

工作研究

滨州市建设用地分析及合理利用建议

张光永,孙强,武俊美

(滨州市国土资源局,山东 滨州 256600)

“十一五”时期,滨州市国民经济和社会发展既面临加快发展、赶超先进的全新战略机遇,又面临着经济增长方式和结构战略转型任务,经济社会的快速发展对土地资源的需求提出了严峻挑战。如何协调经济社会快速发展与高效集约用地之间的关系,在严格控制建设用地总量、保持建设用地适度增长的前提下满足城镇化和工业化快速发展的用地需求,已经引起滨州市政府和有关部门的高度重视,成为政府经济工作的重点之一。

1 建设用地概况

1.1 建设用地总量

2005 年底滨州市建设用地总量为 167 439.2 hm^2 ,在建设用地中面积最多的是农村居民点用地,面积为 56 539.38 hm^2 ,占建设用地的 34%;其次为水利设施用地,面积为 37 071.18 hm^2 ,占建设用地的 22%;第三位是盐田用地,面积为 32 701.19 hm^2 ,占建设用地的 20%;城镇和独立工矿用地分别为 15 878.88 hm^2 和 13 957.89 hm^2 ,占建设用地的 9% 和 8%。

1.2 建设用地特点

(1)总量大,类型多,结构与经济发展相协调。滨州市建设用地面积占土地总面积的比重为 17.7%,略高于山东省的 15.3%,人均约为 451 m^2 ,是山东省人均 261 m^2 的 1.73 倍,这主要与滨州市地处黄河三角洲,土地广袤,人口密度较低有关。内部构成中城镇和独立工矿用地比重偏低,农村居民点、盐田和水利设施用地偏高,基本上反映了滨州市经济发展中农业所占比重较大,工业化和城镇化水

平较低的实际状况。

(2)盐田和水利设施用地面积多、比重大。由于滨州市北部濒临渤海,海滩涂资源非常丰富,随着“海上滨州”建设和北带开发步伐的不断加快,盐田建设和盐业开发有了长足的发展,盐田及其他特殊用地占建设用地总量的 38%。同时,为了加强和改善农业生产条件,先后实施了小开河、邹平韩店水库、沿海防潮大坝等重大水利工程建设和农田基本水利设施配套建设,造成了水利用地大量增加。特别是北部沿海县,加大了引黄输水和蓄水工程建设,水利用地大幅度上升,占建设用地总量的 21%。二项合计占新增建设用地总量的 59%,是滨州市建设用地总量大而平均产出率低的一个主要原因。

(3)交通和城镇建设用地增长较快。规划实施期间城镇和交通新增建设用地分别占新增建设用地总量的 13.1% 和 8.2%,年平均增长速度分别为 10.2% 和 10.5%,均高于全省同期城镇和交通建设用地平均增长速度 1 倍以上。其主要原因是经济总量持续增长、固定资产投资不断升温与经济结构的调整。1998 年以来,滨州市经济投资规模逐年递增,社会固定资产投资年均增长 33% 以上,远高于同期 GDP 平均增长速度。“十五”期间,滨州市坚持实施“超常规、高速度、跨越式”发展战略,经济、社会等方面得到了迅猛发展,特别是城镇化建设和交通基础设施建设明显加快,城镇化在滨州市经济社会发展中的带动和辐射作用日益明显,交通对经济和社会发展的支撑作用明显增强,带来了建设用地的快速增长。

(4)建设用地后备资源较为丰富。滨州市地处黄河三角洲腹地,濒临渤海,土地后备资源丰富。共

收稿日期:2007-01-30;修订日期:2007-06-21;编辑:杨学作

作者简介:张光永(1966-),男,山东惠民人,高级工程师,主要从事土地利用规划管理工作。

有各类未利用地资源 17.3 万 hm^2 , 占土地总面积的 18.3%。特别是由于该市作为黄河三角洲的主要区域, 成陆时间早, 海岸线基础稳定, 再加上防潮大坝的建成, 使得这一区域的土地后备资源开发利用潜力巨大, 前景广阔。经适宜性评价, 滨州市土地后备资源中约有 85 360 hm^2 因受土壤含盐量、地下水位、灌排条件等自然因素制约, 不适宜用于农业用途, 但可作为非农业建设用地的后备资源。

1.3 建设用地存在问题

(1) 建设用地增长速度过快, 对土地资源造成了巨大压力。近几年来, 滨州市建设用地增长速度呈逐渐加快的趋势, 根据“四查清, 四对照”结果分析, 滨州市 1997—2005 年间新增建设用地总量和占用耕地量均超出土地利用总体规划确定目标 1 倍以上。各类建设用地中, 独立工矿和水利设施用地分别超过规划目标 84% 和 132%, 城镇、农村居民点、交通用地占规划目标的 80% 以上。整个规划实施期间建设用地平均增长速度达到了 3.6%。如果按照这一速度发展下去, “十一五”期间滨州市建设用地将净增 32 500 hm^2 , 平均每年增长 6 500 hm^2 。如此巨大的用地量, 大大超过了上级下达的土地利用年度计划, 这在国家进一步加强宏观调控, 紧缩地根的大政策下显然是难以完成的, 更对日益紧缺的土地资源带来了非常大的压力。

(2) 建设用地总体产出率较低, 粗放低效利用仍较普遍。由于前几年国家对建设用地投资强度、建筑系数、建筑容积率等项控制指标没有具体标准, 控制不严, 许多建设单位出现了多征少用、征而不用的现象, 大量征占土地, 建设“花园式工厂”、“花园式小区”, 囤积土地待以后赚取土地差价, 造成了较多土地的低效利用和闲置浪费。据测算, 滨州市平均建设用地 GDP 产出率仅为 46 万元/ hm^2 , 与山东省平均建设用地 GDP 产出率 65 万元/ hm^2 相比差距较大。

(3) 农村居民点建设用地粗放低效, 空心村大量存在。近几年来, 随着农村劳动生产率的提高和滨州市工业化、城镇化进程的加快, 农村外出务工和创业人员不断增加, 大量农村人口开始离开农村, 进入城镇从事二三产业。但大多数在城市安家立业的新市民, 仍不愿放弃在农村的住宅, 把农村的住宅当作将来可以停泊避风的港湾, 成为了“二栖”市民。农村居民点建设中建新不拆旧, 以外延增长为

主旧观念未从根本上扭转。滨州市 5 384 个自然村, 农村人口 261.4 万人, 农村居民点建设用地为 56 539.38 hm^2 , 平均每村仅 485 人, 占地面积 10.5 hm^2 , 人均居民点占地高达 216 m^2 , 高出国家规定农村居民点人均用地 66 m^2 , 农村居民点布局存在散、乱、小、密的问题, 造成了农村建设用地总量大、人均多、利用率低的状况。

(4) 违法用地现象仍较普遍。前几年, 有的地方政府为了实现任期内的政绩最大化, 片面追求 GDP 的提高, 盲目设立各类园区, 土地往往成为推动经济增长的重要“杠杆”, 个别地方甚至出现了地方政府默许土地违法现象, 有的违法用地情况还较严重。违法现象形式多样, 有的是未批先占, 有的是批少占多, 有的是边报批边占用, 造成建设用地管理失控和数量上升较快。

(5) 城市建设用地综合性开发不够。过去, 各项建设投资按条条分散下达, 建设单位分散征地, 各自建设, 互不联系, 未能有效地执行城市总体规划, 有计划有步骤地进行综合开发。工业布局不合理, 一些工业区, 居住、交通、生活服务设施的建设又跟不上; 住宅建设大部分分散进行, 许多新建郊区城市边缘区住宅缺乏必需的交通条件和生活设施。

2 “十一五”期间建设用地需求量分析

为分析滨州市“十一五”期间的建设用地需求概况, 根据《滨州市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》确定的主要经济发展目标, 仅从建设用地增长速度、GDP 和固定资产投资增长对建设用地的需求等方面作了大概的测算。

(1) 依据建设用地增长速度测算。“十五”期间滨州市建设用地平均增长速度为 3.6%, 如果“十一五”期间建设用地增长速度按 3.0% 计算, 需新增建设用地 26 690 hm^2 , 平均每年增长 5 338 hm^2 。

(2) 依据固定资产投资增长对建设用地的需求测算。“十五”期间滨州市固定资产投资每增长 1 亿元需新增建设用地 156 hm^2 , “十一五”期间滨州市按照固定资产投资每增长 1 亿元需新增建设用地 106 hm^2 计算, 社会固定资产投资由 2005 年的 495 亿元增长到 2010 年的 800 亿元, 需新增建设用地 32 330 hm^2 , 平均每年增长 6 466 hm^2 。即是按照《山东省建设用地集约利用控制标准》规定的工业

用地最高投资强度 3 000 万元 / hm^2 计算,“十五”期间滨州市工业投资占固定资产投资总额的 60% 以上,如“十一五”期间仍然按照这一比重计算,需累计完成工业投资 2 160 亿元,仅工业用地需新增建设用地 7 200 hm^2 ,平均每年 1 440 hm^2 ,是滨州市土地利用年度计划的 2 倍以上。

(3) 依据 GDP 增长对建设用地的需求测算。按照《山东省人民政府关于发展循环经济,建设资源节约型社会的意见》(鲁政发[2005]83 号)规定,“十一五”期间山东省每增加亿元 GDP,土地增量平均由 20.4 hm^2 降低到 18 hm^2 以下的目标,滨州市 GDP 由 667 亿元增长到 1 400 亿元,共计增长 733 亿元,需新增建设用地 13 194 hm^2 ,平均每年 2 639 hm^2 。

仅管以上是从 GDP 增长和投资增加两个方面对建设用地所作的分析,但可以发现“十一五”期间对建设用地的需求量是相当大的,如果继续沿用传统的土地利用方式对于土地资源丰富的滨州市也需承担很大的土地压力。因此,必须立足于社会经济发展与资源环境的承载能力相适应,实现土地利用方式根本性改变,走紧凑型的城市发展模式和新型工业化道路。

3 建设用地节约集约利用的建议

(1) 牢固树立科学发展观,增强珍惜和合理利用土地资源的意识。坚决贯彻落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28 号)和《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发[2006]31 号)文件精神,不断提高各级领导干部科学发展、和谐发展以及可持续发展的意识,科学认识资源与经济联系的内在联系,彻底扭转重开发、轻节约,重速度、轻效益,重外延扩大、轻内涵发展,重眼前、轻长远,片面追求 GDP 增长、忽视资源节约和可持续发展的倾向,坚定不移地走新型城镇化和工业化道路。同时,进一步建立和完善领导干部政绩考核管理办法,把依法合规用地和加强耕地与基本农田保护,严格土地管理纳入对各级领导干部政绩考核的重要内容,作为是否真正树立科学发展观和正确政绩观的一项重要检验标准。

(2) 认真执行建设项目用地定额和集约利用控制标准,严格按照定额和标准审批建设用地。严格按照用地指标审批建设用地。凡建设用地规模超过

国家用地指标、不符合集约用地标准的各类建设项目,一律不得通过用地预审,必须按规定进行缩减。各类新建、改建、扩建工程项目必须严格执行用地指标。对超过国家规定用地指标的,不得发放建设用地规划许可证、建设工程规划许可证。特别是要注意制止超过国家投资强度和用地指标,以投资工业项目为名低价圈占土地,建设“花园式工厂”的现象。重点挖掘小城镇的土地使用潜力,在城镇化发展进程中,应使城市和小城镇各司其职,协调发展,加强对小城镇发展的规划和调控,促进小城镇用地结构和用地功能布局的合理性。

(3) 妥善处理建设发展和用地的矛盾,严格控制建设用地总量,调整结构,实现集约用地。挖掘城镇旧城区用地潜力,盘活城镇闲置土地。加强对城市存量土地利用的规划安排,因地制宜地处置闲置、空闲土地,控制新增建设用地。由政府出台相关政策,采取无偿收回与有偿收回相结合的办法;新建建设项目凡能利用存量土地的,不得批准新增建设用地。加大企业“退二进三”的力度,加快城市旧城区产业用地结构的调整。城市中心可以实施“退二进三”,发展第三产业,或配备一定数量的公共设施等,提高土地利用的社会效益、经济效益和生态效益。大力推行“城中村”改造。有计划、有步骤地对城中村、城边村、园中村进行改造,综合开发,将集镇附近村庄纳入中心村集中建设;对城市建成区内的无地村庄,鼓励各类投资者参与开发改造。在城市土地利用上,要实行必要的政策倾斜,积极鼓励“城中村”改造,把“城中村”改造放在城市土地利用的重要位置。

(4) 加大区域间统筹发展力度,充分发挥全市土地后备资源丰富的优势。滨州市丰富的土地后备资源优势,既可以成为农用地的后备库又可以成为建设用地的备用地,根据当前国家加大对耕地和基本农田等农用地保护力度的严峻形势,大量压占农用地特别是耕地和基本农田进行建设的难度越来越大。滨州市有大量的适宜于建设的未利用地资源,且这些未利用土地资源靠近北部沿海,靠近滨州万吨大港,即将建成的黄骅—天津铁路、德州—烟台铁路及天津—汕尾、威海—乌海高速公路均由此穿过,具有优越的地理位置。根据山东省“十一五”规划,“十一五”期间山东省固定资产投资年均增长 18% 左右,由此计算,山东省二三产业将累计完成投

资 10 万亿元,如果 60% 的投资使用新增建设用地,按照省政府规定的 3000 万元 / hm^2 的最高投资强度计算,需新增建设用地 20 万 hm^2 ,平均每年 4 万 hm^2 (60 万亩) 建设用地。如此巨大的用地需求,仅靠单纯的集约挖潜,在短期内难以实现。为保证上述投资及时落地,山东省应统筹区域发展布局,有计划、有步骤地实施产业战略转移,加快黄河三角洲高效生态经济区建设步伐,以滨州港为依托,建设省级的滨州港工业园区,制定有关各方共赢互惠的优惠政策,吸引全省性的投资到此落户。

(5) 积极开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩工作。进一步鼓励开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作,在保证建设用地总量不变的前提下,凡是整理减少的农村建设用地,都可以置换为城镇建设用地,且不占规划计划指标,收取的新增建设用地有偿使用费、耕地开垦

费、土地出让金等,专项用于农村建设用地整理复垦的扶持资金,实现城镇建设用地增加与农村建设用地减少的良性循环。农村建设用地整理,要按照“规划先行、政策引导、村民自愿、多元投入”的原则,按规划、有计划、循序渐进、积极稳妥地推进。合理确定农村居民点的数量、布局和建设用地规模,在尊重农民意愿的前提下,统筹规划农村居民点,实行迁村并点。统筹规划城镇建设用地和工业用地,严禁零散安排乡村工业用地;通过村庄、集镇规划加大整合土地资源力度,使产业集聚效应达到最优,实现集约利用土地。在改善农村生态环境和农民生产、生活条件的同时,既适度地减少农村建设用地、整理复垦为耕地,又可争取到一定的建设用地指标,满足经济发展对建设用地的需求,有效提高土地供给水平。

(上接第 90 页)

的有效措施来抓,可以按照“谁投资,谁受益”的原则,政府、集体、个人等社会多方投资,动员社会各界力量支持农村居民点用地整理;也可以按照“政府补贴一块、村民自筹一块”的原则多方合作,进行开发整理。

3 规划中应注意的问题

(1) 农村建设用地,必须坚持“先规划、后建设”的原则,原土地、建设规划布局不合理或超过规定用地限额的必须按《山东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》的规定进行重新修订。在新一轮土地总体规划时,必须坚持规划一张图,审批一支笔、建设一盘棋,严格按规划进行实施,切实维护规划的统一性和严肃性。村庄、集镇规划必须符合土地利用总体规划,切实做好村镇规划与土地利用总体规划的衔接工作,规划要体现适度超前,满足需求的原则,不求大,但求精,把切实严格控制建设用地作为规划修编的重点,把节约集约用地作为规划修编的核心。

(2) 中央明确要求,规划修编中都不能因单纯考虑当地建设的需要而降低保护耕地的要求,绝不能借修编规划放松耕地保护。按照上级要求,必须严格保护耕地特别是基本农田,控制非农建设占用

农用地,落实耕地保护和占补平衡数量与质量并重的原则,确保现有基本农田总量不减少、质量不降低。规划中,要切实摆正项目建设与保护耕地的关系,做到既能满足农村建设用地需求,又能使耕地总量不减少;农村宅基地坚持“一户一宅”原则,宅基地面积不能超过 264 m^2 ,同时,村民住宅建设用地要充分利用原有宅基地和村内空闲地,严禁占用耕地。规划中,严格遵守国家村镇人均建设用地规划标准。

(3) 用规划引导高效用地,提高用地效率,保障社会经济可持续发展。通过规划,合理确定用地标准、建筑间距,倡导节约集约用地。规划实施中,必须在坚持拆旧建新的前提下,严格控制占用耕地建房,提倡多层建住宅;对确实无宅基地建房,又符合规划要求的,建房占地每户面积控制在 264 m^2 以内(含附属设施)。建筑规划要求达到横向成排、纵向成列,联体建筑一般不超过 4 户为宜(不含公寓式),山墙之间距离(除消防通道不小于 3.5 m 外)不得少于 2 m。完善村庄规划体系,不能以超前规划为借口,规模偏大,村镇建设规划与土地利用规划衔接不上,对此要积极探索集约合理用地和土地经营新机制,不断完善村庄规划,促进社会主义新农村建设。