

菏泽市企业用地难题的因素和解决措施^{*}

赵灿,刘鹏,袁登峰

(菏泽市国土资源局,山东 菏泽 274000)

摘要:根据菏泽市土地资源利用情况,分析企业在用地过程中存在的问题,以及影响项目落地的主要因素,出台有关用地政策,解决企业用地难题,推进土地节约集约利用,拓宽发展空间,建立失地农民社会保障制度,提升项目档次和利用指标以及城乡建设用地增减挂钩政策等措施,更好地促进经济健康有序发展。

关键词:土地资源;企业用地;存在问题;山东菏泽

中图分类号:F301.23

文献标识码:A

“保经济增长,保耕地红线”是国土资源部在全国范围内开展的专项行动,是为应对当前土地管理的新形势和新问题采取的重大举措。如何破解企业用地难,适应土地管理方式与土地利用方式的根本转变,节约集约用地,切实落实好“双保”,是当前亟需解决的问题。据2008年土地变更调查数据,菏泽市土地总面积为121.94万 hm^2 。其中:农用地96.98万 hm^2 ,占土地总面积的79.53%;建设用地19.22万 hm^2 ,占土地总面积的15.77%;未利用地5.74万 hm^2 ,占土地总面积的4.7%。全市人均耕地0.093 hm^2 (1.39亩)。耕地保有量红线为83.12万 hm^2 ,基本农田保护红线为71.43万 hm^2 。

1 土地资源利用情况

近年来,菏泽市经济进入快速发展阶段,随着工业化、城市化的推进,固定资产投资规模增大势必造成建设用地逐年增加,土地供需矛盾更加突出。2003—2008年全市新增建设用地6666.67 hm^2 ,平均每年新增建设用地1113.33 hm^2 。就长远来看,今后发展还需占用大量土地,每年的用地量预计在2000 hm^2 左右,但每年省分配的指标只有几百公顷,经济发展对用地的需求与建设用地供应的矛盾将更加突出。原因有4个:①随着“突破菏泽”战略的实施和融入鲁南经济带的发展,东西帮扶力度的加大,招商引资项目相继落户菏泽市,用地需求增

加。②市委、市政府根据菏泽市优势,提出大力推进“四大基地、一大产业”建设,倾力打造苏鲁豫皖经济发展的局部高地,势必掀起经济发展高潮。③随着煤炭资源的开发,菏泽将作为新兴矿业城市在经济上实现突飞猛进的发展。彭庄矿井已正式投产,其他矿井正在开发建设中。为提高经济效益,实现由资源优势向经济优势转变,拉长产业链,与之配套的甲醇、二甲醚等化工项目将相继开工建设。而建设用地指标少,土地利用总体规划还没有调整完毕,必然存在大量因建设用地不足无法落地的项目。④菏泽市1997—2010年的建设用地指标已用完,已经到了无地可用的地步了,再过50年、100年无耕地可用,更谈不上经济社会的发展^[1]。

2 存在问题及影响因素

2.1 存在问题

(1)粗放利用、浪费土地资源的现象依然存在。宽打宽算、粗放利用、批而未用、批多用少、长期闲置、无谓浪费的现象随处可见。投资强度、容积率、建筑密度达不到国家和省规定要求。积极盘活存量建设用地、充分利用闲置、空闲土地、集约利用土地的措施落实不到位。

(2)土地资源违法现象普遍。违法乱占滥用土地、非法转让土地的现象普遍存在、屡禁不止。特别

* 收稿日期:2009-07-10;修订日期:2009-11-27;编辑:王秀元

作者简介:赵灿(1962—),男,山东鄄城人,主要从事政策法规宣传工作;E-mail:hzl65618@163.com。

是城区、城市郊区、城乡结合部极为突出。一些村庄、单位和开发建设单位私自达成协议,非法转让或变相非法转让土地,大量集体土地和国有划拨土地非法入市。以租代征、截流挪用征地费等问题依然存在。

(3)土地信访量居高不下,群众反映比较强烈。由于征地补偿安置不到位,截留、挪用、拖欠农民征地补偿费的事情时常发生,群众土地合法利益受到严重侵害,引发大量信访案件。

(4)部分企业办理用地手续的难度增加。由于目前工业用地必须实行招拍挂出让,部分企业由于经济实力原因,承受不起新增建设用地有偿使用费、造地费及出让金等资金压力,无法办理用地手续。

(5)补偿不到位或“上征下租”问题突出。现行征地补偿政策规定,征收土地批准后3个月内必须全部补偿到位。有些县区征收土地批准后不是一次全部补偿,而是以租金的形式逐年支付。这样一是造成被征地群众上访,产生不稳定因素。特别是2009年7月1日后,补偿实行区片价格,与原补偿标准有所提高,原租地标准也要随之提高,否则,群众容易上访。二是造成产权不清。一旦企业出现情况需要转让时,因补偿问题造成隐患,不利于企业的长久发展。

2.2 影响项目落地的主要因素

(1)用地指标异常紧张。2009年省分配菏泽市农转用计划指标仅266.67 hm²,除去解决2008年违法用地新办手续外,仅剩162 hm²,加上2008年挂钩剩余指标284.53 hm²,仅有446.53 hm²可供使用。据初步统计,中央、省、市、县重点项目需用地近1333.33 hm²,用地缺口非常大。

(2)受土地利用总体规划制约。上一轮规划期是1996—2010年,经过十多年的建设,全市规划预留建设用地几乎用完,圈外都是基本农田,已经无法可用。相当数量的扩大内需项目用地不符合现行土地利用总体规划,需要调整,2009年扩大内需新增投资项目工期要求紧,大量项目需要在上半年开工建设,新的土地利用总体规划方案尚未批准,通过对现行规划调整的方式审批,需要一定的时间。

(3)受耕地占补平衡影响。国家执行占用耕地“先补后占”政策,项目用地得先补充耕地,补充后方可使用土地。

3 解决企业用地难的主要措施

(1)为贯彻落实中央关于“保增长、扩内需、调结构”的重大战略部署,促进经济平稳较快发展,省政府办公厅下发了《关于促进经济平稳较快发展做好建设用地服务保障工作的意见》。意见指出,一是实行重点建设项目用地计划指标点供。二是改进建设项目用地预审程序。三是简化建设用地审批程序和内容。四是减少建设用地报件内容。五是适当扩大重点项目先行用地的范围。其中列入新增4万亿元中央投资计划的项目,在完成初步设计、确保征地补偿安置落实到位的前提下,也可以申请先行用地;地方批准(核准)建设的民生工程、基础设施、生态环境项目,不占用基本农田控制工期的单体工程,确实需要先行用地的,积极争取国土资源部批准。批准先行用地的建设项目,应在半年内完成用地报批^[2]。

(2)用足用活政策,破解项目用地难问题。一是积极争取点供数量。企业要紧紧抓住省“点供”这一有利政策,扩大投资规模,增加注册资金,使项目达到点供标准,进入点供盘子,使用国家或省用地指标。申请项目用地,必须在做好项目规划、论证、立项、环评、安评、预审、资金注册等工作后,方可组织用地报件。二是最大限度地提升项目档次,提高项目利用指标的核心竞争力。对不符合省“点供”政策,而发展前景较好的项目,要积极做好各方面的沟通协调工作,争取省以上立项,直接使用国家或省用地指标。三是加快土地利用总体规划修编步伐。鉴于目前项目用地时间紧、任务重、缺口大的现状,必须抓紧时间解决规划制约的瓶颈。必须加快市、县、乡三级规划修编,争取第三季度底前全面完成。同时,在规划编制中,注意各项规划的协调一致,使土地利用总体规划和社会发展规划、城镇建设规划、工业布局规划、基础设施建设规划相衔接,统筹安排各业各类用地,为重点建设项目和城市建设提供科学用地空间,从根源上解决用地难的问题。四是加大土地开发整理力度,确保占补平衡。国家实行建设项目占用耕地“先补后占”政策。国家和省投资的土地开发整理项目所形成的耕地不允许用于占补平衡。因此,政府要加大地方投资的土地开发整理项目实施力度,经验收后,纳入耕地储备库,建设项目报批需要占用耕地时,要先从耕地储备库

中列出补充数量,经审查合格后,方可予以审批^[3]。

(3)大力推进土地节约集约利用,拓宽发展空间。对达不到“点供”要求的项目,有两条出路,一条出路是使用省分配的指标,这部分指标十分有限;另一条出路是走挖潜盘活存量土地的路子,突破片面追求用地指标的局限,由两眼向上、向外,向两眼向下、向内转变,摸清全市建设用地利用状况,加大对批而未用、批而未供、多批少用的空闲地、闲置地和废弃土地的整合力度,走出一条建设占地少、利用效率高的土地利用新路子^[4]。一是建立节约集约用地机制。严格土地投资强度和容积率,坚持以规划定位置,以投资定面积,以面积定产出,新增建设用地投资强度市区;8县必须达到2250万元/hm²、1800万元/hm²,工业项目容积率必须达到0.8,建筑密度不低于35%,绿地率不高于15%,厂前区用地比例不高于7%。二是建立项目退出机制。土地供出后一年内未开发建设的,依法收取闲置费;两年内未开发建设的,依法收回土地使用权。加强对土地出让合同的监督实施,凡违反合同约定不能按期投产达效的,财政贡献率达不到要求的,要责令该企业退出园区。因产业结构调整、工艺落后不适宜继续生产的企业,因投资资金不足、生产难以为继、亏损严重或濒临倒闭的企业,因土地占用多、土地过剩、限期内无法扩大生产规模的企业,因环境污染、限期不能治理的企业,用地依法收回,安排新的项目。三是建立失地农民社会保障机制。要依法拟定征收土地补偿标准,及时补偿到位。

国有土地使用权出让总价款要全额纳入政府地方财政预算,实行“收支两条线”管理。土地出让总价款必须首先按规定支付被征地集体的土地补偿和拆迁补偿,任何组织和个人不得以任何名义侵占、截留、挪用征地补偿费。积极探索多种途径安置被征地农民,完善被征地农民就业培训和社会保障体系。四是利用好城乡建设用地增减挂钩政策。全市现有农村居民点用地13.08万hm²,农村人口731万人,户均占地近0.067hm²(1亩),可以说,今后全市用地发展空间在农村。新一轮规划期内,市里要把全市区域范围内农村居民点用地总面积的40%约5.33万余公顷列入挂钩计划。企业可充分利用挂钩试点置换出的土地,进行项目建设,这是今后几年乃至更长时期的发展利用方向。五是企业应依法用地,要依法取得(依法申请和报批)、依法登记(依法取得土地使用权)、依法管理使用收益和处置。

参考文献:

- [1] 闫慧,徐增江,陈平. 浅谈菏泽市土地开发整理规划[J]. 山东国土资源,2009,25(2):9-10.
- [2] 山东省人民政府. 山东省人民政府办公厅关于促进经济平稳较快发展做好建设用地服务保障工作的意见. 鲁政办发[2009]30号.
- [3] 袁登峰,石玉庆,王成宝,等. 菏泽市保障项目用地的几点做法[J]. 山东国土资源,2009,25(4):44-46.
- [4] 朱豫锋. 破解企业用地难题积极推进标准厂房建设[J]. 资源导刊,2008,4(1):21-22.

Effecting Factors and Countermeasures on Land Use in Enterprises in Heze City

ZHAO Can, LIU Peng, YUAN Dengfeng

(Heze Bureau of Land and Resources, Shandong Heze 274000, China)

Abstract: According to the utilization of land resources, analyzing the problems occurred in enterprises land use and main factors affecting the gaining of projects, some land policies are put forward to solute problems occurred in enterprises land use, to promoe concentrated land use, to expand the development space, and to promote the economy development healthly and orderly.

Key words: Land resources; enterprise land use; problems; Heze city in Shandong province