

地政聚焦

城镇化提质 先治用地粗放

——华北地区28个县(市、旗)城镇化土地利用情况调研

□ 国家土地督察北京局调研组

近日,中央媒体援引国家发改委的一份报告,对新城变“空城”的现象予以高度关注。新城建设是我国城镇化的重要推进方式,其中的土地粗放利用问题早已引起了国土资源系统的重视。不久前,国家土地督察北京局在北京市、天津市、河北省、陕西省、内蒙古自治区的28个县(市、旗)对县域城镇化土地利用情况进行了调研。调研地区总面积24.14万平方公里,2012年总人口1139.65万人,2007年~2012年间总体城镇化率由35.32%上升至38.21%。针对调研地区县域城镇化的种种现实问题,调研组提出了相应的政策建议。

土地 城乡建设用地“双增长”,工业用地比例偏高

调研发现,不少城市贪大求快导致城乡建设用地均增长过快,工业用地比例偏高,土地利用十分粗放,节约集约用地和优化用地结构的潜力很大。

城镇人均建设面积大,并呈现快速增长趋势。调研地区2007年~2012年城镇建设用地总面积由1105.99平方公

里增长为1520.73平方公里,增幅为37.5%。城镇人均建设用地面积由280平方米/人增长为349平方米/人,远超国家确定的100平方米/人的标准。

农村人口减少但农村居民点面积增加。调研地区2007年~2012年农村人口数量(户籍人口)由792.82万人减

少为789.28万人,减少了3.54万人,但农村居民点面积由2249.31平方公里增长为2509.19平方公里,增加了259.88平方公里,农村人均居民点面积由284平方米上升至318平方米。

县城土地扩张速度快于人口聚集速度。调研地区2007年~2012年县城

(县、市、旗政府所在地)建设用地面积由313.9平方公里增长为433.52平方公里,增幅为38.47%;同期县城(县级政府所在地)常住人口由317.36万人增长为351.26万人,增幅为10.68%,建设用地面积增幅是人口增幅的3.6倍。

工业用地比例较高。2007年至

2012年,调研地区新增工矿仓储用地154.95平方公里,占新增建设用地总量的52.71%。其中,5个县(市、旗)超过70%,黄骅市分别高达93.1%和89.1%。根据我国《城市用地分类与规划建设用地标准GB50137~2011》,工业用地比例应为15%~30%。

规划 缺乏上位规划指导,“贪大求快”问题突出

县域城镇化的规划普遍自成体系,缺乏上位规划指导,部分地区城镇建设用地规划面积和未建人口承载规模脱离实际。如河北省某县2012年总人口57.08万,县城规模为15.6平方公里、人口不足10万,但该县《城市总

体规划(2010~2020)》确定到2020年县城规模为40.4平方公里,城区人口35万。2007年~2012年该县城镇常住人口每年仅增加0.34万人,到2020年县城增加25万人的目标很难实现。此外,调研地区规划设立的开发

区建成比例较低。截至2012年底,调研地区共设立24个开发区,规划总面积780.8平方公里,其中有600.94平方公里尚未开发建设,占规划总面积的76.96%。县城城镇化缺乏统筹规划,贪大

求快问题比较突出,迫切需要上位规划的指导和管控。应建立统一规划,针对不同区域发展阶段和经济水平,因地制宜确定发展目标。同时,针对不同区域区位特点,优化功能布局,实现优势互补、协同推进城镇化。

资金 依赖土地出让收入,运作模式存在金融风险

依靠银行贷款收储土地,通过“低征高售”获得土地出让收益,是城镇化建设资金的重要来源。目前,调研地区在推进县城城镇化过程中,普遍采取用较低成本提前将集体土地收储为国有建设用地,依靠土地出让收入归还银行贷款,纯收益部分作为城镇化建设资金的模式。如果遭遇市场形势变化,土地出让收入低于预期,将面临较大还贷压力。

建设资金直接使用土地抵押贷款,依靠收储还贷的方式存在较大金融风险。如天津市某地新城项目,总投资157亿元资金,其中有80亿元是银行贷款,还贷资金主要依靠未来项目产生的税收。从目前招商引资和财政收入状况看,还本付息的压力很大。旧城(城中村)改造资金平衡方式存在较大的不确定性。部分地区城中村改造过程中,采取腾退的土地交由

开发商进行开发,依靠出售商品房进行资金平衡的方式。由于房地产政策调控等原因导致商品房销售受阻,出现预期资金难以回笼问题。如河北省某县“天承锦绣”项目,政府将腾退的土地交由开发商进行开发用于弥补资金缺口,开发商根据2010年房产销售情况和价格,估算可以盈利,但目前房屋销售状况低于预期,房屋空置率较高,资金难以平衡。

当前多数县级政府的财力水平远远不能满足城镇化建设需求,主要依赖土地出让收入或者土地抵押贷款弥补城镇化建设资金缺口,存在较大资金风险。这些问题应“堵疏并举”加以解决,一方面,严格控制土地抵押融资贷款规模,土地收储出让规模,防范化解潜在的金融风险;另一方面,积极引导社会资本规范有序进入城镇化建设领域,减轻县城城镇化建设资金对土地财政的依赖。

农民 话语权不足,部分地区“上楼”反添负担

违背农民意愿“上楼”现象时有发生。部分群众不满意补偿安置条件或生产生活面临特殊困难,不愿意接受目前城镇化有关安排,出现了“被上楼”现象。在部分地区,“上楼”增加了农民负担。被安置户在放弃宅基地的同时,还需要额外支付资金才能置换一套楼房,增加了农民的经济负担。如

内蒙古自治区某镇拆村并庄项目,农民在放弃宅基地的基础上还要再缴纳3万元才能获得镇区一套安置住房。同时,部分地区农民“上楼”后,依然从事农业生产,但居住地和承包地最远距离超过10公里,生产生活均存在诸多不便。此外,“上楼”后农户增加了物业管理费、取暖费等支出。

补偿安置方式单一,农民长远生计难保证。多数地区采取了一次性货币补偿的安置方式。失去宅基地或承包地的农民获得大量货币补偿后,往往缺乏稳妥的理财渠道,有的甚至参与博彩、非法集资等活动,长远生计得不到有效保障,也给社会稳定带来隐患。县城城镇化进程中,违背农民意

愿、损害农民土地权益,影响被征地农民长远生计等问题时有发生,迫切需要提高城镇化进程中农民话语权,完善多渠道、多种形式的补偿安置,逐步减少一次性货币补偿的安置方式,确保农民生活水平不降低,长远生计有保障,真正使城镇化发展成果惠及广大群众。

建议在整体规划、资金支持体系和制度供给上再加力

强化顶层设计、整体规划、政策指导和监督管理。制定全国层面的规划,根据区域、发展阶段和自然条件不同,进一步确定和细分不同类型的主体功能区,进行分类指导和管控。一是明确目标,针对不同区域发展水平,因地制宜,对哪些地区适应走什么样的城镇化道路进行统一规划、指导和约束。二是增强规划执行的严肃性,有针对性地减少县域城镇化各自为政的实施方式和各级政府强制推动行为,防止政府“5年任期”割裂长期规划,减少县域城镇化急功冒进和低水平重复建设。三是从高层确定适宜推进城镇化的区域,提供包括土地、

资金、产业和社保等配套政策,以差别化土地政策调控特大城市、大城市、中小城市和小城镇的发展规模。建立多元化的中长期资金支持体系。当前多数县级政府的财力水平远远不能满足需求,城镇化建设项目缺乏合适的投资主体、投资产品和融资条件,土地财政存在较大风险,以地生财难以以为继,而商业性金融自身的盈利性要求限制了其作用的发挥,需要在中央层面提供资金支持,建立多元化的中长期资金支持体系,引导社会资本规范有序进入城镇化建设领域,为县城城镇化建设提供大额、稳定、长期、可持续的低成本资金支持。

加快土地利用管理制度供给,以土地利用方式的转变推动城镇化由速度扩张向质量提升转型。将土地利用年度指标的投放与使用存量建设用地挖潜的数量相挂钩,使用一定数量的存量建设用地就与之搭配相应数量的新增指标,对于人均建设用地面积严重超标的地区削减新增建设用地规模,倒逼土地利用粗放地区走节约集约挖潜的发展道路;把挖潜存量建设用地潜力的重点放在县域地区,进一步完善、推广城镇建设用地增加和农村建设用地减少相挂钩的政策;逐步减少新增建设用地中占用耕地的数量,鼓励使用未利用地

和其他土地;大规模开展土地整治,提升耕地质量。统筹城乡用地管理,明晰农村集体土地产权,切实维护农民权益。进一步明晰农村集体土地产权,提高城镇化进程中农民参与利益分配的的话语权;尽快出台集体土地征收补偿安置条例,规范集体土地和房屋征收补偿行为,切实保障被征地农民合法权益;尽快出台促进农村集体建设用地流转的指导意见,探索建立城乡统一的建设用地市场;以完善多渠道安置为重点,将留地安置、土地作价入股和就业安置作为安置主要渠道,确保农民长远生计。

北京今年首度成交“限房价竞地价”地块

自住型商品房限价政策即将出台

本报讯(记者周楚军)9月4日,北京市朝阳区豆各庄乡地块以40.4亿元总价成交。该地块是今年北京市首宗“限房价竞地价”地块。出让公告规定,该宗地“除公共租赁住房外,剩余居住用途建筑规模建设的商品住房销售限价为22000元/平方米,套型建筑面积全部为90平方米以内,单套商品住房总价控制在200万元以内”。而周边二手房均价目前在28000元/平方米左右。

截至8月底,2013年北京市土地市场共成交经营性用地约948公顷,为去年同期的3.7倍,其中住宅用地约722公顷,为去年同期的4倍。经营性用地成交总额约1009亿元,创历史同期最高水平。

记者获悉,北京市进一步支持中低价位、中小套型普通商品住房的有关政策已经起草完毕,现处于征求意见阶段。保障房以外的普通商品房未来可能纳入限价房管理序列,而此类住房的土地供应也将相应增加。专家普遍认为,这类限房价、竞地价的项目的陆续推出,将有效平抑房价,处于保障房和商品房之间“夹心层”的购房需求会得到一定程度满足。

据了解,限价房属于保障房序列,针对的是中低收入家庭,纳入限价房序列管理指的是商品房;而自住型、改善型的商品房,针对的是中等收入家庭,满足“夹心层”的住房需求。此类房是通过政府的土地收入、税收政策的优惠保证中低价位,上市会受到限制。

北京康正宏基房地产评估有限公司总经理梁津向记者解释说,“限房价竞地价”是一种很特殊的交易形式,主要用于建设自住型商品房,由于存在国有土地资产保值增值、房价限制如何实施、合理建设成本确保建筑质量等方面的问题,应当严格限定这种交易方式的适合范围。

2013城市运营研讨会指出

城市土地融资应警惕隐形债务

本报讯(记者孙国瑞)近日,100多位来自新疆、青海、甘肃、宁夏、湖北27个市(县、区)国土系统和城市开发建设单位的同仁齐聚2013兰州城市运营研讨会,探讨三、四线城市土地开发的实务问题。湖北汉海拍卖有限公司董事长、国家注册拍卖师熊一华在会上担任主讲嘉宾。

主讲人围绕三、四线城市国土资源管理部门的业务需求,结合具体案例讲解了一系列土地开发的实务操作问题,如开发价格构成关系、旧城改造融资权拍卖、土地和项目建设分离、新旧项目土地置换、开发权价值匹配原则、市场定价与兜底拍卖出让、建设移交(BT)融资方式等等。此外,主持人结合国家的最新相关文件解析了如何防止政府隐形举债与“影子银行”融资。主讲人还建议地方政府要适应市场变化,决策要聆听市场的声音,在坚持原则的前提下适当变通。

与会者在会上与嘉宾进行了深入的探讨与交流。在讨论中,国土同仁们一致认为,三、四线城市土地开发尚有潜力可挖,在合理运作的同时更应提高风险意识,避免政府滋生隐形债务。



谨防城镇化“起泡沫”

缺少上位规划的管控,以行政之力大举推动基础设施投入,城市规模因之加速扩张,这样的中国式城镇化图景是老面孔了。仿佛是一个独立的生命体,不论经济周期怎样如潮汐般涨落,它都在不间断地自我复制中一路向前推进。

在经济退潮期,其后果自然是消费在GDP“三驾马车”中的崛起遥遥无期,经济增长对投资、尤其是政府投资的倚重进一步加重,同时地方政府对土地出让收入愈发依赖。

城市生长的目的何在?无论是“摊大饼”还是“造城”,其存在的合理性都由一份隐形契约支撑:政府在大手笔建设高速路、工业园和生态城的时候,承诺这将给城市的新老居民更富足的生活。而连接土地城镇化和百姓福祉的,是实体经济的发展。调研报告里有例子,某市建新城的投资,近半是土地抵押贷款。指望新项目的税收是一方面,如果新城成“空城”,土地的价值不能达到预期,近期到期的债务又该如何?如若至此,整个以政府为主导的城镇化模式都将面临运转失灵的危险。最终买单的,还是纳税人。

现阶段,还没有哪一方能从政府手中接过城镇化主导者的责任,而地方政府扩张城市的冲动也不是靠呼喝就能遏制,而在制度层面进一步引导地方政府在城镇化进程中科学规划、量力而行,才是可行的选择。

中国土地估价师协会
China Real Estate Valuers Association
www.creva.org.cn

重庆市国土资源和房屋管理局

头条协办

《地政·地产》投稿与交流
QQ群号:129331634