

书藏古今，港通天下。宁波，地处中国大陆海岸线中段的东海之滨。改革开放以来，依靠资源要素保障，宁波社会经济发展取得了巨大的成就，2015年全市实现GDP8011亿元，用占全国千分之一的土地创造了全国千分之十二的GDP。同时，也感受到了发展中的“制约之痛”，累积了大量的低效建设用地，土地利用总体依旧处于粗放状态，依赖增量扩张支撑发展的传统土地利用方式已难以维系。

2004年年底，时任浙江省委书记习近平在全省经济工作会议上提出：“天育物有时，地生财有限，而人之欲无极，浙江必须凤凰涅槃，浴火重生。”

凤凰涅槃 浴火重生

——宁波市深入推进城镇低效用地再开发工作侧记



杭州湾新区众创园



音王集团



环城西路南段776广场地块



启运路86号改造升级前后



湾头城中村改造安置房

黄程 孙吉晶 王茜/文

宁波市委市政府审时度势，紧紧抓住机遇，以产业布局开始进入“腾笼换鸟”期为契机，拉开了低效用地二次开发的序幕。

到目前为止，全市共完成城镇低效用地再开发项目338个，涉及用地面积14120亩；正在启动城镇低效用地再开发项目290个，涉及用地面积12155亩，合计面积26275亩。已经完成的城镇低效用地再开发项目，平均容积率、投资强度、亩均产出和税收均有较大幅度提高，如工矿仓储用地的平均容积率从0.59提高到1.5，投资强度从161万元/亩提高到292万元/亩，亩均产出从86万元提高到188万元，亩均税收从12万元提高到21万元。

腾笼换鸟

2004年，一大批影响城市发展的重型机械、化工企业从市区海曙、江东等核心区域重新落户到骆驼机电园区、宁波经济开发区等工业集聚园区，置换出来的土地通过二次开发，用于发展商业、居住和现代服务业。

杭州湾新区众创园前身曾是全市最大漂染印染区。为加快转型升级，集中淘汰落后产能，大力调整产业结构，推进“退二优二”，优化新区生态环境，对产业附加值低下的污染型企业实行淘汰制，2014年年底，新区安排17亿元专项资金，全面关停漂染印染区39家漂染企业，收回土地992亩。去年10月，新区决定将原漂染印染区厂房1100多亩土地整体改造升级成众创园。众创园一期主体项目中国（杭州湾）e设计街区6月22日盛大开业，投入使用，首批20家设计、电商、三维动画、广告创意企业

2013年，国土资源部下发了《关于开展城镇低效用地再开发试点的指导意见》，同意浙江省从2014年起在全省范围内全面开展城镇低效用地再开发工作。2014年1月，经省政府同意，省国土资源厅正式批复《宁波市城镇低效用地再开发工作方案》。我市正式开始启动城镇低效用地再开发工作。

政府主导

2014年10月市政府办公厅下发了《关于成立宁波市实施“亩产倍增”计划暨推进城镇低效用地再开发工作领导小组的通知》，领导小组的办公室设在市国土资源局，建立了该项工作的组织协调机构。

规划先行

到2014年年底，各县（市）区全部完成了城镇低效用地调查建库和专项规划编制工作，全市入库城镇低效用地数量共13万亩。开展了矿地利用潜力调查，全市可利用矿地面积近万亩。

制度供给

宁波市人民政府印发了《关于加

探索篇

正式入驻，两大教育培训平台入驻；D2C设计创新创业平台和上海交通大学教育集团国际金融学院。

二次开发

2004年9月，宁波市人民政府出台了《关于提高土地集约利用水平的意见》，首次提出调整土地供应结构方式。宁波柯力传感科技股份有限公司是全球最大的钢制传感器制造商之一，7年内通过“增容减绿、空间换地”，4次改建，增加建筑面积3.3万平方米，实现产值成倍增长，2013年企业产值已超6亿元。

位于鄞州创业投资园区内的音响设备生产企业——音王集团年产值从2002年的不足亿元，发展到今年的预计可达10亿元，但其厂区土地面积却没扩大1平方米。音王集团现在的厂区占地116亩，于2002年动工兴建。一般的工业企业，厂房层数大多是一层，而音王集团的厂房最低三层，最高的则是六层，厂区容积率达1.81。

转型升级

2010年8月，宁波市人民政府出台了《关于调整工业用地结构促进土地节约集约利用的意见（试行）》，鼓励企业自主升级改造、实行工业用地置换、利用旧厂房发展服务业、推行新增工业用地分阶段出让。海曙区原闲置的老旧工业厂房等“僵尸地”涅槃重生。位于环城西路南段776广场地块，由闲置

多年的厂房改造升级为居民休闲娱乐的美食广场；启运路86号利用原厂房发展影视服务业，填补了宁波微电影产业的空白。作为我市标准厂房建设的一部分，宁波模具产业园区已是制造业发展的新领地。昔日杂草丛生的荒芜滩涂之地，如今一幢幢红色的标准厂房林立。这个“双创空间”将引领全市的模具产业实现再次飞跃。

城中村改造

2005年6月，宁波市人民政府出台了《关于开展宁波市市区城中村改造工作的实施意见》，实施“政府主导、统一政策、统一规划、市区联动、以区为主、自求平衡、分步实施”的城中村改造政策，取得了非常明显的成效，实现城中村改造节约地典范。2013年，《人民日报》内参专版刊发了宁波的做法。

黄雪雁以前住在江东区福明街道七里垫村，2004年旧村改造搬迁，离开了生活了几十年的村庄，去年搬到江东区碧水和城。

黄雪雁是1961年到七里垫村的，当过村里的妇女主任，安置到碧水和城小区后分到了好几套房子。

她告诉记者，按照规定，村里的股份经济合作社充分利用政策允许的10%留用地，合建了一些商业楼宇。这些商业楼宇每年都有不错的收益。社区一季度分红一次，今年扣除缴纳的医保，她个人分红就有近4万元。

像黄雪雁一样过着幸福生活的人还有很多。以前村里有580户人家，旧村改造安置后，有了1257户。村

里以前的一些外来户都得到了安置，跟着受益了。至于现在的村集体经济收入，每个村民都能拿到分红。

碧城社区居委会主任周丽娟说，小区里有620个车位，现在共有300辆车。大家买的车也不是很贵，以代步为主。另外一个有趣的现象是，小区周边的银行也越来越多了。

“拆迁一个旧村，建设一个精品社区。”周丽娟告诉记者，许多农民在拆迁中受益，昔日的村民变成了市民，一个绿色、平安、健康、文明、幸福的社区正在崛起。

据记者了解，江东区有27家股份经济合作社，像中信泰富广场、滨江国际广场等城市商业项目，现代商城、开元大酒店等市场、酒店以及引入的欧尚、世纪联华、家乐福、易买得等大型零售业商场，都和这些股份经济合作社有着经济关系。这些项目切切实实地造福着住进高楼大厦的村民。

创新管理

2011年11月，宁波市人民政府出台了《关于进一步促进节约集约用地的通知》，在全省范围内最早实施合同履约保证金制度，在全国范围内首次实行土地使用权证书按开发建设期限、投产试运行期限进行分阶段权证管理。分阶段权证管理主要做法是出让金按全额收取，建设用地使用权证书上备注项目开发建设期限（2-3年）和投产初始运行期限（3-5年），实行分阶段管理；投产初始运行期内未通过单位产出、税收等履约认定的，不得转让房屋和土地；严重不符合同约定的，终止合同，土地按原出让价由政府收购。据统计，2012年以来全市共对1351宗产业用地收取履约保证金15.3亿元，全市2015年工业用地亩产投资强度比2010年提高了24.8%，大幅提升了土地利用效率。

成效明显

截至今年6月，全市共获批历史遗留用地3565亩，另有2100亩土地正在上报。奉化经济技术开发区是奉化市最大的企业集聚区，曾经有一大批包括合资在内的企业因历史遗留问题，一直未能办理用地手续。目前，园区内702亩历史遗留用地完成报批，得到了企业的普遍好评。

今年是“十三五”开局之年，也是全面推进城镇低效用地再开发工作的关键之年。市国土资源局将积极创新土地利用管理方式，推进全市亩产倍增计划和“用地总量与开发强度双控”行动，以“存量换增量”，推动地方政府优先使用存量土地保障产业用地和经营性用地需求，实现建设用地规模“总量控制”、新增建设用地“节流减量”、存量建设用地“挖潜增效”、批而未供土地“减量加速”，到2020年，全市建设用地总规模控制在293万亩，其中，城乡建设用地总规模控制在224.7万亩；盘活包括城镇低效用地、农村建设用地在内的存量建设用地9万亩。

“干在实处永无止境，走在前列要谋新篇”。市国土资源局将坚持创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，实现国土资源开发利用方式的根本转变，奋力跻身全国大城市第一方阵。

深化篇

快盘活存量建设用地的若干意见》，这是我市第一个就盘活存量建设用地而制定的规范性文件。对加快盘活城镇低效用地、“批而未供”和“供而未用”土地等存量建设用地，提升全市土地资源优化配置和节约集约利用水平，拓展建设用地空间具有非常重要的意义。突破原有的政策规定，允许工业、仓储和用于科研的科教用地分割转让。奉化市、余姚市、慈溪市、江北区也分别制订了推进城镇低效用地再开发的各类配套政策，取得了非常好的社会经济发展效益。

模式多样

遵循“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的原则，形成了政府主导开发、原土地使用权人自行开发、市场主体收购开发、政府与社会力量联合开发、社会多方合作开发等多种模式。

典型引领

宁波舜宇光电公司通过政府牵

