

新时代佛山市土地管理制度创新研究

刘 玮^{1,3}, 杨欣乐^{2*}

1. 广州市交通规划研究院有限公司, 广州 510030;
2. 深圳大学建筑与城市规划学院, 广东 深圳 518060;
3. 广东省可持续交通工程技术研究中心, 广州 510030)

摘 要:新时代国土空间开发持续推进空间治理体系和治理能力的现代化,对土地管理制度的改革与创新提出更高要求。本文基于佛山市土地利用和管理现状存在的突出问题,探寻土地管理制度的创新方向,为新时代经济高质量发展、城乡融合发展做好制度保障。通过实证研究法、归纳演绎法研究梳理佛山市土地利用存在着城乡用地结构失衡、村级工业园低效零散、规划实施效果不理想、复垦推进缓慢等突出问题,其主要制度根源在于规划和计划管控引导机制不足、土地全生命周期监管缺位、复垦配套性政策滞后,应从规划计划管控、复垦指标市场化、产业用地提质、产权结构优化四个方面出台相关配套政策,推进土地精细化管理。佛山市土地问题产生的根源是多方利益的失衡,土地管理制度创新的关键在于强化用途管制、集约提质、结构调整,以此建立国家、集体与个人之间,经济发展与生态保护之间的利益再平衡机制。

关键词:土地管理制度;创新路径;国土空间规划;佛山市

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-2736(2024)10-0040-8

0 引言

国土空间是由系统要素、互动机理、动态演进等多个因素共同形成的复杂系统^[1]。精确地认识国土空间系统以及构建相对应的国土空间规划体系,科学地明确国土空间开发和利用的规模、强度和时序,能够有效地统筹各类自然资源^[2],落实生态文明体制改革的要求。传统的国土开发倾向于“重增量、重规模、重扩张”,重点解决“能不能建设”的问题,对土地利用效益的全面管控较弱,最终受多方博弈的影响,出现土地资源透支、生态环境系统破坏等多方面问题^[3]。新时代经济高质量发展亟须加快新旧动能转换,提高全要素生产率,而新时代的国土开发在本质上为多要素的协同,其重点在于转变开发目标和方式,强化可持续发展、高质量发展和以人民为中心的发展理念^[4]。在这一理念下,

国土空间规划体系的出发点是统一实施国土空间用途管制,从国土空间规划体系的整合与重构、制度环境改革等方面推进空间治理体系和治理能力的现代化,以落实生态文明建设和经济高质量发展^[5-7]。

位于珠三角西翼的佛山市是制造业强市和粤港澳大湾区重要节点城市,正以打造粤港澳大湾区珠西装备制造业龙头和面向全球的国家制造业创新中心为目标,进行产业和城市的转型升级。然而,在长期的高投入、高消耗、低门槛的工业化模式和粗放型的城市化发展模式下,佛山市土地开发强度已超过39%,并伴随大量低效、违法、零散的集体土地,新增建设空间紧缺,依赖增量的用地方式难以为继,未来将转向存量挖潜为主^[8]。在此背景下,除了通过国土空间规划统筹配置国土空间资源外,还应从地方土地管理制度进行改革,为国土空间规划体系的改革和实施提

基金项目:广州市交通规划研究院有限公司科技基金项目“城市交通与国土空间利用互动评价技术研究(KYHT-2024-02)”

供支撑。为此,本研究剖析佛山市土地利用现状,探讨其内在的土地管理制度问题,提出土地管理制度改革思路及政策建议,为新时代经济高质量发展、城乡融合发展做好制度保障。

1 土地管理制度改革解析

1.1 土地管理制度改革演进

中国土地制度从计划经济时期的土地国有化和行政划拨使用,逐步转变为市场经济体制下的土地有偿使用和用途管制,再到当前的城乡一体化和国土空间用途管制,土地管理制度与国土空间规划伴随式改革共同促进了国家治理体系的现代化。现有关于国土空间规划与土地管理制度研究,集中于探讨土地管理制度与空间规划体系如何互相调适,以平衡不同主体的利益,最终促进土地资源的合理配置。其中林坚等学者讨论了我国土地管理制度的演化过程及其对空间规划的影响,梳理了土地无偿使用、有偿使用、用途管制、国土空间管制 4 个阶段的土地管理制度变革历程,得出规划管理关注重点经历了“建设管理—资产管理—资源管理—生态管理”的演进过程^[9]。高洁、黄美均、谭明智、朱从谋、郑沃林、余永和等学者立足于国内外的土地发展权等制度实践,针对性研究了土地制度改革的运行机制、实施成效、增值收益分配等内容,从而总结归纳出有益经验和存在问题^[10-15]。总体来看,近年来不同地区通过探索“地票”“地券”等改革措施进一步提高了政府对土地资源统筹配置的能力,但在改革落地模式、收益分配、长效机制等方面仍有待完善。

1.2 国土空间规划背景下的土地管理制度改革路径探索方向

中共中央、国务院于 2019 年颁布了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(中发[2019]18 号),正式明确了国土空间规划体系的框架,为进一步落实国土空间规划编制和实施工作指明方向。国土空间规划体系建立在城乡规划、主体功能区规划、土地利用规划和发

展规划等多种规划的基础上,是一个复杂多维系统,土地管理制度与国土空间规划的互相调适尚有许多亟待完善的问题,王万茂、郑荣宝等学者并从管理主体、法律建设、管理环境等方面提出具有普遍意义的土地管理制度改革取向^[16,17],但是当前对于结合地方的制度背景分析土地利用情况,并提出针对性的改革路径的研究尚且较少。在国土空间规划体系重构的背景下,通过结合地方实际探索土地管理制度改革,创新用地管控方式,在客观上能够推进全域用地管控,落实国土空间规划的底线思维,完善区域土地综合整治与生态修复,为地方政府推进生态、生活、生产空间合理布局提供针对性的制度支撑。

2 佛山市土地利用管理存在问题

佛山市位于珠江水系中北江、西江三角洲平原,地势北高南低、西高东低,总体以平原为主,河流、鱼塘众多,零星分布有丘陵残丘和残留台地。根据第三次全国国土调查数据,佛山市国土总面积 3763.44km²,其中农用地 1857.59km²,占土地总面积的 49.36%,主要分布在高明、三水,以乔木林地、坑塘水面、其他园地为主;建设用地 1539.99km²,占土地总面积的 40.92%,主要分布在南海、顺德,国有建设用地与集体建设用地的比值约为 52:48;未利用地 365.86km²,占土地总面积的 9.72%,主要分布在南海、三水,以河流水面为主。总体来看,佛山市土地资源开发利用的自然条件较好,但在城乡用地结构、利用均衡程度、规划符合程度、用地利益协调、复垦激励机制等方面仍存在问题。

2.1 城乡用地结构失衡,村级工业园零散低效

佛山市为保障产业用地总规模划定了产业发展保护区,但是产业发展保护区增量空间非常有限,城乡用地资源配置不合理进一步加剧了产业用地供需矛盾。首先,集体建设用地比例偏高,土地权属关系复杂,土地所有者之间利益难以平衡,导致政府对土地宏观调控能力受限,严重阻碍存量低效土地二次开发,以佛山市制造业最为发达的南海区和顺德区为例,村级工业园分

别占全区工业用地的 60% 和 76%，但产值仅占全区的 20% 和 27%。其次，政府对土地利用监管和村集体经济组织管理不到位，导致历史用地手续不完善，村级工业园区内有 23% 的无牌无证企业，违法违规经营现象突出，由此带来较多安全生产及消防隐患。例如，南海区村级工业园过去 5 年发生的安全生产事故占全区比例达 70%。

2.2 计划管控引导机制不足，土地利用结构日趋不均衡

土地利用结构均衡度可以反映土地利用结构的有序程度和均衡程度^[18,19]，利用佛山市的土地利用变更调查数据计算土地利用结构均衡度，如图 1 所示。佛山市 2019 - 2022 年土地利用结构均衡性相对良好，但呈逐年降低趋势，这反映了佛山城市化和工业化快速发展的过程中，土地利用结构趋于不均衡。从各区均衡度变化情况来看，禅城区土地利用结构均衡度最低，下降幅度最大，且居民及独立工矿用地占据主导地位，这将会导致土地利用系统的韧性和稳定性下降，不利于可持续发展。

2.3 现状与规划建设用地空间符合性偏低，规划实施效果不理想

土地利用现状与土地利用规划的空间符合性是规划实施效果的体现，也是影响建设空间拓

展的重要因素。通过对比佛山市土地利用现状与土地利用总体规划的期末规划土地利用性质，发现佛山市建设用地与规划的空间符合度偏低，规划执行情况不理想。其主要原因在于，土地利用规划编制时，为了保障规划期内地方重点项目建设，佛山市将大量基期现状建设用地通过列入复垦区（“挂起”）腾挪建设用地空间，但是在实际建设过程中却缺乏有效的规划引导和土地管控机制，出现部分征占城镇郊区质量较高的农用地的情形。从区域分布上看，除禅城区以外，建设用地规模“挂起”占不符合规划面积比例均在 76% 以上，三水区 and 顺德区甚至超过 90%，如图 2 所示。

2.4 多方利益难协调，城乡增减挂钩推进缓慢

自 2012 年以来，佛山市按照“先易后难、统筹安排、循序渐进”的原则，采用了“先建新后拆旧”和“先拆旧后建新”两种增减挂钩实施模式，开展了城乡建设用地增减挂钩试点项目。但是，2012 - 2018 年佛山市通过城乡建设用地增减挂钩政策拆旧的面积仅是使用新增建设用地指标的 5%，工作推进较为缓慢。究其原因，佛山市多年以来鼓励集体建设用地进行使用权流转、土地托管，赋予集体建设用地越来越多的权能，受拆旧补偿低、观望心态浓厚等因素影响，农民拆旧积极性不高，在营企业清退难度大。

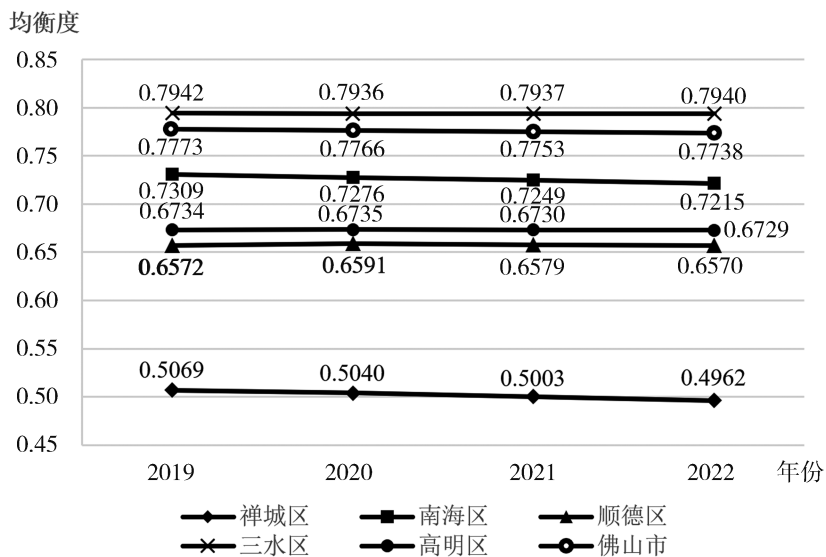


图 1 2019 - 2022 年佛山市及各区土地利用结构均衡度

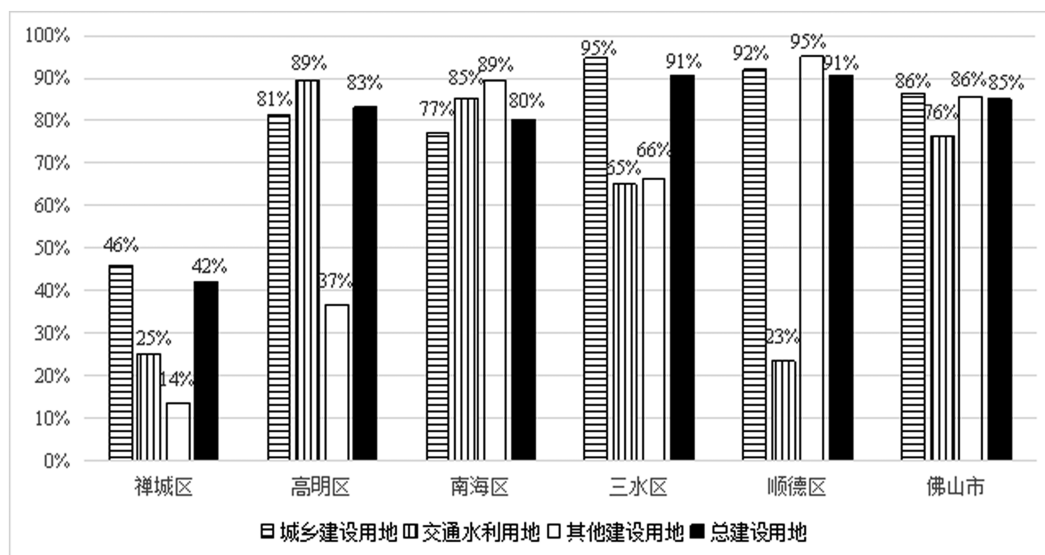


图2 佛山市及各区规模“挂起”面积占现状与规划不符的用地面积的比重

2.5 城乡建设用地具有一定复垦潜力,但缺乏复垦指标流转激励机制

为防止建设用地无序蔓延,明确城市生态安全底线,优化国土空间结构,佛山市在2017年编制了《佛山市城市生态控制线划定规划》。本研究认为生态控制线内的现状城乡建设用地具有城乡建设用地优先复垦的潜力。基于此思路,回溯生态控制线划定前5年的土地变更调查数据,测算得出佛山市城乡建设用地复垦潜力达148hm²,除了采矿用地有所减少外,村庄、建制镇、城市用地都在逐步增加,说明佛山划定生态控制线前的城乡建设用地蔓延趋势显著。在城乡建设用地复垦潜力中,村庄用地面积占65%,主要集中在南海、三水、顺德,这些区域具有较大的拆旧复垦潜力,但除了南海,其他地区尚缺乏促进复垦指标流转的激励机制。

3 佛山市土地管理制度改革框架

佛山市土地利用现状存在着城乡用地结构失衡、村级工业园低效零散、规划实施效果不理想、复垦推进缓慢等突出问题,其制度根源主要为规划和计划管控引导机制不足、土地全生命周期监管缺位、复垦配套性政策滞后。因此,亟需围绕以上问题健全以存量土地挖潜和优化配置

为核心的土地节约集约管理制度,建立与国土空间规划相适应的互动机制,增强生态文明建设进程中的土地调控能力,从而有效地促使快速城市化地区国土资源优化配置,提高国土资源综合利用效率,如图3所示。

3.1 完善国土空间规划的引领作用,健全计划管控引导机制

在存量规划时代,要更加注重国土空间规划和计划指标双管控,优化开发规模和结构。首先,应重点在市县国土空间总体规划和详细规划中梳理清楚国土空间开发保护“一张图”,从土地利用源头上严格用途管制,在村庄规划中落实农村建设用地拆旧复垦规模,逐步解决因规模“挂起”等历史遗留问题导致的土地利用现状与规划不符、产业发展空间不足等问题。在此基础上,建立市、区两级计划指标台账制度,按照总量控制、远近统筹的方式,在落实省“直接分配+奖励分配”的计划指标分配方式的基础上,完善全市计划指标统筹调剂机制,推进土地利用计划差别化管理,充分发挥土地利用年度计划指标的宏观调控作用。

3.2 建立低效城乡用地复垦指标市场化全流程管理制度

立足佛山市城乡增减挂钩和拆旧复垦刚性

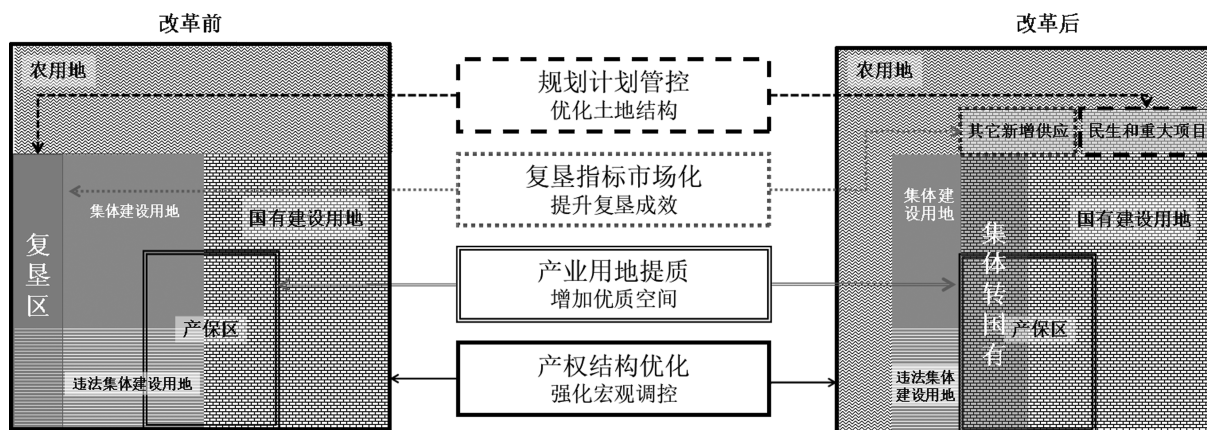


图3 佛山市土地管理制度改革框架图

需求不足的实际,借鉴重庆地票和义乌集地券等成功经验,建立贯穿“复垦 - 交易 - 使用 - 监管”各环节的复垦指标市场化管理制度,激发政府、市场主体、村集体参与复垦的积极性。一是复垦环节要可行保质。强化政府统筹,由市级政府对复垦地块的准入条件和验收条件进行严格的限定,鼓励由镇(街)统筹实施复垦,优先复垦与国土空间规划不符的城乡建设用地。二是交易环节要高效有序。为增加复垦指标刚性需求,将已签订改造意向合同的现状违法工业用地改造(含“三旧”改造)主体纳入交易主体;对城乡增减挂指标和拆旧复垦指标实行分类最低保护价制度,除了在省农村拆旧复垦交易平台交易外,还可构建区内复垦指标线上交易平台,实时发布求购信息,优先保障区内的供需平衡;分类指导城乡增减挂指标和拆旧复垦指标利益分配,可按照属地原则,将一定比例的收益返还给相应镇(街道)用于所在地区乡村振兴,且分配方式要实现直接拨付,保障农民和村集体的合法利益。三是使用环节要张弛有度。复垦指标实施有条件周转,同时要严控金融属性,可一次使用或者分割,不得私下转让和抵押,防范金融风险。四是监管环节要奖惩并用。对于复垦工作卓有成效的镇街和村给予指标和现金奖励,对于复垦后原址复建的交易主体予以严惩,例如,除承担相应的法律责任外,禁止其在一定时期内参加复垦指标交易。

3.3 全生命周期优化土地利用监管,激励产业用地提质增效

结合土地利用的全生命周期,多方位加大土地利用监管力度。在土地供应环节,严格用地准入,拓展供应方式。应严格落实国土空间规划的用地管控标准和土地利用年度计划指标分配,在重点地区实施“带产业项目”“带设计和运营方案”土地出让制度,并结合各类产业的生命周期,探索弹性出让、长期租赁、先租后让、租让结合的工业用地供应制度,促进产业用地供应与区域发展诉求精准吻合。在土地利用环节,建立产业用地保量提质激励机制。鼓励投资主体收购相邻多宗低效利用地块、支持相邻的集体和国有建设用地整体改造,从而增加连片性空间供给,为引进重大产业项目提供空间保障;允许以出让方式取得的国有工业用地和集体工业用地项目的土地使用权及其房屋所有权进行分割,以降低中小微企业用地成本;为了促进产城融合、激发市场主体主动参与“工改工”,可提高产业用地兼容的行政办公及生活服务等配套设施的比例。在土地退出环节,拓宽低效用地收回范围。闲置面积达到 2hm² 以上、地上地下无合法构筑物等空闲土地,可整体或分割收回。

3.4 以违法用地为突破口,推进土地产权制度改革

村集体在佛山市自下而上的乡村城市化中掌握一定的主动权,导致农村工业用地的碎片化

和非正规开发等问题突出^[20,21],是新时代佛山高质量发展的瓶颈。因此以违法用地为突破口进行集体土地产权制度改革,有序推进违法用地清理,激励违法用地转国有,从而逐步优化产权结构,是提高政府宏观调控城乡土地资源的关键。首先,对于同意集体土地征收为国有土地并限期提升改造的违法建设用地,政府为其完善合法用地指标,破除政策制度障碍。其次,对于选择保留集体性质的违法违建用地,应加大查处力度,增加完善用地手续成本。此外,可在区财政设立的产保区工业提升专项资金中,预留一定比例,根据各镇(街道)完成产保区内的村级工业园改造规模、项目开展进度等因素,对开展工作较好的镇(街道)予以奖励,专项用于该镇(街道)后续产保区内的村级工业园改造投入,从而调动镇(街道)的积极性。

4 结论

土地管理制度改革既能够引导国土空间规划理念的进步,也能够为新时代国土空间规划的实施提供保障。本研究通过实地调研和数据分析,剖析了佛山市土地利用现状和管理的突出问题,结合国土空间规划的取向,从规划计划管控、复垦指标市场化、产业用地提质、产权结构优化四个方面提出了佛山市土地管理制度改革的思路,为相关政府部门提供决策参考,以推进土地管理精细化和多方权力主体利益再平衡。

参考文献(References):

- [1] 张衍毓,陈美景. 国土空间系统认知与规划改革构想[J]. 中国土地科学, 2016, 30(02): 11 - 21.
- [2] 郝庆,邓玲,封志明. 国土空间规划中的承载力反思: 概念、理论与实践[J]. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2073 - 2086.
- [3] 朱蕾. 发达国家国土空间用途管制比较及对我国的借鉴[J]. 上海国土资源, 2019, 40(04): 46 - 50.
- [4] 董祚继. 从土地利用规划到国土空间规划: 科学性规划的视角[J]. 中国土地科学, 2020, 34(05): 1 - 7.
- [5] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等. 论空间规划体系的构建: 兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J]. 城市规划, 2018, 42(05): 9 - 17.
- [6] 王开泳,陈田. 新时代的国土空间规划体系重建与制度环境改革[J]. 地理研究, 2019, 38(10): 2541 - 2551.
- [7] 孔宇,甄峰,张姗姗,等. 基于多源数据的国土空间高质量利用评价思路[J]. 中国土地科学, 2020, 34(05): 115 - 124.
- [8] 卞芸芸,崔璐,孙伟杰,等. 珠三角存量建设用地复合利用管理策略研究[J]. 中国国土资源经济, 2023, 36(06): 44 - 51.
- [9] 林坚,赵冰,刘诗毅. 土地管理制度视角下现代中国城乡土地利用的规划演进[J]. 国际城市规划, 2019, 34(04): 23 - 30.
- [10] 高洁,廖长林. 英、美、法土地发展权制度对我国土地管理制度改革的启示[J]. 经济社会体制比较, 2011, 39(04): 206 - 213.
- [11] 黄美均,诸培新. 完善重庆地票制度的思考: 基于地票性质及功能的视角[J]. 中国土地科学, 2013, 27(06): 48 - 52.
- [12] 谭明智. 严控与激励并存: 土地增减挂钩的政策脉络及地方实施[J]. 中国社会科学, 2014, 44(07): 125 - 142 + 207.
- [13] 朱从谋,苑韶峰,李胜男,等. 基于发展权与功能损失的农村宅基地流转增值收益分配研究: 以义乌市“集地券”为例[J]. 中国土地科学, 2017, 31(07): 37 - 44.
- [14] 郑沃林,胡新艳. 基于渝川地票制度的土地创新管理制度思考[J]. 中国农业大学学报, 2019, 24(10): 179 - 186.
- [15] 余永和. 农村宅基地退出试点改革: 模式、困境与对策[J]. 求实, 2019, 46(04): 84 - 97 + 112.
- [16] 王万茂. 中国土地管理制度: 现状、问题及改革[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2013, 13(04): 76 - 82.
- [17] 郑荣宝,郑沃林,吕思敏,等. 广州市村镇建设用地再开发的新思路与新途径[J]. 规划师, 2016, 32(05): 87 - 90.
- [18] 王玉明,王瑞康. 城市化时期郊区土地利用结构信息熵上升的原因[J]. 地理学报, 2018, 73(09): 1647 - 1657.
- [19] 李娜,谢德体,王三. 基于区域分化下重庆市土地

- 利用结构效率评价:综合运用信息熵和 Malmquist 指数[J]. 西南大学学报(自然科学版), 2018, 40(06): 115 - 123.
- [20] 杨忍, 陈燕纯, 徐茜. 基于政府力和社会力交互作用视角的半城市化地区工业用地演化特征及其机制研究:以佛山市顺德区为例[J]. 地理科学, 2018, 38(04): 511 - 521.
- [21] 刘毅华, 陈绮娴, 林华荣. 产权变化视角下的珠江三角洲土地利用时空变化及其机制:以佛山市南海区为例[J]. 热带地理, 2019, 39(02): 206 - 217.

作者简介:

第一作者:刘玮,1985 年生,男,湖南株洲人,广州市交通规划研究院有限公司,高级工程师,主要研究方向为城市规划。Email:250267575@qq.com;

通讯作者:杨欣乐,2003 年生,女,广东梅州人,深圳大学建筑与城市规划学院,主要研究方向为城市规划。E-mail:13422003725@163.com

Research on the Innovation of Land Management System in Foshan City in the New Era

LIU Wei^{1,3}, YANG Xinle^{2*}

(1. Guangzhou Transport Planning Research Institute Co., Ltd, Guangzhou 510030, China;

2. Shenzhen University, School of Architecture and Urban Planning, Shenzhen 518060, China;

3. Guangdong Sustainable Transportation Engineering, Technology Research Center, Guangzhou 510030, China)

Abstract: In the new era, the modernization of the spatial governance system and its capabilities has been promoted, raising higher requirements for the reform and innovation of the land management system. Based on the obvious problems of land use and management in Foshan City, this paper explores the innovation of land management system so as to provide guarantees for the high – quality development of the economy in the new era and the integrated development of urban and rural areas. Through empirical research methods and inductive deduction, the existing problems of land use in Foshan City are combed, including unbalanced structure of urban and rural land use, inefficient and fragmented village – level industrial parks, poor effect of implementation of space planning and slow reclamation progress, which result from insufficient mechanism of planning and control guidance, absent of full life – cycle land use supervision and lagging policies of reclamation. Therefore, this paper proposes four strategies: planning control, marketization of reclamation index, upgrading of industrial land use and optimization of property right structure, so as to promote the delicacy management. In conclusion, the imbalance of various interests is the root of land use problems in Foshan. The key to innovation of the land management system lies in improving land – use control, intensive use and structural adjustment, so as to establish a re-balancing mechanism of interest among the country, the collective and the individual, and between economic development and ecological protection.

Key words: land management system; reform route; territorial space planning; Foshan City