

舟山群岛新区研究内参

2013 年 8 月 23 日（第 21 期）

浙江舟山群岛新区研究中心 舟山市社科联 浙江海洋学院社科联
传真：0580—2551319 电子邮箱：czzc@zjou.edu.cn 网址：www.czzc.asia

改革国土资源管理破解土地资源瓶颈

林上军

坐拥 2.08 万平方公里海洋面积的舟山，虽是名副其实的海洋大市，却是个陆域小市，陆域面积仅 1455 平方公里，其中丘陵山地面积达 62.6%。随着经济社会发展步伐的加快，陆上可用土地少是制约舟山发展的最大瓶颈之一的态势愈加明显，以至于新区建设所需的重要基础设施、重大海洋产业和民生类建设项目无法落地。为此，新区亟需加强国土资源管理的改革与创新，以破解新区建设发展的土地资源瓶颈。

一、新区土地紧缺严重制约新区发展

舟山市国土资源局提供的数据表明：2006 年上级下达给舟山新增建设用地指标，到 2020 年可用新增建设用地 10.75 万亩；但到 2012 年底，这个指标已用掉 80%。据测算，本该用到 2020 年的指标，到 2014 年就可全部用完，而且还碰到布局不合理的情况，数量够用 2 年，布局只够用一年。也就是说，土地问题不突破，不改革，不创新，新区发展将成为一句空话。

二、新区积极创新国土资源管理

尽管土地资源约束矛盾突出，但近年来舟山市在挖掘存量建设用地、节约集约利用土地、保护土地生态方面一直进行不懈的努力，积极实施“生态优先、保护耕地、集约高效、陆海统筹、旅游强岛”的土地利用战略。

在加强基础性生态空间保护方面，确定新区生态安全格局的目标：全力维护基础性生态空间土地总面积的比重达到 55%以上。全市划分出：生态安全与自然保护功能区、生态保护与海洋经济协调区。

在优质连片耕地保护方面，在现有 34.7 万亩基本农田保护任务内，拟划定一定数量的永久不得被建设占用的永久性基本农田，规划期内通过认定一批、提升一批、建设一批，完成 8 万亩左右高标准基本农田建设任务，确保 2 万亩左右蔬菜基地。

在新增建设用地方面，新区缺口非常大，且市域内的宜耕土地后备资源已接近枯竭，耕地占补平衡异常困难。该市严控增量，盘活存量，以增量撬动存量，努力挖潜，作为新增建设用地不足的补充。在管理上严格执行舟山市工业用地最低价标准，实行工业项目用地绩效评价，实行建设项目用地退地机制，建立完善土地供应公示制度，强化建设用地批后监管。

在节约集约用地方面，新区通过农村居民点整合、闲置土地收回等措施，2006 年以来挖掘潜力 3.55 万亩。坚持重点建设中心镇村，适当兼并自然村，加快改造空心村的政策引导，目前全市各乡镇（街道）均规划农居房集中安置点。其中定海区被国土资源部评为国家级节约集约用地模范区。

三、新区谨慎改革国土资源管理

自新区批复以来，舟山国土资源部门不仅在节约集约用地、挖掘存量上下功夫，而且一直努力借机在新区土地政策方面争取突破。2013 年 1 月 17 日发布的新区规划，其中一大亮点就是土地政策的突破：合理调整农田保护任务和布局；开展国家统筹补

充耕地试点等等。其中，突破区域界限，开展国家统筹补充耕地这一政策，是迄今为止全国最先行的政策。

舟山国土资源系统在国土资源部和省国土资源厅的关心指导下，正推进 4 项改革试点工作。

1、土地利用总体规划评估修改试点

该试点将对舟山土地利用结构、布局作一次重新修改、调整，严格区分保护区和建设区的界限，以新区规划为指导，与城市总体规划进行深度衔接，解决新区发展土地空间问题。目前，市级规划方案已报国土资源部。

2、陆海统筹改革试点

充分发挥海岛陆海资源优势，以“陆海统筹先行区建设”为目标，按照统筹陆海联动发展、加快海洋经济转型升级的总体要求，统一评价区域资源，统筹山、海、陆资源开发利用，优化空间布局，建立海洋功能区划与土地利用总体规划衔接新机制；强化部门合作，加快管理创新，积极探索海域管理和土地管理联动协调新机制；加强政策衔接，积极探索供需双向调节的差别化用地用海计划和供应新模式；切实维护海洋权益，因地制宜地探索具有海岛特色的耕地保护和海洋生态环境保护新模式。陆海统筹试点方案于去年底上报国土资源部和国家海洋局。

3、旅游产业用地改革试点

舟山是国家旅游综合改革 4 个试点城市之一，也是海洋旅游综合改革试验区。该方案以推进国家旅游综合改革试点城市和舟山群岛海洋旅游综合改革试验区建设为契机，按照“落实资源节约优先战略，全面实行资源利用总量控制、供需双向调节、差别化管理”的要求，结合舟山旅游业发展实际，创新旅游业用地开发利用与保护管理体制机制，构建适应海洋旅游业发展的用地管理模式，为打造世界一流的国际休闲岛来提供土地资源保障。该

项改革涉及旅游部门，改革方案去年报国土资源部，现已通过审查，待国土部审批。

4、国土资源管理制度综合改革试点

改革试点以探索构建保护耕地模式更加规范有效，调控产业升级更加科学合理，土地利用方式更加节约集约，服务民生改善更加务实有力的，具有舟山群岛新区特色的国土资源管理新制度为目标，研究土地征收农用地转用审批和具体实施相分离的政策，力求农村集体土地流转和跨村使用机制上有新突破等。

报： 中共浙江省委、浙江省人民政府主要领导

送： 中共浙江舟山群岛新区工作委员会、中共舟山市委、浙江舟山群岛新区管委会、舟山市人民政府主要领导