

工业园区周边集体经济留用地开发模式探索

----以SD工业园为例

蓝杰文

北京外国语大学

DOI:10.12238/ej.v5i5.1048

[摘要] 当前,珠三角地区工业产业发展陷入用地“紧箍咒”问题,XN街道、SS区乃至整个FS市都不例外。随着我国经济的快速发展,大中城市周边的农业用地转变为工商业用地十分常见。各省市逐步建立留用地安置制度,意在起到保障失地农民生活,解决就业需求,壮大集体经济,维护社会稳定等作用。据统计,SD工业园内现时农村集体经济留用地(以下简称留用地)达1300多亩。

[关键词] 工业园;农村集体经济留用地;开发

中图分类号: F4 **文献标识码:** A

Explore the development mode of rural collective economic reserved land around the industrial park

----takes the SD Industrial Park as an example

Jiewen Lan

Beijing Foreign Studies University

[Abstract] At present, the industrial development in the Pearl River Delta region is falling into the problem of land use "hoop spell", and XN street, SS district and even the whole FS city are no exception. With the rapid development of China's economy, large and commercial land around large and medium-sized cities. All provinces and cities have gradually established a resettlement system for retained land, aiming to play a role in ensuring the livelihood of land-lost farmers, meeting their employment needs, expanding the collective economy, and maintaining social stability. According to statistics, the current rural collective economic reserved land (hereinafter referred to as the reserved land) reaches more than 1,300 mu.

[Key words] industrial park; rural collective economic reserved land; development

1 研究意义

面对征地难、用地指标紧的困局,如何盘活庞大的留用地空间载体,是XN街道招商引资和经济发展的重要保障。同时,对留用地招商项目进行规范管理,将更好地保障当地村民利益,对维持农村经济社会稳定具有积极意义。在实践中,暴露出一些问题,特别是以开发模式的选择问题最为突出,不利于留用地安置制度真正落到实处。如何选择适合本地区的留用地开发模式,直接关系到农民收入和集体经济发展,也对社会经济可持续发展和治安环境有一定的影响。

2 概念、现实情况与提出假设

2.1 概念----留用地的含义

2.1.1 留用地的内涵。留用地是指国家征收农民集体土地后,按实际征收土地面积的一定比例(10%~15%),作为征地安置,另

行安排给被征地农村集体经济组织,用于发展生产的建设用地。

2.1.2 留用地的外延。留用地的使用权及收益权全部归该农村集体经济组织所有。留用地的经营权,根据有关规定,农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营的,由发包人与承包人订立承包合同,约定双方的权利和义务。而农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或个人承包经营的,根据有关规定,必须经村民会议2/3以上成员或者2/3以上村民代表同意,并报乡(镇)人民政府批准。此外,根据《物权法》规定,耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权(法律规定可以抵押的除外)不得抵押。留用地在开发过程中必须严格遵守土地利用总体规划和城市规划,在规划允许范围内进行用途开发。留用地的具体利用方式,可根据留用地的适用条件,确定实施留用地开发用途。

2.2 SD工业园周边留用地总体情况

据统计,SD工业园周边自然村的留用地全部在五顶岗村委会辖区内,主要集中在周灶村、天湖村、官员东村、官员上村、竹山村等地,共计约1336.172亩,其中已出租14宗,合计973.788亩,已落实指标177.41亩。未出租9宗,合计362.384亩,已落实指标126.51亩。随着SD工业3 SD工业园周边留用地的利用模式及初步建议。

经过多年发展,SD工业园周边自然村留用地经申请报批,积极实施开发建设。在开发建设过程中,各级组织也不断创新开发建设方式。目前,SD工业园周边村留用地建设虽尚处于实践探索阶段,但已形成一定规模。

留用地开发建设的规模大小、进度快慢与村级资金实力的强弱、地域位置的便偏、区域经济发展基础的优劣密切相关。在方式选择上,各村选择不尽相同,甚至同一村不同的建设项目有可能选择不同的方式。现将主要方式总结为以下五种。

2.2.1 村级股份经济合作社自主出租。此方式操作最简单,是现时采用率最高的留用地开发方式。

案例:出租地块(港中旅项目地块及计划建设中石化中央仓项目地块除外)基本属于此类。

特点:此方式适合经济实力较弱或者暂无自主项目、无潜在项目开发的自然村。此类开发方式自然村不需要资金投入。

初步建议:对于已出租的留用地,建议自然村与项目方建立长期沟通联系机制,敦促企业充分利用土地,积极协助企业提优提质,提高企业的创税能力。对于还未出租的留用地请参考下文。

2.2.2 村级股份经济合作社独立开发。此方式开发建设项目的资金由村级股份经济合作社投入。若村级自有资金投入有缺口的,通过贷款解决。

案例: XN街道辖下村居经济实力不强,暂无案例。

特点:此方式适合经济实力相对较强的自然村,且建设项目规模不大,项目资金投入不多。项目通过投资建设形成的资产所有权清晰,项目资产的经营权、收益权归村级股份经济合作社所有和支配。

初步建议:由于项目规模不能太大,结合水都周边自然村现状,建议适当引入短、平、快项目,例如堆场、仓库、停车场、瓶场及食品饮料配套小型项目。因此,诸如现时位于塘九路以东,瑞其运输以西的竹山一甲村5.80亩及其南面的1.14亩、融金食品以北的九水江新村5.45亩、位于进港大道以南,白金大道以西的官员东村12.161亩、位于金鑫大道以东,白金大道以西的官员东村8.676亩以及位于兆荣地块以东,白金大道以西的原官员村委会12.08亩等小面积地块较为适合此方式。

2.2.3 村级股份经济合作社与外来企业合作开发。村级股份经济合作社以村级留用地与外来企业确定投资参股比例,共同开发建设。

案例: XN街道辖下村居经济实力不强,暂无案例。

特点:此方式适合项目规模较大,资金投入大。开发建设的

建筑物为高层建筑,开发建设后能形成较大资产。村级股份经济合作社将留用地作为入股本金的形式与外来企业共同经营管理。

初步建议:对诸如亨堂村位于健力宝地块以南的44.239亩、位于亨塘村以北的厘南村25亩以及位于SS二桥南引线移动,豪园地块以西的官员上村43.565亩等面积适中,且还没出租的地块,可通过此方式引入品牌还处于建设期的中小型食品饮料企业。虽然企业名气暂不大,但若企业处于成长期,且具有一定的可塑性。特别是产品属于保健类等鼓励类的投资意向项目,可适当放宽投资强度、亩产税收等经济准入指标,引导其租用留用地以减轻前期的资金投入。

2.2.4 委托上级单位或部门集中规模开发建设。村级留用地统一委托上级单位或部门镇街集中规模开发建设,以提高资产的经营与管理效率。项目的建设资金全部由上级单位或部门协调建立的项目公司统一组织筹集,部分资金根据村级经济实力,由村级集体投入,投资缺口由项目公司通过贷款解决,项目建成资产按投资比例明确到各股份经济合作社。

案例:广州的国际商品展贸城,南海的广东有色金属交易中心、广佛智城等就是采用此方式。

特点:此方式适合自然村拥有的较大单块留用地,或分布在单(多)个村,能统一连片安置,但分散建设难以形成规模的留用地等情况。连片开发便于形成规模、便于经营管理。

初步建议:目前位于塘九路以东,亨氏地块以西,金乐璐以南,由竹山一甲村的41.3亩、天湖村的59.658亩地块虽然已分别出租给海鹏瓶场、圣通物流,并已建成运作,且天湖村的22.028亩地块也已出租并计划建设华鹏学校。但对于这种连片的留用地,尤其是像目前已由村直接出租计划上陶瓷仓库项目的位于广肇高速以北,融金食品地块以南的官员上村210.714亩地块及其南部的78.599亩地块、以及金威大道以东天湖村的92.718亩地块、位于SS二桥南引线以西、中石化中央仓项目用地以南的周灶村229.45亩地块等面积较大地块,均可考虑通过水都物业公司,联合有关企业,建设诸如高标准食品饮料快消品专业市场、食品饮料物流园区或者保税物流中心等项目,以提升水都基地的招商综合实力,丰富食品饮料产业的招商载体,为水都基地真正实现集生产、研发、检测、销售、生活于一体的国际级食品饮料产业基地夯实基础。

2.2.5 由上级单位或部门租赁留用地后自行投资或再出租进行开发建设。上级单位或部门从村租用留用地,然后自行投资或引进社会投资。企业定期交纳租金,自负盈亏,不再与村经济合作社发生任何经济联系。

案例:目前位于金乐璐以南,金威大道以西的竹山村82.44亩地块,已由水都公司返租后引入了世界500强企业港中旅华贸国际物流项目。项目将逐步把目前港中旅华贸经营的服务产品,包括国际空运,国际海运、仓储及第三方物流、工程物流、供应链贸易业务带入,将该项目打造成为一个立足佛山,面向华南的综合物流服务平台。此外,位于金威大道以东、三全地块以南的

天湖村40.39亩地块,也已由水都公司反租并计划引入中石化中央仓项目。该中央仓将整合中石化在附近多座加油站的非油品采购、配送网络,填补该公司在三水非油品集中供货枢纽的空白。

特点:此方式能顺应地方政府对地块统一开发意图,能缓解大型项目用地困难,能避免农村经济合作社干预地块的开发运营。由于操作简单,村民收入稳定,且风险较小,故此方式在各地有大范围应用,是目前应用较为广泛的留用地开发方式。

初步建议:按有关规定,留用地租赁期限不得超过20年。但租赁期限满后,留用地开发估计已形成一定规模,产生较好效益。此时很难与村民再次协调,继续签订租赁合同。目前通用的做法是在租赁合同中约定20年后村应续签租赁合同,如果村拒绝续签,则租赁方有权要求村对土地附着物作补偿。此外,租赁合同中必须明确开发建设的所有申报审批均以村经济合作社的名义实施,经济合作社确保村民不干预、不妨碍经营活动,同时明确利润分配问题,降低建设及经营活动中的风险。

3 总结及建议

3.1 结论

无论采取哪种开发方式,都有一定难度和风险,都要征得村民和村民代表的一致同意,故此提出开发留用地必要条件。

3.1.1 要具备一定的资金实力。无论是租用,还是开发建设,都需要资金支持。资金投入是项目顺利推进的保证,也是获得农民信心的保证。如没一定资金实力,采用空手转租套白狼方式,会导致项目烂尾,影响信誉,为日后开发留下大隐患。

3.1.2 要获取村民的高度共识。留用地牵涉到每一个村民利益,而村民较注重眼前利益,契约精神较缺乏。因此无论哪一种开发方式都要通过多方式、多途径,保证以充分时间获取村民高度共识后方可推行,切忌冒进,更不可在不透明的情况下实施。

3.2 致政府的建议

注重审计监督。政府要以土地出让收支为切入点,加强对经济留用地规划、供应、开发、融资等环节的审计监督,以进一步加强对土地的监管。政府主要在以下几方面展开审计:一是对土地储备管理进行审计,以了解土地储备动态;二是法加强土地出资金审计,追踪资金的来龙去脉;三是加强土地违法行为的责任追究;四是加强征地补偿金等方面审计,切实保障被征地农民利益。

3.3 致村集体的建议

注重主动作为。村集体要积极与国土、规划等部门沟通协

调,按照“服从规划、同一布局、合理安排、节约集约使用”的原则,对农村集体经济留用地的选址进行科学合理的统一安排,鼓励各个村之间实现跨村选址、集中连片区留地,并做好村民解释工作。

注重成本收益。留用地开发的成本主要由三个部分组成,一是固定成本。包括是各种税费和政府规费;二是风险成本,即自主开发所需承担的各种风险,包括经营风险、市场风险和资金风险等;三是开发过程中成本,包括建设费用、人员工资等。留用地开发的收益相对复杂和难以预测,如上述几种模式中成本投入小的相应的收益也小。因此,村集体要结合实际,从成本收益的角度来选择留用地开发模式。

4 结束语

综上,按照现行政策,留用地的使用权及其收益全部归该农村集体经济组织所有,留用地安置是有效保障失地农民生活和推动村集体经济发展的重要手段。其中保障失地农民生活是第一位的,政策规定了留用地指标可以通过折算货币补偿、等价置换房屋、安排留用地等多种方式兑现。由于受到房地产迅猛发展影响,大中城市区域内的留用地价格也在增长,有些征地村集体和村民偏向于货币补偿、等价置换房屋,以求等待更高的升值,长此以往会导致村民陷入收入不稳定状态,贫富差距日趋明显,长期下去会影响到本地区社会安定。

为此,本地政府和村集体需要从社会和谐的角度出发,注重社会效益,加大对招商引资的投入,多采取合作的方式开发利用留用地,以保障失地农民生活安定。

[参考文献]

- [1]宋志强.广州市花都区集体土地征收补偿问题及对策研究[D].华南理工大学,2016.
- [2].广东省人民政府决定废止《广东省消防重点保卫单位管理暂行规定》等72项政府规章[J].广东省人民政府公报,2008,(04):2-10.
- [3]薛东,朱青青,孙玉梅.农村经济发展留用地开发模式及相关问题的研究[J].学理论,2010,(36):176-179.
- [4]李一川,薛东.农村集体经济留用地开发模式与开发方案的研究[J].学理论,2010,(15):46-48.
- [5]杜茂华,汤鹏主.农村征地留用地模式分析及政策建议[J].西南农业大学学报(社会科学版),2012,10(01):1-5
- [6]何红霞.留用地制度的地方实践及其改进——以杭州市为例[J].南京工业大学学报(社会科学版),2011,10(03):27-31.