

对土地资源紧约束背景下工业项目“标准地”改革的思考

邱晓彤 李欣然

(肥城市自然资源和规划局, 山东 肥城 271600)

【摘要】国内土地资源数量相对固定,在近几年发展当中逐渐呈现出了土地资源紧约束的问题,这也导致各类企业在建设与发展中,极易出现土地资源应用方面的问题。因此,要对土地资源紧约束背景下的工业项目“标准地”改革展开对应研究,提升整体工作效益的基础上,满足各类重点生产企业与工程建设的用地需求。

【关键词】土地资源;紧约束背景;工业项目;标准地;改革

引言:

随着工业项目“标准地”的逐步推进,工业项目在用地节约集约方面的利用水平逐步提升。在带动行政审批制度全方位改革的同时,也完成了土地资源营商结构当中各类缺陷的调节与完善工作,为简化企业投资项目审批流程与审批成效,提供了相应的发展空间。由此,要在土地资源紧约束背景下去进行工程项目“标准地”试点的应用,根据实际研发效果,来完成行业发展的内容总结与内容拓展。并在这方面基础上提出适合于工业项目“标准地”改革制度体系的建议,进而实现土地资源的高效应用。

一、现阶段工业项目“标准地”改革方式

(一)调整政策文件,完善操作指引

从肥城地区经济发展与土地开发利用成效的角度上来看,将工业项目“标准地”改革工作应用到其中本身属于区域间经济发展的必经之路。随着可开发土地资源总量的逐步下降,能够用于工程开发与工业发展的土地资源相对紧缺,因此对于工业项目“标准地”的改革工作也提出了较高的要求,在这方面的基础上,带动地方政府部门出台各类政策,从而完成改革层面的有效创新。目前肥城地区已经完成了工业项目“标准地”改革试点的选址与搭建工作,通过出台系列文件的方式为试点工作的具体推进提供了对应的操作指导,基层管理与自然资源部门也随之出台了适应当地发展需求与发展情况的实施细则、实施方案。

(二)优化控制指标,提升土地利用效益

在传统土地资源管理模式中,工业工程涉及的标准地建设工作往往会选用一刀切的规划方案,因此在细节和内容上会存在较多缺陷,无法有效整合区域间经济发展与土地资源量的同时,也降低了土地资

源自身的开发效益。调整针对土地资源的控制指标,则需要技术人员与政府部门工作者综合评估土地资源的应用效益及当前工业项目“标准地”改革所提出的各项要求来完成土地资源属性的调配,提升土地利用指标差异化与弹性化的基础上,确保当前土地资源管理政策能够适合当地经济发展情况。

肥城地区在推进工业项目“标准地”改革方面的工作时,需要站在工业项目核准地管控指标的角度上去明确数值评估标准,依照产业准入方案、功能区管控标准与其他建设区域之间的调配标准来建立起符合新增工业项目“标准地”的投资、产出以及征税收收等指标的管控体系,并落实对应的动态调整政策。工业项目自身的规划工作也需要考虑区域间生态环境保护要求以及土地资源的可持续利用效益,避免工业工程在建设当中对土地造成破坏性的影响从而削弱土地资源的再利用能力。这部分工作在展开过程中可以通过优化控制指标的方式来限制工业项目对土地资源的破坏性,倡导绿色、低碳、循环的工业发展模式从而实现工业生产与生态环境之间的良性互动。

另一方面,优化土地资源的控制指标还可以通过调整土地资源在开发与利用中所具备的功能性,这是由于传统土地资源管理中会存在标准低规划方式相对固定的问题,无法实现土地资源多元化应用的内容调节。因此利用工业项目“标准地”的改革工作可以促使土地资源在开发以及应用中最大限度地发挥自身潜力。

(三)降低企业资金负担,增强企业创收能力

这部分内容在推进过程中,首先可以对工业项目的审批流程展开调节,将各类新型审批模式应用到其中并提高审批工作的监管力度。工业项目在制定土地

使用权的有偿合同后需要同时完成各项建设许可证的审批工作，以此来缩短工业工程在建设当中所需要的时间成本，将更多的资金应用到工业工程的建设主体当中。之后将统一窗口受理的管理模式应用进来，以此来统一各项文件与手续的批办流程，在审批中有效规避工业工程建设出现审批材料疏漏问题发生的概率。最后要精简审批材料内容，工业工程在建设当中如果通过出让的方式来获取建设用地的规划许可证，则可以调整成只需提供建设用地规划许可证申请表和项目批准、核准或者备案文件这两部分内容，实现审批材料的全方面精简。在土地受让人签订土地出让合同后，如果能够持有建设用地的规划许可证，并出具相关备案文件，便能够获取到工程建设用地的土地资源开发资格。

二、土地资源紧约束背景下工业项目“标准地”改革存在的问题

（一）政策支撑体系漏洞较多

在土地资源管理政策的推进中，部分地方政府在标准地的出让方面缺乏相应的管理制度，使得工业项目“标准低”、改革工作存在出让流程与手续规范度不达标的问题，导致租赁时间不明确、土地使用年限不明确等问题。在另一方面，政策体系中针对土地流转的引导工作不符合土地资源管理规范要求，极易导致部分土地资源长时间处于荒废的状态下，从而无法发挥出自身实际的应用效益。

差异化政策引导工作的缺失也会使得工业工程在项目划分中极易出现主体功能分区的集约化区别管控，土地资源在具体的应用中便无法得到明确的政策指引，进而土地本身的综合利用率不达标，对应的激励约束政策应用效益较弱，且缺乏与之相适应的土地资源开发考评制度，工业项目“标准地”的政策与各地实际发展情况之间无法达成充分的融合。

（二）控制性指标设定难度较高

控制性指标在设定方面往往需要参考较多的政策文件，其中会涉及土地利用总体规划与工业项目发展需求等材料，要求工程开发负责方要在综合考量各方利益的基础上，去筛选出最为合适的控制性指标。但是在具体的工作推进中，工业项目“标准地”改革工作常常会受到实际工作利益等方面的综合影响，从而产生利益平衡上的偏差，整体管控难度相对较高。而控制性指标的设定需要兼顾土地利用效益、生态环境保护、产业发展需求等多重目标，要求工程负责方与政府审批方要在不同利益诉求之间进行利与弊的

权衡。

控制性指标在前期设定当中会存在有流程相对单一、内容相对固化的问题，与市场之间的关联性较弱，且建筑容积率与投资强度无法达标。部分工程项目在建设当中会出现厂房配套面积占比与土地资源荒废率较高的问题，使得技术工作者无法依照行业建设发展需求以及市场环境发展的导向，来完成工程项目的动态调整。

（三）项目用地审批耗时相对较长

项目用地审批耗时较长的主要原因之一，是受到土地资源管理部门在用地审批过程中审批流程与审批手续过于复杂的综合影响。在土地资源紧约束的背景下，可以被用于工业工程建设的土地资源总量相对较少，因此针对涉及土地资源的审批工作需要经过多层协调，流程多的同时延长了整体的审批时间。用地审批工作耗时较长的另一方面原因，还来源于各部门的叠加审批以及交叉审批工作，而各部门间在工作内容与信息交互方面会，存在一定的时间偏差，因此使得整个用地审批流程时间较长。

工业项目在前期建设当中，从立项、选址、用地报批到落地开工建设，审批部门涉及发展改革、工业和信息化、财政、自然资源和规划等多个主管部门，因此整体的申报材料内容存在有数量较多、类别较为繁杂的问题。而从工业工程建设需求上来看，如果存在用地审批时间过长的问题，则会在降低工业生产实际效益的同时造成各类资源的浪费。在区域性评估当中，地区之间的统一评估工作又会涉及多项评估考核内容要求，使得工程各建设区域无法达成建设进度全面同步的同时，也使得整体建设工作的进度存在参差不齐的问题，并引发建设材料分配方面的问题。

（四）后期监管处理难度相对较高

这一问题主要表现在后期管理过程中工业项目用地供后监管往往不具备实质有效的法律管控效益以及监管方案，进而引发园区内部管理委员会无法落实自身管理能力，相关部门在联动机制上存在较多的问题，使得针对企业的监管和处罚措施难以得到有效落实，土地资源的利用效率变得低下的同时甚至出现了土地资源异常荒废的问题。部门联动监管机制的缺失，也成为诱发监管问题的主要原因之一，这是由于各个部门之间的联动监管机制应用欠缺，各部门之间无法形成有效的协作机制，从而导致信息共享成效不达标，容易产生监管空缺以及重

复监管等问题。

三、土地资源紧约束背景下提升工业项目“标准地”改革的具体方案

(一) 明确政策方向从而实现灵活管控

明确政策方向意味着政府部门在具体的工作中要根据各项管控标准去调整相应的政策内容,确保土地资源管理政策具备针对性的基础上促使各方工作者达成共识,以此来提升土地资源的利用效益。这部分工作在实际展开过程中,也是为了规避政策执行时存在的盲目性与随意性,而标准地改革工作更加强调项目负责人的主观意识,以此来增强项目审批方面的进度,并将各项政策落实到位。另一方面,土地资源紧约束的背景促使着工业项目在建设中主动引入各类新型技术,通过自主创新等方式来提高总产能与总收益。

工业园区也可以依照自身实际建设情况来增设个别条款,保证在前期投资框架与后期管控标准相互一致的基础上,去增强工业项目本身的建设与发展效果,从而保障区域间的资源开发质量能够达到预期目标。在监管协议的制定上则要考虑工程的整体收益,通过增加工程收益的方式来调动工程承包方与参与方的工作积极性、主动性。完成这方面工作后还要对工程设计方案展开调节并予以指导,如果设计方案在初版阶段便适合于工程建设与土地资源的开发利用要求,则要适当提高设计负责人的奖惩力度,以此来调动技术人员的工作积极性、工作主动性。这方面工作在推进当中也可以协助企业尽快落实各项前期准备工作,加速工程建设。

(二) 动态调整控制指标,增强企业投资信心

这方面工作在推进当中更加强调依照市场发展周期来设置灵活的指控标准,以此能够带动建设工程在发展中紧贴市场行情。这方面工作需要交由相关部门牵头负责,每年根据市场环境和行业动态进行综合评估工作。其中的重点培育产业也会得到特殊关照与政策倾斜,在放宽管理标准的基础上去提高工程建设的实际质量,为后续引进中间环节企业打下优质基础。需要注意的是,为了保证指标的合理性和客观性,技术人员与工程管理人员要依照工程建设要求来完成指标的設置与评估工作,尤其在放宽产出年限这方面应当谨慎对待,防止出现职权滥用或者工程管理机制过于混乱的情况。不同园区之间可以根据工程项目的所属类型来设立对应的培育期,由园区管理委员会依照行业特性与企业信用灵活程度来设置对应的产

出管控标准与管控限度。

(三) 提高监管标准,建立供后动态巡查机制

这方面工作在具体的推进当中,要将整体、重点放置到监管方案的设置当中,通过完善联动处罚制度的方式,来增强工业工程在建设当中所涉及的各类细节性管控标准。如果当前工业工程负责方无法达到工程建设的相应标准,则要在落实动态评估工作后,再进行后续管控工作的标准化调节,减少土地资源浪费现象出现概率的同时,完成闲置用地的全面回收。同时,要督促园区大力盘活存量,增加有效供应。

结语:

综上所述,在土地资源紧约束背景下,工业项目的“标准地”改革,是提高土地利用效率和促进经济发展的重要手段。针对审批流程过长、多部门叠加审批等问题,相关工作者可以从明确政策方向、动态调整控制指标、提高监管标准等方面推进调节工作,以此来提升工业项目“标准地”的改革成效,这些措施旨在促进土地资源的合理利用,增强企业的投资信心,同时有效提高工业项目的建设质量。

参考文献:

- [1] 张帆. 创新土地“码”管理 助推工业项目审批制度改革 [J]. 浙江国土资源, 2021(02):42-43.
- [2] 四部门发布《关于“十四·五”推进沿黄重点地区工业项目入园及严控高污染、高耗水、高耗能项目的通知》[J]. 机械工业标准化与质量, 2021(09):53.
- [3] 吕悦. 资源紧约束下大都市土地资源要素配置机制研究 [J]. 上海国土资源, 2020(04):9-13.
- [4] 郭珍. 资源环境紧约束下的土地利用: 竞争与冒险 [J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2018(06):59-63.
- [5] 陈柳新, 杨成韞. 资源紧约束条件下土地储备保障规划实施机制探索 [J]. 规划师, 2012(S2):155-158.
- [6] 张惠嘉. 地方政府合作困境的研究与突破——以h工业项目困境为例 [J]. 中国产经, 2022(13):120-122.

作者简介:

邱晓彤(1996.05-),女,汉族,山东肥城人,本科,助理工程师,研究方向:现主要从事土地储备及出让相关工作。

李欣然(1996.08-),女,汉族,山东肥城人,本科,助理工程师,研究方向:现主要从事新增建设用地规划和计划管理方面工作。