

菏泽市牡丹区节约集约用地探索与实践

马建民¹,刘贞利²,张东印²

(1. 菏泽市国土资源局牡丹区分局, 山东 菏泽 274000; 2. 菏泽市国土资源局地租征收处, 山东 菏泽 274000)

摘要:菏泽市牡丹区针对区内人均耕地少、土地后备资源不足,与加快推进工业化、城镇化、现代化发展急需增加用地日益突出的矛盾。本着“盘活存量,集约用地”的原则,牡丹区采取有效措施,强力推进土地节约集约利用工作,较好地拓展了项目落地空间,保障了经济社会发展需要,实现了土地利用效益与经济社会效益的“双赢”目标。

关键词:土地利用;节约集约;菏泽市牡丹区

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

菏泽市牡丹区是菏泽市委、市政府所在地,全区耕地面积 7.53 万 hm^2 ,人均耕地面积 0.07 hm^2 。“十一五”期间,在山东省东西帮扶、“突破菏泽”和“一体双翼”等政策的推动下,牡丹区经济发展和城镇建设突飞猛进。但牡丹区人多地少,随着经济的飞速发展,保护耕地与保障用地的矛盾尤为突出。要正确处理用地与发展的关系,缓解用地瓶颈,就必须以节约集约用地支持、保障和服务于经济社会发展的需要,形成科学发展与科学用地的和谐局面。

1 主要做法

1.1 严格项目用地管理

牡丹区强化建设用地审批,从严控制新增建设用地和农用地转用总量,严格执行新的禁止、限制供地目录,把好产业政策、规划计划、安置补偿、节约集约、占补平衡“五个关口”,坚决做到“三个禁止”,即禁止向违背国家产业政策、高耗能高污染、违反土地利用总体规划和城市建设规划的项目供地。压缩项目用地规模,从土地供应上制止盲目投资和低水平重复建设,从严控制厂区绿化率,严禁圈占土地搞“花园式”工厂,严格控制容积率和投资密度。坚持以严格标准规范集约,以优惠政策鼓励集约,以投资额度和地方财政贡献率配置土地。建立适当准入机制,对土地使用设置多道门槛,变“招商引资”为“选

商引资”,对招商引资项目规定投资额度,地方财政贡献率达不到规定标准的不予供地。加强土地批后监管,建立健全建设用地批后核查工作制度,定期、不定期对已批土地进行检查,及时纠正未按批准要求使用土地的行为,切实加强对新增建设用地的监管。2010年,牡丹区责令金羊毯业、红旗家具等投资密度、容积率达到规定标准的项目,限期追加了投资;对广通橡塑、龙燕化纤、瑞和纺织等投资密度、容积率达到规定标准,又没有在规定期限内追加投资的企业,依法收回了 13.33 余公顷土地,重新安置了由浙江华通集团投资 1.2 亿元的华通输配电、由上海托达机电公司投资 5 000 万元的医药机械制造等项目。

1.2 积极整合闲置资源

(1)全面摸清闲置存量土地底数。牡丹区成立专门队伍,对辖区内闲置土地进行了详细调查摸底,对闲置土地和厂房的位置、面积、可利用设施等进行了统计,做到心中有数。全区共清查出国有关置建设用地 93.87 hm^2 ,集体闲置建设用地 29.33 hm^2 ,农村居民点闲置土地约 0.24 万 hm^2 ,20 座粘土砖瓦窑场正在整合关停,可腾出土地 155.63 hm^2 。对这些存量闲置土地进行了登记造册,区分类别,采取不同形式盘活利用,使之成为显性资本,大大缓解了用地指标紧张的局面。同时,对单位搬迁后的土地

* 收稿日期:2011-05-22;修订日期:2011-09-28;编辑:曹丽丽

作者简介:马建民(1972—),男,山东菏泽人,主要从事文秘和信息宣传工作;E-mail:mudanguotu@163.com。

依法收回;对闲置2年以上的土地依法收回纳入储备;对企业改制和破产企业,收回后充分利用或调整使用^[1]。

(2)盘活潜在土地资源。2008年,牡丹区出台了《关于加快空心村改造的实施意见》,要求各乡镇办事处按照每年至少改造一个的要求,稳步推进空心村改造。目前,小留镇后袁庄村通过实施空心村改造,已节约土地1.56 hm²^[2]。

(3)严肃查处违法违规用地。2007年,集中开展了以百日行动、专项行动为主的查处违法违规用地活动,拆除34宗,复耕土地128.07 hm²;2008年、2009年、2010年、2011年分别开展了查处违法违规用地专项整治行动,共拆除违法用地67宗,复耕土地110.15 hm²。通过治理,有效增加了耕地面积,节约了土地,盘活整合了各类闲置土地资源,促进了农村增地、农业增效、农民增收,整理出的耕地保障了经济发展用地需求,实现了治理、保护、发展的全面收益^[1]。

1.3 推进闲置土地利用

(1)利用闲置土地,安置新上项目。牡丹区利用闲置多年的安兴镇原铸造厂和胡集镇原胡集中学,安置了苏州万丽织造、伊士顿针织等项目。牡丹区洪国预制厂在取得用地后,一直没有开工建设,处于闲置状态,区政府依法收回后,调整给了菏泽怡海公司,用于项目建设,使长期闲置的土地得到了充分利用,取得了较好的经济效益和社会效益。

(2)通过嫁接重组方式,盘活存量土地。针对部分企业产品无市场、转产无资金、改制有包袱、破产不符合条件,导致土地使用率很低的状况,区政府出台政策,鼓励优势企业兼并、重组。牡丹区积极运作,使青岛啤酒菏泽有限公司兼并了因污染严重、又无资金治理污染的原菏泽造纸厂,安置原造纸厂职工500余人,既满足了企业因扩大规模急需用地,又使低效土地得到了充分利用。

(3)促进企业在现有土地上增加投资,做到增资不增地。牡丹区因势利导,积极引导企业在现有土地上增资扩股,膨胀规模、提高效益。睿鹰集团在现有土地上再次斥资2.5亿元,开工建设了睿鹰粉针制剂等4个项目。陕西步长制药在现有土地上先期投资5000万元建设了山东步长制药有限公司,紧接着又投资2.09亿元建设了山东神州制药、山东丹红制药2个项目,现均已投产,实现了集约用地。

1.4 开展用地挂钩置换

牡丹区紧抓机遇,率先跨入了全省“城市建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”试点行列,积极通过对农村“空心村”改造和对农村低效工矿建设用地上进行复垦等形式,将腾出的土地指标置换城市建设用地,安置新项目。2008年度牡丹区上报山东省第二批挂钩试点项目,拆旧区包括6个乡镇的13个窑场,共计65.3108 hm²,新增指标62.82 hm²,周转指标已用于高新区工业项目和华润电厂,保障了新上项目用地需要。2009年度申报项目4个,即马岭岗镇司庄行政村项目,吕陵镇高庄、安兴镇任庄行政村项目,高庄镇耿庄、吴店镇张古云行政村项目,胡集镇徐庄、尧王寺、毛庄行政村项目。4个项目拆旧区总规模231.6610 hm²,通过复垦,增加耕地208.9055 hm²,安置占用农用地48.5195 hm²,富余指标160.3860 hm²,可用于工业项目和城市基础设施建设。

1.5 强力推进“四个集中”

(1)大项目向园区集中。对牡丹工业园区,牡丹区认真落实工业用地的相关规定,加强项目用地管理,严格按照2250万元/hm²的工业用地标准执行,对项目的投资总额、投资强度、环境影响、科技含量等指标从严控制,重点向高科技、高投入、高产出、低能耗、低材料、零污染的大项目倾斜,凡是投资密度、容积率达不到规定标准的,投资亿元以下的项目不准入园建设。项目建成后,如果投资密度、容积率达不到标准,责令限期整改,整改不到位的,严格按照合同约定做出相应处理。

(2)中小项目向标准厂房集中。规定投资3000万~5000万元的项目一律进入标准厂房。出台免征配套费政策,引导和鼓励企业建设二层或多层标准厂房。按照“谁投资、谁受益”原则,运用市场化运作模式,创新厂房建设机制,开发建设了总建筑面积达10万m²的标准化厂房和科技孵化器,统一安置投资5000万元以下项目,促使了项目建设向空中发展,使最小的单位土地面积产出了最大的经济效益。

(3)城市居民向住宅小区集中。通过推进旧城改造,提高土地容积率和建筑系数等办法,把城镇建设用地放在存量土地挖潜上,尽量减少居民建私房、建矮房。对拆迁户的宅基地安排,在征得拆迁户同

意后,实行“联户联建”、优先购买商品楼、优先回迁,一律建多层楼房,不搞一户一基。

(4)农村居民向规划新村集中。针对目前农村“空心村”大量存在、土地资源浪费严重的现状,区政府把改造空心村作为新农村建设的重点,各乡镇办事处都选择经济基础好、群众素质高、村班子战斗力强、节约土地多、改造效益明显的空心村,落实规划,加大措施,强力推进。对实施空心村改造的农村居民统一安置到规划的新村居住,腾出的土地用于发展经济,满足发展需要。

2 存在的问题

(1)土地集约利用尚未引起地方政府和全社会的重视。由于“以地生财”、“招商引资”、“加快城镇化发展速度”等“需求”,以“发展经济”为借口,大量圈地、占地,用于项目建设、城镇开发、公共设施建设的现象普遍存在。土地合理利用并未引起地方政府的重视,土地集约利用的理念更未引起地方政府和全社会的关注^[3]。

(2)土地利用结构不合理,土地集约利用程度较低。为了加快社会经济和城镇化发展速度,一些乡镇办事处贪大求全,盲目上建设项目,产业结构不合理,个别企业习惯性建花园式企业,建单层厂房,土地价值得不到体现,土地利用程度较低,不利于节约土地资源,不利于优化土地市场配置。一些乡镇迫于招商引资任务繁重,对前来投资的企业在使用土地方面提供优惠政策,放松了对投资密度及容积率的把关,工业企业除生产及生产辅助设施用地外,其内部行政办公和生活服务设施用地所占比例过大,致使其达不到规定标准,土地得不到高效利用。

(3)农村居民点闲置现象严重。由于村、镇建设规划难以落实,造成部分村庄突出存在着规划布局不合理,住宅外迁或闲置,形成众多的“空心村”,农户多占、超占宅基地,一户多宅、一子两院、宅基地面积过大等现象。据统计,牡丹区农村居民点用地1.63万 hm^2 ,人均175.3 m^2 ,个别村人均超过200 m^2 ,居民点建设占地比例偏大,城镇化水平较低;全区“空心村”总数达402个,占行政村总数的64%,闲置土地约0.24万 hm^2 ^[4]。

(4)土地节约集约利用的调控政策有待进一步规范完善。一是建设项目从立项到用地涉及政府多个部门,因投资主体的申报,一旦固定资产投资规模

在额度上形成泡沫,以投资强度核定用地规模,便导致出现小项目、少投资、多圈地的现象。二是土地供应的前置与项目投资到位滞后的矛盾,困惑国土资源部门项目能否真正推进到位。但是不论项目质量如何,土地首当其冲必须先供给,给土地是否集约节约利用带来不可预见的变数。三是重供应轻管理,重增量轻存量的“两重两轻”现象较为突出。重供应轻管理表现为对建设项目供地前注重形式上的控制性指标的把关,对于项目实施过程中的土地利用情况疏于监管,对于项目改变原批准的建设规划布局难以管理到位;重增量轻存量则表现为努力争取年度新增农用地转用计划而忽视存量土地的挖潜盘活利用。

3 对策建议

(1)全面树立依法和科学用地观念。要进一步加大土地的国情国策宣传力度,使土地管理法律法规深入人心,让人们充分认识珍惜土地、保护土地、合理利用每一寸土地的重要意义,树立依法用地的观念,破除随意粗放的用地观念,杜绝破坏和浪费土地资源的行为,在全社会形成依法用地、科学合理用地的浓厚氛围。

(2)建立完善节约集约用地机制。强化建设项目用地监管。严把建设项目用地预审关、供应审批关、配置方式关、跟踪监督关“四个关口”。强化新一轮土地利用总体规划的宏观控制和用途管制作用,管住总量,严控增量,盘活存量。加强土地利用总体规划修编工作,为经济社会发展提供科学的用地保障。进一步健全完善节约集约用地评价考核体系。实现从零散的、难以定量考核的状况,尽快转向系统的、定量的考核。特别是加强建设用地绩效考核,研究建立节约集约用地的考核办法,将批次征用后的供地率、单位用地面积投资强度、单位用地面积的产出水平等纳入考核。建立定期考核制度,尽快实现节地降耗情况的定期发布。把节约集约用地考核结果纳入政府国土资源管理目标责任制,并与年度建设用地指标分配相挂钩,对节约集约用地水平较高的地区,加大建设用地指标投入;对土地利用粗放地区,紧缩建设用地指标。

(3)做好各类存量建设用地的挖潜。依法盘活闲置土地,对闲置6个月以上1年以内的,依据国家政策征收土地闲置费或按政府指导价协议收回,调

剂使用;对征而不用两年以上的,依法收回;对部分闲置或资金投入强度不足的,限期开发,提高利用效率。积极盘活低效用地,停产、半停产等低效企业用地,鼓励以嫁接、作价出资(入股)等方式安排其他项目,提高土地利用效率。加大旧城旧村改造力度,大力实施“城中村”、“城中厂”和“空心村”改造,不断调整优化城乡建设用地结构,促进经济社会健康发展。

(4)重点做好工业园区土地利用工作。对工业园区发展,首先要落实好范围,规划好用地功能,整合好工业园区内的建设用地,充分发挥工业园区内的土地潜能,建新拆旧的用地周转指标优先用于工业园区内的项目用地。鼓励工业项目向园区集中,促进优势产业集聚、土地集约利用、资源综合环境保护,提高土地利用效率。园区用地要严格执行投资强度、环保要求和财政贡献的有关规定。鼓励改造低层厂房,多上高层厂房,禁止建设单层厂房,确保集约高效利用园区土地。

(5)继续深化土地市场改革。进一步提高土地资源市场化配置水平,扩大市场化配置土地资源的范围,结合国家新的划拨用地目录,在更大领域内实行土地有偿使用,对经营性基础设施用地,试行有偿使用。进一步深化竞争性土地市场建设,在信息披露、公平竞争操作上逐步规范,实行出让和租赁并举,长、中、短期出让结合。加强土地市场宏观调控,真正做到在土地市场低迷、价格偏低时,适时收储,平衡供求;在土地市场供应不足、价格涨幅过高时,政府手中有地可供,稳定市场。积极推进城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点,加强村庄

建设规划和农村宅基地管理。

(6)高度重视土地违法违规问题。进一步加大查处力度,全面清理清查违法违规用地、公开查处重点土地违法案件,营造公平公正的用地环境。进一步完善预防措施,健全土地执法监察网络,落实土地动态巡查制度,做到土地违法违规早预防、早发现、早制止,减少土地违法现象的发生。

4 结语

节约集约用地是一项全局性、方向性、长期性的工作,在当前国家以土地作为宏观调控主要手段的形势下,要把这项工作摆上重要议事日程,按照中央提出的“国土资源保护和管理必须严而又严”的总要求,全面落实基本国策,转变土地利用方式,做好节地挖潜、集约用地工作,把保障供地与节约集约用地有机统一起来,切实实现土地的节约集约利用^[5]。

参考文献:

- [1] 赵国福,朱永利,华运知. 加强集约节约用地服务县域积极发展[M]. 北京:中国大地出版社,2006:641-645.
- [2] 秦鸿芹. 菏泽市土地资源节约集约利用途径研究[J]. 山东国土资源,2011,27(1):53-55.
- [3] 刘德礼,孙君永. 落实宏观调控政策加强土地集约利用[M]. 北京:中国大地出版社,2006:693-696.
- [4] 中共牡丹区委,牡丹区人民政府. 关于加快空心村改造的实施意见(荷区发[2008]44号)[EB/OL],2008.
- [5] 刘洪波,金贵男,吴美兰. 浅论怎样实现节约集约用地[M]. 北京:中国大地出版社,2006:682-685.

Practices on Concentrated Land Use in Mudan District of Heze City

MA Jianmin¹, LIU Zhenli², ZHANG Dongyin²

(1. Mudan Branch Bureau of Heze Bureau of Land and Resources, Shandong Heze 274000, China; 2. Land Rent Collection Section of Heze Bureau of Land and Resources, Shandong Heze 274000, China)

Abstract: Pointing to less average arable land and lack of land resources, accompanying with increasingly prominent urgent need for accelerating industrialization, urbanization and modernization, based on the principle of "make an inventory of stock and intensive land", effective countermeasures have been carried out to strongly promote the intensive use of land conservation work. It will expand the project, ensure economic and social development, and achieved economic and social benefits.

Key words: Land use; concentrated land use; Mudan district in Heze city