

## 经验交流

# 临沂市做好集约用地文章 保障经济可持续发展

庞西祥,臧运永,张永翼,孙延龙

(临沂市国土资源局,山东 临沂 276001)

临沂市认真落实国土资源管理基本国策,成立了由市政府主要负责同志任主任的全市国土资源管理委员会。特别是适应国家加强宏观调控及建设节约型社会的要求,坚持科学发展观,把节约集约用地作为重中之重来抓,以稳步推进市辖区旧城、旧村改造为突破口,不断开辟存量土地挖潜和集约利用的新途径,走出了一条立足存量抓挖潜、节约集约促发展的用地路子,推动了全市经济社会全面、协调、可持续发展。

## 1 大力推进旧城旧村整合改造

近年来,临沂市把旧城旧村改造作为提升城市形象品位,不断改善城乡居民生活条件和挖掘存量土地开发潜力的重要举措。两年来,全市累计完成旧村改造 362 个,处置空闲宅基地 63036 宗,共盘活各类存量建设用地 2 480 hm<sup>2</sup>,安排新上项目 974 个。其中:临沂城区已实施成片区旧城、旧村改造项目 14 个,涉及村居 113 个,总占地 4 200 hm<sup>2</sup>;搬迁退二进三企业 32 个,总占地 102.67 hm<sup>2</sup>;通过改造已腾出建设用地 1 373.33 hm<sup>2</sup>,安排项目 175 个。

### 1.1 坚持统筹规划以点带面

根据全市城乡整体规划和“统筹规划、因地制宜、分类实施、以点带面”的指导思想,拟定了近期和中长期旧城旧村改造计划。在临沂城区,根据“一河五片、北上东进、组团发展”的城市空间发展规划,率先启动了现代商贸物流区、铁路南片区、东关片区、经济开发区、南坊片区等 10 个重点旧城旧村改造工程。在农村,针对集体建设用地总量远远大于国有

建设用地,而且闲置低效利用现象十分突出的实际,制定了“千村规划、百村示范”旧村改造规划,对全市 252 个乡(镇)、9580 个行政村,按照科学规划、合理布局的要求,实施规模调整,共撤销乡(镇) 71 个,行政村 2429 个。确定以已实施改造的 100 个村作为示范点,分类采取填实“空心村”、合并建立中心村、建设统一社区等模式实施改造。全部完成后可腾出建设用地 6 666.67 hm<sup>2</sup>(10 万亩),开发复垦耕地 6 666.67 hm<sup>2</sup>(10 万亩)。

### 1.2 坚持集约整合缩村腾地

一是控制外延,填“空”腾地。凡不按规划整治建设的村,一律不予审批宅基地;按照“一户一宅”政策,对依照规划适宜搬迁的农户限期搬迁。改造腾出的土地,及时注入资金进行整理复垦。河东区刘店子乡对 20 个空心村整治后,复垦土地 98.27 hm<sup>2</sup>。二是化零为整,并村腾地。对人口少、布局零散、土地利用不高的村庄,实施小村并大村,集中建设中心村。沂水县将旧村整理新增耕地补助资金提高到每亩 5000~8000 元,将 6 个乡镇的 36 个村合并成 13 个中心村,新增耕地 77.69 hm<sup>2</sup>;苍山县归并村庄 20 个,建设中心村 8 个,新增耕地 28.67 hm<sup>2</sup>。三是统筹规划,撤村腾地。对城区周边乡镇,按照“居住进公寓、经营进市场、生产进园区”的要求,撤村并点,对腾出的土地统一规划,合理分区,配套建设。如兰山区义堂镇迁村并点改造,涉及 35 个村,52.7 km<sup>2</sup>,11.3 万人,全镇旧村改造迁并后拟建 8 个居住区。目前,已投资 3.5 亿元,建成公寓楼 26 栋,小康住宅楼 2900 位,建筑面积达 68 万 m<sup>2</sup>,已有 3680 户入

收稿日期:2005-09-16;修订日期:2006-02-28;编辑:曹丽丽

作者简介:庞西祥(1973-),男,山东临沭人,讲师,主要从事国土资源文秘、宣传工作。

住,节约用地 466.67 hm<sup>2</sup> (7000 亩)。

### 1.3 坚持以人为本妥善安置

在旧城旧村改造中,把维护群众合法权益放在第一位,千方百计做好群众的安置工作。

一是货币安置。城区内的民房及楼房补偿以评估价为依据,一般每平方米平均不低于 2000 元,城区外的民房一般为每平方米 750~800 元。为加快拆迁进度,凡提前拆迁的,每天按每平方米 3 元进行奖励。

二是还建安置。拆迁村居向社区集中的,实行先建后迁(拆一还一,超出部分按成本价,特困户成本价下浮 20%),由政府出资集中建设,还建安置中确需占用耕地作为周转房用地的,由政府与被改造村居签订复垦协议,由被改造村居负责将改造腾出的土地及时复垦,资金从给村集体的土地补偿费中支出,确保实现占补平衡。

三是留地安置。对纳入城镇发展规划的,按照人均不低于 10 m<sup>2</sup> 的标准为被改造村居留置商业经营用地,统一规划建设后出租或经营,以解决其长远生计问题;同时,按照被还建安置人口还建安置占地的 20% 为被改造村居留置土地,作为其发展备用地。

四是养老保险安置。对被改造村居涉及失地的,凡女 55 周岁、男 60 周岁以上,按照每人 1.92 万元的标准一次性为其购买农村养老保险,使其每月可领取不低于 160 元的生活费用。购买养老保险资金由区、乡镇(办事处)、村居三级平均承担。

五是用地单位安置。为鼓励新的用地单位积极吸纳被拆迁改造群众就业,对吸纳一定数量群众就业的单位,在信贷上协调给予优先贷款、低息贷款,在税收上按照地方留成部分的 50% 给予优惠。河东区芝麻墩镇对被改造村中女 40 周岁、男 45 周岁以下需就业的人员,分期分批组织免费到市技师学院进行培训,提高其就业技能水平。

### 1.4 坚持多措并举筹集资金

根据不同情况,分别采取了政府投资、村居垫付、群众集资、吸纳企业参与等多元化筹资方式。政府从土地收益中提取 15% 作为旧城旧村改造发展基金,两年来共投入资金达 4.59 亿元。

## 2 重组和复垦砖瓦窑厂等企业用地

临沂市拥有粘土砖厂、石灰场、小炼焦等各类砖

瓦窑厂 1600 余座,平均占地达 1.33 余公顷(20 余亩),全市整治后可新增耕地近 1333.33 hm<sup>2</sup> (2 万亩)。2003 年以来,结合产业结构调整和环境综合整治,打响了砖瓦窑厂及五小企业治理的战役。一是集中搞好清理整顿。结合土地市场清理整顿,组织监察、国土资源、建设等部门对所有粘土砖厂、小炼焦、小炼钢等五小企业开展专项整治,及时拆除,恢复原貌,并对取土破坏的耕地限期复垦。二是以土地开发整理复垦项目拉动治理。对整治砖瓦窑厂,符合立项条件的作为土地复垦项目优先立项,每亩增加耕地补助 2000 元。三是对经批准用于置换建设用地指标的实行有偿使用。每亩不低于 8000 元,2004 年有偿使用该类指标 133.33 hm<sup>2</sup> (2000 亩),获取资金 1.6 亿元。目前,全市 1600 余座砖瓦窑厂已全部关闭,已复垦粘土砖厂近 700 个,复垦土地 666.67 余公顷(1 万余亩)。其中,市辖三区取缔 336 个,市政府投资近 1000 万元,复垦砖瓦窑厂 175 个,面积 286.8 余公顷,剩余 161 座砖瓦窑厂已完成复垦立项,全部完成后,可复垦土地 161.18 hm<sup>2</sup>。

## 3 落实四项政策盘活利用建设用地

### 3.1 加大闲置低效利用土地的处置力度

开展“大排查、深挖潜、严管理”活动,对批而未供的土地,限期安排新上项目;立足企业存量土地盘活,鼓励以嫁接、作价出资(入股)、租赁等方式合资合作或嫁接转产其他项目;加大对闲置土地的盘活力度,对闲置 6 个月以上 1 年以内的,依据国家政策征收土地闲置费或按政府指导价协议收回、调剂使用,对征而不用 2 年以上的,依法实施无偿收回;对部分闲置和资金投入强度不足的,要求限期开发,高效利用。2003 年以来,通过上述方式共盘活各类土地 840 hm<sup>2</sup>。

### 3.2 积极引导工业项目向园区集中

实施严格的园区准入制度。工业园区新上项目投入强度每亩不低于 150 万元,容积率不低于 0.8。同时,倡导企业厂房向多层发展,建设标准化厂房。罗庄区罗庄镇雅美纺织股份有限公司占地 5.85 hm<sup>2</sup>,投资 1.8 亿元,建设标准化厂房 6.5 万 m<sup>2</sup>,容积率达 0.9,投资强度达每亩 200 余万元。

### 3.3 稳妥开展集体建设用地使用权流转试点

允许农村集体建设用地使用权在不改变所有权

性质前提下依法流转。规划为经营性用地的,实施公开挂牌交易,土地使用者可以将办理流转手续的集体建设用地转让、出租、抵押;土地流转收益和土地增值收益按照“谁所有,谁投入,谁受益”的原则,归土地所有者所有。试点两年来,全市共办理集体建设用地使用权流转手续 2201 个,面积 472.09 hm<sup>2</sup>,有效推动了农村集体建设用地的集约、高效利用。

### 3.4 不断加大土地招拍挂出让力度

对改造腾出、收回及收购的土地,及时重新确定

用地性质,规划为经营性用地的,一律纳入市场化运作,全市招拍挂出让率达 100%。同时,积极尝试工业用地招拍挂出让,既增加了政府收益,又有效防止了企业多占、低效利用土地现象。2003 年以来,全市利用改造、盘活的建设用地安排各类项目 974 个,利用土地 2 480 hm<sup>2</sup>。其中,2004 年全市通过招拍挂出让土地面积 581.87 hm<sup>2</sup> (8728 亩),安排项目 289 个,实现政府土地收益 12.57 亿元,分别比上年增长 47.28% 和 110%。

(上接第 7 页)

## 4 加大土地开发复垦整理力度

围绕实现项目建设用地占补平衡和提高低效土地利用率,积极实施项目整理。县仿山土地开发整理项目顺利通过省国土资源厅验收。该项目总投资 600 万元,规模 202.09 hm<sup>2</sup>,开发整理后新增耕地 138.53 hm<sup>2</sup>。通过规划和争取,可实施整理和复垦项目土地 800 hm<sup>2</sup>,主要有张湾镇一千王土地整理项目、陈集和南王店省级土地整理项目及孟海镇盐碱地整理项目,可争取复垦资金 5326 万元。目前已到位资金 4000 多万元。通过整理既可增加折抵建设用地指标,满足各类建设项目的用地需求,又有利于提高土地利用效益。

## 5 完善市场机制

按照建立公平、公正、竞争有序的土地市场机制,逐步把经营城市土地作为城市经营、加强土地资产管理的重中之重,由政府垄断一级土地市场,逐步放开二级土地市场,建立完善了土地储备、土地有偿使用制度,研究出台了《定陶县国有土地使用权招标拍卖挂牌出让办法》,对除法律法规允许划拨土地以外的所有情况,无论新增建设用地或原划拨土地,一律纳入有偿使用范围,对商业、旅游、娱乐、房地产开发经营性用地,一律实行“招拍挂”出让制度,有效增加了政府收益。几年来累计实现经营性用地收益近亿元,促进了城市开发建设。

## 章丘市村庄整理 4 个项目区被国土资源部批准实施

4 月 26 日,国土资源部规划司计划处处长吴淑章等一行,对章丘市开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作进行了调查,并对宁家埠镇向高村旧村庄 39.82 公顷 (597.3 亩) 的整理项目区进行了实地检查,对所做的工作给予了肯定。章丘市按照统筹安排、突出重点、分步实施、逐步展开的原则,积极推进农村建设用地特别是农村居民点的整理工作,并确定宁家埠镇向高村、高官寨镇东安村等 10 个村为该次“挂钩”工作试点村,利用 2 个月的时间对这 10 个村 4 个项目区进行现场调查、测量,规划了各项目区的整理区、安置区,逐级上报并获国土资源部批准,成为济南市唯一挂钩试点县、市(区)4 个村庄整理项目区。通过实施指标挂钩试点整理农村居民点 242.58 公顷,可以增加城镇建设用地指标 143.07 公顷。在试点过程中,章丘市对各试点村新审批的住宅用地实行免缴耕地开垦费、土地有偿使用费、管理费、测绘费政策,并根据村庄整理项目区实施的难易程度,每新增耕地 1 亩,给予村集体 8000~15000 元补助。

(康书安)