

10.3969/i.issn.1671-3079.2015.05.008

深化土地管理制度综合改革研究

——以浙江舟山群岛新区为例

虞卓华

(浙江海洋学院 管理学院, 浙江舟山 316021)

摘要: 基于浙江舟山群岛新区发展的概况, 针对新区建设面临的规划控制指标与实际不相符、年度计划用地指标缺口较大、区域内难以实现占补平衡等方面的土地问题, 借鉴国内其他地区土地管理制度改革研究和实践, 从深入推进陆海统筹发展、创新土地利用规划计划管理方式、积极探索耕地占补平衡新方式和深化研究保护耕地新途径四个方面提出了改革建议, 努力构建保障和促进新区科学发展的国土资源管理新机制, 促进舟山群岛新区又好又快的发展。

关键词: 舟山群岛; 土地管理; 制度改革

中图分类号: F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-3079(2015)05-0047-05

On Deepening Land Resources Administration Reform Study

—— A Case Study of Zhoushan Archipelago New Area

Yu ZhuoHua

(College of Economic and Management, Zhejiang Ocean University, Zhoushan, Zhejiang 316021)

Abstract: Based on analysis of development of Zhejiang Zhoushan Archipelago New Area and the land problems during construction such as unbalanced land resource problems, this article is going to give countermeasures and suggestions on deepening land resources administrating system reform by promoting coordinated development for land and sea in four aspects: new land planning program management deep-going research on new way of more effective cultivated land protection, exploration on establishing of land intensive use system, the efforts are made to construct and deepen the reform of land resource management organism, and to enhance better and quicker development of Zhoushan Archipelago New Area.

Key words: Zhoushan Archipelago New Area; land resources administration; system reform

舟山群岛陆域面积狭小, 以丘陵山地为主, 可利用土地资源非常有限。浙江舟山群岛新区(以下简称“新区”)国家战略的实施, 在“十二五”乃至“十三五”期间建设用地需求呈现快速增长态势, 使新区土地供需矛盾突出, 资源因素制约严重。新区在土地管理方面面临越来越多的困难和制约, 迫切需要突破现行国土资源管理体制机制。

收稿日期: 2015-06-29

作者简介: 虞卓华(1978—), 男, 浙江舟山人, 浙江海洋学院管理学院在读硕士研究生, 就职于舟山市人民政府办公室。

网络出版时间: 2015-09-18 16: 29: 06 网络出版地址: <http://www.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20150918.1629.010.html>

一、新区概况

(一) 新区经济社会发展概况

舟山位于我国东部黄金海岸线与长江黄金水道的交汇处,背靠长三角广阔经济腹地,是我国东部沿海和长江流域走向世界的主要海上门户,陆域面积 1440km²,海域内水面积 208 万 hm²,500 m² 以上岛屿共有 1390 个,区域内适宜开发建港的深水岸段有 54 处,总长 279.4km,理论上可建码头泊位年吞吐量超过 10 亿吨。2014 年,新区常住人口 114.6 万人,实现地区生产总值 1021.66 亿元,增长 10.2%,人均 GDP 1.45 万美元,其中海洋经济增加值 713 亿元,占 GDP 比重 69.8%,是全国海洋经济比重最高的地级市。^①

新区鲜明的海洋特色区域产业体系基本形成,临港装备工业蓬勃发展,港口物流业快速增长,海洋渔业稳步转型,海洋旅游持续升温,新兴产业扎实起步。2014 年,港域吞吐量 3.47 亿吨,工业总产值 1967.62 亿元,水产品总产量 166.94 万吨,渔农业总产值 199.48 亿元,全年接待国内外游客共 3997.96 万人次。^②

(二) 新区规划发展目标

根据国务院批复精神,新区未来将具备三大功能:浙江海洋经济发展的先导区、我国海洋综合开发试验区、长三角地区经济发展的重要增长极。通过 10~20 年发展,将新区打造成我国面向环太平洋经济圈的桥头堡,大宗商品储运中转加工交易中心、东部地区重要的海上开放门户和重要的现代海洋产业基地,成为我国海洋海岛综合保护开发示范区和陆海统筹发展先行区。

新区发展规划明确:到 2020 年,舟山海洋生产总值年平均增长 20% 左右,港口货物年吞吐量达 6 亿吨以上。到 2030 年,开放型经济体系进一步完善,建成国际领先的现代海洋产业体系。

(三) 新区资源禀赋概况

1. 土地资源概况。截至 2013 年底,新区土地总面积共 14.813 万 hm²,农用地 8.893 万 hm²,其中耕地 2.7 万 hm²(含可调整地类 0.247 万 hm²);建设用地 3.187 万 hm²;未利用用地 2.733 万 hm²。在建用地中,其中城乡建设用地 2.033 万 hm²,交通用地 0.407 万 hm²,其他建设用地 0.747 万 hm²。规划到 2020 年耕地保有量 2.48 万 hm²,基本农田 2.313 万 hm²,规划基本农田保护比率 93.2%。

2. 海洋资源概况。新区海域内水面积 208 万 hm²,至 2013 年底,全市共批准建设填海面积约 0.6 万 hm²。根据《浙江舟山群岛新区发展规划》确定的“十二五”期间用于重大项目建设填海的面积为 0.45 万 hm²,因此,舟山建设填海总面积将达到 0.985 万 hm²。

3. 潮间带资源概况。目前,潮间带总面积达 1.527 万 hm²,其中“十二五”规划可用于开发利用的潮间带达 0.667 万 hm²。

4. 低丘缓坡资源概况。全市可开发利用低丘缓坡资源 1.662 万 hm²,宜建面积 0.7 万 hm²，“十二五”期间宜建面积 0.411 万 hm²。^③

(四) 新区土地利用现状

1. 可利用的土地资源十分有限,耕地后备资源严重匮乏。舟山市土地总面积仅为全省的 1.4%、全国的 0.02%。受海岛自然环境、气候条件的限制和影响,全市能够开发和利用的土

① 舟山市统计局:2014 年第 4 期舟山统计季刊,第 1 页。

② 舟山市统计局:2014 年第 4 期舟山统计季刊,第 33 页。

③ 舟山市国土资源局:2013 年舟山市国土资源报告,第 8 页。

地资源很少，区域内可利用的土地面积只占到了舟山总面积的 31 % 左右，地面坡度大于 15° 的面积大约占到舟山土地总面积的 44 %，其中大部为海岛生态防护林，不宜进行开发利用。经调查，新区适宜开垦为耕地的后备资源总数不足 1 万亩。^①

2. 第一产业比重逐年下降，耕地种植受制于水。受自然资源限制，舟山种植业发展不具优势，2013 年，舟山市三次产业比例为 10.3 : 44.2 : 45.5，一产比重逐年下降，从 2005 年的 14.1 % 降至 2013 年的 10.3 %。一产中又以渔业为主导，种植业种类单一，主要以提供蔬菜和水果为主。2013 年，全市农业总产值 187.8 亿元，其中种植业产值为 10.6 亿元，仅占 5.6 %。^② 同时，由于海岛耕地资源少且布局分散，加上自然灾害侵袭较多，淡水资源紧缺，土壤盐碱化现象严重，种植业投入成本大，耕地产出水平较低。按照大陆引水成本 1.86 元/m³ 计算，水稻亩均耗水成本高达 1268 元，在舟山种植水稻仅耗水成本是大陆水稻平均种植成本的 2 倍，是国家水稻收购价格的 1.36 倍，成本收益严重倒挂。

3. 岛屿建设用地布局分散，基础设施及特殊用地比重高。舟山岛屿分布呈现“大岛近岸、小岛离散”的空间形态，城镇用地布局于沿海平原区域，临港产业用地依海而建，农村居民点分布于各大小岛屿，新区建设用地布局总体呈现较为分散的状态。受地形地貌和环境条件制约，各岛屿基础设施建设和社会事业发展必须自成体系，交通、供水、电力等基础设施共享性差，占地较多，全市基础设施用地比重高于浙江省的平均水平。另外，作为国家军事战略要地，舟山特殊用地面积大、比重高；海洋旅游资源丰富，旅游配套服务设施用地多。

二、新区建设面临的土地问题

当前及今后一个时期，随着新区建设的加快推进，舟山市将迎来新一轮用地需求旺盛期。根据《浙江舟山群岛新区土地利用战略研究》成果：到 2015 年，全市各类建设用地需求约 1.133 万 hm²，占用耕地约 0.667 万 hm²；到 2020 年，各类建设用地需求约 2.133 万 hm²，占用耕地约 1.067 万 hm²，土地供需矛盾突出。

（一）规划控制指标与实际不相符

根据舟山市土地利用总体规划，全市耕地保有任务是 2.48 万 hm²，基本农田 2.313 万 hm²，基本农田保护率高达 93.2 %；到 2020 年，城乡建设用地总规模为 1.43 万 hm²；新增建设用地规模为 0.715 万 hm²。但从实际情况看，到 2013 年，全市城乡建设用地已“倒挂”约 1 万 hm²，新增建设用地仅剩约 0.04 万 hm²。预计到 2020 年，新增建设用地缺口将达 2 万 hm²，城乡建设用地缺口 2.467 万 hm²，约有 0.9 万 hm² 新区建设用地与基本农田空间重叠。^③ 这将导致国家和省重点建设项目、重大基础设施、海洋新兴产业以及海岛保护与开发利用等项目无法“落地”。

（二）年度计划用地指标缺口较大

据分析预测，今后 5~10 年，舟山市每年平均新增建设用地需求在 2000 hm² 左右，而实际新增建设用地计划指标与此差距很大，如 2013 年下达舟山市的新增建设用地计划指标约为 430 hm²，仅为今后年度用地需求量的 21 % 左右。^④

（三）区域内难以实现占补平衡

2007—2013 年，舟山市完成耕地占补面积约 0.23 万 hm²，其中市域内占补约 0.16 万

① 舟山市国土资源局：2013 年舟山市国土资源报告，第 1 页。

② 舟山市统计局：舟山统计 2014 年鉴，中国统计出版社，第 12 页。

③ 舟山市国土资源局：2013 年舟山市国土资源报告，第 11 页。

④ 舟山市国土资源局：2013 年舟山市国土资源报告，第 12 页。

hm², 市域外易地补充 0.07 万 hm², 易地补充率为 30 % 多, 特别是 2013 年的易地补充率达到近 50 %, 实现耕地占补平衡压力日益加大。虽然通过滩涂围垦解决了部分耕地占补平衡, 但由于围垦成本高, 实际垦造的耕地必须进行灌排、降盐降碱、地力培育等过程才能形成有质量的耕地, 从围垦成陆到形成耕地, 必须要 8~10 年的时间。

三、新区土地管理制度综合改革探索

他山之石, 可以攻玉。在学习借鉴国内其他地区土地管理改革实践经验的基础上, 舟山市要紧紧围绕国务院关于新区的战略定位以及功能目标, 充分发挥海岛陆海资源优势, 统筹山、海、陆资源开发利用, 坚持先行先试, 着力改革创新, 因地制宜地探索建立适应舟山发展需要的土地管理机制和政策制度, 促进浙江舟山群岛新区实现又好又快地发展。

(一) 深入推进陆海统筹发展

推进陆海统筹发展时, 要特别注重发挥规划的龙头作用, 努力探索陆海规划合一的实现途径。山东省在半岛蓝色经济区建设中, 大力实施海陆一体化规划, 将海岸带、海岛及近海海域纳入蓝色经济区海域空间规划, 建立基于生态系统的海域空间规划, 从而有效地避免产业发展与生态环境之间, 以及不同产业开发活动之间的冲突, 实现海洋资源与空间的优化配置。^[1] 建议舟山市将舟山群岛新区发展规划、土地利用规划以及海洋功能区划中均涉及到的相同内容在规划安排上进行统一, 并落实到一个涵盖舟山群岛陆海区域内共同的空间规划平台上, 真正实现陆海规划合一, 明确所属陆海区域内各部分用地用海的功能划分和控制目标。同时, 注重加强规划编制体系、标准体系、协调机制等方面的制度建设, 强化统一后的规划的实施和管理, 使其真正成为统领舟山群岛新区陆地、海洋开发利用和管理保护的依据。

(二) 积极创新土地规划计划管理新模式

1. 创新土地利用规划管理。天津滨海新区试行两年一次动态评估, 经评估如有必要五年可滚动修编制度。上海市根据实际用地需求, 试行与审批级次相配套的两年一次动态评估、五年一次修改土地利用规划调整制度。^[2] 建议舟山市根据国务院批复的《浙江舟山群岛新区发展规划》, 积极推进土地利用总体规划评估修改试点工作, 落实 0.8 万 hm² 新增建设用地, 0.56 万 hm² 基本农田和耕地保有量任务先由浙江省统筹平衡, 待省级规划修编或浙江省开展省级规划评估修改时国家一并予以追加。

2. 创新土地利用计划管理。湖南长株潭国家自主创新示范区实行以五年为一个周期, 国家一次性下达长株潭城市群土地利用计划, 省政府根据长株潭城市群建设时序分年度统筹安排使用。天津滨海新区试行在建设用地总规模范围内按照“前期适当集中, 后期相应减少”的方式安排年度土地利用计划指标, 以滨海新区近年实际审批新增建设用地的平均数为基数, 在规划期前五年, 以前三年适当高于基数, 后两年相应减少的方式将有关年度计划指标下达给天津市, 天津市将指标使用情况分类统计后报国土资源部。^[3] 建议国家对浙江舟山群岛新区建设用地计划指标实行差别化管理。一是浙江舟山群岛新区在本轮规划期内, 不突破 0.8 万 hm² 新增建设用地总量的前提下, 自主统筹安排使用土地利用计划指标, 并将指标年度使用情况报国土资源部和浙江省国土资源厅备案, 接受监督检查; 二是国土资源部下达浙江的年度新增建设用地计划指标增加至份额的 110 %, 10 % 专项用于浙江舟山群岛新区。

(三) 积极探索耕地占补平衡新方式

湖南长株潭国家自主创新示范区建立了耕地保有量和基本农田保护面积有偿调剂制度, 对在本区域内确实无法实现占补平衡或保护目标的, 可以在省域范围内其他地区进行有偿补充或

补划。上海探索实现耕地占补平衡的途径和方式，建立了全市统一的耕地占补平衡指标调剂市场。四川成都探索按耕地等级补偿的占补平衡机制，以粮食产能等效面积作为耕地占补平衡的刚性指标，并试行独立选址等重大项目在省内跨区域实现耕地占补平衡的办法。^[4]建议舟山市积极争取，将国家、省级重点交通、能源、水利建设项目及新区规划确定的建设项目纳入全国统筹补充耕地试点范围，开展国家统筹补充耕地试点工作。为确保舟山市重大项目建设，舟山应遵循先挂后统的原则，即在国家没有正式开展全国统筹补充耕地试点前，耕地占补平衡以挂账方式解决，等国家正式开展试点后，实行正常占补平衡统筹方式，并将前期挂账项目纳入耕地占补平衡统筹范围。

（四）深化研究更加有效保护耕地的新途径

1. 创新耕地保护机制。贵州省积极推进国家基本农田保护示范区建设，建立省级基本农田保护示范区。建议舟山市划定永久性（高标准）基本农田并严格保护，建立耕地保护补偿机制。创新适应海岛型城市环境状况、生态需要以及社会观念的土地用途管制制度，强化耕地的生态功能、社会功能，从单纯强调数量控制向质量控制、环境影响控制转变，适度调整、优化耕地的数量和布局，建立耕地保护共管机制。

2. 开展国土综合整治。湖北省鼓励开展迁村腾地和工矿废弃地复垦，稳步推进迁村并镇建设。实施“双百万”土地整理重点工程（100万亩高标准建设示范工程和100万亩低丘岗地改造示范工程）。^[5]建议舟山市以城乡统筹发展为目标，大力开展田、水、路、林、村农村土地综合整治，调整建设用地、生产力和人口布局，实现人口向城镇集中，工业向园区集中，农业向规模集中。支持探索通过农村土地整理提高耕地质量等级折抵新增耕地。加大城镇低效利用建设用地二次开发力度，加快盘活存量建设用地，实现腾笼换鸟，有效释放建设用地空间。推进二次开发过程中，在允许以协议出让方式变更土地用途、完善用地手续、解决历史遗留问题等方面给予支持。吸引社会资金参与土地综合整治，对通过土地整治节约的农村建设用地，在符合规划的情况下，允许以留用地等形式用于工业、商业、旅游、娱乐等多种经营。

参考文献：

- [1] 韩立民，李大海，于会娟. 加快推进山东半岛蓝色经济区建设的对策研究 [J]. 山东经济，2011（1）：115—119.
- [2] 董祚继，吴运娟. 中国现代土地利用规划——理论、方法与实践 [M]. 北京：中国大地出版社，2008：74.
- [3] 陈西艳. 集约节约用地创新土地管理模式——滨海新区全面实施“十大改革”调查报告 深化土地管理制度改革 [N]. 滨海时报，2011-12-15（2）.
- [4] 汪晖，陶然. 中国土地制度改革难点突破与政策组合 [M]. 北京：商务出版社，2013：105.
- [5] 湖北省人民政府门户网站. 2006—2020年湖北省土地利用总体规划 [EB/OL]. [2015-06-21]. http://www.hubei.gov.cn/zwgk/zdlyxxgk/zdhfwzs/tdlygh/201208/t20120821_392757_17.shtml.

（责任编辑 张争）

例

作者: [虞卓华](#), [Yu ZhuoHua](#)
作者单位: [浙江海洋学院 管理学院, 浙江舟山, 316021](#)
刊名: [嘉兴学院学报](#)
英文刊名: [Journal of Jinxing University](#)
年, 卷(期): 2015(5)

引用本文格式: [虞卓华](#). [Yu ZhuoHua](#) 深化土地管理制度综合改革研究——以浙江舟山群岛新区为例[期刊论文]—

[嘉兴学院学报](#) 2015(5)