

工作研究

* 关于山东省土地集约利用情况的评价与思考

王慎刚

(山东省国土资源厅 山东 济南 250014)

当前山东省处在工业化、城市化加速发展的重要时期,如何利用有限的土地资源保证经济社会持续快速发展,是各级国土资源管理部门必须认真思考的问题。本文就此谈点看法。

1 全省土地利用情况的基本分析

山东省土地总面积1570.54万公顷,占全国总面积的1.6%,地形复杂,地貌类型多样,平原占64.64%,丘陵占24.06%,山地占11.30%。截至2004年底,全省按一级地类划分,农用地为1160.28万公顷,建设用地238.36万公顷,未利用土地171.90万公顷,分别占全省总面积的73.88%,15.18%和10.94%。农用地中耕地面积为754万公顷。建设用地中,城镇(包括独立工矿)建设用地共计622445.2公顷,占全省土地总面积的3.96%。2004年底,全省城市和建制镇1345个,其中地级市17个,县级市31个,县城60个,建制镇1237个。全省城镇总人口3993.3万人,占全省总人口的43.5%,城市范围创造的GDP约为12034亿元。按土地利用强度分析,全省城镇建设用地人均均为155.87平方米;按经济产出分析,全省城镇建设用地单位面积创造GDP平均为12.89万元/亩。总体上看,山东省土地利用存在以下特点和不足:

(1)耕地总量大,基本农田保护率高。耕地总量在全国排第三,仅低于黑龙江和河南两省,在东部沿海省份是最多的。基本农田保护率高达87%,高出法定标准7个百分点;分解到市,有的超过90%,地处山区的莱芜市高达91%。

(2)人均土地少,利用程度高。山东省人均土地面积0.17公顷,居全国第27位。2004年,全省人

均耕地1.23亩,低于全国平均水平;土地利用率达到89.05%,土地垦殖率48.01%,可连片开发复垦的耕地后备资源仅为759.07万亩,占未利用土地的29.44%。土地利用结构不合理的矛盾突出,全省园地、林地偏少,覆盖率15.15%,低于全国平均水平。

(3)农村居民点和小城镇分散,土地利用率低。2004年全省农村居民点用地120.57万公顷,建制镇和独立工矿用地45.13万公顷,两项合计占全省总面积的10.55%,占总建设用地面积的83.8%,很大程度上降低了建设用地的集约化水平。

(4)地区建设用地需求不平衡,总体呈增长趋势。自2000年以来,山东省GDP平均每年以超过11%的速度增长,城市化水平每年也以超过1.5%速度发展,2004年全省完成固定资产投资超过7000亿元,今年可望突破1万亿元,尤其东部沿海城市,建设用地供求矛盾十分突出。

2 近年来山东所取得的一些成绩

从山东的情况看,近年来各级国土资源部门在这两方面做了不少工作,取得了很大成绩。主要是:

(1)编制并严格实施了全省土地利用总体规划。山东省土地利用总体规划是1997年编制实施的,虽然由于历史和经验的原因,在内容的全面性、科学性和操作性方面有不足,但取得的历史性成就不容否认。首先是确立了土地资源定向管理、用途管制的科学思维;其次是确定了土地资源配置的框架,权威性已得到全社会认可和遵守;其三是对国家产业发展和布局起到了较好的调控引导作用,有效地提高了土地利用的总体社会效益。

(2)强化了耕地特别是基本农田的保护与管理。

收稿日期:2005-07-06;修订日期:2005-08-01;编辑:王先起

作者简介:王慎刚(1964—),男,山东滕州人,主要从事土地利用管理工作。

一是加强和完善了耕地特别是基本农田的保护制度和保护措施,划定的基本农田全部落实到地块、图上,并建立起了省、市、县、乡、村、组六级基本农田保护责任制,责任到人。二是注重了耕地的质量建设。省政府文件规定,将全省国有土地出让平均纯收益的 20%用于农业土地开发,不少市也制定了开发优质农田的具体措施,如青岛市决定,将投资 1.5 亿元分三年建设 100 万亩高标准农田。三是在稳定粮食种植面积前提下,鼓励农民适当进行种植结构调整,如莱芜市粮经作物播种比例由 1992 年的 50.5 : 42.7,调整为 2004 年的 49.3 : 50.7,使农业产出效益和农民收入水平有较大程度提高。

(3)对新增建设用地建立了严格的管理制度。一是按国家产业政策审批用地制度。经省政府同意,省政府办公厅下发《山东省禁止、限制供地项目目录》,对列入禁止、限制目录的建设项目杜绝批地或从严控制。二是按建设用地定额标准审批用地制度。省政府办公厅印发了《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;对各类开发区限定了最低投资强度和建筑强度,对固定资产投资小于 500 万元的项目原则上不单独供地。三是新增建设用地的批后监督管理制度在一定程度上得到完善。建立了新增建设用地的统计、调度制度,加强了监督检查,督促建设单位按照建设条件或合同约定开工建设,减少闲置土地。

(4)探索并建立了土地资源的市场化配置制度。2001 年山东省政府连续出台国有土地使用权招标拍卖办法、国有土地储备办法、国有土地租赁办法等三个政府规章,全省土地市场特别是一级市场建设取得较快发展,政府土地收益由 2001 年的 49 亿元,提高到 2004 年的 256 亿元,市场运转逐步走向规范化。2004 年,全省招拍挂出让土地占当年出让土地总面积的比重达到 23%,比 2001 年提高近 20 个百分点。招拍挂出让土地平均价格达到 31 万元/亩,总体上看稳中有升,走势平稳,反映了山东土地市场是健康、稳定的。

(5)将挖掘存量建设用地潜力纳入管理工作议事日程。全省各级国土资源部门组织力量,对存量建设用地进行了认真的清查摸底。截止到 2004 年 12 月 31 日,全省城镇存量建设用地中,闲置、空闲

和批而未供的土地面积为 11 797.5 公顷,各地按照定量、定位、定用途的要求,普遍制定了利用方案。在此基础上,各级认真研究制定盘活存量建设用地的鼓励政策和优惠措施,对城中村改造、农村居民点整合、现有厂矿企业用地挖潜等问题进行了重点研究,并在一些条件成熟的市、县开展了试点。

3 当前亟待解决的几个问题和建议

(1)土地利用总体规划亟待修编。自 1997 年我省编制实施土地利用总体规划以来,由于规划期内工业化、城市化远远超出预期速度,现行规划已远远不能适应经济社会发展,存在 3 个方面突出问题:一是资源配置不合理。耕地指标和基本农田保护率定位过高,没有充分考虑城市化加速发展的可能性;同时生态保护指标也不合理,园地、林地偏少,原生态的沼泽、湖泊等没有严格的限制开发界线。二是建设用地规划过于分散,小城镇和独立工矿过多,大、中城市发展空间不足,同时规划图上将每块地规定用途,实际发展过程中实施难度极大。三是与其他专项规划缺乏衔接,执行效力不足。特别是与交通、水利、城市建设、生态环境建设及旅游规划等,在土地利用上矛盾比较突出。为此,应充分总结上轮土地利用总体规划的经验和不足,从新的起点上建立起更符合国情、省情的土地利用总体规划,按照科学发展观的要求,全面提高土地资源的配置效率。

(2)现行建设用地审批制度有待改进。按法律要求,当前建设用地的办理程序是先批次征地,后按项目供地,实际执行中存在 3 方面的问题:一是批次征地的立法本意与国情脱节,市、县政府一般无力首付巨额征地费,实际变为按项目捆绑征地,因等排项目,使用地的平均周期加长,不利于提高行政效率。二是征地审批权集中在国务院和省两级,且农地转用、征用一事两批,环节多、路线长,行政审批的代价和效果值得反思。三是批供脱节,供地权集中在市、县,市、县国土部门面临更大压力,加之监督环节很难到位,土地集约利用管理缺乏监督和制约。因此,国家应尽快组织对建设用地审批工作存在的问题进行调研,宜尽早申请立法修改,合理设置建设用地审批权限,主要通过强化土地利用规划的控制管理提高管理质量。

(3)土地市场需要进一步强化制度建设。目前,不少地方的土地市场制度存在不统一问题,如国有

土地招拍挂出让的范围、集体土地的市场准入、协议出让价格以及土地二级市场的转让、租赁、抵押等。这些问题影响到土地市场的统一管理,也影响到土地市场的配置效率。为此,应进一步研究制定全国统一的土地市场管理政策,加大土地招拍挂出让的范围,限制集体土地在县城以上城市的流转,同时统一协议出让土地最低限价的原则和方法,并与有关部门协调,完善土地二级市场税(费)征管,促进土地市场稳定、健康发展。

(4) 存量建设用地挖潜关键在于政策扶持。目前,山东虽然对存量建设用地进行了清查摸底,但客观上由于对存量土地的概念认识不一致,摸到的底数与实际情况有差距。多数是当前可以安排利用或安排利用难度不太大的土地,而对重点和难点的老城区、城中村、分散的小村庄、经营不善的企业等没有全面调查。推进存量建设用地集约挖潜是个动态的、发展的过程,关键是制定扶持和鼓励的政策措施。当前基层处理这些问题受制约比较大的还是政

策与市场利益的平衡关系,如对这些土地处置时,开发商的利润、居民或企业人员的安置、村庄或企业继续发展空间等。因此,不宜规定过死的处置方法和出让金标准等;需要在政策上为基层工作打开运作空间,以充分调动各方面的积极性,提高存量建设用地的利用效率。

(5) 加快研究制定科学的土地节约集约利用评价考核制度。土地的节约集约利用,不仅是个土地管理制度问题,它与国家和地方经济社会发展、地方产业结构和发展水平、城镇体系规划布局、农业种植业结构要求等密切相关。因此,各地土地节约集约利用的标准不能一概而论。国家和省应从宏观层次上提出国土规划利用的总体原则,合理进行省际、地区间区域分工,并建立完善的社会转移支付制度;在此基础上,制定城市或地区集约利用水平考核标准和考核制度,并把考核结果作为评价各级政府工作的重要内容,以推动全社会在宏观意义上对国土资源进行节约集约利用。

(上接第 17 页)

6 妥善处理拆迁信访问题

在城市拆迁工作中出现以上信访现象是正常的,关键是政府部门如何对待。要高度重视拆迁信访工作,坚持领导接待日制度,坚持关口前移,重心下移,组织专门力量,对拆迁项目,包括有历史问题的拆迁项目、正在进行和将要进行的拆迁项目,集中进行排查,对已发生群体上访和有可能发生围堵党政机关等集体上访的拆迁项目要重点排查,力争从最基层和源头上发现可能影响社会稳定的问题和隐患,做到情况明、底数清。对排查出的问题和隐患,拆迁主管部门要主动与信访等部门沟通情况,逐一分析原因,研究化解对策。

要及时化解矛盾。对已经发生的以及排查出来的矛盾和问题,要按照“属地管理”、“谁主管谁负责”的原则,制定工作方案,排出时间表,千方百计把不

稳定因素解决在基层,解决在内部,解决在萌芽状态。同时,要制定稳定工作应急预案,一旦发生拆迁群众上访,能及时采取有效措施,依法妥善处理。对那些少数多次无理上访人员以及聚众闹事、堵塞交通、冲击政府机关为首的分子,由公安部门依法处理。

要变被动处理为超前预防。信访案件是不可避免的,但信访活动一般都有一个酝酿过程。在拆迁实践中,要注意探索和总结,及时掌握被拆迁人关注的热点问题和极易产生纠纷的焦点问题,并在政策规定中予以明确,做到未雨绸缪,防患于未然。做好拆迁信访的预防与排查工作,早发现、早报告、早控制,把信访苗头消除在基层,把问题解决在萌芽状态,不仅大大降低上访量,而且作为拆迁管理部门能够通过巡查发现和解决问题,帮助群众解决困难,也能让人民群众感受到党和政府的温暖。