

# 苏州市存量土地盘活利用问题 and 对策研究

龚敏飞 (江苏省兰德土地工程技术有限公司, 江苏南京 210019)

**摘要** 随着城市的发展,城市用地需求加速扩张,耕地保护、土地资源的利用率与城市建设用地之间的矛盾日益突出。使用何种途径盘活并且提高现有存量土地资源的利用率来有效满足城市土地需求,优化城市内部土地利用结构,提升土地利用效率,是当前研究的重点。该研究采用案例和理论相结合的研究方法,在分析苏州市存量土地类型的基础上,对苏州市存量土地盘活利用问题 and 对策进行探究。结果表明:可通过拓展政策空间、出台资金配套政策、明确部门职责等措施探索存量建设用地盘活新机制,提升苏州市国土资源合理分配和高效利用水平,实现开辟建设用地新篇章的目的。

**关键词** 存量土地;盘活;建设用地;优化配置;对策

中图分类号 S28 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2015)03-304-06

## Research on the Problems and Countermeasures of Revitalizing the Stock Land in Suzhou

GONG Min-fei (Jiangsu Lande Land Engineering Technology Limited Company, Nanjing, Jiangsu 210019)

**Abstract** As a city is growing, the demand for urban land expand increasingly. The contradiction among land protection, land intensive use of resources and urban construction land has become increasingly prominent. How to effectively supply urban construction land thought making an inventory of the existing stock of land resources and optimize the structure of urban land use and improve the efficiency of land using are the focus of the study currently. This article regards stock of land as the main object, using a combination of case studies and theoretical research methods and making an inventory in Suzhou stock of land types on the basis of the stock of land to explore problems and countermeasures in Suzhou. The study shows that: by expanding the policy space, the introduction of matching funds policy, explicit functions of the departments and other measures to explore the stock of land for construction to make an inventory of new mechanisms to enhance the level of Suzhou land resources allocation and economical and intensive use of construction land, in order to achieve the purpose of expansion of new space for construction land.

**Key words** Stock land; Revitalizing; Construction land; Optimal allocation; Countermeasures

随着人口的膨胀和经济的发展,人类对土地的需求也日益增长,人地矛盾更加尖锐,城市建设用地已成为极度稀缺的资源。近年来,苏州土地资源供给和需求之间的矛盾十分突出,可供开发利用的后备资源严重不足,制约着苏州当前和未来的经济和社会的发展。因此,为了促进城市化建设和社会经济的发展,必须重视建设用地增量的控制,积极盘活存量,节约用地,挖掘内涵,重视开发管理利用城市土地,提高土地的综合利用率。基于以上现实情况,笔者以存量土地为研究对象,结合相关案例,着重对苏州市存量土地盘活现状、盘活途径、实施盘活存量土地过程中实际面临的问题、反映的情况和所得的经验启示进行探究,为有效地控制苏州新增建设用地规模,充分利用其闲置和利用率不高的土地,优化内城土地结构,提高节约集约用地水平提供依据。

## 1 存量土地的开发概述

**1.1 存量土地和盘活存量土地的含义** 在广义上,存量土地是指已经占有或使用的城乡建设用地;在狭义上,存量土地是指那些闲置未利用和产出效率低、充分性低、正确性差的土地,即具有潜在开发利用能力的现有城乡建设用地<sup>[1]</sup>。从存量土地看,分为5种表现形式:一是通过招标、拍卖等方式获取土地使用权的建设用地;二是通过划拨获取土地使用权的建设用地;三是获取土地使用权但未利用的闲置土地;四是因为历史原因土地产权未明确的建设用地;五是农村集体的土地和建设用地。从土地使用性质看,可分为国有存量土地和集体存量土地两大类<sup>[2]</sup>。目前盘活重点包括

国有土地和部分集体建设用地<sup>[2]</sup>。

盘活存量土地是指政府使用多种约束办法,特别是经济方面,对具备土地使用权和所有权的建设用地实施转出、出租、出让等有偿使用,进一步优化资产配置,获得社会、经济、生态三者之间互相统一的综合效益<sup>[2]</sup>。当前迫在眉睫的是,积极盘活存量建设用地,使新增建设用地规模得到有效控制,闲置和低效利用的建设用地得到充分利用,土地利用结构更趋优化,先进制造业、新兴产业、高新技术产业和现代服务业用地占比合理提升,集约用地水平进一步提高<sup>[2]</sup>。

## 1.2 存量土地开发的主要情况

**1.2.1 当前开发存量土地的研究观点。**土地是生产力3大要素之一,因此土地资源问题不管在国内还是外国,其利用途径和方法本质上是相似的,都是通过盘活土地资源,提升土地资源的社会经济价值,将其作为一种生产力要素来发挥作用<sup>[4]</sup>。

在国外,存量建设用地使用很早就得到了重视,在存量建设用地考察、评判和检测各方面的思路和方法已经十分成熟。例如英国政府在存量土地的开发利用上采取政府组织开展存量土地调研与监测,通过分析数据了解存量土地的现状、评价存量土地开发潜力,制定合适的土地利用政策<sup>[5]</sup>。此外,一些国外学者直接把土地资源作为一种资本,根据社会经济的需求加以规划,并以法律作为实施的保障,着重强调程序的司法化、合法化,体现存量土地资本化运作这一观点<sup>[6]</sup>。

相比之下,我国在实行改革开放政策以后,盘活存量建设用地这一课题也得到了重视。我国借鉴和学习了西方国家在盘活存量土地资源上所使用的方法和途径<sup>[7]</sup>,但我国正

处于社会主义初级阶段,兼顾这一特殊的基本国情和当前经济发展模式等因素,在盘活存量土地的研究方面探索出了一条具有鲜明中国特色的道路。沈伟明<sup>[8]</sup>、范宝杰等<sup>[9]</sup>、沈华祥<sup>[10]</sup>研究总结盘活存量土地资源的方式方法,认为通过优化资源配置、土地整治和旧城平房改造促进招商引资、土地资产增效和资源可持续发展;李品<sup>[11]</sup>、李煜辉等<sup>[12]</sup>则将存量土地资源作为一种促进我国社会主义现代化经济建设的有效资本补充来进行研究;王林芝<sup>[13]</sup>认为盘活国有企业存量土地资源在防止国有资产流失,促进国有资产保值增值等方面具有积极作用。

**1.2.2 当前苏州市开发存量土地的主要情况。**近年来,苏州市在土地后备资源短缺的情况下,伴随着开发力度的增强,供需矛盾已十分突出,国土资源形势相当严峻。根据第二次土地调查及变更调查结果,苏州市全市土地面积的 45% 为现有建设用地,分别比国际公认的 25% 和 15% 的宜居城市标准高出 20% 和 14%,与江苏省确定的土地开发强度不超过 30% 的要求相比,已接近极限。按照户籍人口计算,苏州市人均占用建设用地已达到 373 m<sup>2</sup>,超出新一轮规划确定的人均占用城镇工矿面积 226 m<sup>2</sup>。从建设用地产出看,苏州市 2013 年存量建设用地地均 GDP 产出 705 万元/hm<sup>2</sup>,新增建设用地地均 GDP 产出 6 210 万元/hm<sup>2</sup>,全社会地均固定资产投资强度 9 795 万元/hm<sup>2</sup>,虽然在江苏省成绩突出,但在与其他国家发达城市相比之下,依然存在很多不足。这一事实表明:苏州在土地开发中还存在着重复布局、宽打宽用、低效闲置等粗放利用现象。

当前,苏州市存量土地利用主要有以下几种途径:

(1) 针对拥有闲置土地的企业,如果企业本身的因素已经导致项目无法在预期时间内开始,其国有建设用地的使用权则应依法收回;若非企业自身问题而造成无法按时开工且确实无法解决的情况,则以协议的方式收回国有土地使用权,并做出相应的补偿。回收的国有闲置土地若在规划所确定的城市建设用地范围内的,根据土地利用总体规划或者城市规划确定的使用方法来进行建设,或是作为其他暂时性的规划;倘若近阶段没有规划实施且该土地的还能满足耕种条件的则进行耕种;如果不具备进行农业生产条件的,则可采取绿化等方式视为政府土地储备。

(2) 针对工业用地,由于其宽打宽用,政府采用回购的方式,将企业存量建设用地收回,将回购的土地纳入土地储备的笼子,再根据城镇发展规划,重新上市公开配置存量土地资源,并且按照现行招拍挂方式出让供地。据统计,“十一五”期间苏州市共回购企业存量建设用地 1 635 宗,面积达 3 697.17 hm<sup>2</sup>,已重新公开配置利用的 1 299 宗,面积 2 148.07 hm<sup>2</sup>;并且通过初步调查摸底,“十二五”期间苏州市可回购的存量建设用地 1 259 宗,面积约为 2 558.60 hm<sup>2</sup>,可盘活的存量建设用地 689 宗,面积可达 1 040.43 hm<sup>2</sup>。2012 年已回购企业存量建设用地 282 宗,回购面积约达 784.87 hm<sup>2</sup> 左右。与此同时,苏州市还积极推进高标准厂房建设和使用。鼓励利用存量工业用地建设高标准厂房,在符合规

划、环保、安全和不改变用途的前提下,提高现有工业用地的土地利用率和容积率,实现增容盘活和存量土地高效利用的目标<sup>[3]</sup>。

(3) 针对农村范围内集体经济组织所有的存量建设土地,政府在积极推进农村集体经济组织自行原地建设或是依据当地政府规划的同时,大力协助农村的集体经济组织,对其所有的土地使用权,根据规划时所确定的用途,将其转移到适当的区域进行搬迁。对于那些缺少存量建设用地的集体经济组织,实施“一村二楼宇”原则,规划出空留地,建设农民财政性收入的经营性物业和社区服务用房,对由于征地而造成财产损失的农民给予一定的经济补偿。

(4) 针对农村居民点集聚建设,苏州市政府颁布一系列政策来解决,利用城乡建设用地增减挂钩政策就是其中之一。安置房建设使用老村庄拆除所得的挂钩指标,工业和经营性项目用地则由结余指标来确定。2011 年以来,在拆旧工作方面,苏州市已通过验收的挂钩拆旧复垦项目有 732 个,建设项目总规模 1 866.67 hm<sup>2</sup>,新增农用地 1 800 hm<sup>2</sup>;新增工作也取得了不错的进展。其中建设用地增加 1 066.67 hm<sup>2</sup>,占用农用地 1 000 hm<sup>2</sup>,占用耕地 733.33 hm<sup>2</sup>。这一举措使得零星分散、低效利用的农村建设用地得到重新规划和整合利用,在农民自愿的基础上,引导农民集中居住,减少公共基础设施占用土地的比重,达到节约农村建设用地的目的。

## 2 苏州存量土地现状和存量土地盘活存在的问题

土地资源是人类社会不可或缺的物质根本,社会经济发展的唯一载体。虽然经济发展可以通过技术进步、资本投入等推动,但当前经济发展及城镇化正处于关键时期,其对土地资源的需求仍不可避免。苏州市作为我国东部经济发达地区之一,其在 20 世纪 90 年代抓住了世界产业大转移的有利时机,大力发展了以电子信息为代表的现代制造业,吸引了包括世界 500 强在内的企业在苏州安营扎寨,苏州成为了仅次于上海的重要新兴制造业基地,率先发展的排头兵。然而,随着社会经济的发展,全市可供建设发展的土地已捉襟见肘,土地稀缺问题成为限制苏州社会经济持续发展的重要因素。因此,盘活存量建设用地是当前苏州社会经济发展及土地资源十分有限的条件下的必然选择,也是破解土地资源“瓶颈”限制,维持并促进苏州市城镇化及工业化进程可持续发展的唯一途径。

**2.1 苏州市存量土地现状** 现阶段苏州市存量土地现状主要呈现出两方面的特点:一方面是苏州市土地资源粗放利用为挖掘盘活存量土地提供空间。据数据统计,现阶段苏州市建设用地 23.38 万 hm<sup>2</sup>,占陆地总面积的比重已经超过 1/3 的警戒线。建设用地总量已经非常大,但与此同时,建设用地产出率与上海、深圳等大城市相比还比较低。这种利用效率不高、总量大的现状,恰好为苏州市土地二次开发提供了空间。另一方面是苏州市存量供地占比逐年上升。近年来,随着一系列盘活利用存量土地政策的有效落实,全市存量土地供地率呈现逐年上升的态势。2012 年,盘活存量土地帮助苏州市实现供地 3 066.67 hm<sup>2</sup>,占供地总规模的 55%,较

2011年提高了4%。张家港、昆山、吴中和工业园区4个地方存量供地率已经超过60%，其中昆山市存量用地占比最高，达到了74.47%。

**2.2 苏州市存量土地盘活面临的实际问题** 近年来，苏州市在盘活存量土地、资源配置改善、土地节约集约利用水平的提高、城市化发展上的推动方面取得了显著的成效。但是我们也要看到，存量土地的开发和利用工作中依旧存在不少问题。

**2.2.1 盘活存量的政策利用空间小。**随着城市化发展进程的不断深入，苏州市城市发展第一轮规划已基本实施完成。早期实施规划改造的区域已经不同程度出现了土地利用低效、交通等基础设施跟不上发展要求、原有规划不到位等新问题，再加上融资压力、拆迁矛盾等诸多影响因素，政府垄断的发展模式存在的弊端已十分明显。同时，这样的发展模式，一定程度上侵占了原土地使用权人的权利，也忽视了原土地使用权人参与开发的积极性，既造成了管理缺失，也不利于土地高效集约节约利用。按照现行土地管理、城乡规划的有关法律法规，鼓励原土地使用权人参与城市改造，吸引社会资金，鼓励多元化改造的模式，但始终缺少上位法的支撑。随着一系列政策的推动，各类新型产业、现代服务业发展需求不断增强，各类企业、民间资本参与开发的呼声不断高涨，存量土地利用管理制度改革也势在必行。为此，苏州市结合实际，在现行法律框架内进行了适度探索，出台了专项服务项目用地意见，研究制订了老城区发展文化创意产业的用地意见。但是，因为缺少上位法的有效支撑，这些制度在起草制定过程中谨小慎微，既担心会冲击全市土地市场建设，又深怕力度不够达不到促进土地集约利用的要求。

**2.2.2 部门职责需要更加明确。**实际工作中，规划管理与用地政策之间的矛盾一直存在，在一定程度上制约了城镇存量用地的再利用。对工业仓储等不符合城市规划的存量用地入市，对划拨土地提高容积率等存量用地改造，规划部门出具规划指标时一直处于遮遮掩掩的状态，因为上位法的制约，不愿出具明确的意见，使得国土部门也就无法按规定完善用地手续，国有资产流失或者好的项目无法实施的情况时有发生。

**2.2.3 存量土地盘活利用所需的资金筹措难度大。**在土地二次开发中，无论是回购企业、拆迁居民住宅或农村宅基地还是收回闲置土地都需要大量的资金。这些资金仅仅依靠政府的财政是无法解决的，必须靠二次开发中土地的收益来平衡。目前土地资源资本化实现的主要途径之一为土地招拍挂方式。从企业回购、实施拆迁到拍卖取得土地收益这一周期很长，在这周期内只能通过融资解决资金问题，但是任何不确定因素都可能影响土地二次开发的时序，使开发进度无法如期完成。例如受到房地产调控等影响，政府融资困难，无法解决收购拆迁中的资金问题，导致土地价格波动，无法达到二次开发预期的土地收益，资金无法平衡。

**2.2.4 存量土地盘活利用过程中遇到的拆迁难度大。**苏州市在现行的法律框架下采用土地市场化运作的模式。土地

的二次开发中原土地权利人无法直接参与到开发中去，原权利人只能在政府收购中争取最大的利益，因此，既使原权利人愿意拆迁也不会轻易答应，这就客观上加大了拆迁的难度。拆迁困难使原改造计划不能按时完成，同时增加了开发的财务成本。

### 3 苏州市存量土地盘活的方法探索与案例分析

苏州市人口密度高，城镇土地高度稀缺，后备资源严重不足，如果无限制的扩张城市区域，盲目地征用农地，将会给社会带来巨大的损失，激发城市承载力和失地人口之间的矛盾。依据苏州市土地资源现状，挖掘盘活存量土地，促进土地节约集约利用，是苏州市实现科学发展的客观需求，也是苏州市实现可持续发展的必然选择。为此，近年来苏州市正在不断探索盘活存量土地的新思路。

#### 3.1 苏州市存量土地盘活的可能性和必然性

**3.1.1 苏州市存量土地盘活的可能性。**经过多年的研究和探索，苏州市通过制度创新来化解土地供需矛盾。现阶段，苏州市已制订了以下6个方面的政策，为苏州盘活存量土地提供可能。

一是集约利用考核体系。苏州市早在2002年就开始积极倡导土地的节约集约利用，经过多年的有效探索，苏州市土地集约利用考核体系不断完善。从2007年开始，苏州市从控制增量、盘活存量两个层面入手，量化建设用地的供地比例、单位建设用地对GDP、财政收入的产出率等考核指标，对各县市区进行了国土资源管理的年度考核工作。经过连续5年的评估，土地的节约、集约程度每年都程增长趋势，存量土地在供地中的所占比重也有明显增加。

二是企业用地回购政策。在社会经济发展面临土地资源刚性约束的条件下，针对苏州市土地后备资源紧张与土地利用粗放并存的问题，市政府出台了《关于企业用地回购的实施意见》，提出要通过企业用地回购政策。这一政策促使苏州市的土地利用结构更加合理，土地利用更加集约，土地资源的供应能力更加持续，城市功能更加完善，进一步提高了苏州市的综合竞争力。据统计，2012年苏州市实施回购企业用地397宗，土地面积790.13 hm<sup>2</sup>。

三是宅基地换商品房政策。运用城乡建设用地增减挂钩政策，将空出的农村宅基地复垦成为耕地，同时在尊重农民意愿和维护农民合法权益的基础上，实现对农村建设用地的合理、科学、高效利用。这一措施在优化了苏州市城市和农村的土地利用的结构和布局的同时，不仅土地供给和需求之间的矛盾得到了缓解，而且土地节约集约利用水平也得到了提高。

四是地下空间使用权利用政策。近年来，随着苏州市经济的飞速发展，轨道交通逐渐步入正轨，土地利用方向发生了转变，原先单一的地上发展已不能满足现代化建设的需要，地上地下同时发展已经成为新的模式。为了合理配置和集约化开发地下、地上空间的土地资源，充分地突显土地资产价值，避免国有资产流失，进一步提升土地节约集约利用水平，苏州市出台关于地下空间利用的使用权管理章程《苏

州市地下(地上)空间建设用地使用权利用和登记暂行办法》,这是江苏省内绝无仅有的。

五是批而未用土地调整盘活政策。调整具有合法权属的建设用地的空间位置来实现盘活再利用。苏州市创新存量土地盘活利用机制的研究重点正在于此。在具体做法上经历了置换、挂钩到现在批而未用调整盘活先后3次变迁。据统计,2012年全市调整盘活批而未用土地934.33 hm<sup>2</sup>。

六是用好国家和省的相关政策。主要包括建设用地增减挂钩政策和工矿废弃地调整盘活政策。一方面,苏州市是国土资源部确定的建设用地增减挂钩试点单位,实施万顷良田工程和城乡建设用地增减挂钩政策,全方位实行村庄重规划,对乡镇拆迁后的一般城镇建设用地、废弃矿山及未利用地等进行复垦整治,实行建设用地空间布局调整,从而增加计划外建设用地指标,缓解建设用地矛盾。另一方面,使用废弃土地的重新利用和新规划建设用地结合的方式,盘活利用存量用地,增加土地综合利用效率,完善建设用地布局。这一举措对拓展苏州市城市建设和经济社会发展利用空间起到了重要促进作用。

**3.1.2 苏州市存量土地盘活的必然性。**据苏州市2010年度的土地变更调查结果显示,截至2010年12月31日,苏州市土地面积总和为86.57万hm<sup>2</sup>,其中农用地30.71万hm<sup>2</sup>,农用地中耕地16.56万hm<sup>2</sup>,人均仅0.025hm<sup>2</sup>,已大大低于联合国规定的0.053hm<sup>2</sup>/人的警戒线;建设用地为23.38万hm<sup>2</sup>,未利用地为32.48万hm<sup>2</sup>,其主要为河流、湖泊等水面,其中可供开发利用的土地面积缺乏,后备资源严重不足。从新修编的全市土地利用总体规划来看,苏州市到2020年可利用新增建设用地的规划许可空间只有1.67万hm<sup>2</sup>,平均每年只能占用约1666.67hm<sup>2</sup>农用地。因此,在今后很长一段时间内,年度用地计划少、可用土地资源空间小与建设用地需求量大的矛盾将会日益突出。但即便如此,批而未用、供而未用、土地利用不充分的状况层出不穷,低产能、高能耗、土地利用不充分的情况时有发生。所以苏州市在土地资源利用上必须走严格控制增量、积极盘活存量、合理安排闲置土地、挖掘内涵、集约用地的道路。

## 3.2 苏州市存量土地盘活的主要方法

**3.2.1 实行土地年租制。**这是一种土地所有权归国家,以租赁的方式将具有一定期限的土地提供给土地使用者,使用者在获取土地使用权后,按期向国家缴纳租金的土地配置方式。通过土地年租制加快土地使用权的流转速率,保障了存量土地改善和优化提供了可靠的制度保证,同时使城市内部闲置和低效利用的土地充分发挥作用。这种以租赁土地使用权供应土地的方式,不仅可以让政府以管理者的身份限制土地的用途,而且也能以土地所有者的身份收取相应的租金,实现土地资产增值和土地资源使用的双重目的<sup>[14-18]</sup>。2012年苏州市吴江区桃源镇通过厂房出租从而成功盘活老企业废弃的厂房用地。这一举措一方面帮助了新成立的企业加快建设步伐,另一方面也显著地增加了桃源镇土地的生产效率,形成一个良性发展的多赢局面<sup>[19]</sup>。

**3.2.2 实行土地使用权出让。**土地使用者在根据法定规程获取一定年限的土地使用权后,按照出让年限向政府缴纳相应的土地出让金。而所缴纳的土地出让金,按照国家相关规定的比例上缴给同级或是上级政府财政部门。全面实行经营性土地、建设用地的公开交易和有偿使用制度,强化存量土地资产的管理,规范土地使用者对土地用途、利用现状和容积率等土地使用条件,维护土地市场公开公平公正的交易规则,运用市场机制实现城市土地的优化配置<sup>[2]</sup>。

**3.2.3 实行市地整理和村庄整理。**充分用足用好城乡建设用地增减挂钩政策,全面开展村庄整理,对农村建设用地、乡镇拆并后的一般城镇建设用地、废弃矿山未利用地等进行复垦治理,实行建设用地空间规划,减缓建设用地矛盾激化。从历年的统计,分析后得出,苏州市目前农村居民点用地为5.97万hm<sup>2</sup>,以从事农业的人口和户数计算,人均占地和户均占地分别为0.023和0.061hm<sup>2</sup>,缺乏有效性、正确性、科学性。倘若未来能有40%的村庄用地在城市化进程中退出建设用地区域,经复垦整治后就可增加城镇建设用地1.2万hm<sup>2</sup>左右。此外,鼓励开展旧城镇改造。据调查,苏州市市区城郊结合部的建筑容积率只有0.7到0.8左右,通过对旧城镇重新规划和建设改造,可以使土地使用率翻一番,在同样的空间内能够大大提高土地对人和物的承载量以及经济产出率,有效增加城市发展空间。

**3.2.4 创新招商引资方式。**基于土地资源形势日益紧迫的情况下,改革传统招商引资的方式和“土地为先”的思想,是提升土地利用率的好途径。2011年苏州市吴江区桃源镇如盛化纤有限公司则成为以较少的土地获取较大招商项目的成功代表,如盛化纤3.33hm<sup>2</sup>的厂房面积均为镇上的存量土地,在这块土地上,如盛化纤创造出了将近8亿元的产值<sup>[20]</sup>。这一措施,既盘活了土地,又有又创造了效益,一举两得。

**3.2.5 引入市场竞争机制。**通过盘活存量建设用地的内部挖潜,在进行盘活的同时引入市场竞争机制,从而有效利用市场机制在土地资源合理配置方面的关键作用,让每一块存量建设用地均进入二级市场进行公开交易,以实现被盘活的存量建设用地均能达到集约化、高效化使用的目标。这一措施成功避免了许多盘活行为因条件所限而没有出现预期的效果,导致盘活以后的存量土地依然是粗放利用的现象。

## 3.3 苏州市盘活存量土地运作案例

**3.3.1 基本情况介绍。**张家港市地理位置优越,坐落于长江沿海地区的重要经济区的交汇处,是一座发展迅速的以工业为主的港口城市。近些年来,张家港市以其优越的区位条件赢得了社会经济的飞速发展,与此同时,土地的供需问题也日趋严峻。合理利用土地资源,盘活存量土地正在逐步被提上日程。根据数据显示,从张家港市2009~2011年供地情况来看,每年土地供应需求在800hm<sup>2</sup>左右,其中存量供地每年约333.33hm<sup>2</sup>,2011年达到379.20hm<sup>2</sup>,其中工业用地占比67.6%,房地产用地占比25.2%,商业用地占比4.8%,科教用地占比2%,其他用地占比0.4%。由此可见,工业用地占存量供地的比重尤为突出,这与张家港市积极开展“腾

笼换凤”的工作是密切相关的。数据显示,2011年张家港市“腾笼换凤”的面积有351.71 hm<sup>2</sup>,其中,保税区73.65 hm<sup>2</sup>,开发区67.58 hm<sup>2</sup>,冶金园65.28 hm<sup>2</sup>,凤凰镇41.52 hm<sup>2</sup>,塘桥镇51.49 hm<sup>2</sup>,乐余镇13.93 hm<sup>2</sup>,南丰镇16.36 hm<sup>2</sup>,大新镇13.55 hm<sup>2</sup>,农业园8.36 hm<sup>2</sup>。

### 3.3.2 “腾笼换凤”主要特点。

(1)以集约利用资源为推动力,大力收回闲置土地。2011年张家港市加大对企业征而未用土地的处置力度,特别是对一些征用超过2年一直闲置的地块,依据有关法律法规予以收回并重新供地。塘桥镇的威德电子项目征地6.67 hm<sup>2</sup>,该项目自2007年初八举行开门红仪式后,一直未开工,塘桥镇依法收回该地块并重新安排项目进驻。2011年全市共收回双狮精细、兄华服饰等企业闲置土地16宗,面积65.17 hm<sup>2</sup>,并规划全部再投入工业,为张家港市工业经济发展提供了空间。

(2)以重大项目建设为推动力,全力盘活存量用地。2011年为推动富森科技的聚丙烯酰胺、龙跃锂离子电池、中飞针织电脑横机、大新重装区等一批大项目建设,对建设涉及到的一批企业采用多种方式甚至通过法律途径促使企业让出土地。2011年全市涉及大项目建设而实施腾笼换凤的地块共12宗地,面积35.17 hm<sup>2</sup>,为大项目建设提供了有力的保障。

(3)以培育规模企业为推动力,加快淘汰劣质企业。张家港市各区镇为加快培育规模企业,对一批耗能高、污染重、税收低的企业进行整治,一是停厂回收,二是搬迁置换,三是分拆转手。2011整年一共为培养规模企业而关闭停产、搬移企业24家,涉及土地37宗地,面积73.09 hm<sup>2</sup>。

(4)以中小企业发展为推动力,保障优质企业用地。张家港市中小企业解决了该市近一半的工业就业机会,成为保障社会稳定的关键成份,而且其中科技含量高、装备先进的中小企业具备做大做强可能。为扶持这些中小企业,开发区专门腾出空间来保障这些中小企业的用地。

(5)以镇区发展建设为推动力,加快实施“退二进三”。2011年开发区、塘桥镇、冶金园、大新镇共因镇区建设而关停、搬迁企业32家,涉及土地47宗,面积49.75 hm<sup>2</sup>。加快实施“退二进三”,一方面可关停一批劣质企业,另一方面对镇级财政会产生促进作用。

### 3.3.3 “腾笼换凤”存在的问题。

(1)战略性新兴产业投入少。在张家港市实施“腾笼换凤”的351.71 hm<sup>2</sup>土地中,规划用于商住开发的有62.37 hm<sup>2</sup>,物流及贸易用地42.66 hm<sup>2</sup>,用于工业的有241.87 hm<sup>2</sup>。而其中用于新兴产业的为144.89 hm<sup>2</sup>,占比41.2%。

(2)实施完成的比率不高。在2011实施的总面积中,当年完成全部操作流程的有277.79 hm<sup>2</sup>,其余有119.12 hm<sup>2</sup>到了2012年第二季度才完成,其中盛隆光电购置菊花味精的地块因光伏企业市场行情变化遭遇搁浅。

(3)淘汰落后工作不到位。从2011年张家港市各区镇实施的情况来看,原定的430家建议淘汰的企业除因政策性

关停外,没有一家企业被关停,而且在实施淘汰落后方面均无及时制定具体操作方案。

3.3.4 主要经验和启示。一是项目把关要严格。在招商项目的选择上,除了要严格按各地规定地均投资强度、容积率的要求外,还要结合当地市场行情,多中选好,好中选优,把有限的资源供给技术含量高、发展前景好的项目,实现利益最大化。

二是加强政策引导。2011年张家港市直接转让的土地有46.99 hm<sup>2</sup>,规划再投入到传统产业的有15.49 hm<sup>2</sup>。因此,各地应加大对企业宣传本地区的各项扶持政策力度,鼓励相关企业建设满足国家产业政策所鼓励及顺应本地区产业发展导向的项目。

三是加快政策落实。张家港市各区镇自市政府发文考核淘汰落后“腾笼换凤”工作后,集中了较多的人力、财力开展这项工作,但在实施淘汰落后工作方面并没有制定具体操作方案,阻碍了淘汰落后工作的进程。因此,为不断推进土地合理利用的进程,改善工作质量,各地应积极落实政策,加大土地资源集约利用的力度,更有效地缓解发展与用地之间的矛盾。

## 4 苏州存量土地盘活工作中的建议和思考

长期以来,苏州市一直围绕盘活存量土地,挖掘用地潜力,想办法,谋对策,并获得了不错的效果,基本满足全市经济发展对土地的使用要求。但随着可盘活土地的数量越来越少,盘活存量土地工作的难度越来越大,传统的盘活存量土地方式已很难适应新形势的要求,必须大力探索和拓展盘活存量土地的新路径、新举措。结合上述案例,提出以下建议。

4.1 拓展政策空间,探索存量建设用地盘活新机制 苏州市建设用地规模大、空间布局零散,新增用地指标紧、规划空间窄,盘活挖掘存量用地是满足苏州市今后阶段经济社会发展的刚性土地需求的重要途径之一。为调动地方积极性,国土资源部门需要对苏州这样具备存量建设用地资源和财政资金充裕的地方,出台相关盘活存量土地的激励机制,给予政策倾斜,提供支持和帮助。推进苏州盘活利用闲置和低效建设用地,扶持苏州工业企业转型升级,实现苏州市多元化、多渠道的改造模式,从而建立起土地管理资产、资本、资源,“三资”一体化管理的崭新格局。

4.2 出台资金配套政策,建立激励机制 资金是直接影响各地挖掘盘活存量土地力度的重要因素。在当前土地市场不景气、国家对房地产市场宏观调控政策较严及银根紧缩的情况下,各地都不同程度存在资金压力问题,这也将一定程度上影响到各地对盘活存量土地的资金投入,不利于挖掘盘活工作的有效开展。因此,国土资源部门必须制定鼓励利用存量土地的资金配套的相关政策,通过建立资金配套激励机制,对盘活利用存量土地工作绩效较好的地区给予支持。这一资金配套激励机制可以考虑从土地出让金收益中提取一定比例资金,设立盘活存量建设用地奖励专项资金,实行专项管理,从而缓解各地在盘活存量土地进程中的资金缺乏问题。

**4.3 明确部门职责,强化协调配合** 针对城乡规划与土地管理政策之间的矛盾,自上而下协调,一方面抓紧完善土地规划与城乡规划不协调不同步的地方;另一方面,明确管理职责,消除存量土地资产管理中的真空地带,从根本上解决完善手续缺规划,或者完善手续影响城市实施规划,增加补偿成本等问题。

**4.4 完善相关规定,实现存量土地盘活利用** 在转型升级过程中,对使用效率不高的土地实现退出机制,对闲置及利用不充分的土地实行重新配置,补偿标准的高低一定程度上成为了这些存量土地能否有效盘活的关键因素。按照有关规定,闲置土地应无偿收回,但在实际操作过程中基本上是无法实现的。为此,苏州市研究制定了企业用地回购的实施意见,在意见的基础上,充分做到理论与实际的结合,更好地实现盘活利用这些企业的存量土地。

## 5 结论

苏州市社会经济高速发展,土地资源需求一直保持高度紧缺状态。建设用地供给与需求之间的矛盾使得挖掘盘活存量土地,改善土地节约集约利用成为苏州市科学发展的客观要求,也成为苏州市科学发展的必然途径。通过对盘活苏州存量土地工作的探究,笔者认为通过拓展政策空间、出台资金配套政策、明确部门职责等措施有利于提升苏州市土地资源优化配置和建设用地节约集约利用水平,实现拓展建设用地新空间的目的。但是除此之外,更要注重盘活的实际执行工作。首先要对资产评估机构加强监管,做好盘活存量土地的基础性工作。在苏州大市范围内成立土地评估行业协会,定期对评估机构内人员的素质、工作能力以及机构本身的工作质量进行考评,对不符合标准的机构予以警告甚至责令停止。同时建立相关激励机制,对考评表现较好的机构予以奖励、晋升等激励措施,提高土地资产评估行业内部人员的工作积极性,从而提升整个行业的工作水准。完善的资产评估体系,不仅有利于推动存量土地盘活工作的进程,也有利于充分有效的发挥土地资源效益。其次是要根据实际情况,合理运用各种土地资产处置方式,做好盘活存量土地的实施工作。针对土地用途的不同,采取不一样的土地处置方式:对用于公共基础建设的土地资产或是由国家垄断经营的土地,则可采取行政划拨的形式进行处置;对用于商业或是

竞争性行业的土地,则可以采用出让、租赁等形式,具体处置方式可视行业的竞争力而定;对用于支柱产业或是高新技术产业的土地,则可采用作价入股的方式等。总之,这种处置方式都有其利弊,要取长补短,综合运用,达到互补的最佳效果。最后建立土地资源利用数据库,加强遥感动态监测技术,做好盘活存量土地的监管工作。在数据库中记录闲置用地、企业违规用地等信息,并结合运用遥感动态监测技术,对土地进行实时监控,以便数据库的及时更新,使管理人员时刻掌握城市用地的违法情况,采取适当措施。同时通过动态监视和数据库信息,显示土地的最佳用途,做到高效利用每一寸土地。

## 参考文献

- [1] 罗玲. 基于土地可持续利用的我国城市土地储备投资可行性评价研究[D]. 长安:长安大学,2007:8.
- [2] 谢少波. 关于盘活存量土地问题的再思考[J]. 吉林农业,2012(4):37.
- [3] 鲁建平. 盘活存量土地是当前破解用地供需矛盾的重要举措——上虞市节约集约利用土地专题调研[J]. 浙江国土资源,2012(5):39-40.
- [4] 朱赣洪. 国有企业存量土地依法盘活问题研究[D]. 南昌:南昌大学,2009:6.
- [5] 蔡玉梅,张晓玲,杨枫. 英格兰是怎样管理和利用存量土地的[J]. 资源导刊,2007(9):44-45.
- [6] 张瑜. 各国土地制度比较研究[J]. 农业经济问题,1989(5):25.
- [7] BOWMAN A O M, PAGANO M A. Transforming America's cities: policies and conditions of vacant land[J]. Urban Affairs Review, 2000, 35: 559-581.
- [8] 沈伟民. 用“六个一批”方法盘活存量土地[J]. 国土资源通讯, 2005(20):38.
- [9] 范宝杰. 做好存量土地文章 保障社会经济发展——临沂市城区节约集约用地的几点做法[J]. 山东国土资源, 2005(12):12-17.
- [10] 沈华祥. 转变用地观念 创新管理方法 盘活存量土地 集约高效用地[J]. 浙江国土资源, 2004(10):21-22.
- [11] 李品. 城市土地储备问题研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学, 2006:22.
- [12] 李煜晖, 骆晓鹏. 从盘活城市存量土地看城市地域结构重组[J]. 城市, 2001(4):35-37.
- [13] 王林芝. 盘活存量土地资产 提高城区土地利用集约化水平[J]. 国土资源导刊, 2008(1):48-49.
- [14] 黄维连. 立足存量土地挖潜加快旧城改造步伐[J]. 山东国土资源, 2006(9):5-7.
- [15] 孙永正. 以年租制为主盘活存量土地[J]. 中国房地产, 1996(2):26-27.
- [16] 郭贯成, 吴群. 年租制与批租制的比较[J]. 国土资源, 2002(9):23-25.
- [17] 李雄, 方龙. 论土地年租制适用的制度架构——以土地年租制和土地出让制比较为视角[J]. 改革与战略, 2010(1):86-89.
- [18] 傅建春, 胡永升. 在土地储备中实行土地年租制的可行性研究[J]. 国土资源导刊, 2006(2):31-32.
- [19] 黄亮. 三年盘活存量土地 1850 亩[N]. 苏州日报, 2012-11-07.
- [20] 刘逸. 桃源三年盘活存量土地 1850 亩[N]. 吴江日报, 2012-11-05.

(上接第 303 页)

(2) 采用典型田块调查法确定耕地标准系数,即选择与待整理区域地形地貌、土地利用方式、农业技术水平相近的已经实施过的土地开发整理项目进行典型田块调查,然后根据调查获得的典型田块进行耕地标准系数计算,最终计算的结果经实证研究,切实可行。

(3) 耕地整理潜力区可优先作为土地整治规划中的农用地整治重点区域及高标准基本农田建设项目备选区域,可为区域耕地整治,特别是进行高标准基本农田建设提供更科学

的依据。

## 参考文献

- [1] 高向军. 土地整理理论与实践[M]. 北京:地质出版社,2003.
- [2] 汤国安,杨昕. ARCGIS 地理信息系统空间分析实验教程[M]. 北京:科学出版社,2007.
- [3] 孝成, 田水松. 土地整理潜力评价理论与方法初探[J]. 国土资源导刊, 2004(5):18-20.
- [4] 姬鸿飞. 基于农用地分等的耕地开发整理潜力研究[D]. 保定:河北农业大学,2008:14-15.
- [5] 唐秀美, 陈百明, 张蕾娜, 等. 中国耕地整理潜力测算分析(英文)[J]. 农业工程学报, 2012(1):219-224.