

积极推进增长方式、经济体制和社会结构“三大转型”,以“优化用地结构与布局,提高用地投入与产出”为目标,重点通过“合理利用、控制增量、盘活存量、提升质量、统筹用地”五大途径,全面提高土地集约利用水平。

强化土地集约利用的主要途径

总体思路

根据浙江目前土地集约利用的现状和存在的问题,新一轮规划期内提高浙江土地集约利用水平的总体思路是:以科学发展观和构建社会主义和谐社会统领经济社会发展全局,按照贯彻实施“八八战略”和建设“平安浙江”的要求,积极推进增长方式、经济体制和社会结构“三大转型”,以“优化用地结构与布局,提高用地投入与产出”为目标,重点通过“合理利用、控制增量、盘活存量、提升质量、统筹用地”五大途径,全面提高土地集约利用水平,为全面建设小康社会和提前基本实现现代化提供用地保障。

主要途径

1. 优化用地主体结构、布局模式和区域分布,力促土地合理利用

(1) 调整用地主体结构。用地结构包含两个方面,一方面是用地类型结构,指不同类型用地的比例关系;另一方面是同一用地类型中的用地比例关系,如不同行业用地的比例关系。优化调整用地主体结构,使有限的土地资源发挥更大价值,是强化土地利用的一个重要方面。在合理确定用地类型结构的基础上,将土地交由最能集约化利用的主体使用,为更有效地使用稀缺的产业用地资源和用地指标,需要从总体上不断调整现有的产业结构,使用地适当向单位土地投入产出更高的产业门类倾斜,如更有效地保障先进制造业、高新技术产业、现代服务业的用地需求,向这些行业中的优质企业倾斜,力争使有限的土地资源发

挥更大价值,实现土地集约利用水平提高与全省产业结构优化升级的良性互动。从这个角度说,调整产业结构不但是浙江产业自身不断高级化的要求,也是调整用地主体结构、实现土地集约利用的客观要求。

(2) 优化用地布局模式。同样总量的用地规模,其不同的布局方式会直接影响土地利用的合理化程度,进而影响到土地的集约利用。因此,应遵循相对集中、突出重点、适度规模的原则,优化用地布局模式,实现土地合理利用。



表 1 浙江城镇建设密度表

地区	建制镇数(个)	土地面积(km ²)	城镇密度(个/千 km ²)
杭州市	121	16596	7.3
宁波市	89	9365	9.5
温州市	119	11784	10.1
嘉兴市	55	3915	14.0
湖州市	48	5817	8.3
绍兴市	80	8256	9.7
金华市	73	10918	6.7
衢州市	55	8836	6.2
舟山市	23	1440	16.0
台州市	66	9411	7.0
丽水市	62	17298	3.6

产业用地的布局模式,直接关系到土地的利用水平。集中化的产业用地布局模式因更能发挥配套基础设施的规模效应和企业的外部协作而能更集约地利用土地。因此,要在治理整顿园区开发区的基础上,积极发挥园区开发区在优化产业布局上的作用,推进产业向园区和产业功能区集聚。

区域城镇布局结构,应形成合理的等级体系,突出重点发展区域。浙江城市化进程中最突出的特点是小城镇、小城市发展迅猛,数量快速增长。从表 1 可以看出,浙江城镇空间布局密度相对较高,但受地形、人口、经济发展水平等因素影响,各地差异较为显著。因此,应继续推进中心城市和中心镇建设,吸引人口向地区中心城镇集中;同时也要吸收国外城镇发展的先进经验,科学采取组团发展、城镇群统筹布局等方式创新城镇的

发展模式,优化城镇发展的空间结构,减少重复建设,提高城镇土地集约利用水平。

要通过进一步强化村庄布点规划,优化村庄布局,突出中心村建设,推进村庄的撤并工作,提高农村居民点的集中布局程度,以更好地利用村庄用地。

(3)优化用地区域分布。从全省的角度而言,优化各类用地的区域分布是实现土地合理利用的重要方式。省内各县市、各地区在经济发展水平、土地资源类型等各个方面存在客观的差异,由此也带来土地合理利用和集约利用能力的差异。表 2 反映了 2003 年全省各地市建设用地的产出效率情况。

优化用地的区域分布,一是应在全省国民经济与社会规划的指导下,细化三大产业带规划,明确各地区在全省范围内的地域分工;二是应在完善政府考

核体系和转移支付制度的基础上,从更合理和集约利用土地的角度出发,优化建设用地指标的地区分解,使用地指标与地区的功能、经济发展水平、土地集约利用水平挂钩。通过各类用地的区域适度非均衡分布,将有限的用地指标适度向更能集约使用的地区倾斜,以提高全省土地的集约利用水平;三是应紧紧围绕各地政府最为关注的财政收入和就业两大问题,通过在用地指标出让地和受让地之间建立合理的就业保障和财政转移支付制度,实现区域间的协调发展。

2.强化新增用地总量控制、指标前置控制和事后监督管理,控制新增建设用地的总量和提高集约利用水平

新一轮土地利用规划期内浙江将仍然面临严重的建设用地供需矛盾,建设用地的供给模式将由需求导向型转为供给导向型。因此必须利用规划、指标、市场、管理等手段,做好新增用地的总量控制和集约利用水平的前置控制。

(1)强化新增建设用地总量控制。要控制新增用地的总量,必须依据不同的用地类型采取不同的手段加以实现。以是否以获利为目的,可以将各种建设用地类型分为经营性和非经营性两类。前者主要指一些产业性用地,而后者则包括公用配套用地、基础设施用地等多个类别。

对经营性建设用地的总量控制应采取以市场调节为主、行业控制为辅的双重手段加以调控,重点通过价格杠杆来协调各类用地主体的用地需求。要求政府完善土地市场建设,利用招投标、拍卖等竞价方式所带来的挤出效应,将有限的增量土地交由最有能力使用和最能集约使用的主体开发建设,从而在有限的增量土地上,产生尽可能多的效益。同时,政府又必须根据国家的产业政策和当地的产业发展方向,从调整产业结构和优化用地主体的角度出发,严格执行按行业目录供地的政策,防止用地向淘汰产业或禁止发展的产业主体转移。

非经营性建设用地无法通过市场手段来甄选,很多还带着政策性因素,建设用地控制则应采取规划、定额管理等手段来规范相关主体的用地行为和用地

表 2 2003 年浙江各市建设用地经济产出效益表

地区	二三产 GDP (亿元)	建设用地总规模 (万亩)	经济效益 (亿元/平方公里)
杭州市	1793.18	266.5	1.11
宁波市	1674.62	178.4	1.41
温州市	1168.5	110.3	1.59
嘉兴市	789.66	108	1.1
湖州市	435.35	95.6	0.68
绍兴市	1006.84	121.6	1.24
金华市	744.2	141.6	0.79
衢州市	193.59	77.6	0.37
舟山市	139.28	32.5	0.64
台州市	902.14	118.4	1.14
丽水市	181.28	61	0.45

量,同时应注重相关规划之间的衔接,并应根据发展阶段和经济社会和谐发展的需要,注重各类用地之间的比例关系,避免出现某类用地的单边突进现象。

(2) 强化新增建设用地指标前置控制。要根据不同的用地类型,制定相应的集约用地控制指标,并根据经济发展情况对指标作动态调整。经营性用地的投资主体往往是市场主体而非政府,随着投资体制和行政审批制度的改革,政府对这些市场主体的投资行为除了在行业指导目录上可以调控外,土地预审成为

新增的基础设施用地,事实上无法通过一般的集约用地指标来调控。如道路建设并不能全省各地都从加大投入的角度建高等级的公路,而应根据实际发展的需要,制订科学合理的路网密度、等级等规划指标来进行控制,适度控制该类建设用地的占用量。

(3) 强化新增建设用地事后监督管理。事后监督管理是指用地主管部门在新增建设用地项目审批后,对项目建设的进度和竣工验收增强监督管理,确保事前指标控制的效果。



最重要的调控手段。制定相应的前置控制指标,如投资强度、投资密度、容积率等,对引导投资主体集约用地具有十分积极的作用。如义乌市根据上级政策和法规,结合义乌的实际情况,规定工业项目每亩土地的实际投入不得低于120万元,工业企业等用地单位内部的行政办公、生活服务辅助设施,用地面积不得超过项目总用地面积的7%,未达到上述指标的用地单位将被处以重罚。对部分新增的非经营性用地如社会事业类设施也应强化前置集约用地指标的控制,避免在集约控制上“重经济轻社会”。

由于全省各地发展的差异性,土地集约利用的能力也存在客观差异,控制指标应在优化用地区域分布的前提下,针对各地市不同的发展水平制定相应的区域修正系数,并动态调整。另外,一些

强化对新增建设用地的事后监督管理,实施前置控制与事后监督联动,将对提高土地的集约利用起到积极的作用。目前开始实施的项目竣工验收时的用地指标复查,是事后监督管理的有效措施,但由于整体的多部门事后监督管理机制还不完善,其监督管理的效果还不理想,还需进一步强化。

3. 用好农村闲置宅基地、城镇闲置地和企业闲置地,积极盘活存量建设用地

(1) 推进农村闲置宅基地的整理与改造。农村宅基地闲置的最极致表现是形成所谓的“空心村”。浙江农村宅基地闲置主要与两个因素有关:一是快速推进的城镇化进程所形成的人口大规模迁移。在过去的十年中,全省城市化率快速增长,每年都有大量农民进城,而进城人口仍保留着农村的宅基地,出现了农民

“挪窝”不“腾笼”的现象。由于缺乏有效的约束与流转机制,直接造成了进城农民住宅的闲置。二是上一轮农民建房高潮时拆旧建新的用地制度还未明确,加上农村建设缺乏规划、建设管理滞后,为了获得更大的用地空间,一些地方的农民普遍将新建住宅选址新区,造成老宅的闲置。2004年浙江的农村居民点总规模为360911公顷,农村居住人口人均用地面积为166平方米,远高于国家标准和浙江有关规定。

推进农村闲置宅基地的整理与改造,是当前和很长一段时间内提高浙江土地集约利用水平的必由之路,也是盘活存量建设用地的重点。首先,应加强村庄布点规划,推进新农村建设工程,逐步调整村庄布局;其次,要推进农村宅基地的管理体制和流转体制的创新与突破,逐步建立宅基地的退出和转换机制;再次,要加强用地整理,使闲置的宅基地宜耕则耕,宜养则养;另外,要探索农村宅基地减少与城镇建设用地增加挂钩的政策,提高各地推进农村宅基地整理的积极性,拓展城镇建设用地的空间,从而提高整体的集约利用水平。根据相关研究的测算,若规划期内人均农村居民点用地以年均1.25%的速度下降,到2010年达到149.8平方米/人,则可整理用地94836.7公顷,从而可大大拓展城镇建设用地的空间。

(2) 推进城镇闲置用地的改造与整理。由于历史、规划等多种原因,一些城镇的旧城区建筑陈旧,基础设施不配套,容积率低,房屋闲置。对于集约利用水平较低,又没有历史文化价值的旧城区应在政府指导下,根据城市规划要求引进社会力量,逐步进行改造,达到规划确定的建筑密度和容积率,提高土地价值,提高集约利用水平。

(3) 推进闲置企业用地的回收与转让。在上世纪90年代,浙江产业用地的需求总量相对较小,用地指标相对宽松,形成需求导向型的供地模式,加上建设项目的事后管理力度较弱,较普遍存在产业用地圈而不建、批而不用、大批小用等问题。根据对武义县桐琴镇及其它开发区的典型调查,这部分存量土地资源

一般约占已批用地的 20%—25%左右。在当前新增建设用地指标全面稀缺的情况下,对这部分存量的盘活将能有效地缓解用地紧张的现状。为此,应适时开展全省范围内的产业土地利用状况大排查、查清现行企业内的留白土地状况、绿化用地状况、厂房设施布局及旧厂房改造利用状况、征而未供和供而未动项目用地状况等。对违反出让合同约定,逾期不开发建设,甚至长期闲置的土地,通过收取闲置费、协议收回、无偿收回、公开出让等方式予以处置,将长时间闲置的土地从业主手中剥离出来,新上其他项目。对于种种原因而闲置的某些小面积

企业厂房,则可采取转让的方式予以公开出让,使闲置土地得到有效的盘活利用。

4. 提高单位用地的要素投入、建设指标和经营运作效率,进一步提升已利用土地的使用质量

(1) 提高单位用地上的要素投入。应积极引导用地主体提高在已有用地上的资金、技术、劳动等要素投入,鼓励使用先进的生产设备进行原地提升改造,实现“零土地增值”、“零土地技改”、“零土地招商”,切实提高用地的集约利用度。这方面已有许多成功的例子,如绍兴的浙江玻璃股份有限公司,在 40 余亩自有土地上投资 4 亿元新建一条高科技玻璃产品生产线,生产效益相当于 5 条普通玻璃生产线的效益,而 5 条普通玻璃生产线需要占地 1000 亩。

(2) 提高单位用地上的建设强度。应积极引导用地主体进行科学合理规划,引导企业确立立体的用地观,向规划要土地,向空间要土地,向“地下”要土地。在不影响消防安全、不影响周围建筑的情况下,鼓励企业重新布局、规划,提高建筑密度和容积率。鼓励业主经规划审批后利用超面积的绿化用地、空地建造厂房;鼓励企业建造多层厂房,充分利用“地上”和“地下”两大空间;多方引导企业内部挖潜,对厂房进行改造,平房建



楼房,楼房建多层。超原规划审批部分容积率,在符合城镇规划的前提下,应免收新增部分容积率的土地出让金。另外,应加快推进工业标准厂房建设,鼓励各地政府和有实力的企业在各开发区和工业集聚区内进行标准厂房建设;同时,鼓励企业使用工业标准厂房,节约用地空间。

(3) 提高生产经营的运作效率。引导用地主体加快资金、技术、人才等要素的投入速度,加快项目建设周期,使有限的土地能在短期内产生效益。鼓励企业走内部挖潜之路,有效缩短各项审批程序环节,提高投产速度,从效率上提升土地的使用质量。另外,应引导企业努力探索一条通过加强各个管理环节集约用地的新路子。目前,大部分企业都有较大面积的废品仓库、成品仓库或堆煤场等,如果能加强管理,引进第三方物流,也能有效节约用地,并提升土地使用质量。

5. 按照人与自然和谐发展的要求,统筹土地利用的经济、社会、生态效益,变土地利用的单一功能为综合功能

(1) 注重建设用地的多功能综合利用。如通过城市建筑中的楼顶、墙体的绿化,可以在不新增其他绿地的前提下,达到增加城市绿化的目的。又如通过合理设计,使地下空间的人防功能与停车功能兼顾;通过合理的管理,使城市非交通要道晚上用作公共停车;通过相应的共

享机制,使公共体育场馆和学校操场在一定的时段向市民开放;通过各类基础设施建设规划之间的统筹兼顾,使各种交通、电力等基础设施的廊道相互协调,充分使用同一用地的地下、地表、地上空间。总之,通过管理和使用机制上的创新,完全有可能充分发挥同一用地的多层次综合利用效益,从而增强用地的集约利用程度。

(2) 注重非建设用地的复合利用。非建设用地复合利用的空间更为广泛。通过利用循环经济的原理和立体农业的概念,开展诸如稻田养鱼、虾塘养鱼、无土栽培、各种作物的混栽等,均可以有效地增强土地的复合利用能力。另外,随着浙江生态省建设的不断推进,生态用地也逐渐受到关注。可以利用其他用地的生态功能来营建生态用地,如合理利用城郊和城市组团甚至城市群之间起隔离作用的农业用地,使其发挥生态功能。如稻田可以同时用作湿地,花卉苗木种植区同时可用作公园,丘陵山地可种竹笋、果木等经济林,水塘河道亦可养鱼养虾,成片的白菊花、油菜地、桑园、果园、竹园、菜园也用作生态用地,从而达到经济、社会、生态效益兼顾。**浙**

(执笔:徐伟金 魏伟忠 阎逸 秦诗立)