

内部资料·供领导/专家参考

城市发展动态

Urban Development Perspectives

2016年第4期（总第14期）

华东师范大学城市发展研究院

2016年6月15日

上海市存量工业用地二次开发

本期要目：

城市更新背景下上海市存量工业用地二次开发

《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》解读

国内外典型地区存量工业用地二次开发比较分析

重视私有部门在工业分散化和郊区化过程中的作用

综合运用各种手段促进开发区低效用地退出

老工业区产业结构与用地结构存在偏离现象

本期导读

近日，上海市出台的《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》是2016年上海市首个涉及盘活存量工业用地的政策性文件。当前，上海正面临着城市人口持续快速增长和土地资源紧缩的双重压力，迫切需要通过提高存量土地使用效率，调整原有城市空间结构，使其空间和产业布局更趋合理，以适应上海建设全球科创中心和城市更新的现实需求。如何进一步盘活存量工业用地，对其进行二次开发和利用，已成为做好土地集约利用、优化城市空间结构、调整城市产业布局的必然要求。

.....

领 导 批 示	
专 家 反 馈	

如有相关信息，请及时与本刊联系。（联系方式见封底）

目 录

一、本期热点：上海市出台《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》	1
(一)《办法》出台的背景和意义	1
(二)《办法》政策方向解读	3
二、专题聚焦：上海市存量工业用地二次开发的现状、问题及对策思路	6
(一)上海市工业用地阶段及其政策梳理	6
(二)上海市存量工业土地二次开发现状与典型案例	9
(三)上海市存量工业用地二次开发取得的成效	13
(四)当前上海市存量工业用地二次开发面临的主要问题	14
(五)推进上海市存量工业用地二次开发的对策思路	17
三、国内外典型地区存量工业用地二次开发经验及可借鉴之处	20
(一)国内典型地区经验及可借鉴之处	20
(二)国外典型地区经验及可借鉴之处	23
四、专家观点	29
DELIK HUDALAH：私有部门在工业分散化和郊区化的过程中作用更大	29
YANI LAI 等：城乡二元土地制度下城中村的集体所有土地开发受限	30
任丽燕等：综合运用各种手段改革现有制度促进开发区低效用地退出	32
曾刚和尚勇敏：老工业区产业结构与用地结构存在偏离现象	33
沈洋等：建议从“存量挖潜”角度建立存量工业用地再利用的分析框架 ..	34

一、本期热点：上海市出台《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》

近日，上海市出台的《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》（以下简称“办法”）是2016年上海市首个涉及盘活存量工业用地的政策性文件。该办法将在今后乃至一段时间内成为上海市盘活存量工业用地具体实施办法的参考依据。同时，对推进上海市产城融合发展、城市更新以及科创中心建设等意义非凡。

（一）《办法》出台的背景和意义

1. 上海城市更新的需要

城市发展客观上要求对原有的城市结构进行调整，使其布局更加合理，以适应现代社会的生产力发展和人们需要改善生活条件的迫切要求。因此，城市更新就成为了一种必然的趋势，而城市土地的开发是城市经济社会发展的基础和前提，是城市其它各项建设的前期工程，所以城市更新的首要步骤是对城市土地进行开发，让土地开发成为城市发展的先行兵。

城市的功能定位是随着社会的发展进步而不断变化的。工业化时代，城市作为第二产业发展的核心区域，承担着规模化工业生产的职能，工业用地是当时城市的主要产业用地类型。然而，当工业化时代向后工业化时代转变时，城市功能也从原来单一的工业生产向更加多元化的金融贸易、信息通讯、文化交流等多职能进行转变。城市的产业用地空间布局应当匹配城市整体的产业结构，产业用地供给应当在

数量和结构上满足产业用地需求,只有这样,城市更新才能顺利进行,社会各方的收益也能在城市更新的进程中得以实现。

改革开放以来,在全球化、市场化及中国整体社会运行体制急剧转型背景下,以城市外部空间快速扩张和内部空间结构调整为主要表征的城市空间重构正受到广泛关注。由于城市快速扩张受到土地资源的刚性约束,城市增量土地供应趋紧,因此,面向存量土地再开发的城市更新成为地方政府解决空间发展瓶颈的重要突破口,也是推动城市未来经济增长的主要动力。

(参考资料:1.严华鸣.城市更新中的土地开发研究——以上海陆家嘴 CBD 为例[D]. 同济大学经济与管理学院,2008; 2.杨笛韵.城市存量工业用地再开发的博弈研究[D]. 华东师范大学,2015; 3.黄晓燕,曹小曙.转型期城市更新中土地再开发的模式与机制研究[J]. 城市观察,2011,12(2):15-22.)

2.城市发展过程中用地供需矛盾显现

经过近 30 年快速城市化、工业化发展,当前我国一线城市基本上进入了高度城市化阶段。一方面,土地后备资源不足、城市发展空间紧缩约束及土地供需矛盾日益尖锐等问题,倒逼城市土地利用模式逐渐从以外延扩张为主向以内涵挖潜为主转变;另一方面,很多旧城区的空间格局较差、土地产权复杂、城市发展环境和品质有待提升,然而因存在融资难、产权模糊、历史遗留问题处理难和土地增值收益分配难等诸多问题,旧城改造和土地二次开发面临着较大的社会压力。此外,国家宏观政策要求严格控制新增建设用地指标,存量土地的二次开发就成为解决城市土地稀缺问题的主要途径。因此,土地作为重要的生产要素,其延伸和附加的土地增值收益能否合理分配成为了城市土地二次开发或旧城改造实施的核心因素。

(参考资料:刘芳,张宇,姜仁荣.深圳市存量土地二次开发模式路径比较

与选择[J]. 规划师, 2015(7):49-54.)

3.上海的未来发展迫切需要开发存量工业用地

当前,围绕“四个中心”和国际化大都市建设,上海正加快构建以现代服务业为主导、战略新兴产业为引领、先进制造业为支撑的新型产业体系,产业结构高端化、服务化和融合化的趋势日趋明显。工业用地特别是工业园区土地,既是承载构建上述新型产业体系的重要载体之一,也是上海产业结构调整的重点区域之一。

当前,上海正面临着城市人口持续快速增长和土地资源紧缩的双重压力,新增工业用地总量十分有限,必须加快探索与社会经济相适应的土地利用方式。随着城市化和工业化的不断深入,上海城市发展正面临新一轮的机遇和挑战。上海在产业结构调整中,第二产业逐步向郊区或周边区域转移,城市中心区的工业用地已失去原本的产业功能,但其土地价值仍然凸显。如何进一步盘活存量工业用地,对其进行二次开发和利用,已成为做好土地集约利用、优化城市空间结构、调整城市产业布局的必然要求。

(参考资料:1.陈基伟.上海市工业园区土地二次开发的困境与对策[J].上海国土资源,2012,33(1):46-50;2.杨笛韵.城市存量工业用地再开发的博弈研究[D].华东师范大学,2015;3.潘德蓓.上海工业园区土地二次开发的难点与对策[J].上海房地,2012(4):39-40;4.崔霁,曹启明.论上海工业用地的二次开发利用[J].上海房地,2013(11):18-21.)

(二)《办法》政策方向解读

1.为盘活存量工业用地指明方向

2016年4月1日,《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》(以

下简称《办法》)和《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定》(以下简称《若干规定》)正式施行。一系列政策的颁布为上海工业用地的二次开发,盘活存量指明了新的方向。

2.《办法》旨在挖掘存量用地内在动力

《办法》规定,存量工业用地盘活的责任主体是各区县政府,主要采取区域整体转型、土地收储后出让和有条件零星开发等三类实施路径。通过明确存量补地价、物业持有率、公益性责任和低效闲置违法用地处置等管理事项,为不同转型路径制订了详细的开发机制和管理要求,以“引”“逼”结合的方式挖掘工业用地存量更新的内在动力。该办法鼓励多方参与、共建共享的开发机制,允许单一主体或联合开发体采取存量补地价的方式自行开发,又规定对于采取收储后公开出让的工业用地,原土地权利人可以分享一定比例的土地收储收益,并明确具体比例由区县政府集体政策确定。

《办法》还明确了存量盘活项目的公益性责任。规定对于整体转型项目,应按照“统筹规划、公益优先”的要求,优先保障公益性设施建设,然后进行经营性开发,其中公益性用地比例必须符合控详要求。对于零星盘活项目,应向政府无偿提供不低于10%的建设用地用于公益性设施、公共绿地等建设,如无法提供公益性建设用地的,应将不少于15%的经营性物业产权无偿提供给区县政府相关部门,用于公共性用途,完善公共配套服务设施。

《办法》还强化了以土地全生命周期管理为主要途径的长效管理机制,一方面提出了按照工业用地全生命周期管理的有关规定加强存量工业用地盘活开发管理,另一方面加大闲置、违法用地处置和查处

力度，倒逼存量土地权利人实施盘活开发。

3.实施弹性年期制提高新增用地利用效率

上海将实施新增工业用地出让弹性年期制，提高循环利用效率，一般工业用地出让年期为 20 年，首期出让年限届满后，经对项目经营和合同履行情况进行评估，采取有偿协议方式续期或收回土地使用权；对有特殊要求的市重点产业项目，经批准出让年期可为 20-50 年。

4.工业用地存量更新试点经验全面铺开

2016 年 4 月 1 日起两项新政的正式施行，预示着上海工业用地存量更新试点经验开始全面铺开，是上海土地管理从“新政”模式转入“常态”模式的重要转折点。

从市规土局获悉，两年来，市规土局以典型项目试点促进工业用地管理政策落地，推进产业结构调整升级、完善城市功能、实现城市有机更新。截至 2015 年底，长宁虹桥机场东片区、杨浦杨树浦电厂、御桥工业园区等整体转型项目，以及普陀“红子鸡”、杨浦上海船厂等零星转型项目已签订出让合同或已完成转型前期工作，面积约 200 公顷，存量工业用地盘活已经取得初步成效。

截至今年 3 月底，相关区县和派出机构列入 2016 年存量工业用地转型计划项目已达 66 个，涉及土地面积约 460 公顷。

(参考资料：1.搜狐：重磅解读！上海市如何盘活存量工业用地 <http://chanye.focus.cn/news/2016-04-18/6234908.html>；2.新华网：上海出台土地新政策着力盘活存量工业用地 http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-04/22/c_1110354700.htm.)

二、专题聚焦：上海市存量工业用地二次开发的现状、问题及对策思路

（一）上海市工业用地阶段及其政策梳理



图 2-1：上海工业用地更新政策演进

1. 第一阶段（1998-2002）：政策放松，政府受损

为应对亚太经济危机、促进经济发展、盘活企业固定资产，1998年出台的《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》（国家土地管理局令第8号），开启了上海市工业用地（特别是划拨工业用地）二次开发的先河。由此开始，大批上海中心城的国有企业，利用原有划拨工业用地，以协议出让的方式，仅补交少量土地出让金后，转变用地性质进行房地产开发。1993-1996年期间，仅静安区就有总量为

400m²的工业用地改变形式，占旧区改造总面积的 49%。这一系列政策虽然在一定程度上起到了盘活存量、促进经济发展的目标，但也产生了许多问题，如由于过分重视经济利益导致许多工业用地用途改变不符合“双增双减”的规划导向，并没有起到调节中心城用地结构的作用；此外，由于划拨工业用地产权模糊、出让方式缺乏公开透明，原有土地业主和开发商共享了土地增值收益，作为土地所有者的政府却没有获得相应的收益。

2.第二阶段（2002-2005）：政策收紧，更新放缓

针对以上问题，2002 年以《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》（国土资源部令第 11 号）以及后续出台的《加强中心城内改变土地使用性质规划管理的暂行规定》（沪规法 2004[355]号）为界，凡要改变工业土地用途的，必须经过政府回购、“招拍挂”出让，且新建、改建、扩建项目必须严格按照规划执行，不得随意改变土地使用性质。尽管国家和地方政府的一系列政策有效地阻止了划拨用地占用者通过低成本，把划拨用地产权转变为批租用地产权并从中谋取暴利，但也一定程度上挫伤了市场的积极性。上海中心城大量的工业用地呈现低效运转或是闲置的状态，致使作为地所有者的政府和作为土地使用者的业主陷入了“两败俱伤”的困境。

3.第三阶段（2005-至今）：政府引导转型期

2005 年，上海率先提出利用工业用地发展创新产业园区，利用现有闲置、低效工业用地，在“三个不改变”（房屋产权关系不变、房屋建筑结构不变、土地性质不变）的前提下，建设创意产业集聚区，大力发展信息服务业、研发设计、创意设计等现代服务业。这一政策极

大地推动了工业用地二次开发与创意产业的发展，在 63 家市属创意产业园中，仅 5 家为新建，其余均为工业用地二次开发，并涌现了例如 1933、八号桥、红坊新十钢等一大批优秀的创意产业园。

此外，为加强对工业用地（特别是 104 区块）转型的引导，上海市于 2011 年发布的《上海市控制性详细规划技术准则》中明确增加了 M4¹及 C65²两个地类，并同时两个地类的出让方式、主导功能做了阐述。随后相继出台了一系列政策文件，在用地转让、开发方式、自持比例提出了明确的管控指引、使其更具可操作性。在这一系列政策的支持下，桃浦科技智慧城、漕河泾新兴技术开发区等集中产业区块开启了转型发展之路，纷纷从化工、制造业等传统工业区转向以生物医药、电子信息、创意开发等生产性服务业为主导的新型产业区。

进入 2010 年，上海市面临土地资源日益紧缺、产业转型压力日益增加的双重压力，而存量低效工业用地是土地资源紧约束条件下上海城市发展宝贵的空间资源。在此背景下，针对存量工业用地本市相继出台了《上海市工业区转型升级三年行动计划（2013-2015 年）》、《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》等促进存量工业用地转型的政策。相比之前的文件，此次政策更为系统全面，涉及规划编制管理、土地出让、产业布局等多方面，并针对不同的空间区位、用地规模提出了不同的开发引导、土地管理、后续监管机制，做到了分类、分级的精细化管理。其中规划编制特别强调了转型工业用地规划编制在增加公共绿地、开放空间、公共服务设施等方面的内容，体现了中心城增加公共开放空间、增加公共服务设施的规划导向；土地管理方面，强

¹工业研发用地：各类产品及其技术的研发、中试等设施用地。

²科研设计用地：科学研究、勘测设计、观察测试、科技信息、科技咨询等机构用地，不包括附设于其它单位内的研究室和设计室等用地。

调了土地价款补缴方式和具体要求，最大限度保证了国家资产与市场公平；后期监管方面强调了全生命周期管理，强化了转型工业用地的转让、出租及实际用途监管。

（参考资料：郑德高,卢弘旻. 上海工业用地更新的制度变迁与经济学逻辑[J].上海城市规划, 2015(03):25-32.）

（二）上海市存量工业土地二次开发现状与典型案例

1.上海存量工业土地的开发现状

（1）工业用地存量、占比高

截至 2014 年,上海市中心城工业用地 122.67km²,占比 18.51%。从规模总量来看中心城内 104 产业区块有 9 片,总面积 46.45km², 195 地块工业用地共计 76.22 km²,占中心城工业用地总量的 63.8%。尽管近年的数据表明,工业用地在建设用地中的比重正逐年减少,工业用地的扩张速度低于城市扩张速度,但与国内外同等城市的比较,上海的工业用地总规模和比重均远超其他同类别国际大都市。

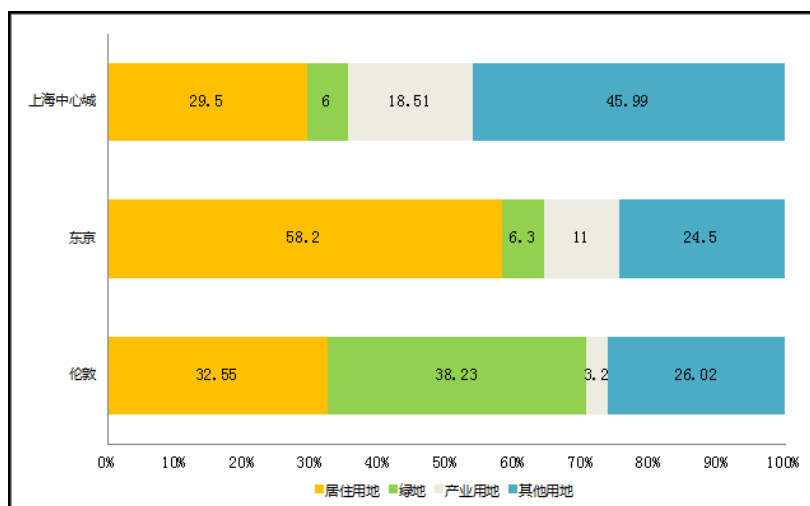


图 2-2：上海中心城用地结构同与部分国际大都市比较

（2）空间布局分散

从空间分布来看，104 工业区块¹主要分布于中环-外环之间（占比 72.75%）。其中，九片集中产业片区中五片位于浦东新区，占比 53.13%，其余分布于宝山区、闸北区、普陀区以及徐汇区。然而，目前上海市存量工业用地向 104 工业区块的集中度仅为 34.23%，空间较为分散，现实中工业用地并没有实现规划调控中“向工业区块空间集聚”的目标，这已经成为影响 104 区块发展的一个较为严重的问题。相比 104 产业区块，195 地块大体呈现沿江沿河的空间分布趋势，其用地空间分布较广、用地更为分散。此外，由于历史发展、政策引导等因素，上海市中心城的工业用地一定程度上呈现蔓延无序的空间发展态势，造成了工业用地对城市生活区的环状污染包围，严重影响了城市品质、生态环境。

（3）工业用地绩效偏低

表 2-1：上海与部分国际大都市工业用地绩效分布

地区	范围 (平方公里)	工业用地面积 (平方公里)	工业用地占建 设用地比 (%)	地均产值 (亿元/平方公里)
纽约市	625	22.63	2.8	91.6 (2002)
东京 23 区	621	68.31	11	184.2 (2007)
香港	1108	10	3.86	135 (2013)
新加坡	716	35	6.8	93.2 (2013)
上海市中心城	630	122	18.51	53.6 (2010)

中心城内单位面积工业用地绩效为 53.6 亿元/平方公里，较 1997 年 4.6 亿元/平方公里的水平相比有大幅度提升。但由于产业类型结构、产业能级、工艺、地价等多方面原因，与东京、香港、纽约等国际大都市相比，仍存在较大差距，土地绩效有较大提升空间。中心城工业用地占城市建设用地的比重远超其他国际城市，而地均产出效率

¹目前上海的工业用地，包括“104 区块”、“195 区域”和“198 区域”。其中 104 区块是指全市现有的 104 个规划工业区块，195 区域指规划工业区块外、集中建设区内的现状工业用地；198 区域指规划产业区外、规划集中建设区以外的现状工业用地，面积大约为 198 平方公里。

却低于同比城市。因此，淘汰落后产能，提高土地绩效，仍是未来一段时间内的重要任务。

104 区块的土地绩效差距较大，其中吴淞工业基地、桃浦工业区等始建于 20 世纪 50 年代的老工业基地土地绩效较低，相比之下，高桥石化、金桥经济技术开发区（北区）等成立于 20 世纪 80 年代以后的产业区块绩效较高。此外，根据市经委的相关研究，104 区块的企业产出，二三产业的税收结构比例为 6:4，这表明 104 区块内工业用地产业升级、结构转型趋势明显，呈现出工业和服务业融合发展态势。

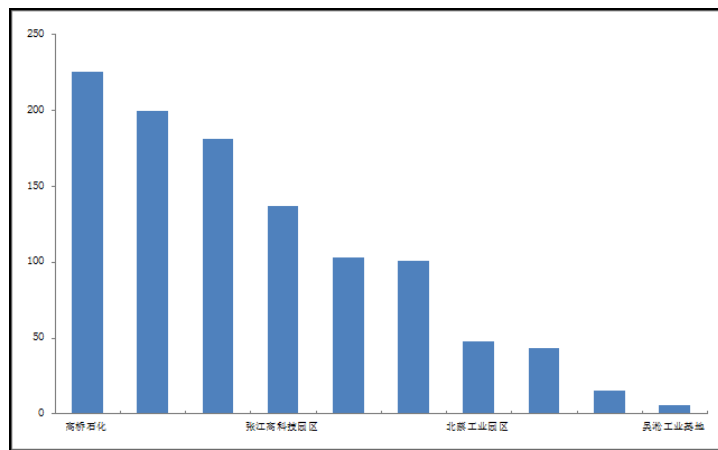


图 2-3：上海中心城 104 工业区块单位绩效分布

（参考资料：张莉. 城市更新视角下上海中心城工业用地转型研究[C].2015 中国城市规划年会工作论文. 2015）

2.典型案例：上海市园区工业用地再开发

（1）上海漕河泾新兴技术开发区

上海漕河泾新兴技术开发区（以下简称漕河泾开发区），1988 年经国务院批准为国家经济技术开发区，老区总面积 5.984km²，分东区（田林路以西）、中区和西区。漕河泾开发区主要针对园区内中区和西区实施了工业用地二次开发，采取的方式主要如下：（1）总公司自有物业推倒重建。对于早年建设的项目，现需把旧厂房推倒重新建设，

由于这些厂房都是开发总公司自有，因此实施起来困难较小。如鑫源商务中心，原占地面积 3 万 m^2 左右，建筑面积 1.3 万 m^2 ，将其推倒重建后大大提高了该地块的土地利用效率。(2) 以回购和拍卖的方式收回拟转让厂房。新加坡立颖公司要进行转让时，开发总公司就通过谈判回购了其 1 万余 m^2 的厂房；园区内的 MTC 企业，开发总公司则是通过拍卖的方式取得了其 1350 m^2 的厂房。在取得上述厂房后，开发总公司经过整修将它们再次提供给其他企业，提高了园区的土地利用效率。(3) 与原企业进行合作经营或购买其股权。新芝电子有限公司占地 5000 亩，面积较大，开发总公司没有能力完全回购厂房，于是采取了合作经营的方式对土地进行二次开发。从总体上看，漕河泾新型技术开发区中区、西区的土地二次开发是比较成功的。由园区开发总公司主导，以市场化的手段运用谈判、回购和拍卖等方式对面临淘汰的企业进行土地二次开发，从而盘活和提高了园区土地的存量。

(2) 上海闵行经济技术开发区

上海闵行经济技术开发区（以下简称闵行开发区），是国家 1986 年首批设立的 14 个国家级经济技术开发区之一，园区面积 3.52 km^2 ，是国家级开发区中占地面积最小的工业开发区，2000 年土地基本开发完毕。多年来开发区通过产业结构调整升级、土地节约集约利用和提升开发区服务理念三项措施，大力推进土地二次开发利用，经济发展方式率先由“粗放型”向“集约型”转变。采取的二次开发方式主要如下：(1) 土地回购。回购方式包括：功能回购、动迁回购、拍卖回购、协议回购、违约回购、到期回购。仅 1990 至 2009 年的二十年间，闵行开发区累计回购场地占地面积 32.1 万 m^2 ，建筑面积 16.8 万 m^2 ，共支付回购金额达 1.3 亿元人民币；(2) 场地退租。自 1990 年

起，闵行开发区共有 40 家企业的场地退租，总面积达 50.4 万 m²，占目前开发区可利用土地面积的 21.4%；（3）容积率提高。鼓励企业在充分利用原有土地资源基础上，通过加层、改建、扩建厂房、扩大产能，用足容积率和建筑密度指标，提高单位土地产出率。闵行开发区主要采取了以土地回购为主，场地退租和容积率提高为辅的土地二次开发方式。闵联公司通过回购掌握了二次开发的主动权，从而有力推动了二次开发的开展。

（参考资料：秦元高.北京经济技术开发区起步区工业用地二次开发模式探讨[J].经营管理者,2016(03): 132-133.）

（三）上海市存量工业用地二次开发取得的成效

总体来看，上海市存量工业用地二次开发取得了如下成效：

1.提高了土地利用开发强度

各工业园区积极支持企业挖掘潜力，提高容积率和建筑密度，在一定程度上促进了土地利用强度的提升，出现了一些高效用地和节约集约土地的成功案例。如南汇工业园区通过对闲置土地的清理，对供而未用的约 380 亩土地，以回购、代理招商等方式逐一盘活；同时，清理出闲置厂房 15 万余平方米。又如闵行经济技术开发区坚持优胜劣汰、优化资源配置，采用调整回购、动迁回购和拍卖回购等方式，累计回购厂房 22 万平方米、土地约 500 亩（占开发区可利用土地的 15%），有效地保证了开发区产业结构升级和企业集群发展。

2.提升了土地综合利用效益

工业园区以淘汰劣势企业、引进优势企业为重点，通过“做大鸟

笼”、“腾笼换鸟”和“引鸟进笼”等多种途径，积极淘汰劣势产能、引进优势企业，工业园区用地综合利用效益明显提高。2009年，上海市工业用地单位土地产出率达到69.8亿元/平方公里，比2005年增长30.8%。同时，全市工业园区的产业结构不断优化，成为先进制造业、高新技术产业和战略新兴产业的核心集聚区。全市104个产业区块实现工业产值1.8万亿元，占全市工业总量的72.4%。其中六大重点发展行业占产业区块工业总量的87.6%。

3.促进了工业园区与城镇的融合发展

结合郊区新城和新市镇的建设，工业园区土地二次开发以空间布局优化为抓手，促进了结构调整和发展方式转变，对实现产城融合发展发挥了积极作用。如金桥出口加工区通过土地二次开发，逐步从工业园区转变为多功能工业城区；开发建设了以“办公园区”为品牌的现代产业服务园区和以“碧云国际社区”为品牌的高端居住社区，推动品牌设立了“中国服务外包基地上海示范区”。

（参考资料：陈基伟. 上海工业用地二次开发模式研究[J]. 科学发展, 2013(10):9-20.）

（四）当前上海市存量工业用地二次开发面临的主要问题

1. “二次开发”收储成本不断提高

目前，通过收储、转让、自行开发等不同途径实施区域成片调整和园区二次开发的成本不断提升。受新增工业用地基准地价调整、土地出让年期调整的等影响，存量工业用地持有人“留地博利”预期提高，工业用地收储及“二次开发”成本不断提升。国家地方融资平台

清理、地方债务总量限制、清理规范税收优惠政策等一系列新政陆续出台，单纯依靠财政资金投入、银行借贷、发债方式进行“土地收储收购—出让—再开发”的模式难以为继。

2.各方利益难以协调

在土地二次开发过程中，政府、园区、企业及农户的利益取向不一致，协调成本和难度较大。

第一，区县政府及乡镇工业园区经营者希望拥有持续的土地收益。一方面，区县政府及园区经营者希望尽快得到短期的土地出让收益。另一方面，区县政府及园区经营者希望通过获得土地的企业稳健经营带来持续的税收，并带动区域内的就业和产业能级的提升。

第二，用地企业及农民希望切实保障土地的合法权益。一方面，企业获得土地后，即使生产经营不善，但出于对土地增值的巨大预期，往往导致企业长期低效占有土地。另一方面，农户动迁期望值不断提高，利益诉求日益多元化。部分乡镇工业园区存量土地中仍有相当数量的农户住宅，导致在生产队撤制、村民征地出劳户籍转性等工作上遇到许多阻力。

第三，新进企业希望降低用地成本。一方面，入驻企业面临高昂的获取成本。由于可供开发利用的土地极为稀缺，而工业用地价格与周边住宅用地、商业用地价格极易形成不断上涨的正反馈。同时，交易过程中又面临较高的刚性税费成本。另一方面，租用现有厂房或土地的企业往往脱离监管。部分租用土地开展生产经营的企业，往往直接与土地权利人进行沟通，避开了相关部门的监管，极易发生企业经营行为与园区产业规划及功能规划的冲突。

（参考资料：杨畅. 乡镇工业园区土地资源二次开发的实证研究——以上海

55 家乡镇工业园区为例[J]. 上海经济研究, 2015(1):100-106.)

3.现行政策着力点错位，土地监管制度依然不够完善

近年来，上海相继出台的相关政策，推动了工业土地二次开发。但是客观地看，现行政策仍然聚焦土地的使用环节，仅是局部领域的调整和优化，对包括出让、使用、转让等环节在内的土地利用整体模式考虑不足。同时，对企业的长期利益考虑不够，导致用地主体对土地的二次开发动力不足。

首先，土地增值收益和处置权的完全让渡使得土地二次开发困难重重。从总体上看，数十年来的出让土地资源使用权的模式下，区县政府和园区经营者无法参与到对已转让土地的管理中，不能够分享这些土地的增值。在土地出让合同的有效期间，即使企业已停产、转产，但对土地仍然长期低效占有。

其次，在土地使用环节，政府、企业与园区经营者共同参与利益分配的机制仍未建立，导致用地企业参与土地二次开发的积极性不高。特别是在土地的取得环节和流转环节的税费较高，而保有环节的税费明显偏低，导致企业对土地流转的积极性不高，企业更倾向于保有土地，而不是对土地的二次开发。

此外，在土地回收环节，区县政府和园区经营者的成本负担过重。土地二次开发中所涉及的资产回购费用（如资产及土地权益买断）、善后费用（如企业职工安置）、整理费用（如旧厂房拆除或改建）、环境治理费用（如消除污染和周边环境整理）等，都由区县政府或园区经营者独立承担，因其财力所限造成了土地统一收储资金的庞大缺口。

同时，现有的土地监管制度仍需进一步的完善。一方面，目前对土地使用的监管仍停留在审查可行性报告，对于立项审批后实际的生

产经营和土地使用情况缺乏跟踪，对用地企业原先承诺的投资强度、产出水平、容积率、建设进度等具体的土地使用内容缺乏严格监管，导致区县政府及园区经营者在与用地的企业交涉过程中缺乏有效依据。另一方面，对批多用少、批而未用、变更用途的土地以及低效使用土地的企业，缺乏相应的处罚政策和处罚办法，无法对其进行切实有效的规范和制约。

（参考资料：杨畅. 乡镇工业园区土地资源二次开发的实证研究——以上海55家乡镇工业园区为例[J]. 上海经济研究, 2015(1):100-106.）

（五）推进上海市存量工业用地二次开发的对策思路

1. 政府统筹规划

首先，力求强政府部门规划间的综合平衡，加强城市规划、土地规划和产业规划整合，减少规划间的冲突，强化协作关系，为工业园区二次开发提供技术支撑和操作平台，共同推进经济、社会、资源和环境等的协调发展。其次，编制工业用地二次开发专项规划。在控规中细化工业用地分类，对可挖潜的存量工业用地，结合用地需求、开发潜力、利用条件等进行分析，明确存量土地再开发的主要目标和重点区域，制定相应的开发再利用对策；同时更新控制性详细规划理念，采取市场和土地使用管理导向，以产权土地开发控制为目标，有效解决规划与市场规则、土地使用管理之间脱节的矛盾。此外，也要制定土地循环利用规划，推行生态工业，减轻土地污染承载压力。通过合理的基于循环的产业链布局，以生态环保的清洁土地生产方式，推动经济可持续发展。

2.降低土地收储成本，完善土地收储制度

探索一系列有关降低土地收储成本和促进土地收储的激励制度，譬如建立合资入股、共同开发的收储机制，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，由政府的资产经营公司控股；建立以返还一定比例建筑面积为前提的收储机制。在土地储备、进行招拍挂时，返还给原土地使用权人一定面积的房屋作为补偿，作为土地招拍挂的前提条件进行约束；建立共享土地增值收益的收储机制。土地储备机构收购后，在下一次土地出让时，返还给原土地使用权人一定比例的土地收益作为补偿，有利于调动其参与改造的积极性；针对工业用地的再出让和回购操作，研究制定程序性规范和实施细则。建立存量用地和增量用地集约利用“挂钩”机制，把开发区土地二次开发纳入公共利益范畴，降低回购土地的成本，出台鼓励二次开发和节约集约土地优惠税收政策或减免相关行政规费。

3.探索完善工业用地出让制度，破除二次开发的瓶颈

第一，严格控制土地出让、转性的比例和数量。要允许郊区县在城市化过程中，根据产业规划、功能规划及空间规划的总体安排，调整部分工业用地的用途，但必须严格控制年度工业用地转变为商业用地、住宅用地的比例及数量，逐步抑制区县政府一次性出让工业用地获取土地出让金的冲动。第二，逐步推行工业用地“年租制”。鼓励适合的企业和项目，采用土地租赁的形式，获得生产用地。区县政府及园区经营者可以合理确定土地租期，以利于政府利用土地供应的总量、期限以及地价等对土地市场进行管理和引导，更使中小企业能以租用而不是花费巨资受让土地的形式获得所需要的土地，从而减少创

业资金负担。第三，探索强化工业用地出让的审批备案制。发改委和规划局等相关政府部门在对涉及到园区土地出让的项目可行性报告审批过程中，必须重视对土地使用效益指标的审核。对于未达到土地效益指标的，有权对出让的土地进行督察。另外，可以建立地价调节制度，运用地价手段调节土地利用方式。如制定地价与土地集约度的调节系数，对土地利用率低的项目提高供地价格；对优先开发利用废弃、闲置和低效土地的，地价方面予以一定优惠。

4.协调各方利益

第一，兼顾园区和街镇乡镇的利益。建议园区税收返回部分可作为二次开发扶持资金，对市、区、乡镇（街道）和园区之间的分配比例进行优化，向乡镇（街道）、园区倾斜。第二，兼顾园区和企业业主利益。加快设计二次开发激励政策，特别是在土地转性和供地方式、出让金分成和返回、产权人和使用权人利益保护、简化操作手续等方面有所突破，真正做到“市里出政策，区里出办法，基层来实施”。第三，兼顾历史原因和现实需要。必须坚持实事求是原则，妥善处理遗留问题。划清用地时限，分门别类依法依规消化处理。在充分保障各方利益的前提下，为低效利用土地再开发拓宽路径。

（参考资料：1.杨畅. 乡镇工业园区土地资源二次开发的实证研究——以上海 55 个乡镇工业园区为例[J]. 上海经济研究, 2015(1):100-106.2.上海市郊区经济促进会. 上海郊区工业园区二次开发研究[J]. 科学发展, 2014(70): 48-53. 3.陈基伟. 上海市工业园区土地二次开发的困境与对策[J]. 上海国土资源, 2012(1): 46-50. 4.潘德蓓. 上海工业园区土地二次开发的难点与对策[J].土地管理, 2012(4): 39-40. 5.陈基伟. 深入推进上海工业用地二次开发对策研究[J].科学发展, 2012(11): 90-99.)

三、国内外典型地区存量工业用地二次开发经验及 可借鉴之处

国内外工业用地二次开发的相关实践，在开发体制机制、相关土地制度、财税政策配套等方面积累了一些有效的经验，对上海推进工业用地二次开发具有一定的借鉴意义。

（一）国内典型地区经验及可借鉴之处

1.深圳：尊重市场规律，以市场为主体

近年来，广东对土地利用效率低、人居环境和生产条件差的旧城镇、旧厂房、旧村居（三旧）等低效建设用地进行拆并整合，解决城市发展用地瓶颈。采取政府主导、政府与市场合作两种各具优点的改造模式。其一，在政府主导模式中，由政府负责拆迁赔偿、土地整理等工作，收回已开发的国有土地或征收集体土地，并投入资金主导建设。其二，在政府与市场合作模式中，政府负责前期收购、拆迁赔偿、土地整理等工作，后期引入社会资金进行市场化运作。其三，在相关配套政策方面，引导城市“退二进三”，鼓励土地产权所有人自行改造，鼓励对零散地块通过产权置换等方式集中改造；抽取一定比例“三旧”项目土地出让金建设基础设施，形成激励市场参与和保障公益性改造的财政政策。

深圳市从上世纪 80 年代就开始了旧城改造，90 年代开始旧村改造，但实际推动的项目数量并不多。2004 年后，城中村的综合整治得

到了较快推进，为城市面貌的再造发挥了重要作用。特别是 2009 年《深圳城市更新办法》和 2012 年《深圳市城市更新办法实施细则》出台以后，深圳的更新改造活动实现了向全市域全对象的快速推进，城市更新已成为深圳挖掘用地潜力、拓展发展空间的主要方式。具体做法上深圳采取了坚持政府引导、市场运作的原则，以产权人自主开发为主要模式，允许产权人自己改造或者跟别人合作改造，允许在土地出让方式（尤其是工业用地性质发生变化）方面打破以前招拍挂用地审批的唯一门槛。

深圳城市更新模式充分尊重了市场经济规律，发挥了市场主体的积极性和主观能动性，取得了一定的成绩。但在此过程中，也出现了一些问题：一是局部更新和小地块更新的特征突出，统筹作用有待加强。业主分散、项目小，不利于片区整体空间效果实现和片区大环境提升，也使得大型公共或基础设施的落地难度加大。二是“屯项目”或“圈地”现象明显，更新实施率有待提升。深圳模式下，市场对推动更新发挥了积极的作用，但政府对市场的监管总难以让人满意，好拆好建、地段好的更新地区容易被开发商圈掉，屯项目、倒卖项目的市场乱象在当前阶段仍然不少。三是容易剩下难啃的“骨头”，城市更新形成“碎片化”。

（参考资料：缪春胜. 深圳城市更新历程回顾与下阶段展望[J]. 规划研究, 2014(5): 34-42.）

2. 宁波：鼓励土地资源要素的集约利用

浙江省宁波市通过出台《关于调整工业用地结构促进土地集约利用的意见(试行)》，对不同类型的工业用地通过包括企业自行改造、建筑物功能改变和完善新增工业用地供应等在内的多种措施，鼓励用

地单位不断提升土地资源要素的集约利用水平，加快工业用地“二次开发”。具体来讲，对于同时满足如下三个条件即国有土地使用权供地批准时间在 2002 年 7 月 1 日前；未列入政府区块改造计划或政府收购储备计划；符合城乡规划，不影响周边其他地块开发，扣除道路、公共绿化等公共土地后可开发或相邻地块经转让（或成立独立企业法人）联合开发的土地面积不少于 5000m² 的工业用地，允许其以协议出让方式“退二进三”，转为商业和服务业等第三产业用地，当然，该土地用途的改变仅限于企业自用或出租，不得分割销售、分割转让和分割办理权证，坚决禁止开发商品住宅。

对于地处老城区且不便进行商服用地转变的工业企业，建议企业对闲置的建筑物和构筑物进行自我改造，提高资源利用率；在满足“使用权人不变、土地登记用途不变、建筑物不变”三个前提条件下允许该企业按商业服务业及设计、研发、产品展示等生产性服务业功能使用，每年暂按该地块所在区域的商业用地基准楼面地价与工业用地基准地面地价的差额的 2.5%征收土地用途临时改变所获得的土地收益。宁波市基于本市不同区域工业用地的利用现状，探索了有针对性的土地“二次开发”方式，并以政府文件方式广泛征询当地相关利益群体的意见，为土地二次开发配套政策的出台奠定了基础。但是，宁波市的探索存在如下几个缺点：第一，对新、老城区区域范围界定不够明确，对于处于过渡区域或者根本不在《意见》规定开发范围内的工业企业缺乏考虑，将影响整体开发效果；第二，对需进行工业用地“二次开发”的用地单位外延考虑不够全面。

（参考资料：宁波市人民政府关于调整工业用地结构促进土地节约集约利用的意见(试行)甬政发[2010]69 号. 宁波市人民政府公报.)

3.绍兴：政府引导，通过市场化运作

绍兴市针对各类低强度、低效利用的产业用地，由政府引导，通过市场化运作，采取收回、转让、改建、改造等办法重新开发利用。

(1) 腾退土地。原使用权人无力建设，或项目多余土地和预留发展用地，可自愿腾退，在不超过重新出让成本内适当补偿。(2) “退二优二”。鼓励优势企业并购重组落后低端或经营困难企业，相关税费部分或全额减免；自愿退出低端产业新办符合产业导向的项目，土地用途不变，给予财税优惠及审批便利。企业经批准拆建、改扩建、加层改造、利用地下空间等提高容积率，不增收地价款。(3) “退二进三”。对企业利用存量土地和原厂房兴办服务业，可保持工业用地性质；申请改变为商业服务用地，可按协议方式补缴出让金。对自愿转移退出低端产业的，允许调整为商住用地。对由政府统一收回的“退二”项目，退出企业可获土地出让金净收益的一定比例奖励。

(参考资料：绍兴市政府法制网：绍兴市人民政府关于加快推进城镇低效用地再开发工作的实施意见. http://fzb.sx.gov.cn/art/2014/8/25/art_4587_519325.html)

(二) 国外典型地区经验及可借鉴之处

1.日本：以功能转换为主的再开发模式

日本工业用地再开发利用模式，大致有三：以功能转换为主的再开发模式、以生态恢复为主的再开发模式、以历史保护为主的再开发模式。其中，以功能转换为主的再开发模式通常以旧工业区、旧厂房工业用地为基础，通过吸引商业、文化创意产业、信息产业等新兴产业进驻，实现片区产业结构的更新升级，从而启动经济发展的新引擎，

并通过改善片区生态环境，适应性再利用原有的工业区空间，赋予工业用地新的商业、休闲、娱乐、文化、游憩等功能。这种模式的典型案例是日本横滨港未来 21 区。

港未来 21 区原先是三菱重工造船厂和轮渡码头所在地，为疏散东京市中心的产业和人口，日本政府从 1983 年开始对港未来 21 区进行再开发利用。经过 30 多年的建设发展，如今已成为现代化的滨海新区。总体定位：融合商务、会议、购物、展览、博物馆、观光旅游于一体的城市片区综合体；建设规模：规划开发面积 186 公顷，建筑总面积 300-400 万 m^2 ，总投资规模 140 亿美元；规划思路：以贸易和国际交流为核心，以应用最先进的信息技术为手段，以强调人文、环保、自然为理念，打造富有情趣和洋溢着国际性的港口新区。

从建设与运营模式来看，在建设上，港未来 21 区采取多方投资、分工负责的模式，横滨市负责填海造地、平整土地、进行基础设施建设；私营公司兴建贸易和商业大厦；神奈川县投资艺术博物馆、航海博物馆等公共设施；公共部门和地方财政联合负责国际会议中心和港口、铁路工程的建设。在开发运营上，引入由公共与私营部门联合组成的第三方公证单位，对项目进行监督，保证了项目的运行。在经营策略上，采取以区域环保和交通为依托，主打商贸服务业，并配以办公、酒店的多元模式，确保各方利益，保证了运营效率的最大化。

横滨港未来 21 区用 30 多年时间从破旧的造船厂成为了现代化的滨海新区，其成功经验包括：先进环保理念、发达交通网络、渐次开发策略、尊重历史遗产。首先，注重“人文、环保、自然”的理念，规划中园林面积占了 1/4，而且所有建筑采用了环保、节能的材料和设备。此外，在空间规划上，设计了舒适、安全的步行空间，保证了

办公人员和游人的舒适体验。其次，注重打造立体的交通网络。港未来 21 区对外有铁路、航运和公交系统，对内设计了高架行人通道、步行传送带、游艇，保证了区域的人流往来。再次，采取渐次开发的策略。从 1989 年横滨博览会的开幕、美术馆的建成，到 2004 年的商业广场大楼，再到 2010 年的 TOC 港湾建成，前后 30 年时间，每个区遵循渐次建设的策略。最后，注重历史遗产保护。港未来 21 区在开发过程中，非常注重历史遗产的保护，比如在原址保留了建于 1911 年的红砖仓库，改建成了红砖公园，成为了新区著名的景点。

2.美国：多方组织的广泛合作开发

美国是棕地（废弃及未充分利用的工业用地）再利用策略最积极的倡导国和实践国。早在 20 世纪 80 年代初，美国发生了轰动全国乃至全球的“拉夫运河事件”，推动了美国对于褐色土地在开发立法的出台：颁布了《超级基金法》，并对“褐色土地”的治理和再开发进行了统筹规范。20 世纪 90 年代，美国联邦政府、州政府、地方政府和社区以及非政府组织都积极参与到褐色土地的治理和再开发过程中。经过多年的实践，美国在褐色土地再利用实践上取得了巨大成就。

以新泽西州的工业用地二次开发为案例。美国新泽西州境内 35 号公路旁边有一家占地约 10 万平方米的纸杯厂。该厂区位条件优越，1961-1981 年是其鼎盛期，其后开始衰落最终完全废弃，按照新泽西州制定的《工业用地再开发法》的有关规定，该地块符合褐色土地的相关条件，且存在环境风险，需要治理后才能利用。面对巨额治理费和巨大的投资风险，许多开发商敬而远之。直到 1998 年，新泽西州发布了褐色土地治理法，该法规定，在褐色土地开发中，私人开发商

可以从州政府的到 75%污染治理费用的补偿(资金来源于政府税收)。于是,一家联合开发机构经过对该地块开发潜力的评估,决定投资开发利用,并积极申请政府补偿,经过政府的审批,最终获得补贴。同时,开发机构也按照环保部门的要求和指导进行了必要的污染清理。目前,该地区已开发成为一个包含公寓、商业中心、健身活动基础设施起源的综合用地。

其成功在于美国各级政府、相关利益团体和私人企业之间形成了密切的合作关系和成熟的棕地再开发运行体制:(1) 联邦政府及其部门从法律、金融、政策等方面大力扶持。美国环保署 1995 年发布“棕地行动议程”,通过减少各级政府政策重叠和矛盾、为试点项目提供开发资金、规定优惠税率和津贴等鼓励手段,改善投资环境,鼓励私人投资者进入棕地再开发领域。(2) 各州政府制定自主清理计划实施清理。(3) 私人开发商在各级政府政策扶持下投资进行治理、规划和重建等。(4) 研究机构和非赢利组织提供技术支持协助。(5) 社区民众出于社区复兴的目的积极响应参与。

(参考资料:宋颺,林慧颖,王士君.国外棕地再利用的经验与启示[J].世界地理研究,2015(03): 65-74.)

3.德国:发挥市场力量回购土地

德国在城市发展进程中,有关“土地与开放空间政策”就重视了闲置土地的再利用,对长期闲置的土地区域和衰落的区域优先享受土地利用政策。在德国,衰落的企业用地和旧有的军事用地视为闲置用地,而这些土地大部分是区位优势较明显,基础设施较完善。

德国联邦土壤保护法于 1998 年生效,其配套法规于次年生效。

《联邦土壤保护法》规定采取措施保护或恢复土壤功能。根据联邦土

壤保护法,《联邦土壤保护和污染场地条例》规定了关于土壤保护和污染场地修复的具体要求。根据德国的土地利用法规,对棕地进行再开发和管理由地方当局来控制。因此,由州和宗教区组成的地区联盟是区域棕地再生行动的重要参与方。由于土地规划已经在制定过程中,城市当局得以把更多的注意力集中到棕地再生上来。在具体实施过程中,政府采取了“自上而下”和“自下而上”相结合的开发策略,形式上看许多工业棕地的改造都是在各级政府和相关部门或机构的领导下以“自上而下”的模式推行,包括项目的发起、核心机构的组建以及主要资金来源等,欧盟、州政府、区域政府、地方政府、经济部门、非政府组织、公私合作组织以及其他众多机构参与其中。但具体到各个项目的实施运作却是借助“自下而上”的草根方式得以推进。地区雨后春笋般成长起来的众多项目并不是政府规划蓝图事先计划好的,而是从“下”而“上”,从地方筹划到州政府认可逐步得以确定推行,通过在不同范围里组织建筑、景观、规划设计的项目竞赛来最大限度地获取优选方案。

此外,“公众参与”也是一个持久的兴趣点,通过在工业建筑中举行周期性的文化活动等方式,可以发动人们以最大的热情参与,主动加入到业废地的改造和维护活动里。工业棕地的改造和利用依赖的不仅仅是地区“内生”力量,更多地是通过吸引“外来”产业和投资实现地区复兴。其中,内部动力主要来自政府的资金和政策支持:政府对煤炭钢铁等产业进行拨款,资助其集中改造,通过企业调整、关停合并老厂、扩建新厂、进行技术改造实现技术升级、产业转型等方式进行传统工业治理;而价格补贴、矿工补贴、投资补贴、税收优惠、政府收购、社会保障等政策则保护了地方产业的继续发展和社会稳定。

政府在加快老企业改造的同时，大力扶持新兴产业。它们通过改善投资环境，吸引新兴工业迁入本地，促进经济结构向多样化发展，依靠“外力”实现社会及产业的根本转型。在吸引外来投资的过程中，州政府采取了简化审批手续、提供政府资助和灵活用工等一系列措施，规定凡是信息技术等新兴产业的企业在当地落户，将给予大中小型企业投资者一定比例的经济补贴

（参考资料：阿茹娜. 国内外土地二次开发研究综述[J]. 辽宁农业科学, 2013(1): 32-35.）

四、专家观点

DelikHudalah：私有部门在工业分散化和郊区化的过程中作用更大

大雅加达特区是东南亚地区发展迅速的一个国际城市区域，其中雅加达是该地区郊区化程度最高的特大城市。来自 Institut Teknologi Bandung 的学者 DelikHudalah 等分析研究了大雅加达特区工业分散化进程和雅加达都市郊区化的进程和经济政治影响因素，并考察了工业分散化对于大都市区空间结构的影响。

文章首先介绍了分散化的相关概念，指出都市分散化是大城市中心人口和就业份额下降而郊区有相应的上升，分为人口分散化和就业分散化两个主题。再指出欧美发达国家与亚洲发展中国家市场和政府在就业分散化进程中角色的不同，又提到都市空间结构和模式有集中和分散两种不同看法，而对于东亚城市的就业分散化，由于中产阶级的崛起和全球资本的流入，比以上两种情形都更加复杂。

作者用就业率来描述制造业就业的分布，发现大雅加达特区大部分制造业就业位于主要城际高速公路沿边没有规划的地区，其他零散分布在郊区。但由于更严格的环境管制这种无规划工业开发的趋势已经大幅减弱，大量工厂搬离无规划的地区到多数私有工业园集聚的工业中心。在印尼，20世纪80年代政府的去管制化和去官僚化措施引发了雅加达经济活动的郊区化。市场导向型政策意在吸引金融和制造业领域内国内外的私人投资商来刺激经济的加速增长。政府在整个工业分散化进程中的作用很小，主要管理工业投资和开发中私有部门的

介入，空间规划在引领分散化进程中并没有起到很大作用，但是私有部门扮演了很重要的角色。

作者又利用位置系数(LQ)代表工业中心的专业化程度，发现这些私有的工业中心某种程度上改变了都市区域的空间结构，使其从散乱分布演变成一个相对更多中心的空间布局。

这种变化的空间结构可以被看作一个发展更好的规划都市区域的机会。然而，由于缺乏策划工作的规划框架和机构，在郊区工业化进程中外国投资者和私人开发商的积极作用可能会潜在地加强社会隔离和基础设施建设的不到位从而降低了环境的舒适度。因此，当务之急是提高郊区地方政府和城市治理的能力，构建实施更好的地区土地使用规划，并将其与中央政府制定的地区经济政策和长期规划有机融合。

(参考资料: DelikHudalah, DimitraViantari, Tommy Firman and Johan Woltjer. *Industrial Land Development and Manufacturing Deconcentration in Greater Jakarta, UrbanGeography*, 2013, 34(7): 950-971.)

YaniLai 等:城乡二元土地制度下城中村的集体所有土地开发受限

来自香港理工大学的 Yani Lai 和其他几所高校的学者从土地所有权角度对中国城中村的工业土地开发进行了分析。文章提到城中村在中国过去几十年快速的城市化进程中涌现并在住房、工业、基础设施发展扮演了很重要的角色。然而，中国的城乡二元土地制度严格地限制了城中村的土地开发。在城乡二元土地制度下，国家所有的城市用地和集体所有的农村用地同时存在，这种制度确定了将农业土地转

为城市用地的合法途径。集体土地的所有权仍不完善，导致了城中村次优和不可持续的土地开发。

作者明确识别了村民在集体土地开发过程中受制度的限制，加深了对于中国城中村的理解。基于所有权框架，作者比较了深圳的八卦岭和东方-塘头两个区域，调查国家主导和乡村主导的土地开发制度差别。由于位于深圳经济特区之内，八卦岭被国家征收为工业用地进行系统的规划利用，经济发展迅速。而位于深圳经济特区之外的东方-塘头由于有利的交通条件也被用作城市用地，但是属于村民集体所有制，受到很多制度的限制。总体来说，城中村土地开发关键的制度限制包括：（1）由于可能被政府征收而造成的土地的不稳定；（2）由于不平等的土地权利而造成的不平等取得信贷的通道；（3）由于缺乏合法的所有权而造成的国家缺少对集体土地交易的管制。

这些制度上的限制极大程度上影响了城中村的土地开发。第一，土地征收风险促使城中村村民出于短期利益而不是长远投资的目的使用土地。第二，集体土地交易在法律上被禁止并且不包括在国家土地管理制度内。村民没有有效的国家管制和长期的投资动机，城中村的土地开发造成了周边环境更加混乱。不平等的土地所有权使村民丧失了正常的资金来源并削弱了他们负担村里的基础设施建设经费的能力。低水平的基础设施使城中村在吸引工业投资方面不具备竞争力。因此，城中村的土地开发由于土地所有权的制度限制还没有达到最优水平。为了推进更有效更公平的土地开发进程，采取使城中村集体土地所有权更加明晰和正式化的土地改革措施是有必要的。

（参考资料：Yani Lai, Yi Peng, Bin Li, Yanliu Lin. Industrial land development in urban villages in China: A property rights perspective, Habitat International, 2014,41:185-194.）

任丽燕等：综合运用各种手段改革现有制度促进开发区低效

用地退出

来自宁波大学任丽燕等学者撰文指出，存量建设用地循环利用是破解资源瓶颈、节约集约用地的重要途径。低效用地退出是开发区产业用地循环利用的关键环节。作者采用实地调查和理论分析相结合的方法，对宁波市国家级、省级开发区调研发现，除产业结构方面的原因导致土地投入产出水平与先进开发区差距较大以外，开发区在企业层面存在一些土地闲置、低效利用的状况，也是影响整个开发区土地集约利用水平的重要原因。分析了制约低效用地回购的关键问题是用地企业和地方政府的经济利益损失造成双方的积极性都不高，深层次的根本原因之一是不完善的市场机制，包括土地出让价格偏低的价格机制、土地供给弹性大于需求弹性的供求机制、土地卖方市场竞争过度而买方市场竞争不充分的竞争机制、地方政府与企业目标冲突的利益分配机制。之二是不适当的政府干预，政府缺乏用科学有效的规划手段对开发区准确定位和严格管理，对工业用地二级市场的转让缺乏必要的行政管制，还存在对建设用地保有环节和流转环节的税费征收力度不足的情况。

作者指出，从宁波保税区低效用地回购实践来看，一是园区内无后备土地资源、园区外不能扩张用地，迫使政府不得不以回购挖潜增加土地供给。二是企业的土地保有成本加大，二级市场转让受限，因此不得不退地给政府，而且在不能改变工业用途的情况下只能降低获利预期。再加上地方政府财政支持、多部门协作，有堵有疏，最终促成了企业退出和政府收回。借鉴保税区的经验，要在开发区推进低效

用地退出，必须改革现有管理制度，完善土地市场，综合运用行政、经济、技术、法律等各种手段，从土地二级市场监管、用途管制、增量控制、成本约束、组织协调及考核等方面构建激励约束机制，对用地企业和地方政府同时加强管控，促进土地退出。

（参考资料：任丽燕，李加林，马仁锋，宁爱凤. 开发区产业用地退出机制研究——基于宁波保税区土地回购实践[J]. 生态经济, 2016(04): 111-117.）

曾刚和尚勇敏：老工业区产业结构与用地结构存在偏离现象

来自华东师范大学城市发展研究院的学者曾刚和尚勇敏的研究尝试理清老工业区产业结构转型与用地结构转型内涵。目前随着城市发展和产业结构调整加快，我国老工业区也逐渐面临经济结构单一、经济增长动力源泉消失、失业问题严重等挑战，以及产业用地结构失衡、产业用地空间不合理等问题，老工业区城市用地问题制约了产业结构的优化及土地价值的显化，并加剧了城市土地供求矛盾。两位学者提出老工业区产业结构转型与用地结构转型效率的函数表达，分析二者间的互动关系，老工业区产业结构转型与用地结构转型是一个多维复合演变的过程。老工业区产业结构往往升级较慢，产业结构失衡，进而表现为用地结构失衡，并引致产业结构转型的需要；产业改造升级将导致原有用地效率的提升以及新产业用地形态的出现，进而实现用地结构的数量变化、用途转换、空间重构和效益提升等，并表现为新的产业空间形态。新的用地结构也将为产业结构转型提供用地保障，促进产业结构的高效化和合理化，而新的产业结构形态也将促进老工业区经济持续发展。

作者还运用改进的动态变化度及偏离系数,对上海市宝山区进行实证研究。结果表明:(1)宝山区产业结构与用地结构变化度逐渐增加,工业和第三产业动态度分别由1996年的2.48%和5.36%上升至2012年的4.75%和5.51%,用地结构动态度由11.16%上升至13.53%;

(2)宝山区三次产业结构总体趋于优化,但产业内部并未优化,仍以重化工业和传统服务业为主导;(3)宝山区用地结构与产业结构不协调并处于加剧的状态。老工业区产业结构与用地结构存在较强的互动关系,改进的动态变化度及偏离系数方法为老工业区产业结构转型与用地结构转型问题提供了一种研究思路。提出宝山区产业结构转型与用地结构转型的优化路径:构建产业结构与用地结构的发展与支撑体系;构建新型产业体系,二三产业联动发展;加强土地二次开发,盘活城市土地资源。

(参考资料:尚勇敏,曾刚.老工业区产业结构转型与用地结构转型互动机制及优化路径——以上海市宝山区为例[J].地域研究与开发,2014(05):44-49.)

沈洋等:建议从“存量挖潜”角度建立存量工业用地再利用的分析框架

来自苏州科技学院的沈洋等学者基于“存量挖潜”视角探寻工业用地调控策略对苏南乡镇地区的存量工业用地利用情况。经济发达地区工业重镇的转型升级是我国新型城镇化的重要组成部分。土地作为基本的生产要素,其利用结构和利用效率直接影响着城镇化的可持续发展和转型升级。苏南乡镇地区的城镇化是全球化与地方化相互作用的结果。改革开放以来,苏南乡镇地区先后经历了由“农村工业化”和“外向型经济”驱动的两次城镇化增量扩张阶段,正在进入土地和

环境资源约束下的“存量挖潜”新型城镇化阶段，大量存量工业用地的再利用成效将成为未来苏南乡镇发展的关键。选择苏南工业重镇 W 市 D 镇为案例，以狭义上的存量工业用地作为研究对象，将存量工业用地分为已批未建工业用地、结构更新工业用地以及低效利用工业用地三种。之后从总量规模、空间分布、用地效益评价工业土地利用现状，其中低效利用工业用地的识别是实际操作中的重点，作者采用协调度模型的方法对 D 镇 665 家工业企业进行综合评价，提出再利用存量工业用地时，应该优先考虑已批未建和低效利用工业用地，其次逐步考虑结构更新工业用地，每一类工业用地的再利用方法均要根据其自身的实际情况、相关政策、法规以及实际操作经验进行确定。

（参考资料：沈洋，杨新海，彭锐. 乡镇存量工业用地再利用的分析框架：基于苏南 W 市 D 镇的实证[J]. 土地利用，2015（03）：101-107.）

城市发展研究院·简介

城市发展研究院是华东师范大学为适应新时期学科建设、经济社会发展要求,于2013年10月组建的高层次、开放型、国际化、综合性的实体研究机构。原上海市副市长胡延照任院长,罗国振、张永岳、曾刚任副院长。通过创建城市研究“学术共同体”,将研究院建设成为国内一流、国际有重要影响的城市科学研究基地,成为城市发展领域具有重要影响力的高端智库之一,成为富有活力、机制创新、资源汇聚、专家集萃的协同创新平台。

目前,研究院与国内外相关组织和机构展开“政产学研用”一体化的深度合作,围绕上海全球城市发展战略、长三角城市群一体化、长江流域中国经济新支撑带建设等国家重大战略问题,开展联合攻关,以建设中国城市科学学派,为国家和上海及各地发展提供决策咨询服务。

顾问

胡延照
陈群

Advisor

Hu Yanzhao
Chen Qun

主编

罗国振
张永岳
曾刚

Chief Editor

LuoGuozhen
Zhang Yongyue
Zeng Gang

编委

张传勇
王丰龙
易臻真
罗峰
宋艳姣
张海娜
吴林芳

Editor

Zhang Chuanyong
Wang Fenglong
Yi Zhenzhen
Luo Feng
Song Yanjiao
Zhang Haina
Wu Linfang

本期责编

张传勇

Issue Editor

Zhang Chuanyong

本期校对

罗峰

Proof-reader

Luo Feng

特别声明

本刊是一本非商业、公益性内部参考材料，信息来源于互联网、公开出版物及专家投稿，相关观点不代表本刊立场。若对本刊作品内容、转载等事项有何意见和要求，请与本刊编辑部联系。

地址/Add: 中国上海市中山北路3663号华东师范大学地理馆309室（200062）

Room309, Geography Building, East China Normal University

3663 North Zhongshan Rd., Shanghai, China (200062)

网址/Website: <http://www.iud.ecnu.edu.cn>

联系电话/Tel: 021-62232952

电子邮箱/Email: office@iud.ecnu.edu.cn

联络人/Contact: 罗峰 LuoFeng