

高质量发展背景下上海市低效工业用地空间治理减量模式与机制探讨*——以浦东新区祝桥镇为例

Discussion on the Pattern and Mechanism of Low-efficiency Industrial Land Management in Shanghai in the Context of High-quality Development: A Case Study of Zhuqiao Town, Pudong New District

张思露 谷晓坤 陶思远 刘瑞 ZHANG Silu, GU Xiaokun, TAO Siyuan, LIU Rui

摘要 针对工业用地“空间+产权”双重属性特征,以上海市首批低效工业用地空间治理试点浦东新区祝桥镇为例,探索构建全流程的低效工业用地空间治理模式与机制。祝桥镇建立了针对低效用地的“拆、转、留”并举的空间治理模式。减量化阶段的治理机制包括编制镇—村尺度的减量化专项规划、构建多级政府联合投入的减量化补偿资金保障体系等。企业用地转移的治理机制包括政府间建立合作网络关系、提供精细化企业转移服务等。最后提出低效工业用地空间治理模式与机制应从“单项主导”到“双向发展”转型,厘清各类产权主体的权益与补偿标准,从而建立多主体权利收益共享机制。

Abstract Aiming at the attributes of "space + property rights" of industrial land, this paper takes Zhuqiao Town of Pudong New District, the first pilot project of spatial governance of inefficient industrial land in Shanghai, as an example to explore the construction of a spatial governance model and mechanism for inefficient industrial land. Zhuqiao Town has established a spatial management model that combines "demolition, transfer and retention" of inefficient land. The governance mechanism in the reduction stage includes: formulating a special plan for reduction at the town-village scale, and building a reduction compensation fund guarantee system jointly invested by multi-level governments. The governance mechanism for enterprise land transfer includes: establishing cooperative network relationships among governments, and providing refined enterprise transfer services. It is proposed that the spatial governance mode and mechanism of inefficient industrial land should be transformed from "single-dominant" to "two-way development", and the rights and compensation standards of various property rights subjects should be further clarified to provide a mechanism for sharing the rights and benefits of multiple subjects.

关键词 低效工业用地;城市空间治理;减量化;产业转移;上海

Key words inefficient industrial land; urban spatial governance; reduction; industrial transfer; Shanghai

文章编号 1673-8985 (2024) 02-0140-06 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20240219

作者简介

张思露

上海市建设用地和土地整理事务中心

自然资源部大都市区国土空间生态修复工程技术

创新中心 副科长,工程师,硕士

谷晓坤(通信作者)

上海交通大学中国城市治理研究院

上海交通大学国际与公共事务学院

副研究员,博士, guxk1980@sjtu.edu.cn

陶思远

上海市岩土工程检测中心有限公司

工程师,硕士

刘瑞

上海交通大学中国城市治理研究院

研究助理,硕士

1 研究背景和文献概述

土地作为生产活动的空间载体,是促进经济发展的最基本投入要素。2010年以来,以上海为代表的东南沿海城市先后开展了低效工业用地空间治理的实践探索,以达到提

*基金项目:国家自然科学基金面上项目“长三角乡村多功能转型模式、动力机制及土地治理对策:‘镇—村’尺度研究”(编号72074143)资助。

高工业土地利用效益、盘活城市土地资源,破除城市转型发展的空间限制等政策目标。低效工业用地减量化是其中最具有代表性的一种,指通过政策措施和工程技术手段,把利用效益不佳且有生态风险的工业用地恢复成生态或农业使用状态^[1]。低效工业用地以减量化为目标和主要内容的空间治理模式,强调系统性全流程的政策执行,包括低效工业用地减量以及减量化实施以后企业可能的转移用地行为;而转移用地一般会超出减量化项目涉及的小尺度区域,对更大区域土地资源利用产生影响。然而,国内低效工业用地空间治理实践刚刚兴起,现有研究方向重点集中于建设用地减量化治理系统、政策设计、实施评价等方面。例如,王克强等^[2]以经济新常态下土地利用方式转变为切入点,总结建设用地减量化经验,提出在运行机制、激励机制、经济发展驱动转型、差别化政策等方面的建议;郭旭^[3]从减量化过程中多元主体土地利用重构的视角,通过案例分析,提出运动型国家法团主义、妥协型地方法团主义和发展型地方法团主义3种减量化治理模式;刘红梅等^[4]以上海市为例,分析了建设用地减量化的内涵和必要性,总结了建设用地减量化的经验,针对减量化运作机制不健全、缺少国家政策支持、资金不足且来源单一、减量复垦后的耕地质量较差等方面的问题,从完善减量化运作机制、制定与区域特征相匹配的特定化减量政策、多渠道拓展减量化资金来源、推行农用地复合利用等方面提出对策建议;谷晓坤等^[5]分析了上海低效工业用地减量化政策目标,构建工业用地减量化适宜性评价方法,阐释工业用地减量化适宜性的空间规律,提出要提高减量化的统筹协调性;王克强等^[6]系统总结了上海市建设用地减量化的运作机制,提出“五量调控”是建设用地减量化的基础运作机制,资本深化和技术积累是建设用地减量化的驱动机制,并从完善公众参与、减量化区域集体经济组织存续发展、农用地复合利用等方面提出运作机制配套完善的建议;郭旭等^[7]围绕产权重构视角下的土地减量规划与实施,建构“产权重构、发展机会重新分

配”的分析框架,并以新浜镇为例,对减量化内在运作逻辑和相关利益者发展机会的重新分配进行实证分析,提出切合实际的制度变迁是各方博弈有序化的必要条件,应根据区位和社会经济特征,制定满足各方利益均衡的、差异化的减量化政策等观点。

综上,现有关于建设用地减量化治理研究的议题较为丰富,但已有研究主要集中在减量化土地利用格局优化、土地减量规划与实施运作机制、制度变迁分析、产权重构和利益分配模式、工业用地退出适宜性评价方法等角度。对于减量化后工业产权主体用地和发展权转移机制的研究较少,缺少系统性、完整性的低效工业用地减量化治理的理论分析框架。鉴于此,本文将从低效工业用地“空间+产权”双重属性出发,重点研究全过程的低效工业用地空间治理模式与机制框架,通过典型案例分析和验证理论框架,以期为上海市及长三角其他城市开展低效工业用地空间治理、促进城市高质量转型发展提供借鉴,推动存量更新和产业升级背景下国家空间治理理论体系的完善与丰富。

2 低效工业用地空间治理模式

上海是全国较早探索低效工业用地空间治理的城市之一。2010年,上海全市工业用地总面积约725 km²,占全市建设用地总面积的25.62%,其中约1/4的工业用地属于产能低下、环境污染的低效工业用地,工业产值占比不到10%,主要分布在郊区,空间上呈现与生态用地、基本农田交错分布的格局。2013年上海市“十二五”土地整治规划中首次提出低效工业用地减量化的概念。2015年,面对“总量已锁定、资源紧约束、用地需求大、存量需腾挪”的发展形势,上海全面开展以低效建设用地减量化助推土地资源高质量利用的工作部署。根据已批复的《上海市城市总体规划(2017—2035年)》(国函[2017]147号),明确“按照规划建设用地总规模负增长要求,全市规划建设用地总规模控制在3 200 km²,加强城市开发边界外郊野地区空间优化和土地节约集约利用引导,重点推进低效工业用

地和农村建设用地减量”,体现出上海这座超大城市在转型发展过程中坚持以存量用地的挖潜利用来满足城市高质量发展的空间需求。通过2015—2017年、2018—2020年的两轮减量化行动实施,全市共完成约114 km²的低效建设用地减量拆除,其中低效工业用地约67 km²,约占减量总规模的60%^①。空间腾退的低效用地复垦为新增耕地,目前已超过45 km²,新增林地已超过35 km²,在此过程中探索并建立了一套空间治理模式与机制,对国内其他城市具有一定的借鉴作用。

2.1 低效工业用地双重属性内涵

工业用地具有空间属性和产权属性。空间属性指工业用地在空间上呈现的利用方式,尽管在用地管理上工业用地具有利用方式的唯一性,但是其实际使用则可能存在不同的情况:作为低效甚至闲置的工业用地使用,或者已经恢复为农业或生态利用,后一种情况在土地资源紧缺的大都市乡村并不罕见。产权属性则指工业用地对应的产权关系。土地所有权主体包括村集体和国家,除征地以外,所有权主体与相应土地空间之间保持稳定的关系,并不易发生变化,因此不是本文关注的重点。本文主要关注获得工业用地使用权的主体,一般指具有工业生产资格的乡镇企业。企业可以实际占有和使用空间,也可以在某些情况下把土地使用权转移出去。

土地使用权的变化与工业用地实际情况之间并不是绑定的,也就是说,工业用地的空间属性和产权属性并不存在完全的一一对应关系。低效工业用地的空间属性与产权属性之间的不同组合,构成4种不同状态:①企业保留土地使用权,用地呈现为闲置或出现技术落后、环境污染等低效利用状态;②企业保留土地使用权,通过二次开发等治理措施提高工业土地利用效益;③企业转移土地使用权,低效工业用地空间属性转变成农业用地或生态用地状态;④企业转移土地使用权,与原低效工业用地分离,但是本身仍然持续经营,转向其他区域获得新的工业土地使用权。

注释: ① 数据来源:减量化年度管理台账,数据截至2023年12月31日,低效建设用地减量规模含拆平和验收数据,其中工业用地按照已批复数据统计。

2.2 低效工业用地空间治理的内涵解析

空间治理的内涵是通过资源配置推动土地利用的有效性、可持续性与公平公正性,并保障地区之间的均衡发展^{[8]1420}。低效工业用地空间治理是一种为改变工业用地的低效利用状态而采取的主动干预措施,强调权利主体的共同参与,可将其定义为:针对低效利用的现状工业用地,以规划约束、土地政策创新、市场化补偿等综合方式,促进地方政府与土地产权主体(包括所有权与使用权主体)共同行动,优化土地资源利用效果的公共政策活动。由于低效工业用地具有“空间+产权”的双重属性,对其开展空间治理也是通过对“空间+产权”双重属性主动干预调整实现治理目标。其中,空间属性的状态变化主要依靠规划的引导与约束,而产权属性的状态变化主要在于土地政策创新与补偿政策设计,从而促进产权主体能够在合理权利保障的前提下参与到低效工业用地空间治理的过程之中。

“低效工业用地”的产权主体是“企业”,本文中重点指规划城镇开发边界外的乡镇企业,当“企业”的空间承载和使用结果为“低效工业用地”,为了改变土地低效利用的状态,采用规划、土地与补偿等政策实现工业用地的空间属性与产权属性的重构或分离。低效工业用地的空间属性与产权属性之间的关联与组合,代表了工业用地低效利用的2种类型和3种不同治理路径。2种类型包括原有土地利用企业退出工业用地过程和再生化发展更新。3种不同治理路径包括:(1)以减量拆除复垦为农用地和生态用地为主,腾挪指标用于规划城镇开发边界内新增建设用地;(2)就地化持续更新与盘活,赋能土地资源再利用;(3)“增减一体”进行空间置换和产业用地转移。具体低效工业用地空间治理模式,如图1所示。

(1) 低效工业用地减量化。工业用地减量化狭义上指原低效工业用地企业退出土地使用权,原低效工业用地通过政策或工程技术手段,复垦为农业用地或生态用地,置换出的建设用地指标转移到用地效率更高的区域,从而在控制工业用地总量的前提下减少

低效工业用地的总量,其本质是土地利用格局优化^{[8]1414},即图1中的建设用地A,本文中的减量化采用此狭义定义。低效工业用地治理本质上是对存量工业用地的再开发,从减量化的内涵与目标来看,还存在另一种情形,即企业退出工业用地使用权后,在符合规划前提下,按照城乡发展相关用地要求引入更合适的企业,在原有土地空间上进行二次开发,也可以达到低效工业用地总量的减少,这即是广义的减量化。

低效工业用地减量化治理的理论原理可以用区位条件变化引起的级差地租变化来解释。与城乡建设用地增减挂钩相似,低效工业用地减量化实质上是区位较差的低效工业用地与区位更优的新增建设用地之间的空间置换,而这个置换可以产生级差地租。在现行规划与土地政策条件下,低效工业用地减量化后可置换出“双指标”(耕地占补平衡指标和新增建设用地指标),将其用于区位条件更优的区域出让,可获得高额的土地出让金;地方政府也可以设立专项政策资金,完成对被减量相关主体的补偿,从而保障了减量化的顺利实施;减量化后工业用地空间布局的变化整体上提升了工业用地质量,达到了土地利用优化的治理目标。

(2) 企业用地转移。大部分减量化企业本身在产业类型、用地效益等方面并不具备优势,在政府主导的规划土地政策和补偿方式的影响下,顺势进入生命周期的消亡阶段。其中,有一小部分企业仍处于生命周期的稳定阶段,具有持续经营的能力,在减量化以后可能转移到新的工业用地,包括本市工业区和 other 城市的工业区。依据产业转移梯度理论,一般产业转移是企业从大城市向中小城市转移,从高地租地区向低地租地区转移。低效工业用地企业类似一种“逆向转移”,即如果仅从城市尺度来看,企业仍然是由长三角城市群的核心城市向一般城市转移;然而,如果进一步分析城市内部空间的变化,却是从原来的零星工业用地转移到集中规划的工业空间,而前者的地价往往远低于后者,是一种从低地租向高地租的

“逆向转移”。另外,这种“逆向转移”伴随着企业用地产权风险的下降,新获得的土地使用权的长期性和稳定性增强。

3 祝桥镇低效工业用地空间治理模式和机制

3.1 案例概况

浦东新区祝桥镇位于上海市中东部,北距上海市中心人民广场30 km,东接浦东国际机场和上海自由贸易试验区(原机场综合保税区),全镇区域面积为160.19 km²。其中,城市开发边界内用地面积为86.48 km²,开发边界外用地面积为73.71 km²,下辖祝桥、盐仓、东海、江镇、施湾5个社区、74个村居,常住人口25万人,户籍人口14万人。作为上海典型的远郊城镇,郊野地区建设土地使用相对低效和粗放。2015年,全镇工业用地面积为373.60 hm²,占现状建设用地规模的18%^{[9]24}。全镇登记工业企业526家。祝桥镇于2015年启动低效工业用地空间治理,是上海市首批试点镇。在减量化过程中,祝桥镇探索创新减量企业异地产业升级措施,通过梯度转移实现产业升级,治理成效较为显著。

祝桥镇通过两轮规划评估判断低效工业用地范围。第一轮为市一区尺度的评价,《上海市工业用地布局规划(2009—2020年)》根据城市总体规划和土地利用规划的总体框架,结合区位、产业结构、用地效益等因素,将全市工业用地分为3类。其土地利用效果从好到差依次为:“104”产业区块^②、“195”工业用地^③和“198”工业用地^④。第二轮为2015年祝桥镇郊野单元规划编制,由规划技术小组与村委会共同组成调查小组,对市一区尺度认定的“198”工业用地完成“一地一档”现场调查,依据土地利用现状、经济收益、就业、能耗、环境污染等核心指标,筛选认定适宜开展空间治理的低效工业用地,总规模为262.85 hm²,用地布局呈现“低、小、散”的空间利用特征,平均产值为2.58万元/hm²,大部分为乡镇企业,主要以塑料、金属、小五金等产业为主。

注释: ②“104”产业区块,即104个产业区块,指规划工业区块内、集中建设区内的现状工业用地。

③“195”工业用地,指规划工业区外、集中建设区内的现状工业用地,全市共有约195 km²,简称“195”区域。

④“198”工业用地,指规划产业区外、规划集中建设区以外的现状工业用地,全市共有约198 km²,简称“198”区域;区域内的企业,也因此被称为“198企业”,其在改革开放初期蓬勃出现,但随着时代发展,高投入、高能耗、高污染、低效益的“三高一低”特征也日益显现。

3.2 祝桥镇低效工业用地空间治理模式

祝桥镇工业用地减量化呈现出空间和产权双重属性综合作用的治理模式。祝桥镇低效工业用地大部分是乡镇集体企业,其低效形成的主要原因包括:集体企业改制过程中土地产权关系未理顺导致土地难以有效利用;企业本身经营不善处于较长时间的停工与土地闲置期,又因缺少相应的评估与退出制度而不能更新利用;现有企业不符合区域产业发展导向或者因环境能耗要求的不断提高导致土地利用认定为低效。根据祝桥镇低效工业用地的空间属性特点,祝桥镇建立了针对不同原因和类型的“拆、转、留”并举的空间治理思路:对高污染、高能耗、低效益的企业,通过“拆”的方式予以减量化;对利税较高、污染能耗小、有一定发展潜力的企业,在本地实施减量化以后,再牵线搭桥“转”至上海周边外省市的工业园区,帮助符合产业导向的减量化企业落户园区;对符合区域产业发展导向且发展前景明显良好的高新技术企业,经产业、规划、环保等相关部门联合认定后,予以就地保留或者搬迁至本市工业园区内,从而实现工业用地的产权重构和空间发展的重新配置。

(1) 低效工业用地空间结构的减量调整。2015—2022年,共实施工业用地减量项

目317个,涉及工业用地面积为159.39 hm²^⑤,占低效工业用地总面积的60.70%;317个项目涉及全镇29个行政村,占全镇行政村数量的87.88%,平均减量化规模约4.49 hm²/村,减量化规模最大的星光村达到21.20 hm²,减量化后用地空间由地方政府收回工业用地使用权,并将之转化为提供耕地和生态空间等公共产品使用(见图2)。

(2) 产权利益保障下的企业用地转移。据调查考察,至少有16家企业在减量化过程中退出祝桥镇集体产权的工业用地后,通过市场租赁获得江苏启东工业园区的40年国有工业用地使用权。从城市等级来看,产业从长三角龙头城市转移到规模等级较低的中小城市。从城市内部区位变化来看,从规划城镇开发边界外集体工业用地转移到规划城镇开发边界内国有工业用地;从产权类型来看,由集体建设用地使用权转变为国有工业用地使用权,企业权益得到更大保障^⑥(见图3)。

3.3 祝桥镇低效工业用地空间治理机制

3.3.1 减量化实施机制

(1) 编制镇一村尺度的减量化专项规划。受复杂用地现状及评估数据不完整等因素制约,低效工业用地难以认定是空间治理的首要障碍。作为促进建设用地增效,实现土

地集约利用的手段,“减量化”是郊野单元规划实践的重点之一^[10]。祝桥镇通过编制《上海市浦东新区祝桥镇郊野单元(村庄)规划(2017—2035年)》,实现了上下结合评估认定低效工业用地范围,以图斑为尺度精准划定减量化空间。郊野单元规划是上海创新提出的镇一村尺度基于“多规合一”的综合性详细规划,本质上是一项用于统筹城市开发边界外郊区发展的公共政策工具^[9]。依据此规划,至2035年,全镇工矿仓储用地减量化面积为337.44 hm²。综合考虑企业规模与效益、产业发展方向、企业产权情况,污染和能耗及动迁难易等因素,兼顾低效工业用地缩减和产业转型发展^[11],首先将存在用地规模小、效益低、污染及能耗较大、治理成本低、产权合法合规性差等问题的企业进行减量化,精准划定至地块图斑,建立“一地一档”,确定至2022年工业用地减量化规模为262.85 hm²,占2015年现状工业用地总量的70.3%。

(2) 构建多级政府联合投入的减量化补偿资金保障体系

现状工业用地复杂的产权关系决定了其产权的退出补偿需要稳定持续的资金支持。祝桥镇减量化得以顺利实施得益于上海市建立了市一区两级的补偿资金保障体系,以及镇政府细化了分类补偿实施细则。首先,上海

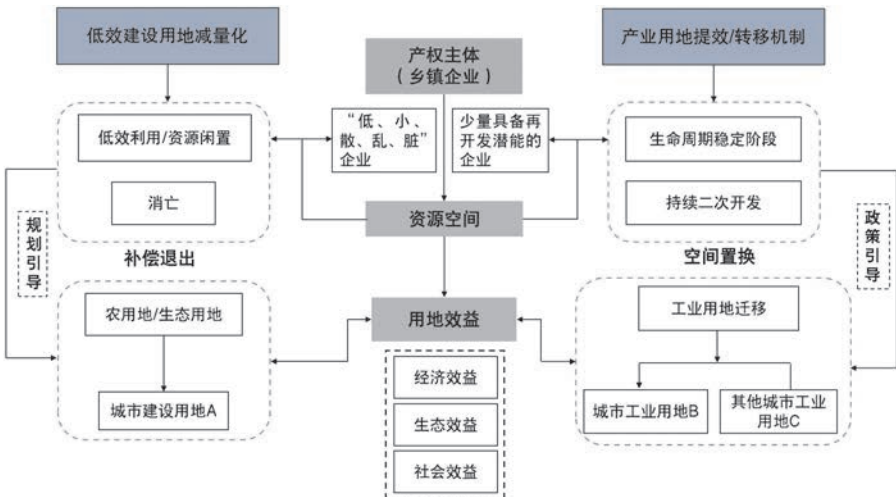


图1 低效工业用地空间治理模式示意图
Fig.1 Spatial governance model of inefficient industrial land

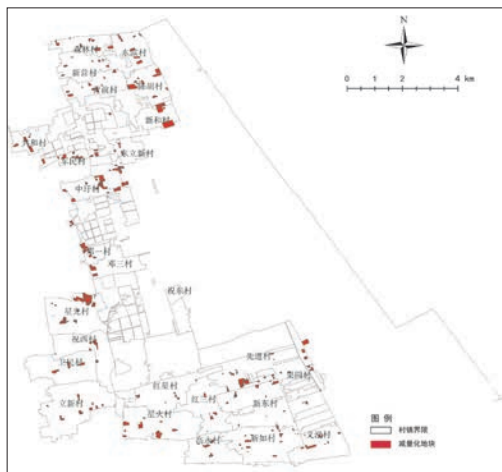


图2 祝桥镇低效工业用地减量化空间分布
Fig.2 Spatial distribution of inefficient industrial land reduction in Zhuqiao Town

资料来源:笔者自绘。

资料来源:祝桥镇郊野单元规划村庄规划(2017—2035年)。

注释: ⑤ 数据来源:2014—2022年上海市低效工业用地减量化项目数据库。
⑥ 数据来源:原祝桥镇企业参与减量化后转移到其他工业园区的16家企业调查数据。

市规定对于被纳入年度实施计划的“198”减量化项目地块给予市级资金补贴,资金来源主要是市级土地出让金收入,资金使用由区—镇政府统筹安排。其次,区政府收购低效工业用地减量化整理复垦产生的土地指标。最后,镇政府建立了精细的分类补偿实施细则:对集体建设用地土地使用权取得费用的补偿,按使用年限折算后的剩余本金及剩余本金的银行同期贷款利息予以结算;对于已合法取得房地产权证(不动产证)的集体土地,受偿主体为建(构)筑物所有权人,未取得土地使用权属证明的,受偿主体为该土地所有权人。对国有建设用地土地使用权费用的补偿,就国有建设用地减量化,给予相应的土地使用权取得费用的补偿,并按照不同取得方式进一步细化补偿标准^⑦。

(3) 促进纵向与横向间的多部门协作

低效工业用地减量化是地方政府在存量更新背景下土地利用管理的政策创新,减量化涉及多个部门的治理权限,不仅需要与现行的管理制度衔接,在具体实施过程中强调建立纵向与横向的多部门协作关系^[12]。纵向上,除了前文所述的市—区—镇统筹的减量化资金补偿系统以外,还建立了市—区—镇不同级别政府的减量化目标任务、年度用地计划,按照“以用定减量、以减定增”原则,匹配减量化工作推进和年度用地计划使用。横向上,建立了市级规划与自然资源管理部门、产业部门、环境部门、财政部门、农业农村部门等多部门联合推进的工作机制;浦东新

区和祝桥镇政府均成立了“198”区域减量化工作领导小组,对本区、镇的减量化相关重大事项进行协调。

3.3.2 企业用地转移机制

(1) 政府间建立合作网络关系

祝桥镇与江苏启东工业园区建立了政府间的合作关系,为祝桥镇低效工业用地减量化之后的部分企业用地转换提供了直接的承接空间。“浦东祝桥—启东产业园”成立于2015年11月,双方在产业转移与承接方面达成合作与共识,形成了规划、建设、管理等合作机制,重点引进由祝桥地区外迁至启东的无污染、低能耗、高科技、高产出的装备制造、精密机械、船舶汽配、电子电器等项目。自祝桥镇实施低效工业用地减量化以来,至少有16家本地减量化企业转移到启东产业园经营。

(2) 提供精细化的企业转移服务

祝桥镇作为企业转出方,重点落实土地补偿,保障补偿资金到位。在启东工业园区中规划了2 km²的产业园,专门为减量化后转移的企业租用,并且通过组织座谈会与访谈等沟通方式建立与企业的信息交换,协助解决转移过程中的困难。启东地方政府作为企业转入方,强调主动对接引入企业,通过启动招商网、与企业主座谈等方式建立全过程服务、衔接、跟踪工作机制。同时,引进企业注册落户启东可享受70%—90%的税收奖励,将企业部分高管人员所缴纳的个人所得税的30%奖励给企业等税收优惠政策。

(3) 企业家自主活力和主动适应性

政府间的合作网络关系和精细化企业转移服务是产业转移的外生政策环境,通过对6家企业经营者一对一的访谈发现,企业转移的内生动力主要来源于企业家的自主创业能力和主动适应性^⑧。①受访企业自主创业,至少经营10年以上,已逐步进入稳定发展阶段。②企业家持续经营意愿强。企业家普遍认为老客户较多、员工人员稳定,企业经营具有较强的感情纽带,在减量化政策影响下,出于经济和感情两方面的因素,仍然希望持续经营。③企业家主动适应能力强。企业转移过程中面临时间成本和人力成本双重挑战:一是从申请购买土地使用权、建造厂房、整体搬迁,整个转移过程持续了2年;二是拆迁上海厂房、新建启东厂房、工人去留、补偿工人工资等一系列复杂问题的处理拉高人力成本。但是,大部分受访企业家表示出对企业未来发展的乐观预期,并且认为积极与地方政府沟通与协商有利于适应政策变化。

4 结语

作为长三角龙头城市,上海在存量更新时代主动开展低效工业用地空间治理,促进了低效工业用地的减量与退出,弥补了现行土地资源要素市场退出机制缺乏、土地要素区域性流动性差的制度缺失;客观上也促进了少数具有发展潜力的企业在长三角城市群间的产业转移,是长三角一体化发展的特色政策实践与创新。同时,上海探索的低效工业用地空间治理,无论在减量化阶段还是企业转移阶段,其核心机制仍然是以规划、政策等公共管理手段介入为主的治理方式,尚未形成以市场化为主的土地资源要素流动与优化配置。未来要把握好经济社会发展方向和土地资源高质量利用的趋势^[13],从完善政府主导减量化指标分配与补偿机制和以市场化资源配置为导向建立多主体权利收益共享机制两方面进一步厘清各类产权主体的权益与补偿标准,实现各方主体合法利益的合理分配和空间资源的高效治理。■

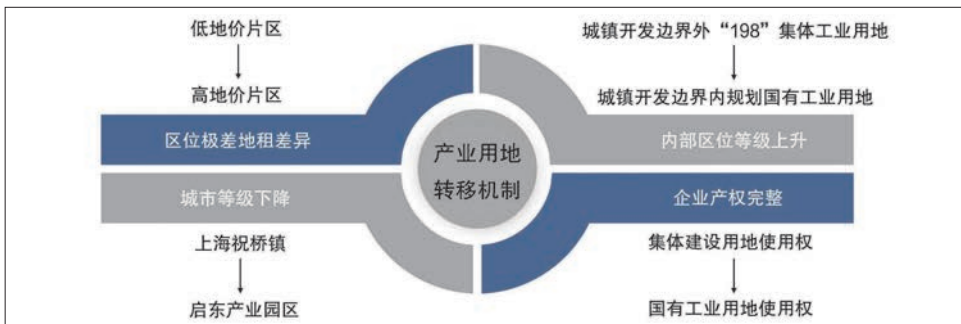


图3 祝桥镇低效工业用地减量化后企业用地转移

Fig.3 Land transfer of enterprises after reduction of inefficient industrial land in Zhuqiao Town

资料来源:笔者自绘。

注释: ⑦ 数据来源:浦东新区及祝桥镇相关政策文件,《上海市浦东新区祝桥镇郊野单元(村庄)规划(2017—2035年)》、《浦东新区关于进一步规范和推进减量化工作的实施意见》(浦府〔2017〕225号)、《祝桥镇企事业单位建设用地减量化清拆补偿实施意见》(祝减量化办〔2020〕1号)。

⑧ 数据来源:涉及主体访谈录音整理文本资料,包括上海市、浦东新区及祝桥镇低效工业用地空间治理主管部门工作人员8人、企业负责人6人。

参考文献 References

- [1] 王训国,黎而力.上海市低效建设用地减量化探索与实践[J].上海国土资源,2017,38(4):6-8.
WANG Xunguo, LI Erli. The exploration and practice of the reduction of inefficient construction land in Shanghai[J]. Shanghai Land & Resources, 2017, 38(4): 6-8.
- [2] 王克强,李国祥,刘红梅.工业用地减量化、经济高质量发展与地方财政收入[J].财政研究,2019(9):33-46.
WANG Keqiang, LI Guoxiang, LIU Hongmei. Industrial land reduction, high-quality economic development and local fiscal revenue[J]. Public Finance Research, 2019(9): 33-46.
- [3] 郭旭.发达地区存量建设用地减量化治理研究——一个新的空间治理分析框架[J].城市规划,2020,44(1):52-62.
GUO Xu. Governance of stock construction land in the background of land consolidation in the developed regions: a new analytical framework of spatial governance[J]. City Planning Review, 2020, 44(1): 52-62.
- [4] 刘红梅,孟鹏,马克星,等.经济发达地区建设用地减量化研究——基于“经济新常态下土地利用方式转变与建设用地减量化研究”的思考[J].中国土地科学,2015,29(12):11-17.
LIU Hongmei, MENG Peng, MA Kexing, et al. Study on reduction of construction land in the developed area: reviews of the workshop on "land use pattern changing and construction land reduction in the new normal"[J]. China Land Sciences, 2015, 29(12): 11-17.
- [5] 谷晓坤,刘静,代兵,等.大都市郊区工业用地减量化适宜性评价方法与实证[J].自然资源学报,2018,33(8):1317-1325.
GU Xiaokun, LIU Jing, DAI Bing, et al. Suitability assessment of reducing industrial land in Shanghai metropolitan region[J]. Journal of Natural Resources, 2018, 33(8): 1317-1325.
- [6] 王克强,马克星,刘红梅.上海市建设用地减量化运作机制研究[J].中国土地科学,2016,30(5):3-10.
WANG Keqiang, MA Kexing, LIU Hongmei. Study on the operating mechanism of construction land reduction in Shanghai City[J]. China Land Sciences, 2016, 30(5): 3-10.
- [7] 郭旭,田莉.“自上而下”还是“多元合作”:存量建设用地改造的空间治理模式比较[J].城市规划学刊,2018(1):66-72.
GUO Xu, TIAN Li. "Top-down" or "Multiple Cooperation": comparison of spatial governance modes of existing construction land reconstruction[J]. Urban Planning Forum, 2018(1): 66-72.
- [8] 谷晓坤,周小平,刘博研,等.基于“情境—结构—行为—结果”分析的上海市低效工业用地减量化治理[J].自然资源学报,2022,37(6):1413-1424.
GU Xiaokun, ZHOU Xiaoping, LIU Boyan, et al. Using "Situation-Structure-Implementation-Outcome" framework to analyze the reduction governance of the inefficient industrial land in Shanghai[J]. Journal of Natural Resources, 2022, 37(6): 1413-1424.
- [9] 张璐璐,仇昕晔,付航.上海市郊野单元规划的实施矛盾分析及对策——以祝桥镇为例[J].上海城市规划,2020(2):122-127.
ZHANG Lulu, QIU Xinye, FU Hang. Contradiction and countermeasures analysis on the practice of Shanghai countryside planning: a case study of Zhuqiao Town[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2020(2):122-127.
- [10] 顾守柏,丁芸,孙彦伟.上海“198”区域建设用地减量化的政策设计与探索[J].上海土地,2015(6):27-29.
GU Shoubai, DING Yun, SUN Yanwei. Policy design and exploration of construction land reduction in Shanghai "198" area[J]. Shanghai Land, 2015(6): 27-29.
- [11] 钱家骝,金忠民,殷玮.基于上海郊野单元规划实践的土地集约利用模式研究初探[J].上海城市规划,2015(4):87-91.
QIAN Jiawei, JIN Zhongmin, YIN Wei. Exploring the mode of land intensive utilization based on the practice of countryside unit planning in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(4): 87-91.
- [12] 贾淑颖,李继军.基于减量化目标的大都市乡村地区空间优化研究——以上海嘉定区为例[J].城市规划学刊,2019(s1):96-104.
JIA Shuying, LI Jijun. Spatial optimization of metropolitan rural areas based on reduction targets: taking Jiading District of Shanghai as an example[J]. Urban Planning Forum, 2019(s1): 96-104.
- [13] 庄少勤.“新常态”下的上海土地节约集约利用[J].上海国土资源,2015,36(3):1-8.
ZHUANG Shaoqin. Conservative and intensive land use in Shanghai under the "New Normal"[J]. Shanghai Land & Resources, 2015, 36(3): 1-8.