

对主体功能区战略下的差别化土地政策的探讨

——以广西为例

● 程 力

加快实施主体功能区战略,是贯彻落实党的十八大精神的具体体现,也是规范空间开发秩序、优化空间开发结构、促进区域协调发展的重要途径。《广西壮族自治区主体功能区规划》(于2012年11月经自治区人民政府颁布实施)将全区国土空间划分为重点开发区、重点生态功能区、农产品主产区和禁止开发区四类地区。土地是一切空间开发活动的载体,国土空间格局的形成和优化,最终要通过土地利用方式来实现。因此,按照不同主体功能区的功能定位和发展方向,实施差别化的土地利用政策,对引导和促进主体功能区的形成至关重要。

一、各类主体功能区土地利用特点及存在问题

1. 重点开发区。主要包括14个市市辖区、横县、柳江、合浦、东兴、北流、平果、凭祥等47个县(市、区),土地总面积6.83万平方公里,占全区总面积的28.8%。该区域经济基础较好,土地利用强度较高,工业化、城镇化和基础设施建设对建设用地的需求量大,土地供需矛盾突出,保障发展和保护耕地矛盾突出;土地利用处于低集约度到高集约度的“S”型的过渡期,集约利用水平相对较低,节约集约用地任务艰巨。

2. 重点生态功能区。主要包括桂西生态屏障、桂东北生态功能区、桂西南生态功能区、桂中生态功能区、十万大山生态保护区、北部湾沿海生态屏障及西江千里绿色走廊范围内的上林、三江、天峨、凤山、阳朔、上思、金秀等29个县(市),土地总面积7.29万平方公里,占全区总面积的30.7%。该区域是提供生态产品、保护环境、保障地区生态安全的重要区域,工业化、城镇化和能源、矿产资源开发对生态环境的影响较大,生态系统及物种栖息地生态环境受到不同程度

的干扰,水源涵养地生态环境受到破坏,水源涵养功能降低,局部地区水土流失和土地石漠化现象比较严重。

3. 农产品主产区。主要包括武鸣、宾阳、柳城、融安、灵川、全州、兴安、浦北、平南、田林、宜州等33个县(市),土地总面积9.61万平方公里,占全区总面积的40.5%。该区域是全区重要的商品粮生产基地以及保障农产品供给安全的重要区域,耕地保护和高标准基本农田建设的要求高、任务重;土地用途管制的难度大,土地政策运行对财政转移支付的依赖性大;农业发展用地、生态用地和其他非农特色资源型产业发展用地的潜在矛盾大。

4. 禁止开发区。主要包括自然保护区、风景名胜、森林公园、地质公园、重要水源地等174处点状区域,土地总面积2.69万平方公里,占全区总面积的11.4%。该区域是珍稀动植物基因资源保护地,也是区域生态环境的核心区,生态脆弱性明显,环境敏感度高,保护和修复自然生态环境的任务重。

二、各类主体功能区土地政策实施的主要目标

1. 重点开发区。合理安排建设用地利用时序,优化建设用地结构和布局,引导产业集中建设、集群发展,提高土地的集约度和利用效率;加强农用地整治,维护生态用地服务功能,实现人口、资源、环境和谐发展。

2. 重点生态功能区。按照区域资源环境承载力核定区域内建设用地规模,控制新增建设用地;维护生态系统,加强区域生态环境的修复与改良,提高生态服务功能。

3. 农产品主产区。加强耕地和基本农田的保护,

项目安排和资金投放重点向耕地和基本农田质量建设倾斜,促进农业产业化和规模化发展,提高粮食生产水平。

4. 禁止开发区。严格土地用途管制制度,严禁生态用地改变用途,鼓励、提倡不适合建设的已有建设用地向生态用地转变;加大对重点生态功能区的保护和治理,加快恢复自然植被,保护生态环境。

三、差别化的土地政策建议

(一) 重点开发区土地政策

1. 扩大建设用地规模,优化土地供应结构。通过规划、计划等手段,扩大建设用地供给,倾斜年度计划指标,有效保障区域内中心城镇建设、产业发展和基础设施建设等用地需求。优先安排城乡建设用地增减挂钩、低丘缓坡未利用地综合开发、小微企业标准厂房建设、低效用地再利用等土地利用改革试点,拓宽新增建设用地来源和渠道。按照“有保有压、区别对待”的原则,适当提高城镇工矿供地比例,土地供应重点向优势产业集群集中,向自治区重大项目倾斜,向高新技术产业倾斜,利用土地杠杆推动新型工业化发展。

2. 加强节约集约用地,提高土地利用效率。利用考核标准、价格机制、奖惩激励机制等手段,充分利用闲置土地,挖掘城镇工矿建设用地潜力,提高土地利用效率。健全工业项目用地准入制度,充分发挥土地资源对园区建设与产业发展的保障和调控作用,严格工业项目准入条件。加强城镇集约用地管理,积极引导利用地上地下空间,树立立体节约用地观。统筹协调区域各类交通、能源、水利等基础设施和公共基础设施建设规划,避免盲目投资、过度超前和低水平重复建设浪费土地资源。

3. 创新耕地保护机制,着重耕地的建设性保护。积极探索建立耕地保护和激励补偿机制,如“小块并大块”土地整治模式、耕地分类分级保护经济激励机制等。试行耕地保护基金制度,采用经济补贴和契约方式保护耕地。切实发挥耕地特别是基本农田在优化城镇、产业用地结构中的生态支撑作用,促进人口、经济的集聚与资源、环境的统筹协调。

(二) 重点生态功能区土地政策

1. 严格控制新增建设用地规模。以区域资源环境承载能力为基础,严格控制新增建设用地规模。新增建设用地重点向中心城镇、特色产业以及交通、能源、

水利等基础设施、公共设施建设倾斜,实施点状开发,禁止连片扩张开发。对低消耗、可循环、少排放、轻污染的生态型工业,以及旅游、观光休闲等服务型产业给予用地支持。

2. 严格执行土地用途管制制度。不得随意改变生态用地用途,禁止可能威胁生态系统稳定的各类土地利用活动。引导与主体功能区定位相悖的产业向区外有序转移。禁止对生物多样性危害大、威胁生态安全和超过环境承载力的项目供地,限期淘汰资源消耗大和环境代价高的产业和项目。

3. 加强生态用地管护。严格保护江河、水库等水源保护区、生态公益林地、封山育林地、湿地、防护林等重要生态功能区。加强对水土流失和石漠化的科学预防和综合治理,加快坡耕地治理,推进矿山生态环境恢复治理,加强重金属污染耕地的综合治理和退化土地的防治,增强水源涵养、水土保持、维护生物多样性等的能力,提高土地生态系统的自我修复能力。探索建立财政补偿机制,支持特色产业、生态项目的实施。

(三) 农产品主产区土地政策

1. 加强耕地保护,加快农业综合开发建设。强化对非农建设占用耕地的控制和引导,建设项目选址尽量不占或少占耕地。严格执行建设占用耕地补偿制度,进一步健全异地占补耕地的政策和制度。因地制宜发展高产、优质、高效农业和生态农业,加快推进生态农业产业化,促进农业现代化。合理调整农业用地结构,实施规模经营,大力发展现代城郊型、集约型、立体型农业和观光农业等,提高农业的综合生产能力、土地产出率和经济效益。

2. 加强土地整治,强化耕地质量建设。积极推进以田、水、路、林、村综合整治为内容的农村土地整治示范项目,大力开展高标准基本农田建设。按照数量、质量和生态全面管护的要求,依据耕地等级实施差别化管护。加大中低产田改造力度,积极开展农田水利建设,加强坡改梯等水土保持工程建设,推广节水抗旱技术,大力实施“沃土工程”、移土培肥等重大工程,提高耕地综合生产能力。

3. 加强农村节约用地,推进新农村建设。编制村庄规划和村庄土地利用规划,划定村镇发展和撤并复垦范围,引导农民住宅相对集中建设。严格执行农村一户一宅政策,合理安排农村宅基地,禁止超标准占

(下转第 48 页)

有的权益。

三、做好临桂县农村集体土地确权登记发证工作的建议

针对临桂县农村集体土地确权登记发证工作存在的问题,笔者就如何做好该项工作提出以下几点建议:

1. 加大确权登记发证工作宣传力度。开展调查登记前,要召开村民代表会议,广泛宣传发动农民群众参与和支持确权登记发证工作。组织县、乡(镇)、村干部与国土资源部门一道,深入各行政村组,以散发宣传资料、召开村民大会等形式,充分讲解和宣传确权登记发证的重大意义,使广大农民充分了解相关政策,争取得到他们的理解和支持。村委会要安排熟悉当地情况的村干部全程配合开展调查登记,当好宣传员,让农民认识到确权登记发证的核心是把农民的权利还给农民,让农民拥有自己解决问题、维护自身土地权益的能力,从而最大限度地调动和激发农民群众的积极性。

2. 着力解决农村集体土地违法用地的历史遗留问题。按照因地制宜的原则,充分利用已有的调查、指界等资料,着力解决农村违法用地问题。对符合土地利用总体规划与村镇规划以及有关用地政策的,由县国土资源执法监察大队依法依规处理后及时登记;对权属来源资料不完善的,要按照尊重历史、承认现实的原则,可以沿用原来的资料进行登记;对无权属来

源资料的,可结合“二调”成果,建立集土地图库、登记审批、档案利用于一体的农村集体土地登记发证平台,实现登记信息的统一存储、统一分发、统一更新。遇到户主无法到现场指界的,要按照《违约缺席指界》的相关规定,根据不同的情况给予处理,确定土地权属界线。对“超面积、一户多宅”的现象,建议上级部门尽快出台农村宅基地确权发证工作指导细则,便于在实际操作中参考。此外,还应建立和实行工作督查和复查核验机制,成立由县、乡(镇)、村干部和国土资源部门技术人员组成的督查复查组,发现问题及时整改,确保发证工作质量。

3. 创新土地权属纠纷化解工作机制。针对权属纠纷问题对症下药,建立国土、农业、林业、住建、规划和公检法等人员组成的农村土地权属纠纷争议仲裁机制,专门受理仲裁确权登记发证工作中遇到的权属争议问题,妥善化解纠纷,消除矛盾隐患,切实维护好农民和集体经济组织的土地权益,促进社会和谐。

4. 提供经费保障。为保证调查、测绘、制图、确权、登记、发证等工作的顺利完成,建议在上级经费下拨前,由县政府通过政府采购分次分批给予拨款。县政府可从土地拍卖收益资金和矿产资源管理费中挤出部分资金,或通过向上级主管部门争取支持部分资金等方式,解决确权登记发证的经费问题。■

(作者单位:广西临桂县国土资源局)

(上接第46页)

地建房,逐步解决现有住宅用地超标问题。重点保障农业生产、农民生活必需的建设用地,支持农村道路、水利等基础设施建设。

(四) 禁止开发区土地政策

1. 严格控制区域开发建设。区域内实行强制性保护的 土地政策,严禁任何与生态功能保护无关的生产和开发建设活动,严禁对不符合主体功能的开发供地,严禁擅自改变土地用途和改变土地原有形态的开发使用面积,不得以任何形式破坏、侵占、非法转让区内土地。在不破坏原有自然环境的前提下,支持保护性利用,可适当安排以保护功能为主的基础设施建设

用地、旅游业用地等,对各类用地进行细化管理。

2. 建立生态保护财政补偿机制。设立生态保护基金,实行对自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、重要水源地等战略资源保护的财政转移支付,进一步强化生态体系的保护与建设。

3. 建立移民安置补偿机制。制定优惠政策,积极引导人口向外迁移,减少区域内的人为干扰因素。实施移民土地安置政策,对转移居民进行安置补偿及再就业培训,分享土地级差收益,为移民长期安定提供基础物质保障。■

(作者单位:广西国土资源规划院)