

中国城市污染企业搬迁政策比较分析

施国庆,曹 玮,刘小卫

(河海大学 公共管理学院,江苏 南京 210098)

摘 要 城市化的发展使得工业污染日益严重,随着人们环保意识的增强,对环境质量的要求也逐步提高,城市污染企业搬迁工作迫在眉睫。在城市污染企业的搬迁实施过程中,政策起到了举足轻重的作用。本文比较了全国范围内多个省市的现行污染企业搬迁政策,权衡优劣利弊,有利于研究和完善污染企业搬迁的政策体系。

关键词 污染企业 搬迁 政策分析 环境移民

中图分类号 :C912.81

文献标识码 :A

文章编号 :1671-4970(2009)02-0013-05

一、问题的提出

随着中国快速的城市化进程,城市规模的扩大,使许多工业企业位于城市建成区范围甚至中心区内,造成水、空气、土壤、噪声等各种污染,产生较严重的环境影响。这些企业往往占用所在城市黄金地段的土地,导致城市土地资源利用效率低,城市规划也需要相应调整。基于环境友好型社会建设、改善城市人居环境、加强城市环境保护、促进城市土地优化利用等需要,20世纪90年代以来,许多城市开始将城市建成区内的污染企业迁出城,进入城市工业园区、经济技术开发区建设。

城市污染企业搬迁是以通过企业迁移方式实现城市环境保护目的的系统工程,它面临退出土地再利用与使用权转让、新址土地使用权获得与费用、搬迁停产与恢复重建资金、税费、职工安置、配套设施建设等一系列公共政策问题,需要进行系统研究。北京、南京、重庆、成都、青岛、哈尔滨等许多城市都已相继出台政策予以支持。比较分析这些城市的污染企业搬迁政策,分析其利弊与缺失对完善政策体系显得尤为重要。

二、城市污染企业搬迁政策比较

公共政策是国家公共权力运行的具体体现,是政府实施公共管理的重要途径,也是政府维护公共利益的重要手段^[1]。在实际政策环境中,政策制定者面临的问题多且界限不够清晰。对决策者而言,

有时候问题的发掘和确认比问题本身的解决显得更为重要。因为用一个形式完善、内容正确的政策方案去解决一个不必要的甚至是错误的政策问题,它所产生的不良影响要比用不太完善的方案去解决一个正确的问题要大得多^[2]。

1. 土地政策比较

土地问题是城市污染企业搬迁的一个不可忽视的重要方面,无论是企业搬迁后迁出地土地的转让,还是迁入地土地的获得,都需要政府制定的政策指导。

(1) 原厂址土地转让

各城市在污染企业搬迁的原厂址转让土地政策详略不一,转让方式也各有不同,总体来看,全国各大城市主要采取以下两种土地转让政策:

统一出让。一些城市对原厂址转让的政策规定是由政府有关部门(多为市土地储备中心)统一储备出让。如南京市政府规定污染企业搬迁的原址,由市政府统一组织出让。青岛市在迁出地改造方面,按照统一规划,土地实行统一补偿、统一储备,由市土地储备中心纳入储备、公开统一出让。重庆市企业出让的工业用地按照市场价格进行统一收购储备。

因“性”施策。很多城市对污染企业原厂址的政策规定很详尽(如成都、焦作、石家庄等),这些城市根据企业原址土地的不同性质,即不同取得方式(划拨取得、出让取得、租赁取得),在政策实施运用上都有较为细致的区别划分。例如,成都市规定,搬迁企业原址以划拨方式取得的土地使用权,土地由政府

收稿日期 2009-05-18

基金项目 国家社会科学基金重点项目(07ASH010)

作者简介 施国庆(1959—),男,安徽定远人,教授,从事移民研究。

组织拍卖,政府则按土地成交价款的15%或30%收取土地出让金,以出让方式取得的土地使用权,进行转让并改变土地用途,由政府与企业协商收购或由企业在市土地交易市场挂牌交易,政府按5%或10%收取土地出让金差价。此外,为了鼓励企业加快搬迁,成都市政府规定2003年底以前启动搬迁的原为划拨用地,改变土地用途只交15%的出让金,原为工业出让用地,改变土地用途只交5%的出让金差价,而2003年底以后启动搬迁的则要分别交30%和10%的出让金和出让金差价^①。焦作市规定对划拨方式取得土地使用权的企业,其土地出让收入按原企业实际占地面积以工业用地价格计算的费用留给企业用于搬迁,其余部分由财政借给企业用于搬迁,企业按每年10%分10年归还;对出让方式取得土地使用权的企业,其土地出让收入全部用于企业搬迁;对于按租赁(仅限国有土地)方式取得土地的企业,其土地出让收入由市财政全部借给企业用于搬迁,企业按每年10%分10年归还^②。石家庄市政府规定以出让方式取得的土地,按现基准地价标准上浮20%予以补偿;以划拨方式取得的土地,按现基准地价的60%为基数上浮20%予以补偿;以租赁方式使用土地的,可给予适当补偿;未经合法程序批准将工业用地改为商业、住宅地使用的,仍按工业用地标准给予补偿。地上附着物以市场评估价格予以补偿,违章建筑一律不予补偿。以上土地补偿和地上附着物补偿合计为基本补偿。哈尔滨实施“退城进郊”计划而搬迁企业腾退的原划拨用地,国有土地使用权依法收回,公开竞价出让,原土地使用权为出让性质的,若改变土地用途,则实行市场化运作^③。

(2) 新厂址建设用地

规定新址建设规模。南京市规定搬迁新址占地面积和建筑面积(用地 3.3 hm^2 以内含 3.3 hm^2 按建筑面积计算,用地 3.3 hm^2 以上按占地面积计算)原则上均要在原址占地和建筑面积的150%以内,超过部分不再享受污染企业搬迁的优惠政策。北京市规定整体搬迁或部分搬迁企业,其建筑规模可在原建筑规模的基础上增加20%的土建面积,企业利用原址开发而使用部分资金进行搬迁的,其建筑规模按下面公式核定:新厂建筑面积=原厂建筑面积×搬迁资金新厂建筑面积/原厂址房地产利用价值^④。

规定新址选址原则。南京市规定污染企业搬迁新址的选定,要符合城市总体规划,合理布局。搬迁

到郊、县,要坚持“保护农田,不占良田”的原则,尽量利用废地、荒坡地。

规定土地出让方式。焦作市在土地出让上作了规定,老城区工业企业搬入市工业集聚区或高新区的用地都以出让方式取得,按国家规定的工业用地最低价标准缴纳土地出让金。

2. 搬迁资金政策比较

资金一直是城市污染企业搬迁的重大难题,很多污染企业也深知搬迁既能减少污染、利国利民,又能促进企业更新换代、升级改造,但苦于资金的缺乏,搬迁工作迟迟未能开展。有的企业获得了搬迁资金,但是由于没有妥善管理、合理安排,使得资金快速流失,搬迁工作停滞不前。因此,如何解决搬迁资金来源问题及如何对搬迁资金进行有效管理都是值得关注的政策问题。

(1) 资金解决渠道

原厂址土地出让收入。例如,南京市规定搬迁企业原址土地的变现,一律按计划公开上市交易,土地变现资金扣除相关费用后的83%予以返还企业。又如,北京市的污染企业搬迁资金主要来自原厂址土地收入,受让方将全部转让费拨入政府指定的银行专户存储,作为企业的搬迁建设资金。重庆市企业搬迁资金通过出让工业用地,利用土地级差进行筹措,预付收购搬迁企业的土地费用(含返还搬迁企业的土地出让金和土地交易营业税),可预先支付总额的60%用于企业的土地解押和搬迁启动,余款按搬迁进度拨付。焦作市原企业土地按土地政策处置后的收入,除按规定上缴、提取相关费用及土地收购费用外,专项用于企业搬迁。石家庄市的土地部门要将收购资金的70%一次性拨付到企业,待企业原土地及地上附着物招标采购后,土地部门将所得上缴财政专户,企业按时搬迁后,再向企业支付剩余的30%收购资金。

政府补偿资金收入。南京市有关部门按照取之于企业用之于企业的原则,对搬迁企业上一年缴纳的排污费可作为搬迁后污染治理补助资金,专项用于“三废”治理设施建设,企业的厂址、厂房的补偿费。杭州市企业可获得补偿费的方式有两种:一种是由土地储备中心一次性付清收购费;另一种是企业从拍卖所得中获得一定的补偿金(亦有由土地储备中心先付部分收购费,拍卖后再付部分补偿金的情况)。一般规定,拍卖所得的45%作为补偿金,而

①《成都市东郊工业企业搬迁改造暂行办法》(成办发〔2002〕60号)。

②《焦作市关于推进老城区工业企业搬迁发展的意见》(焦政发〔2008〕16号)。

③《哈尔滨市国有工业企业搬迁改造暂行办法》(哈政办发〔2004〕7号)。

④资料来源于 <http://www.bjjnhb.com.cn>。

另外的 55% 作为出让金。

银行贷款筹措收入。南京市规定企业自筹资金不足部分,可向银行申请贷款(含环保贷款)。为了解决企业搬迁资金的不足,重庆市也鼓励企业合理举债,按照 40%~50% 的负债率来考虑向银行借款或者将企业的股份出让一部分,筹措搬迁资金。石家庄市规定在搬迁计划期内,用银行贷款支付搬迁费用的,给予 50% 到全额的贴息,在搬迁改造专项基金中列支。

其他资金获得渠道。除了以上各类资金收入,南京市污染企业搬迁及技术改造所需资金还从下列渠道解决:自有资金、生产发展基金、治理“三废”综合利用产品留利资金以及上级部门拨给的更新改造资金;企业上缴排污费中可返还的资金,企业在停产搬迁过程中发生的搬迁费可列入企业的“营业外支出”。

(2) 资金使用和管理

城市污染企业搬迁需要投入大量的资金,如何对这些资金进行有效妥善的管理是不容忽视的问题,搬迁资金主要用途如下:

搬迁建设费用。南京市规定国有土地出让金除国家征收的部分外,全部返回原用地单位,专款用于搬迁,企业不得挪作他用。原址土地补偿费作为搬迁专项资金,专户储存,由搬迁企业主管部门批准、监督使用。焦作市出让后的土地收入由市人民政府统一管理,专项用于企业搬迁所发生的土地拆迁补偿、搬迁费等支出。哈尔滨企业通过土地出让获得的资金,主要用于新厂建设投资及改革成本,专款专用。尽管政府有关文件明确规定,但由于搬迁企业逐年增多,财政部门的工作一时难以跟上,有些企业擅自将这部分补偿金用于归还贷款和发放工资,不仅造成国有资产的流失,也给企业今后搬迁带来了困难。

职工安置费用。重庆市规定凡市属控股集团的企业,其土地出让收益由控股集团安排,应首先解决企业欠社保、医保的费用以及职工工资、职工集资款、医疗费等。哈尔滨市也出台相关政策规定企业搬迁获得的出让金除用于搬迁建设外,还应用于职工安置等改革成本。北京市按有关规定分流企业富余人员及下岗职工再就业费用属于搬迁资金的支出。

归还银行贷款。北京市对于负债重的企业(负债率超过 70%),在保证搬迁建设项目使用尚有节余的情况下,允许部分归还银行贷款。

其他费用支出。北京市的搬迁资金还用于下列支出:行业主管部门按一定比例集中资金用于行业

调整,适当补充企业流动资金;退出原产业,发展第三产业的资金投入以及预期资金收益率高于银行存款利率的对外参股投资,经有关部门批准,可以适当弥补因污染扰民搬迁或调整所造成的损失^①。大连市的相关政策则实行现有企业土地出让金大部分留做搬迁改造资金,少部分集中形成基金,专门用于工业结构调整,以解决调整中因地价、占地面积及企业负担不一,所形成的苦乐不均的问题。具体来说,土地出让金由市房地产开发办按开发住宅的土地留 30%,开发公建的土地留 50%,用于基础设施建设,另 70% 或 50% 再按一定比例给企业,剩下部分就由市工业结构调整办公室留作调整基金统筹使用。

3. 税收政策比较

税收政策对企业有着至关重要的影响,繁多厚重的赋税可能会导致企业盈利微薄,流动资金减少,对于搬迁企业来说不堪重负。城市污染企业搬迁的税收政策不容忽视。

(1) 税收优惠

城市污染企业搬迁是一项利国利民的项目,政府也乐于推动,所以,多数城市都给予搬迁企业各种优惠政策,税收优惠便是其中最主要也是最普遍的一种。

南京市搬迁企业迁建工程中应享受优惠政策部分可免缴城市基础设施配套费、商业网点费、粮油增销减购差价款、新型墙体材料发展基金、白蚁防治费、教育基金配套费、绿化费。免交新菜地开发建设基金、耕地占用税(市、区征收部分)的 50%~80%^②。北京市由税务部门照章征收所得税,财政部门予以返还的办法。污染企业搬迁的项目按税收规定免征固定资产投资方向调节税,污染企业搬迁转让原厂址,经审批后免征土地增值税。大连市的相关政策则规定得较为细致,企业因环境污染实行搬迁改造,在新厂区的投资建设项目,其老厂原有的建设面积的投资方向调节税可以比照“零税率”办理,超出原有建筑面积的部分,经工业结构调整办公室会同税务部门审查,报市工业结构调整领导小组批准,可适当减免投资方向税。已经搬迁改造企业兴办的第三产业,其所得税减免一年,严重亏损企业兴办第三产业,安置富余人员在 60% 以上的,可免征所得税 3 年。对停产进行搬迁改造的企业,从市政府批准其搬迁之日起,经税务机关批准,可在 1~3 年内,视情况减免各种地方税。

(2) 税收归属

成都市在《东郊工业企业搬迁改造暂行办法》并

① 《北京市推进污染扰民企业搬迁加快产业结构调整实施办法》(1999)京规划字 200 号)。

② 《南京市污染企业(项目)搬迁治理规定的通知》(宁政发[1994]247 号)。

没有专门对搬迁企业搬迁及搬迁后的税收问题做详细的规定。只是原则上规定,搬迁改造企业纳税地财政应根据财力情况,安排专项资金,支持搬迁企业的搬迁建设。搬迁改造企业迁入新址后,税收解缴关系随之转入当地。

焦作市对污染搬迁企业由于搬迁产生的税收归属问题作了规定:对于搬入市工业集聚区的老城区工业企业税收归属按原渠道不变。哈尔滨市规定搬迁改造企业原厂区土地增值部分,经税务部门审批后免征土地增值税。

4. 职工安置政策比较

污染企业搬迁的另一个难题就是职工安置问题,职工安置政策一直是企业和职工关注的焦点。由于企业在搬迁过程中往往伴随着升级改造,设备更新,使得很多搬迁企业的职工须下岗分流。各地政府对职工安置方面的政策各有不同,同时由于更为具体的实施细则灵活性较强,各个企业的具体情况又不尽相同。

青岛市搬迁的污染企业大部分职工随企业搬迁到新地址工作,同时,利用老城区新发展的产业和新的业态,就地安置一部分;对于部分情况特殊、不适宜或不愿意到新址工作的职工,按照国家和市有关劳动法规及政策进行妥善安置^①。

重庆市对搬迁企业职工医保关系作了详细规定,职工医疗保险采用“老人老办法,新人新办法”的方式。搬迁前企业的退休职工、在职职工,按所在地的标准在所在地交纳医保金,享受所在地的医保待遇;搬迁后新厂招收的新职工,按搬入地的标准在搬入地交纳医保金,享受新厂所在地的医保待遇³¹。

成都市对企业搬迁职工安置问题有一个原则上的规定,因企业搬迁改造,导致劳动合同无法履行,经协商不能就变更劳动合同达成一致的,可依法解除劳动合同,按照相关规定,支付经济补偿金。其中,已改制并转变了国企职工身份的企业与职工解除劳动合同时,职工以一次性安置费和现金入股部分,按公司章程规定处理。

大连市的相关规定与成都市基本相同,同时还规定了搬迁改造企业的富余职工,企业应积极发展三产和新的生产门路进行安置,企业无法安置的,可由行业主管部门或劳动部门在本行业和全市范围内安置,但企业必须按规定支付一定费用,富余职工自谋职业的,企业可给一定补偿。职工自谋职业后按规定连续缴纳养老保险基金、失业保险基金者,原工龄和缴费年限可以连续计算,到退休年龄时可办退

休,失业时可享受失业救济等。

5. 优惠政策比较

(1) 贷款政策

南京市搬迁技改项目经批准后,需申请贷款的企业可凭批准文件、《污染企业搬迁技改经费预算表》,向银行提出贷款申请。对使用贷款进行搬迁技改的企业,必须按时还本付息。个别还款确有困难的,经市污染企业搬迁领导小组审核并经有关银行同意后,延长归还期或减息、计息缓收。

(2) 奖励政策

南京市对实施扩张性搬迁项目的企业,采取一事一议的方式予以支持。2005~2008年,市财政将每年安排2000万元,用于对企业扩张性搬迁项目的奖励。化工企业奖励4年,其他企业奖励2年,奖励比例逐年递减。主城区工业企业搬迁,在土地供应价格、规费收取等方面按同类企业的最低标准执行。

成都市对搬迁改造企业的技术创新和技术改造项目,视为市重点技改项目给予贴息,在资金方面给予大力支持。截至2004年底,共安排搬迁改造企业技术改造贴息项目21项,贴息资金6283.2万元,占全市工业企业技术改造项目贴息资金总额的38.82%。同时,政府还安排了技术创新贷款项目贴息371万元,支持企业进行技术创新。搬迁改造企业以搬迁为契机,实现了产品结构调整、重组整合、招商引资,出现了一大批竞争实力明显增强、发展势头良好和发展前景广阔的企业和企业集团,工业经济赢得发展新优势⁴¹。

石家庄市为鼓励企业尽快搬迁,以2012年为限,重点监控的搬迁企业以2010年为限,在市主城区工业企业搬迁改造领导小组审定的搬迁改造资金支持比例的基础上,提前一年完成搬迁的,再提高2%;提前两年完成搬迁的,再提高3%;提前3年以上完成搬迁的,再提高5%。相反,延迟一年完成搬迁的,减少10%;延迟两年完成搬迁的,减少20%;延迟3年以上的,不再给予搬迁改造资金支持。除采用上述资金支持方式外,石家庄市政府还根据企业地理位置、固定资产状况、行业性质和搬迁总投资及搬迁的积极程度,由市政府确定适当的土地收储价格,对搬迁企业实行一揽子综合性补偿和资金支持。

三、城市污染企业搬迁政策的问题与缺失

1. 土地使用权权属问题

通过对这些城市污染企业搬迁政策的分析发

^① 青岛市人民政府. 青岛市老城区企业搬迁改造的工作意见, 2008.

现,土地使用权转让是城市污染企业搬迁的一大焦点和难点,尤其是对上市公司而言。由于中国相当一部分上市公司是从老国有企业改制而来,集团公司往往是上市公司的控股股东,而上市公司实际又并不享有土地使用权,或存在与集团公司土地使用权权属划分不清的问题,因此在搬迁时上市公司很可能享受不了政策的规定。但目前各地政府制定的政策往往忽视了这些细节,在众多城市的政策中上述问题的解决方法都无法体现。这是目前中国城市污染企业搬迁政策上一个较为明显的缺失。

2. 企业负担沉重

我国的实际情况是政府在越来越强调企业社会责任的同时,并没有出台一个完整的体系,在资本市场上,如在上市、贷款、保险各环节,在生产销售上,在科技创新领域,无法给予企业应有的绿色优惠^[5]。例如,南京市政府有关文件规定企业搬迁到新址的建筑面积原则上控制在原址建筑面积的150%以内(调整前为130%),超过部分不再享受污染企业搬迁优惠政策。事实上,企业搬迁后,由于生产发展和结构调整的需要,用地面积都成倍增加。这样,超出原址面积以外部分的各种费用均要由企业承担,企业感到难以承受。据调查,仅土地出让金这一项,就要上交200~800元/m²不等。其他还有城市基础设施建设配套费、人防费、水电增容费、商业网点费、新菜地占用费、耕地占用税等近百种税费,各种税费相加,约占总投资额的一半。不少企业反映,负担太重,搬迁困难^①。

3. 资金回笼问题

(1) 资金回笼周期长

据南京市的政策,搬迁企业原址土地的变现一律按计划公开上市交易,土地变现资金扣除相关费用后的83%予以返还企业。虽然通过土地增值,很多企业可以获得金额可观的出让金,但是企业真正能够拿到资金要等到原址土地成功拍卖,受让方支付后。由于资金的回笼周期过长,企业往往要先自行筹集搬迁资金,尽管在这期间政府给予补贴,比如南京化纤,搬迁投资资金为7.5亿人民币,政府每年补贴1500万元,根本是杯水车薪。企业的流动资金通常无法承担如此重负,而银行贷款利息又给企业的资金链套上了又一个枷锁。

(2) 统一购买价格低

很多城市政策规定搬迁企业原址的土地由政府或指定部门统一购买,如焦作市老城区搬迁企业原有土地由市土地收购储备中心统一收购,公开出让。

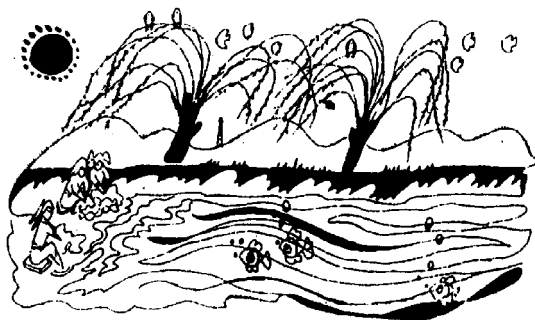
重庆市企业搬迁资金通过出让工业用地,利用土地级差进行筹措,出让的工业用地原则上被打包收购,并依据用地性质和土地等级,按照市场价格进行收购储备。这种统一收购土地的方式虽然“土地换资金”能够立即实现,同时也参照市场价格,但是政府购买的价格往往远低于市场上自由竞拍的售价。换言之,搬迁企业所得到的资金被大大压缩了。

四、结 语

如果政府的搬迁补贴和优惠政策明确有效,大部分企业都可以就此实现“二次创业”,企业发展能力得到很大提升。但是,如果搬迁政策不适应实际情况则会导致企业既丧失原有发展空间又不能适应新的发展环境,从而使企业经营恶化并造成新的污染。企业效益的恶化和污染的转移,对城市的发展也会造成一定影响,迁出地的财政压力、社会压力以及迁入地的环保压力都会增大^[6]。比较而言,城市污染企业搬迁政策各有利弊,在政策实施过程中,需要不断发现问题和进行政策调整,才能使得污染企业搬迁工作顺利实施,取得预期的效果。

参考文献:

- [1] 胡宁生. 现代公共政策研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2000: 32-34.
- [2] 眭杰. 公共政策研究的理论与方法[M]. 郑州: 河南人民出版社, 2003: 175-176.
- [3] 任锐, 方科. 巧用三种模式, 企业蝶变重生[N]. 重庆日报, 2008-06-04.
- [4] 谢瑞武. 老工业基地改造的“成都模式”[J]. 西部发展, 2005(3): 170.
- [5] 钱水苗, 沈玮. 强化政府环境责任: 修改《环境保护法》的一个视角[C]//全国环境资源法学研讨会论文集, 兰州: 2007: 275.
- [6] 傅晓霞, 魏后凯, 吴利学. 城市工业搬迁的动因、方式和效果: 以北京市为例[J]. 经济管理, 2007(21): 71.



① 朱海光, 周航. 企业搬迁改造, 城市规划建设中的新课题[R]. 南京市人民政府办公室.