

新型产业用地政策调控机理研究

□ 刘力兵, 岳 隼, 陈小祥, 童岩冰

〔摘 要〕新型产业用地政策是支撑创新驱动发展战略的关键因素, 目前在全国尚处于推广阶段, 各地都在开展政策探索与实践工作。文章以深圳、上海、广州、南京、杭州和东莞为例, 对新型产业用地政策导向和调控措施进行研究, 提出了各地新型产业用地政策特征, 同时以全流程管理链条为切入点, 对新型产业用地政策的联动机理开展了研究, 从内涵界定、规划引导、土地供应、监管机制四个方面分析了新型产业用地政策调控的常见要点, 提出了各个调控要素之间是如何进行联动和相互作用的, 为各地新型产业用地政策的完善和制定提供支撑。

〔关键词〕新型产业用地; 调控政策; 规划引导; 土地供应; 用地监管

〔文章编号〕1006-0022(2020)20-0027-05 〔中图分类号〕TU984 〔文献标识码〕A

〔引文格式〕刘力兵, 岳隼, 陈小祥, 等. 新型产业用地政策调控机理研究 [J]. 规划师, 2020(20): 27-31.

Research on the Policy Regulation Mechanism of New Industrial Land/Liu Libing, Yue Jun, Chen XiaoXiang, Tong Yanbing

[Abstract] The new industrial land policy is the core and key of supporting the innovation-driven development strategy, it is currently in the promotion stage in the country, and policy exploration and practice are being carried out in various places. The paper takes Shenzhen, Shanghai, Guangzhou, Nanjing, Hangzhou and Dongguan as examples, analyzes their policy guidance and regulation measures of new industrial land, summarizes the characteristics of new industrial land policy in different regions, studies the linkage mechanism based on the whole process management chain, analyzes the common points of new industrial land policy regulation from four aspects: connotation definition, planning guidance, land supply and supervision mechanism, puts forward how to carry on the linkage and interaction between the various regulatory elements, provide support for the improvement and formulation of new industrial land policy.

[Keywords] New industrial land, Regulation measures, Planning guidance, Land supply, Land management

0 引言

新型产业是在传统工业园区开发模式与经济新常态产业环境不适应的背景下发展起来的, 相比传统的工业园土地粗放利用、产业低端的特点, 新型产业具有科技含量高、污染小、技术与知识密集的优势。我国为发展新型产业, 相继提出实施创新驱动发展战略、“大众创业、万众创新”战略, 还发布了《中国制造 2025 蓝皮书》。这些战略推进了我国产业升级转型, 但是从用地管理上看, 目前我国的城市规划用地分类和土地利用现状分类标准中没有与新型产业匹配的用地类型, 导致在日常的城市规划管理和土地管理中缺乏相关政策支撑。

2015 年, 为了引导新型产业的用地需求, 国土资源

部、国家发展和改革委员会、科学技术部、工业和信息化部、住房和城乡建设部、商务部联合出台《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见》, 要求明确新业态、新产业用地类型, 运用多种方式供应新产业用地, 采取差别化用地政策支持新业态发展^[1]。2016 年, 国土资源部发布了《产业用地政策实施工作指引》, 要求进一步加大产业发展用地的保障工作力度, 深化土地管理供给侧改革^[2]。2019 年, 自然资源部更新了《产业用地政策实施工作指引》, 明确通过用地安排, 推进优势产业集聚, 规范产业用地发展^[3]。这些政策的出台为新型产业用地政策的制定提供了方向。

由于新型产业的落地涉及土地出让、地价计收和规划设计等内容, 需要自上而下的政策指引, 各地都进

〔作者简介〕刘力兵, 硕士, 工程师, 现任职于深圳市城市规划设计研究院。

岳 隼, 博士, 教授级高级工程师, 现任职于深圳市城市规划设计研究院。

陈小祥, 硕士, 高级工程师, 现任职于深圳市城市规划设计研究院。

童岩冰, 硕士, 工程师, 现任职于浙江省城乡规划设计研究院。

表1 我国各地新型产业用地相关政策列举

起始时间	城市	新型产业用地政策
2012年	南京	《南京国土资源管理转型创新总体方案》（宁委发〔2012〕26号） 《南京市人民政府印发关于进一步规范工业及科技研发用地管理意见的通知》（宁政规字〔2013〕1号） 《市政府关于进一步加强工业科研用地供应管理工作的通知》（宁政发〔2014〕150号） 《关于工业科研用地供应管理有关规定的实施细则》（宁国土规〔2014〕3号） 《关于调整我市工业科研用地供应政策的通知》（宁政发〔2015〕181号）
2013年	深圳	《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） 《深圳市地价测算规则（试行）》（深规土〔2013〕12号） 《深圳市创新型产业用房管理办法》（深府办〔2016〕3号） 《深圳市工业及其他产业用地供应管理办法（试行）》（深府〔2016〕80号） 《深圳市工业及其他产业用地供应管理办法》（深府规〔2019〕4号）
2013年	上海	《关于增设研发总部类用地相关工作的试点意见》（沪规土地资〔2013〕153号） 《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定（试行）》（沪府办〔2014〕26号） 《上海市加快推进具有全球影响力科技创新中心建设的规划土地政策实施办法（试行）》（沪府办〔2015〕69号） 《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》（沪府办〔2016〕22号） 《上海市加快推进具有全球影响力科技创新中心建设的规划土地政策实施办法》（沪府办〔2017〕69号）
2014年	杭州	《杭州市人民政府办公厅关于规范创新型产业用地管理的实施意见（试行）》（杭政办〔2014〕2号） 《关于进一步规范全市创新型产业用地管理的意见》（杭政办〔2019〕2号）
2016年	温州	《关于浙南科技城新型产业用地管理的实施意见（试行）》（温政办〔2016〕81号）
2017年	福州	《福州市人民政府关于创新型产业用地管理的实施意见（试行）》（榕政综〔2017〕1742号）
2018年	东莞	《东莞市新型产业用地（M0）管理暂行办法》（东府〔2018〕112号）
2018年	广州	《广州市提高工业用地利用效率实施办法》（穗府办〔2015〕11号）
2018年	郑州	《关于高新技术产业开发区新型产业用地试点的实施意见》（郑政文〔2018〕210号） 《关于新型工业用地管理的实施意见（试行）》（郑政〔2019〕10号）
2019年	济南	《关于支持新型产业发展用地的意见（暂行）》（济政办发〔2019〕7号）

行了探索实践，全国各地的实践基本上以政府出台文件的形式进行，但是由于政策设计中各调控要素之间不协调或政策配套不完善，出现了一系列的用地管理问题，如产业配套房地产化、用地兼容、地价计收和产业用地闲置等问题，急需新型产业用地政策支撑。需注意的是，出台政策文件时，应充分考虑新型产业用地政策调控要素，以及各调控要素之间的调控原理，才能充分发挥政策的作用，满足新型产业用地的发展需求。

目前我国新型产业尚处于推广阶段，

深圳、上海、南京、杭州、广州和东莞的新型产业用地政策较成熟，本文主要对这6个城市新型产业用地相关政策进行分析，对其新型产业用地政策调控要素、调控内容、调控原理开展研究，以便为各地完善或制定新型产业用地政策提供支撑。

1 我国主要城市新型产业用地政策的发展

1.1 政策出台

2012年以来，南京、深圳和上海率

先开展了新型产业用地管理政策探索，在培育产业发展方面取得了良好的效果，这3个城市出台的新型产业用地政策文件较多，而且后期出台的新型产业用地政策文件以补充和调整前期的政策文件为主。随后，长三角和珠三角的多个城市相继开展了新型产业用地政策制定工作，如杭州、温州、福州、东莞、广州和郑州等城市（表1）。

1.2 政策特征

通过对南京、上海、深圳、杭州、东莞和广州6个城市新型产业用地政策的分析发现，这些政策将新型产业用地政策类型分为两种：一是公共设施用地（C）类（以南京、上海为代表），即在“公共设施用地（C）”类中增加小类“科研设计用地（C65）”，属于科技研发类用地；二是新型产业用地（M0）类（以深圳为代表），是在“工业用地（M）”类下增加中类“新型产业用地（M0）”，属于产业升级转型类。这些城市新型产业用地政策出台的背景不同，但都是结合了当地的产业发展阶段、产业特征进行设计的，调控要素、调控导向基本一致（表2）。

2 新型产业用地政策调控机理研究

2.1 调控要素

分析南京、上海、深圳、杭州、东莞、广州的新型产业用地政策不难发现，虽然各城市调控的具体内容有差异，但是调控的手段基本相似，调控要素主要涉及内涵界定、规划引导、用地供应和监管机制四个方面。其中，内涵界定包括用地定义、用地分类，规划引导包括开发强度、兼容比例和建筑形态，用地供应包括出让方式、地价计收、分割转让和产权登记，监管机制包括准入评估、达产验收、履约管理和土地处置（图1）。

2.2 基本原理

新型产业用地政策调控要素进行调控的原理是政府对新型产业用地进行政

策“放”和“收”的调节(表3)。其中,“放”是政府为了促进产业用地发展而给予的相关鼓励。具体措施包括:明确用地分类,尤其是将新型产业用地设置在工业用地大类下,按照工业用地体系进行管理;实施地价优惠,适当降低新型产业用地地价,按照工业地价或者一定折扣的办公地价计收;提升开发强度,新型产业用地有别于工业厂房,建筑形态以研发办公为主。“收”是政府为了充分发挥政策优惠的作用,防止房地产化等问题而实施的政策约束。具体措施包括:制定严格的产业准入要求、达产验收与用地监管标准;限制分割转让比例,一般不高于50%;较高要求的不动产登记条件,一般要求达产验收后方能办理不动产登记手续;实施综合土地处置措施,如收回土地、限制拿地、限制上市和纳入信用黑名单等。

各个调控要素在“收”“放”之间不断调节,使新型产业政策调控力度达到平衡,满足产业发展需求,形成适合各地的新型产业用地调控政策,同时也形成了从土地利用、土地供应到供后监管的全生命周期产业用地管理链条。

2.3 调控要点

2.3.1 内涵界定

新型产业用地分类常见的主要有以下两种。

(1) 科技研发类(以上海为代表)。其在规划用地分类中对应“科研设计用地(C65)”类,包括科学研究、勘测设计、观察测试、科技信息、科技咨询和研发总部等机构用地;在土地分类中对应“科研设计用地”,包括研发设计、企业总部、信息技术服务等新型产业用地,以及独立的科研设计机构用地。

(2) M0类(以深圳为代表)。具体做法为在规划用地分类中增加中类“M0(新型产业用地)”,用地主导用途为厂房(无污染生产)、研发用房;兼容用途为商业、宿舍、可附设的市政设施用地、可附设的交通设施、其他配套辅助设施。在土

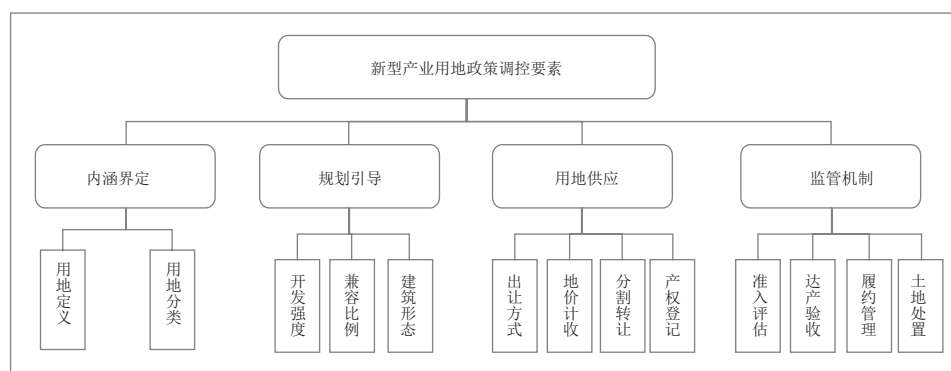


图1 新型产业用地政策调控要素

表2 我国主要城市新型产业用地政策主要特征

	政策出台背景	政策目标	规划大类	规划中类	规划小类	土地管理分类	新型产业用地内涵
南京	科教资源丰富,但研发、科创等新型产业有待进一步发展	产业结构调整升级,保障科技创新创业用地,鼓励生产研发、创意产业和生产性服务业项目建设	公共设施用地(C)、工业用地(M)	教育科研用地(C6)	科研设计用地(C65)、生产研发用地(Mx)	科教用地(科技研发)	科研设计用地独立布局,为工业生产提供研究、开发、试验、孵化等服务的用地 ^[4]
上海	科教资源丰富,但研发、科创等新型产业有待进一步发展	贯彻落实“创新驱动、转型发展”战略,满足设计研发、企业总部和信息技术服务等新型产业的用地需要	公共设施用地(C)	教育科研设计用地(C6)	科研设计用地(C65)	科研设计用地(243)	科学研究、勘测设计、观察测试、科技信息、科技资讯等机构用地
深圳	新型产业发达,但土地成本高	为产业提供相对低成本的空间,形成支持创新型产业发展的长效机制	工业用地(M)	新型产业用地(M0)	—	工业用地(新型产业用地)	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 ^[5]
杭州	新型产业快速发展	贯彻“十大产业发展”导向,促进创新型产业发展	工业用地(M)	创新型产业用地(M0)	—	工业(创新型产业)	指文化创意、信息软件、物联网等有创新创意特征,及从第二产业中分离出来的以研发、试验为主的产业 ^[6]
东莞	制造业体量庞大,急需转型升级	加快产业转型升级,吸引创新要素加快集聚	工业用地(M)	新型产业用地(M0)	—	工业用地(M0)	融合研发、创意、设计、中试、无污染生产等新型产业功能及相关配套服务的用地 ^[7]
广州	制造业体量庞大,急需转型升级	提高工业用地利用效率,集约节约利用工业用地	工业用地(M)	新型产业用地(M0)	—	工业(标准工业用地分类)	用于研发、创意、设计、中试、检测、无污染生产等环节及其配套设施的用地 ^[8]

表 3 新型产业用地调控机理

调控要素	“放”（鼓励措施）		“收”（约束措施）	调控力度
内涵界定	用地分类	将新型产业用地分类放到工业用地或科教用地大类中	—	以“放”为主
	用地定义	—	严格限定新型产业用地的使用功能	以“收”为主
规划引导	开发强度	一般比工业用地容积率高，与办公开发强度要求相近	设定容积率上限或下限	“放”>“收”
	兼容比例	一定比例的产业或生活配套	—	以“放”为主
	建筑形态	—	最小单元面积、建筑功能应符合新型产业要求	以“收”为主
用地供应	出让方式	—	弹性年期或提高出让门槛	以“收”为主
	地价计收	按照工业地价或一定折扣的办公地价计收	—	以“放”为主
	分割转让	部分物业可分割转让	部分物业限制分割转让	“放”>“收”
	产权登记	—	严格按照分割转让要求进行产权登记	以“收”为主
监管机制	准入评估	—	严格限定准入产业门类及要求	以“收”为主
	达产验收	—	按照准入要求进行验收	以“收”为主
	履约管理	—	实施全生命周期的监管机制	以“收”为主
	土地处置	—	验收或履约不合格的，实施有效的处置措施	以“收”为主

地分类中增加小类工业用地（新型产业用地），土地供应时按工业用地（新型产业用地）供应。

新型产业的用地分类方式反映了各地产业发展特征的差异。例如，上海的科教资源比较丰富，发展的新型产业以科技研发外拓类为主，在科教用地分类下延伸科研设计用地（C65）。深圳早期以制造业为主，新型产业的出现，是在制造业的基础之上进行的产业升级转型，因此在工业用地大类下新增新型产业用地（M0）分类。杭州的新型产业用地政策过渡阶段虽然没有明确规划用地分类，仅在产权登记时在 M1 用地备注中注明新型产业用地，但是其本质上与深圳的新型产业用地分类方式类似，目前杭州也按照新型产业用地（M0）进行管理。杭州和深圳的做法都是将新型产业用地分类设定在科研设计用地或工业用地类别下，并未设定在商务办公分类下，为后续新型产业用地地价计收机制、监管机制提供了政策铺垫。

2.3.2 规划引导

为了引导新型产业用地集约节约利用，并契合新型产业发展的空间需求，

需从开发强度、兼容比例和建筑形态三个方面进行规划调控。

在新型产业用地开发强度方面，多个城市设置了容积率下限，主要是为了提升用地效率。南京和上海并未对容积率设定下限，在相关政策文件中强调按照规划实施。在容积率上限方面，仅有东莞和上海设置了上限，分别为 5 和 3，目的是防止新型产业用地的高密度开发，对一般商务办公市场造成冲击。深圳、杭州和东莞无容积率上限要求，尤其是深圳，其土地资源紧缺，实际出让容积率已有多宗地块突破 10。事实上，深圳新型产业用地与商务办公用地容积率差异不大，但是地价差距较大，为了避免对商务办公的影响，其制定了严格的产业准入和遴选机制，保障地价优惠能真正发挥支撑新型产业发展的作用。

在新型产业用地兼容性方面，为了引导新型产业用地兼容复合利用，推动产城融合，满足新型产业生产生活配套需求，兼容功能一般包括小型商业、宿舍、食堂和公共服务设施等，兼容比例大多在 30% 以下，且在具体产业用地出让时需要根据法定规划和产业需求进行设计，

可“一地一策”。与兼容比例关联的调控要素主要包括兼容配套物业的地价计收、建筑设计和产权登记，兼容配套管理不到位会导致配套建筑住宅化等问题，难以发挥配套建筑对产业发展的支撑作用，因此需要相关调控要素对其进行约束和调节。

在建筑形态方面，新型产业用房外观上与办公用房相似，但是产业用房内部功能需要充分与产业类型、业态相匹配，一般做法是，将产业类型偏办公的建筑按照现有的办公建筑设计规范进行设计，将产业类型偏工业的建筑按照现有的工业用地的建筑规范进行设计，同时在此基础上加入新型产业的中试、研发等功能。此外，对于新型产业用房的最小分割单元面积，一般要求在 300 m² 以上。各城市配套用房的建筑设计没有强制要求独立占地，需在后续加大对配套用房建筑形态和使用功能的监管力度。

2.3.3 用地供应

新型产业用地供应调控一般是在现有的工业用地供地流程之上进行调整，主要考虑以下 3 个因素：一是新型产业发展的多样性需求，大中型企业、小微企业对空间的需求不一致；二是尽量减少新型产业的拿地成本；三是降低政策优惠下可能产生的房地产化风险。新型产业用地供应一般从出让方式、地价计收、分割转让和产权登记四个方面进行调控，其中出让方式、地价计收主要以支持和鼓励新型产业发展为调控方向，而分割转让和产权登记主要配合地价计收的水平，以政策约束为主。

在土地出让方式方面，新型产业用地出让类型一般包括产业项目类、产业综合体类。其中，产业项目类型主要以政府主导的招商引资项目为主；产业综合体类指以产业为核心，为产业发展提供空间载体，再以产业和生活需求为主向其他配套延伸，如商业、住宅和金融服务等，营造完整的产业生态系统^[9]；一般由产业地产商统一开发、建设、招商和运营。

在土地出让年期方面,新型产业用地出让一般采用弹性年期、先租后让或者两者结合的方式进行供应。一方面是因为早年政府产业用地出让年限以50年为主,出让周期较长,在用地出让阶段确定的产业类型条件难以适应产业经济的快速发展变化^[10];另一方面是因为弹性年期出让土地成本、先租后让土地租赁成本一般比50年期的土地出让成本低。综合分析6个城市的政策发现,深圳在弹性年期方面的政策突破较大,严格按照不同产业生命周期进行土地出让,东莞、广州和杭州除对一般企业实施弹性年期外,对重大产业项目仍实施最高年期。

在地价计收方面,由于新型产业用地分类为新增用地类型,国家地价评估体系中无相关规定,在国家层面尚未明确新型产业用地地价计收规则的前提下,各城市在制定规则时主要以工业地价和办公地价为基础进行计收。通过对6个城市的研究发现,自持的新型产业用房以工业地价为基准进行地价调节,一般是工业地价的1~2倍;可分割转让的新型产业用房以办公市场价为基准进行地价调节,如限制分割转让条件,一般是办公地价的0.2~0.6倍。兼容功能的小型商业、公共服务设施和宿舍等配套用房,除深圳外,其他5个城市基本都是按照新型产业用地地价计收,深圳的地价管理更加精细化,配套用房按照对应用途的地价进行计收,如不分割转让,可给予优惠。

在分割转让与不动产登记方面,从6个城市的相关政策看,政策设计中各地的分割转让比例一般规定为50%左右。一般产业项目的新型产业用房地价计收是最优惠的,以自持为主,产业综合体项目一般会有一部分可分割转让的物业,同时限制分割转让的对象、不动产登记的条件和分割转让的最小单元面积等,以降低分割转让可能产生的潜在房地产化风险,新型产业用地在实际出让时,可实施“一地一策”。

2.3.4 监管机制

内涵界定、规划引导和用地供应是新型产业用地管理的前中端,基本以促进新型产业用地发展的政策支持措施为主,如不配套监管措施,可能会造成产业用地房地产化、低效使用等问题,为了保障相关政策真正能发挥作用,需对产业用地管理的每个环节进行监管。

从这6个城市的实践看,新型产业用地全链条监管机制主要对4个环节进行监管:在招商环节,制定产业准入目录和准入条件,采用准入评估的方式筛选优质产业项目;在土地供应环节,一般采用双合同约束机制,在土地成交后,先签订监管协议明确准入条件、规划设计条件、验收机制和违约处置等相关要求,作为土地出让合同签订和执行的前提条件;在达产验收环节,一般是在项目投产3~4年后,依据监管协议约定的内容,开展达产验收工作,验收通过后办理相关不动产登记手续;在常态履约管理环节,在达产验收通过后,可每3~5年重点针对新型产业用房的使用功能、产值等进行常态监管;在土地处置环节,主要是针对验收或履约管理不合格的新型产业用地,一般采取综合的手段对其进行处置,如没收履约保障金、收回土地、录入信用黑名单等。

3 结语

新型产业用地内涵界定、规划引导、用地供应和监管机制四类调控要素在新型产业用地管理链条中发挥着“收”和“放”的作用,相互之间具有一定的关联关系,每类调控要素很难单独支撑新型产业用地的发展,需共同联动才能满足产业发展需求。但是目前各个城市在新型产业用地调控中仍存在一些问题,如政府主导的新型产业用地供应与产业企业需求不完全匹配、产业用地高密度开发出现了房地产化及新型产业用房对商务办公市场的冲击等。由此可以看出,新型产业用地政策体系构建不是一蹴而

就的,需要根据用地规划管理中的实际需求和相关问题系统推进;新型产业用地的政策不是一成不变的,新型产业用地政策的演进需要根据经济社会的发展实施动态调整,尤其是新型产业用地在准入条件设定、兼容、开发强度、地价等方面的政策设计。因此,仍需对新型产业用地政策调控要素进行细化研究,尤其是在不同类型产业需求下的调控政策,做到精准施策。■

[参考文献]

- [1] 中华人民共和国国土资源部,中华人民共和国国家发展和改革委员会,中华人民共和国工业和信息化部,等.关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见[S].2015.
- [2] 李静,陈嘉平.深圳、东莞、杭州、上海创新型产业用地政策对比研究[J].住宅与房地产,2019(21):5-6.
- [3] 魏凌,张子逸,王富彬.如何实现产业用地政策的有效指引[J].中国土地,2019(8):27.
- [4] 南京市规划局.南京市城市用地分类和代码标准[S].2013.
- [5] 深圳市规划和国土资源委员会.深圳市城市规划与用地分类标准[S].2013.
- [6] 杭州市人民政府.杭州市创新型产业用地管理实施意见[S].2014.
- [7] 东莞市人民政府.东莞市新型产业用地(M0)管理暂行办法[S].2018.
- [8] 广州市人民政府.广州市提高工业土地利用效率实施办法[S].2019.
- [9] 杨劭,罗梦捷.新型产业用地下创新型产业综合体的研究[J].南方建筑,2019(5):80-85.
- [10] 王旭,王小妹.政府主导产业空间开发模式优化建议[J].市场研究,2018(3):234-236.

[收稿日期]2020-06-10