

上海县乡镇工业企业区位与土地产出率研究

●朱林兴

一、土地利用结构和乡镇工业用地

土地是人类赖以存在的自然基础，“是我们的一切，是我们生存的重要条件”（《马恩全集》第一卷第609页）。土地是稀缺资源，亦是不可再生资源。节约和土地效用优化是用地的一项基本原则，亦是由上海县县情所决定的。上海县毗邻上海市区，其土地具有极高的社会经济价值和土地级差效应。随着上海市区空间面积的日趋扩大、经济实力的不断增强，上海县土地的稀缺性将变得更突出，其经济价值更高。

土地是乡镇工业的载体，发展乡镇工业必须占用一定的耕地。鉴于上海县土地的上述特点，加之目前上海县乡镇工业外延型发展已到极限，内涵型发展是今后的主要方向，研究和寻求提高土地产出率的途径，就显得更为迫切和重要。

（一）土地利用状况

1. 土地利用结构。解放40年来，上海县土地面积随行政区划的变更几经变动，空间范围日趋缩小。1990年，全县境内东西31.5公里，南北30公里，土地总面积585540亩，按自然性质分，其中，陆地面积占84.2%，水域面积占15.4%；按使用方向分类，农业用地占68.36%，非农业用地占31.64%。

2. 土地利用特点。①开发程度高。上海县土地资源开垦历史悠久，凡可辟为耕地的均已被垦植，耕地复垦指数为62.84%，超过61.60%的本市复垦指数，为全国的10.40%的5.9倍，为美国的20%的3倍，且耕地中以农田为主。②非农用地比重大。上海县城镇、工矿、农村居民点等非农用地占全县总面积的31.64%，即使将河流水面64193.05亩列入农业用地，非农用地仍占20.67%，用地结构的变动体现了经济结构的变动。上述用地结构的变动表明上海县生产力发展迅速，工业等非农产业已成为全县的经济主体，同期农民的收益水平和居住条件有了明显的提高和改善。③耕地锐减。1979—1989年，上海县共减少耕地76643亩，年均减少耕地8000亩，预计1995年，全县耕地为29.5万亩，2000年为26.6万亩，人均耕地由1950年的1.618亩，减到1989年的0.797亩，预计1995年为0.699亩，2000年为0.616亩（据《上海县种植农业现代化研究》课题报告）。这表明，上海县乡村城市化已以不可阻挡的势头发展，是一种社会经济发展的必然现象。然而，耕地的锐减，亦喜亦忧。社会经济发展确需占用一定的耕地，但是，这其中亦不乏不合理的因素，是颇值得深思的。

3. 乡镇工业占地现状。上海县优越的地理位置，首当其冲地得益于工业的扩散效应，加上党的十一届三中全会精神的鼓舞，改革开放政策的威力，乡镇工业得到了迅速发展，根本上改革了以农业为主体的经济结构，全县经济注入了生机和活力。据1990年统计，全县乡镇工业占地8387亩，其中乡属企业占地4864亩，镇属企业占地45亩，村属企业占地3478亩。

（二）乡镇工业企业区位特点

决定乡镇工业企业区位的因素主要有：①政策性因素，开放还是有条件的限制；②土地制度；③自然地理、交通条件；④工厂规模、工艺繁简；⑤资金来源；⑥环境格局；⑦发展规划，等等。

上海县乡镇工业起步早，可追溯到1956年。对企业区位的集中认识较早。1982年，一些有识之士就看到了“天女散花”布点的弊端，提出了“先造庙，后进菩萨”的设想，一些乡、镇并进行了规划，如虹桥、龙华。一些乡、镇，开始注重企业集中布点，如颛桥将企业有计划地布点在光华路两侧，形成了一定规模的工业区，尽管很不完善，但仍显示了集中布点的优势。然而，由于诸种因素的制约，从总体上说，上海县乡镇工业企业布点呈天女散花、星罗棋布状。这些因素主要有：①对乡镇工业企业区位相对集中未

形成共识；②僵化的用地制度和用地审批手续；③缺乏必要的乡镇工业发展规划和布点规划；④传统产业和劳动密集型产业的格局，具有地域的广播性；⑤产业扩散主体和吸收主体的多元性和对利益的追求性。

上海县乡镇工业企业区位的特点是：

1. 散状沿线展开。全县交通发达，公路密布。以公路为指向构成了乡镇工业企业的布局的一个显著特点。据对963家乡镇工业企业调查，50%以上的企业都沿国家、市、县、乡镇主要交通道路展开。但是这些“沿线”展开的企业相互之间距离较大，未形成技术经济上的密切联系，除了交通干道共用外，仍一家一户地配置基础设施。如龙华乡的13家乡办企业分布在南北长10多公里的老沪闵路和龙吴路的地段上。曹行乡的15个乡办企业横跨6个村。至于村办、队办企业的散状式布点就更为明显了。

2. 行业配置，点多面广。上海县乡镇工业尽管形成了某些行业比较集中的工业区，如北部的玩具、电子仪表、农副产品加工为主的工业区，南部的冶金、化工、塑料、电器机械为重点的工业区，东部的纺织服装为重点的工业区，几乎乡乡都有自己的重点行业、拳头产品。但总体上说，行业在空间配置上仍存在点多面广、生产力过于分散、规模经济效益不明显的问题。据对963家企业的调查，它们可分为23个行业，分布在18个乡（镇）。其中，配置11个行业的有新泾；12个行业的有颀桥、杜行、塘湾；13个行业的有北桥、鲁汇、华漕；14个行业的有莘庄、纪王；15个行业的有曹行、马桥、陈行；19个行业的有龙华、三林等。

3. “聚核”指向不明显。以镇、村中心为依托，或以技术经济联系为要求进行成组布局，是乡镇工业企业布点的一个基本原则。“聚核”布点的基本意义是，充分运用现有基础设施和文化福利设施，或者通过基础设施的共同利用，减少投资，并取得聚集经济效益。从这一要求来看，上海县乡镇工业企业布点“聚核”指向是不明显的。据对963家企业调查，离镇中心1.5公里以上的企业占60%以上，其中1/2是乡办企业；离村中心1.5公里以上的村办企业147家，占整个村办企业的17.2%，有些村4、5家企业也分布在3、4个点上。当然，这同该县镇或乡镇原有基础设施存在“先天”不足、承载力不强有关，但是，“集中”布点的认识看来更是其中的一个因素，在布点时往往只注意了交通的一面，而忽视了其他决定布点的因素。

二、乡镇工业企业区位对土地产出的影响。

（一）基本现状

1. 综合现状。上海县乡镇工业自1981—1990年的10年间，累计占用土地63885亩，完成工业总产值2468442.63万元，提供税利188098.8万元。平均每亩土地提供工业产值38.64万元，税利2.94万元。见表1。

表1 1981—1990年上海县乡镇工业用地产出表

年份	亩 万元					
	工业总产值	比上年增	利润	比上年增	占用土地(亩)	比上年增
1981	40228.1		8497.0		4048	
1982	46036.3	5808.2	9204.6	727.5	4522.1	474.1
1983	54134.3	8098	12116.2	2911.6	4781.2	259.1
1984	67778.3	13644	11713.0	-403.2	6879.9	2098.7
1985	85293.7	17515.4	16830	5117.2	5789.2	-1090.7
1986	104058.9	18765.2	17569.0	738.8	6313.9	524.7
1987	13280.4	26222	19931.6	2362.6	7101	787.1
1988	191818.7	61538.3	27604.5	7672.9	7468.5	367.5
1989	242777.8	50959.1	33182.5	5578	8277.6	809.1
1990	306035.8	63258	31450.1	-1732.4	8706.6	429
合计	2468442.3	268508.2	198098.8	22973	63885	4558.6

利用表1对1981—1990年这10年间的工业产值与土地占用之间的关系进行分析，发现他们之间存在正相关，相关系数为0.7。由此可得知，10年来，每增加57万元工业产值，4.89万元利润，需占用1亩土地。

2. 行业土地产出基本状况。上海县乡镇工业按县统计局的分类，行业单位土地产出，即利税/M²排列如表2。

表2

1990年行业和乡(镇)工业单位土地产出表

元/M²

序号	行 业	产 出	单 位 (乡)	产 出
1	工艺美术	178.8	马 桥	145.75
2	缝 纫	138.8	纪 王	99.05
3	化 工	130.7	陈 行	85.52
4	电器机械	107.9	鲁 汇	82.35
5	纺 织	97.9	虹 桥	80.81
6	橡 胶	82.9	颀 桥	75.25
7	印 刷	66.9	塘 湾	72.99
8	金属制品	64	杜 行	70.85
9	金属冶炼	56.9	新 泾	70.23
10	机械工业	48.5	北 桥	66.06
11	建 材	40.5	三 林	65.9
12	食 品	36	莘 庄	64.91
13	电子仪器仪表	34	诸 翟	64.15
14	交 通	31	龙 华	60.94
15	自来水	25.30	梅 陇	58.10
16	饲 料	8.9	曹 行	75.15
17			七 宝	54.77
18			华 漕	46.19
19			平均产出	74.09

由表2可知,上海县乡镇工业企业单位土地产出前6名是工艺美术、缝纫、化工、电器机械、纺织、橡胶。最高行业工艺美术单位土地产出相当于最低行业饲料行业产出的20.1倍。

3. 乡(镇)工业用地单位产出。我们对18个乡(镇)的1990年工业单位土地产出(利税/M²)进行了分析,由表2可知,该县乡镇工业企业按乡(镇)行政划分,平均单位土地产出率为74.09元/M²,超过这一指标的有6个乡(镇):马桥、纪王、陈行、鲁汇、虹桥、颀桥。构成这6个乡有较高的土地产出率的主要因素有两个:①选择了高产出行业作为自己的主导产业,如纪王的工艺美术,马桥的电线电缆、化工,陈行的服装等;②全县千万元产值、百万元利润的骨干企业70%以上分布在这些乡、镇,形成了企业规模经济效益,马桥、纪王、陈行、鲁汇尤为明显。

(三)乡镇工业企业区位对土地产出的影响

由于缺乏比较系统而详备的数据材料,加上工业企业区位对土地产出影响在技术计算上存在不少困难,因此,要全面地评价其对土地产出的作用和影响,显然是非常困难的。可以从如下几点来概括这一影响。

1. 乡镇工业企业区位的分散,影响了土地资源的合理利用。根据工业布局的一般原理,工业成组或集中布点,由于基础设施用地减少,在产值、产业结构同等的情况下,土地可节约20—30%。上海市其他郊县,如川沙县建成的几个工业小区的实践证明了这一点。北桥乡目前正在规划、实施中的化工原料工业小区占地面积20亩,基础设施统一规划、建设,建成后,预计年产值1亿元,平均每亩土地提供产值500万元,而按目前分散布点,同样的行业,达到同等的产量则需占地100亩。两者相比,节约土地400%。如果按集中布点节约20%计算,则可以得知,如果上海县乡镇工业企业一开始就实行集中布点,那么至少出现在可少占用1700亩,即 $8706\text{亩} \times 20\% = 1741\text{亩}$ 。

2. 工业企业区位的分散,影响了土地容积率和企业发展后劲的提高。土地容积率是企业建筑面积与占地面积之比,它是衡量土地资源利用的一个重要指标。据1990年的统计资料,本市国营大中型工业企业的土地容积率为0.7,而上海县乡镇企业土地容积率为0.46。该县乡镇企业土地容积率偏低,其原因主要是建筑物布局不规范,建筑物层次少,标准厂房少。这一方面反映了不少现有产业对厂房、技术要求不高,另一方面也反映了乡镇企业发展过程中缺乏资金,因陋就简地利用旧建筑物,以土地取代厂房投资。这当

然是有积极的一面，但消极的一面是，影响了土地的充分利用，从长远来说，会影响企业发展后劲。这是因为过于简陋的厂房设施，难以提高产品上技术档次和产品的更新换代，更难以吸引国际外来投资项目，“草窝难引金凤凰”。

3. 工业企业区位分散对土地产出率的影响。据资料研究，工业企业土地产出率与区位相对集中存在明显的正相关趋势。尽管这几年国营大中型企业经济萎缩、活力不足、效益滑坡，而乡镇企业机制灵活，并较多地受益于政策优惠，但是，总的说来，上海县乡镇工业企业土地产出率尚不如国营大中型企业。根据1990年资料，每平方米土地工业产值，全县平均为508元，镇属企业为1076元，乡属企业为431元，村属企业为480元，而国营大中型企业为1044元；每平方米利税，全县平均为76元，镇属为205元，乡属为66元，村属为85元，而国营大中型企业为106.8元；人均产值，全县平均为19277元，县属为24980元，乡属为23199元，村属为16940元，而国营大中型企业为47436元；人均创利，全县平均为2899元，镇属为8860元，乡属为3540元，村属为3000元，而国营大中型企业为4758元。据对全郊区5742家村办集体所有制企业的调查得知，同样占用一亩土地，产出率仅是镇（县）属企业的1/3。这一情况与上海县的情况是相吻合的。当然造成土地产出率低的因素是极为复杂的，这里有职工素质问题，技术进步的因素，以及管理水平问题，但排除上述因素，区位分散不能说不是一个重要因素。我们知道，土地产出率=经济效益（利税）+土地面积，在企业区位相对分散的条件下，每一家企业都要搞“七通一平”，这样，一方面要增加资金投入，一方面要增加占地量，于是，资金投入的结果，成本就要上去，效益就相应地减少，而土地占用的增加其结果必然是企业区位越分散，土地产出率就越低。

4. 工业企业区位分散对农业产出的影响。上海县乡镇工业自从其母体分裂出来后，就日益显示出其对农业的促进作用，形成了与农业生产的相互依存、互为唇齿的关系。其对后者主要作用是：①吸收了大量农村剩余劳动力，目前该县210438个农村劳动力中，从事乡镇工业的有107813个，占51.2%，解决了人多地少的矛盾，为农村剩余劳动力提供了一条广阔的出路；②提供了大量支农资金，粗略估计，自1984年以来每年由乡镇工业提供的支农资金约为2000万元；③增加了农民收入，据1990年统计，每户农民全年总收入7817元，其中从事乡村镇企业经营的收入占61%以上。可以预料，上海县乡镇工业与农村经济的这种相互促进的关系必将得到进一步发展。

但是，亦应当看到，目前上海县乡镇工业企业分散布点在一定程度上制约了其农村经济的促进作用，制约了农业现代化和城乡经济一体化的进程。这可以从以下几点得到证明：①乡镇工业企业区位的分散加剧了耕地锐减的趋势，自1981—1990年的10年间，上海县共减少耕地66656亩；②乡镇工业企业区位的分散，制约了农业适度规模经营；③乡镇工业企业区位的分散，影响了大农业的发展。

三、推进乡镇工业区位相对集中，提高土地产出率

由以上分析，可以得出这样一个结论：乡镇工业企业区位分散对土地利用来说，是极不经济的，而实行工业企业区位相对集中则是最经济的，其意义不只是减少了对稀缺资源的占用，而这样节约下来的土地还可用作其他用途，或用于发展其他产业，提供新的价值，更重要的是为子孙万代提供了赖以生存、发展的空间，而这是难以用资金买到和从国外引进的最可贵的东西。

为推进乡镇工业企业区位相对集中，提高土地产出率，必须重视以下两方面的工作：

1. 加强宏观管理，改变企业布点无序状态。乡镇工业企业区位之所以这样分散，原因之一在于宏观管理不力。加强宏观管理应包括：第一，要端正经济发展指导思想，要从以往的求“外延型”发展、多上新项目、铺新摊子的思路转到“内涵”挖潜改造、上技术档次、产品档次的轨道上来。第二，要根据各乡镇技术经济特点、地理位置，进行乡（镇）之间的合理分工，明确各自的主导产业、拳头产品。第三，各乡（镇）要根据工业功能区划，立即着手筹建工业小区或工业集中点，对凡通过努力不能利用现有老企业落实的新建项目，都应归入工业小区或工业集中点，不得再另辟新点。第四，要确立土地资源稀缺的观点，进行土地产出率的考核。

2. 改革用地制度，为工业区位相对集中创造良好条件。改革的方向：①逐步实行土地有偿使用，形成土地流转机制，为乡镇工业企业区位相对集中创造前提；②跨村的工业小区、工业集中点由乡（镇）政府负责协调筹建；③扩大县府批地权限，简化工业用地报批手续。