

文章编号: 100226819(2001)0420156204

# 城镇化进程中的土地整理

蒋一军 罗 明

(北京大学)

**摘 要:** 该文从分析我国城镇化进程中存在的问题入手, 提出开展土地整理是推进我国小城镇建设和发展的一个重要手段。土地整理顺利实施的关键是要深化土地使用制度改革, 开展农地产权制度创新。

**关键词:** 土地整理; 城镇化; 小城镇建设; 农地产权制度创新

**中图分类号:** F311 **文献标识码:** A

## 1 土地整理的内涵与特性

### 1.1 土地整理的内涵

土地整理是一种土地利用实践活动的过程, 最早出现于欧洲(主要是德国、法国等), 其实质是合理组织土地利用。土地整理是依据规划目标, 高效率地通过土地所有权和土地用途的变更程序实现规划目的的行为。它包括或者说关系到土地规划、评估、税收、土地的获取、土地的占有和使用以及土地登记和地籍管理等各个方面, 土地所有权和用途的交换与变更是这一领域的中心环节<sup>[1]</sup>。

我国台湾地区则把土地整理称之为土地重划(Land Replotting), 指改进土地利用环境和增大土地利用效能的一项重要措施。主要内容包括调整地块的形状、大小、高低以及分布状况, 改善其水利、交通等基础设施和划定各区土地的利用方式和范围<sup>[2]</sup>。

一个完整的土地整理内涵必须包括优化土地自然条件, 调整土地利用关系和改善生态环境等方面。土地整理的基本内涵为: 在一定区域内, 通过基础设施建设和土地产权调整, 达到改善生产条件, 提高生活质量和生态环境维护的一项整体性、综合性的土地利用调整措施。土地整理是一项土地利用措施, 具有综合性、系统性的特点, 达到生产、生活、生态质量改善的三个目的, 主要有两项工作: 基础工程设施的建设和土地产权的调整, 其中土地产权调整是整理的核心。

我国目前的土地整理通常分为农用地整理和建设用地整理。农用地整理国外通常称为 Land Consolidation; 建设用地整理, 通常称为 Land Readjustment、Land Replanning 或 Land Rearrangement。

### 1.2 土地整理的特性

土地整理具有以下特性:

#### 1.2.1 土地整理具有社会性

土地整理不单单是一项土地涉及工程技术等方面的利用改良过程, 最重要的一点是在土地整理过程中都涉及土地利用中的人与人关系的调整。也有学者认为: 土地整理具有生产力与生产关系的二重性<sup>[3]</sup>。

#### 1.2.2 土地整理具有动态性

土地整理是一项系统工程, 它的目的、任务和内容, 随着社会的不断发展会不断地变化, 不同的社会经济阶段具有不同含义的土地整理。土地整理最初目的在于提高土地的集约利用, 实现土地的规模经营, 其后的目的又转为促进城市化程度的提高, 80年代以后, 土地整理更多地用于对城乡生态环境和景观的恢复和改造。

#### 1.2.3 土地整理目标的多重性

土地整理不是就土地而论土地, 现阶段我国开展的土地整理不仅对解决“三农”问题(农业、农村和农民)具有重要意义, 而且对我国小城镇发展具有非常强的推动力。开展土地整理可以促进区域的耕地总量动态平衡、城市化水平的提高和为城镇建设提供建设用地资源。

## 2 我国城镇化的现状与存在的主要问题

根据我国 1997 年农业普查资料显示, 1996 年

收稿日期: 2001201202 修订日期: 2001207205

作者简介: 蒋一军, 博士, 北京市海淀区 北京大学城市与环境学系, 100871

我国共有 16 126 个建制镇, 镇区总占地面积为 360 37 万  $\text{hm}^2$ , 平均每个建制镇的镇区占地面积为 223  $\text{hm}^2$ 。镇区总人口达 7 287 万人。到 1998 年底, 全国共有县城以下建制镇 17 015 个, 平均人口规模为 6418 人<sup>[4]</sup>。

城镇化的迅猛发展已成为乡村城市化、农村工业化的重要发展极和支撑点, 成为农业富余劳动力转移的重要形式。但是在目前的发展中还存在着许多问题, 尤其在小城镇的发展中, 主要有:

### 2.1 城镇的数量太多, 规模偏小

目前建制镇的平均规模只有 6 000 多人, 镇区人口在 4 000 人以下的镇占全国的 65%, 而 72% 的建制镇占地面积在 100~ 500  $\text{hm}^2$ 。规模过小的直接影响是城镇功能不完善, 基础设施和公用设施投资成本高。实践已证明小城镇居住人口越多, 基础设施也更为完善, 基础设施利用率高且对人口的吸引力强。

### 2.2 城镇用地规模在逐年扩大, 但人口与经济的聚集效果并不明显

目前乡镇企业的分布状况是: 80% 在村落, 12% 在集镇, 7% 在建制镇, 1% 在县城以上城镇。居民点和乡镇企业的过于分散建设, 已成为推进农业现代化和提高城镇化水平的一大障碍, 尤其是分散的乡镇企业布局对农村生态环境的影响问题, 受到了社会的重视。

### 2.3 城镇的土地利用还比较粗放

目前大多数地区, 小城镇镇区范围内持农业户口的居民建房仍沿用农村宅基地的划拨标准, 人均均为 41~ 55  $\text{m}^2$ 。由于农民自建住宅以平房和独立式楼房为主, 不仅建筑本身占地多, 配套设施用地也相应较多。目前我国城镇与农村居民点用地 0.191 亿  $\text{hm}^2$ , 人均 158  $\text{m}^2$ 。据粗略估算, 这其中约有 0.07 亿  $\text{hm}^2$  土地的潜力可挖掘<sup>[5]</sup>。在城镇规划中对于工业、商业、住宅等各功能区分布不合理, 混杂现象很普遍, 对生态和环境保护重视不够, 生活环境反而较大城市差。

### 2.4 土地权属管理混乱, 管理制度不健全

在农村和小城镇中土地市场不完善, 市场行为极不规范, 不仅土地征用和出让的一级市场没管好, 土地出让金随意减免, 资产流失严重, 而且在具体的土地管理工作中行政意志干预过多<sup>[6]</sup>。

在工业化和城市化发展的初期, 城镇发展都经历了一个自发、盲目的过程。这种盲目的发展会造成

生态和环境破坏、城镇用地结构不合理等问题。针对这些情况, 各国政府都从不同层次进行引导和干预城镇的发展。日本在 60 年代以后, 通过第三次国土整理计划, 提出建立“田园式小城市”; 70 年代以来, 建设了几百个人口从 1 万人到 10 万人, 设施齐备、环境优美、交通发达、居住便利的城镇, 并通过都市整理不断地调整城镇的土地利用方式。

我国的土地整理正是在这个大背景下提出的。在城镇化高速发展的阶段, 开展土地整理不仅可以扩大小城镇的人口规模, 增强凝聚力, 而且可以提高城镇建设用地的集约程度, 缓解日益突出的人地矛盾。尤其在我国实行严格的耕地保护政策的前提下, 土地整理是既能够保证城镇发展对建设用地的需求, 又能推进农业产业化和农村现代化的重要手段。

## 3 土地整理与小城镇建设

土地整理对小城镇建设的重要作用可以从农地整理和建设用地整理两个方面来考虑。

### 3.1 农地整理

我国农业发展面临的主要问题是资源的紧约束与土地使用权高度分散的小农村社会经济。影响我国农业产业化的重要障碍是大量的农村富余劳动力被束缚在农村, 土地生产率很高, 而劳动生产率很低。

一方面是大量农村劳动力的富余, 另一方面是小城镇人口规模偏小, 这就为开展农地整理提供了广大的空间。通过开展“三集中”模式农地整理, 即通过迁村并点, 逐步使农民住宅向中心村或小城镇集中; 通过搬迁改造, 使乡镇企业逐步向城镇工业园区集中; 通过归并零散地块, 使农田逐步走向规模经营, 为农业产业化和小城镇的发展提供了巨大的活力<sup>[7]</sup>。

通过农地整理实现农村田、水、路、林、村的综合整治, 提高农业生产效率。同时可以结合生态重建对小流域进行统一规划, 综合整治, 通过退耕还林、还湖、还草, 以提高和改善区域生态环境。

### 3.2 建设用地整理

建设用地整理对小城镇土地的集约利用具有重要的意义。小城镇土地产权的一大特点是多元化, 产权类型比较复杂, 集体所有的土地在小城镇占主导地位。在城镇范围内进行建设用地整理(市地整理)可以避免使用征地手段, 而且不受原始房地产权属状况的束缚。它可以通过地产所有者协会自筹全部或部分发展经费, 地产的所有权人(或土地使用权

人)共同参与,实现开发利润的公平分配,保持了原有的产权结构和社会结构。这种方式的土地整理尤其适合新地区的城镇化、旧城区的改造和修复以及大型设施的一体化建设。这种方法在日本和德国等一些发达国家得到了广泛的使用。

小城镇规划管理部门对镇区农民建房进行统一规划和管理,适当降低建房的用地标准,并逐步向城镇户口居民的建房面积标准过渡,这对提高城镇土地集约化利用程度具有重要意义。还要针对小城镇住宅私有化程度较高的特点,采取措施引导城镇居民和集体经济组织(土地所有权人)参与成片改造和综合开发,推动小城镇的建设用地整理。

#### 4 土地整理与农村土地产权制度创新

农村土地产权制度创新是土地整理顺利实施的保证。现行土地制度既不利于农业的稳定发展,又不利于农业劳动力向小城镇转移,也不利于乡镇企业和农村资金、土地等其他要素向小城镇集聚。新的土地制度应该既有利于农业土地的集中,促进农业规模经营的形成,又有利于农业劳动力离土又离乡、进厂又进城,也有利于乡镇企业适度集中连片发展和进入小城镇发展。在城镇化进程中,土地整理所倡导的农村土地产权制度创新应着眼于:

1) 通过农地的评价体系建立,为完善土地承包经营权交易建立量化基础,使农民对土地的承包关系由实物形态转化为价值形态。

2) 村民经济组织掌握土地所有权,承包农户拥有土地承包权和土地经营者拥有土地经营权,但都必须接受村民集体经济组织的管理,拥有土地承包权的农户必须向集体经济组织交纳一定的地租。集体经济组织的村民可以将土地的经营权在本集体经济组织内外进行转让。

3) 在土地整理中,村民以自己拥有承包权的土地投入土地整理后,可以取得至少不低于(面积或质量)原来土地价值的承包土地。有条件地区可以对整理后形成的成块农地进行企业化规模经营,村民拥有与整理前投入土地整理的承包经营权价值相当的个人承包股权,土地交由专业的农业股份公司进行经营,村民可以加入股份公司工作,参与农业生产经营,同时以农业企业工人和公司股东身份参与其收益的分配。

对于土地整理后产生的建设用地,由集体村民组织掌握将使用权入股到城镇土地股份公司或以其

他方式参与小城镇开发。这样就可以逐步实现对农村土地的合理布局 and 开发使用,提高土地资源的配置和利用效益<sup>[7]</sup>。

4) 通过农村土地使用权商品化和地租市场化的确立,逐步形成城乡统一的土地使用权市场。在统一规划的前提下允许农村集体土地使用权参与城镇开发,鼓励农民把土地整理中创造出来的“以地换地、以地滚地”的办法,用到城镇建设中去。

#### 5 结论与建议

土地整理对于小城镇的建设和发展具有重要的意义,其推行的关键在于制度创新和综合协调,包括:

1) 小城镇的规划是一个体系,应由土地利用总体规划、城镇规划、基本农田保护规划、土地整理规划等一系列规划组成。各项规划在编制过程中应充分反映小城镇发展的客观规律,彼此相互协调。

2) 深化土地使用制度改革,建立多元化的农村和小城镇土地市场。将土地使用制度改革引向深入,逐步扩大土地有偿使用范围,改变单一的“征地—开发—出让—转让”的市场运行模式,实行包括国有土地租赁、集体土地入市等多样化的土地供给方式,对小城镇土地市场要实行两种产权、一个市场、统一管理的管理模式,即由国有土地使用权和集体土地使用权并存构成小城镇土地市场,对土地利用方式、土地供应数量、土地交易价格和土地交易结果实行统一管理。

3) 加强土地登记和地籍管理工作,尤其是农村的地籍管理工作是开展土地整理的基础。同时,应该加紧制定农地评估的国家规范,对农村土地的产权的权能进行界定,建立农村地产市场,促进农地的流通,这对实现农业产业化和规模经营具有重要的意义。

4) 在土地整理中,政府的干预、对公众的宣传教育、业主们积极的参与以及与整个城乡发展的结合是非常重要的环节。为了防止整理后土地的重新破碎化,还应当加强人口控制和落实到地块的土地用途管制工作,规范用地行为。

#### [参 考 文 献]

- [1] 国家统计局农调总队课题组 小城镇在我国城市化进程中的作用[Z]. 1999
- [2] “小城镇土地使用与管理体制改革”课题组 中国小城镇发展与用地管理[M]. 北京: 中国大地出版社, 1998

- [3] Zhou Jianming How to Carry Out Land Consolidation [A] An International Comparison EU I Working Paper[C] ECO No. 9901. 1998 12
- [4] 行政院农委 台中市市地重划简介、台湾省农地重划简介[Z], 1997. [6] 国家体改委 中国农村小城镇建设中的集体产权问题 [Z] UNDP 资助国家 11 个部委合作课题农业部分, 1999.
- [5] 严金明等. 土地整理[M] 北京: 经济管理出版社, [7] 罗鉴宇, 黄祖辉主编 土地适度规模经营——浙江的实践与启示[M] 杭州: 浙江人民出版社, 1998 12

## Land Consolidation in the Development of China's Urbanization

Jiang Yijun, Luo Ming

(Urban & Environment Department, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract:** The starting point to realize the gross homeostasis of arable land and promote the further development of towns is to change the way of land utilization. Based on the analysis of the existing problems in land utilization in urbanization, this article puts forward that land consolidation and change in the way of land utilization is an important measure for realizing intensive land cultivation and intensive utilization of town land and improvement of town construction and development. The key to the smooth implementation of land consolidation is to deepen the land use system reform and innovate the property system of rural land.

**Key words:** land consolidation; urbanization; town development; innovation of the farmland property system