



# 中美县级土地整治政策对比研究

李乐<sup>1</sup>, 丁伟强<sup>2</sup>, 林伟<sup>3</sup>, 王立华<sup>4</sup>, 董江玉<sup>4</sup>, 徐倩<sup>4</sup>, 张艳秀<sup>4</sup>, 张昉<sup>4</sup>

(1. 东营市土地综合整治服务中心, 山东 东营 257091; 2. 山东省物化探勘察院, 山东 济南 250013; 3. 青岛市勘察测绘研究院, 山东 青岛 266032; 4. 东营市国土资源局, 山东 东营 257091)

**摘要:**通过对比分析美国洛杉矶县住房供应规划中空闲地和低效利用地整治与我国县级城乡建设用地增减挂钩规划中农村空闲地和低效利用地整治在目的、空闲地和低效利用地确定、公共参与、与总体规划关系方面的差异, 分析了我国目前县级城乡建设用地增减挂钩规划存在的不足, 并进行了讨论。

**关键词:**土地整治; 城乡建设用地; 增减挂钩规划; 空闲地; 低效利用地

中图分类号: F301.2

文献标识码: C

## 0 引言

如何协调好发展与粮食安全之间的关系是我国建设和谐社会的重要议题。针对农村空闲地和低效利用地而开展的城乡建设用地增减挂钩专项规划, 能够有效增加耕地面积, 改善农村生产、生活条件, 提高建设用地的集约利用水平, 促进资源环境与社会经济的和谐发展<sup>[1,2]</sup>。更重要的是节余出的建设用地指标可为城市建设和产业发展提供有效的用地保障。人地矛盾在美国同样存在, 随着洛杉矶县人口和经济结构的重大变革, 飞速增长的房价、日益膨胀的人口和适宜建设用地的减少为可负担住房(Affordable housing)建设提出了新的挑战。洛杉矶县综合规划中的住房供应规划为当地未来规划期内的住房建设提供了理论和政策指导。为当地居民提供舒适、可负担的住房是住房规划的核心内容, 在经济、生态等多因素的综合压力下, 空闲地和低效利用地整治成为当地的住房建设用地的主要土地来源。

该文以我国县级城乡建设用地增减挂钩规划(以下简称“增减挂钩规划”)涉及到的土地整治和美国加利福尼亚州洛杉矶县住房供应规划中土地整治为例, 通过对比这两个规划体系中土地整治的目的、空闲地和低效利用地确定、公共参与、与总体规

划关系等方面的差异, 指出我国县级增减挂钩及农村居民点整治存在的问题和不足, 为我国土地规划和整治工作提供借鉴。

## 1 土地整治目的

### 1.1 洛杉矶县住房供应规划中土地整治的目的

洛杉矶县服务于住房供应规划的土地整治以空闲地和低效利用地整治为主体。因此, 洛杉矶县土地整治的主要目的可以分为为低收入人群、老年人群、残疾人群、无家人群提供住所; 为低收入人群提供可接受的住房; 维持和改善住房周围良好环境; 实现平等的居住机会, 禁止各种形式的歧视; 住房的监测、实施、维护和革新<sup>[3,4]</sup>。

### 1.2 我国县级增减挂钩规划中土地整治的目的

我国的县级土地整治服务于增减挂钩规划, 其目的较为宏观, 可以分为增加农业用地面积; 合理布局农村建设用地, 提高农村建设用地集约性; 加强农村基础设施建设; 为城镇发展提供建设用地指标。

### 1.3 整治目的比较

美国洛杉矶县的土地整治目的性强, 即提供住房建设用地。相反的我国的县级土地整治从属于城乡建设用地增减挂钩, 虽然具有多目的性, 但是其主要目的是在县级土地利用总体规划对建设用地总目

收稿日期: 2013-07-18; 修订日期: 2013-09-23; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 李乐(1983—), 男, 山东冠县人, 主要从事土地利用规划、土地利用分区、土地整治和发展权研究; E-mail: lile67@163.com。

标限制的基础上,为城市和产业提供其发展所需要的土地。对于我国农民而言,表面上生活环境和生活水平得到了改善,实际上反映出他们对于自己的土地缺少话语权。另外,虽然我国政府加强了对房地产市场的调控,但是房价还是居高不下。买房对于大部分城市居民而言,还是可望而不可及的事情。近郊农村区域由于其区位优势完全可以通过土地整治,为进城务工人员 and 城市中低收入人员提供租赁和购买的住房,但是我国的土地整治过多的关注于建设用地和农业用地数量的控制和平衡,仅仅在城市郊区附近标注出与农村土地整治腾退出等量面积的区域,对于未来具体的用途并没有说明。从土地集约节约利用的角度来讲,这种建设用地面积的空间置换存在误导性。因为目前我国农村建设用地容积率低,为城区部分提供同样大小的建设用地预备区,其假设的前提仅仅考虑了建设用地的水平覆盖面积,而没有考虑容积率在城区建设用地集约节约利用方面的调节性。美国洛杉矶县土地整治的目的是服务于住房供应,是对于居住区域内,可耕性差的土地或低效建设用地进行整治为用于居住的建设用地。就土地自然属性而言,建设用地侧重地质、地貌对于建设适宜性的影响,因此不需要额外的投入进行土地肥力的恢复。农村居民点内部空闲地、低效利用地,以及废弃独立工矿用地长期以来受到生活和生产污染较多,这势必增加土地用途由原来的非农用地向对土地自然属性要求较高的农用地的转化成本。整治后的农用地也必须经过若干年的熟化期,才有可能恢复到以前的质量。对应的置换城镇建设用地区的农用地宜耕性较强,如果被占用进行建设,虽然耕地总面积得到保护,实际上耕地质量保护难以保证。

## 2 空闲地低效利用安置用地的确定

### 2.1 洛杉矶县住房供应规划采用的方式

美国洛杉矶县在地理信息系统的支持下,根据可靠的数据信息,结合一定的标准,考虑分区、产权和市场等因素的影响确定可整治的空闲地和未利用地。由于洛杉矶县土地整治的目的是服从住房供应,因此在确定空闲地和低效利用地的同时也确定了安置用地。

洛杉矶县有独立的分区系统,服务于政府对于

微观尺度土地用途的管制,类似我国城市规划中的土地利用类型,实际上是一个微观分区概念,通过设定不同分区建设用地建筑密度或容积率的限制,对建设用地进行调控。洛杉矶县在土地利用分区的基础上对空闲地和低效利用地进行筛选。

在利用地理信息系统进行过滤以后,同时利用正射影像图对筛选的结果进行校正,也对其他空闲地和低效利用土地进行补充。在选择空闲地和低效利用土地的时候,对于筛选出的空闲地和低效利用土地周围环境以及限制因素的分析,包括重要生态区、山坡区域等。对于空闲地和低效利用土地实地确认主要考虑以下因素:建筑物的老化程度、土地的闲置情况、在周围条件下土地整理潜力等。对于目前还使用的空闲地和低效利用地,由于土地产权、市场可行性的限制,从筛选对象中进一步排除。对于分散的小块土地中不具有较大的整理潜力,因周围环境影响而不适宜作为居住用地的对象也被排除在外。

### 2.2 我国县级增减挂钩规划采用的方式

由于增减挂钩规划中的土地整治的目的是规范农村建设用地布局,增加耕地面积和实现城乡建设用地挂钩。整治和安置是分开进行的,因此需整治的空闲地、低效利用地和安置用地在空间分布因此可能不一致。

#### 2.2.1 县级土地整治中空闲地低效利用地的确定

我国县级农村居民点和工矿废弃地调查内容分为广域地区社会经济条件调查和整理(复垦)区内调查两部分,分别从社会、经济、政策、人口、环境等方面展开。包括统计报表法、问卷调查法、资料搜集法、访谈法、实地测查法等多种方法。主要调查的程序主要按照调查区域的设定、多方资料的收集与意见征询、区域条件调查、分析资料整理、补充调查等步骤完成。

#### 2.2.2 县级土地整治中安置用地的确定

对于农村居民点安置区的划定,没有明确的步骤和方法,而是宏观的提出了要符合新农村建设标准。对于安置用地的选址、布局方式、基础设施和服务设施也仅做出原则性的说明,对实施细则没有继续进行深入描述。

### 2.3 整治对象确定方式比较

从美国洛杉矶县对于空闲地、低效利用地和安

置用地的确定可以看出,他们是基于严格用途分区的基础之上进行筛选,这样可以保证整治区域和土地用途分区的一致性。对于空闲地和低效利用地目录的确定,由受政府委托的公司实施进行更新和统计,保证了数据源的可靠性。而我国整治区域的划分方法和程序缺乏明确性,农村居民点整理潜力的主要依据就是现状居民点用地面积与人均规划用地标准的差值,忽略了地上建筑物的使用寿命、土地的产权问题、市场问题。缺乏长期机制实现对土地利用情况的统计和记录。对于安置区域我国县级土地整治工作的步骤和方法过于概括,仅仅在宏观层面进行简要的说明,对于安置区居住环境的适宜性也缺乏系统的分析。虽然在调查的原则和方法上对于农民新建房屋的登记资料、各地政策、案例、农村宅基地利用现状、管理缺陷等调查做出了要求。然而没有体现在调查程序上,没有建立明确的、量的标准来确定农村居民点是否需要拆迁,而且对于产权问题也没有在这个规划中进行具体的说明。对于安置用地的规划也没有涉及到在目前和未来的社会、经济和技术条件下,农民的住房样式与他们生活和生产的适宜性和便利性。

## 3 公共参与

### 3.1 洛杉矶县住房供应规划的公共参与

美国洛杉矶县土地整治中的公共参与围绕住房供应展开,重点突出以下几个方面:

(1)住房可负担性讨论。洛杉矶县政府以论坛的形式与县域内住房供应规划涵盖区域的居民进行讨论。

(2)与县社区发展委员协调。主要是针对目前可负担住房开发过程中存在的常规问题,参与讨论的人员包括县政府人员、无家可归者救助中心、可负担住房开发机构。

(3)与其他相关委员会和机构协调。住房供应规划还需要与其他部门沟通,以保证规划符合当地实际情况,减少部门摩擦。

(4)住房供应规划上网和查询。访问者可以通过规划网站获取关于目前和未来住房需求情况的会议记录和住房调查资料。县政府人员还可以电子邮件等其他方式发布关于住房的信息。

### 3.2 我国县级增减挂钩规划的公共参与

农村居民点和工矿废弃地整治、增减挂钩规划

是对于农民居住用地的再调整,涉及到农民目前和未来的土地权益,以及不同部门和法律法规的协调问题。但是在我国县级增减挂钩规划中对于农民进行土地整治的意愿调查分析不足。而且对于部门协调问题也仅仅是在规划实施保障措施方面做出了建议性的说明,而且没有具体说明不同部门对于整个规划的具体作用。

### 3.3 公共参与比较

公共参与是为规划涉及到的人群提供关于目前和未来发展问题对话的机会,保证了对于规划实施效果的制定、评价和实施<sup>[5]</sup>。可以很清楚的看出洛杉矶县的公共参与是作为整个规划不可或缺的一部分进行规划和说明,保证了规划区住房需求问题和在规划过程中部门之间协调问题的解决。虽然公共参与逐渐成为我国土地规划中的重要议题,但是我国在规划中并没有真正意义上把公共参与作为一个保障农民权益机制进行说明。而且对于规划的实施及更新情况,我国也缺乏相应的机制保障信息的及时公开,以实现公共监督。美国的住房供应规划不仅在于规划更重要的是对于实施情况的监督和管理。洛杉矶县政府同时出台有关于可负担住房开发和维护的相关法律政策,并对住房供应发展趋势进行监测。而我国的增减挂钩规划过多重视可增加的耕地面积和实现挂钩的建设用地面积,对于规划实施的部门协调、意愿调研、规划效果反馈都缺乏细致的说明和描述。

## 4 投资模式

### 4.1 洛杉矶县土地整治投资模式

洛杉矶县的住房供应规划中的土地整治采取多元化的投资方式主要有:城市产业恢复基金,主要用于资助辖区内城市用地或产业区一定辐射半径区域内的可负担住房开发;社区发展基金,用于土地整治、增加居住和经济机会、提高社区公共服务设施等,主要面对的是低收入群体;家庭投资合作计划,主要是为住房需求者提供直接贷款用于住房的购买或租赁。以及其他的如紧急避难所基金、救济性住房供应计划、住房心理健康信托基金、流浪者救助基金等。这些投资模式用于住房供应规划中的各个具体工程,而且有的具体工程资金来源对应一个投资模式,有的具体工程对应多个投资模式。

## 4.2 我国县级增减挂钩规划投资模式

我国县级增减挂钩规划中土地整治的投资模式说明不具体,仅给出了一些政策性的建议,如通过土地使用权的抵押贷款等措施,满足农村建设用地整理(复垦)所需资金。按照“谁投资,谁受益”的原则,结合税费减免的优惠政策,鼓励单位、个人投资农村建设用地整理(复垦)项目,引入社会资金,进行市场化运作<sup>[6,7]</sup>。我国社会融资水平欠发达,资金问题是制约土地专项规划类型、规模的瓶颈。投资模式的优化需要对税收、财政、市场等多个方面进行统筹考虑才能有效保障项目设计、实施、管护的资金来源。

## 4.3 投资模式之比较

不同收入人群在住房问题方面存在的问题也是多元化,建设多元化的投资方式可以使得住房需求者在寻求帮助的时候有针对性。而且住房供应规划是有多个具体工程构成、每个工程又具体设计整个规划的不同方面,因此根据不同工程的特点采取不同的投资方式容易缓解政府财政压力,使得投资模式更加的规范和有法可依。我国的县级增减挂钩规划中的土地整治涉及到的目标也是多样的,如增加耕地面积、规划农村建设用地、农村住房安置、城乡土地挂钩等。但是在整个规划当中却没有对于投资模式的如何多元化进行说明,这也深层次的揭示了我国在关于规划投资法律法规、机构建设、融资渠道等方面考虑不足。

# 5 与总体规划的关系

## 5.1 洛杉矶县住房供应规划与总体规划的关系

住房供应规划是洛杉矶县总体规划的子规划,它与其他子规划保持一致性。其他子规划对于住房供应产生影响,包括自然的和人为的。住房供应规划的相关政策和居住用地都是由综合规划确定的,尤其是对于灾害区域的避免,及资源保护区等。随着综合规划政策的更新变化,住房供应规划对应政策也随之进行调整,以实现两者的一致性。

## 5.2 我国县级增减挂钩规划与总体规划的关系

我国增减挂钩规划与土地利用总体规划是两个相对独立的规划<sup>[8-10]</sup>。对应的县级土地利用总体规划仅仅对于本辖区内的土地整治潜力以及上级下达

的整治目标进行了说明。而县级城增减挂钩规划也仅在原则要求挂钩规划要与土地利用总体规划、城市规划及村镇规划等规划相衔接,具体整治区和安置区的确定是在增减规划过程中确定。

## 5.3 与总体规划关系之比较

美国的住房供应规划与综合规划的联动性较强,在空间布局上能够实现与综合规划其他要素的协调,而且其政策也随着综合规划的更新而做出调整,实现了从宏观政策到具体实施的过渡。而我国的增减挂钩规划由于自身具有相对独立性,因此对于未来土地的安排容易与土地利用总体规划中的土地利用政策、分区产生矛盾,造成规划体系的自相矛盾,降低规划的效率和效果,损害人们的切身利益。

# 6 结论与讨论

美国洛杉矶县政府清楚的认识到了,虽然土地整治的主导机构是国土资源部门,但土地问题却涉及到建设、商业、司法、农业等多个部门,而且土地整治的实施又包括具体工程或计划、土地产权、资金来源、时间期限、工程承担单位等多种因素。因此,只有在不同部门充分协调或建立专门的部门对规划区域内的居住、交通、社会安全、公共基础设施、经济等多因素进行综合考虑的基础上,才能够使整治工作的开展更加具体和更具有操作性,这一点值得我国土地整治工作者借鉴。“配额制”式指标管制和分配模式的本质是土地权利的调控,土地使用者依据赋予权利的大小进行土地利用。面对农村土地的低效利用和城镇及产业对于土地的需求,导致了我国政府必须在土地总指标控制的前提下进行农村建设用地的调整。而且十七届三中全会决议为提高农民生活水平指明了方向,就是改变农村区域无序的发展模式,增加农村投入,建设社会主义新农村。但是我国目前土地整治规划、增减挂钩规划及其内部的整治模式的确定,在战略、方法还是程序上都存在一定的问题。因此,在做好土地整治规划的同时,我国还必须涉及到土地利用方面的法律、政策、规划理念和分区体系,乃至政府管理体制、部门分工方面进行配套改革,才能够保障规划的有效实施,过度的急功近利必然事倍功半。

另外,要实现增减挂钩和农村居民点整治,没有系统的、可操作的农村建设用地产权管理措施和经

济措施,这种规划就很可能落空。我国的《土地管理法》较多通过城乡二元结构、集体成员身份、土地的自然属性等因素进行土地使用权和所有权的调控,不利于发挥土地产权的功能作用。而且城乡建设用地增减挂钩中集体土地在不同农村集体之间、城乡之间相互转换,在集权管理体制下,很容易造成政府违法现象,形成集体与国家、群众与政府的矛盾,不利于和谐社会建设。《物权法》明确规定集体成员有权就自己合法权益进行维护,在土地管理部门没有就农村居民点拆迁合并与农民进行充分沟通和达成一致同意的情况下,进行农村居民点的拆迁,那么整治本身就具有违法性。为此,我国土地整治必须建立在公共参与和保障土地相关权利人当前和未来利益不受侵害的基础上,在一个较长的时间逐步实现农村土地由粗放向集约利用转变。如何结合我国土地资源紧缺,土地的公共产品性强和土地公有制的国情,建立公平和效率兼顾的公共参与机制和“实体价格+区位价格+指标价格”的征地补偿机制,破除集体成员身份限制和实现农业规模化经营值得进一步深入研究和探索。

## 参考文献:

- [1] 周小平.“挂钩”专项规划的几个问题[J].中国土地,2009,(12):54.
- [2] 罗溢.成都市城乡建设用地增减挂钩项目管理信息系统的建立与应用[J].资源与人居环境,2009,(8):36-38.
- [3] 王晓鸣.旧城社区弱势居住群体与居住质量改善研究[J].城市规划,2003,(12):24-29,34.
- [4] 胡四晓.美国老年居住建筑的设计和发展趋势介绍[J].建筑学报,2009,(8):27-31.
- [5] 钟广宏.当前村民公共参与存在的问题及对策思考[J].理论月刊,2009,(8):164-166.
- [6] 乔庆伟,丁喜莲,刘福增,等.土地开发整理规划实施评价方法探讨[J].山东国土资源,2013,29(3):42-44.
- [7] 孟艳丽,许庆福,曹玉健,等.诸城市土地整治规划的区域统筹与协调[J].山东国土资源,2013,29(4):58-61.
- [8] 林伟,李乐,段存国,等.建设用地增减挂钩专项规划的困局及剖析[J].城乡建设,2013,(3):34-36.
- [9] 李乐,张新花.美国县级可持续土地利用综合规划策略研究[J].国土资源情报,2011,(1):35-39.
- [10] 张正峰,薛永森,杨晓艳.全国土地开发整理规划目标实施评价及问题分析[J].江西农业学报,2009,21(5):178-181.

## Comparison of County Level Land Consolidation Policies between China and America

LI Le<sup>1</sup>, DING Weiqiang<sup>2</sup>, LIN Wei<sup>3</sup>, WANG Lihua<sup>4</sup>, DONG Jiangyu<sup>4</sup>, XU Qian<sup>4</sup>, ZHANG Yanxiu<sup>4</sup>, ZHANG Fang<sup>4</sup>

(1. Dongying Land Consolidation Service Center, Shandong Dongying 257091, China; 2. Shandong Geophysical and Geochemical Exploration Institute, Shandong Jinan 250013, China; 3. Qingdao Geotechnical Investigation and Surveying Institute, Shandong Qingdao 266032, China; 4. Dongying Bureau of Land and Resources, Shandong Dongying 257091, China)

**Abstract:** In this paper, county level land consolidation policies between China and America have been compared, such as consolidation goals, the determination of vacant and under utilized land, public participation, and the relationship between land consolidation specific plan and general plan. And further discussion has been carried out about the shortcomings in increasing urban construction land and decreasing rural construction land. It will provide some references for the optimization of Chinese land use administration.

**Key words:** Land consolidation; decreasing urban construction land and increasing rural construction land; vacant land; underutilized land