

莱芜市集约利用土地资源的对策研究

徐国红,任建春,王 艳

(莱芜市国土资源局,山东 莱芜 271100)

土地作为一种特殊的资源,不仅是有限的,而且是不可再生、不可替代的。土地是经济发展最重要的生产要素。落实科学发展观一个非常重要的内容就是要依法保护和合理利用土地资源。针对过去一段时间以来,全国范围内出现的乱占滥用土地,固定资产投资过快增长等问题,国务院发出《深化改革严格土地管理的决定》,这是落实在我国实行世界上最严格土地管理的具体措施。莱芜市立足实际,分析潜力,提出了加强集约利用土地的措施。

1 莱芜市土地利用现状

目前莱芜市人均耕地只有 0.0573 hm^2 ,仅为全国、全省平均水平的 60%和 68%,接近联合国粮农组织确定的人均耕地 0.0533 hm^2 的警戒线,是全省人均耕地最少的两个市之一。近年来,随着经济的快速发展和工业化、城市化的大力推进,莱芜市的用地量不断增加。从 2000 年以来,每年的用地量都在 333.33 hm^2 (5000 亩) 以上(还不包括一些违法占地),1997—2010 年的 1746.67 hm^2 建设用地指标 2004 年就已经用完。莱芜市近几年粮食总产量只有 23 万 t 左右,每年需从外地调入 24 万 t,缺口达一半以上。另一方面,莱芜市在土地利用方面也出现了一些新的矛盾和问题:贪大求多、宽打宽用的现象比较普遍;土地闲置浪费、低效利用的问题比较突出;盲目投资、重复建设的现象时有发生。这不仅造成土地资源的大量浪费,破坏了土地管理秩序,而且造成全市后续建设用地指标严重不足,许多新上大项目、好项目无法落地。

面对新的形势、新的任务和新的要求,必须树立

和落实科学发展观,调整思路,眼睛向内,集约挖潜,把定位放到土地保护和合理开发利用上,放到对土地开发利用的统一、全程监督上,采取切实有效的措施,努力提高土地利用集约化水平。

2 莱芜市存量土地潜力分析

当前,土地政策非常严格,国家将继续实行从严从紧的土地供应政策。在供地形势十分紧张的情况下,要切实保障建设项目能够招得来、放得下,必须把重点放在盘活存量建设用地上,走内涵挖潜、集约高效利用土地的路子。通过调查摸底,莱芜市土地利用仍然有一定空间,在一定时期内能够保障项目建设需要,主要有以下几个方面的用地潜力:

一是闲置建设用地。目前全市共有闲置建设用地 169.66 hm^2 。其中,城市规划区内 7.567 hm^2 ,莱城区 40.24 hm^2 ,钢城区 61.133 hm^2 ,高新区 60.72 hm^2 。这部分主要是 2002 年之后批的园区建设用地,大多可以直接用于安置新上项目。

二是破产歇业企业没有充分利用的土地。主要包括国有、集体、个体私营及其他企事业单位停产半停产或搬迁腾出的土地等。全市共有此类用地 155.367 hm^2 。这部分土地虽然有的已经私自占用,但利用的不充分,依法收回后可以安插或嫁接新的项目。这部分土地多数涉及到企业的债权债务,使用起来相对难度大一些。

三是城中村和农村“空心村”占地。目前,全市建成区内城中村占地高达 1133.33 hm^2 ,建筑容积率一般在 0.7 左右。若统一开发居住小区,按正常标准将建筑容积率提高到 1.0 测算,可腾出土地

收稿日期:2005-08-26;修订日期:2005-09-30;编辑:王先起

作者简介:徐国红(1969-),女,山东莱芜人,工程师,从事国土资源法规宣传教育及执法监察工作。

330 余公顷。莱芜市农村村庄占地 13 333 余公顷 (20 万亩), 其中户均宅基地 511 m^2 , 几乎相当于山东省规定最高限额的 2 倍, 在全省是比较高的。若通过村庄规划改造, 仍建平房可腾出土地 133 余公顷 (近 2 万亩), 建成楼房可腾出 $5 333 \text{ hm}^2$ (8 万亩) 左右。这部分土地可直接安置项目, 也可以复垦成耕地后再置换到别处安置项目。

四是废弃砖瓦窑场矿坑等用地。全市废弃砖瓦窑场矿坑等占地 106 余公顷, 均属建设用地, 复垦整理后, 可直接安置项目或置换后安置项目。

五是征而未用及低效利用土地。莱芜市征而未用和政府储备的土地还有 33 余公顷, 这部分土地可以直接使用。另外, 现有建筑容积率低于 0.6 的低效利用土地, 如果按建筑容积率提高到 1.0 计算, 全市可挖潜利用土地应在 333 hm^2 (5000 亩) 以上; 采取收回、收购和置换等措施促进相关单位缩小面积, 可腾出土地安置项目。

3 集约利用土地资源的措施

当前和今后一个时期, 莱芜市城市化、工业化进程将不断加快, 土地供需矛盾会更加突出。因此, 必须准确把握当前的土地政策, 利用政治、经济等多种手段, 引导建设项目走挖潜存量土地、集约利用土地的路子。

一是严格建设用地审批管理。要严格落实“五个一律不供地”, 即: 不符合国家和省产业政策的一律不供地; 不符合土地利用总体规划、未列入土地供应计划的一律不供地; 不落实耕地占补平衡措施的一律不供地; 新建项目投资和规划设计低于建设用地集约利用控制标准的一律不供地; 企业增资扩股但原有厂房不符合规定控制标准的一律不增加供地。同时, 严格执行国家限制供地政策。对列入国土资源部《禁止供地目录》的要严格禁止供地, 对列入《限制供地目录》的钢铁、电解铝、水泥等项目用地, 要严格审查把关, 认真进行环境影响评价, 环境影响评价文件未经环境保护部门批准的, 一律不予供地。

二是严格土地利用计划管理。严格执行土地利用总体规划和城镇规划, 城镇总体规划应与土地利用总体规划相衔接。各项建设必须使用土地利用总体规划确定的建设预留地或存量建设用地, 不得违反规划用途或超出规划范围用地。要合理调整用地布局, 逐步优化土地资源配置, 以实现“工业向园区

集中, 人口向城镇集中, 住宅向小区集中”。

三是依法加强建设项目用地预审管理。要加强建设项目用地预审管理和用地指标控制, 及时做好建设项目用地预审, 积极协调计划、规划等部门将存量建设用地一并纳入预审范围。当前要重点加强对新增建设用地、利用原划拨土地进行经营性改扩建、原出让土地改变用地性质或容积率等行为的预审管理。在建设项目可行性研究论证时, 由国土资源部门对建设用地有关事项进行审查, 提出用地预审报告。对未取得《建设用地预审报告》的, 计划部门不予立项、规划部门不予颁发《建设用地规划许可证》和《建设工程规划许可证》。

四是实行建设用地指标定额管理。严格执行国家行业用地定额标准, 不得超出定额指标供地。对无行业用地定额标准的, 原则上对新上项目按每公顷不低于 1 200 万元的固定资产投资标准确定用地限额。超出上述用地限额的, 予以核减, 切实杜绝闲置浪费土地。

五是改进和规范“城中村”用地管理。要停止城市规划区内各村(居)或村(居)民住宅用地审批。“城中村”搞建设要坚持先拆后建, 连片改造, 杜绝零星开发。拆迁改造涉及的土地, 除公益事业用地依法划拨外, 一律实行公开招标、拍卖或挂牌出让。

六是加大执法监察力度。要把土地利用、建设用地容积率、项目用地指标定额等作为执法监察的重要内容, 加大监督检查力度。对土地闲置超过 1 年的, 要依法征收闲置费, 并责令限期改正; 闲置 2 年以上的, 要坚决依法收回土地使用权。同时, 对于土地违法大案要案和顶风而上案件, 要严厉查处, 要先处理人、罚款, 再办理土地手续。

七是强化土地有偿使用。要进一步理顺地租征收管理机制, 对区以下单位或个人生产经营性用地, 全面开征地租, 确保应收尽收。要参照临近地区的做法, 适当提高地租征收标准, 以经济杠杆调控土地利用。要依法严格控制协议出让土地的范围, 尽量减少协议出让土地。要严格落实经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让制度, 将商业、旅游、娱乐、经营性房地产等 4 类用地, 全部纳入招标拍卖挂牌出让范围; 其他土地的供应计划公布后, 同一地块若有两个以上意向用地者, 也必须以招拍挂方式供应。要通过土地有偿使用, 以经济手段促进城镇建设集约高效利用土地。