

经验交流

淄博市淄川区存量建设用地调查及盘活对策*

刘艳红,刘传玲

(淄博市淄川区国土资源局,山东 淄川 255100)

在当前用地指标紧缺,用地形势越来越严峻的情况下,淄博市淄川区立足于建设用地存量挖潜,进一步提高土地集约利用水平,专门安排对闲置土地的情况进行专项调查,并对如何盘活存量土地,进一步明确思路,制定了措施。

1 闲置土地现状及成因

淄博市淄川区辖 3 个街道办事处,18 个乡镇,1 个开发区,共 448 个行政村,人口 67.9 万,土地总面积 1000.6 km²。2005 年淄川区闲置土地、半闲置土地共 281 宗 302.02 hm²,其中闲置土地 209 宗 207.60 hm²;半闲置土地 72 宗 94.43 hm²。按土地性质分类,国有土地 53 宗 64.80 hm²,集体土地 228 宗 237.23 hm²。另外,淄川经济开发区尚有征而未用土地 126.67 hm²。

造成土地闲置的原因,既有前些年乡镇企业过热发展的盲目投资建设,也有近几年的产业结构调整及国有企业的低效运转等原因,集中体现在以下几个方面:

(1) 由于政府采取“关井压产”、“整合煤井”等宏观调控政策造成的闲置土地。经调查,这部分闲置企业淄川区共有 74 家,占闲置宗地数的 26%,面积 48.24 hm²,占闲置土地总面积的 16%。由于绝大多数煤井远离村庄,地处荒郊野外,这部分土地再利用的难度非常大。

(2) 淄川区政府为贯彻落实“环境兴区”战略,彻底改善淄川区大气环境质量和矿山环境恢复治理,取缔了“五小”企业(小炼硫、小炼铁、小石灰窑、砖瓦轮窑和土窑),关闭了“三区”(城市规划区、地质地貌

景观保护区、风景名胜区)“两线”(铁路、重要公路)直观可视范围内的露天采矿和其他对生态环境有较大影响的矿山企业,由此造成的闲置土地共有 10 宗 4.31 hm²。

(3) 企业效益差,停产、破产以及通过企业改制等造成闲置土地共有 58 宗,占闲置宗地数的 21%,面积 61.60 hm²,占闲置土地总面积的 20%。这部分闲置土地按土地权属来源分为 2 类,一类是用地手续完备的闲置土地 34 宗 33.69 hm²;另一类是无用地手续的闲置土地 24 宗 27.92 hm²。在现有的市场经济条件下,由于企业经营管理不善、原材料价格上涨、产品积压等原因造成企业停产、破产、倒闭(包括因债权债务而被银行抵押、被法院查封的),从而使土地闲置。

(4) 工矿企业分散,占地面积大,盲目铺摊子造成半闲置低效利用土地共有 72 宗,占调查总量的 31%。由于企业用地独立分散,与现代企业用地的集中性不适应,使土地不能最大限度地发挥土地使用效率,增加土地经济效益。

(5) 农村村庄规划不合理或根本无规划,居民宅基地建设内外支撑,形成“空心村”、“一户多宅”的宅基地闲置现象严重。据调查,多数是 20 世纪 50 年代到 80 年代初建的旧房院落。当时无具体管理部门,缺乏详细规划,加上户下人口多,经济条件低下,大都建居在同一院内。随着经济发展、人口结构的变化,在无偿使用土地和无制约措施等条件下,大量新划宅基地逐渐向外延伸,原建旧房院落逐步成了老人的“看守所”。另外,由于村庄合并、搬迁致使发生全村整体闲置现象,例如磁村镇的山区搬迁工程,

收稿日期:2005-07-06;修订日期:2006-03-01;编辑:陶卫卫

作者简介:刘艳红(1968-),女,山东淄博人,主要从事国土资源规划研究、土地资源调查工作。

搬迁后的牛记庵、张家峪等村庄全部闲置未用。

2 应采取的措施对策

解决以上问题的关键在于转变用地观念,树立节约集约用地新理念,制定出台优惠政策,以鼓励引导集约用地。

(1) 新增建设项目用地必须符合国家的产业政策,符合土地利用总体规划和城市总体规划,严格控制新上国家明令禁止的项目和能耗高、污染严重及低水平重复建设项目建设。各乡镇、工业项目要尽量向淄川经济开发区集中。

(2) 严格执行国家和省规定的容积率、投资强度等集约用地定额标准。现有企业用地容积率和投资强度达不到国家、省规定标准的,在扩建时不再审批新的用地。因地制宜发展多层、高层建筑,严格控制建平房和圈大院。对于因特殊工艺和地质原因确需建设单层厂房的,要出具有关部门的证明,并附具可行性研究报告,除按规定缴纳出让金外,征收城市配套费和水增容费。

(3) 加大土地整理力度,实施复垦造地工程。一方面加强对“四荒地”、废弃的砖瓦窑、煤井等废弃地进行复垦改造;另一方面,对于城市规划区以外的旧村改造和因山区人口搬迁腾出的土地,由所在乡镇政府组织复垦,政府按土地复垦的有关规定给予资金扶持。具备耕作条件的,退回农民集体经济组织。

(4) 优化用地结构,鼓励企业充分挖掘利用存量土地建设,尤其是盘活企业闲置的土地资源。对于利用现有厂区用地,在符合规划、不改变原用途的前提下,属于出让用地的,提高土地利用率和增加容积率的,不再收取或调整土地出让金。属原国有或集体建设用地补办出让手续的,给予政策优惠;对于利用其他单位和个人闲置或利用率不高的国有和集体

存量土地的可办理转让、流转或租赁手续,也可采取联营、嫁接等方式,进行合资合作经营。

(5) 加快旧村改造的步伐。狠抓“空心村”、“闲置村”改造,严格农村居民宅基地管理。要充分挖潜村内闲置宅基地和空闲地,鼓励支持旧院并户,将闲置旧房旧院充分利用。对于安置本村村民部分还迁房,可采取划拨、协议出让或保留原集体所有土地性质不变的方式供地。在安置过程中,对于符合分户条件确需增加户数的,要由村委会出具证明,说明情况,防止炒卖,牟取暴利。对于城市规划区内旧村改造安置后剩余土地,要根据城市规划,统一储备,统一规划,统一征用,并实行“招拍挂”方式出让;对于还迁房与商品房一体的,可将拆迁安置作为条件,实行统一征用,统一规划,也可实行“招拍挂”方式出让;对于以使用集体土地方式进行旧村改造安置后剩余的住房和村民取得的还迁房,一律不准上市交易,有关部门不得办理过户手续。村委可将上述住房逐步用于安置符合宅基地审批条件的村民。

(6) 由于历史原因造成的没有合法手续的闲散地,一律按违法用地依法进行处理,该收回的由政府依法收回重新出让;对政府储备但尚未供地的部分土地和经济开发区征而未用土地,可直接办理供地手续;对因债务而被法院查封和银行抵押的,可通过盘活土地的渠道解决债务纠纷。

(7) 国土资源管理部门在搞好日常监督工作的同时,要与规划、建设、司法等有关部门协调配合,加大执法力度,建立“事前防范,事中监督,事后查处相结合”的土地违法监察机制,做到防患于未然,将违法占地建设消灭在萌芽状态,对置法不顾、顶风而上违法占地建设的“钉子户”,联合有关执法部门,严格依法查办,以达到有效节约和合理利用土地的目的。

平阴县集中清理整顿矿产资源违规开采

平阴县自 3 月开始,在全县范围内开展整理矿产资源、调整矿山布局工作。该局联合安监、工商、环保、公安等部门将集中力量用 4 个月的时间全面查处清理整顿中发现的各类违法违规行为,对无证勘查、开采的,将依法永久性关停;对越界采矿行为,责令退回原矿区生产,依法处罚、赔偿被侵权企业的损失;对“三区一线”可视范围内的露天采矿行为,强行关闭;对非法转让采矿权行为的,责令纠正违法行为,并依法进行处罚,数额较大构成犯罪的,移送检察机关立案查处;对破坏矿山生态环境行为的,将责令整改整治,并依法处理;对党政机关工作人员违规参与办矿、违法批矿行为,由纪检监察机关追究党政纪责任,构成犯罪的,由检察机关立案查处。争取到 2007 年 6 月,该县的矿产资源开采达到省、市和国家要求。

(丁芳)