

土地利用规划管理体制建设的城乡比较

——以重庆市为例

陈 斌, 廖和平, 王玲燕, 邱 磊

(西南大学 地理科学学院, 重庆 400715)

摘要 在分析城乡之间土地利用规划管理体制建设现状的基础上,运用多指标综合评价的方法,开展了土地利用规划管理体制建设的城乡综合评价,以及土地利用规划管理体制建设在城乡之间的协调度、障碍度测定。得出了:农村土地利用规划管理体制建设水平远远落后于城市,城乡协调度较低等结论。提出了:加快农村土地制度改革,为农村土地利用规划管理体制的健康发展奠定基础;在共同责任推动下,形成土地利用规划管理体制健康发展机制;以城乡统筹为契机,推进土地利用规划管理体制在城乡之间协调发展等对策建议。

关键词 管理体制;土地利用规划;重庆市

中图分类号:F301 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2009)06-0061-06

The Comparison of Urban and Rural Land-use Planning and Management System Construction

——A Case Study in Chongqing

CHEN Bin, LIAO He-ping, WANG Ling-yan, QIU Lei

(School of Geography Science, Southwest University, Chongqing, 400715)

Abstract With the successful conclusion of the third Plenum of the 17th Communist Party of China Central Committee, China's economic development has entered a new historical period. The micro-and macro-environment of agriculture and rural development has changed. The coordinated development of urban and rural areas is inevitable and the system of Land Use Planning and Management is an important factor which will influence this development. Based on the analysis of the current situation of Land Use Planning and Management system, the standard, the degree of coordination and the degree of obstacles of the management system are determined with the method of comprehensive evaluation. The result shows that the system in rural areas lags behind that in the urban areas, and the degree of coordination is low. The system should be improved and the urban and rural areas should develop together.

Key words management system construction; land-use planning; Chongqing City

党的十七届三中全会通过的关于加快农村改革发展的重大决定指出,要健全严格规范的农村土地管理制度,为农村土地管理体制改革指明了方向。当前,大力推动城乡统筹发展,推进社会主义新农村建设,是学习实践科学发展观的必然要求,也是构建

社会主义和谐社会的必行之路。统筹城乡土地管理必然要健全土地利用规划管理体制,受我国特殊的“二元结构”影响,我国在土地利用规划管理体制建设方面,还存在着严重的城乡割据问题,城乡存在较大差距,严重影响了土地管理的效率。

一、土地利用规划管理体制现状

1. 土地利用规划管理体制基本框架

土地管理体制是指国家土地管理机构的设置及其职责的划分所形成的体系和制度的总称。土地利用规划管理体制是土地管理体制的重要组成部分,在土地利用规划管理中起主导作用。我国实行城乡土地集中统一管理 with 分级管理相结合的规划管理体制,自 2004 年起,实行省级以下垂直管理。

各级土地行政主管部门自上而下设立专门的土地利用规划管理机构,负责土地利用规划管理工作,如图 1 所示。国土资源部设规划司、省级国土管理部门设规划处、地级设规划科、县级设国土勘测规划站。在农村土地规划管理上,乡(镇)国土所作为县级国土部门的派出机构,没有单独设立规划管理机构,而是由县级部门统一管理。规划部门在土地管理中的主要职责是组织编制相应级别的国土规划、土地利用总体规划以及其他专项规划和年度计划,并依法实施监督、指导、审核下一级土地利用总体规划;组织实施国家、省审批的建设项目用地预审;负责新技术、新知识的推广运用等。

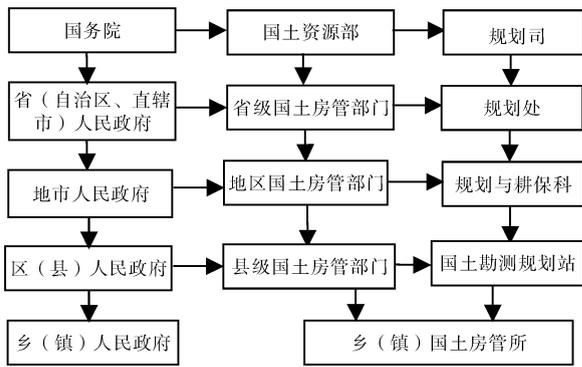


图 1 现行国土行政管理总体框架图

我国目前的土地利用规划体系主要包括总体规划、专项规划和详细规划。土地利用总体规划分为全国、省、市、县、乡(镇)五级,专项规划包括基本农田保护区规划、土地开发复垦规划、土地整治规划和土地整理规划等,详细规划包括耕地规划、交通用地规划、水利工程用地规划等。总体规划对详细规划、专项规划进行控制,各规划之间形成了一种相互联系相互制约的关系,从而构成了土地利用规划体系。

土地利用规划管理各项制度逐渐完善。1998 年 8 月 29 日,新的《中华人民共和国土地管理法》颁布,对土地利用总体规划作了专章规定。国土资源

部也发出了《关于加强土地利用总体规划工作的通知》,把土地利用规划修编作为实施《土地管理法》的重要措施来抓。之后国土资源部相继出台了《省级土地利用总体规划审查办法》、《建设用地图审批管理办法》、《土地利用年度计划管理办法》以及国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》等政策措施,以加强土地管理,强化总体规划的实施,控制建设用地的增加面积,提高土地利用集约化程度,切实保护耕地。

2. 土地利用规划管理体制城乡差异诊断

在城乡分治的总体框架下,我国的土地存在国有土地和集体土地之别。经过几十年的发展,逐步固化“城乡分治,一国两策”,“两个经济单元,两种发展水平”的格局,城乡差距进一步扩大。在土地利用规划管理体制上,城乡差异主要表现为两个方面:其一,从国家宏观调控的角度看,我国土地管理政策取向是重城轻乡,重国有轻集体,以牺牲农业和农民的利益来促进城市发展,推进工业化进程^[1]。中国法律政策向来以面向国有土地为主,严格限制农村集体土地的使用和流转,实质上是对农村集体土地待遇的歧视^[2]。其二,从市场配置资源的角度看,城市国有土地的市场化配置程度远远高于农村集体土地,城市土地市场规范有序。与此相对应的农村土地市场尤其是农村集体建设用地市场由于法律法规的不健全,市场秩序十分混乱,成为地方官员滥用职权、贪污受贿的温床^[3]。其三,从土地利用规划管理体制建设看,农村土地利用规划管理体制建设滞后,难以满足不断增长的新农村建设的需要。据调查,目前农村集体建设用地存量、闲置多、流转难、利用粗放、价值低估,不利于农民财富的增长和农村集体经济效益的实现^[4]。

二、土地利用规划管理体制建设的城乡比较研究模型构建

1. 评价指标体系构建

构建土地利用规划管理体制建设城乡评价指标体系,必须从土地利用规划管理的目标着手,采取定量指标与定性指标相结合、直接指标与间接指标配合使用的方法,注重指标的重要性、科学性和可操作性,在理论分析和专家咨询的基础上,将指标体系纵向分为驱动系统、管理模式、管理绩效、改革诉求四类,评价指标体系是由 4 个二级层次、8 个三级层次、17 个四级层次组成的有序结构,如图 2 所示。

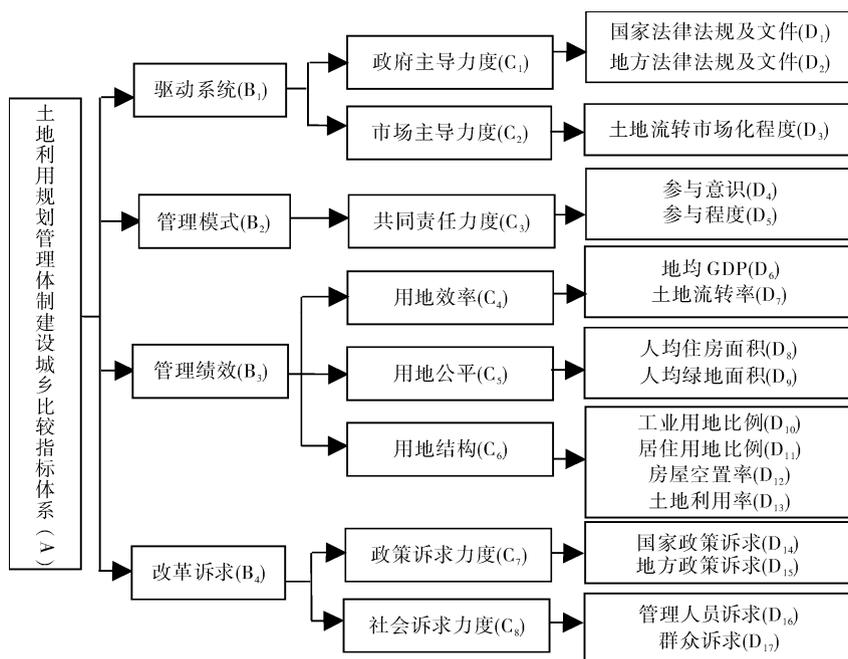


图 2 土地利用规划管理体制建设指标体系

其中,驱动系统是土地利用规划管理体制建设的动力因素,主要指外部环境的变化对体制建设的影响,包括政府驱动和市场驱动两个方面。对于政府驱动,本文运用德尔菲法将法律法规、政策措施等进行分级量化。方法是每项国家级法律法规、相关制度和重大举措等赋值 5,地方级法律法规、相关政策赋值 3,以 1997 年以来相关政策措施为准,相加得到总分;对于市场驱动,通过土地流转市场化程度反映市场在城乡土地资源中的力度,土地流转市场化程度为市场引导方式下流转的土地面积与流转土地总面积的比值,以 2007 年供地为准。管理模式和管理绩效是对现行体制的评价,主要以内部因素反映体制建设状况。在管理模式上,我国实行国家集中统一管理、分级管理相结合的土地利用规划管理体制,其实行可通过共同责任力度反映。所谓共同责任机制,是指政府、政府部门、政府部门内设机构、相关责任单位和村级组织,以及社会各界依法共同参与规划、监督实施,遏制土地违法行为的一种制度。共同责任要求全社会各阶层各部门共同参与规划,笔者对各阶层通过抽样调查及相关访谈、座谈等形式,对社会各阶层参与规划情况进行了调查,得到相关统计数据,构建了参与意识与参与程度两个评价指标。参与意识即有意识或认为应该参与土地利用规划的人数与调查人数的比例,参与程度即实际参与土地利用规划的人数与调查人数的比例。管

理绩效则是对体制建设的反馈,相关数据通过统计资料整理得来,采用 2007 年数据。改革诉求则从宏观角度反映了现行体制改革的迫切程度,包括政策诉求和社会诉求。对于政策诉求,同样运用德尔菲法进行赋值。社会诉求根据改革诉求的强烈程度分为非常强烈、一般强烈、不强烈三级,分别赋值 8、6、4 分。

2. 评价指标权重的确定

由于不同指标的重要程度不同,对结果的贡献大小也就存在差别。为了准确反映各指标对结果的贡献程度,需确定不同指标权重。权重的确定有许多方法,主要包括有特尔菲法、因素成对比较法和层次分析法等。本文在分析各因子的基础上,运用特尔菲和层次分析法相结合的方法确定了土地利用规划管理体制建设评价的参评因素因子权重。

3. 评价指标值标准化处理

土地利用规划管理体制建设评价指标体系中,由于各因子度量单位不一致,在指标数值上差别很大,无法进行汇总与比较。为便于比较评价,需对各因子进行标准化处理,计算公式如下:

$$G(D_i) = \frac{g(D_i)}{J_i}, \text{当 } g(D_i) \text{ 为正指标时; 或}$$

$$G(D_i) = \frac{J_i}{g(D_i)}, \text{当 } g(D_i) \text{ 为逆指标时。}$$

其中: $G(D_i)$ 为指标标准化值, $g(D_i)$ 为指标实际值, J_i 为目标值。本文将指标中较理想者定义为

目标值。

4. 体制建设综合水平测定

评价指标体系的每一个指标都是从不同侧面来反映土地利用规划管理体制建设情况,要反映全貌还须进行综合评价其发展水平。根据前面求出的各指标权重向量和标准化值,利用线性加权方式对各指标的标准值进行加权平均,评价农村土地利用规划与计划管理体制绩效,公式为:

$$C_i = \sum_{i=1}^n a_i G(D_i), \text{ 其中 } \sum_{i=1}^n a_i = 1.$$

其中: $G(D_i)$ 为指标标准化值, a_i 为各因子权重。

将评价结果采用等差法进行等级划分,并赋予一定的评价标准,结果见表 1。

表 1 土地利用规划管理体制建设评价等级标准

| 分级 | 综合评分值/% | 评价标准 |
|-----|---------|------|
| I | >90 | 高 |
| II | 80~90 | 较高 |
| III | 70~80 | 一般 |
| IV | 60~70 | 较低 |
| V | <60 | 低 |

5. 协调度与障碍度测定

在评价体制建设综合水平的基础上,协调度可以反映城乡之间土地利用规划管理体制建设的协调状况的优劣程度,是判断城乡之间的土地利用规划管理体制建设是否协同发展的准则。我们的目标是在各指标综合效益最大的基础上,求得各指标间相

互平衡的最大复合效益^[5]。障碍度是反映每个指标对土地利用规划管理体制建设的障碍影响力,它可以反映土地利用规划管理体制建设的优势与不足。协调度指数 H 、障碍度指数 Z 计算公式如下:

$$H = \frac{C_1 \times C_2 \times L \times C_n}{n};$$

$$\left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n C_i \right]$$

$$Z = \frac{a_i [g(D_i) - J_i]}{M_i}; (i = 1, 2, \dots, n)$$

其中, $g(D_i)$ 为指标值, J_i 为目标值, C_i 为因素群得分值, M_i 为各因子得分。

三、土地利用规划管理体制建设实证分析

1. 重庆市土地利用规划管理体制建设比较研究结果分析

结合调研所获取的相关数据,根据本研究的特点,运用上述方法在构建指标体系及确定权重的基础上,对各指标值进行标准化处理,结果见表 2。重庆市土地利用规划管理体制建设综合水平见表 3。

由表 3 可以看出,重庆市城市土地利用规划管理体制建设综合水平得分为 91.70,为高等级,而农村土地利用规划管理体制建设综合水平得分仅为 46.02,为低等级,农村建设远远滞后于城市建设。在城乡比较中,存在以下突出问题:

表 2 重庆市土地利用规划管理体制建设各指标情况

| 指标 | 指标值 | | 目标值 | 标准化值 | | 权重 | 得分 | |
|----------|----------|--------|----------|--------|--------|-------|------|------|
| | 城市 | 农村 | | 城市 | 农村 | | 城市 | 农村 |
| D_1 | 45.00 | 30.00 | 45.00 | 100.00 | 66.67 | 0.092 | 9.20 | 6.13 |
| D_2 | 48.00 | 27.00 | 48.00 | 100.00 | 56.25 | 0.071 | 7.10 | 3.99 |
| D_3 | 89.76 | 3.62 | 89.76 | 100.00 | 4.03 | 0.089 | 8.90 | 0.36 |
| D_4 | 55.63 | 9.87 | 55.63 | 100.00 | 17.74 | 0.069 | 6.90 | 1.22 |
| D_5 | 5.23 | 2.56 | 5.23 | 100.00 | 48.95 | 0.083 | 8.30 | 4.06 |
| D_6 | 2 520.14 | 281.82 | 2 520.14 | 100.00 | 11.18 | 0.060 | 6.00 | 0.67 |
| D_7 | 1.10 | 10.84 | 10.84 | 10.15 | 100.00 | 0.045 | 0.46 | 4.50 |
| D_8 | 24.30 | 34.60 | 34.60 | 70.23 | 100.00 | 0.046 | 3.23 | 4.60 |
| D_9 | 5.43 | 0.00 | 5.43 | 100.00 | 0.00 | 0.043 | 4.30 | 0.00 |
| D_{10} | 21.44 | 9.19 | 13.00 | 60.63 | 70.69 | 0.047 | 2.85 | 3.32 |
| D_{11} | 34.50 | 61.39 | 26.00 | 75.34 | 38.70 | 0.042 | 3.16 | 1.63 |
| D_{12} | 7.88 | 30.55 | 30.55 | 100.00 | 25.79 | 0.040 | 4.00 | 1.03 |
| D_{13} | 100.00 | 86.34 | 100.00 | 100.00 | 86.34 | 0.044 | 4.40 | 3.80 |
| D_{14} | 20.00 | 90.00 | 90.00 | 100.00 | 22.22 | 0.063 | 6.30 | 1.40 |
| D_{15} | 15.00 | 85.00 | 85.00 | 100.00 | 17.65 | 0.055 | 5.50 | 0.97 |
| D_{16} | 6.00 | 8.00 | 8.00 | 100.00 | 75.00 | 0.059 | 5.90 | 4.43 |
| D_{17} | 6.00 | 8.00 | 8.00 | 100.00 | 75.00 | 0.052 | 5.20 | 3.90 |

表3 重庆市土地利用规划管理体制建设水平综合评价

| 评价区域 | 评价项目 | | | | 综合评价 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 驱动系统 | 管理模式 | 管理绩效 | 改革诉求 | |
| 城市 | 25.20 | 15.20 | 28.40 | 22.90 | 91.70 |
| 农村 | 10.49 | 5.29 | 19.55 | 10.70 | 46.02 |

注:满分为100分。

首先,驱动系统与管理模式因素群得分农村均未达到城市水平的45%。驱动系统中,市场驱动得分悬殊,仅为城市水平的4.04%,这与当前我国农村土地市场尚未建立,政府主导农村土地资源配置的现实相符。管理模式中,在共同责任机制下,农村在规划管理中,农民及相关基层管理人员的参与意识及参与程度普遍较低,不利于规划的编制及实施监督。广大干部群众对于《土地管理法》缺乏了解,学法、用法与真正做到依法合理用地还有一定差距,少数干部群众的土地忧患意识和法制观念还不强,对参与规划、保护耕地、依法管地和依法用地的重要性认识不足,强调经济发展而忽视用地监督的问题较为突出^[6]。

其次为改革诉求和管理绩效,虽然得分达到城市水平的45%以上,但均在70%以下,差距仍然较大。由于改革诉求因素为逆指标,因此农村土地利用规划管理体制改革诉求明显高于城市,与当前中央大力推进农村土地制度改革的现实相符。在管理绩效上,城乡也有差距,突出表现在用地结构不合理,用地效率偏低等。据学者研究和有关部门调查,国外城市用地结构的一般规律是,工业用地占10%~15%(美国7.3%、日本和西欧11%),居住用地占45%~50%,交通用地占5%~10%,绿地广场占8%~15%^[7]。重庆市城市工业用地占21.44%,居住用地占34.50%,工业用地偏高,居住和其他用地偏低,而在农村却存在相反的情况,居住用地偏高,工业和其他用地偏低。在用地效率上,重庆市城市单位面积产值2 520.14元,是农村单位面积产值的近十倍,尽管如此,仍与上海等直辖市单位面积5 000.00元的产值存在较大差距。

2. 重庆市土地利用规划管理体制协调度及障碍度分析

由图3可以看出,重庆市土地利用规划管理体制建设协调度较差,协调指数为37.49。城市内部协调指数为90.19,农村内部协调指数为66.25,城乡协调度滞后于城市、农村内部协调度。从图4可以看出,城乡之间土地利用规划管理体制建设的障碍因素存在差异。总的来看,农村土地利用规划管理体制建设协调发展的障碍因素较多,主要是市场化程度偏低,单位面积土地产值较低,公众参与规划的

意识较弱、渠道不畅等。同时,土地利用效率,土地流转率,人均住房面积等方面的限制性因素逐渐减小。

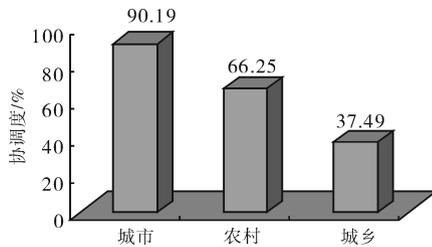


图3 重庆市土地利用规划管理体制建设协调度

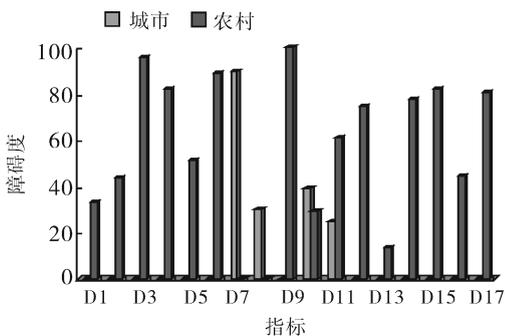


图4 重庆市土地利用规划管理体制建设障碍度

四、土地利用规划管理体制建设的对策与建议

1. 加快农村土地制度改革,为农村土地利用规划管理体制的健康发展奠定基础

党的十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中明确指出了“土地制度是农村的基础制度”,论述了改革农村土地制度的意义和基本思路。当前政府的单一主导对农村土地资源的优化配置产生了一定的阻碍,应该加快农村土地制度改革,在完善家庭承包经营制的基础上,适当引入市场机制。适度整合,加快推进农村土地规模经营^[7],使市场驱动力对农村土地利用规划管理体制建设发挥积极作用。

2. 在共同责任推动下,形成土地利用规划管理体制健康发展机制

完善城乡土地利用规划管理体制,必须以共同责任为驱动,强调全社会各阶层全流程参与规划。在规划编制阶段,建立公众参与平台,健全和完善公众参与的法律法规,赋予公民相应的权利和义务,完善公众参与机制。在规划实施监督阶段,加大宣传力度,建立阳光监督机制。建立由社会知名人士、专

家、媒体记者和农民代表等组成的城乡土地利用规划管理监督委员会,以独立形式对规划的实施进展状况进行监督。另外在组织机制上,改革政府机构,尤其要加强基层组织的建设和改革。很多的政策,需要基层组织来落实,如果基层组织没有了,那么任何政策也难以落实^[8]。转变政府职能,实现市场在土地资源配置中的基础作用,尤其在农村集体土地使用权流转中,更应引入市场机制,规范土地流转程序,建立严格规范竞争有序的城乡一体化土地流转市场。

3. 以城乡统筹为契机,推进土地利用规划管理体制在城乡之间协调发展

我国现行的农村土地政策在一定的经济社会背景下发挥了重要的历史性作用,“偏爱市民,吝啬农民”的城乡二元政策^[9],支撑了经济发展水平低下阶段的快速工业化进程,但在客观上造成了城乡差距的扩大。从综合国力上看,我国已基本进入了以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。城乡之间的各种资源要素在不断地流动,管理体制必然要提出一些逐渐融合的要求。我们必须准确把握我国所处的发展阶段,遵循经济社会发展的客观规律,按照“产权清晰、用途管制、节约集约、严格管理”的原则,在当前国家支农

惠农的政策下,抓住机遇,加强农村土地利用规划管理体制建设,推进城乡之间土地利用规划管理体制协调发展^[10]。

参 考 文 献

- [1] 张泉,王晖,陈浩东. 城乡统筹下的乡村重构[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006: 28-33.
 - [2] 贺大庆,吴丹妮. 农村集体建设用地流转与土地管理制度改革[J]. 现代农业科学, 2008(8): 84-85.
 - [3] 李萍,陈志舟,李秋红. 统筹城乡发展与效率公平的权衡[M]. 成都: 西南财经大学出版社, 2006: 42-50.
 - [4] 邱道持,胡蓉,赵亚萍. 对农村宅基地产权制度建设的思考[J]. 调研世界, 2008(8): 13-16.
 - [5] 徐同文,王郡华. 城乡经济协调发展概论[M]. 济南: 山东大学出版社, 2006: 60-65.
 - [6] 李国宏. 乡镇土地管理的主要问题和建议[J]. 浙江国土资源, 2008(7): 28-29.
 - [7] 黄小虎. 发展模式转型与土地利用及管理[J]. 广东土地科学, 2008(6): 4-7.
 - [8] 张爱民. 农村土地制度改革面临的问题与对策[J]. 江苏农业经济, 2008(12): 60-61.
 - [9] 李后卿. 统筹城乡体制的一种图形类比[J]. 农村经济, 2008(9): 29-31.
 - [10] 王玲燕,邱道持,钱玉茹. 重庆市城乡建设用地规划管理比较分析[J]. 经济体制改革, 2009(5): 51-55.
- (责任编辑:刘少雷)
-
- (上接第 55 页)
- [3] 程漱兰. 中国农村发展理论和实践[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999: 69, 391.
 - [4] 经济大辞典编写组. 经济大辞典: 农业经济卷[M]. 上海: 上海辞书出版社, 1983: 84.
 - [5] 陈吉元. 农村经济变迁(1949-1989)[M]. 太原: 山西经济出版社, 1993: 302.
 - [6] 农牧渔业部计划司. 农业经济资料[M]. 北京: 农业出版社, 1983: 286-295.
 - [7] 国家统计局. 奋进的四十年[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1989: 21.
 - [8] TIROLE J. A theory of collective reputation[J]. Review of Economic Studies, 1996(1): 1-22.
 - [9] BECKER G, MURPHY K. the division of labor, coordination costs, and knowledge [J]. Quarterly Journal of Economics, 1992(4): 1137-1160.
 - [10] LIN YIFU J. The household responsibility system in China's agricultural reform: a theoretical and empirical study[J]. Economic Development and Cultural Change, 1988, 36(3): 199-224.
 - [11] AKERLOF G. The market for lemons: qualitative uncertainty and the market mechanism [J]. Quarterly Journal of Economics, 1970(84): 488 - 500.
 - [12] 赵红娟,蔡银莺. 基于生态足迹的河南省耕地利用状况分析[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2008(5): 40-45.
- (责任编辑:陈万红)