

工作研究

淄博市淄川区加快盘活闲置土地的调查与思考

鲍冰秀

(淄博市国土资源局淄川分局, 山东 淄博 255100)

淄川区位于淄博市中部, 辖3个街道办事处, 17个乡镇, 1个经济开发区, 共457个行政村, 人口67.3万, 土地总面积1 000.6 km², 人均耕地不足0.033 hm², 低于全省、全市平均水平。随着经济发展和城市建设步伐的加快, 淄川区面临保护耕地与保障发展的双重压力, 土地供求矛盾非常突出, 因此, 加快盘活存量土地, 提高土地节约集约利用水平, 已经成为缓解当前用地矛盾的必然选择。

1 全区闲置土地的基本情况

据初步调查, 目前全区存量闲置、低效利用土地共77宗, 面积277.46 hm², 按土地性质分类: 集体土地55宗, 面积49.77 hm², 占总面积的18%; 国有土地22宗, 面积227.69 hm², 占总面积的82%。通过分析, 全区闲置土地主要有3个特点:

(1) 全区闲置土地数量多, 分布广, 大面积宗地少。3 hm²以上的闲置土地只有12宗, 面积235.93 hm², 占总面积的85%; 其余宗地均在3 hm²以下, 面积最小的仅为0.024 hm², 不利于连片开发利用。

(2) 全区闲置的大面积宗地多为废弃矿山, 开发利用难度大。在闲置土地中, 废弃矿山共202.51 hm², 占总面积的73%。其中, 柳泉石矿29.33 hm², 黑旺铁矿153.37 hm², 洪山铝土矿4.67 hm², 3矿闲置土地就达187余公顷。由于这些矿山开采多年, 形成了大型的矿坑。如柳泉石矿土地只能作为采矿区, 黑旺铁矿矿坑大量积水, 洪山铝土矿地形复杂; 有的是矿山矸石堆, 短时间内难以利用; 部分因资源枯竭、关井压产等政策造成的闲置矿山土地, 位置较偏, 基础设施差, 开发利用难度较大。

(3) 全区闲置地纠纷多, 历史遗留问题多。该

区有部分早期建设用地, 无任何手续, 这部分土地有17宗8.73 hm², 占全部闲置土地的3.1%。有的闲置用地因企业经营管理不善, 往往因经济纠纷被抵押或被法院查封; 也有部分土地以抵债等形式被用地者私下处置; 还有部分土地因经济纠纷而被查封, 其查封值远大于实际土地房屋价值, 难以盘活利用; 有部分出让的土地, 虽然闲置, 一旦他人要用, 就漫天要价, 令人难以接受。

2 土地闲置的原因分析

(1) 废弃矿山和破产企业造成土地闲置。淄川区是一个老工矿区, 经过近百年的开采, 大量矿山因资源枯竭而废弃, 形成了大量的闲置土地, 同时, 部分企业因经营不善破产或停产, 也造成土地闲置, 这也是全区土地闲置的主要原因。

(2) 个别企业用地粗放、随意性大。容积率和投资强度较低, 有的企业用地容积率仅为0.18, 单位土地的投入与产出比很不协调。个别企业上项目时, 不考虑土地利用总体规划, 不是优先使用符合规划的地块和储备地块以及闲置土地, 而是相中哪块用哪块, 导致用地手续难以办理。

(3) 用地标准控制不严, 土地利用效率低。前几年, 开发商征用土地, 只要凭立项文件, 就可以到土地部门申请用地, 企业用地多少同企业的生产规模、注册资本、实际需求及资金实力, 都没有严格的审核规定。一些效益较好、实力较强的企业, 新增项目用地往往是一次性规划, 一次性征收, 再分期建设, 造成大部分被征地块不能按时开发建设, 土地利用效率低。

(4) 土地执法监管乏力。近年来, 该区在一定

* 收稿日期: 2008-05-27; 修订日期: 2008-08-25; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 鲍冰秀(1979-), 女, 山东淄博人, 助理工程师, 主要从事地籍地政管理工作。

程度上存在重审批,轻监管,尤其是对征而未用的闲置土地,基本上处于放任状态。虽然国家颁布了《闲置土地处置条例》,土地出让合同中也有明确的用地设定条件,但真正能严格监管起来的不多。

3 几点建议

针对该区闲置土地多且情况复杂的实际,为确保盘活土地工作顺利推进,应采取“统一规划,分步实施,先易后难,以用为先”的原则,通过征收土地闲置费的办法,加快盘活消化闲置土地,提高土地节约集约利用水平。

(1)加强领导,健全盘活闲置土地的工作机制。一是成立盘活闲置土地领导小组。盘活闲置土地工作涉及面广、政策性强、问题复杂、利益集中、难度大,是一项复杂的系统工程。建议成立由分管区长任组长,国土、规划、建设、发改、经贸等相关领导为成员的领导小组,统一领导、协调盘活闲置土地工作。二是制定出台闲置土地处理办法。建议按照国务院《关于促进节约集约用地的通知》、国土资源部《闲置土地处置办法》等政策规定,研究制定《淄川区闲置土地处理办法》,明确政策措施,指导全区盘活闲置土地工作。三是建立盘活存量建设用地考核机制,把盘活存量建设用地工作列入乡镇工作目标责任制,作为年度政绩考核的重要内容,充分调动乡镇盘活存量用地的积极性。四是盘活存量建设用地同审批新增用地挂钩,闲置土地盘活工作不力的,不办理新增建设用地项目报批。

(2)开征土地闲置费,盘活闲置土地。建议全区依据国务院、国土资源部的相关政策规定,研究出台闲置土地闲置费的征收办法。国务院《关于促进节约集约用地的通知》规定,土地闲置1年以上不满2年的,土地闲置费按出让或划拨价款的20%征收;土地闲置满2年、依法应当无偿收回的,坚决无偿收回。初步考虑,可给闲置土地所有者3~6个月的缓冲期,抓紧招商引资,研究盘活方案,缓冲期间过后仍闲置的,按国家标准依法征收土地闲置费。建议建立合理的收益分配机制,依法收回的闲置土

地,优先满足该乡镇急需的建设用地项目;处置闲置土地收取的土地闲置费和土地出让金收益区和乡镇政府实行五五分成,激发乡镇盘活存量建设用地的积极性。

(3)因地制宜,分类处置盘活闲置土地。主要的处置盘活方式有4种:一是限期盘活。对有意启动盘活,并经确认有资金和项目的土地,要求在6个月内开工建设。二是依法收回。根据国家相关规定,经区政府确定闲置2年以上,且在本年内不能启动盘活的土地,原则上无偿收回。收回后,统一纳入区土地储备中心储备,重新明确土地用途、设立使用条件、确定供地方式后,再招商引资,重新启动盘活。三是异地置换。淄川区许多闲置土地位置偏远,面积零散,难以利用。建议在不增加建设用地总规模、保证农用地和耕地总量不减少的前提下,将现有的零星分散等不宜利用的建设用地,按照《山东省国土资源厅关于规范和完善建设用地置换工作的实施意见》复垦后,置换变现建设用地指标(不能占用基本农田)。四是退地还耕。对偏远、零散的废弃矿井用地,以及不具备盘活价值的土地,可进行复垦,用以弥补占补平衡指标。

(4)制定优惠政策,鼓励利用闲置土地。建议研究出台优惠政策,从立项、财政、税收等各个方面鼓励企业优先利用闲置土地进行建设。特别是利用废弃矿山闲置土地的,视土地使用者开发整理土地的投入情况,酌情从土地收益中进行补助。

(5)从源头抓起,严格控制新增闲置土地。强化对建设用地的审批管理,切实做到“三个严格”,即批前严格预审、批中严格审查、批后严格监管,从源头上遏制闲置土地。切实做到企业用地规模与投资强度挂钩,明确各类土地的投资强度,防止出现“盲目供地”、“粗放用地”行为。建立建设用地预审的前置管理制度,制定集约用地评价和考核制度,从土地供应率、项目开工率、土地闲置率等方面,对土地集约利用的综合指标进行评价,土地集约利用评价结果要与各乡镇年度考核挂钩,督促各级抓好用地监管。