

国土资源部拟“刚性约束”城市新增建设用地

存量建设用地盘活将有鼓励政策

本报记者 李乐 北京报道

中国的16个大型城市已经习惯了“以土地换发展”的经济增长模式，将在不久的未来彻底终结。作为全国土地工作的主管部门，国土资源部正考虑对16个城市的新增建设用地规模进行“刚性约束”。

刚性约束

要求地方政府制定城市发展总体规划等规划时，规划期内的新增建设用地总量不能突破现有土地利用总体规划的总量。

“国土资源部确实已经确定，实施城乡建设用地总量控制制度，强化对县、市一级的建设用地总量的刚性约束。”6月24日下午，权威人士向《中国经营报》记者证实，国土资源部已经确定对地方城市建设用地规模实施“刚性约束”，以提高土地利用效率。

此前，有市场消息称，国土资源部正在拟定一份城市名单，在这份名单上的城市，新增建设用地规模将被刚性约束。所谓刚性约束，是一个工作术语，即通过土地利用规划审批、年度新增建设用地指标审批、

500万人口划线

即东部地区特别是优化开发的三大城市群地区要以盘活存量为重，率先压减新增建设用地规模。

此前，有市场消息称，国土资源部已经初步拟定了一份名单，并首先对这个名单上的16个城市，进行新增建设用地规模的刚性约束。这份名单中，既包括北京、上海、广州等城市，也包括成都这样的二线城市。大连万达集团董事长王健林在公开论坛上也曾部分提及此事。

但是，对于名单的问题，国土资源部至今为止未有公开发布。前述权威人士称，对于新增建设用地规模的管控原则，国土资源部已经有了初步的结论，并划定了标准，这个标准是以城市人口规模划线的。

按照国土资源部目前划定的标准，国土资源部会严格核定各类

性约束”。

北京、上海、广州、深圳、成都等城市都有可能登上这份总计16个城市的名单。按照相关工作提出的标准，城市常住人口规模500万以上被划定为重要的标准，所有常住人口规模达到500万以上的特大城市，新增建设用地都将

新增建设用地审批等，对相关城市新增建设用地进行规模管控。

中国目前正在执行“最严格的耕地保护制度”。通过编制和落实土地利用规划，并配合以新增建设用地指标管理和审批制，实现到2020年保有耕地不少于18亿亩的“红线”。

在如管理模式下，地方政府年度拥有的新增建设用地量，由新增建设用地指标决定，而这一指标，则由国土资源部确定。这实际上构成了中国土地管理的基本制度，也使“刚性约束”具备了基本框

城市新增建设用地规模，适当增加城区人口100万~300万的大城市新增建设用地，合理确定城区人口300万~500万的大城市新增建设用地，从严控制城区人口500万以上的特大城市新增建设用地。

同时，国土资源部还确定了另一个原则，即东部地区特别是优化开发的三大城市群地区要以盘活存量为重，率先压减新增建设用地规模。按照这一标准，北京、上海、广州等均是人口500万以上的东部城市，成都的人口也在500万以上。

北京市的“二调”（第二次全国土地调查）数据显示，截至2009年，北京市耕地相对比1996年第一次

被严格控制。

被“刚性约束”的城市，将通过存量建设用地的盘活，解决经济发展所需要的土地资源。与此同时，国土资源部已经在着手一系列鼓励盘活存量建设用地的新规定，这些有望在此后1~2年内，陆续推出。

力框架。

目前，国土资源部已经确定通过两个手段，对地方城市的建设用地规模进行刚性约束。其一是要求地方政府制定城市发展总体规划等规划时，规划期内的新增建设用地总量不能突破现有土地利用总体规划的总量。这实际上使土地利用规划成为所有规划的前提。

其二，国土资源部准备通过开展编制重点城市群土地利用规划、村土地利用规划的方式，进一步约定新增建设用地规模，从而确保“最严格的耕地保护制度”得以落实。



中国目前正在执行“最严格的耕地保护制度”。通过编制和落实土地利用规划，并配合以新增建设用地指标管理和审批制，实现到2020年保有耕地不少于18亿亩的“红线”。在如管理模式下，地方政府年度拥有的新增建设用地量，由新增建设用地指标决定，而这一指标，则由国土资源部确定。

存量给出路

国土部将建立利益共享机制的原则是，对纳入再开发的土地，通过征收集体建设用地实施经营性开发的，土地纯收益可按一定比例返还村集体。

按照国土资源部目前刚性约束新增建设用地的指导思路，将逐步减少新增建设用地规模。与国民经济和社会发展规划、节约集约用地目标要求相适应，逐步减少新增建设用地计划和供应。

在此基础上，国土资源部将从“盘活存量”的角度上，给予地方政府土地使用的“出路”，毕竟土地资源是地方经济社会发展的最主要资源。

记者了解到，国土资源部将出台促进批而未征、征而未供、供而未用土地有效利用的政策，将实际供地率作为安排新增建设用地计划和城镇批次用地规模的重要依据，对近五年平均供地率小

于60%的市、县，除国家重点项目和民生保障项目外，暂停安排新增建设用地指标，促进建设用地以盘活存量为重。

与此同时，还将有盘活存量土地的“鼓励性政策”出台。国土资源部已经提出，建立健全低效用地再开发激励约束机制，推进城乡存量建设用地挖潜利用和高效配置。完善土地收购储备制度，制定工业用地等各类存量用地回购和转让政策，建立存量建设用地盘活利用激励机制。

在此之前，国土资源部曾集中研讨过存量建设用地和新增建设用地地区别人市的可能性。研究拟将存量用地交易、开发、建设与

新增建设用地进行“区别管理”，存量用地原使用权所有方将有望直接参与到存量建设用地的开发过程中。这对于一直厉行的“一律招拍挂”，有望形成突破。

按照研究期间的“设想”，国土部将建立利益共享机制的原则是，对纳入再开发的土地，通过征收集体建设用地实施经营性开发的，土地纯收益可按一定比例返还村集体；通过政府收回、收购进行再开发的，在依法补偿基础上给予原土地使用者一定奖励。

不过，国土资源部内部人士强调，这些内容均是研究和探讨范畴，并非最终“定案”。

中韩自贸协定“落定” 烟台中韩产业园纳入协定框架

本报记者 孟庆伟 北京报道

随着中韩自贸协定在韩国首尔正式签署，中国方面重点对韩合作园区——烟台中韩产业园也正式纳入中韩自贸协定框架。

这意味着，作为我国距离韩国

中韩两国主推园区

去年7月上旬，中韩两国元首达成共建中韩产业园共识。7月下旬，李克强总理视察山东时明确表示，支持山东建设中韩产业园。

6月1日，中韩两国正式签署自由贸易协定。这是迄今为止，中国涉及国别贸易额最大、领域范围最为全面的一份自贸协定。

目前，中韩双边贸易规模已经达到3000亿美元。中韩自贸区的建立将会极大刺激双边贸易。有报道称，专家预计五年内中韩贸易规模就会突破4000亿美元。

纳入中韩自贸协定框架的烟台中韩产业园，是落实中韩自贸协定的一个重要平台。

“烟台中韩产业园将发展成为中韩自贸区产业合作示范区、东北亚综合国际物流枢纽、‘一带

最近的城市之一的山东烟台市，将成为韩国企业投资中国的最佳目的地。

日前，《中国经营报》记者从烟台市政府及烟台市商务局了解到，作为落实中韩自贸协定的一个重要平台，烟台中韩产业园将按照“两国双园”合作模式，与韩国中央政府指定的新

一路’战略合作平台、韩国元素突出的智慧型宜居新区。”日前，在北京举行的新闻发布会上，烟台市副市长杨丽表示。

烟台中韩产业园的规划建设启动于去年。去年7月上旬，中韩两国元首达成共建中韩产业园共识。7月下旬，李克强总理视察山东时明确表示，支持山东建设中韩产业园。烟台中韩产业园随即全面启动。

烟台是我国距离韩国最近的城市之一，与韩国隔海相望，至首尔空中飞行时间只需50分钟。

正是这样独特的区位优势，

王金开发区开展互动合作，重点在高端装备制造业、新能源及节能环保产业、电子信息、海洋产业等11大产业领域与韩国企业深度合作。

“中韩产业园区将成为集贸易、投资、服务于一体的综合性示范园区，通过先行先试，将为中韩经贸深

度合作起到示范、带动作用。”日前，烟台市副市长杨丽在接受本报记者采访时表示。

为使产业园更好地吸引、服务于入园企业，烟台已经于4月30日成立了烟台中韩产业园发展基金，基金规模为10亿元人民币。

据介绍，2014年，烟台完成国内生产总值6002亿元，居全国第21位。

11大重点合作产业将发力

据了解，中韩自贸协定生效后，持有韩国医师执照的医生可在中国进行短期行医，期限从6个月逐渐延长到1年。

据介绍，烟台中韩产业园是深化中韩经贸合作、试验国际经贸合作新规则、推动中韩自贸区高标准建设与发展的主要平台和载体，将采取协议开放与自主开放相结合、产业开放与园区开放相结合的创新开放模式，不断提升烟台开放水平，并为全省、全国开放发展和对韩合作提供经验。

烟台中韩产业园将按照“两国双园”合作模式，与韩国中央政府指定的新王金开发区开展互动合作，重点合作的领域涉及11大产业。

据于东介绍，烟台中韩产业园位于烟台市区两翼，规划总面积349平方公里，包括新兴产业共生区、临港经济区和现代服务业集聚区。

新兴产业共生区、临港经济区属于西区范围，前者重点发展高端装备制造业、新能源及节能环保产业、电子信息、海洋工程及海洋技术新兴产业；后者重点发展物流、商贸、检验检测认证、电子商务等现代服务业。

而现代服务业集聚区位于东

区，金融保险、文化创意、医疗健康、养老养生等产业将成为其未来着力点。

烟台是21世纪海上丝绸之路与陆上丝绸之路经济带的结合点。于东表示，在现代物流产业方面，将争取早日开通中韩铁路轮渡项目。

“中韩铁路轮渡一旦开通，对丰富‘一带一路’的战略内涵，促进东亚经济一体化建设意义重大。”于东说。

据介绍，6月25日，将有20余家韩国的物流企业到烟台考察。

合作模式将纳入中韩部级协商机制中

为使产业园更好地吸引、服务于入园企业，烟台已经成立了烟台中韩产业园发展基金，目前的规模是10亿元人民币。

作为中韩两国政府主推的园区，烟台希望借此机会成为韩国及其他国家投资中国的“桥头堡”。

据记者了解，烟台中韩产业园将实现投资便利化、贸易便利化、金融国际化、管理法制化，为落户产业园的全国各地企业创造一流的营商环境。

“产业园正在积极争取两国政府支持，将‘两国双园’的这一合作模式纳入两国部级协商机制中。”烟台副市长杨丽告诉本报记者，未来两国相关部委或国内相关部委每年将专门研究中韩产业园的发展和建设中的问题，并给予相应的支持，包括要素资源的配置等。

为使产业园更好地吸引、服务于入园企业，烟台已经于4月30日成立了烟台中韩产业园发展基金。这是以烟台市政府为主的基金，目前的规模是10亿元人民币。

据此前的报道，烟台中韩产业园发展基金一方面用于开展政策性投资，主要投向产业园区基础设施，吸引更多的企业聚集；另一方面用于开展产业投资，主要投向产业园内的项目及其他中韩经济合作相关项目。

对该基金的放大效应，烟台市政府也表示了非常大的信心。

“希望能够实现4到5倍的放大效应。但这还是一个子基金，我们希望通过国家和山东省层面的支持，政策性金融机构、‘丝路’基金等国家基金能进入，在烟台中韩产业园发展基金上面设立一个母基金。”杨丽向记者表示。

据了解，在烟台中韩产业园发展基金的基础上，将进一步联合各级政府、金融机构、大企业发起成立中韩产业投资基金，支持园区基础设施建设及区内企业发展，促进两国产业深度融合。

值得一提的是，烟台中韩产业园正积极争取在产业园内复制推广上海等四大自贸区政策经验，为投资园区企业创造国际化、市场化、法制化的营商环境。

这意味着，烟台中韩产业园将具有政策叠加的优势。

中韩自贸协定是着眼于贸易自由化的双边协定，如关税减免，而上海等国内四大自贸区突出的是贸易自由化、海关监管方式创新、政府职能转变等。

“在贸易方面，烟台中韩产业园将更好借鉴国内四大自贸区的做法，以中韩经贸往来为切入点，在监管、服务和政府职能转变方面多做尝试和探索，为整个中韩产业园的建设、营商环境的打造创造比较好的条件。我们希望这是产业叠加的作用，成为中韩经贸深度合作的平台和载体。”杨丽表示。

杨丽指出，中韩产业园区将成为集贸易、投资、服务于一体的综合性示范园区，通过先行先试，将为中韩经贸深度合作起到示范、带动作用。

“我们希望能够申报第三批自贸区，但每个自贸区都有自己的特点，对韩合作是烟台也是山东的最大优势。”杨丽说。

贸易和投资是分不开的。除贸易自由化外，烟台中韩产业园还将在投资领域尝试，为产业转型升级和深度融合创造经验。

事实上，烟台中韩产业园不仅是中韩两国深化经贸合作的“试验田”，对山东乃至全国都有一定的辐射作用。

据了解，烟台将首先在烟台中韩产业园确定的区域内尝试，如果模式可行，其经验将在山东及省外做复制推广，但这还需要国家给予相应的政策支持。