

工作研究

* 关于菏泽市推进土地集约利用情况的调研报告

张九献

(菏泽市国土资源局, 山东 菏泽 274000)

2005 年 4 月下旬至 5 月底, 菏泽市国土资源局调研组分赴各县区听取汇报, 查看现场, 与各级国土资源管理部门和有关行业主管部门的同志进行座谈、研究和分析, 就全市推进土地集约利用情况进行了调查, 调研情况如下:

1 推进土地集约利用的主要做法

1.1 积极调控土地供应结构

认真落实国家产业政策, 对国家产业目录中禁止类项目, 不得供地; 对限制类产业严格控制项目供地; 对国家鼓励和允许建设的重点急需项目及符合国家产业政策且投入产出率高的科技型、节能型、生态环保型及来料加工外向型项目, 优先供地。根据城市总体规划和土地利用总体规划, 菏泽开发区目前已基本形成了“五大工业项目聚集区”和“四大产业集群”, 从总体上调控用地布局和投资方向、投资密度等。

1.2 充分发挥市场对土地资源配置的基础性作用

2003 年, 菏泽市政府出台了《菏泽市国有土地使用权招标拍卖挂牌出让办法》, 进一步扩大土地使用权公开出让的范围, 充分发挥市场配置土地资源和价格形成的基础性作用。经营性用地必须实行“招拍挂”方式出让。通过引入市场竞争机制, 实现集约用地。近年来, 全市各县(区)大力推进土地经营, 为加快城市建设提供了资金保障。2004 年全市全年完成政府土地收益 8.37 亿元, 其中市区完成 4.92 亿元。

1.3 努力提高土地利用效率

一是加强土地供应管理, 合理配置土地资源。认真执行建设项目用地预审制度, 强化建设用地审

批管理, 节约用地。例如, 曹县在用地审批上, 坚持“四个不批”, 并严把“四关”, 即土地预审关、集体会审关、征地补偿关、批后监察关。二是集聚利用土地资源。工业建设项目原则上向开发区(园区)集中, 从严控制开发区(园区)以外的项目供地。对投资额小于一定数额的工业项目原则上不单独供地。例如, 东明、定陶、成武等县都对开发区(园区)进行清理, 初步建立工业项目向工业园区集中的供地机制。对投资密度、建筑容积率、投入产出率等达不到标准的不得进入园区。三是努力提高土地容积率。巨野县近年来先后对永丰街、古城街、前进路等主干道进行了拓宽改造, 容积率由改造前的 0.38 提高到改造后的 1.16, 大大提高了土地利用效率。

1.4 着力盘活存量建设用地

(1) 严格处置闲置土地。对全市闲置地情况进行调查摸底, 区别不同情况, 依法进行处置。对闲置两年以上的, 依法收回, 重新安排使用; 对闲置两年以下一年以上未动工建设的, 按有关规定征收闲置费。例如, 东明县依法收回了逾期不开发建设的三合利有限公司等项目用地 20 余公顷。巨野县依法收回了巨野镇金德龙纺织有限公司、田庄镇威鹏面粉厂等 10 余家企业 35.33 余公顷闲置土地, 安排新上项目, 缓解了用地压力。曹县收回曹县鲁青芦笋有限公司闲置土地 1.33 余公顷, 用于安置东西帮扶项目琴岛汽车站建设。

(2) 充分挖掘存量建设用地潜力。在国家暂停农用地审批的情况下, 为保障招商引资项目、工业项目落地, 2005 年菏泽市国土资源局利用“五一”节假日, 研究了“十条”节地挖潜措施, 有力地促进了集约用地, 保障了经济建设对用地的需求。例如, 曹县

收稿日期: 2006-05-11; 修订日期: 2006-10-01; 编辑: 王秀元

作者简介: 张九献(1972-), 男, 山东定陶人, 主要从事国土资源管理工作。

依法收回原温庄乡政府闲置国有土地 2 hm²,安排了鲁艺木业项目。近年来,曹县共计盘活此类土地 33.33 余公顷(500 余亩)。

(3)大力开发整理土地,弥补建设用地的不足。例如,东明县城关镇崔寨 30.67 余公顷废窑厂经过开发整理后,县方明集团投资 1.5 亿元新上了环乙酮项目;利用荷东高速 6.67 余公顷(100 余亩)取土坑,投资 1.2 亿元,新建了东明县污水处理厂。

(4)合村并镇,节约土地。2003 年单县将高老家乡苗庄村、孙六镇贺庄村,作为旧村改造试点,统一规划、搬迁后,对腾出的宅基地进行了复垦,增加耕地 26.8 hm²。

2 集约利用过程中存在的主要问题

2.1 城镇用地方面

(1)城镇内部土地利用结构需要进一步优化。城镇居住用地占主导,布局不合理。居住与商业金融用地、居住与工业用地、居住与仓储用地、居住与特殊用地混杂。公共绿地人均面积远远低于国家标准且分布不均,甚至不少居住区无公共绿地。公共设施用地比重小,规模小,设施差,构不成集中完善的服务设施。商业用地多为沿街的小店面,设施简陋,商业社会经济的辐射功能得不到充分发挥。监狱、劳改、看守所等特殊用地分布不合理,与居住、行政、工商业混杂,不利城市的安全防范。

(2)城镇建设用地的总体产出水平较低,低效利用的土地多。调查显示:全市现有批而未用土地 26 宗,约 221.80 hm²,主要分布在城市规划区内。城镇闲置建设用地(占而未用)82 宗,78.3 hm²,其中牡丹区和开发区 9 宗,23.4 hm²,这部分土地大多数已办理使用手续,但有的项目一直没有落地,投资不到位;有的只是圈占了土地,而没有搞建设;有的项目虽然落地,但容积率、投资强度、建设密度等达不到规定要求,导致超规模用地,造成土地闲置;主要分布在城镇规划区内,位置优越,交通便利。空闲土地 436 宗,799.4 hm²,主要是乡镇机构合并、单位合并撤销或者迁移,以及处于停产半停产或破产企业停止使用的土地,多分布在乡镇政府驻地等。

2.2 农村建设用地方面

全市村庄面积 13.83 万 hm²,占城镇村及工矿用地面积的 82.3%,比例过大。人均建设用地高达

194 m²/人,超过国家《村镇规划标准》规定的最高限指标(150 m²/人)。全市自然村 13 940 个,村庄小而分散,平均 1.14 个/km²,庄内空闲地面积达 13232 hm²,占村庄总面积的 9.5%。据土地变更调查资料和专项调查,目前农村居民点内建筑密度为 16.13%,村庄土地的利用率较低。同时,全市各地农村都普遍存在着空心村问题,农村宅基地超占现象突出。据单县 3 个镇 6 个行政村的调查,村内空闲宅基地 72.62 hm²,占居民点总面积的 47.2%;超占户达 1315 户,占总户数的 87%;超占面积 17.73 hm²,占居民点面积的 11.5%。

2.3 开发区用地方面

据 2003 年各类园区整顿统计,省政府审核后,全市开发区(园区)数量比治理整顿前减少 60 个,减少了 82.2%;共核减面积 25 332.8 hm²,减少了 83.9%。经省政府初步审核同意,保留开发区(园区)1 个,规划面积 1 650 hm²,已建成面积 500 hm²,核减面积 850 hm²,保留面积 800 hm²。整合后拟保留开发区(园区)12 个,规划面积 21 381 hm²,已建成面积 3 474.2 hm²,核减面积 17 331 hm²,保留面积 4 050 hm²。

2.4 新上项目用地方面

调查表明:多年来,城市经济发展是靠大量的建设用地投入,靠大量的耕地向建设用地转化实现的。新上项目在选址、用地、取土等方面选择向新区扩展多,占用耕地的多,使用原有建设用地的少,使用荒山、荒坡、荒滩的更少。

3 推进土地集约利用的建议

3.1 严控增量防止新增建设用地粗放利用

(1)控制用地范围。严格执行土地利用总体规划,科学圈定城市、村庄、集镇的建设用地规模,并严格按照规划的用途供地,避免土地利用结构、布局的不合理。

(2)控制用地数量。严格执行土地利用计划,不得超计划供地。

(3)在具体项目用地上,必须按照《禁止供地目录》和《限制供地目录》筛选供地,防止重复建设,同时按照不同行业确定的建设用地指标供地,使用地规格科学、合理、集约。

(4)改变跟随性审批的供地程序。在建设项目

立项前,要进行预审。有条件的按照设定的用地条件主动供地,然后再去筹建项目。

(5)加大市场配置力度。要逐步提高新增建设用地有偿使用比例,并在供地中采取不同的地价政策,对于国家鼓励的产业,采取优惠价格;对于国家允许的产业,采取市场价格;对于国家限制的产业,不供新增地,用地者只能在市场上竞价取得土地。

(6)严格征收新增建设用地土地收益,抑制建设对新增用地的不合理需求。

3.2 调整优化鼓励城市建设用地集约利用

(1)通过土地利用总体规划和城市规划相结合,调整城市内部用地结构,增加土地经济供给,减少建设占用耕地。

(2)加大保有土地的经济压力和合理流转的内动力,促进现有土地使用者主动加大土地利用强度和合理流转。同时,逐步将现有划拨土地纳入有偿使用范围。

(3)对原划拨土地入市实行预报制度,拟入市的划拨土地使用者,每年要向所在市、县预报当年拟入市的土地面积、位置、用地现状及补偿要求等,土地部门及时将有关信息向社会公开发布,并将其纳入供地总盘子,优先安排供应。

(4)对城市内利用自用土地进行开发建设或提高土地利用强度的,只要符合规划,转让土地或转为出让土地时可给予相应的优惠政策,鼓励使用者充分利用现有土地。

(5)明确使用者现有建设用地的权能,对低效利用和不符合规划的,可在权能、年期、价格等方面予以限制;对合理调整土地利用方向、加大用地强度的,可对土地赋予更多权能,在年期、地价上等给予优惠。

(6)完善土地有偿使用方式,培育和规范土地市场。按照法制化、规范化、程序化要求,积极稳妥地推行国有土地租赁制度,扩大土地有偿使用范围;大力推行土地招标拍卖挂牌出让制度,减少协议供地比例,强化市场竞争机制,提高土地资源的配置效率。城市建设中除非营利性公建配套等用地按国家法律规定可以采取划拨方式供地外,均应有偿出让。经营性用地必须实行“招拍挂”方式出让。对菏泽经济社会发展有重大影响的工业项目用地,报市政府决定,可协议出让。一般工业用地同一地块有两个或者两个以上意向用地者的,应当采取招标、拍卖

或者挂牌方式出让。通过引入市场竞争机制,实现集约用地。

3.3 迁村并镇促进农村集体建设用地集约利用

一是鼓励农民迁村并镇和改造空心村。空心村改造或迁村并镇过程中,在规定的用地标准范围内所节约的宅基地指标,可用于其他非农业建设。二是农户按规划建住宅的,必须建新拆旧。农民购房进入小城镇并取得户籍后,退还原宅基地的,方可核发土地证等;农村原有宅基地可以依法流转,但不得继续保留。三是积极研究探索农村集体建设用地合理流转的政策和具体办法,促进闲置和低效利用的乡镇企业用地依法盘活和合理流转。大力宣传贯彻执行《菏泽市人民政府关于禁止非法买卖集体土地进行非农业建设的通告》,禁止在城市规划区和城乡结合部非法买卖集体土地进行非农业建设。禁止城市居民到农村买房购地,停发并注销已发土地证,形成农村集体土地集约利用的良好开端。凡已审批的集体建设用地,经营不善的,经集体土地所有者同意、主管部门批准,由转让方和受让方达成协议,可以将集体建设用地流转,以发挥土地的最佳效益,但不得搞房地产开发。

3.4 统一管理推动开发区集约利用土地

一是开发区的土地供应要纳入所在城市土地供应计划,形成统一的土地市场。二是开发区土地供应要充分发挥市场配置作用,采用主动供地方式,按市场价格供地。三是加强开发区用地管理,提高集约用地水平。对进园区的工业项目,建筑容积率一般不得低于 0.6,建筑密度不低于 35%,绿地率不高于 15%,厂前区用地比例不高于 7%。城乡规划和 其他建设项目具体用地指标,应严格按照《山东省建设用地集约利用控制标准》执行。园区用地推行大项目供地,小项目供应标准厂房的方式。原则上,固定资产投资小于 500 万元的项目不单独供地。为了鼓励节约用地,对工业用地在符合规划、不改变原用途的前提下,提高土地利用率和增加容积率的,原则不再收取或调整土地有偿使用费。建设二层工业厂房的,二层部分免收 50% 的基础设施配套费;建设多层工业厂房的,三层以上部分可免收基础设施配套费。行政办公和生活配套设施用地不得超过项目用地总面积的 12%,禁止建设成套职工住宅、专家楼、宾馆等设施。