让存量工业土地成为制造业“新战场”

立志于建设全球先进制造业基地的浙江，正开足马力。

最新数据显示，浙江600余个投资10亿元以上制造业重大项目实现年度投资计划超过100%，进度快于预期。今年前10个月，浙江制造业投资增长16.2%，比全国平均高6.5个百分点，比浙江省固定资产投资高6.1个百分点，成为投资增长的主要拉动力。

制造业是经济的基本盘，当前各地都在发力提振制造业。不过，过去我国制造业走过了先上升后下降的历程，如今想让制造业重新上行，城市能够给予的资源配置已不同往日。尤其是土地，对于大城市，此前“以地谋发展”的粗放模式已不再适用。

如何创新土地供应与配置，提高土地利用效率，是各地制造业转型升级与城市高质量发展面临的共同难题。

众所周知，浙江是一个“七山一水二分田”的地方，其土地资源“拮据”问题也更为典型。近年来，这个制造大省尝试把存量工业土地当作制造业转型升级的“新战场”，能为我们带来哪些启示？

01

识别

浙江难得的“一水二分田”给了钱塘江入海口，周围环绕着杭州、宁波、绍兴、嘉兴、舟山等重点城市。工业用地低效、闲置等问题，主要由它们来应对。

浙江地形图 图片来源：城市秘密

第一步是识别工业用地的开发情况。

2013年，宁波对大榭开发区的土地利用现状进行了一次摸排。调查结果显示，开发区存量工业用地存在着“供而未用、用而未尽、低效利用”的现象。

“供而未用”是因为开发区给优势产业未来发展的需要，预留了一些用地空间。

“用而未尽”是企业在“囤地”。开发区建设初期项目少，只要有项目进来需要多少土地就给多少，给企业划出了大量土地，但企业因为各种原因并没有继续投建。当时航拍发现，这类“囤货”占到开发区工业用地总量的10.1%。

“低效利用”则表现为产出水平不高，包括容积率、税收、生产总值，都与开发区规定的投资项目标准有较大差距。尤其是税收收入，最新目标设在“25万元/亩”，一些地块实际税收收入只达到2.55万元/亩的水平。

宁波在摸排时，还发现一个产业结构问题。因为开发初期主导产业没有明确，开发区招商引资也没有注重绿色可持续发展，导致一些初期落地的企业已经不适配新的产业结构，面临转型升级或腾笼换鸟的新问题。

这类工业用地低效、闲置的问题，同样制约着杭州制造业的“二次创业”。

图片来源：摄图网\_501066920

杭州市第二次土地调查结果显示，杭州2012年单位建设用地GDP只有27.86万元/亩，明显低于南京（30万元/亩）、苏州（33万元/亩）、无锡（35万元/亩）等城市；杭州2009年“批而未用”的土地达到9.75万亩，位居浙江第一，到2013年底全市实际“批而未供”的土地约21.5万亩。

闲置、低效的工业土地在浙江几个重点工业城市普遍存在，当地媒体形容，“这很大程度上造成了一种‘虚胖’的假象”。

一边是经营不善或因“圈地”造成土地长期“沉睡”，一边是用地紧张，好项目无法扩产、落地，制造业转型最大的短板和潜力都指向了工业用地。

02

盘活

想要迈向更高层次的制造业，浙江对“虚胖”的“症结”宣战——

鼓励开展低效利用建设用地“二次开发”；鼓励企业搬迁改造；鼓励企业就地转型升级；鼓励优势企业兼并重组；鼓励各地“集中收储”工业用地；鼓励省内产业梯度转移；鼓励企业“走出去”……

不过，仅凭一声“鼓励”是不能达到“盘活”的目的的，必须配套谋与略。

2018年启动的“亩均论英雄”改革从“1.0”进入到“3.0”时代，2019年发起的“新制造业计划”在省、市、县各级开花，新一轮制造业“腾笼换鸟，凤凰涅槃”攻坚行动的推行已有三年……自“十三五”以来，浙江相关政策的迭代与细化一直有条比较明确且专一的主线——盘活工业用地，提升“含金量”，破解制造业发展的空间瓶颈。

首先是提质，“亩均论英雄”改革就是由此而来。浙江把“亩产”这个农业领域的词汇化用到工业领域，作为工业土地利用效率的评判标准。为此，浙江省还专门成立“亩产办”，全称是：浙江省深化“亩均论英雄”改革工作领导小组办公室。

不再以规模为王，而是按照亩产效益评价标准，把企业评为ABCD四个档次，评价结果会反过来影响地方政府给予企业要素配套的优先等级。

杭州市余杭开发区一位负责人曾在接受媒体采访时提到：区内一家医药企业被评定为A档，那么它第二年提出的供地需求会被优先考虑和满足。另外一家印刷行业企业被归为D档，当评价结果公开发布后，银行和供应商都上门去催还贷、还款。

“这就是反向倒逼。被列为D档的企业，一般来说，都是经营状况不佳或者属于落后产能需要淘汰的。有了这个综合评价，市场就会有自己的反应。”该负责人说。要是整改后亩均税收还达不到要求怎么办？那就收回土地使用权。

以“亩产”论英雄的目的，就是让低效企业改造提升的主动性越来越强，让吃得少、产蛋多、飞得远的“俊鸟”越来越多。

浙江省经信厅公布的“亩均数据”显示，从2018年到2021年，浙江全省规上工业亩均税收从28万元/亩提升到32万元/亩；杭州规上工业亩均税收从39.4万元/亩提升至54.4万元/亩，排名从第二变为第一，超过宁波；宁波规上工业亩均税收从43.2万元/亩提升至49.1万元/亩。

然后是保量。浙江像保护基本农田一样保护工业用地，为保障工业项目的发展奠定了基础。

曾有部门做过测算，2017年，浙江每家企业的最大发展空间仅为384.5亩，自2013年以来持续排名全国末位，仅为上海的75.7%、广东的72%、江苏的60.8%、山东的40.3%，发展制造业的土地资源供给非常紧张。

不过土地资源稀缺的浙江，还是提出了“工业用地出让比例不低于30%”。杭州的这30%，还不包括创新型的产业用地，新增工业用地都要实现100%“标准地”模式出让。

03

空间

工业土地盘活、腾退之后，就给制造业转型升级留出了空间。至于哪些“金凤凰”可以装进来，还是“亩产”说了算。

图片来源：摄图网\_500655182

从去年开始，浙江开始试行工业用地市场化配置。以杭州方案为例，全市工业用地分三类，招商引资保障类、扶持做大做强类用传统的协议挂牌供地，市场充分竞争类就采取“控地价、竞贡献”的出让方式——即地价控制在一定区间，当地价达到上限时，转为竞亩均年税收，亩均年税收大者，竞得土地。

整体来看，浙江关于工业用地的改革，强调提高土地使用效率、关注产业结构升级，让有限的土地发挥更大的价值。经过近十年的推动，一些成效开始显现。

2020年，嘉兴平湖经济技术开发区依托连片低效企业腾退，撬动了周边整村、整组及零星企业1000余亩存量建设用地的盘活开发，重新吸引航天八院商用航天产业基地项目落地，投资150亿元。项目达产后，年产值将超200亿元。

绍兴市越城区通过梯次清退印染化工产业，目前越城区已在腾出的空间里，布局了集成电路产业、生物医药产业。

2021年，浙江省工业企业营业收入首次突破10万亿元，规上工业增加值迈上2万亿元新台阶。诸多进展背后，工业用地的改革应该被记上一功。

眼下，众多城市正在谋求提升制造业比重、转型高端制造业。而浙江过去以及现在一直在尝试解决的空间储量不多、结构不够优化、开发成本较高、低效工业用地较多等问题，也成了各地制造业发展普遍会遇到的“拦路虎”。

图片来源：摄图网\_501742015

城叔注意到，一些省市也开始从工业用地方面寻求破题。

2021年安徽、陕西等省开始推进“亩均论英雄”改革，开展工业企业亩产效益综合评价，提升土地“含金量”。“标准地”的出让改革也在山西、江西、山东、四川等省推广开来，企业拿地前就能知晓地块使用要求和标准，从拿地到开工全流程耗时大大缩短，同时，建成投产后若未达到要求的企业，则会被要求退出。

不过，不同城市的产业基础与客观条件层次不齐，没有最好的新型工业用地政策，只有最适合的新型工业用地政策。在建设全球先进制造业基地过程中，浙江以工业用地配置促结构改革的探索也还在继续。

在中国人民大学经济学院院长刘守英看来，提高土地配置效率对经济增长质量的意义，要远远大于增加土地数量拉动经济增长。土地供应与配置方式如何因应这一经济增长阶段变化，是“十四五”土地与国民经济关系的重大问题。

文字 | 吴林静

\*头图来源：摄图网\_501712281

\*城市进化论原创出品，未经授权，不得复制和转载，否则将追究法律责任。