

提升建设用地管理水平保障经济持续快速发展

山东省国土资源厅土地利用管理处

2009年,建设用地管理工作面临重要任务。近年来,随着国家宏观调控政策力度的不断加大和全球经济危机的深入蔓延,土地利用管理工作作为落实和践行保障发展、服务民生的着力点之一,必须紧密结合全省土地管理工作实际,积极适应土地管理制度改革,突出规范管理、研究创新和重点工作落实,不断提高对经济社会发展的服务保障水平,圆满完成各项目标任务。为此,山东省国土资源厅将2009年土地利用管理工作的基本思路与主线定位为:紧紧围绕全省保增长、扩内需、调结构的经济工作中心和厅党组工作部署,突出促进集约用地和土地市场监管两个重点,力推集约、规范供应、强化监管、深化市场、提高能力,全面提升建设用地管理水平。

1 力推节约集约用地

节约集约用地是推进山东省土地利用方式和经济增长方式的根本性转变,努力实现“保障发展与保护资源”双赢目标的有效途径,也是当前和今后解决全省经济社会发展用地供求矛盾的根本出路和治本之策,必须长期坚持不懈。2008年,国务院下发了《关于促进节约集约用地的通知》(国发[2008]3号),强调提出大力促进节约集约用地,保障经济社会的全面协调可持续发展。为贯彻落实国务院精神,山东省政府于2008年9月下发《关于推进土地节约集约利用的实施意见》(鲁政发[2008]90号),要求“必须进一步统一思想,强化工作措施,切实推进节约集约利用土地工作,努力走出一条建设占地少、利用效率高的符合我省实际的土地节约集约利用的新路子。”为此,土地利用管理部门主要从制度建设、控制标准管理、激励约束机制建立等三个方面开展工作。

(1)推进节约集约用地政策制度建设。认真贯彻落实国发[2008]3号文件和省政府《关于推进土

地节约集约利用的实施意见》,结合山东省土地利用管理工作实际,进一步完善最严格的节约用地政策体系。研究制定严格控制增量建设用地供应政策措施,从源头上控制粗放低效用地行为。推进存量建设用地开发利用政策措施的制定,通过制订加强地下空间开发利用、规范建设项目用地管理等措施,实现土地利用的增容扩容和盘活利用。

(2)加强集约用地控制标准管理。严格执行国家新修订的《工程项目建设用地指标》、《工业用地控制指标》等用地标准,强化指标实施应用,严格约束建设项目节约集约用地,在土地供应、单独选址项目用地审批时,坚决核减超标准用地。适时修订、制定山东省建设用地集约利用控制新标准。对市、县国土资源部门贯彻执行各项建设用地标准情况进行检查评估。

(3)建立节约集约用地激励约束机制。依据国家《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》和《建设用地节约集约利用评价规程》,制定全省建设用地集约利用考核办法,对全省17市市域范围内的建设用地集约利用情况进行考核评价,推进全省建设用地节约集约利用和科学管理。全面开展省级开发区土地集约利用评价,为完善开发区土地管理政策措施提供依据,为开发区土地利用动态监控提供技术支持,同时作为加强开发区设立、升级、扩区用地管理的依据;研究节约集约用地考核奖惩机制,建立集约用地挂钩制度,对集约用地水平高的地区实施奖励,对粗放用地地区实施计划指标缩减。总结推广集约用地典型经验,表彰集约用地工作先进典型,通过典型推广和表彰活动的开展促进形成节约集约用地社会氛围。

2 规范土地供应管理

规范土地供应管理,是转变用地观念,促进节约集约用地的基本要求和重要途径。科学、合理地实

施有计划供地,优化调整土地供应结构,加强土地供应管理,科学编制土地供应计划,能促进有效利用土地和土地市场的完善,也能从根本上增强抵御经济风险、应变危机的能力。

(1)加强供地计划管理。制订建设用地供应计划管理办法,要求市、县人民政府根据当地经济社会发展规划、产业政策、城市规划和土地市场状况,编制国有土地使用权供地计划,统筹考虑新增与存量土地供应,把握好生产性用地与非生产性用地的供地比例,工业用地、基础设施用地与房地产用地的比例,强化土地供应计划对市场的调控作用和投资的引导作用。

(2)规范建设用地供应行为。全面建立建设用地供应的统一归口管理制度,彻底扭转多头供地、标准不一、信息不畅的局面,促进供地到位;严格执行产业供地政策、划拨目录和用地定额标准,严格按照国家和省规定的项目用地定额控制指标供地,对超标用地的核减项目用地面积,严格土地市场准入条件,土地出让前要制定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。规范土地划拨、出让、租赁等法律文书使用,严格约定建设项目投资额、开竣工时间、规划条件、价款、违约责任等内容,组织对供地规范化情况的专项检查。

3 强化建设用地监管

加强建设用地批后监管是认真贯彻落实国家宏观调控政策的重要内容,也是落实科学发展观、保障和促进科学发展新机制的重要方面。加强和规范建设用地全面、全程监督管理,通过实施建设项目用地动态监管、低供地率限批和建设项目用地供后检查核验等措施,有效促进各项建设用地依法依规、节约集约利用,为经济社会的全面协调可持续发展提供有力保障。

(1)实施建设项目用地动态监管。全面规范运行土地市场动态监测与监管系统,建立网上监督与动态巡查制度,实现由土地来源到土地供应、开发利用和市场交易全过程的动态跟踪监管。通过对土地供后开发利用情况监测监管,及时有效认定闲置土地和发现违规违约宗地利用情况,随时掌握用地动态。结合国家宏观调控政策、区域经济发展战略,定期对供地总量、结构、价格、变化趋势及存在的问题

进行深入分析,及时准确地把握土地供求形势,适时采取调控措施,切实落实好各项用地政策,并对市场供求变化和促进节约集约用地提出政策建议。

(2)实施低供地率限批制度。基于土地市场动态监测与监管系统的运行,通过系统定期检查市、县农用地转用和土地征收项目供应土地情况,对供地率较低的地区进行通报。实施新增建设用地征收转用限批制度,通过适时提出整改意见、建设用地指标扣减意见和停止新增建设用地审批意见,有效促进全省供地工作效率提升,并为下年度土地利用年度计划的制定提供依据。

(3)建立建设项目用地供后检查核验制度。制定实施建设项目用地检查核验办法,建立建设用地供后监管以市、县国土资源部门为主体,以土地出让、租赁合同或划拨决定书为抓手,以土地供后开发利用情况为重点的监管制度。实施对建设项目用地的检查核验工作,将建设项目依法用地和履行土地出让合同或划拨决定书的情况,作为建设项目用地核查的主要内容,对擅自改变用途、改变开发利用强度、闲置行为加强监管,建立动态监管情况的通报制度。

4 深化土地市场建设

土地市场建设的培育与规范,是国土资源管理部门利用土地政策参与宏观调控的基础平台,对经济社会的发展起着至关重要的作用。只有有效地运用好土地市场,建立起市场配置资源的长效机制,实现政府对土地资产的有效调配和集中统一管理,才能发挥出国土资源参与宏观调控的积极作用。

(1)全面推进土地市场化配置。加强土地有形市场的建设,充分发挥市场在土地资源配置中的基础性作用。继续严格执行经营性用地和工业用地招标、拍卖、挂牌出让制度,重点促进工业用地招标、拍卖、挂牌出让制度全面落实。进一步深化土地有偿使用制度改革,除军事、社会保障性住房和特殊用地继续划拨土地外,积极探索国家机关办公和交通、能源、水利等基础设施(产业)、城市基础设施以及各类社会事业用地的有偿使用,对其中部分经营性基础设施用地、社会事业用地先行试行有偿使用。严禁借“乡镇企业”之名擅自扩大集体建设用地使用范围,违反国家工业用地出让最低限价政策和规避招标、拍卖、挂牌出让,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。

(2)加强地价管理工作。适应经济调控需要和土地市场变化,适时安排调整基准地价与工业用地出让最低限价标准实行政策;继续加强城市地价动态调查监测与分析,为土地市场的宏观调控服务,建立覆盖全省的城市地价动态监测体系,及时形成监测报告,为调控土地市场供求提供决策依据。

(3)探索构建城乡统一的建设用地市场。选择部分市试点,将集体建设用地纳入土地有形市场统一管理,研究集体土地管理与流转政策。加强对各地土地交易行为的监督管理,指导各地不断完善土地交易的有关规则,规范土地交易行为。

(4)规范土地评估市场秩序。规范土地评估市场行政管理行为,营造公开、公平的市场环境。加强土地评估行业监管,建立土地估价报告抽查评议制度,提高土地估价报告质量。建立土地评估中介机构资信等级评定制度,促进评估机构自律和诚信建设。

5 提高队伍专业能力

(1)加强培训,提高业务素质。组织进行全面的土地利用管理业务培训及专题培训,提高土地利用管理队伍素质。同时通过交流、考察和组织评选表彰集约用地、土地市场规范化建设先进单位等多种形式,加强全省土地利用管理工作人员的学习交流、相互探讨,进一步开阔视野,学习先进经验,促进观念转变。

(2)深入基层,调查研究,提高创新能力。针对工作要点,制定专题调研方案,通过深入基层了解情况,为各项政策措施的制定提供依据。同时通过调研活动,主动发现问题、总结问题,增强工作人员的实际调研能力、创新能力和解决实际问题的能力。

(3)落实工作目标责任制。紧密结合工作实际,明确工作重点,实行目标责任制,量化工作任务,明确工作分工,明确工作时效和具体责任人,确保年度工作目标的实现。