

# 西咸研究

(第 22 期·总第 270 期)

西咸新区研究院

2022 年 5 月 27 日

---

## 关于新区试行新型产业用地政策的建议

西咸研究院课题组

土地是新区最重要的生产要素资源。近年来，随着新区逐步由基础设施建设期转变到产业发展培育期，由资源驱动转变为创新驱动，各类创新主体大量增加，新产业新业态不断涌现，传统模式下的工业用地因开发强度小、功能结构单一、企业用地成本高等弊端，已无法满足协同生产、产城一体、科技型产业的需求。为加快秦创原总窗口建设，培育发展创新型产业，建设高品质产业空间，促进产城融合发展，在新区试行新型产业用地(M0)政策具有重要现实意义。

## 一、基本情况

新型产业用地（M0）是为适应创新型企业发展和创新人才的空间需求，在工业用地（M类）门类下增设的城市用地分类，主要用于融合研发、创意、设计、检验检测、中试、科技企业孵化器及无污染生产等新型产业功能和相关配套服务的工业用地。

新型产业用地最早发源于深圳，2013年深圳为了优化国土空间布局，提升土地利用效率，推动产业创新升级，首次在《深圳市城市规划与标准与准则》传统土地类别中新增了新型产业用地（M0）门类。2019年自然资源部印发《产业用地政策实施工作指引（2019年版）》明确支持地方对现行国家标准分类中没有明确定义的新产业、新业态类型制定地方标准，运用多种方式供应新产业用地。在国家政策支持下，目前东莞、广州、顺德、杭州、郑州、济南等20多个省市相继出台了新型产业用地政策，在借鉴深圳经验基础上对新型产业用地界定、用地资格、项目准入、规划布局、供地方式、履约监管等方面做出详细规定。截至2021年，全国各地共推出了185宗新型产业用地，打造了一批“生产、生活、生态”融合发展的新型产业综合体。

## 二、新型产业用地（M0）优势和特点

与传统产业用地相比，新型产业用地具有“低成本、高容量、混合功能”的政策红利，能有效推动城市低效工业用地更新，特

别对目前以产品研发、创意、设计、中试等为主的新业态新经济具有较强吸引力。

**一是土地功能利用更加多样。**按照国家相关规定，工业用地严禁在项目范围内建造成套住宅、人才公寓、宾馆和培训中心等非生产性配套设施。新型产业用地允许一定比例的商业办公、配套住宅、公共服务设施等，能够同时满足研发、创意、设计、中试、无污染生产等多种功能需求，生产制造与科技研发结合程度更高，具有更强的功能兼容性。

**二是单位土地开发强度更大。**根据国家相关规定，工业用地一般容积率在 1.0-3.0。新型产业用地容积率相对较高普遍在 3.0-5.0，有些城市甚至不设容积率上限，体现出高强度开发的明显优势，可以有效促进土地节约集约利用，更加符合当前城市空间统筹利用的趋势和产业转型发展需求。

**三是分割转让方式更加灵活。**工业用地在一般情况下不得分割转让，新型产业用地基本都允许有条件地按幢、层等基本单位进行分割登记、转让、出售给从事生产、研发、设计等环节的工业或生产性服务企业。

**四是企业拿地成本更低。**新型产业用地价格略高于工业用地，但远低于商办用地。从各地出让价格来看，新型产业用地(M0)的出让底价基本按照出让时点同地段办公用途市场评估楼面地

价的 20%—50% 计算，再根据分割转让比例、容积率、实际出让年限等因素进行修正调整。

**五是用地准入和监管更加严格。**为提高新型用地质量和强度，各地对投资总额、亩均税收、产出效率、专业技术、容积率、能耗等关键指标要求更为严格。土地供应后，定期对产业项目的投资情况进行跟踪监管，确保工业用地真正用于产业项目，回归产业本身。

### **三、新型产业用地的政策依据和现实需求**

随着秦创原总窗口建设，科技型、研发型、创新型企业的落户聚集，科技型企业对研发、设计、中试、孵化等办公类用地需求比例显著增加。在此背景下新区需要改变现有的工业用地政策。

**一是政策有依据。**国家和省市层面出台多项政策鼓励创新产业用地模式，制度上已不存在障碍。中共中央、国务院《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出，深化产业用地市场化配置改革，推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业用地供给。国土资源部等六部委《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》提出，允许工业用地、科教用地兼容一定比例的科技和生活服务设施。西安市《关于推进开发区高质量发展的指导意见》提出，要创新产业用地分类，鼓励混合土地使用。

**二是市场有需求。**传统工业用地配套有严格限制，一般配套用地比例控制在总用地面积的 7%-15%，而新型产业用地提高了混合功能比例，有些地区最高可达 30%，允许建设租赁房、商业办公及公共服务设施，对企业更具有吸引力。同时新型产业用地实行“先租后让、租让结合”等弹性供地模式，出让年限上相对灵活，可以有效降低企业成本，快速回笼资金，以初期的土地低成本换取长期的产业高收益。

**三是新区有条件。**新区是创新城市发展方式试验区、秦创原总窗口，肩负体制机制创新和政策先行先试的使命，新型产业用地有利于集约节约利用土地，为创新城市发展方式提供案例经验，有利于打造高品质的产业孵化器、加速器、总部研发基地等，有利于增强新区产业竞争新优势，招引运营能力强的优质企业，提高新型工业发展水平。

**四是有经验可鉴。**各地为适应产业用地多元化的需求和城市转型发展的趋势，都在积极改革用地政策，深圳、东莞、郑州等城市根据当地产业特点和需求出台新型产业用地政策，贵安新区、湘江新区、哈尔滨新区也制定了相关政策。各地经过多年的探索实践，形成了相对成熟的制度体系，总结了一些案例经验，取得了较好的市场效果，为新区推行该制度提供了足够的经验借鉴。

#### **四、新型产业用地的关键和难点**

目前新区工业用地政策执行国家《城市用地分类与规划建设

用地标准》的标准，划分了一类工业供地（M1）、二类工业用地（M2）、三类工业用地（M3），累计出让工业用地 3.19 万亩。以空港新城某工业用地（M1）为例，容积率在 1.5-2.0 之间，建筑密度一般小于或等于 40%，其中配套用房建筑面积不超过 15%，且不允许分割转让。如果新区推行新型产业用地政策，需要注意以下几点：

**一是规划建设指标要突破。**新型产业用地容积率、产业配套比例、建筑密度等都高于现有标准，因此要依法依规做好政策设计，既要“放得开又要管得住”。**二是对出让主体的遴选严。**新型产业用地性质依然为工业用地兼容部分商业用地，厂房和研发用房为主要用途，要坚决防止开发企业借机进行变相房地产开发。**三是配套设施建设比例大。**目前无论是科研用地、工业用地和商务设施用地均对配套设施的建设有着严格的限制。新型产业用地则需要按比例建设商务办公、培训展示、居住及文化娱乐、餐饮等配套设施。**四是布局和规模要协调。**新型产业用地本质上是政府培育创新产业的土地政策，要合理确定实施规模、范围和项目选址等，遵循产业发展规律，有重点的在产业集中区布局。

## **五、政策建议**

新型产业用地对新区而言是一项创新性工作，既要把握好时序进度，又要把握好规模尺度，要在充分借鉴其他先进地区经验基础上循序渐进，提前设计好政策措施和后续监管制度，持续激

发土地的活力与红利。

### （一）建立新型产业用地制度

一是做好新区新型产业用地制度设计。以产业导向为基础，明确新型产业用地的概念、用地分类、适应范围、用地准入及部门职责等，提出规划布局、建筑设计、配套设施等方面原则性意见。二是明确新型产业用地类型。可借鉴广州、东莞等地做法，在工业用地（M）下划定新型产业用地类型，在办理供地手续和不动产登记时，土地用途表述为“工业用地（新型产业用地M0）”。三是先试点再推广。为避免新型产业用地对普通工业用地、商务办公用地造成冲击的产业空心化风险，广州、东莞等地区都划定了新型产业用地政策的适用范围，对用地供地规模和空间布局进行限定和约束。建议新区在新一轮国土空间规划中提前布局，在交通便捷、配套完善区域先行试点，划定一定区域（如沣东信息产业园）试运行，待制度成熟后进行推广。四是拓展新型产业用地来源。新型产业用地有三种来源，即新增M0、旧改M0、已出让土地转为M0。为避免对城市高价值区域土地市场造成不公平竞争，新区目前应以新增M0为主，后期根据城市发展的需要和产业布局逐步拓展用地来源。

### （二）优化土地供应机制

一是加强用地准入审查。在符合新区产业导向基础上，制定新区产业准入目录和标准，对开发主体准入、产业准入、投资强

度、选址准入、税收利润等设置具体要求，严格把控新型产业用地主体，同时鼓励推行实施新型产业用地“标准地”供应。二是**加强规划建设管控**。新型产业用地在建设管控方式上要紧密结合其功能，合理确定容积率、建筑密度等规划控制指标，既要符合研发办公的需求也要符合中试生产需求，生产制造的用房应符合工业建筑设计规范，研发用房可参照办公建筑设计规范。三是**探索多元化供地方式**。探索新型产业用地采用公开出让、弹性年期出让、先租后让、租赁等方式供应，根据不同的供应方式合理确定供应年期，土地供应最长年期不应超过50年。四是**合理确定土地底价**。为降低企业用地成本，各地在出让底价上设计各有差异，但从各地实际交易价格来看，一般都高于普通工业用地1.5倍，是同区域商服用地价格的30%左右。因此，新区可按照其市场评估楼面地价的一定比例确定新型产业用地的出让底价；对于已供工业用地调整为M0的，按照新旧用途的价格之差补缴土地价款。五是**严控分割转让**。各地对新型工业用地产业用房及配套用房是否允许分割转让、转让比例及转让企业都有严格限定，目的就是确保新型产业用地真正用于产业项目而非房地产。因此要加强项目全程监管，严格按照规划用途使用土地，产业用房、生活服务设施用房、配套型住宅不得改变为商品住宅、商业等非产业用途。

### （三）完善供后监管制度

一是**建立产业项目监管机制**。土地出让后及时与用地企业签



订监管协议，明确产业准入条件、投产时间、投资强度、产出效率、节能环保、股权变更约束、建筑物转让条件、产业用房自持比例，作为土地出让合同附件严格执行。二是建立土地利用绩效评估机制。借鉴广州市政策，建立土地利用绩效评估机制，定期评估产业发展监管协议所约定的相关指标，加强对用地企业的监管。三是建立部门联动机制。新型产业用地政策涉及国土、规划、产业、招商、发改、科技、税务等多个部门。建议由行业主管部门牵头，相关单位联合组成新型产业用地（M0）项目监督小组，加强对新型产业用地的产业类型、分割转让、投资强度、节能环保、产出强度、财政贡献等相关指标的监测。四是建立完善的违约处置机制。强化综合运用经济、行政和法律等处置手段，通过与用地企业约定明确可量化的违约处置措施，如设置督促整改、收取违约金、信用黑名单、不得参与土地竞拍、收回土地使用权等具有梯度的处罚措施。

（执笔：朱江涛）

---

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）。

---