



临沂市节约集约用地调查分析及对策

刘建伟,孙连彬,朱孝建

(临沂市国土资源局,山东临沂 276000)

摘要:临沂市通过凝聚节约集约用地合力、创新节约集约用地模式、严格建设用地动态监管等,有效提高了土地利用效率和承载能力,较好地促进了经济社会科学发展。但也存在着土地利用结构有待调整、土地利用布局不平衡、土地利用强度不够高、土地低效闲置现象比较突出等问题。今后,应以强化规划计划管理、深入挖潜盘活存量用地、探索节约集约用地新途径、健全完善节约集约用地长效机制为重点,不断推进节约集约用地再上新台阶,更好地保障和促进经济社会科学发展。

关键词:节约集约用地;动态监管;临沂市

中图分类号:F301

文献标识码:C

引文格式:刘建伟,孙连彬,朱孝建.临沂市节约集约用地调查分析及对策[J].山东国土资源,2015,31(7):80-84.
LIU Jianwei, SUN Lianbin, ZHU Xiaojian. Analysis and Countermeasures of Concentrated Land Use in Linyi City [J]. Shandong Land and Resources, 2015, 31(7): 80-84.

国土资源是支撑经济社会发展的第一要素,是最基本最宝贵的自然资源。党的十八大报告将资源节约集约利用作为生态文明建设的重要内容和发展方向,从建设美丽中国和“两型社会”的高度强调加强资源节约集约工作。节约集约用地已经形成社会共识,是大势所趋、现实所需。临沂市把节约集约用地作为国土资源改革创新的主线,以顶层设计、制度创新为关键,以政策引导、市场配置为途径,全面实施节约优先战略,走出了一条开源与节流并举、政府与市场合力的节地型发展道路。

1 主要做法

1.1 凝聚各方力量形成推进节约集约用地合力

市政府成立了高规格的组织机构,在每年《政府工作报告》中都将节约集约用地作为一项重要内容认真总结和部署,把国土资源节约集约模范县(市)创建作为总抓手,党政同责,高位推进;市国土资源局实行供地进度一周一调度、一月一通报、半年一初评、全年总考核,确保节约集约用地工作常抓不懈。健全了科学完备的制度体系,在出台《关于进一步推

进节约集约用地的意见》基础上,配套制定履约保证金、工业用地弹性年期出让、金融促进节约集约等制度,形成涵盖土地利用管理各环节的“1+16”制度体系。实行了全方位的宣传引导,在人民日报、大众日报、临沂电视台开设专版专栏宣传报道,通过举办有奖征文、知识竞赛、征集“金点子”等特色活动,拓展公众参与渠道;市政府连续两年表彰7个节约集约用地先进县区,奖励50 hm²专项用地指标,树立鲜明导向,营造浓厚氛围。经过这几年的努力,各级干部群众用地意识由“要我节约”向“我要节约”转变,由“外延扩张”向“内涵挖潜”转变,由“粗放低效”向“集约高效”转变,节约集约用地已经成为广泛共识和自觉行为。

1.2 创新多种模式深挖节约集约用地潜力

(1)“以点带面”综合整治。利用增减挂钩政策搭建城乡建设用地互动机制,促进用地布局调整和结构优化,全市共立项增减挂钩项目237个,建设安置社区1 593 hm²,腾换土地3 933 hm²。在保护生态环境的前提下,大力发展“山地经济”,开发低丘缓坡、工矿废弃地拓展建设用地空间,集中连片摆放大

收稿日期:2015-03-16;修订日期:2015-04-30;编辑:王敏

作者简介:刘建伟(1974—),男,山东临沂人,工程师,主要从事土地管理工作;E-mail:lsqgfjslb@163.com

型工业项目。

(2)“上天入地”立体开发。出台优惠政策鼓励建设多层标准厂房,在有条件的地方开发“工业地产”,优先保障用地计划指标,优先提供信贷资金支持。目前已建成 $1\ 100\ \text{hm}^2$,建筑密度高于35%,较传统厂房节地 $800\ \text{hm}^2$ 。坚持向地下要空间,完善地下商业、交通、公益、文娱、物流5类功能设施,推动城市三维立体式协调发展,全市地下空间利用面积达到 $2\ 130\ \text{hm}^2$ 。

(3)“腾笼换凤”治闲增效。按照“一地一策、以用为先”原则,与发改、金融、税务等部门联动,实施项目准入、税收调节、信用监管、银行信贷“组合拳”,区别不同情况,分类灵活处置,倒逼闲置土地二次开发,仅2014年处置低效闲置土地111宗 $493.94\ \text{hm}^2$ 。

(4)“以税节地”转型升级。大力推行差别化城镇土地使用税政策,征缴标准最高 $14\ \text{元}/\text{m}^2$,最低 $5\ \text{元}/\text{m}^2$,运用税收杠杆约束粗放利用,引导企业节约集约用地,已完成400家骨干企业、3900家规模以上工业企业税收调查,有82家低效企业主动腾退土地120宗, $347.27\ \text{hm}^2$ 。

(5)“飞地经济”互补共赢。鼓励产业项目落地突破行政区划,特别是向省级以上开发区和特色产业园区、新兴产业园区集中。飞地项目形成的地方税收,就地入库、属地统计、年终划转,按比例分成。全市共有311个工业项目实现县域内飞地转移,已达产项目223个,总投资720亿元。

1.3 严格动态监管增强节约集约用地刚性

串联整合履约保证金、开竣工预警提醒、现场核验等9项措施,探索建立了闭环管理、内控管理、诚信管理3种动态巡查机制,将节约集约用地贯穿土地“批、供、用、补、查”各个环节。

(1)严格项目准入监管。建立项目准入和土地投入产出评估机制,关口前移,抬高门槛,“以亩产论英雄”,明确规定新入园项目亩均投资不低于280万元,亩均入库税收不低于15万元,将有限的土地资源向新兴优势项目倾斜。2014年,新上工业项目实际容积率均大于1.0,高于国家和省级标准,仅此一项,全市200个重点项目就可节约用地 $533.33\ \text{hm}^2$ 。

(2)严格市场运行监管。强化市场在资源配置中的决定性作用,自2012年实行履约保证金制度以

来,已累计收退9.61亿元;2015年1月1日起,建成集市县两级、土地使用权和矿业权“两权”于一体的第二代综合国土资源交易平台,统一实行网上交易。探索建立土地市场诚信体系,开展企业信用等级评价,褒扬诚信、惩戒失信,临沂市被确定为全国土地市场诚信体系建设试点市。

(3)严格用地批后监管。深入开展批而未供土地有效利用专项行动,采取“划拨一批、出让一批、补办一批、置换一批”方式,加快土地供应步伐,2013年以来已消化利用 $9\ 533.36\ \text{hm}^2$,全市前5年供地率由行动前的56%上升到82%,增幅位居全省第一。

(4)严格评价考核监管。市委市政府把节约集约用地综合指数、供地率2项指标纳入全市科学发展考核体系,把节地指标作为“五类约束性指标”之一,列入县区领导班子年度考核内容。考核结果与新增建设用地指标分配、建设用地报批挂钩,切实增强了节约集约用地制度刚性。

2 存在的问题

2.1 土地利用结构有待调整

根据年度城镇土地调查数据,临沂市城镇土地总面积为 $73\ 579.37\ \text{hm}^2$ 。其中耕地 $12\ 947.31\ \text{hm}^2$,占土地总面积的17.60%;园地 $1\ 562.85\ \text{hm}^2$,占土地总面积的2.12%;林地 $3\ 325.12\ \text{hm}^2$,占土地总面积的4.52%;草地 $827.53\ \text{hm}^2$,占土地总面积的1.12%;商服用地 $3\ 705.67\ \text{hm}^2$,占土地总面积的5.04%;工矿仓储用地 $11\ 579.48\ \text{hm}^2$,占土地总面积的15.74%;住宅用地 $13\ 924.78\ \text{hm}^2$,占土地总面积的18.92%;公共管理与公共服务用地 $5\ 247.74\ \text{hm}^2$,占土地总面积的7.13%;特殊用地 $368.35\ \text{hm}^2$,占土地总面积的0.50%;交通运输用地 $12\ 522.91\ \text{hm}^2$,占土地总面积的17.02%;水域及水利设施用地 $4\ 246.65\ \text{hm}^2$,占土地总面积的5.77%;其他土地 $3\ 321.98\ \text{hm}^2$,占土地总面积的4.51%。数据显示,城镇用地中居住用地比重过大,公共设施用地、商服用地比重过小。

2.2 土地利用布局不平衡

全市城镇用地主要集中分布在兰山区、罗庄区,分别占全市城镇建设用地面积的19.44%,13.94%;商服用地主要集中分布在兰山区、经济开发区,分别

占全市商服用地面积的34.98%,16.73%;工矿仓储用地主要集中分布在罗庄区、兰山区,分别占全市工矿仓储用地面积的29.70%,18.95%;住宅用地主要集中分布在兰山区、罗庄区,分别占全市住宅用地面积的27.64%,12.45%。分布情况表明,市本级与县城、市本级各区之间土地利用布局不平衡,城镇化程度差别较大,城乡统筹发展的压力较大。

2.3 土地利用强度不够高

土地利用强度主要指土地资源的利用效率,主要从建筑密度、建筑容积率2个方面分析。根据年度调查数据,全市建筑占地面积为12 505.01 hm²,平均建筑密度为32.37%。从各县区的建筑密度来看,苍山县、兰山区建筑密度较高,分别是55.97%,35.18%,罗庄区、沂南县建筑密度较低,分别为26.31%,26.07%。全市建筑面积为18 972.48 hm²,宗地面积为38 632.43 hm²,平均建筑容积率为0.49。兰山区、苍山县较高,分别为0.71,0.61,沂南县、罗庄区较低,分别为0.37,0.36。全市建筑密度、建筑容积率普遍较低,存量挖潜、二次改造的潜力巨大。

2.4 土地闲置低效现象较突出

农民住宅闲置情况严重,据统计,全市目前有宅基地210万位,农村居民点用地164 666 hm²,全市空闲宅基地约有52万户,按照每户200 m²计算,约有18 667 hm²宅基地属低效利用或闲置。城镇建设用地中仍有不少批而未供、供而未用、用而未尽土地,截至2014年10月,全市批而未供土地仍有2 133.33 hm²,这些批而未供土地因受规划等制约,重新利用的难度非常大。

3 对策和建议

3.1 强化规划计划管理

(1)加强规划控制引导。把规划作为土地用途管制和节约集约基本依据,统筹安排各类、各业用地的规模、结构、布局和时序,实现土地资源和资产的双重价值^[1]。稳步推进土地利用总体规划修改完善工作,推进土地利用总体规划与经济社会发展规划、城镇规划、产业发展规划的统一,充分发挥规划的指导约束作用,统筹安排城镇化建设各类专业用地,促进土地向规模经营集中、工业向园区集中、农村人口向城镇集中。合理投放增量用地,稳步推进工业企

业“退城进园”,推进商服用地向城市建成区集中,工业企业和新上项目用地向符合产业定位的园区集中,提高公共设施用、商服用地比重,进一步优化用地布局和结构。

(2)提高建设用地使用门槛。完善行业用地标准,严格开发区的入园标准,对超标准用地的,坚决核减用地面积或不予供地。对于明令淘汰的落后产能项目 and 不符合产业调整政策的项目,一律禁止供地。建立健全项目筛选机制,集中指标保重点、保产业、保急需,利用土地供应的供需双向调节机制,优化资源配置。

(3)改革用地方式。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^[2]。

3.2 挖潜盘活存量用地

(1)推进低效工业用地二次开发。开展工业低效用地普查专项行动,查清工业低效用地现状、分布和数量,对破产、停产企业的土地资源情况和批而未用、供而未用的低效土地进行调查评估,分门别类建立档案和数据库,采取协议收购、政府托管调剂、以地入股、无偿回收等多种措施,盘活企业闲置土地。同时,鼓励外来投资企业和项目建设单位,通过兼并、收购、转让和租赁等方式对闲置土地予以盘活,促进高效集约开发利用。大力开展标准厂房建设,对企业利用存量土地建设标准厂房等增资扩容的,不再增收土地价款。

(2)规范推进城乡建设用地增减挂钩工作。近年来,临沂市城镇化发展迅猛,2003—2008年,全市城镇化率平均每年提高2个百分点,到2020年将提高到62%,大批农民正在或即将面临身份的转变和居住地的迁移,农村空心村现象和村庄无序扩展将同步加剧^[3]。全市应坚持以促进城乡统筹发展为导向,以改善农村生产生活条件为目标,统筹处理好建新安置、拆迁补偿、资金拨付等关键环节,切实加大项目实施进度,推动城镇建设用地增加与农村建设用地减少相平衡。在项目实施过程中,要切实维护群众权益,始终把尊重农民意愿放在首位,加快基础

配套设施和公共服务设施建设,严禁盲目大拆大建和强迫农民住高楼,维护社会和谐稳定。

(3)深入开展批而未供、供而未用、用而未尽专项清理活动。综合运用行政、经济、法律等手段,对全市 2 133.33 hm² 批而未供土地,逐宗制定处理意见和整改方案,想方设法促进土地征收和及时供应、节约利用。重视做好征地前的基础工作、配套工作,从源头防止和减少批而未供土地的产生。

3.3 探索节约集约用地新途径

(1)大力开展低丘缓坡和工矿废弃地复垦利用试点。坚持“统筹部署、突出重点、先易后难、稳步推进”的原则,综合考虑生态承载力和经济发展的实际需要,确定科学合理的建设时序,坚持适度开发、有序开发,分期分片建设,逐步扩大低丘缓坡试点范围^[4]。做好低丘缓坡试点与土地利用总体规划的衔接,按照年度实施方案批复规模,完成试点项目区建设用地报批,进一步拓宽发展用地空间。抓住被国家列为工矿废弃地复垦利用试点的契机,深入开展工矿废弃地潜力调查,制定年度开发利用方案,合理调整和置换建设用地资源,推进矿山治理、生态保护和节约用地的统一。

(2)统筹建立城乡统一的建设用地市场。调查摸清全市集体经营性建设用地存量规模、分布及规划匹配情况,选定试点区块、制定实施方案,在符合规划和用途管制的前提下,允许集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。依托市政府公共资源交易中心,构建土地交易有形市场,将国有建设用地使用权、集体建设用地使用权等用益物权纳入建设用地交易有形市场,统一汇集、整理、发布交易信息,统一交易制度、交易程序、交易规则,统一办理时限、交易收费、产权交割,降低交易成本和风险,增加交易机会,提高服务效能,真正实现市场配置土地资源,促进土地生产要素合理流动。

(3)建立完善多方受益的宅基地退出激励机制,争取国土资源部批准临沂市开展宅基地管理改革试点,力争通过3年试点工作,探索建立以保障宅基地基本需求为前提,以确权发证为基础,以有偿使用为手段,以退出补偿、流转和抵押为主要形式,以整治复垦和退出宅基地用地指标交易为支撑,以储备和融资为主要平台,以规划管控和执法监管为保障的

“七位一体”的农村宅基地管理新模式,实现宅基地保障有力、管理规范、流转有序、用地集约、村容整洁的工作目标。

3.4 健全完善节约集约用地长效机制

(1)完善考核评价机制。严格实施国有建设用地节约集约利用评价考核,实行上一级政府对下一级政府分级考核,考核结果定期公布,并作为干部任用和年度建设用地计划指标分配的依据。对经评价考核节约集约用地水平高的县区,授予“市级节约集约用地模范县区”称号,并给予建设用地指标奖励。对节约集约用地水平低的区域,限制其新增建设用地规模。建立工业用地“亩产效益”评价体系,实行工业企业土地利用效率与财政、税收政策相挂钩的综合激励措施。按照“定期排位公布、年终排位表彰”的办法,每年开展节约集约用地示范企业评比活动,由市政府予以表彰奖励^[5]。

(2)完善全程监管机制。严格实施建设项目开工竣工履约保证金制度、竣工验收等制度,对未达到合同约定的建设进度、亩均效益等有关指标的,视情况扣除保证金,构成闲置土地的,严格依法处置。加快“一张图”和数据中心建设,将转、征、供、用、补、查各用地环节数据全部纳入系统管理,真正建立全流程、全领域、信息化的大监管格局。

(3)完善共同责任机制。与人民银行、银监局、税务等部门建立信息交流、共享机制,将企业违法用地、闲置土地等信息纳入人民银行企业诚信系统和银监会客户风险预警系统,实行企业用地状况、纳税情况与信贷投放规模相挂钩,促使节约集约利用土地成为企业自觉行为。

参考文献:

- [1] 唐建平.烟台市资源节约集约利用工作方式探讨[J].山东国土资源,2012,28(4):66-67.
- [2] 王广东,杨静,汪贵秀.临沂市与江苏省四市保障用地做法对比分析[J].山东国土资源,2013,29(2):58-60.
- [3] 李晓虎,陈军伟,曾亮.临沂市节约集约利用土地思考[J].山东国土资源,2011,27(5):56-57.
- [4] 马爱功,马静宇,刘廷祥,等.临沂市低丘缓坡土地开发利用的实践与思考[J].山东国土资源,2014,30(7):92-94.
- [5] 刘建伟,李雪飞,孙连彬.临沂市资源利用方式与两型社会建设关系探讨[J].山东国土资源,2012,28(6):62-65.

Analysis and Countermeasures of Concentrated Land Use in Linyi City

LIU Jianwei, SUN Lianbin, ZHU Xiaojian

(Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276000, China)

Abstract: Through concentrated land use, innovating land use mode, and stricting construction land dynamic supervision, the efficiency of land use and carrying capacity have been effectively improved, and scientific development of economy and society have been promoted. However, there are some problems, for example, land use structures should be adjusted, the layout of land use is unbalance, the intensity of land use is low, and the low efficiency of land is obvioust. In the future, planning management should be strengthened, the stock of land should be liquidized, new ways for concentrated land use should be explored, and long-term mechanism of concentrated land use should be paid more attention.

Key words: Concentrated land use; dynamic supervision; Linyi city