

城乡统筹背景下土地管理研究综述

陈茜^{1,2,3,4}

(1. 陕西省土地工程建设集团有限责任公司, 陕西西安 710075; 2. 陕西地建土地工程技术研究院有限责任公司, 陕西西安 710075; 3. 国土资源部退化及未利用土地整治工程重点实验室, 陕西西安 710075; 4. 陕西省土地整治工程技术研究中心, 陕西西安 710075)

摘要 土地是城乡关系的桥梁与纽带。在介绍城乡统筹和土地管理相关概念的基础上, 从土地流转与土地市场、土地制度、土地权益、土地利用与规划等方面对城乡统筹理念下的土地管理问题进行了分析, 为相关研究和实践提供了借鉴。

关键词 城乡统筹; 土地管理; 土地规划; 土地制度

中图分类号 F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)11-0016-03

Research on Land Management under Urban and Rural Co-ordination

CHEN Xi (1. Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an, Shaanxi 710075; 2. Institute of Land Engineering and Technology, Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an, Shaanxi 710075; 3. Key Laboratory of Degraded and Unused Land Consolidation Engineering, The Ministry of Land and Resources, Xi'an, Shaanxi 710075; 4. Shaanxi Provincial Land Consolidation Engineering Technology Research Center, Xi'an, Shaanxi 710075)

Abstract Land is a bridge and link between urban and rural relations. Based on the introduction of related concepts of urban and rural areas co-ordination and land management, the multidimensional thinking of the land management problems of urban and rural areas was analyzed under the concept from the land transfer, land market, land system, land rights, land use and planning, in order to provide a useful reference for related research and practice.

Key words Urban and rural co-ordination; Land management; Land planning; Land system

党的十八大以来, 城乡统筹发展被放在了更加突出的位置, 城乡协调发展势头进一步向好。十九大指出, 实施乡村振兴战略, 建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。土地是城市和农村生产、生活的基本要素, 城乡统筹发展过程中所有要素的流动都会与土地发生联系, 人口的不断变化、产业的空间转移和改造升级等都会引起土地利用方式和格局的改变^[1]。同时, 由于土地本身具有稀缺性、永续利用性和不可移动性等特征, 决定了土地资源管理与利用在城乡统筹发展中的特殊地位。因此, 将“土地问题”放入城乡关系的整体中通盘考虑, 做好土地资源管理与利用工作, 可有效解决农村人口迁移、耕地资源保护、建设用地存量挖潜等一系列问题, 促进城乡统筹发展。笔者对城乡统筹背景下的土地管理研究进行了梳理, 以期对相关理论研究和实践工作提供借鉴。

1 城乡统筹与土地管理相关概念

通过查阅相关文献和专著, 并进行分析, 得出比较全面系统的城乡统筹、土地管理概念。其中, 城乡统筹可概括为: “通过建立城乡统一的市场经济体制, 保障和实现要素在城乡间的自由流动, 通过建立政府公共资源平等的配置机制, 实现以城带乡、以工促农、城乡一体的协调发展, 实现城乡公共服务配给的均等化。需要把城市与农村、农业与工业、农民与市民作为一个整体, 纳入经济社会发展统一规划中去统筹解决。城乡统筹的关键在于城乡要素在完善的国家制度和宏观调控政策下的自由流动和合理配置, 核心在于从制度上建立新型的城乡关系, 本质在于城乡居民在产权和治权上的平等和统一”^[1]。

土地管理是指国家为了保护 and 合理利用土地资源, 满足国民经济不断发展的需要, 运用行政、经济、法律和工程技术

的综合性措施对全国城乡土地资源及其利用工程, 以及由此产生的人与人之间的权属、利益关系进行计划、组织、协调和控制等方面的行政管理活动。其实质是国家行政权力在土地配置领域的运用和实现^[2-3]。

2 城乡统筹理念下土地管理研究

2.1 土地流转与土地市场

徐小强等^[4]分析了土地流转现实中的困境与原因, 提出城乡统筹背景下农地流转机制构建中应实现政府职能转变与完善土地市场机制。李政^[5]结合成都市城乡统筹成果, 就当期我国城乡统一土地市场建设过程中存在的土地市场建设有待深入、利益分配机制有待优化等突出问题进行重点探讨。宁爱凤等^[6]基于城乡统筹发展的理念, 从社会保障制度、土地流转市场等方面阐释土地流转中存在的问题, 并从福利经济学和产权经济学的角度探讨解决农村土地流转中的问题。何立胜^[7]指出, 城乡协同发展依赖于农村土地改革, 而农村土地改革的成功在于建立城乡共享的土地收益分配机制与城乡相对均衡的公共服务保障体系。张益伟^[8]在城乡统筹视角下对农村土地流转模式进行研究认为, 与转包、出租、互换等传统的土地流转模式相比较而言, 土地信托和入股模式更有利于农村土地资源高效集约的利用, 更有利于保障农户长期稳定的收入来源。倪维秋等^[9]研究认为, 城乡统筹对黑龙江农村土地流转的拉动作用并不明显, 在城乡统筹背景下黑龙江应从加强宣传力度、规范化管理、培育农村土地流转市场和建立完善的社会保障体系 4 个方面进一步开展农村土地流转工作。何立胜等^[10]指出, 当前应实施户籍制度、社会保障与土地流转制度的协同改革, 实现农村人口流动与土地流转的联动, 实现城镇户籍人口与城镇常住人口的一致; 促进城乡资源要素合理流动, 实现城乡协同发展。周建等^[11]介绍了浙江嘉兴模式(两分两换)、苏南无锡模式(双置换)和成都温江模式(“双放弃换保障”+“两股一改”)3 种农村土地流转模式, 并从土地产权、对承包地的流向处置、农民的经济收益、房屋置换政策、

作者简介 陈茜(1989—), 女, 陕西户县人, 助理工程师, 硕士, 从事土地利用、土地整治研究。

收稿日期 2018-03-07; **修回日期** 2018-03-15

政策的适用条件等方面对其做了比较研究。黄祖辉等^[12]研究认为,成都市先后实施的旨在促进土地有效流转的确权颁证工程、建立交易服务平台以及创办政府担保公司等系列创新的成效非常显著。

2.2 土地制度与土地权益 李政^[13]认为,成都地区统筹城乡区域经济社会发展战略的实施有利于促进城乡土地流转、完善土地产权结构。李芳芳等^[14]指出北京市城乡统筹规划中土地制度存在农村双层经营体制分脱节现象严重、农地产权缺失、征地补偿制度不完善等缺陷,提出了解决北京城乡统筹发展中土地问题的思路。杨亚斌^[15]对城乡统筹过程中的农村土地制度改革进行探讨认为,农村土地制度改革,确权是基础,流转是核心,制度是保障。曲福田等^[16]从城乡统筹角度出发提出集体土地产权改革方向,构建土地产权体系,完善产权制度功能,实现土地配置效率和公平的统一。张健超^[17]研究认为,重庆地票制度作为建设用地流转市场化改革的一种新尝试,它在统筹城乡发展过程中所体现的探索性和创新性对国内其他地区具有重要的启发、借鉴、引导价值。田光明^[1]研究认为,城乡统筹对土地制度的要求是城乡土地产权的对等和权能的完善明晰,农民权益得到保障,规划管制的完善为城乡土地优化配置提供外在框架,农村土地制度存在缺陷严重影响着城乡统筹进程。李长健等^[18]研究认为,赋予农民永久的农地使用权,统一城乡土地市场,改变农民权益在经济发展进程中受到的不公平待遇,才能真正对农民的土地权益起到保障作用。梅哲等^[19]、刘力^[20]研究认为,重庆市在城乡统筹改革进程中,农村土地制度创新提出的设立农村土地交易所、地票试验、户籍制度改革下的农村土地使用权推出三大举措,优化了城乡土地资源的空间配置,促进了城镇化、工业化和农业现代化的协调发展。唐薇^[21]研究认为,农村土地集体所有权在城乡统筹配套改革区农民土地极大赋权及土地流转频繁情况下,面临传统农民集体经济组织瓦解、集体组织管理权能被压缩和削减等一系列困境,解决问题的关键在于分地区、有条件地实施集体土地股份合作社试点改革制度。徐燕鹏^[22]指出,土地发展权转移是城乡统筹发展的动力之一,可以弥补政府财政投入的不足,使农民分享城市发展成果,促进生产要素在城乡之间的合理流动与配置。杜明义^[23]指出,应从农地产权制度正义、产权行为正义、产权程序正义等方面保护好农民的土地权益,顺利推进城乡统筹发展。严金明等^[24]剖析了成都市土地管理制度改革创新启示,提出了统筹城乡发展中土地管理制度进一步改革创新的政策建议。杨洁等^[25]分析了土地制度的现状及统筹城乡发展中土地制度缺陷引发的矛盾和问题,提出了土地制度改革的思路和相应的配套政策支持。杜明义^[26-27]指出,我国在推进城乡统筹发展中,农地产权制度存在缺陷,影响了城乡统筹和谐发展,应从法律上完善农地产权制度;我国农地资源资本化不足、不规范,损害了农民土地权益,影响了城乡统筹和谐发展,应完善农地产权制度,建立农村专业合作组织,构建城乡统一的社保体系等,给予农地资本化有力保障,全面维护农民土地权益。何频

等^[28]指出,城乡统筹的着力点是土地问题,城乡统筹背景下农村土地管理制度存在土地管理立法供给不足、土地管理制度供给不足、占补平衡制度亟待完善等问题,提出了城乡统筹背景下的土地管理制度创新路径。

2.3 土地整理 罗光莲等^[29]在分析土地整理与城乡统筹关系的基础上,构建了项目规划综合化、工程运作市场化、具体实施社会化的土地整理运作模式。张正峰等^[30]提出了城市边缘区城乡统筹的一体化土地整治策略,为落实统筹城乡战略、解决土地利用问题提供了有效工具。钱永柏^[31]指出,统筹规划整体推进,大力开展农村土地综合整治,促进了城乡统筹发展。陈晓军等^[32]研究认为,现行农村土地整治中存在统筹协调机制尚不健全、责任机制尚未真正建立等问题,提出了城乡统筹下完善农村土地整治法律法规、因地制宜实施整治、探索建立后评价机制和后续工程管护机制、创新融资机制等重庆农村土地整治创新的途径。张勇等^[33]指出农村土地整治是当前深化我国农村改革发展的政策性突破,更是统筹城乡土地利用与配置,实现城乡统筹发展的一项重大战略。赵小凤等^[34]探讨如何通过制度安排协调和处理农村土地综合整治中出现的社会关系和社会矛盾,探索了城乡统筹的新路径。张健等^[35]认为,新时期中国农村的土地整治是拉动内需、推动新农村建设、实现城乡统筹发展战略的重大举措。

2.4 土地利用与规划 曹伟^[36]对城乡统筹发展下区域土地精明利用模式进行研究认为,南京市浦口区土地精明程度呈逐年上升趋势,但仍有待进一步提高;将研究区划分为优化整合区、重点拓展区、都市农业区、生态旅游区4个土地利用功能区。高峰^[37]研究提出,城乡统筹工作的核心和重点就是土地使用问题的研究,城乡统筹中城乡规划的突破点就是对“城乡土地使用规划与调控”,城乡空间整体规划理论是城乡规划理论的基础。袁敏^[38]对城乡统筹背景下的村级土地利用规划空间布局进行研究认为,产业结构的空间布局有利于土地利用结构的调整 and 空间布局,带动了区域经济的发展,实现了集约和合理利用土地。王晓倩^[39]研究认为,兰州市在城乡统筹过程中明确了三次产业空间调整方向,确定了城乡建设用地拓展方向,明确了兰州市城乡建设用地结构优化的调整方案。张衍毓等^[40]研究认为,大城市边缘区土地利用中的矛盾十分突出,制约了区域可持续发展,应通过统筹区域土地利用、统筹城乡土地配置、农村土地制度创新等措施,推动土地宏观调控更加系统地服务于经济社会发展目标。赵杨等^[41]研究认为,北京市未来的城乡统筹发展中存在着较严重的土地资源约束问题,为突破该土地资源约束提出了相应的政策建议。郭艳红等^[42]指出,目前农用地集约利用程度普遍较低,建设用地集约利用程度较高,土地利用的城乡统筹水平存在一定的差距。谭芬^[43]研究认为,2000—2009年武汉市城乡土地利用效率水平稳步提升,城乡土地利用公平水平稳步提升。龚健勇等^[44]研究认为,城乡统筹发展促进了安徽省农村土地集约利用,农村土地集约利用水平的提高加快了城乡统筹发展的步伐,提升了城乡统筹发展的

内涵。李宪文^[45]研究认为,城乡统筹背景下开展村级土地利用规划要突出乡村特色,要按照需求导向、分类指导的原则逐步开展相关标准的研究。张宜范等^[46]研究认为,城乡统筹背景下农村只有通过合理征地、有偿搬迁、建设集约化住宅区、特色田园区、养殖区和乡镇企业工业园等方式对土地利用进行合理规划,整顿村容村貌,才能真正优化农村人居环境,促进社会主义新农村建设。

3 结论与展望

通过查阅包括城乡统筹、土地管理关键词的大量文献,并对文献进行概括、梳理和总结发现,目前我国城乡统筹过程中的土地管理的研究主要集中在土地流转与土地市场、土地制度与土地权益、土地整理、土地利用与规划4个方面。其中,土地流转主要涉及土地流转存在的问题及对策、土地流转模式、传统的土地流转模式存在的不足等方面;土地市场研究主要探讨目前土地市场的不足、建立统一城乡建设农用地市场等方面;土地制度与权益的研究主要涉及现有土地制度的缺陷、成渝等国家城乡综合改革配套试验区在土地改革方面的探索与实践、完善土地制度的措施、土地制度改革创新的模式等方面;土地整理研究主要涉及土地整理模式、不同区域土地整治策略、原有土地整治存在问题及土地整理改革创新措施、土地整理与城乡统筹的关系等方面;土地利用与规划的研究主要涉及土地精明利用、城乡统筹下的土地使用、村级土地利用规划空间布局、城乡建设用地布局、土地集约利用、土地公平与效率等方面。十九大提出乡村振兴战略和城乡融合发展,这是城乡统筹理念的进一步深入,在此背景下,相关的研究会有进一步的拓展,需要结合城乡土地利用中的现实需求,以及设施农业、旅游业、服务业等三次用地探索城乡土地利用的新途径,持续关注相关研究进展。

参考文献

- [1] 田光明. 城乡统筹视角下农村土地制度改革研究:以宅基地为例[D]. 南京:南京农业大学,2011.
- [2] 朱道林. 土地管理学[M]. 北京:中国农业大学出版社,2007.
- [3] 朱道林,张立新,杜挺. 论土地管理学的学科内涵与研究范式[J]. 中国土地科学,2017,31(9):7-14.
- [4] 徐小强,王超. 城乡统筹视角下农地使用权流转机制的构建[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版),2009,26(3):54-59.
- [5] 李政. 城乡统筹视角下的土地市场建设:来自成都综合配套改革试验区的调研分析[C]//第二届中国综合配套改革试验区论坛暨纪念建国六十周年高层论坛论文集. 重庆:重庆工商大学区域经济研究院,2009:145-150.
- [6] 宁爱凤,刘友兆. 城乡统筹视野下农村土地流转问题与对策分析[J]. 生产力研究,2010(9):32-33.
- [7] 何立胜. 城乡统筹发展的土地流转制度改革[J]. 中国浦东干部学院学报,2010,4(4):62-67.
- [8] 张益伟. 城乡统筹视角下的农村土地流转模式选择研究[D]. 重庆:重庆工商大学,2011.
- [9] 倪维秋,俞滨洋. 城乡统筹背景下黑龙江农村土地流转问题研究[J]. 中国国土资源经济,2011(2):27-29.
- [10] 何立胜,黄灿. 城乡统筹的路径选择:实现农村人口迁移与土地流转[J]. 贵州财经学院学报,2011(2):87-93.
- [11] 周建,施国庆. 城乡统筹发展的三种农村土地流转模式及其比较研究[J]. 农村经济,2011(8):45-48.
- [12] 黄祖辉,黄宝连,顾益康,等. 成都市城乡统筹发展中的农村土地产权流转制度创新研究[J]. 中国土地科学,2012,26(1):21-26.
- [13] 李政. 城乡统筹、土地政策与农民土地权益:来自成都综合配套改革试验区的实证分析[C]//第二届中国综合配套改革试验区论坛暨纪念建国六十周年高层论坛论文集. 重庆:重庆工商大学区域经济研究院,2009:121-130.
- [14] 李芳芳,徐博,包兴. 北京城乡统筹发展中的土地制度问题研究[J]. 新疆农垦经济,2010(3):14-21.
- [15] 杨亚斌. 基于城乡统筹的农村土地制度改革探讨[D]. 兰州:兰州大学,2010.
- [16] 曲福田,田光明. 城乡统筹与农村集体土地产权制度改革[J]. 管理世界,2011(6):34-46.
- [17] 张健超. 重庆市统筹城乡发展过程中的地票制度探析[D]. 昆明:昆明理工大学,2011.
- [18] 李长健,高广飞,李娟. 城乡统筹背景下农民土地权益保障路径探析[J]. 河北科技大学学报(社会科学版),2011,11(3):8-13.
- [19] 梅哲,陈霄. 城乡统筹背景下农村土地制度创新:对重庆农村土地制度改革的调查研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2011,50(3):18-26.
- [20] 刘力. “户地双改”重庆实践:特征与机理? [J]. 农村经济,2012(7):7-11.
- [21] 唐薇. 城乡统筹发展背景下土地集体所有权实施现状及制度重构[J]. 四川理工学院学报(社会科学版),2011,26(6):72-76.
- [22] 徐燕鹏. 城乡统筹发展与土地发展权转移动力及实现研究[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2011,38(4):60-62.
- [23] 杜明义. 城乡统筹发展中农地产权正义与农民土地权益保护[J]. 现代经济探讨,2011(6):20-24.
- [24] 严金明,王晨. 基于城乡统筹发展的土地管理制度改革创新模式评析与政策选择:以成都统筹城乡综合配套改革试验区为例[J]. 中国软科学,2011(7):1-8.
- [25] 杨洁,田甜. 城乡统筹发展视角下的土地制度改革路径[J]. 改革与战略,2012,28(3):89-91.
- [26] 杜明义. 城乡统筹发展中农地产权制度完善与农民土地权益保护[J]. 中共福建省委党校学报,2012(9):50-56.
- [27] 杜明义. 城乡统筹发展中农地资本化与农民土地权益保护[J]. 湖北社会科学,2012(3):100-103.
- [28] 何颀,刘艳. 城乡统筹背景下的农村土地管理制度创新研究:以安徽省承接产业转移集中区为例[J]. 牡丹江大学学报,2013,22(3):95-97.
- [29] 罗光莲,李南洁. 基于城乡统筹的土地整理运作模式构建[J]. 乡镇经济,2009,25(7):15-17,21.
- [30] 张正峰,杨红,刘静,等. 城市边缘区城乡统筹的一体化土地整治策略[J]. 中国土地科学,2011,25(7):45-49.
- [31] 钱永柏. 基于城乡统筹视角下的农村土地综合整治:以江苏省滨海县为例[J]. 经济论坛,2011(3):161-162.
- [32] 陈晓军,郑颖贵,牛德利,等. 基于城乡统筹的重庆农村土地整治创新研究[J]. 广东农业科学,2012(2):182-184.
- [33] 张勇,包婷婷. 基于城乡统筹发展的池州市农村土地整治研究[J]. 广东土地科学,2012,11(4):27-31.
- [34] 赵小凤,黄贤金,王小丽,等. 基于城乡统筹的农村土地综合整治研究:以南京市靖安街道“万顷良田建设”为例[J]. 长江流域资源与环境,2013,22(2):158-163.
- [35] 张健,濮励杰,蔡芳芳,等. 基于城乡统筹综合评价的江苏省土地整治模式分析[J]. 安徽农业大学学报,2013,40(4):660-667.
- [36] 曹伟. 城乡统筹发展下区域土地精明利用模式研究:以南京市浦口区为例[D]. 南京:南京大学,2008.
- [37] 高峰. 转型期城乡统筹背景下土地使用问题研究[D]. 西安:西安建筑科技大学,2009.
- [38] 袁敏. 城乡统筹背景下的村级土地利用规划研究:以重庆市北碚区静观镇4村为例[D]. 重庆:西南大学,2009.
- [39] 王晓倩. 基于城乡统筹发展的兰州市城乡建设用地布局调整研究[D]. 兰州:兰州大学,2009.
- [40] 张衍毓,刘彦随. 大城市边缘区统筹城乡土地利用战略探讨:以天津市东丽区为例[J]. 中国土地科学,2010,24(2):3-8.
- [41] 赵杨,赵丽芬,孔祥伟. 北京城乡统筹发展中的土地资源约束研究[J]. 探索,2011(1):89-93.
- [42] 郭艳红,李红兵,孙文彪,等. 城乡统筹视角下城市土地集约利用评价研究:以山东省胶南市为例[J]. 城市发展研究,2011,18(11):1-4.
- [43] 谭芬. 基于城乡统筹的土地利用公平与效率研究:以武汉市为例[D]. 武汉:华中农业大学,2012.
- [44] 龚健勇,欧名豪. 安徽省城乡统筹发展与农村土地集约利用的因果关系研究[J]. 安徽农业科学,2012,40(35):17341-17343,17346.
- [45] 李宪文. 城乡统筹的村级土地利用规划基本问题研究[J]. 中国土地科学,2012,26(1):67-70.
- [46] 张宜范,梁琦. 城乡统筹发展背景下对农村土地利用总体规划的思考:以徐州市棉布村为例[J]. 价值工程,2012(31):61-62.