海南自由贸易港建设背景下产业园区产业用地控制指标研究

王萌

中规院（北京）规划设计有限公司海南分公司

摘　要：产业用地控制指标是产业项目用地规划、出让、审批，以及加强其后续管理、评价效益的重要依据。自党中央宣布支持海南全岛建设自由贸易试验区，海南逐步探索建立自由贸易港政策和制度体系，陆续出台了关于产业用地控制指标的政策。文章通过研究海南自由贸易港产业园区，分析其建立初衷、政策导向以及产业用地特征，同时将海南产业用地控制标准的用地类型、行业类型、指标种类、数值设置等方面的内容与国家及对标城市的产业用地指标控制要求进行对比研究，提出新发展背景下海南产业用地控制指标体系优化建议，为促进自由贸易港建设，精准高效服务产业项目落地，完善和制定产业用地相关政策提供研究方向。

关键词：自由贸易港；产业园区；产业用地

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.06.080

一、海南自由贸易港产业园区发展概况

（一）海南自由贸易港产业园区发展背景

2020年6月《海南自由贸易港建设总体方案》印发，旅游业、现代服务业和高新技术产业成为海南三大主导产业，是海南经济增长的重要支撑。同时海南持续推进国家生态文明试验区建设，在不破坏海南独有自然环境条件下推进经济高质量发展是海南产业经济发展的先决条件，在生态优先理念指导下，海南的产业园区发展与其他地区存在差异性，结合自贸港政策及海南省自身经济基础条件，导致海南不会走传统工业化道路，产业园区发展将依托相对稳固的农业基础，以三大主导产业为发展导向，产业从农业向高新技术等现代服务业过渡。2020年是海南自由贸易港建设开局年，海南自由贸易港重点产业园区作为推动全省建设的样板区、试验区，承载着实施海南自由贸易港“早期安排”政策的任务。如何推进产业园区高质量发展，是海南自由贸易港产业园区发展面临的重点问题。

（二）海南自由贸易港产业园区特征

2020年《海南省人民大表大会常务委员会关于海南自由贸易港洋浦经济开发区等重点园区管理体制的决定》中，结合海南自由贸易港建设实际，确定了11个海南自由贸易港重点园区名单。基于海南省2018年“多规合一”成果，11个重点园区均已编制控制性详细规划，海南产业园区的规划编制侧面反映了自贸港背景下，产业转型升级、不牺牲生态环境为前提的政策导向，主要表现在：

（1）产业园区类型多样，不再以单一工业用地为主导；

一方面，工业园区数量在重点园区中比例较小。在海南自贸港11个重点产业园区中，仅洋浦经济开发区、海口国家高新技术产业开发区2个园区是以工业用地为主导的产业园区。其余园区类型包括现代服务业园区、信息产业园区等，其中博鳌乐城国际医疗旅游先行区是以医疗、教育、科研用地等公共管理与公共服务用地为主导的现代服务业园区，重点发展特许医疗、健康管理、照护康复、医美抗衰等国际医疗旅游相关产业；海南生态软件园是以商业服务业用地为主导的信息产业园区，重点发展软件与信息服务、文化创意、海洋科技产业、互联网金融等产业。

另一方面，产业园区内工业用地比例逐渐降低。海口国家高新技术产业开发区规划修编中工业用地比例下降，进一步提升了公共服务和商业用地占比，工业对生态环境的影响，采取“退二进三”方式实现产业转型升级发展。

（2）产业园区向产城融合发展，更注重服务设施配套。

引进高层次人才，形成人才聚集高地，建立体现海南特点、与国际接轨的人才发展体制机制是海南自贸港建设一大重要目标，为了进一步加大对世界各地高层次人才的吸引力，近年来海南省实施百万人才进海南的行动计划，从放宽人才落户、降低个人所得税、提供人才住房补贴等方面配套出台了一系列的优惠政策。而产业园区作为人才聚集空间，为了更好的留住人才，需保障人才在工作之外的生活服务需求，重点以公共配套服务为支撑，发展与园区相配套的居住、商务、文化、教育、医疗等服务功能，不断改善产业园区人才的生活条件，满足人才的基本公共服务需求，实现产城融合是产业园区满足高质量发展要求的重要实施路径。

（三）海南自由贸易港建设对产业园区发展管理要求

自《海南自由贸易港建设总体方案》印发，在中央大力支持下，海南围绕自贸港建设陆续出台相关政策。以打造法治化、国际化、便利化营商环境为自贸港建设一大重要目标，为了推动重点园区建设项目尽快落地，在涉及产业园区方面的相关政策在园区管理方面进一步

简政放权，赋予海南自由贸易港重点园区管理机构更大的自主权。在产业园区内产业用地指标控制方面，海南省人民政府办公厅印发《海南省产业园区管理暂行办法》，允许园区在参考现行指标的基础上，根据实际自主确定产业项目的“投资强度指标”“年度产值指标”“税收指标”3项指标，并在土地出让后按有关规定与用地单位签订产业项目发展和用地准入协议。产业用地控制指标作为土地管理方面的重要管控内容，对促进产业园区土地节约集约高效利用有重要意义，同时产业用地控制指标对规划中产业用地开发强度的确定，产业用地内非产业用地的配套比例等控制，为产业园区产业项目的落地提供建设依据，对推动产业园区高质量发展有重要作用。

二、产业用地控制指标管理现状

（一）国家层面产业用地控制指标和变化趋势

在具体实践中，产业园区产业用地主要包括工业用地、科研用地、商务金融用地以及上述用地性质混合或兼容的地类。国家层面产业用地指标控制目前仍按照国土资源部2008年发布的《工业项目建设用地控制指标》执行，其明确了工业项目用地的投资强度、容积率、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地所占比重、绿地率五项指标的控制要求。2021年，自然资源部修订了《工业项目建设用地控制指标》（征求意见稿），主要调整了指标体系及其适用范围、规定不符合或确需突破规范性指标要求的工业项目的处理措施、加强执行情况监管等，同时提出地方应制定工业项目建设用地控制指标。

2021版与2008版的控制指标对比，首先，将原有的容积率、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地所占比重等3项定为规范性指标，由部确定控制值；其次，将原有的固定资产投资强度以及新增的土地产出率和土地税收等3项定为推荐性指标，部制定了固定资产投资强度的推荐值，各地可根据实际选择全部或部分推荐性指标，制定控制值后纳入规范性指标在本地实施；最后，取消了绿地率指标。总体来看，2021版强化了刚性指标约束，同时鼓励地方因地制宜提出弹性管控指标以保障落地性，从而达到规范工业项目建设用地管理，促进土地资源节约集约和高效利用的目标。

（二）海南省产业用地控制指标现状

2018年，党中央决定支持海南全岛建设自由贸易试验区，同年海南省政府多部门联合印发了《海南省建设用地出让控制指标（试行）》（以下简称“琼标”），主要适用于以出让方式向六类产业园区管辖范围内主导产业项目以及六类产业园区外的“十二个重点产业”项目供应经营性国有建设用地使用权的行为。截至目前，海南产业园区产业用地出让的控制指标仍按此文件执行。

琼标参考省统计局《12个重点产业统计工作实施方案（暂行）》等确定产业类别，从而确定了各有关产业用地项目主要类型，除工业和仓储外还涵盖了文化设施、商务金融、住宅等共13种地类。琼标产业用地指标仅有投资强度、年度产值、年度税收3项，即主要针对产业用地投入强度和产出效率进行管控；以上3项指标的控制值均根据用地区位、产业类型及土地用途等设置了单一下限控制值。相比国家和大部分省市，琼标缺少对产业用地的开发强度和配套比例的管控指引，因此在对海南产业园区产业用地的建设管理工作中，这两类控制指标主要还是依据园区控制性详细规划中所规定的控制值执行，其中工业用地的容积率、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地所占比重、绿地率等指标又主要依据《工业项目建设用地控制指标》执行。

（三）其他省市产业用地控制指标和经验启示

根据《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》等文件精神，全国各省市相继制定了相关建设用地使用标准，通过对土地关键指标的管控强化落实节约集约用地政策，部分省市的用地标准甚至经历多次修订、改版。根据各地制定标准所涉及的用地类型，本文将地方标准大致分为三大类型，并引用典型省市举例归纳总结各类型标准中关于产业用地控制指标的特点。（1）工业项目建设用地控制标准：该类省市虽仍着重于工业项目用地指标的管控，但会丰富产业类型和指标体系，如《深圳市工业项目建设用地控制标准（2012版）》在增加战略性新兴产业类型的基础上，根据地方实际设置产值能耗、成长率和土地弹性出让年限等特色化的控制指标。（2）产业用地控制标准：该类省市不局限于工业项目用地，根据管理需求不仅丰富了产业用地的内涵，还细化各类产业项目用地的控制指标项以及指标值，如《上海产业用地指南（2019版）》在国家标准基础上对部分指标并分别设置了均值、控制值、推荐值和调整值；如《广州市产业用地指南（2018年版）》除工业、物流和生产性服务业三类产业用地外，还增加了产业园区内现代服务业、基础设施、社会事业等配套功能项目用地的控制标准，同时包含限制/禁止用地项目目录和产业用地布局指南。（3）建设用地控制标准：该类省市出台的控制标准涵盖了主要的城乡建设用地类型，而不仅限于工业或产业项目用地，如《山东省建设用地控制标准（2019年版）》规定了区域宏观规划控制指标、建设项目用地指标，其中针对工业用地、农村居民点与城市住宅建设用地、基础设施项目建设用地、公共服务设施项目建设用地分别设置了控制指标。

三、自贸港建设背景下海南产业用地控制指标优化建议

（一）控制指标优化目标

自由贸易港建设背景下，海南省产业园区产业用地

的控制指标建立首先应符合国家和海南省产业空间布局及产业政策导向，紧密结合中国特色自由贸易港的建设需求引导产业聚焦，促进产业向园区集聚发展，根据鼓励、限制、禁止等不同产业项目类型落实产业用地管理。其次，控制指标要有效促进产业发展节约集约用地，提高产业用地利用效率，优化土地资源配置，助力破解产业用地供需矛盾，保障产业落地衍生的生活、生产配套服务及市政交通基础设施用地需求。最后，根据省内各地区土地利用方式及产业发展水平的差异，因业施策、因地制宜，针对不同的区域等级及产业类型而实施分类指导，推动自贸港构建现代产业体系和区域协调发展。

（二）补充完善指标体系

梳理国家及其他省市产业用地控制指标体系，结合海南土地利用及产业发展特色，确定适合海南产业园区产业用地管控的指标种类。建议围绕投入强度、开发强度、配套比例、产出效率四个方面补充完善指标项对产业用地进行管控，重点增加开发强度和配套比例指标的控制指引。在此基础上，根据建设自由贸易港的特色化需求，考虑增加对外开放度、碳排放、环境保护等方面的创新指标。按照约束型、建议型、预期型等明确划分各指标所属类型，并针对项目设计、可行性研究报告编制、用地预审、项目报批、土地供应、项目验收、批后监管、用地绩效评估等环节设置相应的指标。

（三）灵活设置数值类型

根据控制指标的内涵及作用，结合实际管理需要对特定控制指标设置诸如均值、推荐值、上限值、下限值、区间值等数值类型，例如，对于有特殊风貌管控或者高度控制要求的园区地段，可以对容积率、建筑密度等指标同时设置上限和下限控制值，两者结合形成一个合理的控制值区间，在保证产业用地集约高效利用的同时，引导园区塑造良好风貌。依据区域产业发展实际及招商引资需求，考虑行业发展多样化特征，针对不同行业的同一指标对应的数值类型可适当增减。设置鼓励型产业的指标控制值时尽量保留一定的弹性，对不符合指标管控要求的企业尽量提出处置建议，例如，建议投资强度没达到最低控制值要求的企业虽不予单独供地，但鼓励建设标准厂房和研发楼宇。

（四）合理确定指标数值

根据海南自由贸易港建设要求和《国民经济行业分类与代码》《战略性新兴产业分类（2018）》《新产业新业态新商业模式统计分类（2018）》等更新和细化产业分类，结合《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》明确产业项目的具体土地用途，根据具体的行业和用地设置指标数值，强化用地指标管控的可操作性。充分摸底调查本省现行政策实施情况，梳理分析相关行业产值、税收、用地规模、开发强度等关键数据，归纳不同类型产业项目在各运行阶段的特征，度量区域土地利用与产业发展现状情况及预估未来趋势，针对各项控制指标特定的管控目标合理设置控制数值，同时参照其他类似区域标准指标数值加以综合确定，推动产业用地全生命周期管理，推进产业用地高质量利用。

结语

综上所述，海南的城镇化进程刚刚过半，正处于快速发展之中，在建设海南自由贸易港的总目标下，全省上下建设如火如荼。但面对未来城市发展和产业园区建设均趋向于紧约束的背景下，要用好每一分土地，就需要更多维的指引和更精细化的管理。本次研究以探寻产业用地控制指标为目的，通过梳理国家和各省份、地区的已有做法，总结相关经验，构建针对用地规划、土地供应、经济效益评估的全流程管控体系，并围绕海南自由贸易港建设的实际所需，分别从指标体系、数值设置等方面进行探索，希望能为海南后续的土地政策制定提供一定的借鉴。

参考文献

[1]张孝成，孙芬，王彦美.我国地方产业用地标准现状比较和趋势分析[J].江西农业学报，2015，27（8）：5.

[2]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（037-022）.

[3]张孝成.中国产业用地标准管理困境及美国经验借鉴[J].国际城市规划，2016，31（5）：5.

[4]范树平，周剑钧，刘友兆，等.中国地方产业用地标准剖析及关键技术设计初探[J].中国土地科学，2014，000（008）：17-23.

[5]范军勇.“善事”之“利器”?——产业用地标准实效探讨[J].城市规划，2008（3）：6.

[6]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）：5.

[7]谭乐乐，周娜，黄强等.产业园区存量建设用地再利用技术路径模型研究[C]//中国城市规划学会.人民城市，规划赋能——2022中国城市规划年会论文集（02城市更新）.湖南省建筑设计院股份有限公司；湖南城市学院设计研究院有限公司；湖南省建筑设计院股份有限公司规划三分院，2023：11.

[8]张晶，吕美群，李灿.传统产业园区的转型困局与更新模式研究[J].低温建筑技术，2023，45（10）：42-46.

[9]尹雪梅.生态导向的丘陵地区航空产业园规划策略研究[C]//中国城市规划学会.人民城市，规划赋能——2023中国城市规划年会论文集（08城市生态规划）.中国航空规划设计研究总院有限公司（本部），2023：17.