
探索产业用地供给创新

增强实体经济质量优势

杜一鸣

实体经济是大国经济之命脉。党的十九大报告指出,建设现代化经济体系,必须把发展经济的着力点放在实体经济上,把提高供给体系质量作为主攻方向,显著增强我国经济质量优势。地方政府要紧紧抓住发展第一要务,就必须把发展实体经济放在首要位置。

一、产业用地是政府推动实体经济发展的抓手

政府要更好地推动实体经济发展,除了营造良好的营商环境提高市场配置资源的能力,也需要强有力的抓手,必须高效配置好实体经济发展所需的资源要素,如资金、人才、土地等。我们可以说,其中的资金、人才等要素,在上海基本上已经实现了较为高效的市场化配置。从政府调控经济的角度来讲,促进实体经济发展核心资源要素中,掌控性较强的除了核心审批权和补贴类支持外,最为重要的资源之一就是产业用地。本文所指的产业用地,仅限于可供企业生产经营并产生税收收入的工业用地、研发用地及商业商办用地等地块类型。

二、上海现状产业用地存在增量少、产出低等突出问题

上海早在2014年就出台过节约集约用地系列政策,也发挥了不错的政策效果。但近年来,随着城市化进程和产业转型升级,一方面是产业用地规模逐渐减少,新增产业用地数量有限,全市着力推进城市开发边界外建设用地减量化工作,在规划建设用地总规模下,按照“上海2035”总体规划确定的城市功能定位,至2020年规划工业用地规模550平方公里,至2035年规划工业用地规模320—480平方公里。另一方面是地均产出水平偏低,存量产业用地能级和效益难以提升。2017年,上海市年度GDP为30133亿元,全市建设用地规模为475.35万亩,建设用地的每亩产出约为63.4万元。如果剔除掉其中无直接税收产出的市政建设用地和住宅建设用地,亩均产出更低,远低于东京、伦敦、新加坡等国际城市,也明显低于深圳、广州等国内城市。上海市产业用地从总体上看,供需矛盾仍然突出,产出强度仍不充分,配置效率仍不协调。提高土地利用效率是产业高质量发展的内在要求和基本保障。当前,上海城市发展处于经济动能转换的关键阶段,资源环境约束趋紧,地方政府要想在现有实体经济优势基础上进一步提升质量和效益,需要建立以创新发展提质增效为核心的资源高效率配置制度,盘活存量资源、加快腾笼换鸟。同时,要提高新出让产业用地的门槛和后续管控的有效性,着力提高经济密度和投入产出效率。

三、存量产业用地方面容积率提升难度较大、业主积极性不高

提高产业用地的经济产出密度,提升容积率是主要路径。近年来上海市陆续出台了多个旨在提升产业用地容积率和开发强度的政策。但在本市存量产业用地提高容积率二次开发的实际操作中,仍存在准入或转型标准缺乏、具体执行部门不明确、容积率提升流程繁杂、成本较高等瓶颈问题,难以调动存量产业用地业主的改造积极性。

2018年11月,上海市政府印发了《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》《关于本市促进资源高效率配置推动产业高质量发展的若干意见》(以下合“双高”文件)。“双高”文件在支持实体经济,服务民营、外资、国资共同发展方面,研究制定了高质量的土地供给、存量盘活和规划空间政策,提出五条存量土地盘活路径,包括收储、转型、提容、节余转让、低效退出,进一步创新利益平衡机制,丰富盘活政策路径,调动各方将盘活存量产业用地的积极性,建立低效用地倒逼机制,引导土地资源合理流动和高效配置,加大向存量要空间的力度。随后,上海市规划资源局联合市经信委、市科委发布《关于本市推进产业用地高质量利用的实施细则》,对产业用地的规划、使用、转让、退出等阶段,以及存量资源盘活、全生命周期管理等方面,提出了加强管理的多项措施。这几个重要的政策提出了很好的政策方向,但其中多项“干货”措施明确需要由各级政府分别制定政策,因此真正落地见效仍需时日。

一是流程简化和调整幅度有限。如对流程中耗时最久的规划调整程序,沪规土资地(2018)687号文提出了“简化产业用地规划实施和规划调整程序。工业、研发用地的拆分合并、绿地率、建筑密度、建筑退界线,以及未出让的工业用地容积率不大于2.0、高度不超过30米,未出让的研发用地容积率不大于3.0、高度不超过50米,按照建设项目管理程序确定。其他情况,按照控详规划调整程序审批,以区为主开展工作,在过程中进一步加强产业建筑方案论证”。这一条款仅对有限范围的项目调整适用,多数情况还需各区研究明确。而工业用地2.0、研发用地3.0的开发强度,相对于广州、深圳等城市平均水平来说较低,调整幅度和空间并未有较大突破。

二是降低改造成本的有效性不确定。沪规土资地(2018)687号文提出“存量优质企业增容扩产,由各级政府根据产业项目的绩效、能级等情况,确定增容土地价款的收取比例。各级政府应根据本区域产业发展的实际状况和需求,制定产业用地地价和绩效挂钩的具体办法”。这一条款在各区落地时可能会有差异。一方面,各区分别制定产业用地地价和绩效挂钩的具体办法时很难做到“一企一策”,同时也会因为担心决策风险而降低政策力度。另一方面,政策规定只是对增容土地价款按照一定比例收取,相对于原有的补地价政策只是有所下降,并非取消,政策力度相对广州、深圳等地仍然较小,在实际操作时可能仍然难以调动原有业主的改造积极性。上海近年来有很多优质存量工业企业因产能提升扩容但是又无法在原有用地周边获取新增用地,不得已只能外迁至其他省市,严重影响和制约上海实体经济发展,广州鼓励原有企业低成本提升存量工业用地容积率的措施,对上海有着很好的借鉴意义。

四、新出让产业用地方面建议用好国企平台提升后续管控效果

回顾过去几十年的发展历程不难发现,不管是推进存量产业用地“腾笼换鸟”,还是新增产业用地“优中选优”,对于一些低效或闲置存量工业用地,政府在面对不肯配合的企业时往往缺乏有效的行政措施,只能单一靠与企业进行协商;对于新增出让产业用地,因为信息不对称,很可能出现企业“编故事”“画大饼”圈地的投机行为,而且政府对企业拿地后不兑现产业、税收、功能等承诺缺乏有效的约束机制和收回土地的强制措施,这些都造成产业用地整体收益较低。

此次上海出台的《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》也提出了五方面的产业用地供应政策,包括“带产业项目”全要素标准化出让的供地模式,弹性出让年期和先租后让的用地方式,实行底线管理并与产业绩效挂钩的用地价格,以全生命周期用地绩效评价和土地退出为核心的管理机制,以园区平台、领军企业为重点的差别化政策。其中,沪规土资地(2018)687号文实施细则明确了“推进产业用地‘先租后让’试点,各区每年新供地的产业项目应有一定比例采用先租后让的用地方式,由企业先行承租土地进行开发建设和产业运营,投产或达产验收后办理出让手续,出让价款按出租时的约定价格并扣除租赁期的租赁费用”。此次新政为解决产业用地后续管理瓶颈问题普遍提出了非常好的政策方向,但在具体操作时,建议应更加充分借助国有企业园区平台,增强政府对后续管控的力度和抓手。

一是在“先租后售”模式中利用国有平台可以有效降低回购风险。沪规土资地(2018)687号文明确支持园区平台提升产业服务功能和领军企业打造产业集群,标准厂房、通用类研发物业,在明确土地利用绩效和退出机制等全生命周期管理要求的基础上,园区平台和领军企业可将不超过总量50%的物业,转让给符合产业集群发展要求的企业或研发机构;可转让部分,园区平台直接转

让的比例不得超过物业总量的30%、领军企业不超过20%，鼓励采用先租后售方式，在承租企业或机构的产业绩效、研发投入等指标达到产业、科技部门或园区管理机构设定条件后，再转让物业。企业和研发机构退出物业时，应由园区平台、领军企业通过房地产转让方式按约定的价格标准回购，也可经园区平台同意转让给符合条件的企业或研发机构。这一举措的实施主体是园区平台和领军企业，是市场行为而非行政举措。由于园区平台和领军企业不一定是国有企业，可能会出现业主方与政府部门利益不一致的情况，如政府部门的关注点在于税收产出和产业集聚，而市场化的园区平台或者领军企业可能会以高租金收益或者开发成本早日回收为主要驱动。当承租企业未达到政府部门的产出绩效或者产业集聚条件时，会面临政府与业主、承租方的三方博弈，应在制度设计上避免园区平台或领军企业出于回收开发成本或获取高租金收益的目的与承租企业“合谋”的道德风险，影响政府用地管理效果。在这一点上，由于国有企业是政府出资设立，既是市场主体，又会充分考虑政府管控要求和地方收益，兼顾市场效率和社会责任，在《先租后售》模式中，以国有平台为园区开发主体，可以有效避免博弈风险，提高产业用地后续管控实效。

二是在“带产业项目”出让模式中可以探索国有企业“植入式、对赌式”地参与方式。沪规土资地（2018）687号文明确支持园区平台提升产业服务功能和领军企业打造产业集群，标准厂房类工业用地、通用类研发用地出让给区政府认定的园区平台或领军企业，可采用“带产业项目”挂牌方式供应。这其中仍会存在园区平台和领军企业不遵守功能承诺的风险。为兼顾民营经济发展和政府管理需要，可以通过国有企业“植入式、对赌式”地与民营园区平台和领军企业股权合作拿地方式。政府可指定国有平台公司作为小股东，与拟拿地的园区平台或领军企业合资设立项目公司拿地开发，双方签订“对赌协饮”，即为拿地企业设定一定的税收、产业，或者其他功能性的目标，国有小股东保留产业用地及地上资产的成本价（含财务成本）或约定价格回购权，园区平台或领军企业完成约定期限内的累计税收等所有功能性指标时，可通过股权转让方式，以成本价（含财务成本）或约定价格回购国有企业的股份，获得相应的产业载体。反之，如在合作期内无法完成指标，国有企业可代表政府方，按照对赌协议行使小股东回购权，以经评估的成本价或事先约定的价格回购产业用地及地上资产股权，收回产业载体，再次开展二次招商。通过平台企业这一市场主体、通过履行契约这一市场化手段，避免政府仅能通过行政强制措施收回低效土地，同时避免圈地企业的投机行为给政府带来损失，吸引其正优质的企业合作，利用日益稀缺的产业用地资源，真正发挥税收落地、产业集聚、功能提升的作用，实现政府的产业目标和公共利益。

2019年5月13日，中央政治局会议审议通过了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》。在当前的形势下，上海应重新思考其在国内特别是长三角产业布局分工、实体经济发展中的定位和战略，强化区位、人才、科技、金融、国际合作等方面的优势，进一步研究完善灵活高效的产业用地政策措施，用有限但优质的产业用地资源吸引更多辐射长三角、布局全国，甚至志在走向国际的高端实体经济企业，提升经济发展质量，为推进落实“一带一路”长三角一体化”等国家战略布局更好地发挥更大的辐射带动作用。

（作者单位：上海南虹桥投资开发有限公司）