

# 宁波:空间换地换出发展新空间

本报记者 蒋敬华  
通讯员 李风 郑恬甜 庄芬芬

2013年,宁波市建设用地地均GDP为453.38元/平方米,高出全省平均数26.01%。宁波以不到全国1%的土地面积,创造了全国1.25%的GDP。

另据省国土资源厅测算,在全省11个地市中,宁波的节约集约用地水平连续两年排名第一,建设用地地均GDP是全国30个重点城市平均水平的1.54倍。

这一连串数字的背后,有着什么样的故事?近日,本报记者前往宁波实地探访,看当地政府如何做好用地节地文章。

## “指挥棒”引领盘活存量低效用地

当前,宁波人均耕地0.57亩,建设用地面积已占土地总面积的18.6%,开发强度远高于全省平均水平(浙江省2020年的开发控制目标是13%)。可是企业要发展,城市要扩容,没有土地资源怎么办?用宁波市国土资源局总规划师王江波的话来说,就是不能坐等增量,要在存量上做文章。

据初步调查统计,宁波市共有城镇低效用地约21.8万亩,占城乡建设用地总量的10.04%,再开发潜力较大。盘活低效用地,提高土地利用效益,成了宁波国土部门工作的重中之重。

如何让21.8万亩的低效用地“活”起来?近年来,宁波市不断加大对各(市)区政府节约集约用地目标管理考核力度,先后出台了《宁波市“365”节约集约用地目标责任考核实施细则》、《关于印发宁波市建设用地节约集约利用和耕地保护目标责任评价指标及考核暂行办法的通知》、《关于进一步促进节约集约用地的通

知》等文件,市政府对各(市)区综合考核中,节约集约用地考核分值从2.3分提高至3.9分,极大提高了各县(市)区政府节约集约用地的主动性。

不仅如此,今年宁波市还专门成立了实施“亩产倍增”计划暨推进城镇低效用地再开发工作领导小组,共有19个部门参与,作为下一阶段节约集约用地工作的组织协调机构。

与此同时,近年来宁波市企业炒地囤地现象也得到了有效抑制,而这一切变化缘于工业用地分阶段管理制度的实施。翻开任意一本拿地企业手中的建设用地使用权证书,上面都备注了2-3年的项目开发建设期限,以及3-5年的投产初始运行期限。企业一旦未通过单位产出、履约认定,则不得转让房屋和土地;严重不符约定的,可终止合同。

“我们的目的不是一次性收取土地出让金,而是要思考如何把地用起来,确保有限的土地资源用在刀刃上,保障经济社会的可持续发展。”宁波市国土资源局土地利用处处长丁永平介绍说,截至今年10月,宁波市共实施工业用地分阶段管理制度土地360宗,土地面积7500亩,收取履约保证金3.0亿元,另外还收取其他经营性用地履约保证金1.9亿元,全市工业用地亩均固定资产投资比去年底提高了5.1%。

目前,宁波市履约保证金和分阶段管理的做法,受到了省政府肯定,并在今年下发的《浙江省人民政府关于实施“空间换地”深化节约集约用地的意见》中向全省推广。

## 鼓励企业“空间换地”

宁波柯力传感科技股份有限

公司,位于宁波江北工业区,企业占地约82亩,是全球最大的钢制传感器制造商之一。近年来,企业并未新增用地,产能却实现了成倍增长,2013年企业产值已超过6亿元。

柯力又是如何做到“增产不增地”的呢?江北工业区委管委工作人员介绍说,短短7年时间,他亲历了柯力至少四次的改建,企业增加建筑面积约3.3万平方米。尤其是最近的一次“增容减绿、空间换地”项目,柯力更是将节约集约用地发挥到了极致。改建后,企业容积率已提高至约1.3,比第一次建造时的0.65提高近一倍。

“增容减绿”顾名思义就是减少企业绿化面积,减少的绿地用于新建厂房,提高企业容积率;“空间换地”就是企业向上、向下挖掘用地潜力。为此,柯力相关负责人“秀”出了记录企业变迁的照片。记者发现,办公大楼前原先一片占地1600平方米左右的绿地景观,如今已改建成一幢建筑物。

“大楼设计刻意模仿旧厂房风格,地上2层建筑为挑高设计,作为企业研发场所;开发利用地下一层空间,则设有柯力博物馆、产品展厅和健身场地,总建筑面积3800平方米。”柯力相关负责人解释道,虽然开发地下空间耗时长、成本高,每平方米造价约为4000元,但是政府为此推出了免收土地出让金、减免配套费、允许房地产变更登记等“政策利好”,极具诱惑力,也契合当下节约集约用地的趋势,因此企业才完成了数次“空间换地”的华丽蜕变。

有了准入管理和低效腾退等机制,如今,愈来愈多的企业,正在政策的引导下尝试提高土地利用效率的“新招”。宁波市江北区

自2011年以来启动实施了“工业低产地改造倍增工程”,创新推出8种不同的改造方式,引导企业由“圈地求发展”向“集约谋用地”转变,实现工业企业亩产税收的整体大提升。

近3年,江北区工业企业亩产税收连续3年实现增长,年均增幅近10%;规上企业亩均实缴税收从2010年的8万元/亩上升到2013年的12.53万元/亩;2013年,“状元亩产”高达355万元/亩,比2010年增长52%。据不完全统计,近年来宁波市共有1000多家企业通过增容改建,新增建筑面积543万平方米,按平均容积率0.8计算,可节约土地10181亩。而第三产业也已成为宁波产业用地供应的主体,占58.82%。

## 掘地三尺向下要空间

置身宁波市东部新城核心区,高楼林立,施工繁忙。在这片规划约8.5平方公里的核心区,地下开发面积达4平方公里。这里不仅将出现全省“海拔”最高的商务楼,也隐匿了已经建成的目前全省最长的地下共同沟,是宁波市节约集约用地的一个典型。

多数的地下空间开发为单体设计,然而东部新城核心区,各功能区块间有很强的连通性,相当于建设地下综合体。目前,区域内已建成的金融中心北区,总建筑面积36万平方米,其中三分之一就是地下面积。

在核心区中心地带的中央广场项目所在地,记者看到,高楼包围下的大面积空地正在做基坑开挖;远处的起吊机,吊臂正徐徐向地下传输材料。丁永平介绍说,项目建成后,这里看似是简单的一块绿地和广场,地下则别有洞天:不仅包含3层停车场和大部分地

下商业,还有连接周边楼宇地下车库的通道,以此缓解周边楼宇停车位紧缺。

而核心区的主干道下方,则盘踞着三纵三横的地下综合管沟,全长9.8公里。据宁波市东部新城国土资源管理处副处长叶新革介绍,地下综合管沟实际上就是一条规模巨大的地下隧道,它将原本架设在地面、铺设在地下各类公用类管线如水、电、通信等,集于一体;“共同沟”在地面上预留有人员出入口、材料投放口,里面有宽阔的检修通道供人员进行维护工作。地下综合管沟的建设,不仅可以避免市政管线维修时道路反复开挖的问题,更重要的是为地下空间的成片开发、统一利用奠定了基础,从而提高土地集约利用水平。

为了充分利用地下空间,宁波制定了《关于落实省政府空间换地政策鼓励开发利用地下空间的通知》,最大的政策突破是:第一是土地出让时规划条件容积率不包含地下空间,土地出让金仅为地上部分,鼓励企业开发利用地下空间,并在开发完成后补交土地出让金;第二是地下空间用于商业、办公、娱乐、仓储等经营性用途的,地下首层部分土地出让金按所在地基准地价对应用途适宜性区划图,为地下二层按首层的40%收取,地下三层以下(含三层)免收土地出让金。该市国土资源地质环境部门,还专门绘制了地下空间开发地质环境适宜性区划图,为地下空间开发利用提供科学依据。

根据《宁波市中心城区地下空间开发利用专项规划》,到2020年,宁波要开发6000万平方米的地下空间,这相当于两个海曙区的面积。

# 萧山:亩产倍增 新招频出

本报记者 蒋敬华  
通讯员 李风 曹开宇

由于一些历史原因,杭州萧山区土地利用效益一直不高。用地矛盾日益突出,已成为困扰当地经济转型一个突出的难题。全面提升土地综合利用效益,倒逼产业转型升级,成为当地各级政府的共识。去年以来,萧山区通过改革用地指标分配办法,稳步推进“亩产倍增”计划,为萧山经济“二次创业”提供用地保障。

## 提高新增建设用地门槛

“过去,我们萧山区每年的用地指标,会切块分配到各个镇、街和相关部门。这种分配方式产生的直接后果是导致项目低、小、散和土地粗放低效利用现象严重。从去年开始,我们对原先的用地指标分配方式进行了改革,实行项目评估制度;再根据项目的综合评估、打分排序,优先解决大项目、好项目,以项目定指标,杜绝小、差项目进入萧山。”日前,杭州市国土资源局萧山分局局长谢国民表示,通过用地指标分配方式改革,可以从源头上有效杜绝土地浪费的现象。

根据项目评估制度,在项目提交用地申请之后,会交由评估小组“会审”。评估小组由多个政府部门派人参加,给每个申请项目评分。萧山国土资源局将优先满足得分排名居前的项目,从而实现土地资源的优化配置。目前,这一举措已初见成效,过去的用地指标总是不够,但今年就比较宽裕。

以用地指标分配方式改革为契机,萧山区大幅提高新增建设用地的准入门槛。比如规定:新上亩均预算税收低于30万元(萧山经济技术开发区和大江东产业集聚区低于40万元)的工业项目,不安排用地指标;国家级开发区和省级开发区工业项目的亩均投资强度要高于450万元/亩,现代服务业亩均投资强度要高于250万元/亩;此外,还要求新建工业项目容积率不得低于1.2,标准厂房容积率不得低于1.8等等。

根据杭州市萧山区“亩产倍增”的相关计划,将力争到2020年底实现单位建设用地GDP比2010年底翻一番。

## 珠宝城亩产倍增成典型

萧山经济技术开发区,杭州国际珠宝城。这个汇集了80多家国内一线黄金珠宝生产、批发企业以及相关品牌的珠宝城,开业至今两年多已成为华东最大的黄金珠宝批发市场之一,每天的客流量多达一两千多人。不过,这座人气爆棚的珠宝城占地只有35亩,去年的“黄金抢购潮”使得珠宝城的销售额高达102亿元,今年的销售额预计仍将突破100亿元。“我们的亩产值已达到3亿元,这恐怕是全省乃至全国亩产最高的专业市场之一了。”杭州国际珠宝城总经理石峰自豪地表示。

杭州国际珠宝城无疑是萧山“腾笼换鸟”的一个成功典型。鲜为人知的是,杭州国际珠宝城的前身是一家工厂的旧厂房。搬离后,原有的废旧厂房被杭州国际珠宝城看中,通过按现代综合商业市场的标准进行改造,这个旧厂房最终蝶变为富丽堂皇的珠宝城,前后只花了182天时间。如今,萧山经济技术开发区管委会也认识到了充分挖掘旧厂房的潜力,出台了一系列的专项政策和措施进行“腾笼换鸟”。根据发展计划,位于开发区桥南区块、机场路北侧占地100亩的长三角国际珠宝产业园已经开工,预计明年投产。新建的杭州国际珠宝城二期也将进入筹备实施阶段,全部建成投入运营后,仅珠宝产业一块的市场销售规模预计将达500亿~1000亿元。

萧山的乡镇企业曾经辉煌一时,目前的很多萧山企业都由乡镇企业转制而来,这些企业的土地利用效益普遍不高。针对这些低效用地,萧山区目前已启动低效用地再开发计划,比如依法收回和收购土地使用权。截至目前,萧山已初步完成城镇低效用地再开发2280亩。

## 囤地行为无利可图被遏制

在用地申请之初,把自己包装得天花乱坠;获得土地指标之后,工期一拖再拖,甚至想尽办法转卖土地。这种现象,在很多地方并不少见。如今,萧山区通过创新土地批后监管机制,使得囤地行为无利可图,这就有效保证了每一块地都能“物尽其用”。

比如,萧山区尝试的“弹性供地”制度规定,企业在取得土地之后的2-3年为建设期,3-5年为运行达产期,期间国有土地使用权证实行分期年检。第一个阶段主要考核开工竣工履约情况,未按约定开、竣工的,每延期一日分别收取相当于土地出让金总额0.5%的违约金;第二个阶段考核投资协议履约情况,只有通过考核,国有土地使用权证才会转为正式证。如果不能通过考核,土地就有可能被政府收回。

此外,萧山区还对历史遗留下来的“供而未用”、“批而未供”的土地进行了专项整治。截至今年9月底,萧山共清理批而未供土地14253亩,完成经营性“供而未用”土地清理3289亩。



## 旧窑变身新景点

龙泉市上垟镇是现代龙泉青瓷的发祥地。但上世纪90年代中期,国营瓷厂陆续关停倒闭,大片厂区因此荒芜。去年开始,龙泉市把上垟镇列为旧厂区改造的重点,对原国营瓷厂进行规划改造,实现了破旧厂区向旅游胜地的华丽转身。

由吕苏敏、中国青瓷小镇供图

# 金华:“四破”战役推进低效用地再开发

本报记者 傅静之  
通讯员 郑恬甜

随着城市“扩容”,原本地处远郊的工业区,逐渐成为炙手可热的“黄金地段”。不过,这些工业区的企业大多落户时间较早,产业较为低端,且土地利用效益不高,亩产税收偏低,成为经济转型升级的制约因素。

如何让“宝地”产生它应有的价值?今年3月以来,金华市政府重拳出击,继地毯式排查后,打响了一场轰轰烈烈的“四破”战役,即破僵尸企业、破围墙圈地、破低效用地和破既得利益,以此倒逼企业转型,推进城镇低效用地再开发,提高全市土地节约集约利用水平。

“四破”战役打响后,取得了丰硕的成果:截至今年9月底,金华全市共处置僵尸型企业97家、圈地型企业137家,低效用地企业

土地9684亩。

## 开发区腾笼换鸟 促进产业再升级

自打金华市政府公布开发区西关街道作为“四破”试点的消息后,浙江金岭实业有限公司的相关负责人就一直记挂着这件事。

占地85亩的金岭实业,前身为金华布厂。企业紧靠环城西路,所在区域的西关街道为金华城区“西大门”。然而,该区域却分布着3家“僵尸”企业、4家围墙圈地企业、9家低效用地企业,企业亩均税收仅2.27万元,且多数企业布局凌乱、垃圾成堆,严重影响城市形象。

“四破”行动启动后,区域内西关街道李渔路及金帆街两侧共1084亩土地被列入整改范围,共涉及27家企业和一个行政村。金华市国土资源局金华经济技术开发区分局局长周国忠介绍说,规

划调整后,该区域将用于发展现代服务业。

记者在当地西关街道金岭实业见到,园区内已有3万平方米的厂房被拆。企业党总支书记朱伟庭告诉记者:“由于棉纱行业产能落后,企业一直想投入到生物制药项目中去。区块规划调整后,开发区国土分局帮我们安排了140亩土地,位置在金西开发区的生物制药产业园内。今年3月,我们与开发区签订了协议,土地被整体收回。目前,这里还留有两条生产线用于赶制订单,今年年底前将全部拆除。”

而距离金岭实业不足千米的豪森集团,则全新蜕变为金华联冠信息产业园。砖红色的建筑群内,豪森假日花园大酒店、20家网络经济企业点缀其间。规划占地约100亩的文创园内绿树成荫,移步皆景。平日里,这里还吸引了不少拍摄微电影、婚纱照的市民前来取景。

园区负责人朱小剑介绍,园区以改造“工业遗产”为切入点,对园区低效闲置厂房进行改造,新增投资3.5亿元;建成后,将引进100家网络经济企业,亩产税收将从原先的2万元提高至50万元,每年可增加税收1000余万元。

## 改善居民居住条件 二七区块启动改造

以婺江为界,金华城区分为江南、江北两中心。紧依婺江北岸的二七新村,大部分居民是铁路系统的职工。随着金华火车站的搬迁,这一区块逐渐成为老金华人眼里房屋破旧拥挤、配套设施差的“棚户区”。“四破”战役打响之后,这里就成了主战场之一。

日前,婺城区二七区块改造工程正式启动。按照规划,二七区块的拆迁范围包括回溪街、解放西路、婺江西路、婺州北街等江

北核心区,总用地面积约1800亩,总共分为凤翔区块、凤凰山路西区块、印染厂宿舍区块等17个区块。

改造后,这里将兴起一个江北老城区新的综合功能区。据二七区块指挥部负责人贾主任介绍说,去除绿地等公建设施及160亩安置地块,整治项目可腾出新开发建设用地640亩,用于金融区、商业区、滨水高档住宅区的建设。目前,一期5亩迎宾巷区块,已经顺利拆除,剩余项目计划在明年6月前完成。

除了城区重点攻坚,金华市还针对区域发展水平、行业发展差异等特点,增设城郊整治、乡镇提升两种模式,尽量减少“四破”的盲点。

“既能挖潜增效,有效提高土地利用效率,同时又能促进企业和城市双转型,是我们‘四破’的最终目的。”金华市国土资源局有关负责人说。