

工作研究

临沂市贯彻实施《土地管理法》情况的调查与思考

冯连伟,邱翔,曲宝波

(临沂市国土资源局,山东临沂 276001)

近年来,临沂市的节约集约用地工作被省政府、国土资源部和中宣部列为全省和全国典型;新华社“国内动态清样”对该市土地开发整理工作进行了典型报道,省委、省政府的主要领导对此均作了重要批示,充分肯定了临沂市在土地开发整理方面的经验和做法;土地储备机构获“2005 年度中国城市土地市场示范单位 20 佳”。

1 土地开发整理的主要措施

(1) 领导高度重视。临沂市各级政府国土资源部门深入贯彻《土地管理法》,从认真落实科学发展观的高度,正确处理经济发展与土地保护的关系,把土地管理工作摆上了重要议事日程。成立了国土资源管理委员会、城区存量土地开发领导小组、土地开发整理与农业综合开发领导小组、规划修编领导小组等机构,分别由市长、市人大副主任、副市长担任组长,为加强土地管理工作提供了组织保障。市委、市政府每年都专题研究国土资源工作,并多次进行现场办公,听取国土资源工作汇报,了解情况,解决问题,加强领导。市政府每年都和各县区政府签订《国土资源管理目标责任书》,明确目标,落实责任,严格考核。市政府严格依照法定权限制定出台了有关土地资产管理、土地储备、地租征收、节约集约用地等方面 15 个规范性文件,为落实《土地管理法》提供了法规和制度保障。

(2) 严格保护基本农田。临沂市建立健全了保护基本农田的制度与措施,将耕地保有量和基本农田保护面积全部纳入了县区长考核指标,落实目标责任制,坚持基本农田“五不准”、“六落实”,把基本农田落实到地块和农户,该市已划定基本农田面积

74.53 万 hm^2 ,已划定地块数 31616 块。严格执行基本农田用途管制和耕地占用补偿制度,2005 年占用耕地 437.2 hm^2 ,补划 499.73 hm^2 ,保证了耕地占补平衡。该市基本农田保护率保持在 87%,基本农田保护区面积达到了国务院和省政府的要求。

(3) 加大土地开发整理复垦力度。临沂市把土地开发整理复垦工作列入政府工作重要日程,自 2000 年以来,被批准立项国家级、省级重点和示范土地开发整理项目共 50 个,省级补助项目 21 个。自 2003 年以来,临沂市开发整理复垦土地 8 万余公顷,新增耕地 2 万余公顷,田、水、路、林、村综合治理,连片开发,经济效益、社会效益和生态效益明显,为实现该市耕地总量动态平衡、促进该市经济发展发挥了重要作用。

(4) 全面推进土地节约集约利用。临沂市按照“立足存量挖潜,节约集约发展”的工作思路,市政府制定了《关于用地保障经济社会可持续发展的意见》等 5 个配套文件,坚持“城市用地促集约、农村用地抓节约”,通过村庄整合搬迁、实行土地整理复垦、建设用地集约盘活、工业项目向园区集中等手段大力推进节约集约用地,先后对 252 个乡镇(办事处)、9580 个行政村进行合并和规模调整,减少乡镇(办事处) 71 个、行政村 2429 个,完成村居改造 449 个,腾出建设用地 1840 hm^2 。

(5) 优化配置土地市场。临沂市坚持资源管理与资产管理并重,不断深化土地使用制度改革,建立了完善的土地储备运营机制,严格执行国家规定,对商业、旅游、娱乐、商品住宅开发等 4 类经营性用地全部实行招拍挂出让,有的县区还采取措施把工业等用地也纳入了招拍挂范围。该市近 3 年实现政府

收稿日期:2006-03-21;修订日期:2006-06-02;编辑:陶卫卫

作者简介:冯连伟(1966-),男,山东临沂人,主要从事土地整理工作。

土地纯收益 54.17 亿元,通过招拍挂出让实现政府土地收益 36.27 亿元,占政府总收益的 67%。

(6) 严格建设用地审批管理。各级政府及国土资源部门从规划用途、用地规模、用地定额等方面强化了对建设用地的宏观调控,对不符合土地规划、未取得计划的坚决不予立项,不予批准用地;对批而未供的土地,限期安排新上项目,盘活各类土地,保障了固定资产投资项目落地和建设项目用地。

(7) 强化执法监察。自 2002 年开始,临沂市国土资源部门组织力量对土地市场秩序进行了清理整顿,集中清理整顿了各类开发园区,对清查出的 111 个各类园区,依法撤销了 93 个,对已建设的用地项目全部进行了规范和完善,核减面积 6248hm²,减幅达 83.8%,保证了园区的健康发展。

(8) 全力维护群众利益。市政府完善规范了政府统一征地程序,在依法征地报批前,将所有拟征地的用途、位置、面积、补偿标准、安置途径等情况告知被征地村集体和农户,征地现场调查结果与权利人共同确认。坚持以人为本,着力维护群众合法权益,市政府先后出台了《关于建立市辖三区被征地农民基本生活保障制度的试行意见》和《关于建立全市被征地农民社会保障制度的意见》。采取就业安置、货币安置、保险安置、用地单位安置等多种途径,积极探索新形势下的被征地农民安置问题,保证了被征地农民生活水平不因征地而降低。同时积极开展清理拖欠、截留和挪用农民征地补偿费工作,对该市发生的拖欠、截留被征地农民补偿费情况进行了拉网式清查,责令限期支付,临沂市自 1999 年以来,拖欠、截留和挪用被征地农民的 8170.694 万元补偿费已全部补偿到位。

2 几点建议

当前和今后一个相当时期,是临沂市经济社会发展的重要“战略机遇期”,也是资源供需矛盾的凸现期。正确处理好国土资源开发利用、保护与经济社会和谐发展的关系,提高国土资源对经济社会可持续发展的保障能力,是今后国土资源管理工作的基本出发点和着力点。

(1) 进一步深入落实《土地管理法》,实行最严格的耕地保护制度。要进一步加强土地资源国策、国法、国情的宣传教育工作,进一步在全社会树立科学

发展观和正确的用地观。要深入贯彻土地基本国策和土地管理法律法规,落实国家宏观调控政策,正确处理好加快经济发展与严格保护耕地、当前发展与可持续发展的关系,严格实施土地用途管制,进一步健全基本农田保护责任制,全面落实基本农田保护的“五不准”和“六落实”制度,严格保护基本农田,严格控制非农建设占用农用地。要按照总量不减少,质量不降低的要求,严格落实耕地占补平衡制度,确保占一补一,实现土地资源的可持续利用。

(2) 强化执法监察,大力推进土地市场建设。要坚持预防为主的原则,建立和完善执法动态巡查机制和案件查处快速反应机制,及时发现和制止土地违法问题,做到有法必依、执法必严、违法必究;要深入开展土地市场治理整顿,加强用地动态管理,规范征地管理,完善征地程序,规范征地行为,加强对宅基地的管理工作,加大闲置低效利用土地的处置力度,依法维护土地市场秩序;要加大国有土地储备工作力度,完善储备运行机制,确保政府对土地一级市场的高度垄断;大力推进土地使用制度改革,健全和完善现行土地供应办法,进一步强化经营性用地招拍挂出让制度,提高土地市场化配置水平;要高度重视失地农民安置问题,积极拓宽安置途径,全面落实征地统一年产值标准和区片综合地价制度,保证失地农民生活水平不因征地而降低,切实维护失地农民的合法权益。

(3) 把握政策,全力为经济建设提供用地保障。发展是第一要务,当前,临沂市的经济发展已经进入了一个全新的时期,建设用地的压力将集中显现,要在组织开展土地资源调查,摸清土地家底的基础上,加快完成土地利用总体规划的修编工作,拓宽建设用地空间;要继续大力开展土地整理复垦工作,增加有效耕地面积;要强化依法用地、节约集约用地意识,充分挖掘存量建设用地潜力,大力调整土地利用结构,积极引导大型建设项目向开发区集中,乡镇企业向小城镇集中,积极引导在城市郊区进行社区建设。同时,积极推行集约用地强制性指标,对土地利用率、项目质量、投资强度、产出效益、用地结构、环境保护等重要指标进行前期审核和动态监控;要加强建设用地审批的全过程管理,切实提高土地资源利用率,做到保护土地和发展经济“双赢”,实现经济社会又快又好的发展。