

内涵挖潜拓空间 盘活存量促发展

——济阳县盘活闲置低效土地思路与经验

节约集约用地是我国基本国情和现代化发展的必然选择，是破解土地资源瓶颈制约、实现全面协调可持续发展的必由之路。近年来，济阳县工业经济迅猛发展，对土地的需求量日益增加。但是，由于国家实行严格的土地政策，建设用地指标日趋紧张，土地问题已成为制约招商引资和项目建设的最大瓶颈。另一方面，部分土地出现闲置低效状况，造成土地资源的大量浪费。针对这种情况，济阳县把闲置低效用地清理盘活作为提高土地节约集约利用水平的切入点，不等不靠，主动出击，依法开展闲置土地清理盘活工作，严厉打击企业违法用地行为，有效缓解了土地供需矛盾，促进了土地资源的可持续开发和重新高效利用。

动手早。济阳县早在2006年就下发了《济阳县人民政府关于国有闲置土地处置的实施意见》，并成立了县闲置低效土地清理领导小组。历届党委、政府持续发力，从未放松对闲置低效土地的清理与盘活。特别是2011年以来，更是以空前的力度落实闲置低效土地清理工作，重新调整了县清理闲置低效土地领导小组，由人大常委会第一副主任亲自挂帅，县委常委牵头，县国土、公安、法院、税务、城管执法等部门密切配合，形成了强大的处置合力和行政执法威慑力。

工作实。从各地情况看，闲置低效土地清理处置普遍存在“三难”，即界定难、处置难和利用难。闲置低效土地清理处置工作也因此被看做是“烫手的山芋”，不愿动、不敢动，怕动出毛病撤不了手。针对这种情况，济阳县迎难而上，把这一“烫手的山芋”看做资源，“扮包公、唱黑脸”，敢于动真碰硬。在具体工作中，力求把工作落到实处，不走过场，经过深入研究，制定出合理的处置方案，对清理处置过程中遇到的重点、难点逐一攻破。针对界定难的问题，组织专门清查，摸清底数；针对处置难问题，灵活运用多种方式手段，“一地一策、以用为先”；针对利用难问题，严格规范收储程序，提高利用效率。有效遏制了破坏济阳发展环境的违法用地行为，清理盘活了大量闲置低效土地，确保了县里决策真正执行到位。

成效好。仅去年一年，就依法收回和促使企业盘活闲置低效用地12宗，面积2732亩，促使低效企业追加投资2.1亿元，新建厂房11万平方米，增加外汇投资200万美元，有力促进了土地的集约节约利用，为工业经济发展和城市开发建设腾出了更大空间，激发了更大活力。

全面核查，摸清底数

开展闲置低效土地清理，不能盲目处置，要根据土地闲置低效原因和企业经营状况，因地、因企施策。这就意味着，查清闲置低效原因，摸清用地底数是做好闲置低效土地清理工作的前提和关键。自2011年8月，县闲置低效土地清理领导小组对全县范围内所有企业开展了详细的摸底调查工作，通过查阅建设单位用地档案、实地查验、分析核对等方式，准确掌握了每宗用地的报批、供应和开发利用情况，查出存在涉嫌闲置低效用地的企业63家，通过调查摸底，按照造成土地闲置低效的原因对发现的闲置低效土地进行了初步分类，梳理出以下几种情况：

一是部分破产(国有)老企业，形成大量土地、厂房和机器设备的闲置，如老造纸厂、曲堤棉厂、纤维板厂等企业。这类土地在闲置过程中还附带了许多其他遗留问题，诸如拖欠工人工资、银行欠账、土地转包等，增加了清理处置的难度。

二是由于企业资金不足、投资强度不够，未按照合同约定，进行投资建设，造成“建成车间热火朝天、闲置地块破败不堪”的现状，导致土地闲置，如易得电子等。

三是由于部分企业抓住济阳县招商引资的迫切愿望，把取得土地的多少作为投资谈判的重要条件，想方设法恶意圈占大量土地，造成土地闲置低效，如德福公司等。

四是由于企业经营不善、效益不佳，导致企业破产困难、面临淘汰，造成土地、厂房、设备等生产资料闲置低效，如盛元纺织、汉磁生物等。

五是部分企业违反土地法律、政策，擅自改变土地使用性质，导致土地闲置低效和浪费，如济南瑞成怡和有限公司、昊坤生态园等。前期摸底调查工作的扎实开展，为闲置低效用地的灵活处置、分类施策奠定了坚实的基础，也为济阳县今后置换新的项目提供了借鉴，避免了重复引进低效益企业。

维护权益，综合施治

在分类处置闲置低效土地过程中，并非一帆风顺，往往会遇到较大的阻力和不小的难题：企业方面不配合，甚至消极抵制、设法规避；企业欠账难以解决，闲置低效土地使用权利随时面临被法院查封或被其他法院查封的风险；企业职工安置、买房群众退房等后续问题容易引发不稳定因素等，都对土地清理工作提出了挑战。在实际工作中，领导小组与各部门密切配合，通力合作，总结出一套行之有效的工作办法，积极稳妥推进工作。

部门联动形成强大合力。闲置低效土地清理工作是一项系统工程，涉及法律法规、执法环节都比较多，既要严格按照有关法律法规推进，又要结合企业、地块的实际情况和工作具体内容，才能使闲置低效土地清理取得实效。在实际工作中，联合国土、城管执法、税务、工商、公安、法、法制办、开发区等多个部门，密切配合，采用多种形式，形成了强大的查处合力和行政执法威慑力。如县国土局，通过编制闲置低效土地企业黑名单，对被列入黑名单的企业，采取不予发放土地他项权利证书



△县领导班子到土地综合整治现场检查



△土地日发放宣传传单



△回购利用引进钱江摩托



△收回瑞成怡和闲置土地

的手段，限制这些违法、违约企业租赁、转让占用土地，防止他们利用土地进行抵押贷款。又如济阳县实行的领导小组成员单位负责人包地块制度，让各单位牵头认领清理难度较大的闲置低效地块，闲置低效土地清理处置成效显著提升。

反复协商展开思想攻势。大部分企业在被要求退还闲置低效土地时，抵触情绪较大，往往是非常不情愿、找借口、讲条件、提价格。面对这种情况，领导小组通过约谈展开强大思想攻势，从不同层次、不同角度向他们讲法律、讲政策、讲利害得失，并在约谈过程中，注重运用谈判技巧，给予企业一定的选择空间，牢牢掌握约谈主动权。如在针对易得电子闲置低效土地处置过程中，根据企业实际生产经营情况，多次对企业负责人进行约谈并郑重阐明：要么追加投资进行增资扩产，严格履行合同约定；要么依法收回土地。正是通过这种以退为进，提供多种解决方案供企业选择的约谈方式，有效缓解了政府与用地企业之间紧张的关系，使企业能够理性研判形势，接受土地清理处置方案，以最小的代价使闲置低效土地重新获得最大的利用效率。

依法依规推进处置进程。在闲置低效土地清理过程中，一些企业协商不下，一些企业涉及违法用地，甚至一些企业因有欠款行为，闲置低效土地面临被法院查封或被异地法院查封的风险。针对这些棘手的问题，坚决采用法律手段有序推进闲置低效用地盘活利用工作。如针对瑞成怡和公司擅自改变土地用途进行商品房开发，并以种种借口拒绝退款退地的问题，在领导小组的统一部署下，县城管执法局启动了行政程序，下达了《责令限期改正通知书》；县公安局依法查封了瑞成怡和公司账户；县法院及时查封了该公司抵押的土地和地上建筑物，有效防止了企业转移资金和放贷银行拍卖受偿土地难以实际收回等风险。在综合运用多种措施的情况下，瑞成怡和公司退还业主购房款，240亩闲置低效土地也终于全部依法收回。

主动服务促进盘活利用。一些企业因为经营不善无力投资建设导致土地闲置低效的同时还拖欠工人工资和银行欠款，如果对其闲置低效土地依法收回，政府所提供的回购补偿款难以弥补企业欠账，还会给土地的实际收回造成阻碍，增加政府负担。面对这种情况，政府扮演起中间人的角色，牵线有实力的企业对衰败企业进行打包收购，既能盘活闲置低效土地，又能有效解决企业遗留问题。盛元纺织因企业经营问题，造成企业厂房、土地大量闲置低效，并存在拖欠职工工资问题，企业有意转让厂房、土地。领导小组了解到该情况后，经过多方联系，找到签约不久，即刻建设投产愿望十分强烈的济南汇伟新材料和济南耐普顿数码科技两个项目，牵线搭桥，与两家企业进行协商。最终使两家企业以收购的方式，进驻了盛元纺织厂区。目前，这两家企业均已开工建设。又如回河陶瓷厂，由于企业实力和经营状况等原因，致使其占用的200余亩土地大量闲置低效。但企业继续经营的愿望强烈，经过反复协商，济阳县决定对200余亩土地集中收回，规划整理，将其中的140亩出售给其他企业，用出让土地所得价款为陶瓷厂在剩余的60亩土地上重新建起厂房，供其生产经营。

积极妥善做好群众工作。在清理处置闲置低效土地过程中，往往会因土地的收回、企业的注销产生许多矛盾和不稳定因素，如果这些矛盾不能解决，将会对土地实际收回及重新利用造成阻碍，济阳县在实际工作中，针对这些问题，做到了善始善终。如在清理昊坤生态园违法使用土地过程中，了解到昊坤生态园还有三场婚宴已经预定，为确保群众利益，不留稳定隐患，在土地使用者王某写下保证书的前提下，允许其承办完婚宴后立即整改。又如瑞成怡和公司退款后自动停产并注销了公司，与上百名工人解除了劳动合同。工人们强烈要求公司补缴失业保险金、养老保险金和给予适当补偿，阻止公司搬走机器设备，并表示要到县市上访。县国土局一方面进行思想说服，引导理性解决问题，另一方面通过县人社局安排部分

就业岗位，化解了工人与公司的矛盾，为成功收回闲置低效土地扫清了障碍。

多措并举，高效利用

清理闲置低效土地是手段，高效利用土地资源才是根本目的。这就意味着，清理闲置低效土地资源，不仅要实现收回得回，更重要的是收回之后要用得好。但是，由于土地闲置低效原因各异，往往牵扯产权混乱、银行欠账、工人工资拖欠等问题，清理处置和盘活再利用工作并不简单。经过周密的分析研究，本着“一地一策、以用为先”的原则，对清查出的闲置低效土地进行分类处置。同时，在对收回土地重新利用方面，也尽量避免“腾出鹁鹑，换进麻雀”或“老树开花，却是昙花一现”的状况出现。最终做到了收储得当，利用高效。

依法清理处置。对出让合同生效或建设用地批准书颁布之日起超过2年未动工开工建设的或是违法违规私自改变土地使用性质的企业，坚决依法予以收回。济南瑞成怡和实业项目，占用土地240亩，原是该县2006年引进的一家纺织类企业。在调查中，发现该企业违反相关协议，致使200余亩土地长期闲置低效，并存在擅自改变土地用途进行商品房开发，违规将闲置低效土地和地上建筑物用于贷款抵押等重大问题。针对上述情况，多次约谈公司负责人，在未取得实际效果的前提下，对该公司及时下达了《责令限期改正通知书》，依法查封了公司账户和办理抵押贷款的土地、建筑物，妥善做好了购房群众退款补偿和公司工人就业安置工作，前后经过近三个月的时间，最终将该企业非法占用的240亩土地全部依法收回。

协商收储。对出让合同生效或建设用地批准书颁布之日起一年以上未动工开发建设的，依法征收土地闲置费，并在平等协商的基础上，对其进行收购并纳入储备管理。汉磁生物项目于2009年12月签约落户济北开发区，征用土地42亩，生产汉磁灸热帖，由于种种原因，



△开展全国土地日主题宣传活动



△收回某违法企业用地



△钱江摩托生产车间



△嫁接盘活低效利用土地

汉磁灸项目一直没有进展，造成了土地的闲置低效浪费。鉴于该项目前期购买土地、规划设计等投入较多，且企业无力继续建设或转产，济阳县决定采用协商回购的方式，收回闲置低效土地。经过深入交流和反复磋商，最终于2013年4月与汉磁生物科技有限公司达成土地回收协议，依法收回闲置低效土地42亩。

增资扩容。对发展潜力大、发展前景好、资金实力强，但建设进度缓慢，投资额度达不到协议规定的项目，优先考虑盘活闲置低效土地，通过加强服务和督导，督促企业加紧建设，增资增税，尽早投产。易得电子项目于2005年12月签约落户济北开发区，征用土地62亩，其中闲置低效土地34亩，占总面积的55%，实际投资也远未达到协议规定。通过前期工作，了解到易得电子生产经营情况较好且一直正常纳税。因此，根据企业实际生产经营情况，要求企业按照承诺的时限进行投资和建设。最终易得电子追加投资200万美元，追缴税款1420万元，并分两期继续建设总面积16800平方米的厂房。

回购利用。在给这些闲置低效土地寻找新“婆家”时，县国土局联合招商引资部门，严格把关，在参考引进企业“个头”的同时，还综合考量项目质量和税收贡献，并在签订协议时明确落户项目的投资强度、密度、产出率和税收贡献等指标，防止土地二次闲置低效。山东万斯达集团有限公司是济阳县多年前引进的项目，后因业务地域转移，生产很不景气，占地250余亩的厂区大量闲置低效，企业有意将厂区整体转让。了解到这一情况后，县国土局积极与钱江摩托取得联系，对该厂区进行回购后，整体转让给了钱江摩托作为生产基地。据了解，钱江摩托项目计划总投资5亿元，全部达产后可实现销售收入20亿元，税收1.6亿元。

嫁接盘活。一些企业历史遗留问题严重，一直以来被看做是“烫手的山芋”，清理不彻底，就会留下一堆“烂摊子”，导致土地盘而不活，甚至让政府背上沉重的“包袱”。采取牵线搭桥，吸引实力雄厚企业打包收购衰败企业的办法，有效盘活了土地，破解了难题。济南汇伟新材料和济南耐普顿数码科技两家企业打包收购盛元纺织一例中，原济南盛元纺织有限责任公司2009-2011年度对济阳县的实际税收贡献为23.8万元，每亩地产生税收仅有5134.8元。而济南汇伟新材料和济南耐普顿数码科技两家企业建成投产后，预计每年对济阳县的税收贡献将分别达到2000万元、500万元，“亩产税收”均超过50万元，与盛元纺织相比增长近百倍。更具代表性的是通过引入浩鑫投资有限公司，进而引进中铁建二十四局，两个企业合作投资60亿元，对灏源造纸厂进行资产并购的案列，这次并购不但盘活了1368亩土地，同时还一次性解决了灏源造纸厂各类欠账欠款7700万元。目前，4500万元的土地款已全部到位，土地过户手续正在办理之中，拖欠的职工工资和养老保险也已到位2300多万元。

全程监管，严格把关

对于新上项目，为了避免项目用地供而不建、圈多建少、恶意圈占等闲置低效情况再次出现，济阳县在做好闲置低效土地清理处置的同时，将“结果控制”向“过程控制”倾斜。通过严格控制建设用地审批、管理和使用的各个环节，对建设项目用地实行过程控制和长效管理，实现土地节约集约规范化利用。

严把项目预审关。坚持“源头”治理的原则，在企业引进之初，就对项目资质进行严格把关，防止土地闲置低效问题滋生。在具体工作中，严格执行土地利用总体规划，建立完善建设项目筛选机制，合理安排土地投放的数量和节奏，适当抬高供地“门槛”。规定，凡是投资强度低于2400万元/公顷、工业产出水平低于4500万元/公顷的项目，一律不安排在开发区落户。同时，针对中小企业“低、小、散”，基础设施配套成本高，土地浪费严重等问题，积极创新中小企业落地模式，通过建设标准厂房，提高建筑系数和容积率，提高节约集约用地水平。如济北中高科技产业园，园区厂房全部采用3层以上的多层结构，建筑容积率提高了2-6倍，相当于一亩土地“衍生”出2-6亩土地，节地效果明显。

严把土地供应关。在严格把关引进优质企业的同时，为避免个别企业恶意圈地情况的发生，坚持“供前有论证、供中分批次、供后有监控”的原则，严把土地供应关。在决定供地之前，组织专家对重点项目进行论证，优化供地方案，尽可能节约集约土地。在供地过程中，采取分批供给的模式，将全部土地切块利用，建好一期供应一期，大大提高了土地利用效率和项目建设效率。同时，对企业用地情况进行实时动态监测，确保按合同约定条件建设，对违反出让合同约定的企业责令限期整改。

严把竣工验收关。建立实行项目建设履约保证金、工业企业地产出效益考核等约束制度，在签订土地出让合同之初，就以文字及要约的方式对项目单位的产业类型、建设工期、投资强度、用地规模和税收等进行约定，并明确违约责任。在项目竣工后，若项目单位不能达到合同约定，政府可以采取提高土地成本、行政处罚直至收回土地等强制措施。

策划：赵培金 徐勇
组稿：滕红光 张海明