

# 临沂市加强土地节约集约利用\*

杨静,沈庆国

(临沂市国土资源局,山东临沂 276001)

土地是发展之基,民生之本。临沂市人多地少,随着工业化、城镇化的发展,土地供需矛盾日益突出。面对资源硬约束和发展硬道理的双重压力,根本的出路就是以科学发展观为指导,坚定不移地走节约集约用地之路。近期对临沂市节约集约用地的现状、做法、存在的问题及制约因素进行了调查分析,对进一步推进节约集约用地的对策措施做了一些探讨。

## 1 土地资源状况及当前用地形势

(1)土地资源紧缺。临沂市土地总面积为1.72万 $\text{km}^2$ ,占全省土地总面积的10.93%,但是人均耕地、优质耕地及后备耕地资源少。全市山地、丘陵、平原面积各占总面积的1/3,人均耕地0.08 $\text{hm}^2$ ,低于全国平均水平,与全省大体持平。土地后备资源较少,约有24.6万 $\text{hm}^2$ ,人均后备资源仅0.03 $\text{hm}^2$ 。土地后备资源中,可供开发为耕地的13.87万 $\text{hm}^2$ ,且土地质量较差,开发利用难度较大。

(2)国家土地政策越来越严。2003年以来,国家把土地作为控制固定资产过快增长、促进经济增长方式转变的重要手段,国务院连续出台《关于深化改革严格土地管理的决定》、《关于加强土地调控有关问题的通知》等文件,综合运用法律、经济、行政等手段,加强土地调控,从严土地管理。

(3)新增建设用地空间十分有限。山东省每年分配给临沂市新增建设用地指标约670 $\text{hm}^2$ ,而全市每年建设用地需求量在2000 $\text{hm}^2$ 以上,土地资源供求矛盾十分突出。

## 2 土地节约集约利用的做法和成效

### 2.1 严格计划控制

(1)强化土地利用总体规划的整体控制作用。加强土地利用总体规划和年度计划与国民经济发展规划,以及城镇发展规划等专项规划的衔接,确保各类与土地利用相关的规划所确定的建设用地规模必须符合土地利用总体规划的安排,年度用地安排也必须控制在土地利用年度计划之内。对争取的建设用地指标,通过科学计划,合理分配,为南坊、涑河、商城建设、师院迁址等片区以及市、县区重大工程和大项目、好项目提供了用地保障。

(2)从严控制用地规模。认真分析经济发展趋势和用地需求,按照市政府推出的各项重大经济发展规划,适时调整建设用地布局,从科学和长远的角度考虑建设用地总量和布局调整,科学编制土地供应计划,未纳入供地计划的一律不得供地。不符合土地利用总体规划和年度计划安排的,及时调整和修改,核减用地规模,严禁规划建设脱离实际需要的宽马路、大广场和绿化带。

(3)加强建设用地审批。严格供应标准,实行项目投资规模最低值控制,对投资500万元以下的项目,不单独供地;对供地率上年度低于70%的,暂停办理农转用和土地征收审批。严格执行用地计划,严把建设项目用地预审关,优先保证国家、省市重点工程、重大基础设施建设项目以及加强经济社会发展薄弱环节的建设项目用地,支持优势产业、工业园区和产业集群项目建设,大大提高了土地使用效益。

### 2.2 创新节地方式

(1)旧村改造“腾地”。按照“统筹规划、因地制宜、分类实施、以点带面”的旧村改造总体指导思

\* 收稿日期:2008-11-04;修订日期:2008-11-05;编辑:曹丽丽

作者简介:杨静(1977-),女,山东临沂人,主要从事土地利用和地质勘查工作。

想,实施“千村规划、百村示范”旧村改造工程:确定了已实施改造的100个村作为示范点,通过典型引路,以点带面,对合村并点后撤消的2429个村由各县区结合实际制定改造规划,分步实施。工程完成后可节约耕地0.67万 $\text{hm}^2$ 。积极探索旧村改造方式,一是填实“空心村”,对规划区内改造现有房屋,利用村内空闲地、“四荒”地和闲置宅基地建设住房的,予以减免相关费用;二是合并建立中心村,对人口少、布局零散、土地利用不高的村庄,实施小村并大村,集中建设中心村。三是在城市郊区建设农村社区,引导农民居住进公寓、经营进市场、生产进园区,实施撤村并点、集中居住,腾出建设用地,实现集约利用。为防止“拆了建、建了拆”,坚持高起点规划、高标准建设,积极引导拆迁安置房建设从平房、多层住宅向小高层、高层住宅转变。临沂市兰山区南坊办事处一期改造,33个村原占地667.2 $\text{hm}^2$ ,建设的8个社区均为小高层,建筑大部分为11层以上,建筑总规模近400万 $\text{m}^2$ ,总用地仅208.19 $\text{hm}^2$ ,扣除留置的商业用地及发展备用地93.69 $\text{hm}^2$ ,腾出建设用地365.35 $\text{hm}^2$ ,节地率达54%。

(2)合村并点“节地”。为加快城乡一体化进程,改善农村面貌和居住环境,临沂市大力开展撤乡并村工作,全市乡镇由原来的252个减少到181个,减少了71个,村居数由原来的9580个减少到7151个,减少了2429个。对合村并点后闲置的土地,进行统一调查摸底,深入挖潜。临沂市平邑县由原来的26个乡镇合并为14个镇2个乡,腾出存量建设用地59.33 $\text{hm}^2$ 。通过打破单位用地界线、置换等手段,对腾出的土地进行整合,形成规模,安置了鲁南鲁安药业公司等企业,建成了以中成药材为龙头的鲁南地区最大的中药材收购加工基地,安排劳动力300多人,年销售额突破6000万元,解决了当地中药材的销售难题,有力带动了农民种植中药材的积极性。

(3)挂钩试点“增地”。2006年,临沂市争取了全国第一批增减挂钩试点。通过挂钩试点,一是“集散成片”,将农村分散、不便利用的碎块闲置、低效用地进行复垦,整合成为具有较高利用价值的耕地资源,提高整体利用效率。二是“变大为小”,把布局分散、外延较大的村庄,建设成为规划合理、用地集约的小社区。第一批挂钩试点安置用地28.68 $\text{hm}^2$ ,节余挂钩指标213.6 $\text{hm}^2$ ,已全部用于城镇项

目建设,共安排30多个项目。沂南县苏村镇朱家庄村共有居民240户,原村庄占地16.2 $\text{hm}^2$ ,拆迁安置后新村占地3.33 $\text{hm}^2$ ,节约土地12.87 $\text{hm}^2$ ,搬迁后的旧村址将全部复垦成耕地,用于种植大棚蔬菜,全村因此人均增加耕地0.02 $\text{hm}^2$ ,年增加收入100多元。

(4)退二进三“换地”。为提高城市市区土地利用集约度,在土地利用总体规划和城市规划的框架内,制定并实施“退二进三”政策,即通过一系列政策,鼓励、扶持第二产业特别是污染大、效益差的工业企业搬迁改造,腾出的土地用于发展第三产业,优化城区土地利用结构。经政府批准享受“退二进三”政策的,企业原使用划拨土地根据城市规划调整为经营性用地的,按该宗地公开出让所得纯收益的60%补偿给企业;原用地为出让土地根据城市规划调整为经营性用地的,除对企业按其原土地评估值全额补偿外,将按新规划用途公开出让后所得纯收益的60%补偿给企业,补偿资金用于企业搬迁改造。这些政策有效调动了企业搬迁的积极性。原临工机械厂使用的12.67 $\text{hm}^2$ 国有土地,实施“退二进三”政策后,其国有土地被依法收回公开拍卖,最后以近4亿元的价格成交,返还企业2亿多元用于搬迁改造,并促成企业与沃尔沃成功实现联营。

(5)片区改造“挖地”。临沂市把城区存量土地开发、旧城改造、安居工程有机结合,开展了铁路南片、滨河片区、南坊片区、涑河片区、商城片区等片区改造,存量地挖潜成效明显。临沂市铁路南片区土地总面积501.8 $\text{hm}^2$ ,涉及兰山区和罗庄区的2个街道办事处、5个村居,由市政府对片区进行整体规划,各村居对3695户居民和338家企业进行拆迁或还建,所需资金全部计入土地收储成本,拆迁后由国土部门组织对腾空的土地进行公开出让。目前,已完成拆迁面积68万 $\text{m}^2$ ,还建面积52万 $\text{m}^2$ ,安置入住近2000户,腾出建设用地203.13 $\text{hm}^2$ 。

(6)开发地下空间“拓地”。挖掘土地潜力,充分利用地下空间资源,2008年6月份,临沂市首次公开挂牌出让一宗地下空间土地使用权,面积4.47 $\text{hm}^2$ ,成交价款2600万元,为地下空间利用积累了经验。

(7)处置闲置土地“收地”。对开发区闲置土地,临沂市针对宗地不同情况采取不同的处置方式,以用为先、依法进行、分类处置。一是有偿收回。将

闲置的土地按使用时间长短适当给予补偿后,收回土地使用权,重新出让给新的土地使用者。二是以收促建。对投资情况符合国家规定标准,但是还有部分土地没有开发建设的,促其追加投资,扩大建设。三是协商共建。对土地抵押贷款到期不能归还,土地使用权收归银行,造成土地闲置的,主动与银行接洽,为闲置土地“找婆家”,既解决了银行贷款问题,又盘活了土地。四是嫁接项目。对资金实力不足的企业,帮助其寻求合作伙伴,共同发展,使原有闲置土地得到利用。2005年以来,临沂市通过这些方式处置闲置土地458.2 hm<sup>2</sup>。

(8)建设标准厂房“扩地”。开发区用地实行标准厂房建设用地优先、审批优先、办证优先的“三优先”原则,积极鼓励多层标准厂房建设,最大限度地提高土地利用率。郯城县在开发区建设“创业园”,面积13.33 hm<sup>2</sup>,规划建设6.6万m<sup>2</sup>的标准化厂房,现已完成3万m<sup>2</sup>,全部按照0.67 hm<sup>2</sup>,0.33 hm<sup>2</sup>的户型建设,可容纳30家企业入驻,与以往单独供地相比,可节约土地86.67 hm<sup>2</sup>。

### 2.3 优化资源配置

(1)实行建设用地储备制度。对符合规划、计划的建设用地由政府先行储备,根据市场供求状况适时投放,现有未利用的建设用地优先纳入储备。储备土地出让前依法处理好土地的产权、安置补偿等法律经济关系,完成必要的前期开发,缩短开发周期,防止形成新的闲置土地。

(2)合理确定出让土地宗地规模。土地出让前制订控制性详细规划和土地供应方案,明确容积率、绿地率和建筑密度等规划条件。规划条件一经确定,不得擅自调整。通过合理确定宗地规模,督促及时开发利用,形成有效供给,确保节约集约利用每宗土地。

(3)严格落实工业和经营性用地招标拍卖挂牌出让制度。工业用地和商业、旅游、娱乐、商品住宅等经营性用地(包括配套的办公、科研、培训等用地),以及同一宗土地有两个以上意向用地者的,全部实行招标拍卖挂牌等方式公开出让。工业和经营性用地出让以招标拍卖挂牌方式确定使用者和土地价格,严禁用地者与农村集体经济组织或个人签订协议圈占土地,通过补办用地手续规避招标拍卖挂牌出让。土地市场化运作,一方面使有限的资源得到优化配置,提高了用地效率;另一方面使土地

价值得到显化,最大限度地增加了政府收益。

## 3 存在的问题及制约因素

近几年,临沂市在推进土地节约集约利用方面采取了一些措施,取得了明显成效,但也存在一些不容忽视的问题,在一定程度上影响了土地节约集约利用的进一步推进。

(1)节约集约用地观念有待加强。虽然近年来临沂市不断加大节约集约用地的宣传力度,但仍然有个别地方、用地单位存在粗放、贪多求大的土地利用观念和方式,甚至有的对采取提高土地投资强度等措施推进集约用地的做法认识片面,认为用地的门槛太高,会影响招商引资。

(2)农村建设用地特别是宅基地浪费问题比较突出。在农村,宅基地面积超标和“一户多宅”问题比较突出,仍然存在不少的“空心村”。且因其土地资源相对宽松,土地价格相对较低,在高层厂房建设、地下空间利用等方面没有硬性指标的情况下,用地户节约集约用地的积极性不高。

(3)土地集约利用考核机制不健全。虽然临沂市制定了工业用地集约利用控制标准,建立了土地集约利用指标体系,但从目前执行的情况看,国土等部门只能在批地前对投资强度等集约用地标准进行控制,而在批地后,用地单位是否按照标准进行投资、建设,由于目前还没有建立多部门参与的、系统的、操作性强的土地批后监管和考核机制,部门用地单位在取得土地后的实际建设中并未达到规定的投资强度最低标准。

## 4 对策措施

(1)制定科学合理的土地利用总体规划。土地利用总体规划是土地管理工作的龙头,合理编制土地利用规划是土地集约利用的关键。首先,必须严格控制城市建设用地的供应总量,遏制城市规模的盲目扩张与占用耕地的势头。其次,要给城市留有余地,满足其发展的需要。要把当前与长远结合起来,既注重规划的超前性,又注重土地资源的保护。在土地利用总体规划的控制下,通过城市总体规划的合理编制,科学确定城市用地控制规模,制定合理的用地标准。

(2)盘活存量,挖掘潜力。盘活闲置土地,土地

闲置满两年、依法应当无偿收回的,坚决无偿收回,重新安排使用;不符合法定收回条件的,采取改变用途、等价置换、安排临时使用、纳入政府储备等途径及时处置、充分利用。土地闲置满1年不满2年的,按出让或划拨土地价款的20%征收土地闲置费。积极引导使用未利用地和废弃地。对适宜开发的未利用地做出规划,引导和鼓励将适宜建设的未利用地开发成建设用地。积极复垦利用废弃地,对因单位撤销、迁移等原因停止使用,以及经核准报废的公路、铁路、机场、矿场等使用的原划拨土地,依法及时收回,重新安排使用。

(3)提高农村建设用地利用效率。大力推进旧村改造,在坚持尊重农民意愿、保障农民权益的原则下,依法盘活利用农村集体建设用地。农民住宅建设要符合镇规划、乡规划和村庄规划,住宅建设用地

要先行安排利用村内空闲地、闲置宅基地。严格执行农村一户一宅政策,控制农民超标准建房,逐步清理历史遗留的一户多宅问题,坚决防止产生超面积占用宅基地和新的“一户多宅”现象。

(4)健全节约集约用地长效机制。制定单位GDP和固定资产投资规模增长的新增建设用地消耗考核办法,实行上一级人民政府对下一级人民政府分级考核,考核结果作为下达土地利用年度计划的依据。引导企业提高土地利用率,积极鼓励和支持企业利用现有土地增加投资、扩大生产规模。鼓励建设多层厂房,开发区要积极推广标准厂房,提高土地容积率。鼓励利用荒地、废地等搞建设,尽量不占或少占耕地。基础设施和公益性建设项目,也要节约合理用地。