

今天是第24个全国“土地日”

今年的主题是:“节约集约利用土地,转变土地利用方式”

坚持节约集约 促进转型发展

——市国土资源局推动节约集约用地纪实

○姚义武

近日,笔者来到山亭区桑村镇玉子山原废弃矿山现场,昔日如“大地伤疤”般的废弃矿坑如今已被整治成新的鲁南机械制造基地,基地内机器轰鸣,运输车辆川流不息,一排排办公楼和标准化多层厂房依山而建。2008年以来,山亭区结合矿山地质环境治理工程,平整土地800亩,硬化道路5公里,安装路灯165盏,栽植绿化树木600棵,完善了供电、供排水、通信等配套设施建设,建设了鲁南机械制造基地,先后吸引了16家机械制造企业落户。这是国土资源部门积极盘活闲置工矿废弃地促进节约集约用地的一个缩影。

近年来,面对资源硬约束和发展硬道理的双重压力,市国土资源部门坚持以科学发展观为指导,深入贯彻党的十八大和十八届三中全会精神,把节约集约用地作为化解用地矛盾的根本途径和推动全市转型发展的重要抓手,大力实施节约优先战略,牢固树立集约高效、内涵挖潜的土地利用意识,不断创新节约集约用地举措,为全市经济社会发展持续健康发展提供了有力保障。

### 健全机制促节约

按照国土资源部和省国土资源厅要求,

市国土资源局对照节约集约用地“八项制度”框架体系,对全市节约集约用地制度性成果进行了梳理总结,新出台制度文件8个,编印了《节约集约用地制度文件汇编》,将2008年以来,部、省、市三级涉及节约集约用地制度的主要文件汇编成册,提请市政府出台了《关于进一步推进节约集约用地的实施意见》,健全完善了符合市情的节约集约用地长效机制。为强化各级政府节约集约用地责任,进一步完善了节约集约用地评价考核办法,把节约集约用地考核纳入各级政府年度责任目标考核体系。同时,加强督导调度,建立了全市批而未供土地数据库,定期进行通报,严格供地率考核,实施供地率与新增建设用地计划分配相挂钩,不断提高供地率。

### 统筹城乡促节约

规划的节约是最大的节约。市国土资源部门在土地利用总体规划调整修编过程中,科学调整城乡、工矿、产业等用地结构、布局 and 用地规模,按照“城乡统筹、合理布局、适度集中”的原则,优化国土空间格局,推进人口向城镇集中,居住向社区集中,产业向园区集中,以集中布局促进集约发展。

严格落实规划审查和项目预审制度,实行建设用地总量控制,在项目预审中引导项目尽量不占或少占耕地,充分利用存量土地,节约集约用地。例如,峰城区将占地440余亩的光伏发电项目,及时引导到峨山镇未利用地上建设,有效保护了耕地。将城乡建设用地增减挂钩工作作为统筹城乡发展、优化城乡用地结构的重要抓手,本着尊重农民的意愿、考虑农民的承受能力、方便农民的生产生活的原则,根据当地经济社会发展水平和农民的现实需要,实行分类指导。近年来,全市上报实施48个增减挂钩项目区,累计拆除农村集体建设用地约1.3万亩,退出宅基地涉及约150个村;安置用地3千余亩,涉及1.71万户,户均占地120㎡左右;结余周转指标近1万亩。通过挂钩政策,不仅改善了农民居住环境,优化了城乡用地结构和布局,促进了节约集约用地,而且有效缓解了城镇用地矛盾,保障了经济社会发展用地。

### 盘活存量促节约

针对我市存在大量批而未供土地和闲置低效用地的实际,市、区(市)国土资源部门大力盘活存量土地,积极开展以工业企业“退二进三”和棚户区改造为主体

的土地二次开发,清理闲置、低效利用和批而未供、批而未用土地。去年以来,市国土资源局对全市2007年以来的批而未供土地进行了全面清理,分解下达各区(市)批而未供土地消化利用目标任务,逐宗地分析未供原因,分类采取措施,加大供地力度。开展工业用地闲置低效用地专项清理,摸清闲置低效用地底数,逐宗地研究提出处置方案,通过二次招商实现“腾笼换鸟”。薛城经济开发区累计清理置换项目23个,盘活存量用地900余亩。台儿庄原万通纸业造纸厂,由于生产工艺落后等原因已停产多年,闲置厂房68亩,区政府经过多次考察,引进枣庄荣华纸业有限公司投资4.5亿元新上年产20万吨涂布白板纸项目。峰城区积极实施“退二进三”,将城区内工业项目逐步关停迁入开发区,对原区焦化厂、酿造厂、面粉厂、民政局福利包装袋厂、原汽车站、气象局、棉麻公司等33宗1750余亩低效利用土地,进行收回二次开发盘活。市中区积极推进市南工业区改造,盘活利用了原化肥厂、磷肥厂、陶瓷厂、化工厂、地毯厂等国有存量土地22宗、479亩,实现了土地利用由被动节约向主动挖潜的转变。

### 加强监管促节约

规范土地市场,坚持集体会审,严格“招拍挂”程序,实行经营性基础设施用地有偿使用,逐步减小划拨供地范围。加强批后监管,严格落实开工竣工申报、土地批后监管动态巡查和竣工土地复核验收三项制度,利用土地市场动态监测与监管系统,实现对全市已供应国有建设用地监管的全覆盖,对擅自改变容积率、擅自改变用途的依法查处,提高土地利用效率。强化土地执法监察,坚持日常巡查零报告和制止查处情况上报制度,建立健全了“早发现、早报告、早制止、早查处”的土地执法联动机制,从严查处地违法违规行为,始终保持对违法违规用地的高压打击态势。着力构建执法监察长效机制,会同市监察局出台了《枣庄市违反土地管理规定行为约谈办法》,报请市委、市政府出台了《枣庄市违反土地管理规定行为处理若干规定》,配套印发了《关于进一步加强国土资源执法监察严肃责任追究的意见》,形成了执法监管的整体合力。去年,市国土资源局直接查处土地、矿产违法案件23起,挂牌督办土地违法案件5起,有效遏制了违法违规用地,有力维护了土地利用秩序。

## 开发区土地集约利用评价相关政策

开发区土地集约利用评价工作从2008年开始,分别于2008年、2010年和2012年进行了三轮,省级开发区土地集约利用评价成果,全省进行排名向社会公布。

### 一、开发区土地集约利用评价工作调整情况

今年开发区土地集约利用评价与上轮评价相比有较大调整,主要有以下几个方面。

(一)划定开发区的发展方向区。现有经济开发区四至范围和面积是经国家发展和改革委员会、国土资源部、建设部联合发布的《中国开发区审核公告目录》(2006年版)明确的,因开发区扩区、调整区位政策通道不畅,一直延续到现在。如果仅对批准范围内的土地利用情况进行评价,不能正确反映开发区土地集约利用的整体水平,一定程度上影响了开发区土地利用管理决策和相关政策制定。

为规范开发区扩区、区位调整等用地管理工作,本轮评价引入“发展方向区”概念,将开发区通过代管等方式实际管辖且已建成的城镇建设用地以及符合土地利用总体规划、城镇发展规划的未来发展用地空间,通过一定的方法和程序划定为“发展方向区”。

划定“发展方向区”的作用主要是:明确开发区未来规划发展方向和用地空间;作为开发区扩区、区位调整的备选区域;原则上发展方向区必须与主区同时发展连续3年(含3年)完成土地集约利用评价后,方可作为扩区、区位调整的用地空间。

(二)分类型评价。按照开发区工业用地和居住用地比例关系,将开发区分为“工业主导型开发区”和“产城融合型开发区”,选用不同的评价指标体系,分类评价、分类排名。赋予差别化政策,分类管理。

(三)优化评价技术体系。调整、修订评价指标;调整指标权重(加大用地强度指标权重,降低用地效益权重),使评价结果能更加准确、客观地反映开发区土地集约利用状况。

(四)调整评价周期。评价工作周期由“两年一评”调整为“一年一次年度更新、三年一次全面评价”,并对工作和成果要求等做了调整。2014年为全面评价,2016年开始将安排年度更新。

(五)评价工作组织方式。从这轮开始,开发区土地集约利用评价由各开发区根据自身需要确定是否参与评价。涉及到开发区的有关政策时,参与评价的可享受,不参与评价的不享受。对于连续3年未按要求参与评价的开发区,各级国土资源主管部门不得支持其扩区、调区、升级申请。省国土资源厅要求,原则上各地参与以往评价的开发区都要参与本轮评价工作。

### 二、开发区评价提供的成果资料

2014年开发区评价成果主要包括:成果报告、图件和基础资料汇编,以及相应的数据库。成果报告包括:工作报告、技术报告和专题报告;成果图件包括:评价范围示意图、土地利用现状图Ⅰ(按建设状况)、土地利用现状图Ⅱ(按供应状况)、闲置土地分布图、高新技术产业分布图、典型企业分布图、土地集约利用扩展潜力分布图、土地利用管理潜力分布图等。数据汇编包括工作中涉及的各类数据、影像图和相关文件等。建立符合《开发区土地集约利用评价数据库标准(2014年度试行)》的数据库。

### 三、评价工作的时间安排

根据省国土资源厅《关于转发〈国土资源部办公厅关于开展2014年度开发区土地集约利用评价工作的通知〉的通知》要求,结合我市的工作实际,计划6月底完成“发展方向区”划定工作,7月份进行“发展方向区”划定成果市级审核,8月份上报省国土资源厅审核后报部备案,9月至11月开展调查和评价工作,12月份对评价成果进行验收后上报省国土资源厅,省国土资源厅统一报国土资源部备案。评价结果将适时向社会公布。

## 农村宅基地确权登记发证政策解答

宅基地是否可以继承?

依据我国法律规定,宅基地的所有权和使用权是分离的,宅基地的所有权属于集体,使用权属于房屋所有人,农村村民的宅基地使用权是基于“村民”的特定身份取得,村民只有宅基地使用权,不能随意对宅基地进行处置。所以宅基地不属于遗产,不能被继承。宅基地是不能被继承,但建造在宅基地上的房屋属于公民个人所有,可以继承。按照我国法律规定的“地随房走”的原则,公民继承了房屋,当然可以使用房屋所占的宅基地,只是不能单独继承宅基地,但可以

继承房屋并且继续使用这块宅基地。需要指出的是,将来继承的房屋灭失后,不能进行重建或者以其他方式继续使用这块宅基地了;同时,还要指出的是,如果该房屋被拆迁,继承人只享有房屋的拆迁补偿款,无享有宅基地补偿款。

因此对于已拥有一处宅基地的本农民集体成员、非本农民集体成员的农村或城镇居民,因继承房屋占用农村宅基地的,可按规定登记发证,在《集体土地使用证》记事栏应注记“该权利人为本农民集体原成员住宅的合法继承人”。



滕州市国土资源局组织开展“珍惜国土从我做起” 校园签名活动。(苗培君 摄)

薛城国土资源局开展土地日宣传周进校园活动。(刘春海 摄)

市中国土资源分局向过路群众发放6.25宣传资料。(孟祥增 摄)

## 节约集约用地政策要求

为贯彻落实《山东省人民政府办公厅关于进一步推进节约集约用地的意见》(鲁政办发[2013]36号)精神,进一步加强全市土地节约集约利用工作,结合我市实际,市政府办公室出台了《关于进一步推进节约集约用地的实施意见》(枣政办发[2013]46号),明确提出了节约集约用地新的政策要求。

(一)规划计划管控政策。严格执行土地利用总体规划,确保规划期内耕地总量和基本农田保护面积不低于规划目标,建设用地总规模不突破控制指标;分配下达新增建设用地指标时,配比下达挖潜指标。实行差别化的用地政策,新增建设用地指标向城镇化重点地区、重点区域倾斜,保障重点产业、重点建设项目和保障性住房建设项目用地,优先保障节地型产业、节地型城镇和节地型企业的用地需求。

(二)空间开发政策。鼓励开展城乡建设用地增减挂钩试点和工矿废弃地复垦利用,积极推进低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用。到2020年,农村居民点用地在城乡建设用地总量中的比重,与2010年相比下降4%。鼓励综合开发利用地下空间,项目建设需同时利用地下空间的,地下空间与地上土地使用权可一并出让,也可单独出让,在出让价格上给予优惠。

(三)建设用地控制标准政策。省级开发区、其他工业集中区新建工业项目平均投资强度分别不低于280万元/亩、220万元/亩,项目达产后亩均产值分别不低于400万元/亩、280万元/亩,亩均税收分别不低于20万元/亩、15万元/亩。新建工业项目平均容积率一般不低于1.0,建筑系数不得低

于40%。鼓励多层工业厂房建设,一般不得低于3层,容积率应达到1.2以上。投资额低于5000万元或用地面积低于15亩的新建工业项目原则上不再单独供地,鼓励和引导企业通过租赁、购买多层标准厂房解决生产经营场所。

(四)土地使用权配置政策。实行经营性基础设施用地有偿使用,逐步减小划拨供地范围。坚持和完善国有土地招拍、挂牌出让制度,逐步实行土地使用权网上交易。采取灵活的土地供应方式,推行企业以租赁方式使用国有建设用地;根据产业周期弹性确定工业用地出让年限。推进集体建设用地使用制度改革,逐步建立城乡统一的建设用地市场。

(五)批后监管政策。要加强土地利用动态巡查,加大批后监管力度,认真执行《枣庄市建设项目竣工土地核查验收规定》,将依法用地和履行土地出让合同或划拨决定书的情况,作为建设项目竣工验收的内容。建设项目未经国土资源部门检查验收合格,不得通过竣工验收。实行开发利用履约保证金制度。对已成交的国有建设用地,按成交合同价款一定比例缴纳开发利用履约保证金。土地使用权人依法取得土地使用权后,未动工开发满一年的,认定为闲置土地,已动工但未开发建设面积占应动工开发建设用地总面积不足1/3或者投资强度不足25%,中止开发建设满一年的国有建设用地,按闲置土地处置。闲置满一年的,

按照土地出让或者划拨价款的20%征收土地闲置费,满两年的,无偿收回国有建设用地使用权。

(六)存量建设用地利用政策。加大棚户区、城中村改造和农村土地综合整治力度,充分挖掘存量建设用地潜力。制定低效利用建设用地认定标准,开展调查摸底工作。采取协商收回、鼓励流转、协议置换、合作经营、自行开发等多种形式,积极稳妥地推进低效利用建设用地的二次开发利用。鼓励市场主体参与存量建设用地的开发利用。原出让或划拨的工业用地,在符合城乡规划、产业发展布局规划和不改变用途的前提下,经批准在原用地范围内进行技术改造、通过建多层厂房或实施厂房改造增加建筑容积率的,不再收取土地出让价款。

(七)财税调节政策。建立促进节约集约用地的财税调节机制,积极开展以地控税、以税节地试点工作。加强涉及建设用地的各类税收征管,依法全额征收城镇土地使用税,提高土地保有环节成本,探索建立城镇土地使用税与集约用地相挂钩的税收调节机制。强化土地出让金收支管理,不得以任何形式退还或变相退还土地出让金。市、区(市)可建立节约集约用地专项奖励资金,实行优惠奖励与节约集约用地水平相挂钩政策,对项目建成达产后节约集约用地成效显著、亩均税收贡献大或安置吸纳就业人数多的企业实施奖励。

### (八)节约集约用地评价考核政

策。完善节约集约用地考核制度,定期开展开发区节约集约用地考核评价工作,考核评价结果作为开发区评优、扩区、升级的重要依据。逐步建立区域建设用地节约集约利用评价考核机制,由上级政府对下级政府进行逐级考核。开展城市建设用地节约集约利用评价工作,为制定相关用地政策、实施城市低效用地二次开发、土地储备等工作提供依据。加强对单位GDP消耗建设用地的考核,确保实现“十二五”期间全市单位生产总值建设用地下降32%的任务目标;加强对已批而未供土地的考核,有效消化批而未供土地。建立节约集约用地考核奖惩制度,将建设用地计划指标分配与节约集约用地成效相挂钩。开展国土资源节约集约模范县(市)创建活动,尽早实现全部达标,争创国家和省级模范县。

(九)共同责任机制政策。各有关部门要各负其责、齐抓共管,形成推进节约集约用地的共同责任机制。投资主管部门按照产业政策对建设项目行业准入、投资规模、投入产出强度等进行审核把关,并对实施情况严格监管,在项目竣工验收时对投入产出情况进行审核;住建部门严把建设项目的开工申报、竣工验收关口,在项目开工竣工、工程建设施工许可等过程中,严格执行节约集约用地标准;城乡规划部门在项目建设用地规划管理各环节严格把关,并严格核查建设项目开发建设强度执行情况;财政、税务部门研究制定节约集约用地的税收调控政策;国土资源部门严格执行土地利用总体规划 and 土地利用年度计划,严格土地供应政策,加强建设用地批后监管,做好闲置土地认定、处置工作。

## 我市实行工业用地出让弹性年期制

根据省政府要求,为加快工业用地的供应和开发利用,缓解工业企业资金紧张问题,基于工业企业生命周期,借鉴外地的经验,从2014年5月1日起,我市实行工业用地出让弹性年期制,逐步建立完善存量工业用地退出机制,促进工业用地循环高效利用。

工业用地弹性年期就是根据国家产业政策、产业生命周期、土地利用总体规划、城市总体规划综合确定工业用地出让年期。工业用地出让弹性年期最高为20年,各区(市)可以结合实际情况,在不超过20年的条件下,确定本区(市)的工业用地出让最高年期。对特殊工业项目需要高于20年出让年期的,报请市政府批准后确定出让年期。

工业用地以弹性年期出让时,其出让价格不得低于供地成本,不得低于《全国工业用地最低价标准》相应年期的价格,年期修正应符合《城镇土地估价规程》规定,还原利率不得低于同期中国人民银行公布的人民币五年期存款利率。

工业用地实行弹性年期出让的,要严格执行工业用地行业标准,严格执行相关节约集约用地要求,出让双方严格履行合同约定。加强批后监管,实行定期评估考核制度,由所在区(市)政府和高新区管委会牵头,组织国土、发改、规划、经信、地税等部门,每两年对企业用地情况进行评估考核,对评估考核确认为闲置或低效利用土地的企业,按照《闲置土地处置办法》或低效利用土地的开发利用要求,引导企业退出土地,以保障新增项目用地需求。工业用地出让年期届满的,根据对企业用地的分期考核情况确定允许企业续期或收回土地使用权。对批准申请续期的,续期年限不得超过20年。