

产城升级视角下的产业园区综合用地创新模式

朱洪国,汤江龙* (东华理工大学测绘工程学院,江西南昌 330013)

摘要 国内现状集中成片的单一工业用地难以满足园区产业升级和城市功能提升的需求,阻碍了其规划目标的实现。针对这一现状,立足“综合用地”这一土地利用创新模式,结合案例进行分析,明确了产业园区对综合用地土地利用创新模式的迫切需求,并对综合用地实践提出思路与对策。
关键词 综合用地;土地管理;土地利用;产业升级;产城融合
中图分类号 F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)05-0204-03

Innovation Mode of Integrative Land for Industry Zones in the View of Industrial-city Upgrading
ZHU Hong-guo, TANG Jiang-long* (College of Surveying Science and Engineering, East China Institute of Technology, Nanchang, Jiangxi 330013)
Abstract The current situation that concentrated, vast stretches of single usage industrial land could not meet the demand of industrial upgrading and urban function promotion of Chinese industry zones. This thesis aimed to improve this situation based on “integrative land”—an innovation model of land utilization. According to the cases analysis, the imminent demand of integrative land—model was clearly stated in the thesis. It also analyzed some key issues and made implementation proposals at practical level.
Key words Integrative land;Land management;Land use;Industrial upgrading;Industry-city integrate

我国产业园区普遍存在工业用地占比过高、配套功能与设施不足、开发强度较低等问题。在这种用地条件下,一方面产业转型升级带来的用途复合化的空间需求难以得到满足,另一方面“摊大饼式”的单一功能空间布局产生了工作、生活的跨区域交通。由此带来的拥堵与污染不仅使得城市宜居性下降,而且使得用地负担由于交通、服务设施的扩张而增加。“综合用地”是指把以往单一用途的土地进行多用途综合化开发利用,以满足产业发展和城市功能升级需求的开发模式。借助“综合用地”这一突破创新政策,打破园区土地单一用途带来的种种问题,国内实践尚不多,仅有上海自贸区、青岛西海岸新区等地进行了初步尝试。笔者结合相关案例,分析产业园区对实现综合用地创新途径的实际需求及需解决的理论问题,并从实践层面提出了几点建议,以期为产业园区破解发展用地难题提供新思路。

1 综合用地内涵辨析

国内外涉及用地综合化特征的概念主要有综合用地、混合用地、复合利用、“白地”等(表1)。其中,混合用地是城市规划术语,强调土地多用途混合;而复合利用是指建筑物立体空间的复合使用,无对应土地利用分类;“白地”是新加坡的一种土地混合利用模式,具有土地预留、混合利用和用途转换等灵活性特点,但过于弹性开放,难以与我国土地和规划管控现状对接^[1]。

上海在《关于中国(上海)自由贸易试验区综合用地规划和土地管理的试点意见》中将综合用地定义为“土地用途分类中单一宗地具有两类或两类以上使用性质(商品住宅用地除外),且每类性质地上建筑面积占地上总建筑面积比例超过10%的用地,包括土地混合利用和建筑复合使用方式”^[2]。而青岛西海岸新区在《青岛西海岸新区城市建设综

合用地规划和土地管理实施办法》中将综合用地定义为“同一宗地上有两种或两种以上功能混合的用地”^[3]。

综合用地应该包含混合用地、复合利用的双重内涵,并具有用途多样性、功能复合性、结构合理性、利用一体性等特征。结合现有成果与实际需求,产业园区的综合用地是指土地用途分类中单一宗地具有两类以上与产业发展密切相关的用途,每类用途不低于一定比例,依管控条件进行合理开发,实现多功能一体化发展需求的土地利用类型。

表1 综合用地与混合用地、复合利用、白地的概念辨析
Table 1 Concept comparison of integrative land and mixed land, compound use, white land

概念名称 Concept name	空间范围 Space range	主要形式 Main form
综合用地 Integrative land	宗地、建筑物	包括平面的土地用途混合和立体间的建筑复合利用
混合用地 Mixed land	宗地、建筑物	多见于商住混合、商办混合
复合利用 Compound use	建筑物	多见于地铁站上盖以及大型综合体建设
白地 White land	宗地、建筑物	商业白地、商业园白地

2 推行综合用地的现实需求

2.1 产业发展转型需求 随着大数据、“工业4.0”等创新技术和理念的涌现,按照国家创新驱动发展、经济转型升级的总体要求,产业园区作为产业经济的载体也在积极谋求产业模式的转型升级,从以往单一的生产制造转变为集研发、商务、服务为一体的新模式新业态。过去国内园区普遍存在的大量集中成片的单一工业用地,已难以满足日趋多元化、复合化的产业模式用地需求。以上海自贸区为例,区内80%土地为工业用地,而园区规划有国际贸易、金融服务、航运服务、专业服务和高端制造五大产业,土地供应与产业发展明显不匹配。在经济转型背景下,各类新型产业包含研发、培训、售后、咨询服务等与生产活动密切相关的非生产性业务,企业用地综合化特征业已突显,亟需谋求单一工业用地方式

作者简介 朱洪国(1986—),男,湖北武汉人,助理工程师,在读硕士,从事土地利用规划与评价研究。* 通讯作者,教授,博士,硕士生导师,从事土地利用规划与土地信息系统研究。
收稿日期 2017-01-13

的转变,以适应和促进产业转型升级。

2.2 城市功能提升需求 产业园区在带动地方经济发展的同时也带来了“产城分离”的问题,园区仅作为产业载体,生活配套设施普遍缺乏,城市功能不足,由此衍生出跨区域的工作、居住、游憩,带来了巨大的钟摆式交通压力,不仅使得宜居程度下降,而且增加了交通和公共服务设施的用地需求。一方面要提高宜居性以吸引人才流入,另一方面要疏解中心城区集聚压力,升级城市功能成为产业园区发展必须面对的问题。在国家新型城镇化战略推动下,许多产业园区将产城融合纳入发展规划,南昌高新区在“十二五”期间就将产城融合作为发展重点,着力加快完善城市配套功能,积极推进基础设施与生态环境建设,将打造宜居宜业园区作为发展战略重点。但产业园区普遍存在的工业用地比例过高的现状进一步挤压了城市功能提升所需的配套设施用地空间。

2.3 土地资产经营需求 由于我国城市化和工业化的快速推进,园区中低效工业用地问题日渐突出,目前上海、广州等先进城市在盘活存量工业用地等方面都出台了許多激励政策,工业用地用途更加细化和多元化,以激励存量工业用地盘活利用^[4]。同时一些园区建设强度不足,容积率偏低,也与工业用地用途单一有很大关系,因此,产业园区也亟待通过综合用地制度创新盘活用地空间,提高工业用地节约集约利用水平。同时通过综合用地土地利用模式创新,及时补缴土地出让金,不仅可以保证国有资产不流失,而且有利于企业盘活存量土地资产,抓住企业“腾笼换鸟”、转型升级的契机,合理引导产业转型。

3 综合用地实践的思路与对策

3.1 综合用地项目准入条件 合理设置综合用地项目准入条件不仅可以支撑产业园区新兴产业发展的用地混合化需求,而且可通过差别化的管理对未来鼓励发展的新产业、新业态给予用地保障。在设置准入条件时既要使市场在土地资源配置中起决定性作用,又必须避免随意变更土地用途,因此,用途管制是准入管理工作的重点。从未来产业发展特征出发,借鉴上海、武汉等地的产业准入经验^[5],综合用地项目准入条件应考虑如下几点:一是差异化管理优先支持战略新兴产业与重大项目用地。考虑到园区转型升级应当是以人才、信息、技术为关键因素的创新引领型产业为代表,如以物联网、人工智能为代表的未来产业,应结合园区自身发展目标,优先支持相关研发、制造业产业服务、孵化等创新型产业发展与引进重大项目的用地。二是响应国家实施创新驱动发展战略,支持以大众创业为目标、准入门槛略低的创业产业,对于孵化器、加速器、中试基地以及标准厂房等适用于中小企业创业发展的项目用地可考虑按照综合用地利用。三是防范单一用途用地变更为综合用地后带来的工业用地“房地产化”的风险。根据上海的实践经验,工业用地“转性”将使得存量工业用地的价值上涨 30%~50%,这使得产业园区实施拆迁改造、提升片区环境整治的难度进一步加大。深圳市、上海市对工业用地“转性”提出了严格要求——规定工业用地“转性”项目必须是自身生产工艺、功能等方面

有需求、有关联,且自用比例不低于 70%。因此,对于综合用地的自用比例应设定管控条件。同时,为避免综合用地变成为土地用途变性的工具,可参考各地闲置土地处置条件,对存量工业用地或企业用地开发面积低于一定比例的,限制其转变为综合用地。

3.2 综合用地用途调整与管制 随着产业发展升级的逐步推进,越来越多的企业将产生复合化的用地需求,其所使用工业用地将转化为综合用地。上海、青岛等地允许工业用地在经管理部门联合会审、集体研究决策同意后,通过补缴土地出让金的方式转化为综合用地。此外,已有的综合用地由于业态变化、功能结构调整也将不断产生用途与比例调整的需求,目前国内对此类调整尚无规范先例。如何科学有效地设定用途调整管控措施,将对企业发展投资预期产生影响。

3.3 综合用地兼容用途及比例管控 通过综合用地改革创新,适当增加研发、商务等用地兼容功能与比例,不仅可以满足未来新型产业业态的用地需求,也可以有力支撑未来独立城市的配套用地需求,实现从产业园区向活跃的综合功能区的转型。综合用地的设立是为了解决新兴产业中科研研发、生产、销售、展示、人员培训等复合功能的多样性用地需求,应依此设置用途引导:一是国内外先进地区工业用地分类中已增设兼容研发总部、商业等功能的用地类型,如深圳的新型产业用地(M0)、南京的生产研发用地(Ma)、上海的研发总部类用地(C65)以及北京的工业研发用地(M4)(表 2)^[6]。考虑到现有条件下产业园区研发办公用地、商业用地不足,同时为适应未来产业“工业+研发办公”“工业+办公+展示”“工业+办公+展示+销售”的趋势和功能需求,综合用地要加强与研发、办公和商业的综合。二是为了促进产城融合与职住平衡,上海、深圳等地以宿舍、人才公寓等形式兼容生活配套设施^[7]。因此,可在控制比例的前提下兼容居住等用途,以完善综合用地的生活配套功能。

在综合用地引入各类兼容用途时应对其兼容比例有所控制。虽然目前许多园区面临研发、办公、服务用地禁止兼容或兼容比例不足的问题^[8],但如果盲目扩大兼容程度与范围,势必面临相关用地规模超标的风险。因此,园区须结合自身产业发展的需求,在明确用途兼容类型的同时对混合开发的比例进行科学测算与管控。

3.4 综合用地供应年期及价格 一方面由于我国实行的是不同用途土地不同的出让年期,而综合用地是多种用途的集合,因此需要解决综合用地供应年期的问题。《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第 12 条仅规定了综合用地的土地最高使用年限,对于能否按照 50 年实施出让并未明确。《物权法》对于土地出让年限到期后尚未有自动续期的规定,这将导致综合用地内的工业、办公等不同用途年限设置问题的纠纷。考虑到综合用地是为产业发展服务,工业用地是产业发展的主要载体,综合用地出让年期应参照工业用地的出让年限设置,可以参考工业用地弹性出让和短期租赁的制度^[9]。采用这种方式,一方面可以减少由于企业经营不确定性带来的风险,同时减轻企业前期投入压力。弹性出让

的年限可以结合产业类型和产业生命周期进行确定,一般为 10~20 年,土地租赁年限一般为 5 年,租赁期满后考核达标 的企业可将剩余年期土地使用权一次性出让获得或申请续租^[10]。

表 2 现有综合用地的功能混合分类
Table 2 Comparison of functions of existing integrated land

城市 City	类别代码 Category code	类别名称 Category name	用途 Application
深圳 Shenzhen	M0	新型产业用地	研发、创意、设计、中试、无污染生产及商业、宿舍与其他配套辅助设施
上海 Shanghai	C65	研发总部类用地	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,不包括附设于其他单位内的研究室和设计室等用地
南京 Nanjing	Ma	生产研发用地	工业生产提供研发、开发、试验、孵化等服务
北京 Beijing	M4	工业研发用地	以技术研发、中试为主,兼具小规模的生产、技术服务、管理等功能

另一方面,由于综合用地中各用途之间的利用结合极为紧密,当一宗土地被立体化、多层次利用以后,其效用大大增加,可能超过各单独用途的土地价值之和,产生“1+1>2”效应。因此,综合用地土地价值不能等同于简单的各类用途土地价值的叠加,合理计算综合用地的土地价值和土地出让底价尤为重要。

3.5 综合用地土地登记及分割转让 目前土地用途登记按照《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2007)二级类填写,涉及多用途的土地按主要用途登记,这种单一化的登记方式不利于保护综合用地多类用途使用权的合法权益。由于登记信息不明确,对于工业用地混合研发、办公等其他用途,一旦允许分割转让土地使用权,就在很大程度上为开发商改变原土地用途提供了可能性,必将存在工业用地“房地产化”的风险。为防止企业的投机开发和不正当的转让行为,综合用地不宜采取分用途分割登记的方式,应采取整宗登记,登记内容应包含各类用途的比例、转让的约束条件等。同时,为保障综合用地项目自身各项功能建设的完整性,较好地落实产业政策,维护综合用地土地市场秩序的稳定,建议综合用地转让一般采取整宗转让方式。

3.6 综合用地创新政策的体制障碍和实施路径 综合用地政策是一项突破创新的政策,在现行建设用地管理中没有明确的规定,要突破上位法律法规的相关规定,需要明确政策推行的具体路径。

4 结语

综合用地强调了单一宗地在各类用途上的有机融合,使产业园区能够更加灵活有效地应对产城功能发展与升级的需求。这种灵活性与有效性建立在管理者对综合用地的用途变更、用途引导以及土地供应的有效管控上。但如何科学

合理地设置用途比例、出让价格与政策实施路径还需要因地制宜地进行更深入的研究。今后的研究应继续结合我国土地和规划管理的特点,完善综合用地土地利用模式,助力产业园区乃至国家产业发展的转型升级。

参考文献

[1] 范华. 新加坡白地规划土地管理的经验借鉴与启发[J]. 上海国土资源, 2015, 36(3): 31-34.

[2] 上海市规划和国土资源管理局. 关于印发《关于中国(上海)自由贸易试验区综合用地规划和土地管理的试点意见》的通知[A/OL]. (2014-08-13)[2017-01-11]. http://blog.sina.com.cn/s/blog_91c634a70102uzul.html.

[3] 青岛西海岸新区管委会, 青岛市黄岛区人民政府. 关于印发青岛西海岸新区城市建设综合用地规划和土地管理实施办法的通知[A/OL]. (2015-03-13)[2017-01-11]. <http://www.huangdao.gov.cn/n44566445/n49810053/n49829447/n165737994/n165738000/n165738001/c177839137/content.html>.

[4] 广州市人民政府. 广州市人民政府关于印发广州市提高工业用地利用效率试行办法的通知[A/OL]. (2015-03-11)[2017-01-11]. <http://www.gz.gov.cn/gzgov/s2869/201504/a8cd07da210e44e9a7f83632b5648c9a.shtml>.

[5] 武汉东湖新技术开发区管委会. 武汉东湖新技术开发区产业项目准入标准(试行)[A/OL]. (2014-07-01)[2017-01-11]. <http://www.wehdz.gov.cn/zhsyz/tzzn/rytj/56706.htm>.

[6] 张梦竹, 周素红. 城市混合土地利用新趋势及其规划控制管理研究[J]. 规划师, 2015(7): 42-48.

[7] 上海市人民政府. 关于进一步深化人才发展体制机制改革加快推进具有全球影响力的科技创新中心建设的实施意见[A/OL]. (2016-09-26)[2017-01-11]. <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2315/nw4411/u21aw1163613.html>.

[8] 许靖涛, 朱俊华, 王进安. 浅析国内外城市用地“混合使用”的规划引导[J]. 西部人居环境(学刊), 2014, 29(3): 66-71.

[9] 范华. 企业生命周期及其土地弹性出让年期研究[J]. 上海国土资源, 2014, 35(2): 62-65.

[10] 武汉市人民政府. 市人民政府关于进一步加强土地供应管理促进节约集约用地的意见[A/OL]. (2016-01-27)[2017-01-11]. http://www.wuhan.gov.cn/hbgovinfo/szfxxgkml/fggw/gfxwj/201601/t20160127_45074.html.

(上接第 181 页)

[3] 谢云, 王小德, 孟明浩, 等. 临安市花卉旅游业发展前景探讨[J]. 浙江林业科技, 2005, 25(2): 65-68.

[4] 谢吉容, 张祖荣, 熊运海, 等. 重庆地区野生观赏植物资源调查研究[J]. 中国野生植物资源, 2006, 25(5): 8-12.

[5] 谭志国. 土家族饮食旅游资源特点与开发探析[J]. 安徽农业科学, 2011, 39(8): 4881-4883.

[6] 张敬杰, 赵能武, 潘炉台. 苗医治疗疾病常用的菊科植物药(一)[J]. 中国民族医药杂志, 2010(2): 25-26.

[7] 张敬杰, 赵能武, 潘炉台. 苗医治疗疾病常用的菊科植物药(二)[J]. 中国民族医药杂志, 2010(3): 34-36.

[8] 龙文玉. 苗医苗药概论[J]. 贵州民族研究, 1982(2): 135-141.

[9] 余德勤. 贵州省苗药产业化研究: 以贵州宏宇药业为例[D]. 武汉: 华中师范大学, 2013.

[10] 赵能武, 朱国豪. 土家族医治疗疾病常用的 27 种菊科植物药[J]. 中国民族医药杂志, 2008(5): 28-30.

[11] 黄蓉, 和太平. 花卉生态旅游的特点及规划之对策[J]. 广西师范学院学报(自然科学版), 2010, 27(3): 73-76.

[12] 向宏桥. 国内外花卉旅游发展模式研究[J]. 旅游论坛, 2014, 7(1): 27-31.

[13] 姜卫兵, 陈宇, 姜鹏. 论观光农业园区的景观表达特性[J]. 中国园林, 2003(3): 52-54.

[14] 张道顺. 旅游产品设计与操作[M]. 北京: 旅游教育出版社, 2005: 10-11.