

ZHUTI GONGNENGQU CHABIEHUA
TUDI LIYONG
ZHENGCE YANJIU

汪 晗 编著
聂 鑫

主体功能区差别化土地利用 政策研究

以广西北部湾经济区为例

广西人民出版社

作者简介

汪 晗

女，1988年生于安徽省桐城市，广西大学公共管理学院副教授，土地资源管理、行政管理硕士研究生导师。2012年6月毕业于华中农业大学土地管理学院，获得管理学博士学位，2016年访学美国北卡教堂山分校。研究方向：土地经济、城市经济、土地法学等。

主持国家社会科学基金“民族地区主体功能区国土空间管制下土地发展权受限与空间转移研究”、广西自然科学基金“城市用地扩张过程中土地类型转换碳储碳排放效应的管控研究——以广西南宁市城乡交错区为例”。

聂 鑫

男，博士，1983年生于湖北省武汉市，广西大学公共管理学院教授，行政管理、土地资源管理硕士研究生导师。土地资源管理专业学科负责人，广西大学国土资源管理与公共政策研究所所长。2012年晋升为副教授，同年担任硕士生导师，2015年破格晋升为教授。2015年访学美国北卡教堂山分校。近几年来致力于区域土地利用规划与经济发展、土地利用规划与环境保护等问题研究。近年主持国家自然科学基金2项，教育部人文社科项目1项，广西自然科学基金1项，亚洲开发银行项目中国分项目1项，广西壮族自治区国土资源厅重大招标课题3项，参与研究课题十余项。

责任编辑 覃萃萍

责任校对 廖 献

美术编辑 陈瑜雁

ZHUTI GONGNENGQU CHABIEHUA
TUDI LIYONG
ZHENGCE YANJIU

ISBN 978-7-219-10225-1



定价：58.00 元

国家自然科学基金：主体功能区规划框架下国土资源空间开发差异化策略
与跨区域生态补偿机制研究：以广西为例（编号：71363005）
国家自然科学基金项目：农地城市流转中失地农民多维福利变化
及可行性能力构建研究（编号：71403063）
国家社会科学基金：“民族地区主体功能区国土空间管制下土地发展权受限
与空间转移研究”（编号：13CGL109）

主体功能区差别化土地利用 政策研究

以广西北部湾经济区为例

汪 晗 聂 鑫 编著

 广西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

主体功能区差别化土地利用政策研究:以广西北部湾经济区为例 / 汪晗, 聂鑫编著. — 南宁: 广西人民出版社, 2017. 2

ISBN 978-7-219-10225-1

I. ①主… II. ①汪… ②聂… III. ①北部湾—经济区—土地利用—土地政策—研究 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第 044194 号

责任编辑 覃萃萍
责任校对 廖 献
美术编辑 陈瑜雁
印前制作 麦林书装

出版发行	广西人民出版社
社 址	广西南宁市桂春路 6 号
邮 编	530028
印 刷	广西大华印刷有限公司
开 本	787mm×1092mm 1/16
印 张	14.75
字 数	220 千字
版 次	2017 年 2 月 第 1 版
印 次	2017 年 2 月 第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-219-10225-1
定 价	58.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

国土资源不仅是重要的稀缺性资源，也是不可替代的生产要素。随着西部地区社会经济的发展，国土资源面临开发压力，并引发了不可逆转的生态经济问题。对不同资源禀赋区间实施特定的“空间管制”和“功能区划”策略，提高国土资源空间开发效率，建立发展与保护的责任与利益分摊机制，消除由于开发管制而引发的区域经济发展不均衡，创新经济发展模式是新一代中央以及西部各省政府的一项重要战略任务。本书以广西北部湾经济区为例，通过全面分析三种类型区（重点开发区、限制开发区和禁止开发区）国土资源空间开发强度差异的时空特征，揭示空间开发强度差异所形成的空间外部性及其作用机理，科学测算空间外部性大小及其在三种类型功能区域的经济、生态环境效应，并以此为基础确定跨区域生态补偿标准，构建兼顾公平和效率的生态补偿机制，形成区域之间生态经济良性互动与关联，为推进主体功能区规划战略提供科学的决策依据。

目 录
CONTENTS

第一章 主体功能区差别化土地利用政策的背景及意义 / 1	
第一节 主体功能区差别化土地利用政策的背景 / 3	
第二节 主体功能区差别化土地利用政策的意义 / 5	
一、促进产业结构调整 / 5	
二、实现节约、集约用地 / 6	
三、转变土地管理职能 / 6	
第二章 主体功能区差别化土地利用政策演变路径 / 7	
第一节 国内主体功能区差别化土地利用政策的演变 / 9	
一、国内主体功能区差别化土地利用政策的演变 / 9	
二、主体功能区差别化土地利用政策演变的特点和规律 / 17	
三、主体功能区差别化土地利用政策实质问题揭示 / 21	
第二节 国外差别化土地利用政策经验借鉴 / 26	
一、国外差别化土地利用政策现状 / 26	
二、国外典型地区差别化土地政策经验及借鉴 / 37	
第三章 我国主体功能区差别化土地利用政策实施的现状及发展 / 41	
第一节 我国四类主体功能区差别化土地利用政策实施的现状及问题 / 43	
一、优化开发区域差别化土地利用政策实施现状 / 43	
二、重点开发区域差别化土地利用政策实施现状 / 51	
三、限制开发区域差别化土地利用政策实施现状 / 59	
四、禁止开发区域差别化土地利用政策实施现状 / 67	
第二节 不同主体功能区的差别化土地利用政策比较分析 / 73	
一、土地利用规划管控政策比较 / 73	

二、土地利用计划调控政策比较 / 76

三、土地税收政策比较 / 80

四、土地审批管理政策比较 / 81

五、相关法律和法规比较 / 83

第三节 我国四类主体功能区差别化土地利用政策的发展趋势 / 87

一、优化开发区域差别化土地利用政策的发展趋势 / 87

二、重点开发区域差别化土地利用政策的发展趋势 / 90

三、限制开发区域差别化土地利用政策的发展趋势 / 92

四、土地利用政策的发展趋势 / 95

第四节 不同主体功能区差别化土地利用政策总结分析 / 96

第四章 广西北部湾经济区主体功能区差别化土地政策实施现状以及存在的问题 / 99

第一节 国家和省级层面两级主体功能区体系划分标准及其关系协调 / 101

一、国家级主体功能区的体系划分标准 / 101

二、省级主体功能区的体系划分标准 / 103

三、国家和省级两级主体功能区关系协调 / 107

第二节 广西北部湾经济区重点开发区实施现状及存在的问题 / 108

一、重点开发区实施现状 / 108

二、重点开发区存在的问题 / 111

第三节 广西北部湾经济区限制开发区实施现状及存在的问题 / 114

一、限制开发区实施现状 / 114

二、限制开发区实施存在的问题 / 117

第四节 广西北部湾经济区禁止开发区实施现状及存在的问题 / 119

一、禁止开发区实施现状 / 119

二、禁止开发区实施存在的问题 / 122

第五章 广西北部湾经济区发展对差别化土地利用政策的需求与趋势预测 / 125

第一节 广西北部湾经济区发展对差别化土地利用政策的需求 / 127

一、差别化土地利用政策调节城乡统筹 / 127

二、差别化土地利用政策促进区域协调发展 / 129

三、差别化土地利用政策加快产业结构转型升级 / 132

第二节 广西北部湾经济区发展对差别化土地政策的趋势预测 / 136

一、南宁土地利用存在的问题及差别化土地政策的分析 / 136

二、北海市土地利用存在的问题对差别化土地政策的分析 / 137

三、钦州发展对差别化土地政策的趋势预测 / 139

四、防城港发展对差别化土地政策的趋势预测 / 144

第六章 广西北部湾经济区国土空间主体功能区差别化土地利用政策制定 / 151

第一节 广西北部湾经济区差别化土地政策开展的目的和意义 / 153

一、丰富和完善我国的土地利用制度 / 153

二、优化土地资源结构，促进土地资源集约利用 / 153

三、优化农业生产结构和区域布局，保证农产品供给空间 / 154

四、打造区域性功能组团，培育优势产业集群 / 155

五、协调解决区域发展和资源环境的矛盾 / 156

第二节 广西北部湾经济区差别化土地政策制定的基本原则和总体要求 / 156

一、差别化土地政策制定的基本原则 / 157

二、差别化土地政策制定的总体要求 / 160

第三节 广西北部湾经济区差别化土地利用政策调整研究 / 163

一、差别化土地利用过程控制体系的调整 / 163

二、差别化土地利用结构控制体系的调整 / 164

三、差别化土地利用制度改革控制体系的调整 / 165

四、差别化土地利用节约、集约利用体系的调整 / 166

五、差别化土地利用用地考核体系的调整 / 167

第七章 广西北部湾经济区不同主体功能区域差别化土地利用政策研究 / 169

第一节 重点开发区——钦州市钦南区差别化土地利用政策优化选择 / 171

一、试点的选择 / 171

二、实证研究 / 176

三、钦南区差别化土地利用政策优化建议 / 178

第二节 限制开发区——钦州市浦北县差别化土地利用政策优化选择 / 182

一、试点的选择 / 182

二、实证研究 / 186

三、浦北县差别化土地利用政策优化建议 / 188

四、合理安排农业水利设施用地，改善生产和生活条件 / 190

第三节 禁止开发区——防城港市上思县差别化土地利用政策优化选择 / 191

一、试点的选择 / 192

二、实证研究 / 196

- 三、上思县差别化土地利用政策优化建议 / 198
- 四、落实用途管制,按土地利用现状实施强制性保护 / 199
- 五、疏解生态环境承载压力,实施移民土地安置 / 200
- 六、创设土地发展权 / 200

第八章 广西北部湾经济区差别化土地利用政策有效实施的保障措施 / 201

第一节 建立多元化的差别化土地利用政策协调机制 / 203

- 一、完善现有土地法律法规 / 203
- 二、协调各管理部门间的职能 / 205
- 三、完善差别化土地利用政策调控监测预警体系 / 206
- 四、完善差别化土地利用政策的传导机制 / 207

第二节 加强和完善各类政策支持体系 / 209

- 一、财政政策 / 210
- 二、投资政策 / 213
- 三、产业政策 / 214
- 四、人口政策 / 215
- 五、环境政策 / 216

第三节 完善不同规划间的衔接与协调 / 218

- 一、全国主体功能区规划与广西主体功能区规划的衔接 / 218
- 二、主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划间的衔接 / 219
- 三、主体功能区与区域总体发展战略的衔接 / 219
- 四、协调土地资源保护与经济发展的关系 / 220

参考文献 / 221

后 记 / 227

第一章

主体功能区差别化土地利用政策的背景及意义

“主体功能区”是根据各地区的资源差异及其开发能力和强度，统筹规划人口、经济、国土布局，确定地区主体功能，明确发展方向，制定发展战略，使国土空间开发格局内的人口、经济、资源环境相协调，实现可持续发展。“十一五”规划纲要首次提出了主体功能区的概念，广西壮族自治区根据《全国主体功能区规划》等相关法律法规，对自治区主体功能区的规划尤其是北部湾地区的建设因地制宜出台了一系列的政策、法规、条例，并以此为依据推进广西北部湾经济区主体功能区建设。此举是推进我国迈入科学发展道路的关键举措，也势必对广西的经济发展产生巨大的影响。

本章主要介绍主体功能区差别化土地利用政策实施的政策背景以及社会背景。为了解决国土开发无序低效、环境恶化导致土地减少、生态功能退化等问题，我国制定了一系列的经济发展战略。在此背景下提出了主体功能区差别化土地利用政策。差别化土地利用政策能够在一定程度上促进产业结构优化调整，节约、集约使用土地，最终实现土地管理职能的转变，达到优化国土空间格局资源的最终目标。

第一节 主体功能区差别化土地利用政策的背景

在 20 世纪末到 21 世纪头十年期间,区域协调发展逐渐成为我国区域发展的重点。西部大开发战略、振兴东北等老工业基地战略和促进中部崛起战略等构成以“四大板块”为主体的区域发展战略实施以来,国家加大对中西部地区的支持力度,缩小区域发展差距,发挥东部地区领头军作用,力图协调板块之间的发展。近几年中西部地区生产总值、投资、工业等增速普遍快于东部,此外中西部地区向东部地区的人口转移、国家加大一般性转移支付力度和各种优惠政策,力图缩小地区间的差距。但在实施过程中也出现了一些新的问题。

(一) 国土开发过度与国土资源利用低效

1. 部分区域过度开发

一国或地区国土开发强度的极限是 30%,超过该限度将威胁人的生存环境。根据中国社会科学院发布的《2010 城市蓝皮书》,中国内地一些沿海城市开发强度过高,资源环境压力大。深圳的开发强度已达 40%,东莞达 38%,而香港作为国际大都市,目前开发强度仅为 19%。我国目前城市用地过度开发,其中工业用地占比过大,一些城市大建“花园式工厂”,“圈地”现象严重。在城市用地扩张的同时,农村建设用地也呈现人口减少、用地增多的怪现象^①。

2. 国土资源利用低效

一是土地利用方式粗放。城市建设追求形象工程,不少城市不断扩大用地规模;工业发展过程中大量占用土地,但由于缺乏条件,导致没有开发而闲置,工业用地太大,使用效率低下,加剧城市用地紧张。二是农村土地开发混乱,例如农村企业盲目占用大量耕地,农村宅基地增加,农村

^① 王君婷:《我国主体功能区规划的现实背景与目标导向》,《全球化》2013 年 11 月 25 日。

住房建设空置率较高。

（二）自然资源破坏严重与生态环境急剧恶化

1. 水土流失

我国生态环境脆弱，许多地区不适合大规模开发。在全国土地总面积中，沙漠占 7.4%，戈壁占 5.9%，岩石裸岩占 4.8%，冰川和永久性雪占 0.5%，加上居民点和道路占 8.3%，不能用于农业、林业、畜牧业的土地占全国土地面积的 26.9%。我国是世界上水土流失最严重的国家。1998 年，水土流失面积扩大到 367 万平方公里，占土地总面积的 38%，年均亏损超过 1 万多平方公里，其中水土流失的耕地为 7.3 亿亩，土壤年损失 50 多亿吨，在全球年损失 26 亿吨的地表土地中，中国占 20%。

2. 水资源超采与水体污染

近年来，我国不断增加对地下水资源的开采。资料显示，我国地下水开采总量已达到总供水量的 18%。北方地区 65% 的生活用水、50% 的工业用水和 33% 的农业灌溉用水为地下水。城市生活污水、垃圾以及工业“三废”的排放、农业生产大量使用农药化肥等使地下水污染日益恶化。通过对 118 个大中城市的地下水进行监测，结果其中 64% 即大致有 75 个大中城市属于较重污染区。同时，我国部分城镇化程度较高地区面临的地面沉降问题也是由过量开采地下水造成的。

3. 大气环境

伴着我国工业化和城镇化进程，汽车所有权和煤炭消费总量持续增长，大气环境问题日益严峻。2010 年，我国二氧化硫、氮氧化物排放量超过 2200 万吨，居世界第一，工业粉尘排放量为 1446.1 万吨，远远超过环境的承载能力。2012 年，中国汽车拥有量超过 1 亿辆，汽车尾气排放成为大中城市空气污染的重要来源。中国传统煤类污染尚未解决，机动车、重化工业又造成 PM_{2.5}、臭氧污染等等。发达国家在 21 世纪工业化进程中分阶段出现的空气污染问题，集中出现在中国近 20 年^①。

追求增长速度、政策实施范围过大等使开发过程更加过度、无序，耕

^①《环保部回应雾霾防治——推进环保修法落实减排》，《防水工程与材料会讯》2013 年第 1 期。

地减少、生态功能退化、环境污染等问题日益严重。区域发展总体战略本质上是一个经济开发战略，目标是缩小各板块国内生产总值和增长率之间的差距，实质上是缩小不同土地面积之间 GDP 的差距。空间发展战略考虑了区域之间的经济发展，也考虑了人口与经济、区域之间的农业和生态的平衡，本质上是缩小人与人之间的差距。过度追求经济发展和忽视资源的区域差异，导致盲目发展生态区和农业区，容易造成经济集聚规模和人口分布不平衡。由此可见，在促进经济发展的同时要坚持实施区域发展总体战略，使人口、经济、环境相协调，建立不同的主体功能。在此背景下提出主体功能区。

第二节 主体功能区差别化土地利用政策的意义

《全国主体功能区规划》的颁布使用为实施土地差别化政策提供了重要平台，有利于转变土地利用方式，使土地在转变经济发展方式中更好地发挥作用^①。无土地无开发，国土空间格局形成与否要根据土地来实现。主体功能区战略与土地政策相互联系，在促进转变经济发展方式，实现可持续发展中发挥重要作用。

一、促进产业结构调整

当前，我国经济社会发展的突出矛盾是产业结构不合理。部分行业产能过剩、重复建设，迫切需要加快转变经济发展方式，调整产业结构。根据国家产业政策的要求，不同地区制定不同的政策，实施严格的土地利用规划和年度规划。在土地利用规划和年度规划目标分配方面，不为产能过剩行业和多余建设项目提供建设用地和指标，而应优先考虑高技术、高附加值、低能耗、低排放和低污染行业及指标。

^① 胡存智：《差别化土地政策助推主体功能区建设》，《行政管理改革》2011年4月10日。

二、实现节约、集约用地

通过实施差异化供地政策，可以充分发挥其在节约、集约用地方面的作用：一是“门槛”作用^①。为符合国家产业政策的项目供地，对高耗低效项目不予供地。二是指导作用。指导高技术、高附加值、高产业市场份额的发展，引进大规模投资、高强度、项目效益好的产业，形成产业集群、规模经济和模范作用。

三、转变土地管理职能

实施差异化供地政策，加快土地管理部门职能转型：一是，从土地保护为主转变为保护土地和保护资源并重；二是，从管理微型企业到参与宏观调控，积极发挥土地在宏观调控中的“闸门”作用，指导产业发展和经济布局^②；三是，由需求决定供给转为供给引导需求，由粗放供给转为有限引导，由平均分配转为重点保障，在节约、集约的前提下实现土地供需相对平衡；四是，由粗放式管理转为精细化管理，详细规划管理，通过差异化的方式促进经济建设和社会发展，土地资源部门采取从被动到主动引导、服务^③。

结合此，党中央国务院提出，要划定三条红线：第一条，城市开发的边界，不能无限扩张；第二条，永久基本农田保护的红线；第三条，生态保护的红线。国土资源部高度重视利用土地政策促进国家主体功能区规划的实施。要求“按照国家区域发展战略和规划要求，充分利用省区合作平台，实施差异化扶持政策”。国土资源部与各省（自治区、直辖市）签订合作协议。东部、中部和西部地区以省之间的协议为平台，国土资源部实施差异化土地管理政策，开展土地管理体制改革的，推进主体功能区建设^④。

① 刘富华、蒋咏华：《差异化供地政策的思考与建议》，《国土资源》2013年10月15日。
② 周远波：《差别化供地破解“双保”难题》，《中国国土资源报》2009年12月25日。
③ 王永宇：《差别化用地如何成真》，《中国土地》2012年第04期。
④ 胡存智：《差别化土地政策助推主体功能区建设》，《行政管理改革》2011年4月10日。