

西咸研究

(第 30 期·总第 278 期)

西咸新区研究院

2022 年 7 月 1 日

建立工业用地供管体系，提高新区土地利用效率

——以发展新型产业用地(M0)为突破口

西咸新区研究院课题组

工业用地是支撑产业发展的重要载体。为进一步提升新区工业用地与产业发展需求之间的适配性，提高用地效率，促进新区产业高质量发展，课题组在深入研究国内及新区工业用地基本情况的基础上形成报告，供参考。

一、新区工业用地现状问题

新区规划建设用地总面积 272 平方公里（40.8 万亩），其中工业及仓储物流用地 43 平方公里（6.46 万亩），占比 15.9%。截至 2021 年 12 月，已累计出让各类工业用地 3.19 万亩、占总

规划量的 49.4%（如图 1 所示）。面对不断增长的用地需求，新区进一步规范工业用地出让程序，推行“亩均论英雄”改革，全力保障新区“二产”经济发展，取得了一定成效。但同时也要看到，新区现行工业用地无论是在利用水平上还是在产出效益上，都存在进一步提升空间，具体表现在以下六个方面：

一是增量空间有限。新区规划工业用地占比仅 15.9%，逼近现行《城市用地分类与规划建设用地标准 GB50137-2011》推荐区间（15%-25%）的下限，低于东南沿海城市 20%的平均水平，未来用地增量空间相对有限。

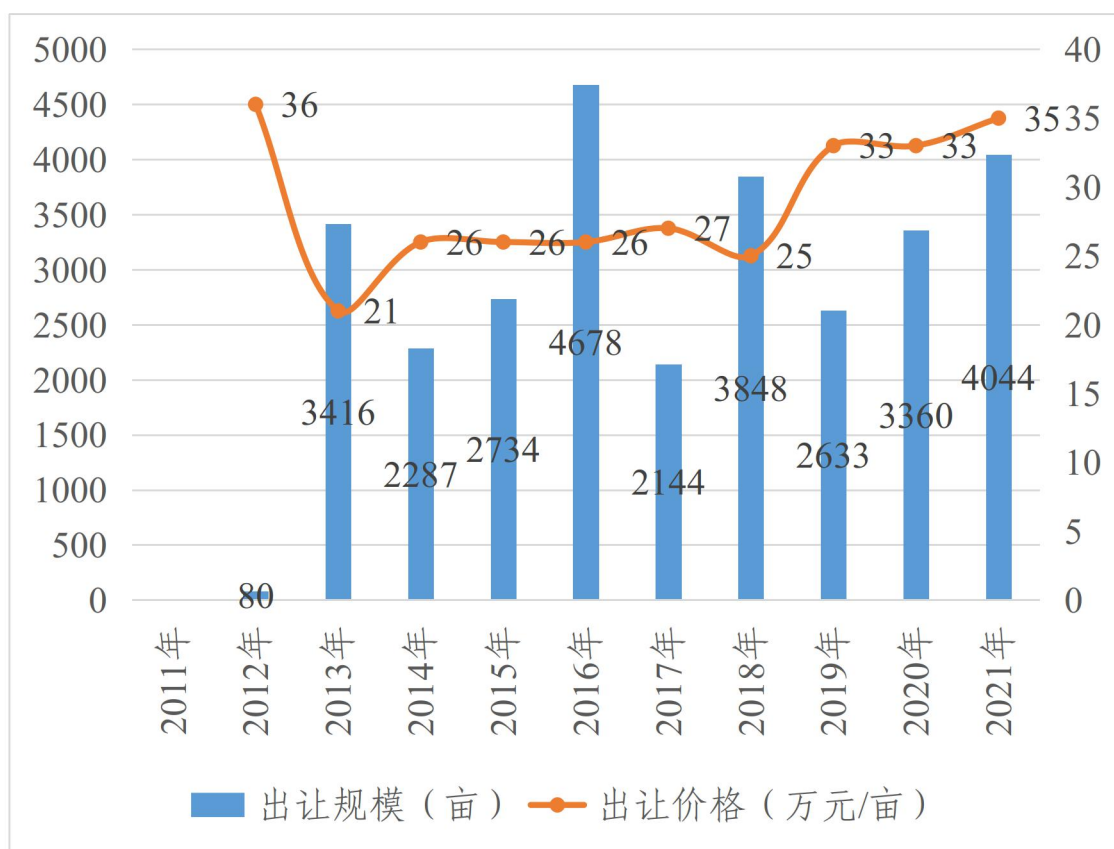


图 1 2011-2021 年新区工业用地供应情况示意图

二是开发强度较小。新区已出让工业用地以 M1、M2 类工业用地为主^①，平均开发强度（容积率）仅为 1.5-2.0，建筑密度不到 40%，配套用房建筑面积低于 15%，开发强度较小，“工业上楼”、亩产增效仍待政策发力、加速推进。

三是用地质效不高。图 2 呈现了 2016-2020 年新区工业用地年均规模增速与 2017-2021 年规模以上工业总产值增速的相对关系（用二者比值表示）。可以看出，过去五年新区工业用地规模增速快于规上工业产值增速。这一结论在一定程度上表明，已出让工业用地质效不高，用地效率仍有待进一步挖掘提升。

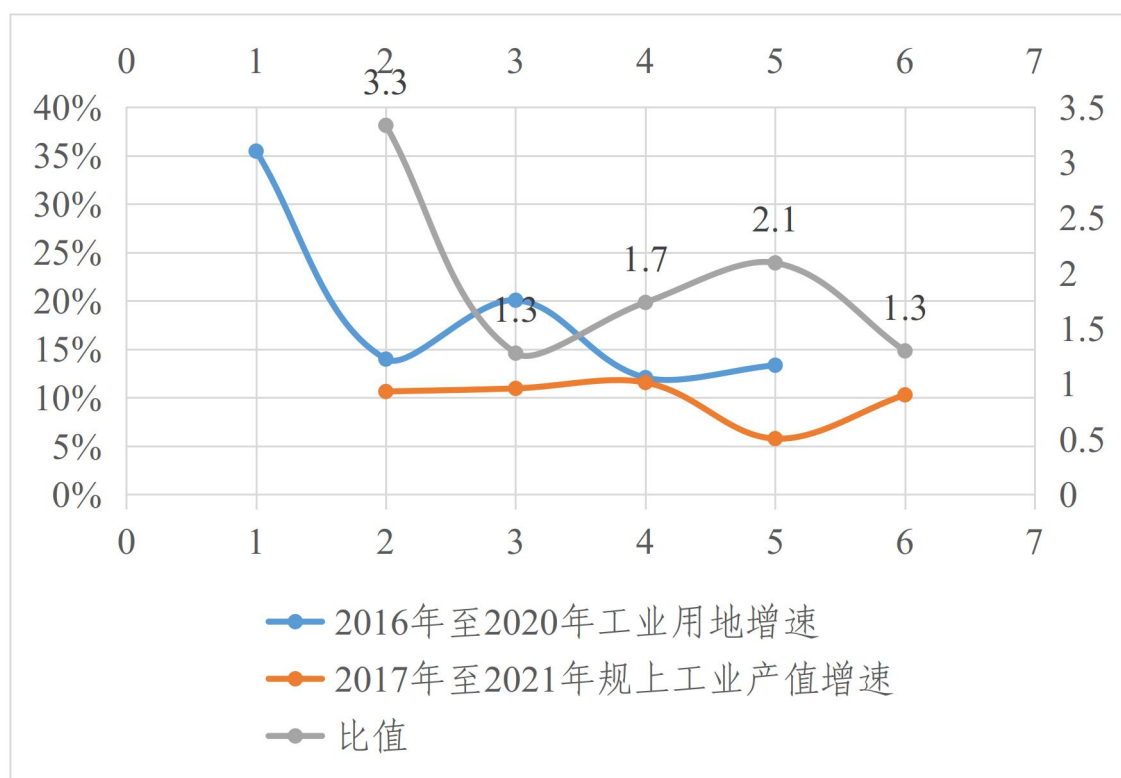


图 2 近五年工业用地增速与规上工业产值增速之间的关系

^① 按照工业项目对居住和公共环境的干扰、污染和安全隐患程度，工业用地一般被划分为 M1、M2 和 M3 三类，数值越大代表工业项目对居住和公共环境的影响程度越高。

四是产城融合不够。新区工业及仓储物流用地主要分布在泾河新城、空港新城西安咸阳国际机场西侧、沣东新城建章路区域，产业空间与商业空间、生活空间相对隔离，产城融合度较低，产业园区普遍存在职住失衡问题，不利于产业园区高质量发展。

五是用地功能单一。与传统产业相比，新区“6+1”主导产业体系在产业用地需求上具有研发用途比例高、用地类型混合成分高、用地需求多元化等特征，而现行产业空间载体多以工业厂房为主、设施配套滞后，更多的是提供单一生产功能，无法同时满足生产、研发、创意、中试等多元化需求。

六是供管体系有待完善。现行工业用地出让年限过长（一般为50年），与新经济产业发展的短周期特征不相适应。且“一锤子买卖”式的出让方式缺乏弹性，一经出让，不易调整，也不利于对产业项目全生命期用地效率实施有效监管，导致工业用地管理中存在开竣工比例偏低、闲置土地处置缓慢、已批未供和批而未用等问题。

可见，新区工业土地利用现状与产业发展需要以及土地节约集约化利用目标之间仍有一定差距。

二、各地工业用地实践与探索

《中国城市建设统计年鉴》数据显示，我国一、二线城市工业用地占比总体呈现波动下降趋势，过去20年间下降约2%，预计未来这一趋势仍将持续。面对“未来增量空间不足”困境，各地纷纷从提升工业土地利用效率方面着手，不断推进工业用地供

管体系创新，形成了一批可借鉴的经验做法。

（一）广莞惠推出新型产业用地（M0），不断提升工业用地质效。新型产业用地（M0）是指融合研发、创意、设计、中试、检测等创新型产业功能以及相关生产服务、行政办公及生活服务等配套设施的一种工业用地，是在传统三类工业用地（一类工业用地 M1、二类工业用地 M2 和三类工业用地 M3）之外，新近出现的工业用地类型。**从提升用地利用率来看**，实施 M0 可将部分工业用地容积率提升到 4.0 以上、配套设施配建比例由 15%提升为 30%，有效缓解“总量有限且利用率不高”的用地困局。**从健全用地功能来看**，实施 M0 从空间上整合生产研发、检测中试、配套服务等多元需求，促进创新型产业发展。**从促进产城融合来看**，实施 M0 推动产业园区从单一生产功能向综合功能转型，促进产业片区向城市片区发展。

（二）深圳紧贴产业特征，实施差异化、精准化产业用地管理。**在准入管理方面**，建立了《深圳市产业结构调整优化和产业导向目录（2016 年修订）》，规范项目准入，并对重点产业项目折以“产业发展导向修正系数”、给予优惠；**在出让期限方面**，要求一般产业项目用地按 20 年确定，重点产业项目用地按 30 年确定，不再一律按工业用地最高 50 年期限出让；**在供后监管方面**，以《产业发展监管协议》为核心实施监管，分别在项目建成投产、投产后每隔 5 年、出让（租赁）年期届满前 1 年等阶段对监管协议约定事项履行情况进行核查。

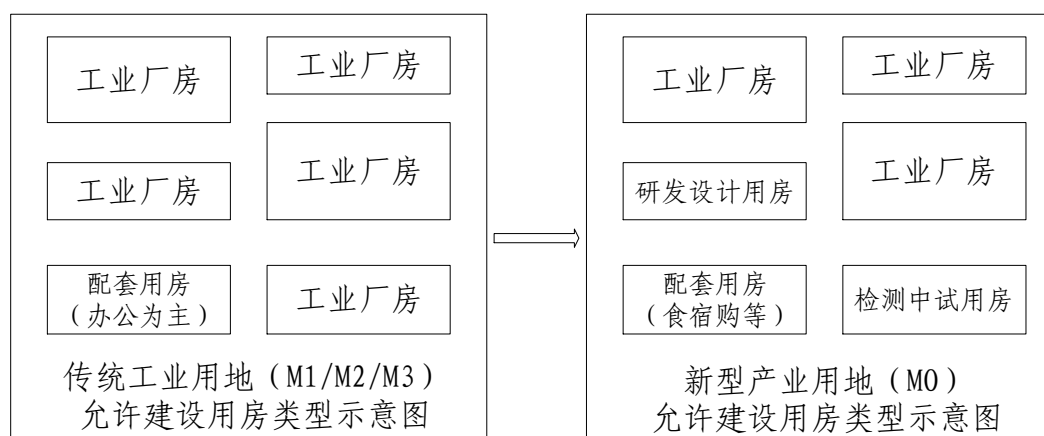


图 3 传统工业用地 (M1/M2/M3) 与 M0 用地对比示意图

(三) 无锡探索复合用地模式，建立了覆盖各类企业需求的用地体系。无锡市出台《关于进一步推进工业用地提质增效若干政策措施的通知》(2022年)，在规划条件方面，支持工业用地可有条件兼容生产服务、行政办公和生活服务设施，以功能混合和空间分层的复合用地模式支持创新型企业发展；在产业覆盖方面，建立涵盖小微初创企业—生产型企业—生产研发企业—高科技企业的全类型用地体系，满足产业链上下游企业多元化用地需求；在供应方式方面，推行“以评定期”模式，对工业项目进行综合评分，将评审结果与土地出让方式挂钩，采取租让结合、先租后让等方式，强化土地精准投放。

总结各地工业用地提质增效基本经验，可以归纳为以下两点：**第一**，发展新型产业用地 (M0)，推动单一地块或建筑内部的多功能复合与多业态叠加，契合创新型经济发展的用地需求，是工业用地供给政策创新的一个重要方向；**第二**，提开发强度、降出让年限、强供前准入、严供后管理，是工业用地供管体系改

革创新的主要趋势。

三、建立新区工业用地供管体系的思考

综合借鉴国内推进工业用地提质增效基本经验，针对新区土地资源紧缺、未来产业用地增量空间有限、而低效产业用地又普遍存在的客观实际，我们认为，以发展新型产业用地（M0）为突破口，以M0用地开发强度高、功能服务全、供应管理灵活等特征为指引，坚持两个“50%”并举（即既要供好未出让的50%、更要用好已出让的50%），构建新区工业用地供管体系，可以提高工业用地利用效率，从而更好保障产业用地需求。具体可以从以下三个方面着力推进。

（一）发展新型产业用地（M0），推进工业用地精准配置。新区现有工业用地不管是地块本身还是地上空间载体，功能都较为单一，与新区主导产业的多元化用地需求特征不符。为此，可借鉴广莞惠发展M0用地经验，发挥国家级新区先行先试政策优势，争取试点发展新型产业用地（M0）。

一是通过新增M0、旧改M0、已出让用地转为M0三种途径供给M0用地，满足科技研发类企业用地需求。

二是灵活设置M0地上工业楼宇转让机制，进一步放开对工业楼宇分割转让管理，解决企业尤其是小微初企业的工业楼宇使用需求。

三是优化M0用地选址，优先布局于M1、M2用地集中片区。本着“缺什么、建什么”的原则，结合片区功能需要，灵活规划

M0 用地上的产业用房和配套服务设施类型，通过设施共享，提升周边 M1、M2 用地集中片区的配套水平（如图 4 所示），确保在不改变现有工业用地分布格局的前提下，提升片区工业用地的弹性和承载力，更好保障生产型企业需求。

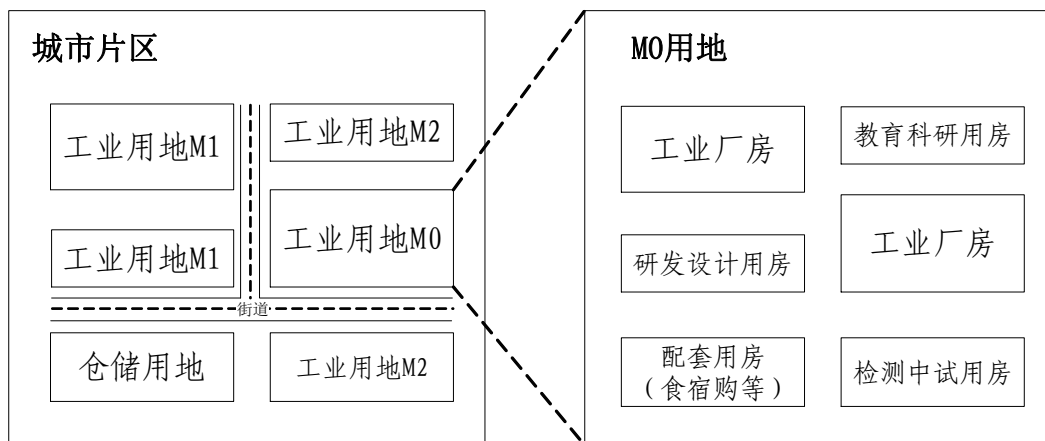


图 4 新型产业用地（M0）布局示意图

（二）量化工业用地准入标准，完善工业用地“带条件”出让机制，推动工业用地精细管理。针对新区用地质效不高、供管体系不够完备问题，可借鉴无锡“以评定期”模式，通过优选项目、优配资源、优化监管的“三优”工业用地法则，推动工业用地精准化管理。

一是量化工业用地准入标准。由资规部门会同发改、投资等部门，对用地项目从产业政策、投资规模、科技创新、资源集约利用等方面进行“全面量化体检”，确保把有限的资源用在刀刃上。

二是将评价结果与土地出让条件挂钩。根据量化得分，实施“10+N 分时激励”^②、“先租后让”等差异化出让方式，缩短首

^② 政府先期出让 10 年期的土地使用权；10 年出让期满，受让人需按《产业发展协议》履约考核，监管考核通过的，可以继续获得 N 年期土地使用权

次租让年限，降低企业拿地首次投入成本的同时，提高土地收储再利用灵活度，切实提高土地利用效率。

三是根据评价结果，设置产业监管协议。新增工业用地挂牌成交后，在资规部门与竞得人签订出让(租赁)合同前，管委会或其指定机构应根据评价结果，与土地竞得人签订具体《产出监管协议》，据此开展“亩均效益”评价。

(三) 建立低效工业用地再开发工作机制，向存量要效益。针对新区增量空间有限、而用地质效不高问题，要摸清存量底数、精准施策，用好用足存量。

一是开展低效用地排查摸底。由产业部门牵头，会同资规、发改等，统筹“亩均效益”综合评价、工业用地利用现状调查等工作，编制低效用地再开发专项规划和年度实施计划，建立低效工业用地再开发项目库，以便资规部门对工业用地实施动态管理，形成存量工业用地盘活地图。

二是畅通低效用地再开发途径。完善工业用地使用权转让、出租、抵押二级市场，搭建线上交易平台，健全交易规则，畅通信息渠道。探索以地换股、异地置换等市场化工业用地收储补偿方式，畅通工业项目结余土地、空置楼宇分割转让路径，不断盘活低效用地。

课题负责人：康 晨 研究院社会科研处处长

成 员：冯 涛 研究院博士后创新基地博士

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及
部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
