

兴化市工业用地提质增效实践探索

李金甫¹, 吴学雨²

¹兴化市自然资源和规划局, 江苏 兴化

²江苏金宁达房地产评估规划测绘咨询有限公司, 江苏 南京

收稿日期: 2022年10月25日; 录用日期: 2022年11月24日; 发布日期: 2022年12月1日

摘要

在高质量发展进入土地存量时代的当下, 如何向内挖潜激活存量空间, 促进工业用地提质增效决定着发展的可持续性。本文探讨了兴化市工业用地提质增效的背景与意义, 介绍了当前兴化市开展工业用地提质增效的实践做法, 分析了兴化市实践过程中存在的实际问题, 并给予一些对策建议, 为促进工业用地提质增效工作提供经验借鉴。

关键词

节约集约用地, 工业用地提质增效, 实施路径, 对策建议

Practice and Exploration of Improving Quality and Efficiency of Industrial Land in Xinghua City

Jinfu Li¹, Xueyu Wu²

¹Xinghua Natural Resources and Planning Bureau, Xinghua Jiangsu

²Jiangsu Jinningda Real Estate Appraisal Planning and Surveying Consulting Co., Ltd., Nanjing Jiangsu

Received: Oct. 25th, 2022; accepted: Nov. 24th, 2022; published: Dec. 1st, 2022

Abstract

With high-quality development entering into the era of land stock, the sustainability of development is determined by how to tap the potential to activate the stock space and promote the quality and efficiency of industrial land. The background and significance of improving the quality and efficiency of industrial land in Xinghua City are discussed. The practical practices for improving the quality and efficiency of industrial land in Xinghua City are introduced. This paper analyzes the

文章引用: 李金甫, 吴学雨. 兴化市工业用地提质增效实践探索[J]. 城镇化与集约用地, 2022, 10(4): 104-108.

DOI: 10.12677/ulu.2022.104017

practical problems existing in the practice of Xinghua City, and gives some countermeasures and suggestions, so as to provide experience for promoting the quality and efficiency of industrial land.

Keywords

Saving and Intensive Land Use, Improving Quality and Efficiency of Industrial Land Use, Implementation Path, Countermeasures and Suggestions

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

作为产业发展的空间载体, 工业用地对推动当地经济发展有关键作用[1] [2] [3]。近年来, 因部分地区不惜资源引进项目、发展经济, 导致工业产业用地配置低下, 粗放、闲置以及低效利用问题十分严重。为了促进城镇的产业结构调整, 提高土地的利用效率, 打破土地资源对城镇发展造成的约束, 省、市各级提出了促进工业用地提质增效的发展要求。本文结合土地节约集约利用背景[4] [5] [6] [7], 探讨了兴化市开展工业用地提质增效的重要性及意义。通过对兴化市工业用地提质增效实践做法的分析, 指出了实践过程中存在的现实问题, 并给出了相关建议, 为当前兴化市工业用地提质增效工作的有效推进提供科学依据。

2. 背景及意义

2.1. 背景

为完整、准确、全面贯彻新发展理念, 深入落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度, 不断提高工业用地节约集约利用水平和产出效益, 推动高质量发展, 江苏省政府及省自然资源厅先后出台了一系列的政策, 推动工业用地提质增效, 促进节约集约发展。

兴化是江苏省地理洼地, 三分水七分地, 省政府下达兴化市耕地保有量为 197.35 万亩, 永久基本农田的下达指标为 175.44 万亩。根据土地变更调查数据显示, 兴化市耕地面积 205.77 万亩, 永久基本农田面积达到 175.68 万亩。同时, 江苏省政府还将兴化市划为生态经济示范区, 全市国土空间开发强度限定为 13.48%, 远低于周边县市。因此, 用地空间极为吃紧, 上级用地指标极其紧张, 向内挖潜激活存量空间、促进工业用地提质增效迫在眉睫。

2.2. 意义

通常来看, 工业用地占城市建设用地的 15%~25%为宜。按照实际用途进行统计, 兴化市工业用地总面积共计 8.40 万亩, 占比达到 17.70%, 表明兴化市工业用地比例处于较低水平, 与“生态经济示范区”的城市功能定位相符, 总体上工业用地规模适中。但是从用地效益看, 全市工业用地亩均开票收入 95.38 万元, 亩均税收 3.06 万元, 其中规上工业企业亩均开票收入 262.82 万元, 亩均税收 7.21 万元。全市工业用地亩均产出远低于泰州市下达全市新增工业项目亩均开票销售 300 万元、亩均税收 15 万元的标准, 表明存量工业用地提质增效有较大空间, 兴化市在促促量的发展中存在巨大的需求。在城乡发展走入存量时代, 推动工业用地提质增效成为了兴化市实现未来经济高质量发展的关键一环, 意义十分重大。

3. 主要实施路径

3.1. 配套政策引领

围绕工业用地提质增效, 兴化市坚持政府引导、制度先行、统筹推进, 制定了一系列政策。一是出台《“五未”土地¹认定标准和处置办法》《工业企业违法用地补办红线操作口径》《工业企业转移登记暂行办法》等, 做到“五未”土地标准认定有据、处置有“法”可依。二是出台《兴化市农村集体经营性建设用地入市方案》等5个文件及配套政策, 已有序入市2宗商业用地、13宗工业用地。三是出台《兴化市建设项目用地跟踪管理办法(试行)》, 落实乡镇(街道)建设用地批后监管主体责任, 建立用地单位“挂牌施工”、自然资源所动态巡查等制度, 从制度上尽量避免产生新的“五未”土地。在系列配套政策及制度的引领下, 兴化市做到了从源头杜绝工业用地低效、粗放利用。

3.2. 各类调查展开

全市范围内开展各类用地调查行动, 对全市“五未”用地及工业企业用地情况进行了全面摸底调查, 获取了翔实的工业用地基本信息, 充分掌握了兴化工业用地现状情况, 为促进工业用地提质增效提供了有效的数据支撑。一是“五未”用地调查。根据数据统计, 兴化市批而未供地块共有205宗, 总面积达到0.47万亩; 供而未用地块共有125宗, 面积0.19万亩, 根据现行城乡规划, 批而未供土地中规划为工业用地的38宗, 面积0.04万亩。二是工业企业用地调查。根据调查结果显示, 全市的土地批准用途、登记用途或实际用途为工业用地的有7952宗, 总面积8.59万亩, 并通过调查获取了每宗土地的位置、面积、权属、取得方式、登记情况、利用现状及承载企业等信息。调查发现部分工业企业土地利用较为粗放, 土地集约水平较低, 地均营业收入及税收均明显低于兴化市平均水平, 再开发潜力巨大。

3.3. 信息平台建立

一是建立了“一企一图”、“以图管地”的工业用地大数据平台。开展工业用地调查, 建立“一地一档”、“一镇一册”的工业用地档案, 获取了每宗土地的位置、面积、权属、取得方式、登记情况、利用现状及承载企业等信息; 涉及市场主体8386家, 涵盖全市全部规模以上实体工业企业和纳税实体工业企业。建立“一镇一册”的工业用地台账, 为开展“亩均”评价及“五未”土地认定、处置提供重要支撑。二是建立了上下联动的建设用地供应动态监管系统。该系统可动态监管项目的开发进度, 监管存量建设用地、“五未”土地的处置情况, 并以图表的形式形象地展现, 监督用地单位依法依规用好土地, 早投产、出效益。

4. 存在的问题

4.1. “五未”土地处理难度较大、两区三园产业集聚而不群

“五未”土地的形成情况复杂, 既有企业原因, 也有政府原因, 还有市场原因等, 土地处置涉及土地权利人及相关各方经济利益调整, 涉及面广, 政策性强, 履程序多, 处理难度大。两区三园所属乡镇范围内工业用地总面积6.45万亩, 占比75.04%, 表明工业用地空间分布较为集中, 产业聚集渐成规模。同时, 全市工业企业总体用地规模偏小, 企均用地12.34亩, 规上企业工业用地土地面积占比仅为30.79%, 龙头企业的引领和带动作用还发挥得不够充分, 戴南等乡镇中小企业较多, 但同质化竞争明显, 产业集聚而不群, 分工协作体系有待进一步完善, 产业价值链层级有待提升。

¹“五未土地”为“批而未供”、“供而未用”、“用而未尽”、“建而未投”、“投而未达标”五类土地利用类型。

4.2. 企业用地需求多元、供地方式表现单一

目前企业使用国有土地和集体土地的比例大致为 6:4。国有土地主要以出让方式取得, 手续复杂、成本较高, 但区位好、配套完善、产权有保障, 适合于发展到一定规模、有融资需求的企业; 集体土地主要通过直接和集体经济组织签租赁协议的方式取得, 手续简便、成本较低, 但配套条件差、没有产权保障, 主要适合中小企业。面对不同企业多元化的用地需求, 企业用地成本高及效率低的问题, 这两种土地供地方式过于单一, 无法适应新时期发展需求, 土地供应方式有待完善和创新。

4.3. 监管环节薄弱, 用地低效情况严重

各镇(街道)及相关职能部门对企业拿地后的开发行为缺乏有效地监督和约束, 镇(街道)、部门之间缺少协作配合, 尚未形成齐抓共管的有效合力, 自然资源部门力量单薄, 处置企业违法违规闲置土地的手段和办法不多、阻力较大。此外, 村级工业园普遍存在的企业安全环保要求不达标、脏乱差突出、用地效益低。

5. 对策与建议

5.1. 推进存量盘活、促进节约集约

针对“五未”土地的形成情况复杂, 处理难度大, 需各部门、属地政府加快落实激励机制、强化属地责任、加强部门联动, 共同研究制定“五未”用地三年专项行动, 集中三年时间分年度对全市“五未”土地进行整治提升。针对产业用地集而不群、空间碎片化的情况, 应扎实推进国土空间总体规划编制, 因地制宜划定工业用地保障线, 突出产业功能定位和用地布局优化, 引导工业向园区集中集聚。对位于不同分区的工业企业, 实施差别化管控措施, 有序引导产业用地更新、优化全市产业布局。

5.2. 理顺租价体系、实行差别化年期

针对供地方式表现单一与企业用地需求多元化之间的矛盾问题, 应当理顺土地租赁制租价体系以及实行差别化年期制度。理顺租价体系是对存量国有租赁土地租金标准仍然依据租赁合同确定, 新增国有租赁土地或原合同到期后续租的, 其租金标准参照合同签订时的同等条件土地出让金, 按照统一的土地还原率折算。实行租金与亩均效益挂钩, 对亩均评价为 C、D 类的企业, 次年租金可按正常标准上浮一定比例收取。实行差别化年期制度是通过弹性出让和租赁制年限的变动, 倒逼产业转型, 降低初始创业成本。结合企业自身需求, 确定合理的供地方式和使用年期。弹性出让年期以 5 年为单位递增, 设置不同档的出让年限, 但一般不超过 30 年; 租赁期限一般最低不少于 5 年, 出让或租赁到期后可申请续期, 累计不超过 50 年。

5.3. 严格动态监管、促进提质增效

针对监管环节薄弱导致企业用地开发效率低、效益不足的问题, 一是以工业企业评价为抓手, 做好淘汰落后产能工作。对综合评价为 C、D 类工业企业, 分类实施差别化价格, 严格运用环境保护、生产安全等法律法规以及国家、省市有关产业政策, 依法依规对 D 类零税收低效企业, 实施腾退清零行动。以每年的工业企业评价为抓手, 对 A、B、C、D 类进行动态管理, 年年评价年年提升。二是以考核为抓手, 实行效能督察, 并以收缴延期开竣工违约金为手段, 实行差别化政策, 限制僵尸企业交易, 对存量土地盘活实行优待政策。

6. 总结

本文通过介绍兴化市推进工业用地提质增效主要实施路径, 分析了实践过程中存在的问题, 并提出

了推进存量盘活、促进节约集约, 理顺租价体系、实行差别化年期, 严格动态监管、促进提质增效等几个方面的对策及建议, 为兴化市科学推进工业用地提质增效工作提供参考。

参考文献

- [1] 汪波. 蚌埠: 分类处置, 因企施策, 盘活低效工业用地[J]. 中国土地, 2022(4): 55-56.
- [2] 乐铭海. 宁波市海曙区存量工业用地提容增效的实践和启示[J]. 浙江国土资源, 2021(12): 37-38.
- [3] 李哲, 代显峰. 城镇低效用地再开发政策初探[J]. 国土资源, 2018(5): 54-55.
- [4] 湖州市自然资源和规划局. 关于湖州市“五未”土地处置情况的调研报告[J]. 浙江国土资源, 2019(1): 37-39.
- [5] 李风, 柳陈胜. 浙江长兴: 探索“五未”土地处置模式[J]. 中国土地, 2018(11): 57-58.
- [6] 严伟. 城镇低效用地再开发政策研究——以浙江省嘉兴市为例[J]. 科技资讯, 2014(31): 205-206.
- [7] 江奇, 杨承志. 盘活城镇存量低效用地——城镇化背景下土地制度改革的新路径[J]. 中国房地产, 2013(10): 44-47.