

工作研究

菏泽市集约利用土地的调查与思考

成广宇,王成宝,袁登峰

(菏泽市国土资源局,山东 菏泽 274000)

近年来,随着经济的飞速发展,城市化进程的不断加速,对土地的需求量也在逐年增加,供需矛盾非常突出。如何破解这一难题,成为各地政府的当务之急。菏泽市认真贯彻落实国家关于加强宏观调控的政策和建设节约型社会的要求,坚持科学发展观,以实施国务院《关于加强地质工作的决定》为契机,把节约集约用地作为重中之重来抓,立足于建设用地存量挖潜,进一步提高了土地集约利用水平,促进了全市经济社会快速发展。

1 推进土地集约利用的做法和成效

自 2003 年菏泽市开展治理整顿土地市场秩序以来,集约用地的工作力度不断加大,市场机制配置土地资源的基础作用进一步发挥,土地利用规划调整用地结构的作用得到强化,全市土地集约利用土地取得了明显成效。

(1) 积极调控土地供应结构。认真落实国家产业政策,对国家产业目录中禁止类项目不供地,对限制类产业严格控制项目供地,对国家鼓励和允许建设的重点急需项目及符合国家产业政策且投入产出率高的科技型、节约型、生态环保型及来料加工外向型项目优先供地,从而优化了城乡建设用地结构。菏泽开发区根据城市总体规划和土地利用总体规划,目前已基本形成了“五大工业项目聚集区”和“四大产业集群”,用地布局和投资方向、投资密度等得到了有效调控。

(2) 充分发挥市场对土地资源配置的基础性作用。2003 年市政府出台了《菏泽市国有土地使用权招标拍卖挂牌出让办法》,进一步扩大了土地使用权公开出让的范围,规定经济性用地必须实行“招拍

挂”方式出让。通过引入市场竞争机制,促进了集约用地。近年来,全市各县(区)大力推进土地经营,为加快城市建设提供了资金保障。2005 年全市完成政府土地收益 9.15 亿元,其中市区完成 5.2 亿元。

(3) 努力提高土地利用效率。一是加强土地供应管理,合理配置土地资源。认真执行建设项目用地预审制度,强化建设用地审批管理,节约用地。曹县在用地审批上,坚持“四个不批”,并严把“四关”,即土地预审关、集体会审关、征地补偿关、批后监察关。二是集聚利用土地资源。工业建设项目原则上向开发区(园区)集中,从严控制开发区(园区)以外的项目供地。对投资额小于一定数额的工业项目原则上不单独供地。对投资密度、建筑容积率、投入产出率等达不到标准的不得进入园区。东明、定陶、成武等县都对开发区(园区)进行清理,初步建立了工业项目向工业园区集中供地机制。东明石化园区为石化集团提供 10.67 hm² 土地,投资 6 个亿,新上了 3 个大型项目,最大限度地提高了土地利用率。三是努力提高土地容积率。巨野县近年来先后对永丰街、古城街、前进路等主干道进行了拓宽改造,容积率由改造前的 0.38 提高到改造后的 1.16。

(4) 着力盘活存量建设用地。一是严格处置闲置土地。对全市闲置土地情况进行调查摸底,区别不同情况,对闲置 4 年以上的依法收回,重新安排使用;对闲置 2 年以下 1 年以上未动工建设的,按有关规定缴纳闲置费。市区 2006 年已收回闲置土地 8.53 hm²;东明县依法收回了逾期不开发建设项目建设用地 20 余公顷;巨野县依法收回了 10 余家企业 35 余公顷闲置土地;曹县收回曹县鲁青芦笋有限公司闲置土地 1.3 余公顷,用于安置东西帮扶项目琴岛

收稿日期:2006-06-15;修订日期:2006-06-30;编辑:孟舞平

作者简介:成广宇(1976-),男,山东菏泽人,主要从事国土资源管理工作。

汽车站建设。二是充分挖掘存量建设用地潜力。在国家暂停农用地审批的情况下,为保障招商引资项目、工业项目落地,研究制定了“十条”节地挖潜措施,有力地促进了集约用地,保障了经济建设对用地的需求。三是大力开展整理土地。东明县城关镇崔寨 30.67 hm² 废窑厂经过开发整理后,县方明集团投资 1.5 亿元新上了环己酮项目;利用菏东高速公路取土坑(约 100 余亩),投资 1.2 亿元,新建了东明县污水处理厂。曹县对原温庄乡政府废弃的 13.33 hm² 窑厂土地依法收回整理后,兴建珠峰木业有限公司,已成为该县林木加工龙头企业。四是合村并镇。2003 年单县对高老家乡苗庄村、孙六镇贺庄村进行了旧村改造试点,这两个村统一规划、搬迁后,对腾出的宅基地进行了复垦,增加耕地 26.8 hm²。

2 推进土地集约利用存在的主要问题

菏泽市在推进土地集约利用方面做了大量工作,但建设用地粗放利用问题仍然在一些地方不同程度地存在,主要是用地面积和规模存在外延扩张,具有一定的盲目性;城市内部各类用地结构不太合理,村庄、小城镇布点分散,存在重复用地、土地闲置现象。具体表现在以下几个方面:

(1) 城镇用地。一是城镇内部土地利用结构不够合理。居住与商业金融用地、居住与工业用地、居住与仓储用地、居住与特殊用地混杂。公共绿地人均面积远远低于国家标准且分布不均,甚至不少居住区无公共绿地。公共设施用地比重小、规划小、设施差,构不成集中完善的服务设施。商业用地多为沿街的小店面,设施简陋,商业社会经济的辐射功能得不到充分发挥。监狱、劳改、看守所等特殊用地分布不合理,与居住、行政、工商业混杂,不利城市的治安防范。以上问题也制约着城市功能发挥。二是城镇建设用地的总体产出水平较低。菏泽市城镇不合理的土地利用结构,不仅与人们日益增长的物质和文化生活的需要不相适应,而且影响城市投资环境的质量,对外来投资缺乏吸引力,这就不同程度地制约了全市对外开放和经济社会的发展,使建设用地的投入得不到高效益的回报。三是低效利用的土地多。调查显示:全市现有批而未用土地 26 宗,约 221.8 hm²,主要分布在城市规划区内;城镇闲置建设用地(占而未用)82 宗,总面积 78.3 hm²,其中牡丹区和开发区 9 宗,23.4 hm²,这部分土地大多数已

办理使用手续,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,造成土地闲置,主要分布在城镇规划区内。

(2) 农村建设用地。全市村庄面积 13.83 万 hm²(折合 207.47 万亩),占城镇村及工矿用地面积的 82.3%,比例过大。全市自然村 13940 个,平均每平方千米有村庄 1.14 个,村庄小而分散,庄内空闲地面积达 13 232 hm²,占村庄总面积的 9.5%。据土地变更调查资料和专项调查,目前农村居民点内建筑密度为 16.13%,村庄土地的利用率很低。同时,全市各地农村都普遍存在着空心村和空置房的问题,农村宅基地超占现象突出。据单县 3 个镇 6 个行政村的调查,村内空闲宅基地 72.62 hm²,占居民点总面积的 47.2%;超占户达 1315 户,占总户数的 87%;超占面积 17.73 hm²,占居民点面积的 11.55%。

(3) 新上项目用地。新上项目在选址、用地、取土等方面选择向新区扩展多,占用耕地的多,使用原有建设用地的少。

3 对推进土地集约利用的建议

推进土地集约利用是一个长期的过程,需要全社会转变粗放用地的经济发展观,树立集约用地科学发展的新观念。必须在严格实行用途管制,控制新增建设用地供应总量的前提下,强化集约用地的外部约束力和内在推动力,建立和完善集约用地机制,采取有力措施,调动管地者、用地者等多方面积极性,引导、推进资源利用方式由粗放向集约转变。

(1) 控制总量、规范供应,防止新增建设用地粗放利用。一是控制用地范围。要严格执行土地利用总体规划,科学圈定城市、村庄、集镇的建设用地规模,并严格按照规划的用途供地,避免土地利用结构、布局的不合理。二是控制用地数量。要严格执行土地利用计划,不得超计划供地。三是在具体项目的用地上,必须按照《禁止供地目录和限制供地目录》筛选供地,防止重复建设,同时按照不同行业确定的建设用地指标供地,使用地规格科学、合理、集约。四是改变跟随性审批的供地程序。在建设项目立项前,要进行预审。有条件的按照设定的用地条件主动供地,然后再去筹建项目。五是加大市场配

置力度。要逐步提高新增建设用地有偿使用比例，并在供地中采取不同的地价政策，对于国家鼓励的产业，采取优惠价格，对于国家允许的产业，采取市场价格，对于国家限制的产业，不供新增地，用地者只能在市场上竞价取得土地。六是严格征收新增建设用地土地收益，抑制建设对新增用地的不合理需求。

(2) 调整结构、促进流转，鼓励城市现有建设用地集约利用。一是通过土地利用总体规划和城市规划相结合，调整城市内部用地结构，增加土地经济供给，减少建设占用耕地。二是加大保有土地的经济压力和合理流转的内在动力，促进现有土地使用者主动加大土地利用强度和合理流转。同时，逐步将现有划拨土地纳入有偿使用范围。三是对原划拨土地入市实行预报制度，拟入市的划拨土地使用者，每年要向所在市、县预报当年入市的土地面积、位置、用地现状及补偿要求等，土地部门及时将有关信息向社会公开发布，并将其纳入供地总盘子，优先安排供应。四是对城市内利用自用土地进行开发建设或提高土地利用强度的，只要符合规划，转让土地或转为出让土地时可给予相应的优惠政策，鼓励使用者充分利用现有土地。五是明确使用者现有建设用地的权能，对低效利用和不符合规划的，可在权能、年期、价格等方面予以限制；对合理调整土地利用方向、加大用地强度的，可对土地赋予更多权能，在年期、地价上给予优惠。

(3) 搞好村庄规划，促进农村集体建设用地集约

利用。一是按照因地制宜、着眼长远的原则，搞好村庄规划，并严格按规划建设与管理，引导农民逐步向中心村集中。二是在空心村改造或合村过程中，在规定的用地标准范围内所节约的宅基地指标，可用于其他非农业建设。三是农户按规划建住宅的，必须建新拆旧。农民购房进入小城镇并取得户籍后，退还原宅基地的，方可核发土地证等；农村原有宅基地可以依法流转，但不得继续保留。四是积极研究探索农村集体建设用地合理流转的政策和具体办法，促进闲置和低效利用的乡镇企业用地依法盘活和合理流转。

(4) 统一供应、消化闲置，推动开发区集约利用土地。一是开发区的土地供应要纳入所在城市土地供应计划，形成统一的土地市场。二是开发区土地供应要充分发挥市场配置作用，采用主动供地方式，按市场价格供地。三是加强开发区用地管理，提高集约用地水平。对进园区的工业项目，建筑容积率一般不得低于 0.6，建筑密度不低于 35%，绿地率不高于 15%，厂前区用地比例不高于 7%。城乡规划和其他建设项目的具体用地指标，应严格按照《山东省建设用地集约利用控制标准》执行。园区用地推行重大项目供地，小项目供应标准厂房的方式。原则上，固定资产投资小于 500 万元的项目不单独供地。行政办公和生活配套设施用地不得超过项目用地总面积的 12%，禁止建设成套职工住宅、专家楼、宾馆等设施。

(上接第 45 页)

(6) 尽快建立起多渠道、多层次、多元化的科技投入体系，改变地质实验发展经费来源渠道相对单一、经费投入相对不足的现状，为地质实验工作的长远发展提供必要的、充足的资金保障。

(7) 转变传统地质实验观念，在充分发挥自身职能作用的同时，积极面对市场、开拓市场、服务市场，开辟多领域、多渠道的实验测试市场，善于利用测试技术和测试数据的优势延伸，开展农业、环境、生态等方面的技术与经济评价，在广域范围内发挥实验测试的功能作用，争取经济效益和社会效益的最大

化。

总之，从经济社会发展对地质工作的需求、地质工作自身的发展看，都需要切实加强地质实验工作。地质矿产测试研究工作的地位和作用将得到应有的重视和提高，地质实验工作面临着大发展、大转变的机遇。要抓住机遇，乘势而上，加大投入，瞄准国际先进水平，推进装备现代化，加强人才的引进和培养，拓宽服务领域，强化管理，为国土资源事业的蓬勃发展提供关键性、基础性技术保障。