

台湾地区市地重划在内蒙古自治区的借鉴探析

徐艳红, 梁洁 (内蒙古自治区土地调查规划院, 内蒙古呼和浩特 010010)

摘要 台湾地区市地重划的目的在于促进城市土地的有效利用, 提高土地价值。目前, 内蒙古自治区经济和社会状况与台湾市地重划初期具有一定的可比性, 通过可行性分析结果, 最终确定可以借鉴台湾市地重划模式中的有益经验, 以达到为城市用地者提供更多的城市土地, 对被征地农民实行最有利补偿等目的。

关键词 市地重划; 内蒙古自治区; 应用建议

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)32-11515-03

1 台湾地区市地重划政策的基本情况

台湾地区实施市地重划政策初期, 主要目的是通过土地的重新划定, 以实现土地的更好利用。随着经济发展及城市土地供需矛盾的加剧, 市地重划的目的发生了一些变化, 其主要目的在于通过重新划分这一有效手段, 使得城市土地得以更有效利用, 并能在保持现有城市土地资源的前提下, 挖掘城市用地潜力, 为城市用地者提供更多的城市土地, 并通过整体规划等技术手段提高土地的价值^[1-3]。

1.1 实施的基本条件

1.1.1 健全的法律体系。台湾地区《平均地权条例》第六章第58~67条中对市地重划做了原则性的规定, 在此基础上, 台湾地区《市地重划实施办法》又对市地重划的流程及具体操作方法进行了详细的规定。

1.1.2 良好的经济环境。20世纪80年代以来, 台湾地区通过进口替代、出口扩张、结构调整与自由化改革的发展轨迹, 经济获得了较快发展。到1991年, 台湾地区人均GDP达到8341美元(折合人民币69049元), 并呈现稳步上升的态势。

1.1.3 政策导向及民众意愿高涨。在市地重划实施前, 当地政府做了大量的宣传工作, 旨在提高公众的认识水平, 鼓励公众积极参与。

1.1.4 相关利益的合理计算与分配。台湾地区《市地重划实施办法》第五章计算负担及分配设计专门对负担及利益的相关计算进行了规定, 明确了分配原则和方法, 有效地增强了市地重划的可操作性。

1.1.5 政府主管部门细致而富有成效的工作。台湾地区市地重划由各级主管机关办理, 必要时需要组设市地重划委员会。委员会负责各相关部门之间的协调工作, 每项工作均有对应的部门具体负责。

1.2 市地重划的核心内容与实施难点分析

1.2.1 核心内容。

(1) 资金来源。市地重划是利用民间资源积极开发城市或社区的有效方法, 实施工程费及公共设施用地均由土地所有权人分担, 将重划后保留的一部分土地出售后所得的资

金, 用来支付重划过程中所产生的规划费、工程费等各种费用。因此, 重划不受政府财政资金的限制, 可以大大缓解政府的财政压力。

(2) 规划及实施。市地重划由政府统一组织和实施, 对土地利用现状进行调查评价, 在符合都市计划(即城市规划)的前提下, 通过规划措施进行改造整治, 提高土地利用效率, 并改善土地利用条件, 美化周围环境。市地重划工程由台湾地区的都市发展局负责规划设计和施工, 重划后, 政府通过公告的形式分配土地面积, 土地所有权人可以在公告期内, 提出异议, 申请调整或处置。

(3) 分配计划。市地重划后的土地按原有位次发还给原土地所有权人, 其发还面积至少为原面积的55%, 建设公共设施所需要的土地由土地所有权人按受益程度比例分摊。土地所有权人的利益体现在市地重划后, 由于道路、公园等基础设施的配套齐全、土地用途的转变而导致的地价大幅度增长^[4-6]。

1.2.2 实施难点。

(1) 市地重划负担问题。市地重划负担是指每一个参加重划的土地所有权人, 按其土地受益比例应分担的义务。这种负担主要是指公共设施用地、工程费用、重划费用及贷款利息等, 合计以不超过该土地所有权人参加重划土地面积的45%。但实际办理时究应如何计算其受益比例, 并无明确的计算方法和规定, 因此, 在执行时容易发生争议, 以致影响重划的进行。每一个土地所有权人所负担的重划费用, 主要由于土地坐落位置优劣及需要公共设施用地多少而有所不同, 用法律强行限制规定并不合理。因此, 应根据实际情况及具体项目分析而定。

(2) 市地重划土地分配问题。土地分配是办理市地重划土地所有权人最关心的问题, 也是区内土地所有权人参与重划意愿的重要指标。台湾地区《平均地权条例》第60条对重划土地分配方式做了原则性的规定, 即按地价数额及受益比例办理, 《市地重划实施办法》设有专章规定计算负担及分配设计, 但这两项法律条文均没有明确的计算方法和公式, 除从事土地分配的专业人员较为了解外, 一般土地所有权人很少能运用《市地重划实施办法》所规定的方法检查其所分配的面积是否正确合理。

(3) 政府内部分工问题。市地重划的实施主体是政府, 其主要业务内容包括了土地规划、设计、测量、分割、计算负

基金项目 内蒙古产业创新(创业)人才团队“内蒙古土地资源数量-质量-生态监测与可持续利用研究”创新团队(2013~2015年)资助项目。

作者简介 徐艳红(1975-), 女, 河南禹州人, 工程师, 从事土地政策研究。

收稿日期 2014-10-08

担、土地改良物拆迁补偿以及重划工程施工等,需要政府多个相关部门配合才能推动发展。由于政府组织内部对重划业务无明确的分工制度,造成各部门推诿的现象,影响重划工作的进行。同时,重划业务分散在各个部门,各单位间不相隶属,各自为政,缺乏主动积极的精神,造成事权不统一,增加了业务推展的困难度。

(4)私人利益与公共利益相协调的问题。市地重划是一项精密的工程,牵涉到公众的利益,因此如何在公共利益与私人利益间求得适当的平衡点,让公众所受到的冲击减小到最低程度,显得至关重要。

2 内蒙古自治区借鉴市地重划经验的可行性分析

2.1 优势分析

2.1.1 土地公有制有利于政策实施。《台湾土地法》第二章第10条“中华民国领域内之土地,属于中华民国人民全体,其经人民依法取得所有权者,为私有土地。私有土地所有权消灭者,为国有土地”。也就是说,台湾地区土地可以是私有土地,所有权和使用权不分离,而大陆地区土地为国有土地或集体土地,不存在私有土地,所有权和使用权是相分离的。所有权性质的不同,使得大陆地区在借鉴市地重划政策时,较容易实施。因为土地所有权不是国有土地就是集体土地,土地所有权人作为一个整体更容易协调。但还存在土地使用权重划的问题,因此在实施过程中还要充分考虑土地使用者的意愿和权利,以及土地使用者的负担和利益的分配。

2.1.2 社会经济与城镇化发展达到政策实施水平。2002年以来,内蒙古经济增长速度连续8年在全国保持第一,2012年,全区实现生产总值15 988.34亿元,按可比价格计算,增长11.7%。随着经济的快速发展,城镇就业机会增加,2006~2011年内蒙古城镇化率呈现出不断增加的趋势(图1),2011年自治区城镇化率达到56.62%,超过同期全国51.27%的平均水平,仅次于台湾地区1990年实施市地重划政策时67.1%的水平。

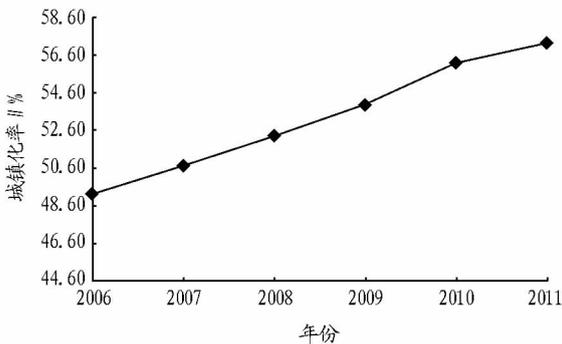


图1 2006~2011年内蒙古自治区城镇化率趋势

城镇化率的增加必然会增加城市建设用地的需求量,2000~2011年内蒙古自治区土地利用计划使用情况反映了经济社会发展的进程。2000~2011年内蒙古自治区国家下达建设用地指标与实际用地量对比见表1。

由表1可知,2003年以前内蒙古新增建设用地计划指标有盈余,自2004年起,各项投资效益显现,用地需求迅速增

大,计划指标明显紧张,但是由于新增建设占用未利用地没有纳入计划管理,因此用地计划与经济建设和社会发展之间的矛盾还未突显。从2007年开始,未利用地纳入新增建设用地计划指标管理,从而表现出新增建设用地计划指标缺口较大。到2009年自治区需使用的用地指标达到21 500 hm²,其中国家下达自治区用地计划指标仅11 593 hm²,实际缺口很大。在这种形势下,结合自治区社会经济发展程度分析,内蒙古自治区已具备借鉴市地重划的经济条件。

表1 2000~2011年内蒙古自治区国家下达建设用地指标与实际使用地量对比

年份	国家下达计划建设用地指标	实际使用量	盈余
2000	12 000	2 115	9 885
2001	6 500	2 668	3 832
2002	6 500	1 933	4 567
2003	6 500	5 215	1 285
2004	5 000	5 000	0
2005	4 600	4 642	-42
2006	5 300	5 300	0
2007	11 600	11 566	34
2008	12 927	12 912	15
2009	11 593	21 500	-9 907
2010	11 533	11 533	0
2011	13 633	13 633	0

2.1.3 城市土地整理、旧城改造等措施为政策实施奠定了基础。从目的上讲,我国大陆地区城市土地整理、旧城改造与台湾地区的市地重划殊途同归,都是为了改善城市居住和工作环境,建设公共设施,实现城市规划,提高城市土地集约节约利用程度,优化城市内部用地结构。但是两者的做法不同,前者的实施主体是政府,而后者主要是已经取得土地使用权的开发企业。土地开发企业往往都是以盈利为目的的,在开发土地过程中,为了经济效益的最大化,容易忽视社会效益和生态效益,这也是在拆迁过程中出现种种问题的根源所在。由于大陆地区已经开展了城市土地整理、旧城改造等相关工作,因此在借鉴台湾地区市地重划时就具备了一定的基础条件,并能结合实际情况找到工作开展的侧重点。

2.2 劣势分析

2.2.1 征地补偿存在争议。目前,我国大陆地区征地补偿的主体是政府,在征地补偿过程中,集体土地只是作为农民集体经济组织的生产资料,其财产权的属性在征地过程中没有得以体现。因此,征地补偿是按照土地补偿费、安置补助费以及青苗补偿费等进行补偿,补偿金额无法体现农民在土地上的财产权益,因而由于补偿问题频频引发农民上访,造成负面社会影响,不利于城市建设工作的推进。

2.2.2 缺少法律和政策支持。台湾地区的市地重划工作是以《平均地权条例》、《都市土地重划实施办法》、《奖励都市土地所有权人办理重划办法》等专业立法为基础的,并对市地重划的各项程序及操作方法都规定得非常详细和具体,便于市地重划的政府、公众和其他当事人执行和操作,而我国大陆地区城市土地整理、旧城改造工作目前没有一部专门的

法律法规,主要依据是《土地管理法》和《土地复垦管理办法》等比较宽泛的法律法规,不利于具体工作的开展。

3 可借鉴的主要内容及建议

3.1 借鉴内容

3.1.1 市地重划的开发模式。借鉴市地重划的开发模式,在旧城区改造以及新区开发中积极调动社会资金参与,利用级差地租合理置换土地,缓解市政改造资金不足压力,同时使城市土地得到合理的配置和利用。

3.1.2 市地重划的补偿思路。借鉴台湾地区的市地重划制度,改进现有实践中的征地补偿思路。台湾地区的市地重划很好地体现了孙中山先生“涨价归公”的精神^[7],不仅没有遭到民众反对,反而深受欢迎,甚至主动申请市地重划。因此,有必要结合现有的土地使用制度,吸取市地重划的精髓,探索一种更加合理的征地补偿模式,使征地过程中土地增值收益的利益分配更加公平^[8]。

3.2 借鉴建议

3.2.1 慎重选择市地重划适用区域。在选择适用区域时,应建立完善的区域评估体系,重点从土地所有权人和使用人的意愿、资金保障、地区发展潜力、人口增长等方面进行评价,研究选择区域试行市地重划的可行性^[9]。

3.2.2 出台市地重划相关法律法规政策,保障具体工作的顺利实施。法律法规是市地重划实施的重要保障。借鉴台湾实施市地重划的经验和教训,结合内蒙古自治区的具体情况,出台适合自治区区情的法规政策,重点明确土地受益比例(负担)及补偿,给出详细的计算公式,可允许根据具体项目和地区的不同对公式参数进行修改以满足不同条件的需求。明确工程验收条件,严格控制工程质量。

3.2.3 明确政府内部分工。明确政府内部各相关部门的职责,并设定相关流程及处置期限,设立专门小组协调各部门之间出现的问题,充分调动各部门人员的积极性,提高办事效率。

3.2.4 加大宣传,激发公众参与的积极性。任何重大决策的顺利实施都离不开公众的参与和支持。因此,在市地重划实施前,应对公众进行宣传教育,提高公众认识;在实施过程中,增加意见陈述管道,建立双向或多方沟通机制,并为公众建立可利用或可寻求帮助的有效途径。同时,制定一些特殊的优惠政策是激发公众参与积极性的主要方式。

3.2.5 借鉴市地重划补偿方式。在城市建设征收土地的过程中,可以参照市地重划的补偿方式。在农村集体土地被征收时,通过规划设计、调整改造等措施提高被征收土地的利用效率,同时,规划预留出部分土地用于返还给被征地的集体经济组织,由村集体经济组织自行管理,用于村集体经济组织成员的长期发展。在符合土地利用总体规划的前提下,允许集体经济组织将土地使用权出租、转让或作价入股合办企业,以解决农民的就业问题,减轻政府的财政压力,对于经济欠发达的盟市,集体经济组织无法自行经营管理创造收入的,可以采用货币补偿与返还土地相结合的方式补偿。

参考文献

- [1] 刘剑锋. 城市改造中的土地产权问题探讨——德国和中国台湾、香港地区经验借鉴[J]. 国外城市规划, 2006, 21(2): 48-50.
- [2] 张占录. 征地补偿留用地模式探索——台湾市地重划与区段征收模式借鉴[J]. 经济与管理研究, 2009(9): 71-75, 95.
- [3] 张秀智, 张清勇. 台湾地区市地重划的启示[J]. 城乡建设, 2004(6): 46-47.
- [4] 李志超, 周世焯. 市地重划模式与借鉴[J]. 中国土地, 2000(7): 23-24.
- [5] 谭峻. 台湾地区市地重划与城市土地开发之研究[J]. 城市规划汇刊, 2001(5): 58-60, 80.
- [6] 陈奉瑶. 台湾地区市地重划地价评估研究[C]//土地资源永续利用与土地使用管制——98 海峡两岸土地学术研讨会论文集. 中国土地学会, 1998.
- [7] 周诚. “涨价归农”还是“涨价归公”[J]. 中国改革, 2006(1): 63-65.
- [8] 姜开勤. 征用土地增值收益分配分析[J]. 农业经济, 2004(10): 14-16.
- [9] 刘增禄. 台湾地区城镇化模式对青岛城镇化发展的启示[J]. 山东大学学报, 2008, 10(2): 67-72.

(上接第 11514 页)

威胁的地区不适宜建设;其次是部分区域坡度较大,不适宜建设或建设后容易诱发地质灾害。

总的来看,大理市低丘缓坡土地中,适宜建设的区土地资源利用潜力很大,但是有的区块建设难度较大,因此需要在低丘缓坡区域中妥善选择宜建比例较高的区域进行建设。

3 结论与讨论

该研究运用 GIS 技术,采用多因子叠加分析的方法与主成分分析方法,结合大理的实际情况,综合考虑自然基础条件、社会经济条件和人为因素,着重分析研究区域的地形地貌、地质、生态等因子对研究区低丘缓坡土地资源建设适宜性进行评价,明确了适宜性评价的方法与流程,建立了合理的建设适宜性评价体系。GIS 技术为大量基础地理数据的处理提供的快速有效的手段, ArcGIS 软件的空间分析模块如缓冲区分析法、直线距离法等为各因子评价提供技术支持。该研究采用层次分析法结合专家打分法确定因子权重,一定程

度上消除了传统专家打分法确定权重的主观性,提高了评价结果的客观性与合理性。但土地建设适宜性评价结果的分级还没有统一标准,主要依赖于评价这的经验 and 当地实际情况,主观性较强,在今后的研究过程中还需逐步克服等级划分中的主观性因素,以得到更为科学的评价结果。

参考文献

- [1] 明庆忠, 王嘉学. 山地整理与城镇上山的地理学解读——以云南省为例[J]. 云南师范大学学报: 哲学社会科学版, 2012, 44(4): 48-53.
- [2] 凌云川. 土地适宜性评价理论与方法研究[J]. 现代农业科学, 2007(18): 191-193.
- [3] 高纯洁, 张军宜. 丰县低丘缓坡地宜建性评价研究[J]. 江西农业学报, 2013, 25(2): 129-131.
- [4] 陈前虎, 黄杉, 华晨. 山地丘陵可持续开发的用地评价模型与应用——以浙江省开化县工业新城为例[J]. 浙江大学学报: 工学版, 2009, 43(11): 2100-2106.
- [5] 刘卫东, 严伟. 经济发达地区低丘缓坡土地资源合理开发利用: 以浙江省永康市为例[J]. 国土资源科技管理, 2007, 24(3): 1-5.
- [6] 孙华芬, 赵俊三, 潘邦龙, 等. 基于 GIS 和 BP 神经网络技术的建设用地适宜性评价研究[J]. 国土资源信息化, 2008, 25(1): 17-19.
- [7] 周豹, 赵俊三. 低丘缓坡建设用地适宜性评价体系研究——以云南省宾川县为例[J]. 安徽农业科学, 2013, 41(28): 11528-11531, 11535.