

深圳市创新型产业空间政策研究

□ 侯 衡, 邓敬宏, 张 喆, 沈 晖, 晁 恒

[摘要] 政策工具视角下的政策定量分析是公共治理领域的新兴研究范式, 是对政策文本内容与外部结构要素的量化分析。文章基于 Rothwell 和 Zegveld 提出的政策工具理论, 构建了政策工具分析框架, 对深圳市创新型产业空间政策进行整体梳理与量化分析。研究发现, 深圳市创新型产业空间政策呈现出以供给型政策工具为重的强效供给特征, 而对于环境型、需求型政策工具应用不足。未来, 深圳市应调整优化创新型产业空间政策结构, 平衡供给型政策工具的组合搭配, 提高需求型政策工具的使用率, 增强环境型政策工具的辐射面, 以此推动创新型产业空间的健康发展与合理配置。

[关键词] 创新型产业空间; 政策工具; 内容分析; 深圳

[文章编号] 1006-0022(2021)06-0031-07 [中图分类号] TU984.13 [文献标识码] B

[引文格式] 侯衡, 邓敬宏, 张喆, 等. 深圳市创新型产业空间政策研究 [J]. 规划师, 2021(6): 31-37.

Research on Innovative Industrial Space Policies of Shenzhen/Hou Heng, Deng Jinghong, Zhang Zhe, Shen Hui, Chao Heng

[Abstract] Quantitative research on policy content from the perspective of policy tools is a new direction for public governance study. Using Rothwell and Zegveld's policy tools theory, this article makes an overall sorting and quantitative analysis of Shenzhen's innovative industrial space policies. It finds that Shenzhen's innovative industrial space policies present a situation of oversupply of supply-oriented policy tools, while the environmental and demand-based policy tools are relatively inadequate. Therefore, Shenzhen should optimize policy instrument structure, balance the combination and collocation of supply-oriented policy tools, improve the utilization rate of demand-oriented policy tools, enhance the effects of environment-oriented policy tools, to promote the development and rational allocation of innovative industrial space.

[Key words] Innovative industrial space, Policy tool, Content analysis, Shenzhen

0 引言

当前, 智能化、生态化成为我国产业发展的新方向, 产业发展对专业创新和技术进步的需求在不断增加。其中, 空间作为产业创新发展的基础载体和生产要素, 其高品质供给能够吸引创新要素加快集聚, 从而推动产业转型升级、促进产业高质量发展。深圳市作为我国首个创新型城市, 率先提出“新型产业用地(M0)”“创新型产业用房”的概念, 并陆续颁布了一系列政策文件,

不断探索创新型产业空间的治理途径。近年来, 北京、上海、杭州、南京和东莞等城市也纷纷出台相应的政策文件, 规范创新型产业空间的供给和管理。

科学的产业空间布局可使规划由单纯的平面布局设计向各种发展要素的空间合理配置转变^[1]。如何通过高效、有序、合理地管理, 以及对区域土地的有效利用, 达到促进产业升级转型的目标, 已是经济学、管理学与地理学等学科中较为成熟的研究。然而, 由于创新型产业大多处于发展的初级阶段, 空间需求呈

[基金项目] 国家自然科学基金项目(41801145、42071204)、广东省基础与应用基础研究基金项目(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。

邓敬宏, 工程师, 深圳市土地房产交易中心副主任。

张 喆, 现任职于深圳市土地房产交易中心。

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。

表1 深圳市创新型产业空间政策一览

文件名称	发文字号	发文时间
《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	2013
《深圳市宗地地价测算规则（试行）》	深规土〔2013〕12号	2013
《深圳市创新型产业用房管理办法》	深府办〔2016〕3号	2016
《深圳市科技企业孵化器用地用房操作办法》	深科技创新〔2016〕5号	2016
《关于支持企业提升竞争力的若干措施》	深发〔2016〕8号	2016
《关于促进科技创新的若干措施》	深发〔2016〕7号	2016
《〈关于支持企业提升竞争力的若干措施〉实施细则》	深经贸信息综合字〔2016〕149号	2016
《深圳市城市更新项目创新型产业用房配建规定》	深规土规〔2016〕2号	2016
《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》	深府办〔2016〕38号	2016
《深圳高新区政府投融资园区产业用房租金减免办法》	深科技创新〔2016〕278号	2016
《深圳市城市更新单元规划容积率审查技术指引（试行）》	深规划资源规〔2019〕1号	2019
《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	2017
《深圳经济特区国家自主创新示范区条例》	深圳市人大常委会公告第九十五号	2018
《深圳工业区块线管理办法》	深府规〔2018〕14号	2018
《深圳市工业及其他产业用地供应管理办法》	深府规〔2019〕4号	2019
《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	2019

现出非常态与不确定性的特征，按照传统产业发展规律采用的计划指标供给手段很难满足新兴产业的需求。创新型产业的空間需求类型与特征、供给模式与管理流程及治理机制等问题有待进一步研究。

创新型产业空间政策是由政府出台的规范性文件中规定的适用于创新型产业的空間政策，涉及国土空间规划、土地用途管制、土地利用计划安排、土地供应、土地利用和不动产登记等政策要点，是产业政策与空间政策的综合体，也是城市产业转型升级与空间治理的重要支撑。本文从政策工具视角对深圳市的创新型产业空间政策进行量化研究，分析其政策工具组合类型及政策的基本结构特征，并对创新型产业空间政策的优化发展提出建议，这既有助于政策制定者对政策结构与内容进行全面审视，明确已有政策的结构性内容与偏误，也可为我国其他城市的创新实践提供借鉴，推动各类利益主体识别与把握政策发展趋势。

1 相关理论及研究进展

1.1 政策工具理论

政策工具是政府机构通过某种手段或途径实现政府行为的调节机制，也是政府推动和实施政策的首要手段^[2]。政策文本作为政策内容的载体，是政府处理公共事务的真实反映和行为痕迹，通过对政策文本的系统分析，可以客观地呈现政策特征与政策过程^[3]。西方对政策工具的研究始于20世纪80年代，并在20世纪90年代形成研究热点，学者们基于不同的研究角度与划分标准提出不同的研究模型。例如，McDonnell根据政策目标将政策工具分为命令性、激励性、能力建设、系统变革和劝诫性五类^[4]；Howlett等人依据政策工具的强制性程度将其分为自愿性、强制性和混合性三类^[5]；Rothwell和Zegveld根据政策工具产生着力面构建了供给型、需求型和环境型三维分析模型，并通过每个政策类型中细分后的政策工具组合来揭示政策具体的作用维度^[6]。国内学者对政策工具的研

究主要集中在如何应用西方经典的政策工具分析逻辑及考察维度，以及对某一具体领域的公共政策进行量化分析^[7]。当前，政策工具视角下的政策定量分析已成为公共治理领域的新兴研究范式，在科技创新政策、人才政策、城市更新政策^[8-10]等领域已被广泛应用。

1.2 创新型产业空间理论及其政策研究

创新型产业空间政策近年来得到了学术界和政府部门的广泛关注。从空间层面看，新兴产业用地布局已突破原有城市规划的圈层结构模式，出现了离心式、偏轴式扩张，创新空间的内涵与形式正在扩充、拓展^[11]。地理学与城乡规划学等学科对创新型产业空间布局的研究主要集中在高新技术产业的空间选择、布局模式、演化形式及形成机制方面，研究尺度涉及单个园区、城市层面乃至国家层面，注重考察政府在产业升级、规划布局及软环境塑造等方面所发挥的作用，但对于产业战略调整及布局演变的政策机制的探讨较少^[12]。经济学、管理学等学科多将空间作为一个基础性的、相对静态的要素，着重探讨产业集聚、产业经济发展对空间的作用，对于产业空间匹配的研究则主要集中在产业专业化程度、市场制度设计和要素配置效率3个方面，而对于产业空间匹配机制的理论基础、演化逻辑等内容仍缺乏系统的论证^[13]。在政策层面，目前对创新型产业空间政策的研究较为零散，多聚焦于政策制度设计、政策内容及具体案例，如对深圳市、杭州市创新型产业空间的筹建路径、建设制度、规划思路等具体层面的探讨^[14-16]，以及对深圳、上海、杭州等多个城市的政策内容的横向对比等^[17]。深圳市的创新型产业空间政策虽然关注度较高，但是已有研究多集中在空间规划和空间方案建构等方面^[14]，缺少对政策的系统梳理与量化分析，也尚未对创新型产业空间的政策工具选择进行系统研究。

2 研究样本与分析框架

2.1 研究样本及处理

2013年1月,深圳市政府以1号文的形式,正式印发了关于优化空间资源配置,促进产业转型升级的“1+6”文件,重点提出创新土地利用方式,优化空间资源配置,建立“房地并举,优先供房”空间资源供给模式,以保障产业的可持续发展。此后,深圳市陆续出台了一系列政策,为创新型产业空间的发展提供政策规范与指引。根据《深圳市城市规划标准与准则》(2018年局部修订稿),新型产业用地是指融合研发、创意、设计、中试和无污染生产等创新型产业功能,以及与产业功能相关配套服务活动的用地;《深圳市创新型产业用房管理办法》(深府办〔2016〕3号)则明确创新型产业用房是指为了满足创新型企业发展发展的空间需求,由政府主导并按政策出租或出售的政策性产业用房。

本次研究样本的采集范围为深圳市政府及相关职能部门所发布的创新型产业空间政策。在政策样本的遴选过程中遵循权威性、公开性、有效性、相关性和唯一性原则^[18]。首先,在选择政策样本时,仅选择市级层面的创新型产业空间政策,即由市级政府及相关职能部门单独或联合颁布的创新型产业空间政策;其次,为保证主题的相关性和准确性,对搜集到的政策文本进行略读和筛选,剔除政策解读、重复出现、已被废止或失效的政策文本;最后,利用政策间的传承与引用关系,对检索到的政策文本进行回溯检索。最终,梳理出16份深圳市颁布的创新型产业空间政策文本(表1)。

在此基础上,研究采用内容分析法对这16份创新型产业空间政策文本进行分析。内容分析法是指基于研究问题对文献内容所含的信息量进行分析,通过数据对文献内容进行可再现的、有效的推断,对信息内容进行客观、系统和定量描述的研究方法^[19]。研究将政策文本中的具体条款作为基本分析单元,对16

份政策文本的具体条款按照“政策编号—具体条款/章节”进行编码,形成深圳市创新型产业空间政策文本内容分析单元编码表,并据此对政策条文进行逐条精读与内容分析。

2.2 分析框架

研究基于创新型产业空间的特点,借鉴Rothwell和Zegveld提出的政策工具模型,从供给型政策工具、需求型政策工具和环境型政策工具3个维度构建了政策工具分析框架(图1)。

2.2.1 供给型政策工具

供给型政策工具指政府通过自上而下各种方式的支持,直接作用于生产要素,扩大有效供给力度的手段^[20]。针对创新型产业空间这一主体,供给型政策工具是指政府通过土地、资金、技术标准和公共服务等的支援,加强创新型产业空间相关要素的供给,制定可以保障创新型产业空间供给的数量、质量和效果的各种措施,在形式上表现为土地支持、资金支持、技术标准支持、空间形式支持和公共服务支持等。

2.2.2 需求型政策工具

需求型政策工具主要作用于市场维度,在创新型产业空间政策中,主要针对政府针对创新型产业空间的使用对象,通过降低使用成本、货币补贴等方式,提高创新型企业的空间可承受能力或改善其空间状况,以及为刺激创新型产业空间需求而采取其他政策措施,以减少

创新型产业使用创新型产业空间的障碍,形成对创新型产业空间发展的拉动力。在形式上表现为服务外包、市场管制、货币补贴和实物补贴等。

2.2.3 环境型政策工具

环境型政策工具是指政府通过目标规划、金融、税收和法规管制等方式影响整个创新型产业空间体系,旨在为创新型产业空间提供更好的环境因素,其对创新型产业空间的发展起到间接影响与渗透作用。在形式上表现为目标规划、监督评估、法规管制和金融税收等。

3 深圳市创新型产业空间政策文本量化分析

3.1 数据来源

本次研究统计的深圳市16项与创新型产业空间直接相关的政策,时间跨度较长,除了3个专门性政策之外,其他的政策条文分散在产业发展、城市更新和城市空间管理等方面的政策文件之中。这表明,深圳市对创新型产业空间这一新生事物的探索,是与城市经济、产业发展紧密结合在一起的,是伴随着城市产业转型升级策略与发展建设规划的推进而逐步丰富和完善的。

从政策类型上看,这16项政策涵盖了意见、办法、措施、条例和细则等多种类型,呈现出多样化的特点。从内容上看,条例法规类、指导意见类政策主要是对政策的实施进行引导,通常包含

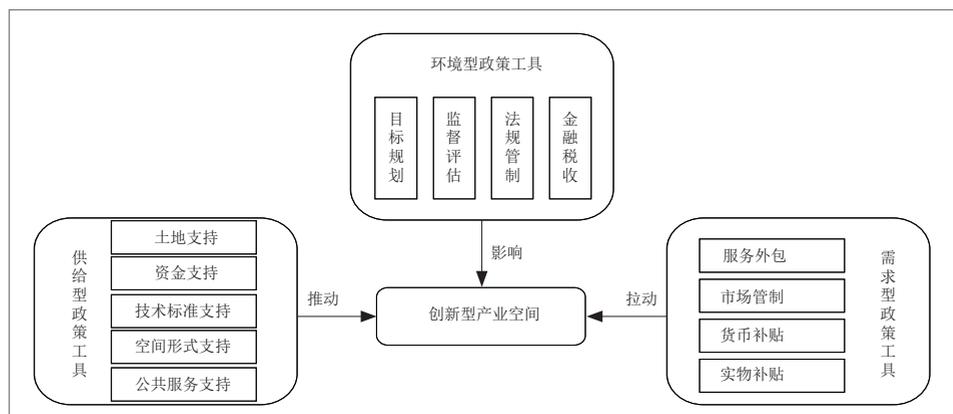


图1 创新型产业空间政策工具分析框架图

表2 深圳市创新型产业空间政策基本政策工具使用情况统计

工具类型	工具名称	编码(条文编号)	统计	占政策条文总数的比例/%	
供给型	土地支持	1-10, 1-14, 1-15, 1-16, 1-17, 4-4, 4-5, 4-6, 5-23, 6-50, 6-51, 13-62, 13-63, 13-68, 13-71, 16-2	16	9.7	
	资金支持	3-6	1	0.6	
	技术标准支持	2-13, 2-14, 2-19, 3-2, 3-3, 3-5, 3-8, 3-9, 3-10, 3-11, 3-13, 3-16, 3-17, 4-9, 4-10, 4-11, 4-17, 8-2, 8-3, 8-4, 8-5, 8-6, 9-15, 10-5, 10-6, 10-7, 10-8, 11-4, 12-17, 13-66, 13-67, 13-69, 13-70, 14-19, 15-6, 15-23	36	21.8	
	空间形式支持	3-12, 4-3, 6-52, 6-53, 6-54, 14-21, 14-27, 14-28, 14-29, 14-36	10	6.1	
	公共服务支持	1-18, 3-18, 5-23, 8-7, 12-3, 12-5, 12-6, 12-7, 12-8, 12-9, 12-10, 12-11, 12-12, 12-13, 12-14, 12-15, 12-18, 12-19, 12-21, 12-25, 15-6	21	12.7	
	需求型	服务外包	1-15, 3-11	2	1.2
需求型	市场管制	1-11, 1-12, 3-7, 3-20, 3-21, 3-22, 3-23, 4-7, 4-8, 4-12, 4-13, 4-14, 4-15, 4-16, 4-18, 4-19, 4-20, 10-10, 10-11, 10-12, 13-72, 15-22	22	13.3	
	货币补贴	1-8, 1-11, 3-14, 3-15, 4-5, 5-22, 5-23, 7-26, 7-27, 10-9, 14-38, 15-23, 16-2	13	7.9	
	实物补贴	11-6, 12-16	2	1.2	
	环境型	目标规划	1-1, 1-2, 1-3, 1-4, 1-5, 1-6, 1-7, 3-1, 4-1, 4-2, 8-1, 10-1, 12-1	13	7.9
	监督评估	1-19, 1-20, 3-4, 3-19, 3-24, 3-25, 10-3, 10-4, 10-14, 10-15, 12-4, 12-20, 12-22, 12-23, 12-24, 12-27, 15-7	17	10.3	
	法规管制	1-8, 1-9, 1-10, 3-14, 7-28, 10-13, 12-2, 12-26, 13-61, 13-65, 13-66	11	6.7	
	金融税收	3-6	1	0.6	

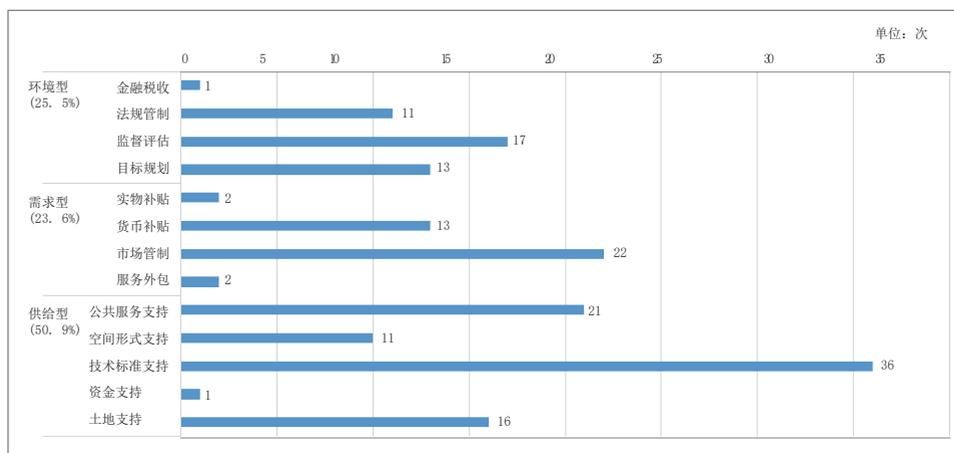


图2 深圳市创新型产业空间政策工具使用次数统计

实施目标、主要任务、发展规划和行动方案等，而管理办法类、实施细则类的政策文件则是具体的操作指引，这两大类文件分别占政策文本总量的12.5%与

87.5%。这表明深圳市在创新型产业空间这一领域更注重实操性政策的制定，这与空间是产业发展和城市经济的基础性支撑的定位是相符的。

3.2 政策关键词分析

研究运用GooSeeker软件对政策文本进行关键词提炼，生成了词语云，并结合关键词之间的共词矩阵图，进一步揭示这16项政策的侧重点及主要特征。在城市空间资源紧缺的情况下，深圳市创新型产业空间主要通过城市更新、旧工业区升级改造、将工业用地调整为新型产业用地等途径筹建，并针对创新型企业起步阶段资金薄弱、用地需求不确定等特征，实行“房地并举，优先供房”的供应策略，着重供应创新型产业用房，以适应企业的空间需求与资金水平；通过对工业楼宇分割转让、配建比例、容积率、建筑面积，以及城市工业区块线、土地使用权等的规范与明确，为创新型产业空间的市场化交易提供指引，防止因土地政策红利带来的市场寻租或投机行为；高新技术企业、科技企业和产业项目均是创新型产业空间的作用对象，相关政策通过对众创空间、科技企业孵化器、高新区、创客空间等空间形态进行规范，为创新型企业提供合适的发展空间。总体上看，深圳市创新型产业空间政策立足于城市空间现状及产业转型升级要求，为创新型产业提供具有针对性的空间形态、空间供给模式及市场指引。

3.3 基本政策工具维度分析

研究依据政策工具类属对已有的政策文本单元编码进行归类，得到表2的统计结果。为确保编码的准确性与可靠性，研究分别让两位编码者独立对选取的政策文本进行编码检验，如其编码结果与原有结果一致，则记为“1”，反之则标记为“0”，经统计，两次检验结果中标记为“1”的编码占全部编码的比例分别为82.4%和87.9%，编码结果可被接受。

从政策工具使用情况的统计结果看(图2)，深圳市综合运用了供给型、环境型、需求型3种政策工具，为创新型产业空间的发展提供多元的激励措施与管制。然而，3种政策工具类型的使用率存在明显的差异。其中，供给型政策工

具使用最多,使用率为50.9%;环境型与需求型政策工具使用率相近,分别是25.5%和23.6%。总体上呈现出以政府为主导的“自上而下”强效供给特征。

3.3.1 供给型政策工具使用泛滥

在供给型政策工具中,技术标准支持使用率最高(42.9%),其次是土地支持(19.0%)和公共服务支持(17.9%),这表明深圳市政府更倾向于采用技术标准、服务创新、土地供给等直接推动创新型产业空间发展的策略。在技术标准中,深圳市重点通过为创新型产业空间的筹建、建设、供给等环节提供标准化、规范化指引,以及增强土地供应的针对性、导向性,来明确和规范创新型产业整体供给机制等内容,推动创新型产业空间的优化发展。针对空间紧缺这一现状,深圳市政府在制定政策时从增量与存量两个方面保障创新型产业空间的供给:

一方面,优先保障创新型产业用地、用房的供给,通过配建、收购、整治统租,以及市场配置、政府补贴等方式,加大创新型产业用房筹集力度;另一方面,推动国有企业采用存量用地的利用、城市更新、整治统租等方式,加大创新型产业用房供应。同时,利用深圳市产业用地用房供需服务平台为创新型产业空间的信息公开、规范配置、全程监督及供需匹配等服务。对于创新型产业的新特点、新业态,以及不同生命周期的空间利用需求,深圳市政府通过空间形态支持这一政策工具给予一定的响应,明确创新型产业建筑形态要与产业类型、业态相匹配,提出创客空间、科技企业孵化器创新型产业空间要以“低成本、全方位、专业化、开放式”的空间形态满足初创企业的发展特点与业态需求。

3.3.2 需求型政策工具使用不足

需求型政策工具直接作用于市场要素,其所发挥的作用更加直接和有效^[20]。但深圳市却很少使用需求型政策工具。

物质空间的背后是资本与权力的交织,是多元主体的不断博弈与动态平衡过程^[21]。在创新型产业空间的发展中,

不能仅凭政府单方力量推动,而是要引入市场、社会的力量,形成多层次的参与体系。在创新型产业空间推出初期,由于工业用地改造升级特别是新型产业用地政策鼓励发展创新型产业空间,而这类空间具有较高的市场溢价和开发收益,导致大量房地产企业涌入该领域,出现将工业用地改造为商业用地或住宅用地等现象。因此,深圳市使用了较多的市场管制政策工具来规范市场秩序。自2016年起,深圳市发布多项政策强化市场监管,如严格控制产业准入与分割转让门槛,规范工业区的升级改造;严格控制将普通工业用地(M1)改为新型产业用地;禁止普通工业用地、新型产业用地建设类住宅化;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,降低利益主体的博弈空间。在对创新型产业空间需求的刺激与拉动方面,深圳市着重运用货币补贴政策工具,对于创新型产业空间的开发主体、创新型企业等,通过减免租售价格等形式降低空间开发与利用的成本。深圳市对于实物补贴与服务外包政策工具的应用较少,这说明其对创新型产业空间需求市场的激励手段较为单一。

3.3.3 环境型政策工具使用偏少

环境型政策工具是政府通过与公众、企业、社会组织等主体的互动,充分利用社会资源推动创新型产业空间的发展,它所产生的激励效用通常比供给型工具更加显著^[22]。从政策工具的使用率看,深圳市较少使用创新型产业空间环境型政策工具,其中监督评估政策工具使用率最高,达40.5%,目标规划和法规管制政策工具的使用率分别为31.0%和26.2%,金融税收政策工具的使用率仅为2.4%。

新型产业用地、创新型产业用房概念的提出,打破了以往国家规范类的工业用地性质及厂房的概念,也是工业用地向市场化方向发展的首创之举。深圳创新型产业空间政策在加快为创新型产业提供发展空间的同时,也推动了工业用地改造市场的繁荣。为有效遏制房地

产的投机行为,切实保障创新型产业发展空间,深圳市更注重监督评估政策工具的运用。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,加强对创新型产业空间的开发主体、管理主体和使用主体等的监管,建立起创新型产业空间“遴选—供应—监管”机制。深圳市对目标规划政策工具的重视,说明创新型产业空间政策对于创新型产业空间的总体规划与引导具有一定的持续性和前瞻性;而法规管制工具的频繁使用,说明深圳市十分重视对创新型产业空间相关法规、政策、制度制定的管制。

4 深圳市创新型产业空间政策优化建议

空间是产业发展的基础载体和生产要素,产业空间政策对于产业的孵化效率、产业累积、结构布局、产业规模及集聚效益等都有重要影响。深圳市创新型产业空间政策的出台缘于产业转型的迫切需求与土地资源的现实制约,其发展也伴随着土地政策与产业政策的不断修正和完善。因此,在对创新型产业空间政策进行评价与优化时,需要将其置于城市具体的发展需求之中。

深圳市是我国超大城市中行政空间最小的,其土地总面积仅为1997 km²,人口规模却达到了1302.66万(2018年常住人口)。根据《深圳市土地利用总体规划(2006—2020年)》,到2020年深圳市建设用地规模控制在976 km²,而在2013年深圳市建设用地规模就已逼近目标规模。此外,土地粗放利用、低效利用等问题也制约着深圳市产业空间的发展,全市范围内的土地虽然名义上全部收归国有,但是原村集体实际上仍然控制着大量“未征收、未转让”的土地,这些土地的总面积约为400 km²。在土地需求方面,深圳市以第二、第三产业为重,以高新技术产业为发展命脉的城市经济结构,急需为高新技术产业的发展腾出

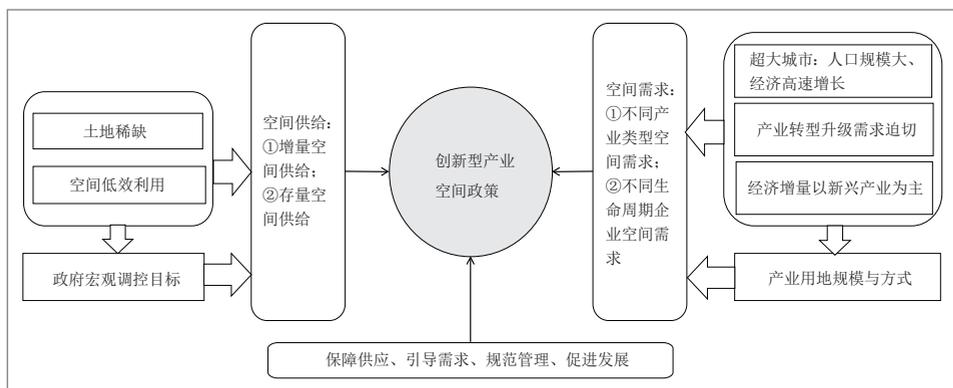


图3 深圳市创新型产业空间政策需求

足够的发展空间。与此同时，还需要通过一系列的监督、评估、纠错措施，规避资源倾斜政策中的种种寻租行为，使稀缺的土地资源能够真正用于城市产业发展^[23]。因此，基于深圳市自身的特点及其创新型产业空间政策的需求（图3），笔者提出4个方面的优化建议。

4.1 平衡政策工具结构

从统计结果看，深圳市目前对3种政策工具的应用处于一种不平衡的状态，更“偏爱”供给型政策工具。这是因为在创新型产业空间诞生初期，以供给侧为着力点给予其土地、空间形态、公共服务和资金等方面的支持，是推动创新型产业空间发展的必要路径；同时，空间是制约深圳市发展与产业转型升级的关键因素，增量空间不足、存量空间低效利用等问题会导致创新型产业发展空间十分稀缺。因此，从空间供给面入手破解创新型产业发展难题是必然的选择。但是，随着创新型产业空间的推广应用与深化发展，政策工具的着力点应该从供给面逐步延伸到环境面和需求面，三管齐下发挥政策“推动—拉动—影响”的综合作用。自2018年起，深圳市出台的工业区块线、规范产业用房租赁市场与租赁价格等政策，正是出于对需求型与环境型政策工具的重视。但整体上看，这两种政策工具的应用仍不充分。因此，在下一步的政策制定与优化中，应促进供给型、环境型和需求型政策工具的均衡应用，形成政策合力与制度保障，防

止因政策工具过于倾斜而导致作用失效或政策碎片化，并强化政策相关利益主体之间的协同效应^[22]。

4.2 推动供给型政策工具的合理搭配

深圳市高度城市化的城市特征、以新兴产业为主的产业结构，以及土地资源高度紧缺的空间制约，使得其创新型产业空间资源供给面临着巨大的挑战。从关键词云图看，深圳市颁布的创新型产业空间政策将创新型产业用房置于突出位置。这是因为，一方面处于起步发展阶段的创新型产业多为中小微企业，起步阶段竞争力弱、用地期限不确定、资金有限，创新型产业用房能够更好地满足其空间需求；另一方面深圳市土地资源有限，促使政府采用一系列优惠措施建立工业用地二次开发与集约节约利用机制，通过为创新型产业提供“保障房”的做法，促进了产业转型升级，缓解了城市产业空间不足的问题。

当前，深圳市创新型产业空间已具备一定规模，截至2019年12月底，深圳市创新型产业用房项目已达122个，共754.35万平方米；共出让创新型产业用地76宗，土地面积约为183.7万平方米，建筑面积约为1283.2万平方米。在后续的政策制定与优化中，应该更注重政策工具组合结构的合理搭配，推动产业空间的高质量供给。首先，应更多地使用空间形式支持、公共服务支持政策工具。创新型产业对空间的要求与传统产业有着较大差异，其对空间复合性、

多样性、灵活性的需求较高，不同类型的产业的空间需求也有着明显的差异^[16]。以空间为基础响应不同类型的创新型产业的发展需求，能够更好地推动产业转型升级。同时，依托现有的产业用地用房供需服务平台提供更全面、更优质的公共服务，提升产业空间的供给质量与规范管理。其次，应持续提供技术标准支持。现行的许多土地供应与管理政策难以适应创新型产业的发展，在政策上仍然需要进一步明确创新型产业空间的管理要点及前瞻性需求，为创新型产业的孵化、活化、可持续发展，以及营商环境的优化提供优质的空间响应。在此基础上，可综合运用土地、资金等要素为创新型产业空间的供给提供政策保障，构建科学的、具有前瞻性的创新型产业空间供给政策体系。

4.3 增强需求型政策工具的使用频率

一方面，需继续加强对市场主体行为的管制，完善创新型产业空间的准入与退出、流通与转让、运营与管理等管理机制，防止出现寻租行为。另一方面，运用货币补贴、实物补贴等政策工具，进一步降低创新型企业的空间成本。同时，增加服务外包政策工具的使用频率，即政府在创新型产业空间发展中发挥整体统筹与引导作用，将创新型产业空间的筹建、开发、运营和管理等环节中可委托给市场的相关业务进行外包，调动市场与社会利益集团的参与积极性，进一步激发市场活力，充分发挥市场各主体的专业优势。

4.4 提升环境型政策工具的辐射作用

供给型与需求型政策工具对于创新型产业空间的发展起直接作用，而环境型政策工具的合理运用则能够为其发展提供健康的环境，对创新型产业空间的发展起到潜移默化的影响与渗透作用^[20]。目前我国正处在从管理型政府向服务型政府转变的阶段，应合理运用环境型政策工具，充分发挥政府的整体引导与统筹作用。一是合理运用法规管制工具，细化政策内容，

提高政策的可实施性,充分发挥各部门的能动作用^[22];二是继续加强目标规划,确保创新型产业空间的建设和发展有科学性、持续性的指引,进一步细化阶段性目标,强化政策的执行力;三是强化监督评估政策工具的应用,规范创新型产业空间,为创新型产业空间全过程规范化运行提供良好指引;四是积极鼓励国企、民营企业和众创团体等参与到创新型产业空间的发展中,通过加大财政补贴、税收优惠力度等,提高多元社会主体的参与积极性。

5 结语

本文从政策工具视角对深圳市创新型产业空间政策进行整体梳理和量化分析,并提出政策优化的建议。总体上看,深圳市创新型产业空间政策工具结构呈现出以供给型政策工具为重的强效供给特征,对于环境型、需求型政策工具的应用不足。这与创新型产业空间的特征,以及深圳市自身的城市发展需求有关,但政策结构不平衡容易带来政策前瞻性不足或作用失效等弊端。近年来,深圳市正在努力克服这一弊端,更加重视环境型、需求型政策工具的运用。

从政策工具的视角看,创新型产业空间政策的制定、出台与城市经济结构和产业发展情况密不可分。只有当政策与其作用的环境、对象、目标取向(即政策作用的场域)互相匹配时,才能够被视为是有效的^[20]。深圳市产业转型升级的迫切需求与城市空间的极度紧缺是创新型产业空间政策出台的推动力,也是政策中凸显创新型产业用房的重要原因。目前,我国许多城市都在关注深圳市的创新型产业空间政策及其实践,它们在借鉴经验时,需要立足于各自的城市化水平、产业结构和社会经济等现实要素,分析自身对创新型产业空间政策的具体需求,才能够把握城市对于创新型产业空间政策的要求与侧重点,使得政策的选择与其作用场域相适应。此外,政策的制定与优化需加强政策工具选择的整

体性、系统性与协调性。针对创新型产业空间这一具体政策主体,在强调供给型政策工具的直接推动作用时,也不能忽视需求型政策工具的拉力作用与环境型政策工具的间接引导作用。■

[参考文献]

- [1] 童士善. 优化空间布局推动产业发展——关于优化衢江区产业空间布局的思考[J]. 浙江经济, 2006(9): 54-55.
- [2] Flanagan K, Uyarrae Laranja M. Reconceptualising the 'Policy Mix' for Innovation[J]. Research Policy, 2011(5): 702-713.
- [3] 黄萃, 任弢, 张剑. 政策文献量化研究: 公共政策研究的新方向[J]. 公共管理学报, 2015(2): 129-137.
- [4] McDonnell Elmorferf. Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments[J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987(2): 133-152.
- [5] Howlett M, Ramesh M, Perl A. Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems[M]. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- [6] Rothwell R, Zegveld W. An Assessment of Government Innovation Policies[J]. Review of Policy Research, 1984(3): 436-444.
- [7] 张秀妮. 量化分析: 政策文本研究的新方法[J]. 中共山西省委党校学报, 2019(3): 119-123.
- [8] 周楠. 天津科技创新政策文本量化分析——基于政策工具的视角[J]. 科技与经济, 2019(6): 31-35.
- [9] 曹慧琴, 张廷君. 福建省人才政策发展现状及问题分析——基于政策工具视角[J]. 福建师大福清分校学报, 2019(6): 82-90.
- [10] 刘贵文, 易志勇, 魏骊臻, 等. 基于政策工具视角的城市更新政策研究: 以深圳为例[J]. 城市发展研究, 2017(3): 47-53.
- [11] 国子健, 钟睿, 朱凯. 协同创新视角下的区域创新走廊——构建逻辑与要素配置[J]. 城市发展研究, 2020(2): 8-15.
- [12] 张惠璇, 刘青, 李贵才. “刚性·弹性·韧性”——深圳市创新型产业的空间规划演进与思考[J]. 国际城市规划, 2017(3): 130-136.
- [13] 邓仲良, 张可云. 产业—空间匹配问题

的研究回顾与最新进展[J]. 经济问题探索, 2017(11): 165-176.

- [14] 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.
- [15] 姚如青. 杭州: 新型产业用地政策创新[J]. 中国土地, 2017(6): 57-58.
- [16] 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, 2016.
- [17] 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.
- [18] 杨凯瑞, 何忍星, 钟书华. 政府支持创新创业发展政策文本量化研究(2003—2017年)——来自国务院及16部委的数据分析[J]. 科技进步与对策, 2019(15): 107-114.
- [19] 邱均平, 邹菲. 关于内容分析法的研究[J]. 中国图书馆学报, 2004(2): 14-19.
- [20] 黄新平, 黄萃, 苏竣. 基于政策工具的我国科技金融发展政策文本量化研究[J]. 情报杂志, 2020(1): 130-137.
- [21] 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.
- [22] 范丽莉, 唐珂. 基于政策工具的我国政府数据开放政策内容分析[J]. 情报杂志, 2019(1): 148-154.
- [23] 沈奕为. 土地市场公共政策体系的分析[J]. 广东青年干部学院学报, 2008(2): 42-47.

[收稿日期]2020-09-10