

上海新型产业用地政策的演进逻辑研究

□ 徐小峰, 黄贤金, 陈志刚

【摘要】新型产业用地政策是支撑新型产业发展的重要保障。文章通过梳理上海新型产业用地政策演变的历程,发现新型产业用地政策制定经历了政策补丁和政策创设两个过程,政策演进逻辑呈现出在政策导向上由政府管理转向市场需求、在规划管理上由刚性管控转向弹性适应、在土地管理上由统一管理转向精细管理、在审批监管上由单一管理转向共享协同4个特征,同时认为土地要素市场化配置和政府精细化管理是新型产业用地政策创新的重要方向,因此在后续的政策创新过程中应注意3个转变,即规划管理由小类管控向大类管控转变、土地管理由政府管控向市场配置转变、审批监管由事前审批监管向事前承诺转变。

【关键词】新型产业用地; 演进逻辑; 发展阶段; 规划管理; 政策创新

【文章编号】1006-0022(2023)02-0070-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】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(2): 70-76.

Study on the Evolution Logic of New Industrial Land, Shanghai/Xu Xiaofeng, Huang Xianjin, Chen Zhigang

【Abstract】 Land use policy is the foundation of new industry development. With a review of the progress of new industrial land policy in Shanghai, the paper concludes the two stages of policy remediation and policy creation, and its evolution logic presents four characters: from governance to market needs in policy orientation, from rigid control to resilient adaptation in planning management, from unified management to fine management in land use, from singular management to sharing and coordination in inspection and approval. It argues that market oriented configuration of land resource and fine governance are important orientations of new industrial land policy innovation. Therefore, three transitions shall be highlighted in the future: from small category control to large category control in planning management, from government control to market configuration in land use, from inspection-approval to commitment in project supervision.

【Key words】 New industrial land, Evolution logic, Development stage, Planning management, Policy innovation

党的十八大报告提出了“创新驱动发展战略”。为此,国家相继出台了《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》《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》《要素市场化配置综合改革试点总体方案》等政策文件,强调做好创新驱动发展战略的要素保障,明确提出要积极创新和优化产业用地政策。

高质量发展新型产业是实现区域转型发展、提高国家和城市竞争力、从根本上实现创新驱动发展战略的关键,而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。新型产业包括高新技术产业、战略性新兴产业和未来产业等,涵盖研发、设计、孵化、

中试、生产、检验、检测和认证等环节,具有显著的战略性和成长性^[1],具备产业融合度高^[2-3]、产业门类及产业发展不确定性强、产业发展阶段性特征变化大、生产经营与功能组织灵活性高^[4]等特点,产业空间需求呈现出非常态与不确定性^[5]。这些产业在大都市空间更具集聚效应,因此对大都市土地用途混合、空间功能复合、用地或建筑功能融合具有较大需求。

随着新型产业功能和空间特性的日新月异,新型产业用地治理面临由刚性到弹性再到韧性的转型^[6],我国对新型产业用地的研究关注度也不断提升,主要集中在政策制度设计、政策工具分析、政策内容、管理实践、规划研究、监管模式和政策调控等方面^[7-12],但针对新型产业用地政策创新过程和演进逻辑的系统

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目(17ZDA061)、2022年度上海市决策咨询研究新城规划建设专项课题(2022-Z-W01)

【作者简介】 徐小峰,高级工程师,南京大学地理与海洋科学学院博士研究生,上海市地质调查研究院国土资源规划所副所长。

黄贤金,博士,通讯作者,南京大学地理与海洋科学学院教授,自然资源部碳中和与国土空间优化重点实验室主任。

陈志刚,博士,南京大学政府管理学院副教授。

化解析较少。新型产业用地政策创新的常见要点是内涵界定、规划引导、土地供应和监管机制等^[10-14]，而创新规划土地政策以便及时、灵活响应和保障新型产业用地发展需求，是大都市新型产业用地政策治理的核心逻辑，也是当前及今后规划资源管理实践和学术研究的重要议题。上海作为国际大都市，近10年来其产业转型发展和新型产业用地政策创新已进入“创新驱动、转型发展”的新时期，相继建设了张江国家自主创新示范区、中国（上海）自由贸易试验区等重大创新载体，先后创设了研发总部类用地和综合用地政策，具有典型的代表性。因此，本文以上海为例，系统梳理大都市新型产业用地政策演变的历程，研究新型产业用地政策的制定过程和演进逻辑，并提出新型产业用地政策创新的展望，从而为推进全国和各省市新型产业用地政策创新提供借鉴。

1 上海新型产业用地政策回溯与阶段划分

上海新型产业用地政策的演进有着鲜明的阶段性特征。本文以上海建设张江国家自主创新示范区、经济发展进入新常态、重大土地政策调整等为标志，将其新型产业用地政策的演进过程划分为以下3个阶段（图1，表1）。

1.1 新型产业用地政策创新萌芽期，延续传统产业用地政策

新型产业发展是一个与国际化发展相互促进、不断演进的过程。2011年前，上海新型产业用地的特征尚不明显，产业用地按照国家统一要求进行管理，治理重点为调整产业用地规划布局、规范产业用地行为^[15]、提高产业用地利用绩效。在实践中，上海通过划定城镇集中建设区、产业区块和设立产业园区等方式，积极引导产业向园区集中；通过国有建设用地使用权出让合同对实体产业项目和工业厂房进行区分；通过产业用地绩效评

价、开发区节约集约利用评价等措施指导园区和企业提高土地利用效率。但是，这一时期仍缺少精细化、更具针对性和

操作性的政策措施^[16]。该时期上海产业仍以传统工业为主，产业转型尚在探索中，中心城区和国家级开发园区部分工

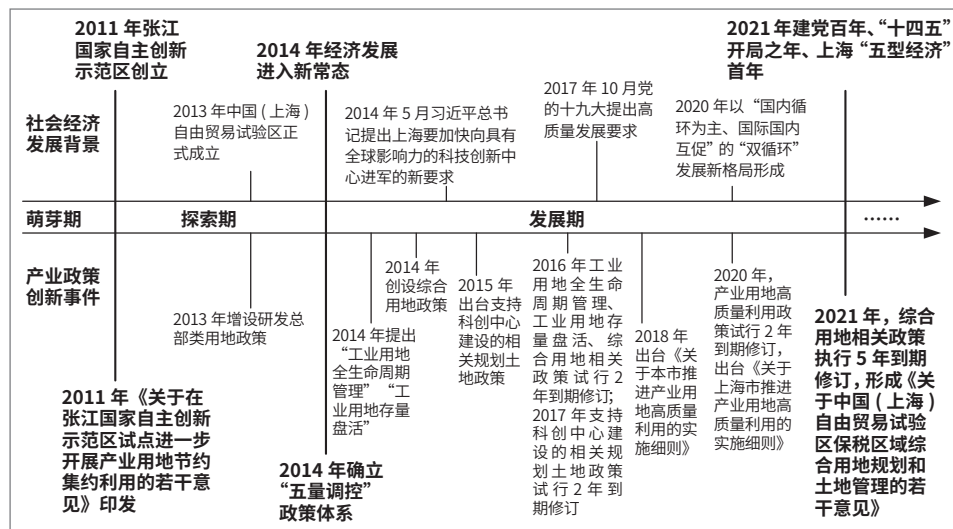


图1 上海新型产业用地政策演进历程示意图

表1 上海新型产业用地政策一览

政策文件	政策创新点
《关于在张江国家自主创新示范区试点进一步开展产业用地节约集约利用的若干意见》	允许存量工业用地按规划增加容积率
《关于增设研发总部类用地相关工作的试点意见》	增设研发总部类用地
《关于进一步提高本市土地节约集约利用水平的若干意见》	提出土地利用管理“五量调控”基本策略
《关于本市盘活存量工业用地的实施办法（试行）》	明确存量工业用地转型的3种路径和转型管理要求
《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定（试行）》	提出“工业用地全生命周期管理”“弹性年期出让”概念
《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》	提出“综合用地”概念和规划弹性、土地刚性管控要求
《上海市加快推进具有全球影响力科技创新中心建设的规划土地政策实施办法（试行）》	推广综合用地政策，新型产业用地配套服务设施建筑面积比例由7%提高到15%
《关于转发〈国土资源部 发展改革委 科技部 工业和信息化部 住房城乡建设部 商务部关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新新用地的意见〉的通知》	新型产业用地配套服务设施建筑面积比例不超过15%的，按工业用地管理
《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》	细化和完善整体转型、零星开发、节余分割转让、地价管理、土地收益平衡等规定
《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定》	完善规划管理、出让价格、开工管理、到期续期、登记管理等规定
《关于中国（上海）自由贸易试验区保税区域综合用地规划和土地管理的若干意见》	衔接工业全生命周期管理和存量工业用地盘活政策
《上海市加快推进具有全球影响力科技创新中心建设的规划土地政策实施办法》	扩大新型产业用地配套服务设施建筑面积比例适用范围
《关于本市推进产业用地高质量利用的实施细则》	结合《上海市城市总体规划（2017—2035年）》和产业用地高质量发展新要求，系统细化明确管理政策
《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则》	结合《上海市城市总体规划（2017—2035年）》和产业用地高质量发展新要求，系统细化明确管理政策

业企业的业务开始由传统制造业向前端研发设计和后端销售服务拓展，但整体来看新型产业用地政策尚处于创新萌芽状态。

1.2 新型产业用地政策创新探索期，增设研发总部类用地政策

随着上海国际化大都市建设的推进，2011年国务院正式批复同意上海建设张江国家自主创新示范区。为加大产业转型发展力度、提升土地节约集约利用水平，充分发挥浦东先行先试优势，上海聚焦张江产业创新战略，出台了一系列支持政策。在土地政策方面，上海出台了《关于在张江国家自主创新示范区试点进一步开展产业用地节约集约利用的若干意见》，鼓励存量工业用地按规划调整为科研用地并增加容积率，不再增收土地价款，但只能自用不能转让。这一政策在张江高科技园区、金桥出口加工区先行试点。试点发现，一些企业总部、研发机构出现了既有核心技术研发、产品生产的第二产业特征，又有办公、服务、贸易等第三产业特征的新型产业——“2.5产业”。由于这些产业业态特殊，缺乏土地管理政策支持，难以确定其用地性质是工业、科研教育还是商务办公，在一定程度上影响了产业转型发展进程。

2013年，为深入贯彻落实“创新驱动、转型发展”战略，满足新型产业设计研发、企业总部、信息技术服务等多种需求，上海制定了《关于增设研发总部类用地相关工作的试点意见》，正式增设研发总部类用地，从规划土地分类、规划管理、土地管理、后续监管等方面制定适应性政策，指导和保障产业转型发展；同时，结合产业园区发展特点，分别在9个郊区和临港、长兴岛等区域认定了张江高科技产业东区、金桥出口加工区（南区）等16个试点区域，允许存量工业用地结合规划评估调整为研发总部类用地。

1.3 新型产业用地政策发展期，增设综合用地政策

随着现代新型产业的进一步发展，

针对现代新型产业综合性用地特征，上海积极开展供给侧结构性改革。2014年上海出台了《关于进一步提高本市土地节约集约利用水平的若干意见》，提出了土地利用管理“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的基本策略和相关配套政策，明确“在中国（上海）自由贸易试验区等区域内探索工业、商业、办公等综合用地复合开发的土地政策”；发布了《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定（试行）》《关于本市盘活存量工业用地的实施办法（试行）》，分别提出了工业用地全生命周期管理理念和存量工业用地转型的3种路径，将工业用地细分为产业项目类、标准厂房类、研发总部产业项目类、研发总部通用类4种类型，实行了差别化规划管控和土地管理政策。

随着中国（上海）自由贸易试验区产业转型升级进入快车道，园区内发展势头较好的企业从单一的生产或仓储企业逐步转型为集销售、采购、结算、研发、展示、培训和管理等业态功能于一体的复合型企业，但单一用途的存量产业用地存在建筑面积过量、物业闲置等问题，亟需通过合理路径转型为兼具多种用途的用地类型。为此，上海制定了《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》，明确增设综合用地分类，实施综合用地试点，并于2016年修订时加强了与工业用地全生命周期管理、存量工业用地盘活等政策的衔接。

2015年，为贯彻落实中央要求上海“加快向具有全球影响力的科技创新中心进军”的指示精神，上海制定了《上海市加快推进具有全球影响力科技创新中心建设的规划土地政策实施办法（试行）》，丰富了综合用地内容，并明确提出在自由贸易试验区开展的综合用地试点基础上，探索规划编制的弹性控制机制与土地混合利用的引导，明确合理比例，由市场调节用途结构，把自由贸易试验区综合用地规划和土地管理政策推广到全市各类园区；针对产业转型发

展、科技创新特点，允许产业类工业用地配套科技创新服务设施的建筑面积占项目总建筑面积的比例由不超过7%调整为15%。2015年，原国土资源部联合多部委发布了《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》，借鉴了上海经验，明确引导土地用途兼容复合利用。2017年，上海修订发布《上海市加快推进具有全球影响力科技创新中心建设的规划土地政策实施办法》，将新型产业配套科技创新服务设施建筑面积比例不超过15%的政策适用范围扩大到新增和存量的产业项目类工业用地、产业项目类研发用地，以及园区平台的标准厂房类工业用地和通用类研发用地。2018年，上海发布了《关于本市推进产业用地高质量利用的实施细则》，从产业用地全过程管理角度全面系统明确了政策要求，并于2020年修订，这成为指导上海产业用地管理的最新政策文件。

2 新型产业用地政策制定过程及演进逻辑

通过上述政策回溯发现，上海新型产业用地政策的演进逻辑体现了从政府管理到市场需求、从刚性管控到弹性适应、从统一管理到精细管理、从单一管理到共享协同的4个转向，从而使得政策创新更加适应新型产业发展的实际需求。

2.1 新型产业用地政策制定过程

新型产业用地政策创新是一个不断试点、完善的过程，经历了“问题/需求—政策创新—试点—评估—推广—问题/需求”的多次循环论证和完善，政策供需才得以相对均衡。上海新型产业用地政策经历了政策补丁和政策创设两个过程，且两个过程存在交替进行的情况，具有较强的关联性和互补性（图2）。

2.1.1 政策补丁

政策创新具有较强的路径依赖性，一般在政策需求不太明确或通过政策补

丁能够解决、保障面上政策稳定的前提下，探索开展某个政策点的创新工作，通过政策补丁满足特定区域、特定环节的政策需求，支持新型产业发展。例如，在上海新型产业用地政策创新探索期前期，产业虽出现了向前端研发设计和后端销售服务延伸趋势，但并未形成明显业态，新型产业用地政策需求尚未在面上集中爆发，问题只是集中在存量工业用地特定用途建筑面积不足以支撑业务发展的需求点上，因此政府针对性地提供了工业用地可按规划调整为科研用地和增加容积率的政策补丁。当政策补丁无法解决当前暴露的问题和满足实际需求时，则需重新系统梳理并寻求政策面创新，如增设研发总部类用地。

2.1.2 政策创设

在新型产业用地政策创新探索期和发展期，随着新型产业业态的不断显现，企业对新型产业用地政策的需求越来越多，单纯通过政策补丁已无法有效满足需求，需从政策面上系统创设新的政策来支持新型产业发展。例如，增设研发总部类用地和综合用地政策，从用地分类、规划编制和审批、土地供应与地价管理、不动产登记、后续利用监管等方面进行了系统设计，实现了对新型产业用地的闭环和精细化管理。在试点期结束后开展政策评估，如果创新的政策还能够满足新型产业发展的需求，则政策供需处于相对均衡状态；如果评估发现一些新的需求，并可以通过政策点创新解决的，则在政策修订时增加政策补丁；当社会经济形势变化较大，引发的新问题和新的需求无法通过政策补丁解决及满足时，则须创设新的政策。

2.2 新型产业用地政策演进逻辑

通过梳理上海新型产业用地政策制定过程发现，新型产业用地政策的政策导向、规划管理、土地管理和审批监管等环节在不同阶段呈现不同特征，演进逻辑体现了政府管理转向市场需求、刚性管控转向弹性适应、统一管理转向精细

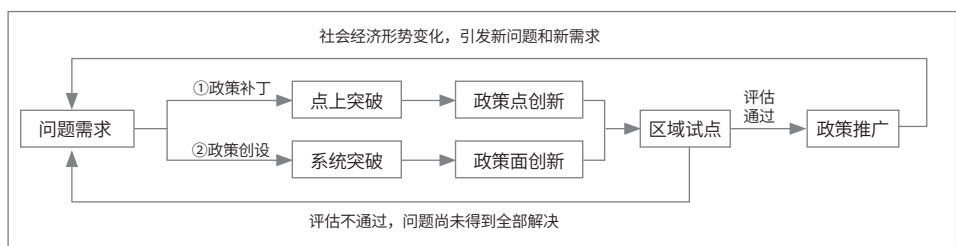


图2 上海新型产业用地政策创新流程示意图

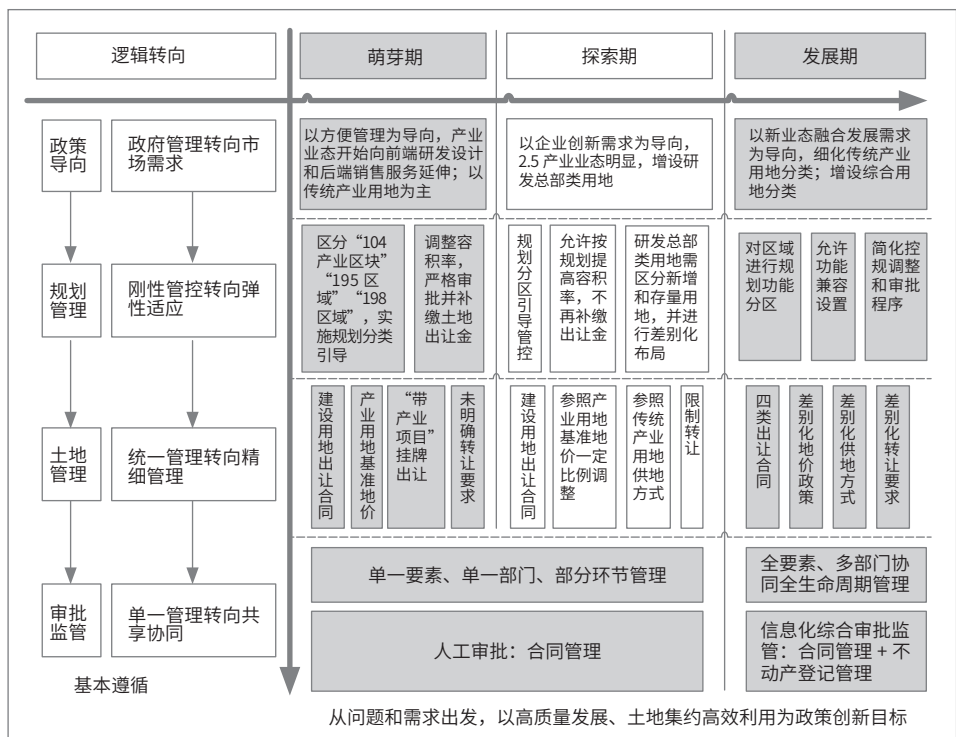


图3 上海新型产业用地政策演进逻辑示意图

细管理、单一管理转向共享协同4个明显转向(图3)。

2.2.1 政策导向：由政府管理转向市场需求

随着市场经济的发展，产业发展对土地资源市场化配置的要求越来越高，政府管理部门在制定政策时也越来越重视市场发展的趋势和需求。新型产业用地政策的制定过程也不例外，其政策导向经历了从以传统的服务政府管理为主逐步向以服务市场需求为主的转变，由传统的政府决策模式转向参与式治理模式。

在新型产业用地政策创新萌芽期，上海产业用地政策以规范传统产业用地行为为主导，政策制定和实施主要服务于政府管理，以便政府部门统一规范管控，优化用地布局，提高用地效率。随着新型产业的逐步发展，政府发现不同

产业业态对用地政策的需求存在差异，开始关注产业发展趋势和新型产业主体的实际需求，政策制定和实施导向也转向以产业发展问题与市场需求为主。从政府增设研发总部类用地政策到细分四大类产业用地类型政策，再到创设综合用地政策，都与当时上海产业发展的客观需求密切相关，体现了新型产业发展业态细分和融合的趋势特点。例如，在政策制定之初，上海开展了有关产业园区和典型企业问题与需求的问卷调查；在政策制定过程中的调研和意见征询，强调了园区管理机构和企业参与，强调了政府部门与企业的互动交流；在政策创新时结合新型产业生命周期规律和交往需求强烈、前期产出少、创业成本压力大的特点，创新提供众创空间，创新供应方式和地价管理，降低新型产业

人员的创业压力等。

2.2.2 规划管理：由刚性管控转向弹性适应

弹性规划对市场经济制度下的经济发展和资源合理利用具有更强的适应性^[17]。传统产业用地的规划刚性管控方式已无法满足新型产业发展对土地用途混合、空间复合和功能融合的需求，需要采取弹性规划引导来赋予基层管理部门和市场主体更多规划调整空间，来应对新型产业发展的灵活性和多变性。

上海对新型产业用地的规划管理经历了“严格管控—存量容积率调整—前期规划分区引导+规划功能复合”等阶段，将更多的规划弹性思维体现在规划政策

中，逐步由规划刚性管控转向规划弹性适应，以满足新型产业发展的需求。在新型产业用地政策创新萌芽期，上海将工业用地划分为“104 产业区块”“195 区域”“198 区域”，实施差别化管控；同时，明确了新增工业用地向“104 产业区块”集中，“195 区域”按规划转型发展其他城镇功能，“198 区域”原则上减量复垦；为保障实体产业用地数量和避免借产业用地之名进行房地产开发，对于工业用地实施严格的规划管控，在前期调整工业用地容积率时需补交土地出让金，并经过严格的规划审批。在新型产业用地政策创新探索期，上海适当赋予了特定区域产业用地容积率调整弹性，

如在张江高科技园区、金桥出口加工区试点按规划提高容积率；在增设研发总部类用地时，减少了容积率限制，允许容积率最高可按不大于 3.0 控制；实施规划引导管控，明确新增研发总部类项目重点在外环以外的“104 产业区块”范围内的划定区域试点；存量工业项目调整为研发总部类项目，限定在外环以外的“104 产业区块”和“195 区域”保留工业用地范围内试点，避免增加研发总部类用地对周边的商务办公用地市场造成冲击，降低市场主体将存量工业项目转型为研发总部类项目而实际用于商务办公的投机冲动。在新型产业用地政策发展期，上海通过“规划分区引导+功能复合”来引导新型产业功能复合发展，规划弹性适应的转向更为明显。例如，在创设综合用地政策时，明确要求在综合考虑空间布局、产业融合、建筑兼容和交通环境要求等情况下，实施规划弹性管控，从规划功能分区、用途兼容、公共配套、整体品质等方面详细明确了控规涉及综合用地的控制要素；在支持科创中心建设的规划土地政策中，简化了规划实施及动态调整机制。

2.2.3 土地管理：由统一管理转向精细管理

差异化的需求需要精细化的管理来满足。传统产业用地对土地利用和建设功能的差异化需求较少，采取统一管理措施可有效降低管理成本、提高管理效率。与传统产业用地不同，新型产业用地对土地用途、建设功能、出让年期、地价成本等要求不同，需要约定和管理的要素也不尽相同，倒逼产业用地管理由统一管理向精细管理转变。为更好地满足新型产业差异化发展的要求，管理部门需要研究制定差别化、精细化的管理措施^[18-19]。

上海在细化产业用地分类的基础上，从合同管理、供地方式、地价管理、转让管理等方面制定了差别化、精细化的管理措施，较好地满足了新型产业用地阶段性发展的需求。针对原国土资源部

表 2 上海新型产业用地管理规定

主体	细化用地分类		开发强度	供地方式	地价管理	转让管理
	原分类	新分类				
一般主体	工业用地	产业项目类工业用地	A(一般不 低于 2.0)	C(“带产业项目” 挂牌)	E(最低可按 全国工业用 地出让最低 价标准确定)	G(原则上整体 持有)
		标准厂房类 工业用地		D(公开招拍 挂)		
—	—	产业项目类 研发用地	B(参照商 务办公用 地确定， 其中通用 类研发用 地不低于 3.0)	C(“带产业项目” 挂牌)	F(最低可按 研发用地基 准地价确定)	G(原则上整体 持有)
		通用类研发 用地		D(公开招拍 挂)		H(除生活配套 设施外的物 业可转让不 超过 30%)
经认定的 园区平台或 领军企业	工业用地	产业项目类 工业用地	A(一般不 低于 2.0)	C(“带产业项目” 挂牌)	E(最低可按 全国工业用 地出让最低 价标准确定)	G(原则上整体 持有)
		标准厂房类 工业用地				I(除生活配套 设施外的物 业可转让不 超过 50%)
—	—	产业项目类 研发用地	B(参照商 务办公用 地确定， 其中通用 类研发用 地不低于 3.0)	C(“带产业项目” 挂牌)	F(最低可按 研发用地基 准地价确定)	G(原则上整体 持有)
		通用类研发 用地				I(除生活配套 设施外的物 业可转让不 超过 50%)
自贸试 验区及 特定区 域	—	综合用地 (主导用途 符合划拨用 地目录)	综合研究 确定	协议	不低于各用 途对应基准 地价乘以其 比例之和的 70%	按主导用途实 施差别化管理
		综合用地 (主导用途 不符合划拨 用地目录)		按主导用途 确定	不低于各用 途对应基准 地价乘以其 比例之和	

制定的建设用地使用权出让合同无法满足新型产业用地精细化管理要求的情况，上海将建设用地使用权出让合同细分为产业项目类工业用地、标准厂房类工业用地、产业项目类研发用地、通用类研发用地4种标准化合同版本，实施差别化精细管理。①区分用地主体和具体功能差异，实施差别化供地方式，如产业项目类工业用地和产业项目类研发用地采取定向挂牌方式供地，以支持实体产业发展；标准厂房类工业用地和通用类研发用地以招拍挂方式供地，以发挥市场化配置作用；园区平台受让标准厂房类工业用地和通用类研发用地，可采取定向挂牌方式供地，并鼓励园区平台采用先租后售方式向各类新型产业企业提供产业用房，以发挥园区平台对大众创业、万众创新的支持作用；综合用地则根据主导用途占比确定供地方式，体现主要功能差异。②在基准地价支持方面，上海在全国率先制定研发总部类用地基准地价，所有产业用地地价按照全国最低价标准和基准地价确定；综合用地地价按照供地方式和主导用途实施差异化基准地价，以差异化和规范化定价方式支持新型产业发展。③兼顾市场需求和国资管理要求实施差异化的转让管理，如明确产业项目类用地及物业原则上整体持有，通用类研发用地可转让不超过30%的物业；园区平台、领军企业的标准厂房类工业用地、通用类研发用地可转让不超过50%的物业；为避免以出资比例和股权结构调整变相转让的行为，明确产业用地出资比例和股权结构调整必须经过出让人同意（表2）。

2.2.4 审批监管：由单一管理转向共享协同

新型产业用地政策创新除做好规划土地政策引导外，还应以严格高效的审批和监管措施引导资源向科技研发及实体产业发展集聚，以有效提高产业用地高质量、高效率利用水平。随着新型产业用地管理要素的多元化、管理环节的闭环化、管理内容的精细化，新型产业

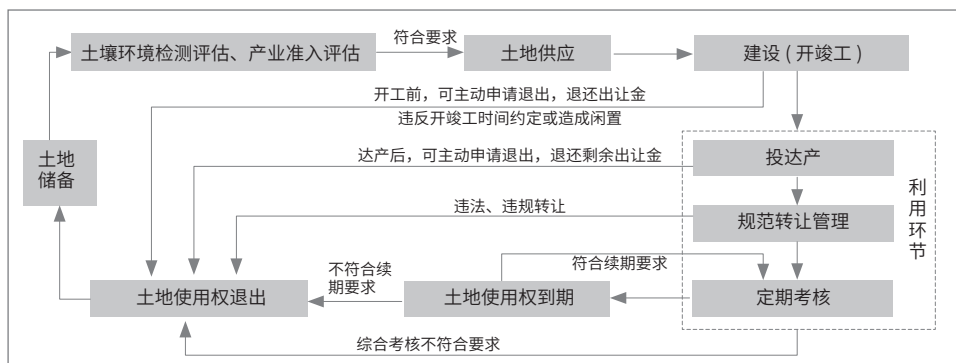


图4 上海新型产业用地全生命周期管理流程示意图

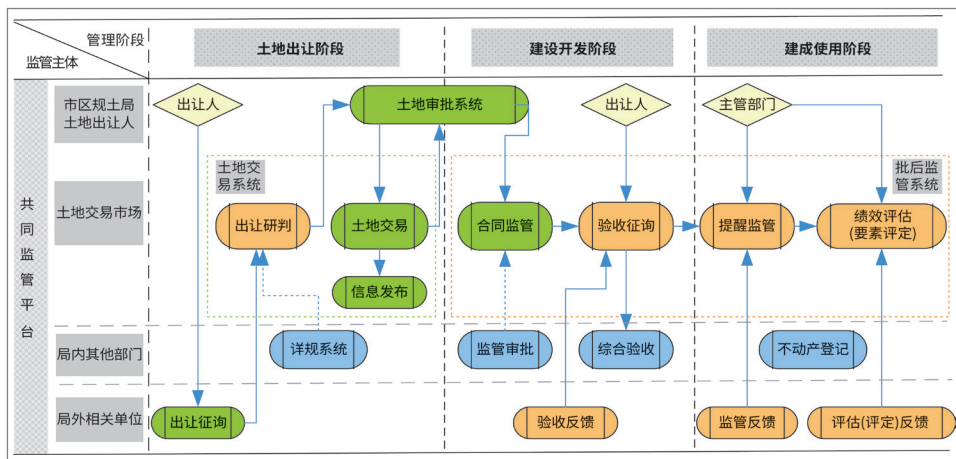


图5 上海土地全生命周期管理信息共享系统示意图

用地审批监管也需由单一的规划资源管理转向多部门^[20]、多要素、全环节的共享协同管理。

上海积极创新管理思路和管理机制，新型产业用地审批监管实现了多部门、多要素、全环节的共享协同管理。上海创新实施了新型产业用地全生命周期管理，以建设用地使用权出让合同细分为抓手，将新型产业用地的功能、投入、产出、节能、环保、就业等经济社会环境多要素纳入出让合同，明确了土地出让、开竣工、投达产、考核、转让、退出等环节的管理要求，实现了新型产业用地管理由单一要素管理向全要素、全过程、闭环式、精细化管理的转变；按照“谁提出、谁负责、谁监管”的原则，建立了土地全生命周期管理信息共享系统和贯穿土地利用全生命周期的产业准入、综合验收、定期土地绩效评估、土地使用权退出、诚信管理等多个环节的的全过程监管机制，实现了由传统人工管理向多部门全过程开放式信息共享、协

同监管的转变；按照“一本合同管终生”的思路，完善了合同管理机制，出让合同调整须将历次调整内容作为附件，增强合同内容的追溯性，并明确将转让管理、物业持有、股权结构等要求在不动产登记簿登记栏内予以记载，在不动产登记簿登记中全程落实相关要求，发挥不动产登记的记载公示作用，从而实现了由单一合同管理向“合同+不动产登记”协同管理的转变，提高了监管的有效性（图4，图5）。

3 结论与展望

3.1 研究结论

本文结合重大经济事件和土地政策事件，从萌芽期、探索期和发展期3个阶段回溯了上海新型产业用地政策创新历程；同时，梳理了上海新型产业用地政策的制定过程，发现新型产业用地政策创新遵循政策补丁和政策创设两条创新路径交互演替的规律，政策演进逻辑


体现出市场需求、弹性适应、精细管理、共享协同四大转向，这也是今后新型产业用地政策创新发展的趋势。在“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念和以“国内循环为主、国内国际互促”的“双循环”新发展格局下，上海积极主动创新新型产业用地政策，从制度供给侧结构性改革角度支持、推动国家和城市产业结构调整与产业转型创新，成为保障全市社会经济高质量发展的关键。其中，要素市场化配置和政府精细化管理在新型产业用地配置过程中发挥着平衡效率与公平、发展与稳定的重要作用。新型产业发展在不同时期呈现不同特征，政府部门需定期跟踪新型产业业态发展情况和新型产业市场主体的需求，及时评估、调整和创新政策内容，以满足市场经济发展需求和政府高效管理要求。可见，按照新型产业发展特点和新型产业用地政策创新的演进逻辑，坚持土地资源市场化配置和政府精细化管理是新型产业用地政策持续创新的重要方向。

3.2 创新展望

根据国家“放管服”改革和要素市场化配置要求，还需要避免“一战略、一目标、一政策”的被动型产业用地政策转型，需要进一步结合新型产业发展规律及大都市区域成长规律，从规划管理、土地管理和审批监管等方面持续深化新型产业用地政策创新。

在规划管理层面，针对产业空间融合度不够、现有规划调整程序周期较长、规划弹性和柔性空间有待提高等问题，从片区尺度明确规划管控要素，提高园区统筹配置产业功能的自主性，以更好地应对新型产业发展的不确定性^[21]；同时，借鉴国外规划大类管控经验，制定用途转换负面清单，完善新型产业用地用途转换规则^[22]，允许负面清单以外的用途比例按合同约定自由转换，以更加柔性的管控激活创新空间^[23]，实现规划管理由小类管控向大类管控转变，降低规划调整频率。

在土地管理层面，针对土地供应、定价、转让管理等政策无法支撑新型产业用途混合、空间复合、功能融合发展的需求和落实要素资源市场化配置要求的情况，探索“竞方案+竞价”组合出让方式，创新混合用地出让底价定价方式，并允许混合用地在用途和比例总体控制的前提下进行物业转让，实现土地管理逐步由政府管控向市场配置转变，提高市场配置的多样性和灵活性。

在审批监管层面，结合国家“放管服”改革要求，探索新型产业用地意向单位事前信用承诺制度和政府部门事前服务承诺制度，承诺内容纳入地块公告内容和后续出让合同，实现审批监管逐步由事前审批监管向事前承诺转变，提高项目落地效率。

[参考文献]

[1] 黄清明. 创新型产业用地的研究现状及发展趋势[J]. 建筑与文化, 2018(5): 184-186.

[2] 曾堃, 刘松龄, 俞敏. 广州零散工业用地调整策略研究——基于创新型产业发展视角[J]. 城市规划, 2017(10): 60-67.

[3] 侯衡, 王凡, 沈晖, 等. 深圳创新型产业空间治理的转型与创新[J]. 规划师, 2020(16): 45-52.

[4] 唐爽, 张京祥, 何鹤鸣, 等. 创新型经济发展导向的产业用地供给与治理研究——基于“人—产—城”特性转变的视角[J]. 城市规划, 2021(6): 74-83.

[5] 侯衡, 邓敬宏, 张喆, 等. 深圳市创新型产业空间政策研究[J]. 规划师, 2021(6): 31-37.

[6] 张惠璇, 刘青, 李贵才. “刚性·弹性·韧性”——深圳创新型产业的空间规划演进与思考[J]. 国际城市规划, 2017(3): 130-136.

[7] 李江. 政府干预下的深圳创新型产业用房建设制度设计[C]// 规划创新——2010中国城市规划年会论文集, 2010.

[8] 姚如青. 杭州: 新型产业用地政策创新[J]. 中国土地, 2017(6): 57-58.

[9] 郑沃林, 谢昊, 郑荣宝. 对创新型产业用地供应与管理的实践分析——以南京、深圳和天津为例[J]. 中国土地, 2016(3): 35-38.

[10] 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.

[11] 徐小峰. 集约型工业用地监管创新模式——对国内一些地区的调查[J]. 中国土地, 2015(4): 40-42.

[12] 刘力兵, 岳隽, 陈小祥, 等. 新型产业用地政策调控机理研究[J]. 规划师, 2020(20): 27-31.

[13] 赵小风, 叶彦妤, 李颖, 等. 工业用地取得方式对工业土地利用效率的影响——基于江苏省1484家工业企业的实证分析[J]. 土地经济研究, 2021(1): 157-175.

[14] 杨俊, 黄贤金, 孟浩, 等. 基于企业生命周期的工业用地政策创新——以南通市为例[J]. 土地经济研究, 2018(1): 80-94.

[15] 贾宏俊, 黄贤金, 于术桐, 等. 中国工业用地集约利用的发展及对策[J]. 中国土地科学, 2010(9): 52-56.

[16] 高魏, 马克星, 刘红梅. 中国改革开放以来工业用地节约集约利用政策演化研究[J]. 中国土地科学, 2013(10): 37-43.

[17] 王万茂, 张颖. 市场经济与土地利用规划——关于规划修编思路的探讨[J]. 中国土地科学, 2003(1): 9-15.

[18] 王春杰, 黄金升, 邹伟. 选择性供地、工业结构调整与城市创新[J]. 中国土地科学, 2021(9): 24-32.

[19] 朱凯. 总体规划中产业用地指标体系：“计划”走向“市场”——基于发展脉络与优化导向的探讨[J]. 现代城市研究, 2014(2): 35-39.

[20] 高向军, 董菊卉, 彭爱华, 等. 促进产业转型升级的用地政策评析：基于沪浙闽地区的调研[J]. 中国土地科学, 2012(5): 4-8, 15.

[21] 张京祥, 唐爽, 何鹤鸣. 面向创新需求的城市空间供给与治理创新[J]. 城市规划, 2021(1): 9-19, 29.

[22] 杨忠伟, 王震. 城市白色用地与灰色用地规划比较研究[J]. 现代城市研究, 2011(12): 28-33.

[23] 张京祥, 何鹤鸣. 超越增长：应对创新型经济的空间规划创新[J]. 城市规划, 2019(8): 18-25.

[收稿日期] 2022-10-29