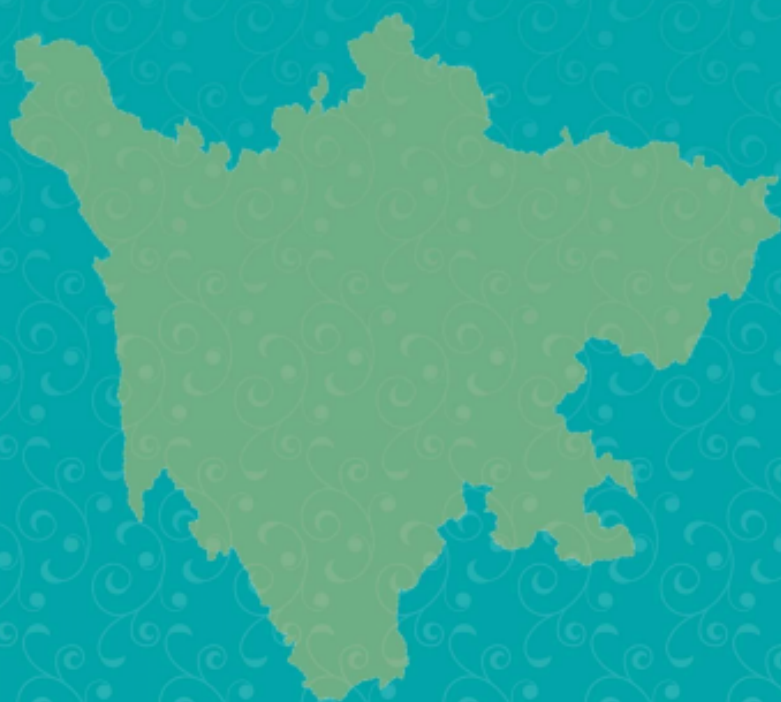


四川省土地学会

2013年学术交流年会论文集

四川省土地学会 编



四川人民出版社

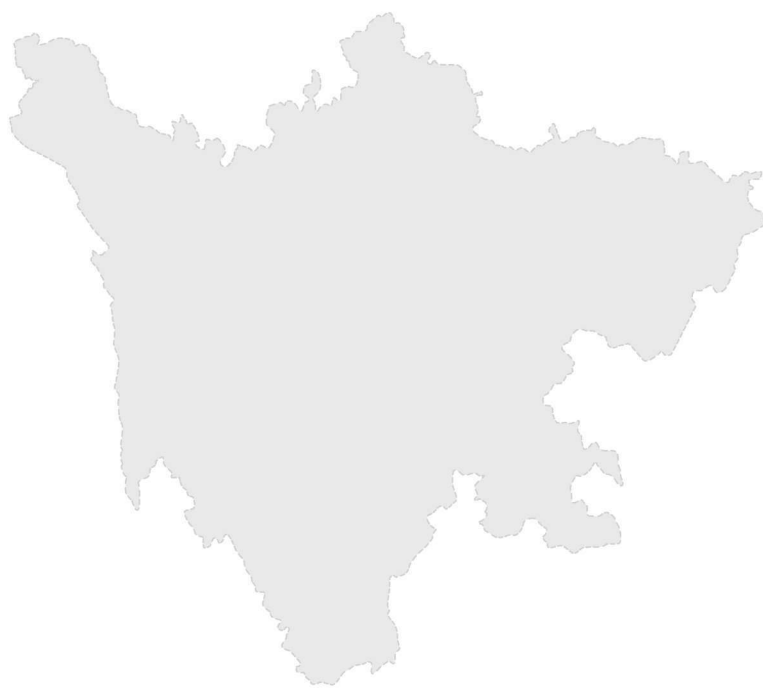
四川省土地学会

2013年学术交流年会论文集

四川省土地学会 编

主 编：杨冬生 郭 嘉

副主编：廖 平 申京诗



特约编辑:周 洁
责任编辑:蒋姗姗
责任校对:覃 琴
封面设计:跨克工作室
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

四川省土地学会 2013 年学术交流年会论文集 / 四川省土地协会编. —成都:四川大学出版社, 2014. 7
ISBN 978-7-5614-7867-7

I. ①四… II. ①四… III. ①土地问题—中国—学术会议—文集 IV. ①F321. 1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 153171 号

书名 四川省土地学会 2013 年学术交流年会论文集

编 者	四川省土地学会
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-7867-7
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	210 mm×285 mm
插 页	1
印 张	23
字 数	590 千字
版 次	2014 年 8 月第 1 版
印 次	2014 年 8 月第 1 次印刷
定 价	68.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。
电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065
◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
◆网址:<http://www.scup.cn>

前 言

四川省土地学会以土地科学研究和交流、土地科技普及为宗旨，一直都非常重视学术交流年会的举办。根据加快城镇化发展的要求和土地资源管理的实际，2013年学术年会的主题确定为“加快推进城镇化的土地利用问题”。会议共收到近八十篇论文。论文题材和研究领域包括土地管理与城乡统筹发展、农村土地流转、土地整理、土地集约利用、征地制度改革、土地利用规划、耕地保护与基本农田建设以及土地资源管理的信息化等多个方面。论文包括理论思考与探索、实证分析研究、专题调研报告、工作经验总结等多种形式。许多论文不仅密切结合四川城镇化和土地资源开发利用和管理的实际，而且具有较高的理论水平和实践指导意义，充分体现了学会广大会员在土地科学各个领域的深入探索和丰硕成果。为进一步宣传和交流这些成果，本会精选了其中具有代表性的六十余篇论文收入本书，作为学会的正式论文集予以出版。

本论文集在编辑出版过程中得到来自各方面的支持，在此表示衷心感谢。由于时间仓促，疏漏之处在所难免，欢迎批评指正。

四川省土地学会

二〇一三年十二月十日

目 录

第一部分

深化土地管理制度改革，加快推进新型城镇化进程	黄晓兰 姚树荣 唐鹏程 (3)
新农村和城镇化建设过程中的土地问题	(11)
我国“两个最严格”土地管理制度：理论矛盾与现实困境	任 平 周介铭 (22)
耕地异地占补平衡政策探讨	
..... 白云升 黄寿海 蒋永涛 袁 希 白肖云 龙仁春	(33)
完善耕地占补质量平衡政策探讨	
..... 白云升 黄寿海 郑苏亚 袁 希 蒋永涛 白肖云 袁兴禄	(38)
成都平原耕地抛荒情况的调研与思考	邓 立 刘 翔 余向克 田中文 (45)
关于四川省高标准基本农田建设工作的一些思考	
..... 吴 玺 李何超 李 军 余 晨 王威伟	(49)
城市化建设中的耕地保护问题探讨	唐晏清 (54)
耕地保护面临的新情况和新问题	龙 藤 (59)
芦山地震后耕地保护面临的新问题及对策探讨	
——以甘孜州泸定县为例	魏 霜 翟有龙 聂有亮 姜 茫 林玉梅 (65)
当前耕地占补平衡工作存在的问题及完善途径探讨	刘子仁 (70)
基层国土资源所在耕地保护中的作用发挥的方法与途径探讨	陆 俊 杨艳君 (75)
家庭农场经营模式的土地集中与流转机制构建	郭正模 (79)
推进绵阳市农村集体建设用地流转探索研究	杨锋林 (85)
农村集体建设用地入市流转的现状、机制和管理对策	吴 冬 (89)
农村土地承包经营权流转的现状与收益分配探索	龚顺敏 (96)
农村宅基地退出补偿标准测算	
——以温江区寿安镇为例	孙 维 李建强 (101)
农村宅基地退出机制	谭 秋 罗 敏 (109)
民族地区城中村自主改造模式探索	贾 晋 陈于林 (114)

宅基地使用权流转之分析与思考	向 筱 (118)
农村建设用地流转有关问题思考	李利平 (124)
浅析农村宅基地利用存在的问题和对策	彭祥敏 (128)
土地利用总体规划实施效果评估及存在问题	唐晏清 (132)

第二部分

乡级和村级土地利用规划的编制问题	李玉平 牟诗禹 (139)
土地资源节约集约利用是我省工业化城市化和农业现代化的必然选择	李何超 吴 玺 (142)
国家级开发区土地集约利用评价研究 ——以成都高新综合保税区为例	吴俊安 (146)
提升土地节约集约利用水平加快推动乐至城市化工业化建设进程	唐卫东 赵敬英 舒 丽 (151)
南充市城镇用地集约利用与经济发展关系研究	聂有亮 翟有龙 (155)
绵阳市产业园区土地集约利用评价及对策	刘 泉 董廷旭 袁志钦 (162)
低丘缓坡土地资源开发利用与生态文明建设	聂有亮 翟有龙 (170)
关于促进我市城镇低效用地再开发利用的思考	李国虎 (175)
巴中市低丘缓坡资源的开发利用	彭朝霞 李禹霖 (181)
乐至县经营城市土地的探索与思考	袁学先 雷玉梅 (186)
浅析我国城市土地储备制度及存在问题及对策建议	李红敏 (189)
乐至县重点建设项目用地保障面临的挑战与对策	王 琳 (193)
统筹城乡土地资源, 加快城乡统筹发展 ——兼论盆周山区县用地保障的路径	贾 军 (197)
成都市农村土地综合整治中农民集中居住区土地权属问题调研报告	黄晓兰 杨珍惠 (201)
四川省土地整治分区研究	白云升 黄寿海 蒋永涛 袁 希 白肖云 汤树全 (206)
农村土地综合整治中的政府行为研究 ——基于成都市的分析视角	韩立达 韩 冬 (213)
创新机制 盘活农村建设用地 ——对城乡建设用地增减挂钩规模的思考	赵自学 (220)
关于在“巴山新居”工程中配套实施“增减挂钩”项目的调研报告	吴小林 (224)
加快集体建设用地整治是解决城乡统筹用地难的必由之路	陈 军 郑 州 (228)
乐至县城乡建设用地增减挂钩可行性研究	陈红艳 黄秀兰 (232)
工矿废弃地复垦的生态恢复对策研究 ——以华蓥市为例	黄 燕 翟有龙 (237)

征地统一年产值标准修订方法研究

..... 汪四文 张石伟 陈于林 杨 敏 楼新远 杨春友 (242)

对征地制度改革与提高行政效率若干问题的思考 罗旭刚 黄吉伍 (248)

第三部分

进一步改革完善征地制度的对策和措施 罗曼丽 (255)

土地征地中的一些思考 倪 斌 (259)

地籍管理工作中难点问题及对策研究 蒋 骏 (263)

基层土地变更调查“语”“重”“心”“长” (267)

做好宗地统一代码编制工作 加强土地管理促进持续发展 田小蓉 李玉平 (271)

浅析不动产统一登记面临的机遇和存在的问题 张 杨 (276)

浅析构建国土资源执法监察共同责任机制的对策与建议 付金华 (281)

土地执法监察面临的问题 杨 猛 (286)

通过土地卫片执法检查反思当前土地执法面临的形势 罗 平 (292)

浅析安岳县国土资源信访问题成因及对策 王 丹 (295)

“调解跟着项目走”化解征地拆迁矛盾纠纷的新探索

——泸州江阳区征地拆迁矛盾纠纷专业流动调解模式调查

..... 谢安军 郑 荣 吴 华 (300)

征地拆迁领域加强社会管理创新的调研思考 毕 胜 谢安军 邓 勇 (304)

关于农村土地征收矛盾纠纷调解工作措施的思考 罗 平 (308)

新形势下如何做好土地信访工作 倪萍中 黄秀兰 (312)

对安岳县国土资源信息化建设发展思路的分析 陈朝炜 蔡济阳 (316)

基于无人机技术的界址点快速提取试验研究 何艳秋 李永树 李 政 (320)

基于 AE 的土地利用规划数据库碎面批处理工具的设计与实现

..... 陈于林 汪四文 杨 敏 孙中原 (326)

基于 GIS 的省域与县域永久基本农田精细化数据库管理应用系统开发应用

..... 李 军 李何超 吴 玺 余 晨 (332)

基于 GIS 的四川省耕地质量等级成果补充完善县级数据库建设和应用

..... 李 军 李何超 吴 玺 赵国兵 (341)

土地利用变化监测航空影像自动配准研究 张帅毅 李永树 蔡国林 (348)

基于多尺度分割的高分辨率遥感影像信息提取研究 荆创利 (356)

第一部分



深化土地管理制度改革，加快推进新型城镇化进程

· 黄晓兰 姚树荣 唐鹏程 ·

(成都市国土资源局)

摘要：随着社会经济的发展以及城镇化、工业化的快速推进，我国土地管理制度中存在的问题日益显现。如果不对现行土地管理制度进行改革，将会严重阻碍新型城镇化的进程，进而引发许多矛盾。本文基于土地管理制度在城镇化进程中的作用及面临的问题，以成都市土地管理制度改革为例，总结其成功的实践经验，并结合各地域城镇化进程中面临的土地问题，提出深化土地管理制度改革的建议，以期加快推进新型城镇化进程。

关键词：土地管理制度；改革；新型城镇化

一、土地管理制度在城镇化进程中的作用及面临的问题

(一) 现行土地管理制度对低成本快速推进城镇化发挥了重要作用

一是为城镇化提供了有力的用地保障。在现行土地管理制度特别是征地制度下，城镇化实现了低成本快速推进。根据《宪法》《土地管理法》等法律法规规定，“城市市区的土地属于国家所有”，“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”，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”，“征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿”，“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍”。这些规定为低成本快速推进城镇化提供了用地制度保障。以成都市为例，从2002年到2012年，全市城乡建设用地总量从230万亩扩大到355万亩。其中，城镇建设用地从约60万亩扩大到200万亩。在新增的城镇建设用地中，共有85万亩（其中非建设用地转为建设用地的占66万亩）是通过征收集体土地取得的，与此同时，近90万被征地农民转变为城镇居民。

二是为城镇化提供了有力的资金支持。在现行土地管理制度特别是土地收益分配制度下，城镇建设获得了大量的资金支持。依据《土地管理法》《房地产管理法》等法律法规规定，“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让”，土地出让收入由地方政府享有，可用于城市基础设施建设和土地开发。在国家实行分税制后，特别是随着房地产市场的不断发展，土地出让收入在地方财政中的比

重逐步提高,为城镇建设提供了有力的资金支持。以成都市为例,2002—2012年,全市共出让国有建设用地近60万亩,合同价款4200多亿元。其中,“十一五”期间全市共出让国有建设用地30.9万亩,取得土地收入2418.19亿元,占同期地方财政收入4352.57亿元的55.56%。在同期土地收入支出中,土地成本(含补偿支出及以成本方式提前安排使用的道路、绿地、公共设施和公建配套建设等费用)支出占总支出的59.33%,财政安排用于城市建设的支出占23.94%,计提项目和新增建设用地使用费支出占12.81%,剩余3.92%由财政统筹安排用于其他项目。全市实际用于城镇建设的支出占到了总支出的50%以上,这些资金投入改善了城镇基础设施和公共设施,美化了城镇环境,为增强城镇的辐射带动作用,加快城镇化进程发挥了重要作用。

(二) 现行土地管理制度已难以完全适应城镇化健康发展的新要求

现行土地管理制度对城镇化起到了重要的支撑作用,但从全国的总体情况来看,随着城镇化、工业化和农业现代化的加速推进,土地管理面临的压力越来越大,已难以完全适应新型城镇化要求。这主要体现在以下六个方面。

一是征地拆迁矛盾日益突出。因征地拆迁导致的政府与农民群众之间的对抗性矛盾越来越突出,征地拆迁难度越来越大,农民群体性事件时有发生,严重威胁着社会的和谐稳定。

二是耕地保护形势不容乐观。城镇“摊大饼”式平面扩张占用了大量耕地,土地利用粗放低效,保护耕地和保障粮食安全的形势不容乐观。

三是城乡居民收入差距拉大。受城乡二元土地制度的制约,农村土地资源无法实现资本化,城乡居民的收入差距越拉越大,“三农”问题迟迟得不到解决,严重影响了全面建设小康社会目标的实现。

四是土地财政难以长期维持。在现行制度下,地方财政对土地的依赖度较高,城市基础设施建设、教育、水利、保障性住房等都依赖于从土地出让收入来筹集资金。但随着城镇化的快速推进,农民强烈要求参与土地增值收益分配,征地成本越来越高。以成都市为例,2004年中心城区平均征地成本为15~20万元/亩,2012年已达到100万元/亩以上,土地出让收益将越来越少,加之土地资源的有限性,可用来征收和出让的土地将逐步减少,土地财政的格局必将很难长期维持。

五是政府对房地产调控左右为难。由于地方财政对土地的高度依赖,地方政府低价征地、高价卖地的冲动始终难以得到抑制,既助长了城镇“摊大饼”式的平面扩张,威胁着耕地保护与粮食安全,又导致了房价上涨过快,广大城市普通居民买不起住房的民生问题。政府不得不经常在房地产市场调控政策上左右摇摆,偏松担心房价高影响民生,偏紧担心房价低影响财政收入。

六是国土部门陷于“两难”困境。在区域竞争的压力下,为了实现GDP、招商引资等发展目标,地方政府往往不得不大量征占耕地、拖欠被征地农民的补偿安置费用,加之土地规划计划管理、农用地转用与土地征收审批等制度“刚性”与“柔性”的设计不够科学,地方政府有时不得不采取以租代征、未批先用、边报边用等方式来保障重大项目用地,这与中央更强调保护耕地、维护被征地农民合法权益和依法行政的目标不够兼容,使得基层国土部门在履职时经常陷于保障发展与保护耕地、维护被征地农民合法权益的“两难”困境。

二、成都市土地管理制度改革的实践探索及经验启示

2003年以来,特别是2007年获批全国统筹城乡综合配套改革试验区以来,成都市立足“大城市带大农村”的实际,针对城镇化进程中遇到的城乡收入差距拉大、征地拆迁矛盾突出、城镇建设空间不足等问题,深入实施城乡统筹、“四位一体”科学发展总体战略,以土地管理制度改革为突破口,统筹推进各项配套改革,着力破解城镇化进程中“钱从哪里来、人往哪里去、地向何处要、业向何处聚”的难题,走出了一条以人为本、城乡一体、产城互动、集约高效和可持续发展的新型城镇化道路。

(一) 成都市改革土地管理制度,促进新型城镇化的主要做法

1. 以科学规划为引领,优化城镇体系和用地空间布局。科学规划是城镇化健康发展的必然要求。2003年,成都市首先以开展土地利用总体规划修编为契机,按照“三规合一”的要求,同步编制土地利用总体规划、城市总体规划与产业发展规划,在建设用地布局与规模、产业发展布局与规模、城镇发展边界、耕地和基本农田保护边界等方面真正做到了高度衔接和相互一致,进一步优化了城乡建设用地空间布局、产业发展布局和城镇发展格局,构建了由1个特大城市、8个中等城市、30个重点镇、60个新市镇和2000个农村新型社区构成的城镇体系。其次,成都市通过“三个集中”确保规划落到实处。一是大力推进工业向集中发展区集中,将全市116个开发区整合为21个工业集中发展区,彻底改变了过去“村村点火、户户冒烟”的现象;二是鼓励引导农民向城镇和新型社区集中,累计建成城乡新型社区1600余个,140余万农民生活居住条件得到极大改善;三是积极推进土地向适度规模经营集中,全市农业产业化经营带动农户面突破80%。“三个集中”的全面推进,为工业化、城镇化和农业现代化联动发展注入了动力和活力。

2. 以产权改革为核心,促进农村土地资本化和城乡一体化发展。由于农村集体土地产权界定不明晰,权能不完整,不能促进要素在城乡之间有序流动,影响到农村土地财产权实现和农民利益保障,使农民发展难、进城难、维权难,“三农”问题得不到有效解决,制约“三化”同步推进,进而影响到全面建成小康社会目标的实现。因此,实现生产要素在城乡之间自由流动,畅通农民带产权进城的渠道,促进城乡一体化,是城镇化健康发展的应有之义。2008年1月,成都市启动了农村产权制度改革工作。首先,结合第二次全国土地调查,同步开展并基本完成了集体土地确权登记颁证,剥离附着在户籍上的不平等待遇,为农村富余劳动力带着产权融入城市、提高城镇化水平创造了必要条件。其次,按照城乡建设用地“同地、同权、同责”的目标,进一步完善了集体建设用地的产权权能,明确规定集体建设用地可用于除商品房开发外的工业、商业、旅游业和服务业,可在符合规划的前提下,通过出租、出让、作价入股、联营、抵押融资等方式进行流转。第三,缩小征地范围改革与扩大集体建设用地流转同步推进。成都市明确规定,以2010年10月1日土地利用总体规划确定的城市建设用地地区为界,规划区内仍采取征地方式,规划区外按公益性与经营性进行区分,经营性用地可通过集体建设用地流转解决。第四,搭建农村产权交易服务平台,成立了成都农村产权交易所,初步构建起城乡统一的建设用地市场。在“5·12”汶川地震发生后,都江堰、彭州等地震重灾区通过住房联建方式,极大促进了灾后农房重建;温江等部分区县通过“双放弃”方式,鼓励具备条件的农民有偿放弃承包地和宅基地,进城就业和居住,加

快了农民向城镇转移的步伐；双流、金堂、都江堰引入民间资本，使用集体建设用地建设工业园区、乡村酒店、农家乐等，开辟了产业用地的新路径；郫县、崇州通过集体建设用地抵押融资探索了农民自主投资实施土地综合整治项目的新方式。通过缩小征地范围改革与扩大集体建设用地流转，不仅减少了征地矛盾，维护了社会和谐，而且增加了农民的财产性收入，解决了农民向城镇居民转变所需的资金，加快了城镇化进程，还为现代农业发展和新农村建设提供了用地保障。

3. 以土地整治为平台，实现城乡资源互补和农民就近就地城镇化。长期以来，农村建设用地利用低效和城镇建设用地需求旺盛的结构性矛盾突出。为此，各地都在大力推进农村土地综合整治，因为这不仅是拓展城镇建设和产业发展空间的重要举措，更是建立实现“城市反哺农村”长效机制，解决“三农”资金问题，推动农民就近就地城镇化的有效途径。从2004年开始，成都市即把土地整治作为推进城乡统筹发展的重要平台和抓手，大力开展“田、水、路、林、村”综合整治。通过创新“政府引导、农民自主、镇村组织、市场运作”的土地综合整治机制，吸引近400亿资金投入农村，有力推动了新农村建设。9年来，成都市立项实施400多个增减挂钩项目，能为城镇提供10余万亩建设用地；建成1500多个农村新型社区和聚居点，按照与城市生活基本同质的标准，配套建设劳动保障站、卫生服务站、警务室、全民健身设施、农贸市场、幼儿园等13项以上的公共服务设施，改善了30余万户100余万农民群众的生产生活条件。2010年以来，成都市进一步将土地综合整治等土地政策集成运用于旧场镇改造，显著改善了场镇面貌，促进了小城镇快速健康发展，涌现出邛崃平乐镇、大邑安仁镇、蒲江成佳镇、郫县唐昌镇等一批示范镇。通过土地综合整治，实现了城市文明向集镇、乡村的延伸与扩散，促进了农民就近就地城镇化。

4. 以利益调节为杠杆，推动区域融合和城乡协调发展。近年来，成都市依靠利益调节和市场机制，通过设立耕地保护基金、实行建设用地指标交易和规划建设用地指标有偿调剂使用制度，统筹协调中心城区、近郊区县和远郊县市的经济利益关系，推动了圈层融合与城乡协调发展。一是设立耕地保护基金。从2008年开始，成都市由市、县两级财政各按50%的比例，从国有土地出让收入、新增建设用地有偿使用费和耕地占用税中筹集资金（不足部分由财政兜底）建立耕地保护基金，对履行耕地保护义务的农户给予补贴。这种筹资方式的巧妙之处是，经济发展水平高、土地出让收益多的中心城区和近郊区县筹集的耕保金多，而经济发展水平低、耕地保护任务重的远郊县市获得的耕保金多。通过这种转移支付，构建起了城市反哺农村、发达区县支持落后县区的土地收益统筹使用机制。同时，耕保金的发放对象不以承包地的流转而转移，从而解决了农民进城的后顾之忧。二是实行“持证准用”与建设用地指标交易制度。通过将国有土地出让与农村土地综合整治有机衔接起来，即城镇区域新征收的国有经营性建设用地（工业用地除外）首次出让时，竞得人须持有相应面积的建设用地指标方能签订土地出让合同，倒逼形成建设用地指标交易市场。“持证准用”筹集的资金一部分继续投入土地综合整治，建设农村新型社区，剩余部分用于支持重大产业项目建设，推动了工业化、城镇化互动发展。三是探索规划建设用地指标有偿调剂使用。在新一轮土地利用总体规划修编中，成都市按照“全市建设用地总规模不突破、基本农田总量不减少”的原则，根据不同圈层经济发展水平和时序的差异，按有偿方式对二、三圈层区（市）县土地利用总体规划指标进行适当调整，优化全市建设用地和基本农田保

护布局,从而促进了区域融合发展。

5. 以节约集约为重点,引导产城互动和内涵式发展。“地向何处要”是各地城镇化进程中普遍面临的一个难题。成都市以节约集约为重点,强力推动城市由“摊大饼”式平面扩张向立体空间发展转变。一是以“控制增量、挖掘存量”为手段,加大存量土地挖潜力度。通过一系列“腾笼换鸟”式的旧城改造和闲置土地清理,全市共改造盘活旧城存量土地2.5万余亩,对清理出的3.8万亩闲置和空闲土地,采取限期开发、收回重新供地等多种方式进行了处置和重新利用。二是以新型工业化动力,统筹推进工业化和城镇化互动发展,将产业功能、城市功能、生态功能融为一体,大力发展高端产业和产业高端,促进产业结构优化升级和集中集群集聚发展,实现了产城互动与内涵式发展,构建起了宜业、宜居、宜商的城市发展新格局,有效避免了城市发展空心化、孤岛化现象。

通过上述系列举措,近10年来,成都市经济社会持续健康发展,城镇化、工业化和农业现代化水平明显提升。从2002年到2012年的11年间,全市地区生产总值从1488亿元增加到8138.9亿元,增长5.47倍;财政收入从182亿元增加到2331.3亿元,增长12.81倍;常住人口从1157.41万人增加到1417.8万人,增长22.5%;城镇化率从55.35%提高到69%,提高13.65%;工业化率从37.5%提高到46.6%,提高9.1%;城乡居民收入差距从2.66:1缩小到2.36:1,缩小0.3倍。实践证明,成都的改革方向和基本措施是正确的,切实促进了城镇化健康快速发展。

(二) 成都市土地管理制度改革的经验启示

成都的改革实践启示我们,健康的城镇化,应当是相对低成本的城镇化,以“土地红利”继续支撑我国在国际竞争中的比较优势;是以人为本的城镇化,让城乡居民共创共享发展成果;是城乡一体的城镇化,促进城乡和区域协调融合发展;是集约高效和可持续的城镇化,实现产城互动和内涵式发展。成都的改革实践成效明显,对与成都“大城市带大农村”相类似的地区具有重要的示范和推广价值。同时,面对全国各地发展程度不一,资源禀赋、历史沿革、群众基础等情况各异的复杂现实,鉴于多年来推进城镇化过程中的经验和教训,我们认为,从国家层面对土地管理制度改革进行顶层设计,应当遵循以下几条原则。

1. 秉承中庸,保持优势。当前,社会各界关于土地管理制度改革的观点纷呈,在集体土地所有制、缩小征地范围、完善征地补偿安置制度、开展增减挂钩、改变土地财政、推进集体土地流转等方面还存在着极大的分歧。因此,土地管理制度改革应秉承中庸精神,在综合考虑各种约束因素和观点主张的基础上,平衡不同群体的利益关系,按照“多数”和“居中”原则进行制度设计。同时,考虑到城镇化仍将是今后很长一段时期经济增长的重要动力,要在制度设计上尽可能维持城镇化的低成本优势。低成本快速推进城镇化,是我国过去30多年创造经济奇迹的秘密武器,也将是我国继续保持国际竞争比较优势的秘密武器。

2. 包容多样,渐进变革。我国各地区的差异很大,城镇化的道路自然也会不同,如成都等“大城市带大农村”地区必然与深圳等高度城市化地区的城镇化要求不同。因此,土地管理制度改革应体现包容多样的原则,给予各地区制度创新的空间,多设计“选择题”,少制定“填空题”。同时,考虑到土地管理制度涉及经济、政治、社会和生态问题以及千家万户的利益,要在制度设计上体现稳妥渐进的原则,在坚持土地公有制、家庭联产承包责任制、规划与用途管制、最严格的耕地保护与最严格的节约用地制度不变的前提下,对各地城

镇化进程中普遍遇到的问题有针对性地加以改进和完善。

3. 公私兼顾，双轨运行。随着城镇化的快速推进，土地价格不断上涨，农民群众参与土地增值收益分配的诉求十分强烈。因此，在土地管理制度特别是征地补偿安置制度和集体土地流转、税费收缴及收益分配制度设计时，应审时度势，统筹兼顾好公权与私权的关系，片面强调公权与私权均不可取。同时，考虑到各地对土地财政高度依赖的现实约束，在制度设计特别是缩小征地范围方面要注重制度的延续性，继续发挥土地财政在城镇化中的作用，并积极探索集体土地税费收缴及城镇土地使用税改革，通过设置不动产税、促进产业结构优化升级等途径，为地方政府开辟新的税源，缩短依赖土地财政的时间，降低依赖土地财政的程度。

4. 刚柔并济，善为善治。土地管理制度改革，应进一步适应市场经济的要求，转变政府职能与角色，把握好“刚性”与“柔性”的关系，由既当裁判员又当运动员改变为只当裁判员，由包揽一切、过度作为、过度负责改变为“有所为有所不为”，由注重计划管理、行政审批改变为注重宏观调控、做好监管和服务。例如，关于一般产业项目的用地，可否由政府征、供地改变为由产业用地者与土地拥有者协商谈判的方式，以此减少政府与农民群众的直接冲突？土地综合整治，可否由政府直接投资实施改变为农民集体、农户与民间资本投资实施？土地规划计划管理，部、省可否在严格控制住耕地和基本农田保护面积、城乡建设用地规模等约束性指标的基础上，在城乡土地利用结构和布局调整、年度用地计划指标方面给予市、县更大的灵活性？所有这些问题，均值得认真研究和设计。

三、促进城镇化健康发展的土地管理制度改革建议

鉴于上述经验启示，结合各地城镇化进程中普遍面临的土地问题，笔者提出如下建议。

（一）完善规划计划管理，改革用地审批，强化节约集约用地，促进建设用地空间布局合理配置

1. 完善规划计划管理制度。一是将土地利用总体规划的管控期调整为与地方党委、政府任期同步，5年编制一次规划，并将土地利用总体规划确定的耕地和基本农田保护面积、建设用地控制规模等约束性指标的执行情况纳入地方党委、政府的任期考核和离任审计，严格责任追究。二是实行土地利用规划定期评估和适时修改制度，允许地方政府根据社会经济发展需要，优化调整土地利用结构与布局。

2. 改进农用地转用与土地征收审批制度。合理划分中央和地方政府的权限，中央负责下达年度农用地转用计划指标，对地方政府实施情况进行监管，省级政府负责审批农用地转用和土地征收。省级政府在审批农用地转用和土地征收时只批规模，不确定具体位置。区（市）县政府在批准规模范围内，根据实际需要确定具体用地位置和面积，制订土地征收方案与征地补偿安置方案，报市级政府审批、省级国土部门确认备案。省、市国土部门对征、供地实施过程进行严格监管。

3. 强化节约集约用地制度。一是针对当前全国普遍存在的“一次出让、50年不变”的工业用地供应方式与大多数企业生命周期不匹配、工业用地缺乏有效退出机制的问题，在全国范围统一实施工业用地分段供应制度，即工业项目用地分两个阶段，第一阶段为一次性租赁或出让不超过5年的建设用地使用权，在达到合同约定条件后，再在第二阶段租赁最高年

限不超过15年或出让最高年限不超过45年的建设用地使用权。二是强化存量建设用地二次开发利用的制度设计,对纳入旧城改造范围且符合相关规划的各类没有合法手续用地,区分不同时期及条件,确认建设用地现状;在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内,允许农村集体经济组织将集体建设用地申请转为国有。通过激励旧城镇、旧村庄、旧厂房的改造,促进城市的有机更新和内涵式发展。

(二) 缩小征地范围,完善征地补偿安置机制,减少征地对抗性矛盾,促进经济社会和谐稳定发展

1. 缩小征地范围。明确以固定时间节点土地利用总体规划确定的城市建设用地区为界,城市规划区内仍采取征地方式,城市规划区外按公益性和非公益性进行区分,对城市规划区外的集镇,允许通过集体建设用地流转的方式进行建设。

2. 完善征地补偿机制。按照充分体现物权、充分体现土地财产价值的原则,实现从“重人员安置”向“重财产补偿”的方式转变,不再区分土地补偿费和安置补助费,以土地原用途为基础,适当考虑经济社会发展、物价水平以及土地发展权(从农用地变更为建设用地)等因素进行补偿;同时统一国有土地上和集体土地上被拆迁房屋的补偿政策,参照《国有土地上房屋征收与补偿条例》,引入第三方评估机制,由具有相应资质的房地产价格评估机构对集体土地房屋价值进行评估并给予补偿;对于土地、地上附着物和青苗的补偿,国家只规定原则,制定技术规程或指导性意见,具体补偿标准由地方规定。

(三) 深化集体土地使用制度改革,建立合理的收益分配机制,保障城镇化进程持续快速推进的资金来源

1. 改革农村集体土地使用制度。一是在土地利用总体规划确定的城市建设用地区外,允许使用集体建设用地进行除商品住宅以外的任何建设,在农民自愿、符合规划的前提下,允许农村土地和房屋在城乡之间有序流动,土地承包经营权、集体建设用地(宅基地)使用权可依法继承、赠与、转让、抵押、作价入股、联营,允许农民带产权或持股进城居住和就业。二是对城市规划区外的集镇、村庄,非公益性项目建设不再采取征地方式,公益性项目和城市规划区内的产业项目、商品住宅项目由各地方政府根据实际情况可采取征地方式,也可采取集体建设用地流转方式。

2. 建立相应的土地收益分配机制。从国家层面建立完善集体建设用地流转管理制度,明确集体建设用地的基准地价、流转方式及年限、用途、税费缴纳和收益分配等,尤其要通过建立对不同用途土地流转分级计提配套费和收益调节金的机制,平衡因城市规划造成的收益差距,同时也明确不同用途土地应承担的不同基础设施配套的责任。

3. 探索建立农村集体建设用地(宅基地)的退出激励机制。伴随着大量农民向城镇的转移,农村集体建设用地(宅基地)的减少是必然趋势。因此,在确保特定区域耕地总量不减少、城乡建设用地规模不增加的前提下,可设计提供一揽子农村集体建设用地(宅基地)退出的激励计划,供各地方根据实际情况选择使用。特别是,要吸收总结成都和重庆建设用地指标交易的试点经验,充分尊重农民群众的诉求和意愿,探索农村废弃建设用地整理复垦后,节余的建设用地指标在市域范围有偿交易和按规划使用的制度,在释放更大级差收益、反哺农村的同时,促进大中小城市和小城镇协调发展。

(四) 同步完善相关配套政策, 为城镇化健康发展奠定坚实的制度基础

1. 深入推进户籍制度改革。逐步建立城乡居民可以自由选择居住地的人口登记制度, 消除附着在户籍上的城乡居民就业、社保、住房保障、社会救助、义务教育、职业教育、政治民主权利等方面权利、待遇的不平等, 充分保障城乡居民平等地享受各项基本公共服务和参与社会管理的权利。

2. 建立事权与财权相对称的财税体制。将一部分收入稳定、收益较高的税种留给地方政府; 探索土地出让收益分期使用的约束办法, 减少土地开发中的短期利益动机; 设立不动产税, 为地方政府土地财政转型、城镇化可持续健康发展提供资金保障。

3. 完善党政领导干部考评制度。建立以耕地保护和以“单位 GDP 占用建设用地下降额”为主要指标的用地考评体系, 考核结果作为地方党委、政府主要领导职务任免、升迁的重要依据, “倒逼”地方党委、政府合理控制城镇新增建设用地规模。

4. 统筹推进其他相关配套改革。建立城乡统一的教育、就业扶持制度以及住房、医疗、养老等社会保障体系, 完善农村基层治理机制和基层民主政治制度等配套改革。这些都是进一步深化土地管理制度改革、促进城镇化健康发展必须具备的基础和条件。