

# 基于城市服务人口理念的人地挂钩政策探讨

张兴榆<sup>1\*</sup>, 赵小凤<sup>2#</sup>, 王亚东<sup>1</sup>

<sup>1</sup>无锡市征地服务中心, 江苏 无锡

<sup>2</sup>河海大学公共管理学院土地资源管理系, 江苏 南京

Email: xingyuzh@163.com, #zhao-xf@126.com

收稿日期: 2020年7月4日; 录用日期: 2020年7月28日; 发布日期: 2020年8月4日

## 摘要

2016年,原国土资源部联合相关部委发布《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施意见》(以下简称《实施意见》),通过合理配置新增城镇建设用地规模保障进城落户人口各类用地需求,是落实党中央、国务院以人为核心的新型城镇化建设重大决策部署的重要手段。《实施意见》明确了进城落户人口用地保障标准、计划分配思路等,具有较强的操作性,但城市是一个开放体,其服务对象呈辐射状分布,通过现代发达交通体系,其具有极强的人口流动性,现人地挂钩政策仅设定了城市内部农村户籍人口进城落户的用地保障途径,大量的过境、短暂停留人口暂未纳入现行政策体系,予以用地保障。本文提出城市服务人口理念,将城镇人口、农村人口及流动人口等全部纳入服务人口统计口径,基于服务人口,拓宽人地挂钩政策保障范畴,为《实施意见》进一步完善充实提供理论参考。

## 关键词

人地挂钩, 服务人口, 政策

# Discussion on the Land with People Policy Based on the Concept of Urban Serving Population

Xingyu Zhang<sup>1\*</sup>, Xiaofeng Zhao<sup>2#</sup>, Yadong Wang<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Wuxi Land Expropriation Service Center, Wuxi Jiangsu

<sup>2</sup>Department of Land Resource Management, School of Public Administration, Hohai University, Nanjing Jiangsu

Email: xingyuzh@163.com, #zhao-xf@126.com

Received: Jul. 4<sup>th</sup>, 2020; accepted: Jul. 28<sup>th</sup>, 2020; published: Aug. 4<sup>th</sup>, 2020

\*第一作者。

#通讯作者。

文章引用: 张兴榆, 赵小凤, 王亚东. 基于城市服务人口理念的人地挂钩政策探讨[J]. 城镇化与集约用地, 2020, 8(3): 143-148. DOI: 10.12677/ulu.2020.83014

## Abstract

In 2016, the former Ministry of Land and Resources jointly with relevant ministries and commissions, issued “Implementing Opinion of the Linking Mechanism between Increasing the Scale of Urban Construction Land and the Number of Settlements Admitted by Agricultural Transfer Population” (hereinafter referred to as the “Implementing Opinion”). By rationally allocating the scale of added urban construction land to ensure the demand for all kinds of land for new urban settlers, it is a new one with the Party Central Committee and the State Council Important means for major decision-making and deployment of a new type of urbanization. “Implementing Opinion” clarifies the standard of land security and the idea of planning and allocation for urban settlers, and has strong operability. However, the city is an open body with radial distribution of its service objects. Through the modern developed transportation system, it has strong population mobility. The current land with people policy only establishes the way of land security for urban settlers of rural registered population. Quantity of transit and temporary staying population has not been included in the current policy system to ensure land use. This paper puts forward the concept of urban serving population, including urban population, rural population and floating population. Based on urban serving population, the policy of land with people should be broadened to provide theoretical reference for the further improvement and enrichment of the Implementing Opinion.

## Keywords

Land with People Policy, Urban Serving Population, Policy

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2016年9月,原国土资源部联合国家发改委、公安部、人社部及住建部发布《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施意见》(以下称《实施意见》),意见指出应根据地区吸纳农业转移落户人口数量,合理配置城镇建设用地增加规模,切实保障农业转移落户人口各类用地需要,推进以人为核心的新型城镇化建设[1]。《实施意见》的出台,旨在通过建立人地挂钩机制,改变现行用地计划分配思路,将人口城镇化的用地需求单独纳入计划分配内容,通过建设用地内部结构优化和拓展,探索解决城镇化进程中农业人口转变为城镇人口后的用地需求,其政策最终落脚点将土地结构和人口性质建立对应关系。针对《实施意见》,学术界就城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩(下称“人地挂钩”)理论支撑、机制途径、政策建议等进行了诸多探讨,并总结归纳出“人地钱挂钩”“地随人走”、“城镇化率增长指标”等思路与模式[2] [3] [4] [5] [6],并开展了诸多实证研究[7] [8] [9],为人地挂钩政策落地提供理论支撑。但是,通过人地挂钩政策解读,现行政策体系中更多的是体现城市内部户籍人口中农村人口进城落户的用地保障标准和途径,尚未涉及由于现代发达交通体系带来的城市外部大量流动人口的特定用地需求,因此,本文基于城市服务能力提出服务人口的理念,将城市户籍人口、常住非户籍人口及短期流动人口全部纳入城市服务人口的范畴,拓宽现行人地挂钩政策中的人口统计口径,提出基于城市服务人口的人地挂钩政策建议,为人地挂钩政策的进一步充实提供理论参考。

## 2. 人地挂钩政策

### 2.1. 政策由来

2008年,《国务院办公厅转发发展改革委关于2008年深化经济体制改革工作意见的通知》(国办发[2008]103号)首次提出“推进城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩、城镇建设用地增加规模与吸纳农村人口定居规模相挂钩的试点工作”[10],这是人地挂钩政策最早的依据来源。2010年,《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》(国发[2010]46号)要求“按照不同主体功能区的功能定位和发展方向,实行差别化的土地利用和土地管理政策,科学确定各类用地规模。探索实行城乡之间人地挂钩的政策,城镇建设用地的增加规模要与吸纳农村人口进入城市定居的规模挂钩。探索实行地区之间人地挂钩的政策,城市化地区建设用地的增加规模要与吸纳外来人口定居的规模挂钩”[11]。2011年,《国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》(国发[2011]32号)要求“在严格执行土地利用总体规划和土地整治规划的基础上,探索开展城乡之间、地区之间人地挂钩政策试点,实行城镇建设用地增加规模与吸纳农村人口进入城市定居规模挂钩、城市化地区建设用地增加规模与吸纳外来人口进入城市定居规模挂钩,有效化解三化协调发展用地矛盾”[12]。以上三个国务院重要通知或意见就是我国人地挂钩政策从政策建议到试点开展的具体由来,基于此,2016年,原国土资源部联合相关部委出台《实施意见》,明确指出“吸纳农业转移进城落户人口数量,合理确定城镇新增建设用地规模,保障其用地需求,促进城乡建设相协调、就业转移和人口集聚相统一”,并提出根据《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》的人均城镇建设用地控制目标,综合考虑人均城镇建设用地存量水平等因素,确定进城落户人口新增城镇建设用地标准为:现状人均城镇建设用地不超过100平方米的城镇,按照人均100平方米标准安排;在100~150平方米之间的城镇,按照人均80平方米标准安排;超过150平方米的城镇,按照人均50平方米标准安排。

### 2.2. 政策落地的不足

从现行政策来看,发现政策在执行落地的过程中存在一定的不足之处或者说是需要进一步完善之处,一是关于现行政策中的人口范围界定过小,从政策内容可以看到,现行政策更多体现的是基于城市内部人口与用地保障之间的关联,城市外部人口或者非户籍人口尚未纳入政策体系;二是实际操作中人口统计难,人口一般是采用统计部门或者公安部门的人口统计数据,但是不同部门统计标准的差异造成人口统计难,造成后续难以建立人地挂钩匹配;三是城镇建设用地安排“有增无减”,政策明确了进城落户人口用地保障需求,但是没有制定该部分进城人口留下的农村建设用地处置办法及相关的权益分配机制。

## 3. 城市服务人口理念

### 3.1. 城市服务理念

城市,从地理学的角度来看,城市是区域各类生产要素在空间集聚的表现形式,是一种包含复杂物质要素、社会关系和活动内容的客体[13];从规划学的角度来讲,城市是以非农业产业和非农业人口集聚为主要特征的居民点[14]。以人口规模来分,城市可以分为超大城市、特大城市、大城市、中等城市及小城市等;以城市影响力来分,可以分为世界城市、国际化城市、国际性城市、区域中心城市等;以城市资源禀赋来分,可以分为旅游城市、能源城市、经济中心城市等。总的来说,不论采用何种城市分类标准,都可以认为城市是人口集聚、资源集中和建筑集群的综合体,都是服务一定区域各类社会活动的载体,当然,基于城市规模和影响力差异,其服务能力有其差异性和特殊性。

因此,根据人地挂钩政策,如果基于单一城市个体,对内来讲,在城市化进程中,原农村部分纳入城镇建设范围,大量农村人口主动或者被动转变为进城落户人口,该部分人口的用地保障就可以通过人地挂钩政策予以保障。但是,对外来看,根据上述城市定义,城市是一个综合体更是一个开放体,并不是以单一服务内部人口为最终目的,随着城市化进程及现代交通体系的高速发展,在我国的长三角、珠三角等地区已经形成了庞大的城市群,未来可能还会在更大的区域范围内形成更加集中的城市群区域,这些地区人口通过便捷快速的交通方式,在不同城市之间频繁往来进行商务、会务、旅游等短期活动,从理论上讲,这部分人口在停留城市期间从事活动也需要一定的建设用地予以保障,或者说城市需要为该部分人口提供特定的用地服务,具体来讲就是从城市建设用地中配备一定规模的基础设施用地、各类商服用地等予以保障。

诚然,目前各个城市都已经建设酒店、游乐、公园、会场、剧院等场所对包括流动人口在内的所有人口群体进行特定用地保障,但这种行为更多的体现出一种市场选择或者说是政府意志体现,现实用地与实际用地需求之间往往存在一定的不匹配性,因此经常会出现某些城市短期一房难求或者大量闲置并存现象,这是土地资源空间配置失衡的表现,因此,既然现行人地挂钩提出保障农村人口进城落户用地保障,当然这部分用地保障主要是住宅用地保障,那么根据流动人口单独设定用地保障标准,尤其是酒店、休憩场所等商服用地或公共服务用地,且将该部分内容充实进人地挂钩政策体系范围,制定统一的基于城市服务人口理念的人地挂钩政策就具有一定的理论性和现实性。

### 3.2. 城市服务人口

根据上文分析,现行人地挂钩政策界定人口更多的是体现城市内部城镇人口和农村人口,其政策出发点即当农村人口转变为城镇人口时,要保障该群体人口的城镇用地需求,即地随人走,而这两类人口一般可以统归为户籍人口,虽然《实施意见》中也提出“对非农业转移落户人口和取得居住证的常住非户籍人口,各地要根据实际需要适当安排建设用地”,但究其根本其保障对象主要还是以户籍为基础进行统计。通过上文分析,我们认为,城市不仅是为区域内部户籍人口提供服务,其服务的一个重要对象还包括大量的过境、短暂停留人口,该部分人口根据其停留期间从事活动及停留时间的不同,用地需求也不尽相同,而且该部分人口用地保障具有其特殊性:一是其停留时间与其个体行为息息相关,一般体现为短期行为,因此总的来说个体保障时间较短;二是其行为方式大多从事公务、商务、会务、旅游等活动,其用地需求集中体现为酒店、餐饮等商服用地,其保障方式较为特定;三是根据城市资源禀赋或者城市影响力等不同,城市服务外部流动人口具有时空差异性,容易出现特定群体在短期呈现巅峰或者低谷分布。因此,本文基于城市服务理念,依据人地挂钩政策基础,提出城市服务人口概念(见表1),具体包括:户籍人口(城镇人口、农村人口)、常住非户籍人口、流动人口,其中,户籍人口中农村进城落户人口的用地保障途径和标准已在人地挂钩政策予以明确,常住非户籍人口已纳入政策体系范围,但未直接明确其保障标准,流动人口的用地保障则尚未纳入现行人地挂钩政策。

**Table 1.** Urban serving population  
**表 1.** 城市服务人口

类型	定义	与人地挂钩政策衔接
户籍人口	城镇人口、农村人口	已制定进城落户人口用地保障途径及标准
常住非户籍人口	取得居住证、长期居住非户籍人口	已纳入政策体系,尚未制定其保障标准
流动人口	短期停留从事特定活动人口	尚未纳入政策体系



## 4. 基于城市服务人口的人地挂钩政策建议

### 4.1. 科学界定城市服务人口，拓宽人地挂钩用地保障范围

基于上文阐述，建议设立城市服务人口统计口径，明确并细化城市服务人口类型、统计方式，在部门合作基础上统一规范数据来源，并根据城市类型及规模科学测算其城市服务人口的数量，分析人口流动方式和用地需求等，并将之进行有效衔接，以人定地，在此基础上，将其整合纳入人地挂钩政策体系，拓宽人地挂钩用地保障范围。

### 4.2. 开展城市服务能力测度，确定城市服务能力阈值

根据城市资源环境承载力研究基础，及时开展基于服务人口的城市服务能力测度工作，将城市资源环境各项约束因子纳入测度内容，科学界定单一城市服务保障能力阈值，为制定服务人口用地保障标准和规模提供科学依据。

### 4.3. 制定服务人口用地保障途径和标准，规范服务人口用地保障操作

根据现行人地挂钩政策中进城落户人口用地保障途径和标准，制定依据城市服务人口的用地保障途径和标准，在国土空间规划引领下，严格建设用地管制区空间管制规则，统一协调土地利用规划，细化计划分配方式，切实保障各类人口用地需求，适时建立农村建设用地“地随人走”的退出机制，明确农村建设用地退出路径及收益分配方式等。当然，考虑到不同城市定位及城市服务能力差异性，建议由地市级层面参照现行人地挂钩政策单独制定符合地方实际的用地保障标准，并纳入建设用地总量控制，强化建设用地空间优化布局。

### 4.4. 建立人地挂钩操作信息平台，强化政策执行力

基于多部门合作共建，适时建立基于城市服务人口的人地挂钩政策操作信息平台，建立服务人口变化分析模型，动态监测服务人口变化趋势，分析不同时期人口变化的驱动因素，并将之与建设用地数量、布局进行动态耦合，提前谋划用地保障需求，强化政策执行落地信息化保障能力。

## 5. 结论与讨论

本文基于城市服务人口理念，对现行人地挂钩政策落地实施提出几点建议，但由于城市服务人口流动带来的问题涉及经济社会发展诸多方面，本文只是在人地挂钩政策背景下，基于城市服务人口理念对建设用地保障工作进行了初步理论探讨，主要提出了城市服务人口理念及服务人口用地保障建议等，希望能对人地挂钩政策的进一步完善提供参考。

目前研究基于政策背景提出理论建议，研究尚未将该问题统一纳入城镇建设用地优化布局、提升城市综合服务质量提升等方面进行深入分析，也未对政策完善提出具体操作意见，这些问题还需要在以后的研究中进一步加以深化。

## 基金项目

国家自然科学基金(41871173)，中国土地勘测规划院委托项目“村土地利用规划编制技术总结研究”。

## 参考文献

- [1] 国土资源部, 国家发改委, 公安部, 等. 关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施意见[Z]. 2016.
- [2] 唐健. “人地钱”挂钩需要土地政策有力支撑[N]. 中国国土资源报, 2016-03-22(3).

- [3] 张世全, 沈昊婧, 李汉敏, 等. 关于人地挂钩政策问题的探讨[J]. 国土与自然资源研究, 2013(3): 13-16.
- [4] 王永宇. “人地挂钩”政策刍议[J]. 资源导刊, 2011(12): 19-20.
- [5] 刘子仁. 人地挂钩新政探析与完善展望[J]. 农村经济与科技, 2016, 27(21): 248-249.
- [6] 方人杰. 人地挂钩研究进展与展望[J]. 农村经济与科技, 2018, 29(17): 18-20.
- [7] 唐宇娣, 朱道林, 程建, 等. 人地挂钩视角下人口与土地城镇化协调发展关系研究——以长江经济带上游地区为例[J]. 长江流域资源与环境, 2020, 29(2): 287-295.
- [8] 高文文, 张占录. 基于多源流模型的人地挂钩政策过程分析[J]. 现代管理科学, 2019(4): 97-99.
- [9] 娄文龙, 周海欣, 张娟. “人地挂钩”视角下农民工宅基地流转与住房保障的衔接模式研究[J]. 农业经济, 2018(5): 92-94.
- [10] 国务院办公厅. 国务院办公厅转发发展改革委关于 2008 年深化经济体制改革工作意见的通知[Z]. 2008.
- [11] 国务院. 国务院关于印发全国主体功能区规划的通知[Z]. 2010.
- [12] 国务院. 国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见[Z]. 2011.
- [13] 许学强, 周一星, 宁越敏. 城市地理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2009.
- [14] 建设部. 城市规划基本术语标准(GB/T 50280-98) [S]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2008.