

文登市节约集约用地情况的调研报告

杨军明,刘风军,于国先

(文登市国土资源局,山东 文登 264400)

文登市辖14个镇、3个街道办事处和1处经济开发区,827个行政村,72个社区居委会,总人口64.25万,农业人口约40万。土地总面积177984.37hm²,其中农用地142790.05hm²,建设用地24068.33hm²,未利用土地11125.98hm²,分别占土地总面积的80.23%,13.52%和6.25%。全市耕地总面积61643.53hm²,文登市坚持科学发展观,立足实际,正确处理用地与发展的关系,坚持走资源节约型道路,以节约集约用地来支持保障和服务于经济又好又快发展,形成科学发展与科学用地的和谐局面。

1 基本做法

(1)利用低效闲置土地。随着城市功能的发展提高,原城市用地的产业结构已不适应城市规划布局 and 整体发展的需要,为此,从2004年下半年起,文登市对全市废弃的砖瓦厂、饲养室、合并后的学校操场等低效闲置土地进行摸底调查,同时,积极引进新投资者对闲置土地资源进行二次开发建设或经营,满足了一批投资规模大、效益好、科技含量高的大项目、大企业的用地需求。韩国CH株式会社投资480万美元,租赁张家产镇埠口建筑公司3000多平方米闲置厂房,新上集水产养殖、加工、出口于一体的外资项目。项目投产后,生产场地没有增加,但经济效益却得到大幅度增长。目前,调查出的70.07hm²闲置土地全部得以盘活。文登市对位于城区的老厂区、老城(镇)区积极采取措施促进改造,通过政府有偿收回或易地调整的方式,促使企业腾出土地,引导企业“退二进三”,优化土地利用结构。对原供销社、粮管所等单位拥有的存量用地,则采取现状方式出让,共拍卖土地11宗(12.70hm²),满足了民营经

济、中小企业及冷库、气调库等建设用地需求。

(2)控制土地供应标准。按照《山东省建设用地集约利用控制标准》,变招商引资为招商选资,调整建设用地项目投资强度,抬高产业引进和供地“门槛”,规定所有建设项目,每公顷实际投入不得少于3000万元。从建筑密度、容积率等方面入手,加强项目用地预审,核定用地面积,防止盲目投资和低水平重复建设。鼓励企业用地向空中发展,建多层厂房,鼓励一些用地集约程度不高的企业在不增加用地面积的前提下,通过增资、扩资提高单位土地面积的投资强度,从而提高全市集约用地的水平。山东万得集团是一家抽纱企业,在工厂扩大规模过程中,全部以建设多层厂房为主,并确定了建筑系数达到36%的目标(国家规定标准为不低于30%)。公司建筑总面积达到11万m²,但占地总面积仅有61267m²,建筑容积率达到1.9(国家规定纺织业的容积率不低于0.6)。文登南阳电子产业有限公司是威海市规模比较大的外资企业之一,占地仅有4.20hm²,建筑总面积却达到了35000m²,建筑容积率达到1.04,土地的价值得以充分发挥。

(3)加强旧城旧村改造。1998年,文登市政府下发了《关于加快旧城区改造的决定》,本着“统一规划、统一管理、集约用地”的原则,按照先城中村、后城边村的次序推动村庄改造或整体搬迁。天福办事处河北村共有890人,占地26.67余公顷,这个村投资1.23亿元对旧村实施改造,节约土地4余公顷。龙山办金岭屯村原有100户居民,占地4hm²,村民房屋破旧且排列参差不齐,西楼村将金岭屯村兼并后,对原有房屋进行彻底拆除,投资4000多万元建成占地3.33hm²的新村,并对腾出的旧村占地

* 收稿日期:2007-11-20;修订日期:2008-01-15;编辑:曹丽丽

作者简介:杨军明(1974-),男,山东文登人,助理馆员,主要从事文秘宣传工作。

进行复垦整理,建设成西楼村的蔬菜基地,为该村酒店提供无公害食品。

(4)开发利用沿海滩涂。作为沿海城市,文登市有着丰富的滩涂资源,由于多种原因,以前开发的盐田没能得到有效利用,处于废弃状态。在国家建设用地指标越来越紧张的情况下,充分利用好这部分资源不仅可以解决建设用地的供需紧张矛盾,而且还可以借助南部沿海优势,推进全市经济快速发展。2007年,文登市委、市政府启动了南海开发和建设工程,利用废弃的盐田进行开发和建设,先后有300多家客商前来洽谈,驿海庄园、鲁能风电、香水海创业城、三角轮胎、光威渔具等10多个大项目相继落户。土地平均价格在270万元/hm²以上,最高价格495.15万元/hm²,土地价值得以较好体现。

2 节约集约利用土地新思路

(1)加强宣传和引导。近年来,文登经济发展迅猛、建设用地需求日益增加,而每年分配的用地指标十分有限,供需矛盾异常紧张。因此,要调动多方面的力量宣传保护耕地、节约用地、盘活挖潜、高效利用的土地管理新思路。

(2)既要保护耕地又要保障经济发展。为促进农村集体建设节约集约用地,文登市国土资源局以村为单位,对农村集体建设用地管理开展全面调查。调查发现,文登市城镇化水平和工业化速度不断加快,农村人口大量向城镇集中,农村常住人口数量呈减少态势,2006年全市农村人口共462 217人,比1990年减少76 532人。同时,农村老年人口所占比例上升,人口老龄化趋势不断加快,1990年,老年人口占农村总人口数的21.8%,2006年达到23.3%,一户多宅现象大量存在。1990年,全市一户多宅的户数为5 290户,2006年达到9 242户,较1990年增长了近75%。另一方面形成大量的闲置宅基地。1990年全市闲置宅基地为10671户,2006年为23832户,较1990年增长了123%。部分村形成了“空心村”,全市“空心村”率达到9.7%。农村建设用地节约集约利用潜力较大,全市农村集体建设用地可整理总面积为529.41 hm²,其中:农村居民点482.63 hm²,占总面积的91.2%;独立工矿17.59 hm²,占3.3%;废弃道路和其他29.18 hm²,占5.5%。近阶段可成片(面积在0.33 hm²以上)整理的面积为

340.88 hm²。预计整理后可新增农用地约529.41 hm²。

(3)在尊重农民意愿的基础上,可以按照“缩并自然村、建设中心村、充实空心村”的原则,实行村庄整体搬迁、村庄整治、农户拆迁,达到既改善居住条件和生活环境,又增加有效耕地面积的目的。①集约整合,并村腾地。对人口少、布局零散、土地利用低下的村庄,实施小村并到大村,集中建设中心村,促进农村城镇化。②合理利用宅基地指标。按照国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》的规定,农村村民住宅建设尽量利用村内的空闲地、老宅基地和未利用土地。同时,按照城镇化和集约用地的要求,打破原行政村界限,专门规划住宅区,集中建设居民住宅楼,重点解决符合条件的适龄青年住房问题。住宅楼使用村集体土地,按宅基地进行管理。③统筹规划,撤村腾地。按照“工作在园区、生活在城区、居住在社区”的现代生活格式,撤村并点,对腾出的土地统一规划、合理分区、配套建设。

3 促进节约集约用地管理的几点建议

(1)进一步规范宅基地管理。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》下发后,为加强农村宅基地管理,国土资源部下发了《关于加强农村宅基地管理的意见》,均提出“严禁城镇居民在农村购买宅基地”,从目前的情况看,单纯通过户口簿难以认定购房户是否为城镇居民,因此,应尽快出台可操作性强的规范性文件,明晰宅基地产权,明确宅基地流转。

(2)积极稳妥地开展农村集体建设用地整理工作。文登市制定出台了《文登市城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作实施方案》,全面落实项目区的拆旧建新工作。完成后,可获得132.67余公顷的周转指标。对于分散的建设用地整理,可运用置换政策,通过易权、易主、易位、易用等措施,将置换出的用地指标集中使用,以满足大项目、基础设施、公益事业和大企业的用地需求。不仅可以加快社会主义新农村建设步伐,统筹城乡发展用地,优化土地利用布局,还可以有效增加耕地面积,做到建设用地总量不增加,耕地总量不减少,实现耕地总量的动态平衡。