

# 盐城市工业用地节约集约利用路径

王珊珊, 梅昕 (江苏省东台市国土资源局, 江苏盐城 224200)

**摘要** 分析了当前节约集约用地面临的主要问题, 在此基础上, 通过对盐城市工业用地现状调研, 提出了工业用地节约集约利用路径的新探索。

**关键词** 工业用地; 节约集约; 盐城市

**中图分类号** 文献标识码 A **文章编号** 0517-6611(2013)36-14119-02

## Economical and Intensive Use of Industrial Land in Yancheng

WANG Shan-shan et al (Dongtai City Land Resources Bureau, Yancheng, Jiangsu 224200)

**Abstract** The main problems in current economical and intensive use of land were analyzed, on the basis of this, through investigation on status of industrial land in Yancheng, the new exploration on economical and intensive use of industrial land was proposed.

**Key words** Industrial land; Economical and intensive; Yancheng City

基于我国人多地少的国情和土地利用中存在的诸多问题, 集约利用土地是我国城市化发展的必然选择<sup>[1]</sup>。如何转变粗放粗糙的土地利用方式, 推行节约集约土地, 缓解土地供需矛盾, 提高现有土地的利用率, 已成为各地热议的话题。通过长期摸索, 盐城市逐步探索出一条适用于本区域的工业用地节约集约利用新路径, 为破解“双保”难题提供了很好的思路。

## 1 节约集约用地的内涵及意义

**1.1 节约集约用地的概念** 节约用地是指在满足土地使用基本功能的前提下, 通过采取一系列政策、经济和技术措施, 减少对土地资源的消耗<sup>[2]</sup>。对现在已利用的土地增加劳力和资本, 这个方法叫做土地利用的集约<sup>[3]</sup>。所谓节约集约用地, 国土资源部给出的权威解释主要包括三层含义: 一是节约用地, 就是各项建设都要尽量节省用地, 想方设法地不占或少占耕地; 二是集约用地, 每宗建设用地必须提高投入产出的强度, 提高土地利用的集约化程度; 三是通过整合、置换和储备, 合理安排土地投放的数量和节奏, 改善建设用地结构、布局, 挖掘用地潜力, 提高土地配置和利用效率。

## 1.2 节约集约用地的意义

(1) 我国是拥有 13 亿人口的大国, 耕地红线始终是必须坚守的生命线, 节约集约用地是缓解土地资源紧张的基本途径, 是确保粮食安全的基本要求。

(2) 节约集约用地能够促进土地要素组织与空间利用效率的提升, 推进土地利用模式与管理方式的转变, 发挥土地供应政策参与经济调控的重要作用。

(3) 土地资源是经济发展的最重要的要素之一, 节约集约用地、用地方式的转变能够不断促进经济结构的调整和经济增长方式的转变, 有助于发挥土地市场机制引导城乡转型与产业升级的重要作用。

## 2 工业用地节约集约利用过程中存在的主要问题

### 2.1 工业用地的特征

**2.1.1 用地需求量大, 控制困难。** 改革开放以来, 我国走上

了快速工业化道路, 工业用地占用快速增长。现阶段工业用地在城市土地利用结构中的占用比例已高达 22% 左右, 部分发达城市甚至达到了 30% 以上, 与国外中心区低于 10% 的占用比例相比, 我国工业用地占用比例过高。我国已进入工业化中期, 但仍处于并将长期处于发展中阶段, 可预见的是, 工业强市战略依然是现阶段我国众多中小城市的必然选择, 尽管限制了供应指标, 工业用地增量仍将呈稳步上升趋势。

**2.1.2 用地效益较低, 后续效益高。** 长期以来, 工业用地的过度供应、粗放的用地模式及市场竞争机制的不完善, 造成了工业用地整体产出效益较低的现状, 且带来了不容忽视的资源环境压力。然而产业发展带来的后续效益, 比如就业、税收和产业的联动效应等超强的外部性收益成为地方政府竞相加大招商引资力度的原动力。

**2.1.3 区域竞争激烈, 市场管制难。** 工业投资的可转移性导致地区间竞争激烈, 各地工业用地出让价格偏低, 地方政府普遍存在依靠财政返还及补贴等倾斜政策吸引外资现象, 使得工业用地的市场化配置程度低。另外国家对房地产业的宏观调控以及对工业用地的限制供应, 使得投资者们纷纷抢驻工业地产领域, 造成工业地产投机加剧。

## 2.2 当前工业用地节约集约利用过程中面临的主要问题

**2.2.1 节约集约用地理念不深、思想意识不强。** 个别工业企业依旧存在圈而不用、圈而少用、圈而迟用的不正常现象; 而另一方面, 尽管相关法律法规对土地闲置明确了处置办法, 但实际操作时, 往往只停留于清查统计, 真正实现处置面临较多困难, 导致土地闲置现象依然存在。

**2.2.2 土地利用率高、容积率不高, 低效利用现象较为突出。** 由于在以前的招商引资过程中, 一度过分强调营造政策洼地, 放宽土地准入门槛, 助长了一些工业企业多用地、用好地、宽打宽用, 造成低效用地现象的普遍存在, 如工业企业厂房以单层厂房为主、企业布局分散、部分工业用地投资强度过低等。

**2.2.3 用地布局不尽合理, 浪费较为严重。** 由于缺乏生产力布局的统筹安排, 工业用地布局分散, 工业区规模偏小, 功能区分不合理等现象普遍。大多数土地利用集约度较低

的地区都存在用地结构失衡问题,同时,高投入、高产、低效益的状况已经成为部分城市土地集约利用水平不高的限制因素<sup>[4]</sup>。

**2.2.4 工业违法乱占滥用土地现象时有发生。**所谓的“利税大户”、“重点项目”,甚至面对一些中小企业的“小打小闹”,政府往往是睁只眼闭只眼。国土部门名义上实现了省内垂直管理,实际仍脱离不了同级地方政府的制约,土地管理部门对违法违规用地行为只有制止权而没有执法权,加上各部门之间配合不力,种种原因导致难以实现独立执法和严格执法,造成各地违法违规用地现象频发,屡禁不止。

### 3 盐城市工业用地节约集约利用路径新探索

针对工业用地利用面临的种种困境,盐城市积极探索新思路,努力推进全市工业用地的节约集约利用。

**3.1 出台刚性规定,制定具体措施** 为促进辖区内工业用地的节约集约利用,提高工业企业节约集约用地的意识,盐城市于2009年出台了《关于推行工业项目节约集约用地的若干规定》,明确了节约集约用地的各项措施,包括建立共同预审控制机制、严格经招拍挂供地、严把土地登记、控制土地抵押等。

**3.2 坚持规划引导,工业集中布局** 规划、国土部门协同配合,结合盐城市产业布局,统筹协调区域土地利用,促进产业集聚,工业用地集约。同时,集中精力突击开展盐城市规划专项整治工作,对2003年以来出让的土地进行全面梳理,使工业用地的布局更趋合理。

**3.3 严格用地预审,兴建标准厂房** 盐城市加强对工业项目准入条件、投资总额、投资强度、容积率、建筑密度等指标的审核,2009~2011年,共核销不符合条件项目15个,核减用地面积52 hm<sup>2</sup>;提高最低投资标准,全市多数工业园区工业项目用地的投资强度提高至不得低于2 700万元/hm<sup>2</sup>;积极兴建标准厂房,先后投资建设逾40万m<sup>2</sup>的多层标准厂房,积极引导中小型项目向多层标准厂房集中,85%的标准厂房得到利用。

**3.4 强化批后监管,互通信息共享** 加强对工业用地的动态监管,建立工业项目用地台帐,实行一卡(节约集约用地监督服务卡)跟踪监管;建立土地利用情况信息系统,在全省率先实施“三项报告”制度,每月及时上报建设用地供应情况,为政府及时掌握全市建设用地供应情况、科学合理地制定年度土地供应计划,不断提高土地利用效率等奠定基础。

**3.5 加大闲置处置,盘活用好存量** 按照“全面清理,逐级负责,分类处理,依法处置”的原则,盐城市开展集中清理闲置土地工作,2009年共清理出批而未供、供而未用、用而不足土地666.7 hm<sup>2</sup>。在此基础上,积极盘活利用存量建设用地,通过采取“腾笼换鸟”、依法收回重新出让等处置方式,共无偿收回土地109.3 hm<sup>2</sup>,协议收回420.1 hm<sup>2</sup>,限期开工建设的148.7 hm<sup>2</sup>,限期追加投资的140.0 hm<sup>2</sup>。

### 4 进一步加强工业用地节约集约利用的思考

尽管盐城市工业用地节约集约利用取得了一定的成效,积累了一定的经验,但在实地调研中,笔者发现仍存在投资强度尚需提高、闲置土地有禁不止、违法占地时有发生等问题。为进一步加强工业用地节约集约利用,促进经济发展转型升级,笔者认为还可以从以下3个方面进行思考。

(1) 建立经济激励约束机制提高工业用地的节约集约利用水平。通过制定和完善相关财税优惠政策及奖励措施,鼓励工业建设项目利用存量土地,积极盘活闲置土地;鼓励现有工业企业通过“零土地技改”、改造低效厂房等方式提高用地效率;积极引导、扶持有条件的企业转型升级;利用有效的金融手段,严控投资强度、容积率、配套设施用地等硬性指标不达要求项目的放贷。

(2) 建立健全土地执法监察网络,严格查处工业违法用地。一方面,加大执法监察的力度,逐步健全县、乡、村三级土地动态监测网络,提高违法成本,有效实行监控;另一方面,建立良好的部门协调联动机制,加强各环节的监督、检查和执法,落实推进节约集约用地的共同责任。

(3) 细化闲置土地定义,加强闲置土地处置的可操作性。一方面,随着修订后的《闲置土地处置办法》的施行,要完善相应的地方闲置土地处置办法,修订相关法律法规,对闲置土地概念内涵清晰界定,处置有据可循、便于操作;另一方面,积极调整和完善相关税制,对土地闲置费的征缴切实落到实处,利用税收手段不断提高工业企业节约用地的意识。

### 参考文献

- [1] 章波. 集约用地缓解城市用地矛盾[J]. 中国房地信息, 2006(1): 8-9.
- [2] 周伟, 王秀兰. 节约和集约用地评价指标体系研究[J]. 安徽农业科学, 2007(2): 491-493.
- [3] 理查得·T·伊利, 爱德华·W·莫尔豪斯. 土地经济学原理[M]. 滕维藻, 译. 北京: 商务印书馆, 1982: 66.
- [4] 陈海燕, 李闰. 江苏省城市土地利用集约评价及区域分异特征[J]. 中国土地科学, 2007, 21(5): 61-65.

## 科技论文写作规范——结果

利用图、表及文字进行合乎逻辑的分析。务求精练通顺。不需在文字上重复图或表中所具有的数据,只需强调或阐述其重要发现及趋势。