

工作研究

威海市开发区土地节约集约利用调查研究*

王安娜

(威海市国土资源局, 山东 威海 264200)

土地节约集约利用是保持经济持续快速健康发展的必然选择,也是全面建设小康社会和构建和谐社会的必然要求。开发区作为对外开放的前沿和最富有竞争力的经济区域,对威海市经济社会发展做出了巨大贡献,发挥了辐射、示范和带动作用。为总结开发区节约集约用地的成功经验,研究探讨新形势下开发区土地集约利用的新思路,促进开发区建设再上新台阶,威海市对开发区土地节约集约利用情况进行了深入调研,并提出了节约集约用地的新思路。

1 开发区土地利用总体情况

威海市原有各类开发区(园)62个,经过2004年清理整顿,保留和拟保留省级以上开发区13个。目前已通过国家规划审核的有9个,分别为:威海市高新技术产业开发区、威海市经济技术开发区、威海市出口加工区、荣成市经济开发区、文登市经济开发区、乳山市经济开发区、威海市工业园、荣成市俚岛工业园、文登市尚山工业园。此次调研的范围是上述已通过规划审核的9个开发区。

9个开发区目前建成区面积为88.82 km²。其中,工业用地3510 hm²,平均容积率0.65;仓储用地532 hm²;房地产用地1770 hm²,平均容积率1.1;道路用地717 hm²;绿化用地815 hm²;公用设施用地444 hm²;其他用地1092 hm²。累计固定资产投资1250亿元,固定资产平均投资强度13.8亿元/km²;累计引进项目总投资1720亿元,其中工业项目总投资1200亿元,单位面积项目投资19亿元/km²。

2007年,9个开发区实现GDP 550亿元,单位面积创造GDP 6.2亿元/km²,是全市平均水平的3

倍;税收收入51亿元,单位面积税收收入0.57亿元/km²,是全市平均水平的5倍;实现工业增加值370亿元,单位面积工业用地实现工业增加值9.5亿元/km²,是全市平均水平的5倍。单位面积创造GDP最高的是荣成市经济开发区,达到14亿元/km²;单位面积工业增加值最高的是威海市高新技术产业开发区,达到15亿元/km²。与全市平均水平相比,开发区土地集约利用总体水平是比较高的。

2 开发区集约用地保障措施

(1)坚持规划先行,优化用地结构。威海市开发区在设立之初,就坚持保护耕地和节约用地的原则,大多选址在荒山、荒滩上。如威海市高新技术产业开发区、荣成市经济开发区、文登市尚山工业园等,90%以上的规划建设范围是荒山和沿海滩涂,避免占用大量耕地。开发区设立后,把科学规划放在首位,按照“产业集聚、布局集中、用地集约”的原则,将开发区发展规划与土地利用规划有机结合,明确不同地段的土地用途、设施配套和发展目标,做到以规划定方向、以项目定土地、以投入定面积,优化土地资源配置,以严格执行土地利用总体规划和年度计划,为开发区节约集约用地奠定了坚实的基础。

(2)提高用地门槛,控制用地规模。一是严把产业政策关,变“招商引资”为“选商择资”。国土、发改等部门严格审核用地预审和立项方案,对不符合产业政策及高耗能、高污染的新建项目,不予批准用地。仅2007年,全市开发区就退回不符合产业政策的项目用地申请60多个。二是控制项目投资规模和建设规模,提高土地集约利用水平。2005年,威海市政府出台文件规定,国家级开发区和威海市

* 收稿日期:2008-07-15;修订日期:2008-07-19;编辑:王秀元

作者简介:王安娜(1971-),女,山东荣成人,工程师,主要从事国土资源执法监察工作。

工业园的土地投资强度平均不低于3 600万元/ hm^2 ,省级开发区不低于3 000万元/ hm^2 ;除特殊要求外,工业厂房原则上不低于2层;严禁在工业项目用地范围内建造成套住宅、专家楼、宾馆、招待所和培训中心等非生产性配套设施;在各类开发区中,固定资产投资小于500万元的项目,原则上不单独供地,通过租赁厂房解决经营场所。如落户于威海市经济技术开发区的华盛(三角)轮胎厂平均每公顷投资强度达到8 850万元,超出了国家规定橡胶工业每公顷最低1 800万元的土地投资强度。落户在文登市开发区的山东万得集团,在扩大生产规模过程中,以建设多层厂房为主,建筑总面积11万 m^2 ,占地仅6.07 hm^2 ,容积率达到1.9,远远超出了国家规定的纺织业最低0.6的容积率控制指标,比以往建单层厂房节约土地7.33 hm^2 。

(3)搞好内涵挖潜,提高土地利用率。通过盘活征收区内村办集体建设用地,解决用地146.67余公顷;通过盘活收回低效盐田,解决用地133.33余公顷;通过处置闲置土地,解决用地93.33余公顷;通过旧村改造,腾出建设用地66.67余公顷;通过利用企业原场地扩大生产规模,节约新增用地200余公顷。共盘活存量建设用地640余公顷,安排项目88个。

(4)用活用好政策,拓宽用地空间。一是通过科学规划,走海域使用转土地使用的路子,利用沿海滩涂解决用地。通过这种方式,为威海职业学院和山东省药学院解决用地近266.67 hm^2 。二是充分利用挂钩试点和土地置换等政策,优化城乡用地结构,缓解用地矛盾。近两年,通过这种方式解决用地333.33余公顷。

3 存在问题

(1)土地节约集约利用水平与南方发达城市相比有一定差距。虽然威海市开发区在土地节约集约利用方面取得了一些成效,但与南方先进市相比,仍存在较大差距。如无锡市2006年出台文件规定,国家和省级开发区土地投资强度每公顷不得低于4 500万元;纺织、服装、轻工、食品、电子、医药、生物等项目,必须建造以5层为主的多层厂房;凡投资总额在2 000万元以下的项目及适合进多层厂房的建设项目必须通过租赁或购买标准厂房的途径解决生产用房。而目前威海市开发区平均土地投资强度不

到200万元,只有无锡平均水平的2/3;工业用地平均容积率为0.65,仅为无锡蠡园开发区的1/2。

(2)开发区土地节约集约利用考核评价体系有待进一步健全。尚未真正建立起多部门参与的土地批后监管和考核机制,对批地后投资建设监管不够,有些用地单位取得土地后,在实际建设中未达到规定的集约用地最低标准。

(3)新增建设用地空间不足。9个开发区规划建设预留地2 200 hm^2 ,到目前已使用2 133.33余公顷,剩下不到66.67 hm^2 。

4 挖掘盘活存量建设用地的潜力

(1)城中村。开发区内还有60个“城中村”尚未改造,改造后可挖潜用地266.67余公顷。

(2)闲置土地。开发区内尚有未依法处置的闲置土地146.67 hm^2 。

(3)低效利用厂房。目前开发区内近半数的厂房是单层,工业平均容积率较低。如果将单层厂房改建多层厂房,容积率由0.65提高到1,可节约新增建设用地约2 666.67 hm^2 。另外,开发区内还有闲置标准厂房40幢,建筑面积48万 m^2 。

(4)空闲地和农村宅基地。据调查分析,在开发区控制范围内,有整理潜力的空闲地193.33 hm^2 、农村宅基地460 hm^2 。可将这部分农村建设用地整理成耕地,利用农村建设用地减少和城镇建设用地增加政策或指标置换政策,缓解用地指标不足的问题。

5 思路 and 措施

威海市应全面落实科学发展观,转变工作思路,创新发展模式,正确处理执法与变法、保护耕地与保障用地的关系,通过“搞好两个规划,挖掘两个潜力,完善三个机制,推进三个集中”,以土地利用方式的转变促进经济发展方式的转变,提高开发区土地节约集约利用水平和产业水平。

5.1 搞好两个规划向科学规划要土地

(1)搞好开发区发展和产业规划。首先,按照“效益优先、适度超前、引导集聚、集约经营”的原则,对全市13个开发区的功能定位和产业布局进行总体设计和规划,发挥产业集聚效应,避免重复建设。在此基础上,每个开发区都要合理确定区内产

业及配套设施的布局和建设规模,集中建设水厂、污水处理厂等公用配套设施,集约使用公用工程,最大限度发挥公用配套设施优势,科学合理配置区域资源,节约开发区用地。实现开发区与市区之间的资源共享,简化开发区内的城市用地构成,使更多的土地资源用于工业项目的开发利用。优先发展信息、生物、新材料、海洋等产业,发展服务外包产业和楼宇经济,推动开发区产业优化升级。

(2)搞好土地规划。结合新一轮土地利用总体规划修编和开发区发展规划,科学编制开发区土地利用规划,为开发区的可持续发展留出科学合理的用地空间,并把开发区土地规划纳入所在城市的土地利用总体规划和城市总体规划进行统一管理。同时,制定规划时,要本着保护生态的原则,把林地的保护和合理利用放在重要位置,尽量不占或少占林地。

5.2 挖掘两个潜力向盘活存量要土地

(1)挖掘国有建设用地潜力。主要有4种途径:一是盘活闲置土地。针对造成闲置的不同情况,采取督促开工、征收土地闲置费、依法收回等方式进行处置。对收回的土地,根据不同用途,积极促进合理利用,暂时不能利用的,纳入储备,新上建设项目优先使用闲置土地。二是充分利用批而未供的土地。严格实行供地备案制度,对经过农转用审批的土地长时间未供出的,将用地指标调整到其他开发区使用。三是鼓励改造现有厂房。研究出台政策,对在存量土地上改造厂房、建设多层、增资扩股的,免缴容积率增加部分的土地出让金。四是有序推进城中村改造。通过城中村改造,变平房为楼房,增加容积率,改善居民居住条件,提高土地利用率。

(2)挖掘集体建设用地潜力。积极开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点。通过挂钩试点,把开发区控制范围内具有开发整理潜力的空闲地和农村宅基地整理成耕地,把建设用地指标置换到开发区里使用,优化城乡用地结构,拓宽开发区用地空间。

5.3 完善三个机制向控制增量要土地

(1)完善指标控制机制。进一步提高开发区土地节约集约利用控制标准。土地投资强度可提高到1500万元/公顷;低于2000万元的项目原则上不单独供地,通过租赁标准厂房解决用地;除行业特殊

要求外,不准建1层厂房,纺织、服装、轻工、食品、电子、医药、生物等项目,必须建造3层以上厂房。

(2)完善市场配置机制。严格执行工业用地最低价标准,全面实施工业用地招拍挂,充分发挥土地价格的杠杆作用,增加用地成本,使土地使用者自觉节约集约用地。

(3)完善考核监管机制。首先,要建立开发区土地利用评价指标体系和考核办法,成立由经贸、发改、国土、建设、环保等部门参与的联席会议机制和考核小组,定期或不定期进行考核和监管,促进开发区集约用地水平的提升。制定评价体系要坚持科学性、目的性、可操作性和指导性的原则,可围绕土地开发进度评价指标、土地投入与产出评价指标及工业用地效益评价指标3个方面进行设计。第二,要加大对用地者取得土地后用地情况的监管。在土地出让合同中约定项目建设内容、投资强度、容积率、绿地率、项目建设开工、竣工期限、闲置标准、转让条件、违约责任和赔偿标准等内容。建立项目跟踪管理制度和验收制度,土地出让后,联席会议有关部门按照各自职责,加强对土地出让合同实施情况的跟踪管理,对违规违约的,要依法追究,达不到集约用地要求的,不予验收,限期整改,切实减少土地低效利用和隐性浪费现象的发生。

5.4 推进三个集中向集群集约要土地

(1)工业项目向开发区集中。新上工业项目都要根据规划全部集中到国家级、省级开发区内。通过财税收入分成等政策,建立合理的利益分配机制,调动乡镇工业项目向开发区集中的积极性,实现资源共享,避免重复建设,促进土地集约利用。

(2)农民向城镇和农村新型社区集中。对开发区内的小城镇和自然村重新进行区划调整,压缩乡镇数和村数,并将中心城镇(办事处)建设、自然村撤并与改革传统农民宅基地使用制度相结合,统一建设多层、高层农民公寓,实行社区化集中管理,节约利用农村土地。

(3)农业向适度规模经营和现代农业规划区集中。加大土地开发整理力度,增加连片农田面积,提高农田质量。在此基础上,按照十七大提出的“有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营”的要求,促进农民及农业企业进行适度规模经营,发展精准农业和生态农业,优化农业产业结构,提高农民收入。