

创建全国首批国土资源节约集约模范市十二年 平湖:实施节约集约战略 推动高质量发展

李 风 张巍巍

初秋时节,平湖更美。

平湖在哪里——地处长江三角洲,位于浙江省东北部。

平湖有什么——2021年,全市实现生产总值907.5亿元,城乡居民人均可支配收入分别达到71814元和43914元,全市规上工业产值达到2573亿多元,数字经济、高端装备制造、新材料、箱包、新能源等产业集群特色鲜明,是全国文明城市、工业百强县、浙江高质量发展建设共同富裕示范区首批试点之一。2011年,就成为全国首批国土资源节约集约模范市。

平湖缺什么——目前,全市土地开发强度已超30%,永久基本农田保护率高达90%,城镇化水平已达65%以上。随着土地等要素制约日益突出,发展缺空间、用地缺指标、后备缺潜力。

面对这“三缺”,平湖怎么办?近年来,该市坚持高质量发展理念,节约集约用地的力度不减、步伐不停、举措创新,不断探索节约集约用地新机制、新模式,优化用地布局、降低用地增幅、拓展用地空间、提升用地效能,为稳定经济增长、促进高质量发展提供了有力保障。



平湖市36个村“飞地”抱团发展项目

多管齐下,促进土地资源配置优化完善

节约集约用地从科学规划开始。在资源约束趋紧的背景下,“节约集约”成为平湖市编制国土空间规划的导向。

以“做优增量、盘活存量、优化存量、提高质量”为规划目标,平湖加强土地用途管制,进一步编制完善国土空间规划、各类详细规划和相关专项规划,强化城镇低效用地再开发、存量建设用地盘活、城乡建设用地布局优化等内容,形成了较为完善的全域国土空间用途管制格局。同时,全市村庄规划编制工作领跑全省。根据规划,平湖市自然散乱的村庄将集聚为“47+49+107”即1+X+n共203个布点的新社区布局,农房占地规模平均可节约50%左右。

“自成功创建全国首批国土资源节约集约模范市以来,我们积极主动应对新发展阶段带来的土地资源供需矛盾和困境,推进规划布局优化和用地精准配置,加大闲置土地处置力度,盘活低效利用土地和落后产能用地。”平湖市自然资源和规划局相关负责人表示,平湖市先后出台了《关于深入开展挖潜节地和集约用地工作促进经济社会更好更快发展的实施意见》等一系列政策,明确土地市场配置、存量土地盘活等要求,进一步促进土地资源节约集约利用。

突出用地指标精准配置,平湖市打破“分蛋糕”模式,严格按照新增建设用地“指标跟着项目走”,建立新增建设用地项目储备库;积极推进“增存挂钩”模式,以新增指标激励存量挖潜,以存量利用争取新增用地。据统计,2016—2021年,全市累计供应土地3.6万亩,其中盘活存量供应1.9万亩,保障了一大批民生、重大基础设施、重大产业项目落地。

同时,自2018年以来,平湖市深化推进工业用地“标准地”改革,实现了除负面清单外工业企业“标准地”的全覆盖。推行工业用地差别化管理,严格限制工业用地供应范围,新增工业用地按项目质量优劣进行市场化配置,实行工业用地弹性出让年限、差别化定价机制。自2017年以来,全市共有53宗659亩工业用地实施了差别化年限出让。

盘活挖潜,深化土地资源利用提质增效

多年来,平湖市始终把腾退低效用地、盘活存量用地作为深化节约用地的抓手,其目标任务写入每年的市政府工作报告。

从2013年开始,平湖实施“两退两进”专项行动,推进成片成块腾退。“将低效、落后的项目‘请出去’,然后将符合产业规划的项目‘请进来’,土地的利用率提高了,产业结构调整的步伐也加快了。”平湖市自然资源和规划局相关负责人说。

上世纪90年代初,平湖市城北老工业区先后进驻了制药厂、橡胶厂、铝材厂、化纤厂、经编厂等10多家传统工业企业,占地面积近千亩。从2014年起,结合城市规划定位和低效用地再开发计划,平湖对城北老工业区实施腾退搬迁和再开发。目前,原来散乱、低效的老工业区,已变为宜居生活区和现代商贸产业集聚新区。原址老企业借腾退契机转型升级,部分企业搬迁后成功上市,新建的多层标准厂房占地

面积比原址节约用地约100亩,实现了城市改造更新与企业转型升级的融合发展。

位于独山港经济开发区的浙江独山能源有限公司也是低效用地再开发的受益者。2021年,独山能源三期项目成功列入省特别重大产业项目并选址在536亩的低效、存量土地上,通过企业兼并和低效用地再开发,2022年,该地块以低效用地再利用的方式实现重新供给,新项目上马后,该地块整体容积率和投资强度均可提高50%以上。

工业低效用地焕新生。2021年,全市共完成高耗低效企业整治57家,其中关停淘汰40家,整治提升17家;完成低效用地腾退1537余亩,盘活(供应)土地面积2938亩;完成“低散乱污”企业(作坊)整治898家,完成目标任务208%;规上工业企业的亩均税收和亩均增加值分别提升至28.9万元、164.9万元。2022年,平湖又启动“腾笼换鸟”整治提升三年行动,加快推动工业低效用地治理。到8月底,全市已完成高耗低效企业整治销号190家,完成年度任务的100%,腾退低效用地3163亩,完成任务的126%。

商服低效用地换新颜。坐落于市中心的华侨饭店有限公司,原建筑容积率仅为0.6,用地强度低。2018年,该项目选择原址重建和扩建,总投资4.3亿元,总建筑面积74388平方米。目前,项目已经完成全部改造再利用,地块改造后的容积率达2.6,建筑密度达35%,规划容积率较原状提升超300%,用地

效益明显提升,并成为平湖老城区地标性建筑。

走进平湖农业经济开发区(广陈镇)龙萌村,一幅美丽乡村风景画尽收眼底,这里是平湖市首个全域土地综合整治与生态修复工程所在地。项目区面积4127亩,整治后建设用地总规模从599.8亩下降到537.3亩,人均村庄建设用地下降38.8%,节余土地指标用于保障美丽乡村和产业融合发展,已引进5家新型农业以及9个农业产业项目,为构建都市型农业产业体系打下坚实基础。截至目前,平湖市共实施农村土地综合整治项目82个,完成建设用地复垦近万亩,有效地破解了耕地碎片化、空间布局无序、土地资源利用低效化等问题。

纵深挖掘存量用地。近年来,平湖将目光聚焦到“五未”土地(即批而未供、供而未用、用而未尽、建而未投、投而未达标土地)处置和“七率”提升(即批而未供土地消化利用率、项目按期开工率、竣工率、工业项目达产率、城镇低效用地再开发利用率、城市有机更新率、全域土地整治复垦率)工作上,优化完善土地要素布局 and 市场化配置,转低效存量为“发展增量”,转落后产能为“发展动能”,拓展发展新空间。2016—2021年,全市累计消化批而未供土地1.7万亩,完成低效用地再开发0.8万亩。

强化监管,健全节约集约长效机制

控制总量、优化增量、盘活存量的同时,平湖市完善节约集约用地长效管理机制,项目重绩效、强监管,推进节约集约用地水平再上新台阶。

平湖市自然资源和规划局相关负责人介绍,平湖严把项目准入关,把有限的土地指标投向重点区域、重点产业和重点项目,确保一定比例用地专项用于标准厂房建设,引导初创企业、中小企业进入创业孵化中心和标准厂房。2012年起,实施工业投资项目准入评价制度,对拟引进项目的投资强度、预期产出贡献、科技水平等方面进行前置评价;2014年、2019年又分别出台了《平湖市服务业项目准入评价实施办法》《平湖市农业投资项目准入管理办法》,实现一、二、三产项目准入评价制度全覆盖。

同时,加强项目批后监管。从建设用地公开供应、建设用地开发利用动态监管、用地项目竣工验收、闲置土地处置等入手,建立和完善了批前“联审”、过程“联管”、竣工“联验”、违法“联处”的建设用地“四联”监管新机制,全面落实土地供应与开发利用全过程跟踪监管。

“发展是硬道理,节约是大战略。我们将守好、用好宝贵的土地资源,全面提高节约集约用地水平,为推动高质量发展提供新空间,为促进共同富裕作出新贡献。”平湖市自然资源和规划局党委书记、局长陈漫远表示。



平湖国家级光机电特色产业基地



平湖市“腾笼换鸟”整治提升现场会



低效工业用地整治拆除现场



俯瞰平湖。本版图片由平湖市自然资源和规划局提供