

经验交流

加强土地资源规划 促进经济社会发展

汤 杰

(滨州市国土资源局, 山东 滨州 253016)

土地供求矛盾的日益加剧,土地利用规划职能的转变和提高,对新时期土地利用规划工作提出了更高的要求。加强和改进土地利用规划工作,既是国土资源部门适应新阶段、新形势、新体制,贯彻落实中央、国务院一系列重大决策的迫切需要,又是关系土地管理事业长远发展和经济社会可持续发展的一项战略任务。滨州市国土资源局紧紧围绕经济建设这一中心,解放思想,与时俱进,努力探索土地利用规划管理工作的新思路、新方法,高起点、高水平搞好土地利用总体规划的编制与实施,使土地利用总体规划工作逐步规范化、科学化、民主化和法制化。

1 以科学思路编制规划

规划编制的超前性是发挥好土地利用总体规划的关键。自 1992 年以来,滨州市国土资源局先后组织开展了两轮的编制和实施,从而结束了无规划、无序用地的局面。在上两轮规划的编制和实施过程中,通过积极探索,大胆创新,积累了大量宝贵的经验,使滨州市土地利用规划的编制技术和实施管理机制日趋成熟。

1.1 正确把握土地利用总体规划的功能定位

科学、合理的功能定位,是有效发挥土地利用总体规划作用的前提。滨州市国土资源局立足“高起点、超常规、跨越式”发展的工作思路,突出土地利用规划的前瞻性、实用性和战略性,在重点坚持保护耕地特别是基本农田、控制建设用地、保护生态环境的基础上,更加强调规划的多目标综合地位,着眼于调控土地利用以及土地开发、土地保护、土地整治,着眼于调控宏观经济运行和经济社会的可持续发展,

着眼于在更高层次、更高领域发挥作用,力求使规划全面体现科学发展观,具备统筹协调城乡发展、区域发展、经济发展和人与自然和谐发展的功能。

1.2 提高规划的科学性和可操作性

(1) 采用真实、准确、可靠的基础数据和图件。2004 年,滨州市国土资源局对全市范围内的土地资源进行了更新调查,摸清了土地利用的自然、社会、经济条件和土地利用数量、质量、结构、分布等。在此基础上,新一轮土地利用总体规划工作是有重点地开展土地适宜性、各类用地需求、建设用地集约利用、土地整理开发潜力、土地利用环境等调查分析,为规划编制提供充分依据。

(2) 立足当前形势,突出重点,加强对全市经济发展、区域协调发展等全局性重大问题的前瞻性研究,以增强规划的综合性和战略性。根据滨州市经济持续、快速发展和土地资源日益短缺的现实,把重点放在协调保护耕地与推进城镇化、工业化发展和生态建设的关系到,突出对耕地和生态环境用地的保护,合理安排建设用地,严格控制建设用地规模,大力推进“三个集中”。

(3) 强化指标控制力度,改进土地用途分区管制方法。为了强化规划的控制力度,提高规划的权威性,将规划指标分为强制性指标和指导性指标两类。对耕地保有量、基本农田面积,建设占用耕地面积、城镇建设用地规模、生态建设和环境保护用地等采用强制性指标。土地用途分区与分区管制规则相结合,明确土地的允许、限制和禁止用途。按照土地用途管制的差异性,结合本市规划实施需要,进行土地利用功能分区;根据不同区域土地利用管制规则的差异性划分土地利用区,制订有针对性的管制规则。

收稿日期:2004-12-17;修订日期:2005-11-18;编辑:王先起

作者简介:汤杰(1956-),女,山东日照人,工程师,从事土地规划管理工作。

(4) 采用先进的方法和技术手段,提高规划编制质量。2004 年,市局先后投资 1600 多万元建立起了全市软硬件统一标准的土地利用现状基础数据库和土地利用规划管理系统。将规划图件及各类数据放入信息系统进行管理,在信息系统中构建宏观决策分析系统,主要包括建立土地利用相关因子数据库和土地利用分析评价模型。运用信息技术、遥感技术等现代科技手段,加强对规划实施情况的动态管理,重点是加强对重要乡镇和开发区规划实施情况的遥感动态监测。

2 严格实施土地利用总体规划

在土地规划管理工作中,滨州市国土资源局不断探索规划的实施机制,做到了方针明确,目标清晰,依据充分,管制有力,确立了土地规划在土地利用控制中的强势地位。

2.1 强化了规划实施的政府目标责任制

全市市、县、乡三级都把规划目标纳入了政府目标责任制,把土地规划实施目标列入了政绩考核的重要内容。各级国土资源部门在年度目标责任状中,更是把该规划的耕地保有量、基本农田面积、土地开发整理补充耕地等规划主要指标作为工作业绩的硬指标进行考核。随着规划意识的增强,规划的实施已被各级政府列入重要议事日程。

2.2 强化土地利用规划和计划管理

(1) 在建设用地审批、土地开发整理等管理工作中强化土地规划审查职能。通过实施规划管理引导和控制城乡建设集约合理用地,指导土地开发整理,使规划管制成为国家调控土地资源的基本手段。

(2) 完善计划编制、增强计划效力。一是完善计划指标体系。在坚持用地总量调控的基础上,增强计划对用地结构、布局的调控作用。二是改进计划的编制。每年年底根据上一年规划和计划执行情况,对用地方向、规模、结构与经济社会发展的关系进行深入分析,结合国家产业政策和区域发展政策,科学编制年度计划。三是加强计划执行管理,规定批准各类建设用地必须先取得计划指标。四是加强对计划执行情况的监督和评估分析。实施计划台帐管理,及时进行项目用地的登记、核销和统计;及时对计划执行情况进行评估分析,并认真落实计划执行情况报告制度,切实提高计划的有效性和权威性。

2.3 加强建设项目用地预审管理

建设项目用地预审是《土地管理法》确立的一项重要制度,是控制建设用地的第一道闸门。在建设项目可行性研究阶段,规定必须按程序向国土资源管理部门提出预审申请;由国土部门到现场勘察选址,核定用地面积,出具预审意见,作为项目可研批复或核准的必需依据。凡不符合法律、规划、计划和国家产业政策的项目,不论是否通过立项审批,均不得通过预审。凡超出行业用地定额标准的,坚决核减。

2.4 加大规划实施监管力度

一是根据转变政府职能的要求,将规划实施的监督检查作为规划管理工作的主要任务。二是建立健全规划实施监督检查制度,实行专项检查与经常性的监督检查相结合,加强用地管理各项业务的协调和衔接,将土地变更调查、土地利用动态监测、土地执法动态巡查、土地违法案件查处、建设用地批后检查等工作与规划实施监督检查有机结合起来。三是定期运用最新的遥感、航摄图片开展规划执行情况监测。四是严格执行规划公告、修改规划听政等各项制度,加强对规划实施管理的公众监督、舆论监督和人大监督。

3 土地利用管理工作成效显著

3.1 建立了土地规划实施管理体系

以土地利用总体规划为依托,建立了土地规划审查制度,用地审批制度、耕地占补平衡制度、耕地开垦费和新增建设用地有偿使用费制度、基本农田保护区管理制度、监督检查制度等,解决了长期以来在土地利用中的无序、无规划的问题,确立了土地规划在土地利用控制中的强势地位。

3.2 规划在各项工作中发挥了重要作用

按照土地规划划定的各类建设用地规模控制圈,对不在建设用地控制圈内选址的,除国家重点建设项目外,不予批准,改变了过去建设项目随意选址、分散布局 and 大量占用耕地的局面。按照规划确定的由低密度建设区、城市绿地、水面、农田等构成的生态框架,为全市土地资源的可持续利用提供良好的条件。通过退耕还林,大力发展苗木、花卉等高效生态农业和绿色走廊,兴建城市垃圾、污水处理厂

等措施,使全市生态环境明显好转。到 2003 年末,全市建设占用耕地 8 442.33 hm²,占整个规划期控制指标的 96%,没有突破规划的控制指标。实施土地开发整理耕地 11 338.65 hm²,增减相抵,实现净增耕地 1 997.77 hm²,使滨州市 2003 年底耕地保有量达到 450282.62 hm²,基本农田保护面积 385 837.56hm²,稳中有增。建设用地规模实际扩大 13 055.22hm²,相当于规划控制指标 36.7%。还应指出的是上述成效是在滨州市近几年经济发展进入新一轮上升期的情况下取得的。

3.3 土地开发整理工作取得了明显成效

按照规划提出的统筹规划,分片布局,逐步实施

的开发整理思路,滨州市的土地开发整理工作走出了单纯增加耕地面积的小天地,树立了增加耕地面积、改善土地生产条件、生态环境建设、为农业现代化提供土地保障的新思维。通过土地开发整理项目的实施,要逐步把土地质量不高、生产条件较差、地块零星分散、适合小农经营的农地,建设成为耕地质量较高、基础设施配套、地块规模适中、适合机械化大生产的标准农田。至 2003 年,滨州市通过土地开发整理复垦补充耕地 12 080.43 hm²,不仅做到了已审批的建设项目占用耕地的占补平衡,而且改善了土地生产条件,提高了土地利用效益,为土地的规模经营和机械化生产创造了良好条件。

潍坊市国土资源工作突出

“五个重点”促进“五个到位”取得明显成效

2005 年,潍坊市国土资源工作紧紧围绕市委、市政府中心工作,坚持节约集约用地,依法保护耕地,维护群众合法权益,积极为经济社会发展提供国土资源保障,取得了显著成绩。近日,山东省国土资源厅主要领导带队,对潍坊市国土资源局的工作进行了全面考核,对突出“五个重点”,促进“五个到位”的做法给予了充分肯定。

一是突出以开展保持共产党员先进性教育活动为重点,促进党员干部思想政治教育工作到位。在教育活动中,要求全体党员从思想上重新入党,从人生观上重新做人,从科学发展观上重新审时度势,与时俱进,跟上时代发展步伐,为整个教育活动打下了良好的思想基础,保证了先进性教育活动取得实效。

二是突出以理顺管理体制为重点,促进国土资源管理机构、职能、编制、人员“四到位”。2005 年,根据中央和省委、省政府的要求,潍坊市进一步深化国土资源管理体制,全部完成了市、县、乡三级体制改革任务,国土资源部门在辖区内统一行使土地、矿产、测绘行政管理职能。

三是突出以节约集约利用国土资源为重点,促进土地、矿产、测绘各项管理工作到位。制定出台了《关于严格土地管理节约集约用地促进科学发展的意见》,大力推进节约集约用地。重点推行了城市“两改造”、村镇“三集中”、工业厂房“多层化”、新上项目“园区化”和“死地变活地”五种挖潜节地模式,较好地缓解了建设用地紧张的状况。严格执行经营性用地招拍挂出让制度,提高了土地市场化配置水平,全市政府土地收益突破 20 亿元。按照国务院和省政府的部署要求,深入扎实地开展整顿和规范矿产资源开发秩序工作。

四是突出以维护群众利益、保持社会稳定为重点,促进执法监察和信访工作处理到位。进一步巩固土地市场治理整顿成果,对各类违法用地、违法采矿,发现一起,查处一起。集中开展了土地执法卫片检查,有 18 名责任人受到党纪政纪和司法处理。土地信处结率达到 99%。

五是突出以构建和谐机关为重点,促进机关文明建设到位。组织广大干部职工深入学习十六大和十六届五中全会精神,用科学发展观来武装头脑。坚持从制度和道德规范上加强对干部职工的管理约束,重新修订完善了 15 项机关管理制度和工作人员 7 项守则,保证了机关管理有章可循,行政效能明显提高,国土资源审批窗口连续被评为“红旗窗口”。2005 年 7 月,潍坊市委、市政府给予市国土资源局记集体二等功奖励,另有 1 人记二等功、3 人记三等功、7 人受到嘉奖。

(潍坊市国土资源局)