

工作研究

鄆城县树立科学用地观念推进土地集约利用*

张曦

(鄆城县国土资源局, 山东 鄆城 274600)

随着“东西帮扶”工程的推进,以及城市化进程的加快,鄆城县土地供需矛盾越来越突出。近年来,鄆城县把科学的发展观和科学的用地观结合起来,把推进土地集约利用作为破解这一矛盾的突破口,不断完善集约节约用地机制。据历年土地调查数据,1996年全县耕地面积66 821.3 hm²,2006年66 942.52 hm²,10年间耕地增加了121.19 hm²。在各项建设快速发展的时期,仍然保持了耕地总量稳中有升,走出了一条资源节约型的新路子。

1 推进土地集约利用的主要措施

1.1 政府主导政策引导

鄆城县高度重视耕地保护工作,主动转变传统用地观念,深入开展内涵挖潜。县委、县政府专门成立了耕地保护工作领导小组,全面负责土地的规划、开发、保护和利用,各级也成立了相应的机构,形成了县、乡、村三级耕地保护网络。县委、县政府把耕地保护指标纳入政绩考核的一项重要内容,逐级签订耕地保护目标责任书,定期检查考核,严格兑现奖惩,提高了各级依法用地、节约用地的自觉性。2000年以来,鄆城县先后出台了《全面加强农村土地管理的意见》、《闲置土地管理办法》、《农村宅基地管理办法》、《关于小城镇建设的有关规定》等规范性文件,限制乡(镇)村建设规模,避免建设用地盲目扩张,引导各地立足存量资源,开展内涵挖潜,走资源节约型的科学发展道路。

1.2 多措并举狠抓落实

(1)旧村改造。鄆城县农村村庄大多是在原来小农经济基础上自发形成的,村庄缺少规划,村内建

设布局零乱,土地资源浪费严重。目前各乡镇都启动了村庄规划,并选取1~2个试点,实施了旧村改造,取得初步成效。如引马乡作为整体旧村改造试点,自1991年被确定为村庄改造试点乡镇以来,全乡49个自然村目前已有40个全面完成旧村改造,实现了排房化,村内安装了路灯,通上了柏油路和自来水,村容村貌焕然一新。全乡耕地由原来的2 706.671 hm²,上升到3 313.33 hm²,净增耕地600余公顷,每年土地收益增加1 000多万元,极大改善了群众的生产生活条件。由于实行旧村改造一般都伴随着大拆大建,只能选取在基层组织强、经济基础较好的村庄推行,并且需要循序渐进,分步实施。

(2)回填空心村。目前,鄆城县不少地方都采取将村内土地统一收回,统一安排的方法,限制村庄规模膨胀,提高土地利用率。如红船镇温刘庄、彭楼镇周洼村都是典型的空心村,村庄内空外撑,土地利用效益低下。两村都采用回填空心村的方式,较好地解决了农村居民用地困难,具体做法是:由村集体将村内空闲地、废弃宅基地和超标准宅基地统一收回,按照村庄规划和“一户一宅”的规定,对符合条件的农户重新安排宅基地,仅对村内个别妨碍村庄规划的住宅限期拆迁,既解决了住宅困难,又没有占用耕地,同时也没有大规模拆迁。2009年以来,温刘庄回填空心村36户,利用村内坑塘和坟地0.21 hm²,迁出坟头30多个,节约耕地1.33 hm²;周洼村利用村内空闲地安置村民21户,并结合退地复耕,增加耕地4 hm²。

(3)建设中心村。李进士堂镇有9个自然村位于黄河滩区,近年来逐渐进行了整体搬迁,建设成为布局合理、功能齐全、村村相连、路路相通的中心村。

* 收稿日期:2009-04-01;修订日期:2009-05-19;编辑:曹丽丽

作者简介:张曦(1980—),男,山东鄆城人,助理工程师,主要从事土地管理工作。

并对旧村址进行了全面复耕,净增耕地 64 hm²。目前,鄆城县沿黄乡镇滩区群众,实现了滩区村庄整体搬迁,基本完成了旧村址的复垦工作。

(4)零增地招商。在发展农村经济过程中,鄆城县牢固树立科学发展、可持续发展的观念,努力避免以牺牲资源为代价。如大埝乡近年来充分利用“七站八所”等闲置土地资源进行招商引资;利用粮所旧址,引来了鄆城信源科技木业投资 600 万元;利用家斜李楼 1 处废弃学校,引进鄆城富达化工投资 500 万元,较好地解决了保护资源和保障发展之间的矛盾,优化了资源配置,增加了土地效益。近年来,全县有 20 多家企业采用了嫁接、改制、增资扩建等方式,通过盘活存量闲置土地,解决了用地问题,实现了土地利用方式的新转变。如阎什镇利用废弃的一家乡镇企业,引进了有发展前景的裘皮制革企业;鄆城镇利用原老油厂、印刷厂,引来房地产企业开发投资,建成居民小区。对存量资源开发利用,已成为全县节约集约用地的主攻方向。

(5)盘活低效、闲置用地。近年来,通过限期开工、协议收回等途径,依法处置各类闲置土地约 20 hm²,解决了一批急需项目的用地需求,在未增加土地占用的情况下,增加企业可利用建筑面积 15 900 m²,协议收回机关事业单位空闲地 2.67 hm²,增加土地收益 1 000 多万元。加大了砖瓦窑场治理力度,对不符合土地利用总体规划的窑场,以及浪费资源、污染环境的低效砖瓦厂实施关、停、闭,彻底关闭砖瓦窑场 12 个,腾出土地 77.73 hm²,引来了阳成生物、远大科技和骏驰化工 3 家大项目。近期,全县正在组织开发区闲置土地清理,采取有效措施,加快土地利用。

2 推进土地集约利用存在的问题

(1)土地利用总体规划的刚性与现实用地需求不确定性的矛盾。土地利用总体规划按照定位与定量相一致的要求,对各类用地布局作出了刚性的规定。从几年的规划实施情况看,目前规划建设留用地已所剩无几,同时,由于土地利用总体规划和城市总体规划各有侧重,造成两者在规划期限和用地规模预测上不完全一致,形成了时间和空间上的错位。

(2)农村建设用地减少和城镇建设用地增加挂钩试点工作政策不到位。根据《土地管理法实施条例》的规定:“土地整理新增耕地面积的百分之六十

可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标”。但有关政策不够到位,工作实践中存在不少困难,致使挂钩试点工作立项难,审批难,资金筹措难,一些地方开展村庄整理、土地整理的积极性不高。

(3)利用存量土地成本较新增建设用地高,需要进行政策调整。目前,利用存量土地进行建设,取得土地使用权,需要支付较高的拆迁费用,土地开发成本也比较高,而利用新增建设用地成本相对较低,致使很多单位在内涵挖潜方面意愿性不强,占用耕地的冲动较大。

3 对策建议

(1)以科学发展观为指导,搞好新一轮土地利用总体规划修编工作。新一轮规划要以科学发展观为指导,依据国家的土地关系政策、农村产业政策和农村社会政策,邀请各有关方面的专家,从经济、社会、生态等角度进行综合论证,确定最佳规划方案。

(2)全县农村土地利用普遍较低,内涵挖潜的潜力巨大,因此,完善农村建设用地减少和城镇建设用地增加挂钩政策,特别是明确指标置换流转制度,引导各级政府和社会团体在这方面的投入,具有十分重要的现实意义。

(3)国家应当从税费征收等方面考虑,综合利用经济杠杆加以调整,促使用地单位主动利用存量土地,进行开发建设。

(4)要注重城镇内部挖掘,不盲目规划用地规模。充分考虑挖掘城镇旧城区的用地潜力,积极盘活城镇闲置土地,加大旧城改造。一些占据城区中心地带而效益不佳的企事业单位,可以腾出土地出让给金融、商贸、服务等行业,避免土地资源的严重浪费,既可加快城区发展,促进城镇建设用地的集约利用,又有利于优化城区土地利用结构,充分发挥城镇土地的效益。

(5)认真执行土地总体利用规划和年度计划。严格控制占地规模,禁止擅自将农用地转为建设用地,禁止通过“以租代征”等方式使用农民集体所有农用地进行非农业建设,擅自扩大建设规模。

(6)以科学发展观为指导,严格执行节约集约用地标准。加强建设用地定额管理,控制增量,盘活存量,管住总量,提高土地投资强度、容积率和建设密度,优化土地利用结构,提高土地利用效率和集约化程度。