芜湖市工业用地供给制度改革效果评价研究*[1]

陈涵 郑凤萍 姚海琴 管蓉蓉

(安徽财经大学财政与公共管理学院,安徽 蚌埠 233030)

【摘 要】:随着工业用地逐渐地被纳入市场化配置范围,国土资源部就工业用地遗留问题处理等做出相关规定,开始了对工业用地供给方式的市场化改革。在我国工业化高速发展的今天,企业对工业用地的需求越来越大。但由于工业用地供给机制的不完善,导致工业用地在配置和利用的过程中,会存在一些比较突出的问题,例如工业用地供需矛盾突出,用地控制标准执行不严,招拍挂出让流于形式,供地方式单一,用地监管不到位,土地利用效益不高等。以现行工业用地市场化配置机制和可行的工业用地分配制度为研究目标,构建了工业用地供给制度绩效的评价指标体系,并以安徽省芜湖市为例运用层次分析法进行了实证分析。通过研究证明,可以从结构配置、经济效用和社会监管三个角度评价工业用地供给制度。针对研究结果,分析芜湖市现行工业用地供给制度改革的可行性,提出改革优化设计建议,为进一步开展工业用地供给制度研究指明方向,从而快速推动工业的发展。

【关键词】:工业用地; 制度改革; 效果评价; 层次分析法

【中图分类号】:D9 **【文献标识码】**:A **doi**:10.19311/j.cnki.1672-3198.2017.10.074

1 引言

近年来,我国的工业化进程在快速不断地推进,在地方经济的发展过程中工业生产发挥的作用在不断增加。众所周知,工业生产的载体就是工业用地。工业用地的供给会对区域的经济发展产生影响。所以,供给制度实施的效果会直接地关系工业化的进程。2006 年,国务院规定工业用地将一律实行招标拍卖挂牌的方式出让,第一次明确将工业用地纳入市场化配置范围。经过多年的发展,我国在工业用地的市场化配置上已经取得了一定的成果。关于工业用地制度,国外已发展得较为成熟。例如,新加坡为了解决土地资源有限问题,一直致力于将保障工业用地在可承受条件下的供应,从而提高企业成本的国际竞争优势。韩国在不同的发展阶段,结合国情和土地利用状况采用不同的工业用地供应方式。日本则在市场机制的基础上优化工业用地效率,严格控制工业用地供应总量。相比之下,我国的工业用地供给制度有待完善。因此,本文针对工业用地供给制度建设及其效果评价,通过实地调研、文献回顾、调查问卷等方式全面了解芜湖市工业用地现阶段的供求情况和目前政府在芜湖市实行改革的初步成效。整理相关数据,对工业用地供给制度进行绩效评价,针对制度实施过程中表现的各种状况,进行深入分析和总结归纳,力图为工业用地供给制度的进一步深化提供参考意义。

2 文献综述

[1] **基金项目**:2016 年度国家级大学生创新创业训练项目的阶段性成果之一。

作者简介:陈涵(1995-),男,安徽桐城人,安徽财经大学财政与公共管理学院土地资源管理系学生,研究方向:土地经济与管理; 郑凤萍(1996-),女,安徽六安人,安徽财经大学财政与公共管理学院土地资源管理系学生,研究方向:土地经济与管理; 姚海琴(1995-),女,安徽太湖人,安徽财经大学财政与公共管理学院土地资源管理系学生,研究方向:土地经济与管理; 管蓉蓉(1996-),女,安徽芜湖人,安徽财经大学财政与公共管理学院土地资源管理系学生,研究方向:土地经济与管理。

至今为止,国内学者对工业用地的研究颇多,而且也取得了一定的研究成果。研究的方向主要是工业用地供给方式的转变以及作用效果和影响机制,较少的是对工业用地供给制度改革的效果评价。

在工业用地的供给模式方面,张卫东(2008)详细分析了工业厂房租赁模式必要性和可行性以及存在的问题,提出相应的政策建议,创新性地提出工业用地租让制模式。张利平,楼江(2011)论证了工业用地年租制对促进工业用地长期集约利用的重要意义,并在此基础上进行推进工业用地年租制供应模式探讨,从而为工业用地集约利用的研究提供新思路。彭山桂,汪应宏等(2016)基于地方政府工业用地供给追求经济增长的目标,考察工业用地的规模扩张,搜集整理山东省地级市的数据,建立门限回归模型实证分析工业用地规模的合理性。在工业用地制度的影响机制方面,段洲鸿(2008)以社会经济发展水平较高的宁波市为例,针对其工业用地的利用和供给展开研究并分析贡献作用。最后,为了促进宁波市社会经济的可持续发展,提出合理化建议调整工业用地供给机制和加强经营管理。郭明(2009)建立联立方程组模型展开实证检验,得出在近 10 年中国城市的经济增长过程中,土地对经济和人口的增长以及财政发挥显著作用。在工业用地制度绩效评价方面,唐焱,高明媚(2012)系统概括总结了国外工业用地供给方式及其相关制度特点,较全面地综述了现行制度条件下我国工业用地供给实践中所呈现的一系列问题,并针对这些问题提出相应的政策建议。同时,针对已有的土地制度绩效评价方法,肯定了对工业用地供给制度绩效定量评价的必要性并在此基础上提出创新性的观点。

综上所述,国内学者对制度评价的定量研究比较缺乏,特别是具体到对地方的工业用地制度的研究,因此本文选择芜湖市作为研究的一个角度,也是对前面研究的一种创新。

3 芜湖市工业用地现状

3.1 土地出让方式注重形式,土地前置状况频现

芜湖市工业项目主要通过招商引资的方式,于是就有了芜湖各地争相设立工业开发区、产业园区等,形成了非理性竞争,无法产生有效市场竞争机制。但政策规定工业用地必须由招标拍卖挂牌方式出让,迫于无奈,有些人就以非市场手段干预公平竞争,造成招拍挂出让流于形式。工业用地出让程序前置于项目审核,土地招拍挂成交后,国土部门和摘牌企业直接签订土地出让合同,企业获得土地后再办理相关报建手续,不走正规程序,造成供地前置。最终的结果只会导致土地闲置和浪费。

3.2 工业用地供需矛盾突出

芜湖市当前工业用地的现状,其中就包括工业用地供需矛盾突出,尽管芜湖近年来由于改革致使该问题得到了一定的缓解,但是并没有从根本上解决工业用地的供需问题。说到底,还是由于芜湖的工业用地没有形成有效的市场竞争机制,导致土地资源利用效率降低,分散了土地指标,使工业用地供需不平衡。

3.3 用地控制标准执行不严,工业用地价格偏低

随着“1+N”模式的不断推行,芜湖市城镇土地使用税征收标准总体增加了 34%,2011-2014 年芜湖市累积盘活工业用地项目 31717 亩。芜湖市自技术开发区结合存量建设土地二次开发利用试点的开展,共清理盘活闲置低效利用工业项目用地 4000 亩。此外,区内综合容积率由试点前的 0.4 提至 0.61,工业用地综合容积率由试点前 0.6 提高到 1.1,GDP 总额由试点前 326.5 亿元提高到 370 亿元,单位 GDP 耗地由试点前 0.0136 亩/万元降到 0.0126 亩/万元。通过这些数据,我们不难发现芜湖“1+N”模式在实际的应用和推广中取得了一定的成效。尽管如此,芜湖是工业用地方面实际上有些政府审查不严。类似随意降低招商引资门槛,变相返还土地出让金的现象,还是很严重。

3.4 供地方式过于单调,导致流转不灵

国有建设用地主要采取出让、租赁、入股等有偿使用方式，当前使用最为广泛的方式就是通过招拍挂方式进行土地出让。芜湖也不外乎如此。从调研中所取得的信息来看，芜湖市实行改革的这几年，对该方面依然是墨守成规，也许是改革时间推行不长的缘故，虽然有了一些改善，但在当下仍然是个隐患。

4 芜湖市工业用地供给制度绩效评价

4.1 建立评价的层次递阶结构

对我国工业用地的供给制度进行改革，主要是力图通过转变工业用地的供给方式，从而引导土地的集约节约利用。利用制度的改革实现生产要素的优化，从而实现产出的最大化。为了对芜湖市工业用地供给制度进行绩效评价，利用层次分析法建立综合评价模型。首先，建立评价的层次递阶结构如图 1。

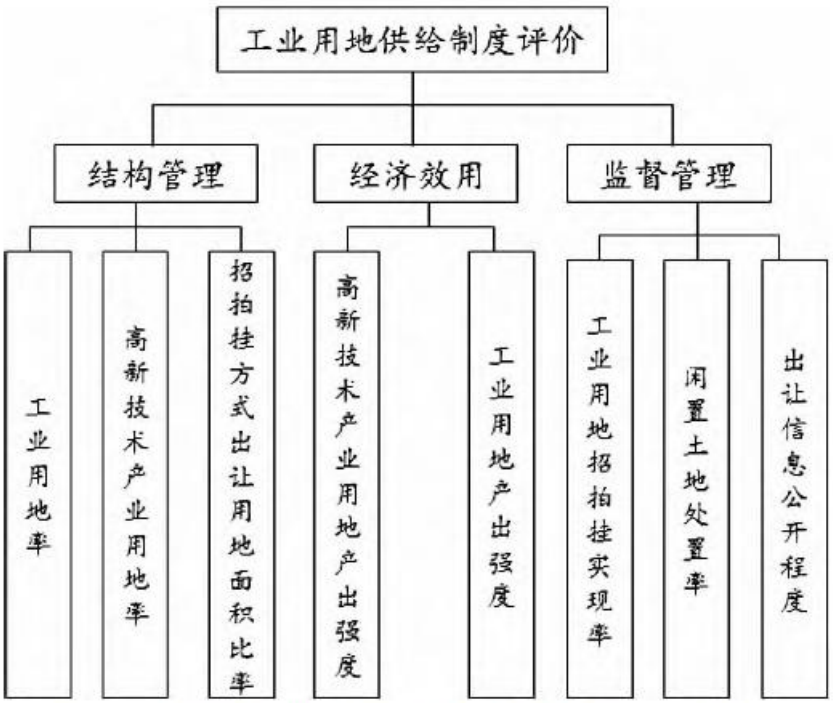

图 1　工业用地供给制度评价系统层次递阶结构

4.2 工业用地供给制度评价指标权重确定

利用评价指标的权重，我们可以判断在工业用地供应管理绩效评价中，各项评价指标的影响程度的大小。显然，指标的权重越大则贡献作用力也越大。在调研中，搜集数据和发放调研问卷，利用变异系数法计算权重。计算公式如下：

$$v_i = \frac{S_i}{|\overline{x_i}|}$$

其中，$\overline{x_i} = \frac{1}{n}\sum_{j=1}^{n} a_{ij}$ 为第 i 项指标的平均值，$s_i^{\,2} = \frac{1}{n-1}\sum_{j=1}^{n}(a_{ij} - \overline{x_i})^2$ 是第 i 项指标的方差。对 v_i 进行归一化，即可得

到各指标的权重:

$$\omega_i = \frac{v_i}{\sum_{i=1}^{m} v_i} (i = 1, 2, \cdots, m)$$

通过分析,研究计算得出各指标的权重系数见表 1。

表 1　工业用地供给制度评价指标权重系数表

目标层		权重值	准则层	权重值
工业用地供给制度绩效评价	结构管理	0.38	工业用地率	0.373
			高新技术产业用地率	0.341
			招拍挂方式出让用地面积比率	0.286
	经济效用	0.39	高新技术产业用地产出强度	0.464
			工业用地产出强度	0.536
	监督管理	0.23	工业用地招拍挂实现率	0.407
			闲置土地处置率	0.356
			出让信息公开程度	0.237

4.3 芜湖市工业用地供给制度综合评价

不难看出,在上述的评价指标体系中,各指标分别基于不同的角度反映工业用地供给制度。在已建立的评价体系基础上,针对芜湖市的具体情况,逐层加权计算出工业用地管理现状的综合评价得分值。计算公式为:

$$F_j = \sum_{i=1}^{m} \omega_i r_{ij} (0 < F < 1, i = 1, 2, \cdots m; j = 1, 2, \cdots n)$$

其中,F 表示绩效度, ω 为权重系数, r 为相对偏差模糊矩阵。通过计算,芜湖市工业用地供给制度综合得分为 77.1%,其中结构管理绩效度为 99.4%,经济效用绩效度为 77.2%,监督管理绩效度为 63.3%。因此,芜湖市的工业用地供给制度总体处于较一般的水平,经济效用也处于一般水平,而芜湖市的结构管理水平相当高。但是,芜湖市的社会监督管理较差,监管力度不够。

5 总结与建议

5.1 总结

自从芜湖市成为工业用地供给制度改革四大试点地区之一,到“1+N”政策的推行和实施,再到改善工业用地结构布局,充分显示了芜湖市在改革进程中曾付出过的努力和获得的成效。但是,在欣喜已有成果的同时,也不能忽略了在改革中尚且存在着的一些问题和面对的挑战。虽然,当前的改革还处于试点工作阶段,很多思想还处在萌芽的阶段,一套完备的体系也没有完全形成,

还有很多很多的不足之处。当然,对于近年来表现出来的各种问题,绝对不能大意疏忽。因此,将改革工作落实到每一个方面是必须的。本文根据工业用地供给制度评价结果,分析芜湖市工业用地在改革中的不足之处,意图在未来试点工作结束进行推广时,有机结合国家经济金融发展和芜湖市的工业用地市场化配置,达到稳定发展的最终目标。

研究结果显示,芜湖市用地监管绩效度较低,用地监管力度不到位,导致土地的利用效益低。政府注重审批环节、轻视监管,导致土地的闲置与浪费。与此同时,工业用地的利用粗略盲目,产出效益也不高。事中和事后的监管较为随意,土地闲置浪费的问题时时不能得以解决。因此,土地使用不合法的现象随处可见。再者,改革过程中的宣传力度不够,致使芜湖市区的普通市民对这些政策理解并不深刻,因此在施行过程中存在的阻力很大。市民往往分不清国家利益和个人利益的轻重缓急,各种利益纠纷不断产生,进而改革阻力不断增大。最后,在改革的最终目标问题上产生了一些误区。国家实施芜湖市工业用地的市场化配置改革,虽然是为了提高工业用地的土地节约集约利用率,以便推动芜湖市工业用地市场体系的形成,从而逐渐推动芜湖的工业化发展,进而推动整个芜湖市的经济发展。但是,改革的内在目的却还是为了改善民生问题。可是,拆迁等行为却在一定程度上损害了市民自身利益的行为,在改革过程中也是时有发生的。

5.2 建议

为了适应经济发展的新常态,对工业用地的市场化配置进行改革深入化,全方位地推动工业化的新进程,必须围绕工业用地资源优化配置,节约集约使用等重要问题,提出创新办法以改革和完善工业用地的市场化配置制度。在具体的实施过程中,应该从以下几个方面做出努力。

第一,针对监督管理方面,应该积极发挥政府有效性。当然,宏观经济稳定、公共服务的优化和加强、竞争的公平保障、市场监管力度的加强、市场秩序的维护等,都离不开政府的大力支持和倡导。首先,政府要对工业用地市场准入制度和评价体系进行完善。在开放统一、公平竞争的现代市场经济中,坚持公平与效率相统一的原则是基本要求。此外,我国人多地少、资源有限的具体国情下,促进资源的合理配置和高效利用显得更为重要。因此,建立科学完善的建设用地使用标准,强化节地控制,是深化工业用地市场化配置必须坚持的基本要求。此外,政府应该完善规范法律法规,确保市场机制的正常运行。

第二,针对结构管理方面,应当灵活地选取采用工业用地多种供应形式。例如,招拍挂出让、协议交易等都是对供应方式的探索和完善。从而,创新多元化的供地方式,解决供地方式单一的问题。坚持和完善工业用地招标拍卖挂牌出让制度,在国家的产业政策要求下,灵活地采用出让、租赁、作价入股等方式供地。以出让、弹性出让等出让方式为代表,重点推行工业用地长期租赁和先租赁后出让。

第三,针对经济效用方面,健全多主体供应工业用地市场流转体系,拓宽供应的渠道,解决土地流转机制不灵的问题,促进土地利用效益的提高。健全工业用地地价均衡、居住地与工业用地比价合理的价格体系,解决工业用地价格偏低的问题。制定一个体系,可以有效的促进市场竞争机制的发挥,优化工业用地资源配置。优化工业用地布局体系,强化对工业用地总量规模控制。由于对工业项目的招商引资造成的工业用地非理性竞争,导致土地资源利用率低的问题,控制工业用地总量规模就是改革中不可缺少的一步。

参考文献:

[1] 张卫东.工业用地年租制供应模式研究[D].上海:上海交通大学,2008.

[2] 张利平,楼江.工业用地年租制模式探讨—借“土地二次开发”之机推进工业用地供给方式的转变[J].上海国土资源,2011,(02):51-56.

[3] 彭山桂,汪应宏,陈晨等.山东省工业用地规模合理性及扩张驱动力分析[J].资源科学,2016,(02):228-238.

[4] 段洲鸿.工业用地供给对经济发展的贡献分析[D].温州:浙江大学,2008.

[5] 郭明.建设用地供给对城市增长的作用机理与实证研究[D].北京:清华大学,2009.

[6] 唐焱,高明媚.工业用地供给制度及其绩效评价研究综述[J].地域研究与开发,2012,(04):113-117.