

基于促进小城镇发展的大都市郊区土地综合整治研究

叶凌翎 刘 静

摘要：快速城镇化进程中，我国城镇出现土地的后备资源紧缺与粗放利用并存的现象，为促进城乡、区域之间的土地要素流转、缓解城市用地困境、实现土地要素优化配置，全国各地开展了土地整治工作，土地整治的内涵随着大都市发展理念的演变而不断深化。目前，郊区土地综合整治已经成为大都市发展空间供给的主要途径，其对农村低效、散乱工业用地及村庄聚落的整理过程，亦是整治对象所在的小城镇的镇域空间重构的过程，会对小城镇发展的各个方面产生影响。本文基于土地综合整治与小城镇发展的既有研究，得出结论——大都市郊区土地综合整治是以此过程中小城镇的空间变化为媒介，影响小城镇在产业、人口、社会和环境等四个层面的发展，并建立了大都市郊区土地综合整治对小城镇发展影响的理论框架。

关键词：土地综合整治；小城镇发展；空间布局；土地权益

doi: 10.3969/j.issn.1009-1483.2019.01.004 中图分类号: TU982.2

文章编号: 1009-1483 (2019) 01-0024-06 文献标识码: A

Research on Comprehensive Consolidation of Suburban Land in Metropolitan Area in View of Promoting the Development of Small Towns

YE Lingling, LIU Jing

[Abstract] In the rapid process of urbanization, problems occurred that both shortage of land resources and extensive use of land were coexistent in China. In order to promote the circulation of land-related elements between urban and rural areas, alleviate the plight of land resources and optimize the allocation of land, land consolidation work has been carried out over the country. While the connotation of land consolidation affected by the concept of development of metropolis becomes more various, land consolidation has become one of the most principal ways to supply space for development in metropolitan area. And, the development of small towns could be affected for the process that inefficiency industrial land and village settlement land are readjusted is the space reconstruction process of the small town. Based on the previous research on comprehensive land consolidation and development of small towns, it is considered that the comprehensive land consolidation affects the developments of small towns in four dimensions which are industry, population, society and environment by changing the space of towns. Finally the theoretical framework was established on the effect of comprehensive land consolidation in suburbs in metropolitan areas on small towns.

[Keywords] comprehensive land consolidation; development of small town; spatial arrangement; land right

引言

快速城镇化进程中，我国城镇出现土地的后备资源紧缺与粗放利用并存的现象，为促进城乡、区域之间的土地要素流转、缓解城市用地困境、实现

土地要素优化配置，全国开展土地综合整治工作，同时，土地整治的内涵随着大都市发展理念的演变而不断深化。目前，郊区土地综合整治已经成为大都市发展空间供给的主要途径。

基金项目：国家自然科学基金项目“基于生态安全的小城镇群落空间格局优化机制与规划途径研究：以长三角地区为例”（编号：41771567）。

作者简介：叶凌翎，日本东京大学新领域创成科学研究科在读博士研究生。

刘静，上海市建设用地和土地整理事务中心副科长，工程师。

获得奖项：“2018年首届全国小城镇研究论文竞赛”二等奖。

由于大都市郊区土地综合整治对农村低效、散乱工业用地及村庄聚落的整理过程，也是整治对象所在的小城镇镇域空间重构的过程，即土地综合整治过程中，小城镇空间在各个层面产生的变化会对小城镇的发展产生影响。因而，如何扩大土地综合整治对小城镇发展影响的正面效应、降低土地综合整治带来的负面效应、在保证国家农业生产安全和大都市空间供给的同时促进小城镇发展，是在制定土地综合整治方案的过程中不可忽视的问题。

因此，在推进土地综合整治工作之前，应首先明确小城镇发展受空间变化影响的作用机制、小城镇空间在大都市郊区土地综合整治作用下的变化路径，进而推演得出有益于促进小城镇发展的土地综合整治逻辑。

1 相关概念界定

1.1 土地综合整治

土地综合整治是指基于对耕地的严格保护、统筹城乡用地和建设新农村的战略目标，借助一系列工程、生物等措施，合理再配置现有土地利用结构和空间区位，使土地有效利用面积得到充分挖掘^[1]，对山、田、水、路、林、村等综合对象进行整治^[2]，以实现土地利用的社会、经济和环境效益最大化及土地的持续利用。在实践中，土地综合整治以乡村和小城镇为基本整治单元，进行全域规划，全域设计^[3]，具体内容包括整治农用地、工矿仓储用地和农村建设用地、开发未利用地和复垦土地^[4]。

1.2 小城镇与小城镇发展

由于土地综合整治的本质是土地资源和空间权益的再配置，其主要影响对象则是空间权益变动所涉及的利益相关主体，由于小城市与小城镇在行政层面属不同的利益层级，在土地综合整治过程中，空间权益变动对二者的影响机制不可一概而论。因此，本文中所指的小城镇是指依据国家规定经行政部门批准的、具有镇建制的建制镇行政单位，研究的空间范围为小城镇的行政地域全域，包括小城镇的城镇化地区和农村地区。本文中所指的小城镇发展，是指小城镇的经济产业、人口规模及结构、社会服务水平和环境发展等各个方面的变化表征及变化路径。

1.3 土地发展权

由于土地资源的空间固定性，其总量是有限的，而为了缓解人口增长和城市发展有限土地资源的需求，国家要从宏观层面代表全社会利益，对土地资源进行调控，以及在必要环节调节和干预人地关

系^[5]，如《中华人民共和国土地管理法》（下文简称《土地管理法》）规定，城市市区的土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有。同时，土地使用权的转让，以及土地发展权的赋予，只有在土地利用总体规划的用途管制下才能进行，并且国家还会通过一系列调控政策对土地产权进行制约。

伴随着快速推进的城镇化进程，土地用途转换和土地开发建设强度提高给土地发展权的享有者带来了巨大的经济利益。为防止土地所有者或土地用益物权享有者滥用土地发展权，国家通过建立空间管制体系对土地发展权进行合理分配，例如以城乡规划、土地利用总体规划、主体功能区规划等空间规划为制约条件，土地所有者及土地用益物权享有者只能按照法定规划，获得包含建设许可权、用途许可权和强度提高权等在内的一系列土地发展权^[6]。

2 小城镇空间变化对小城镇发展的影响路径

小城镇的空间是小城镇发展的载体，小城镇空间在不同层面的变化会对小城镇的发展产生一定影响。小城镇在空间布局、空间品质、土地发展权和土地收益四个层面转变会影响小城镇的产业发展、人口发展、社会发展和环境发展。

2.1 产业发展

小城镇的空间布局、空间品质和土地发展权均会对小城镇的产业发展产生影响。

其一，对于小城镇第一、第二、第三产业而言，产业集聚度、产业用地的生产力及产业空间结构影响产业的生产效率。产业生产效率与产业集聚度和土地生产力的高低呈正相关，产业生产效率与低产出高能耗产业所占用的空间比例呈负相关。

其二，产业空间布局的变化影响产业规模。在某一产业所有企业生产效率不变的假定条件下，若该产业的空间规模减少，则其产业生产的总规模减少。

其三，小城镇享有的土地发展权及其空间环境质量影响小城镇的产业结构。一方面，享有土地发展权的小城镇有权将一定规模的农用地转换为建设用地，用于招商引资，则其第二、第三产业所占比重有所提升。另一方面，由于高价值区段的产业对产业空间的规模及品质有所要求，享有土地发展权的小城镇可以提升产业空间的开发强度以扩大产业空间的规模，并通过高质量的空间环境吸引优质产业进入城镇，提高小城镇高价值区段产业所占比例，改变产业结构。

2.2 人口发展

在小城镇空间布局 and 空间环境品质变化的作用下，小城镇人口的规模、空间分布和构成会相应发生改变。

首先，在小城镇产业用地的用途转换和小城镇空间品质变化均会对小城镇的人口规模与人口构成产生影响。不同用途的产业用地，其单位面积所能提供的工作岗位不同，所吸纳劳动力的种类也不同，因而产业用地的用途转换直接影响小城镇的劳动力数量及劳动力结构，进而影响其人口规模与人口构成，影响程度与外来劳动力占有所有劳动力比重呈正相关。同时，空间环境品质会对大都市的居民产生拉力或推力，优质的环境会吸引居民前往居住，恶劣的空间环境会使居民产生排斥、并迁出小城镇，进而影响小城镇的常住人口规模。此外，在优质的空间环境品质吸引小城镇以外的居民进入城镇居住后，小城镇的人口构成也更为多元化。

其次，在生活空间布局变化的作用下，小城镇人口空间的分布发生改变。生活空间是容纳小城镇常住人口的载体，生活空间的位置与规模的转变必然使小城镇人口的常住地点与集聚规模随之改变，从而影响小城镇的人口空间分布。

2.3 社会发展

在小城镇空间布局重构、土地发展权价值转移及土地收益转变的作用下，小城镇居民生活水平的不平衡程度及农村居民收支结构有所改变。

首先，小城镇生活空间布局的重构，尤其是城镇化社区与乡村社区空间关系的改变，影响了小城镇城乡居民享受城镇服务的等值化程度。城镇化社区人口集聚度高，因而服务设施配置的成本相对较低，其服务水平较好，而乡村社区公共服务设施的配套能力相对不足。当乡村社区远离城镇化社区，乡村社区的居民则无法享有与城镇化社区居民同等的公共服务条件，反之，乡村社区的居民可与城镇化社区居民共享城镇公共服务。另外，小城镇在利用土地发展权进行土地用途转换和开发强度提升获得土地收益后，以一定形式将部分收益返还给在农村居民点用地整理过程中利益受损害的居民，即农村居民通过土地综合整治平台将原本无法交易的宅基地使用权和房屋所有权换得收益，缩小其与城镇社区居民之间的财产数量和支出能力差距。

其次，小城镇居民的收入与消费结构受小城镇空间变化影响。容纳不同规模劳动岗位的产业空间重构对部分居民的收入产生作用，土地用途转换后，

该产业空间所能提供的岗位数量增多，则可被吸纳的农村剩余劳动力数量多，农村居民的工资性收入增加，反之，原本拥有较多工资性收入的居民会失去这一部分收入。同时，土地发展权和土地收益的变化影响农民收入。农村居民享有其所在农村集体经济组织的收入分红，农村集体享有的土地收益的变动与其分享的土地发展权价值的方式与份额，影响其成员（即农民）的收入。另外，生活空间重构影响原农村社区居民的消费需求，农村社区城镇化的过程等同于农民生活城镇化的过程，即其原本享有的自给自足的生活方式转变为依靠交换获得日常必需品的生活方式，其消费支出有所变化。

2.4 环境发展

在土地综合整治的作用下，小城镇的环境发展主要受到小城镇的空间品质、生态空间布局和土地发展权的影响。其一，小城镇空间环境品质的提升即等同于小城镇人居环境品质的良好发展。其二，小城镇的生态格局影响小城镇的自然景观风貌。破碎的生态空间使小城镇的自然景观风貌质量降低，反之，系统、完善的生态空间能够保持小城镇的自然景观风貌水平。其三，小城镇享有土地发展权，即享有对现有空间改造的权力，尤其是对建成环境改造的权力。通过土地发展权的运用，小城镇的建成环境风貌也相应发生改变。

3 大都市郊区土地综合整治对小城镇空间影响的主要层面

土地与地上空间密不可分，土地综合整治的过程即为对土地及地上空间产生作用的过程。依据上节对大都市郊区土地综合整治内容的归纳与分析，本研究认为大都市郊区土地综合整治的实施对小城镇空间上的影响体现在小城镇空间布局、空间品质、土地发展权三个层面。

3.1 空间布局

大都市郊区土地综合整治在土地重划过程中，改变小城镇乡村地区土地的用地性质，从而改变小城镇的生产、生活和生态空间布局。第一，通过腾退乡村地区零星、分散的工矿仓储用地，复垦包含工矿仓储用地和农村居民点用地在内的建设用地，以及对农田进行重新划分，小城镇的工农业生产空间的碎片化程度和集聚度发生改变，小城镇低效产业用地规模减少。第二，通过整理农村居民点用地、引导农民集中居住，农民的生活地点与聚居模式与土地综合整治之前不同，小城镇的生活空间的碎片化程度和集聚度也产生变化。第三，土地综合整治

项目中包含对乡村地区农田、河网水系、林地等生态用地的整理和重划,因而土地综合整治同样作用于小城镇的生态空间布局。

3.2 空间品质

在本研究中,空间品质包含空间环境品质与土地生产力品质。土地综合整治中土地重划环节对小城镇的空间环境品质产生影响,工程建设环节对小城镇的空间环境品质与土地生产力品质均产生作用。

首先,在土地重划实施后,土地用途的改变影响小城镇的空间环境品质。由于空间所承载的功能不同——如生活居住功能、工业生产功能、农业生产功能、生态功能,这些空间所产生的污染物种类和污染排放量均不相同,其对环境产生负面影响的程度大相径庭。土地用途的改变使空间的功能发生变化,相应地,该空间对自身及周边空间环境品质的影响程度在土地综合整治前后也产生改变。

其次,农村社区工程建设改变农村社区的空间环境品质,农用地工程建设改变小城镇农业生产用地的土地生产能力。一方面,农村社区工程建设通过改造农村社区的建成环境作用于人居环境品质。另一方面,农用地工程建设则通过改善农业规模化、现代化生产所需的基础设施条件,提升农用地的农业生产水平。

3.3 土地发展权

土地资源的再分配即土地发展权的再分配。在大都市可开发建设土地资源紧缺的情况下,大都市行政主体通过一系列空间管制手段——收紧年度新增建设用地指标、编制城乡规划划定城市建设空间边界、编制土地利用总体规划控制建设用地规模等等,使大都市的各级行政单位对所辖土地进行开发的权力受到限制。对现状建设用地进行整理复垦,意味着对建设用地后备资源的补充,将这部分资源再次投入开发建设,则等同于将相同规模土地的土地发展权赋予相关行政主体。

在土地综合整治项目中的土地重划工作完成后,释放出的建设用地资源在大都市的行政区域内进行重新分配,即同等规模土地的土地发展权将统筹分配至大都市的各级行政主体。其中,一小部分比例的土地发展权将分配给土地综合整治项目的基层实施主体——小城镇政府。一方面,土地发展权将用于安置住房用地的开发建设,另一方面,小城镇政府可获得土地发展权带来的土地增值收益,弥补土地综合整治项目实施所需的资金及在生产用地

重划后失去的收入来源。其余的土地发展权将分配至大都市土地用途转变及强度提高后增值收益最高的地区,通常为城市各级中心区域及产业园区。土地综合整治中因建设用地资源减少而产生损益的利益相关主体(如小城镇和农村集体经济组织)应与土地发展权的使用主体共享土地发展权价值。

4 基于促进小城镇发展的大都市郊区土地综合整治

4.1 土地重划

大都市郊区土地综合整治的首要内容是对现状用地进行重划,依据土地利用总体规划的空间规划目标,通过土地复垦和土地开发等手段,改变土地综合整治对象的土地利用性质,调整土地利用布局。进行土地重划之后,进行土地综合整治的地区建设用地总量大幅减少。土地重划的对象主要分为农村居民点用地、工矿仓储用地和农用地三类。

根据农村居民点用地所在区位、现状规模和发展潜力等现状条件,通过农村居民点的异地搬迁和在地整理对郊区的农村居民点用地进行重划。异地搬迁的农村居民点在空间上分布零散,其整理过程是将土地整治项目区内的现状居民点用地复垦为耕地,并在该农村居民点所属的小城镇镇区或中心村周边集中开发新的居民点用地,新建居民点用地的规模小于原有居民点用地规模的总和。在地整理的农村居民点用地一般规模较大,闲置宅基地数量较多,该类整理是通过腾挪闲置宅基地,减少人均宅基地面积,并将节余的农村集体建设用地复垦为耕地。

工矿仓储用地重划是通过整理土地综合整治项目区内的低效、零星工业用地,清退大多数在这些工业矿仓储用地上进行生产的低产出、高能耗的企业,引导生产规模较大、效益较好的企业集中迁入工业园区,并对整理完成的建设用地进行复垦。

农用地重划的内容分为两部分,一是为了提高农业生产水平,依据农业布局规划和高标准基本农田规划重新划分田块^①,使每块农用地的形状与规模更适合农业的现代化作业,并确定田间道路布局和灌排布局。另一方面是从营造大地景观和梳理生态空间的角度,调整农用地地类中包含的耕地、园地和林地的规模比例和地理空间布局,并疏通河网水系。

4.2 工程建设

除土地整理之外,土地综合整治还通过在土地上进行工程建设以提升土地品质。工程建设按对象类型分为农村社区工程建设,农用地工程建设和其

他工程建设。农村社区工程建设是通过梳理农村道路、完善农村基础设施建设和公共服务设施配套,整理美化农村社区的公共活动空间。农用地工程建设内容包括土地平整、灌溉与排水设施建设、田间道路建设、农田防护与生态环境保持等,是对现状农用地实施土地平整、减量建设用地的复垦,加强灌溉与排水、田间道路铺设等农田基础设施建设、农田防护与生态环境保持等工程措施,以提高耕地质量,对高标准基本农田指标进行落地,有效引导耕地集中成片,便于实现规模经营^[7-8],改善农用地的生态环境和生产能力,为农业生产的规模化、机械化和现代化打下物质基础。另外,土地综合整治过程中还通过生态、工程等手段提高自然水系的质量。

4.3 土地权益调配与补偿

土地综合整治过程中,在实施土地重划时涉及到对土地资源的再分配,以及相关的土地权益和建筑物权益的变动。土地综合整治通过设计相关的分配与补偿制度,合理分配节余资源,并保证土地综合整治实施过程中涉及的利益相关主体的权益不受损害。

4.3.1 土地资源再分配

在土地重划实施完成后,大都市郊区大量的建设用地被复垦为耕地,大都市全域建设用地总面积减少,大都市的建设用地资源有所节余。大都市的行政主体通过相关制度设计将节余的建设用地资源重新分配,以应对城市发展过程中的空间增长需求。由于大都市郊区建设用地的稀缺性,这些资源会以新增建设用地指标的形式投入到土地投入产出效益较高的地区。

4.3.2 土地权属变动与补偿

土地重划过程中,农村居民点用地、工矿仓储用地和农用地的整理均影响到该土地、地上物的所有权及用益物权享有者的权益。

首先,因土地综合整治的范围是都市郊区,土地重划的对象土地中的大部分为农民集体所有,土地综合整治的实施主体要对该过程中土地性质转换对农民集体带来的损失进行补偿。如农村集体经济组织收入的主要来源是村属厂房及商铺的租金和村属企业的生产经营收益,将农民集体所有的建设用地复垦为耕地后,农村集体经济组织的收入渠道减少,土地综合整治对农民集体的补偿应包含这一部分损失。

其次,土地综合整治的实施主体要对土地重划

过程中涉及土地的使用权人进行补偿,补偿对象主要为两类——享有宅基地使用权的农民和获得工矿仓储用地使用权的企业。

第三,土地综合整治的实施主体要对土地重划过程中涉及的地上物(主要为建筑物)的所有者和使用权享有者进行补偿,涉及的相关权利主体分别为农民房屋的所有者(农户)、工矿仓储厂房所有者(农民集体)及厂房使用权享有者(生产企业)。

第四,土地重划过程中农民享有的农地承包经营权将进行流转。因农用地重划需要对田块进行重新划分及农业生产基础设施的铺设,农民享有的农地经营收益有所变动,为在保护农民利益的同时实现农业规模化生产,在土地整理实施之前一般将散落在农户手中的农地承包经营权流转至农民集体或农业合作社,并制定相关的经营利润分配机制。

土地综合整治过程中权益变动涉及的利益相关主体有农民集体、农户和企业,给予企业补偿的形式一般为一次性现金补偿,给予农民集体和农户的补偿形式较多,实际操作中存在补偿土地和房屋相关权益(如异地宅基地使用权、宅基地房屋所有权、商品房住宅所有权、经营性物业的经营权等)、补偿现金、按土地贡献比例给予股份和给予一定福利保障(如医疗保险和养老保险)等方式。

4.3.3 其他权益补偿

除了土地及地上房屋相关权益的转移及补偿外,土地综合整治还需补偿利益相关主体在项目实施的过渡环节受到的额外利益损失。如农户在安置房未交房时迁出宅基地,土地整治项目的实施主体需要补偿农户在安置房交房前产生的住房支出,以及在引导企业迁入工业园区的过程中,需要补偿该过渡期间企业因停工停产所产生的损失。

5 结论

土地综合整治通过土地重划、工程建设和对土地资源和相关权益的再分配,改变小城镇的生产、生活、生态空间布局,改善小城镇空间环境品质和土地生产能力,将土地整治过程中的建设用地资源节余以土地发展权的形式分配给小城镇行政主体,并对小城镇利益相关主体的土地收益产生影响。进而,上述小城镇空间属性的变化将作用于小城镇产业、人口、社会和环境发展(见图1)。基于此,为了丰富土地综合整治的内涵,在保证大都市经济社会发展及生态文明建设的同时,在推进土地综合整治工作的过程中,可根据实施土地整治的小城镇的具体需要,适当调整其中土地重划、工程建设及

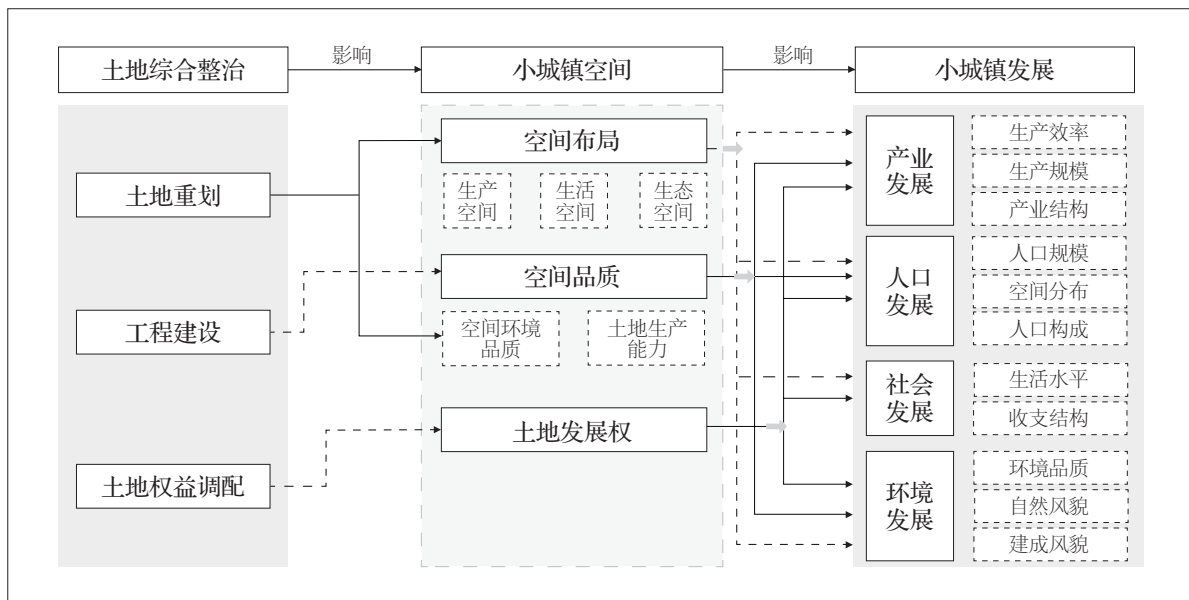


图1 基于促进小城镇发展的大都市郊区土地综合整治框架图

资料来源：作者自绘。

土地权益调配的路径与机制，促进小城镇与大都市的同步发展。■

注：

①高标准基本农田：一定时期内，通过农村土地整治建设形成的集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好、抗灾能力强，与现代农业生产和经营方式相适应的基本农田。

参考文献：

- [1] 李卫江, 尤琳. 对上海市郊区土地整理有关问题的思考 [J]. 资源开发与市场, 2000, 16(4): 242-244.
- [2] 刘彦随. 科学推进中国农村土地整治战略 [J]. 中国土地科学, 2011(4): 3-8.
- [3] 任佳. 我国土地整治立法思考 [J]. 中国土地, 2013(3): 16-18.

[4] 张勇, 汪应宏, 包婷婷, 等. 土地整治研究进展综述与展望 [J]. 上海国土资源, 2014(3): 15-20.

[5] Steven N.S.Cheung. The Structure of a Contract and the Theory of a Non-Exclusive Resource [J]. J. Law Econ, 1969(4): 12.

[6] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同 [J]. 城市规划, 2014, 38(1): 26-34.

[7] 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): 4-7.

[8] 龙花楼. 论土地整治与乡村空间重构 [J]. 地理学报, 2013, 68(8): 1019-1028.

收稿日期：2018-09-10

(本文编辑：刘艺超)