

腾挪方寸地 激活新产业

自然资源部推广19城新产业新业态发展经验

■中国城市报记者 张永超

当城镇化从“快速扩张”转向“稳定发展，城市发展从“增量依赖”迈向“存量提质”，我们拿什么去承载那些蓬勃生长的新产业、新业态？

在北京经济技术开发区，一批老旧厂房迎来了新生，低效空间被植入智能网联汽车的“新基因”，全周期监管又让“寸土”再生“寸金”；在上海闵行区，一片传统的工业区正蓄势待发，即将成为火箭腾飞的起点，托举着商业航天产业直上青云；在广州白云区，昔日的低效村级工业园，经过统一规划与深度改造，已焕新为年营收超900亿元的国际设计产业高地。

空间，还是那些空间。但空间的价值，却因政策的“点石成金”而改变。

日前，自然资源部发布第一批《支持新产业新业态发展的规划和土地政策创新案例集》（以下简称《案例集》）。翻开这份汇集了北京、上海、杭州、广州等19个城市智慧的“工具书”，一幅幅壮阔的画卷徐徐展开，沉睡的土地资源被唤醒，“工业锈带”蝶变为“产业秀场”……

规划之变： 从刚性管控到弹性适配

杭州滨江，冠山脚下。一家芯片研发企业的负责人曾感叹：“我们的产品迭代以月为单位，可等一块工业用地，有时要以年为单位。”这曾是许多新锐企业的共同焦虑——规划调整周期长、程序繁，而市场风口转瞬即逝，等得起的是规划图，等不起的是生产线。

如何破局？杭州高新区（滨江）拿出了一套“规划弹性适配+供应模式革新+审批流程优化”的组合拳。在冠山数智产业园的试点中，详细规划不再是一成不变的“铁棋盘”，而是为短期需求预留了弹性空间。企业不必再为一块地等上漫长的周期，而是可以根据产业发展的节拍，轻装上阵、快速落地。

土地还是那片土地，但观念变了，政策活了，发展空间就宽了。这背后，是对“规划创造空间、吸引项目落地”理念的深刻践行，是不为僵化条文所困，敢为未来产业“留白”的创新坚守。

目光转向上海市闵行区莘庄工业区，一个传统市级产业园区，曾面临企业资金链断裂、土地长期“晒太阳”的尴尬。为了给商业航天这一高能级产业腾出连片空间，闵行区实施“组合拳”，通过政府主导收回、园区平台回购等方式，依法依规盘活低效用地。一块因企业违约陷入僵局的超30万平方米土地，由国资平台回购后，成功引入航天科技集团旗下商业火箭总部及研发中心；另一块闲置多年的土地被依法收回，拟建商业火箭生产基地。2024年，该区域航天产业规模突破420亿元，一个商业火箭特色园区从“沉睡”中醒来。

在湖南湘潭，一方沉寂7年的商业闲置地，同样上演了“变形记”。作为国内真空镀膜领军企业，湘潭宏大真空技术股份有限公司曾受困于扩产缺空间、研发缺载体。湘潭市创新推出“存量腾挪+零星整合”方案，将相邻的61亩闲置商业用地与12亩剩余划拨用地整合，攻克土地收回与规划调整两大难点，4个月内完成全部前期工作，让沉睡数年的73亩低效地重焕生机。这场土地与产业的“双向赋能”成效显著：整合后的土地规划为“生产+研发”双功能区，30年税收效益预计达6.57亿元，是原商业用地出让收益的11倍；项目投产后企业年销售收入将从4.7亿元跃升至14亿元，助力湘潭真空镀膜产业加速发展。

自然资源部国土空间规划局有关负责同志分析道：“《案例集》集中呈现了各地从‘项目找地’到‘规划创造空间、吸引项目落地’的成功经验，主动谋划和培育优质增长空间，推动空间需求与土地利用的弹性适配。这些案例都体现了政策供给对新产业新业态需求的‘精准滴灌’。”

业态之新： 从腾笼换鸟到凤凰涅槃

19个案例，19种创新，共同勾勒出一幅波澜壮阔的时代画卷：北京、上海、广州、深圳，一线城市勇立潮头；成都、西安、南京，区域中心城市各展所长；大连、湘潭、株洲，特色城市因地制宜。

这些案例覆盖了优化规

划调整及用途转换规则、支持土地兼容复合利用、丰富土地配置方式、优化确权登记服务、强化监测评估等多个维度，规划和土地政策，正在从“项目找地”向“规划创造空间”转变；从“被动承接转移”向“主动培育引擎”转变；从“增量扩张”向“存量挖潜”转变。而这一切转变，都是为了一个目标：为新产业新业态发展保驾护航。

新产业、新业态究竟长什么样？《案例集》给出了多元而生动的答案。

它是“工业上楼”的摩天工厂。在北京经济技术开发区，昔日闲置的传统制造厂区，蜕变为全国首个商业航天共性科研生产基地“火箭大街”，构建起覆盖研发、试验、生产的全产业链生态；曾经空置的玻璃厂房，通过“留改拆补”转型为高端汽车零部件产业园，以40吨高荷载道路与恒温车间精准匹配智能网联汽车制造需求；老旧冶金设备厂区则重建为北京市首座“摩天工厂”——天空之境·产业广场，凭借3.5的高容积率与“工业上楼”设计，破解了医疗器械企业向上发展的空间难题，让“向天空要空间”从构想变为现实。

它也是“都市现代农业”的创新试验田。上海依托全域土地综合整治试点，打造金山廊下镇松林楼房设施养猪场项目，统筹配置养殖、种植、研发空间，打造“养殖+种植+研发”的都市现代农业产业链。通过规划统筹与立体养殖模式，节约土地资源538亩，土地利用效率较传统模式提升84%，粪污、沼气、二氧化碳等资源100%资源化利用，年增收超455万元。

它又是“文体旅融合”的网红打卡地。为破解“纯体育用地经营困难、纯商业用地成本过高”难题，成都东部新区以拓展用地兼容广度、深化功能融合深度为导向，依据混合用地改革相关政策，采取明确主导用地属性、弹性设定兼容比例、科学核算综合地价等措施，推动“体育+”复合型新业态培育，提升空间集约利用水平。试点经验推动成都市出台《关于国有建设用地混合利用的指导意见》，明确多种用地混合规则，为全市土地功能融合

提供政策指引。

产城融合： 空间跟着产业走 生活围着人才转

让土地学会“自我生长”，让空间持续孕育产业沃土，而产业的竞争归根结底是人才的竞争。对于身处远郊的产业园区而言，如何留住年轻人？杭州钱塘区临江高科园曾面临“白天机器轰鸣、晚上黑灯瞎火”的尴尬。

配套建设成本高、后勤管理压力大、工人住房难、通勤远……这些曾是园区企业共同的痛点。如果让每家工厂都自建宿舍、自办食堂，不仅浪费土地，也分散企业发展主业精力。

改变发生在2025年4月，随着临江产业邻里中心的交付使用，这里的产业工人们迎来了属于自己的“15分钟生活圈”。钱塘区创新采用“政府主导+国企参与”模式，统筹园区内工业用地的配套指标，在工业用地上集中建设了一个集居住、商业、餐饮、社区服务于一体的综合性社区。

“现在上下班步行只要10分钟，楼下就有食堂和阅览室，周末还能约朋友去文体活动室打球。”一位年轻的技术工人对新生活赞不绝口。数据显示，通过统一建设运营，单套宿舍年均节约管理成本约2万元，职工平均通勤时间缩短了40分钟。

自然资源部国土空间规划局有关负责同志介绍，《案例集》集中呈现了各地比较有代表性的创新实践：一是国土空间规划与土地政策融合方面的创新。有关案例展示了从“项目找地”到“规划创造空间、吸引项目落地”的成功经验，主动谋划和培育优质增长空间，推动空间需求与土地利用的精准匹配；二是土地兼容复合利用方面的创新。有关案例呈现出相关地区通过在“存量”和“效率”上做文章，激发新增长点；三是产业用地供应模式方面的创新。有关案例体现政策供给对新产业新业态需求的“精准滴灌”。

值得关注的是，自然资源部还将持续收集整理并推荐地方实践案例，进一步提高规划和土地政策的灵活性与适配性，为各地破解发展难题、

激发城乡空间活力提供更全面的参考。

记者手记：

盘活存量 做优增量

如果你想转型，又不知道怎么办，政府直接给你一本案例手册，告诉你“隔壁的老王”是怎么把闲置厂房变成“火箭大街”的，或者“南边的李总”是如何把玻璃厂改成高端汽车零部件园的……19个案例，分布在东西南北，发生在城市乡村，涉及工业、服务业、文体旅、公共服务、农业。看似分散，实则聚焦，都在回答同一个问题——如何在有限的土地上，承载无限的发展可能。

发展新质生产力，并非都要“推倒重来”，盘活存量、做优增量、提高质量，同样是高质量发展的必由之路。当规划的手更加精准有力，当政策的“雨露”精准滴灌，那些曾经沉寂的土地正苏醒过来，承载起一个个向新而行的梦想，汇聚成中国经济奔涌向前的磅礴力量。

这个春天，我们行走在各地，看见土地在苏醒，空间在重构。那些曾经沉睡的厂房、低效的园区、闲置的边角地，正在被改革的阳光唤醒。它们以新的姿态，托举着新兴产业，承载着未来希望。

这不是终点，而是起点。土地的故事，还在继续。

领取记者证公示

根据相关规定和要求，《中国城市报》社已对申领记者证人员的资格进行严格审核，现将领取新闻记者证人员名单进行公示。

公示名单：杜英姿、常亮、郭文治、何玲、刘蕾、孟航、叶中华、张阿婧、王楠、郑新钰、全亚军、李彤彤、康克佳、杜汶昊、张亚欣、李竞闻、李静雯、越玥、余秋池、乔妙妙、李昔诺、刁静严、邢灿、胡安华、巩静、孙雪霏、朱俐娜、张永超、张震、王迪。

公示时间：2026年3月2日。如对以上人员有异议，可直接向《中国城市报》社举报，电话：010-65367114。

《中国城市报》社有限公司
2026年3月2日