

走节约集约发展之路 德清向空间要土地要效益

赵杰 余丽

向空间要土地、向空间要效益！
位于浙江北部的德清，“五山一水四分田”，虽然全县可利用土地资源有限，综合实力却位居全国百强县第36位。
究其根本，源自德清因地制宜，积极探索实践节约集约利用资源，推动有限的土地资源释放更大的产出。2018年，德清还获评省级国土资源节约集约模范县称号。
近五年来，德清坚持开源节流并重，走节约集约发展之路，进一步激活要素活力，构建出自然资源节约集约利用管理的新格局。



规划先行 为发展留足空间

有限的空间，如何高效利用？科学规划是德清用好土地的第一步棋。

一直以来，德清通过规划对布局、结构、用途、规模等的强约束，实现对国土空间开发保护格局的优化和建设用地总量控制，有利于从土地管理源头统筹兼顾、多措并举促进土地节约集约利用。

蔡界村就是一个例子。早在2011年，蔡界村就开始编制村庄规划，打破小组与小组的人口布局、土地区位等界限，全村一盘棋统筹。这一规划设计促进了村子全域整治的推进，同时促进耕地的流转，让农业生产更加规模化、高效率。

也因此，成就了蔡界村5年时间从17个自然点集聚成2个，中心村集聚90%的农户，土地流转率100%，实现保护耕地、节约用地和生态环境保护等“多赢”局面。

与此同时，德清全县村庄规划工作早已实现全覆盖。目前在国土空间规划中，德清进一步优化村庄布局，采用“西保留，东集聚”的原则，形成中心村+保留点的格局，东部集聚地区的农村宅基地可节约30%左右。

盘活存量 提升高效利用水平

一块沉睡土地，能焕发出什么活力？“腾笼换鸟”、盘活存量，是德清节约集约用好土地的第二步棋。

华润雪花啤酒（杭州）有限公司于2006年12月取得位于德清新市镇工业园区国有土地使用权面积277.681亩，用于生产30万吨啤酒，总投资人民币4.05亿元。但由于华润雪花产业布局调整，2018年2月份正式停产，整个厂区处于空闲状态。

按照德清县老旧工业园区改造提升三年行动以来，结合“五未”土地处置专项行动，新市镇以“亩产论英雄”改革为抓手，采取协商收回、退二进三、提高容积率等方式有计划有步骤地推进城乡低效用地再开发工作。

从2019年开始，新市镇人民政府为了盘活华润雪花地块，开始启动收回手续，多次与华润雪花公司对接土地收回事宜，双方初步达成共识并于2019年10月23日签订了《国有土地使用权收回补偿协议书》予以收回。该宗地收回后，新市镇加快产业链招商引资，计划引入高端装备、电子信息等产业项目，新增建筑面积50万平方米，大大提升土地利用效率。

截至目前，该宗地上已有7个工业项目和1个商服项目全部开工建设，新增建筑面积521571平方米，容积率提高到原来的5倍以上。目前，4个工业项目已全部封顶，预计到年底将有2个项目进入试生产。新项目的落地，推动了空间的最优产出、时间的最大效率，8个项目总投资22亿元，年产值将在210亿元左右，利税将达6亿元。这些项目将有助于推动德清经开区提档升级，进一步提高土地资源要素的利用率。改造完成后，经开区核心区布局将更加合理，产业更加集聚，为整体园区建设增加亮点。

规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。在规划设计上，德清以国土空间规划为依据，优先划定永久基本农田控制线和生态控制线，确保耕地保有量、基本农田保护面积等指标全部达到上级下达任务。把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。

在设计过程中，规划也更加突出超前性、科学性、实用性、可操作性。

一方面，德清坚持生态优先、保护优先、节约优先总基调，统筹推进“山水林田湖草”整体保护、系统修复、综合治理，推动土地利用“质量提高、布局优化、结构改善”。

另一方面，德清不断优化产业布局，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。全面实施全域土地综合整治，统筹推进建设用地复垦、宜耕地开发、旱地改造水田等各类土地整治工程，完善全域土地综合整治中产生的各类指标管理。

这样一板背后，正是德清深入开展“五未”土地整治工作的生动实践。

德清县相关负责人告诉记者，为了加快盘活存量土地，提升空闲和低效土地利用效率，当地采取“落实项目供应一批、完善手续办理一批、清理失效或撤回一批”等举措，有效消化利用批而未供土地。通过追加投资、收购重组、建设小微众创园等方式，加快处置建而不投土地，盘活了一批存量土地。

加快废弃矿地复垦利用，也是德清实施资源节约优先战略的重大举措。

德清共有采矿用地164处，采矿用地实际总面积达到4.57万亩，为盘活这些废弃矿地，德清严格按照“宜耕则耕、宜建则建、宜林则林”的原则进行多种途径开发利用。

2014年12月5日至今，德清实施废弃矿地复垦耕地总面积2441.77亩，通过实施废弃矿地复垦，建设了一批适应现代农业生产要求的高标准农田，亩均粮食产量达到1000斤左右。除此之外，德清积极创新整治途径，将边坡或者有坡度不宜复垦为耕地的废弃矿地复垦为林地、园地，有效修复和改善了生态环境。

洛舍镇东衡村南山头等6个农整复垦项目，已经取得成效。项目复垦总面积907.53亩，目前项目区内耕地全部引进种粮大户进行规模种植，每亩租金约1000元以上，亩均粮食产量在800斤至1000斤，让废弃矿地成为“金山银山”。

以节约集约用地为导向，德清还深入推进了城乡低效用地再开发，实施全域整治，实现耕地集中连片、基础设施提升。

2018年至今，德清共获批实施全域土地综合整治与生态修复工程13个，涉及9个镇（街道）60个行政村，区域面积达52.77万亩，为德清的经济社会发展用地需求提供了较好的要素保障。



华润雪花德清项目效果图



莫干山民宿管家培训中心



德清全域土地综合整治工程航拍图

本版图片由德清县自然资源和规划局提供

改革创新 探索节约集约新机制

农村沉睡资源如何唤醒？改革创新，则是德清走的第三步棋。

在新一轮宅基地改革试点的推动下，德清进一步盘活宅基地使用权，创新闲置宅基地和闲置农房盘活方式，更好地激活农村沉睡土地资源，以有效节约集约闲置土地。

2020年3月，德清五四文化旅游实业有限公司向莫干山镇五四村的农户陆玉芳租赁闲置农房，创办了莫干山民宿管家培训中心——农房占地面积约140平方米，建筑面积280平方米，租期20年，用作莫干山民宿管家培训中心的的教学培训场所。

通过宅基地“三权分置”及合作建房，闲置的宅基地被盘活，既节约集约了农村土地资源，也促进了乡村产业发展。

这一现象，在德清不稀奇。近年来，德清推出“万幢（套）农房盘活工程”三年行动计划，通过引入乡村新产业流转一批、服务外来新居民保障一批、农业配套设施用地盘活一批、宅基地退出复垦整治一批、“一户多宅”治理跨退一批“五个一批”，加大了闲置农房和闲置宅基地盘活力度。

2020年新宅改以来，德清共盘活利用农村宅基地6817宗、781亩，闲置农房129万平方米，推动村集体经营性收入年均增长24.3%、农村居民人均可支配收入年均增长9.0%。

除了盘活农村宅基地，工业领域的“标准地”改革，也为德清节约集约出让土地，按下加速键。

2017年以来，德清以“最多跑一次”改革为牵引，在全省率先探索建立“标准地”和企业投资项目发改局“一窗服务”制度。在这一创新制度指引下，德清坚持以“市场化配置、政府强监管、亩产论英雄”为原则，不断优化完善土地要素市场化配置，提升土地供给、使用效率，促进土地要素向优质企业和项目集聚。

截至今年9月底，德清已出让“标准地”414宗、16076亩，其中工业标准地393宗、14656亩，实现县域范围内工业用地100%按“标准地”出让。

从已竣工核验的工业标准地来看，地块容积率均大于1.5，部分地块达到2.0以上，远大于平均容积率1.9，有效节约集约土地。

与此同时，这一改革进一步创新了事中事后监管理念和方式，提升行政服务和公共服务水平，真正实现让企业“省心、省时、省钱”。

这些不断探索和完善国土资源节约集约利用的新模式和机制，正为德清构建出自然资源节约集约利用管理的新格局！