

On Linkage Policy of Urban- rural Land-use and the Balance Function in the New Land-use Planning

探讨城乡增减挂钩政策在新一轮土地利用规划中的作用

□ 张耀庆 吴江琦 _ Zhang Yaoqing Wu Jiangqi

[摘 要] 通过对新旧两版的土地利用总体规划编制的背景、任务和侧重点等方面进行比较分析,引入案例分析,解释城乡增减挂钩在新一轮土地利用总体规划中的指标运算、布局研究等方面的作用。

[关键词] 土地利用规划;城乡统筹;增减挂钩

[文章编号] 1672-7045 (2013) 03-0111-05

[中图分类号] F301 **[文献标识码]** A

Abstract: Together with project case, this paper explains the linkage police of urban-rural land-use as well as the balance function in the new Land-use Planning.

Keywords: land-use planning; Balance urban and rural development; linkage police of urban-rural land-use

1 背景概况

1.1 背景

新一轮县、乡(镇)土地利用总体规划于2006年启动,2008年10月国务院发布了《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)》,这是省、市、县、乡编制本级土地利用总体规划的主要依据。严格保护耕地特别是基本农田,守住18亿亩耕地不减退将成为这次规划修编的首要原则。基于对土地利用规划的要求和原则,城乡增减挂钩项目能够很好地解决在规划编制过程中遇到的建设用地指标与耕地占补平衡的问题^[1]。

1.2 研究意义

本文在现有城乡建设用地增减挂钩理论研究的基础上,对第三轮土地利用总体规划的编制工作的难点进行分析,并以忻城县某乡镇增减挂钩成果为例提出城乡建设用地增减挂钩对新一轮土地利用规划编制的作用与意义,对研究城乡建设用地增减挂钩政策起到了助推作用。

1.3 相关概念

1.3.1 城乡增减挂钩

城乡建设用地增减挂钩(以下简称“挂钩”)是指依据土地利用总体规划,将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(即建新地块)等面积共同组成建新拆旧项目区(以下简称“项目区”),通过建新拆旧和土地整理复垦等措施,在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上,最终实现增加耕地有效面积,提高耕地质量,节约集约利用建设用地,使城乡用地

布局更合理的目标^[2]。

1.3.2 挂钩周转指标及其使用

挂钩周转指标在使用中应按照挂钩周转指标 $\geq$ 建新区新增建设用地总规模（含占耕地） $\leq$ 拆旧区整理复垦新增耕地、拆旧区土地（地块）复垦总规模 $\geq$ 挂钩周转指标的准则来计算城乡增减挂钩项目的用地指标。同时，挂钩周转指标的使用要优先用于拆旧地块农村居民的安置（即安置建新区）和乡村基础设施建设，指标使用后确有节余的可用于城镇（项目）建新区的建设（在确保拆旧区整理复垦新增耕地符合要求的情况下）^[3]。

1.3.3 土地利用总体规划

土地利用总体规划是在一定区域内，根据国家社会经济可持续发展的要求和当地自然、经济、社会条件，对土地的开发、利用、治理、保护在空间上、时间上所作的总体安排和布局，是国家实行土地用途管制的基础^[4]。

土地利用总体规划属于宏观土地利用规划，是各级人民政府依法组织对辖区内全部土地的利用以及土地开发、整治、保护所作的综合部署和统筹安排^[5]。

1.4 新一轮土地利用总体规划的进展

2012年，国土资源部下发《关于严格土地利用总体规划实施管理的通知》（国土资发〔2012〕2号），地方各级的土地利用总体规划的修编工作基本完成，大部分规划已批准实施。从2012年4月1日起，土地管理将以新一轮土地利用总体规划和数据库为依据，落实最严格的土地管理制度。

2 城乡增减挂钩在新一轮土地利用总体规划中的作用

2.1 新一轮土地利用总体规划的编制背景

旧版土地利用总体规划期限是1997年至2010年。经过15年的发展，中国经济快速提高，经济的快速发展带来建设用地的不断扩大。到2010年，国家重点项目已基本完成，建设用地面积快速扩张，占用大量耕地情况越来越严重。根据新一轮规划的“守住18亿亩耕地不减退”首要原则和“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，

新一轮规划应在确保耕地面积符合上级规划的前提下，保障重点建设项目用地指标的落实，然而，工业化和城镇化发展用地的需求难以满足，建设用地与耕地的矛盾日益严重。

2.2 城乡增减挂钩政策实施的必然性

2.2.1 耕地质量的日益下降

建设用地占用耕地后，必须加大开发复垦耕地力度，保证耕地的数量满足上级规划。然而，近年中国经济快速发展，工业化的推进使得耕地受到不少的污染，耕地的质量已大不如前。尽管全国总体上做到了建设占用耕地的数量占补平衡，但考虑到补充耕地的质量，严格意义上的占补平衡还没有实现。耕地的质量上占补平衡让新一轮规划的编制滞步不前。建设用地占用耕地后，可以开发和耕作的优质耕地并不能满足人民对粮食的需求，人均耕地偏低。若将增减挂钩试点加入土地利用总体规划的编制中，可将土地产量高、坡度较为平缓的土地复垦为耕地，使耕地数量和质量上达到占补平衡。

2.2.2 土地节约集约利用与基本农田保护的划定

近年来，我国已认识到建设用地使用粗放对国民经济发展的妨碍作用，因此国家倡导着重发展城镇用地，建设用地发展向城镇集中，城镇用地较为集约。然而，城市范围外的农村用地比较零散，许多房屋都是根据农民自己的意愿自行建设，缺少统筹规划，导致用地较为粗放，许多自建房占用了质量较好的耕地，耕地也被各农村居民点分割成较为零散的地块，不利于整片基本农田的划定和保护。利用增减挂钩项目，可将零散的村庄进行土地整治，使得耕地可连接成片，达到划定基本农田的条件，有利于基本农田保护区的划定。

2.3 城乡增减挂钩政策在新一轮土地利用总体规划中的实施方法

在新一轮土地利用总体规划中，前期工作时进行实地调研和对城乡建设用地增减挂钩潜力进行分析，确定规划期内城乡建设用地增减挂钩重点拆旧区域，主要包括农村居民点中的空心村和旧村两部分。城乡建设用地增减挂钩工程中选择符合条件，如地势平坦、交通便利、水源充足、水质良好、通风和地质等条件适宜，发展前景良好，符合保护耕

地原则的农民集中居住区。按照优化配置和实现土地效益最大化原则，结合相关规划对城镇建新区进行选址。城镇建新区的规模必须满足：城镇建新区新增面积 $\leq$ 拆旧区整理复垦新增农用地面积－农民集中居住区新增面积、城镇建新区占用耕地面积 $<$ 拆旧区整理复垦新增耕地面积－农民集中居住区占用耕地面积^[6]。

3 案例分析

以广西忻城县某乡土地利用总体规划为例，以2009年第二次土地调查为基础数据，对城乡增减挂钩项目对新一轮土地利用总体规划的作用进行分析说明。

3.1 土地利用现状

该乡的土地利用现状见表1。

表1 2009年土地利用总体规划现状表

单位：公顷

行政区域	总面积	农用地						建设用地				
		农用地合计	耕地	园地	林地	牧草地	其他农用地	建设用地合计	小计	城乡建设用地		
										城镇用地	农村居民点	采矿与独立用地（含盐田）
集镇	46.23	20.25	16.02	0.11	2.15	0	1.97	25.67	25.67	0	25.67	0
A村	3993.74	3576.43	1265.50	22.76	2165.46	0	122.71	86.96	55.06	0	43.16	11.90
B村	3017.07	2790.19	877.38	12.44	1811.81	0	88.56	80.55	42.24	0	42.10	0.14
C村	5439.35	5123.33	1050.68	8.69	3922.61	0	141.35	66.15	57.72	0	56.21	1.51
D村	2775.01	2650.11	588.41	24.90	1966.59	0	70.21	76.89	36.05	0	35.00	1.05
E村	2088.18	2042.22	75.63	2.97	1937.08	0	26.54	7.35	4.87	0	4.56	0.31
合计	17359.58	16202.53	3873.62	71.87	11805.70	0	451.34	343.5	221.6	0	206.69	14.91

行政区域	建设用地													
	交通用地						水利设施			风景名胜及特殊用地	其他土地合计	水域		自然保留地
	小计	铁路用地	公路用地	民用机场用地	港口码头用地	管道运输用地	小计	水库水面	水工建筑用地					
集镇	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.31	0	0.31	
A村	15.4	0	15.45	0	0	0	16.12	15.93	0.19	0.34	330.35	9.65	320.70	
B村	3.34	0	3.34	0	0	0	34.97	34.63	0.34	0	146.33	0	146.33	
C村	8.02	0	8.02	0	0	0	0	0	0	0.41	249.87	2.85	247.02	
D村	2.36	0	2.36	0	0	0	38.14	35.17	2.97	0.34	48.01	0	48.01	
E村	2.41	0	2.41	0	0	0	0	0	0	0.07	38.61	0	38.61	
合计	31.5	0	31.58	0	0	0	89.23	85.73	3.50	1.16	813.48	12.50	800.98	

定加快，对建设用地的需求量会越来越大，同时，人口的不断增长，使得建设用地的供需矛盾日益严重。

3.2.3 土地节约集约化程度较低，农村基础设施配套不足

长期以来，农民建房缺乏统一规划建设，大多随农民意愿而定，房屋布局凌乱，高低错落，村内巷道狭窄。2009年，全乡人均建设用地面积215.2平方米，人均农村居民点用地129.47平方米，部分居民点建起新房或搬迁后闲置老宅没有得到有效地整治或复垦，土地节约集约利用水平较低。村外，仅有少部分中心村通有公路，其他自然坡仍以土路为主，其他供水、供电、排水等公共服务设施配套不足，土地节约集约化程度较低。

3.3 将城乡增减挂钩融入土地利用规划中进行指标运算

3.3.1 城乡增减挂钩潜力预测

为满足该乡政府所在地发展用地需求，根据城乡增减挂钩政策在新一轮土地利用总体规划中的实施方法，在现状人均农村居民点用地的基础上，拟采用人均建设用地70平方米对全乡开展城乡建设用地增减挂钩的农村居民点安置用地进行测算，并相应得到可用于建新区挂钩使用的建设用地面积。具体测算情况见表2。

根据上述测算结果，若在该乡范围内全面开展城乡建设用地增减挂钩工作，按人均建设用地70平方米的标准进行农民建新区安置，需要98.56公顷农村居民点用地，全乡农村居民点净减潜力为82.44公顷。

3.3.2 进行城乡增减挂钩预测后的指标运算结果

在进行该乡的土地利用总体规划的编制时，

由于基础设施建设的加快发展及人口的快速增长，建设用地大量增加。规划期间，规划新增集镇用地20.69公顷，2020年集镇用地规模为46.36公顷，安排集镇外农村居民点新增6.71公顷，2020年规模为147.55公顷。根据相关规划，新增独立建设用地7.34公顷，2020年规模为20.15公顷，交通水利及其他建设项目新增建设用地37.05公顷，2020年规模为159.02公顷。新增建设用地71.78公顷，占用耕地52.09公顷，其中有40.66公顷是基本农田。

基期年该乡的耕地面积为3873.62公顷，基本农田面积为3274.16公顷，考虑到规划期间除了建设占用耕地外还存在灾毁和其他因素，减少耕地量会大于52.09公顷。上级规划确定该乡规划期末耕地保有量是3610公顷，基本农田3295公顷。为达到要求及增加补充基本农田的机会，规划期间进行城乡增减挂钩试点项目，对206.69公顷农村居民点划定整理范围，缩减农村居民点40.19公顷，通过对缩减的居民点进行复垦整理，增加耕地6.72公顷。规划期末，该乡耕地保有量为3820.66公顷。城乡增减挂钩试点既保证该乡的耕地量满足上级要求，又能减少农村建设用地，使得该乡的总新增建设用地面积为31.59公顷，并没有超出上级要求的范围，也能让土地向集镇范围流转，土地利用更为集约。

4 结论

通过以上分析，可得出城乡增减挂钩对土地利用总体规划有以下作用：

（1）使用地更为集约。增减挂钩通过减少农

村建设用地复垦为耕地，增加城镇建设用地指标，使建设用地向城镇流转，加快城镇的建设发展。建设用地改粗放为集约，农村建设用地复垦为耕地，建设用地和耕地相对集中，建设用地指标向城镇流转，用地更为集约。

（2）解决耕地占补平衡的问题。城乡增减挂钩周转指标能够在一定的时期内满足一定的建设用地增长并在规定的时间内拆并农村居民点复垦为耕地，实现总体上耕地数量和质量 的占补平衡。

（3）更有利于基本农田保护区的划定。城乡增减挂钩拆旧区选址应优先选择空心村和规模较小、人口密度低、基础设施较差、分布零散的农村居民点，房屋拆除后复垦还耕，与周边耕地连成片，按照基本农田保护区的划定原则，将产量较高、坡度较小、连接成片的耕地划为基本农田保护区，可以增加基本农田的数量和质量，更利于完成上级下达的基本农田保护区的指标要求。

然而，在本论文研究的过程中，依然有许多的不足，如增减挂钩试点实施后期工作该如何管理、搬迁动员工作是否能够可行完成和所需经费如何分配等相关研究依然不够透彻。在未来进一步的研究工作中，需要依据相关规范对以上问题进行更深层次的研究。

[参考文献]

[1]郝静，曹明明，雷敏．城市经济发展与耕地保护规模

研究——以西安市为例[J]．西北大学学报：自然科学版，2009，39（2）：298-302．

[2]宋伟，陈百明，杨红，等．我国农村宅基地资源现状分析[J]．中国农业资源与区划，2008，29（3）：1-6．

[3]郑伟元．统筹城乡土地利用的初步研究[J]．中国土地科学，2008，22（6）：4-10．

[4]张宇，欧名豪．钩该怎么挂——对城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩政策的思考[J]．中国土地，2006（3）：23-24．

[5]刘黎明．普通高等教育“十一五”国家级规划教材·土地资源学（第5版）[M]．中国农业大学出版社，2010．

[6]张蕾娜，陈桂坤，郎文聚．耕地保护：数量质量并重[J]．中国土地，2009（12）：51-52．

[7]王丽英．关于城乡建设用地增减挂钩的思考[J]．国土资源科技管理，2007，24（6）：155-158．

[8]胡传景，张玲．统筹城乡发展促进土地节约集约利用——城乡建设用地增减挂钩试点工作有待加强和完善[J]．国土资源，2009（9）：26-29．

[作者简介]

张耀庆，硕士，国家注册城市规划师，高级规划师，现任广西城乡规划局规划园林分院二所所长。

吴江琦，本科，助理规划师，现任职于广西城乡规划设计院规划五所。

[收稿日期] 2012-12-18

表2 2009年某乡城乡增减挂钩预测表

行政区划	居民点面积 （公顷）	农村人口 （人）	人均用地 （平方米）	建新区用地			
				农民集中安置区用地		建新区	
				人均建设用地标准（平方米）	安置区用地规模（公顷）	用地小计（公顷）	占村庄规模的比例
某村	43.16	3863	111.72	70	27.04	16.12	37%
A村	42.1	3159	133.27	70	22.11	19.99	47%
B村	56.21	4107	136.86	70	28.75	27.46	49%
C村	35	2626	133.28	70	18.38	16.62	47%
某林场	4.56	329	138.6	70	2.3	2.26	49%
合 计	181.03	14084	128.53	70	98.59	82.44	46%