

国土空间管控视角工业邻里中心用地统筹与布局策略探析

张 昊

新疆建筑设计研究院股份有限公司, 新疆 乌鲁木齐 830000

[摘要]在我国西部边疆产业转型的关键节点,新疆作为“一带一路”核心区与国家十大产业集群的重要承载地,正告别传统资源驱动的发展路径,快步迈向创新引领的新质生产力发展阶段。长期以来,乌鲁木齐、昌吉等城镇化率已超 95%的区域,工业空间始终困在低效闲置、配套缺失、职住分离的三重矛盾中难以突破,传统单一功能管控的 M 类工业用地规则,早已无法适配当下产城融合的实际需求。2025 年乌鲁木齐率先落地全国首个省级新型工业用地(M0)管理办法,将配套用房占比上限提升至 30%并完成首宗用地出让,标志着新疆工业空间治理正式从被动补短板转向主动谋创新的全新阶段。

[关键词]国土空间规划;管控视角;工业邻里中心;用地统筹

DOI: 10.33142/ucp.v3i3.20384

中图分类号: F299.23

文献标识码: A

Analysis of Land Coordination and Layout Strategies for Industrial Neighborhood Centers from the Perspective of National Land Space Control

ZHANG Hao

Xinjiang Architectural Design Institute Co., Ltd., Urumqi, Xinjiang, 830000, China

Abstract: At the key node of the industrial transformation in the western frontier of China, Xinjiang, as the core area of the "the Belt and Road" and an important bearing place of the country's ten major industrial clusters, is leaving the traditional resource driven development path and moving quickly towards the new quality productivity development stage led by innovation. For a long time, in areas such as Urumqi and Changji where urbanization rates have exceeded 95%, industrial space has been trapped in the triple contradiction of low efficiency, lack of supporting facilities, and separation of work and residence, making it difficult to break through. The traditional single function control of M-class industrial land rules is no longer suitable for the actual needs of current industry city integration. In 2025, Urumqi will take the lead in implementing the first provincial-level new industrial land (M0) management method in China, raising the upper limit of supporting housing to 30% and completing the first land transfer, marking a new stage in Xinjiang's industrial space governance from passive filling of gaps to active innovation.

Keywords: national spatial planning; control perspective; industrial neighborhood center; land use coordination

在国土空间治理体系迈向精细化、系统化的新阶段,传统工业片区“重生产、轻配套”的单一逻辑正被“产城融合、职住平衡”的复合范式所重构。工业邻里中心作为这一转型的核心载体,其本质是通过用地统筹与空间缝合,将分散的配套功能从宗地附属升级为片区级公共资产,实现生产空间与生活服务的有机嵌入。这一过程并非简单的功能叠加,而是在国土用途管制框架下,以“主导产业不削弱、服务效能可提升”为底线,推动用地结构从“刚性分区”向“弹性混合”跃迁。其布局策略强调以产业人群真实需求为锚点,构建梯度覆盖、步行可达的服务网络,并通过文化符号的空间转译,使纺织等传统工艺的肌理转化为场所精神,实现“以产为体、以人为本、以文为魂”

的三维统一。当前,该模式正从地方试点走向制度化探索,其成功关键在于能否在存量更新中激活空间价值,在动态治理中维系功能韧性,从而为新质生产力提供可感知、可归属、可持续的产业社区基底。

1 工业邻里中心建设的时代背景与现实价值: 新疆边疆语境下的制度突破

新质生产力的崛起重构了产业空间的底层逻辑,人才集聚与生活品质已成为区域竞争力的核心变量。传统工业园区“7%配套上限”与“单地块分散建设”模式,导致配套碎片化、职住严重分离,难以支撑人工智能、5G、智能制造等高附加值产业对创新生态的复合需求。在国土空间“五级三类四体系”全面落地背景下,乌鲁木齐市

2025 年率先实施《新型工业用地（M0）管理办法》，突破性允许配套用房占比达 30%，并成功出让全疆首宗 M0 用地（35.12 亩，容积率 ≤ 2.2 ），这标志着边疆地区工业空间治理从“被动适应”转向“主动创新”。

该模式以“高密度开发、混合功能、指标统筹”为核心，将原本分散于各企业地块的配套指标集中整合，构建集研发、中试、员工宿舍、餐饮、商业于一体的 15min 产业服务圈，实现“生产-生活-生态”三元融合。相较于长三角“国企主导集中建设”或珠三角“片区混合用地”模式，新疆 M0 政策在严守工业用地总量红线前提下，以制度创新激活存量低效用地，破解了边疆城市“高城镇化率、低配套密度”的结构性矛盾。其现实价值在于：一是提升土地利用效率，推动老旧工业区向“智造社区”转型；二是降低企业运营成本，增强对高端人才的吸附力；三是为西部边疆地区提供可复制、可推广的“政策-空间-人才”协同治理样本，填补了国内工业社区研究在边疆语境下的理论空白。

2 当前工业邻里中心用地统筹与布局的现实痛点

2.1 用地指标统筹机制缺失

传统工业用地“单地块 7%配套上限”形成刚性管控范式，导致配套设施碎片化、使用率低下，而集中建设工业邻里中心长期受制于“无地可配”的制度僵局。因缺乏片区级指标流转机制，高品质公共设施无法落地，而新增配套被迫侵占工业用地指标，陷入“效率低下-空间枯竭”的恶性循环。制度刚性与功能弹性之间的结构性错配，制约了产业空间从生产单元向复合社区的系统性转型。唯有构建“指标核减-功能复合-绩效监测”的统筹框架，方能实现用地效率的质效跃升。

2.2 空间布局逻辑存在偏差

工业邻里中心的空间布局偏差本质是规划目标异化与服务逻辑错位的结果。其核心症结在于：以行政象征替代服务效能、以空间均质取代规模经济、以物理隔离切断功能协同。行政中心导向将空间权力可视化置于用户可达性之上，违背了“服务半径决定使用率”的中心地理论；均匀撒网导向无视人口密度与消费能力的空间异质性，导致单点服务人口低于盈亏平衡阈值，陷入“低密度-低收益-低维护”的负反馈循环；产城割裂导向则切断了与城市公共服务网络的共生关系，迫使邻里中心承担本应由城市体系分担的基础设施成本，形成高投入、低联动的“孤岛型公共品”。三者共同构成“需求脱嵌-规模失效-系统孤立”的三重悖论，使空间载体沦为形式主义的符号容器，而非真实生活场景的支撑系统。

2.3 功能配置同质化严重

工业邻里中心的功能同质化本质是需求响应机制的系统性失灵。在劳动密集型园区，过度配置高端商务酒店、精品咖啡馆等高消费设施，忽视一线工人对高性价比、高频次基础服务的刚性需求，导致设施空置与资源错配；在科创型园区，却仅提供基础食堂与宿舍，缺失创新交流空间、专业会客平台与高品质休闲场景，无法满足高知群体对知识碰撞与身份认同的空间诉求。更深层的结构性缺陷在于，普遍采用“功能分区-独立运营”的刚性模式，将商业、办公、居住、文体割裂为互不关联的“功能孤岛”，抑制了空间的自发互动与活力生成。这种“一刀切”的配置逻辑，源于对产业人口结构的粗放认知与案例复制的路径依赖，使邻里中心沦为脱离真实使用场景的“功能标本”，而非支撑产城融合的有机生活系统。

2.4 实施运营机制保障不足

工业邻里中心的运营困境源于“建设-运营”机制的结构性断裂。政府主导的单一运营模式导致专业能力缺失、响应迟滞与成本超载，难以适配动态化、分众化的服务需求。盈利模式过度依赖低租金与财政补贴，缺乏基于使用强度的差异化定价、数据驱动的增值服务开发及产权收益共享机制。同时，企业、社会资本、村集体等多元主体被排除在治理结构之外，未能形成“共建共治共享”的可持续生态。运营机制的行政化、封闭化与市场化缺位，使空间载体沦为“重资产、轻动能”的静态容器，丧失自我造血与迭代能力。

3 国土空间管控下工业邻里中心的用地统筹路径

3.1 建立管控单元层面的指标统筹机制

依托国土空间详细规划划定的管控单元，构建配套用地指标统筹机制，本质是实现从“地块刚性管控”向“单元弹性配置”的范式跃迁。通过法定规划明确“指标归集-核减-调剂”规则，将原分散于各工业地块的配套用地指标统一收归单元层面，打破“一企一配”的空间桎梏。在不突破工业用地总规模前提下，将整合后的指标集中布局于交通便捷、服务半径最优的核心节点，支撑建设功能复合、规模集约的工业邻里中心。该机制以“单元内指标可流转、单地块不再绑定”为制度内核，实现空间效率与服务能级的双重提升，为新质生产力提供精准的空间载体支撑。

3.2 探索弹性混合用地的管控模式

工业邻里中心的用地管控需突破传统单一用途的刚性分类，构建以“功能复合、比例弹性、整体出让、地价分异”为内核的新型治理框架。将用地性质界定为“工业配套主导型混合用地”，允许商业、居住、公服、交通等

功能在单一宗地内动态耦合,打破《城市用地分类与规划建设用地标准》的机械分割。通过整体出让机制,实现规划、建设、运营的一体化,规避功能碎片化风险。对员工宿舍、公共食堂等保障性功能,实施地价优惠系数,降低社会成本;对市场化业态按基准地价全额征收,激励效率。该模式以“用途兼容性”替代“比例硬约束”,以“整体权责”替代“地块割裂”,推动工业空间从生产型单元向生活-生产融合型社区转型。

3.3 构建存量用地盘活的更新路径

工业邻里中心的空间供给突破,依赖于存量用地的制度化激活。路径核心在于“分类识别-功能适配-权属激励”三位一体的更新框架:对闲置厂房实施功能嵌入式改造,以最小干预实现宿舍、食堂、文体空间的低成本转型;对废弃行政与仓储用地推行用地性质弹性转用,突破原工业用途束缚,赋予其复合服务功能合法性。配套建立差异化激励机制,对主动参与更新的原使用权人,实施容积率奖励提升开发价值、土地出让金返还降低转型成本、税收减免增强收益预期,形成“低投入-高回报”的正向激励闭环。该路径以空间再生产替代增量扩张,实现用地效率与服务能级的协同跃升。

3.4 建立跨部门协同的用地保障机制

工业邻里中心的用地保障本质是碎片化行政权力向整体性治理的系统重构。传统“条块分割”模式下,自然资源、工信、住建、商务、民政等部门各自为政,规划、审批、招商、服务环节割裂,导致需求响应迟滞、资源错配、流程冗余。建立由政府主要领导牵头的领导小组,非仅形式性协调,而是通过法定授权机制将分散事权整合为“规划-建设-运营”一体化决策单元。自然资源部门主导空间锚定,工信部门传导产业需求,住建部门保障技术合规,商务与民政部门分别激活市场供给与公共服务韧性,形成“需求输入-空间响应-功能落地-服务闭环”的治理链条。该机制以权责对等、信息共享、联合审批为运行内核,打破部门壁垒,实现从“多头管理”到“协同治理”的范式跃迁。

4 分级分类的工业邻里中心布局策略

4.1 构建三级覆盖的层级化布局体系

工业邻里中心的三级体系是中心地理论在产业空间中的制度性延伸,其本质是服务层级与人口密度的空间耦合机制。区域级中心以 10~15km 服务半径覆盖 10~20 万人口,承担高端服务职能,构成多中心网络的“高阶节点”;片区级中心以 3~5km 半径服务 3~5 万人,作为中阶服务枢纽,实现功能适配与效率平衡;组团级中心以

500~1000m 步行可达性服务 5000~10000 人,填补服务盲区,形成“末梢神经”。三者构成“覆盖-衔接-渗透”的嵌套式空间结构,突破传统单点服务的线性逻辑,实现服务供给的规模经济与可达公平双重目标。该体系通过空间层级化,将产业人口的异质需求精准映射为服务梯度,使工业空间从“生产容器”转型为“生活-生产复合体”。

4.2 遵循产城融合的选址布局逻辑

工业邻里中心的选址突破,本质是生产空间与生活空间从物理分离走向功能耦合的制度性跃迁。将中心布局于产业集聚区与城市建成区的衔接带,构建“职住邻近-服务嵌入-成本外溢-空间缓冲”四维机制:其一,500~1500m 服务半径实现员工步行可达,重构“15 分钟产业生活圈”;其二,直接嫁接城市供水、电网、医疗、教育等存量基础设施,降低重复建设成本 30%以上;其三,依托城市品牌资源导入优质商业与公共服务,提升配套能级与人才吸引力;其四,作为生态与功能双重缓冲带,有效隔离工业噪声、污染与城市居住区,实现“产中有城、城中有产”的有机共生。该模式终结了“孤岛式配套”困境,推动工业空间从生产单元向生活-生产复合体转型。

4.3 适配产业特征的差异化布局策略

工业邻里中心的布局需从“通用供给”转向“产业响应型空间设计”,构建三类典型场景的精准适配模型。劳动密集型片区以高密度嵌入为原则,将中心设于厂区与宿舍区的中间廊道,聚焦平价餐饮、便民超市与文体空间的高频触点,实现服务“步行 5 分钟全覆盖”;科创型片区以创新节点锚定为核心,将中心嵌入研发集群腹地,配置开放式创客空间、专业会务厅与轻奢休闲场景,催化非正式交流与知识溢出;物流装备型片区则遵循流动节点优先逻辑,紧贴港口、园区出入口布设短租酒店、车辆维保与即时餐饮设施,满足司机与运维人员“停-补-休”一体化需求。三类模式分别对应“生活保障型”“创新催化型”与“流动服务型”空间原型,实现从“人找服务”到“服务适人”的范式转型。

4.4 构建生态嵌入的人性化空间布局

工业邻里中心的生态化转型,本质是服务空间对自然基底的主动嵌入而非被动适应。通过将滨水绿道、山体公园等生态廊道作为空间骨架,使邻里中心的商业外摆、休憩广场与自然界面无缝衔接,实现“服务即景观”的沉浸式体验。内部空间系统性应用屋顶绿化、垂直绿墙与空中花园,构建三维碳汇网络,降低建筑表面温度 3~5℃,显著缓解热岛效应。慢行系统以“无断点、全连通”为原则,贯通厂区、中心与生态公园,形成 1.5km 内骑行可达

的绿色通勤网络。该模式突破“绿化点缀”式设计,转向“生态即基础设施”的底层逻辑,使自然系统成为承载社交、通勤与健康行为的活性载体,推动产业空间从“人工环境”向“生命化场所”演进。

工业邻里中心的国土空间统筹实践:基于“双核辉映”与产城融合的用地布局策略

库尔勒经济开发区纺织小镇的实践,构建了以双节点集约配置为核心的国土空间统筹范式。在约 400 亩规划范围内,摒弃企业分散配套模式,通过“云锦”与“七彩”两大邻里中心实现服务功能的空间聚合,显著提升土地利用效率。该策略契合《市级国土空间总体规划编制指南》中“工业用地宜高则高、配套指标统筹”的集约导向,容积率分级管控(多层公寓 ≤ 1.2 ,公共设施 ≤ 1.0)有效抑制低效蔓延,实现从“增量扩张”向“存量优化”的转型。

空间组织上,采用“一轴一带多组团”结构,以居住活力轴与邻里互联轴串联功能单元,形成生产-生活-生态三重嵌套的复合网络。其本质是将“产城融合”从政策概念转化为功能互哺的物理系统,通过 15 分钟服务半径覆盖,实现“以城兴产、以产促城”的闭环。

文化表达层面,将纺织工艺“整经-浆纱-穿综-织布”抽象为建筑肌理与景观序列,结合棉花博物馆、主题广场等载体,完成产业记忆的空间转译。此过程并非符号堆砌,而是通过诺伯格·舒尔茨所指的“场所精神”建构——使工人在日常通勤与休憩中,持续感知身份认同与文化归属。

该案例证明,成功的工业邻里中心是政策工具、空间语法与文化叙事三重逻辑的协同产物:用地统筹保障效率,空间结构激活互动,文化浸润凝聚认同,共同推动工业空

间从“生产容器”向“生命共同体”跃迁。

5 结语

在国土空间管控的全新背景下,工业邻里中心的用地统筹与布局优化是一项兼具理论创新性与实践挑战性的系统性工作。它既需要我们打破传统规划管控的思维定势,在用地指标统筹、混合用地管控、存量空间盘活等方面进行制度创新,也需要我们深入把握产业人群的真实需求,构建层级化、差异化、人性化的空间布局体系,更需要我们通过多元主体共建、运营模式创新、动态评估调整等方式,保障工业邻里中心的长期可持续发展。只有真正将工业邻里中心打造成为产业人才喜爱的宜居宜业空间,才能充分释放工业园区的发展活力,推动产业空间实现从“产城分离”到“产城人深度融合”的根本性转型,为区域经济的高质量发展注入源源不断的动力。

[参考文献]

[1]李卓飞,邵淑华.以工业邻里中心为笔绘就国家公园城市产城融合新图景[J].浙江国土资源,2026(3):47-48.

[2]王文强.供需视角下工业邻里中心一体化规划设计研究——以昆山市为例[D].苏州:苏州大学,2025.

[3]沈天潭,王安.供需平衡视角下工业邻里中心规划方法改进[J].价值工程,2024,43(31):31-34.

[4]金梦娜.协同治理视域下工业邻里中心建设与优化路径研究:以 H 市 S 园区为例[D].杭州:浙江工商大学,2024.

作者简介:张昊(1997—),男,汉族,安徽省亳州市人,就职于新疆建筑设计研究院股份有限公司,本科,毕业于天津城建大学城乡规划专业,研究方向为国土空间规划,现从事国土空间规划专业工作。