

# 徐州市铜山区： 创新国土资源管理利用模式

2013年6月25日,徐州市铜山区被国土资源部授予“全国国土资源节约集约模范区”称号。今年2月,被江苏省国土资源厅和江苏省经济信息委员会表彰为“2013年度江苏省高标准厂房建设和使用先进地区”。

孟昭芝 秦淑敏

徐州市铜山区,位于江苏省西北部,古有“五省通衢”之称,今有“五通汇流”之誉,总面积2035平方公里,辖18个镇、11个街道办事处、一个农场、一个国家级高新技术产业开发区,总人口134.5万人。

铜山区2013年实现地区生产总值750亿元,财政总收入122.83亿元,综合实力位列全国百强县第39位、提升2位,继续领跑苏北。

经济的发展离不开土地的重要支撑。铜山区把握“保供、保护、节地、提效”八字方针,全力推进国土资源管理方式创新、土地配置模式创新、土地市场机制创新、节地提效制度创新,实现了土地利用方式从粗放向集约、从低效利用向高效利用、从重争取增量向重挖掘存量的转变,走出一条“控总量、优增量、挖存量、活流量、提质量”的国土资源管理新路子。



铜山区国土资源局局长孟昭芝(前左一)陪同上级领导实地视察废弃宕口整治工作

## 巩固成果 深化创建

继“全国国土资源节约集约模范区”创建成功后,铜山区总结经验,探索创新,坚持五个原则,全力开展节约集约模范镇创建活动。

政府推动原则。建立区、镇、村三级联动工作机制,充分利用政策、法律、规划、经济、管理等手段,发挥调控作用,引导企事业单位和个人节约土地资源。区政府下发《区政府关于健全项目管理,严格节约集约用地的意见》和《铜山区国土资源节约集约模范镇创建活动实施意见》。

改革创新原则。建立节约土地资源的激励机制:按用途收取用地指标费,对建设用地项目涉及增减挂钩和工矿废弃地复垦置换用地指

标的,工业用途每亩5万元、商业、居住用途每亩20万元;按产业进行差别定价,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;按园区进行定价,结合园区特色和区位,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17万元,镇区一般项目工业用地价格不低于13万元。

科学配置原则。科学引导建设项目用地的方向,严格控制高耗能、高耗水、高耗材产业的发展,支持主导产业建设并予以政策倾斜,着力构建

节约型产业结构,实现土地资源合理流转和配置,提高土地资源利用率和综合利用水平。2012年区政府下发了《徐州铜山区支持主导产业进驻高标准厂房的优惠政策》等文件。

教育优先原则。为使节约集约利用土地形成全民共识,铜山区广泛开展资源国情教育,充分发挥主流媒体优势,在铜山国土资源门户网站开设创建活动专栏,区电视台常年播出节约集约利用公益广告,《中国国土资源报》、《徐州日报》、《铜山要闻》系列报道节约集约用地。专题创刊《铜山区争创“全国国土资源节约集约模范县(市)”工作简报》50余期,发放节约集约宣传册5万余

份,开通节约集约主题电话彩铃。认真组织“4·22地球日”、“6·25全国土地日”、“五色土之恋”大型电视文艺晚会等重大宣传活动,坚持宣传教育常态化。

奖惩结合原则。为使创建工作落到实处,区政府年终按照《国土资源节约集约利用达标评价指标标准》进行验收,建立激励机制。对创建活动中的先进单位,区政府将给予奖励,前3名分别奖励60亩、50亩、40亩用地计划指标。在安排土地开发整理和矿山环境治理项目上予以倾斜。对于不达标单位,限期整改。对整改不力、效果不够明显的镇、办事处的主要领导警告一次。

## 拓展空间 转变方式

铜山区双管齐下优化资源配置,以实现土地持续利用与统筹兼顾、地尽其力与永续利用、社会经济和生态效益的统一。

拓展土地利用空间。自2012年10月起,区国土资源局对全区低丘缓坡土地资源综合利用情况进行综合调查分析,并撰写形成了《铜山区低丘缓坡土地利用考察报告》成果。经调查,铜山低丘缓坡总面

积为25684.55公顷,其中农用地15676.32公顷、建设用地3689.10公顷、未利用地3619.27公顷,建设用地和未利用土地计7300公顷。通过科学制定低丘缓坡利用专项规划,合理调整土地利用总体规划,可有效缓解铜山建设用地短缺的局面。

转变土地利用方式。针对土地资源紧缺、项目用地矛盾突出的实

际,铜山区政府出台《关于促进土地节约集约利用,加快多层标准厂房建设的意见》文件,制定建设多层标准化厂房扶持和奖励办法。提高工业项目用地的投资强度,高新工业项目用地的投资强度,高新工业项目每亩不低于300万元,其它镇每亩不低于240万元。鼓励建设多层厂房,厂房按照验收建筑面积二层每平方米奖励50元、三层厂房每平方米100元、四层以上每平方米

200元。据统计,2012年7月1日至2013年9月30日,铜山区开工建设并已竣工投入使用的高标准厂房用地面积28.4公顷,厂房建筑面积48.97万平方米。为支持中小企业发展,铜山区正在实施的“矿山安全设备科技园”和“圣罗兰服装城”项目预计建筑面积50万平方米。该项目建成后,可解决100家中小企业入驻问题。

## 综合调控 严格管理

创新土地储备措施,推进土地市场建设。采取闲置用地收回、低效用地收购等措施储备土地。为保障土地储备滚动发展,加强对储备库的土地贷款融资,2013年融资5亿元,已供收储和收回土地74宗、面积332.9公顷,纳入铜山区土地储备库管理。同时,根据市场需求按计划投放,调整土地供应速度,提高建设用地保障能力。2013年,储备库投入土地供应26宗面积353公顷,存量建设用地供应占全年供应土地总量的64%,新增土地供应量比往年降低20%。

严格控制供应总量,实行计划供应土地。合理制定年度土地供应计划,按照轻重缓急,优先保障重点基础设施、重点建设项目用地及产业政策鼓励发展的建设项目用地,严格建设用地增量,优化建设用地存量。

2013年,铜山区建设用地供应总量控制为431.2848公顷,实际供地总面积553.3258公顷,除国家重点工程的建设供地超出土地供应计划122公顷以外,100%完成土地供应计划。

完善土地价格体系,规范土地中介服务。对涉及国有土地收益(包括土地出让、土地收储,补缴出让金及转让土地)的各类地价评估,采用随机抽签方式确定评估机构,抽签过程由纪检部门全过程监督,近三年来完成抽签评估土地485宗。为确保评估报告的科学、合理。2010年以来,随机抽取土地评估师,对土地评估成果进行审核,经审核通过后,再实施土地评估成果备案手续,为土地市场交易提供了可操作的地价依据。2013年全区土地出让81宗土地,政府确定的底价均按土地评估成果定价。

## 创新机制 助推升级

实施建设用地开、竣工履约保证金制度。2011年,区政府发文规定,对新开工项目全部收取建设用地履约保证金。2012年按照徐州市政府的规定,对国有土地划拨、出让供应的建设项目全面执行建设用地履约保证金制度,并严格收取标准:非经营性用地按土地出让金总额的10%收取;经营性用地按土地出让金总额的5%收取,2012年8月份以前供应的土地按照铜政发(2011)110号文件规定按土地出让金总额的1%收取。在收取土地出让金时一并收取,不计利息。

实施不诚信企业公布制度。2012年9月20日区政府统一部署,在全区开展了规模企业用地情况调查工作。区国土资源局按照《关于确定土地所有权和使用权问题的若干规定》、《城镇调查规程》的要求,对全区538家规模企业用地地块进行了调查测量。具体详细调查企业用地面积、用地范围内建筑物占地面积、建筑面积、合法用地面积、非法占地面积的土地利用现状分类及符合土地利用总体规划的面积。运用调查成果对建设用地上不诚信企业进行公示。2013年对所认定低效利用土地实施网上公开,近期发布6次,发挥社会及各部门督促作用,促进建设项目用地的集约节约利用。

严格工业建设项目准入监管。强化工业项目入区管理。新建或扩建的工业项目,原则上必须进入高新区和工业聚集区。入区工业项目必须符合国家和省产业政策和园区产业规划,达到国家安全生产、环境保护和园区投资强度等有关要求。对两高一资、产能过剩、重复建设、国家明令禁止、严格限制的工业项目,一律不予供地。各工业聚集区和高新区在拟签招商引资协议前,应向区政府监管工作小组报告,工作小组按照要求进行审核,即:工业项目用地投资规模不得低于5000万元,或投资强度达到240万元/亩以上;用地创税率应达到5万元/亩·年以上;用地面积等建设指标较《江苏省建设用地指标》(2010年版)下限下降10%以上;对纺织、医药、服装等轻型产业必须建设四层以上多层厂房;上述标准要求需写进招商引资协议。招商引资协议要载明达不到上述标准,应主动按竞买土地时的价格退地的条款,并报区政府监管工作小组备案。

制定工业项目用地退出标准。加强企业用地的动态监管,对验收合格的工业项目纳入日常管理。对于符合下列条件之一的工业项目纳入退出范围:年度亩均税收,高新区低于5万元/亩·年,其它工业聚集区低于3万元/亩·年的企业;规模企业土地使用效益评价中被评为黑牌的企业;未达到国家安全生产、环境保护、产品质量等标准的企业;土地竣工验收不合格的企业;未达到招商引资协议约定的投资额等相关条款的企业;其它不符合要求的企业。

实施临时土地证书制度。在《徐州市铜山区加强项目管理严格节约集约用地的意见》中,铜山区明确加强土地证书管理。按规定,新批准项目在发放土地证书时,要按照划拨决定书或合同中约定的竣工期限注明土地证书的有效期限。确需延期的应由用地者申请区政府核准后,国土部门按照区政府核准的竣工日期,对土地证书的有效期限予以续期。在办理土地抵押登记时,土地他项权利证书中登记的抵押期限不得超过该证书中载明的有效(临时使用)期。同时规定,企业申请土地抵押,如对不能提供合法的房屋产权又没有申请土地管理部门竣工验收的企业,不予受理土地抵押登记,须经国土及当地政府认定其节约集约利用后,方可申请土地抵押。

资源有限,集约无限,目前铜山区国土资源局凭借“全国国土资源节约集约模范区”创建成功之契机,正在进一步理清思路,转变观念,科学谋划新路子,积极探索新机制,坚定不移地沿着国土资源节约集约的道路走下去,为实现转型跨越发展、打造美丽和谐铜山提供更加优质的国土资源保障。



授予:江苏省徐州市铜山区

国土资源节约集约模范区

中华人民共和国国土资源部  
二〇一三年六月

上图:铜山区国土资源局参加江苏省第二届国土资源节约集约模范市、县实地考察集中陈述现场

左图:铜山区获得全国国土资源节约集约模范区奖牌



铜山区国土资源局开展低丘缓坡土地资源综合利用情况调研