

# 整合土地资源 挖掘土地潜力

## ——河南省登封市破解新型城镇化用地难题纪实

作为地处山区的河南省登封市,总面积1220平方公里,平原、丘陵和山地分别占总面积的17.1%、35.7%、47.2%,山地比例高,占用土地总面积近50%。在加快推进城镇化建设进程中,如何在保证耕地面积不减少的前提下,又满足新型城镇化建设对土地的需求?该市通过制度创新,转变土地利用方式,积极探索节约、集约利用土地途径,充分挖掘存量建设用地潜力,既确保了城镇化建设用地持续供应,又确保了耕地总量不减少、质量不降低,土地利用效率明显提升,破解了城镇化建设用地难题。

郑州晚报记者 袁建龙  
通讯员 松营 文权 文/图



济南督察局督察土地整理工作

### 重在持续,严格保护,提高质量保发展

在新型城镇化建设中,登封市紧紧坚持“两保一高”的目标要求和“有限指标保重点、一般项目靠挖潜”的用地思路,促进领导方式的转变。

登封时刻牢记粮食安全,紧把“红线”不放松,在强化政府耕地保护责任、落实“占补平衡”制度、严格保护基本农田和大力推进土

地开发等方面持续加大力度。2010年以来,累计投入近亿元,全面推进农村土地开发整理,不到3年时间内,实施或完成土地开发整理项目26个(批),新增耕地3万多亩,实现了连续14年耕地占补平衡,基本农田面积稳定在54.8万亩以上,为粮食连年丰收提供了保障。2011年,登封在经历二

次大的寒潮入侵等不利条件下夏粮总产量达到2.04亿斤,增加0.24亿斤,增产13%。2012年粮食夏秋总产量再获丰收。近几年,登封不断加大土地整理的资金投入和政策倾斜,通过“三项整治”、土地开发、综合整治等多种措施,耕地总量大幅增加,土地二次调查结果

显示,登封耕地总面积增加了10%以上,特别是通过以连片开发、规模整治,实现“田成方、路成网、树成林”的土地整理项目,形成了一批稳产、高产的良田,在抵御抗旱中发挥了重要作用。耕地总量的增加、耕种质量的提高为登封破解土地难题,保障发展质量,形成持续发展打下了坚实的基础。

### 重在提升,节约集约,高效利用促发展

针对登封工业化、城镇化程度低和人多地少的现实矛盾,登封市委、市政府坚持优化土地资源,走出了一条不以牺牲农业为代价、加快推进新型工业化和新型城镇化的节约集约用地新路子。

一是对中心城区、城市规划区实行“退二进三”、“腾笼换鸟”。城市区域内的化工厂、机械厂、工矿企业等50多家第二产业全部搬迁退出,商业、服务业等第三产业鼓励引进提升,仅此一项,登封腾退用地空间超过3平方公里,在此基础上,向地下、地上要发展空间,多层标准厂房,高层建筑,地下一层、

三层集商贸、停车为一体的建设项目优先鼓励开工建设,形成了可喜的空间节地新成效。

二是大力推进产业集聚区建设。把产业发展与城市建设结合起来,较大幅度地提高土地利用效率,实现产城互融、协调发展,目前省级产业集聚区、三里庄高新工业园区、东华循环经济园区和文化旅游产业集聚区建设和发展呈现出了一派勃勃生机,带动了新的经济增长点,也成为节约集约土地高效利用的示范区。

三是严控增量,盘活存量。2009年登封利用存量建设用地1146亩,2010年增至1296亩,2011

年利用存量用地同比提高42%,2012年通过集中开展“批而未征、征而未供、供而未用、用而未尽”清查整顿和开展囤地圈地违规用地土地闲置浪费问题专项治理活动,盘活存量用地大幅提高,使存量用地成为促进土地由粗放利用向集约利用转变的动力。

四是以耕地增加、用地节约、布局优化、要素集聚为目标,加快推进新型社区建设。登封土地潜力在农村,据统计,登封现有建设用地35.9万亩(其中,城镇建设用地4.74万亩,人均210平方米;农村村庄用地20.25万亩,人均270平方米)按照人均150平方米的用

地标准,理论上讲,通过整治可节约10万亩左右的建设用地,完全可以作为登封经济社会发展用地需求近10年的有效补充。自2010年以来,登封对全市17个乡镇(镇、区)、办事处安排9批城乡建设用地增减挂钩项目,2012年已全部批准,除已建成的新型社区外,全年开工建设的22个新型社区用地全部得到保障。在新型社区选址方面,市委、市政府明确规定,新型社区布局优先选择利用原有村庄的建设用地、存量土地,尽量不占或少占耕地,有力地保障了新型社区顺利建设,促进城乡协调发展。

### 重在为民,落实民生,城乡统筹重发展

引领之基,重在为民惠民。登封在新型城镇化建设中,认真践行科学发展观,着力解决好人民群众的实际利益、具体利益。

一是强化以人为本理念,着力改善民生,维护社会稳定。坚持从多方面入手,把化解资源领域的各种矛盾作为一项重要的民生工程来抓。全面实施了征地区片综合地价,土地补偿标准平均调高了40%以上,以土地补偿标准的20%以上为基数建立了社保专项资金,积极探索多元化的征地安

置途径。2012年又完成了征地区片综合地价的修编工作,补偿标准平均再次上提23%。充分尊重农民意愿,在农村土地整治的土地互换和利用方式、旧房拆迁、新居建设等各个环节提供多种选择,做到事前农民愿意,事中农民参与,事后农民满意。

二是把握住破解城乡统筹发展难题的“题眼”,全面推进新型社区建设。登封决策者提出,要实现以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展的

新型城镇化引领,促进“三化”协调发展,必须全面推进新型社区建设,必须走节约集约、高效利用土地的路子,坚守耕地红线不动摇。全市44个新型社区秉承这一理念,充分利用土地要素的支撑作用,优先选择原有村庄拆旧建新,节约的土地复垦为耕地,指标进入市场,级差收益全额返还,用于支持新型社区建设,改善群众生产生活环境。

三是新型社区建设必须依法依规。从新型社区建设起步开始,

登封市委、市政府要求,必须依法依规,稳步推进。2010年至2012年,登封共上报9个城乡建设用地增减挂钩批次,建新区面积3327亩,新增耕地2400亩,省国土资源厅已全部批准实施,开工建设的22个新型社区用地依法得到保障。

博观而约取,厚积而薄发。以新型城镇化引领的“三化”协调发展,登封肩负的历史责任更重,人民的期盼更热切,市委、市政府也将沿着既定的科学思路,一以贯之图发展!



国土资源部领导到登封视察土地整理项目(资料图片)

### 重在统筹,科学规划 一张蓝图谋发展

“三化”协调,贵在统筹。登封市委、市政府把土地科学合理利用作为规划的第一要素,把“不以牺牲农业和粮食为代价”贯穿规划始终,突出科学规划引领作用,坚持以土地利用总体规划为龙头,空间布局规划、产业规划、城镇规划、新型社区规划、要素规划等“多规合一”,坚定不移地把登封建设成为科学发展“三化”协调的主战场和示范区。

登封的土地利用总体规划修编投入的人力和智慧都是空前的,征求意见基层到社区、到村组,技术层面到国家、省、市专家,四大班子领导多次集体讨论,市委常委、市长办公会反复酝酿研究,企业负责人共同参与,城建、规划、文物、水务、电业、国土等多部门、各乡镇党委政府相互研讨修订,充分考虑各地、各区基础不同、条件不同、资源禀赋不同等因素,坚持实事求是,通盘考虑,规划了三个产业园区、一个省级产业集聚区和一个文化旅游产业集聚区。新型社区方面把原规划的中心村重新布局为44个新型农村社区和5个新市镇,涵盖了全部农村,形成新的城镇化体系、新的城镇规划布局,以土地合理利用和有效保护为核心,“三新”统筹融合布局,“蓝图”谋发展一以贯之。