

东明县节约集约用地调查报告*

徐长明

(东明县国土资源局, 山东 东明 274500)

东明县土地总面积 13.70 万 hm^2 , 其中农用地 9.81 万 hm^2 (耕地 7.95 万 hm^2 , 园地 0.18 万 hm^2 , 林地 0.63 万 hm^2 , 其他农用地 1.05 万 hm^2); 建设用地 1.86 万 hm^2 (城镇用地 0.08 万 hm^2 , 村庄用地 1.26 万 hm^2 , 工矿用地 0.28 万 hm^2 , 交通用地 0.11 万 hm^2 , 水利用地 0.13 万 hm^2); 未利用土地 2.12 万 hm^2 。近年来, 东明县牢固树立科学发展观, 积极探索土地利用方式的转变, 努力挖掘土地利用效率, 从严从紧控制建设用地总量, 不断提升全县节约集约用地水平。

1 节约集约利用土地的主要做法

(1) 制定政策措施, 建立节约集约利用土地新机制。近年来, 县委、县政府高度重视节约集约用地工作, 先后出台了《关于提高土地集约利用水平的意见》、《关于进一步加强节约集约用地工作的通知》等文件, 对全县的节约集约用地作出了明确、具体的规定, 为土地的集约节约利用和可持续发展奠定了坚实的基础。

(2) 以规划为龙头, 为节约集约用地提供外动力。本着规划节约是最大节约的原则, 在实际编修中, 特邀省市专家实地调查、深入分析, 科学探讨满足必需, 充分发挥了土地的多重功能, 因地制宜地统筹安排各类用地的规模、结构、布局 and 供应总量, 变“按需分配”为“因地制宜”, 实现土地资源和资产双重价值, 同时也为存量挖潜、提高利用强度提供了外动力。

(3) 整合工业用地, 积极促进标准化厂房建设。对土地利用定位规划以“保护耕地, 保障建设”为原则, 既盘活存量, 又合理利用, 鼓励企业建设标准化

厂房, 在符合建筑规划的前提下, 充分利用超面积绿化用地、空地建造厂房, 提高容积率和建筑密度, 从而有效提高土地利用效率。占地 11.46 hm^2 的淄博工业园区标准化厂房在盘活前是开发区的闲散土地, 通过鼓励企业建设标准化厂房, 提高土地的增值潜力, 率先引资建成了淄博工业园区大型标准化厂房, 为政府创造收益 343.66 万元; 2008 年新筹建的 11.46 hm^2 菏泽玉兔食品有限公司, 其标准化厂房也是利用东明工业园区利用部分闲散土地, 最大限度地提高了土地利用效率, 提升了土地的增值潜力。

(4) 变外延扩张为内涵挖潜, 进一步加强废弃地的利用。对长期闲置土地和单位迁址后废弃土地, 采取排查掌握底数、嫁接盘活存量、依法查处闲置等措施, 有效地促进存量地的嫁接和改造。原城关镇窑厂占地 30.67 hm^2 , 因破产倒闭闲置多年, 方明集团投资 3.5 亿元建设了环己酮项目; 方明集团水泥厂倒闭后, 依法收回其闲置土地 0.27 hm^2 , 安排了投资 2 400 万元的 110 万伏高压变电站项目; 东明县污水处理厂项目建设利用了荷东高速 6.67 余公顷取土坑, 企业总投资 1.19 亿元, 工程建设投资约 2 亿元, 日处理工业废水和城市居民生活污水 6 万余吨; 2007 年万海氯碱化工有限公司充分利用日东高速 13.33 余公顷取土坑, 投资 3.2 亿元, 兴建了 15 万 t 离子膜烧碱项目, 预计每年实现销售收入 5 亿元, 利税 1.2 亿元; 原武胜桥乡砖瓦厂占地 13.12 hm^2 , 由于破产闲置多年, 2008 年 10 月出让给明胜油脂有限公司, 项目投资密度大于 1 500 万/ hm^2 , 项目总投资 2 000 万元, 预计每年可新增销售收入 1.2 亿元, 利税 360 万元。

(5) 变被动保护为主动建设, 守住耕地这根“红

* 收稿日期: 2009-04-20; 修订日期: 2009-06-24; 编辑: 王秀元

作者简介: 徐长明(1980—), 男, 山东鄄城人, 主要从事土地市场管理及信息工作。

线”。全面落实最严格的耕地保护制度,严格执行占用耕地补偿制度。项目选址和新农村建设必须遵循“少占耕地,多占废弃地或未利用地”原则,充分利用空闲地、闲置地,广泛利用荒地,自觉避开基本农田和耕地,统一规划、统一利用。确保了全县基本农田数量不减少、质量不降低、用途不改变。

(6)加大土地整理力度,进一步拓宽用地空间。2008年,东明县投资2387万元,完成国家级土地整理项目1个,总面积1262.3 hm²,净增耕地面积154.57 hm²。有效补充了建设占用耕地的数量,连续数年实现了耕地占补平衡目标,也为城市化、工业化进程拓宽了用地空间。

2 存在的一些突出问题

(1)认识转变难。土地国情意识、节约集约和依法用地意识尚未全面树立,乱占滥用土地的根本动因尚未完全消除。

(2)盘活存量难。许多闲置土地分布散乱、债权债务关系比较复杂、开发整理成本高,盘活存量土地比新增建设用地要花费更多的精力和资金。

(3)土地整理置换难。由于相关政策法规还不完善,在土地整理与建设用地指标置换方面还难以操作。

(4)土地违法现象有禁难止。在供地环节上,虽然要审查投资强度、容积率、建筑密度等,但企业取得土地后,达不到报批时的标准,国土、建设、规划等部门也无有效的制约措施;在执法过程中,国土部门只能发个《停工通知书》,甚至出现《停工通知书》变成“催工通知书”的现象。

3 节约集约利用土地建议

(1)贯彻落实科学发展观,形成节约集约用地共识。严格按照“管住总量,严控增量,盘活存量,节约集约”的原则,大力推进节约集约用地。积极探索由政府调控、市场配置土地资源的新机制,把保障供地与节约集约用地有机统一起来,从粗放利用向集约利用转变。

(2)完善工业用地的招拍挂制度,形成公开竞争的用地市场。严格执行《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范(试行)》,正确处理好招商引资与执行相关政策的关系。同时,扩大信息发布范围,形

成公开、透明、竞争的工业用地市场,防止出现以招拍挂为名搞变相的协议出让。要定期或不定期地举行工业用地招拍挂竞拍会,并加强对工业大项目用地的研究,切实加强对大项目用地的管理,改变以浪费土地资源吸引外资的现象。同时要严格控制工业用地高价中标问题。

(3)加强项目用地批后管理,盘活闲置存量土地。对工业项目用地,除了明确投资强度等准入条件外,还必须在签订的土地出让合同中明确项目开工建设时间、竣工时间、投产时间、违约责任等控制性指标,并对其进行批后跟踪管理,同时,严格按照规定实施绿地建设,增加建筑密度,提高容积率,提高土地投入产出率。对亩均产出率高的企业要结合科技政策给予奖励,并在以后的供地上给予优先。

(4)新模式、新思路,建设城乡一体规划的新格局。高起点、高标准、高质量地编制城乡总体规划和土地利用总体规划,合理布局居住建设空间、产业发展空间、农田保护空间、生态保护空间和公共基础设施配置,优化城乡空间布局,凸现区域经济的特色,发挥用地规划对集约用地的重要调控作用,促进土地资源的有效配置和合理利用。

(5)严把土地“闸门”,科学配置和盘活土地资源。从东明县实际出发,优先保证重点工程和大企业项目用地,科学编制用地计划,将有限的土地资源,发挥最大的经济效益。转变用地观念,实行节约集约用地,立足于闲置土地的有效利用,加大盘活存量土地的工作力度。强化用地全程监管,加强批前土地执法监察,批后建设项目用地的监督检查,防止新的浪费土地和低效利用土地。

(6)严格规范征地程序,依法保障农民群众合法权益。对于必需的建设用地,要按照控制征地范围、拓展安置途径、完善补偿标准、规范征地程序的原则,切实维护被征地农民的合法权益,确保被征地农民生活水平不降低、长远生计有保障。

(7)建立城乡统筹发展的新机制,加快旧村改造步伐,拓展用地空间。精心编制旧村改造和村庄整合规划,按照规模适度、合理集聚、有利于生产生活的原则,调整村庄布局,形成梯次合理的农村居住点布局,优化城乡用地结构和布局,推进东明县城乡经济的全面发展。