盘活低效用地 推进空间再造

——关于盘活全区低效工业用地的建议案

（讨论稿）

2022年，崇川区政协将盘活低效工业用地列为常委会调研课题。上半年，课题组通过研讨交流、现场协商、学习考察等方式，重点就盘活全区低效工业用地工作进行了思考研究，形成建议案，供区委、区政府决策参考。

1. 崇川工业用土地规划及利用基本情况

**规划用地供给情况。**截至今年5月底，崇川区现有规划工业用地共24447.6亩，其中未供地总面积1911.9亩。从区域分布看，崇川开发区规划工业用地范围共11159.4亩 ，其中未供1163.85亩；市北高新区规划工业用地范围共4828.8亩，其中未供158.7亩；港闸开发区规划工业用地范围共9196.65亩，其中未供603.45亩。

目前，全区可利用的已征未供工业用地共1222.5亩，其中具备出让条件的工业用地只有1028.55亩，且绝大部分已有意向用地企业。由此可见，全区工业用地的增量已经非常有限，资源不足的瓶颈开始显现。

**工业企业产出情况。**依据《崇川区工业企业资源节约集约利用综合评价分类实施办法（试行）》的规定，参加全区用地绩效评价的工业企业共613家，应税销售约914.7亿元，总税收约41.4亿元，亩均应税销售约461.2万元，亩均税收约20.9万元。其中崇川开发区亩均应税销售约1001万元，亩均税收约25.5万元；市北高新区亩均应税销售约453.1万元，亩均税收约13.9万元；港闸开发区亩均应税销售约327.6万元，亩均税收约15.9万元。全区工业用地的平均产出和贡献率偏低。

**低效工业用地摸底情况。**今年以来，区发改委、工信局、资规崇川分局等部门分别就低效工业用地盘活工作开展了调查摸底、政策研究等基础性工作，形成了《崇川区工业企业资源节约集约利用综合评价分类实施办法（试行）》和《崇川区进一步深化工业用地提质增效的实施细则（试行）》等政策文件。截至今年6月，按照《崇川区工业企业资源节约集约利用综合评价分类实施办法（试行）》（崇办〔2022〕21号）的评价标准对613家参评企业进行评价，评价初步结果属于C类和D类低效用地的企业共184家，合计面积5322.3亩，亩均应税销售约79.5万元，亩均税收约2.6万元。其中，崇川开发区共30家，合计937.35亩，亩均应税销售约73.4万元，亩均税收约3.1万元；市北高新区共52家，合计726.15亩，亩均应税销售约122.6万元，亩均税收约2.9万元；港闸开发区共79家，合计2941.5亩，亩均应税销售约64.5万元，亩均税收约2.1万元。

从低效工业用地的初步摸底调查结果看，呈现出两大特点。一是低效工业用地规模大，低效用地总量**（5322.3亩）**是全区规划可供工业用地面积（**1911.9亩）**的近三倍，盘活空间具备可能性；二是工业用地质量平，低效工业用地的产生原因有的是因为企业未按协议要求投资建设到位；有的是因为企业产品低端，产出贡献下降；有的是因为企业以出租资产为主，业态低端且混乱，甚至干脆在等待拆迁。低效工业用地的亩均税收仅有3万元左右，盘活工作具有必要性。

1. 盘活低效工业用地工作存在的不足

（一）责任主体多元，合力不够有效

在调查中，区发改委、工信局、资规崇川分局等主体单位都高度重视土地盘活工作，有计划、有目标，也各自制定和正在制定相关配套文件，但从交流情况看，存在目标不同、标准不同、要求不同、政出多门等情况，建议能进一步增强合力，统筹研究，并形成统一开放便于操作的文件体系。

（二）盘活方法单一， 推进抓手不够多

由于早期的土地出让协议、投资监管协议中约定刚性不足，后期难以采取法律手段和强制手段要求企业无偿退出低效用地。目前普遍采取的是单一的协议征收腾地办法，征收难度大、成本高，难以持续。

（三）企业自觉转型意识不强，发展动力不够足

由于缺少强有力的市场引力和更有效的行政推力，低效用地企业在自身转型过程中普遍存在等、靠、要的问题，往往一租了之，希望等到房屋征收时获取一笔土地级差收益，转型升级、扩能增效的动力不足。

三、进一步盘活低效工业用地工作的建议

**（一）强化组织引导 提升工作主导性**

**统一领导。**以土地提质增效工作为核心，建议将现有的区工业企业资源集约利用工作领导小组、区闲置低效土地盘活工作领导小组、区深化工业用地提质增效工作领导小组等多个领导机构，整合成“崇川区推进土地资源高效利用工作领导小组”，统筹全区用地评价、低效用地盘活、产业用地出让及提质增效工作。各职能部门在统一领导下，各司其职，各负其责。

**统一政策。**加强对全区低效用地情况的研究，进一步深入摸底调查，制定涵盖动员、组织、推动、激励、考核、审批等环节的全面工作制度和政策，防止政出多门。统筹全区低效用地盘活工作，资金平衡也力求在全区范围内实现。

**科学规划。**在用地功能配置和片区规划时，要对低效用地盘活多做研究，提出可行的开发方案，尤其要给大项目落地腾出空间。要将盘活低效工业用地与全区经营性用地的规划布局进行统筹，以弥补盘活的成本缺口。

**（二）强化项目带动，盘出经济效益**

盘活低效用地，要把提升经济性挺在前面，把壮大全区经济实力放在优先位置，不能为腾地而腾地，为盘活而盘活。

**算好投入产出。**要将盘活成本与产出效益算清楚，从而决定是否盘、何时盘、怎么盘。比如崇川开发区南区，要摸清拆迁底数，算清开发成本和收益账目，做到谋定而后动。

**突出项目带动**。合理把握工作提前量，尽量减少投入成本支出，建议以成熟项目落地需求为本，适当提前落实盘活工作，减少土地闲置浪费。要狠抓招商引资工作，以高质量项目促动盘活，做到经济收益和推动发展两不误。

**专题重点研究**。调研中，我们了解到通能精机从2013年起闲置至今近10年，目前仍然存在盘活动力不足、投入成本高位的情况，如果不采取措施处置，再闲置十年也有可能。这些重大项目建议市区层面专题研究，以长远眼光、统揽举措推动企业重组。

**（三）强化依法治理，提升工作保障性。**

**完善存量管理。**对已出让工业地块，要逐企梳理，完善质量要求，要按《合同法》落实双方的权利义务。土地出让方要依法主张自己的权利，并以经济、司法等手段推动存量工业企业转型。

**强化质量指标。**对新出让工业土地，要在地块建设条款中强化质量指标，并列入双方权利义务范围内，以《合同法》严格约束双方。要建立效益补偿机制，对不能完成协议约定产出的企业，要按年度、按约定税收指标的财力分成上缴不足差额。以三年为一个周期，丰年超额完成的税收指标，可以等额抵返己缴差额。

**建立复核机制。**区级要建立工业企业年度质量复核机制，委托专业管理部门负责每年质量复核和落实司法程序。

**（四）强化导向机制，提升工作积极性**

课题组6月初到贵阳市相关区考察调研，了解到不少值得学习借鉴的经验做法。比如，乌当区积极地向贵阳市争取，将过去五年内盘活出让的低效土地市收益分成部分全部返还，大大激发了当地盘活低效用地的积极性。为此，我们也要建立激励措施，完善倒逼机制，解决动力不足的问题。

**倡导企业重组。**鼓励市外优质企业与本区低效企业重组。鼓励低效企业与相邻高效企业重组。鼓励低效用地相对集中的区域内企业联合开发。将低效企业资源实时有效与重点招商项目对接。区属国企应积极参与低效企业的重组。

**鼓励自主改造。**区委、区政府应积极向市里争取，制定鼓励企业自主盘活用地的政策。在符合区域长期规划的前提下，鼓励企业二次改造后按比例分割转让。自主改造的企业可通过补交出让金的方式转为研发或办公用地，以拓展使用功能，提升招商和融资能力。对于退二优二的集中片区，在优质项目落地时，可以由企业为主对其内部实施二次改造开发，由政府为主对片区基础设施实施提档升级，探索产业片区城市更新的新路径 。

**建立低效用地项目库制度。**对投入少、产出低、贡献不足的企业，对照评价体系属于低效企业的，一律纳入项目库管理，实行相应管控措施。对通过自主改造或转股、转让合作之后达到退库标准的低效企业，及时给予“出库”奖励。

**完善资源差异化配给制度。**在现有出台的政策之外，对于低效企业不得增加污染物排放总量指标，在实施区域污染物限排时优先作为限排对象。在能耗“双限”周期将其列为实施限电、限产的首要对象。完善水、电、气差别化供应价格的政策依据，区分C类和D类企业的适用政策，建议采取逐年逐步加价的方式，直至其提质增效实现“退库”。

**完善国有园区的考核机制。**利用区属国有企业整合的契机，加大对国有园区用地绩效的考核权重。探索国有园区和知名招商机构合作共管模式，发挥各自优势，促进招商质量和招商进度的有机统一，引领区内企业转型升级。