



# 面对大发展 迎接新挑战

——浅谈当前我省经济发展与土地保障

山东省国土资源厅副厅长 李明启

山东省全委会和省委工作会议的召开，是新时期山东省思想大解放、观念大更新、事业大发展的一次总动员，符合党的十六大精神，符合山东实际，反映了全省广大人民群众加快发展的迫切要求和愿望，意义重大，影响深远。这次会议的召开，为山东省各级国土资源管理部门进一步解放思想、更新观念，求实创新、服务上水平带来了一次重要机遇。同时，也为国土资源管理部门如何把思想统一到省委的战略要求上来，创造好环境，支持山东省经济发展带来了挑战。当前如何处理好耕地保护与经济发展的关系，如何为经济快速发展服务，是国土资源部门亟待解决的现实课题。

## 1 山东省土地需求预测分析

国土资源管理部门要为经济发展提供用地保障、提供优质服务，就要对当前的用地情况和将来用地需求有

一个科学的分析、正确的预测。

(1) 近几年来，山东省新增建设用地占用耕地成倍增长，2000年批准建设用地总面积6866.7公顷，其中耕地4333.3公顷；2001年批准建设用地总面积13200公顷，其中耕地9133.3公顷；2002年批准建设用地总面积21800公顷，其中耕地14666.7公顷；今年1-4月份，批准建设用地5333.3公顷，其中耕地3600公顷，预计全年新增建设用地将超过23333公顷，其中耕地将超过16666.7公顷。建设用地面积增加的主要原因是：省重点建设项目如胶新铁路、同三高速公路日照段等用地面积较大，各地招商引资力度加大，企业用地量增加，小城镇建设步伐加快，城市政府储备用地量增加等。

(2) 经济发展用地需求强劲。山东省国民经济持续快速健康发展，GDP连续以9%的速度递增，2002年GDP达到10552亿元，全省城市化水平由1997年的34.1%，提高到2002年的40.3%。今后在相当长时期内，全

省仍将处于快速发展的时期。省委、省政府确定“到2010年全省城市化水平达到50%左右”的目标，年均增长1%以上，城镇人口达到4750万人左右，其中发达地区达到55%以上，欠发达地区达到35%左右。最近，韩寓群省长在省十届人大一次会议上强调，今后5年GDP年均增长10%以上，围绕建设“大而强、富而美”社会主义新山东的宏伟目标，要坚定不移地贯彻实施科教兴鲁、经济国际化、城市化和可持续发展四大战略，坚持扩大内需的方针，强化重大项目的支撑带动；强化交通、通讯、能源建设，突破空港和城市基础设施薄弱环节；解决水资源“瓶颈”制约等。经济建设和社会事业的发展需要建设用地保证。据有关方面分析，用地量的增长和经济增长是成正比的，每增加GDP3.24亿元约需增加建设用地100公顷。根据全省经济社会发展目标，到2010年GDP将达到2.1万亿元，今后8年全省建设用地总量将需要320000公顷以上。

## 2 当前面临的问题和矛盾

当前,在各地加快经济发展的同时,也比较多的反映建设用地供给不及时、征用土地难等问题,各级国土资源部门面临着很大压力。具体分析,土地保障工作中也确实存在一些问题和矛盾。

(1)需求与供应的矛盾,即用地需求量大增与可供用地指标不足的矛盾。目前,各地新一轮城市建设和各类园区建设已经开始,且招商引资势头迅猛,一批能源、交通、水利等重大项目已经或即将动工。近2年全省急需建设用地将超过40000公顷,到2010年,全省用地量预计要超过320000公顷。按照国务院批复的规划,1997年—2010年我省土地利用总体规划建设预留地指标为113333公顷(耕地),到2002年底已经用了80000公顷,若考虑违法占地因素,指标所剩无几。经济发展快的济南、青岛、烟台、威海等地区的部分县市规划建设预留地指标已基本用完,发展用地已无指标可用。

(2)占多与补少的矛盾,即建设使用耕地多与土地后备资源少的矛盾。占多少补多少是《土地管理法》的基本要求,占得多就必须补充的多。目前,全省约有土地后备资源1866666公顷,占全省土地总面积的

11.8%,人均土地后备资源约0.019公顷,明显低于全国人均0.3公顷的水平,属于后备资源贫乏的省份。未利用土地中,可开发利用的后备土地资源有161.48万公顷,其中可开发为耕地的只有31万公顷,且直耕荒地主要分布在黄河三角洲和鲁中南山地丘陵地区,土地质量差。因黄河断流缺水,山丘地区水土流失严重,开发难度大。全省还有近3万公顷采煤塌陷地,主要分布在济宁、枣庄、泰安、临沂、淄博、烟台6个市,复垦难度大,成本高。新开发的耕地质量也远不如原有耕地,耕地补偿能力大大减弱。

(3)规划调整与用途管制的矛盾。现行土地利用总体规划是依据新《土地管理法》编制于1999经国务院批准实施的,体现了切实保护耕地、土地用途管制、土地供给能力引导制约需求和统筹兼顾的原则,体现了经济社会可持续发展的要求。按照新《土地管理法》的要求,需调整规划的要报经原批准机关批准。山东省济南、青岛、淄博、枣庄、烟台、潍坊、泰安、临沂8个市的土地利用总体规划调整必须经国务院批准,而目前国务院原则上不予调整。各地则反映影响经济发展,使国土资源部门处于两难境地。

(4)建设项目用地急与依法供地要求严的矛盾。由于国家对土地实行“严而又严”的管理方针,《土地管理法》将建设用地的审批权集中到国务

院和省级人民政府,对农用地转用和征地审批规定了十分严格的、繁杂的程序。不少市、县同志反映,建设用地审批程序繁杂,环节多,对经济的快速发展保障服务很不适应。

(5)浪费土地与土地紧缺的矛盾。山东省人均土地和人均耕地水平在全国都是很低的,属于土地资源匮乏的省份。但在一些地方土地资源开发利用粗放、浪费现象严重。据统计,全省经批准的各类开发区目前闲置土地106666公顷。农村闲散地和超标准多占宅基地的现象大量存在。

(6)土地招商引资与补偿农民低的矛盾。各地为招商引资普遍实行低价甚至零地价政策,征地费用标准较低,有的甚至低于法定标准。一些地方农村经济组织和农民群众尤其是城郊农民,不同意征地或补偿要价高的问题越来越多。据统计因征地补偿问题引起群众上访、行政复议和行政诉讼的,占有较大比重,占土地信访量的30%左右,占今年省政府受理的行政复议案的75%。

## 3 对策措施

今后一个时期各级国土资源部门要以党的十六大精神为指针,按照“三个代表”的要求,深入贯彻省委工作会议精神,以服务经济建设为中心,高举资源保护和资产经营两面旗帜,正确处理耕地保护与经济发



关系,大力推进依法行政,积极推行“三个加快”方针(即在为加快经济发展积极提供建设用地的同时,加快耕地补充,加快存量建设用地挖潜),实行开源与节流并举,提高效率,热情服务,保证经济社会发展对建设用地的需求,为经济社会持续快速健康发展做出新的更大贡献。

(1) 树立创新意识。面对新的形势,全省各级国土资源管理部门必须进一步解放思想,转变观念,着力研究解决发展中的矛盾和问题,用发展的眼光看待当前的矛盾,用改革的手段处理当前遇到的问题,用市场化的手段来运作国土资源。要牢固树立以经济建设为中心和超常规、高速度、跨越式发展的新观念,努力实现被动管理向主动服务转变、由行政审批向宏观调控转变、由单纯的资源管理向资源与资产并重管理的转变,做到管理观念创新、管理体制机制创新、管理手段创新。既要依法行政,又要为加快发展服务;既要为经济发展服务的科学态度,又要切实提高工作效率;既要虚心学习外地经验,又要积极创新,开拓进取。要从讲政治、讲大局的高度,全力支持和促进全省经济社会发展,变压力为动力,变被动为主动。

(2) 加大土地开发整理的力度。土地开发要坚持质量与数量的统一,经济效益、社会效益、生态效益的统一,走市场化、产业化的道路,变资

源优势为经济优势,培植农业和农村经济新的增长点。加大对土地开发整理的资金投入力度。各级应以现行法定的土地税费为基础,建立土地开发整理的专项资金,集中财力进行土地开发治理。加强对土地开发整理资金征收、使用管理情况的监管。省里应该返还市、县的新增建设用地有偿使用费应当及时足额返还,并加强对地方土地开发项目资金征收使用管理的监督,防止截留、挪用,以免因资金不到位,占补平衡措施无法落实。

(3) 积极盘活存量土地。实现土地资源的可持续利用,关键在于提高土地利用效率,努力挖掘存量建设用地,立足内涵发展,走集约用地的道路。经济建设确需外延发展,也要按规划合理布局,控制规划,决不乱铺摊子、盲目外延扩张。盘活存量土地是当前缓解建设用地供需矛盾的重要措施,也是提高土地利用效率、优化土地利用结构的有效途径。要加强土地利用年度计划管理,实行建设用地总量控制;进一步搞好城镇存量土地调查,摸清存量土地的底子;实施旧城改造,对城区内的低层、低密度破旧房屋地段、村庄进行重点改造,完善配套设施,改善居民居住环境、提高建筑容积率和居住人口密度;要合理进行土地置换,充分利用闲置、低效利用的土地,盘活土地资产。

(4) 用足用活政策,拓展经济发

展用地空间。为了解决经济发展用地问题,借鉴南方省市的做法,省国土资源厅先后下发了《建设用地指标置换管理暂行办法》、《农用地整理指标折抵管理暂行办法》、《建设用地指标周转政策试行意见》、《山东省易地开垦补充耕地管理暂行规定》、《关于规划指标异地调剂使用的试行意见》等5个办法,有效解决了经济发达、耕地后备资源不足地区的占补平衡问题,缓解了部分市县建设用地指标紧张的问题。当前,各级国土资源部门要在用足用活政策上狠下功夫,吃透文件精神,挖掘文件潜力,制定抓好落实的实施方案,确保发展用地。

(5) 坚持依法行政,提高效率。要按照社会主义市场经济要求,改革行政审批制度,大力推进依法行政,提高办事效率,积极为经济建设提供服务。首先,要严格规范行政行为。行政权力不能自授,不能在法律法规和部门规章的规定之外设置审批环节和事项。其次,建立健全依法行政的制度和运行机制。要进一步扩大法定事项内部会审制度的范围,建立重大决策、行政处罚、行政复议的听政制度。大力推进政务公开、窗口办文、内部会审、行政责任考核追究制度。再者,加快行政审批制度改革。要按照合法、合理、效能、责任和监督的要求,该取消的坚决取消,该下放的坚决下放。对保留的行政审批,要规范审批行为,明确审批责任,减少审批环节,简化审批程序,提高审批效率。

