

重庆房地产商在城乡规划中的行为研究

孙馨鑫

十届全国人大常委会第三十次会议通过了《城乡规划法》，自 2008 年 1 月 1 日起施行，其中对市政基础设施、新城区开发和建设、旧城区改造、城乡建设、城市地下空间的开发和利用、国有土地的使用权等问题给予了明确的指导政策和方针意见。

回顾重庆市直辖十年的城乡规划历程，经历了一个循序渐进、不断完善的过程：1998 年国务院批准《重庆市城市总体规划（1996—2020 年）》，2002 年市政府常务会审议通过《重庆市主城区山水园林城市规划（2001—2020 年）》，2008 年市规委会审议并原则通过《重庆市市域城镇体系规划（2003—2020 年）》。

目前，重庆区县县域城镇体系规划已完成，江北城、江北滨江地区、南岸滨江地区、沙坪坝滨江地区等城市形象设计已基本形成初步设计成果。在城乡规划的建设道路中，重庆房地产开发商扮演了重要的角色，在政府的管制与引导下，重庆的住宅地产市场、商业地产市场、酒店地产市场已初具规模。

一、重庆城乡规划概述

城乡一体化规划的范围一般认为应包括建成主城区、郊区以及行政管辖区域内的县镇乡村，在充分考虑总体规划要求的基础上，合理配置人口、土地、能源、环境、基础设施等城乡资源，统筹协调城乡矛盾，使其和谐发展。

重庆主城一般认为有六区，渝中区、大渡口区、江北区、沙坪坝区、九龙坡区、南岸区，以此为中心向外辐射，整个重庆幅员面积 8.24 万平方公里，下辖 40 个行政区县（自治县），有 19 个区、21 个县，全市总人口 3,144.23 万人。

2007 年 6 月 7 日国家批准重庆市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区，随后温家宝主持召开国务院第 182 次常务会议，明确重庆是我国重要的中心城市，国家历史文化名城，长江上游地区的经济中心，国家重要的现代制造业基地，综合交通枢纽，城乡统筹的特大城市。

重庆城镇体系规划将着力建设特大城市，加快培育大城市与区域性中心城市，重点发展中小城市和有条件的建制镇，城市空间规划将延续重庆特有的“多中心组团式”空间结构特征，在现有“三片、四中心”的基础上，布局“五片、六中心、十六组团”。

从重庆建筑业和市政基础设施投资来看，重庆建筑业增加值近五年增长了 50%，2006 年全年城市市政基础设施建设投资 257 亿元，比上年增长 9.4%，占固定资产投资的 10.5%。（表 1）

表 1 重庆建筑业增加值 单位：亿元、%

年份	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
增加值	176.6	208.9	253.7	235.8	266.9
增长率	13.9	14.1	13.5	7.9	12.0

二、重庆房地产与城乡规划的关系

城乡规划包括城乡一体化的过程和区域经济一体化的过程。城乡一体化是为了打破城市与乡镇的分割和对立，加强城乡联系，通过合理利用和优化配置城乡之间的资源和生产要素，达到城乡经济、社会、文化和生态日益融合，持续趋优的动态发展过程；

区域经济一体化是指多个行政区经济在体制上组合成为更大规模的经济共同体，其实质在于以区域为基础，提高资源配置的效率。重庆房地产业在推进城乡一体化和区域经济一体化的过程中起到了基础性建设的推动和促进作用，只要政府规划部门正确管制和引导开发商的个体行为，重庆房地产行业就能够为城乡规划工作的长足发展添砖加瓦。

(一)城乡统筹对房地产业的促进。

重庆要按照国务院批准的规划统筹做好城乡建设和管理工作，首先要合理确定城镇人口和建设用地规模。据统计，今后约有数百万人口逐步到一小时经济圈内居住，而主城区的住宅需求也将增大，预计到2010年全市人均住宅面积将由2005年的24.3m²提高到28m²，这无疑对开发商是一个特大的好消息，今后的可开发土地量和可开发面积都将有相当大比例的增长，而且需求拉动的投资增长是健康的、繁荣的，这对于房地产行业来说蕴藏着巨大的经济潜力。

基础设施和市政配套是开发商最关心也是消费群选择住宅最先考虑的重要因素，完善、成熟的基础设施不但可以为开发商节约一大笔投资，而且还将会吸引更多的开发商投资该地段，从而更加带动该地区的商业、交通、经济的繁荣，形成良性循环。

(二)房地产业有助于推进城乡建设。

2005年3月国际美世人力资源咨询公司发布的《全球质量调查报告》，以纽约为基准测评了全世界200多座城市的和谐状况，该报告以体现构建和谐社会为标准，根据人们生活质量对城市提出了39项考察项目，最后的结果排行榜显示，欧洲城市占明显优势，排列在前的12座城市除了有3座是加拿大的，其余9座均为欧洲城市，我国城市由于经济发展水平较低、环境污染严重、交通状况差、空气质量和饮用水不合格等排名落后，上海排名第102位，北京为132位。

随着城市居民对居住环境的要求越来越高，房地产开发行业为了满足消费者需要正在进行高品质生活区的开发和建设，各大房地产商纷纷将资源投入到研究消费者市场需求上，在很大程度上房地产开发商的利益目标与城市构建和谐社会的目标是相一致的，构建和谐社会是开发商追求的最高境界。

现在人们越来越重视居住环境，讲究绿色、环保、节能建筑，强调健康、安全、生态小区，开发商想要持续经营就必须有长远发展的战略眼光，只有不断推出被市场认可、称赞的楼盘才能够长久生存。在城市建设中，开发商扮演着主角，开发商自身素质的提高是对城市建设最大的贡献。

统筹城乡工作要着眼于统筹新农村建设和统筹城镇体系建设，大力打造城镇群。如今理性的开发商已经不光把目光集中在主城区繁华地段，随着主城稀缺资源越来越少，开发商开始顺应城乡统筹的政策逐步与乡镇企业合作，联合建设乡镇经济，在城市郊县搞旅游地产开发或小型造城运动。

以重庆沙坪坝区歌乐山片区为例，歌乐山以西区域属于远郊地段，经济欠发达，居民以农耕生活为主，随着歌乐山交通隧道的贯通，其远郊乡镇离主城的距离被大大缩短，如果开发商与这些乡镇搞联合开发，就可以带动周边经济的发展和城市的建设。

现在已经有一些开发商与乡镇政府联合开发土地的行为，不但使开发商通过这种方式获得了土地，同时也促进了新农村建设，搞活了农村经济，繁荣了农村市场，推动了城市化进程。

(三)房地产业对农业人口的贡献

1、对农村富余劳动力的消化。

在统筹城乡的进程中，大量农村富余劳动力转移向城市，建筑业是消化这部分人群的最大行业，与之息息相关的房地产行业是加大农村劳动力就业的主要行业。

一方面随着社会福利保障体系的不断完善，开发商将会成为解决社会就业问题的潜在贡献者；

另一方面进城务工经商的农民向城镇居民转化的首要问题是对农民工的就业安居扶持工作，“安居”这个重任最后也会落在开发商身上，政府大力支持经济适用房、限价房、廉租房的建设，在相关方面给予开发商经济补偿和优惠政策。

2、引导农民走产业化经营之路。

在新农村建设中，开发商应尊重农民意愿，与当地经济社会发展规划相衔接，与产业、土地、城镇等规划相衔接，完善农村布局。

在帮助发展农村经济、搞活农村建设的过程中，逐步帮助农民增收，发展特色经济，走产业化经营之路，同时体现生态型建设的理念，做到远看和谐、近看整洁，做好环卫工作处理机制，促进人与自然和谐共处。

3、引导农民向技能型转变。

开发商不论是在城市建设中还是在新农村建设中，都应帮助并引导农民工或农村人口向技能型、专业型、知识型转变，加强对农民工或农村人口的培训工作，丰富培训内容、创新培训方式、提高培训效率，缩短农村人口与城市人口的地域文化差异，提高劳动力的综合素质，最终达到双赢的效果，给开发企业增加效益和产值，创造价值。

三、正确引导房地产开发商行为

在城乡规划中，政府规划部门应正确引导开发商的行为，做好工程项目用地审批工作，各层次城市规划以及重要项目、建筑设计方案在审批时实行透明化、公开化和规范化，以审批建设项目“一书两证”为重点，即《建设项目选址意见书》、《建设用地规划许可证》、《建设工程规划许可证》，公开审批流程。

城乡规划应从城市整体规划出发，分析城市可利用的空间资源和各类用地的配置，包括居住、商业、交通、市政设施等资源的配置，合理规划城市建设用地，并以此调控各类资源，进行优化，避免由于具体建设项目不合理的选址和不合规范的建设造成资源浪费，并通过建设时序的控制使资源的使用适度。

城乡规划应更好地发挥对资源进行综合调控和优化配置的作用，通过对资源的合理使用达到最积极的集约；同时，政府应加大对土地使用权出让的控制力度，落实用地招标拍卖挂牌出让制度，对地方用地指标严格控制，在土地税收方面采取一些措施，以控制开发商的拿地行为。重庆建设试验区将在土地管理和使用制度上推出一系列新举措，今后农用地只要不改变用地性质，就可以流转，以促进农村土地规模化、集约化经营。

在保护和尊重农民土地承包权和宅基地权益的基础上，探索对农民进城后自愿退出的宅基地和承包地回购、置换等政策，采取土地换社保、提供免费培训、廉租房或给予住房补贴、享受城镇最低生活保障等政策措施，鼓励农民自愿退出承包地和宅

基地。

四、结论

重庆设立全国统筹城乡综合配套改革试验区给重庆房地产行业带来了新的发展契机和方向，许多开发商开始思考新的开发模式，不断探索与农村乡镇企业搞联合开发，这种行为既响应了国家关于新农村建设的号召，更与构建和谐社会的城市建设密不可分，政府在管制和引导开发商行为的同时，应支持、鼓励开发商参与到城乡规划建设中来，使开发商在得到自身利益的同时，为城市建设和城乡规划做贡献。