

---

# 上海工业用地“二转二”的形势、问题与对策

邢妍菁<sup>1</sup>

(上海市发展改革研究院 200032)

**【摘要】**：上海存量工业用地二次开发，面临原产权人共同利益没有绑定、政府土地收储资金无法平衡、基层缺乏明确政策操作路径、外部主体参与路径尚不清晰等问题。建议进行分类施策：针对具备转型意愿和能力的国有企业、头部大型企业等，加强政策支持力度；针对有意愿配合但转型能力不足的原权利主体，提供多样政策通道，明确操作路径；针对有专业能力的外部主体，理顺体制机制，有效引导参与。

**【关键词】**：工业用地 二次开发 “二转二”

**【中图分类号】**：F403.3.51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2022)07-0085-008

随着城市建设的不断完善，上海经济发展与土地资源紧缺的矛盾日益突出。工业用地“二转二”是指通过存量工业用地二次开发，倒逼制造业加速转型、提升经济密度，这一关键举措是上海实现经济高质量发展、保持制造业长期竞争力的必由之路。

## 一、推动上海存量工业用地二次开发的必要性和紧迫性

《上海城市总体规划》明确，到2035年上海工业用地总规模将控制在320~480平方公里。2018年，上海工业用地总规模为698平方公里，土地减量化任务严峻，提升工业用地资源利用效率迫在眉睫。同时，需要认识到，产业发展本质规律就是持续更新迭代，向存量土地要空间，将成为上海制造业常态化、普遍化的方向。由于发展阶段的不同，上海制造业发展率先遇到并强烈感受到工业用地二次开发的硬约束问题，探索出一条符合实际的工业用地二次开发之路对于东部地区乃至全国都具有较强的示范效应。

贯彻“制造强国”战略、打响“上海制造”品牌，对提升上海工业用地产出效率提出了更高要求。一方面，“中国制造2025”强化了对创新能力、质量效益、两化融合、绿色发展等发展指标的重视，《上海市先进制造业发展“十四五”规划》提出制造业发展速度力争高于“十三五”时期。另一方面，自1990年代上海提出产业“三二一”发展战略，第三产业占比一路提升。2020年，上海二、三产业比例为26.6:73.5，与日本东京1980年代的情况相仿。从东京的发展历程看，第三产业占比一路提升至70%以后，经历了大约10年的稳定期，二、三产业比例再度提升至15:85的水平并持续至今。可以预见，未来上海二、三产业的比例调整将进入较长的平台期，无论从宏观城市发展规律还是中观产业发展规划看，未来经济增长路径将从“退二进三”向“稳二优二”转变，优化产业内部结构，提升工业用地产出效率将成为上海先进制造业的核心要素保障。

新一轮城市制造业竞争激烈，上海制造业优势面临较大挑战。上海有较强的制造业基础优势，江南造船、振华港机、宝钢钢铁、上汽集团等重要企业在全国的地位举足轻重。但从北京、深圳、苏州、宁波等国内主要城市的工业发展情况看，2011年以后，上海工业总产值同比增长速度却并不高。虽然城市功能定位有所不同，但增长率的差距得引起重视。然而，打破这一困境的突破口之一，就在于加速上海存量工业用地的盘活，提升对优秀企业的吸引留住能力，发挥上海工业在长三角及全国的引领带动

---

**作者简介**：邢妍菁，上海市发展改革研究院经济师。

作用。

表 1 2011、2019 年上海、北京、深圳工业总产值变化对比

城市	规模以上工业总产值/亿元		年平均增长率/%
	2011 年	2019 年	
深圳	20412.94	36869.17	7.67
北京	14242.74	20253.45	4.11
上海	31987.44	34427.17	0.92
宁波	11848.16	17702.30	5.15
苏州	28212.78	33592.11	2.21

## 二、上海工业用地转型潜能排摸

整体上看，上海工业用地建设发展呈现梯队完善、优势突出的特征。上海工业发展主要以国家级开发区、市级开发区、产业基地<sup>1</sup>和区、镇级产业园为载体，划定了上海制造业发展的管理边界。截至 2019 年底，上述区域规划工业用地面积为 472.65 平方公里，已供应工业用地面积为 412.29 平方公里，占规划面积的 87.2%，建成工业用地面积为 360.78 平方公里，占规划面积的 76.3%。从地均产出看，国家级开发区地均产出效率比上海平均水平高约 60%，市级开发区与产业基地的地均产出效率相当，约为区、镇级产业园地均产出效率的两倍。从税收贡献看，区、镇级产业园的税收贡献率最高。

表 2 上海开发区基本情况概览

类型		个数	地均产出 <sup>②</sup> 亿元/每平方公里	平均税收贡献率 <sup>③</sup> /%
国家公告开发区	国家级开发区	11	132.13	4.8
	市级开发区	23	77.70	5.2
产业基地		10	80.16	5.1
区、镇级产业园		50	45.64	6.3

从结构上看，当前有约 15%的工业用地具有较大转型潜力。本文使用地均产出、平均税收贡献率和平均利润率<sup>③</sup>3 个指标，筛选出当前上海具有“二转二”潜在需求的产业园区：满足平均利润率在 3%以下、税收贡献率在 3%以下、地均产出低于 10 亿元/平方公里 3 个指标中任意一个或多个的，即认为该产业地块有潜在的“二转二”需求。需要说明的：一是当前判定开发区内地块是否需要“二转二”的决策权落在区级层面。实际情况中，上海各区因经济发展阶段和产业规划方向的不同，对需要“二转二”地块认定标准的高低也有所差异。二是由于筛选标准相对硬性，不能涵盖现实中各类复杂因素，部分被指标选中的区块由于开发建设时间不长、转型规划已明确，但体现成效尚需时日等原因，导致指标表现不佳，是暂时情况。除此之外，分析结果仍可提供参考作用。通过排摸全市产业园区经营数据，初步得出上海(除崇明外)具有“二转二”潜在需求的产业园区主要分布在浦东新

区、宝山区、金山区、奉贤区、松江区等区域，共涉及工业用地面积约 70 平方公里，约占全市产业园区规划工业用地面积的 14%。各辖区具有“二转二”潜在需求的产业区块面积如表 3 所示。

表 3 2019 年上海具有“二转二”潜在需求的产业区块面积情况

区划	面积/平方公里
浦东新区	15.44
宝山	15.21
金山	12.40
奉贤	9.55
松江	8.34
闵行	4.30
崇明	3.21
静安	0.53
青浦	0.42

未来，上海“二转二”转型成功可带来巨大正向效益。初步测算，假设在未来 5 年内上述产业区块各项指标能达到全市平均水平，即地均产出达到约 80 亿元/平方公里，平均利润率和平均税收贡献率均达到 5%，到“十四五”末“二转二”潜在需求产业区块工业总产值将达到 5600 亿元，对应年平均增速可达 6%，企业贡献税收总额可达 300 亿元，对应年平均增速约为 14.7%。工业园区通过“二转二”成功实现产业转型升级和经济提质增效，带来的正向经济社会效益将十分显著。同时，随着城市产业持续升级，滚动推进每个阶段的工业用地“二转二”转型，将为上海持续增强城市发展动能带来巨大红利。

### 三、上海工业用地“二转二”各方立场诉求及面临的核心问题

工业用地“二转二”涉及多方主体，不同主体的立场、转型意愿和转型诉求不尽相同。为了厘清不同主体间的关系和特点，更清晰地看出当前“二转二”的核心问题和突破口，本文梳理了涉及“二转二”各方主体的关系示意图(图 1)。

#### (一)原产权人共同利益没有绑定

从企业角度看，共同利益没有绑定，原产权人缺乏转型动力。“二转二”涉及清退原落后产能企业，并引入新的先进产能企业。2014 年后，上海正式对工业用地实施“全生命周期管理”，并实行弹性年期出让制度，完善了不符合要求企业的土地使用权退出制度。但是，对较早年份开发的土地，仍没有较好的应对之策。一是土地所有权复杂，有的是已出让土地，有的是集体所有或国有土地划拨，导致权证关系复杂。二是合同期限没有明确，当时的土地出让合同默认产权期限为 50 年，这不利于现在的产业升级换代。上述历史遗留问题决定了当前工业用地“二转二”无法绕开原产权人，而原产权人的目标诉求与当地政府和园区又不尽相同。具体来说，园区内的国有企业，其经营目标是集团整体符合国资委考核要求，对于部分效率较低的工业用地，没有提质增效的动力；而早期拿到土地使用权的民营企业，由于当初签订合同期限较长，即便部分地块不产生效益，未来也可享受土地增值收益，因此待价而沽，与地方政府或园区管委会的配合意愿不强。

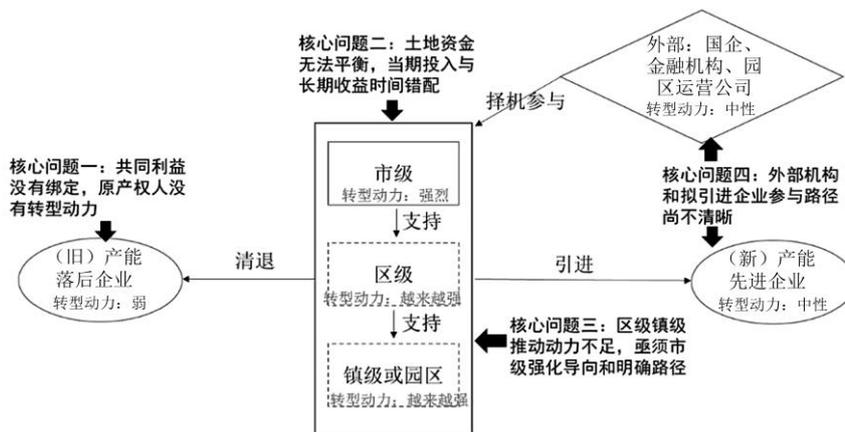


图 1 工业用地“二转二”涉及主体关系示意图

## (二) 政府土地收储资金无法平衡

从政府角度看，土地收储资金无法平衡，当期投入与长期收益时间错配。在当前土地收储的法律法规和有限财政资金的约束下，市级、区级政府可用的政策手段和财政手段作用有限。“退二进三”政策下各方主体能够享受当期土地增值收益，不但可以覆盖前期收储成本，甚至还能带来盈余。“退二优二”由于不改变土地用途，没有地价升值收益，出让时还面临周边地区(城市)廉价工业用地的竞争。对收储主体来说，“二转二”的投入是当期、大额、一次性的，转型成功后产生的各项收入则是长期、小额、持续性的，即使长远能获得收益，但在当期及以后较长一段时间内，无法通过单个项目实现资金平衡，成本收益倒挂巨大。为了解决这一问题，上海从两种路径着手，但都遇到了瓶颈。一种路径是通过市场实现资金平衡，即变单个工业用地项目为混合商办、住宅等的项目，从而弥补当期收入，上海过去也有实践，但这一方式在“一二级联动”模式受到限制后已不再可行。另一种路径是通过财政实现资金平衡，主要包括提高各类税收返还、减少土地出让金提取比例等方式，这也是各区对市级诉求较为集中的领域，这一路径虽然可以起到提振基层信心、加快工业用地“二转二”速度的效果，但是杯水车薪，在财力紧约束的背景下难度将进一步增加。

## (三) 基层缺乏明确的政策操作路径

从推进机制看，当前区级层面转型动力不足，亟须市级层面强化政策方向和明确操作路径。工业用地“二转二”投入大、见效慢，是一块难啃的骨头。从长期看，由于土地资源极为有限，区级政府“二转二”意愿不断增强，但在短期内，基于绩效目标导向，存量土地“二转二”的优先级必然在新增工业用地开发之后。另一方面，对于区级政府来说，引入能够带来大规模经济和社会效益企业的机会可遇不可求，同时也需要一些效益不高但提供配套辅助功能的企业存在，区级政府对于低效企业有一定容忍度。因此，无论是从提升上海工业用地产出效率的迫切性，还是从掌握的政策资源、资金实力等角度看，市级层面都应当考虑加大统筹力度，强化政策导向，建立操作路径，帮助推动部分面临较大“二转二”问题的区进入良性发展轨道。

## (四) 外部主体参与路径尚不清晰

从其他主体看，转型过程中外部专业机构和拟引进企业参与的路径尚不清晰。工业用地“二转二”涉及其他多种主体，虽然当前利益相关不大、态度总体中性，但在“二转二”过程中发挥的作用却举足轻重，需要引起重视：第一类是外部机构，包括国有企业、金融机构、园区运营公司等，这些机构有能力为“二转二”提供资源、资金和专业管理能力，希望能获得符合预期的平均回报率，是上海在推进“二转二”过程中应当积极争取、充分利用的主体。第二类是目标引进的先进产能企业，“二转二”的最终目标是通过有效的转型升级，实现经济高质量发展，因此换位思考，理解先进产能企业的诉求十分必要。经调研，我们将企

业对产业用地的诉求进行整理，如表 4 所示：

表 4 企业对产业用地需求

企业类型	对产业用地需求	“二转二”要解决的问题
头部企业	关注自有产权、规模化、产研一体的净地	零散的空间与优质大企业的诉求错配
大中型企业	壮大、升级、转型所需的产业化空间需求，需要有独立产权	复杂的产权关系影响企业的稳定性和成长性
小型企业	稳定的低成本空间	用地用房成本上升，形成冲击

优秀大型企业对土地的产权、规模均有较高要求。事实上，工业用地在“二转二”后仍存在的产权未理清、土地碎片化等问题，影响下一步引入优质企业。

#### 四、解决工业用地“二转二”难题的三种实践模式

针对工业用地“二转二”难题，各地结合自身条件探索了不少路径，形成了一些成功案例。本文将各地典型案例归纳为“政府主导”“政策引导+企业自主”，以及“引入外部力量”3种模式，分别对应解决上述提到的核心问题。在“政府主导”模式下，政府实力雄厚，可以解决短期内土地收储资金无法平衡的问题。在“政策引导+企业自主”模式下，通过适当的政策放宽和鼓励，调动企业的积极性，引导自发转型，解决了原产权人没有转型动力的问题。在“引入外部力量”模式下，由于原开发主体缺乏转型能力或转型意愿，通过引入外部力量增强资金实力和专业管理能力，在土地权属明晰或合理收益分成的基础上，由外部主体带领整片区域实现转型。

表 5 “二转二”成功案例总结

模式	案例	具体做法	优点	成功关键	推广局限
政府主导	苏州工业园区	直接收储	地块集中，权属清晰，引入新企业时更有竞争力和主导权	需要有较强的资金实力或丰富的土地资源	大多数地区实力不足
	浙江温岭	异地置换+拆迁补偿			
政策引导+企业自主	深圳	鼓励自主改建可提高至容积率上限，给予地价、年期等的优惠	促进土地高度混合使用，转型升级的一部分成本由企业负担，鼓励民间自发行为，加速“二转二”进度	转型区域具备一定产业基础，企业有配合转型的意愿	不适用于有明确规划、需要成片转型的地区，不适用于产业基础太薄弱的地区
	绍兴	企业自愿退出或兼并，给予财税优惠；自主改建不增收地价款			
	松江	允许企业自主选择(1)收储再开发、(2)存量嫁接导入、(3)收购盘活等方式，对上述方式给予不同的金额补贴			

引入外部力量	金山二工区与临港集团合作	成立合资公司，目前临港集团主要帮助金山二工区招商引资	增加可用的政策和资源，引入专业招商和管理能力，增强原企业转型意愿，增厚资金实力	需要市级、区级层面的支持和引导	利益分配机制需要理顺
	互联宝地	宝武集团与杨浦区政府共同推动原二钢地块转型发展		对园区的收益率有一定要求	大多数“二转二”园区当前收益率达到不到要求
	张江光大园发行REITs	基金底层基础设施项目为张江光大园，预计募集资金14.95亿元，用于购买基础设施和运营还本付息			

### (一)政府主导模式

由政府出钱或出地，以“整体收储”或“异地安置+拆迁补偿”的方式，对地块上企业进行统一清退或安置。例如，苏州工业园区每年安排30亿元资金用于存量土地收储。由于园区经济效益长期良好，且体制机制灵活，不同地块投资开发形成滚动收益，可以将园区作为一个整体实现大财政平衡。又如，浙江温岭在对旧工业区块的改造中，采取“异地置换，建设小微企业园区”的方式，将所有小微企业退城入园，“飞”到异地整合成大区块土地用于小微园区开发。同时集中改造存量工业用房，有效促进了土地集约化，从而进一步推动土地集中、产业集聚。

这两种模式的优势是变零星地块为规模地块，土地权属清晰，有利于未来规划新建、成片转型，园区管理主体有更多决策权，对于头部大型企业也有较强吸引力。适用条件是需要管理主体有较强的财政实力，可以全部或部分地承担土地收储带来的短期资金压力。

### (二)政策引导+企业自主模式

该种方式即政府通过放宽容积率限制、企业自发交易给予财税优惠等方式，鼓励企业自行改造；或者通过撮合转让、出租、作价入股等方式推动原企业的退出和新企业的进入。例如，深圳在满足片区现有承载力的基础上，鼓励提高开发强度。具体的做法是允许开发主体在不影响原有建筑物结构安全和消防安全的前提下，加建、扩建最高可至宗地规划容积率的上限，新建的面积一般限定自用。由此产生了蛇口耀皮玻璃厂、葵涌鸿华印染厂等多个优秀改造项目。又如，绍兴“退二优二”政策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。再如，松江区实行分级补贴，支持收储再开发给予每亩80万元的资金平衡补贴，还配套镇级补贴、产业结构调整专项资金等；对通过受让产权或股权方式购买区内存量工业用地(厂房)落户的，给予60万元/亩的一次性奖励；对于区属国资公司、街镇集体经济组织收购盘活存量工业用地，给予30万元/亩的一次性补贴。通过补贴金额的有序引导，既提升了企业自主转型的积极性，又增强了开发主体对土地和项目的掌控力。

这种模式的优势是无论企业选择自行改建，还是通过二级市场转让土地使用权，政府和园区开发主体的资金压力均较小，适用于平台资金紧缺，全额收储难度大的地区；而且政策成本不高，无论是放宽限制还是配套补贴，都有较大的微操空间，灵活性大，可以边试点边推进。但在这种模式下，企业转型的积极性仍受诸多因素影响。尽管上海出台了不类似政策，但每年能够完成转型的地块仍是零星的。究其原因：一是政策门槛高，上海出台了提高工业用地容积率下限至不低于2.0、提高产业用地的混合比例等政策，但在实际操作中，受工业企业生产特性、最低亩均盈利水平等的限制影响，受益范围仍不大。二是补贴不可持续，

在现行的提高各类税收返还、减少土地出让金提取比例等政策下，每年能够完成转型的地块是零星的，这对吸引留住大型优秀企业，从根本上提升上海工业竞争力只是杯水车薪。即使不断投入补贴，也仍然无法完全弥补巨大的成本收益倒挂，而且如此规模的政策倾斜力度无论在财政方面还是税收方面都难以突破。三是隐性风险大，从企业的立场看，“转让”在交易环节面临税费多、交易成本高的问题，“出租”有不能取得土地所有权的问题，“作价入股”包含未能发现目标企业隐藏债务、新企业分红操作不确定性大等诸多风险。总结归纳，“政府引导+企业自主”模式的成功案例有很多，但是规模不大、进展较慢。在现实约束较多的情况下，这一模式的正向效果和示范效应仍十分值得肯定。

### (三) 引入外部力量模式

该种方式由第三方机构推动土地转型。从全国各地引入外部力量实现区域转型的案例看，绝大多数成功案例仍为“工转商办”“工转住宅”等，纯粹意义的“优二转二”成功案例仍较为少见。可见“二转二”没有即时的土地增值收益，仍然是阻碍外部力量参与的重要原因，上海在破解这一难题上进行了不少有益的探索。例如，金山二工区引入临港集团，解决了政策资源和招商资源不足的问题。金山二工区与临港集团共同成立合资公司，公司独立运营，帮助金山二工区招商引税，产生的经济正向效益显著。但由于利益分成机制仍未完全理顺，盘活存量土地的作用仍然有待加强。又如，杨浦区政府通过与宝地资产合作，解决了旧工业园区转型后的管理运营问题。杨浦区“互联宝地”项目所在地曾是宝钢集团上海二钢公司，原宝钢集团与杨浦区政府签订协议，通过宝地资产这一平台，一条龙覆盖园区招商、孵化服务及产业运营，共同将“二钢”地块打造成“互联网+”创业创新示范产业园，定位于人工智能和工业互联网产业。这一方式成功的关键是“二钢”地块权属没有发生改变，且区政府有能力提供多方面支持。目前，宝地资产在宝山区的工业用地正在就转型事项与宝山区政府洽谈协议，争取政策支持。再如，张江光大园通过公开发行 REITs，解决了园区发展资金不足的问题。张江光大园位于张江科学城范围内，包括 7 栋研发楼，土地性质为工业用地。作为全国首批公开发行的基础设施 REITs<sup>3</sup> 项目之一，本次募集资金总额为 14.95 亿元，主要用于继续投资上海张江科学城的 3 个产业发展服务园区项目。这一方式的成功关键是张江光大园经营状况良好，满足公募 REITs 年分派率不低于 4% 的要求。

从上述案例看，“引入外部力量”能够带来新的资金、资源和管理运营能力，能有效帮助工业园区实现“退二优二”。但是，需要认识到外部主体对于工业用地有高收益率、权属清晰两大诉求，因此这一模式最迫切需要加大各级政策支持，引入新的高水平产业，同时又要理顺多个主体间新的利益分配方式。

## 五、政策建议

推动工业用地“二转二”是一项事关经济长期增长动力和重新激活土地价值的大事，亟须提高重视程度。基于当前面临的核心问题和已有的成功经验，提出如下政策建议：

### (一) 针对具备转型意愿和转型能力的国有企业、头部大型企业等，加强政策支持力度

具备转型意愿和转型能力的国有企业、头部大型企业等企业一般能自身制定战略发展规划，积极布局与主业相关的上下游产业链或其他新兴板块，与上海产业转型升级目标相符，同时可以承担厂房搬迁改造、员工遣散安置等费用，相较于其他主体，市政府需要负担的转型成本相对较低，建议考虑率先推动转型。相关支持政策包括：一是鼓励区政府通过财政奖励或签订租税联动协议等方式，适当补贴企业前期自支的转型成本，激发其积极性。在租税联动协议中，新引进企业的产税率和返给楼宇业主的税收奖励比例，可由区政府和原产权人自行协商决定，市政府也可适当补贴。二是在各类评定和申报中给予支持鼓励。协助“二转二”转型成功的产业园区申报省(市)级、国家级产业园区，以及其他各类符合国家产业发展导向的基金、补贴等，对其他尚未推进“二转二”的园区形成示范效应。三是帮助排除行政审批类障碍。例如，不少在地央企由于历史悠久，土地权属关系复杂，负责园区运营管理的子公司虽具备运作资格，但不是土地原权利主体，在权证办理等相关手续上流程复杂或遇到堵点，应加强部门间合作，与企业共同探索解决办法，提升营商环境。

(二)针对愿意配合转型但自身转型能力不足的原权利主体,提供多样政策通道,同时明确操作路径

当前,各地“二转二”的实践成功经验大多集中在这部分企业,主要政策通道包括“异地安置+适当补贴”,以及对于符合要求的自主改建、转让转租等行为给予容积率、地价、财税等的优惠。建议应充分调动各区、各园区管委会的工作智慧和工作热情,对于实践成功的案例做法,加强总结、宣传和背书。一是降低闲置土地转让交易的成本,对于符合产业发展导向和亩均税收标准的引进项目,可返还部分土地增值税或所得税。实际操作中,松江区已有较为成功的经验:对符合市级财政支持的项目,区产业结构调整专项资金按1:1配套。对符合条件的区级产业结构调整项目,按5万元/亩补贴。对于财政较为薄弱的区,市政府可考虑加大补贴力度。二是探索推广“异地安置+适当补贴”方式,结合长三角一体化发展和上海“飞地”建设的契机,将部分产能转移至苏北、皖南等地区,形成“二转二”的“大居模式”,重点是要明确与转入地的税收分成机制。三是继续鼓励各相关主体探索灵活多样的方式推动工业用地的优化转型,允许在不违反现有政策法规框架的前提下进行探索,市政府给予充分自主权,秉持先易后难、因地制宜的原则,加快转型难度不大的区域率先完成转型。四是为具有“二转二”需求的园区搭建交流平台,形成上海“二转二”工作相互启发的氛围。组织园区主要负责人或骨干力量开展定期交流,收集整理成功做法,编写典型案例集锦,加大宣传介绍力度,通过平台帮助各园区间分享转型经验,互通信息有无,为解决上海工业用地盘活难题集思广益。五是监管和指导及时跟进。提升“二转二”政策研究的针对性和时效性,对于实践中已有若干成功案例的操作方式,确需鼓励推广的,争取抓紧落实细则,以文件的形式明确下来,提振基层信心,支持基层更快更好地推动上海工业用地“二转二”。

(三)针对具备较强资金实力或专业园区运营能力的外部主体,建议建立上海“二转二”信息平台

对于区政府明确协商无效且无力收储的地块,鼓励各类国资平台、金融机构、园区运营企业等合力推动“二转二”。国资平台、保险机构等天生具有拓展投资版图、扩大业务规模的诉求,对于收益率低,但长期稳定的投资项目可接受度较高,有能力提供长期资金。随着REITs市场的不断壮大完善,园区转型成功后可享受一次较高的估值提升,因此对于金融机构也有较强吸引力。若前期土地收储、厂房重建等相关费用得到解决,园区运营企业也有较强意愿发挥一技之长参与工业用地转型。同时,区政府还可酌情提供一定年限的税收返还优惠政策。在此基础上,原权利人可与第三方机构自行协商地块剩余使用年限的一次性收购价格,或作价入股每年可获得分红。市场力量自行评估工业用地未来收益和升值空间,在剔除投资人分红、实际上缴税收与土地厂房收购成本后能否实现平衡。从调研反馈看,不少机构均表现出了兴趣,建议加强信息流通,率先联合若干有意向的机构,树立多方参与市场化解决“二转二”问题的成功范本。

#### 参考文献:

- [1]蒋蛟龙.上海存量工业区转型的规划策略探讨——以外高桥自贸区和金桥自贸区规划为例[J].城市规划,2018(8):103-110.
- [2]王庆日,张志宏,许实.城区老工业区改造的土地政策研究[J].中国国土资源经济,2014(9):40-43.
- [3]于大海.企业视角城市工业区转型有关问题研究[J].城市建设理论研究,2019(29):63-64.
- [4]张佳欣.深圳土地整备增值收益分配机制研究及案例解析[J].上海国土资源,2020(4):18-22.
- [5]于彤舟.北京市工业用地高效利用的几点思考[J].北京规划建设,2013(4):62-68.

#### 注释:

- 1 产业基地:指安亭汽车城、金山石化、高桥石化、临港装备、宝山钢铁、长兴船舶、吴泾工业、闵行装备和飞机产业基地。

---

2 地均产出=工业总产出/已建成工业用地面积。

3 税收贡献率=工业企业上缴税金总额/工业企业营业收入，税金总额的统计为全口径。

4 平均利润率=工业企业利润总额/工业企业营业收入。

5 REITs 是指不动产信托投资基金,把流动性较低的、非证券形态的房地产、园区、基础设施等的投资,转化为金融资产,由专门机构进行投资经营管理,并在投资者之间进行收益分配。