



曹县土地节约集约利用现状及对策^{*}

苗春晖

(曹县国土资源局, 山东 曹县 274400)

曹县位于山东省鲁西南, 辖24个乡镇、3个办事处, 2770个自然村, 1172个行政村, 总人口150万, 土地总面积1966.05 km², 人均土地面积1374.86 m²。近年来, 土地供需矛盾日益突出, 如何破解这一难题, 实现土地节约集约利用, 保障曹县经济社会持续、健康、和谐发展, 成为国土资源管理部门的当务之急。

1 节约集约利用土地的措施

1.1 健全机制进一步提高土地利用效率

(1) 严格用地审批, 控制土地供应。对新增建设用地, 严格控制在年度土地利用计划之内, 坚持“四不批”: 即不符合土地利用总体规划和城市规划的项目用地不批; 不符合国家产业政策的项目用地不批; 超过定额指标的项目用地不批; 不落实耕地占补平衡措施的项目用地不批。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。

(2) 建立工业项目向开发区集中供地机制。结合行政区划调整, 对全县各类园区进行整合, 撤销了8个乡镇工业园区, 引导新的投资开发项目集中进入曹县(青岛)经济技术开发区, 对于投资强度、建筑容积率、投入产出率等指标达不到标准的不得进入开发区。认真落实国家产业政策, 对国家产业政策鼓励或许可的项目, 及时快捷地搞好服务, 对发展前景好、无污染、占地少、高附加值项目, 优先进入开发区。引导企业建多层厂房, 合理布局生产、生活用房。

(3) 建立地价调节和土地利用检查制度。充分发挥地价的杠杆作用, 运用地价手段调节土地利用方式, 制定了地价与土地集约度的调节系数, 对利

用率低的项目, 提高供地价格; 对土地投资强度高的项目, 适当给予优惠, 经批准提高建筑容积率和改变用途的, 重新评估确定地价, 并补交差额地价。同时, 加强对土地开发利用的监督检查, 防止土地批而不用, 严格处置闲置土地行为。对土地出让合同生效或建设用地批准书颁发之日起满1年未动工开发的, 收取土地闲置费, 满2年不开发的收回土地使用权。依法收回了曹县鲁青芦笋有限公司项目闲置土地1.3 hm², 用于安置东西帮扶项目青岛汽车站建设。收回北京亚洲电视城1.2 hm²闲置土地使用权, 用于安置地税局建设征收服务中心。

1.2 内涵挖潜拓展新的发展空间

(1) “增地”。加大土地开发整理复垦力度, 确保耕地占补平衡。近年来, 先后争取国家级和省级土地开发整理复垦项目7个, 共争取上级土地开发资金1.2亿元, 已开发整理复垦土地面积1133 hm², 新增耕地666.66 hm²。通过土地整理增加折抵建设用地指标, 缓解建设用地矛盾, 能基本满足各类建设项目的用地需求, 同时对农业生产条件改善、农民增收起到了实效。

(2) “盘地”。加强废弃地和存量建设用地的利用, 将撤并乡镇原土地、乡镇7站8所以及倒闭破产的乡镇企业、国有企业等储备在手的尚未充分利用的土地, 根据规划用途, 属房地产等经营性用地的进入土地市场招拍挂, 2007年, 依法收回国有存量闲置土地7宗, 面积14.18 hm², 公开进行招拍挂出让, 成交总价款7412万元, 实现政府纯收益5639万元; 对可用于工业项目嫁接新的企业进行盘活利用, 依法收回原温庄乡政府闲置国有土地2 hm², 安排了鲁艺木业项目, 对原温庄乡政府废弃的13.3 hm²

^{*} 收稿日期: 2007-06-01; 修订日期: 2007-12-12; 编辑: 王秀元

作者简介: 苗春晖(1974-), 男, 山东曹县人, 工程师, 主要从事国土资源管理工作。

窑厂土地依法收回,兴建了珠峰木业有限公司,2企业现已成为全县林木加工业的龙头企业。此外,努力整合低效企业用地,全面盘活现有闲置土地,走好“腾笼换业”的路子。对区位优势明显的企业闲置土地,采取置换、租赁等方法上项目。先后利用曹县棉花加工三厂、四厂等老棉厂安置了工艺品项目、食品加工项目,盘活土地资源 33.3 hm²。

(3)“查地”。主要是查土地利用情况,对全县存量建设用地和闲置土地情况进行全面调查。全县共有闲置土地 117 宗,面积 180 hm²,并建立台帐,为安排项目用地提供信息;查企业实际用地与审批用地情况,加大服务引导力度,督促企业追加投资或引进外资,达到集约用地;查以圈地为目的的投机行为,严格处置闲置土地,对取得土地使用权后闲置 2 年以上的土地,特别是商业、旅游、金融、房地产等经营性用地,由政府收回土地使用权,重新进行市场配置,既增加了政府土地收益,又改善了城市面貌。

(4)“腾地”。加大对旧村改造和空心村改造力度,推进社会主义新农村建设。在做好土地利用总体规划 and 村镇规划的基础上,对有条件的村进行迁村并点,腾出的土地复垦成耕地。如青荷办事处对吕庄、韩庄、朱庄 3 个村作为旧村改造试点,进行统一规划,统一设计,实行合村并点,利用村头荒地建成了高标准、功能型现代化新居。对旧村搬迁后腾出的旧宅基地进行复垦,腾出耕地 15.4 hm²。普连集镇后窑村把村内空闲地、废弃坑塘和村头荒地统一规划,采取挖大坑填小坑,小坑变宅基,大坑变鱼塘的办法,开发宅基地 3.1 hm²,新增耕地 1.8 hm²。

2 土地节约集约利用中存在的问题

(1)土地利用结构不合理。由于城市土地供给的稀缺性,城市综合实力的竞争在一定程度上就是土地利用结构的竞争,一些单位盲目招商,对项目把关不严,不能从长远角度综合考虑问题,引进的项目科技含量不高,发展潜力低下,土地利用结构和布局极不合理。

(2)土地利用率低。企业投资强度不高,容积率低,土地利用粗放。其投资强度、容积率达不到《山东省建设用地集约利用控制标准》规定要求,未能充分利用好现有土地。

(3)土地利用总体规划与个别专项规划衔接不够密切。由于在规划目标、内容等方面缺乏协调,导

致土地利用总体规划与个别专项规划,特别是城镇规划衔接不够密切,不能很好地控制和引导用地。

(4)闲置土地较多。一些乡镇、办事处只注重前期招商,而忽视了后期督促建设,致使企业存在征而不用、征多用少等土地闲置现象。据调查,全县共有各类闲置土地 117 宗,面积 180 hm²,虽然经过挖潜利用,盘活了部分闲置土地,但现有存量建设用地仍有调整利用的潜力。

3 推进土地节约集约利用的对策

(1)严格执行国家产业政策和土地政策,提高集约用地水平。认真执行国家的产业政策和省禁止、限制供地政策,对新上项目用地,严格控制土地供应总量,按照《山东省建设用地集约利用控制标准》,提高土地投资强度、建筑密度和容积率,提高产出率。严格控制单层厂房建设,大力推行多层标准厂房,鼓励企业利用荒地、未利用地和废弃地进行建设。对于高科技、高产出、高效益的企业优先供地。

(2)以规划为龙头,建立引导土地集约利用新机制。一是规划从空间容量和结构优化 2 方面,全面构建未来区域的用地空间和结构框架。避免规划跟着建设走,通过不断修改规划以适应建设的本末倒置的现象,使用地结构经过精心优化后,产生最有效效应的配置,从而达到集约利用的目的。二是鼓励和引导工业项目向开发区集中、人口向城镇集中、城镇住宅向小区集中、农村人口向中心村集中,调整优化城乡建设用地结构,发挥土地资源集聚利用的效应。三是加强土地利用总体规划与城市总体规划的衔接。在规划和布局上,通过国土资源部门和城建规划部门协调,从人均用地指标等方面进行统一,并在服从生产力布局规划的基础上,通过协调会讨论研究,解决 2 个规划的衔接问题,防止出现 2 个规划的错位问题。

(3)积极盘活存量土地。一是鼓励利用存量土地。新上项目首先要利用现有建设用地和未利用土地,严格控制占用耕地。对工业用地在符合规划、不改变原用途的前提下,提高土地利用率和增加容积率的,免收城市基础设施建设配套费、配套补助费。二是加大闲置土地处置力度。凡破产、倒闭国有企业、乡镇 7 站 8 所和撤并乡镇后闲置的各类国有土地依法收回,重新纳入供地计划,切实减轻各项建设

占用耕地的压力,确保项目及时落地。对出让合同生效后满1年未动工建设的,依法征收土地闲置费,并责令其限期开发建设。对取得土地使用权后闲置2年以上的,依法予以收回。对停产2年以上,难以继续生产或转产企业的用地,要按照出让合同的约定依法收回土地使用权,重新安排使用。三是科学整理农村集体建设用地。结合社会主义新农村建设,引导农民新建住宅向规划的农村居民点集中,对废弃的“空心村”和闲置的宅基地等进行整理、复垦。农村新增住宅要首先利用村内空闲地建设,通过村庄迁并、改造等措施,集中建设,减少占地面积。四是控制城镇建设用地规模向外延扩展。发掘城镇存量建设用地潜力,提高城镇土地利用率和土地容积率,小城镇建设要制订规划,本着合理利用土地,少占或不占耕地的原则,挖掘现有内部潜力,控制建设规模。集中改造城区内旧居民点,改低层住宅为高层住宅,集约利用土地。

(4)大力开发整理复垦土地。制定激励政策、

完善开发经营机制,广泛吸纳社会资金投入土地开整理复垦,探索土地开发整理复垦的产业化路子。认真搞好土地开发整理复垦专项规划,尽可能争取国家、省投资项目,努力增加有效耕地面积。以黄河故道、太行堤水库、盐碱涝洼地、废弃窑厂改造为重点,抓好黄河故道西段土地开发整理等国家级项目和魏湾镇、楼庄乡土地开发整理等省级项目的实施工作,千方百计增加建设用地指标和耕地占补平衡指标,为企业发展提供用地保障。

(5)强化土地有偿使用,规范和培育土地市场。按照法制化、规范化、程序化要求,积极稳妥地推行国有土地租赁制度,扩大土地有偿使用范围;严格执行经营性土地使用权招拍挂出让制度,提高土地资源的市场化配置水平。城市建设中除非营利性基础设施配套等用地按国家法律规定可采取划拨方式供地外,均应有偿出让。对于工业用地,严格执行工业用地招拍挂出让制度。通过引入市场竞争机制,实现节约集约用地。