

## 以制度引领土地节约集约利用

## 杭州走出节地增效新路子

本报记者 骆逸群 通讯员 应晓煜 程立新

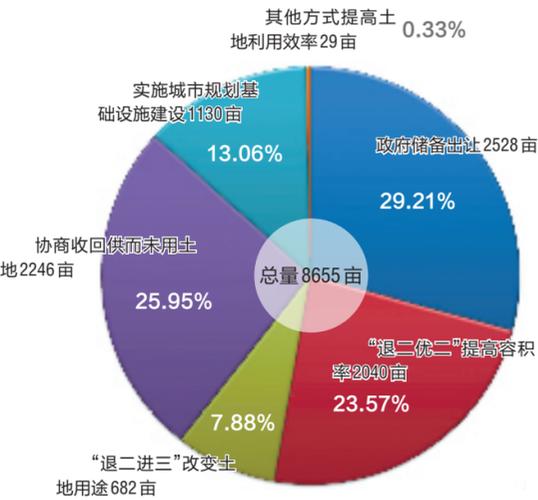
东南形胜,三吴都会,钱塘自古繁华。

杭州,作为浙江的省会城市,也是全国风景旅游与历史文化名城,如何缓解人地矛盾以及协调人地矛盾,一直是该市国土资源管理与利用所面临的一个重大课题。特别是近年来,随着工业化、城镇化加速推进,用地需求刚性上升,杭州的粮食安全、发展空间、国土承载“三本账”更是逼近了临界值。

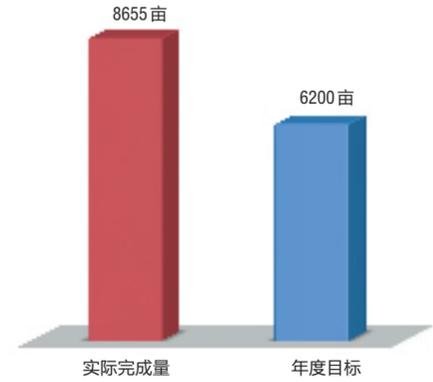
如何以更小的国土资源消耗支撑更大规模、更高质量的经济增长?杭州市着力推进制度建设,自2013年底起,在全省率先出台了推进空间换地、加快低效用地再开发的一系列新政,以制度为“指挥棒”,引领和促进全市土地节约集约利用。

“我们要以对历史、对人民、对子孙后代高度负责的态度,合理配置土地要素资源,有效提升节约集约用地水平,走出一条具有杭州特色的节地增效新路子。”杭州市国土资源局主要领导对记者说。

截至今年8月底,杭州市已启动各类城镇低效用地再开发8655亩,各项细分指标见下图。



杭州市提前超额完成省政府分解下达的6200亩年度目标任务,计划完成率为140%。



## 咬定目标 脚踏实地

以经济总量为分子,以建设用地总量为分母,权衡两者的比值,可得出单位建设用地GDP的数值。

今年3月14日,杭州市出台《关于实施“亩产倍增”计划,促进土地节约集约利用的若干意见》,提出了“2020年底全市单位建设用地GDP比2010年底翻一番”的目标。

围绕这一目标,杭州打出一系列节地政策“组合拳”,涉及留用地、楼宇用地、创新型产业用地、公益类经营性用地、农村宅基地、浙商创业创新用地、三改一拆用地、低效用地再开发、批而未用清理、闲置土地处置等等。

围绕这一目标,杭州还绘制了“三步走”的路径图:2015年全市单位建设用地GDP比2010年底增长50%,2017年增长幅度达到80%,到2020年底实现翻番,确保“亩产倍增”计划落到实处。

高远目标离不开脚踏实地。杭州稳扎稳打,多管齐下。

——实施准入评估机制。建立用地指标精准投放机制,优化计划管理,增强调控引导,实行指标分配与计划执行、存量盘活、用地绩效、规范管理相挂钩。制定产业项目等级标准,建立产业项目评级制度,按不同评估等级分类保障产业用地。

提高产业用地准入门槛,制定产业

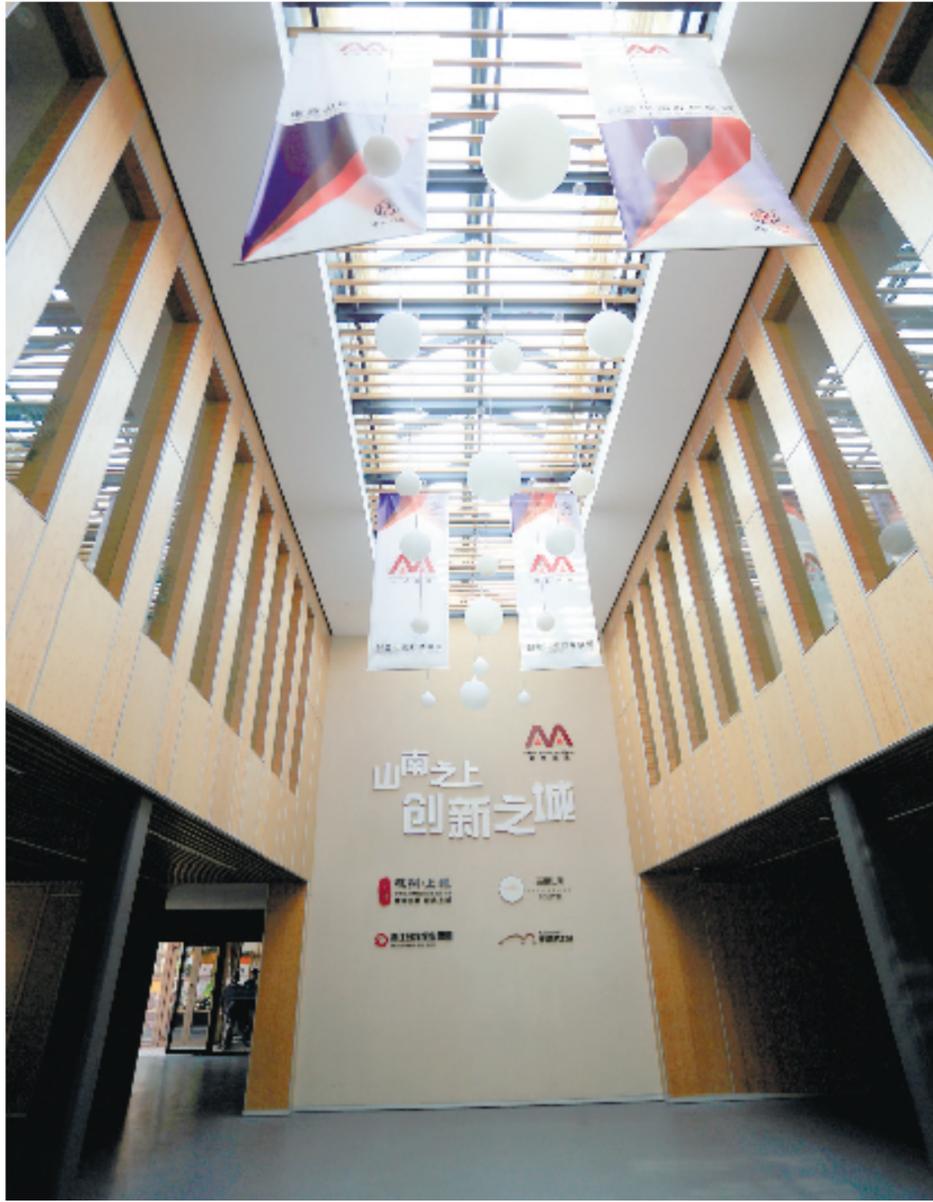
用地分类准入控制指标,达标后供应产业用地。

——完善全程监管机制。依托自主开发的建设用地“批、供、用、补、查”系统,实现对建设项目供地、建设、竣工等环节的全方位监控,实时跟踪已供土地开发建设情况,强化土地出让合同履行监管,确保用地单位依法依规使用土地。

——严格考核评价机制。构建双重评价考核机制,由属地政府(管委会)具体负责实施项目准入评估、履约监管及考核评价,签订履约监管协议书,收取总地价10%履约保证金,对履约监管协议执行情况进行考核评价并出具意见书。市有关部门联合对属地政府(管委会)准入评估、履约监管、考核评价等工作开展情况进行考核并通报结果,督促地方政府强化监管,提高土地节约集约利用水平。

——构建低效腾退机制。鼓励低效用地盘活利用,政府收回低效利用土地的,退还原土地出让金并给予银行利息和合理收益补偿;对不主动腾退土地的,通过税务、工商、环保、用地等行政管理手段和限水、限电、限能等措施倒逼腾退盘活。

咬定“2020年底全市单位建设用地GDP比2010年底翻一番”的目标,杭州正铿锵前行。



由破败厂房和旧仓库蜕变而来的玉皇山产业园,是杭州低效用地再开发的一个缩影。 林之江 摄

## 精雕细刻 精打细算

节约对应浪费、集约对应粗放,节约集约用地,就是在国土资源利用上要“精雕细刻”、“精打细算”。

为优化土地空间格局,杭州出台了一系列探索性的举措。如有序启动农村土地综合整治整乡推进试点工作,力争到2017年垦造耕地9.2万亩,实施建设用地增减挂钩2.2万亩,建设高标准基本农田110万亩;开展低丘缓坡综合开发利用试点,探索“台地工业、坡地城镇”等低丘缓坡开发利用新模式;提升农村宅基地集约化水平,建立计划指标、规划空间先使用后核销政策措施,探索宅基地收购和退出机制。

对于新增工业用地,杭州提出了工业项目投资总额、投资强度、亩均产值、亩均税收等准入指标。如市区新增工业用地投资总额不低于5000万元,投资强度不低于400万元/亩,产值不低于720万元/亩,税收不低于30万元/亩。若项目没有达到标准,一般通过租赁土地或厂房解决,不安排新增建设用地指标、不单独组织供地。市区除了开发区(园区)以外,原则上停止供应零星工业用地。此外,杭州还改革工业用地出让方式,打破整体出让30年的时限,提出了“分期分阶段出让”的概念,即:首期出让年限为6年,期满后考核评价达标后,方可续签剩余24年出让合同。

杭州还优化批而未用土地管

控机制,加大供而未用土地收回力度。对批而未供土地规模较大的县(市、区)和相关用地主体,暂停新项目农转用报批;对因政府做地原因导致供而未用问题突出的地区,暂停土地出让。

“今年,全市将力争再消化批而未供土地5万亩,收回供而未用土地1500亩,确保前三年新供建设项目按期开工率和闲置土地处置率达到90%以上。”杭州市国土资源局主要领导说。



老厂房



效果图

近年来,杭州市大力推进低效用地再开发,将杭州卷烟厂老厂房改造为潮生活主题商业中心。据悉,整个改造工程只改造、不拆建,将于今年年内开工,并在明年正式开业。

龚祥根 摄

## 以地生地 地尽其用

杭州玉皇山南,葱葱郁郁的树林之间,红墙黑瓦的庭院建筑若隐若现。这里聚集着130家文化创意类、金融投资类企业,包括新华社新媒体基地、央视浙江记者站、浙报集团传媒梦工厂以及赛伯乐、敦和、上海联创等业界领军企业。一年税收达2.2亿元,物业租金达2000万元。

谁能想到,这个活力十足的创意硅谷,原来不过是一些破败厂房和旧仓库。

华丽蜕变的玉皇山南产业园,是杭州低效用地再开发的一个缩影。

作为全省首批低效用地再开发的试点城市,杭州出台了“含金量”颇高的城镇低效土地再开发利用激励政策。在盘活存量工业用地方面,给了不少企业一个转型新思路:符合产业导向并经区、县(市)政府批准的,工业项目在不改变土地用途的前提下可以调整产业类型;用而未尽等空闲土地可以整体或分割收回,全额退还对应土地出让金并参照原土地用途市场价格给予适当补偿。经规划部门批准,工业土地上闲置建筑物等资源可以临时改变使用功能并缴纳土地年收益。

在杭州经济技术开发区,一些低效利用或暂无建设计划用地企业已主动退地。目前有两宗200亩工业用地的收回工作即将完成,为开发区后续“招大引强”、实现土地产出效益最大化盘出了空间。还有一些企业利用现有厂房、仓储用房等存量房产,在不改变现有用地主要使用性质的前提下兴办信息服务、研发设计、创意产业等现代服务业,提高土地利用率和产出率。去年落户于该开发区的浙江省海外留学人员创业园,即是园区工业企业利用自身已建的工业厂房及土地,通过与政府合作,转型升级成生物医药、电子信息等产业海归人才创新创业园区。目前已有10家企业进驻,另有意向进驻企业10余家。

多年来工业用地禁止分割转让的规定,在新政中也给予了“松绑”。位于丁桥镇临丁路两侧的杭州东部软件城用地,原属于丁桥杭锅区块,双方合作后,东部软件园拟利用杭锅的闲置地,建设总建筑面积约100万平方米的厂房,围绕软件产业链条,重点发展工业软件、节能环保、物联网和行业解决方案为主导产业,以信息技术服务为基础产业,实现多方共赢。

为提高土地产出率,杭州市开展了开发区节约集约用地调查评价,对全市16个省级以上开发区和57个特色城镇工业功能区开发建设、使用现状、投入产出等情况进行摸底调查和分析评价。目前,开发区的普查工作已经基本结束,进入了数据核查阶段。

杭州还在全市辖区范围内盘点“家底”,对不符合要求的低效用地进行登记造册,得出的数据让人眼前一亮:

4年规划总量为10万亩!  
而杭州市每年的建设用地总量就为8万亩。

“这能大大填补新增用地不足的空间,不仅能解决部分企业用地,还可解决部分其他的设施用地。今年力争完成开发面积1.2万亩。”杭州市国土资源局土地利用处负责人兴奋地说。

好制度激发节约集约用地的内生动力。今天,“以亩产论英雄”、“以集约促转型”的发展理念在杭州已逐渐深入人心,而节约集约的“倒逼”机制,更成了杭州转变发展方式、加快转型升级的“牛鼻子”。

## 编者点评

国家推进实施资源节约优先战略,明确提出要“控制开发强度,节约集约利用土地资源,推动利用方式根本转变”,要“从严合理供给城市建设用地,提高城市土地利用效率”,要“严控增量,盘活存量,优化结构,提升效率”。我国首部专门就土地节约集约利用进行规范和引导的部门规章——《节约集约利用土地规定》(国土资源部令第61号)——也在今年9月1日应声落地并正式实施。落实最严格的土地节约集约利用,推动土地利用方式根本转变成为大势所趋,盘活存量成为包括杭州在内的三大城市群地区土地要素保障的主渠道和土地利用工作的主旋律。

杭州市积极策应国家形势,认真落实省委省政府决策部署,立足杭州实际,以推进“空间换地”为抓手,以实现“亩产倍增”为目标,锁定总量、优用增量、盘活存量、提高质量“四量”并举,评估准入、全程监管、考核评价、低效腾退“四制”共建,政府主导力、市场配置力、政策保障力、社会影响力“四力”同使,构建了系统推进节地战略的体系与框架,绘就了有序推进节地战略的路径与线路,明确了重点推进节地战略的核心与抓手,推动土地利用方式从增量依赖向存量盘活为主转变,切实提高土地节约集约利用水平。