



东营市破解土地制约发展瓶颈探析

宋富贵,徐倩,张艳秀,张新花

(东营市国土资源局,山东 东营 257091)

摘要:土地作为开发建设的载体,在保证农产品供给,提供经济发展支撑,增加政府财政收入中不可替代。随着经济社会的快速发展,土地的“瓶颈”效应日益显现。东营市国土资源局通过外延扩展,内涵挖潜,提高土地利用效率等,探索了一条破解制约经济社会发展用地瓶颈的新路子。

关键词:国土资源;用地瓶颈;土地利用;东营市

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

东营作为黄河三角洲的中心城市,区域位置优越,自然资源丰富,生态系统独具特色,产业发展基础较好,具有发展高效生态经济的良好条件,在黄蓝两大经济区开发建设中起到了举足轻重的作用。近年来,随着经济的快速发展,土地的“瓶颈”效应日益显现。

1 土地利用概述

(1)东营市土地总面积82.40万 hm^2 ,其中农用地42.67万 hm^2 ,占总面积的52%,含耕地22.27万 hm^2 (人均耕地0.12 hm^2);建设用地12.33万 hm^2 ,占总面积的15%(其中居民点及工矿用地7.93万 hm^2 ,含村庄用地3.93万 hm^2 ,可用于增减挂钩潜力的1.3万 hm^2 。油田建设用地53.33万 hm^2 ,含上市15.33万 hm^2);未利用地27.40万 hm^2 。人口密度232人/ km^2 ,人均土地0.43 hm^2 。土地后备资源共31.07万 hm^2 ,通过充填造陆可增加土地4万 hm^2 ,是我国东部沿海土地后备资源最多,开发潜力最大的地区之一。土地后备资源开发利用一是中西部传统农业区,适宜整理开发为耕地的后备资源约8.67万 hm^2 ,可净增耕地6万 hm^2 ;二是适宜拓展为建设用地的土地后备资源约6.67万 hm^2 ,主要分布在东部沿海地区,其中东营经济开发区1.07万 hm^2 ,东营港经济开发区1.1万 hm^2 ;三是适宜作为生态湿地保护的13余万公顷;四是适宜开发为生态渔业畜牧业用地的约2万 hm^2 ^[1]。

(2)近10年来,东营市先后实施国家、省、市投资土地开发整理项目103个,总规模4.64万 hm^2 ,总投资8.4亿元,新增耕地1.22万 hm^2 。尽量减少对农用地特别是耕地的占用,近两年全市新增建设用地0.28万 hm^2 ,其中建设占用未利用地0.21万 hm^2 。严格保护15.3万 hm^2 自然保护区,提高了环境承载力。

(3)在保护耕地和基本农田的同时,拓展建设用地空间。一是引导项目跨区使用未利用地。在东营经济技术开发区、东营港经济开发区为后备资源较少的东营区、广饶县解决项目落地问题。二是实行计划差别化管理,合理布局各类建设项目用地。引导项目向未利用地丰富的东营港经济开发区和东营经济技术开发区等主导产业区集中,用地计划向东营港经济开发区和东营经济技术开发区倾斜。近3年来,东营市新增建设用地4083.6 hm^2 ,其中新增建设占用未利用地3011.1 hm^2 ,占新增用地总量的73.7%,有效解决了广饶县、东营区等建设用地的供需矛盾。三是将生态湿地区域15.3万 hm^2 划定为自然保护区,对区域内的生态环境进行有效保护,为黄河三角洲高效生态经济区建设提供了良好的环境条件。

(4)2006—2010年,胜利油田勘探开发生产建设占用未利用地300.8 hm^2 ,占东营市用地的23.5%,占油田全部用地的12%。胜利油田防潮海

* 收稿日期:2012-05-09;修订日期:2012-06-26;编辑:曹丽丽

作者简介:宋富贵(1975—),男,山东东营人,工程师,主要从事工程测量工作;E-mail:dygtdjk@163.com。

堤围海造田,形成滩涂未利用地 1.07 万 hm^2 。开发孤东油田,形成年产 240 万 t 的孤东油田。截至 2010 年底,在该区域已经占用 0.2 万余公顷未利用地进行油气开采,累计生产原油 5 000 余万吨。同时,胜利油田通过部署同台井组,利用老井场打井,压减井场和控制项目建设用地规模等措施,每年节约用地 66.67 hm^2 以上,在实现经济效益不断增长的同时,也取得了良好的社会效益。

2 土地制约经济发展的分析

(1)土地利用总体规划前瞻性不够。新一轮土地利用总体规划期限到 2020 年,而目前个别县规划规模与现状规模已出现“倒挂”的问题。例如,根据 2010 年变更统计,广饶县现状建设用地规模已突破 2020 年规划控制指标 0.31 万 hm^2 ,严重制约了广饶县经济社会发展。

(2)建设用地利用率低。一是广大农村建房普遍缺乏必要的监督和指导,农民居住用地普遍存在严重超标,过剩闲置等问题。农村居民区呈现“空心化”趋势,由于土地回收、复垦等措施不到位,造成土地资源的浪费。二是对用地单位的后续开发缺少约束,导致一部分用地单位土地利用效率较低,有的企业甚至以各种名目圈占土地、圈而不用,或者建“花园式”厂房,集生产、办公、生活为一体,项目实际投入少,导致土地产出效率低。

(3)本土企业发展空间极小。东营市出台一系列优惠政策,引导企业到未利用地集中丰富的东营港经济开发区和东营经济技术开发区建设发展,但由于基础设施配套不完备,到以上区域发展虽然土地成本有所降低,但管理成本、人工成本等大幅提高,所以大多数企业管理者会选择在本土分期取得土地使用权,分期建设,大大增加了用地压力。

3 对策建议

3.1 推进未利用地高效生态利用

(1)划定建设用地备用区,拓展建设用地空间。在新一轮土地利用总体规划中划定建设用地备用区,对于划定的建设用地备用区,在规划目标上,重点体现未利用地利用和保护;在用地规模上,省级规划重点向东营市倾斜,市级规划重点向东营经济技术开发区和东营港经济开发区倾斜;在产业布局上,

逐步引导黄河三角洲地区优势产业向备用区集中,争取利用 5 年时间初步形成带动全省发展的产业集聚区,促进区域资源互补,产业互通^[2]。

(2)按照“一事一议”的原则,建立备用区项目准入机制。在项目符合国家产业政策、用地政策、节约集约用地标准、节能减排等前提下,探索“一事一议”运行机制,由东营市提出项目申请,经省审查批准。商榷对划定的建设用地备用区试行计划指标单列,并允许跨年度结转使用。探索土地利用年度计划与经济发展增长速度及固定资产投资强度、地均产出等相挂钩的计划管理政策。

(3)探索建立“飞地经济”试验园。一是在建设用地备用区中划出部分土地作为“飞地经济”试验园,通过产业布局调控,促进循环经济发展。二是由东营市制定完善规范性办法,做好试验园内道路、电力、给排水等基础设施配套。三是在市内先行试验,引导土地供需矛盾相对较大的广饶县、东营区工业项目到试验园投资建设。四是推广经验,引导省内外工业用地紧张的市、县到试验园建设,通过全省的计划指标调配,在全省未利用地计划指标总量不突破的前提下,将各市节余的未利用地指标调剂到东营市使用。

(4)建立规划动态管理机制。每年对上一年市、县两级的《土地利用总体规划》执行情况进行评估,评估结果报省国土资源厅备案;以 2 年或 3 年为周期,根据评估结果,在“耕地和基本农田数量不减少,用地布局更加合理”的原则下,开展规划调整工作,试行规划管理“一年一评估,二至三年一调整”;探索有条件建设区使用管理新机制。

3.2 内涵挖潜严控增量

(1)完善开发区节约集约用地评价与考核制度。引入单位 GDP 建设用地面积的概念,逐步将不同产业、区位、规划等方面的要求纳入评价范围。针对评价确定的扩展潜力、结构潜力、强度潜力、管理潜力量化每年整改目标,作为年度考核的依据,与土地利用年度计划指标的分配相挂钩。

(2)加强批后监管,努力提高现有土地利用效率。全力推进“一张图”综合监管平台建设,建立“东营市建设用地批后监管系统”、“东营市土地执法卫片核查系统”、“东营市土地执法动态巡查系统”和“东营市土地储备管理系统”,形成覆盖全市的国土资源监管体系,全程跟踪项目建设,对圈而不建,没有投资

诚意和能力的项目,及时调整或收回其占用土地。

(3)探索矿区城市节地新模式。一是对调查出的油田 209 口长停或废弃井站路,选取试点项目拟定处理方案,与胜利石油管理局协商,进行整理复垦,抵顶油田新上井项目占补平衡指标。二是与低效利用土地的油田存续企业或改制企业协商,拟定开发利用方案。同时积极探索围海造田,编制区域用海规划报上级审批和规划建设临海新防潮堤工程。制定《东营市国土资源局围填海造地工作实施方案》,做好围填海造地投融资及储备、开发、经营工作,促进土地的节约集约利用。

3.3 提高土地利用效率

(1)优化资源供应结构。积极服务于转变发展方式,实行数量、质量、生态综合管理,坚决遏制“两高一资”、产能过剩、低水平重复建设项目,推进节能降耗减排^[3]。

(2)强化政策控制。抓好土地节约集约利用,对不按照建设用地控制指标标准设计的项目,一律核减用地指标。在进一步收回闲置土地的基础上,对权属分割零散的破产企业、城市居民棚户区用地,统一进行收购储备,形成净地后公开出让,盘活土地资产。

(3)增创政策优势。引导重点企业和生产要素向园区集中,同时积极服务于中心城化工企业搬迁改造,为培育产业集群,促进集约发展做出新贡献。

参考文献:

- [1] 蒋一涵,李那日苏.西部地区未利用地资源潜力研究[J].北方经济,2008,(24):68-70.
- [2] 于冠营,徐倩.发挥未利用地优势拓展建设用地新空间[J].山东土地,2010,(1):44-47.
- [3] 袁登峰,石玉庆,王成宝,侯颖.菏泽市保障项目用地的几点做法[J].山东国土资源,2009,25(4):44-46.

Study on Breaking down the Bottlenecks of Land Utilization in Economic Development

SONG Fugui, XU Qian, ZHANG Yanxiu, ZHANG Xinhua

(Dongying Bureau of Land and Resources, Shandong Dongying 257091, China)

Abstract: Land is the carrier in economic and social development and construction. It can guarantee agricultural production, provide supply for economic development, and increase government revenue. With the rapid economic and social development, the "bottleneck" effect of land use is becoming more evident. Dongying Bureau of Land and Resources tries their best to tap the potentiality of land use, and improve land use efficiency. Thus, a new way has been found to break the land bottlenecks in economic and social development.

Key words: Land and resources; land bottlenecks; land use; Dongying city

日照市国土资源局荣获全国国土资源系统 行政复议工作先进单位

近日,日照市国土资源局被表彰为“全国国土资源系统行政复议工作先进单位”,是全省国土资源系统获此殊荣的两个单位之一。

近年来,随着依法行政和普法工作的深入推进,公民的法律意识日益提高,通过行政复议寻求权利救济的情况也越来越多。面对新形势,日照市国土资源局行政复议工作注重创新工作方式,规范办案程序。先后下发了《日照市国土资源局行政复议、行政应诉管理办法》、《关于加强国土资源行政复议案件审理工作的通知》等规范性文件,规范和完善办案程序,积极化解行政争议,做到定纷止争,案结事了,充分发挥了复议化解行政争议的主渠道作用,为维护社会和谐稳定做出了积极贡献。三年来,日照市国土资源局共办理行政复议案件 37 起,经调解结案 30 起,协调结案率达到 80%,作为复议被申请人具体行政行为被市政府和省国土资源厅维持率达到 100%,无一被撤销情形。行政复议取得了良好效果,受到了社会好评。

(日照市局 张善波)