

烟台市土地使用过程中存在的问题及建议

任旭顺,贺家军

(蓬莱市国土资源局,山东 蓬莱 265600)

摘要:近年来,烟台市不断深化土地使用制度改革,引入市场竞争机制,规范土地市场管理,较好地发挥了市场机制配置土地资源的作用,促进了经济和城市建设的发展。但随着全市社会经济的快速发展,对土地的需求也越来越多,土地使用过程中一些新的问题和矛盾也凸显出来。该文通过分析烟台市土地使用状况以及土地使用的特点,找出了土地使用过程中存在的问题,并结合实际情况提出了相应的对策建议。

关键词:土地使用;存在问题;建议;烟台市

中图分类号:F301.21

文献标识码:B

随着人类社会的进步和发展,人们对土地的需求越来越迫切。传统的农业需要大量的耕地,而现代工业化、城镇化要求占据越来越多的土地,这就造成了土地需求和土地的有限供给之间的矛盾。烟台作为东部沿海重要的港口城市,环渤海经济区、山东半岛城市群以及山东半岛蓝色经济区中的重要一极,土地供需矛盾将会更加突出,而有效缓解这一矛盾的办法就是不断完善土地使用制度,大力促进节约集约用地,实现土地使用的可持续发展。

1 区域概况

烟台市位于山东半岛东部,地处我国东部沿海和东北亚经济圈的交汇叠合区域,东与日本、韩国隔海相望,经济联系密切,是我国对接东北亚和全球经济的前沿城市。全市地貌总体上呈中间高,南北低的态势,地形复杂,立体分异显著,属典型的山地—丘陵—平原复合区,中部山地占总面积的36.6%,丘陵占39.7%,平原占20.8%,洼地占2.9%。

2005年全市国内生产总值2012.46亿元,比1997年增加1337.46亿元,人均GDP30899元,分别为全省、全国人均平均水平的1.5倍和2.3倍;全社会固定资产投资1460.38亿元,年均增长46.6%;地方财政收入87亿元,年均增长29.7%;三大产业

比例由2000年的14.4:51.8:33.8调整为9.6:61.0:29.4,以先进制造业和高新技术产业为主导产业^①。

2 烟台市土地使用状况分析

2.1 使用状况

2005年全市土地总面积137.46万hm²,其中农用地面积110.76万hm²,占土地总面积的80.60%;建设用地总面积16.72万hm²,占土地总面积的12.10%;其他土地总面积9.98万hm²,占土地总面积的7.30%。

2005年全市农用地转为建设用地2758.36hm²,其中分批次建设用地为2698.14hm²(包括商服用地115.25hm²,工矿仓储用地1372.20hm²,公用设施用地124.75hm²,公共建筑用地3.67hm²,住宅用地1056.58hm²,其他25.69hm²),单独选址的交通运输用地及水利设施用地60.22hm²;2005年全市土地征用总面积2682.21hm²,其中征用农用地1195.04hm²;国有土地出让819宗,出让面积1941.84hm²,其中协议出让651宗,面积1534.30hm²,其余为招标出让^[1];2005年土地开发整理复垦面积2573.78hm²,增加农用地面积496.39hm²,其中增加耕地面积385.26hm²。

* 收稿日期:2010-07-09;修订日期:2010-08-03;编辑:陶卫卫

作者简介:任旭顺(1978—),男,山东蓬莱人,主要从事土地规划管理工作;E-mail:plghz@163.com。

① 烟台市统计年鉴,2005年。

2.2 使用特点

(1)土地利用类型多样,以农用地为主。全市地貌总体上呈中间高,南北低的态势。北部为沿海,中部多为低山丘陵,林果业发达,矿产资源丰富。南部以平原为主,农业发达。2005年全市农用地面积110.76万 hm^2 ,占土地总面积的80.60%,所占比例较高。

(2)建设用地使用以工矿仓储和住宅用地为主。2005年分批次建设用地共2698.14 hm^2 ,其中工矿仓储用地1372.20 hm^2 ,住宅用地1056.58 hm^2 ,分别占分批次建设用地的50.85%和39.16%^[2]。

(3)土地出让以协议出让为主。2005年全市国有土地出让819宗,出让面积1941.84 hm^2 ,其中协议出让651宗,面积1534.30 hm^2 ,占出让宗数的79.49%,高于全省76.09%的平均水平。

3 土地使用过程中存在的问题

随着烟台市城镇发展、港口经济及开发区产业的快速拉动,特别是随着环渤海经济区、山东半岛城市群以及山东半岛蓝色经济区的发展,全市城市化、工业化进程的加快,对土地的需求逐年增加,在未来一段时期土地需求与供应的矛盾将更加显著。

(1)土地市场不够完善。目前,烟台市国有土地的出让方式存在行政划拨、协议出让、招标拍卖等多种形式。其中招标拍卖形式是市场化程度最高的出让方式,但迄今为止这种方式所占的比重还较低,2005年烟台市国有土地出让819宗,出让面积1941.84 hm^2 ,其中协议出让651宗,面积1534.30 hm^2 ,出让方式以协议出让比重过大,缺乏应有的市场竞争。

(2)土地征收不规范。作为沿海城市,烟台市近年来经济社会迅猛发展,工业和房地产用地需求逐渐增加,大量的土地被征收用于满足各种建设用地的需求,但是在征收的过程中,往往会因为种种原因发生纠纷^[3]。而造成纠纷的主要原因就是土地征收过程中存在的不规范性,如历史遗留问题难以解决、土地补偿不能按国家规定及时足额到位等等。这些现象的存在,使土地占有者不愿意出让土地,造成土地征收越加困难。

(3)土地节约集约利用程度有待提高。城乡建设用地利用方式相对粗放,个别企业和农村居民点

占地规模较大,影响了土地综合效益的提高;在城镇建设中,由于城市规模扩张速度快,包裹其中的村庄较多,改造速度难以跟上,城中村大量存在,不仅影响了城市景观,也影响了城市土地的集约利用。2005年烟台市人均城镇用地131 m^2 ,高于青岛94 m^2 和济南的95 m^2 。单位建设用地二三产业产值109万元/ hm^2 ,低于威海、淄博、青岛和济南,建设用地节约集约利用程度有待提高。

(4)土地用途不合理和擅自改变土地用途。土地自身具有很强的特征,因而根据其特点可以确定不同土地类型的不同用途。在实际生产中,往往由于人为因素忽略对土地种类的鉴别,而造成土地用途的不合理性,如因土地使用者的需求致使优良的耕地被用于建设等等。而又有较多情况下,在土地招投标时规定的土地用途由于种种原因,在招投标后用途被私自更改,这些都是土地使用的不合理现象。这些现象也造成了某一用途的土地在一段时间内出现需求远远大于供给的情况,造成土地紧张。

4 完善土地使用的建议

(1)完善土地市场。充分发挥市场配置土地资源的基础性作用,运用价格机制抑制多占、滥占和浪费土地现象。建立规范成熟的国土资源市场,关键在于建立一个统一、竞争、开放、有序的土地市场。除经营性用地全面实行招拍挂外,逐步把具有一定替代性、竞争性的工业用地也纳入招拍挂出让的范围,改变过去非经营性土地采用行政划拨或协议出让方式,逐步走向公开化^[4]。

(2)规范土地征收程序,保障土地所有者的权益。在征地过程中,要以国家相关土地的法律法规为依据,协调各方面关系,解决各方面的利益纠纷,力争做到合理、合情、合法的征收,避免暴力征地现象的出现,使广大土地出让者自愿出让土地,从而解决土地相对短缺的问题。

(3)提高土地节约集约利用程度。在土地的开发、利用过程中,要注意那些边角、荒僻土地的开发,开源节流,尽量减少浪费土地,并且合理利用各种类型的土地。另外还要注意协调各土地需求方的关系,做到优先解决公益用地和急需用地,暂缓土地闲置类土地的审批,坚决打击囤积土地的现象,从而解决土地的短缺和使用不合理的现象。

(4)加大监督检查力度,防止擅自改变土地用

途。各级土地管理部门,特别是土地审批部门,要特别注意已经审批土地的用途,并在土地使用过程中注意检查,防止擅自改变土地用途的行为发生,造成某一用途的土地资源紧张化,给炒地者以可乘之机。

5 结语

土地是自然的产物,是人类过去和现在活动的结果,其自身具有的数量有限性、可循环性、质量较大的差异性以及土地资源的不可再生性等独特的特点,决定了在其使用过程中必须坚持可持续的土地使用策略。因此,合理使用和珍惜保护每一寸土地是在土地使用过程中应该坚持的原则,在今后的工

作中,也要进一步推进土地使用的合理化,解决土地使用过程的各种问题,不断完善土地使用制度。

参考文献:

- [1] 高玉俊,张兵兵.对土地征用问题的思考[J].内蒙古科技与经济,2007,9(18):93-94.
- [2] 陈捷茂,王俊.土地的信息化管理[J].经济论坛,2002,8(17):21-22.
- [3] 刘锐.可持续发展理论在城市土地管理中的应用[J].中共四川省委机关党校学报,2007,2(8):29-31.
- [4] 宋伟东,张永彬,龙学柱.土地资源的信息化管理[J].辽宁工程技术大学学报(自然科学版),2002,(1):19-21.

Problems and Relative Countermeasures of Land Use in Yantai City

REN Xushun, HE Jiajun

(Penglai Bureau Of Land and Resources, Shandong Penglai, 265600, China)

Abstract: In recent years, the reform of land use system in Yantai city has been deepened, market competition been introduced, and land market management been standardized. Better market mechanism has played important role in land resources distribution, and promoted economic and urban development. But accompanying with rapid social and economic development, the demand of land use is becoming more and more urget, and some new problems and contradictions also occurred. Through analysis on present condition and characteristics of land use, problems occurred in land use are analyzed and corresponding countermeasures are put forward as well.

Key words: Land use; existed problems; suggesitons; Yantai city