

面向新质生产力的新型产业用地制度创新与规划响应

周 敏, 申明豪, 林凯旋, 赵珈莹

【摘 要】新型产业用地是实现新质生产力发展的核心生产要素与空间载体, 其制度设计与空间规划是保障新型产业用地高效配置的治理手段。基于新质生产力、新型产业用地与国土空间规划的逻辑关联, 分析新质生产力背景下新型产业用地在土地供应、土地使用、土地产权与运营监管方面呈现的新特征; 运用政策文本分析方法对我国 50 个城市的 68 份相关政策文件进行量化研究, 从政策工具、政策主题及政策主体层面分析新型产业用地政策的制度供给现状。在此基础上, 提出面向新质生产力的新型产业用地制度创新建议与规划响应路径。在制度创新方面, 应重视政策工具的科学组合, 激励与约束并用; 紧密围绕新质产业需求, 优化政策主题设计; 依据政策主体发展方向, 因时因地调整政策重点。在空间规划方面, 规划编制应注重统筹空间规划引导; 规划实施应建立全生命周期的治理实施框架; 规划评估应构建定期评估与动态调整机制。

【关键词】国土空间规划; 新质生产力; 制度创新; 新型产业用地

【文章编号】1006-0022(2025)01-0016-10 **【中图分类号】**TU981、F301.24 **【文献标志码】**A

【引文格式】周敏, 申明豪, 林凯旋, 等. 面向新质生产力的新型产业用地制度创新与规划响应 [J]. 规划师, 2025(1): 16-25.

Institutional Innovation and Planning Response of New Industrial Land Towards New Quality Productivity/ZHOU Min, SHEN Minghao, LIN Kaixuan, ZHAO Jiaying

【Abstract】 New industrial land serves as a core production factor and spatial carrier for the development of new quality productivity. Institutional design and territorial spatial planning are governance tools to ensure the efficient allocation of new industrial land. Firstly, based on the logical relationship of new quality productivity, new industrial land and territorial spatial planning, the new characteristics for new industrial land under the background of new quality productivity are proposed in four aspects: land supply, land use, land property rights and operation supervision. Secondly, the Nvivo policy text analysis method is used to analyze 50 cities and 68 related policy documents in China, and the current situation of new industrial land use policy is analyzed from the three levels of policy tools, policy themes and policy subjects. Finally, some suggestions are proposed for institutional innovation and planning responses for new industrial land: policy tools including incentives and constraints shall be combined in institutional innovation; policy theme design shall focus on the needs of the new quality industry; policies need to be adjusted based on the direction of development of the main body of the policy; territorial spatial planning formulation should emphasize systematic and coordinated spatial guidance; planning implementation should establish a life-cycle governance framework; planning evaluation should incorporate regular assessment and adjustment mechanisms.

【Keywords】 territorial spatial planning; new quality productivity; institutional innovation; new industrial land

0 引言

当前,我国社会经济发展面临复杂多变的国际形势,加快发展新质生产力已成为中央政府经济工作的任务之首,并在生产实践与学术领域受到广泛关注和探讨^[1-2]。

新质生产力本质上仍属于古典经济学的生产力范畴^[1],强调关键和颠覆性技术的突破,以科技创新为主导,以全要素生产率大幅提升为核心标志。新型产业用地作为实现科技创新、助推生产力跃迁的核心生产要素,是新兴产业生产技术孵化的重要空间载体,也是新质

【基金项目】 国家自然科学基金项目 (51808366)、国家公派留学基金委项目 (CSC202308320262)、城乡规划学江苏高校优势学科建设工程四期建设项目 (2022—2025 年)

【作者简介】 周 敏, 苏州科技大学建筑与城市规划学院副教授, 英国剑桥大学访问学者。243517885@qq.com

申明豪, 苏州科技大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

林凯旋, 通信作者, 高级规划师, 北京清华同衡规划设计研究院有限公司长三角分公司常务副院长, 同济大学建筑与城市规划学院博士研究生。778119000@qq.com

赵珈莹, 苏州科技大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

生产力背景下国土空间治理的新对象之一^[3]。新型产业用地具有新业态、高强度、功能混合等特征,有助于提高土地使用效率、赋能产业转型升级、提升创新能力,契合新质生产力高科技、高效能、高质量的发展目标。同时,新质生产力通过生产要素的优化组合对新型产业用地政策供给与空间治理提出了新的要求。

国内有关新型产业用地的研究侧重以下内容:一是探讨新型产业用地的概念内涵,从存量工业用地更新角度对新型产业用地的发展路径与政策展开研究^[4];二是对于已制定新型产业用地相关政策的城市,从顶层设计、规划布局、项目建设、批后管理等方面进行比较分析^[5];三是以上海、深圳、武汉、西安、宁波等个案城市为研究对象^[6-10],提出新型产业用地规划策略与制度创新建议^[11]。一方面,新型产业用地政策已进入规范化的制度实践阶段,但仍存在政策重点失焦^[9]、规划顶层设计不足^[12]等问题;另一方面,由于新质生产力的提出,急需从制度设计、空间规划等层面对新型产业用地进行系统研究。

基于此,本文通过分析新质生产力背景下新型产业用地的需求趋向,运用Nvivo 政策文本分析方法对我国 50 个城市新型产业用地的政策供给现状进行系统梳理,并重点探讨新质生产力背景下新型产业用地的制度创新方向及空间规划响应策略,以期为新质生产力背景下新型产业用地的高效配置提供制度优化建议与规划指引。

1 新质生产力背景下新型产业用地的需求趋向

1.1 新质生产力、新型产业用地与国土空间规划的逻辑关系

2024 年政府工作报告提出“要大力推动现代化产业体系建设,加快发展新

质生产力”。作为我国创新驱动战略实施的核心发展动力,新质生产力将以新兴产业、未来产业主导形成的现代化产业体系为主要承载,通过推动技术、人才、劳动力、土地、管理等一系列生产要素的重新组合与持续优化,助力生产力跃迁,催生新产业、新模式与新动能。

新型产业用地作为新兴产业和未来产业的空间载体,是助推生产力跃迁的发展媒介,其供应、使用及运营监管等政策供给需匹配新质生产力发展导向下生产要素、生产资料及生产关系优化重组的新要求。从国土空间治理的角度看,政策设计与空间规划是新型产业用地的两大治理手段。根据已有研究与现行政策文本分析结果^[5, 8],目前我国大部分城市已搭建包括土地供应、土地使用、土地产权与运营监管等全过程的新型产业用地管理政策体系,制度内容不断完善。然而,依据新质生产力对新型产业用地提出的新要求,仍需进一步从制度层面创新相关政策设计,并通过空间规划治理的方

式保障新型产业用地的高效配置,以实现高科技、高效能、高质量的新质生产力发展目标(图 1)。

1.2 新型产业用地的新特征

1.2.1 土地供应:面向创新、关联服务的产业类型

随着数据、知识和创新能力等新型生产要素成为推动新质生产力发展的核心,新型产业用地涉及的产业类型将会出现新的变化,这也对土地供应管理提出了新的要求:①新兴产业、未来产业用地成为新质生产力下新型产业用地供给的主要类型(图 2),需采取先租后让、弹性年期等更加灵活的供应方式,满足企业快速扩张或调整的需求;需制定更精准的供应策略、更为严格的产业准入要求及全生命周期的管理策略,以保障相关产业的高技术与高附加值。②与制造业强相关、具有高附加值的生产性服务业将成为新质生产力的重要构成。相关数据显示,美国生产性服务业增加值

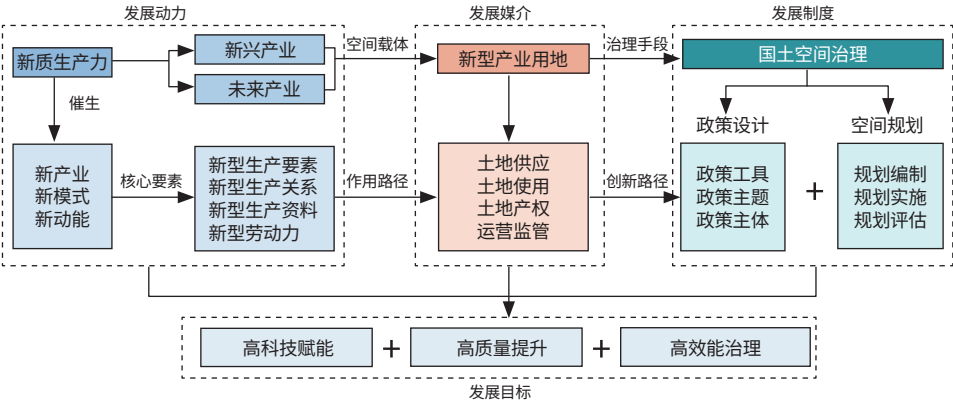


图 1 新质生产力、新型产业用地与国土空间规划关系分析框架

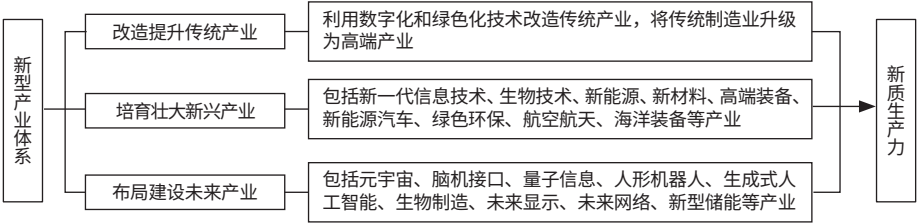


图 2 新型产业体系示意

资料来源:根据《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》相关政策文件绘制。

占 GDP 的 50% 以上, 欧盟国家生产性服务业增加值占 GDP 的 40% 左右。截至 2022 年底, 我国生产性服务业增加值占 GDP 的比重约为 17%^[2], 具有巨大的增长空间。因此, 围绕新制造、新服务的科技研发、生产服务等环节的空间需求将进一步增加, 需预留一定比例的弹性空间用于发展大科学装置、研发中心、实验室、技术孵化器等, 以快速响应创新产业和各服务环节的用地需求。

1.2.2 土地使用: 人本属性、高品质的功能配套

人才、环境的可持续发展以及经济和科技体制改革是发展新质生产力的关键要素^[2]。新质生产力将推动新型人才知识化、高端化发展, 而新型人才作为推动新质生产力发展的最活跃、最具决定意义的能动主体, 往往要求采取更为灵活的工作模式, 这就需要为其提供多功能的办公空间和灵活开放的社交场所, 如远程办公、共享办公、开放式办公等空间场所, 以支持其创新和协作。同时, 还应为新型人才提供高质量的创新支持环境, 如丰富的文化与社交设施、充足的公共空间、便捷的交通以及优质的居住、商业服务设施等, 以满足其工作和生活需求。这都对新型产业用地的使用提出了新的要求。因此, 新型产业用地规划需立足功能的混合利用及优质的公共环境设计, 准确响应年轻化、知识化与个性化的创新型人群的需求。

1.2.3 土地产权: 多元复杂、组织灵活的产权结构

新型产业用地具有可分割转让的属性, 部分地区新型产业用地的产业用房分割转让比例已高达 50%。以创新驱动为核心的新质生产力将推动新产业的领域划分更加细致, 由此产业组织也会随之进行深刻调整, 表现出创新密集、数字化驱动、跨领域融合等特点。在用地组织上, 新型产业用地将呈现出新的特

征: ①产业链、供应链的进一步分层细化对产业链的空间集聚与协同布局提出了更高要求, 新质生产力发展对土地功能混合与分割转让的需求会进一步扩大; ②新兴产业具有高度创新和跨界协作的特点, 在此基础上形成的跨企业、跨部门的产学研协同网络使得新型产业用地的空间设计需具备较高的共享性和灵活性, 以快速适应市场变化。因此, 依据新兴产业的新特点, 其所涉及的产权主体、关系将更多元复杂, 进而需要制定更为细致、灵活的市场化土地转让规则条件, 确保土地发展权交易过程的灵活性, 在兼顾转让效率的同时, 保障土地转让的可操作性与公平性。

1.2.4 运营监管: 刚弹并济、动态监管的治理需求

新型产业用地的使用管理需匹配新质生产模式的转变与存量土地更新的新要求, 实现空间资源高效配置的制度目标, 这也是实现国土空间全要素、全过程、全周期治理的必然要求。一方面, 新兴产业、未来产业具有产业规模小、成长速度快、附加产值高、融合程度深等特征, 生产企业面临快速变化的市场环境; 另一方面, 新型产业用地的分割转让虽在一定程度上促使中小企业快速进入园区, 但也带来了“碎片化”管理的问题, 同时新型产业用地低地价、高开发强度的特点也带来了“地产化”风险。因此, 在项目实施过程中需要建立更加完善的治理框架和监管机制, 对土地出让、开发、验收以及企业全周期发展过程实施动态跟踪与灵活监管, 确保新型产业用地的高效率配置和可持续发展。

2 我国新型产业用地的制度供给特征

本文以 2015 年发布的《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新

用地的意见》为起点, 搜集 2015—2024 年各省、自治区、直辖市发布的新型产业用地相关政策文件, 共涉及 20 个省、自治区、直辖市的 50 个城市、68 份文件。(表 1)。选用 Nvivo20 软件对政策文本进行编码分析^[5], 构建“工具—主题—主体”的三维分析框架(图 3), 即政策工具、政策主题及政策主体, 进而分析新型产业用地的政策供给特征。

2.1 政策工具特征: 权威工具使用较多, 且多为促进型工具

借鉴施耐德和英格拉姆的政策分析工具^[13], 结合新制度经济学理论^[14]将以下 5 个政策工具分为促进型和约束型 2 类, 以分析新型产业用地制度的作用特点。5 个政策工具的主要特点如下: ①权威工具主要依赖政府的强制性和规范性手段实施, 其中促进型工具常用“必须、依法”等词汇, 约束型工具多用“不得、不允许”等词汇; ②激励工具主要为个人或群体提供某些积极或消极的回报, 其中促进型工具常用“奖励、优惠”等词汇, 约束型工具多用“惩罚、责任追究”等词汇; ③能力建设工具旨在帮助个人或组织提高能力和效率, 其中促进型工具常用“提供平台、优化流程”等词汇, 约束型工具多用“监督机制、遴选机制”等词汇; ④符号与劝诫工具通常鼓励个人或组织采用、遵守某种行为或支持政策, 其中促进型工具常用“鼓励、支持”等词汇, 约束型工具多用“不建议”等词汇; ⑤学习工具旨在提供解决问题的依据以及探索新办法, 其中促进型工具常用“借鉴、参考”等词汇, 约束型工具多用“警示、避免”等词汇。

对 68 份政策文件进行编码, 共提炼出 2 040 个参考点。研究发现, 整体来看我国新型产业用地政策使用权威工具最多, 占比达 71.03%, 且多为促进型工具, 占比达 66.81%, 频繁使用“必须、按照”

表 1 政策文本名称 (部分)

地区	省、自治区、直辖市	年份	文件名称
东北地区	沈阳	2021	《沈阳市人民政府办公室转发市自然资源局关于支持创新型产业用地发展实施意见的通知》
	吉林	2022	《吉林市工业用地弹性出让实施办法》
	哈尔滨	2024	《哈尔滨新区深圳 (哈尔滨) 产业园区新型产业用地 (M0) 土地置换实施意见 (试行)》
东部地区	北京	2024	《关于推进新型产业用地打造北京城市副中心高质量新型产业空间的实施细则 (试行)》
	天津	2023	《关于支持新型产业用地高效复合利用办法》(2023 年修订稿)
	苏州	2021	《太仓市新型产业用地 (M0/Ma) 管理办法 (试行)》
		2023	《常熟市新型产业用地管理试行办法》
	南京	2015	《关于调整我市工业科研用地供应政策的通知》
		2023	《关于促进产业用地高质量利用的实施方案 (修订)》
	上海	2017	《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》
		2021	《关于加强上海市产业用地出让管理的若干规定》
	青岛	2020	《关于加强新型产业规划用地管理的通知 (试行)》
	杭州	2019	《杭州市人民政府办公厅关于进一步规范全市创新型产业用地管理的意见》
	宁波	2024	《甬江科创区创新型产业用地 (M0) 管理办法》
	深圳	2020	《深圳市工业楼宇及配套用房转让管理办法》
		2021	《深圳市创新型产业用房管理办法 (修订版)》
	东莞	2022	《东莞市新型产业用地 (M0) 管理办法 (修订)》
	广州	2020	《广州市新型产业用地 (M0) 准入退出实施指引 (试行)》
		2022	《广州市提高工业用地利用效率实施办法》
	福州	2017	《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)》
中部地区	郑州	2018	《郑州市人民政府关于高新技术产业开发区新型产业用地试点的实施意见》
		2021	《郑州市新型工业用地规划管理技术规定 (试行)》
	洛阳	2021	《关于新型产业用地管理的实施意见 (试行)》
	合肥	2016	《合肥市工业用地租让结合暂行规定》
		2023	《关于进一步规范产业用地出让管理的意见 (试行)》
	武汉	2020	《武汉市人民政府关于支持开发区新型工业用地 (M0) 发展的意见》
	长沙	2019	《长沙市规范工业地产发展管理办法》
西部地区	岳阳	2021	《中国 (湖南) 自由贸易试验区岳阳片区新型产业用地 (M0) 试点管理办法》
	重庆	2021	《关于加强中心城区新型产业用地 (M0) 管理的指导意见 (试行)》
	成都	2020	《成都市人民政府办公厅关于加强新型产业用地 (M0) 管理的指导意见》
	宜宾	2023	《宜宾市人民政府办公室关于加强中心城区新型产业用地 (M0) 管理的指导意见》
	昆明	2022	《昆明市人民政府办公室关于支持创新型产业用地发展的指导意见 (试行)》
	贵阳	2021	《贵阳国家高新区新型产业用地项目实施管理办法》
	广西	2023	《广西壮族自治区人民政府办公厅关于提高工业用地利用效率的指导意见》

等词汇；其次为能力建设工具，占比为 10.93%，其促进型与约束型工具使用较均衡，多使用“优化流程、建立制度”等词汇；符号与劝诫工具、激励工具占比分别为 7.3%、6.32%，前者主要为促进型工具，涉及词汇以“鼓励、引导”居多，后者主要为约束型工具，涉及词汇以“惩罚、处罚”居多；学习工具占比最少，仅为 4.41%，该类工具全部为促进型工具，频繁使用“参考、探索”等词汇，未使用约束型工具 (表 2)。

2.2 政策主题特征

基于新型产业用地供应—使用—利用—监督全周期的治理过程^[8]，结合政策文件内容列出 4 个“父节点”，即土地供应、土地使用、土地产权、运营监管；在此基础上，细化相关“子节点”“次节点”，共提炼出 1 680 个参考点。总体来看，土地供应、运营监管参考点的占比最大，分别为 32.62%、29.23%，说明土地前期供应及后期运营监管是新型产业用地制度内容的主体 (表 3)。

2.2.1 土地供应：灵活供地、双项准入

涉及土地供应的文件有 68 份，共提炼出 548 个参考点，占总参考点的 32.62%，包含供地管理、供地文件、用地准入 3 个“子节点” (表 4)。其中，供地管理参考点占土地供应参考点的比例为 70.62%，涉及的地价基准、供地规划要求、供地方式的参考点之和占供地管理参考点的比例超过 50%，是供地管理的关键环节。据文本分析，目前各城市尚未形成独立的基准地价定价机制，多是综合考虑开发强度、租赁年限、自持比例等因素确定地价，大体可分为综合计价、参照商办用地计价、参照工业用地计价 3 种计价方式。同时，各地采用较为灵活的供地方式：对于新增用地规定需采用公开“招拍挂”的形式出让，允许以先租后让、租让结合、弹性年期等方式供地；

对于存量用地调整类项目则普遍采用协议的方式出让，广州、东莞等城市甚至允许已取得建设用地使用权的集体建设用地申请调整为新型产业用地，并可对外租赁，但仅限集体经济组织自持用地。

用地准入参考点占土地供应参考点的比例为 23.72%，其中准入条件和准入主体的参考点之和占用地准入参考点的比例超过 65%。据文本分析，各城市普遍采用“产业+主体”双门槛准入条件，通过“标准制定—评估审核—项目确定”的流程，对产业类型和开发主体进行双项筛选。例如：苏州昆山要求入驻企业需符合国家高新技术企业认定标准，具有研发场地、研发设备、研发人员等资质；广州要求准入主体应为制造业、信息服务业、科技服务业、村集体改制、产业园区平台企业等。

2.2.2 土地使用：功能混合、增容开发

涉及土地使用的文件有 63 份，共提炼出 345 个参考点，占总参考点的 20.53%，包含开发管理、土地指标、用地管理 3 个“子节点”（表 5）。用地管理参考点占比最大，占土地使用参考点的 60.87%，其内的建设管理参考点占用地管理参考点的 47.14%，是关注的重点。这表明在新型产业用地开发过程中，政府更多对设计要求、建设进度等提出明确要求。

土地指标参考点占土地使用参考点的 21.74%，包括规划指标和用地兼容，二者的参考点分别占土地指标参考点的 70.67%、29.33%。相比普通工业用地对配套服务设施的严格限制，新型产业用地的配套设施建筑面积占比放宽至 30%，并允许建设宿舍、食堂等服务功能设施。同时，注重引导土地兼容复合利用，鼓励融入零售商业、住宿餐饮、商务金融等功能，推动相关区域功能从单一生产功能向综合功能转型。

开发管理参考点占土地使用参考点

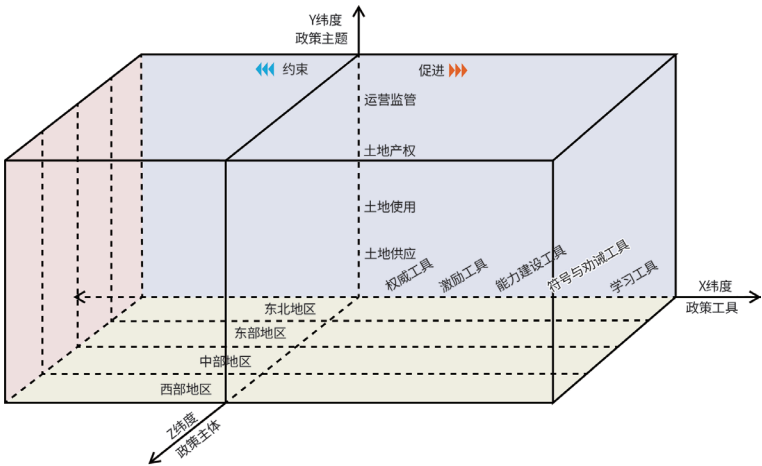


图 3 “工具—主题—主体”政策分析框架

表 2 政策工具编码分布一览

名称	促进型工具			约束型工具			合计	
	文件 / 个	参考点 / 个	参考点占比 / %	文件 / 个	参考点 / 个	参考点占比 / %	参考点 / 个	参考点总占比 / %
权威工具	68	993	68.53	66	456	31.47	1 449	71.03
激励工具	23	26	20.16	49	103	79.84	129	6.32
能力建设工具	49	108	48.43	54	115	51.57	223	10.93
符号与劝诫工具	48	146	97.99	3	3	2.01	149	7.30
学习工具	44	90	100.00	0	0	0.00	90	4.41
合计	68	1 363	66.81	66	677	33.19	2 040	100.00

表 3 政策主题编码

名称		文件 / 个	参考点 / 个	参考点占比 / %	名称		文件 / 个	参考点 / 个	参考点占比 / %
土地供应	供地管理	63	387	70.62	土地使用	开发管理	53	60	17.39
	供地文件	22	31	5.66		土地指标	50	75	21.74
	用地准入	51	130	23.72		用地管理	63	210	60.87
土地产权	产权分割	59	186	62.84	运营监管	监管考核	59	150	30.55
	抵押及质押	6	6	2.03		奖励与惩戒	47	97	19.75
	土地登记管理	36	61	20.61		土地运营	36	89	18.13
	自持要求	16	23	7.77		责任机制	48	155	31.57
	租售管理	10	20	6.75					

的 17.39%，其中开发强度参考点占开发管理参考点的 93.33%，是关注的重点。据文本分析，目前新型产业用地的容积率普遍设定在 1.5～5.0，包括下限控制和区间控制两种控制方式（图 4）。下限控制数值以 1.5、2.0、3.0 为主，如沈阳、

武汉、杭州等；区间控制上限数值以 4.0、5.0 为主，如成都、广州、上海等；深圳、南京等地的容积率上限甚至提高到 6.0。为匹配创新型产业用地高强度开发的市场需要，设置较大的容积率控制区间提高了土地发展权交易规则的弹性。

2.2.3 土地产权：有限分割、严格转让

涉及土地产权的文件有 59 份，共提炼出 296 个参考点，占总参考点的 17.62%，包含 5 个“子节点”，其中产权分割和土地登记管理参考点分别占土地产权参考点的 62.84%、20.61% (表 6)，说明政策文件更注重对产权转让规则以及土地登记制度的建立。

在产权分割中，分割转让要求是关注重点，其参考点占产权分割参考点的 62.37%，表明分割转让要求是新型产业用地实现分割转让的前提。各城市提出了分割转让的相关规定：天津、广州提出转让面积不可超过总建筑面积的 50%，可分割最小单元面积分别不得低于 300 m²、500 m²；上海提出园区平台、领军企业直接转让的比例分别不可超过可转让物业的 60%、40%；苏州太仓提出产业用房可分割转让比例最高不可超过地块总计容建筑面积的 70%，可分割最小单元单栋面积不小于 2 000 m²、单层面积不小于 300 m²，配套用房不能单独转让，且受让主体必须是上下游产业链中的工业企业或生产性服务企业，以保证创新产业的集聚和稳定。关于二次转让，东莞、珠海等城市通过增值收益分配机制设定更精细的规则，根据首次转让登记年限规定上缴政府的增值收益比例，如 3 年内需上缴 100%、3～5 年需上缴 50%、5 年以上需上缴 20%。

2.2.4 运营监管：目标考核、过程监管

涉及运营监管的文件有 62 份，共提炼出 491 个参考点，占总参考点的 29.23%，是除土地供应之外政策关注的另一重点，包括 4 个“子节点”，其中监管考核与责任机制的参考点占比最大，分别占运营监管参考点的 30.55%、31.57% (表 7)，这表明后期的监管考核以及各主体各部门之间的责任分工是保障新型产业用地可持续、高效率利用的关键。

表 4 土地供应编码

名称		文件 / 个	参考点 / 个	参考点占比 / %	名称		文件 / 个	参考点 / 个	参考点占比 / %
供地管理	地价基准	54	77	19.90	供地文件	供应方案	6	6	19.35
	供地程序	22	37	9.56	用地准入	合同管理	19	25	80.65
	供地方式	48	63	16.28		产业目录	12	13	10.00
	供地规划要求	41	69	17.83		准入程序	18	30	23.08
	供地年限	43	46	11.89		准入条件	39	47	36.15
	用地分类	33	44	11.37		准入主体	29	40	30.77
	用地规模	23	29	7.49					
	用地性质调整	18	22	5.68					

表 5 土地使用编码

名称		文件 / 个	参考点 / 个	参考点占比 / %	名称		文件 / 个	参考点 / 个	参考点占比 / %
开发管理	开发筹建形式	2	3	5.00	用地管理	产业发展	1	2	0.95
	开发强度	52	56	93.33		建设管理	51	99	47.14
	开发主体	1	1	1.67		实施范围	47	56	26.67
土地指标	规划指标	46	53	70.67		用地内涵	48	53	25.24
	用地兼容	19	22	29.33					

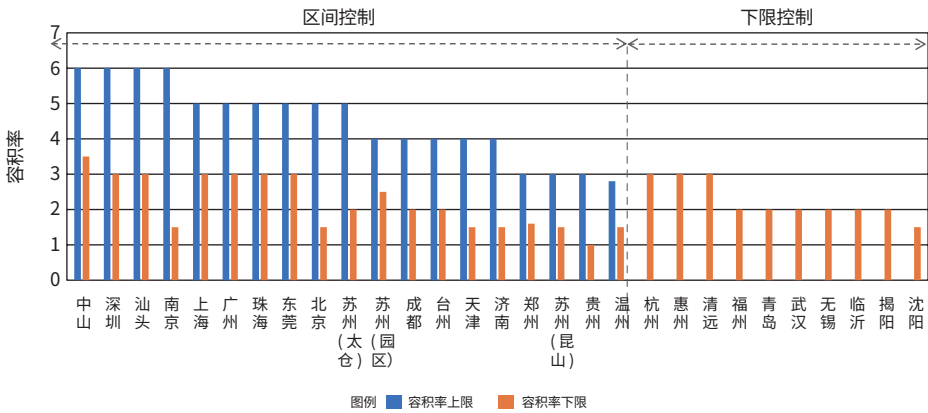


图 4 新型产业用地容积率控制指标

监管履约机制参考点占比最大，占监管考核参考点的 90.67%，涉及建立监管、遴选机制及实行履约管理等内容。各城市多通过项目监管协议和土地出让合同双契约的方式，确保新型产业用地的精准招商和全过程管理。例如，北京推行企业投资项目承诺制，将项目开工时间点、投产达产等阶段绩效指标、租赁准入要求、监管方式、违约处置、土地使用权退出要求等纳入监管协议。

在责任机制中，责任分工和主体责任是关键，参考点分别占责任机制参考点的 57.42%和 34.84%。例如，广州提出建立多部门合作机制，由市工业和信息化部门牵头，联合多部门指导各区、管委会开展产业监管工作。

2.3 政策主体特征

2.3.1 东部地区率先开展制度探索

从新型产业用地政策的实施主体来

看，新型产业用地政策的发布主要集中在东部地区，以广东、浙江、江苏居多，三者的政策文件之和占总数的48.5%，这与发达地区创新创业、产业转型升级的发展高需求有直接关系，如早在2014年深圳就率先发布《深圳市城市规划标准与准则》，开始了新型产业用地的制度探索；其次是中部地区，占16.2%；西部地区与东北地区相对较少。

2.3.2 不同区域存在差异性的政策供给

进一步分析各区域对于政策主题的关注重点，发现4大区域^①普遍关注土地供应，参考点占比均超过30%，其中西部地区的参考点占比接近40%，这表明各地区均将土地资源的有效供应作为促进新兴产业发展的核心。在西部地区与东北地区，后期运营监管也是关注的重点，参考点占比超过30%，这是由于土地资源有限且开发程度低，更加重视运营监管以确保土地高效利用。相比之下，中部地区则更侧重土地使用，参考点占比达25.75%，这是由于该地区城镇化正处于加速阶段，土地资源较为充足，更为关注如何规范土地开发使用。在4大区域中，东部地区在土地产权方面的参考点占比相对较大，主要是因其处在城镇化的后期阶段，更加重视产业细分与产业链布局，对分割转让、收益分配等提出更为精细的治理要求。见图5。

从政策工具发挥的制度作用来看，各地区均频繁使用权威工具（图6），但因不同地区的资源禀赋、产业发展阶段有所差异，政策工具的使用略有区别：东北地区、中部地区、西部地区使用能力建设工具相对东部地区较多，这是因为政策制定起步较晚，需要通过能力建设工具来更好地优化程序、建立制度等。同时，对东部地区典型城市进行重点分析，发现北京、上海对政策工具的使用较为均衡，广州、深圳、苏州的权威工具使用占比大，激励与学习工具使用均较少（图7）。

3 面向新质生产力的新型产业用地制度创新

3.1 重视政策工具的科学组合，激励与约束并用

政策工具的合理使用是凸显与增强制度作用的关键。通过以上研究发现，新型产业用地政策文件中权威工具的使用率高达70%，体现了政府实施政策的强有力度，但过度使用这一工具也有可

能会产生负面影响。因此，建议政府适当降低权威工具的使用频次，借鉴北京、上海等地的做法，适当提高其他政策工具的运用比例，从而增强政策组合的科学性，更好地发挥政策工具的作用。

当前的政策基本以“办法”“意见”“规定”“通知”等形式颁布执行，政策工具的使用以正向引导为主，且在运用过程中存在不同程度的偏向，这使得新型产业用地政策的执行效力不高、制度功

表6 土地产权编码

名称		文件 / 个	参考点 / 个	参考点 占比 / %	名称		文件 / 个	参考点 / 个	参考点 占比 / %
产权分割	产权分割比例	24	25	13.44	自持要求	自持比例	16	18	78.26
	分割转让要求	58	116	62.37		自持年限	5	5	21.74
	基本单元划分	38	38	20.43	租售管理	土地出租	8	9	45.00
	转让程序	7	7	3.76		土地售卖	6	10	50.00
抵押及质押		6	6	2.03	—		—	—	—
土地登记管理		36	61	20.61					

表7 运营监管编码

名称		文件 / 个	参考点 / 个	参考点 占比 / %	名称		文件 / 个	参考点 / 个	参考点 占比 / %
监管考核	监管履约机制	59	136	90.67	奖励与惩戒制度	奖励措施	7	7	7.22
	平台体系建设	11	14	9.33		违约处罚	47	90	92.78
土地运营	环保要求	3	3	3.37	责任机制	宣传公示	7	10	6.45
	土地绩效贡献	11	17	19.10		责任分工	42	89	57.42
	土地利用管理	28	69	77.53		政策衔接	1	2	1.29
						主体责任	30	54	34.84

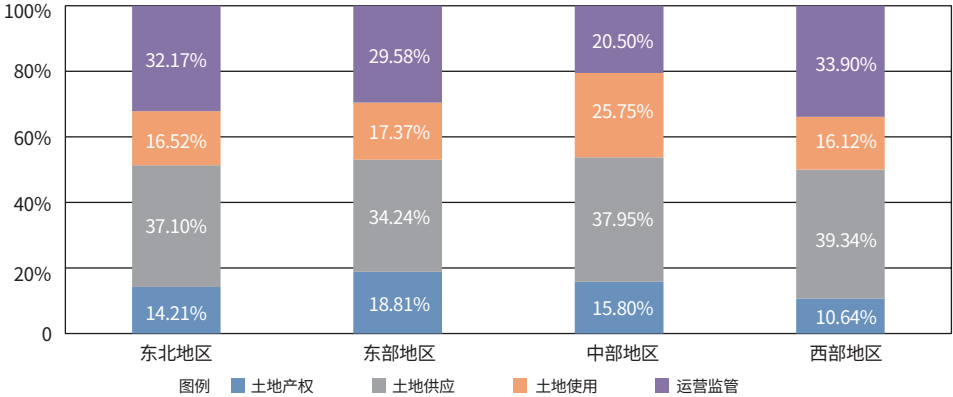


图5 各地区政策主题的分布情况

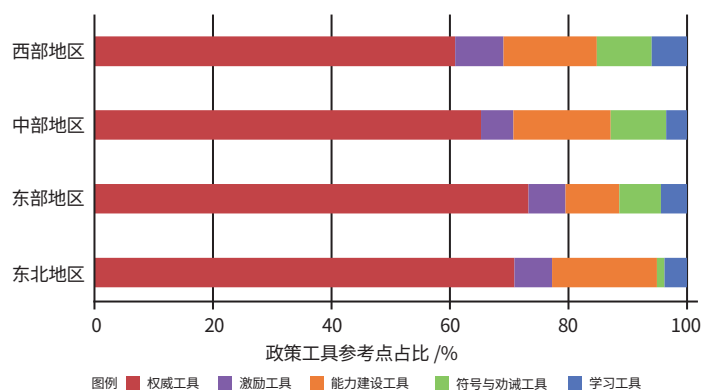


图6 各地区的政策工具分布

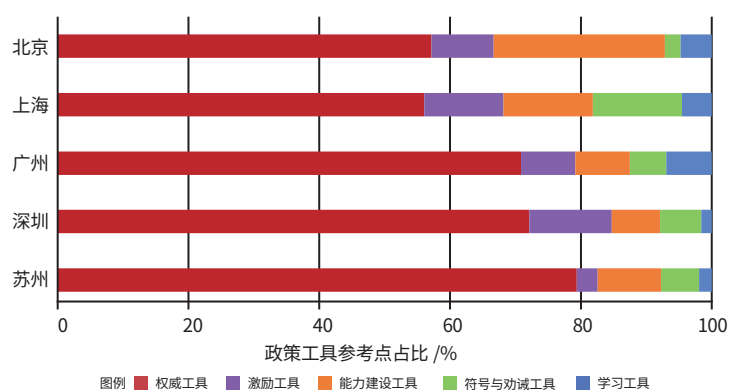


图7 典型城市的政策工具分布

能发挥不足。因此，建议加强权威工具的约束作用，适当增加符号与劝诫工具以及学习工具中的约束型工具比例，通过提供负面清单、负面案例等方式，防止出现土地闲置浪费、“地产业化”等诸多风险。同时，加强激励工具的促进作用，通过税收优惠、财政补贴等措施激励新兴产业创新发展。

3.2 紧密围绕新质产业需求，优化政策主题设计

3.2.1 土地供应：善用“收放”政策调控机制，助力新兴产业的培育与发展

在土地供应方面，探索“收放”政策调控机制：一方面，为新兴产业、未来产业的培育提供更为优惠的地价、税收、财政补贴政策，探索更为灵活的土地供应方式以满足新业态的快速迭代需求，优化土地供应程序以助力新质产业的快速发展；另一方面，为防止“地产业化”倾向，利用“收”的政策调节作用，重视运用约束型权威工具，建立更为完善的产业遴选机制，严格对开发主体的准入资格进行管控，如建立产业负面清单、制定合理的地价基准、限制产业准入门槛等。

3.2.2 土地使用：创新功能混合政策，保障新型配套设施建设

在土地使用方面，应加强新型产业用地功能混合的政策创新，为协调新兴产业及其相关服务产业用地的动态平衡，

建议设置更为灵活的用地兼容比例，探索“主体功能比例严格、配套布局按需协调”等政策模式，鼓励研发、生产、商贸、文娱等不同功能空间的多元化组合。同时，为满足新产业、新技术对基础设施的需求，应支持新型配套设施的建设，如高速互联网、数据中心与平台等。

3.2.3 土地产权：探索灵活的产权体系，适应产业动态发展需求

在土地产权方面，加快建立与新产业、新业态发展相适应的土地产权体系。为支持企业动态发展、适应技术迭代的需求，建立创新灵活的土地租赁和转让制度，如短期租赁、分层产权等模式；适度建立产权分割制度，允许企业在符合条件的情况下转让部分产权，提升园区对中小创新企业的吸引力，如探索“复合用地许可证”制度，使创新企业能够灵活转换或增加办公、展示、轻制造等功能。

3.2.4 运营监管：建立动态监管机制，保障用地高效持续利用

在运营监管方面，应建立多部门的动态监管和退出机制。建议在产业用地成交、开发、验收等多个环节实施动态监管，增设达标奖励及违约惩治措施。同时，由于新兴产业的快速变化和市场需求不断演变，应建立灵活的土地供给与退出机制，构建包含退出条件与评估机制、土地回收与再分配机制、退出保障机制等的制度体系，为土地的再利

用和新兴产业的持续发展提供保障。

3.3 依据政策主体发展方向，因地制宜地调整政策重点

新质生产力的发展需要完整的产业链、供应链来支持，这对于不同城市的产业集聚水平和供应链整合能力提出了更高的要求。目前，不同地区存在“政策泛化”现象，新型产业用地相关政策框架与重点趋同。然而，我国不同城市的产业集群水平和供应链整合能力存在巨大差异。因此，新型产业用地的政策设计应根据城市发展阶段、城市能级、资源配置及产业发展方向做出科学研究及适时调整。

对于仍处在产业转型初期或过渡阶段的城市，应继续完善和调整政策体系，以确保新型产业能够健康、平稳的运行，如中西部地区的一般城市需注重传统产业的转型提升，侧重“强链、补链”，新型产业用地的供给应侧重于对生产性服务业环节做进一步补充。对于正在大力推进新质生产力发展的城市，必须深入研究并精准把握新兴产业组织及相关生产服务环节的特征，对新型产业用地的政策需求做前瞻性部署研究，为新兴产业的发展提供有利的制度环境，如北京、上海、深圳等正在超前布局未来产业的城市，应细化新型产业用地政策的相关研究，加快跟进相关支持政策。

4 面向新质生产力的新型产业用地规划响应策略

新型产业用地的制度设计为新型产业用地规划提供了灵活的政策框架和高效的资源配置机制，而规划策略的提出能针对新型产业用地的特性与需求进行精准布局 and 科学引导。两者共同推动新型产业用地的高效利用与可持续发展，为新质生产力的培育与壮大提供坚实的制度保障和空间支撑。据此，本文从规划编制、实施及评估层面提出相应的规划响应策略。

4.1 规划编制：注重统筹空间规划引导

新质生产力推动经济转型升级及资

源配置优化，同时也对新型产业用地规划编制提出了新的要求。首先，应注重加强国土空间规划与新型产业用地政策的有机协同：在总体规划中，需确定新型产业用地的总量指标、分区布局要求，防止产业分散化布局、单点作战；在详细规划中，需重视总体规划的传导衔接，并根据城市密度与强度分区，明确新型产业用地的布局方案与容量指标。其次，开发建设需注重城市设计的有效引导，精细化研究项目的开发容量、建筑界面与风貌等规划管控指标要求。在高强度开发与功能混合的建设需求下，工业楼宇、研发办公用房、配套宿舍是新型产业用地的主要使用功能，积极探索联合型、组合型、楼宇型、园区型等多种布局模式 (图 8)，有效促进新型产业用地在

地块内、地块间、园区内的多元复合利用，促使其与城市整体建筑景观风貌相协调。

4.2 规划实施：建立全生命周期的管理实施框架

在规划实施方面，应建立“供前—供中—供后”的全生命周期管理实施框架 (图 9)，形成涵盖供前项目遴选论证、供中项目实施保障、供后项目验收监管的全过程管理闭环^[15]。首先，以土地供前项目遴选论证作为新型产业用地项目精准落地的前置程序。在土地出让前，建立发改、科技、商务、自然资源和规划等多职能部门协同的项目遴选论证机制，如成立“新型产业用地项目遴选小组”，根据产业准入与主体准入的标准对土地受让意向单位开展适配性评估，遴选符

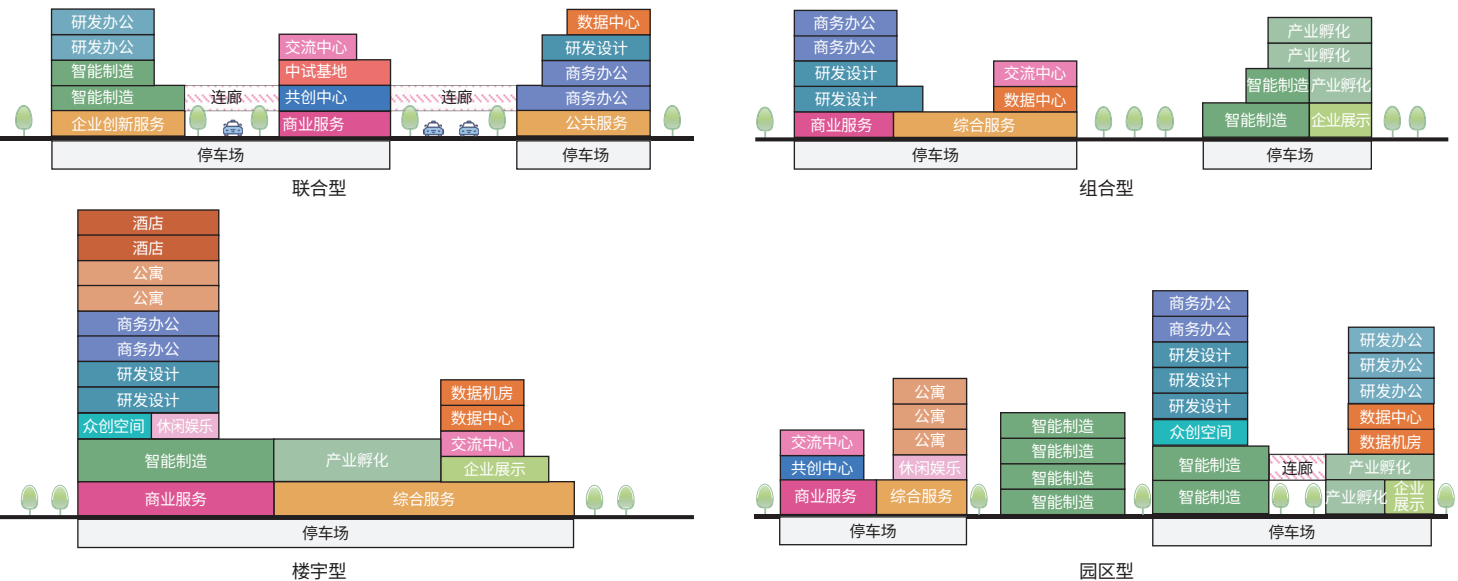


图 8 新型产业用地空间组合模式

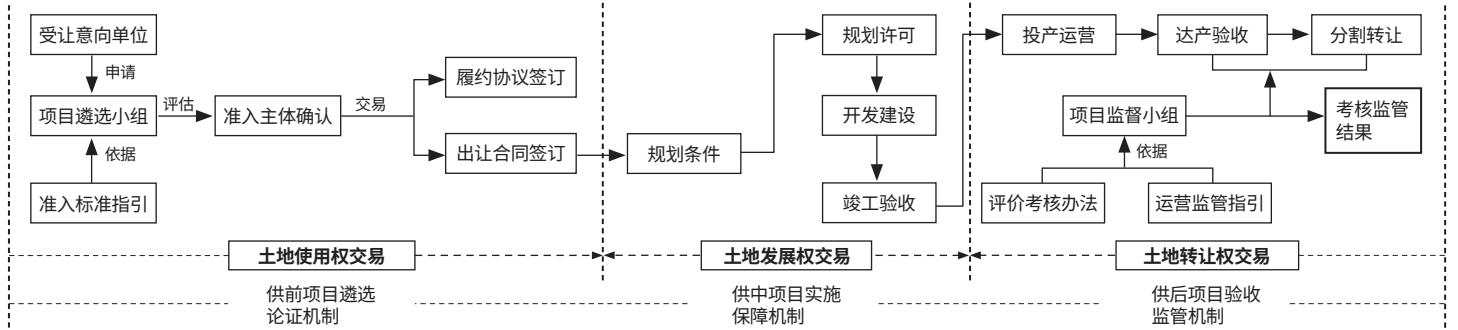


图 9 新型产业用地全生命周期管理实施框架

合条件的意向单位参与新型产业用地竞买,同时结合意向单位的开发建设需求反馈,可对土地规划条件设定不合理的情况予以纠偏,保证规划条件匹配项目开发建设的实际需要,提高规划方案应对市场需求的管控弹性。其次,建立供中项目实施保障机制,依据土地出让合同中的规划条件与要求,编制详细的实施方案,明确各相关部门的责任与任务。同时,设立项目协调及服务小组,负责统筹协调各方资源,确保政策支持、资金投入和基础设施建设等环节的有序推进。最后,通过制定项目评价考核办法和监管指引,对新型产业用地项目履约情况进行考核和监管,如珠海成立由属地政府(管委会)会同市科技创新、工信、自然资源等主管部门组成的“新型产业用地项目监督小组”,对新型产业用地项目的投资到位情况和纳税执行情况进行指导、监督与检查。

4.3 规划评估:构建定期评估与动态调整机制

目前,新型产业用地政策设计尚处于探索阶段,规划编制与实施难免存在决策局限性,新型产业用地总量规模、规划布局和容量指标的合理性等都有待规划实施评估的检验与反馈。首先,建立常态化规划评估与反馈机制。例如,将新型产业用地作为专项地类,根据新质生产力创新驱动特征制定多维度的评估指标体系,定期开展规划实施评估工作,及时采集新型产业用地的市场需求反馈信息,为规划目标调整、规划方案优化提供客观的决策支撑。其次,基于评估结果定期开展专项政策研究并适时调整。新型产业用地的市场需求因时因地而异,在国家顶层设计下,各城市需在实践探索中根据市场需求不断匹配及完善产业转型的空间政策。例如,项目准入、土地定价、用地规划管理、不动

产登记、分割转让等均需根据规划评估与市场检验反馈进行优化,最终达到制度供给与市场需求的互促和均衡。

5 结束语

我国已进入全面推行新型产业用地规范化实践的发展阶段,既有政策文件体现了政府通过较为灵活的土地供应、土地使用、土地产权交易等政策设计支撑并规范新型产业空间的生产行为,这对新质生产力背景下国土空间的高效能治理具有重要意义。本文运用政策分析工具对新型产业用地在土地供应、土地使用、土地产权、运营监管等方面的政策供给现状进行分析,并据此论述了新质生产力背景下新型产业用地的需求趋向、制度创新路径以及覆盖编制、实施、评估的空间规划响应策略,以保障新型产业用地的配置适应新质生产力发展的最新要求。然而,制度创新的过程是制度供给与需求不断在动态变化中达到均衡的过程^[16]。从新型产业用地匹配新质生产力战略发展需求的角度看,其政策实践仍有待完善及深化,如不同区域的发展阶段与经济基础差异显著,政策实施的精准性与适应性有待提升;土地功能的复合化与监管要求的提升,使制度设计需更具针对性和创新性,这些亦是未来理论与实践研究的重要方向。■

[注 释]

①根据我国地理经济分区的标准,全国分为4大经济区域:东部地区、东北地区、中部地区和西部地区。

[参考文献]

- [1] 方创琳,孙彪.新质生产力的地理学内涵及驱动城乡融合发展的重点方向[J].地理学报,2024(6):1357-1370.
- [2] 林毅夫,黄奇帆,郑永年,等.新质生产力:中国创新发展的着力点与内在逻辑[M].

北京:中信出版集团,2024.

- [3] 王兴平,杨庆礼,李恺仑.新型产业用地的概念辨析与规划引导机制研究[J].城市规划,2024(3):76-85.
- [4] 郑德高.上海工业用地更新的制度变迁与经济学逻辑[J].上海城市规划,2015(3):25-32.
- [5] 孔淑杰,汪晖.新型产业用地政策“主题与工具”研究:基于全国56份政策文本的内容分析[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2023(4):141-160.
- [6] 徐小峰,黄贤金,陈志刚.上海新型产业用地政策的演进逻辑研究[J].规划师,2023(2):70-76.
- [7] 杨勐,罗梦婕.新型产业用地地下创新型产业综合体的特征研究:以深圳为例[J].南方建筑,2019(5):80-85.
- [8] 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.
- [9] 柴晓怡,米炜嵩,李娜,等.西安高新区新型产业用地政策响应路径[J].规划师,2022(5):90-94.
- [10] 苗华楠,姜华,张磊,等.创新型产业用地规划管理与制度创新研究:基于城市案例研究的宁波实践[J].城市发展研究,2021(10):1-7.
- [11] 汪越,岳隼,杜雁,等.供需视角下的深圳创新型产业空间政策评价及优化建议[J].规划师,2024(6):62-71.
- [12] 邱强,袁大为.新型产业用地政策设计的价值导向与规划管控研究[J].规划师,2021(22):45-50.
- [13] SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioral assumptions of policy tools[J]. The Journal of Politics, 1990(2): 510-529.
- [14] 道格拉斯·C. 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行,译. 上海: 格致出版社, 2016.
- [15] 周敏,林凯旋,王勇.基于全链条治理的国土空间规划传导体系及路径[J].自然资源学报,2022(8):1975-1987.
- [16] 周敏,黄亚平,林凯旋.制度影响下大城市制造业空间演化机制研究:基于新制度经济学视角[J].城市问题,2020(11):58-67.

[收稿日期] 2024-11-20;

[修回日期] 2024-11-28