

浅谈永嘉县建设用地节约集约利用

朱启群 余陈旭 何锋

永嘉县自然资源和规划局

摘要：永嘉县近年来社会经济快速发展，城市化进程在加速，各项建设对用地的需求持续保持高位，资源瓶颈制约矛盾日十分突出。而永嘉县的资源禀赋，平原土地十分缺乏，平原耕地资源尤其缺乏。为了有效缓解土地供需矛盾，充分利用存量和增量建设用地，提高节约集约利用水平，也是缓解土地供需矛盾的一条出路。本文试图通过对永嘉县建设用地利用分析来探讨提高节约集约利用水平的必要性和可行性。

关键词：永嘉县；建设用地；节约集约；利用

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.14.039

永嘉位于温州北部，瓯江下游北岸，与温州市区隔江相望，楠溪江贯穿全境，是一个“八山一水一分

田”的山区县，下辖7个街道11个镇4个乡，903个村（居），2021年户籍人口98.69万。根据2019年的全国第三次国土调查资料，永嘉县土地总面积为267735.99公顷，其中农用地面积为246519.97公顷，占总面积的92.08%；建设用地面积为13212.76公顷，占总面积的4.93%；未利用地为8003.26公顷，占总面积的2.99%。

一、建设用地集约利用情况

（一）建设用地集约利用水平纵向比较

从数据的可获取性出发，以建设用地和二、三产业GDP的对比关系，衡量永嘉县建设用地使用效益及集约程度，并以2017年到2021年为研究区间对永嘉县建设用地集约利用水平做纵向比较，以获取建设用地效益和土地节约与集约利用程度的发展轨迹，见表1。

表1 永嘉县建设用地集约利用水平纵向比较

年份	总人口（万人）	二、三产业产值（亿元）	建设用地面积（km ² ）	人均建设用地（m ² ）	地均二、三产业GDP（万元/km ² ）	万元二三产增加值用地量（m ² ）
2017	97.85	368.92	114.45	116.96	32234	31.02
2018	98.37	399.85	115.18	117.09	34715	28.81
2019	98.79	428.45	132.13	133.75	32426	30.84
2020	98.83	444.66	133.98	135.57	33189	30.13
2021	98.69	467.92	136.68	138.49	34235	29.21

从表1可知，从2017年到2021年的5年间，虽然2019年“三调”数据不可同比，但地均GDP呈现逐步上升，人均建设用地略有增长，万元二三产增加值用地量下降趋势明显，从宏观上反映出永嘉县建设用地集约利用水平与效益呈现逐年增长趋势。

（二）建设用地集约利用水平横向比较

表2 永嘉县建设用地集约利用水平横向比较

地区	总人口（万人）	二、三产业产值（亿元）	建设用地面积（km ² ）	人均建设用地（m ² ）	地均二、三产业GDP（万元/km ² ）	万元二三产增加值用地量（m ² ）
永嘉	98.69	467.92	136.68	138.49	34235	29.21
温州	832.81	7420.71	1316.80	158.12	56354	17.74
浙江	6540	71307	13535.20	206.96	52683	18.98

注：此表均为2021年数据。

二、建设用地集约利用存在的问题

（一）提高土地利用率的意识有待加强

在政府层面，部分乡镇（街道）“亩均论英雄”的

永嘉县人均建设用地面积138.49平方米，均低于全市和全省平均水平，更不到全国人均289平方米的一半，说明永嘉县建设用地集约节约利用程度还是比较高的；从土地产出方面看，永嘉县地均二、三产业GDP为34235万元/km²，不到全市平均水平的2/3，应该还有很大的潜力。

意识不强。少数地方仍然过度地依赖土地资源进行招商引资和城镇建设，片面追求发展速度而忽视发展质量。面对用地供需矛盾，仍然依赖土地要素外延扩张的保障

方式，而不重视建设用地利用效率的提高。在用地主体方面，缺乏节约集约用地的主动性、自觉性。部分企单位“借项目占地、占多用少、建而不用”以及低效利用土地等现象依然存在。

（二）招商引资中对土地利用状况不够重视

“捡到篮里都是菜”是许多地方招商引资的常见方式。这种方式往往造成土地闲置、浪费严重。在当前“大投入、大建设、大发展”背景下，部分乡镇（街道）为片面追求招商引资考核目标，将土地作为吸引投资的优惠条件，部分用地服从项目业主意愿，甚至把土地的使用功能交给用地单位主导，随意改变规划，导致了一部土地的投机行为，严重影响了土地利用效率的提高。

（三）转而未供土地清理压力依然较大

虽然经过近几年的努力，转而未供用地清理取得了阶段性成效，但全县转而未供用地总量依然偏大。据统计，2021年年底，全县尚有转而未供用地7400亩，其中2009-2018年面积约3300亩，而且这些用地大都是政策处理难度很大的“硬骨头”项目，消化利用的难度相当大，全县转而未供用地清理工作仍面临较大压力。

（四）建设项目批后监管尚未全面到位

尽管近几年我们的工作重心已逐渐从注重审批转移到批后监管上，工业用地实行“标准地”出让，对项目的投资强度、亩均税收、容积率、产值能耗等均有明确的约定。但是尚未达到预期的效果，首先“标准地”出让未在项目类别和区域上全覆盖；其次指标约定属于政府和企业的双向承诺，没有严格的刚性措施，致使复核验收大多只停留在用地有无少批多占、用地功能有无改变等方面，对未严格按照合同约定的投资强度、产出情况等方面不够严格，使土地利用控制指标并未得到完全执行，影响了土地利用效率的提高。

三、进一步提高土地节约集约利用水平的建议

（一）以严格管理为手段，着力提高新增建设用地利用效率

1. 严格项目规划选址与用地预审。在加强国土空间规划、土地利用年度计划等对建设用地的控制和引导的同时，加强建设用地规划选址与用地预审在提高土地利用效率前置审查的管制和引导作用，在可行性研究阶段，开展节约集约用地论证分析，加强项目选址比选，严格

核定建设用地规模，确保建设项目用地少占耕地，充分发挥项目规划选址与用地预审在项目用地审批中的第一“闸门”作用。

2. 严格执行产业政策和供地政策。按照国家产业政策及《禁止供地项目目录》《限制供地项目目录》规定，严格建设用地供应管理，依法依规科学确定拟供应土地的规划建设条件，全面落实建设用地使用权“净地”出让制度，完善细化供地标准，严格用地项目控制指标。实行有保有压的差别化供地政策，严禁向“两高一资”（高耗能、高污染和资源性）、淘汰类工业项目、产能过剩和重复建设的项目供地，从严控制限制类工业项目供地，从源头上防止产生新的土地闲置。

3. 严格工业项目用地准入。严格按照《永嘉县“标准地”实施方案（试行）的通知》（永政办发〔2018〕27号）相关规定，工业类项目“标准地”指导性控制指标由固定资产投资强度、亩均税收、容积率、能耗标准和环境标准等五项指标构成。县“标准地”制改办根据该五项指标，制定项目“标准地”指导性控制指标，并纳入土地出让条件，具体地块有特殊指标要求的纳入“标准地”《项目投资管理合同》，工业类项目须将通过准入审查的依据作为出让方案的必备条件之一，实施公开出让。“标准地”供应实施双合同管理。即项目业主需同时签订《项目投资管理合同》和《国有建设用地出让合同》，合同内需将控制指标、违约责任内容等明确，并按相关程序办理。

4. 严格建设用地全程监管。进一步完善国有建设用地出让合同条款，明确项目开工与竣工期限，控制性详细规划确定的规划条件、投资强度、绿地率以及履约保证金和违约责任等内容。按照“批前早介入、批中严把关、批后重监管”的要求，强化建设用地项目开发利用全过程的跟踪检查，健全以土地出让合同或划拨决定书履行为主要内容的复核验收制度，对违反约定条款内容的，严肃追究土地使用者的违约责任，并限期整改，同时限制其参加建设用地使用权招标投标挂牌出让活动。

（二）以制度创新为载体，着力推动土地利用效率提高

1. 扩大土地有偿使用范围。进一步完善土地资源市

场化配置机制。加强土地市场建设，坚持经营性用地和工业用地招拍挂出让制度，严格界定公益性用地和经营性用地，进一步缩小行政划拨用地范围，积极开展经营性基础设施用地有偿使用供地试点，充分发挥市场无形之手的作用，运用经济杠杆和价格机制显化土地价值，以抑制多占和浪费土地的现象，提高土地资源配置效率。

2. 建立健全用地预审制度。用地预审制度对充分掌握土地市场需求情况，合理安排出让进度和出让规模，确保国有建设用地公开出让顺利实施具有重要作用，因此，要进一步健全用地预审制度，完善用地预审政策措施和操作流程。对列入年度出让计划的用地，要及时将详细的地块的位置、面积、业态、使用年限等土地使用条件信息向社会发布，接受用地预审。意向用地单位符合规定的土地使用条件的，政府主管部门要及时组织招拍挂出让活动。

3. 探索工业用地出让制度改革。积极探索工业用地出让方式改革，借鉴省内宁波、义乌等市的成功做法，积极探索与产业更替演变周期规律相协调的产业用地出让方式，试行工业用地出让分阶段签订出让合同或产业建设用地分阶段权证管理等制度。根据我县产业特点及不同企业平均生产周期规律，试行差异化的土地出让年限制度。使产业用地的出让年限与产业周期发展相协调。通过工业用地出让期限调整，加快传统型产业项目用地更新、转型、升级，提高土地资源配置效率。

（三）以二次开发为抓手，着力提高低效利用建设用地的利用效率

积极开展低效利用建设用地“二次开发”。依据第三次土地调查成果，认真做好低效利用建设用地的调查摸底工作，建立低效利用建设用地项目基础数据库，并进行上图、列表、造册。根据土地利用总体规划和城乡规划等，科学制订低效利用建设用地二次开发实施方案，严格限定实施范围和对象，按照有利于优化建设用地空间布局、促进产业转型升级、提高土地节约集约利用水平的原则，将城镇建成区范围内按城镇规划确定的“退二进三”产业用地、不符合国家产业政策导向、安全生产、环保要求等的产业用地、建设用地利用强度明显低于节约集约用地控制指标标准的产业用地、布局散

乱、条件落后，城乡规划确定需要改造的旧住宅区、城中村等用地列入二次开发范围的低效利用建设用地，编制年度实施计划，稳妥有序推进二次开发工作。采用协商收回、鼓励流转、协议置换、退二优二、退二进三、收购储备等方式开展低效利用建设用地二次开发，严格执行土地使用标准，切实落实各项优惠政策，对工业企业在不改变土地用途、符合城乡规划及企业内部行政办公及生活设施“双控指标”的前提下，经批准后实施拆改扩建、加层、地下空间改造利用等途径提高工业用地容积率，不增收补交土地出让金。提高土地利用强度和效率，实现节约集约用地。

（四）以“土地开发提速”专项行动为契机，着力推进存量建设用地盘活利用

1. 大力推进转而未供土地的消化利用。把加快转而未供土地的消化利用作为提高土地利用效率的重要抓手，加强对转而未供土地清理工作的领导，继续开展“一联二挂四促活动”、“转而未供和供而未用土地专项清理”、“亩均论英雄”专项行动等一系列活动，进一步简化建设用地审批程序，减少审批环节，坚持每周一次的现场办公制度，提高行政审批效率，通过“供应一批、补办一批、盘活一批、核销一批、处置一批”等五个一批措施等方式，加快已批准农转用地尽快形成有效供应，加快转而未供土地的消化利用。

2. 加快推进闲置土地处置利用。闲置土地的存在，不仅浪费土地资源，影响经济发展、城镇建设，还影响最严格的土地节约制度和“十分珍惜和合理利用每一寸土地”基本国策的贯彻落实。对闲置土地的清理处置，事关土地节约集约利用大局，因此，应将闲置土地处置列入常态化工作，对日常工作中梳理出来的闲置土地进行登记造册，严格按照《土地管理法》《闲置土地处置办法》等有关规定，根据不同成因，研究制定分类处置方案，全面落实征收土地闲置费、协商或依法收回、实施土地置换等措施，加大对闲置土地的处置力度。

参考文献

[1] 李黛. 城乡融合背景下县域建设用地节约集约利用的现实困境与对策研究——以浙江永嘉县为例[D]. 陕西: 西北农林科技大学, 2021.