

学·术·著·作

Academic
Works

蒋满元○著

民族地区主体功能区 差别化土地利用问题研究： 以广西为例



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

学·术·著·作

Academic
Works

蒋满元○著

Research on the Early Warning System and Response Mechanism
of Rare Earth Strategic Reserves

民族地区主体功能区 差别化土地利用问题研究： 以广西为例



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

图书在版编目 (C I P) 数据

民族地区主体功能区差别化土地利用问题研究: 以广西为例 / 蒋满元著. --长沙: 中南大学出版社, 2017. 6

ISBN 978 - 7 - 5487 - 2871 - 9

I. ①民… II. ①蒋… III. ①民族地区—区域规划—土地利用—研究—广西 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 149199 号

民族地区主体功能区差别化土地利用问题研究: 以广西为例

MINZU DIQU ZHUTI GONGNENGQU CHABIEHUA TUDI LIYONG WENTI YANJIU:

YI GUANGXI WEILI

蒋满元 著

☐责任编辑 彭辉丽

☐责任印制 易红卫

☐出版发行 中南大学出版社

社址: 长沙市麓山南路

邮编: 410083

发行科电话: 0731 - 88876770

传真: 0731 - 88710482

☐印 装 长沙印通印刷有限公司

☐开 本 880 × 1230 1/32 ☐印张 7.5 ☐字数 201 千字

☐版 次 2017 年 6 月第 1 版 ☐2017 年 6 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 978 - 7 - 5487 - 2871 - 9

☐定 价 30.00 元

前 言

“民族地区主体功能区差别化土地利用问题研究：以广西为例”项目的研究工作开始于 2011 年，当时笔者在承担广西发展和改革委员会一项关于主体功能区问题的研究项目中发现，解决好主体功能区建设过程中的土地差别化利用问题，不仅对主体功能区政策的落地及产生实效至关重要，而且对土地资源的合理开发利用具有重要影响。基于此，笔者于 2011 年即开展了广西主体功能区差别化土地利用问题的研究。

改革开放 30 多年来，我国尽管取得了经济持续高速增长和大规模城市化进程的辉煌成就，但在国土开发和建设布局方面也出现了比较严重的无序乃至失控现象。产生这些问题的原因，一方面是长期以来我国没有具体的问题区域框架概念；另一方面是传统的土地利用功能分区一般以“区域 + 主要用途方式”进行分类而并未太多地考虑不同地区社会经济发展现状和土地利用情况的具体差别。实践证明，推进主体功能区建设及进行相应的土地开发利用政策调整，既是贯彻落实科学发展观、规范空间开发秩序、优化空间开发结构、促进区域协调发展的重要途径，也有利于土地利用方式转变，使其更好地发挥在转变经济发展方式中的作用，并为贯彻实施土地差别化政策提供重要平台。事实上也正是有鉴于此，中央在制定“十二五”规划建议中再一次明确提出要实施主体功能区战略，按照全国经济发展合理布局的要求，规范开发秩序，控制开发强度，形成高效、协调、可持续的国土空间开发格局。

“民族地区主体功能区差别化土地利用问题研究：以广西为例”项目的研究工作完成后，研究成果由于种种原因未能及时出版。本

次出版本拟对研究成果中的相关数据及材料进行及时的更新与调整，然而，一方面考虑到相关实地调研及数据收集与分析的工作量太大，另一方面本书分析中广泛使用的“十二五”期间的相关数据与“十三五”及未来的发展规划具有较好的衔接性，此次出版虽在时间上存在滞后性，但并不影响研究成果的理论意义与实践价值。当然，为进一步提高研究成果的应用价值，在未来的研究中仍很有必要对相关研究材料及分析预测方法进行适当的修改、调整与完善。

目 录

第1章 研究综述	(1)
1.1 研究目的及意义	(1)
1.2 主要研究依据	(5)
1.3 研究思路	(5)
1.4 研究方法	(6)
1.5 相关概念界定	(6)
1.5.1 主体功能区	(6)
1.5.2 土地政策	(10)
1.5.3 土地利用总体规划	(11)
1.5.4 资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力	(12)
1.6 国内外相关研究进展及述评	(13)
1.6.1 国外研究现状	(14)
1.6.2 国内研究现状	(19)
1.6.3 国内外相关研究述评	(28)
第2章 国内外典型国家和地区相关经验及启示	(34)
2.1 国外典型国家的相关经验及启示	(34)
2.1.1 国外有关主体功能区划分及其分类政策的研究 与启示	(34)
2.1.2 发达国家区域国土规划的经验与启示	(39)
2.1.3 国外土地利用规划发展与借鉴	(45)

2.1.4	英国土地管理的成功经验及其启示	(52)
2.2	国内典型地区的经验及启示:以四川省为例	(58)
2.2.1	借助区域空间管治政策优化,推动主体功能区建设	(59)
2.2.2	通过加大财政转移支付力度,促进主体功能区建设	(61)
2.2.3	实行差别化的区域主体功能区绩效评价方式	(66)
第3章	广西主体功能区分类态势	(69)
3.1	广西国土空间开发现状	(69)
3.1.1	广西国土空间自然概况及评价	(69)
3.1.2	存在的主要问题及其拓展要求	(74)
3.2	主体功能区划分类型	(78)
3.2.1	划分理念	(78)
3.2.2	基本类型	(80)
3.3	广西主体功能区分类情况	(82)
3.3.1	重点开发区域	(82)
3.3.2	限制开发区域	(102)
3.3.3	禁止开发区域	(109)
第4章	广西主体功能区差别化土地利用的指导思想、基本原则和主要任务	(115)
4.1	指导思想	(115)
4.2	基本原则	(115)
4.2.1	坚持优化开发利用	(115)
4.2.2	坚持保护开发利用	(116)
4.2.3	坚持有限开发利用	(117)
4.2.4	坚持集约开发利用	(117)

4.2.5	坚持协调开发利用	(117)
4.2.6	坚持统筹开发利用	(118)
4.2.7	坚持严格开发利用	(118)
4.3	战略目标	(119)
4.3.1	主要目标	(119)
4.3.2	战略任务	(120)
第5章	广西主体功能区差异化土地利用规定	(125)
5.1	广西土地资源现状及变化趋势	(125)
5.1.1	土地资源变化特征	(125)
5.1.2	土地资源开发利用趋势	(127)
5.1.3	区域土地资源规划及开发利用中存在的主要问题	(129)
5.2	广西主体功能区差异化土地利用的主要任务	(132)
5.3	广西主体功能区差异化土地利用对策	(133)
5.3.1	主体功能区划分对区域土地政策调整的影响	(135)
5.3.2	宏观土地政策和微观土地政策的差异	(143)
5.3.3	主体功能区差异化土地利用政策选择	(144)
5.4	广西主体功能区分类区域政策重点导向	(158)
5.4.1	优化开发区政策重点导向	(158)
5.4.2	重点开发区政策重点导向	(159)
5.4.3	限制开发区政策重点导向	(161)
5.4.4	禁止开发区政策重点导向	(162)
5.5	广西主体功能区建设与土地政策调整间的关系处理	(164)
5.5.1	主体功能区建设和农用地保护	(164)
5.5.2	妥善解决不同主体功能区间的用地补偿机制问题	(167)

5.5.3	建立健全土地发展权流转机制,协调推进主体功能区建设	(168)
5.5.4	主体功能区差异化土地利用与生态环境建设的协调	(170)
5.5.5	实施主体功能区战略的环境政策取向	(176)
5.5.6	主要地区土地利用引导	(180)
第6章	广西主体功能区差异化土地利用规定有效实施的保障措施	(192)
6.1	建立健全区域利益协调机制和补偿制度	(192)
6.1.1	建立健全区域利益协调机制	(192)
6.1.2	建立健全区域利益补偿制度	(195)
6.1.3	建立健全多层次的生态补偿机制和区域生态政策体系	(200)
6.2	切实处理好主体功能区与行政区等方面的关系	(202)
6.2.1	切实处理好主体功能区与行政区之间的关系	(202)
6.2.2	妥善处理好各类主体功能区之间的关系	(203)
6.2.3	妥善处理好规划和政策实施的差异化问题	(203)
6.2.4	妥善处理好规划实施所需政策的标本兼治问题	(204)
6.2.5	妥善处理好开发与发展之间的关系	(204)
6.3	优化完善主体功能区差异化绩效评估体系	(205)
6.3.1	优化开发区绩效评价指标体系	(206)
6.3.2	优化重点开发区绩效评价指标体系	(210)
6.3.3	优化限制开发区绩效评价指标体系	(212)

6.3.4	优化禁止开发区绩效评价指标体系	(213)
6.4	建立健全主体功能区建设有效推进的政策体系	(213)
6.4.1	微观视角的政策体系完善	(213)
6.4.2	中观视角的政策体系完善	(214)
6.4.3	宏观视角的政策体系完善	(217)
6.5	以相对完整的主体功能区规划体系来确保规划目标的实现	(221)
6.5.1	以国民经济和社会发展规划为指导	(221)
6.5.2	区域规划要与主体功能区规划和专项规划有机衔接	(221)
6.6	进一步明确各级政府在推进主体功能区建设中的职责	(222)
6.6.1	自治区人民政府的职责	(222)
6.6.2	市县级人民政府的职责	(223)
6.7	强化规划监测评估	(224)
参考文献		(225)

第1章 研究综述

1.1 研究目的及意义

改革开放以来,我国尽管取得了经济持续高速增长和大规模城市化的辉煌成就,但在国土开发和建设布局方面却出现了比较严重的无序乃至失控现象。产生这些问题的原因,一方面是长期以来我国问题区域框架概念一直没有明确,区域政策均属典型的“普惠制”;另一方面是传统的土地利用功能分区一般以“区域+主要用途方式”进行分类,很少考虑不同地区社会经济发展和土地利用情况的具体差别。我国国民经济与社会发展第十一个五年规划纲要将国土空间调整为优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区四类主体功能区域,同时,国家的土地利用功能区划分标准也因此作出了相应的调整。实践证明,推进主体功能区建设并进行相应的土地开发利用政策调整,既是贯彻落实科学发展观、规范空间开发秩序、优化空间开发结构、促进区域协调发展的重要途径,又有利于土地利用方式的转变,可更好地发挥土地在转变经济发展方式中的作用,为贯彻实施土地差别化政策提供了重要平台。有鉴于此,中央在“十二五”规划建议中再一次明确提出要实施主体功能区战略,按照全国经济发展合理布局的要求,规范开发秩序,控制开发强度,形成高效、协调、可持续的国土空间开发格局。

主体功能区战略目标的提出及差别化土地利用规定和开发政策的实施既有深厚的理论依据,也有十分重大的现实意义。第一,有助于打破长期以来存在的“诸侯”经济。中华人民共和国成立以后,我国的经济区划基本上以行政区划为单位,原有经济规划等同于行

政规划，导致“诸侯”经济情况严重，地区与中央博弈局面难解。主体功能区的提出，意在使各个区域相互协调发展，相互补充调剂余缺，切实实现资源要素和经济、社会的共同发展，打破原有“诸侯”经济和地区市场的阻隔。第二，有利于提高资源要素的配置效率。市场发挥资源高效配置作用的前提条件是生产要素的自由流通，“诸侯”经济因限制要素流通在很大程度上制约了经济的可持续发展。相比较而言，主体功能区建设有利于打破原有市场阻隔和实现资源要素的自由流通，因而也就有利于发挥市场机制的优胜劣汰作用，提高资源配置效率，提高经济效益。第三，有利于打破地区产业同质化局面。在旧的发展理念下，全国各地为发展经济盲目地上项目，导致各地产业同质化严重。同质化的结果是地区之间竞争激烈、企业规模趋小、资源浪费惊人，无法发挥规模生产的优势，使得企业竞争力低下。由于主体功能区的本意是使各地区建立与本地区资源环境相吻合的产业结构，摒弃彼此间的区域观念，加强合作，优势互补，提高共同竞争力，所以无疑是十分有利于优化地区间的产业竞争格局的。第四，为我国实行绿色 GDP 政策打下了基础。从 20 纪 70 年代开始，联合国和世界银行等国际组织即在绿色 GDP 的研究和推广方面做了大量工作。近年来，我国尽管也在积极开展绿色 GDP 核算的研究和实践工作，但实践上的行动并不多见。目前，主体功能区规划不仅将资源环境纳入了政绩评价系统，而且还进一步加大了该指标在评价中的比重，因而也就更利于绿色 GDP 政策的实施。第五，作为一种战略性、基础性、约束性的规划，主体功能区规划及其差别化土地利用政策既很好地融合了国民经济和社会发展总体规划、人口规划、区域规划、城市规划、土地利用规划、环境保护规划、生态建设规划、流域综合规划、水资源综合规划、海洋功能区规划、海域使用规划、粮食生产规划、交通规划及防灾减灾规划，又为区域发展政策的整合奠定了基础。

由于我国长期实行粗放型经济增长方式，导致资源和环境问题越来越严重，而一刀切的土地政策更加地加剧了不同区域土地资源

保护与经济发展之间的矛盾。面对各经济区域之间经济结构和经济增长阶段的不同所引起的中国经济发展的内部不平衡和各地土地资源本身存在差异的事实,不同地区应根据本地区的土地资源条件、利用现状和潜力,加强各类主体功能区域的土地利用差别化调控,积极实行差别化的区域土地利用政策,强化对省级行政辖区土地利用的调控,从而实现解决土地利用问题和优化区域差别化发展问题的战略目标。

首先,实行差别化的土地利用政策,有利于丰富和完善我国的土地制度和法律。我国现行的土地法律法规存在诸多问题,因此,推进、形成主体功能区的土地政策实践能进一步发现我国既有土地制度及土地法律的缺陷,并最终在遵循相关土地法律和法规的同时,丰富和完善其不足之处。其次,差别化土地政策的制定与实施有助于进一步保障我国坚守“18 亿亩耕地红线”的目标,确保耕地占补平衡,保障粮食安全。再次,对生态和农业地区土地政策的优化能增加林地、水系、湿地等绿色生态用地,有利于协调经济发展与环境保护间的关系。最后,主体功能区差别化土地利用政策的实施有利于优化土地资源结构,促进土地资源节约、集约利用,缓解我国用地压力。此外,各区域差别化的土地利用政策还能充分发挥各区域的比较优势和潜力,实现总体区域效益最大化,促进经济发展和改善人民生活。

总之,作为一个发展中的大国,国内的各地区间要完全因应国家的《全国主体功能区规划——构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局》既十分困难,也并非完全合理。因此,在地方各省级行政单位开展省级主体功能区划工作时,也允许它们根据自身实际情况选择国土部分覆盖或者国土全覆盖的划分原则。对此,时任国土资源部部长徐绍史也一再强调:“要按照国家区域发展战略和规划要求,充分利用部省合作平台,对不同区域实行有区别的支持政策。”

就广西而言,它既属于资源丰富地区,也是人均土地和矿产资源占有率较低和资源环境脆弱的地区。因此,在广西大力推进形成

主体功能区建设并落实和优化其中的差别化土地利用政策，不仅是全面落实科学发展观、推进和谐社会建设的重大举措，而且是促进区域协调发展的重要途径和关系到改革开放和现代化建设顺利进行的重大战略任务。

首先，做好广西的主体功能区规划及建设工作，有利于发挥区域比较优势，加快建设富裕、文明、和谐新广西。主体功能区建设及差别化土地利用政策的实施，既有利于统筹谋划全区经济布局、人口分布、资源利用、环境保护和城镇化格局，也有利于明确开发的重点区域并通过完善区域土地及产业政策，缩小地区之间的差距，促进区域协调发展。其次，做好广西的主体功能区规划及土地差别化利用工作，有利于加快推进工业化、城镇化进程；有利于合理规划广西的国土空间；有利于处理好广西十分有限的国土空间与日益扩大的需求之间的矛盾，使其走新型工业化和新型城镇化道路；有利于引导广西人口相对集中居住和产业相对集聚发展，进而提高其工业化、城镇化的空间配置效率，实现集约发展和可持续发展。再次，积极做好主体功能区规划及土地差别化利用工作，有利于建设生态广西和进一步明确限制开发和禁止开发的区域，引导发展条件欠缺和人口超载地区的人口转移，使经济布局与人口分布、资源环境承载能力相适应，从根本上扭转生态环境恶化的趋势，促进广西的区域经济、人口、资源、环境协调发展，建设一个既有较发达的生产力，又保持蓝天碧海、山川秀美的生态省区。最后，做好主体功能区规划及土地差别化利用工作，有利于增强广西实施国家宏观调控政策的能力，进一步优化相应的区域政策、绩效评价和政绩考核制度，切实增强广西实施国家宏观调控政策的有效性，提高其指导各地发展政策的针对性。

总之，作为欠发达省份，广西各地区不仅在社会经济发展方面差距较大，而且彼此的国土空间条件也参差不齐。现阶段广西如何在遵从国家四类主体功能区域划分原则和精神的基础上，落实好区内自身的国土空间功能区分类并制定和实施差别化的土地利用政

策,不仅对集约和有效地利用好稀缺的国土资源具有重要影响,而且对当前及未来较长时期内社会经济的持续稳定发展、产业结构的优化调整、民族地区的团结繁荣以及和谐社会的建设具有重要意义。有鉴于此,目前基于国家和广西自身的国土空间主体功能区规划态势展开广西主体功能区差别化土地利用研究便具有了相当的必要性与实践价值。

1.2 主要研究依据

- 1.《中华人民共和国土地管理法》;
- 2.《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》;
- 3.《全国主体功能区规划——构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局》(国发〔2010〕46号);
- 4.《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》;
- 5.《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》;
- 6.《国土资源“十二五”规划纲要》(国土资源部);
- 7.《土地利用年度计划管理办法》(国土资源部第37号令);
- 8.《广西壮族自治区土地利用总体规划(2006—2020年)》;
- 9.《广西壮族自治区国土资源“十二五”规划》;
- 10.国家和地方其他有关法律法规和规章制度。

1.3 研究思路

广西主体功能区差别化土地利用规定研究的背景、意义及依据→国内外典型国家和地区在差别化土地规定制定和实施中的经验借鉴→梳理评价我国实施国土空间四类主体功能区管理方式的现状、不足以及未来拓展的基本态势→“十一五”以来四类国土空间主体功能区不同土地政策的实施效果分析及其经验教训→“十二五”及未来广西社会经济发展和产业结构调整优化对差别化土地政策的内在需求与趋势预测→广西现有的差别化土地利用政策在实践中的优点及不足分析→“十二五”及未来广西基于主体功能区规

划原则基础之上的差别化土地利用规定形成的指导思想、基本原则及核心内容→广西不同主体功能区域的土地规定优化选择及内涵剖析→广西不同类型主体功能区域的差别化土地规定有效实施的保障措施。

1.4 研究方法

为达到一定的研究目的及研究效果，研究过程中主要采取定性分析与定量分析相结合、规范分析与实证分析相结合、经济分析与政治分析相结合、产业分析与空间分析相结合、综合探讨与比较研究相结合的研究方法。

1.5 相关概念界定

1.5.1 主体功能区

作为人类社会生活的重要地理空间以及一个由社会、经济、文化、生态、资源等要素组成的复杂巨系统，主体功能区是为规范和优化区域空间开发秩序，根据区域发展基础和资源环境承载能力，按照一定指标划定的、在全国或上级区域中承担特定主体功能定位的地域分类；其既属于经济类型区和功能区的范畴，也可作为国家实行空间管治和相关政策的规划区以及国家实施分类区域调控的基本地域单元。

主体功能区的划分是涉及面十分广泛的系统工程，国家“十一五”规划纲要明确提出，“根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，按照主体功能定位调整和完善区域政策及绩效评价，规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构”。我国的主体功能区虽明确划分为四大部分，但在具体理解中仍需辩证地看待和处理。首先，主体功能区可以从不同空间尺度进行划分，既

可以有以市、县为基本单元的主体功能区,也可以有以乡、镇为基本单元的主体功能区,具体划分标准往往由空间管理的实际要求和能力决定。其次,尽管主体功能区的类型、边界和范围在较长时期内应保持稳定,但仍可随着区域发展基础、资源环境承载能力以及在不同层次区域中的战略地位等因素的变化而调整。现阶段可允许一些地方根据自身实际情况对主体功能区类型划分做一些不同的探索。最后,主体功能区中的优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的“开发”主要是指大规模工业化和城镇化人类活动。优化开发是指在加快经济社会发展的同时,更加注重经济增长的方式、质量和效益,实现又好又快发展;重点开发并不是指所有方面都要重点开发,而是指重点开发那些维护区域主体功能的开发活动;限制开发是指为维护区域生态功能而进行的保护性开发,同时对开发的内容、方式和强度进行约束;同样,禁止开发也不是指禁止所有的开发活动,而是指禁止那些与区域主体功能定位不符合的开发活动。

1. 优化开发区

优化开发区的设立主要是为了改变依靠大量占用土地、消耗资源和排放污染物实现经济较快增长的模式,把提高质量和效益放在首位,加快产业结构升级,提升参与全球分工与竞争的层次,进而使这些地区继续成为带动全国经济社会发展的龙头和我国参与经济全球化的主体区域(如京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等地区)。在土地开发上,要规范各级地方政府的行为,全面反映土地等资源环境的稀缺价值和真实成本,改变低成本甚至零地价招商引资的方式,扭转蔓延式空间扩张的趋势,切实保护好绿色空间和永久耕地,提高土地资源利用效率,走集约化、紧凑型发展的路子,为可持续发展留空间。在产业发展上,要加快淘汰和转移高投入、高消耗、高排放的低附加值产业,积极发展先进制造业、高技术产业和现代服务业,推动产业结构向高效益、精加工和价值链高端方向转变;同时,把利用外资的重点从数量扩张向质量提高转变,积极承