

# 公私合作策略在城市开发区工业地块更新中的借鉴

## The Reference of Public-Private Partnerships Strategy in Industrial Lands Renewal of Urban Development Zones

缪 诚 杨新海 钮卫东

文章编号1673-8985 (2016) 05-0060-05 中图分类号TU981 文献标识码A

**摘 要** 在新型城镇化进程不断加快的背景下,开发区作为城市产业和经济发展的先行区,走上了“二次创业”的转型之路。随着转型的推进,土地作为城市发展的空间载体已趋紧,面向存量工业地块的更新逐步成为政府解决土地资源紧缺的重要路径,而由此面临的产权协调困难、利益冲突、监督不足等问题也日益凸显。通过剖析了当前开发区工业地块更新中面临的困境,借鉴国外成功经验,总结了公私合作的要件,重点从合作更新、弹性操作和联合执行3方面提出了有针对性的更新策略。

**Abstract** Under the background of new urbanization accelerating, the development zone, which is the area of industrial and economic development, is on the road of ‘the second enterprising’. Along with the advancement of transformation, land resource tightened, renewal of industrial lands gradually become an important path to solve the shortage, thus facing problems such as property rights coordination, conflict of interest, insufficient supervision are also growing. The paper analyzes the renewal problems, through learning from foreign experience, summarizing the elements of cooperation, and puts forward strategies about cooperation renewal, flexible operation and joint implementation.

**关键词** 公私合作 | 开发区工业地块 | 更新策略

**Keywords** Public-private partnerships | Industrial lands in development zones | Renewal strategy

### 作者简介

缪 诚

苏州规划设计研究院股份有限公司  
助理规划师,硕士

杨新海

苏州科技大学建筑与城市规划学院  
教授,硕士生导师

中国城市规划学会 常务理事

钮卫东

苏州规划设计研究院股份有限公司  
院长,教授级高级规划师

改革开放三十多年来,作为城市产业和经济发展的先行区,开发区已为城市发展发挥了极大的作用。伴随新型城镇化进程的推进,开发区逐渐从“特殊政策区”属性淡化出来,纯粹生产活动聚集的功能在开发区也已成为“过去时”<sup>[1]</sup>。此时,面向存量工业地块的更新对于完善城市功能、提高土地利用效率和优化产业结构等方面具有重要意义。然而在此过程中,主体间利益的不均衡降低了更新活动的经济效益和社会效益,引发更新效率低下。

在国外城市更新中,政府为了改善城市服务供给,减少利益冲突,降低开发成本,通过公私合作 (PPP: Public-Private Partnerships),借助私营部门的力量共同完成更新项目。西方国家期望通过公私合作来平衡土地变更差别权益及利益冲突等问题<sup>[2]</sup>,促进综合效益最大化。

与国外城市更新不同的是,开发区工业地块更新处于土地资源趋紧的背景之下,还贯穿着政府、原权利人、开发商等主体间利益的非均衡。基于此,本文分析了当前工业地块更新中面临的困境,并在吸收和借鉴国外工业地块更新成功经验的基础上,总结了公私合作要件,从合作更新、弹性操作和联合执行3个层面提出了相应的更新思路,期望促进开发区工业地块的有序更新。

## 1 当前开发区工业地块更新中面临的困境

### 1.1 地块产权协调困难,土地收储成本增高

工业地块更新的现行运营机制依赖于政府自上而下的决策过程<sup>[3]</sup>,基本以政府为主导为主,而这也使得更新难以推进。首先,地块产权

协调困难。土地所有权是更新中的关键要素，一方面，政府期望收回土地所有权并通过更新来获取土地出让金，以此作为地方财政收入来凸显政绩，而原权利人在合理期限内拥有土地使用权，也享有了土地增值带来的财富，不愿被政府收回，除非政府能够支付足以令人满意的赔偿金；另一方面，由于现行的法律法规更新会伴有土地权属的转变，降低了原权利人转型热情（改变土地性质后土地很可能不属于原权利人）。

其次，土地收储成本增高。一是更新会涉及征购土地、设备购置、厂房建设、市政配套等复杂补偿利益，造成工业地块收储价格日益增高；二是政府需要为基础设施改造、环境整治等高昂的土地整理费用“买单”，长久之后，使得政府捉襟见肘。

1.2 相关主体利益冲突，多方协商互动欠缺

首先，相关主体利益冲突（表1）。第一种表现在政府和原权利人之间对土地价值最大化的追求。实际收储过程中，存在政府与原权利人关于增值博弈问题，即增值收益如何进行利益归属划分。政府关注收回土地换来的土地出让金，而原权利人不愿土地仍以工业用地价格被回购，要分享使用期间产生的土地增值收益，寄望政府支付令人满意的赔偿金，要么通过变更性质来获取更多利益。因此，“政府给予多少补偿才是适当的”和“变更应缴纳多少地价”成为了各自博弈的焦点。第二种表现在政府和开发商之间在开发条件上的协商。政府严格控制建设指标，限制开发商行为，而开发商试图改变和突破开发规则（提高容积率和改变用地性质），追求更高空间利润。政府最后迫于政绩体现和转型之切，向开发商妥协，损害了公共利益。

其次，多方协商互动欠缺。一是相关部门由于脱离不开本部门的权力与利益羁绊，对待更新企业的定性、土地产权、员工安置等问题无法做主，导致更新效率低下。二是政府控制地块开发条件过于刚性，促使原权利人和开发商与之无协商余地，无法进一步优化规划方案

表1 开发区工业地块更新中主体利益冲突的表现

更新主体	更新中利益冲突的形式	冲突焦点
政府与原权利人	土地价值追求	分配性冲突
政府与开发商	开发条件博弈	条件性冲突

合理性和可行性，引起开发利润不足。

1.3 政策扶持尚不完善，公众监督力度不足

目前工业地块更新中，政策扶持尚不完善，一定程度上降低了原权利人的积极性。一方面，在产业升级政策扶持上对企业自主更新条件的规定过于严格，政策缺乏长效激励引导。另外在用途变更和补缴地价标准方面欠完善，对于申请用途变更的主体、类型、补缴地价方式等内容缺乏引导说明，因此在“何种条件下可以变更用途”的问题上出现博弈。

另外，公众监督力度不足。工业地块更新中信息不透明，导致土地市场出现不规范，权力寻租现象频频发生。此外，公众主要通过个人身份表达意见，而实际中同一利益、立场的观点很少被有组织、有系统地汇集、分析和细化<sup>[4]</sup>，其内容难以转为实际行动以促进规划过程的合理性，这也影响了参与效率。

2 国外工业地块更新策略

2.1 美国新泽西州纸杯厂的棕地再开发

美国新泽西州纸杯厂位于新泽西州35号公路，面积达10万多平方米，自80年代初渐渐出现衰败以致长时间被废弃。1998年，政府决定对其进行再开发。经过地块调查和开发潜力评估，一家开发机构将其改造为综合性服务用地，包括商办、公寓及老年人服务中心等功能。开发过程中，州政府强调了项目对地方经济的作用与影响、与区域规划的一致性以及将来对地方税收的贡献<sup>[5]</sup>，并提出与私营开发商共同开发纸杯厂地块的设想。开发商接受棕地开发机构的监督，拆除破旧厂房并按照环保要求进行必要的污染清理，同时州政府从税收中拿出75%作为对开发商污染治理的补偿，并提供一定改造基金（Superfund）。

新泽西纸杯厂地块的更新策略注重公私

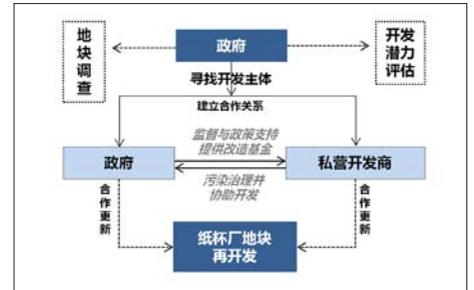


图1 新泽西纸杯厂地铁合作更新框架

部门的合作（图1），对于政府，公共资金投入使废弃地重获生机，也为地方创造税收及就业；对于开发机构，政府的补偿和专项资助减少了开发成本，从而降低了风险。另外政府的政策支持与相关机构的监督保证了更新的顺利开展，这些经验和做法都值得在开发区工业地块更新中借鉴。

2.2 挪威阿克布吉工业区造船厂的更新

阿克布吉工业区Nyland造船厂位于挪威首都奥斯陆市，20世纪80年代，运营了130多年的造船厂倒闭，造成2 000多人失业。面对这一情形，原造船厂主Aker A. S.通过组建的Aker Brygge ANS公司对该地区开展再开发计划。

项目开发由政府成立专门的办公室主持，所有重要的建设项目的决定由该市民参与、公决才能实行。这也使得改造后的地块成为真正民主的大众的活动空间。从1986年开始，经过3个时期的改造，该地区从一个充满厂房码头的衰败地区变成了一个集零售商业、办公、康体、影院、公寓等功能于一体的城市公共文化中心，所提供的就业岗位也是造船厂时的2倍。

在造船厂地块再开发中，政府、开发公司、市民共同参与（图2），政府参与了部分建设投资，通过编制强制性的法律条文、城市设计导则来引导地区良性滚动开发<sup>[6]</sup>，使合作开发受

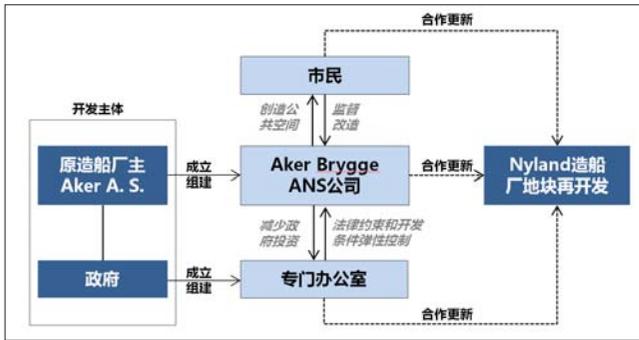


图2 挪威阿克布吉工业区造船厂合作更新框架

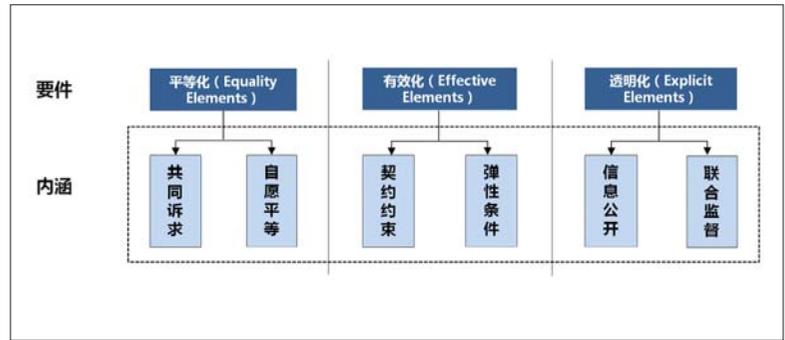


图3 公私合作的构建要件

到统一法律约束和有效控制；开发公司获得相应利润同时通过打造良好的公共空间，造福了市民；市民参与监督改造，保证了更新的公平有效。

### 3 公私合作的构建要件

美国新泽西州纸杯厂和挪威阿克布吉造船厂都经历了工业衰败到再次繁荣的过程，都是通过公私合作实现地块更新。这两个案例给我们提供了关于公私合作应用到工业地块更新的启示及思路。基于此，笔者总结了公私合作的3E要件（图3），即平等化（Equality Elements）、有效化（Effective Elements）和透明化（Explicit Elements）。

#### 3.1 平等化 (Equality Elements)

平等化指合作中满足共同诉求且保持自愿平等。不同利益群体在城市项目的建设发展中有着不同的利益需求，因此，共同诉求的存在满足了公私合作存在的首要条件，将其利益诉求纳入项目议程是公私合作的第一步。例如城市更新中，政府的利益诉求表现在以城市空间作为控制手段，保证公共利益的前提下提高城市形象；原权利人则关注政策扶持和参与更新的权力诉求；开发商作为市场主体更偏向于空间上的扩增，实现资本利益最大化。各方对项目产生的利益分配能够达成一致正是多元主体间的公私合作。

另外，合作开发中双方应保持自愿平等。例如工业地块的更新耗资与风险较大，且产生的经济和社会效益也并非立竿见影。更新前，

双方都需要认清自身的能力及需求，政府可与有意向参与合作开发的开发商进行沟通交流，并明确告知其承担责任及开发后获得的收益，同时开发商也会考虑政府给予开发条件和相关政策，以确保自愿平等的合作关系。

#### 3.2 有效化 (Effective Elements)

有效化指公私双方需将共识形成契约约束和弹性条件。契约主要内容应涵括：(1) 合作项目中的参与合作主体；(2) 项目实施的合作方式、实施进度及具体的规划设计方案；(3) 公私双方的投融资情况，开发后增值分配比例；(4) 私方建设公益设施得到的奖励措施；(5) 对于未能按时完成建设、未赋予奖励政策或不符合建设条件等情况的惩罚措施。除此之外，为了促使双方合作交流通畅及意见积极统一，保证各方利益的合理表达，契约中要明确弹性条件。弹性条件作为公私合作的重要谈判依据，在兼顾公平与效率的同时，应尽可能为原权利人等主体提供让利条件和政策优惠，积极促进双方持续合作。例如在美国棕地再开发（BFR）中，政府为开发商提供开发权转让、容积率奖励等弹性条件，来降低开发商的投资风险。

#### 3.3 透明化 (Explicit Elements)

透明化指合作中应实现信息公开，接受各方联合监督。信息公开是公私合作的重要保障，更是确保社会公众参与的前提，可以帮助广泛参与、民意畅通的多元利益表达渠道的建立。例如深圳天健工业园内某工业地块更新中，政府与开发商达成协议，土地以较低价出

让给开发商，由开发商负责建设管理，在按规定的期限运营后转交给政府。事实上，在实施中合作信息未及时公开，从而产生了政府权利寻租和开发商侵占公共利益的现象。为保证透明化，合作双方要清晰了解各自风险条件、开发限制和财政预算等等<sup>[7]</sup>，以便进一步把握未来合作的趋势。此外还需实行联合监督。合作中由于双方利益不同，都会利用各种手段来促使自身利益的最大化，导致形成的契约虚有其表，联合监督在此过程中就显得尤为重要。通过建立监督平台，一定程度上来制约双方违规行为的发生，保障相关主体的利益，促进城市空间的公平正义。此外，双方还需相互监督，以防有超出契约规定的行为发生。

### 4 开发区工业地块更新中的策略借鉴

基于对更新困境的分析，结合公私合作要件，将工业地块更新策略归纳为：合作更新、弹性操作、联合执行（图4）。

#### 4.1 合作更新—确立多样合作关系，构建合作更新模式

合作更新是以多元主体的利益需求为导向，立足于多主体协同治理的更新模式，通过建立多样的合作关系，解决更新过程中暴露出的地块产权协调困难等问题，实现各自诉求的充分满足。

首先，明确地块更新类型。从土地产权性质和建筑结构变化两个方面，可分为产业升级型、功能变更型及拆除重建型（表2）。

其次，针对各类型提出相应的合作模式：

(1) G+E (政府+原企业) ——政府政策支持,原权利人自主的点地扩容的合作模式。原权利人在更新符合产业导向、环境保护和规划控制的一系列论证为前提下<sup>[6]</sup>,对厂房采取加建、改建、扩建等扩容方式,实现企业自主更新。政府可建立奖惩机制,对先期自主更新的、建设项目好的企业给予税收减免、低息贷款等优惠政策,来提高原权利人更新的积极性。例如上海朱泾工业园区的上海航峰自动化设备制造有限公司,正好赶上政府推出产业转型扶持计划,短时间内向当地政府提出申请并办理相关手续,完成了更新。(2) E+D (原企业+开发商) ——原权利人自发的用途更新,开发商策划运作的合作模式。原权利人可向当地规划管理部门提出土地使用性质变更申请,并由规划等相关部门进行审核。通过公示且公众无异议后,原权利人按照协议出让(限制性出让)方式办理土地变更手续和建筑改建许可,补签土地出让合同,并按照制定的补缴标准补缴相应的土地出让金,在相关政策许可范围内由开发商协助完成环境污染整理、功能业态策划和建筑改造。例如广州市荔湾区内水利水电机械制造厂地块,原企业主与政府达成协议,通过颁布临时用地性质变更许可,协助原企业主引进相关产业项目,同时企业与开发商合资共同完成项目开发,最终形成集商务办公、公寓酒店、餐饮等一体的信义国际会馆。(3) G+E+D+P (政府+原企业+开发商+公众) ——多方平台的协商参与的合作模式。政府向原权利人征收土地,通过招拍挂投放市场,同时设置弹性的规划条件,募集社会资本参与到工业地块更新中,并通过各权利主体按照作价入股成立合资公司或者采用特许转让项目经营权的方式与开发商或社会组织协同开发。在此过程中必须接受公众监督,保证公共利益不受损害,且公众可向开发主体提出公益设施建设要求。

4.2 弹性操作——引入有效弹性手段,建立合作协商机制

弹性操作主要是以弹性手段为支撑,以刚柔并济为导向,确保各主体进行利益的合理表

表2 工业地块不同更新类型分析

更新类型	更新特征	典型案例	相关利益主体
产业升级型	用地性质不变, 建筑物结构不变 用地性质不变, 建筑物结构改变 (改、扩建)	深圳蛇口工业区更新中, 随着深圳新一轮“腾笼换鸟”计划实施之际, 一部分企业未搬出园区, 而是利用其厂房进行自身的产业升级, 转变为工业研发基地	政府+原权利人
功能变更型	用地性质变, 建筑物结构不变	美国东北部的Windham纺织厂改造项目对土地污染进行生态治理, 被改造成为集高新技术、研究、办公与一体的综合性科研基地	政府+棕地再开发委员会 (BRTF) + 开发商
拆除重建型	用地性质变, 建筑物结构改变	苏州高新区狮山路核心区原春兰空调厂地块通过退二进三的更新方式, 拆除原有地块内的建筑, 变更土地性质, 完成地段公共服务设施的补充和提升	政府+原权利人+开发商+公众



图4 公私合作策略在开发区工业地块更新中的引入

达。通过建设条件的弹性引导和合作协商,来减少政府与原权利人之间的利益矛盾,降低二次更新的交易成本。

首先,结合市场动态,制定补偿办法和地价评估标准。土地收储过程中,可在下一次土地出让时,返还给原权利人一定比例的土地收益作为补偿,另外在补缴地价时采用二元(基准地价和市场地价)的地价评估方式,从公平角度上,对地块上存量建筑量采取扶持性的基准地价,对增量建筑量采取市场化的市场地价;从更新方向上,对符合产业结构调整方向的用地可予以地价减免,对产生外部效应的经营性用地实行较高地价。同时市场地价根据市场动态进行调整。通过这种方式来促进双方协商,增加主体积极性,协调地块更新。

其次,注重更新规划的弹性过程管控,规划部门应采取“弹性规划+动态调控”的管理模式,将市场驱动下的用地性质和开发强度

做弹性引导和区间控制,并增加土地兼容性比例、建筑混合利用等弹性指标,允许开发者在规定的要求和范围内,灵活开发土地,同时对设施配套标准等做强制性控制。例如香港规划署在对地块开发的法定图则修订时,将注释总表一栏里建议在“其他用途”中推行“混合用途”地带,发展多种相互协调的土地用途<sup>[9]</sup>。另外增加土地弹性出让年限、土地产出率、地均效益等动态化参数设计,通过这种动态调控,有效、动态地掌控合作地块开发程度,充分发挥土地最大价值,保证地块开发的灵活性和投资确定性。

此外,还需建立积极的合作协商机制。更新前期,规划、国土等相关部门应负责对涉及企业定性、改造方向、建设目标及土地产权变更等问题展开合作;方案拟定时,应将各主体协商结果反映到初步方案中,根据规划内容、开发年期等一系列要素对方案成本进行效益

评估,并及时反馈给双方,共同确定合作方案;实质定案时,双方通过签订契约的方式,将协商内容转为操作条例,形成具有法律效应的责任机制并确定开发方案。

#### 4.3 联合执行—完善相关激励政策,联合NGO参与监督

联合执行主要是通过激励政策的完善及NGO的联合监督,增加各主体参与更新的积极性,保证参与渠道的通畅、有效。

首先,完善激励政策和引导措施。一是制定合作更新的鼓励政策,提出各更新类型的产业发展方向和引导措施,同时设立差异化奖惩举措,调动主体积极性,并为企业更新提供不同标准的资金补助,用于土地整理、建筑改造等开支,此外,制定工业用地变更用途细则,明确各变更类型的产权变更、增值分配办法、地价补缴方式及所需承担的法律风险,保证合作开发的可行性。二是设计合理的土地增值收益共享机制,可通过土地使用权租赁(按年支付租赁费)的形式,来减少再开发主体高额的土地经济成本,调动其参与更新的积极性。三是建立弹性出让土地年限,根据产业发展远景,划分土地短期出让期和长期出让期,通过弹性土地出让,降低企业在更新中的一次性成本,激励企业更多关注自身的土地产出效率。四是提供多元的财税激励政策,借鉴芝加哥城市再开发中设立的税收增长金融区(Tax Increment Financing, TIF)的做法,以不动产税收设定基值,而预计开发后产生税收收入的增量部分,来降低开发成本,同时其余税收可返回到基础设施的维护。通过税收、借贷及行政力量等政策来降低开发商的成本和风险,使更新项目更有利润也更有吸引力<sup>[10]</sup>。

其次,由公众联合非政府组织(NGO)成立监督机构,从计划、建设和运营3个阶段实施全过程监督。在计划初期,将规划立项、目标设定、双方投融资情况等一系列内容全面、透明的呈现在公众面前<sup>[11]</sup>;在建设期中,机构参与工业地块更新的政策咨询、意见征询和反馈。从国外的公众参与来看,多样的参与形式

成为行之有效的监督保障,如德国鲁尔工业区再开发中,组织“市民论坛”、“区域会议”等形式合理表达对规划的意见和看法;在运营期中,可借鉴英国公众参与中的“规划督察员”制度,机构负责监督更新地块开发状况,对合作更新中未按设计要求完成任务的,合作利益分配不均衡等违反契约条例的一方给予惩罚。

## 5 结语

在多元主体参与的市场条件下,开发区工业地块更新需要协调多方的利益。本文是基于对国内工业地块更新面临利益协调困难等现象的思考,尝试以公私合作要件为导向,从多样的合作更新方式选择、弹性手段对空间配置的协调和激励政策与公众监督的联合3个层面提出工业地块更新思路框架,并认为在多元利益主体参与更新的环境下,规划应注重主体之间的协商过程,为相关主体参与更新制定清晰规则,缓解主体间利益矛盾,促进利益均衡分配,保证工业地块的更新效率。■

## 参考文献 References

- [1] 王兴平,袁新国,朱凯. 开发区再开发路径研究——以南京高新区为例[J]. 现代城市研究, 2011 (5): 6-12.  
WANG Xingping, YUAN Xinguo, ZHU Kai. Study on ways of re-development of development zones: The case study of Nanjing National New and Hi-Tech Industrial Development Zone[J]. Modern Urban Research, 2011 (5): 6-12.
- [2] Atkinson R. Discourses of partnership and empowerment in contemporary British urban regeneration[J]. Urban Studies, 1994 (8): 1303-1324.
- [3] 杨浩,张京祥. 城市开发区空间转型背景下的更新规划探索[J]. 规划师, 2013, 29 (1): 29-33.  
YANG Hao, ZHANG Jingxiang. Development zone regeneration planning with spatial transition[J]. Planners, 2013, 29 (1): 29-33.
- [4] 杨晓辉,丁金华. 利益博弈视角下的城市土地再开发与规划调控策略[J]. 规划师, 2013 (7): 85-89.  
YANG Xiaohui, DING Jinhua. Land redevelopment

and planning control strategies based on benefit gaming[J]. Planners, 2013 (7): 85-89.

- [5] 牛慧恩. 美国对“棕地”的更新改造与再开发[J]. 国外城市规划, 2001 (2): 30-31.  
NIU Huien. Brownfields redevelopment in the United States[J]. Urban Planning Overseas, 2001 (2): 30-31.
- [6] 朱子瑜,董珂,范嗣斌. 滨水地区城市设计研究——以挪威奥斯陆阿克布吉滨水地区改造与开发为例[J]. 城市规划, 2003, 27 (增刊): 85-91.  
ZHU Ziyu, DONG Ke, FAN Sibin. Urban design for waterfront area: A study of waterfront area on Aker Brygge, Oslo, Norway[J]. City Planning Review, 2003, 27 (Supplement): 85-91.
- [7] 于立,陈晓燕,巫敏. 关于城市复兴改造中政府与市场合作伙伴关系的探索[J]. 国际城市规划, 2008, 23 (6): 46-52.  
YU Li, CHEN Xiaoyan, WU Min. Study of public and private partnership in urban regeneration [J]. Urban Planning International, 2008, 23 (6): 46-52.
- [8] 马倩. 深圳与上海产业用地更新的政策比较[J]. 城市规划学刊, 2013 (8): 94-98.  
MA Qian. Comparison of industrial land redevelopment between Shenzhen and Shanghai: A policy perspective[J]. Urban Planning Forum, 2013 (8): 94-98.
- [9] 孙翔. 新加坡“白色地段”概念解析[J]. 城市规划, 2003 (7): 51-56.  
SUN Xiang. Concept analysis of the “White Site” in Singapore[J]. City Planning Review, 2003 (7): 51-56.
- [10] 董奇. 伦敦城市更新中的伙伴合作机制[J]. 规划师, 2005, 21 (4): 100-103.  
DONG Qi. Partnership cooperation mechanism in urban renovation of London, Britain[J]. Planners, 2005, 21 (4): 100-103.
- [11] 莫文竞,夏南凯. 基于参与主体成熟度的城市规划公众参与方式选择[J]. 城市规划学刊, 2012 (4): 79-85.  
MO Wenjing, XIA Nankai. Planning participation approaches and public political maturity[J]. Urban Planning Forum, 2012 (4): 79-85.