

临沂市与江苏省四市保障用地做法对比分析

王广东,杨静,汪贵秀

(临沂市国土资源局,山东临沂 276001)

摘要:临沂市毗邻江苏省,前者是革命老区,经济欠发达城市,后者则是全国经济发展速度最快的省份之一。经济发展形势的差异使得二者在保障用地的措施做法上产生了差别。文章以江苏省徐州市、宿迁市、南通市和扬州市为例,重点分析了经济发展较快地区化解用地矛盾的做法,并与临沂市作了比较,借以提出了可供经济欠发达地区借鉴的保障发展用地的措施建议。

关键词:土地资源;保障发展;对比分析;临沂市

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

临沂是全国著名的革命老区,属于经济欠发达地区。近年来通过不断解放思想,抢抓机遇,经济社会进入快速发展期,面临的土地供求矛盾日益凸显,迫切需要找到破解用地难题的途径。与之毗邻的江苏省经济发展速度快,在化解用地矛盾方面积累了成功经验。近期通过对徐州市、宿迁市、南通市和扬州市保障用地的做法进行调研、分析和对比,找出了一些可供借鉴的破解用地难题的思路和办法。

1 四市化解用地矛盾的做法

(1)盘活存量,促进土地二次开发。一是政府组织,强力推进。南通市出台了《南通市闲置空闲土地清理处置工作实施方案》、《南通市闲置空闲土地处置工作验收标准》,成立了市政府分管市长任组长的领导小组,将任务分解到县区。宿迁市沭阳县成立了由政府相关部门组成的存量建设用地调研组,对辖区存量建设用地进行拉网式摸底调查,逐年盘活,严格奖惩,工作不力的乡镇,对主要负责人进行约谈问责。二是以用为主,严格处置。南通市制定闲置空闲土地处置工作办法,对闲置土地主要采取限期开发、收取闲置费、协调置换、改变用途等方式盘活利用,对用而不足土地主要采取督促开发、协商转让、改变用途、部分收回重新出让等方式调整盘活。邳州市利用存量土地进行二次招商,引导企业

嫁接改造、合营合资,使好项目有地可用,老项目集约用地。三是强化激励,引导节约。四市出台相关政策,引导工业企业节约集约用地,向“空中发展”,实现“围墙内增长”。徐州铜山区将节约集约用地纳入全区科学发展综合考核,同时作为下达土地利用年度计划的依据,盘活土地净收益全额奖励乡镇。邳州市印发了关于全市工业项目集约节约用地工作奖励办法,新上工业项目建设二层厂房给予15元/m²、三层及以上给予30元/m²的奖励;技改和增资扩股项目新增二层厂房给予20元/m²、三层及以上给予40元/m²奖励。徐州市坚持立体式开发,充分利用地下空间。

(2)用好增量,提高土地利用效率。一是提高土地投资强度。邳州市规定全市工业用地每亩实际投入不得低于150万元。如皋市新上项目用地投资强度必须达到每公顷3750万元。徐州铜山区规定高新区投资强度不低于3000万元/hm²,其他各镇不低于2700万元/hm²,投资总额低于5000万元的项目不单独供地,投资强度达不到的核减用地。沭阳县规定进入园区企业一次性投资不低于1亿元。二是用地向工业园区集中。铜山区工业项目向工业园区集中,区政府批准的工作园区以外范围一般不再批准新增工业项目用地。邳州市新办工业项目原则上落户经济开发区和工业集中区,否则不予安排

* 收稿日期:2012-09-26;修订日期:2013-01-18;编辑:曹丽丽

作者简介:王广东(1967—),男,山东临沂人,经济师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:lysgtzjy@163.com。

用地计划。土地指标得到了集中利用,可以更加充分发挥园区的集聚效应。三是实行灵活的供地政策。铜山区实行差额地价供地,用价格杠杆促进产业转型升级,调节各类园区的集聚速度。一是不同产业差额供地,对国家鼓励类项目,公开出让底价可以在市场评估的前提下适当下浮或按工业用地出让最低价标准确定;二是实行按园区定价,按照园区特色和区位,确定各类园区相对统一的用地基准价格。四是集中土地保重大项目。江苏省在正常分配市县土地利用计划基础上,对外资达到1亿美元及民资8亿元人民币的以上规模、符合国家和省产业政策及环保要求、特别是高新技术类产业重大工业项目,采取由省直接“点供”安排计划予以保障。

(3)扩大流量,强力推进增减挂钩。一是定目标、严考核、重奖惩,强力推进实施。徐州市铜山区为激发各镇推进增减挂钩工作的积极性,制定了工作目标考核制度,区政府对按时完成挂钩复垦任务的镇,按验收确认新增耕地给予每公顷7500元奖励,扣除安置用地后剩余指标的30%归镇政府使用。南通市港闸区向乡镇下达任务,制定考核办法,严格实施问责,同时,拿出40万元对在复垦过程中表现突出的先进单位和个人给予奖励。邳州市把增减挂钩列入科学发展目标综合考核,分值为6分,增减挂钩验收合格的,按照新增耕地面积给予每亩3000元奖励。二是坚持让利于民,赢得群众支持。如皋市舍得在相对较好的城镇地段规划建设安置房,选址坚持靠城镇、靠产业园、靠市场,方便农民就近就业创业,带动增加财产性收入。南通市挂钩项目区选点多在城镇周边地区,安置房地是市场配置的国有土地(安置房具有完全产权)或者使用国有划拨土地(类似于经济适用房),安置房分配价格采取政府补贴、低价位安置的做法,安置房分配价格低于村民原有住宅拆迁评估价格,剩余部分政府以现金形式补偿。

2 临沂市与江苏四市用地保障对比

(1)从新增指标看,临沂市在数量上比较有优势,但使用效益存在差距。临沂市每年使用的各类指标建设用地与四市相比,数量上相差不大,但受经济发展水平影响,在土地使用效率上存在一定差距,存在着土地投资强度相对较低、高层多层厂房较少等问题。四市的土地亩均产值及财税贡献率均高于

临沂市。

(2)从增减挂钩看,临沂市在规模上有比较优势,但实施效果存在差距。临沂市增减挂钩指标规模较大,但从实施情况看,受资金投入不足等因素影响,工作推进难度较大。四市由于较好地解决了资金问题,加之配套了严格的考核奖惩措施,增减挂钩推进速度较快。

(3)从节约集约用地看,临沂市在中心城区用地集约上有比较优势,但工业园区存在差距。近年来,临沂市把城区存量土地开发、旧城改造、安居工程有机结合,开展了五大改造,城区存量地挖潜成效明显,但工业园区用地效率偏低。四市则基本实现从“招商引资”到“招商选资”转变,工业园区用地门槛普遍较高,用地企业普遍能做到地尽其用^[1]。

(4)从用地管理看,临沂市在制度建设上有比较优势,但执行力度存在差距。近年来,临沂市政府出台了《关于进一步推进节约集约用地的意见》、《土地交易市场管理办法》、《国有建设用地批后监管暂行办法》等10多个关于土地管理的规范性文件,制度建设日益完善,但在执行过程中往往限于主客观因素,存在落实不够到位的问题^[2]。

3 对策建议

(1)转变用地观念,挖掘内在潜力。土地资源的稀缺性决定了土地供求矛盾将长期存在,解决这一矛盾最为关键的是必须改变以往外延扩张、粗放浪费甚至掠夺式的占用土地的做法,从思想上牢固树立珍惜和合理利用每一寸土地的观念,坚定不移地走资源节约型发展道路。要切实保护耕地,落实最严格的耕地保护制度,实现土地资源永续利用。要转变土地利用方式,由对上争取为主向内部挖潜为主,由扩大增量为主向盘活存量为主,把更多的精力放在挖掘自身用地潜力上,把保障发展用地的重点放在存量用地盘活和增减挂钩上。

(2)推进节约集约,盘活存量用地。盘活存量土地就是盘活经济。要实行差别化用地政策,工业用地一般用增量指标,经营性用地一般用存量土地和挂钩指标,更好地促进存量用地盘活。要对全市闲置土地、圈而不建、圈大建小土地现状进行调查,摸清底子,分类制定盘活措施^[3]。对关停并转的企业用地建立台账,引导企业嫁接改造、合营合资,激活闲置土地和厂房。鼓励建设标准厂房或多层厂房,

引导企业向空中发展^[4]。加强批后监管,严格履约保证金制度、开竣工验收制度,严禁不按照规定的投资规模、建筑系数、开竣工时间进行建设的行为,防止形成新的闲置低效用地。

(3)改革用地方式,实行指标捆绑。对每年的新增建设用地年度计划指标,改变以往计划分配方式,将新增建设用地计划指标、增减挂钩指标与存量建设用地盘活指标捆绑下达到各县区,年底对增减挂钩指标与存量建设用地盘活情况进行考核,完不成任务的县区扣减下一年度计划指标,超额完成任务的奖励下一年度计划指标,进一步激发各县区节约集约用地的积极性。

(4)强化资金运作,稳步实施挂钩。增减挂钩是利城利乡、利工利农的好政策,要在切实尊重群众意愿、维护群众权益的前提下,积极稳妥地实施增减挂钩项目,助推城乡统筹发展和新农村建设,有效缓解城镇化推进过程中的用地压力^[5]。资金是实施增减挂钩项目最大的难题,可以探索实行挂钩指标市场化运作,建立挂钩指标市场,由市级统筹指标运作,鼓励县区拿出指标进行公开竞价交易,最大限度为增减挂钩筹集资金。

(5)严格执法监管,依法合理用地。经济要发展,耕地红线也要保护,科学发展要求必须依法合理用地。要严格执行土地利用总体规划,科学安排用地布局,促进土地集约利用,严禁擅自调整规划行为。要严查严控严防土地违法行为,扎实开展土地

卫片执法检查和土地违法行为集中整治,坚决把违法占用耕地控制住。要严格征地管理,确保征地补偿到位,切实维护群众合法权益。

4 结语

转变经济发展要求土地利用必须节约集约,唯有节约集约才能保障经济社会可持续发展。江苏省四市的经验对此作了印证。临沂市目前正处于经济加快发展的关键时期,在这样一个时期,必须更加注重转变资源利用方式,认真借鉴其他地方在推进节约用地、保障科学发展方面的成功经验,坚定不移地走资源节约型发展之路,大力挖潜存量土地,提高土地利用效率。这是破解保发展与保资源“两难”问题的根本之路。

参考文献:

- [1] 密长林. 临沂市城市土地集约利用评价研究[J]. 山东国土资源, 2008, 24(9): 51-53.
- [2] 徐巍巍, 王磊. 临沂市开发区土地集约利用评价工作分析[J]. 山东国土资源, 2010, 26(9): 59-61.
- [3] 邱洪殿, 李仁丽. 文登市节约集约用地存在的问题与对策[J]. 山东国土资源, 2010, 26(7): 46-48.
- [4] 高建斋. 威海市土地节约集约利用调研报告[J]. 山东国土资源, 2007, 23(11): 31-34.
- [5] 李德强, 李涛, 王步远. 临沂市城乡建设用地增减挂钩试点工作调查与思考[J]. 山东国土资源, 2010, 26(7): 52-55.

Contrast and Analysis on Practices in Guranteeing Land in Four Cities in Jiangu Province and in Linyi City

WANG Guangdong, YANG Jing, WANG Guixiu

(Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276001, China)

Abstract: Linyi city is near Jiangu province. The former is an old revolutionary base areas and less economically developed cities, while the latter is one of fastest economic development cities. Differences in economic development makes a difference in practices for protecting land. Setting Xuzhou city, Suqian city, Nantong city and Yangzhou city in Jiangu Province as examples, practices for solving the contradiction between land and rapid economic development in these areas have been analyzed, and compared with practices in Linyi city. Relative countermeasures are put forward to gurantee cultivated land in economically under-developed areas.

Key words: Land and resources; gurantee development; practices; comparative analysis; Linyi city