

以“标准地”改革撬动高质量发展

刘畅



“标准地”改革，以标准为纽带，通过制度集成式创新，建立了新型企业投资项目全要素、全周期管理模式，进一步厘清政府与市场关系。通过“标准”在先，从源头上消除了项目不实、不清、多变等问题，有效解决了企业拿地难、审批繁的问题，是推动高质量发展和实现企业投资项目开工前审批“最多跑一次”“最多 100 天”的关键一招。2018 年，国务院办公厅三次发文肯定浙江“标准地”改革模式

“标准地”^①改革是浙江省委、省政府从推动高质量发展和深化“最多跑一次”改革大局出发而作出的一项重大创新举措，是深化资源要素配置市场化改革、撬动企业投资项目“最多跑一次”改革迭代升级的重大举措，也是推动实现一般企业投资项目开工前审批“最多 100 天”的一项关键之举。2018 年以来，按照省委、省政府总体部署，省发展改革委会同省自然资源厅等省级相关部门全力推进“标准地”改革，取得明显成效，多次获得国家通报表扬。

改革背景

十八届三中全会《决定》提出，推动市场在资源配置中发挥决定性作用。在企业投资项目领域，如何推动市场在土地资源要素配置中发挥决定性作用，使得有限的土地资源真正流向高效率、高产出、低能耗、低排放的项目，确保实现企业投资项目开工前审批“最多跑一次”“最多 100 天”，引起政府和企业的广泛关注。

2017 年 8 月，浙江省省长袁家军在省政府第十次全体会议上提出：建立“标准地”制度，并明确 2017 年先在德清县试点，2018 年全省总结推广。自此，浙江拉开了“标准地”改革的序幕，也成为全国“标准地”改革的发起者和策源地。

浙江“标准地”改革获通报表扬情况

序号	时 间	所获表扬
1	2018年7月24日	国务院办公厅通报了部分地方优化营商环境典型做法(国办函〔2018〕46号),浙江标准地、区域评估、施工图联审、联合验收等改革措施作为优化营商环境典型做法,被国务院通报推广
2	2018年10月29日	国务院办公厅《关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》(国办发〔2018〕104号)明确“有条件的地方可探索试行新批工业用地‘标准地’制度”,“标准地”制度获国家层面推广
3	2018年11月19日	国务院办公厅《关于对国务院第五次大督查发现的典型经验做法给予表扬的通报》(国办发〔2018〕108号)对全国130项地方典型经验做法予以通报表扬,浙江湖州市“‘五未’土地处置+‘标准地’”改革入选

工作进展

立制度体系。出台了《关于加快推进“标准地”改革的实施意见》(浙政办发〔2018〕73号),明确全年的目标是各设区市所辖的省级以上平台②新批工业不低于30%按照“标准地”制度供地,以“标准地”制度供地的企业投资项目实现开工前审批最多100天;各市、县(市、区)均出台了“标准地”改革文件。制定《企业投资工业项目“标准地”管理规范》省级地方标准,“标准地”改革成熟经验做法纳入《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》。

建立工作体系。在横向协同方面,省发展改革委与省级有关部门建立了工作协调推进机制,出台《浙江省企业投资工业项目“标准地”工作指引》,明确了“定标出让、对标拿地、对标施建、对标验收、对标监管”五步推进法。在纵向推进方面,各地基本建立了发改部门牵头的工作机制,上下联动,细化工作举措,合力推进改革。

建立指标体系。制定出台《浙江省新增工业项目“标准地”指导性指标(试行)》,按照高质量发展导向要求,从绿色、质量、效益、创新角度构建指标体系,并与“亩均论英雄”相关指标衔接,确定了投资强度、容积率、亩均税收、单位能耗标准、单位排放标准、R&D占主营业务收入之比等6项指导性指标,对工业领域32个细分行业提出了具体指标值;兼顾各地区经济发展状况,针对投资强度、亩均税收等2个指标设立了地区“修正系数”,为各地因地制宜、因时制宜制定适合本地区发展的“标准地”出让指标体系留出足够政策空间。同时,指导各市、县(市、区)均建立了当地新增工业项目“标准地”控制性指标体系。以“5+X”指标为核心,标准地“明确标准、明码标价”,企业只管“对着标准投、盯着市场干”,政府也只需“对着标准验、盯着指标管”。

建立考核体系。依托浙江省土地使用权网上交易系统和浙江省建设用地供应动态监管系统,增设“标准地”模块,利用数字化手段,开展全省省级以上平台工业项目“标准地”出让情况月度统计通报。

主要成效

2018年,全省省级以上平台共出让工业项目“标准地”909宗、总面积51160亩,占省级以上平台新批工业用地总宗数的79.4%、总面积的80.1%,11个设区市均提前达到省政府确定的不低于30%按照“标准地”制度供地目标。根据浙江大学公共管理学院第三方评估,参与“标准地”供地方式的企业满意度达95.88%。

促进行政效率变革:以“政府有为”促“企业有利”。“标准地”改革有效缩短了企业获得施工许可

证的时间，大大降低了企业办事成本、财务成本，为企业抓住市场机遇赢得宝贵时间。2018 年“，标准地”项目从备案赋码到领取施工许可证全流程时间从改革前的平均 192 天减至 71 天。

促进产业质量变革：积极引导区域高质量发展。一是因地制宜，以源头治理推动了各县市区出台支持绿色可持续发展的地方标准，助力“大花园”区域绿色发展，推动传统高污染地区转型发展。通过设置单位能耗增加值、单位排放增加值两项指标，明确释放了在新增土地出让环节应平衡短期经济增长与长期可持续发展信号，较好引导了各地区因地制宜推进绿色发展。二是以投资标准、产出标准为引领，较好推动了各地区实现高质量发展。据统计“，标准地”供地的企业投资项目亩均投资额是一般供地制度下亩均投资额的两倍以上。以湖州市为例，2018 年以来新增工业“标准地”项目平均容积率 1.33，同比增加 15.1%；投资强度平均 512 万元/亩，较面上项目高出 22.6%。

促进政商关系重构：撬动政府治理现代化潜力大。一是“标准地”改革将“事后提要求”转变为“事前定标准”，其制度设计有助于降低政策不确定性，增加稳市场、稳预期的制度保障。地方政府为落实“亩均论英雄”等考核要求，存在土地出让后变更政策性要求的做法，引发了企业家群体对于地方政府“朝令夕改”的不稳定预期。“标准地”改革突出了“事前定标准”，要求地方政府在土地出让前就明确各项政策性要求，有助于降低政策不确定性。二是“标准地”改革推动“找市场不找市长”，提高企业家对于政府公平公正办事、恪守契约精神的预期，有助于降低交易成本，从根本上优化营商环境。问卷调查显示，参与“标准地”供地模式的企业家中有 77.00%高度认同“只要通过公开渠道就能办成事，找不着市长都差不多”的陈述。在“标准地”制度下，有 72.64%的企业家认为政府有较好的契约精神。

主要创新点

“标准地”改革，以标准为纽带，通过制度集成式创新，建立了新型企业投资项目全要素、全周期管理模式，进一步厘清政府与市场关系。通过“标准”在先，从源头上消除了项目不实、不清、多变等问题，有效解决了企业拿地难、审批繁的问题，是推动高质量发展和实现企业投资项目开工前审批“最多跑一次”“最多 100 天”的关键一招。

推行“标准地+区域评估”，下好简化审批先手棋。把区域评估作为“标准地”改革的前提和基础，大力推进区域环境影响评价、节能评估、地质灾害危险性评估、水土保持方案编制、压覆重要矿产资源评估、地震安全性评价等区域评估，对入驻区域内符合整体规划和功能定位、属于主导产业并在负面清单外的企业投资项目，原则上可不再进行单独评价或者实行降档审批，最大限度简化优化审批流程。湖州市、桐庐县等地区还率先推行同一区域内的不同评估事项实行多评合一、联合评估。

推行“标准地+代办制”，提升企业办事满意度。全面实行“标准地”项目政府无偿代办服务，政府代办员从项目前期起即提供服务，做到企业取得“标准地”前“贴上去”，审批中“全程代”，项目开工后“跟到底”，让企业少跑腿甚至不跑腿，全面提升企业获得感和满意度，优化营商环境。截至目前，全省共有企业投资项目代办员 1713 人，其中专职代办员 425 人。

推行“标准地+承诺制”，安好审批流程加速器。对“标准地”项目，鼓励各地按照国家和省有关规定叠加推行承诺制。各地组织有关部门制定具体项目的标准和条件，企业书面承诺符合标准和条件并公示后，相关部门可以直接作出行政许可决定，实行审批事项公开、标准量化、承诺即办，落实企业投资项目自主权和主体责任。如湖州市围绕施工许可证核发这一关键环节，在总体风险可控前提下，进行了大胆突破，取消规划审查许可事前报批手续、取消消防设计审查等施工许可前置条件、允许施工图联合审查在施工许可证核发后委托等，工业投资项目全流程申报材料由改革前的 303 项压缩至 65 项。企业只要就相关项目准

入标准进行一次性承诺，对标设计、报备成果，可当天核发施工许可证，当天开工。

推行“标准地+控制线”，画好高质量发展同心圆。指导各地制定新增工业项目“标准地”控制性指标，除须包含固定资产投资强度、容积率、单位能耗标准、单位排放标准、亩均税收等 5 个基本指标之外，鼓励各地积极探索细分行业领域“创新水平、研发投入占比、品牌、人才”等个性化指标，明确项目准入底线，引导企业拿地量入为出、适度消费，倒逼集约节约用地，“标准地”对优质投资的引导作用逐步显现。

推行“标准地+控成本”，助推企业打好“市场牌”。通过审批提速、中介提速、涉审中介事项费用由政府买单等，“标准地”项目有效降低企业成本支出。如湖州市通过实施区域评估将具体项目专项评审简化为报备登记，环评、能评和洪评三项制度性交易成本合计降低 95%左右。如德清升华临杭物流公司算了一笔账，“标准地”项目落地时间缩短 4 个月，按每月每平方米 300 元租金收入计算，相当于增加了每月 95 万元、共 380 万元的收入。

推行“标准地+全监管”，扎好项目全过程“监管笼”。推动建立覆盖项目建设、竣工验收、达产复核、股权变更等环节监测核查机制，项目正常运营后实行亩均效益综合评价管理，实施全生命周期闭环监管。在德清县率先开展“标准地”项目信用监管试点，出台全省首个《工业项目“标准地”奖惩办法》，探索建立“标准地”企业投资项目信用评价体系。

2019 年工作思路

推进“标准地”扩面。2019 年，按照“不推行标准地是例外”原则，在省级以上平台全面推行工业项目“标准地”制度，省级以下平台新批工业用地“标准地”占比不低于 30%。积极探索“标准地”从工业项目向其他社会投资项目延伸。

推行区域评估全覆盖。制订出台关于全面实施区域评估的意见，全面推行区域环境影响评价、节能评估（民用建筑的节能评估除外）、地质灾害危险性评估、防洪影响评价、水土保持方案编制、水资源论证、地震安全性评价、压覆重要矿产资源评估、文物影响评估等区域评估从省级以上平台向省级以下平台延伸覆盖，为全面推广“标准地”制度夯实基础。

加强数字化支撑。依托投资项目在线审批监管平台 2.0 版，利用大数据技术，绘制全省工业项目“标准地”数字地图，向全社会集中、公开展示各地“标准地”准入指标要求、公告出让情况，推介各地“标准地”，探索建立全省“标准地”招商新模式，为企业掌握各地政策、按需拿地提供数字化支撑。

深化“标准地”改革试点。围绕“标准地+数字化”“标准地+个性化指标”“标准地+承诺制审批”“标准地+清单化监管”，在湖州市、台州市、桐庐县、余杭区等地开展全面深化“标准地”改革试点，推进信用监管在标准地改革应用，引领全省打造“标准地”改革升级版，为全面深化改革提供高质量的浙江实践、浙江素材、浙江经验。

①“标准地”是指，在完成区域评估基础上，带着固定资产投资强度、容积率、单位能耗标准、单位排放标准、亩均税收等“5+X”指标出让的国有建设用地。

② 省级以上平台是指省级以上经济技术开发区（园区）、省级以上高新技术产业开发区（园区）、省级产业集聚区、省级特色小镇。