

工作研究

落实科学发展观节约集约利用土地

田锡富

(淄博市国土资源局, 山东 淄博 255033)

党的十六届五中全会公报中指出:“要坚定不移地以科学发展观统领经济社会发展全局”,“要加快建设资源节约型、环境友好型社会,大力发展循环经济”。加快建设节约型社会,事关现代化建设进程和国家长治久安,事关人民群众的根本利益,事关中华民族生存和长远发展。地球提供给人类可利用的土地自然供给,是相对稳定,无弹性的。但在自然供给的范围内,对土地进行整治,以满足人类对土地需求的经济供给,则是有弹性的。土地作为经济发展中的重要资源,它的利用程度精细化的高低,就直接影响着经济发展的质量和后劲,代表着经济的发展水平。实现土地利用由粗放向精细化转变,深挖潜力,节约集约用地,是当前土地利用上的当务之急。

1 当前土地利用中存在的问题

近年来,国家不断强化土地的宏观调控工作,相继出台了一系列的法规文件,采取了有力的措施,土地利用形式较以前有了明显的好转,土地配置不断优化,促进了社会积极的健康发展。但是,随着我国城市化进程的加快,因为土地的利用效率低而引起的资源、环境和社会等方面的问题逐渐凸现,与中央关于实行最严格的土地管理制度,建设节约型社会,实现经济发展的可持续性的要求相对照,还存在着一些突出的不容忽视的问题。

(1)思想认识上不够到位,用地理念滞后,缺乏建设节约型社会,发展循环经济的紧迫感、责任感。土地是我们人类进行社会生产的重要资源,是人类生存与发展的基本条件,它支撑着人类社会的可持续发展。土地节约集约利用的观念还不能完全深入

人心,具体的落实上还仍然存在差距。随着全球经济一体化进程的加快,相应带来了资源日渐紧缺,但有些人还停留在过去那种好大喜功、用资源代价换取经济短暂繁荣的粗放利用模式上,干事先要大派头,“开疆拓土”,以备后用,扩张心态作怪,不愿做“水磨工夫,精益求精,只成其物,不致其精,导致了土地利用中的浪费、闲置,科学规划、合理布局成为空谈,直接制约了社会经济的可持续发展。

(2)土地的集约利用程度不高,许多项目用地宽打宽用现象非常突出,土地利用率和单位土地投资强度严重偏低,使得原本就十分紧张的存量建设用地供需矛盾更加突出。在项目用地上不能严格执行集约用地的控制标准,没有精打细算、深挖潜力的考虑,粗放用地现象比较突出,以浪费大量土地资源为代价,使“可持续发展”成为无源之水、无本之木,土地的利用效益低。

(3)城镇建设布局不够科学合理。据有关报告,我国城镇人口到 2010 年将达到 6.3 亿,城市化水平将提高到 45% 左右,城市建设用地将大幅度增加。但在城市规划的实际操作中,却不注重“量地而行”,存在贪大求洋的趋势,忽略城市建设的实用性,不考虑城市未来的发展空间。尤其是小城镇建设,居民点分散,缺乏科学规划,只贪图一时方便,缺乏长远规划;或是不舍得在规划上投资,顾及成本等诸多因素,起点低,摊子大,建筑容积率低,建设随意性强;或是不能立足当地实际,以外延扩张为政绩,造成土地利用率低,土地浪费现象严重。长此以往,既成事实,则调整置换的难度相当大,对今后的经济发展就造成很大的影响。

(4)老企业的土地利用率高不高,危旧房多、低层

收稿日期:2006-07-18;修订日期:2006-12-05;编辑:孟舞平

作者简介:田锡富(1951-),男,山东沂源人,淄博市国土资源局局长。

建筑多,占地面积大,但因为资金等多方面的原因,改造的难度大。在农村,随着农民生活水平的不断提高,新建住宅也不断向外扩张发展,转移到靠近公路等交通方便的地域,很多老村内形成了“空心村”,对它们的治理利用也有相当的难度。

(5)土地闲置现象严重。不仅存在于老企业和“空心村”,在一些新建园区也存在大量土地闲置现象,土地大量转用、征用后又得不到及时充分利用,园区用地缺乏规范管理。

(6)土地开发整理的力度不够。土地后备资源少,分布不均衡,开发利用的难度大,异地开发缺乏实际的操作经验,新开发土地的质量和利用价值上存在差异。

2 土地利用节约集约不高的原因

造成土地集约利用程度不高的原因,是由多方面因素造成的,需要深入反思,明因知果,区别不同情况,采取相应措施。

(1)管理者不能以科学发展观来引领自己的工作。不能牢固树立“只有节约集约用地,才能保障发展用地”的新观念,没有真正使节约集约用地和经济发展统一起来,实现土地利用方式的根本转变。思想观念的落后直接导致工作思路的滞后,措施的不力。

(2)盘活存量土地困难大。存量土地在银行抵押的多、土地利用率低、私下交易严重,企业对闲置土地有较高的预期等问题,加之个别企业把原划拨取得的土地擅自出租、转让、联营联建,既扰乱了土地市场,造成了政府土地资产收益的流失,又为存量土地的盘活带来较大管理难度。

(3)管理力度不够强有力。建设项目预审不能完全发挥作用。有些预审未能在建设项目可行性研究阶段开展,而且仅限于投资额大的项目,预审深度不够,使预审流于形式。集体建设项目管理不到位,私下交易频繁,管理现状不理想。

(4)在节约集约利用土地上还缺乏有力的政策扶持。尽管国家出台了一些相应的标准,但缺少相应的扶持、鼓励的优惠政策措施,对经济利益的平衡关系、运作空间的处理没有明确地做政策规定,不能充分调动企业,尤其是农村集体组织转变土地利用方式的积极性。

(5)土地市场机制不够完善。土地资源市场配

置水平低,土地法规政策的宣传力度和覆盖面有待加强,还不能起到先头开路的作用,监督监察的力度不够,缺乏相应的制约机制和手段。

3 土地节约集约利用的措施

节约集约利用土地是社会经济发展的必然趋势,人类无限的社会生产活动,需要在有限的土地面积上得以满足。国土资源部孙文盛部长近日提出:“城市建设摊大饼、拉架子的时代将成为过去,对土地的精细使用势在必行,‘节约集约是国情的必然选择。’”这就需要牢固树立科学发展观,充分认识新形势下加快建设节约型社会的重要性和紧迫性,以高度的历史责任感和使命感,实现土地利用方式的根本转变,切实用大气力抓好建设节约型社会工作。淄博作为鲁中地区的首位城市,胶济经济带上的第三大增长极,近年来经济发展迅速,土地供需矛盾比较突出,但由于领导重视,措施得力,土地利用方式上有很多可以借鉴的经验和做法。

(1)牢固树立科学发展观,促进土地利用方式的根本转变。必须牢牢把握科学发展观的深刻内涵,增强建设节约型社会、发展循环经济的紧迫感、责任感,把科学发展观落实到具体工作中,统一思想,提高认识,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,提高单位土地面积的投入产出水平,满足社会经济发展对土地的需求,实现经济的可持续发展。

(2)强化园区用地的管理利用。企业向园区集中是节约用地的趋势,是经济发展的新增长点。需要制定切实可行的措施,以节约集约用地为目的,达到“产业集聚、布局集中”。经济指标保持了较高的增长速度。目前有在建项目 105 个,总投资 69.7 亿元,已签约项目 31 个,总投资 89.6 亿元;在谈项目 58 个,总投资 65.9 亿元,进区项目急需用地,而用地指标又十分紧缺,用地的供需矛盾十分突出。他们通过转变思路,提高认识,采取有力措施,一是通过制定“还本退息”的收地政策,收回闲置土地和低效利用土地,二是严把项目用地预审关,根据《国家建设项目用地定额指标》所确定的投资强度、容积率、建筑密度和行政服务设施用地及绿化比率的标准,严格按项目类型和规模核定用地指标,使每个项目都能做到节约集约用地。三是提高单位面积的投资强度,在 2003 年就提出并规定了投资强度的具体

标准,并逐年提高,2005 年的投资强度达到经济区 160 万元/亩、高新区 240 万元/亩,实现了土地利用的充分性和高效性。

(3)盘活存量土地。通过“浓缩”原有用地,挤出“水分”,积极盘活存量土地资源,加强土地综合整治,促进土地利用方式由粗放型向集约化的根本转变,使用地效益达到最大优化,是节约集约利用的一条有效途径。

(4)做好农地及废弃地整理。节约集约利用土地资源,必须坚持开源与节流并举,坚决落实好十分珍惜和合理利用土地、切实保护耕地的基本国策。

(5)搞好企业内部挖潜。着眼内部挖潜,在精细上做文章,通过应用行政手段严格控制增量建设用地,利用经济手段提高市场化配置土地资源的能

力,政策鼓励引导企业利用存量土地等举措,充分调动企业走内部挖潜,增产不增地的积极性。另外,对老企业土地利用的挖潜、改造工作也是盘活存量土地的重要途径之一。

(6)切实提高国土资源管理水平。结合深入开展“完善体制、提高素质”活动,在不断更新业务技术知识结构的同时,更要学习掌握运用土地政策参与宏观经济调控的能力,造就高素质、高水平的干部队伍。同时要大力抓好土地节约集约利用的舆论宣传工作,要不断总结推广节约集约用地的典型经验,在全社会营造浓厚的节约集约用地氛围,努力在全社会形成珍惜和节约每一寸土地的良好风尚,形成保护资源、合理使用集约用地的强大合力。

禹城市突出“五抓”确保 20 万亩基本农田示范区项目顺利实施

2005 年 10 月份,禹城市 20 万亩基本农田示范区项目被国土资源部批复实施。该项目是全国 100 个试点项目之一,山东仅有 5 个,德州仅有禹城。禹城市国土资源局从申报开始,就对划入试点范围内的基本农田纳入重点管理,突出“五抓”,监察、规划、耕保、国土所、办公室多管齐下,上下联动,有力确保了 20 万亩基本农田示范区项目顺利实施。

一是抓领导重视。市委、市政府高度重视基本农田保护工作,始终将其列入重要工作议事日程,健全领导组织,专门成立以分管副市长为组长,国土资源局、农业局局长为副组长,各相关部门负责人为成员的基本农田保护领导小组,依据《山东省基本农田保护条例》、《禹城市基本农田保护办法》等相关文件,把基本农田保护试点项目纳入本级政府、乡镇政府和村委会的考核范围,层层签订目标责任书,将基本农田保护的责任逐级分解,使各级政府和村民都有责任,并且以政治、经济、法律的形式落实到各级肩上,狠抓落实,做到基本农田保护有指标、图上有位置、田间有标志、管理有措施、监督有办法,确保了基本农田保护示范区建设顺利开展,质量标准逐步提高。

二是抓宣传群众。坚持宣传群众与宣传领导相结合,充分利用党校干训班等有利时机,组织国土所长和各乡镇村党支部书记进行国土资源法律法规培训。组织全局干部职工深入乡村集市进行国土资源法律法规宣传。组织宣传车进乡入村进行《基本农田保护条例》等法律法规宣传,在广大群众中营造了良好的舆论氛围。

三是抓产权证书发放。加强基本农田的静态管理和动态管理,规范基本农田日常管理,组织相关业务科室和技术骨干对基本农田保护示范区地块重新进行测量,市、乡、村健全基本农田保护台帐。根据基本农田保护区规划,将基本农田区全部落实到图上、具体地块、村组和农户,做到图、表、册与实地地块相一致,发放保护证书,明晰保护责任,出台相关激励措施,充分调动了广大村民保护基本农田的积极性。

四是抓地力监测。建立基本农田保护区内耕地地力与施肥效益长期定位监测网,在全市基本农田保护区内均匀布点 32 个,在基本农田保护示范区内均匀加密布点 50 个,在全市大型商品粮基地范围内均匀加密布点 10 个,并进行了土壤肥力指标检测。通过开展基本农田土壤肥力和环境质量调查检测,基本掌握了全市基本农田土壤肥力状况和环境变化情况。根据评价结果,对耕地地力实行分等定级,建立了基本农田地力等级档案,制订了合理的土壤培肥和优化土壤环境工作方案,进一步促进了基本农田保护基础性工作落到实处。

五是抓项目实施。该示范区项目涉及 10 乡镇 222 村,包含 15 个子项目,其中国家级项目 5 个,省级项目 5 个,德州、禹城市级项目 5 个,自 2006 至 2010 年,分 5 个阶段实施。禹城市国土资源局狠抓项目实施工作,积极改造中低产田,增加有效耕地面积,确保基本农田数量、质量显著提高,为增强耕地抗灾能力,提高粮食产量,提高土地利用率,支持和服务新农村建设奠定了坚实基础。

(陈荣华)