

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

赵民 王理

提 要 针对城市存量工业用地转型所面临的理论和实践困惑,以新制度经济学为视角,交易费用为线索,运用制度变迁、产权交易以及结构层面的国家理论等,构建基于“主体(政府与市场)——作用力(交易费用)——媒介(产权制度)”的分析框架,首先对存量工业用地的转型问题做理论解释;然后主要以上海市划拨工业用地的转型为例,对城市存量工业用地转型的政策目标、主要策略及相应的制度变革做历时性研究。最后探讨面向未来的制度建设及对规划的启示。

关键词 存量工业用地; 划拨工业用地; 交易成本; 制度变革

Theoretical Analysis and Institutional Review of Industrial Land Transformation: A Case Study of Shanghai

ZHAO Min, WANG Li

Abstract: In view of the theoretical and practical dilemmas in industrial land conversion, this paper reviews theories on New Institutional Economics, applies the concepts of transaction cost, institutional transformation, property rights and transaction, as well as the state theories at the structural level, and constructs the analytical framework of "main actors—forces—mediator". The paper then from a theoretical point of view explains the transformation of the existing industrial land. Administratively allocated industrial land in Shanghai is used as an example to illustrate policy objectives, main strategies and institutional changes of the existing industrial land. Finally, the paper discusses the agenda of further institutional building and the implications of this study on planning.

Keywords: existing industrial land use; administratively allocated industrial land; transaction costs; institutional reform

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201805003
文章编号 1000-3363(2018)05-0029-08

作者简介

赵民, 同济大学建筑与城市规划学院, 高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室, 教授, 博导,
zhaomin@tongji.edu.cn

王理, 上海同济规划设计研究院助理规划师, 工学硕士 718773372@qq.com

我国的经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点^①;同时,为了建设创新型国家和提高资源配置效率,我国的制造业升级和产业空间优化调整也势在必行。新时代的城市规划要直面这些重要课题。以上海市为例,新一版城市总体规划^②提出了建设“创新之城、人文之城、生态之城”和“卓越的全球城市”目标;为了促进高质量发展和绿色发展,新总规还明确了全市建设用地的总量控制要求,并将部分存量工业用地调整为科创、商贸等新型产业用地。重视建设用地的“存量优化和质量提高”,应是我国新一轮城市总体规划编制和实施的一个基本导向。

本文研究城市存量工业用地的转型问题,以存量划拨工业用地为重点。城市存量工业用地转型既是一个产业结构调整和城市物质性更新的过程,同时也是产权关系调整的过程;对于划拨工业用地而言,产权关系调整更有其复杂性。在实践中,有时“尽管区位条件的急剧变化提供了再开发的机遇,但划拨工业用地却面临着如何‘退出’的制度困境”(冯立,唐子来,2013);因为划拨工业用地的产权关系调整不仅涉及到基于市场原则的一般交易费用问题,还关系到新旧体制的衔接与转型问题。所以,必须将划拨工业用地的转型过程置于特定的产权制度框架及存在交易费用和制度成本的语境中来探讨。

本文首先从理论角度对存量工业用地转型做分析和解释；然后以上海为例，以历时性方式梳理和论述存量工业用地转型运作过程中的政策目标和相应的制度变革；最后探讨面向未来的制度建设及规划启示。

1 存量工业用地转型的理论分析

存量工业用地在转型过程中会受到交易费用的影响，而划拨工业用地的转型还将面临新旧制度矛盾导致的制度成本，所以对其做理论研究需要超越新古典学派基于完全竞争环境的“市场主动分配产权”的方法，转而在具有制度成本的现实世界中寻求解释。下文从理论梳理、分析思路和关键问题解释三个方面展开论述。

1.1 存量工业用地转型与制度经济学理论

在经济学领域中，社会利益分配一直是福利经济学研究的重点。根据福利经济学第一定理：如果没有外部效果、公共财产及无止境的规模经济，则完全竞争的市场会将初始的产权分布做有效率重新分配，其效果对全社会来说就是帕累托最优的状态（杨小凯，张永生，2003）。就存量工业用地来说，即便现实的工业房地产物业的使用价值保持不变或甚至上升，但土地本身的价值会随着城市经济发展及区位条件的变化而迅速上升，这将诱发工业用地的再开发。基于经济理性，这种现实价值与机会成本的落差将推动用地功能调整，使之转变成成为与该地块潜在价值对应的用途。

然而，存量工业用地转型的实际情况却是常常偏离上述基于完全市场条件的理论演绎，这就导致了主流经济学对资源配置效率的解释陷入困境。例如在现实中，尽管城市土地市场价值的上升使得许多存量工业用地迎来了更新机遇，但在操作中却会遭遇重重阻力；土地权利的复杂性及制度性约束，使得资源的重新配置及效率提升不易实现。为了克服正式制度的障碍，一些划拨工业

用地采用了非正式转型的方式，例如在保持划拨地产权属性不变的前提下，通过改建而不是重建的方式，实现从制造业到服务业的功能变更（冯立，唐子来，2013）。非正式转型可以在付出较低的市场交易费用的情形下实现用地功能的转换，但其背后也有着制度成本——即正式制度不被遵守的法治代价。就本质而言，制度成本亦是一种交易费用，主要体现在结构层面。

20世纪中叶以来，以科斯为代表的新制度经济学派通过引入交易费用概念，将制度因素置于经济分析中，使得许多实际现象在经济学模型中找到了自洽的逻辑，进而可针对实际问题提出“纠谬”的政策路径。因而制度学理论重新回归到经济学的舞台。

交易费用概念是制度经济学的核心议题。科斯认为交易费用是“谈判、签约及履行合同的费用”，肯尼斯·阿罗、张五常等学者则把交易费用定义为“经济制度运行的费用”（卢现祥、朱巧玲，2007）。将交易费用纳入产权变迁分析后，制度学派构建的理论逻辑是：由于产权向最优状态转化过程中存在交易费用，产权的初始安排会影响到资源的最终配置。由此建立起了产权和交易费用之间的关系，抑或说将产权变迁置于交易费用为正的环境中去探讨。

掌握制度因素及交易费用等理论概念，对于理解存量工业用地转型的复杂性很有帮助。我们可以观察到，在推动存量划拨工业用地向产权清晰的出让用地转变过程中，政府在向原权利人支付补偿金后方能收回国有土地使用权，然后才能采用市场化的招拍挂方式重新进行权利分配；或是以划拨土地的原权利人向政府补交出让金的方式，使得其持有的划拨土地蜕变为出让土地。在这个过程中，由于计划经济所遗留的利益格局，以及对土地资产的高预期收益等，均使得原土地权利人不会轻易“放弃”既有的权利——他们与政府的博弈在所难免，甚至理直气壮地“讨价还价”。由此，如果政府主管部门坚守成规、毫不让步（即不愿意付出必要的交易费用），将导致存量土地资产难以盘活，其后果

是社会总福利的损失。而原权利人这一方，如果制度化的产权变更所需付出的费用太高，也会转而谋求以“非正式”方式来改变划拨工业用地的使用方式。在现实中，非正式的交易方式可谓层出不穷；尽管这种“非制度化”转型的直接交易费用较低，但对正式制度的“漠视”或“挑战”，或是正式制度本身就不尽合理，则是构成了制度成本。为了消除或降低制度成本，制度本身的变革则不容回避。

综上，在具有制度约束和成本，以及存在交易“摩擦”的现实世界里，产权和交易费用理论可为存量工业用地的转型机制解释提供实用的逻辑。

1.2 制度经济学的分析思路

制度经济学的分析思路极为综合，涉及到资源配置、制度变迁、产权及交易费用，以及结构层面的国家理论等多个视角。

土地作为一种特殊的资源，在空间生产和使用过程中总是表现出某种程度的稀缺性，因而土地资源中充斥着市场利益主体之间的博弈，同时还伴随着经济活动的组织结构变化。如就存量划拨工业用地转型来看，产权关系的调整既是土地资源在不同权利人——或称利益集团之间的交易，亦是在不同体制之间的转换。转型中伴随的相关政策及法律变化实际上是一种制度变革的过程；而土地权利相关者、市场和国家（由中央和地方政府所代表，下同）之间的利益博弈既是这一过程的推动因素，也必定会受制于当前的制度框架和博弈能力而达成某种均衡状态。

在新制度经济学的分析框架中，对代表国家利益的政府行为探讨是理解存量工业用地转型的内在机制的关键。根据诺斯构建的有关国家的新古典理论^③，国家最基本的目标有两个：一是界定形成产权结构的竞争与合作的基本规则，即在要素和产品市场上界定所有权结构，这能使统治者的租金最大化；二是在第一个目标框架中降低交易费用，以使社会产出最大化，从而使国家税收增加（卢现祥，朱巧玲，2007）。据此演

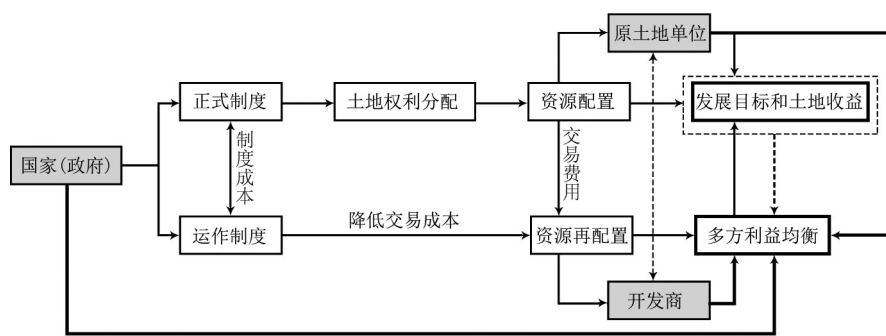


图1 基于制度经济学理论的存量工业用地转型解释框架

Fig.1 Analytical framework for industrial land use transformation based on Institutional Economics theory
资料来源：作者自绘。

绎，在我国城市土地公有制的背景下，对存量工业用地转型有着以下两个逻辑过程：①政府自上而下的制度供给——定义土地权利——改变土地资源配置——实现政府发展目标和土地收益；②政府在既定制度下调整“游戏规则”——降低交易成本——促进土地资源的合理配置——在多方博弈中达成利益均衡。基于上述两点，可以建构如下解释框架（图1）。

以制度经济学观点，缘于新旧制度转换的摩擦及滞后性，市场的不确定性和决策者的有限理性，交易费用存在于转型过程中的每个环节；制度-政策的宽松/收紧导致的交易费用的高低决定了转型是否发生、以及能否顺利推进。在交易费用的约束下，相关利益集团的逐利行动主要发生在“政策允许”及“政策未界定”的范畴内；在“政策禁止”范畴内谋利则风险极大，可能会付出高昂的成本（图2）。现实中，利益集团在权衡“投资——收益”，包括考量了制度红利^④以后，如果发现效益大于交易费用，资源优化配置的运作就会发生。

在制度经济学的博弈模型中，政府既为一般的理性经济人，同时又是市场经济中的一个“例外角色”；相对于追逐经济利益最大化的市场主体，政府的作用、目标或行为动机是多元的，其行为准则建立在横向和纵向层面的综合权衡基础之上。横向层面，要对经济、社会、政治等目标做综合考量；除了适当攫取土地增值的经济利益外，还要维护社会公平和化解各种社会矛盾。例如，

为了解决国企改革中的员工安置问题，政府需要让渡一部分土地增值给企业和员工。纵向层面，理性的决策还需要基于对城市短期利益和长期利益的权衡（郑德高，卢弘旻，2015），或是为了“保增长”，以及强调短期收益最大化而偏重于房地产开发；或是注重于对产业发展的培育及就业岗位的提供，从而有利于经济的长期增长及持续性的财税收入。

具体而言，政府将存量工业用地规划为综合用地，或是将产权模糊的划拨用地转变为产权清晰的出让用地，其目的既是为了获得土地收益，更是为了优化资源利用、促进经济社会的可持续发展，即实现帕累托改进。由于市场环境的变化及政府执政理念的更新，帕累托改进过程往往是曲折的，将会经历政策放松（资产流失）——政策收紧（资产沉淀）——政策再次放松（兼顾多方利益）——政策调整（强化国家利益）——政策规范化（重视制度建设）的不断试错和调整过程，最终达成符合市场规律的交易均衡，并实现制度化运作。

1.3 存量工业用地的产权问题及渐进式改革的经济学解释

1.3.1 存量工业用地的有限产权及转型的交易费用

城市土地作为特殊资源，在产权上既具有一般物品的共性，又具有自身的特征。土地产权的权能范畴十分宽泛，即使国家是土地所有者和初始权利的分

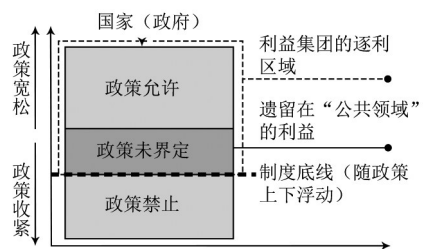


图2 相关利益集团的逐利行为与制度-政策的关系示意

Fig.2 The relationship between profit-seeking behaviors of interest groups and the institutional constrains

资料来源：作者自绘。

配者，土地的产权界定和权利空间仍会存在一定的模糊性，因此总有一些产权不在政府当下的认知范围内——即遗留在“公共领域”。另一方面，产权是一组权利束，其中每一项权利的界定和落实都存在交易费用；因而即使是在已知的产权范畴内，国家对产权的界定和执法也仍取决于界定产权带来的边际收益和所付出的边际成本的比较。换言之，由于存在制度成本约束，尚难以对每一项产权都界定清楚，例如迄今景观眺望权^⑤就尚未被界定（赵民，高捷，2006）。由于现实中总会有一些模糊地带及未被明确界定的产权，所以一定程度的产权不完整是难以避免的。

在我国土地公有制（国家所有和集体所有）的条件下，即便是企业和私人拥有土地产权（《物权法》所界定的各类“用益物权”），它也不可能是一种不受制约的权利；即使在实行土地私有制的国家，土地权利人也仍要服从规划管控及缴纳税赋。根据朱介鸣等的论述，土地产权与其他资产产权的不同之处在于：土地使用权和开发权受到土地规划的限制；土地出租及收益权会受到国家政策的限制；政府对个体可以强制性终结使用权或限制进行地块的交易（朱介鸣，刘宣，田莉，2007）。

我国的国有划拨土地使用制度是对应于计划经济的一种制度安排，有其历史必然性；但相对于当今的市场经济环境，其产权安排则显得极为特殊。由于取得的无偿性，国家赋予其权利的范围也很狭窄，对土地使用及流转所规定的条件也堪称苛刻。此外，即使是改革开

放后新制度下的出让工业用地，使用人的处置权利也是很有限的。因此可以说，在正式制度下，无论是划拨、还是出让形成的存量工业用地，其使用功能和产权转型均隐含着很高的交易成本。在过去的数十年中，或是为了降低交易费用，或是为了推进产业升级和经济转型，政府出台了诸多法规和政策，但迄今制度设计的法源及系统性、稳定性均存在较大不足。

1.3.2 渐进式制度改革的经济解释

在存量工业用地转型中，特别是从缘自于计划经济的模糊产权向市场经济所需的清晰产权的转变，包含着功能转换、权利转移、政策调整及制度创新的过程；这些转变均与一定的交易费用相联系，在实践中不可能一蹴而就，相关的制度改革亦是渐进式的。对此可以运用经济学理论加以解释。

新兴古典经济学在制度经济学的基础上一以贯之地发展了交易费用理论，并将交易费用分为内生交易费用和外生交易费用。例如，政府在进行土地收储时所付出的议价成本、工业用地协议出让导致的腐败和寻租现象等社会成本，均属于内生交易费用的范畴；而制度创新、实施、监督的成本则属于外生交易费用，两者之间呈现此消彼长关系（杨小凯，张永生，2003）。在外生交易费用的曲线弹性小于内生交易费用的情况下，存在着推动产权不断明晰化的动因。如图3所示，当 $C_{外3}+C_{内3}<C_{外2}+C_{内2}<C_{外1}+C_{内1}$ 时，就有了持续推动转型从P1演进到P3的动因及动能。反过来，当明确界定划拨工业地产权所需付出的交易费用（如土地收储后招拍挂）大于保持模糊产权下的非正式转型的机会成本及未来契约风险成本时，基于非正式交易的转型将会先于正式的制度化转型。

新兴古典产权理论认为，由于界定产权的外生交易费用和产权界定不清引起的内生交易费用之间存在不可兼顾的两难冲突，所以产权并不是越明晰越好；在一定条件下，产权的模糊设定往往要比清晰界定的产权更有效率^⑥（杨小凯，张永生，2003）。这也解释了在既定的经济社会发展背景下，制度变革和权

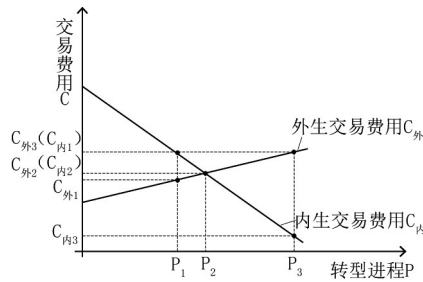


图3 转型过程中内生交易费用和 外生交易费用之间的互动关系

Fig.3 The interactive relationship between endogenous transaction cost and exogenous transaction cost in the process of transformation

资料来源：作者自绘。

利界定往往采用渐进方式，而不是直接跨越至终极的理想状态。也就是说，既要降低交易费用，又要不断权衡制度成本和完善制度设计；既要做到有法可依、执法必严，又要为行政决策留有一定的弹性空间，从而使转型从“可行”向“较优”而不断嬗变。

2 上海存量划拨工业用地转型的政策导向与制度变革研究

在我国经济社会体制的改革进程中，计划经济时期遗留的划拨工业用地的流转方式曾经历了从非正式、不规范到较为制度化、规范化的转型过程；这一过程与相应的制度供给与创新探索实践密不可分。下文首先介绍划拨工业用地的概况及相关的制度安排，然后以历时性方式对上海划拨工业转型的政策导向与制度变革做梳理及评述。

2.1 划拨工业用地的本质及转型的必要性

计划经济时期，我国在城市实行的是土地无偿划拨使用制度。改革开放以后，包括土地在内的要素市场逐步建立起来，对城镇经营性用地实行有偿使用，并最终选择了主要以市场化的招拍挂方式供地。与此同时，历史遗留下来的存量划拨工业用地仍保持着“单位”无偿持有和使用状况，但在不断深化改革的大背景下，也越来越趋于进入市场化轨道（赵民，陶小马，2001）。

划拨工业用地是诸多国有划拨用地

中的一个主要类型，其基本状况可以归纳为：①通过行政划拨无偿取得；②使用无限期；③权利有限。具体而言，划拨工业用地在法律意义上由国家所有，由政府主管部门将使用权授予工业企业，主要为国企单位；单位享有划拨土地使用权，但不享有土地权利处置权。由于是无期限和无偿土地使用权，划拨土地在某种程度上似蜕变成了“单位所有制”，或可称之为“模糊产权”（朱介鸣，2001）。

在城市土地和房地产市场尚未大规模兴起，城市土地价值尚未充分显现的状况下，行政性划拨用地与市场化的出让用地“双轨并存”尚不是一个很大的问题。但随着市场化改革的快速推进和经济的高速增长，城市土地的价值不断凸显，加之房价持续上涨，导致存量土地的机会成本不断上升；土地的“双轨制”以及运作中的政策混沌使得既有产权安排的弊端不断暴露出来。由于一旦改变用地方式，相关权利人便能从划拨工业用地中汲取巨大的经济利益，因而围绕经济利益的博弈在所难免，非制度化、甚至违法的运作不断发生。

在此情形下，相关领域的改革势在必行、且刻不容缓——土地权利制度作为一种上层建筑必须随经济基础的变化而不断变革和不断完善。以上海而言，在我国的渐进式改革的大背景下，涉及划拨工业用地的制度变革大体有四轮，每一轮变革都有其特定的背景和政策侧重点，且各轮之间有一定的交集。

2.2 第一轮制度变革：支持国企改革的权宜性制度安排

第一轮制度变革的时间为1990年代初期。当时关于存量划拨工业用地转型已经有了行政立法依据。在“国家依法实行国有土地有偿使用制度”新立法背景下，1990年5月国务院颁布了行政法规《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》。根据该条例：划拨土地使用权者必须依据有关规定，签订土地使用权出让合同，向当地市、县人民政府补交土地使用权出让金或者以转让、出租、抵押所获收益抵交土地使用权出让金，其

划拨土地使用权和地上建筑物、其他附着物所有权可以转让、出租、抵押（第四十五条）。此外该条例还规定：对划拨土地使用权，市、县人民政府根据城市建设发展需要和城市规划的要求，可以无偿收回，并可依照本条例的规定予以出让（第四十七条）。

在当时国有企业改制及城市土地市场还处在建设初期的大背景下，一方面存在着法规约束，一方面又必须要推进改革，因而中央和地方政府都选择了以实施性制度的变革来为国企“松绑”——亦即通过降低交易费用来支持国企改革。

例如据1998年原国家土地管理局的行政规章《国有企业改革中划拨土地使用权暂行管理规定》：国有企业改革中处置土地使用权，需要改变土地用途的，应当依法办理有关批准手续，补交出让金或有关土地有偿使用费用；按照国务院规定，属于特殊行业的国有企业，其土地收益可全额留给企业，用于安置企业职工以及偿还企业债务（第十三条）：在土地有偿使用费用方面，可采取适当优惠政策鼓励和支持国有企业改革，具体办法由各地根据本地实际情况制定（第十七条）。另据1999年《国土资源部关于加强土地资产管理促进国有企业改革和发展的若干意见》：国有企业改革时，可按规定自主选择土地资产处置方式，鼓励以货币、资本、股本等多种形态综合实现土地资产价值；非国有资本购买、兼并、参股原国有企业时，可将企业原划拨土地评估作价后同其他国有资产一并转为国有股，逐步通过股权转让变现。

这一时期上海制定的操作性规则同样也很“宽松”。如据1990年9月市政府发布的《上海市浦东新区土地管理若干规定》：土地使用权以协议方式出让时，其出让金根据不同的土地开发成本、土地效益、地段等级、用途、规划参数、用地年限和其他条件，由出让方和受让方协商确定（第八条）；原有通过行政划拨等方式依法无偿取得土地使用权的土地使用者，经申请批准，签订土地使用权出让合同，补交土地出让金后，其土

地使用权可以转让、出租、抵押（第十二条）；鼓励原有通过行政划拨等方式依法无偿取得土地使用权的中方企业，按照规划，以国有土地使用权作为投资、合作条件与外商合办企业，其国有土地使用权可以折算为政府投入股，并可将其中一部分股金返还给原土地使用者（第十三条）。

至1996年，上海市依据相关法律和国务院行政法规制定了地方规章《上海市土地使用权出让办法》。相关的规定为：以划拨方式取得土地使用权的，转让房地产时，有前款所列情形之一的，应当由房地产转让的受让人与出让人签订出让合同，并按规定支付土地使用权出让金后，取得土地使用权（第十一条）；土地使用权出让可以采取协议、招标、拍卖和市人民政府批准的其他方式。用于商业、旅游、娱乐和豪华住宅项目的土地使用权出让，应当通过招标、拍卖方式进行（第十四条）。

根据上述行政法规、规章和政策文件：划拨工业用地改变用途和出让需要获得批准，并补缴出让金，但出让金不是以市场竞价方式来确定；国有企业被赋予了处置划拨工业用地的很大灵活性，可以通过多种方式来处置使用权和获取利益、甚至变现。回顾当时的情形，一方面，政府为了推进国企改革，并化解经济转轨时期的社会矛盾，有必要做出一些权宜性安排和让渡一部分利益；另一方面，由于制度建设不完善、规则不统一，国有资产流失等问题也很突出。在整个1990年代，通过协议方式出让，一大批位于上海中心城区的存量划拨工业用地转向了房地产开发。

2.3 第二轮制度变革：推行“招、拍、挂”等正式制度

第二轮制度变革的大致时间为2000年至2008年。在1990年代的制度变革和实操中，国企在转制或退出过程中以协议方式确定存量划拨土地的出让价格，改革既取得了较大进展，亦出现了诸多新矛盾：特别是原划拨土地使用权持有单位与开发商合作，以补交出让金方式“拿地”和进行房地产开发，不仅会低估

国有资产价值，而且“不透明”和“非竞争”的运作方式还易引发“设租和寻租”行为。规划建设领域的腐败高发显然与当时的“宽松政策”和运作“不规范”有关。

鉴于划拨工业用地协议出让和运作中暴露出来的种种弊端，中央政府对相关政策做了一定调整。新出台的一系列政策文件对土地出让和改变使用性质的程序做了较为严格的规定。其中：2002年原国土部颁布的行政规章《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》明确了“商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地，必须以招标、拍卖、挂牌方式出让”；2004年出台的政策文件《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》进一步要求：除按现行规定必须实行招标、拍卖、挂牌出让的用地外，工业用地也要创造条件逐步实行招标、拍卖、挂牌出让；2006年的政策文件《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》则明确提出：工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让，其出让价格不得低于公布的最低价标准。

2007年3月《中华人民共和国物权法》公布，同年10月起施行。该法第一百三十七条第二款规定：工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖等公开竞价的方式出让。随即，原国土部对其2002年的《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》做了相应修正，明确了包括工业在内的经营性用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让。

在中央政府的新制度框架下，上海对存量工业用地出让制度也做了若干调整。如据2004年出台的地方规章《加强中心城区改变土地使用性质规划管理的暂行规定》：在已建的文化、教育、卫生、体育等各类公共服务设施以及工厂、仓储等第二产业用地上，新建、改建、扩建项目，应严格按经批准的规划执行……对上述各类设施用地，在编制规划时，应严格控制此类用地改性为住宅用地……；再如据2005年上海市人民

政府办公厅转发市规划局《关于进一步加强本市规划管理若干意见》：在现有的交通、邮电、环卫等各类市政公用设施，文化、教育、卫生、体育等各类公共服务设施，以及工厂、仓储等第二产业用地上，凡新建、改建、扩建项目，必须严格按照经批准的规划执行，不得随意改变土地使用性质。

另据2008年修正版《上海市土地使用权出让办法》：用于商业、旅游、娱乐、金融、服务业、商品房等项目的土地使用权转让，应当通过招标、拍卖方式进行，但经市人民政府批准以协议方式出让土地使用权的特殊情形除外（第十四条）。

就中央政府有关工业用地出让的政策法规文措辞看，从“逐步实行”到“必须”，再到“应当”，呈现了趋于收紧，而后又适度放松的过程。上海的制度变革则是在中央政府的政策框架内，结合地方实际做了一些调整，包括收紧了存量工业、仓储等第二产业用地的改性，强调了规划的作用；但没有明文将工业项目的土地使用权出让规定为“应当通过招标、拍卖方式”，而是仍然留出了“协议方式出让”的口子，在“特殊情形下”可以不走招拍挂出让程序（表1）。

2.4 第三轮制度变革：出台划拨工业用地“三个不变”等暂行政策

第三轮与第二轮制度变革有着一定的交集期，大致为2005年至2012年。由于第二轮制度变革中的“规范化”以及对划拨工业用地改性的收紧，难免会导致一定的资产沉淀和提升机会成本；第三轮变革的缘起是地方政府试图规避现行制度的约束，以及随后中央政府支持利用划拨用地兴办现代服务业的相关政策出台，从而对划拨工业用地的控制有所松动，尤其是对非正式转型出现了由“默许”到“支持”的政策变化。

早在2005年，由上海市经济委员会牵头制定的《上海市“十一五”创意产业规划》中就提出了促进创意产业发展的支持性政策，尤其是鼓励采用“三个不变”的方式，即老厂房、老仓库、老

表1 各时期中央和上海市的相关法规和政策表述

Tab.1 Relevant regulations and policy statements of Central Government and Shanghai Government in different years

年份	中央政府	上海市政府
2002	必须以招标、拍卖、挂牌方式出让建设用地(未涉及工业)	——
2004	工业用地也要创造条件逐步实行招标、拍卖、挂牌出让	工厂、仓储等第二产业用地上,新建、改建、扩建建设项目,应严格按经批准的规划执行…应严格控制此类用地改性为住宅用地
2005	——	工厂、仓储等第二产业用地…必须严格按照经批准的规划执行,不得随意改变土地使用性质。
2006	工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让	——
2007	工业、商业、旅游…应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让	——
2008	——	商业、旅游、娱乐、金融、服务业、商品房等项目的土地使用权转让,应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让(未涉及工业)

资料来源：作者根据相关法规和政策文件整理。

大楼的房屋产权关系不变，房屋建筑结构不变、土地性质不变，兼顾各方面利益，减低建设开发成本，促进创意产业园区加快建设。2006年，上海市虹口区主动先行先试，出台了《关于进一步推进本区创意产业园区建设的实施意见》，提出：利用闲置厂房实施创意产业园区建设应遵循“三个不变”原则，即创意产业园区的房屋产权关系不变，房屋结构不变，土地性质不变……。“三个不变”政策降低了交易费用，促进了存量工业用地的再开发。据有关研究，上海虹口区划拨工业用地更新所涉及到的145个地块中，有76个地块为土地性质不变、用途变更的非正式更新（冯立，唐子来，2013）。

在地方实践的推动下，中央政策亦出现一定的松动。2007年出台的《国务院办公厅关于加快发展服务业若干政策措施的实施意见》要求：积极支持以划拨方式取得土地的单位利用工业厂房、仓储用房、传统商业街等存量房产、土地资源兴办信息服务、研发设计、创意产业等现代服务业，土地用途和使用权人可暂不变更。

在中央政府的首肯下，地方进一步出台相关政策。2008年，上海市经委、市委宣传部出台的《上海市加快创意产业发展的指导意见》提出：积极支持以划拨方式取得土地的单位利用工业厂房、仓储用房、传统商业街等存量房产、土地资源兴办创意产业，土地用途

和使用权人可暂不变更。2008年，上海市人民政府办公厅转发市房地资源局《关于促进土地节约集约利用加快经济发展方式转变若干意见的通知》还提出：对现代服务业聚集区、创意产业园区内的工业项目，鼓励“腾笼换鸟”，经过产业部门认定后，在不改变使用权人、土地用途条件下，支持原用地者利用存量国有建设用地兴办信息服务、研发设计、创意产业等现代服务业。同年，上海市规划和国土资源管理局关于《关于促进节约集约利用工业用地、加快发展现代服务业的若干意见》也明确表示：积极支持原以划拨方式取得土地的单位利用工业厂房、仓储用房等存量房产与土地，依据国家产业结构调整的有关规定，在符合城市规划和产业导向、暂不变更土地用途和使用权人的前提下，兴办信息服务、研发设计、创意产业等现代服务业……。至2009年，上海市通过五批次共设立了80多个创意产业集聚区，其中2/3属于“保护性和创造性地开发老厂房、老仓库和老大楼”^⑦。

出台不改变土地产权属性的“三个不变”等暂行政策规定，在形式上似可规避现行制度的束缚。在这个过程中，一方面，市场主体对利益的追逐和新兴业态的发展诉求，促成了土地厂房使用功能的更新；另一方面，自下而上的探索和主动作为也推动了制度层面的变革，体现了主体“行动”对制度“结构”的能动作用。

然而“三个不变”这类做法也并非百利而无一害，就其本质而言仍然在延续模糊产权并有悖于相关行政法规的明文规定，相关主体之间的权利关系难以清晰，这些构成了现实和潜在的制度成本。因而以发展创意产业及现代服务业为诉求的非正式转型只能是控制在一定空间、时间范围内的权宜之计。

2.5 第四轮制度变革：探索和形成存量工业用地更新的规范途径

第四轮制度变革大体上始于2012年。十八大以后，我国的政治、经济和社会发展进入了新时代，建设社会主义市场经济和法治国家的目标和举措更为明确和有力。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的“健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”，为新一轮制度变革指明了方向。

关于前述的“三个不变”非正式转型，由于产权不清，尽管因为可以降低短期的交易费用而促进了创意等产业的发展，但在运作中的弊端也不断暴露出来，诸如因为权利关系不明晰而导致争端及诉讼，一些创意产业园区在运作中趋于追逐商业利益而偏离了支持文化创意的初衷；此外，大量存量划拨工业用地在“三个不变”名号下改变土地的实际用途和变相入市，不可避免地会对制度化的“招拍挂”商办用地市场造成冲击、导致供需失衡。因而深化改革，探索和规范存量工业用地更新和转型的运作方式再次被提上议事日程。

此外，上海目前不仅要继续解决原划拨工业用地的转型问题，而且还要面对部分出让工业用地的综合开发及转型诉求。因而，新一轮制度变革要系统应对包括划拨工业用地和出让工业用地在内的存量工业用地转型的现实挑战，并致力于推进规范化、制度化运作。

2014年《上海市政府印发关于进一步提高土地节约集约利用水平的若干意见》明确提出：支持单一主体或联合开发体，按照统筹规划、公益优先的要求，采用存量补地价方式，并按照规划

实施存量工业用地的整体转型。2015年《上海市加快推进具有全球影响力的科技创新中心建设的规划土地政策实施办法》第九条规定：存量工业用地、研发总部类用地按照规划提高建筑容积率的，土地使用权人按照规定补缴土地出让价款；区县可以根据产业类型和土地利用绩效等情况，按照一定比例收取土地出让价款，降低创新创业和产业转型升级成本。具体比例，由区县集体决策确定。2016年《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》第十八条规定：以划拨方式取得的存量工业用地，现状使用条件符合规划的，经区县批准，可按照存量补地价方式办理划拨转让手续。2016年《关于中国（上海）自由贸易试验区保税区域综合用地规划土地管理的若干意见》的第十一条（存量建设用地盘活）则更为明确地规定：涉及存量用地转为综合用地的，应当重新签订国有建设用地使用权出让合同；经批准同意转型为综合用地的，土地权利人应当按照市场评估价补缴土地价款。

此外，2016年上海市人民办公厅转发的市规划国土资源局《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》第十九条还规定：按照国土资源部等《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见》（国土资规〔2015〕5号）相关规定，支持原土地使用权人利用存量工业用地发展先进制造业、生产性服务业、研发总部经济。按规划转型为标准厂房、研发总部通用类用地的，经投资或相关主管部门认定后，可以实行继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策。2017年《关于创新驱动发展巩固提升实体经济能级的若干意见》则规定：存量工业和研发用地按规划提高容积率的，各区政府可根据产业类型和土地利用绩效情况，确定增容土地价款的收取比例。

分析上述政策文件，可以认为在存量工业用地转型方面，上海的政策导向和制度设计已经从以往的“三个不变”权宜做法，转向了更为强调“存量补地价”、“按规定补交土地出让金”、“划拨

转让”以及“重新签订国有建设用地使用权出让合同”的规范运作，表明转型已经在进入制度化的轨道。与此同时，“按一定比例收取土地价款”、“集体决策确定”、“过渡期政策”等措辞也表明，新的制度变革依然留出了一定的弹性空间。

3 结论

3.1 主要结论

在全国及上海市的存量工业用地中，划拨工业用地的数量极其庞大。这是在几十年的计划经济体制下形成的，是国家和全民的宝贵财富，需要明晰产权和盘活。另一方面，改革开放后在新体制下的出让工业用地数量则更为庞大，其中部分已经需要退出或调整使用功能。总之，无论是划拨还是出让形成的城市存量工业用地，均有转型诉求。

城市存量工业用地转型既是一个物质性更新的过程，也是一个与制度变革、权利转移相联系的过程，有其内部和外部的诸多成因，涉及多方面的利益关系及治理策略。本文从新制度经济学的视角出发，探讨存量工业用地的产权问题及转型的理论解释。研究提出，在具有制度约束和存在交易“摩擦”的现实世界里，既定的制度结构和导致的交易费用对转型效率有着巨大影响。

就我国土地权利的正式制度而言，在“城市的土地属于国家所有”前提下，1988年4月的宪法修正案加上了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”的规定。根据宪法修正案，1988年12月全国人大通过了对土地管理法的修正，规定了“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让。土地使用权转让的具体办法，由国务院另行规定。”此外还规定“国家依法实行国有土地有偿使用制度。国有土地有偿使用的具体办法，由国务院另行规定。”根据法律授权，1990年5月国务院颁布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》。自此，基于宪法、法律的创制，行政法规的实操规则建构，使得我国城市土地市场从无到有蓬勃发展起来了。亦即，由

于新的制度建设,使得土地产权交易和权利转移得以进行。

另一方面,在既定制度下,无论是划拨、还是出让形成的存量工业用地,其使用功能和权利转移均隐含着很高的交易成本。在过去的数十年中,或是为了支持国企改革,或是为了推进经济转型及发展创意产业等,中央和地方政府出台了诸多部门规章和政策,以求降低存量工业用地转型的交易费用。回顾上海各个时期存量工业用地转型的政策导向和运作规则,无论是协议方式出让或自主选择土地资产处置方式,还是“三个不变”,以及“按一定比例收取土地价款”、“过渡期政策”等,均很务实,并都有其特定的缘由;这些地方性规则有效降低了交易费用,促成了存量工业用地的转型及优化配置。但另一方面,这些策略性运作规则并非都有充分的法源依据,有的明显有悖于现行法律、法规的明文规定。由此看来,微观层面的交易费用降低客观上也有其结构层面的制度成本。从本文的研究看,这种制度成本有着双重内涵,它既是地方规则偏离上位规则而有悖于法制精神所导致的制度代价,亦是上位规则的滞后^⑥及缺乏必要的弹性所构成的制度成本。

我国改革开放的总目标是要建设社会主义市场经济和法治国家。这个目标坚定不移,需要在实践和探索中不断推进改革和制度建设。对于存量工业用地转型而言,为了使制度化、规范化运作,与控制交易费用和提高运作效率并行不悖,需要既坚持十八大提出的“有法必依、执法必严、违法必究”方略,又要不断完善制度设计——尤其是中央政府主管部门要积极作为,主动研究改革发展中的新情势、新问题,为地方层面的操作性规则制定提供制度框架和政策指引;此外,人大立法和行政立法还应为城市政府的行政决策留有一定的探索空间,以顺应新时代的深化改革和创新发展要求。

3.2 对城市规划的启示

城市存量工业用地转型的理论 with 制度问题与城市规划工作有着密切关系。

在经历了多年的快速经济增长和空间拓展后,我国的许多大城市、特大城市已经开始进入存量发展时代。存量工业用地在城市建成空间中的占比往往很大,因而规划将面临存量工业用地转变使用功能和转型发展的诸多课题。规划师需要理解存量用地的转型或再开发,其产权属性及权利变迁对物质性规划设计有着非常重要的影响力;同时,规划设计方案的细节,诸如地界、功能安排、兼容性、容积率、层高等,对相关主体的权益亦可能会造成重大影响。

从存量工业用地转型的具体制度设计看,均是把符合“规划条件”、符合“控制性详细规划”或“严格按经批准的规划执行”等作为前置条件。其实规划管控本身就是一种制度,其滞后或不当,也是一种制度成本。在很大程度上,规划本身的合理与否,决定了转型的效率、甚至成败;合理和具前瞻性的规划有助于各方权利主体的多赢,从而也就降低了交易费用。

这就要求在规划的编制过程中(尤其是控制性详细规划),若涉及存量工业用地的调整及再配置,需要既谋求功能优化、又要权衡背后的利益格局的变化及隐含的交易费用,从而确保规划具有现实的可实施性,并使得新的空间形态与政策导向相契合。

注释

- ① 引自习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告,2017年10月18日。
- ② 见国务院关于上海市城市总体规划的批复,国函[2017]147号。
- ③ 新制度经济学的研究框架中有时将国家视为自利的“掠夺者”。在社会主义的治理框架下,国家利益最大化与广大人民群众的利益最大化相统一;在实践中,客观上亦会出现地方政府违背科学发展观的种种异化现象。
- ④ 根据新制度经济学,社会主体之间形成合作、建立产权制度时的总产出与不合作时总产出之间的差额即为制度红利。
- ⑤ 例如景观眺望权。根据赵民、高捷(2006)的研究:眺望权在我国尚未有民法的定义及“物权”化,客观上使得将“外部景观价值内部化”的开发方式大行其道。
- ⑥ 例如后文所介绍的划拨工业用地再开发的“三个不变”政策,客观上降低了交

- 易费用,促进了存量工业用地的再开发。
- ⑦ 数据来自上海创意产业中心《2009上海创意产业发展报告》,2010年6月发布。
- ⑧ 以《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》为例,自1990年5月颁布以来没有修订过,已经“暂行”了近30年。

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] 杨小凯,张永生.新古典经济学与超边际分析[M].北京:社会科学文献出版社,2003.(YANG Xiaokai, ZHANG Yongsheng. New classical economics and inframarginal analysis[M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2003.)
- [3] 赵民,陶小马.城市发展和城市规划的经济学原理[M].北京:高等教育出版社,2001.(ZHAO Min, TAO Xiaoma. Economic theory of urban development and planning[M]. Beijing: High Education Press, 2001.)
- [4] 朱介鸣.模糊产权下的中国城市发展[J].城市规划汇刊,2001(6):22-25.(ZHU Jieming. Urban development under the obscure property rights in China[J]. Urban Planning Forum, 2001(6):22-25.)
- [5] 朱介鸣,刘宣,田莉.城市土地规划与土地个体权益的关系——物权法对城市规划的深远影响[J].城市规划学刊,2007(4):56-64.(ZHU Jieming, LIU Xuan, TIAN Li. The relationship between land use planning and individual land rights—the impact of law of property rights on urban planning[J]. Urban Planning Forum, 2007(4):56-64.)
- [6] 卢现祥,朱巧玲.新制度经济学[M].北京:北京大学出版社,2007.(LU Xianxiang, ZHU Qiaolin. New institutional economics[M]. Beijing: Peking University Press, 2007.)
- [7] 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(3):25-32.(ZHENG Degao, LU Hongmin. Institutional change and economic logic of Shanghai industrial land renewal[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(3):25-32.)
- [8] 赵民,高捷.景观眺望权的制度分析及其在规划中的意义[J].城市规划学刊,2006(1):22-26.(ZHAO Min, GAO Jie. View-rights and its implications on urban planning[J]. Urban Planning Forum, 2006(1):22-26.)