

贯彻新发展理念 提升土地利用效率

杨懿 | 吴奕琪

湖北省武汉市江夏区完整准确全面贯彻新发展理念，唤醒沉睡的乡村资源，通过复垦废弃、闲置土地，盘活土地资源，绿色、协调利用土地资源，开放、共享用好土地资源，提升土地经济效益、生态价值和社会价值，助力经济高质量发展、提升民生福祉。本文以灵山生态文化旅游区项目（以下简称灵山项目）和云景山医院建设项目为例，分析两个试点项目土地利用方案，为盘活农村闲置土地、提升土地利用效率提供可复制、可推广的经验，助力乡村振兴。

基本情况

（一）昔日废弃地，今朝变良田。灵山矿区开采于1959年，江夏区政府于2012年至2020年陆续关停了灵山、将军山范围内全部采矿点。经过几十年粗放式露天开采，灵山矿毁损面积1438亩、将军山矿毁损面积600亩，生态环境被严重破坏，裸露山坡与露天采坑满目疮痍，采矿弃渣与危岩体随处可见，安全隐患和生态环境问题严重制约乡村振兴和经济社会可持续发展。江夏区深入学习贯彻习近平生态文明思想，探索采取山体修复、地质灾害治理和土地复垦“三合一”措施，着力将灵山项目打造成武汉南部最美的“生态农业+文化旅游+乡村振兴”旅游目的地。修复后，灵山项目将成为武汉市首个实现新增耕地的矿山生态修复治理项目。为保障项目顺

利进行，区财政部门多渠道筹措复垦资金。2021年共申请1亿元地方政府一般债券用于I期矿坑修复工作，建设国家级生态修复示范区；2022年将继续支持配合相关单位向省财政申报地方政府专项债券，用于II期生态文化旅游景区建设。此外，通过区内国有企业投资灵山项目，引入社会资本，并把项目后期收益作为对企业建设成本的返还和激励。

（二）闲置土地巧利用，三甲医院拔地起。云景山医院位于江夏区光谷南大健康产业园南部，原是郑店街劳七村用地。这里交通便利，是107国道、京港澳高速与沪蓉高速的十字交汇点。然而，由于农村用地开发不合理，便利的高速路没有给村民带来“高速”发展的机遇，反而让村民饱受噪音、粉尘侵扰，叫苦不迭，导致住户逐渐减少，苗圃日渐荒芜。2020年，经土地现状调查和社会稳定风险评估，区政府组织实施成片开发建设用地，结合武汉市政府公共卫生体系“补短板”工程部署，最终确定在该地选址建设“江夏云景山医院”，实现科学整合低效土地与增进民生福祉的双重目标。云景山医院建设项目为武汉市2020年“四区二院”重大疫情救治基地项目之一，以“医养融合、健康养老、平疫结合”为目标，建设集区域康复综合医院和疫情防控医院为一体的三级甲等医院，建成后取代雷神山医院所有救治功能，实现雷神山医院永

久性“休仓”。项目总投资28.73亿元，占地面积316亩，总建筑面积25.25万平方米，常备床位1000张，战时启用预留应急床位1000张。云景山医院得以顺利完工，政府债券起到了重要支撑作用。一是抗疫特别国债为医院建设夯实基础。武汉市财政局于2020年7月和2021年4月分别下达7.742亿元和361.33万元两笔抗疫特别国债资金用于云景山医院建设，至2021年4月15日全部拨付到位。二是地方政府债券为医院建设发挥关键作用。市财政于2021年8月下达8亿元地方政府债券，同时区财政将于2022年申请7亿元专项债用于医院后期建设。

经验分析

（一）坚持创新发展，牵住“牛鼻子”。灵山矿区治理修复工作把创新作为引领发展的第一动力。一是创新治理工作机制，运用市场化机制推进废弃矿山生态修复，建设生态绿色产业示范区，形成“政府主导、政协推动、街道部门配合、企业实施、政策扶持、开发式治理、市场化运作”的新治理模式。二是创新融合发展模式，将矿山生态修复、土地复垦利用、文化旅游等相融合，探索农旅、文旅、产旅、居旅与乡村振兴融合发展新模式。三是创新人才引进方式，把人才作为支撑发展的第一资源，积极响应“百万大学生留汉工程”，依托在汉大学生人才资源，创建大学生农业创业

园，加快科技创新成果向现实生产力转化。

(二)坚持协调发展，善于“弹钢琴”。云景山医院建设项目以提升基层医疗卫生水平为重点，以补齐短板为关键，以完善体制机制为抓手，旨在打造疾控体系改革和公共卫生体系建设的“湖北样板”。一是推动区域协调发展，促进区域医疗资源均衡配置。截至目前，江夏区仅有云景山医院一家三甲医院，医院的建成有利于将优质医疗资源更多向区县倾斜，推动建设区域医疗中心。二是推动城乡协调发展，提升基层公共卫生服务能力。云景山医院的创建，给乡村带来更多的医疗资源，有利于推进乡村医疗卫生体系建设，推动形成城乡医疗一体化管理格局。三是推动医疗卫生和经济社会协调发展。云景山医院建成后将有效拉动周边交通、餐饮等产业发展，同时还将补齐武汉市医疗卫生体系短板，提升城市应对突发重大公共卫生事件的能力。

(三)坚持绿色发展，注入“绿动力”。灵山项目是贯彻绿色发展理念的生动实践。一是推进绿色立区。江夏始终坚持“生态立区”发展战略，探索生态保护和用地管制刚性约束下的柔性发展，将1200平方公里的南部乡村打造成为武汉“生态战略后院”。二是推进绿色生产。灵山项目将“绿水青山就是金山银山”理念融入每一个建设细节，实现耕地新增、植被覆盖率提升和循环用水。三是推进绿色惠民。通过“复绿工程”打造绿色生活方式典型样板，吸引附近村民重新回到灵山居住和生活。

(四)坚持开放发展，奏响“大合唱”。一是开放视野善于学习。云景山医院充分借鉴国外医养结合健康城成

功案例及北京燕达医院模式，因地制宜提出“借山而居、沐云以养、平战结合”的设计理念，成为国内首家同时具备康养功能和战疫功能的三级医院。二是开放平台形成合作。灵山项目在政府参与的基础上，开放投融资平台，谋求战略合作，推动招商引资向更广范围、更深层次、更高质量迈进，吸引大型国企、上市公司及其他民营企业，参与配套设施建设、旅游区开发及运营管理，形成内外资源整合、包容合作共赢的新局面。

(五)坚持共享发展，公平“分蛋糕”。一是推进乡村振兴，缩小收入差距。灵山项目将生态环境修复与乡村振兴相结合，按照“一村一品、一湾一业、一湾一念”的思路打造乡村旅游示范村，惠及周边12个村湾。打造共享农事、共享农业体验园，引流市民体验乡村生活，实现农民增收收入、市民亲近乡土的双赢。二是推进城乡基本公共服务均等化。云景山医院从维护人民健康和实现长远发展出发，将病有所医与老有所养结合，采用“医养融合+健康养老”模式，惠及江夏区近百万人口，有效推动城乡医疗服务均等化。

几点建议

面对建设用地“天花板”的硬约束，要按照“严守底线、调整结构、深化改革”的思路，严控增量、盘活存量，从补齐民生短板、支持乡村振兴、保护生态环境、助力区域发展等四个方面发力，进一步提高土地利用效率和产出率，推动经济社会高质量发展。

(一)补齐民生短板，助百姓谋幸福。当前，我国在生态环境、公共服务、基础设施等方面仍存在短板。应结合闲置土地区位因素，统筹城乡、

区域发展，聚焦基本公共服务便利共享，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断探索。同时，充分发挥地方政府债券在支持经济发展特别是支持基础设施建设等方面的积极作用，将新增专项债券资金适当向民生项目倾斜。

(二)支持乡村振兴，助村湾焕新颜。坚持计划先行，因地制宜制定具有科学性、前瞻性、指导性和可操作性的乡村振兴规划。按照规划，合理开发土地资源，科学安排资金，开发体育旅游、户外休闲、亲子娱乐、科教文创等多元旅游产品，为乡村振兴提供持久动力。

(三)加大引资力度，助企业享红利。针对工业废弃地改造资金缺口较大问题，应充分发挥财政资金引导作用，撬动社会资本参与，运用市场机制多方面筹措治理资金。创新项目开发激励方式，鼓励企业提升土地利用效率。按照“谁治理、谁受益”原则，将废弃地复垦验收后释放的增减挂钩用地指标在区域内调剂使用，指标使用收益返还项目开发企业，以激励企业提升土地集约利用水平。

(四)增强内生动力，助区域新发展。统筹规划土地资源，建设产业发展集聚区，构筑起人才、市场、金融服务等多元要素协同发展的园区生态体系。积极建设区域性创新高地，主动承接公共技术平台、新型研发机构、国家实验室基地等载体建设，推进园区内科研院所、企业、医院等科研力量实现产学研深度合作。出台有力措施，大力引进人才、科技创新资源和高端项目，加快推动人才高地建设。□

(作者为财政部派驻基层锻炼干部)

责任编辑 刘慧娟 梁冬妮