

**工作研究**

# 菏泽城市建设用地潜力情况调查分析

尹庆志

(菏泽市国土资源局,山东 菏泽 274000)

为保障经济的持续快速健康发展,解决项目落地难题,做到集约高效、科学合理用地,2005年菏泽市国土资源局利用1个月的时间,全面细致地开展了全市建设用地潜力情况的调查。基本摸清了全市建设用地潜力情况,并有针对性地提出了建议和措施。

## 1 全市建设用地潜力情况

调查显示:全市现有批而未供土地共26宗,约 $221.8\text{ hm}^2$ 。其中:牡丹区4宗 $32.67\text{ hm}^2$ ;开发区17宗 $92.67\text{ hm}^2$ ;单县1宗 $2.20\text{ hm}^2$ ;曹县1宗 $24.33\text{ hm}^2$ ;东明县1宗 $46.67\text{ hm}^2$ ;鄄城县2宗 $23.20\text{ hm}^2$ 。批而未供的土地大部分分布在城市规划区内,并且为工业用地,适于安排项目。全市城镇闲置建设用地82宗,总面积 $118.3\text{ hm}^2$ ,其中牡丹区和开发区9宗 $23.4\text{ hm}^2$ 。这部分土地大多数已办理使用手续或征用手续,但有的项目一直没有落地,投资不到位,有的只是圈占了土地,而没有搞建设,有的项目虽然落地,但容积率、投资强度、建设密度等达不到规定要求,导致超规模用地,从而造成土地闲置。这部分土地全部为工业项目用地,又在城镇规划区内,区位优越,交通便利,便于操作。

全市共有空闲土地436宗 $799.4\text{ hm}^2$ ,主要是乡镇机构合并、单位合并撤销或者迁移,以及处于停产、半停产或破产企业停止使用的土地,如原供销社、棉厂等土地大量闲置,得不到充分利用。这部分土地主要位于乡镇政府驻地,可安排或嫁接当地乡镇政府招商引资等项目,也可适时纳入政府土地储备,为经济发展提供后备用地。

## 2 有效配置土地的成功做法

由于土地供需矛盾的加剧,有些县(区)积极探索土地有效配置集约利用的路子,可以总结推广。例如:菏泽开发区(东区)对岳阳建筑集团、旺路达实业有限公司等5家低效利用土地的企业进行土地整合,将 $25.33\text{ hm}^2$ 土地出让给了电厂。巨野县收回3宗 $14.77\text{ hm}^2$ 批而未用的土地,分别出让给华韩维斯达制衣、通宇汽车有限公司和独山镇工业园;收回宇泽医疗器械有限公司国有土地 $6.67\text{ hm}^2$ (100亩)并纳入储备。东明县利用原已批未供土地 $11.6\text{ hm}^2$ ,使投资2亿元的东明石化集团焦化项目落地;利用城关镇废弃窑场 $30.67\text{ hm}^2$ ,使投资2.2亿元的东明方明集团环己酮项目得以顺利建设。

## 3 盘活挖潜拓宽用地空间的措施

随着东西结合力度的加大和招商引资步伐的加快,2005年菏泽市的工业项目用地已进入高峰期,保证项目落地,直接制约和影响着“突破菏泽”战略实施的进程。另一方面,用地指标与实际需求存在一定差距。破解经济发展和土地供应的矛盾,集约高效利用和存量挖潜是关键。

(1) 充分利用批而未供土地。对批而未供的土地,要严格依据产业政策严控投资密度,达不到投资密度的不予供地,使政府手中有限的土地得到充分利用。

(2) 加大对闲置和空闲土地的收回力度。凡符合法律规定收回条件的闲置和空闲土地,坚决依法收回,酌情安排项目。特别是乡镇政府,空闲的土地较多,应首先考虑充分利用这部分土地安排招商引

收稿日期:2005-04-21;修订日期:2006-03-07;编辑:陶卫卫

作者简介:尹庆志(1973-),男,山东菏泽人,主要从事国土资源管理工作。

资项目或其他新上项目 ,避免造成新的占用耕地的违法用地现象 ,保护好耕地特别是基本农田。

(3) 加大清理整合力度。对闲置和空闲土地中不符合法定收回条件的 ,按照投资强度和建筑密度等用地指标进行核准 ,达不到规定标准要求的在规定时间内追加投资额。无能力追加投资或者不能在规定期限内进行建设的 ,可通过协议的方式由政府重新收回土地 ,用于安排新的项目。也可以通过置换的方式 ,对零星的小地块进行整合 ,使之适于安排新的项目。特别是对有定向定位等特殊要求的重点项目用地 ,可通过协议置换的方式进行调剂 ,提供用地。

(4) 集中利用园区土地。工业项目尽量向园区集中 ,通过制定供地标准 ,大项目供地 ,小项目提供标准厂房等方式安排项目。

(5) 进一步加大对城镇周边废弃窑厂等国有存

量土地的开发整理 ,用于安排项目建设。

(6) 加大旧城旧村改造力度 ,拓宽城市土地经营和招商引资项目落地的选择空间。针对 2005 年紧张的用地形势 ,首先要开发改造城市规划区的旧城、旧村 ,特别是开发区的旧村庄。其次 ,开发城郊结合部或干道沿线的存量建设用地和未利用土地 ,也有利于项目的落地。

(7) 积极探索集体建设用地流转。凡已审批的集体建设用地 ,随着企业产品的更新换代等经营不善的 ,经集体土地所有者同意 ,经主管部门批准 ,由转让方和受让方达成协议 ,可以将集体建设用地流转 ,以发挥土地的最佳效益。

(8) 加大土地开发复垦力度。通过土地开发复垦增加的耕地折抵建设用地指标 ,同时为土地置换政策创造条件。

(上接第 24 页)

查明情况 ,属实的 ,给予补办用地手续 ,以确保村民的利益不受损害。

(2) 村委领导班子实行“宅基地自治 ”形成的集体违法现象 ,由于时间长 ,人数多 ,并且找不到具体的责任人 ,处理起来难度很大。建议有关部门将宅基地审批手续、程序等相关内容 ,在村内公示 ,凡不符合条件的 ,一律不批。对已经形成事实的违法宅基地 ,审查审核后 ,尽量给予补办手续 ,进一步规范宅基地的管理。

(3) 对于个别村委干部及国家工作人员徇私舞弊 ,审批“人情地 ”的现象。建议相关部门 ,应加大查处力度 ,立即拆除所建的房屋 ,退还非法占用的宅基地 ,并严肃处理相关责任人 ,杜绝此类现象的发生。

(4) 针对村民个人原因造成的未批先建 ,少批多占 ,应拆不拆的现象 ,建议国土资源管理部门建立健全土地监察网络与土地信访制度 ,发现情况及时处理。由于土地管理部门没有强制性执行权 ,在发现宅基地违法现象而制止无效后 ,须通过法院来强制执行。这就需要立案、审查、判决、执行等一系列程序 ,时间比较长 ,在此期间 ,房屋早已建成 ,违法已成

定局。所以此类事实性违法占地现象 ,大多数以补办手续为主 ,工作处于被动局面 ,建议国家立法机构出台相应法律法规 ,赋予国土资源部门相关的权力 ,以便把宅基地违法现象消灭在萌芽状态 ,规范宅基地使用行为。

(5) 私搭乱建现象难以禁止 ,其主要原因是随着农民生产、生活水平的提高 ,农产品、生产资料、农机具等资产不断积累 ,原来的农房宅基地规划设计已不符合实际条件 ,建议相关部门在修编宅基地规划时 ,适当予以考虑 ,拿出具体实施意见 ,以解决此类问题的发生。

(6) 宅基地改变用途 ,非法出租现象 ,由于没有有效的约束机制 ,目前难以控制。建议国家出台相关的政策 ,例如 ,是否可以采取由税务部门收取相应的费用的方式使违法者放弃这种行为。

(7) 对一户居民拥有多处宅基地与户口不在该村却拥有村里宅基地的现象 ,建议尽快出台农村集体土地使用权流转办法及相关收费政策 ,对此类宅基地实行有偿收费 ,促使违法者退还多余的宅基地。