

# 盘活沉睡的土地资源

## ——福建泉州利用低效用地调查

本报记者 薛志伟

在有限的土地上,如何实现更高层次的利用、更高质量的发展?近年来,我国持续优化土地利用结构和布局,加大存量土地盘活利用力度,提高土地利用效率。然而,有些地方仍有大量低效用地亟待提质增效,土地节约集约利用水平还有较大提升空间。作为全国试点城市,福建省泉州市以改革解难题,向存量要空间,积极探索有效盘活低效用地新模式,推动低效用地再开发,促进城乡高质量发展。

城镇化是现代化的必由之路,但“耕地和永久基本农田”“生态保护红线”“城镇开发边界”是城镇化进程中不可逾越的3条红线。红线约束之下,工商业用地从哪里来?未来发展空间在哪里?如何平衡保护和开发?这些问题考验着各地的智慧。

曾经,福建省泉州市有不少低效用地,地形破碎、性质复杂、功能不清。2022年9月,泉州市被确定为全国唯一的盘活利用低效用地试点,率先开始探索和实践。泉州市市长蔡战胜表示,泉州将工业园区标准化建设作为转型升级的主战场,突出国土空间高质量重构,产业链高质量重塑,以产兴城、以城聚产、产城联动,取得了初步成果。

近日,记者深入泉州市下辖的石狮、晋江、德化等地展开调查,发现各地探索出许多卓有成效的好做法,加速盘活“沉睡”的土地资源,释放出大量发展空间,存量用地闲置低效与增量空间紧缺的供需矛盾得到有效缓解。

### 向低效用地要资源

福建省素有“八山一水一分田”之称,是典型的山多地少地区。泉州市地处福建省东南部,依山面海,辖内山峦起伏,丘陵、河谷、盆地错落其间,其中山地、丘陵占泉州土地总面积的五分之四。泉州市自然资源和规划局党组书记、局长刘文发介绍,泉州山多地少,耕地碎片化,60%都是5亩以下的图斑。

从某种程度上来说,土地指标就是“发展权”。然而泉州市耕地仅有102173.01公顷,城镇村及工矿用地152753.65公顷。在用地指标日趋紧张的情况下,一边是新项目找不到地方上马,另一边是碎片化的土地、厂房被闲置。面对有限的发展空间,如何提高土地利用效率?

刘文发介绍,盘活利用低效用地试点开展以来,泉州市坚持改革创新,统筹好保护自然资源、保障经济发展、维护群众权益的关系;坚持最严格的耕地保护制度,进一步加大耕地保护力度,统筹保护林地等生态用地,确保生态系统的完整性和稳定性;盘活利用低效用地,提升土地节约集约利用水平,为推动泉州“强产业、兴城市”提供土地要素保障。

要盘活利用低效用地,首先要搞清楚什么情况算低效用地,究竟有多少地是低效用地。泉州市盘活利用低效用地试点办城镇低效用地再开发组组长黄建东介绍,低效用地的空间不同,其判别标准也不一样。由于全国没有统一标准,需要自己探索。各地通过摸排,将低效用地分为不同类型,并针对盘活利用提出不同的思路。

“一年多来,我们建立了完整的低效用地评判标准,摸清了泉州低效用地底数。”刘文发说,他们从空间、经济、社会、生态效益四大维度,制定工矿、居住、商服、设施、村庄五大类型36项复合化低效用地调查评价指标,解决了过去无标准、标准单一或不精细的问题。

由此,泉州首次摸清25.6万亩低效用地和历史遗留建设用地底数。针对闲置低效用地现状,泉州陆续出台一系列举措——制定试点工作实施方案、出台政策文件31份、初步构建“1+1+N”低效用地再开发制度体系,将低效用地盘活利用工作纳入《泉州市国土空间总体规划(2021—2035年)》统筹编制……

泉州还选取了13个全域土地综合整治试点单元,其中,农用地整理9.15万亩,建设用地整理0.71万亩,生态保护修复4.87万亩,已新增耕地2547.1亩,产生指标效益约13亿元;推进70个低效用地再开发试点项目,项目面积约为5.05万亩,预计盘活城镇低效用地约1.83万亩。

泉州市自然资源和规划局党组成员、副局长王珏说:“试点有效提升了泉州的规划思维,引导了混合用地的改造,让我们能更深入探索新产业、新业态的有效融合。”

### 向产城融合要效益

低效用地盘活,关键在于“活”。泉州是全国十大制造业基地之一,民营经济发达,小微企业众多。王珏告诉记者,泉州低效用地再开发的堵点难点在于传统的统一收储改造模式难以平衡多方利益,缺乏盘活闲置或低效工业厂房的有效路径。为有效盘活“小、散、乱”的低效工业用地,激活企业自身改造动力,实现产业可持续发展,泉州出台“激励+约束”集成政策,在激励盘活的同时树立“防火墙”,探索一系列低效用地盘活新模式。

“产业社区”便是其中之一。在石狮服装智能制造园,记者看到一个集生产、仓储、生活配套于一体的小微企业型产业社区。在功能布局上,产业社区规划建设了82亩容积率为3.0的标准厂房、105亩仓储研发销售中心、170亩圆通配套物流、57亩网商人才公寓。

福建石狮产业投资发展集团有限责任公司工作人员林仰嵩介绍,石狮服装智能制造园是由国企、民企合力改造的标准化项目。最初改造这个项目时,园区业态相对混乱,既有从事服装生产的,也有从事仓库、电商、酒水售卖的,不像现在以服装成品生产为主。项目启动改造后,公司清退了原来入驻的低效传统企业,并同步进行外立面、消防系统的改造完善,于2023年2月完成验收。

截至目前,该园区共清退与主导产业不符、低效益产出企业21家,引入的都是智能化设备占一定比例的规范企业;推动107亩既有厂房的标准化改造提升,满足不同类型企业的层高与楼板承重使用需求;通过对原宿舍楼的功能混合和环境整治,共提供846套人才公寓,以及影音活动厅、运动场地、咖啡馆等共享空间。

福建一笔成服饰科技有限公司是新近入驻该园区的企业之一,该公司董事长庄小清租下了园区的1栋楼和旁边的宿舍楼。他告诉记者:“一笔成公司是专业生产保温、降温等功能性服装的高科技企业,这里的环境很适合我们这种服装智能制造企业,企业生产和员工生活需求都能得到满足。园区租金1平方米只要十几元,而且石狮的政策很灵活,租金和税收挂钩,如果税收高,就可以降低租金。”

庄小清所说的租金与税收挂钩指的是石狮建立的厂房租金与纳税强度挂钩机制。林仰嵩介绍,石狮服装智能制造园建成区在车间改造提升过程中,制定标准厂房招商政策,明确承租企业须为服装生产企业,入驻前须为规模以上工业企业,单家企业承租面积不少于一整层,年度纳税强度亩均30万元。同时,实行财政贡献与厂房租金挂钩制度,承租企业年度纳税达到亩均32万元租金给予六折优惠;亩均40万元以上租金给予五折优惠;亩均48万元以上租金给予四折优惠,有效保证园区改造后的高效利用。

除了石狮服装智能制造园外,晋江市集成电路科学园、城东南滨江片区也是泉州打造的不同产业社区模式。针对产业空间分散、品质不高的问题,泉州树立“从产业园区驱动到品质社区驱动”理念,围绕实体经济发展特征与“人—城—产”服务需求,探索制定泉州产业社区规划建设标准,深化产业集群优化、产业城市融合、科技创新投入等方面的改革,立足泉州已形成的产业集群空间特色与产业链发展目标,建设先进制造业、小微企业型、研发设计型3类产业社区。

“由原有单一的工业园区升级为产业社区的变化,为泉州盘活利用低效用地工作明确了方向。”王珏说,泉州发挥增量用地在片区统筹发展中的引领作用,以高质量的增量建设用地吸引龙头企业入驻,通过上下游产业链配套,带动周边低效存量用地盘活,吸引相关企业入驻,实现产业集聚效应,提升片区土地利用效益。同时,引导有条件的园区向产城融合发展,将产业园区转变为产业社区,完善园区配套服务设施,既促进了土地功能复合利用,又提升了土地利用综合效益。

### 向全域整治要空间

来到位于晋江城市核心区的九十九溪流域田园风光全域土地综合整治项目现场,规模化的万亩良田、集合住宅、别致的商店……自然的田园生态系统与典型的闽南风格村落和谐共生。

项目所在地田洋自然村村民谢志荣说:“以前村里基本没有路,只有机耕路,村民们大都外出打工,村里的田地宅子荒废了很多。现在项目进来了,路也通了,村民们的生产生活条件发生了很大的变化。”

在项目开展之前,这里的土地浪费问题严重且普遍。如何在做好耕地保护、生态保护的前提下,统筹优化生产、生活、生态空间,实现经济效益、社会效益和生态效益综合发展,是泉州开展盘活利用低效用地的重点之一。

得益于试点工作的开展,九十九溪流域田园风光全域土地综合整治项目以优化空间

### 泉州市

摸清25.6万亩  
低效用地和历史遗留建设用地底数

初步构建“1+1+N”  
低效用地再开发制度体系

选取13个  
全域土地综合整治试点单元

产生指标效益约13亿元

推进70个  
低效用地再开发试点项目

预计盘活城镇低效用地

约1.83万亩

格局、保护耕地、提高建设用地使用效率为导向,以农用地综合整治、低效建设用地整理、生态保护修复、人居环境整治为主要抓手,深化全域土地综合整治工作。通过低效用地复垦和闲置农用地整理,开展高标准农田建设,农田耕作面积由4535亩增加到6200亩。

“在开展试点的过程中,我们要守好群众利益和耕地质量保护的底线。”刘文发说,泉州结合县(市、区)资源禀赋,因地制宜探索形成多种“全域+”综合整治模式,如德化的“全域+现代农业发展”、晋江的“全域+城乡一体化融合”等。

美湖镇小湖村的公路旁,是一眼望不到边的高标准农田。德化县自然资源局副局长潘丽臻介绍,眼前的这片农田流转给了德化县中和农场,用于种植水稻和蔬菜。

美湖镇处于小尤溪流域上游,耕地集中分布于镇区所在的小盆地。潘丽臻说:“现在农村人口少,大多数是留守老人,很多耕地都撂荒了。”

在盘活利用低效用地试点工作中,美湖镇围绕“全域+”模式,将土地综合整治与城乡建设用地空间腾挪、林耕布局调整、耕地补充、高标准农田建设、流域生态治理、全域旅游发展等结合在一起。潘丽臻说:“目前我们已建成近800亩高标准农田,未来将进一步扩种到1000亩。亩产也从1000斤提高到1500斤,通过提高耕地产能,增加农民耕种收入,直接受益农户达1000多户。”

小湖村党支部书记刘文世告诉记者,试点后,村里的土地流转了近500亩,村集体收入增加了2万多元。村里环境变好了,吸引越来越多的乡贤回乡,也带动了文旅发展。

试点开展以来,泉州还积极推进林地与耕地及其他地类之间的空间置换,梳理出坡度在15度以下的园地和林地10.71万亩,可新增耕地8.7万亩;坡度在25度以上的坡耕地可调整为林地2.01万亩,在安溪、永春、德化等地开展涉林调整试点。

### 向经营主体要活力

记者在泉州采访时发现,低效用地盘活工作涉及面广、盘活利用周期长。刘文发感慨地说:“这项工作开展难度大,一方面

要协调多个部门,有些项目审批很麻烦;另一方面要兼顾各方面利益,调动各方面的积极性。”

一年多来,泉州盘活利用低效用地试点取得了一定成效,但也存在一些问题。刘文发告诉记者,少数地方缺乏规划统筹思维,存在就项目论项目的想法,导致低效用地再开发无法真正起到优化城市土地总体结构和布局的作用。低效用地再开发的关键是解决原权利人、政府与社会投资主体之间的利益分配关系,但目前再开发收益分配制度还需进一步探索完善。低效土地退出机制不完善,导致原使用权人参与开发的积极性不高。如何引入社会资本,在鼓励改造模式多元化的背景下,建立既有弹性又坚持底线原则的低效用地退出机制,成为推动低效用地再开发的主要难点之一。

在试点开展过程中,泉州各地出现了多种盘活形式,如政府收储盘活、政府与企业联合盘活等。在惠安县,当地创新“政企银”模式,通过政府搭台、企业实施、银行支撑、镇村参与,建立综合整治市场化运营机制,完善整治收益分配机制,鼓励社会资本投入,调动全民共整共治的积极性。

惠安县黄塘镇盛丰农业有限公司蔬菜基地里,整齐平坦的田地种满了绿油油的蔬菜。该公司总经理庄旭东说,公司在惠安共有2000多亩蔬菜基地,生产供应给西餐厅的球生菜、西兰花等。

惠安文旅集团总经理何曲晴介绍,该项目以惠安文旅集团为实施主体,农发行提供授信资金3.8亿元,引进盛丰农业公司运营,集中流转土地3300亩,开展规模化种植,率先试行“两稻两菜”新型粮菜轮作模式。“这些田地流转给惠安文旅集团后,由我们进行全域土地的综合整治、高标准农田提升、土壤改良,然后再引进龙头企业进行规模化种植。”何曲晴说。

通过“政企银”模式,惠安县改变了传统以农户为主体的“小农”模式,结合农村“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的改革实践经验,提高了村集体和村民收入。

刘文发表示,泉州将充分发挥经营主体在盘活利用低效用地试点中的作用,结合各方需求,优化低效用地再开发机制,探索资源资产组合供应、地价支持、低效用地再开发收益共享等政策,激发经营主体参与开发改造的积极性。



位于泉州市晋江城市核心区的九十九溪流域田园风光全域土地综合整治项目现场,自然田园与闽南村落和谐共生。

(资料图片)

低效用地盘活利用是系统工程,关系城乡发展空间形态和功能布局的全方位优化提升。在城乡土地指标控制线的刚性约束下,曾经单纯依赖土地增量推动城乡发展的模式无法持续。高效统筹生产生活生态空间,一体推进土地资源整合、城乡功能完善、用地效益提升、空间环境优化,是正确处理用地“低效”与“发展”“高效”矛盾的有效路径。

做好系统集成盘活低效用地势在必行。下一步,盘活低效用地要以整合优化城乡发展空间布局为目标,抢抓国家推动试点工作的机遇和政策“窗口”,整合腾挪用地空间、整理土地资源、盘活低效资产,全面提高土地利用质效,破解制约发展最突出的空间问题,为项目落地、产业升级、城市提质、民生保障提供强有力支撑。

一是做好顶层设计,推动空间格局系统集成。依据区域资源禀赋、整治环境、政府和居民需求以及经济发展布局,聚焦规划引领作用,从实际出发探索建立低效用地评价标准,统筹考虑地方发展水平、行业差异,赋予弹性空间,对全要素进行通盘考虑后精准识别划分区域内低效用地,合理优化农业生产、生活空间、生态保护和产业发展等用地布局,真正做到全区域全要素资源整合利用,提高土地利用模式的质效水平,实现土地整治向规划管控和空间治理转变。

二是加强统筹协调,深化部门合作系统集成。坚持改革创新,进一步探索土地收储、规划建设、运行实施等全过程行政服务流程梳理再造,完善节约集约用地政策支持体系,协同部署实施工业上楼、城市更新、企业存量用地盘活、安全治理等专项计划,提高要素资源配置的精准度和效率。建立各部门协调联动的统筹机制,不断完善“政府主导、部门协同、上下联动、社会参与”的工作机制,加强各部门业务融合、资源融合,形成部门联动、齐抓共管、相互促进的良好局面,全面提升部门系统集成合力。

三是探索多元投入,实现经营主体系统集成。建立竞争性准入机制,探索以市场化手段为主、行政司法手段为辅的多种盘活模式,充分发挥社会资本撬动作用,围绕低效用地盘活利用的全生命周期管理过程,探索引入公私高效合作等方式实施综合开发,一体化集成推进项目投资、建设、招商、运营,完善低效用地再开发利益分配机制,引导激励社会资本集中攻坚低效用地盘活整治,有效调动多元社会资本参与闲置低效资源盘活处置的积极性,汇聚盘活低效用地的发展合力。

(作者系福建省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、福建社科院研究员)