2020年6月24日 星期三
www.jfdaily.com
解放日报

节约集约用地 严守耕地红线 写在第30个“全国土地日”到来之际

打造新《土地管理法》下的上海样本

文/ 戚颖璞

对于涉及区域广泛的重大交通工程而言，要实现当年审批、当年开工，难度极大。今年5月份，上海率先实现“破局”：机场联络线东线、吴淞江工程上海段有望在年内完成审批和开工。

破题关键是一项土地管理制度创新。新《土地管理法》正式施行后，国家启动5项用地审批制度“放管服”改革。上海在上述交通工程中探索和落地了两项改革内容，速度均为“全国第一”。

“放权不是放松，创新也有底线约束。”上海市规划资源局相关负责人表示，用地审批权下放绝不意味着耕地“红线”被打破，更不意味着上海出现建设用地“摊大饼”扩张趋势。

“节约集约用地，严守耕地红线”——即将到来的第30个“全国土地日”主题，始终是上海土地管理探索创新之路的初心。除了探索用地审批制度改革，上海近年来还陆续在国土空间综合整治、耕地保护、节约集约用地等方面进行突破，取得一系列成效，努力打造新《土地管理法》下的上海样本。

产业项目审批速度加快了，审批需要的证书变少了；农村低效工厂和小作坊变少了，郊野公园和绿道变多了；集体土地也能盖上市场化租赁房……上海市民在生活中感受到的每一个细微变化，正来自上海在土地管理创新中迈出的一个又一个步伐。

在服务上海中创新土地管理

细心的人会发现，新《土地管理法》中的许多变化，在上海早有了初步探索。

今年6月份，首个上海乡村振兴设计大赛（崇明站）参赛作品——稻田驿站正式在崇明落地批建。从作品获奖到完善设计、形成实施方案再到审批通过，仅花费一年时间。项目快速落地，得益于一项“加速器”——上海乡村建设项目规划资源审批制度改革“三证合一”。

近年来，来自土地管理领域的“加速器”在上海有了星火燎原之势。这些土地管理方面的创新举措，正在加快城市的先进制造业导入、营商环境优化乃至乡村振兴，更好地服务城市发展与转型。

规划为先 服务重大战略

做好土地管理，规划是“龙头”。城市要发展，离不开土地。在上海面临建设用地天花板和发展转型之际，如何优化规划质量，破解规划难题？

结合超大城市国土空间治理实际，上海率先创新，以“上海2035规划”为依据，提出了上海市国土空间规划编制审批体系。

新体系包括：两个维度（空间维度、时间维度）、三个层次（总体规划层次、单元规划层次、详细规划层次）、四种类型（总体规划、单元规划、详细规划、专项规划）。目前，不同层次规划已在国土空间规划体系框架下开展。

这是一种“多规合一”的系统性规划体系，可以解决原有空间规划可能存在的冲突。和国家“五级三类”编制审批体系相比，上海更突出实践特色，与国家战略的推进进一步融合。

在规划落地的过程中，土地利用和管理也需要“硬约束”。近年来，上海在耕地和永久基本农田保护，集约节约用地和土地执法等领域，加大推进力度。新法实施后，土地督察具有了法律地位，定位进一步明确。

创新破局 土地高效利用

一家机电公司因效益不高准备退出园区，正要寻找买家；来自朝阳行业的华域汽车项目有意落户，却苦于买地到生产周期太长。有关规划部门通过“带建筑物”土地收储，“先租后让”加快让汽车项目落地。14.5公顷土地，就此快速盘活。在宝山工业园区，这个让低效产业用地破局的金点子，至今被传为佳话。

服务城市高质量发展，产业与民生项目至关重要。但繁琐的审批事项，严格的审批制度，制约着项目落地，增加了沉淀成本。破局关键，在于创新。

产业是城市发展的核心。近年来，上海先后研究制定《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》《关于本市推进产业用地高质量利用的实施细则》，提出产业用地创新政策供给，加快先进制造业导入。比如，强化“产业基地-产业社区-零星工业地块”三级体系空间引导；按需确定产业用地开发强度，产业用地容积率按照下限管控等。

政策支撑下，上海部分低效用地已经“腾笼换鸟”。过去以投入产出较低的劳动密集型产业为主的宝山工业园区，针对存量土地项目调整结构，利用分巢引凤、扩巢引凤、改巢引凤、拆巢引凤等方式，累积盘活约2000亩土地，完成重点产业结构调整项目27个。

审批流程的创新，则带来了更广阔的受益面。在国家下放用地审批权之后，作为8个试点区域之一的上海率先落地。今年5月，上海市轨道交通市域线机场联络线（东段）4、5、6号风井和张江站单体先行用地批文印发，意味着全国首个承接国家用地审批权授权和委托试点项目正式获批。

作为上海今年最重要的重大工程之一，机场联络线（东段）4、5、6号风井和张江站的部分工程施工难度大、建设工期紧。东段工程减少报批环节、缩短审批时间创造条件，就能让项目全线建设按计划节点加快推进，更早让市民享受福利。

刀刃向内 优化营商环境

涉及土地的审批事项，往往门槛高、环节多。不清楚流程的企业和个人，免不了因此耽搁时间。国内外特殊的经济形势下，企业生存环境比以往复杂，倒逼有关部门大刀阔斧精简审批流程。

今年，上海在乡村建设项目中进行审批事项和流程改革，进一步扩大覆盖面。“审批时间从原来两个月，缩短到如今的3天”——这样的审批速度，令崇明三星镇第二敬老院项目的有关负责人有些惊讶。

作为上海首个“三证合一”的乡村项目，敬老院项目要比过去的乡村项目少几张“纸头”。所谓“三证合一”，是指把建设工程设计方案、建设工程规划许可证、建设用地批准书，合并为“乡村建设规划许可证”，大大提高了审批效率。

围绕受益面更广的不动产权登记，上海借助世行测评契机，从2018年开始探索改革。比如，实施“全面服务、网上办理、信息互通”，精简办理流程，精简办理流程，缩短办理时间。启动“互联网+”，实现不动产登记“最多跑一次”。实行不动产登记电子证照协同互认。打破行政壁垒，实现政府部门间信息互通。

从去年开始，上海在实现工厂和仓库类转移登记当场办结的基础上，扩充登记类别，将当场办结服务扩展至企业间不动产转移登记。通过整合优化交易、税务、登记的工作流程，实现企业间不动产转移登记当场缴税、当场发证，一个环节完成不超过90分钟。

守住红线 推动乡村振兴

采用创新手段引入产业项目、落地民生工程，是否意味着耕地“红线”会破坏？上海正用实际行动给出否定的答案。

近年来，上海依据规划严守耕地保护红线，打造最严格的耕地和永久基本农田管控体系，建立“划、建、管、补、护”长效机制为核心的保护格局。2018年末，上海市耕地保有量为289.64万亩，耕地面积大于规划确定的耕地保有量目标，较上一年度耕地保有量增加2.24万亩，平均耕地质量等别稳步提升。

结合城市功能，上海发挥耕地多元化综合功能，发展现代都市农业，提升田园风貌品质。2019年，上海又完成减量化立项20平方公里，验收15.3平方公里，其中又嫁接了不少耕地生产、生态、观光、科普等服务功能。上海市建设用地和土地整理事务中心相关负责人表示，目前，上海正在探索推动全域土地综合整治试点，通过进一步整合资源，统筹优化乡村生产、生态、生活空间，系统破解国土空间用地瓶颈。

激活乡村活力，核心是保证农民的合法权益，提高农民生产积极性。集体土地入市，是新法的最大亮点，是农民增收的主要渠道。作为上海率先完成农村产权制度改革的区，松江为新法修订提供了“上海经验”“松江经验”。2015年，松江研究制定了入市试点“1+5”配套政策，目前累计完成9幅集体建设用地入市，出让金额总计约11.3亿元。

以新《土地管理法》为依据，闵行完成新法后的首例集体土地征收项目——马桥再生资源利用中心。和过去相比，该项目的征地程序更合理。比如先落实补偿再开展征地，同时加强了信息公开程度。全面落实了新土地法关于征地制度改革的各项举措。

上海市规划资源局相关负责人表示，接下来，将进一步把新《土地管理法》的创新突破与上海实际相结合，支持上海超大型城市城乡融合发展。在城乡规划方面，对城市规划进行精细化管理，完善加强乡村的规划管理，实现乡村规划全覆盖。尤其在乡村地区，加强乡村地区全域全要素国土空间用途管制，开展全域土地综合整治，研究推进农村“三块地”改革。完善征地制度改革，提高土地征收环节的科学性与合理性，保障农民权益、提高审批效率。继续承接好土地管理审批权下放改革，做到“放得下，接得住，管得好”。在守住底线的基础上，进一步研究土地节约集约化利用，促进上海高质量、高品质发展，提升全球城市核心竞争力。

崇明新安村守住耕地红线，推动乡村振兴

共商新法落地，探索土地管理创新

不动产登记一网通办，优化营商环境

宝山工业园区华域汽车项目，通过创新手段让土地高效利用

新《土地管理法》十大亮点对老百姓有何利好？

土地是十分宝贵的资源，是农业发展最基本的生产资料，是直接关系到人们吃饭穿衣的大事。今年1月1日起，新《土地管理法》正式实施，坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，又在许多方面做出重大突破。这些亮点对老百姓有何利好？

亮点一：破除集体经营性建设用地入市的法律障碍。原来的《土地管理法》规定农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农建设；但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。这导致集体建设用地的价值不能显化，导致农村土地资源配置效率低下。

新《土地管理法》允许集体经营性建设用地在符合规划、依法登记，并经本集体经济组织三分之二以上成员或者村民代表同意的条件下，通过出让、出租等方式交由集体经济组织以外的单位或者个人直接使用。同时，使用者取得集体经营性建设用地使用权后还可以转让、互换或者抵押。这一规定，终结了多年来的二元体制，即集体建设用地不能与国有建设用地同权同价同等入市。

亮点二：改革土地征收制度。新《土地管理法》进一步保障了农民权益。首先，对土地征收的“公共利益”范围进行明确界定，避免征地权滥用。只有因军事和外交、政府组织实施的基础设施、公共事业、扶贫搬迁和保障性安居工程建设需要以及成片开发建设等六种情形，确需征收的，可以依法实施征收。

其次，首次把“保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障”的补偿原则上升为法律规定。同时，以区片综合地价取代原来的年产值倍数法，在原来的土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费的基础上，增加农村村民住宅补偿费用和将被征地农民社会保障费用的规定。

最后，改革土地征收程序，改“两公告一登记”为调查、评估、公告、听证、登记、协议“六部曲”，将征地批后协议提前。多数被征地的农村集体经济组织成员对征地补偿安置方案有异议的，应当召开听证会。倡导和谐征地，征地报批以前，县级以上地方政府必须与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿安置等签订协议。

亮点三：完善农村宅基地制度。在原来一户一宅的基础上，增加宅基地户有所居的规定，明确农村村民建住宅，除了要符合土地利用总体规划外，还要符合村庄规划。人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，在充分尊重农民意愿的基础上可以采取措施保障农村村民实现户有所居。允许进城落户的农村村民自愿有偿退出宅基地。下放宅基地审批权限，明确农村村民住宅建设由乡镇人民政府审批。明确农村村民自建住宅不得占用永久基本农田。

明确国务院农业农村主管部门负责全国宅基地改革和管理有关工作。

亮点四：为“多规合一”改革预留法律空间。随着国土空间规划体系的建立和实施，土地利用总体规划和城乡规划将不再单独编制和审批，最终将被国土空间规划所取代。考虑到“多规合一”改革正在推进中，新《土地管理法》为改革预留了法律空间。

亮点五：合理划分中央和省级政府的土地审批权限。新法适应放管服改革的要求，对中央和地方的土地审批权限进行了调整，按照是否占用永久基本农田来划分国务院和省级政府的审批权限。今后，国务院只审批涉及永久基本农田的农用地转用，其他的由国务院授权省级政府审批。同时，按照谁审批谁负责的原则，取消省级征地批准报国务院备案的规定。

亮点六：将基本农田提升为永久基本农田。两字之差意味着耕地保护制度收严。这在本次“全国土地日”宣传主题“严守耕地红线”中集中体现。新《土地管理法》明确永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途。永久基本农田必须落实到地块，纳入数据库严格管理。

亮点七：将国家土地督察制度上升为法律制度。土地督察，在监督地方政府依法管地用地、维护土地管理秩序等方面发挥了重要作用。新《土地管理法》标志着土地督察制度正式入法。

亮点八：不动产统一登记取代土地登记。2007年，我国确定了不动产统一登记制度。新《土地管理法》与不动产统一登记制度相衔接，明确规定土地的所有权和使用权的登记，依照有关不动产登记的法律、行政法规执行。同时强调，依法登记的土地所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

亮点九：完善土地承包法律制度，调动农民生产积极性。新法对农村土地承包经营的范围，较此前有所扩大。明确农村土地承包经营范围包括“农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地”。承包方式包括家庭承包和四荒地承包，明确了不同土地承包经营期限，以及国有土地依法用于农业的，可以由单位或个人承包经营。

此外规定了家庭承包的耕地、草地、林地的年限，承包期届满后可再延长，进一步保护了农民的合法权益。

亮点十：调整农村宅基地违法的处罚机关。新法将行政处罚的执法部门由“土地行政主管部门”改为“农业农村主管部门”。

本报社址：上海市延安中路816号 电话：（021）22899999 邮政编码：200041 国内统一连续出版物号：CN 31-0001 上海市印刷：上报集团印务中心 电话：(021)56082146
驻京办事处地址：北京市北河沿大街43号 电话：（010）64043655 邮政编码：100009 定价每月：36.00元 今日零售：2.00元 广告经营许可证号：3100004000004
解放日报 一键订阅