



存量焕新，价值再造：产业园区存量盘活的困境与破局（上）

文/公用一部 陶镜好

引言

产业园区资产盘活，是指通过物理空间更新和产业升级两条路径，对园区内的土地、建筑物及配套设施进行改造提升，同时推动入驻产业不断迭代优化。其核心在于挖掘存量资源的潜力，重新塑造园区空间的价值，让它能更好地适应市场变化，最终实现园区功能提升和产业结构转型。

2022年5月，国务院办公厅发布《关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见》，旨在希望通过盘活存量资产，让存量与新增投资形成良性循环。意见提出，要聚焦重点领域、重点区域和重点企业，采取多种方式推进存量资产盘活工作。这对长期以基础设施建设为主业的地方国有平台公司来说，意味着需要转变角色——不能只做传统的投资建设者，更要成为优质资产的管理者，为区域经济高质量发展提供持续动力。

本文通过典型案例，分析资产盘活的不同路径、核心机制和实践经验，探讨如何从空间运营走向产业赋能，为当下的园区实践提供一些参考。

正文

一、产业园区面临存量消化的压力

（一）总量过剩与结构性问题并存

我国产业园区的发展，可以说是工业化进程的一个缩影。经过几十年的快速扩张，截至2024年末，全国产业园区总数已超8万家¹，其中国家级开发区693家、省级开发区近2,600家，新增园区面积还在持续增长，预计2025年全国产业园区总供应量将突破62亿平方米。然而，在规模快速扩张的背后，供需失衡的矛盾日益尖锐。据行业机构测算，产业园市场供应量以每年1.2-1.5亿平方米的速度持续增长，但受全球经济复苏乏力影响，企业扩张需求却不断收缩，这种“供增需减”的态势直接加剧了空间闲置。

城市分化下的困境更具代表性。北京、上海、深圳等一线城市虽然整体空置率不高，但部分聚焦生物医药、TMT等新兴领域的园区，由于产业链不完善、技术转化能力不足、专业服务跟不上，出现了有空间但没有产业的现象。而三四线城市的园区，因为产业基础薄弱、配套设施不足，部分区域的空置率保守估计超过60%。

（二）多重因素叠加的过剩根源

产业园区的过剩不是由单一原因造成的，而是供需错位、定位同质化、政策红利消退等多重问题交织的结果。供需错位主要表现在空间供给远大于企业实际需求，比如一些生物医药园

¹ 数据来源：观点指数研究院《2025 产业园区运营卓越表现报告》。

区建设了不少楼宇，却没有配套相应的专业服务。定位同质化导致全国近六成园区产业重叠，招商内容也大同小异。政策红利消退后，相当比例的企业在优惠政策结束后选择搬离，平均驻留时间只有 2.7 年。

（三）连锁反应：从租金承压到创新困境

产业园区过剩的负面影响已形成连锁反应。2024 年重点城市研发办公类园区出租率跌破 70%，平均租金同比下降 12%；部分城市出租率不足 50%，工业厂房出租率也跌至 79.8%²。为争夺有限企业资源，很多园区不得不降价竞争，但效果甚微——在供需失衡下，市场已进入租户主导阶段，业主议价能力持续减弱。部分园区为了营造创新的氛围，引入了一些院士工作站、研究院，但没有建立市场化的成果转化机制，导致技术难以落地量产；还有一些数字化服务平台，只是把旧系统换个界面，并没有真正实现产业链供需匹配、资源整合等功能，既造成财政资金使用效率不高，也让企业对园区的创新能力产生怀疑。

二、路径探索：多元盘活模式的实践与启示（上）

面对存量资产积压的困境，全国各地都在探索适合本地情况的盘活方式，形成了一些可以借鉴的做法。这些实践从不同角度回应了谁来盘活、钱从哪里来、产业如何升级等问题。

（一）六安金寨案例：司法解封、分割转让与弹性出让相结合

位于六安市金寨经济开发区的某科技公司 50 亩工业用地因债务纠纷长期查封，金寨开发区管委会通过“政府引导、市场运作、法治保障、多方共赢”的盘活机制，巧妙运用司法解封、分割转让、弹性出让相结合的方式，成功实现低效用地盘活。

开发区依托“府院银企”联动平台，积极完善处置机制。通过搭建沟通平台，引导投资方以资金投入参与原企业债务化解，落实全流程资金监管，稳妥推进司法解封程序，对土地分割及转让条件进行审定，充分论证土地分割后各项指标要求，指导原企业将 50 亩工业用地从原有完整宗地中合规分割，引导双方企业根据资产评估结果签订用地转让协议。针对转让地块剩余使用年限较短、形状不规整等问题，开发区将周边零星批而未供地块与转让地块统筹整合，并参照已转让地块的剩余使用年期进行弹性出让。

通过这一系列措施，新项目规划容积率跃升至 1.5，总建筑面积达 3.7 万平方米，土地利用效率提升至 100%，节约了同等规模的新增建设用地指标。原企业在获得转让资金纾解困难的同时，引入上下游产业链推动自身转型升级；新项目落户建设高端锂电池研发生产基地，预计全面投产后实现年产值 35 亿元、税收超 4 亿元，新增就业岗位 200 余个³。

（二）漳州龙文案例：国企、市场与利益分配机制协同

漳州市龙文区朝阳园区历经二十余年发展，面临厂房老旧、配套滞后、土地利用效率偏低等问题。为破解困局，项目突破传统改造模式，在推进机制、产业导入及资金平衡三个维度实现创新。

“工改工”的关键难点在于土地资源整合。针对改造区内原属于江夏铜材公司的 56 亩低效

² 克而瑞（CRIC）《2024-2025 全国产城行业形势报告》。

³ 安徽省自然资源厅《六安：巧用复合盘活模式 激活产业要素潜能》。

用地，龙文区明确由区属国企朝兴公司作为政府方实施主体，主导土地谈判及补偿工作，平稳高效完成土地收储。在此基础上，朝兴公司与专业园区运营商裕廊发展集团组建合资公司，形成政府主导方向、市场注入动能的协作机制：国企负责前端土地整理与政策环境优化，运营商则专注于中端开发建设和后端产业运营，实现优势互补。

针对改造资金短缺这一核心难题，项目构建多渠道资金平衡体系。一是创新“基金+基地”模式，联合设立龙文区首个乡镇级产业发展专项基金，强化资本赋能；二是打通“盈利反哺征迁、土地出让收益、长期税收分成”三大资金回流渠道，形成闭环式内部资金平衡模型；三是突破传统股权分配机制，朝兴公司以 49% 持股比例，通过预设利润分配协议，在项目净利润中可获得高达 72.5% 的分成，实现小股控制、大额收益的创新效应，有效激发各方参与积极性。

目前，项目一期规划新建 27.7 万平方米的智能制造产业园及配套基础设施，重点引入智能制造、高端精密加工、工业互联网应用等新兴产业，着力构建产业集群。其中，启动区将率先建成 10.8 万平方米的高标准产业空间；目前已吸引 5 家高新技术企业预订厂房超 4 万平方米，初步形成“启动即招商、建成即交付”的良性发展格局⁴。

（三）永济经开区案例：资产出售与平台减负

永济经济技术开发区持续推行“管运分离”改革模式，由平台公司主导市场化运作，累计建成 13 万平方米标准厂房。通过统一规划建设，实现土地集约高效利用，既优化了投资环境、增强了招商引资吸引力与园区综合承载力，又为企业降低初始投资成本、提升市场竞争力创造了有利条件。然而，大规模标准化建设也使平台公司面临较大财务压力。

为此，开发区以破解存量资产转化为流动资本难题为关键突破口，构建了精准调研、专业评估、公开处置的全链条盘活机制。组建专项工作团队开展走访调研，全面了解掌握入驻企业扩产计划及市场流转潜力；委托第三方专业机构，结合区域产业发展规划和资产实际状况，依法开展资产评估；依托省级公共资源交易平台进行公开竞拍，全程接受社会监督，成功完成 3 栋标准厂房产权转让，实现成交金额 1,341 万元。

通过资产处置，园区运营主体快速回笼资金，负债率下降 15%，有效缓解债务压力；入驻企业通过产权受让获得稳定经营场所，满足扩大再生产需求，生产规模提升 30% 以上；合作银行顺利收回贷款本金，该模式获省级金融监管部门通报表彰。同时，通过产权明晰化提升园区对优质项目的吸引力，推动包括甲醇增程式矿卡生产基地等 3 个总投资近 10 亿元的新项目签约落地⁵。

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本

⁴ 福建省自然资源厅《漳州市龙文区创新“工改工”模式激活低效用地》。

⁵ 山西省商务厅《存量焕新能 资产促升级——永济经开区打造资产高效运营标杆》。

公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。