

论土地用途管制在土地管理工作中的作用

徐倩

东营市自然资源和规划局河口分局 山东 东营 257091

[摘要]本文在详细介绍土地用途管制制度的定义及其特点的基础上,通过东营市土地利用总体规划编制工作中对土地用途管制的应用,即土地利用总体规划编制中划定的几个重要土地用途分区和建设用地管制分区,详细阐述了土地用途管制的作用和重要意义,分析了土地用途管制在耕地及基本农田保护、未利用地开发、建设用地供应等土地管理工作方面的具体问题及面临的形势,为下一步做好土地规划管理工作提出了方向。

[关键词]土地用途;管制;耕地保护;未利用地开发;建设用地供应

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.10.121

一、土地用途管制的含义及特点

我国实行土地用途管制制度。在土地利用总体规划中,土地分为三大类,农用地、建设用地和其他土地。

(一)土地用途管制的含义

土地用途管制制度就是国家为保证土地资源的合理利用和优化配置,促进经济、社会和环境的协调发展,通过土地利用总体规划等国家强制力,规定土地用途,明确土地使用条件,土地所有者、使用者必须严格按照规划所确定的土地用途和条件使用土地的制度。土地用途管制的内容包括:土地按用途进行合理分类、土地利用总体规划规定土地用途、土地登记注明土地用途、土地用途变更实行审批、对不按照规定的土地用途使用土地的行为进行处罚等。国外也称“土地使用分区管制”(日本、美国、加拿大等国)、“土地规划许可制”(英国)、“建设开发许可制”(法国、韩国等)等。

(二)土地用途管制的特点

土地用途管制制度是目前世界上土地管理制度较为完善的国家和地区广泛采用的土地管理制度。其特点,一是具有法律效力,二是具有强制性。土地用途管制制度由一系列的具体制度和规范组成。其中,土地按用途分类是实行动态管制的基础;土地利用总体规划是实行动态管制的依据;农用地转为建设用地必须预先进行审批是关键;而保护农用地则是国家实行土地用途管制的目的,核心是切实保护耕地,保证耕地总量动态平衡,对基本农田实行特殊保护,防止耕地的破坏、闲置和荒芜,开发未利用地、进行土地的整理和复垦;强化土地执法监督,严肃法律责任是实行动态管制的保障。实行动态管制制度,可以严格控制建设用地总量,促进集约利用,提高资源配置效率,有利于建设用地市场的正常化和规范化;可以严格控制农用地流向建设用地,有利于从根本上保护耕地。同时,通过增设农用地转用审批环节,为土地利用总体规划的有效实施提供保证。其社会目标是维护社会公共利益,保护耕地,控制建设用地;限制不合理利用土地的行为,克服土地利用的负外部效应,提高土地利用效率;保护和改善生态环境,防止土地资源浪费和地力枯竭,实现土地资源的可持续利用。作为土地管理的一种有效形式,新《土地管理法》明确规定,中国实行土地用途管制制度。

二、土地用途管制在土地管理工作中的作用和意义

(一)落实土地用途管制是编制土地利用总体规划的基本任务之一

土地利用总体规划是制定城市总体规划、村庄和集镇规划的依据,是审批各类土地利用项目的法定依据,是使用土地和开发、整治、保护土地的法定依据,是依法查处违法占地、用地的法定依据。在编制土地利用总体规划过程中,应根据土地用途管制的要求,科学划分土地用途区,制定各土地用途区的管制规则。土地用途区划分为基本农田保护区、

一般农地区、林业用地区、牧业用地区、城镇村建设用地区、独立工矿用地、风景旅游用地区、生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区等。各土地用途区互不重叠,面积之和等于土地总面积。

在编制土地利用总体规划过程中,为引导土地利用方向、管制城乡用地建设活动,划定建设用地管制分区,制定各管制分区的管制规则。具体分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区,同时划定城乡建设用地规模边界、扩展边界和禁止建设用地边界。建设用地管制分区互不重叠,面积之和等于土地总面积。

以东营市土地利用总体规划为例,在规划编制过程中,对三大类地类结构进行科学调整。农用地结构调整过程中,耕地、园地、林地、牧草地的规模与上级下达的规划指标保持一致。调整的趋势为:严格控制耕地减少、基本稳定园地和牧草地、逐步增加林地。其他农用地面积相对增加,主要源自未利用地资源的合理开发。建设用地结构调整过程中,城镇工矿用地、交通水利及其他用地的规模也与上级下达的规划指标严格保持一致。调整的趋势为:有序增加城镇工矿用地、适度增加交通水利及其他用地规模。对于新增的建设用地,主要源自耕地占用及未利用资源的合理开发。未利用地结构调整过程中,其典型特征就是数量的减少,减少未利用地主要开发整理增加耕地、其他农用地和建设用地。

同时,综合考虑不同地区开发现状、开发潜力、经济社会发展空间战略和资源环境承载力,以及土地开发、利用、保护、整治等要求,结合现行规划分区情况,按照空间组织的原理,确定城镇村发展区、独立工矿区、基本农田集中区、一般农业发展区、自然与文化遗产保护区、生态环境安全控制区,并通过GIS工具量算各分区的面积。

(二)落实土地用途管制是严格执行土地利用总体规划的基本要求

1、各类土地利用相关规划编制均依据土地利用总体规划划分的土地用途区和建设用地管制分区开展工作。

(1)在土地整治规划编制过程中,对土地利用总体规划确定的复垦区域、开发区域、整理区域,均严格落实,并结合各区县实际情况,开展潜力分析和土地适宜性评价,据此提出各区县的土地整治目标和方向,把相关整治规划指标分解到县(区),重点明确各区县高标准农田建设和补充耕地任务,做好各区县的重点项目布局。

(2)在未利用地开发专项规划编制过程中,通过对全域内未利用地进行适宜性评价,按照土地利用总体规划划定的各类土地用途区,划定未利用地保护、开发为耕地和开发为建设用地区域,指导全域内未利用地开发工作。

(3)在城乡建设用地增减挂钩规划编制过程中,对土地利用总体规划确定的农村居民点复垦区域进行进一步分析论证,结合小城镇规划,完善并落实农村建设用地复垦规模和布局,同时根据土地利用总体规划确定的建设用地布局和规

模,合理划定城乡建设用地增减挂钩安置区和建新区,为挂钩项目的申报实施提供依据。

2、各类部门规划、行业规划编制均需依据土地利用总体规划开展,严格落实土地用途管制制度

实际工作中,与城乡规划局、农业局、环境保护局等相关部门配合,合理划定基本农田保护红线、生态保护红线和城市开发边界线等“三线”,同时开展“多规合一”工作,学习试点区域的先进经验,以第三次土地调查数据为基础数据,将国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等多个规划融合,实现一个市县一本规划、一张蓝图,解决现有各类规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接等问题。

3、土地利用、审批各个环节,均要严格执行土地用途管制制度,以符合土地利用总体规划为前提

(1)建设项目用地预审阶段。项目用地单位提报用地预审材料时,进行勘测定界,并到县级国土资源管理部门初步审核,将勘测定界数据落到土地利用总体规划数据库中,未纳入土地利用总体规划中允许建设区的,一律不予收件,不通过预审。对纳入允许建设区的,交通水利用地内不得安排非交通水利用地项目。

(2)征地报批手续办理阶段。对上报批次和单选项目,均对照土地利用总体规划中划定的允许建设区进行审查,不符合土地利用总体规划的,一律不得上报。新增交通水利用地内,不得安排工业、商业、教育等不属于交通水利用地的项目;新增农村居民点内,只允许上报农村社区、宅基地、农村教育、医疗卫生等使用集体土地建设项目,需办理征收手续的,要纳入城乡建设用地增减挂钩项目建新区,使用挂钩指标。

(3)供地阶段。对省批农转用批次用地,可按照供地方案安排工地。对市批未利用地和国有农用地,及办理建设用地使用手续的,均需参照征地报批阶段审核原则,对用地是否符合土地利用总体规划,是否按照土地用途管制使用严格审核,不符合土地利用总体规划的,不予供地。

(4)批后监管及动态巡查过程中。不符合土地利用总体规划的建设项目,按照违法用地处理,不得以补办手续为由,局部调整修改土地利用总体规划。

(5)土地整治工作中,严格遵守土地用途管制分区。未利用地开发、城乡建设用地增减挂钩等项目的申报,均以符合土地利用总体规划为前提。在目前大力实施乡村振兴战略的过程中,探索对不符合市县级土地利用总体规划,但符合由县级政府编制并批复的村级土地利用总体规划,允许上报项目,但对项目实施中的安置区、建新区等建设用地部分的审批,仍以县乡及土地利用总体规划为依据,但可在规划调整修改时,据村土地利用总体规划对建设用地布局进行调整修改。

(三)实施土地用途管制制度有其必然性和重要的现实意义

1、土地用途管制制度是一种比较先进的土地资源管理制度

在新形势新任务下,盲目追求经济效益造成土地的不合理利用和浪费现象十分严重,必须强化土地利用的政府调控力度,对土地用途变更实行严格控制的土地用途管制制度。

2、协调保护资源与保障发展的矛盾

土地是赖以生存和生活的基础,具有有限性和不可再生性特点,因此,它是最宝贵的自然资源和物质财富。在征收土地时,必须坚持“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策。

3、土地用途管制可在一定程度上消除土地利用中不利的

外部影响,保护生态环境,实现土地的可持续利用。

三、土地用途管制在土地管理工作中遇到的问题

(一)严格按照规划三级地类实行动态管制,不符合规划情况增多

1、数据库建设时,受城乡建设用地规模指标限制,部分建设用地划为交通水利及其他用地,在实施规划数据库的过程中,由于严格规划用途管制,导致该部分用地均不符合规划。

2、单独选址项目由于其位置的不易确定性,在前期规划中不能做到准确上图,或者按照无法上图管理,导致这类项目在办理建设用地报批手续时容易被认定为不符合规划。

(二)用地观的转变问题

一直以来,干部形成了这样一种用地观念,即搞建设就要占用耕地,经济效益是硬指标,保护耕地是软指标,因此,干部考核的政绩就仅仅看经济建设的成就。投资者的观念是建设项目尽量使用新增用地,投资少,利润大,旧城改造挖潜则投资大,难度大,利润较低。因此,尽量使用新增建设用地投资建项目。结果是建设用地不断外延扩张,人地矛盾日趋尖锐。

(三)政策措施的协调问题

我国国策之一是“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”。但对合理用地、保护耕地的行为缺少相应的激励政策和措施。且对大量侵占耕地,盲目扩大城市规模和建设用地的行为,缺少严厉的惩罚措施。要做到这两方面政策、措施相协调,需要理顺各方面的利益关系,同时,要用统筹全局的观念重新审视各项政策、措施,以便制定出协调公正的、相辅相成的政策措施。

(四)技术保障问题

实时土地用途管制,首先解决的技术问题,就是对现有土地用途的明确界定,即界定农用地、建设用地和未利用地的位置、界线、面积,并反映到土地利用现状图上,予以公布,作为土地用途管制的基础。土地利用总体规划是土地用途管制的依据,因此,规划的土地用途和土地用途变更的位置和界线必须图上和实地一致,要有清晰地标识。

四、结论

我国实行土地用途管制制度,土地用途管制作为土地利用总体规划的重要组成部分,不仅体现了中国特色的土地管理,更是以“公平、效率、安全”为原则的可持续发展的进一步诠释。我们目前执行的土地用途管制制度既有先进性、可操作性,又有其局限性,还需要在今后工作中进一步摸索,在严格执行国家法律、法规、制度的同时,不断改进工作方法,发挥土地用途管制的真正先进性,同时采取不同的工作措施完善土地用途管制技术支撑体系。

参考文献

- [1]刘书楷,论土地使用管制-土地用途管制和耕地保护与中国社会经济可持续发展,中国土地科学,1997.10
- [2]黄贤金,土地政策学,中国矿业大学出版社,1998
- [3]沈守愚,土地用途管制与耕地保护,北京大学出版社,1997
- [4]张占录,张正锋,土地利用规划学,中国人民大学出版社,2006
- [5]蒙吉军,土地评价与管理,科学出版社,2005
- [6]王万茂,李俊梅,实施土地用途管制制度的规划思考,中国土地,2000
- [7]许明月,郇永昌,土地资源的利用与土地用途管制法律制度,重庆大学出版社,2005
- [8]黄中杰,土地利用总体规划实施评价研究,四川师范大学,2006