

土地开发提速提效的思考

——文成县国土资源局土地开发整理工作纪实

文成县国土资源局 周树春

土地开发整理是增加有效耕地面积，提高土地质量，促进土地集约化利用的重要手段。积极开展土地开发整理，可缓解土地供需矛盾，实现耕地占补平衡，把土地资源优势变为经济优势，推动城镇化建设和经济社会又好又快发展。

文成县属浙南典型的山区县，境内地形地貌以中低山和丘陵为主，山坡地资源丰富，平地 and 耕地资源少，素有“八山一水一分田”的说法。作为传统农业县，文成土地农保率高，每年上级下达的建设用地指标明显偏低。但随着文成经济转型升级，工业发展、交通、水里、旅游、城镇建设等用地需求快速增加，土地供需矛盾日益突出，土地资源紧缺已成为制约文成经济社会发展最大的要素瓶颈。因此，积极有效地推进土地开发提速提效，对实现耕地占补平衡，缓解要素制约，保障经济社会发展对土地合理需求，促进社会主义新农村建设

有着重要的现实和战略意义，也是文成实现跨越式发展、打造“三生融合 幸福文成”的必然要求。

一、加快推进土地开发的重要性和必要性

（一）推进土地开发有利于缓解土地供需矛盾

土地资源是社会经济发展的基础。文成县“八山一水一分田”的地形地貌结构，决定了建设用和耕地资源供需矛盾十分突出，有限的耕地资源不能满足经济建设的需要，这已成为制约全县经济社会又好又快发展的重要瓶颈。不过，文成县土地资源较为丰富且土地开发利用程度较低，因此，土地开发利用可以为建设提供大量的土地资源，有利于缓解供需矛盾。

（二）推进土地开发有利于实现耕地占补平衡

十分珍惜和合理利用土地，切实保护耕地是我国的一项基本国策。《中华人民共和国土地管理法》明确规

计，工业用地网上招拍挂后，平均成交单价为34万元/亩、投资强度达480.5万元/亩，增幅明显。

突出防控 多元监管确保阳光交易

全市各县（市、区）局土地出让方案一次备案通过率从2010年的63.1%提高到2012年81.7%；涉及土地交易信访同比下降了20.6%……这一组数字折射的是杭州市统一土地资源交易监管平台投入使用后的成效。

土地资源交易监管平台运行后，杭州市各县（市）区局（分局）土地出让方案都通过该平台报杭州市局备案，在土地出让公告发布前，市局负责对监管平台上传的所有地块招拍挂出让文件进行审核，有效甄别多宗地捆绑出让、住宅用地容积率小于1.0、违规设置排他性条款等违规出让行为，并提出明确的整改意见，要求调

整土地出让方案后重新备案，从而形成土地资源交易事前纠偏监管机制。

值得一提的是，该平台的运行彻底扭转了因各县（市、区）土地交易市场“零”、“散”、“乱”而导致的土地交易统计难、监管难的局面；全市土地交易信息通过国土部门门户网站公开，具有发布平台开放、发布信息集中、及时的特点，便于公众监管；同时通过该平台运行，杭州市局畅通和落实了土地交易的内部垂直监管，实现了对全市土地资源交易远程实时监控。借力该平台，为有效实现政府部门、市场中介、社会公众对土地资源的多元合力监督提供了保障，并大幅提高了行政管理水平。通过对100位使用该平台单位回访统计表明，95%以上的用户认为该平台的运行用地单位提供了更为便捷、规范的服务。

定,要严格实行用途管制制度和耕地占补平衡制度,以确保我国耕地总量的动态平衡。为此,合理开发土地资源,不仅成为实施土地可持续发展战略,落实国家土地政策的一项重要措施,而且也是国家实施土地用途管制,确保今后用地及时有效供给的前提和基础。

(三) 推进开发有利于加快社会主义新农村建设

对土地的开发利用和保护,可以充分拓展土地利用空间,推进城乡一体化建设。实现文成县“库区移民”与“下山搬迁”有机结合,推动农村居民分散居住向集中居住,促进城镇与农村、城镇居民与农村居民、第一产业与第二、三产业间的联系和融合,成为城乡生产要素互动、区域经济协调发展的切入点,有助于提高农民生活水平,推动文成县新农村建设。

(四) 推进土地开发有利于基本实现全面小康社会的目标

旅游经济和工业经济是文成县经济的产业主体,是实现城市化和产业化的主导力量。全面建设小康社会,缩小社会经济发展与发达地区的差距,要靠加快发展旅游和工业产业,充分利用现有的生态资源和土地优势,努力构建适合本地发展的旅游和工业经济体系来实现。根据文成的现状,旅游发展的关键在于生态环境的保护,工业发展的关键在于突破土地瓶颈,需要千方百计拓展工业发展空间,加快土地资源整合,向集约要空间、向山坡地要空间,突破土地短缺瓶颈制约。生态环境与工业发展是相辅相成的,工业发展离不开良好的生态环境,良好的生态环境是生产力,它能促进工业的发展。根据文成县资源环境承载力和经济社会发展的总体趋势,在合理开发利用土地资源的前提下,工业发展能带来社会效益,也能推动生态环境的保护。

二、文成土地开发的现状

(一) 自然条件

文成县位于浙江省南部山区、温州市西南部飞云江中上游,东邻瑞安市,南界平阳、苍南县,西倚泰顺、景宁县,北接青田县,地理坐标介于东经119° 46′ -120° 15′、北纬27° 34′ -27° 59′ 之间。全县土地总面积1296.44平方公里,总人口36.47万人,人口密度为281人/平方公里。

县域地势大抵是西北向东南倾斜,地貌类型以山地丘陵为主,河谷平原相对狭小,素有“八山一水一分田”之说。全县山地占土地总面积的57.6%;丘陵占37.87%;而河谷平原占4.53%,但一些山区分布着宽阔的山地平台。

(二) 社会经济条件

文成地处我国经济开放度最高的东南沿海地区,从宏观区位看,已被扩容为长三角区域,又属于海峡西岸经济区辐射区。从地理区位看,距离经济最发达的温州市区仅70公里。直接承接东南沿海经济发达地区产业扩张的外延、辐射承接地。从交通方面看,已经建成新56省道,并即将建设龙丽温高速公路景宁至瑞安段,从县城中心到温州市区只需45分钟。

随着经济社会的全面发展,2011年全县实现生产总值48亿元,年均增长11.3%;人均GDP超过12000元,年均增长10%以上;财政总收入6.4亿元,年均增长22.7%,其中地方财政收入4.7亿元,年均增长25%;城镇居民可支配收入超过20000元,年均增长9.3%以上,农民人均纯收入超过7000元,年均增长14.2%,城乡居民生活水平继续提高。

文成是浙江省6个重点欠发达县之一,收入、技术发展和产业结构水平与发达地区相比有较大差距。虽然经济底子薄,未开发区域范围大,但文成却具有得天独厚的资源优势和生态优势,要将资源优势和生态优势转化为经济优势和发展优势,只要合理规划,开发和利用好土地资源,就可在有限的空间创造出最大的经济和社会效益,实现文成经济社会跨越式发展。

同时,近年来,从中央到省、市、县相继出台一系列相关政策文件和奖惩措施,大力开展了“百万造地”、农村土地增减挂钩、土地清理等工作,为文成推进土地开发利用提供政策和资金支持,提高了干部群众的工作积极性和主动性。

(三) 土地资源情况

随着文成经济社会发展,全县土地利用变化频繁。根据全国土地第二次调查情况,我县的土地资源情况如下表:

地类	面积(公顷)	面积(亩)	占全县面积比例(%)		
土地总面积	129644.39	1944665.85	100.00		
农用地	小计	121841.45	1827621.75	93.98	
	耕地	25891.78	388376.70	19.97	
	园地	1829.39	27440.85	1.41	
	林地	87464.41	1311966.15	67.46	
	其他农用地	6655.87	99838.05	5.13	
	建设用地	小计	5380.10	80701.50	4.15
建制镇		639.96	9599.40	0.49	
农居点		2047.22	30708.30	1.58	
独立工矿		7.73	115.95	0.01	
公路用地		651.88	9778.20	0.50	
水库水面		1910.73	28660.95	1.47	
水工建筑用地		32.34	485.10	0.02	
特殊用地		90.24	1353.60	0.07	
未利用地		小计	2422.84	36342.60	1.87
		河流水面	1169.38	17540.70	0.90
	滩涂沼泽	238.68	3580.20	0.18	
	自然保留地	1014.78	15221.70	0.78	

来源:文成县二调土地利用现状资料

从上表可知,文成县农用地182.76万亩,占土地总面积的93.98%;建设用地8.07万亩,占土地总面积的4.15%;未利用地3.63万亩,占土地总面积的1.87%。全县园地面积和林地面积分别占全县土地总面积的1.41%和67.46%,开发利用潜力较大。

(四) 土地开发现状

为保障经济社会的可持续发展,增加有效耕地面积,改善三次产业结构和生态环境,实现耕地占补平衡,我县有计划、有重点地开发土地资源。特别是近些年来,县政府为进一步促进城乡统筹发展,缓解土地要素制约,在巨屿、百丈漈等镇实行低山缓坡开发,建成两大生态工业园区,初步形成了塑料制品、机械制造、钢铁冶炼、汽摩配件等产业集聚,“十一五”期间全县累计完成工业性投资19.8亿元,新增规模以上企业25家,年产值超亿元企业7家。同时文成樟山区块3450亩(工业开发)被列为浙江省低丘缓坡重点区块开发规划(2010—2020年);在百丈漈、西坑、南田、珊溪等镇建成了生态旅游功能区,相继完成了百丈飞瀑引水工程、旅游产品营销中心等项目,建成龙麒源景区,开工建设猴王谷、月老山等一批景区景点,旅游产业的快速发展,既增加了文成的经济活力,也解决了一批群众的就业问题;同时,通过开发综合利用土地资源,建立了一批上规模,交通、灌溉设施齐全的特色农业产业园区,促进了一批特色农产品生产龙头企业的发展壮大。大力推进了农业产业结构调整 and 农用地经营权流转,充分发挥当地生态资源优势 and 特色农业优势,建成一批有特色的现代农业项目,已经形成了油茶基地、笋竹基地、水果、苗木、休闲农业观光基地等。这些特色现代农业项目,既丰富了农业生产内涵,又延长了农业产业链,全面提升了农业产业层次。由于通过土地的综合开发利用,生产条件得到改善,土地集中成片,吸引了资金和技术,有效地推进了当地特色农业产业发展,而且增加了当地农民收入。

三、文成县土地开发整理潜力分析

(一) 农地整理潜力

根据农地开发潜力评价结果,文成县农地整理潜力区包括珊溪镇、巨屿镇、大岙镇等9个镇,农地整理潜力区面积3596.67公顷,其中耕地整理潜力区面积2666.67公顷。

(二) 农村宅基地整理潜力

文成县建设用地开发整理潜力主要集中于农村宅基地用地。农村宅基地用地整理潜力区主要散布在大岙镇部分社区、百丈漈、西坑、黄坦、珊溪、岙口、玉壶等镇。这些地方的居民点整体布局分散,内部结构松散,道路、供排水等基础设施缺少统一规划,部分村庄空心化现象突出。通过用地指标控制、空心村改造、迁村并

点、宅基地调整、基础设施配套建设,全县农村居民点用地整理潜力约289.87公顷。

(三) 未利用土地开发潜力

文成县未利用土地中,有荒草地2489.33公顷,主要分布在南田、黄坦、西坑等镇,围绕在南田平台四周,多是缓坡荒地,土层深厚,易于开发。但离农村居民点较远,随着各村机耕路的开通,此类地块逐步被开发。

同时,从1999年起,文成共有转而未供土地973亩,供而未用土地598亩,用而未尽土地29亩。该部分土地条件成熟,只需办理完善相关手续,即可转化为现成的建设用地。

四、文成县土地开发提速存在的问题

一是后备土地资源不足,存在资源短缺问题。虽然文成山地资源丰富,但是后备土地资源十分有限。可供开垦的山坡地大都要求坡度在25°以下,该部分山地总面积为36863.32公顷,占全县总面积的28.43%。由于前几年已部分无序开发,加之部分资源身处大山深处,开发条件较为复杂,且主要是荒草地、裸地和生态公益林保护区,因此,实际可供开垦的资源非常有限。

二是建设用地开发不够,存在土地浪费问题。进入“十二五”之后,文成建设用地规模日益扩展,但深度开发利用不够,存有粗放利用现象。其中,中心镇、县城的发展,基本上是“摊大饼”式的急剧外延扩张,对城镇内部土地潜力挖掘不够。比如,县城的发展在不断的向樟台、龙川等方向拓展,旧城改造项目推进却较为缓慢。在工业发展中,县内工业的发展也主要依靠工业用地规模的扩张,比如百丈漈生态工业园区,但园区内遗留很多插花地,存在“转而未供”、“供而未用”、“用而未尽”等现象,造成土地的闲置和浪费。

三是造地项目缺乏规划,存在盲目开发问题。自实施“百万造地”项目以来,文成的每年都基本能按照上级的指标完成造地任务。以2012年为例,市政府下达给文成的造地任务数为6000亩,文成实际立项项目达到了39个,面积达到了6050亩。从总数上看面积相当可观,但是实际分配到每个项目,就体现出了项目散而小的特点,形成了遍地开花却不能连片成片开发,利用价值较低,同时也造成了资源、资金的浪费。产生这种现象的主要原因是项目实施部门缺乏对项目的规划,见缝插针,不管地力、环境、交通等综合因素的制约,为了完成任务数而盲目开发,最后造成的结果是部分项目不能顺利实施。

四是市场机制不健全,存在资金短缺的问题。按照文成现在的经济发展水平来说,土地开发是一项投资较

大的基础性工程,资金落实是土地能否得到有效的、大规模、高质量开发的前提和基础。而至今为止,土地开发项目基本上处于政府主导,政府投资的局面。众所周知,文成是浙江省6个贫困县之一,自身财政收入有限,行政运行尚需上级资金予以扶持,因此,投入土地开发的资金十分有限,甚至是短缺。

五、推进文成土地开发提速提效的建议措施

依据确定的社会经济发展目标,文成要建设成为生产发展、生活富裕、生态良好的宜游宜居生态小康县。为确保文成的可持续发展,针对土地资源开发中存在的上述问题,我认为可采取以下对策与措施。

(一) 要充分发挥土地开发利用总体规划的控制作用

与土地开发利用有关的各类规划要在用地规模、布局和时序方面与土地开发利用总体规划相衔接,不符合土地开发利用总体规划安排的,必须及时调整和修改。城乡规划要按照城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展的原则和城乡规划控制标准编制,各类交通、能源、水利等基础设施建设规划要按照合理布局、经济可行、控制时序的原则编制,产业发展规划要按照统筹与重点相结合、继承与创新相结合、环境与以人为本相结合、链式发展与集群发展相结合的原则编制。严格按照规划进行建设,防止盲目投资和低水平重复建设。

(二) 深入开展“百万造地”农村土地综合整治等项目

一是农用地开发。通过综合开发、整治和改造,完善开发区内的沟、渠、路、林等配套体系,提高土地利用效率,增加有效耕地面积,改善耕作条件,提高耕地质量,建设标准农田。具体措施包括土地平整、地块规整、废弃地复垦、河道整治、灌排水利设施配套、田间道路、林网建设、土地权属调整等。耕地整理要兼顾生态环境效益,避免盲目毁林毁草造地;在方便生产和生活的同时,要把土地整理与改善生态环境结合起来;在进行田块归并和产权重划的过程中,要保护好农民的各项土地权益。

二是农村宅基地开发。原则上各行政村建立一中心村,采取就近相关的原则,对分散的居民点进行迁并,并将原来的小村旧址进行复垦还耕,既能增加耕地面积,又能便于政府管理。

三是荒草地开发。统一规划、合理布局,坚持因地制宜原则,优化配置,兴修水利,发展节水农业。对坡度小于 25° 的实行等高开发,等高种植,修筑梯田梯地,推广耕作栽培技术,广辟肥源,改良土壤,有效增加耕地面积。

同时,因建设项目施工、地质勘查、采矿、取土等原因挖损、塌陷土地的,按照“谁损毁,谁复垦”的原

则落实复垦责任。在批准建设用地或者发放采矿许可证时,责任单位应当依法向县国土资源部门缴纳土地复垦费或者缴纳矿山环境恢复治理保证金。灾毁和历史遗留损毁土地,按照“谁投资、谁受益”的原则,鼓励社会资金进行复垦。

(三) 努力拓展城镇发展空间

按照节约集约用地的要求,科学规划城镇空间布局。大岙城市新区和中心镇建设,在符合城镇规划的前提下,鼓励向空中发展,提高建筑高度和容积率,建设高层商业、办公及住宅楼。对食品、饮料、纺织、服装、家具、文体用品、医药、电子设备、工艺品等各类适合多层生产厂房的工业项目,必须采用多层生产厂房。新建、改建大型商场和住宅小区,必须建设地下停车场,在满足车辆集散要求的前提下,最大限度地开发利用地下空间。

(四) 加大闲置土地处置力度

一是对转而未供土地清理措施。针对不同原因和类型,分别采取措施予以清理。对确实符合城镇规划,有利于城镇发展建设的项目,加快征地政策处理,加快供地进度,尽快促成项目投资效益;对不符合城镇规划,或该项目已无必要实施,或该项目已无可能实施的,或征地政策无法实施的,结合实际,加以调整规划利用。

二是对供而未用土地清理措施。对供而未用土地实行项目法人责任制,项目业主单位必须按规定尽快开工建设。对政府性投资项目,未及时交纳有关规费,在规定期限内未开工建设的,要追究项目业主单位领导和相关人员的责任;对非政府性投资项目,由当地政府(管委会)及相关部门及时督促业主单位严格按照土地出让合同落实开工建设。超过规定开工期一年以上未开工建设的已供项目,根据《闲置土地处置办法》(国土资源部令第5号)及有关规定开展清理。

三是对用而未尽土地清理措施。对已动工开发建设但开发建设面积占应动工开发建设总面积不足 $1/3$ 或者已投资额占总投资额不足 25% ,且未经原批准用地的人民政府批准,中止开发建设满1年的用而未尽土地,可以认定为闲置土地,按闲置土地进行清理。对其它的用而未尽土地清理措施包括下达责令限期竣工通知、征缴土地违约金、申请法院强制执行等。

(五) 建立多元化、多渠道的融资机制

开辟县政府和乡镇政府、集体、农民和经济实体共同投资的多元化融资渠道,制定切实可行的优惠政策,采取市场竞争模式,广泛吸引侨资、外部资金和民间资本;实行土地开发整理折抵的非农建设用地指标有偿转让的制度,转让收益专门用于土地开发整理,筹建土地开发整理专项基金;大力推行以工代赈、以工抵资。