

提高上海土地利用效率问题研究

吴超¹

(上海工程技术大学 201620)

【摘要】:上海已进入“资源紧约束”发展转型阶段,对土地规划、利用和管理工作提出了更高要求和更严标准。一方面,上海在新型城镇化、产业转型升级和基础设施建设等方面仍须维持较大的用地需求,土地资源供需矛盾始终突出;另一方面,上海已由粗放型高速增长向“高质量发展”模式稳步转型,必须做到由投资驱动向创新驱动转变,产业发展由依靠传统要素向依靠新兴要素转变,城镇发展由规模扩张向功能提升转变。应对上述发展和潜在需求,上海现行土地利用方式和产出效率有待进一步优化和提高。

【关键词】:土地利用效率 土地产出效益 工业用地 二次开发

【中图分类号】:F293.2.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)07-0069-010

在新形势下如何坚决有序落实“上海 2035”建设用地控制性规划目标,创新土地集约节约利用方式和功能适度混合路径,加大工业园区存量用地挖潜力度,提升工业等建设用地利用效率和产出效益,进一步在国家重大战略叠加利好下深化全市土地供给侧结构性改革,以更好应对“资源紧约束”阶段创新驱动发展、经济转型升级的严峻挑战,无疑是亟待解决的现实问题。

一、上海土地利用效率和产出效益的现状与趋势分析

(一)城乡土地粗放低效利用的历史遗留问题

1. 建设用地占比多、用地绩效少。至 2013 年底,上海建设用地已达 3070 平方公里,而至 2015 年底则为 3071 平方公里。经过严格控制,上海新增建设用地总量在两年内基本实现“零增长”。这固然说明近年来上海“五量调控”的土地使用管理制度改革已见成效,但也暴露出上海此前建设用地规划不合理。从人均建设用地水平看,在地少人稠、寸土寸金的上海,目前人均建设用地面积竟仍高达 122 平方米。相比之下,发达国家城市的一般水平为 82.4 平方米。^①不仅如此,上海建设用地绩效也明显偏低。以“上海 2035”规划提出的单位建设用地 GDP 这一核心指标为例,到 2020 年上海单位建设用地 GDP 应高于 11 亿元/平方公里,到 2035 年应至少达到 23.8 亿元/平方公里;而 2015 年上海该指标仅有 7.9 亿元/平方公里。另外,在上海单位建设用地 GDP 均值背后,市、郊发展并不均衡,中心城区、浦东、近郊和远郊产值的相对比例为 11.6:3.2:1.7:1,结构并不合理。^②

2. 工业用地占比多、产出效益少。在上海建设用地结构中,工业用地比例偏高,以 2015 年为例,其占比达到 27.3%。在国外综合性大城市中这一比例仅为 15%~17%,伦敦、纽约、东京等全球城市则长期维持在 5%左右。上海工业用地产出效率偏低则更令人担忧。2015 年,上海每平方公里工业用地产出的工业产值为 39.58 亿元(工业用地产出效率的计算方式为:地均工业产出=工业总产值/工业用地面积),明显低于广州、深圳、杭州、苏州等城市(图 1)。这说明上海仍处于资本土地密集型的重化工业体系发展阶段,其中

¹基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号 2018-A-023-A)。

作者简介:吴超,上海工程技术大学社会科学学院副教授。本文参与撰写人员:周铨宇、王飞、于凯、李晗、李陈、张健明、常雪敏。

^①林凯文:《提升土地集约节约利用水平促进上海产业结构转型升级》,载《现代工商》,2014 年第 1 期。

^②《上海市人民政府关于印发〈上海市土地资源利用和保护“十三五”规划〉的通知》,沪府发[2017]24 号。

http://www.shgtj.gov.cn/xxgk/ghjh/201705/t20170502_719343.html.

的自主创新、高附加值成分须大幅提高。在当前上海土地开发强度已接近极限的情况下,工业土地闲置或粗放利用现象依然严重,必须引起足够重视。

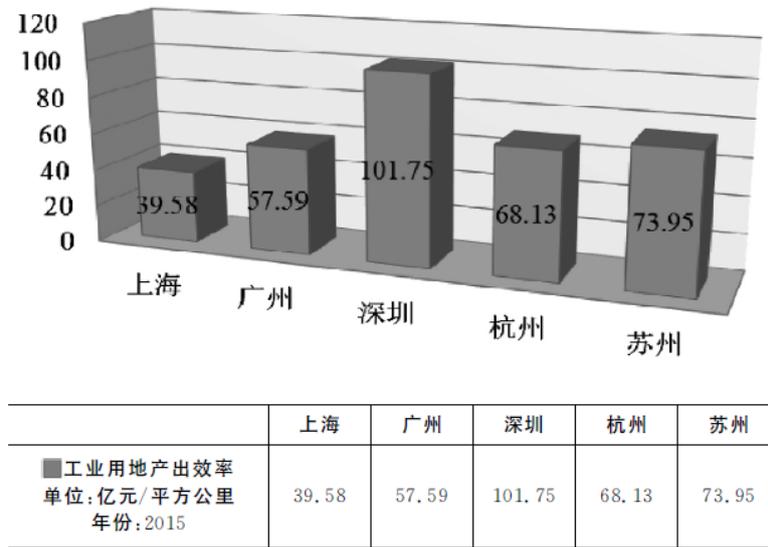


图 1 国内各城市工业用地产出效率

3. 经营用地供应多、生态空间少。上海为推动现代服务业及其他第三产业的巩固与发展,在商办、商业等经营性用地上存在供应过度的历史积帐;同时,为维持经济长期高速增长,在住宅用地上也存在过量供给和开发的情况。近年来,上海住宅用地基本分布于中环以外,特别是近郊和远郊住宅供应量更高,松江、嘉定、青浦等区甚至存在新市镇、工业区和新建住宅社区并置的现象,造成规划失序且利用效率不高。相比之下,商办、商业等经营性用地情况更为复杂,还存在历史违法用地处置、闲置存量用地补地价、原划拨土地转让、集体经营性用地流转等大量历史遗留问题。同经营性用地相比,上海的生态空间仍显局促。

4. 户均宅基地多、高规建设少。农民宅基地置换是统筹城乡发展、加快新农村建设的的重要举措,通过宅基地置换,有利于促进农村居住条件和生态环境改善,也有利于盘活农村集体建设用地资源。上海长期坚持落实城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策已取得不少成效,但也要看到,上海户均宅基地指标 30 多年来仍未摆脱超标状态,村庄集约化建设与发展并未实现,中高段休闲农业、观光农业和生态旅游,以及高品质农村社区建设等高规格项目仍然数量稀少。

(二) 工业园区地均产值的两极分化趋势

1. 园区集聚效益高、零星地块产出低。目前上海工业园区大致可分为 3 个级别,即国家级、市级、非市级(由区或乡镇一级负责管理运营)。其中,国家级经济技术开发区是上海招商引资和产业发展的重要载体。根据上海市经信委相关统计,截至 2015 年,上海工业区工业总产值占全市工业总产值的 80%左右。其中,工业总产值超千亿元的开发区或产业基地有 6 个,亿元以上规模企业超过 2400 家。这说明园区集聚效应日益凸现。然而,从全市层面讲,上海单位工业用地利用效率仅为 39.58 亿元/平方公里,远低于工业区平均水平。拉低整体水平的工业用地,主要集中于近郊及远郊地区,且大多为零星工业地块。

2. 市级园区产出率高、城镇园区亩产率低。与市级开发区相比,非市级工业区开发水平参差不齐,部分工业区发展能级过低,尤其是乡镇一级开发区招商引资压力大、进展慢。这些开发区土地利用效率极低,但大多采用“圈大用小”的运营模式,进一步加剧了粗放型土地利用状况。截至 2015 年,上海单位土地工业总产值低于 40 亿元/平方公里的工业区有 27 个,占全市产业区面积的 10%左右;而乡镇管理的工业区开发水平更低,单位土地工业总产值仅为 36.3 亿元/平方公里,明显低于上海单位工业用地利用

效率(39.58 亿元/平方公里)。^③

3. 品牌园区峰值高、市域地产均值低。受国内外大环境影响,上海工业开发区运行趋势出现震荡,品牌工业园经济发展具有波动性,峰值时期产出较高,但也存在低迷期。如 2017 年第一季度,上海开发区工业用地平均产出率达到 62.92 亿元/平方公里,其中,国家级开发区为 102.11 亿元/平方公里,市级开发区为 55.59 亿元/平方公里,而城镇工业地块为 27.41 亿元/平方公里。目前,制约上海工业园区用地产出率整体提升的关键主要体现在 3 个方面:一是前期低成本扩张导致工业区容积率偏低;二是大量低能级产业拉低了土地总体绩效及空间开发强度;三是早期土地配置行政化和同质化,造成土地空间混合利用度不高。

(三) 国有企业用地绩效的存量盘活需求

1. 工业企业新增用地需求的若干法律规定。2014 年,上海提出“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的“五量调控”思路,此后几年又陆续出台了多项政策性土地法规及指导文件,并将调控原则进一步具体化为各项约束性指标,写入《上海市土地资源利用和保护“十三五”规划》(2017)和《上海城市总体规划(2017—2035)》(2018),作为全市加快转变土地资源利用方式和深化土地资源改革的共线性发展目标(表 1)。2016—2017 年,上海相继颁布《上海产业用地指南》等一系列法律文件,对企业或产业园区的工业用地绩效,严格采照新办法、执行新标准,展开切实评估,并在产业准入、土地供应方式、土地出让价格、出让年限、执法监督、土地全生命周期管理等方面做出具体操作指引。

表 1 上海市土地资源利用和保护“十三五”规划期间若干约束性指标

指标名称	规划目标
建设用地总规模	≤3185 平方公里
耕地保有量	≤282 万亩
基本农田保护任务	≤249 万亩
低效建设用地减量化规模	≤50 平方公里 (其中工业用地 40 平方公里)

2. 盘活市属企业存量用地的主要条件约束。目前上海地方国企和央企名下的土地来源主要分为 3 类:划拨地、空转地和出让地。其中,“划拨地”为国有土地的无偿划拨,企业并未缴纳土地出让金。这种情况大多出现在 1998 年前即《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》出台前,大多数国有企业都是以“划拨”形式拿地、用地。“空转地”是在名义上实现土地“出让”,但事实上并未缴纳土地出让金。这种情况大多出现于 2000 年以前。据有关部门统计,1996—2000 年,上海共有 24 个地方国有企业经市政府批准实施土地空转试点,当时核准土地出让金额高达 340 多亿元。上述两类土地约占上海国企名下土地资源的 60%左右,剩下的 40%则为上海实施“招拍挂”后所取得的出让土地。从政府层面来说,在国企存量厂房地产资源盘活过程中,应寻求国有土地价值的合理体现。

3. 盘活各类国有企业存量用地的风险挑战。一是资产流失风险。部分市属国企表达了对自身产业转型益处的充分知晓,但收储补偿金必须上交,不可能留给企业,而前期改造则需要耗费大量资金;何况其自身还需承担转型过程中可能遭遇的国有资产流失风险。二是资产核算风险。企业转型所带来的“资产升值”,只存在于估值层面,无法体现到财务报表中的“现金流”上。这种“资产升值”是隐形的,如果无法“变现”、在账面上看到,就降低了转型升级对国企管理高层的吸引力。三是决策程序风险。国企内部架构复杂、层级较多,关于厂房地等重大项目决策,往往要经过好几轮内部会议才能最终拍板,无形中加大了企业转型升级决策的复杂性和难度,也拉长了地产业务决策周期。

^③① 《上海市经济信息化委关于印发〈上海市工业转型升级“十三五”规划〉的通知》,沪经信区[2016]826 号。
<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw50557.html>.

4. 工业企业存量用地二次开发的行动方向。现有产业政策对于工业企业的类型划分不够精细, 尚未制定有针对性的用地政策。比如央企与地方国企之间、国企与普通工业企业之间, 在用地储备量、用地现状、用地需求上存在差异。对于国企低效工业用地二次开发, 建议先着力推动市属国企盘活存量用地, 再稳步推进在沪央企存量用地再开发利用, 这是总量占比及操作难易度所决定的。通过调研发现, 国企与零星工业企业在存量用地盘活机制上存在显著不同, 上海地方国企或在沪央企大多倾向于将产业转型升级同存量土地盘活等问题“打包”处理。

二、上海提高单位土地利用效率及产出率的瓶颈问题分析

(一) 提升工业园区土地利用效率“面上”实践难点

1. 容积率奖励及转移尚处起步阶段。近年来, 上海已开始尝试引入并鼓励容积率奖励及转移机制, 但大多应用于基础设施或住宅商务用地等, 且跨区运作案例几乎空白。这一机制对工业用地同样适用。与土地开发强度高相反, 上海工业园区功能较单一, 平均容积率很低。低容积率与高开发强度相互影响, 已成为上海既有工业园区开发的一种常态。因此, 上海可适度提高工业用地容积率指标, 并通过容积率奖励和转移, 盘活存量工业用地资源, 以提升土地利用效率。

2. 低效工业用地认定标准仍待细化。上海自 2014 年以来, 出台了多个低效用地管理文件, 对其标准界定、减量目标、方法策略和实施步骤作了比较明确的规定, 但这些文件仍过于粗疏, 未能对用地类型和认定标准实现精细化管理, 在执行中又缺乏事前事中事后监管。根据《上海市低效工业用地标准指南》(2014) 规定, 只有《上海产业结构调整负面清单及能效指南》里的“淘汰类”产业用地、各级政府“关停并转”企业用地、超出合同约定 1 年以上未投产用地, 以及“地均税收产出率”“地均主营业务收入产出率”这两项指标不达标的土地, 才算是低效用地。这一标准对于国资国企类低效和闲置工业用地的约束并不大。

3. 以供地引导产城融合的机制不完善。对于郊区综合性产业园区(如松江工业园区等)而言, 其产业性质相对单一, 园区与周边地区功能融合度不高, 配套服务和设施水平低, 产业转型升级没有方向, 许多园区仍未摆脱高能耗、高污染的运行模式, 对周边环境有一定影响。各区往往是先批地、后考虑周边配套建设, 前瞻性规划协同和布局引导不够, 致使产业园区运行多年却与周边区域格格不入, 难以形成功能协调联动发展的格局。这样的园区一般占地大但闲置土地较多, 产出效率低下, 处于中低端产业链且辐射力有限。

4. 存量土地二次开发可复制经验不足。工业用地是产业发展的空间载体, 对经济可持续发展有着至关重要的作用, 存量土地资源盘活利用, 实际上主要指的就是存量工业用地的二次开发。所谓“二次开发”, 就是对已办理相关用地手续、但利用效率不高、产业能级过低的工业用地进行重新开发利用, 以提高土地产出效益、空间效益和社会效益的运作行为。

(二) 盘活大型国有企业工业用地的“点上”实践难点

1. 国资国有企业工业用地分类分布情况不清。目前上海国企的工业用地情况尚未完全摸清, 其中低效工业用地更是难以精确统计。一般情况下, 数据掌握最全面的是规划国土管理部门, 但其数据并不向外部提供。因此, 难点在于如何确切摸清国企工业用地总量与分布现状。摸清总量与现状, 是政府层面获得推进低效工业用地转型升级主动权的前提。

2. 存量工业地产再开发收益分享机制不完善。近年来, 上海致力于完善国有企业建设用地出让、租赁、作价入股等资源配置方式, 健全以“基准地价、区段地价和标定地价”为核心的建设用地价格体系与更新机制, 从而为土地精细化管理提供基本保障, 但在工业用地方面还没有形成完善的存量土地二次开发收益分享机制。

3. 国资国企闲置和低效用地判定现行标准不适用。上海原有低效用地认定标准(2014)落地执行情况不佳, 目前已基本放弃对于这一标准的使用, 主要是由于之前的标准仍不够精准全面。工业园区地均产出并不均衡, 应当把低效用地的“相对性意义”体

现出来,这就需要有一个差异化的考量、一个更系统的细化指标。目前很多工业园区情况复杂,很难用统一的标准来衡量,有可能算出来的分数与实际不符,即“低分”未必“低效”、“高分”未必“最适”;且“低效与否”还与企业所在地块有很大关系。因此,低效用地是一个相对概念。

4. 国企闲置工业地产专业化运营管理水平待提高。许多上海市属国企的主营业务与房地产开发并无关系,这些企业需要高水平地产专家充分引导房地产业务活动,以获得专业指导和可靠的收益规划。当这些企业涉及不动产资源盘活利用时,往往会有所顾忌。在这种情况下,将相关房地产业务外包给专业的房地产专业服务机构被证明是一种有效的开发策略。当然,对于大型市属国企和在沪央企来说,在自己麾下设立一个专门从事此类房地产开发投资的子公司,是一个更可行、更安全的做法。

5. 国有企业低效工业用地退出机制需要严格督查。2014年以来,上海逐步加强了以土地全生命周期为主要途径的低效工业用地管理机制,明确将限制土地处置情况纳入各级政府考核内容,提出对因非政府原因造成土地闲置的,应按照规定征缴土地闲置费或收回土地使用权,并试图以倒逼机制引导土地权利人加快开发。^④但调研发现,该政策实施以来落地效果并不好,土地全生命周期管理仍然缺少强硬的约束手段。虽然区级政府同企业都签订过土地出让合同,并在其中对产业发展列有条款要求,但区级往往更多借助非常规手段(拆违、消防、环保等手段),而非法律手段达到“腾笼换鸟”的目的,且缺乏必要的法律明文条款,作为土地全生命周期管理明确执法的依据和手段。

(三) 制约工业园区及大型国企用地效率提高的制度瓶颈

1. 土地开发主导权不明晰。上海现有土地使用管理制度“条块分割”,各区存量工业用地盘活往往各自为政、财力殊异,缺少统筹机制与专项资助。目前,低效工业用地转型升级中遇到的最大问题是“剪刀差”问题,即市场地价同收益地价之间的不合理差距。解决“剪刀差”的主要途径,一是强制各区推进工业用地转型,二是通过财税和基金补贴来推进。这两者都遇到了很大困难,尤其在实际操作中财政阻力较大。

2. 土地收储制度不完善。工业园区土地二次开发常因土地使用权未到期,牵扯到利益、资金、权属和政策等问题,造成收储障碍。按照国家有关规定,目前盘活低效工业土地的模式之一是,政府先进行土地收储,形成净地后,再通过招拍挂出让重新开发建设。这种先收储再开发的模式,在实际操作中遇到许多难点。一方面,原土地权利人由于得不到土地未来的增值收益,参与的积极性不高;另一方面,单靠政府进行收储,对储备资金的要求较高,难以大规模开展。而在财税政策上,目前与土地相关的税费主要包括土地取得税、土地保有税和土地转让税三类,取得环节和流转环节的税费较高,而保有环节的税费偏低。因此,企业更倾向于对土地的保有,而不愿意进行二次开发。

3. 土地用途转化欠灵活。严格土地用途管制是指导建设用地有序、合理、高效利用的必要前提,但以往操作存在“一刀切”,阻碍了实际用途变更管理可行性,应提升运用经济和税收手段适当调整土地用途的能力。目前实行的土地用途管制制度,不同用途的土地在供地方式、土地使用年限、地价水平等方面都不相同,土地权利人须严格按照设定的用途和条件使用土地,不得随意变更。因此,在严格按照不同用途实行差别化有偿供应和批后监管的管理模式下,现行的土地用途管制制度过于强调基于用途类型的管制,在一定程度上无法应对目前因产业融合发展而产生的工业用地多功能复合利用,形成了制度障碍。

4. 土地价格机制不健全。随着近些年土地资源的进一步紧缺,上海工业地价确实处在稳步上升阶段,但工业用地价格依然偏低。当前上海工业土地利用效率低、甚至出现大量土地闲置的原因之一,就在于此前各区、乡镇以低价土地作为手段来吸引工业投资落户,拉低了整个工业用地价格。同时,政府是工业用地供应者的唯一主体,这也造成市场化的土地价格形成机制难以确立。从近年来上海土地出让的实际情况来看,土地出让方式单一化趋势明显,“招拍挂”中的挂牌出让越来越占据主导地位。

三、上海提高工业用地利用率与产出率的总体思路及方案

^④秦勇:《上海城市有机更新背景下国有企业存量工业用地二次开发的思考》,载《上海建材》,2018年第1期。

（一）“五量调控”背景下提升工业用地效率和效益的总体思路

1. 基本导向：亩产、创新、集约、平衡。（1）“亩产”即亩产效益：注重推进工业用地“亩产效益”综合评价，坚持质量第一、效益优先，合理借鉴苏浙等省“亩产论英雄”的有益实践经验，将提高土地利用效率和产出效益作为推动上海转变发展方式、升级产业结构、转换增长动力的关键一招。

（2）“创新”即产业创新：注重深化土地使用管理制度改革，根据各方反馈，不断修改现有土地政策，并狠抓政策落地实施效果，通过对工业园区及国有企业存量工业用地盘活，进一步带动上海产业创新发展与升级转型；从用地层面入手，一方面以差别化资源配置，反向倒逼企业实行产业结构调整，另一方面以个性化政策导向，正向激励国企对存量或闲置土地实行二次开发利用，为创新型产业企业提供发展空间。

（3）“集约”即集约利用：注重完善土地节约集约利用体系，在现有政策框架下，不断拓宽存量工业用地盘活路径，切实做好工业用地全生命周期管理；鼓励工业园区土地综合利用和立体开发，加大对工业园区及国企低效闲置用地的处置力度；根据“上海 2035”各项指标，贯彻落实各类建设用地减量化；以园区平台为核心，吸收社会力量，推进存量盘活，鼓励创新创业，加快城市更新。

（4）“平衡”即区域平衡：注重缓解工业园区地均产出两极分化趋势，完善土地利用效益综合评价体系，不仅关注经济发展指标，也强调科技创新和生态投入等指标；对不同层级工业园区实行分类精准施策，既严格淘汰低产出、高能耗的乡镇工业园区，也要进一步做大做强市级产业园区实力，努力提升市级及国家级园区产出效益。

2. 具体手段：密减精、增产出、调结构、挖潜能。（1）“密减精”：在《上海市加快推进具有全球影响力科技创新中心建设的规划土地政策实施办法》规定范围内，灵活提升工业园区不同类型用地容积率；按照“上海 2035”相关部署，循序减量低效或闲置工业用地；精打细算盘活园区及企业存量工业用地。

（2）“增产出”：促进工业园区建设增质提效，健全低效用地减量更新机制，尤其是零星低效用地的退出机制，提高区域地均产出效益。

（3）“调结构”：合理调整工业用地比例结构，优先考虑高端生产性服务业及高附加值都市型工业等用地需求，预留先进制造业足额用地空间。

（4）“挖潜能”：对工业企业和工业园区存量用地分类处置、综合利用、二次开发，深化“以减定增”土地利用引逼机制。

3. 核心要义：“1+2+3+4+5”。（1）“一张蓝图”：严格执行“上海 2035”用地指标，实现城市总规引领下主体功能区、土地利用、产业发展、交通及地下空间开发的多规融合。

（2）“两份清单”：建立健全工业园区闲置低效用地数据库和国资国企低效用地数据库，分区分层分级分段推动土地利用挖潜增效。

（3）“三大抓手”：一抓引导工业园区土地全生命周期管理和低效用地减量化；二抓落实 104、195、198 地块分类循序整治路线图；三抓促进国资国企工业地产盘活利用。

（4）“四组重点”：一是“放眼长远、立足全域”，即积极对表支撑全球城市高质量发展的核心用地指标，立足上海“五个中心”发展目标尤其是具有全球影响力的科技创新中心建设目标，坚持在全市域范围内统筹城乡建设用地管控，推动土地精细化管

理。二是“点面结合、分类推进”，即在工业园区这一“面”上与市属国企及央企这一“点”上，创新存量工业用地盘活路径，按照“上海 2035”部署，针对 104、195、198 三类工业用地采取不同的规划引导策略，推进其挖潜增效。三是“政策创新、体系管控”，即在补地价标准、收储出让溢价收益分享、全生命周期管理约束、容积率调节等方面，继续创新工业用地政策，建立完善的土地节约集约利用体系和国有企业土地资产管理体系。四是“内部留白、外部减量”，即城市开发边界内部全覆盖控制性详细规划指导建设，建立富有弹性的、动态的规划区域内部留白机制，切实提高土地规划利用水平；城市开发边界外部由郊野单元规划引导减量，并出台激励政策。

(5)“五项原则”：一是在亩产增效基础上，创造性地引入“绿色 GDP 投入”指标，从而在盘活存量工业用地背景下，促进经济高质量发展及城市生态可持续发展。二是在提高容积率问题上，既要满足政府对工业园区及国企工业用地的整体规划导向，也要充分发挥企业自主性，保障其在容积率提升、土地增值后的合理利益诉求。三是必须把工业园区腾笼换鸟或挖潜增效，作为全市产业升级转型的关键做法，加快上海产业园区土地的集约高效利用。四是精准评估各区镇在低效工业用地减量化过程中的经济损失，继续设立支持产业转型升级发展的专项资金或补贴，尤其要重视减量化后原地块用途规划和地方经济发展方向。五是在供地机制上向定向规划、重点发展产业、生态和公共基础设施倾斜。

(二)工业用地集约高效利用实施方案要点

1. 创新容积率弹性调控机制。现有容积率设置是一种行政控制手段，而非市场化的经济决策。弹性的容积率调控机制在上海乃至全国都处于初期探索阶段，而且目前上海在这方面的绝大部分实践都是为了提供公共空间，对于工业用地应当如何进行容积率调控，可供参考的法律依据并不多。2016 年上海出台《关于盘活存量工业用地的实施办法》提及提高容积率的管理要求，包括事前综合评估、设定准入条件、补缴土地价款等方面内容，但这些规定缺少明确的执行标准，颁布以来也缺少成功的实践案例。下一阶段创新容积率调控机制，应当从简化综合评估流程、适当降低准入条件、设定土地出让价款免缴标准、建立园区企业同地方政府溢价收益协调机制等方面着手进行法规细化工作。

2. 完善增减挂钩土地供应机制。在土地资源紧约束条件下，上海只有通过存量优化、流量增效、质量提升等途径才能实现工业用地可持续利用。为此，下一阶段新增工业用地需求，只有依靠工业区外建设用地减量化增减挂钩或者工业园区内存量土地二次开发才能予以支持。由于目前减量化的重点是集建区外的“198 地块”和部分“195 地块”，因此在现有政策下，要建立新增建设用地指标的差别化奖惩机制，把盘活的存量工业用地与该区域下一年度新增建设用地指标分配相挂钩；同时，还要加大对“198 地块”工业用地减量化的支持力度，根据地方政府对减量化的贡献，合理分配指标和收益。

3. 建立存量用地再开发利益共享机制。由于土地价值增长，企业往往不愿意退出或提出过高的补偿要求，这就需要继续探索建立共享土地增值收益的收储机制，即对于区位条件发生根本转变、规划用地性质转为经营性用途的地块，由土地储备机构收购后，在下一步实施土地出让时，返还给原土地权利人一定比例的土地收益作为补偿，特别是对“195 地块”“198 地块”实施工业用地二次开发时，要积极探索乡镇集体经济组织联合参与项目开发的新模式，以为其提供长远收益保障，形成必要的“造血机制”。

4. 强化工业园区用地准入和退出管理。一方面，要严格产业项目准入门槛，在项目引进上要控制与主导产业无关联的项目入园，提高投入产出强度，提升产出效益。在项目进入后，要周期性从主营业务收入、工业增加值、全员劳动生产率、主营业务税收、科技研发投入、生态管理投入等多个指标，对企业进行考核，建立优胜劣汰的进退机制。另一方面，要加大对闲置工业用地的处置力度，对因政府原因造成土地闲置的，要落实部门责任；对因非政府原因或非不可抗力造成土地闲置的，要按照规定征缴土地闲置费或收回土地使用权。同时，要进一步完善租赁规则、租赁方式、租赁价格等土地租赁相关制度，加强对闲置土地和厂房的短期利用和临时租赁管理。

5. 加速国资国企工业地产盘活利用。首先，国企工业地块项目改造应综合考虑该地块所处的周边环境、产业集群、教育资源、

交通配套、社区等因素，以及企业所拥有的资源禀赋，高标准、高起点编制地块规划，形成具有自身特色的、差异化的整体开发定位，以克服同质化开发问题。其次，由各区经信委等相关部门向企业推荐具有较强专业背景和招商能力的产业地产运营商和专业团队进行合作开发，以克服政府同企业协调不足、企业缺乏专业运营能力的问题。再次，国企作为开发主体，可以按照级差地租原理，优先选择区位优势显著、租金收益预期相对较高的地块实施开发，而政府层面则需进一步探索通过国有土地作价入股、引入各方战略投资者、房地产信托基金等多种操作路径，减轻企业前期资金压力，实现双方稳定的投资回报，以克服二次开发盈利风险问题。

四、优化企业及园区工业用地机制、效率和效益的对策建议

(一) 政府层面：完善工业用地事前事中事后管理体系

1. 推进工业用地精细化和差别化管理。建议从工业用地项目前期管理、项目过程管理、项目后期管理、存量用地管理和配套措施等方面，进一步创新完善相关政策内容，实现全过程精细化、差别化管理。对事前管理而言，要严格产业项目准入，明确各项准入指标和标准；要进一步健全工业用地弹性年期出让制度，加快工业用地流量。对事中管理而言，要健全税收差别化政策，适当提高工业用地使用税标准，倒逼企业提高用地绩效，根据企业用地绩效评价分类结果，对其实行差别化的房产税减免政策，增加企业积极性。

2. 探索盘活国企低效用地的奖惩机制。建议建立适宜的分类激励机制：首先，对大型市属国企及央企，鼓励实行“一揽子”开发计划，由各区同相关国企协商整体改造或开发方案，并制定相应的优惠政策（如免补土地出让金等）或其他支持条件。其次，对有意愿开发改造但缺少注资动力的国企，政府可以通过直接注资并持有份额，或鼓励民间注资，使民营企业能够持有一定的项目份额。再次，对于期冀未来增值收益且有意“捂地”的国企，政府必须创新现有土地收储制度，避免“一收了之”，要用一些创新性的手段确保原土地所有权人的相关权益。

3. 建立园区及国企低效闲置用地信息库。目前上海缺少统一完整的工业用地数据库，在市经信委与产业统计密切相关的数据中没有相应的土地信息，而市规土局有内部数据，但两家并未实现信息资源共享。建议在工业企业经济数据上报过程中，逐步纳入相关土地信息，或纳入企业地均产值或土地税收产出的自我评估。建议进一步打通数据接口，原则上应根据产业定位和发展确定用地规模和政策，由市经信委牵头产业用地政策制定以及负责与土地所有权人的联络沟通，市规土局、国资委提供相关国资国企土地产权情况，市统计局则提供相应经济数据如地均产值等。

4. 健全市属国企用地绩效考核制度。调研发现，上海市政府层面目前正在大力推进吴泾、高桥、南大、吴淞、桃浦五大重点区域的转型升级，但在这一过程中，市属国企的积极性似乎“未升反降”，其主要原因是由于随着此前城市开发边界的扩展，很多老工业区已靠近市区，目前的产业发展导向实际上是“由三返二”，退了一步，所以很多企业的转型积极性没有得到进一步提升。针对这种情况，要在盘活存量工业用地问题上，进一步发挥市属国企的带头转型作用，在兼顾其合理利益诉求的基础上，建立健全市属国企用地绩效的考核制度。

(二) 市场层面：发挥市场在存量用地盘活中的重要作用

1. 优化工业用地弹性出让年期制等供地方式。目前，上海已开始实施新增工业用地出让弹性年期制度，以提高土地利用效率。一般工业项目用地出让年期为 20 年，首期出让年限届满后，经过对项目经营情况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。但在近几年的实践过程中也发现不少问题，如对弹性出让的价格制定、年限届满后的续期等，缺少必要的法律细则予以保障。针对这些问题，建议继续完善对工业用地出让弹性年期的划分标准，根据企业反馈，增加若干出让年限选择；建立合理公开的工业用地弹性出让价格体系，进一步优化工业用地弹性出让的土地出让金标准，更加突出工业用地不同出让年期下土地出让金的差别；尽快出台工业用地出让年限到期后的细化处理办法，对收回土地使用权或明确续期的对象，要制定严格的执行标准（包括续期租金及其他条件），以尽量降低弹性出让政策对企业用地的风险。

2. 促进工业研发等新兴复合业态土地二次开发。自贸试验区按照“业态引领、用途引导、节约集约”原则,促进工业研发、商务贸易、金融服务等新兴复合业态的土地开发利用。“业态引领”这种思路同样也适用于一般产业园区。在转让方式选择上,对于主导用途为研发总部类用地、工业用地、仓储物流用地的,其产业项目类用地可以采取带产业项目挂牌出让方式供地,而不用选择“招拍挂”方式。这种方法可以进一步复制推广到存量工业用地盘活进程中,但应明确其主导用途种类,避免出现经营性用地业态。

3. 鼓励国企自行开发闲置厂房地产并提供物业服务。所谓“自行开发”,实际上就是国企保留原来的划拨用地权属,在相关政策的许可范围内变更土地用途并进行相应的改建。国企在申请建筑工程规划许可证时,不允许改变建筑结构和增加建筑面积,主要是发展创新产业园区、商务办公、旅馆、商务服务设施和仓储物流加工等生产性服务业,以及兴办信息服务、研发设计、创意产业等现代服务业,这也是目前上海工业用地二次利用开发的主要模式。

(三) 社会层面:兼顾土地权利人合法权益

1. 吸引社会投资主体参与城市更新和存量盘活。通过PPP模式引导社会资本参与城市相关建设,能够有效弥合政府资金、技术和管理需求缺口,充分发挥市场机制作用,提升公共供给质量和效率,实现公共利益最大化。建议运用PPP模式吸收社会资本介入城市更新和国企存量工业用地盘活,可在青浦、松江等区采取示范先行、以点带面的做法,选择符合条件、相对成熟的项目进行试点,形成样板后向全市推广。

2. 促进专业地产运营商同国企合作开发低效用地。目前,上海不少工业用地的拥有者均为传统制造业企业,其在房地产策划定位、招商运营的能力都相对较弱,房地产行业资源整合能力也较欠缺。建议有需求、有条件的国企选择与房地产专业企业或关联企业建立战略合作伙伴关系,共同开发原有低效工业用地。

3. 策划国企工业用地多样化转型升级。随着上海城市边界不断向外扩展,许多国企早期工业厂房已完全被中心城区所覆盖。在这种背景下,盘活国企存量工业用地,可进一步支撑城市更新和产城融合。建议将这些存量厂房地产转型升级为支持产业发展、促进产城融合的生产性服务、体育、文化、旅游、养老、商服等服务业性质;在这一过程中,土地用途和权利人可暂不变更,如需增加容积率或拆除重建的,以政府与企业协议方式办理。如果该工业地块靠近居民社区,可通过增加公共服务设施和公共空间,提升土地利用的生态效益和社会效益。

参考文献:

- [1]陈基伟. 低效工业用地再开发政策研究[J]. 科学发展, 2017(1).
- [2]邢一丹. 工业用地供给制度路径依赖与创新[J]. 中国资源综合利用. 2017(7).
- [3]曹飞. 城市存量建设用地低效利用问题的解决途径——以工业用地为例[J]. 城市问题, 2017(11).
- [4]何芳,王怡昕. 低效工业用地类型划分与认定标准研究——以上海为例[J]. 中国房地产, 2017(21).
- [5]王云华. 上海国有企业存量商业房产保值增值路径探析[J]. 上海商业, 2016(10).
- [6]秦勇. 上海城市有机更新背景下国有企业存量工业用地二次开发的思考[J]. 上海建材, 2018(1).
- [7]郑振刚. 供给侧结构性改革下创新存量工业用地管理探析——以上海为例[J]. 中国土地, 2016(8).

[8]沈小元. 浅谈国有企业转型中工业地产租赁的现实困境及开发运营的新思路[J]. 上海建材, 2017(1).

[9]张亚军. 上海郊区制造业转型升级支持机制研究[J]. 科学发展, 2018(3).

[10]王训国、黎而力. 上海市低效建设用地减量化探索与实践[J]. 上海国土资源, 2017(4).

[11]王沛. 上海建设用地减量化实施情况调研[J]. 科学发展, 2016(3).