

坚持土地节约集约利用促进文登经济和谐发展^{*}

杨军明,侯登平,于国先

(文登市国土资源局,山东文登 264400)

文登市位于山东半岛东部,总面积1 779.84 km²。辖14个镇、3个街道办事处、2处省级开发区,810个行政村、88个居委会,总人口64.25万人,其中农村人口46.2万人。全市耕地面积62 137.93 hm²,人均耕地不足0.084 hm²,低于全国和全省的平均水平,土地供需矛盾日益突出。近年来,文登市认真贯彻落实国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》和《关于促进节约集约用地的通知》的精神,坚持以科学发展观为指导,落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度,走出了一条节约集约用地之路,有力地推动了经济社会向资源节约型方向发展。

1 科学规划从把牢土地用途中节地

严格落实土地用途管制制度,严守耕地红线。文登市政府明确要求,所有项目建设不得占用基本农田,尽量少占耕地,积极利用荒山、荒坡等未利用地。

(1)科学编制规划。根据文登市经济发展态势,科学制定城市发展方向和规模,先后编制了《文登市土地利用总体规划》和《文登市城市总体规划》,2个规划都以保护耕地为前提,互相衔接,合理配置土地资源。

(2)合理确定土地用途。统筹划定农用地、建设用地和未利用地,严格基本农田保护区域,合理安排建设用地,积极满足文登经济发展对用地需求。

(3)严格用地审批。涉及农用地转用、土地征用和其他建设用地审批工作,都实行集中会审,提高了建设用地审批的科学性、规范性。自2003年以来,共集体会审出让土地432宗,避免了不按用途使用土地现象的发生,有力地保护了耕地资源。

(4)严把用地预审。对建设项目的基本情况、选址占地情况和适用建设用地指标情况、补充耕地初步方案、征地补偿费安排情况等进行预审,对符合土地利用总体规划、供地政策、用地标准和规模等条件的,出具建设用地预审意见,安排项目用地。该市一家公司,在建设选址初期选了一块地形好的农田作场区,需占用8 hm²,为减少耕地占用面积,通过反复协调,最终迁移场址,利用荒坡地建场,仅此一项就少占用耕地5.33 hm²。

2 抓好项目从实施项目中抠地

所有工业项目向开发区、南海和工业聚集区集中,利用腾出的土地发展现代服务业和开发人居工程,使土地价值和效益倍增。对重点项目和工业用地,国土、建设等部门在项目征地之初提前介入,实行建设用地全程管理,改变过去“要多少,给多少,要哪里,给哪里”的供地方式,走“工业出城、分期供地”的集约用地之路。根据项目用地总体情况,采取“整体规划、成片开发、滚动发展”的办法,分期分批供给土地,所供土地满足项目年内开发建设需求。实行投资强度控制,对进入园区的企业,根据项目的投资总量、单位面积的投资强度来确定供地面积。按照不同行业用地定额和每平方米建筑面积达到30万m²、投入强度达到16亿元、产出达到30亿元的最低标准严格审核建设用地面积,坚决核减超指标用地。同时,对所有签约项目,在合同中明确开工时限和进度;对已供地的项目,建立用地跟踪管理台账,随时了解每宗建设用地进度情况。万得集团是文登市的一家抽纱企业,项目生产特点决定了企业要占用大量的土地,但他们打破以往只建单层厂房

* 收稿日期:2009-06-30;修订日期:2009-10-19;编辑:陶卫卫

作者简介:杨军明(1974—),男,山东文登人,助理馆员,主要从事文字和国土资源宣传工作。

的习惯,而是改建多层标准生产车间。目前,企业建筑总面积已达到了10万多平方米,占地面积却仅有47 475 m²,建筑容积率达到2.1,远远高于国家规定的标准。

3 挖潜存量从推进旧城改造中挖地

坚持“一个渠道进、一个池子蓄、一个口子出、一个市场经营”,积极开展国土资源市场制度建设和规范化运作,保证了政府对土地一级市场的垄断。一是出台了《关于对市区土地实行五统一管理的规定》、《文登市国有土地使用权招标投标拍卖办法》、《文登市土地储备办法》等规范性文件,对土地市场开发实行“统一规划、统一征收、统一开发、统一供地、统一管理”,科学制定开发计划,合理控制出让速度。二是积极盘活存量土地。加快企业“退二进三”步伐,对企业存量划拨土地、旧城改造用地、破产企业用地,由政府依法收回,实施信息、红线或实物储备。然后通过聚散为整,调整土地用途,面向社会公开出让,促使土地升值增值,实现土地收益最大化。原加力汽修厂位于城区黄金地段,占地16 679 m²,但由于经营不善,企业面临倒闭。市政府依法收回土地后,将用途调整为商业和住宅,面向社会公开出让。高村镇结合学校布局调整,调出一处占地6 hm²的中学,加上相邻的第三橡胶厂,形成了一块10 hm²的土地储备,用于承接大项目。同时,鼓励企业和单位建厂、建办公房使用废弃地、“边角料”,尽量不用好地;鼓励和引导各类企业建多层场房、房地产开发商建小高层,提高土地容积率,仅此一项就节约用地28 hm²。

4 开展整治从废地闲地中找地

一是开展闲置土地调查。出台了《文登市闲置土地处置暂行办法》,对征而未供、批而未用的情况进行调查,将乡镇合并、园区合并、村组撤并、学校撤并导致的部分闲置建设用地,倒闭破产的乡镇企业等利用率低下的土地,采取租赁、出让或通过招商引资等办法进行盘活利用。盛达彩钢结构有限公司投资1000万元,在原大水泊镇二轻机械厂部分闲置厂房的基础上成立的。二是开展城乡建设用地增减挂钩试点工作。承担了全国农村集体建设用地管理政策研究项目,对农村集体建设用地进行调查,并提出

了处理意见。出台了《文登市农村住宅用地管理办法》,实施了城乡建设用地增减挂钩试点工作,累计投入资金1 508万元,对11个拆旧项目区进行复垦,复垦土地132.69 hm²。龙山街道办事处北陡埠村老住宅区有160多户占地12余公顷,实施挂钩试点后,规划新住宅区占地仅为2.67 hm²,全村节地9.33余公顷。三是实施土地开发复垦整理。投资14 094万元,组织实施国家级、省级、市级土地开发整理项目13个,实施了威海市唯一的2万亩省级基本农田保护示范区,开发整理总规模达到6221.18 hm²,新增耕地849.09 hm²。在城市规划区外,通过对界石镇张格庄完小、南店子窑场等闲置中小学校、废弃砖瓦窑厂和矿山企业复垦,腾出耕地387 hm²。

5 严格执法从严管严查中夺地

坚决落实最严格的耕地保护和节约用地制度,把保护耕地作为国土资源执法监察工作的首要任务,建立健全以共同责任机制为主要内容的执法监管长效机制。市政府每3年与各镇政府、街道办事处、开发区签订国土资源管理目标责任书,严格限制非农建设占用耕地特别是基本农田行为;强化动态巡查,完善《文登市国土资源执法动态巡查办法》,按照“一个组管好一片,一个所管好一区”的执法机制,将全市分成东、南、西、北和中心城区5个片区,每个片区明确由国土资源局1名班子成员任组长,在系统内开创“全员执法、全面覆盖、全程监管”的国土资源执法监察机制,定期对辖区内的国土资源特别是耕地资源进行巡查,筑牢国土资源管理的第一道防线。健全市、镇、村三级巡查网络,重点加强对城乡结合部、耕地及基本农田范围内乱占滥建行为的巡查监督,及时发现和制止各类土地违法行为,把土地违法案件消灭在萌芽状态。建立了部门联动机制,国土、公安、监察、检察院、法院等部门联合查处土地违法案件,走出了一条变“单打独斗”为“协同作战”的国土资源执法监察新路子。对没有取得合法用地手续的建设项目,供电、工商、税务、银行等部门不予办理相关手续,对构成刑事案件的坚决移交司法部门查处。2008年以来,共发现违法用地19宗,占地3.8 hm²,移送公安机关2起,其他案件都得到了及时制止。近3年来,共发现制止违法用地苗头1 800余起,少占用耕地近66.67 hm²。