



成武县建设用地批后监管的分析探讨

李秀荣, 陈洁

(成武县国土资源局, 山东 成武 274200)

摘要:建设用地供应审批之后, 加强对其开发利用情况的跟踪监管, 是落实节约集约用地政策、遏制违法违规用地的重要途径。成武县对新增建设用地严格规范出让合同的内容, 加强对土地开发利用的监管; 对已批存量建设用地, 通过存量盘活、资源整合等一系列监管措施, 有效促进了已供土地及时按规定开发, 保证了各类住房及时建成, 切实提高了土地供应和开发利用效率。

关键词: 建设用地; 批后监管; 探讨; 成武县

中图分类号: F321.1

文献标识码: C

随着“严格保护耕地、守住 18 亿亩红线”任务的艰巨性加重, 成武县对建设用地的批后监管愈加重视, 在建设用地供应审批后, 通过加强对其开发利用情况的跟踪监管, 达到节约集约用地、遏制违法违规用地的目的。根据《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(国务院令第 55 号), 《国务院关于促进节约集约用地的通知》(国发[2008]3 号), 对建设用地的批后监管工作提出的要求, 该县采取多种措施, 加强建设用地批后监管工作。

1 建设用地现状及存在问题

成武县辖 12 个乡镇和 1 个省级工业园区, 人口 65.2 万人, 土地总面积 988.54 km², 耕地面积 70 790.32 hm², 建设用地 14 555.76 hm², 人均耕地面积仅为 0.112 hm² (1.68 亩)。近年来, 随着全县经济社会的快速发展, 对土地的需求量也在逐年增加, 而目前国土资源管理日趋严格, 国家紧缩地根, 严控土地增量, 愈加显出建设用地进行批后监管的重要性。据统计, 成武县每年的用地计划不足总用地量的 1/4。面对建设用地的过快增长和土地供需矛盾加重的压力, 成武县不断更新用地观念, 拓展土地利用空间, 进一步加强对建设用地进行批后监管, 努力向节约集约用地要效益。但土地利用中还存在

一些问题。

1.1 土地闲置问题

成武县虽然立足于盘活存量土地和闲置厂房, 加大废旧窑厂、坑塘的整理力度, 但存量建设用地仍有调整利用的潜力。由于原村办企业闲置和有关单位因撤销、合并后腾出的土地等各类低效、闲置建设用地仍然存在, 造成土地资源的浪费。尽管国家相继出台关于闲置地处置的文件, 对闲置土地处置的力度也不断加强。但由于闲置土地成因复杂, 处置工作政策性、利益性强。因此处置难度较大, 监管效果不明显。

1.2 土地利用方式问题

由于管理粗放, 项目用地位置、用地条件没有明确的标准, 少数企业钻了政策空子, 宽打宽用, 囤积土地, 盲目攀比建花园式工厂, 导致土地利用结构不合理, 存在浪费现象。一是土地利用粗放, 利用效率低。由于走外延扩张之路, 在老城区、部分乡镇、村庄形成了“城中村”、“空心村”现象。长期形成的结构性矛盾和粗放型增长方式, 致使土地利用宽打宽用、无谓浪费、违约开发; 部分企业受市场取向、资金短缺、产业导向变化等因素影响, 闲置、空闲和低效用地现象严重^[1]。投资强度仅为 1 800 万元/hm², 容积率仅为 0.6, 离高投入、高产出、高效益的要求

* 收稿日期: 2010-12-24; 修订日期: 2011-05-19; 编辑: 王秀元

作者简介: 李秀荣(1968—), 女, 山东成武人, 工程师, 主要从事土地估价交易、储备及土地管理工作; E-mail: 1197789263@qq.com。

仍有相当大的差距。二是土地利用结构不尽合理。长期以来重工业、轻农业,重生产、轻生活,重加工、轻基础设施建设,导致生产用地过大,生活、商业、公共设施用地少^[2]。三是节约集约用地科学评价机制尚未健全,缺乏对已供土地的监测监管手段,依法收取土地闲置费和收回闲置土地的难度较大。

1.3 监管工作落实问题

建设用地批后监管工作没有落到实处。主要表现在:①项目用地位置、用地条件没有明确的标准,宽打宽用。②建设用地批后监管不到位,未能及时掌握企业开工、竣工情况。③与相关部门的批后监管配合不到位。主要表现在对已建和在建项目的容积率、建筑系数、厂前占地比例、绿化率等审核上,造成了部分土地闲置和低效利用。

2 建设用地批后监管内容

2.1 对新增建设用地的监管

对于新增建设用地,严格执行上级政策规定,凡禁止的项目,国土部门不受理用地申请,不办理用地审批手续;凡列入限制范围内的项目,须经有关部门审批、核准备案后方可供地;鼓励发展多层、高层建筑,不准超指标规划建设宽马路、大广场,不准圈占土地搞“花园式工厂”。同时要求做到投资强度县城不低于1 800万元/hm²、乡镇不低于1 500万元/hm²,工业项目建筑容积率一般不低于0.6,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%。坚持科学布局各类建设用地和城镇建设用地的原则,根据用地规模和投资密度、工业发展趋势等多种因素,积极引导大中型项目入园,发展园区经济,形成规模经济,促进土地集约化利用。政府通过出台政策,限制“花园式”企业,引导企业向空中、地下要地,建高层、多层厂房^[3]。通过严把新增建设用地审批关,加强对建设用地的监管,进一步提高了土地利用效率,有效缓解了土地供需矛盾。

2.2 对存量建设用地的监管

尽管成武县在推进土地集约利用方面做了大量的工作,但建设用地粗放利用问题,仍然不同程度地存在,主要是用地面积和规模的外延扩张,具有一定的盲目性;城市内部各类用地结构不太合理,村庄、小城镇布点分散,存在重复用地、土地闲置现象^[4]。因此,加强对存量建设用地的监管,能够有效促进土

地供应和开发利用效率。

(1)做好土地盘活工作。成武县通过存量建设用地的跟踪监管,通过深化挖潜、积极引导,科学谋划,针对不同原因引起闲置的存量土地,采取不同的盘活方式,形成了一批产业集聚、布局集中、用地集约的产业基地,避免了基础设施的重复投资^[5]。遵循“找米下锅”的原则,坚持眼睛向下、紧盯内涵挖潜,严控外延扩张,把工作的着力点放在存量土地的盘活利用上,让“死地”真正“活”起来,既保证了新项目落地,又培植了新的经济增长点。全县共挖掘存量建设用地面积23.42 hm²,主要是原镇办、村办企业闲置用地和有关单位因撤销、合并后腾出的闲置用地。对清查出的存量土地,认真做好利用指导、项目推介工作,将闲置土地的面积、位置、地类、使用潜力等资料向社会公布,为用地单位投资建设提供信息依据。积极引导外商投资,在不增加新增建设用地的情况下,实现了企业落地,互惠双赢。

(2)通过整合资源,提高用地效益。由于过去管理粗放,项目用地位置、用地条件没有明确的标准,少数企业钻了政策空子,宽打宽用,囤积土地,盲目攀比建花园式工厂,导致土地利用结构不合理,存在浪费现象。鉴于此,成武县国土资源局对已建和在建项目的投资强度、容积率、建筑系数、厂前占地比例、绿化率等进行重新审核。对不符合条件的企业项目,提出整合意见。按照“自身膨胀”、“自身减肥”、“腾笼换鸟”等方式,在现有的建设用地上进行再次利用,甚至复合利用,最大限度地提高土地使用效益。近年来,共整合企业17家,清理调整各类低效、闲置建设用地55.79 hm²,安排项目13家。东大钢结构加工厂、山东润发板材生产有限公司是2005年入园的引资项目,由于投资强度不够,项目迟迟未能投产达效。而安博斯针织服装有限公司正值扩产期,建设用地指标紧张。针对此情况,成武县政府于2007年对该项目用地采取了果断措施进行“腾笼换鸟”,收回两厂区征而未用的18.60 hm²国有土地,安置安博斯针织服装有限公司项目三期工程,该项目三期生产投入后,年销售可达4亿元,利税360万元,实现了节约集约用地价值。同时,加大对闲置率高的企业的处罚力度,在开发区闲置低效用地专项治理整顿中,对土地出让合同生效或建设用地批准书颁发之日起满1年未动工开发建设的,收取土地闲置费,满2年不开发建设的收回土地使用权。

依法收回了华兴农业生产资料公司闲置土地 1.95 hm² 和达驰非晶合金变压器生产项目 3.95 hm² 的闲置土地使用权;对闲置率高达 59%、45% 的印龙公司和溢源环保通讯设备生产项目分别收取 23.2918 万元和 15.7914 万元的土地闲置费。科学整合城区黄金地段的低效企业用地,实行“退二进三”,积极做企业经营者的工作,鼓励他们企业迁到开发区,腾出土地进行“三产建设”,提高土地利用效益。先后将生产资料公司、鑫宇酱菜厂等企业迁到工业园区,原企业用地由政府统一收回,采取公开招拍挂出让方式出让给外商,建设文亭商场或搞房地产开发。据统计,成武县通过企业“退二进三”,整合土地 26.67 余公顷,达到了“以地生财,以财建城,以城兴工商”的目的。

3 加强建设用地批后监管的对策

3.1 提高认识转变观念

面对资源保障与保护的矛盾越来越突出、需求与供给的压力越来越大的严峻形势,强化监管,实施精细化管理,促进资源合理利用、集约利用就迫切要求加强建设用地批后监管。为此,成武县国土资源局审时度势,深入调研,积极探索,强化领导,提高认识,加强建设用地批后监管。同时,转变用地和管地的传统观念,增强做好建设用地批后监管的责任感和紧迫感。

3.2 加大土地储备强化土地经营

强化土地储备经营工作,加强领导,健全机构,调整充实人员,改善办公条件。坚持走以地建城,以城兴工商之路,形成了有序、公开、透明的土地交易市场。县政府出台文件,规定了“一个口子进、一个池子蓄、一个口子出”的供地模式,所有建设用地都必须使用政府储备土地,强化了政府垄断土地一级市场的能力。在工作开展中,坚持阳光作业公开出让,先后将县二中闲置土地、县房产局闲置土地、县鑫宇酱菜厂、县铅笔厂等低效企业用地,纳入政府土地储备库,并进行公开招拍挂出让,实现土地收益 4 640 万元。在国有建设用地使用权招拍挂出让活动中,严格土地竞买人资格审查,审查是否按约定付清土地出让金,出让金是否按规定的时间及时到位,竞买人不能按规定交足土地出让金的,禁止其参加新的土地出让活动^[6]。同时,对用于经营的原划拨

国有土地进行了详细的调查摸底,按规定征收土地租金,防止国有土地资产流失。

3.3 加强沟通和协调

积极主动与规划、城建、房产等政府职能部门进行沟通,协调处理好与各职能部门之间的关系,形成部门协作、联动监管机制,强化动态巡查和跟踪监管^[7]。严格按照城建规划部门建设规划设计条件对批后建设用地上进行跟踪监管,对已建和在建项目的投资强度、容积率、建筑系数、厂前占地比例、绿化率等进行重新审核。对不符合条件的企业项目,提出整合意见,按照“自身膨胀”、“自身减肥”、“腾笼换鸟”等方式,在现有的建设用地上进行二、三次利用,甚至复合利用,最大限度地提高土地使用效益。同时,系统内部,个股室、站、所、队之间相互配合,发现情况及时传递信息,使违法用地行为消灭在萌芽状态。

3.4 严格执法加大责任追究力度

继续加大执法监察和督查的力度,把建设用地的批后监管列入工作重点。对于开展建设用地批后监管工作,进一步加大问责力度,将责任追究纳入年度工作目标考核范围,进一步细化责任,明确责任追究范围和目标,对该巡查的不巡查、该发现的不发现、该报告的不报告及工作相互推诿扯皮等现象都要依法追究,从而进一步增强了工作人员的责任感,加大了建设用地批后监管工作力度,有效推动了建设用地批后监管工作顺利开展。

参考文献:

- [1] 田雪云,袁登峰,王怀强. 菏泽市国土资源工作存在的问题及解决措施[J]. 山东国土资源,2010,26(4):50-52.
- [2] 王筱明. 小城镇建设与土地集约节约利用[J]. 小城镇建设,2003,12:66-67.
- [3] 王忠民,陈进强. 成武县八项措施强化土地集约利用[J]. 山东国土资源,2006,22(8):19-22.
- [4] 成广宇,王成宝,袁登峰. 菏泽市集约利用土地的调查与思考[J]. 山东国土资源,2006,22(6-7):49-51.
- [5] 侯颖. 菏泽市挖潜节约用地潜力的探讨[J]. 山东国土资源,2010,26(3):56-58.
- [6] 于子原. 山东平度跟踪监管开发用地建设[N]. 中国国土资源报,2010-07-20.
- [7] 王克源,张永栋,程德宝. 强化建设用地批后监管实行部门联动执法—盐城市加强建设用地批后管理的做法[EB/OL]. [2010-01-03]. <http://www.guotuziyuan.com/html/32/n-24932.html>.

Analysis and Study on Monitoring Construction Using Land after Approval in Chengwu County

LI Xiurong, CHEN Jie

(Chengwu Bureau of Land and Resources, Shandong Chengwu 274200, China)

Abstract: After the approval of construction using land supply, it is very important to strengthen monitoring of its development and use. It will implement conservation and intensive land use policy, and to curb illegal land use. The contract contents of land transformation of newly increased construction using land have been strictly standardized by Chengwu county. Supervision of land development and utilization has been strengthened. As to the stock of construction using land which have been approved, by using the stock of inventory and integration of resources, the land has been developed on time, completion of various types of housing have been ensured, which effectively improved the efficiency of land supply and development.

Key words: Construction using land; monitoring after regulatory approval; study; Chengwu county