

“市场诱导”与“政府失灵”：存量工业用地更新的困境与规划初探

——以苏州工业园区为例

梁印龙 孙中亚 蒋维科

提 要 存量时代下，工业用地成为城市内涵式高质量发展的“多元政策叠加区”，在“市场诱导”下呈现出强烈而多元的更新需求。由于存量时代下的更新需求与增量土壤上发育而来的更新体系的错配，导致了“政府失灵”现象，陷入“合规更新疏不畅、违规更新管不住”的困境。以苏州工业园区为例，分析了当前工业用地更新困境的表现和原因，回顾了苏州工业园区既有更新类规划编制的发展历程，从中总结出未来工业用地更新规划中应关注的关键问题。通过文献综述和国内外案例借鉴的方式，对工业用地更新规划中的产权制度创新、更新体系构建、更新片区划定、更新内容管控、退出再开发模式等关键问题进行了初步探索。

关键词 存量工业用地；更新；市场诱导；政府失灵；苏州工业园区

"Market Inducement" and "Government Failure": Dilemma and Planning of Industrial Land Renewal—Take Suzhou Industrial Park as an Example

LIANG Yinlong, SUN Zhongya, JIANG WeiKe

Abstract: In the new era of urban regeneration, industrial land has become a focus of high-quality intensive development, subject to multiple policy interventions and market forces. The mismatch between the need for urban renewal and the configuration of the renewal system that was developed in the expansionary period of urban development leads to "government failure". Traditional planning technology and administrative means have repeatedly failed in both renewal and control. Taking Suzhou Industrial Park as an example, this paper analyzes the specific performance and reasons of the current dilemma of industrial land renewal, reviews the process of existing renewal planning, and summarizes the key issues that should be paid attention to in the future renewal. Through literature review and case study from both China and abroad, the key issues in property right system innovation, renewal system establishment, renewal unit subdivision, renewal content control and redevelopment pattern in industrial land renewal are preliminarily explored.

Keywords: stock industrial land; renewal; market inducement; government failure; Suzhou industrial park

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201806011
文章编号 1000-3363(2018)06-0094-09

作者简介

梁印龙，江苏省城市规划设计研究院，城市规划师，644301217@qq.com

孙中亚，江苏省城市规划设计研究院，城市规划师

蒋维科，江苏省城市规划设计研究院，高级城市规划师

工业用地更新早而有之，在快速城镇化时期，城市处于增量扩张阶段就已经有不少城市政府基于产业结构转型、工业布局调整以及土地利用效益提升等原因，探索工业用地的再利用问题（李冬生，陈秉钊，2005；周陶洪，2005）。增量阶段工业用地更新的核心目的是城市产业空间整合与产业效益提升，主要体现在政府主导下的工业向园区集中、工业用地集约利用、工业用地“退二优二”、“退二进三”等。进入城镇化后50%发展阶段后，城市发展逐渐由外延式增量扩张走向内涵式存量更新。在政策要求和市场诱导下，工业用地成为城市中低效用地更新需求最迫切、潜力最大的用地类型，其更新需求越来越旺盛。随着市场力量的持续增长和企业自主性的不断提高，近些年来以利益博弈和自主更新为核心表征的工业用地更新实践层出不穷（冯立，唐子来，2013；姜克芳，张京祥，2016）。但同时，增量时代发育而来的制度框架体系在面对存量时代的工业用地更新时，显得处处“力不从心”，面临的困境日益显现，亟需开展相关研究加以探索应对。

1 工业用地更新的多元化需求

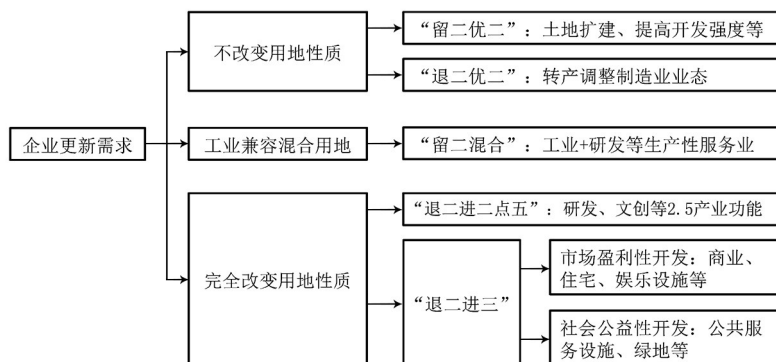
近些年来，工业用地更新需求日趋旺盛，从经济学角度来看，其本质原因是由于城市地价的过快上涨，导致工业用地上既有建筑物价值小于地块价值，必须通过更新重建才能充分实现地块的潜在价值（冯立，唐子来，2018），工业用地的更新浪潮也逐渐跟随地价从城市中心向外围拓展开来。而工业用地更新的多元化需求则是由于存量时代下，工业用地已经成为城市内涵发展的“多元政策叠加区”，城市政府提出了“产业转型”、“产城融合”、“功能提升”、“生态宜居”等多种发展战略，在不同发展导向的综合叠加作用下，工业用地呈现出强烈而多元的更新需求，突出表现在自上而下、自下而上两个方面。

1.1 自上而下：开发区产业回归下的政府战略布局

2017年国务院发布开发区转型发展的顶层设计文件《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》，明确提出“开发区要坚持以产业发展为主、突出生产功能，成为本地区制造业、高新技术产业和生产性服务业集聚发展平台”。之后，地方开发区工作重心有所调整，对过去一段时间过度强调产城融合、“退二进三”、“去工业化”的思路加以调整，弱化房产开发，强化产业转型升级。以苏州工业园区为例，园区政府在近期编制的相关规划中已逐步回调产业用地、提升园区产业用地的比重，提出了近期重点打造总部经济产业园、上市企业产业园、智能制造产业园、高端制造产业园等四大创新型产业园区的发展构想，从本质上来看是在近些年“去工业化”趋势后园区核心生产功能的回归。

1.2 自下而上：产业转型、市场诱导、政府引导下的企业需求

随着传统制造业整体效益下降以及产业生命周期的影响，企业自身开始寻求转型之路。在产业转型、市场诱导、政府引导三大推手影响下，大量处在优势区位、又正处转型期的企业产生强烈的多样化改造需求，按照用地性质是否改变可分为三大类（图1）：①不改



变用地性质：包括“留二优二”和“退二优二”，前者一般为发展效益较好的企业寻求土地扩张、厂房改造、提升开发强度等，后者则是效益偏低的企业寻求转产调整制造业业态以适应产业转型态势；②工业兼容混合功能：“留二混合”，企业自身推进创新转型发展，要求增加研发、设计、现代物流等生产性服务功能，需要在工业用地中兼容不同性质的用地；③完全改变用地性质：包括“退二进二点五”和“退二进三”两大类，其中，“退二进二点五”是指工业用地完全更新为研发、文创等二点五产业用地，“退二进三”包括纯市场诱导下的盈利性开发和政府引导下的社会公益性开发。

1.3 苏州工业园区工业用地更新需求特征

面对市场诱导下的多元化用地更新需求，传统控规对存量工业用地更新的管控作用日渐式微，更新需求与控规在用地性质、开发强度等方面的冲突矛盾越来越大。因此，苏州工业园区从2013年开始局部地块调整工作，即通过“一地一专题”的形式来组织论证单个地块的更新改造。总体上，局部地块调整呈现出数量和面积逐年增多的趋势，以2013—2016年上半年为例，共调整145个地块，调整面积达6.2km²，占园区总建设用地面积的3.4%。其中，涉及工业用地调整的地块数量最多（除白地外），达到25个，涉及面积1.48km²，占总调

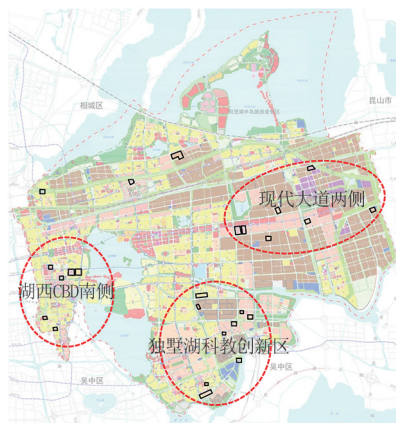


图2 与工业用地相关的调整地块空间分布
Fig.2 Distribution of renewal plot relates to industrial land
资料来源：作者自绘。

整面积的近1/4。在25个地块中，有13个地块由工业用地转为居住、公共服务设施、商业、物流等用地；8个工业地块转为工业兼容研发用地；4个地块由其它用地转为工业用地。从空间分布来看，工业用地调整地块主要分布在湖西CBD南侧、独墅湖科教创新区及现代大道两侧等园区“退二进三”的重点区域（图2）。从用地调整方向与内容来看，工业用地调整方向多元、内容复杂，既涉及用地性质调整、用地兼容，还涉及开发强度调整等。局部地块调整工作的开展为园区工业用地更新提供了一条有效途径，但其过程复杂、管控较为严格，并不能覆盖所有更新需求。

2 工业用地更新的困境：“市场诱导”下的“政府失灵”

2.1 合规调整外的变数：工商登记制度改革^①诱发违规改造

以苏州工业园区为例，随着工业用地更新需求的不断发酵，政府自上而下、收储再出让的更新方式难以适应快速变化的更新需求，而局部地块调整工作过程复杂、时间周期较长、灵活度不够的局限性也不断被放大。在市场利益诱导下，在无法通过政府快速实现合规改造的情况下，少部分企业开始私下进行违规改造。2013年，国家为了鼓励“大众创新、万众创业”推进了工商登记制度改革，并于2014年2月正式印发《注册资本登记制度改革方案》，削减资质认定项目，大大促进了工商注册制度的便利化。这一政策的出台某种程度上诱发了工业用地的违规改造，按照传统途径，企业的违规改造行为无法获得规划、消防、国土、工商等部门的任何许可。但工商登记制度改革后，部分违规改造的企业钻了“削减资质认定项目”的空子，反而在工商口获得注册资格，直接跨过其他部门限制诱发了违规改造(图3)。并且违规改造数量大有逐年增加的趋势，且屡禁不止，政府层面已经深刻体会到存量时代下传统规划管理手段失灵的窘境。

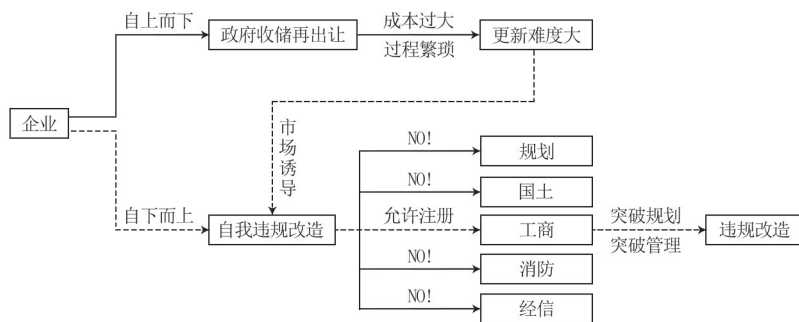


图3 工商登记制度改革后企业违规改造路径

Fig.3 Illegal renewal path taken by enterprises after the reform of Business Registration System
资料来源：作者自绘。

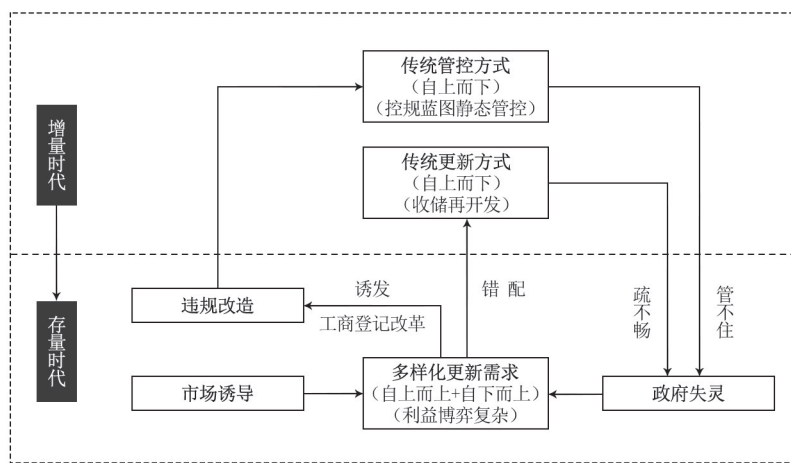


图4 “市场诱导”下“政府失灵”困境的解释

Fig.4 Explanation of "government failure" under "market inducement"
资料来源：作者自绘。

2.2 违规改造中的“清流”：符合公众利益的违规改造

在违规改造的案例中，除了完全市场盈利性的改造需要取缔整顿外，还存在部分符合公众利益的违规改造。尽管属于违规，但这些企业在市场需求下做出了快速反应，某种程度上有效弥补了政府规划建设上的缺位。例如苏州工业园区苏虹球馆地块原为福祿陶瓷，后自主将工业用地调整为体育设施用地，为周边居住区提供了紧缺的篮球、羽毛球场馆，弥补了片区公共服务设施配套的不足，其发挥的公共价值值得肯定。玲珑88号创意园地块原属于美嘉科技用地，立足周边地区商业文化设施缺乏的现状，自主将工业用地调整为文化创意用地，成为周边居民日常消费的重要场所。面对这些违规改造中的“清流”，是

否一刀切式地一律取缔？还是可以酌情根据其发挥的社会公共效益予以有条件许可承认？面对特殊的违规改造，略显滞后的传统规划管理似乎陷入了“阵痛期”，既来自规划技术方法上的“乏力”，又来自权利约束上的“不力”（何智锋，等，2015），政府传统行政手段再一次失灵了，传统控规蓝图静态式的规划也失灵了，无法对更新改造起到有效的管控引导作用。

2.3 工业用地更新困境的原因分析

存量时代下，工业用地更新出现“市场诱导”下“政府失灵”的困境是必然现象，其根本原因在于存量特征的更新需求与增量土壤发育而来的更新方式之间的错配，即更新需求已经进入到存量时代，而更新方式仍然停留在增量时代，增量时代发育而来的管理实施、制

度框架体系无法应对存量时代下复杂而多元的更新需求，导致政府陷于“合规更新疏不畅”、“违规改造管不住”的两难困境(图4)。就更新规划编制而言，亟需探索存量时代下工业用地更新规划的编制方法与内容，以适应当前日益复杂多元化的更新需求。

3 苏州工业园区工业用地更新类规划评估

苏州工业园区较早认识到了工业用地更新规划编制的重要性，2008年金融危机后就开始尝试通过编制更新类规划来管控引导工业用地更新。从规划背景、编制目的、核心内容及实施效果来看，可分为两个阶段：

3.1 第一阶段：“建立评价方法、识别

低效用地、提出分类策略”

2008年金融危机后，土地资源紧缺、企业效益下降、地价上升带来的“退二进三”压力都将矛头指向了存量工业用地的更新改造。在此背景下，园区先后于2010年、2011年编制了《CBD南北工业区改造控制性详细规划》和《苏州工业园区总体规划（2011—2030年）·工业用地更新专题》。这两个规划探索建立了一套较为成熟的工业用地综合评价体系（图5），即通过经济、环境、空间三个维度的叠加分析，再结合产业发展趋势、企业生命周期、工业用地分布适宜性评价等进行校核，能够较为准确地判断工业用地的整体效益。然后针对不同效益的工业用地提出“留二优二”、“退二优二”、“退二进三”等更新策略。

然而，这一阶段的两个规划在具体实施操作上的效果并不理想，规划中提出的“退二进三”、“退二优二”等措施在实施操作层面难以推行，主要有三方面原因：首先，绝大多数工业用地租期未到，租期内企业的合法土地使用权受到物权法、合同法等法律法规的保障，政府无法强制性收储；其次，面对地价的不断升值，原有企业即使不生产也不愿退出土地，希望与政府沟通争取利益最大化，大大增加了政府推动用地更新的难度；第三，园区政府内部还存在着多部门诉求的冲突，面对经济考核和税收压力，招商、经发、科技等部门都不太愿意赶跑企业。

3.2 第二阶段：“用地退出困难、先行管控引导、尝试探索机制”

2016年园区开始编制《苏州工业园区工业用地发展控制性详细规划》，及时调整了规划目标，既然近期内工业用地退出不了，那么必须先行管控起来，防止当前无序的更新成为未来发展的障碍。该规划探索了一套分类管控方法，即通过工业用地综合评价将企业分为功能已变更、严控型、缓控型三类（图6），严控型企业近期不允许改扩建，缓控型企业近期允许改扩建。并针对缓控型企业从改造的功能导向、开发强度等方面提出了具体的管控引导要求。

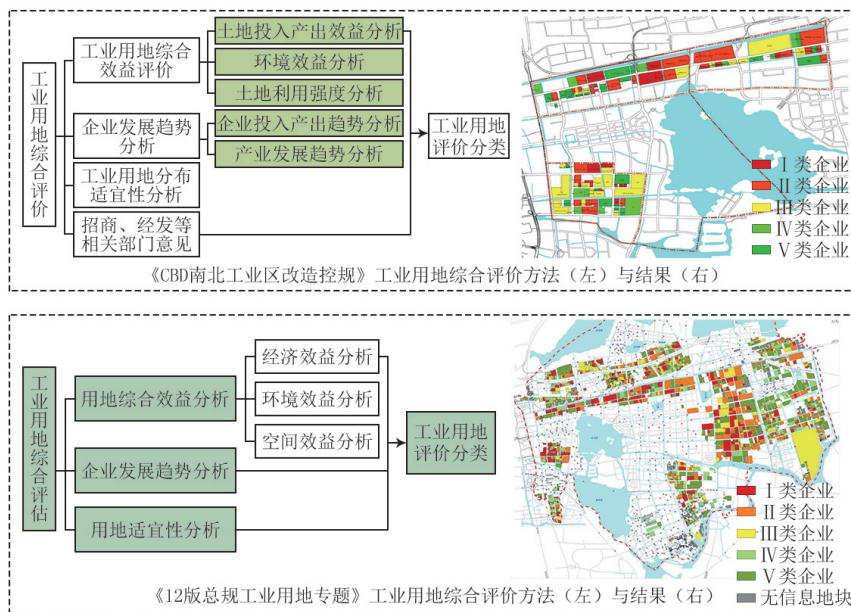


图5 苏州工业园区工业用地效益综合评价
Fig.5 Comprehensive evaluation method of industrial land in Suzhou Industrial Park
资料来源：作者自绘。



图6 功能变更、严控型、缓控型企业分布
Fig.6 Distribution of enterprises undergoing functional change, those under strict control and those under slight control
资料来源：作者自绘。

工业用地发展控规对于局部地区、部分企业实现了有效的引导和管控，说明“分区引导、分类管控”的方式能够适应当前园区的实际需求。但仍存在问题，部分处在优势区位、更新动力强的严控型企业，不顾管控要求，按市场需

求违规改造；而部分允许改造的缓控型企业，目前只能通过局部地块调整的方式申请改造，更新需求无法得到快速响应。此外，即便通过了局部地块调整申请，在具体的退出再开发过程中，由于产权、资金、土地出让金、税费等一系

列政策制度上的缺失，也导致更新过程很不流畅，政府只能处于“一事一议、被动应对”的局面。因此，在合理的管控引导基础上，亟需加强退出再开发模式与具体实施操作路径的探索。

3.3 小结

苏州工业园区较早开始了编制工业用地更新规划的尝试，但由于整体政策制度不完善，规划编制导向及技术方法不够合理，政府管理不适应等多方面的原因，前两个阶段的更新规划在实施层面取得的成效甚微，对更新需求的管控引导作用也不够。在经历了前两阶段后，将真正进入到更强调退出再开发路径设计、政策机制探索的第三阶段，要求更新规划具有更强的可操作性。

尽管实施效果不佳，但既有规划对工业用地更新规划中的一些关键问题进行了实践探索。如明确了建立一套完整更新规划体系的重要性，前文所述3个更新类规划既有传统工业区控规，也有专门针对工业用地的控规，还有总规专题研究，不同性质、不同层面的更新规划难以发挥统一的效应；初步探索了存量工业用地“分区引导、分类管控”的思路，值得进一步深化，但具体如何分区？管控哪些指标要素？刚性还是弹性？……仍有许多问题需要深入研究；针对工业用地退出再开发已经开始了政府主导、企业主导、政企合作等模式的尝试，但各种模式实践过程中的操作流程、合作方式、产权界定、利益分配、资金运作等诸多细节仍需要进一步完善。

4 工业用地更新规划关键问题探索

当前，国内专门关于工业用地更新规划的理论与实践尚不够成熟，珠三角的广州、深圳相对较早开展了“三旧改造”实践，近些年来上海、杭州、苏州、宁波等城市也开始针对工业用地更新展开实践探索。结合苏州工业园区的规划实践，下面以文献综述加案例借鉴的方式，针对工业用地更新规划中的五大关键问题进行研究：①如何破解工业

用地转型的产权制度困境？②如何构建工业用地更新规划体系？③如何划定工业用地更新单元？④如何实现工业用地更新单元的管控引导？⑤如何有效推进工业用地更新的操作实施？

4.1 破解产权制度困境

城市存量工业用地更新既是一个物质性更新的过程，同时也伴随着制度变革、产权变化、权力转移、利益重分配等复杂过程。要实现更新规划的可操作、可实施，必须充分考虑产权的影响，在提供空间方案的同时，也应当寻找实现这一方案的制度路径（赵燕菁，2005）。针对城市更新面临的产权制度困境，有学者研究提出新古典经济学的传统理论无法解释这一困境，而新制度经济学的交易成本、产权和制度变迁理论提供了更有解释力的理论框架（冯立，唐子来，2013）。按照新制度经济学解释，界定清晰的产权是市场交易的先决条件，可以大幅降低交易成本，实现效益最优的正式更新^②。但由于界定产权存在交易成本，例如上海市在推动工业用地更新时，越来越多的划拨工业用地采用了效益次优的非正式更新^③，其目的就是为了规避从模糊产权界变更为清晰产权将会产生高昂的交易成本。针对这一现象，赵民，等（2018）进行了解释，认为我国存量工业用地的产权实际上是有限的产权，产权制度变革应该是渐进式的，而不是一蹴而就的，需要为行政决策留有一定的弹性空间，从而促使转型从“可行”（非正式更新）向“较优”（正式更新）不断提升，这也解释了当前“非正式更新”盛行的原因。在具体实施中，土地增值收益的实现和分配是产权界定中的核心，而谁来主导收益分配则成为关键。郭旭（2018）总结比较了上海“自上而下，政府主导土地增值收益”和广州“多元合作，政府、市场与社会多元分配”两种典型模式，提出“全能型”政府往往走向“权威型”治理（上海模式），而均衡的政社关系、政企关系往往采取“合作型”治理模式（广州模式）。从中发现，两种模式的差异源自于制度供给与政府干预的差异，珠三

角可称为“弱政府——强市场”为特色的“放权型政府管理模式”，长三角称之为“强政府——强市场”为特色的“政府主导规划管理型模式”（田莉，梁印龙，2013），由此两地的工业用地产权界定及分配模式也相应呈现出显著的差异。

因此，工业用地更新规划必须重视产权问题。首先需要建立工业用地基础信息库，掌握所有工业用地的产权信息及更新需求；其次，根据工业用地的产权特征，在规划中需要尝试提出多种产权分配模式，兼顾“非正式更新”与“正式更新”；此外，充分考虑本地政府管理的特性及制度土壤，建立与之相适应的政府、市场、企业、社会的多元博弈机制，通过产权主体相互博弈的过程来推动产权制度的不断变迁，最终达到多元需求下的均衡状态。

4.2 构建工业用地更新规划体系

目前，广州、深圳是我国城市更新体系探索较为成熟的地区，广州于2015年成立城市更新局，通过建立“1+3+N”的更新规划体系^④衔接法定规划，并通过近期实施计划、年度计划加以落实。深圳在全国范围内率先颁布了《深圳市城市更新办法》、《深圳市城市更新办法实施细则》等，以“城市更新单元”为核心，构建了涵盖法规、管理、操作、技术标准等四个层次的更新政策体系来辅助更新。国内部分城市也开始专门针对工业用地更新体系展开了研究实践。何智锋（2016）提出杭州市应建立以存量工业用地控规为核心的工业用地更新规划体系，包括战略体系、核心体系和配套体系三个层面（图7），各层面分别与现有法定规划体系相衔接，提供了较好的参考借鉴。宁波市则探索构建了工业用地空间整合与管控的“1+2+4”思路，其中的“1”即为建立以存量开发控制为核心的工业用地更新体系，围绕工业用地“一张图”，包含顶层政策、规划编制和支撑保障等内容（张磊，苗华楠，2017）。可见，工业用地更新规划体系的构建基本思路较为一致，即要形成一套与现行法定规划有效衔接的工业用地更新体系，还需要形成一系

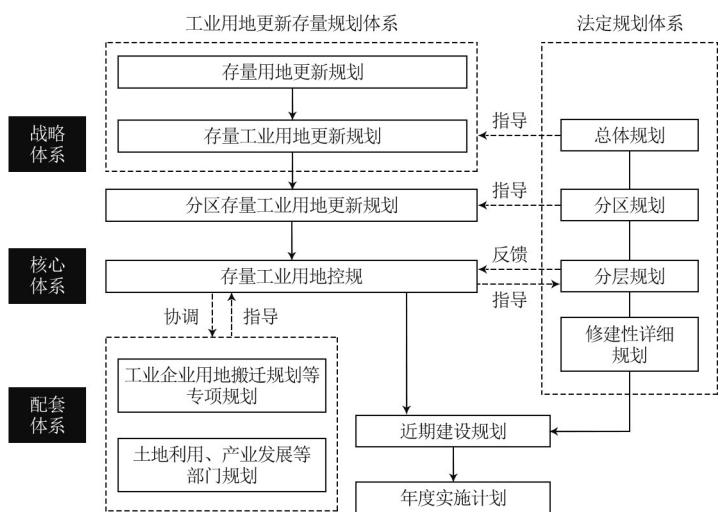


图7 杭州市工业用地更新规划体系及与法定规划衔接

Fig.7 Hangzhou's industrial land renewal planning system and its linkage with statutory planning
资料来源：何智锋，2015。

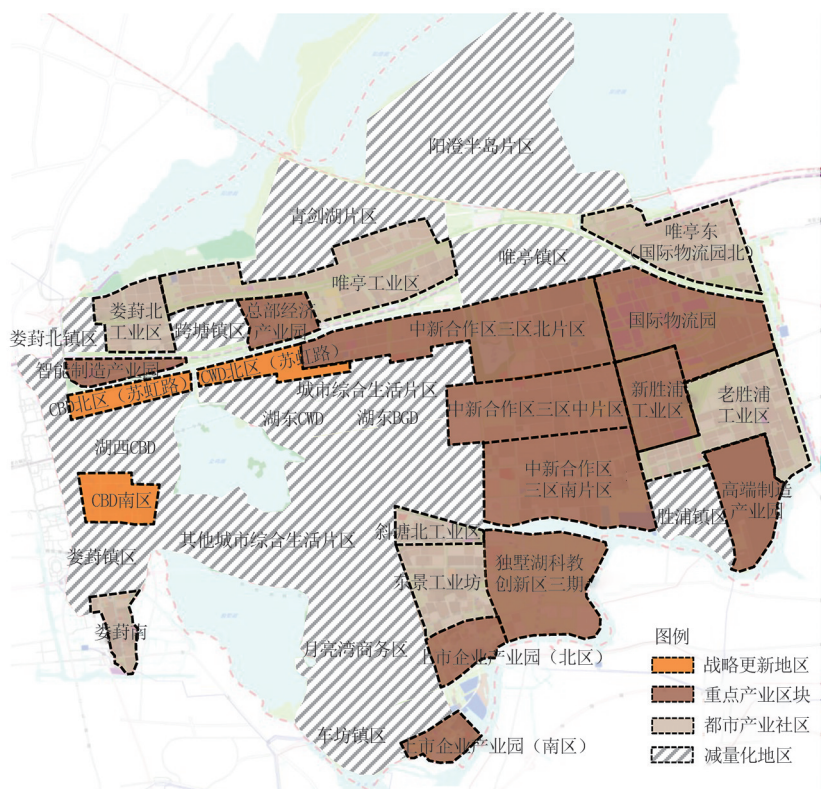


图8 苏州工业园区工业用地更新片区示意图

Fig.8 Industrial land renewal area in Suzhou Industrial Park
资料来源：作者自绘。

列的配套政策与制度来推进实施操作。

4.3 划定工业用地更新片区

工业用地更新片区作为规划编制和实施管理的载体，其划定是更新规划中

的重点内容。从现有实践来看，深圳较早划定了城市更新单元，通过《深圳市城市更新办法》以法定文件的形式规定了划定城市更新单元的4种情形，并对更新单元四至范围界定做出了较为详细

的规定；上海虽未划定工业用地更新单元，但其按照产业片区发展特征提出的“产业基地——产业城区——产业社区——零星工业地块”空间分区概念，有利于针对不同特征的工业片区提出差异化的管控策略，值得借鉴；宁波市工业用地更新中按照管控要求将工业用地分为重点发展、优化提升、清理迁移、调整整治等四类空间政策分区；杭州市则基于空间分布特征将工业用地先划分为零星分布、混合集聚和成片集聚三大类，并针对规模较大的混合集聚类和成片集聚类，内部又进行了“更新功能组团——更新单元——更新产权地块”的细分划定。总结来看，工业用地更新片区的划定需要综合考虑城市未来的产业格局（政府意图）、现状工业用地分布和产出效益等因素。此外，划定片区后还要有利于针对片区实行差别化的管控引导。

综上，在苏州工业园区工业用地更新片区划定实践中，首先，以“目标导向”为引领，借鉴上海划定“104”区块的方法，根据园区政府重点打造的产业板块和现状高效工业集聚区划定了重点产业区块；其次，以“问题导向”找出效益一般和低效的产业用地，相对集中的片区划定为都市产业社区，低效零散工业所在地区划定为减量化地区；最后，以“潜力导向”划定战略更新区块，是现状区位条件最好、产出效益较高、更新潜力最大的地区。总体上形成3个战略更新区块、11个重点产业区块、7个都市产业社区和1个工业减量化地区的更新片区体系（图8），有利于后期提出差别化的管控引导要求。

4.4 工业用地更新的管控引导

4.4.1 工业用地的区域差别化管控

上海在工业用地分区差别化管控方面进行了较为成功的探索。根据产业战略规划、工业用地现状分布及产出效益情况，将市域工业用地划分成了“104、195、198”三个区域，并针对三大区域制定了差异化的转型路径和管理策略（表1）。为了可操作实施，先后出台了《上海市城市更新实施办法》、《关于盘活

表1 上海“104、195、198”三大区域差别化管控

Tab.1 “104、195、198” differentiated management and control zones in Shanghai

	含义	转型路径	差别化管控内容
“104”	104个规划产业区块,产出效益较好、相对稳定,是上海产业发展的核心区域	升级	以产业升级为主,重点提升产业研发能力,培育战略性新兴产业、创新型产业集群
“195”	规划工业区块外、集中建设区内的现状工业用地,面积约195km ² ,是工业用地存量二次开发的主要地区	转型	加快产业结构调整,促进空间集聚,提高用地产出效益
“198”	规划产业区和规划集中建设区以外的现状工业用地,面积约为198km ² ,整体分布零散、产出效益较低	减量	企业关停撤走、拆除复垦,将建设用地恢复为农地或郊野公园等

资料来源:根据网站<https://sh.focus.cn/zixun/58c83bd8bd4c8e2f.html>整理。



图9 上海工业用地“104、195、198”分区与“3+1”产业空间分区
Fig.9 “104、195、198” industrial zoning and “3+1” industrial zoning in shanghai

资料来源:作者自绘。

存量工业用地的实施办法》、土地实施细则、管理操作规程、评估报告规范等一系列配套政策。从实施效果来看,有效控制了工业用地的总规模,形成了全市工业布局的基本格局,提高了工业用地的产出水平,中心城区低效零散工业用地大幅减少,外围198区域工业用地减量化成效非常显著。

为了应对不同产业区块之间的差异性,目前上海在“104、195、198”基础上,重点对“104”区域进行了细化分类,提出构建“产业基地——产业城区——产业社区+零星工业用地”的“3+1”产业空间布局体系(图9),针对不同类型、不同能级、不同规模的工业区块提出更加具有针对性、精细化的管控要求。上海这种由大区域差别化管控逐渐走向基于工业区块特征的精细化管控的思路值得借鉴。

4.4.2 更新片区的工业用地管控引导

(1) 管控原则:刚性还是弹性?

管控的刚性或弹性需要根据更新需

求、市场特征、公众利益等综合确定。由于市场具有多变性,因此,涉及市场化的内容应偏向弹性,以满足市场的不确定性,而涉及公共利益的内容则需要强化刚性,避免因市场诱导而导致公共利益受损。因此,以往由刚性指标确定的容积率、用地性质、建筑密度等控制内容可由实际情况改为有条件弹性控制,给出具有一定幅度的弹性区间,具体数值由多方利益主体协商确定,避免刚性控制指标规定过死与市场需求不匹配、导致频繁修改的繁琐手续。而更新单元的地块主导性质、公共服务设施、市政基础设施、四线等需要优先保障的公共利益则应强化刚性管控(王梦迪,2017)。需指出的是,刚性和弹性的选择并不绝对,具体规则还需要地方政府根据本地特征选择适合自身的方式,例如苏州工业园区政府属于强势型政府,且存量利益博弈并不像广州深圳那么复杂,因此,针对工业用地更新不能完全以让利市场、弹性主导为主,需要体现

政府一定的管控意图。

(2) 用地性质:引导方向与兼容性、适应性

工业用地更新片区内部的用地引导方向应以服务于产业发展为主。深圳作为我国的创新之都,将创新型产业作为未来产业发展的核心导向,积极吸引科技创新型企业,为工业用地更新指明了方向。由于科技创新型企业的发展往往融合了研发、创意、设计、中试等多样化功能,这就催生了全新的用地需求,传统用地类型已经难以满足。深圳市于2014年修改《深圳市城市规划标准与准则》,新增了“创新型产业用地”(M0),并对M0的用途、建筑类型、容积率、兼容性、地价政策等做了详细规定。同时,深圳对哪些企业能给予创新型产业用地制定了一个创新型产业名录,优先满足符合名录的创新型企业的用地需求。

新加坡在用地功能兼容性方面的管控引导也较值得借鉴。新加坡政府较早意识到在产业转型升级过程中,产业之间的界限越来越模糊,产业分工越来越细,必须增加产业用地的功能兼容性,提高规划的灵活性和适应性。例如实施“白色地带”计划,增加用地的兼容性;提出“仓库附带零售计划”,为工业、商业提供更大的灵活性,允许工业、仓库用地按一定比例嵌入零售功能,将总部、后勤、零售功能共设于相对集中的地区;提出“商务地带计划”,原工业、电信、市政设施用途重新规定为商务地带,在规定范围内改变用途不需重新申请等(卢为民,2012),这些用地功能兼容性、适应性的引导为新型产业的发展提供了有力支撑。

(3) 开发强度:产业空间利用方式创新

提高开发强度是工业用地更新中的普遍共识。除了简单的加密、加盖厂房外,新加坡通过生产理念创新的方式来提高开发强度,建设复合型生产载体,提出了“产业集聚综合体”、“一站式工业大厦”等新概念,核心思路是要将相关联的厂房、工程设备、物流设施,甚至是工人宿舍等整合成一个有机整体,

不仅提高了工业用地开发强度,更提高了工业生产效益,容积率从1.0—1.4提高到2.0—2.5,新提出的产业集群综合体容积率达到3.0(滕熙,沙永杰,2014)。深圳对于创新型产业用地M0的开发强度规定容积率上限高达6.0,甚至还有突破的案例。因此,通过创新空间载体来提高工业用地更新的开发强度,不仅增加了产出效益,还能以新的生产理念来引导新经济、新产业的发展。

4.5 工业用地退出再开发模式与路径

广州提出了三种差异化共赢的更新模式,即政府审批地导向的“单个项目”改造,政府主导、综合绩效的“成片地区”改造,以及微改造,初步探索出以政府机构改革为核心的用地更新模式。深圳由于城中村大量存在以及地价过高,政府主导更新几无可能,在实际操作过程中制定了“优先保障公共利益落实、多主体权益合理分配”的共赢规则,采用“政府搭台、市场主导”的模式。广深模式具有一定的特殊性,在取得显著更新成效的同时,也因为过度让利市场、过高密度开发,出现社会不公正、低成本生活空间消失、破坏城市传统肌理等现象。苏州工业园区目前工业用地更新正在探索三种模式。第一类是政府主导模式,政府与企业进行协商,收储土地后进行重新规划设计,按新的土地出让条件进行出让再开发;第二类是企业主导模式,企业向管理部门提交更新申请,经过专题论证,补交土地差价后,便可实行自主改造;第三类是政企合作模式,在政府与企业均无法单方面推动更新改造的情况下,采取政企合作模式进行更新。从更新难度上来看,政府主导的更新成本越来越大,推广难度较大,企业主导、政企合作两种方式改造成效较好,较为适应当前改造需求,可推广性较好。

根据园区现有操作模式及其实施效果,提出政府主导、政企合作和企业自主改造三大模式,并以企业自主改造、政企合作为主,政府主导模式主要落实战略安排或公益性兜底。根据三大模式细化实施操作路径(表2),其中,政府

表2 三大改造模式下的实施操作路径

Tab.2 Implementation path of three major modes of renewal

更新模式	改造对象	更新路径	操作方法
政府主导模式	适用于承载产业发展战略的工业区块或公益性改造地块	路径1:全额资金补偿	· 成片改造或点上自主操作 · 政府一次性投入大量资金,优先收储重点地块
		路径2:异地置换+拆迁补偿	· 政府在外围工业区为企业提供工业用地 · 补偿业主适量工业用地拆迁补偿金
		路径3:就地安置+房产、土地共享	· 政府就地为企业提供土地与补偿金 · 企业接受在高强度开发空间内共享房产与土地使用权
政企合作模式	适用于成片工业用地或单个产权地块	路径1:政企共建股份合作公司	· 政企共建股份合作公司,按出资比例承担开发风险与收益
		路径2:政企共建股份合作公司+专业开发商运营	· 在成立政企股份合作公司基础上,吸引专业开发商 · 将企业土地以租金方式转租开发公司,由开发公司负责整个地区开发经营,开发公司收益向股份合作公司上缴租金,并按照比例向政府、企业分红
企业自主改造模式	适用于企业自身改造意愿强烈的单个产权地块	路径1:工业兼容研发	· 研发以自用为主,按规定补缴土地差价 · 研发总部通用类,可出租,但须在出让年期中长期持有70%以上的物业产权,剩余可分割出让
		路径2:工转居	· 按规定补缴土地差价 · 向政府无偿提供不少于10%的建设用地或不少于15%的底商经营性物业产权,用于公益设施或公共用途
		路径3:工转商	· 按规定补缴土地差价 · 对物业产权持有作出规定,如位于产业园区,商业配套面积不高于30%,须在出让年期内持有60%以上物业产权 · 向政府无偿提供不少于10%的建设用地或不少于15%的底商经营性物业产权,用于公益设施或公共用途
		路径4:工转公共服务设施	· 与工转研发、生活(生产)服务、居住捆绑更新,政府给予一定的经济补贴或容积率奖励等开发补偿

资料来源:《深圳市城市更新办法实施细则》、《关于本市盘活存量工业用地的实施办法(试行)沪府办(2014)25号》等。

主导模式视不同情况细分“全额资金补偿”、“异地置换+拆迁补偿”、“就地安置+房地共享”3种路径;政企合作模式在政策允许前提下,可采取“政企共建股份合作公司”、“政企共建股份合作公司+专业开发商运营”2种路径;企业自主改造模式根据更新需求来制定更新路径,形成“工业兼容研发”、“工转居”、“工转商”、“工转公服设施”4种路径。在此基础上,针对每条更新路径提出具体操作方法建议,明确操作实施中的重点事项。

5 结论

从增量时代进入存量时代,整个城市规划领域都在经历转型的阵痛期。工业用地作为增量时代扩张最为迅速、粗放、同时也是当前最具更新潜力的用地类型,爆发出旺盛而多元化的更新需求。然而,存量时代的更新需求与增量

土壤上发育而来的更新体系的错配,导致了“市场诱导”下的“政府失灵”现象。从前文的分析中发现,要破解工业用地更新中“市场诱导”下的“政府失灵”困境,仅仅依靠编制更新规划是不够的,需要形成一个完整的存量工业用地更新体系,而这个体系需要政府管理、规划编制和政策制度等多方面的共同转型、共同作用。

首先,政府管理层面,需要完成自身角色转变,从“大包大揽”向“搭台监督”转变,把舞台交给企业、交给市场。当前的“政府失灵”,某种程度上是以往政府管得太多、管得太死导致的。提高政府管理的灵活性,从“重准入批地、轻监督退出”向“全生命周期管理”转变,变结果管控为过程管控,使政府在工业用地开发建设的全过程中,可以根据土地产出效益高低、企业更新需求等进行灵活地优化调整。

其次,规划编制层面,亟需建立一

套完整的与现行法定规划体系有效衔接的存量工业用地更新规划体系，存量工业用地控规的编制将成为其中的核心。从苏州工业园区更新类规划的探索来看，未来更新规划的内容、策略必须具备更强的可操作性，更新规划的编制导向也需要转变，从以往单一的“问题导向”转向兼顾更为全面的“目标导向”+“问题导向”+“潜力导向”等多种导向。从上海等城市的经验来看，针对存量工业用地采取“分区引导、分类管控”的思路值得深化，更新片区的划定成为更新规划编制和差别化管控的重要单元。在具体管控中，根据更新需求优化调整管控的刚性和弹性指标，涉及市场化的指标倾向弹性，涉及公共利益的强化刚性，以空间组织方式创新的方式提高开发强度，提高土地利用的兼容性、调整的灵活性等。

最后，政策制度层面，重视土地产权制度对于工业用地更新模式产生的根本性影响。以产权和企业意愿为基础，进行合理的规划管控和政策引导将是存量工业用地更新的常规工作模式。建立政府、市场、企业等产权主体之间的多方博弈机制是破解产权困境的必由之路。

可以预见，存量工业用地更新工作即将全面铺开。各地在开展工业用地更新实践工作中，对先发地区经验切不可盲目借鉴，必须牢牢根植地方土壤，按照本地政府、市场、企业的特点，构建适合本地的工业用地更新体系。

注释

- ① 工商登记制度改革：2013年3月14日，十二届全国人大一次会议提出将注册资本实缴登记制改为认缴登记制，放宽工商登记其他条件。2013年11月12日，党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。《决定》指出，推进工商注册制度便利化，削减资质认定项目，由先证后照改为先照后证，把注册资本实缴登记制逐步改为认缴登记制。2014年2月7日，国务院正式印发《注册资本登记制度改革方案》。
- ② 正式更新：实现从划拨用地到批租用地

的产权变更（实现从模糊产权到清晰产权），并进行物质重建。

- ③ 非正式更新：在保持划拨用地产权属性的前提下，通过改建而不是重建的方式，进行从制造业到服务业的功能变更。
- ④ 广州“1+3+N”规划体系：“1”为《广州市“三旧”改造规划》；“3”为旧城、旧村、旧厂专项规划；“N”为“三旧”改造地块的改造方案或控制导则，纳入控规体系。
- ⑤ 产业集聚综合体：将相关联的厂房、工程设备、物流设施等整合成一个有机整体，综合形成产业集聚综合体，容积率可提高到3.0。
- ⑥ 一站式工业大厦：把厂房、货仓、物流设施、工人宿舍等进行立体式开发，可减少35%的用地，提高土地利用效率、降低物流成本。

参考文献 (References)

- [1] 冯立, 唐子来. 产权制度视角下的划拨工业用地更新: 以上海市虹口区为例[J]. 城市规划学刊, 2013(5): 23-29. (FENG li, TANG Zilai. The renewal of allocated industrial land in the perspective of property right system: the case of Hongkou district, Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2013(5): 23-29.)
- [2] 郭旭, 田莉. “自上而下”还是“多元合作”: 存量建设用地改造的空间治理模式比较[J]. 城市规划学刊, 2018(1): 66-72. (GUO Xu, TIAN Li. Top-down or multi-party collaboration: a comparative study on spatial governance of built-up areas in the developed regions of China[J]. Urban Planning Forum, 2018(1): 66-72.)
- [3] 何智锋, 华晨, 黄杉, 等. 杭州工业用地自主更新模式及规划管理对策[J]. 规划师, 2015(9): 33-38. (HE Zhifeng, HUA Chen, HUANG Shan, et al. Industrial land renovation and planning management in Hangzhou[J]. Planners, 2015(9): 33-38.)
- [4] 何智锋. 杭州市工业用地更新中的存量开发控制机制研究[D]. 浙江大学硕士学位论文, 2016. (HE Zhifeng. Research on stock development and control mechanism in the renewal of industrial land in Hangzhou[D]. The Dissertation for Master Degree of Zhejiang University, 2016.)
- [5] 姜克芳, 张京祥. 城市工业园区存量更新中的利益博弈与治理创新——深圳、常州高新区两种模式的比较[J]. 上海城市规划, 2016(2): 8-14. (JIANG Kefang, ZHANG Jingxiang. Benefit game and governance innovation in inventory land regeneration of urban industrial parks: based on pattern comparison between Shenzhen and Changzhou national hi-tech district[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(2): 8-14.)
- [6] 李冬生, 陈秉钊. 上海市杨浦老工业区工业用地更新对策——从“工业杨浦”到“知识杨浦”[J]. 城市规划学刊, 2005(1): 44-50. (LI Dongsheng, CHEN Bingzhao. The strategy of the re-use of the old industrial land in the Yangpu old industrial area—from industry Yangpu to knowledge Yangpu[J]. Urban Planning Forum, 2005(1): 44-50.)
- [7] 卢为民. 用地政策引领产业转型——新加坡节约集约用地启示[J]. 资源导刊, 2012(7): 42-43. (LU Weimin. Land use policy leads industrial transition—enlightenment from economical and intensive land use in Singapore[J]. Resources Guide, 2012(7): 42-43.)
- [8] 滕熙, 沙永杰. 新加坡产业空间发展历程及启示[J]. 上海城市规划, 2014(4): 77-82. (TENG Xi, SHA Yongjie. Planning process and development experience of Singapore industrial space: the process and experience[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(4): 77-82.)
- [9] 田莉, 梁印龙. 半城市化地区的工业化与土地利用: 基于我国三大区域三个百强县/区的分析[J]. 城市规划学刊, 2013(5): 30-37. (TIAN Li, LIANG Yinlong. Industrialization and land use in peri-urban area of China: an investigation of three top 100 counties from three urban clusters[J]. Urban Planning Forum, 2013(5): 30-37.)
- [10] 王梦迪. 低效工业用地再开发规划对策研究——以苏州工业园区为例[D]. 苏州科技大学硕士学位论文, 2017. (WANG Mengdi. Study on countermeasures of redevelopment of low efficiency industrial land: a case study on Suzhou Industrial Park[D]. The Dissertation for Master Degree of Suzhou University of Science and Technology, 2017.)
- [11] 赵民, 王理. 城市存量工业用地转型的理论分析与制度变革研究——以上海为例[J]. 城市规划学刊, 2018(5): 29-36. (ZHAO Min, WANG Li. Theoretical analysis and institutional transformation of urban industrial land conversion: a case study of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2018(5): 29-36.)
- [12] 周陶洪. 旧工业区城市更新策略研究[D]. 清华大学硕士学位论文, 2005. (ZHOU Taohong. Research of urban renewal strategy on old industrial district[D]. The Dissertation for Master Degree of Tsinghua University, 2005.)
- [13] 张磊, 苗华楠. 宁波市区工业用地存量开发空间整合与管控[J]. 规划师, 2017, 33(7): 137-141. (ZHANG Lei, MIAO Huanan. Spatial integration and control of industrial land stock development in Ningbo[J]. Planners, 2017, 33(7): 137-141.)
- [14] 赵燕著. 制度经济学视角下的城市规划(上)[J]. 城市规划, 2005(6): 40-47. (ZHAO Yanjing. Urban planning in the perspective of institutional economics A[J]. City Planning Review, 2005(6): 40-47.)

修回：2018-11