
新型城镇化进程中城乡土地系统性整理的 现实问题与政策优化 ——基于浙江“三改一拆”的 539 份问卷调查

倪建伟 张伟

【摘要】城乡土地整理是新型城镇化背景下实现土地集约利用、提高土地综合效益的重要途径。浙江省突破现有城乡分割的土地整理方式，提出以旧住宅区、旧厂区、城中村改造和拆除违法建筑（简称“三改一拆”）为重点的城乡土地系统性整理方案，具有理论和实践的双重前瞻性。该文通过实地走访、问卷调查、电话访谈、查阅资料等多种方式，了解掌握 7 个地市、10 个县（区）、6 个镇（街）的基本进展和现实情况，以及 539 位干部群众的基本认识和观点看法，深度剖析可能存在的倾向性问题及原因，进而提出如何规避风险、优化政策的耕对性建议，以期为进一步深化推进提供参考。

【关键词】新型城镇化，三改一拆，城乡土地，系统性整理

土地整理是指在一定区域内，按照土地利用规划或城市规划所确定的目标和用途，采取行政、经济、法律和工程技术手段，对土地利用状况进行综合整治、调整改造，以提高土地利用效率，改善生产、生活条件和生态环境的过程。目前我国土地整理主要集中在农地整理，城市用地整理相对较少，把农村土地与城市土地作为一个整体进行系统性整理的少之又少。这与土地整理的基本内涵存在偏差，与城市土地利用的现实需求相背离。

中共十八届三中全会强调“坚持走中国特色新型城镇化道路”，要“促进城镇化和新农村建设协调推进”，要“建立城乡统一的建设用地市场”，这是城乡土地协同开发利用的历史性契机和重要标志。《2014 年政府工作报告》进一步强调，推进以人为核心的新型城镇化，“着重解决好现有‘三个 1 亿人’问题，促进约 1 亿农业转移人口落户城镇，改造约 1 亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化”。无论是农业转移人口落户城镇，还是城镇棚户区和城中村的改造，以及就近城镇化，都需要大量的城乡建设用地；同时，解决“三个 1 亿人”战略的整体提出蕴含联动发展、共同推进的思路。为此，通过城乡土地的系统性整理提高土地利用整体效益、实现土地整理持久发展迫在眉睫。

作为人多地少的典型省份，浙江适宜建设和整理开发的土地资源十分有限，特别是以中小企业为主体的民营经济空间分布较散，以及大量省外人口流入和本省农民进城带来巨大的资源压力，这种工业化与城镇化的相互交织对城乡土地利用提出了严峻挑战。基于此，浙江省政府顺应推进新型城镇化的现实需求和发展趋势，于 2013 年初作出重要战略决策，决定“自 2013 年至 2015 年在全省深入开展旧住宅区、旧厂区、城中村改造和拆除违法建筑三年行动”（简称“三改一拆”行动），以期通过对城市规划区内旧住宅区、旧厂区和城中村的全面改造，以及全省范围内违反土地管理和城乡规划等法律法规的违法建筑的拆除，实现城乡统筹视野下空间拓展、环境优化、民生改善的协同发展目标。这种将城乡土地资源作为一个整体的系统性、联动式土地整理具有理论和实践的双重前瞻性，亟需及时总结经验、发现问题、探究原因，进而提出优化发展的对策建议。本文通过实地走访、问卷调查、电话访谈、查阅资料等多种方式，重点了解掌握浙江全省 7 个地市、10 个县（区）、6 个镇（街）“三改一拆”行动的基本进展和现实情况，以及 539 位政府工作人员和普通群众对“三改一拆”行动的基本认识和观点看法，深度剖析可能存在的倾向性问题及原因，进而提出如何规避风险、优化政策的针对性建议。

作者简介：倪建伟，浙江财经大学城乡规划与管理学院副研究员；张伟，浙江财经大学城乡规划与管理学院硕士生（杭州 310018）。

一、浙江“三改一拆”行动的进展与成效评估

表 1 问卷调查对象的基本情况

分类	数量/比例	指标	非党政干部		党政干部		合计	
			320	59.4%	219	40.6%	539	100%
性别	男		162	50.6%	121	55.3%	283	52.5%
	女		158	49.4%	98	44.8%	256	47.5%
户籍	城镇		146	45.6%	155	70.8%	301	55.8%
	农村		174	54.4%	64	29.2%	238	44.2%
年龄	30 以下		78	24.4%	33	15.1%	111	20.6%
	30~50		192	60.0%	151	69.0%	343	63.6%
	51 及以上		50	15.6%	35	16.0%	85	15.8%
学历	高中及以下		117	36.6%	54	24.7%	171	31.7%
	大学		173	54.1%	142	64.8%	315	58.4%
	硕士及以上		30	9.4%	23	10.5%	53	9.8%

“三改一拆”行动是国际金融危机后，浙江省为适应我国扩大内需、推进新型城镇化的重要举措，也是加快建设“两富”现代化浙江的客观要求，更是贯彻落实党的十八大、十八届三中全会、省第十三次党代会精神和省委干好“一三五”、实现“四翻番”的重要决策部署。在省委省政府的直接指导和强力推进下、在各级政府部门积极行动下，“三改一拆”工作已取得明显成效。截至 2014 年 3 月底，浙江全省累计拆除违法建筑 16863 万平方米；累计进行旧住宅区、城中村、旧厂区改造建筑面积 21348 万平方米；全省 11 个市都已完成今年的“三改一拆”目标任务。旧住宅区、城中村改造受益群众达 103.5 万户，通过“三改一拆”，全省拆出违法占地 14.27 万亩，腾出改造用地 10.46 万亩（徐祖贤，2014）。问卷调查显示，浙江干部群众对“三改一拆”行动具有较高的知晓度、认同度和支持度，且党员干部带头作用明显、工作积极性高。

1. 干部群众对“三改一拆”行动的知晓度高

调查显示，浙江干部群众对“三改一拆”行动总体认知程度较高，主要通过传媒途径获取相关信息。问卷调查中，对“三改一拆”行动非常了解的 126 人、有较多了解的 203 人、有一些了解的 157 人，即对“三改一拆”行动的知晓程度达 90.3%；没听说过的仅 52 人、占 9.7%。进一步来看，获取信息的途径是多样化的，传媒中所占比例从高到低依次是电视（66.5%）、报纸（52.4%）、广播（24.6%），新兴传播渠道网络占比也较高，达 44.1%。另外有 27.9%的（主要是党政干部）通过开会的方式获取信息，还有一小部分群众（10.1%）通过同事、邻里之间“口耳相传”的方式，这种“原生态”交流方式的比例较小，说明“三改一拆”行动已深入群众生活。

2. 干部群众对“三改一拆”行动的认同度高

“三改一拆”行动作为一项全局性、长远性战略部署，涉及面较广且多与切身利益挂钩。参与问卷调查的干群中近四分之三的人有涉及自己家的（9.7%）、有涉及邻居家的（36.3%）或亲戚家的（29.0%），因此他们对周围群众的情况较为了解。

问及“三改一拆”行动对当地居民和经营者的总体影响时，干部群众大多（81.1%）认为，“三改一拆”行动好处比坏处多、长远来看是好的；仅有 5.1%的认为好处坏处差不多、6.0%的认为坏处比好处多。进一步来看，问及“你认为‘三改一拆’行动最主要的三个好处”时，排名前三位的选项分别是：居住环境会更好（73.1%）、土地管理会更规范（46.6%）、公共设施会更全

面（35.9%）。

3. 干部群众对“三改一拆”行动的支持度高

问及周围群众对“三改一拆”行动的看法时，75.4%的群众反映基本赞同或大部分赞同，12.1%的群众反映有较大意见，仅1.4%的反映群众不赞同。问及周围群众对“三改一拆”行动的配合情况时，60.7%的群众反映主动配合或基本配合；26.1%的群众反映虽有为难情绪，但因制度规定或政府压力而不得不配合；仅有3.7%的群众反映不配合。从“三改一拆”行动引发的矛盾问题看，大多数（76.4%）反映，尚未引发矛盾或只是小矛盾，这也从侧面印证群众的支持度较高。

4. “三改一拆”行动进展顺利，党员带头作用明显、干部工作积极性高

在浙江各级政府有效推进和群众积极配合下，“三改一拆”工作进展顺利。在党政干部中间及“三改一拆”行动进展情况时，除34人不清楚外，61.2%的人反映本地区比上级要求提前或如期完成，30.9%的人因各种原因略有滞后，仅7.9%的人认为明显滞后。

对于“三改一拆”行动中党员干部的表现，被调查者认为总体情况较好。57.3%的人反映党员基本或大部分发挥了先锋模范作用，12.3%的人反映仅有小部分党员发挥作用，但也有10.7%的人反映党员基本没有发挥作用，4.1%的反映个别党员存在拖后腿行为、甚至与政府对着干的情况，这需要引起重视。

参与问卷调查的干部中，超过一半（52.8%）的人表示很愿意或比较愿意参加“三改一拆”行动，五分之一（21.1%）的人表示愿意服从组织安排，四分之一（26.1%）的人表示不太愿意或不愿意。

二、浙江“三改一拆”行动的倾向性问题研判

作为一项适应内外发展新变化的历史性课题、关系经济社会全局的系统性工程、涉及群众切身利益的敏感性工作，“三改一拆”行动面临的问题复杂多元、矛盾深刻尖锐。要保障“三改一拆”行动的有效和可持续，亟需调研分析、总结前一阶段“三改一拆”行动中已经出现的、有可能出现的、关乎全局的倾向性问题。笔者调研后认为，“三改一拆”行动需要关注四类倾向性问题，即：对象选择的“重拆轻改”倾向、标准化建设的“概念化”倾向、推进策略的“简单化”倾向和配套措施的“薄弱化”倾向。

1. 对象选择存在“重拆轻改”的倾向

调研发现，一些地方基层干部对“三改一拆”行动没有清晰的认识，个别处于“等待上级具体指示”的状态，特别是在乡镇一级的具体操作过程中存在“重拆轻改”的倾向，在一定程度上形成了“以拆代改”、“一拆了之”的局面。问卷调查显示，54.8%的党政干部认为所在区域把拆除违法建筑作为工作重点。原因有三：一是“改”的工作难度较“拆”大。“改”涉及一定规模的征迁，土地指标流转报批、改建规划编制和评审、拆迁安置动员签约、建设资金筹措等工作难度较大；而“拆”涉及的范围点多面广，相对只需通过违法违规认定，按照既定工作流程，组织综合执法拆除即可。二是“改”的群众支持度较“拆”弱，“改”的利益相关人相对集中，利益勾连性强，容易引发群体性事件；而“拆”涉及的违章违法建筑本身就具有空间利益排他性，群众对公平公正的“拆违”工作支持度较高。三是“改”的见效速度较“拆”慢，“改”需要经过征迁、规划、建设等多项程序，环环相扣，循序渐进、缺一不可，耗时较长；而“拆”的单体执法程序较快，在强力控违的态势下，拆违工作见效较快，容易体现成果。

2. 标准化建设存在“概念化”的倾向

调研发现，各地区普遍反映“三改一拆”行动标准化建设“概念化”的倾向较为明显，主要表现在政策不够完善、部分政策过于强硬、自由裁量权过大。多数地区认为当前“三改一拆”的政策原则性内容较多，缺乏明确统一的实施办法，特别是对缓拆、保留类型没有明确的政策界定和操作方法，难以达成共识。另一方面部分政策过于强硬，基层工作在具体实施过程中合理兼顾各方利益存在较大难度。再者，部分群众对各地拆迁中“缓拆”政策的实施意见较大，认为地方自由裁量权过大，质疑工作人员为私利将部分违建列入“缓拆”范围，拆“民”不拆“官”、拆“没有背景的”不拆“有背景的”，对“三改一拆”工作的公平性产生怀疑。问卷调查显示，仅有33.7%的党政干部认为“三改一拆”认定标准“科学合理、可操作性强”，多数认为存在诸如过于概念化，可操作性不强（29.1%），原则性规定多、自由裁量权过大（16.6%），个别政策内容设计不科学、过于强硬（11.6%）等问题。基于此，浙江干部群众认为目前“三改一拆”工作最迫切需要改进的前三项工作依次是：完善政策措施（58.3%）、增强工作透明度（50.7%）、制定好补偿标准并落实发放（42.7%）。

3. 推进策略存在“简单化”的倾向

调研发现，“三改一拆”行动推进策略存在某些环节的简单化。一是考核任务分配简单“数字化”。现行考评体系大多注重对“改”、“拆”数量指标的考核，对各地可改拆范围、数量和难度差异性的考虑略显不足，且忽视对“改”、“拆”质量指标的考核，容易造成“一刀切”和唯“量”是图。二是长效性措施考量不足。目前“三改一拆”是在全省高压严管态势下强力推进的，在初始阶段具有明显成效和示范意义，各地在完成三年工作任务指标之后工作力度有所松懈，长效性措施制定亟待跟进，谨防“死灰复燃”。三是拆、改、建有机衔接不够。个别地区改拆后土地闲置荒芜，未及时有效利用，造成短期资源浪费，群众对行动实际成效感受度还不高，拆除空间、改出效益还大有文章可做。四是行政强制色彩明显。“三改一拆”行动时间紧、任务重，各地在实施过程中，强制推进的多、沟通协商的少，与群众要求参与过程、参与决策、公开透明的呼声还存在一定距离，基层信访维稳压力增大。五是群众选择性不够。“三改一拆”行动中群众的自主选择性存在某些不足，比如评估单位只能在政府确定的几家中选择，缺乏群众与政府的谈判协商机制。

4. 配套措施存在“薄弱化”的倾向

问卷调查显示，59.8%的干部认为“三改一拆”面临的最大问题是“涉及方方面面的利益，很难兼顾”，必须考虑各种可能产生的风险，形成强有力的配套政策支撑体系，确保“三改一拆”行动的有效推进。调研发现，当前配套措施存在一些薄弱环节。一是转型生产和再就业措施脱节。“三改一拆”后一些小企业、养殖场、家庭作坊大多将面临关停的命运，企业转型生产和群众再就业的指导、鼓励措施未及时跟进，易引发群体性事件。二是无法兼顾群众改善生活的强烈意愿。受到近年来土地指标向主城区房产、基建项目倾斜的政策影响，一些乡镇和山区的住房困难户因始终拿不到农户建房指标，以违建附属用房解决住房困难的，“三改一拆”实施后群众意见反响较大。三是底层社会保障力度还需进一步加强。“三改”区域往往是城市“底层业态”和“底层生活”的聚集区，城市贫民和外来务工者密集，改后可能造成流离失所，陷入生活困境；四是“三改一拆”可能涉及到的历史文化遗存，需甄别并加以保护。

调查中发现，干部群众认为“三改一拆”所产生的影响，排在前三位的依次是：买房或租房的价格会上升，生活和经营成本上升（82.3%），购物、学校、医院、交通等基本生活设施缺乏造成不便（69.0%），贫富差距进一步扩大（25.7%）。

三、改进浙江“三改一拆”行动的策略建议

如上所述，“三改一拆”行动的综合性决定了其复杂性和高难度，导致各种倾向性问题的滋生。站在“三改一拆”行动日程过半的历史关键点上，亟需通过“中期评估”回头看，及时总结经验、发现问题，完善政策法规、调整行动方案，将倾向性矛盾解决在萌芽状态，保障“三改一拆”工作进程的有效推进和预期目标的顺利实现，最终形成有持续的长效机制。

1. 着眼长远，加强“三改一拆”行动的顶层政策设计

要自上而下，探索路径。一是深度挖掘和充分利用浙江综合配套改革试点（实验区）以及国家赋予义乌、温州、舟山、丽水等国家级改革综合实验区的政策优势，为“三改一拆”行动提供政策依据和有效支撑。比如，创新土地指标管理制度。二是要加强控制性详细规划编制和管理工作，联动城建、国土、经发、农林、水电、交通、环保、文保等相关规划职能部门，积极探索与知名高校、规划智囊机构的合作，构建高起点、多维度、智慧型的规划体系，发挥“三改一拆”在推进城市化进程、优化产业布局、集约利用资源环境等方面的积极作用。三是要及时将“三改一拆”行动的核心制度上升为地方性法规条例，构建有效的地方法制管理体系，确保行动的权威性和成效的可持续性。

2. 突出重点，切实把握“三改一拆”行动的战略关键

要突出重点，抓好突破。一要抓住重点，坚决按照“违必拆、七必先”的原则，重点推进违法违规占用农耕地、影响公共安全和重大建设、严重影响城乡规划、交通干线建设的违章建筑拆除工作，拆除一批群众举报强烈的、影响较恶劣的违章建筑，树立干群信心。二要试点先行。率先抓好原有小城镇发展基础好和成功经验多的龙港镇、瓜沥镇等地区，以及国家赋予“先行先试”权力的义乌、温州、舟山等地区。三是干部以身作则。要重点抓好党政机关、事业单位工作人员，尤其是党员干部、人大代表、政协委员相关的违法违规建筑，全面排摸、率先清障、做好榜样。

3. 创新管理，构建科学有效的“三改一拆”行动工作机制要创新工作方法，实行长效管理。一要建立“三改一拆”行动长效机制。做好“三改一拆”工作与城市有机更新、城乡规划、腾笼换鸟、交通治堵、“四边三化”、生态建设、乡村旅游、文化建设等工作的结合；落实属地管理责任，加强部门联动协作，在以建促拆、拆建结合、拆用结合上下功夫，使“三改一拆”成为建设美丽浙江、两富浙江的重要支点。二要探索“三改一拆”行动参与机制。尊重群众的参与权、知情权和监督权，进一步拓宽群众参与平台，及时反馈落实群众反映。广泛发动和组织“两代表一委员”、专家学者、社会人士和新闻媒体参与督查、献计献策，进一步增强社会共识，督促部门履职。加强相关信息公开力度，推进“三改一拆”行动阳光化。做好改拆地区、进度、赔偿标准的提前公示，加大明察暗访、典型曝光力度，引导社会各界有序参与监督举报。适当赋予群众选择权。在明确和坚持基本原则的前提下，由专业技术人员和专家团队评议，群众和政府双方谈判商定。对于群众意见较大的，允许在评估公司资质不低于政策最低要求、评估费用自行承担的前提下由群众自主选择，其评估结果可作为赔偿谈判的依据。三要完善“三改一拆”行动考核机制。建立多层次、立体式的考核体系，制订科学合理的考评奖惩制度，将进展评估与后续发展支持力度同时纳入考核，确保行动的长效性。

4. 强化保障，健全“三改一拆”行动的整体性配套措施

要加强保障，确保稳定。一要在发展政策上有所倾斜。实行倾斜性政策支持“三改一拆”地区“赶超式发展”。重点在土地整理、项目引建、经费补助、税收优惠等方面给予适度照顾，支持“三改一拆”地区发挥后发优势，加快发展。同时，制定针对“民生性”违建的认定标准和处置细则，适当考虑长期受政策制约以致发展落后的地区和居住条件无法改善的群众的合理诉求，重点是对“三改一拆”后继续从事生产经营活动的小企业、小商贩给予政策引导、店面或厂房租用优惠，减免一定年限的税收，在财力允许的情况下给予一定的资金补助，尤其对有资质认证乡村休闲旅游产业项目、农业扶贫发展项目、公益性和公共服务性建筑要适当倾斜。二要在呵护民生上有所侧重。重点推进“三改一拆”范围内的普通劳动者加强就业技能培训，通过各类技能培训，帮助劳动者提高参与市场竞争的能力，至少确保“零就业家庭”能有一个劳动力就业，有条件的地区可以考虑将符合一定条件的农民工群体纳入其中。三要在社会保障上有所加强。对弱势群体、少数确有特殊困难的群众和企业，要加强分析研究，分类落实好各项帮扶救助措施，重点做好困难群体基本生活保障、残障人士救助、子女义务教育、老年人养老服务等工作，建立专门服务于“三改一拆”群体的普惠型社会保障体系，确保社会公平稳定。四是在生态环境上有所突出。重点是做好改拆区与周边区域、新建区的环境保护与规划工作，制定可再利用建筑垃圾分类使用规划、不可再利用垃圾集中处理措施，着力减少建筑粉尘等对空气和水源的影响。同时，着眼全局和长远，积极探索“三改一拆”与“五水共治”在环境保护与优化、生态文明建设中的协同机制。

参考文献:

- 1.ChenLiding , Wang Jun , Fu Bojie , etal.Land-use Changeinasmall Catchment of Northern Loess Plateau China[J].Agriculture, Ecosystem & Environment, 2001, 86 (2): 163-172.
2. 罗明、张惠远:《土地整理及其生态环境影响综述》,《资源科学》2002 年第 4 期。
3. 鹿心社:《论中国土地整理的总体方略》,《农业工程学报》2002 年第 1 期。
4. 王军、余莉、罗明,等:《土地整理研究综述》,《地域研究与开发》2003 年第 4 期。
5. 杨红、陈百明、高永、瞿刚:《城市土地整理理论与实践探析》,《地理科学进展》2005 年第 3 期。
6. 杨维凤、郑新奇、张志军:《加快城市土地整理促进耕地总量动态平衡》,《山东师范大学学报(自然科学版)》2002 年第 2 期。
7. 倪建伟:《快速转型期农村土地利用方式的变迁》,《学术研究》2011 年第 12 期。
8. 李无文:《以“三改一拆”推进城市有机更新》,《浙江经济》2014 年第 1 期。
9. 徐祖贤:《浙江“三改一拆”进入攻坚期》,《中国经济时报》2014 年 5 月 7 日 A07 版。