

海南国际旅游岛建设与土地资源有效管理

周义龙

(海口经济学院旅游学院,海南 海口 571127)

摘要:随着国际旅游岛发展战略被提升为国家战略,海南土地资源管理既面临着未来经济社会发展用地需求显著增加和国土资源供应和政策审批逐渐趋紧之间存在突出的矛盾等严峻的挑战,也面临着国家对海南国土资源管理提出的明确要求和规定,并赋予一系列优惠政策等崭新的机遇。因此,需要进一步严格土地计划管理,严格土地批租管理,加大土地督察力度,实施耕地保护激励机制,充分发挥土地资源的综合效益,努力使得土地资源得到有效保护和合理使用,支持海南国际旅游岛建设。

关键词:海南;国际旅游岛;土地资源管理

中图分类号:F323.211

文献标识码:A

文章编号:1000-0275(2012)01-0027-05

Hainan's Building Up International Tourism Island and Effective Management of Land Resources

ZHOU Yi-long

(School of Tourism, Haikou College of Economics, Haikou, Hainan 571127, China)

Abstract: Along with the development strategy of international tourism island was promoted to national strategy, land resources management in Hainan is facing the severe challenges between the land demand increased along with the development of economic social significantly in the future and the policy of land resources supply gradually tightens for examination and approval. And also is facing the new opportunity that national land resources administration puts forward specific requirements and regulations, and gives a series of preferential policies. Therefore, it is necessary to further strict land plan management, strict land provided management, and increase the land inspectors dynamics, farmland protection and incentive mechanism. Give full play to the comprehensive benefits of land resources, to make the land resources get effective protection and reasonable use, support the construction of international tourism island.

Key words: Hainan Province; the international tourism island; land resources management

土地资源是民生之本,发展之基,是支撑人类社会生存和经济发展极其重要的物质基础和战略资源,是人们生活和生产的必备要素。土地问题直接关系到国家的粮食安全,社会的稳定和经济社会的可持续发展。保护和合理利用国土资源,是实现经济社会全面、协调、可持续发展的基本保障。因此,各地各级政府都十分重视加强和规范土地资源的管理,努力使得土地资源能够得到有效保护和合理使用。海南省国土资源管理工作取得显著成效,耕地连续十一年占补平衡,国土资源规划、土地开发利用、城乡建设用地管理、征地拆迁工作、执法监察工作、矿产资源勘查开发秩序、土地资源整合等方面成绩显著。2009年12月31日,国务院批准并发布了《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》。随着海南国际旅游岛发展战略被提升为国家战略,海南在面临以前所未有的速度和规模迅速发展的机遇的同时,也面临着国土资源管理方面的严峻挑战,随之而来面临的一个重大课题就是如何实现土地资源的合理开发利用和科学有效管理。在海南建设国际旅游岛的过程中,国土资源已经并将继续发挥重要的支撑

和保障作用。海南省国土资源管理要紧紧围绕国际旅游岛这个重点,加强相关制度和法规建设,加强管理模式研究和实践,管好用好国土资源,从而为海南国际旅游岛建设又好又快发展提供有力保障。

1 海南土地资源管理政策的发展脉络

海南自1988年建省办经济特区以来,先后出台一系列有关加强土地管理的政策和法规。1994年7月18日起施行的《海南经济特区土地管理条例》,明确规定了海南经济特区的土地按照所有权和使用权分离的原则,实行土地使用权有偿出让、限期使用制度,土地使用者开发、利用和经营土地的活动,应当符合土地利用总体规划和城乡建设规划,遵守国家法律、法规,并不得损害社会公共利益。条例同时对土地所有权和使用权、土地的开发利用和保护、国家建设用地、乡(镇)村建设用地、国有土地使用权出让、转让、出租、继承和抵押、集体所有土地使用权出让、转让和出租以及法律责任等方面作了比较详细的规定。2001年4月海南省国土环境资源厅与省监察厅联合发出的《进一步加强土地批租管理的通知》

强调:国有土地使用权的出让、出租、发包,必须依法按程序审批,不得越权,不得化整为零,不得把新增建设用地当作遗留问题处理,逃避土地用途管制和土地税费。建立、健全用地审批制度和政务公开制度。集体所有土地对外承包经营,应依照《海南经济特区土地管理条例》第五十六条规定,须经村民会议三分之二以上成员或者村民代表会议三分之二以上代表的同意;发包面积、承包金、承包期限也要尊重村民的意愿。乡镇人民政府不能私自作主把村集体所有土地向外发包,也不得强制村民对外发包土地或压低承包金。各市、县应建立、健全和执行集体所有土地对外承包经营审批制度,条件具备的,要采取招标形式发包。领导人不得私自审批,私定租金、期限、面积^[1]。2008年8月《海南省人民政府关于我省农村土地管理情况的报告》提出:全面贯彻党中央、国务院的一系列方针、政策和法律法规,严格依法行政,坚持从实际出发,大力开展农村土地确权、清理整顿农业用地流转、加强征地制度改革、积极处理历史遗留问题,切实维护农民合法权益^[2]。2010年1月,海南省国土环境资源厅《关于充分发挥土地调控作用促进房地产业平稳健康发展的通知》在全国范围内首次提出“严禁以股权转让为名,变相违规转让土地使用权”,限制开发商的“炒地”行为。2010年2月海南《关于建立土地执法共同责任制度的通知》明确规定:海南建设用地审批实行共同审核制度,明确了土地执法共同责任主体和职责分工,实行属地管理和共同责任原则,各市、县政府要建立建设用地审批(审核)会审制度,加强土地联合执法监管,以遏制各种土地违法违规行。遏制土地违法^[3]。2010年10月出台的《海南省保障性住房管理暂行办法》规定,各市(县)政府应建立保障性住房用地审批快速通道,对急需建设的保障性住房项目应优先使用政府储备土地,采取即报即批方式,进一步缩短审批时限,提高审批效率。

2 海南土地资源管理当前面临的形势

当前,海南土地资源管理工作成绩显著,总体向好,存在着很好的发展机遇和优势,但同时面临的形势依然严峻,情况非常复杂,任务十分艰巨,考验着海南土地资源管理者的能力和智慧。

2.1 面临的困境和挑战

当前,中央对国土资源管理工作的政策导向突出体现为“严格管理和集约利用”,把实行最严格的土地管理制度当做是长期实行的基本国策。明确强调对于我们这样一个人口大国来说,国土资源可以

说是寸土寸金、惜土如金。从国家战略层面上看,当前国土资源管理工作呈现出管理更加严格、指标更为收紧、秩序更需规范、利用更要集约、利益更为人为本的新形势。中央三令五申强调要科学合理利用国土资源,加大国土资源的保护力度,特别是耕地保护,严把土地供应闸门,大力推行节约集约土地资源利用方式。

从海南自身的形势上看,随着海南经济社会的快速发展,工业化、城市化进程的加快,尤其是国际旅游岛战略实施以来,城市和基础设施建设、公路铁路交通建设、旅游开发建设、企业发展和国防建设、生态建设用地等几方面建设规模和速度的加快,对国土资源的需求量显著增加,而且随着国际旅游岛建设的深入,海南未来经济社会发展将会需要大量的土地投入,建设用地需求将会要求持续增加,海南城市化水平的不断提高将带动城市用地规模快速增加,海南生态立省的要求将会推动海南大力加强生态环境建设,由此带来生态用地的强劲需求,这些都与宏观上国土资源供应和政策审批趋紧存在突出的矛盾,造成海南土地管理方面的困境和挑战。

2.2 存在的机遇和优势

在看到海南国土资源管理面临的困境和挑战的同时,我们也应当看到海南土地管理面临的崭新机遇和良好的优势。为了推进海南国际旅游岛建设,国家也相应地对海南的国土资源管理提出了明确的要求和规定,并赋予海南一系列优惠政策。《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》中明确规定:科学修编土地利用总体规划,落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度,严格实施土地用途管制制度,统筹和保障海南国际旅游岛建设发展各类用地需求,推进城乡土地一体化管理。在不突破国家下达的耕地保有量、基本农田保护面积和建设用地总规模的前提下,试行对土地利用总体规划实施定期评估和调整机制。加强土地利用总体规划对经济各行业的布局规模、时序的调控。稳步开展城乡建设用地增减挂钩试点、农村集体经济组织和村民利用集体建设用地自主开发旅游项目试点。

自2004年起,国务院和相关部委便不断下发相关通知及规定,要求停止高尔夫用地的审批。但是,为了支持海南国际旅游岛建设,国家特别对海南高尔夫发展赋予了优惠支持政策,国务院在《意见》中明确提出:在符合土地利用总体规划和城乡规划、不占用耕地特别是基本农田、有效保护森林和生态环境、维护农民合法权益并依法办理用地手续的前提下,科学规划,总量控制,合理布局,规范发展高尔夫

旅游。随后的2011年4月,国土资源部出台20项政策措施,支持海南省推进征地制度改革,支持海南省探索建立用海管理与用地管理相衔接的机制,支持海南省探索新能源产业和旅游业等用地差别化、精细化管理,把海南建设成土地权利立法试点等方面赋予海南一系列优惠政策,目的是支持海南政策创新,破解征地、集体土地流转、旅游用地管理以及用海用地管理衔接等方面的难题,支持海南国际旅游岛建设。

3 海南土地资源管理的对策与建议

在建设国际旅游岛背景下,海南国土管理部门既要看到海南国土管理方面面临的良好机遇,同时也要看到面临的严峻挑战。严格土地管理是一项长期而艰巨的任务。

3.1 严格土地计划管理

政府国土部门主要是通过科学安排土地供应的总量和结构来促进协调发展,海南国土管理部门要加强土地调控和保障,通过科学安排土地供应总量和结构来确保国际旅游岛建设的各类用地需求方面。国家给予海南的用地指标主要是按照户籍居民人数和产业经济发展需要给定,建设用地的指标有限,因此决策需要十分的慎重。用地计划要根据海南各地土地资源和供需状况,本着适度从紧的原则编制,实现土地供应由计划分配和粗放使用转到市场配置和集约利用上来。海南土地利用总体规划要紧紧围绕国际旅游岛的要求和省委省政府的战略部署编制,科学修编土地利用总体规划,改善土地利用年度计划管理,完善土地供应和利用机制,严格控制土地供应总量,做到有计划出让土地,促进土地资源和资产的高效集约利用,实现经济社会发展与土地收益的良性互动、相互促进,增加政府财政实力,解决城市建设资金缺乏的问题。杜绝以获取土地收益和以短期增长为目的盲目扩大供地规模,力避低水平重复建设。同时要求各级政府要紧密结合当地的经济建设和社会发展规划,在组织计划、土地等部门做好调查研究的基础上,合理编制年度用地计划。同时,还要加强对用地计划实施情况的监督检查。

(1)保证保障性住房建设用地。海南当前土地管理最应关注解决的并非高端房产,而是普通居民住房问题。保障性住房作为海南全省的一号工程,国土部门要坚决贯彻海南省委、省政府的决策按时足额实现保障性住房的土地供应,为广大低收入群体提供更多的保障性住房用地。继续贯彻落实扩内需、保增长决策部署,将保障性住房项目用地审批纳入“绿

色通道”,优先保障用地指标。严格落实年度房地产供地总量中保障性住房用地比例不低于70%的规定,加大保障性住房用地供应和保障力度。

(2)适时调控商品住宅用地。科学利用土地价格杠杆促进产业发展和解决户籍居民的住房用地是政府的土地主管部门需要不断研究和不断解决的重要问题。目前海南省居住用地包括商品住宅用地采取的是“充分满足和总量控制”的方式。对于商品住宅用地,国土部门要根据市场供求的实际情况及其发展变化适时进行调控,通过适时调控商品住宅用地协调土地供求关系,维护地产市场和房产市场价格稳定。

(3)保证高端产业建设用地。海南土地供应应该重点向高端产业倾斜,供地规模以市场为取向,注重产业的发展和结构的优化,重点向污染少、效益高的高端产业倾斜,对符合环境准入的项目继续开辟“绿色通道”,缩短审批时间,降低其用地门槛,千方百计创造条件,引进大的企业和好的项目,加快项目落地建设。主动跟踪服务重点工程项目用地,围绕新增重点投资项目与国际旅游岛建设项目,做好环保审批、征地拆迁、用地报批工作,确保重点工程项目建设用地需求。进一步采取提前介入、指定专人负责、跟踪服务等措施,为重点项目用地提供有力保障。另外,还要继续积极保障旅游用地、高科技创意产业用地、新型工业供地、医疗教育卫生等社会事业用地、基础设施用地。按照国际旅游岛建设的要求将更多的土地投放到涉及提高和促进经济社会发展产业方面。

3.2 严格土地批租管理

(1)规范土地批租管理。海南政府国土管理部门要进一步提高统筹协调的能力和水平,完善土地管理体制和制度创新,加强对土地市场的科学调控,规范土地管理,改进重点项目的用地审批服务,深入有效地开展土地储备、整理及管理工作,实行土地收购储备制度,统一收购储备政策。城市规划区的存量土地、闲置土地、旧城改造用地和新增建设用地必须纳入政府统一的储备库。原有划拨土地不得非法转让。凡需盘活的土地,必须统一纳入土地储备机制运作,由政府统一收购,统一出让。强化土地审批的管理,加强对土地开发规划的省级统筹,强化对市县主要领导干部的监督。努力提高市场配置资源的水平,通过土地分类管理,扶优抑劣,科学调控土地市场,确保产业结构合理,产品结构优化,不断打造产业的高端和积极培育高端的产业,以实现海南经济社会的持续快速发展^[9]。商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地,都必须采取招标、拍卖或挂牌方式出

让。严禁违法扩大划拨供地范围和协议出让范围,不得用行政手段指定供地对象、供地方式、供地价格,不得以规划代替土地批租,城市规划部门不得直接确定用地者。

(2)加强土地批租执法。土地管理制度改革的关键是要解决有法可依、执法必严的问题。海南国土部门要从源头上预防和治理土地批租和交易领域中的腐败现象,完善了土地市场建设,规范了市场运作,有效防止了国有土地资产的流失。继续深入推进党风廉政建设和反腐败工作,加大惩治和预防腐败的力度,切实转变机关和干部工作作风。防止利用小项目圈占大面积土地,低效利用土地,浪费土地资源。进一步加大土地问题综合治理力度,继续加大对土地历史遗留问题的处理。海南省土地管理部门要继续推进国土资源管理行政审批制度改革,按照权责一致的原则,继续下放土地审批相关权力,同时强化地方政府审批责任,紧落实共同责任机制,明确各个方面合理开发利用、监管土地的责任;严格实施国务院批复的海南土地利用总体规划,统筹和保障海南国际旅游岛建设发展各类用地需求,服务海南国际旅游岛建设。坚持依法行政,努力克服困难,大力盘活存量建设用地。严格执行国家和省有关法律法规,积极推进土地管理体制变革,建立健全土地利用规划管理的长效机制,确保土地依法管理和合理开发利用,特别是要加强对岸线土地资源的管理,确保合理、有序开发,保护好海南科学发展的重要资源。

切实加强对土地管理工作的领导,层层建立土地管理目标责任制。建立和完善土地执法队伍,强化土地执法监察力度,严格执法,依法办事,从而保证全省土地管理工作的健康发展。

3.3 加大土地督察力度

海南政府国土资源管理部门要在全省范围内开展清理整顿囤积圈占土地和严厉查处当前突出土地违法行为专项行动,严肃查处非法批地、非法占地和非法转让、出租、抵押土地的行为,认真清理整顿闲置土地和违法交易行为。要根据省委省政府的统一部署,全面清理企业违反土地出让合同规定囤积土地现象,清理企业成片开发进度缓慢不按时完成开发量,以充分发挥土地调控作用。进一步依法规范土地土地交易行为和土地市场,防止国有土地资产收益流失。禁止为开发商以盈利为目的的经营性项目违规调整规划征地供地,加大闲置土地的收回处置力度,严厉打击炒买炒卖土地和捂盘炒作的行为。坚决纠正“以地换工程、以地换路、以地换城市建设”的做法,加强土地收益的管理,合理调控土地收益的分配,集

中财力搞好城市建设。遏制“借机圈地”、“搭车用地”等违法违规用地行为,通过公开曝光和挂牌督办、实施土地违法问责等,维护土地管理法治秩序。加大力度打击违法以股权转让、公司炒买炒卖土地、违法法律法规批地和以合作注资等形式变相批地、违法违规出售土地、违法违规圈占土地、违法违规改变土地用途、违法违规建设和销售“小产权房”等行为。

同时,还要不断加大宣传力度,动员社会各界力量关心和支持土地管理工作,形成依法加强土地管理的良好局面。

3.4 实施耕地保护激励机制

人多地少的基本国情决定了保护耕地会是我国的一项长期的基本国策。切实提高耕地保护的意识和责任,建立健全耕地保护补偿和激励机制是运用经济手段加强耕地和基本农田保护工作的重大举措,是建立耕地保护长效管理机制的核心内容,事关国家粮食安全、社会稳定和经济持续协调发展。海南国土管理部门要以加强耕地保护为重大使命,严保耕地“红线”,落实耕地保护责任制度,同时确保占补平衡,积极为经济建设提供用地保障。积极将土地本身所具有的承载功能、养育功能和资源功能,转化为农民的就业保障、生活福利和伤病养老保险的手段,即农地的保障功能^[5]。积极开展农村土地产权制度改革试点工作,积极探索建立基本农田经济补偿机制,调动各方保地养地种粮的积极性,尽快开展基本农田保护补偿机制试点,切实加强耕地和基本农田保护,严格规范资金使用管理,研究和建立约束和激励并行的基本农田保护新机制。对耕保工作突出的市县进行奖励。加强规划计划,将全省耕地后备资源统一纳入土地利用总体规划、土地整治规划,提前制定年度补充耕地计划,统筹安排全省耕地后备资源开发利用。组织实施灾毁土地整理项目工程修复、生态环境修复和土地开发项目建设,复垦废弃用地,移土改良耕地,提高耕地质量和综合生产能力。大力推动易地补充耕地,努力做大耕地指标储备,打造全省耕地占补平衡调控平台和省市(县)两级双保险,为保障国际旅游岛建设作出应有的贡献。

3.5 充分发挥土地资源的综合效益

海南省国土资源管理部门要进一步转变观念和理清思路,充分发挥并准确使用市场配置和政府调控这两只手的作用,真正让土地价格能够体现出资源的稀缺程度,从而实现资源利用的最好效益。在土地问题上,中国与西方和其他东亚发达工业化国家的最大不同,就是中国农村土地承载着农业生产和农民社会保障的双重功能^[6]。因此,要体现统筹城乡发

展、城市反哺农村、工业反哺农业的要求,在使用顺序上必须首先用于支付被征地农民的基本生活保障资金和土地开发整理。完善土地征收补偿安置管理相关法规和制度,全面建立起被征地农民基本生活保障制度,大力搞好土地开发整理,努力提高土地利用效率,积极改善农民的生产生活条件。认真落实好节约集约用地的有关政策规定,严格把住引资项目单位土地面积投入密度的要求,这是建设资源节约型社会的重要内容,也是提高海南土地利用效率的有效途径。政府在配置土地资源时也必须为自己管理社会、管理市场的目标服务,正确处理实现土地经营效益与社会、环境效益关系,既追求土地资产经济效益的最大化,又重视社会、环境的综合效益。

4 结束语

海南在国际旅游岛的建设的进程中,土地管理方面要严格按照“依法经营、规范管理,调整总量、优化结构,创新体制、转换机制,集约利用、提高效率”的工作思路,适应新形势的要求,紧紧围绕国际旅游

岛的发展战略进行土地利用总体规划的调整和完善,深入开展土地市场秩序治理整顿,加强对土地资产管理方面的研究和土地开发利用的监督管理,严格依照法律制度管理好土地资产,运用市场手段经营好土地资本,从而实现土地资源向土地资本的转变,提高政府收益,增加公共财力,加大城市基础设施建设步伐,提高城市品位,实现保护资源和保障发展的良性互动。

参考文献:

- [1] 侯小健,左国飞.海南严格国有经营性土地批租管理[N].海南日报,2001-04-24.
- [2] 海南省人大常委会.海南省人民政府关于我省农村土地管理情况的报告,http://www.hainanpc.net,2008-08-04.
- [3] 海南省人民政府.海南省人民政府关于建立土地执法共同责任制度的通知[J].海南省人民政府公报,2010(2):31-33.
- [4] 侯小健.科学调控土地市场保障发展新思路——供地规模以市场为取向[N].海南日报,2008-03-29.
- [5] 徐唐奇,杨俊,张安录.农地社会保障功能与现代农业发展的现实矛盾与化解途径[J].农业现代化研究,2010,31(6):641-645.
- [6] 林琼慧.土地利用效率最大化与社会公平的最佳结合点[J].经济论坛,2004(8):90-91.

·科研简讯·

江湖关系变化下湖泊和洲滩湿地生态效应 课题启动会在洞庭湖湿地生态站召开

12月6至7日,国家重点基础研究发展计划(973计划)项目“长江中游通江湖泊江湖关系演变及环境生态效应与调控”课题“江湖关系变化下湖泊和洲滩湿地生态效应”启动会在中科院亚热带农业生态研究所洞庭湖湿地站召开。来自河海大学、中科院亚热带农业生态研究所、中科院南京地理与湖泊研究所、北京林业大学等单位的30余名课题组人员参加会议。

会上,洞庭湖湿地站常务副站长谢永宏研究员向客人简要介绍了该站的基本情况,然后就所承担

的“江湖关系变化对湿地分布格局的影响”研究工作内容、方案及目标等作了汇报。会议还就课题管理和经费管理等方面进行了讨论和经验交流,在课题内部合作、数据共享与使用等方面达成了共识,为圆满完成课题的各项任务取得了良好开局。

会议期间,与会人员参观了洞庭湖湿地站实验室和综合试验样地等基础设施,对该站的大型野外样地建设以及与地方亲密合作共同建站模式给予了高度评价和赞赏,一致认为该站良好的科研平台和研究积累可为课题的顺利实施提供重要支撑。(李旭)