

（二）浙江温岭工业零地技改

导读：浙江温岭大溪镇是水泵专业镇，年产水泵 700 万台，占全国市场份额的 66%。随着其工业的快速发展，用地需求与可供用地之间的矛盾日益突出。当地政府通过政策引导、放宽容积率限制、减免扩建税费，建立工业园区等措施既提高了用地效率，又提升了产业质量水平，为解决土地供需矛盾探索出一条可行路径。

一、背景介绍

大溪镇地处浙江省东南部，台州与温州交接处，属于台州市的工业重镇。全镇总面积 129 平方公里，辖 110 个村居，户籍人口 12.8 万，外来人口超 10 万。2012 年工业总产值 300 亿，全口径财政收入 10 亿。

大溪镇是水泵专业镇，占全镇建设用地 25% 的工业用地上聚集近万家企业，其中绝大多数生产水泵及相关的配套零部件。多年的集聚和规模化积累，使大溪镇已成为中国水泵行业的标杆，年产水泵 700 万台，占全国市场 66% 的份额，保守估计，目前水泵行业的净利润超过 10%。因为有利可图，大量企业希望进一步扩大生产规模、更换生产设备，这就意味着需要更多空间来兴建厂房和仓库。

上述工业企业每年的用地需求超过 1000 亩。但大溪镇总面积 129 平方公里中，真正可用于建设的土地仅占 20%。而且，全镇每年的新增建设用地指标不足 100 亩，其中相当一部分还要用于公益性项目和城市基础设施建设，可用于工业的不到 20%。供不应求的紧张局面使工业用地价格逐年走高，目前均价已达每亩 160 万元，最高的每亩 300 万元。

开始一些企业也试图外迁到土地和人工成本都更低的江苏、江西、安徽等地，但外迁后才发现并不划算：一是迁入地的水泵电机产业链很不完善，企业生产所需的大量零配件采购成本和物流成本很高；二是中西部地区的投资与经营环境与沿海地区相比，还有不小差距。很多企业出去后不得不又回到大溪镇追加投资，试图在不新占地的前提下通过更换设备提高生产效率。

二、对策和解决方案

大溪镇提出“零地技改”的思路，制定出台了一系列优惠措施，在

放宽容
积率

减免
税负

财政
补贴

确权
颁证

建立
标准
工业园



不增加土地供应的条件下，鼓励企业原址改造、加高厂房。

1. **适当放宽容积率和有条件调低绿地配套比例。**在符合城市建设、采光、消防、环保等要求的前提下，突破此前规定的容积率 2.5 上限。此外，按以前的政策要求，工业用地的绿地配套必须达到 15%，但考虑到企业发展现状，允许企业在补交相应的绿地配套费后，适当降低比例。

2. **大幅减轻企业空间扩容的税费负担。**对于拆除重建、加高厂房的企业，政府免收两层以上的厂房配套费，每平方米为 60 元 -80 元。以占地 1000 平米、建设 8 层厂房为例，这项政策可为企业节省 36-48 万元。与此同时，政府还一次性免除了气象费等其他收费。

3. **通过财政补贴鼓励企业更新高质量生产设备。**企业购买国内指定的合格品牌设备的，按照总价款的 6% 予以补贴；购买外国先进设备的，按照总价款的 8% 予以补贴。

4. **提供审批和确权颁证服务。**尽可能减化审批环节，企业可以通过政府的实地联合审批或全程委托专业机构代办的方式，完成技改项目审批和施工；只要用地来源合法，新增的厂房面积符合消防安全、建筑结构安全、环境安全，均可以获得土地和新增厂房的产权证。

5. **促进污染负荷高但又不可或缺的重要生产单元向标准工业园区集聚。**如铸造单元虽然属于高能耗、高污染，但在产业链中不可或缺，若全部外迁会增加整个上下游企业的生产和物流成本，特别是在水泵等产业在大溪镇已成规模聚集的前提下，这种成本更高。针对这种情况，大溪镇政府专门规划了现代铸造园区，将这些易产生污染的生产环节集中迁入，建设处理污染物能力更强的现代化设施统一处理，通过规模化来降低控污成本。

三、成效

2008-2012 年，大溪镇共有 250 家企业借助政府的优惠政策实施“零地技改”，新增厂房及其他产业空间 100 万平方米。若按容积率 1 计算，相当于减少征用农地 1500 亩，按每亩 160 万元的工业地价计算，相当于为企业节省了 24 亿元买地成本。2013 年共实施“零地技改” 24 家，预计可新增产业空间 12 万平方米。“零地技改”政策带来了很好的经济社会效果。

1. 大幅增加了产业空间，为企业更换生产设备、提高生产效率创造了条件。如已经完成“零地技改”的企业“新界泵业”，将一块占地13亩原来的1层厂房改造为15层，容积率由改造前的0.48上升至3.88，利用新增的近3万平米的空间，“新界泵业”不仅扩展了自己的生产部门，大批更换了先进的生产设备，也大大改善了企业的办公硬件和形象，研发、展销以及营销部门也进驻同一幢办公大楼，为企业整合上下游提供了有利的条件。

2. 通过“零地技改”增加了企业的固定资产，对企业抵押融资有很大的帮助。由于银行的信贷条件约束，贷款大多需要固定资产抵押。对于固定资产（尤其是合法的固定资产）较少的企业来讲，这是很大的困境。“零地技改”允许企业合法地扩大产业用房面积并予以确权颁证，实质上也扩大了固定资产，为中小企业融资提供了不少的帮助。

3. 在维持耕地资源总量不减少的前提下，以更集约的方式促进了地方经济的发展。2008年大溪镇的规模以上工业企业亩均产值562万元，亩均税收16.16万元；2012年亩均产值则达到707万元，亩均税收达到24.49万元，分别增长了25.8%与51.5%，“零地技改”政策在其中发挥了重要的作用。

四、思考和借鉴

2010年我国工业用地占城镇建设用地总量的26%，在一些制造业比较发达的城市，该比例超过40%。长期以来，工业用地利用效率低、用地粗放现象相当普遍，平均容积率仅为0.3-0.6，单位面积产出率总体不高。近年来浙江省下辖的一些工业大镇，逐步探索出了一条兼顾产业转型和土地集约高效利用的新途径：依托多年来形成的产业基础，在土地零扩张的前提下向空间要地，为传统技术的升级改造提供空间，大幅提高了工业用地利用效率。

浙江温岭大溪镇政府在不破坏本地区多年来累积的产业生态前提下，通过政策引导灵活调整工业用地容积率，盘活了存量工业用地，提高了土地利用效率并推动了整个产业从低附加值向高附加值的升级。

“零地技改”对中国东部沿海的许多工业强镇具有重要借鉴意义。

（摘编自 CCUD《城乡研究动态》第241期）