

# 群雄逐鹿：把握园区发展模式变革的

■在高质量发展要求下，产业园加速进入市场化发展新阶段，园区开发运营由政府主导向企业主导和政企合作转变。传统政府主导下的园区运行机制与当前产业发展需求之间的矛盾日益凸显，各地不断探索模式创新，积极谋求市场化破局。在政策和要素保障支持下，以市场主体为核心、强调专业化运作和园区经济效益的市场化机制正在加速形成，企业主导和政企合作模式得到广泛应用。

■园区入局者不断，形成了多元化主体的发展格局。背靠政府资源的国有开发运营企业凭借多年经验积累，正在积极提升专业化能力、拓展市场化园区项目。民营产业地产商利用品质空间和服务理念两大抓手，逐渐形成了成熟的业务模式和品牌口碑。一些行业龙头发挥产业号召力和产业链服务能力，抢抓各地特色主题产业园区建设机会。此外，致力于科技成果转化、创业孵化、产业投资的科技服务型企业也开始涉足产业园，以科创服务和创新资源优势展开差异化竞争。

■产业园项目打造从空间开发走向产业生态运营，促进全链条提质转型。园区建设从土地一级开发过渡到二级开发，向功能业态混合的综合开发拓展，开启“筑巢引凤”新潮流。招商理念和方式创新不断，“招大引强”与“招才引智”双管齐下，立体化招商网络全面铺开，大数据招商、资本招商等策略手段层出不穷。运营服务成为园区比拼的关键，形成了集政务服务、专业服务、金融服务、科创服务于一体的全要素服务体系。

■园区盈利由重资产依赖向轻资产或轻重结合模式过渡。传统以物业租售为主的盈利模式正受到冲击，增值服务、产业投资和运营品牌输出成为收入增长的关键注重点。同时，如火如荼的智慧园区建设有望带来盈利模式的颠覆性变革。

■业务建议和风险提示。（本部分有删减，招商银行各部如需报告原文，请以文末方式联系研究院）

# 目录

1. 产业园全面进入市场化发展阶段 .....	1
1.1 需求牵引与政策支持双重驱动，加速园区市场化 .....	1
1.2 开发运营由政府主导向企业主导和政企合作转变 .....	2
2. 产业园开发运营呈现三大趋势：市场主体多元化、项目运营生态化、盈利模式组合化 .....	4
2.1 多元化市场主体竞相角逐 .....	4
2.1.1 国有园区开发运营企业：背靠政府资源、项目经验积累多 .....	5
2.1.2 民营产业地产商：“品质空间+服务理念”两大抓手 .....	6
2.1.3 行业龙头企业：产业号召力强、产业链服务能力突出 .....	7
2.1.4 科技服务型企业：科创服务优势显著、创新资源网络丰富 .....	7
2.2 项目打造从空间开发走向产业生态运营 .....	8
2.2.1 项目建设：业态融合化、载体品质化 .....	8
2.2.2 园区招商：招商精准化、策略组合化 .....	10
2.2.3 运营服务：全要素园区服务体系化 .....	11
2.3 园区盈利由重资产依赖向轻资产或轻重结合过渡 .....	12
2.3.1 收入从物业租售为主转向“物业租售+产业投资+增值服务” .....	12
2.3.2 智慧园区建设或将催生新的盈利模式 .....	14
3. 园区经营建议与风险提示 .....	16

## 图目录

图 1：国有园区开发运营企业案例：张江高科提出“新三商”战略 .....	5
图 2：民营产业地产商案例：天安数码城—创新企业生态运营商 .....	6
图 3：行业龙头企业案例：京东五大园区产品线，全国布局产业园 .....	7
图 4：科技服务企业案例：启迪控股打造科技服务创新高地 .....	8
图 5：建立多层次、覆盖面广的招商渠道 .....	11
图 6：产业园全要素服务体系构建 .....	12
图 7：智慧园区架构全景示意图 .....	14

## 表目录

表 1：近年来各级政府出台政策推动产业园市场化 .....	1
表 2：三大类园区开发运营模式比较 .....	2
表 3：不同类型企业积极入局产业园市场 .....	4
表 4：综合开发趋势下产业园项目的主要建设内容 .....	9
表 5：产业园的多元化组合式收入来源 .....	13

## 附录

附录 1 代表性产业园开发运营企业 .....	17
-------------------------	----

我国产业园进入高质量发展的新时代，各地政府不断探索优化产业园开发运营模式，开启了市场化破冰浪潮。以政府为主导的园区模式正在快速变化，越来越多的市场主体成为新时期园区建设的主力军。园区全链条经营理念和运作逻辑也随之变化，带来园区盈利模式的创新变革。本篇报告作为产业园系列研究的第二篇，旨在梳理市场化浪潮下我国产业园开发运营的主要特点和关键趋势，从而提出新时期我行的园区经营策略建议。

## 1. 产业园全面进入市场化发展阶段

### 1.1 需求牵引与政策支持双重驱动，加速园区市场化

我国产业园发展早期多采用行政化手段推动，政府和国有资本主导的色彩浓厚。虽然有部分民营企业参与和少量市场化运作的项目，但规模体量较小。近年来，在高质量发展诉求下，产业园开始全面加速进入市场化发展阶段。

**(1) 需求牵引：**随着产业升级加速、产业内外部环境发生重大变化，企业对园区载体品质和运营服务都提出了更高的要求，传统园区开发运营模式面临多重挑战。各地开始积极谋求市场化破局。同时，在“放管服”深化改革、隐性债务约束、土地集约化利用等多重因素影响下，各地政府也倾向于采取市场化手段促进园区转型，激发园区经济活力。

**(2) 政策支持：**多个重要政策出台，强调产业园要“市场化”、支持市场主体参与建设运营。2017年2月，国务院办公厅对外颁布“开发区23条”，主张政企分开、政资分开，把市场化运作作为重点方向。2019年5月国务院再发“开发区24条”，明确指出经开区要“由政府主导向市场主导转变”。江苏、上海、湖南等省也出台产业园政策，推动市场化建设运营。此外，不少地区推行新型产业用地、功能混合开发、允许分隔销售等产业用地政策，为各类市场主体进入提供要素保障。

表 1：近年来各级政府出台政策推动产业园市场化

政策文件	地区/部门	相关条款
《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》（国办发【2017】7号）（“开发区23条”）	国务院办公厅	推进开发区建设和运营模式创新。引导社会资本参与开发区建设，探索多元化的开发区运营模式。
《关于推进国家级经济开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》（国发【2019】11号）（“开发区24条”）	国务院	要求开发区由政府主导向市场主导转变；支持地方人民政府对有条件的国家级经开区开发建设主体进行资产重组、股权结构调整优化，引入民营资本和外国投资者
《江苏省开发区条例》（2018年1月）	江苏省	鼓励开发区创新管理体制，探索建立市场化管理模式。
《湖南省加快产业园区市场化建设运营的若干政策》（湘发改地区〔2020〕495号）	湖南省发改委等9部门	支持市场主体参与：国有企业、民营企业、外资企业、混合所有制企业以及相关专业机构等多元市场主体。
《浦东新区推进特色产业园区高质量发展若干规定》（2022年9月）	浦东新区人大常委会	明确提出支持品牌化、专业化、国际化的各类园区开发运营主体或行业领先的社会资本参与园区发展工作

资料来源：公开资料，招商银行研究院

在需求牵引与政策保障支持下，产业园市场化机制正在加速形成。一是**弱化政府角色、突出市场主体**。发挥市场作用，按照市场价格、市场信号，让市场主体来配置资源。二是**强调专业化运作**。把产业园的开发建设、招商引资、运营管理交给掌握市场与产业资源、熟知产业布局、精通园区运营服务的专业性企业或机构。三是**提升园区资产价值和经济效益**。过去政府做园区重点关注产值规模、集群效应、就业贡献，市场化企业主体介入后，更要考量项目收入、现金流以及园区的商业价值、资产价值。产业园基础设施公募 REITs 的出现，也让产业园投融资更加市场化。

## 1.2 开发运营由政府主导向企业主导和政企合作转变

产业园市场化改革不断深化，逐步形成了政府主导、企业主导、政企合作等多种开发运营模式，从政府包揽向市场做主转变。从当前现状看，政府主导依然是最为常见的模式，在大型开发区建设中发挥着重要作用，并积极引入市场化管理机制，探索模式创新。同时，企业主导和政企合作模式的效率优势和资源互补优势越来越明显，在“园中园”和特色园区建设中的应用日益广泛。

表 2：三大类园区开发运营模式比较

类型	政府主导模式	企业主导模式	政企合作模式
特征	采取完全行政主导或“管委会+公司”或国企管理等形式，充分利用政府资源和宏观调控能力	市场化企业为主体，按照市场经济规律进行专业化运作	“政府+市场化企业”联合，成立合资平台公司
政府角色	统筹管理园区开发规划与日常运营事务	项目监管与宏观指引	政府和企业在职权利上按约定规则进行分担
优势	规划性强、管理集中统一；有效利用政府资源和关系	经营效率高、专业化程度高	兼具政府指导性和市场灵活性；最大程度调动政企资源、优势互补
劣势	灵活性低、效能低	对主体运作能力、资金门槛要求高	对资源协同能力要求高
案例	常见于大型开发区，如广州高新区	在开发区“园中园”、科技型园区（新型产业用地）建设中应用广泛，例如东莞凤岗天安数码城	多用于特色园区打造或产城融合型园区开发，如固安华夏幸福产业新城

资料来源：头豹研究院，招商银行研究院

### （1）政府主导模式：规划性强、管理集中统一，但灵活性不足

政府主导模式是目前我国最常见的园区开发运营模式，各地经开区、高新区等大型产业园在建设初期基本都以政府主导模式为主。该模式中，地方政府统筹管理园区事务，根据城市发展及产业特点进行产业园的开发与规划，具有集中统一、规划性强、权威性高、招商引资力度大等优势。

从实践经验来看，各地政府采取的管理架构大致可分为三类，即强行政主导型、“管委会+公司”模式、国企管理型。其中，强行政主导型一般采用园政合一形式，即园区管委会和功能区行政机构合一，一套班子两块牌子，以广

州高新区为代表，充分利用强政府的特点，发挥宏观调控作用、争取资源和政策优惠。第二类是“管委会+公司”模式，将园区管理委员会作为派出机构，赋予其经济和行政管理权限，并由管委会的名义出资成立投资开发公司，负责产业园具体的开发建设、招商引资和资产经营等，如北京经开区（经开区管委会+北京亦庄投资控股有限公司）。第三类是国企管理型，即园区不设专门行政管理机构，地方政府直接通过国企参与产业园开发运营，以提高决策与执行效率，如上海漕河泾开发区，管理模式相对灵活，具备一定的市场思维。

**近年来，传统政府模式下的园区运行机制与发展需求矛盾日益凸显。**一方面，政府主导模式存在活力不够、灵活性差等缺点，容易出现机构膨胀、政企不分等问题，导致园区运营效率低、园区专业水平不足。另一方面，受到国家对地方政府负债率的限制，地方国有企业债务风险日益加剧，严重制约了园区发展后劲。为了应对上述问题，**政府主导园区积极谋求转型，完全政府主导型模式越来越少，逐渐向“政府引导+企业主导”过渡。**有的政府园区开始通过引入专业运营商，盘活存量园区，提高园区运营效率和服务品质。

### **（2）企业主导模式：运作效率优、但门槛要求高**

企业主导模式在市场化趋势下得到了大力推广，在开发区的“园中园”建设和新型产业用地开发项目中应用广泛。通过引入社会资本，将政府投资项目变为企业投资项目，既解决地方政府在园区开发项目上资金不足的问题，也可以发挥市场化主体的市场灵敏度、运作效率以及专业化能力，有效提高园区开发和运营管理效率。

**这一模式以市场化机构为主体、完全按照市场经济规律进行专业化运作。**此时，政府主要通过招标政策、用地要求等进行宏观调控，而开发运营企业负责对产业园项目进行统一规划设计、设施建设、招商引资、运营服务等。为了加强政府的控制力和监督职能，政府会从产值、税收贡献等多维度对园区开发运营企业的经营效果进行考核。

**实际操作过程中，对于园区开发运营企业的运作能力、资金门槛要求较高。**相比政府主导园区，这种模式下政府资源与政策支持作用减弱，要求开发运营企业自身需要具备较强的综合能力。而且，由于产业园项目一般耗资庞大，要求市场化主体具有一定的资金实力。

### **（3）政企合作模式：兼具政府的指导性和市场的灵活性**

政企合作模式是指由政府和市场化的民营企业合作，联合设立园区项目平台公司，共同对产业园项目进行开发和运营。政府和企业在职权利及风险上按约定的规则进行分担，项目融资由社会资本与政府方出资代表成立的合资平台公司负责。开发过程中，政府提供土地、税收等优惠政策，负责产业规划和项目审批决策等，平台公司负责项目的具体实施。

该模式兼具政府的指导性和市场的灵活性。一方面，能充分发挥政府的宏观把控能力、获得资源支持与政策倾斜，另一方面，也能撬动社会资本，借助民营企业主体的市场化运营优势和项目经验。通过最大限度的调动政企资源，高效率推动园区的建设和运营管理。该模式有利于引入多元化投资主体，实施综合性、大规划开发项目或特色园区项目，如固安工业园（华夏幸福与廊坊政府合作），但对政企协调要求非常高。

近年来，在促进产学研的目标指引下，还衍生出了政校企合作共建模式，整合院校机构的科研优势与开发商的项目运作能力，常用于创新驱动型园区。例如，武汉大学科技园由武汉大学和武汉高科国有控股集团有限公司、湖北万豪置业有限公司共同投资，联合成立武大科技园有限公司作为园区运营主体。

## 2. 产业园开发运营呈现三大趋势：市场主体多元化、项目运营生态化、盈利模式组合化

在市场变革推动下，越来越多的市场主体开始涉足产业园项目，不断探索新的产业园打法，进一步带动盈利模式创新、深挖项目商业价值。综合来看，呈现三大趋势，即市场主体多元化、项目运营生态化、盈利模式组合化。

### 2.1 多元化市场主体竞相角逐

我国产业园市场已经形成了多元化主体格局，涌现出一批具有丰富经验的国有园区开发运营企业和颇具品牌影响力的民营产业地产商，吸引大型房企、行业龙头、科技机构和创投企业参与。随着各方角逐加剧，对市场主体的产业资源、产品打造、资源整合、运营服务等能力都提出了更高的要求。本文选取了国有园区开发运营企业、民营产业地产开发商、行业龙头企业、科技服务企业等四大类主要的开发运营主体进行优劣势分析。

表 3：不同类型企业积极入局产业园市场

类型	代表性企业	优势	劣势
国有园区开发运营企业	张江高科、苏高新、上海临港、中关村发展集团、招商蛇口	项目经验积累和沉淀，政府背书和政策支持；大型开发区的建设主力	市场化转型压力大，需要协调社会公共职能与追求经营效益的企业行为；服务理念和能力相对偏弱。
民营产业地产商	天安数码城、联东集团、华夏幸福、亿达中国、金地威新	物业品质打造和专业化服务能力强；园区运作模式成熟，善于打造产业综合体、产业小镇和业态融合的科技园	企业资金压力大；以经济效益为目的，容易出现产业与地产分离。
行业龙头企业	京东、海尔、三一重工	对产业理解深刻，产业号召力强，易形成产业链生态；主要围绕自身产业发展，布局特色主题型园区	对母公司业务和单一行业景气度依赖高；在园区建设运营方面经验不足。
科技服务企业	启迪控股、清控科创、力合科创	科研技术资源丰富、科创服务能力突出；多布局科技型园区和科技孵化器	科技产业培育难度大，实际运作可能偏离园区初衷。

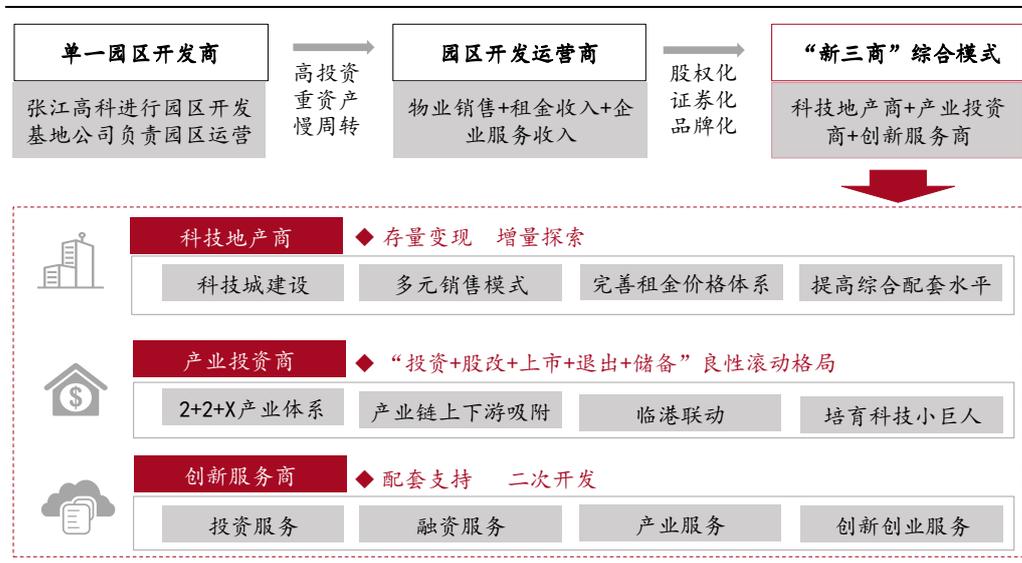
### 2.1.1 国有园区开发运营企业：背靠政府资源、项目经验积累多

作为最早一批参与园区开发建设的企业，国有园区开发运营企业凭借其先天的政策支持优势与政府背书，具有强大的产业引导、资源调动能力以及资金成本优势，在各地开发区建设和市场化转型过程中扮演着主力军的角色。在业务模式上，早期以传统的土地整理、基础设施建设为主，收入来源相对单一，但是在国企市场化转型和产业需求倒逼的双重压力下，开始逐步转向园区综合运营业务。

从目前转型方向来看，主要聚焦两个方面：

一是不断拓宽存量园区的服务业务范围，提升专业化能力。部分全国领先的国家级开发区平台公司转型步伐较快。其中，张江高科的战略转型案例受到了广泛关注。其发展路径由以工业地产为主导的“高投资、重资产、慢周转”模式，向“股权化、证券化、品牌化”转型升级，提出了以“科技投行”作为战略发展方向，着力打造新型产业地产运营商、面向未来高科技产业整合商和科技金融集成服务商的“新三商”战略。

图 1：国有园区开发运营企业案例：张江高科提出“新三商”战略



资料来源：张江高科，招商银行研究院

二是开始输出项目经验和服务能力，积极在异地拓展新的园区开发项目。以招商蛇口、中关村发展集团、上海临港集团为代表的国有园区开发运营企业，凭借其在本地园区开发运营中积累的经验优势，开始全国布局园区项目。例如，中关村发展集团立足北京、辐射全国，在服务北京中关村“一区多园”的基础上，建设了天津滨海中关村科技园、三明中关村科技园、南宁中关村科技园等项目。

但是，从目前转型效果来看，国有园区开发运营企业对于政府资源的依赖性依然较高，大部分企业还是主要依靠传统土地相关业务来反哺园区的专业化服务，缺乏足够的异地复制推广能力。

### 2.1.2 民营产业地产商：“品质空间+服务理念”两大抓手

凭借敏锐的市场嗅觉，民营产业地产商在不断摸索中形成了较为成熟的园区业务模式和独特的品牌口碑。以天安数码城、联东集团、华夏幸福、亿达等为代表的头部企业取得了快速发展，并在全国范围积极开展园区布局。例如，联东集团已经在全国 76 个城市投资运营超过 370 个产业园。这些产业地产商通过招拍挂、城市更新等方式获取项目资源，进行园区道路、绿化等基础设施建设以及厂房、研发等产业空间的打造，然后开展园区招商，以租赁、转让或者合作经营等方式进行产业园区的经营管理。

高品质的园区环境和优质的产业服务是产业地产商得以脱颖而出的两大关键抓手。这些产业地产商在判断城市区位选择、产品开发设计与建设等方面具备经验优势，同时，市场化的基因决定了他们在服务园区企业时能够比政府“更接地气”，比较善于打造产业综合体、产业小镇等产城融合型园区以及功能业态混合的小型科技园。以天安数码城为例，经过 30 多年的发展，公司提出以创新企业生态圈建设运营为核心、以智慧空间和科技金融为支撑的“一体两翼”的业务模式，为成长型企业提供集产业链融合、生产性服务、商务生活设施和创新文化为一体的综合服务。

图 2：民营产业地产商案例：天安数码城—创新企业生态运营者



资料来源：天安数码城，招商银行研究院

需要注意的是，由于产业园重资产、长周期的开发建设特点，产业地产商在业务拓展过程中，存在较大的资金压力。而且，在整个经营过程中始终面临谋求短期企业利益还是园区长期价值回报之间的矛盾平衡。在华夏幸福的债务问题暴露之后，不少产业地产商选择了从重资产模式转向轻资产发展路径。

### 2.1.3 行业龙头企业：产业号召力强、产业链服务能力突出

相比其他开发主体，行业巨头布局产业园最大的优势在于其强大的产业认知能力和产业号召力。一般来说，其园区产业布局都是围绕企业自身发展需求，打造特色主题型产业园，并在自身入驻园区且占主导的情况下，以出租、出售等方式吸引带动产业链上下游企业的集聚。这些跨界巨头依托自身业务经营，能快速建立起全产业链服务输出能力，完善产业链生态布局。而这恰恰是传统国有企业或产业地产商所不具备的，也是地方政府乐意与行业龙头合作开发产业园的主要原因。

近年来，海尔、三一等制造业企业以及京东等互联网龙头都开始抢抓产业园市场。以京东集团为例，京东最早从建设物流产业园开始入局，目前围绕其物流、数字经济、京东云等业务发展，已经推出了五大园区产品线，旗下的“云系”数字经济园区在全国布局项目超过 40 个。

图 3：行业龙头企业案例：京东五大园区产品线，全国布局产业园

五大园区系列	定位、功能
亚洲一号物流园	在提供仓储空间的基础上，依托自身完善的产业链配套，提供涵盖仓储、特殊仓储、分拣、特种运输等在内的全物流产业链服务。
京东云数字经济产业园	以培育数字经济产业为主，利用京东集团旗下的京东云，运用云计算、大数据、区块链、人工智能、物联网、5G等技术打造智慧园区；主要在各地开拓电商货源及商户，将当地特产接入京东商城，并引导商户进驻电商平台、入驻园区。
电商产业园	由京东物流或者京东云参与，以物流和综合性电商为主。
京东云创新空间	目前仅在6城开放，政策优惠但有入驻门槛，办公面积在1000-4000平方米之间。
京东智谷	起步于2017年，数量最少，围绕电商、智能供应链、大数据、云计算等板块的京东拳头产品打造产业生态，典型项目为广东东莞的「京东智谷无界之城」。

资料来源：公开资料，招商银行研究院

行业龙头企业介入园区业务也存在明显的短板。首先，由于这类企业开发的园区一般都是特色主题型产业园，租户类型相对单一化，对行业景气度依赖也较高。园区落成后，通常母公司或者关联公司入驻占主要空间，可能会出现园区经营对母公司业务过度依赖的现象。此外，相比传统的园区开发商，行业龙头企业在土地开发、建筑设计方面缺乏经验优势。

### 2.1.4 科技服务型企业：科创服务优势显著、创新资源网络丰富

在国家大力推动科技成果转化和创新创业的浪潮下，科技服务企业开始成为产业园开发运营的新生力量。不少以知名高校、科研院所为依托的投资控股公司，开始转型成为科技服务企业，将其成熟的科技服务模式对外输出，建立品牌科技园区。另外，有些产业投资、创业服务类企业（如深圳天使母基

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/438134004105007005>