

# 城乡统筹背景下沿海土地资源优势转化研究

梅昕, 孙丽娜 (江苏省东台市国土资源局, 江苏盐城 224200)

**摘要** 以东台沿海地区为例, 阐述了沿海土地资源利用的优势以及在城乡统筹背景下面临的困境, 对造成相关问题的原因进行了分析与探讨, 提出了推动沿海土地资源优势转化的相关建议。

**关键词** 城乡统筹; 沿海开发; 土地资源利用; 优势转化

**中图分类号** S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517 - 6611(2013)36 - 14115 - 02

## On Conversion of Coastal Land Resources under Background of Urban-rural Integrated Development

MEI Xin et al (Dongtai City Land Resources Bureau, Yancheng, Jiangsu 224200)

**Abstract** Taking the costal area of Dongtai City as a case, the advantage of costal land resources use and the dilemma under the background of urban and rural integrated development were elaborated, the causes of related issues were analyzed and discussed, and several suggestions to promote the transformation of costal land resource advantage were put forward.

**Key words** Urban and rural integrated development; Costal development; Land resource use; Transformation of advantage

东台市濒临黄海, 海岸线长 85 km, 沿海连陆滩涂 10.48 万  $\text{hm}^2$ , 约占全省滩涂总面积的 30.6%。沿海滩涂每年以 200 m 的速度向东延伸, 年淤积形成的滩涂约有 666.67  $\text{hm}^2$ , 土地后备资源持续增长势头不减。2009 年 6 月, 江苏沿海开发开放正式上升为国家战略后, 东台市沿海土地资源开发利用力度加大, 为东台经济发展带来了新的机遇。如何将战略机遇和资源优势转化为实实在在的发展优势, 值得深入研究。

### 1 城乡统筹背景下沿海土地资源利用优势

**1.1 围垦土地是重要的战略后备资源** 东台沿海滩涂围垦投入力度逐年加大, 形成了大量的围垦土地。但由于养殖业的产出大于种植业, 绝大部分围垦土地用于了养殖业, 不能作为新增耕地用于耕地占补平衡。根据江苏省公布的《滩涂围垦及开发利用规划纲要(2010 - 2020)》(试行本)规定, 由江苏省级主导的东台百万亩滩涂综合开发利用规划已通过专家评审。这一有限的战略后备资源是东台沿海最为突出的优势, 要求在实施沿海开发时必须珍惜和合理利用的重要资源。

**1.2 丰富的未利用地资源为经济发展提供用地保障** 按照第二次全国土地调查成果显示, 东台沿海现有未利用地约 0.83 万  $\text{hm}^2$ , 且分布较为集中, 可利用性较强。沿海未利用地转化为建设用地潜力较大, 具有成本低、矛盾少、计划相对宽松的优势, 从 2006 年起, 盐城市人民政府加强了未利用地转化为建设用地的政策倾斜, 到目前为止东台已获批约 0.14 万  $\text{hm}^2$ , 一定程度上缓解了沿海开发的用地需求。

**1.3 国家重视、政策倾斜** 在 2009 年 6 月 10 日由国务院总理温家宝主持召开的国务院常务会议上, 讨论并原则通过《江苏沿海地区发展规划》, 提出将在江苏沿海地区建设成为中国东部地区重要的经济增长极<sup>[1]</sup>。2010 年 6 月江苏沿海地区发展领导小组办公室发布了江苏沿海开发 10 个专项规

划和三年实施方案。按照《江苏沿海滩涂围垦开发利用规划纲要》要求, 从 2010 ~ 2020 年全省将围垦滩涂 18 万  $\text{hm}^2$ , 其中东台围垦面积积达 6.67 万  $\text{hm}^2$ 。按照沿海开发农业、生态、建设用地 6:2:2 的政策预期, 建设用地占围垦面积 20%, 东台新增建设用地规模将达到 1.33 万  $\text{hm}^2$ 。

### 2 城乡统筹背景下沿海土地资源利用面临的困境

**2.1 服务保障发展压力巨大** 东台目前存在的最大矛盾和压力, 主要集中于能源、交通水利等重大基础设施建设的保障方面。一方面, 东台市省级以上重大基础设施建设项目数量多、用地面积大, 且较为集中, 仅 352 省道西延、333 省道、610 省道、226 省道、新长铁路复线改造和连申线航道整治、三仓河、川东港拓浚工程等项目用地需求就达 667  $\text{hm}^2$ , 项目用地刚性需求与耕地占补平衡工作压力巨大。另一方面, 除去沿海滩涂, 东台市现有土地后备资源约 0.35 万  $\text{hm}^2$  (部分为可拆除的水工建筑物), 这个数据相当于一个普通内陆地区的水平, 仅能保障全市今后 5 年的耕地占补平衡。

**2.2 沿海未利用地资源潜力未得到充分发挥** 按照国土资源部 2009 年发布的《关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》规定, 使用未利用地可以享受工业用地出让最低价 15% ~ 50% 的折扣优惠。除此之外, 实践中土地出让金一般不得减免, 地方政府也很难享受新增建设用地有偿使用费的减免优惠。一些企业可以享受企业所得税减免和再投资退税等税收优惠政策, 但在使用能够带来经济、社会、生态“三赢”的未利用地方面却难以得到特殊的土地扶持政策。2006 年国务院《关于加强土地调控有关问题的通知》出台, 将未利用地纳入土地利用年度计划管理, 审批使用逐步严格, 这使得各地开发未利用地的积极性一定程度上受挫<sup>[2]</sup>。管理日趋严格但又缺乏统一规划、资金投入巨大而收益甚微、没有系统的支持政策, 使得东台沿海丰富的未利用地资源潜力难以充分发挥。

**2.3 土地节约集约利用程度不高** 省政府每年下达东台的农用地转用年平均计划仅为 26.67  $\text{hm}^2$ , 不足部分通过争取独立选址、省级点供和挂钩周转计划解决, 而实际年用地量较大。当前, 土地利用粗放与供需矛盾尖锐并存。在东台经

**作者简介** 梅昕(1984 - ), 男, 江苏东台人, 助理工程师, 从事土地管理研究。

**收稿日期** 2013-12-02

济发展过程中,普遍还存在着土地资源利用效率低、集约化利用程度不高的现象。虽然近年东台市出台了一些土地节约集约利用制文件,新上项目平均投资强度逐步提升,但与省内发达地区相比还存在很大差距。同时,沿海产业集聚的优势尚未完全显现,新招引的项目依然存在土地宽打宽用的情况,强化沿海开发土地节约集约利用依然任重道远。

### 3 造成相关问题的原因分析

**3.1 政策扶持力度稍显不足** 全国上升为国家战略的各类发展规划已有21个。如今,新批的国家战略因为缺乏足够的政策配套和实际扶持,和早期的西部大开发、长江三角洲、珠江三角洲等发展规划相比,扶持力度略显不足,有的规划重点实施和扶持的主体仍是省级人民政府。在国务院原则上同意上升为国家战略后,江苏沿海开发也遭遇到了同样的烦恼,由于国家相关政策配套措施没有到位,规划空间和用地计划明显不足,发展的瓶颈已经显现出来。

**3.2 土地刚性需求持续加大** 虽然东台积极争取用地计划,并严格实行耕地“占一补一”的占补平衡政策,但在沿海开发过程中,大批公路、铁路、港口等交通基础设施和重大项目相继建设,一些项目在用地计划没有落实的情况下未批先用,给地方国土资源部门带来了巨大的压力。同时,新一轮土地利用总体规划修编后,东台市仅有新增城乡建设用地指标716.67 hm<sup>2</sup>,保证全市范围内日常规划指标需求尚有难度,更加难以应对沿海开发过程中的土地刚性需求。

**3.3 招商引资工作压力巨大** 在上海、苏南等发达地区产业转移的新形势下,东台沿海因为没有深水大港,且区位优势不明显,招商引资缺乏竞争力,重特大项目入驻偏少,难以形成产业集聚优势。同时,在招商引资过程中,项目占地多少往往成为一个项目大小的主要标志,项目用地要求和实际用地需求出入较大,给国土部门服务保障造成了难度。招商项目落地之后,虽然严格按照要求签订了土地出让合同,并有一系列的制度文件进行规范管理,但执行过程中有时不得不打折扣。例如,部分建设项目在约定期限内没有达到合同约定的投资强度,不能将土地预登记证书换发为正式的土地使用证。但欧债危机发生之后,不少招商企业经营状况不佳,如不能帮其融资,企业发展将难以为继。因此,只能采取变通的办法,按完成投资强度比例分类处置,或直接延长预登记证书的有效期。

**3.4 沿海未利用地资源的利用缺乏全面系统的研究** 未利用地作为重要的土地后备资源成为破解保护耕地和保障发展难题的主要瓶颈,然而目前在未利用地转变为建设用地的政策却较少。究其原因,是对未利用地资源的利用缺乏全面系统的研究。例如,从部门管理需求出发,农、林、国土等各自制定了相应的用地分类,但是在未利用地的命名上没有充分的衔接,命名的不同,就给未利用地利用带来了一定的难题。

## 4 城乡统筹背景下推动沿海土地资源优势转化的相关建议

**4.1 积极争取政策支持** 一是将使围垦后的养殖用地纳入新增耕地进行管理,用于省以上重大基础设施工程耕地占补

平衡。同时,通过经济、行政等激励手段,努力推动耕地占补平衡指标以竞价的方式进行异地调剂,并配套奖励新增建设用地计划和城乡挂钩建新规模。二是充分利用沿海滩涂围垦建设用地、农业用地和生态用地功能分区的政策,在大力争取建设用地规划和计划的同时,实现行政区域空间上的合理布局。三是针对省以上重点工程项目占地面积大,基层监管难的问题,积极争取自上而下加大部门协作,将项目立项与建设用地计划配套下达。四是依据经批准的滩涂围垦规划,首先折算成新增规划建设用地指标,增加相应的规划建设空间;其次根据滩涂围垦开发的实际进度和规模折算相应的建设用地计划,实现资源优势转化为现实生产力。

**4.2 全程跟踪规划衔接** 积极跟踪省沿海办沿海百万亩滩涂围垦试验区规划的编制工作,落实专人跟踪对接,全面掌握规划编制进度,在努力确保专项规划和土地利用总体规划有效对接的同时,结合东台已围垦区域中未利用地和盐田的分布情况,科学编制试验区规划,努力实现土地资源效益的最大化。高度关注沿海开发中基础设施建设、工业集中区布局、重点产业分布等,积极引导土地利用规划空间科学布局和时序合理安排,统筹好沿海开发中近期项目与远期项目、重点发展区域与限制发展区域、工业建设与生态环境的关系,尽可能避免今后项目建设用地中规划的局部调整,努力解决重要基础设施项目、重点工程用地中的规划衔接,使土地利用总体规划在沿海开发中真正能发挥指导和控制作用。

**4.3 充分利用未利用地资源** 一是要加强用地政策与产业政策的协调性,以能源产业为例,东台沿海太能光伏、风能发电等能源潜力巨大,然而这些新能源产业对用地地形、区位要求较低,可以充分利用未利用地进行开发建设。二是编制专项规划,提高未利用地管理的科学性,在土地利用总体规划的指导下,科学开展未利用地专项规划,强化规划对利用地的整体控制作用。从未利用地的多功能、多宜性出发,统筹协调未利用地转为农用地、建设用地和生态用地的关系,合理确定未利用地开发规模和布局。三是开展未利用地评价与监测,以全国第二次调查土地数据为基础,开展未利用地开发条件调查,建立未利用地数据库,评价未利用地开发为建设用地的适宜性和潜力,为未利用地资源的利用提供基础<sup>[3]</sup>。

**4.4 加强围垦土地的管理** 加强《土地管理法》、《海域使用管理法》的研究,一方面,认真研究利用省厅下达的围填海计划。另一方面,积极在土地与海域管理上寻找政策空间,通过海域证换发土地使用证等手段分流用地管理压力,化解土地供需矛盾。同时积极鼓励个人和企业使用沿海未利用地用作建设用地,并从工业用地出让金、土地有偿使用费、征地价、补偿费等多方面给予优惠政策。新增建设使用未利用地的出让价格可按不低于所在地土地等别相对应工业用地出让最低价标准的一定比例进行出让。

**4.5 完善用地倒逼机制** 沿海土地资源优势的利用,必须走出过去靠牺牲土地换发展的传统模式,要通过完善项目综

结合优势特色产业布局,实行集中开发、连片种植,提高土地产出率。目前全市经农业部门认定的家庭农场1 347家,比2012年105家增加1 242家。

**2.5.2 发展农民专业合作社拉动流转。**积极推行“合作社+基地+农户”的产业化经营模式,引导农民专业合作社参与土地规模经营,由合作社将土地进行统一规划、集中连片,发展特色农业生产。截至目前,全市农民专业合作社数量达到5 132家。埇桥区桃园镇光明村村书记徐新华用雪鸽面粉有限公司担保,以12 000~12 750元/hm<sup>2</sup>价格一次性集约土地278.67 hm<sup>2</sup>,成立了光明村土地流转专业合作社,并实行流转风险保证金制度。农民可得到租金,又可在合作社务工,实现了种业公司、专业合作社、农户的三方共赢。

**2.5.3 利用农业企业带动土地流转。**农业企业通过租用农户的土地建基地,带农户,连市场,引导农户参与农业产前、产中、产后的经营活动,发展行业之间经济合作,延长农业产业链条,大幅提高了农业经济效益。农业产业化使一些农户自发与企业联合,自愿流转承包土地。埇桥区百亩良园农业科技发展有限责任公司,从光明村以15 000元/hm<sup>2</sup>价格一次性流转土地93.33 hm<sup>2</sup>,发展设施蔬菜生产,年产蔬菜5 000万kg直接进超市,产值达1.5亿元。公司安排村里常年工及季节工100多人,年劳务支出达180多万元。目前,该村土地已全部实现流转。

**2.5.4 依托主导产业推动流转。**宿州市现代农业“两区”建设中,全面启动“十二大基地”建设,每个基地都围绕1~2个主导产业,大力推进农业适度规模经营,成效较为显著。到2012年底,灵璧县三河粮食产业基地围绕粮食产业流转土地1 166.67 hm<sup>2</sup>;埇桥区中药材基地围绕中药材产业流转土地680.00 hm<sup>2</sup>等。

**2.5.5 鼓励民间自发流转。**鼓励农户将自身土地转包给亲朋或邻里,用于发展适度规模经营和高效农业种植。农业部门对土地流转规模经营主体,在种植技术、信息服务、人员培训上给予指导和支持。通过这种模式流转的土地占总面积的25%左右。

### 3 存在的问题

当前在宿州市农村土地流转工作中,还存在一些不容忽视的问题:一是土地流转的随意性较大,流转时没有通过村

组同意、乡镇备案,使政府难以掌握土地变化情况,容易产生纠纷;二是租金偏高,全市土地流转租金在15 000元/hm<sup>2</sup>左右,且有继续提高趋势,导致流转主体利润空间变小等。

### 4 对策

为进一步推进农村土地规模经营,针对存在问题,提出如下建议。

**4.1 加大财政扶持力度** 财政每年安排一定的土地流转专项资金,用于鼓励和引导农村土地承包经营权流转,推进适度规模经营。鼓励村集体经济组织领办土地股份合作社,鼓励种田大户兴办家庭农场。落实新增农业补贴向专业大户、家庭农场和农民合作社等倾斜的政策。

**4.2 进一步加快土地流转服务体系** 继续发挥土地流转服务(分)中心的服务功能和村级组织的行政推动、沟通协调作用,服务于地方经济发展,为农村土地有序流转、减少矛盾纠纷提供组织保障。

**4.3 强力推进土地承包经营权确权登记试点工作** 进一步明确土地权属,允许农户把土地作为要素在市场上依法自主自愿流转,促进农业生产要素优化组合,保障农民权益。要在总结确权登记试点工作经验的基础上,积极开展农村土地承包经营权确权登记工作。按中央、省部署全面完成农村土地承包经营权确权登记工作,落实中央提出的长久不变政策。

**4.4 加大智力、人才支撑力度** 通过政策支持和市场化运作,与上级业务部门、高等院校、“三农”政策研究等机构对接,引进智力资源。结合现代农业“两区”建设,不断创新农村土地承包经营权流转机制。要切实加强流转服务平台工作人员及调解仲裁人员的业务培训,提高思想政治、业务素质水平。积极培养一代新型职业农民,依靠科技创新驱动农村土地流转,实现规模经营,为农业现代化提供支撑。

**4.5 及时跟进指导土地流转行为** 建立规模经营主体准入制度,对申请转入土地的规模经营主体进行审核,优先考虑懂技术、会经营、有资金的规模经营主体受让土地。

**4.6 逐步建立土地流转风险保障机制** 为预防、控制和处置农村土地流转风险,可建立农村土地流转风险基金。

### 参考文献

[1] 邱道持.论农村土地流转[M].重庆:西南师范大学,2009.

(上接第14116页)

合评审机制、工业用地出让管理办法、工业用地预登记换发证制度、细化土地出让合同约定等重要抓手,努力在沿海构建土地资源节约集约利用的示范区域。进一步加大新修订《闲置土地处置办法》的宣传力度,定期开展闲置土地排查工作,并严格按照《办法》要求加大处置力度。要研究出台具有弹性化和约束力的供地制度:一方面,对工业项目用地,不强求按最高年限出让,可根据业主需要和生产经营的实际,合理确定出让年限,降低一次性用地成本;另一方面加强镇区

项目供地率和存量闲置土地的盘活利用的考核,以政府文件形式,强制推行凡存量、闲置土地处置不到位或供地率达不到要求的镇区,不安排新增建设用地计划,反之则在建设用地计划安排方面予以倾斜,从而形成奖优罚劣的倒逼机制。

### 参考文献

[1] 韩莹.江苏沿海开发机遇和挑战研究[J].现代商贸工业,2011(7):89-90.  
[2] 春风西渐荒原绿,大漠一朝景象新[N].中国国土资源报,2012-12-01.  
[3] 蔡玉梅.未利用地转为建设用地大有可为[J].中国土地,2010(8):27-31.