

非正式工具：存量工业用地更新的弹性路径

杜金莹，何冬华，欧静竹

【摘要】 将非正式工具的更新与迭代过程划分为潜伏期、生成与发酵期、稳定与批判期 3 个时期，在借鉴国内外非正式工具使用经验的基础上，将非正式工具作为存量工业用地正式更新的重要补充，以有效加强工业用地更新在产权处置阶段的灵活性、在规划管理阶段的过渡性、在土地供应阶段的弹性、在土地使用阶段的差异性。非正式工具适用于经济低迷、产权关系复杂、注重功能性使用等多个场景，同时应构建非正式工具的风险应对机制，以降低使用风险。

【关键词】 城市更新；存量工业用地；非正式工具；弹性路径

【文章编号】 1006-0022(2024)12-0083-07 **【中图分类号】** TU984 **【文献标识码】** A

【引文格式】 杜金莹，何冬华，欧静竹. 非正式工具：存量工业用地更新的弹性路径 [J]. 规划师，2024(12): 83-89.

Informal Tools: The Elastic Path of the Renewal of Stock Industrial Land/DU Jinying, HE Donghua, OU Jingzhu

【Abstract】 The process of updating and iterating informal tools is divided into three stages: incubation period, generation and fermentation period, stability and criticism period. Based on the experience of using informal tools at home and abroad, informal tools are regarded as an important supplement to the formal renewal of stock industrial land, in order to effectively strengthen the flexibility of industrial land renewal in the property rights disposal stage, the transitivity in the planning and management stage, the flexibility in the land supply stage, and the differentiation in the land use stage. Informal tools are suitable for various scenarios such as economic downturns, complex property rights relationships, and emphasis on functional use. However, risk response mechanisms for informal tools should also be established to reduce usage risks.

【Keywords】 urban renewal; stock industrial land; informal tools; elastic path

0 引言

我国存量工业用地占比远高于同等级的其他国家，但土地利用效率普遍低下^[1]，未来将面临大量产业用地到期处理难题。存量工业用地更新最常见的做法是，在既定的法律法规框架下，由政府收回土地再进行招拍挂，转让土地使用权，即正式更新。然而，受到正式更新产权交易成本高、响应周期长^[2]等因素影响，非正式更新现象越来越多，其以低成本改造实现增值收益的路径，使得政府、企业、社会在存量工业用地更新方面均表现出了积极性^[3]。

目前，已有学者明确指出非正式更新具有正式更

新难以替代的独有效益^[4-7]，也有不少学者提出借鉴德国^[5]、荷兰^[6]等西方国家的临时性使用方式，推进工业用地更新。然而，鲜少有学者以包容性的视角，对与正式更新并存的非正式更新举措进行系统研究，对非正式更新举措发挥重要作用的关键性工具认知不足。一般学界将嵌套于或者并行于正式更新的存量工业用地处置方式称为“非正式工具”，既包括政策指南明确的正规路径，也包括市场自行探索的非正规路径。基于此，本文系统分析我国存量工业用地更新中非正式工具的产生与衍化历程，借鉴国际与非正式工具相关的存量工业用地更新经验，结合我国城市现有的非正式工具，探索弹性的存量工业用地更新路径，以期

【基金项目】 广东省重点领域研发计划资助项目 (2020B0101130009)、广东省城市感知与监测预警企业重点实验室基金项目 (2020B121202019)、广州市城市规划勘测设计研究院科技基金项目 (RD12230202060)

【作者简介】 杜金莹，注册城乡规划师，广州市城市规划勘测设计研究院有限公司规划设计一所主创规划师。dujying@foxmail.com

何冬华，通信作者，教授级高级工程师，广州市城市规划勘测设计研究院有限公司规划设计一所所长。276063590@qq.com

欧静竹，高级工程师，广州市城市规划勘测设计研究院有限公司规划设计一所主任规划师。

为渐进式存量工业用地更新提供参考。

1 非正式工具的内涵

正式更新面临着政府层面的高制度成本、市场层面的高补偿预期、社会层面的需求动态多样等挑战。此时，“非正式”“临时性”等模糊化处理方式成为正式更新无法推进时所选择的折中方式，可有效规避正式更新面临的制度困境。非正式工具主要包括3个特征：产权关系不完全变更、自下而上的市场参与、源于社会自身需求^[7]，且能够在短期内实现空间使用与实际发展需求相匹配。见图1。

2 西方国家非正式工具的经验借鉴

非正式工具于20世纪90年代兴起于欧洲，相关表现形式包括“过渡使用”“临时使用”^[8]，主要应用在缺乏重大投资或暂无明确发展方向的低效空间^[9]，并逐渐走向制度化，其中德国和

荷兰的实践最为典型。

2.1 德国：灵活性的规划管理，将临时性使用进行规模化应用

德国是最早将临时性使用进行规模化应用的国家，在20世纪90年代时就将其纳入正规规划制度，在《建设法典》(BauGB: Baugesetzbuch)中明确特殊条件下允许或容忍临时性使用。具体表现在4个方面：一是允许有意义的被动化临时使用合法化，如在施普雷滨河区中段，采取先于用地规划的被动性临时使用，并成立专门的协调机构管理临时性使用行为；二是允许合法的临时性使用，如汉堡港城转型就是在规划设计引导下的主动性临时更新，在规划和运营方的支持下，激发艺术的临时用途；三是鼓励设置灵活多样的临时更新功能，包括餐饮与娱乐、绿化与公园、艺术与文化等114个临时更新功能，通过地区空间试验，探寻最合适的发展路径；四是允许闲置用地为公共所用，莱比锡市政府提出，将闲置土地让渡给公共使用，即可豁免相应的土地税。见图2。

2.2 荷兰：过渡性的土地规划管理，设置3种临时管控路径

在立法与规划管理层面，荷兰将土地临时使用纳入常态化的土地规划管理框架，主要采取3种临时管控路径，对土地开发活动进行更加精细的管理^[10]。一是允许规划建设临时许可偏离控规，按临时许可进行最长10年的临时更新建设；二是在小范围内实施临时更新规划“补丁”，以规划“补丁”的形式，促使临时更新规划快速覆盖原有控规；三是在新编规划中以条文的形式设立最长10年的过渡阶段目标，期满后，按照规划最终目标管控。例如，阿姆斯特丹西煤气厂采用划定柔性功能区的方式，将确定性功能与不确定性功能相结合，兼容机械制造车间、锅炉房、表演秀、会议等功能，对临时使用土地用途进行弹性引导。见图3。

3 我国非正式工具的产生与衍化

从我国存量工业用地更新政策的演变过程来看，我国对非正式工具的态度

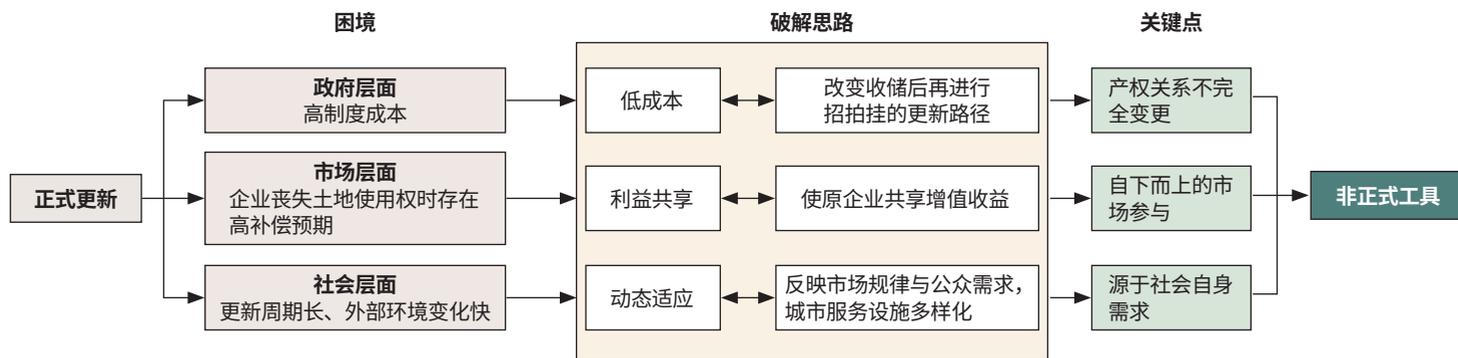


图1 非正式工具的内涵示意图

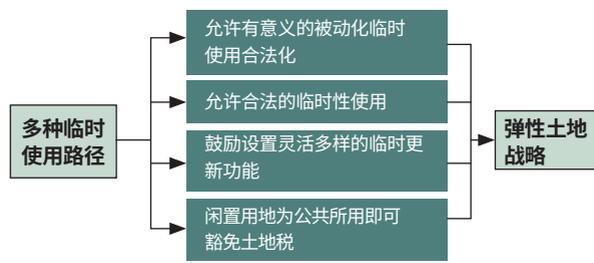


图2 德国非正式工具的表现形式示意图

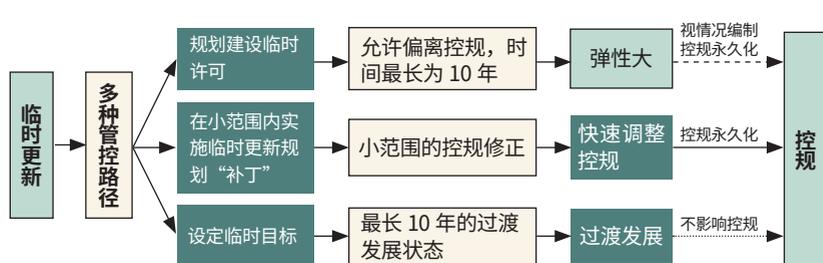


图3 荷兰非正式工具的表现形式示意图

呈现“反对—被动接受—主动积极参与”的动态变化特征，结合发展历程，可将非正式工具的演变划分为潜伏期、生成与发酵期、稳定与批判期（图4）。

3.1 潜伏期：严格控制下的非正式更新现象出现（1988—2004年）

1987年及以前，工业用地更新大多是根据国家指令进行工厂企业内部环境改造^[10]。1988年土地有偿使用制度建立，划拨的工业用地在补交极低的土地出让金后，就可以转变为产权清晰的经营性用地。2002年以后，原国土资源部出台《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》，规定经营性用地出让必须严格走招拍挂出让流程，此后，市场补交的土地出让金数额大幅增长，降低了市场参与正式更新的积极性，甚至催生了寻租现象，出现大量“灰色地带行动”，导致国有资产流失。例如，北京798艺术区为了规避高成本交易制度，自下而上地探索老旧厂房发展文创产业的路径，这种“灰

色地带行动”没有缴纳土地出让金，也没有政策指向^[8]，但由于取得了不错的社会效益，政府默许了这一行为。正式更新受阻与非正式更新带来的效益，使得政府开始反思政策的严格性，此阶段可称为非正式工具的潜伏期。

3.2 生成与发酵期：将非正式工具纳入正规规划制度（2005—2016年）

2005年，中央和地方允许在“三个不变”的原则下发展现代服务业，如上海出现了“厂房形态的商办设施”和“非正式转性”的不完全更新^[11]，典型代表包括M50、田子坊、四型仓库创意园等。2014—2015年，我国开始将非正式工具纳入制度框架体系，首创过渡期政策^①，并支持土地性质的临时转变^②，允许老旧厂房在土地用途和使用权人暂不变更的情况下合规转变为文创产业园，北京90%的园区采用这种模式更新^[7]。2016年，上海为应对住房保障问题，提出改建闲

置非居住房屋用于住房租赁，这是另一种形态的非正式工具应用。总体而言，为了应对市场失灵现象，非正式工具逐渐生成与发展，被纳入正规规划制度，既化解了非正式更新的“身份”困境，又为正式更新提供了更多的路径。然而，此阶段政府始终将非正式工具作为向正式更新过渡的手段，从侧面体现了政府对非正式工具的担忧。

3.3 稳定与批判期：对产业发展与公共还原的反思（2014年至今）

从我国存量工业用地更新实践来看，生成与发酵期、稳定与批判期是相互交叉并行存在的。非正式工具能带来独特的效益，但也引发了公共利益受损、产业用地被侵占等问题，致使政府与学界都对非正式工具进行了反思与批判。2014年，“存量补地价”的规定便是用政策手段规范非正式现象^[12]。2020年，“工业用地提高容积率不再增收土地价款”再次包容非正式工具，却带来了“工

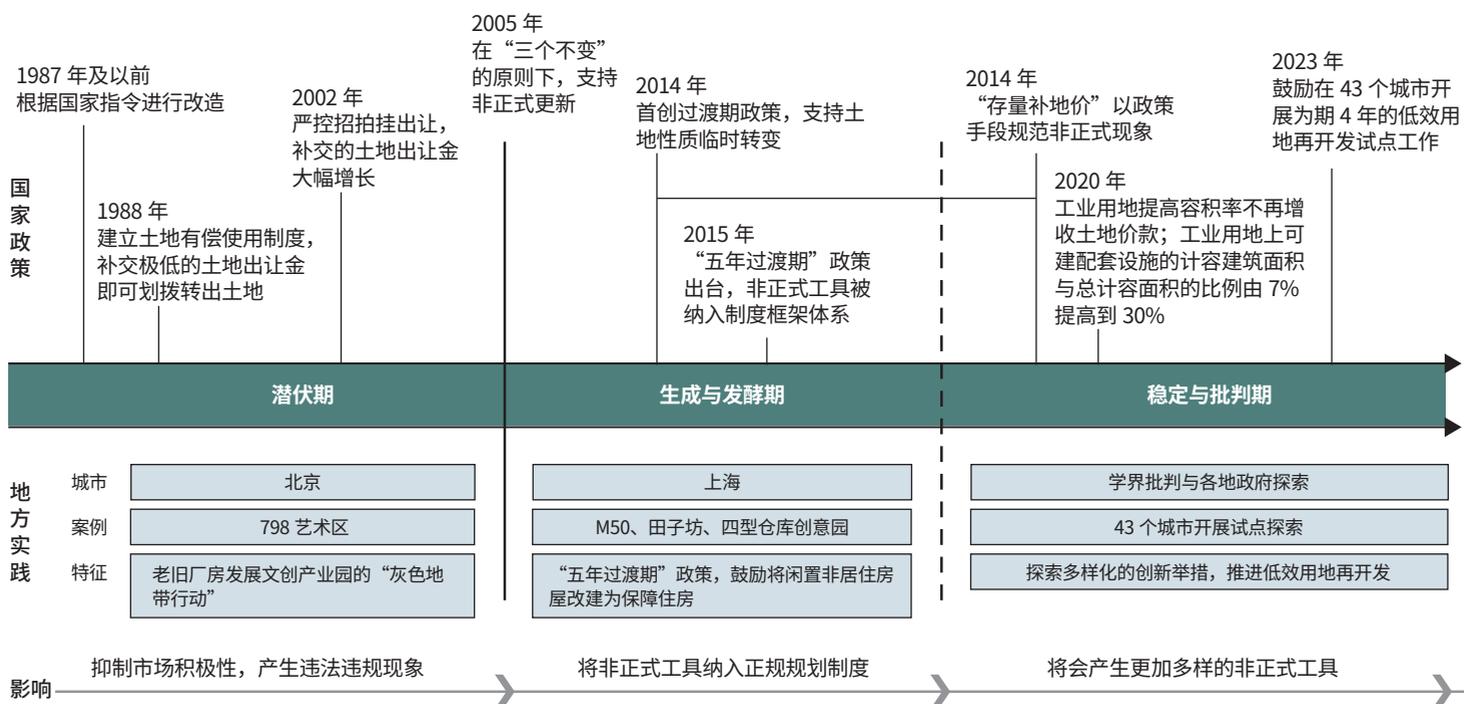


图4 我国非正式工具的产生与行化示意图

业做商办”的不良影响。2023年，自然资源部鼓励在43个城市开展为期4年的低效用地再开发试点工作，这可以视为新一轮的政策创新探索，必然会带来更加多样的非正式工具。

4 非正式工具的应用设想：嵌套于正式更新中的弹性路径

将非正式工具融入工业用地更新框架，使其与正式更新形成良好互动关系，可有效提升工业用地更新制度框架体系的弹性与包容性。在经济下行、工业用地更新成本高昂的背景下，非正式工具对于调动市场积极性、快速盘活低效工业用地具有重要作用。见图5。

4.1 非正式工具作为存量工业用地正式更新的重要补充

4.1.1 产权处置阶段：降低产权变更难度，提升产权处置灵活性

针对产权复杂地区，应从提升产权处置灵活性角度创新非正式工具，规避产权变更难题，使原权属主体依旧可以享受发展红利。例如，广州村镇工业集聚区占全市现状工业用地面积的1/3，与国有旧厂相比，面临着权属关系复杂多样、集体土地入市路径不畅等问题^[13]。2023年，广州出台了《村镇工业集聚区更新改造指引》，明确指出对于符合条件的村镇工业集聚区，无需改变集体用地性质，支持运营机构主导、国企主导、龙头企业主导、村集体自主改造、联动改造等多种改造模式。其中，白云区安华汇采用自主改造模式，在不改变土地使用性质的前提下，引入广东安华美博集团进行运营管理，吸引了500多家国际及国内品牌入驻。

结合广州的实践经验进一步拓展，可从降低产权变更成本和促进集体土地灵活使用的角度出发，提升产权处置的

灵活性。一是对于国有用地，降低产权变更成本，允许工业用地灵活置换，探索低产权变更成本甚至零产权变更成本下工业用地的优化配置路径；二是对于集体用地，允许工业用地集体性质不转为国有，畅通集体土地使用权流转通道，使存量工业用地改造红利惠及村民；三是鼓励微改造、自主改造，根据企业发展需求进行功能置换，而非盲目追求产权迭代更新；四是引入运营主体，由运营主体负责工业用地的改造建设、招商和运营。见图6。

4.1.2 规划管理阶段：创新与控规并行的规划制度，构建过渡性用途体系

为有效弥补控规蓝图式规划的不足，应探索提升规划管理的过渡性，构建过渡性用途体系。德国的114个临时更新

功能、荷兰的3种临时管控路径以及柔性功能区，是值得借鉴的规划管理方式。我国上海创新性地提出折中的用地性质C65，该用地介于C8(商务办公用地)和R(居住用地)之间^[14]，以可分割销售、地价相对便宜、取地风险及开发风险小的优势得到园区开发类企业的青睐。

借鉴上述实践经验，可从规划制度、功能区、土地用途的角度出发，加强规划管理阶段的过渡性。一是创新弹性的规划制度，探索与控规并行的规划制度。根据现实需求表现为3种形式：①实施小范围“补丁式”的控规调整，并将其纳入控规体系；②编制临时用地转型方案，视情况将其纳入控规体系；③临时更新用途仅作为过渡用途使用，不纳入控规体系。二是划定弹性功能区，依据工业用地发展实际情况，将确定性功能

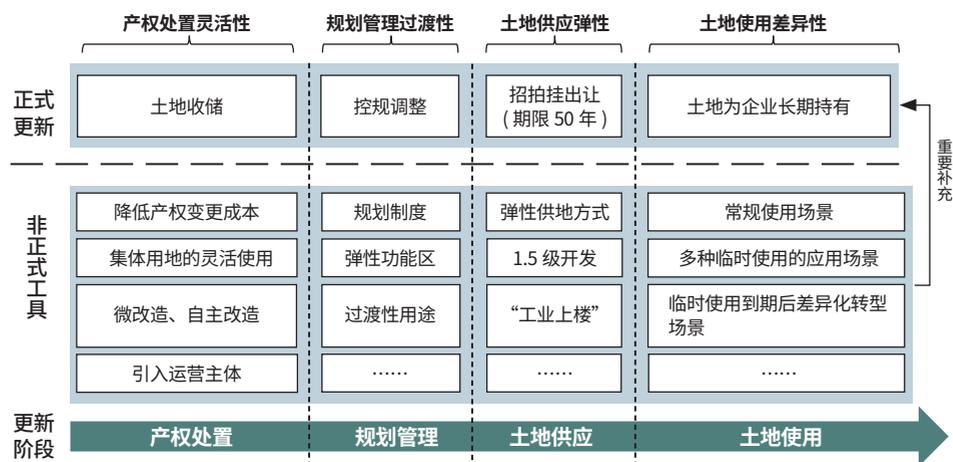


图5 非正式工具作为存量工业用地正式更新的重要补充设想示意图

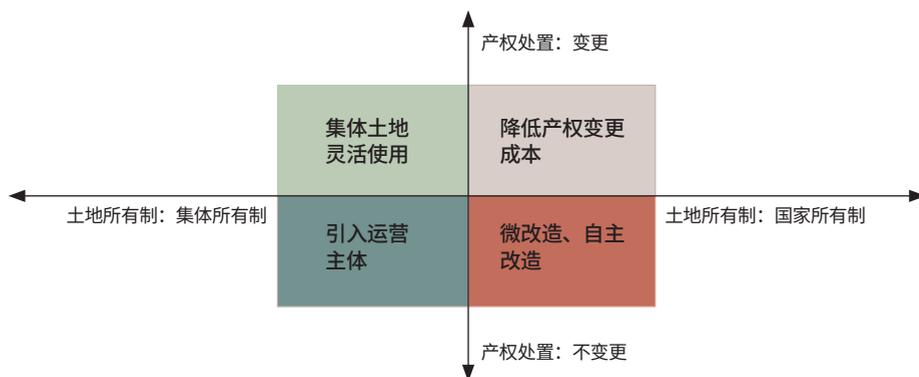


图6 产权处置阶段的非正式工具设想示意图

与不确定性功能相结合，促使用地兼容产业、公共、商业等复合功能。三是创新过渡性用途体系，可在现有主要用途和地区发展目标新用途之间，采取过渡性用途，实现循序渐进的过渡。见图 7。

4.1.3 土地供应阶段：结合企业发展需求，实施弹性空间供给策略

根据企业发展需求，实施弹性空间供给策略，创新“工业上楼”与 1.5 级开发等空间使用方式。例如，深圳实施“工业上楼”计划，明确连续 5 年每年提供不少于 2000 万 m² 优质厂房空间，第一批“工业上楼”试点项目有 72 个，月租控制在不超过 35 元/m²、年涨幅不超过 5%，为制造业提供定制化、经济化的优质厂房。深圳前海企业公馆是 1.5 级开发的典型代表，前海控股从前海管理局租赁了 8 年的土地经营权，采用非永久性、低成本的临时开发手段，从中标到开园仅用了 475 天，并且很快实现 100% 满租，待使用到期后，再根据现实需求，拆除深圳前海企业公馆，或者将 1.5 级开发转换为永久开发。

借鉴深圳的实践经验，可以从供地、开发及空间使用的角度提升土地供应的弹性。一是采取弹性供地方式，由于大多数企业的发展周期在 10 年左右，可结合企业的可负担能力，采取弹性的地价、弹性的出让年期与租赁年期等供应方式，必要时可探索签订“租让两可”的土地出让合同，以匹配企业的发展需求。二是采取弹性开发方式，允许 1.5 级开发，在不改变土地权属和性质的情况下，将土地短期租赁给承租人，由承租人投资、建设、运营、管理，做好土地再次开发的预热工作，以适应未来发展的不确定性。三是采用弹性空间使用方式，鼓励“工业上楼”，鼓励多个企业联合拿地、联合建楼，建设工业大厦、堆叠式厂房、高标准厂房等，使企业充分使用空间而非占有土地，这是生产空

间的一种创新。见图 8。

4.1.4 土地使用阶段：指引多场景应用，引导企业差异化转型

在土地使用阶段，改变以往土地被企业长期占有的现象，根据工业土地使用效率、企业生命周期等现实情况，指引多种应用场景，包括常规使用、临时性使用、临时性使用到期后差异化转型等。首先，在常规使用时，降低分割转让门槛，鼓励链主企业将楼宇或用地分割给核心配套企业。例如，广州市级村镇工业集聚区试点的厂房分割转让面积最小为 300 m²，这与普通工业用地以“间”为最小分割转让单元相比，大大降低了分割转让的门槛。其次，包容积极的临时性使用。借鉴施普雷滨河区中段被动性临时使用和汉堡港城主动性临时更新

的经验，在短期内鼓励临时性使用，包括允许有意义的被动化临时使用合法化、合法的临时性使用等，可相应设置强制性内容和弹性引导内容，对于违反强制性内容的，严厉打击并收回土地；对于产生积极效益的，提供合法化路径。最后，在临时使用到期后，结合企业发展情况，引导土地使用方式的差异化转型，包括向正式更新转化、向新一轮的临时性使用转化、拆除收回等，以增强土地使用的自我适应性。见图 9。

4.2 非正式工具的适用场景

非正式工具在环境适应、产权处置、功能使用等方面的灵活性，决定了其适用于经济低迷与市场积极性不高的场景，产权关系复杂、产权重置困难的

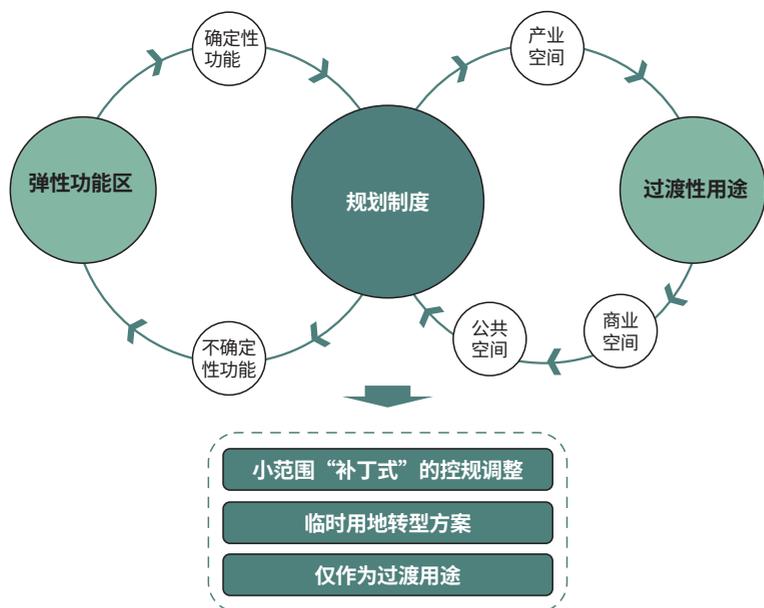


图 7 规划管理阶段的非正式工具设想示意图

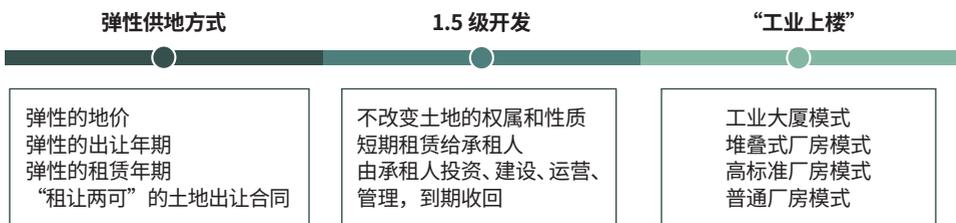


图 8 土地供应阶段的非正式工具设想示意图

场景，以及注重功能性使用而非重建的场景（图10）。

4.2.1 经济低迷与市场积极性不高的场景

非正式工具的灵活性、适应性、低成本等优势，可以将工业用地更新过程中最严峻的利益博弈问题暂时搁置，在短期内实现土地利用效率的快速提升。一方面，当政府没有足够的财政力量干预存量工业用地更新时，非正式工具将更新主导权放手给市场，可有效调动市场积极性，无疑成为经济下行时期工业用地更新的一种重要选择。另一方面，对于看不清未来发展方向、没有市场愿意投资的“灰色地带”，可以放开给公众，发挥“弹性留白”“公众参与”的作用，以“用脚投票”的形式寻找到合适的发展方向。

4.2.2 产权关系复杂、产权重置困难的场景

非正式工具具有灵活处置产权的优点，拥有不改变原土地权属关系、无需产权重置的更新路径，适用于产权关系复杂、产权重置困难的地区，尤其是以集体土地为主的村级工业园。对于自主改造动力足、具有共享长期增值收益需求、土地使用权收回阻碍大的场景，非正式工具可使原权属人或企业规避“失地”风险，共享长期发展红利，调动其参与更新的积极性。非正式工具的使用不仅仅是低成本的城市空间供给试验，适配产业发展短周期更替的需求，更是应对发展的不确定性的一种经营方式，为远期土地整合与规模运营预留弹性。

4.2.3 注重功能性使用而非重建的场景

在面向非重建性质的存量工业用地更新时，非正式工具的适应性、循环性优势凸显，能够在短期内进行产业空间的供给，便于产业的培育与扶植。如对于资金实力较弱的中小型企业或者处于

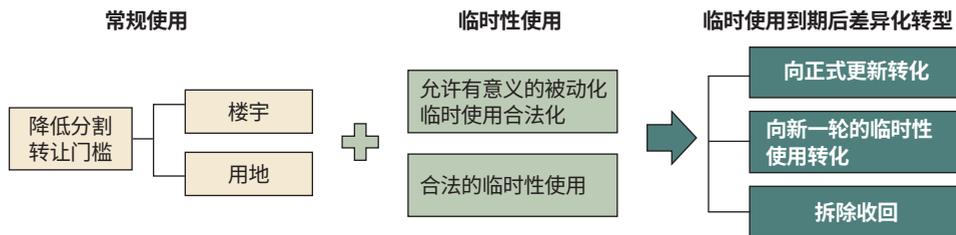


图9 土地使用阶段的非正式工具设想示意图

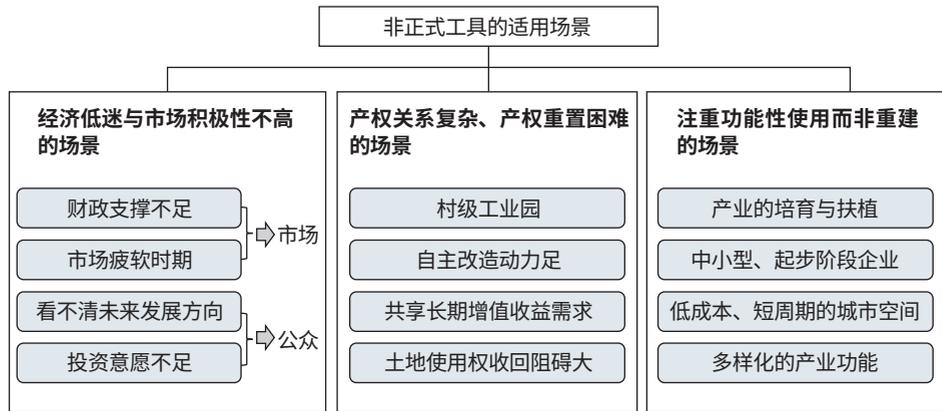


图10 非正式工具的适用场景示意图

起步阶段的企业，注重功能性使用，而非高成本的土地，非正式工具可以通过空间置换、微改造或者建筑扩容提质等更新路径，为其提供低成本、短周期的产业空间供给。同时，通过创建多种空间植入场景，可助力培育多样化的产业功能试验载体，探明该地区发展某种产业的适宜性，这体现了对工业用地的长期经营思维。

4.3 非正式工具的风险应对机制

非正式工具是正式更新的重要补充，也是对既存正式更新制度的挑战。若风险应对机制不健全，则容易引发发展偏离、市场投机、公共利益受损的风险。因此，需平衡短期目标与长期影响、加强协调与管控、构建兼顾效率与公平的增值分配机制。

4.3.1 应对发展偏离风险，需平衡短期目标与长期影响

一般情况下，非正式工具在实现地区短期更新目标时见效显著，如给予市

场信心、快速盘活用地等。在应用非正式工具时，需畅通使用路径，减少不必要的损耗，包括制度成本损耗、市场与政府博弈损耗等，从而做大增值收益总量。然而，在注重短期目标的同时，不应忽视非正式工具对地区发展的长期影响，需规避发展偏离预期目标的风险。因此，应注重非正式工具循环使用的帕累托改进，利用非正式工具的适应性、动态性、循环性，给地区发展带来正外部性效应。

4.3.2 应对市场投机风险，加强对非正式工具使用的协调与管控

非正式工具在短周期提高工业用地利用效率的同时，将不可避免地产生市场投机行为风险。为了最大化地降低负面影响，可借鉴德国成立专门协调机构的做法，针对特定地区成立工作专班，并对非正式工具的使用进行协调与监管。通过全时间段监控土地使用，规避投机主义行为，防止出现违规使用现象。同时，可构建产业导入正负面清单，

明确土地用途限制与激励规则,降低市场利用非正式工具将公共领域私有化的风险。

4.3.3 应对公共利益受损风险,构建兼顾效率与公平的增值收益分配机制

不可否认,非正式工具在一定程度上会损害公共利益,导致城市土地使用混乱、土地增值收益被市场侵占等。因此,应以兼顾效率与公平为原则,构建增值收益分配机制,合理分配非正式工具使用场景下的成本与收益,并提供多种路径,使增值收益覆盖基础设施与公共服务配套的建设成本,包括限定空间使用价格、规定公共贡献比例、限制入驻企业类型、规定企业应承担的责任等,这可在一定程度上保证增值收益分配的公平性。

5 结束语

在我国的存量工业用地更新实践中,始终伴随着非正式工具的身影。正式更新面临着产权重置成本高、企业投机性高、环境变化快等困境,非正式工具以其产权灵活性、市场包容性及动态适应性等优势,成为正式更新的重要补充,其展现的渐进式发展思维适用于当下经济低迷、财政紧张的发展环境,可助力实现短期空间使用与长期发展效益的均衡。

非正式工具的发展在我国尚处于起步阶段,其适应性、可行性、风险性等均需要长时间的探索。随着全国43个城市低效用地再开发试点的推进,非正式工具将以多种形式出现。待未来实践及经验成熟后,可围绕“产权处置—规划管理—土地供应—土地使用”构建系统的非正式工具体系,丰富正式更新制度框架内容。然而,非正式工具并不是越来越好,在发挥非正式工具包容性的同时,应构建风险应对机制,防止其沦为市场

牟利的工具。此外,由于各城市工业用地更新环境与市场活力的差异性,非正式工具的具体内涵及适用场景,有待随着实践的开展再做进一步的探索。

[注 释]

- ① 2015年,《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》(国土资规〔2015〕5号)提出“五年过渡期”政策,允许工业用地在不改变产权和原有土地性质的情况下发展新产业。
- ② 2014年,《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》(国土资发〔2014〕119号)提出切实解决土地粗放利用和浪费问题,以土地利用方式转变促进经济发展方式转变。

[参考文献]

- [1] 张振龙,王玥蓉,姜玉培,等.存量工业用地高质量利用评价及优化策略:以苏州工业园区为例[J].规划师,2021(20):13-21.
- [2] 梁印龙,孙中亚,蒋维科.“市场诱导”与“政府失灵”:存量工业用地更新的困境与规划初探:以苏州工业园区为例[J].城市规划学刊,2018(6):94-102.
- [3] 叶小军,徐家明,朱晨,等.减量导向下苏南村镇工业用地更新困境与转型路径探讨[J].规划师,2021(21):37-43.
- [4] 邵旭涛,唐燕.老旧厂房文创产业的利益分配机制研究:从非正式、半正式到正式更新:基于北京的实证分析[J].城市发展研究,2023(10):121-127.
- [5] 邓林娜,唐燕.德国工业用地更新中的临时性使用:以施普雷河区与汉堡港城为例[J/OL].国际城市规划,2022. DOI: 10.19830/j.upi.2022.572.
- [6] 孟璠磊,扈亚宁.工业遗产临时性利用开发:以阿姆斯特丹西煤气厂为例[J].国际城市规划,2022(6):127-133.
- [7] 邓林娜,唐燕.临时性使用的国内外研究进展与价值内涵[J/OL].国际城市规划,2023. DOI: 10.19830/j.upi.2023.079.
- [8] 杨舫.“过渡使用”在国内外的发展及相关研究:一个城市研究的新视角[J].国际城市规划,2019(6):49-55.
- [9] MADANIPOUR A. Temporary use of space:

urban processes between flexibility, opportunity and precarity[J]. Urban studies, 2018(5): 1093-1110.

- [10] 王微.老工业空间非正式更新演化机制研究[D].南京:南京大学,2013.
- [11] 陆晓蔚,周俭.城市存量工业用地的发展权配置与不完全更新:以上海实践为例[J].城市发展研究,2022(5):68-72.
- [12] 潘晓栋,尹俊,顾姝,等.产权制度视角下上海存量工业用地更新的机制演进:以静安区为例[J].城市规划学刊,2022(增刊2):174-178.
- [13] 孟谦,吴雅馨,吴军.广州市村级工业园存量工业用地临时更新路径重构[J].规划师,2022(7):100-108.
- [14] TOP 创新区研究院.非正式更新:存量时代下工业用地更新之路[EB/OL].(2019-02-01)[2024-03-15]. <https://mp.weixin.qq.com/s/9OELU0bAYkcMXN-XLsihjg>.

[收稿日期] 2024-06-04