

■我省第三届全国国土资源节约集约模范市、县(市)巡礼

倒逼节约集约用地 促进经济转型发展

——诸城市推进国土资源节约集约利用工作纪实

□赵凤 夏斐

在山东半岛东南部，镶嵌着一颗璀璨的明珠——诸城，她位于潍坊、青岛、日照、临沂4市交界处，总面积2183平方公里，常住人口110万。这里诞生了“三皇五帝”之一的舜帝，出土了世界最大规模的恐龙化石群，被称为“中国龙城、舜帝故里”。诸城是一座富有创新精神的城市，各类改革经验层出不穷，商品经济大合唱、贸工农一体化、农业产业化、中小企业产权制度改革、农村社区化发展……这些经验都曾享誉全国。

近年来，随着经济转型升级的步伐持续加快，节约集约用地的春风应时而起，为各地经济转型发展送来了生机和活力。富有改革精神的诸城人，紧紧抓住这一有利时机，深入开展国土资源节约集约模范县创建活动，以土地资源的节约集约利用，倒逼经济转型升级，保持了持续健康发展的良好态势。诸城市单位建设用地GDP产出由“十一五”末的每亩12.75万元，增加到“十二五”末的18.84万元，增长48%；投资强度由每亩不足100万元，增加到260万元。今年6月，诸城市被国土资源部表彰为国土资源节约集约模范县，诸城市委书记在表彰大会上作了典型发言，以考核倒逼、标准倒逼、成本倒逼、监管倒逼、执法倒逼“五个倒逼”为主要内容的节约集约用地新经验再次推向全国。

下面，请跟随笔者共同见证节约集约用地的种子如何在这里生根、发芽。

全面夯实工作基础 节地理念深入人心

沿诸城东大街进入主城区，“发展是大战略，节约是硬道理”“节约集约用地，切实保护耕地”……一幅幅鲜明的宣传标语映入眼帘，与苍翠的树木交相辉映。

“推进节约集约用地，关键在于将这种观念植入人心，动员全民参与。”诸城市国土资源部门的一位负责同志说。据介绍，诸城市不但积极借助各类新闻媒体开展广泛的宣传，而且结合实际，开展了丰富多彩的特色宣传活动，在这方面颇费了一番心思。今年4月22日世界地球日，诸城市国土资源部门与教育部门联合，在诸城的潍河公园中心广场举办了“珍惜资源·保护地球”百米画卷大型绘画活动，来自全市的200多名少年儿童参加了绘画活动，引起了社会各界的广泛关注。为纪念第25个全国土地日，他们还自组队伍创作，并邀请当地演员共同拍摄了具有当地乡土特色的微电影《一亩三分地》，6·25宣传期间在全市主要公共场所电子显示屏滚动播放，群众喜闻乐见。多位一体的宣传让节约集约用地理念入脑入心。

节约集约用地理念深入人心是基础，更重要的是将节约用地贯穿全局，落实到各级领导干部的行动中。“诸城发展不能靠拼土地、拼资源，节约集约才是硬道理”，这是诸城市委书记经常挂在嘴边的一句话。诸城山区、丘陵、平原面积各占三分之一，土地资源有限，加之传统产业占比大、效益低，经济发展和转型升级亟须改变粗放、低效模式，在节约集约用地上做好文章。这些发展理念，他几乎逢会必讲。为保证节约集约用地工作落到实处，诸城市成立了由市长任组长的节约集约用地领导小组、节约集约模范县(市)创建工作领导小组，节约集约用地工作连年写入政府工作报告，并列入诸城市“深化重点领域改革”的重要内容。2014年以来，诸城市还提高了节约集约用地在镇街科学发展考核中的比重，并且将盘活挖潜任务分解到各镇街，实行末位否决，真正把节约集约用地变成各级政府的统一行动。

深入加强制度建设 严格把牢用地关口

要把节约集约用地的理念更好地落实到日常工作中，必须有一套符合实际、标准科学、运行流畅的制度体系。近年来，诸城市先后出台了《加强建设用地指标管理推进土地节约集约利用暂行意见》、《关于进一步规范项目建设管理的暂行办法》等一系列制度，节约集约用地工作日益科学、合理、规范。在总结经验的基础上，诸城市还积极学习借鉴各地的先进做法，于2015年制定出台了《建立倒逼机制推进土地节约集约利用的意见》，统筹推进土地资源集约高效利用，成为了“五个倒逼”新机制的指导纲领。

诸城市统一规划建设各类产业园区，并打破行政区划界限，引导新上项目按产业门类向园区集中，推进“产业集群、园区集聚、用地集约”。同时，建立了以产业准入、建设周期、投资强度、容积率、建筑密度、亩均税收和亩均产值为主的标准体系，明确了工业和服务业用地准入门槛。对新上项目，定期组织评审，达不到标准要求的，不予办理相关手续，不安排新增用地指标。

“目前，我们实行新增指标竞争性管理，对年度新上用地项目，经国土部门依照审核标准综合排序后，由相关部门集体审核核定分配新增用地指标，经市政府研究后下达执行。”诸城市分管国土资源工作的副市长介绍，近两年，累计有20个产出效益不高的项目，因没有通过联合评审而被淘汰。

在诸城市龙都街道工业园区，有一家近乎四合院式的工厂，走进厂区，是2栋5层加工车间和1栋6层单身职工宿舍楼，建筑布局紧凑。据该公司负责人介绍，新上项目时，为达到市里的投资标准要求，公司规划建设了多层厂房，整个项目建筑面积达到6.7万平方米，占地



△诸城城区



△山东诸城佳士博公司新建的多层立体智能冷库



△北汽福田山东诸城汽车厂新建M4汽车焊装、总装、涂装联合智能化厂房



△北汽福田山东诸城汽车厂M4汽车焊装、总装、涂装联合智能化车间生产线



△山东诸城迈赫机器人自动化股份有限公司

仅有18亩，投资强度达到360万元/亩，容积率达到2.5。

2012年初，诸城市在全省率先实行了“建设用地指标配比管理办法”，对使用年度计划指标的工业项目，配套20%的增减挂钩指标，用地成本平均每亩提高4万元，倒逼企业节约集约用地。

在诸城市昌城镇的山东佳士博食品有限公司，企业建设的大型冷藏车间变身4层智能冷库，储存的肉丸、鸡柳等速冻制品，通过自动化控制，像“小抽屉”一样推送所指定区产品，既节省了人力，又防止产生“僵尸肉”。

据了解，2013年公司在上新该项目时，原计划使用80亩土地，但根据诸城市出台的指标配比管理办法，使用80亩地需配套16亩挂钩指标，需增加成本320万元。于是，企业在综合考虑生产工艺要求和生产成本的前提下，对项目规划的前期用地规模进行了调整，最终决定申请用地指标40亩，建成了一栋4层科技研发培训中心，2栋2层生产车间，一栋24米高层立体智能冷库、物流配送等配套设施，建筑面积达到4.3万平方米，容积率从前期的1.04提高到1.62，大大提高了土地的利用效率。

据统计，通过实施该办法，总计节约土地1200余亩，累计为100多家企业落实用地指标4406亩，供地率达90%以上。

在用地指标配比管理的基础上，2015年，诸城市又建立了“节约集约用地履约保证金制度”。项目建设单位在征地环节，按4万元/亩缴纳，实行专户管理，专款专用。项目按时开工建设并投产达效的，履约保证金予以退还；违约的按规定比例进行扣减。经扣减或不再退还的履约保证金，划转为节约集约用地专项奖励资金，用于奖励盘活挖潜和“零增地”技改的企业。到目前，累计收取履约保证金4930万元，已如约退还保证金455万元。新办法的实施，既保证了项目建设按时履约，又减轻了企业的负担。

不断强化政策措施 激励企业盘活挖潜

诸城市传统产业占比较大，加快产业转型升级成为一个亟待解决的重要问题。面对产业转型“变”与土地空间“不变”的矛盾，诸城市引导企业眼光向内，在低效挖潜上寻求突破。

针对传统产业占比较大、用地相对低效的

问题，诸城市出台了鼓励节约集约用地若干政策，明确了13条扶持措施，引导“零增地”技改挖潜。

北汽福田诸城汽车厂是诸城汽车产业的龙头，俯瞰厂区，一个个大型车间错落有致，除了道路整个厂区几乎没有空地。据了解，该厂占地435亩，从业人员3000多人，原厂区总建筑面积17.4万平方米，容积率为0.6。面对汽车领域生产装备升级，企业秉承节约用地的理念，2015年，利用原厂区闲置空间建设M4车身、RDC库、落屑检测等3个多功能现代化联体车间，扩大生产规模，提升产品层次，总投资6.54亿元，厂区总建筑面积达到29.6万平方米，容积率达1.02。

今年，该公司又投资3亿元，启动建设另一个厂区——诸城奥铃汽车厂工艺升级技术改造项目，项目利用现有厂区空地新建一座1万2千平方米中高档车身车间，新增M3车身焊装线替换现有落后生产线；同步配套新增货箱装配线6000多平方米，项目计划于2017年8月竣工投产。技改项目完成后，将实现制造装备和产能结构的优化升级，进一步提升福田汽车诸城厂区的智能制造水平。

据了解，仅今年上半年，诸城市就完成存

量土地二次开发2600亩，占地总量的59%。2016年3月，诸城市政府对5家“零增地”扩建企业进行了奖励，共计奖励资金245万元。传统产业的转型升级，带动诸城向“绿色动力之城”“健康之城”“时尚之城”“智能之城”阔步前进。

近两年，诸城市坚持将土地优先配置给市场前景好、产出效率高的高新技术、新兴产业和金融、电商、物流等服务业项目，并从企业选址、标准化厂房建设等方面入手，帮助企业降低成本。同时，对经营不善、濒临破产的企业，专门成立资产管理公司，进行重组或重新招商，盘活存量资源。诸城建成运营的电商创业园，占地10亩，容纳了96家小微企业，仅2015年“双十一”就创造了1200万元的营业额。截至2015年底，诸城市高新技术企业发展到33家，产值占比39.5%。

此外，诸城市还以坚持市场化改革和推进新型工业化为导向，探索实行“先租后让”“长期租赁”“弹性年期”出让和差别化土地地价等政策。2015年，诸城市建立了以亩产效益为中心的工业企业综合评价体系，对限额以上企业用地，分发展提升类、整治提升类、落后淘汰类三类进行管理，把有限的资源配置给效率更高的企业。

迈赫机器人自动化股份有限公司在诸城市2015年度工业企业综合效益评价中被评为发展提升类企业，供应土地时执行差别化地价政策，即确定挂牌起始价时可按现行工业用地价格标准下调5%执行。今年该公司计划扩建，可租赁市里储备的112亩空闲土地先行扩产。多方位的优惠政策，能够让企业将更多资金投入项目建设，缓解了企业用地压力。

整合使用各类资源 提高土地利用效率

集中整治各类土地资源，提高产出效益，是诸城市推进节约集约用地的又一重要措施。

沿329省道进入诸城市林家村镇驻地，远远望去，一幢幢崭新的楼房矗立在河边，在静静的河水中形成倒影，景色十分优美。这里名叫红寨河小区，傍晚时分，几位老人在小区健身区健身，一位老人手语远处的山岭告诉笔者，他们原先居住的村庄在山岭那边，村里交通十分闭塞，生产生活条件落后，后来镇政府组织他们统一搬迁到了现在的小区，现在的生活条件好多了。说话间老人的喜悦之情溢于言表。

诸城是全国农村社区建设实验市，社区工作曾得到国家领导人的肯定。诸城市对符合条件的农村居民点，纳入聚合区建设规划，申请列入增减挂钩试点项目区，统一拆旧复垦，集中安置，并高标准配套道路、供水、供气以及学校、敬老院、警卫室等基础设施，不但解决了农村建房粗放式用地问题，而且推进了农村社区化发展，提高了城乡公共服务均等化水平。近年来，诸城市通过增减挂钩整体搬迁村庄22个，农村新型社区项目获得“中国人居环境示范奖”。

对农用地积极开展“田、水、路、林、村”综合整治，加快高标准基本农田建设，并有序推进土地流转，促进农业产业化发展，带动农民增收。

走进诸城市积沟镇乔有山流域国家级土地综合整治项目区，田地平整，道路交错，机井房、大口井等农田水利设施随处可见。据了解，该项目投资1.32亿元，建设规模5万亩，新增耕地5315亩。该镇镇长给笔者算了一笔账，通过土地整治工程的实施，改善了项目区道路运输和水利灌溉条件，提高了土壤肥力，增加了单位面积产出，按每亩每年增加收入200元计算，每年可增加收入776万元。项目区整治后新增耕地5315亩，按每亩年收入1500元计算，每年可增加收入797万元。

据统计，自2010年以来，诸城市累计实施国家级土地整治项目1个、省级项目2个、市级项目4个，建设规模24.6万亩，实现新增耕地8096亩；建设高标准基本农田28万亩。

诸城的中心城区，道路宽阔，楼宇密布、环境整洁。近年来，诸城市对城区建设用地实行片区拆迁、组团开发，大力发展楼宇经济，改善居住环境，提升城市形象。到目前，已累计完成旧城拆迁改造1.4万亩，高层楼宇主体封顶370多栋，城市片区容积率由原来的0.6提高到现在的1.8。

创新监督管理方式 确保依法用地管地

要保节约集约用地工作持续深入推进，离不开科学高效的监督管理方式。在诸城市国土资源局的视频会议室内，工作人员向笔者演示了他们的“一张图”监管平台。平台上可以迅速定位一块土地的位置及属性，实现规划图、现状图、影像图等数据的叠加，批地、供地、日常监管等信息一目了然。

在推进国土资源监管上，诸城市特别注重发掘国土资源信息化和数字化应用技术，整合各类基础测绘地理信息数据，建立横向联系各部门、纵向贯穿全业务的“一张图”管理体系。目前，全市的用地项目审批，全部通过“一张图”监管平台进行集体会商，保证了用地决策的科学性，大幅度提高了用地效率。据统计，全市新上项目供地率达90%，供地项目开工率97.3%，竣工率98.7%。

此外，诸城市还依托农村社区平台，构建起了市、镇街、社区、自然村四级监管网络。市镇两级成立由城管、建设、规划、国土等部门组成的联合执法队，加强日常巡查，对违法用地及时发现、制止并拆除，有效减少了新增违法用地的发生。2015年，全市新增建设用地违法比例较2014年下降28%。