

工作研究

滨州市开发区土地管理体制调研报告*

孙强¹,张建军²,王淑娟¹

(1. 滨州市国土资源局, 山东 滨州 256600; 2. 滨州市国土资源局滨城分局, 山东 滨州 256617)

0 引言

滨州市现有 8 个开发区, 分别位于 8 个县区, 均为省政府批准设立。近年来, 各县区政府高度重视开发区建设, 努力加大基础设施投入, 以发展高科技、低能耗、低污染、技术密集型工业为目标, 科学规划产业布局、不断提高土地集约利用水平, 各开发区实现了单位土地面积高投入、高产出、高效益, 有力拉动了全市经济的发展。

自全国开展土地市场治理整顿工作以来, 滨州市严格按照国务院、省政府和上级部门的部署, 经过清查摸底, 整改处理, 共清理违法设立的各类园区(开发区) 68 个, 保留了经省政府批准, 并经国土资源部公布的 8 个开发区, 并按照“布局集中、用地集约、产业集聚”的要求, 对 8 个开发区进行重新规划、合理分区, 彻底解决了以往各类园区清理整顿不够全面彻底的问题, 对改善开发区投资环境, 促进产业结构调整, 促进经济发展起到了积极的推动作用。滨州市开发区的基本情况(表 1)。

表 1 滨州市开发区基本情况

开发区名称	位 置	批 准 时 间	批准面 积 (km ²)
滨州经济开发区	滨州西区	2001. 4	9. 5
滨州工业园区	滨城区滨北镇驻地	2006. 3	4
邹平经济开发区	邹平高新街道办事处	2003. 6	8. 2
沾化经济开发区	沾化县城东外环路以东	2006. 3	4
阳信经济开发区	阳信县城东南部	2003. 3	2
惠民经济开发区	惠民县城东部	2003. 3	1. 79
博兴经济开发区	博兴县城东部	2003. 3	6
无棣经济开发区	无棣县城东部	2003. 3	2

1 开发区土地管理体制

1.1 构建依据

1994 年 1 月, 山东省人民政府发布的《山东省经济技术开发区管理条例》, 对开发区机构组成、职能和管理权限等方面做出了具体规定, 并明确规定了开发区管委会土地审批、开发等管理权限。1996 年 8 月, 山东省政府印发了《山东省开发区规划管理办法》的通知, 对开发区土地分等定级和出让金测算, 划拨、出让、转让土地的程序做了相关规定。上述条例和规章成为滨州市开发区土地管理体制构建的先导。2003 年以来, 批准成立了 8 个开发区管委会, 并对开发区管委会职能和土地管理体制的构建做了规定。

1.2 土地管理机构的设置及职能

滨州市开发区土地管理机构的设置分 2 种情况:

(1) 在开发区单独设立国土资源分局, 作为市国土资源局的派出机构。如滨州市国土资源局在滨州经济开发区设立开发区分局, 隶属滨州市国土资源局, 实行双重管理, 即: 人、财、物由滨州市国土资源局管理和拨付, 开发区国土局设党支部, 受开发区工委领导。

(2) 开发区没有单独设置土地管理机构, 土地管理职能由所在地的国土资源管理部门代管。如邹平县经济开发区土地管理职能由开发区所在地的邹平县国土资源局城区分局管理, 隶属邹平县国土资源局, 人、财、物由县国土资源局管理和拨付。

位于滨州西城区的滨州经济开发区, 是滨州市

* 收稿日期: 2007 - 06 - 09; 修订日期: 2007 - 07 - 07; 编辑: 王秀元

作者简介: 孙强(1969 -), 男, 山东济南人, 高级工程师, 主要从事土地资源规划与管理工作。

前最大的开发区,其设置属第一种情况。开发区一成立就坚持高起点规划、高标准建设,发展过程中突出引进了“高、外、大、名”项目,重点培植壮大汽车制造及零部件、电子信息等 6 大产业链,已初步建成鲁北最大的现代化工业示范区和高新技术的聚集区。滨州市国土资源局设立开发区分局作为其派出机构,具体行使开发区内土地规划管理、耕地保护、建设用地初审、报批工作、土地资产和土地市场管理,参与建设项目的可行性论证及选址、定点工作,并负责农用地后备资源开发整理等职能。

其他开发区属于第二种情况,其职能由开发区所在地国土资源分局或所代管。主要负责编制开发区内相关土地规划并对非农业建设用地进行规划审查、耕地保护、负责开发区地籍调查并负责宅基地受理、地籍调查,负责农用地后备资源开发整理等职能。

1.3 土地管理权限的设置

滨州市开发区土地管理机构在农用地转用、土地征收、土地供应和土地登记中主要做前期基础性的工作,涉及农用地转用、土地征收的审批事项,由市政府对市国土资源局上报的材料审查后,报省政府审批;涉及土地供应和土地登记的审批事项,由市、县政府依法按照规定权限审批。土地管理权限(农用地转用、土地征收、土地供应和土地登记等权限)的设置有以下 2 种类型。

(1)市国土资源局在滨州经济开发区设立的开发区分局,其土地管理权限主要是:在农用地转用和土地征收上参与建设项目的可行性论证及选址、定点,并完成土地征收前的签订协议、勘测定界、土地补偿及安置补助、建设用地初审、材料整理上报等工作;负责国有建设用地供应中拆迁腾地、勘测定界,并协助市局完成土地储备等工作;负责集体建设用地供应中勘测定界、土地预审、规划审查、材料整理并上报市局审查等;负责农村宅基地规划审查、现场勘测、材料整理、上报市局审查等工作。在土地登记发证中,负责单位国有土地登记发证、集体土地登记发证、“四房”登记发证前期基础性工作,并报市局审查,市政府批准。

(2)国土资源管理分局、所代管开发区土地管理事项,其土地管理权限主要是:农用地转用和土地征收由县局直接受理,国土资源分局、所协助县局完成建设项目的选址、定点、签订协议、土地补偿及

安置补助等工作;协助完成建设用地供应中拆迁腾地、勘测定界、材料整理等工作。负责农村宅基地规划审查、现场勘测、材料整理、上报县局审查等工作。土地登记发证工作,一般由县局直接受理,个别如沾化县经济开发区的宅基地登记发证工作由代管国土所受理,并进行地籍调查,县政府审批发证。

2 土地管理体制存在的主要问题

(1)开发区大都存在规模小,土地管理机构缺失的问题。开发区多数位于各区县城区边缘,成立较晚,规模小,开发水平和经济实力不强。除滨州市国土资源局在滨州经济开发区设立开发区分局以外,其他开发区均没有设立,由县国土局直管或分局、国土资源所代管。

(2)土地管理的各项制度落实不到位。由于没有设立职能齐全、管理到位的土地管理机构,加上有的开发区管委会与土地管理部门关系没有协调好,导致土地管理部门对开发区经济发展难以进行宏观调控,土地监管职能不到位。在土地利用上,难以形成土地集约、合理利用的自我约束机制,造成土地管理各项制度在开发区不能得到很好的落实,土地利用效率低,并在一定程度上存在低水平重复建设和产业结构雷同的情况。

(3)土地利用总体规划的控制功能弱,容易造成开发区擅自扩张。滨州市开发区批准面积普遍偏小,到目前开发区内部空闲土地所剩无几,随着各县区招商引资力度的加大,土地供给将更加紧张。开发区土地管理机构的缺失,降低了土地监管和违法用地查处力度,使土地利用总体规划的控制功能减弱,极易造成开发区实际范围的扩张。另外还存在开发区与乡镇驻地部分范围重合的问题。乡镇驻地的面积往往远远超出批准的开发区的面积,在土地利用总体规划管理中,一般都按乡镇的范围进行各项规划,容易造成开发区实际扩区。

(4)开发区管理机构没有明确的法律定位,土地管理机构和制度还没有以法律的形式予以规范。开发区建设正处于探索阶段。目前,开发区内部土地管理机构严重缺失,制度建设和监督机制还没有完善,造成了土地管理职能的脱节和土地管理职能效率低下,亟需国家尽快拿出措施予以规范。

(下转第 50 页)

紧紧围绕当前经济建设进行选题,开展土地档案信息编研工作。土地档案工作人员要积极参与市场调研,要有效地利用土地档案信息,就必须参与市场调研,研究市场对土地档案信息的需求特点,以便有针对性地搞好服务。如日照市国土资源局为加强土地管理,1999年在全省率先开展了城区闲置和低效率利用土地的调查。为摸清城市建设用地和低效率利用底数,市国土资源局组织人力对 1991 年至 1999 年的建设用地单位、批准文号、时间、用途等进行了统计,查阅档案 7800 余卷。该市国土资源局档案馆人员汇编了《日照市城区闲置非农业建设用地统计资料》。该资料显示:日照城区闲置土地共 124 宗,合计 401.6 hm^2 土地。为加强土地管理,合理利用土地资源,日照市政府于 1999 年 9 月充分参考了该档案信息资料,并及时出台了《关于闲置土地利用处置办法》。该市国土资源局根据土地闲置时间、原因等情况,制定了消化盘活闲置土地方案。其主要措施有:新上项目严格控制新增用地,优先安排利用闲置土地;督促用地单位限期开发;协调闲置土地单位转让给有能力开发的单位进行开发等。到 2000 年底,共消化利用闲置土地 32 宗,面积

124.73 hm^2 ,盘活土地资产 3.74 亿元。

(4)建立科学的档案信息检索体系,提高档案利用率。根据查找档案信息迅速、准确、实用的原则,必须加强土地档案检索系统工程的建设。除完善传统的土地档案目录外,要特别注意开发利用计算机检索等高科技检索工具。土地管理部门要根据该馆、室内容和服务对象,建立科学的、实用的土地档案检索体系,提高向社会各界提供利用土地档案信息的工作效率。

积极利用现代科学技术,实现档案信息现代化。随着经济建设和改革开放的不断深入,土地资源越来越重要,土地管理越来越规范。伴随着土地管理事业的发展,土地档案也随之大量增加,土地档案的载体形式也发生了变化,不光是纸张的,还有磁带、光盘、照片等载体形式,这些浩如烟海、形式多样的土地档案信息资源,仅凭过去的手工操作,恐难完成开发利用任务,且不适应现代社会高频率、快节奏的工作要求,必须充分运用电子计算机等现代化技术,真正把土地档案馆、室建设成为收集、储存、利用土地档案信息的基地,发挥其土地档案信息为建设小康社会服务的应有作用。

(上接第 47 页)

3 完善开发区土地管理体制的建议

(1)逐步设立职能齐全、管理到位的土地管理机构。应根据开发区的发展规模尽快设立独立的土地管理机构,作为开发区所在地市、县国土资源局派出机构,人、财、物由市、县国土资源局统一管理。同时,加强制度建设和监督机制,造就一支业务精通、作风优良的国土资源管理队伍,充分发挥国土资源部门在地方经济中的保驾护航作用。

(2)尽快开展开发区的立法研究,以法律的形式确定开发区性质、功能、任务和领导机构,并明确开发区内的土地管理体制,使开发区土地管理纳入法制化轨道,实现开发区内土地利用的统一管理。

(3)研究制定符合开发区实际的土地政策,保证开发区持续、健康发展。建立单位土地面积

GDP 产出值、土地投资强度、基础设施投入产出比等指标体系,保证开发区优势企业发展用地,逐步淘汰劣势企业,引导开发区走内涵发展之路。对发展潜力大、技术优势明显、并对区域发展有带动作用的开发区,应在用地指标上给予倾斜,在充分论证的基础上,重新核定此类开发区面积和级别,并上报审批,保证其扩区升级。多方筹措建设用地指标,建立与开发区经济发展相适应的扩区政策。应建立一套与开发区发展相适应的土地考评制度,并通过科学编制土地利用总体规划、积极进行建设用地“三个集中”、土地利用指标置换等方式,多方筹措建设用地指标,对于发展前景好,土地确实已经用完,内涵挖潜也已比较充分的开发区,逐步增加土地利用指标,引导其走持续健康发展之路。