

# 典型国家和地区土地整理概况、发展动向和启示

阚炜 喻建华  
武汉市规划研究院

**摘要：**土地整理是广泛应用于城镇新区开发、旧城更新等领域的一种方法，旨在通过将特定区域内土地集中后统一规划，达到相对集中、有序、集约的状态后，再重新分配给原土地持有人，以将有限的土地资源高效利用。本文通过明晰土地整理的概念，剖析与城市开发、土地征收、土地储备等概念的联系及区别，分析现阶段土地整理优点及存在的问题，结合国家、地区土地整理的发展历史及动向，以期对我国土地整理带来启示作用。

**关键词：**土地整理；抵费地；城镇

## 一、土地整理的概念辨析

### （一）土地整理的概念和内涵

土地整理是一种土地开发或再开发的方法，其基本思路是，将某一城镇化区域土地集中并统一规划，扣除抵费地（需增加的道路、排水、绿化等基础设施和公共施用地以及用于平衡项目资金的储备土地）后，再重新将土地分配给原土地持有人的土地开发/再开发方法。由于扣除了抵费地，原土地持有人再分配的土地会比最初提供的土地面积小，但土地价值却提高。这往往也是土地持有者愿意捐出抵费地实施土地整理的重要原因。

土地整理运用范围广泛，城市/镇新区开发、旧城更新、贫困社区改造、灾后重建均可采用此法。此外，旨在对区域土地开发的线性工程项目，也可采用此方法。近两年来，深圳市在城市更新改造处理原村集体土地时规定，允许原农村集体经济组织继受单位实施更新，但需将不少于15%的土地无偿移交给政府纳入土地储备，实际上就是采用了土地整理的方法。

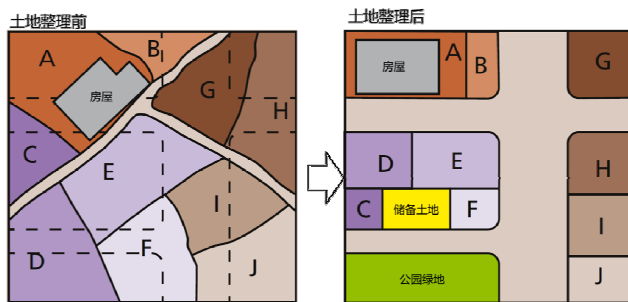


图 土地整理概念示意

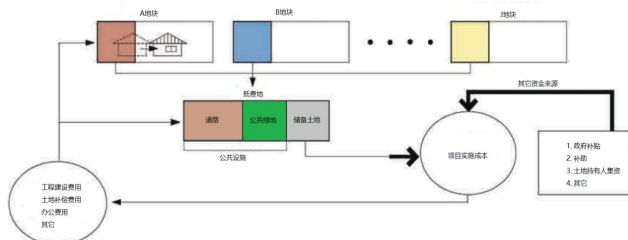


图 土地整理实施过程示意

### （二）土地整理与相关概念的辨析

有时，我们会将土地整理与城市开发、土地征收、土地储备等混淆，但根据土地整理的定义和功能，它们既有联系又有区别：

土地整理与城市开发。土地整理是城市开发或再开发的一个重要环节，但土地整理主要着眼于解决项目区基础设施、公共服务设施配套不全和原有建设无序的问题；它并不能解决项目区外大市政（水、电、路、气）用地和建设问题，土地整理项目止于“地权重划、配套到位”。土地整理完成后，仍需原土地持有人或开发商进行后期建设开发。这与国内的土地储备特点非常相似，也许正因如此，容易把城镇土地整理与土地储备混淆。

土地整理与土地征收。土地整理项目原则上不涉及土地征收，土地面积和权属调整是基于“互换”。但为保障项目顺利进行或为抑制土地投机，政府可保留强制征收权。实际上，土地整理往往是与土地征收结合起来推进实施。而这一点，也是土地整理与国内土地储备最大的不同，国内土地储备是基于集体土地征收和国有土地上房屋征收基础之上，是政府行使的行政强力。也正是因为这一点，决定了土地储备只能由政府或代表政府的机构实施，而不能由社区或团体自发组织实施。

土地整理的优点与不足。理想的情况下，土地整理具有以下特征，或者说优点：

1. 地尽其力，价值提升。项目区基础设施和公共服务设施增加，土地用途可适时调整，由此可能会间接带来新的人流、就业机会，土地价值也相应提升。

2. 追求公平，均等受益。土地整理项目不同于单纯的土地征收，它会尽量避免只有少部分人获利，而另外大部分获利甚少的情況。

3. 原地安置，邻里重建。项目区土地持有人不需迁走（可能会有临时安置过渡），项目实施后，土地仍会分配给原土地持有人，而且分配的位置会尽量在其原持有的土地附近。

4. 广泛参与，争取支持。土地整理项目原则上要求每个土地持有人都要捐出“抵费地”（若是持有人土地面积过小，也可能免除其抵费地；相应地，持有土地较多的则捐出略多的抵费地）。为减少实施过程中的法律纠纷，确保项目能顺利推进，必须尽可能得到大多数人的支持。

5. 惠而不费，公私两利。项目实施过程中，成本和收益由政府/执行机构、项目区的土地持有人共同承担。过去土地整理项目强调项目区要实现财务平衡，但由于土地整理项目涉及基础设施、临时安置、土地重划费用、贷款财务成本等多项内容，现实中要实现财务平衡其实难度非常大，项目资金来源除了项目内部居民集资、储备土地出售外，一般还需争取各级政府补助、基金，扩大项目资金来源。

但是，土地整理也不是“想用就用”，其结果也不一定是“十全十美”。要想采用土地整理的方法进行土地开发，不仅要有相对完善并且稳定的法律法规、技术政策（土地调查、土地估价、登记发证等）方面的依据，还要有地方政府强有力的支持和社区的积极参与，以及相应的技术力量。国外的土地整理经验表明，若管理运作不善，土地整理项目可能会引发土地投机（如土地所有人将整理后的土地闲置土待价而沽）；同时还可能导致社会不公和社区的社会结构改变，将原本多样化多元化的社区变成“精英化”。而且，随着城市人口不断增加、现状建设强度不断提高，在城市内部推进土地整理难度也越来越大。但是，土地整理在城乡结合部的新区开发、新市镇建设以及农村地区小城镇改造方面有其独特的优势。

## 二、土地整理的发展历史和发展动向

### (一) 土地整理在德国的发展

城镇土地整理最初于19世纪末诞生于德国莱茵州法兰克福。当时,正值德国工业革命高潮,大量移民涌入城市,住房短缺问题严重。时任法兰克福市市长阿迪克斯认为,必须采取快速的城市土地开发才能解决这一问题。他和他的搭档,法兰克福市土地调查局局长古斯塔夫·鲁伯,发起了城镇土地整理试点,由居民自愿决定是否参加试点。但是,由于一些人对补偿要价或规划建设强度要求太高,试点项目搁浅,其结果造成同意实施土地整理的地方土地被快速开发,而那些规划的重点开发区域开发反倒迟滞。面对这一情况,阿迪克斯提议对强制土地整理进行立法,1902年,普鲁士众议院才通过了专门针对法兰克福土地整理的法律,又称《阿迪克斯法》。

1918年,普鲁士王国《住房法》将强制土地整理推广至全普鲁士,允许所有的城镇采用此法进行开发建设。二战后,为推进战后重建,原联邦德国政府于1947年颁布了《战后重建法》,1960年又颁布了《建筑法典》,这两项法律成为居住区土地整理的法律依据;1971年,原联邦德国颁布了《城镇再开发法促进法》,把实现市区再开发作为土地整理的目标。1990年,东西德合并后,德国政府颁布了《建筑法典补充法》,将推进住宅区开发,缓解住宅紧张、增加工商业土地供应作为土地整理的第一目标。

《阿迪克斯法》最初版本规定,抵费率(抵费地占土地持有人土地面积比例,日本称为“减步率”)为30%,超出此比例部分由地方政府补偿。1907年,这一比例提高至35%(若由土地所有者自行整理,则可达40%)。随着土地估价在德国普及发展,1960年颁布的《建筑法典》还规定应将价格因素纳入抵费率要素考虑。在实际操作中,由于农村地区土地价值差异不大,每位持有人按面积比例捐出抵费地;按价值确定抵费地主要适用于城镇化地区,尤其是大城市和再开发土地整理项目,土地估价机构对项目实施前后土地价值进行评估,其差价作为土地整理带来的增值,该部分增值需由土地所有者和政府共享,土地持有人根据其土地增值情况确定抵费地规模。

### (二) 土地整理在日本和台湾地区的运用

土地整理这一方法诞生之后,逐渐被全世界许多国家和地区采纳用于城镇土地开发、战后/灾后重建。在亚洲,日本和中国台湾地区推进土地整理工作不仅历史悠久,而且取得显著的效果。

日本是除德国外,推行城镇土地整理最成功的国家之一。日本不仅将土地整理用于农村地区,而且是世界上为数不多地将土地整理作为城市规划的重要手段的国家。早在1919年,日本就借鉴了《阿迪克斯法》,将土地整理写入《城市规划法》;1923年关东大地震后,土地整理作为震后住宅区重建的重要方法,得到了广泛应用;1954年,日本又颁布了《土地地区画整理法》,对土地整理定义、实施机构、程序、争议处理做出了非常详尽的规定;1968年颁布的《新城市规划法》,允许将土地整理用于各类城市开发。土地整理成为推动日本城镇化的重要力量,被称为“城市规划之母”。近100年来,全日本已完成了超过1万个项目共计约32万公顷土地整理,约占日本建成区土地面积的三分之一。

我国台湾地区自1958年开展农村地区土地整理试点,1962年在全台推行,取得了极大的成功;但由于抵费率过高(最高可达45%)、融资难度较大等多方面原因,虽然相较于农地整理,城镇地区的土地整理(台湾地区称之为“市地重划”)进展和成效则略逊一筹,但依然可圈可点。根据台湾“内政部”统计资料,

1960年至2017年底,全台共计实施了1010项共计1.66万公顷城镇土地整理,占城镇地区面积的3%,其中,80%以上的项目都分布在台北、新北、桃园、台中、高雄、台南这六大城市。

### (三) 土地整理在一些国家和地区推动并不顺利

但是,土地整理在一些国家和地区实施起来并不顺利。例如,美国夏威夷、加利福尼亚、佛罗里达等州都有支持土地整理的法律,但规划和实施过程中,受到房地产开发商阻挠,成效甚微;英国可能受英国对财产权文化和相对集中的土地所有制的影 响,英国的城乡规划法和规划中并没有土地整理;瑞典于1987年通过了关于城镇地区土地整理的《联合土地开发法案》,但由于此时瑞典已过了快速城镇化阶段,基本没有新增住房需求,加之土地整理程序复杂等原因,瑞典城镇地区采用土地整理进行开发的项目非常有限,瑞典议会2012年废止了该法案。另外,某些国家由于政局不稳定,造成实施土地整理项目风险较大,一些项目不了了之。

### (四) 国外土地整理的发展趋势

土地整理虽已有百年历史,但直至今日,依然生机勃勃,而且得到相关国际机构的重视和推崇。联合国人居署(UN-Habitat)、世界银行(WB)、国际测量师学会(FIG)、日本国际协力机构(JICA)都把土地整理作为推动城镇化、促进减贫的重要方法,并在发展中国家大力推广。针对传统的土地整理中地贫困人口、弱势群体关注不足的问题,联合国人居署提出了参与性和包容性土地整理(Participatory and Inclusive Land Readjustment, PILaR),其基本原理仍然是建立在传统的土地整理的内核之上,但更加突出“参与性”和“包容性”。“参与性”旨在强调在项目实施的过程中,所有的利益相关者(土地所有者、租户、政府、专家、社区组织等)都能参与到规划、决策、实施过程。“包容性”则强调实施土地整理项目要尽量避免出现仅有少数人获益的情况,而是让所有人,尤其是贫困人口和弱势群体也获益。而且,政府要把增加保障性住房用地供应作为土地整理项目的重要目标之一。另外,在“抵费地”的内涵上,也逐步从仅限于土地向土地、建筑物相结合的方式转变。

## 三、对我国土地整理的启示

当前中国土地管理制度、法制环境、技术水平完全可以支撑实施推进土地整理。但是,由于中国城镇的高密度以及严格的土地登记制度,除了城中村改造外,在城市其他建成区实施土地整理的可能性微乎其微。当前各地推进的城中村改造也或多或少借鉴了土地整理的思路,但笔者认为,城中村改造,提升城市形象固然重要,但“土地增值由土地所有者和全社会共享”的理念也不可或缺,城中村改造中还是应有“抵费地”,即在实施改造实施后应向政府无偿移交一定面积比例的储备地或若干套住房(作为政府公租房),这既是政府平衡相关基础设施应得的收益,也是改善民生的方法,同时,也是体现社会公平的要义。

此外,土地整理的方法在美丽乡村建设、村湾整治中大有可为,这种做法在当前农村土地整治中实际上已得到较广泛的运用,但在规范和要求来看,还主要集中在工程技术层面,对规划编制、程序、土地分配等尚形成一套系统性的方法和指导原则。这也许可以成为未来推进农村建设应研究的重要内容。

不仅如此,在当前“缩小征地范围”的改革背景下,中小城市在城乡差别结合部推进新区、小城镇开发以及灾后重建过程中,在集体土地上,由政府、村集体、社会资本、村民合作开展土地整理方法值得一试,说不定那是一片新天地。

### 参考文献

[1] Rainer Muller-Jokel. Land readjustment in

(下转第236页)

身体健康,是园林植物配置为城市效益带来的间接影响。有些城市园林设计更是成为文化遗产,成为人类的文明结晶,实现了巨大的文化效益。

#### 四、园林景观设计中植物配置的注意事项

##### (一) 注意区别有毒和一些有害性植物的种植

由于一些植物虽然看起来比较美观,但是有毒植物,所以在一些居民区和公共游乐园和花园附近的园林景观设计中不要应用有毒植物,以免对人群造成危害,不仅没起到净化空气的作用,反而给人的身体健康带来威胁。还有一些植被比较容易引起过敏,在园林景观设计中也要对此类植物进行调换,以防给人们的生活带来不便。另外,还有一些植被是比较容易对人体造成伤害的,如一些带刺的植物,对于这种植物在园林设计中应当合理利用,可以放到中间位置,被其他植物包围,这样就不会伤害一些年龄比较小的孩子。

##### (二) 园林景观设计中要充分利用原有的植被

在城市园林景观设计中要遵循绿色理念,一些发展比较快的城市,在之前的发展中已经涉及到城市园林景观设计,而随着不断发展,城市会对园林景观进行重新规划或者更改,如果将原有园林的植被进行清理,一些比较珍贵且不容易移植的植被会被浪费,所以在这个过程中园林景观设计应当充分利用原有的植被,在原有植被的基础上进行合理设计,虽然原有的植被仍然保留,但是要进行创新,使新的园林景观更加别具一格,推陈出新。

(上接第232页)

的强度,防止水土流失,践行生态、绿色的园林规划理念。

##### (八) 完善园林施工建设的新技术与新工艺

当前,我国园林施工建设的新技术与新工艺的技术是系统且成熟的,但是其研发成本过高,不能大范围推广和使用,因此,在各方面条件允许的情况下,降低技术研发成本,宣传新技术与新工艺在城市园林施工建设中的现实意义,可以减少园林工程的易损程度。园林工程建设是为了让民众生活在健康的城市环境里,享受城市景观的美丽,优化城市园林景观的功能,促进城市与人和谐共生。基于此,提高园林工程的质量,追求园林景观的实用性和生态性,园林景观的建设施工人员应全面了解建设的初衷、城市人文内涵及施工区域的自然情况,促进城市园林景观持续、健康、绿色的发展。

#### 四、结语

通过上述的分析可知,新技术与新工艺的兴起和发展是时代

(上接第88页)

Germany, the comprehensive to urban development[C], 7th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development, 1993.

[2] Felipe Francisco De Souza, et al. Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach [M], 1st edition. Tokyo: Japan International Cooperation Agency Research Institute, 2018.

[3] Larry Walters, et al. Remaking the urban mosaic: Participatory and inclusive land readjustment [M]. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-

#### 结束语

园林植物配置不能随意进行,那样不仅不会创造美反而会使得园林景观更加没有美感。所以园林设计中应当科学进行植物配置,这样才可以创造优质的生态环境,美化城市的空气,净化人们的心灵,同时为城市的发展增添一抹色彩。同时植物配置要注意一些问题,充分利用原有的植被并且注意合理规划,实现科学的植物配置。

#### 参考文献

[1] 刘男男. 浅谈现代城市生态节约型园林景观设计及其植物配置问题[J]. 吉林蔬菜, 2018(07): 39-41.

[2] 张蕾. 植物配置与植物造景在园林设计中的应用研究[J]. 建材与装饰, 2017(33): 59-60.

[3] 狄松巍, 金鑫, 王佳巍. 植物配置在园林设计中的应用分析[J]. 民营科技, 2015(10): 194.

[4] 黄青火. 基于低碳环保理念的园林景观设计研究[J]. 绿色科技, 2015(07): 135-136.

[5] 周山英. 观赏植物在园林景观中的作用及其设计应用[J]. 中国农业信息, 2014(13): 124-125.

[6] 何修俊. 浅析园林设计中的植物配置与植物造景[J]. 科协论坛(下半月), 2010(06): 104-105.

#### 作者简介:

周红平 女,汉族,永州人,工程师,本科,主要从事园林植物配置工作。

的需要,是未来园林工程建设的趋势,也顺应了生态城市的发展理念,在创新发展中完善新技术与新工艺。新时代,市政部门应当注重对新技术与新工艺的研发,提高城市园林设计的水平,保证城市居民的生活质量。

#### 参考文献

[1] 王蓓. 新技术、新工艺在园林工程中的应用[J]. 现代园艺, 2015,(20): 184.

[2] 李娜. 园林建设工程中新技术及工艺的应用分析[J]. 现代园艺, 2018,(10): 161.

[3] 金久芝. 关于园林工程中新技术和新工艺的应用研究[J]. 绿色环保建材, 2018,(2): 181

[4] 欧国栋. 园林施工新工艺的管理与技术难点分析[J]. 住宅与房地产, 2017(15): 92

Habitat), 2016

[4] Robert Lewis-Lettington, et al. Global Experiences in Land Readjustment [M]. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2016

#### 作者简介

隗炜,男,武汉市规划研究院,工程师,主要从事土地规划和城乡规划编制工作。

喻建华,女,武汉市规划研究院,主任工程师,高级规划师。主要从事土地规划编制和政策研究工作。