

郊野单元规划增减挂钩方案问题分析

龙腾^{1,2}

(1. 上海交通大学国际与公共事务学院, 上海 200030; 2. 上海市建设用地和土地整理事务中心, 上海 200003)

摘要: 分析了郊野单元规划和增减挂钩方案的关系, 以及挂钩专项规划同实施规划的差异。指出了郊野单元规划中增减挂钩方案容易出现的问题, 包括概念错误、资金费用项目不清和标准偏差、双指标计算有误、曲解宅基地置换政策等四个方面, 探讨了其症结及处理途径, 为编制郊野单元规划提供有益参考。

关键词: 郊野单元; 增减挂钩; 建设用地; 土地规划

中图分类号: F301.21

文献标志码: A

文章编号: 2095-1329(2015)02-0036-03

1 背景

2014年上海正式在全市层面推动郊野单元规划编制。郊野单元规划的核心内容以土地整治内容为基础, 以解决上海新型城镇化过程中存在的问题为导向, 包括农用地整治、建设用地整治、专项规划梳理等内容^[1]。

增减挂钩方案是郊野单元规划的重要内容之一^[2], 实质就是城乡建设用地增减挂钩专项规划, 但其项目区的地块选择与郊野单元规划的近期减量化地块和类集建区进行了衔接。“增减挂钩”全称为城乡建设用地增减挂钩, 即将农村建设用地拆旧与城镇建设用地建新相挂钩, 保障建设用地数量不增加、耕地数量不减少。

按照国土资源部的相关要求, 增减挂钩项目需编制专项规划和实施规划。挂钩试点专项规划编制, 依据土地利用总体规划和专项调查, 统筹安排挂钩试点项目区规模布局, 做好与城市、村镇规划等的衔接; 项目区实施规划的编制, 则要统筹确定城镇建设用地增加和农村建设用地撤并的规模、范围和布局, 合理安排建新区城镇村建设用地的比例。

在内容深度方面, 专项规划同增减挂钩实施规划存在较大距离, 一是在资金平衡方面, 专项规划只需粗计相关类别费用, 而实施规划需要仔细测算相关类别费用; 二是在规划的可实施性方面, 专项规划只考虑指标平衡, 但对每一年的指标周转、归还情况没有统筹安排; 三是缺少对区域的整治项目规划设计, 实施规划则需要对整理复垦区域的田、水、路、林、村统筹布署规划。

在内容广度上来看, 专项规划只需明确拆旧和建新地块, 做好指标平衡、资金平衡即可; 而实施规划还涉及结构分析、土地利用结构调整、实施时序、整理复垦和搬迁补偿方案等等。

国内对于增减挂钩的政策、运作模式、实施问题都有较多研究^[3-12], 但对增减挂钩规划存在的技术问题较少涉及。

2 基本要求

在合规性方面, 郊野单元规划通过规划统筹解决了增减挂构建新方案的上位规划依据问题。郊野单元规划的“拆三还一”政策, 使得集中建设区外能够再增加类集建区的规划空间, 而这个规划空间在郊野单元规划得以体现, 并且明确了地块规模、性质、高度分区等控制性详细规划所需地块的基本参数, 还同城镇总体规划和土地利用总体规划相衔接。当然, 类集建区的选址不是随意的, 也是要符合土地利用总体规划的管控要求。

在合法性方面, 不管是专项规划还是实施规划, 指标平衡、资金平衡都是增减挂钩方案的必备审查工作。指标平衡既要保“发展空间”, 又要保“耕地红线”。它本质上就是要求用地指标和供地指标相平衡, 项目区内建新所需占用耕地的指标要耕地周转指标, 通过拆旧得到的耕地指标为耕地归还指标, 耕地周转指标要不大于耕地归还指标。资金平衡, 就是测算项目区的资金供应是否能满足需求。资金平衡, 实质上可行性的一种分析表达手段。如果资金缺口较大, 说明该项目方案不行性, 不具有可操作性。只有资金得以基本平衡, 才有可能继续深化并且实施。

3 问题分析

3.1 概念错误

(1) 混淆类集建区和建新区概念

部分规划虽然类集建区和建新区在物理空间上表达相同, 但在增减挂钩中概念不同。增减挂钩一般以建新、拆



收稿日期: 2015-01-25

修订日期: 2015-03-16

作者简介: 龙腾(1989-),男,助理工程师,在职硕士生,主要从事土地规划与土地整治研究。

电子邮箱: gis_lt2008@126.com

联系电话: 021-63192209×18011

基金项目: 上海市规划师国土资源管理局科研项目

旧区分地块，不以类集建区标识某地块。从规模上来看，建新地块和类集建区空间相比包括以下三种情况：①设A镇建新地块为20公顷，其中集建区内10公顷，而类集建区空间为10公顷，此时建新地块面积大于类集建区空间；②A镇建新地块为20公顷，类集建区空间为10公顷，建新地块全部位于类集建区内，则建新地块面积同类集建区空间数量相等；③A镇建新地块为20公顷，其中集建区内5公顷，类集建区空间为20公顷，虽然建新地块面积同类集建区空间数量相等，但表达的内涵却不同，类集建区中可用于建新的规模为15公顷，剩余的5公顷不属于建新区，可为发展备用地留待以后建设。

(2) 混淆减量化地块和拆旧地块概念

不少人认为，“由于规划年限均为三年，所以近期建设用地减量化地块即为增减挂钩的拆旧地块”。一般情况下，这个设想是可以成立的，但由于本身概念定义不同，就会存在两者不一致的情况。一种情况是减量化范围大于拆旧地块范围，这主要是由于部分减量化地块位于建新地块内，所以不属于拆旧地块。另一种情况是减量化范围小于拆旧地块范围，这是由于拆旧地块的定义为可复垦的建设用地及其周边的农用地和未利用地都可以列为拆旧地块，由于拆旧地块中包括部分宅基地、工业用地附近的农用地就会造成拆旧地块面积大于减量化地块面积。

3.2 资金费用项目不清、标准过高或过低

资金平衡表中包括资金成本和资金来源两部分。资金成本包含拆旧区和建新区成本。拆旧区成本一般包括工矿仓储企业搬迁补偿成本、宅基地搬迁补偿成本、其他类建设用地搬迁补偿成本、土地复垦成本和项目管理费用。区域内的宅基地搬迁补偿成本可参照同区域的征地房屋补偿成本，一般为50万~200万元/户；工矿仓储企业搬迁补偿成本可选择典型企业进行测算，一般为50万~120万元/亩；其他类建设用地搬迁补偿成本一般较低，多数为废弃的城镇用地，如废弃小学、卫生所，一般为5万~30万元/亩，土地综合整治费用成本一般为3万~15万元/亩，项目管理费用为上述费用加和汇总的3%。建新区在上述五种类型成本基础上，还有土地补偿费、农地补偿费、青苗补偿费、耕地占用税、劳动力安置费、土地前期开发费等。以《上海市征地土地补偿费标准（2013）》为参考依据，核定本区域的农地补偿费和土地补偿费，农地补偿费以建新区内的农用地面积为缴费基数。青苗补偿费的标准核定应以《上海市征地青苗补偿标准（2013）》为参考依据。耕地占用税以建新区内的耕地面积为缴费基数，出让区和安置区的缴费基数不同。另外，劳动力安置费、土地前期开发费可参考同区域的征地补偿和土地出让开发标准。

资金来源一般包括两个部分，分别为镇级土地出让金收入、统筹待定地块出让金收入。镇级土地出让金收入是乡镇因为建新出让地块的出让而获得的镇级收入，这里有

几点要注意，一是定向出让和非定向出让的地价有差异，二是各区县的镇级分配额各不相同，三是部分区县采取超额累进的分级分配方式。统筹待定地块收入是指双指标收入，下文有详细阐述。此外部分乡镇还会有其他资金，一是市政管网改造支持资金，如电力公司因高压走廊项目导致的农村宅基地搬迁项目支持的资金；二是社会资金，如企业建设、农业发展而注入的资金；三是宅基地置换的政策资金；四是区镇自筹，区、镇两级政府为弥补资金不足部分而自行筹集的资金。

3.3 关于双指标收入和指标奖励的问题

增减挂钩项目中，拆旧地块复垦为耕地后即可产生耕地占补平衡指标和城镇建设用地指标，而建新地块的安置和出让均需相当的耕地占补平衡指标和城镇建设用地指标，最后剩下的即为节余耕地占补平衡指标和节余城镇建设用地指标，这种节余指标可以乡镇未来自用，也可以在区县范围内的周转用于其他乡镇，周转尚未规划落地的地块称为统筹待定地块。

上海市部分区县已经出台相关政策，对节余耕地占补平衡指标和建设用地区域予以收购，但各区县的指标收购价格和收购范围有所不同。一种是双指标收购的费基各不相同，那么总的收购费用为节余耕地占补平衡指标×耕地占补平衡指标收购标准+节余建设用地指标×建设用地指标收购标准。另一种情况是双指标统一收购，以某一个价格收购数额相同的节余耕地占补平衡指标和节余建设用地指标，此时即以较小的指标×费基。一般而言，由于建新地块现状含有大量耕地，节余耕地占补平衡指标小于节余建设用地指标。但如果建新地块现状全部为建设用地如现状是城中村，那么节余耕地占补平衡指标将略大于节余建设用地指标。

按照相关政策，如果乡镇放弃类集建区，将获得不低于放弃类集建区空间量1/3的双用地指标奖励。部分乡镇没有规划类集建区，这时就需要明确是选择放弃类集建区还是空间未落地留用。一旦选择放弃类集建区，那么乡镇在建设用地区域复垦完成后，可向市级主管部门申请指标奖励。

3.4 宅基地置换的政策

上海上世纪九十年代即试点宅基地置换项目，2009年国土部批准上海试点增减挂钩政策。2010年，市农委、市规划国土资源局共同制定《关于本市实行城乡建设用地增减挂钩政策推进农民宅基地置换试点工作的若干意见》（沪府办发[2010]1号），将宅基地置换政策纳入增减挂钩项目中，加大资金支持力度。

假设某增减挂钩项目拆旧地块面积为A，其中拆旧的宅基地地块为A1；建新安置地块面积为B1，建新出让面积为B2。显然，拆旧地块包含其中的宅基地地块，即 $A \geq A1$ 。由于增减挂钩的政策明确“建设用地区域不明确，

耕地不减少”，因此一般建新规模不大于拆旧地块，即 $(B1+B2 \leq A, B1 \leq A)$ ，宅基地置换节余建设用地面积即为 $(A1-B1)$ 。

(1) 安置地块：对于安置地块的资金测算一般有两种途径。一种是类似商业房地产开发资金测算，在成本中计算其土地出让金数额，由于安置地块一般为定向出让地块，按照国家规定，不得低于所在级别基准地价的70%，并计算其建安成本费，资金来源中计算住宅小区房屋买卖获得的资金。另一种是“以房换房”形式，不计算土地出让成本，同时不计算建新住宅房屋的交易价格，但计算搬迁补偿和建安费用。

(2) 节余建设用地：宅基地置换建设用地有节余，即 $A1-B1 > 0$ 。这种情况下，宅基地置换建设用地指标可以用于建新出让，这部分的建新出让地块可以享受市级土地出让金的适度结算和区县土地出让金的适当返还政策，并且免收耕地开垦费和新增建设用地有偿使用费。不是通过宅基地置换节余建设用地渠道的建新出让地块 $(B2-(A1-B1))$ ，则不能享受上述政策，需要缴纳土地出让金和相关规费。

4 结语

2014年上海正式在全市层面推动郊野单元规划编制，增减挂钩方案是郊野单元规划的核心内容之一，是实现土地综合整治的重要抓手。如果增减挂钩方案不能有效规划，不仅无法知晓近期的郊野单元规划实施的资金筹措和安排，也更难推行下一步的增减挂钩项目区实施规划。因而，规划设计人员在编制规划方案时，不仅需要注意方案的合规性、合法性，还要尽可能使得规划方案贴近实际，按照可操作性的角度出发，解决规划的可实施性问题。

参考文献(References)

- [1] 庄少勤,史家明,管韬萍,等. 以土地综合整治助推新型城镇化发展—谈上海市土地整治工作的定位与战略思考[J]. 上海城市规划,2013,(6):7-11.
Zhuang S Q, Shi J M, Guan T P, et al. Promoting the development of new-type urbanization with land comprehensive remediation: Discussion on the location and strategic thought of land comprehensive remediation of Shanghai[J]. *Shanghai Urban Planning Review*, 2013,(6):7-11.
- [2] 管韬萍,吴燕,张洪武. 上海郊野地区土地规划管理的创新实践[J]. 上海城市规划,2013,(5):11-14.
Guan T P, Wu Y, Zhang H W. The innovative practice of land and planning management in Shanghai[J]. *Shanghai Urban Planning Review*, 2013,(5):11-14.
- [3] 王玉波. 社会转型期城市土地公共治理政策研究[J]. 上海国土资源,2014,35(3):6-10,26.
Wang Y B. Urban land public governance policies in China's societal transformation[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2014,35(3):6-10,26.
- [4] 石忆邵,周蕾. 国内外城市生态用地与城市竞争力关系的实证分析[J]. 上海国土资源,2015,36(1):5-9.
Shi Y S, Zhou L. Empirical analysis of urban ecological land and urban competitiveness at China and abroad[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2015,36(1):5-9.
- [5] 袁华宝. 城乡统筹发展中的土地利用问题探讨[J]. 上海地质,2009,30(3):8-9,23.
Yuan H B. Discussion of land use in urban and rural development[J]. *Shanghai Geology*, 2009,30(3):8-9,23.
- [6] 张玮,陈基伟,刘雯,等. 上海市主体功能区划分中可利用土地资源评价[J]. 上海地质,2009,30(3):32-34.
Zhang W, Chen J W, Liu W, et al. Evaluation of exploitative land resources in major function zoning of Shanghai[J]. *Shanghai Geology*, 2009,30(3):32-34.
- [7] 韦仕川,杨杨,林肇宏,等. 国际旅游岛建设背景下海南省新型城镇化模式研究[J]. 上海国土资源,2014,35(1):14-18,26.
Wei S C, Yang Y, Lin Z H, et al. A model of the new style of urbanization for Hainan province in the context of international tourism-island construction[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2014,35(1):14-18,26.
- [8] 郑文聚. 我国土地整治的实践创新与理论进步[J]. 上海国土资源,2012,33(4):1-6.
Yun W J. Progress and innovation in the theory and practice of land consolidation and rehabilitation in China[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2012,33(4):1-6.
- [9] 王君,朱玉碧,郑财贵. 对城乡建设用地增减挂钩运作模式的探讨[J]. 农村经济,2007,(8):29-31.
Wang J, Zhu Y B, Zheng C G. Research on the modes of operation with increase and decrease of urban and rural construction land[J]. *Rural Economy*, 2007,(8):29-31.
- [10] 赵晨晨,罗海波,周慷慨. 城乡建设用地增减挂钩研究现状及发展对策[J]. 南方农业学报,2013,44(3):540-544.
Zhao C C, Luo H B, Zhou K K. Research status and improvement suggestions on connecting with increase and decrease of urban and rural construction land[J]. *Journal of Southern Agriculture*, 2013,44(3):540-544.
- [11] 王征. 基于土地发展权的历史文化遗迹所在地区农地保护策略探究[J]. 上海国土资源,2014,35(1):9-13.
Wang Z. The strategy of farmland protection in areas of historical and cultural relic based on land development rights[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2014,35(1):9-13.
- [12] 孙彦伟. 新时期上海土地整治工程体系的调整策略[J]. 上海国土资源,2014,35(3):31-35.
Sun Y W. Adjustment of the strategy for the Shanghai land consolidation engineering system in the modern era[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2014,35(3):31-35.

The change in urban and rural construction land planning and country units

LONG Teng^{1,2}

(1. School of International and Public Affairs, Shanghai JiaoTong University, Shanghai 200030, China;
2. Center for Shanghai Municipal Construction Land and Land Consolidation, Shanghai 200003, China)

Abstract: The present study was conducted to analyze the relationship between country units and the change in urban and

(下转第 59 页)

- [1] 任明春. 世界各国的土地登记制度[J]. 世界农业, 1992, (3):9-10.
Ren M C. Land registration system in many countries around the world[J]. *World Agriculture*, 1992, (3):9-10.
- [2] 胡胜国. 国外土地登记制度的比较与借鉴[J]. 资源与产业, 2011, 13(S1):101-105.
Hu S G. Compare and draw lessons from foreign land registration system[J]. *Resources & Industries*, 2011, 13(S1):101-105.
- [3] 于霄. 英国土地登记改革与地产权结构转变[J]. 华东政法大学学报, 2012, (5):53-63.
Yu X. The land registration reform and property right structure transformation in UK[J]. *Journal of the East China University of Political Science and Law*, 2012, (5):53-63.
- [4] 马欣, 庞佑林, 瞿巍. 中国土地登记制度变迁与演化[J]. 中国国土资源经济, 2009, 22(12).
Ma X, Pang Y L, Qu W. The change and evolution of China's land registration system[J]. *Natural Resource Economics of China*, 2009, 22(12).
- [5] 陈江龙, 曲福田, 陈会广, 等. 土地登记与土地可持续利用[J]. 中国人口·资源与环境, 2003, 13(5):51-56.
Chen J L, Qu F T, Chen H G, et al. Effects of land registration on sustainable land use[J]. *China Population, Resources and Environment*, 2003, 13(5):51-56.
- [6] 冯经明. 坚持规划国土资源信息化顶层设计, 以信息化带动管理精细化[J]. 上海国土资源, 2012, 33(1):9-11.
Feng J M. Top-level design of informationization for planning and land resources, and using informationization to improve fine management[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2012, 33(1):9-11.
- [7] 王斌. 上海城市规划与国土资源统一数据平台建设[J]. 上海国土资源, 2012, 33(4):30-33.
Wang B. Construction of a unified data platform for Shanghai urban planning and land resource management[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2012, 33(4):30-33.
- [8] 廖焕国. 论土地登记程序的不足与完善[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2009, 31(1):11-13.
Liao H G. On shortage and perfect of land registration procedures[J]. *Jinan Journal (Philosophy & Social Science Edition)*, 2009, 31(1):11-13.
- [9] 马春浩, 魏淑英. 土地登记分类技术方法探讨[J]. 中国土地科学, 2005, 19(5):40-44.
Ma C H, Wei S Y. Study on classification methods of land registration[J]. *China Land Sciences*, 2005, 19(5):40-44.
- [10] 王瑞. 上海城市土地空间权利体系与登记研究[J]. 上海国土资源, 2014, 35(3):65-68.
Wang R. The urban land space rights system and registration in Shanghai[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2014, 35(3):65-68.
- [11] 廖远琴. 上海三维地籍宗地模型设计研究[J]. 上海国土资源, 2014, 35(2):70-73.
Liao Y Q. Study and design of a 3D cadastre parcel model for Shanghai[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2014, 35(2):70-73.
- [12] 周甬涛. 城市三维地籍的建立研究[J]. 上海国土资源, 2013, 34(2):15-19.
Zhou Y T. Study on construction of 3D cadastres to land management in urban areas[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2013, 34(2):15-19.
- [13] 宋伟东, 张永彬, 龙学柱. 土地资源的信息化管理[J]. 辽宁工程技术大学学报(自然科学版), 2002, 21(1):19-21.
Song W D, Zhang Y B, Long X Z. Information management of land resources[J]. *Journal of Liaoning Technical University (Natural Science)*, 2002, 21(1):19-21.
- [14] 程雄, 熊华, 易玲. 土地利用规划信息管理系统中的数据组织研究[J]. 测绘通报, 2002, (5):12-13, 19.
Cheng X, Xiong H, Yi L. Study of data organization in land-use planning information system[J]. *Bulletin of Surveying and Mapping*, 2002, (5):12-13, 19.
- [15] 王均, 王红, 陈向东. 数字制图中地图符号的标准化研究[J]. 地球信息科学, 2003, 5(2):16-19.
Wang J, Wang H, Chen X D. The symbology standards for the electronic cartography[J]. *Geo-Information Science*, 2003, 5(2):16-19.
- [16] 彭茜. B/S结构的土地登记管理系统研究[J]. 测绘科学, 2010, 35(2):167-169.
Peng X. Land registration and management system based on B/S[J]. *Science of Surveying and Mapping*, 2010, 35(2):167-169.

Optimizing encoding systems for land registration in Shanghai

ZHUANG Lan

(Shanghai Cadastral Management Center, Shanghai 200003, China)

Abstract: How to code real estate units in a manner that both satisfies the needs of management and ensures that the codes are unique and easy to use over long periods, is the most important problem facing administrators. Based on an analysis of domestic and foreign land registration codes, this paper presents ideas and models that aim to optimize the Shanghai land registration code. Three methods of dividing cadastral areas and subareas were used in the test districts of Luwan, Changning, and Songjiang to formulate the evaluation criteria and identify the optimal approach. An improved land registration code was tested, and a procedure for its widespread implementation is proposed; this lays the foundations for unified real estate registration in Shanghai.

Key words: real estate registration; land registration code; coding rule; division of cadastral area

~~~~~  
(上接第38页)

rural construction land planning, and the differences between special and implementation planning. Policy research shows both an increase and decrease in urban and rural construction land planning. There are errors associated with the decrease in urban and rural construction land and country unit planning. Errors can be classified into the following four types: general errors and confusion, capital expense items being too high or too low, double index calculation errors, or misunderstanding of the homestead replacement policy. The study explores sticking points as well as proper ways to approach future planning, and provides a useful reference for country unit planning design staff.

**Key words:** countryside unit; link together of increase and decrease; construction land; land planning