

浅析土地产出对地方财政的影响

张如男

2014 年是全面贯彻落实党的十八大、十八届三中四中全会精神的重要一年，是全面深化改革的关键之年，也是全面完成“十二五”规划的收官之年。综合分析，国内外环境依然错综复杂，机遇和挑战并存。如何把小昆山镇城镇建设与经济的发展紧密结合起来，不断提高城镇竞争力，是我们值得深入研究和探索的重要课题。

进入新世纪后，小昆山镇经历了几次行政区划的调整，2002 年 6 月，合并大昆工业园区管委会（原大港镇）和小昆山镇，成立了“松江科技园区管委会”，负责对松江西部地区的工业开发建设。2003 年 4 月，原大昆工业园区 5.74 平方公里工业区内被市政府规划为市级试点工业园。2007 年 7 月，经上海市人民政府批准，在原“松江科技园区管委会”的基础上重新设立小昆山镇。2008 年 3 月 25 日，国家发改委下发了《关于公布第二批全国发展改革试点镇名单的通知》（发改办规划〔2007〕3049 号）全国共 160 家，上海市松江区小昆山镇被列为全国第二批发展改革试点镇，这为小昆山镇新一轮城镇化发展迎来新机遇。

一个地区的经济发展，离不开产业经济的产出效应，小昆山镇依托 5.74 平方公里小城镇建设的区位优势，大力发展第二产业、第三产业，在小城镇建设区内，大批中外客商纷纷看好这块热土。截止 2014 年底，已落户小昆山镇 5.74 平方公里试点园区内的规模以上内外资企业 57 户，其中规模以上外资企业 16 户，规模以上内资企业 41 户，累计出让工业用地面积 1723 亩。目前，整个工业园区内落户企业的运营质量和土地产出效率值得我们去探索和研究，这不仅关系到我镇的地方财政收入，更关系到人民生活水平的提高和地方经济的可持续发展。

一、小城镇建设的现状

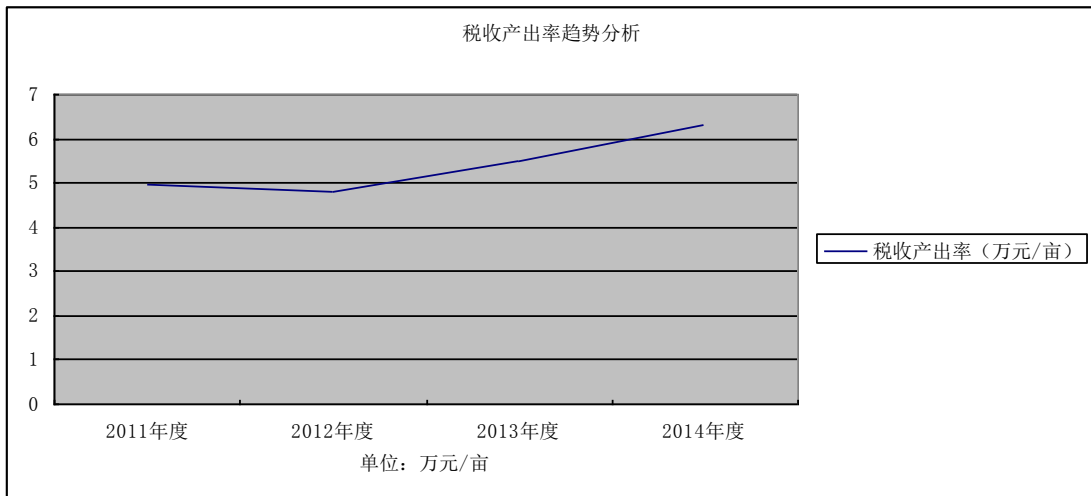
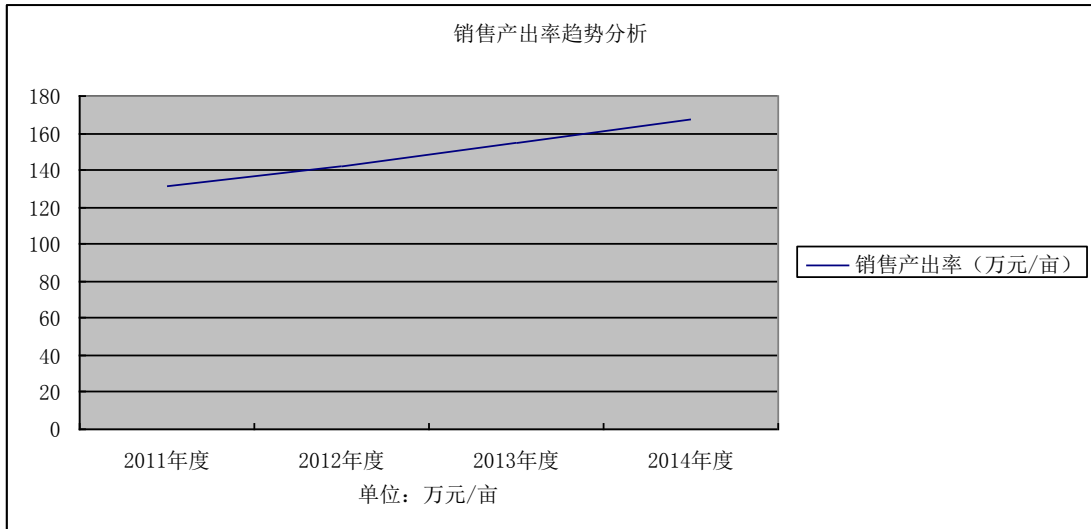
小昆山镇 5.74 平方公里规划面积内包括：可开发工业仓储用地 6354 亩，占 73.8%；集镇居住用地 838 亩，占 9.7%；市政绿化用地 374 亩，占 4.3%；道路交通用地 798 亩，占 9.3%；河道用地 246 亩，占 2.9%。在可开发工业仓储用地中，其中已开发面积 4921 亩，占可开发工业仓储用地面积 22.6%。2014 年，小昆山镇内外资企业累计实现工业总产值 664167 万元，实现销售收入 664948 万元，实现地方税收总额 25094 万元。

近四年土地产出率分析

指标年度	工业用地面积（亩）	销售总额（万元）	税收总额（万元）	土地产出率	
				销售产出率（万元/亩）	税收产出率（万元/亩）

				亩)	亩)
2011年度	3950.71	519169	19563	131.41	4.95
2012年度	3950.71	559645	19037	141.65	4.82
2013年度	3950.71	610340	21718	154.49	5.50
2014年度	3980.71	664948	25094	167.04	6.30

图表 1 销售产出率与地方税收产出率趋势分析



综上所述，小昆山镇 5.74 平方公里销售产出率和地方税收产出率呈逐年稳步上升趋势，2014 年度销售产出率为 167.04 万元/亩，比 2013 年增加 12.55 万元/亩，增加了 8.12%，比 2012 年增加 25.39 万元/亩，增加了 17.92%。2014 年度地方税收产出率为 6.3 万元/亩，比 2013 年增加 0.8 万元/亩，增加了 14.54%，比 2012 年增加 1.48 万元/亩，增加了 30.7%，2014 年在世界经济虽缓慢复苏局部较为强劲、地区经济总体向好趋势基本巩固等内外部因素影响下，小昆山镇党委政府采用相应的应对措施，加大了招商引资力度和财政税收扶持等政策，在二个私营经济区和投资开发公司全体员工的不懈努力下，小昆山镇的招商引资取得了新的成效，2014 年签约落户的内资企业 53 户，注册资金 26701 万元，落户的外资企业 6 家，注册资本 439 万元，全年实现出口拨交值为 90026.9 万元。

但是从横向比较，我镇的销售产出率和税收产出率都远远低于松江东部发达

地区，其主要因素有多种多样，如：行业结构对土地产出率的影响、企业规模对土地产出率的影响、固定资产密度对土地产出率的影响、企业经济效益对土地产出率的影响，其最主要的影响是城乡分布对土地产出率的影响，小昆山镇位于松江中心城区西北部，东面与松江工业园区相邻，这势必影响小昆山镇经济发展。

二、存在的问题

1、小昆山镇自 2008 年，上海市松江区小昆山镇被列为全国第二批发展改革试点镇，这为小昆山镇新一轮城镇化发展迎来新机遇，在这 8 年时间里，一部分落户企业确实也为小昆山的经济发展作出不可磨灭的贡献，如：北玻玻璃、威迩徕德电力、福尔欣电缆、飞雕电器等中外企业，为小昆山镇创造了良好的经济效益和社会效益。然而，也有一部分落户企业虽然在小昆山镇内有土地、厂房，但其产出率却不容乐观，造成了我镇土地产出率偏低的主要因素，只要表现在以下几个方面：

(一)在成立小昆山镇改革试点前，小昆山镇是以工业园区的发展模式发展，为了加快工业区的进程，早日形成工业园区格局，大力引进了大批温州企业落户工业园区，这部分企业不但产出率低，而且还存在圈地、囤地的现象。据统计，当时工业园区内已批租未开发建设用地有 352 亩，这部分闲置土地影响了土地的利用率。也有部分企业受地方政府对企业的扶持政策和力度不一致，虽然在工业园区内投资建立厂房，但没有在工业区内实现完全销售，而是把产品销售放置在扶持政策更加优惠的地区销售。

(二)由于受历史遗留问题等因素的影响，原镇集体企业在改制过程中尚有部分厂房闲置未用，且占用了部分土地，经 2014 年专项调查发现，闲置厂房面积为 13968.52 平方米；还有部分落户企业为了充分利用土地资源，在不违反有关工业用地建设标准的前提下，按土地容积率标准设计建造工业用房，但受自身生产规模及资金压力，部分工业用房闲置未用。

(三)经过 8 年的小城镇试点建设，5.74 平方公里的工业园区的道路基础设施建设基本完成，工业区中落户企业的基本情况已成定局，小昆山镇落户企业中存在不符合目前产业导向、技术能级低、能耗大、占地面积大的项目企业，未能加以有效的清理，这些企业的存在将无法从源头上解决土地资源紧张和利用率不高的问题。还有，至今尚有部分未发展的土地，这部分未发展土地由于受国家宏观调控等因素影响，至今未能取得工业建设用地标准，阻碍了小昆山镇小城镇发展的建设。

三、对策和建议

合理利用好每一寸土地，有效提高土地利用效率，是实现可持续发展的必然选择，为此，结合本次调研情况，提出以下几条对策和建议：

(一) 坚持土地集约利用，提高土地利用效率

土地集约利用，指在一定面积的土地上，几种投入较多的生产资料和劳动力，是先进的技术和管理方法，求得在较小面积上的高额产量和收入。坚持土地集约

利用，提高土地利用效率，就要进一步明确区位发展功能定位，按照“三个集中”的规划和建设原则，优化资源配置，促进城乡、区域、经济社会统筹的整体协调发展。要组织有关力量，对在 5.74 平方公里工业园区已批未用、多批少用的闲置土地进行清理，积极盘活存量资源。一方面要积极鼓励落户企业做大做强，或利用多方投资、集体参股等形式，在闲置土地上投资建造标准厂房，盘活存量土地。另一方面根据土地出让有关规定，对受让单位无法开发利用的闲置土地，通过回收、收购、拍卖、储备等方式实现政府对土地资源的重新整合。

（二）坚持盘活存量资产，提高厂房利用效率

对原镇集体企业改制遗留的厂房要在原有的基础上进行改造，采用厂房、土地整体转让或厂房、土地租赁等形式，盘活存量资产。另外，要进一步同拥有闲置厂房的企业联系沟通，企业自身有发展潜力的，积极鼓励企业扩大规模，利用好现有厂房。如企业确实无法自用的，有出租闲置厂房意向的企业，我们利用小城镇试点发展招商平台，介绍优质客户租赁闲置厂房，一方面给这部分企业增加经济来源，另一方面也给小昆山镇带来经济效益和社会效益。

（三）坚持招商力度，提高土地产出效率

要充分利用好小昆山镇小城镇试点发展的区位优势，加大招商引资力度，根据工业产业导向，提高落实企业标准，在尚存的未发展工业用地内，吸引销售、税收产出率高的优质客商落户本工业园区，同时，坚持走“腾笼换鸟”和存量资产内部挖潜的路子，以污染企业清拆整治工作为抓手，综合运用经济、法律、行政等多种手段，完善劣势企业调整机制，做实、做细、做深“腾空间”工作。加强对企业的分类指导，按照优势企业助发展、均势企业帮做强、劣势企业逐步淘汰的思路，发挥政策扶持合力，引导符合产业导向、发展潜力大、技术含量高的企业快速成长，支持重点骨干企业做大做强。以机器人制造业相关企业、科技型企业、企业总部等为招商重点，千方百计吸引成长潜力大的企业落户，提升实体经济税收比重。

（四）慎选项目，适时出让建新区土地。

按照“项目落地后土地能否可持续产出、生态环境能否得到保护、社会管理成本能否做到合理增加、城镇功能配套能否帮助改善”的理念，加强招商选资。围绕风貌设计、形态塑造和功能提升，完善建新区商业功能及配套服务，打造特色城镇。结合小昆山历史文化底蕴，科学谋划山体周围地块的产业发展方向，力争打造行业亮点和人文特色景观，将城市旅游和高端养老产业、商业、服务业发展紧密结合，打造功能型城镇。接收松江经济技术开发区西部园区的人口辐射作用，完善社会服务功能，适度发展房地产。

