

经验交流

立足存量土地挖潜加快旧城改造步伐

黄潍连

(潍坊市人民政府, 山东 潍坊 261041)

近年来,潍坊市各级党委、政府和国土资源部门认真贯彻落实中央加强土地调控的重要部署,把加快旧城改造,盘活存量土地作为推进工业化、城镇化进程的重要举措,深入挖掘存量土地潜力,推进节约集约用地,旧城改造步伐明显加快,既保护了耕地,又保障了经济社会又快又好发展。近两年全市共盘活存量土地 660 余公顷(1 万余亩),其中中心城区 266 余公顷(4000 余亩)。

1 把挖掘存量土地作为节约集约用地、落实土地调控政策的必然选择

目前潍坊市人均耕地只有 0.092 余公顷(1.38 亩),低于全国平均水平,有 3 个县市区人均耕地在 1 亩左右,潍城、奎文两区人均耕地不足 0.5 亩,土地的供需矛盾十分突出。认识到要实现经济社会又快又好发展,单纯依靠增量满足发展用地需求,既不现实,也不可能。由此,各级认真贯彻落实国务院 28 号文件和国土资源部无锡会议及全省节约集约用地现场会议精神,及时转变观念,调整工作思路,把解决发展用地的着力点转移到存量土地的挖潜利用上来,最大限度地保护耕地。潍坊市政府连续多次召开有关会议,统一思想,提高认识,研究部署推进节约集约用地的工作思路和措施,要求各级把国家紧缩“地根”带来的压力,变为存量挖潜、节约集约用地的动力。国土资源部门组织开展了全市存量土地利用情况调查分析,实事求是地摸清存量土地的“家底”,全市有 1 800 hm^2 可利用存量建设用地,按照新确定的投资强度标准,这些存量建设用地仍有 60% 的潜力可挖。市委、市政府明确提出,要严格执行“三个不准”,大力实施“四个转移”,全面推行“五种节地模式”。“三个不准”就是:凡能够利用

存量建设用地的,不准新占耕地;能够利用未利用土地的,不准占用农用地;能够利用其他农用地的,不准占用耕地特别是基本农田。“四个转移”就是:在用地供应上,由新增用地为主,转移到存量土地挖潜利用上来;在项目定点上,由遍地开花式布局,转移到重点安排省政府以上批准设立的开发区上来;在区域布局上,由县乡村一齐上,转移到重点发展市、县(市)和中心镇上来;在项目争取上,由大小项目一齐抓,转移到国家和省重点项目上来。“五种节地模式”:一是城市“两改造”模式,中心城区实行多层改高层,“城中村”实行平房改楼房。二是村镇“三集中”模式,引导乡镇企业向园区集中,农民住宅向城镇和中心村集中,农田向适度规模经营和现代农业规划区集中。三是工业厂房“多层化”模式,凡宜建设多层厂房的企业,向高空和地下延伸,大力发展“楼宇经济”。四是新上项目“园区化”模式,新上项目除国家立项单独批准的重点建设项目外,一律进入园区。五是“死地变活地”模式,将低效利用土地、破产企业占地、工矿企业废弃地等“死地”,采取措施,研究政策,作为新上项目建设用地,使“死地”活起来。目前,靠挖掘存量土地潜力,解决发展用地不足,已成为全市各级领导干部的共识,成为各行各业的自觉行动。

2 把实施旧城改造作为节约集约用地、推进城市化进程的有效途径

潍坊市把盘活存量土地,搞好旧城改造作为落实土地调控政策的重要手段。主要采取了 4 种形式:

(1)大力推进“城中村”改造。中心城区内共有“城中村”76 个,总用地面积 2 800 hm^2 ,涉及人口

9.4 万人。在“城中村”改造中,打破原有村庄的界线,进行统一规划、统一配套、联片改造建设,最大限度地节约集约利用土地。坚持一手抓安置用地的开发利用,统一建设功能完善、环境优美的居民小区,变平房为楼房;一手抓腾出土地的开发利用,按照产业布局和总体发展规划,建设标准厂房、商业用房、专业市场,面向社会出租,以租金收入保障村民生活。2004 年以来中心城区已完成规划审批的“城中村”31 个,已改造完成 9 个,正在实施改造的 20 个,已盘活存量土地 100 余公顷。计划用 5~8 年时间,完成中心城区内所有村庄的改造,全部完成后可腾出土地 1 400 hm^2 。

(2) 加快中心城区工业企业“退城进园”。对一些占据市区黄金地段的企业,通过政府引导,政策支持,鼓励企业向依法批准设立的开发区集中。工作中严格执行法律法规和上级的政策规定,认真把好新厂区土地征用关、用地定额关、投资强度关,严禁建设花园式工厂,鼓励建设高层和多层厂房,避免了个别企业借“退城进园”之机圈占耕地现象的发生。2004 年以来为 28 家“退城进园”企业处置土地资产 106 hm^2 ,实现土地收益 2.68 亿元。

(3) 鼓励建设高层建筑。结合潍坊实际,在新一轮城市规划建设中,制定出台了提高城市土地利用率的规定要求。在中心城区大力发展“楼宇经济”,实行平房改楼房、多层改高层,在规划范围内鼓励建设高层建筑,实现中心城区“拔高”,向空中要地。在城区主干道黄金地段,实行高层限制,除功能有特殊需要的建筑外,一律不得建设 10 层以下的建筑。目前中心城区已规划审批高层建筑 200 多座,160 万 m^2 ,已建成 110 座,88 万 m^2 。

(4) 充分利用城市地下空间。在旧城改造过程中,坚持地上、地下利用同步规划,同步建设。据统计,中心城区已建成可利用地下空间 82 万 m^2 。潍坊火车站原址改造建设,向地下延伸,不仅没占耕地,还在黄金地段腾出土地 80 hm^2 和站前广场的地下空间,目前地下部分的使用权已进行了公开招标。2005 年在风筝都纪念广场建设中,实行地下、地上一同规划建设,3.48 hm^2 的广场地下空间使用权,增加土地收益 1500 万元。已建成的风筝都纪念广场,地上成为市民休闲娱乐场所,地下成了餐饮购物的好去处,受到了市民的普遍欢迎。

3 把搞好“四个置换”作为节约集约用地、维护群众利益的重要保障

潍坊市认真贯彻城乡统筹发展战略,加快旧城旧村改造步伐,在挖掘存量土地的同时,始终把维护群众利益作为头等大事,积极探索建立失地农民生活保障机制,采取多种安置办法解决失地农民的后顾之忧,确保现有生活水平不降低,长远生计有保障。主要抓好“四个置换”,解决农民“三忧”。“四个置换”就是:把土地征收补偿费置换成标准厂房;把旧村置换成城市居民小区;把失地农民置换成企业职工或个体私营业者;把农民传统的小农意识置换成市场经济观念。解决农民“三忧”:一是从征地补偿费中拿出部分资金,按每人每年不少于 600 元的标准,发放生活补助金,解决农民的眼前之忧。二是将符合入保条件的农民全部纳入养老保险范围,从土地收益中一次性缴纳养老保险费,解决农民的终生之忧。三是建设标准厂房、商业用房、住宅房进行出租,解决农民的生财之忧。目前中心城区已有 1.2 万名失地农民参加了养老保险,其中 3000 多名 60 岁以上的农民已经开始领取养老金;建成标准厂房、专业市场 40 万 m^2 ,年租赁费收入 800 多万元;发展私营业户 6000 多户,1.6 万名农民在企业就业。2006 年 6 月还举办了失地农民转移就业专场招聘洽谈会,组织了 122 家用人单位参加,提供就业岗位 5126 个,达成就业意向 2619 人。采取“四个置换”的办法,既解决了发展用地,又维护了农民利益,减少了因征地引发的群众上访,维护了社会稳定。

4 把坚持政府主导作为节约集约用地、加快旧城旧村改造步伐的关键

(1) 领导重视。市委、市政府要求各级一定要坚决贯彻国务院《决定》和一系列土地调控政策,认真落实耕地保护和土地管理责任制,严禁闲置浪费土地。尤其在土地管理工作中坚决做到“四个一定要”:一定要严格依法办事,一定要保护好群众利益,一定要节约集约用地,一定要严肃处理土地违法违规案件。各级领导部门的重视和支持,坚定了我们搞好旧城改造、盘活存量土地的信心和决心。

(2) 政策引导。该市联系当地实际,先后制定了《关于严格土地管理节约集约用地促进科学发展的意见》、《关于提高城市土地利用效率鼓励建设高层

建筑的暂行意见》,出台了《关于加快中心市区“城中村”改造的意见》和《关于旧城改造国有土地使用权出让的试行意见》,要求旧城改造国有土地使用权出让用于商业和商品住宅等经营性用途的,必须面向社会公开招标、拍卖、挂牌出让;“城中村”现有集体土地依法转为国有,将居民安置用地和生活保障用地统一规划、统一拍卖,高标准、高起点改造建设。

(3)部门联动。该市的发改、监察、公安、财政、国土、建设等部门,立足各自职能,尽职尽责,积极为旧城旧村改造提供优质服务,形成了齐抓共管的强

大合力,营造了宽松的环境。

(4)典型引路。专门编印了《潍坊节约集约用地 100 例》,重点总结推广了高密孚日家纺、山东福田重工、潍柴动力等 9 家企业节约集约用地的经验。通过政府主导,政策支持,典型引路,调动了各方面的积极性,推动了存量土地的开发利用,加快了旧城改造步伐。到目前中心城区旧城改造面达到 90% 以上,建成区面积达 115 km²。中心城区功能更加完善,基础设施更加配套,生态环境明显改善,居民生活质量明显提高。

关于进一步加强国家和山东省投资土地开发整理复垦项目管理工作的通知

近日,山东省国土资源厅下发了《关于进一步加强国家和省投资土地开发整理复垦项目管理工作的通知》,通知指出,在各级党委、政府的统一领导下,在各级国土资源管理部门积极努力和相关部门的配合支持下,全省土地开发整理工作整体上开展比较顺利,成绩比较明显。但有的市、县(市、区)在项目申报审查、资金使用管理、规划设计和预算编制与实施、工程招投标、档案资料管理、权属调整等方面还存在一些问题,影响了土地开发整理复垦项目工程进度、工程质量和及时验收。为切实把全省国家和省投资土地开发整理项目实施好、管理好,通知明确提出如下要求:

(1)充分认识实施好土地开发整理复垦项目的重要性。认真组织实施好国家、省投资土地开发整理复垦项目,对于落实耕地保护基本国策、改善生态环境确保粮食安全,促进农村经济发展和社会主义新农村建设都具有重要意义。这项工作,深受基层和广大农民群众的拥护,各级国土资源管理部门,必须从全局和长远利益出发,充分认识搞好土地开发整理复垦工作的重要意义,增强责任感和紧迫感,以高度负责态度,把这项工作摆上重要议事日程,切实加强组织领导,落实责任,强化措施,加强管理,抓紧抓好、抓出成效。

(2)切实加强监督检查。各市要对国家和省投资土地开发整理项目实施情况,组织耕保、财务、监察、工程技术等科室及相关业务专家,开展一次全面检查。检查工作要认真、细致、严格、周密,防止走过场,对检查中出现的问题要限期予以纠正,逾期不纠正的追究主要领导和相关人员责任。今后,对已安排的国家和省投资土地开发整理项目,凡不能按时开工的,工程达不到设计标准要求的,资金超预算、超范围支出的,逾期完不成开发整理任务的,竣工后不及时组织财务决算、审计和申请验收的县(市、区),暂停安排新的国家和省投资土地开发整理项目。

(3)严格落实项目管理五项制度。项目实施必须严格按照国土资源部、财政部相关管理办法的要求,认真执行项目管理“五项制度”,切实做到公开、公正、公平,严禁暗箱操作。项目的招投标、项目合同、监理合同、项目公告等文件内容要素要规范有效,并严格执行。今后项目的可行性研究报告、项目规划设计和预算书的编制等工作,也要实行招投标。

项目实施过程中,对确实需要设计变更和预算调整的,必须严格按照《国家投资土地开发整理项目实施管理办法》和国土资源部《关于加快国家投资土地开发整理项目工程建设和竣工验收有关工作的通知》(国土资发[2006]57号)的有关规定,由县级国土资源部门(项目组织实施单位)组织设计单位、监理单位、施工单位及有关专家充分论证形成一致意见后,及时报批变更手续。对项目资金一定要做到专账核算、专户存储、专人管理,严格按规划设计和预算及规定列支,确保项目资金合理有效安全使用。

(4)要及时做好项目区土地权属调整和项目档案管理工作。土地开发整理项目涉及乡镇、村集体较多,情况较复杂。做好项目区土地所有权和使用权的公告、调整和确认工作非常重要。项目实施单位要充分依靠当地乡镇政府和村集体,细化权属调整方案,做到有凭有据,确保无争议无纠纷。项目档案材料是正确反映项目实施管理全过程的非常重要的资料,要做到每个项目都要严格按照《国家投资土地开发整理项目竣工验收暂行办法》(国土资发[2003]21号)第十一条的规定,分门别类地进行认真细致的整理,确保项目档案材料规范、齐全、完整。

(5)严格项目竣工验收和工程后期管护工作。项目竣工后,县级国土资源部门要按照有关规定和要求,及时组织财务决算、审计,准备相关材料,及时逐级提出验收申请。国家投资项目由市国土资源局组织初验收,省国土资源厅组织终验并报部备案,国土资源部组织抽验;2004年以前省级投资的重点、示范项目由市国土资源局组织初验,省国土资源厅组织终验,补助项目和2004年以后安排的重点、示范项目,由县级国土资源局组织初验,市国土资源局组织终验并报省厅备案,省国土资源厅组织抽验。各级国土资源部门要严把验收关,凡达不到规定要求的,不得通过验收。已经省组织验收合格的国家投资项目,各县(市、区)国土资源局要通过“县级项目实施申报系统”将相关报件及时填报。项目竣工验收后投入使用的工程,应本着“谁使用,谁管护维修”的原则,及时与项目区村集体和有关单位签订项目工程管护协议,明确项目工程管护主体,落实管护责任,确保工程项目长期发挥效益。

(山东省国土资源厅耕保处 许馨明)