

城市更新语境下存量工业用地“零星转型”路径研究——以上海市闵行区为例

Research on the Unintegrated Transformation Path of "Stock Industrial Land" in the Context of Urban Renewal: A Case Study of Minhang District in Shanghai

盛爱萍 SHENG Aiping

摘要 在土地空间资源紧约束的背景下,上海正由外拓增量扩张转向内涵存量优化,存量工业用地是城市更新的重要空间载体。“零星转型”作为存量工业用地转型的一种重要模式,具有主动性强、灵活机动、数量多等特点,对于存量工业用地的挖潜具有现实意义。以闵行区为例,其存量工业用地“零星转型”推进进程缓慢、效果不明显,面临多方利益主体博弈、流程机制待健全、部门协调需统筹、运营管理弹性需改善、公众参与有待提高等困境。基于城市更新语境,以动力、路径、权责、机制与方法5个维度为抓手,结合实践经验,提出增强动力、畅通路径、厘清权责、完善制度和创新方法5个方面的转型路径,以期为类似工业用地更新提供借鉴。

Abstract Under the background of tight constraints on land resources, Shanghai is shifting from external expansion to stock optimization, and stock industrial land is an important spatial carrier of urban renewal. As an important mode of stock industrial land, "unintegrated transformation" has the characteristics of strong motivation, flexibility and large quantity, and has practical significance for tapping the potential of stock industrial land. Based on the context of urban renewal, taking Minhang District as an example, the progress of "unintegrated transformation" of existing industrial land is slow and the effect is not obvious. It is faced with several problems, such as the game of multi-stakeholders, the unsound mechanism, the lack of coordination among departments, the inflexible operational management, and insufficient public participation. Taking the five dimensions of motivation, path, power and responsibility, mechanism and method as the starting point, combined with practical experience, it proposes the transformation path in five aspects, attempting to provide references for the renewal of similar industrial land.

关键词 零星转型;城市更新;存量工业用地;转型路径;闵行区

Key words unintegrated transformation; urban renewal; stock industrial land; transformation path; Minhang District

文章编号 1673-8985 (2023) 02-0060-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20230209

0 引言

党的十九届五中全会工作会议提出,城市更新是构建发展新格局,推动城市高质量发展的重要战略举措。在城市内生更新的语境下,存量工业用地作为产业发展的重要空间载体,成为保障新产业、新技术、新业态等的主要战场。在土地资源紧约束下,《上海市城市总体规划(2017—2035年)》提出盘活存量工业用地,通过挖潜的方式最大限度地提高工业用地的利用效率,将现状工业用地减量45%—65% (320—480 km²)^[1]。上海市现状工业用地约占总建设用地的三成,呈现量大面广、空

间破碎化与配置低效等特征,“零星转型”是指未划入整体转型区域的、权利主体单一且具备独立开发条件的工业用地自主转型。其作为存量工业用地的一种重要模式,具有主动性强、灵活机动、数量较多等特点,对上海提升城市空间活力,完善城市功能具有重要意义。

国内关于存量工业用地“零星转型”研究起步较晚,冯立等^[2]明确了现有工业用地转型路径;杨帆^[3]从规划审批部门、规划组织等政策层面对零星转型进行初探;赵民等^[4]总结了存量工业用地转型的理论依据;顾岳汶等^[5]从转型机制、转型方法等角度研究零星转型的方法依据。既有研

作者简介

盛爱萍

上海闵行规划设计研究院有限公司

规划二所副所长,工程师

395825797@qq.com

究大多集中于存量转型与存量工业用地转型,较少从“零星转型”开展研究,尤其是针对“零星转型”的实施方法、实施机制及实施成效等系统性模式探究存在空白。因此,本文针对“零星转型”进行系统的梳理并提出相关对策建议。

2016年,上海市颁布《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》,在优化存量工业用地方面采取“零星转型”和“整体转型”两种工业用地转型模式。“零星转型”是原权利人以单一主体或联合体形式自行开发,具有主动性强、灵活机动等特点,对提升城市空间活力、完善城市功能具有重要意义。闵行区现状工业用地约占总建设用地的四成,其中20%可通过零星转型模式参与转型,因此研究存量工业用地零星转型的经验有着重要意义。本文从闵行区工业用地零星转型的路径和模式入手,深入剖析存在的困境,提出相关优化建议。

1 “零星转型”的发展历程与实践

1.1 “零星转型”发展历程

2005年以来,上海市出台多项工业用地转型政策,其中涉及“零星转型”的仅有1项。闵行区作为上海市近郊地区的典型代表,其存量工业用地“零星转型”模式一直作为试点推行。

(1)“零星转型”被动参与阶段(2005—2010年)

为促进城市存量工业用地转型开发,上海市于2005年提出将存量工业用地功能置换为创新园区;并于2008年颁布《关于促进土地节约集约利用加快经济发展方式转变的若干意见》,激发存量工业用地转型的积极性。《上海市工业用地布局规划(2009—2020年)》创新了工业用地升级转型模式,以逐步复垦、功能转型为规划导向,以198区域、195区域、104区块^①为样本开展相应的研究。控制增量的阶段,在以政府为主导回购土地的方式和政策引导下,自主转型存在大量空白,大部分企业并未参与工业用地转型的利益共享机制,仅有少量的企业被动参与到“零星转型”中,如七宝镇丽婴房等。

(2)“零星转型”积极应对阶段(2011—2013年)

《上海市控制性详细规划技术准则》(2011)明确提出工业用地转型为科研设计用地(C65)的管控引导^[3]。同年,《关于增设研发总部类用地相关工作的试点意见》提出C65的出让方式为定向供地。闵行区制定了全区工业用地空间统筹的工作模式,通过政策制定与试点先行的方式进行“零星转型”,有10余家企业参与试点,企业参与的积极性较高。

(3)“零星转型”主动作为阶段(2014年至今)

上海市颁布《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》等政策,在优化存量工业用地方面采取“零星转型”和“整体转型”两种工业用地转型模式,全面开启了存量工业用地“零星转型”的实践工作。闵行区有109家企业主动提出转型诉求,全面参与存量工业用地“零星转型”。《上海市闵行区城市总体规划(2017—2035年)》提出工业用地占比从20%下降至11%。随后《关于闵行区产业用地项目准入、经营性用地研判运行的管理办法(修订版)》等配套文件陆续出台,全面指导工业用地“零星转型”的落实。

1.2 “零星转型”规划路径

基于存量工业用地转型政策,总结现有有实践案例,本文将“零星转型”路径分为3类:工业用地提容、功能转型、国有土地收储后再出让(见图1)。一是工业用地提容路径:原权利人盘活低效用地,促进产业升级,提出规模扩大、增加容积率诉求。该路径周期短,资金投入较少。二是功能转型路径:原权利人按照程序将原工业功能转型为研发用地或商业商办的模式。该路径相较于整体转型周期短,企业主动性强,资金投入少,需提供10%的用地用于公共空间或者15%的建筑面积用于公共服务设施。三是国有土地收储后再出让路径:该路径政策体系较为完善,通过政府收购现状工业用地使用权、土地回收储备、招拍挂和完成出让等,实现存量工业用地转型。

1.3 “零星转型”时空演变

本文研究范围为闵行区所辖行政区,面积为372.56 km²。截至2021年底闵行区现状工业用地约78.60 km²,较2006年底的89.05

km²减少了10.45 km²。现状工业用地中,位于104区块内的面积为42.4 km²,约占54%;位于195区域内的为22.8 km²,约占29%;位于198区域内的为13.4 km²,约占17%(见图2)。按土地权属统计,国有土地与集体土地比例约为7:3,可采用“零星转型”路径的国有工业用地规模约为20%。

近15年来工业用地规模呈下降趋势,现状工业用地“零星转型”主要方向为商业商办、居住及公共服务配套等。其中住宅用地约占36%,交通运输用地约占13%,商业商办用地约占12%,生态用地约占6%,公园绿地约占4%(见图3)。

早期存量工业用地零星转型主要分布在虹桥商务区、梅陇镇等,随着“腾笼换鸟”等措施的实行,转型范围逐渐拓展,2015—2021年工业用地“零星转型”主要规划方向为研发用地和商业商办用地(见图4)。

根据闵行区经委初步排查,2015—2021年工业用地“零星转型”主要存在以下问题:一是“零星转型”规模占比小,企业转型诉求不明晰。闵行区主动提出诉求的企业约有109家,用地规模为0.9 km²,约占现状工业用地的10%。其中约57%为功能转型、40%为工业用地提容,以及3%为不符合政策要求的诉求,如房地产等。二是“零星转型”的进程较为缓慢,企业竣工、投产、达产履约率低,如竣工履约率70%,投产履约率30%,达产履约率30%。

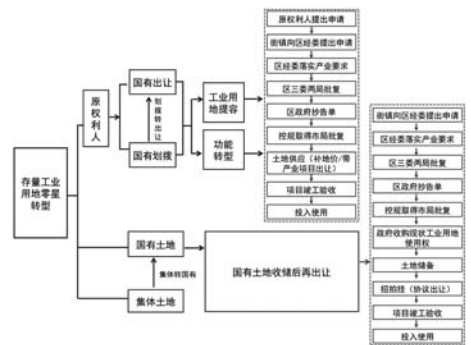
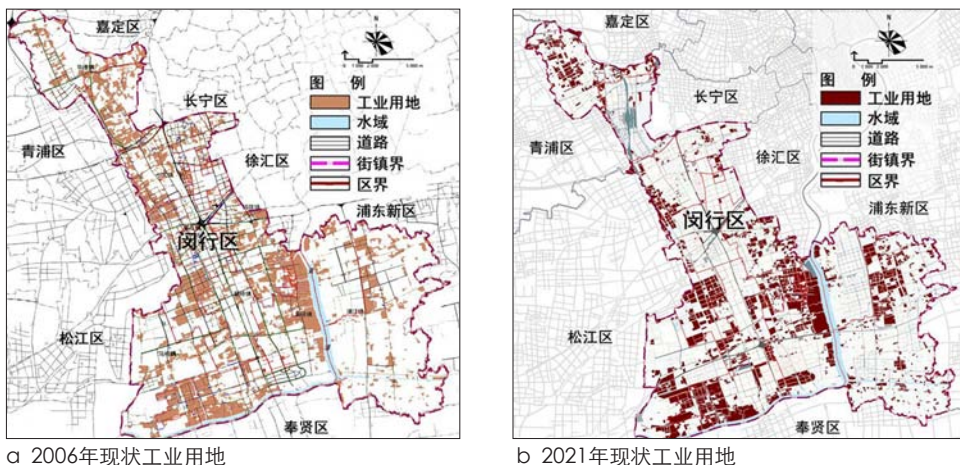


图1 工业用地“零星转型”路径示意图
Fig.1 Schematic diagram of unintegrated transformation path of industrial land
资料来源:笔者根据《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》改绘。

注释: ① 104区块:指上海市104个规划工业区块;198区域:指规划集中建设区以外、规划工业区块以外的现状工业用地,共198 km²;195区域:指规划集中建设区以内的、规划工业区块外的现状工业用地,共195 km²。



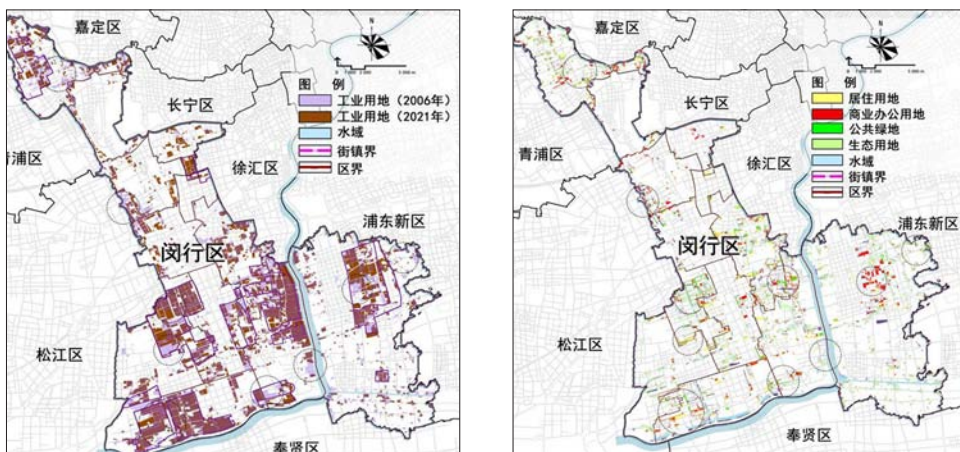
a 2006年现状工业用地

b 2021年现状工业用地

图2 2006年、2021年现状工业用地图

Fig.2 Current industrial land map of 2006 and 2021

资料来源:笔者根据上海闵行规划设计研究院有限公司的数据库内容绘制。



a 现状工业用地对比

b 主要调整方向

图3 2006年、2021年现状工业用地对比及主要调整方向图

Fig.3 Comparison of current industrial land use and main adjustment directions in 2006 and 2021

资料来源:笔者根据上海闵行规划设计研究院有限公司的数据库内容绘制。

1.4 “零星转型”案例实践

在“零星转型”3个路径的基础上,选取4个案例进行研究。其中三菱电梯地块按照原权利人进行工业用地提容。秋雨地块和力波地块按照原权利人进行功能转型,其中秋雨地块是在整体转型的基础上再进行“零星转型”。艾为地块按照国有土地收储后进行土地出让。

1.4.1 三菱电梯地块——工业用地提容

三菱电梯有限公司是上海市高新技术企业,是电梯制造行业的技术标杆。随着公司不断发展,厂区面积过小的问题愈发突出。2014年,企业提出提高容积率的诉求,以解决生产和物流场地不足等问题。

第一阶段,企业启动编制提容改扩建项目报告,取得区三委两局评审意见及区政府抄告单。第二阶段,是由江川街道提出规划调整申请,经由区规划资源局组织编制控制性详细规划局部调整,后经市规划资源局批复。第三阶段,企业通过区规划资源局完成相关的合同签订、土地补地价等工作。第四阶段,企业根据要求完成项目建设、管理等工作。

该案例是闵行区第一批存量工业用地“零星转型”项目,其模式经验对闵行区存量工业用地提容有着借鉴意义。此外,该项目已完成建设并投入使用(见图5)。

1.4.2 秋雨地块——区域整体转型中的“零星转型”

秋雨地块位于梅陇镇众欣产业园,该企业区位条件良好,因经营不善而停产。2015年,企业提出由工业用地转型为商业商办混合用地(C2C8)的转型诉求。但因区域整体转型时间长,经市区部门统筹后,同意企业按“零星转型”路径进行先行调整。

在管理流程上,第一阶段,企业委托专业设计机构编制产业转型报告,经由区经委组织完成三委两局评审,并同步取得区政府抄告单。第二阶段,由企业所在街镇提出规划调整申请,经由区规划资源局组织进行控规局部调整,值得关注的是在公益性贡献方面,要落实整体转型的要求,后经市规划资源局批复。第三阶段,企业通过区规划资源局完成相关的合同签订、土地补地价等工作。第四阶段,企业根据要求完成项目建设、管理等工作。

众欣产业园是上海市第一个按照存量工业园区成功进行整体转型的项目。秋雨地块规划调整是在众欣产业园区域整体转型的基础上再进行“零星转型”的成功案例,为众多处在存量土地转型阶段的产业园区提供参考(见图6)。

1.4.3 力波地块——原权利人自主“零星转型”

力波地块位于闵行区梅陇镇,区位条件良好,因城市更新的需要,企业停产并申请转型。2015年及2018年分别启动存量工业“零星转型”及城市更新规划,由工业用地转型为四类住宅组团商业商办混合用地。

在管理流程上,力波地块与秋雨地块所采用的区域整体转型中“零星转型”的路径一致,经由产业项目评审、规划调整审批、街镇配合协调等程序。不同之处在于控规调整阶段,项目的公益性贡献内容由企业、街镇等确定。

该案例规划调整是上海市首批成功实现存量工业用地转型,首批通过城市更新落实社会租赁住房选址的“双首批”项目(见图7)。同时,该项目已经完成了规划建设、招商等,进入实际运营阶段。随着2021年上海市城市空间艺术季的顺利落幕,更多人熟知并体会到力波地块转型的实施成效。

1.4.4 艾为地块——土地回收再出让

艾为地块位于控规未覆盖区域,现状为工业用地,权属为镇属用地。项目由莘庄镇依法收回土地并整合为1块宗地,将工业用地调整为科研设计用地。

在管理流程上,第一阶段莘庄镇于2019年启动产业转型报告,经由区经委征询市经信委意见,同步取得区三委两局评审意见及区政府抄告单。第二阶段,由莘庄镇提出规划调整申请,经由区规划资源局组织编制控规增补图则,后经市规划资源局批复。第三阶段由区规划资源局组织该土地的出让工作。第四阶段,企业取得土地后,完成项目建设、管理等工作。

该案例是闵行区存量低效国有土地收回再出让的首个示范项目。目前,已进入土地取

得阶段(见图8)。

2 “零星转型”的问题表征与实施困境

闵行区存量工业用地“零星转型”,推进进程缓慢、时间周期长、效果不明显,面临着多方利益主体博弈、流程机制不健全、运营管理弹性不足、公众参与度低等困境,导致转型实施难以推进。

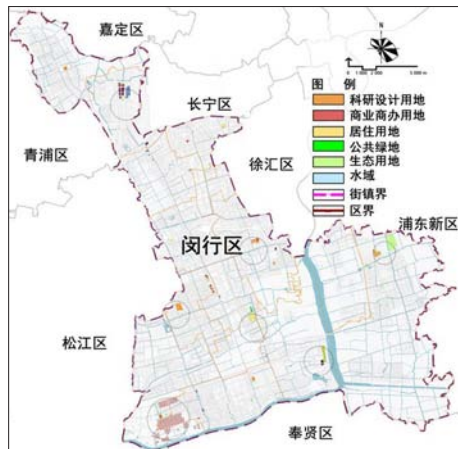
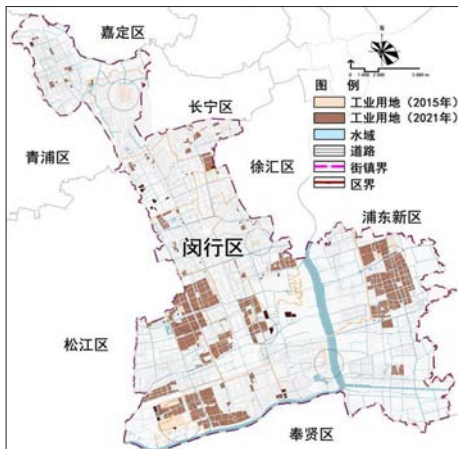
2.1 动力不足,多方利益主体存在博弈

受历史遗留、利益驱动及低成本导向等因素影响,闵行区工业用地“零星转型”存在多方利益主体博弈。一是利益主体复杂,涉及区政府、镇政府、园区平台、企业和居民等,多种利益主体之间难以协调,加大了“零星转型”实施的难度。

二是转型优化方向不明,在政府自上而下的主导方式下,工业用地转型有规则制定的限度要求,但企业则希望突破政策障碍。三是转型过程中须满足公益性需求,政府、企业及居民在贡献用地或建筑空间方面存在博弈。四是政府与企业在土地收储方面,因立场不一难以达成一致诉求。例如,就政府而言,工业用地收储成本较高;就企业而言,面对地价的升值潜力,宁愿出租闲置也不愿意被收储。收储成本高等因素极大打击政府和企业的积极性,导致“零星转型”工作推进缓慢。

2.2 路径不畅,流程机制规范有待健全

闵行区存量工业用地“零星转型”路径尚不通畅。一是“零星转型”政策众多,缺少明确的指导方向。政府和企业难以快速理解政策的涵义,缺少畅通清晰的路径及后续的配套机制,缺少统筹机构及法规依据。二是政策稳定性不足。如2012—2014年间政策调整频繁,企业往往因担心政策优惠变化而放弃转型计划。三是“零星转型”内容普遍不够具体。缺少指导企业后续工作的操作细则,难以选择最优的转型路径。四是转型流程周期长。行政审批环节多、周期长,影响项目开竣工,延缓项目建成投产。项目转型时间一般为4—5年,甚至长达10余年。如秋雨地块从2015年至2021年仅完成了规划调整。五是“零星转型”路径较为零散。闵行区目前采用“条件成熟一个,开发一个地块”的模式,尚未建立全区统筹和分阶段存量转型模式。



a 规划工业用地对比

b 主要调整方向

图4 2015年、2021年工业规划及主要调整方向图

Fig.4 Industrial planning and major adjustment directions in 2015 and 2021

资料来源:笔者根据上海闵行规划设计研究院有限公司的数据库内容绘制。



图5 三菱电梯地块规划示意图及实施效果图

Fig.5 Schematic diagram of Mitsubishi Elevator plot planning and implementation effect

资料来源:闵行区闵开发01单元控制性详细规划06街坊局部调整阶段稿。



图6 秋雨地块规划示意图及实施效果图

Fig.6 Schematic diagram of Qiuyu plot planning and implementation effect

资料来源:闵行区梅陇社区MHPO-0304单元控制性详细规划02-04、02-05、02-06、02-09、02-10街坊局部调整阶段稿。



图7 力波地块规划示意及实施效果图
Fig.7 Schematic diagram of Libo plot planning and implementation effect
资料来源:闵行区梅陇社区01单元控制性详细规划N10街坊局部调整阶段稿。

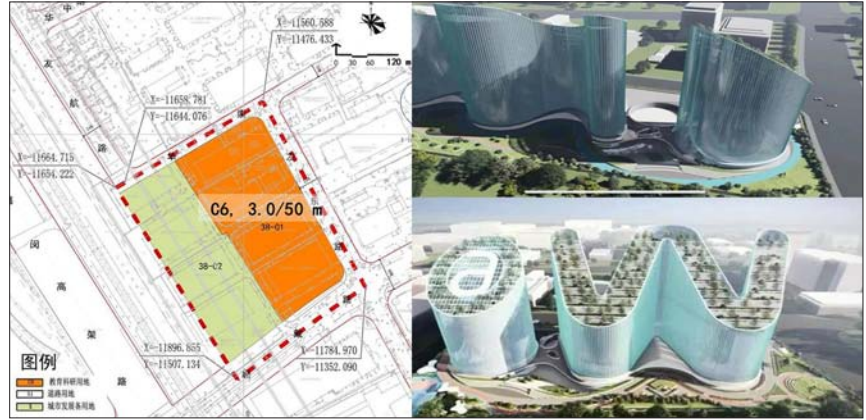


图8 艾为地块规划示意及实施效果图
Fig.8 Schematic diagram of Aiwei plot planning and implementation effect
资料来源:闵行区七宝社区04单元控制性详细规划38街坊增补图则阶段稿。

2.3 权责不清,亟需加强部门协同统筹

存量工业用地是城市产业发展的重要空间载体,“零星转型”需要多部门协作共同推进。一是在项目建成投产前,需经政府部门层层把关、步步审批,包括区政府集体决策同意项目开发,产业转型、控规调整、土地签订补充出让合同等,完成行政审批手续。二是行政管理条块分割,对“零星转型”意愿企业的开发诉求、发展方向、利益分配等事项,涉及政府各相关职能部门管理,而政府各职能部门的利益交叠,相互之间缺乏有机的联动和合作,对于企业在“零星转型”过程中涉及的相关具体问题难以决策。三是管理职能重叠,权限分配不清。管理机构的管理职能相互重叠,权限相互交叉,资源配置整体效率低。由于部门各自为政,企业推动“零星转型”过程相对艰难。

2.4 转型机制和运营管理方式亟需改善

闵行区存量工业用地“零星转型”机制不全,运营管理方式亟需改善。一是存量工业用地中大约有1/3是集体用地,招商能级不高,经营模式单一,缺少政策指导及监管处罚措施。同时留白区、管控区、开发边界外及郊野单元等区域,缺少明确的转型机制支撑。二是工业用地收储因资金平衡的问题,推进难度大,相关配套政策尚未明确,需要重点考虑机制的弹性支撑。三是监管机制不健全,“零星转型”从开发到经营全流程中涉及监管主体及部门较多,联动监管及审查机制不健全,难以形成政策合力,统筹规

划难度大。四是“零星转型”主要从企业入手,以单个企业为主,尚未将闲置用地、零星用地整合起来统一规划,未发挥土地最大效益。

2.5 公众参与度有待提高

闵行区存量工业用地“零星转型”过程中,公众参与较少,缺少足够的赋权。一是在转型过程中,企业须提供10%用地或者15%建筑面积的公益性贡献,但公益性提供内容主要是街镇与企业协商而定,居民未参与规划决策。二是“零星转型”是由政府部门主导并实施,周边居民的参与度较低,缺乏多主体之间的协同合作机制。三是“零星转型”模式已逐渐从完全由政府、企业主导转向复合的实施模式,实施主体呈现多元化特征,目前缺少协调畅通的公众参与平台。

3 “零星转型”的路径优化及对策建议

为适应发展需求和克服转型过程中的矛盾,总结经验并探索具有闵行区特色的道路。不同于上海市其他区域,闵行区存量工业用地规模大,“零星转型”空间如何实现“内涵式转型”,需要进行规划管理和转型路径方面的创新。

3.1 多主体参与的政策保障

政策保障是存量工业用地零星转型的关键,厘清主体间的利益,增加“零星转型”的动力支撑。

(1) 建立跨部门、多主体的协调参与机制

强化利益主体参与决策的能力,实现自上而下与自下而上相结合的多方参与,确保主体的参与权、决策权和知情权。建立合理的管理、企业、居民共同参与的分工合作决策机制。

(2) 统筹各方诉求,激发转型动力

政府梳理规划实施中的难点、痛点,研究制定更具指导性的实施细则,统筹各方诉求,明确“零星转型”的适用路径,增强权利人对土地转型方向和预期的确定性,激发转型的动力。

(3) 形成多主体参与的协调系统

“零星转型”需要企业、政府等多主体共同参与,形成分工明确、多主体参与系统。闵行区需要合理引导,构建协调体系,政府、企业主动深度参与,重点引入市场机制,形成企业主导、政府扶持,多主体参与的协调系统(见图9)。

3.2 搭建平台网络等的智能化管理流程

路径流程作为存量工业用地“零星转型”的重要环节,为后续顺利推动项目提供依据。

(1) 搭建全生命周期管理平台

以全生命周期管理为平台,深化区领导牵头的工作领导小组机制。建立产业准入、亩产效益等,将项目建设投入、产出等要素纳入全生命周期平台,涵盖顶层设计、产业转型及规划调整、土地供应、建设实施和批后管理,实行全过程的动态评估和实施监管。

(2) 形成“一网通办、一网统管”两张网以“一网通办、一网统管”两张网为依

托,形成智能化管理的机制。突破“零星转型”的空间资源瓶颈,打通闵行区“零星转型”发展的“最后一公里”。

(3) 汇总存量工业用地“零星转型”库

梳理工业用地的控规批复、企业、土地供应及绩效等基础情况,在“三调”要素底版和“产业用地综合绩效”的基础上,形成相互协同的动态菜单式“存量工业用地‘零星转型’项目库”,实现企业用地一张图、存量工业用地“零星转型”一张表,提高可操作性和执行力。

3.3 厘清权责,跨部门跨领域联动

闵行区由“管理者”向“服务者”角色转变,厘清部门权责,制定政府权力清单、责任清单等,实现跨部门跨领域联动(见图10)。

(1) 产业报告阶段

区经委根据实际使用情况,结合区域优化产业目标及各街镇诉求,拟定存量工业用地“零星转型”名单。区规划资源局、区经委、区发改委、区科委、区环保局等就转型可行性、环境污染情况和公益性贡献开展评估,确定存量工业用地“零星转型”的开发方式。

(2) 控规编制阶段

区规划资源局在接到区经委初步认定协助及项目基本材料(项目投资要素、地块位置等),启动控规调整工作,完成任务书批复、专

家评审、项目公示公告及最终成果提交等阶段,取得市规划资源局的最终批复。

(3) 审批管理阶段

控规批复后,启动区规划资源局内产业用地项目前期会审工作,各科室按项目类型对地块规划、指标、土地前期情况、监管要求、全生命周期管理等提出建议要求。

最后,经上海市政府统筹,多部门配合,共同实现存量工业用地“零星转型”的顺利推进。同时,提高“零星转型”的管理效率,简化审批流程,加强审批服务,增强企业转型动力,提升企业获得感。

3.4 完善制度,全流程全要素的统筹协调

创造良好的制度环境,加强资源要素整合,实现全流程全要素的统筹协调。

(1) 落实全流程精细化制度

在顶层制度设计阶段,制定管理办法及配套政策,统一部门职责分工;在项目前期立项阶段,明确产业认定标准,开展准入审核,确定准入门槛;在规划及供地阶段,提出规划指标及建设控制要求,按照相关供地、产权标准供地,明确土地权属及管控指标;在后期建设运营阶段,做好项目跟踪监督考核工作等。

(2) 构建“绿色通道”或简化程序

探索“拿地即开工”的闵行模式,跑出申

批效能“加速度”,助推“零星转型”项目快速落地,对符合区域发展要求的产业,如集约利用的土地、改善生态环境导向的项目,给予一定倾斜政策和激励措施,鼓励符合条件的企业通过自身挖潜或利用社会资本等方式,在政府行政审批环节,建立相应的绿色通道或简化程序。

3.5 创新方法,畅通公众参与的渠道和平台

创新方法,建构公众参与协调畅通的平台,形成多参与多赋权的公众引导。

(1) 构建成熟的公众参与体系

规划上,通过规划指标和覆盖半径判定居民和实地调查区域内人员的需求。理念上,政府主动为居民提供畅通的公众参与渠道;居民提高参与转型规划的意识,主动向政府反馈需求。方法上,设计机构和居民进行多轮交流反馈,归纳整理居民问卷和访谈记录,汇总意见并定期开展座谈会,将需求纳入全过程。

(2) 形成能赋权的公众参与平台

在上海市未来的政策制定中,细化公众参与内容,“零星转型”项目引入公众参与,搭建多主体参与的诉求空间,形成能赋权的公众参与平台。

4 结论与讨论

存量工业用地“零星转型”是综合产业转型和社会公平的创新转型方式,具有弹性包

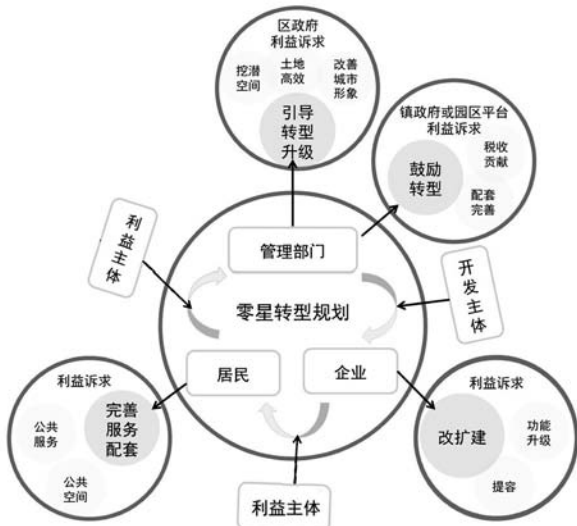


图9 各方利益主体诉求分析图
Fig.9 Analysis of the demands of various stakeholders

资料来源:笔者自绘。



图10 闵行区各部门联动分析图
Fig.10 Interaction analysis diagram of various departments in Minhang District

资料来源:笔者自绘。

容、完善配套等特征。“零星转型”一直是存量工业用地转型的难点,如何推进存量工业用地“零星转型”工作的精细化、制度化和常态化,如何制定有利于“零星转型”项目实施的政策等,面临着巨大的挑战。

4.1 细化“零星转型”公益贡献要求

在上海未来的政策制定中,应该细化公益性贡献内容。例如,在科学合理评估服务设施和听取居民意见的基础上,保证公共空间或者公共服务设施贡献的均衡性。建议探索由政府监管、企业代建的方式,从制度上保障公益性设施的落地,强化公共性提升城市能级。

4.2 建立“零星转型”更新动态机制

应将上下联动的灵活性纳入“零星转型”规划中,发展动态弹性的转型机制,结合全区存量工业用地“零星转型”的计划安排、定期更新、动态评估和实施反馈进行控制和引导。“零星转型”的权益关系复杂,及时修正机制流程,简化审批管理程序,充分调动企业积极性。

4.3 推进“零星转型”弹性管理政策

为增强企业的积极性,政府在法律制度和公共政策上探索留白区、管控区、开发边界外等存量工业用地零星转型的路径,以及探讨除企业自主转型制度路径外的更多途径。在市场机制及政策设计上给予企业自主转型的更多选择空间,如财税减免、产业准入等,推动“零星转型”的实施,实现政府、企业、居民多方共赢。

参考文献 References

[1] 上海市人民政府. 上海市城市总体规划(2017—2035年)[M]. 上海:上海科学技术出版社, 2018. Shanghai Municipal People's Government. Shanghai master plan (2017-2035)[M]. Shanghai: Shanghai Scientific and Technical Publishers, 2018.

[2] 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 study of Hongkou District, Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2013(5): 23-29.

[3] 杨帆. 大城市地区工业用地存在问题的初步分析

及思考——以上海市为例[J]. 城市发展研究, 2016(4): 80-85. YANG Fan. Problem analysis of industrial land use in the metropolitan area: the case study of Shanghai[J]. Urban Development Studies, 2016(4): 80-85.

[4] 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. Analysis and institutional review of industrial land transformation: a case study of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2018(5): 29-36.

[5] 顾岳汶,吕萍. 产权博弈视角下存量低效工业用地更新机制研究——以深圳市新型产业用地改革为例[J]. 城市发展研究, 2021, 28(1): 71-77. GU Yuewen, LYU Ping. Research on the renewal mechanism of inefficient industrial land in the perspective of property rights game[J]. Urban Development Studies, 2021, 28(1): 71-77.

[6] 杨帆,陶沛宏,郭长升,等. 破碎化分析视角的工业用地空间绩效——以上海市闵行区为例[J]. 上海城市规划, 2021(3): 88-97. YANG Fan, TAO Peihong, GUO Changsheng, et al. The spatial performance of industrial land distribution from the perspective of fragmentation analysis: a case study of Minhang District in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2021(3): 88-97.

[7] 王磊,舒佩. 多主体参与城市更新的障碍与政策建议——以上海市为例[J]. 城乡规划, 2021(5): 43-49. WANG Lei, SHU Pei. Obstacles and policy suggestions of multi-subject urban renewal projects: a case study of Shanghai[J]. Urban and Rural Planning, 2021(5): 43-49.

[8] 陈韵,黄怡. 工业地区更新的环境风险及其控制机制——以上海为例[J]. 上海城市规划, 2020(4): 98-105. CHEN Yun, HUANG Yi. Environmental risk and its control mechanism of industrial area renewal: a case study of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2020(4): 98-105.

[9] 张帆,葛岩. 治理视角下城市更新相关主体的角色转变探讨——以上海为例[J]. 上海城市规划, 2019(5): 57-61. ZHANG Fan, GE Yan. Research on the multi-players' concept and the role transformation in urban regeneration under the perspective of governance: a case study of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(5): 57-61.

[10] 杨帆. 制度演进背景下城市工业用地更新理论与方法[M]. 上海:同济大学出版社, 2019. YANG Fan. The theory and method of industrial land regeneration under the institutional evolution[M]. Shanghai: Tongji University Press, 2019.

[11] 范婉莹. 利益还原视角下上海中心城区工业用地更新研究——兼论工业用地更新的规划博弈[J]. 规划师, 2018, 34(1): 42-47. FAN Wanying. Research on industrial land renewal in the central district of Shanghai from the viewpoint

of benefit return: discussion on the planning game of industrial land renewal[J]. Planners, 2018, 34(1): 42-47.

[12] 葛岩,关焱,聂梦遥. 上海城市更新的政策演进特征与创新探讨[J]. 上海城市规划, 2017(5): 23-28. GE Yan, GUAN Ye, NIE Mengyao. The evolution character and innovation research of urban regeneration policy in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(5): 23-28.

[13] 刘巍,吕涛. 存量语境下的城市更新——关于规划转型方向的思考[J]. 上海城市规划, 2017(5): 17-22. LIU Wei, LYU Tao. Urban renewal in the context of new urbanization: reflections on the direction of urban planning transformation[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(5): 17-22.

[14] 张蓓蓉,赵昀,蒋蛟龙,等. “存量时代”产业区转型更新规划探索——以中国(上海)自由贸易试验区为例[J]. 上海城市规划, 2016(4): 120-124, 136. ZHANG Beirong, ZHAO Yun, JIANG Jiaolong, et al. Transition of industrial district and planning renovation: a case study of China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(4): 120-124, 136.

[15] 楚天舒. 上海市中心城盘活存量工业用地规划研究——以杨浦区存量工业用地转型规划为例[J]. 上海城市规划, 2016(S1): 49-53. CHU Tianshu. Planning for revitalizing the industrial stock lands in central area of Shanghai: a case study of transformation planning of the industrial stock lands in Yangpu District[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(S1): 49-53.

[16] 方力. 城市工业用地更新机制及策略研究——以上海市闵行区为例[D]. 南京:南京工业大学, 2016. FANG Li. The research of urban industrial land renewal mechanism and strategy: a case study of Minhang District in Shanghai City[D]. Nanjing: Nanjing Tech University, 2016.

[17] 杨笛韵. 城市存量工业用地再开发的博弈研究——以上海为例[D]. 上海:华东师范大学, 2015. YANG Diyun. Game theory analysis on stock industrial land redevelopment: a case study of Shanghai[D]. Shanghai: East China Normal University, 2015.

[18] 郑德高,卢弘昱. 上海工业用地更新的制度变迁与经济逻辑[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.

[19] 洪国城,邱爽,赵燕菁. 制度设计视角下的城市存量规划与管理[J]. 上海城市规划, 2015(3): 16-19. HONG Guocheng, QIU Shuang, ZHAO Yanjing. Stock urban planning and management in the perspective of institution design[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(3): 16-19.

[20] 庄少勤. 上海城市更新的新探索[J]. 上海城市规划, 2015(5): 10-12. ZHUANG Shaoqin. New exploration of Shanghai urban regeneration[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(5): 10-12.