

西咸研究

(第17期·总第301期)

西咸新区研究院

2023年11月29日

沣西新城以“区域评估+用地清单制+标准地”打造土地供应新模式

张秀梅

长期以来，土地资源配置不均衡、用地指标不清晰、报批手续耗时长是企业用地的“痛点”，成为影响项目落地的“拦路虎”之一。沣西新城以“区域评估+用地清单制+标准地”一体化改革，使有限的土地资源真正流向高效率、高产出、低能耗、低排放的项目，为促进区域高质量发展增添动力。

一、基本情况

土地供给侧改革是以土地供给和配置利用方式变革促进经

济发展方式转变和结构优化，是稳增长、促改革、调结构的重要途径。沔西新城推出的“区域评估+用地清单制+标准地”一体化改革，正是土地供给侧改革的生动实践，具有一定的改革基础。

一是改革需求紧迫，2021年12月，省政府办公厅印发《关于加强节约集约用地促进高质量发展的意见》指出，要以“亩均论英雄”改革为导向，充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用，通过规划管控、布局优化、标准控制、市场配置、盘活利用等举措，不断提升土地节约集约利用水平，从宏观层面明确了改革方向。二是市场需求驱动，当前土地要素市场的质量和标准还不高，市场效率较低，一定程度上制约了产业和经济的高质量发展。三是企业需求提升，从“成本—收益”角度分析，改革使资金、人力资源、时间等成本由市场端转移到政府端，企业获得感有效提升。从长远来看，政府以短期较低成本换取市场长期较高收益，有助于激发地区市场活力。

二、主要做法与成效

（一）开展区域评估，精简审批手续。一是制定《沔西新城工程建设项目区域评估工作实施方案》，多部门积极配合、协同联动，形成改革工作合力。二是提供评估结果，各实施部门按照“7+N”模式分门别类推进区域评估，报告编制费和专家评审费均由政府买单，评估结果对外公开，相关部门制作标准化模板、制定评估成果应用指南，评估结果部门互认共享、企业免费使用。三是简化审批手续，推行承诺制度，按照“明确告知、书面承诺”原则，审批部门根据企业提交的一张表单，对符合区域评估要求

的项目简化审批，实现“项目单位随即申、审批部门随即审、审批结果随即出”。

（二）推行“用地清单制”，实现土地“带清单”挂牌。一是加强顶层设计，制定《沔西新城工程建设项目“用地清单制”改革实施方案》，对社会投资工业类项目实行“用地清单制”改革。二是加强部门协同，土地挂牌前，相关部门会商会审，明确任务分工，夯实工作责任，完成地块涉及的评估、普查工作。三是形成“用地清单”，评估、普查结果意见汇总形成“用地清单”一览表，随土地挂牌信息一并公示，企业竞拍时即可充分了解地块现状，提前开展规划方案设计，为后续工程规划许可、施工许可等手续快速办理提供保障，用政府“审批减法”换取企业“发展加法”。

（三）实行“标准地”改革，打造示范样本。一是制定《沔西新城“标准地+承诺制”改革实施办法》，建成“5+X”标准地指标体系，根据产业定位和地块实际，确定了“投资强度、亩均税收、用地标准、建筑容积率、能耗标准”等5项固定性指标。二是做优项目服务，组建“懂审批、会报建、善服务”的帮代办团队，按照“精准式+打包式+分段式”原则，提供线上线下“一对一”“7×24小时”无缝对接服务，项目报建更精准、更高效。三是加强审管联动，制定《沔西新城企业投资工业项目“标准地”事中事后监督管理办法》，建立“标准地”审管联动机制，通过联席会议、审管信息双向告知等方式，强化责任追究。项目投产后，各部门按照“5+X”指标要求，及时监督用地企业的承诺兑现情况，监管结果纳入信用评价体系，推动“标准地”用地项目如约、守约建成达效。

沔西新城推出“区域评估+用地清单制+标准地”一体化改革，构建起公开透明、规范高效的土地供应新模式，变“项目等地”为“地等项目”，实现“拿地即开工”，进一步加快项目落地投产。

一是行政审批再提速，企业成本再降低。沔西新城推出陕西省最大规模“七评合一”（区域节能评估、水土保持区域评估、地质灾害危险性评估、文物勘探、社会稳定风险评估、交通影响评价、防洪影响评价），提供“编制免费、评审免费”的“双免”服务，实现企业“拎包入住”。截至目前，沔西新城 35 个项目成功应用区域评估成果，平均为每个项目节省编制费用约 30 万元，节省报建时间约 60 天，真正实现审批过程“零收费”、工程报建“零成本”。

二是项目用地更精准，企业决策更清晰。“用地清单制”改革变“企业买服务”为“政府送服务”，最多可为企业减少前期评估、普查事项 15 个，企业竞拍时即可全面掌握地块现状，对于后期决策具有重要的参考意义。目前，沔西新城已成功出让“用地清单制”地块 4 宗，成为陕西省首批改革试点，真正实现土地“带清单”挂牌。

三是用地指标更清晰，土地效益再提升。“标准地”改革按照项目类型确定用地指标数值，变“事后提要求”为“事前定标准”，通过“一次性告知+承诺制”，实现资源配置“能优则优”，用地潜力“能挖就挖”，要素保障“能保必保”，达到土地高效节约集约利用的改革成效。目前，沔西新城已成功出让“标准地”10 宗，总面积达 1845 亩。“标准地”改革被省职转办简报收录，并获得赵一

德书记的批示：西咸的“集成化”做法可供各类园区借鉴。

三、存在问题

沣西新城供地改革虽然取得了阶段性良好成效，但仍存在一些问题。

一是改革覆盖范围较窄。一方面，改革适用的土地类型有限，用地清单制改革的实施范围为社会投资项目，但是目前已推出的改革案例均为社会投资工业类项目，暂未广泛应用在其它类型的社会投资项目中。另一方面，改革应用的土地规模有限，覆盖范围较小。

二是指标要素有待拓展。现有的区域评估主要包括区域节能评估、水土保持区域评估、地质灾害危险性评估、文物勘探、社会稳定风险评估、交通影响评价、防洪影响评价等7项，对于环境影响评价、矿产资源压覆评估、地震安全性评价等项暂未开展；标准地改革中涉及的指标要素涉及固定资产投资强度、亩均税收、用地标准、建筑容积率、能耗标准等5项控制型指标，对于其它指标（比如：污染物排放量）暂未涉及。

三是改革应用效果欠佳。从区域评估成果应用情况来看，区域节能评估、水土保持区域评估、地质灾害危险性评估、文物勘探、社会稳定风险评估5项已成功应用，交通影响评价、防洪影响评价2项的成果应用模式暂不明晰，应用效果欠佳。

四是监督管理有待加强。虽然“标准地”投资建设协议中对于用地企业的经济、能耗等方面的控制性标准有明确要求，但是控制性标准趋于理想化，项目建成之后往往由于经营环境等不确定

因素影响，承诺兑现有一定难度。例如，亩均税收受经济大环境和企业自身经营影响较大，企业从拿地至达产周期又较长，因此相关控制性指标能否达标面临不确定性。此外，《沔西新城企业投资工业项目“标准地”事中事后监督管理办法》按照项目建设投用进度，将监管主要分为项目建设阶段监管、竣工验收阶段监管、达产复核阶段监管，基本明确了各阶段监管的牵头部门和监管内容，但是对于监管阶段的划分不够细致，监管责任划分不够精准，审管信息联动和部门协同监管相关要求不够明确，信用信息归集不到位，奖惩标准不明晰，市场主体失信成本低。

五是宣传推广力度较弱。从企业角度来说，企业对于改革的认知度和接受度较低；从政府角度来说，改革的推广力度较弱，尚未在其它地区广泛复制应用。

四、进一步推动“区域评估+用地清单制+标准地”一体化改革的思考建议

（一）拓展用地类型，扩大改革范围。紧贴改革目标，结合区域规划和土地出让情况，进一步将改革应用由点拓面，探索对住宅、商业等社会投资项目用地实行“用地清单制”改革，推动“用地清单制”改革向“社会投资项目”全覆盖；推动“标准地”改革向“工业用地出让”全覆盖，实现工业用地 100%以“标准地”形式出让，更好地优化投资环境。

（二）细化指标要素，健全指标体系。坚持系统思维，健全供地改革指标体系。一是拓展区域评估事项类型，探索将环境影响评价、矿产资源压覆评估、地震安全性评价纳入其中。二是健

全标准地指标体系，结合津西新城发展实际，探索根据功能区划、产业准入和相关区域评估要求确定的节约集约用地评价、安全生产评估、土壤污染防治和各类排放标准、要求等指标类型，明确指标范围及数值区间，形成可量化、可调控的动态指标体系。

（三）加强信息共享，深化改革应用。强化评估、普查结果公开公示，对于区域评估范围内的项目，相关企业无需再单独进行重复评估，可以直接使用评估成果。相关部门要提升对于评估、普查结果的认可度，制定相关评估、普查结果应用指南，结合事项风险程度，探索采取“告知承诺+预审批”“告知承诺+容缺受理”“免审”等方式简化审批手续。

（四）完善监管机制，提升管理效能。一是加强部门间协同监管，持续做好对项目供地后的跟踪监督工作。一方面在“标准地”投资协议中进一步明确用地标准、履约标准、指标复核办法、承诺事项、违约责任等内容。另一方面按照“谁提出、谁主管、谁负责”原则，对用地企业在项目建设、竣工验收、达产复核等环节实施全周期监管，明确监管要求、监管方式、监管周期等信息。二是健全“信用+监管”长效机制，对实行容缺受理、告知承诺的主体，监管部门对其合同履行、承诺兑现等情况跟进监督，结果纳入信用评价体系，黑红名单信息共享共用，对严重违约失信的，结合实际探索建立项目用地退出机制，以科学化监管引导企业信用履约。三是发挥大数据监管优势，强化数据的归集整理与共享交换，构建改革监测预警系统，探索履约践诺“红绿灯”机制，形成“承诺—践诺”监管闭环，进一步提升行政监管效能，

推动市场竞争更加公平有序。

（五）拓展改革广度，精塑改革品牌。一是加大宣传力度，通过上门服务、走访座谈、典型案例宣讲等形式加强推广，进一步提高供地改革的广知度和覆盖面。二是持续深化研究，综合考虑上级决策部署和基层实际情况，充分借鉴先进地区改革经验，结合国家级新区发展定位，进一步完善本地改革举措，及时总结经验做法，形成具有特色的改革品牌。

（作者系西咸新区政务服务（沣西）中心主任）

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
