园区工业用地配套设施指标统筹集中布局实践研究
——基于国土资发〔2008〕24号文政策创新运用

唐娟莲[1]　陶　毅[1]　曹海英[2]
1. 桂林城乡建设控股集团有限公司　广西　桂林　542499
2. 中机中联工程有限公司　重庆　400039

摘　要：针对传统工业园区“一企一块；配套分散配置”导致的土地利用低效；配套标准参差不齐、员工居住条件薄弱等突出问题，本文以桂林深科技产业园区工业配套设施规划实践为研究对象，依据《工业项目建设用地控制指标》（国土资发〔2008〕24 号）关于工业项目行政办公及生活服务设施用地不超过总用地 7%的管控规则，在规划阶段创新性提出“跨地块配套指标归集、统一集中建设共享生活配套设施”的规划思路。后续得到《广西壮族自治区人民政府办公厅关于提高工业用地利用效率的指导意见》（桂政办发〔2023〕29 号）政策确认：自治区层面明确鼓励园区各工业项目配套设施统一规划、集中布局、共享共用。案例证明，在满足国土空间管控政策前提下，通过规划技术创新盘活法定配套指标，能够实现节约集约用地、降低企业投资成本、完善产业园区职住配套、稳定企业用工难留工难等多重目标，可为广西同类产业园区规划实施提供实践参考与借鉴[1]。

关键词：工业园区；工业用地；配套设施；指标统筹；集约用地；职住平衡；政策创新

1 引言

随着我国制造业高质量发展进程加快，产业园区作为工业经济发展的核心载体，其规划建设水平直接影响产业集聚效应、企业发展成本及产业人才留存能力。当前，我国工业园区规划建设普遍存在“重生产、轻生活”的惯性思维，传统规划模式下，每个工业地块需单独配置不超过总用地 7%的行政办公及生活服务设施，导致配套设施呈现“分散化、碎片化、小规模”的特点——单个企业配套用地规模有限，难以建设完善的宿舍、食堂、文体活动等生活设施，配套服务水平参差不齐；同时，多家企业分散建设配套设施，易造成重复投资、土地资源浪费，也增加了园区后期运营管理难度。与此同时，制造企业用工需求持续扩大，员工住宿、生活配套已成为企业稳定用工、留住人才的关键因素。若按照传统模式，单独出让居住用地建设员工宿舍，土地出让价格远高于工业用地，会大幅增加企业前期投资压力，不利于产业园区招商引资及企业可持续发展[2]。

在此背景下，如何在严格遵守国家土地管控政策的前提下，创新工业用地配套设施规划模式，破解“配套不足”与“成本过高”的双重矛盾？《工业项目建设用地控制指标》（国土资发〔2008〕24 号）作为工业用地管控的核心政策文件，明确了工业项目配套设施用地的比例上限，但并未对园区层面多地块配套指标的统筹使用作出禁止性规定，为规划创新预留了空间。2019年，笔者所在工业园区管委会依托自身对政策的精准研判，结合园区土地权属统一的优势，在桂林深科技产业园区开展了工业用地配套指标统筹集中布局的先行实践，成功推动深科技、领益等企业宿舍项目在工业用地上合规落地（如图1，图2）。2023年，广西壮族自治区人民政府办公厅印发《关于提高工业用地利用效率的指导意见》（桂政办发〔2023〕29 号），明确提出“用地集约、布局集中、产业集聚、留住人才”的原则，鼓励产业园区各工业用地项目配套集中起来统一集约建设，这一政策文件的出台，正式认可了该先行实践模式的合规性与推广价值。本文结合该实践案例，系统梳理工业用地配套指标统筹集中布局的规划路径、实施难点及应对策略，为同类园区规划建设提供参考[3]。

2 相关政策条文解析与规划惯性误区

2.1 国土资发〔2008〕24 号文核心管控要点及创新空间

国土资发〔2008〕24 号文是我国工业用地节约集约利用的基础性政策，其核心管控要求包括：工业项目用地必须同时符合投资强度、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；其中，行政办公及生活服务设施用地面积不得超过工业项目总用地面积的7%，严禁在工业用地范围内建造成套住宅、专家楼、宾馆、招待所和培训中心等非生产性配套设施[4]。

从政策条文的核心逻辑来看，该文件的管控对象是“单一工业项目”，旨在约束单个工业项目内非生产性用地的占比，防止工业用地变相用于房地产开发，保障工业用地的生产功能属性。但文件并未限制“同一开发主体、连片统一运营的多宗工业用地”之间进行配套指标的总量平衡。这一政策留白，为园区层面的规划创新提供了可能——在全部地块权属归属同一国企主体、整体统一规划、配套总量不突破7%上限的前提下，可打破单宗地的界限，将多宗工业地块的配套指标归集整合，集中选址建设共享配套设施，实现“指标统筹、集中建设、共享共用”（如下图3）。



图1 深科技工业智能制造园区总平面（六块工业用地7%的配套设施用地指标集中布置在两块工业用地上，规划建设科研、办公楼、论文研究的集中宿舍。）



图2 深科技二期宿舍实景



图3 深科技移动智能终端产业集聚区鸟瞰图（深科技工业智能制造园区与领益智能制造园区为工业园区聚集区，在后期的项目可以继续集中规划工业用地配套设施用地）

2.2 传统规划惯性误区

在长期的园区规划与项目评审实践中，行业内形成了一定的规划惯性误区，主要表现为：一是“单宗地平衡”思维固化，认为配套设施必须落地在每一宗工业地块的红线范围内，不得跨宗地统筹使用配套指标，导致配套指标碎片化，难以形成规模化、标准化的生活服务区；二是“重生产、轻配套”倾向明显，规划阶段对生产设施的布局、规模把控严格，对员工生活配套的重视程度不足，忽视了职住平衡对产业发展的支撑作用；三是对政策的解读过于保守，仅关注政策的禁止性条款，未充分挖掘政策的弹性空间，导致规划方案缺乏创新性，难以适应企业实际需求与产业发展趋势。

2.3 桂政办发〔2023〕29号文的政策印证与导向

2023年，广西壮族自治区人民政府办公厅印发《关于提高工业用地利用效率的指导意见》（桂政办发〔2023〕29号），在“优化园区用地布局”章节明确提出，要按照“用地集约、布局集中、产业集聚、留住人才”的原则，鼓励产业园区各工业用地项目配套集中起来统一集约建设，支持园区统筹规划建设职工宿舍、食堂、文体活动中心等共享配套设施，提升园区综合服务水平[5]。

该政策的出台，并非对原有政策的突破，而是对园区规划创新实践的总结与认可，进一步明确了工业用地配套设施集中建设的政策导向。从时间维度来看，笔者所在团队2019年开展的先行实践，与2023年广西省级政策导向高度契合，充分体现了前期规划研判的前瞻性与专业性，也为该实践模式的推广提供了官方政策支撑。

3 工业用地配套指标统筹集中布局实践案例

3.1 项目概况

本案例位于桂林经济技术开发区华为信息生态合作区，园区以电子信息制造、高端装备制造为主导产业，集聚了深科技、领益、安科讯等多家龙头企业，园区用工规模达数万人，企业员工住宿需求迫切。在项目规划前期，园区面临两种员工宿舍建设路径的选择：

路径一：传统模式，单独供应居住用地建设宿舍楼。该路径下，宿舍项目需按照居住用地性质出让，土地出让价格约80万元/亩，企业需承担高额的土地取得成本，同时需单独办理规划、供地等相关手续，建设周期

长、前期投入大。该路径的典型案例为园区内安科讯宿舍楼项目，其采用居住用地出让模式，土地成本占项目前期投资的比例较高，给企业带来了较大的资金压力。

路径二：创新模式，归集多宗工业地块7%配套指标，在工业用地上集中统一建设园区共享职工宿舍。该路径下，依托园区内多宗工业用地均归属于同一国企平台公司的优势，打破单宗地界限，将各家企业对应的配套指标归集整合，集中选址建设标准化职工宿舍，项目用地性质保持工业用地，无需额外缴纳高额居住用地出让金。笔者所在团队作为园区规划统筹及项目实施主体，牵头推进该创新模式的落地，最终成功推动深科技企业宿舍项目取得可研批复、用地证、工程规划许可证、施工证等合规手续，并于2023年12月取得规划竣工合规证明[6]。

3.2 方案成立的前置条件

本次工业用地配套指标统筹集中布局实践能够顺利推进，核心在于具备四大前置条件，这也是方案合规落地、获得专家评审认可的关键：

3.2.1 土地权属统一。园区内涉及的深科技、领益等企业工业用地，均由同一国企平台公司统一持有、统筹管控，具备跨地块配套指标综合平衡的产权基础，避免了因权属分散导致的指标统筹困难、利益协调复杂等问题。

3.2.2 规划统筹可控。工业园区管委会牵头编制园区整体控制性详细规划，明确了生产区、生活区的功能分区，集中生活区选址位于园区交通便利、配套设施易覆盖的区域，与生产区保持合理距离，既便于员工通勤，又实现了生产与生活的物理分区，利于后期园区管理。

3.2.3 配套效益显著。集中建设模式下，可统筹建设食堂、文体活动中心、安保系统、停车场等公共配套设施，避免了分散建设导致的配套不完善、服务标准低等问题，能够为员工提供更优质的生活服务，同时降低基础设施重复投资成本。

3.2.4 总量合规可控。集中配套总用地严格控制在园区全部工业用地总面积7%以内，满足国家管控硬性要求；

3.3 规划技术路径与实施过程

本次实践的核心是通过科学的规划技术路径，实现配套指标的合规统筹与高效利用，具体实施过程分为四个阶段：

3.3.1 第一阶段，指标核算与归集组织专业团队对园区内所有工业地块的用地面积、规划指标进行全面梳理，按照国土资发〔2008〕24号文要求，核算每一宗地块可用于生活服务设施的用地额度（即地块总面积×7%），汇总形成园区配套设施用地总指标，建立指标统筹台账，明确指标归集的范围、总量及分配原则[7]。

3.3.2 第二阶段，选址与方案设计。结合园区整体规划功能分区，选取交通便利、地质条件良好、远离生产污染源的地块作为集中生活区，同步开展宿舍项目方案设计。设计过程中，充分考虑员工居住需求，采用标准化户型设计，配套建设食堂、文体活动场地、便利店等公共设施，同时注重建筑风貌与园区整体风格的协调统一。针对专家评审可能提出的合规性质疑，提前梳理政策依据，编制指标统筹平衡说明，明确单宗地指标合规性与片区总量合规性的关系[8]。

3.3.3 第三阶段，专家评审与合规论证。在项目规划方案评审阶段，主动向评审专家解读国土资发〔2008〕24 号文的政策内涵，重点说明“单宗地管控上限”与“片区总量平衡”的区别，提交土地权属证明、指标统筹台账、方案设计说明等支撑材料，逐一回应专家提出的疑问。通过充分的论证与沟通，方案顺利通过专家评审，获得规划部门的认可。

3.3.4 第四阶段，项目落地与运营管控。项目按照工业用地配套设施性质办理规划、施工等相关手续，采用EPC总承包模式推进建设，确保项目质量与建设进度。项目建成后，由平台公司统一运营管理，明确宿舍仅限园区内工业企业职工租住，严禁对外销售或变相用于商品房开发，同时建立配套指标动态调剂机制，根据各企业用工规模调整宿舍房源分配，保障园区配套资源的高效利用[9]。

3.4 实施成效对比分析

本次工业用地配套指标统筹集中布局实践，相较于传统居住用地建设模式，实现了经济效益、规划效益、社会效益与政策示范效益的多重提升，具体成效如下：

3.4.1 经济效益显著，大幅降低企业投资成本。深科技、领益宿舍项目采用工业用地集中建设模式，无需缴纳居住用地出让金，仅土地成本一项，相较于安科讯宿舍楼项目（居住用地 80万元/亩），为企业节约前期土地资金数千万元，有效减轻了企业前期投资压力，提升了园区招商引资的竞争力。同时，集中建设模式下，公共配套设施共建共享，降低了基础设施建设的重复投资，进一步压缩了项目建设成本[10]。

3.4.2 规划效益突出，提升园区土地利用效率。通过配套指标归集，打破了单宗地配套设施分散布局的局限，实现了生活配套设施的集中连片建设，避免了土地资源的碎片化浪费，提升了园区土地节约集约利用水平。同时，生产区与生活区功能分区清晰，优化了园区空间布局，便于园区后期开展秩序维护、环境卫生、安

全管理等工作，提升了园区运营管理效率。

3.4.3 社会效益明显，改善员工居住环境、稳定产业用工。集中建设的标准化职工宿舍，配套设施完善、居住条件优良，有效解决了园区企业员工“住宿难、住宿差”的问题，提升了员工的归属感与幸福感。据统计，项目落地后，园区内龙头企业员工流失率较此前下降15%以上，为企业稳定用工、留住产业人才提供了有力支撑，也助力园区实现“产业集聚、人才集聚”的发展目标。

3.4.4 政策示范效益突出，为同类园区提供借鉴。该实践模式在 2019 年先行探索落地，2023 年获得广西省级政策的正式认可，形成了“政策研判—规划创新—实践落地—政策确认”的良性闭环。该模式已被周边多个产业园区借鉴推广，为广西乃至全国同类工业园区破解工业配套不足、降低企业投资成本、实现职住平衡提供了可复制、可推广的实践经验。

4 实施过程中的难点与应对策略

本次工业用地配套指标统筹集中布局实践，在推进过程中面临诸多难点，笔者所在团队通过科学研判、主动沟通、完善方案，逐一破解难题，保障项目顺利落地，具体难点及应对策略如下：

4.1 难点一：专家评审阶段的合规性质疑

在项目规划方案评审阶段，部分专家对“跨宗地配套指标平衡”的合规性提出质疑，认为该模式突破了国土资发〔2008〕24 号文“单宗地配套占比不超过 7%”的要求。针对这一疑问，团队提前做好充分准备，逐条解读政策条文，明确“单宗地管控上限”是约束单个项目的配套比例，而非禁止片区层面的指标统筹平衡；同时，提交土地权属统一证明、指标统筹台账、总量合规测算报告等支撑材料，清晰展示单宗地指标合规、片区总量不超标、配套设施用途合规的核心依据，最终获得专家评审的认可。

4.2 难点二：项目运营的监管风险

工业用地配套建设的职工宿舍，若监管不到位，可能存在变相对外销售、改变用途等违规风险，违反国土资发〔2008〕24 号文“严禁在工业用地范围内建造成套住宅”的要求。为防范该风险，团队在项目规划、供地、建设等环节均明确管控要求：在规划条件中注明宿舍仅限园区工业企业职工租住，严禁对外销售；在土地出让合同、项目监管协议中明确运营管控责任，由平台公司统一运营管理，建立员工租住备案制度，定期核查租住人员身份，杜绝违规使用情况；同时，联合自然资源、住建等部门建立常态化监管机制，确保项目始终符合工业用地配套设施的使用要求。

4.3 难点三：不同企业配套需求的差异协调

园区内各企业用工规模、员工结构存在差异，对宿舍房源的数量、户型、配套标准等需求各不相同，若分配不合理，可能引发企业之间的矛盾。针对这一问题，团队建立了配套指标动态调剂机制：以各企业工业用地面积对应的 7%配套指标为基础，结合企业实际用工规模，合理分配宿舍房源；建立房源动态调整台账，根据企业用工变化情况，及时调剂房源，保障各企业的合理需求；同时，统一宿舍建设标准与服务标准，避免因配套差异引发企业不满，实现园区配套资源的公平、高效利用[11]。

5 模式总结与推广建议

5.1 工业用地配套指标统筹集中布局模式的适用边界

本次实践形成的工业用地配套指标统筹集中布局模式，具有明确的适用边界，在推广应用过程中需严格把控，避免违规风险，具体适用条件如下：

5.1.1 适用区域，优先适用于产业集聚度高、用工规模大、工业用地连片分布的产业园区，此类园区具备配套指标统筹的规模基础，能够实现集中建设的规模效益。

5.1.2 产权条件，园区内工业用地需由同一开发主体（如国企平台公司）统一持有、统筹管控，便于指标归集、利益协调与运营管理。

5.1.3 合规要求，配套设施总用地面积不得超过园区所有工业地块合计总用地面积的 7%，且仅能建设职工宿舍、食堂、文体活动中心等生产配套设施，严禁建设商品住宅、宾馆等非生产性配套设施；四是运营要求，配套设施需由专业主体统一运营管理，建立完善的监管机制，确保设施用途合规、资源高效利用。

对于宗地分属不同产权主体、零散出让、产业集聚度低、用工规模小的独立工业地块，由于难以实现指标统筹与利益协调，不适合采用该模式，建议按照传统模式单独配置配套设施[12]。

5.2 对广西产业园区规划建设的启示与推广建议

结合本次实践案例及广西产业园区发展实际，为进一步优化园区用地布局、提升工业用地利用效率、完善园区职住配套，提出以下启示与推广建议：

5.2.1 转变规划思维，强化政策精准解读。园区规划编制及项目评审过程中，要跳出“单宗地平衡”的固化思维，在严格遵守国家土地管控政策的前提下，充分挖掘政策弹性空间，精准解读国土资发〔2008〕24 号文、桂政办发〔2023〕29 号文等相关政策要求，结合园区实际情况开展规划创新，实现土地节约集约利用与企业需求的有机结合。同时，加强对规划从业人员、评审专家

的政策培训，提升政策解读与规划创新能力。

5.2.2 强化平台引领，推进配套设施集中建设。充分发挥国企平台公司在园区开发建设中的统筹引领作用，鼓励平台公司统一持有、统筹运营园区工业用地，牵头推进配套指标归集与集中配套设施建设，打造标准化、规模化的共享配套服务体系。同时，建立配套设施建设与运营的市场化机制，吸引社会资本参与配套设施的建设与运营，提升配套服务水平。

5.2.3 完善监管机制，防范违规风险。自然资源、住建、园区管委会等相关部门要建立联动监管机制，加强对工业用地配套设施规划、建设、运营全流程的监管，严格核查配套指标合规性、设施用途合规性，杜绝工业用地变相用于房地产开发的违规行为。同时，建立配套指标统筹平衡的审查机制，明确审查流程、支撑材料与管控要求，规范指标统筹行为。

5.2.4 推动产城融合，提升园区综合竞争力。以配套设施集中建设为契机，推动产业园区从单一生产厂区向“生产+生活+生态”融合发展的产业社区转型，完善园区教育、医疗、商业等公共服务设施，优化园区生态环境，提升园区综合承载能力，实现“产业集聚、人才集聚、城市发展”的良性互动，助力广西制造业高质量发展。

6 结论

国土资发〔2008〕24号文既划定工业配套用地管控底线，也为片区统筹规划预留政策弹性。在土地权属统一、总配套指标合规可控前提下，跨宗地归集配套指标、集中建设园区共享宿舍，是破解园区配套不足、降低企业投资成本的合规路径。

该实践兼顾经济、土地、社会多重效益，得到自治区政策确认，具备广泛复制推广价值；模式落地依赖精准政策研判、统一产权管控、科学规划设计与全流程监管体系，可为广西产业园区节约集约用地、完善职住配套、推动制造业高质量发展提供实操参考。

参考文献

[1] 国土资源部。工业项目建设用地控制指标：国土资发〔2008〕24号[S].2008.

[2] 广西壮族自治区人民政府办公厅。关于提高工业用地利用效率的指导意见：桂政办发〔2023〕29号[Z].2023.

[3]自然资源部。工业项目建设用地控制指标： 自然资发〔2023〕72号[S].2023.

[4] 李军。节约集约用地背景下工业园区配套设施规划创新研究 [J]. 规划师，2020,36 (12):112-117.

[5]王健。工业用地配套指标统筹利用模式探讨 ——以长三角某产业园区为例 [J]. 国土与自然资源研究，2021 (03):45-48.

[6] 张磊。产城融合视角下工业园区职住平衡规划策略研究 [J]. 城市规划学刊，2019 (S1):156-162.

[7] 仇保兴。产城融合与开发区转型升级 [J]. 城市规划，2014,38 (06):9- 15.

[8] 刘力兵，岳隽，陈小祥。深圳工业用地高质量管控模式及启示 [J]. 规划师，2021,37 (21):11-16.

[9] 徐小峰，黄贤金。工业用地政策弹性空间与规划创新路径探析 [J]. 国土经济，2022 (08):66-71.

[10] 谷晓坤。国土空间规划体系下产业园区用地统筹管控研究 [J]. 经济地理，2021,41 (04):233-240.

[11] 黄贤金。新时代中国工业用地节约集约利用机制研究 [J]. 经济学动态，2019 (12):136-152.

[12] 曲鹏慧。开发区职住失衡成因与配套设施优化策略 [J]. 城乡规划， 2025 (03):78-84.