# 服务大局谋发展 节约集约谱新篇

## ——兖州市国土资源节约集约利用工作纪实

幸福美丽的兖州东仰“三孔”，北瞻泰山，南望微山湖，西眺水泊梁山，历史悠久，人杰地灵，生机勃勃，活力无限。四千多年前夏禹划分天下九州，兖州为其一；二千多年前孔子、孟子、曾子在此讲学；一千多年前诗仙李白曾寓家在此。这里素有“九省通衢，齐鲁咽喉”的美称，自古是“兵家必争之地，商贾云集之埠”。历史发展到今天，勤劳智慧、执着笃定的兖州人在这片有限的土地上硬是以无穷的创造力打造了一个现代化的“工业强市、文化名城、商贸重镇”，走出了一条内陆资源型城市转型发展、跨越崛起的新路子。

□董波 王天祥 秦磊

## 站位高远早谋划 顶层设计构蓝图

兖州总面积535平方公里，人口54.3万，是全国百强县、全省30强，为济宁组群结构城市的经济中心地带。2012年，全市实现地区生产总值506亿元，地方财政收入突破30亿元。

**抢抓机遇，科学布局**。近年来，兖州抢抓新一轮城市发展机遇，加快融入济宁组群结构城市发展格局，按照“生态东城、特色老城、现代新城”的布局定位，不断优化空间功能布局，实现产业科学合理分区，提升城市功能和品质。伴随着城市的快速发展，兖州市没有无节制地外延扩张，而是积极向空间要土地，在内涵挖潜上下功夫。兖州市大力实施项目带动、投资拉动、创新驱动，抓传统产业改造升级，抓新兴产业扶持壮大，大力开展“科技创新平台建设年”活动，深入开展“大项目突破年”活动，深度开展产业招商、企业招商、以商招商，通过工业集中布局，实现产业集聚发展，从而集约高效用地。

**立足市情，勇闯新路**。经济社会快速发展对土地的刚性需求越来越大，加之兖州市全境平原，采煤塌陷地破坏，耕地后备资源严重不足，国土资源保发展与保红线的矛盾日益突出的现实，倒逼兖州市广大干部群众把节约集约利用国土资源作为破解资源供需矛盾，推动经济结构调整和发展方式转变的重要举措来抓，不断探索节约集约利用国土资源的新思路、新办法，走出了一条符合兖州实际的节约集约用地之路。在宏观环境复杂、困难挑战增多的情况下，工业技改投入和服务业投资均保持50%以上的增幅，全市国家级高新技术企业发展到22家，80%以上的工业企业技术装备达到国际国内先进水平，先进制造业产值占规模以上工业的比重达到96.9%，高新技术产值占规模以上工业的比重达到20%，资源节约集约利用模式和机制助推全市经济社会依然保持了良好的发展局面。先后被评为“全国科技进步先进市”、“全国农业现代化示范市”、“全国粮食生产先进市”、“省级文明城市”等。

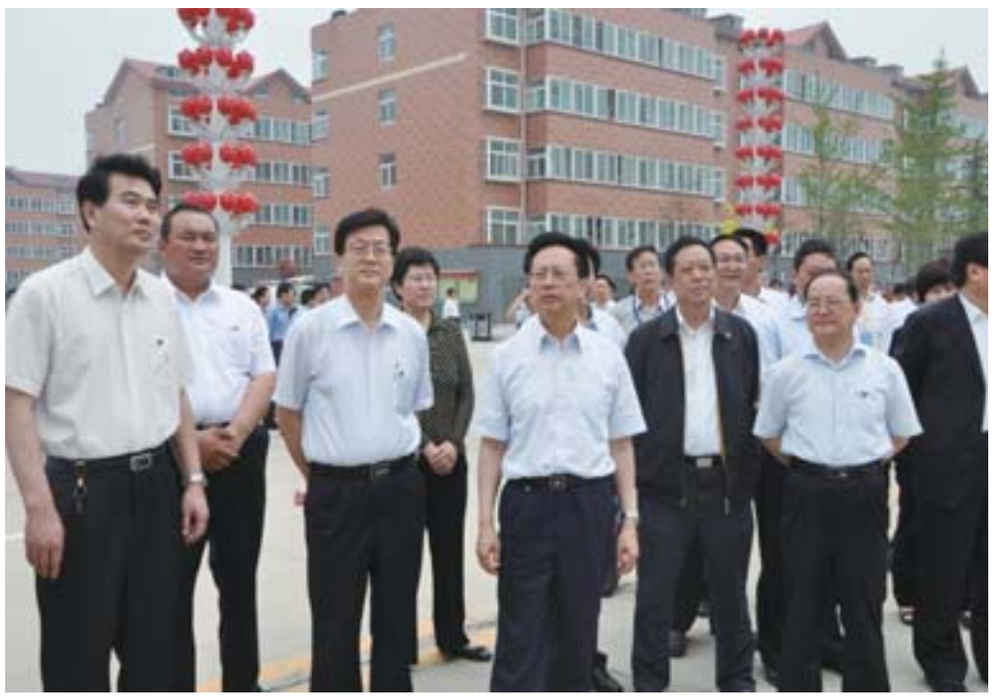
**政府主导，强力推进**。兖州市始终把资源节约集约利用作为全市内涵发展的核心工作来抓，近年来更是以国土资源节约集约模范县(市)创建活动为契机，建立起“政府主导、国土牵头、部门联动”的节约集约和创建活动工作机制，将资源节约集约利用和创建活动纳入政府工作日常管理和考核体系，与部门和乡镇年终考核、干部提拔任免相结合，修订完善了《兖州市镇街经济和社会发展综合考核办法》，成立了以市长任组长，发改、财政等24个部门负责人为成员的国土资源节约集约模范县(市)创建活动领导小组，做到机构、场所、人员、经费四落实、四到位，推动了资源节约集约利用和创建活动的顺利开展。

**建章立制，主动宣传**。兖州市从严格耕地保护、严把土地供应、强化批后监管等方面健全完善8项节约集约用地管理制度，研究制订了适当、适中、适量的符合兖州市情的国土资源节约集约指标标准体系，科学合理设置矿产资源开采布局，健全完善市场配置与监督管理并重的矿产资源开发利用机制，理顺了全市资源节约集约利用的总体发展目标。拓宽宣传渠道，丰富宣传形式，构建节约集约意识，营造创建活动氛围。去年以来，利用“4·22”地球日、“6·25”土地日、“12·4”法制宣传日等有利时机，开展大型主题宣传活动，布置展板120余块，悬挂横幅60条，发放主题宣传单页5500余份，引导人民群众关注资源节约集约利用，扩大了资源节约集约利用工作的社会影响。

## 打造用地组合拳 构建节约集约新机制

近年来，兖州市着力构建项目准入审查机制、项目用地预申请机制、项目用地非饱和供应机制、园区低效用地退出机制、企业产能提升零用地机制等五种机制，健全完善节约集约用地考量体系，全市用地保障能力持续增强，节约集约用地水平持续提升。

**建立项目准入审查机制，工业用地亩产论英雄**。为实现土地资源集约利用，切实增强建设用地保障能力，研究出台了《兖州市关于工业建设项目节约集约利用土地的意见》，完成了省级开发区土地集约利用评价更新工作，建立了以投资强度、产出水平、亩产税收等指标为基础的考量体系，规定新建工业项目要向开发区、工业园区及各镇已成规模的镇工业园区集中，市开发区、工业园区项目投资强度不得低于240万元/亩，亩均土地产出效益(工业产值)不得低于500万元/亩；镇工业园项目投资强度不得低于160万元/亩，园区外原则上不再安排新上工业建设项目。2012年以来对符合产业和供地政策但投资强度不高的12个工业项目累计1000多亩意向用地，不予列入供地计划范围。


△全国人大领导视察节地发展典型兖州市金村社区

△太阳纸业原址建设多层厂房，盘活低效用地

△山东迪一电子内向挖潜，集约高效用地

**建立项目用地预申请机制，高门槛促产业升级**。对于项目用地实行用地意向预申请制度，用地项目必须严格按照《产业结构调整指导目录(2011年本)》和《国民经济行业分类》(GB/T4754-2011)标准，在征地之前向国土部门进行预申请，按有关规定缴纳申请保证金，并出具相关部门认可的拟建项目立项、环评和可行性研究报告，对于污染严重、重复投资和“两高一资”等企业用地项目将严格限制供地。

**建立项目用地非饱和供应机制，企业分期拿地**。按照“合理布局、经济可行、控制时序”的原则，综合考虑项目产业政策、投资强度、税收额度、就业岗位等因素，科学编制全市年度用地计划，重点围绕重点工程、重大项目和重要事项用地需求，合理制定用地指标分配计划，加大统筹调剂力度，统一规划、分步实施，切实提高建设用地利用率和持续保障能力。同时，针对一些投资规模大、用地面积广、建设周期长的项目，科学制定年度用地指标分配计划，采取“非饱和”供地模式，根据项目的用地节点、时序、规模，先行对主体工程办理用地手续，并根据建设进度分期分批办理征地和供地手续，做到“用多少、分多少、建多少、供多少”，将有限计划指标用在重点项目、优质项目和急需项目的“刀刃”上。

**建立园区企业用地退出机制，高成本逼退闲置低效用地**。清理闲置低效用地是提高节约集约用地水平的另一个重要内容。为切实提高土地节约集约利用水平，兖州市制定了闲置土地认定标准和处置办法，对因土地使用者自身原因造成土地闲置满二年的，无偿收回；土地闲置满一年不满二年的，按出让或划拨土地价款的20%收取土地闲置费。对不符合法定收回条件的闲置土地，通过协商和合理补偿，采取改变用途、等价置换、纳入政府储备或安排临时使用等途径及时处置。引导企业通过压缩超标的绿地面积、辅助设施用地和内部少量空闲地，以及老厂房改造整理等途径提高现有土地利用率。由发改、财政、审计、监察、国土资源等部门组成土地利用审查工作组，对低效利用土地进行认定，并商定整改时限，整改时限不超过1年。对未按照投资强度进行建设的，不出具工程验收合格手续，不为其办理房屋确权手续；对违反出让合同、划拨决定书的单位或个人，严格按照约定的责任条款进行处理，并限制其参与新工业用地出让活动并暂停向其供地。办法实施以来，通过鼓励太阳纸业、华勤集团等企业挖掘自身潜力、盘活存量土地，累计完成固定资产投资42亿元，并实现了建设用地“零增加”；山东迪一电子科技有限公司通过政府协调利用原凌峰科技有限公司闲置土地进行多层厂房建设，既满足了企业自身发展需求，又盘活了城市存量资产，并被山东电视台作为盘活闲置低效用地的典型进行了专题报道。

**建立产能提升零用地机制，多层厂房拓空间**。按照“产业聚集、功能提升”的原则，出台了《主要工业行业厂房建设指导标准》，采取政策及财政扶持的方式，积极推广工业园区多层标准厂房建设，设立标准厂房建设区块，同时鼓励企业充分利用闲置或存量土地建设标准厂房或多层标准厂房，引导中小企业租赁和购买。对开发区、工业园区新建标准厂房、用地集约高效的工业项目，在用地指标方面重点安排；凡在主要工业厂房建设指导标准的基础上进行加层建设的，以增加的建筑面积每平方米50元的奖励标准为基础，每多增加1层每平方米增加奖励20元。在现有用地上改建、翻建、扩建多层厂房的工业项目，免收城市基础设施建设配套费、配套补助费、防空地下室异地建设费。太阳纸业股份有限公司是全国最大的民营造纸上市企业，中国企业500强和世界造纸百强，2012年销售收入已突破300亿元，企业始终坚持土地资源的节约集约高效利用，2006年与吴村实行村企合一，近500户村民全部搬进崭新的楼房，腾出300亩土地用于企业发展。企业积极向自身存量要土地，淘汰10万吨涂布白板纸生产线及制浆线，在原址与世界500强美国国际纸业合资新建年产60万吨高档食品包装白卡纸项目，在用地“零增长”的情况下，实现了规模和效益的双提升。目前太阳纸业土地投资强度近860万元/亩，亩均销售收入1013万元。同时，企业积极利用境外资源，在老挝建立了浆纸林原料基地和制浆基地，在越南配套建设了绝干木片散货码头和木片加工基地，成为第一家“走出去”造林的民族造纸企业。对符合规划、不改变土地用途，在现有工业用地上加层改造用于新上工业项目或提高产能，提高建筑容积率的，不再增收土地价款。山东科大鼎新电子科技有限公司金属键合丝项目和山东经典重工股份有限公司管道支架及新型钢砼高层建筑项目原计划分别用地300亩和200亩，通过向企业积极宣传节约集约用地理念，积极引导企业建设多层标准厂房，项目建设仅用地80亩和70亩，节余指标累计350亩，实现了节省企业投资和节余用地指标的双赢。通过鼓励挖掘企业自身潜力、盘活存量土地，在建设用地“零增加”的情况下，累计完成固定资产投资42亿元，太阳纸业、华勤集团2012年销售收入双双突破300亿元大关。

△采煤塌陷地图景

△拓展用地空间，治理采煤塌陷地12800亩

△采煤塌陷地变良田，新增有效耕地8800亩

## 严格管理守红线 内涵挖潜拓空间

**实行最严格的耕地保护制度**。按照“总量不减少、用途不改变、质量不下降”的总体要求，坚持从严落实目标责任，从严把握耕地总量，从严保护基本农田，层层签订耕地保护责任状，实行严格的目标考核，确保了耕地保护目标责任制得到有效落实。始终把基本农田保护作为一条“高压线”，从严执行基本农田“五不准”，健全了市、镇、村三级基本农田保护管理网络和市、镇两级基本农田保护档案，把基本农田保护责任落实到村组、农户、地块，基本农田地块与图、表、册相一致，基本农田保护范围、面积、措施、责任人做到四个到位，42.15万亩基本农田保护率一直保持在100%，耕地保护实现了耕地保有总量不减、基本农田面积不减。

**始终保持国土执法高压态势**。兖州市深入开展违法违规用地专项治理，坚持关口前移、重心下移、部门联动，健全完善市、镇、村三级巡查网络，切实做到“立案查处、拆除复耕、责任追究”三到位，重点查处违法违规用地行为，卫片执法检查顺利通过省级检查验收。与此同时，落实动态巡查责任，健全完善联合办案和共同执法长效机制，形成了防范在先、发现及时、制止有效、查处到位的立体式执法监察良好工作局面。2008、2009、2010年连续三年荣获“全省国土资源执法模范县”荣誉称号。

**提升矿产资源开发利用水平**。兖州煤炭资源丰富，分布面积约占全市国土面积的37.06%。兖州市把矿产资源节约与综合利用作为落实“节约优先”战略的重要举措来抓，精心编制《矿产资源总体规划》，科学合理设置矿产资源开采布局，健全完善市场配置与监督管理并重的矿产资源开发利用机制，确保矿产资源节约集约利用。严格整顿和规范矿产资源开发秩序，不断提高矿产资源保护和开发利用水平。鼓励矿产资源深加工，提高回采率和综合回收率，煤炭回采率达到84%，有效促进了资源节约集约和矿业经济健康有序发展。

**通过采煤塌陷区治理增地**。煤炭开采不可避免的带来采煤塌陷问题，兖州市立足于境内采煤塌陷地面积大的实际，以采煤塌陷地治理作为缓解用地矛盾、确保耕地总量平衡的重要手段，大力实施土地开发整理复垦，向采煤塌陷区“要地”。按照“政府主导、国土搭台、部门联动、统筹规划、聚合资金、整体推进”的土地整治工作机制，集中连片开展田、水、路、林、房综合整治，创造性地实施了挖深垫浅、排矸填充、借势利用、浅层平整等塌陷地综合治理模式。先后投入资金近1.2亿元，重点实施了两个国家级兴隆庄采煤塌陷地综合治理项目，治理面积12800亩，增加有效耕地面积8800亩，不仅缓解了土地要素制约，拓展了土地利用空间，还极大改善了当地群众的生产生活环境。采煤塌陷区治理成效显著，先后被评为“济宁市采煤塌陷地治理先进单位”、“全省煤炭资源开采率专项检查工作先进单位”等。

**挂钩试点推动城乡统筹发展**。兖州市积极引导农民新建住宅向规划的农村居民点集中，相继实施了“旧村入城”、“旧村入镇”、“旧村入区”、“村企合一”、“迁村并点、建设中心村”等村庄整治模式，对废弃的“空心村”和闲置的宅基地等进行整理、复垦，将农村节余的建设用地指标调剂到城镇使用促进城镇发展，增加城乡建设用地。在节约集约用地方面，华勤集团联合附近3个村庄，投资1亿多元建设了新马青社区，节约用地近2000亩；企业坚持土地高效利用、循环利用、紧凑利用，合理安排布置厂房，所有厂区建设都要经过土地论证进行优化设计。同时，华勤集团坚持科技创新，进而提高单位面积产量，亩均销售收入近1000万元，平均投资强度710万元/亩，实现了节约集约用地与企业规模效益增长的双赢。华勤集团“村企合一”的发展模式，曾在新闻联播头条宣传报道，成为全国、全省新农村建设的典型。2008年以来，国家和省批复全市实施增减挂钩项目25个，涉及村庄49个，废弃工矿3个，拆旧规模9633.1亩，项目完成后可复垦出耕地8740亩，其中节余用地指标6249.5亩。2010年以来已经实际腾出建设用地指标2288.5亩，有效缓解了建设用地指标紧张的压力，实现了增减挂钩工作与新农村建设、土地集约利用、破解建设用地制约的有机结合。

风潮涌流，自当扬帆破浪；任重道远，更需策马加鞭。我们有理由相信，勤劳朴实的兖州广大干部群众将会进一步完善措施，创新机制，持之以恒地把国土资源节约集约利用作为重要工作抓紧抓实，全面推动经济社会和生态文明建设协调发展。

**山东国土资源节约集约利用系列宣传之二**