

建设用地整治国内外发展状况

卢楠^{1,2,3,4,5}, 李燕^{2,3,4,5*}

¹陕西省土地工程建设集团有限责任公司, 陕西 西安

²陕西省土地整治重点实验室, 陕西 西安

³自然资源部退化及未利用土地整治工程重点实验室, 陕西 西安

⁴陕西省土地整治工程技术研究中心, 陕西 西安

⁵陕西地建土地工程技术研究院有限责任公司, 陕西 西安

收稿日期: 2022年9月27日; 录用日期: 2022年10月26日; 发布日期: 2022年11月3日

摘要

城镇建设用地整治可有效解决城镇土地低效利用、闲置土地、城镇存量土地等问题, 缓解产业发展与城乡建设间的人地矛盾。本文通过对国内外建设用地整治实践和经验进行系统梳理, 为我国建设用地整治工程的发展提供借鉴。新形势下, 适应整治对象、目标、模式更加多元化的现状, 实施土地内涵挖掘和整治再开发战略, 进一步优化城乡用地结构和产业布局, 推进节约集约用地, 促进城镇更新改造和产业转型升级。

关键词

建设用地, 土地整治, 用地结构, 城镇更新

The Status and Development of Construction Land Consolidation

Nan Lu^{1,2,3,4,5}, Yan Li^{2,3,4,5*}

¹Shaanxi Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an Shaanxi

²Shaanxi Key Laboratory of Land Consolidation, Xi'an Shaanxi

³Key Laboratory of Degraded and Unused Land Consolidation Engineering, The Ministry of Natural Resources, Xi'an Shaanxi

⁴Shaanxi Land Consolidation Engineering Technology Research Center, Xi'an Shaanxi

⁵Institute of Land Engineering and Technology, Shaanxi Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an Shaanxi

Received: Sep. 27th, 2022; accepted: Oct. 26th, 2022; published: Nov. 3rd, 2022

*通讯作者。

Abstract

The regulation of urban construction land can effectively solve the problems of inefficient use of urban land, idle land, urban stock land, and alleviate the contradiction between industrial development and urban and rural construction. This paper systematically combs the practice and experience of construction land regulation in several countries at home and abroad, providing reference for the development of construction land regulation projects in China. Under the new situation, we should adapt to the current situation that the objects, objectives and models of land reclamation are more diversified, implement the strategy of land connotation excavation and reclamation and redevelopment. The urban and rural land use structure and industrial layout need to be further optimized to promote the economical and intensive use of land, and promote urban renewal and industrial transformation and upgrading.

Keywords

Construction Land, Land Consolidation, Land Use Structure, Urban Renewal

Copyright © 2022 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

建设用地, 是付出一定投资(土地开发建设费用), 通过工程手段, 为各项建设提供的土地, 是利用土地的承载能力或建筑空间, 不以取得生物产品为主要目的的用地, 也是除农业用地外的另外一种土地利用类型[1]。包括商服用地、工矿仓储用地、公共设施用地、公共建筑用地、住宅用地、交通运输用地、水利设施用地和特殊用地等八个二级分类。

伴随着全球工业化进程, 城市数量和规模不断扩大, 建设用地需求不断膨胀[2]。1992 年我国改革开放后正式实行城镇化体制改革, 从 1978 年到 2021 年, 我国城镇化率从 17.92% 提升到 64.72% (图 1)。其中, 2017 年到 2021 年, 我国常住人口城镇化率分别上涨了 1.17%, 1.06%, 1.02%, 3.29% 和 0.89%, 新型城镇化进入缓慢发展阶段。在传统城镇化向新型城镇化转型的过程中实现“人—地”协调发展是城镇化关键阶段的重点与难点[3]。统筹城乡发展, 在保证耕地数量不减少, 质量不降低的前提下, 满足城市发展对于建设用地的需求[4], 这也是各国政府面临的难题。

在工业发展过程中, 第二产业与第三产业对建设用地的需求不断增加, 同时城市土地的低效利用问题逐渐暴露, 并成为社会经济发展的制约因素[5]。低效利用和过度消耗土地资源的粗放型开发模式导致城镇土地集约利用水平较低、城镇存量建设用地增加, 土地资源严重浪费[6]。土地整治作为一种能够优化土地利用的系统工程技术手段, 在缓解人地矛盾、解决土地利用问题等方面具有重要作用[7] [8], 被各国广泛采用。拟通过对国内外建设用地整治实践和经验梳理, 为我国建设用地整治工程的发展提供借鉴。

2. 国外建设用地整治发展进程

不同国家在不同历史时期面临的土地利用问题也各不相同, 使得土地整治目标和侧重点也不尽相同。

国外建设用地整治历史可追溯到 18 世纪, “城镇土地整治”一词最早出现在瑞士, 早在 1893 年瑞士苏立克州出台的《建筑法》中提及, 从最初的田块合并、权属调整等单一模式到基础设施建设再到村

庄整治、促进区域发展和生态环境保护等复合型模式[9]。通过土地整理,改善经济条件、居住条件、保护环境、保护景观,做到经济效益、社会效益、生态效益三者统一。

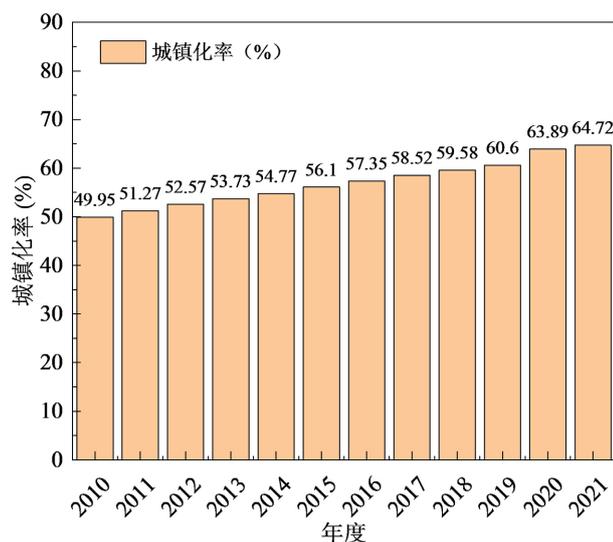


Figure 1. Change of urbanization rate in China from 2010 to 2021
图 1. 我国 2010~2021 年城镇化率变化图

建设用地整治同样在德国、日本、韩国、比利时等国家开展较早,并积累了丰富的经验,大致经历了三个发展时期。16 世纪中叶至 19 世纪末,主要通过有组织、有规划地归并地块、调整权属和改善农业生产条件;20 世纪初至 20 世纪 50 年代,根据工业化发展和二战后欧洲复兴计划需求,结合城市建设和大型基础设施建设进行土地工程,为城市发展和基础设施建设提供土地;20 世纪 60 年代以后,围绕快速工业化、城镇化过程中出现的经济、社会与生态等问题,开展促进地区经济发展、缩小城乡差距、增加农民收入、保护和改善农业生产生活环境的综合性土地工程[10]。

在德国,出台了城镇存量建设用地整治方面的法律法规,“法兰克福地产整理法”就是首部与城镇存量建设用地有关的专门法规;目前德国在城镇存量建设用地整治的主要法律依据是《建筑法典》,明确了城镇建设用地的土地分配、法律程序、组织机构、补偿方法等操作程序及规范性依据。在日本,70 年代中期以后,通过调整土地权属和开展村庄整治,逐渐转为农村基础设施建设和改善生活环境,缩小城乡差距。随着土地整治目标任务的变化,日本逐渐建立起了从《农业振兴地域法》、《农业经营基础强化促进法》、《土地改良法》等一套完备的法律体系。

20 世纪 90 年代以后,建设用地整治研究的根本目的是改善乡村生产条件,如通过田块调整、村庄改造和基础设施建设,自然资源和人文景观的合理规划,改善乡村的生存条件和景观环境。另外,与建设用地整治相关的内容还出现在定期发布的《欧盟农村发展指导手册》、《空间规划法》等法律中,这些法律、法规和行政管理条例明确地规定了土地整治的目的、任务、方法、程序、土地整治参与者的相关权利和义务、土地的权属调整等。

3. 国内建设用地整治发展进程

我国土地整治在保护耕地、保障国家粮食安全、促进统筹城乡发展等方面发挥了重要作用。20 世纪 80 年代前以农田基本建设为主,平整土地、合并田块、整理沟渠和组织道路等;20 世纪 80 年代以推行农村联产承包责任制及兴办乡镇企业为主线,土地利用方式与用地结构发生巨大变化。“十三五”时期,

土地整治规范开展农村建设用地整理和城乡建设用地布局,有序推进城镇工矿建设用地整理改善城镇人居环境,推进土地复垦和生态整治保障土地可持续利用。我国台湾称城镇土地整理为“市地重划”,并在1980年出台《市地重划实施方法》,标志其进入规范化阶段。

《国家新型城镇化规划》(2014~2020)制定了新型城镇化过程中土地机制体制改革的重要纲领《深化土地管理制度改革》。2014年中央一号文件《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》提出了健全和深化农村土地制度改革及城乡发展一体化体制机制。2014年9月12日,国土资源部以国土资发〔2014〕119号印发《关于推进土地节约集约利用的指导意见》,对大力推进节约集约用地进行整体部署,明确将节约集约用地。要求严格控制城乡建设用地规模,实行城乡建设用地总量控制制度,逐步减少新增建设用地规模。同时,《意见》明确,实施土地内涵挖掘和整治再开发战略,“十二五”和“十三五”期间,累计完成农村建设用地整治900万亩、历史遗留工矿废弃地复垦利用300万亩。2016年发布的《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》(国发〔2016〕8号)文件,其中,完善土地利用机制,要求“建立城镇低效用地再开发激励机制”及“完善土地经营权和宅基地使用权流转机制”。2017年国土资源部印发了《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》的通知,要求“规范推进城镇低效用地再开发,促进城镇更新改造和产业转型升级,优化土地利用结构,建设和谐宜居城镇”。2019年《中华人民共和国土地管理法》完成了第三次修正,旨在突出“特殊保护耕地、严格控制建设用地”和“优化市场配置、构建城乡统一建设用地市场”并重的土地管理制度,在提高土地利用质量和效益上取得新进展。2020年10月29日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出“开展农村人居环境整治提升行动,支持600个县整县推进人居环境整治”的目标。

4. 结论

国外建设用地整治开始较早,并逐渐建立起逐渐建立起一系列较为完备的法律体系。国内土地整治起步较晚,且前期主要以农田基本建设为主,建设用地整治相关文件集中发布于2014年之后,重点实行城乡建设用地总量控制制度,并对城镇低效用地的开发进行指导,但在相关标准化文件制定方面仍有待进一步发展。

经过二十多年的发展,土地整治实践从最初的农田整治逐渐演化到农田整治和建设用地整治相结合,建设用地整治是适应我国快速城镇化、工业化进程中人地关系变化及空间重构的现实需要,有利于促进区域的可持续发展。我国仍正处在快速城市化时期,建设用地需求急剧增长,为缓解土地需求压力,建设用地整治工程成为解决我国城镇土地利用问题的必然选择。随着整治的对象、目标、模式更加多元化,通过土地整治和城乡建设用地增减挂钩相结合,以统筹规划、聚合资金、整合资源为方式,实现优化城乡用地结构和布局,改善土地生态环境,协调产业发展和城乡建设的目标。

基金项目

长安大学中央高校基本科研业务费专项资金,陕西省土地整治重点实验室开放基金资助(300102352504);陕西省企业创新争先青年人才托举计划项目(2021-1-2)。

参考文献

- [1] 韩雾昌. 土地工程概论[M]. 第2版. 北京: 科学出版社, 2017.
- [2] 杨清可, 段学军, 金志丰, 王磊, 王雅竹. 长三角地区城市土地开发强度时空分异与影响机理[J]. 资源科学, 2020, 42(4): 723-734.
- [3] 方创琳. 中国新型城镇化高质量发展的规律性与重点方向[J]. 地理研究, 2019, 38(1): 13-22.

-
- [4] 陈春, 张维, 冯长春. 城乡建设用地置换研究进展及展望[J]. 中国农业资源与区划, 2014, 35(1):61-66.
- [5] 谷晓坤, 周小平, 刘博研, 张思露, 刘瑞. 基于“情境-结构-行为-结果”分析的上海市低效工业用地减量化治理[J]. 自然资源学报, 2022, 37(6): 1413-1424.
- [6] 曹靖, 张文忠, 刘俊杰. 经济与生态双重视角下大都市边缘城镇开发边界划定——以广州市番禺区为例[J]. 资源科学, 2020, 42(2): 262-273.
- [7] 姜棣峰, 龙花楼, 唐郁婷. 土地整治与乡村振兴——土地利用多功能性视角[J]. 地理科学进展, 2021, 40(3): 487-497.
- [8] 韩博, 金晓斌, 顾铮鸣, 尹延兴, 刘静萍, 周寅康. 乡村振兴目标下的国土整治研究进展及关键问题[J]. 自然资源学报, 2021, 36(12): 3007-3030.
- [9] 周小平, 柴铎. 新型城镇化背景下城市土地整治内涵更新及模式重构[J]. 中国土地, 2018(6): 27-29.
- [10] 赵培, 郭俊华. 产业振兴促进农民农村共同富裕: 时代挑战内在机理与实现路径[J]. 经济问题探索, 2022(9): 1-11.