

汶上县节约集约用地破解用地难题*

王珊,陈艳,杜丙学

(汶上县国土资源局,山东汶上 272600)

汶上县辖区面积 887 km²,耕地面积 5.6 万 hm²,全县人口 72 万人,其中农业人口 64 万人,人均耕地仅为 0.073 hm²(1.1 亩),土地后备资源十分缺乏。近年来,随着汶上县工业化、城镇化的快速发展,土地供需矛盾日益凸显,为此,汶上县立足实际、不断更新用地观念,加强土地宏观调控,强力推进了粗放型向节约集约型用地模式的转变。通过加大土地整理力度、盘活存量建设用地、严把闸门等举措,有效破解了用地难题。

1 拓展土地利用新空间

汶上县从加大土地整理力度入手,把科学规划,有效实施土地开发复垦作为落实耕地占补平衡制度、增强用地保障的重要措施。先后争取国家级土地整理开发项目 3 个,省级项目 2 个,市级项目 16 个,争取上级扶持资金 6 000 余万元,10 年共增耕地 0.23 万 hm²。

(1)加大项目建设。目前,汶上县已承担并完成了该县大汶河流域(部级)综合治理项目,省级项目汶上县荒山小流域综合治理、荒山小流域治理(二期工程)的实施工作也已完工。现已累计投入资金 1 000 多万元,新增耕地 522 hm²,现正在实施的部级汶上县郭楼镇土地开发项目,项目设计投资 2 452.12 万元,预计新增耕地 602.27 hm²,新增耕地率为 66.89%,增加了耕地库容量,为经济发展提供了用地支撑。

(2)浓缩村庄腾地。在村庄科学规划的基础上,结合新农村建设,制订了切实可行的浓缩村庄实施方案。采取以点带面、典型引路的方式,精心组织,稳步推进。以汶上县郭仓乡为试点,将该乡 34

个行政村、62 个自然村通过搬迁、浓缩、合并等方式规划建设成 10 个中心村,新村规划建设后共腾出耕地 681.87 hm²。杨庄村 500 户农民原住宅占地 57.93 hm²,通过村庄搬迁腾出耕地 30.93 hm²,每年可为农民增加收入 13.8 万多元;夏庄村通过旧村浓缩腾出了 15.33 hm² 土地,现已全部复垦成了良田。汶上县通过村庄规划浓缩、搬迁、合并不仅实现了全县的耕地占补平衡,还增加了建设用地的空间,提高了农民节约集约利用土地的意识,有力地促进了社会主义新农村建设,取得了明显成效。

(3)拓荒复垦造地。汶上县废弃坑塘占地面积 389.93 hm²,窑场占地面积 672.53 hm²,砂场占地面积 556.67 hm²,为进一步增加耕地面积,确保动态平衡,全县实施了“向坑塘要地,向砂场、窑场要地,向荒山荒滩要地”的新举措。该县军屯乡王庄村、白村、南陶村拆除旧窑场 9.33 hm²,全部复垦种上了庄稼,取得了良好的经济效益。郭仓乡大庄村有坑塘 6 个,占地 7.53 hm²,多年废弃,该村现已填平利用 5 个坑塘,节约土地 6.67 余公顷,年创效益 15 万余元。目前,汶上县仅废弃坑塘、砂场、窑场开发复垦一项,就直接腾出优质耕地 120 余公顷。

在国土资源局的技术指导下,汶上县对荒山、荒滩进行全面勘测规划,按照“因地制宜、综合开发”的原则,宜农则农、宜林则林、宜果则果。在琵琶山、大白山、彩山、梅山、黄落山、大汶河堤外滩 8 个主战场展开会战,仅这 8 个地区,就纯增耕地 186.67 hm²。

2 盘活存量建设用地

(1)积极消化闲置土地。汶上县国土资源局组

* 收稿日期:2008-08-04;修订日期:2008-10-21;编辑:王秀元

作者简介:王珊(1976-),女,山东汶上人,助理工程师,主要从事信息宣传工作。

织各国土所、分局对辖区内的国有闲置土地、国有空闲土地,城区(含开发区、建制镇)内的旧城、旧村改造能够腾出的建设用地,乡村居民点可近期改造腾出的建设用地,以及其他近期能盘活的建设用地、独立工矿区可开发利用建设用地进行调查。对于清理出的闲置国有建设用地,充分运用收购、有偿收回和储备手段,纳入土地储备库。鼓励投资企业利用存量土地、闲置土地进行项目建设,清理一些低效益、低水平、高污染的项目,积极实施“腾笼换鸟”。对于4类经营性用地坚决以招标、拍卖或者挂牌方式公开出让,努力实现政府土地收益最大化。

(2)做好“城中村”改造。汶上县提出了“政府主导、村居拆迁、市场运作、争地出让、收益全部用于城中村改造”的工作思路。变无偿使用土地为有偿使用土地,同时走存量挖潜的路子,集约节约用地,聚集城市建设资金投入基础设施建设。其中长乐湖小区拆迁土地面积 43.33 hm^2 ,除道路加宽、长乐湖水面、绿化带、防洪通道等城市基础设施占地外,可供建设的土地为 25.43 hm^2 ,而回迁安置占地仅需 10 hm^2 ,可腾出土地 15.43 hm^2 ,用于商业及住宅开发。2007年,汶上县在率先启动长乐湖小区拆迁改造的基础上,相继完成了占地 5.07 hm^2 的圣泽商务综合广场、占地 6.4 hm^2 的北辰花园小区、占地 1.87 hm^2 的宝相寺景区拆迁及土地公开出让工作。拆迁房屋面积达 46 万 m^2 ,除回迁安置、基础设施建设占地外,共腾出 32 hm^2 土地进行公开出让,有效缓解了城市建设用地计划指标不足的局面。

(3)提高开发区土地利用效率。①严把供地关口。项目入区前,严格核定项目用地容积率、绿化率、建筑系数等各项规划指标,规定入区项目投资强度每公顷不得少于2400万元,建筑容积率不得低于0.6,建筑密度不得小于35%,厂前区不得超过7%,绿化面积不得超过15%,达不到集约用地要求的,坚决不予供地。优先供应高、大、外项目和关键产业配套项目用地,对该县50万锭紧密纺、新风光电子等分期实施的大项目预留部分规划用地,根据项目实施到位资金及生产、建设情况,分期供应土地。②实施动态监管。建立健全土地利用动态监测信息系统和建设项目用地复核验收制度,加强对土地利用情况的跟踪检查,加大执法力度。对未达到投资强度、建筑容积率和非生产性用地比例等控制指标要求的,责令限期整改,否则扣除建设压金,收

回项目用地。③建立退出机制。定时对项目建设用地使用情况进行全面调查,坚决收回达到法定收回期限的闲置土地,通过协商和合理补偿收回项目用地。④在土地供应上,严格按程序审批土地,工业用地实行招标、拍卖、挂牌出让,并严格执行山东省工业用地最低价标准。目前入区项目57个,占地面积 154.18 hm^2 。2008年上半年,共清理闲置土地 55.80 hm^2 。同时,积极鼓励和引导企业采取增资金扩股、技术改造、改善工艺流程等途径将存量变增量,提高土地利用率。

3 严把闸门强化管理

(1)强化规划的控制引导作用。汶上县按照产业集群、人口集聚、用地集约的方针,统筹安排各种用地,坚持把规划审核作为建设项目预审阶段第一环节。2005年以来,该县严格按照《山东省禁止、限制供地项目目录》和《山东省建设用地集约利用控制标准》的规定,对26个不符合国家产业政策和土地利用总体规划的建设项目不予预审和办理土地利用相关手续。

(2)严格建设用地审批管理。汶上县严格执行《建设项目用地预审管理办法》,建立了建设用地预审会审制度。在依法严把新增建设用地入口关的前提下,提高用地报批工作效率。①严格审查。从合法性、科学性、实用性、可行性等方面对建设用地资料进行认真审查,并向社会公开。②执行制度。按照征地的“两公告一登记”规定,组织征地听证,并将公告、确认、听证材料作为土地征收和农用地转用审批的主要材料一并上报。③加强督查。从批次转征用后土地供应率、项目用地开工率、土地利用、土地闲置率、项目投资到位率、单位面积投资强度与产出效益、吸纳劳动力等指标上,定期开展建设用地批后监督检查。2008年以来,共完成了7个批次重点项目用地报批工作,面积 110.66 hm^2 ,超出市下达用地计划 97.27 hm^2 ,保证了该县重点建设项目和城镇重要基础设施用地需求,为汶上县能源、交通、水利等基础设施建设和社会发展薄弱环节的项目建设提供了用地保障。

(3)加强农村宅基地管理。汶上县严格按照《土地管理法》、《国务院关于农村宅基地管理的意见》等相关法律法规加强了对农村宅基地的管理。对农村宅基地的登记发证工作,严格依法按程序审

批,审批必须符合乡镇土地利用总体规划和村庄集镇规划。宅基地的用地面积标准按《国务院关于农村宅基地管理的意见》的规定,按照一户一宅的原则,尽量利用村内空闲地或老宅基地;对将原有住房出卖、出租或赠与他人后再申请宅基地的不予批准。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》下发后,该县制定具体措施,严禁城镇居民和国家工作人员购买集体土地建房。同时在全县推行农村宅基地审批“四公开、四到场、一监督”制度(即建房用地指标公开,建房用地审批程序公开,建房用地条件及申

请名单公开,建房用地审批结果公开;定点到场,放样到场,砌基到场,竣工到场;接受群众监督)。

(4)建立健全土地市场动态监测制度。在汶上县城区设立20个地价动态监测点,对全县地价实时监测。为强化建设用地全程管理,该局在中国土地网上发布供地信息,及时向社会公开供地计划、结果及开发利用情况等动态,并对全县土地供应和开发利用情况进行定期评价分析,研究完善加强土地调控,促进节约集约用地的政策措施。