

乌鲁木齐都市圈固定资产投资强度指标设置探讨

李文倩¹ 翁恬源² 苏红军³ 程杰³

1. 中国国际工程咨询有限公司, 中国·北京 100048

2. 中规院(北京)规划设计有限公司, 中国·北京 100044

3. 新疆兵团勘测设计院集团股份有限公司, 中国·新疆 乌鲁木齐 830000

摘要:为更好发挥固定资产投资强度指标在推动土地集约节约, 引导产业发展方面的作用, 本文从乌鲁木齐都市圈土地开发利用现状出发, 通过借鉴全国多个省市的固定资产投资强度指标设定案例, 对乌鲁木齐都市圈固定资产投资强度指标设置进行探讨, 并提出符合本地实际情况和未来发展诉求的建议。研究建议, 对乌鲁木齐都市圈范围内的工业和服务业项目设置投资强度指标控制值, 并结合发展实际, 按照“起步期、成长期、成熟期”分阶段设置, 以满足经济高质量发展需求。

关键词:固定资产投资强度; 指标设置; 乌鲁木齐都市圈

Discussion on the setting of fixed asset investment intensity indicators for the Urumqi metropolitan area

Li Wenqian¹, Weng Tianyuan², Su Hongjun³, Cheng Jie³

1. China International Engineering Consulting Corporation, China Beijing 100048

2. CAUPD Beijing Planning & Design Consultants Co. Ltd. China Beijing 100044

3. Xinjiang Production and Construction Corps Survey and Design Institute Group Co. Ltd. China Xinjiang Wulumuqi 830000

Abstract: This paper analyses the current situation of land development and utilization in Urumqi metropolitan area, and studies the role of fixed asset investment intensity indicators in promoting land intensification and saving, and guiding industrial development. Drawing on the case experiences of many provinces and cities across the country, it discusses the setting of fixed asset investment intensity indicators in the Urumqi metropolitan area and makes recommendations that are in line with the actual local situation and future development demands. The study suggests setting investment intensity index control values for industrial and service projects within the Urumqi Metropolitan Area. Taking into account the actual development situation, the index should be set in phases according to the "start-up, growth and maturity periods", so as to meet the needs of high-quality economic development.

Keywords: Fixed asset investment intensity; Indicator setting; Urumqi metropolitan area

0 引言

固定资产投资在区域经济发展中扮演着重要角色, 其对地区的经济总量和整体发展起到推进作用^[1]。相关产业的结构受到固定资产的投资方向影响。固定资产投资的快速增长能够拉动经济增长, 扩大生产能力, 对产业的上下游链条产生连锁效应, 有效拓展经济社会的发展空间。2004年, 国务院下发《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》^[2](国发〔2004〕28号), 明确提出“对工业项目用地必须有投资强度、开发进度等控制性要求。”在过去20年的发展中, 对工业项目建设用地投资强度的相关规定在不断更迭, 各省也陆续出台符合本地经济发展水平的指

标设置和要求。

新疆维吾尔自治区(以下简称“新疆”)是我国向西开放桥头堡和全国能源资源战略保障基地, 随着“一带一路”建设的深入推进和我国产业向西转移, 新疆在全国产业布局中的重要作用将进一步凸显。但由于地广人稀, 产业发展相对落后, 新疆的二、三产业土地利用效率普遍低于全国其他省市。目前, 新疆尚未正式出台地方性的《建设用地控制指标》或《工业项目建设用地控制指标》, 在自治区层面缺乏针对土地开发利用的投资方向引导, 不利于土地的集约节约利用和产业效益的提升。因此, 本文选取新疆经济发展的核心区域乌鲁木齐都市圈作为研究对象,

探讨其固定资产投资强度指标设置的考虑因素并提出合理化建议,以期为地方政府合理规划投资结构、促进经济可持续发展提供科学依据。

1 文献综述

1.1 概念界定

固定资产投资强度指项目用地范围内单位面积固定资产投资额。固定资产投资强度 = 项目固定资产投资 ÷ 项目总用地面积。其中:项目固定资产投资包括建筑安装工程、设备工器具购置以及固定资产建造和购置过程中发生的其他费用。固定资产投资强度是控制性指标,作为项目招引、土地出让的重要条件,通过确定合理的控制值来提高产业用地投资强度和利用效率。

与“固定资产投资强度”类似的指标有“工业用地固定资产投资强度”“亩均投资强度”等。工业用地固定资产投资强度(以下简称“投入强度”)指建成城镇建设用地范围内的工业(物流)企业累计固定资产投资总额与工矿仓储用地面积之比。投入强度是评价性指标,一般在自然资源部门评价土地集约利用情况时作为重要衡量标准。亩均投资强度指已建成城镇建设用地范围内的工业企业累计固定资产投资总额与已供地面积之比,单位为万元/亩。亩均投资强度在实际应用中既可作为控制性指标,又可作为评价性指标。

1.2 已有研究综述

结合城市建设与空间规划,吕杭波等^[3]将工业用地开发控制指标体系的发展分为三大阶段:2004年以前为初步确立阶段,自建国以来快速的城市建设造成粗放的土地利用,并逐步规范对工业用地的指标控制。国土资源部在2004年印发了《工业项目建设用地控制指标》(国土资发〔2004〕232号),将投资强度作为工业项目建设用地控制指标之一,并按城市等别划分、国民经济行业分类划定不同的控制值。

2004到2019年期间,关于工业用地各种控制指标的探讨层出不穷,是摸索与发展阶段。逐步确立了以容积率、投资强度、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地所占比重、绿地率五项指标为主的工业用地控制指标体系。这一时期,全国各地在工业用地实际使用过程中,根据自身经济发展情况和需求,对2008年国家修订后的指标进行了相应调整。根据俞静燕^[4]的研究,浙江省部分发达地区工业项目建设用地控制指标实际执行的标准,甚至达到了国家和省级最低控制指标的3倍。

2019年至今,在国土空间规划改革开始后,工业用地

的利用指标进入变革与创新阶段,浙江省创新提出“标准地”^[5]出让模式并向全国推广。2023年5月,自然资源部对《工业项目建设用地控制指标》^[6]进行了修订,将指标划分为规范性指标和推荐性指标,工业用地控制指标开始向多元化方向转变。根据笔者对比,相较于2008年国家标准,2023年的投资强度指标控制值增长明显。十二等之前的土地,各行业投资强度指标平均增长幅度达到30%以上。同时,2023版控制指标还明确了战略性新兴产业、先进制造业项目的投资强度指标控制值在工业项目基础上按对应的行业整体上浮5%至10%,整体加大了新兴产业的土地利用效率。

1.3 新疆投资(投入)强度现状

根据自然资源部发布的数据,截至2021年12月31日,全国579个国家级开发区工业用地固定资产投资强度为10711.51万元/公顷,其中东、中、西和东北地区分别为12246.22万元/公顷、9430.98万元/公顷、8588.67万元/公顷和7186.48万元/公顷;根据新疆维吾尔自治区2022年度园区土地集约节约利用监测情况,国家级开发区工业用地固定资产投资强度为5911.49万元/公顷,与全国和西部地区的平均水平还存在较大差距,投入强度仅相当于全国平均水平的三分之一。因此,从自治区层面对全区的工业用地投入强度设置指标规范进行指导,工业用地的使用效率和节约集约利用程度,显得尤为必要。

在指标设置政策方面,新疆尚未正式出台地方性的《建设用地控制指标》或《工业项目建设用地控制指标》。2023年6月,自治区自然资源厅发布《自治区建设项目土地使用标准2023版(征求意见稿)》^[7],以定额方式对基础设施类、加工制造类、能源矿产类、居住、公共服务及其他类建设项目设置土地使用标准,并要求工业项目投资强度需满足《工业项目建设用地控制指标》(国土资发〔2008〕24号)要求,但该标准未正式印发。

在上述研究和现实背景下,学界已经明确投资强度指标对于工业用地的利用效率和经济发展具有重要作用,历经多个阶段的发展已经具备成熟的指标体系和多样化的地方实践。对于新疆的现实情况而言,探讨明确、合理且符合地方实际发展需求的投资强度指标,具有重大战略意义和地方发展现实诉求。因此,本研究将在后续论述中,根据上海、甘肃、海南等多个不同情况地区的投资强度指标设置经验,明确该指标的设置考虑因素,并结合新疆发展实际对其指标设置提出具体方案

的探讨。

2 多省市固定投资强度指标案例分析

2.1 超大城市上海

上海市作为全国经济体量最大的城市，其产业结构高端且多元^[9]，拥有发达的金融业、制造业、高新技术产业和服务业，并在集成电路、生物医药、人工智能等高端产业集群方面具有显著优势，形成了完整的产业链条，对土地资源需求大，但由于建设用地增量有限，土地集约利用要求迫切。因此，上海市的投资强度设置情况，能够代表我国最先进地区的产业发展水平，并直观体现其产业发展与高效土地利用的协同配合。

上海市自 2004 年以来持续发布《上海产业用地指南》，按照产业导向和发展需求制定本市产业用地投入强度和产出效率的最低标准，并定期修订，目前已更新至《上海产业用地指南（2019 版）》^[9]。在该指南中，按照国民经济行业分类，对工业用地产业项目投资强度设置了均值和控制值，其中均值为 3 年产业平均水平，控制值为新建项目准入下限。通过均值可评估和了解产业投资强度现状，通过控制值可针对性提高产业投资强度。各产业园区中高于均值的产业鼓励加快发展，低于均值的产业要采取措施加快结构调整和提升。

从上海市的经验来看，通过投资强度指标设置准入门槛，可以提高不鼓励发展产业门类的进入成本，引导本地产业发展方向。与 2023 年国家推荐值比较，上海有 27 个行业高于国家推荐值，特别是烟草制品业，木材加工和木、竹、藤、棕草制品业，印刷和记录媒介复制业，非金属矿物制品业，废弃资源综合利用业，金属制品，机械和设备修理业等行业高出国家推荐值 40% 以上，提高了这些行业项目进入上海的门槛。

2.2 西部省份甘肃

考虑到乌鲁木齐都市圈的实际情况与东部地区差异较大，需要选择与其经济发展水平相当的西部省份作为分析对象，以期对其指标设置提供更具可实施性的参考案例。甘肃省和新疆在工业领域具有一定相似性，近年来在各类能源资源开发以及新能源产业发展等领域有所发力，因此对其投资强度指标的设置情况展开研究。

首先，甘肃省现有土地投入和产出效率较低，按照低于东部、严于西部、与中部相当的原则制定了《甘肃省工业项目土地使用标准》（甘政办发〔2022〕80 号）^[10]。该原则既考虑了西部地区的实际情况，也参考了东部地区的经验，旨在平衡经济发展与土地资源保护之间的关系。

其次，甘肃省采取了一系列措施来平衡省内不同地区之间的差异性。根据省内地形地貌的复杂特点，将全省按照不同地形地貌类型划分为三类区域，并测算出相应的调整系数，有助于更精确地指导不同区域合理利用土地资源。该条经验对同样拥有多样化地形地貌条件的新疆来讲，具备较高的参考价值。

第三，甘肃省依据工业项目建设用地来源为农用地或未利用地，设立不同的投资强度指标，以鼓励开发未利用地。以兰州市安宁区、城关区、七里河区、西固区等中心城区为例，该区域土地属于二类第六等，与国家 2023 年推荐值比较，农用地投资强度普遍高于国家推荐值 10%，未利用地投资强度普遍低于国家值 10%。

2.3 特殊政策地区海南

新疆作为一个自治区，享有一系列特殊政策，旨在推动地区经济增长，提升对外开放水平，发挥好其区位优势、资源优势和战略作用。因此，需要参考同为特殊政策地区

表1 海口市重点园区和全市非工业项目投资强度指标情况表（万元/亩）

分类	现代服务业						旅游业		高新技术产业				
	现代商务服务业、旅游购物业	现代金融业	房地产业	现代文旅服务业	医疗健康业	现代物流业	旅游酒店业、旅游餐饮业	旅游观光业、旅游娱乐业	数字经济产业	其他高新技术产业			
海口综合保税区	≥ 300	≥ 300	≥ 300	≥ 300	≥ 350	/	≥ 100	≥ 150	≥ 300	≥ 300	≥ 300	≥ 210	≥ 300
海口国家高新技术产业开发区	≥ 500	≥ 400	≥ 400	≥ 400	≥ 450	/	≥ 150	≥ 200	≥ 350	≥ 300	≥ 400	≥ 280	≥ 400
海口江东新区	≥ 500	≥ 400	≥ 400	≥ 400	≥ 450	/	≥ 150	≥ 200	≥ 350	≥ 300	≥ 400	≥ 280	≥ 400
海口市	≥ 350	≥ 400	≥ 400	≥ 500	≥ 450	≥ 600	≥ 150	≥ 200	≥ 350	≥ 350	≥ 400	≥ 280	≥ 400

数据来源：《海南省产业用地控制指标》

表2 案例省市与国家投资强度推荐值对比表（以第六等土地为例）

代码	行业名称	2023年国家 推荐值 (万元/公顷)	上海市		甘肃省 (万元/公顷)				海南省		
			均值	与国家 比较	农用地控 制值	与国家 比较	未利用地 控制值	与国家 比较	万元/亩	万元/公顷	比国家标准上浮 (%)
13	农副食品加工业	≥2030	2600	28%	≥2231	9.90%	≥1825	-10.10%	≥230	≥3450	70%
14	食品制造业	≥2030	5200	156%	≥2231	9.90%	≥1825	-10.10%	≥280	≥4200	107%
15	酒、饮料和精制茶制造业	≥2030	4400	117%	≥2231	9.90%	≥1825	-10.10%	≥270	≥4050	100%
16	烟草制品业	≥3070	18900	516%	≥3377	10.00%	≥2763	-10.00%	≥350	≥5250	71%
17	纺织业	≥2600	2500	-4%	≥2863	10.12%	≥2343	-9.88%	≥240	≥3600	38%
18	纺织服装、服饰业	≥2600	2300	-12%	≥2863	10.12%	≥2343	-9.88%	≥220	≥3300	27%
19	皮革、毛皮、羽毛及其制 品制鞋业	≥2030	1700	-16%	≥2231	9.90%	≥1825	-10.10%	≥220	≥3300	63%
20	木材加工和木、竹、藤、 棕草制品业	≥1520	1600	5%	≥1671	9.93%	≥1367	-10.07%	≥210	≥3150	107%
21	家具制造业	≥2030	1400	-31%	—	—	—	—	≥230	≥3450	70%
22	造纸和纸制品业	≥2030	3300	63%	≥2231	9.90%	≥1825	-10.10%	≥240	≥3600	77%
23	印刷和记录媒介复制业	≥3070	5800	89%	≥3377	10.00%	≥2763	-10.00%	≥320	≥4800	56%
24	文教、工美、体育和娱乐 用品制造业	≥2600	2000	-23%	≥2863	10.12%	≥2343	-9.88%	≥230	≥3450	33%
25	石油、煤炭及其他燃料加 工业	≥3070	1600	-48%	≥3377	10.00%	≥2763	-10.00%	≥290	≥4350	42%
26	化学原料和化学制品制 造业	≥3070	5500	79%	≥3377	10.00%	≥2763	-10.00%	≥300	≥4500	47%
27	医药制造业	≥3580	4200	17%	≥3939	10.03%	≥3223	-9.97%	≥300	≥4500	26%
28	化学纤维制造业	≥4190	4100	-2%	≥4606	9.93%	≥3768	-10.07%	≥350	≥5250	25%
29	橡胶和塑料制品业	≥2600	3800	46%	≥2863	10.12%	≥2343	-9.88%	≥280	≥4200	62%
30	非金属矿物制品业	≥1520	2400	58%	≥2863	10.12%	≥2343	-9.88%	≥250	≥3750	147%
31	黑色金属冶炼和压延加 工业	≥3580	5800	62%	≥1671	9.93%	≥1367	-10.07%	≥320	≥4800	34%
32	有色金属冶炼和压延 加工业	≥3580	3200	-11%	≥3939	10.03%	≥3223	-9.97%	≥310	≥4650	30%
33	金属制品业	≥3070	2400	-22%	≥3939	10.03%	≥3223	-9.97%	≥240	≥3600	17%
34	通用设备制造业	≥3580	2800	-22%	≥3377	10.00%	≥2763	-10.00%	≥240	≥3600	1%
35	专用设备制造业	≥3580	2700	-25%	≥3939	10.03%	≥3223	-9.97%	≥240	≥3600	1%
36	汽车制造业	≥4190	5200	24%	≥3939	10.03%	≥3223	-9.97%	≥240	≥3600	-14%
37	铁路、船舶、航空航天和 其他 运输设备制造业	≥4190	1900	-55%	≥4606	9.93%	≥3768	-10.07%	≥240	≥3600	-14%
38	电气机械和器材制造业	≥4190	2900	-31%	≥4606	9.93%	≥3768	-10.07%	≥240	≥3600	-14%
39	计算机、通信和其他电子 设备制造业	≥4590	14900	225%	≥5263	14.66%	≥4127	-10.09%	≥240	≥3600	-22%
40	仪器仪表制造业	≥3580	3900	9%	≥3939	14.66%	≥3223	-10.09%	≥240	≥3600	1%
41	其他制造业	≥2030	4600	127%	≥2231	10.03%	≥1825	-9.97%	≥240	≥3600	77%
42	废弃资源综合利用业	≥2030	2000	-1%	≥2231	9.90%	≥1825	-10.10%	≥220	≥3300	63%
43	金属制品、机械和设备修 理业	≥2030	4700	132%	≥2231	9.90%	≥1825	-10.10%	≥240	≥3600	77%

数据来源：《工业项目建设用地控制指标（2023年）》、《上海产业用地指南（2019版）》、《甘肃省工业项目土地使用标准（2022年）》、《海南省产业用地控制指标（2023年）》

的海南省，虽然两地在社会经济文化方面存在较大差异，但海南独特的政策设置思路和创新突破方向值得新疆学习借鉴。

海南省自 2018 年以来陆续制定《海南省建设用地出让控制指标（试行）》《海南省土地节约集约利用办法》《海南省产业用地控制指标》等^[11-13]文件，根据自贸港建设的产业需求，明确产业用地控制指标。2023 年印发的《海南省产业用地控制指标》，对工业项目、非工业项目、面积限额以上农业和设施农业项目、自然资源资产增值均设置控制指标，其中工业项目、非工业项目设置投资强度控制值，种植业项目设置亩均投入推荐值，养殖业项目设置投资强度推荐值。

海南省在投资强度指标设置上进行了政策创新，从工业项目扩展到了农业、服务业项目，并对非工业项目在重点园区内和重点园区外的投资强度进行了区分。以海口市为例，海口市秀英区、龙华区属于土地类型的二类第六等，与 2023 年国家推荐值比较，除汽车制造业等 4 个装备制造行业外，其他均高于国家推荐值。特别是食品制造业，酒、饮料和精制茶制造业，木材加工和木、竹、藤、棕草制品业，非金属矿物制品业等较国家推荐值上浮超过 100%，大幅提高了这些行业的项目投资门槛。同时，海口市、海口高新区、江东新区的现代服务业投资强度要求高于海口保税综合区，体现了城市区域的发展差异。

3 乌鲁木齐都市圈投资强度指标设置探讨

3.1 乌鲁木齐都市圈概况介绍

新疆是中国陆地面积最大的省级行政区，约占中国国土总面积的六分之一。广袤的土地使其内部发展有着较大的差异性，对投资强度指标的设置也有着较大影响。第三次中央新疆工作座谈会明确提出“培育乌鲁木齐都市圈”，《新疆新型城镇化规划（2021-2035 年）》提出，构建 1+4+N 发展格局，即以乌鲁木齐（含兵团十二师）为中心，带动昌吉市、五家渠市、阜康市、奇台县同城化发展，辐射带动昌吉州其他县市、石河子、克拉玛依、吐鲁番、哈密等城市发展，推进乌昌石经济一体化发展。《新疆维吾尔自治区国土空间规划（2021-2035 年）》提出“两圈一群两带”，即乌鲁木齐都市圈、喀什城市圈、天山北坡城市群、北疆城市带和环塔里木盆地城镇带，是新疆高质量发展的空间统领，发挥统筹发展和安全的战略作用。

乌鲁木齐都市圈包括乌鲁木齐市、昌吉市、兵团第十二师、五家渠市、阜康市、奇台县、吉木萨尔县全部行政辖区，总面积约 5.41 万平方公里，人口占新疆总人口的

22.53%，GDP 占全疆的 35.44%。该区域范围内有乌鲁木齐经济技术开发区、昌吉高新技术产业开发区、五家渠经济技术开发区等 6 个国家级开发区和 11 个自治区级或兵团级开发区，有 134.6 平方公里的新疆自贸试验区乌鲁木齐片区。该区域是新疆经济最发达、人口最密集、工业化和城镇化水平最高的区域，是我国西部地区重点培育的增长极之一^[14]。

乌鲁木齐都市圈是新疆发展先进制造业、现代服务业的重点区域。其中，乌鲁木齐市重点发展装备制造、能源化工、新材料、新能源、生物医药、纺织服装、环保建筑材料、电力设备制造、绿色食品制造、大数据等产业，昌吉州重点发展有色、化工、煤炭、装备制造、硅基、电力、食品加工等产业，兵团十二师重点发展现代商贸物流、现代装备制造、绿色食品加工、新材料、电子信息和安防等产业，兵团六师五家渠市重点发展有色金属冶炼、煤电煤化工、农副产品加工、纺织、建材和电力等产业。

3.2 投资强度指标设置因素考量

3.2.1 现状问题与指标设置必要性

乌鲁木齐都市圈作为新疆经济发展的核心区域，对整个区域的发展具有重要的带动引领作用。然而，目前都市圈内的土地节约集约利用水平尚有待加强。一方面存量土地利用低效，批而未供土地面积较大。乌鲁木齐市批而未供土地分布于城乡及部分工业园区，土地资源低效利用较为明显。另一方面，老城用地资源饱和，新区土地资源有限，难以满足快速增长的城市化需求。在都市圈内各城市老城区开发边界内，现有可开发用地较少，城市新区还处于发展期或起步期，存在用地效率低下、产业布局紊乱、项目建设零散等问题，土地空间集约化利用急需加强。

同时，由于新疆目前尚未正式出台地方性的《建设用地控制指标》或《工业项目建设用地控制指标》，乌鲁木齐都市圈内的各个城市，也尚未对投资强度指标进行系统应用，仅在工业项目建设用地出让时根据土地等级划分执行国家控制要求，既没有体现本地产业的规划导向，也没有开展“标准地”出让、土地投资强度动态监测等工作。因此，对乌鲁木齐都市圈进行投资强度指标设置的探讨显得尤为必要。

3.2.2 主要因素考量

从上海、甘肃和海南等三个案例的分析来看，各地在设置固定资产投资强度指标时，核心是要考虑本地的产业发展方向和诉求，在符合本地实际情况的基础上进行合理化设置，以投资强度明确鼓励发展的产业门类，并在关键

领域进行适当政策创新与突破。结合案例经验和乌鲁木齐都市圈具体情况,在设置其投资强度指标前进行如下因素的综合考量:

一是地区的经济发展水平,通常包括地区生产总值、产业结构、人口规模等指标的分析。2023年,乌鲁木齐都市圈地区生产总值约为6326.54亿元,三次产业比重为3.3:40.4:56.3,人口规模约为522.12万人。乌鲁木齐市在都市圈内部占核心主导地位,其二产增加值占都市圈比重为44.9%,三产增加值占比83.9%。在全国层面,乌鲁木齐都市圈经济发展水平在我国处于中下游,与东部沿海、中部地区各大都市圈仍存在一定差距。因此,建议循序渐进设置投资强度指标,不宜在发展初期就设置过高投资门槛,加大项目招引难度。可结合发展规划和空间规划,分阶段分步骤设置。

二是充分体现产业发展导向,针对不同地区的资源禀赋和产业基础,指引不同方向。在乌鲁木齐都市圈范围内,重点围绕装备制造、能源化工、新能源、生物医药等战略新兴制造业,以及科技研发、物流商贸等生产性服务业,进行投资强度指标设置。通过投资强度指标限制不符合发展方向或者低端低效产业项目占用大量土地,为重点功能留足空间,并引导其集中布局,避免项目“遍地开花”^[5]。鉴于经济发展的时序变动较大,需要在不同发展阶段灵活应变内外部影响因素,建议定期对投资强度指标的产业方向指引进行调整更新。

3.3 指标设置建议

建议参考国家2023年发布标准和其他地区已颁布标准,对乌鲁木齐都市圈范围内的工业和服务业项目设置投资强度指标控制值。同时,考虑到现在都市圈尚在培育壮大期间,整个都市圈的辐射带动能力还需进一步增强,且都市圈内的部分产业集聚区投资强度与国家控制值还存在巨大差距,建议根据社会经济的普遍发展规律和建设周期,按照“起步期、成长期、成熟期”分阶段设置投资强度指标。

第一阶段为起步期,对工业、现代服务业项目设置投资强度控制值,重点引产业、聚人气,加快形成投资规模和产业基础。工业项目投资强度以国家推荐值为基准值,对于人口吸引力强、产业链上下游带动性强、研发能力突出的项目,可下调10%;对于能耗较高、污染物排放较高的项目,应上浮10-20%。服务业项目投资强度参考海南省指标,在鼓励发展现代服务业区域范围内的项目,按照现代商务服务 ≥ 300 万元/亩,现代物流 ≥ 150 万元/亩,

数字经济 ≥ 300 万元/亩,科技研发 ≥ 210 万元/亩,金融 ≥ 400 万元/亩,文化旅游 ≥ 350 万元/亩设置,在不鼓励发展现代服务业的其他区域可在此基础上浮20%。

第二阶段为成长期,设置整体投资强度,对工业、服务业项目提高投资强度控制值,推动项目集中布局,形成多个特色产业园区和城市功能片区。这一阶段对标中西部地区省会城市或国家级开发区设定投资强度门槛,工业和服务业项目在第一阶段基础上上浮10%-20%。

第三阶段为成熟期,对标其他省会城市、其他地区较为成熟的国家级开发区设置整体投资强度,推动提高土地投入产出效益,并引导园区产业更新。工业和服务业项目投资强度根据国家标准、产业发展导向和具体发展效果另行确定。

4 结语

在对乌鲁木齐都市圈经济发展水平和用地情况进行现状判断后,结合上海、甘肃、海南等不同案例地区的经验,对投资强度指标设置的考虑因素进行分析,并为乌鲁木齐都市圈设置投资强度指标提出合理化建议。

该区域需要按照“起步期、成长期、成熟期”分阶段设置投资强度指标,并参考海南的创新措施,对进一步扩大对外开放所需的现代服务业进行相应的指标设置,以满足整体产业发展诉求。

此外,建议在乌鲁木齐都市圈的实际建设中,加强投资强度指标的应用。一是通过投资强度指标推动重点产业引入,限制不符合发展方向或者低端低效产业占用大量土地,为未来城市发展战略性新兴产业、现代服务业留足发展空间。二是在产业园区建设中根据产业准入、空间规划、环境保护等要求,开展产业项目“标准地”的投入、产出、地均税收等控制指标体系研究,整体提升产业项目建设用地的投入产出水平。三是在招商引资、产业项目准入、核定项目用地规模、产业项目强制退出和加强产业项目后续管理中,加强投资强度指标的应用。四是建立动态指标评估调整机制,定期调整投资强度控制指标,参考国家规程开展年度指标评价和分析,以更好满足都市圈发展需求。

参考文献:

[1]De Long J B, Summers L H. Equipment investment and economic growth[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1991,106(2):445-502.

[2]国务院. 国务院关于深化改革严格土地管理的决定[EB/OL]. https://www.gov.cn/zwggk/2005-08/12/content_22138.htm,2004-10-21.

[3] 吕杭波, 郑尚敏, 陈镭. 新时期工业用地开发控制指标体系探讨[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 (17 详细规划), 2023:8.

[4] 俞静燕. 浙江省工业项目建设用地控制指标研究[J]. 中国房地产, 2013,(22):31-39.

[5] 浙江省自然资源厅. 浙江省自然资源关于进一步提升土地节约集约利用水平的意见[EB/OL]. https://www.zj.gov.cn/art/2023/11/30/art_1229093916_2499455.html,2024-01-01.

[6] 自然资源部. 自然资源部关于发布《工业项目建设用地控制指标》的通知[EB/OL]. https://http://gi.m.mnr.gov.cn/202306/t20230625_2792329.html,2023-05-11.

[7] 自治区自然资源厅. 自治区建设项目土地使用标准 2023 版 (征求意见稿) [EB/OL]. <https://zrzyt.xinjiang.gov.cn/xjgtzy/tzgg/202306/69ad135cc3c1485e84bd1e04dde27e88.shtml>,2023-06-12.

[8] 吴凯馨. 后工业化下上海市产业结构发展思路探究[J]. 现代商贸工业, 2021,42(32):6-8.

[9] 上海市. 上海产业用地指南 (2019 版) (沪经信产[2019]215 号) [EB/OL]. <https://app.sheitc.sh.gov.cn/cyfy/682244.htm>,2019-04-18.

[10] 甘肃省人民政府办公厅. 甘肃省人民政府办公厅

关于印发甘肃省工业项目土地使用标准等 3 个用地标准的通知 (甘政办发[2022]80 号) [EB/OL]. <https://www.gansu.gov.cn/gsszf/c100055/202207/2078217.shtml>,2022-07-06.

[11] 海南省自然资源和规划厅. 关于印发《海南省建设用地出让控制指标 (试行)》的通知 (琼国土资规[2018]7 号) [EB/OL]. https://lr.hainan.gov.cn/xxgk_317/zcwj/xzgfxwj/202211/t20221129_3319052.html,2018-08-06.

[12] 海南省人民政府. 海南省人民政府关于印发海南省土地节约集约利用办法的通知 (琼府[2023]9 号) [EB/OL]. <https://www.hainan.gov.cn/hainan/szfwj/202302/bce00968e70843df865be59d0f6e167d.shtml>,2023-02-03.

[13] 海南省自然资源和规划厅. 海南省建设用地出让控制指标 (试行) (琼国土资规[2018]7 号) [EB/OL]. https://lr.hainan.gov.cn/xxgk_317/zcwj/xzgfxwj/202211/t20221129_3319052.html,2018-08-06.

[14] 杨新顺. 培育西部地区经济增长极的思考[J]. 区域经济评论, 2016,(04):12-14.

[15] 国务院. 国务院关于促进国家高新技术产业开发区高质量发展的若干意见 (国发[2020]7 号) [EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-07/17/content_5527765.htm,2020-07-31.

作者简介: 李文倩 (1987-), 女, 汉族, 湖南省邵东人, 硕士, 高级工程师, 研究方向: 区域经济发展。