
建设用地减量化的难点在哪？

——以 B 镇 J 村为例

课题组¹

(青浦区人民政府办公室 201799)

【摘要】：根据规划，上海市到 2040 年的建设用地规模将锁定在 3226 平方公里以内，因此推进集中建设区外建设用地减量化将成为当前和今后一段时期的重要任务。特别是青浦区建设用地规模已经突破“天花板”，推进减量化工作显得尤为迫切，同时也遇到许多困难。本文选取一个最基层的行政村开展普查研究，从微观层面寻找该工作中存在的具体困难，并提出相应的对策建议。

【关键词】：建设用地 减量化 集中建设区 问题

一、研究背景

党的十八大报告指出：“要节约集约利用资源……大幅降低能源、水、土地消耗强度，提高利用效率和效益……严守耕地保护红线，严格土地用途管制”。党的十八届三中、四中、五中全会也分别就此提出了更加详细的要求，特别是十八届五中全会明确提出：“坚持最严格的节约用地制度，调整建设用地结构，降低工业用地比例，推进城镇低效用地再开发和工矿废弃地复垦，严格控制农村集体建设用地规模”。

按照这一要求，上海市政府《关于编制上海新一轮城市总体规划的指导意见》提出，建立与创新驱动发展相适应的规划和土地管理制度，按照“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的原则，实现全市规划建设用地总量“零增长”。总量锁定，是将 2020 年规划建设用地规模 3226 平方公里，锁定为上海发展至 2040 年的建设用地总规模。

据此，《青浦区土地利用总体规划（2010-2020 年）》提出，到 2020 年，全区建设用地总体规模控制在 226 平方公里，其中规划集中建设区（以下简称“集建区”）内 172 平方公里，集建区外 54 平方公里。

截至 2014 年 6 月份，全区现状建设用地已达到 229.6 平方公里，其中集建区内 145.5 平方公里，集建区外 84.1 平方公里，已经突破“天花板”。2014 年起，区委区政府根据全市统一部署，启动实施建设用地减量化工作，重点推进集建区外即 198 区域的减量化工作，并制定实施了《关于青浦区集建区外现状建设用地减量化工作实施意见（试行）》，明确了规划管理、指标管理、资金管理等方面的激励措施。

该项工作启动以来，截至 2015 年 11 月底，全区已立项 158.53 公顷、拆除 84.8 公顷、复垦 34.65 公顷、验收 10.76 公顷，

¹**作者简介：**本文为青浦区第十二期中青年干部培训班的调研课题。课题组成员：周跃东、张维、金慧琼、冯炉兵、金伟、夏骥、沈银华、徐瑞国、赵景秀、顾超、盛雯，均为青浦区中青年干部。指导老师：陈菊英、应豫。执笔人：夏骥（1980-），男，河南焦作人，理学硕士，上海市开发区发展研究中心特约研究员，注册城市规划师，中级经济师，中级统计师，现就职于青浦区人民政府办公室，主要研究方向为区域经济政策。

总体进展平稳，但各街镇反映推进工作也存在不少困难，工作进展分化明显，有的街镇总体积极性不高，个别村居甚至还有抵触情绪。那么，实际的情况和真正的困难究竟是什么？为此，课题组深入 B 镇 J 村开展了普查研究。

二、基本情况

B 镇 J 村辖区面积 2.27 平方公里，户籍人口 2980 人，现有 19 个地块属于集建区外的 198 区域，其中 1 个地块现状为村委会，2 个地块现状为国家级重大项目，因此列入减量化范围的为 16 个地块。

课题组对这 16 个地块上的企业开展了问卷调查，涵盖 21 个方面 29 项内容，并与部分村干部、企业经营者和户籍就业人员进行了访谈，基本情况如下：

（一）企业占地基本情况

从用地情况来看，企业占地普遍不大。16 个地块的总占地面积为 132.44 亩（8.83 万平方米），平均占地面积 8.28 亩，全部属于违法用地。

从建设情况来看，绝大多数为违法建筑。16 个地块的总建筑面积达到 4.37 万平方米，违法建筑占到 99.9%；平均容积率 0.49，最高的达到 2.02，高于全区工业用地的平均标准；只有 4 家企业的产证为红证，其余的 12 家都没有产证。

表 1 企业占地基本情况

	总计	最大	最小	平均
违法用地面积（亩）	132.44	46.16	2	8.28
建筑面积（平方米）	43657	5950	350	2728.56
违法建筑面积（平方米）	41657	5950	350	2603.56
容积率	—	2.02	0.09	0.49

（二）企业权属基本情况

从所有权来看，所有者权益多元。16 个地块的厂房中，7 家为企业自建自营，7 家为村集体建设并租赁，2 家为村集体和私人共有但由私人经营。从开办者身份来看，1 家为国有企业，5 家为上海户籍人员开办企业，10 家为来沪人员开办企业。

从使用情况来看，权属关系复杂。由于这些地块的规模都不大，因此存在转租转包现象的企业相对不多，共有 3 家企业。但是由于转包，也造成一个地块上实际上存在多家生产单位，最多的一个地块上有 4 家。

从合同管理看，普遍都是长期合同。对于自有厂房经营的企业，不存在合同期的概念。但是对于租赁厂房的企业而言，合同在 5 年后才到期的有 7 家，合同期最晚的要到 2029 年。

表 2 企业权属基本情况

	总计	最长	最短	平均
厂房租赁合同到期（年）	—	2029	2014	—
实际生产单位数（个）	22	4	1	1.38

（三）企业经营基本情况

从开办时间来看，普遍存在较长时间。16 个地块上的企业中，开办时间最长的已经有 21 年，平均已开办 7.19 年。

从经营范围来看，大部分属于劣势企业。16 个地块上的企业中，6 家属于五金配件行业，5 家属于木材加工行业，2 家属于水泥建材行业，1 家属于机械修理行业，1 家属于食品加工行业，1 家属于包装材料行业。

从企业规模来看，生产规模普遍很小。产出规模上，16 个地块上的企业中，平均年产值仅为 232.06 万元，最高的也仅有 1000 万元，没有达到规模以上产出水平（年产值 2000 万元）；亩均产出 28.04 万元，仅为全区工业用地平均水平 300.52 万元的 9.33%，最高的也不过 175 万元。

就业规模上，16 个地块上的企业中，平均就业人数不到 15 人，其中上海户籍职工占职工总数的 10.97%，缴纳社保的职工占职工总数的 39.66%。

从产出效益来看，综合贡献相对更小。税收贡献上，16 个地块上的企业中，平均年税收仅为 7.16 万元，最高的也仅有 35 万元；亩均税收 0.86 万元，仅为全区工业用地平均水平 13.88 万元的 6.2%，最高的也不过 4.2 万元。工资水平上，16 个地块上的企业中，月平均工资最低的为 2500 元，最高的为 4000 元。

表 3 企业经营基本情况

	总计	最大	最小	平均
年产值（万元）	3713	1000	30	232.06
年税收（万元）	114.5	4.2	0	7.16
单位土地产出（万元/亩）	—	175	6	28.04
单位土地税收（万元/亩）	—	4.2	0	0.86
企业职工总数（人）	237	60	4	14.81

上海户籍职工总数（人）	26	6	0	1.63
缴纳社保职工总数（人）	94	60	0	5.88
职工月平均工资（元）	—	4000	2500	—

（四）J 村主要工作

由于这 16 个地块上的企业存在众多的管理难题，经济效益和产出贡献又非常低下，J 村对于推进减量化工作是比较积极主动的。

在接到 B 镇分解的区下达任务后，J 村按照“先易后难”的原则，分步采取了三个方面的措施：首先是开展约谈，与 16 个地块的所有人开展接触，讲清楚上级要求和相关政策，听取对方的意见和设想；其次是分类实施，在约谈的基础上，对有意向的所有人集中精力率先开展工作，对意向不明甚至态度强硬的积极寻求其他解决方案；第三是连续作战，对于进入程序的地块采取过程跟进，确保一鼓作气彻底完成，不留“半拉子”工程，避免出现反弹。

截至目前，16 个地块中已经进入减量化推进阶段的有 4 个（其中已完成复垦的 2 个、已完成拆除的 1 个、已完成立项的 1 个），尚未开展洽谈或正在洽谈的有 12 个。其中已经进入减量化推进阶段的企业，全部选择了关闭停业。

三、问题及原因分析

在全面摸清 J 村的基本情况之后，建设用地减量化存在的真正问题及其背后原因也得以浮现。总的来说，主要有三个方面：

（一）管理方面

一是遗留问题处置难度大。全区 198 地块的现状企业中，绝大多数都是历史原因造成的，其中大部分是“请进来”的，即当初村里为了响应发展集体经济的号召而“打擦边球”招商引资的；有的是“给过来”的，即当初有关部门为了援助村级经济而违规建造一些厂房；还有的是“长出来”的，即由于监管不力而偷偷办起来的或是厂房转让而悄悄办起来的。

就 J 村而言，16 个地块上的企业都是当初主动引进的，现在又要实施减量化，许多所有者觉得政府出尔反尔，很容易产生受骗的感觉和抵触的情绪。

二是权属复杂处置难度大。如前所述，J 村的这些企业中，有一些存在租赁和层层转租现象，厂房的所有者、“大房东”、“二房东”有集体的、上海的、外省市的，衍生出多种排列组合方式，以至于出现所有者同意而承租者不同意等情况，有些转租情况比较严重的村，甚至还出现找不到所有者但找不到承租者，或是谁都找不到的情况，约谈的时间成本很长，也容易出现履行告知程序方面的问题。

三是联合行动处置难度大。对于个别问题突出、漫天要价、态度蛮横的企业，村里希望能够通过联合执法的方式进行处置。但是村一级并没有执法权，需要向镇里请示，而目前“条块结合、以块为主、块搭平台、条条联动、条主动进块”的机制还不够完善，镇里也希望通过联合执法优先解决全镇最为紧迫的问题，因此对于村里的请求难以在短期内作出有效回应。

（二）资金方面

根据全区的资金安排，对于减量化所得的新增建设用地指标，区政府按照 62.5 万元/亩进行收购，所得的占补平衡指标，按照 37.5 万元/亩进行收购，也就是说，减量化的资金成本控制在 100 万元/亩。

同时为调动街镇积极性，对于按时完成任务的街镇，区收购指标部分另行奖励 5 万元/亩，后来又提高到 20 万元/亩，这部分奖励资金都能够落实到村里。但是在实际操作中，村集体与企业所有者双方共同的感觉都是“钱不够”，主要表现在四个方面：

一是对抗情绪导致漫天要价。如前所述，一些企业觉得上当受骗后会产生强烈的抵触心理，在谈判时会提出不合理的价格要求。比如在与一家企业的商谈过程中，企业提出按照合同还有 10 年才到期，要求村里对照 10 年的年利润进行“补偿”。

二是观望心理导致不愿谈价。不少企业把减量化等同于动迁，认为拖得越久、“补偿”越多。实际上，区里每年会分解下达减量化任务，但是减量化工作本身并没有一个明确的时间节点，每年的减量化任务也不会落实在具体的地块，因此这些企业都不愿意“减在前面”，至少认为拖到后面补偿的标准不会降低，村里在谈判时也无法传递相应的压力。

没有明确的时间表也是村干部在工作推进中最大的担心，因为一旦全区在达到减量化指标要求后停止这项工作，那么就使得还没有减掉的企业成为受益者，不仅有可能造成先减掉的企业“翻烧饼”，而且有可能造成违法违规企业的反弹，在拆违、动迁等领域已经有了这样的教训。

三是个体差异导致打不平价。不同地块的违法搭建情况不同，减量化成本也就不同。对于一些容积率不高的地块，100 万元/亩的标准绰绰有余；但是对于容积率较高的地块，这个标准可能就无法满足了。

特别是该村还存在 4 个有红证的地块，其中的一部分厂房属于合法建筑，还有一部分属于违法建筑，那么究竟应该按照什么样的标准进行谈判，双方各执一词。

四是谈判之中试图讨价还价。实施减量化之后村集体的收益或多或少会受到一些影响，因此出于日后发展的考虑，在与企业进行谈判时，村里会在 100 万元/亩的标准内再尽量压缩，以便留出更多的资金。从 J 村的情况来看，主要是对那些容积率不高的企业进行一定的压缩。由于是分别谈判，因此是“一户一标准”，也存在标准不一导致的“翻烧饼”风险，虽然目前还没有出现。

（三）利益方面

一是减量化涉及到村集体的收益。J 村是一个农业大村，村集体经济基础薄弱、收入来源单一，全村所有的工业企业都在这 16 个地块上，每年能够从中得到土地租用、厂房租赁以及税收等各类收益 105.84 万元，占到全村年收入的一半左右。

可以说，除了每年 80 万元的转移支付资金和获得的“以奖代拨”资金，来自这些企业的收入就是该村剩下的收入来源，减量化后对于村委会的日常运行会产生显著的影响。据了解，有些村 198 地块上企业的收益占全村年收入的比重更高，明显缺乏推进减量化的工作动力。

二是减量化涉及到部分村民的收益。从 J 村的情况来看，16 个地块上的企业共有 26 名本村的户籍人员就业，每月能够从中获得 2000 元-3200 元的工资收入，折合成全年收入为 24000 元-38400 元，而 2014 年全区的农村居民人均可支配收入为 20050 元。工资性收入是农民收入的重要来源之一，尽管在这些企业中就业工资相对不高，但是岗位要求不高、通勤距离较近、工作时间灵活，对于村民仍有着较强的吸引力。

减量化工作实施后，至少会在短时间内对这部分农民的收入产生显著影响。虽然这部分户籍人员只占到全村的 0.87%，但是这些就业的户籍人员中相当一部分属于中老年或残疾人等弱势群体，在调研过程中他们也反映了一些担忧，甚至在推进过程中产生抵触情绪。

四、对策建议思考

针对以上问题及其背后的原因，我们建议从以下三个方面加以改进：

（一）明确管理责任

一是根据基层村居贴近一线、信息灵敏的优势，明确谈判告知和问题报告责任。当前，村（居）委会最重要的责任是与厂房所有者开展谈判，明确总体的推进计划和求援事项。

目前 198 地块的管理涉及到众多条线，其中地块和厂房本身涉及到规土部门，企业生产经营涉及到产业、市场监管、税务、环保、安监、人社等部门，有些部门有管理信息系统、有些没有；有些部门掌握情况相对全面、有些不够全面；部门之间的信息也没有互通。

而村居两委对情况最为熟悉，发现问题速度也比较快，但是问题报告的系统性还不够强。目前村居两委正在建立电子台账，并向管理部门开放了浏览权限，可以考虑在其中加入公共安全整治、违法用地整治、198 地块生产经营等方面的模块，这样管理部门能够通过该平台及时更新信息，同时发现问题后也能够留下报告痕迹，有利于明确各方责任。

从长远来看，在 198 地块全部减量化完毕后，通过网格化、信息化手段能够更好地落实村居“管好人、看好房、守好地”的责任，有利于构建长效管理机制。

二是根据各镇街道属地管理、综合性强的特点，明确常规处置、协调处置责任。各镇街道肩负着公共安全整治包括减量化的属地管理责任，在新一轮行政机构改革后，随着城管中队的“区属街管街用”和“镇属镇管镇用”、街镇网格化分中心的建立以及市场监管所改制等的完成，街镇的执法资源更为丰富。

因此街镇首先应及时对村居的呼声做出回应，对于能力范围内的问题主动处置。其次应主动搭建好平台，积极组织开展联合行动。

第三要做实工作成效，拆除的违法建筑面积、整治的违法用地数量、取缔的非法经营项目、淘汰的落后产能情况，这些工作与 198 地块减量化之间存在着直接的关系，应把台账做清楚，做到工作有据可查。

三是要充分发挥条线单位法理明确、队伍精干的长处，明确依据认定、一线执法的责任。各个条线部门掌握着两大资源：一个是政策资源，相对最熟悉本领域的法律法规和政策要求，有些具体的实施细则就是自己制定的，对于基层提出的疑难问题应主动依法依规进行认定，提供处置依据。

另一个是执法资源，尽管一些执法部门的资源实现下沉，但部门本身还保留着精干的执法队伍；同时还有很多部门的资源无法下沉，或是由于双重管理等原因下沉不够，因此街镇搭好平台后应主动深入一线，做到依据充分、主体合法、程序合法，在方式上既可以联合执法，也可以轮番执法，形成建设用地减量化的有效合力。

（二）适度调整政策

一是明确政策预期。要坚定推进减量化工作的态度，向各界表明这项工作的最终目标是全面消除 198 地块，不达目标决不罢休。这样一方面能够坚定村里推进工作的底气和决心，另一方面也能够打消部分企业主认为这项工作最终会不了了之、只要“拖下去”就会“活下去”的预期，有利于从根本上加快接触和谈判进程。

二是细化减量化行动计划。目前的减量化方案只有数量概念，没有区域概念；只有年度指标，没有具体步骤，对于基本情况的掌握还不够深入。要研究制定详细的减量化实施方案，在全面掌握具体地块信息的基础上，综合考虑企业数量、分布情况、问题隐患、合同期限等因素，从总体目标上和年度计划上明确减量化的时间节点和具体地块。

三是实施递减的“补偿”计划。在细化行动计划的基础上，对于纳入计划的地块应采取递减的操作措施。我们认为，尽管不同地块的容积率不同，但共同之处在于它们都是违法用地和违法建筑，在资金标准上应一视同仁，为体现政策的连续性，现有的 100 万元/亩的标准目前不宜变动，但是应明确，在规定期限内签约的可以享受此标准，之后可以设定一个很短的延长期，期内的标准应迅速降低，逾期则完全不能享受，这样有利于从根本上加快签约进程。

(三) 研究制定保障基层和群众利益的有效措施

一是增强村级组织自我发展能力。目前，全区的村级组织经济基础普遍薄弱，不少纯农业村缺乏内生发展动力，收入来源单一，日常运营主要靠转移支付以及 198 地块上企业的租金来维持。

尽管有按时完成任务的奖励资金，但是出于长远考虑，村里在与企业谈判时，有动力进一步压缩标准，为本村将来的发展尽量积累资金。尽管如此，单个村级组织的资本还是非常有限的，难以产生规模化稳定收益。

从上海其他区县以及本区的经验来看，一种普遍的探索是，将若干村级组织的资本集中起来，委托专门机构进行市场化运营，比如奉贤区成立的“百村公司”，本区 L 镇将减量化地块集中置换进行运营等。

前不久中办国办联合印发了《深化农村改革综合性实施方案》，明确将在进行农村集体产权制度改革、组建农村股份合作经济组织的地区，探索剥离村“两委”对集体资产经营管理的职能，开展实行“政经分开”试验，村两委将不再管理集体资产，为当前我国农村改革明确了顶层设计。

这为目前的探索提供了制度保障。但另一方面，村级集体资产产权制度改革后，资产已经分权到人，根据村民组织法，村民有权集体决定如何处置这些资产。据了解，J 村相当一部分村民希望能够将这些资产变现后一分为之，因此这种“打包托管”的办法能否实施还存在很多困难。

二是积极促进非农就业。如前所述，在实施 198 地块减量化后，村里就没有了实体企业，部分村民的非农就业会成为难题，异地就业就成为必然选择。

异地就业可能同样对于劳动力的素质要求不高，但是在通勤便捷性和时间灵活性上却无法与之前相比。因此从短期来看，还要依靠一定的政策支持，比如实施“西劳外输”就业补贴，对于吸纳本区劳动力的企业给予一定激励等等。但是从长远来看，新型城镇化才是解决这一问题的根本途径，非农就业问题一定是随着土地产权制度改革和在城镇定居而解决的。

参考文献：

1 新华网. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL]. http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm

2 中华人民共和国国土资源部. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[EB / OL]. http://www.mlr.gov.cn/zgzfw/201511/t20151104_1386832.htm

3 徐运, 张正芬. 锁定建设用地总量倒逼城市发展转型[N]. 新闻晨报, 2015-3-24.

4 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央办公厅国务院办公厅印发《深化农村改革综合性实施方案》[EB / OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2015-11/02/content_2958781.htm