

山东省闲置低效用地成因分析及对策建议

徐勇¹, 张海明¹, 杨仕勇²

(1. 山东省国土资源厅, 山东 济南 250014; 2. 山东省国土资源信息中心, 山东 济南 250014)

摘要:在中央严控建设用地总量、压减新增建设用地规模的时代背景下,挖潜盘活存量建设用地是缓解山东省土地供需矛盾,确保全省经济社会可持续发展的战略抉择。但闲置和低效成因复杂,是政府、企业、市场综合作用的结果,是历史发展阶段的产物。在深入调查研究的基础上,文章系统分析了闲置低效用地的诸多成因,深刻阐释了闲置低效用地盘活处置面临的挑战和困难,明确提出了盘活闲置低效用地的指导原则,全面构建了预防土地闲置低效的制度机制。

关键词:闲置低效用地;成因;对策建议;山东省

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

随着经济社会的快速发展,工业化和城市化进程不断加快,土地作为稀缺资源,供需矛盾日益突出;同时土地闲置、低效利用现象大量存在,造成资源和资产的浪费,进一步加剧了土地市场供需关系的不平衡;山东省为推进节约集约用地,在盘活存量建设用地、提高土地利用效率和产出效益等方面,做了大量的工作^[1-5]。为充分利用闲置和低效利用的建设用地,盘活存量土地,推进节约集约用地,增加土地资源供给潜力,根据省政府领导指示,山东省国土资源厅土地利用管理处于3月份集中开展了盘活闲置低效用地专题调研。调研组通过召开座谈会、进行现场勘查等形式先后对12个市、32个县、16个开发区的土地利用现状、闲置低效用地成因、处置情况进行了全面深入的了解,并有针对性地提出了盘活闲置低效用地的政策措施。

1 闲置低效用地分布情况

从调研的情况看,闲置低效用地的产业差异和区域差异很大,与各地产业结构情况和经济发展水平紧密相关。闲置低效用地存在于商服用地、工矿仓储用地、住宅用地、公共管理与公共服务设施用地、交通运输用地等各种用地类型之中,主要集中在工业用地、房地产用地、城市棚户区、城中村以及商、

粮、供、农、棉等老国企和旧单位。此外,国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业用地,不符合安全生产和环保要求的用地,布局散乱、设施落后,规划确定改造的城镇、厂矿也是低效用地的重点领域。

2 闲置低效用地成因复杂

导致土地闲置和低效利用的原因很多,既有政府原因,又有企业原因,还有政策原因,是政府、企业、市场综合作用的结果,是历史发展阶段的产物。

(1)政府原因。粗放扩张的发展理念、急功近利的考核机制、政府主导追求短期效益的招商体制;制度设计的不完善、政策法规缺失、刚性约束乏力、操作路径不明的法律困境和政策困境;规划布局滞后、公共服务设施重复建设、资源共享的难以实现;一家批、多家管的用地管理方式;重成本低、阻力小、短平快的新增用地,轻成本高、难度大、见效慢的存量建设用地倾向等政府原因是导致建设用地闲置低效的重要因素。

(2)企业原因。一是少数企业存在囤地炒地行为。有的用地者利用土地价格的不均衡进行市场套利行为。现行用地的制度设计使得工业用地的市场竞争不充分、供地机制不完善、工业地价与其他用地价格不匹配,土地取得以及长期占有即保有环节的

收稿日期:2014-04-11;修订日期:2014-04-23;编辑:陶卫卫

作者简介:徐勇(1965—),男,山东龙口人,主要从事土地利用管理、研究等工作;E-mail:xyjnsd@sina.com。

低成本与因土地资本属性而给拿地者形成的预期高收益形成了巨大利益诱惑和广阔逐利空间,驱使开发商蓄意囤地圈地,“圈而不建”、“圈大建小”,借鸡生蛋,拆东补西,融资套现。二是企业因发展定位、资金缺乏、经营不善等原因倒闭破产致使现有用地呆滞。

(3)市场原因。受国家宏观调控政策影响发展受限或因市场经营环境恶化,企业资金链条断裂,造成企业土地和厂房闲置或低效。同时,市场流转机制的缺失也是导致建设用地闲置低效的重要因素。对闲置土地目前缺乏有效的市场引导机制和相关激励政策措施,致使闲置土地因法律限制性规定不能及时开发建设,低效用地难以通过自主建设、联合经营、有序流转等形式实现再开发利用。

(4)历史原因。早期城市规划和土地管理较为宽泛,城市管理强制力度小,城市内部商业用地和住宅用地相互穿插、功能分区混乱、土地利用无序,在客观上造成建筑密度和容积率偏低、土地利用率低。与此同时,由于城镇规划不合理、约束性不强,强制力不够、随意更改,造成在用地过程中有规不依,使规划失去约束效力,进而导致低效建设用地的产生。再者,早期政府为招商引资常常急于引进项目,与开发商妥协,用廉价土地换取城市建设资金,造成同区域恶性竞争,同时也造成土地的过度开发,粗放利用,布局分散。

3 闲置低效用地认定及处置困难

闲置低效用地认定难、处置更难。国土资源部出台的《闲置土地处置办法》是闲置土地处置的法定依据,有明确的认定标准和认定程序。但是各地在实践中存在好认定、难处置的情况,特别是涉及到无偿收回的土地,受到责任认定、银行抵押、法院查封、二次转让以及物权法的约束,往往形成诉讼,时间拖得很长,处置效果非常不理想。与闲置土地相比,低效用地没有相关法律依据,没有认定和处置的手段,既难认定,又难处置,实际操作起来难度非常大。

(1)科学认定闲置低效用地。闲置低效用地界定要统筹考虑区域差异、产业差异、发展水平差异等因素,明确闲置低效用地认定的具体标准、程序及再开发利用的具体措施。要以《闲置土地处置办法》为依据界定闲置土地。低效用地是指布局散乱、利

用粗放、产出效益低、用途不合理的存量建设用地,要根据建设项目开发程度、利用强度、用地结构、产出效益、就业水平、工资水平、环境效益等方面的情况,紧密结合该地实际,以宗地为单位认定闲置低效用地。

(2)建立闲置低效用地信息监管系统。要充分发挥现代科技手段在闲置低效用地盘活利用工作中的积极作用。依靠信息化手段增强情况获取和处置能力,开发建立反应不同供地年度、用地类别、区域、项目、宗地、诚信情况等各类信息的监管处置数据库管理系统。要组织开展工业用地调查摸底工作,要结合地籍变更调查、卫片更新、城镇集约用地评价,充分运用二调成果,将该行政区域内建设用地的利用现状和经济社会效益进行全面的统计分析,做到家底清、情况明,标准适当,认定准确。

(3)政府是盘活闲置低效用地的责任主体。盘活闲置低效用地必须由政府主导推动,必须强化政府的责任主体地位。这项工作涉及法律问题、经济利益问题和社会和谐稳定,是一项复杂性、艰巨性、综合性的系统工程。各地在实际工作中盘活闲置低效用地的成功经验不多,但问题很复杂,教训很深刻。调研中,有人将闲置低效用地盘活过程中用地者的反应归纳为三部曲:暴跳如雷,到处找人,漫天要价。这项工作并非单纯的土地利用管理工作,绝非哪个部门可以独立承担,需要政府下定决心,排除干扰,需要政府负责,甚至需要党政同责,政府要综合运用经济、金融、财税、行政等多种政策杠杆,统筹组织各部门、各方面力量共同推进。

(4)盘活闲置低效用地要各方共同参与。要充分调动政府、土地使用权人及相关权利人的积极性,吸引社会各方广泛参与。不能急于求成,不能确立过高的不切实际的目标。要根据闲置低效工业用地的宗地特性、产生原因做到“一地一策”,分类及时处置。要依据《闲置土地处置办法》,视具体情形以多种方式促进闲置土地再开发利用,可通过鼓励自主改造、依法转让、兼并重组、协商共建、协议置换、限期开发、有偿收回等方式有效盘活利用已被认定为低效利用的存量建设用地。

4 盘活闲置低效用地要把握几项原则

(1)坚持政府引导的原则。要建立健全政府领导、部门协调、公众参与的工作机制,充分发挥政府

组织、引导和监管职能。政府要主动跟进服务,健全制度规定,出台激励政策措施,发挥舆论导向作用,要科学合理确定工作布局、时序及标准要求。

(2)坚持市场配置的原则。要切实发挥市场在土地资源配置中的决定性作用,运用市场机制和激励政策,允许和鼓励各类市场主体参与闲置低效工业用地再开发利用,充分调动社会各方的积极性,形成形式多样的盘活利用模式。

(3)坚持积极稳妥的原则。盘活闲置低效用地涉及法律问题、经济利益问题和社会背景问题,这项工作非常复杂和艰巨,必须要做到谋定而后动,蹄急而步稳,在全面掌握情况,科学研究分析的基础上,规范有序地推进闲置低效用地盘活利用工作。

(4)坚持依法依规的原则。闲置低效用地清理认定和处置必须事实清楚、程序合法、处置适当、适用法律法规准确。要依法依规,保障其知情权和参与权,维护其财产权,充分考虑和保护当事人的合法权益。

(5)坚持维护权益的原则。这项工作要兼顾各方利益,完善利益激励机制,妥善解决群众利益诉求,统筹安排公益用地和产业调整用地,让群众共享低效用地再开发成果,实现多方共赢,坚决避免损害土地权利人利益的行为。要充分尊重土地权利人的意愿,保障其知情权和参与权,维护群众财产权,做到公开、公平、公正,实现和谐开发。

(6)坚持以用为先的原则。盘活闲置低效用地要以促进土地的重新利用为主要目标,根据闲置低效用地的宗地特性、产生原因和相关当事人合法权益,做到“一地一策”,分类处置。

(7)坚持节约集约的原则。要严格执行产业政策和建设用地控制标准,把握用地导向,提高土地使用强度,实现土地利用效益最大化。对清理出来的闲置低效用地,要按照节约集约用地原则科学制定处置方案,最大限度提高土地利用水平。

5 建立预防土地闲置低效的长效机制

在逐步盘活消化现有闲置低效用地的同时,要深刻分析闲置低效用地产生的深层次原因,按照节约集约用地的原则要求,改进招商政策模式,创新土地供应机制,改革地方政绩考核机制,健全财税和金融政策,严把审批关口,完善综合监管机制,形成避免土地闲置低效的长效机制,防止产生新的闲置低

效用地。

(1)要健全规划管控机制。政府要努力转变发展理念和规划理念,改变传统发展模式,在规划布局上由平面发展向立体发展转变,由粗放发展向集约发展,由拓展扩张式向内涵式发展。要科学合理布局,做到经济社会发展规划、城市规划和土地利用总体规划三规合一、有机整合,做到规划区域内功能完善配套,避免实际用地需求与就业、劳动力吸纳能力及人口聚集水平相脱节、相背离。要明晰各类功能分区、产业分区的发展定位,强化规划管控,严格落实规划红线,严格控制规划修改,从根本上解决布局滞后、规划蓝图与实际发展用地脱节的问题。

(2)创新供地政策机制。要充分考虑企业生存周期、市场环境变化、工业用地生产资料属性等因素,弱化工业用地融资功能,努力创新工业用地模式和机制,积极研究出台工业用地租赁、租让结合、先租后让和弹性年期出让制度。要制定鼓励多层标准厂房建设的政策措施和实施细则,努力实现多层标准厂房建设产权多元、建设主体多元、利用方式多元、鼓励政策多元,最大程度降低小微企业进入门槛、初次创业成本和先期投入成本,鼓励成长性企业快速发展。在符合规划和用途的前提下,适度发展工业地产、总部经济、楼宇经济,充分发挥其激励创新和创业孵化器功能。

(3)健全财税调节机制。积极开展以地控税、以税节地试点工作,加强建设用税收征管,依法全额征收城镇土地使用税。适时调整全省城镇土地使用税、耕地占用税和契税的具体适用税额或税率标准,根据经济形势和市场环境变化择机提高土地保有环节成本,探索建立城镇土地使用税与集约用地相挂钩的税收调节机制。税务部门可依照法定权限和法定程序采取冻结、扣押、查封等税收保全措施和强制执行措施以及限制出境手段,加强城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税和契税征收工作,努力实现以税节地目标。各级财税部门可通过提高保有环节成本,减少转让的成本,鼓励市场主体有序转让,激励鼓励企业自主盘活。

(4)强化金融监管机制。政府相关部门要加强与金融机构的沟通合作,建立信息交流机制,将企业违法用地、闲置低效土地等信息纳入人民银行企业征信系统和银监会客户风险预警系统,为金融机构有关信贷决策提供支持和服

限制粗放低效用地、积极支持节约集约用地为原则,严格建设项目贷款管理,禁止向不符合产业政策和规划控制要求的项目提供贷款支持。财政和金融部门要规范土地储备融资行为,切实防范金融风险。金融机构要优先支持节约集约用地项目建设、闲置低效用地盘活项目。政府有关部门和金融机构要共同加强对土地评估机构监管。鼓励金融机构通过开展封闭贷款业务支持盘活利用闲置低效用地工作。

(5)建立源头防范机制。市、县政府要通过建立招商责任追究机制和项目达产优惠政策兑现机制,确保招商项目按时开发建设。严格落实用地预审申请制度,严格审查项目是否符合产业政策、用地政策和节地标准。严把供地关口,鼓励各地建立项目审批专家评审机制,提高初始用地环节审核节地的能力和手段,由相关业内专家组成评审委员会对投资能力、投资意向、项目市场前景、社会效益、节地情况进行综合评估,为政府集体决策提供科学依据和专业技术支撑,有效避免无真实投资意愿,恶意圈地囤地的项目。努力改善该地区营商环境,打造功能齐全配套的产业发展环境。强化政府在招商选资中的服务和引导作用,取消招商考核,尊重市场主体的自主投资行为。各级国土资源部门在批供用补查等土地管理各业务环节要有效衔接,科处室要密切配合,做到职责到位、工作到位、无缝链接。

(6)严格开发监管机制。努力健全监管体系,对土地供应总量、布局、结构、价格和开发利用情况实行全面全程动态监管。政府要协调本级发改、商务、科技、财政、国土资源、规划、住建等相关部门根据各自职能,对项目准入门槛、建设用地控制标准、投资强度、用地规模、产出强度、纳税额、人口聚集规模、就业情况等多重指标进行综合监管,鼓励各地引入具有公信力的建设项目开发利用评价中介机构对项目开发利用现状进行综合评估。要综合运用公示、通报、约谈、限批、扣减指标等措施,控制土地利用的集约水平,切实防止浪费土地。

(7)严格考核激励机制。要发挥科学发展观综合考核导向器、指挥棒和风向标作用,构建科学考核机制,将闲置低效用地盘活情况纳入本级科学发展观综合考评体系,并加大其份量和权重,严格落实考核

奖罚制度,通过政绩考核强化节约集约用地意识,引导各级党委政府转变发展理念和用地理念。

(8)创新节地模式和机制。推广城市综合体建设等平面节地技术和模式,通过采用先进的新型建造技术,实行土地功能的适度混合,提高用地紧凑度与优化用地结构,提高地面土地利用的集约实现率,提高公共建筑和基础设施项目共享度,合理布局用地,节约用地空间。广泛应用立体开发节地型技术和节地模式,向地上地下立体空间要高度、要深度,在地面、上空和地下进行各种建设,实现土地的多重利用,提高土地利用效率。建立节地技术和节地模式的激励政策,建立制度和政策层面的激励机制。在用地取得、供地方式、土地价格等方面出台支持节地技术和节地模式推广应用的支持政策。

6 结语

山东省土地利用方式还比较粗放,闲置低效用地点多面广量大,土地供需矛盾仍十分突出,盘活闲置低效用地对于实现土地要素的优化配置和高效利用,推进全省经济发展方式加快转变均具有重大意义。尽管闲置低效用地成因复杂,处置困难,但开展这项工作势在必行,刻不容缓。各级政府要统筹协调,强力推进,既要科学界定闲置低效用地,又要努力盘活闲置低效用地;既要依法依规、维护权益,又要多措并举、务求实效;既要立足当前,努力消化既有的闲置低效用地,又要着眼长远,建立起遏制和防范土地闲置低效的长效机制,为全省经济社会发展提供稳定、持续、可靠的土地资源支撑。

参考文献:

- [1] 李庆强. 高效利用每一寸土地[J]. 国土资源通讯, 2012, (9): 45-46.
- [2] 吕卫东, 黄强. 泰安市国有建设用地批后监管工作探索[J]. 山东国土资源, 2010, 26(8): 65-66.
- [3] 汪新军. 加大闲置低效用地管控制度[J]. 中国地产市场, 2019, (9): 61-62.
- [4] 潘文灿. 构建土地节约集约利用新机制[J]. 中国土地, 2009, (9): 16-17.
- [5] 商汤. 节约集约用地中的政府之手[J]. 中国土地, 2007, (6): 1-3.

Analysis and Suggestions on Idle and Inefficient Land Use in Shandong Province

XU Yong¹, ZHANG Haiming¹, YANG Shiyong²

(1. Land Use Management Department of Shandong Department of Land and Resources, Shandong Jinan 250014, China; 2. Shandong Land and Resources Information Center, Shandong Jinan 250014, China)

Abstract: Under the background of strictly controlling the total amount of construction land and decreasing newly increased construction land, revitalizing the stock of land for construction is to ease the contradiction between supply and demand of land in Shandong province, and to guarantee sustainable economic and social development. But the causes of idle and inefficient land use are complex. It is not only the result of the combined effects of the government, enterprises and market, but also the product of historical development. On the basis of deep research, the causes of inefficient and idle land use have been analyzed systematically, challenges and difficulties faced in liquidizing idle and inefficient disposal land have been interpreted, guiding principle of liquidize stock land has been put forward, and institutional mechanism for preventing inefficient idle land has been built.

Key words: Inefficient idle land; causes; countermeasures; Shandong province