

“标准地”：浙江优化营商环境的“先手棋”

周华富

“标准地”制度是浙江优化营商环境的“先手棋”。要按照改革开放再出发和“干在实处、走在前列、勇立潮头”要求，重点突出标准化导向，持续深化“标准地”制度，精雕细琢浙江样本，加快向全国复制推广。

“标准地”是指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、亩均税收等基本指标出让的国有建设用地。2017年7月，浙江省政府全体会议明确：由省发展改革委、国土厅牵头，在德清县开展“标准地”试点。当年9月29日，首宗“标准地”通过竞标在德清产生。2018年1月，省委一号文件要求“深化德清‘标准地’试点，并加快向全省复制推广”。2018年“标准地”制度率先在全省省级以上产业平台成功复制推广，平台新批工业用地中按“标准地”出让的达80.1%。“标准地”成为浙江“最多跑一次”改革的创新亮点，是浙江优化营商环境的“先手棋”，2018年三次获得国务院办公厅通报表扬。

“标准地”改革的特点意义

“标准地”制度是对传统供地制度的颠覆性创新，承载着政府职能转变和“最多跑一次”改革的初心使命，有着非常鲜明的特点和十分重大的意义。

拿地标准化，变“拼地价”为“对标准”，突出体现了高质量发展导向。“标准地”出让前，政府部门需要事先根据当地经济社会发展水平和地块特点，制定符合高质量发展要求的用地标准。2018年9月印发的《浙江省企业投资工业项目“标准地”工作指引》，确定了投资、能耗、环境、建设、亩均税收、研发投入等6项指导性指标。各地“标准地”出让时或直接采用省指标，或结合当地实际制定不低于省标准的地方指标。用地单位在对拟投资项目进行认真研究分析后，测算出相关数据，并与地块指标进行对标，符合的才有机会拿到土地，否则就没有落地可能。“标准地”制度在项目拿地阶段就用数据定量把好项目产出关，改变了“拼地价”拿地的传统做法，有效避免了前期盲目决策建设、建成后因不符合发展要求而无法投产造成的浪费现象，突出体现了高质量发展导向。

供地熟地化，变“找市长”为“找市场”，突出体现了市场化改革导向。“标准地”制度供应的是项目单位可以立即使用的成熟地块，这意味着征地拆迁、区域评价等一系列十分繁琐的做地工作由政府部门承担并先期完成。而用地单位只需要“找市场”，根据市场规律和地块指标要求拿地用地。这样，既厘清了政府与市场的边界，避免了本应由政府承担且项目单位无能力解决的征地拆迁、区域评价等工作交给项目单位，导致项目单位需要不停地“找市长”；同时又突出了市场化配置土地资源导向，有效减少了一方面土地“圈而不用”“供而不建”，另一方面土地资源稀缺、好项目无法落地的怪现象。

管地长效化，变“管审批”为“管信用”，突出体现了土地集约节约利用导向。采用“标准地”制度，政府管理土地的重点由传统的保证金、土地款、土地证，延伸到投资强度、建设工期，以及污染排放、能源消耗、亩均税收等建设运行全过程，监管周期显著拉长，监管内容明显增加，监管方式也由“管审批”

转变为“管信用”，这倒逼政府必须转变职能。而对项目单位而言，审批手续大幅减少，拿地效率明显提高。企业可以一心一意抓建设进度、搞产品开发、管产品质量、拓销售市场、创经济效益。“标准地”制度要求市场主体讲信用、守诺言，严格履行合同约定，按市场规律办事，用市场机制保障土地资源集约节约利用，形成市场有效、政府有为、企业有利的良性机制。



“标准地”改革的浙江实践

浙江以“三个地”的使命担当，自觉践行习近平总书记赋予的“干在实处永无止境、走在前列要谋新篇、勇立潮头方显担当”新期望，创造性实践了“标准地”制度，下出了一招优化营商环境的“先手棋”。

德清破题，“标准地”成为企业投资项目“最多跑一次”改革的突破口。2017年7月，省发展改革委和德清县团队落实省委、省政府部署，着手研究谋划“标准地”。8月31日，德清县在官网上挂出一份不同以往的土地使用权出让公告，这份公告除了常规的用地基本情况和规划指标外，新增加了土地产出、亩均税收、单位工业增加值能耗和环境标准4个指标。9月29日，第一宗“标准地”通过竞标顺利拿下。2018年1月2日，新年的第一个工作日，浙江省委召开全面深化改革大会，德清县委主要领导介绍“标准地”改革试点经验。不久后省委印发的《关于深化“最多跑一次”改革 推动重点领域改革的意见》，明确要求“深化德清‘标准地’试点，并加快向全省复制推广”。这标志着德清县“标准地”改革试点成功突破，成为浙江企业投资项目“最多跑一次”改革的创新举措。

平台先行，“标准地”成为改善产业平台投资环境的加速器。2018年浙江省人民政府工作报告明确，年底前新批工业用地的30%按照“标准地”制度供地。具体目标为，全省省级以上经济技术开发区、高新技术产业开发区、产业集聚区、特色小镇等重点区域新批工业用地不低于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。为此，浙江采取了一系列行之有效的组合拳。一是完成上述重点区域的区域能评、区域规划环评、区域防洪影响评价、区域水土保持方案报告书编制、区域水资源论证、区域压覆重要矿产资源评估和区域地质灾害危险性评估等。二是按照高质量发展导向要求，构建“标准地”出让指标体系。三是完善项目竣工验收、达产复核及不动产登记办理等具体办法，明确“标准地”出让承诺履约要求。四是建立“标准地”与代办制、承诺制等改革联动推进机制，发挥改革集成叠加效应。五是根据“谁主管、谁负责”原则，以信用监管为主线，建立“标准地”全过程监管体系。六是制定“标准地”操作流程、工作指引、协议文本等标准，建立“标准地”标准化体系。“标准地”成为了2018年全省产业平台“最多跑一次”改革的重点和亮点，有效推进产业平台改善投资环境，全年“标准地”出让占省级以上平台新批工业用地的80.1%，以“标准地”制度供地的企业投资项目全部

实现开工前审批最多 100 天。

数字赋能，“标准地”成为打造最优营商环境省份的“先手棋”。2019 年浙江省人民政府工作报告指出，全面实施“标准地”制度，完善事中事后监管机制，打造“标准地”招商新模式。1 月 1 日，省人大制订的地方性法规《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》正式施行，从此“标准地”有了属于自己的法律规定。2 月发布的《浙江省企业投资工业项目“标准地”负面清单》明确，除负面清单外的所有企业投资工业项目一律实施“标准地”制度。9 月，运用“淘宝”模式建设的“标准地”数字地图在全国率先推出，面向全社会提供工业“标准地”招商信息，实现政府“带标招商、一次告知”和企业“看图下单、一图打尽”，有效破解土地供需双方信息不对称、项目土地“两张皮”难题，促进土地资源和项目资源精准对接和高效配置，构建“标准地”招商新模式，有力助推“标准地”制度在全省全面推广。同时“，标准地”数字地图与投资项目在线监管平台、信用浙江平台等有机衔接，共同构建从项目谋划、招商引资、落地建设、投产运行全过程数字化监管体系，形成以“标准地”为主线、规范高效便捷的项目全过程管理新模式，成为浙江打造最优营商环境省份的“先手棋”。



“标准地”改革的深化方向

“标准地”制度在浙江取得了巨大成功，成为浙江优化营商环境的“先手棋”和“最多跑一次”改革的新名片。要按照改革开放再出发和“干在实处、走在前列、勇立潮头”要求，重点突出标准化导向，持续深化“标准地”制度，精雕细琢浙江样本，加快向全国复制推广。

指标设置标准化，更加体现科学性。科学确定地块指标，是“标准地”制度的基石。指标过多，会变得难以操作；指标过少，不足以反映发展要求。指标过高，会造成地块流拍；指标过低，不足以体现高质量发展导向。因此，因地制宜、因势利导制定指标体系和指标值，是实施“标准地”制度的基础，应重点关注三个方面。一要引导发展方向。指标应与高质量发展指标体系相衔接，与科技发展、产业变革趋势相适应。二要符合当地实际。指标应与当地发展水平相匹配，并反映出地块的基本特征。三要及时动态调整。

指标应根据发展形势变化和当地“标准地”实施情况，适时调整。必要时应允许留白，或适当调整负面清单。

实施操作标准化，更加体现严肃性。“标准地”承载着企业投资项目审批制度改革和政府职能转变的重任，应以推进放管服改革为目标，以企业的获得感和满意度为导向，大幅削减审批事项，大幅精简申报材料，大幅缩短审批时间，变企业跑为数据跑或政府跑。因此，探索规范高效的实施方法和操作程序，是“标准地”制度的核心，应重点做到三个方面。一是高效实施。应对标先进，进一步提高工作效率，审批时间要从“最多 100 天”，逐步减少为“最多 60 天”。二是规范操作。应及时总结提炼，形成长效机制，建立科学规范的制度体系，经得起实践检验和历史考验。三是有效监督。应运用“标准地”数字地图等平台，实行全程留痕管理，线上线下双管齐下，无缝衔接，自觉接受各种监督检查。

评价考核标准化，更加体现公正性。“标准地”制度的主要创新点在于拿地的同时，就承诺了投产后的产出目标。因此，客观公正评价考核履约情况、奖惩项目单位、形成制度闭环，成为“标准地”制度的重点和难点，也是“标准地”制度的关键，应高度重视三个方面。一是严格履约，赏罚分明。政府要新官理旧账，严格履行供地合同，信守合同约定，做到赏罚分明。对出现的纠纷，应平等协商，依法解决。二是客观公正，信息公开。应客观评价项目实施状况，公正对待每个项目单位，相关信息应及时公开公示。三是信用管理，有效衔接。要运用信用浙江平台，开展信用评价，建立信用档案。信用评价结果要与联合奖惩机制有效衔接，“标准地”制度应与“亩均论英雄”制度前后衔接，建立“一处失信、处处受限，诚实守信、处处受益”的体制机制。