济体制而实施的改革取得了巨大的经济成功。在土地制度改革方面，主要的成就有以下三项：一是自1978年开始，农村在不改变集体所有制的前提下，通过经营制度的变革解放了土地生产力；与此相应的还有2008年的集体林权制度改革，把集体林业用地有偿并长期承包给农户，实现了林业土地资源的有效利用与保护。二是20世纪80年代初，

在城市开始对经营性建设用地实行有偿有期限的使用,并通过市场竞价取得土地使用权。这一制度恢复了城市土地的商品属性,也使土地资产特性重新得到显现,进而成为吸引投资的重要工具,极大地增加了经济体系的资本容量,强力支撑了中国快速工业化与房地产业的快速崛起。三是20世纪90年代,应中国国情逐步建立了世界上最严格的土地用途管制制度体系与耕地和基本农田保护制度,形成以土地利用总体规划、年度计划为龙头的建设用地空间和数量管控体制。这一制度创新是对中国土地制度空白的填补,有效保护了粮食生产所需耕地和基本农田的数量与质量,也有效管控了建设用地的数量扩张,成为了防止经济过热的有效工具,以及除“银根”之外另一个重要的经济杠杆——“地根”。此外,其他方面的小改革还有很多,但基本上都是配套性、技术性和基础性的改革。

近三十年来,中国城乡土地制度改革的成就之所以辉煌,根本在于其是以对前三十年计划体制的校正为基本出发点,基本上能够顺应经济发展与市场的当下要求(如出让土地)。这种以“向后看”为主轴的制度改革路径选择,校正了计划经济体制下土地制度的基本缺陷,也强有力地支撑了城市工业经济与房地产业的高速发展。

然而,土地制度改革在解决一些问题的同时,也制造或遗留了更多的问题。

(1)在农村,农村土地制度在联产承包责任制改革成功后,除了农村林权制度改革又走出了一条较彻底的市场化道路外<sup>[1]</sup>,并没有其他进一步的、更大面积的再改革实践。由于集体土地所有权的模糊性,农民承包的耕地和宅基地的使用权设定不能顺应农民城镇化、工业化的现状,土地难以通过有效的流转进行重组,农业经营模式难以向现代的

家庭农场方式转变,于是本来通过产权细化就可望得到解决的问题,反而演变为由政府推动(搞什么“增减挂钩”“地票”等),把农民的建设用地“挪到城里去”的扭曲作法。农民工的半工业化、半城镇化问题得不到解决,从农村的角度出发,原因就是耕地和宅基地拴住了农民工,迫使农民工将从城市打工挣得的收益再投入到农村宅基地中,并使之闲置。

(2)在郊区,城乡土地转换是城市化的常态。长期坚持计划经济体制形成的“低价征用郊区农民土地高价再出让”的垄断供应政策,既剥夺了郊区农民的土地资产增值收益,又助长了城市政府以地生财、大搞开发建设的胃口,最终“只有国有用地才能上市出让”这一政策演变为政府与郊区农民之间的土地增值争夺战。大多数人把这个问题定性为国家所有权与集体所有权的平等问题,实质上反映了国家制度设计的出发点只是想解决20世纪80年代初期出现的土地供应问题,不是解决乡村土地向城市转换的长期制度设计。

(3)在城市内部,只有国有可建设用地的才能向市场供应,并进行市场竞价的制度设计,被城市政府区别对待:针对房地产业用地,政府放开竞价管理,让土地稀缺性充分彰显,地价一路高升,政府收获了巨额的土地出让金,得以大搞基础设施建设;针对工业用地,城市政府通过各种途径压低地价,以吸引更多的工业投入,直接拉动了GDP。结果是高速工业化吸引了大量农民工进城,但城市房价不断飙升,形成对已有住房者等有钱群体强烈的投机吸引,而将大量无房者及新近城市化的农民工挡在房地产市场之外,催生了红火的房屋租赁市场,最终演变为政府、地产商、银行、炒房者及城市违建者圈钱的盛宴。近年来,在城市更新与再开发领域,对高容积率纵容、放任以及增值收益收缴制

度的缺失,使得城市更新等再开发行为正在成为地产商、银行及原住民新的圈钱途径。

始于20世纪90年代的房地产制度改革,几乎将全部住房需求者逼到唯一的住房市场,农民工成为大多数城市住房供应决策遗忘的群体。从城市化的角度出发,城市政府没有考虑为半工业化、半城镇化的农民工提供住房。直到由中央政府强力推进保障性住房建设,各类城市在供应对象上要么将普通农民排除在外,要么设定较高的门槛。

当然,面对如此多的土地需求,城市政府还要与上级国土部门进行建设用地指标与农转用指标的博弈。最终,在不到二十年的时间内,国土部门将用途管制制度演变为一种多级城市政府与国土部门博弈的游戏,用途管制制度演变为国土部门对土地管控细到坐标、项目、指标及时序的高度集权,实行越来越僵化的管控模式,甚至还成立了国家土地督察局。

笔者认为,以上大量土地制度的问题之所以产生,本质上在于中国土地制度改革指导思想的缺失与落后。现在的共识是土地制度改革缺少顶层设计,笔者的理解是在农村解决了“均田”要求之后,以农民的城镇化、工业化和城镇土地的资产化为基础,没有把土地制度的现代化当成进行土地制度深度改革的总线索。现行的土地制度创新具有就问题解决问题的碎片化特点。因此,仅仅认识到顶层设计的缺失仍然不够。顶层设计也存在指导思想正确与否、认识僵化与否的问题。《决定》将让农村建设用地直接入市,彻底改革征地制度,促进农村土地的流转,也将对城市土地增值进行分配领域的改革,明确提出了坚持集体所有制不变,进行农村土地确权、建立统一登记制度的改革部署,这都抓住了问题的要害,故土地制度是必须进行改革的重大领域。

但是，改革到这里是否就够了，笔者对此仍存在疑虑，这关乎 2020 年土地制度改革能否成熟并最终完成，是一个需要再思考并要通过实践检验的大问题。

### ③ 土地制度改革引发规划制度环境的急剧变革

上文回顾与检讨了历时达三十五年的土地制度改革的成就与存在问题，结合《决定》列出了未来土地制度改革的方向。不难看出，从计划经济体制下土地制度改革到现行的政府与市场共同发挥作用的土地制度体系，再到《决定》要让市场发挥“决定性”作用的改革总体精神，其间的变化是巨大的。那么，从规划特别是城市规划专业的角度看，这些改革给规划特别是城市规划带来的影响是什么？规划学科与行业是否需要进一步的调整？需要进行哪些调整？要搞清楚这些问题，需要先对以下两方面进行分析：其一，这种制度变迁到底引起了怎样的变化？它的影响是什么？其二，面对这样的巨变，规划学界与行业进行了哪些转变与调整？这些应对效果如何？力度与广度够不够？

#### 3.1 土地制度改革引发的变化与影响

比较计划经济体制到现行的土地制度再到党的“十八大”确定的土地制度改革精神，不难看到，土地制度改革对中国的经济社会文化产生了极其巨大的影响，也将会对规划的编制、实施和修改，以及规划从业者阶层、规划管理体系产生巨大的影响。

(1) 经济发展的空间规律与机制已经发生了巨大变化，并仍将发生持续的变化。

1978 年以前，中国以计划经济体制与土地公有制为一切生产和生活的基础，通过计划组织社会经济发展。那时

的发展除了总量小、速度慢以外，在空间上表现出中心城市发展相对好、生活供应相对充足的特征，且在全国发展相对均衡。改革以后，尽管在一些领域（如土地用途管制）中央集权的特征并没有减弱，但市场交易规则的引入与大量要素的市场化开放，使经济总量在得到快速提高的同时，经济的空间布局与发展战略结构都发生了巨大变化，沿海开放区超前发展形成了均衡模式向非均衡模式发展的转变，绝大多数要素如“一江春水向东流”般向大城市集聚，三大都市带更是在较短时间内得以成型。笔者在 20 世纪 90 年代初还对中国都市区的形成机制存在疑虑与困惑<sup>[2]</sup>，结果到 2000 年，都市区就已显现雏形。

总之，以土地制度及经济要素市场化改革为推动力，中国宏观经济发展模式与空间布局形态及其机制都发生了巨大的变化，在城市化快速推进的同时，城市化的机制也受到市场力量的引导，二元结构的内涵已悄然发生了变化。20 世纪 80 年代与 90 年代的经济地理理论几乎全部需要重新改写。党的“十八大”之后，之前各行业市场化不彻底、行政管理过度的管理体制还将进一步市场化。显然，这是诞生于计划经济年代、全盘学习苏联规划思想的中国规划学界不曾遇到的新形势。需要说明的是，中国的市场化无论怎么彻底，都不会与西方的市场化相同，毕竟中国市场体制的微观机制不可能完全与西方相同。总的来说，巨变已经发生，这种变化实质上是规划对象与规划问题的巨变，规划需要且应当解决各类城市当下最大和最根本的问题。

(2) 微观市场主体的行为模式与关注重点发生了重大变化。

1978 年以来，随着农村土地交到农户手中，城市经营性用地也由市场交到开发商和企业手中，城市与农村土地使用权都出现了以宗地为最小单元，

交到个体手中的微观变化。考虑到土地资产属性已经恢复的事实，可以发现，土地不仅有产权，还是可以升值、保值的优质资产。那么，所有与产权变动、资产处置及发展权限制或放松的有关行为，几乎对所有类型的社会主体利益产生影响。因此，1978 年以前政府可以随意改变每块土地的用途与容积率，而不会付出较高代价的日子已成为历史，一个有交易费用<sup>[3]</sup>，且规划变更有高昂社会成本的世界因为土地产权的显化形成了。所以，规划每动一块地都需要政府或企业进行补偿，土地资产已经成为社会成员重要的资产形式，受到高度关注。显然，城市规划已经绕不开产权限制这个门槛，那种以发展为理由，为违法建筑、违法用地开脱或“漂白”的做法实质上就是违法行为。对于这种以城市发展可以随意变更现状产权边界为理由，把规划界线划到房顶的做法，需要进行反思，应考虑规划实施的社会成本。

(3) 土地用途管制制度已经成为土地制度的核心构成部分。

对所有建设用地按照国情进行总量管控，对土地用途与开发时序按照规划进行管理，这是现代经济发展对国土资源管理的普遍要求。世界上所有发达国家都已经建立了适应本国国情的土地用途管制体制与机制，对各类用地的用途与开发强度进行管控。中国是一个土地资源十分紧张的国度，建设用地大量占用耕地，对粮食安全产生了冲击。建立以耕地保护和建设用地总量、用途进行管制的制度体系是由中国的国情决定的。因此，三十年来，中国以国土资源部为核心建立起了具有中国特色的土地用途管制制度，它的基本特点就是监督严格，形成了自上而下严格的数量对应体系，管理程序复杂、详细。国土资源部实际上掌控了基本农田的占用、补充与复垦、建设用地审批的全过程，细致到管控用地项目、用地坐标及用地指标。

当然，城市规划也是一种城市建设用地的用途管制体系，它管理城市建设用地的数量、用途与开发强度。在管理上，土地部门与建设部门职权有所重迭，它们的用途管制都是中国土地用途管制制度的构成部分。目前，城市规划在容积率与用途变更方面的管理相对宽松，没有严格的上下层级数量的对应要求。对同一块土地而言，两类管制方式均不可或缺。因此，需要进行用途管制制度的统一化。

(4) 调控土地增值分配是当下土地制度与规划制度建设的重要任务。

土地承载了人类的劳动成果，是一种有形资产与资本。特别是随着城市功能的完善、城市基础设施与公用设施投入的增加，城市土地不但在用途转换、开发强度增加过程中增值，而且在日常利用中也开始缓慢增值，于是，追求土地增值成为了全社会的共同目标。事实上，城市政府也利用土地的这种特点，在城市更新过程中使用用途转换与容积率工具来吸引投资。目前，中国只在房地产开发中采用预缴的方式收取一定的土地增值税，而对工业资产转移、城市更新等环节的土地增值税收缴不够重视，导致制度建设滞后，进而助长了全民对土地增值的狂热追求。

土地增值如何分配是土地制度建设的一个重大问题。调控增值分配的手段是多样的，除了对产权进行约束外，通过规划来约束土地开发与利用的强度以限制私权，或者通过土地税收，都可以调节土地增值的数量，并对已经产生的增值进行再分配。当前，中国管控土地增值的政策和制度体系尚不健全，通过规划来调节增值的数量与分配仍然是一个重要途径。在这个方面，土地利用规划与用途管制相对较严，而城市规划对容积率与用途的管控弹性很大，规划修改的程序相对宽松。

以上是土地制度改革后，规划行业

面临的四种环境变化，这些变化改变了传统计划体制下规划编制的体制与环境基础，给规划编制与修改提出了新的命题，需要通过规划编制、审批、实施和修订等进行调整，以应对新的土地利用模式。

### 3.2 规划面临的困境与曾经做出的应对

1978年以来土地制度的改革，以及中国经济体制全面深入的开放与改革，使城市规划行业面临一系列的挑战。在自发的改革过程中，规划界的一些应对措施也产生了不良导向，使规划行业发展面临困境。初步总结，可以罗列出以下五点：

(1) 城市与各类建设事业发展、城乡人口流动及环境资源配置的不确定性大大增强，规划编制的理性与科学性能否得到保障，受到了强烈的质疑。如果说规划是对未来发展最大可能性情况的安排，而这种发展可能性又难以预测，那么规划的依据与基础就会大大动摇。事实上，以总体规划编制为例，规划编制完成后难以通过审批、审批刚完成规划目标就已突破及规划刚审批就面临修订等情况就反映了规划尚未找到解决不确定性问题的有效办法。

(2) 行政体制干预特别是“长官意志”的存在影响了规划的编制与修订。规划师面对行政权威，独立性基本丧失，这是中国城市规划面向“市长负责制”的最大弊端。事实上，中国城市规划事务在三十年间的市场化改革也直接促成了规划师独立性的丧失，规划师沦为官员的“操盘手”，失去了自主性与客观性。一些地方学习国外或香港的规划管理体制，成立了规划委员与法定图则委员会，这些机构与规划师一样，在官员面前也已基本丧失了独立性。中国规划对“长官意志”与“乱指挥”的制约机制的削弱或丧失，是规划科学性与法定权威性受到削弱的一个重要原因。在

三十年改革开放的过程中，城市规划专业工作者事实上已经与“长官”结成同盟，共同推动了城市的快速发展与超常发展，因此每个大工业区、大广场、大马路及新开发区的后面都会有一张美轮美奂的规划图与效果图。

(3) 现行规划编制后实施难也成为困扰城市规划的巨大难题。这主要反映为现行土地制度对规划方案落实的限制性加大，规划对土地产权重视不够，调查不深入，对土地利用程序与政策不了解，造成规划与土地政策相互脱节。因此，编制的规划不能适应土地产权保护越来越严格的要求，也没有认识到规划的各个地块面积、形状的改变，每个线条的移动都是对土地权属和土地资产的干涉，规划编制保持了计划经济体制下的规范，却不适应改革后土地产权的新形势。这样，规划难以实施应在情理之中。

(4) 当前城市规划体系的链条已经基本断裂，上级规划与下级规划基本不再具有数量的约束关系，因为城市之间那种数量约束关系已难以建立，不像土地利用规划那样具有严格可推算的数量关系，不能进行数量管控。城市规划不断演变为对区域未来发展状态把控的艺术，面对不确定性，只能以增强弹性、加大规划编制密度的方式进行应对。现代市场体系下每个区域都是开放空间，要素的集聚呈现为自由状态，各层次规划已很难保持内在关联。另外，城市规划自身的序列，即区域城镇体系规划—总体规划—详细规划之间的链条，事实上也存在由规划编制时序错位与编制周期差异所导致的内容脱节。

(5) 自上而下的规划监督体系几乎已经崩溃。与规划体系链条断裂相对应的是，中国现行的城市规划自上而下的监督几乎只存在于规划审批环节中。事实上，规划方案的审批依据是什么，应该也是审批者面临的困惑。可见，进行

自上而下的规划监督的基础在第一个困境那里就已经崩塌。在计划经济体制下，曾经的城市发展方针已不适应城市的发展，管控城市发展规划的行政性规范没有了，符合市场体制的监督体制与机制要不要建立？应该怎么建立？这些问题都没有答案。所以，中国的“超级大城市”已经肆无忌惮地成长起来了，到党的“十八大”的召开才再次出现要管控“超级大城市”扩张的声音。

城市规划界面临的困境，并不是在一天之内就形成的，而是在改革开放三十年间逐步发展演化而来的。面对经济市场化、国际化、人口流动自由化、土地产权宗地化和资产化，规划学界也曾经做出过不少应对。可以这样说，从20世纪80年代中后期开始，在摆脱了计划经济体制后，规划学界与行业就开始对规划体制僵化、理论观念落后、技术体系不健全、学科体系不科学等问题进行检讨、批判与反思。可以完全承认，规划学界与行业认真全面地反思了现行规划制度存在的问题，也掀起了大规模的向国外学习的运动。对于规划困境与出路的思考，上到哲学层面（本体论、认识论、方法论层面）的研讨，下到技术细节的大量学习与分析。此外，还有学者从土地利用规划与城市规划协调的角度进行过很多研究，在此不再进行过多的引述<sup>[4-11]</sup>。那么，为什么规划面临的问题依然得不到解决呢？笔者归纳，主要有以下三个方面的原因：

(1) 发现问题不等于就能解决问题。在中国，最难解决的问题无疑是体制问题，这是制度最核心的部分。大量的学者甚至规划管理者都论述了规划体制存在的种种问题，但解决这个问题的钥匙不在学者手中，而在中央政府手中。这种制度的改革是“牵一发而动全身”的系统改革，机会之少与难度之大难以想象。

以规划法律权威的问题为例，虽

然中国社会的法治化建设已经推进了二三十年，但人治的情形并没有得到根本消除。规划得不到尊重，没有权威性，是其面临的巨大困境。这也确实不是一天、两天就能解决的问题。

(2) 仍然存在认识问题的角度与视野不够高的问题。笔者发现，城市规划研究领域虽然已经是一个相对开放的学术领域，但长期的学术规范教育已经使从业者形成思维定势，基于对本学科的热爱，大家有了“地盘与边界意识”，认定城市规划是受过正规规划教育的人从事的事业。这可能使从业者容易发现土地规划、国土规划等这些尚不完全规范的规划毛病，而没有看到在这些领域规划顺应了经济体制与国土管理的需求而开展工作的价值。事实上，规划学界与土地管理学界的隔膜到目前仍然没有消解，这是行政体制割裂造成的长期影响。这种认识的局限性可能存在于宏观方面，比如，并没有人认为用途管制制度将会成为未来土地管理与城市规划共同的制度基础，但实际上用途管制却是发达国家普遍的制度选择。现行的规划领域不断向农村拓展，把“城市规划”修改为“城乡规划”，除了认识到统筹城乡的重要性外，拓展地盘的意识不能说不是一个指导思想，因为土地利用规划也想“进城”。那么，通过接受用途管制制度的思想来调整规划编制的思想，是否比占领村镇规划的地盘更有意义呢？这个问题还有待进一步实践。

(3) 规划检讨存在就规划问题讨论规划问题的现象。从一般意义上讲，规划编制的好坏，能不能实施，取决于规划编制者是否对规划对象发展变化的内在规律与机制有充分的了解，以及规划编制者的目标是否明确、措施是否对症。规划学科这些年虽然引进了国外很多东西，但对中国体制与城市发展的内在规律研究少了，年青的规划师学了很多新技术、新理念和名词，却没有积累多

少关于城市发展基础、产业演进、人口流动及土地利用等方面的研究成果与实践经验。又如，当大家对美国20世纪90年代的“精明增长”津津乐道的时候，却没有看到这种“精明增长”是美国对过度郊区化引起的中心区衰落所进行的针对性应对，将它“移植”到中国是要进行鉴别的。其实用一句话来概括，就是我们把规划编制这个事弄得太过精细了——过度技术化、专业化，耽误了最根本的东西，即对城市发展内在规律的研究与把握。

#### 4 城乡规划再应对

土地制度改革是中国社会大量重大经济社会问题积累态势下的必然选择，只有改革才有出路。面对土地制度不断改革产生的制度环境变化，城市规划学界与从业者应进行主动应对，以缓解城市规划面临的压力。那么，要怎么改革？以下笔者提出几点个人意见。

(1) 改变态度，积极主动地响应中国各种改革所带来的社会制度环境变化，以及发展机制变化可能产生的对规划制度的影响。使用“应对”这个词其实还不太合适，它所隐含的被动、无奈的情绪，是会影响“响应”的态度与积极性。因此，对于规划学界中一些已经存在的消极因素，要通过规划从业者主动地学习去消除。

(2) 解放思想，充分认识到城市规划也是一种关于土地利用的规划，切实把土地用途管制制度作为指导城市规划规范调整的重要思想。现代土地利用与管理，已经是多学科、多目标的社会事业，随着公民社会的发展，土地利用与管理的公权不断强化，体现为用途管制制度的出台。规划就是运用公权，需要面对环境质量保护、产权与私有财产保护、社会公平正义和促进经济发展等现代理念的支配，把公权与私权进行系统的调

和, 实现公权与私权的共赢, 这些已经成为现代土地制度建设与管理的核心目标。笔者认为, 如果城市规划仍然把工作的目标定位在对城市空间的管理上, 这样的城市规划将会被其他的规划所取代。应该发现, 现行城市规划对容积率与改变用途的宽松管制, 实际上是使城市规划公平正义形象受损、科学规范性丧失及规划权威地位滑落的重要原因。因此, 城市规划需要向土地利用规划学习用途管制的经验。同样, 在总体规划层面, 对城市发展关键的重大措施的“失语”, 已经放弃了总体规划本应坚守的核心理念, 从而也降低了总体规划的权威性。

(3) 关注基础研究, 把对城市发展基础规律的认识作为规划长期的科学性基础。世界历史发展经验告诉我们, 城市化与经济现代化尽管都有大体相同的路径, 即工业化、信息化和社会民主化等, 但通往现代化之路的方式是不同的。在普遍规律下, 由于国情差异、文化差异和地区差异等因素, 各国的发展模式都有自己的个性。对普遍规律与个性进行了解, 将有益于各国的发展。这些年来, 国家对城市发展规律与长期演变趋势的基础研究重视不够, 如果简单地应对, 可能会埋下长期的隐患。对此, 城市规划工作者要有高度的警惕心与责任心。

(4) 放开胸怀, 向其他领域学习它们的使命意识与规划管控精髓。三十年来, 土地制度改革在改变社会制度环境与个体行为模式的同时, 也顺应社会需求建立了面向现实紧迫要求的土地利用规划体系与用途管制制度。这种面向社会紧迫需求与问题的制度建设, 也是城市规划要尽快学习的内容。事实上, 建设部门与规划行业对保障房建设的迟钝、对农民工城市化问题应对的迟钝、对中国城市建设中大量非常规建设行为的迟钝, 以及对城市更新容积率和增值收益分配

问题的冷漠, 已经让城市规划错失了诸多履行社会责任的机会。

(5) 调整规范, 把城市规划最坚硬的内核(即规划制度、规则、规范和标准)放到实践中进行检验, 检验它们能否适应社会制度环境、发展机制及管理模式变化的要求。长期以来, 规划学界对这个内核的打造过于学术化, 使它没有对外部变化的自适应能力, 每次修订都是“放马后炮”。

## 5 结语

现行规划困境的形成, 并不是通过简单的专业化、学术化就能解决的, 规划永远不是为了规范的精准与专业化而存在的, 而是应社会发展对公权的要求, 用公权解决城市发展中的重大问题与普遍问题而存在的。如果不能面对社会发展过程中的重大问题与关键问题, 规划就只能沦为技术的奴隶。党的“十八大”以后, 土地制度改革仍然会在促进土地制度适应现代市场经济与工业化、城镇化要求的道路上继续深化, 从而奠定它作为社会基础制度的地位。对于这种基础地位及其影响, 规划学界只能主动适应。■

## [参考文献]

- [1] 厉以宁. 林权改革是“新阶段改革第一声春雷”[EB/OL]. 中国改革论坛网, <http://www.chinareform.org.cn/cirdbbs/dispbbs.asp?boardid=11&ID=197004>. 2008-11-29.
- [2] 赵新平. 中国都市区的形成与划分[D]. 北京: 北京大学, 1990.
- [3] 鼓阳, 罗吉. 建国后中国城市规划制度发展的历史轨迹——制度经济学视角的制度变迁分析[J]. 现代城市规划研究, 2006(7): 70-76.
- [4] 曹荣林. 论城市规划与土地利用总体规划相互协调[J]. 经济地理, 2001(5): 605-608.
- [5] 董鉴泓. 对城市规划工作的一些反思[J].

城市规划汇刊, 1989(1): 1-5.

- [6] 童明. 科学的, 还是理性的? ——关于城市规划理论基础思想的思辨[J]. 城市规划, 1997(3): 29-32.
- [7] 王士君, 姜曦东, 李琪. 中国城市规划制度创新刍议[J]. 东北师大学报: 自然科学版, 2001(4): 86-92.
- [8] 田莉. 我国控制性详细规划的困惑与出路——一个新制度经济学的产权分析视角[J]. 城市规划, 2007(1): 16-20.
- [9] 赵之枫. 城市化加速时期集体土地制度下的乡村规划研究[J]. 规划师, 2013(4): 99-104.
- [10] 田莉. 利益博弈视角下的城市土地再开发与规划调控策略[J]. 规划师, 2013(7): 85-89.
- [11] 王芳, 易峥. 城乡统筹理念下的我国城乡规划编制体系改革探索[J]. 规划师, 2012(3): 64-68.

[收稿日期] 2014-01-16

# 集体建设用地制度改革与城乡规划应对

□ 陈振华

[摘要] 党的十八届三中全会提出要建立城乡统一的建设用地市场, 赋予农民更多的财产权利, 由此集体建设用地制度改革成为城乡统筹改革的焦点。研究回顾了城乡建设用地制度的演变历程, 分析了集体建设用地制度改革面临的一系列问题与争论, 对在集体建设用地制度改革背景下, 城乡规划未来的内容拓展、方法创新与实施机制进行了探索。

[关键词] 集体建设用地; 土地制度; 城乡规划

[文章编号] 1006-0022(2014)02-0012-06 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

## Collectiv Property Land Institution Reform And Urban Rural Planning Response/Chen Zhenhua

[Abstract] On the 18th thrid meeting, urban rural integrate construction land market, more economic right for farmers, collective construction land institution reform is getting focused of urban rural integrate development reform. The paper reviews the ecolution of urban rural construction land institution, analyzes collective construction land institution reform proplems and issues, and studies future content, method, and implementation of urban rural planning.

[Key words] Collective property construction land, Land institution, Urbna rural planning

近年来, 我国进行了一系列的集体建设用地管理制度改革, 致力于破除城乡二元结构的焦点问题, 继2009年党的十七届三中全会提出“逐步建立统一的城乡建设用地市场”后, 2013年党的十八届三中全会进一步提出“建立城乡统一的建设用地市场”的改革方向, 并提出了“在符合规划和用途管制的前提下, 允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股, 实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围, 规范征地程序, 完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。保障农户宅基地用益物权, 改革完善农村宅基地制度”的政策方向。在此背景下, 集体建设用地进入用地市场将面临哪些问题? 随着集体建设用地改革的推进, 城乡规划在内容、方法上如何应对? 城乡规划、土地利用规划如何协同? 都是规划师需要思考的问题。

### 1 我国城乡建设用地管理制度的演变历程

#### 1.1 城乡土地的二元公有制结构与用途管理

我国城乡土地一直实行的是二元公有制, 即城镇

的土地属国有, 农村的土地属集体所有<sup>①</sup>。现行的《中华人民共和国宪法》《土地管理法》<sup>②</sup>明确规定我国土地管理制度的二元公有制结构。同时, 我国法律也严格规定了土地用途管制制度: 1998年《土地管理法》第四条规定“国家实行土地用途管制制度。国家编制土地利用总体规划, 规定土地用途, 将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地, 控制建设用地总量, 对耕地实行特殊保护”。

按照《土地管理法》规定, 各类城乡建设用地有着不同的用途管制要求。例如, 集体经济组织对建设用地所有权的行使受到了非常明确的限制。《土地管理法》第四十四条规定“任何单位和个人进行建设, 需要使用土地的, 必须依法申请使用国有土地; 但是, 兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的, 或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外”。按照这一规定, 只有乡镇企业和村民建设住宅时可以利用集体土地, 其他建设活动必须利用国有土地, 即集体土地通过国家征用后进入土地市场。

[作者简介] 陈振华, 硕士, 注册城市规划师, 中级经济师, 北京清华城市规划设计研究院总体规划二所副所长。

在城乡建设用地的管理中,通过《土地管理法》提出制定土地利用的总体规划,规定各级政府设立统一的土地管理模式,对建设用地实行统一的分级限额审批,并对城镇国有建设用地和乡(镇)村建设用地实行不同的审批通道,将后者审批权赋予给县乡政府<sup>⑤</sup>,要求农民宅基地面积不得超过当地省、市、自治区制定的标准。

## 1.2 城镇国有土地的市场化与集体土地的管制

在计划经济体制下,城乡建设用地虽然性质不同,但都实行无偿供应、计划分配的模式。与集体建设用地的严格控制不同,城镇国有土地经历了改革开放以后一个长期、渐进的市场化和资本化的改革过程。20世纪80年代末,国家开始探索土地使用制度改革,从上海土地批租、深圳土地使用权拍卖“第一槌”到《中华人民共和国宪法》就土地出租、转让等内容的修改,标志着土地供应无偿、无限制流动制度的结束,土地开始作为商品走向市场。1986年,《土地管理法》出台,规定了行政划拨和有偿出让两种形式并行的土地使用模式,提出了建立土地市场的初步构想。1987年12月,深圳首次公开拍卖一处面积为8588m<sup>2</sup>的地块50年的使用权,土地使用权在中国第一次作为资产进入市场。1988年4月,全国人民代表大会委员会对《中华人民共和国宪法》进行了修改,在删除“土地不得出租”规定的同时,增加了“土地使用权可以依照法律的规定转让”的规定。1990年5月国务院发布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,明确规定土地使用权可以采用协议、招标和拍卖三种方式实现转让。1998年重新修订后的《土地管理法》以及国务院于当年12月27日颁布的《土地管理法实施条例》则进一步明确了城镇国有土地市场的建立。

由此,计划经济体制下长期潜伏的巨大土地开发价值得以释放。在国有土地

逐渐市场化的同时,农村集体土地由于自身带有福利分配的性质,以及国家对农村集体土地使用权转让带来的农民失地和用地失控等问题的顾虑,集体土地使用权转让的相关法律和条例一直没有出台,集体土地被严格限制进入建设用地市场。

### 1.3 集体建设用地的发展与现状

按照现行法律法规,农村土地在集体所有制的制度框架下,分为农用地、集体建设用地和未利用地三大类别,其中,集体建设用地主要包括了宅基地、乡镇企业用地、乡村公共设施和公益事业用地三种类型。

宅基地大致经历了三个阶段:第一个是新中国成立以后(1949~1962年)的私有阶段。当时许多地方颁发了土地证,明确说明了土地是私有产权,个人有全权使用权。第二个阶段是1962~1998年农村宅基地公有私用、房子私有阶段。1962年中共八届十中全会通过了《关于农村人民公社工作条例修正草案》(第六十条),第一次明确了宅基地公有,但直到1998年,城镇居民在符合一定条件的情况下仍可以到农村里去以划拨方式获得宅基地。第三个阶段是1998年的《土地管理法》修订案的颁布阶段,该修订案取消了1988年版《土地管理法》中关于城市居民在何种情况下可以取得宅基地的内容(第四十一条)。在1998年以后,国务院发布了一系列文件禁止城镇居民到农村买房屋、宅基地。例如,2004年11月,国土资源部发布的《关于加强农村住房用地管理的意见》规定:“严格禁止城市居民购买农村住房用地,并且建立在这种土地之上的房屋不予颁发使用证书。”

乡镇企业用地则主要是20世纪70年代以后,随着社队企业<sup>④</sup>或乡镇企业的发展逐步形成的。在当时大力发展乡镇企业的大背景下,由于对于乡镇企业采取了相对宽松的政策,造成大量的“农转用”建设用地,在沿海地区这一情况特别突出。

## ② 现行集体建设用地制度的问题与改革中的争论

当前“城乡分治”的建设用地制度安排,建立了国有建设用地垄断的机制。政府作为农地转为建设用地的惟一“仲裁者”,是“农转用”后的真正“地主”,拥有获得农地并将其转给城市使用者的权力。政府通过征地出让获得了大量土地收益<sup>⑤</sup>,支撑了改革开放三十年以来城市的建设和快速扩张。但由于对农村集体建设用地的严格限制,也引起了国内经济学界、法律学界的激烈争论,认为当前集体建设用地管理存在社会公平、财产权利和要素流动等诸多方面的问题,“同地同权”的呼声非常强烈。

据此,党的十八届三中全会决定提出了“允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”“保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入的渠道。建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行”等改革思路。总的来看,集体土地和农村住房的财产化与市场化是我国土地改革的长期方向。但是集体建设用地改革面临的问题非常多,如权利确定、规划管理、增值收益分配、权利公平和基层治理等,改革任重而道远。

### 2.1 法律平等、社会公平与农民财产权利

在众多的批评声中,有一种观点认为,城乡土地权利的不平等违背了现代法律的基本精神。民法体系最重要的准则是民事主体地位平等原则,《物权法》第三条也规定“国家实行社会主义市场经济,保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利”。按照这一规定,在土地管理法律体系中,作为所有权主体,国家和集体经济组织应该拥有同等权利,而同样作为建设用地用益物权使用人的

城市居民和农村居民也应该享有相同的权益。这种观点同时认为,现行法律限定宅基地“一户一宅,转让限于本村村民”,并没有赋予农民宅基地及其房屋所有人以完整的物权和财权。《物权法》第一百五十二条规定“宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利”,这意味着农民对宅基地只有占有和使用的权利,没有收益权,土地不能用于转让、互换、出资、赠予和抵押。在我国“房地一体”的房地产法律制度下,城乡建设用地物权的二元化,客观上导致了城乡住宅所有权人权利的严重不对等。城镇居民的住宅可以自由使用、出租、出售或者抵押,而农民的住宅不具备流通性,无法由市场定价,也不能用于抵押。

但这种观点也引发了一些争论,因为城镇国有建设用地和集体建设用地在来源、途径和性质上本身就有很大的差异。城镇国有建设用地由国家授权后能进入市场交易,而集体建设用地更多是福利分配和农村集体在历史过程中自发“农转用”形成的。此外,集体经营性建设用地入市,其“同权同价”究竟是同城镇工业用地还是与居住用地“同权”?如何解决土地用途管理和转换的问题?集体经营性与公益性建设用地的分类和边界是否清晰?这些问题一直存在。

对于宅基地,如果能够进行福利分配,又能使其上市流通,则意味着农民可以免费获得住宅用地而城镇居民不能,在城乡居民方面形成新的权利不平等。如何处理宅基地的永久性与城镇商品住宅70年的产权有限性的差异也成为一个问题。现行的办法是,在承认宅基地现状的基础上不再对宅基地进行福利分配,许多地区也早已停止分配宅基地。从社会公平的角度看,对宅基地的分配方式是一种基于村社共同体的福利分配,具有社会保障的性质,是对农民从事农业生产低收入状况的一种补贴。考虑到我国历史上“剪刀差”对农民的剥夺,一次性赋予农民现状宅基地同等权利,可以算是对过去的补偿。鉴

于我国人口总量已经接近顶峰,未来农村人口也将逐步下降,宅基地在现有存量的基础上继承和转让应该是可行的。

## 2.2 乡村产业活力与可持续发展

还有一种主张赋予集体建设用地市场权利的观点认为,对集体建设用地的市场属性和用途的限制,导致农民无法分享土地增值收益,农村难以利用集体建设用地发展非农产业,制约了乡村的发展活力。例如,20世纪80年代乡镇企业发展迅速,农村发展比较有活力;而20世纪90年代后,国家逐渐加强土地管理和控制,农村发展速度减慢。

土地资本化是实现土地财产保值增值的重要手段。土地资本化的实现主要是农民在土地上的权益可以以权证形式进行交易,或者可以在金融机构取得可抵押性,为现代农业的扩大再生产和规模化、专业化的农业生产经营提供内在的资本性融资渠道。然而,对集体土地的管理严格限制了土地资本化,导致土地资源的配置效率低下。

乡村发展活力的缺乏与资金、技术和人才都有密切的关系。20世纪80年代,乡镇企业的发展在创造辉煌成就的同时,也面临用地过于分散和环境保护方面的压力,因此现在重走那个年代的“乡村工业化”路径并不具有现实意义。随着国民收入水平的提升,乡村休闲旅游、观光农业等新兴产业迎来了新的发展机遇。利用现存的农村集体建设用地,盘活资产要素、发展环境友好型产业,是未来缩小城乡差距的一个重要途径。

## 2.3 要素流动与城乡建设用地统筹

主张赋予集体建设用地在市场流通还有一个理由是城乡建设用地的统筹利用。在当前的制度安排下,城镇建设用地的数量事实上由国土管理部门、城市规划建设部门等掌握。地方政府在“土地财政”压力下具有不断争取更多城镇国有土地指

建设用地快速增长;并且由于更高层级政府在“自上而下”的指标分配过程中具有更多的主动权,导致建设用地指标更多地向上级以上的特大城市和大城市倾斜,由此导致中小城市和小城镇发展动力不足。在城市建设模式上,由于土地增值收益的刺激,导致城市不断依托现有建成区拓展,形成了“摊大饼”式的空间增长方式。

在城镇建设用地快速增长的同时,集体建设用地却难以高效利用,由于宅基地只能在集体经济组织内部流转,缺乏市场定价,进城农民缺乏退出动力和机制。在农民大量流入城镇打工的同时,仍然将收入的相当部分用于在农村修建新住宅,但这些住宅实际利用率低,“空心村”现象越来越突出,土地浪费明显。据统计,在全国2.4亿亩村庄建设用地中,“空心村”内老宅基地闲置面积占10%~15%,部分地区“空心村”空置住宅超过30%。在远郊农村,这种情况尤为突出。

目前,我国有2.6亿进城农民工,随着城镇化进程的推进,农民工数量还会继续大幅增加。农民面临着农村住房空置,又难以在城镇定居的困境。在这种背景下,赋予农民财产权利和城乡资产置换的选择权,即农民通过退出农村土地、宅基地和住房,获得在城镇定居的资本,“带资进城”就成为政策制定者的一种思路。

正是在这种思路下,近年来,国土部门提出了“城乡建设用地增减挂钩”的办法<sup>⑥</sup>,成都、重庆等地区作为国家城乡统筹试验区,提出了“地票”(农村集体建设用地,经过复垦并经土地管理部门严格验收后产生的指标)等具体的机制和模式。从土地发展权的视角看,这些模式实质上是一种土地发展权转移,即农民放弃在乡村的建设用地权利,将发展权转移到城镇,并获得相应的补偿。虽然这些模式在实践中过强的行政主导色彩引起了一些非议,但就其创造了农村集体建设用地置换和收益实现的方式

和途径来说,是值得肯定的。

#### 2.4 集体建设用地土地增值权益的分配

虽然主张集体建设用地权利的观点占据主流,但也存在着如何看待集体建设用地土地增值收益的争论。例如,农民在土地和住房方面的财产权利,是否包括土地的增值收益和土地的发展权<sup>⑦</sup>?从世界各国经验看,土地的用途管制都是共同的,作为一种稀缺生产要素,土地的价值受外在因素的影响极大。例如,由于经济社会发展、城镇化集聚而导致的增值收益都应该按照“涨价归公”的原则由社会享有,而如果土地增值收益完全由农民个体和农村集体所有的话,那也是缺乏合理性的。有的观点认为,现行建设用地制度虽然有限制农民权益和农村发展的弊端,却有效地将城镇化中的土地增值收益转移到以政府为代表的公共机构中,也是当下制度的成功之处。

随着集体建设用地改革,土地增值收益如何在农民个体、农村集体和国家社会之间进行分配,成为一个重要问题。党的十八届三中全会提出了“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益”,在国家和农村之间,面临着税收机制的重新设计以实现土地增值收益的分配,而在农村内部也面临着农村集体和农民之间的分配。其中,农村集体所有权“虚化”的问题是另一个重要问题。

当前我国的集体土地所有制实行乡镇、行政村和村民小组“三级所有,队为基础”的制度安排,但由于法律中“集体经济组织”的模糊性和村委会“管理本村属于村民集体素有的土地和其他财产”的规定,使得行使集体土地所有权的主体主要是村庄。但村委会在实践中呈现出政府的基层代理、集体资产管理和社区公共事务管理“三位一体”的角色及“政经不分”的特征,不仅使其“自上而下”和“自下而上”的合法性与权威性存在冲突,并且村民集体缺乏民主

监督的机制,事实上处于“失控”状态。在村委会实行选举制度多年以来,有关村委会谋私损害村庄利益的报道时常可见。究其原因,村委会在“对上”时具有了解关于村民集体的信息优势,在“对下”时具有了解国家政策的信息优势,使得村委会具有“欺上瞒下”的机会,村庄自治流于形式,村民难以有效监督村委会。按照《村民组织法》的规定,罢免村委会需要五分之一的村民或者三分之一的村民代表提议,并经过半数以上村民同意。在村委会“政经合一、议行合一”的情况下,这根本难以实现。在这种情况下,所谓“集体所有”实际上成为了一个虚无的主体,导致各种混乱情形出现。

因此,集体建设用地的土地增值收益是否能真的为农民享有,不可避免地面临土地权利界定和乡村基层治理重构的问题。

### ③ 集体建设用地改革下的城乡规划思考

随着集体建设用地改革的推进,对城乡规划也提出了新的要求和挑战,表现在土地权利的界定、规划编制的多元参与、规划的弹性控制、底线控制与发展引导以及权利转移与规划实施上。

#### 3.1 现状权利界定与规划协同

城乡规划对土地用途和利用方式的管制,直接影响了每个权益主体的利益,土地的公共政策属性较强。对于集体建设用地而言,规划的基础是界定其初始权利。这种界定既是“赋权”的过程,又是“限权”的过程。反之,随着权益市场化,将不可避免地导致利益刺激下农村集体建设用地的过度、盲目开发,以及农地向建设用地的无序转用,这正是过去集体建设用地改革举步维艰的原因。

在集体建设用地内部,无论是经营性用地(乡镇企业用地),还是宅基地,都需要“确权”,即明确土地的权利主体、

空间边界和用途,也就是明确土地的发展权益。2013年中央一号文件提出,加快包括宅基地在内的农村集体土地所有权和建设用地使用权地籍调查,尽快完成确权登记颁证工作。

从土地权益和规划管理方面看,土地利用规划界定了土地用途变更的发展权,而城乡规划则主要界定了建设用地的细分用途和开发强度。两者合一才能对土地权益进行完整的界定。

一般而言,城乡规划管理以“点”“面”为主,通过“一书三证”管理建设行为,更多针对城镇国有建设用地和位于城镇内的“城中村”集体建设用地,对农村集体建设用地覆盖度和控制力都较弱。随着《城乡规划法》的出台,对村庄建设管理开始逐步加强,土地利用规划覆盖全域,涉及农用地、建设用地和未利用地等所有土地类别,但在管理上以土地用途管理为主,对建设行为管理不足。因此,在现行法律制度下,必须加强对县域以下层面土地利用规划和城乡建设规划的协同,即在“全域”内调节建设用地的增减与空间转移及土地用途,在建设用地上调控建设开发强度,实现用途管理和开发控制的衔接。这意味着城乡规划必须从“规划区”走向“全域”,尤其是在乡村规划方面必须大大加强。

#### 3.2 权益保障与土地发展权转移

从土地权益的角度看,城市规划具有“增量扩张”和“赋权”的特点,即通过城市边界的扩张,不断产生新的建设用地,通过土地出让产生新的土地使用权主体。而集体建设用地规划则不同,虽然存在着局部建设用地增加的可能性,但从整体上看,随着城镇化推进和农村人口的减少,集体建设用地应该是在“存量”的基础上“缩减”和“转移”的过程。

因此,集体建设用地权益的实现,不仅包括就地的利用,应更多地通过土地发展权的流通和空间转移机制,促进城镇化的实现。在乡村居民点整治中,在尽量

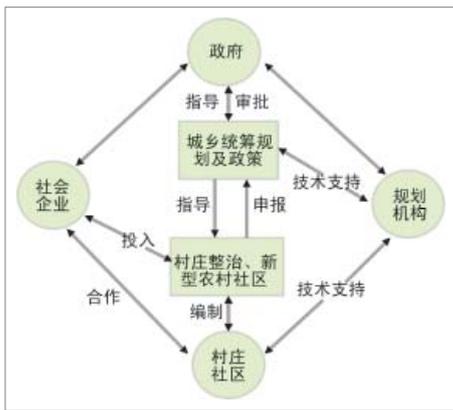


图1 集体建设用地规划中“自上而下引导”到“自下而上多元参与”示意图

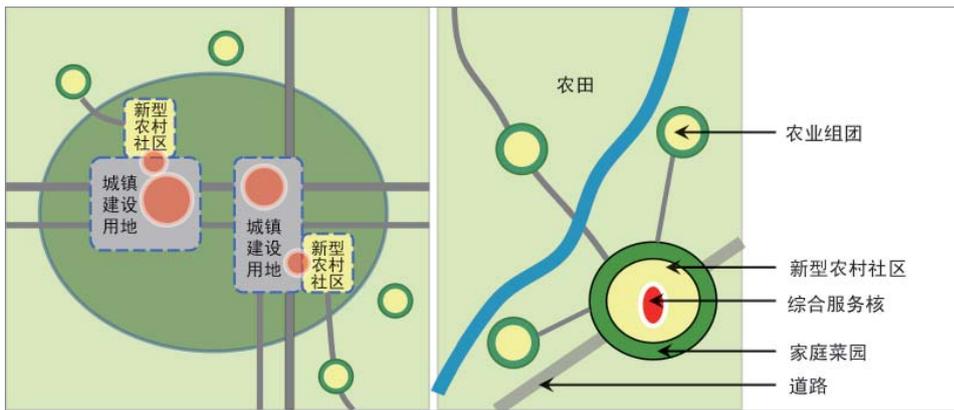


图2 通过空间置换促进乡村居民点集聚模式图

依托现有村庄和建设用地的基础上，适度允许农民宅基地跨村置换和向镇区置换等方式，渐进式实现人口集聚。对于进入城镇的农民，通过将土地发展权转移的形式（如“地票”政策）和农民进城落户的城镇化政策结合起来，建立宅基地有偿退出机制；对于农民退出的宅基地，可由国家和集体经济组织出资收购并进行复垦，农民则利用宅基地补偿“带资进城”，到城镇定居，这有利于保护耕地和降低农民城镇化的门槛。

在区域层面，探索“地随人走”的土地发展权转移机制，通过更大范围内的指标转移，用发达地区的土地增值收益反哺欠发达地区的生态保护和土地整合。

### 3.3 乡村发展与社会多元参与

与城市规划建设“土地出让—开发控制”形式不同的是，集体建设用地的利用方式与乡村产业发展、投资方式等有密切关系，规划需要具有更综合的内容与方法。

在宏观和中观层面，统筹城乡的全域规划必须综合考虑城乡产业发展、人口引导、建设用地布局、土地整理与收益分配、乡村基层治理结构改造等内容。例如，在农村居民点调整规划中，必须注重农民生活方式、居住方式与生产方式变化的一致性，以农业产业发展和组织改造先行，实现经济形态、社会形态、组织形态和空间形态的整体变革。对此，李克强总理在2012年也撰文指出，“在

市县层面，也要探索经济社会发展规划、城乡规划、土地规划‘三规合一’，以便更好地把各方面工作统筹起来”。在微观层面，集体建设用地的利用方式需要寻求合理的产业形态和利用方式，“策划性”的需求大大增强。

同时，由于农村集体土地权属于农民所有，乡村规划的实施和农民的意愿及参与是密不可分的。《城乡规划法》规定：“乡规划、村庄规划应当从农村实际出发，尊重村民意愿，体现地方和农村特色。”因此，乡村规划必须在“自下而上”的工作方法基础上，注重与农村、村庄集体的沟通、动员与协调，注重产业策划、村庄动员和多方资源协调等，强调规划的行动性和实施性。

由于以上因素的存在，单纯由政府主导、“自上而下”控制的蓝图规划方式是不适用的，规划必须成为整合资源、协调利益、凝聚共识的“沟通性规划”和“参与式规划”（图1）。

### 3.4 人口流动与规划弹性控制

集体建设用地的利用与乡村规划面临着诸多不确定性，因为每一个乡镇、村庄的发展路径，以及农民意愿、产业选择和投资主体都有很大差异。例如，在城乡居民点集聚引导方面，城市规划传统的模式是通过人口增长和城镇化率的预测，“定规模一定结构”。显然，这种模式已经难以适用于不断“缩量”的农村地区，在交

通机动化的时代背景下，也难以完全准确设定集中居住或分散居住的具体模式。近年来，国土部门在土地利用规划中提出“有条件建设区”这一概念，即在一定空间范围内，允许在总量控制前提下，根据发展情况选择性地地进行空间利用，可以说是对空间管制引导和灵活性的兼顾。城乡规划应借鉴这种思路，在农村人口流出和减少的过程中，按照“三贴近”原则（贴近城市、贴近镇区和贴近产业集聚区），通过划定城镇发展区、新型农村社区集聚区、中心村等（图2），引导农村人口自主自愿地迁移和集聚，同时又在空间方案上预留一定的弹性空间，让农民自行选择。

### 3.5 生态保障与优势资源评估

虽然乡村的发展、规划与建设具有很强的不确定性，但在宏观层面的规划引导仍然是必不可少的。具体而言，这种规划引导可以体现在两个方面：

(1) “底线”的控制与保障，如“三区”（禁止建设区、限制建设区和适宜建设区）的划定，生态建设功能区、安全防灾识别等各种限制性要素识别，确保乡村发展的生态保障与安全保障。

(2) 对乡村生态、文化和景观等各类优势资源进行梳理，并结合交通区位等因素进行评估。在乡村未来发展分化的前景下，有必要对未来发展的优势地区和非优势地区进行识别，前瞻性地判断与引导，才能避免过多的投资浪费。

目前,城乡规划在“底线控制”方面已经有一套相对成熟的分析技术,但在如何评估乡村优势资源和发展引导方面仍需要继续探索。

#### 4 结语

集体建设用地制度改革是党的“十八大”和十八届三中全会提出的重要制度改革之一,对城乡规划的影响深远,空间规划体制未来也面临着改革。加强规划协同、注重权益保障和社会多方参与是总体趋势,需要规划界进行更多的探索和思考。□

#### [注 释]

- ① 《中华人民共和国宪法》第十条规定:“城市的土地,属于国家所有;农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地、自留地和自留山,属于集体所有。”《土地管理法》第二条规定:“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。”
- ② 指1982年版的《中华人民共和国宪法》和1998年制定的《土地管理法》。
- ③ 例如,对于乡镇企业用地,《土地管理法》第六十条规定:“农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的,应当持有关批准文件,向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请,按照省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准;其中,涉及占用农用地的,依照本法第四十四条的规定办理审批手续。”
- ④ 社队企业是指在农业合作化和集体化过程中,由农业生产合作社、农村人民公社和生产大队、生产队开办的集体所有制企业,涉及农、林、牧、副、渔、工商等各个行业,由于社队企业以工业企业为主,因此人们有时又称其为“社队工业”。

- ⑤ 根据国土资源部数据,2011年全国国有建设用地出让合同价款为3.15万亿元,是2001年的24.31倍。1999~2011年全国土地出让收入总额约为12.75万亿元。
- ⑥ 2008年国土资源部根据《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号),制定了《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》(国土资发138号文件),提出在复垦农村建设用地的基础上可以增加城镇建设用地的办法。
- ⑦ 土地发展权,是指土地所有人将土地改变用途或者在土地上兴建改良建筑物的权利,集中体现在农地转变为建设用地,或者建设用地的再开发。

#### [参考文献]

- [1] 北京大学国家发展研究院综合课题组. 还权赋能:奠定长期发展的可靠基础(成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究)[M]. 北京:北京大学出版社,2010.
- [2] 蔡继明. 论中国土地制度改革——中国土地制度改革国际研讨会论文集[M]. 北京:中国财经出版社,2009.
- [3] 冯丽. 城市化背景下的“空心村”现象及其调控机制研究[J]. 理论界,2008(2):174-175.
- [4] 贺雪峰. 地权的逻辑——中国农村土地制度向何处去[M]. 北京:中国政法大学出版社,2010.
- [5] 黄明华,陈默,张静雯. 城乡建设用地联动规划——城镇化与耕地保护的必然与必须[J]. 现代城市研究,2011(1):61-65.
- [6] 赖志恩. 论农村集体土地发展权的归属[J]. 南方农村,2009(2):37-41.
- [7] 李昌平. 论扩大农民地权与完善土地集体所有制[C]//论中国土地制度改革——中国土地制度改革国际研讨会论文集,2009.
- [8] 李克强. 协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择[J]. 行政管理改革,2012(11):4-10.
- [9] 李勤,孙国玉. 农村“空心村”现象的深层次剖析[J]. 中国城市经济,2009(10):25-26.
- [10] 李鑫锋,刘涛,马贤磊. 城乡统筹发展与农村集体土地产权制度改革的思考[J]. 国土资源科技管理,2011(4):79-83.

- [11] 刘明明. 土地发展权的域外考察及其带来的启示[J]. 行政与法,2008(10):25-28.
- [12] 陆跃进,杜小娅. 统筹城乡视角下的农村土地整治思考[J]. 国土资源导刊,2012(2):42-44.
- [13] 梅建军. 中国土地二元制度与新农村建设的困局[J]. 中国房地信息,2010(3):44-46.
- [14] 汤志林. 我国土地发展权构建:优化城市土地管理的新途径[J]. 中国地质大学学报:社会科学版,2006(5):62-66.
- [15] 王永莉. 国内土地发展权综述[J]. 中国土地科学,2007(6):69-73.
- [16] 汪晖,王兰兰,陶然. 土地发展权转移与交易的中国地方试验——背景、模式、挑战与突破[J]. 城市规划,2011(7):37-41.
- [17] 汪晖,陶然,史晨. 土地发展权转移的地方试验[J]. 国土资源导刊,2011(增刊1):57-60.
- [18] 吴佳丽,张伟. 论土地利用总体规划与城乡总体规划的协调[J]. 城市规划,2011(7):37-41.
- [19] 徐勇,赵永茂. 土地流转与乡村治理——两岸的研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2010.
- [20] 张旺锋,耿莎莎,闫星羽,等. 城乡统筹背景下土地流转与城市化的互动[J]. 城市发展研究,2012(3):48-52.
- [21] 张德. 对农村宅基地制度改革的几点思考[J]. 国土资源导刊,2012(2):44-46.
- [22] 张占录. 以土地发展权合理配置解决小产权房问题[J]. 城乡建设,2009(7):67-68.
- [23] 赵燕菁. 重新研判土地财政[N]. 第一财经日报,2013-05-13.
- [24] 郑爱霞. 我国土地发展权构建及城市土地收益分配制度改革[J]. 财经界,2007(9):82-83.
- [25] 周洁,卓成刚. 我国设立土地发展权的可行性分析[J]. 安徽农业科学,2011(34):21152-21156.

[收稿日期]2014-01-05

# 土地产权视角下的城乡规划改进思考

□ 贺欢欢, 张衔春

[摘要] 城乡规划是对城乡发展建设空间布局进行统筹安排, 并通过对土地资源的调配得以实现的。近些年, 土地制度改革不断调整和深化, 其核心是土地产权。土地产权是规划控制和管理的基础, 而城乡规划又是对土地产权进行调控和安排的方式, 两者紧密关联。研究从土地产权的视角出发, 深入剖析城乡规划编制、管理和实施过程中面临的问题和困境, 提出城乡规划的改进建议。

[关键词] 土地产权; 城乡规划; 规划编制; 实施管理

[文章编号] 1006-0022(2014)02-0018-07 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

Rethinking Urban Rural Planning From Property Right Viewpoint/He Huanhuan, Zhang Xianchun

[Abstract] Urban rural planning arranges general spatial layout and land use. The property right is the essence of land institution and adjusted by urban rural planning. The paper analyzes the problems in planning compilation, management, and implementation, and offers reform suggestions in future development.

[Keywords] The property right of land, Urban rural planning, Planning compilation, Implementation and management

## 0 引言

城乡规划是政府部门关于城乡发展目标的决策安排, 其本质是对土地权利的分割、分配和交易<sup>[1]</sup>, 其与土地产权有着密不可分的联系。欧美国家采用土地产权私有制, 许多城市以标准化的产权地块进行划分, 形成小尺度的方格。该模式便于高效利用土地, 统一敷设供水、供电等线网, 有利于交通的组织 and 疏散, 方便土地买卖、出租和开发利用; 在规划管理中, 对相近的地块采取统一的红线退后、容积率等标准进行控制, 有利于城乡规划法规的制定和监督。我国土地国有化, 实行土地产权城乡二元制<sup>[2]</sup>, 城市土地属于国家, 农村和城市郊区土地除法律规定属于国家所有的以外, 其余归农民集体所有。土地产权的不平等、地方政府对土地一级市场的垄断和寻租行为, 导致土地大面积的开发与城市的蔓延。据统计, 1990~

2000年, 我国城市建成区面积由1.22万平方千米扩展到2.18万平方千米, 2000~2010年, 城市建成区面积达4.05万平方千米, 20年间城市扩张了两倍之多。加之受计划经济和功能主义的影响, 城市建设采用了注重功能分区和大型公建的开发模式, 形成大街区的地块单元, 这种模式既不利于土地的集约节约利用, 又给城乡规划带来了诸多弊端, 如交通拥堵、市政设施敷设重叠等问题。因此, 土地产权影响了政府和个人在土地上的获利方式, 产生了城市空间建设不同的行为模式, 给城乡规划带来了不同的影响。

目前, 我国正处于土地制度改革调整和深化阶段<sup>[3]</sup>, 其核心是土地产权。国家自2000年起先后出台了《关于深化改革严格土地管理的决定》《关于加强土地调控有关问题的通知》《中华人民共和国物权法》《关于促进节约集约用地的通知》等多个文件, 不断完善土地产权制度和供地规则(表1)。党的“十八大”报

[作者简介] 贺欢欢, 北京大学城市与环境学院硕士研究生。  
张衔春, 北京大学城市与环境学院硕士研究生。

告中，首次提出改革征地制度，依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权。2013年1月，国土资源部对国土资源工作进行部署，具体内容包包括积极开展土地产权制度的改革试点，着力形成产权明晰、权能明确、权益保障、流转通畅及分配合理的农村集体土地产权制度；将农村土地流转与增减挂钩相结合，科学制定城乡土地利用总体规划；加快推进土地管理制度和农村土地股份制改革研究；围绕农村集体土地流转和宅基地管理，集中力量突破难点，以最大的改革共识保障宅基地的取得和退出，推动集体土地有序进入市场等。城乡规划的客观对象是土地，规划的实施通过对土地资源进行调配得以实现。因此，土地制度改革直接或间接地影响了规划的制度环境、作用机制和操作途径，对城乡规划整个体系提出了“再结构”的要求。而关于城乡规划的研究多停留在功能分区、建筑形式和绿地布局等物质实体空间层面，没有认识到土地产权是规划控制和管理的基<sup>[4]</sup>。基于此，本文从土地产权的视角深入剖析城乡规划与土地产权的内生关系，分析当前产权环境下城乡规划的困境及其应对策略。

## 1 土地产权与城乡规划

### 1.1 城乡规划本体中对土地产权的解释

城乡规划是各级政府对城乡发展建设空间布局的统筹安排，强调集约、高效、合理利用城乡土地，保护资源和改善人居环境，是维护社会公平与公正的重要依据<sup>[5]</sup>。城乡规划通过对城乡土地的安排计划来干预土地发展的地点、规模、使用主体和时序等，同时对土地用途、开发强度、建筑形式和景观环境等进行控制。这不仅涉及到土地产权的公共管理，还涉及到土地产权的控制干预。

土地产权是存在于土地中各种排他

表 1 土地产权变迁阶段与相关政策

时期	方式	政策	土地产权变迁	基本特征
1949 ~ 1956 年	接管、没收、征收、征用	《中国人民政治协商会议共同纲领》《公房公产统一管理的决定》《中华人民共和国土地改革法》《城市郊区土地改革条例》《国家建设征用土地办法》等	土地私有→土地公有	土地国有与土地私有并存的面貌
1956 ~ 1976 年	赎买、接管、没收	《关于目前城市私有房基本情况及进行社会主义改造的意见》《关于加速城市私人出租房屋社会主义改造工作的联合通知》《关于私有出租房屋社会主义改造问题的报告》等	土地私有→土地公有、土地私有	20 世纪 50 年代中期以后，我国城市土地实行无偿、无限期使用和使用权不准转让的行政划拨制，土地国有徒有虚名
1977 ~ 1987 年	禁止	《中华人民共和国宪法》《关于制止买卖、租赁土地的通知》《中华人民共和国土地管理法》等	土地私有→土地公有	对城市土地所有权做出笼统规定，1987 年深圳首先对国有土地权实行“两权分离”的出让制度
1988 ~ 2000 年	协议出让、转让、抵押等	《中华人民共和国宪法修正案》《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》《中华人民共和国城市房地产管理法》《中华人民共和国土地管理法》等	土地公有	1988 年《宪法修正案》明确“土地使用权可以依照法律的规定转让”，逐步确立了国有土地出让使用权的产权制度、交易方式和规则
2001 年至今	招拍挂、转让、抵押等	《关于加强国有土地资产管理的通知》《关于深化改革严格土地管理的决定》《关于加强土地调控有关问题的通知》《中华人民共和国物权法》《关于促进节约集约用地的通知》等	土地公有	完善了土地产权制度和政府供应土地的规则，建立土地储备制度，推行土地招拍挂出让制度，实行政府公开供应土地制度

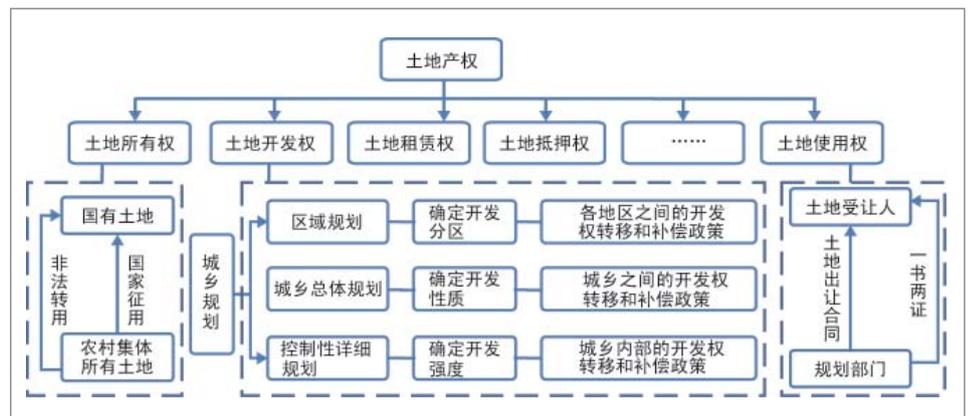


图 1 土地产权内在逻辑框架图

性的权利，是土地所有权、使用权、开发权、租赁权和抵押权等多种权属组成的权利束（图 1）<sup>[6]</sup>。我国于 1988 年后开始实行土地有偿使用和转让制度，事实上是在有限期限内使受让人拥有土地使用权、

开发权、租赁权和抵押权等权限，这不同于其他资产产权在城乡规划及国家政策法规上对它的限制：①土地使用权、开发权等受城乡规划、土地规划的限制；②土地租赁权可能受到国家政策的制约，

如限租、禁租令等；③政府为了公共利益的需要，可以强制性收购私人土地<sup>[7]</sup>。由此可见，土地产权与城乡规划紧密关联，其本质是人们在土地使用过程中由国家或法律规定人与人之间的权利关系，以及规划关于土地使用和占有等权利范围，其核心是土地所有权、使用权和开发权，规划对土地产权具有转移和限制作用。

我国土地所有权是具体确定的，表现为政府享有对土地进行开发和管理等权利，通过土地征收活动对城乡土地所有权进行再分配。土地使用权是通过出让的方式使土地受让人获得土地占有、使用、收益和有限处分等权利，是基于土地使用的一系列权利以及对相关收益分配的确认。土地开发权是指在土地上进行开发的权利，是政府为了维护公共利益而限制土地使用者开发土地价值所主张的权利，是城乡规划赋予土地使用者改变土地价值的权利。规划部门通过对土地开发权的约束来引导土地的开发利用<sup>[8]</sup>。因此，城乡规划对土地的规划、安排、控制和开发，实质上是对土地权利的安排与调控<sup>[1]</sup>。

## 1.2 土地产权视角下城乡规划的内涵

### 1.2.1 土地所有权的初始分配与交易

随着城市化进程的不断推进，大量农村集体所有土地征用转为国家所有建设用地。土地征用是为实现城乡土地资源的合理配置而服务的，涉及到城乡居民土地利益的合理分配，受城乡规划和土地利用规划的严格控制<sup>[9]</sup>。按照城乡规划的要求，确定土地征用范围，一方面，统一征用土地，统一出让，可以更加合理地进行项目的建设，减少土地供需双方的谈判和交易费用，节约社会成本，优化生产力布局，同时通过土地开发形成建设用地条件，加快城市建设的进程，提高规划实施的效果和水平；另一方面，土地征用可能会带来土地利

益分配不均、土地资源流失和环境质量下降的问题。城乡规划是土地所有权初始分配、交易的依据，能指导城乡建设发展，是统筹城乡、全面推进区域经济社会发展的重要措施。

### 1.2.2 土地开发权的安排与调控

城乡规划作为一种分配和组织城乡土地使用的综合性调控手段，核心任务在于高效地实现和公平地分配开发权<sup>[10]</sup>。区域规划主要确定各地区之间的土地开发权转移和补偿政策；城乡总体规划主要对土地使用性质和开发强度进行原则性划定，并制定城乡之间的土地开发权转移和补偿政策；控制性详细规划主要对土地使用性质、开发强度进行进一步的明确规定，制定城市内部的土地开发权转移和补偿政策。城乡规划从土地使用性质、开发强度等各个方面影响了城乡土地利用及空间结构的形态，决定了土地开发权的大小，其对某些地段开发的鼓励或限制，实际上是利用土地开发权的转移来调控空间资源和平衡公共利益<sup>[8]</sup>。

### 1.2.3 土地使用权的管理与维护

城乡规划不直接参与具体项目的建设，规划对土地使用和空间安排的设想是通过个体行为得以实现的。土地使用权是在我国土地不能私有、不能交易的情况下创立的一种土地权利。通过国家法律和土地使用权出让合同的规定，以土地的有效使用为目的，对土地使用权的义务和权利进行界定，使受让方在获得土地使用权的同时，也按照规划控制的要求从事开发性活动。规划部门通过“一书两证”对建设项目进行管理和审查，使其步入城乡规划的轨道，保证土地的合理利用。

## ② 土地产权视角下的城乡建设与规划困境

《中华人民共和国城乡规划法》（以

下简称《城乡规划法》）提及的城乡规划是将城市和乡村纳入同一个法定规划编制体系，具有城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划五个类别以及总体规划、详细规划两个阶段，包含规划编制、审批和实施等环节。基于《城乡规划法》的要求，各省、市又根据实际需要要对规划进行创新，如重庆市城乡总体规划、陕西省一体化建设规划和浙江省城镇群规划等。由于城乡规划与土地产权紧密关联，土地产权的改革影响着城乡规划的编制与操作，城乡规划过程又贯穿于土地产权的安排计划，故有必要从土地产权的视角入手，分析城乡规划的编制、管理及实施过程中面临的问题与困境。

## 2.1 城乡规划编制中面临的问题与困境

### 2.1.1 总体规划的编制

《城乡规划法》虽然强调城乡统筹，但在总体规划层面却“见点不见面”<sup>[11]</sup>，导致城乡脱离。城乡土地产权的差异使城市与乡村规划在编制主体和所涉及的利益主体上也有很大差别，但片面地隔离城乡，会导致城乡之间发展的不均衡。例如，镇是联系城市与乡村两种不同地域的重要层级，在制定总体规划时，城市与乡村难以区分严格的界限，需要划定规划区，将城市与乡村生硬地分开，导致镇规划管理缺乏依据，削弱了镇在城乡统筹中的作用。同时，总体规划针对规划区进行规划指导，并未对规划区与行政区之间的关系做硬性的规定和解释，意味着有相当一部分的行政区可能游离在总体规划之外，使规划在地域上出现脱节。

总体规划编制所依据的规范、标准过于僵化，未充分考虑城乡土地产权的差异。农村土地所有权属于集体，经营权、使用权分散到每家每户，土地使用权流转收益和农村特殊的生产、生活组织方式，对配套服务设施和服务市场化运作

都存在一定的障碍，为农村规划建设的实施带来难题。规划人员以教条化的规范为依据，未能考虑村集体的长远发展与村民个体之间利益的均衡，缺乏对实际操作问题的可预见性。

地方政府为了走出城乡分离的规划困境，出台了各种形式的城乡统筹总体规划、城乡空间布局总体规划等，但受到城市建设扩张的利益驱动，采用“一刀切”的方式进行迁村并点，并采用宅基地置换等方式对村民进行安置，而不解决村民“被上楼”之后的问题，激化了城乡矛盾；或者单纯考虑物质环境的更新，大量增加公共服务设施，忽略农村土地集约利用的问题<sup>[12]</sup>。城乡二元土地机制使农民的户籍得到了从乡到城的转换，相比土地而言，难度系数较低，但仅实现了名义上的转换，农民不能分享城市化进程中土地的增值收益，难以实现真正的城乡一体化。

### 2.1.2 控制性详细规划的编制

土地具有市场使用价值，土地所有者和使用者是土地的直接权益人。控制性详细规划作为土地开发指标进行直接安排的工具，实际上直接规定了土地受益人的发展权益。控制性详细规划对指标的调整，实质是对土地受益人之间的发展权益进行重新分配<sup>[13]</sup>，是相关利益主体之间博弈和协商的过程。因此，控制性详细规划是城乡土地开发过程中相关利益主体的协调平台<sup>[14]</sup>，基于产权的视角，其在具体编制过程具有如下问题：

(1) 控制性详细规划并未建立在明确的产权基础上，而是刻意追求建筑的美学布局。规划人员通过视觉效果构筑空间格局，然后划定地块的红线位置，这样产生大小、形状不一的地块，如三角形、“品”字形和不规则多边形等，不仅难以实现土地利用的经济性，还为日后的规划管理带来诸多麻烦，导致建筑在朝向、通风等方面存在问题。

(2) 控制性详细规划的编制以控制

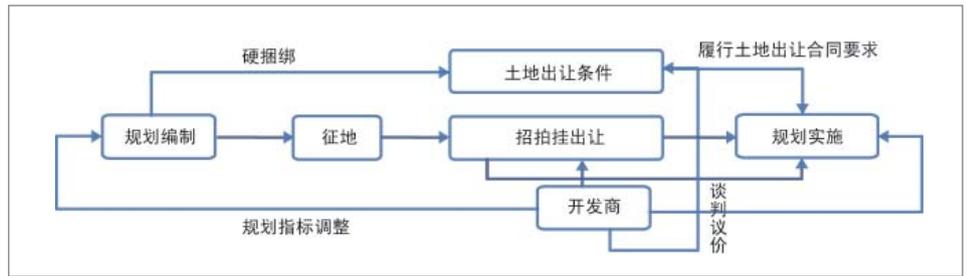


图2 城乡规划实施流程中规划指标与土地出让条件的关系框架图

性指标为主，以土地使用的功能分区和提供基础设施为主要内容，没有给出清晰的地块产权界限，也没有划分土地的使用权范围<sup>[13]</sup>。产权的界定对经济发展极为重要，明确的产权界定可以促进资源分配的效益最大化，从而促进经济发展。模糊的产权界定会使人们无序追逐产权中定义不清晰部分的收益，造成“公地灾害”等问题，进而引起资源浪费。

(3) 同一个地块，若使用性质、容积率和配套设施不同，其市场价值包括周边地块的市场价值都将发生变化。控制性详细规划重视地块本身，却忽视利益主体的公平发展和不同产权之间的相互关系，忽略了对周边产权的侵害影响研究，轻视可能引发的邻里纠纷和社会不公平现象。

## 2.2 城乡规划管理中面临的问题和困境

### 2.2.1 土地出让

城乡规划并不直接参与项目的建设实施，规划有关土地使用和空间的安排是通过市场上的个体行为来实现的。根据国家法律和政策的要求，城乡规划对建设用地的控制和管理要求是国有土地使用权出让条件的核心组成部分，也是土地出让合同的要求，即受让方获得的土地权利是在规划所限定的条件下进行的，规划要求将其转换成对合同履行的义务。

在土地出让时，直接套用控制性详细规划的地块图则，将其作为土地出让合同的重要组成部分，土地开发必须严格执行，不得调整，这就形成了控制性详细

规划与土地出让条件的“硬捆绑”（图2）。由于控制性详细规划编制中存在缺陷，如缺乏产权地块划分、指标制定不科学、缺乏社会经济分析和研究、编制与审批存在矛盾，以及控制性详细规划与土地出让之间存在时间差等，导致“硬捆绑”面临困境<sup>[15]</sup>。同时，某些地方政府对出让条件的约束能力相对较弱，土地部门甚至在未取得规划部门出让条件的情况下出让土地使用权；或者是规划部门有相应的土地出让条件的规定，但这部分内容不明确、不清晰，与合同的要求相距甚远，这都为今后的管理工作留下了隐患。

此外，在土地出让完成后，由于土地占有主体的不同，可能会对建设用地的规划控制条件提出修改的要求，这个过程又将影响控制性详细规划甚至总体规划调整的被动性，导致土地权益在使用者和社会之间重新分配，如果没有进行事先的评估和研究，将可能产生社会不公平、不公正现象，影响土地的合理利用。

### 2.2.2 规划审批管理

土地出让合同使受让人享有土地使用的权利，并按照规划部门的要求进行项目建设，使得原规划管理体制中设定的“一书两证”关于土地许可的审查显得多余，且不具有独立审查的法律依据<sup>[1]</sup>。这是由于建设项目选址意见书、建设项目规划许可证所列内容都已经纳入土地出让合同之中。同时，规划管理部门在建设的事中、事后存在监督缺位的问题，审批自由裁量权过大，以行政许可权为

中心，在行政程序上控制较弱，客观上必然导致土地寻租行为层出不穷<sup>[16]</sup>。

## 2.3 城乡规划实施中面临的问题和困境

由于农村土地产权主体不确定、征地制度不完善、城市土地产权界定模糊、产权关系混乱、产权市场配置不规范及产权制度建设滞后<sup>[17]</sup>，导致城乡空间的发展和规划的实施存在诸多问题(图3)。

### 2.3.1 土地产权城乡二元体制对城乡统筹的影响

城乡统筹的目的在于协调城乡发展、缩小城乡差异。由于我国城乡土地二元体制形成的地价级差、税费差等导致了农用地向建设用地转换过程中出现了巨大的租金空间，地方政府利用产权制度的缺陷“以地生财”，使城乡统筹规划沦为大规模“圈地运动”的工具<sup>[12]</sup>。据统计，1996年我国耕地面积为19.51亿亩，到了2003年变为18.51亿亩，7年间少了1亿亩。2003年，我国各类开发区达6866个，规划面积达3.86万平方千米，超过了全国660个城市和所有建制镇的建设用地总面积，其中43%的用地闲置，土地利用率很低。随后，国家开始启动开发区清理整顿工作，截至2006年，开发区剩余1568个，规划面积仅为9949 km<sup>2</sup>。

城乡统筹规划的实施理应更多地关注乡村的发展，但在目前土地“双轨制”的条件下，农村集体土地不能直接流转，农村居民难以分享城镇化过程中的土地增值收益，也不具备持续的自我发展能力，只能通过近郊农地的拆迁补偿或非正规住宅的出租在短期内获得收益。同时，农村居民在“被市民化”后，其就业、医疗和社会保障等问题也有待解决。

### 2.3.2 土地产权模糊使管理主体行为目标不一致

土地产权模糊包括产权边界和主体不清晰。从所有权的角度出发，不同类型的所有权之间、同一类型的所有权内

部权限模糊，使规划控制对象难以明晰；从使用权的角度出发，产权期限和规划的不稳定性导致土地使用者产生最大限度攫取利益的冲动，使城乡规划难以落实和保证。

农村土地归农民集体所有，但难以对集体进行清晰的界定，这给土地统一规划和利用、投融资制度建立带来了一定的障碍。同时，产权的模糊性使集体使用权流转受到限制，难以进行市场资源配置，增加了集约化利用和经营的成本，限制了城乡土地的利用。城市土地归国家所有，但无明确的人格化代表，这导致了社会利益主体之间对产权中定义不清的收益部分的争夺<sup>[13]</sup>，容易产生寻租、腐败等现象，造成资源浪费，增加了土地管理的成本。我国现行“国家—省—市—县—乡(镇)”五级行政规划架构中，不同级别的政府出于各自考虑，可能引发所有权主体之间的纠纷，造成上级所有权主体对下级的权益侵害，从而导致规划目标难以统一。

我国城市土地一般具有40~70年的使用期限，农村土地承包期限为30年，且仍处于调整过程，加之地方政府征地行为具有随意性，增加了土地使用者对预期收益的不确定性，抑制了投资者改善土地使用条件的积极性，给规划管理带来了问题。

### 2.3.3 土地产权结构分离影响土地资源的利用效率

土地产权结构分离，即土地所有权、收益权和转让权等不一致。国家具有名义上的土地所有权，但实际上只有相对较弱的处置权。通过行政划拨获得土地的占有者，具有使用权和一定的收益权，但没有转让权。通过有偿转让获得土地的占有者，有使用权、收益权和转让权，但没有所有权，并且受到使用年限的限制<sup>[14]</sup>。只有收益权而无所有权的个体只追求土地的最大收益，忽视资源的耗竭。掌握“土地控租”的地方政府，由

于未收取土地增值税，忽视土地收益的提高，导致土地利用过度 and 浪费并存，加大规划实施和监管的难度。

### 2.3.4 土地产权混乱加大土地整合交易成本

在我国农村土地长期承包均等的分配模式下，耕地划分细碎且时常调整不稳定，难以实现农村土地的规模经营，大大降低了农业的整体绩效和土地投入产出效益，出现了耕地抛荒现象。例如，2007年湖南省土地抛荒的面积占耕地面积的比例达到了10%以上。同时，产权的混乱又带来了土地流转不畅，给城乡规划的实施带来了障碍。城市的扩张使城市与近郊在空间上连为一体。此外，城市内部也存在部分农村集体用地，它们以城中村的形式存在，在物质空间层面已实现了“城市化”，但受限于产权分割，农村土地不属于国有产权的范围，不能享有城市基础设施，不能按照城市的要求进行建设和管理，这不仅造成城乡居民利益不均，阻碍城市化进程，还影响城市美观，加大规划治理成本。

目前，土地使用权并未明确其上下空间的范围，没有界定土地权益范围，导致违章乱建现象的出现，增加了土地整理成本，带来了规划实施的具体问题。例如，土地资源的稀缺和城市化的进程加快了我国大中城市地下空间开发利用的速度，从而出现了各种形态的地下空间利用形式，带来了一系列问题，如地铁、地下广场等项目的建设可能产生地下空间建设施工纠纷；同时，由于无法进行不动产的登记，无法向银行进行抵押贷款，致使规划失灵。

## ③ 基于我国土地产权的城乡规划改进思考

### 3.1 城乡规划理念：平衡产权保护与公共利益的关系

城乡规划的安排调整不仅是针对土

地使用性质、强度等物质空间层面的内容，更是一种权益的变化。城乡规划一直以来都被认为是平衡公共利益的工具，但目前规划过程中主要考虑这种技术性的手段是否能够调配社会权利和土地资源。

城乡规划的本质应在于提供公共政策与公共服务<sup>[18]</sup>，在多重社会力量的制衡中，发挥规范、协调和监管的作用，以实现公共利益的最大化。城乡规划应强调从平衡论的视角出发，将公共利益与土地使用产权的维护结合起来，促进公众参与，避免城乡规划对私人产权的侵害。平衡论是指通过博弈来实现公民权力和公民义务的动态平衡，既防止公平权益的滥用，又防止行政权的滥用。片面强调公众利益，可能会忽视经济发展，而过度的产权保护又会减缓城市功能提升的速度，即片面强调公众和个人都不可行<sup>[19]</sup>。

### 3.2 城乡规划编制：实质内容和程序的科学化、法制化

城乡规划不应只考虑建筑组合、景观环境等物质环境条件，还应该在明确土地产权的前提下，考虑土地使用者开发建设的能力。城乡规划应对政府的征收能力、财政能力和建设能力做出全面评估，预测土地使用可能发生的变化，如地块在规划期内是否会发生变化，会出现怎样的变化，什么时候发生，对周边地区可能产生怎样的影响等。对于已有建成区，应充分考虑其现状条件，尤其是现有土地产权之间的关系，划分地块产权界限，分析现有产权格局在城乡发展中的作用以及今后对公共权益可能产生的影响，并且在土地再开发（旧城改造等）的过程中，征求当事人的意见，避免产生规划侵权的纠纷；对于新区开发，给予产业类型、建筑类别和开发强度等以明确的指标，作为招商引资的参考，在投资主体确定后对先前的指标进

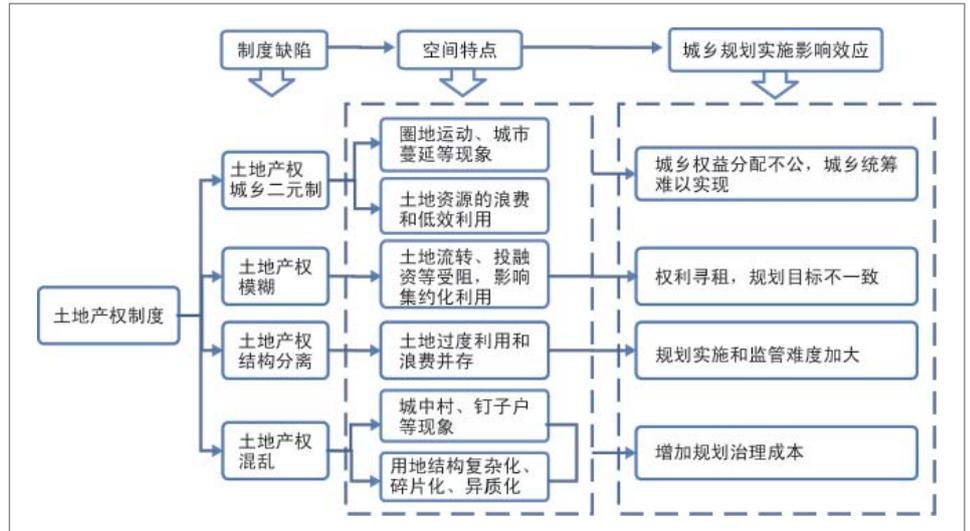


图3 现有土地产权对城乡规划实施影响框架图

行调整和深化，并给予更详细和确定的规划设计条件。

城乡规划应遵循渐进式的原则，突变式的规划可能会带来社会的分裂和动荡，影响城市的发展。将一次性的规划分为若干步骤，慎重考虑规划中任何土地使用关系的调整及改变对社会利益的再分配，同时利用不同地块使用权的时间差，对城乡土地进行调控，从而实现规划目标。

城乡规划编制的实质内容和程序都应纳入法治框架，体现法治精神。规划的成果性文件应有法定效用，符合法律文件的内容和性质，以法律的语言体现规划的原则和内容，明确实施对象的权利和义务，明晰规划反对什么、支持什么、鼓励什么及禁止什么等。

### 3.3 城乡规划管理：探索不同类型土地使用权的规划管理方式

城乡规划对土地的开发控制要求其应与国有土地使用权出让紧密联系，推动规划的完全实施。土地使用权的出让通过土地出让合同，将规划管理部门的要求和内容贯彻到土地的开发过程中，保证规划得以实施，同时也对城乡规划提出了新的要求：①土地出让条件的确定必须体现城乡规划的要求，并满

足法律对合同的相关要求，合同条款必须清楚，内容具体全面、可操作；②土地开发和管理以土地出让合同为依据，不能随意改变内容，追加条件；③应站在公平、公正的立场对土地产权进行管理和监督，按照程序形成公开、透明的干预体系，建立实施监督机制，并通过法律对各方利益主体行为进行规范和约束。

城乡规划应探索不同类型土地使用权的不同规划管理方式。土地使用权的方式不同，如通过划拨、招标和拍卖获得土地使用权的项目，在管理内容、方法和程序上也有所不同。管理的重点不应只是证书的多少，或是建设项目规划许可和建设工程规划许可的问题，还要关注建设项目的选址和土地权利的分配<sup>[1]</sup>。不同类型的土地出让方式使土地受让方在使用权出让合同中对规划要求的议价能力不同，在规划管理中既需要有一定的灵活性，又需要保证规划要求得以满足。

### 3.4 城乡规划实施：创新规划实施机制

在城乡规划的实施操作中，需尊重现实与社会利益，应注意以下三点问题。

(1) 在城中村等区域的环境治理中需杜绝“一刀切”的方式。对已经实现物

质环境城市化的农村集体建设用地,应纳入城乡规划中进行统一建设和管理,实现环卫、供水、供电及供气等基础设施建设的统一,推进就业、教育、医疗及养老等公共服务和公共产品的均等化,探索社会公共服务均等化的成本分担新机制,实现真正的市民化。

(2) 正视规划实施过程中可能造成的直接或间接经济损失。城乡规划应赋予地块清晰的产权界限(地上地下)和法律权益,配合土地产权与物权的改革,保护产权,建立合理的赔偿制度<sup>[20]</sup>。

(3) 要创新规划实施机制。由于土地资源的稀缺,土地供给和需求矛盾突出,城乡土地权属复杂,出现违章乱建、土地权属关系未清等问题,用地处理的周期加长,直接影响了规划的实施。因此,在规划实施中进行实时的监管控制,在完善土地产权制度的同时形成动态的协调机制,及时发现规划实施中存在的问题。

#### 4 结语

在当前城乡土地产权二元制、土地产权结构分离、城乡土地产权结构混乱、产权边界和主体模糊等背景下,城乡规划的编制、管理与实施面临诸多问题和困境。城乡规划应建立在明确的产权基础上,平衡产权保护和公共利益的关系,推进规划编制的科学化、法制化,探索不同类型的土地使用权管理方式,创新规划实施体制,实现城乡土地的科学使用和发展<sup>[21]</sup>。同时,城乡规划的产权破解之道在于集体土地流转方式的创新,这一类型的改革实践在顺德、成都等城市已陆续展开。产权创新设计一方面使原有土地突破其固有价值,实现巨大升值;另一方面吸引外资,给农民带来长期稳定收入<sup>[12]</sup>。多途径、双管齐下的规划改革及土地产权破解之道是我国城乡发展的未来走向<sup>[22]</sup>。■

#### [参考文献]

- [1] 孙施文, 奚东帆. 土地使用权制度与城市规划发展的思考[J]. 城市规划, 2003(9): 12-16.
- [2] 厉以宁. 城乡二元体制改革关键何在[J]. 经济研究导刊, 2008(4): 1-4.
- [3] 艾建国. 中国城市土地制度经济问题研究[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 2001.
- [4] 梁江, 孙晖. 城市土地使用控制的重要层面: 产权地块——美国分区规划的启示[J]. 城市规划, 2000(6): 40.
- [5] 黄建初, 唐凯. 中华人民共和国城乡规划法解说[M]. 北京: 知识产权出版社, 2008.
- [6] 汪利娜. 中国城市土地产权制度研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [7] 朱介鸣, 刘宣, 田莉. 城市土地规划与土地个体权益的关系——物权法对城市规划的深远影响[J]. 城市规划学刊, 2007(4): 56-64.
- [8] 宋劲松, 刘洋. 土地开发权: 城市规划的法理基础[C]// 中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006.
- [9] 刘卫东, 楼立明. 对我国土地征用及其管理现状的反思[J]. 浙江大学学报: 农业与生命科学版, 2004(1): 63-68.
- [10] 黄莉, 宋劲松. 实现和分配土地开发权的公共政策——城乡规划体系的核心要义和创新方向[J]. 城市规划, 2008(12): 16-21.
- [11] 王芳, 易峥. 城乡统筹理念下的我国城乡规划编制体系改革探索[J]. 规划师, 2012(3): 64-68.
- [12] 田莉. 城乡统筹规划实施的二元土地困境: 基于产权创新的破解之道[J]. 城市规划学刊, 2013(1): 18-22.
- [13] 田莉. 我国控制性详细规划的困惑与出路[J]. 城市规划, 2007(1): 16-20.
- [14] 李雪飞, 何流, 张京祥. 基于《城乡规划法》的控制性详细规划改革探讨[J]. 规划师, 2009(8): 71-80.
- [15] 何子张. 控规与土地出让条件的“硬捆绑”与“软捆绑”——兼评厦门土地“招拍挂”规划咨询[J]. 规划师, 2009(11): 76-81.
- [16] 赵民, 乐芸. 论《城乡规划法》“控权”下的控制性详细规划——从“技术参考

文件”到“法定羁束依据”的嬗变[J]. 城市规划, 2009(9): 24-30.

- [17] 陈鹏. 中国土地制度下的城市空间演变[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009.
- [18] 余建忠. 政府职能转变与城乡规划公共属性回归[J]. 城市规划, 2006(2): 15.
- [19] 赵燕菁. 制度经济学视角下的城市规划(下)[J]. 城市规划, 2005(7): 5.
- [20] 姜崇洲, 王彤. 试论促进产权明晰的规划管制改革——兼论“城中村”的改造[J]. 城市规划, 2002(12): 33-39.
- [21] 张衍春. 城市蔓延背景下我国土地产权制度优化研究[C]// 第十五届中国科协年会第25分会场: 产城互动与规划统筹研讨会论文集, 2013.
- [22] 张衍春, 李长风. 基于国内外比较视角下城市蔓延概念与动力机制研究述评[J]. 现代城市研究, 2013(10): 29-35.

[收稿日期] 2014-01-13

# “农地入市”背景下城市地区的农村政策设计与规划策略

□ 何子张

[摘要] 党的十八届三中全会提出建立城乡统一的建设用地市场，明确要求在符合规划和用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地入市。研究从土地开发权分享的视角出发，认为允许“农地入市”实质上是政府在征用农用地和宅基地的同时，给农村集体配给一定比例或额度的农村集体经营性建设用地用于非农化开发，让其分享城市发展的收益。通过分析南海、厦门、武汉三种“农地入市”模式及其空间发展绩效，研究提出基于土地开发权分享的农村集体经营性建设用地配给模式以及城市地区农村规划思路和政策设计建议，以确保城市地区的农村规划能够顺利落地实施。

[关键词] 农村集体经营性建设用地；土地开发权；农村规划；政策设计

[文章编号] 1006-0022(2014)02-0025-06 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

## Farmland Into Market Backdrop Rural Planning/He Zizhang

**[Abstract]** In the 18th CCPCC meeting, an integrate construction land market is set for future development under regulation permission. The paper starts from land development right sharing viewpoint, deems that allowing rural land into market is essentially certain percentage of rural land for development when farmland confiscated. By analysis of farmland into market models of Nanhai, Xiamen, Wuhan, the paper raises land development right based rural land construction land configuration and planning suggestions, to ensure rural planning implementation.

**[Keywords]** Construction land in countryside, Land development right, Rural planning, Policy design

### 1 城市地区农用地的非农化开发与土地开发权博弈

#### 1.1 城市地区农用地的非农化开发：从非法入市到合法入市

农用地转为非农用地开发的数量相较于全部农业用地而言，仅占很小的比例，但在城市地区，农用地的非农化开发现象却非常普遍。《中华人民共和国土地管理法》规定，国家实行土地用途管制制度，编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。除了依法

批准的乡镇企业用地、村集体公共设施和公益性用地、宅基地外，还强调任何单位和个人需要使用土地进行建设的，必须依法申请国有土地，即除了本村村民和村集体，其他单位和个人不得利用农村土地进行开发，这也意味着政府垄断了农村土地的开发权。但在市场经济发达而政府对农村的管制能力又相对较弱的东南沿海城市，大量的农村集体土地被农民或农村集体以各种方式进行非农化开发，从而导致城中村及乡镇企业的无序蔓延和小产权房权属不清等问题。在这些地区，除了少量获得批准建设的宅基地和乡镇企业用地外，大量农用地的非农化开发建设均属于违法建设行

[作者简介] 何子张，博士，高级规划师，厦门市城市规划设计研究院规划研究所所长。

为或部分违法建设行为(如批三层建五层)。这些农用地的非农化开发建设由于搭上了城市基础设施和公共服务设施建设的便车,获得了大量的土地开发收益<sup>①</sup>,属于事实上的非法入市。

党的十八届三中全会提出建立城乡统一的建设用地市场,明确要求在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁和入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。对此,有民众解读为是所有的农村集体土地都可以入市,或至少是农村集体建设用地都可以入市。为了消除民众对“农地入市”的错误解读,中央农村工作领导小组负责人在接受专访时强调,党的十八届三中全会提出建立城乡统一的建设用地市场,其前提是农村集体经营性建设用地符合规划和用途管制才可以入市,而不是所有的农村集体建设用地都可以入市。本文就为何只允许农村集体经营性建设用地而不是所有的农村集体建设用地入市,农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市、同权同价的内涵是什么,以及“农地入市”符合规划和用途管制的前提条件设定对于规划内在要求的意义等问题展开探讨,并提出一些见解,以期为各地的“农地入市”提供参考。

## 1.2 土地开发权是理解“农地入市”的核心

农村集体土地分为农用地、集体建设用地和未利用地。农村集体建设用地则可细分为公益性设施用地、宅基地和集体经营性建设用地。我国实行严格的耕地保护制度,农用地入市只能限定为农用用途,农民可以将农用地的承包经营权进行流转,但不能用于非农化开发。农村公益性设施用地与城市公共设施用地一样,是提供公共服务的用地,任何单位和个人不得为获取开发盈利而随意将其转变为经营性用途。宅基地是农村集体为保障居住权划拨给村民的土地,

并且有明确的用地面积和建筑面积控制标准,不得超标准建设。集体经营性建设用地是村集体经济组织使用土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同创办的企业所使用的农村集体建设用地,如乡镇企业用地。

随着工业化和城镇化的快速发展,农用地的非农化开发控制问题被提上政府的工作日程,各国均用立法的形式将土地所有权和开发权分离。只是在我国这个农业社会里,人们传统上只重视土地所有权问题,而引进现代西方经济学概念的人又过于关注土地的私有权问题,使得城镇化过程中真正重要和具有决定意义的土地开发权问题没有进入公众视野<sup>[1]</sup>。事实上,土地开发的价值不仅取决于地块自身,更取决于所在城市或地区的公共服务和基础设施投入。如果农用地放开全面入市,城市的基础设施和公共服务由于投入不足将长期停滞,可能导致城中村的无序蔓延更加迅速。

## 1.3 土地开发权博弈:征地拆迁难的內因

国家对农用地发展权的实际控制权真正掌握在地方政府手中,导致地方政府利用其垄断权力进行大规模的“圈地运动”,从而引发征地矛盾,其核心是农民不满政府独占农用地发展权的收益<sup>[2]</sup>。按照《中华人民共和国土地管理法》第四十七条规定,农民集体土地转化为城市建设用地后,补偿标准最高不超过土地被征收之前3年平均年产值的30倍。许多农民在获得一笔土地补偿款后,由于失去赖以生存的土地,成为失地农民,而地方政府并没有同时解决其就业、社保等问题,从而使其陷入贫困。因此,征地拆迁导致的贫困,真正原因在于政府土地补偿的标准是基于目前用途收益的贴现,但在城镇化转型期,农民缺少使这些一次性补偿款转化为资本的知识和技能,城镇化后,为支付公共服务需要的生活成本快速上升,导致很多农民

因征地拆迁返贫<sup>[3]</sup>。通过对厦门湖里区古地石村案例的量化分析佐证了该判断。经摸底统计发现,该村的人均住宅建筑面积为525 m<sup>2</sup>,人均非住宅建筑面积为400 m<sup>2</sup>。按照25元/m<sup>2</sup>的月租来计算,50 m<sup>2</sup>的人均自主住宅面积和475 m<sup>2</sup>的出租住宅面积的月租可达11 875元。按照15元/m<sup>2</sup>的厂房月租计算,400 m<sup>2</sup>的人均非住宅建筑面积月租收益为6 000元,合计人均月租收益达到17 875元,四口之家月租收益高达71 500元。按照现行的拆迁安置和赔偿方案,实际人均安置房的建筑面积约为90 m<sup>2</sup>,自主住宅面积按照35 m<sup>2</sup>计算,可出租安置房面积为55 m<sup>2</sup>,按照安置房40元/m<sup>2</sup>的月租计算,月租收益仅为2 200元,相当于改造后人均月租收益下降15 675元。根据拆迁公司摸底测算,在不考虑租金上涨因素的情况下,折合11.7年的月租收益差价,一次性拆迁货币补偿款为人均220万元。

从改造前后的收益对比分析可以看出,改造后的月租收益大幅度下降,相当于改造前月租收益的12.3%。虽然一次性拆迁货币补偿款的绝对数很高,而且安置房的产权也得到保障,从无法交易的资产转化为可交易的资产(如果按2.5万元/m<sup>2</sup>计算,人均固定资产价值可达225万元),理论上如此高额的现金和固定资产对善于进行资本操作和经营管理的市民或公司而言,其产生的预期收益也许会高于原有的月租收益。但城中村的大部分村民文化程度较低,经营管理和理财能力较弱,绝对数如此高的补偿款对他们而言未必有益。因为在以往的拆迁案例中,经常出现部分村民获得大笔拆迁补偿款后,由于投资经营失败甚至任意挥霍而返贫。因此,对村民而言,拥有出租物业比拆迁后获得的高额赔偿更让其安心,因为出租物业的经营管理成本低,并且随着城市的发展,租金也会水涨船高,村民进而也能获得稳定的收益。

## 2 国内“农地入市”模式的分析

### 2.1 南海模式：农村集体建设用地按规划入市

在有些地区，已经按照城市规划和土地利用规划将集体建设用地开发权划归农村集体，其中广东南海的经验最为典型，被称为“南海模式”。

南海模式分两步：第一步是集中土地股份，即农民的土地承包经营权折算为股份，由村集体经济组织集中土地，统一按农田保护区、经济发展区、商住区（“三区”）分区规划、管理和经营，农民个人按照股权比例分红；第二步是集体建设用地入市，即依据《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》的规定，集体建设用地拥有出让、出租、转让、转租和抵押的权利。同时，当转让商业、旅游娱乐等经营性项目时，应当参照国有土地使用权公开交易的程序和办法，通过土地交易市场招标、拍卖和挂牌等方式进行转让<sup>[4]</sup>。这种模式使农村集体获得了土地开发权，农用地转化为集体建设用地的非农化级差收益保留在集体内部，农民以股权分享此级差收益，且股权制度强化了农民的参与权。此外，保留集体建设用地属性，省去农用地征收为国有用地的环节，不必占用农地转用的指标。这种模式的实质是农村都有将集体建设用地进行非农化开发的权利，但其权利的大小受到土地利用规划和城市规划的控制。也正是因为对农村的土地开发权利没有明确的界定，而农村集体或个人又具有强烈的开发动机，往往以事实占用的方式对规划为国有建设用地和农田的区域进行违章开发，从而导致村庄的无序建设和乡镇企业的无序蔓延。

然而，这种模式实际上意味着支撑该土地外部公共服务和基础设施投资开发的投资者（政府）无法在该土地开发中获得土地收益。因此，这种模式对于尚处在扩展期的大多数城市而言，意味着

政府无法将“土地财政”收益用于城市新区大量基础设施的建设<sup>[5]</sup>。但对于城市扩展基本稳定的城市（如深圳）或区域（如厦门本岛）来说，却是一个可行的办法，即允许这些区域的农村集体建设用地（基本上没有农用地）按规划重新开发建设，使农村集体获得一定比例或额度的土地开发权，分享土地开发的收益。而政府的收益主要在于获得税收，完善城市功能，提升城市形象。

### 2.2 厦门模式：征用农用地后配给农村发展用地

地方政府为了缓解征用农用地的压力，一般采取两个策略：一是提高征地补偿标准；二是给予被征地农民一定比例的用地进行非农化开发建设，即农村集体经营性建设用地。在广州、杭州和厦门等城市普遍采用的模式为：在农用地征用过程中，按比例或按定额返还农村建设用地用于非农化开发，使被征地农民获得土地开发权，同步分享城市发展的收益。例如，广州和杭州就实行10%开发性安置用地政策，按照征地面积的10%给予被征地村开发性安置用地，以使用或划拨方式供地给村集体进行非农化开发，一般不允许开发商品住宅。

从厦门的实践看，农村集体经营性建设用地主要有两类：一类是历史上为扶持农村经济发展而审批的乡镇企业用地，主要使用者是20世纪80~90年代为发展农村经济所兴办的工业企业，这些工业企业实质上绝大部分为私营企业，村集体已经将这类乡镇企业用地长租给私营企业使用。自2008年规划国土部门对农用地进行清理后，已经不再审批该类用地，并要求所有的工业企业必须入园。另一类是被征收了农用地的农村预留发展用地。1991年厦门发布的《关于农村预留村办工业用地的通知》的规定，除了法定的货币补偿外，另按人均用地 $15\text{ m}^2$ 且建筑面积不超过 $30\text{ m}^2$ 的标准为被征地村全体村民留地，用地

性质为村集体所有土地，留用地由被征地村集体统一进行招商引资或集中开发。其目的是为失地农民提供就业岗位和股权分配，永续利用，成为村集体和村民长久、稳定及可持续的收入来源。农村预留发展用地的土地使用权属于村集体，不得转让及折价入股进行房地产等其他开发。同时，必须按照城乡规划和土地用途管制要求，将预留发展用地用于建设生产生活配套设施，如通用厂房、集体产权出租公寓、商业和办公酒店等持有型物业，需整体经营，不得销售和转让。

农村预留发展用地政策在厦门征用农用地进行非农化开发的过程中发挥了重要作用，部分农村预留发展用地项目运作比较成功，如湖里蔡塘社区发展中心项目。该项目用地面积为 $3.1\text{ hm}^2$ ，建筑面积为 $12.8\text{ hm}^2$ 。项目以中高端“商业综合体+五星级酒店”为定位，将打造成为一个集高端零售、超市、百货、影院、餐饮和五星级酒店于一体的多功能城市综合体，目前已经建成并投入使用。但是，厦门对于拆迁的村庄却没有预留相应的农村发展用地，还是采用集中建设安置房与货币赔偿的方式，村庄拆迁工作非常困难。本文对比厦门近10年来的农村土地利用变化（图1），发现原规划要拆迁的大量村庄没有拆迁，反而随着城市用地范围的扩展出现了新的城中村。而原先规划的许多道路、公园及学校等公共设施却被布置在这些村庄上，导致城市公共服务和环境质量无法达到规划标准，同时也出现了村庄内涝等问题。由于征用农用地的成本低，地方政府倾向于以“蛙跳式”或“包围式”的方式避开村庄。而村庄违章建设又为外来人口居住和开办小型工厂进而获得大量收益提供了便利。因此，村民不断地蚕食农用地，造成村庄的无序建设。

### 2.3 武汉模式：征用农用地与宅基地的同时配给还建用地与产业用地

武汉将城中村分为A、B、C三类，

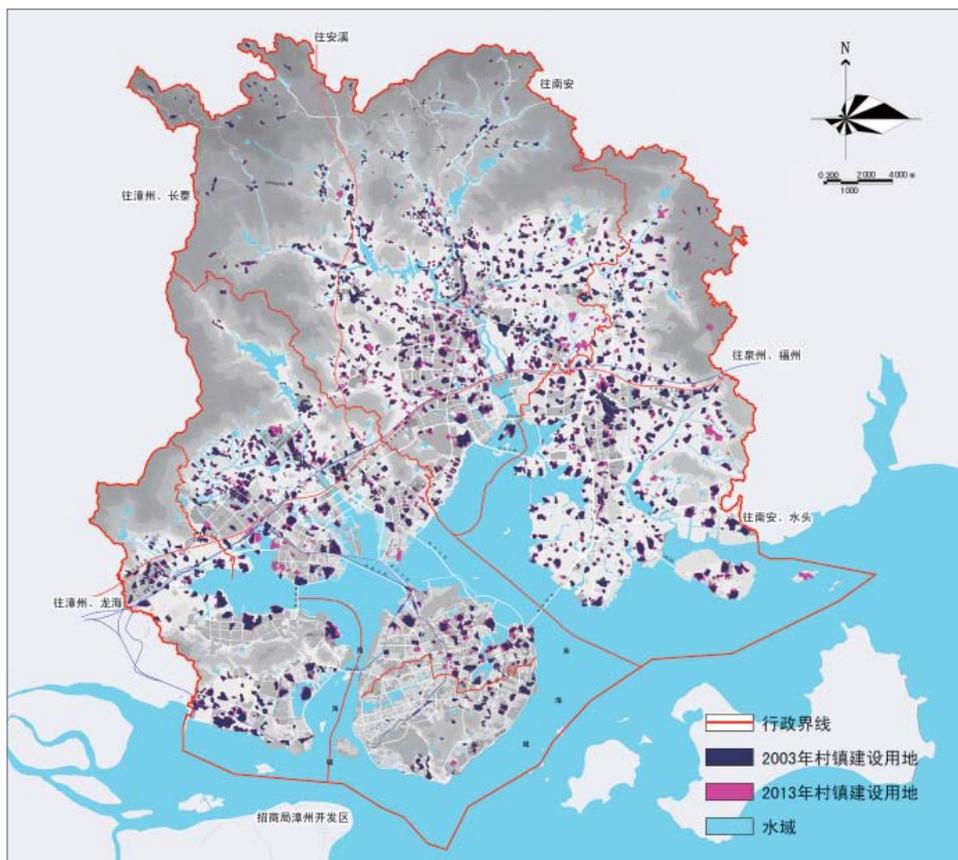


图1 厦门近10年来的村镇建设用地变化图

A类村为人均农用地面积小于 $66.7\text{ m}^2$ 的村，B类村为人均农用地面积大于 $66.7\text{ m}^2$ 而小于 $333.3\text{ m}^2$ 的村，C类村为人均农用地面积大于 $333.3\text{ m}^2$ 的村。C类村只有在农用地被征用后达到A、B类标准，才可以推进综合改造。按照武汉的实践经验，人均占地面积低于 $200\text{ m}^2$ ，还建、土地开发及发展用地就无法平衡，最终还要政府从其他地区调剂用地指标。武汉村庄改造原则上将土地划分为保留住宅用地及建设新居住区的还建用地（保留和还建住宅用地）、留给原集体经济组织发展经济以解决原村民劳动就业问题的用地（产业用地）和储备用地，以及补偿建设还建房投入的开发用地。

保留和还建住宅用地包括经过改造建设、整治后保留的住宅用地和拆除旧村后建设新居住区的还建用地。新建居住区的还建用地根据能够优先还建安置房政策的户数，按户均面积 $300\text{ m}^2$ 、容积率 $1.6\sim 1.8$ 的标准测算。产业用地

的配置标准按原村劳动力人均面积 $80\text{ m}^2$ 计，因剩余用地不足，不能达到劳动力人均面积 $80\text{ m}^2$ 的产业用地标准的，可按不足用地面积的2倍核准商业用房的建设指标。

由于武汉把村庄拆迁和农用地征收进行捆绑操作，并且综合实施“四改一保”的配套政策<sup>②</sup>，使武汉“在3年内基本完成二环内56个村整村拆除”的工作目标基本实现。武汉全市拆除城中村房屋面积为 $4\,030\text{ hm}^2$ ，还建住宅建成面积为 $1\,460\text{ hm}^2$ ，竣工面积为 $750\text{ hm}^2$ ，7万名村民迁入新居。此外，武汉着力完善城市交通和绿化。通过城中村改造腾退土地面积为 $305\text{ hm}^2$ ，占改造用地面积的45%。其中， $1\,896\text{ hm}^2$ 用于城市基础设施、公益设施和绿化，仅绿化用地就达 $600\text{ hm}^2$ 。结合城中村改造，武汉还快速推进重点工程建设，一批重大项目（武汉大道、华侨城和园博中心）的建成，不仅扩充了城市建设用地空间（达到 $1\,161\text{ hm}^2$ ），还为城市建设发展扩展了用

地范围。著名的东沙湖连通工程（含楚河汉街）涉及余家湖村、三角路村和姚家岭村，这三个村通过改造腾出 $124.5\text{ hm}^2$ 的土地面积和 $305.7\text{ hm}^2$ 的湖面面积。

武汉模式相对于厦门模式而言，是把农用地征收和村庄改造结合起来，并且给予村民更多份额的土地进行非农化开发，超过份额的土地由政府进行收储，实际上也是沿用土地开发权分享的思路。

### ③ 让农民实质分享土地开发权的政策设计

农民获得农村集体经营性建设用地的入市资格，意味着农民原有的农用地或宅基地被征收，但获得了新的土地开发物业收入。如何保障农民能够开发建设和分配经营好其物业，还需要进行相应的配套政策设计。本文通过对武汉、厦门、深圳和广州等城市城中村改造的相关政策与运作模式进行比较，认为武汉采用了一个较为完整的制度与政策配套系统——“四改一保”，是可资借鉴的模式。

#### 3.1 农民转股民：农村集体经济组织的股份化改造

厦门的农村发展用地项目在前期建设管理过程中出现了一系列问题，其中一个重要原因是没有成立村集体经济组织，从而使农村发展用地掌握在村委会少数干部手中。由于村集体没有足够的资金对农村发展用地进行开发建设，村干部往往以长租或转卖的方式与开发商合作开发大部分农村发展用地，造成村集体资产的流失，也滋生了腐败问题，严重损害了村民的利益，从而导致其他村的村民抵制农村发展用地的政策。

武汉村庄改造要求“先改制，后改造”，即率先进行集体经济组织的改制工作。集体经济组织改制的方向是建立符合市场经济要求的股份制企业，告别“村企合一、村社合一”的集体经济组

织模式。武汉试点村的集体经济组织改制有三种形式：一是原有经济实体是公司制的，按《中华人民共和国公司法》的规定进一步明晰权属，优化调整股权结构，即将村委会所持有的集体股权量化给具有股民资格的村民；二是对非公司制企业，通过改制，按集体资产处置方案，根据《中华人民共和国公司法》的规定进行改造；三是原没有企业经济实体的集体经济组织，要求组建公司制企业，也可由村民会议决定选择适合自己的改制形式。不管采取什么形式进行改制，都必须引入现代企业管理制度，建立健全的公司管理结构，全面进入市场。

村集体经济组织改制的关键环节是资产处置，其中股份量化是难点。汉阳区试点村对股权对象的确定、股权配置权额以及对村民补偿的办法各不相同，但量化项目都是五种，即人头股、劳动年限股、任职股、学历股和表彰荣誉股。然而，无论采用何种方法，都要取得绝大多数村民的签字同意。村集体经济组织改制后，就业、医保与社保同时推进，村民便有了五条保障线，即医保、社保、“房保”（城中村改造扩建每户面积不超过300m<sup>2</sup>，村民都有房租收入）、就业优先（村办企业）和低保，此外还有一大部分的村股分红。通过村集体经济组织改制，原村集体的资金得到全面清理，非经营性、资源性资产得到彻底清理，经营性资产量化到人，对不良资产依法进行处置，有效防止集体资产的流失。通过改制，原村集体资产从村民名义上的“共同所有”改变为现在实际上的“按份共有”，使村民个人利益与村集体深度捆绑，为村集体经济发展壮大和村集体资产改造后几倍甚至几十倍地增加提供了可能。

更重要的是，通过农村集体经济组织的股份化改造，使分散的村民通过公司有效组织起来，成为一个市场化组织。这首先使得政府与村民的交易成本大大

下降，也改变了过去政府不得不逐一与村民谈判导致拆迁安置标准不一和谈判周期长等难题，大大提高了运作效率。其次，村集体经济组织改造成现代企业后，市场生存能力大幅提高，也可以进行自主招商引资，与开发商合作，共同改造城中村。最后，村民转变为股民后，实质上是公司的股东（员工），也真正成为城市居民，获得了可持续的经营收入，并且其物业收益也将随着城市发展而水涨船高，真正实现“让农民更多分享城市土地增值收益”的目标。

### 3.2 其他综合配套政策

除进行农村集体经济组织股份化改造外，武汉还出台了其他综合配套政策，以确保城中村改造的顺利实施：①“户籍改登”，将城中村村民的农业户口改登为城市居民户口；②“村改居”，即依法撤销村民委员会，组建社区居民委员会；③“福利改保障”，将村民按月发放福利的政策改为将按月发放福利一次性纳入城市社会保障体系的政策；④“土地改性”，将城中村的集体土地转变为国有土地；⑤“村湾改造”，按城市规划和建设的标准及要求改善公共设施建设；⑥按照城市管理规范要求，建设文明社区；⑦税费减免政策，原来的出租房由于属于村民与租户的个人交易，税务部门难以监管，几乎不用纳税，成立企业后，则必须交纳各种税费，而武汉规定集体经济组织改制后可以享受资产处置、契税减免政策。因此，在城市地区的城中村改造中，只有通过综合配套政策设计，才能使农民转变为真正意义上的市民，提升城镇化质量。

### 4 基于土地开发权分享的城市地区农村规划策略

对于农用地的非农化开发，城市规划界无论是理论准备还是实践的总结都非常匮乏。有的采用漠视的态度，认为

所有这些开发建设都是非法的，将来都要拆除并按照规划重新建设，这也是大部分规划师在编制总体规划和控制性详细规划时的一般态度。《中华人民共和国城乡规划法》虽然要求规划城乡空间全覆盖，但基本上将城市和乡村划分为泾渭分明的两个空间，城市开发控制的一系列制度设计主要是针对国有土地，或要求将农村集体土地先征收为国有，再进行控制。

本文认为应该改变传统基于理想的空间秩序以及认定所有村庄都将拆迁改造并统一安置的规划思路，实事求是地评估近期政策条件下村庄改造的可能性。在尊重村民意愿的基础上，根据各地城市发展实际，本着土地开发权分享的原则，分类确定农村集体经营性建设用地的配给模式，并制定相应的规划对策。

#### 4.1 模式一：村庄整治转型 + 农村发展用地 + 安置房

在现行政策条件下，对村民拆迁改造意愿低、城市规划控制要求严格和改造资金就地平衡缺口大的城中村<sup>③</sup>，应划定为保留村庄。对于这些保留村庄，规划重点是落实农村发展用地政策，划定村庄发展边界，完善公共设施配套和城市道路交通体系。

首先，在宏观层面上做好村庄整治总体规划，按照村庄整治思路，避免出现以往将绿地、学校等公共服务设施落在村庄上的弊病，重新评估规划调整后片区的基础设施和公共服务承载力，进而调整片区的开发强度和功能布局。公共设施配置应区分哪些为村庄内部集体所有，哪些为城市政府所有。集体所有的，可以保留农村集体公益性设施用地性质，投资建设主要由村集体承担。村集体无力投资或不愿投资建设的，则应转为国有建设用地，产权归城市政府所有。城市政府所有的公益性设施，则应转为国有用地，并由政府投资。为控制村庄无序建设，可以规划环村路或将农村发展

用地和公共设施沿村边布置。对于少数因城市道路等公益性设施建设被要求征地拆迁的村民,还是采用集中建设安置房或货币化安置的方式进行安置<sup>[6]</sup>。

其次,在微观层面上做好村庄环境整治、服务设施配套和市政基础设施提升的详细规划,且规划应采用自下而上的方式,发挥村集体经济组织的自治作用,广泛发动村民参与。通过规划过程使村民更加明确各自房产的规划控制条件,进而形成相互监督的机制,甚至形成村规民约,有效控制村庄违章建设行为。规划管理部门可以将部分权利下放给村(居)委会,使村民的公众参与意识从“即时性”向“过程化”转变。一旦涉及到规划调整,只需向村(居)委会申请,由村(居)委会主持,经过四邻同意、村内公示、规划主管部门备案,即可实时修正规划。这样既强化了规划的可操作性,又使村(居)民真正参与到村庄自治的良性机制中。

对于保留村庄,在做好人口和土地房屋普查登记工作的基础上,按照武汉模式的思路,推进农村集体经济组织改制、村改居、村民改登为居民户口等工作。对于保留的土地房屋,按照一定的比例或人均建筑面积标准予以确权;对于违章建设的房屋,本着土地开发权分享的原则,部分留给村集体并给予合法产权,剩余部分由政府收储作为廉租房,土地相对集中的房屋也可以进行再开发。

#### 4.2 模式二:村庄改造+安置房+产业用地

对于处于城市规划区内且确实需要整体拆迁改造的村庄,应统筹安排农用地和村庄的拆迁改造,安排好产业用地和安置房地。因为城中村的出租屋一方面以低廉租金的方式为城市弱势群体、低收入阶层提供住房福利或变相的住房补贴,另一方面为目前还不具备就业能力的村民提供收入来源。因此,在城中村的物质空间改造中,应通过合理规划

保留廉租屋,尽可能为外来人口提供廉价、便利的住房,这也与维护社会稳定、建设和谐社会的宗旨相适应。安置房地建设除了满足村民自住安置需求外,还必须配建部分公租房,以解决因城中村拆迁而带来的外来人口居住需求问题。处于中心城区,因公共服务配套设施限制(如小学)而无法增加住房的,可以建设公寓式酒店,解决产业转型后高端就业人口的居住需求问题。

### 5 结语

党的十八届三中全会提出的允许农村集体经营性建设用地入市,真正影响的是具有非农化开发价值的城市地区的农村。本文总结的三种“农地入市”模式,是各地区在实践中生成的,但规划界对这些实践的政策分析和实证研究还不足。党的十八届三中全会的这一决定,实际上也将开启“农地入市”的新机会和新窗口,给各地区在政策设计和规划探索方面留出新的发展空间。例如,村庄整治型的农宅事实上已经转变为商业功能的住宅,因此在考虑如何按照中央要求保护农民住宅财产性权益的同时,应对农用地进行规划管制和利益分享;在要求村民保护具有历史风貌保护价值的古民居的同时,可在土地产权制度方面给予配套,以补偿村民因土地再开发权受限所产生的损失<sup>[7]</sup>。城市地区的农村规划一向是城市规划的薄弱环节,面对这些错综复杂的利益关系,规划师只有跳出空间规划的局限,主动将政策设计和空间规划深度结合,才能推进工作,取得实质性的进展。■

#### [注释]

① 根据对厦门本岛几个城中村若干村落的样本调查发现,许多本土村民通过大量的违建私房和厂房获得的巨额月租收益,租金一般的为1万~2万元,租金高的达到20万~30万元。

② 武汉市城中村改造的配套政策为“四改一

保”,即改变城中村集体经济管理模式,使城中村按社会主义市场经济体制和现代企业制度的要求运转;改村民农业户口为城市居民户口,落实城市户籍管理制度;改村民委员会为社区居民委员会,组建城市居住社区;改城中村集体土地为国有土地,按城市规划要求,整体提升城市功能;同时,逐步将由村民改变为城市居民的人员纳入到城市的社会保障系统中。

③ 如厦门湖里区北部村庄由于现行违章建筑比例大、容积率高,建筑高度受航空限高的严格控制,基本难以拆迁改造。

#### [参考文献]

- [1] 华生. 城市化与土地陷阱 [M]. 北京: 人民东方出版社, 2013.
- [2] 何子张. 城市化过程中农村集体土地发展权的划分与运作——兼评厦门“金包银”工程模式 [C]// 生态文明视角下的城乡规划——2008年中国城市规划年会论文集, 2008.
- [3] 赵燕菁. 关于“土地财政”问题的几个理论误区 [EB/OL]. <http://www.macrochina.com.cn/zhtg/20101220098376.shtml>.
- [4] 刘昭今, 赵燕菁. 在征地城市化中重构城乡土地产权: 厦门模式 [J]. 世界地理研究, 2007(3): 51-58.
- [5] 赵立. 土地财政压力下的城市规划思考 [J]. 规划师, 2013(12): 83-87.
- [6] 赵之枫. 城市化加速时期集体土地制度下的乡村规划研究 [J]. 规划师, 2013(4): 99-104.
- [7] 田莉. 利益博弈视角下的城市土地再开发与规划调控策略 [J]. 规划师, 2013(7): 85-89.

[收稿日期] 2014-01-06

# 农村土地特征对乡村规划的影响与应对

□ 赵之枫, 郑一军

[摘要] 随着农村地区的发展日益受到重视, 基于农村土地特征的乡村规划是城乡规划必须面对的重要问题。研究首先提出建设用地和非建设用地的用途管制以及农村集体建设用地类型划分中存在的问题; 随后分析了农村地区土地用途和集体建设用地类型的多元特征, 探讨农村土地特征对乡村规划的影响。在此基础上, 研究提出农村土地特征影响下的乡村规划应对, 包括加强对农地的用途管控、实现建设用地与非建设用地的统筹布局、明确建设用地类型划分和处理好农村集体经营性与非经营性建设用地的关系等, 实现乡村地区的可持续健康发展。

[关键词] 农村土地; 乡村规划; 建设用地

[文章编号] 1006-0022(2014)02-0031-04 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

## Rural Planning Issues Based On Countryside Land Characters/Zhao Zhifeng, Zheng Yijun

[Abstract] Countryside development is getting highlighted and rural planning is an important issue in the future. The paper raises construction land and non-construction land control and categorization of collective property land, analyzes land use and multiple characters of collective land, studies their influence on rural planning. The paper proposes rural planning responses including control of rural land, integration layout of construction and non construction land, divides land use, and deals with profit and non-profitable land relationship, and realizes sustainable and healthy rural development.

[Keywords] Countryside land, Rural planning, Construction land

### 0 引言

土地是最重要的生产要素之一。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出, “在符合规划和用途管制前提下, 允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股, 实行与国有土地同等入市、同权同价”, 明确了深化农村土地制度改革的方向、重点和要求, 对于缓解城乡建设用地供需矛盾、优化城乡建设用地格局、提高城乡建设用地利用水平和促进城乡统筹发展, 都将产生深远的影响。

我国目前有 17 187 个镇、12 687 个乡和 266.9 万个自然村<sup>①</sup>。以农业生产为基础的广大农村地区的经济社会发展特点与城市的经济社会发展特点有明显不同, 在土地特征方面的差异更大。当前我国乡村规划大多沿用城市规划理论和方法, 乡村规划理论及方法的研究长期以来未获得足够重视, 导致所编制的乡村规划与乡村发展需要不适应, 制约了乡村规划在实际建设中的指导作用。尤其是在城镇化加速时期, 基于

原有封闭、稳定的农村发展的乡村规划背景发生了很大的变化, 社会经济变化显著, 土地制度的影响深远。现有的乡村规划和管制能否适应现代农业发展和农村社会经济转型的需要? 农村集体经营性建设用地如何规划? 这些都是需要深入探讨的问题。

### 1 当前乡村规划的困境

#### 1.1 建设用地和非建设用地的用途管制不明确

目前, 乡村规划大多是重“点”规划、轻“域”规划, 对全域各类土地使用的空间范围界定不清、与土地规划衔接不够、用途管制不明确和对非建设用地的空间发展引导不足, 导致规划难以有效指导乡村发展。乡村地区是解决“三农”问题的重要载体, 尤其是与农业发展息息相关, 但是当前的空间布局规划大多只是将重点放在镇区、乡政府驻地和村庄等建成区或居民点的规划之上, 关于农业发展、农业生产方式及设施布局的内容非常薄弱。随着现代农业的发展, 工厂化作物栽培、畜

[基金项目] 国家自然科学基金项目(51078005)、北京市哲学社会科学规划项目(11JGC101)

[作者简介] 赵之枫, 博士, 注册城市规划师, 北京工业大学建筑与城市规划学院教授。

郑一军, 高级工程师, 现任职于中国中材国际工程股份有限公司。

禽养殖、农产品存贮销售和“闲农业”等新型农业产业出现巨大的发展需求,以发展现代农业之名的“农业项目”大量涌现,造成大量耕地变为建设用地,加大了耕地保护的难度。可见,单纯以地面硬化程度对农用地进行管制已难以奏效,一方面不能有效保护耕地,另一方面也会制约现代农业的进一步发展<sup>[1]</sup>。

此外,乡村规划大多重空间城镇化、轻乡村生态保育,以城市的“四区”划定、“三废”环保标准简单套入乡村规划,对具有农村地区鲜明特征的农业生态本底以及适宜农村地区的生态规划建设内容考虑很少,对生态底线分析不充分,对历史文化遗产保护、传统文化的挖掘与传承关注不足,忽视农村地区传统文化、乡村自然景观等特色要素的传承。

## 1.2 农村集体建设用地的类型划分不明确

目前,村庄规划大多参考城市规划方法,按照居住用地、公共设施用地、道路广场用地和工业用地等的分类方式进行用地类型划分,并根据空间布局的合理性要求与现有用地进行调整。但是,这些土地中哪些属于村民个体使用支配?哪些属于村集体使用支配?公共空间如何界定?空闲地如何使用?工业用地使用期限能否调整?由于规划未能充分考虑到农村集体建设用地使用权与所有权的特殊性,宅基地纠纷、随意侵占公共空间、私搭乱建及空闲地闲置等诸多情况时有发生,影响乡村规划的实施。

此外,农村集体经营性建设用地划分不明确。目前的乡村规划无法体现经营性建设用地的规划内容。乡村地区公共设施、政府提供的公益性内容、由市场提供的经营性服务内容、与现代农业发展相适应的农业生产性服务设施内容等都尚不明确。

## 2 农村土地特征对乡村规划的影响

### 2.1 农村地区土地用途的多元特征

(1)“两规”(城乡规划和土地利用

规划)衔接成为乡村规划的关键问题。《城乡规划法》强调了对镇、乡、村规划的重视,将“乡规划”“村庄规划”与“镇规划”“城市规划”分离,成为独立的规划对象。但是,长期以来按照城市规划理论进行的乡村规划仍然与农村地区发展不相适应。其根本原因在于城市与乡村发展基于不同的产业构成。以农业为主要产业基础的乡、村的生产生活与土地这一农业生产要素紧密关联,乡村规划也必然会涉及农用地和建设用地。城市规划大多是在已经划定的大范围规划建设区内进行的规划,边界明确且规整,而乡村规划面对的是农用地与建设用地交错的规划基底,根据土地用途管制的要求,必须与土地利用规划紧密关联(图1)。

作为我国粮食安全保证和生态环境保护的重要基础,农用地受到耕地红线和生态底线的严格管控。目前,由于我国“两规”分别由住房与城乡建设部和国土资源部主管,在具体编制、审批、实施和管理中,“两规”之间的矛盾和冲突比较突出,且一直没有得到很好地解决<sup>[2]</sup>。无论是国家标准还是地方标准,城乡规划与土地利用规划还不能统一,用地分类标准不一,造成规划难以实施。

(2)现代农业的发展对乡村规划和土地管制提出了新的要求。现代农业是未来乡村发展的重要产业,农业与不同产业之间交叉渗透、融合发展,形成加工农业、旅游农业和生物农业等新型产业业态。随着农业产业链的延伸,农业生产性服务业涵盖农业产前、产中和产后全过程,包括良种服务、新型农技服务、农资连锁经营、农机作业服务、信息服务、金融服务和农产品加工、物流等诸多方面。农产品市场信息服务、高端市场营销服务、储藏保鲜服务、冷链物流服务和农产品质量检验检测服务等新兴农业生产性服务业面临空前发展机遇,这也对乡村规划提出新的要求。当前,普遍做法是将农业生产及辅助设施生产、水产养殖、畜禽养殖、工厂化作物栽培、

农产品贮存销售、观光农业和休闲旅游农业等都纳入现代农业发展的范畴。现行政策规定,除了农业附属设施的管理和生活用房等永久性建筑物的用地须依法办理农用地转用审批手续且按照建设用地标准进行管理外,凡未使用建筑材料硬化地面,或虽使用建筑材料但未破坏土地并易于复垦的畜禽舍、温室大棚和附属绿化隔离带等用地,以及农村道路、农田水利用地,均可作为设施农用地办理用地手续<sup>[3]</sup>。但从目前实际情况看,随着现代农业发展的客观需求越来越高,单纯以地面硬化程度来对农用地进行管制面临很大困难,对以发展现代农业为名的项目用地合法性难以界定。各地往往为了加快现代农业发展而将硬化了的地面农业基础设施或修建的永久性建筑物等按照设施农用地办理用地手续,并且仍将农业结构调整占用耕地按照原地类统计,造成建设用地规模隐性扩大,实际耕地面积隐性减少,严重威胁了耕地红线。同时,农用地管理制度缺乏对现代农业发展用地范围、生产设施用地和附属设施用地的规模、比例以及审核、监管程序的明确规定,导致此类用地难以监管和规范,给一些地方借发展现代农业之名圈占土地进行其他非农经营带来可乘之机<sup>[1]</sup>。

一方面,针对现代农业发展的要求,中央提出要“研究制定支持农产品加工流通设施建设的用地政策”<sup>[3]</sup>;另一方面,在粮食安全的要求下,国家必须对耕地保持最严格的控制。如何在同时满足两个方面要求的基础上落实乡村规划和土地用途管制是亟待解决的重要问题。

### 2.2 集体建设用地类型的多元特征

农村集体建设用地包括“农村集体经营性建设用地”和“农村集体非经营性建设用地”,但是各项规定,尤其是乡村规划相关标准尚未与之相对应。《城乡规划法》规定,在乡、村庄规划内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设以及村民住宅建设的,均不得占用农用地。因

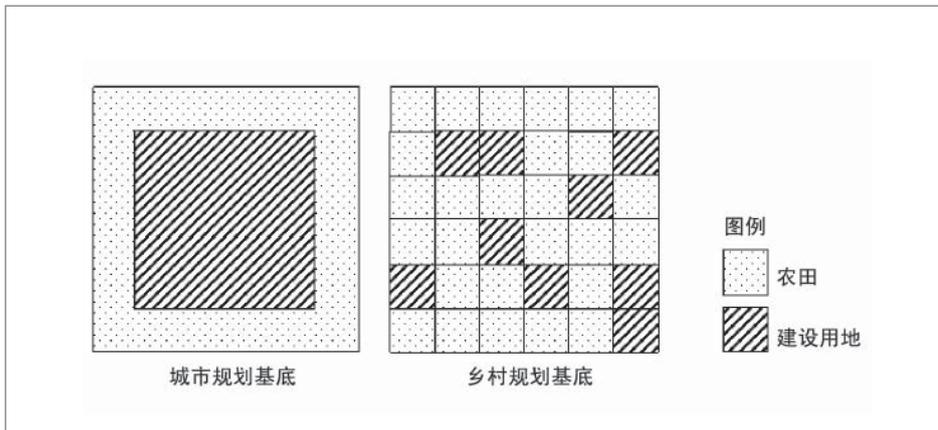


图1 城市规划与乡村规划基底对比示意图

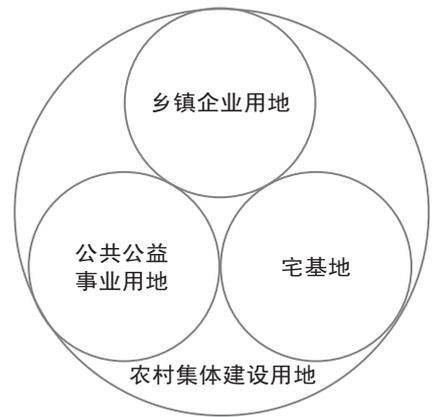


图2 农村集体建设用地构成图

此,可将农村集体建设用地划分为宅基地、乡镇企业用地和公共公益事业建设用地(图2)<sup>[3]</sup>。乡镇企业用地可以被认为是“农村集体经营性建设用地”,那么,如何界定乡镇企业用地?如果不对乡镇企业用地加以界定和控制,就会出现乡镇企业用地无限制地增加然后转化为集体经营性建设用地的局面<sup>[3]</sup>。在农村集体经营性建设用地可以入市的政策背景下,该如何保障公共公益事业建设用地需求?

近年来,城市规划不断发展和完善,逐渐适应由计划经济向市场经济的转变,计划经济条件下传统意义的公共服务设施不断细化为公益性公共服务设施和商业性公共服务设施。修订后的《城市用地分类与规划建设用地标准(GB 50137—2011)》,将公共服务设施划分为A、B两大类:A类为公共管理与公共服务设施用地,包括行政、文化、教育及卫生等机构和设施的用地,是指政府控制以保障基础民生需求的服务设施用地,一般为非营利的公益性设施用地;B类为商业服务业设施用地,包括商业、商务及娱乐康体等设施用地,是指主要通过市场配置的服务设施用地,包括政府独立投资或合资投资的设施(如剧院、音乐厅等)用地。

在乡村规划中,现行的《镇规划标准(GB 50188—2007)》中,仍沿用C类公共设施用地的用地标准,包括行政管理用地、教育机构用地、文体科技用地、医疗保健用地、商业金融用地和集贸市场

用地。在M类生产设施用地中分为一类、二类、三类工业用地和农业服务设施用地,其中,M4为农业服务设施用地,指各类农产品加工和服务设施用地,不包括农业生产建筑用地。可以看出,公益性与商业性用地尚未有明确的划分。2014年起开始实行的北京市地方标准《城乡规划用地分类标准(DB 11/996—2013)》规定C2为村庄公共服务设施用地,指为村庄提供基本公共服务的设施用地,包括村务管理、文化、教育、体育及医疗等设施用地,以及农机站、兽医站和农具存放处等农业生产设施用地;C3为村庄产业用地,指村集体用于生产经营的各类建设用地,包括小超市、小卖部和小饭馆等配套商业用地,村庄信用、保险、集贸市场和旅游服务设施等村庄商业服务业设施用地,以及村庄独立设置的生产设施与物资中转仓库、专业收购和存储建筑、堆场等设施用地。其中,村庄产业用地虽然与乡镇企业用地有所不同,但其划分对于更好地界定“农村集体经营性建设用地”进行了有益的尝试。

### ③ 农村土地特征影响下的乡村规划应对

#### 3.1 加强对农地的用途管控,实现建设用地与非建设用地的统筹布局

(1) 加强管控,推进“两规”合一。维持乡村良好生态环境,保障耕地红线

和生态底线;依托镇、乡、村的资源条件和生态环境建设目标,控制和引导各种资源(如土地、山林、水体和景观等)的利用方式与强度,建立可持续发展的空间管制机制。根据生态环境、资源利用和公共安全等基础条件划定生态空间,确定相关生态环境、土地和水资源、能源、自然与文化遗产等方面的保护与利用目标及要求,综合分析用地条件,划定镇、乡、村域内禁建区、限建区和适建区的范围,提出镇、乡、村域空间管制原则和措施。

(2) 依托镇、乡、村的区位环境条件、土地资源条件和适宜的农业生产方式,进行生产型、生产服务型和服务型农业用地空间配置的土地利用规划。不同农业用地具有各自的空间布局特点:①在生产型农业用地中,主要承担农业生产活动,强调生产功能。根据土壤条件等自然因素,此类用地可分为林地、耕地、园地(花卉苗圃、经济作物)和农业设施用地(工厂化作物栽培、养殖用畜禽舍、水产养殖生产设施用地)等。②在生产服务型农业用地中,如农产品加工制作和仓储物流区域,主要用于从事与农业生产活动相关的非农业生产活动;产后服务包括农产品包装、加工、冷藏、储存和运输等内容,其用地以建设用地为主。③在服务型农业用地中,如在科普展览和休闲农庄区域,自然景观与人工景观相结合,注重空间景观特色塑造,突出自然景观与人工景观的结合,呈现

农用地与建设用地复合使用的特点。因此，需要在规划中合理组织各类用地。

(3) 加强引导，建立与现代农业相适应的用地分类标准。发展现代农业是转变经济发展方式的重大任务，从传统农业向现代农业转变是农业发展的必由之路，通过土地流转实现适度规模经营，提高农民组织化程度和农业的社会化服务水平是重要的发展方向。因此，应积极探索针对现代农业发展需要的农产品加工、物流、仓储和农机具维修等公共生产性服务设施及休闲农业等的配套服务设施布局方式和指标<sup>[4]</sup>。①现代农业发展用地的范围应当予以界定。温室大棚、畜禽舍、简易看护房及农资仓库等直接生产设施和附属设施属于现代农业发展用地范围，应按设施农用地办理手续；以农业为依托的农业观光、休闲及旅游园区不能列入农用地范围，应严格按照建设用地审批手续办理。②对现代农业生产设施和附属设施用地的规模、比例应当予以规定。对各类农业设施特别是附属设施的规模及其占项目用地的比例制定控制性标准，并根据不同地区农业发展的类型和特点做出指导性规定<sup>[1]</sup>。

### 3.2 明确建设用地类型，处理好农村集体经营性与非经营性建设用地的关系

(1) 明晰农村集体建设用地各项产权。从乡村规划的作用对象看，明晰产权关系是农村集体土地制度改革的最根本、最基础的工作，也是进行乡村规划的前提条件。新一轮土地改革路径以确权为始点，以流转来放活，最终实现土地市场化交易。首先，产权明确既有利于降低土地资源流转的交易成本，又有利于促进城乡间各项资源要素的流动，城乡规划可以充分发挥其统筹调配城乡资源的作用。保障农村宅基地用益物权，有利于推进改革和完善农村宅基地制度。其次，产权明晰有助于推动乡村规划的公众参与。当农民没有明确、稳定、独享的财产需要保护时，就会缺乏参与政治进程的动力。拥有了个人财产权利的农民在与各方进行利益博弈时，也就拥

有了作为平等主体讨价还价的能力，农民才有真正参与规划的动力和权力，村庄规划中的公众参与才能真正实现。

(2) 在乡村规划中加强对集体建设用地权属的现状分析，增强规划的可实施性。产权的界定有利于明确乡村规划中的各项用地的现状情况，包括农村宅基地、公共公益设施及乡镇企业用地等集体用地，提升规划的可操作性<sup>[5]</sup>；同时，通过明确村庄中农村宅基地用地范围，有助于界定村庄公共空间和空闲地范围。公共空间是农村社区的重要场所，是农村居民开展日常娱乐休闲、人际交往和节日集会等活动的空间。空闲地的大量存在不仅浪费了土地，也由于缺乏管理而造成环境脏乱。一方面，通过基于产权界定基础上的规划管制，防止出现村民通过私搭乱建随意侵占公共空间的情况；另一方面，通过规划建设，合理利用公共空间和空闲地，提升和优化村庄空间格局与品质，提高土地利用效率，不断改善人居环境。

(3) 完善与经营性、非经营性建设用地相对应的乡村规划用地分类标准。在城乡公共服务设施均等化进程加快的背景下，乡村地区的教育、医疗卫生和文化体育等公共生活性服务设施有了长足发展。公共生产性服务体系的健全是农业发展的必要条件，随着各级农业技术推广、动植物疫病防控和农产品质量监管等公共服务机构的不断增多，需要建立与农业公共生产性服务体系相适应的规划标准，并与生活性服务设施共同构成乡村地区公共公益事业用地体系，以更明确农村集体经营性建设用地的范畴。在不增加农村集体建设用地总量、保障村民宅基地和公共公益设施用地需求的基础上，积极推进农村集体经营性建设用地的建设规划与流转，促进集体建设用地的高效、集约利用。

## 4 结语

城乡规划的实质是对以土地利用为

核心的空间资源进行再分配的过程。土地利用格局是社会经济活动需求在空间上的反映。新形势下的乡村规划，应顺应我国农村地区发展的切实需要，尤其要与农村土地特征相适应，与现代农业发展的需要相适应。要处理好建设用地和非建设用地的关系，以及农村集体用地中经营性建设用地与非经营性建设用地的关系，系统地完善乡村地区的空间布局规划。只有这样，才能既保证我国的耕地红线和生态底线，又推进农村再次焕发出新的活力，促进乡村地区的可持续发展。■

### [注 释]

- ①根据《中国城乡建设统计年鉴(2012年)》统计。
- ②引自国土资源部颁布的《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》(国土资发[2009]27号)。
- ③引自中共中央、国务院颁布的《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》(2012年中央1号文件)。

### [参考文献]

- [1] 赵庆利. 现代农业背景下的农地管理[J]. 中国土地, 2010(7): 59.
- [2] 张亚丽, 黄珺嫦, 蔡运龙, 等. 基于规划协调的乡镇土地利用统一分类研究[J]. 地域研究与开发, 2011(5): 150-155.
- [3] 陈锡文, 陈剑波. 中国农村制度变迁60年[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [4] 赵之枫, 范霄鹏. “乡”“镇”之分——《城乡规划法》颁布后的乡规划思考[J]. 城市发展研究, 2011(10): 97-104.
- [5] 赵之枫. 城市化加速时期集体土地制度下的乡村规划研究[J]. 规划师, 2013(4): 99-104.

[收稿日期] 2014-01-05

“沈阳市控规调整论证报告范本”顺利通过沈阳市规划局技术委员会审议

2013年12月10日,由沈阳市规划设计研究院编制完成的“沈阳市控规调整论证报告范本”顺利通过沈阳市规划局技术委员会审议。

“沈阳市控规调整论证报告范本”通过总结相关城市经验,以现状分析为出发点,以规划法规要求为依据,以相关规划控制为原则,提出拟调整方案,对区域功能关系等影响因素进行综合分析,归纳其利弊,并提出拟调整方案可行性分析结论及相关优化建议。

此次控规调整论证报告研究成果得到了沈阳市规划局领导的认可和好评,该成果将为“沈阳市控制性详细规划局部调整技术管理规定”提供技术支撑。

(沈阳市规划设计研究院供稿)

《广州空港经济区总体规划》及《广州空港经济区总体规划及核心区一期城市设计与控制性详细规划》成果顺利获得广州市政府批复

2013年12月4日,由广州市城市规划勘测设计研究院与德国ISA意厦国际规划设计集团、德国弗劳恩霍夫物流研究院、广州市交通规划研究所联合编制的《广州空港经济区总体规划》及《广州空港经济区总体规划及核心区一期城市设计与控制性详细规划》成果顺利获得广州市政府批复。

规划遵循“以功能定项目、以项目定指标、以指标定控规”“市区共编共管公用”的编制思路,提出了“港城一体、圈层辐射,双轴驱动、高端集聚,三港联动、国际枢纽,生态开放、临空门户,三规合一、项目落地”等五大规划特色与理念。

(广州市城市规划勘测设计研究院供稿)

中铁城市规划设计研究院承担设计的《芜湖承接产业集中示范园区总体规划》通过安徽省建设厅审查

2013年12月18日,由中铁城市规划设计研究院承担设计的《芜湖承接产业转移集中示范园区总体规划》获安徽省住房和城乡建设厅组织的专家评审会审议。规划提出依港兴业、集群驱动、科学发展,建立起“一区两园”双组团式的空间总体结构,力争将示范园区建设成为芜湖市承接高端装备制造业和新材料产业集群转移的引领区、皖江城市带具有示范意义的重要经济增长极。

经过认真审查,与会专家一致认为,规划现状调查深入,指导思想明确,技术路线清晰;规划布局较合理、内容较齐全,基本符合安徽省政府办公厅印发的《皖江城市带承接产业转移示范区集中示范园区规划编制和审批暂行办法》的要求,原则予以通过。

(中铁城市规划设计研究院供稿)

浙江省城乡规划设计研究院编制的《丽水市城市总体规划(2013—2030)纲要》通过专家组评审

2013年12月25日,由浙江省建设厅总规划师顾浩、中国城市规划设计研究院副总规划师张菁一行组成的专家组,到丽水市审查由浙江省城乡规划设计研究院编制的《丽水市城市总体规划(2013—2030)纲要》。专家组评估认为,近年来丽水市城市总体规划总体实施情况良好,但中心城市经济发展速度明显快于城市总体规划预期的速度。专家组经审查研究后,原则上予以通过本次规划,并将其作为下一步《城市总体规划(2013—2030)》编制的依据。

规划结合丽水机场、衢宁铁路和金丽

温高铁等项目进行建设,通盘考虑与城市的衔接,以带动城市发展,同时在“南工北居”的基础上增加了中间的休闲地带,达到显山露水、美化城市的目的。

(浙江省城乡规划设计研究院供稿)

《湖北省武穴市余川镇总体规划》和《余川镇镇区控制性详细规划》顺利通过评审

2013年12月12日,由浙江大学城乡规划设计研究院承担编制的《湖北省武穴市余川镇总体规划》和《余川镇镇区控制性详细规划》评审会在武穴市余川镇召开。会议由武穴市城乡规划局主持,武穴市交通局、国土局、环保局等部门的专家和余川镇的相关领导参加了此次会议。

经与会专家和领导的认真评审,会议一致认为,两个规划定位准确、编制规划方法科学,同意予以通过。

(浙江大学城乡规划设计研究院供稿)

《兴化西部产业走廊(经开区片区)控制性详细规划》通过专家评审

2013年12月6日,江苏省兴化市规划局在经开区管委会组织召开了《兴化西部产业走廊(经开区片区)控制性详细规划》专家论证会。兴化市政府领导、经开区管委会及市相关部门负责人参加了会议。会议邀请了泰州市规划局总规划师等5名专家组成专家组。

与会专家在认真审阅规划成果、听取方案汇报后,认为规划成果在上位规划的指导下,与兴化市总体规划进行了有效衔接。规划思路清晰、定位准确、资料翔实、成果规范,符合相关规划的编制要求,对兴化市开发区的发展和建设具有实际指导作用。

(南京城理人城市规划设计有限公司供稿)

## 常务理事单位

-  中国航空规划建设发展有限公司  
李守旭 院长  
010-62038300
-  上海麦塔城市规划设计有限公司  
陈荣 董事长  
021-52300001
-  上海经纬建筑规划设计研究院  
张榜 副院长  
021-65638325
-  武汉市土地利用和城市空间规划研究中心  
陈韦 主任  
027-82788743
-  陕西金城绿景城市规划设计有限公司  
周宗起 总经理  
029-88219423

-  广东省城乡规划设计研究院  
曹宪川 院长  
020-34399129
-  华东建筑设计研究院有限公司规划建筑设计院  
李东君 院长  
021-52569588
-  重庆市规划设计研究院  
彭瑶玲 总工程师  
023-67527707
-  武汉市规划研究院  
于一丁 院长  
027-87833206
-  赣州市城乡规划设计研究院  
韩高峰  
0797-8275829

-  广州市城市规划勘测设计研究院  
赖寿华 总规划师  
020-83762163
-  上海营邑城市规划设计有限公司  
冯伟民 总经理  
021-62825522
-  沈阳市规划设计研究院  
毛兵 院长  
024-23939377
-  成都市规划设计研究院  
曾九利 院长  
028-83198616

## 理事单位

-  北京北达城乡规划设计研究院  
温锋华 常务副院长  
010-62571096
-  北京林业大学园林学院城市规划设计研究中心  
李翊 主任  
010-83007626
-  广东省旅游发展研究中心  
李国平 主任  
020-22386507
-  广东省建科建筑设计院  
钟开健 院长  
020-87020795
-  上海交通大学规划建筑设计研究院  
黄建云 院长

-  城镇规划设计研究院有限责任公司  
赵辉 副院长  
010-68302714
-  中建(北京)国际设计顾问有限公司  
郭永刚 副总经理  
010-84266511
-  广州市科城规划勘测技术有限公司  
陈革 常务副总经理  
020-32068817
-  华南理工大学建筑学院  
王世福 系主任  
020-87111321
-  埃瑞弗(上海)建筑规划设计机构  
鲍承业 总规划师  
021-61435019

-  北京清华同衡规划设计研究院有限公司  
袁昕 副院长  
010-82819000
-  亚泰都会(北京)城市规划设计研究院  
张万芳 院长  
010-85755505
-  广州市城市规划设计所  
王玉 所长  
020-83320630
-  上海市浦东新区规划设计研究院  
吴庆东 院长  
021-58899851
-  上海市城市规划设计研究院  
张玉鑫 院长  
021-62473288
-  天津市城市规划设计研究院  
邹积新 副院长  
022-28012339
-  重庆市规划信息中心  
李兰昀 总工程师  
023-67959832
-  江苏省住房和城乡建设厅城市规划技术咨询中心  
梅耀林 主任  
025-83739156

-  上海同济城市规划设计研究院  
周俭 院长  
021-65982930
-  重庆浩丰规划建筑景观设计有限公司  
余以平 董事长  
023-63500011
-  东北大学江河建筑学院  
顾威 院长助理  
024-23906434
-  南京城理人城市规划设计有限公司  
刘晶晶 副总经理  
025-84538506
-  南京林业大学风景园林学院  
李志明 系副主任  
025-85427106

-  天津大学建筑设计规划研究总院  
洪再生 院长  
022-27404491
-  重庆大学建筑城规学院  
赵万民 院长  
023-65120701
-  江苏省城市规划设计研究院  
陈沧杰 副院长  
025-83739064
-  南京市规划设计研究院有限责任公司  
张正康 院长  
025-84733684
-  南京博来城市规划设计研究院有限公司  
钱锋 总经理  
025-87718698

-  南京市城市规编制研究中心  
赵蕾 主任  
025-84733722
-  湖北省城市规划设计研究院  
黄熔 院长  
027-87897975
-  西南民族大学城市规划与建筑学院  
赵兵 院长  
028-85522506
-  西安市城市规划设计研究院  
李琪 院长  
029-84799822
-  承德市规划设计研究院  
刘东达 院长  
0314-2023240

-  中国建筑西南设计研究院有限公司  
刘刚 副总建筑师  
028-62550866
-  西安建大城市规划设计研究院  
雷会霞 副院长  
029-82202043
-  邯郸市规划设计院  
高瑞宏 院长  
0310-3222227
-  廊坊市城乡规划设计院  
崔文武 院长  
0316-2089042
-  山西省城乡规划设计研究院  
孟兆国 院长  
0351-5680199

-  四川省城乡规划设计研究院  
曹珠朵 副院长  
028-83333254
-  西安市规划局  
惠西鲁 局长  
029-84799099
-  石家庄市规划设计院  
李惠林 院长  
0311-88627834
-  沧州市规划设计研究院  
边健全 院长  
0317-2129233
-  大同市规划设计院  
王国华 院长  
0352-2539065

-  晋城市规划设计研究院  
秦军 院长  
0356-2027150
-  营口市城市规划设计院  
常薇 院长  
0417-6666019
-  延吉市规划勘测设计院  
朴东均 院长  
0433-2267055

-  郑州市规划勘测设计研究院  
王军 总工  
0371-67181918
-  辽阳市规划设计研究院  
刘成海 院长  
0419-2123623

-  大连市城市规划设计研究院  
胡献丽 院长  
0411-83722700
-  长春市城乡规划设计研究院  
刘延松 副院长  
0431-85645927

 黑龙江省城市规划勘测设计研究院 宁德峰 院长 0451-82120091	 哈尔滨市城乡规划设计院 高岩 院长 0451-84615434	 牡丹江市城市规划设计研究院 王巍 院长 0453-6172509	 重庆市建筑设计研究院 张金生 院长 0459-4667930
 包头市规划设计研究院 赵娟 院长 0472-3316688	 苏州规划设计研究院股份有限公司 李锋 董事长 0512-65185708	 苏州科大城市规划设计研究院有限公司 夏健 董事长 0512-68781950	 徐州市规划设计院 孙强 院长 0516-85832275
 济南市规划设计研究院 赵奕 院长 书记 0531-62321388	 青岛市城市规划设计研究院 闫韶兵 院长 0532-83893298	 青岛理工大学建筑学院 郝亦彪 常务副院长 0532-85071220	 青岛市园林规划设计研究院有限公司 李成基 董事长 0532-85719922
 淄博市规划设计研究院 宁伟 院长 0533-2305373	 济宁市规划咨询中心 田宏欣 主任 0537-2609008	 济宁市规划设计研究院 史行智 院长 0537-2609899	 安徽省城乡规划设计研究院 胡厚国 院长 0551-3420282
 合肥市规划设计研究院 陶其中 院长 0551-5613997	 中铁城市规划设计研究院 王万荣 总经理 0553-3833832	 浙江建设职业技术学院 丁夏君 院长 0571-82877236	 浙江省城乡规划设计研究院 陈伟明 总规划师 0571-85115772
 杭州市城市规划设计研究院 龚正明 院长 0571-87755850	 浙江大学城市规划与设计研究所 华晨 所长 0571-88206379	 浙江工业大学城乡发展与人居环境设计研究中心 陈前虎 主任 0571-88320845	 浙江大学城乡规划设计研究院有限公司 陈怡平 院长助理 0571-88832222
 浙江工业大学建筑规划设计研究院有限公司 张建强 总规划师 0571-88871025	 湖州市城市规划设计研究院 陈焯风 院长 0572-2057551	 慈溪市城乡规划研究院 明思龙 院长 0574-63892505	 宁波市规划局 王丽萍 局长 0574-87728388
 宁波市规划设计研究院 张能恭 副院长 0574-87720410	 绍兴市城市规划设计研究院 杜蔚 院长 0575-85110861	 台州市城乡规划设计研究院 王勇军 院长 0576-88517702	 永嘉县规划设计研究院 盛建峰 院长 0577-57672001
 温州市城市规划设计研究院 何志平 院长 0577-88334545	 丽水市规划建筑设计院 潘勇法 院长 0578-2158938	 义乌市城市规划设计研究院 杨立新 院长 0579-85570158	 福建工程学校建筑与城乡规划学院 林从华 院长 0591-22863125
 福州市规划设计研究院 高学琰 院长 0591-87812914	 福建省城乡规划设计研究院 李川 副院长 0591-87831770	 厦门市城市规划设计研究院 王唯山 院长 0592-2273350	 泉州市城市规划设计研究院 林劲松 院长 0595-2211065
 漳州市城市规划设计研究院 许少亮 院长 0596-2638176	 威海市规划设计研究院有限公司 毕建威 院长 0631-5226457	 日照市规划设计研究院 赵瑞森 副院长 0633-8899516	 襄阳市城市规划设计研究院 陈建斌 院长 0710-3805118
 鄂州市城市规划设计研究院 秦宏志 院长 0711-3223535	 荆州市城市规划设计研究院 秦振芝 院长 0716-8254123	 湖南科技大学建筑与城乡规划学院 吴越 院长 0731-58290066	 湖南城市学院规划建筑设计研究院 谭献良 院长 0737-4233101
 韶关市城乡规划设计研究院 曹宣东 副院长 0751-8962152	 惠州市规划设计研究院 李晓峰 院长 0752-2117329	 惠州学院建筑与土木工程系 邝伟 教授 0752-2529258	 汕头市城市规划设计研究院 许斯鹏 院长 0754-88627837
 深圳市规划国土发展研究中心 戴晴 主任 0755-23965251	 深圳市宝安规划设计院 戴国强 院长 0755-27822602	 筑博设计股份有限公司 陈广俊 总规划师 0755-83321696	 深圳市北林苑景观及建筑规划设计院有限公司 何昉 院长 0755-83551480
 北京中海华艺城市规划设计有限公司 闫志杰 总规划师 0755-83779082	 深圳市城市规划设计研究院有限公司 司马晓 院长 0755-83788333	 香港华艺设计顾问(深圳)有限公司 盛烨 总经理 0755-83790286	 珠海市城市规划设计研究院 杨峥屏 副院长 0756-2651689
 广东顺建规划设计研究院有限公司 许红卫 副总经理 0757-22227852	 佛山市城市规划设计研究院 温卫华 副院长 0757-83993481	 肇庆市城乡规划局 刘彦 总工 0758-2765131	 中山市规划设计院 方志 院长 0760-88322881
 东莞城建规划设计院 孙隐石 院长 0769-22388030	 南宁市城市规划设计院 荣海山 副院长 0771-2818185	 广西建筑科学研究设计院 黄晨 书记 0771-3153601	 广西大学设计研究院 黄健 副院长 0771-3232844
 广西壮族自治区国土资源规划院 邓强 院长 0771-5388390	 广西壮族自治区国土测绘院 黄发秀 院长 0771-5638851	 南宁市规划管理局 郭维宁 局长 0771-5700276	 广西城乡规划设计院 兰波 副院长 0771-5863864
 桂林市城市规划设计研究院 韦伟 院长 0773-2803004	 桂林市规划局 谷海洪 局长 0773-2827649	 北海市城市规划设计研究院 伍春谊 副院长 0779-3201877	 北海市规划局 关国明 局长 0779-3202924
 南昌市城市规划设计研究总院 梁燕 副院长 0791-86753663	 江西省城乡规划设计研究院 万敏 院长 0791-88626276	 四川攀枝花规划建筑设计研究院有限公司 陈立 总规划师 0812-3359450	 自贡市城市规划设计研究院有限公司 张逊 院长 0813-2204934
 贵阳市城市规划设计研究院 魏定梅 院长 0851-5212284	 贵州省城乡规划设计研究院 单晓刚 院长 0851-6826437	 云南省设计院集团 苏涵 副总规划师 0871-64427090	 海南华都城市设计有限公司 吴小平 总经理 0898-66708618
 新疆新土地城乡规划设计院 李江宏 总规划师 0991-8881818	 新疆佳联城建规划设计研究院(有限公司) 季铭 院长 0991-8887993		

