

# 上海市工业园区土地二次开发中各方利益剖析

——以漕河泾新兴技术开发区为例

朱少鹏

(华东师范大学, 上海 200062)

**摘要:** 工业园区的土地二次开发是一个利益重新分配过程, 在此过程中, 园区管理部门既是再开发的主导者又是以“经济人”的身份参与利益重构的参与者。由于信息和地位的不对称使得不同主体在土地二次开发过程中利益发生了变化。各利益主体可能为了为维护自身利益而进行博弈, 从而影响到二次开发的顺利进行, 因此处理好各方利益就成为了二次开发顺利开展的关键。

**关键词:** 土地二次开发; 开发总公司; 政府; 博弈

**中图分类号:** F287.2    **文献标识码:** A

随着上海市经济的飞速发展, 其土地价值的认知程度也越来越高。传统的建立在增加土地供应上的粗放式发展模式越来越难以支撑上海经济的持续发展, 因此, 如何盘活存量土地, 提高土地的使用效率就成为了上海经济持续发展的关键。但是, 土地的二次开发会牵动各方利益的得失发生很大的变化, 因此围绕其产生的矛盾也层出不穷, 剖析各方在此过程中的利益博弈关系, 对土地二次开发也就起着至关重要的作用。土地的二次开发是以城市产业结构调整为目标, 依据土地价值的变化规律, 通过盘活低效存量土地, 淘汰劣势企业, 实现产业升级和提高土地利用率的。

## 1 研究成果综述

众多国内学者从不同的角度对土地二次开发的过程进行了剖析, 大体可以分为以下两类, 一是通过分析在开发过程中涉及到的不同主体利益之间的关系, 来阐述土地开发中如何实现各方利益的最大化; 另一方面, 是从土地二次开发的效果来进行分析, 主要是通过土地再开发与提高利用效率和优化配置相结合, 以达到实现土地集约利用和城市可持续发展的目的。工业园区的土地二次开发是运用地租理论结合产业结构升级的需要及城市功能转型的契机, 将土地回购再开发利用的过程。在此过程中, 当地政府、上级政府、园区管委会或开发公司与淘汰企业等各方的各种利益会发生重大变化。摸清各利益的变化原因和变动方向, 将有利于二次开发的顺利进行进而对于地区经济的持续发展、产业结构升级和城市功能发挥起到更大的作用。

## 2 工业园区土地二次开发各方利益的构成

土地二次开发的过程, 是各方利益重新分配的过程, 并且二次开发过程中利益的分配格局与初次开发有很大不同, 初次开发中主要是农民与当地政府的博弈, 而二次开发中利益方要多很多, 且二次开发中利益的构成也更加复杂, 其主要来源如下:

## 2.1 用地性质转变过程中产生的巨大收益

土地二次开发过程中, 存量土地用途的转变或性质的转变释放出了巨大的利益空间。增量土地供应使原有农地转变为城市用地而产生了巨大收益。而存量土地的再开发过程中, 已经开发的土地由于其上的企业更替, 使土地产生出了更大的经济效益, 尤其是以土地划拨方式获取土地的企业主体, 利用政策宽度, 在不改变土地使用性质的前提下, 擅自改变建筑物使用性质而带来了巨大的利润空间, 这种“变性”的土地资产所带来的高额回报成了各利益主体追逐的目标。

## 2.2 制度性缺失形成的利益

### 2.2.1 土地寻租利益

现有制度规定的土地供应弹性机制, 使土地产权转让收益和取得代价之间存在较大的利差, 土地制度的不完善导致了各方利益分配的不合理。土地二次开发中, 寻租行为主要表现在: (1) 协议出让地价的 uncertainty。主要是以非市场的价格取得土地。(2) 投标过程中的寻租。(3) 隐性市场寻租。主要是合作经营和厂房出租所形成的既得利益。(4) 政府官员的寻租活动。某些政府官员为个人利益的不正当行政行为。

### 2.2.2 土地税收利益

我国现阶段实行的是以流转税为主的土地税制结构, 相对一些发达资本主义国家采用以所得税为主, 财产税为辅的结构, 有其不利的一面。据统计, 我国土地税收在流转环节中, 营业税 5%、土地增值税 30%—60%、所得税 18%—33%, 总体赋税水平偏高; 房产税(从价) 1.2%—12%, 明显偏低; 还有一些税明显偏高。不合理的税收机制, 可能滋生出不同利益空间。

## 2.3 政策利益所得

优惠政策是土地最大的利益所在, 各相关主体可以充分利用宽松的政策实现土地增值, 进而获取高于土地原来价值的价值。在土地二次开发过程中, 相关利益集团会利用这个机会, 向不同部门施压, 进而获取更加有利的政策空间, 谋取更大的利益。

## 3 土地二次开发中不同利益主体博弈分析

博弈论 (Game theory), 在我国又称对策论, 是研究决策主体在既定信息条件下如何决策以使自己的利益最大化, 以及实现不同决策主体之间的利益均衡。在土地二次开发中, 围绕土地的使用, 不同利益主体为实现自身利益最大化, 同相关主体不断的进行着博弈, 在既定的信息下, 思索出实现自身利益最大化的最优策略。文章运用博弈论的观点, 对决策者的策略进行剖析, 分析其利益关键所在以及如何实现利益的均衡。

### 3.1 企业与园区管委会<sup>1</sup>之间博弈分析

园区管委会与企业是二次开发主体, 两者之间博弈的结果在很大程度上决定了工作开展的进程。双方围绕土地使用权的竞争非常微妙, 既通过相互的合作来达成共识, 也因为利益冲突而产生纠纷。就园区管委会而言, 土地二次开发可获取的利益主要有: 收回土地使用权进行重新配置的经济利益; 完成工作考核指标的政治利益; 地方产业结构调整与环境改善的社会利益等。就淘汰劣企业而言, 利益所得包括: 由于淘汰而带来的资金补偿; 园区管委会联合当地政府解决了部分职工的安置。就需要改造企业而言, 二次开发所带来的利益有: 企业厂房改建及容积率提高所带来的经济利益; 与园区管委会合作所形成的彼此互信的潜在利

<sup>1</sup> 本文的管委会包括工业园区的开发公司等性质相似的园区管理机构

益;由于厂房改扩建而进入隐性市场的利益。在双方合作的前提下,各方都能获取上述利益,但是由于各利益主体的地位不同,其获取利益的方式和多少也不尽相同。这就导致某些主体的潜在利益受损,从而使二次开发中出现矛盾,工作产生障碍。由于企业对土地价值的认识程度很高,其对土地未来价值增值的巨大预期会阻碍到土地二次开发的实施。特别是要被淘汰的劣势企业,由于二次开发会使他们彻底失去土地的使用权,所以他们会抵制土地二次开发,即使迫不得已必须进行,他们也会提出高额的补偿要求,从而使土地二次开发难以顺利展开。

### 3.2 地方政府与园区管委会之间的博弈分析

工业园区的管理委员会是对园区发展实施直接管理的机构,他们往往是对上级政府负责,侧重于关注如何实现园区产业的发展升级、企业的发展壮大。对于园区管委会来说,国家、上级政府的产业发展政策,工业发展计划是其管理的准则和目标所在。但是工业园区并不是独立存在的空间体,它一定要位于某一行政地域内,于是当地政府也一定会参与到对园区的某些方面管理中。但是地方政府的利益所在是当地的经济发展,政府的税收,当地人口的就业,这些目标并不总是与工业园区的诉求一致的。因此,在园区土地二次开发的一些具体问题上,二者就会由于利益不同,而存在分歧。

### 3.3 上级政府与地方政府博弈分析

上级政府是二次开发的倡导者,也是监督与考核二次开发效果的监督者。就上级政府而言,由于增量土地越来越少,而在存量土地的使用过程中,确实存在着土地利用率低下的现状,就使得土地二次开发有其实施的必要性。通过土地二次开发可以带来大量的经济、社会效益。首先,如果土地二次开发可以顺利实施,就会对当地的经济增长、就业增加、人民生活水平提高起到巨大的推动作用;其次,土地二次开发可以将提高土地利用效能和区域经济增长方式转变、产业结构升级、城市功能转型等结合起来,为城市未来的经济、产业发展开路;再次,土地二次开发也是一项新的实践,实践效果的好坏也成为评判当地政府工作绩效的重要标准之一。

我国的土地产权是归国家所有,然而国家是无法直接行使其所有权的,只能通过委托地方政府层层代理的方式行使。地方政府在二次开发中,从自身利益出发,在既得利益的前提下,还希望通过工作的开展获取更多的利益,并充分体现地方政府工作的积极性,增加地方政府的业绩。委托代理双方目标的偏差导致了地方保护主义。上级政府授予的委托代理权使得地方政府行使的权力增大,也就使得地方政府做出许多背离上级政府意愿的事,导致土地二次开发没法达到预期的目标。

## 4 漕河泾高科园土地二次开发相关主体的利益博弈

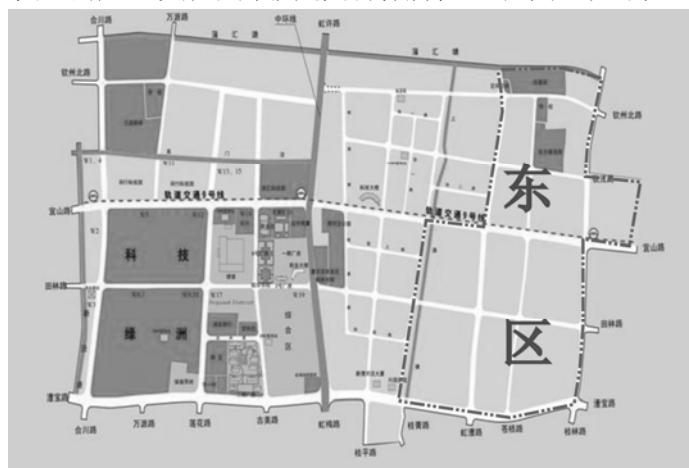
### 4.1 园区开发总公司与企业之间的博弈

园区开发总公司是园区二次开发的管理实施者,而企业是二次开发的行为主体。因此二者在土地二次开发的过程中就会因利益的差异而进行博弈。具体表现在,开发总公司由于没有行政管理的职能,就只能通过市场手段来回购企业土地进行再开发,而要淘汰企业由于不愿被淘汰往往要价很高,使的开发总公司难以承受而阻碍二次开发的进行。在这些企业中,又尤其是以园区东区遗留下来的老国有企业为难题,例如上海金星电视机厂、上海第一仪表厂等。这些企业基本上都属于衰落阶段,经济效益不好,而且也不符合漕河泾园区的产业定位,但是由于这些企业有国企的帽子再加上其盘子太大,使得开发总公司没有办法也没有能力对其实施土地再开发。这些企业为了获取经济利益,也就将其空闲的厂房和仓库出租用来做商业,擅自转变了土地的使用性质,这也使得漕河泾工业园的经营混乱,难以管理。

针对这些状况,开发总公司就只能先针对于园区的中小型企业进行二次开发。通过回购的方式取得他们的土地,进行整修再开发,然后重新招商来完成二次开发。例如对于淘汰企业 MTC 公司,开发公司就通过回购其 1350 平方米的厂房拍卖,经过整修后又卖给了其他企业而完成了二次开发。对于一些中型企业,由于开发公司没有足够的经济实力回购他们,就往往是通过合作经营或者购买其股权的方式进行再开发。比如最新的案例是一个生产彩色阴极射线管用平板荫罩的企业,大概占地 5000 亩,由于有一定的化学污染,如酸雨、重金属、废水排放等,所以不能够再在园区内进行生产。不过这家企业当初租赁土地的期限是 25 年,也就是要到 2008 年才结束,而其占地又太大,于是就只能采取了合作经营的方式对其进行二次开发。企业已于 2007 年 7 月 23 日就停产了,生产全部移到了安徽省。安置人员及清偿银行贷款的资金缺口由开发总公司暂时垫付,然后由开发总公司将其土地改建并出售,利用所得再把垫付款项填上而完成该片土地的二次开发。对于东区老国企的问题,至今没有任何办法,因为这不是开发公司可以独立完成的任务,它需要市政府、发改委、经委、规划、财政等多个部门联合起来,才可能完成。

## 4.2 开发总公司与当地街道部门的博弈

对于漕河泾开发总公司而言,园区的产业发展和升级是其目标所在,而对于当地街道而言,税收和就业是其工作的核心。而二者管理的范围在空间上又存在一定的重合,因此就会由于利益不同而导致二者行为上的差异进而阻碍二次开发的顺利进行。这种现象在老国有企业聚积的东区最为突出。老国企出于盈利的目的而希望将其停用的厂方和仓库出租出去进行商业活动。而在工业用地上搞商业既不符合园区规划,又不符合漕河泾高科技园区的产业导向,因此这种行为很难得到开发总公司的许可。但是,这种做法却正好迎合了当地街道对于税收和就业的需要,因此,同为管理部门的街道政府就会支持这种做法,利用自己的权力为这些商业企业发放临时经营许可,使其合法经营。这便导致了漕河泾高科园内出现了大量的卖场、酒店与工业企业混在一起的混乱局面。



## 4.3 上级政府与开发总公司之间的博弈

从产业的发展与升级来看,漕河泾高科园与上级政府的目标是一致的,但是由于各自的思路和自身的利益不尽相同,二者之间也存在着一定的博弈。

首先是土地的使用支配权的归属问题。无论是上海市政府还是漕河泾开发区都有着提高土地利用效率,进行土地二次开发的内在需求。但是从事二次开发工作,从一开始就需要投入大量的资金,包括提前与企业解除协议的违约金、土地回收整理资金、职工的安置补偿资金等等,对于这笔资金的来源没有明确的规定。作为园区二次开发主导者的开发总公司并不愿意提供这笔资金,因为根据现行的土地政策,他们回收整理后的土地要通过“招拍挂”的方式再供向市场,而这种方式的土地再出让的利润就归上级政府所有了。所以开发总公司认为根据谁受益谁负责的原则,应当由市储备中心出资来做这个前期投入,而如果要开发总公司来做,就应当将收回的土地交由他们来进行支配。对于上级政府来说,由于不是园区的直接管理者,他们很难直接参与到具体地域的土地二次开发中来,同时也不会愿意把藏有巨大

利益的土地支配权完全交给园区来行使,一来这不符合国家政策,二来也不符合自身利益。这样就会使土地二次开发工作停滞下来,也就正好给了当地街道政府部门寻求自己利益的机会。其次,由于市政府的工作思路和开发总公司的工作思路并不一致,也会导致分歧。作为高科园的开发总公司,其思路是发展高科技企业,维持园区的产业竞争力。因此在土地再开发的各环节中,它始终要关注产业问题,无论是企业的淘汰还是招商,都要以自己的产业导向为指导。他们主导的土地二次开发,是一个发展高科技产业的土地二次开发。而上级政府最关注是经济发展,对于产业发展虽然也关注,但毕竟不是最终的着眼点。漕河泾园区曾经就出现过由经委牵头搞的“拯救国有企业”、“建设都市型园区”的活动,把一些老厂房、仓库都搞成了商业区,使得开发总公司更加难以管理。可见是否搞高科技产业,并不是上级政府关注的核心所在。

## 5 不同利益博弈结果分析

工业园区由于产业的生命周期演进必然会有要淘汰劣质企业,提高土地使用效率的土地二次开发问题;城市发展因为受制于土地的有限供给,也必然会产生土地二次开发的需要;企业面临市场的变化,自身竞争力的变化,也不可避免的要面临土地二次开发。但是在土地二次开发的过程中各个主体的利益大小是不同的,因此他们之间就会产生博弈,其结果可能会推动更可能会阻碍二次开发的进行。

面临淘汰的企业在二次开发的过程中会失去土地的使用权,丧失其利益,因此他们会对二次开发的主导者提出许多苛刻的要求来维护自身的最大利益,比如要求高价回购土地,要求安置其职工或巨额补偿。国有企业更会利用其特殊身份对二次开发的主导者不予理睬,同时为了实现自己的利益,会把自己闲置的资源利用起来,这样也就妨碍了二次开发的主导者的整体把握。当地政府出于自身利益考虑也会对企业的这种做法大开方便之门,和企业结成利益同盟阻碍二次开发的顺利进行。上级政府出于对整体利益的把握,是支持二次开发工作的,但是由于着眼点不同和自身利益的考量,它和二次开发的主导者——园区开发总公司并不是完全的利益联盟。一方面它会和开发总公司一起去推进园区的土地二次开发,另一方面它也会出于经济发展的目的做着和当地政府一样的事情。园区开发总公司是园区土地二次开发的直接主导者,也是利益交汇的核心所在。漕河泾的开发总公司是一个行使着部分行政职能的企业,因此它在用市场手段处理二次开发的问题时也带有一定的行政色彩。面对淘汰企业,既是希望能够以最小的成本获得其土地,又不得不接受企业提出的各种条件;面对地方政府,既希望他们能与自己合作进行土地开发,又不得不面对他们的违规操作;对上级政府,既希望能够得到足够的支持,又希望可以获得足够的权力以按自己的思路进行二次开发工作。这各个主体及其之间错综复杂的利益关系就是土地二次开发能否顺利展开的关键所在。因此,促进工业园区的土地二次开发工作的核心就是要理清各个主体之间的利益瓜葛,对各方的利益进行均衡并以法规的形式固定下来,这样才可能扫除二次开发过程中的不确定因素,使工业园区的土地二次开发在一个明朗的关系下顺利进行。

## 参考文献

- [1] 王文革.城市土地配置利益博弈及其法律管制[J].国土资源,2005,(9):28-30
- [2] 莫俊文,赵延龙等.城市土地置换开发收益及分配研究—以兰州市南河道周边土地置换开发为例[J].中国国土资源经济,2004,(5):28-29
- [3] 吴红兵.关于工业用地置换模式探讨—以株洲市石峰核心区区域城市更新规划为例[J].株洲工学院学报,2006,(3):122

- 【4】 张干,夏艺.重庆城市土地置换问题研究[J].重庆工商大学学报, 2004 ,(12):604
- 【5】 张建坤.重组土地收益分配体系 优化配置土地资源与资产—谈市场经济体制下如何改革土地价税费体系[J].济宁师范专科学校学报, 2002 ,(10):24
- 【6】 朱青.我国城市土地收益分配制度研究[J].武汉大学,2005
- 【7】 蒋华.高校土地置换政策分析[J].高教发展与评估, 2006 ,(3):20
- 【8】 潘扬彬,郑庆昌.城市化过程中征地博弈分析[J].福建农林大学学报, 2006 ,(9):16-18

## Benefits Analysis on Land Reuse of Industrial Park in Shanghai—the Case of Caohejing High-tech Park

ZHU Shao-peng

(East China Normal University, Shanghai 200062)

**Abstract:** The land reuse of industrial park is a process of redistribution of benefits. In this process, park administration is not only the leader, but also the participant of the benefits redistribution. Because of asymmetric information and the status difference, the benefits of different participants have changed during the land reuse. Every participant game for their own benefits, it affects the smooth process of the land reuse. So how to distribute the benefits of every participant is the key to make the process of land reuse go on wheels.

**Key words:** land reuse; park administration; government; game

收稿日期: 2007 - 08 - 15

作者简介: 朱少鹏(1981-), 男(汉族), 安徽合肥人, 华东师范大学资源与环境学院, 硕士研究生。