

经验交流

东明县节约集约利用土地的几点做法^{*}

宗学成, 卞向阳

(东明县国土资源局, 山东 东明 274500)

在国家土地宏观调控政策趋紧的新形势下, 如何破解土地制约瓶颈, 缓解项目用地矛盾, 确保经济又好又快发展, 成为摆在各级政府面前亟待研究解决的一个难题。对此, 东明县立足实际, 经过反复论证和积极探索, 坚持以政策“杠杆”为支点, 找准土地政策和项目建设的最佳结合点, 合理规划建设用地, 确保了全县土地利用的总体平衡, 走出了一条符合东明特点的科学合理利用土地之路。2008年以来, 全县组织实施过千万元项目38个, 过亿元项目13个, 累计投资达到16亿元, 实现了经济发展与土地保护的“双赢”。

1 牢固树立科学用地理念

(1) 转变用地观念, 实现集约用地。严格按照“管住总量、严控增量、盘活存量、节约集约”的用地原则, 充分利用闲置土地, 提高土地利用效率, 保障必要的建设用地; 严格项目准入机制, 凡是违背国家产业政策的项目, 一律禁止供地。对必需的建设用地, 严格按照控制征地范围、拓展安置途径、完善补偿标准、规范征地程序的要求, 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。凡被征地农民社会保障费用不落实、不履行征地报批前告知、确认、听证等程序的, 一律不予报批征地。拓宽土地利用思路, 把利用增量为主转变到利用增量和存量并举上来, 在争取增量指标的同时, 坚持走节约集约、内涵挖潜的路子, 最大限度地盘活利用存量土地, 更好地服务重点项目建设, 不断提高项目用地的“亩产效益”。

(2) 明确用地思路, 实现科学用地。在把握用地原则的基础上, 对全县土地利用总体情况进行深

入调查摸底, 按照农用地、建设用地、未利用地3种类型进行划档分类, 并结合东明县实际, 提出了科学用地思路: 对基本农田, 必须坚守耕地红线, 一律不得占用; 对一般农用地, 在确保耕地总量占补平衡的基础上, 通过土地开发、置换等方式, 严格按照程序, 积极稳妥地转化为建设用地; 对建设用地, 严格实行土地用途管制, 确因建设需要修改土地利用总体规划的, 严格按照法定程序进行; 对未利用土地, 加强监督管理, 实施开发整理, 做好土地储备, 进一步拓宽了土地发展空间。

(3) 提高用地效率, 实现规划用地。四大基地一大产业实施以来, 东明县项目建设力度不断加大, 2008年组织实施过亿元的大项目就有13个, 用地规模达到186.67余公顷。为加快推进四大基地一大产业、特别是石油化工基地建设, 严格按照全县土地利用总体规划, 根据土地利用现状, 结合工业发展项目用地空间, 本着控制总量、合理布局、节约用地、保护耕地的原则, 科学制定《东明县工业经济2008—2012年发展规划》, 合理划定工业项目用地空间, 明确项目用地计划, 建立了石化工业园区、南化工园区以及武胜桥、菜园集等乡镇专业园区, 进一步完善了工业项目用地导向机制, 积极引导化工项目进区入园, 为加快实施“240”工程、实现“双千”目标提供了土地保障, 有效促进了土地利用的集约化、规范化、合理化以及效益的最大化。

2 积极争取项目用地指标

2008年年初, 山东省委、省政府出台的《鲁南经济带区域发展规划》中, 明确提出了建设东明石油化工基地的要求; 市委、市政府科学规划建设四大基

* 收稿日期: 2009-04-22; 修订日期: 2009-05-19; 编辑: 曹丽丽
作者简介: 宗学成(1958—), 男, 山东东明人, 东明县国土资源局局长。

地一大产业的总体发展思路,进一步确立了东明建设石油化工基地的发展方向。但石油化工产业项目占地多、能耗大,东明县主动地做好“三篇文章”,有效拓宽了土地政策范围内的运作空间。

(1)做好土地指标争取文章。立足东明县特色产业优势,围绕重点项目建设,积极向上运作,把更多的项目挤进省以上重点工程及重点项目的大盘子,使其尽量不占用东明县用地指标;县国土资源部门主动向省市主管部门汇报,最大限度地争取用地指标向东明倾斜。2008年以来,在东明石油化工基地建设上,争取了 53.33 hm^2 农用地指标, 13.33 hm^2 未利用指标,保证了石化集团北区、玉皇化工15万t二甲醚项目的用地需求。石化集团中转站项目作为单独选址项目,得到了省里的大力扶持,没占用东明县用地指标。

(2)做好土地置换文章。及时复垦位于黄河滩区搬迁后的村庄旧址,项目于2006年9月通过菏泽市国土资源部门的验收。2008年又对焦园乡小李庄、郑寨、吕集3个旧村址复垦的 108 hm^2 耕地进行置换占用。目前,土地置换材料已上报山东省国土资源厅,省厅专门组织人员对项目现场进行了查勘,已明确同意用置换方式增加东明县建设用地指标。

(3)做好土地开发文章。先后争取国家级项目2个、省级项目3个,总投资8237万元,新增耕地 544.2 hm^2 。累计投入1990多万元,先后对武胜桥乡幸福河流域 0.16 万 hm^2 土地和大屯镇 322.07 hm^2 涝洼地进行了综合开发整理。此外,国土资源部正式批准东明县成为全市唯一的国家基本农田保护示范区,总面积 1.33 万 hm^2 ,计划投资3.5亿元。前期马头、大屯项目已开工建设。

3 全面提高土地利用效益

(1)严把供地关口。专门设立了土地运行调控中心,开通土地市场监测分析系统,及时发布土地市场信息,把握土地市场走势,适时调控土地供应量。严格按照国家土地供应政策,进一步提升项目用地准入门槛,从严控制土地市场准入,对落户开发区的工业项目,明确要求投资强度不得低于 $1\ 800\text{ 万元/hm}^2$;对投资1000万元以下的项目,原则上不单独供地;对高耗能、高污染、低水平、低产出的项目,坚决不予供地,从源头上杜绝浪费土地现象的发生。实行重点建设项目行业专家论证制,对单位投

资强度、建筑密度、容积率等达不到要求的,坚决核减用地面积或不予供地,尽可能把不合理的用地“抠”下来。出台《关于提高工业用地使用率的意见》,对用地面积超过 6.67 hm^2 (100亩)的建设项目,由县政府召集发改、土地、财政等部门,并邀请相关行业专家进行论证后供地。实行地价调节制度,对利用率低的项目,提高供地价格;对土地投资强度高、适当给予优惠;经批准提高建筑容积率和改变用途的,重新评估地价,并补缴差额地价,充分发挥地价对土地利用的“杠杆”作用。

(2)清理未用土地。针对目前东明县项目建设用地投资密度不高的实际,对近年来新建的项目,核实标准,全面掌握项目用地宗数、数量、位置等,区别不同情况,采取不同的处理方式。对圈而未用的土地,要求项目限期开工建设;逾期不能开工的,依照法律程序收回。对投资密度小、占用空间大的项目,填充相近行业项目;数量小的,与相邻企业的未用土地整合利用,确实不能整合的,按有关政策妥善处理。五得利、大树实业、中齐耐火材料等企业为后续项目预征了一部分土地,通过积极地监控引导,跟踪服务,目前企业三期工程已逐步开工建设。

(3)盘活闲置土地。对全县土地使用情况开展拉网式普查,彻底查清每宗闲置土地的性质、位置、数量,按国有、集体、租赁3种类型,建立项目用地档案,全面掌握闲置土地的底子。加强废弃地和存量建设用地的管理,利用原方明集团水泥厂倒闭后闲置的 2.67 hm^2 土地,投资2400万元新上了110万伏高压变电站项目;利用中原油田石油勘探指挥部撤销后废弃的 3.73 hm^2 土地,兴建了沙窝船舶制造有限公司;利用城关镇废弃窑厂整理后的 30 hm^2 土地,由洪业化工集团投资2.8亿元上马了6万t环己酮项目。改造利用倒闭企业用地,由玉皇化工在原海头乡打火机厂的基础上,先后投资5亿余元,兴建了10万t碳五精制、15万t二甲醚等项目。

(4)空中拓展土地。在符合城市总体规划,不影响城市景观、安全和生态的前提下,鼓励企业合理提高容积率和建筑高度,倡导厂房向高空发展,实施“借天生地”,不断提高土地空间利用率。2008年明胜纺织申请5万锭精梳项目用地,经论证没有供应土地,而是在原厂内部实施改造挖潜,建设多层厂房,极大地节约了项目用地指标。