

淄博市淄川区统筹城乡土地利用的调查与思考*

王磊

(淄博市国土资源局淄川分局, 山东 淄博 255100)

摘要:以淄博市淄川区为例,介绍了新形势下统筹城乡土地利用的主要做法和取得的主要成绩,认为当前城乡土地利用存在的主要问题是违法占地、土地粗放利用和土地开发整理难度大等,并提出了解决对策。

关键词:城乡统筹;土地利用;流转;节约集约;增减挂钩;淄博市淄川区

中图分类号:F321.1

文献标识码:C

淄川区位于淄博市中部,辖1个经济开发区,4个街道办事处,17个乡镇,总人口68万人,总面积1000km²。耕地面积2.79万hm²,人均占有0.04hm²,低于全省、全国平均水平,人多地少的矛盾非常突出。基本农田保护面积为2.75万hm²,达标率达到98.7%,高于全省、全国平均保护水平。全区土地后备资源稀少,每年因经济建设、社会事业发展需要农转用地近133.33hm²(2000亩),占补平衡任务艰巨。今后一个时期,人均占有土地资源不足和城市建设、经济发展土地供求矛盾将成为影响经济、社会发展的重要制约因素。淄博市国土资源局淄川分局立足国土资源管理,落实最严格的耕地保护制度,规范建设用地管理,提高土地节约集约利用水平,在开展农村集体建设用地流转试点、城乡建设用地增减挂钩试点、农村土地开发整理、规范土地征用和土地出让行为、耕地保护等方面进行了有益探索^[1]。

1 主要做法

(1)开展农村集体建设用地流转试点工作。淄川区先后制定出台了《淄川区农村集体存量建设用地使用权流转管理暂行办法》、《淄川区农村集体存量建设用地使用权流转实施方案》,明确界定了集体建设用地使用权流转的范围、条件、类型、使用年限、收益的收取与分配、审批程序等内容。规范了农村集体土地转让行为,明晰了土地产权,各级政府、

农村集体经济组织获得了土地级差收益,充分保护了农民集体的切身利益,缓解了建设用地压力。截至目前,淄川区实际进行集体土地流转审批122宗,面积27.44hm²[2]。

(2)开展城乡建设用地增减挂钩试点工作。淄川区上报了张庄乡等6个乡镇13个村的旧村整理实施规划,并获国土资源部批准实施。该规划实施周期为3年,可新增耕地86.67余公顷,争取建设用地指标89.04hm²。出台了《淄川区旧村复垦整理管理办法(暂行)》、《淄川区“两区两村”改造工作规程》,规定申请使用政府启动资金的旧村复垦整理项目,补助金额应按照项目净增耕地面积每亩1.5万元进行补助;对于由社会资金和农村集体经济组织直接投资的旧村复垦整理项目,区国土资源行政主管部门按照项目净增耕地面积每亩1.7万元收购。收购资金从区旧村复垦整理补助资金专户中支付。试点项目的实施将较大地改变村容、村貌,直接受益群众达5000余人。

(3)开展农村土地开发整理。近几年来,淄川区共完成各级(含国家、省、市级)土地开发整理项目198个,各级累计投资8000余万元,累计开发复垦整理新增耕地0.11万hm²。

(4)盘活挖潜,推进集约节约用地。淄川区人民政府制定了《关于进一步加强土地集约利用管理工作的通知》,对闲置、半闲置和低效利用土地进行全面调查摸底,并充分引导利用,逐宗测绘、落图。

* 收稿日期:2010-03-19;修订日期:2010-10-23;编辑:曹丽丽

作者简介:王磊(1980—),男,山东淄博人,土地估价师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:homework666@sina.com。

在新上项目时,优先考虑使用存量土地,按照开发节约并重,节约优先的原则,优化增量,盘活存量,提高了土地利用效率。截至2009年底,已盘活存量闲置土地66.67余公顷。从严审批各类新增建设用地,严格执行土地使用权招拍挂出让制度,加强对已批土地的利用监管。科学规划农村居住社区,加大分散农村居民点的归并整合力度,协调推进零星宅基地的置换和复垦。严格执行国家产业政策,从严控制用地定额标准,鼓励企业通过建设多层厂房,实施“零增地”技改等措施,缓解用地制约^[3]。

(5)深化改革,健全机制,努力维护土地市场秩序。深化土地征收制度改革。规范征地工作程序,严格执行“两公告一登记”和听证制度。落实了征地补偿安置政策,建立了征地补偿费财政专户,采取纳入保险、就业培训、入股等多种形式安置失地农民,使失地农民的原有生活水平不降低,长远生计有保障。加强土地市场管理。在对商业、旅游、娱乐、住宅用地全部实行招拍挂出让的基础上,全面推行工业用地招拍挂出让工作。强化土地市场动态监测,严格土地评估结果备案制度。加强地价管理,完成了全区基准地价更新调整^[4]。

(6)强化措施,规范管理,坚守耕地保护红线。一是加强组织领导。专门成立了耕地保护工作领导小组。定期召开会议,分析全区耕地保护形势,研究保护耕地的措施和办法,及时解决耕地保护工作中存在的问题。二是明确任务,落实责任。建立和完善考核体系,明确各级政府主要领导是耕地保护的第一责任人,坚持工作重心下移,将任务分解落实到乡镇、部门,层层签订目标责任书,年底对乡镇落实耕地保护责任情况进行检查考核,考核结果作为评优评先和干部使用的重要依据。严格责任追究制,对辖区内发生违法用地行为的,依法追究相关责任人的责任。三是深入进行宣传教育。充分利用地球日、全国“土地日”等重要时机,采取召开座谈会,印发宣传材料,刊发“土地日”专刊,定期编发《国土动态》,开展乡镇村级干部国土资源法律知识培训等多种形式,广泛宣传《土地管理法》、《基本农田保护条例》和其他土地管理政策、法规,提高了全社会的耕地保护意识。四是严格落实基本农田保护制度。对全区基本农田进行登记造册,建立了基本农田电子档案。全区共设立基本农田保护标志105块,明确了基本农田的位置、面积、地类、四至、责任人、基

本农田“五不准”等方面的内容。根据基本农田保护有关规定,凡是涉及基本农田的规划调整,全部按照程序上报批准,并严格做到占用和补划数量一致,质量全部符合要求。五是严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划。对不符合土地利用总体规划和年度计划的坚决不予报批。建立了全区新增建设用地年度台账,抓好新增建设用地情况的综合统计年报、季报和快报工作,及时掌握全区耕地的变化情况。六是严格落实耕地“占补平衡”,对重点项目用地确需占用耕地的,一律实行“先补后占”。

2 存在的问题

2.1 违法占地屡禁不止

(1)“以租代征”的违法用地还普遍存在。建陶业是淄川区的传统支柱产业,占全区经济总量的37%。近几年淄川区新上了一些建陶企业,这些项目给地方经济带来了发展,但也占用了大量土地,并且有部分以“以租代征”现象存在。由于“以租代征”合同所设定的租赁期限普遍较长,而合同签订时的土地价值不高,双方约定的租金标准也不太高。一方面,随着统筹城乡改革的深入以及城镇化进程的加快,土地价值凸显,带给经营者的收益成倍增加,双方约定的租金显得微不足道;另一方面,签订租赁合同的农民在很长一段时间内将失去土地经营权,随着时间的推移,“租赁双方”因租金标准问题产生的纠纷将大量出现。

(2)产生了大量“小产权房”。虽然国家有很多政策扶持旧村改造、新农村建设,但由于认知上的错误,以为建设社会主义新农村,可以没有手续先盖房,因此产生了大量“小产权房”。

2.2 农村土地粗放利用

(1)农村存在大量闲置土地。废弃矿山闲置土地开发利用难度较大,有的是矿山矸石堆,短时间内难以利用,有的位置较偏,基础设施差,用地者不愿用。个别用地者宁愿用地闲置,也不同意他人利用。部分单位或个人的闲置用地要价过高。《闲置土地处置办法》只是规定对闲置2年以上的土地无偿收回土地使用权,但对拒不交出土地的如何强制收回没有规定。部分土地因经济纠纷而被查封,其查封值远大于实际土地房屋价值,难以顺利盘活利用。

(2)农村宅基地的空心村问题。村庄建设用地

规模总量大,扩张快,农村宅基地利用粗放,农村居民点分布比较零散。农村村庄建设快速外延,形成“空心村”局面,一户多宅的比例加大。

2.3 征地及进地难的问题

不论何种投资主体搞建设,均可征用农村集体的土地;征地补偿费用在被征地集体经济组织和农民之间分配不合理,使用管理较为混乱,存在拖欠补偿费和补偿费过低的现象;被征地农民安置难的问题较为突出。

2.4 当前土地开发整理工作存在的问题

淄川区土地后备资源不足,土地开发整理难度加大,项目资金补助标准偏低,投资主体单一。当前土地开发整理投资主体为政府投资,其投资渠道单一,不利于土地开发整理项目的可持续发展。省以上投资土地整理项目从申报到下达资金计划需2~3年的时间,周期较长,影响项目申报单位的积极性。

3 对策建议

(1)统筹安排各业用地。目前,淄川区正在编制新一轮土地利用总体规划(2006—2020年),根据经济社会发展的地域特点,从土地资源的开发利用上对经济社会发展与资源环境、区域发展、城乡发展统筹协调,进行科学规划,力争达到区域协调好、经济发展好、资源利用好、环境保护好、生态治理好的目标。编制的土地利用总体规划和城市总体规划、村庄和集镇规划相协调,严格执行土地利用年度计划,从严从紧控制农用地转为建设用地的总量和速度,既要保护基本农田,也要为经济和城镇化发展留足空间。

(2)进一步推进集体建设用地流转。为解决集体土地使用权流转的审批权限、审批程序和流转收益的收取标准及使用分配方案等问题,拟定《淄川区农村集体建设用地使用权抵押登记办法》。在全面搞好调研的基础上,进一步推进集体土地流转工作,逐步探索集体建设用地使用权抵押的课题,使集体土地流转收益的收取、分配及返还更加合理、合法、公平化。

(3)探索农村土地流转机制。鼓励引导农民以土地经营权入股建立股份合作社,支持农民和村集体经济组织与农业产业化龙头企业合作,鼓励工商企业和城镇居民到农村租赁经营农民的承包土地。

淄河镇梦泉、黑旺镇东井、商家镇馆里、东坪镇盘车沟等村在实现土地流转的基础上分别建成了梦泉生态旅游度假村、东井“开心农场”和“开心牧场”、商家新星有机蔬菜基地、盘车沟中草药专业村等不同类型的特色农业发展模式。

(4)加强农村土地管理。严格按照“一户一宅”的法律规定,加强农村宅基地用地计划管理和批后监管。结合农村居民点的迁并工作,逐步改造农村居民点空心村,解决建新不拆旧的问题。加强农村宅基地的变更登记工作,做到宅基地土地登记发证到户,内容规范清楚,切实维护农民的合法权益。

(5)落实增减挂钩试点工作。进一步加大宣传力度。广泛深入宣传挂钩工作的目的、意义和要求,不断提高工作的透明度。不断加大资金筹措及投入力度。逐步建立以政府投资为主,社会投资为辅多元化的资金筹措模式,确保增减挂钩项目的顺利开展。结合项目区经济条件,合理确定项目区建设模式。城乡建设用地增减挂钩工作的开展,要符合当地土地利用总体规划和村镇建设规划的要求,要与当地经济社会发展情况相适应,要与当地农民的生活生产习惯相适应。建立“政府引导、部门配合、农民参与”的工作机制。明确相关部门目标责任,加大目标责任考核力度,在政府的引导和领导下,稳妥地推进挂钩工作。

(6)实行征地区片综合地价。完善征地补偿和安置制度,切实保障被征地农民的合法权益。严格按照现行法律规定支付土地补偿费和安置补助费。健全征地程序,在征地过程中,妥善安置被征地农民,切实维护农民集体土地所有权和农民土地承包经营权的权益。严格执行《山东省土地征收管理办法》,依法进行土地征收补偿,并采取多种方式妥善安置被征收土地农民的生产生活,确保被征收土地农民原有生活水平不降低,长远生计有保障。

(7)有效盘活利用存量建设用地。严格执行《山东省禁止、限制供地项目目录及建设用地集约利用控制标准》的规定,对达不到集约用地标准的建设项目用地,严格按照土地出让合同规定,实施违约责任追究制度。建立闲置、空闲土地信息发布制度。将闲置、空闲土地信息通过土地市场向社会公布,引导和鼓励用地者优先考虑使用存量建设用地。强化经济手段,制定优惠政策鼓励盘活利用空闲、低效用地。如企业利用现有厂区用地的,在不改变用

途的前提下,盘活利用出让时,提高土地利用率和增加容积率的,不再收取或调整土地出让金;利用废弃矿山闲置土地的,视土地使用者开发整理土地的投入情况,酌情从土地收益中返还开发资金等等。完善土地收购储备制度,对不能依法通过市场方式盘活的土地,可以纳入政府土地收购储备的范围,依靠政府手段盘活闲置、空闲土地,实现重新配置和有效利用^[5]。

(8)抓好土地开发整理复垦。建议出台土地开发整理新增耕地投资标准,进一步提高补助项目的补助标准(结合淄川区目前情况,新增耕地亩均投资标准在6000元左右),建立土地开发整理实施质量评价体系,根据实施质量情况进行资金补助。同时进一步加强土地开发整理项目的规范化管理,提高项目管理水平,提高新增耕地质量,确保土地开发整理工作成效。进一步探索补充耕地指标市场化运作模式与多元化的土地开发整理投资体制,积极吸取社会资金参与土地开发整理,促进土地开发整理事业的可持续发展。建议主管部门加快省以上土地整理项目的审批,减少不必要的审批程序,提高审批效率,促进土地整理事业的健康协调发展。

Survey and Thoughts on Urban and Rural Land Use in Zichuan District of Zibo City

WANG Lei

(Zichuan Branch Bureau of Zibo Bureau of Land and Resources, Shandong Zibo 255100, China)

Abstract: In this paper, setting Zichuan district as an example, urban and rural land use in order to promote economic and social development scientifically under the new situation is studied. Problems occurred in rural and urban land use are discussed, and relative countermeasures for solving the problems are put forward as well.

Key words: Urban and rural areas; land use; circulation; concentrated land use; increasing construction using land and decreasing agricultural land use; Zichuan district of Zibo city

4 结语

进一步统筹城乡发展、确保粮食安全、优化城乡建设用地结构布局,要按照保护耕地和节约集约利用土地的原则,整合城乡土地资源,积极盘活农村土地资源,有序推进城乡土地管理制度改革,实现保护资源与保障发展双赢,达到城镇化和新农村建设协调发展的目标。

参考文献:

- [1] 刘西臣. 统筹城乡土地利用促进经济社会发展[EB/OL]. [2008-03-09]. http://www.tzgtzy.gov.cn/news/News_View.asp?NewsID=832.
- [2] 刘传玲. 淄博市淄川区农村集体存量建设用地使用权流转简析[J]. 山东国土资源, 2009, 25(10): 9-10.
- [3] 刘艳红, 刘传玲. 淄博市淄川区存量建设用地调查及盘活对策[J]. 山东国土资源, 2006, 22(4): 13-14.
- [4] 国务院关于加强土地调控有关问题的通知(国发[2006]31号文)[EB/OL]. [2006-09-06]. http://house.people.com.cn/xinwen/060906/article_2525.html.
- [5] 孙文盛. 节约集约用地知识读本[M]. 北京: 中国大地出版社, 2007.