

让土地发挥更大的效用

——来自浙江省杭州市节约集约用地的调研报告

本报记者 黄晓芳



左图 6月22日,农民在杭州市八卦田里劳作。



用地政策支持产业升级

钱塘江南岸,坐着杭州市高新技术开发区。在这里,看不见成片的工业厂房,听不见嘈杂的机器轰鸣,随处可见的是一幢幢现代化办公大楼。

这里有一批在国内甚至全球居领军地位的企业,阿里巴巴、网易、海康威视、华三通信等企业比邻而居。“这里主要是高新技术企业的研发和设计中心,他和人们印象中的传统工业厂房大不一样,对企业的要求高,创造的经济效益也更为可观。”杭州市国土资源局工作人员应晓煜说。

按照原有的土地政策,城镇建设用地的主要出让方式是工业用地、住宅用地、商业用地,这样的办公房修建要按商业用地进行出让,价格是工业用地的10倍之多。杭州市管理者意识到,要改变政策对经济发展、产业转型升级的引导方向,让单位面积建设用地能够产生更大的效益。为此,杭州市提出亩产倍增计划,建立以亩产效益为核心的综合评价体系,促进经济转型升级。

在这个思路引导下,杭州市国土资源部门也把工业和产业打通,创新性地提出国家鼓励支持的高新技术、战略性新兴产业等产业用地按工业用地相应比例出让。同时提出,可以灵活调整出让年限,出让年限可以相应缩短。

如此一来,原本的制度障碍得以消解。土地政策,成为支持产业升级转型的有力抓手。杭州市国土资源局土地利用处处长王洪光告诉记者,现在杭州对新项目都要实行“入学考试”,根据项目质量、投入产出、产业类型实行不同的用地政策。同时,对老项目进行“期末考试”,项目评级A级的企业可以优先保障用地,B级将鼓励引导,C级则将倒逼转型。

在杭州市高新技术开发区所在的滨江区,招商引资进来的企业都要先经过孵化培育,符合供地条件后再根据需求供地。他们规定,入驻企业必须满足几个打实的“硬杠杠”:每亩投入至少600万元、产出至少1000万元、税收至少100万元。

现在,这个国家级高新技术开发区重点发展高新技术产业和战略性新兴产业,在网络基础产业、物联网和互联网三大领域,培育了一大批骨干企业。有国家级高新技术企业535家,15家企业列入浙江省创新能力百强企业,上市企业34家,新三板挂牌企业64家,以网络信息技术产业为核心的信息产业、智慧产业产值已经达到近千亿元,是杭州国家自主创新示范区、中国(杭州)跨境电子商务综合试验区的核心区。

事实上,这也形成了一个良性的循环。王洪光坦言,耕地保护和节约用地相辅相成,节约集约用地这篇文章做好了,可以更好地保护耕地。同样,用地政策可以支持产业升级,这几年压缩用地很顺利,很大程度也是因为产业升级步伐加快,不需要大量用地。

这些年,不少城市建起了新区,但很多新区却路宽楼多,人气不旺。究其原因,还是摊大饼的老思维方式在作怪。一些地方把城镇化片面理解成发展房地产,导致一方面城市房地产库存高企;另一方面,很多良田布满了钢筋水泥的建筑。

为此,《国土资源“十三五”规划纲要》提出,将逐步减少新增建设用地计划,控制单位国内生产总值建设用地强度。这也是我国首次在国家规划中把建设用地总量和单位生产总值建设用地强度作为约束性指标。

在新增建设用地缩减的情况下,未来建设用地只能更多依靠存量。如何用好这些存量,各地须因地制宜,创新办法高效集约利用土地。

比如,基于集约型立体城市的概念,可以统筹布局、集约运营城市的各类资源。完善城市化布局形态,改善城市低密度分散化倾向,提高城市土地使用效率。现在,有些地方利用工业遗址发展文化创意产业,或是在城市立体交通上多做文章,道路采用方格式架构,建设快速公交、公共建筑地下互联,都是非常好的新模式。

此外,可以通过多种手段建立节约集约用地倒逼机制。国土资源部门曾多次表态,特大城市、超大城市和资源环境超载的城市将划定边界,形成空间硬约束。也有些地方实施差别化供地,对不同产业提供不同出让年限和地价成本的供地“菜单”。

再则,须创新土地管理方式,放手把市场主体可以完成的工作交给市场。长期以来,我国地方政府既是城市规划者、决策者、管理者,又是开发建设者,这样的角色混搭在城市化初级阶段自然具备效率优势,但角色模糊将导致诸多问题,须把城市开发主体还位于城市运营商,政府行使好监督职能,才能更好地解决城市设计管理问题。

阅读提示

浙江省杭州市素有“七山一水二分田”之说,城市中心区规划面积非常有限。近年来,杭州市本着核定总量、严控增量、盘活存量的思路,统筹规划城市用地,让有限的土地资源发挥出更大的效用。

近日,《经济日报》记者来到浙江省杭州市进行调研采访,实地感受了杭州市节约集约用地的工作思路。

6月22日,当记者来到浙江省杭州市的八卦田,这里是杭州市的核心区域,和许多人为之流连忘返的西湖仅有5公里之遥,这里,和土地亲近。

城市里的田园风光

来,看看庄稼,和土地亲近。带7岁孙子来这里游玩的师大妈说。每到节假日,占地40亩的八卦田都无比热闹,老老少少,在这里开心嬉戏。

“这周边的房价已经超过每平方米4万元,但留着这块地,不但保护了耕地,也让这里成为了城市的生态景观。”杭州市国土资源局上城分局局长许联辉说。

杭州的土地素来金贵。全市丘陵山地占比65.6%,平原占26.4%,江、河、湖占8%,有“七山一水二分田”之说。

杭州和其他城市一样,也曾经历过大拆大建的历史。近20年时间,杭州中心城区建设用地规模从45平方公里扩展到382平方公里,城市周边耕地减少了,城市建设强度达到32%,突破30%的国际警戒线。“钢筋水泥正逐步侵蚀城市环境和生态景观,这种发展方式势必难以持续。”杭州市国土资源局耕地保护处副处长沈乐毅说。保护耕地,最要紧的是理念要转变。沈乐毅表示,要把耕地保护融入城市建设和经济发展中去,而不是对立起来。

杭州市算起了一笔大账,杭州素有“天下粮仓”美誉,农业也有着更加丰富的内涵和功能,运用得好,可以让人和自然更加和谐相处。

耕地保护和生态环境的营建有“热岛效应”的降低。沈乐毅说:“以前有些地方开发得太厉害,中心城区明显更热了,因为通风不行。”正因为如此,杭州的管理者在耕地保护和节约用地上,有了更多的自觉意识。

最重要的是改变粗放的发展方式。核定总量、严控增量,通过划定城市周边永久基本农田等措施,保护耕地,阻断城镇无序扩张的“手”。截至2015年底,杭州市耕地保有量、基本农田保护、标准农田保护三项核心指标分别达到330万亩、275万亩、155万亩,均超过土地利用总体规划确定的控制性指标,连续17年耕地占补平衡。其中,城市周边基本农田面积达到25.20万亩,占耕地总面积的60.53%。



上图 改造前的杭州市山南基金小镇。(资料照片)



下图 改造后的杭州市山南基金小镇。(资料照片)



破旧厂房变身基金小镇

绿树丛中,错落排列着一幢幢红砖建筑,小径通幽,清风扑面,令人心旷神怡。这里三面环山,一面临江,是杭州闹市区中的静谧之地。杭州市玉皇山南基金小镇,在小镇3平方公里的范围内,有700多家以金融为主的企业进驻。

“以前这里是城中村,有陶瓷厂和仓库,有铁路机务段、维修厂等国有单位,还有居民,造就了大量的旧厂房、旧仓库、旧民居和违章建筑。”山南基金小镇管委会办公室主任吴青松说。

在城市的中心区有一块又脏又乱,产出效益又低的土地,当然是莫大的浪费。更何况,随着经济的发展,城里的土地尤其是建设用地越来越少,盘活现有用地成为大势所趋。

杭州市国土资源局提供的一份资料显示,2020年杭州市中心城区规划面积400平方公里,但到2014年底,中心城区建设用地面积已经达到385平方公里,人均建设用地面积85平方米,剩余空间非常有限。

正是居于盘活存量的考量,杭州市前几年对玉皇山下的这块土地进行了改造。“按照传统的思路,要一家家谈判,商量补偿拆迁,时间漫长不说,还可能纠纷不断。”接手设计改造的浙江南方建筑设计有限公司副总经理姜晓刚说:“为此,国土部门确定了少拆迁、利用租赁等方式实现改造的思路。”

姜晓刚给我们算了一笔账,假定一些厂房原来以每天6角钱的价格租给陶

瓷厂当仓库,改造时可能以每天支付8角钱与业主协商租赁,收入有增加,业主一般乐见其成。政府改造后,租金又有增加,这部分收入可用于滚动再开发,支付给业主的费用也逐年递增。“这样一来,原来很难推动的改造进展非常顺利,有些原住民还时不时过来问,什么时候可以改到他家门口。”姜晓刚说。

山南基金小镇的改造方式三分天下,拆迁后货币安置的占三分之一,租赁的占三分之一,还有三分之一是不改变土地原有性质,调整产业功能。

现在,山南基金小镇管理资金量超过4000亿元,已有60多家企业上市。今年前5个月,创造税收5.2亿元。实现了低效用地的成功再开发。

要始终把保障农民权益放在首位

——访国土资源部部长姜大明

本报记者 黄晓芳

权威访谈

习近平总书记在安徽小岗村农村改革座谈会发表的重要讲话,为深化农村改革、加快农村发展、维护农村和谐稳定指明了方向、划清了底线、明确了重点。国土资源部部长姜大明日前在接受《经济日报》记者专访时表示,总书记关于深化农村改革仍然以处理好农民和土地的关系为主线的精辟论述,对于搞好农村土地制度改革,做好土地管理各项工作,具有极其重要的指导意义。

进不进城农民自己说了算

记者:为什么说新形势下深化农村改革,主线仍然是处理好农民和土地的关系?姜大明:土地是农业最重要的生产资料,是农民赖以生存和发展的基本条件,任何时候都不要随便动农民的土地。要有足够的历史耐心,放在历史大进程中审视,一时看不清的不要急着去动,进不进城、退不退地,把选择权交给农民,由农民选择而不是代替农民选择,可以示范和引导,但不能搞强迫命令、不刮风、不刀切。

土地是农民最大的财产,农民小康不小康,关键看收入,包括增加农民财产性收入。要始终把保障农民权益放在首位,切实维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。对于进城农民,应引导其依法自愿有偿转让上述权益,增加财产性收入,让群众有更多获得感。

农村土地制度改革事关重大,必须审慎稳妥推进。不管怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了,不能把耕地改少了,不能把粮食生产能力改弱了,不能把农民利益损害了。

坚定不移深化农村改革

记者:在新的历史时期,国土资源部门将如何更好地深化农村改革、加快农村发展、维护农村和谐稳定?

姜大明:落实坚定不移深化农村改革的要求,进一步做好农村土地确权登记和土地制度改革试点工作。要加快集体土地确权登记颁证,夯实农村集体土地产权基础。要在全面完成农村集体土地所有权确权登记颁证的基础上,加快农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证。支持配合农村土地承包经营权确权登记颁证,及时提供农村集体土地所有权登记颁证等成果资料。

要审慎稳妥开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点,激发农村活力。三项试点工作要在总结试点前期工作基础上,强化主体责任,加快改革步伐,确保2017年底前完成试点工作。全面落实中央决策部署,既坚持问题导向,鼓励差别化探索,又坚持改革目标,坚决守住底线。

落实坚定不移加快农村发展的要求,

进一步做好耕地保护和土地整治工作。确保谷物基本自给、口粮绝对安全,确保中国人的饭碗任何时候都牢牢端在自己手上,决定了耕地保护任何时候都不能放松。“十三五”时期,要按照藏粮于地的战略要求,推进耕地数量质量生态“三位一体”保护,全面划定永久基本农田,改革完善耕地占补平衡办法,健全耕地保护责任目标考核制度,建立耕地保护利益补偿机制,增强各级政府和广大农民保护耕地的积极性。要实施农村土地综合整治,促进生态文明建设。

落实坚定不移维护农村和谐稳定的要求,进一步做好农村土地征收和地质灾害防治工作。在经济下行压力加大、地方财政趋紧和加快投资项目审批的形势下,农村土地征收工作面临的矛盾更多、困难更大。

耕地保护质量数量并重

记者:当前在农民和土地关系上,有哪些重点工作需要推进?

姜大明:当前要抓住农民与土地关系重点问题,做好补短板、打基础、利长远工作。一是实施耕地质量保护与提升行动。从确保国家粮食安全与提高农业整体素质和竞争力出发,改变过去重数量轻质量的做法,实行数量质量并重管理,切实加强耕地质量建设。以粮食主产区和永久基本农田保护区为重点,大力推进高标准农田建设。在集中连片特困地区、原中央苏区、耕

节约用地还须多创新

黄晓芳