

# 存量时代下盘活低效产业空间的实施路径

——以深圳市龙华区为例

□ 淮文斌, 陈雪梅, 蒋真, 赖亚妮, 李恒盛, 郑伟臻

**【摘要】**深圳市在经历 40 余年的高速发展后已全面进入存量时代, 存在部分已不符合高质量发展新要求的低效产业空间亟待盘活。在 10 余年的探索与实践过程中, 深圳市逐步形成了土地整备利益统筹、“工改工”城市更新、产业空间提容和园区综合整治四大盘活低效产业空间的路径。文章首先分析了深圳市盘活低效产业空间的整体指引和详细路径, 并结合龙华区实践梳理整体层面的工业区分区, 分析四大路径在产业空间升级上的实施特点, 进而对深圳市的实践经验进行总结, 以期为其其他陆续步入存量开发时期的城市提供借鉴, 并为新一轮的产业升级发展提供支撑。

**【关键词】**低效产业空间; 实施路径; 土地整备利益统筹; 工改工; 深圳市

**【文章编号】**1006-0022(2022)11-0124-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**淮文斌, 陈雪梅, 蒋真, 等. 存量时代下盘活低效产业空间的实施路径——以深圳市龙华区为例[J]. 规划师, 2022(11): 124-131.

The Implementation Path of Revitalizing Inefficient Industrial Space: A Case Study in Longhua District of Shenzhen/  
Huai Wenbin, Chen Xuemei, Jiang Zhen, Lai Yani, Li Hengsheng, Zheng Weizhen

**【Abstract】** After more than 40 years of rapid development, Shenzhen has stepped into the era of urban regeneration. Some industrial spaces can no longer meet the new requirements for high-quality development, and the inefficient industrial spaces need to be revitalized. After over a decade of exploration and practice, Shenzhen has gradually developed four major paths: land reorganization, industrial areas transformation, increase in industrial plot ratio, and comprehensive renovation. Firstly, this paper analyzes the overall guidelines and detailed paths for revitalizing inefficient industrial space in Shenzhen; Then, combined with the practice in Longhua district, it sorts out the overall industrial zone divisions and analyzes the implementation characteristics of the four major paths for the upgrading of industrial space; Finally, it summarizes practical experiences of Shenzhen to provide reference for other cities and support a new round industrial development.

**【Key words】** Inefficient industrial space, Implementation path, Land reorganization, Industrial areas reformation, Shenzhen

## 0 引言

“十四五”时期, 我国将进入城镇化的中后期, 城镇化从高速度发展逐渐转变为高质量发展, 大量城市逐步进入存量发展时代。深圳市土地资源紧缺, 经过高速发展, 可利用的增量土地资源将消耗殆尽, 在国内率先进入存量发展阶段。产业用地作为深圳市快速城镇化建设的主要用地类型, 其面积一度占城市建设用地总面积的 1/3。在高质量发展要求和土地资源供

需矛盾日趋尖锐的现实情况下, 大量的低效产业空间亟需转型升级, 以促进空间利用更集约高效, 推动城市高质量可持续发展。

经过多年探索, 深圳市已经形成多样化的低效产业空间盘活路径。目前, 学界对城市更新的单项研究相对全面, 但缺乏针对盘活低效产业空间相关路径的系统性梳理。本文从整体层面指引、详细层面实施两方面整理深圳市盘活低效产业空间的实践经验, 以期为其其他陆续步入存量开发时期的城市提供参考与借鉴。

**【基金项目】** 广东省自然科学基金项目 (2022A1515011816)

**【作者简介】** 淮文斌, 注册城乡规划师, 深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司副总规划师、城市更新事业部一部经理。

陈雪梅, 通讯作者, 硕士, 深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司城市更新事业部一部主创设计师。

蒋真, 硕士, 深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司城市更新事业部一部设计师。

赖亚妮, 博士, 深圳大学建设管理与房地产系副教授、博士生导师。

李恒盛, 深圳市龙华区城市更新和土地整备局计划规划科负责人。

郑伟臻, 深圳市龙华区城市更新和土地整备局计划规划科科员。

## 1 深圳市低效产业空间发展背景

### 1.1 产业空间发展历程

深圳经济特区成立 40 余年, 产业发展基本实现 10 年一跨越, 产业空间建设逐步由不断扩大的增量建设向二次开发的存量建设转变, 已有多位学者研究其发展历程<sup>[1-3]</sup>, 并将发展历程分为四个阶段: 第一阶段(1980~1990 年), 深圳市主要进行“三来一补”组团化发展, 其工业用地面积不足 3 km<sup>2</sup>。第二阶段(1991~2000 年), 深圳市产业空间主要是为高新技术制造发展提供服务的专业化园区, 1994 年深圳市工业用地面积扩展至 82.3 km<sup>2</sup>。第三阶段(2001~2010 年), 工业用地向外转移扩散发展, 2010 年深圳市工业用地面积为 296.2 km<sup>2</sup>, 已经接近饱和。深圳市在这一阶段开始推行城市更新, 但主要在城中村进行改造, 针对工业区的改造较少。第四阶段(2011~2021 年), 深圳市主要开展存量产业转型升级, 工业用地面积于 2015 年达到峰值(316 km<sup>2</sup>), 大量“三来一补”企业面临产业转型升级, 城市的居住、配套等服务功能亟待完善, 早期低效利用的工业用地成为城市土地二次开发建设的核心资源。

### 1.2 产业空间发展问题

在经历产业的快速发展后, 基于产业高质量发展要求, 深圳市面临产业用地紧缺、传统制造业企业流失、产业空间利用低效等问题。

#### 1.2.1 产业用地紧缺, 空间供给不足

深圳市陆域面积为 1 997 km<sup>2</sup>, 近一半用地被划入基本生态控制线内, 可开发的总用地规模仅为 1 004 km<sup>2</sup>, 总用地规模小, 土地资源稀缺。深圳市现状工业用地面积为 221 km<sup>2</sup>, 远低于北京、上海、广州等城市, 产业用地总规模小。根据 2022 年国土空间规划统计数据, 深圳市可用于各类建设的增量用地总规模约为 80 km<sup>2</sup>, 占总用地规模的 8%, 可用于新增产业用地的空间十分有限。光

明区是深圳市增量用地相对较多的市辖区, 2016~2021 年其产业用地年供应量从 56 hm<sup>2</sup> 下降至 17.5 hm<sup>2</sup>, 平均每年下降 25%, 面对日趋旺盛的产业空间需求, 产业用地供给压力明显增大。

#### 1.2.2 租金成本高企, 传统制造业企业流失现象突出

据统计, 深圳市 80% 的中小企业生产用房以租赁为主, 租金、人工、材料等综合成本提升对其影响较大。近年来, 企业租金随房价上涨而不断攀升, 原特区外厂房租金年均增长 10%, 部分地区厂房租金年均上涨 17%, 2015~2019 年厂房租金占企业营收比重从 0.8% 上升到 1.9%。中小企业的营商成本不断提高, 周边城市以优惠政策吸引企业“择惠”搬迁。例如, 在临近深圳市的新建产业园——松湖智谷中, 有七成进驻企业来自深圳市。

#### 1.2.3 空间利用低效, 存量升级迫切

深圳市作为全国产业发展领先城市, 虽然土地利用效率高于全国平均水平, 但是与国外一些城市相比仍有较大差距。深圳市 2020 年工业用地地均产值为 43.4 亿元/平方公里, 明显低于 2007 年东京的 176 亿元/平方公里和 2019 年新加坡的 165 亿元/平方公里<sup>[4]</sup>。从工业用地的开发强度看, 深圳市现状工业用地平均容积率约为 1.3, 距离《深圳市城市规划标准与准则》规定的普通工业用地基准容积率 3.5 还有较大差距, 大量工业用地建设强度偏低, 土地集约利用不足, 利用效率较低, 亟需改造升级。

#### 1.2.4 产业空间以村属工业园为主, 难以满足产业需求

村属工业园是深圳市产业发展初期的历史产物, 在深圳市经济发展起步阶段中起到了不可或缺的作用。自深圳市进入“三来一补”阶段(即第一阶段)以来, 原农村集体自建或者以出租土地引入企业建设的厂房迅速沿主要道路铺开, 这些土地产权属于原农村集体经济组织的工业用地快速扩张。截至 2020 年, 深圳市原农村集体工业用地占比达 50% 以上。

村属工业园规模较小、分布散乱、形态老旧, 产业空间建设标准不高, 存在较多低层厂房和锌铁棚厂房。根据产业高质量发展要求, 新兴产业在厂房层高、标准层、荷载、配套等方面有更高的要求, 现有的产业空间难以满足新兴产业的空间需求。

### 1.3 盘活低效产业空间的意义

深圳市特有的土地结构和利用效率使得工业用地成为完善城市各项功能的核心空间资源, 盘活低效产业空间的重要性日益突出, 主要承担着两大使命。第一使命是产业升级, 这也是核心使命。深圳市作为经济特区, 要奋力解放和发展社会生产力, 大力推进科技创新, 产业是其核心命脉。盘活低效产业空间能够促进产业空间的升级、产业内涵的升级、就业人员的升级, 是深圳市在有限空间中进行科技创新与社会生产力提升的一次重要契机。第二使命是完善公共服务设施。在原特区外的部分地区, 由于配套设施的历史性缺口较大, 有大量法定图则规划的居住、教育、医疗、文体、商业、公园、道路等配套设施尚未建设, 城市的服务水平有待提升。因此, 低效工业园区改造之时, 也是规划得以实施、公共服务与居住设施得以完善之时。

## 2 深圳市盘活低效产业空间的路径

深圳市作为率先进入存量时代的城市, 对土地二次开发有较多探索, 目前在学术界已有较多学者对深圳市单一的低效产业空间盘活路径从政策、利益分配、土地利用等方面展开研究<sup>[1-6]</sup>, 但缺少针对低效产业空间盘活的系统梳理。鉴于产业在城市发展中的突出地位, 有必要就低效产业空间盘活的体系、路径、特点进行总结, 为未来相关实践提供有益借鉴。

深圳市从早期自下而上主导到现阶段加强自上而下引导的演变过程中, 已形成多样化的低效产业空间盘活路径,

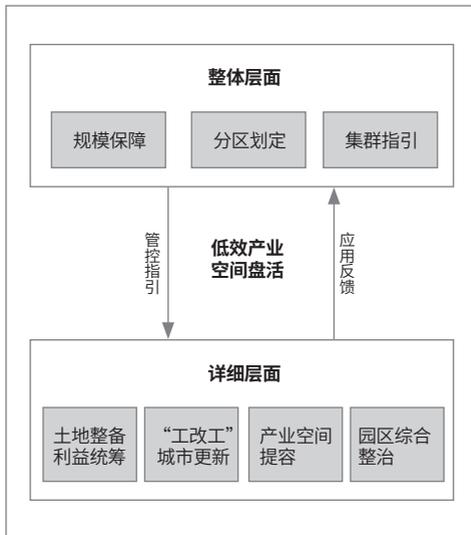


图1 低效产业空间盘活基本框架图

并有产业专项指引与之匹配。通过不断反馈调整，以规模指引、分区指引、集群指引为代表的整体指引逐渐成形。同时，在详细层面形成了土地整备利益统筹、“工改工”城市更新、产业空间提容、园区综合整治四条盘活低效产业空间的实施路径，各路径在应用上各有特点，彼此互为补充（图1）。

## 2.1 整体层面引导

整体层面的引导并非出现在土地二次开发之前，而是出现在存量升级的过程中，并根据产业发展的实际情况不断完善。目前，针对低效产业空间盘活的引导主要从规模、分区、集群三个角度展开。

### 2.1.1 规模保障

城市更新不仅可以解决土地历史遗留问题、完善城市服务、提升城市品质，还可以带来巨大的盈利，因而倍受政府和房地产市场的青睐，尤其是盈利较高的“工改商住”项目。然而，逐渐铺开城市更新对产业最直接的影响是用地规模的减少。因此，为了保障产业用地，深圳市于2018年出台了《深圳市工业区块线管理办法》（以下简称《办法》），成为深圳市在存量时代保障产业空间规模的标志。

(1) 稳定工业用地总规模，控制工业用地流失。

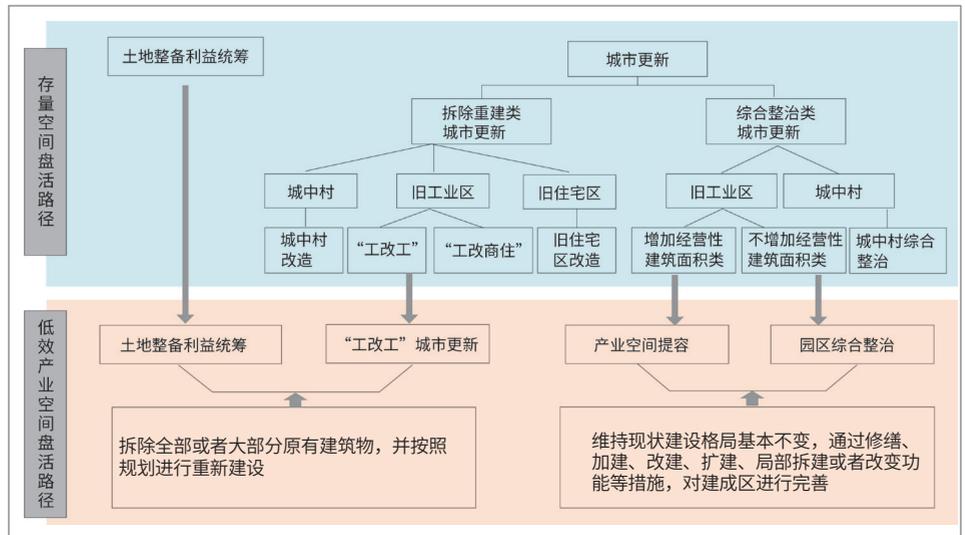


图2 深圳市存量盘活路径关系示意图

《办法》将面积为270 km<sup>2</sup>的工业区块范围界线作为工业用地底线，同时明确各工业区块线内的工业用地面积不得低于辖区区块线总用地面积的60%，单个区块线内的工业用地面积原则上不低于该区块总用地面积的60%<sup>[7]</sup>，实现对深圳市工业用地的规模管控。通过稳定工业用地的空间规模，减少因土地二次开发带来的工业用地流失和企业流失。

(2) 提高土地节约集约利用水平，“向上”拓展产业空间。

深圳市土地空间有限，工业用地在水平空间上的规模受限是深圳市目前也是未来相当长的一段时间内都面临的发展局限。因此，提高土地的集约节约利用水平，将产业空间由平面拓展转向竖向拓展，推行“工业上楼”成为深圳市的必然选择。《办法》提出在符合相关要求，满足消防、建筑结构安全的前提下，支持和鼓励部分先进制造业入驻高层工业楼宇。

(3) 线内保障产业发展，线外完善城市服务。

工业区承担着深圳市产业升级、完善配套设施与优化居住环境的重要使命，以工业区块线为分界线，线内和线外工业区分别承担不同的作用。《办法》明确规定工业区块线一级线内原则上不得建设商品住宅和大型商业服务业设施；工业区块线二级线不得用作其他非工业

用途”<sup>[7]</sup>。因此，在区块线以外，各类项目助推城市居住、商业、文化娱乐等配套服务的完善；在区块线以内，各类项目以保障产业空间的形式不断推动产业升级。

### 2.1.2 分区划定

随着土地二次开发的深入推进，更新成为普遍现象，一些制造业企业或萌发更新冲动或被动提前清退，难以安心生产，甚至出现产业流失，对实体经济造成一定冲击。为此，深圳市于2020年出台《关于加快打造高品质产业发展空间促进实体经济高质量发展的实施方案》，提出“双一百”（保留提升区面积为100 km<sup>2</sup>、整备改造区面积为100 km<sup>2</sup>）划定，保障基础制造空间，支持实体经济高质量发展。

(1) 从“稳经济”出发，突出保留提升区，严控产业流失。

深圳市将建设形态好、建筑质量高、占地规模较大的工业集中纳入保留提升区，予以长期锁定。“十四五”期间保留提升区原则上不得纳入拆除重建类城市更新单元计划和土地整备计划，从而抑制该区域出于利益目的进行拆除重建等行为，避免资源浪费和产业流失，以实现“稳企业、稳生产、稳经济”的目的。

(2) 从“谋发展”出发，开展连片整备改造，加大产业升级力度。

深圳市将规划主导功能为工业、现状产业发展滞后、合法用地比例较低、建

筑质量较差、开发强度较低、用地规模较大的集中连片区域整体纳入整备改造区范围，由政府主导、统筹、实施改造，提供较大规模的产业空间，“筑巢引凤”，为产业升级谋新出路，为城市发展谋新路径。

### 2.1.3 集群指引

深圳市在产业空间分布方面，除部分地区进行了明确的产业聚集引导，如高新区、总部基地、前海、空港等，其他地区的产业多是自下而上的聚集，在

空间与类型上受大型企业的分布影响较为明显。为了优化空间资源配置，深圳市以产业集群化发展为导向，于2022年提出打造二十大先进制造业园区，即打造一批特色鲜明、布局合理、承载力强的先进制造业园区。

二十大先进制造业园涉及规划用地面积约为300 km<sup>2</sup>，按照启动区、拓展区、储备区有计划释放工业用地面积约为60 km<sup>2</sup><sup>[8]</sup>。在产业方向上分别落实新

一代电子信息、数字与时尚、高端制造装备、绿色低碳、新材料、生物医药与健康、海洋经济等产业，加强同类型产业的空间聚集，完善产业集群生态七大战略性新兴产业，为深圳市构建现代产业体系形成产业发展态势。

## 2.2 详细层面实施路径

深圳市土地二次开发路径均可归为城市更新和土地整备利益统筹两种，依据

表1 深圳市低效产业空间盘活实施路径

	土地整备利益统筹	“工改工”城市更新	产业空间提容	园区综合整治
主要相关政策	《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》《深圳市土地整备利益统筹办法》(征求意见稿)	《深圳经济特区城市更新条例》《深圳市拆除重建类城市更新单元计划管理规定》《深圳市拆除重建类城市更新单元规划审批操作规则》《深圳市拆除重建类城市更新单元规划审批规定》《深圳市工业楼宇及配套用房转让管理办法》《深圳市拆除重建类城市更新单元规划容积率审查规定》《深圳市城市更新项目创新型产业用房配建规定》	《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》	《深圳市龙华区旧工业区整治提升暂行办法》、《福田区综合整治类旧工业区升级改造工作指引》(试行)、《深圳市综合整治类旧工业区升级改造操作规定》(征求意见稿)
申报主体	深圳市各区土地整备机构	一般城市更新单元：物业权利人或市场主体；重点城市更新单元：市、区人民政府相关部门	权利人	政府、权利人、受委托的市场主体
实施主体	土地整备利益统筹由政府实施。留用地通过协议方式出让后由继受单位或市场主体实施，移交政府的土地通过招拍挂出让后由市场主体实施	协议出让的市场主体	权利人或委托的市场主体	政府、权利人、委托的市场主体
规模要求	面积为3 000 m <sup>2</sup> 以上的集中成片的用地	一般城市更新单元：大于10 000 m <sup>2</sup> ；重点城市更新单元：位于福田区、罗湖区、南山区、盐田区的单元面积不小于15万平方米，位于其他区的单元面积不小于30万平方米	无	无
权属要求	无	一般城市更新单元：合法用地比例不低于60%；重点城市更新单元：合法用地比例不低于30%	已签订土地使用权出让合同或已办理不动产登记	合法用地比例不低于50%(各区不同)
建成年限要求	不少于15年	不少于15年	涉及拆除的不少于10年	不少于10年(各区不同)
适用范围	主要由集体经济组织掌握的低效旧工业区	合法权属比例高的低效旧工业区	已出让且不属于闲置土地的产业用地	建成10年以上的旧工业区
出资方	土地整备资金由政府出资，留用地开发由原农村集体经济组织继受单位或市场主体出资	市场主体	权利人	政府/市场主体
自用/转让要求	自用/整体转让/分割转让	自用/整体转让/分割转让	以自用为主	以自用为主
产业空间分配特点	20%~30%的用地出让给原农村集体经济组织继受单位或实施主体；70%~80%的用地移交政府，包括产业用地和公益类用地	70%~80%的用地出让给实施主体；20%~30%的用地移交政府，主要为公益类用地	贡献基准为新增建筑面积的15%；移交的公共利益用地面积不足贡献基准建筑面积折算的土地面积的，需补足至贡献基准；一般约85%的用地出让给权利人，约15%的用地移交给政府，主要为规划确定的公益类用地	用地均为原权利主体

不同现状用地、规划用地及相关应用条件逐步细分,可形成多种存量空间盘活路径(图2)。但因涉及的低效产业空间盘活路径的名称各不统一,本文结合具体实践与各区政策规定,将其统一梳理为土地整备利益统筹、“工改工”城市更新、产业空间提容、园区综合整治,并对其应用条件进行总结(表1)。

### 2.2.1 土地整备利益统筹

土地整备利益统筹是为保障重大产业、城市基础设施和公共服务设施等项目实施,以权益为核心,实现政府、不动产权益人、市场主体等多方共赢,推进存量低效用地盘活及国土空间提质增效的城市开发建设模式。前期实施由政府主导,对象主要是未完善征(转)地补偿手续用地、已征未完善出让手续用地、国有已出让用地等存量低效用地<sup>[9]</sup>。

在土地整备利益统筹项目实际推进过程中,项目实施范围内20%~30%的用地用于保障现状物业返迁及开发商可售物业,保证项目经济可行;70%~80%的用地移交政府,保证重大产业、重大设施等落实。土地整备利益统筹项目的实质是“以小博大”,以少量土地撬动连片低效存量用地转型升级,释放连片产业用地。深圳市依据“一平方公里以上、产业用地为主、空间集中连片”的原则,在全市范围内划定了33片(总用地面积为78 km<sup>2</sup>)较大面积的产业空间整备片区,并将其作为未来土地整备工作的重点。

### 2.2.2 “工改工”城市更新

深圳市“工改工”城市更新为狭义的“城市更新”,一般指通过拆除重建的方式进行的更新改造,将低效利用的旧工业区转型升级为含新型产业用地(M0)或普通工业用地(M1)的高品质新型产业园,包括重点更新单元和一般更新单元。目前,深圳市主要推进的是一般更新单元,其实施主体主要为物业权利人、具有房地产开发资质的企业等市场主体,更新对象主要为用地面积大于1万平方米、合法用地比例不低于60%的低效工业用地。

基于政策中规定的15%的基础移交率和法定图则中的配套设施要求,需要将实际推进的“工改工”城市更新项目范围内约30%的用地移交政府用于完善各类配套设施,约70%的用地协议出让给市场主体开发建设。截至2020年底,深圳市累计已批旧工业区更新项目320个,其中“工改工”城市更新项目34个<sup>[10]</sup>。

### 2.2.3 产业空间提容

产业空间提容一般指将工业用地、物流仓储用地以及包含前述功能的混合用地,通过新建、扩建、拆建及改建等方式,在维持原土地用途不变的情况下增加建筑面积而进行的容积调整,调整依据为《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》。产业空间提容的申报主体是产业用地权利人,对象是已签订土地使用权出让合同或已办理不动产登记且不属于闲置土地的产业用地。

产业空间提容通过降低成本和精简程序调动市场主体的积极性。在降低成本方面,对规定不得转让的工业厂房及设施不计收地价;在精简程序方面,缩短审批时间,一般在一年内完成调整审批程序。据统计,深圳市符合产业空间提容的产业用地面积为88 km<sup>2</sup>,若全部提容可增加1.6亿平方米产业空间。

### 2.2.4 园区综合整治

园区综合整治一般是以消除安全隐患、完善产业及配套功能、改善空间环境品质等为目的,在维持现状建设格局基本不变的前提下,采取改善交通、提升环境等措施对旧工业区进行重新完善的活动,在深圳市部分地区也称综合提升或提质增效。其核心内容是在不改变建筑主体结构和使用功能的前提下,可增加面积不超过现状建筑面积15%的电梯、连廊、楼梯等辅助性公用设施。根据《深圳经济特区城市更新条例》,可以适当简化综合整治相关程序,各区陆续出台相关操作指引。综合整治对象是建成超过一定年限且未纳入城市更新、土地整备五年专项规划及年度实施计划

范围的低效旧工业区。

## 3 深圳市龙华区盘活低效产业空间实践

上述路径在深圳市各区具体的实施与落实方式各有不同,需要在实践中结合不同需求,在基本框架的基础上进行创新探索。深圳市龙华区在开展相关工作时形成了符合自身产业发展需求的探索模式。

龙华区位于深圳市中轴北部,辖区面积为175 km<sup>2</sup>,早期以“两镇”格局发展,是深圳市的产业大区,目前正在全面打造“数字龙华、都市核心”。龙华区现状面临增量用地少、土地利用不足以及产业结构单一外向、效益不足等问题,盘活低效产业空间是当前产业发展的必然要求和根本出路。通过“工改工”城市更新、土地整备利益统筹等进行产业空间存量提升是龙华区实现可持续发展的重要路径。

在整体层面,龙华区于2019年开展了“旧工业区城市更新模式分区划定”研究(以下简称“分区划定”),获得深圳市局支持认可,率先探索“两个百平方公里级”高品质产业空间,推动形成全市“双一百”决策部署,对控制产业流失、保障企业生产、提振实体经济发展信心具有重要意义。

在详细层面,龙华区结合自身产业发展需求,通过灵活运用存量提升工具(土地整备利益统筹、“工改工”城市更新、产业空间提容、园区综合整治),匹配拟引入企业的空间需求,已经形成了自身的特点。

### 3.1 整体层面,以工业分区稳定产业发展

“分区划定”是龙华区为保障产业发展进行的首次产业空间整体性指引研究,结合工业区块线、城市更新土地整备五年计划、产业集群、规模以上企业等要素(图3),率先探索产业数据库建立、模式分类、升级策略、分区划定、单元

指引等内容(图4),具有一定的综合性和前瞻性,对其他存量地区产业空间的整体指引具有借鉴意义。

### 3.1.1 建立全面系统的工业区数据库

科学划分工业区分区,充分掌握工业现状情况是盘活低效产业空间的重要前提。“分区划定”基于对龙华区工业区进行全面系统的摸底,依托地理信息系统,全面系统建立龙华工业区数据库;将1022个工业园区的空间数据(园区范围、建设年限、建筑类型、建设强度、合法用地)、产业数据(经营方式、行业类型、企业类型、园区效益)、项目数据(更新整备项目的主体、类型、阶段、规划)等内容统一录入信息系统,为产业分析与决策提供重要基础。

### 3.1.2 契合整体产业格局的工业区分区

“分区划定”力求划定的科学性,在根据规模与划定原则确定分区的基础上,更强调与全区整体发展格局的契合。以保障优质企业集中分布板块以及改造区位重要、项目成熟、强度低、效益差的板块为核心思路,形成“1+2+3+N”的产业空间保留与改造格局(图5),明确1条龙华中轴和2个产业片区以改造为主,重点进行产业升级;明确3个产业片区以保留为主,保障产业发展基础;明确多个产业转型提升园区,为保留产业板块注入新动能。

“分区划定”基于整体产业保留与改造格局,将区位重要、项目成熟、强度低、效益差的工业区划为整备改造园区;将效益较好、产值高、位于非重点地区或无改造意向、改造条件不成熟的工业区划为保留提升园区;将保留必要性不强且近期暂无项目的工业区划入择机处理园区。同时,明确整备改造园区规模为13 km<sup>2</sup>,用于指导2020~2035年龙华区工业区的保留提升与更新改造工作;明确保留提升园区规模为15.5 km<sup>2</sup>,5年内不得纳入更新、整备计划范围(图6)。

### 3.1.3 多角度提出产业升级策略

为了更好地利用工业区分区实现龙华区产业发展的整体性目标,“分区划

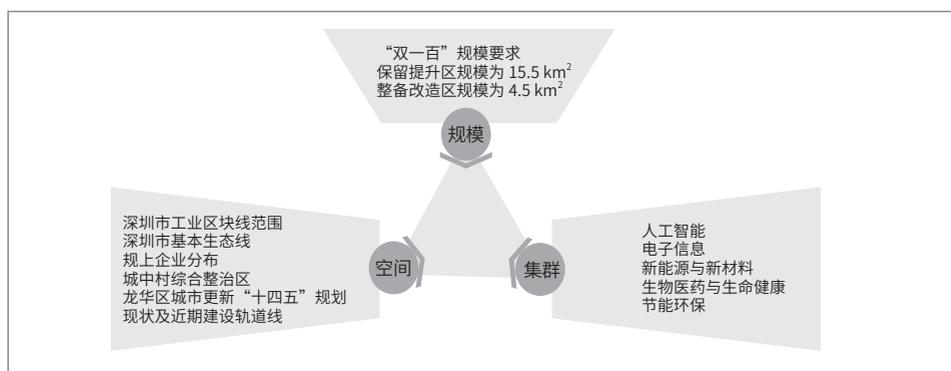


图3 深圳市龙华区工业区“分区划定”关键要素示意图

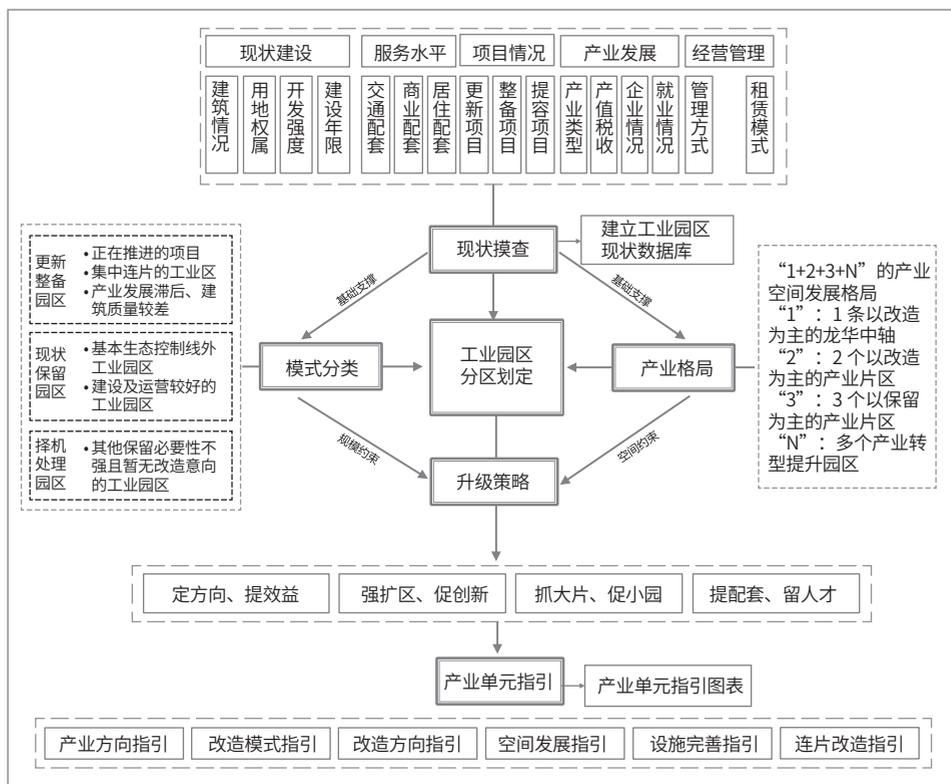


图4 深圳市龙华区工业区分区划定技术框架图



图5 龙华区产业空间保留与改造格局示意图

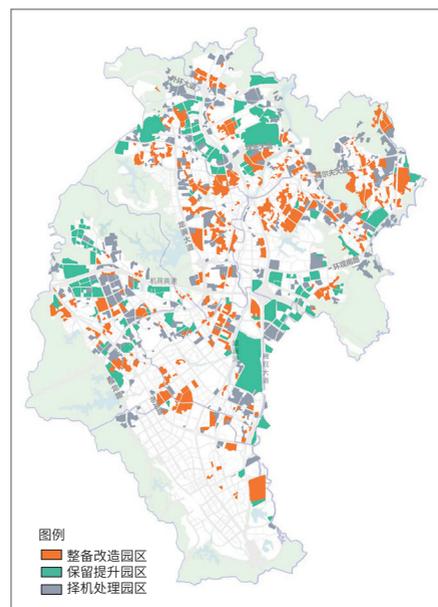


图6 龙华区工业区分区示意图

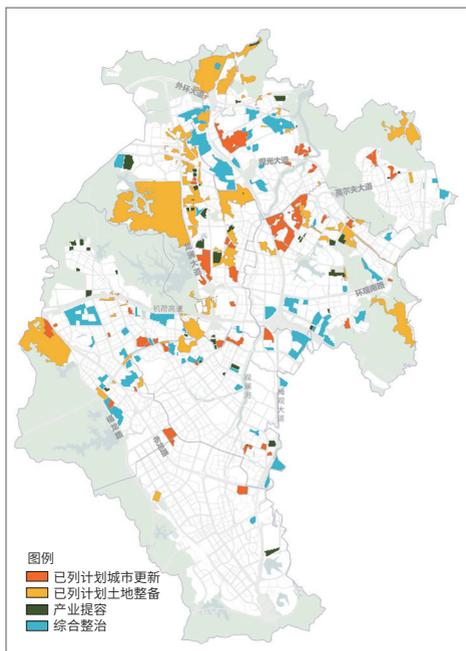


图7 龙华区不同实施路径的项目分布图

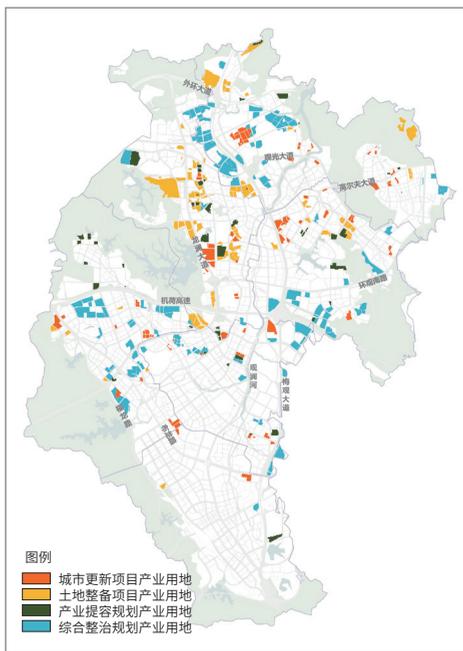


图8 龙华区不同实施路径提供产业空间分布图

定”结合保留提升园区、整备改造园区，从以下四个角度提出对应策略。

从产业角度提出“定方向、提效益”，明确发展方向、完善产业体系、引入新兴产业。在夯实龙华区生产制造能力的同时，从引领产业、支撑产业、新兴产业和服务产业四方面拓展产业链条，完善产业体系，围绕“数字龙华”构建多元的产业体系结构。

从创新发展角度提出“强扩区、促创新”，聚集高端创新资源，建立全链条综合创新服务体系。集中力量将高新区（龙华园区）打造为龙华区经济产业发展高端化的“发动机”，支撑产业从传统到新兴、从初级到高端的转型升级。

从项目抓手角度提出“抓大片、促小园”，重点打造连片整备改造区，全力推进产业升级。在每个产业板块划定至少一个连片改造园区或土地整备园区，以政府为主导，推动低效产业空间升级；以市场为主体推进工业区更新，以少聚多，鼓励各个街道、各个片区自发形成工业园区改造的新兴动力，持续推进工业区升级。

从产业配套角度提出“提配套、留人才”，完善产业及生活配套，让人才引得进、留得住。加大人才住房建设，

落实住房保障，实现人才与产业“同频共振”；加快轨道交通建设，提升片区通行水平，促进人才流动；弥补基础教育缺口，培育高等教育资源，营造高素质生活氛围，在吸引人才的同时培育专项人才。

### 3.1.4 面向实施的产业单元指引

“分区划定”创新性提出产业单元指引，以龙华区22个产业单元为对象，对其产业发展方向、保留范围、改造模式、改造方向、空间发展、设施完善、连片改造片区、重点推进项目、重点保留园区等内容进行引导，将分区划定、更新策略等相关内容细化分解至每个产业单元，引导产业升级相关工作有序推进。

## 3.2 多路径匹配产业需求空间

目前，龙华区主要通过整备、更新、提容和整治等多元化路径，盘活存量低效产业用地，实现产业空间供给与经济发展需求精准匹配，推动产业结构转型升级提速。龙华区现状工业用地面积约为36.3 km<sup>2</sup>，约60%为低效工业用地。通过对四类路径的潜在空间梳理发现（图7，图8），适宜通过土地整备利益统筹和“工改工”城市更新路径实现存量开发的低效产业用地最多，面积分别为521 hm<sup>2</sup>和614 hm<sup>2</sup>。由此可见，土地整

备利益统筹和“工改工”城市更新路径是低效产业空间存量升级的主要途径，产业空间提容和园区综合整治也在一定程度上发挥着产业升级的作用。

### 3.2.1 政府主导，以整备为抓手，为“头部企业”引入提供产业用地

龙华区通过在重点发展区域布局以产业为主导的集中连片土地整备利益统筹项目，率先创新“政府主导实施、利益统筹为主、国有企业运营、股份公司参与”的土地整备模式，以“大兵团”作战方式，加快重点产业片区的转型升级。截至2022年，龙华区列入土地整备利益统筹计划项目58个，其中以产业为主导的项目14个。由政府主动谋划的土地整备利益统筹项目具有推进速度快、供地规模大、用地集中连片的特点，便于为重大产业项目提供连片产业用地，吸引以用地需求为主的“头部企业”入驻，成为存量开发时期政府保障重大项目落地的重要抓手。因此，龙华区格外重视大片区的产业土地整备，在总结九龙山等项目的基础上，又连续开展了三轮大地块土地整备，总面积为11.4 km<sup>2</sup>，政府收储产业用地规模超过3.0 km<sup>2</sup>，引进了华为、美团、迈瑞、中光电等龙头企业。例如，梅观创新产业走廊福城观澜产业地块土地整备利益统筹项目用地规模为68.0 hm<sup>2</sup>，移交政府的产业用地规模为21.4 hm<sup>2</sup>，现已引入医疗龙头企业迈瑞，打造医疗器械标杆制造基地，真正实现了“项目等空间”到“空间等项目”的转变。目前，龙华区还在不断谋划大片区的产业整备项目，在高饱和建设的城区为“头部企业”腾出足够的产业用地，为龙华区引入新的发展引擎。

### 3.2.2 市场主导，以“工改工”城市更新为主，为中小企业引入提供产业空间

龙华区城市更新早期以城中村改造和“工改商住”类项目为主，“工改工”城市更新项目占比较低。事权下放后，龙华区不断加大产业升级的力度，“工改工”城市更新项目的占比也不断提高，

列入计划“工改工”城市更新项目用地占工改类用地的比重由事权下放前的22.5%提升至事权下放后的56.2%。截至2022年4月,龙华区已列入计划“工改工”(含综合改造)城市更新项目40个,总用地面积为334 hm<sup>2</sup>,其中已批复项目17个,拟拆除现状低效旧厂房面积约100万平方米,新建约350万平方米产业建筑。在“基础容积+转移容积+奖励容积”的计算规则下,“工改工”城市更新项目提供的工业用地容积率普遍较高,供应产业空间以工业上楼建筑为主,在市场主体开发建设后,最终以分割出售或租赁形式供给产业空间,吸纳的企业主要是需要高质量产业用房的高成长性中小企业。以竹园工业区更新项目为例,其在更新后建设为人才街区,占地面积为2.9 hm<sup>2</sup>,目标是打造人才/企业双向发展产业园区,产业空间以租售形式引入中小企业。

### 3.2.3 产业空间提容,为企业自用快速升级产业空间

产业空间提容的对象为合法用地,主要包括已批未建的产业用地。自2019年以来,深圳市通过产业提容路径办理规划容积调整的项目有13个,项目提容从申请至审批通过时间不超过一年。对拥有合法用地但早期批复或建设强度不高的企业而言,通过产业空间提容路径可以满足快速扩大产业空间的需求。由于产业空间提容后产业建筑出租比例原则上不超过新增建筑面积的20%,这类产业空间多为企业自用。以高登来恩地块产业空间提容为例,原宗地规模为10.9 hm<sup>2</sup>,经规划调整落实法定图则规划道路及部分公共服务设施用地后,产业用地规模明确为8.4 hm<sup>2</sup>,划分为4块宗地,容积率由1.44提升至4.76,增加建筑面积约23万平方米。

### 3.2.4 园区综合整治,低成本盘活升级存量产业空间

龙华区在“双一百”分区划定中明确将规模为15.5 km<sup>2</sup>的现状产业用地作为保留提升园区。经梳理,在保留提升

园区中建成10年以上且适用园区综合整治路径的用地规模为613 hm<sup>2</sup>。园区综合整治的主要方式为改善环境、完善产业配套,相较于其他路径,其优势是可以最低的成本在最短的时间提高园区建设品质,但因未显著增加建筑规模,直接产生的经济效益有限,加之申报条件限制,实际应用面并不广泛。目前龙华区已进行综合整治的园区有十余处。以龙华青年创业园为例,该园区原为百富汇工业园,建筑主要为5层厂房,原作为建材城使用。2019年,园区完成厂房外立面改造,加装电梯,加建立体停车场,由青创智园集团整体运营,打造为智慧园区、科技园区、文化园区,并作为科技企业孵化器和文化创意产业园,目前已有200多家企业入驻。

## 4 经验借鉴

深圳市作为全国率先迈入存量建设时代的典型城市,在盘活低效产业空间方面已探索并实践多年,对其他陆续步入存量开发的城市有以下借鉴之处。

(1) 多角度健全低效产业空间盘活的管理实施机制。

低效产业空间的盘活需要采用一套综合的管理实施机制,宏观层面主要体现在政府的统筹引导作用,可从规模、空间、时序、产业方向等方面进行多角度限定,确保产业空间升级的总体规模可控、空间分布合理、产业集群效益突出;中微观层面以多种路径予以支撑,确保不同类型的低效产业空间均可实现高质量产业的建设与落实。

(2) 发挥多主体特点,采用多种路径,合力盘活低效产业空间。

存量资源的盘活相较“白地”出让建设更复杂,涉及意愿征集、权属认定、规划审查、利益分配、拆迁谈判等事项,存在客观周期。为推进产业空间建设供应,应鼓励政府主体、市场主体、原业主共同参与。建议可结合地区土地与产业空间特点,为不同主体提供多类型路径,明确参与原则、方式、条件、利益分配和组织方

式,鼓励各主体间相互合作,以更大的力量推动低效产业空间盘活,确保产业空间供应在规模上充足、类型上匹配、时序上持续。

(3) 集中连片与点状盘活共同推进,提高整体效益。

根据城市低效产业空间的分布特点,低效产业空间盘活宜采用集中连片与点状盘活共同推进的方式。针对个别园区,以原业主自改、园区综合整治、产业空间提容等方式,局部盘活产业空间,应对局部产业问题与需求;针对成片低效片区,以政府主导推进集中连片土地整备利益统筹、城市更新单元的方式,整体盘活产业空间,引入“头部企业”,带动片区产业集群发展。■

## [参考文献]

- [1] 刘芳,刘成明,伍灵晶. 深圳市低效产业用地空间再拓展路径分析[J]. 规划师, 2021(12): 50-56.
- [2] 严若谷,周素红. 产业升级背景下的城市存量产业用地再开发问题与路径[J]. 上海城市规划, 2015(3): 20-24, 54.
- [3] 申恩平. 金融危机下的企业迁移行为[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2011.
- [4] 王鹏,单樑. 存量规划下的旧工业区再生——以深圳旧工业区城市更新为例[J]. 城市建筑, 2018(3): 62-65.
- [5] 郜昂,邹兵,刘成明. 由“单一”转向“复合”的深圳旧工业区更新模式探索[J]. 规划师, 2017(5): 114-119.
- [6] 丁晓欣,张继鹏,欧国良,等. 深圳市城市更新“工改工”项目开发的困境与路径分析[J]. 住宅与房地产, 2020(17): 67-73.
- [7] 深圳市人民政府. 深圳市工业区块线管理办法[S]. 2018.
- [8] 深圳市工业和信息化局,深圳市规划和自然资源局. 深圳市20大先进制造业园区空间布局规划[Z]. 2022.
- [9] 深圳市规划和自然资源局. 深圳市土地整备利益统筹办法(征求意见稿)[S]. 2022.
- [10] 深圳市城市更新和土地整备局. 深圳市城市更新和土地整备工作季报[R]. 2022.

[收稿日期] 2022-08-17