

温州市城镇低效用地再开发政策探析

郑巧凤 (温州市瓯江口新区土地储备中心, 浙江温州 325027)

摘要 在分析城镇低效用地的概念和温州市城镇低效用地再开发政策制定情况的基础上,重点从地类认定、历史遗留用地处置、供地、市场主体参与机制规范、配套政策完善5个方面分析了温州市城镇低效用地再开发政策红利,并从扩大地类认定政策适用范围、再开发项目土地出让金评估收取办法制定、再开发项目审批等几个方面提出了城镇低效用地再开发的对策建议,为推进城镇低效用地再开发进程和城镇低效用地再开发在全国的推广提供借鉴。

关键词 城镇低效用地;再开发;政策探析;温州市

中图分类号 S272;F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)21-309-02

Analysis on Wenzhou Redevelopment Policy of Urban Inefficient Land Use

ZHENG Qiao-feng (Oujiang Estuary District Land Reserve Center of Wenzhou, Wenzhou, Zhejiang 325027)

Abstract Based on analysis of the concept of urban inefficient land use and the situation of Wenzhou urban redevelopment on inefficient land policy formulation, the paper emphatically analyzes the Wenzhou inefficient urban land redevelopment policy dividend from five aspects including the ground class account, the historical remaining land handle, supplying for the land, market subject participation mechanisms and supporting policies. Expecting on providing reference guide to promote the process of urban inefficient land redevelopment and promote urban inefficient land redevelopment on country's range, the paper put forward suggestions on urban inefficient land redevelopment from several aspects including the policy applicable scope of ground class account, formulation on land leasing fee assessment methods of redevelopment land, redevelopment project approval.

Key words Urban inefficient land; Redevelopment; Analysis on policy; Wenzhou

推进城镇低效用地再开发是国土资源部创新的重大的战略部署,是温州市加快转型升级、促进节约集约用地的重大机遇。城镇低效用地再开发工作是一项全新的探索和尝试,温州作为全国第一个上报国土资源部批准的试点城市,勇当低效用地再开发试点的探路先锋,努力先行先试,各项工作走在全省前列。据统计,2013年以来,温州市共实施城镇低效用地再开发项目948宗,实施面积2 018.13 hm²;其中2014年实施项目596宗,实施面积1 463.33 hm²。

1 城镇低效用地概念

城镇低效用地是指不符合现行规划用途、利用粗放、布局散乱、设施落后、闲置废弃以及不符合安全生产和环保要求的存量建设用地;在“三改一拆”中计划实施改造和已拆除建筑物的土地^[1]。列入再开发范围的城镇低效用地,应当同时符合土地利用总体规划划定的城镇扩展边界范围和城乡规划划定的城镇建设用地范围,产权清晰,权属合法。主要包括:旧城镇、旧厂矿、旧村庄及其他低效用地。也就是人们平常所说的城镇旧住宅区、旧厂房、旧村庄(城中村)以及违法用地建筑拆除后形成的空置土地。

低效用地的定义主要基于2个指标,即建筑容量低、土地产出效益差^[2]。其中,建筑容量低通常表现为容积率不高、建筑密度低等;产出效益则主要针对工业用地和商业用地而言,通常表现为单位土地上的生产效益和产量较差。

可采取协商收回、鼓励流转、协议置换、“退二优二”、“退二进三”、收购储备等方式实施城镇低效用地再开发。

2 温州市城镇低效用地再开发政策制定情况

2.1 出台调查技术方案和调查实施方案,明确开发对象范围

试点政策的成功争取还只是拉开了这项工作的序幕,摸

清家底是低效用地再开发工作迈出的“第一步”。温州市及时与浙江省规划院进行沟通对接,根据试点工作要求和温州实际,率全省之先研究出台了调查技术方案和调查实施方案,明确要求纳入城镇低效用地范围的地块原则上必须在土地利用总体规划确定的城镇拓展边界内,对于边角地、夹心地、插花地等“三地”,原则上单宗用地面积不超过0.40 hm²,或累计面积不超过再开发项目用地总面积10%。对于列入试点范围的城镇低效用地开展上图入库工作,建立城镇低效用地数据库。只有纳入城镇低效用地数据库的地块,方可列入试点,享受相关试点政策。

2.2 出台实施意见和 workflows,确保用地有法有方 试点工作涉及面广,政策性强,能否制订一套符合实际、有针对性、可操作的配套政策,是整个试点工作能否取得实效的关键所在。为此,温州市国土资源局与相关部门进行了充分的对接,及时发布了《关于推进节约集约用地加快城镇低效用地再开发试点工作的实施意见(试行)》(温政发[2014]49号),并按不同改造模式简化审批流程,出台了《温州市区城镇低效用地再开发工作流程(试行)》(温再开发办[2014]14号)。针对工作开展过程中各地反映的征地工作调查难、违法用地(违章建筑)处置难、地类认定有偏差、地类认定补偿标准以及出让金优惠力度不足等问题,温州市国土资源局结合实际,细化完善了具体配套措施,保障了各项优惠政策的顺利落地,充分激发了市场主体参与再开发工作的积极性。

2.3 研究制定考核办法,确保任务顺利完成 为及时对各地政策执行情况进行跟踪督导,确保政策执行不走样、不出位,严格控制国土资源部、浙江省国土资源厅有关指导意见框架之内,避免干扰正常的土地管理秩序,甚至造成土地市场的混乱,温州市国土资源局研究制定了城镇低效用地再开发考核办法,将按照日常考核与年终考核相结合、目标任务量差别考虑、项目分类考核、项目分阶段考核的原则进行

作者简介 郑巧凤(1983-),女,山东聊城人,经济师,硕士,从事土地经济与管理研究。

收稿日期 2015-06-03

考核赋分,引入修正系数设置,制定月报表,要求各地认真填写纳入年度考核的地块清单,实行“一月一通报”,落后地区重点督查的制度。

3 温州市城镇低效用地再开发政策红利

城镇低效用地再开发工作,能给温州带来多大的利益,关键在于制定的试点政策。对此,温州市紧紧扣住国土资源部文件精神,结合温州实际情况和以往的政策措施,提出了具有温州特色的试点政策。

3.1 适时调整地类认定政策,破解项目用地难题 占补平衡一直是温州项目建设过程中的一块“心病”,特别是从2014年开始,浙江省政府下达给温州的新增建设用地计划指标比往年下降了35%(往年在933.33 hm²左右,接下来预计不会超过666.67 hm²),经济社会发展与土地资源的有效供给矛盾越发突出。以往项目用地报批要求参照1996年第一次土地调查的地类,属于农用地的,要使用年度新增建设用地计划指标;属于耕地的,还需落实耕地占补平衡指标。对此,温州市国土资源局积极向上争取政策,在上报《城镇、低效用地再开发工作方案》时就明确土地地类根据土地现状踏勘结合2009年第二次土地调查成果认定。该政策的出台,可使温州市纳入城镇低效用地及“三改一拆”范围的土地按现状地类(建设用地)进行报批。据统计,温州市纳入城镇低效用地范围内的土地,第一次土地调查为农用地而第二次土地调查为建设用地的有近0.53万hm²(其中耕地约0.40万hm²),这就相当于为温州市节约了0.53万hm²的新增建设用地指标和0.40万hm²的耕地占补平衡指标。

3.2 妥善处置历史遗留用地,促进产业转型升级 为妥善处置历史遗留用地,温州市国土资源局根据温州市实际情况,规定了3个时间节点的不同处置方法和方式,为解决一批历史遗留用地问题提供了政策支持。其中,用地行为发生在1987年1月1日~2009年12月31日的,在符合城乡规划和建筑质量安全、消防安全、环保要求的前提下,对城市基础设施、公共设施、公益事业、保障性安居工程及政府原因导致没有合法手续的用地,可按存量建设用地上地的违法行为进行处理(处罚)后,补办用地手续。违法违章建(构)筑物已拆除到位的,视为违法用地行为已消除,不再进行处理(处罚)。借助这个政策,可以通过再开发,对一些历史遗留的用地项目进行补办手续和改造提升。

3.3 采取灵活供地政策,助推城市有机更新 温州辖区内散落着大量旧村、旧居、旧厂房,影响和制约着城市的发展。“三旧”问题不解决,城市转型就无从谈起,温州城市环境也就无法实现根本性转变。在各地的日常工作开展中,很多改造项目受到供地政策的制约无法顺利实施。为了破解这个难题,温州市大胆突破供地政策,除经营性房地产开发项目外(指进入市场可销售的项目),原土地使用权人利用原有合法土地实施再开发的,允许采取协议出让方式办理供地手续。该项政策让温州市在开展小微企业创业园建设、“城中村”改造、“退二进三”、“腾笼换鸟”、“亩产论英雄”等各项工作中,处置土地的方式更加灵活。例如,在开展小微企业创

业园建设方面规定,经县(市、区)政府(功能区管委会)同意,允许原国有土地使用权人利用原有合法土地,按照统一规划、统一设计、统一审批的要求,开发建设小微企业创业园,允许以协议出让方式供地,土地出让金按照市场评估价补缴差价,地块开发完成后,允许按层作为最小分割单元,参照房地产开发模式进行分割,且只能分割登记到实施主体、成员名下(或分割转让到股东名下),有关产权按相应分割单元办理。此外对用于商服用地的项目,允许进行分割销售或分割登记,但分割销售或分割登记的建筑面积不得大于改造后总建筑面积(包含单独计算容积率指标的地下空间建筑)的30%,且只能按幢或层作为最小分割单元,有关产权可按相应分割单元办理。需要分割销售的,实施主体应具备相应的房地产开发资质,开发项目通过工程竣工验收后才允许分割销售。另外,试点政策还规定对项目地块周边,单块面积不超过0.40 hm²,或累计面积不超过再开发项目用地总面积10%的边角地、夹心地、插花地等“三地”,可一并协议出让给再开发项目业主集中开发改造。经初步调查,全市拆后形成的空置土地1733.33 hm²,边角地、夹心地、插花地等“三地”面积866.67 hm²,这些空闲土地得到再开发利用,将进一步增加城镇建设用地有效供给,提高土地对经济社会发展的持续保障能力。

3.4 规范市场主体参与机制,激发再开发热情 过去,由于土地资源市场配置机制不健全,导致一些土地使用权人拥有土地却苦于没有资金而不能进行再开发,还有一些土地使用权人拥有资金想扩建原土地使用范围却受到政策的制约也不能进行再开发。这种土地、资金资源不匹配现象比较普遍,相关土地使用权人反映也比较激烈。对此,温州市打破这种土地、资金资源不匹配限制,对已经取得合法产权的项目用地,除再开发为经营性房地产开发项目外,允许原国有土地使用权人进行自行再开发或联合再开发。申请联合再开发的,可共同成立联合体(或公司),联合体可自行约定每个成员所占比例。地块开发完成后,有关产权可以按照约定的比例分割登记到成员名下(或分割转让到股东名下)。对有条件且有组织实施能力的村集体经济组织参与再开发的旧村庄(城中村)改造项目,进行整村改造的,安置后节余土地通过公开出让,土地出让金可按一定比例,奖励给村集体经济组织。对依法收回、收购存量建设用地用于再开发的,在依法补偿的基础上,可给予原土地权利人一定数量的奖励。这项政策是对政府主导开发工作的一项补充,也是推进市场有效支配资源的一条途径,将激发土地使用权人参与再开发的积极性,进一步推进产业结构调整,带动投资和消费增长,增强经济发展动力。

3.5 充实完善配套政策,及时解决问题 城镇低效用地再开发工作关联度大,涉及面广,政策落实和项目实施过程中必定会遇到各种新情况、新问题。在具体工作开展中,温州市注重引导各地根据本地实际,细化完善具体配套措施,并密切关注各地具体政策的执行情况,及时吸收、推广各地的典型做法,充实完善配套政策。针对城镇低效用地再开发过

多方面还存在问题和不足。

(1) 必须打破城乡二元经济结构, 实现各项资源市场化配置。在二元结构下, 城市和农村的发展是割裂开来的, 要想彻底打破二元化的现状, 首先要进行户籍制度的改革, 消除户籍歧视, 消除在社会保障的各个方面城市户口优势和农村户口的劣势, 使其在社保方面在户籍上达到统一的无差别待遇。以及进一步加快对城市化与现代化发展的脚步, 使农村得发展得到城市更多的支持, 在此基础上进一步消除户籍制度的制约, 是农村居民享受与城市居民无差别的社会保障待遇, 并逐步让生产生活要素依据市场自由的流动, 互助发展。

(2) 完善社会保障制度, 推进城乡一体化社会保障的发展。目前, 我国的社会保障制度的建设并不是很完善, 尤其是在农村地区, 还存在社保政策的趋势以及各类社保覆盖范围的不足, 对此建立完善农村的社会保障体系, 加大农村社保的建设投入刻不容缓。在此基础上逐步完成与城市社会保障制度的衔接, 并在此过程中加强管理, 避免在城乡社保对接的过程以及在执行方面出现不必要的问题。

(3) 加强社会保障法律法规的建设, 尤其是在城乡对接方面法律法规的建设。在构建城乡一体化的社会保障体系的法律法规建设方面必须给予足够的重视, 有了法律法规的约束, 才能使在社会保障在执行中有法可依。社会保障主要集中在“钱”的问题上, 因此在执行过程中要用法律来保障社保资金的发放以及运用, 消除空壳套保的事项发生, 尤其是

(上接第 310 页)

程中涉及的征地工作调查难、违法用地(违章建筑)处置难以及地类认定有偏差等 3 大征地难题, 有针对性地采取措施予以解决。如: 针对征地工作调查难问题, 对能明确产权人的, 调查表上要写明产权人姓名; 对确实无法明确产权人的, 调查表上先填写属地村委会, 并注明“具体权属以拆迁实施时入户调查内容为准”。这样就为征地报批工作争取时间, 加快工作进度。针对违法用地(违章建筑)处置难问题, 对确实无法处理(处罚)到位的, 由属地乡镇(街道)调查清楚违法用地(违章建筑)基本情况, 并对这些违法用地(违章建筑)提出明确处置方案(处置方案中要做出在供地手续办理前予以处理(处罚)到位的承诺), 经县(市、区)政府(功能区管委会)签字盖章确认后, 暂时视为违法违章行为已消除先报批准征收手续。同时, 为消除各地在工作开展过程中的顾虑, 温州市国土资源局采取了以局会议纪要的形式下发各地执行。此外在不改变土地使用功能的前提下, 鼓励原国有土地使用权人对工矿厂房、仓储用房进行改建、扩建、拆建及利用地下空间, 提高容积率的, 不再增缴土地出让金。

4 下一步措施及建议

要继续积极探索配套政策, 进一步研究推进项目再开发的突破点和红利点:

(1) 探索扩大地类认定政策适用范围。对辖区内的所有土地, 在报批农转用和征收手续时, 均采取根据土地现状踏勘结合 2009 年第二次土地调查成果认定地类的方式, 进一

在城乡对接过程中, 避免出现任何利用法律漏洞来为己牟利的事情发生。另外, 要加大财政对社会保障体系的投入, 尤其是对农村社会保障的投入。政府作为社会保障中的责任主体, 有着保证并促进其发展的责任。在构建城乡一体化的社会保障体系下, 我国政府应加大对农村社会保障体系的资金投入以及建设使农村的社会保障有财力的支持, 并保障其不断地发展和实施。同时, 拓宽社会保障的资金筹集渠道。要想实现城乡一体化社会保障发展以及其的可持续性, 必须拓宽资金的筹集渠道。目前我国的社会保障自己主要来自于国家、单位以及个人三个方向, 但是对于农民以及低收入甚至无收入的群众来讲参保并缴纳保费都是非常困难的。其一, 使农民有剩余收入并不断增加收入, 这样农民才有余力来进行社保的办理; 其二, 对于社会保障在农村的宣传力度应不断加大, 鼓励人们参保并积极缴纳保费; 其三, 应该鼓励社会有能力的人士进行募捐; 其四, 建立灵活机动的保费缴纳方式, 使人们可以灵活缴纳保费, 并不带给参保人缴纳保费的压力。

参考文献

- [1] 徐清照. 现阶段我国城乡低保制度衔接问题研究[J]. 齐鲁学刊, 2011(7): 107-110.
- [2] 熊金才, 蔡才昂. 社会保障城乡一体化的路径选择[J]. 行政与法, 2013(3): 47-51.
- [3] 闫飞. 当前我国失地农民生活保障问题及对策研究[J]. 安徽农业科学, 2014(6): 6015-6017.

步降低政府征地成本, 释放政策红利空间。

(2) 探索出台市场主体直接参与再开发利用的政策。允许低效用地范围内的原国有土地使用权人引进市场主体进行合作再开发。申请合作再开发的, 可共同成立项目公司, 并明确约定各自比例。由原国有土地使用权人申请, 政府在收回原国有土地使用权的同时, 以协议出让方式直接供给项目公司进行再开发利用, 进一步调动原土地使用者、市场主体参与的积极性。

(3) 研究制定市区再开发项目土地出让金评估收取办法, 加大政策优惠力度。

(4) 协助探索短期用地规划和审批工作, 切实解决城市规划远期管控和土地近期有效利用的合理性问题。

(5) 积极谋划城镇低效用地范围内的项目, 将城镇低效用地再开发与“三改一拆”、“五水共治”、“两美温州”、小微企业园建设等相结合, 统筹推进, 突出重点, 形成特色。充分释放地类认定政策、供地方式政策、“零星土地”开发政策、历史遗留用地处置等政策红利, 加强创新、完善举措, 让城市中“躺”着的土地充分“活”起来, 释放经济效益。

参考文献

- [1] 浙江省人民政府. ZJSP00-2014-0010. 浙江省人民政府关于全面推进城镇低效用地再开发工作的意见[EB/OL]. (2014-05-23) http://www.zj.gov.cn/art/2014/5/28/art_32431_161483.html.
- [2] 张敏. 国土部: 稳步开展城镇低效用地再开发试点[N]. 中国证券报, 2012-05-29.
- [3] 唐健. 城镇低效用地再开发政策分析[J]. 中国土地, 2013(7): 41-43.