

# 奏响节约集约主旋律 服务蓝色经济大发展

## ——文登市开展国土资源节约集约利用工作纪实

◆新闻背景：文登市位于山东半岛东部，因秦始皇东巡召文人登山而得名，历史悠久，文化底蕴深厚，自古就有“文登学”的美誉。全市总面积1779平方公里，辖14个镇、3个街道办事处和2个省级开发区，总人口65万。文登战略区位优势明显，地处环黄海、环渤海两大经济圈核心位置，是山东半岛蓝色经济区的核心区，是中国优秀旅游城市、国家园林城市、国家环境保护模范城市、中国长寿之乡、中国温泉之都。

### 破解资源约束

### 实施节约集约发展战略

土地是民生之本、发展之基。对于文登这一县级市来说，经济社会的发展面临土地供需矛盾日趋紧张的局面，土地资源要素成为制约文登经济可持续发展的重要因素。在国家严格管控新增用地的大背景下，只有走节约集约用地之路才能从根本上突破资源瓶颈，开辟文登转型发展的新局面。近年来，文登市坚持开源与节流并重，落实最严格的节约用地制度和最严格的耕地保护制度，以模范县(市)创建活动引领土地资源集约高效利用，努力实现资源保护和保障双赢，形成了“节约用地、集约建设、持续发展”的用地格局，走出了一条依法集约用地，合理配置有限土地资源的新路子。

**坚持创建引领，助推发展转型。**国土资源部和省、市关于创建国土资源节约集约模范县(市)工作部署以来，市委、市政府高度重视，不断创新管理理念，把创建活动作为落实中央对国土资源管理工作新要求、推动经济结构调整和发展方式转变的一项重要工作来抓，将创建活动纳入党委、政府重要议事日程，形成了节约集约利用国土资源的强大社会共识。成立了创建活动工作领导小组，市委副书记、市长任组长，领导小组办公室设在国土资源局，确立了工作思路，明确了创建活动的总体要求、目标任务、工作步骤。

**坚持政府主导，强化共同责任。**为做好节约集约用地工作，文登市成立了城市规划委员会和国土资源管理委员会，市委书记、市长分别担任主任、第一副主任，将国土资源部门执行国家土地政策由部门层面上升到全局高度，集体决策的民主性和科学性逐步凸显，从源头上提供了节约集约用地的制度保证。同时严格按照创建活动要求，探索国土资源节约集约利用的新制度、新机制，狠抓落实，全面完成各项创建任务。

**坚持舆论引导，营造浓厚氛围。**开展多种形式的宣传活动，致力于提高全社会节约集约用地意识。一是坚持政府参与，形成宣传合力。组成“国土资源法律知识宣讲团”，深入到各镇、村巡回举办国土资源政策法规讲座。二是抓好重大活动日宣传。利用“6·25”全国土地日和“12·4”全国法制宣传日等重大宣传教育节日，以镇村干部为重点，以“珍惜资源、爱我家园”、“节约集约用地、促进科学发展”等为主题，举办国土资源专题讲习班，宣讲国土资源相关法律、法规，让一线干部及时了解国土资源方面的新政策、新精神，增强广大农村干部节约集约用地和合理利用土地的意识。自2006年以来，编辑出版并免费发放《文登国土资源》10期10万份、挂历26000余份、明白纸6万余份，开辟《国土资源》专版17期，编辑发行了《文登市国土资源志》，不断扩大国土资源工作的社会影响力。三是广泛开展“国土宣传进学校、进企业、进机关、进农村、进荧屏”活动，采取有奖问答、知识竞赛、以案说法等群众喜闻乐见的形式，积极宣传坚守耕地红线和节约集约用地的重大意义。

### 开展节地三控

### 构筑节约集约防控体系

文登市把节约集约用地工作贯穿到土地利用管理的全过程，建立了以土地利用总体规划为核心的规划体系，切实提高规划计划调控体系对城乡建设节约集约用地的基础保障作用，实现了土地利用“事前、事中、事后”全方位跟踪服务与长效管理，确保土地节约利用。

**严格规划管控，确保布局优化。**先后编制出台《文登市土地利用总体规划》和《文登市城市总体规划》，两个规划以保护耕地为前提，严格落实土地用途管制制度，建立了包括土地供应计划、土地储备计划和土地整理计划在内的全方位、全覆盖的土地利用计划管理体系，在严格控制新增建设用地规模的同时，将存量建设用地的二次利用纳入计划，积极盘活各类存量建设用地。在新一轮规划修编中，一是明确规划修编重点，将重点定位于做好南海新区盐田和滩涂的开发利用和建立合理用地、集约用地的引导机制上。二是主要搞好各项规划衔接，协调好土地利用总体规划与其它专项规划的关系。早在文登南海开发之初，就聘请上海同济大学和山东省城乡设计院进行高起点规划，将整个南海新区分为临港产业区和旅游度假区两大功能区，实行“两区联动，产业互补”，形成合理的经济结构，保证区域经济全面协调、可持续发展。通过规划引导工业项目向临港产业区集中，努力提高区域性社会资源共享程度，确保有限的土地资源得到充分合理利用。

**严格审核把控，确保用地集约。**对符合划拨条件的项目，严格执行省建设用地指标体系；对符合协议出让条件的项目，严格项目投资、规划的各项指标要求；对纳入市场化操作的项目，用地部门在参与地块前期论证的时候，就把集约用地的要求体现在地块的前置条件中。对建设项目的有关情况进行预审，预审未通过的，发改部门不批准立项。对符合土地



△黄海之滨的璀璨明珠——文登



△开拓用地新空间 展开展新布局



△节地模式促发展 昔日旧貌换新颜



△节地模式促发展 昔日旧貌换新颜

利用总体规划，供地政策、用地标准和规模等条件的，出具建设用地预审意见，安排项目用地。对适宜单独供地的建设项目，认真执行国家规定的行业用地标准，明确限定投资强度、建筑密度、容积率等用地条件，把不应有的“水分”挤出去。荣乌高速文登段原申报面积3308亩，在用地预审时，对路基护坡宽度进行适当调整，通过排水设施采用矩形沟，增加桥梁数量、长度等措施予以核减，核减后面积3015亩，减少占地293亩。

**严格全程监控，确保地尽其用。**把建设用地的全程管理纳入用地的日常管理。加强建设项目竣工复核验收，对在规定时间内未建成规定建筑面积、达不到规定容积率的，通过暂缓土地使用权登记等措施促使其按规定建设。加强出让合同跟踪管理，对违反土地使用权出让合同约定、逾期不开发建设、甚至长期闲置土地的，通过收取闲置费、协议收回、无偿收回、公开出让等方式予以处置，使好项目有地可用，老项目集约用地，促进新老项目节约集约用地。目前，南海新区累计收回中国航空华东民航管理局、兖矿集团等闲置土地3000多亩，全部按新的用途挂牌出让。

### 探索多元模式

### 打造市域一体发展格局

在一体化大威海发展格局中，文登市担当着重要的角色：这里既是“两轴支撑”中向南一轴的重要组成部分，又是“环海发展”中的重要板块，更承担着威海市六大重点区域之一——大南海的开发建设重任。由于地处沿海，耕地后备资源匮乏，为妥善处理保护耕地和保障发展的关系，文登市通过积极引导和规划调控，初步形成了三种节约集约用地模式，工业化、城市化同步推进、市域一体发展的大格局正在形成。

**城市节地模式，开拓用地新空间。**一是以容积率的提升促进土地集约利用。城区招拍挂土地容积率大于或等于2.0的宗地数占总宗数的比例由2003年的6.2%提高到2009年的38.3%；同时平均容积率也逐年递增，由2003年的1.3上升到2.0。二是以企业的“退二进三”促进土地集约利用。将9家生产型企业迁建到工业园区，腾出

811亩土地用于城市建设和发展现代服务业，促进了城市功能的优化和环境的改善。原鸿通管材有限公司占地63亩，迁到经济开发区后仅占地20亩，同比节约土地43亩。原企业用地出让后，建设大润发项目，集商贸、住宅于一体，改造了老城区，提升了城市形象，实现了节地和收益的双赢。三是以拓展建筑空间促进土地集约利用。秉承“有限空间，无限发展”的集约用地理念，在城区东部规划了总面积28平方公里的城市新区，集中建设商业、住宅以及商务办公楼宇、物流和公益设施项目，建筑容积率全部控制在2.0以上。土地资源聚集利用效应得到充分展现，土地使用效率有了明显提高。

**园区节地模式，推动产业新布局。**文登市坚持政策向园区倾斜、资源向园区汇集，举全市之力加快经济开发区和南海新区建设，所有工业项目全部向园区集中，使之成为招商引资的载体。对所有进区项目，做到统一规划，以大项目集中建设促进园区集聚发展，项目所产生的税收归招商镇所有，减轻了项目占用耕地和征用土地的压力。南海新区被确定为山东半

岛蓝色经济区三大海洋经济新区之一。文登市确立了“发展文登就是发展南海，发展南海就是发展文登”的理念，围绕打造“滨海度假胜地、蓝色产业新城”的目标，将南海新区规划为工业区和商业区，突出生态环保和节约集约用地。凡达不到规定容积率的工业用地，都要求追加投资或缩小用地规模。同时，土地供应坚持向符合国家产业政策的高新技术、生态环保等重点发展领域倾斜，严格限制产能过剩行业和高耗能、高污染项目用地。文登经济开发区把节能降耗、环境保护和集约利用土地作为转变经济发展方式的突破口，先后批准400多家企业进区，成为山东半岛投资开发的热土，被联合国工业发展组织确定为“国际项目示范园区”。

**农村节地模式，助推城乡新发展。**严格控制农村建设用地总量，鼓励农民改进农村传统建房方式，按照适当集中、合理布局、综合开发、配套建设的原则，集中规划、设计和建设多层住宅小区，节约出来的土地获得的收益返还村集体，主要用于农民社保和小区配套以及发展壮大村集体经济。科学规划五种新农村建设类型和模式，挖掘村庄建设用地潜力。一是城市改造型。运用房地产开发模式，进行整村搬迁改造、连片开发建设。二是驻地集聚型。将城郊村和镇驻地村建设改造成为社区，吸纳周边村庄农户入住。三是多村联建型。由政府主导，实施城乡建设用地增减挂钩政策，以中心村为依托，统一组织建设社区。四是强村兼并型。引导经济强村兼并周边经济欠发达村，并对兼并村庄组织复耕，实现以强带弱、共同发展。五是村企共建型。由企业筹集资金对相关村庄进行搬迁建设、整体改造，对腾空的土地及相关资源进行开发。文登市将金岭屯与周边3个村合并规划新建金岭山庄，节余土地指标145亩，用于发展高效农业，成为新农村建设的典范。

### 强化多极支撑

### 构建节约集约创新机制

**健全市场配置机制。**文登市充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，全面提高土地资源的配置和利用效率。2001年就发布了《关于对市区土地实行五统一管理的规定》、《文登市土地储备办法》等规范性文件，对土地市场开发实行“统一规划、统一征收、统一开发、统一供地、统一管理”，着力营造公开、公正、透明、开放的制度环境，倾力打造“阳光地产”。经营性用地连续10年实现100%以招拍挂方式出让。2007年7月起，对工业用地全面实行招拍挂方式公开出让。

**建立激励约束机制。**把投资强度、建筑密度、容积率等用地条件列为项目建设考核内容，对完成考核计划的赋满分，超额完成的在满分基础上增加加分，完不成的按比例赋分。对新上工业项目，实行项目投资规模和建设规模控制，投资低于2000万元的项目原则上不单独供地，可通过租赁标准厂房等途径解决经营场所；鼓励企业积极利用存量土地进行项目建设，通过增资扩股、技术改造，向空中谋发展，向地下要效益，实现土地多重使用、高效利用。除行业特殊要求外，禁止建单层厂房，纺织服装、食品医药、电子、生物等项目应该建造三层以上厂房，提高单位土地面积的投入产出水平。提倡房地产市场用地在符合规划的前提下由低层向小高层集约发展，增强工程技术对节约集约用地的支撑作用。规定在城区范围内，住宅楼7层以上免收基础设施配套费；新建11层以上的商务写字楼给予减免城市基础设施配套费、人防设施易地建设费、价格调节基金等地方政府权限范围内的所有行政事业性收费。同时，为提高地下空间利用率，规定商务写字楼和商业住宅小区，必须建设地下停车场等基础设施，对符合要求的非经营性地下建筑物，其面积可不计入容积率的计算范围，从源头上保障城乡各项建设都节约集约用地。

**强化执法监察机制。**加大土地执法力度，开展闲置土地清理，批而未供土地清理、低效用地盘活利用等专项工作，促使房地产项目和工业项目在规定时间内开工建设。强化土地规划和计划的监督检查管理，加强耕地和基本农田保护；强力查处违法用地和违法建筑，坚决遏制违法用地行为。在全市所有行政村聘请了810名兼职土地监察员，形成了镇、村两级监察网络。在威海市率先成立了国土资源派出所，建立了国土、公安、监察、法院等部门联动机制，联合查处土地违法案件，对没有取得合法用地手续的建设项目，供电、工商、税务、银行等部门不予办理相关手续，对构成犯罪的坚决移交司法部门查处。文登市连续三年被授予全省国土资源执法模范县。

土地资源有限，未来发展无限。文登市将坚定节约集约集约发展方向，以用地集约来支撑和保障经济社会又好又快发展，努力形成科学发展与节约用地的和谐局面，再谱节约集约用地新篇章。

全程策划：王桂鹏  
组织统稿：滕红光 张海明