



滕州市是如何破解用地难题的*

苗培君

(滕州市国土资源局, 山东 滕州 277500)

滕州位于山东的南部,是一个人多地少的县级市,全市总人口 158 万,耕地 7.60 万 hm^2 ,人均占有 0.049 hm^2 (0.75 亩),用地矛盾非常突出。近年来,随着经济建设的快速发展,每年农转用土地约 266.67 hm^2 (4000 亩)。在国家加强宏观调控,严格土地管理的大环境下,建设用地供需压力异常紧张。对此,滕州市委、市政府审时度势,服从大局,从落实科学发展观,实现经济社会持续发展的战略高度,适应新形势对土地管理的要求,以寸土必保的理念坚守耕地和基本农田,以依法用地、科学用地、合理用地的手段深化挖潜,盘活存量,有效开发利用土地后备资源,走节约集约用地的新路子。

1 领导重视完善机制

国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》颁发后,滕州市委、市政府立足一域,谋划全局;立足当前,着眼长远,把依法管地、节约和集约用地放到经济社会发展的全局中思考,放到改革土地管理制度,发展县域经济的具体措施中把握。为此,枣庄市委副书记、滕州市委书记牛启忠同志都做了专门批示。滕州市政府成立了由市长挂帅,国土、发改、建设、环保等部门组成的节约集约用地领导小组,健全完善了成员联席会议制度和组织协调机制,把节约集约用地纳入建设节约型社会的指标考核体系,严格考核监督。各镇(街)也成立了相应的组织领导机构,建立了专门的队伍,作为政府“特殊工程”,全市构筑起政府统一领导、业务部门具体指导、相关部门协调配合、全社会共同参与的节约集约用地工作格局。为增强全民依法保护耕地、节约集约用地意识,滕州市充分发挥广播、电视、报纸等媒体作用,广泛宣传

节约集约用地、建设节约型社会的重大意义,在全社会形成了“节约集约用地光荣,粗放浪费用地可耻”的良好风尚。滕州市牢固树立科学发展、和谐发展观念,依法征地,合理用地,严格管地,坚定不移地落实国家宏观调控政策,千方百计地争取建设用地指标,积极稳妥地推进节约集约用地。2006 年上半年,滕州市共引用外来投资项目 183 个,其中总投资过千万元的项目 151 个,过 5 000 万元的项目 38 个,过亿元的项目 12 个,新批境外项目 5 个,实际利用市外资金 51.7 亿元。

2 土地节约集约利用的做法和成效

节约集约用地是建设资源节约型社会的内在要求,也是当前缓解用地压力、破解用地难题的根本出路。滕州市按照“严控增量、盘活存量、管住总量、集约高效”的要求,一手抓“节流”,节约集约用地;一手抓“开源”,多渠道、多途径开发利用土地后备资源,提高了土地使用效益,拓宽了经济发展空间,保障了建设用地需求。

(1) 深化挖潜,盘活存量。2005 年以来,滕州市根据枣庄市国土资源局提出的“找米下锅”的要求,坚持眼睛向下,紧盯内涵挖潜,严控外延扩张,把工作的着力点放在存量土地的盘活利用上,让“死地”真正“活”起来,既保证了新项目落地,又培植了新的经济增长点。滕州市共挖掘存量建设用地 266.67 余公顷(4000 亩),主要是原镇办、村办企业闲置用地和有关单位因撤销、合并后腾出的闲置用地。对清查出的存量土地,国土资源部门认真做好利用指导,项目推介工作,将闲置土地的面积、位置、地类、使用潜力等资料在互联网上向社会发布,为用地单

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

作者简介:苗培君(1974-),男,山东滕州人,主要从事国土资源信息调研及宣传工作。

位投资建设提供信息依据。积极引导外商投资兴业,在不增加新增建设用地的情况下,实现了项目落地,互惠双赢。南沙河镇以“零土地”招商,先后引进昌华机床公司、金东化工公司等 26 个项目,全部利用该镇闲置的老厂房完成了落户,节约土地约 33.33 hm² (500 亩),节约固定资产投资 6000 多万元。该镇的做法被收入《山东省节约集约用地 100 例》一书,作为“滕州模式”的节地典型,在山东省推广。截至 2006 年 8 月,滕州市共利用存量土地新上项目 38 个,盘活存量土地 72.07 hm²。

(2) 整合资源,提高效益。过去由于管理粗放,项目用地条件没有明确的标准,少数企业钻了政策空子,宽打宽用,囤积土地,盲目攀比建花园式工厂,导致土地利用结构不合理,存在浪费现象。国土资源部《工业项目建设用地控制指标》和山东省《建设用地集约利用控制标准》出台后,滕州市高度重视,及时调整工作思路,严格按有关政策标准执行项目落地条件。滕州市政府在经济开发区先行实施了新的控制指标和控制标准的规定,并制订了经济开发区入园项目条件。按照要求,责令市国土资源部门对已建和在建项目的投资强度、容积率、建筑系数、厂前占地比例、绿化率进行重新审核,对不符合条件的企业项目,提出整合意见,按照“自身膨胀”、“自身减肥”、“腾笼换鸟”等方式,在现有的建设用地上进行 2 次、3 次利用,甚至复合利用,最大限度地提高土地使用效益。2005 年以来,滕州市整合企业 23 家,清理调整各类建设用地 73.33 余公顷,新安排项目 13 家。腾飞建设机械厂是 2002 年入园的引资项目,总投资 1.3 亿元,占地 15.44 hm²。由于投资强度不够,项目迟迟未能投产达效。针对这一情况,滕州市政府于 2005 年 6 月对该项目用地进行了减肥整合,收回厂区东侧圈而未用的土地 6.67 hm² (100 亩),新上滕鼎电子有限公司项目。腾飞机械项目退让部分土地后,减轻了包袱,当年建成投产。滕鼎电子项目建成后,年产值可达 3 亿元,利税 1.5 亿元。一项节地措施救活了一个企业,新增了一个企业,实现了节约集约用地价值。

(3) 开发整理,占补平衡。滕州市委、市政府始终把科学规划、有效实施土地开发整理作为落实占补平衡制度、增强用地保障的重要措施,连续 3 年将开展土地开发整理,实现占补平衡工作纳入滕州市经济工作要点,通过实行优惠政策、加大资金投入、

争取上级倾斜等措施,大力推进土地开发整理复垦,连续 7 年实现耕地总量动态平衡。滕州市政府制定出台了《滕州市土地开发整理复垦专项规划》和《土地开发整理复垦项目管理暂行办法》,市国土、财政部门联合下发了《关于进一步加强土地开发整理复垦工作的通知》,建立激励竞争机制,实行新增耕地有偿使用制度。在市级建库的基础上,要求镇(街)建立新增耕地储备库,在完成自身的占补平衡任务后,库存指标有节余的实行有偿调剂使用。2005 年,共争取枣庄市级以上项目 6 个,其中国家级和省级各 1 个,枣庄市级 4 个,总规模 1 805 hm²,总投资 3 596 万元。落实本级立项 13 个,滕州市财政投资 500 万元,开发规模 544.4 hm²,新增耕地 212 hm²。枣庄和本级项目已全部验收入库,增加了新增耕地库容,为经济发展提供了用地支撑。

(4) 村庄搬迁,腾地发展。滕州市善南街道十里铺、张场等 4 村,地处滕州市经济开发区,城村相连,用地粗放。为落实经济开发区的整体规划布局,缓解建设用地压力,经过充分的论证和分析,滕州市政府投资 9 500 万元,新建善国苑小区,将 4 个村 789 户整体搬迁。新区占地 10.53 hm²,建住宅楼 31 幢,总建筑面积 12 万 m²,幼儿园、小学、老年公寓、社区服务中心一应俱全。村庄搬迁后,不仅可腾出旧村址 44 余公顷用于经济建设,而且极大地改善了村民的人居环境,取得了经济效益和社会效益的双赢效果。

(5) 抢抓机遇,实施“挂钩”。滕州市抓住被山东省确定为“农村建设用地减少与城镇建设用地增加相挂钩”试点的契机,用足用活政策,千方百计争取挂钩指标。滕州市国土资源局组织了专门的班子和队伍,局长亲自带队,逐镇(街)调查农村建设用地整理潜力,摸清了滕州市土地资源的“家底”。根据布局适中、结构优化、便于操作的原则,科学规划“拆旧建新”项目区,实现了项目区内建设用地总量不增加,耕地面积不减少、质量不降低,用地布局更合理的目标。第一批挂钩试点共规划项目区 3 个,涉及 6 个镇、9 个村,争取建设用地指标 92.6 hm²。目前这些指标已分配到位,除用于重点项目和城市基础设施建设用地外,还拿出 13.33 hm² (200 亩)在滕州市开发区新建了香港科技工业园。通过挂钩,有效缓解了建设用地压力,促进了新农村建设。项目区之一的柴胡店镇葫芦套村结合农村建设用地整理,

全村 67 户 166 人搬出了世代居住了 280 多年的山窝窝。旧村址整理面积 10 hm^2 , 安置新村用地 4.6 hm^2 , 节余建设用地指标 5.4 hm^2 。新村建有 7 条路, 11 排瓦房, 院内配有厨房、自来水和水冲式卫生间。村内道路两侧栽植了绿化树, 安装了路灯, 还建有便民超市、卫生室、村委文化大院, 成为远近闻名的生态村。

为进一步推进土地节约集约利用, 实现经济社会持续发展、和谐发展, 滕州市按照“工业向园区集中, 人口向城镇集中, 居住向社区集中”的工作思路, 继续在盘活存量、整合资源、提高效益上下功夫, 在开发整理、拓宽发展空间上求突破, 促进经济又快又好地发展。向存量土地要空间。滕州市国土资源局从基层做起, 从点滴入手, 逐镇(街)、逐村(居)、逐企业、逐单位搞好排查, 对破产企业、闲置厂房、没有充分利用的土地, 一分一厘挖掘, 一块一块利用, 采用因地制宜, 因项目而异, “小块并大块”等办法, 安排新上项目。充分发挥现有存量土地的作用, 让闲置土地“活”起来, 让引资项目有地落。向多层空间要土地。加

强对已批土地的跟踪管理, 加大综合整治力度。对投资强度低的企业, 除采取追加投资外, 从严掌握工业用地标准, 对有条件能核减用地规模的企业, 坚决予以核减; 根据项目性质, 能建高层厂房的, 指导企业调整思路, 主张向高层发展, 向空中要地; 对企业投入资金不到位, 无法按期投入运营的企业, 坚决收回土地使用权, 安置新的企业或按照租赁的方式予以供地, 实现用地合理性。向“挂钩”政策要指标。在完成第一批挂钩任务的同时, 滕州市第二批挂钩工作已全面启动, 计划再争取新增建设用地指标 200 hm^2 。对偏远不便、人居环境很差、改变难度大的村庄, 探索实行萎缩性规划控制, 通过政策引导, 逐步向中心村或城镇集中, 腾出旧村址整理复垦为耕地, 置换“挂钩”指标, 用于工业建设和城市扩容。向土地开发整理要保障。为实现耕地总量动态平衡, 确保耕地总量不减少, 质量不降低, 在完成枣庄市级以上开发复垦项目的基础上, 滕州市财政 2006 年增加投资 500 万元, 本级立项 18 个, 开发规模 750 hm^2 , 年内可新增耕地 386.67 hm^2 。

(上接第 19 页)

项目, 投产后可实现年销售收入 6 亿元, 将带动平阴县及周边地区奶牛养殖业和农畜产品加工业的快速发展, 产生巨大的经济、社会效益。谁能想到这么大的投资项目, 竟然不到半年就建成投产? 企业主笑了, 投入以最快的速度转化为生产力, 这个速度是他们见过的最快速度; 职工们笑了, 企业的投产为他们提供了就业岗位; 政府领导笑了, 此举为平阴县赢得了良好声誉。这是平阴县国土资源局挖掘盘活存量, 倡导企业集约用地结出的又一硕果。伊利乳业是把原亿佳太阳能的厂房改造成了自动化车间, 没有新占一分新增建设用地, 企业、政府、群众皆得益。

4 破损山体治理利在千秋

2005 年到玫瑰之乡旅游会为那些裸露的破损山体而痛心不已。时隔不久, 故地重游, 却是换了一幅天地。玫瑰镇焦庄翠屏山多佛塔风景区附近, 由于过去保护不力, 废弃塘窝成了那里的一块“疮疤”。2005 年, 平阴县国土资源局投资进行治理, 碧绿的香槐、蜿蜒的爬墙虎、齐腰的庄稼使这里重现生机。

一位村干部高兴地说: “我们不仅有了好的生产、生活环境, 每年还给村集体增加了 8.7 万元的收入, 为村里百姓办实事的能力提高了”。继续沿国道前行, 还未进东阿镇黑风口土地整理项目区, 惊讶声中有人已看到岩壁边上飞旋的野鸽子, 这里俨然一幅风景区的样子。黑风口在国道沿线, 人流量每天平均达万人。由于地势险峻, 再加上那些废弃的石塘, 悬空的残留山体, 让过往行人不寒而栗, 曾经造成过不少交通事故。2005 年, 平阴县国土资源局通过整理边角、清底整平、客土回填、沿壁围堰、分层造绿、花砖护坡等措施进行综合治理, 桧柏、黄栌、爬墙虎等植物茁壮生长, 护坡的花砖喷上了醒目的标语, 野鸽子在山崖上安了家, 平整的田地里农民正在悉心打理着庄稼, 好一幅山水田园风光图! 平阴县国土资源局局长苏昆方说: “只要有利于管好国土资源的事, 有利于平阴县经济发展的事, 有利于造福老百姓的事, 我们就一定要干实、干好、干出成效, 确保利在千秋!” 无须豪言壮语, 却道出了一名国土人的心声, 鼓舞了一方国土人的士气。