

# 村庄规划实施中的土地产权问题研究\*

## ——基于上海市案例的分析

Study on the Land Property Right in the Implementation of Village Planning: An Analysis Based on the Case of Shanghai Suburb

樊保军

文章编号1673-8985(2016)01-0111-07 中图分类号TU981 文献标识码A

**摘要** 以上海市为案例研究地区,对目前村庄规划的编制与实施情况进行分析,总结农村土地产权特征与权属格局对村庄规划实施的影响。目前农村集体土地使用权高度分散,规划实施必然涉及权属的调整问题。而土地所有权分属不同主体、土地所有权主体虚置、土地产权变更与登记制度不完善等因素制约着规划实施过程中的土地权属调整。当前实践中,相关主体通过多种方式进行土地权属的调整以促进规划的实施,但受到实施条件的限制,其开展范围有限。从土地权属调整的角度来看,在规划编制时充分考虑土地产权因素、减少土地权属调整的难度和矛盾是促进村庄规划实施的重要途径。

**Abstract** The paper takes suburb of Shanghai as a case study area, analyzes the current situation of village planning and implementation, and summarizes the influence of characteristics and attribution of land property rights on the implementation of village planning. At present, the land-use rights of rural land is highly dispersed, so the planning implementation will inevitably involve the adjustment of the land attribution. And as the land ownerships belonging to different subjects, the subject of land ownership of rural collective land is vacant, the system of collective land property right change and the registration is not perfect, these factors restrict the adjustment of land attribution in the process of planning implementation. In current practice, the relevant subjects adjust the land attribution through variety ways in order to promote the implementation of village planning. But it is restricted by the relevant conditions; its application range is limited. From the perspective of adjustment of land attribution, it is a viable way to implement village planning to take full account of the land attribution and reduce the difficulty and contradiction of land attribution adjustment.

**关键词** 村庄规划 | 规划实施 | 土地产权 | 土地权属调整

**Keywords** Village planning | Planning implementation | Land property right | Adjustment of land attribution

### 作者简介

樊保军

同济大学建筑与城市规划学院  
博士研究生

## 0 引言

进入21世纪以来,“三农”问题受到党中央和国务院的高度重视。从2004年至2015年,中央“一号文件”连续12年聚焦三农问题,通过增加对农村的政策支持和资金投入,促进农村地区的发展与建设。在国家对农村发展的支持与关注之下,城乡建设也开启了新局面。以城市为中心的建设正加速向城乡统筹、协调发展的方向转变。村庄规划是农村地区发展与建设的重要指导依据。近年来,学术界对于村庄规划的讨论也不断升温。有关学者从适应农村社会文化特征<sup>[1-3]</sup>、保护地域风貌特色<sup>[4]</sup>、整合

与协调利益<sup>[5]</sup>、满足管理与法制化建设要求<sup>[6-7]</sup>等角度对村庄规划的编制方法进行了探讨。一些地区也在村庄规划体系建设和编制方法创新方面进行了相关的实践探索<sup>[8-9]</sup>。而另一方面,随着农村建设工作的深入开展,村庄规划实施中所面临的多方面困境也不断暴露出来<sup>[10]</sup>。其中农村集体土地的产权特征与现状权属关系对于规划实施形成重要的影响,已引起一些学者的关注<sup>[11-13]</sup>。但总体来看,相关研究尚待进一步深入。为此,本文拟结合上海市村庄规划编制与实施的实践案例,对村庄规划实施中的土地产权影响因素进行更为细致的分析。

\* 基金项目:国家自然科学基金资助项目(编号:41171148)。

## 1 上海市村庄规划编制现状以及实施中的主要问题

### 1.1 上海市村庄规划编制的现状概述

早在1980年代初期,为了应对农村建设用地快速、无序扩张,造成大量耕地被侵蚀的局面,上海市一些区县便组织开展了村庄规划的编制工作,以规范农村的建设活动。早期的村庄规划编制缺乏统一的规范指导,而且受到技术条件、管理认知等因素的制约,内容相对简单粗略,未能对村庄建设起到很好的指导作用。2000年以来,特别是2005年之后,在国家提出统筹城乡发展、建设社会主义新农村战略部署的背景下,上海市对农村地区的发展与建设给予了更多的关注,并先后制定了《上海市郊区新市镇与中心村规划编制技术标准(试行)》《上海市村庄规划编制导则(试行)》以及《上海市村庄规划编制与管理导则(试行)》等相关技术标准,指导村庄规划的编制。在此期间,各级政府也在积极推进新一轮的村庄规划编制工作。但由于村庄总体数量众多,目前上海市村庄规划的编制覆盖程度较为有限。根据住建部村镇建设统计资料显示,2013年上海市809个行政村编制有村庄规划,约占行政村总数的50%,而自然村的规划覆盖率则仅有20%左右。

目前已编制完成的村庄规划,根据规划编制范围不同,总体上可以划分为两种类型:一类是以行政村全域为规划范围所编制的村域规划。规划确定村庄定位与总体发展思路,并对全村的产业发展、各类用地的布局以及基础设施配置进行统一部署。大部分村域规划的编制对象是上位规划所确定的中心村。此外,有大量的村庄并未编制完整的村域规划,而是结合实际工作需求编制了农村居民点规划。这一层次的村庄规划聚焦于农村居住点范围内的具体建设,主要作为宅基地审批管理的直接依据。

### 1.2 当前村庄规划实施中存在的主要问题

从目前已编制的村庄规划来看,不论是村域规划还是农村居民点规划,对建设用地布局的控制和引导均是规划的核心内容,其中公共

服务设施用地和村民住宅用地则是建设用地布局引导的重点。根据笔者对上海市崇明县、青浦区和奉贤区多个乡镇范围内村庄规划实施情况的调查了解到,除了少数纳入中心村、新农村建设试点行动的村庄,大部分村庄的规划实施情况并不理想。其主要问题表现在规划所确定的公共服务设施配置、新增住宅用地安排和存量宅基地集中归并3个方面的规划要求难以得到充分落实。

村庄规划实施的主要问题当中,公共服务设施配置方面的问题主要反映在:大部分规划所确定的新增公共服务设施尚未得到落实,而有部分村庄虽新建了一定的公共服务设施,却并未依据规划进行选址建设。村民住宅用地规划方面,各村庄规划当中均确定了相对集中的村民住宅用地范围,一方面用于安排新增的农民宅基地和集体建房用地,另一方面也希望逐步归并零星、分散的存量宅基地,实现优化用地布局的目的。目前上海市以公寓形式实施集体建房的情况很少,村民住宅用地主要还是以农民独户宅基地的方式进行使用。在当前宅基地审批管理过程中,新增宅基地未能在规划确定的村民住宅用地范围内选址的情况还较为普遍。特别是一些村庄规划中强调农村住宅的集中建设,在一个行政村范围内设置一到两个居住点来安排新增住宅用地,其规划意图的落实方面存在更大的困难。同时,按照上海市政策要求,存量宅基地上的房屋更新时也需要履行建房审批手续。基于这一政策设计,可以结合农民翻建住宅的时机,在建房审批时需要归并的宅基地进行重新选址,以落实规划要求。但目前绝大部分地区对此类情况还是批准其进行原址建设,并未能遵循村庄规划来实现归并农村住宅用地的目的。

村庄规划实施中相关问题的产生受到多方面因素的影响,如规划内容脱离农民实际需求或不符合农村生产生活特征、建设资金不足、土地管理制度不完善等。但农村集体土地的产权特征和复杂、分散的权属关系则是规划实施方面更为根本的制约因素。相对而言,纳入各类试点行动的村庄,其规划实施效果较好

一些。但在此过程中,土地权属关系的调整同样是规划实施过程中面临的主要难题。政府通过大量的人力和财力资源投入来协调解决相关问题,具有较高的实施成本;而且在实现村民住宅用地集中布局等过程中,一些具体的土地权属调整操作方式还造成一些遗留问题,造成试点项目的经验难以普遍推行的困境。

## 2 农村土地产权特征与权属关系对村庄规划实施的影响

与城市中的国有土地相比,农村地区的土地具有多元的土地所有权主体,土地使用权的分割也更为细碎,而且我国特殊的农村集体土地产权制度尚存在许多不完善的地方,相关土地产权因素对村庄规划的实施造成重要的影响,主要可以总结为以下几个方面。

### 2.1 土地使用权高度分散,规划实施必然涉及土地权属调整

我国农村范围内土地主要为集体所有制土地<sup>①</sup>,土地的所有权与使用权相分离,集体土地的使用权具体以土地承包经营权、宅基地使用权、集体建设用地使用权<sup>②</sup>和自留地使用权等形式存在,落实到不同的主体,土地权属在空间上高度分散。其中,农用地的承包经营权、宅基地使用权一般明确落实到每户农民;自留地目前在农村地区普遍存在,尽管目前法律对其权利界定尚处于空白,但农民通过对土地的实地占有和使用,也在事实上形成以“户”为单位的土地使用权关系。目前上海市共有1605个行政村,每个行政村的平均农户数为613户,也就意味着各个行政村内农用地和宅基地的使用权都分散在几百户农民的手中<sup>③</sup>。另外,一些企事业单位所使用集体建设用地的使用权通常也都确认给具体的土地使用者。因此农村集体土地的使用权以多种形式存在,并分散落实到众多不同的使用主体,呈现出高度分散的土地权属格局。

编制和实施村庄规划的主要目的在于改善农村人居环境和实现土地资源的优化配置,增设必要的公共服务设施、完善基础设施建设

注释 ①在目前农村范围内还存在少量国有土地,如一些高等级的道路、市政基础设施以及部分土地转为国有土地的部分零星工业用地等。

②特指宅基地以外的其它农村建设用地的使用权。

③相关数据来源于《上海统计年鉴2015》。

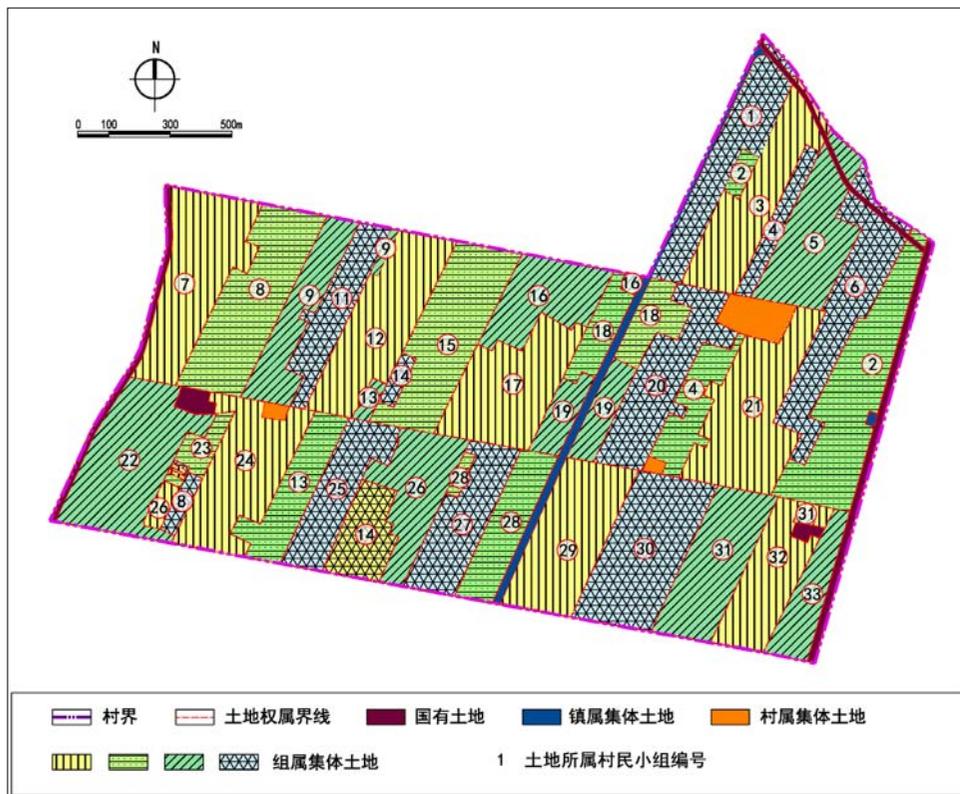


图1 上海市崇明县某村土地所有权性质示意图  
资料来源:根据该村集体土地所有权调查报告书绘制。

并对现有的土地利用格局进行优化调整是实现规划目标的主要手段。而除了部分市政基础设施建设之外,大部分规划内容均是通过土地功能的调整来实现的。在土地使用权高度分散的情况下,几乎每一块土地的功能调整都涉及土地使用权主体的调整:新增建设用地占用农用地,除了农民在自家承包地、自留地上建设住宅的情况,基本上都将涉及土地使用主体的变更;建设用地功能置换,如利用闲置的乡镇企业用地以及宅基地建设公共服务设施等情况,通常也是在不同的使用者之间进行具体操作。另外,在村庄规划实施中还会出现对相同功能建设用地进行空间置换以提高土地利用效率的情况,如规划中拟通过对闲置、低效利用的宅基地的充分利用和整治,来进行存量宅基地的集中归并,同时落实部分新增居住需求。这一情况不仅涉及土地权属调整的问题,还需要结合宅基地使用权的退出来实现。因此在土地使用权高度分散的情况下,村庄规划的实施必然涉及土地使用权

属的调整。

## 2.2 土地所有权分属不同主体,增加土地权属调整的复杂性

农村集体土地的所有权归“农民集体”所有,但作为土地使用权主体的“农民集体”并非单一的主体,在历史形成的土地权利格局之下,一个行政村内集体土地的所有权可能分属于多个不同的“农民集体”,形成土地所有权在空间上的分割,增加了土地权属调整复杂性。

我国农村集体土地所有的制度产生于20世纪50年代的农业合作化运动时期,在60年代的人民公社化时期全面建立,之后经过《宪法》和《土地管理法》的明确规定,农村集体土地所有制度确立并延续至今<sup>[14]</sup>。根据1962年中共中央通过的《农村人民公社工作条例修正草案》(也称《人民公社60条》),生产队是人民公社中的基本核算单位,“生产队范围内土地,都归生产队所有”。由此形成了以“生产队”为主体的集体土地所有权格局。改革开放后人民

公社逐步解体,此前的人民公社、生产大队、生产队相应变更为乡(镇)、村、村民小组。而原有的土地所有权格局基本延续下来,于是多数村庄的集体土地所有权落在村民小组一级。另外在土地的使用过程中,还产生了一些土地所有权主体发生变更的情况,形成目前农村集体土地存在多类型所有权主体的特征。

按照《土地管理法》和《物权法》规定,农村集体土地存在3种类型的所有权主体,分别是镇(乡)农民集体、村农民集体和组农民集体(即村以下一级组织的农民集体)<sup>[15]</sup>。根据土地的所有权主体,可以将集体土地划分为镇(乡)属集体土地、村属集体土地和组属集体土地3种类型。由于延续了人民公社化时期形成的土地产权格局,农村地区的大部分土地属于组属集体土地。目前上海市农村共有2万多村民小组,平均每个行政村内的村民小组数量接近20个,村内集体土地的所有权主要分属于这些不同的村民小组。另外,根据原国家土地管理局于1995年制定的《确定土地所有权和使用权的若干规定》,乡镇政府或村委会在集体所有土地上修建的道路、公共服务设施以及市政基础设施、乡镇或村办企业占用的集体土地分别属于乡(镇)或村农民集体所有。此外有少数村庄由于村内土地在人民公社化时期未将土地所有权划分到生产队一级或者在此后将土地所有权收归村有,形成村内土地基本上全部为村属集体土地的情况。但绝大部分村庄是以组属集体土地为主,混杂其他权属性质的土地。以上海市崇明县某村为例,该村内土地所有权主要分属于33个村民小组,不同村民小组所属的土地之间还存在穿插混杂的现象。另外还有少量村属、镇属集体土地以及国有土地,形成多主体、分散化的土地所有权权属格局(图1)。

集体土地的所有权关系影响到土地使用权的分配和处置。通常情况下,农民的承包地、宅基地都在其所在村民小组所有的土地范围内进行初始分配;土地承包经营权、宅基地使用权的互换和转让一般也限定在本村民小组成员之间进行;土地承包经营权可以转包或

者出租给本村民小组以外的主体,但土地的使用权和所有权关系不改变。也就是说,一个村民小组内土地的使用权通常是在该集体组织成员之间内部进行分配和流转的。而村庄规划以行政村为单位进行编制,通常会打破或者忽视土地所有权界限,在全村的范围内统筹考虑用地的布局。在依据村庄规划实施建设的过程中,则常会遇到土地使用者并非土地所属村民小组成员的情况。例如村级公共服务设施需在某村民小组所有土地上进行建设的情况。更为普遍的情况是按照规划用地布局要求,农民需要在其他村民小组所有的土地上建设住宅。这些情况下按照规范的操作方式,应当将土地的使用权界定给本村民小组成员以外的主体,农民在观念上普遍难以接受这样的权属调整。而且从一些以往的实际案例来看,将土地使用权界定给非本村民小组成员,常常会造成土地权利关系纠缠不清的问题,在日后带来较多的问题和纠纷,也使农民更不愿意进行此类权属调整。因此,在需要占用某村民小组的土地安排公共服务设施以及其他村民小组成员的住宅用地时,要进行土地权属的正式调整存在非常大的难度。

### 2.3 土地所有权主体虚置,土地所有权变更与使用权收回难以实现

目前的土地产权制度下,集体土地所有权权能受到严重限制,对于集体土地产权调整的内容也缺乏清晰的法律界定,集体土地所有权主体无法自行做出土地所有权的转让、交换等产权调整决定,也无法有效收回闲置宅基地、承包地等土地的使用权,事实上没有完整的对土地产权进行处置的权利。而且另一方面,集体土地所有权的主体模糊、所有权行使主体不具备法人资格和管理能力,也使土地所有权主体处于虚置状态,集体土地所有权的权能无法得以实现。

法律确定的集体土地所有权主体是“农民集体”。由于“农民集体”作为一个群体,无法直接行使民事权利并对土地进行有效管理。为此,法律确定了各级集体经济组织、村委会

或者村民小组作为各类型集体土地的所有权行使主体。而在人民公社解体后,绝大多数农村处于分散经营的状态,并未建立起新的集体经济组织。村委会或者村民小组实际上属于村民自治组织而非经济组织,不符合作为法人的条件,从法律地位上来讲并不能独立行使民事权利并承担民事责任。同时在农村实行家庭联产承包责任制后,村委会、村民小组对于本“农民集体”内部直接的经济管理作用微弱,其作用更多体现在社会事务管理方面,对农民经济行为的影响和控制作用有限。特别是村民小组自身组织与管理松散,甚至可以说并未形成组织,难以对本农民集体的各项事务起到有效的组织和管理作用。

因此在多方面因素影响下,目前集体土地所有权主体处于虚置状态,法律所确定的集体土地所有权行使主体难以对土地的利用和产权处置进行有效的组织与管理。在此情况下,集体土地所有权的变更基本上无法实现,土地的权属关系调整仅能在使用权层面进行。而且土地所有权行使主体对于权属调整的干预作用有限,既无法有效收回一些不合理利用土地的使用权,也难以主导土地权属的调整。更多情况下土地权属的调整需要由政府、村委会直接与各个具体的土地使用权主体进行协商解决,具有较高的交易成本。

### 2.4 土地产权变更与登记制度不完善,权属调整难以得到法律保障

进行土地权属的调整不仅具有较高的交易成本,而且由于农村集体土地产权变更和相关产权登记制度不完善,进行土地产权调整也无法得到充分的法律保障,容易产生产权矛盾与纠纷,也使土地的所有权和使用权主体对土地权属调整持非常谨慎的态度。

首先,目前法律对于集体土地所有权关系的调整没有明确的规定,集体土地所有权的转让、互换等权属变更得不到法律的支持。其次,目前法定的集体土地所有权以土地承包经营权、宅基地使用权、集体建设用地使用权等多种形式存在。各种性质的土地使用权能存在

差异。相关法律对于各单项土地使用权的流转或权属变更做出相关的规定,但对于土地功能发生改变情况下,土地权属调整如何实现未作明确规定。因此,目前可以得到法律明确支持的土地使用权属调整仅限于不改变土地使用权性质、仅变更使用主体的情况,不同类型土地之间进行土地权属的变更则处于无法可依的状态(例如非土地承包经营权主体使用某处承包农用地进行建设的情况)。另外,目前法律中对于自留地的产权界定处于空白,土地权属关系调整仅能通过协议确认,无法取得正式的权属证明文件。

土地产权登记是明确和保障产权的重要手段,而目前农村集体土地的产权登记制度也非常不完善。政府仅对土地承包经营权、宅基地使用权的初始取得进行登记并颁证确权,对于各类权属变更的情况则很少登记确认,甚至不对土地使用权证进行变更。多数土地权属调整主要通过协议方式确认,权属关系调整不充分,极易造成产权的纠纷。

## 3 当前村庄规划实施中对土地权属调整问题的实际应对

在农村土地使用权高度分散的情况下,村庄规划的实施必然涉及土地权属调整的问题。由于土地权属调整受到诸多因素的制约和阻碍,存在较大的难度,影响到规划要求的实现。在很多情况下,由于土地权属调整难度较大或者实施成本过高,政府无法严格按照规划实施管理,从而放弃了对规划的遵循,造成规划的失效。另外也有些地区,通过多种方式解决土地权属的问题,使规划要求得到一定的落实。在此主要结合笔者实地调查了解的情况,对目前村庄规划实施过程中土地权属调整的实现方式进行介绍。

### 3.1 现实中通过土地权属调整落实规划的主要操作方式

在上海市实施村庄规划的实践中,对土地权属关系进行调整存在正式和非正式两类具体的操作方式。

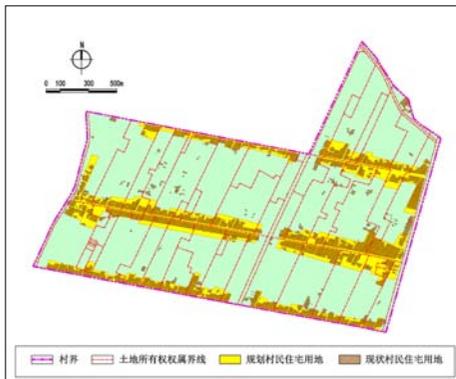


图2 上海市崇明县某村规划村民住宅用地与土地所有权格局关系示意图  
资料来源:根据该村农村居民点控制性规划、集体土地所有权调查报告书绘制。

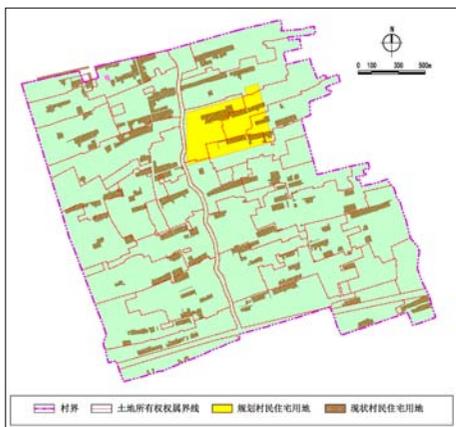


图3 上海市奉贤区某村规划村民住宅用地与土地所有权格局关系示意图  
资料来源:根据该村农村居民点修建性详细规划、集体土地所有权调查报告书绘制。

### 3.1.1 正式的土地使用权属调整方式

受到目前法律的制约,正式的土地权属调整限于土地所有权主体相同且土地用途相同(以农用地和建设用地来划分)的土地,实际操作中主要存在两种情况。

一种情况是利用镇(乡)属、村属集体土地建设公共服务设施或者农民住宅用地。在此情况下,镇(乡)政府或村委会首先收回镇(乡)属、村属集体土地上闲置建设用地的使用权<sup>④</sup>,再将土地的使用权落实到公共服务设施的使用者(通常为村委会)或者使用宅基地的农民。可以相对容易地实现土地功能的置换和使用主体的变更<sup>⑤</sup>。通过这种方式实现规划要求,一方面需要村庄内拥有一定量的此类闲置建设用地,另一方面也需要规划用地布局

中充分考虑到了土地所有权关系的因素。

另一种情况产生在农民依据规划落实宅基地选址的过程中。当农民需要新建或翻建住宅而该户农民拥有使用权的各类土地(包括承包地、自留地以及宅基地)不在规划的村民住宅用地范围内时,农民以农用地作为中介,与规划村民住宅用地范围内现状农用地的使用权人协商,进行土地使用权的交换。然后再在取得土地使用权且符合规划要求的土地上申请和落实宅基地。这种土地权属调整方式,要求进行产权交换双方农用地的所有权主体相同,土地所有权主体不同的话基本上无法实现。因此,在一个行政村内土地分属不同村民小组所有的情况下,只有本村民小组土地范围内存在规划住宅用地,农民才可以采用这一方式落实规划要求。例如在崇明县某村,村庄规划中基本上保证了每个村民小组都有一定量的新增村民住宅用地空间(图2),农民基本上可以借助农用地的产权交换来使宅基地选址符合规划要求,规划控制效果较好。而在一些村庄规划中强调规划村民住宅用地的集中布置(图3),多数农民需要到其他村民小组土地范围内落实宅基地,这一方式则难以广泛适用。

### 3.1.2 非正式的土地使用权属调整方式

当村庄规划确定的公共服务设施位于村民小组所有的土地上或者规划村民住宅用地集中于少数村民小组所有的土地上,实施规划时土地使用权属的调整涉及不同的土地所有权主体,通过正式的土地产权调整方式落实规划要求存在较大的协调和实施难度,一般难以实现。一些村庄通过非正式的方式,在不改变土地的法律权属关系的情况下,进行土地用途和使用主体的变更。非正式的土地权属调整通常有两种操作方式:一种方式是通过土地流转金的调配来间接反映土地权属的变更。这种操作方式适用于整个全村承包地已经由村委会进行统一流转的村庄。在承包地统一流转的情况下,农民相当于以土地入股进行合作经营,土地的承包经营权转化为土地流转金的收益权,土地所有权关系的意义弱化。农民的收益与土地的面积直接相关而与土地的具体空

间位置无关。当公共服务设施以及村民住宅建设占用到村民的承包地时,村委会不改变被占地农民的土地流转金份额,甚至还给予一定的补偿,以取得农民的配合。对于占用土地进行住宅建设的农民,村委会则在计算其流转土地面积时减去相应的用地面积,减少土地流转金的分配份额,反映出土地用途发生的变化。

另外一种方式是通过政府的介入,以类似“征地”或者租用的方式实现土地使用主体的变更。例如为实现新增宅基地的集中布局等目的,政府与新增建设用地拟占用土地的所有权主体以及使用权主体进行协商,通过提供一定的经济补偿以及为农民落实福利保障,在征得农民同意后将土地提供给其他村民进行住宅建设。

通过非正式的土地权属调整,土地的实际用途和使用主体发生改变,但其承包经营权证一般不做变更,相关变化主要反映在土地收益当中。

## 3.2 实践中土地权属调整方式所存在的问题

在目前村庄规划实施过程中,一些村庄通过各种正式或非正式方式解决土地权属调整的问题。各种解决方式都存在一定的协调成本和实施成本,而且一些解决方式还受到规划用地布局特征、农用地流转情况等因素的限制,并存在权属调整不充分的问题。因此在现实当中,这些方式的实际使用范围较为有限,制约了村庄规划的实施情况。

通过正式的土地权属调整促进规划落实,实施过程中的协调成本较低,产权关系的调整相对充分,但采取这一方式需要村庄规划编制当中充分考虑到土地所有权的空间格局等土地现状权属特征,同时规划实施过程中也需要农民等土地使用者配合权属的调整。另外,由于产权变更登记制度不完善,目前在农民之间进行承包经营权互换时,相关的土地承包经营权证并不做变更,容易造成产权纠纷,也阻碍了这一方式的开展。

目前规划实施过程中采取的各类非正式的土地权属调整行为,在土地的法律权属

注释 ④实际操作中可收回建设用地使用权的闲置土地主要是乡镇企业或学校等公共设施所占用的土地。

⑤镇农民集体、村农民集体和组农民集体之间存在嵌套的关系,即组农民集体成员同时也是村农民集体的成员,而两者又都在镇农民集体范围内,因此下一层次的农民集体组织及其成员使用上一层次农民集体所有的土地,存在争议较小,土地权属关系较容易协调。但如果上一层农民集体出于利益考量,拟将闲置建设用地作为它用则另当别论。

关系不做变动的情况下转变用地功能与使用主体,土地权属调整不充分,存在较多的潜在问题,仅能作为权宜之计。但另一方面,目前所采用的两类非正式方式分别具有以土地资产入股进行合作经营、在集体土地之上进行“征地”以满足建设需求的特征,虽然其操作方式并不规范,但其思路对于解决规划实施当中的土地权属调整问题具有一定的借鉴意义。

#### 4 结论与反思:改变编制思路与方法是促进规划实施的重要途径

目前村庄规划的实施面临多方面困境,其中由于农村土地权属关系复杂以及产权制度不健全,造成土地权属调整困难是制约规划有效实施的重要影响因素。解决好规划实施中的土地权属调整问题是推进促进村庄规划实施的关键。妥善解决村庄规划实施中所面临的相关土地产权问题,一方面有赖于集体土地产权制度的完善,同时可以通过探索和创新农村集体土地经营与管理制(例如以土地入股进行合作经营、出于公共利益目的在集体土地范围内进行“征地”等)来化解相关矛盾。而另一方面也需要对目前的村庄规划编制思路和方法进行反思,通过减少土地权属调整的难度和矛盾来促进规划的实施。

从目前村庄规划实施的实践情况来看,村庄规划所确定的规划用地布局方案决定了规划实施过程中相关土地权属调整的范围和幅度,对于规划的可实施性和操作难度具有至关重要的影响。目前大量村庄规划在编制过程中过分强调建设用地的集中布局以及自身结构的完整性,而缺乏对现实中土地产权关系的充分认识和细致分析,造成规划实施过程中土地权属调整难度和成本过高,是导致规划难以落实的主要问题。基于现有的土地产权制度和土地权属格局,在规划编制时充分考虑土地产权因素,尽可能减低土地权属调整的难度和矛盾是促进规划有效实施的重要途径。对此,笔者提出以下建议,通过改变村庄规划编制的思路与方法来促进规划的有效实施。

#### 4.1 强化现状调查,充分了解土地权属关系与空间格局

首先在现状调查阶段,应强化对土地产权内容的调查和分析。充分了解村庄内部土地的所有权关系以及空间界限,并结合规划方案的制定过程,对拟划定为建设区域内土地的使用权状况进行深入了解,为规划方案的制定提供扎实的基础。

#### 4.2 调整编制思路,注重规划方案与土地现状权属格局的契合

规划方案制定过程中,在保证规划方案空间布局合理性的同时,应充分考虑土地现状权属格局——特别是土地所有权格局对规划实施的影响,尽可能在规划用地布局方案与土地现状权属格局之间求得契合,减少规划实施过程中土地权属调整的难度。

#### 4.3 增进村民参与,充分探讨规划的可实施性

村庄规划编制过程中,规划编制单位应增进与村民的沟通和协调。特别是在规划方案推敲过程中,应充分了解规划实施所涉及土地的使用权主体的意见,在规划编制阶段探讨规划实施的可能性。同时,在此过程中可与村民提前协商确定可行的土地权属调整方案,减少规划实施过程中的矛盾和阻力。

#### 4.4 议定实施策略,有序落实土地权属的调整

鉴于土地权属调整问题对于村庄规划实施的重要影响作用,在与相关土地产权主体进行充分沟通与协调的基础上,规划编制阶段应制定相应的规划实施策略,将如何解决土地权属调整问题作为实施策略的重点考虑内容。通过有序落实土地权属的调整,促进规划的有效实施。

#### 参考文献 References

- [1] 赵之枫,郑一军.农村土地特征对乡村规划的影响与应对[J].规划师,2014(2):31-34.  
ZHAO Zhifeng, ZHENG Yijun. Rural planning issues based on countryside land characters[J]. Planners, 2014(2): 31-34.
- [2] 唐兰.城乡差别导致的村庄规划编制思想的偏差[C]//城市时代,协同规划——2013中国城市规划年会.青岛,2013.  
TANG Lan. The deviation of the thought on the village planning which is caused by the difference between urban and country[C]//Urban age, collaborative planning: 2013 annual conference of China's urban planning. Qingdao, 2013.
- [3] 葛丹东,华晨.适应农村发展诉求的村庄规划新体系与模式建构[J].城市规划学刊,2009(6):60-67.  
GE Dandong, HUA Chen. Research on new system and model construction for rural adaptable planning[J]. Urban Planning Forum, 2009(6): 60-67.
- [4] 张翔.上海村庄规划探讨:以农民的意愿来描绘农村[J].上海城市规划,2010(5):25-28.  
ZHANG Xian. Shanghai village planning: to describe rural by the farmers' will[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2010(5): 25-28.
- [5] 黎斌,魏立华.村庄规划的可能与不可能——以多重转型背景下珠江三角洲村庄规划的实施结构为例[J].规划师,2009(S1):66-70.  
LI Bin, WEI Lihua. Possibilities and impossibilities in rural planning: a case study of implementation structure of rural planning in the transforming Zhujiang Delta Region[J]. Planners, 2009(S1): 66-70.
- [6] 陈峰.城乡统筹背景下的村庄规划法治化路径初探[J].苏州大学学报:哲学社会科学版,2011(2):115-119.  
CHEN Feng. Study on the path of the juridification of village planning under the background of urban and rural overall planning[J]. Journal of Soochow University: Philosophy & Social Science Edition, 2011(2): 115-119.
- [7] 曹春华.村庄规划的困境及发展趋向——以统筹城乡发展背景下村庄规划的法制化建设为视角[J].宁夏大学学报:人文社会科学版,2012(6):48-57.  
CAO Chunhua. The dilemma and development trend of village planning: a perspective of the legal system construction of village planning in the context of the overall planning of urban and rural development[J]. Journal of Ningxia University: Humanities & Social Science Edition, 2012(6): 48-57.
- [8] 李王鸣,江勇.结构快速变动下村庄规划编制研究——以浙江省村庄规划编制实践为例[J].城市规划,2012(3):90-96.  
LI Wangming, JIANG Yong. Village planning study in the fast restructuring: a case study of village planning in Zhejiang Province[J]. City Planning Review, 2012(3): 90-96.

- [9] 孙珊,周晓娟,苏志远.上海市村庄规划实践——以奉贤区四团镇拾村村为例[J].上海城市规划,2014(3):61-68.  
SUN Shan, ZHOU Xiaojuan, SU Zhiyuan. The practice of Shanghai suburban village planning: a case study of Shicun Village, Situan Town, Fengxian District[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(3): 61-68.
- [10] 丁琼,丁爱顺.村庄布局规划中“迁村并点”实施困境的探讨——以江苏省句容市为例[J].小城镇建设,2008(10):51-55.  
DING Qiong, DING Aishun. Discussion on the implementation of 'the village relocation and combination' in the village planning: a case study of Jurong, Jiangsu Province[J]. Development of Small Cities & Towns, 2008(10): 51-55.
- [11] 林华,俞进.新农村规划与城市规划思维方法差异辨析[J].城市规划学刊,2008(z1):101-104.  
LIN Hua, YU Jin. Research on the differences between countryside planning and urban planning methods[J]. Urban Planning Forum, 2008(z1): 101-104.
- [12] 吴志东,周素红.基于土地产权制度的新农村规划探析[J].规划师,2008(3):9-13.  
WU Zhidong, ZHOU Suhong. Study on the village planning based on the land-use property right[J]. Planners, 2008(3): 9-13.
- [13] 张宇翔,谭乐乐.对广州地区村庄规划实施困境的探讨[J].小城镇建设,2015(8):56-60.  
ZHANG Yuxiang, TAN Lele. Discussion on the implementation dilemma of village planning in Guangzhou area[J]. Development of Small Cities & Towns, 2015(8): 56-60.
- [14] 崔欣.中国农村集体建设用地使用权制度研究[D].北京:中国社会科学院研究生院,2011.  
CUI Xin. Study on collective construction land-use rights system[D]. Beijing: Graduate School of the Chinese Academy of Social Sciences, 2011.
- [15] 丁关良.农民集体土地所有权多元行使主体研究[J].淮阴师范学院学报:哲学社会科学版,2007(3):320-326.  
DING Guanliang. Study on the multivariate perform subject of farmer collective land ownership[J]. Journal of Huaiyin Teachers College: Social Sciences Edition, 2007(3): 320-326.

## 上接第88页

大部分的空间使用人流量,但就总体使用量而言,边缘区域内的所占比例是最低的。

### (3) 商业空间使用的影响因素

两个案例的统计分析表明:对商业空间的使用效率而言,空间界面的长度、入口的宽度对其影响并不明显,而与商业空间相邻的步行路径上人流量的多少对其使用有明显的正相关作用,并且在站点核心区域最为明显,步行路径成网络布局对商业人流有明显的提升作用(图7)。

步行人流的分布主要受交通站点(人流发生源)的影响,公交站点和地铁出入口所在区域通常有较多的人流聚集,因此,公共交通设施布局对带动邻近商业空间的使用起到积极作用。同时,步行空间的结构和品质对人流量的分布也起到关键影响。

同样受到轨道车站大人流量影响的两个副中心商圈,有着较大差异的地铁人流和商业规模,地面商业使用效率与地面人流量成正比的情况,反映了商业业态和步行空间具有接近的吸引力;然而,两个案例的地下商圈人流量差异明显,地下商业规模接近,但五角场的地下空间使用效率却达到徐家汇的2倍,充分反映了其步行空间成网络状分布以及公共空间(下沉广场)形成核心的结构性优势对于商业使用人流的吸引力剧增,而徐家汇站区由于多次不同步开发造成的地下步行路径间隔上下(标高的多次变化)影响了步行品质,也造成了对商业吸引力的下降。

因此,在不断完善的城市中心区地铁站区中,商圈的规模和业态布局要紧密地联系作为人流发生器的轨道出入口和公共交通站点,同时,多项目构成的步行路径体系和步行空间品质将构成直接影响商业空间使用的关键因素。

## 参考文献 References

- [1] 吴次芳,许红卫,唐根年.城市零售商业用地的区位评价方法及其应用[J].城市规划汇刊,1995(1):51-54.  
WU Cifang, XU Hongwei, TANG Gennian. Study on the evaluation of location in urban commercial land and its application in appraisal of land value[J]. Urban Planning Forum, 1995(1): 51-54.
- [2] 林耿,周锐波.大城市商业业态空间研究[M].北京:商务印书馆,2008.  
LIN Geng, ZHOU Ruibo. City commercial space research[M]. Beijing: The Commercial Press, 2008.
- [3] 柴彦威.城市空间与消费者行为[M].南京:东南大学出版社,2010.  
CHAI Yanwei. Urban space and consumer behavior[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2010.
- [4] 曹嵘,白光润.交通影响下的城市零售商业微区位探析[J].经济地理,2003(2):247-250.  
CAO Rong, BAI Guangrun. The study on the retail micro-location in city under the influence of transportation[J]. Economic Geography, 2003(2): 247-250.