

低效工业用地盘活利用的思考

——以重庆西彭工业园区为例

周吉霞¹ 姚秋昇²¹

(1. 重庆市九龙坡区规划和自然资源事务中心, 重庆 400050;

2. 重庆市规划和自然资源调查监测院, 重庆 400050)

【摘要】: 文章以重庆西彭工业园区为例, 通过对园区工业用地现状和存在问题进行分析, 以问题为导向, 并结合重庆实际, 提出通过推广新型供应方式、加强供后监管减少工业用地低效概率, 通过构建低效工业用地退出机制、实施五年期过渡政策和分割转让等措施, 促进园区低效工业用地盘活利用, 优化园区产业结构。

【关键词】: 低效工业用地 利用 西彭工业园区

【中图分类号】 F301.2 **【文献标识码】** A

我国工业开发园区普遍存在重扩张轻挖潜、重规模轻效率的现象, 随着土地资源紧缺与低效利用矛盾越来越突出, 上海、苏州、宁波、成都等地已经开启低效工业用地盘活利用实践探索。本文以重庆西彭工业园区为研究区, 通过实地调查、数据统计, 分析园区工业用地存在的问题, 提出相应政策措施促进使用粗放、效率低下工业用地的盘活利用, 具有重要的现实意义和经济效益。

1 研究区概况

重庆西彭工业园区是 2003 年由重庆市政府批准的市级特色工业园区, 位于九龙坡区西南部。目前园区规划范围约 30.6 平方公里 (其中建设用地面积约 26.7 平方公里, 非建设用地面积约 3.9 平方公里), 扣除建制镇建成区及其他社会单位用地后, 园区管委会实际管理开发建设用地面积约 16 平方公里。园区规划工业用地面积 7920 亩, 已供工业用地 6143 亩, 剩余工业用地空间约 1777 亩。在现有园区规划规模不变的情况下, 按照近 3 年园区年均工业用地供应量 360 亩计算, 剩余工业用地仅能满足未来 5 年的发展需求, 工业用地后备资源严重不足。低效工业用地盘活利用再开发成为园区提高工业用地利用效率, 促进传统产业转型升级, 释放新兴产业发展空间的重要途径。

2 园区工业用地现状

2.1 土地利用现状

园区已供工业用地空间主要分布在园区以西地区, 地块集中完整, 区位优势强, 余量工业用地形状破碎、布局散乱。2010-2016

作者简介: 周吉霞 (1986-), 中级经济师, 大学学士, 主要从事土地开发利用工作。

年间工业用地供地量较大，特别是 2016 年工业供地面积达到顶峰后骤降，近年逐步趋于平缓。

经调查统计，西彭工业园区已供应工业用地 116 宗，总面积约 6143 亩。从开发建设情况来看，已竣工 75 宗，土地面积 4724 亩；在建 31 宗，土地面积 884 亩，其中 95% 为 2017 年前供应，已经超过 2 年的建设时间，存在竣工违约；未开工 7 宗，土地面积 373 亩，包括开工违约和未到开工时间的情况；闲置 2 宗，土地面积 95 亩。从土地权属情况来看，已转让土地 13 宗，土地面积 786 亩；政府收回 1 宗，土地面积 68 亩。从厂房出租和出售情况看，整体或部分出租 26 宗，土地面积 1870 亩；标准厂房出售 3 宗，土地面积 100 亩。另有正在协商政府收回的 2 宗，土地面积 140 亩。

2.2 产业结构现状

西彭工业园区成立之初设想以中铝旗下西南铝业为基础发展出一条完整铝产业链，以发展高新技术产业为核心，铝材精深加工为重点，着力打造“中国铝加工之都”。由于受经济大环境影响，铝产投资过剩，园区部分企业已退出铝产业转向其他产业。

经调查统计，目前园区产业以汽车配件、机械设备、铝制品加工等制造业为主，根据《国民经济行业分类》的相关标准、结合园区已投产和在建的 5608 亩工业用地实际情况，园区企业共涉及 16 类产业。

3 存在的问题

3.1 产业发展以中低端为主，土地利用率偏低

尽管园区初衷是以铝产加工业为主，致力打造完整的铝产业链条，但实际上园区内从事铝产的企业大多处于铝的粗加工阶段，产业链难以向下延伸，产品附加值较低，难以形成规模效益。同时，园区大量企业从事通用设备制造、交通运输设备制造和金属制品制造等行业，投入产出强度不高、用地粗放。特别是早年出让的土地，出让前缺少用地规模的科学论证，存在企业占地面积越大，土地效益越低的现象。园区企业同质化严重，不仅容易引起恶性竞争，也造成园区企业项目重复建设，导致土地利用率低效。同时，园区发展定位不明确，企业准入门槛低，出现根据引入企业性质决定园区产业导向的现象。这样的园区环境难以引入高精尖的新兴产业入驻。

3.2 供后监管缺位，企业招租普遍

目前政府和园区主要关注工业企业招商和前期土地出让，供后监管仅停留在开竣工层面，因处置不严、企业违约成本低，已供工业用地开竣工率不高。因后期缺乏有效的评价标准和监管措施，土地利用率、投入产出强度、税收等核心指标没管住，合同履行责任流于形式，招商目标难以实现。与此同时，园区内一些企业业主因产业转移或经营亏损，通过充当“房东”出租闲置地或厂房来获利，承租人极易改变经营业态，工业用地生产价值得不到真正体现，优地劣用，影响经济效益。由此形成的复杂的产权租赁关系亦给园区管理增加难度。

3.3 产权关系固化，退出机制不健全

目前重庆市工业用地出让年限为 50 年，而传统企业的生产周期不足 20 年，当企业经营不善停产甚至倒闭后，因工业用地产权年限远未到截止时间，企业仍有权继续占有土地，导致部分利用效益低下甚至已经退出工业生产的土地长期“固化”在一部分企业业主手中，土地流转受限，不能及时有效地退出，造成土地资源极大浪费。因退出机制不健全，无明确的退出和补偿标准，企业各自意愿诉求不同，政府收回土地成本高，腾退难度大。随着园区工业用地供应逐渐饱和，新增工业用地指标短缺和存量工业用地低效、腾退缓慢的矛盾越来越突出。

4 盘活利用的对策和措施

4.1 推广新型供应方式，多途径保障工业生产

可借鉴上海、成都等地先进经验和重庆实际，缩短工业用地出让年限，实行弹性年限出让。对新增工业用地的出让，可按产业生命周期、企业自身实力等因素灵活设置出让年期，原则上不超过 20 年；对于政府投资或标准厂房项目、用地有特殊要求的重点产业项目和特殊行业项目等，经市级产业主管部门认定并经市政府批准的，出让年期最高不超过 50 年。对规模较小的农副产品加工、食品制造等行业统一实行长期租赁，土地租赁期限最长不超过 20 年；对前景不明、社会经济效益无法做出预判的新型产业用地，鼓励“先租后让，租让结合”的方式供应；严格管控供地规模，不宜一次摊大，鼓励分期供地。对出让期满或租赁期满，经审查批准符合条件的，可以申请办理续期或者出让手续。

4.2 设立土地利用绩效评价制度，加强供后监管

尽管土地出让合同中对开竣工时间、闲置处置及投入产出强度均有约定，但后期监管无抓手，违约处置难度大。建议可参照成都等地先进做法，让土地受让人与政府（管委会）签订产业用地监管协议书，并缴纳履约保证金，与出让合同一并作为工业用地供后监管与考核依据，提高企业违约成本。同时，以园区为依托，规划自然资源、发展改革、经信、税务、环保等部门联动，根据土地利用现状、投入产出、税收、环保要求等指标建立工业企业动态数据库，设立土地利用绩效评价制度。其结果作为工业项目享受优惠政策、用地续期以及退出管理的重要依据。

4.3 构建低效工业用地退出机制，促进工业用地循环利用

以工业企业动态数据库为基础，以土地利用绩效评价指标为依据，构建低效工业用地退出机制。在尊重企业自身意愿情况下，多方论证协商，形成退出企业名单（如国家禁止和限制类产业企业、已停产仅通过充当“房租”获利的企业等）。政府应建立明确合理的补偿机制，对退出企业用地实施收回后重新招商出让。同时，政府相关部门可出台反向倒逼措施，运用差别化能源、排污、价格、信贷等手段倒逼高能耗、高污染、低效益企业向主动改造升级和被动退出转变，实现优胜劣汰，促进园区产业结构调整优化，工业用地循环、高效利用。

4.4 实施五年期过渡政策，鼓励产业转型升级

对土地利用低效、产业不符合园区发展定位、又不愿退出的企业，政府应引导企业产业转型升级。鼓励企业业主利用存量房产进行制造业与文化创意、健康养老、科技服务业融合发展，兴办创客空间、创业咖啡、创新工场、孵化器众创空间，以及发展新业态、创新商业模式、开展线上线下融合业务，在五年内可继续按原用途和土地权利类型使用土地。过渡期满，对企业土地利用效率、产出、税收等指标进行评价，达标企业可按新的土地用途、市场价格申请协议方式办理土地出让手续。这种思路的核心是将地和房的盘活分开处理，在暂不调整用地性质的前提下，有利于实现工业厂房的改造利用。

4.5 支持提高土地利用率和分割转让，促进土地节约集约利用

对开发利用强度不达标的低效型企业，鼓励通过扩大生产性用房、厂区改造、内部用地整理及地下空间利用等途径提升土地利用效率，增加工业生产用地，不再征收土地价款。工业项目建成投产后，企业确有多余土地和厂房的，经批准后可予分割转让，鼓励企业引入相关产业链合作伙伴入驻。园区要充分发挥主体职能，搭建工业用地租赁转让信息平台。同时，政府要加强对受让企业准入审核，避免二次低效。

参考文献：

[1]唐燕.“新常态”与“存量”发展导向下的老旧工业区用地盘活策略研究[J].经济体制改革, 2015(04).

[2]骆虹莅.重庆市:工业用地全生命周期管理[J].城市建设, 2019(09).

[3]代兵,何芳,徐小峰,等.园区低效工业用地退出机制创新与措施建议[J].上海国土资源, 2017(02).

[4]贾雯霞,王晓倩,余子洁,等.低效工业用地的盘活再开发策略研究——以西青区张家窝工业园为例[J].农村经济与科技, 2019(16).