



临沂市资源利用方式与 经济社会转型升级的关系探讨

李雪飞¹, 李涛¹, 李美艳²

(1.临沂市国土资源局, 山东 临沂 276001; 2.博兴县国土资源局, 山东 博兴 256500)

摘要:针对经济社会发展需求与国土资源相对稀缺的矛盾日益突出的问题,该文以临沂市为例,对国土资源助推经济社会转型升级的做法进行探讨,对实践中存在的问题和面临的形势进行梳理分析,提出了加强顶层制度设计,优化国土资源管理制度、体制和机制方面的对策措施。

关键词:国土资源;利用方式;经济社会;转型升级;临沂市

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**C

引文格式:李雪飞,李涛,李美艳.临沂市资源利用方式与经济社会转型升级的关系探讨[J].山东国土资源,2015,31(8):83-86.LI Xuefei, LI Tao, LI Meiyuan. Study on Relationship between Resource Utilization and Economic and Social Transformation and Upgrading in Linyi city [J]. Shandong Land and Resources, 2015, 31(8): 83-86.

党的十八大作出“五位一体”、“四化同步”全面建设小康社会的宏伟目标,临沂市确定了“一大目标、两个发力、三个步骤、四个遵循”战略和实现生产总值、固定资产投资增长10%和16%以上的奋斗目标,每年建设用地需求总量保持在3 333.333 hm²(5万亩)以上。面对资源硬约束和发展硬道理的双重压力,临沂市国土资源局以科学发展观为统领,将主动服务与规范管理有机结合,不断完善构建保障和促进科学发展新机制,以资源利用结构调整促进经济结构调整,以资源利用方式转变促进经济发展方式转变,既确保了土地管理的格局和法治的平稳有序,又确保了国家宏观政策落实,助推经济社会转型升级。

1 国土资源与经济社会转型升级现状

1.1 取得的成就

1.1.1 实施节地战略

按照“严控总量、优配增量、盘活存量、提高质量”的工作思路,全面落实节约优先战略,在实践中总结形成“节地八法”、“节地发展二十模式”、“1+

16”节约集约用地制度体系。注重用活存量土地,在挖掘农村建设用地潜力、推进城镇建设用地增容扩能、提高开发区用地强度上下功夫,近年来,全市城镇化率以年均2个百分点的速度快速增长,仅2014年就改造旧村118个,新建3 000人以上新型社区70个,腾出建设用地1 200 hm²,走出了城乡一体化、民生化、集约化的新型发展道路。

1.1.2 实施增减挂钩

2006年,临沂市被列为全国城乡建设用地增减挂钩试点城市以来,按照“先易后难、先强后弱、先富后穷”的工作思路,大力实施整村搬迁和村庄整治^[1],引导农民居住向中心村镇集中,产业向园区集中,提高农村土地利用效率,加快推进新农村建设,实现了土地资产的合理流动。全市共立项增减挂钩项目237个8 400 hm²,建设安置社区1 593万m²,腾出土地3 933.333 hm²。

1.1.3 优化用地结构

坚持以土地资源集聚优势产业,在用地指标上向开发区倾斜,引导企业按不同门类和关联度向工业园区集中,促进企业集中布局、产业集群发展、资源集约利用;对产能过剩行业和重复建设项目,不再

收稿日期:2015-06-01;修订日期:2015-06-17;编辑:王敏

作者简介:李雪飞(1982—),女,山东临沂人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:dongshan1126@126.com

安排用地计划指标,临沂市共有2个国家级开发区、14个省级工业园区的产业发展格局,2014年,产业园区经济总量占到全市地区生产总值的54%,形成了质优效高、集约发展新型增长方式。

1.1.4 坚持疏堵结合

提前谋划用地布局,掌握用地需求情况,千方百计保障用地需求,有效控制了违法用地冲动。2014年,市政府约谈4个县区、限批2个县区,挂牌督办、责令限期整改44宗重大典型案件,整改和查处违法用地758宗。严格落实耕地保护目标责任制,实行政府分级保护耕地的办法,市、县、乡、村层层签订目标责任书,明确耕地、基本农田保护责任。目前,临沂市耕地保有量841 825.2 hm²,基本农田保护面积749 435.667 hm²,已经连续16年保持耕地占补平衡。推行“网格化”的动态巡查,采取“定区域、定职责、定人员”的办法,设立15个巡查片区、171个监管片^[2],违法违规案件发现报告率达到了100%。

1.1.5 建立多部门联动的执法监管机制

先后下发了《临沂市土地违法行为报告暂行办法》等文件,实行国土资源执法联席会议制度,成立国土公安联合执法室。2014年12月,临沂市中级法院下发《关于加强土地违法非诉行政案件执行工作的意见》,对国土部门申请的涉及“责令退还土地”和“限期拆除”等内容的强制执行案件实行“裁执分离”方式执行,人民法院经审查后裁定准予强制执行的,由违法行为发生地的乡镇政府组织实施,国土部门配合,重大典型案件由违法行为发生地的县区政府组织实施,有效改变了过去只能寄希望于法院执行落实、政府部门“有劲使不上”的现状,土地违法案件执行率明显提高。

1.2 存在问题及面临形势

1.2.1 保障发展压力大

当前乃至今后很长一段时间内,随着工业化、城镇化和第三产业的加快发展,全市建设用地刚性需求必将持续增加,省里每年分配的用地指标难以满足建设项目用地需求,县里每年只有四五百亩地,杯水车薪,县域经济发展受到制约,国土资源保障发展和保护资源的“两难”局面将会更加突出。

1.2.2 占补平衡压力大

全市土地后备资源少,人均后备资源仅为0.027 hm²;土地后备资源中,可供开发为耕地的13.867

万hm²,土地质量也较差,保持耕地总量动态平衡的难度加大。目前全市可用占补平衡指标1 333.333 hm²(2万亩),其中,市本级仅333.333 hm²(5000亩),兰山区、罗庄区、河东区、高新区、经济开发区、临港、郯城县耕地占补平衡指标为零,成为影响建设用地报批的关键因素。

1.2.3 盘活存量压力大

一是土地粗放利用模式未根本转变。全市人均城镇工矿、村庄用地142 m²,346 m²,高于全国80~120 m²和150 m²的标准。开发园区典型企业亩均投资、亩均产值仅为170万元、270万元,低于省政府规定的280万元、400万元标准。二是工业投入产出效率低。从全市3805家规模以上工业企业税收调查情况分析,亩均税收5万元以上的881家,占23.1%;5万元以下的2924家,占76.9%。亩均税收5万至1万元的1771家,占46.6%;1万元以下的1153家,占30.3%。三是批而未供土地数量较大。全市前5年平均供地率74.09%,其中,2010,2011,2012,2013,2014年供地率分别为94.3%,87.56%,87.91%,62.15%,27.67%。受宏观形势影响,大量土地沉淀在政府或用地单位手中,未形成有效供应。

1.2.4 执法监管压力大

近年来,通过开展卫片执法检查、土地例行督察等活动,土地违法数量持续下降、情况总体向好,但尚未得到有效遏制,政府主导的违法用地比重依然较大,农村土地违法特别是宅基地违法面小点多量大,“空心村”、超面积占用和“一户多宅”现象比较突出。2015年度卫片监测变化图斑19 300个,居全省第一,面积6 086.667 hm²,居全省第二。一旦因土地执法被通报挂牌、约谈问责,区域用地将被限批,势必给经济发展带来不利影响。

2 对策措施

2.1 加强顶层设计

研究成立国土资源管理委员会、城区存量土地开发办公室等市级机构,不定期研究决定一些重大国土资源事项。实行预约服务制、重点用地单位联系制、重大建设项目结对制等制度,对重点项目实行提前介入、动态管理、跟踪服务,及时了解掌握项目进展。改进土地审批程序,简化报件内容,实行领(代)办、并联审批、联审会办制度,确保项目报批时

间均在法定时限基础上提速缩时 60% 以上。

2.2 倡导节约集约

坚定不移贯彻调控政策,以产业结构调整为导向,优化土地空间布局和项目结构,以土地利用方式转变促进经济发展方式转变。一是实行差别化供地政策。按照“稳增长、转方式、控物价、惠民生、促和谐”要求,坚持区别对待、有保有压,科学保障发展合理用地需求。集中增量指标统筹保障重点项目、民生、环保等项目用地,坚决不向两高一资、产能过剩、重复建设的项目供地^[3],确保好钢用在刀刃上。二是完善土地出让制度。积极推行“限房价、竞地价”,合理配置利用土地资源,把保民生项目用地放在更加突出的位置,住宅用地的 20% 用于经济适用房、公共租赁住房 and 廉租房建设,保障性安居工程用地做到应保尽保。三是推进节约集约用地。大力挖潜盘活存量土地,确保全年用地总量的 60% 以上,通过“腾笼换鸟”、作价入股、嫁接等办法得到解决。制定政策鼓励招商引资项目入驻产业集聚区,建设和使用 3 层以上的多层标准厂房。将单位面积上产生的 GDP、新增建设用地与新增 GDP 的比例 2 个指标,纳入对各级政府考核的重要内容,不断完善节约集约用地的激励机制、责任机制、考核机制和全程监管机制。四是挖掘地上地下空间潜力。在符合城市规划,不影响城市景观、城市安全和城市生态的前提下,鼓励提高容积率和建筑高度,充分利用地下空间建设商业设施、市政基础设施等^[4]。

2.3 提高国土资源综合利用水平

健全国土规划体系,统筹城乡、区域、产业协调发展,增强国土规划的刚性。到 2020 年,改造低效用地 50% 以上,城乡建设用地总规模控制在 20.09 万 hm^2 ,人均城镇工矿用地控制在 121 m^2 以内;统筹安排生活、生态和生产用地,设置 14 个生态保护区,总面积 12.593 万 hm^2 。严格土地用途管制,落实最严格的耕地保护制度,严查严控破坏耕地、违法占地行为,对不符合条件在基本农田内选址的建设项目一律不报批,对不符合土地利用总体规划的建设用地项目,一律不通过建设用地预审。到 2020 年,农用地不少于 132 万 hm^2 ,耕地保有量保持在 84.267 万 hm^2 以上,基本农田 74.468 万 hm^2 。

2.4 推进增减挂钩

把尊重群众意愿摆在首位,充分考虑群众承受

能力,量力而行,有序推进,规划决策要充分征求群众意见,组织实施要公开透明,补贴安置要落实到位,决不能片面强调增加城镇建设用地指标,决不能擅自扩大项目区范围和突破增减挂钩周转指标,决不能盲目大拆大建和强迫农民住高楼。留出部分园地、林地、菜地,便利居民生活、美化社区环境,节余的用地指标优先用于农村住宅、农村基础设施和公共服务设施建设,并留出适当比例指标用于新型农村社区长远发展。实行项目基础信息备案和动态跟踪监管制度,对项目规划、立项、实施和验收全程监管。健全招投标管理,规范招投标信息公开、资格审查、评标等工作。加强项目和资金绩效评价与管理,强化资金使用情况的审计监督,确保项目资金安全^[5]。加强市场运作,节余指标尽可能多地用于经营性用地,增加土地级差收益,使更多地资金返还用于项目区建设。通过企业带动、能人垫资、集体经济组织投入等多种方式,吸引民间投资,拓宽融资渠道。进一步整合涉农资金,把国土、住建、交通、水利、农业、民政、供电等部门涉农资金捆绑使用,充分发挥叠加效益。

2.5 加强执法监察

一是强化执法手段。创新监管方式,加强科技手段应用,充分利用卫星遥感、计算机网络、地理信息系统等现代科技手段,推进土地管理“一张图”工程,努力构建覆盖土地管理全程的统一监管平台。二是提高执法效能。积极协调公安、检察机关先期介入违法用地的制止、查处,建立多部门违法违规用地通报制度,禁止违法单位在规定时间内参与土地竞买,限制其开展有关融资活动。对社会影响恶劣的违法行为加大打击力度,实行警示约谈和责任追究,维护良好的土地管理秩序。

3 结语

多年来,临沂市坚持保发展与保资源并举、开源与节流并重,管好用活国土资源,促进了经济社会转型升级。当前,处于经济增长换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的发展阶段,资源承载力接近或达到上限,资源供需发生重大趋势性变化。为适应新常态,必须找准稳增长与调结构的平衡点,更加注重顶层制度设计,优化现行的国土资源管理制度、体制和机制;更加注重资源节约、环

境友好,坚定不移地把资源节约集约利用放在更加突出的地位,持续开拓创新,以更加有力的措施服务宏观调控、推动结构调整、促进经济稳定增长。

参考文献:

- [1] 李雪飞.临沂市推进国土资源生态建设的探讨[J].山东国土资源,2012,28(6):78-82.
- [2] 杨静.临沂市维护被征地农民合法权益的实践与探索[J].山东国土资源,2014,30(8):97-99.
- [3] 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):33-36.
- [4] 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):36-37.
- [5] 杜云生.从内到外说整治——湖北省开展土地整治的主要做法[J].中国土地,2011,(3):8-11.

Study on Relationship between Resource Utilization and Economic and Social Transformation and Upgrading in Linyi City

LI Xuefei¹, LI Tao¹, LI Meiyang²

(1.Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276001, China; 2.Boxing bureau of land and resources, Shandong Boxing 256500, China)

Abstract: According to the contradiction between the demand of economic and social development and the less of land resources, setting Linyi city as an example, practices of economic and social transformation and upgrading by using depending on land resources are has been discussed, and problems and the present situations in practice have been analyzed. Relative countermeasures have been put forward to strengthen the top-level design of the system, optimize the land and resources management system and mechanism.

Key words: Land resources; utilization; economic society; transformation and upgrading; Linyi city