



# 临沂市节约集约利用土地思考\*

李晓虎<sup>1</sup>, 陈军伟<sup>1</sup>, 曾亮<sup>2</sup>

(1. 临沂市国土资源局, 山东 临沂 276000; 2. 平邑县国土资源局, 山东 平邑 273300)

**摘要:**全面分析了当前临沂市建设土地利用中存在的主要问题和制约因素,结合临沂市作为全省“两型”社会建设改革试点城市这一背景,借鉴国内外土地节约集约利用方面好的做法,提出通过规划计划、城乡统筹、机制创新、舆论宣传4个方面共同推进,走出一条临沂特色的土地节约集约新路子。

**关键词:**土地利用;两型社会;节约集约;临沂市

**中图分类号:**F301.2 **文献标识码:**C

临沂市人口多、耕地少、土地资源相对不足。为保障经济社会发展用地,近年来该市通过大力实施土地开发整理,积极开展城乡建设用地增减挂钩试点,在实践中不断探索,总结出一套适合当地实际的节约集约用地新做法,开创了土地节约集约利用的“临沂模式”<sup>[1]</sup>。

## 1 土地节约集约利用存在的主要问题

(1)农村建设用地规模大、布局散、超标严重。2008年全市农村居民点用地总面积173 440.04 hm<sup>2</sup>,占全市土地总面积的52.12%。人均面积高达207 m<sup>2</sup>,超过国家规定最高标准(180 m<sup>2</sup>)的38.6%。多数村庄存在低效、闲置利用宅基地。部分村庄沿公路扩展,既影响交通和群众生活,又不利于集约用地。乡村基础设施建设滞后,整体档次不高。

(2)工业园区利用低效,产出强度不高。临沂工业园区建立于2006年4月,规划面积400 hm<sup>2</sup>。到2009年园区内仍有大量的农村建设用地和耕地,土地开发率仅为23.25%。建筑物数量较少,多为1~2层。园区综合容积率和建筑密度分别为0.157和13.32%,土地利用强度偏低。园区国有有用地上仅有5家工业企业,以服装纺织、机械制造业、化工医用橡胶业、印刷业为主,工业产出强度为1 161.24万元/hm<sup>2</sup>。

(3)城镇建设用地中仍有不少批而未供、供而

未用、用而未尽土地。2007—2009年,全市供地率为73%,低于国务院和省政府批准转用征收的建设用地供地率要求。全市闲置土地和空闲土地累计达4 755.16 hm<sup>2</sup>,低效用地6 929.29 hm<sup>2</sup>。这些闲置地、空闲地分布零碎,布局分散,很难规模利用。

## 2 土地节约集约利用制约因素

(1)规划滞后。上一轮土地利用总体规划科学性不足,对全市经济、社会发展形势估计严重不足,公众对规划的法律效力认识不够,造成全市土地利用的无序。

(2)传统观念。不少农民即使在城市买了房,也不愿意放弃农村的住宅,这样造成宅基地大面积闲置。部分农民圈占大片耕地建大宅院,宅基地浪费严重,农村宅基地超标占用现象普遍。

(3)管理制度。目前用地指标是通过向上级部门申请,核准后由上级分配获得的。这种指标管理制度,加上当前政绩考核机制带来的招商引资冲动,迫使各区县努力争取用地指标。争取来了之后又要尽快把指标用完,以便下次申请更多的指标。另一方面,长期以来形成的“重审批,轻监管”使一些用地单位在获得土地使用权后,容积率、建筑密度、投资强度等利用指标随意变动,占多用少甚或囤地,一定程度产生了闲置、低效利用土地。

(4)其他原因。城乡分割的户籍制度依然存

\* 收稿日期:2010-09-21;修订日期:2010-10-23;编辑:王秀元

作者简介:李晓虎(1974—),男,山东冠县人,主要从事国土资源规划及档案管理工作;E-mail:ly8052@sina.com。

在,阻碍了农村人口的城镇化;农村土地产权不清晰,城乡统一的建设用地市场尚未建立,集体土地和国有土地享受不同的权属待遇;建设项目投资强度和容积率有规定但执行太松;闲置、空闲土地依法处理力度尚欠缺;工业用地招拍挂出让和租赁退出、考核机制尚不完善;节地技术不能及时有效推广等。

### 3 对策建议

(1)以规划促进城乡建设用地节约集约。当前临沂市市级土地利用总体规划已通过国务院各部委审查。规划中确定了全市城乡建设用地规模边界和扩展边界,严格土地用途管制,强化土地供给刚性约束。在土地利用年度计划上,应强化“过程控制”,借鉴天津市滨海新区“前期适当集中,后期相应调减”的方式安排年度土地利用计划指标<sup>[2]</sup>,以适应该市近期快速发展对建设用地需求量大的需要。控制性详细规划要明确每一宗供地的容积率、绿地率、建筑密度和投资强度等,确保城镇、工业园区土地节约集约利用落实到地块。

(2)以城乡统筹发展助推农村建设用地节约集约。近年来,临沂市城镇化发展迅猛,2003—2008年,全市城镇化率平均每年提高2个百分点,到2020年将提高到62%,大批农民正在或即将面临身份的转变和居住地的迁移,农村空心村现象和村庄无序扩展将同步加剧。全市应抢抓机遇,结合国土资源部“万村整治”示范工程和山东省农村住房建设和危房改造工程,深入推进土地综合整治,进一步完善城乡建设用地增减挂钩政策,研究拆迁安置模式,促进级差收益合理分配,争取农民对旧村改造的认可,使全市土地利用结构不断优化,用地布局更趋合理,土地利用效率逐渐提高<sup>[3,4]</sup>。

(3)以机制创新完善土地节约集约制度。制定临沂市节约集约用地的考核评价标准,将土地节约集约利用纳入经济社会发展综合评价体系,作为县区领导干部的政绩综合考核评价的重要内容<sup>[5]</sup>。引入市场机制,采取工业用地的竞争性地价,促进产业用地的“自动”节约集约利用,通过合理的公共定

价,促进基础设施和公共设施用地的节约集约利用<sup>[6]</sup>。实行城乡人口管理一体化改革,推动国有、集体建设用地“同地同价”。推行宅基地超标准和“一户多宅”有偿使用,加强农村宅基地管理<sup>[7]</sup>。加强批后监管,整合建设用地供后检查力量,通过开展动态巡查和土地利用状况实地核查,形成土地利用全程监管机制<sup>[8-9]</sup>。

(4)以舆论宣传带动公众自觉参与节约集约用地。通过各种形式的舆论宣传方式,使公众认识到临沂市土地资源的稀缺性,必须坚持内涵挖掘,自觉践行“十分珍惜和合理利用每一寸土地”基本国策。曝光一批闲置土地典型,予以挂牌督办,严肃查处,彰显执法刚性。学习推广长沙新河三角洲等国内外先进城市节地技术,增加公众节地知识<sup>[10]</sup>;加快信息化建设,实现科技引领节约集约用地。

### 参考文献:

- [1] 中国国土资源报采访组. 活地兴城“八法”——山东省临沂市节约集约用地调查[N]. 中国国土资源报, 2008-10-24.
- [2] 张庆源. 天津滨海土地改革方案上报国务院[N]. 21世纪经济报道, 2008-08-29.
- [3] 王时东. 城乡一体化视角下的土地节约集约利用研究[EB/OL]. 2009-01-09, [http://www.lrn.cn/zjtg/academicPaper/200901/t20090109\\_317500.htm](http://www.lrn.cn/zjtg/academicPaper/200901/t20090109_317500.htm).
- [4] 李风. 节约集约用地方兴未艾——我所了解的浙江省土地节约集约利用工作[J]. 中国土地, 2008, (12): 48-52.
- [5] 潘文灿. “节约集约用地要在机制上取得突破”——完善内部导向机制构建共同责任机制[J]. 资源与人居环境, 2010, (12): 21-22.
- [6] 用市场机制合理配置资源——首都节约集约利用土地资源的实践探索[N]. 中国国土资源报, 2010-02-08.
- [7] 莫晓辉, 林依标, 吴永高. 鼓励农民勇于放弃——浙江省嘉兴市“两分两换”试点调查[J]. 中国土地, 2008, (8): 52-54.
- [8] 赵旭, 刘小平, 薛姝. 两型社会视角下湖南城市土地节约集约利用研究[J]. 城市发展研究, 2010, (5): 108-113.
- [9] 程秀娟. 探索土地节约集约利用新机制[N]. 中国国土资源报, 2009-11-30.
- [10] 易博文, 陈淦璋. 长沙成功探索节约集约用地模式[N]. 湖南日报, 2009-10-23.

## Thoughts on Concentrated Land Use in Linyi City

LI Xiaohu<sup>1</sup>, CHEN Junwei<sup>1</sup>, ZENG Liang<sup>2</sup>

(1. Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276000, China; 2. Pingyi Bureau of Land and Resources, Shandong Pingyi 273300, China)

**Abstract:** Major problems and constraints elements occurred in construction land use in current in Linyi city are analyzed comprehensively in this paper. Combining with the background of Linyi city as a pilot cities of "two types" social construction of reform, learning from good experiences of concentrated land use at home and abroad, it is proposed that land and resource work should be promoted from four aspects, such as the planning program, unify planning in urban and rural areas, institutional innovation and propaganda to create a new way of concentrated land use with typical Linyi characteristics.

**Key words:** Land use; two types of society; concentrated land use; Linyi city