

# 工业用地提容开发的多元主体合作模式与调控政策研究 ——以深圳为例

岳隽，纪元，侯玉珍

(深圳市城市规划设计研究院股份有限公司，广东 深圳 518000)

**摘要：**文章以深圳作为案例地区，梳理工业用地实施提容开发多元主体协同的三种典型模式及关键调控策略。研究发现，工业用地实施提容开发，必须以空间使用效益为先，兼顾不同企业的用地需求，同时需要明晰政府主体、企业用地主体、房地产开发实施主体、产业运营主体等多元主体的合力作用机制。为促进工业用地实施提容开发，需要考虑多元主体在工业用地利用管理不同阶段的诉求，对工业用地提容开发的运行机制和关键政策进行精细设计，推动工业用地提容开发实现多目标均衡。

**关键词：**工业用地；提容开发；多元主体；合作模式；调控政策；深圳

**中图分类号：**TU984.11；F062.1；F301.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-6995 (2023)

**DOI：**10.19676/j.cnki.1672-6995.001158

## Research on Multi-subject Cooperation Models and Regulatory Policies for Intensified Development of Industrial Land —A Case Study of Shenzhen

YUE Jun, JI Yuan, HOU Yuzhen

(Urban Planning & Design Institute of Shenzhen, Shenzhen Guangdong 518000, China)

**Abstract:** Taking Shenzhen as a case study area, this paper reviews three typical models of multi-subject collaboration in the intensified development of industrial land and key regulatory strategies. The study finds that intensified development of industrial land must prioritize spatial efficiency, addressing the diverse land use demands of different enterprises. At the same time, it is necessary to clarify the synergistic roles of various subjects, including the government, industrial landholding enterprises, real estate developers, and industrial operators. To promote intensified development of industrial land, it is necessary to account for the demands of multiple subjects at different stages of industrial land use and management, carefully design the operational mechanisms and key policies for intensified development to achieve a balanced set of objectives of intensified development of industrial land.

**Keywords:** industrial land; intensified development; multiple subjects; cooperation model; regulatory policy; Shenzhen

## 0 引言

工业用地是制造业高质量发展的基本空间载体，推进工业用地提质增效成为促进工业经济高质量发展的重要抓手。围绕工业用地提质增效，近年来各地纷纷出台相关政策，积极运用政策“组合拳”，在引导工业项目进区入园、鼓励工业用地先租后让、推行工业用地“标准地”供应、灵活确定工业土地使用年限、促进新型产业用地发展、鼓励低效工业用地再开发、划定工业用地保护红线和提高工业用地容积率等方面，细化各项调控措施，强化有效市场和有为政府在工业用地优化配置中的作用<sup>[1]</sup>。其中，对工业用地实施提容增效开发，进一

**收稿日期：**2024-08-27；**修回日期：**2024-12-05

**基金项目：**“十四五”国家重点研发计划课题“城市存量低效空间更新规划和治理优化理论”(2023YFC3804801)

**作者简介：**岳隽(1977—)，女，甘肃省兰州市人，深圳市城市规划设计研究院股份有限公司高级副总规划师，教授级高级工程师，自然地理学博士，主要从事城市发展与土地政策研究。

步提高工业用地节约集约利用水平和产出效益成为主要调控举措<sup>[2-4]</sup>。从单层工业厂房到多层工业厂房（超过8米的厂房按照2层计算），再到标准（高标准）厂房（强化通用性和配套性，层数为4层及以上），直到当前加快推进的工业综合体建设（高度超过24米以上，复合生产制造、研发办公、创意设计等多种功能，实现地上地下立体化开发和综合利用），我国工业用地提容开发的水平和利用质量不断提高。

促进工业用地提容开发，除充分发挥政府引导作用以外，需要综合考虑用地企业的需求，不同行业、不同用地规模、不同功能配置（涉及生产厂房、研发办公、配套宿舍等）的条件下，用地企业实施提容开发的诉求不同。特别是面对存量低效工业用地再开发项目，还需要协调开发主体、产业运营主体等多元主体的力量。在这个过程中，为更好地达成提容开发的目标，需要对多元主体不同作用关系下的土地供应方式、物业分割销售、地价计收规则、公共贡献要求等关键策略予以系统统筹。深圳相较于其他土地资源丰富的城市，更大程度提高工业用地利用效能的诉求明显，需要通过加大政策探索和创新，持续提高工业用地资源供给与产业发展空间需求之间的适配性<sup>[5]</sup>。本文对深圳实施工业用地提容开发方面丰富的实践案例和调控政策进行解析，以期为全国其他城市工业用地提容政策制定提供参考和借鉴。

## 1 工业用地提容开发相关问题研究进展

目前基于工业用地提容开发的文献，主要涉及以下两个方面。一是从节约集约角度研究工业用地项目控制标准，细化包括容积率在内的多个控制指标。原国土资源部和自然资源部分别于2004年、2008年和2023年，完善出台三版《工业项目建设用地控制指标》，其中区分了不同的国民经济行业分类，对新建、改建、扩建工业项目的容积率进行底线控制。在此基础上，近年来各地持续加强工业用地“标准地”供应导控<sup>[6-9]</sup>，在“标准地”出让指标体系中，进一步细化明确容积率指标控制要求。通过以上用地标准的控制，持续引导用地企业提高工业用地开发强度，促进节约集约用地和提质增效。二是从多元主体合作视角分析存量工业用地更新改造过程中不同主体的合作模式和合作机制。目前已有研究侧重针对产权主体、市场主体等多元主体利益诉求<sup>[10-11]</sup>，深化研究存量低效工业用地多元改造模式<sup>[12-14]</sup>。这些研究将工业用地提容开发作为目标或结果，缺乏对促进提容开发背后多元主体的动力和机制的分析。工业用地实施提容开发不仅需要公共政策的牵引，还需要用地企业、开发主体、运营主体等积极配合实施，才能形成有效提容、合理提容的供需协调关系。

基于工业用地提容开发过程中参与主体的差异，从新增土地供应和存量土地盘活两个方面，对多元主体合作视角下工业用地提容开发的基础性问题进行分析。对于新增工业用地实施提容开发，目前已有研究强调加强对企业用地特征的分析<sup>[15-16]</sup>，进一步区分行业差异和企业差异以控制开发容积率。一般对于耗地大的行业、企业，要求进一步严格控制用地规模和实施节地提容技术；对于产业链上下游需要保障发展的中小企业，通过建设标准（高标准）厂房，在容积率、建筑密度、绿地率等方面提高用地标准。此外，为进一步保障创新型产业的发展，新型产业用地逐步与普通产业用地区分开来，在容积率管控等方面实施差异化管理

<sup>[17-18]</sup>。对于实施存量再开发的工业用地，新建工业楼宇同样要求按照明确的容积率管控要求实施提容开发。由于存量再开发涉及产权主体、开发主体、运营主体等不同主体的利益协调，需要关注如何提高权利主体和市场主体实施的积极性，促进工业用地提容增效。

总体来看，工业用地实施提容开发的目的是建造更多的产业空间，但这些空间如何开发、如何使用是工业用地提容开发政策是否有效的关键，需要从多元主体的视角切入进行深入分析，并积极实施工业用地供应方式、产权限制、地价计收、产业监管等政策配套<sup>[19-20]</sup>和联动调控。具体来讲，在多元主体不同的合作模式中，不同主体对于工业用地提容开发的需求出现了分化，政策也相应地需要进行差异化引导。比如，在用地主体实施空地提容过程中，政策引导在于鼓励企业自建、自改、自用；通过工业企业联合改造实施的再开发，提容除了考虑已有产业空间需求外，还需要重点考虑产业配套设施的供给；对于引入市场主体实施合作改造的，促进提容开发的关键在于平衡好开发利益与公共贡献。因此，为了更好地识别不同主体对工业用地提容后空间开发、使用和适配的根本诉求，激发建设、使用、运营这些空间的多元主体参与工业用地提容开发的积极性，应有效识别提容过程中多元主体的作用合力。

## 2 深圳工业用地提容开发的政策演进

深圳经济特区在设立初期，通过政府成片征收土地和企业租赁土地的方式，建设多层厂房以吸引“三来一补”产业进驻。由于“三来一补”产业相比较大型制造业，3~4层的多层工业厂房对这一类产业的适应性较强，因此多层厂房在深圳工业化早期较为常见。进入新世纪，节约集约用地成为国家基本战略要求，在此背景下深圳通过控制单宗工业用地规模、提高开发强度来促进工业用地节约集约利用。随着2014年普通工业用地（M1）和新型产业用地（M0）的分别设立，深圳差别化地实施工业用地提容开发，新型产业用地（M0）的容积率显著提升。特别是，在近年“工业上楼”政策牵引下，深圳进一步提高工业用地的开发强度，将工业用地提容开发推向更广泛的政策探索领域。

### 2.1 细化优化工业用地容积率管控要求

一是出台《深圳市工业项目建设用地控制标准（试行）》，持续优化工业用地容积率最低要求。2004年10月，《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》印发，随即2004年11月深圳市出台《深圳市人民政府关于贯彻落实国务院关于深化改革严格土地管理决定的通知》，针对工业项目用地提出实行禁止和限制供地、推广多层标准厂房、增加投资强度和开发强度指标等管控要求。在此背景下，2006年深圳市印发《深圳市工业项目建设用地控制标准（试行）》，随后2009年和2012年对个别行业的容积率控制标准进一步优化调整。该政策对工业用地容积率和工业项目投资强度等提出最低要求，成为工业用地项目前置评估、资格预审和规模审批，以及后续管理和用地效益评价的重要依据。具体到容积率指标，区分一类地区和二类地区予以不同引导。其中：一类地区为原特区内和高新技术产业带，二类地区为原特区外的宝安、龙岗两区。一类地区工业用地容积率要求不低于1.0，二类地区工业用地容积率要求不低于0.8。

二是制订《深圳市城市规划标准与准则》，持续修订优化工业用地的容积率调控要求（表1）。首先，为了进一步推动新兴产业发展，2013年《深圳市城市规划标准与准则》创设新型产业用地（M0）这一地类，这样工业用地提容发展的空间载体逐步扩展为普通工业用地（M1）和新型产业用地（M0），较高容积率的新型产业用地（M0）显著提升了工业用地平均容积率水平。根据深圳市自然资源资产市场网土地出让数据，2001年至2013年新出让工业用地的平均容积率为1.9，2014年施行新的《深圳市城市规划标准与准则》以后，新出让普通工业用地（M1）平均容积率达到3.1，新出让新型产业用地（M0）平均容积率达到4.7。其次，将对容积率的下限和上限做出明确范围规定的要求，逐步转变为以基准容积率作为基本要求，具体容积率根据测算规则来确定，从而提高了工业用地提容开发的弹性和余度。

表1 《深圳市城市规划标准与准则》对工业用地容积率要求

时间	分类依据		容积率要求	
2004年	一类工业区		1.2—1.6	对容积率范围做出要求
	二类工业区		1.2—1.6	
	三类工业区		0.8	对容积率下限做出要求
2014年	普通工业用地		4.0	对容积率上限做出要求
	新型产业用地		6.0	
2019年	密度一、二、三区	普通工业用地	3.5	对基准容积率做出要求，不再对上限进行管控
		新型产业用地	4.0	
	密度四区	普通工业用地	2.0	
		新型产业用地	2.5	
	密度五区	普通工业用地	1.5	
		新型产业用地	2.0	

注：根据三版《深圳市城市规划标准与准则》内容整理。

总体来看，深圳对工业用地容积率管控的要求，已经从简单的上限和下限管理，转变为实施基准管控加弹性调控，这样可以更灵活、更具针对性地契合实际项目特征，因地制宜地对接市场主体的提容开发需求。

## 2.2 丰富存量工业用地提容开发多元路径

伴随着新增建设用地供应潜力的日趋枯竭，深圳这一高度城市化地区开始启动建设用地减量发展，逐步由扩张外延式的土地城市化发展模式转为集约内涵式的人口城市化发展模式。同时深刻影响这一发展模式转变的是，在国际产业分工格局重塑条件下，传统产业向高新技术企业和战略性新兴产业转型发展的重大变化。这对已经开发利用的工业用地，提出了实施提质改造和转型发展的要求，深圳积极推动存量工业用地实施提容开发。

在二十余年的探索过程中，深圳针对具体更新改造方式不断探索并实践了存量工业用地提容开发不同路径。一是实施城市更新，对于“工改工”项目，细化创新型产业用房配建、产业空间分割销售和地价缴交等具体规则，引导拆除重建类“工改工”项目实现提容增效。二是实施利益统筹土地整备项目，重点针对原农村集体未征转土地的再开发，建立容积率计算规则，区分收储用地和留用土地落实提容开发要求。三是开展产业空间提容增建项目，对已批工业用地项目，明确可以采取新建、改建、拆建及三种方式组合的路径，在维持原土地用途不变情况下，对工业用地实施提容开发。

在以上实施路径基础上，深圳积极实施“工业上楼”，全方位牵引工业互联网、生物医

疗、新材料、高端装备制造、信息通讯等行业推进工业用地提容开发。在这些政策指引下，深圳因地制宜地开展了多元路径下工业用地提容开发实践。

### 3 深圳工业用地提容开发中多元主体的合作模式与关键调控政策

工业用地实施提容开发涉及多元主体的参与和协作，主要包括：需要取得使用土地的企业主体（通过出让、出租等多种实现形式取得土地资源）、实施地产开发的房地产开发建设主体、产业运营主体及政府主体等。在工业用地提容开发过程中，以上四类主体都发挥着重要的作用，但是在不同条件下，各个主体作用及合力的强弱出现差异，政策引导的重点也有所不同。

依据深圳工业用地实施提容开发过程中不同主体之间的合力强弱关系，主要可以分为以下三类多元主体合作模式（图1）。模式一，面向企业用地主体的不同需求，强化政府主体与企业用地主体的协同治理。这一类模式主要用于在工业用地市场化配置过程中实现差别化的供需关系调节，鼓励工业企业对工业用地实施提容开发。模式二，面向房地产开发实施主体，发挥工业地产带动作用，强化政府主体与企业用地主体和房地产开发实施主体的协同治理。这一类模式主要用来调控拿地企业和房地产开发商等市场主体实施的提容开发。模式三，面向企业用地主体、房地产开发实施主体和产业运营主体等多元主体，强化政府主体与企业用地主体和房地产开发实施主体及产业运营主体的协同治理。这一模式主要用来带动产业园区发展形成“投一建一管”运营治理模式。

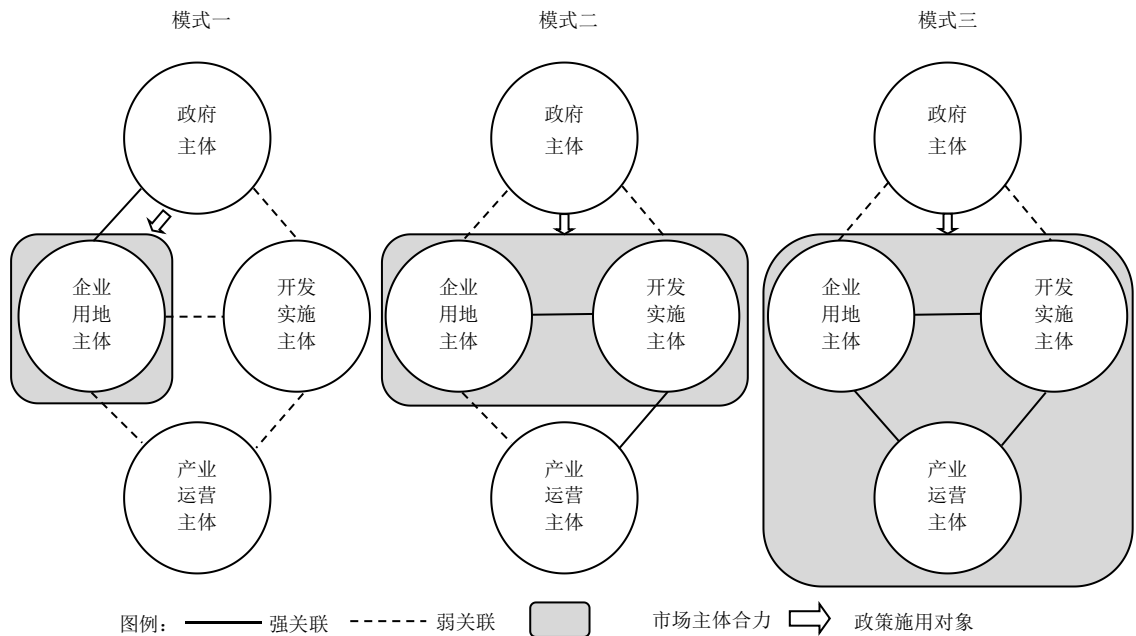


图1 深圳工业用地提容开发过程中多元主体合作模式与关键政策施用对象

无论以上哪种模式，政府主体都发挥着重要的作用，对于不同市场主体形成的协同关系进行针对性的政策调控。通过政府统筹作用的发挥，可以更好地协调多元主体之间的关系，形成多元主体协同治理的目标。三种模式相比较而言，主要的差异在于政策施用的对象即主

体不同，政策作用点也不同，同时由于新增工业用地供给和存量工业用地盘活的实施路径不同，因而需要政府采取不同的调控政策（表2）。

表2 深圳工业用地提容开发的政策调控要点分析

合作模式		实施路径	政策调控要点
模式一	强化政府主体与企业用地主体的协同治理	新增工业用地供给	优化产业遴选机制，丰富多元供应方式
		存量工业用地盘活	激励产业提容增建，实施容积调整管理
模式二	强化政府主体、企业用地主体与房地产开发实施主体的协同治理	新增工业用地供给	探索二、三产业混合出让，实施“低成本开发+高质量建设+准成本供应”的建设模式
		存量工业用地盘活	细化公共贡献、地价计收、物业分割转让等利益调控组合政策
模式三	强化政府主体与企业用地主体、房地产开发实施主体及产业运营主体的协同治理	新增工业用地供给	优化产业遴选机制，丰富多元供应方式
		存量工业用地盘活	丰富包括城市更新、土地整备、产业提容在内的“工业上楼”多元实施路径，探索成片统筹改造

### 3.1 面向企业用地主体的土地供应策略

针对工业用地供给，政府通过规划计划、土地政策、产业准入和产业补贴等多类政策的综合作用，推动工业用地实现提容开发。在这一过程中，主要涉及的主体为政府主体与企业用地主体。政府主体通过建立各部门之间的合力和针对企业差异化需求提供适应性的空间供给政策相结合，保障这一模式的顺利实现。

#### 3.1.1 建立政府主体内部横向纵向管理的协调联动机制

对于政府主体，不论是规划、土地、产业等不同职能部门，还是市、区、街道等垂直管理部门，这些部门之间需要共同形成工业用地提容开发的政策协同机制。一是从多部门横向合作来看，发改、规划、土地、产业、住建等部门的联动日益增强。针对创新型产业用房管理，深圳市发展和改革委员会与规划和自然资源局等部门积极推进《深圳市创新型产业用房管理办法》的实施，拓宽筹集建设通道，促进创新型产业用房合理分配使用。针对工业用地标准控制，深圳市规划和自然资源局与工业和信息化局等部门通过《深圳市城市规划标准与准则》和《深圳市工业项目建设用地控制标准（试行）》的修订，持续提升工业用地开发强度标准。针对工业用地供给，深圳市规划和自然资源局与工业和信息化局等部门在《深圳市工业及其他产业用地供应管理办法》修订过程中，区分重大产业项目和一般产业项目，细化工业用地提容开发后产业空间的具体管制规则，比如产权是否允许分割、地价如何缴交等。伴随着产业准入、产业遴选与供应方式的深度捆绑，深圳市工业和信息化局进一步对是否适合“工业上楼”的产业门类进行筛选，提出“工业上楼”的行业指引，同时深圳市住房和建设局积极协调出台工业厂房建设指引。二是从多层级纵向分权来看，深圳在强区放权改革过程中，不断优化市级和区级的行政审批事项和管理流程。例如，针对“工业上楼”试点项目，明确建立“市政府—职能部门—各区政府”的三级联审制度，同一层级审批事项通过专班会议一次性审议通过，提高审批效率。

#### 3.1.2 完善不同企业用地需求下的土地资源路径

随着传统制造产业的升级转型及战略性新兴产业的不断涌现，在产业门类、行业发展水平、企业规模增长等特征不断细分的条件下，企业主体的用地需求对于政府推动实施工业用

地提容开发的响应表现出明显差异。政府必须尊重企业和产业的客观生命周期规律，充分考虑不同发展阶段、处于产业链不同环节的企业特征等，差异化地满足企业空间需求。

对于新增工业用地供应，面对单一企业用地主体，在节约集约用地的导向下，通过建筑设计、建设标准等方面指引，鼓励企业结合自身工艺生产技术要求，通过优化工业厂房平面和立体的布局设计，同时对高层厂房开发建设成本进行优化控制，从而合理实现工业用地提容开发。面对多个企业用地主体，积极创新中小企业联合拿地方式，以提高新型产业用地的使用效益（图2）。例如，南山区针对辖区内缺少物业的上市公司，由重点企业签订联合竞买协议组成“联合体”竞拍土地，通过研发用房按比例分证持有、统一招标代建方承建、创新“联建”退出机制等政策支持，有效解决了单一企业拿地可能产生的空间闲置浪费或变相买卖等问题。在这一路径探索过程中，区级层面相关职能部门形成合力。包括：南山区经济促进局引入专业法律团队制定联合申请产业用地协议书、联合竞买及合作建设协议书、资金共管账户管理协议书等文书；南山区建筑工务署统一招标代建方承建大楼；南山区规划和自然资源局细化拿地方案和实施流程等。通过多部门合作，从而创新了中小企业联合拿地的路径，有效解决了新型产业用地提容开发后的空间分配和使用问题。

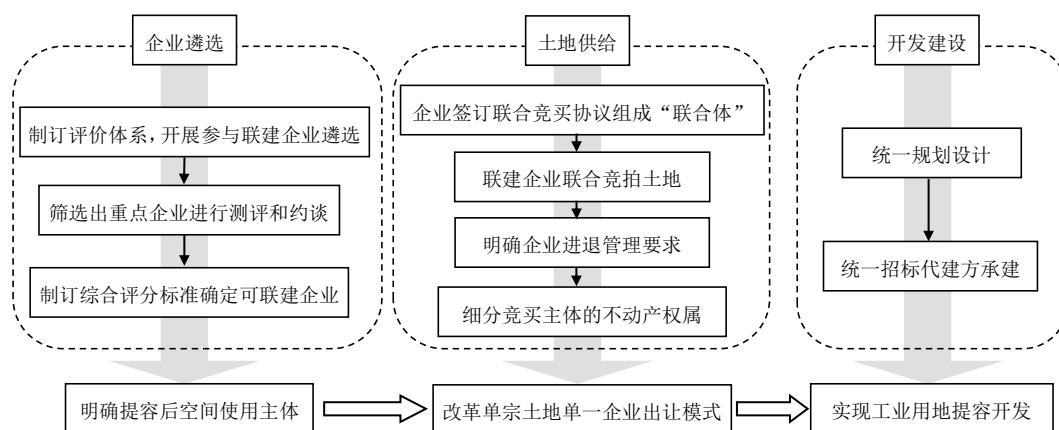


图2 深圳中小企业联合拿地提容开发过程

对于存量工业用地盘活，通过鼓励性政策调动原企业用地主体提容改造的意愿，对存量工业用地实施提容开发。深圳市于2019年5月出台《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》，随后2024年10月出台《深圳市工业及物流仓储用地容积率调整管理规定》，对于在维持原土地用途不变情况下增加建筑面积的规则，给予明确的政策指引。包括：研究论证调增后的容积率、给予容积率提高的弹性；经批准增加建筑面积情形中不得转让的部分不计收地价；通过补缴地价可以将需移交政府的公共贡献建筑自行持有等。通过鼓励原企业用地主体自主提容，促进工业用地节约集约利用，拓展产业发展空间。

### 3.2 面向房地产开发实施主体的激励与管制综合策略

针对工业用地提容开发，深圳积极引入房地产开发主体参与实施。一方面，基于保障优质产业空间的需求，引入国企平台进行工业综合体建设；另一方面，在城市更新“工改工”

项目和利益统筹土地整备项目开展过程中，政府主体通过对产权管理、地价计收、产业遴选、产业监管和企业退出等政策配套，对房地产开发主体与产权主体参与的存量工业用地再开发予以引导<sup>[21-22]</sup>。

### 3.2.1 改革探索优质产业空间供给路径

2021年深圳市出台《深圳市优质产业空间供给试点改革方案》，提出要抓紧建设一批低成本、高品质、符合现代企业需求的优质产业空间，面向符合条件的企业进行分割销售。位于龙岗区的宝龙专精特新产业园项目作为首批试点项目之一，于2022年3月成功挂牌出让。该项目建设用地面积为8.84万平方米（其中普通工业用地占94.7%，商业用地占5.3%），计容面积约40万平方米，容积率达到4.53，实现了二三产混合利用和综合开发。

为提供符合产业需求的高品质产业空间，该项目采取“低成本开发+高质量建设+准成本供应”的建设模式，由深圳市特区建工集团开发建设，建设的产业用房可全部面向企业分割销售，厂房售价按“成本价+微利”方式定价。同时为进一步了解企业生产经营对空间的需求，龙岗区工业和信息化局与深圳市特区建工集团开展了《公开征集企业购置厂房需求的公告》（2022年3月23日第一次，2023年2月10日第二次），联合发布企业遴选的申请指南，开展企业用地需求调研。通过对接企业用地需求，由国企平台开展高标准工业厂房建设，然后配售给符合条件的企业，从而发挥工业保障房作用。这种以工业提容开发为手段、以保障工业企业用地需求为目标的举措，可以有效提高工业用地利用效率，释放更大的经济效能。

### 3.2.2 积极优化城市更新“工改工”项目利益调控政策

对于城市更新“工改工”项目，在鼓励新型产业用地（M0）发展的早期，出现了“工改M0”项目市场化推进过度的情形，导致普通工业用地（M1）承载的产业空间被压缩和相关产业发展不均衡的问题<sup>[23-24]</sup>。为了协调解决“工改M0”和“工改M1”实施提容开发过程中经济利益与使用效益之间的矛盾，深圳自2017年以来，持续优化调整城市更新“工改工”项目中研发用房和生产厂房供给的管制措施，加强城市更新“工改工”项目的利益管控（表3）。

表3 深圳城市更新“工改工”项目实施提容开发的政策调控要点

主要策略	具体调控要点	政策支持
产权管理政策	细化工业楼宇转让具体规定，明晰提容开发后整体转让、分割转让和不得转让的具体条件	《深圳市工业楼宇及配套用房转让管理办法》
空间管制政策	划定工业控制线，区分一级控制线和二级控制线，设定不同空间管制要求下“工改工”项目建设研发用房和生产厂房的限定条件	《深圳市工业区块线管理办法》
公共贡献政策	落实城市更新项目中创新型产业用房配建责任，细化明确配建比例、空间布局、地价缴交等	《深圳市城市更新项目创新型产业用房配建规定》
地价计收政策	对于不同改造类型，明确具体的地价修正因子，实施差别化地价计收	《深圳市地价测算规则》
规划管理政策	放宽普通工业用地拆除重建类更新的建筑物建成年限，简化单一权利主体的拆除重建类“工改工”流程	《关于深入推进城市更新工作促进城市高质量发展的若干措施》

在此基础上，2023年2月《深圳市人民政府关于印发深圳市“工业上楼”项目审批实施方案的通知》印发，深圳开启大力实施“工业上楼”行动计划。该计划将城市更新类项目、提容或新供应用地类项目、土地整备类项目作为实施“工业上楼”的三种类型，对提高容积率进行开发的项目明确程序简化和流程合并等具体审批规则。2024年3月，深圳市住房和建设局发布《工业上楼建筑设计通则》。作为深圳市工程建设地方标准，该通则细分生产用

房和研发及配套用房的设计规定，同时针对“20+8”产业集群上楼生产提供分类指引。基于“工业上楼”需求，深圳对于工业建筑（包括生产厂房和研发用房等）的容积率管理进入更加精细化的阶段。

### 3.3 面向企业用地主体、开发实施主体与产业运营主体相互联动的连片统筹改造策略

深圳在开展重点城市更新单元（拆除范围原特区内不小于15万平方米，原特区外不小于30万平方米）和打造“两个百平方公里级”（保留提升100平方公里和整备改造100平方公里）高品质产业空间的过程中，聚焦现状产业发展滞后、建筑质量较差、开发强度较低、配套设施不足、用地面积原则上不少于30公顷的工业集中片区，推进工业区连片改造升级。对于大面积连片工业区改造升级，往往涉及改造规模较大，需要开展项目意愿征集、搬迁补偿安置方案编制、签约、清空物业接租、清拆建筑物、招商运营、开发建设等一系列工作，这些都对政府主体与企业用地主体、房地产开发实施主体与产业运营主体的协同提出了较高要求。

#### 3.3.1 加强政府主体对现有用地企业和新引入用地企业的统筹协调

面对成片实施工业区连片改造升级的情形，必须统筹考虑原用地企业和新引入用地/用房企业发展的问題，平衡好落后产业退出与新兴产业引入的时序关系，这需要政府主体统筹协调企业的腾退、安置和招引工作。例如，宝安区燕罗街道是深圳市第20个重点发展片区，同时也是深圳市20个先进制造业园区之一。在全市创新实施首个“整街统筹”项目，提出以街道为空间治理单元，强化街道层面的规划统筹能力。通过编制《燕罗街道整街统筹实施方案》，推动多规划、多部门、多主体协同，解决存量开发过程中规划传导不畅、空间碎片化、利益分配不均等问题，确保优质产业连片发展。同时，探索跨街道、跨社区安置路径，衔接好企业腾退与企业引入的时序安排，有序推进产业升级转型与空间置换安置同步实施。

#### 3.3.2 强化房地产开发实施主体和产业运营主体的协同运作机制建设

从用地需求端来看，用地企业对土地的需求日益需要综合考量用地成本、创新要素、投资回报等多元因素，不再仅仅关注用地规模；从空间供给端来看，在政府推动二三产融合、产业集聚与园区专业化发展、用地复合开发利用的引导下，工业用地日益兼容多元功能（商业和宿舍配套、科研平台共享、企业服务等），在这一过程中需要专业服务业提供更多的支持。因此，开发实施主体可以为用地企业的综合需求提供更加全面的保障，同时开发企业也在园区建设运营过程中寻找到长期获取收益的落脚点。这样部分开发实施主体从单一实施地产开发，转向综合开发、运营和投资管理，逐步发展成为产业园区综合服务商，将产业园区开发与产业园区运营紧密关联。例如，宝安区新桥东片区重点城市更新项目作为深圳市首个平方公里级“工改工”重点城市更新项目，通过提容再开发实施“工业上楼”的建筑面积达到160万平方米。为确保提容后的产业空间能有效投放市场，满足招引企业的需求，产业招商工作进一步前置。作为实施主体，宝安实业集团与深圳市投资控股有限公司成立了合资公司，在城市更新单元规划编制阶段成立专门的招商团队积极开展招商洽谈工作。一方面，与

产业部门、投资部门、工信部门等加强产业和企业信息的对接；另一方面，面向国内外市场积极开展市场招商选商工作，摸排上千家企业的诉求。以上工作不仅对完善规划设计方案发挥了重要作用，而且对“工业上楼”的垂直运输可行性、造价经济性、功能实用性、产权分割便利性等多重要求进行了充分的市场反馈，使得工业用地提容开发后的使用主体与开发主体有效对接，确保空间价值充分发挥。

## 4 结论与讨论

通过深入分析深圳工业用地提容开发过程中不同多元主体合作模式及相应的调控策略，可以发现如何采取针对性的政策组合是实施有效提容的关键。深圳在多元主体不同合作模式下，基于差异化的需求因地制宜使用了差别化的调控策略。针对新增工业用地供给，政府通过丰富土地供应方式，采取产业遴选（区分重点产业和一般产业）、创新多主体联合拿地、开展优质产业空间供给实践等多种路径，满足不同规模、不同行业的企业对产业空间的需求，引导企业实施提容开发。针对存量工业用地盘活，引导用地企业、开发主体、运营主体等共同实施工业用地提容开发，在这一模式下对提容开发后形成的工业楼宇（包括生产厂房和研发用房等），组合运用用途管制、产权约束、公共贡献、地价计收等多类政策平衡公共利益和个体利益，既激发了权利主体和开发主体的积极性，同时也为新的用地企业取得产业空间创造多样的条件。针对连片统筹开发及产城融合发展的综合考量，政府进一步将产业招商、产业运营前置在土地整理储备环节，为实施提容的产业空间合理嫁接企业资源，促进工业用地提容后整体提质增效。

可以看到，深圳在实施工业提容开发过程中，区分面向企业用地主体、面向房地产开发实施主体、面向企业用地主体和开发实施主体与产业运营主体的相互联动这三种不同的多元主体合作模式，有针对性地运用差异化的土地供应方式、激励与约束并重的利益分配政策及持续优化的协同运作机制等调控策略，从而形成政府与市场共同实施工业用地提容开发的积极态势，这些做法可以为其他城市提供一定的经验。当然，深圳目前正在推进的工业用地提容开发，依然面临很多挑战。比如，如何在迅速响应社会经济发展需求的同时提高“工业上楼”政策更迭的稳定性，如何协调解决城市更新、土地整备、产业提容等多类政策路径下的利益平衡问题，以及如何满足用地企业对提容空间的自用和出租、转让等多样的需求等等。这些都需要在具体实践中不断对政策进行持续性的改良，在长远目标牵引下积极通过政策的评估、检讨和修订实施积极的调控。

总体来看，工业用地提容开发的目标，从土地利用的角度出发需要满足节约集约利用的要求，从经济产出的角度出发需要实现更大的效益。因此工业用地提容开发政策的配套，不能仅关注空间如何提容开发建设，更需要关注提容形成的产业空间如何使用管理。解决产业空间与企业需求适配的问题，协调好各类主体之间关系，是工业用地提容政策落地的根本。当前在产业发展转型过程中，需要深入研究多元主体在工业用地开发利用全周期不同阶段的需求，组合运用规划计划、土地供应、分割转让、地价计收、管理机制等政策工具，对工业

用地提容开发的运行机制进行精细设计，从而对工业用地要素进行协同配置，达成高效治理的目标。

## 参考文献

- [1]唐健,魏西云.我国工业用地配置中的有效市场与有为政府:基于工业用地政策演进视角[J].中国土地,2023(3):8-12.
- [2]贾宏俊,黄贤金,于术桐,等.中国工业用地集约利用的发展及对策[J].中国土地科学,2010,24(9):52-56.
- [3]唐焱,高明媚.工业用地供给制度及其绩效评价研究综述[J].地域研究与开发,2012,31(4):113-117.
- [4]李华,于晓舟,王宏玉.新时期工业用地集约利用思考[J].中国土地,2018(8):19-20.
- [5]刘力兵,岳隽,陈小祥,等.新型产业用地政策调控机理研究[J].规划师,2020,36(20):27-31.
- [6]刘畅.全力打造浙江“标准地”2.0版[J].浙江经济,2020(10):44-45.
- [7]黄忠华,冯娟,杜雪君,等.土地供给侧改革新路径:“标准地”改革杭州样板与全国意义[J].上海国土资源,2020,41(4):47-50.
- [8]张涛,刘震宇,王红,等.长沙市园区工业“标准地”改革研究[J].中国资源综合利用,2022,40(7):88-90.
- [9]高艳丽.山西省“标准地”改革成效分析[J].华北自然资源,2023(3):146-148.
- [10]徐月生,汤芳.金坛:探路高标准厂房多主体开发[J].中国土地,2014(8):53-54.
- [11]沈昊婧,王金燕,陈春.城市存量工业用地更新中利益主体协同策略研究[J].现代管理科学,2022(2):42-49.
- [12]姜克芳,张京祥.城市工业园区存量更新中的利益博弈与治理创新:深圳、常州高新区两种模式的比较[J].上海城市规划,2016,127(2):8-14.
- [13]陈海燕,李兰图,刘其华,等.乡村地域工业用地空间重构研究:以苏南地区为例[J].中国国土资源经济,2024,37(2):57-65,75.
- [14]刘斯捷.快速城镇化地区“工业改工业”更新实践研究[J].城市建筑,2022,19(20):150-154.
- [15]刘丽华,赵小凤,黄贤金,等.企业特征、行业特征对工业企均用地规模的影响:以江苏省为例[J].中国土地科学,2023,37(1):48-58.
- [16]郭晓林,耿白,曲筱青.民营中小企业用地问题分析及对策建议[J].中国土地,2021(10):45-47.
- [17]卢弘旻,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.
- [18]姜赛平,刘天科.土地资源配置中政府与市场关系主要问题研究[J/OL].中国国土资源经济,1-9[2024-12-01].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5172.F.20240921.1448.002>.

html.

[19]赵硕威,刘伯恩,刘芮琳,等.产业用地多元化供应的地方实践与思考[J/OL].中国国土资源经济,1-13[2024-12-01].<https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.001031>.

[20]伍灵晶,刘芳,罗罡辉,等.构建存量土地开发的市场化机制:理论路径与深圳实践[J].城市规划,2022,46(10):46-55.

[21]林强,李孟徽,李茜,等.存量用地更新的新模式:深圳土地整备规划与政策研究[J].城乡规划研究,2022(3):127-132.

[22]岳隽.关于深圳城市更新和土地整备内在运作机制的思考[J].中国土地,2022(9):18-21.

[23]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.

[24]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.

