

编者按

随着土地资源约束趋紧，产业发展面临空间不足的问题日益突出。向“存量”要空间，向“低效”要效益，成为突破产业空间瓶颈的必由之路。因此，需加快推动产业空间治理，着力破解产业空间布局不优、产出效益不高等长期积累的、束缚新质生产力发展的卡点堵点，为制造业集群化发展构建新空间。

强化产业空间治理 推动制造业集群化发展

深刻把握新时期产业空间治理新要求

刘尚海

产业空间治理是指政府、市场和社会等多元主体，对产业空间资源的供给、布局、使用、收益分配进行系统性协调与管理，实现资源要素的配置优化。在土地资源日趋趋紧的背景下，准确理解新形势下产业空间治理要求，科学把握新时期下产业空间治理重点，对扎实推进产业高质量发展、打造现代化产业体系具有重大意义。

产业空间治理是新时期新形势下的迫切需要

在国家治理体系和治理能力现代化背景下，产业空间治理已成为挖掘土地存量、更新产业结构、实现高质量发展的关键抓手。必须深刻把握发展形势，吃透国家政策精神，深入认识宁波推进产业空间治理的迫切性、必要性。

一是国家对产业空间治理提出新要求。国家治理体系和治理能力现代化对进入存量优化阶段的城市发展提出了空间精细化管理的迫切要求。作为经济社会发展基础，土地资源要素的配置方式和水平直接影响新质生产力的发展。党的二十届三中全会《决定》指出，要推动土地混合开发利用、用途合理转换，盘活存量土地和低效用地。2024年8月，自然资源部出台的《关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的意见》提出，要实施建设用地整理，有序盘活闲置低效建设用地。盘活闲置低效建设用地即低效用地

再开发，这是在新发展理念指引下，国家对产业空间治理提出的更高资源配置效率和集约利用水平的要求。

二是先进城市将产业空间治理作为重塑产业优势的新举措。面对快速城镇化阶段工业用地低效和粗放利用的普遍问题，各地因地制宜开展产业空间治理探索，力图重塑产业优势。上海通过探索“弹性出让+有条件续期”政策和“二级管控+带项目出让”制度，有效推动土地资源高效配置，并在2025年首次出台促工业经济发展的全面性规划土地政策。深圳持续深化“工业上楼”实践，从政策机制、规划技术、投资收益等方面强化对“工业上楼”实施路径的探索，并在2024年发布了全国首部“工业上楼”地方标准，填补了建筑设计规范的空白。

三是宁波进入必须深入推进产业空间治理的新阶段。近年来，宁波以全域国土空间综合整治为契机，依托工业集聚区建设加快推进产业空间治理，空间利用效率得到显著提升。然而，宁波的治理实践仍面临多重困境，亟须以实际问题为导向突破瓶颈制约，加快进入产业空间治理的新阶段。例如，现有土地出让制度尚未充分考虑不同产业类型的差异化生命周期，工业用地循环利用效率偏低；现状工业用地二级市场受外部因素干扰较大，无法形成有效的价格机制，导致二级市场价格相较一级市场溢价过高；经营主体合力改造制度供给不足、老旧工业区块改造资金平衡压力偏大、工业用地续期

政策有待深化。

科学把握新时期产业空间治理的工作重点

新时期宁波产业空间治理要强化供给侧结构性改革，协调日益复杂的地企关系及“生产+生活+生态”需求。做好新时期产业空间治理工作，必须立足当前、着眼长远，以系统的融合发展为指引、以空间的集约发展为抓手、以产业的集聚发展为目标，加强政策工具箱综合利用，积极探索新模式新路径，重构产业空间治理生态，为争创国家新型工业化示范区提质赋能。

一要聚焦联动融合发展，推动工业集聚区迭代升级。党的二十届三中全会《决定》明确提出要“优化土地管理，健全同宏观政策和区域发展高效衔接的土地管理制度，优先保障主导产业、重大项目合理用地”。这就要求我们要紧抓全域国土空间综合整治试点契机，严格遵循国土空间“三区三线”理念，按照国土空间规划“一张图”要求，落实工业区块与国土空间总体规划、生态环境的全面融合。要完善工业控制线管理办法，进一步探索深化线内工业用地占补平衡机制和线外零增地项目正负面清单，在确保集聚区规划管控到位的基础上，稳步推动管控体系优化升级。

二要聚焦存量改造提升，推动低效空间提质增效。2023年9月，国家在全国15个省（市）的43个城市开展为期四年的低效用地再开

打造的产业地产项目，是苏州工业园区“积极培育新兴产业增长点”的重要载体，由开发运营商负责园区的规划、建设和运营，将传统制造业用地改造为集研发、设计、展示、服务于一体的服务于生产性服务业的产业园。

对宁波的启示及实践路径

宁波作为东南沿海的重要制造业基地，工业基础雄厚，但同样面临着工业用地利用低效的困境，早期建设的大量旧厂房、工业园区存在容积率低、产业低端等问题，土地资源的浪费与产业升级的迫切需求形成鲜明反差，亟须借鉴先进经验，探索契合宁波自身发展的“工改工”模式。

一是强化政府统筹，加大集中连片工业用地收储力度。借鉴上海的经验，宁波应进一步强化政府在“工改工”中的统筹作用。以重点地段提升和重要产业支撑为导向，由市级领导牵头，建立多部门常态化协作机制。针对大面积低效工业用地，以工业园区为单元，开展统一规划、收储与改造。积极探索有挂账收储、异地置换等方式，形成合理的利益分配机制，为高端制造业预留充足的发展空间，打造具有示范效应的“宁波模式”。

二是激励企业主导，提升自主改造积极性。宁波制造业企业众多，柯力传感、斐戈等行业领军企业已开启“工改工”项目，但整体参与度有待提升。要借鉴东莞经

发试点，支持试点城市重点从规划统筹、收储支撑、政策激励、基础保障等方面探索创新政策举措，提高土地产出效益。宁波作为试点城市之一，要积极融合全域国土空间综合整治、城市更新，加速推动保留提升区块的增量集聚和存量改造，积极稳妥推进低效工业用地再开发。尤其是在创新政策支持方面，宁波要加快制定土地年期政策、征地拆迁政策、弹性供地政策、二级市场监管政策等，并结合本地实际不断实践、评估、调整，动态完善产业空间治理政策创新，有序推动土地腾挪流转，加速工业用地循环利用，锻造产业发展的“主阵地”。

三要聚焦空间布局优化，推进产业集聚发展。党的二十大报告指出，要优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。要推动产业融合集群发展，构建新一代信息技术、人工智能等一批新的增长引擎。这就要求我们要综合本地产业基础与成本优势，通过对全链条产业空间及相应主体的空间需求画像，多路径综合利用政策工具箱，做好规划建设指标的合理匹配、精准供给与高效利用。要积极建立主导产业培育机制，按照“行政区功能化、功能区专业化”要求，统筹优化产业集群空间布局，从前期招引、项目准入、后期运营等方面综合施策，保障项目定向进入主导产业功能平台，培育发展具有区域特色的产业集群。聚焦“361”现代化产业体系，引导“2070”工业集聚区差异化、特色化发展。

（作者为宁波市工业和数字经济研究院院长）

验，鼓励企业通过自主升级改造实现产业转型升级，政府需出台针对性扶持政策，例如，设立企业自主改造专项贷款并给予贴息支持，缓解企业资金压力。鼓励企业结合自身特色，在深耕主业同时向上下游高附加值领域延伸产业链，发挥企业在“工改工”中的主体作用，激发宁波制造产业集群的内生升级动力。

三是推动村企协作，实现合作共赢发展。当前宁波在村集体与产业运营商合作推进“工改工”方面与先进地区相比仍存在差距，部分村集体认识不足、合作模式不成熟。在村级工业园改造中，宁波可以借鉴佛山的经验，推动村企协作实现“工改工”。例如，在慈溪、余姚等农村地区推动村级工业园改造升级，并通过租金分成、就业安置等方式实现村企共赢。引导村集体转变思路，搭建村集体与产业运营商的对接平台，助力双方合作。

四是引入优质开发运营商，打造产业园区标杆。借鉴苏州的经验，宁波应引入专业开发运营商提升产业园区管理水平。联东U谷等在产业规划、资源整合、运营管理等方面十分专业，是“工改工”的重要力量。宁波由于工业用地价格高、营商环境有待优化等因素，对外来专业运营商吸引力不足，应加强对土地二级市场管控，避免工业用地无序流转和投机炒作，消除运营商顾虑。定期组织产业园区合作洽谈会、项目对接会，积极引进具有专业能力的园区开发运营商，培育标志性“工改工”项目。

（作者为宁波市工业和数字经济研究院副院长）

加快推动宁波产业空间治理的政策建议

薛晖

当前，我国正加快发展新质生产力、全面推进新型工业化，工业发展进入以高质量发展为导向、创新驱动为引领的关键阶段。面对新形势新要求，亟须完善工业治理体系，优化生产组织方式，塑造形成空间布局合理、产业特色明显、资源要素集聚、产城融合发展的产业空间新形态。近年来，宁波以“大腾挪、大整治、大提升”为牵引，深入开展新一轮制造业“腾笼换鸟、凤凰涅槃”攻坚行动，着力打好空间重塑和产业革新“组合拳”，在产业空间治理方面取得明显成效。但要实现产业空间治理新跃升，建设国家新型工业化示范区，更好支撑区域经济高质量发展，仍需在政策制度创新上实现突破。

一是优化空间格局,强化工业空间规划管控

新型工业化进程中，空间规划布局既是重要基础又是关键支撑，必须以系统观念谋划产业空间新格局，创新顶层设计，为制造业高质量发展构筑坚实平台。紧扣国家战略布局和宁波发展定位，强化工业集聚区规划与国土空间规划、产业发展规划等的统筹衔接。完善工业区块控制线管理，新增工业用地原则上一律进入工业控制线内，并向“2070”工业集聚区集聚。工业控制线内现状及规划工业用地的性质和规模均受到严格保护。完善亩均效益综合评价机制，积极有序推进“地企双评”，推动资源要素向优质企业、优势产业、重点平台集聚。出台“2070”工业集聚区标识区域、线性界面、建筑风貌分区指引和管理规定，打造整体协调的工业集聚区风貌。

二是深化用地改革,创新土地资源配置机制

土地资源是制约制造业发展的重要瓶颈，也是产业空间治理的关键要素，需要通过政策创新激发土地要素活力，为产业转型升级拓展发展空间。深化工业用地“长期租赁、先租后让、弹性年期”等供应改革。允许采取“先租后让”方式，租赁期内企业达到投资、产值等标准的可按协议出让。出台工业用地续期政策，加速工业用地循环利用。对“361”万千亿级产业强链补链延链项目、单项冠军和专精特新“小巨人”企业项目，享受“优先供地、减免地价”。对新出让的工业用地允许按规定分期缴纳土地出让价款。探索配套更优、功能高度复合化的M0用地，放宽混合产业用地标准。支持企业联合拿地、联合建设、联合投标、联合竞买。允许零星地块协议出让作为周边增资扩产用地，

推动整合成为功能完善的产业片区。

三是盘活存量资源,推进低效工业用地整治

盘活存量土地、提升利用效率是实现高质量发展的内在要求，也是重构产业空间、优化要素配置的重要手段。建立健全低效用地改造提升长效机制，分期分类推进“改造提升、更新转型、腾挪流转”三类改造项目。优先支持工业区块控制线内低效工业用地实施改造提升，鼓励企业通过技术改造、联建共享、合作开发等方式盘活存量资源。对工业区块控制线外企业，建立分类管理清单，引导符合产业导向的企业向工业集聚区集中，对不符合产业导向、安全环保风险大的企业有序退出。支持工业区块控制线外经认定保留的零星工业用地纳入控制性详细规划或村庄规划，允许开展“零土地”改扩建或“零土地”技术改造。

四是空间提质扩容,完善“工业上楼”政策支持

以“工业上楼”带动产业创新，积极推进“先进制造+研发办公+总部大厦”的模式。引导新供地项目围绕新一代信息技术等新兴产业积极打造高品质、高标准“工业上楼”，鼓励装备制造等传统产业有条件“上楼”，实现项目与产业发展高度适配。新增供地项目容积率一般不设上限，市区范围内原则上不低于2.0，其中M0用地容积率一般不低于2.5。聚焦高精尖产业领域和未来产业方向，以甬江科创区为重点，打造一批科技孵化服务能力强的“工业上楼”项目，培育一批孵化器、创新中心、研发机构等创新平台。工业生产必需的研發、设计、检测、中试设施建筑面积可在配套建设的行政办公及生活服务设施之外计算，且建筑面积最高可达工业项目总建筑面积的15%。支持企业利用地下空间建设仓储、停车以及生活配套等设施。

五是突出集群发展,推动产业链协同集聚

产业集群化发展是提升产业竞争力和创新能力的的重要途径，也是优化空间布局、提升发展质量的最佳选择。深化“链主企业引领、配套企业集聚、创新资源协同”的产业集群发展模式，培育壮大“专精特新”企业群体，构建完整产业生态。加快由“单一企业引进”向“产业链整体招商”转变，引育产业链关键环节企业，构建上下游配套完善的产业集群。完善产业配套功能，推动工业集聚区向专业化、特色化方向发展，打造若干具有全球竞争力的先进制造业集群。建立健全产业链供应链协同机制，促进大中小企业融通发展，形成分工协作、优势互补的产业生态体系。

（作者单位：宁波市工业和数字经济研究院）

2024年2月，慈溪市德瑞区块改造项目入选自然资源部低效用地再开发试点第一批典型案例。

