

建立新机制，管理“数字化”

——高密市节约集约利用土地纪实

近年来，高密市认真贯彻落实“保资源、保发展、保权益”的各项思路举措，深入推进节约集约用地措施落实，促进了经济社会持续健康发展。先后获得首届国土资源节约集约模范县(市)、部省两级构建国土资源管理新格局试点单位、部省市县四级百家联建“12336为民服务示范窗口”等荣誉。全市经济发展、政治安定、社会和谐、生态优化、人民群众安居乐业。在第十三届全国县域经济基本竞争力与科学发展评价中居第71位，在中国最具投资潜力中小城市百强中列43位。被山东省委、省政府确定为中等城市，被山东省政府授予“山东省园林城市”、“省级区域协调发展示范县”。

高密市版图面积1526平方公里，辖7个镇、3个街道办事处，1个省级经济开发区，人口86万。耕地保护率高达90.17%，土地后备资源短缺，发展用地矛盾突出。为破解“既要发展，又要吃饭”的难题，高密市认真落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，土地市场秩序日益规范，节约集约用地水平不断提升。

实施“1236”工程 打造土地利用新格局

2012年2月，高密市成功创建为全国首届国土资源节约集约模范县(市)。当年5月，被国土资源部确定为部、县两级构建国土资源管理新格局试点单位。一年多来，高密市坚持“节约集约促转型，创新管理促发展”，不断探索科学用地新模式、打造节约集约用地升级版，建立起“一个机制”，打造了“两个平台”，实施了“三个管控”，深化了“六项制度”(简称“1236”)，为建设“资源节约型、环境友好型”社会作出了新的贡献。

建立“一个机制” 齐搭台同唱戏

高密市政府出台了《关于进一步控制和查处违法建设的意见》和《关于加强土地执法监管严格依法依规用地的紧急通知》，按照“属地管理、守土有责”和“谁主管、谁负责”的原则，明确界定管理范围、职责分工。建立起由纪检监察机关、国土资源、建设、规划等相关部门参与的联合办案机制，不断加大土地违法违纪案件查处力度。2013年7月24日，高密市人大常委会又通过了《关于控制和查处违法建设和违法用地的决议》，明晰了各部门、各单位的职责，将构建国土资源管理共同责任机制上升到法制层面。共同管理责任机制的建立和完善，变“一家管、大家用”为“大家管、大家用”，形成了“齐搭台、同唱戏”的国土资源管理新局面。

打造“两个平台” 高科技高配置

打造科技管地平台，实施12336“天鹰工程”。高密市以“畅通渠道、优质服务、建设队伍”为目标，按照“高端化、信息化、专业化、规范化、以用为主、资源共享、机制配套”的原则，建设了国土资源综合管理服务管理平台，实施了12336“天鹰工程”，对涉及国土资源管理的群众诉求做到了有问必答、有诉必接、有接必办、有办必果。在执法车辆上分别配备了专门的GPS设备和“执法通”执法巡查系统软件，实现了动态监管无盲区，增强了应急处置能力。同时，通过该先进系统功能，加强批后监管，实行“三提醒一警示”，督促建设单位依法依规用地。

打造土地高效配置平台，建设工业综合体。从2012年开始，高密市以重点产业园区为平台，整合各类生产要素，创新启动了城北高新工业综合体项目建设，以标准厂房建设为载体，不断强化“立体型”用地意识，在空中产生效益，变“以地招商”为“以房招商”，按照产业布局，规划租赁或出售厂房，供工业企业生产使用，并集中为工业企业提供物业管理和物流配送等服务，土地利用从低容积率到高容积率转变，由粗放型向集约型转变。该综合体规划用地500亩，平均容积率1.11，通过建设高标准厂房和完善的配套服务设施，吸引高、新、特项目入驻，推动土地高效配置、节约集约利用。将产业功能、城市功能、生态功能融为一体，实现“产城一体化”。目前，占地219亩、建筑面积26万平方米的一期工程已投入招商运营。



△高密市土地集约利用高效配置平台——工业综合体



△孚日集团立体仓库



△高密市国土资源12336服务大厅接线员

实施“三个管控” 前中后不放松

实施规划管控。科学制定各区域、各行业专项规划，修订新一轮城市规划，实现土地利用总体规划与城乡总体规划修编的有机融合，发挥总体规划的管控引领作用，实行建设用地功能区控制和空间管制。

实施项目管控。高密市成立了以分管市长任组长、有关部门参与的项目用地审查工作领导小组，严格按照《建设项目用地预审管理办法》和《关于进一步加强和改进建设项目用地预审工作的通知》要求，对项目投资强度、容积率、用地定额指标、环境影响评价、资金到位等内容进行预审，凡没有预审或未通过预审的，发改部门不得审批、核准或备案，国土部门不予保障用地。出台了《高密市人民政府关于严格土地使用标准推进节约集约用地的意见》，

对投资额小于3000万元、用地面积不足20亩的工业项目，不再单独供地，确需使用新增用地的一律安排到工业园区。

实施批后管控。依托土地市场动态监测与监管系统，利用12336“天鹰工程”，开发建设用地批后监管模块，将已供土地的用地范围和使用条件导入系统，建立信息数据库，落实国有建设用地供应管控。监管系统在项目开工期限前不同时间段，将未开工地块的预警信息发送到监管人员手机上，提醒其按时进行管



理。通过网上实时监控、动态跟踪管理、预警提醒反馈、定期通报等制度，对供地政策落实与合同履行情况进行全程监管。同时，将国有建设用地供地率与新增建设用地指标分配、审批相挂钩，对前一年度供地率达到95%以上的镇(街区)，在指标分配时给予倾斜；对前一年度供地率达不到80%的镇(街区)，实行土地管理综合执法。

深化“六项制度” 保实效促节约

设立用地承诺金制度。通过预审的项目，在上报审批前按每亩8万元的标准交纳预约用地承诺金(包含征地补偿费、社保基金、耕地开垦费、土地管理费和新增建设用地有偿使用费等)到专户。项目报批时，从预约用地承诺金中按规定上缴社保基金、土地管理费和新增建设用地有偿使用费等。预约用地单位竞得建设用地使用权后，所缴预约用地承诺金可抵顶土地出让价款。

完善履约保证金制度。竞得人在成交时按成交价格的3%交纳用地履约保证金，最高不超过300万元。未缴纳国有建设用地履约保证金的，国土部门不得发放《国有建设用地使用权出让合同》。受让人按时开工、竣工并经国土部门验收合格，按照履约保证金的50%，分两次返还履约保证金及其同期银行存款利息。开、竣工核验不合格的，分别将保证金的50%以及同期存款利息作为违约金上缴市财政。

实行定期清理制度。明确规定了对闲置和低效利用土地定期清理的责任主体和清理周期。以各镇(街区)为主体，会同国土、经信、地税、招商等部门，每半年一次对辖区内建设用地利用情况进行清理清查，对批而未供、供而未用和闲置、低效利用土地进行登记、造册，实行动态化管理，制定整改措施，促使土地节约集约利用。近年来，高密市共计盘活利用闲置和低效利用土地4500多亩，其中依法无偿收回一家韩国独资企业的200亩土地使用权。

落实违法用地与调拨款挂钩制度。凡新发生的违法用地未按期整改的，由国土部门核定违法占地数量和地类，报市政府批准后，财政部门按照每亩40万元的标准扣减违法用地所在镇(街区)财政调拨款，占用基本农田的，占1亩按2亩计算。每月底核定违法用地面积，扣减调拨款。截至目前，已扣减调拨款4500多万元，督促被扣减镇(街区)加大执法力度，在规定时间内对所发生的违法用地进行了整改。

严格综合执法制度。对发生土地管理秩序混乱或对土地违法违规行为制止不力、瞒案不报、压案不查等问题的镇(街区)，采取土地管理综合执法：每季度违法违规用地超过5亩(其中耕地超过3亩)，不及时进行整改的，停止其规划预审、建设用地申报(包括设施农用地审批)、土地整理和增减挂钩项目申报及资金拨付、土地抵押登记等土地业务，并对镇(街区)主要负责人实施警示、约谈、问责。

推行用地指标配套制度。实行差别化供地，新增建设用地计划指标分配与节约集约用地水平相挂钩。从今年初开始，凡使用计划指标的项目需配套使用10%的流量指标。近年来，高密市利用增减挂钩这个平台，按照“项目锁定资源、资源置换资金、资金扶持项目”的运作方式，以“增地、增效、富民”为重点，对土地整理模式进行改革，变单一的土地平整为综合整治，变分散式的初级整理为集约化的整体推进。总规模5万亩的大牟家镇国家级土地整理项目已经完成，新增耕地4500亩；多方筹集资金1.27亿元，积极推进增减挂钩项目建设，上半年已验收3个项目，节余流量指标490亩，总规模1313亩的17个整村搬迁挂钩项目正在实施。既增加了耕地数量，缓解了建设用地指标不足的难题，又切实改善了群众生产生活条件，提高了农村集体土地的节约集约利用水平。

下一步工作中，高密市将进一步增强发展意识、大局意识、责任意识，尽职尽责保护国土资源，节约集约利用国土资源，尽心尽力维护群众权益，为推动经济社会科学发展作出新的贡献。

策划：赵培金 徐勇
组稿：滕红光 张海明

全国土地日·山东节约
集约用地宣传专题之三



△山东豪迈科技有限公司自主创新项目电火花车间