土地管理与规划

莱芜市破解用地瓶颈措施解析

黄涛，孟光明，刘文鹏

（芜市国土资源局，山东 莱芜　271100）

摘要：当前，国家收紧地根，从严控制新增建设用地指标成为各地建设项目顺利落地的制约瓶颈。为破解这一难题，结合莱芜实际，分析了规划修编、指标利用、挖潜存量、加快供地等做法，对保障项目用地提出了建议和对策。

关键词：项目用地；破解；瓶颈制约；莱芜市

中图分类号：F301.2　　　**文献标识码**：C

近年来，莱芜市委市政府实施“大招商、招大商，推动经济跨跃发展”战略，大批项目纷纷落地莱芜；始终把破解土地瓶颈问题作为加快发展中必须科学合理解决的全局性、战略性重大问题，科学决策，多措并举，较好地保障了发展用地需求。

1　项目用地基本情况及做法

根据项目建设需求，莱芜市 2008—2012 年筹措使用各类指标 2 176.60 hm^2，盘活存量用地 666.67 余公顷，申报实施五批增减挂钩项目，用地指标紧缺的矛盾得到缓解。其中 2012 年使用各类指标批地 466.67 余公顷，开工建成投产大项目 130 多个，引进过亿元项目 200 多个，规模以上固定资产投资达到 440 亿元。

1.1　合理修编调整规划

莱芜市结合土地利用总体规划修编，科学预测城镇建设用地需求，统筹城乡布局，合理安排各业用地，规划期内建设用地适当调增，基本农田合理调减，做到建设用地规模与控制目标高度统一、用地布局宏观与微观充分协调，建设用地结构明显优化，拓宽了城镇用地空间[1,2]，在全省率先批复到位。充分利用莱芜市是全国土地利用总体规划定期评估与适时修改试点市的优势，及时对土地规划进行预调微调，保障了急需落地项目用地需求。

1.2　争取并用活建设用地指标

一是积极筹措用地指标。用地计划指标是项目落地的通行证。莱芜市不断加大用地指标筹措力度，2008—2012 年省分配用地指标 1 064 hm^2，加上盘活存量、增减挂钩等，实际使用各类指标 2 176.6 hm^2。

二是探索实行预支用地指标办法。2012 年，莱芜市先后 3 次预支用地指标 364.27 hm^2，变“项目等指标”为“指标等项目”，节约了时间和成本，保障了重点急需项目用地。同时，探索实行指标配比下达方式，分配指标数与增减挂钩、报批进展、违法占地、土地使用税、批而未供情况等进行挂钩，奖惩结合，配比下达。指标下达后，限期上报用地材料，并及时通报指标使用情况，逾期不报材料的，指标进行调剂，保证计划指标发挥最大效益。

1.3　挖掘集体存量用地潜力

一是积极推行集体建设用地使用权流转。探索集体建设用地使用办法，挖掘存量建设用地潜力，突破了仅本村村民和村集体才可以使用集体建设用地的限制，不但保障了全市经济发展用地，而且规范了集体建设用地使用权流转秩序，促进了城乡统一的土地市场形成[3]。2002 年以来，莱芜市共办理集体建设用地使用权流转 200 多宗，面积近 533.33 hm^2。

二是开展城乡建设用地增减挂钩。莱芜市抢抓机遇，迅速申报，被批准为全国第一批试点，之后又积极申报，实施 5 批挂钩项目，已腾出土地 333.33 余公顷。通过拆迁安置，引导群众住楼房，搞社区化

收稿日期：2013－07－16；**修订日期**：2013－09－15；**编辑**：孟舞平

作者简介：黄涛(1965—)，男，山东莱城人，工程师，主要从事土地管理工作；E－mail：tao688@163.com。

管理，科学规划农村居民点布局，有力推进了城乡一体化发展，缓解了用地矛盾[4]。莱芜市大王庄镇按照“政府主导，企业经营，市场运作”的工作思路，破除村自为战的由镇政府与公司合作，政府出思路、拿规划、抓督查，企业出资金、出人力、出精品，发挥了镇党委政府强有力的组织领导优势，保证了质量，加快了进度。2008 年以来，全市通过增减挂钩等形式共铺开集中居住区建设和村庄改造项目 85 个，可腾出土地近万亩，有效促进了土地的优化配置和集约利用。

1.4　加大供地力度

建设用地审批速度的快慢，直接影响项目落地和建设进度。近年来，莱芜市努力提高审批效率，2008—2012 年批地 2 842.2 hm^2，确保了一批大项目、好项目当年引进、当年开工、当年建设、当年投产达效。

一是实行建设用地审批联席会议制度。莱芜市于 2009 年建立建设用地审批联席会议制度，由分管副市长主持每 2 周召开一次，国土、发改、财政、环保等 10 余个部门负责人参加，研究解决土地征收、储备、开发、出让、交付等过程中遇到的各类问题，协调落实征地补偿安置、养老保险、成本核算等，协调限时审查出具规划、立项及环评等材料，加快了批供地速度。

二是研发启用建设用地网上挂牌交易系统。积极研发网上挂牌交易系统，于 2012 年 7 月在全市范围内实行网上挂牌出让，方便了竞买申请人报名、报价、竞价，提高了透明度、公信力。

2　面临的主要问题

2.1　用地矛盾突出

规划方面：规划空间明显不足，当前莱芜市加快发展，用地需求旺盛，在建项目用地达 708.07 hm^2。但目前剩余规划空间不到 1 066.67 hm^2，不足使用 2 年。计划方面：每年省分配用地指标 200 hm^2 左右，自行挖潜 133.33 hm^2，通过大项目争取省指标的数量有限，还有近 333.33 hm^2 的指标缺口。占补平衡方面：耕地后备资源匮乏，占补平衡将成为制约发展的又一瓶颈。

2.2　土地浪费严重

当前，莱芜市圈而不用、用而未尽等用地仍然存在，土地资源浪费现象严重。据调查，莱芜市闲置低效土地至少有 280 hm^2，农村居民点有 6666.67 余公顷的用地潜力。亩均产出不足 160 万元，单位 GDP 建设用地规模为 944 亩/亿元，耗地量位居全省中下游。莱芜市 3 个省级开发区集约用地水平在全省 140 余个省级开发区中，均排在 90 名开外。

2.3　执法形势严峻

目前莱芜市违法占地屡禁不止，地方发展的冲动导致新的违法占地不断发生，现有执法力量、手段难以从根本上杜绝违法行为。国家取消“6·30”政策后，没有了整改余地，被问责甚至区域限批的风险加大。

3　破解用地难题的思路对策

3.1　强化政策导向共同破解用地难题

高度重视内涵挖潜，最大限度盘活利用好存量土地和未利用地，拓展发展空间。科学安排项目，精打细算，十分珍惜和合理利用每一亩指标，按照“分配指标保重点，一般项目靠挖潜”的原则，优先保障投资高、规模大、实力强的大项目好项目，将有限的指标用在刀刃上。

3.2　综合监管建设用地实行精细用地

严格用地预审管理，在项目可行性论证阶段就把好用地闸门，积极引导企业在劣地、荒地上选址，提高建筑密度、投资强度，向空中、地下立体式延伸，提高土地利用率。严格用地审批管理，从严从紧供地，对国家禁止的项目坚决不予供地。加强建设用地批后监管，对交地、开工、竣工、土地闲置认定及处置、竣工验收等开发利用情况进行全面监管。把土地利用率、容积率、项目用地指标定额等作为执法监察的重要内容，依法查处闲置和浪费土地现象。积极推进科技管地，建立起覆盖全市、实时动态、图文一体、可视化的建设用地动态监管信息系统，预审、审批、监管全程无纸化操作，实现对建设用地动态化、自动化、网络化、精细化管理。

3.3　推进存量用地盘活提高用地效率

(1)建立工业企业用地激励约束机制。建立用地履约保证金制度，土地使用权人按照成交价款的 5%缴纳履约保证金，开、竣工核验合格后，返还保证金并支付利息，不合格的，视情况扣减保证金。建立

专项奖励基金，用于奖励节约集约用地先进单位。建立多层厂房奖励机制，对新建多层厂房的，按二层以上厂房建筑面积给予物质或用地指标奖励。建立财税杠杆激励机制，适当提高土地使用税征收标准，根据集约用地情况给予奖励。提高准入门槛，严格筛选，从源头上防止形成新的闲置低效用地。建立土地利用诚信管理机制，对存在闲置低效土地、违规违约用地，且尚未处置到位的，不准参加土地竞买。

（2）建立区、镇（街道）集约用地激励约束机制[5]。建立单位 GDP 建设用地下降目标责任制，完不成目标任务的，扣减用地指标。建立闲置低效土地盘活目标责任制，除法院查封的外，必须全部盘活利用，每完不成 1 宗，予以县级政府（管委会）10 万元罚款。开展节约集约用地综合考评，对综合考评前 6 名的镇（街道）给予 50 万元的奖励，上升位次居前 2 名的镇（街道）给予 20 万元的奖励，并给予用地指标奖励。对固定资产投资强度达不到规定标准的项目，按实际投资强度与规定投资强度的比例确定招商引资完成额。

3.4 强力推进增减挂钩挖潜农村建设用地空间

增减挂钩通过农村土地整理节省出农村土地，用来增加耕地或置换成城市建设用地指标，是加快镇域经济发展和城乡统筹发展的总抓手和推进器，是保障发展用地的突破口[6]，直接关系经济发展的大局。区镇各级应将其作为“一把手工程”、“一号工程”，切实抓紧、抓实。区镇领导实行包项目制度，区镇两级党委政府主要领导都包项目。市政府落实目标责任制，实行严格的督办、考核、问责制度。挂钩政策落实成功与否，或者说工作能否顺利推进，最根本的看能否让群众满意。按照“保障群众利益、有利工作推进”的原则，因地制宜，灵活掌握，妥善确定拆迁方法和补偿标准[7]，争取群众一致认可，实现和谐拆迁。建立宅基地退出机制，鼓励需分户的村民放弃在本村申请宅基地，到城镇或其他集中居住区购房居住，由村集体予以相应补助。完善增减挂钩推进机制，坚持以镇为主体统一组织实施，有效解决前期资金不足的问题，减少失误，保证质量，加快进度。加大土地相关税费征收力度，建立健全资金支持政策激励机制。

3.5 严厉查处违法占地为合规项目用地腾出空间

（1）严肃查处违法违规用地。对违法占地依法处理到位，坚定不移拆除部分违法用地建筑物。完善《违反土地管理规定行为处分办法》实施细则，及时警示约谈卫片执法检查工作进展不力的地区。

（2）着力抓好源头防控。严格监管新开工项目用地，坚决杜绝占用基本农田，坚决防止不符合规划、无指标项目落地建设。充分发挥卫片执法检查领导小组和联合执法机制的作用，坚决制止用地项目未批先占等违法行为。

参考文献：

[1] 陈银蓉，梅昀，汪如民，等．城市化过程中土地利用总体规划与城市规划协调的思考[J]．中国人口·资源与环境，2006，16(1)：30－34.

[2] 吕琳．莱芜市国土资源局市区分局五措并举探索节约集约用地新机制[J]．山东国土资源，2011，27(10)：75.

[3] 潘涛，宋丽丽，潘元庆，等．农村集体建设用地流转研究——以河南省为例[J]．资源开发与市场，2010，26(3)：255－258.

[4] 朱传民，程久苗，刘广栋，等．农村居民点用地问题研究——以安徽宣城市为例[J]．资源开发与市场，2005，21(6)：518－520.

[5] 刘巍，朱俊林．建设用地集约利用空间差异研究[J]．资源开发与市场，2007，23(7)：637－639.

[6] 王振波，方创琳，王婧．城乡建设用地增减挂钩政策观察与思考[J]．中国人口·资源与环境，2012，22(1)：96－102.

[7] 刘文鹏，王福成．规范管理是关键——莱芜市实施增减挂钩的做法和经验[J]．中国土地，2011，(7)：15－16.

dy on Soluting Contradiction between Land Supply and Demand in Laiwu C

HUANG Tao, MENG Guangming, LIU Wenpeng

(Laiwu Bureau of Land and Resources, Shandong Laiwu 271100, China)

Abstract: At present, countries have tightened the foot of the land, and controlled new construction land strictly which will become the restrict of construction projects. In order to solve this problem, combining with practical conditions in Laiwu city, planning revision, index utilization, potentiality stock and land supplyand have been analyzed. Some suggestions and countermeasures are put forward to gurantee project land use.

Key words: Project land use; crack; bottleneck; Laiwu city