

科学发展 成就辉煌



核心提示：人多地少、可开发利用土地少是我国的基本国情。统筹安排生态文明建设和社会发展用地的难度不断加大，土地的粗放利用又加剧了这一矛盾。党的十六大以来，我国土地资源利用方式由粗放向集约转变成为全社会的共识。节约集约用地各项政策措施不断完善，土地资源市场配置机制不断健全，通过珍惜和合理利用每一寸土地，促进了经济社会发展与土地资源利用的协调并进。

珍惜利用每一寸土地



改革是解决资源问题的必然选择

访国土资源部党组书记、部长、国家土地总督察徐绍史

本报记者 黄晓芳



进产业结构调整和优化升级。将农村土地整治与城乡建设用地增减挂钩有机结合，搭建统筹城乡平台，优化了城乡土地利用布局结构，促进了城乡要素流动。

推进节约集约，资源开发利用更加高效。10年来，我们严格标准规范，探索节约集约用地模式，基本形成公路、民用航空等40类工程项目建设用地标准体系，稳步推进国家级开发区土地集约利用评价工作。

开发保护并重，资源开发与生态建设更加协调。10年来，我们强化管控性保护，严格执行耕地占补平衡制度，推进建设性保护，积极开展以农田整理为重点的农村土地整治，实施土地整治重大工程和示范省建设，大力开展高标准基本农田建设。通过多措并举，守住了18亿亩耕地红线，为粮食八连增和国家经济安全做出了重大贡献。

记者：下一步国土资源部门将着力加强哪几方面的工作？

徐绍史：要加强顶层设计，搞好工作布局。以构建保障和促进科学发展新机制为主线，统筹保障发展、保护资源、生态建设。一是全面落实节约优先战略，以总量控制倒逼节约集约，以严格标准促进节约集约，以政策法规保障节约集约，以试点示范带动节约集约，提高资源综合利用效率。二是继续坚持最严格的耕地保护制度，坚决守住18亿亩耕地红线，维护国家粮食安全。三是实施找矿突破战略行动，着力打造以市场为导向的制度平台。四是全面加强陆海统筹，大力发展海洋经济，优化海洋资源开发布局，有序开展海底矿产资源。五是大力推进国土综合开发整治，优化国土开发空间布局。

要持续推进改革，加快制度供给。一是深化资源有偿使用制度改革，加快建立能够反映所有者权益、市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的资源价格形成机制，充分发挥市场在资源配置中的基础



迎接党的十八大大特刊



天津市武清区高村乡大周村村民霍炳龙 盐碱地变身高产田

我们村是以粮食亩产过千斤闻名的。但是很多人可能想不到，10年前，我们这里还是一洼两坑，到处是只长白面不长庄稼的盐碱地。剩下的，就是1000多亩的沙坑、窑坑。

我家5口人，过去守着5亩多薄地过日子，一年到头辛辛苦苦，一亩地里收成不到400斤粮食，一年收入也就是1000多元。是土地整治让我们脱贫致富，过上好日子。经过10年的土地整治，我们村不仅增加了700多亩耕地，全村3000多

亩耕地也全部成为亩产过千斤的良田。村里还新建了机井、洗水渠、排水渠等，确保旱涝保收。过去只长盐鹁子，不长庄稼的洼地现在都成了中高产田，种啥长啥，收成也好。

土地整治后，我家的耕地增加到10多亩，全是优质耕地，种粮收入翻了两番以上。家里还搞了两个蔬菜大棚，四季产菜，仅这一项的年收入就有2万多元。可以说，过去日子过得紧巴巴，现在美滋滋的。今年我们家夏粮亩产1000多斤，预计秋粮会超过这个数。看来，今年又是一个丰收年。

文/本报记者 黄晓芳 通讯员 王延强

江苏省张家港市永联村村民袁永法 种田人过上新生活

我60多岁了，从16岁开始下田干活，一年种两季庄稼，夏天迎着烈日，冬天受着寒风，在田里忙活了大半辈子。

2006年我们村里推进了土地增减挂钩工作。这项工作让我这个只会种地、没什么文化的人过上好日子。我现在住在村里的老年公寓房子里，每年需要缴纳24000元押金，以利息抵租金，房子可以免费住，等不定时押金一分不少还给我。村里还给我找了一份小区绿化维护的工作，

一个月有1000多元的收入，老伴在村里成立的苗木公司上班，一个月也有800元的收入。

现在家里的地不用种了，村里专门成立了股份合作社，对我们的土地进行统一管理，一年就能拿到每亩1200元的流转金。此外，我还有一年12000元的农村养老金。现在，我们和城里人一样有了养老保险，办理费用全部由村里支付，生病了在永联医院就医还可以报销70%的医疗费。我的大孙子正在读高中，现在每年也有2000元的补助。这些年，我们农民的日子越过越红火，越来越滋润了。

文/本报记者 黄晓芳 通讯员 吴岗

推进节约集约用地 统筹各方发展需求

现实手段，变成了国家战略。

在这10年间，土地节约集约利用主要做了3件大事：一是管住总量；二是严控增量；三是最大限度挖潜存量。

按照节约集约用地原则，实行建设用地布局和结构控制，以土地利用总体规划统筹各区域、各业发展用地。

严准入，控制土地供应闸门，认真执行国家制订的《限制用地项目目录》和《禁止用地项目目录》。凡纳入禁止用地项目目录，不符合限制用地项目目录规定条件的，不得予以供地。贯彻《工业项目建设用地控制指标》，逐步提高土地利用强度和投资密度。全面落实各类工程项目建设用地指标。

在此期间，节约集约用地的内涵也不断丰富，目标越来越明确。2004年到2008年，国务院相继出台了3个重要文件：《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》提出，要实行强化节约和集约用地政策，推进土地资源的市场化配置、制定和实施新的土地使用标准等；《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》则明确，要建立工业用地出让最低价标准统一公布制度，强化对土地管理行为监督检查；《国务院关于促进节约集约用地的通知》提出，从审查调整规划和用地标准、提高建设用地利用效率等五个方面对节约集约用地工作提出了全面系统的要求。

数据显示，2000年，在我国出让土地中，运用招标、拍卖等市场公开竞争只有5%左右，而2011年全国招拍挂出让的土地面积已占出让国有建设用地面积的91.3%。

此外，不断丰富多层次的节地评价考核机制，积极开展建设用地集约利用潜力评价，组织实行新增建设用地消耗评价考核。要求的前提下，结合本地土地资源条件、经济社会发展水平、产业发展规划等，抓紧研究制定或修订完善土地使用标准。

至此，节约集约用地已经从土地管理的

对闲置土地的预防和监管。一系列的改革措施产生了显著成效。数据显示，十五期间，我国单位国内生产总值建设用地消耗下降37.2%。2006年单位新增固定资产投资消耗新增建设用地0.61公顷/亿元，2011年下降到2.46公顷/亿元。

专家指出，虽然我国土地管理和利用取得了很大的成绩，但也清醒地认识到，当前我国土地资源特别是耕地资源紧缺的形势仍然十分严峻，一方面土地供求紧张与经济社会发展的矛盾将长期存在，另一方面土地粗放利用和闲置浪费的现象依然严重，土地节约集约利用的任务依然十分艰巨。

国土资源部土地利用管理司司长廖永涛表示，要进一步深化土地资源配置市场化改革，继续坚持市场在土地资源配置中的基础性作用，完善国有土地出让、租赁、作价入股等配置方式；加快实行经营性基础设施用地有价使用，逐步缩小划拨供地范围；坚持和完善国有土地招拍挂出让制度等。

同时，要不断完善节约集约用地的激励机制，完善开发区节约集约利用评价等激励机制；实行工业用地节约集约利用奖励政策；实行优先发展产业的地价政策；实行城市改造中低效利用土地二次开发、鼓励鼓励政策等。

此外，要加快健全土地使用标准。鼓励各地按照节约集约用地的原则，在严格执行国家颁布的土地使用标准、满足功能和安全性要求的前提下，结合本地土地资源条件、经济社会发展水平、产业发展规划等，抓紧研究制定或修订完善土地使用标准。

文/本报记者 黄晓芳



广东 三旧 改造化解供需矛盾

本报记者 黄晓芳

改革开放以来，广东经济总量连续多年位居全国前列。但广东以丘陵地形为主，可用于高强度开发利用的土地十分紧缺。

广东省国土资源厅党组书记邹巨权告诉记者，广东早期发展过程中，由于城市规模扩张很快，导致土地粗放利用、效率不高。全省已标图入库三旧用地410.4万亩，占全省建设用地总面积的14.8%。这些用地的产出效益普遍低下，但却挤占了宝贵的用地规模。同时，许多三旧用地往往位于城市中心地段，土地升值潜力很大。

为此，广东积极开展三旧改造，就是

针对使用效率低下、布局不合理、配套不完善存量建设用地进行再开发利用。通过增加土地投入提高土地产出的方式，提高了土地利用效率，也为扩内需、引外资、促转型提供了新的载体。

广东省积极完善土地收益分配机制，在设计三旧改造政策时，突出通过非行政手段的利益激励机制，充分照顾原土地权利人的利益。同时坚持市场运作，充分尊重土地权利人开发自主权。如规定除了政府收购储备用地外，其余三旧用地均可以按照协议方式出让给原土地权利人自行实施改造或与其他社会力量合作开发建设。

与此同时，在推进三旧改造中，广东坚持规划先行，组织各市、县综合考虑产业转型升级、城市功能再造、优化人居环境、保护历史文化等多项要素，科学编制三旧改造专项规划，合理确定三旧改造布局与时序及改造用地的开发强度控制要求。

据了解，截至今年6月底，广东共完成改造项目2585个，在已完成的改造项目中，涉及用地4.16万亩，新增公共绿地6300多亩，节约用地6.34万亩，据测算可减少占用耕地约3万亩。

推进节约集约用地意义重大

中科院地理科学与资源研究所研究员 刘彦随



党的十六大以来，围绕破除城乡二元结构，破解保护耕地与保障发展压力，节约集约用地的制度建设取得重大进展。党的十七届三中全会提出实行最严格的节约集约用地制度，国务院发布关于促进节约集约用地的通知，关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知，国家十二五规划提出了单位国内生产总值建设用地面积降低30%，这些都表明节约集约用地已成为节约集约优先战略的重要内容。

坚持国土资源管理改革与发展的节约集约利用方向。通过强化控增遏存、开源节流，促进土地要素组织与空间利用效率的提升，推进土地利用模式与管理方式的转变，发挥土地供应政策参与经济调控、土地市场机制引导城乡转型升级与产业升级的重要作用。

深入开展农村土地整治，搭建城乡统筹与新农村建设新

平台。近年来，我国大力推进高标准基本农田建设和土地整治重大工程取得明显成效，建立了政府主导、国土搭台、部门联动、群众参与的工作机制，为增加耕地面积、提升土地产能、提高用地效率、保护生态环境、保障粮食安全、增加农民收入做出了积极的贡献。

推进节约集约用地的意义重大、潜力巨大，但正面临前所未有的严峻挑战。进一步破解驱动土地征用、追求土地财政、造成土地浪费的体制与机制矛盾，创建中国特色的节约集约用地战略体系、制度体系与政策体系势在必行。

城镇建设、产业用地的旺盛需求及其土地低效利用问题十分突出，亟须强化土地投资强度和用地进度的双约束，完善节约集约用地奖惩制度及其差别化管理政策，建立节约集约用地的激励引导机制、监督考核机制、土地供给与需求的双向调节机制。探索推进大城市三旧改造，促进产业结构转型、用地方式转变、体制机制转换。

城乡发展转型期的农村土地非农化与农村空心化问题将长期存在，亟须推进土地权能制度与收益制度的同步改革，破解农村土地废弃与浪费难题。当前我国城乡人口约1比1，城乡建设用地却为1比4，迫切需要创新农村土地流转机制、人地业协同机制，引导人口集中、产业集聚、土地集约，重在推进空心村综合整治，挖掘上亿亩的土壤潜力。

农村劳动力老龄化与一些地区出现的有地无人耕现象日益凸显，亟须强化农村土地管理与节约集约用地主体，健全农村土地统分结合与专业合作新机制，引导土地合理流转与规模经营，创新促进城乡土地配置与内涵发展的长效机制，全面提升土地价值及其资产性收益水平，让城乡居民依法享有土地权益。



(资料图片)