

我国当前城乡建设用地置换的实践探索及问题剖析

王婧^{1,2}, 方创琳^{1*}, 王振波¹

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 2. 中国科学院研究生院, 北京 100049)

摘要: 当前我国城乡建设用地利用存在着城市建设用地指标紧缺、农村建设用地低效利用和城乡建设用地“双增”大量侵占耕地等问题。城乡建设用地增减挂钩政策推动下的城乡建设用地置换有望成为破解该问题的综合途径。2004年开始, 伴随相关政策陆续出台, 城乡建设用地置换实践在多个省市试点推进, 其中江苏省万顷良田建设工程、天津市宅基地换房、山东省农村社区化、重庆市地票交易市场的实践较为典型。基于上述典型案例和系统要素分析, 总结了实践的问题、根源与演进, 认为目前系统中的要素与相应的操作环节中存在问题隐患且部分问题表现突出; 实践中主要以涉及“非自愿”置换、补偿与保障不足、生产生活方式改变等的农民利益受损问题较为突出; 问题的根源集中在三个方面, 即国家层面的约束性的法律、法规、政策尚不健全, 地方政府操作不合理和缺乏科学研究支撑。今后的实践中, 应该建立统一的城乡土地市场并逐步完善政府主导下的城乡土地市场运行机制, 建立科学合理的征地补偿机制, 深入开展相关科学研究, 遵循集约型用地增长模式, 同小城镇建设紧密结合, 注重保护村落景观风貌。

关键词: 城乡建设用地置换; “挂钩”政策; 城乡土地市场

中图分类号: F293.3; F301.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-3037(2011)09-1453-14

近年, 我国城乡建设用地供需矛盾激化, 引起广泛重视。在城市系统内, 城市建设用地普遍呈现用地指标紧张^[1]、用地保障程度偏低^[2]的局面, 并且在严格的耕地保护政策背景下, 未来以占用耕地为主要用地来源的城市空间扩展将受到一定程度的制约。在农村系统内, 部分农村人口在城市化进程中逐步转移到城市^[3], 由于城乡二元体制根深蒂固, 在重城轻农传统思想、土地制度不完善等因素的影响下, 农村居民点用地并未随之减少, 反而出现日益加剧的农村空心化现象, 宅基地闲置、浪费等低效利用问题突出^[4-6]。城乡建设用地“双增”导致的用地矛盾亟待解决。由此, 城乡建设用地置换有望成为破解上述问题的综合途径。2004年以来, 中央政府陆续出台了数项推进城乡建设用地置换的政策, 并在试点范围内逐步展开。从近年的试点实践来看, 存在问题较多, 并一度成为各界争论焦点。本文拟对典型地区的实践情况及问题进行系统分析, 以期对政策完善和实践推进有所裨益。

1 土地置换与城乡建设用地置换

土地置换是指通过土地用途更新、结构与布局调整、产权重组等措施使土地资源功能得到再开发、土地资产得到增值, 从而不断优化土地资源配置并实现土地的可持续利用, 达到

收稿日期: 2011-04-01; 修订日期: 2011-06-07。

基金项目: 国家自然科学基金项目(40971101)。

第一作者简介: 王婧(1983-), 女, 山东淄博人, 博士生, 研究方向为区域与城市规划。E-mail: w.j.2000@163.com

* 通信作者简介: 方创琳(1966-), 男, 博士, 甘肃庆阳人, 研究员, 博士生导师, 近年来主要从事城市发展与城市规划等研究。

区域土地利用经济、生态、社会效益的最优化。土地置换可以包括国有土地置换、集体土地置换、“国有一集体”土地置换(按权属性质分类),也可以包括建设用地置换、农地置换、建设用地—农地置换(按土地用途分类)。在实践中,主要以价值衡量的等值置换来界定土地置换的规模与标准。20世纪90年代,我国土地置换的主要实践是城市土地置换,是指依据城市土地价值规律,通过转换城市土地功能和空间替代来调整城市土地利用结构,提高城市土地利用综合效率的一种城市可持续发展策略^[7]。

鉴于快速工业化城市化进程中耕地快速减少、城市建设用地需求保障程度较低,而农村建设用地粗放利用的现状,我国自2004年出台了“城乡建设用地增减挂钩”政策(以下称为“挂钩”政策),其实质为一种明确土地置换类型与区域的土地置换,即城乡建设用地置换。具体是在坚持最严格的耕地保护制度和节约用地制度的前提下,优化调整城乡建设用地内部结构,实现耕地总量不减少、建设用地总量不增加,从而保障城市发展用地需求、坚守耕地“红线”,解决当前城乡建设用地供需失衡的问题。

2 当前城乡建设用地置换的政策支撑与试点推进

2.1 相关政策

“挂钩”政策是我国推出的促进城乡统筹发展、加快社会主义新农村建设、破解保护与保障“两难”困境的重要管理措施。“挂钩”一词最早出现在2004年的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》中,并于2005年正式提出、于2008年得到明确^①(表1)。“挂钩”先后经历了提出与建议、试点批复、规范管理等阶段。当前,“挂钩”政策对实践的范围、原则、操作要求、程序和农民利益保护等均做了明确规定:①实践范围,“以项目区为主题组织实施”;②实践原则,“总量控制、封闭运行、定期考核、到期归还”;③操作要求,“项目区内建新地块总面积必须小于拆旧地块总面积,拆旧地块整理复垦耕地的数量、质量,应比建新占用耕地的数量有增加、质量有提高”;④操作程序,“专项调查—试点专项规划—编制项目区实施规划—方案制定—申请与审批—实施—竣工验收”;⑤农民意愿与补偿,“严禁违背农民意愿,大拆大建和强迫农民住高楼”,“涉及集体土地征收的,对集体和农民妥善给予补偿和安置”,“严禁侵害农民权益”。上述政策是城乡建设用地置换实践的重要参照依据。

2.2 试点推进

2006年4月,国土资源部批复津、苏、鲁、鄂、川为全国第一批“挂钩”试点省(市),确定了183个项目区及4924 hm²周转指标。2007年,追加内蒙古、浙、皖、豫、粤为试点省(自治区),次年进一步将渝、湘、闽、冀、辽、赣、云纳入试点范围。2009年国土资源部直接将“周转指标”分配给省级政府,由其自行安排项目进行增减挂钩试点,同年,冀、辽等13省(自治区)获得“挂钩周转指标”1.018 × 10⁴ hm²。截止2010年,全国已有27个省(市、自治区)加入城乡建设用地增减挂钩试点,总共下达周转指标3 × 10⁴ hm²^②。

①依据2008年国土资发138号文件“城乡建设用地增减挂钩试点管理办法”,城乡建设用地增减挂钩具体是指依据土地利用总体规划,将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(即建新地块)等面积共同组成建新拆旧项目区(以下简称项目区),通过建新拆旧和土地整理复垦等措施,在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上,最终实现增加耕地有效面积、提高耕地质量、节约集约利用建设用地、城乡用地布局更合理的目标。

②事实上,各地多存在自行扩大试点范围、增加试点面积的情况。

表 1 城乡建设用地置换相关政策及其内容比较

Table 1 Policies and the contents of urban - rural construction land replacement

时间	文件名称	重要内容									
		概 念	任 务	内 容	原 则	规 模	范 围	申 报 审 查	土 地 管 理	监 督 检 查	
2004 年 10 月	《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28 号)	鼓励农村土地整理,城市建设用地增长与农村建设用地减少相挂钩。									
2005 年 10 月	《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》(国土资发[2005]207 号)	√	√	√	√	√	√	√	√		
2006 年 4 月	《关于天津等五省(市)城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩第一批试点的批复》(国土资函[2006]269 号)				√	√					
2007 年 7 月	《关于进一步规范城乡建设用地增减挂钩试点工作的通知》(国土资发[2007]169 号)							√	√	√	√
2008 年 6 月	《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》(国土资发[2008]138 号)	√			√			√	√	√	√
2010 年 12 月	《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》(国发[2010]47 号)	针对所出现的侵害农民利益、影响土地管理秩序等问题对试点进行规范、错误纠正。									

3 典型地区城乡建设用地置换的实践探索

我国当前的城乡建设用地置换实践中,以苏、津、鲁、渝 4 个省(市)的做法较为典型,江苏省的万顷良田建设工程突出增加连片高标准耕地,天津市的宅基地换房突出城市化安置,山东省的农村社区化突出以社区为单元的集中居住,重庆市的地票交易市场则重在实践新的农村集体建设用地交易方式。本文着重对该 4 个省(市)的典型做法进行系统分析。

3.1 江苏:万顷良田建设工程

改革开放以来,江苏省经济高速增长,建设用地供需矛盾日益突出。为此,基于 1990 年代苏南地区践行的工业用地集约化模式,该省于 2004 年明确提出了“三集中”的思路,即“工业向开发区集中、人口向城镇集中、住宅向社区集中”。期间,大力发展第二三产业,使全省农村劳动力转移到第二三产业和城镇,农村经济中非农产业比重已超过 90%。但与此同时,在传统的分散化耕作方式和居住格局的影响下,农村公共基础设施的配套成本高且利用效率低,不能满足快速发展的生产和生活需求。并且,虽然近年各级财政明显加强了对农业的投入,但农业比较经济效益低的局面仍未能扭转。在此社会经济和政策背景下,江苏省于 2009 年 6 月启动“万顷良田建设工程”,具体指依据土地利用总体规划、城镇规划,按照城乡统筹发展、加快社会主义新农村建设的要求,以土地开发整理项目为载体,以实施城乡建设用地增减挂钩政策为抓手,通过对田、水、路、林、村进行综合整治,增加有效耕地面积,提高耕地质量;将农村居民迁移到城镇,节约集约利用建设用地;建成大面积、连片的高标准农田,优化区域土地利用布局,实现农地集中、居住集聚、用地集约、效益集显目标的一项系统工程^③。

③关于印发《江苏省“万顷良田建设工程”试点方案》的通知(苏国土资发[2008]290 号)。

操作程序:具体程序包括对操作土地具备条件的判定、编制工程规划、申报、审查、实施、检查验收;其中,实施过程根据试点县具体操作而定,主要为三个环节,即房屋拆迁、农民安置补偿、耕地复垦与农田建设(图1)。

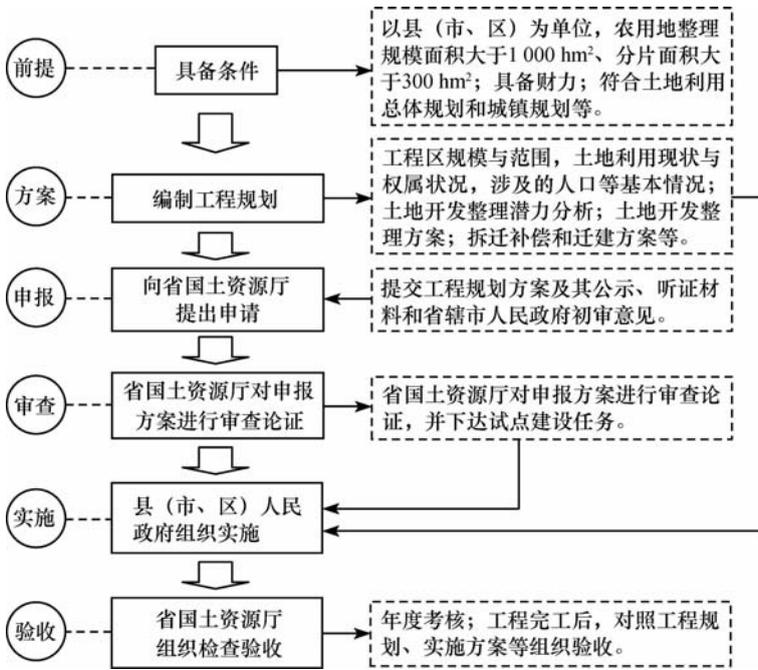


图1 江苏万顷良田建设工程项目操作程序示意图

Fig. 1 Operating procedures of boundless expanse of fertile farmland construction in Jiangsu

突出特点:①以有效增加耕地面积、显著提高耕地质量为主要目的,通过村庄搬迁,旧村址复垦为耕地,并建成成片优质良田;②探索土地承包经营权有偿流转工作,以转让、转包、出租、入股等形式支撑工程建设,推进现代化农业规模经营生产与实现劳动力向城镇转移;③拆迁安置以货币安置、养老院安置和小城镇、中心村安置模式为主,通过多样化的安置形式以满足不同类型群体的安置要求,对于大部分农民而言,将由农村分散居住转到城镇集中居住,并由此而促进小城镇的建设与发展。

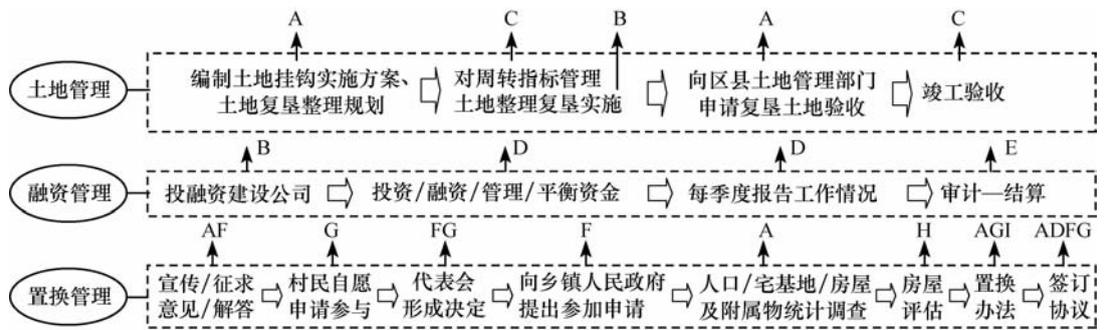
讨论焦点:①土地承包经营权被“非自愿”流转,在推进土地承包经营权流转的过程中,部分地区由于政府宣传力度不够,未重视公示、听证等环节,使得农民的参与性不足,进而影响了积极性,而政府采取的各种具有强制性的操作手法,让大多数农民深感土地被“非自愿”流转;②部分耕地被用于植树,工程实施中涉及到拆迁安置的村庄将得到补偿,部分土地承包商得知其中绿化工程用地比耕地的补偿费高,便将部分耕地转用于植树,以追逐更高征地补偿费用^[8];③农民为未来生活担忧,土地流转后农民失去了赖以生存的根本,而部分农民认为政府补贴难以维持正常生活,在离村离土后农民对未来的就业、社会保障等担忧。

3.2 天津:宅基地换房

小城镇建设是我国推动农村与城市社会经济结合、发展的重要战略,是加快城市化进程的重要选择。在小城镇建设过程中,地方政府普遍面临建设资金不足、土地指标有限的问题。

题。此外,天津市小城镇建设存在城镇规模小、人口密度低、缺少切实可行的规划建设管理操作和实施办法等问题,而农村则人均居民点面积过高、土地利用效率低下、公共服务设施配套不完善。由此,自 2005 年天津市开展自上而下的以“宅基地换房”建设小城镇和新农村的工作。并于 2009 年 8 月正式颁布《天津市以宅基地换房建设示范小城镇管理办法》(津政令第[2009]18 号,以下简称“天津办法”)。以宅基地换房建设示范小城镇,是指村民以其宅基地按照规定的标准置换小城镇中的住宅,迁入小城镇居住,建设适应农村经济和社会发展、适于产业聚集和生态宜居的小城镇。原村庄建设用地上进行复耕,而节约下来的土地在整理后经“招拍挂”出售,用土地收益弥补小城镇建设资金缺口。

操作程序:“天津办法”中对宅基地换房实践操作进行了详细规定,相关程序包括三个方面,即土地管理、融资管理、置换管理(图 2)。



注: A~I为执行主体。A为乡镇人民政府, B为区县人民政府, C为区县土地行政主管部门, D为投融资建设公司, E为审计机关, F为村民委员会, G为村民, H为房屋评估机构, I为乡镇人民代表大会。

图 2 天津宅基地换房操作程序示意图

Fig. 2 Operating procedures of homestead-house exchange in Tianjin

突出特点:①村民自愿。在操作过程中,政府及相关部门尽可能让工作执行公开、公平、公正,做好前期宣传,并以村民自愿为原则,部分乡镇提出要达到 90% 的通过率才同意拆迁。②安置补偿。首先,房屋置换按照一定标准进行,如老主房每 1 m² 换 1 m²、附房每 2 m² 换 1 m²,最终使人均居住面积达到 40 m²,而原有低价值房屋置换成具有独立产权的商品房^[9];政府为该部分进城农民提供城镇居民社会保险,并安排其上岗就业;再者,通过提高农村工业化水平来提高农业耕作效率,以及通过土地承包经营权入股等方法来组织农业合作生产、规模经营,以最大程度降低农民搬迁后土地耕作半径过大的负面效应。③资金保障。整个过程在政府主导下通过市场运作以求资金平衡。具体而言,该模式是以土地出让收益权作为抵押担保,通过建设投资机构向国家开发银行申请贷款融资,用于搬迁农民住宅及相关配套设施的建设,将节约出来的土地通过市场进行出让与经营性开发,所得的土地出让金或开发收益一部分用于之前的贷款偿还,其余继续用于小城镇建设。

讨论焦点:①置换标准的合理性,多数村民不认同附房每 2 m² 换 1 m²、院落空地不算的置换标准,并对这种面积减少的置换方式表示不满;②农民负担可能由此而加大,按照置换标准,部分村民每户置换的有效住房面积达不到按人均面积计算标准,因此需要购买面积来补足,而所需资金成为村民的负担;③城镇化步伐过快,这种城市化式的安置使村民短时间

内离地离村变为城市居民,失去了赖以生存的土地,传统生活生产方式急剧改变,同时在许多村民看来政府没有如期如数给予补偿,这使他们为未来生活保障不足担忧,如此均导致一定社会隐患。

3.3 山东:农村社区化

社区化是农村建设发展的重要方向,党的十七届三中全会明确提出要加强农村社区建设,保持农村社会和谐稳定。山东省在城乡建设用地置换实践中,以“挂钩”政策为抓手,大力推进农村社区化建设。其中,以诸城市最为典型,该市为2008年4月民政部公布的全国296个农村社区建设实验县(市、区)名单之一,同时是省级社会主义新农村建设和农村社区化管理改革的试点。诸城市的社区化建设经历了2007年农村社区化服务与建设、2009年推进农村社区化发展和2010年撤村并居三个阶段,使诸城市农村从规划建设208个社区(每个社区涵盖大约5个村庄1500户居民),到以社区为单元全面发展,到撤销1249个建制村,逐渐形成了“中心城区—镇驻地—农村社区”的结构体系,并结合规划产业园区,为承接产业转移搭建平台^[10]。

结构变化:①空间结构变化,以交通区位、发展潜力、辐射带动力等为参考标准选择中心村,以2 km左右为半径,按照地域相邻、习俗相近的原则建设农村社区,引导农民向社区中心村集中(图3);②管理服务结构变化,建制村原有的一些职能,包括土地承包关系在内没有变化,农村社区以“服务”作为职能定位,在社区内设立服务站和办事服务厅。

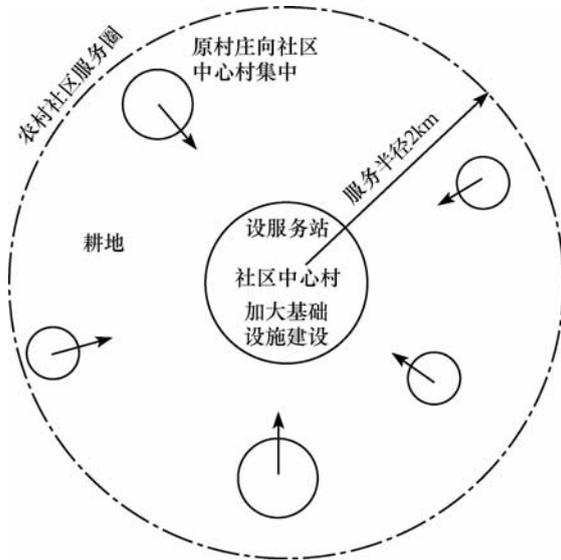


图3 山东农村社区化中结构变化示意图

Fig. 3 Structure change of rural communitization in Shandong

突出特点:①散落村庄居民向社区中心村集中,实行撤村并居、村庄改为社区的居住生活模式;②农村社区化推动农村基础设施建设和提高基本公共服务水平;③农村社区化探索农民不用进城入镇、就地城镇化发展的途径,如此未来将有可能改变农民以宗地为根、以家族为圈、以村庄为界的传统生活形态。

讨论焦点:①农村社区化应注重农村生产空间、生态空间、生活空间的低成本、循环、合

理、可持续发展,不能片面地用城市的眼光来改造农村^[11];②从农民利益来看,一是存在“被上楼”现象,二是改居后农民的传统生活观念难以转变,三是耕作半径增大,缺少农具、粮食存放和牲畜饲养空间,给农作带来不便,四是置换补偿与各类保障不足,农民生活成本提高,生活负担加重,五是易产生无土地、无工作、无社保的“三无”农民;③基础设施建设投资大、建设难以到位。

3.4 重庆:地票交易市场

2007年5月,重庆被国家批准成为统筹城乡综合配套改革实验区,积极探索统筹城乡土地利用。基于重庆市城乡建设用地落差大、供需矛盾突出的现状,以及正在国家试点开展的“挂钩”政策,重庆市继续探索统筹城乡土地利用,并提出设立重庆农村土地交易所,建立统一的城乡土地交易市场。2008年11月17日,《重庆农村土地交易所管理暂行办法》(渝府发[2008]127号,以下简称“暂行办法”)经市政府常务会议通过。同年12月4日,由政府出资的非营利性事业法人机构正式挂牌成立,即重庆农村土地交易所,主要从事地票交易。“暂行办法”中对农村土地交易所的交易范围、交易方式、资格条件、权益保障等各个环节,作了较为详尽的设计与规定。所谓“地票”,指包括农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地,经过复垦并经土地管理部门严格验收后产生的指标。截止2010年6月,重庆土地交易所已举行地票交易会13场,成交地票1448 hm²,单位面积成交金额约164.25 × 10⁴ 元/hm²。

交易程序:地票持有者可以自己交易或委托代理机构代理交易,土地交易程序主要包括交易申请—资格审查—将待交易地票纳入交易信息库并向社会发布—公开竞拍—交易确认与登记备案—指标纳入新增建设用地计划与指标落地(图4)。

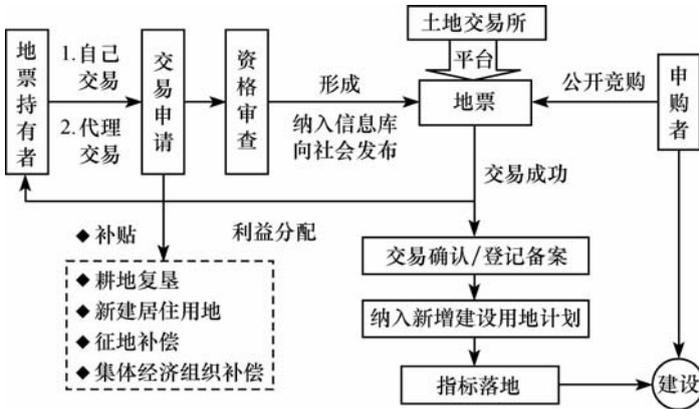


图4 重庆土地交易市场交易程序示意图

Fig. 4 Transaction procedures of land market in Chongqing

突出特点:①“地票”作为一种新事物,使固化、不可转移的土地资源实物化,以票据形式转化为可流动的资产进行交易,是中国农村集体建设用地制度改革、构建城乡一体化建设用地市场的一项重要探索;②“地票”价格统一;③操作超越了传统的“挂钩”试验的行政区界限;④先复垦还耕,验收合格后增加的耕地指标再上市拍卖,降低耕地复垦风险。

讨论焦点:①部分企业购买“地票”动机不纯导致较长时间内指标不“落地”;②土地极

差收益未能体现,存在利益不公、权利寻地隐患^[12];③收益分配欠合理,不利于保护农民利益和提高农民积极性;④与政策、总体规划衔接不够,约束机制不完善。

4 城乡建设用地置换的问题剖析

“挂钩”政策指导下的置换实践对解决我国当前城乡建设用地供需矛盾起到了积极作用,部分地区建成了规模良田,农村生活风貌得到改善,城乡土地市场更为活跃,基本达到了城乡土地集约利用程度提高、耕地总量不变甚至有所增加、城市建设用地指标增加的预期效果。但是,在置换实践的推进过程中也产生了一些问题,亟需深入剖析以指导实践。

4.1 基于系统要素分析的问题体系

“置换”作为一个系统,包括作为主体的“人”、作为客体的“地”以及作为中介联系两者的“操作”活动三大单元,问题隐患依托每个单元所包括的要素与操作环节而存在(图5)。

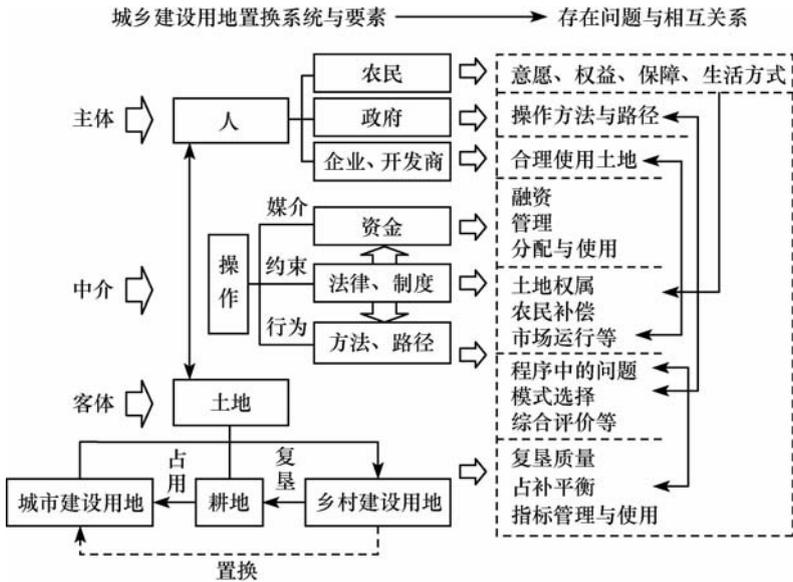


图5 城乡建设用地置换系统与问题分析示意图

Fig. 5 Analysis on urban - rural construction land replacement system and problem

(1) 主体单元对应的问题集。主体主要包括农民、政府(这里主要指直接参与操作的地方政府)和企业或开发商,存在的问题隐患主要包括:①由于农民法律意识薄弱、对实践缺少了解、拆迁补偿安置不规范等原因,在实践中存在用地权属调整不合理、非意愿性拆迁、补偿不足等问题;对于留地农民而言,由于传统的生产生活方式改变导致其耕作活动受影响,存在耕作半径过大,无存放粮食、农具和喂养畜禽空间的问题;对于转化为市民的农民而言,则更多地面临着生活保障低、就业压力大等问题。②在政府层面,在其操作过程中存在选择的方法、路径是否得当等问题,也是导致其他问题产生的主要原因。③企业或开发商获得土地后存在是否合理利用土地的问题。然而,上述一系列依托主体存在的问题最终可以归结为利益平衡问题,其中包括一方(地方政府与企业、开发商)在操作过程中对土地

财政、政绩、土地收益等利益的追逐,另一方(农民)则在实践中往往利益受损。这种“逐利”与“损益”并行的利益失衡状态导致主体矛盾激化。

(2) 客体单元对应的问题集。客体包括城市建设用地、农村建设用地和耕地。“置换”的整个过程实质为三个要素按照一定规则的置换,最终实现农村建设用地集约利用,城市建设用地指标增加,耕地总量不变或增加。在置换过程中存在复垦土地的质量高低、占补是否平衡、增加的用地指标管理与使用是否合理等问题。

(3) 中介对应的问题集。中介主要包括资金、法律和制度、方法和路径。其中资金是实现置换的重要支撑,决定了操作是否能够顺利进行,资金运转过程中存在资金来源、管理、分配与使用方面的问题隐患;法律、制度是约束实践的标尺,其完善程度关系到土地权属、农民补偿、市场运行等问题的解决,当前应尽快建立健全相关法律制度;方法、路径是实践行为与过程的体现,其直接影响置换工作成果。

此外,城乡建设用地置换作为当前重要实践之一,其系统内部的要素流动与结构改变影响社会、经济、生态的各方面,如历史民俗文化变迁、生态景观保护、社会安定隐患、经济发展等,上述问题同样不容忽视。

4.2 问题产生的特征与根源

以苏、津、鲁、渝典型案例区的置换实践为例,并基于系统要素分析构建的问题体系来看,实践问题的特征主要为两方面:其一,由于城乡建设用地置换本身是一件复杂的系统工程,受多种因素影响与制约,主体利益诉求存在差异,因此问题的产生具有多样性、复杂性与不稳定性,并以主体中农民利益受损问题较为突出;其二,各地因采取的方法与路径不同所产生的问题及突出程度不同,且各地的操作方法可为解决问题提供相互参考。江苏的万顷良田建设增加了优质耕地,避免了农村建设用地复垦质量低的问题,并促进了农业现代化与规模化生产经营,但也存在农民安置补偿不到位的问题;天津的宅基地换房加快了城镇化步伐,但步子太快以致对农村生产、生活的负面影响较大;山东的社区建设推进了农村硬件建设步伐,但存在农民生产生活空间脱节、农民生活成本加大的问题;重庆的“地票”市场探索了农村建设用地交易方式,并且先复垦后置换的做法降低了占补不平衡的风险,但存在指标落地晚与政府、企业“逐利”隐患,以及收益分配不均的问题。综合案例分析可见,实践中的问题主要体现在“非自愿”置换、补偿与保障不足、生产生活方式改变等农民利益受损问题,由问题体系分析可将其产生根源主要分为三方面,即国家层面的约束性法律、法规、政策尚不健全,地方政府操作不合理,以及缺少科学研究支撑(表2)。

4.3 问题的演进及趋势

自城乡建设用地置换实践开展以来,在实践中多种问题随着工作展开与试点推进而频繁出现。从最初对“挂钩”政策认识不到位,发展到工作初期的融资难与实施方案探索,再到具体实践中土地权属纠纷、收益分配不均、补偿不到位、耕地复垦质量低等问题,并于2010年出现“过度挂钩”、“乱挂钩”、“强制挂钩”,以及借“挂钩”之机变相侵占农村集体土地、农民“被上楼”等现象,矛盾愈演愈烈,引起国家与社会各界的关注。2011年2月国土资源部叫停部分试点工作,对其进行整顿、规范和限期整改,问题转而进入解决的弱化阶段。从根源来看,问题解决的关键除要规范地方政府不合理操作、建立有效的操作与监察机制外,健全的法律、法规、制度与政策以及具有支撑力度的相关科学研究必不可少。当前,从国家层面发起的实践整治来看,问题正在逐步得到解决,如果整顿得当并进一步建立起长效机制,我国城乡建设用地置换有望步入良性发展阶段(图6)。

表 2 苏、津、鲁、渝城乡建设用地置换实践问题

Table 2 Analysis on practical problems of urban – rural construction land replacement in four provinces

典型实践名称	突出问题	涉及要素			解析	原因
		主体	中介	客体		
江苏： 万顷良田建设工程	部分耕地被转用于绿化，以求更多征地补偿	土地承包商	约束机制	耕地	土地承包商逐利，而约束机制不健全	A
	安置工作不到位、补偿分配欠合理	农民/地方政府	资金/方法	-	缺少合理的操作方法与补偿机制，使农民损益	ABC
	部分地区存在土地被“非自愿”流转	农民/地方政府	操作方法	建设用地	操作不合理，违背农民意愿	B
天津： 宅基地换房	打破了农民拥有耕地与宅基地的传统生活观念	农民	-	-	-	C
	农民失地、换房中的利益保护与未来生活保障问题	农民	资金/制度	-	农民利益受损	ABC
山东： “社区化”农村	村民思想难以转变并给农作带来不便	农民	-	-	-	C
	基础设施建设难以到位且公共服务费负担重	农民	资金	-	农民生活成本提高	BC
	各类保障不足	农民	资金/制度	-	-	ABC
	被“上楼”现象严重	农民/地方政府	操作方法	-	操作不合理，潜在政府逐利行为，而农民利益受损	B
重庆： 地票交易市场	部分企业购买“地票”动机不纯	企业或开发商	约束机制	建设用地	企业逐利，缺少约束机制	AB
	收益分配欠合理	农民/地方政府	分配机制	-	缺少约束机制，收益分配不公，农民利益受损	BC
	土地极差收益未能体现	-	操作方法	建设用地	存在利益不公、权利寻地	C
	与政策、总体规划衔接不够，约束机制不完善	地方政府	操作方法 约束机制	土地	缺少方法指导与约束机制	AC

注：A 表示国家层面的约束性法律、法规、政策尚不健全，B 表示地方政府操作不合理，C 表示缺少科学研究支撑。

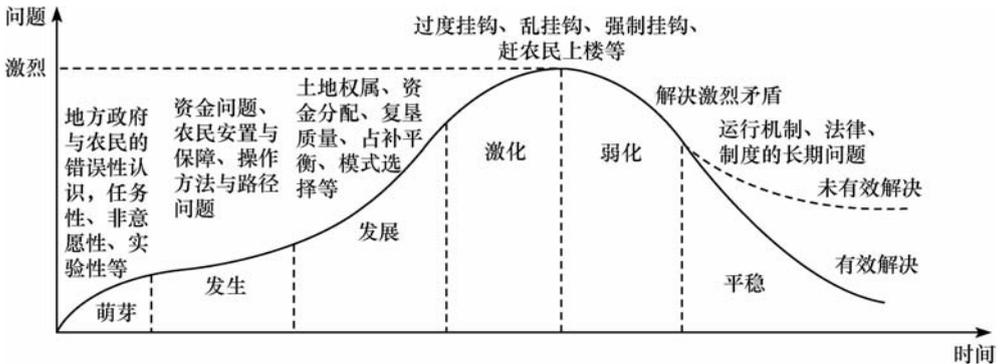


图 6 城乡建设用地置换问题发展演进曲线示意图

Fig. 6 Problem evolution of urban – rural construction land replacement

5 结论与讨论

5.1 结论

(1) “挂钩”政策推动下的城乡建设用地置换实践正以自上而下的形式在各试点省市陆续开展。目前置换实践仍处于探索阶段,各地实践方法与路径不同,其中以江苏、天津、山东、重庆4个省(市)的做法较为典型,形成了不同的探索方向与模式,并取得一定成效,其实践价值值得肯定,但同时也暴露出操作方法不得当、置换补偿不合理、农民生活负担加重等系列问题。

(2) 基于“置换”系统要素分析,综合依托主体、客体和中介存在的三大问题集,构建问题体系;并结合典型案例分析可知,当前置换问题产生具有多样性、复杂性与不稳定性的特征,并因各地区采取的方法与路径不同而产生差异,其中以主体中农民利益受损问题较为突出;问题的根源归结为具有约束性的法律、法规、政策尚不健全,地方政府操作不合理,以及缺少科学研究支撑。

(3) 自城乡建设用地置换实践开展至今问题频现,并于2010年矛盾愈演愈烈;2011年初由国土资源部叫停部分“挂钩”试点工作,整个实践过程进入严格规范与整顿阶段。如果整顿得当并能够建立起长效机制,现有的诸多问题将有望逐渐得到解决。

5.2 讨论

(1) 建立统一的城乡土地市场,逐步完善政府主导下的城乡土地市场运行机制。在城乡土地市场中,由于受农村土地市场发育滞后和城乡二元体制的长期影响,城乡土地市场一直处于割裂状态,因此应首先建立统一的城乡土地市场为置换实践搭建市场平台。再者,在城乡一二级土地市场中,一级土地市场体现为政府垄断下的土地征用与出让、不参与市场运行,如此并不利于土地资源的配置;而二级土地市场则存在市场发展缓慢、交易程序不完善、秩序混乱,以及约束性法律法规不健全等问题。因此在建立统一、有序的城乡土地市场体系基础上,应不断完善政府主导下的城乡土地市场运行机制,这是支撑城乡建设用地置换实践的重要措施,是实现土地资源合理配置的有效途径。

(2) 亟待建立健全科学合理的置换补偿机制与社会保障制度。城乡建设用地置换实践中涉及到土地征用、房屋拆迁、居住环境与生产、生活方式变化等,关系到农民的切身利益。由于目前尚未建立较完善的置换补偿机制与社会保障制度,置换实践中往往产生矛盾冲突。在推动农村土地整治与农业发展、解决城乡用地问题的同时,维护农民的权益是置换实践顺利进行、实现“挂钩”政策目标、维护社会稳定的关键。尽快建立健全科学合理的农村房屋拆迁、征地补偿等置换补偿机制,能够支撑农民生活的社会保障制度十分必要。

(3) 急需开展相关科学研究以支撑城乡建设用地置换实践。目前已有的方法技术研究主要为农村建设用地整理阶段的研究,包括整理潜力方法、实证与模型研究^[13-17]、整理项目空间分异及整理模式研究^[18-21]、整理用地转换方向研究^[22]、整理效果分析^[23],以及少量“挂钩”分区研究与对“挂钩”规划方法的探讨^[24-25],总体仍处于起步阶段,尚未系统化。城乡建设用地置换是一项复杂的系统工程,由目前频发的问题来看,当前急需支撑性的置换理论、实践方法、相关技术的系统研究,如实践中关于补偿的宅基地价值评估与征地补偿计算,以及置换中的复垦区域选址、指标落地、空间格局演变与预测、置换模式选择等方面的研究。

(4) 控制城市建设用地“内聚”与“外扩”的节奏,最终实现集约型用地增长。城市建设用地使用结果主要体现为利用率提高与面积增长两种,即“内聚”与“外扩”,在工业化与城

市化发展的推动下,我国城市建设用地“外扩”现象突出,在此背景下产生的置换实践,不失为解决当前由“外扩”所引发的土地问题的有效措施。然而,真正的集约型用地增长即“内聚-外扩”协调发展,是城市建设用地增长的理想状态。因此,基于当前城市建设用地利用现状,应控制好“内聚”与“外扩”的节奏,在以置换实践解决城乡建设用地“外扩”问题的同时,重视调整建设用地利用效率,配合城市建设用地“内聚”实践,最终实现集约型用地增长理想状态。

(5) 紧密结合小城镇建设推进置换实践,重视保护村落景观风貌。在国家推进小城镇建设的政策推动下,城乡建设用地置换应与小城镇建设紧密结合,部分地区根据所需,逐步形成由散落村庄到中心村居住到小城镇形成并发育的模式,助推小城镇发展建设,走“改良农村”的城市化发展路径。另外,部分地区农村景观风貌在实践中悄然消失,不论从景观保护角度还是从乡村生态环境保护角度考虑,未来大规模的土地置换实践中如何保护与传承村落景观风貌值得深思。

参考文献(References):

- [1] 陆大道. 我国的城镇化进程与空间扩张[J]. 城市规划学刊, 2007(4): 47-52. [LU Da-dao. Urbanization process and spatial sprawl in China. *Urban Planning Forum*, 2007(4): 47-52.]
- [2] 方创琳. 中国城市化进程及资源环境保障报告[M]. 北京: 科学出版社, 2009: 215. [FANG Chuang-lin. *Urbanization Process and Resource-environmental Guarantee of China*. Beijing: Science Press, 2009: 215.]
- [3] 龙花楼, 李裕瑞, 刘彦随. 中国空心化村庄演化特征及其动力机制[J]. 地理学报, 2009, 64(10): 1203-1213. [LONH Hua-lou, LI Yu-rui, LIU Yan-sui. Analysis of evolutive characteristics and their driving mechanism of hollowing villages in China. *Acta Geographica Sinica*, 2009, 64(10): 1203-1213.]
- [4] 李裕瑞, 刘彦随, 龙花楼. 中国农村人口与农村居民点用地的时空变化[J]. 自然资源学报, 2010, 25(10): 1629-1638. [LI Yu-rui, LIU Yan-sui, LONG Hua-lou. Spatio-temporal analysis of population and residential land change in rural China. *Journal of Natural Resources*, 2010, 25(10): 1629-1638.]
- [5] 刘彦随, 刘玉, 翟荣新. 中国农村空心化的地理学研究及整治实践[J]. 地理学报, 2009, 64(10): 1193-1202. [LIU Yan-sui, LIU Yu, ZHAI Rong-xin. Geographical research and optimizing practice of rural hollowing in China. *Acta Geographica Sinica*, 2009, 64(10): 1193-1202.]
- [6] 杜官印, 蔡运龙. 1997—2007年中国建设用地在经济增长中的利用效率[J]. 地理科学进展, 2010, 29(6): 693-700. [DU Guan-yin, CAI Yun-long. Technical efficiency of built-up land in China's economic growth during 1997-2007. *Progress in Geography*, 2010, 29(6): 693-700.]
- [7] 石忆邵. 城市土地置换的实践与思考[J]. 社会科学, 1997(11): 56-58. [SHI Yi-shao. Reflecting on urban land replacement practice. *Social Science Shanghai China*, 1997(11): 56-58.]
- [8] 中国经济周刊. 江苏镇江新区“万顷良田”工程: “惠农”还是“毁农”[EB/OL]. http://www.dooland.com/magazine/article_79846.html. [China Economic Weekly. Boundless expanse of fertile farmland project: benefit or hurt the peasantry. http://www.dooland.com/magazine/article_79846.html.]
- [9] 崔宝敏. 天津市“以宅基地换房”的农村集体建设用地流转新模式[J]. 中国土地科学, 2010, 24(5): 37-46. [CUI Bao-min. “Exchange isolated farmers' residential land with well-planned house”: A new transfer mode of rural collective construction land in Tianjin City. *China Land Science*, 2010, 24(5): 37-46.]
- [10] 瞭望. “撤村并居”是与非[EB/OL]. <http://finance.sina.com.cn/roll/20101121/22098986272.shtml>. [Outlook Weekly. Right and wrong: Consolidate villages into communities. <http://finance.sina.com.cn/roll/20101121/22098986272.shtml>.]
- [11] 瞭望. 从农民到市民的距离[EB/OL]. <http://finance.sina.com.cn/roll/20101121/22108986278.shtml>. [Outlook Weekly. Distance from the peasantry to the citizen. <http://finance.sina.com.cn/roll/20101121/22108986278.shtml>.]
- [12] 董祚继, 谢海霞, 徐小黎. 先完善试点再有序推进——重庆市开展地票交易试点工作的情况及思考[J]. 中国土地, 2010(9): 8-11. [DONG Zuo-ji, XIE Hai-xia, XU Xiao-li. Improving first before promoting orderly—Introduction and

consideration about land transaction in Chongqing. *China Land*, 2010(9): 8-11.]

- [13] 朱晓华,陈秧分,刘彦随,等.空心村土地整治潜力调查与评价技术方法——以山东省禹城市为例[J].地理学报,2010,65(6):736-744. [ZHU Xiao-hua, CHEN Yang-fen, LIU Yan-sui, et al. Technique and method of rural land consolidation potential investigation and assessment: A case study of Yucheng City, Shandong Province. *Acta Geographica Sinica*, 2010, 65(6): 736-744.]
- [14] 宋伟,张凤荣,孔祥斌,等.自然经济限制性下天津市农村居民点整理潜力估算[J].自然资源学报,2006,21(6):888-899. [SONG Wei, ZHANG Feng-rong, KONG Xiang-bin, et al. The arable land potential calculation in the land consolidation project of rural habitat under natural and economic limits in Tianjin. *Journal of Natural Resources*, 2006, 21(6): 888-899.]
- [15] 林坚,李尧.北京市农村居民点用地整理潜力研究[J].中国土地科学,2007,21(1):58-65. [LIN Jian, LI Yao. Study on land consolidation potential of rural residential area in Beijing. *China Land Science*, 2007, 21(1): 58-65.]
- [16] 何英彬,陈佑启,姚艳敏.农村居民点土地整理潜力研究方法述评[J].地理与地理信息科学,2008,24(4):80-83. [HE Ying-bin, CHEN You-qi, YAO Yan-min. Commentary on study methodology of rural residential land consolidation potential. *Geography and Geo-Information Science*, 2008, 24(4): 80-83.]
- [17] 宋伟,陈百明,陈曦炜.农村居民点整理潜力测算模型的理论与实证[J].农业工程学报,2008,24(增刊1):1-5. [SONG Wei, CHEN Bai-ming, CHEN Xi-wei. Theoretical and empirical analysis of potential calculation model for rural habitat consolidation. *Transactions of the CSAE*, 2008, 24(Suppl 1): 1-5.]
- [18] 杨庆媛,冯应斌,杨华均,等.土地整理项目空间分异及其与经济耦合关系[J].农业工程学报,2010,26(3):323-331. [YANG Qing-yuan, FENG Ying-bin, YANG Hua-jun, et al. Spatial distribution of land consolidation projects and correlation between them and economic development in Chongqing City. *Transactions of the CSAE*, 2010, 26(3): 323-331.]
- [19] 张占录,张远索.基于现状调查的城市郊区农村居民点整理模式[J].地理研究,2010,29(5):891-898. [ZHANG Zhan-lu, ZHANG Yuan-suo. Mode of residential land consolidation in suburbs based on present situation investigation. *Geographical Research*, 2010, 29(5): 891-898.]
- [20] 陈玉福,孙虎,刘彦随.中国典型农区空心村综合整治模式[J].地理学报,2010,65(6):727-735. [CHEN Yu-fu, SUN Hu, LIU Yan-sui. Reconstruction models of hollowed villages in key agricultural regions of China. *Acta Geographica Sinica*, 2010, 65(6): 727-735.]
- [21] 杨庆媛,田永中,王朝科,等.西南丘陵山地区农村居民点土地整理模式——以重庆渝北区为例[J].地理研究,2004,23(4):469-478. [YANG Qing-yuan, TIAN Yong-zhong, WANG Chao-ke, et al. On the land use characteristics and the land consolidation models of rural residential area of the hilly and mountainous regions in Southwest China: A case of Chongqing. *Geographical Research*, 2004, 23(4): 469-478.]
- [22] 姜广辉,张凤荣,孔祥斌.北京山区农村居民点整理用地转换方向模拟[J].农业工程学报,2009,25(2):214-221. [JIANG Guang-hui, ZHANG Feng-rong, KONG Xiang-bin. Determining conversion direction of rural residential land consolidation in Beijing mountainous areas. *Transactions of the CSAE*, 2009, 25(2): 214-221.]
- [23] 谷晓坤,卢新海,陈百明.大城市郊区农村居民点整理效果分析——基于典型案例的比较研究[J].自然资源学报,2010,25(10):1649-1657. [GU Xiao-kun, LU Xin-hai, CHEN Bai-ming. Effect analysis of land consolidation of rural habitat in suburbs of metropolis: Comparative study on typical cases. *Journal of Natural Resources*, 2010, 25(10): 1649-1657.]
- [24] 曲衍波,张凤荣,姜广辉,等.农村居民点用地整理潜力与“挂钩”分区研究[J].资源科学,2011,33(1):134-142. [QU Yan-bo, ZHANG Feng-rong, JIANG Guang-hui, et al. Rural residential consolidation potential and zoning for connecting the increase in urban construction with the decrease in rural residential land. *Resources Science*, 2011, 33(1): 134-142.]
- [25] 周小平,黄蕾,谷晓坤,等.城乡建设用地增减挂钩规划方法及实证[J].中国人口·资源与环境,2010,20(10):79-85. [ZHOU Xiao-ping, HUANG Lei, GU Xiao-kun, et al. Measures and empirical research on “planning of linking the increase in land used for urban construction with the decrease in land used for rural construction”. *China Population, Resources and Environment*, 2010, 20(10): 79-85.]

China's Contemporary Urban – Rural Construction Land Replacement: Practices and Problems

WANG Jing^{1,2}, FANG Chuang-lin¹, WANG Zhen-bo¹

(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China;

2. Graduate University of the Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract: Recently, there exists more and more severe urban – rural construction land use problems in China, including lack of urban construction land, low rural construction land use and both of urban and rural construction land increasing. Urban – rural construction land replacement impelled by “increasing vs. decreasing balance” land-use policy is expected to be the method to deal with those problems. It was put into practice in several cities and provinces after unveiling a succession of fresh policies since 2004, and the practices in Jiangsu, Tianjin, Shandong and Chongqing were typical, respectively focusing on the boundless expanse of fertile farmland construction, homestead exchange, rural community-oriented development and land transaction. Based on analyzing the cases and system of the land replacement practice, this paper summarizes problems occurred, the reason and their development are as follows: problems exist for every factor in the practice, especially hidden problems are more obvious, such as the farmers’ interests are harmed including being against farmers’ wills, compensations are not satisfactory, and production and lifestyles changed. The first reason is because of imperfect law, regulation and policy, and unreasonable operation and lack of research are another two main reasons. In the future, it should set up an integrated urban – rural land market system, improve land market mechanism, establish compensation mechanism, and conduct in-depth scientific research. In addition, the future land use development should pay attention to intensive land-use growth, and in the replacement process, combination of small town construction with village landscape protection should be practised properly.

Key words: urban – rural construction land replacement; “increasing vs. decreasing balance” land-use policy; integrated urban – rural land market