

铜山“节约集约型”用地调查

秦淑敏 董昌印

铜山位于江苏省西北部、淮海经济区的中心，有着悠久的历史文化和丰富的资源禀赋，古有“五省通衢”之称，今有“五通汇流”之誉。

在2010年9月，铜山按照中央和省市部署，实施了部分行政区划调整工作，撤县建区后总面积达2010平方

公里，人口130万，辖21个镇(场)，8个街道办事处，1个省级高新技术产业开发区。

在“十一五”期间，铜山全区综合实力大幅跃升，位居第十一届百强县53位，夺取全市综合考核第一名“三连冠”，主要经济指标增幅连续5年高于省、市平均水平。

数据显示，2010年该区共完成

GDP463亿元、增长14.6%，财政总收入完成68亿元、增长36%，其中一般预算收入27.4亿元、增长40%。

目前，铜山区基本实现了“总量进苏南，均量进苏中，综合实力江北前5强、江苏15强”的跨越。全面小康建设25项指标全部达到省全面小康目标值，在苏北率先建成全面小康社会。

由于该区其特殊的地理位置及铜

山区城镇化和工业化快速推进、社会经济发展突飞猛进，因此，该区对土地资源的需求十分旺盛，眼下的用地矛盾十分突出。

为了更好地将有限的土地资源满足发展的需求，铜山区通过优化土地利用结构，提高土地资源利用效率，实施节约集约用地，引导土地利用效益的最大化，破解土地制约经济发展的难题。

健全机制引导节约集约用地

为了加大土地节约集约利用力度，铜山区政府先后出台了《铜山区创建全国国土资源节约集约模范区活动实施方案》、《区政府关于健全项目管理严格节约集约用地的意见》等文件，明确了节约集约用地的目标及具体操作规范。

据了解，铜山区政府为加强建设项目的用地管理，一直严格落实节约集约用地制度。目前，该区依据土地利用总体规划及城镇规划的用途，确认了节约集约利用土地的方向，并为此专门成立了铜山区创建全国国土资源节约集约模范区（矿产主导型）工作领导小组、城镇基准地价更新与地价动态监测工作领导小组、旧村改造办公室、重点项目管理办公室、存量建设用地管理办公室，用以明确各单位土地节约集约工作范围和目标。

为了加大土地节约集约利用力度，铜山区政府先后出台了《铜山区创建全国国土资源节约集约模范区活动实施方案》、《区政府关于健全项目管理严格节约集约用地的意见》、《存量建设用地处置意见》、《关于加强建设项目批后跟踪管理制度的通知》、《徐州市铜山区关于设施农业用地审查程序的通知》等文件，明确了节约集约用地的目标及具体操作规范。

事实上，规划是建设的先导，规划节约是最大的节约。为节约集约用地，该区科学制定了土地利用总体规划 and 各类相关规划。

值得关注的是，为了强化城乡规划和土地利用总体规划的控制性作用，项目用地选址必须符合城乡规划和土地利用总体规划。

据了解，新修订的铜山区总体规划规定：高新区北京路沿线土地用途为商业居住，该范围的工业用地一律撤出，进入园区建设。工业项目向区政府批准的工业园区集中，工业园区以外范围一般不批准新增工业项目用地。土地供应纳入计划管理，未列入年度计划的项目不予供地。

目前，为了保证建设项目按时有序开工建设，防止闲置囤积土地，铜山区住建部门在办理施工许可证时按照土地价款的1%收取项目建设进度履约保证金。

该笔款项的用途是，建设项目经建设、国土、发改委等部门验收后（按照约定期限开工、竣工，完成投资要求的），按项目进度分期返还项目建设进度履约保证金，如不能履约，没收项目建设进度履约保证金。

同时，铜山区建立了项目开竣



铜山区创建全国国土资源节约集约模范区推进会会场

工实行书面申报制度。用地者应当在项目开工、竣工时，向国土部门书面申报。在划拨决定书和合同约定期限内未开工、竣工的，用地者要在到期前15日内，申报延迟原由。国土部门按约定认真处理后，可通过增加出让合同和划拨决定书条款或签订补充协议等方式，对申报内容进行约定监管。对不执行申报制度的，铜山区国土部门将向社会公示，按延期时间的每天收取1‰的违约金并限制其至少在一年内不得参加土地购置活动。

此外，铜山区还规范了房地产用地。据了解，房地产用地土地成交后，必须在10个工作日内签订出让合同，合同签订后1个月内必须缴纳出让价款50%的首付款，余款要

按合同约定及时缴纳，最迟付款时间不得超过一年。

目前，铜山区提高了入区标准，利用门槛节地。通过上浮工业项目建设用地控制指标，引导企业提高投入产出强度，有效提高土地利用效率，使土地节约利用程度不断深化。

与此同时，提高用地门槛，把投资企业的注册资本、投资强度和亩均产出等作为供地基本条件。高新区工业项目用地投资强度不低于200万元/亩，其他各镇不低于180万元/亩。投资总额低于5000万元的项目原则上不单独供地，鼓励租赁使用标准厂房。投资强度达不到要求的项目要核减用地；确需分期建设的项目要根据实际情况实施分期供地，有效防止因

“一次供地、分期建设”而造成长时间的土地大面积闲置。

在全面实行工业用地招拍挂出让和工业用地最低价标准的基础上，建立了工业用地出让价格差别定价机制，实行不同产业差额供地。一是实行按产业定价，对列入现行《国家产业结构调整指导目录》中的鼓励类项目，公开出让底价可以在市场评估的前提下适当下浮或按工业用地出让最低价标准确定。二是实行按园区定价，按照园区特色和区位，确定各类园区相对统一的用地基准价格。城区一般项目工业地价不低于每亩12万元，镇区一般项目工业用地价格不低于每亩11万元。用价格杠杆促进了产业转型升级，调节各类园区的集聚程度。

节约集约用地向“空中发展”

铜山区建议企业厂房实施“平改楼”，在符合建筑设计安全的基础上鼓励建造多层厂房，既扩大了企业规模，又节约了土地，也节约了征地成本。



江苏省国土资源厅厅长、厅党组书记夏鸣（中）到铜山视察耕地保护工作

对工业用地来说，铜山区更加鼓励企业开发利用地上空间，向“空中发展”。

据了解，铜山区建议企业厂房实施“平改楼”，在符合建筑设计安全的基础上鼓励建造多层厂房，减免第二

层以上厂房市政公用基础设施配套费；区财政对经验收合格的生产性厂房第二层建筑面积每平方米奖励30元，第三层建筑面积每平方米奖励50元。

这样既扩大了企业规模，又节约

了土地，也节约了征地成本。对工业用地提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。对满足科技含量高、无污染、产出利润率高的重点重大招商引资项目优先安排用地指标。

一直以来，铜山区土地供应严格执行国家土地政策，全面提高集约用地水平。最重要的是，该区认真执行国家的产业政策和建设用地供地目录，关注民生，确保障性住房建设用地。

据了解，铜山区在供应居住用地时，将单位土地面积的住房建设套数和住宅建设套型等规划条件写入土地出让合同或划拨决定书，确保不低于70%的住宅用地用于廉租房、经济适用房、限价房和90平方米以下中小套型普通商品房的建设。

数据显示，2011年铜山区供应居住用地4867亩，其中保障性住房面积3406亩，占住房供地面积的72%。

同时，铜山区积极推进农民向城镇小区集中，对农民拆迁安置公寓房统一规划，集中居住，彻底改变农村

独门独院的传统居住方式。

在城镇规划区停止审批单门独院农民住宅用地，在尊重农民意愿，保障农民权益的前提下，2010年由旧村管理办公室承办建设了铜山区凤凰山安置小区。截止到2011年底，该小区已通过竣工验收。

此外，铜山区坚持土地节约集约利用与土地开发综合整治相结合，积极探索统筹城乡发展、城乡建设用地增减挂钩试点和推进新农村建设工作。

早在2010年实施的何桥镇付庄村增减挂钩项目，据介绍，该项目占地280亩，复垦土地250亩，利用30亩土地建造了208套农民公寓房，满足了付庄村全村民的需要。

铜山区为了推进农业向生态园区集中，已加快建设各类农业园区、生态园区、休闲观光园区，营造现代农业新优势。事实上，铜山区近年来一直在发展高效生态农业，适度发展观光农业和生态旅游，以保护促集约，以集约促转型，使产业结构变轻、变绿，为未来发展留足空间。



铜山区国土资源局党委书记、局长徐永杰

保护土地提高可持续能力

该项工作开展以来，已盘活存量建设用地50宗，面积3116亩，其中收储土地424亩，复垦土地108亩，增加投资用地面积2284亩。

目前，铜山区为了积极推进土地资源的市场化配置，规范运作模式和程序，强化对土地市场秩序的监管。为此专门建立了土地储备制度。

据了解，通过土地储备，目前已经实现了根据市场需求，调整土地供应速度；通过土地储备，进行土地前期开发，实现了“净地”出让。

数据显示，该区2011年共收储土地2500亩，按计划投放市场，全年招拍挂出让土地7630亩，加强了对土地调控，规范了土地市场运行，促进了土地节约集约利用，提高了建设用地保障能力。

2011年，铜山全区开展了存量建设用地的调查与清理。经过调查、清理阶段，建立了闲置、空闲、低效土地的各类台账并拟定了宗地处置意见。

意见指出，一是土地闲置满1年不满2年的，按出让土地价款的20%征收土地闲置费。二是已供地满2年，项目仍有面积超过50%土地空闲或未开发空闲面积超过30亩的，空闲部分土地依法办理相关收回手续，重新安排使用。三是国家机关、事业单位使用的划拨用地，因搬迁、撤并等原因，不再使用划拨土地的及企业停产、关闭等原因不再使用的国有空闲土地由政府收回纳入储备。

可喜的是，该项工作开展以来，已盘活存量建设用地50宗，面积3116亩，其中收储土地424亩，复垦土地108亩，增加投资用地面积2284亩。

据铜山区国土资源局局长徐永杰介绍，加强建设项目用地批后监管是保证土地节约集约利用的有效手段，在把好土地供应关的同时，该区政府在2010年下发文件，加强了建设项目用地跟踪管理的批后监管工作，实施项目竣工用地验收制度，严格查验供地出让合同、划拨决定书中约定或明确事项的履行程度，未通过用地验收的，其他部门不得办理相关手续，并对未一次性通过验收的企业进行相应处理。此外，房地产项目不验收的不得进行土地分割登记。

与此同时，铜山区建立与发改委、规划、招商、纪检、公安等部门协调联动动态巡查制度。

该制度采取了发开工建设函、开工建设督察函等方式，对项目建设情况进行专项督察。

对未按期开工的，依据土地出让合同约定，严格追究项目单位违约责任。通过督察、巡查，大大降低了闲置及低效利用土地比例，大幅提高了土地利用效率，形成推动节约集约用地的强大合力。

据铜山区国土资源局局长徐永杰介绍，铜山区把综合固定资产投入、GDP、税收等多种因素，纳入了各单位节约集约用地工作的考核，考核评价结果直接与指标分配、用地审批挂钩，评价考核结果用于作为对各单位科学发展综合考核和全区促进节约集约用地先进单位评选的依据，同时作为下达土地利用年度计划的依据。



铜山区基本农田复垦整理现场