

低效产业用地空间拓展策略研究

王重志

武汉航晨置业有限公司

[摘要]自改革开放以来,产业成为推动城市建设与经济发展的重要动力,但随着城市化高度发展,当前我国越来越多的城市面临着新增产业用地供应减少、产权历史遗留问题广泛、土地开发强度普遍较低、存量产业用地供应不足等问题,由此限制了城市产业活力与发展潜力。针对上述现状与问题,本文以进一步提升当代城市产业用地集约与利用水平为目标,以城市产业用地空间的拓展研究为对象,进而提出了基于容积率优化产业用地修编体系、解决产权遗留问题、重构利益分配机制、丰富空间改造方式、简化行政审批流程等策略与措施。

[关键词]低效; 用地空间; 拓展

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.12.873

产业是支持城市发展的根本动力,随着改革开放的持续推进,城市产业已经进入了新的发展阶段,受到了用地空间限制、存量空间流失、优质项目难以落实等问题影响,产业的可持续发展水平不断下降。因此,进一步解决城市产业用地低效问题,推动城市产业用地与空间改革,成为当前城市建设与发展的重要内容。

一、城市产业用地问题分析

(一) 新增产业用地供应减少

城市产业随着经济建设与市场需求不断转型升级,但无论何种产业,其对于土地与空间都有着普遍的要求,而当前大多数城市开始出现新增产业用地供应减少的问题,这就导致城市产业发展与拓展的空间受到限制,同时土地租赁成本也会不断提高,严重阻碍了产业的可持续性发展。尤其在特大型与大型城市中,产业用地的供应量急剧下降,以深圳为例,2013-2017年间的产业用地年均供应量平均仅有1.25平方千米,2018年更是达到最低值,仅有0.5平方千米。这对于城市产业而言有着严重影响,土地是产业发展与经济建设的基本生产要素,而工业建设是城市经济发展的关键支柱,在新增产业用地供应减少的问题影响下,低效产业用地的拓展与升级改造就成为当前城市产业空间资源优化与整合的关键所在。

(二) 产权历史遗留问题广泛

在全国城镇化的发展历史中,由于城市规划、产业转移、产业升级转型等问题,使得当前我国大型城市中的产权历史遗留问题较为普遍和广泛。例如深圳市,一半以上的产业用地出现了产权遗留问题,这也导致产业用地无法进行有效集约整合,进而引起空间不集中、产业不聚集的问题。工业化发展本身是促进城市经济建设的关键,但由于曾经社会经济规范与国土管理制度建设存在滞后性,使得大型城市在招商引资、厂房建设与租赁等方面暴露出较多问题,而这也成为当前城市空间布局合理化改造与土地再开发的重要阻力。

(三) 土地开发强度普遍较低

从当前我国的特大型与大型城市建设情况分析,产业用地容积率呈现出倒“U”字形,产业用地容积率普遍小于2,甚至还有大量产业用地容积率不足0.2。由此不难发现,容积率低是产业空间受限的另一重要原因,这使得大量土地空间被浪费,并没有真正发挥出土地的应用价值与作用。因此,城市需要进一步改变产业空间的容积率限制,以提高产业空间的利用率。以特大城市深圳为例,2018年其颁布文件取消了产业用地的容积率上限要求,并将其改造为依据城市密度分区划分维度的方式,将产业用地分为三个不同的等级空间,分别对应新型产业、普通工业、物流仓储等产业。

(四) 存量产业用地供应不足

土地整备是城市二次开发产业用地、盘活存量用地的重要方式。但由于城市发展限制与产业需求不断扩张,当前大

多大型城市的存量产业用地存在供应不足的问题,不仅无法满足城市建设过程中对产业用地结构的调整,而且无法形成有效供给,难以支持产业实现升级。

二、低效用地认定原则与方法

(一) 原则

低效产业用地的认定原则主要包括三个方面,第一,建设用地未以利用现状为基础,使得产业用地与实际利用目标不符;第二,产业用地与区域内土地利用总体规划、城乡规划、产业用地规划等政策规范存在冲突;第三,产业用地不符合投入产出水平,未能以综合生产效益为用地标准。符合以上三项条件的用地即为低效用地。

(二) 方法

低效产业用地的认定需要从合规性与集约利用度两方面入手。首先,要判断其是否存在历史遗留问题,是否为合法审批用地,是否符合区域内土地利用总体规划等相关用地政策。其次,要从用地强度与效益两方面建立指标,判断产业用地的容积率、建筑密度、地均产值、地均税收、基础设施完备度等数据结果,由此根据指标体系判断是否为集约型产业用地。

三、低效产业用地空间拓展策略

(一) 基于容积率优化产业用地修编体系

国土空间规划是我国指导与规范城市未来可持续发展的重要文件,但针对不同级别的城市建设,需要建立不同的空间规划方案。当前我国大型以上城市已经普遍出现了产业用地空间不足的问题,无论是新增用地还是存量用地,都存在土地空间不足的现状,同时在历史产权问题与开发强度低效的影响下,如何解决产业用地空间规划,成为大型以上城市在国土空间规划建设中必须思考的问题。

对此,本文认为大型以上规模的城市应更注重建设用地相互之间的结构性调整与优化,由此平衡各项产业、居住、交通以及公共服务空间设施等土地之间的关系。与此同时,大型以上城市还应进一步控制产业用地规模的减少速度,需要保证产业用地的规模变化能够协同其产业的升级发展速度,进而利用建设用地内部结构的转型与优化,达到用地比重分配关系的合理化设计。此外,存量产业空间的二次开发也能够提高土地的利用率,城市应强化用地结构的配置规范,深化产业用地容积率标准,通过合理的密度分区配置容积率标准要求,由此保证政府与市场利益形成统一,从而通过纵向与横向搭配拓展改革的方式落实产业用地整合规划的目标,形成完整有效的产业用地修编体系。

仍以特大城市深圳为例,2018年深圳市推出《深圳市城市规划标准与准则》,该文件一方面取消了产业用地容积率上限这一规定,另一方面则提出了全新的容积率规划配置标准,形成了以基础容积、转移容积和奖励容积等多项容积内容为基础的多层级容积管理体系。在该方案实施后,深圳

市各大产业园区得到了环境品质的有效提升,产业配套设施与功能进一步健全,也为政府的公共基础设施建设提供了重要助力,既减轻了财政压力,又为旧工业区的升级改造与产业空间重构提供了新的方案与策略。

(二) 解决产权遗留问题, 加强产业用地监管

在现行产业空间规划与管理制度下,地理空间尺度规划方案或者规划确定的基本规则方面,都成为限制产业用地立体式发展的主要因素。尤其在微观层面的土地产权问题,使得产业用地与空间的产权主体缺乏明确对象,这就使得空间产权的实际应用情况、行为能力受到极大影响,包括其有效界定、交易可行性、价值取向、信息资源等因素都会成为阻碍其土地空间进行优化整合的关键问题。

因此,为保证产业用地达到新的容积率政策要求,政府需要建立更为明确各类用地的提容范畴,尤其处于协议出让、招拍挂出让期间的土地,或者属于土地整备项目或“工改工”项目的土地,都需要由政府政策予以其合法性。与此同时,政府还必须保证产业用地在容积率提升后,明确其土地使用权,或拥有明确的产权出让合同,或办理不动产登记。对于权属历史存在遗留问题的产业用地,则要优先处置其违法建筑,解决历史遗留问题后进一步调整其容积率适应范畴。此外,政府还应进一步提高产权人的单一性要求,以降低产权变更时的复杂情况与交易成本。当产业用地出现多个法人时,其权益空间分配、合约结构、法人性质等都会成为影响产权交易的关键因素,一方面会存在因法人意见不同或利益分配不均而出现争执与矛盾,影响产业用地的正常交易,或者大幅度提升交易成本。另一方面,在产权人的规则性冲突与分配性冲突中,还会进一步提高制度成本。因此,通过设置单一的产权人,可以极大程度上避免多余的争执,也能提高产权交易与执行效率。

近年来,大型城市中新型产业用地得以全面扩张,其主要指具备研发、创意、设计等多元产业功能的企业用地。如今政府一直大力支持高新技术产业基地的开发与建设,但这些基地的开发建设有着超高的容积率,这也使得产业用房的供应量进一步扩大,甚至超过了市场需求。企业则因为资金沉淀原因而逐步选择其他路径获取利润,因而新型产业用地的建设政策并没有直接获得良好的反馈效果。但是从产业升级转型与产业集聚发展的角度来看,高新区产业基地的建设具有长远意义,对于战略性新型产业发展、现代服务业升级等具有重要作用,但当下还需要政府进一步完善其产业用地的规划与审核程序,并调整其空间布局与容积率标准,以此形成完善的监管与控制效应。

(三) 重构利益分配机制, 建立公正合理标准

在政策或制度施行过程中,公平与效率往往呈现出负增长关系。大型城市在解决产业用地问题的过程中,应采用相对公平的政策手段,以获取相对高效的执行效率,进而才能构建合理合法、共建共享、公平公正的制度与原则,才能保证产业、社会、企业、政府之间的协调关系。

因此,对于存量建设用地的二次开发,需要政府建立利益共享规则,以此重构利益分配机制,并通过政策制衡产业用地的竞争关系,并提高政策的执行成效。以深圳市为例,为解决容积率标准差异带来的不公平问题,其政府制定了新的核算标准,一方面推翻了传统以土地面积比例为基准的贡献标准,另一方面则提出了以新增建筑面积量视为贡献核算基准,当前其增量额度设定为15%,由此可以满足不同建筑模式时的贡献量核算需求。

通过核定建筑面积作为贡献基准,实际上是将空间权作

为利益分配的基础单位。根据深圳市的政策标准测算,通过调控容积率而增加的建筑面积,在按照新增面积15%为贡献基准时,其折算的土地面积增量与土地面积贡献量呈正相关。而传统以宗地面积15%为贡献基准进行折算时,无论面积增量多大,其贡献面积基本不变。由此不难发现,传统的计算方案与标准存在一定的不公正性,而新提出的以新增面积15%为贡献基准的方案更具公平性,是促进利益均衡分配的重要原则。与此同时,该标准也为企业带来了更多的优惠,可以有效推进企业积极改造升级。

(四) 丰富空间改造方式, 拓宽市场选择空间

随着时代变迁以及城市规模的进一步发展,传统的城市升级改造模式已经不适合当前的城市建设需求,因此需要政府建立健全城市更新改造的实施路径与方案,通过给予用地单位更多的选择和空间,以保证其具备自主升级改造的能力和积极性。

首先,应建立整合式改造方案,既要优化拆除重建方式,又要调整综合整治“加改扩”方式。一方面,要允许存量产业用地在空地上新建建筑,同时也可以对现有建筑改建,也可以选择拆除部分建筑甚至全部拆除后重建,甚至可以由以上多种方法合并整合,以此满足企业单位的发展需求。其次,应依据城市更新与土地片区规划展开工作,同时也要依据公共利益需求,针对容积率较低的超大规模用地,可以按栋全部拆除。比如在深圳市,其面积超过5万平方方面,而容积率低于1.0的工业用地大约有三百宗,总面积达到了35平方千米,占据了产业用地总面积的20%。显然,这些单位用地规模单但布局分散,集聚效率低下,影响了产业用地的利用程度。因此,为进一步合理整合低效产业用地,可以允许企业按栋拆除进而重建,由此进一步挖掘内部空间,提高用地效率。

(五) 简化行政审批流程, 提高产业用地效率

政府与市场之间的关系需要由审批权利进行调控与约束。在当前大型城市面临的产业用地低效问题前,政府需要通过下放规划审批权以提高产业用地规划整合的效率。但这也意味着在后期需要进一步提高监管力度,以解决高效率执行过程中遗留的问题。土地产权有着不同的形态与主体关系,因而在情况日益复杂的产业用地规划背景下,市场机制无法实现资源优化配置的目的,这就需要政府强化产权主体的单一性问题,以此推动产业用地的快速升级与改造。而在此过程中,则需要政府简化行政审批流程,以保证执行活动的高效率。此外,政府也要建立投资强度、土地弹性出让年限、土地产出率、用地单位地均纳税等动态参数指标,以对产业及用地情况进行全面监管,保证政府能够合理有效地实施城市存量土地的空间配置工作。

四、结语

综上所述,随着我国大型城市的发展建设,其产业用地呈现出严重的低效问题,不仅限制了产业的扩张与发展趋势,而且提高了土地成本,为产业发展增添了额外阻力。对此,城市与政府应通过基于容积率优化产业用地修编体系、解决产权遗留问题、重构利益分配机制、丰富空间改造方式、简化行政审批流程等策略,有效解决当前产业用地问题,以此为城市经济建设发展做好土地资源的合理配置与升级改造工作。

参考文献:

[1] 郑荣宝,张春慧,陈美招. 低效产业用地目标识别与二次开发策略研究[J]. 国土与自然资源研究, 2014(4): 20-24.