


 经验交流

沂源县建立土地节约集约利用新机制

张光营

(沂源县国土资源局, 山东 沂源 256100)

当前沂源县处在城市化、工业化加速发展的重要时期,如何建立一套完整的资源节约集约利用的新机制,充分利用有限的土地资源保证经济社会持续快速发展,推进经济结构调整和增长方式的转变,是国土资源管理部门必须认真思考的问题

1 土地利用情况分析

沂源县地势西北高,东南低,沿沂河流向倾斜。境内山峦起伏,沟壑纵横,有山头 1 983 个,河流 1530 条,是典型的山区县。沂源县辖 9 个镇 4 个乡,626 个行政村和 14 个居委会,总人口 55.54 万人。其中非农业人口 10.53 万人,占总人口的 18.96%。按土地利用强度分析,城镇建设用地人均均为 132.39 m²;按经济产出分析,城镇建设用地单位面积创造 GDP 平均为 42.3 万元/公顷。总体上看,沂源县土地利用存在以下特点和不足:

(1) 土地总面积大,人均土地多。沂源县土地总面积为 163 581.2 hm²,居淄博市区县面积之首,人均土地面积 0.30 hm²,高于淄博市人均占地面积的 1 倍。乡镇间人均占地面积差别较大。

(2) 耕地总量较小,但基本农田保护率高。沂源县耕地总量在淄博市居第 5 位,仅高于周村、张店、博山,但基本农田保护率高达 82%,高出法定标准 2 个百分点。

(3) 未利用地多,土地利用率低。2005 年底,沂源县未利用地面积为 22 947.7 hm²,占土地总面积的 14.03%。其中,荒草地 19 364.0 hm²,裸岩石砾地 971.4 hm²,其他未利用土地 15.3 hm²,其他土地 2 597.2 hm²,均有待于进一步开发利用。

(4) 农村居民点和小城镇分散,土地利用率低。

2005 年底,沂源县农村居民点用地 7 479.7 hm²,建制镇用地 1 394.1 hm²,独立工矿用地 1 404.6 hm²,3 项合计占全县土地总面积的 6.42%,占建设用地的 83.80%,很大程度上降低了建设用地的集约化水平。

(5) 土地供需矛盾尖锐。城乡建设用地逐年扩大,占用了大量耕地,人均耕地面积不断下降。由于土地资源紧缺,各类用地均不能满足需要,建设与农业以及农林牧之间争地矛盾突出。

2 取得的成绩

近年来,沂源县国土资源部门在加强土地节约集约利用方面做了大量工作,取得了显著成绩。

(1) 编制并严格实施了沂源县土地利用总体规划。沂源县土地利用总体规划是 1998 年编制实施的,虽然由于历史和经验的原因,在内容的全面性、科学性和操作性方面有不足,但取得的历史性成就不可否认。确定了土地资源定向管理、用途管制的科学思维。确定了土地资源配置的框架,权威性已得到全社会的认可和遵守。对沂源县产业发展和布局起到了较好的调控引导作用,有效地提高了土地利用的总体社会效益。

(2) 强化了耕地特别是基本农田的保护和管理。划定的基本农田全部落实到地块,绘制成图,建立了县、乡、村、组 4 级基本农田保护责任制,责任到人。注重对耕地的质量建设。严格按照省政府文件规定,将沂源县国有土地出让金的 20% 用于土地开发整理,建设高标准农田。在稳定粮食种植面积前提下,鼓励农民适当进行种植结构调整。

(3) 对新增建设用地建立了严格的管理制度。

收稿日期:2006-08-10;修订日期:2006-12-18;编辑:杨学作

作者简介:张光营(1978-),男,山东沂源人,主要从事土地资源规划工作。

按国家政策严格审批用地制度。对列入禁止、限制目录的建设项目杜绝批地或从严控制。实行最严格的征地补偿安置制度。积极探索多种安置途径,加强征地补偿安置工作,确保了征地补偿费及时补偿到位。新增建设用地的批后监督管理制度在一定程度上得到完善。建立了新增建设用地的统计、调度制度,加强了监督检查,督促建设单位按照建设条件或合同约定开工建设,减少闲置土地。

(4) 探索并建立了土地资源的市场化配置制度。2003 年相继出台了国有土地使用权招拍挂办法、国有土地储备办法等政策文件,沂源县土地市场建设取得快速发展,政府土地纯收益由 2003 年的 1 893.2 万元,提高到 2005 年的 5 284.7 万元,市场运转逐步走向规范化。招拍挂出让土地平均价格达到 345 万元/公顷,总体上稳中有升,反映了沂源县土地市场的健康、稳定。

(5) 多管齐下,挖掘存量建设用地潜力。县乡两级国土资源部门组织力量,对存量建设用地进行了认真的清查摸底。截止 2004 年 12 月 31 日,沂源县城镇存量建设用地中,闲置、空闲和批而未供的土地面积为 79.43 hm^2 ,各地按照定量、定位、定用途的要求,制定了利用方案。在此基础上,认真研究制定盘活存量建设用地的鼓励政策和优惠措施。

3 建立土地节约集约利用新机制

(1) 深化土地使用制度改革,建立土地集约化利用指标体系。通过对供地机制的改革和创新,从根本上解决乱占、滥用耕地问题,进而推进建设用地内涵,挖潜和集约利用。通过调查研究,尽快建立适合沂源县的土地集约化利用指标体系,在指标体系中体现土地投入强度、土地使用强度、土地经济效益等。所建立的指标体系,既有利于城市化建设,又有利于集约利用土地;既达到发展建设的目的,又起到最大限度地节约用地的作用,缓解建设用地和保护耕地的矛盾,变矛盾为协调和统一。

(2) 做好土地利用总体规划。1998 年沂源县实施土地利用总体规划,由于规划期内工业化、城市化发展迅猛,现行规划已远远不能适应经济社会发展,存在 3 个方面突出问题:指标定位不合理。耕地指标和基本农田保护率定位过高,建设用地指标定位过低,没有充分考虑城市化加速发展的可能性,对农用地生态保护指标没有严格的规定,导致土地利用效率不高。对建设用地规划过于分散,小城镇建设发展空间不足,同时规划图将每处地块规定用途,实际发展过程中实施难度较大。专项规划缺乏衔接,与交通、水利、城市建设、生态环境建设及旅游规划在土地利用上矛盾比较突出。应充分总结上轮规划的经验 and 不足,从新的起点上编制更符合沂源县县情的土地利用总体规划,按照土地集约化利用的要求,提高土地资源的配置效率。

(3) 多措并举,加大对存量建设用地挖潜力度。虽然已对存量建设用地进行了清查摸底,但掌握的存量数与实际情况还有差距。因此,对老城区、城中村、分散的小村庄、经营不善的企业等所占用的闲置或空闲建设用地要充分挖掘其潜力。政府在政策上应大力扶持和鼓励,不宜规定过死的处理方法和出让金标准等,需要在政策上为基层工作打开运作空间,以充分调动各方面的积极性,提高存量建设用地的利用效率。

(4) 制定科学的土地节约集约利用评价考核制度。土地的节约集约利用,不仅是土地管理制度的问题,它与经济社会发展、地方产业结构和发展水平、城镇体系规划布局、农业种植业结构要求等密切相关。因此,各地土地节约集约利用的标准不能一概而论,应因地制宜,合理进行地区间区域分工,建立完善的地区集约利用水平考核标准和考核制度,把考核结果作为评价各级政府工作的重要内容,以推进全社会在宏观意义上对国土资源进行节约集约利用。

沂源县成立地籍信息中心

沂源县国土资源局为真正实现“以图管地”和“以数据库管地”的国土资源管理新形式,在经过半年时间试运营的基础上,正式成立地籍信息中心,设置了办公场所,购置了高性能办公设备,制定了工作制度,规范了工作程序和工作流程。该中心主要负责土地利用数据库的管理维护,确保数据的准确性和现实性。并对国家征地和集体项目用地现场勘测,检核测绘成果,制作项目用地分幅现状图,同时负责对用地会审提供多媒体演示服务,以便让领导更加直观地了解土地利用现状。

(李岩 牛绪民)