
供给侧结构性改革中盘活城市存量工业用地的建议

郑振刚

(上海自贸试验区管委会 201206)

【摘要】上海作为人多地少、资源匮乏、产业密集、环境容量十分有限的超大型国际化城市，经济社会发展对土地资源的刚性需求与土地资源紧缺的矛盾将长期存在。通过规划引领、存量转型、降低税费、优化出让方式、健全土地储备、建设标准厂房等举措，上海可在土地领域逐步探索出盘活低效存量工业用地的新途径，成为供给侧结构性改革在土地要素上的重要实践。

【关键词】供给侧结构性改革；工业用地；城市发展

【中图分类号】F293. 2. 51

【文献标识码】A

【文章编号】1005-1309 (2016) 07-0069-004

在现有土地供应结构中，六类经营性用地因实行“招拍挂”制度，市场化较为充分，土地利用效率较高；而在工业用地领域，市场化程度相对较低，存在部分利用效率不高、产业能级低的土地。如何有效盘活该部分低效存量工业用地，对工业用地“二次开发”的科学机制探索完善，加快形成节约集约用地“倒逼机制”促进经济发展方式转型，对土地资源的供给侧结构性改革意义重大。

一、上海工业用地现状及存在问题

上海是一个人多地少、资源匮乏、产业密集、环境承载力弱、环境容量十分有限的国际大都市，经济社会发展对土地资源的刚性需求与土地资源紧缺的矛盾将长期存在。随着城市化和工业化的不断深入，上海城市发展面临的土地资源约束将进一步加大：一是建设用地扩张较快，土地供需矛盾日益突出；二是耕地保护压力越来越大，占补平衡难以实现；三是土地利用仍较粗放，投入产出效益有待提高。

上海在工业用地的节约集约利用上，业已取得诸多成绩，但也存在一些不足，具体表现为：

一是供应结构上工业用地比例畸高，远高于国际上同类城市。建设用地中工业用地占比达 2900，与国外综合性城市工业用地平均占比 1500⁺-17%相比，明显偏高，与上海“四个中心”的发展定位明显不符。近 10 年来工业用地年供地总量比重始终在 50%左右，给整个城市的生态环境建设带来严峻挑战。

二是工业园区之间土地利用效益差异较大，部分园区土地效益低下。近年对上海开发区土地利用绩效评价显示，全市 41 个国家公告开发区、园区间用地效益不平衡，差异达数倍，区县间用地效益差异甚至达数十倍。

三是行业间耗地量差异明显，部分产业耗地量大。其中电子、汽车、钢铁、石化等支柱产业耗地量相对较小，纺织、食品等传统制造业耗地量较大。

作者简介：郑振刚，中国(上海)自由贸易试验区管理委员会金桥局。

二、土地资源供给侧结构性改革的解析

“供给侧”是指着眼于供给端和生产端的管理和制度建设，即对土地资源、厂房楼宇资源要素的再优化、再提升，通过促进资源要素有效供给、质量提升、高效配置的市场机制和制度的建设。

“结构性”是指结构的优化调整，即立足现有资源要素有效配置和供需有效匹配，促进土地供应结构、物业业态结构、公共基础设施结构等系列结构性问题化解，进一步释放错配资源的内在价值，有效提升资源要素的配置效率，实现经济社会协调发展。

“改革”是对原有规划、土地管理制度改革和新制度的构建，即为了确保土地资源要素有效供给和高效配置，促进结构优化调整，对原来束缚资源要素供给、市场配置功能以及结构优化调整的一系列制度进行改革创新，从土地和物业中进一步获取生产力，从体制机制上构建适应解放生产力和发展生产力的制度保障。

当前我国提出供给侧结构性改革，内涵上应包括4层意思：一是提高劳动生产率和技术进步率，这就涉及实施创新驱动发展的问题；二是提高资源配置效率，这就涉及纠正诸多结构性过剩矛盾和资源错配问题；三是深化体制机制改革，这就涉及如何“让市场决定资源配置和更好发挥政府的作用”的问题；四是优化创新和发展环境，这就涉及如何降低企业生产经营成本和负担、提高投资预期收益的问题。因此，政策性含义就是最终通过一系列的供给侧结构性改革，提高供给侧体系的质量和效益。而这正客观反映了中央提出“全面深化改革，转变发展方式，实施创新驱动，推动经济可持续发展”必然要求和发展趋势。

上海要在供给侧结构性改革中坚持先行先试，继续做好排头兵和先行者，进一步做好供给侧改革方案的“五个搞清楚”，紧扣“情况要摸清，搞清楚现状是什么；目的要明确，搞清楚方向和目的是什么；任务要具体，搞清楚到底要干什么；责任要落实，搞清楚谁来干；措施要有力，搞清楚怎么办”，更好地为全国供给侧结构性改革提供先行先试和可复制可推广的经验。

从产业用地这一重要资源作为着力点，启动土地要素的供给侧改革，有效带动更大范围产业领域的供给侧改革，最终实现改革的乘数放大和裂变效应。实质上是制度创新，是为新一轮改革开放提供有效的制度供给，是全而深化改革、解放和发展生产力的重要组成部分。

三、存量工业用地供给侧改革的六点建议

所谓新动能、新引擎，就是能满足这些新需求的供给，在服务业领域表现为新业态和新模式，在制造业领域表现为高端化、智能化、绿色化、服务化。在土地领域表现为构建适应上述新业态和新模式的新载体。为此，工业用地领域采取一系列制度创新，在土地供给端发力。

（一）规划引领，提升土地利用科学性

工业园区开发在创设之初，高度重视规划的引领作用，坚持工业园区开发的整体性、功能性、前瞻性；坚持规划的科学性、规范性；打造“产城融合”新区；对未来转型区域提前规划，围绕“微笑曲线”两端的高端研发设计与终端销售服务功能积极布局，配套以适应上述新业态的新建筑、新形态。

通过研究产业地图、城市空间规划等，从规划上进行梳理；以城市更新思想为引领，实现规划的创新发展。结合上海产业发展导向，对标国际领先的业态，围绕“微笑曲线”两端的高端研发设计与终端销售服务功能积极布局，配套以适应上述新业态的新形态、新建筑，通过城市载体的更新，实现完善城市功能、强化社区服务、完善公共空间、改善生态环境、构建慢行系统、塑造城市特色，助推产业升级。

(二) 存量工业用地转型，提升土地的利用质量和综合效益

存量工业用地的再开发，转型是必经之路。在具体操作路径上，建议采取三步走：

一是编制区级存量工业用地转型规划。其中区级转型规划需具体包括以下内容：转型区域范围、发展方向、主要功能、实施策略和总体规模等；转型区域的基础设施、公共服务设施和其他公益设施的功能、规模及布局要求；控制性详细规划编制任务和要求。

二是非特定区域控制性详细规划。规划编制过程中，加强地区城市设计研究，按照建设宜居宜业的产业园区目标，合理确定配套服务设施的比例结构，完善公共配套服务功能，促进产城融合、职住平衡，加强土地复合利用。其中规划公共绿地、广场用地及地块开放空间用地占城市建设用地的比例应不低于 15%，规划公共服务设施用地占城市建设用地的比例应不低于 10% 等。

三是制定年度实施计划。计划包括转型区域现状、控制性详细规划编制情况、存量工业用地盘活项目、资金平衡方案、实施策略方案等内容，盘活项目开发建设规模纳入年度土地出让计划统一管理。

(三) 推进税费改革，降低转让环节税费

在存量工业用地盘活过程中，部分工业用地权利人选择将土地转让给有实力的第三方公司进行开发。此过程中的难题，土地的再次转让成本比较高，制约了其转让的积极性。在我国现行税收制度下，土地转让环节涉及营业税、城建税、教育费附加、地方教育附加、土地增值税、所得税、印花税等，其中营业税、土地增值税占较大比重。

为推动供给侧结构性改革，实现存量工业用地资源的合理化配置。在现有基础上，进一步降低土地交易环节税费，具体建议如下：

一是将营业税税率从 5% 调整为 2%；二是对土地增值税不再实行梯级递增税率，而是统一按 30% 税率征收；三是免除城建税、教育费附加、地方教育附加；四是停征、免征、降低部分行政事业性收费和政府性基金。对企业改革、改组、改造过程中办理房产转让手续的，免收房屋转让手续费。免征小微企业土地登记费、房屋登记费、住房交易费等行政事业性收费。

(四) 改革土地出让方式，降低企业用地成本

伴随城市化进程，大型城市的土地价格不断攀升，企业用地成本不断增加，对大型企业转型升级，中小企业创新创业带来较大负担。为更好促进产业转型升级，减轻企业土地成本，具体建议：

一是鼓励创业创新型企业，对研发总部类用地出让，在原土地价格上给予适度降低。对于研发总部产业项目类用地的市场评估地价不得低于相同地段工业用途基准地价的 150%；研发总部通用类用地的市场评估地价不得低于相同地段办公用途基准地价的 70%。

二是推行工业用地弹性出让制度，改变过去工业用地按一次性、最高年限出让的传统做法。例如：出让年限按 20 年确定的，土地出让起价可按照 0.5 系数确定；出让年限按 30 年确定的，土地出让起价可按照 0.6 系数确定。

三是试行“先租后让”模式，待考核期满，验收达标后，再签订剩余年期土地出让合同并缴纳相应土地出让金。

四是根据产业实际，适当下调用地出让竞买保证金比例，合理确定履约保证金的征缴额度和方式，取消收取“先租后买”的工业用地履约保证金。

五是出让年限届满的工业用地，续期出让价格可以结合产业门类、用地年限、往年产值及纳税情况等进行修正，对优质企业在续期价格上给予一定的优惠。

六是工业用地转型需补缴的土地价款，可按照分期方式缴纳，或在项目竣工后房地产登记前缴纳，最长不得超过两年。

(五)健全土地储备机制

现行的土地收储制度实施多年，有其积极意义，但也存在不足。突出表现为不利于调动原土地权利人的积极性，同时对政府的储备资金要求比较高，对原土地使用权人的利益分享较少，土地收储的难度较大。为解决这一难题，应充分调动各级政府、原土地使用权人的积极性，共同参与到存量工业用地的开发中来，实现多方共赢为着力点，加快完善现有土地储备机制。具体建议：

一是探索建立合资入股、共同开发的收储机制。通过建立股份合作方式，由原土地使用权人与地方政府的资产经营公司以一定的股份进行联合储备和开发，并且由政府的资产经营公司控股。通过让原土地使用权人参与储备和开发，分享存量工业用地盘活后收益，有利于调动企业的积极性。

二是探索建立以返还一定比例的建筑面积为前提的收储机制。在土地收储时，明确在土地储备后进行招拍挂时，返还给原土地使用权人一定面积物业作为补偿，作为土地招拍挂的前提条件进行约束，并将该条件写入新的土地出让合同中。通过让原土地使用权人参与土地储备，并获得一定的房屋面积作为补偿，这不仅有利于调动其积极性，而且通过土地出让合同的方式明确相关内容，操作起来比较方便。

三是探索建立共享土地增值收益的收储机制。对一些低效或闲置工业用地，由土地储备机构收购后，在下次土地出让时，返还给原土地使用权人一定比例的土地收益作为补偿。

(六)建设标准厂房、以出租厂房替代出让土地

在工业用地的供应过程中传统的“拿地——建设厂房——投产”的方式，对企业而言，不仅前期耗费时间长，占用资金量大，而且若中后期产业周期调整或企业经营不善，企业退出难度大，间接造成土地的闲置。适度创新土地供应新模式，逐步试点以供应标准厂房代替净地出让的运作方式，是土地供给端改革的新模式。

集中建设标准厂房，以标准厂房对外租赁具有多重优势：一是政府及国有园区开发主体克服了以土地出让形式造成土地资源日渐稀缺，无地可供的问题，为土地的持续利用提供了保障。二是有利于政府及园区开发主体掌握土地二次开发的主动权。通过不再续约、厂房回购、价格杠杆等方式，可以有效淘汰落后产能，引入产业能级高、效益好的优势企业，实现产业的升级。三是有利于政府及国有园区开发主体享受土地增值收益，实现国有资产保值增值。

参考文献：

[1]卢为民. 上海存量工业用地盘活利用的机制与政策创新研究[A]. 上海土地协会论文, 2012.

[2]刘戒骄. 工业用地出让和利用制度改革分析[J]. 中共中央党校学报, 2015(2).

[3]关于本市盘活存量工业用地的实施办法[EB/OL].

<http://www. Shanghai. gov. cn/nw2/nw2314/nw2319/nw10800/nw39221/nw39370/u26aw47119.html>.

[4]习关于推进供给侧结构性改革促进工业稳增长调结构促转型的实施意见[EB/OL].

<http://www. Shanghai. gov. cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw47406.html>.