

重庆两江新区工业用地使用权弹性年租制度构建探索

杨伟^{1a}, 李晓华^{1b,2}, 廖和平³

(1. 重庆工程职业技术学院 a. 地质与测绘工程学院, b. 党政办, 重庆 402260;
2. 新疆农业大学 MPA 教育中心, 乌鲁木齐 830001; 3. 西南大学 地理科学学院, 重庆 400715)

摘要:采用实地调查、文献研究、定性定量相结合和案例比较等方法,对两江新区工业用地供应现状及工业用地供应存在的主要问题细致梳理,通过对国外工业用地使用权年租制度实践成功案例的分析,从两江新区实际需求和趋势出发,提出建立工业用地使用权弹性年租制度。研究果可以为政府及开发区构建多样化土地供应制度提供实践支撑,并可在一定程度充实和丰富工业用地集约利用研究的理论和方法。

关键词:工业用地;使用权;年租制度;两江新区

中图分类号:F293 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2018)08-0042-05

为改革城镇国有土地使用制度,合理开发、利用、经营土地,加强土地管理,促进城市建设和经济发展,1990年5月19日,国务院发布55号令,即《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,条例规定,工业用地使用权出让最高年限为50年,而绝大部分地区以国家规定的最高年限为准,这样既可使政府增收,又可使企业达到利用土地进行投资增值目的^[1-3]。但是相关资料表明,我国私营企业正常成长周期为8~12年,出让最高年限为其4~5倍。国有企业成长周期相对较长,因产业结构调整导致的关停并转、产业转型升级等原因,其成长周期也难达到50年^[4]。按照企业生命周期理论和边际效益理论,一般情况下,随着企业成长周期的增长,在没有外部因素和内部结构调整的前提下,效益将日益低下^[5-9]。由于利益机制的存在,加之现有退出激励政策不当,退出监管不到位,导致大多企业在产业生命周期的最后阶段也不愿退出土地,使得当前的低效工业用地退出效果并不乐观,存在退出数量少、节奏慢、质量低等现象,严重影响了土地节约集约利用和产业优化升级。相对过长的出让年限也导致了工业用地低效利用、闲置不用或自行转让等现象^[7-9]。为减少企业投资成本,

增加政府调控土地市场的灵活性,促进工业用地集约高效利用,探索建立工业用地年租制度就变得十分紧迫和必要。

两江新区是我国第三个国家级开发开放新区,恰逢一带一路、长江经济带、中新(重庆)战略性互联互通示范项目、统筹城乡综合配套改革试验区、西部大开发和成渝经济区等战略叠加,拥有独特的历史机遇、工业生产和建设快速推进。但由于两江新区成立的时间不长,工业用地管理还存一定困惑,集约高效用地优势尚不明显,管理机制有待改进和探索。因此,亟需从工业用地出让制度角度对新区工业发展提供支持。当前,国内外关于土地使用权年租制度等的研究成果较少。在实践上,英国、新加坡、以色列等国家对土地租让方式均有一定的探索,我国北京对高精尖用地开展了弹性出让和土地年租的试点并取得了良好的成效。因此,对一个年轻的开发区,探索土地年租制度十分切合区域现阶段发展实际,具有重要的理论和实践意义。

1 研究区域概况

1.1 两江新区概况

重庆市两江新区是继上海浦东新区、天津滨海新

收稿日期:2018-04-22

基金项目:2016年重庆市教育委员会人文社会科学研究重点项目(16SKGH250);2016年重庆市教育委员会科学技术研究项目(KJ1603202);重庆工程职业技术学院重点科技课题(KJA201405)。

作者简介:杨伟(1975—),男,重庆人,重庆工程职业技术学院,副教授/高级工程师,博士/博士后,研究方向:土地管理与规划与评价;通讯作者:廖和平(1964—),女,重庆人,西南大学,教授,博士/博士生导师,研究方向:国土资源开发及规划。

区后,由国务院直接批复的第三个国家级开发开放新区,也是中国内陆地区第一个国家级开发开放新区。两江新区幅员面积 1 200 km²,包括江北区、渝北区、北碚区三个行政区的部分区域,其中可开发面积 550 km²,规划建设用地 238 km²,可开发建设面积 212 km²,占整个两江新区可开发建设用地的近 40%。2020 年城市人口规模达 500 万人,是重庆建设国家级中心城市的重要载体。国务院赋予了两江新区五大定位:统筹城乡综合配套改革试验的先行区;内陆重要的先进制造业和现代服务业基地;长江上游地区的金融中心和创新中心;内陆地区对外开放的重要门户;科学发展的示范窗口。新区建设发展成效明显,2016 年全区 GDP 2 261 亿元,同比增长 10.9%,规模以上工业企业总产值 4 892 亿元,增长 6.7%,固定资产投资 2 043 亿元,增长 15.1%。

1.2 两江新区工业用地供应现状

两江新区工业用地主要集中在两江新区工业开发区,包括鱼复、水土和龙兴三大园区,管辖范围共计 238 平方公里,工业用地约 59.86 平方公里。截止到 2015 年,两江新区三大工业园区供应工业用地项目 167 宗,面积总计 23 672.83 亩,实现价款 52.67 亿元。其中鱼复园区已供项目 61 宗,面积 9 953.4 亩,实现价款 20.57 亿元;水土园区已供项目 64 宗,面积 7 298.64 亩,实现价款 12.96 亿元;龙兴园区已供项目 43 宗,面积 6 420.79 亩,实现价款 19.13 亿元。鱼复、水土、龙兴三大园区供地面积分别占供地总面积的 42.05%、30.08%、27.12%。

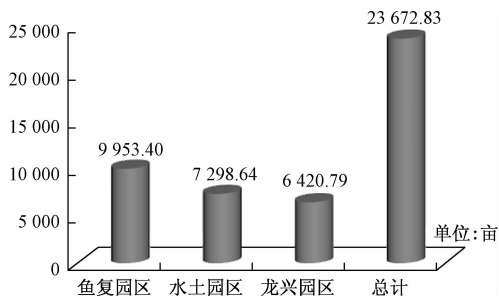


图 1 两江新区三大园区供地情况

从土地供应价格上,2011—2015 年,两江新区工业用地均价为 20.5 万/亩。从不同年份来看,2011 年均价 24.11 万/亩、2012 年均价 19.54 万/亩、2013 年均价 21.27 万/亩、2014 年均价 20.29 万/亩、2015 年 17.28 万/亩。总体来看,两江新区工业用地出让价格较低,不同园区有所差异,龙兴园区工业用地价格最高,鱼复园区次之,水土园区最低。

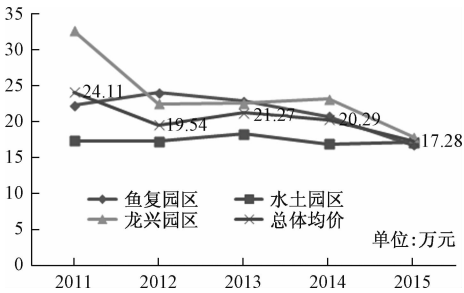


图 2 2011—2015 两江新区三大园区土地出让价格对比图

2015 年国内部分新区工业用地出让价格如下,重庆两江新区均价为 20.45 万/亩,均价为 48.27 万/亩,广州南沙新区 71.53 万/亩,均价为 62.53 万/亩,均价为 25.68 万/亩。与国内其他新区相比,两江新区工业用地出让价格偏低,其中与东部地区的国家级新区相差较大,与天津滨海新区相比相差 27 万元,与广州南海新区相差 51 万元,与上海浦东新区相比相差 42 万元,与新成立的四川天府新区工业用地出让价格低 5.23 万元。因此,两江新区工业用地内部不同园区之间在供应规模、供应价格、供应时间分配上差异较大,同一园区不同时段也存在较大差异,土地集约利用效益较其他新区相比较为低下,亟需提升。

2 两江新区工业用地供应存在的主要问题梳理

2.1 土地供应过快,规模大、价格低

截止到 2015 年底,两江新区三大园区已供工业用地合计 23 672.83 亩,其中鱼复已供 9 953.4 亩,水土已供 7 298.64 亩,龙兴园区已供 6 420.79 亩,分别占工业供地总面积的 42.05%、30.08%、27.12%。按照两江新区土地供应规划,2016 年至 2020 年计划供应工业用地 11 000 亩,而从 2011 年至 2015 年的 5 年之间供应土地面积占总供地面积的 68.3%。总体上两江新区工业用地供应价格偏低,与国内其它工业开发区供应价格有较大差距,并且两江新区内部不同园区价格也存在较大的差异。

2.2 偏重经济指标增长,招商引资供地准入门槛低

由于两江新区建设的时间短,经济总体规模还不够大,政府更为偏重区域经济指标的增长,重视发展的短期效益,对区域社会经济持续协调发展关注还有待进一步加强,新区内大开发、大建设情况相对较多,一定程度上和一定区域内工业用地开发的科学性不够好。主要表现在:

1)对资源的可持续利用和环境保护考虑不够,存

在部分项目立项盲目的情况。引进优势项目、企业能够发挥龙头作用,带动地区产业发展。然而,两江新区对部分项目质量把关不够严格,可行性论证不够充分,对环境和资源压力关注度不够,初期也引进了一些污染、能耗都较高的企业,在一定程度上对本地区的环境保护和资源的可持续开发利用重视程度还不够,为未来区域产业发展带来了不利影响,也影响到了两江新区未来的生存与发展空间。

2)招商引资土地优惠政策不尽合理,项目准入门槛偏低。为获得更多投资,不少地方都是竞相地价出让土地以吸引开发商投资。处在发展初期的两江新区也存在招商引资土地优惠政策不尽合理等现象,例如返还土地出让金、工业用地出让价格低于周边同类区域等,低廉的土地成本在一定程度上造成了工业企业粗放使用土地的行为,导致有的工业企业囤积闲置一定数量的土地或变相转让土地,导致了工业用地的利用效益不高。

2.3 供地项目开工率高、但竣工投产率低、闲置率高

两江新区三大工业园区总共有供地项目167宗、面积23 672.83亩。其中竣工项目只有58宗、面积4 987亩,竣工项目中42宗已投产、面积4 175亩,17宗未投产、面积812亩。目前在建项目78宗、14 720亩,未建项目31宗、3 965亩。竣工率仅为34.7%,竣工投产率仅为25.1%,竣工未投产比率为10.2%,在建和未建比率达65.3%。

2.4 土地供应监管机制不健全

现行土地供应制度重审批、轻监管,在审批环节上程序多、周期长、行政成本大,容易产生“先用后征、边用边征、零批整用”等违法违规问题,上级部门只能对新增建设用地总量进行控制,对各行业用地规模和配置难以进行有效监管,用地的批后监管未形成有效机制。研究区对闲置土地在监管环节上缺乏相对完善的跟踪管理措施,尤其是土地批后集约利用评价考核体系和监督评价机制不健全。虽然在供地环节对土地投资强度、容积率、建筑密度等进行了审查,但对相关指标是否达到要求,国土、建设、规划部门缺少必要的监管制约措施。

3 国外工业用地使用权年租制度经验

3.1 新加坡工业用地年租模式

新加坡工业用地使用权年租制度实施效益明显,总体上,新加坡的土地年租制度表现出“政府垄断、厂房租赁、方式灵活、价格可控、政策引导”的特点。新加坡工业用地供应的主导模式即为政府对标准厂房年租制的垄断。新加坡政府组建了裕廊集团专门经

营工业用地的开发与供应,主要目的是为实现工业用地的低成本供应和有助于产业结构的优化调整。目前,整个新加坡80%的工业用地的开发和供应均为裕廊集团控制,同时,还控制着各种厂房、社会生活福利设施、后勤保障设施等的建设管理,其工业开发的资金来源主要是新加坡政府及裕廊集团发行的公司债券。具体实施中,裕廊集团主要以租赁的方式把工业用地及标准厂房供应给使用者,租赁周期通常设定为30年。其他的工业设施开发者诸如个体开发商、建设局等,也从事一部分标准厂房的建设。新加坡的政府高度垄断工业用地供地的制度,既保证了低成本并稳定地供应工业用地及厂房,又提升了土地资源集约利用的水平,促进了有限的土地资源充分发挥其资源效益。

3.2 英国工业用地年租模式

英国也是实行工业用地年租制的典型国家,其年租制的实施范围包含土地和厂房。主要采取两种租赁方式即变动地租年租制和出让年租混合制。变动地租年租制中地租按年计算和收取,在租赁期内可以定期调整地租收取数量;出让年租混合制兼具土地出让制和变动年租制的特性,是两种方式的混合,具体操作中,提前收取一部分地租,剩余地租按年计算地租量并收取,在租赁期内地租可以定期调整。英国的工业用地年租制的土地出租适用范围非常广、租赁期也相当灵活,租赁期在租约期未到期时可以由租赁双方根据需要协商予以调整。租金调整的周期,当前多采用5年为一个租金调整的评议期。土地租赁期间对于工业用地租赁后的监管,允许土地所有者对租赁土地如何使用保留一定的权利,监督承租人按照租赁合同的约定使用土地。另外,还规定通过租赁方式取得的工业用地使用权在出租房许可或合同约定的情况下可以转让和转租。

3.3 以色列工业用地年租模式

以色列工业用地年租制度的实施主要是针对国有土地使用权的出租,租金收取采用两种方式即年租金制度和资本估价制度。年租金制度中,土地使用权租用者先将等值于土地价值80%的租金(又称初期租金)缴纳给以色列国家土地管理局,之后按照每年缴纳等值于土地价值1%的年租金;资本估价制度中,土地使用权租用者向土地管理局预先一次性支付租期内49年的年租金,以5%计算资本估价率,以后就不再交年租金,即便是以后转让租用权也不再交土地“增值费”。年租金制度类似于长约年租制,资本估价制度则相当于我国的土地使用权出让制。

4 两江新区工业用地使用权弹性年租制度建立

4.1 弹性年租制度利弊分析

年租制的基本特征目前的共识主要表现为：租金约定，年底交租，多年承租。这种方式中，土地租金由承租人分年度予以支付，相较于全部租金一次性支付，承租人的租金缴纳负担大大减小，对企业入驻的投资门槛也大为降低，减轻了工业企业建设初期的资金投入压力。例如两江新区工业企业的土地出让综合价款占前期固定投资很大比重，多数企业在 10% 到 25% 左右，部分企业高达 40% 以上；这种方式有利于政府对工业用地的配置和稳定财政收入，工业用地弹性出让年租金制逐年收取、定期调整租金，并且年租金征收范围、租金标准具有相对稳定性，从而可以成为未来几十年政府财政收入的稳定财源，也有利于政府对工业用地的配置和对企业的调控。

表 1 土地年租制度利弊分析

优势	弊端
1. 可以减轻企业负担，降低企业初期投资成本； 2. 有利于盘活倒闭企业闲置土地； 3. 有利于政府对工业用地配置和稳定财政收入； 4. 有利于推进市场经济、产业升级和工业用地集约利用。	1. 年租制难以建立普适的标准； 2. 无法构建良性的土地市场秩序； 3. 年租制没有租金收取标准，管理成本高昂。

同时，土地年租制也存在着一定的弊端，主要是：①土地年租制难以统一和规范，难以建立普适的标准：年租制是《土地管理法》明确规定的土地有偿使用方式，但对于其实施的具体事项和细节没有规定，也没有配套的法律法规予以约束和规范，也即缺乏统一的标准，该制度不能促进形成正常良性的市场供求关系，从而使土地市场趋于混乱；②年租制无法构建良性的土地市场秩序：尽管土地使用权租赁制是土地的可有偿使用方式，也无法建立起良性高效的土地市场秩序，如土地租赁市场、土地抵押市场、土地转让市场等。③年租制没有租金收取标准，管理成本高昂：当前，土地使用权租赁中每年收取的租金数量、租金收取的年份尚无明确的规定，在全国范围内也没有统一的租金收取标准，从而导致土地年租制租金收取很是混乱。同时，相较于土地出让金的一次性收取，年租制中年租金的按年或其他形式收取在操作中困难多多，年租金收取的管理成本高昂。

4.2 弹性年租制度的操作

土地使用权年租制度是指根据合同约定每年收交一次地租即土地使用费，但不向土地使用权承租方颁发土地使用权证书，并规定，通过租赁获得的土地使用权也不能转让、出租和抵押。

工业用地弹性出让年租供地制度，赋予租赁的土地使用权以物权性质，其中土地使用权的受让方可以通过合同约定或协议转租、抵押和转让已取得的土地使用权，同时通过支付首期土地使用权租金或名义租金并取得了《土地使用证》后，按年度分摊支付土地使用权租金，并实行弹性租赁期制度。工业用地弹性出让年租供地制度不同于土地使用权出让制度，也有别于土地使用权年租制，集中了两种制度的合理内容，属于混合体制(表 2、表 3)。

表 2 土地出让制、年租制、弹性土地年租金制的异同点比较

土地使用类型	相同点	不同点
出让制	缴纳租金，有偿获得土地使用权	一次性支付资本化地租；颁发土地使用权证书；可转让、出租、抵押
年租制	缴纳租金，有偿获得土地使用权	分年度支付资本化地租；不颁发土地使用权证书；不可转让、出租、抵押
弹性出让年租制	缴纳租金，有偿获得土地使用权	分年度支付资本化地租，颁发土地使用权证书(有约束条件)；可转让、出租、抵押(有条件限制)

表 3 出让制与弹性年租制的特征比较

特点	出让制	年租制
土地使用权是否可转让	是	否
是否可形成二级市场	是	否
土地资源优化配置程度	高	低
租金支付方式	一次性	按年支付
企业负担	大	小
是否能向银行抵押贷款	是	否
权利属性	物权	债权
租金调整难度	难	易

5 结语

当前，我国工业用地出让年限过长，在一定程度上导致了土地低效和限制等现象，土地集约利用水平不高。两江新区由于成立的时间短，工业用地供地机制尚不健全，同样存在土地无序供应及利用效益不高等问题，工业用地使用权弹性年租制度的建立和实践

推广,将在一定程度上提升研究区工业用地集约利用水平,使本已紧张的工业用地资源发挥更大的利用效益,从而助推区域经济良性发展。本研究进一步丰富了土地集约利用理论,具有较好的理论和实践意义。

参考文献

- [1] 张世英,张志升. 我国工业用地使用权有偿使用制度改革研究[J]. 天津师范大学学报:社会科学版,2008(2):19—22.
- [2] 许远明,司成均. 工业用地使用权出让中存在的问题及对策研究[J]. 建筑经济,2007(10):49—52.
- [3] 刘蓓蓓,周丹. 浅析土地使用权到期后续期的相关问题[J]. 中国土地,2017(11):39—40.
- [4] 吴先明,张楠,赵奇伟. 工资扭曲、种群密度与企业成长:基于企业生命周期的动态分析[J]. 中国工业经济,2017(10):137—155.
- [5] 张琪,程培培. 基于企业成长的企业生命周期模型研究[J]. 商场现代化,2014(22):121—122.
- [6] 刘元元. 基于生命周期理论的中小企业成长策略研究[J]. 企业活力,2008(4):30—31.
- [7] 赖文浩. 推进工业用地将成本与增效率的思考—基于华南地区的实地调研[J]. 中国土地,2017(4):42—44.
- [8] 付钦太. 国外城市节约集约用地、提高土地利用率的经验及其启示[J]. 2015(6):35—38.
- [9] 唐燕. “新常态”与“存量”发展导向下的老旧工业区用地盘活策略研究[J]. 2015(4):102—108.

Exploration in Construction of Elastic Annual Rent System for Rights of Use of Industrial Land in Chongqing Liangjiang New Area

YANG Wei^{1a}, LI Xiao-hua^{1b,2}, LIAO He-ping³

(1. a. School of Geology and Geometry Engineering, b. Party and Administration Office, Chongqing Vocational Institute of Engineering, Chongqing 402260, China; 2. MPA Education Center, Xinjiang Agricultural University, Urumchi 830001, China; 3. School of Geographical Sciences, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: This paper makes careful organization for main existing problems in industrial land supply status and industrial land supply in Liangjiang New Area with field survey, literature research, qualitative and quantitative analysis and case comparison, and establishes and puts forth the elastic annual rent system for right of use of industrial land based on the collection and analysis of successful practice cases of annual rent system for right of use of industrial land at home and abroad and the actual demand and development trend of Liangjiang New Area. The research results can provide practice support for government and development zone to construct diversified land supply system and enrich and replenish the theory and methods for industrial land intensive use research.

Key words: industrial land; rights of use; annual rent system; Liangjiang New Area