

唐 王
健 庆
荣 日
著

新型城镇化战略下

建设用地再开发政策的理论与实践

中国社会科学出版社



新型城镇化战略下

建设用地再开发政策的理论与实践

谭王唐
庆庆
荣日健
著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化战略下建设用地再开发政策的理论与实践 / 唐健,
王庆日, 谭荣著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 6
ISBN 978 - 7 - 5161 - 8439 - 4

I. ①新… II. ①唐… ②王… ③谭… III. ①城市建设 -
土地利用 - 研究 - 中国 IV. ①F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 138250 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 曲弘梅
责任校对 邓雨婷
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2016 年 6 月第 1 版
印 次 2016 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 23
插 页 2
字 数 378 千字
定 价 86.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 新型城镇化与建设用地再开发：问题与反思	(1)
一 新型城镇化的背景	(1)
(一) 新型城镇化的新内涵	(1)
(二) 存量建设用地政策改革创新：推进新型 城镇化的新工具	(4)
二 存量建设用地的利用低效问题	(6)
(一) “存量建设用地”与“利用低效”：界定与辨析	(6)
(二) 存量建设用地利用低效的现状	(8)
三 存量用地低效利用的原因	(9)
(一) 土地利用者和管理者的现实选择	(9)
(二) 现行土地政策和管理模式的必然结果	(10)
(三) 制度环境的局限	(12)
(四) 传统用地习惯与观念的内在驱动	(13)
四 存量用地低效利用的影响	(14)
(一) 土地资源可持续利用的瓶颈	(14)
(二) 土地收益分配合理化的短板	(15)
(三) 经济、社会、生态协调发展的重压	(16)
五 存量用地低效利用的现实应对	(17)
(一) 盘活存量：国家用地战略重点的转移	(17)
(二) 盘活低效存量建设用地的地方性试验	(19)
(三) 小结：政府的力量、市场的力量和社会的力量	(24)
六 新型城镇化战略对存量建设用地再开发政策的要求	(25)
(一) 存量建设用地再开发政策的主要目标	(26)

(二) 存量建设用地再开发的政策取向	(28)
七 研究目标与全书的安排	(31)
(一) 全书的研究目标	(31)
(二) 全书的章节安排	(32)
第二章 建设用地再开发的政策选择：理论辨析	(34)
一 存量用地再开发中的公共物品问题	(34)
(一) 存量用地再开发的公共物品属性	(34)
(二) 公共物品供给与利用的困境：四个理论模型	(35)
(三) 反思公共物品问题：存量用地再开发的可能出路	(39)
二 治理结构、制度环境、社会基础与存量用地再开发	(41)
三 存量用地再开发的治理结构选择	(43)
(一) 存量用地再开发治理结构的简单例子	(43)
(二) 市场制、层级制和自组织的特征	(45)
(三) 治理结构引致的存量用地再开发的利益分配	(48)
(四) 存量用地再开发治理结构选择背后的逻辑	(51)
四 存量用地再开发的制度环境	(53)
(一) 制度环境的多重影响	(53)
(二) 制度环境引致的存量用地再开发的利益分配	(56)
五 存量用地再开发的社会基础	(58)
(一) 社会基础引致的个体行为	(58)
(二) 社会基础影响治理结构的选择	(60)
(三) 社会基础支撑着制度环境	(61)
六 总结：全书的理论选择和分析框架	(63)
第三章 建设用地再开发的法规基础	(65)
一 建设用地再开发的相关法规梳理	(65)
(一) 相关法规概述	(65)
(二) 集体建设用地再开发的相关法规梳理	(66)
(三) 城镇建设用地再开发的相关法规梳理	(71)
二 存量建设用地再开发的法规障碍分析	(80)
(一) 从增量到存量：产权的转移或调整成为关键	(80)

(二) 农村存量集体建设用地再开发的法规障碍分析	(81)
(三) 城镇存量建设用地再开发的法规障碍分析	(83)
三 存量建设用地再开发管理立法的地方探索	(90)
(一) 存量建设用地再开发的地方立法管理简述	(90)
(二) 集体建设用地再开发管理立法的地方探索分析	(92)
(三) 城镇建设用地再开发管理立法的地方探索分析	(96)
四 完善存量建设用地再开发法规体系的建议	(101)
(一) 健全集体建设用地的用益物权	(101)
(二) 调整城镇土地出让制度	(101)
(三) 改进控制性详细规划制度	(102)
(四) 完善政府征收补偿标准的确定规则	(102)
(五) 构建建设用地再开发的法律仲裁制度	(103)
第四章 政府主导下的城市存量建设用地再开发研究	(104)
一 问题的提出	(104)
(一) 政府主导城镇存量用地再开发的背景	(104)
(二) 已有研究的观点和结论	(107)
(三) 本章的内容架构	(108)
二 政府主导城市土地再开发的模式内涵	(109)
(一) 城镇存量用地再开发的一般流程	(109)
(二) 政府主导模式的核心特征	(110)
三 政府主导模式的选择逻辑: 理论和案例	(111)
(一) 政府主导模式选择的理论分析	(111)
(二) 收购储备: 南昌市万寿宫街区再开发项目	(112)
(三) 拆迁整合: 成都市邛崃西街再开发项目	(114)
(四) 土地整备: 深圳沙湖社区再开发项目	(115)
(五) 模式选择: 零散程度、产权复杂程度和规划用途的 影响	(119)
四 政府主导模式的收益分配: 将补偿拉回制度的笼子	(120)
(一) 政府主导模式: 充分实现利益共享	(120)
(二) 补偿标准过高: 有损公共利益和可持续性	(121)
(三) 借鉴香港地区的经验: 将补偿拉回制度的笼子	(122)

五 政府主导模式的潜在隐患：政府债务和土地闲置	(124)
(一) 再开发规模过大：引发政府债务和土地闲置	(124)
(二) 政府的局部退让：让市场发挥基础性作用	(126)
六 政府主导下城镇存量用地再开发的政策建议	(131)
(一) 研究的主要结论	(131)
(二) 再开发相关政策改革的建议	(132)
 第五章 政府主导下存量集体建设用地再开发	(135)
一 集体建设用地再开发：破解用地难题的必然选择	(135)
二 政府主导下集体建设用地再开发：内涵和背景	(139)
(一) 集体建设用地再开发的潜力	(139)
(二) 政府主导模式的合理性和必要性	(140)
(三) 制度环境对集体建设用地再开发的影响	(142)
三 案例解析：解读政府主导模式“黑箱”	(143)
(一) 嘉兴：增减挂钩	(143)
(二) 成都：集体建设用地流转	(148)
(三) 深圳：土地整备	(152)
四 政府主导模式解析：基于案例的比较	(156)
(一) 三个案例的简单比较	(157)
(二) 政府主导模式选择的影响因素	(160)
五 政府主导模式的选择逻辑	(163)
六 政府主导下农村存量建设用地再开发的政策建议	(164)
(一) 研究的主要结论	(165)
(二) 政策建议	(166)
 第六章 市场参与的城镇存量用地再开发	(168)
一 引言	(168)
二 市场参与城镇存量用地再开发的背景和内涵	(171)
(一) 市场参与的模式特征	(171)
(二) 城镇存量用地再开发、市场参与和制度环境	(172)
(三) 市场参与城镇存量用地再开发的理论初探	(173)
三 浙江平湖：兼并重组、退低进高	(175)

(一) 企业兼并重组的始末	(176)
(二) 企业兼并重组、退低进高的基本特征	(177)
(三) 企业兼并重组、退低进高的制度条件	(177)
(四) 企业兼并重组的绩效: 退低进高与多方共赢	(178)
(五) 小结	(179)
四 湖北襄阳: 依托社会资本的棚户区改造	(179)
(一) 中原路片区旧城改建(君点·家乐福)项目	(180)
(二) 依托社会资本改造棚户区的基本特征	(181)
(三) 依托社会资本改造棚户区的制度条件	(181)
(四) 社会资本介入的“代价”与预期收益	(182)
(五) 小结	(183)
五 四川成都: 华通电子的主动改造	(183)
(一) 企业主动实施再开发项目的步骤	(184)
(二) 华通电子电器实业公司木工机床厂的实践	(184)
(三) 企业主动改造的基本特征	(186)
(四) 企业主动改造的制度条件	(186)
(五) 企业主动改造的实际效果	(187)
(六) 小结	(187)
六 解析市场参与模式: 基于三个案例的比较	(188)
(一) 市场参与模式对土地利用效率的提升及其片面性	(188)
(二) 市场参与模式的利益分配	(190)
(三) 市场参与模式的成本	(192)
(四) 市场参与模式中的政府行为	(193)
(五) 小结: 市场参与模式选择的逻辑	(195)
七 市场参与城镇存量用地再开发的政策建议	(197)
(一) 研究结论	(197)
(二) 政策建议	(198)
 第七章 市场参与的集体存量建设用地再开发	(201)
一 引言	(201)
二 市场参与农村存量集体建设用地再开发的内涵	(203)
(一) 市场参与再开发的模式分类	(203)

(二) 市场参与再开发面临的问题	(205)
三 市场参与农村存量集体建设用地再开发的具体案例	(206)
(一) 有效的市场与有为的政府: 成都市锦江区的经验	(206)
(二) 政府作用缺失的隐忧: 成都市郫县白鸽村的案例	(214)
四 有为政府需为有效市场立规: 案例思考	(218)
(一) 再开发离不开完善的规章制度	(218)
(二) 再开发离不开土地交易和流转利用等多种平台	(218)
(三) 再开发离不开相关的制度配套	(219)
五 市场参与的农村存量集体建设用地再开发的政策建议	(219)
(一) 理论结论	(219)
(二) 政策建议	(221)

第八章 利益相关方自组织实施城镇存量用地再开发	(224)
一 自组织实施的背景: 现实困境下的选择机制	(224)
(一) 再开发中面临的改造悖论: 城中村与棚户区的改造	(225)
(二) 钉子户的本质: 反公地悲剧	(226)
(三) 以何种方式提供公共物品: 政策工具的创新	(227)
(四) 本章关注的问题和结构安排	(228)
二 自组织实施城镇存量用地再开发的模式内涵	(228)
(一) 对城镇存量用地再开发自组织模式的简单概述	(228)
(二) 城镇自组织模式和制度环境之间的关系	(230)
三 深圳的“整村统筹”: 政府与社区居民共赢的机制	(231)
(一) 南布社区的城中村改造: 基于社区居民的自主决策	(231)
(二) 利益共享: 皆大欢喜的收益分配机制	(235)
(三) 案例小结	(237)
四 成都棚户区自治改造模式: 自治组织局部参与决策	(237)
(一) 曹家巷棚户区改造的背景	(238)
(二) 居民参与的自治组织形式: “自治改造委员会”	(239)
(三) 曹家巷拆迁的执行过程: 从“困难重重”到“水到渠成”	(240)
(四) 案例小结: 公众参与和政府职能转变	(243)

五 自组织实施城镇存量建设用地再开发:

案例比较的视角 (244)

(一) 城镇自组织模式出现并得以顺利实施的原因 (245)

(二) 城镇自组织模式的总体绩效及可能的缺陷 (247)

(三) 小结: 自组织实施城镇存量用地再开发模式的选择
逻辑 (249)

六 利益相关方自组织实施城镇存量用地再开发的结论及其

政策建议 (250)

(一) 研究的主要结论 (250)

(二) 主要的政策启示 (252)

第九章 利益相关方自组织实施存量集体建设用地再开发 (254)

一 自组织实施的背景: 来自农民的诉求 (254)

(一) 现阶段我国实施存量集体建设用地再开发的现状及其
问题 (255)

(二) 三种典型模式的理论初判: 公共物品的视角 (256)

(三) 本章关注的问题和结构安排 (257)

二 利益相关方自组织实施的存量集体建设用地再开发的模式

内涵 (258)

(一) 什么是集体建设用地再开发自组织模式 (258)

(二) 集体自组织模式与制度环境之间的关系 (259)

(三) 不同地方出现的自组织实践简述 (260)

三 赣州农村理事会推动宅基地退出 (260)

(一) 上犹县上湾村的“内部协商, 自我平衡” (262)

(二) 瑞金市桔源村樟树下的“六统一分” (263)

(三) 案例小结 (264)

四 成都集体自主整理并流转集体建设用地 (265)

(一) 柿子树村自主整理建设用地: 寻找合适的
合作开发方 (265)

(二) 进一步协商和讨论: 发挥村民自主决策机制 (267)

(三) 满意的流转利益分配: 双方共赢的结果 (268)

(四) 案例小结 (270)

五 成都集体自主流转闲置的集体经营性建设用地	(271)
(一) 大龙村流转闲置集体经营性建设用地的背景	(272)
(二) 大龙村自主流转集体经营性建设用地: 创新收益分配 方式	(272)
(三) 案例小结	(274)
六 自组织实施集体存量建设用地再开发: 基于案例比较的 视角	(275)
(一) 集体自组织模式取得的总体绩效评价	(275)
(二) 集体自组织模式实施存量集体建设用地再开发的 影响因素	(277)
(三) 小结: 集体自组织实施存量集体建设用地再开发模式 选择的逻辑	(279)
七 利益相关方自组织实施存量集体建设用地再开发的 政策建议	(280)
(一) 研究的主要结论	(281)
(二) 主要的政策启示	(282)
第十章 理论的反思: 存量用地再开发模式的选择	(284)
一 问题的提出	(284)
二 存量用地再开发的治理模式	(286)
(一) 城乡间建设用地再开发的一般过程	(287)
(二) 政府主导模式	(289)
(三) 市场参与模式	(290)
(四) 自组织模式	(291)
三 模式选择的分析框架	(293)
(一) 交易及其属性的影响	(293)
(二) 行为人及其属性的影响	(297)
(三) 正式制度及其特征	(298)
(四) 将“四要素”联系在一起	(298)
四 模式选择的判断: 一个简单的实证	(300)
(一) 不同环节交易属性的比较	(300)
(二) 治理结构选择理论分析和现实对比	(303)

五 案例比较分析的启示	(306)
(一) 为什么自组织模式能够出现	(307)
(二) 对传统的政府主导模式的启示	(308)
六 结论	(309)
 第十一章 存量用地再开发的国际地区经验与启示	(311)
一 日本、中国台湾土地重划	(311)
(一) 主要做法	(311)
(二) 异同点比较	(314)
(三) 取得成效	(314)
(四) 存在问题	(314)
二 新加坡、中国香港、韩国市区重建	(315)
(一) 主要做法	(315)
(二) 异同点比较	(318)
(三) 取得成效	(320)
(四) 存在问题	(320)
三 英国、美国、法国、意大利、荷兰国家城市更新	(320)
(一) 主要做法	(321)
(二) 异同点比较	(325)
(三) 取得成效	(325)
(四) 存在问题	(326)
四 美国、加拿大、德国、英国棕地开发	(326)
(一) 主要做法	(326)
(二) 异同点比较	(329)
(三) 取得成效	(329)
(四) 存在问题	(330)
五 基本经验与启示	(330)
(一) 满足多元需求是存量用地再开发的动力	(330)
(二) 严格的法律制度是存量用地再开发的基础	(330)
(三) 明晰的权属关系是存量用地再开发的必要条件	(331)
(四) 科学的规划控制与引导是存量用地再开发的前提	(331)
(五) 政府或专门机构在存量用地再开发中发挥重要作用	(331)

(六) 多样化的资金筹集及改造模式是存量用地再开发的 保证	(332)
六 对我国存量用地再开发的建议	(332)
(一) 因地制宜、适时适需逐步开展存量用地再开发	(332)
(二) 树立城市理性增长、节约集约用地、可持续发展的 理念	(332)
(三) 完善相关法律法规,为存量用地再开发提供 政策保障	(333)
(四) 明晰土地产权,注重保护各方权益	(333)
(五) 强化规划的控制和引导作用	(333)
(六) 转换政府角色,积极发挥政府统筹引导作用	(334)
(七) 拓宽改造的融资渠道,建立多元化运作模式	(334)

第十二章 新型城镇化战略下存量建设用地再开发的权衡与

管理	(335)
一 存量建设用地再开发难题:如何找到背后的 “社会规律”	(335)
二 难题的核心:财富增长与分配	(336)
三 存量建设用地再开发的管理方式	(337)
四 管理方式的权衡:过程效率的视角	(339)
五 存量建设用地再开发管理方式选择的逻辑	(341)
(一) 城镇存量建设用地再开发	(341)
(二) 农村存量建设用地再开发	(344)
(三) 土地再开发中的政府、市场与社会	(347)
六 新型城镇化战略下存量建设用地再开发的政策建议	(350)
(一) 让市场发挥基础性作用,理清政府与市场的关系	(350)
(二) 关于城镇存量建设用地再开发的政策改进	(351)
(三) 关于农村存量建设用地再开发的政策改进	(352)
(四) 完善存量建设用地再开发的制度环境	(353)

第一章

新型城镇化与建设用地再开发:问题与反思

改革开放三十多年来,土地作为一种生产要素支撑着中国经济的快速增长。然而,当前我国的土地利用既面临着日益突出的“双保”矛盾(保护耕地和保障经济增长的土地供给),又出现了城乡内部土地低效利用的现象。因此,如何提高城乡内部存量建设用地的利用效率,即所谓的“盘活存量”,将是统筹城乡发展,积极稳妥推进新型城镇化的必由之路。

— 新型城镇化的背景

2012年党的十八大要求坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,促进四化的同步发展。2013年党的“十八届三中全会”提出,完善城镇化健康发展体制机制,坚持走中国特色新型城镇化道路,促进城镇化和新农村建设协调推进。同年,中央城镇化工作会议强调,要积极稳妥推进城镇化,大力提高城镇土地利用效率,推进以人为核心的城镇化,着力提高城镇化质量。2014公布的《国家新型城镇化规划》则明确了未来城镇化的发展路径、主要目标和战略任务。可见,新型城镇化的内涵日渐系统完整。它立足于我国经济社会发展的崭新阶段,既包含土地的城镇化,也包含人的城镇化,还强调了人与土地、城市和农村的协调发展。

(一) 新型城镇化的新内涵

党的十八大以来,“新型城镇化”已经成为我国经济社会发展的关键词。显然,新城镇化是相对于传统城镇化而言的,它势必要解决传统城镇化中暴露出的诸多问题。比如,农业转移人口难以市民化、资源利用粗

放、城市管理模式陈旧、治理能力滞后以及城乡差距依然显著等。因此,“新型城镇化”概念的提出是对我国城镇化思路和策略的一次更新换代。

1. 经济新常态下的城镇化

当前,我国经济正在向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化,经济发展进入新常态,正从高速增长转向中高速增长,经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长,经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并存的深度调整,经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点。认识新常态,适应新常态,引领新常态,是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑^①。

新型城镇化正是在经济发展步入新常态的大环境下进行的。因此,新常态的经济发展新阶段自然对城镇化提出了新的要求。也就是,推进城镇化健康发展是优化经济发展空间格局的重要内容,要有历史耐心,不要急于求成^②。为了适应经济发展方式转变和经济结构调整优化的新常态,新型城镇化必然要走内涵式和集约型发展道路,着力优化城镇空间布局结构,深入挖掘存量建设用地潜力,大力提高土地资源特别是存量用地资源的配置效率。

2. 人口的城镇化

大量农业转移人口难以融入城市社会,市民化进程滞后是传统城镇化的一大弊端。据测算,2011年全国农业转移人口市民化程度仅有40%左右^③。当前,农民工已成为我国产业工人的主体,受城乡分割的户籍制度影响,被统计为城镇人口的2.34亿农民工及其随迁家属,未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受城镇居民的基本公共服务,产城融合不紧密,产业集聚与人口集聚不同步,城镇化滞后于工业化。

究其原因,就是城乡二元结构导致的城乡居民的资源禀赋和人的权利的不平等。农民工来自于农村,其人力资本的质量和竞争力自始低于城市居民。面对不确定性较强的城市劳动力市场环境,农民工等农业转移人口的应变能力本来就较弱,加之他们无法与城市居民同等享受城市的社会保障和公共服务,致使这部分人口往往无力获得安稳的城市生活。此外,农

^① 参见《中央经济工作会议》, http://www.gov.cn/xinwen/2014-12/11/content_2789754.htm。

^② 同上。

^③ 中国社会科学院:《城市蓝皮书(2013)》,社会科学文献出版社2013年版。

村留守儿童、妇女和老人问题日益凸显引发的“后顾之忧”也阻碍了农业转移人口市民化的进程。

对此,新型城镇化强调以人为本,有序推进农业转移人口市民化。其主要任务是解决已经转移到城镇就业的农业人口落户问题,努力提高农民工融入城镇的能力。要全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。还要统筹推进户籍制度改革与基本公共服务均等化,通过实施差别化的落户政策,把有能力、有意愿、长期在城镇务工经商的农民工及其家属逐步转为城镇居民。通过实施居住证制度,使在城镇就业居住但未落户的城镇常住人口能够享受相应的城镇基本公共服务。显然,2014年国务院印发的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》正是我国推进人口城镇化的现实举措。

3. 资源节约型和环境友好型的城镇化

目前,我国的建设用地增速较快、粗放利用的阶段特征还很明显。城镇用地增长较快,村庄用地不降反升;许多地方普遍存在建设用地结构失衡、利用粗放、效率低等问题^①。而且,由于东中西部城镇化进程的不平衡,还会诱致污染的集聚(hot-spot),比如京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群,以2.8%的国土面积集聚了18%的人口。进而,对城镇环境的承载力和城市生态的可持续发展形成了巨大压力。

因此,新型城镇化强调要按照严守底线、调整结构、深化改革的思路,严控增量,盘活存量,优化结构,提升效率,切实提高城镇建设用地集约化程度。按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求,形成生产、生活、生态空间的合理结构。还要优化城镇化布局和形态,促进大中小城市和小城镇协调发展。科学设置开发强度,尽快把每个城市特别是特大城市开发边界划定,把城市放在大自然中,把绿水青山保留给城市居民,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁^②。换言之,就是要推进绿色发展、循环发展、低碳发展,要节约集约利用水、土地、能源等资源,强化生态修复和环境治理,推进绿色城市的建设,推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营管理模式,尽

① 参见《第二次全国土地调查:人多地少基本国情不变》, http://www.mlr.gov.cn/xwdt/mtsy/people/201312/t20131231_1298980.htm。

② 参见《中央城镇化工作会议》, http://www.gov.cn/ldhd/2013-12/14/content_2547880.htm。

可能地减少对自然的干扰，尽可能地降低对环境的损害。

4. 城乡一体化发展的城镇化

一方面，城镇化给农村带来一些新的矛盾与问题。例如，相当多的农村劳动力在城镇就业，作为劳动输出地的农村出现了空心村和老龄化。这不仅导致从事农业生产的劳动力短缺，影响国家粮食安全；还造成城镇化过程中城市和农村建设用地“双增加”。再如，城镇在地域上的扩张需要国家征收农民集体的土地。农民难以分享征地后的增值收益以及增值收益在农民内部的分配不均，都会引致农民与政府、城乡之间、农村内部的矛盾冲突，从而威胁社会稳定。另外，一些位于城乡接合部的农民为了分享更多的城镇化收益而从事集体建设用地流转、“小产权房”交易，催生了土地交易的“灰色市场”和“黑色市场”。另一方面，传统的城镇化无力有效统筹城乡发展。工业化、城镇化带来的社会财富的整体增加并未很好地惠及广大农村和农民。城乡差距依旧显著，农村和农民尚无机会充分积累能够实现其后发展的财富，也尚未找到可行的发展道路。

上述问题都表明，传统的城镇化受制于城乡二元结构的制度缺陷，缺乏合理的利益共享机制以便让城市和农村得以分享城镇化的成果，推动城乡一体化发展。故而，新型城镇化强调制度创新，形成有利于城镇化健康发展的体制机制。要统筹推进人、地、钱等重点领域和关键环节的改革，逐步破除城乡二元结构及城市内部的二元结构。特别是要将维护农民合法权益作为以人为本推进城镇化的出发点和落脚点，慎重稳妥推进农村土地制度改革，同时深化城市的土地使用制度改革。通过改革创新来释放城镇化的发展潜力，建立公平合理的利益共享机制，让城乡居民共享改革发展的“红利”，形成城乡一体化发展的新格局。

（二）存量建设用地政策改革创新：推进新型城镇化的新工具

2014年3月正式发布的《国家新型城镇化规划》全面阐述了新型城镇化对土地利用的新要求，明确提出要健全节约集约用地制度，按照管住总量、严控增量、盘活存量的原则，创新土地管理制度，优化土地利用结构，提高土地利用效率，合理满足城镇化用地需求^①。总结起来，包括以

^① 参见《国家新型城镇化规划》，http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm。