

深圳工业用地高质量管理的模式、原因与启示

□ 刘力兵, 岳 隼, 陈小祥, 刘荷蕾

【摘要】深圳作为改革开放的试验田,在体制机制改革中发挥了引领示范作用,其工业增加值居全国前列,这与其工业用地高质量管理密切相关。然而,深圳工业用地高质量管理不是一蹴而就的,而是随着城市发展与工业发展不断转型和调整的结果。文章梳理了深圳工业用地管理变迁的历程,分析了工业用地高质量管理形成的背景,深入剖析了工业用地高质量管理的模式及形成的原因,在此基础上总结深圳工业用地高质量管理的经验,以为各地工业用地高质量管理提供借鉴。

【关键词】工业用地; 高质量管理; 深圳

【文章编号】1006-0022(2021)21-0011-06 **【中图分类号】**TU984.13 **【文献标识码】**A

【引文格式】刘力兵, 岳隼, 陈小祥, 等. 深圳工业用地高质量管理的模式、原因与启示 [J]. 规划师, 2021(21): 11-16.

The Model, Cause, and Inspiration of High-quality Utilization and Management of Industrial Land in Shenzhen/
Liu Libing, Yue Juan, Chen Xiaoxiang, Liu Helei

【Abstract】 Shenzhen has played a leading role in institutional reform as the experimental city in China's early reform and opening up. Shenzhen ranks high its industrial added value nationwide, which is attributed to its high-quality management of industrial land in the continuous exploration and adjustment since it became a special economic zone. The paper reviews the evolution of industrial land management, analyzes the underlying reasons and models of high-quality management, and concludes its experience for other cities.

【Key words】 Industrial land, High-quality management, Shenzhen

0 引言

2017年以来,深圳经济总量位居全国大中城市第三位,位居粤港澳大湾区第一位,同时深圳工业增加值占全市国民生产总值的40%,工业用地占全市建设用地总面积的1/3。迫于产业发展需求和城市资源环境之间日益突出的矛盾,深圳工业用地发展在国内率先进入了一个“转型期”。随着粤港澳大湾区战略的提出,深圳工业用地的的发展也迎来了更多的机遇与挑战^[1]。近十年,深圳围绕存量产业用地发展、城市更新、土地整备、工业楼宇管理、工业区升级改造和工业项目建设用地控制等进行了突破性的改革,同时形成了比较完整的工业用地管理政策体系。深圳通过强化总量控制、创新利用方式、挖掘资源潜力、鼓励高强度开发和优化空间配置

等政策牵引促进工业用地的的发展,着力满足其新型产业和传统优势产业快速发展的需求。

深圳工业用地高质量管理不是一蹴而就的,是随着城市发展与工业发展不断转型和调整的结果。自深圳经济特区成立以来,其工业经历了五大发展阶段,这也是全球产业发展的必然规律。在此期间,深圳工业发展遇到的最大瓶颈为空间资源紧约束,2005年深圳全市现状城乡建设用地总规模为839 km²,而2020年规划城乡建设用地总规模为837 km²,几乎无新增建设用地可用。因此,在产业发展转型和土地空间约束的促力下,高质量管理是深圳工业用地发展的必然趋势。

在工业转型期间,深圳对土地管理政策进行不断调整和优化,使其充分与产业发展需求相匹配,形成了包括产业用地供应、城市更新、产业升级转型等内

【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, 通讯作者, 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。

刘荷蕾, 硕士, 工程师, 现任职于深圳市城市规划设计研究院。

容的具有深圳特色的高质量管理政策模式，为各地工业用地的高质量管理提供了丰富的实践经验。

1 深圳工业用地管理的背景

1.1 深圳工业发展史

随着城市的飞速发展，经济水平不断提升，城市不断转型，深圳工业也在不断升级，其工业发展与城市发展的关系密切。深圳工业发展经历了五大阶段，具体如下：

(1) 特区起步与工业化驱动阶段(1980~1985年)。

该阶段可以理解为“三来一补”的早期阶段，深圳经济特区刚刚成立，建成区面积仅为3.8 km²，在产业发展方面，其利用毗邻香港的区位优势发展经济，在特区优惠政策支持下，第三产业主要由贸易流通业主导，依附香港，以商品贸易为主。

(2) 快速工业化与“三来一补”企业发展阶段(1986~1994年)。

这一阶段，香港产业结构升级转型，以劳动密集型为主的制造业开始向深圳蛇口等地转移，同时国家明确了深圳发展外向型工业的方向，吸引了大量的“三来一补”企业发展工业，深圳形成了以电子、服装和轻纺等为主的劳动密集型产业。

(3) 产业升级转型与高新技术发展阶段(1995~2004年)。

这一阶段，原特区内停止登记“三来一补”企业，主导发展高新技术企业，同时建立高新园区作为发展高新技术企业的空间载体，华为、中兴、联通、四通等国内企业快速崛起；原特区内的劳动密集型企业开始向原特区外的宝安、龙岗转移，外资企业大量入驻，如富士康、IBM、希捷、惠普和三星等。

(4) 存量发展与自主创新阶段(2005~2013年)。

在国家倡导发展新兴产业的背景下，深圳开始鼓励发展生物、互联网、新能源、新材料、新一代信息技术和文化创意六大新兴产业，并制定配套政策，开始对原有的旧工业区进行升级改造，六大新兴产业呈现持续增长态势。

(5) 土地供给侧结构性改革与战略性新兴产业发展阶段(2014年至今)。

随着粤港澳大湾区产业分工的提出，深圳大量制造业外溢，开始主导发展战略性新兴产业和高端制造业，主要为新一代信息技术、高端装备制造、绿色低碳、生物医药、数字经济、新材料、海洋经济等战略性新兴产业、生产性现代服务业及优势传统产业。

1.2 深圳工业用地质量管理体系的形成

随着工业发展的不断变迁和转型，深圳工业用地管理政策也在不断调整和完善，与工业发展相匹配，形成了比较完善的工业用地质量管理体系。

在特区起步与工业化驱动阶段和快速工业化与“三来一补”企业发展阶段，为了支撑快速工业化，政府实施企业主导的“政企合一”发展模式，将土地成片划给国企，将规划、建设、管理、运营集于一体，逐渐在深圳上步、皇岗、蛇口、沙河形成了工业区，城市大力建设工业园区，该时期为深圳高新技术的发展奠定了坚实基础。

在产业升级转型与高新技术发展阶段，深圳市政府发布《关于进一步加强规划国土管理的决定》，对原特区内的土地完成了统一征转，由政府统一规划和管理，采用指导性和干预性的规划方法，引导原特区内的产业置换，促进园区高新技术制造企业的集中。原特区外开始承接原特区内转移的劳动密集型产业，原特区外的土地由原农村集体掌控，由个人自主建设村镇厂房，未通过政府批准而进行开发建设，因此形成了大量

的村镇工业区^[2]。

在存量发展与自主创新阶段，2005年深圳现状建设用地已经突破土地利用规划提出的建设用地规模，因此城市总体规划提出存量发展的思路，鼓励升级改造旧工业区，颁布了《关于工业区升级改造的若干意见》《深圳市城市更新办法》及实施细则等存量改造政策。同时，在新增产业用地供给方面，深圳从严供给，出台了《深圳市工业及其他产业用地使用权出让若干规定》，提高产业准入条件、实施弹性年期供给等，在此期间上步工业区、蛇口工业区、华侨城工业区等旧工业区开始实施升级改造。

在土地供给侧结构性改革与战略性新兴产业发展阶段，《深圳市城市规划设计与标准》中新增了“新型产业用地”(M0)类型，明确新型产业用地(M0)的相关控制标准和政策管理规定。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，以差异化供地、差异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^[3]；二是深圳市政府开始进行体制机制改革，实施强区“放权”，将产业用地供应、城市更新和土地整备“放权”到区层面，提升了产业用地供应的效率；三是出台鼓励产业发展的激励政策，如产业提容政策、产业发展导向地价优惠政策等。在产业政策的综合调控下，深圳出现了一批高质量的产业载体，如留仙洞总部基地、天安云谷和新桥东重点更新项目等，深圳工业用地真正进入了高质量管理的阶段。

2 深圳工业用地高质量管理的模式

深圳工业用地主要包括两种类型：普通工业用地(M1)和新型产业用地(M0)。普通工业用地(M1)以生产制造为主，建筑主导用途为厂房，主要作为生产空间

使用,如大型厂房和流水生产线,以生产加工、装配和企业所需生产设备为主,其他用途为仓库、小型商业、宿舍和公共配套等。新型产业用地(M0)以研发、创意、设计、中试、无污染生产为主,建筑主导用途为研发用房、无污染生产的厂房,主要作为研发或生产空间使用,如实验室、高新技术研发、定制化生产、研发办公服务及小型生产车间等,其他用途为商业、宿舍、公共配套等。在《深圳市城市规划与用地分类标准》中,普通工业用地(M1)和新型产业用地(M0)均为工业用地(M)大类下的中类。

深圳在不同工业发展阶段对用地的需求有所不同。在特区起步与工业化驱动阶段和快速工业化与“三来一补”企业发展阶段,主要由国企主导对工业用地进行成片开发,形成了大量的工业区,典型的工业区如蛇口工业区、上步工业区和天安旧工业区,工业用地容积率基本在1.0以下。在产业升级转型与高新技术发展阶段,深圳开始主导发展高新技术产业,建设了一批高新技术产业园区,典型的园区如华为工业园、中兴工业园和富士康工业园等,工业用地容积率为1.0~2.0。在存量发展与自主创新阶段,面对空间资源紧约束的情形,深圳开始对原有的旧工业区进行产业转型,典型案例如天安数码城等,工业用地容积率在6.0左右,这时研发办公业态类开始出现,然而规划用地管理政策尚未调整,虽然在规划用地性质上为普通工业用地(M1),但是实际用途却为研发办公。在土地供给侧结构性改革与战略性新兴产业发展阶段,深圳全面进入新型产业发展时期,其工业用地也开始进入精细化管理阶段,工业用地容积率为4.0~10.0,主要包括普通工业用地(M1)和新型产业用地(M0),同时形成了一批高质量产业载体,如万科云城、天安云谷等,这个阶段的工业用地政策是最成熟和最完善的,对各地的工业用地开发具有较强的



图1 新增用地供给产业发展平台类管理模式示意图

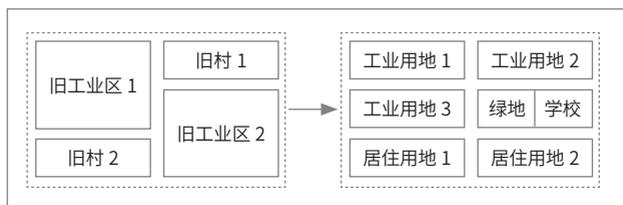


图2 城市更新改造前后对比图

借鉴意义。

深圳工业用地高质量管理的模式主要分为高质量产业发展平台类、产业项目类和产业提容类。其中,高质量产业发展平台类管理模式主要是指针对为企业提供生产或研发空间的产业园区,从空间上整合企业所需的生产研发、相关产业链、公共配套服务等多方的产业资源,形成高质量的产业载体;产业项目类管理模式主要是指以单个或多个产业项目为主体实施的土地供给,一般由政府主导实施;产业提容类管理模式是指政府为促进产业用地节约集约利用,拓展产业空间,并提出产业用地增加建筑面积的政策鼓励措施,该类型一般由原用地权利人自主实施。

2.1 高质量产业发展平台类管理模式

高质量产业发展平台类管理模式一般是由市场主导,市场化程度高是深圳城市快速发展的一大特色,政府为充分发挥市场化优势,通过市场主体对成片产业空间进行开发、建设、招商、运营和管理,打造了一批市场主导的高质量产业发展平台。结合土地供给方式,可将高质量产业发展平台类管理模式分为新增用地供给产业发展平台类、城市更新“工改工”产业发展平台类,其中后者是深圳打造高质量产业发展平台的主要手段。

(1) 新增用地供给产业发展平台类管理模式。

新增用地供给产业发展平台类管理模式以新型产业用地(M0)供应为主,由

市场主体对拿地或获取项目、投资建设、招商、运营的全流程进行管理,具体操作模式如下:

在土地出让方面,采用挂牌方式将工业用地1、工业用地2、工业用地3、工业用地4、公共绿地1、公共绿地2及连接各个地块的道路整体进行出让,同时限制竞买人资格及产业门槛,可明确移交政府一定比例的产业用房、绿地、道路及其他配建物业等(图1)。对于新增用地供给产业发展平台类管理模式,需考虑市场主体的合理利润和市场经营,在分割转让方面,一般允许50%的分割转让比例。

在规划设计方面,用地主导功能以产业用地为主,辅以商业、宿舍、公共配套,同时配套用房比例不超过总计容建筑面积的30%,容积率按照《深圳市城市规划标准和准则》和产业需求设定,由于该类型业态以研发办公为主,容积率在6.0以上。

在产业监管方面,一般对租售对象的产业类型、注册地、项目级别和企业认定情况等进行规定,由市场主体对入驻企业进行监管,同时解决的就业人口、产值、财政贡献等方面的实施成效需达到政府预期。

(2) 城市更新“工改工”产业发展平台类管理模式。

城市更新“工改工”产业发展平台类管理模式以市场主导的新型产业用地(M0)为主,该模式改造后容积率有一定提升,在业态方面以研发办公为主,根据企业需求,可以与居住、商业类混合

表 1 深圳工业用地高质量管理相关政策

政策类型	具体政策
产业用地供应	《关于优化空间资源配置促进产业转型升级的意见》《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)》《深圳市总部项目遴选及用地供应管理办法》《深圳市工业及其他产业用地供应管理办法》《深圳市地价测算规则》《深圳市扶持实体经济发展促进产业用地节约集约利用的管理规定》《深圳市工业楼宇及配套用房转让管理办法》
产业用地规划管理	《深圳市工业项目建设用地控制标准》《深圳市工业区块线管理办法》《深圳市规划和国土资源委员会关于进一步加强商业办公研发用房建筑设计管理工作的通知》《深圳市城市规划标准与准则》
产业发展	《深圳市产业指导目录》《深圳市产业结构调整优化和产业导向目录》(2016年修订)
城市更新	《深圳市城市更新条例》《深圳市城市更新办法》《深圳市城市更新办法实施细则》《关于加强和改进城市更新工作的暂行措施》《深圳市城市更新项目创新型产业用房配建规定》《深圳市城市更新单元规划容积率审查技术指引》
产业用房管理	《关于加快发展产业配套住房的实施意见(试行)》《深圳市工业楼宇转让管理办法(试行)》《深圳市创新型产业用房管理办法》

打造为产城综合体。城市更新“工改工”产业发展平台类管理模式的主要特点如下:

在城市更新项目立项方面,改造前现状主要为旧工业区,同时还夹杂着旧村,由市场主导划定拆除重建范围和城市更新单元范围,并将项目纳入城市更新计划(图2)。

在规划编制方面,由市场主导按照政府出台的规划编制指引编制城市更新单元规划,由政府进行规划审批,审批通过后纳入法定规划管理。规划中需明确规划功能、各项指标及各个专项研究,需重点明确移交政府的用地和用房,如公共配套用地、公共配套用房和政策性产业用房等。

在开发建设方面,由市场主体解决现状旧工业区、旧村安置问题,可进行实物安置或者货币补偿,补偿标准根据市场行情决定,由市场主体缴纳地价并进行开发建设等。

在产业运营方面,一般由实施主体或者产业运营商进行整体运营,主要包括园区主导产业类型、运营模式和运营服务支撑,同时产值、就业人口和税收等方面需达到政府预期。

2.2 产业项目类管理模式

深圳在土地供给侧结构性改革、推动高质量发展体制机制改革方面走在全国前列,从2007年起,深圳开始从严管理招拍挂产业用地,已经形成与产业生命周期相匹配的包括产业准入、土地出让、规划控制、产业监管、土地处置在内的工业用地管理链条,该类型包括了新型产业用地(M0)和普通工业用地(M1),具体特点如下:一是实施精准供应。通过区政府组织重大产业项目遴选,在产业类型、产业效益和固定资产投资等方面对企业提出更高的要求,精准实施土地供应,保证了土地的高效利用。二是创新土地出让方式。由于深圳的工业用地容积率较高,单个控规地块的开发量较大,远远超出企业的实际用地用房规模,为了促进土地集约节约利用,深圳采用联合体拿地或切分小地块的方式进行出让。其中,联合体拿地是指两家甚至更多企业联合进行竞拍土地,竞得土地后,共同委托一家开发公司进行开发建设,并采用抽签方式分配产业用房,而配套的商业、食堂、宿舍属于共有产权,需共同使用,该方式基本以新型产业用地(M0)为主。切分小地块出让是指将单个控规

工业用地地块切分成两个甚至更多个地块,并对切分后的小工业用地地块进行招拍挂。该类型以普通工业用地(M1)为主。

在开发建设方面,由于深圳土地资源有限,开发强度较高,普通工业用地(M1)的容积率一般为4.0左右,新型产业用地(M0)的容积率一般为6.0~10.0。新型产业用地(M0)以研发企业用地为主,因此在建筑形态上以办公为主,同时结合企业需求,适当建设一些研发、中试空间。而普通工业用地(M1)在满足生产功能企业需求的同时,需要实现土地的集约节约利用,这对工业建筑的设计提出了较高要求,可通过详细剖析企业的流水线生产和办公需求,将各个环节的需求与建筑设计的立体开发充分结合,一般在首层设置大型机器和仪器设备,二层设置中型机器和设备,三层及以上设置组装型生产工艺,将食堂和办公设置在一栋建筑,同时考虑柱距、消防、层高、电梯承重、防震、环境和航吊等重要工业建筑要素。

总体来看,相比传统的土地招拍挂,深圳对工业用地实施精准化供应,在产业遴选、土地出让方式、开发建设、产业监管等方面比其他经营性用地土地出让更加细化、定制化。

2.3 产业提容类管理模式

产业提容是深圳拓展产业空间的重要手段之一,深圳市政府出台《深圳市扶持实体经济发展促进产业节约集约利用的管理规定》提出已出让未建、已出让部分建设、已出让已建仍有剩余空地的均可按要求申请提高容积率。该类型适用于新型产业用地(M0)和普通工业用地(M1),具体特点如下:一是进行提容可行性研究,对于有提容可行性的园区,需明确提容后的建成效果、后续引入产业资源、呈现的社会经济效益及中长期规划;二是提容后需按规定办理规划、土地等方面的手续。

3 深圳工业用地高质量管理的原因剖析

3.1 深圳工业用地高质量管理是城市发展与产业变迁的必然结果

自深圳经济特区成立以来,城市与产业经历了五大发展阶段、四次转型发展,每次转型发展背后是城市快速发展和产业变迁的必然选择,在空间选择上体现为从标准化厂房、专业园区、高新技术园区到新兴产业空间高质量园区的转变,在管理模式上体现为从国企主导下的成片开发、政府统一管理、旧工业区升级改造到全链条工业用地管理的转变,从产业变迁到空间选择再到管理模式上的转变,推动了深圳工业用地管理的不断探索和尝试,这也是实现深圳工业用地高质量管理的必然过程。

3.2 深圳工业用地高质量管理是产业结构和发展导向作用的结果

深圳工业用地高质量管理重点体现在多种模式下的产业载体、精准化供应、精细化管理、集约节约利用等,根据《深圳市产业结构调整优化和产业导向目录》(2016年修订),深圳鼓励发展的产业主要包括生物产业、互联网产业、新材料产业、文化创意产业、新一代信息技术产业、节能环保产业、生命健康产业、海洋产业、航空航天产业、机器人和智能装备可穿戴设备产业、金融业、软件和信息技术服务业、先进制造业、优势传统产业,这些产业类型的需求与高质量管理的政策供给是相匹配的。

从产业发展结构来看,在粤港澳大湾区产业分工的背景下,深圳在产业链条选择方面更加侧重于科学研究、技术研发、渠道平台和管理服务,这些产业结构对于空间要素的需求则是高校、科研院所、实验室、研究中心、技术中心、零售空间和展览展示空间等。对于土地资源和生产成本要求极高的规模化生产,

深圳选取了占地面积较小、效益较好的传统优势制造业或高端制造业,这一类型企业在现有技术条件下,可实现工业用地的集约节约利用和高质量管理。

3.3 深圳工业用地高质量管理是产业政策实践与推动的结果

深圳工业用地高质量利用和管理的实现也与其完善的政策环境息息相关。深圳在产业用地供应、产业用地规划管理、产业发展、城市更新和产业用房管理等方面出台了一系列政策,构建了较为完善的政策体系(表1)。

总体来看,深圳工业用地高质量管理政策主要包括规划引导、新增供应、存量供应、产业提容4个方面。这些政策的制定和出台是推动深圳工业用地高质量管理的重要抓手。

(1) 规划引导。

工业用地的规划引导主要体现在两个方面:一是以《深圳市城市规划标准与准则》为主的规划控制措施;二是以《深圳市工业区块线管理办法》为主的工业用地管理引导措施。

《深圳市城市规划标准与准则》明确了普通工业用地(M1)和新型产业用地(M0)的容积率、兼容性和开发规模等。在容积率方面,明确了普通工业用地(M1)和新型产业用地(M0)的基准容积率,取消了容积率上限,体现了土地的高效利用;在兼容性方面,普通工业用地(M1)和新型产业用地(M0)内主导用途建筑面积与配套建筑面积的比例的确定充分考虑了企业的实际需求;在开发规模方面,对产业用地的地块规模做出了指引,体现了土地的节约集约利用。

《深圳市工业区块线管理办法》出台的目的是保障工业空间的规模,促进实体产业的转型及高质量发展,划定了工业区块线,总规模约为270 km²。深圳对工业区块线实施分级管理,其中一级工业区块线是为了保障城市长远发展而

确定的工业用地管理线,占总区块线面积的94%,原则上不得建设商品住宅和大型商业服务设施,除因公共服务设施、市政和交通基础设施(含轨道车辆段、停车场上盖开发)、绿地等公共利益需要,不得调整为其他用途,如必须调整,需占补平衡,并由市政府批准;二级工业区块线是为了稳定城市一定时期内的工业用地总规模、未来逐步引导转型的工业用地过渡线,范围内的工业用地在政策有效期内应予以保留,原则上不得作为其他用途,对于普通工业用地(M1)调整为新型产业用地(M0)的,需经产业部门批准^[4]。工业区块线的划定充分保护了实体产业,而实体产业是城市产业发展的基础和命脉,因此制定并出台工业区块线政策也是推动深圳工业用地高质量管理的重要方式之一。

(2) 新增供应。

深圳工业用地新增供应政策是按照全链条管理机制设计的,主要包括产业项目遴选、产业用地供应和产业发展监管。新增供应政策是深圳工业用地实施精细化管理、实现高质量管理的最直接的原因。

在产业项目遴选和产业用地供应阶段,由区政府组织产业遴选和用地供应。区政府在产业用地供需平台上公布产业用地供应计划,用地企业在产业用地供需平台进行用地需求申报,供需双方通过产业用地供需平台实现供需信息的共享。然后,区政府组织产业项目遴选工作,拟定土地供应方案,需要对土地供应方式、使用年期、出让底价和分割转让要求等内容进行明确。其中,在土地供应方式上,区分一般产业项目和重点产业项目。同时,结合分割转让情况、产业类型、产业发展导向、产业项目级别等情况进行地价调节,降低企业拿地成本,保障产业健康发展。

在产业发展监管阶段,用地单位竞得土地后,在签订土地供应合同之前需

与用地单位签订产业发展监管协议。区产业行政主管部门根据产业发展监管协议约定的内容，分别在项目建成投产、投产后的每隔5年、出让(租赁)年期届满前1年等阶段对产业发展监管协议约定事项的履行情况进行核查。若有违约情况，由区产业行政主管部门牵头，组织驻区规划国土、区市场质量监管、国税、地税、证监、信用监管等部门依法依规进行联合处置^[5]。

(3) 存量供应。

深圳工业用地的存量供给主要来自城市更新“工改工”项目，这类项目一般由市场主导，但其中的重点更新项目则由区政府主导。为了鼓励市场主体开展此类城市更新项目，在分割转让方面，可由实施主体根据政策自由选择分割转让类型，政府在进行城市更新项目地价评估时可按照0.15倍市场评估价的水平计收。

(4) 产业提容。

为了加快推进土地供给侧结构性改革、促进产业用地集约节约利用、拓展产业发展空间，深圳出台了《深圳市扶持实体经济发展促进产业节约集约利用的管理规定》，允许工业用地、物流仓储用地及包含以上两种功能的混合用地在维持原土地用途不变的前提下提高容积率。

4 深圳工业用地高质量管理的经验与启示

4.1 工业用地高质量管理应充分考虑产业变迁的影响

工业用地高质量管理应充分考虑产业变迁中的业态特征和空间需求变化。从深圳工业发展的五大阶段看，其工业用地高质量管理是随着产业变迁而逐渐形成的，因此不同阶段的产业发展特征、城市发展问题不同，相关政策也会被不断调整和优化，产业对空间的需求也会

发生变化。各地工业用地开发利用应充分结合当前的产业发展特征、土地利用问题和产业空间需求进行变革，政策借鉴要结合当地的产业特点，如对于一些重型汽车制造企业，不建议一味追求高容积率和高开发强度，而对于一些轻型工业，可选择性地进行工业上楼。

4.2 工业用地高质量管理需要土地、规划、产业政策的综合支撑

工业用地高质量管理需要土地、规划、产业等相关政策的综合支撑才能有效实施。其中，土地政策主要包括产业用地供应政策、更新改造政策等，同时配套不同模式下地价计收、分割转让和产权登记等优惠政策；规划政策主要包括产城融合规划机制、兼容配套与容积率控制机制、建筑形态要求等；产业政策主要包括有效的全链条管理机制，以及产业准入、开发、建设、招商和运营等相关政策，同时合理借助市场化手段来实施。

各个调控要素之间是相互联动和作用的，对产业用地的调控主要体现在“放”和“控”上。“放”是政府给予产业发展的政策支持，如降低地价、提升容积率和增加兼容配套等；“控”是政府为了充分发挥政策优惠作用、防止房地产问题的出现而给予的管控措施，如明确建筑形态、严格产业监管和土地处置等。从表面上来看，各地在政策制定过程中都会涉及各个调控要素，但是各个调控要素的调控力度、相互之间的作用要与产业发展的需求相匹配。

4.3 工业用地高质量管理应实施多样化供给模式

目前全国各地发展的产业类型多样，对空间需求也呈现出多样化特征，主要体现在研发、设计、试验、检测、生产、销售、展览、办公及相关配套等，传统的标准厂房很难承载当前的产业发展需

求，因此需在用地政策方面实施多样化供给模式。

一是开展定制化用地设计。偏生产型的产业由普通工业用地承载，偏研发办公的产业由研发用地承载，同时兼具生产功能和研发办公功能的产业，两种类型可进行融合，各地在政策借鉴时，可对现有用地分类进行完善和调整，明确主导用途、配套用途和地价计收等相关机制。

二是实施区别化供给模式。结合园区特色和产业发展，可将项目区分为产业项目类、产业平台类和产业配套完善类，为产业发展提供多样化的高质量产业空间载体。针对产业项目类，一般根据招商遴选的产业项目，实施精准化供给；对于产业平台类项目，一般由市场主体实施成片开发，可采用政府平台公司、产业地产商等模式；对于产业配套完善类项目，主要结合现有企业的实际需求，如对研发办公、配套等方面的需求，可在现有园区的基础上进行调整和完善。总体而言，政策的创新和调整一定要与当地的产业需求、产业环境充分结合。■

[参考文献]

- [1] 黄斐玫. 深圳市工业用地的变迁与未来[J]. 城乡建设, 2021(4): 10-13.
- [2] 曾钰桓. 深圳产业空间载体变迁与规划策略研究[D]. 大连: 大连理工大学, 2019.
- [3] 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.
- [4] 深圳市人民政府. 深圳市工业区块线管理办法[Z]. 2018.
- [5] 深圳市人民政府. 深圳市工业及其他产业用地供应管理办法[Z]. 2019.

[收稿日期] 2021-09-21