



拓展发展空间 转变用地方式

努力探索宁波特色低丘缓坡荒滩资源开发利用道路

宁波市国土资源局 李千火

近年来,宁波市经济社会快速发展,国民生产总值、固定资产投资、财政收入等各项主要经济指标均实现了增长目标。在这一过程中,国土资源充分发挥了支撑和基础性作用,有效保障了经济社会发展刚性用地需求。但与此同时,随着耕地后备资源的日益稀缺,耕地占补平衡压力越来越大,土地资源的倒逼机制已经形成,土地利用方式转变迫在眉睫。

保障建设用地、保护耕地资源、改善生态环境是当前及今后一个时期经济社会发展面临的重要问题。胡锦涛、李克强等中央领导分别作出“要坚持各类建设少占地、不占或少占耕地,以较少的土地资源支撑更大规模的经济增长”和“用地上山”等重要指示,既为进一步开发利用低丘缓坡荒滩等未利用地资源指明了方向,又对理顺管理关系、突破政策障碍提出了明确的要求。

我市虽人多地少、耕地资源稀缺,但先天的地貌条件和滨海的区位优势提供了相对丰富的低丘缓坡和荒滩等未利用地资源。通过调查分析,全市适宜开发利用的低丘缓坡约有90万亩,其中坡度小于 15° 的约45万亩;沿海滩涂资源为149万亩,其中已经围垦尚未开发利用的约18万亩,开发利用潜力较大。

单的重复,腾出精力搞调研。使我们规划院技术团队适应工作重心的转移,从做工程项目、做技术服务的纯技术型干部向懂管理懂政策的综合性技术干部转型。

四、加强科技创新,提升成果的效用

作为科技型的事业单位,理应紧紧盯住科技创新,做好土地科技工作。但我们毕竟不是一个纯科研的机构,人员结构上、管理机制上、研究团队上都不适合搞大中型的科学研究。因此我们要找准定位,在围绕中心工作开展业务过程中,积极探索,努力创新,在做好日常业务工作的基础上搞好科技微创新,让科技增量提升工作成果的科技含量。同时我院集聚了大量的省级层面上的调查、规划等数据,形成了多项成果,但目前成果深化分析的工作做得不够到位,成果的作用没有得到应有的发挥,要推进成果集成创新和应用,进行项目成果集成,发挥成果的效用。

在市委、市政府的高度重视和省国土资源厅的支持下,经过努力,我市低丘缓坡荒滩开发利用工作顺利列入全国试点(已于2012年8月15日获得国土资源部正式批复)。应该说,开展低丘缓坡荒滩开发利用试点工作,它不单单是增加建设用地规模,拓展发展用地空间,缓解土地资源供需矛盾,更是转变土地利用方式,推进建设用地空间布局和利用结构优化调整的重要途径,有助于切实保护平原区优质耕地与基本农田,改变“建设就必须占用平原区耕地”的惯性思维,努力建设“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”的空间格局,促进形成“坡地生态城镇建设区、荒滩滨海产业集聚区”。因此,我们要科学规划、规范管理,加强领导、改革创新,确保试点工作顺利推进,努力为保障和促进科学发展、建设“美丽宁波”做出新的贡献。

一、统一思想,充分认识开展试点工作的重要意义

(一)开展试点工作是拓展经济社会发展空间,缓解土地资源瓶颈制约的迫切需要

长期以来,土地资源一直是我市经济社会发展过程

五、加强省市院所协作,提升整体技术支撑能力

发挥整体优势是土地管理业务发展的需要,土地调查规划数据的保密性以及日常土地管理业务工作联系的紧密性使得基层国土部门原有的外包模式存在着一定的风险,迫切需要一支自己的队伍来承担这方面的业务。我觉得已经到了形成省市院所的完整体系以适应土地管理形势和业务发展需要的时机了。加强省内院(所)的联系,加强上、下级的沟通和协作。改变过去各级院(所)只服务于本级——对应的政事关系,加快建立上下联动、同级相帮的土地科技支持系统,发挥技术支撑和技术服务的整体功能,最大限度地提升对土地管理的技术支撑能力。

中最重要的战略性资源。前些年,通过土地整理折抵指标、建设用地复垦指标、未利用地直接供地等途径,我们在国家计划外获取了相当数量的新增建设用地,有效保障了经济社会发展的用地需求。但是随着折抵指标、复垦指标相继取消,未利用地使用纳入年度计划管理、实行总量控制,我市土地供给压力日益增大。“十二五”期间国家下达我市的土地利用计划指标每年仅3.5万亩左右,已经很难满足经济社会发展对土地资源的刚性需求。开展低丘缓坡荒滩开发利用试点,在符合海洋功能区划、林地利用保护规划等相关规划,保护自然生态环境的前提下,向山要地、向海要地,可增加建设用地有效供给,扩大城乡建设用地规模,推动城镇建设和产业发展,是缓解当前土地资源瓶颈制约的重要举措。

(二)开展试点工作是切实保护有限耕地资源,缓解耕地占补平衡压力的有效途径

当前我市建设项目用地中最突出的问题是耕地占补平衡。根据国家法律法规,建设占用耕地必须“占一补一、先补后占”。长期以来我市主要通过围涂垦造耕地、低丘缓坡开发造地和外部有偿调剂等途径解决耕地占补平衡问题。但随着海洋经济的快速发展、低丘缓坡生态环境的影响制约,以及外部有偿调剂价格的不断上涨,目前全市耕地占补平衡矛盾非常突出。关键在于建设占用耕地面积确实比较大,国家每年下达的计划指标中,耕地指标远远不够,未利用地指标相对宽裕。究其原因,就是因为我们的建设项目基本上都集中在平原地区,大量占用城镇周边的优质耕地。这既是我市自然条件和历史发展客观形成的,也是各地缺乏统筹规划和优化城乡建设用地空间布局造成的。下一步,国家还将推行耕地质量等级平衡制度,建设占用一亩优质耕地的,有可能需要补充一亩半,甚至两亩的一般耕地,占补平衡形势将更加严峻。因此,开展低丘缓坡荒滩开发利用试点,将一部分城镇建设和产业项目用地转移到低丘缓坡和荒滩等未利用地和劣质农用地上,减少建设占用耕地规模,有利于切实加强耕地和基本农田保护,确保粮食安全。

(三)开展试点工作是优化建设用地空间布局,推进城乡统筹协调发展的必由之路

当前我市建设用地空间布局不尽合理,结构有待优化,集中体现在城镇建设用地无序扩张,农村建设用地布局零星散乱,工业用地比例较高,土地利用效率偏低,且呈现城镇、农村、产业三类用地杂乱交错,“城中有村、村中有厂、居住和企业用地交织”等现象。开展低丘缓坡荒滩开发利用试点,集中开发连片的平缓坡地和已经围垦的荒滩未利用地,结合城镇建设规划和沿海产业集聚区发展规划,大力发展生态城镇建设、旅游休闲服务、新兴战略产业和临港工业等,努力形成“坡地城镇、荒滩产业”的土地利用空间布局。同时,结合已经开展的城乡建设用地增减挂钩试点和国家下达的年

度计划指标,在有效保障各类建设用地需求的同时,积极构建低丘缓坡荒滩试点保障产业发展用地、增减挂钩试点推进农村集聚、年度计划指标优先保障城乡基础设施建设的用地供给新机制,推动农民向城镇集聚、工业向沿海集中,从而进一步加快城乡一体化进程,促进城乡统筹协调发展。

二、准确把握,妥善处理试点工作中的几个关系

低丘缓坡荒滩开发利用试点是一项综合性工程,涉及面广、工作量大,必须精心组织,妥善处理各种关系,力争将这项工程做精做美。

(一)要妥善处理试点工作与转变经济发展方式的关系

土地供给渠道拓展了,关键问题是如何形成有效投资,提高土地产出效益,促进经济社会科学发展。这是试点工作成功与否的核心问题。一方面要抓紧促成项目落地,努力形成有效投资。当前我市经济社会发展面临着严峻的形势和巨大的压力,如何实现“稳增长”是各级政府的首要目标。以往大家都把经济增长放缓、投资上不去的主要理由归咎到用地指标不足。现在通过试点工作,应该说土地供需矛盾得到了有效缓解,主要问题是如何科学谋划空间布局,用足用好试点政策。我们要加快推进项目生成,尽早落实到试点项目区内,努力形成有效投资,为全市经济增长做出贡献。另一方面要统筹推进,努力实现综合效益。开展低丘缓坡荒滩开发利用试点工作,是转变土地利用方式、促进发展方式转变的重要举措。我们要结合已经启动的城乡建设用地增减挂钩和正在开展的低效土地二次开发利用等工作,统筹协调城市建设发展、产业结构转型升级,以及新农村建设,把试点工作作为推进土地利用方式转变,促进经济发展方式转变的抓手和平台。

(二)要妥善处理试点工作与土地节约集约利用的关系

土地节约集约利用是低丘缓坡荒滩开发利用试点的出发点和立足点。这次试点工作增加了8万多亩建设用地规模,试点工作可能对我市土地利用效率带来影响。我们要准确把握、循序渐进,根据建设时序和项目成熟条件逐步推进,抓好项目落地生成,避免产生新的批而未供和供而未用闲置土地。同时,这次试点区域主要集中在沿海产业集聚区,各地必须严把产业项目准入关,大力发展先进制造业、战略性新兴产业等潜力大、产出高、效益好的优势产业,坚决防止因土地供应充足而降低项目准入门槛,努力把试点项目区建成我市土地节约集约利用的示范区、产业转型升级的先行区。

(三)要妥善处理试点工作与环境保护和资源可持续利用的关系

党的十八大把生态文明建设放在突出地位,纳入社

会主义现代化建设总体布局,与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“五位一体”。因此,低丘缓坡荒滩开发利用试点工作必须坚守“既要发展、又要生态”的理念,走人与自然和谐发展之路,统筹考虑生态环境保护与建设开发关系,绝不能以破坏生态环境为代价来换取经济的增长。要加强与当地土地利用总体规划、城乡建设规划、低丘缓坡荒滩开发利用专项规划等相关规划的衔接,并根据试点工作需要,及时做好相关规划的调整修改。低丘缓坡开发利用要坚持“宜农则农、宜林则林、宜建则建”的原则,特别注意饮用水源地、生态公益林等生态敏感区域的保护。荒滩开发利用要严格按照海洋功能区划,最大限度减少荒滩开发利用对海洋生态环境的影响,切实保护附近海域海洋生物及其栖息地。进一步缓解“人地矛盾”,实现人与国土更加和谐,生产、生活、生态用地更加合理。

三、规范管理,确保试点工作顺利实施

试点工作要以严格保护耕地和节约集约用地为出发点,以切实保护农民土地合法权益和改善土地生态环境为前提,通过科学有序开发低丘缓坡荒滩等未利用地及劣质农用地,实现各类建设少占地、不占或少占耕地,以较少的土地资源消耗支撑更大规模的经济增长,提高土地资源利用的经济、社会和生态效益,保障和促进科学发展。

(一) 明确试点工作总体要求

一是加强相关规划衔接、开展规划评估修改。试点项目区要做好与当地土地利用总体规划、城乡建设规划、林业发展规划、低丘缓坡荒滩开发利用专项规划等相关规划的衔接。根据需要做好土地利用总体规划评估和调整修改工作,依据规划评估结论并经科学论证,按程序做好规划建设用地规模和布局的调整工作。

二是拓展发展用地空间、减少建设占用耕地。充分挖掘低丘缓坡荒滩资源潜力,拓展发展用地空间,增加建设用地有效供给。同时,要有效减少建设占用平原地区优质耕地,切实保护耕地特别是基本农田,确保实现土地利用总体规划确定的耕地保有量和基本农田保护目标,保障粮食安全。

三是优化用地结构布局、提高土地利用效率。积极引导建设项目“上坡下滩”,集中连片开发利用低丘缓坡荒滩等低效和劣质土地,优化用地结构布局,形成“坡地城镇、荒滩产业”的土地利用新模式。试点项目区要科学设定项目准入条件,土地投资强度和利用强度原则上不得低于省级产业集聚区相关标准。

四是维护群众合法权益、保障生态环境安全。积极推行征地拆迁阳光工程,切实做好补偿安置,严格土地权属管理,维护群众合法权益。试点项目区要坚持保护与开发利用相结合,统筹协调农用地保护、建设开发和生态建设,增强植被覆盖,注重水土流失和地质灾害防

治等工作,落实保障措施,保护和改善生态环境。

(二) 规范试点工作实施管理

一是制订试点工作方案。全市低丘缓坡荒滩开发利用试点总规模5578公顷,实施期限为2012年—2016年。试点工作要以项目区为单位,按年度计划分期组织实施。试点单位要根据《宁波市低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用专项规划(2011—2020年)》和市下达的建设开发控制规模,制订试点工作方案,明确各项目区开发利用的范围、规模、用途和实施期限,提出实施保障措施。

二是编制试点项目实施方案。按照试点工作方案,依据土地调查成果认定地类,做好试点项目范围内土地的勘测定界和权属确认工作;在做好环境质量影响评价、水土流失评价、地质灾害危险性评估和压覆重要矿产资源调查评估等前期工作的基础上,组织编制试点项目区具体实施方案,统筹协调建设开发,科学合理划分用地功能。

三是组织试点项目开发建设。按照项目区建设时序,结合建设规划方案和建设项目设计,及时组织实施低丘缓坡荒滩开发建设,依法对试点项目区用地进行征收,做好补偿安置;按照国家产业政策、供地政策和标准,做好土地供应,涉及经营性用地和工业用地必须严格执行招拍挂出让制度,确保建设项目合法合规用地。

四是严格试点项目实施管理。对低丘缓坡荒滩开发利用试点进行专项管理,对规划计划、批地供地、开发利用、资金使用等情况进行专门统计、封闭运行。要建立项目区数据库,按时将项目区规划审批、指标使用、项目实施、检查考核等情况上图入库,纳入国土资源综合监管平台,实施在线动态监管。试点项目区实施到期后,由当地国土资源部门进行初验,再报上级国土资源部门组织验收。

(三) 加强试点工作组织领导

严格将试点工作纳入政府重要议事日程,建立健全政府负责、国土牵头、部门协同、公众参与、上下联动的工作格局,成立工作班子,明确相关部门职责,加强沟通协调,确保试点工作顺利推进。市政府成立了由分管副市长为组长,国土、发改、规划、环保、林业、农业、水利、海洋、财政、监察等市级有关部门为成员的试点工作领导小组,办公室设在市国土资源局。

建立健全低丘缓坡荒滩开发利用工作评估机制,市国土资源部门会同相关部门每年要对试点工作情况开展专项检查和定期评估,总结试点工作的经验和做法,研究解决出现的新情况、新问题。市试点工作领导小组根据评估结果,对试点工作成效明显、规范推进、及时报备的,报部、省同意后可适时扩大试点范围和规模;反之,则缩小试点规模或暂停试点,确保试点工作积极稳妥、规范有序开展。