

# 浙江嘉善县土地集约利用样本调查



■ 李春霞

随着经济的快速发展和人口的不断增加,资源需求刚性上升与资源供给刚性制约的矛盾也日益显著,中国共产党的十七大明确提出了建设资源节约型社会的大政方针,指出节

约和集约利用土地是落实土地参与宏观调控、促进经济结构调整和增长方式转变的基本手段。

而十八大则将优化国土空间开发格局,全面促进资源节约做为未来生态文明建设的任务。

目前,如何提高土地利用的节约

集约化水平,以有限的土地资源满足人民生存和发展的需要,已成为一项关系国计民生的大事。

为了突破土地资源要素瓶颈,2011年,嘉善县积极开展“国土资源节约集约模范县”创建活动,成立了以县长为组长的创建领导小组,认

真贯彻落实最严格的耕地保护制度、最严格的节约用地制度以及最严格的土地管理制度,进一步强化用地管理,优化土地利用结构,提升节约集约用地水平,以有限的土地资源来满足全县人民生存和发展的需求。

## 开源节流 合理规划土地利用

保障发展、规划土地需要开源和节流并举。开展农村土地综合整治工作,严格把关、控制增量用地成了新形势下缓解土地资源供需矛盾、促进城乡统筹发展的一项重大之举。无论是农村宅基地还是城市建设用地,都可以通过合理规划土地利用,加快土地资源节约集约化进程。

综合整治农村宅基地,改变“散、乱、空”不良现状。开展农村土地综合整治,是嘉善县克服土地后备资源严重匮乏不利因素、拓展发展空间的根本途径所在。根据二调成果,嘉善县有近7.3万亩的农村宅基地,农户户均建设用地为0.82亩,“散、乱、空”现象比较普遍,“开源”潜能非常之大。在整治工作展开后,按照全县8.9万户农户搬迁集聚7万户来算,只要户均节地0.4亩,便可节约土地资源2.8万亩。

目前,嘉善县共有19个农村土地整治项目获得上级批准,涉及全县9

个镇(街道),规划搬迁总户数3262户。其中,做得比较突出的是姚庄镇,该镇按照“一次整体规划、分期分批建设、逐步完善功能”总体要求,规划出紧靠集镇的1.2平方公里土地用作建设农村新社区,目前第一期工程已经完成,开发土地350亩,搬迁入住农户816户,节约用地326亩。与此同时,姚庄镇还将缩小标准公寓房及复式公寓房户型面积,实现户均安置用地0.38亩,在第一期户均安置用地0.42亩的基础上又节约了0.04亩土地。

建立资源约束机制,严格控制增量用地。明确规定用地限额控制指标,提高产业用地准入门槛。这是嘉善县控制增量用地的又一项大举措。早在2003年,嘉善县政府就率先出台了《嘉善县提高企业新增用地利用率的若干意见(试行)》,提出建设用地限额控制指标:外资项目的注册资本不得低于8万美元/亩,内资项目不得低于60万元/亩,非特殊行业的容积率不得低于

0.8。2004年,县政府又发文要求新落户的工业企业的投资强度和容积率要在浙江省控制指标标准上分别提高20%和10%。同时将土地集约利用评价列入领导干部年度考核,对土地利用集约度高的,优先安排年度用地指标。此后,这项指标还按照实际情况进行了多次调整。

2012年,县政府再次提出工业用地亩均投资强度在省标准的基础上提高20%以上,开发区与园区亩均产值应该分别达到400万元、350万元以上;在开发区内用地,外资企业、内资企业注册资本原则上分别不低于25万美元/亩、150万元/亩;在园区内用地,外资企业、内资企业注册资本原则上分别不低于20万美元/亩、120万元/亩。固定资产投资2500万元以下,且项目准入评价分值85分以下(项目联审小组打分)的新增工业项目不单独供地。同时规定申请增资扩用地的,必须首先使用已有建设用地(包括存

量厂房),并将已有土地与新申请用地数量一并核算用地指标。对工艺无特殊要求的新建工业项目,一般应建造3层或3层以上多层厂房,不得建造单层厂房,容积率一般不得低于1.0。

此外,项目联合预审制度、合同保证金制度等相关资源约束机制也陆续成立。从2007年开始,县政府建立了工业项目联合预审制度,并成立工业项目联合预审领导小组,由县长任组长,分管国土、工业的副县长任副组长,成员由县府办等12个部门的主要领导组成,领导小组根据工业项目准入指导目录、对引进的工业项目从用地指标、产业导向、投资强度、投入产出比例等方面组织联合预审。同时,嘉善县实行合同履约保证金制度,以提高企业的履约率,并出台政策规定:出让工业用地的履约保证金为每亩6万元,在缴纳土地出让金时一并收取;未执行履约保证金的项目(以银行缴款凭证为准)不予审批。

## 盘活存量 提高土地利用强度

为了牢固树立“只有节约集约用地,才能保障发展用地”的现代化土地管理观念,从2007年开始,嘉善县提出通过实施“腾笼换鸟”、“退低进高”、“提高容积率”、“增加投资强度”四项重大措施,提高土地利用强度,合理配置有限的土地资源,全面实现该县经济社会的可持续发展。

“腾笼换鸟”,是指各镇和县经济开发区收回已取得合法土地使用权的土地或整体收购已建成的企业,通过招拍挂方式重新出让,再安排给其它企业使用。对于“腾笼换鸟”的土地,将给予2万元/亩的奖励,同时,土地出让净收益和基础设施费全额返回,各类税费地方留成部分也全额奖励给镇和县经济开

发区。“退低进高”,即企业通过整体转产、部分转产、嫁接、合资、合作或转让等方式实现产业提升,从禁止类、限制类转为符合区域特色产业定位的允许类产业或鼓励类产业。在“退低进高”的过程中,企业间转让房地产的则按实际交易发生的国家税费地方留成部分给予买进方50%的奖励,并对买进方新设立的独立核算企业,自投产起两年内实际缴纳增值税、企业所得税的增量(与卖出方企业前三年平均实际缴纳增值税和企业所得税相比较的增加部分)地方留成部分给予全额奖励。

“提高容积率”。为了提高建设用地容积率,嘉善县推出了一系列奖励鼓舞

措施。在符合规划设计条件的前提下,工业企业在达到土地出让合同规定容积率后,再新增建筑面积超过500平方米以上的,超过部分给予企业40元/平方米补助,同时,新增的建筑企业在办理有关规划、用地、建筑、施工许可时,行政性规费全免,技术服务费减半收取。

“增加投资强度”。土地投资强度是评估节约集约用地情况的一项重要标准。为实现“寸土”生“寸金”目标,嘉善在增强投资强度方面也采取了相应的奖励措施:工业企业达到土地出让合同规定投资强度后,再新增固定资产投资(包括厂房、土地和设备投资),以规定投资强度进行折算,节约的土地面

积给予企业2万元/亩的奖励。单个项目最高奖励100万元。

自2008年至2011年底,嘉善县通过以上途径共节约用地近5000亩,拨付财政奖励资金近5000万元,很好地弥补了新增建设用地指标不足的缺口。其中,做得最好的是嘉善经济技术开发区。该开发区成立于1993年,属国家级开发区。面对日益凸显的土地供需矛盾,该开发区积极探索,大胆实践,采用“零土地”招商方式,全面盘活有限土地资源,积极展开老厂改建,利用闲置土地、淘汰落后产能等工作,并鼓励企业在现有土地上增加投资、扩大生产规模等,为新兴产业和园区发展共腾出存量、低效企业用地共2494.37亩。

## 调整结构 提高资源配置优化配置

为进一步加快工业经济转型升级,提高资源要素优化配置和利用效率,2011年,嘉善县县委、县政府又提出了实施“五个一批”行动,即“强制淘汰一批、倒逼提升一批、适时关停一批、有序转移一批、兼并重组一批”。通过“五个一批”,加快退出落后低效产能,为县域经济发展腾出空间。通过3年的努力,嘉善县完成了落后低效产能退出工作的目标任务,腾出土地空间3000亩以上。为进一步加强土地资源优化,2012年,全县专门开展了土地要素保障创新行动,组建了专门工作班子,制订计划、明确目标,围绕目标确定了拟实施的119个项目,实施项目化管理。目前,已腾退建设用地1241.70亩,超额完成上级下达的1000亩的年度目标任务。

加快调整产业结构,大力发展第三产业,推动经济结构优化是引领城乡科学发展的要求。为了转变经济增长方式,提升土地的经济效益和社会效益,嘉善县还大力促进第三产业发展,提高节约集约用地水平,构筑资源节约型、环境友好型的经济发展方式。2011年,县委、县政府在提出了“退二进三”战略,即将城镇周边的第二产业实施搬迁(腾退)和原地改造,利用腾出的土地或原厂房,发展第三产业,不断优化该县产业结构和空间布局,促进经济发展与资源环境相协调。从2011年开始已全面启动实施9个地块的“退二进三”试点工作,涉及土地面积共计1908亩。

## 创新理念 开辟“省外建园”新战略

浙江省人多地少,土地资源紧缺。嘉善县为满足土地需求,进一步加强对外合作,全力开拓省外资源,创新节约集约用地理念,开辟了“省外建园”的“走出去”战略。江西永新·罗星工业园的创立,便是“省外建园”的一个成功案例。罗星街道和永新县原本因党建工作而结识。在随后的互访中,双方不断增进了解,寻求多层次的合作方向,当嘉善县罗星街道面对资源瓶颈的严重制约时,便积极探索出了这条新思路,继而使“红色点对点,携手共转型”成为现实。

永新·罗星工业园总规划面积2000亩,其中,生产性面积1700亩;计划引进生产性企业50家,各类品牌贸易服务企业200家;总投资10亿元,全部投产后销售收入将在50亿元以上,年可上缴各类税金约在2亿元。在2010年4月7日的江西永新·罗星工业园暨永新(嘉善)国际家具工业城奠基仪式上,嘉善县罗星街道首批7个转移项目正式签约入驻,涉及新材料、五金机械、服装加工等多个行业,总投资额达1.3亿元,预计投产后年销售额超过4亿元、可贡献利税8000万元。

通过异地建园,鼓励企业将部分制造环节逐步向外转移,引导企业在外建立生产加工基地,本地发展总部经济。同时,“走出去”理念还鼓励那些实施一般产能扩张且缺少资源空间的企业向外扩展,实现产业梯度转移。此外,这也为该县经济转型升级赢得良好条件,拓宽发展新兴产业、三产服务业的用地空间,促进了土地的集约利用。

2011年以来,嘉善以创建全国国土资源节约集约模范县活动为契机,围绕不断提升节约集约用地水平,做了大量工作,并取得了明显成效。截至目前,嘉善在节约集约用地方面共投入奖励、补助资金近1.72亿元,其中土地开发与农村土地整治奖励、补助资金1.09亿元;农房集聚工作奖励、补助资金0.29亿元;工业企业节约集约及零土地技改奖励0.34亿元,创建工作取得阶段性时效。然而,正如县政府所强调的那样,创建活动只是一个载体,全面实现土地优化管理、开创土地节约节约新局面才是最终的目标。

## 档案

嘉善县位于江浙沪交界处,县域面积507平方公里,耕地面积41.5万亩,其中基本农田面积38.8万亩,下辖6个镇、3个街道,户籍人口38万。县域地形平坦,河流纵横,湖荡星罗棋布,农业历来精耕细作,土地开发利用程度高,耕地后备资源极其贫乏,属典型的江南水乡。2008年,嘉善县被确定为中共中央政治局常委、中央书记处书记、国家副主席习近平同志深入学习实践科学发展观活动的联系点和浙江省委的试点,2010年作为“县域科学发展示范点”被国家列入《长江三角洲地区区域规划》,是长三角地区唯一被纳入区域发展规划的县(市)。

改革开放30多年来,嘉善实现了从农业县到工业县、从资源小县到经济强县、从基本温饱到总体小康的历史性跨越。2011年实现地区生产总值321.35亿元,财政总收入48.04亿元,地方财政收入24.32亿元。城镇居民人均可支配收入32170元,农民人均纯收入16514元。