

日照市土地利用中存在的问题 及集约利用的对策*

刘海玲

(日照市国土资源局,山东日照 276824)

1 日照市土地利用的基本情况

根据《日照市土地利用现状更新调查》资料显示,截至2005年10月31日,日照市土地总面积为53.53万 hm^2 ,农用地42.87万 hm^2 ,建设用地7.13万 hm^2 ,未利用地3.53万 hm^2 。其中耕地23.07万 hm^2 ,占全市土地总面积的43%;建设用地7.13万 hm^2 ,占全市土地总面积的13.3%。建设用地中居民点及工矿用地为5.78万 hm^2 ,占建设用地总面积的81.4%,占全市土地总面积的1.08%;交通和水利设施用地分别为0.43万 hm^2 和0.89万 hm^2 ,分别占建设用地总面积的6.1%和12.5%。当前,农村建设用地以农村居民点用地为主,占全市建设用地总量的55.6%,此外,交通运输和水利设施用地的70%也处于农村。2005年全市共54个乡(镇、街道),90个居委,2909个行政村,3409个农村居民点,农村居民点用地3.23万 hm^2 ,人均用地166.76 m^2 。

2 土地利用中存在的问题

(1)农村居民点占地面积大,布局分散混乱,基础设施不完备。据日照市乡镇农村居民点用地调查资料,全市共有小于100人的村落170个,过小的村庄规模,首先,极大地增加了公共设施和基础设施的建设难度;其次,用地量大,环境治理成本高,造成了土地的不经济利用;同时,其附属设施不能形成规模效益,既浪费了土地,又阻碍了农村社会经济的发展。

(2)村镇规划与土地利用规划不协调,缺乏严格的村镇规划指导和管理。目前主要存在如下问题:①村庄道路质量较差;②基础设施不完备,下水道等排水系统不完善,缺乏垃圾处理等环保设施;③村庄建筑布局混乱,内旧外新,建设层次差别大,功能混杂,缺乏公共活动场所和娱乐场所;④村内和村庄周边存在大量空闲和闲置土地,土地浪费严重,“空心村”现象普遍。近年来,日照市虽然多次制订中心村、镇建设规划,但由于涉及资金、土地以及权属调整等问题,大多数农村规划落实的不理想,农民住宅居住规模小,生活基础设施缺乏。

(3)盘活存量土地难度大。尽管各级政府对盘活存量土地的认识有所提高,也制定了有关处置办法和规划,取得了一定的成效,但在实际操作过程中还存在着诸多困难。首先,许多闲置土地是由于政府动迁、规划调整以及基础设施未到位造成的,处置难度较大。其次,有的地方政府领导有顾虑思想,行动上不主动,怕失去政府信誉,怕影响投资环境。第三,政府财力不足,有些闲置土地需有偿收回,特别是建设用地“置换”,复垦一亩砖瓦窑场需资金1万~1.5万元,复垦1亩旧村址,需3万元以上,大多数区县感到财政压力很大。

(4)集体建设用地使用权流转缺乏法律支撑。虽然日照市在这方面做了试点,取得了一定成效,但在具体实施过程中还存在许多问题,主要表现在两个方面:一是集体建设用地流转依据在法律法规上存在障碍。集体建设用地流转尚无明确的法律规定,用地单位和个人在集体建设用地可以进入市场流转的前提下,对于使用集体建设用地还是使用国

* 收稿日期:2009-04-21;修订日期:2009-05-19;编辑:曹丽丽

作者简介:刘海玲(1973—),女,山东日照人,工程师,主要从事国土资源规划工作。

有建设用地选择方面,还是倾向于国有建设用地。二是集体建设用地使用权流转实现抵押权存在障碍。《担保法》明确规定:“抵押人所有的房屋和其他地上附着物可以抵押,乡镇、村企业的土地使用权不得单独抵押。以乡镇、村企业的厂房等建设物抵押的,其占用范围内的土地使用权可以同时抵押。”房地产抵押权依法执行中涉及集体土地使用权的,按现行规定必须统一征为国有。这些法律法规和政策规定都不同程度地影响着集体土地的有效流转。

3 对策建议

(1)加大宣传教育力度,提高人民群众集约节约利用土地的思想观念和公众参与意识。通过报纸、广播、电视等新闻媒体,进行宣传教育,宣传集约利用土地的重要意义,让全市人民都深刻认识到土地问题直接影响到日照的经济发展,是关系到国计民生的重大问题。增强市民爱护土地,特别是集约利用土地的观念,营造浓厚的集约利用土地的氛围。

(2)建立健全集约利用土地的规章和制度。坚持“以预防为主、防治结合”的原则,提高执法队伍的执法水平,对于盲目占用土地、浪费土地的行为,特别是直接和间接污染或破坏土地的行为进行严厉制裁。建立预防预警机制,完善土地巡查网络,加强土地动态巡查,把土地违法行为消灭在萌芽状态。

(3)加大科技和资金的投入,实行专款专用。一部分资金用于农民进行科学文化培训,使农民掌握土地的自然、经济、社会属性,从而更好地利用土地为其提高经济效益;一部分用于技术和设备的改造,提高劳动生产率,改善农业生产条件,治理水土流失,从而更快更好地使土地利用由粗放型到集约型转变。

(4)进一步强化规划的科学引导作用,优化产业布局。在建设预留地的安排上,可按一定比例,留有可调整区域。处理好土地利用总体规划与城市总体规划的关系,在符合土地利用总体规划和城市规划的前提下,通过调整产业结构来提高土地集约利用程度,重点发展那些投资强度大,科技含量高,土地集约利用程度高的行业,逐渐淘汰占地大、不环保、浪费土地资源的行业。

(5)严格控制增量,积极盘活存量,提高土地利

用效率。一是严格执行闲置土地处置的政策规定,进一步加强闲置费收取工作。对认定为闲置土地的,按规定向土地使用者征收土地闲置费,签订开工协议,督促其开工建设或续建。对资金无法落实到位的,采取“腾笼换鸟”措施,及时调整建设项目。对利用率不高造成局部闲置的,督促企业采取增资扩建措施,严格控制该企业另外新增用地。对闲置2年以上的土地,依法收回,重新配置土地资源。二是加大城镇土地使用税征收力度,国土资源部门及时向税务部门提供城镇土地使用者的名称、面积、地点等有关信息,加强税收征管,增加土地使用成本,从源头上扼制圈占土地和浪费土地的行为。三是探索闲置宅基地的有偿收回机制。对农户主动退出闲置宅基地的,给予一定经济补助,从经济上提高清理农村闲置土地的主动性和积极性,从而逐步提高群众的节约用地意识。

(6)全面建立集体建设用地流转机制。城市化进程的加快要求占用更多的农村土地,在国家保证耕地数量、确保粮食安全的大前提下,应当允许农村相对大量剩余的建设用地进入市场流转。当前农村出现的集体建设用地使用权流转,在一定程度上反映了生产要素的合理流动和优化配置的要求,符合市场经济配置资源要求。随着经济的发展,集体经济组织成员从事的职业范围日益扩大,农民也不再限于从事传统农业生产,造成集体土地收益分配无章可循,引发新的矛盾。建议研究制订有关农村集体经济组织成员管理办法,为集体土地收益合理分配提供法律规范。

(7)加大投入,大力推进土地整理。农村居民点整治是提高农村居民点用地效率和集约化程度、促进土地有序、合理与科学化利用的重要手段。开展农村居民点治理的主要目的在于改善农村用地无序、低效的现状,营造和谐的人居环境;为推动农村两个文明建设和城乡一体化创造条件。加强城乡“增减挂钩”试点和建设用地的置换管理,通过建设用地复垦、村庄搬迁、合并等方法,把规模小、自然村多、居住分散的村集中到中心居民点,减少水、路、电等公共基础设施重复建设对土地的占用。各级财政要加大对农村的投入,新增建设用费使用费、土地出让金、农业开发等资金要着重于农村村庄整理。