

深圳创新型产业空间治理的转型与创新

□ 侯 衡, 王 凡, 沈 晖, 晁 恒

【摘 要】空间是创新型产业发展的基础载体与关键要素,也是其可持续发展的重要支撑。创新型产业空间治理转型是协调多元利益主体和多维政策目标,实现创新城市建设的基础。文章从治理角度剖析了我国首个创新型城市——深圳的创新型产业空间的发展与转型,其治理经历了以政府为主导到调动市场积极性,再到建立多元主体协作共治的模式转变。深圳实践表明,政府在创新型产业空间治理中应发挥整体统筹与引导作用,针对不同发展阶段特征,采取灵活的治理方式,在调动多元主体积极性的同时也要防止寻租。对于创新型产业空间,应建立起以服务型政府为基础的多元主体空间治理模式,即通过构建完善的管理机制体制、可持续的供给路径,促进创新型产业空间善治。

【关键词】创新型产业空间;治理;转型;深圳

【文章编号】1006-0022(2020)16-0045-08 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**B

【引文格式】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.

Transition and Innovation of Creative Industrial Space Governance, Shenzhen/Hou Heng, Wang Fan, Shen Hui, Chao Heng

【Abstract】Space is the foundation, support, and key element of creative industry development, and its governance transition shall coordinate multiple stakeholders and policy visions, and realize creative urban development. The paper analyzes the development and transition of creative industrial space in Shenzhen, China's first creative city, from the perspective of governance, which transferred from government lead to market orientation, and then towards multiple stakeholders collaboration. The practice in Shenzhen shows that government shall play a dominant role in creative industrial space governance, adopt resilient governance mode that adapt to characters at different development stages, and arouse enthusiasm of different parts while preventing rent seeking. A multi-stakeholder governance mode including integrated management system and sustainable provision, backed by service oriented government, shall be established for good creative industrial space governance.

【Key words】Creative industrial space, Governance, Transition, Shenzhen

0 引言

20 世纪中叶以来,新一轮的科技革命与产业革命引发了全球产业结构的根本性变革,也对人类经济、社会生活产生了广泛而深刻的影响。国家或地区经济的可持续增长越来越依赖于产业结构的优化和高级化,新能源、新材料、信息与互联网、生物医药、节能环保、低碳发展、空间开发及智能制造等成为各国重点支持的产业领域,一系列新技术、新业态和新商业模式不断涌现^[1]。中共中央、国务院于 2016 年 5 月印发《国

家创新驱动发展战略纲要》,明确提出建设创新型国家“三步走”的战略目标,深圳、上海、杭州和南京等地也已出台系列政策,从多个方面扶持与引导创新型产业发展。在此背景下,如何实现创新型产业空间“善治”,成为众多学者研究的焦点以及政府公共政策选择的取向。

治理起源于对政府中心论和新公共管理运动过于市场化的批判,强调将政府、市场和社会放在平等的位置上进行研究与审视^[2]。对于空间而言,其不仅是产业发展的基础载体和生产要素,其发展与演变还是

【基金项目】 国家自然科学基金项目(41801145)、广东省基础与应用基础研究基金(2019A1515011661)、深圳市哲学社会科学 2020 年度课题(SZ2020C008)

【作者简介】 侯 衡,博士,北京大学深圳研究生院、深圳市土地房产交易中心博士后。

王 凡,工程师,深圳市土地储备中心副主任。

沈 晖,经济师,现任职于深圳市土地房产交易中心。

晁 恒,通讯作者,博士,北京大学(深圳)未来城市实验室、北京大学深圳研究生院副研究员。

政府、市场和社会等多方治理主体相互作用博弈下的实体响应^[3]。从治理视角来看,空间治理是对空间资源的使用和收益进行分配与协调的政治过程^[4],是政府、市场、社会等多元主体围绕空间这一治理对象的使用、收益及分配的系统协调过程。基于治理视角对创新型产业空间相关问题进行研究,是对以创新型产业空间为核心的治理模式的主体、目标、过程及结果进行分析,提炼相关利益主体的互动与协商关系及作用机制,是对创新发展背景下土地利用方式变化所带来的利益格局调整的系统剖析,能够为创新型产业空间的有效规划、建设与监管提供重要支撑,助推科学决策与创新型产业优化发展^[5]。

深圳历经四十年的飞速发展,在创新型产业发展方面取得了突出成绩。

2018年,深圳经济总量超过香港,成为粤港澳大湾区的经济龙头。其中,IT产值达2.41万亿元,国家级高新技术企业已经超过1.44万家,中小板和创业板上市企业总量连续12年位居全国第一,培育了华为、腾讯、比亚迪、大疆及研祥等一批高科技产业领军企业^[6-7]。作为我国首个开展创新型产业空间实践的重要城市,深圳的探索和经验对于我国其他城市的发展有着重要借鉴意义。但目前对于深圳创新型产业空间的研究较少,且多集中在空间规划和空间方案建构等方面^[8-9],鲜有从治理视角出发探索多元利益主体之间相互关系的研究。本文从治理视角对深圳创新型产业空间的发展进行梳理与剖析,揭示政府、市场、社会等不同利益主体的互动与博弈关系,以期对空间优化和创新型产业发展等研

究提供实证素材,同时为我国其他城市的创新型产业空间善治提供有效借鉴。

1 创新型产业空间治理的多维透视

目前,我国各主要城市对于创新型产业的门类划分兼具地方产业发展特色,并不完全一致,对于创新型产业空间的定义与归类也是各不相同(表1)。综合来看,创新型产业主要包括高新技术产业、战略性新兴产业和未来产业等,其生命周期与传统产业有较大差别,一般包括研发、设计、孵化、试验、检验、检测和认证等环节,具有较为显著的战略性、先导性和成长性^[10]。创新型产业空间则是为了发展创新型产业,由政府官方规划所确定的一类特殊经济活动空间,在用地功能、开发强度、单位产值及管理方式等方面均与传统产业空间有较大的区别。

表 1 我国主要城市对创新型产业及创新型产业空间的定义

城市	创新型产业	创新型产业空间
杭州	指文化创意、信息软件、物联网、节能环保、现代物流等具有显著创新、创意特征,从第二产业中分离出来的以产品研发、核心技术产品生产试验为主的产业,主要包括战略性新兴产业、未来产业和数字经济三大产业体系	以工业(创新型产业)的用途登记土地使用权,以此区别于普通工业用地
南京	指“4+4+1”主导产业体系,包括新型电子信息、绿色智能汽车、高端智能装备、生物医药与节能环保新材料四大先进制造业,软件和信息服务业、金融和科技服务业、现代物流和高端商务商贸、文旅健康业四大服务业,以及布局人工智能、未来网络、增材制造、前沿新材料、生命健康等交叉应用领域的未来产业	在B类(商业服务业设施用地)的B29项(其他商务设施用地)下增设B29a用地作为科研设计用地;同时,在M类(工业用地)下增设Ma用地作为生产研发用地
深圳	主要包括研发、创意、设计、中试、无污染生产等产业功能以及相关配套服务活动	在工业用地M下设M0作为创新型产业用地,是指融合研发、创意、设计、中试、无污染生产等创新型产业功能以及相关配套服务活动的用地,其主导用途为厂房(无污染生产)、研发用房,兼具商业、宿舍、可附设的市政设施、可附设的交通设施、其他配套辅助设施等其他用途
天津	以人工智能、生物医药、新能源新材料等战略性新兴产业为重点	新增M4地类作为科技研发类用地,以促进中小微企业战略新兴产业发展
上海	设计研发、企业总部、信息技术服务等新型产业	对应“科研设计用地(C65)”类别,具体包括科学研究、勘测设计、观察测试、科技信息、科技咨询、研发总部等机构用地,以及各类产品及其技术的研发、中试等设施用地,不包括附设于其他单位内的研究室和设计室等用地

资料来源:作者根据杭州、南京、深圳、天津、上海各城市政府官网创新型产业相关政策文件整理。

1.1 作为生产要素的创新型产业空间

从整体特征来看,创新型产业的新特点、新业态对空间提出了新的要求:一是创新型产业的研发、制造、服务等活动融合度较高,呈现出产学研密切合作的特点,对于复合型空间功能的要求高。二是作为朝阳产业,创新型产业具有中小微企业多、起步阶段竞争力弱、用地期限不确定、不同发展阶段用地规模差别大等特征,空间要素对于创新型产业的孵化与成长具有决定性作用。三是创新型产业涉及多种门类,既有具备明显创新、创意特征的产业,也有偏科教用途、偏公用设施及偏商服用途的产业,甚至还有部分尚未明确用途的新业态。不同类型的产业对于空间的需求有着明显的差异,以空间为基础响应不同类型产业的发展需求,是创新型产业发展的必要条件与重要基础^[5]。

从阶段性特征来看,创新型企业的生命周期可划分为初生期、成长期、成熟期和衰退期四个阶段。与普通企业相

比,创新型企业 在每一个阶段的时间周期更为短暂,前期面临的风险与不确定性更大,整个生命周期的成长曲线更为陡峭^[11-12]。在初生期,创新型企业规模小、资金有限、风险应对经验不足、产品性能不完善,在经营、技术及市场等方面面临着超出一般企业的风险。此时,企业难以负担产业土地招拍挂及其后续建设的资金与时间成本,空间既是企业创新驱动的要素,也是其关键制约因素。进入成长期,创新型企业具备一定的竞争与生存能力,但也面临资金、空间与人才的多重约束,市场扩张使得企业对产业空间的体量、产业链完整度、配套服务等有了更高要求。在成熟期,创新型企业的关键制约在于如何实现自主创新以推动持续发展,此时资金、人才、空间等外部因素的制约力逐渐降低(图1)。

由此可见,空间要素是创新型产业可持续发展的重要支撑,会对创新型产业的孵化、活化、可持续发展及整体营商环境的优化等产生重要影响,进而影响创新型产业的孵化效率、产业积累、结构布局、产业规模及集聚效益等^[13]。

1.2 作为公共政策的创新型产业空间

创新型产业空间是一项涉及管理者、建设者和使用者的政策集,体现了城市的公共政策属性。然而,由于实践和理论的滞后,现行的创新型产业空间作为公共政策仍面临诸多挑战:一是创新型产业的新特征、新业态不同于传统产业,现行的许多土地供应与管理政策难以适应其发展,而由于对其认识还不够全面与深刻,产业用地试验标准及前瞻性不足,对于创新型产业空间的有效需求的标准量化也还不足,存在一定的政策空白点;二是目前为扶持创新型产业发展,多个城市集中释放用地政策红利,存在较高的市场溢价和开发收益,过快的市场化与滞后的政策出台容易造成政府、市场、社会等多方主体的关系失衡,并存在一定的投机、牟利空间,出现通过

企业出资比例调整、股权结构改变及抵押权实现等形式,变相转卖创新型产业用地,或者将创新型产业用地改建成商业、居住用地等现象^[14-15];三是在现有研究中,以“空间”为关键要素考察创新型产业治理中多元主体之间的互动与博弈关系的较少,更缺乏主流理论对创新型产业空间治理的相关问题进行全面揭示与指引。因此,以空间为切入点研究创新型产业治理问题,具有现实需求与理论价值。

1.3 创新型产业空间治理模式及其转型

创新型产业空间应实现支撑、孵化和助推创新型产业发展的目标,同时兼顾各相关群体的利益和社会公平,这就需要结合城市所处的发展阶段,建立与之相匹配的治理模式。目前,已有研究将第二次世界大战以后城市领域的治理模式总结为政府主导型、公私合作型、协作治理型和自主治理型^[16]。然而,在实践中创新型产业空间治理可能涉及几种基本模式,并且随着城市的社会经济发展而不断调整:土地要素的开发影响着城市经济、社会结构的发展,而产业发展与社会发展的诉求又会反过来影响城市空间要素与土地利用格局,各利益主体通过对空间这一关键要素的控制、干预与影响,在空间治理过程中获取各自的利益诉求,从而形成各种博弈关系的动态转化过程,推动着创新型产业空间治理模式的转型^[17]。从空间治理的视角进行理性和深入的解释与分析,是对创新型产业空间转变过程与内在逻辑的全景式剖析。

2 深圳创新型产业空间治理模式转变

深圳的空间资源有限与产业转型升级这两大现实背景,是创新型产业空间建设与演变的重要原因。根据产业空间

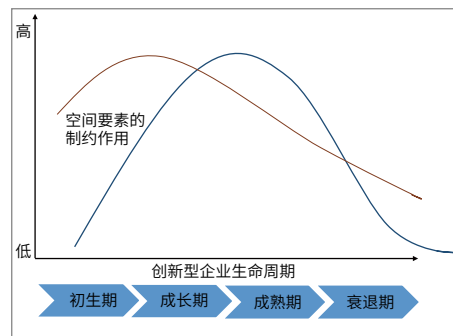


图1 创新型产业生命周期中空间要素的制约作用

治理的关键问题及主要特征,可将深圳产业空间治理历程划分为三个阶段。

2.1 第一阶段(2008~2012年):首提创新型产业用房概念,强化政府主导作用

自2004年工业用地实行招拍挂出让以来,深圳积极探索经营性配置设施用地的市场化配置方式,包括通过地价手段鼓励新建工业用地高强度开发利用以及旧工业用地追加投资、转型改造和提高容积率,鼓励使用存量土地,促进节约集约用地;鼓励各类企业和投资主体参与工业区改造,尤其是鼓励和吸纳有经验、有资质的工业房地产商介入园区改造与管理等。然而,深圳工业用地总体上呈零散、混乱状态,尚未形成空间集聚形态,土地经济产出效益低;工业用地实行招拍挂的出让方式,在提高产业投资强度与土地集约化使用效率的同时,却加大了产业前期投入的成本与负担,造成一些行业前景好、成长空间大的创新型中小企业无法直接拿地建产业用房。由于仅依靠市场化手段无法很好地为处于起步状态的创新型企业提供必要的发展空间,深圳市政府从筹建政策性创新型产业用房入手,为创新型企业的发展提供空间保障。

2008年出台的《中共深圳市委深圳市人民政府关于加快建设国家创新型城市的若干意见》(深发〔2008〕8号)提出“拓展创新发展空间”,即通过创新土地管理模式,保障创新型产业用地与

用房需求。《深圳市人民政府关于印发深圳市创新型产业用房建设方案的通知》(深府〔2008〕202号)则正式定义“创新型产业用房”是指根据创新型企业的发展需求,在深圳工业用地内专项建设并按政策出租或出售的生产、研发、运营及其他配套设施的政策性产业用房,分为研发运营型、生产型两种类型。在《关于加快推进我市旧工业区升级改造的工作方案》(深府办〔2008〕93号)中,明确要保障总部办公用房和生产(研发)用房,扶持重点企业发展。同时,深圳鼓励市场资本参与旧工业区的改造与管理,加大对“零地招商”的扶持力度,通过一系列产业优惠政策,鼓励现有工业企业向研发、设计、高端制造和产品展示等产业链两端发展。

深圳通过允许产业用房分割转让、对参与创新型产业用房建设的企业给予一定的政策扶持,以及政府直接投资建设创新型产业用房等多种方式,增加创新型产业用房的供给,并计划到2010年底建设500万~600万平方米的创新型产业用房,包括通过新建方式提供250万~300万平方米的创新型产业用房,通过收回收购、更新改造(包括拆除重建、综合整治)方式提供250万~300万平方米的创新型产业用房(图2)。

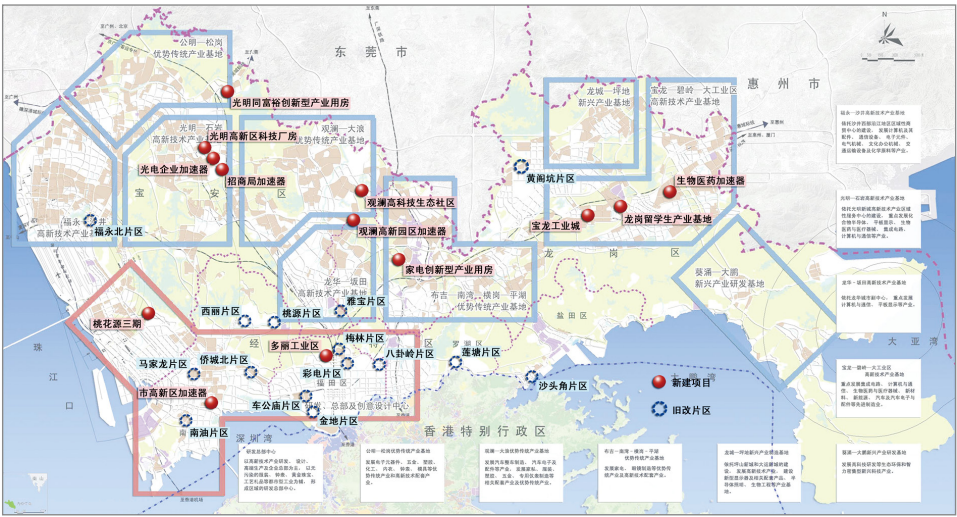


图2 深圳创新型产业用房计划到2010年底建设空间分布指引
资料来源:《深圳市人民政府关于印发深圳市创新型产业用房建设方案的通知》(深府〔2008〕202号)。

2.1.1 空间治理模式

在创新型产业发展初期,中小微企业众多,发展资金薄弱,仅仅依靠市场经济环境下的产业用地招拍挂制度无法为创新型企业提供足够的空间保障;同时,市场经济环境下的土地二级市场是众多利益主体逐利的载体,无法灵活承载政府在引领产业升级方面的导向政策,同样也无法保障创新型企业的发展空间^[8]。因此,以政府的力量为创新型企业提供保障性产业空间,是深圳市政府为了克服市场配置资源受利益驱使过于注重短期效益的弊端所作出的创新探索。

正因如此,此阶段的治理呈现出较强的政府干预特征,即政府综合考虑产业基础、资源条件、生态环境、周边配套条件以及规划期内企业对创新型产业用房的总体需求等因素,明确了创新型产业用房的规划布局;通过规章制度加强对产业空间的管理、引导、服务和培育,初步建立起政府主导、市场参与的治理机制。在创新型产业用房的建设中,政府除了直接投资建设之外,还通过价格、税收及容积率等方面的政策倾斜,引导在旧工业区内升级改造、待建和公开出让的工业用地中配建一定比例的创新型产业用房;通过增加原权利人的收益,调动市场的积极性与主动性,初步形成

政府主导、市场参与的创新型产业空间治理框架。

2.1.2 空间效应

这一时期深圳创新型产业空间治理是对市场化竞争下弱势群体的一种扶持与倾斜,初步建立起工业用地二次开发与集约利用机制,为创新型产业提供“保障房”,促进产业转型升级,同时优化创新型产业发展的营商环境,并缓解了城市产业空间不足的社会问题。

然而,深圳市政府所规划筹建的创新型产业用房体量较小、建设进程缓慢,无法满足产业转型升级需求。同时,虽然深圳加大了对旧工业区的升级改造力度,但是因“工改工”的收益性较差,且市场热衷于“工改商”“工改住”,故通过市场途径筹建创新型产业用房的进展非常缓慢,甚至出现了一定的扭曲。多元主体协作机制不足、监管机制不完善及空间治理模式不成熟等问题制约着创新型产业用房制度的有效实施。

2.2 第二阶段(2013~2015年): 房地并举,释放产业空间活力

为加快推进“工改工”工作,改变创新型产业空间不足的被动局面,2013年深圳出台《深圳市人民政府关于优化空间资源配置促进产业转型升级的意见》(深府〔2013〕1号)、《深圳市完善产业用地供应机制拓展产业用地空间办法(试行)》(深府办〔2013〕1号)、《深圳市创新型产业用房管理办法(试行)》(深府办〔2013〕2号)、《深圳市工业楼宇转让管理办法(试行)》(深府办〔2013〕3号)、《深圳市人民政府办公厅关于加快发展产业配套住房的意见》(深府办〔2013〕4号)、《深圳市宗地地价测算规则(试行)》(深规土〔2013〕12号)等“1+6”文件,进一步深化产业空间改革力度。2014年,《深圳市城市规划标准与准则》正式在工业用地类别中新增“新型产业用地(M0)”门类。

基于此,深圳全面深化创新型产业

空间改革：一是根据土地供应的针对性、导向性助推产业转型升级，以差别化供地、差别化地价和差别化管理模式，对不同产业用地的供给方式、供地年限及地价等实施差别化管理，重点支持符合深圳产业发展导向的战略新兴产业、现代服务业及总部经济；二是加大政策扶持力度，创新二次用地机制，加快推进在旧工业区、集体合法工业用地及闲置产业用地等产业空间中配建创新型产业用房；三是加大创新型产业用房的筹建力度，提出“房地并举，优先供房”的创新型产业空间供给机制，采取租金补贴或租金优惠等措施，重点扶持创新型中小企业发展，并允许以“限销售对象、限销售价格、限二次转让周期”的方式向市场流通创新型产业用房。

2.2.1 空间治理模式

这一阶段的治理目标在于调动多元主体参与到创新型产业空间的建设之中，扭转“工改住”“工改商”的房地产投机局面，推进工业用地二次开发与集中利用，释放产业空间活力。深圳以地价优惠为主要手段，确保参与主体的权力与利益，促使各产权主体、开发商等市场主体参与创新型产业空间的建设；同时，确立了市区联动的府际治理关系，市级政府负责主导与统筹规划，各区政府负责具体的管理组织工作，建立起多渠道投资建设的“房地并举”的创新型产业空间治理模式。

尽管“1+6”文件提出了强化监管，搭建企业空间供需服务平台，建立全过程动态监管机制，以保障产业空间资源的高效利用，但此阶段的治理重心在于充分调动各主体积极性，最大限度地释放产业空间，对各参与主体的规范及管理平台的搭建等工作尚未全面落实。

2.2.2 空间效应

截至2015年底，深圳已建成49个政策性创新型产业用房项目，总面积约为206.88万平方米。自2013年进行创新型产业用地招拍挂出让以来，深圳共

出让M0用地27宗，土地面积约为78.2万平方米，建筑面积约为315.3万平方米。由此可见，市场参与治理的积极性得到了提升，创新型产业空间也得到了释放。

然而，由于“工改工”特别是M0用地政策鼓励发展创新型产业空间具有较高的市场溢价和开发收益，大量房地产企业涌入“工改工”领域，产业用房价格、产业运营能力与产业企业需求严重不匹配，出现产业空间空置，而企业主体找不到合适产业空间的供需矛盾。

2.3 第三阶段(2016年至今)：强化监管，规范多元主体治理行为

为有效遏制房地产投机，保障创新型产业发展空间，深圳一方面对已出台的相关政策文件进行修订与完善；另一方面相继制定了一系列规范管理措施。2016年，《深圳市创新型产业用房管理办法》（深府办〔2016〕3号）发布实施。2017年，《深圳市产业用房供需服务平台管理工作规则（试行）》（深府办规〔2017〕7号）发布，深圳产业用地用房供需服务平台正式投入使用。2018年出台的《深圳市总部项目遴选及用地供应管理办法》（深府规〔2018〕1号）将产业项目遴选、土地供应、事后监管与创新型产业空间政策进行充分衔接，加强对重点产业项目和一般产业项目的遴选与分类管理；《深圳市工业区块线管理办法》（深府规〔2018〕14号）则明确各区创新型产业用地面积占比范围，严控各区工业区块线内工业用地功能改变。2019年出台的《关于规范产业用房租赁市场稳定租赁价格的若干措施（试行）》（深府规〔2019〕8号），加强了行业监管与产业监督，通过建立产业用房租金指导价格发布制度，促进供需信息公开透明；《深圳市产业用房供需服务平台管理工作评估考核方案》（深创新产业用房办〔2019〕1号）对创新型产业用房的各管理单位进行全面考核，规范其管理与配置全过程。

这一时期，深圳创新型产业空间治理进入规范化、严格化阶段：严格控制产业准入与分割转让门槛，严格规范工业区的升级改造，严格控制M1改M0，M1、M0建设不得“类住宅化”，严控工业区块线内工业用地功能改变，严格规范创新型产业用房的配置，各利益主体的博弈空间逐渐减少。

2.3.1 空间治理模式

这一阶段，为进一步优化创新型产业空间资源，深圳深化土地制度改革，基于多利益导向完善多元主体合作关系。

(1) 细化府际治理关系。

深圳市政府作为城市空间资源政策的制定者与城市土地资源的实际掌控者，通过规划控制、投资建设、监督审计等方式直接引导与规范创新型产业空间的建设和演变，包括完善创新型产业空间的准入、退出机制，规范创新型产业用地用房的规划与设计、供应、转让及流通、监督与管理、续期与退出等各个环节；建立统一的供需服务平台等反馈机制，对产业空间治理中遇到的问题提供解决对策，深化放管服改革及强化服务型政府的职能。

市产业主管部门及各区政府是创新型产业空间的具体开发者与管理者。深圳结合全市产业规划、各区产业发展定位及产业用房实际情况拟定实施细则，明确管辖区域内创新型产业用房的日常运营管理机构、准入门槛、申报受理流程、审核程序、调剂退出机制和租金指导价格等，承担创新型产业用房的具体筹建、配置及管理工作。同时，在全市统一的供需服务平台上公开创新型产业用房的租售情况及相关信息，接受市级政府及社会的监督，降低其与其他利益团体勾结牟利的可能性。例如，在《深圳市产业用房供需服务平台管理工作评估考核方案》出台后的短短一周内，就有10余个早已完成建设的创新型产业用房项目在平台主动填报资料，主动公开其基本情况及租售信息。

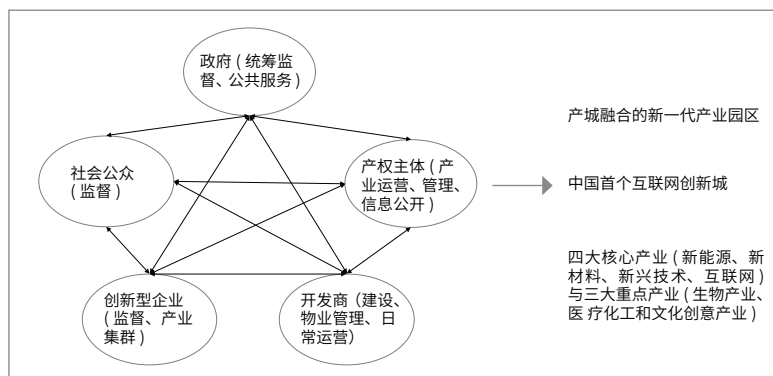


图3 深圳万科云城创新型产业空间治理模式

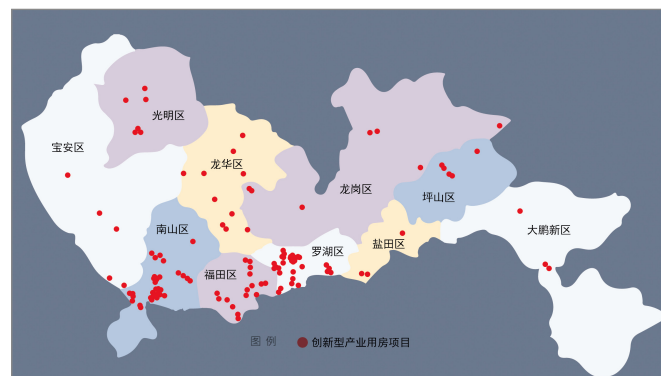


图4 深圳市创新型产业用房项目分布图（截至2019年11月）

(2) 完善政府—市场—社会多元治理关系。

创新型产业空间治理的一大博弈难题在于如何在调动市场积极性的同时规范市场行为，防止市场在追逐自身资本最大化的过程中挤压创新型产业空间。为此，深圳不断完善政府—市场—社会合作治理框架。一是通过解决创新型产业空间权属与收益博弈的问题，调动市场参与建设的主动意愿^[18]；通过明确创新型产业空间的多种筹建路径，将市场上有意愿转型升级或者闲置的空间纳入创新型产业用房的筹建范畴，增加原权利人的收益，提高市场参与意愿。二是理清各利益主体关系，形成合作共赢的利益共同体。通过赋予市场主体多途径参与创新型产业用房相关工作的权利，促使各利益主体相互协作，享受合作带来的共同利益。例如，万科云城位于深圳留仙洞总部基地，占地面积为40万平方米，建筑面积为133.5万平方米。其中，政策性创新型产业用房面积为78.5万平方米，万科集团负责建设与物业管理，其所有权及产业用房的运营管理权则归深圳市特区建设发展集团有限公司所有；其运营及管理工作受深圳市政府统一的规范与监督，由深圳市科技创新委统筹其产业发展，并通过产业用地用房供需服务平台进行信息公开与租售管理，接受市级政府的统筹监管与社会各界的监督。政府、产权主体、开发商、创新型企业及社会公众在其中发挥不同作用，

享受共同合作带来的收益（图3）。

2.3.2 空间效应

通过建立共识、沟通渠道和利益分享机制等制度创新，深圳构建了政府、市场、社会多主体参与的创新型产业空间治理网络。在产业发展中，建立以企业为主体、市场为导向、产学研结合的技术创新体系，形成良好的创新生态，推动经济发展从要素驱动向创新驱动转变，实现了从敢“闯”到敢“创”的华丽转身^[19]。在政府、市场、社会多元主体的共同推动下，截至2019年11月，深圳创新型产业用房项目已达122个，面积共计754.35万平方米（图4）；2016年至2019年11月，共出让创新型产业用地49宗，土地面积约为105.5万平方米，建筑面积约为967.9万平方米。

3 深圳创新型产业空间治理的创新经验

3.1 政府发挥统筹与引导作用，推动形成多层次空间治理体系

物质空间的背后是资本与权力的交织，创新型产业空间治理的背后是围绕着空间这一关键要素的不断博弈，其关键和难点在于平衡利益相关者的权利与利益^[20-21]。在深圳创新型产业空间治理的演变过程中，政府充分发挥整体引导与统筹作用，一方面不断调整自身在治理中的角色以适应创新型产业空间建设与发展的阶段性特征；另一方面则逐步

明确多元主体在创新型产业空间治理中的角色与定位，从而形成多层次的多元主体空间治理体系。

在创新型产业发展初期，政府的空间干预是对弱势群体的资源倾斜，是政府基于长期效益，对土地资源市场化配置过于注重短期效益的纠正，从而为产业转型升级提供必要的空间保障。当创新型产业得以持续发展时，政府所能供应的空间资源是有限的，需要促使相关利益主体参与创新型产业空间治理，从而最大限度地挖掘空间潜力。此时，深圳政府通过多种手段确保市场主体的权益，提升多元主体参与创新型产业空间建设与管理的积极性。而当市场主体充分参与创新型产业空间治理时，政府就逐步退出竞争性领域，通过完善管理机制体制监督，规范各治理主体行为（图5）。

在这个过程中，深圳市政府一方面逐步转变成为博弈过程的规则制定者与监督者，建立涵盖空间规划、土地供应、转让与流通制度、监督与管理、退出等环节的全过程监管机制（图6），完善创新型产业空间保障体系，实现了向服务型政府的转变；另一方面，促进和鼓励市场与社会利益集团参与治理的力度，推动国企、民营企业及众创等多元市场主体以多种形式参与创新型产业空间的治理，并建立统一的信息公开平台与规范监督机制，既保障多元市场主体利益，又规范其治理行为，从而实现了创新型产业空间治理的转型。

3.2 确立以政府与市场合作框架为基础的创新型产业空间拓展路径

目前，深圳的创新型产业用房总面积不到 800 万平方米，约占全市产业用房总面积的 1/7。政府所筹建的创新型产业用房虽已发挥了一定成效，但存在体量有限、建设周期长等问题，无法满足创新型产业发展的空间需求。深圳围绕这一关键问题建立了政府与市场合作框架以寻求可拓展路径：一是通过解决创新型产业空间权属与收益博弈的问题，明确空间权属、收益分配、空间定位及各利益主体关系等，调动市场参与建设的主动意愿（图 7）^[22]。二是依托全市统一、公开、常设性的产业用地用房供需服务平台，建立共识、沟通渠道和利益分享机制等，构建创新型产业空间的整体联动机制，为创新型产业空间治理提供全方位、全过程、全局性的引导、监管与优化（图 8）。例如，深圳产业用地用房供需服务平台已纳入多个市场产权的产业园区，这些园区通过统一的供需服务平台进一步提升知名度，拓展宣传与招商渠道，同时它们也更愿意配合政府的监督与管理工作；政府则通过与市场园区的合作，为创新型产业提供更多的空间选择，并进一步传达产业政策及相关制度，规范市场行为，保障产业发展空间。

3.3 构建适应创新型产业特点的空间形态

深圳创新型产业空间基于创新型产业发展需求与城市空间特征，构建了与传统产业空间截然不同的空间形态：在土地开发上，为提高土地利用效率，改革土地利用方式，创新型产业用房具有紧凑开发、高容积率、高密度的空间特征。在空间功能上，打破以往产业空间功能单一的局面，具备工作、学习、生活及休闲等多种功能。在空间结构上，实现对土地的高强度集约利用与多元功能布局，形成一个多功能、多元整合的社会空间，提高了单位土地产出效益^[23]。

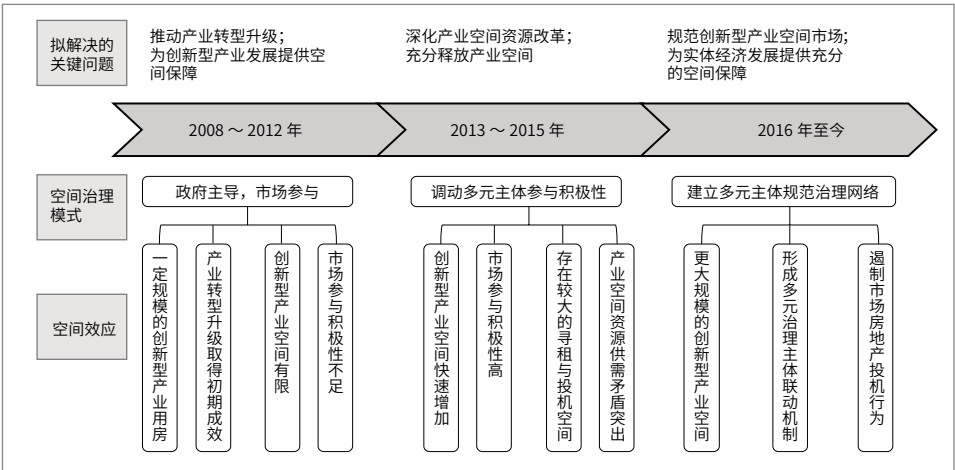


图 5 深圳创新型产业空间治理的阶段特征



图 6 深圳创新型产业空间全过程监管

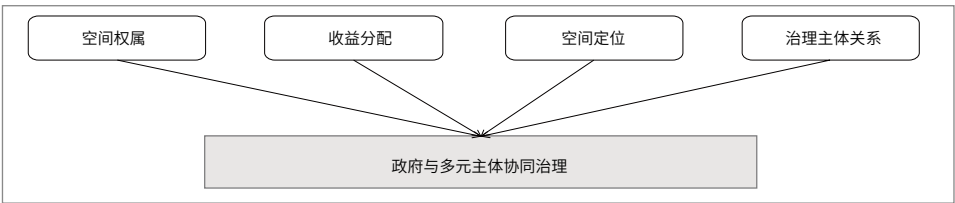


图 7 深圳多元主体空间治理中所明确的关键要素

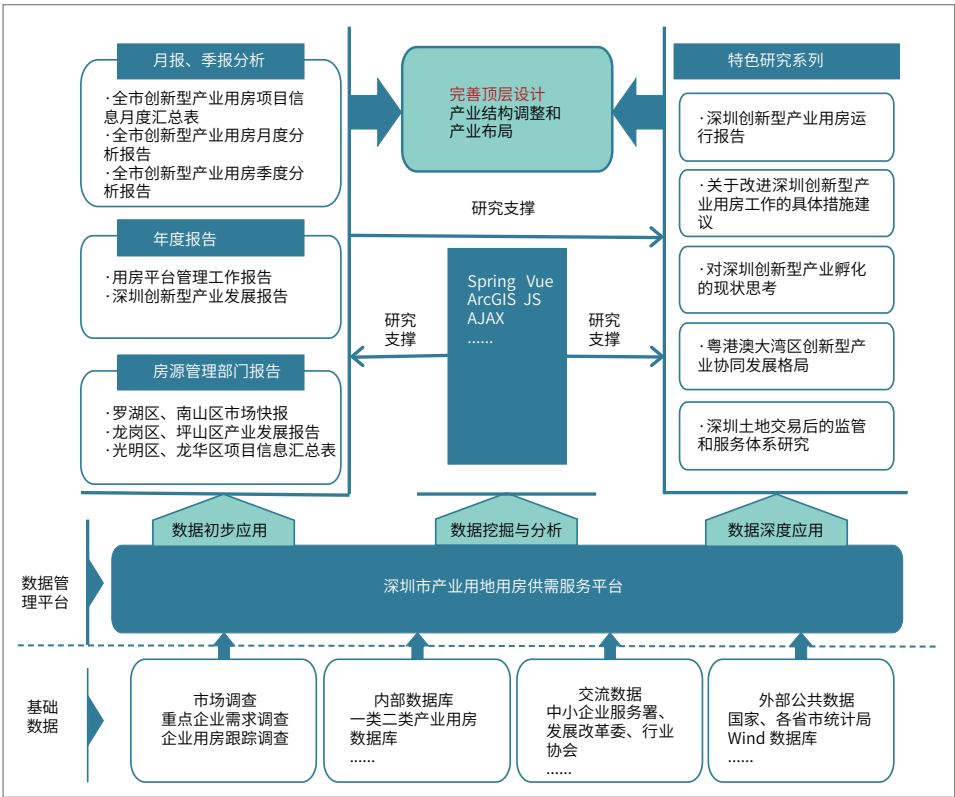


图 8 深圳产业用地用房供需服务平台管理体系

在产业扶持上,创新型产业用房有别于传统“一刀切”的产业补贴,是综合考虑创新型产业项目与企业规模、需求之后,为企业提供的低价科技研发空间,是政府监管与市场化运作相结合的产物,构建了“政府提供政策支持充当服务者,企业提供资金、管理和技术”的合作模式,充分发挥了两者的比较优势与能动作用。通过一系列的扶持措施,深圳创新型产业空间以低廉的租金、完善的业态和高效的服务等,吸引了大量初创企业,保障了企业中低空间需求,使得科技成果转化的成本更低、转化率更高,推动了创新型城市的建设与发展。

4 总结与展望

面对资源环境承载压力大、公共服务资源供给不足等突出问题,深圳市政府通过治理模式的转型与创新,为创新型产业发展提供了空间保障:一方面,将空间产出效益较低的“厂房出租经济”、土地粗放利用模式转变成为空间集约利用的“楼宇创新经济”、空间高效利用模式;另一方面,为深圳产业转型升级提供了有效支撑,通过完善倒逼和退出机制,加快淘汰低端落后产能,为新兴产业的发展腾出更多的空间和资源。在这个过程中,深圳市政府以问题为导向,发挥全局性与前瞻性功能,为创新型产业的不同发展阶段提供具有针对性的治理方式,通过治理模式的逐步转变,为城市空间资源的再配置提供有效引导与服务,推动城市空间资源的重新配置、优化组合及结构调整;同时,逐步建立规范多元治理主体行为的管理体系,实现对创新型产业空间全过程、多层面的规范管理与配置。深圳对创新型产业空间治理的探索,可以为我国其他城市的创新型产业发展提供借鉴与参考。

此外,深圳城市发展与产业转型过程中仍面临一些问题和挑战。针对由城市空间资源有限所带来的高昂地价对产

业的负面影响、国内外环境复杂变化中城市经济增速放缓等现实情况,需要在后续研究中对创新型产业空间治理的有效性、合理性等进行持续观察与实证。

【参考文献】

- [1] 张来明,赵昌文.以创新引领产业转型升级[EB/OL].<http://theory.people.com.cn/n1/2016/0127/c49154-28087676.html>, 2016-01-27.
- [2] 张磊.“新常态”下城市更新治理模式比较与转型路径[J].城市发展研究, 2015(12): 57-62.
- [3] 全德,韩晴,戴筱頔,等.基层治理主体对城市建成空间的影响研究——以深圳原特区外为例[J].城市发展研究, 2017(7): 109-117.
- [4] 张京祥,陈浩.空间治理:中国城乡规划转型的政治经济学[J].城市规划, 2014(11): 9-15.
- [5] 刘力兵.规划土地协同视角下创新型产业用地调控研究——以浙江某新城为例[C]//规划60年:成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集(规划实施与管理), 2016.
- [6] 腾讯科技.深圳IT产业发展报告:2018年深圳IT产值达2.41万亿元[EB/OL].<https://tech.qq.com/a/20190331/004490.htm>, 2019-03-31.
- [7] 第一财经日报.深圳高科技产业是怎么崛起的?[EB/OL].<https://finance.ifeng.com/c/7hOo1aOk8rw>, 2018-10-29.
- [8] 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.
- [9] 蔡之兵.空间经济学视角下的产业政策研究[J].经济学家, 2017(9): 20-26.
- [10] 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.
- [11] 曹裕,陈晓红,王傅强.我国上市公司生命周期划分方法实证比较研究[J].系统管理学报, 2010(3): 313-322.
- [12] 洪倩.基于生命周期视角的高新技术企业税收优惠政策研究[D].厦门:厦门大学, 2017.
- [13] 盛强.基于混合理论的高科技园区功能布局研究[D].长沙:湖南大学, 2013.

- [14] 郭湘闽.土地再开发机制约束下的旧城更新困境剖析[J].城市规划, 2008(10): 42-49.
- [15] 孙宇杰,陈志刚,段修亭,等.加大土地政策支持促进新兴产业发展[J].现代城市研究, 2012(12): 60-64, 69.
- [16] Pierre J. Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics[J].Urban Affairs Review, 1999(3): 372-396.
- [17] 戴宗辉.城市更新中土地利用优化动力研究[J].当代建设, 1999(1): 28-29.
- [18] 奥斯特罗姆.公共事物的治理之道[M].余逊达,陈旭东,译.上海译文出版社, 2011.
- [19] 陈松生.借鉴深圳破解“四个难以为继”经验,处理好守与舍、稳与变、聚与散三个关系[EB/OL].http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2017-06/26/content_7647777.htm, 2017-06-26.
- [20] 谢涤湘,李华聪.我国城市更新中的权益博弈研究述评[J].热带地理, 2013(2): 231-236.
- [21] 单皓.城市更新和规划革新——《深圳市城市更新办法》中的开发控制[J].城市规划, 2013(1): 79-84.
- [22] 陈易.转型期中国城市更新的空间治理研究:机制与模式[D].南京:南京大学, 2016.
- [23] 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.

【收稿日期】2020-02-29