

工作研究

做好存量土地文章 保障社会经济发展

——临沂市城区节约集约用地的做法

李彦普

(临沂市国土资源局,山东 临沂 276001)

1 临沂市基本情况

临沂市位于山东省的东南部,素称“沂蒙山区”。辖3区9县,面积 $1.72 \times 10^4 \text{ km}^2$,人口1018万,各占山东省的九分之一,人均耕地1.2亩,低于全国、全省平均水平,是典型的人多地少市。近年来,临沂市城市化、工业化驶入快车道,经济发展呈现良好态势。2003年,全市固定资产投资完成359.3亿元,GDP为834.6亿元;2004年,全市固定资产投资完成503.8亿元,GDP为1012亿元,投资过亿元的项目达到168个,实现了总量过千亿、人均过万元的历史性跨越。

经济的快速发展对建设用地需求不断增大,国家实施宏观调控、收缩“地根”后,用地矛盾更加突出。面对严峻形势,临沂市立足实际,坚持以科学发展观指导,正确处理保护耕地和保障经济发展的关系,确定以市辖3区为突破口,以规划区内的旧城、旧村改造为重点,先易后难、先急后缓、以点带面、稳步推进,走出了一条立足存量土地挖潜和集约利用的新型用地之路,推动了全市经济社会全面、协调和可持续发展。

2 临沂市存量建设用地调查结果及分析

经过调查,临沂市城镇规划区总面积为 308 km^2 ,闲置土地 341.4529 hm^2 ,空闲土地 194.8579 hm^2 ,批而未供土地 1346.2076 hm^2 。

2.1 闲置土地的情况

临沂市城镇规划区内闲置土地132宗,面积 341.4529 hm^2 ;目前已纳入政府储备 166.1031 hm^2 ,

占闲置总量的48.64%。开发区内闲置土地 102.2170 hm^2 ,占闲置总量的29.9%。从闲置的时间看,闲置2年(含)以上的有60宗,面积 155.3191 hm^2 ,占闲置总量的45.48%;闲置未满2年的有72宗,面积 186.1338 hm^2 ,占闲置总量的54.52%。从土地的用途看,工矿仓储用地89宗,面积 197.4658 hm^2 ,占闲置总量的57.83%;住宅用地9宗,面积 45.6377 hm^2 ,占闲置总量的13.36%;商服用地21宗,面积 71.5266 hm^2 ,占闲置总量的20.9%;其他用地占7.7%。

调查结果表明:闲置2年以上的主要是一些老企业使用的划拨土地,未满2年的多是土地市场清理补办的手续,用途集中在工矿仓储用地。

2.2 空闲土地的情况

临沂市城镇规划区内空闲土地162宗,面积 194.8579 hm^2 ,目前已纳入政府储备 60.6905 hm^2 ,占空闲总量的31.15%。开发区内空闲土地 30.5660 hm^2 ,占空闲总量的15.68%。

调查结果表明:空闲土地多因单位迁移、撤消或破产原因造成。

2.3 批而未供土地的情况

1999年新《土地管理法》实施至2004年12月31日,临沂市经国务院和省政府批准征用和农转用的共有345个批次,总面积 4295.2654 hm^2 ,现已供应 2949.0578 hm^2 ,供地率达到68.66%,尚未供应的土地面积 1346.2076 hm^2 。

3 推进存量土地盘活和集约利用

为扎实推进存量建设用地盘活,临沂市成立了

收稿日期:2005-05-24;修订日期:2005-06-01;编辑:王先起

作者简介:李彦普(1958-)山东东明人,临沂市国土资源局党组书记、局长。

由市长任主任的市国土资源管理委员会和由分管副市长任组长的城区存量土地开发利用领导小组,抽调市、区国土、建设、规划、财政等有关部门和办事处、村居有关人员组成工作班子,集中地点、集中时间、集中办公,集中精力做好存量建设用地盘活这篇文章。2 年来,通过实施改造、大力处置闲置低效土地,共盘活各类建设用地 2 480 hm^2 ,为保障发展用地提供了强有力支持。

3.1 稳步推进旧城旧村改造整合提升工作

以提升城市形象、品位,提高群众居住生活水平为指针,拟定近期和中长期改造计划,科学规划,稳步推进。实施改造的片区,由村居提出申请,层层审批后,由市里统一组织实施。在推进中,把维护群众合法权益、妥善安置问题放在第一位,充分听取、尊重群众意见,针对不同的需求,采取多种安置措施,千方百计做好群众的安置工作:

货币安置:城区内的民房及楼房补偿以评估价为依据,一般每平方米平均不低于 2000 元,城区外的民房补偿一般每平方米为 750~800 元。**还建安置:**统一向社区集中,实行先建后迁(拆一还一,超出部分按成本价,特困户成本价下浮 20%)。还建房根据不同需求,设计不同户型,由政府出资集中建设,待被拆迁群众搬入新居、妥善安置后,再对改造片区实施拆迁;成立业主管理委员会,由被拆迁的村民推选代表组成,对还建工作的整个过程实施监督;还建安置确需占用耕地作为周转房地地的,由政府与被改造村居签订《复垦协议》,确保改造腾出的土地及时复垦,实现占补平衡。**留地安置:**按照人均不低于 10 m^2 的标准为被改造村居留置土地,用于商业经营,由政府统一规划,政府统一建设或村居自己集资建设,用于出租或经营,以解决其长远生计问题;同时,按照被还建安置人口还建安置占地的 20% 为被改造村居留置土地,作为其发展备用地。

养老保险安置:对被改造村居民凡女 55 周岁、男 60 周岁以上的人口,政府按照每人 1.92 万元的标准一次性为其购买养老保险,使该类人员每月可领取不低于 160 元的生活费用。**用地单位安置:**鼓励新的用地单位吸纳拆迁改造群众就业。对吸纳一定数量群众就业的用地单位,在信贷方面,由政府协调给予优先贷款、低息贷款;在税收方面,按照地方留成部分的 50% 给予优惠。同时,创造条件,搞好服务,积极为群众提供就业机会。如市经济开发区

对被改造村居女 40 周岁、男 45 周岁以下需就业的人员,由政府分期分批组织免费到临沂市技师学院进行技能培训,定向为用地企业输送技工。

截止目前,已实施成片区旧城、旧村改造项目 14 个,涉及村居 113 个,总占地 4 200 hm^2 ;搬迁退二进三企业 32 个,总占地近 103 hm^2 ;通过改造已腾出建设用地 1 311 hm^2 ,为建设用地提供了广阔的空间。如铁路南片改造,涉及 5 个村居,330 个企业,面积 500 hm^2 。共建还建社区 5 个,建筑面积 70 万 m^2 ,设计了 76,96,110,120 m^2 4 个户型,总占地近 95 hm^2 ,已建成 20 余万 m^2 ,部分居民已开始入住。该片扣除道路、绿化及设施用地,可腾出建设用地 189 hm^2 ,现已腾出建设用地 81.3 hm^2 。罗庄区自去年开始对 8 个办事处的 21 个村居实施旧村改造,现已成功改造村居 7 个,全部完成后,可腾出建设用地 693 hm^2 。

3.2 大力实施低效闲置、废弃地及砖瓦窑厂用地重组和复垦工作

开展“大排查、深挖潜、严管理”活动,对供地后的土地利用情况进行检查评价。立足企业存量土地盘活,出台政策,允许采取联营、嫁接、作价出资(入股)、租赁等方式合资合作或嫁接转产其他项目。加大对闲置土地的盘活力度,区别不同情况依据政策重新安排使用:对闲置 6 个月以上 1 年以内的,依据国家政策征收土地闲置费或按政府指导价协议收回,调剂使用;对征而不用 2 年以上的,依法实施无偿收回;对部分闲置和资金投入强度不足的,限期开发,允许采取以地招商、以地折股等方式,高效利用。2003 年以来,通过上述方式共盘活各类土地 840 hm^2 。

联合进行集中整治和清理,大力推进砖瓦窑厂用地复垦置换。取缔粘土砖厂 331 个,及时注入资金实施复垦。目前,市政府投资近 1000 万元,复垦砖瓦窑厂 175 个,面积 286.8 hm^2 ;剩余 161 座砖瓦窑厂已完成复垦立项,全部完成后,可复垦土地 161.18 hm^2 。

3.3 切实推进土地节约高效利用

实施严格的园区准入制度,对入园项目实施集体决策、综合评价、从优选择,设立产业和投资“门槛”,变招商引资为选商引资。市里开发园区新上项目投入强度调整为每亩不低于 150 万元,设在县里

的开发区调整为每亩不低于 100 万元;容积率由不低于 0.5 调整为不低于 0.8。引导企业厂房向多层发展,建设标准化厂房。自 2004 年以来,市辖高新区和经济开发区共建标准化厂房 466.6 万 m^2 ,容积率达 0.8 以上,相当于节约用地 187 hm^2 。高新区雅美纺织股份有限公司占地 5.65 hm^2 ,投资 1.8 亿元,建设标准化厂房 6.5 万 m^2 ,容积率达 0.9,投资强度达每亩 200 余万元。

3.4 不断加大土地招拍挂出让力度

对改造腾出、收回及收购的土地,及时重新确定用地性质,提高容积率,安排新上项目。规划为经营性用地的,一律纳入市场化运作,招拍挂出让率达 100%。同时,积极尝试工业用地招拍挂出让,既增加了政府收益,又有效防止了企业因用地成本低而多占、低效利用现象的发生。2003 年以来,利用改造、盘活的建设用地共安排各类项目 175 个,利用土地 2 286.7 hm^2 。其中,2004 年招拍挂出让土地近 275 hm^2 ,实现政府收益 9.27 亿元。临工机械与一开发公司达成协议,欲以每亩 60 万元的价格将其原使用的位于城区的 193 亩厂区用地转让进行开发,政府及时制止并收回进行了公开拍卖,成交价款为 3.955 亿元,单位地价达每亩 216 万元。公开出让后,政府按照扶持“退二进三”企业的政策,将其中 2.02 亿元纯收益的 70%即 1.414 亿元拨付给该企业用于技术改造和企业搬迁。这不仅为企业提供了资金保障,增加了政府收益,也有力地规范了土地市场秩序。

4 几点体会

两年来,临沂市城市规划区内存量土地盘活、集约和节约利用工作顺利推进,主要的体会是:

(1) 加强领导、强化宣传是基础。市委、市政府对存量土地盘活、集约和节约利用工作高度重视,将抓好这项工作提上重要议事日程。完善制度,成立了专门的领导机构,国土、建设、房产、规划、财政及监察等相关部门配合联动,形成了强大合力;强化宣传,充分利用各种媒体宣传有关政策,为转变人们用地观念营造了良好的舆论氛围,为顺利推进这项工作提供了保障。

(2) 解决好群众安置问题是关键。旧城、旧村改造工作能否顺利推进,关键是能否做好群众的安置问题。实践表明,只有把群众的利益放在第一位,政府舍得投入,想群众之所想,急群众之所急,多措并举,妥善安置,才能确保旧城、旧村改造顺利推进。

(3) 用活政策、创新工作是条件。在存量建设用地盘活工作中,很多新问题没有相关法律法规可以遵循;认真研究相关规定,创新思路,积极探索,为顺利推进存量土地盘活、集约和节约利用创造了条件。如旧村改造中,涉及建设还建周转房需占用耕地的,按照国家占补平衡政策,与被改造村居签订《复垦协议》,由被改造村居负责将腾出的土地按照“占一补一”及时复垦用于耕种,较好地解决了不能占用耕地还建的难题。

东营区将国土资源三级监察网络系统纳入执法监察动态巡查责任体系

为全面落实国土资源执法监察工作“预防为主,事前防范与事后查处相结合”的方针,及时发现、制止和查处国土资源违法行为,保障国土资源法律法规的贯彻实施,保护农民群众合法权益,维护农村社会稳定,促进社会经济的可持续发展,近日,东营市东营区国土资源三级监察网络系统重新调整建立,并将其纳入国土资源执法监察动态巡查责任体系。区国土资源局成立国土资源执法监察网络办公室,设 10 名办公室成员,分别负责辖区 10 个镇(街道)的国土资源执法监察工作,明确了责任区,实行分级分片负责,落实到责任人;各镇(街道)国土资源管理所设 1 名国土资源执法联络员,协助区国土资源局做好本辖区的国土资源执法监察工作;每个村(居)设 1 名国土资源信息员,协助各镇(街道)国土资源所和区国土资源局管理本村(居)国土资源工作。在开展国土资源动态巡查同时,充分利用三级监察网络系统,发挥区级执法监察员、镇级执法联络员和村级国土资源信息员联络畅通作用,一级报一级,一级查一级,对有情不报、有报不查、制止不力,造成继续从事违法活动并引发事故的,要严肃追究有关责任人的责任,充分保证了国土资源执法监察工作的顺利开展。

(郭文华 尹鹏飞)