

是法律对土地用途的法律界定。因此,“改变土地用途”的违法行为,就是指以上所述的法律规定的各类土地用途在未经批准的情况下相互改变的行为,如将农用地改变为建设用地,或者将建设用地中规定的工矿用地改变为城乡住宅用地,军事用地改变为工矿用地等用地行为。

正如在前面提到的,单位申请住宅用地,批给他的是住宅用地,现在建起来的也是住宅,他们的行为没有违反法定的土地利用总体规划的土地用途,尽管将本来应该自用的住宅转

变成商品房用于销售获利(应该说是土地使用的对象变了,土地使用权人改变了),但是,从用地管理来说,他没有改变土地用途,仍然是按城乡住宅用地的土地用途在使用土地,这样,自然不应该用“未经批准,改变土地用途”来对其进行行政处罚。

有人问,对这类案件可不可以按照《土地管理法》第七十六条的规定,以其“骗取批准”的违法行为来对其定性、处罚,这里无法囊括了。但是,笔者认为,这样的定性、处罚似乎也有不妥,因为第七十六条设定处罚的

违法行为是“非法占地行为”,在该条款中“骗取批准”只是违法手段,“非法批准”是一个主观色彩很浓的概念,办案现实中取证难,举证难,定性也难。比如,他本意确想自建自用的,可是建设中发生了一些问题,他只好招商共建,让共建方销售部分住宅获利,这样,你怎样界定其是早有预谋来“骗取批准”,还是不愿意地将自建改为共建?

关于单县城市开发与建设的几点思考

单县国土资源局 韩德来 齐桂花 仇国华

单县位于山东省西南部,苏鲁豫皖4省结合地带,辖20个乡镇,502个行政村,人口116万。近几年来,单县一直把城市建设作为营造招商载体、改善投资环境、拉动经济和社会快速发展的战略选择,按照“政府总揽,统一规划,多元投资,综合开发,分期实施”的总体构想,大打城区建设攻坚战,探索出一条欠发达地区加城市建设与综合开发的成功之路。6年来,全县共投入开发建设资金5亿元,新开和整修街道12条,新建商用楼房35万平方米,城区框架由原来的13平方千米,扩大到25平方千米,实现了建设不停步、年年有发展的目标。城市基础设施建设明显改善,承载能力大大增强,城市面貌发生了巨

大变化,初步形成了颇具特色的小城市雏形。

第一,加快城市开发建设,必须坚持科学性和超前性,高起点编制城市发展规划,确保城市规范有序地发展。规划是城市建设与发展的蓝图和基石,是一项全局性、综合性、战略性的系统工程。所以,规划前必须深入研究城市的经济定位、历史文化、自然情况和发展前景,搞好城市形象的整体设计。规划时应着眼于21世纪城市发展的要求,结合本地经济社会发展实际及未来发展趋势,高起点编制和修订完善城市整体规划,切实发挥规划对城市建设的指导与控制作用。具体规划应体现地域特色,明确城市的发展规模、特色和基本走向,

充分展示自己的风格,避免千城一面。规划一经批准实施,必须加强对规划的监督,切实维护其严肃性、权威性和连续性,不得随意更改,真正做到“规划一张图,建设一盘棋”,确保城市建设的现代化品位。

第二,加快城市开发建设,必须树立经营城市理念,做好以地生财的文章,依靠市场手段促进城市资源资本化。城市存量土地是国家和政府宝贵的资产。如何利用好国有存量土地资源,使其发挥最大的效益和调控作用,是搞好城市建设的根本所在。各地的实践一再证明,搞好城市建设必须树立经营城市理念,把城市的土地和其它有效资源推向市场,换取效益的最大化,走以地生财、以城兴城

的路子。这是市场经济条件下盘活城市资产的现实选择,也是搞好城市建设的必由之路。从目前情况看,做好经营城市的文章,重点要抓好三个方面。一是要以地生财。在城市开发中,政府要坚持所有权、加大管理权、用活经营权,利用市场手段聚财建城。在实际操作上,要做到拆迁一块,收回一块,统一补偿,集中出让,在拆迁中收回所有权,在出让中放活经营权,实现土地收益的最大化。二是要坚决杜绝零征零建。零征零建是城市建设的“癌症”,它不仅造成国家资产流失,而且对城市规划和开发产生严重影响。堵住零征零建的口子,政府要高度垄断土地一级市场,加大土地监察力度,对土地黑市交易坚决打击。同时,建立土地收购、储备制度,对城市规划区内存量土地尽快收归国有,为城市建设储备好土地资源。三要积极改革市政公用事业经营机制,充分挖掘城市资源的潜力。大力推行特许经营机制,盘活城市基础设施存量资产,将公共停车场、城市公交线路、垃圾处理中心、公厕等经营权和

道路的保洁权,通过公开招标或拍卖转让给个人或企业经营,真正做到政企分开、政事分开、管养分开,将街道、桥梁、文体场馆、标志性建筑等市政公用设施的冠名权与广告使用权,进行公开招标或拍卖,多方面筹集建设资金。

第三,加快城市开发建设,必须搞好招商引资,努力吸引外地资金,借助外力推进城市建设。资金短缺是制约城市建设的主要“瓶颈”。找出一条适合本地实际的筹集城市建设资金的渠道,是搞好城市建设的当务之急。从实践看,主要渠道有四条:一是政府加大财政投入;二是做好以地生财文章;三是激活民间投资;四是大力招商引资。作为经济欠发达的单县,财政比较困难,县级财政不可能拿出大量资金用于城市建设。因此,在做好以地生财文章的基础上,通过招商引资,吸引外地开发商和资本投资城市建设,是解决资金短缺的重要途径,同时,也可为我们搞好城市开发带来先进模式和经验。招商引资一要制订优惠的政策,二是创造宽松环

境。政府负责开发小区周边环境治理,打击各类建筑霸头和强买行为,维护开发商利益。对各类工程招投标,政府不予干涉,使开发商自主经营。三要搞好热情服务,对开发商提出的问题和实施中遇到的难题,政府尽最大能力帮助解决。

第四,加快城市开发建设,必须大力发展城市经济,狠抓产业支撑,增强城市发展的内在动力。实践证明,城市发展必须以产业的发展为依托,其规模的扩张必须以经济的繁荣为前提。单县在城市建设过程中,立中于地处四省八县结合地带、交通便利、人流物浪聚集的优势,确立了“工业立县、商贸兴城”的思路,狠抓二、三产业的发展壮大。几年来,城区新建各类专业市场10余处,大型商场、宾馆、酒店近100家,各类商业网点300余家,新上合资加工企业20余家,城区务工经商人员达5万余人,2003年民营经济上缴税金4000余万元,占地方财政收的30%以上,有力地拉动了城市经济的快速发展。

加强矿费地勘项目资金管理 提高项目的社会经济效益

郑晓健¹ 张如杰²

(1.济南市财政局; 2.济南市国土资源局)

自1996年实施矿费地勘项目以来,济南市共计实施矿费地勘项目30多个,项目总投资1600多万元。济南市国土资源局和济南市财政局紧紧围绕全市经济建设发展的大局,对矿费地勘项目提出了“夯实地勘基础,提高项目社会效益,为经济建设提供后备资源”的地勘工作方针。对每个项目都采取自始至终一系列的监督管理

模式,建立了初审登记、开工报告、施工阶段监督检查、野外完工和成果验收制度、资金审计、年检制度,摸索出了一套行之有效的监督管理办法,实行了矿费地勘项目的全程监督管理,确保了矿费地勘项目的质量,大大提高了矿费项目的资金使用效率,提高了矿费项目的社会效益,获得了一批比较好的勘查成果,为济南

市的经济发展提供了后备资源,生态环境得到有效的保护和改善。

建立了项目资金专户存储制度,由国土资源局设立矿费项目支出专用帐户,并由济南市财政局和国土资源局共同管理,从根本上确保了项目资金的专款专用,有效地制止了各种挤占挪用项目资金的现象发生。

项目的工程管理与资金管理齐头