



滨州市城镇化建设中的土地管理探析

刘明晶

(滨州市国土资源局, 山东 滨州 256600)

摘要:土地问题是城镇化建设的一个突出问题。目前城镇化进程中还存在依赖土地程度过高、土地闲置、浪费、利用率偏低、城乡用地不能统筹、管理粗放等问题。新型城镇化要走集约、智能、绿色、低碳的道路,由速度扩张向质量提升转型,这就要求城镇化进程中土地规划要更加科学、土地利用要更加节约集约,土地管理要更加精细。

关键词:城镇化建设;土地管理;滨州市

中图分类号:F301 **文献标识码:**C

2012 年,十八大后第一个中央经济工作会议将“积极稳妥推进城镇化,着力提高城镇化质量”^[1]作为单独一项任务提出。城镇化是我国现代化建设的重要内容^[2],是缩小城乡差距,促进经济转型的关键。按照山东省《黄河三角洲城镇发展规划》和《黄河三角洲(滨州)城镇体系规划》,到 2020 年,滨州市城镇化率将达到 66%。土地问题是城镇化的重要前提,也是当前面临的**最大瓶颈**^[3]。提高城镇化质量,探索和转变土地利用与管理方式^[4],提高土地利用效率,成为新形势下土地管理的必要。

1 滨州市城镇化建设现状

滨州市现辖滨城区、惠民县、阳信县、无棣县、沾化县、博兴县、邹平县六县一区和经济开发区、高新技术产业区、北海经济开发区,面积 9 654 km²,人口 375 万人。滨州城镇化水平起点低,基础设施欠账大,城镇化总体水平不高,截至 2011 年底,城镇化率由 2005 年的 31.44% 提高到 47.98%,低于山东省水平(山东省城镇化率达到 50.95%),全市六县一区(包括 3 个开发区)91 个乡、镇、街道城镇用地面积 22 714 hm²,其中主城区 5 749 hm²,建制镇 16 965hm²。

按照滨州市城镇体系规划,滨州市确定城镇化构建目标是:以博(兴)滨(城)沾(化)北海经济开发区为东线、邹(平)惠(民)阳(信)无(棣)为西线的 2

条贯穿黄河两岸的城市发展轴线;在镇级层面,将建成一批率先与城市对接的卫星城镇、一批具有强劲支撑作用的中心镇;在村级层面,将坚持城镇建设和新型农村社区建设双轮驱动,协调推进,互动发展,结合农房建设与危房改造,加快新型农村社区建设,加大合村并居力度,推进农村社区向城市社区转变,促进农村人口就地城镇化,实现到 2020 年全市城镇化率达到 66% 的目标。

2 城镇化下土地管理存在的问题

2.1 城镇化进程依赖土地程度过高

滨州市城镇化水平起点低,基础设施欠账大,城镇化总体水平不高,加快城镇化进程对土地刚性需求较大^[5]。近些年,全市工业化和城镇化协调推进,经济社会快速发展,全市城镇用地需求大幅增加。一是大批工业项目、服务业项目入驻,各类工业园区、开发区相继成立,用地量增加。二是大量农村人口涌入城镇,城镇基础设施、公共服务、城镇住房等不断改善,用地量增加。老城镇无法承载剧增的用地需求,只能不断外延扩张,建城区规模增长迅猛。例如,1995 年滨州市城区面积仅 21 km² 左右,到 2011 年底,实际建城区面积达到 57.5 km²,各县县城规模也都成几何数扩张。2012 年,中央提出推进城镇化,未来几年,全市城镇化仍将处于较快发展阶

* 收稿日期:2013-04-27;修订日期:2013-07-29;编辑:陶卫卫

作者简介:刘明晶(1972—),女,山东滨州人,主要从事国土资源管理工作;E-mail:lmj0543@163.com。

段,仍需要一定数量的建设用地来满足城镇化进程中的土地刚性需求。

2.2 土地利用效率偏低闲置浪费现象存在

城镇化进程中存在用地粗放浪费的现象^[6]。主城区密度大,容积率低,新城区、开发区向外扩张蔓延快,用地强度低,小城镇用地散乱^[7],圈占现象严重。一方面建设用地紧缺,一方面闲置土地、低效用地现象存在^[8]。例如全市 9 个经济开发区土地利用集约评估结果显示,有过半数用地低于国家规定的最低平均容积率 0.6。从全国城镇化用地情况来看,城镇化率已经超过了 50%^[2],但用地浪费现象突出,受“大拆、大建、上项目、建新城”模式下的城镇化传统思路影响,许多地方将推进城镇化简单等同于城市建设,过于注重城市建城区规模扩张。一些地方为加快城镇化建设,不求质量,只求速度,不切实际的占地、造城,出现不少“睡城、鬼城、空城”。重速度、轻质量,粗放的用地方式加剧了城镇化用地矛盾。

2.3 城乡用地未能实现统筹

一是城镇化发展偏重城镇的建设和发展,将城乡用地管理割裂。城市化,农民进城入镇居住,需要大量土地安置。但农民进城后农村宅基地依旧保留,甚至存在一户多宅、超占面积现象,农村居民点规模不但没有减少,反而增加,空心村数量增多。农民进城“两栖”生活方式,需要城乡同时安排用地,城镇、村庄建设用地同时增加。例如,2011 年全市城镇土地面积 24 981 hm²,较 2010 年 23 781 hm² 增加 910 hm²;全市农村居民点面积 2011 年 66 817 hm²,较 2010 年 65 847 hm² 增加 970 hm²。二是城市农村同地不同价,城镇化更容易通过征用农村土地,来实现用地需求。目前,农村产权制度改革还比较滞后,集体土地确权登记发证工作还没有彻底实现,农民土地权利不健全,征地成本低,助推了农地减少和城镇的底密度、分散化扩展。

2.4 城镇化下的土地精细化管理还未实现

“重建设,轻管理”是城镇化下土地管理中存在的一个普遍问题。目前全市土地管理“一张图工程”尚未完成,无法实现对城镇化下土地在“批、供、用、补、查”各个环节全方位有效监管,“以图管地,凭证用地”土地管理机制尚未建立。此外,将土地管理和其他城建、水利、市政、人口等行业资源管理有效整

合的“城市土地智能化管理”模式正处于起步阶段,尚不能实现城市化下土地利用的精细化管理。

3 建议和意见

新型城镇化要走集约、智能、绿色、低碳的道路,要由速度扩张向质量提升转型,要求城镇规划更加科学,土地利用更加集约节约,土地管理更加精细。

3.1 搞好城镇化下的土地利用规划

按照滨州市城镇体系规划和城镇化构建目标,走高效、节约、集约用地的路子,加强土地利用总体规划与城镇建设规划衔接,促进中心城区、县城、小城镇、农村社区 4 个层面合理安排城镇建设用地计划,充分发挥各类专业规划控制城镇化建设用地规模、布局和土地供应总量的作用。市级层面,按照打造“黄河三角洲中心名城”及“高效、生态”目标,对主城区统筹安排各类专业规划用地计划,构建科学合理、功能齐全、生态宜居的城市。在县级层面,按照邹平发展成为 50 万人口以上的大城市,博兴发展成实力较强的中等城市,惠民发展为特色古城,阳信、沾化、无棣等县打造区域经济强县的目标,树立全域规划理念,坚持当前和长远,走可持续发展,建设节约型城镇,合理配置用地。在镇级层面,按照打造 30 个精品,全面建设特色小城镇方案,逐步完成全市还剩 9 个乡的撤乡建镇(办事处)工作,将城镇特色规划和土地规划相结合,节约集约用地。在村级层面,坚持城镇建设和新型农村社区建设协调推进,适当地开展合村并居工程,完成 50 个精品在内的新型农村社区建设,实现农村社区向城市社区转变,促进农村人口就地城镇化,用最有效的方式实现城镇化进程中的节约集约用地,缓解城镇化膨胀的用地压力。

3.2 节约集约用地

加强城镇建设用地调控,统筹增量和存量,科学制定和实施土地储备和供应计划,强化土地储备和供应的调控作用,避免走城镇化“摊大饼”的老路。按照“控制总量、保持流量、减少增量、盘活存量”^[9],严控建设用地规模,减少新增建设用地量,不占和少占耕地,盘活存量建设用地,在有限的土地上精打细算、合理使用,提高土地节约集约利用水平。一是坚持最严格的耕地保护制度前提下,全面加强土地资源节约利用和保护^[10],促进经济发展方式转变,走

出一条耗地少、结构优、效率高、可持续的土地资源利用新路子。二是严格规范土地收储工作,坚决杜绝土地长期闲置现象的发生。三是盘活城镇内部的用地空间,提高用地强度,将城镇化和旧城改造相结合,盘活城镇内部存量土地,提高地上、地下空间利用强度,加大“城中村”改造力度,挖潜存量用地,适度提高城镇内部土地容积率。四是走综合整治和再利用路子,整治、复垦、调整耕地、建设用地和其他用地,系统整治农村低效利用和空闲地,尽快完成对低效用地的再利用。五是在城镇用地标准、城镇容积率、城镇土地产出效益等方面构建新型城镇化集约节约用地考评体系,并纳入各级政府经济社会发展综合评价体系,作为各级领导干部政绩考核的重要内容,推动城镇化下土地的节约集约利用。

3.3 建立健全城乡统筹用地体系

打破城乡二元分割的土地利用现状,逐步形成城乡一体化的土地管理新格局。根据农村人口进城的情况,将城市建设用地增加和农村建设用地减少相统一,用农村闲置建设用地空间缓解城镇化用地需求的压力,优化城乡用地结构。一是强化土地利用空间管制,划定城镇、村庄发展控制边界和耕地、基本农田保护区边界,严禁突破。二是推进城乡建设用地调整利用,不断完善和严格规范城乡建设用地增减挂钩试点,优化城乡土地利用布局和结构,支持好新型城镇化和以发展现代农业为目标的新农村建设。三是严格集体土地征收制度,逐步实现农村土地与城市土地的“同地、同权、同价”,规范和完善土地征收补偿机制。四是深化农村集体土地产权制度改革^[11],加快农村集体土地确权登记发证进程,逐步实现“产权清晰、权责明确、土地流转、同地同权”的农村产权制度。积极探索农民集体土地(包括宅基地)流转收益各项措施,逐渐完善农民宅基地和住房产权制度,探索农村宅基地与城市住房置换的可行性办法。五是结合农村集体土地确权登记发证工作,开展好集体土地宗地代码编制和城镇国有土地的宗地代码旧码转换工作,建立城乡统一的土地信息系统,实现城镇土地和农村土地的一体化统筹管理。

3.4 城镇化用地的精细化管理

加大土地基础信息建设,建立城镇化下土地精

细化管理体系。一是加大数字城市建设,全面加快完成“数字滨州”城市地理空间框架建设,利用现代信息技术,利用高分辨率航空遥感影像完成市城区及县域规划区、建制镇驻地大比例尺地形图制作,实现全市域大比例尺地形图数据的全覆盖、多尺度和动态更新,将市政、城建、公路、水利等政府部门管理资源与城市土地管理信息相结合,实现城镇化下土地智能化管理,合理配置城镇用地。二是结合农村集体土地确权登记发证工作,通过村庄大比例尺地形图制作,研发村庄整体改造、土地综合整治、土地流转、农村服务网络建设等专题系统,实现“一乡一图”、“一村一图”,实现新农村建设土地精确合理配置。三是结合第二次土地调查工作成果,加快完成覆盖全市土地遥感监测的“一张图”工程建设,建成全市建设用地“批、供、用、补、查”基础信息平台,及时更新土地调查数据库,维护全国土地调查数据库的现势性,确保政府部门时刻掌握城镇化进程中土地利用真实、准确的土地数据,实现天上看、网上管、地上查的国土资源监管系统,实现城镇化下城乡一体的土地利用精细化管理。

参考文献:

- [1] 严金明. 且看四大土地政策导向[J]. 中国土地, 2013, (1): 1.
- [2] 唐敏. 城镇化关键期谋划[J]. 瞭望新闻周刊, 2012, 39(9): 36—38.
- [3] 黄嘉平. 浅谈城镇化建设中土地利用的利用[J]. 智库观察, 2012, (7): 23—24.
- [4] 刘守英. 理性看待两大引擎[J]. 中国土地, 2012, (10): 1.
- [5] 孙国辉, 李中华. 滨州市开发区节约、集约用地初探[J]. 山东国土资源, 2012, 28(3): 56—58.
- [6] 赵腾飞. 城镇化建设与土地保护调研[J]. 高教论述, 2011, (36): 76.
- [7] 王剑芳, 张培艳. 关于加快小城镇建设的思考[J]. 科技信息, 2012, (7): 113.
- [8] 孙强, 张建军, 王淑娟. 滨州市开发区土地管理体制调研报告[J]. 山东国土资源, 2007, 23(9): 46—70.
- [9] 胡存智. 城镇化中的土地管理问题[J]. 行政管理改革, 2012, (11): 25—32.
- [10] 吴正红, 黄伟. 高度城市化下怎样保护耕地[J]. 中国土地, 2011, (9): 23—25.
- [11] 余葵. 农村集体产权制度改革任重道远[J]. 农村经营管理, 2012, (9): 1.

Introduction to Land Management in Urbanization Construction in Binzhou City

LIU Mingjing

(Binzhou Bureau of Land and Resources, Shandong Binzhou 256600, China)

Abstract: Land is a prominent problem in urbanization construction. Currently, in the process of urbanization, there still exist some problems, such as the high level of dependence on land, unused land, low level utilization, inefficient overall management of urban and rural land and extensive management style. New urbanization should be intensive, intelligentized, environmentally friendly and consume less carbon. Promotion of urbanization development requires the transformation from high speed to emphasizing quality. Thus, It is demanded that land planning in the process of urbanization should be more scientific, land use be more intensive, and land management be more careful.

Key words: Urbanization construction; land management; Binzhou city