

乡村振兴战略下“坡地村镇” 建设的浙江探索及法治深化

胡大伟¹

【摘要】：“坡地村镇”是浙江省推出的“耕地保护、生态保护、发展保障”统筹并举的土地利用试点实践，是“点状布局”综合开发低丘缓坡的创新举措，对于解决乡村振兴战略发展中的用地难问题具有极强的示范推广价值。“坡地村镇”的深化实施会面临政府主导和公众参与的平衡与协调、不同类型土地资源“占补平衡”的整合、“征转分离”制度创新之正当性质疑等法治难题。深化推广“坡地村镇”试点实践需要立足于土地法治理论和政策演进逻辑，消解“坡地村镇”创新实践的法治困顿，完善“坡地村镇”建设的公众参与机制，健全优化“坡地村镇”项目的统筹协调体系和建设用地布局调整机制，改进土地“征转”审批法律制度。

【关键词】：乡村振兴战略 低丘缓坡 坡地村镇 农村土地制度改革 土地利用

【中图分类号】：F205 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007-9092(2019)03-0030-008

引言

近年来，农村新产业新业态蓬勃发展，农村产业融合、城乡融合发展方兴未艾，而土地制度制约是反映比较突出的难点和痛点之一。针对用地难问题，党中央、国务院先后在不同的政策文件中给予高度重视并做出了战略安排，其中围绕乡村振兴战略重点强调农村土地制度改革对促进农村产业融合发展，推进产业兴旺的重要支撑作用。土地是经济社会发展的基础性要素，农村土地制度改革不仅需要坚守“三条底线”，还需发挥释放农村产业发展的用地保障作用。在强调“人地和谐”“生命共同体”的新时代，如何走出一条“耕地保护、生态保护与发展保障”协调推进的土地开发利用之路，是当前亟待解答的现实问题。2015年，浙江开始试点探索“坡地村镇”项目，在一些条件适宜的低丘缓坡上开发建设美丽村镇，发展乡村旅游、生态休闲、养生养老等新业态和生态经济。试点以来，“坡地村镇”建设对促进浙江省乡村产业兴旺，推进农村产业融合、城乡融合发展发挥了积极的作用，产生了良好的示范价值，是“根植于中国乡村振兴的地方实践”¹。当前，从法治的视角提升浙江省“坡地村镇”发展经验，对于破解当前农村产业融合发展用地瓶颈，推进农村土地制度创新改革步伐，规范用地行为，有效落实乡村振兴战略具有较强的理论和实践意义。

一、“两山理论”引领下浙江省“坡地村镇”试点实践的发展脉络

浙江作为一个多山少田的省份，在经济快速发展的过程中，计划性用地指标严重透支，建设用地需求旺盛与供给短缺之矛盾长期相伴相随。为了保护耕地，集约节约用地，纾解建设用地供需矛盾，拓展用地空间，浙江省在总结国内外低丘缓坡土地开发经验的基础上，积极开拓思路，通过综合开发利用低丘缓坡走出了一条具有示范意义的城乡产业融合土地保障创新之路。

¹作者简介：胡大伟，浙江水利水电学院马克思主义学院教授，法学博士。

基金项目：浙江省软科学研究计划项目“乡村振兴战略下农村产业融合发展用地制度创新研究：以浙江为例”（编号：2019C35015）；司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目“征地制度改革与集体建设用地流转的互动机理和协同路径研究”（编号：18SFB5005）；浙江省社科联重大委托课题“四个全面试点县建设研究之三：基于‘美丽经济’的县域经济转型发展研究——以浦江为例”（编号：2018SLWT02ZD）。

（一）试点“台地产业”：缓解用地瓶颈的浙江“双保”实践

“民以食为天”，耕地是粮食生产的基石，对耕地做出特殊的关照至关重要。我国《土地管理法》对耕地保护做出了特殊的管控安排，确立了“耕地占补平衡”制度。随着工业化、城镇化的快速发展，耕地保护与保障发展之关系日趋紧张，在“耕地占补平衡”制度约束下，土地开源成为地方政府的头等大事。浙江省积极拓展思路，探索产业上山，开发利用低丘缓坡，建设工业园区。2002年浙江省丽水市最早开启了低丘缓坡的综合利用探索。经过四年的开发建设，丽水市在南城新区的低丘缓坡上整理出了大量的建设用地，最后在此基础上建成了水阁工业新区。丽水的探索为浙江省土地资源管理创新提供了较好的实践基础。为了满足经济社会发展对建设用地的旺盛需求，实现浙江省域的“耕地占补平衡”，浙江省政府审时度势，先后出台一系列土地整理开发的规范性文件^①，并开始在全省推动综合开发低丘缓坡的试点工作。2006年，浙江省丽水市的南城新区成为全省的首个试点区域，全域综合开发低丘缓坡。为了推动相关试点工作有序开展，2010年浙江省政府办公厅发布了综合开发低丘缓坡的十年规划（2010-2020），从建设用地与耕地垦造两个方面提出了浙江省低丘缓坡综合开发的思路、重点布局及要求。在此过程中，浙江省综合开发低丘缓坡的试点经验亦引起了国家的关注，2012年国土资源部开始在全国推进实施低丘缓坡开发利用试点工作。丽水成为全国首批试点地市，3707公顷的控制区块被批准允许进行试点综合开发。无论是早期的自主探索，抑或后期的试点实践，“台地产业”试点实践始终是浙江省综合开发低丘缓坡的主导模式，即把宜建的低丘缓坡开发为建设用地的过程中，需要削峰填谷，根据坡度地形的具体情形，将其平整成为适用于工业产业、城镇建设发展的土地资源。

（二）从“台地产业”到“坡地村镇”：综合开发低丘缓坡的“生态化升级”

习近平总书记在浙江工作期间，非常注重生态文明建设，强调绿色发展，提出了“绿水青山就是金山银山”的“两山”论^②。在“两山理论”的指引下，浙江省的低丘缓坡开发始终坚持开发与生态保护相结合的原则。当然，十八大以后，随着生态文明建设越来越受到重视，环境保护的力度不断加大，原来成片开发利用低丘缓坡的“台地产业”试点模式逐渐显现出一定的弊端。2015年，为了进一步推进低丘缓坡的“生态化”开发利用，在总结“台地产业”试点经验的基础上，浙江省开始探索实施“坡地村镇”试点工作。^③为了防止成片开发对环境带来的破坏，“坡地村镇”采用“点状供地”的方式，而且不再“削峰填谷”。“坡地村镇”开启了土地资源开发利用的新天地，通过坚持“零占用耕地、少占用农用地”的原则让耕地保护更有效，通过“充分利用林地、园地及未利用地”让新型城镇化、乡村振兴发展获得宝贵的土地资源支撑。“‘坡地村镇’让土地开发利用方式实现了根本转变。以国际帐篷露营基地为例，这个项目规划总面积1200亩，按照原来的供地方式，需要征占1200亩，但现在实际只占用用地指标21亩，其他生态保留用地采取租赁的方式供地。”^④至为关键的是，“坡地村镇”试点坚持依法而行的原则，符合新时代耕地占补平衡的价值导向，^⑤并没有对现行土地法律法规造成破坏性的冲击。

二、浙江省“坡地村镇”创新实践的制度架构和运行机制

（一）建设布局上探索实施“多规合一、点状布局”的生态化机制

长期以来，我国政府制定的各种规划种类繁多，受“条块分割”管理体制的制约，市县空间区域内的各类规划有时会出现相互冲突，难以衔接的现象。“多规之间的不衔接乃至冲突”不仅严重影响着项目落地，更对生态环境保护提出挑战，阻碍着经济社会与生态文明的协调发展。2014年，国家开始探索推动“多规合一”试点工作。^⑥浙江省“坡地村镇”项目尝试“多规合一、点状布局”，以期化解当前规划困局，强化生态环境保护。低丘缓坡的开发是一个复杂的系统工程，涉及到土地管理、森林养护、草原保护、水土保持等多领域，关涉到众多法律法规所调整的不同利益。由于低丘缓坡的生态脆弱性，对其开发不仅要考量经济效益，更要注重生态保护，不能因土地资源综合开发导致对环境造成破坏。为了保证项目的顺利落地，“坡地村镇”建设以“环境友好”“资源节约”为导向，要求“顺山地之势”，注重土地利用总体规划、城乡规划、林地保护规划、水土保持规划、地质灾害防治规划、低丘缓坡开发规划、环境功能区划等之间的衔接，让试点项目在空间布局上实现“多规合一”。与此同时，按照“山、水、林、田、城”一体化的建设目标，在试点项目的落地建设上坚持“点状布局”，建设规划布局体现生态化，建设用地落地面积按照建筑大小等量开发，项目其他部分均划为生态保留用地。依托新型城镇化、美丽乡村、农村旅游观光等建设，因地制宜地开

发利用低丘缓坡,可以分别点状布局建筑、点状农房建设、点状配套设施建设。

(二) 用地上探索构建“征转分离、分类管理”的运行机制

根据现行《土地管理法》的相关规定,建设用地一直采取“转征并行”的供地模式,这种模式的行政审批程序比较复杂,落地时间较长。在城乡统筹发展及公平补偿呼声日渐高涨的背景下,这种模式不可避免会呈现出一定程度的僵化面向。2010年,在前期一些地方探索的基础上,国土资源部正式提出把“征转分离”列入征地制度改革试点的重要内容之一。⁽⁷⁾在具体实践样态上,所谓“征转分离”表现为在建设用地供给程序上“农用地转用”和“土地征收”的相对分离。浙江省的“坡地村镇”根据山坡地块的个性化特征,探索实施审批上的“征转分离”,审批后的“分类管理”。在“坡地村镇”试点项目用地上,不再“贪多求全”,坚持“用建”需求与实际“征转”的一一匹配。针对“坡地村镇”项目中将要建设占用的集体土地,按照法律规定履行农用地转用与土地征收程序。针对“坡地村镇”项目中的生态保留用地,可以采用“只征不转”的程序,即先办理土地征收手续,通过征收变成国有农用地;或者通过集体土地流转,保留集体农用地产权形态。“征转”程序完成之后,分别按照“建设用地”和“生态保留用地的原用途”管理。这种模式不仅有利于生态保护,也有利于缓解征地补偿矛盾。

(三) 供地上探索基于“点面结合”的“差别供地”运行机制

“坡地村镇”承载着“保生态、保发展、保耕地”的综合功能价值和规范指向,在用地上高度体现集约节约的战略导向。与此同时,“坡地村镇”项目用地与其他类型项目用地相比,具有一定的特殊性,按照“山、水、林、田、房”一体化的生态化布局,涉及到林地、农用地、建设用地等资源的协调利用。立足于“点状布局”和“垂直开发”的客观要求,“坡地村镇”项目在供地上基于“点面结合”采用“差别供地”的运行机制。所谓“点面结合”,即如果项目为单体地块的点状用地,则单一供地,如果项目为多地块的点状整体用地,则组合供地。根据“坡地村镇”项目中不同用地的规划用途,因地制宜地“差别供地”,进而实现土地所有权和使用权的转让。“坡地村镇”项目在土地所有权转让上依法采用划拨抑或公开出让方式,针对项目中的公益性用地(包括农村旅游项目的附属基础设施用地、城镇开发建设的道路用地等)可以采用划拨方式供地,而经营性用地则需采用公开出让方式供地。“坡地村镇”项目中的生态保留用地通过租赁或土地流转方式实现土地使用权的转让,对已经实施征收的生态保留用地采用租赁的方式供地,通过合同依法明确项目业主与国有出租方的权利、义务,保证生态保留用地的生态化利用;对未实施征收的生态保留用地采用土地流转的方式供地,通过签订流转合同确立集体经济组织与项目业主的权利、义务关系,明确生态保留用地的使用限制条件。

(四) 产权登记上探索实行“以宗确权、集成发证、一证多地”的运行模式

“坡地村镇”开发利用的低丘缓坡不同于一般比较平整的土地,涉及到“山、林、水、田、城”等多种资源,由于采用“点状供地”,“坡地村镇”项目涉及的地块往往呈现出“点状抑或带状”的分散化状态。如果采用一块地对应一证书的确权发证模式,必然会产生一些问题。首先,“坡地村镇”项目是一个整体,是一个生态系统,任一地块的变动都会对该项目的整体运行功能产生影响。“一地块一证书”的确权发证模式易使“坡地村镇”项目的产权形象呈现出“分割化”的状态,容易导致权利主体随意分割转让或抵押“坡地村镇”项目中的单一或多个地块。其次,如果“坡地村镇”项目涉及的地块较多,将会导致项目业主因为同一项目需要申请多个不动产权证书,这不仅不符合“简政放权”的行政改革理念,也会给业主的后期管理带来不便。为了防止“坡地村镇”项目被随意分割转让或融资抵押,保证项目一体化功能的整体发挥,“坡地村镇”在产权登记上实行“以宗确权、集成发证、一证多地”的运行模式。“坡地村镇”项目如果只涉及单一地块,那么就该地块为宗地开展土地确权登记,按一宗地一证书发放不动产权证;如果“坡地村镇”项目涉及多个点状地块组合的,就以各点状地块为宗地开展确权登记,但在核发不动产权证书时,依据规划用途的差别或产权管理的具体需求,多宗地集成一本不动产权证或一宗地一证书。

三、“坡地村镇”创新实践深化推进的法治难点

在我国土地制度改革风云激荡的新时代,“坡地村镇”作为浙江省域的地方创新实践,其深化推广过程中亦会面临一些比较棘手的法治难题。它们的存在折射出“坡地村镇”自身发展的法治上升性以及对外在制度环境的改进需求。这些问题如果解决不好,将会影响着“坡地村镇”的示范推广和法治升级。

(一)“坡地村镇”建设中政府主导和公众参与的平衡与协调

当前我国土地制度改革已进入攻坚期,面临的各种问题异常复杂,因此党中央确立了土地制度改革的“三条底线”⁽⁸⁾。在此背景下,如何保障城乡融合发展的土地供给且在此过程能够切实维护农民的权利日益成为影响乡村振兴战略落地的待解难题。我国土地法律法规及土地制度改革发展实践表明,政府在农村集体土地确权及所有权转移过程中始终处于主导地位。浙江省在推进“坡地村镇”项目过程中即始终发挥政府的主导作用。在政府主导逻辑已然确立并初见成效的情况下,如何在现有的法治条件下切实维护农民利益和集体土地所有权,已成为“坡地村镇”法治化推进必须正视的首要问题。当前在“坡地村镇”的实体正当性获得基本认可的情况下,从程序理性的角度完善“坡地村镇”建设中政府主导和公众参与的协调机制应该有所作为。“作为征地补偿的各方,必然会从自身的利益出发,天然地追求着自身利益的最大化。如果没有‘善治’理念的指导,并辅以良好、互动的制度保障,移民始终会认为没有得到合理补偿,而政府无论给付多少也会认为自己已经足够慷慨。”⁽⁹⁾“坡地村镇”项目是一个系统工程,其在运行过程中不仅会涉及到征地补偿问题,还会涉及到项目选址、建设用地选择、项目设计、集体土地流转协调等众多问题。在“坡地村镇”项目运行中还会涉及到“政府主导”与“村民自治”之间的衔接协调问题。“坡地村镇”项目实施中这些问题的妥善解决,当然离不开政府的强力推动,但同样离不开广泛的公众参与,否则“坡地村镇”项目将难以落地,甚至会引发新的社会矛盾。

(二)“坡地村镇”项目实施中不同类型土地资源“占补平衡”的整合

目前在我国,并没有专门的法律法规对低丘缓坡做出相应的规定,有关低丘缓坡开发利用的规定分散地体现在《土地管理法》《森林法》《草原法》《水土保持法》等众多的法律法规之中。这些法律法规都比较重视低丘缓坡的保护性开发问题,《森林法》《水土保持法》明确禁止25度以上坡地的开发。“坡地村镇”项目通过综合开发低丘缓坡,实现了少占用乃至零占用耕地,增加了建设用地,优化拓展了国土开发空间。但与此同时,“坡地村镇”项目亦面临着对低丘缓坡保护性开发的内部利益协调问题。在低丘缓坡开发中,可能会涉及到林地、荒草地及未利用地等资源。我国不仅对耕地实行了严格的保护,建立了“占补平衡”制度,而且对林草地同样建立了严格的保护性制度,林草地亦涉及到“占补平衡”的规范要求。⁽¹⁰⁾“坡地村镇”项目虽然可以避免占用耕地,但不可避免地会占用林草地及其他农用地等。在耕地、林地同样受严格法律保护情况下,囿于土地资源开发利用的行政指标化管理要求,如何做到既能使建设用地增加,同时又不减少耕地和林草地的数量,这无疑是一个需要统筹解决的法治实践难题。

(三)“坡地村镇”项目中“征转分离”制度创新之法治正当性质疑

“征转分离”是对《土地管理法》确立的“转后随征,征转并行”建设用地行政审批模式的创新。⁽¹¹⁾该项制度创新是对传统行政审批程序的简约化、灵活性处理,实践证明“征转分离”有利于提升土地供给效率,有助于节约土地和集约化利用,不仅能够满足城乡融合发展的个性化用地需求,而且符合新时代土地的生态保护规范要求。当然,该项制度创新并非尽善尽美,目前学界对“征转分离”是否合法、合理还存在一定争议。首先,在日益强调“改革于法有据”的新时代,受制于《土地管理法》确立的“转后随征,征转并行”之规范要求,“征转分离”制度创新的合理性显然难以成为化解合法性质疑的规范理由。其次,在现行的法律制度框架下“征转分离”创新模式并非“百利而无害”,在运行正当性方面依然有待拷问,还存在着有待化解的法治风险。对于“征转分离”如果操作不当、监管不严,容易导致“以租代征”、“二次补偿”、“违法用地”、“资金和债务风险”、“变相土地国有化”等问题的产生,最终可能会对最严格土地保护制度造成冲击。正如有研究者所言:“正是由于它对增强土地供给与保障能力、缓解征地矛盾的过分强调,造成征转分离模式下土地发展权市场价值的难以计算与集体土地入市路径的愈发狭窄;造成政府角色错位与土地所有权形具实虚;造成土地发展权市场价值的不当评估;造成土地增值利益共享机制构建的失败与政治信

任流失现状的不改。”⁽¹²⁾浙江省“坡地村镇”项目中的“征转分离”主要针对生态保留用地,具体表现为“只征不转”之模式。此种模式面临的重大挑战体现在土地征收的发动事由方面。依据我国现行法律之规定,当建设需要占用土地时,必须使用国有土地,为了公共利益并给予公正补偿的情况下政府可以发动实施土地征收,进而实现集体土地的国有化。有学者称之为“三位一体农地非农化开发制度”⁽¹³⁾。可以说“建设使用”是土地征收的动因和目的,而“公共利益”是土地征收发动的前提和事由。从政策目标设定和实践运行逻辑来看,针对生态保留用地的“只征不转”的立足点在于更加合理地开发利用低丘缓坡,实现土地开发与生态保护的协调。基于此,“坡地村镇”项目中“生态保留用地”的“只征不转”方式的实质正当性显然存疑,“只征不转”的“公共利益”的前提考量是否正当?或者说是否必须通过征收的方式实现“生态保留用地”所有权的国有化转移。

四、乡村振兴战略下“坡地村镇”创新实践的法治深化

乡村振兴需要土地制度的创新实践和法治改革支撑⁽¹⁴⁾。在深入推进乡村振兴战略的新时代,“生态型”的土地资源开发供给模式比在任何时期都更受重视,亦更具有生命力和扩散价值。“坡地村镇”在统筹“耕地保护、生态保护、发展保障”方面的创新价值恰好符合我国土地制度改革的发展方向和需求,对于解决乡村振兴战略发展中的用地难问题具有极强的示范推广价值。

“浙江同全国一样,是‘七山一水两分田’,人地矛盾突出,后备耕地资源匮乏;同时,浙江经济相对发达,工业化、城镇化程度较高,浙江土地管理遇到的困难和矛盾,是不少省份正在经历或将要经历的,从这个意义上说,浙江的‘坡地村镇’可谓先行一步,具有典型示范价值。”⁽¹⁵⁾当然中国幅员辽阔,“坡地村镇”作为地方性智识,其深化推广还需根据土地法治理论和政策演进逻辑作一些优化。

(一)尊重村民自治权,完善“坡地村镇”建设的公众参与机制

“三农”问题异常复杂,其改革必将面临许多挑战。十八大以来,习近平总书记对深化农村改革做出许多重要论述,他强调农村改革“要尊重农民意愿和维护农民权益,把选择权交给农民,由农民选择而不是代替农民选择,可以示范和引导,但不搞强迫命令、不刮风、不一刀切。”⁽¹⁶⁾农村土地制度改革与创新作为乡村振兴战略推进的关键内容,应该始终以农民为中心,认真对待农民自治参与权,充分保障农民权益,让改革与创新成果惠及于民。“我们分析农民地权,必须要掌握中国共产党希望通过这种权利来推动社会进步的思想,这就是法思想。另外,我们必须认识到,我们的设想最后要变成人民身上的权利和义务,因此我们必须调查人民对我们建立的法律制度的法感情。”⁽¹⁷⁾“坡地村镇”作为我国“三农”创新的典型实践和举措⁽¹⁸⁾,要成为法治化的制度成果,必须尊重农民的意愿,通过充分的公众参与让他们认同此项制度创新,并实现由“农民为中心”的政策设定向农民权利和义务的转化。相对于普通的建设项目,“坡地村镇”项目从规划到实施涉及到的利益关系更加复杂,实际用地方式更加灵活多样,因此对于程序规范的要求会更高。良好的程序设计不仅可以有效控制地方政府“选择性政策执行”⁽¹⁹⁾,保障“坡地村镇”项目的有效落地,也有利于农民权益的保护。首先,在项目动议及规划阶段,当地政府需要先做好土地利用、环境保护等相关信息的披露、答疑和宣传解释工作,保证当地农民能够在充分了解的基础上做出理性的判断。在此阶段,政府主导作用应该体现在政策引导、专业技术支持和统筹协调等方面,而不能让政府主导取代村民自治,政府应该引导村民通过民主决策自觉欢迎并参与“坡地村镇”项目。其次,在项目实施阶段,“坡地村镇”项目用地方式相对灵活,不仅会涉及到建设用地的征地补偿,而且还会涉及到非建设用地的利益补偿及流转问题。在此阶段,当地政府在充分尊重村民自治权的基础上,还需树立与农民对等的利益协商主体观念,赋予当地农民更多的选择权,让渡更多的综合开发利益,通过让当地农民充分参与到土地流转全程进而实现农民对政府行为的认同和理解,落实利益共享的土地制度改革要求。

(二)以国土空间用途管制改革为契机,健全优化“坡地村镇”项目的统筹协调体系和建设用地布局调整机制

过去“部门割据式”的自然资源管理体制影响着各类自然资源要素的统筹配置,不利于“山水林田湖草”⁽²⁰⁾的统筹管理和生态保护,亦影响着“坡地村镇”建设中不同类型土地资源开发利用的利益整合。“例如,土地管理部门认定为荒地或未利用地的,林业部门则可能认定为林地或有林地。这样,土地部门开发未利用地的土地整治活动,会被林业部门认为是破坏森林的违法活动。”⁽²¹⁾自然资源部的成立为“坡地村镇”实施中不同类型土地资源“占补平衡”矛盾的缓解及利益整合奠定了坚实的组织保

障。当然“坡地村镇”项目所涉及到的众多法律利益的整合,单靠自然资源管理部门的力量显然不够,“坡地村镇”项目的统筹协调还要依赖地方政府牵引作用的发挥。基于浙江省“坡地村镇”试点实践暴露出的规划空间局促,难以适应“生态保护和保障”的客观需求,“坡地村镇”的制度提升和法治优化应该以国土空间用途管制改革为契机,健全优化“坡地村镇”项目的统筹协调体系和建设用地布局调整机制。一方面,基于地方需求和公众参与的现实考量,充分发挥地方自然资源管理部门的专业监管及规划优势,整合协调水利、环保、城乡建设、农业农村等部门的相关管理职能,在对规划编制达成共识决策的基础上,形成统一协调的“坡地村镇”专项规划运行监督机制,重点纾解不同类型土地资源“占补平衡”的紧张关系。另一方面,适应新时代生态文明建设以及产业融合发展的现实需要,在明确土地用途管制基本清单式条件的基础上,赋予地方一定的土地利用类型之空间选择和土地利用结构布局的优化调整权,通过优化调整提升“坡地村镇”的集约节约开发程度,激发当地政府“生态型”开发利用低丘缓坡的积极性,缓解城乡融合发展的建设用地需求难题。

(三)明确“征转分离”法律地位,完善土地“征转”审批法律制度

浙江省“坡地村镇”项目中采用的“征转分离”主要针对生态保留用地,表现为“只征不转”的方式,但是“征转分离”创新实践还有“先征后转”、“先转后征”、“只转不征”等表现形式。如果“坡地村镇”制度创新向全国推广,“征转分离”的具体展示方式显然不会仅拘泥于“只征不转”,必然会根据不同省(市)的地形地貌及城乡融合发展需求呈现出不同的样态。如何让“征转分离”改革于法有据,是全面推进依法治国背景下“坡地村镇”的落地生根及法治化升级需要化解的重要问题之一。基于“坡地村镇”法治化建设需要以及土地管理供给侧改革的客观要求,《土地管理法》修改中需要改革土地“征转”审批法律制度,依法确立“征转分离”制度。针对“坡地村镇”项目中的生态保留用地,既然不需要经过农用地转用程序,当然也没有必要通过土地征收之干预方式来保持原来的生态面貌,而且针对“坡地村镇”项目中的生态保留用地运用征收手段亦不符合行政法治上的比例原则。笔者以为,当前一方面可以通过集体土地流转的方式实现“坡地村镇”项目中生态保留用地的统一化运作,进而达成原用途管理,确保“坡地村镇”项目功能的完整发挥;另一方面,针对“坡地村镇”项目中的生态保留用地,考虑到集体土地流转的不确定性以及征收手段的非必要性,可以探索引入准征收理念,在不改变生态保留用地的集体土地所有权、使用权的前提下,通过限制集体土地使用权开发利用强度的方式,进而实现生态保护的目的,达成原用途管理。当然,由于这种限制是为了“坡地村镇”项目建设,是针对特定群体的特别限制,从法理上讲,已经超出了普通公民应该承担的一般义务,构成了特别牺牲,应该给予土地权利人一定的补偿。

注释:

1 徐建牛、李敢:《“坡地村镇”与乡村振兴的浙江探索——“本土化逆城镇化”现象的社会学分析》,《中国民政》,2018年第10期。

2 浙江省先后发布了《关于科学开发利用滩涂资源的通知》(浙政发[2005]34号)、《关于推进低丘缓坡综合开发利用工作的通知》(浙政发[2006]20号)、《浙江省滩涂资源开发利用实施意见》(浙政办发[2006]47号)、《浙江省人民政府办公厅关于进一步做好低丘缓坡综合开发利用工作的通知》(浙政办发[2008]84号)。

3 中共浙江省委理论学习中心组:《中国特色社会主义在浙江实践的重大理论成果——学习〈干在实处走在前列〉和〈之江新语〉两部专著的认识和体会》,《浙江日报》,2014年4月4日第1版。

4 《浙江省国土资源厅等9部门关于开展“坡地村镇”建设用地试点工作的通知》(浙土资发[2015]13号)提出,在深入推进低丘缓坡“台地产业”建设用地试点的基础上,积极开展低丘缓坡“坡地村镇”建设用地试点工作。在前期探索的基础上,《浙江省人民政府办公厅关于做好低丘缓坡开发利用推进生态“坡地村镇”建设的若干意见》(浙政办发[2018]64号)对推进生态“坡地村镇”建设做出了更加权威的规范性安排。

5 项江鸿：《浙江湖州：“坡地村镇”破解用地瓶颈》，《中国国土资源报》，2016 年 9 月 3 日第 1 版。

6 《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发[2017]4 号）提出转变耕地补充方式，强调生态文明、绿色发展对耕地补充的价值指引，对未利用地的成片开发严加控制。

7 国务院颁发的《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》中提出，要“推动有条件地区的经济社会发展总体规划、城市规划、土地利用规划等‘多规合一’”。2014 年 12 月 5 日，由国家发改委、国土资源部、环保部和住建部联合下发的《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》中要求，“开展市县空间规划改革试点，推动经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划‘多规合一’”。

8 国土资源部办公厅《关于部署开展征地制度改革试点工作的通知》（国土资厅函[2010]633 号）确定 11 个城市作为征地制度改革试点区域，并提出探索实施“征转分离”试点工作。

9 韩俊：《农村土地制度改革须守住三条底线》，《人民日报》，2015 年 1 月 29 日第 7 版。

10 胡大伟：《水库移民征地补偿协商机制构建研究——基于合意治理的思考》，《中国土地科学》，2013 年第 4 期。

11 《森林法》第十八条第一款：“进行勘查、开采矿藏和各项建设工程，应当不占或者少占林地；必须占用或者征用林地的，经县级以上人民政府林业主管部门审核同意后，依照有关土地管理的法律、行政法规办理建设用地审批手续，并由用地单位依照国务院有关规定缴纳森林植被恢复费。森林植被恢复费专款专用，由林业主管部门依照有关规定统一安排植树造林，恢复森林植被，植树造林面积不得少于因占用、征用林地而减少的森林植被面积。上级林业主管部门应当定期督促、检查下级林业主管部门组织植树造林、恢复森林植被的情况。”

12 《土地管理法》第四十五条第二款规定：“征收前款规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院备案。征收农用地的，应当依照本法第四十四条的规定先行办理农用地转用审批。其中，经国务院批准农用地转用的，同时办理征地审批手续。不再另行办理征地审批；经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批，超过征地批准权限的，应当依照本条第一款的规定另行办理征地审批。”

13 徐文：《改革抑或过渡：征转分离制度之价值、成本及改良》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》，2012 年第 8 期。

14 靳相木、陈箫：《土地征收“公正补偿”内涵及其实现——基于域外经验与本土观的比较》，《农业经济问题》，2014 年第 2 期。

15 赵龙：《为乡村振兴战略做好土地制度政策支撑》，《行政管理改革》，2018 年第 4 期。

16 董祚继：《“坡地村镇”：开创低丘缓坡地综合利用新阶段——关于浙江省未利用地开发利用试点的调查与思考》，《中国土地》，2015 年第 11 期。

17 《习近平在农村改革座谈会上强调尊重农民意愿维护农民权益，把选择权交给农民》，《中国青年报》，2016 年 4 月 29 日第 1 版。

18 孙宪忠：《推进我国农村土地权利制度改革若干问题的思考》，《比较法研究》，2018 年第 1 期。

19 浙江省国土资源厅土地利用规划处、耕地保护处:《浙江“坡地村镇”建设入选“2017年中国三农十大创新榜样”》,《浙江国土资源》,2018年第2期。

20 汪小红、朱力:《转型期征地问题的三重逻辑》,《华南农业大学学报(社会科学版)》,2018年第1期。

21 习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第24页。

22 黄小虎:《把所有者和管理者分开——谈对推进自然资源管理改革的几点认识》,《红旗文稿》,2014年第5期。