

上海出台“双高意见”和“高质量用地政策”

多形式腾笼换鸟提升土地利用绩效

近日,本市印发了《关于本市促进资源高效率配置推动产业高质量发展的若干意见》(简称“双高意见”)和《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》(简称“高质量用地政策”)。在昨天下午举行的市政府新闻发布会上,市经信委、市规土局和市发改委等有关负责人对上述政策进行了解读。

青年报记者 刘春霞



上海市区景观。

新华社 图

双高意见

20条“双高意见”促进资源高效率配置

上海此次制定促进资源高效率配置、推动产业高质量发展的“双高意见”,就是作为践行“以亩产论英雄、以效益论英雄、以能耗论英雄、以环境论英雄”的具体举措和实际行动。“双高意见”用七个部分提出了20条具体举措。

上海产业经济在资源环境紧约束的条件下,必须把关注点放在提高要素资源配置效率上,加快破解激励约束机制不顺、新旧动能转换机制不畅等问题,实现“向存量要空间、以质量求发展”。市经信委主任陈鸣波介绍说,围绕这些考虑,上海着重从三个方面明确新思路新方向,一是通过规划引领、标准引导,优化产业战略方向和项目准入标准,明确产业高质量发展的基本内涵和要求;二是通过“3+5+X”重点区域率先示范、零星工业用地自主转型升级,推动多主体、多形式的“腾笼换鸟”,明确资源高效率配置的推进路线;三是通过建立资源利用效率评价标准,以及土地、财政、金融等差别化引导,明确政策支撑体系,促进要素资源聚焦实体经济,进一步优化上海的营商环境。

陈鸣波说,上海要着力构建以现代服务业为主体、战略性新兴产业为

引领、先进制造业为支撑的新型产业体系,必须统筹优化全市产业定位和空间布局,作为推动经济高质量发展的重要支撑。重点聚焦国家战略需求,强化前沿科技、核心产业布局,力争突破“卡脖子”瓶颈、加快推动产业化。比如在新一代信息技术、民用航空、生物医药等战略领域强化布局,代表国家参与全球经济的合作与竞争。还要依托产业地图推动各区和重点区域着力发展主导产业。比如浦东聚焦集成电路、航运贸易,嘉定聚焦汽车产业,松江重点发展智能制造装备等,促进优势更优、特色更特、强项更强,提高上海产业的集中度和显示度。

在“双高”意见中,主要聚焦“评、配、管、引”四个环节,建立推动产业高质量发展的制度体系。而要推动产业经济的整体转型提质,就必须加快腾笼换鸟、凤凰涅槃。陈鸣波透露,上海这些年一直坚持推动产业结构调整,2016-2017年就调整了2600多个产业项目,为新动能发展创造条件、留出了空间。但要进一步盘活存量资源,用于新兴产业发展,还面临“倒剪刀差”、利益平衡等很多障碍;改革进入了深水区,必须要拿出敢啃硬骨头的勇气,持续推动质量变革。

实施“3+5+X”区域整体转型高质量发展战略

上海要提高经济密度,必须围绕资源投入、产业创新、空间集约、集群发展、政策配套等,构建起集产业链、创新链融为一体的经济要素体系;尤其是“好地段要做好产业,好资源要用于高质量发展”。“双高意见”里也明确,要实施“3+5+X”区域整体转型高质量发展战略,建立起市级统筹机制,促进资源向重点区域、优质企业和产品集中,加快建设强度高、创新浓度高、经济密度高的“产业新区”。

市经信委副主任吴金城介绍说,“3+5+X”中的“3”是指临港、虹桥、世博三大地区,“5”是指吴淞、高桥、南大、吴淞、桃浦五大区域,“X”是指金山第二工业区、星火开发区等以区级为主整体转型的区域。“3+5+X”是全

市重点要调整转型的区域,是未来高质量发展的承载区。“特别是像吴淞、吴泾是今后发展的‘整布料子’,要做漂亮的‘成套西服’‘大衣’。上海未来重点就是前瞻布局高端、高新产业、环境友好型产业,提高产业集群的集中度、显示度,能够成为经济密度高、高质量发展的产业新区。”

从发展模式上,在这些区域将着力布局高端高新产业、引进优质高效项目,特别是吴泾、高桥、南大、吴淞、桃浦五大重点转型区域,要重点引进智能硬件、人工智能、车联网、健康服务等创新资源集聚度高、成长空间大的新兴产业龙头企业、创新项目;支持金山二工区、星火开发区等若干区域,打造“二产转二产”的示范区域。

高质量用地政策

指导今后几年上海土地利用和管理工作

11月16日,市政府正式印发了《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》,简称“高质量用地政策”,这一用地政策,将指导今后几年上海的土地利用和管理工作。

市规土局局长徐毅松介绍说,上海2014年提出节约集约用地系列政策,经过全市上下的共同努力,政策效用初步显现,有力地保障了经济社会发展的需要。进入新时代、面对新要求、对标新定位,上海土地供需矛盾依然突出,土地利用质量仍有差距,突出表现在土地利用强度不充分、土地配置效率不协调、土地利用绩效不均衡等方面。经过广泛听取各区、部分园区和企业的意见后,研究形成了“高质量用地政策”。

这次“高质量用地政策”,从上海的土地资源现状出发,统筹落实高质量发展和高品质生活的总体要求,坚

持“四个论英雄”的工作理念,聚焦支持实体经济,服务民营、外资、国资共同发展,保障先进制造业发展,着力打造与卓越全球城市相匹配的高质量发展空间;同时,贯彻新发展理念,坚持生产、生活、生态空间相协调,完善城市功能,补齐公共服务设施短板,营造15分钟社区生活圈,着力打造最有吸引力的高品质生活空间。

在政策导向和策略路径方面,坚持对标卓越全球城市的空间布局,对标国内最高、国际一流的用地绩效,对标国际化大都市的空间治理,统筹全域土地资源,致力于“向存量要空间、以质量促发展”,更多依靠优化存量资源配置,扩大优质资源供给,提高土地资源配置效率,提升土地利用绩效,促进发展新动能形成,全面提升土地综合承载容量和经济产出水平。

“高质量用地政策”是一个政策体系

市规土局局长徐毅松表示,“高质量用地政策”在支持实体经济,服务民营、外资、国资共同发展方面,研究制定了高质量的土地供给、存量盘活和规划空间政策。一是五方面的产业用地供应政策,包括弹性出让年期和先租后让的用地方式,实行底线管理并与产业绩效挂钩的用地价格等。二是五条存量土地盘活路径,包括收储、转型、提容、节余转让、低效退出,丰富盘活政策路径,调动各方盘活存量产业用地的积极性,建立低效用地倒逼机制等。三是综合性的开发强度策略,实行开发强度分层分区管控,保持合理开发强度,提升城市空间品质

在保障生态空间,统筹生产、生活、生态功能相协调方面,研究制定了覆盖全域土地资源的政策措施。一是统筹生态、农业、城镇“三大空间”,扩大生态空间,到2035年市域生态用地占陆域总面积比例超过60%;保障农业空间,落实2035年150万亩永久基本农田保护任务;优化城镇空间,至2035年规划建设用地总规模控制在3200平方公里以内。

二是落实四条控制线管控。建立全域生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界和文化保护控制线四条控制线管控体系,加强土地用途管制和空间管制,优化城乡建设用地结构,提高城市综合承载力。

三是加大减量化力度。结合“五违四必”生态建设和产业结构调整,加大力度推进开发边界外建设用地的减量化,在助力生态建设的同时,推动城市空间的优化腾挪。

在营造15分钟社区生活圈,补齐公共服务设施短板,打造最有吸引力的高品质生活空间方面,提出了一系列政策措施。比如,完善城市更新实施机制,推进旧区和城中村改造,高效配置乡村土地资源,统筹开发强度政策等。

“高质量用地政策”不止是一个文件,而是一个政策体系。在研究制定《若干意见》的同时,上海还同步制订了高质量利用产业用地的实施细则、容积率管理实施细则、乡村振兴规划土地政策、低效用地退出行动方案等20个配套政策文件和行动方案,来支撑“高质量用地政策”落地。