

江苏宿迁市建设先进制造业基地的规划思考

Thoughts on the Spatial Planning of Suqian's Efforts to Build an Advanced Manufacturing Base

王 永 付丽娜 段荣亚 WANG Yong, FU Li'na, DUAN Rongya

摘 要 江苏省宿迁市长期坚持“工业强市、产业兴市”的发展战略,紧扣建设长三角先进制造业基地的战略目标,全面推动中国式现代化宿迁新实践。通过阐述先进制造业基地的定义与国内外成功经验,回顾并解析宿迁市制造业的发展历程、现状问题及战略目标;基于分工合作、因地制宜、增存并重、智慧高效等角度,提出宿迁市产业空间的体系构建、模式应用、供给保障、空间管理等方面的规划思考。旨在为宿迁市推进产业经济转型升级、建设先进制造业基地提供政策参考。

Abstract Suqian has long adhered to the development strategy of "strengthening the city through industry and revitalizing the city through industry", closely aligning with the strategic goal of building an advanced manufacturing base in the Yangtze River Delta, and comprehensively promoting the new practice of Chinese path to modernization. This article expounds on the definition of an advanced manufacturing base and domestic and international construction experiences, reviews and analyzes the development process, current issues, and future goals of Suqian's manufacturing industry. Based on perspectives such as division of labor and cooperation, adapting measures to local conditions, emphasizing both growth and preservation, and intelligence, this article proposes several planning considerations for Suqian's manufacturing industry in terms of system construction, mode application, supply guarantee, and spatial management, with the aim of providing useful references for promoting the transformation and upgrading of Suqian's manufacturing industry and building an advanced manufacturing base in the Yangtze River Delta.

关 键 词 先进制造业基地;产业空间;规划思考

Key words advanced manufacturing industry base; industrial space; planning reflections

文章编号 1673-8985 (2025) 01-0050-06 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20250107

作者简介

王 永

宿迁市自然资源和规划局 党组书记,局长
兼宿迁市林业局 局长,一级调研员

付丽娜(通信作者)

上海经纬建筑规划设计研究院股份有限公司
总工程师,高级工程师,硕士
5601033@qq.com

段荣亚

上海经纬建筑规划设计研究院股份有限公司
工程师,硕士

0 引言

随着第四次工业革命浪潮汹涌而来,制造业面临着前所未有的考验与契机。我国政府深刻认识到制造业转型升级的迫切性,制定并实施了《中国制造2025》国家战略,着重强调必须加速制造业的转型与升级,特别是要大力促进先进制造业的蓬勃发展。江苏宿迁市长期以来坚持“工业强市、产业兴市”发展战略,紧紧抓住长三角一体化发展的国家战略机遇,积极融入长三角产业布局,明确提出建设长三角先进制造业基地的远期目标。

陈瑛等^[1]对长三角地区的15个城市进行了经济评估与分析,从发挥群体优势、组建产业网络系统、提高研发能力、实施品牌战略等方面提出建设长三角先进制造业基地的对策建议;席枫^[2]从战略目标定位、指标评价体系、合约理论视角、体制改革等方面提出建设先进制造业研发基地的路径建议;席枫等^[3]结合天津市就建设全国先进制造研发基地所做的系列部署,对构建全国先进制造研发基地指标的评价体系进行了研究;郑吉昌等^[4]指出先进制造业基地的竞争优势源于其内在资源筹措能

力和外部服务支撑体系,应通过整合内外部资源、推动协同创新、优化产业结构等措施,提升基地的整体竞争力和可持续发展能力;叶云岭^[5]基于双循环视角,重点关注技术转移与制造业空间布局的相互关系,提出建立和完善技术转移体系,以促进劳动力的合理流动和优化配置,加强制造业的适宜性集聚,充分发挥数字技术的乘数效应,推动制造业高质量发展;章哲^[6]从优化指标评价体系、加快重构产业体系、完善创新生态体系、迭代产业政策体系等方面提出浙江建设全球先进制造业基地的系列建议。目前,关于建设先进制造业基地较多的研究是从产业发展规划、评价指标体系、体制机制创新等角度提出的建议,关于产业空间方面的考量和思考相对较少。

产业空间是制造业发展的重要载体,虽然宿迁围绕先进制造业基地建设取得了显著成就,但也面临诸多现实问题。本文通过界定先进制造业基地的内涵与概念,分析宿迁先进制造业基地建设的现实困境及制约因素等,对宿迁市产业空间的体系构建、模式应用、供给保障、空间管理等方面提出规划思考,旨在为宿迁产业经济转型升级和建设先进制造业基地提供政策参考。

1 先进制造业基地的基本认知

1.1 制造业与先进制造业

先进制造业一般被认为是在传统制造业的基础上,吸收信息、机械、生物、材料、能源及现代管理等最新技术成果,并将这些技术综合应用于产品研发设计、生产制造、营销管理、售后服务的全过程,实现优质、高效、低耗、清洁、灵活生产,并取得良好经济社会效益和市场效益的现代制造业总称^[7]。先进制造业既包括新兴制造业(如战略性新兴产业),也包括传统制造业的先进部分。先进制造业是相对于制造业而言的,先进制造业是从传统制造业中发展而来,同时又推动了传统制造业的转型与升级^[8]。先进制造业一般具有产业、技术、制造模式、生产组织方式、管理动态变化等先进性的特征^[9-10]。

1.2 先进制造业基地

先进制造业基地是集高新技术、高端制造、创新研发、数字智能及绿色生态于一体的综合性产业集聚地,是一个国家或地区制造业发展达到高级阶段的表现形式。先进制造业基地一般具有产业集群规模大、产业链条完整、产业市场集中度强、技术创新能力强、生产技术水平高、企业竞争力与品牌影响力强等特征。构成先进制造业基地的核心要素,包括技术与研发能力、产业生态与协同发展、高端人才与智力支持、基础设施与配套服务、政策环境与开放合作5大类^[11]。

1.3 国内外建设先进制造业基地的经验

(1) 国际经验

国外先进制造业基地经历了起步、快速发展、全球化与产业转移、智能化与绿色化转型等多个发展阶段,目前主要呈现出4类发展趋势:一是以德国为代表的智能制造工业4.0,通过制造业的智能化、数字化和网络化改造,推动制造业全面转型,如德国的巴伐利亚先进制造业基地;二是以美国为代表的技术创新引领,聚焦集成电路、先进材料等核心领域,通过培养多元化的产业人才、构建制造业创新中心网络和优化创新创业环境等措施,来实现制造业的回流和振兴^[12],如美国加利福尼亚州硅谷;三是以日本为代表的精益生产,通过优化流程减少浪费,实现质量控制与成本降低,如日本东京都先进制造业基地;四是以瑞士为代表的高附加值产品制造,聚焦制药、精密仪器和高端机械等特定领域,实现产品的高技术含量与高附加值,如瑞士苏黎世精密工程制造业基地。

(2) 国内经验

长期以来,我国在建设先进制造业基地方面也积累了很多成功经验。例如,规模增长导向,通过培育先进制造业集群和产业链,做大做强规模经济;转型升级导向,依靠创新驱动和数智化改造,推动传统制造业向先进制造业转型升级;产业转移承接导向,欠发达地区通过积极引进发达地区的优质项目和企业,实现产业的跨越式发展;环境优化导向,通过制

度创新和政策支持,不断优化营商环境,吸引大量优质企业投资兴业。

(3) 启示

从上述成功经验得到启示,结合宿迁市发展现状,要建设先进制造业基地,宿迁市需要重点强化顶层设计与政策支持、聚焦重点产业与产业集群、推动技术创新与产业升级、优化营商环境与服务体系、注重绿色发展与可持续发展。

2 宿迁市制造业发展的历史、现状及战略目标

2.1 宿迁市制造业发展历史回溯

宿迁位于江苏省北部,1996年正式设立地级市,在江苏省的地级市中最为年轻。建市之前,宿迁制造业发展已开始萌芽,以乡镇企业为主,集中在小型制造业领域,如机械制造、化肥生产等,后逐步形成建材、化工、纺织等产业。

建市之后,宿迁市的制造业发展大致可划分为3个阶段。(1) 起步阶段(1996—2000年)。这一阶段仍然以乡镇企业为主,纺织、酒、建材、玻璃等4大内源型产业逐步壮大,产业空间比较分散,尚未设立系统的工业园区^①。期间产值和用地小幅增长,以宿迁市辖区为例,工业增加值从1996年的14.1亿元增加到2000年的25.2亿元,工业用地从1996年的4 km²增长到2000年的8 km²。(2) 全面发展阶段(2000—2010年)。随着南北共建等政策的推进实施,食品饮料、机械、电子等外源型产业带动制造业进入快车道。此时产业空间逐步由分散走向集聚,各区县都设立了开发区和南北共建园区,形成目前宿迁市开发区的基本格局。期间产值和用地大幅增长,以宿迁市辖区为例,工业增加值自2000年的25.2亿元增长至2010年的151.7亿元,工业用地从2000年的8 km²增长到2010年的50.3 km²。(3) 转型升级阶段(2010年至今)。随着国家对制造业高质量发展提出新要求,宿迁市制造业进入转型提升阶段,注重智能制造与绿色制造。近几年,光伏新能源、高端纺织、绿色食品、膜材料初步形成产业集群,并且产业集群不断壮大,产业链条不

注释: ① 1998年设立的宿迁经开区为全市第一个开发区。

断延伸,各开发园区向国省级升级,产业空间持续扩张。其间产值和用地持续增长,以宿迁市辖区为例,工业增加值从2010年的151.7亿元增加到2023年的450.7亿元,工业用地从2010年的50.3 km²增长到2023年的86.9 km²。

2.2 宿迁市制造业发展现状评价

2024年,宿迁全市实现规模以上工业产值5 200亿元,同比增长8.4%,新能源和高端纺织产业产值均超过千亿元^②。虽然宿迁制造业发展表现出稳步增长和结构优化等积极态势,然而在转型升级中仍存在很多现实问题亟待解决。

(1) 制造业集群规模、链条及产业协同方面:①传统制造业占比较大。传统制造业如食品饮料、纺织家居等工业产值占比70%,转型升级压力较大。②制造业产业集群不强、链条过短。宿迁制造业产业集群分布较分散,目前仅光伏新能源和高端纺织产业刚刚步入千亿级产业集群,各开发园区产业体量偏小。宿迁制造业产业链主要承接制造环节,缺少设计研发环节,像食品饮料等传统产业链条相对较短,总体位于价值链中低端。③内外产业分工协同不足。宿迁先进制造业在全省分工中份额不大,与周边城市相比,在特色发展、错位发展、集聚发展等方面仍有较大提升空间。宿迁内部区县及开发园区之间的产业分工协作不够清晰、产业联动程度有待提升,资源共享不充分。

(2) 制造业用地布局和绩效方面:①用地布局不合理。宿迁市区内部膜材料、纺织等污染企业位于居住区上风向和清风廊道上,对居民生活环境和城市大气环境有影响。运河沿岸存留并新增有污染风险的企业还有待整治。②土地利用不集约。以市辖区为例,产业用地细碎且分布零星,小于5 hm²的工业用地面积占现状工业用地的三成,而地块数量却占九成。产业用地开发强度偏低,以市辖区为例,2020年市辖区工业用地平均容积率0.57,低于全市均值0.64,且超半数的工业用地容积率不足0.60。③用地绩效产出低。全市的开发区投资强度、亩均税收与苏南开发区相比均存在一定差距。以市辖区为例,2020年亩均税收约10.6万元,

土地绩效仅为江苏省平均水平的80%。其中,将近3/4的工业用地亩均税收低于5万元。

(3) 制造业创新能力及产城融合方面:①创新研发能力不足,缺乏科技人才和技术支持。宿迁科研机构较少且层次较低,科技人才缺乏,科研水平不高。宿迁工业企业在技术创新方面研发投入不足,部分企业生产设备和工艺技术相对落后。各开发区高新技术企业不多,科研成果转化率不高,产出效率偏低。②科创空间布局缺乏引导,产学研缺少联动。由于宿迁的产学研合作还处于起步阶段,且高校、科研院所和企业的合作机制不健全,合作成果转化率不高,宿迁各类科创载体如孵化器、加速器等分布零散,集聚与协同效应不明显。③园区功能单一,产城融合不足。大多园区建设初期,规划用地类型和功能空间仅局限于基础生产需求,缺少酒店、餐饮、娱乐设施等服务配套。随着时间推移,配套设施服务水平偏低、既有空间与新兴产业业态不匹配、潮汐式交通等问题逐步显现出来,产城割裂较为突出。

(4) 市场竞争加剧与管理机制方面。随着国际宏观环境变化、国内竞争加剧,宿迁制造业在承接产业梯度转移、招商引资、人才吸引方面与周边地区的竞争更趋激烈;而且面对快速变化的市场需求,宿迁在产业空间管理与管控机制方面也有待完善和优化。

2.3 宿迁市制造业发展的战略目标

2021年,中共宿迁市委、宿迁市人民政府印发《宿迁市建设长三角先进制造业基地三年行动计划(2021—2023年)》(宿政发〔2021〕12号),该文件是宿迁最早正式提出建设长三角先进制造业基地的官方文件。此后,宿迁市围绕这一战略目标陆续出台了一系列的政策文件(见图1)。2023年,江苏省政府正式批复《宿迁市国土空间总体规划(2021—2035年)》,原则上同意“宿迁建设长三角先进制造业基地、江苏生态大公园、酒都电商名城、‘四化’^③同步集成改革示范区”。该文件标志着建设长三角先进制造业基地正式成为宿迁城市建设的远期目标,显示出宿迁市委、市政府建设

长三角先进制造业基地的坚定决心。目前,宿迁以构建“615”现代产业体系为产业发展目标,“615”具体指6个产业集群和15条重点产业链(见图2)。其中,6个产业集群是宿迁工业经济的主要支撑,有较高的技术含量和附加值;15条产业链在宿迁具有较强的竞争优势和发展潜力,是宿迁工业经济的重要增长点。

3 宿迁市建设先进制造业基地的产业空间规划思考

从产业空间资源配置优化的视角出发,围绕体系构建、模式创新、供给保障和管理升级4个方面,提出宿迁市建设先进制造业基地的规划思考。

3.1 分工合作的产业空间体系构建

目前,宿迁市已形成以7个省级及以上开发区、6个南北共建园、10个“一区多园”特色园^④以及78个乡镇工业集中区为主的产

政策名称	政策导向
《宿迁市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》	瞄准打造长三角先进制造业基地的战略定位,坚持集群化、高端化、智能化、绿色化方向,通过项目引领、研发创新、技术改造,进一步提升产业链条,提升产业水平,增强产业优势,加快推动主导产业迈向更高发展能级
《宿迁市建设长三角先进制造业基地三年行动计划(2021—2023年)》	具体实施规模发展、技术改造、创新驱动、数字化转型、平台支撑等5大提升行动
《宿迁市“十四五”工业经济高质量发展规划》	到2035年,开发区产业发展水平和创新能力达到省内中游以上水平,支撑宿迁成为具有全国影响力的先进制造业基地
《省政府关于宿迁市国土空间总体规划(2021—2035年)的批复(苏政复〔2023〕18号)》	聚力建设长三角先进制造业基地、江苏生态大公园、酒都电商名城、“四化”同步集成改革示范区
《宿迁市加快建设长三角先进制造业基地行动方案(2024—2025年)》	实施优势产业集群培育行动;实施科技创新引领行动;实施产业高端跃升行动;实施“智改数转网联”深化行动;实施绿色低碳转型升级行动;实施企业方阵壮大行动
《关于进一步推进长三角先进制造业基地建设的若干政策措施》	支持优势产业集群培育;支持企业科技创新;支持产业高端跃升;支持企业“智改数转网联”;支持企业绿色化发展;支持企业质量增效

图1 宿迁市关于建设长三角先进制造业基地的相关政策演变

Fig.1 List of relevant policies for Suqian's construction of an advanced manufacturing base in the Yangtze River Delta Region

资料来源:笔者依据各项政策文件整理。

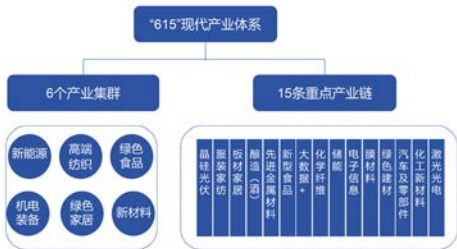


图2 宿迁市“615”现代产业体系

Fig.2 Suqian's "615" modern industrial system

资料来源:依据《2024年全市千亿级产业攻坚及重点产业链培育工作计划》政策文件整理。

注释: ② 数据来源:宿迁市2024年政府工作报告。
③ 新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化。
④ 2021年宿迁为加快全市开发园区协同发展,推动省级及以上开发区与乡镇产业园深度融合,将上塘纺织服装产业园及9个重点小城市(贤官镇、马厂镇、高墟镇、王集镇、新袁镇、双沟镇、界集镇、来龙镇、龙河镇)所在乡镇工业园纳入当地省级及以上开发区统一管理。

业空间体系（见表1）。宿迁产业空间层次丰富、类型多样，各类空间载体应进一步结合自身的产业优势、产业特色和地域空间特点，形成主导产业错位发展、产业集群集聚壮大、产业链条完善延长、内外联系紧密有序的分工协同格局（见图3）。对外协同方面，省级及以上开发区和南北共建园应加强区域协调，融入长三角区域统一市场，促进区域内生产要素的自由流动和贸易。积极承接长三角地区的制造业外溢，加强交通与基础设施建设，推动科技创新与制造业升级等。内部协同方面，“一区多园”特色园和乡镇工业集中区应注重城乡一体化协调，充分与区县各开发区分工协同，承接区县梯度产业转移，引导产业链上下游企业集聚，加快自身产业发展。

具体而言，省级及以上开发区应发挥产业核心引领作用，着重推动高新技术产业、战略性新兴产业和现代服务业发展，着力打造重点先进制造业集群。如宿城开发区、沭阳经开区、泗阳开发区等应依托各自发展基础，共同做大做强高端纺织产业集群。重点发展差异化、功能性、高性能化学纤维，大力发展品牌服装、高档家纺、产业用纺织品，全面融入江苏高端纺织产业发展格局，形成以化学纤维为支撑的高端纺织产业。

南北共建园可深化南北产业错位协同发展。建立产业协同合作和产业转移联动机制，坚持“一园区一特色”，承接苏南地区产业梯度转移，实现自我产业跨越式发展。如昆山沭阳工业园可以健康医疗为主导产业，重点承接昆山生物医药产业转移，整合“医药康养器械检测”健康全链条，布局医疗器械、新材料、新科技等生产环节，进而为沭阳经开区健康医疗产业做大做强提供有力支撑。

“一区多园”特色园，应推动乡镇特色园与开发区产业联动发展，特色园可积极承接开发区产业链延伸，根据自身产业特点和市场需求，引进和培育相关产业链上的企业，加快形成集聚效应，促进乡镇向小城市转变。如围绕协同泗洪开发区，上塘特色园可引导纺织服装产业搬迁与集聚，打造泗洪开发区的纺织发展

后备区；界集特色园可承接泗洪开发区机电装备溢出产能，布局汽车零部件产业链中游的零部件生产环节；双沟特色园可重点发展双沟酒业，进一步拓展泗洪开发区的食品产业体系。最终，形成“1+3”的产业格局。

乡镇工业集中区可发挥本地资源优势，积极承接周边产业转移，注重发展农产品深加工和乡村旅游等产业，推动一二三产融合发展，提升农村经济水平，增加农民收入。如宿城区陈集镇围绕纺织服装、木材加工等产业，招引强链延链补链项目，现已形成特色产业集群。综上，通过分工协同，形成各类园区多级衔接、功能互补、梯次发展的产业空间体系，做大做强先进制造业集群。

表1 宿迁现状产业空间体系
Tab.1 Current industrial spatial system of Suqian

现状产业空间	具体名称	数量/个
省级及以上开发区	宿迁经开区*、沭阳经开区*、宿迁高新区*、泗阳开发区、泗洪开发区、宿城开发区、苏宿园区	7
南北共建园区	苏宿园区（省级）、昆山沭阳工业园、吴江泗阳工业园、常熟泗洪工业园、张家港宿豫工业园、吴中宿城工业园	6
“一区多园”特色园	高墟临港产业园、马厂装备制造产业园、贤官绿色家居产业园、王集高端家居产业园、新袁食品加工产业园、上塘纺织服装产业园、双沟食品酿造产业园、界集设备制造产业园、来龙功能高分子材料产业园、龙河机电装备制造产业园	10
乡镇工业集中区	黄墩镇工业集中区、曹庙乡工业集中区、石集乡工业集中区、新庄镇工业集中区、曹集乡工业集中区、王集镇工业集中区、陈集镇工业集中区……	78

注：“*”为国家级。苏宿园区既是南北共建园，也是省级开发区。

资料来源：《宿迁市推进工业用地提质增效促进产业园转型升级三年行动方案（2024—2026年）》。

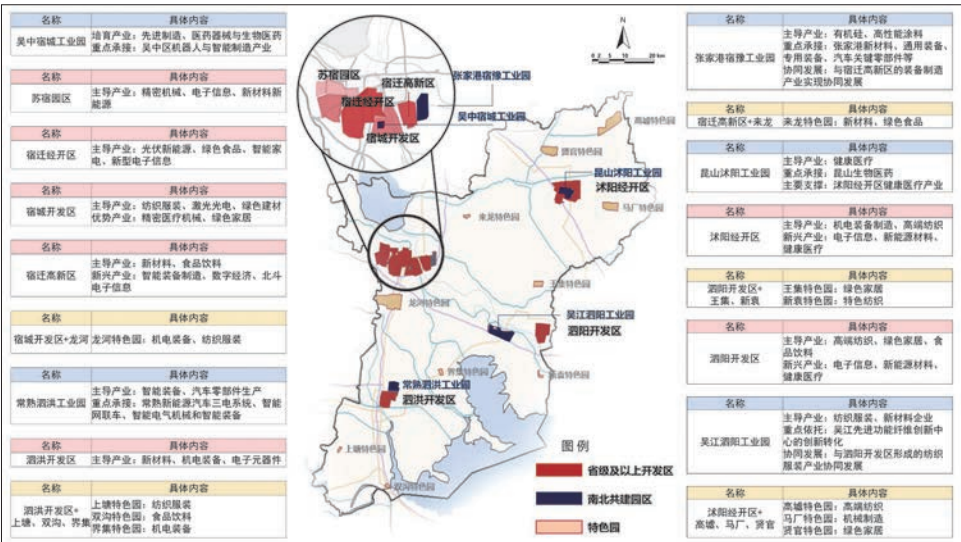


图3 宿迁现状产业空间体系及其主导产业
Fig.3 Leading industries in the current industrial spatial system of Suqian

资料来源：笔者依据《宿迁市开发区高质量发展总体规划（2023—2030年）》整理。

3.2 因地制宜的产业空间模式应用

宿迁市主要涉及产业园区、产业社区、特色小镇、工业上楼4类产业空间模式，每类模式在宿迁均有不同程度的应用，结合实际问题和制造业升级需求，优化改造产业空间模式，实现各空间载体的可持续发展。

（1）产业园区模式。宿迁市省级及以上开发区和南北共建园均属于这种园区模式。经过多年开发建设，宿迁各园区基本形成了各自的产业集群和链条，招引了上下游大小企业，具备一定经济体量和用地规模。但是，由于长时间专注于产业发展，园区内的大多用地往往以生产功能为主，生活、生态等功能较缺乏。随着城市不断建设、开发边界不断拓展，很多园

区和城区从最初的相对脱离发展到现在的相互交织。因此,园区和城区如何融合以及自身如何实现产城融合,成为园区模式目前发展的一个普遍性问题。宿迁经开区是宿迁市第一家国家级开发区,园区经济体量位列全市第一,作为建设先进制造业基地的排头兵,目前应以产城融合示范为目标,加快从产业园区到产业新城的转变。首先,可以将产城交界处作为产城融合的绝佳切入口,在交界处周边地区通过城市更新布置一些教育科研设施、医疗服务设施、中小型商业设施及人才公寓等,通过服务设施的使用促进产城之间的互动,加快产城融合态势。其次,在产业园区内部结合蓝绿空间和现状居住组团点状嵌入式布置工业邻里服务中心,为产业工人、技术白领、高端技术人才等提供日常服务功能和交往交流空间,进一步提升产业园区的配套服务水平。再次,在城区内可以适度植入产业赋能空间,比如科技研发孵化平台、企业创业服务园区、现代服务业集聚区等,利用城区成熟的设施条件吸引高端技术人才,使科技研发等产业赋能空间有落地生根的可能,同时也能促进职住平衡。

(2) 产业社区模式。宿迁市目前这种模式应用较少,产业社区将产业功能与社区生活深度融合,是高端产业创新发展和城市能级提升的重要手段,也是产业园区更新升级的主要方向。目前宿迁市的一些中小型特色产业园区及园中园,如智能小家电产业园、宿城激光产业众创社区等都到了产业升级、用地提质增效的阶段,运用产业社区的先进发展理念有助于解决园区在存量更新和增量新建时遇到的实际问题。园区存量更新,不仅要关注高端产业链的引进,更要注重产业生态系统的培育,特别是要关注人在工作、生活、休闲等的全面需求。可以通过多元功能混合利用、氛围场景塑造、老旧厂房创新利用等,让旧园区焕发新光彩,为园区的进一步产业改造升级提供新的空间支撑。园区增量新建,应以打造产业社区为目标,针对适配产业类型,研究社群对象,通过科学规划建设和精细化招商运营,实现职住一体的平衡化、高效化、复合化,以高质量服务

供给促进高端产业集聚。空间方案上,要打破传统厂房加办公的固有空间形态,创造出能够适配高端产业、可迭代的产业空间形态,同时不同功能组团之间要相互融合。鼓励运营市场化,实现市场多主体共赢。

(3) 特色小镇模式。宿迁“一区多园”特色园作为乡镇特色园属于特色小镇模式,在产业发展方面,应做好“一区”和“多园”的协同发展,找准乡镇特色园的产业细分领域定位,延伸与承接开发区的产业上下游。实行用地政策倾斜,加强用地服务保障,在用地指标的分配上对乡镇特色园采取适度倾斜。在空间规划设计中,应以小城市的建设标准来进行规划设计,保障小镇各类发展空间需求,推动基础设施和公共服务设施建设完善,塑造小镇风貌特色以吸引人才。同时,结合乡镇地域特色,做好乡镇优势产业升级,探索与农业、生态、文化旅游等产业的融合发展,打造三生融合、三产融合、城乡融合的小城镇发展样本。

(4) 工业上楼模式^⑤。宿迁目前在盘活存量方面,正在尝试工业上楼模式。如苏宿园区内的部分项目采用“工业上楼”模式,通过建设高层厂房,实现土地集约利用和产业集聚发展。江苏省明确发文,提出推动工业上楼的各项举措,包括新上工业用地的指标控制要求、相关设施配套政策等。因此,宿迁市未来工业上楼模式还将有很多实践机会。工业上楼要因材施策,宿迁可根据自身产业特点,尝试通过工业上楼的方式,聚集一些轻型生产、环保型和低能耗的高端制造业以及生物医药、工业互联网与大数据等战略性新兴产业。同时,结合工业用地提质增效和低效用地再开发,通过工业上楼完善如试验、研发中试等配套功能,探索具有宿迁特色的工业上楼模式。

3.3 增存并重的产业空间供给保障

依据本轮宿迁市国土空间规划,新增工业用地优先保障重点平台和重点项目,新增用地优先保障国省级平台产业用地需求,可以预见未来工业用地供给将会比较紧张。宿迁市的产业空间供给,首先应突出规划统筹,加强空

间规划与产业规划的紧密衔接,空间布局上充分尊重产业发展的需求。其次,在土地供给方面,应制定差异性政策,有帮有扶、有清有退地引导空间资源向产业转型升级方向配置,逐步淘汰低端、落后产业。再次,应加大土地利用强度,强调土地绩效考核,提高空间资源综合利用效益。保障产业空间供给,要同时考虑增量和存量产业空间。

一方面,注重存量挖潜。加快进行土地资源整备和镇村工业园改造提升,保障产业发展空间;对存量产业用地综合绩效进行评估,开展存量产业用地的分级分类引导;通过低效存量用地再开发,使工业用地的质量及效率得到提升;丰富和多样化产业空间形式,完善新兴产业用房、配套商业设施、配套宿舍等物业,促进产业链上下游企业集聚;引导高能耗、高污染企业有序腾退或转型升级。

另一方面,注重增量引导。制定工业用地提质增效的各项措施(见表2),提高产业土地使用效率;促进产业用地的空间整合,引导工业用地向产业园区集中布局,优先保障先进制造业及战略性新兴产业的发展空间;适度鼓励企业“工业上楼”,探索尝试新型工业楼宇模式;强调土地供应的产业导向,对不同类产业用地的供给方式和供地年限实行差别化管理;健全完善“615”产业体系相关的重大科研载体平台增量建设。

3.4 智慧高效的产业空间管理升级

宿迁可通过搭建全市范围的数字化管理平台,实现产业空间管理的数字化转型;动态设置用地的投入产出门槛,纳入土地出让合同的管理范畴,制定合理的土地退出机制;构建评估和反馈机制,强化产业空间的全生命周期管理。

(1) 平台搭建方面,引导园区建立数字化管理平台,形成不同子系统平台,实现对园区内资产的综合管理、企业业务管理、环境监测等;整合来自不同子系统的数据,实现信息的流动和共享,帮助城市产业管理者更好地了解产业空间的运行情况;通过数据可视化与分

注释: ⑤ 工业上楼模式:垂直化工业空间布局模式。

表2 宿迁市工业用地提质增效主要实施意见列表

Tab.2 List of main implementation opinions for improving the quality and efficiency of industrial land in Suqian

类型	措施	主要实施意见
规划管控	国土空间规划管控	制造业及其配套产业用地园区内用地占比应达到 60%以上;统筹预留高标准厂房建设用地,园区内用地占比应达到原则上不低于2%
	严格新建项目准入	新建入园工业项目容积率不得低于1.0,地均固定资产投资不低于330万元/亩;地均税收不低于10万元/亩;按工业用地管理的研发项目用地容积率一般不低于2.5;高标准厂房用地容积率一般不低于2.0
工业项目用地管理	严格用地规模	用地规模小于200亩且适宜使用高标准厂房的工业项目,一般不予单独供地;市区范围内用地面积超过100亩的工业项目,原则上应报市土地领导小组会审
	提高土地混合利用	鼓励同一地块内工业、仓储、研发、办公、商服等用途互利的功能混合布置
混合产业用地供给	优化混合用地指标约束	其他产业用途和行政办公、生活配套设施的建筑面积占地上建筑总面积的比例上限由15%提高到30%,其中用于行政办公、生活配套设施的比例不超过地上建筑总面积的15%
	服务配套设施集中共享	产业园区内可集中建设商业服务业、商务公寓、宿舍以及公共管理与公共服务等邻里中心综合设施及生态环境基础设施,统筹绿地规模和布局。工业用地绿地率可从低要求,不得建设“花园式工厂”
共建共享服务配套设施	有序推进职住平衡	配套建设行政办公及生活服务设施的用地面积占项目总面积的比例上限可提高到15%,建筑面积占比上限可提高到30%,提高部分主要用于建设宿舍型保障性租赁住房,严禁建设成套商品住宅
	合理确定地下空间利用范围	省级及以上开发区范围内房地产、公建类和按照工业用地管理的研发类项目,地下空间面积原则上不低于项目用地总面积的70%
地下空间开发利用	探索地下空间有偿使用制度	单建地下空间可按建设用地使用权所在区域区段基准地价、成交楼面地价、土地使用权评估价等作为基础,负一层地价出让起始价可按地表价格的50%确定,负二层按 25%,负三层及以下可不设起始价

资料来源:笔者根据《宿迁市政府办公室关于进一步推进工业用地提质增效的实施意见》整理。

析,将大量数据转换成可视化的信息展示形式,为管理者提供有效的决策支持。

(2) 门槛设置方面,根据市场变化、土地资源状况、产业发展趋势和政策导向,适时调整门槛标准,通过投入产出的相关指标建立指标体系;对符合门槛标准的企业给予政策优惠和支持,加强对企业土地利用情况的监管和执法力度,对不符合门槛标准的企业进行整改或清退。

(3) 评估和反馈机制构建方面,建立土地利用效率、产业聚集度、环境可持续性、经济效益等的评估指标,标准应明确、可量化,便于进行客观比较和评估;设定评估周期,如年度评估或半年度评估,以便及时发现问题并进行调整;建立畅通的反馈渠道,方便企业、公众和相关利益方提供意见和建议,根据反馈结果,制定具体的改进措施和优化方案。

4 结语

当前,宿迁市正迈向制造业高质量发展的新阶段,围绕长三角先进制造业基地这一长远建设目标,本文重点阐述了应以产业空

间资源优化配置为重点,通过分工合作的产业空间体系构建、因地制宜的产业空间模式应用、增量并重的产业空间供给保障、智慧高效的产业空间管理升级等一系列策略措施,促进宿迁市产业经济的转型升级和城市竞争力的稳步提升。

参考文献 References

[1] 陈瑛,汤建中,邓立丽. 长三角世界级先进制造业基地建设的经济评析[J]. 上海经济研究, 2005 (5): 62-68.
CHEN Ying, TANG Jianzhong, DENG Lili. Economic analysis of the construction of a world-class advanced manufacturing base in the Yangtze River Delta[J]. Shanghai Economic Review, 2005(5): 62-68.

[2] 席枫. 推进我国先进制造研发基地建设的路径研究[J]. 管理纵横, 2017 (2): 5-6.
XI Feng. Research on the pathway to promote the construction of China's advanced manufacturing R&D base[J]. Management Review, 2017(2): 5-6.

[3] 席枫,李家祥. 构建全国先进制造研发基地的指标体系研究[J]. 天津师范大学学报(社会科学版), 2016 (6): 64-68.
XI Feng, LI Jiaxiang. Research on the indicator system for building a national advanced manufacturing R&D base[J]. Journal of Tianjin Normal University (Social Sciences Edition), 2016(6): 64-68.

[4] 郑吉昌,朱开明. 先进制造业基地竞争优势的内在动因和服务支撑研究[J]. 中国软科学, 2005 (4): 120-125.
ZHENG Jichang, ZHU Kaiming. Research on the intrinsic motivations and service support of competitive advantages in advanced manufacturing bases[J]. China Soft Science, 2005(4): 120-125.

[5] 叶云岭. 双循环视角下技术转移与制造业空间集聚研究[J]. 中国软科学, 2023 (9): 202-212.
YE Yunling. Research on technology transfer and spatial agglomeration of manufacturing industry from the perspective of dual circulation[J]. China Soft Science, 2023(9): 202-212.

[6] 机械工业信息研究院. 先进制造业定义与对策[R]. 2018.
China Academy of Machinery Industry Information. Definition and countermeasures of advanced manufacturing industry[R]. 2018.

[7] 章哲. 加快建设全球先进制造业基地的建议[J]. 产业聚焦, 2023 (2): 69.
ZHANG Zhe. Suggestions on accelerating the construction of a global advanced manufacturing base[J]. Industry Focus, 2023(2): 69.

[8] 沈艺婷. 上海生产性服务业与先进制造业互动关系的实证研究[D]. 武汉: 中南财经政法大学, 2016.
SHEN Yiting. An empirical study on the interactive relationship between producer services and advanced manufacturing in Shanghai[D]. Wuhan: Zhongnan University of Economics and Law, 2016.

[9] 于波,李平华. 先进制造业的内涵分析[J]. 南京财经大学学报, 2010 (6): 23-27.
YU Bo, LI Pinghua. Analysis of the connotation of advanced manufacturing[J]. Journal of Nanjing University of Finance and Economics, 2010(6): 23-27.

[10] 黄晖. 宁波发展先进制造业的行业选择[J]. 经济地理, 2011 (3): 458-463.
HUANG Hui. Industry selection for the development of advanced manufacturing in Ningbo[J]. Economic Geography, 2011(3): 458-463.

[11] 罗文. 从战略上推动我国先进制造业发展[J]. 求是, 2014 (10): 22-24.
LUO Wen. Strategically promoting the development of China's advanced manufacturing industry[J]. Qiushi Journal, 2014(10): 22-24.

[12] 王龙,林星浩,陈岚,等. 国外发展先进制造业的战略部署及启示[J]. 广东科技, 2022 (2): 34-40.
WANG Long, LIN Xinghao, CHEN Lan, et al. Strategic deployment and inspiration for developing advanced manufacturing industry abroad[J]. Guangdong Science and Technology, 2022(2): 34-40.