

领导论坛

全面推进节约集约用地 促进经济社会可持续发展

——王文升同志在全省节约集约用地现场会上的讲话

(2005年8月27日)

同志们:

省政府召开这次会议,主要任务是贯彻落实国土资源部无锡会议和全省建设节约型社会现场会精神,分析形势,总结经验,研究探索新形势下推进节约集约利用土地、促进经济社会全面协调可持续发展的新政策、新措施、新途径。会前,张高丽书记、韩寓群省长专门听取了汇报,就如何开好这次会议作了重要指示;赵克志副省长专门拿出三天时间,主持召开了全省建设用地形势分析会,听取了各市的汇报,分析了用地形势。本次会议又用两天的时间考察了济宁、莱芜、临沂三市节约集约用地现场,刚才又听取了临沂等六个市、县、区政府经验介绍,大家很受启发,很受教育,收获很大。赵克志副省长还将作重要讲话,我们一定要认真学习,深刻领会,抓好落实。

下面,根据赵克志副省长的要求,我讲几点意见。

一、正确把握当前土地管理和土地利用的基本形势

近年来,中央对土地管理采取了一系列严格的措施,把土地供应管理作为调控经济的“闸门”,国务院作出了《关于深化改革严格土地管理的决定》,突出强调了严格保护耕地、节约集约用地。国土资源部为此专门举办了以“大力推进节约集约用地,促进经济社会可持续发展”为主题的国土资源管理市长研讨班暨全国国土资源厅局长座谈会,就推进节约集约用地工作进行了部署。省委、省政府对这项工作非常重视,在不久前召开的全省建设节约型社会现场会上,也对节约集约用地工作作出了部署。张高丽书记强调,各级各部门要增强节能降耗、建设节约型社会、发展循环经济的紧迫感、责任感,切实列入重要议事日程,坚持走低投入、低消耗、低污染,高产出、高质量、高水平的发展路子。韩寓群省长要

求,继续实行最严格的耕地保护制度,大力推进集约用地,鼓励发展多层、小高层住宅和多层厂房,同时停止一般性加工项目进入开发区,提高单位土地面积的投入产出水平。这些,都为加强土地管理,推进土地节约集约利用指明了方向。

为贯彻落实中央和省委、省政府重大决策部署,针对国家收紧“地根”、压缩建设用地指标和我省工业化、城市化、现代化快速发展的实际,各级各有关部门在深入开展“六项清理整顿”,土地市场秩序明显好转的基础上,进一步严格土地管理,扎实推进节约集约用地,通过实施产业供地政策和建设用地节约利用控制标准,调整、优化城乡建设用地结构,实施“城中村”、“城中厂”改造和空心村、采煤塌陷地治理,挖潜盘活了部分闲置、空闲和低效利用土地,提高了土地利用效率,保护了耕地,保障了全省经济社会的快速发展。前几天召开的全省建设用地形势分析会情况表明,1—8月份我省基本保证了能源、交通、水利等重点基础设施和外经外贸、高新技术、民营经济等建设项目及时落地,实现了经济社会的快速健康发展。今年农用地转用计划指标尽管后四个月安排的比较紧,但只要调控得当,用足用好政策,搞好节地挖潜,保障经济社会快速发展对用地的需求,还是能够实现的。

但是,应当清醒地看到,我省严格土地管理、大力推进节约集约用地取得的成效还是初步的,与中央关于实行最严格的土地管理制度、与全省经济社会发展对土地资源的需求相比,还有不小的差距。具体表现在以下几个方面:

(一)新上项目集约用地水平不高,粗放用地现象依然突出。有的地方片面强调招商引资,一味迎合开发商,不能很好地执行集约用地控制标准,要哪里的地给哪里的地,要多少给多少,用地粗放,执行标准不严。据全省建设用地形势分析会统计,全省

各地提出拟上马的项目近 3000 个,有不少是小造纸、小热电、小矿山、小水泥等高能耗、重污染项目,其中钢铁项目 30 多个,这些项目缺乏考察论证,用地宽打宽用,易造成新的土地闲置浪费,应当按照国家产业政策严格把关。另外,据省国土资源厅调查,在去年年底,全省闲置、空闲和批而未供的土地达 18 万亩,粗放利用的现象依然比较突出。

(二)土地利用总体规划执行不严。有的地方执行土地利用总体规划不严肃,频繁调整、修改,有的没有严格按照规定的程序和审批权限调整。初步统计,全省计划新上项目中,所占土地 75%是在土地利用总体规划确定的建设用地范围之外,规划调整面临的压力较大。

(三)争取国家用地指标的力度有待进一步加大。今年国家预留了近 150 万亩的机动用地指标。目前,青岛、烟台、菏泽三个市已做了许多工作,争取了 7 万多亩指标,但仍有很大的潜力可以争取,需要各市搞好配合,多做工作,优选好项目、做好大项目,力争列入国家计划,争取国家指标。

(四)用地计划指标的分配使用尚需统筹兼顾。有些市把省下达的用地计划指标,少量分配给县(市、区),多数留在市里,不少县(市、区)不足百亩指标,这样下去,一是会对县域经济的发展造成影响,二是可能引发新的违法用地问题。另外,关系人民群众切身利益的经济适用房建设立项少,各地应当引起充分重视。

(五)个别地方存在完善违法用地手续搭车现象。个别地方弄虚作假,项目还没有建设,却按 2002 年违法地上报省里完善手续。想“既省钱又省事,还不用计划指标”,项目不按正常建设用地报批,一定程度上影响了正常建设用地审批,削弱了土地作为宏观调控手段的作用。还有的地方仍在走“以租代征”的路子,以达到少缴新增建设用地有偿使用费、征地费等目的,农民的合法权益得不到保障。

正确认识和把握当前土地管理与利用的基本形势,进一步创新思路,积极探索新形势下节约集约用地,保障经济社会快速健康发展的新路子,是落实耕地保护基本国策,严格土地管理的重要环节,是调整经济结构、转变经济增长方式,建设节约型社会的紧迫任务,也是缓解我省土地供需矛盾的必然选择。各级各有关部门一定要把思想认识统一到科学发展

观上来,统一到中央和省委、省政府要求上来,充分认识严格土地管理、推进节约集约用地的重要性和紧迫性,切实把这项工作抓实抓好,抓出成效。

二、认真总结经验,全力推进节约集约用地,保障经济社会持续健康发展

近年来,我省各级正确理解中央加强宏观调控,严格土地管理的一系列战略决策,面对发展与保护的矛盾,以科学发展观为指导,坚持节流与开源并举,把节约放在首位,大胆创新,因地制宜,着眼于存量土地的内涵挖潜改造,全方位、多渠道解决用地保障问题,探索出许多好经验、好做法,走出了新路子,较好地保障了经济社会快速发展。我们这两天实地考察的现场和刚才几个市、县、区介绍的经验,都是很好的证明。总结各地的经验和做法,主要有以下几点。

(一)强化园区用地管理,着力提高土地利用效率。园区是各地经济发展的增长点,用地集中,矛盾突出,是各级党委、政府和社会关注的焦点,推进节约集约用地尤为重要。各地正确面对形势,适时调整发展战略,出现了许多节约集约用地的先进典型,主要是三个方面:一是调整政策,优化布局,集中发展。如胶南、胶州等市改革税收征管等方面的政策,实行开发区税收与引进项目的乡镇政府挂钩,并结合新一轮土地利用总体规划和城市规划调整,把原来分散的规划建设用地资源适度集中,激励并引导项目建设向国家和省批准的园区集中,有效地促进了产业集聚,提高了土地资源的集约利用水平。二是提高门槛,“招商选资”,着力发展对本地区经济发展有较强带动作用的好项目、大项目。如烟台经济技术开发区引进千万美元以上项目 137 个,其中 2000 万美元以上项目 88 个,世界 500 强企业 30 家,目前正倾力推进单体投资过亿美元的十大项目,项目总投资超过 55 亿美元。三是搞好存量建设用地挖潜,拓展园区发展空间。青岛市黄岛经济技术开发区对 20 多个村庄按照村庄改造详细规划进行改造建设,节约土地 3000 余亩,按照城市规划用于新城区公共设施、集体企业搬迁建设。莱芜高新技术开发区先后收回闲置土地 322 亩,采取“腾笼换鸟”、合作建设、追加投资等办法,安排十多个项目,并实现政府土地收益 6000 多万元。

(二)积极挖潜盘活旧城和企业闲置、低效用地,

充分利用存量土地资源。各地实践表明,立足城市存量建设用地挖潜改造,可以实现城市多重发展目标,既可使城市增容扩能,也可改善城市面貌,还可节约土地、保护耕地。在旧城改造方面,各地强化行政推动并充分利用市场手段,在不增加政府投资情况下,改变市容,提高用地效率。禹城商城原为城市中的旧商业区和旧村址,居住 800 多户村民和单位职工,低矮的平房、狭窄的道路,建筑容积率不到 0.5。通过实施规划,依法拆迁出让土地,新增建筑 26 万平方米,土地容积率提升到 1.4,吸纳商户 3000 余家,年交易额达 6 亿多元,同时改善了 600 多户居民居住条件。在挖潜利用企业闲置低效利用土地方面,各地多措并举,采取鼓励嫁接联营、腾笼换业、市场运作等方式,盘活了大量土地资产。济南市通过实施“腾笼换业”、“退二进三”,共向外搬迁企业 30 家,腾出市区内土地 1000 余亩,再以市场手段重新配置,发展高层次的产业,土地利用效益大大提高。沂源县利用 1909 亩军工企业闲置的土地招商引资,先后引进山东药玻分公司、双星集团鲁中公司、山东鑫泉鞋业公司等知名企业,实现了经济发展与节约用地的统一。枣庄市台儿庄区虽然经济欠发达,但在招商引资用地问题上并不一味迁就客商,而是主动热情做工作,积极引导客商利用现有企业闲置低效土地,如烟台和成都客商在该区联合兴建的东源水泥有限公司,总投资 3.2 亿元,日产 4000 吨新型干法水泥熟料,就是在该地四家企业 96 亩闲置土地上兴建的,既节约了耕地,又安排了四家企业的部分下岗工人,取得了企业经济效益和社会效益的双赢。

(三) 积极推进城中村改造和农村居民点合村并点,为经济发展拓展出更大空间。城中村改造工作在我省各级城市普遍展开,各地以改善群众生产生活为原则,并采取土地收益让利于民的做法,探索了许多群众满意并行之有效的办法。临沂市采取先建后拆,滚动利用土地收益,在不增加群众负担条件下,大规模实施了城中村改造,如河东区芝麻墩镇一期改造 19 个村,采取还建安置和留地安置相结合,建设社区 4 个,安置居民 5.8 万人,共腾出建设用地 4000 余亩。东营市东营区通过政策拉动,典型带动,依法运作,对中心区 18 个村居统一规划、分期改造,目前,9 个已开工建设,3 个已完成。在改造的 9 个城中村,改造前占地 7459 亩,容积率 0.14,改造

后容积率提高到 0.8,腾出建设用地 5900 多亩,并使村居安置用地合法转为出让土地,利用这笔资产与外商联营,成立股份制公司,解决农民集体后续发展问题。在城中村改造的基础上,很多地方结合城市化加快发展的现实,把眼光瞄准了农村居民点的合村并点上,通过合理规划,引导农民向中心村、小城镇集中。兖州市新兖镇通过政府扶持、村企合作等形式合并村庄,数十个村的迁村并点工程正在实施,可以节约耕地 2300 多亩,并利用节约的土地发展了许多好的工业项目,促进了村容村貌的改善,也推动了集体经济发展。临沂市兰山区义堂镇村居改造计划涉及 35 个村,总面积 52.7 平方公里,总人口 11.3 万人,准备改造迁并 8 个居住区,投资 3.5 亿元,目前已有 3680 户搬迁入住,节约用地 7000 多亩。滨州市滨城区将占地 1475 亩的宣家村等 10 个村居拆迁改造,建设多层农民公寓,腾出土地 750 亩。菏泽鄄城、鄄城、定陶等一些县的乡镇也开展了村庄的合村并点和整治工作,仅鄄城一个引马乡就腾出土地 5000 余亩,并通过规划建设,实现了道路林网化、耕地棋田化、住宅标准化。从各地总的情况看,村庄改造一般可以腾出建设用地资源 $1/2 - 2/3$,2004 年底全省农村居民点用地总量达 1809 万亩,通过逐步有序的适当整合,可以为我省经济社会发展提供巨大的用地空间。

(四) 严格用地标准,走新型的工业化道路。长期以来,一些地方提倡建设花园式工厂,布局分散、宽打窄用、优地劣用,土地单位面积产能小,低效问题突出。针对这些问题,国家和我省及时制定出台了建设用地集约利用控制标准,各地也纷纷效仿,结合实际制定了具体控制标准,并着眼于建设资源节约型社会,积极探索节地型新型工业化道路。这方面的做法很多,一是建设高层厂房,向空中要地。如威海万得集团家纺项目,厂房都是三层以上,建筑总面积 10 万平方米,占地只有 4.7 万平方米,建筑容积率达到 2.1。二是企业改造低层厂房,“零增地”扩容。日照泰山洁晶生化有限公司实施“零增地”技术改造,公司生产规模由建厂时的 1.7 万吨/年增加到 6 万吨/年,产品品种由一个增加到五个,产值利税以每年翻一番的速度发展,改造后企业建筑容积率达到 0.86,土地投资强度超过 324 万元/亩。三是建设标准厂房,建立科技企业孵化器和集中安排中小项目。省建设用地集约利用控制标准规定,投

资小于 500 万元的项目原则上不单独安排用地。为解决一些有发展潜力的科技项目和短平快中小项目用地,不少市充分利用开发区条件,多渠道筹措资金建设标准厂房。如烟台经济技术开发区建设的留学生创业园,仅占地 2.5 万平方米,已创办科技企业 239 家,累计注册资本 6.2 亿元,先后研发出一批填补国内外空白的高科技产品。新泰市开发区把建设标准厂房作为重要节地措施,实施先行建设容积率较高的标准厂房和配套设施再招商,让客商从一开始就实现多投资少占地。

(五)在土地开发整理上做文章,积极开发利用工矿废弃地、滩涂地。我省沿海、沿黄有大面积的滩涂盐碱地和大量的工矿废弃地、采煤塌陷地。这些土地既为全省耕地占补平衡提供了可开发的资源,又为经济发展提供了潜在的空间。各地从实际出发,积极探索开发利用的途径和办法,宜农则农、宜建则建,取得了很好的成效。如东营市充分发挥土地后备资源比较丰富的优势,不断加大土地开发整理的资金投入,编制了土地开发整理专项规划和东营市 50 万亩荒碱地开发规划,建立了国家、省、市、县各级开发整理项目库,先后为济南、青岛、威海等城市提供 5 万余亩的易地补充耕地指标,实现了省内资源共享、优势互补。济宁是全国八大煤炭基地之一,煤炭开采在带动经济发展的同时,也造成 19 万亩地表塌陷,大都是土地肥沃、水利条件较好的“吨粮田”。面对严峻的现实,各级坚持“政府引导、多方联动、突出效益、综合开发”的综合治理机制,针对不同类型的塌陷区,探索出平整法、挖深垫浅法、填充法、养殖法、生态园区法等五种行之有效的治理路子,投入治理资金 4 亿多元,治理各类塌陷地 4.1 万亩,其中恢复耕地 2.52 万亩,取得了良好的经济、社会和生态效益。聊城市东昌府区对于集乡 1.4 万亩沉沙区着手了规划治理,经多次考查论证提出了复垦治理总体规划,治理完成后,将增加耕地面积 3000 余亩,同时形成良好的植被环境,彻底改善沙区人民生活生产条件。潍坊市、青岛城阳区等面对建设用地资源紧缺的现实,政府适时提出经济发展战略的转移,积极开发利用沿海废弃盐场和滩涂土地,建立新型工业基地,实现了产业布局思维的历史跨越。

各地的经验和典型还有很多,这里就不一一列举了。从各地节约集约用地的经验我们可以得到五

点启示:一是必须切实转变观念,树立和落实科学发展观。严格土地管理,决不是单纯地管住卡死建设用地,而是要在资源约束条件下,通过节约集约用地,找到支持经济社会更好发展的出路。二是必须坚持“节流”与“开源”并举。“节流”与“开源”协调统一,按照“严控总量、盘活存量、管住总量、集约高效”的要求,把节约集约放在首位。三是必须坚持宏观调控与市场配置相结合。一方面要充分发挥规划计划的作用,合理调整用地结构、布局和规模,另一方面充分发挥市场在土地资源配置中的基础性作用,建立合理的价格机制,促进资源的有效利用。四是必须坚持严格管理与健全激励机制相结合。通过完善相关经济政策,调整土地收益分配关系和严格收益管理,探索节约集约用地的激励机制,充分调动各方面的积极性。五是必须坚持因地制宜、改革创新。各地情况不同,不能只有一种模式,要适应本地特点,创新思路,充分尊重原创意识,探索节约集约用地的具体途径和办法。总之,节约集约用地是一项长期的任务,必须坚持不懈地抓下去,以实际行动贯彻落实省委、省政府建设资源节约型社会的战略部署。

三、突出重点,创新机制,全面推进节约集约用地

当前和今后一个时期,我省土地管理与利用工作,要坚持以科学发展观为统领,以发展为第一要务,全面推进节约集约用地,坚决落实“十分珍惜和合理利用土地,切实保护耕地”的基本国策,全面贯彻《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》和全省建设节约型社会现场会精神,严格管理,保护资源、维护权益,推进土地管理和利用方式的根本转变;积极保障,支持发展、服务社会,促进经济社会的全面协调与可持续发展。

(一)强化土地利用调控机制,正确引导集约高效用地。要进一步加深对中央运用土地政策加强宏观调控重大意义的认识,深入研究土地宏观调控的办法措施,严肃土地利用规划、计划,保障建设用地的规模、结构与时序得到合理安排。重点要抓好四个环节的工作:

一是要重点抓好土地利用总体规划的修编工作。修编土地利用总体规划,要依据我省国民经济和社会发展规划,统筹安排和指导各类专业规划用

地,全面落实“严控增量、盘活存量、管住总量、集约高效”的要求,对耕地保护与建设用地作出安排,按照城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的要求,统筹调整城乡建设用地的数量与空间布局,为“迁村并点”、“旧村改造”、“村改居”等提供规划依据。关于这项工作,赵克志副省长在下午的规划专题会上将作全面部署,我们一定要抓实抓好。

二是进一步强化土地利用规划、计划的严肃性。在用地审批中要严格土地规划、计划审查,凡农用地转用、土地征收征用、土地开发整理项目立项等,都必须符合土地利用总体规划和年度计划,不符合土地规划、未取得计划的不予立项,不予批准用地。同时,严格土地利用总体规划的调整和修改,除国务院和省级人民政府批准的能源、交通、水利等重点基础设施建设项目外,严禁擅自修改土地利用总体规划,占用基本农田。

三是要加强产业政策的调控。省里要组织编制教育、交通、能源、水利、生态建设、环境保护、重点基础工业、物流等重要领域的发展规划,明确行业发展规划的指导思想和战略目标、总体布局和主要建设项目等,并搞好与土地利用总体规划的衔接,强化省级宏观调控,防止低水平重复建设。

四是要在规划、计划盘子内力保国家、省、市重点建设项目。各级国土资源部门要充分发挥计划对建设用地供应总量和结构的调控作用,从供给的数量、结构、供给方式、供给主体、供给限制、供给时机等方面严格把握,引导产业布局协调发展。要充分发挥土地利用规划、计划管理在经济运行中的作用,引导和推动工业项目向园区集中、人口向城镇集中、住宅向社区集中,促进土地利用结构的优化,提高土地利用效率。

(二)完善土地市场机制,提高土地资源配置效率。粗放的用地模式,源于低成本的土地占用。而土地占用低成本的根源,在于市场机制的作用还没有得到充分的发挥。因此,必须进一步深化改革,完善市场机制,努力实现土地与资本、技术、信息、管理等生产要素的优化配置。

第一,要继续扩大市场化配置土地的范围。国家正在修订《划拨用地目录》,进一步收紧划拨供地的范围。我们要针对市场经济体制改革特别是投资体制改革后的新形势,研究改革土地供应的新政策。对于那些由政府投资向社会提供公共产品、确需继

续扶持的交通、能源、水利等基础设施等产业,可以继续实行划拨供地制度,并加强对划拨用地的管理。对于那些已经从政府投资转向市场投资、政府直接经营转向市场化经营的产业,如经营性基础设施、民办教育、医疗、矿产开采等产业用地,要逐步纳入有偿使用范围。

第二,要进一步提高土地资源配置的市场化水平。在全面落实四类经营性土地使用权招标、拍卖、挂牌出让制度的基础上,将公开竞争用地机制推向更广泛的产业用地领域。对于竞争性的工业项目用地,要实行招标、拍卖、挂牌、出让;对于其他建设项目用地,应当提前向社会公布供地计划,凡是有两个以上意向用地者的,必须进行招标、拍卖、挂牌出让,而不得以招商引资等名义直接选址定点和协议出让;对于标准厂房建设用地,要尽快开展以招标、拍卖、挂牌方式出让或租赁。

第三,要进一步健全完善土地储备机制。土地储备制度,是政府实施土地调控的重要手段。要进一步完善土地储备制度,充分引入市场机制,通过搞好土地储备,盘活闲置、空闲和低效利用土地。希望各市能重视土地储备工作,要健全制度,并提供必要的资金保证。同时,要根据城市拆迁建设、经济结构调整,确定合理的储备规模,注意防范储备风险。

(三)规范土地供应管理机制,有效防止新的土地浪费与粗放利用。为提高审批效率,提高节约集约利用水平,各级国土资源部门要改革和加强“三项制度”。一是改革新增建设用地审批方式,改批次用地审批为按项目分批次审批。批次用地中要列明项目名称、项目性质、投资规模、立项机关、建筑容积率、土地利用系数、投资强度、拟供地时间、投资开发时间等。二是规范建设用地项目预审程序,实行预审分级负责制,加强与发展改革部门的协调配合,通过建设项目用地预审制度,从规划用途、计划指标、用地规模、供地政策、产业政策等方面严格把关。未通过用地预审的,不得受理农用地转用和建设用地申请。三是严格建设用地审批制度。土地审批要严把“六关”,即把好国家产业政策关、集约用地关、征地补偿安置关、征地报批程序关、耕地占补平衡关、报件运行效率关。严格落实“六个不批”:凡不符合土地利用总体规划的不批,没有农用地转用年度计划指标的不批,不符合国家产业政策或建设项目用地面积超过行业用地定额标准的不批,未按规定进

行预审或未通过预审的不批,征地补偿安置不落实的不批,没有做到耕地占补平衡的不批。同时,要严格执行省政府发布的《山东省禁止、限制供地项目目录》,凡列入禁止的项目,各级国土资源部门一律不得受理项目用地申请,不得办理用地审批手续;凡列入限制的项目,要控制数量和用地规模,严格限制占用农用地,对确需建设的,经投资主管部门审批后方可供地。四是从严掌握建设用地标准。省政府印发的《山东省建设用地集约利用控制标准》,规定了城市、建制镇、开发区和农村居民点的规划建设用地标准以及工业、文教体卫等各类项目建设用地控制标准。各级国土资源部门在办理建设用地预审和供地审批时,必须认真执行,严格把关。五是进一步制定完善征地补偿标准,适当提高工业等项目用地成本。最近,国土资源部专门发文要求年底前所有县(市、区)必须全部建立征地“区片价”。各级国土资源部门要尽早行动,抓紧部署,确保按时完成任务。同时,还没有建立失地农民基本生活保障制度的市,要尽快根据被征地农民生活情况建立失地农民基本生活保障制度,对保障对象、保障形式、保障资金筹措管理等作出明确规定。这些措施不仅可以保障农民的合法权益,同时一定程度上提高了征地成本,也必将在客观上促进土地的节约集约利用。菏泽市在提高土地利用效益上提出的“三个必须”、“三个优先”、“三个禁止”就很好,值得各地借鉴。

(四)创新激励约束机制,充分调动各方面节约集约用地的积极性。一是要积极开展“置换”、“折抵”、“流转”三项政策试点,拓展建设用地新空间。在“置换”方面,要重点组织开展农村建设用地整理指标周转试点,选择条件比较成熟的县、市开展先期试验,拿出一定数量的建设用地指标,实行封闭运行,到期归还,专项用于农村居民点建新拆旧。鼓励企业参与农村建设用地整理,实行谁投资、谁受益。在“折抵”方面,要重点搞好对中低产田的改造,努力增加有效耕地面积,并按比例折抵成建设用地指标。同时,要拿出一定比例的政府土地收益,作为配套或启动资金,专项用于城中村用地改造、城乡结合部和农村居民点土地整理。在“流转”方面,加大对集体建设用地使用权流转试点工作力度。在总结博兴、蓬莱试点基础上,进一步扩大试点工作范围,在保持集体土地所有权不变的前提下,按照“符合规划、权属清晰、界址清楚、依法批准、有偿使用”的原则,纳

入土地交易市场进行转让、出租、抵押等,促进农村集体建设用地作为生产要素的合理配置。二是要进一步探索研究各种引导和鼓励节约集约用地的政策措施。对土地利用集约化程度高的地区、企业,在以后的建设用地上可以优先提供,并在安排土地开发复垦整理、建设用地指标周转、折抵上予以重点支持;对存在较多闲置、空闲、批而未供及低效利用土地而缺乏挖潜改造措施的地区、企业,要严格限制其新增建设用地的扩张,必要时要扣减其建设用地指标。同时,要通过完善相关经济政策,调整土地收益分配关系和严格土地收益管理,建立节约集约用地的激励机制,以充分调动各地各行业节约集约用地的积极性。

(五)健全监督监察机制,规范土地开发利用秩序。一是要加强建设用地的批后监督管理。各级国土资源部门都要建立起建设用地上报备案、供地情况核查、项目建设调度监管、供地情况定期分析四项制度,对供地情况、项目建设情况、土地市场运行情况及时进行跟踪监管。对不及时上报新增建设用地供应情况的,上级国土资源部门要暂停其农用地转用审批。凡已批准征收转用的建设用地供地率不高的,不再批准新的建设用地。同时,加强监督检查,督促建设单位按照法律规定或合同约定开工建设,减少闲置土地。二是要加大对违法违规粗放浪费土地的查处力度。建立规范高效的土地行政执法体制和公开的土地违法立案标准,建立国土资源与监察、司法机关联合办案和案件移送制度,加大对违法浪费土地的监督和查处力度。对于违法造成闲置、浪费土地资源的,要依法征收闲置费,该收回的要坚决予以收回。对违法占用的土地及其建筑物和其他设施,按法律规定应当拆除或没收的,不得以罚款、补办手续取代;符合法定条件确需补办手续的,在依法处罚后,其征地补偿安置费用、耕地开垦费及有关规费按违法用地期间的法定上限缴纳,提高违法用地成本。对于顶风违法、性质严重、影响恶劣的重大典型违法案件,要依法严肃查处,公开曝光。

四、加强领导,狠抓落实,全面提升节约集约用地水平

各级各部门要进一步提高对节约集约用地的认识,切实把这项工作作为一件大事,放在重要议事日程,加强领导,精心组织,抓好落实。

(一)健全组织,强化协调。推进节约集约用地工作是一项综合性的系统工程,涉及面广,政策性强,工作难度大,政府主要领导同志要亲自抓,分管领导同志要依靠上抓,做到一级抓一级,一级对一级负责。为强化协调,省政府决定建立由省政府办公厅、国土资源厅、发改委、建设厅、环保局等有关部门参加的建设用地形势分析联席会议制度。重点是定期研究提出土地利用计划方案;对全省重点急需建设项目的产业政策、产业布局、建设用地规模、项目选址、生态环境影响等方面共同把关;加强建设项目审批管理的沟通和联系;指导各地节约集约用地工作;及时发现调处全省建设用地过程中出现的重大问题。各市、县(市、区)政府也要参照省里的做法,抓紧建立建设用地形势分析联席会议制度,明确职责,落实分工,强化协调,以加强对建设用地供应总量和用地结构及布局的宏观调控。各级国土资源部门要充分发挥职能作用,尽职尽责地做好职责范围内的工作,积极向当地党委、政府汇报,与有关部门搞好沟通协调,争取理解和支持,努力形成政府统一领导、部门组织协调、社会广泛参与的局面,扎实推进节约集约用地工作。

(二)强化宣传,营造氛围。要充分发挥新闻媒体的重要作用,坚持正确的舆论导向和监督,努力营造浓厚的节约集约用地氛围。要坚持不懈地宣传节约集约用地的重大意义,宣传党和国家以及省里关于资源节约和国土资源管理的大政方针、法律法规,宣传国情、省情,努力增强广大干部群众的资源危机意识和节约意识;要大张旗鼓地宣传节约集约用地

的先进单位和个人,在全社会树立节约集约用地光荣、浪费可耻的观念,使节约集约用地成为社会的时尚,成为广大干部群众的自觉行动。

(三)真抓实干,狠抓落实。各级各部门特别是各级领导干部要切实转变工作作风,深入调查研究,加强工作指导,及时总结和推广本地的好经验、好做法,帮助解决工作中存在的问题。要创新思路,研究政策,因地制宜,稳妥推进,特别是在城中村改造、合村并点、闲置和低效利用土地的盘活过程中,要充分考虑群众的承受能力,做好深入细致的思想工作,以稳定促改革,以改革促发展。要创新工作方式,真抓实干,强化监督检查,切实把各项工作和措施落到实处。要注重发挥典型示范带动作用,及时总结节约集约用地的典型经验,省里确定今年将在全省开展“创建节约集约用地先进企业、学校、社区和城市活动”,对 100 名先进单位进行评比表彰和挂牌,并力争在“十一五”期间创建一批节约集约用地的典型企业、典型学校、典型社区和典型城市,探索出一条符合我省省情的节约集约用地、保障经济发展的新路子。

各位领导、同志们,节约集约用地意义重大,任重道远。我们一定要在省委、省政府的正确领导下,切实把这项工作作为当前的一项重要任务来抓,充分利用建设节约型社会的大好机遇,想干、会干、巧干,干出成绩,干出水平,努力开创节约集约用地、保障经济社会发展的新局面,为建设“大而强,富而美”的社会主义新山东做出新的更大贡献。

谢谢大家!

菏泽市采取五项措施节约年度建设用地指标

为了把有限的建设用地指标用在重点急需建设项目上,发挥用地指标的最大效能,在坚持有保有压、集约高效、内涵挖潜、盘活存量的原则下,菏泽市采取了以下措施:一是严格管理。市政府制定了《关于保障工业项目用地的意见》,明确提出了投资强度、建筑密度、容积率、绿化率等集约用地指标。二是市政府印发了《关于进一步严格用地管理提高土地利用效益的通知》,提出坚持“三个必须”,即新增工业建设用地投资强度必须达到 100 万元/亩,对地方财政贡献每年每亩必须达到 5 万元以上,项目必须符合国家有关产业政策和环保要求;实行“三个优先”,即优先保证开发区(园区),特别是东部 8 市援建工业园项目用地,优先保证市政府重点扶持的六大产业,特别是产业龙头项目用地,优先保证规模大、效益好的项目用地;做到“三个禁止”,即禁止多批少用,禁止批而不用,禁止挪作他用,否则收回该宗土地使用权,并相应扣减下年度用地指标。三是市国土资源局印发了《关于加强建设用地报件审查工作的通知》,要求凡不符合产业政策的、不符合集约用地指标的、供地不到位的、超指标征地的一律不予审批。先报用地计划,再报用地报件,实行双重控制。四是组织专门力量,对现有建设用地开展调查,列表绘图,哪些已批建设用地可以安插项目,一目了然。五是加大土地开发整理力度。2004 年,市政府出台以补代奖的激励政策,凡整理每亩土地,市政府从土地收益中奖励 200 元,截止目前,全市共整理 4 万亩土地。

(袁登峰 祝成香)