

本期主题：工业用地高质量利用与管理改革

【编者按】工业用地作为供给侧结构性改革的关键生产要素及实体经济的重要空间载体，在资源紧约束背景下，其利用与管理仍存在产业—用地配置结构不平衡、用地周期与产业发展周期不匹配、规划审批“两难”与规划实施潜在矛盾突出、管理机制有待完善等问题。如何创新工业用地管理模式，推动其高质量利用，成为急需探讨的一个重要话题。因此，本期“规划师论坛”栏目以“工业用地高质量利用与管理改革”为主题，选取武汉、深圳、沈阳、广州、赣州及苏南地区为典型案例，探讨工业用地高质量利用与管理的思路与具体路径，以飨读者。

基于全生命周期管理的武汉市新型工业用地政策研究

□ 刘 平

【摘 要】文章从理论认知的角度出发，对新型工业用地的基本概念、主要特征、政策调控框架等进行了梳理，以全国 10 余个主要城市的新型工业用地为样本，从基准地价、开发强度、配套比例、产权分割转让、绩效管理等方面剖析了新型工业用地政策的内容特征。在此基础上，文章以武汉市为例，从政策制定基础、主要问题方面对其现行新型工业用地政策进行了评估，并基于全生命周期理念，针对规划编制、土地批供、方案审批、产权登记和实施监管等不同阶段，按照“政策工具—调控要素—关键指标 / 目录清单”的政策调控框架研究拟定武汉市新型工业用地政策。

【关键词】新型工业用地；全生命周期；政策研究

【文章编号】1006-0022(2021)21-0005-06 【中图分类号】TU984.13 【文献标识码】A

【引文格式】刘平. 基于全生命周期管理的武汉市新型工业用地政策研究 [J]. 规划师, 2021(21): 5-10.

A Study on New Industrial Land Policy for Life Cycle Management, Wuhan/Liu Ping

[Abstract] The paper makes a theoretical review of the basic concepts, main characteristics, and policy regulation framework of new industrial land. With new industrial land examples from a dozen cities, this paper analyzes relevant policies from the aspects of benchmark land price, development intensity, supporting proportion, property right division and transfer, performance management and so on. It evaluates the current new industrial land policy in Wuhan from the basis and main problems of policy-making. Based on the life cycle of new industrial land including the stages of planning preparation, land approval, scheme approval, property right registration, and implementation supervision, the paper proposes new industrial land policy according to the policy regulation logical framework of "policy tools - regulation elements - key indicators / directory list".

[Key words] New industrial land, Life cycle, Policy research

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出，深入实施制造强国战略。在资源紧约束背景下，为推动制造业的高质量发展，需要进一步加强工业用地供给侧结构性改革，探索工业用地的高质量利用与管理改革。本文以武汉市为例，围绕创新工业用地分类、提高工业用地土地利用效率及探索制订新型工业用地政策等方面展开了研究。

1 新型工业用地的理论认识

1.1 “新型工业用地”的基本概念

“新型工业用地”概念的出现与地区产业结构升级紧密相关。在一个地区从工业化阶段迈入后工业化阶段后，传统制造业逐渐转向研发设计、中试测试和生产制造等在空间上高度融合的高端制造业，因此在

【作者简介】刘 平，武汉市规划研究院副院长。

工业用地分类上需要做出调整以适应新产业、新业态的发展需求。“新型产业用地”的概念最早出现于 20 世纪 90 年代初,这一时期新加坡、中国香港等发达地区进入了传统产业向高新产业转型的重要节点。在此背景下,新加坡提出“商业园用地”(Business Park,简称“BP”)的概念,此类用地是在新加坡一类工业用地(Business 1,简称“B1”)和二类工业用地(Business 2,简称“B2”)的基础上增设的,其与 B1、B2 用地最大的区别是生产无污染、环境优越、交通便利和配套完善,以吸引高端科技人才;中国香港提出“商贸混合地带”(Business Zone)的概念,可兼容无污染工业、商务办公、商贸等功能。

近年来,我国各大城市也相继出台了新型工业用地的相关政策。我国关于“新型工业用地”的概念提法较多,如深圳市、广州市、东莞市提出“新型工业用地”(M0);北京市、上海市提出“工业研发用地”(M4);惠州市提出“新型产业用地”(M+);福州市、威海市提出“创新性产业用地”(M创);南京市提出“生产研发用地”(M科)。总体来看,

大多数城市均在传统工业用地分类(M1、M2、M3)的基础上进行增补,新型工业用地(M0)的使用频次最高。从具体内涵来看,新型工业用地主要指融合研发、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。

1.2 对新型工业用地政策的基本认识

新型工业用地政策是落实产业转型、创新驱动战略的空间管控工具,是推动工业用地供给侧结构性改革和城市更新的重要抓手。新型工业用地政策的基本特征及政策红利主要体现在 3 个方面:

①低成本。在新型工业用地政策出台之前,科创类产业项目供地时用地性质以商服用地为主,各城市同地段商服用地地价一般是工业用地地价的 3~5 倍甚至更高,新型工业用地地价参照工业用地地价,将大大降低企业用地的成本,因此低成本是新型工业用地的核心政策红利。②功能混合。新产业、新业态具有研发、服务、制造各环节关联度高及多种用地类型混合布局的特点,相较于传统工业用地,新型工业用地提供了更高的配套设施用地比例,可更灵活地布局

宿舍、公寓和商业等配套设施,满足高端技术型人才对工作环境的多元化、个性化需求。③高开发强度。新型工业用地的容积率高于传统工业用地,接近商务办公用地的容积率,而更高的开发强度将提高企业开发建设的积极性,降低企业的用地成本,尤其将大大推动存量工业用地的更新改造,提高土地集约利用水平。

1.3 新型工业用地政策的调控框架

从政策调控框架来看,国内城市基本对新型工业用地建立了“政策工具—调控要素—关键指标/目录清单”的调控框架(表 1),通过各类政策工具的组合使用,对调控要素进行量化,实现新型工业用地政策的调控目标。政策工具主要包括用途管制、空间管制、土地管理、产权约束和运营治理 5 个方面。调控要素是政策工具的作用对象,其中用途管制包括用地性质、产业目录 2 个调控要素,空间管制包括开发强度、配套比例和建筑形态 3 个调控要素,土地管理包括供地方式、供地年限和地价基准 3 个调控要素,产权约束包括产权分割、自持要求 2 个调控要素,运营治理包括企业主体要求、投资要求、土地绩效、环保要求和社会效益 5 个调控要素。制定关键指标、目录清单是调控要素的定量或定性手段,主要采取指标管控和清单管控^[1]。以上调控框架是基于国内各城市新型工业用地政策调控框架的理论总结,也是一个开发式的调控框架,从政策工具到调控要素、关键指标/目录清单,可根据各地管理实际需要、产业发展阶段的变化进行调整^[2]。

2 国内各大城市新型工业用地政策的实践总结

基于新型工业用地政策调控框架的理论认知,本文选择北京市、上海市、

表 1 新型工业用地政策的调控框架

政策工具	调控要素	关键指标 / 目录清单
用途管制	用地性质	用地分类标准
	产业目录	产业准入目录
空间管制	开发强度	容积率、建筑密度、层高
	配套比例	用地兼容目录、配套用地面积比例、配套建筑面积比例
	建筑形态	标准层布局、套间大小
土地管理	供地方式	弹性出让、先租后让、短期租赁、长期租赁
	供地年限	出让年限、租赁年限
	地价基准	工业用地基准地价、商务办公用地基准地价
产权约束	产权分割	最先产权分割单元面积、产权分割比例
	自持要求	自持比例、自持年限
运营治理	企业主体要求	企业准入清单
	投资要求	地均投资强度、投产年限
	土地绩效	地均产值、地均税收
	环保要求	污水排放量、碳排放量、污染物排放量
	社会效益	就业岗位数量

杭州市、南京市、广州市、深圳市、东莞市、成都市等 10 余个全国不同区域的城市进行了实证研究,发现其政策内容具有以下特征。

2.1 新型工业用地基准地价介于工业用地与商务办公用地之间

在新型工业用地基准地价方面,我国尚未形成独立的定价机制,各城市主要以工业用地地价、商务办公用地地价为参考基准,配合使用可分割转让比例、出让 / 租赁年限、开发强度等影响因子进行修正调整。新型工业用地定价的参考基准主要有 3 种:一是仅以工业用地地价为参考基准,如杭州市、郑州市和济南市等;二是仅以商务办公用地地价为参考基准,如广州市、青岛市等;三是综合使用工业用地地价、商务办公用地地价作为参考基准,如上海市、深圳市、东莞市、福州市和成都市等。基于各城市新型工业用地定价模型进行理论测算,得出新型工业用地地价一般为同地段工业用地地价的 1.2 ~ 1.5 倍,济南市不低于 1.2 倍,郑州市、杭州市不低于 1.5 倍;同时,新型工业用地地价一般为同地段商务办公用地地价的 20% ~ 50%,广州市、青岛市为 20%,深圳市为 40%,成都市为 30%^[3]。

2.2 开发强度远高于传统工业用地,但各城市差异较大

根据国家标准《工业项目建设用地控制指标》,传统工业用地的容积率不低于 0.6,一般介于 1.0 ~ 2.0。在开发强度上,国内主要城市均采用容积率进行调控,实行容积率下限和容积率上限的“双管控”,通过容积率下限避免工业用地的低密度开发,浪费土地资源;通过容积率上限避免开发强度过高,保障与基础设施配套相吻合。各城市容积率下限的区间为 1.0 ~ 3.0,容积率上限的区间为 3.0 ~ 6.0(表 2),其中深圳市、

表 2 国内主要城市的新型工业用地容积率管控要求

城市	容积率下限	容积率上限
惠州市	3.0	—
东莞市	3.0	5.0
广州市	3.0	5.0
深圳市	3.0	6.0
上海市	3.0	5.0
杭州市	3.0	—
成都市	2.0	4.0
北京市	1.5	5.0
南京市	1.5	6.0
济南市	1.5	4.0
贵阳市	1.0	3.0

南京市将容积率上限提高至 6.0。新型工业用地的开发强度远高于传统工业用地,为新型产业集聚释放了政策红利,且容积率区间幅度较大,为新型产业发展预留了足够弹性^[4]。

2.3 配套设施比例大大突破传统工业用地配套用地面积比例不能超过 7%的限制

根据国家标准《工业项目建设用地控制指标》,传统工业用地配套用地面积比例不高于 7%,配套建筑面积比例不高于 15%。在配套设施比例上,国内主要城市多采用建筑面积进行调控,一般区间为 15% ~ 50%(表 3)。惠州市、东莞市最高,为 50%;南京市、杭州市、上海市、北京市最低,为 15%,与国家标准持平。此外,较多城市在国际标准基础上进行了上浮,调整至 20% ~ 30%。东莞市支持在新型产业用地基础上配置一定比例的配套型住宅,配套用房建筑面积不超过总建筑面积的 30%,配套型住宅建筑面积不高于总建筑面积的 20%。

2.4 产权分割转让更加灵活

允许分割转让或带附加条件的分割转让是新型工业用地的重要特征。国内

表 3 国内主要城市的新型工业用地配套设施比例管控要求

城市	配套用地面积比例 / %	配套建筑面积比例 / %
惠州市	—	50
东莞市	—	50
广州市	10	30
深圳市	—	30
绍兴市	—	25
成都市	—	20
北京市	—	15
上海市	10	15
杭州市	7	15
南京市	7	15

各主要城市主要通过自持比例或分割转让比例,分割转让最小单元面积进行调控,同时部分城市对受让人条件、自持年限和用地规模等进行了明确的规定,实现了精细化管理。各城市的分割转让比例一般不超过 50%,对于这一比例,广州市、杭州市和南京市为 50%,东莞市为 49%,上海市为 30%,成都市原则上不得分割转让。同时,郑州市、贵阳市的分割转让比例超过了 50%,其中郑州市的产业用房分割转让比例可达到 30%,其 30%的配套用房也可全部分割转让;贵阳市的产业用房分割转让比例可达到 80%。最小分割单元一般按幢、层、套计,一般最小分割面积为 300 ~ 2 000 m²^[5]。

2.5 更加重视土地绩效等运营监管

不少城市对新型工业用地的投资强度、地均年产值和地均年税收贡献等提出了约束指标。例如,关于投资强度,北京市的门槛值为 2 000 万元 / 亩,深圳市的门槛值为 1 300 万元 / 亩,广州市的门槛值为 1 200 万元 / 亩,珠海市、东莞市的门槛值为 600 万元 / 亩,杭州市的门槛值为 500 万元 / 亩,温州市门槛值为 450 万元 / 亩。投资强度的门槛值主要结合各城市的地价水平、产业结构、产业用地稀

缺程度等综合确定。同时,不同城市对投产年限、企业主体要求等设定了限制条件。以上约束指标、限制条件将纳入履约协议书,由企业向政府承诺兑现。企业向政府缴纳履约保证金是加强监管的重要手段,政府通过达产验收、年度验收等方式对企业进行考核评估,并根据考核结果决定是否退还或罚没履约保证金^[6]。

3 武汉市现行新型工业用地政策评估

3.1 新型工业用地政策制订的基础

近年来国务院、自然资源部陆续发布了关于探索建立新型工业用地的政策文件。2015年、2016年印发的《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地政策的意见》《产业用地政策实施工作指引》均鼓励地方对现行国家标准分类中没有明确定义的新产业、新业态类型进行补充研究,创新探索新型产业用地政策。2019年国务院印发的《关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》进一步提出,鼓励地方人民政府通过创新产业用地分类方式、鼓励土地混合使用等,满足国家级经济技术开发区的产业项目用地需求。

3.2 当前新型工业用地管理存在的主要问题

3.2.1 现行用地分类难以适应新型产业多元功能融合布局的需求

现行产业用地相关政策主要以《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137—2011)为基准,二产用地主要为工业用地(M),三产用地主要为商业服务业设施用地(B)、物流仓储用地(W)^[7]。随着我国产业的转型升级,传统工业单一的生产空间逐渐向新产业、新业态需求下的协同生产空间、组合生产空间等转变,涌现出了科技园区、高新技术产业园等新型产业空间。这些新型产业空间

融合了研发、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功能,难以直接划入现行用地分类中的工业用地(M)或商服用地(B)。

3.2.2 供地方式、年限、价格与新型工业用地企业的需求脱节,缺乏弹性安排

目前,武汉市工业用地的出让年限一般为50年,商服用地的出让年限为40年,受技术更新换代及市场需求变动等因素的影响,新型工业用地企业的生存周期与土地出让年限40~50年存在较大差距,当企业生存周期低于土地出让年限时,由于存量土地盘活政策存在较高门槛,将造成土地闲置,大大降低土地的利用效率。同时,目前武汉市工业用地的主要供应方式为出让,缺乏短期租赁等弹性安排,土地出让价格按50年计,相比短期租赁按5~10年计,将大大加大企业的用地成本。

3.2.3 现行工业配套设施比例不能适应新型产业对于产城融合发展的多元化需求

原国土资源部2008年印发的《工业项目建设用地控制指标》规定,行政办公及生活服务设施用地面积不得超过工业项目总用地面积的7%,同时禁止在工业地上建造成套住宅、专家楼、宾馆、招待所和培训中心等非生产性配套设施。过低的配套用房、用地面积比例和过严的用地兼容性,将导致工业园区的功能单一,产城严重分离,留不住高端人才,难以满足新产业、新业态的发展需求。

3.2.4 以传统工业用地供地的科创类项目产权分割转让难,用地性质调整需求大

目前,武汉市工业用地项目原则上禁止产权分割转让,但是新产业、新业态的企业规模呈现小型化趋势,不少项目由上下游企业协同出资建设,而各企业对拥有独立的产权有较强的诉求。因此,不少企业尝试通过调整用地性质来

实现产权的分割转让,将工业用地调整为商服用地。

4 武汉市新型工业用地政策探索

在学习借鉴国内大城市新型工业用地政策的基础上,为破解当前武汉市新型工业用地管理存在的用地分类不够精细、缺乏弹性安排、配套比例难突破和产权分割难等问题,基于全生命周期管理理念,武汉市研究提出了一整套贯穿规划管理各环节的政策文件。

4.1 全生命周期管理的总体要求

新型工业用地的出现是适应市场需求而进行工业用地供给侧结构性改革及工业用地精细化治理改革的结果。因此,亟需坚持全生命周期管理的理念,统筹规划编制、土地批供、方案审批、产权登记和实施监管等不同阶段,针对不同的管控要素,形成前后相互衔接的一体化的政策导向,全方位综合发力达到应有的政策目标,实现工业用地政策从平面管理转向立体治理,从规划管理转向空间治理^[8](表4)。

4.2 规划编制阶段:明确基本内涵,细化准入要求

4.2.1 明确基本内涵

自然资源部2019年印发的《产业用地政策实施工作指引》明确提出,对现行国家标准分类中没有明确定义的新产业、新业态类型,市、县自然资源主管部门可结合土地供应政策要求和当地产业发展的实际需要,与同级产业主管部门协商后提出规划用途的建议和意见。为打破现行用地分类难以适应新型产业融合发展需求的局面,武汉市提出在《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137—2011)的工业用地(M1、M2、M3)分类下,增设新型工业用地(M0),土地用途仍为工业用地。新型工业用地主要

指为适应创新型企业发展和创新人才的空间需求,用于融合研发、创意、设计、中试、检测、无污染生产等新型产业功能及其配套设施的用地。

4.2.2 细化准入要求

新型工业用地 (M0) 相较于传统工业用地 (M1、M2、M3), 具有低成本、高容积率、高配套设施比例、分割转让灵活等政策红利, 同时也易产生产业空心化的负面作用。因此, 武汉市对新型工业用地设置了准入要求及管控要求。一是在产业准入方面, 除了需满足研发、创意、设计、中试、检测、无污染生产等产业业态要求, 还需符合武汉市“965”现代产业体系 (即九大支柱产业、六大新兴产业、五大未来产业) 的发展需求。同时, 对项目预期固定资产投资强度、亩均税收设置了门槛条件, 不得低于全市新增工业用地“标准地”的控制性指标。二是在选址准入方面, 宜布局于产业集聚、交通便捷、配套完善的区域及城市重要的发展廊道上, 城市中心区域及其他对功能业态、建筑风貌有明确要求的区域原则上不安排。三是在主体准入方面, 开发主体及可分割用房的受让主体必须为在武汉市注册成立的独立法人, 且未列入失信联合惩戒黑名单。四是在新型工业用地总规模原则上不得超过各开发区控制性详细规划确定的工业用地总规模的10%。

4.3 土地批供阶段：进行弹性出让，按出让年限核减出让价格

4.3.1 进行弹性出让

目前, 国家政策规定工业用地的最高出让年限为 50 年, 一般情况下工业用地按照最高年限进行出让。根据相关研究, 工业用地项目的平均生存周期为 9 年。为提高工业用地的周转效率, 同时降低工业用地企业的成本, 武汉市提出新型工业用地采取长期租赁、先租后让、租让结合和弹性出让等多种方式供地,

表 4 武汉市新型工业用地全生命周期管理的政策框架

序号	管理阶段	管控要素	政策导向
1	规划编制	基本内涵 准入条件	1. 明确基本内涵 2. 细化准入要求
2	土地批供	供地方式 供应年限 供应价格	1. 分新供应、已供地两类明确差异化的供地方式 2. 按出让年限核减出让价格
3	方案审批	配套比例 开发强度	1. 提高配套用房面积比例 2. 提高开发强度
4	产权登记	分割转让	规范分割转让
5	实施监管	履约调控	加强履约监管

最低出让年限可降低至 20 年^[9]。已供地调整为新型工业用地的, 采取重新签订出让合同或者签订土地出让合同变更协议的方式, 出让年限可弹性设定为 20 ~ 50 年^[10]。

4.3.2 按出让年限核减出让价格

由于新型工业用地分类为新增用地类型, 国家层面暂未明确其地价定价规则。参照国内城市“新型产业用地基准地价介于工业用地与商务办公用地之间”的规律, 以同地段工业用地地价、办公用地地价为基准, 统筹考虑可分割比例、容积率两项因子进行综合确定。武汉市提出, 新供应的新型工业用地 (M0) 土地出让 (租赁) 价格为工业用地地价 + 办公用地地价的 15% × 可分割比例, 具体计算公式如下:

$$P=N\times[M/50+15\%\times(C\times S/40)\times(1+Q)]$$

公式 (1)

其中, P 为新型工业用地 (M0) 土地出让 (租赁) 价格; N 为新型工业用地 (M0) 土地出让 (租赁) 年限; M 为同地段的工业用地 50 年期市场评估价格; C 为同地段的办公用地 40 年期市场评估楼面地价; S 为该地块的总计容建筑面积; Q 为分割转让比例。

对于已供地调整为新型工业用地的, 项目开发主体须按新型工业用地的土地出让价格与原用地土地价格的差额补缴土地出让金。

4.4 方案审批阶段：提高配套用房面积比例，提高开发强度

4.4.1 提高配套用房面积比例

随着产业不断升级, 新产业、新业态高度依赖高端人才, 在空间上对配套设施、环境品质的诉求更高、更多元化, 更加注重规模更合理、类型更丰富、氛围更人文的配套设施体系建设。因此, 坚持以人文本、产城融合的理念, 通过高品质空间吸引创新人才等高端要素加快集聚为目标, 参照国内主要城市“新型工业用地配套建筑面积比例一般为 15%~50%”的标准, 武汉市突破传统工业用地配套用地面积比例不超过 7% 的限制, 提出配套用房建筑面积不大于总建筑面积的 30%, 配套用房主要指为满足职住平衡、新型工业配套等需求修建的食堂、超市、配套公寓及员工倒班房等服务功能用房。同时, 为了严防工业用地住宅化, 武汉市提出配套公寓及员工倒班房建筑面积不大于总建筑面积的 15%, 新型工业用地内禁止建设商品住宅, 只允许建设人才保障房和企业员工租赁住房。

4.4.2 提高开发强度

目前, 武汉市工业项目容积率原则上不低于 1.0、不高于工业建筑相关设计规范确定的容积率上限。新型工业一般不需要大尺度重型生产空间, 反而因科研设计用途比重高, 产品具有高附加值、

轻型化的特点,对建筑楼板承重荷载要求低,小尺度、标准化的轻型生产空间即可满足新型工业的发展需求。同时,新型工业对城市区位要求高,往往选址于城市产业集聚、交通便捷、配套完善的高价值区域。因此,从节约集约利用土地、提高土地产出绩效的角度,参照“国内城市新型工业用地容积率下限一般为1~3”的标准,武汉市将容积率的下限门槛从传统工业用地的1.0提高至2.0,引导新型工业立体化发展,鼓励上楼。

4.5 产权登记阶段:规范分割转让

允许分割转让是一把“双刃剑”,一方面可通过市场化手段实现工业用地的最优配置,降低开发企业的资金压力,鼓励工业项目的快速落地;另一方面存在工业项目地产化的倾向,如果企业拿地以赚取开发收益为目的,将与服务新产业、新业态的政策初衷背道而驰。杭州市、东莞市、郑州市等城市允许新型工业用地分割转让,但从分割转让比例、最小分割转让单元、受让人等方面设置了限制条件。武汉市借鉴以上城市的经验,为破解以传统工业用地供地的科创类项目产权分割转让难的问题,提出以下管控要求:一是设置分割转让比例上限,新型工业用地产业用房分割转让比例不超过产业用房总建筑面积的50%;二是明确最小分割转让单元,可以以幢、层、套(间)等固定界限为基本单元进行分割登记,产业用房分割转让建筑面积不得低于500 m²。三是设置受让人门槛,受让人应是独立法人单位,且符合新型工业用地产业类型、投资和产出指标等准入条件。

4.6 实施监管阶段:加强履约监管

更加重视土地绩效等运营监管是新型工业用地管理政策的突出特点。武汉市从规划编制、土地批供、方案审批、产权登记等不同阶段对新型工业用地项

目提出了不同的约束条件,然而如何监管是一个难题。虽然对于容积率、配套比例等约束条件可在竣工验收前进行监管核查,但是对于投资强度、产业准入条件等的监管却是一个长期的过程,需要在后续企业运营过程中进行不断评估检查。因此,武汉市提出用地企业在与政府签订国有建设用地使用权出让合同之前,先签订新型工业用地产业项目履约监管协议,内容包括产业准入条件、产业内容、建设时序、自持比例、投资强度、年产出比、税收贡献、节能环保、分割转让要求及相应的违约处置措施等相关条款。同时,要求用地企业按照土地出让价格的一定比例缴纳履约保证金,履约保证金采取分阶段(开工、竣工、投产等阶段)履约退还与违约罚没的方式进行管理。

5 结语

当前,全国各大城市进入了产业转型升级的攻坚期,土地要素的供给侧结构性改革成为重要的改革方向,在此背景下,各地相继出台了新型工业用地相关政策。本文围绕工业用地的高质量利用与管理改革,尝试构建了“政策工具—调控要素—关键指标/目录清单”的新型工业用地政策调控框架,并在研究总结各城市案例及剖析武汉市问题的基础上,基于全生命周期理念,从规划编制、土地批供、方案审批、产权登记、实施监管等不同阶段拟定了相关政策条文,主要内容包括明确新型工业用地的基本内涵,细化产业准入标准,分新供应、已供地两类明确差异化的供地方式,按出让年限核减出让价格,提高配套用房面积比例,提高开发强度,允许产权分割转让,以及加强履约监管等。

[参考文献]

[1] 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.

- [2] 卢弘昱,朱丽芳,闫岩,等.基于政策设计视角的新型产业用地规划研究[J].城市规划学刊,2020(5):39-46.
- [3] 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.
- [4] 顾岳汶,吕萍.产权博弈视角下存量低效工业用地更新机制研究——以深圳市新型产业用地改革为例[J].城市发展研究,2021(1):71-77.
- [5] 罗伟玲,赖雪梅,周玉.加强工业用地保护政策的供给——广东的探索与实践[J].中国土地,2020(6):34-36.
- [6] 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.
- [7] 刘贵利,朱波.新版《城市用地分类与规划建设用地标准》中“工业用地”标准修正研究[J].规划师,2012(2):29-33.
- [8] 郭林,林建伟.基于全生命周期管理的武汉市工业区块线政策研究[J].规划师,2021(8):44-49.
- [9] 宋蕾,顾岳汶,吕萍.深圳:产业供地政策的创新与实践[J].中国土地,2020(4):53-54.
- [10] 唐爽,张京祥,何鹤鸣,等.创新型经济发展导向的产业用地供给与治理研究——基于“人—产—城”特性转变的视角[J].城市规划,2021(6):74-83.

[收稿日期]2021-09-19;

[修回日期]2021-10-10