

新时代上海产业用地高质量利用:现实矛盾研判与对策探讨

High Quality Utilization of Industrial Land in Shanghai in the New Era: Analysis of Practical Contradictions and Exploration of Countermeasures

徐 丹 陈 鑫 XU Dan, CHEN Xin

摘 要 城市的健康和高效发展离不开产业用地的空间保障和高质量利用。当前上海的产业发展亟待破解低效产业用地退出、存量产业转型升级、产业用地政策机制创新等问题。围绕产业用地的高质量利用,系统回顾伴随上海城市空间发展的各阶段产业政策,梳理其核心要义;并以上海市松江区、宝山区的典型产业园区及重点企业为对象,系统分析相关产业政策落地的现实矛盾。在此基础上,探索低效产业用地退出、存量产业用地更新、新型产业土地利用和战略预留区启用等对策思路,以期上海产业用地规划、管理政策的优化调整提供参考依据。

Abstract The healthy and efficient development of a city cannot be achieved without the spatial guarantee and high-quality utilization of industrial land. The current industrial development in Shanghai urgently needs to solve problems such as the withdrawal of inefficient industrial land, the transformation and upgrading of existing industries, and the innovation of industrial land policy mechanisms. This study focuses on the high-quality utilization of industrial land, systematically reviewing the various industrial policy releases that have accompanied the development of Shanghai's urban space, and sorting out the core principles of phased policies. At the same time, taking typical industrial parks and key enterprises in Songjiang District and Baoshan District as objects, this paper systematically analyzes the practical contradictions in the implementation of relevant industrial policies. On this basis, this article explores countermeasures and ideas such as the exit of inefficient industrial land, the renewal of existing industrial land, the utilization of new industrial land, and the activation of strategic reserved areas with the aim of providing a reference basis for the optimization and adjustment of industrial land planning and management policies in Shanghai.

关 键 词 产业用地;高质量利用;对策探讨;上海

Key words industrial land; high-quality utilization; countermeasures; Shanghai

文章编号 1673-8985 (2025) 02-0060-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20250208

作者简介

徐 丹
上海市城市规划设计研究院
国土分院副院长,高级工程师,硕士
tsuidan@126.com
陈 鑫
上海市上规院城市规划设计有限公司
高级工程师,硕士

1 研究背景

党的二十大报告指出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。国家“十四五”规划纲要也提出,要加强土地节约集约利用,加大批而未供和闲置土地处置力度,盘活城镇低效用地,完善土地复合利用、立体开发支持政策;并要推动工业用地提容增效,推广新型产业用地模式。上海市委市政府也曾明确指出,要加快转变发展方式,尤其是

聚焦推动高质量发展,推动城市建设模式由大规模增量建设向存量的提质改造和增量的结构调整并重转变。

为进一步提升土地资源要素配置效率和产出效益,走内涵式、集约型、绿色化高质量发展新路径,2023年上海市人民政府印发《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》(沪府规〔2023〕12号,以下简称“《意见》”),明确阐述上海市产业用地高质量利用

要聚焦3个方面:一是强化规划管控和产业发展导向,稳定产业发展空间规模;二是鼓励产业用地混合利用,根据需求核定产业用地开发强度,提升单位面积土地产出效益;三是完善产业用地配套设施,改善产业用地空间品质。

以《意见》为指引,面向新时代新质生产力发展,本文聚焦低效产业用地退出、存量产业用地更新、新型产业土地利用和战略预留区产业用地管理等热点问题,以上海市松江区、宝山区典型园区调研为基础,系统梳理产业用地高质量利用面临的现实矛盾,并探索提出相应对策,以期对产业用地规划、管理政策的优化调整提供参考依据。

2 产业用地政策演进与相关借鉴

2.1 国家与上海产业用地政策演进

近20年来,在深化改革开放和建构经济社会发展新格局的大背景下,国家及上海出台了一系列产业用地政策。梳理政策发布的时序与管控要点,大致可分为以下5个阶段。

(1)“存量优化,增量集中”阶段(2006—2010年)。2006年,国务院发出《关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31号),要求工业用地必须采用招拍挂方式出让。2007年,党的十七大报告提出要在加快转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展。这一时期上海的产业用地在“存量与增量”方面分别出台了引导政策。存量方面,上海中心城区产业以“退二进三”政策促进“都市型工业”发展,从而优化城市产业布局,促进中心城培育特色产业^[1]。增量方面,上海市政府发布《关于切实推进“三个集中”加快上海郊区发展的规划纲要》(沪府发〔2004〕45号),以引导上海郊区制造业布局进一步向产业园区集中,促进产业合理布局与规模集聚。这一阶段上海对全市工业用地进行了摸底,在促进土地节约集约利用、支持工业用地向现代服务业转型等方面推出一系列举措。

(2)“结构调整,创新地类”阶段(2011—2013年)。2012年,党的十八大报告提出要实

行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度;在宏观层面上,要加快完善社会主义市场经济体制和加快转变经济发展方式,实施创新驱动发展战略,推进经济结构战略性调整。其间的《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》(国发〔2012〕28号),提出“大众创业、万众创新”的号召。这一时期上海加快产业结构调整转型,以适应科创研发、企业总部、信息技术服务等多种新型产业发展的需求;在产业用地上,增设了研发总部类用地,并进一步明确研发总部类用地的土地出让和管理流程,以加强管控,避免土地转型过程中政府收益的损失。

(3)“盘活存量,严格管控”阶段(2014—2017年)。为健全节约集约用地制度,盘活建设用地存量,提高土地利用效率,六大部委曾联合发布《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地政策的意见》(国土资源〔2015〕5号);随后,国土资源部发布《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》(国土资发〔2016〕147号),涉及规划引领、土地保障、历史遗留问题处理等方面的政策指引和激励措施,以期在全国层面推动城镇低效用地再开发。这一时期上海市建设用地规模逐步逼近“天花板”,为落实最严格的土地管理制度,提高土地利用效率和效益,本阶段提出“工业用地全生命周期管理”理念,重点关注工业用地存量盘活,打通其与城市更新、科创中心建设等的政策通道,形成上海市工业用地存量更新的常态管理机制^[2]。

(4)“提质增效,规范管理”阶段(2018—2022年)。2022年,党的二十大报告提出要加快构建新发展格局,坚持把发展经济的着力点放在实体经济上,推进新型工业化。这一时期,正逢2017年获批的《上海市城市总体规划(2017—2035年)》(以下简称“上海2035”总规)开始实施。尽管上海建设用地总量“紧约束”共识已形成,新增建设用地大幅减少,存量建设用地盘活初显成效,但上海土地供需矛盾依然突出,离土地高效集约利用目标仍有差距。这一阶段以吸引产业投资为目的的政策导

向性不断加强,开发强度不断提高,土地混合比例不断增加,土地成本不断降低,开发模式也更加灵活。同时,还加强了战略预留区的规划和土地管理,明确了战略预留区的启动机制及过渡期政策。

(5)“细化管理,精准施策”阶段(2023年至今)。进入“十四五”发展新阶段后,随着中国经济高质量发展的纵深推进,以供给侧改革为主线,以资源要素配置优化为中心,以实体经济为着力点的发展模式转型进入深水期^[3]。这一时期是上海产业向高质量发展奋力迈进和深度参与全球产业竞合的关键5年。围绕新时代城市更新和高质量发展的目标,并为了促进产业用地集约化和规模化发展,上海主抓低效产业用地退出、存量产业用地更新转型、新型产业土地利用等核心问题,精准聚焦市属国企存量土地盘活、产业用地创新管理、产业用地绩效评估等关键议题,密集推出针对性政策和行动方案。包括支持产业用地功能复合,推进低效产业用地分类处置,促进规划土地管理要求与产业空间弹性需求之间的有效衔接;对全市特色产业园区的发展也进一步明确了导向和行动方案。

2.2 国内若干城市的产业用地政策借鉴

调研发现,国内其他产业发展势头强劲的一线与新一线城市,其在产业用地政策的制定上体现出某种程度的适应性、创新性与灵活性;在对产业用地的管控中限制更少,在推动产业用地高效利用的进程中步子更大、走得更快。

例如,深圳为促进民营企业发展、激发市场活力,创设了较多的新型产业用地空间。为避免新型产业用地对城市用地结构造成过多冲击,对工业用地与商办用地的出让产生负面影响,深圳对新型产业用地制定了诸多管理规定。在总量管控方面,《深圳市工业区块线管理办法》提出,新型产业用地面积原则上不超过工业区块线中工业用地总面积的20%(除南山区外),普通工业用地供应面积原则上不得低于当年度工业用地供应总面积

的 60%。以此防止工业用地受新型产业用地的冲击,保障实体制造业发展空间。在布局管控方面,原特区内的新型产业用地集中布局在高科技园区和留仙洞片区,其他在现状/规划均为工业用地的地块内调整;原特区外的新型产业用地不得布局在各级中心地区,可布局在产业园区与战略性新兴产业基地,其他在现状/规划均为工业用地的地块内调整^[4-5]。以此防止新型产业用地对核心发展地段商办用地的冲击,保障土地价值及出让收益。

再如,苏州工业园区于2023年出台《苏州工业园区促进产业用地更新的若干措施(试行)》。该政策以资金方面的奖励与惩罚为抓手,从鼓励与倒逼两个层面推动产业用地更新,进而提高现有产业用地的使用效率。该政策对提高产业用地容积率、兼并收购盘活低效用地、开展连片更新等行为对相关企业予以奖励^[6]。比如对容积率提升至2.0及以上的更新项目,在竣工验收合格且纳入工业投资统计后,按实际新建建筑面积给予更新主体一次性补贴。该政策同时强调强化低效企业要素管控,落实低效企业差异化要素价格,比如针对资源集约利用综合评价结果为C类、D类的企业,污水处理费和天然气价格分别提升15%和30%,用电价格分别加价0.15元/(kW·h)和0.3元/(kW·h)等,以此推动低效产业用地退出或更新。

3 上海产业用地高质量利用的现实矛盾研判

聚焦当前上海产业用地规划管理及实际操作过程中较为普遍的低效产业用地退出、存量产业用地转型、新型产业用地利用及战略预留区启用等问题,以松江区与宝山区为对象开展实地调研。松江区、宝山区分别位于上海市远郊地区和近郊地区,是全市先进制造业的主要承载区,同时也分别承担了上海市“十四五”期间“新城发力”“南北转型”两大空间战略使命,在推进产业高质量发展方面有一定代表性。经调研,其产业用地高质量利用也正面临着若干现实矛盾。

3.1 低效产业用地认定标准相对单一,退出的运作难度大

2019年起,在上海全市低效建设用地减量化工作全力推进的情势下,有关部门相继出台了《本市低效产业用地处置工作的实施意见》(沪规划资源用[2019]475号)、《上海市低效工业用地标准指南(2019版)》等政策文件,以指导低效产业用地退出工作,并对低效工业用地施行分类管理。各区也配合出台了区级实施方案,如《宝山区低效产业用地处置工作的实施方案》(宝经委[2021]3号)等。从具体执行情况来看,截至2023年8月,上海各区对低效产业用地的认定依据主要以“亩产税收”等经济指标为主,但由于区位、产业门类、招商难度不尽相同,各区在执行层面的标准也有所不同。例如,宝山区将亩产税收低于5万元的工业用地认定为低效产业用地,松江区某镇将认定标准提升至亩产税收低于10万元;松江区某街道则根据亩产税收排名情况进行认定,即排名后10%的产业用地为低效用地(见表1-表2)。

总体上看,低效产业用地即便被认定,其退出的运作难度也较大。一是低效产业用地规模大,收储成本高,政府财政面临较大压力。二是经济下行期,政府对用地收储后能否招引到理想的产业和企业缺少信心;在短期税收利益驱动下,政府便较难对低效产业用地的“保留或退出”予以抉择。三是部分已签订土地出让合同的低效企业,尤其是区位条件较好,但自身缺乏更新能力的企业,存在占地观望、待价而沽的心态而不愿退出,这一定程度增加了地方政府的收储难度。

3.2 存量产业用地更新慢,相关主体的更新动力不足

当前上海市产业用地更新主要有收储、收回再供应(包括招标、拍卖、挂牌、协议出让及划拨等形式)、存量补地价(按照新、旧土地使用条件,由土地评估机构进行市场评估,由实施主体补缴土地价款的更新模式),以及符合一定条件的物业权利人无需办理用地手续等模式。其中区、镇两级地方政府是收储、收回再

表1 上海市级低效用地治理政策文件汇总
Tab.1 Summary of policy documents for Shanghai low-efficiency land use

序号	政策文件	文号
1	《关于进一步提高土地节约集约利用水平的若干意见》	沪府发[2014]14号
2	《上海市低效工业用地标准指南(2014年版)》	—
3	《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》	沪府发[2018]41号
4	《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》	沪府规[2018]21号
5	《上海市低效工业用地标准指南(2019版)》	沪经信产[2019]216号
6	《本市低效产业用地处置工作的实施意见》	沪规划资源用[2019]475号
7	《关于进一步完善低效建设用地减量化土地复垦项目管理工作的通知》	沪规划资源施[2020]424号

资料来源:笔者根据参考文献[7]整理。

表2 上海区级低效用地治理政策文件汇总
Tab.2 Summary of policy documents on inefficient land use at district level in Shanghai

序号	区名	政策文件
1	宝山区	《宝山区低效产业用地处置工作的实施方案》(宝经委[2021]3号)
2		《关于进一步规范和完善减量化工作的实施细则》(宝府办[2022]16号)
3	嘉定区	《嘉定区低效产业用地处置工作方案》(嘉规划资源地[2022]7号)
4		《嘉定区低效建设用地减量化指标及资金使用管理实施办法》(嘉规划资源[2022]1号)
5	松江区	《关于存量低效工业用地盘活处置工作的实施方案》(沪松府[2021]89号)
6		《松江区关于进一步加强城市开发边界外现状建设用地减量化及一般复垦工作管理办法(2022—2024年)》的通知(沪松府[2022]100号)
7	崇明区	《上海市崇明区集建区外现状建设用地减量化管理实施办法》(沪崇规划资源[2021]157号)
8	青浦区	《青浦区鼓励低效工业用地盘活的实施意见》(青府办发[2015]14号)
9		《关于进一步加强减量化资金使用监管的通知》(青规划资源[2021]43号)

资料来源:笔者根据参考文献[7]整理。

供应的主要实施者,企业是自主更新、促进产业提质增效的主要推动者。上述主体的更新转型动力与其利益获得成正比。当利益获得低于预期,各相关主体推动产业用地更新工作的积极性就会降低。

(1) 产业用地收储与出让价格倒挂严重,导致政府收储动力不足

近年来上海低效产业用地收储价格与出让价格严重倒挂,差额为每亩几十万元至几百万元不等,这使得政府的更新动力不足;仅当高税收企业或行业标杆企业有入驻意愿,其带来的长期收益能覆盖当前的土地收益不足时,政府才有充分的动力推动收储工作。如2023年,宝山区上海机器人产业园为引入全球工业机器人领域标杆企业发那科三期超级智能工厂,花大力收储原高能耗、高污染、规模大(约35.67 hm²)、产出低的新格有色金属公司(见图1-图2)^[8]。一方面,该标杆企业与机器人产业园的主导产业方向完全契合,对未来宝山区机器人及智能制造产业的整体发展将起到极大的助推作用;另一方面,工厂建成达产后将为地方政府带来可观的长期税收。促发展、增税收的双重利好可大大提升地方政府收储意愿,促成低效产业用地转型;但这类案例较特殊,不具普适性。当前,为应对土地收储一出让中的巨大风险,上海低效产业园区普遍按“先立项再储地”方式来操作。但存量时代下,“待产而沽”的更新思维难免会导致土地收储节奏滞缓、收储规模不足、“规储供”难以协同等矛盾,可能对地区招商、产业布局优化等带来不利影响。

(2) 现行土地出让收入分成模式下,基层镇政府推进更新的动力不足

城市更新工作涉及收储、收回再供应等环节,与各级政府利益分享紧密关联。松江区某镇反映,存量用地收储、收回再供应后的土地出让收益,一般可由“市—区—镇”三级政府按相关规定进行分成,但以存量补地价方式获得的土地出让收益仅能由“市—区”两级政府进行分成,镇级政府则无相应收益。在现实中,镇级政府是各地收储工作的主要推行实施主体,也是镇级项目和基础设施建设管理、公共服务等一系列工作的主要承担者;在“存量补地价”等环节无法参与土地收益的分享,一定程度上会影响其组织推进属地产业用地更新工作的动力。

3.3 研发用地对核心地段的商办用地带来影响,协同发展和功能融合势在必行

上海的研发用地经历了从工业研发用地(M4)、科研设计用地(C65)到研发总部类用地(对应科研设计用地C65)^[9]再到对产业

用地增设产业融合管理要求(M0)的过程,反映了新型产业用地发展过程中功能细分化、用地复合化、管理精细化特征。目前产业综合用地(M0)尚在试点研究,本文主要围绕科研设计用地(C65)的规划实践开展调研。经走访相关部门、园区及企业,当前科研设计用地存在冲击核心地段商办用地、产创融合功能不充分、用地性质认定滞后等问题。

(1) 核心发展地段商办用地受到研发用地的挤压

2011年上海市出台《上海市控制性详细规划技术准则》(沪府办〔2011〕51号发),明确科研设计用地(C65)的具体用途,即科学研究、勘测设计、观察测试、科技信息、科技咨询等机构用地,土地出让方式按C类用地出让。《关于增设研发总部类用地相关工作的试点意见》(沪规土资地〔2013〕153号),明确新增研发用地采用定向供地方式,土地出让价格不得低于同地区工业用地价格的150%或商务办公用地价格的70%,容积率可按照不大于3.0控制,建筑高度按不高于60 m控



图1 上海机器人产业园区与发那科智能工厂
Fig.1 Shanghai Industry Park of Robotics and Fanuc Smart Factory

资料来源:笔者结合百度影像图绘制。



图2 发那科智能工厂实景
Fig.2 Fanuc Smart Factory

资料来源:参考文献[8]。

表3 产业用地政策涉及开发强度内容梳理(部分)
Tab.3 Sorting out the content of industrial land policy related to development intensity (part)

政策文件	主要内容
《关于委托区县办理农转用和土地征收手续及进一步优化控制性详细规划审批流程的实施意见》(沪规土资地〔2011〕1023号)	产业用地容积率按0.8—2.0进行区间控制、建筑高度30 m;容积率大于2.0(且不大于3.0)或建筑高度大于30 m(且不大于60 m)的研发等特殊项目,应当经区县县政府认定后,在任务书备案中予以注记、明确
《关于增设研发总部类用地相关工作的试点意见》(沪规土资地〔2013〕153号)	增设研发总部类用地分类;容积率最高可按不大于3.0控制,建筑高度最高按不大于60 m控制,可允许兼容不大于10%的各类设施,包括人才公寓、专家楼、公共服务设施等;按照不超过最高出让年限50年设定,可以根据产业生命周期,采取弹性年期的出让方式,分别设定为10年、20年、30年、40年或50年
《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则(2020版)》(沪规划资源用〔2020〕351号)	工业用地容积率一般不低于2.0,使用特殊工艺的工业用地容积率可根据实际情况确定。研发用地可参照同地区的商业及办公用地确定容积率,其中通用类研发用地容积率不低于3.0,用地布局宜相对集中

资料来源:笔者根据相关政策文件整理。

制。《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则（2020版）》进一步提出，研发用地可参照同地区的商业及办公用地确定容积率，其中通用类研发用地容积率不低于3.0，用地布局宜相对集中（见表3）。

从历年政策演进及实施情况来看，相较于商办用地，研发用地在地价、出让方式等方面有优势，开发强度与功能具有“类办公”特征，叠加经济下行期地产公司“轻资产”的发展思路（商办用地后续运营需重资产高自持），同一区域内研发用地更易市场去化。从近期部分重点地区的规划导向亦可窥见此趋势。如宝山区南大智慧城历经多年开发建设，站点周边部分原规划商办地块逐步调整为研发用地（见图3）。新一轮松江新城东部产城融合区规划编制中，生态商务区调整原规划商业综合组团为创新研发板块。

基于当前“科技回归都市”的趋势、全市商办楼宇增量过剩的态势，以及政府对带项目“定向出让”的研发用地抱有尽快出功能出形象的期待，部分地区商办用地调整为研发用地有一定评估依据。但基于商办用地的特殊属性，其对城市公共中心的功能集聚、多元发展、品质彰显等有特定支撑作用，对所处地区未来土地出让价格趋向也有影响，故对城市重点地区核心发展地段的商办用地规模及布局需要采取审慎态度，应在评估研究的基础上合理调配研发用地，避免研发用地过度冲击商办用地。

（2）研发用地的融合发展与功能提升亟需突破瓶颈

根据实地调研，目前区级市场监管部门无法针对研发用地批复生产许可，即研发用地内不能注册有制造功能的企业，从而使研发企业无法在研发用地上小规模拓展中试、孵化等功能，一定程度上阻碍了企业创新研发成果的就地验证、应用与转化。

从当前控规调整来看，工业用地调整为研发用地为正向提升，在控规调整层面易于实现；反之，研发用地调整为工业用地则较难实现。为破解研发用地功能混合的问题，现实中

部分研发企业在土地招拍挂中更倾向于按工业用地性质拿地。根据《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则（2020版）》关于“单一用途产业用地内，可建其他产业用途和生活配套设施的比例提高到地上建筑总量的30%”的要求配套研发功能。

随着2023年上海新型产业用地M0政策的出台，生产、研发、仓储等功能融合发展的土地弹性管理获得重视。目前以张江科学城为试点，在重点产业社区及国家公告开发区优先推进工业、研发、仓储用地叠加产业融合管理要求。试点推广后，有望促进当下研发用地功能融合发展，更好衔接研发企业需求。

（3）研发用地认定环节相对滞后

当前，根据上海市控规编制要求，控规阶段研发用地归类为用地中类教育科研设计用地（C6）（见图4）。在土地出让阶段，再进一步经过区经委联合认定为用地小类科研设计用地（C65）。由于认定环节滞后于控规入库，且缺少后续C65用地认定信息反馈，为后续全市或各区排摸研发用地（C65）空间布局与总量统计带来难度。

此外，市区两级相关部门对教育科研设计用地（C6）与科研设计用地（C65）的绿化率等指标管理要求不尽相同，C65用地认定前后规划方案随参数变化而调整的情况也

时有发生，增加了企业时间成本。调研中，企业主体对规划阶段前置C65用地认定环节有较强需求。

3.4 战略预留区的部分区域亟待启动开发，过渡期管理政策需要优化调整

为应对城市未来发展的不确定性，“上海2035”总规创新性提出建立空间留白机制。“现状低效利用待转型的成片工业”是战略预留区的主要构成，也是未来土地收储、城市更新的主体。近年来，临港新片区特斯拉、上海化工区赛科等重点项目导入的战略预留区陆续启动，新城建设等重大战略任务的落实推动了松江新城、嘉定新城部分预留区启动，使上海各区对启用战略预留区的积极性倍增。尤其在当前经济下行周期，战略预留区的政策走向与土地收储、土地出让的关系互相牵动而备受关注。

（1）部分战略预留区的区位价值提升，启用需求迫切

上海市分别于2018年、2023年先后出台针对战略预留区的相关政策，明确管控机制。其中，对国家级、市级重大战略性项目或以重大空间规划为引领的战略预留区均有清晰且畅通的启动机制与路径。但在实际推进中发现，全市“重大事件、重大项目”等门槛较高，



a 2022年7月



b 2023年6月

图3 南大地区2022年、2023年已批控规图对比

Fig.3 Comparison of Nanda Smart City Regulatory Plan between July 2022 and June 2023

资料来源：笔者根据南大地区控规拼图绘制。

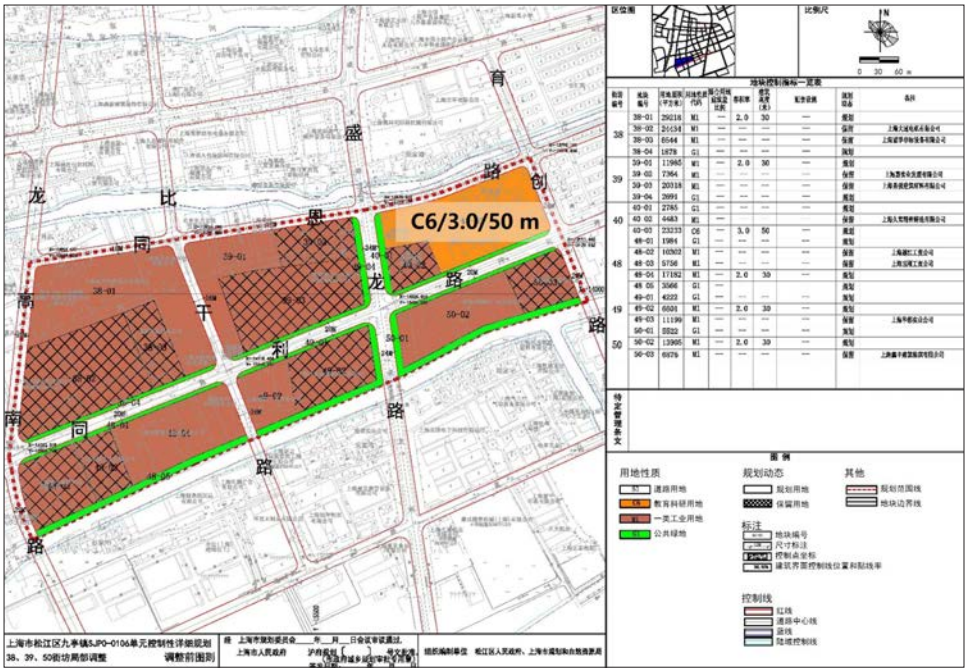


图4 松江区九亭镇卫星互联网垂直园区项目控制图则
Fig.4 Regulatory plan for Satellite Internet Vertical Park project in Jiuting Town, Songjiang District
资料来源:已批《上海市松江区九亭镇SJP0-0106单元控制性详细规划38、39、50街坊局部调整》。

有不确定性。区级层面更多关注的是重大规划引领下毗邻本区重要交通站点、未来高端产业集聚区的战略预留区发展。

以宝山区月杨工业园为例,该园区在全市总规编制阶段被划入战略预留区,现状多为低效产业用地。规划宝山高铁站(国家沪渝蓉铁路首发站)将于2027年建成,紧邻该站点的月杨工业园区位条件将随之显著提升,未来将成为宝山高铁站半径3 km范围内的重要发展空间(见图5),也将与毗邻的全市战略功能承载区大吴淞科创城形成发展互动。此外,因大吴淞科创城规划建设而需搬迁的部分优质企业也有意就近迁移至工业园,可带动园区存量产业更新与特色产业集群发展。基于上述情况,可根据战略预留区规划管控相关要求,在规划评估基础上,市规划部门会同市相关部门和区政府启动规划研究等工作。待上报市政府同意后,再依规进行规划编制、审批和实施管理。

(2) 战略预留区的过渡期管理政策与现实存在脱节

已发布的战略预留区政策明确了预留区

的过渡期管理政策及流程。现状企业在符合产业发展导向、地区规划控制、环境保护要求、不影响相邻地块合法权益及其他条件的前提下,允许进行翻建、扩建、新建等。但调研发现,预留区现状企业大多静态观望,响应度不高,执行意愿低。过渡期管理政策与现实脱节的矛盾亟待解决。

一是翻建、扩建、新建等申请程序多、周期长,无法快速响应企业的发展诉求。根据政策要求,有翻建、扩建和新建等需求的企业必须经过“三委两局”的优质项目认定才能落实建设行为。由于需要协商的单位多、流程长,无法快速响应企业产业提质增效、升级换代的现实需求,导致部分企业直接放弃改扩建需求,甚至权衡后择外区或外地建新厂,客观导致了企业流失。对此企业的合理诉求必须加以正视,以提高效率和加快流程运转。

二是当前“一事一议”的操作办法难以应对现实中“成片调整”的诉求。现行过渡期管理政策基本上仅针对单个产业项目的改扩建需求,但大多数产业用地绩效偏低的园区更多面临的是多个企业“成片调整”的诉求。因

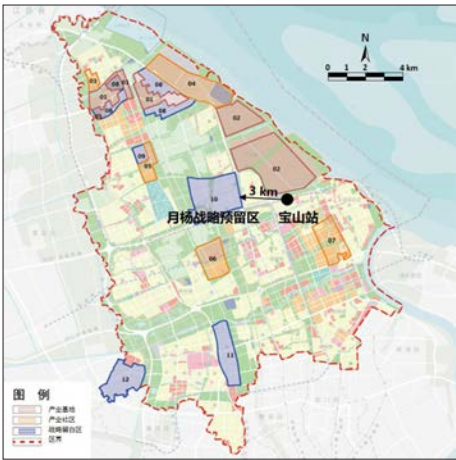


图5 宝山区月杨战略预留区区位示意
Fig.5 Location of Yueyang Strategic Reserved Area in Baoshan District
资料来源:笔者根据《宝山区产业空间地图集(2020年度)》绘制。

此,探索预留区内企业同步推进“成片改扩建调整”路径的需求也较为迫切。

4 上海产业用地高质量利用的对策探讨

4.1 推进产业用地综合绩效评估与分类处置

从当前产业用地高质量发展的内涵来看,以地均产出等典型经济指标作为低效用地认定标准并不全面;应针对区位价值、产业导向、空间绩效,并结合地块的用地集约性、节能环保性、创新驱动和社会贡献等形成综合性认定标准。针对这个问题,2023年下半年,市规划资源局、市经济信息化委、市国资委联合印发了《关于加强上海市产业用地综合绩效评估 促进节约集约用地的实施意见》(沪规划资源用〔2023〕370号)(以下简称“370号文”),提出建立具有全市指导性、区域差别化的低效产业用地认定标准,并明确了产业用地综合评估分值的计算方法和分类分级判别规则。笔者结合低效产业用地调研发现的具体问题,就低效用地分类处置及收储工作提出思路。

一是强化产业用地综合价值评估应用,有序推进低效产业用地退出。受当前经济环境影响,从提振市场信心、维护营商环境角度出发,不宜大规模、“一刀切”地推进低效产业用地退出。在用好A、B、C、D类产业用地^①综合价值评估基础上,充分考虑各类产业用地与

注释: ① 经过综合绩效评估确定绩效等级,形成产业用地ABCD4类清单, A是鼓励支持类, B是保留提升类, C是观察整改类, D是整治退出类。

上海市“(2+2)+(3+6)+(4+5)”重点产业领域^②的衔接,兼顾产业发展周期等特性与规律,分批次、渐进式制定逐年退出计划。同时,完善差别化财税政策,参照苏州相关政策经验,充分利用财税手段,奖惩并举。如可对D类(整治退出类)产业用地适当提升用水、用电、用气等价格,以倒逼其退出。

二是推进低效产业用地收储工作,与土地储备专项规划紧密衔接。以产业用地综合价值评估为基础推进零星及成片产业用地更新,与面向2030年的市区两级土地储备专项工作相结合,转变“立项后再收储”的传统思维,建立“以地等项目”的跨前收储思路,加快建设市区两级产业用地储备资源池,构建产业用地储备一体化运作制度。

4.2 建立存量产业用地更新转型议事平台

推进存量产业用地转型是一项分类别、分时序的系统性工程,涉及各级政府管理部门、园区管委会及各方权利人,需要多层次、多方面的协同推动^[10]。鉴于当前存量产业用地转型实施过程中地方政府的收储成本较高、各级政府土地增值收益分成存在差异、各企业主体缺少协商机制等问题,亟待发挥政府及园区平台公司的主导作用,树立“多主体”“共建共商”的基本理念^[11],积极搭建存量产业用地更新转型常态化议事平台,就各方利益诉求统筹商议,组织及协调各部门和各相关主体合力推进低效产业用地的退出与盘活利用。

4.3 推进新型产业用地精细化管理

新型产业用地政策是支撑大都市新型产业高质量发展的重要保障。创新规划土地政策,及时、灵活响应和保障新型产业用地的发展需求,是大都市新型产业用地政策治理的核心环节^[12]。

针对当前部分重点地区出现的新型产业用地冲击商业办公的问题,建议参照深圳经验,明确新型产业用地在园区或地块内的占比并引导可落地空间;通过空间布局控制,避免

新型产业用地对城市核心区、轨道交通站点周边等重点地区的商业办公造成冲击。

研发用地(C65)的规模与布局是测度城市产业创新发展质量的重要方面,也是历年全市总规评估、产业专项规划的重点内容,需要动态掌握、及时分析。基于当前控规中研发用地(C65)认定流程滞后带来的方案反复、数据统计难、空间布局研判难等问题,建议从数据精细化管理角度,建立土地出让阶段认定的C65用地信息反馈入库机制。此外,建议加强市规划部门与经信委、科委等部门在规划编制阶段对地块用途、导入产业的联合认定,探索控规阶段研发用地(C65)认定的可行性。

新出台的产业用地增设产业融合管理要求(M0)是应对企业不同生产阶段的实际需求,对生产、研发、仓储等土地用途混合、空间复合和功能融合需求的新探索。当前结合张江科学城的创新与先行先试,已在产业社区、国家公告产业区推广适用,未来有望在全市范围内扩大产业综合用地(M0)的应用范围。此外,市相关委办局也在积极探索相关领域研发、生产等功能融合路径,服务企业所需。如市场监管局对符合条件的食品企业研发中心允许申请“一址两用(研发+生产)”,即研发中心可小批量生产产品,投放市场“试水”后再决定是否扩大生产规模。相应地,市规划部门可进一步与其他部门开展政策创新探索,以共同提升上海营商环境^[13]。

4.4 完善战略预留区启用与调整办法

战略预留区是城市未来发展的“大衣料子”,需审慎对待,精准研判。近年来,随着一批战略预留区陆续启动并显示出蓬勃发展活力,各区启动战略预留区的积极性被极大激发。建议结合城市体检评估,定期开展全市各区“战略预留区”评估。基于评估结论,一方面,识别有局部调整战略预留区边界需求的地块,按照预留区管理要求通过相关规划编制调整控制线。另一方面,识别一批初步具备启动要求的战略预留区,重点研判毗邻重大交通设施站点,亦即对促进产城融合综合发展及功能品质

提升有重要意义的预留区,按照重要性、紧迫性等分类排序,为后续推进战略预留区启用提供决策依据。

同步探索研究过渡期战略预留区产业用地管理方法。一方面,以时间换发展,探索以近远期管理思路指导预留区企业过渡期发展的方法。如企业在与近期规划实施不冲突并承诺将来配合实施规划的前提下,可在过渡期内新建、改建、扩建,从而简化或省却“优质项目”认定等环节;如此,可提高效率、响应需求,有助于留住优质企业本土发展。另一方面,与存量产业用地更新相结合,鼓励多元主体共同参与产业用地更新。除鼓励国企参与之外,也要充分激发物业权利人的积极性,以其主观能动性参与实施;若是由物业权利人实施更新,可鼓励采取与市场主体合作的方式,以激发企业发展动力和活力。

4.5 加强对产业税收、土地租赁等方面的政策研究和执行

应对当前经济下行及严峻的外部条件,近期上海市委市政府连续发布关于减轻企业负担、工业降本等政策措施,旨在保障现有企业良性发展,推动产业用地高质量利用。在产业税收方面,针对符合全市主导产业门类的企业(如集成电路等),执行国家减税降费政策;针对增值税小规模纳税人、小型微利企业和个体工商户,继续减半征收“六税两费”等。在弹性土地供应方面,推进“先租后售”等措施为先进制造业企业定制工业厂房;对符合产业导向的工业项目,允许首期按不低于50%的比例缴纳土地出让款,剩余价款1年内全部缴清且不计利息。加强研究,因势利导制定具有弹性和适应性的各类产业税收及土地政策,有利于增强产业发展的韧性以及抗风险能力。

5 结语

“十五五”时期(2026—2030年)是上海面向2035年加快建设“五个中心”、基本建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市蓄力而上的关键时期^[14]。面对外部环境重大变化

注释: ② “2+2”,就是两融合、两转型,促进先进制造业和现代服务业两融合,推动产业特别是传统产业数字化和绿色低碳两转型;“3+6”,就是壮大集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业,发展上海有特点有优势的电子信息、生命健康、汽车、高端装备、先进材料、时尚消费品六大重点产业;“4+5”,就是培育数字经济、绿色低碳、元宇宙、智能终端四大新赛道产业,抢先布局未来健康、未来智能、未来能源、未来空间、未来材料等五大未来产业方向。

下全球产业日益激烈的竞争态势,上海应通过更加精准的政策支持和引导来促进产业经济的发展;并要把握新时代和发展新质生产力的战略主动和竞争优势,争取在产业价值链中持续向中高端跃升。产业用地是产业发展不可或缺的空间载体,也是产业发展的重要保障。鉴于土地资源的稀缺性与产业竞争的紧迫性,针对产业用地的政策与规划制定,既要谨慎,又要积极探索和创新。

本文关注上海产业用地高质量利用的若干关键问题:关于低效用地退出,市级层面已经出台相应政策,区、镇两级政府的推进实施是低效用地退出工作取得成效的关键;针对存量产业用地转型,其本质是城市更新的一种类型,需要综合多方利益诉求共同推进,体现上海城市治理能力;产业用地的混合利用是适应产业创新融合发展的用地类型拓展,有待针对试点地区持续跟踪并对政策进行优化;战略预留区启动以及过渡期管理需对不同区域审慎识别,既不能成为“变相增量”的擦边球,也要避免“躺平放任式”低效用地管理,仍需通过有针对性的政策机制设计来逐步探索合适的过渡期发展路径;关于产业税收及土地政策方面,需应对时局变化,在提升营商环境导向下,积极呼应企业发展诉求,探索制定有针对性、灵活性,且有效的政策,为产业用地高质量利用提供路径支持。

参考文献 References

[1] 张盼盼,王美飞,何丹. 中心城区工业用地退出路径与机制——以上海为例[J]. 城市观察, 2014 (6): 88-96.
ZHANG Panpan, WANG Meifei, HE Dan. The exit path and mechanism of industrial land in the central urban area: a case study of Shanghai[J]. Urban Insight, 2014(6): 88-96.
[2] 马彤晖. 上海新增供应工业用地全生命周期管理基本情况与瓶颈分析[J]. 产业创新研究, 2020 (9): 10-13.

MA Tonghui. Analysis of the basic situation and bottlenecks of the full life cycle management of newly supplied industrial land in Shanghai[J]. Industrial Innovation, 2020(9): 10-13.
[3] 周麟.“十四五”时期高质量发展视角下的工业用地配置优化[J]. 中国软科学, 2020 (10): 156-164.
ZHOU Lin. Optimization of industrial land allocation from the perspective of high-quality development during the 14th Five-Year Plan period[J]. China Soft Science, 2020(10): 156-164.
[4] 卢弘旻,朱丽芳,闫岩,等. 基于政策设计视角的新型产业用地规划研究[J]. 城市规划学刊, 2020 (5): 39-46.
LU Hongmin, ZHU Lifang, YAN Yan, et al. A research on new industrial land planning: the perspective of policy design[J]. Urban Planning Forum, 2020(5): 39-46.
[5] 刘芳,谭荣,伍灵晶. 产业用地提质增效的理论辨析、深圳实践与发展策略[J]. 上海国土资源, 2024, 45 (3): 1-6.
LIU Fang, TAN Rong, WU Lingjing. Theoretical analysis, Shenzhen practice, and development strategies for improving the quality and efficiency of industrial land use[J]. Shanghai Land & Resources, 2024, 45(3): 1-6.
[6] 苏州工业园区经济发展委员会产业发展促进二处. 破解发展空间瓶颈: 苏州工业园区的“产业用地更新”之路[EB/OL]. (2024-04-23) [2024-07-23]. <https://mp.weixin.qq.com/s/QIZnn1p2KTHFqxQRnq4y3w>.
Industrial Development Promotion Department II of Suzhou Industrial Park Economic Development Committee. Breaking the bottleneck of development space: the way of "industrial land renewal" in Suzhou Industrial Park[EB/OL]. (2024-04-23)[2024-07-23]. <https://mp.weixin.qq.com/s/QIZnn1p2KTHFqxQRnq4y3w>.
[7] 卢瑞轩. 上海低效用地转型升级及相关政策研究[EB/OL]. (2023-05-22) [2024-07-23]. <https://zhuanlan.zhihu.com/p/631149126>.
LU Ruixuan. Research on the transformation and upgrading of low-efficiency land use in Shanghai and related policies[EB/OL]. (2023-05-22)[2024-07-23]. <https://zhuanlan.zhihu.com/p/631149126>.
[8] 上海产业转型发展研究院. 上海机器人产业园: 盘活低效存量用地形成新产业高地[EB/OL]. (2023-12-21) [2024-07-23]. <http://baijiahao.baidu.com/s?id=1785869733383158080&wfr=spider&for=pc>.
Shanghai Institute of Industrial Transformation and Development. Shanghai Robot Industrial Park: revitalizing inefficient existing land to form a new industrial highland[EB/OL]. (2023-12-21)[2024-07-23]. <http://baijiahao.baidu.com/s?id=1785869733383158080&wfr=spider&for=pc>.
[9] 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.
[10] 张诚. 低效产业用地盘活优化利用案例分析与研究[J]. 上海房地, 2024 (1): 35-39.
ZHANG Cheng. Case analysis and research on the revitalization and optimal utilization of inefficient industrial land[J]. Shanghai Real Estate, 2024(1): 35-39.
[11] 杨荟,邱和阳. 低效产业用地再发策略研究——以广州开发区为例[J]. 房地产世界, 2024 (24): 31-33.
YANG Hui, QIU Heyang. Research on redevelopment strategies for inefficient industrial land: a case study of Guangzhou Development Zone[J]. Real Estate World, 2024(24): 31-33.
[12] 徐小峰,黄贤金,陈志刚. 上海新型产业用地政策的演进逻辑研究[J]. 规划师, 2023, 39 (2): 70-76.
XU Xiaofeng, HUANG Xianjin, CHEN Zhigang. Study on the evolution logic of new industrial land, Shanghai[J]. Planners, 2023, 39(2): 70-76.
[13] 陈玺撼. 上海全面推广“一址两用”食品研发中心可直接从事食品生产[EB/OL]. (2023-09-02) [2024-07-23]. <http://www.shanghai.gov.cn/nw4411/20230902/693d2ab242bd4a0d82850aaf9f131266.html>.
CHEN Xihan. Shanghai is fully promoting the "dual-purpose site" food research and development center, which can directly engage in food production[EB/OL]. (2023-09-02) [2024-07-23]. <http://www.shanghai.gov.cn/nw4411/20230902/693d2ab242bd4a0d82850aaf9f131266.html>.
[14] 石晓冬,王凯,张尚武,等. 推进中国式现代化“十五五”国土空间治理创新学术笔谈(上)[J]. 北京规划建设, 2025 (1): 72-81.
SHI Xiaodong, WANG Kai, ZHANG Shangwu, et al. Academic discussion on the innovation of territorial space governance during the "15th Five-Year Plan" period for promoting Chinese-style modernization (part I)[J]. Beijing Planning Review, 2025(1): 72-81.