

新型城镇化存量土地

再开发之调控与规制策略

◎王权典 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

新型城镇化存量土地

再开发之调控与規制策略

◎王权典 著

教育部人文社科规划基金项目：

统筹城乡建设用地整理及再开发法律规制研究

（批准号11YJA820075，主持人：王权典）

清华大学中国农村研究院招标课题：

城镇化过程中城乡存量建设用地再开发相关政策研究

（编号：CIRS2013-2-2，主持人：王权典）

教育部哲学社科研究重大课题攻关项目：

新型城镇化进程中农民土地权益保障研究

（投标课题序号：2014—14，主持人：李长健）



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化存量土地再开发之调控与规制策略/王权典著. —北京:知识产权出版社,2015.1

ISBN 978-7-5130-3205-6

I. ①新… II. ①王… III. ①城市化—土地开发—土地管理—研究—广东省
IV. ①F323.211

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第281143号



责任编辑:王金之
装帧设计:刘伟

责任校对:谷洋
责任出版:刘译文

新型城镇化存量土地再开发之调控与规制策略

王权典 著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司	网 址: http://www.ipph.cn
社 址: 北京市海淀区马甸南村1号	邮 编: 100088
责编电话: 010-82000860 转 8112	责编邮箱: wangjinzhi@cnipr.com
发行电话: 010-82000860 转 8101/8102	发行传真: 010-82000893/82005070
印 刷: 三河市国英印务有限公司	经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店
开 本: 787×1092mm 1/16	印 张: 17.75
版 次: 2015年1月第1版	印 次: 2015年1月第1次印刷
字 数: 288千字	定 价: 38.00元

ISBN 978-7-5130-3205-6

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

目 录

第一章 绪论	001
1.1 研究背景与立题依据	001
1.2 研究现状和内容	030
1.3 研究内容	042
1.4 创新与不足	044
第二章 基本概念与基础理论	049
2.1 核心概念的阐释	049
2.2 新型城镇化背景下存量土地再开发的意义	063
2.3 相关的理论基础	070
2.4 本章小结	099
第三章 存量土地再开发之利益与权责关系	101
3.1 利益与权责关系的一般概说	101
3.2 土地(再)开发之利益与权责关系	104
3.3 存量土地再开发典型实践之利益关系博弈	109
3.4 本章小结	114
第四章 比较法视角域外城市更新土地利用规制	115
4.1 西方城市更新理念的由来变迁	115
4.2 欧美国家相关立法规制的特点	117
4.3 东亚国家(地区)的相关立法特点	123
4.4 域外经验的相关启示	129
4.5 本章小结	133
第五章 基于广东“三旧”改造的实证分析(一)	135
5.1 “三旧”改造的缘起与动因	135

5.2	佛山禅城区早期“三旧”改造试点概况	138
5.3	广州“三旧”改造基本政策解读	145
5.4	深圳创新“三旧”改造暨城市更新机制	156
5.5	广东“三旧改造”政策实施的主要问题	164
5.6	由“三旧”改造促进城市更新的启示	168
5.7	本章小结	172
第六章	集体建设用地流转入市之实证分析(二)	173
6.1	城乡“增减挂钩”政策“土地置换”实践分析	174
6.2	存量集体建设用地流转的典型探索	185
6.3	集体建设用地管制变迁的由来	196
6.4	地方集体建设用地流转规范创制的主要争论	200
6.5	本章小结	202
第七章	调控规制之总体框架及基本策略	203
7.1	深化土地改制之基本政策走向	205
7.2	由“三旧”改造促导城市更新的原则与规制策略	216
7.3	有序推进城乡一体化的集体建设用地整理	225
7.4	城乡建设用地“增减挂钩”政策良性运行之关键在于厘定责权利关系、规制实践偏差	231
7.5	完善类似广东农村集体建设用地流转之立法创制	239
7.6	本章小结	245
第八章	基本结论与立法政策建议	247
8.1	主要研究结论	247
8.2	完善相关立法创制的建议	250
8.3	完善相关土地政策的建议	256
	主要参考文献	266
	后记	275

绪 论

1.1 研究背景与立题依据

我国人多地少,人地矛盾突出。土地是城镇化建设的基础依托,无论是产业发展、人口聚居,还是基础建设、生态保护,均有赖于土地资源的有效供给。建设用地的供给保障状况如何,直接影响到城镇化空间潜力的发挥及其功能的完善程度;唯有通过正确调控与合理配置,充分发挥土地资源的综合效益,方可推进城镇化科学发展。若简单地对建设用地进行冻结和刚性限制既不可行,也不符合城乡统筹发展的需求;但城镇化进程也不可能依靠无限制地扩大土地的自然供给来实现。鉴于我国既往土地城镇化速度过快,土地供求矛盾相当突出,新型城镇化推进应当立足于盘活存量土地,而不再多做增量的文章,力求通过有效调控与依法管治实现总量平衡和优化空间结构。随着城镇化建设用地需求增加,优化人居环境、调整用地结构、提高用地效率,不可偏执一端而必须统筹兼顾、协调进行。在建设用地持续增量相当有限的客观情势下,重在设法挖掘存量土地潜力,研究探索有效盘活开发闲置或低效利用的存量土地的新路子。

我国正处在城镇化快速发展时期,各类建设用地的需求量与可供量之间的矛盾凸显,同时却积存大量闲置和低效利用的土地。盘活存量土地和置换低效度用地,是缓解城镇建设用地需求、加大耕地占用压力与供地“瓶颈”的重要途径。中央相关政策早已强调:人多地少是我国城镇化

发展的最大制约因素;要积极稳妥推进新型城镇化,着力提高城镇化质量,保障用地需求的根本出路在于节约集约用地、提高城镇化建设土地利用率,使有限的土地产出最大的综合(经济、社会和生态)效益。节约集约用地是我国严格土地管理的重要举措。为了既要满足经济发展对土地的需求,又要确保粮食安全的耕地红线,实现土地资源可持续利用,我国必然选择节约集约用地的目标模式,充分盘活存量土地并促使其再开发,走新型城镇化道路。因此,立足于盘活存量土地再开发利用,成为协调城镇新发展和耕地保护任务的关键,也是理论界与实务界研究的重大课题。探索集约化用地管理模式及其调控机制,创新促进土地循环利用之权责关系调整法律规制,对于科学推进新型城镇化,实现节约集约用地之“两约”目标,颇具有理论前瞻性与实践指导意义。由此,需要重视研究存量土地盘活利用中的主要法律关系、法律调整或规制的重要环节、基本原则与范畴,以及创制规范的框架要领等,其主要涉及国家(政府)、企业(开发商)、社区(农民集体)与其他权利人等之间诸利益关系的调整,及其相应的权利主张和责任范畴。特别强调贯彻法治理念,引入公、私法融合的因素及结合经济技术手段,即意味着国家(政府)调控新型城镇化土地空间管治的基本模式,将由既往片面倚重于行政强制,即公权力主导转变为公、私法融合并凸显私法保障的社会意义,弘扬合作契约精神的多元主体有序参与用地管理的变革。

1.1.1 土地利用管理模式是制约我国城镇化进程的关键因素

无论是从传统国家走向现代国家,还是从发展中国家迈向发达国家,城镇化都是无法逾越的历史阶段。我国城镇化水平从改革初期的20%增长至今已达53%,城市数量从不到200个增长到660余个,建制镇数量达2万余个,城市人口已达7亿有余。随着城镇化的持续推进,大都市区、城市集群或者连绵区域不断扩充,城市区域化、区域城市化成为我国城镇化的重要趋势。当然,持续推进城镇化,既是我国经济社会发展的必然选择,也是解决我国“三农”问题统筹城乡一体化发展的有效途径。中外城镇化历程表明,其与土地问题关系密切,土地是城镇建设的空间载体与物质资本。农村城市化就是农用地转变为非农用地的过程,土地利用

管理模式是直接影响城镇化进程的关键因素。^① 既往城镇化过程伴生诸多的用地管理问题,譬如:不断占用耕地而加剧城镇建设与耕地保护的矛盾;土地粗放利用与闲置浪费并存;用地结构不合理、用地效率低;等等。相关问题累积且彼此叠加影响,已经制约城镇化可持续发展。反之,城镇化也会引起用地结构和方式的改变。城镇化是社会、经济、环境等诸因素交织的复杂现象,健康的城镇化有利于实现土地资源合理开发与有效利用;恶性的城镇化将导致土地资源的浪费以及种种社会经济、生态环境问题的产生。^② 在现阶段我国快速城镇化导致人地矛盾趋于尖锐的国情下,高效合理地利用土地关系到国家粮食安全、生态安全乃至全社会的福祉、稳定。城镇化建设用地管理已经成为相当突出且亟待研究解决的重要社会问题。

我国持续加快的城镇化面临巨大的土地短缺的压力。世界城镇化历程表明,当城镇化水平超过 30% 时即进入城镇化快速发展阶段,该趋势可能要持续到城镇人口超过 70% 后才会趋缓。根据联合国发布的《世界城市化预测(2007 年修订)》(《World Urbanization Prospects the 2007 Revision》),2050 年世界城市化率为 69.6%,中国城市化率为 72.9%,城镇人口将达到 10.27 亿,是我国 2008 年城市总人口的 1.7 倍。据国务院发展研究中心 2010 年完成的《“十二五”至 2030 年我国经济增长前景展望》预测,中国人均 GDP 在 2030 年将达到 1.23 万美元,是 2008 年人均 GDP (3 266.8 美元)的 3.8 倍。城镇人口的增多,经济总量的加大,富裕程度的提高,将带给人们对居住空间的更高要求,使城镇建设用地需求增大是不可避免的。^③

由图 1-1 可知,我国城镇化发展道路虽有所徘徊,但总体上持续推进。1978 年我国城镇化率为 17.9%,2008 年则为 47.0%,30 年间我国城镇化率增加了近 30 个百分点,平均每年增加近 1 个百分点。2011 年我国

① 沈建新:“城镇化进程中的土地利用管理问题及对策探析”,载《市场论坛》2010 年第 12 期。

② 张兆福:《城镇化进程中土地利用变化理论及实证研究》,中国科技大学出版社 2012 年版。

③ 张迪、郭文华:“城镇化对土地利用和耕地生态保护影响研究”,载《国土资源情报》2011 年 12 月 23 日。

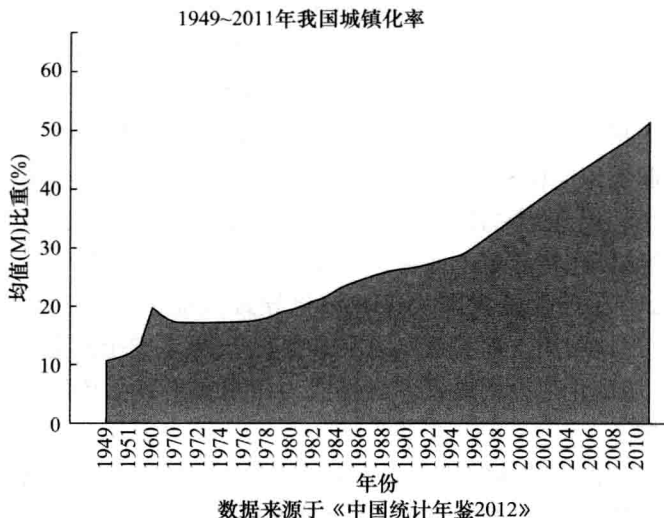


图 1-1 1949 ~ 2011 年我国城镇化率

城镇化率历史性地突破 50%, 达到了 51.3%。^①

然而,在现行的土地管理体制下,土地利用率较低,土地供应不足,不仅难以保障城镇化用地的需求,而且可能影响到粮食安全。特别是现阶段对我国城镇化发展存在某些认识的“误区”:一是,城市功能追求“大而全”或者“小而全”;二是,热衷于房地产过度开发推动“造城”运动;三是,超大规模的基础设施建设就是加快城市化;四是,政府依靠强力的行政手段主导城市化。所谓新型城镇化,是指坚持以人为本,以新型产业化为动力,以统筹兼顾为原则,推动城市现代化、城市集群化、城市生态化、农村城镇化,全面提升城镇化质量水平,走科学发展、集约高效、功能完善、环境友好、社会和谐、个性鲜明、城乡一体、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化建设路子。^② 根据 2013 年年底的中央城镇化工作会议精神,新型城镇化的关键是提升质量,提高城镇建设用地利用效率;要严控增量,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。因此,

① 从“快字当头”到“好字优先”:转变经济发展方从“快字当头”到“好字优先”:转变经济发展方式取得新进展——从十六大到十八大经济社会发展成就系列报告之二[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjfx/zlfx/sbdcj/t20120816_402828135.htm, 2013-09-17。

② 国家发改委规划司长徐林等:“土地制度改革与新型城镇化”,载《第一财经日报》2013 年 5 月 27 日。

我们既要检讨既往城镇化过程的用地管理粗放问题,更要探索符合新型城镇化“两约”导向的土地调控管理模式。

1.1.2 我国既往城镇化用地管理存在的突出问题

在我国既往城镇化发展过程中,土地利用存在的突出问题主要表现为如下。

(1) 城镇化用地扩张惯性长期存在,土地资源被过度消耗。多数地方沿袭传统的通过扩张建设用地拉动经济发展的粗放型增长模式。改革开放 36 年来,我国城镇化建设用地就达 33 333 多平方公里;2000~2011 年,城市建成区面积由 22 439 平方公里扩大到 43 603 平方公里,年均扩大 6.2%,未来 10~20 年,城镇化建设用地刚性需求依然旺盛。^①若到 2020 年,随着城镇人口基数的扩大,即使集约用地水平不断提高,预计城镇建设用地需求仍在 26 667 平方公里以上。譬如,作为珠三角核心的广州市,土地开放强度超过 22%,全市 7 000 多平方公里的土地已利用 1 500 平方公里;东莞土地总面积只有 2 467 平方公里,至 2011 年年底城镇化建设用地达 1 080 平方公里,接近 50% 国际惯常的城市建设用地极限。其实,在我国几乎所有的省市城镇化进程中,土地供求矛盾都非常紧张。城镇化除建设用地正常需求外,也出现过于追求城市形象而滥建大广场、宽马路、巨型办公楼,超占耗费大量土地等问题;片面注重城市超规模扩张,而忽视城市吸纳人口的功能,土地城镇化速度远快于人口城镇化,前者是后者的 1.85 倍,而国际标准系数是 1.12。据反映,2000~2011 年,我国城市建成区面积增长 76.4%,远高于城镇人口 50.5% 的增速。目前,建设用地总量超过 313 333 平方公里,其中:城镇用地 33 333 平方公里、独立工矿用地 33 333 平方公里,而村庄用地(不含乡镇企业用地)则高达 166 667 平方公里。^②1997~2007 年,我国农村人口减少 13%,而村庄用地却增长约 4%,呈“人减地增”的逆向趋势。因此,破解城镇化用地不足的难题,既要重视挖掘城镇存量建设用地潜力,也要解决存量集体建设用地有序流转的问题。

根据刘彦随(2008)的研究表明,我国城市化水平与建设用地之间存

① 张兆福:《城镇化进程中土地利用变化理论及实证研究》,中国科技大学出版社 2012 年版。

② 汪晖、陶然:“求解城镇化用地难题”,载《财经杂志》2013 年 2 月 24 日。

在明显的正相关性(见图 1-2)。1996~2004 年 8 年间,我国城镇化水平每增加一个百分点,就会平均提高 20.4 万平方公里的建设用地增量。我国目前还处于城市化的快速发展期,根据预测,到 2020 年我国的城市化水平将达到 58% 左右,超大城市将增加 20 个左右,特大城市将增加到 40 个左右,大城市将增加到 80 个左右,中等城市将增加到 300 个左右,小城市将增加到 500 个左右,城市总量将达到 1 000 多个。

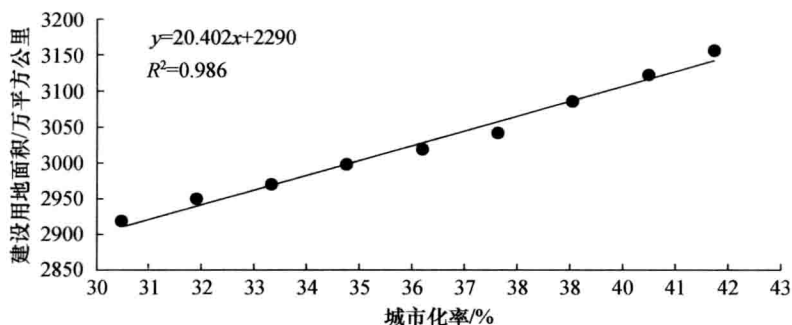


图 1-2 城市化水平与建设用地面积的关系

资料来源:刘彦随、郑伟元. 中国土地可持续利用论[M]. 北京:科学出版社,2008.

(2) 粗放用地方式未能根本转变,土地低效利用或闲置浪费严重。不少地方主要依靠物质资源消耗支撑经济增长的格局没有根本改变,经济增长的土地资源代价非常大;土地开发过于强调城市外延扩张,忽略土地潜能的挖掘,导致城镇新增建设用地的效能趋于递减。尤其是小城镇遍地开花、盲目圈占土地,滥建工业园区、住宅小区而无法招来投资和住户,造成土地资源的隐性闲置。多数地方对多占少用、滥用浪费的现象缺乏有效规制,留存大量的闲置与低效用地。有研究报告称,我国城镇土地有 1/4 约 2 万平方公里处于低效利用状态;同时城镇区域及周边积存大量的集体建设用地。如 2011 年城市建设用地为 4.186 万平方公里,农村集体建设用地超过 16 万平方公里,其中闲置规模达 185~285 万公顷,前者大约 4 倍于城市建设用地,后者相当于城镇用地的 1/4 到 1/3。^① 官方公开的数据显示,全国现有城乡建设用地 2 400 万公顷(合 240 000 平

^① 杨遴杰:“创新方式来推动低效用地再开发”,载《国土资源报》2013 年 5 月 7 日。

方公里,为城市年新增用地4000平方公里的60倍);截至2012年8月,全国共有闲置土地1.27万宗约633平方公里,用地紧张的东部地区分别占49.3%和42.6%。其中,闲置2年以上的占57.3%。集体建设用地不仅存量较大,而且普遍粗放无序利用造成更大的土地资源浪费。

(3) 城镇用地空间布局与结构不合理,工业用地占比过高且利用率偏低。大中城市空间形态普遍呈现以主城区为主、“摊大饼”式的蔓延扩展,城市内部用地结构、布局严重不合理,铺张浪费和过度密集并存,城市环境、生态、交通等功能逐步退化,“大城市病”显化并加重——突出表现为老城区过度拥挤,密度大,容积率低;新城区贪大求洋,开发区铺张浪费。在我国多数中心城市用地结构中,工业用地占比30%左右甚至超过35%,远高于美国(7.3%)和我国香港(6%),也超过域外15%的一般水平;全国工业项目用地容积率仅为0.3~0.6,而发达国家(地区)一般在1.0以上;在清理整顿前,全国依托于城镇的各类开发区有6866个,规划面积3.86万平方公里。即便如此,用地管理也缺乏有效的区域统筹协调,许多城镇产业结构趋同,重复建设多,加剧了土地资源的浪费。

(4) 快速城镇化无序扩张,加大开发强度,建设用地增量相当有限。若以建设用地占比衡量国土开发程度:从2005~2020年的国内情况测算,全国建设用地将由3.36%提升至3.94%,上海将由29%提升至36%,天津将由29%提升至34%,北京将由19%提升至23%,江苏将由17%提升至19%,广东将由9%提升至11%,浙江将由9%提升至11%。从国际对比情况看,一般发达国家建设用地面积约占6%,都市圈一般不超过25%(如英国6%、韩国8.2%、德国13%、荷兰15%)。我国东部国土开发程度则超过或接近15%,高于荷兰、德国、韩国、英国等国;深圳、广州、苏州、上海、天津、北京等珠三角、长三角和京津冀的城市集群地区超过或接近25%,高于日本三大都市圈、德国斯图加特地区。譬如,深圳土地利用总体规划(2006~2020)确定建设用地比例控制在市域面积50%,即总量控制为975平方公里,但现已用掉917平方公里,未来7年只剩59平方公里;宁波“十二五”期间静态测算新增建设用地需求量为275平方公里,而其发展规划确定新增建设用地指标仅为约195平方公里,远超出土地资源承载能力。建设用地比例过高且后续保增不足,使得资源环境的“瓶颈”制约经济社会发展的矛盾尖锐,大量农业用地和生态空间将被挤压至消失,不仅直接危及可持续发展能力,而且既定的用地

规划也将难以落实。

现实表明,我国城镇用地地区差别明显,发达地区人地矛盾突出。城镇化水平反映区域经济社会发展的重要指标,一般而言,经济越发达,城镇化水平就越高,其整体占用土地面积就越大。我国东部沿海地区经济较发达,城镇化发展速度也较中西部快。因此,东部地区城镇占用土地和耕地的数量明显高于内地。又由于我国东部发达地区国土相对较小,土地特别是耕地数量极其有限,这就造成了东部发达地区城镇化用地高度紧张。^①

1.1.3 我国城镇化必须要走节约集约用地的新型道路

随着经济发展和人口增长,我国土地资源稀缺性及人地矛盾显化,土地增量供应日趋紧张,城镇建设占用耕地的压力达到极限。节约集约用地成为协调兼顾城镇发展和耕地保护任务的必然选择,也是突破土地困境的根本出路。我国正处于城镇化快速发展时期,土地资源需求持续增大,若沿袭土地资源粗放和低效利用势必加剧土地供需矛盾。所以,构建科学的节约集约用地保障机制,对缓解资源瓶颈,确保实现单位 GDP 建设用地下降 30% 的目标,无疑是当前完善用地管理制度,落实节约优先战略,促进发展方式转变和“两型”社会建设的基本途径。从我国土地资源国情、加快经济发展方式转变等要求来看,加快提升土地节约集约利用水平确实紧迫。^② 关键在于盘活存量土地,提高土地综合利用率,转变经济增长方式,由粗放型用地方式向集约化用地方式转变。

在节约集约用地成为发展的指向下,必然选择节约集约用地的新型城镇化道路,必须正确认识到城镇化与节约集约用地之间的辩证关系。建设部政策研究中心课题组(2006)研究报告《城镇化进程中推进土地集约利用的若干建议》反映:就建设用地而言,由于城市人均用地面积远低于农村居民点,若在一定区域内减少农村人口、增加城市人口,原本可以节省大量的土地。城市土地具有高投入、高产出的特点,其使用效率和集约化利用水平较农村用地要高得多,土地集约利用是城市土地功能的基

① 张木生:“我国城市化与土地利用的矛盾及对策”,载《科技情报开发与经济》2005 年第 6 期。

② 姚华军:“构建节约集约用地激励与约束机制”,载《中国地质大学学报(社科版)》,2012 年第 1 期。

本特性。同时,城镇建设要求合理配置土地资源,即指合理利用土地、资源、资本和技术,在空间和时间上充分挖掘土地潜力,获得土地资源综合利用的最佳效益。^① 实践研究表明,合理的城镇化就是提高土地使用效率、凸显集约化利用的过程。^② 土地集约化利用是以合理布局、优化用地结构和可持续发展为依据,通过增加存量土地投入,改善经营管理等途径,提高土地利用效率;城镇土地集约化利用重在于对现有土地的再开发和挖潜改造,走内涵式发展道路。^③ 从2006年以来,我国城镇化每新增一平方公里所吸纳的新增人口由原来8 000人下降到不足5 000人,此也反映我国城镇化土地利用率的低下。基于此认识,一方面,我们要坚持科学规划的理念和方法,统筹城乡一体化规划引入经济分析,利用经济杠杆引导提高土地利用集约度;另一方面,又不能以土地投入和产出作为规划利用的唯一依据。城市土地利用还得考虑社会建设发展的要求,照顾社会各群体的需求。推进城镇化贯彻“以人为本”的宗旨,高效、集约化用地不可忽视人的基本需求,体现在城市用地上即“有保有压”——对于公共基础设施及改善人居环境的配套建设、旧城(城中村)改造、保障性住房等建设用地,要在城镇化建设占地中优先统筹考虑。

城镇化建设用地需求不仅与城镇用地集约度有关,而且受到城镇体系结构及集群规模的影响。一般来讲,大城市和城市中心的用地集约度要高于小城镇和城市边缘的用地集约度。^④ 城镇体系化结构在很大程度上决定了建设用地的总需求。一些发达国家因自然资源、经济能力、经济制度存在着差异,城镇化发展模式也各有特点。美国自然资源十分充裕,经济能力强大,因而美国城市以多中心、分散型、组团式的现代大都市形

① 建设部政策研究中心课题组:“城镇化进程中推进土地集约利用的若干建议”,载《中国建设报》2006年11月1日。

② 据专家测算,每增加一城镇人口比每增加一农村人口少占用25%的耕地,若按我国2050年内净增5.51亿城镇人口,每个城镇人口将节约建设用地70平方米计,这5.51亿城镇人口将节约近6 000万亩建设用地。也就是说,在合理利用土地的前提下,城镇化将在解决城镇建设用地的同时,节约出近6 000万亩耕地。可见,城市化与耕地保护未必就是完全对立的关系。

③ 李珍贵:“对我国城市土地集约利用的思考”,载《中国土地学会625坛——第十五个全国“土地日”:节约集约用地促进科学发展论文集》,2005年。

④ 简·K. 布吕克纳:“城市均衡的结构:对穆特—米尔斯模型的统一处理”,见埃德温·S. 米尔斯:《区域和城市经济学手册(第2卷):城市经济学》,经济科学出版社2003年版,第94~109页。

式出现。^① 日本的城市则高度集中集群化,日本十大城市都分布在太平洋沿岸工业地带,而且7个分布在从东京到大阪的东海道都市带内;^② 欧盟自然资源较贫乏、腹地空间有限,欧盟国家在城市用地上相当谨慎。欧盟各国推行强大的城市中心策略,抑制了郊区次级副中心的发展。政府限制交通设施、保护外围农业及生态用地等政策,一定程度上抑制了城市人口向郊区城镇迁移,郊区的分散或蔓延受到有力的遏制。我国幅员辽阔,地区自然与社会环境差异更大。研究表明,城镇建设用地增加同经济发展之间存在不协调性——城市用地增幅较高的地区为西南、东部沿海和长江中游,建制镇用地增幅较高的地区为西南地区、南部沿海和长江中游、黄河中游;地区生产总值增幅较大的地区为黄河中游、北部沿海、南部沿海和东部沿海,且比较差异较大。同样,不同区域的用地增幅也差异明显。其中,东部沿海和西南地区等城市用地增幅最高;其次是北部沿海、南部沿海和长江中游地区等区域增幅一般;增幅较低的是黄河中游、西北和东北地区。因此,我国需要因地制宜地制定或调整城镇化的发展策略,统筹考虑区域差异,差别化协调促进区域集约节约用地。^③

1.1.4 盘活利用存量土地足以支撑新型城镇化的发展

鉴于以往城镇化建设用地增量过大、利用率不高、无序滥用明显,直接危及耕地保护和粮食安全的战略目标;新型城镇化也要受到耕地保护的硬性约束,对现行用地政策需要进行系统性的整体改进,推动土地资源高效利用与空间优化,着重解决存量土地效率低下及城乡空间配置失衡的问题,关键在于规制促动存量建设用地从低效向高效转化,并调控集体建设用地规模的减少来匹配城镇建设用地的增加。持续的城镇化导致土地需求持续增大,供地和增量矛盾更加突出,由此成为后续城镇化最大的制约因素。若再依靠增量供给土地,势必继续征占大量耕地,造成耕地锐减的恶性循环。在严峻的现实面前,当务之急是盘活存量建设用地再开发与循环利用。据国土资源部调查显示,广东、山东、河北等省在2011年底就已经将土地利用总体规划截至2020年的用地总规模指标全部用完;

① 徐和平:“美国与欧盟城镇化政策与模式比较”,载《城市发展研究》2009年第8期。

② 高强:“日本美国城镇化模式比较”,载《经济纵横》2002年第3期。

③ 张迪、郭文华:“城镇化对土地利用和耕地生态保护影响研究”,载《国土资源情报》2011年12月23日。

未来10年,根据《城市用地分类与规划建设用地标准(GBJ137-90)》按人均建设用地100平方米计算,每年全国需新增建设用地约2000平方公里。新增建设用地需求除适度征占农地转用以外,主要通过现有的存量土地再开发来予以保障。国土资源部调查还表明,全国现有城乡建设用地2400万公顷(合240000平方公里,约为每年新增用地4000平方公里的60倍);截至2012年8月31日,全国仅闲置土地就有1.27万宗上百万亩,而用地紧张的东部地区分别占49.3%和42.6%。其中,闲置2年以上的占57.3%。^①若能解决闲置和低效存量土地再开发问题,优化配置存量建设用地资源,足以支撑我国城镇化新发展。2013年春,国土资源部颁布《开展城镇低效用地再开发试点指导意见》确定10个省(区、市)开展试点,拟通过对城镇布局散乱、利用粗放、配置不合理的存量用地进行再开发,优化我国城镇土地利用结构,促进经济发展方式转变。在我国当前建设用地紧张的形势下,此举显然是不失时机的应对良策。

在我国,所谓存量土地,广义是指城乡建设已经占用或者使用的土地,狭义是指城乡建设用地范围内闲置未利用的土地或利用不充分、不合理、产出低的土地,其主要指已取得土地使用权且付诸利用而具有再开发潜力的各类建设用地。大体包括:一是以划拨方式取得土地使用权的建设用地;二是以“招拍挂”方式取得土地使用权的建设用地;三是取得土地使用权后未利用的闲置土地和临时用地;四是由于历史原因产权未明晰的建设用地;五是农村集体经营性建设用地;六是城镇规划范围尚未改造的城中村集体土地。这些存量土地若从用地性质看,可分为国有存量土地和集体存量土地两大类。盘活存量土地是指政府将各类存量建设用地通过采取经济手段,对其实行出让、转让、租赁等有偿使用,实施优化配置,显示其资产价值和产出能量,获得社会、经济、生态相统一的综合效益。据悉,目前我国城镇土地80%以上计3万多平方公里系原划拨用地,其闲置过多,利用率普遍低,存在种种隐形浪费的现象。同时,目前我国农村居民点用地约165333平方公里,户均近0.00066667平方公里,人均220多平方米;而当我国达到70%城镇化水平时,预计城镇所需建设用地仍在26667平方公里以上,若按农村居民人均保留150平方米用地上

^① 胡存智:“城镇化中的土地管理问题”,载《行政管理改革》2012年第11期。

限测算,全国农村居民点用地可腾退 53 333 平方公里左右。^① 所以,盘活存量土地再开发,有助于解决“土地与发展,吃饭与建设,人增地减,开源与节流”等诸多矛盾,是立足长远的必然选择。实践证明,盘活存量土地再开发,至少满足三大需求:一是克服城镇建设用地的“瓶颈”——随着土地政策的收紧,供地数量只减不增,建设用地供给与城镇建设需求的矛盾突出;在增量不足的情况下,只能立足盘活存量土地,走内部挖潜的集约化城镇化道路。二是筹集城镇建设资金——只有把存量土地盘活,才能为地方政府提供税收创造有利条件,不断增加地方财政收入,有助于解决基础投入的难题。三是促进城乡统筹发展——促使城乡土地资源优化配置,充分利用闲置土地,提高土地利用率;盘活存量促进节约集约用地,有效抑制城镇发展的外延扩张,减轻对增量土地的供求压力,有利于实现耕地总量的动态平衡,促使城乡土地管理一体化。^② 通过盘活存量用地,适当提高土地利用强度,对城镇土地进行“二次开发”,提高城市综合承载力,走城镇建设用地内涵式挖潜的发展道路。完善现行城镇用地制度,严格推行经营性土地使用权挂牌出让制度,形成由市场决定土地价格的机制,让价格真正反映土地的稀缺程度和实际成本。^③

土地制度改革及配套措施的完善是新型城镇化建设的核心内容之一,土地作为关键要素,能否通过市场实现有效配置直接关系到城镇化的成功与否。^④ 现阶段要着重完善下列保障制度建设:一是建立非重建性质用地的产权交易制度——赋予城市土地使用权独立的物权属性,允许城市土地使用权人在符合城市规划等法律规定的情况下,自由进行土地变更利用,且由此发生相应的交易行为不受土地供应制度的限制。二是细化城市土地利用管制制度——将城市土地利用分区管制进一步细化、实操化和规范化,让土地分区管制覆盖城市范围内所有土地,包括新增重新开发土地的规划指标控制和存量更新改造土地的利用控制;明确土地部门的重要职责是设计科学的产权及其交易制度,促进土地流转。三是

① 李景国:“集约型城镇化倒逼土地制度改革”,载《中国报道》2013 年第 3 期。

② 谢少波:“关于盘活存量土地问题的再思考”,载《吉林农业》2012 年第 4 期。

③ 国务院发展研究中心课题组:“我国城镇化体制机制问题及若干政策建议”,载《改革》2007 年第 11 期。

④ 国家发改委规划司长徐林等:“土地制度改革与新型城镇化”,载《第一财经日报》2013 年 5 月 27 日。