
精准发力挖掘存量用地富矿¹

朱 鸿 秦培元

面对生态环境、耕地保护、建设规模三条红线的倒逼，无锡市惠山区政府主动改变外延扩张的城市发展模式，精准发力，挖掘存量用地这座富矿。三年来累计盘活存量建设用地超过2万亩，走出了一条以土地利用方式转变促进产业转型升级的新路，节约集约用地水平显著提升，2016年被江苏省国土资源厅评为国土资源节约集约利用模范区。

一、构建数字网，“三清”见底数

一是用地情况摸清。调查组以经济普查数据和最新地籍影像图为基础，结合工商部门工业企业名册，历时近两年对全区9.5万亩工业用地5085个建设用地地块中14525家各类企业一一走访核查，建立涵盖用地、税收、能耗等指标在内的土地综合利用效率共享数据库，真实掌握工业用地利用水平、纳税水平、节能水平、规模分布等情况，为全区低效用地盘活提供了坚实的数据支撑。

二是挖潜对象搞清。在调查取得翔实数据的基础上，将不符合国家和省市产业政策规定的用地、产出和纳税水平低于全区工业行业均值的行业列为重点盘活范围。将营业收入不满百亿且上缴税金不足5亿的阳山配套区、前洲配套区、堰桥配套区等作为重点推进区。将2001年以来全区梳理出的329宗12142亩“批而未供”类用地纳入可利用资源数据库，确定成熟地块161宗4349亩下发至各板块各园区，要求从易至难加快盘活。

三是规划目标厘清。加强政府在盘活存量、改造低效用地上的统筹规划，科学编制全区低效产业用地盘活利用专项规划。将345个再开发单元，总用地面积1200多公顷化事业的指向，也是文化产业的指向。习近平同志在担任中共浙江省委书记时就明确指出：“文化经济的本质在于文化与经的低效用地盘活利用任务分解到规划期内（2016-2020年）的每一个年度，预计到2017年底，可完成盘活利用低效用地项目150宗，面积约500公顷。

二、念好紧箍咒，“四控”聚合力

一是政策调控。惠山区政府出台了《惠山区节约集约用地共同责任机制》，明确了低效用地盘活利用的责任主体以及相关职能部门担负的职责；《关于进一步盘活工业企业存量土地提高集约利用水平的工作意见》，明确了将新增建设用地指标分配与低效用地盘活利用数量相挂钩的政策并提出了相应的考核要求；《关于开展企业亩均效益评价推动工业提质增效的实施意见（试行）》，将产业用地按税收标准分等定级，明确了低效用地界定的参考标准。这一系列政策文件的出台为推进低效用地盘活铺平了道路。

二是任务管控。惠山区将工业园区低效用地整治作为经济社会重大改革事项，对全区土地利用考核导向进行重大调整，废除经营性和工业用地出让规模、出让金收入等传统考核指标，将新增用地供地率、盘活存量用地面积、开竣工履约率等节约集约用地关键指标纳入政府考核体系，每年以责任状的形式下达工作任务。在考核指挥棒的引领下，全区工业园区低效用地整治成效显著，208家低效用地企业退出了园区。

三是项目把控。区政府建立项目用地联审会议制度，对用地项目严格把关，对不符合城市发展规划和土地利用总体规划的项目、触碰生态红线影响环境质量的项目、不符合产业发展布局与区域发展方向不匹配的项目、不符合用地结构调整要求的四

¹作者单位：无锡市国土资源局惠山分局

类项目一票否决，三年共否决 180 个项目，减少用地近万亩。区政府还明确，除重大产业、民生和基础设施项目外，必须优先使用存量用地。2014 年至 2016 年产业用地存量供应面积分别达 2626 亩、1708 亩、7807 亩，占总用地量的比例分别达到 67%、61% 和 72%。

四是执法监控。区政府把土地出让合同、划拨用地决定书及招商合同中约定的建设项目投资额度、开工时间、竣工时间、规划条件、土地出让金缴纳等内容，纳入建设项目批后监管范围，要求国土部门牵头进行全面监管，提醒、督促项目主体按时开竣工，对闲置用地及时认定处置。三年来，累计发放各类监管提醒函 285 件，对 3 个地块收取出让金滞纳金 132 万元，对 1 个地块收取土地闲置费 213 万元，用地环境明显改善。

三、打出组合拳，“五招”亮真功

一招是“关”。以冶炼、造纸、印染、水泥、制革、化工、化纤、电镀等行业为重点，对非法开办的无证无照企业依法关停取缔，对有证的高耗能、高污染和产能落后的企业，分批分期予以整治和淘汰。赛格集团投资 15 亿元建成占地 101 亩、总建筑面积达 24 万平方米的无锡赛格电子市场就是关停原有 11 家金属热处理厂等“三高两低”企业后引入的。占地 54 亩的堰桥西漳水泥厂被关停后，引入江苏小尾羊牧业科技有限公司，建成无锡地区最大的羊肉深加工基地。

二招是“收”。对无法正常开发的项目用地，由政府协商收回土地使用权，重新确立地块用途，引入优质项目。惠山新城核心区一宗 120 亩经营性用地，因市场发生重大变化企业无力开发，区政府收回后通过挂牌出让方式引入万达集团，建成惠山万达广场成为惠山新地标。天奇风电竞得惠山开发区风电产业园内 160 亩土地拟建设零部件生产基地，因企业战略调整要求整体退出，园区协商收回后，引进了阿路米机械和恒电新能源两家创新型企业。

三招是“改”。对市场前景较好且具有较大发展潜力的企业，强化政策引导和行政推动，鼓励实施工艺技术装备改造提升，实现企业增值不增地。区政府积极引导协助无锡威孚力达催化净化器有限公司与清华大学等院校开展产学研合作，建成江苏省汽车尾气净化工程技术研究中心、院士工作站等重要“产学研”平台。通过技术创新，企业在不新增用地的情况下，连续三年平均年营收增长 30%以上，2016 年产值达 19 亿，亩均产出近 2000 万元。

四招是“并”。通过资源要素的整合、置换、嫁接和重组改造等，采取市场化运作方式，盘活低效存量资产，带动区域产业转型升级。“上汽”一期地块占地 582 亩，就是通过兼并重组建成商用车基地，目前二期达产产值已突破 50 亿元。无锡上达自动化集团以股权转让方式获得中达公司 93 亩低效土地，新建厂房从事自动化控制成套设备研发制造，亩均营收超 1000 万元。

五招是“转”。对位于城市（镇）中心区域或具有特殊区位条件的制造企业，统筹实施“退二进三”，大力发展高端服务业。占地 1545 亩的江苏沙钢锡兴特钢有限公司从 2014 年起逐步关停，区政府组建了专门的工作组，推动锡兴特钢地块转为商住服务业，采取市场化运作模式组织再开发，努力实现环境、社会、经济效益的最大化。