

河北省主体功能区土地政策研究

李国宁

河北省工程咨询研究院, 河北 石家庄

Email: 654226604@qq.com

收稿日期: 2021年7月30日; 录用日期: 2021年9月1日; 发布日期: 2021年9月8日

摘要

推进形成主体功能区需要用土地政策规范空间开发秩序和开发行为。本文深入探讨了我国土地政策的改革方向, 客观总结了河北土地政策实施中存在的问题, 针对不同区域所具有的不同特征, 提出差别化的土地政策, 优化开发区注重推行优化体系政策, 重点开发区注重推行保障体系政策, 限制开发区注重推行保育体系政策, 禁止开发区注重推行保护体系政策, 并就主体功能区土地政策的落地实施, 提出了前瞻方向建议。

关键词

河北, 主体功能区, 土地政策

Study on Land Policy of Main Functional Areas in Hebei Province

Guoning Li

Engineering Consulting Institute of Hebei Province, Shijiazhuang Hebei

Email: 654226604@qq.com

Received: Jul. 30th, 2021; accepted: Sep. 1st, 2021; published: Sep. 8th, 2021

Abstract

To promote the formation of main functional areas, we need to standardize the spatial development order and development behavior with land policy. This paper deeply discusses the reform direction of China's land policy, objectively summarizes the problems existing in the implementation of Hebei's land policy, puts forward differentiated land policies according to the different characteristics of different regions, optimizes the development zones, pays attention to the implementation of optimized system policies, focuses on the implementation of security system poli-

文章引用: 李国宁. 河北省主体功能区土地政策研究[J]. 城镇化与集约用地, 2021, 9(3): 52-57.

DOI: 10.12677/ulu.2021.93007

cies in key development zones, and focuses on the implementation of conservation system policies in restricted development zones. The forbidden Development Zone pays attention to the implementation of the protection system policy, and puts forward forward-looking suggestions on the implementation of the land policy in the main functional areas.

Keywords

Hebei, Main Functional Area, Land Policy

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

构建以主体功能区为基础的区域开发格局,是促进区域协调发展和可持续发展的重要战略举措,主体功能区建设的顺利实施,亟需切实可行的分类配套政策措施及具体的政策实施细则和条例作为支撑[1][2]。土地是主体功能区的载体,指导主体功能区的土地利用与政策研究是主体功能区规划的必要组成部分[3]。我国土地资源的粗放利用、空间布局的不合理造成土地资源集约利用程度低,制约我国经济平稳较快发展的步伐[4]。基于主体功能区划理念和可持续发展战略,结合我国土地政策改革方向,梳理土地政策实施中存在的问题,优化创新土地利用政策,对于提高资源利用效率、调整产业布局具有较强指导意义。

2. 我国土地政策的改革方向

我国在保持较快经济增长的同时,受土地供应总体潜力不足的制约,土地供需矛盾愈加尖锐,土地管理的形势更加严峻。18亿亩耕地保护的压力与社会经济快速发展对土地的巨大需求之间的矛盾在未来很长的一段时间内难以缓解。日后,严格保护耕地、节约集约利用土地将是土地政策的基本走向;利用动态的流转和灵活的手段,变堵截式的“管死”为疏导式的“盘活”才是改革的方向[5]。

2.1. 耕地保护

今后较长一段时间内,我国耕地保护将面临流失反弹的巨大压力,需在以下几个方面进行调整和完善:一是耕地资源集约化利用,在耕地后备资源不足的情况下,集约利用现有耕地,稳定提高其质量是我国土地政策改革的一个方向。二是实施基本农田管护的区域补偿机制,由于保护粮食安全与产业发展的土地效率差异导致未来“发展权”的差异,对于担负区域外粮食安全的耕地保护责任应有相应的发展权补偿。三是完善占补折抵,确保补充耕地的质量,进一步强化耕地保护共同责任制。四是适时将耕地保护政策转化为法律,进一步提高其效力和权威。五是赋予农民充分的土地产权,并且给予适当的经济激励,大力发挥农民在耕地保护中的作用。

2.2. 集体土地流转

随着我国农村生产力的进一步发展,家庭联产承包责任制规模狭小的分散经营成了农业生产力进一步发展的主要障碍。促进土地由分散到集中是我国农村土地制度变迁的一条主线,也是我国土地制度发展的趋势。一是加速农村集体农用地流转、形成农业的规模经营,是我国土地制度创新的客观要求。二是统筹城乡用地,强化“人地归一、地随人走”,实施城市建设用地增加与农村建设用地减少挂钩,探

索农村宅基地的流转管理,加快农村集体建设用地向城市的流转,是十分有效的政策之一。三是结合乡村振兴战略实施,以新规划、新住宅、新生活引导农村宅基地流转、土地整理和耕地保护的严格实施,也是强化流转的重要途径。

2.3. 构建同地同价、同地同权的城乡一体化土地政策

城乡一体化的土地政策包括一体化的规划、一体化的管理和一体化的市场。而核心的内容是一体化的权利。目前除了权利不同、价格不同外,还有利用程度和集约水平的不同。农民只有一处宅基地,市民可以有多处住房,市民不能够买农民的住宅等各类限制条件都应在将来加以解决。特别是城中村改造造成的集体土地宅基地退出机制尚无法律依据,农村宅基地社区化改造也缺乏一体化的社会管理体系。农村宅基地供地没有纳入指标管理和供地体系,甚至被忽略的现象都有待于改变。

2.4. 构建灵活动态的规划供地政策

土地用途管制导致土地利用各项指标刚性太强,难以适应现代市场发展要求,造成土地管理与政府行为、市场行为不统一,增加了土地管理难度。如何构建灵活动态的规划供地政策是今后破解难题的关键。

3. 河北省土地政策实施存在的问题

3.1. 征地制度缺乏价格生成机制

现行征地过程基本排斥了市场在农地产权转移中的作用和公众参与,致使农地非农化的名义成本低下,城镇土地过速扩张。同时,现行征地方式缺乏科学的价格生成机制,无法正确反映土地的区位级差地租,也未能将土地的生态价值与社会保障价值内化,扩大了征地价格与其市场价值的偏差。随着征地区片综合地价的实施,提高了补偿标准,部分体现了区位差异,但是仍然存在价格机理不清,价格制定市场性不强的根本性缺陷。

3.2. 土地政策与区域经济发展水平不匹配

由于不同区域经济社会发展差异较大,各地区对土地利用需求不同,使得部分地区规划用地指标剩余,而部分地区出现大量违反规划用地现象,或规划调整过于频繁,随意性较强。对违法占地处分在现实中很难执行,需要对不同区域占地及建设保护等问题提出针对性管理条例[6]。

3.3. 土地政策对自然条件的适应性不强

现行《土地管理法》规定“各省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上”。《河北省基本农田保护条例》规定“各级人民政府土地利用总体规划所确定的基本农田面积,不得低于上一级人民政府土地利用总体规划所确定的控制指标”。在严格保护耕地数量和质量的同时,许多地区基本农田保护率已经达到90%以上,呈现出耕地保护与经济发展之间的种种矛盾。土地政策与区域自然条件的协调成为值得研究的重要课题,比如规定山区基本农田保护率可以适当降低,提倡在条件较好的平原区建立规模型永久基本农田保护区等,或者允许易地代保等,充分发挥各区域自然地理优势,促进全省社会、经济、生态良好发展,土地可持续利用[7][8]。

3.4. 批地、计划、管理与实际需求难以配套

随着城镇化速度的加快,各地区对建设用地的需求越来越大,使得地方用地需求在用地的数量、位置、时间、结构、效益等方面与现有严格管地的宗旨相矛盾;而在土地利用规划、耕地占补平衡、农地转用计划、土地收益分配、用地报批程序等方面也应与地方用地需求加以协调。

4. 主体功能区土地政策设计

4.1. 优化体系

一是优化建设用地供应结构, 根据区域特点在国家《禁止供地目录》、《限止供地目录》和《产业结构调整指导目录》的基础上, 制定出符合本区实际情况的供地及产业结构调整目录。二是优化建设用地布局, 总体布局上, 按照点轴发展规律, 形成大城市组团发展、中小城市紧凑发展、小城镇和农村居民点集聚发展的土地利用格局; 微观上通过“退二进三”“退三优三”来解决城市内部工业用地比重大、居住用地比重偏低、第三产业用地严重不足的问题。三是推行集约、节约用地, 强化土地利用调控机制, 完善土地市场机制, 提高土地资源配置效率, 规范土地供应管理机制, 编制与发展项目配套的土地供应计划, 建立土地集约利用评价考核制度, 创新激励机制, 充分调动各方面节约集约用地的积极性。四是控制建设用地增量, 建立和落实新增建设用地核查制度, 严格土地利用计划管理, 充分发挥地价调控作用, 促进土地资源的合理流动, 实行功能区内城市建设用地增加与农村建设用地减少挂钩[9] [10]。五是积极盘活建设用地存量, 清理闲置土地, 做好盘活利用工作, 实施旧城改造, 搞好集约挖潜, 结合乡村振兴战略实施和新农村建设, 加快农村建设用地流转。

4.2. 保障体系

一是在进行新增建设用地指标分配时适时地考虑不同功能区的特点, 做好土地利用总体规划, 推动新增建设用地指标向重点开发区域倾斜, 优先保障建设用地需求。二是制定与区域产业发展相配套的土地政策, 对与区域产业发展定位相符、能够促进区域产业结构优化升级的项目, 要首先保障其用地; 对虽与区域产业发展定位不矛盾, 但对区域产业结构优化升级的促进作用较小的项目, 要适当提高供地的门槛; 对与产业发展定位相冲突的项目, 要禁止供地。三是完善征地制度, 维护失地农民权益, 以土地的市场价格为基础, 综合考虑现代都市农业等新型农业经营模式、土地的区位、当地经济发展水平、土地的预期收益等因素, 提高征地补偿标准; 遵循各国通行做法, 逐步扩大补偿范围, 具体包括土地所有权补偿、土地承包经营权的补偿、地上物补偿、残余地补偿、离职者或失业者补偿以及生态环境效益补偿; 合理分配土地补偿收益, 淡化对土地所有权的补偿, 强化对土地承包经营权的补偿[11] [12]。

4.3. 保育体系

一是严格用途管制制度, 根据土地利用现状和规划期内土地利用结构调整方案, 以社会经济发展需要和土地利用主导方向为原则, 分为耕地区、园地区、林地区、水域区、城镇建设用地区、村庄建设地区、独立工矿区等进行用途管制。二是加大生态修复和环境保护的土地供给, 加大限制开发区土地政策和投资政策的配合力度, 强化生态修复和环境保护的土地供给与政府对生态修复和环境保护的投资能力、筹资能力相适应。三是加强土地整治, 土地开发整理立足增加耕地、稳固粮食综合生产能力, 确保国家粮食安全; 土地开发整理与乡村振兴、农业经济结构调整和农民收入增加相匹配; 适应科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业的发展趋势, 使其融合于现有农地与社区景观中, 构成和谐的统一整体, 实现经济效益、资源、环境三者有机地统一。四是加强耕地管护, 实行耕地保护责任制度, 把耕地保护各项责任落实到个人; 实行耕地保护动态巡查制度, 及时发现和制止违法行为; 逐步实行功能区域之间的耕地保护与补偿机制。

4.4. 保护体系

一是严格限制建设用地增量, 依据法律法规和相关的规划实行强制性保护, 控制人为因素对自然生态的干扰, 严禁不符合主体功能定位的开发活动。二是严格保护基本农田, 确保基本农田数据、质量不

下降，实行基本农田保护补偿机制。制定相关补偿机制，对于基本农田保护者予以补偿。三是开展基本农田标准化建设。通过示范区建设，建设高标准基本农田，建立健全基本农田保护监管体系，以建设促保护，发挥典型示范作用，全面提升基本农田保护管理和建设水平，逐步实现“基本农田标准化、基础工作规范化、保护责任社会化、监督管理信息化”。四是加大宣传力度。不断提高全民保护耕地意识，为全面落实耕地保护政策营造良好舆论氛围。

5. 主体功能区土地政策实施的前瞻方向建议

主体功能区的建设为土地管理制度的改革提出了新的要求。结合当前的经济形势和未来的发展，在土地管理法修改完善的基础上，应该在以下五个领域有所突破。

5.1. 推动城乡挂钩的灵活政策，建立挂钩指标统一市场机制

城市建设用地增加和农村建设用地减少挂钩是解决建设用地布局调整的积极措施，是促进城乡统筹发展、节约集约用地的重要途径，也是保护耕地不减少的一项灵活政策。今后应该大力推进这一政策的实施。城乡挂钩政策的内涵包括建设用地位置的置换和资金使用的腾挪。位置的置换是农村建设用地复耕为农用地，城市扩大所占农用地从农村建设用地复耕中得到补充；资金腾挪是城市扩大占用的高级差地租地段的收入可以提出一部分用于农村建设用地复耕和新村建设。同时，为了促进挂钩政策的实施，解决偏远地区农村复垦和建设资金的不足，可以在全省建立挂钩置换指标统一市场，加速土地和资金的流转，缩小区域经济差别，促进经济落后地区的发展。

5.2. 推动集体土地流转，促进农地规模经营和村镇集约发展

集体土地流转是盘活存量土地，促进规模经营的必由途径。集体土地包括集体农用地、集体建设用地和集体未利用地。集体农用地流转有利于农业规模经营的实现；集体建设用地的流转有利于集约节约建设用地；集体未利用地的流转有利于提高土地利用率和生态保护。建议在做好新一轮土地利用总体规划的基础上，广泛开展新农村建设规划，把集体土地的流转纳入有序、合理的轨道。

5.3. 尝试基本农田分级管护和投入责任关联机制

基本农田没有质量标准，没有业主是当前管护工作缺乏主动性的主要原因。基本农田分级管理是未来的趋势。分级包括两个方面的含义：一是质量分级，并对不同质量级实施不同的占补政策；二是管理分级，分别建立国家级标准基本农田，由国家投资建设，省级基本农田，由省级建设和其他基本农田。基本农田长期固定分给农户经营，并各级业主负责产能保护。这样可以避免当前存在的投资效率低下的状况。

5.4. 建立基本农田与生态管护区发展权补偿制度

基本农田与生态管护区是社会可持续发展的基础，是粮食安全和生态安全的保障。但是由于工农业效益的比较差异，对于划定为基本农田或生态保护区的区域就丧失了建设发展权利。所以，应该对于强制担负公益性质的低效用地给与政策补偿。建议在粮食补贴政策的基础上，设立生态保护基金或发展保障补助金。

5.5. 编制与主体功能区发展相匹配的供地计划

围绕主体功能区未来的发展，需要一系列建设项目布局，包括城市建设、工业项目、农业开发、生态管护等，单纯的“立项”，不如完全的“立地”。如何构筑与“立项”相统一的“立地”计划，是保

障功能区主体功能实现的基本要件。所以在全省范围内编制供地计划,进行批次批地供地是未来应该认真考虑的政策取向。

参考文献

- [1] 陈昭通. 主体功能区差别化土地利用政策: 演进, 机理与现状研究[D]: [硕士学位论文]. 南宁: 广西大学, 2016.
- [2] 叶盛杰. 基于主体功能区的差别化土地利用政策研究[J]. 中国国土资源经济, 2015(5): 31-33.
- [3] 韩德军. 基于主体功能区规划的欠发达地区土地利用模式优化研究[D]: [博士学位论文]. 北京: 中国农业大学, 2014.
- [4] 方瑞欣. 基于主体功能区划的土地利用分区布局研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 华中农业大学, 2014.
- [5] 廖永林. 土地管理制度与政策[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008.
- [6] 王利光, 葛幼松. 河北省区域经济发展水平的差异研究[J]. 河北科技大学学报, 2007, 28(4): 332-337.
- [7] 吕芳. 地域主体功能区划理论与实践研究——以保定市为例[D]: [硕士学位论文]. 保定: 河北农业大学, 2008.
- [8] 张静. 河北省土地利用分区研究[D]: [硕士学位论文]. 保定: 河北农业大学, 2008.
- [9] 包振娟, 罗光华. 主体功能区建设的配套政策研究[J]. 经济纵横, 2008(5): 22-24.
- [10] 侯晓丽, 贾若祥. 我国主体功能区的区域政策体系探讨[J]. 中国经贸导刊, 2008(2): 46-48.
- [11] 杨伟民. 推进形成主体功能区优化国土开发格局[J]. 经济纵横, 2008(5): 17-21.
- [12] 杜平. 推进形成主体功能区的政策导向[J]. 经济纵横, 2008(8): 42-46.