

深圳市建设用地批后监管制度构建研究

□ 刘芳, 魏小武, 李嘉瑜, 伍灵晶

[摘要] 在城市快速发展的过程中, 深圳市创造了世界城市发展史上的奇迹, 但也因“重审批、轻监管”的管理模式, 导致建设用地未按期开工比例偏高、处罚力度不足、闲置土地处置缓慢、已批未建现象严重及监管手段缺失等问题。近年来, 深圳市从政策创新、规则制定、系统建设和考核评估等多个角度, 从新增和存量两个环节着手, “全方位、全年期”地加强建设用地批后监管, 强化政府管制职责, 纠正因政府政策缺失而导致的政府失灵现象。

[关键词] 土地供应; 批后监管; 制度创新

[文章编号] 1006-0022(2020)16-0032-06 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** B

[引文格式] 刘芳, 魏小武, 李嘉瑜, 等. 深圳市建设用地批后监管制度构建研究 [J]. 规划师, 2020(16): 32-37.

Post-approval Supervisory System of Construction Land in Shenzhen/Liu Fang, Wei Xiaowu, Li Jiayu, Wu Lingjing

[Abstract] Shenzhen has made a miracle in terms of rapid urban development. However, its model of “prioritizing approval over regulation” has led to a series of problems, ranging from postponement on construction projects on a relative high proportion of construction lots, weak penalty for violations, slow disposition of idle land, and a lack of regulatory means. In recent years, efforts have been made from perspectives of policy innovation, rules setting, systematic construction and performance review, to boost post-approval regulation of existing and new construction land, improve administrative governance, and rectify government failure on account of a lack of related policies.

[Key words] Land supply, Post-approval regulation, Policy innovation

0 引言

深圳市土地面积为 1 997 km², 2017 年建设用地上面积为 986 km², 约占土地总面积的 49%, 远远高于其他一线城市, 新增建设用地供应指标不足, 空间拓展潜力极其有限。就城市内部而言, 各区开发建设强度不一, 福田区、南山区和宝安区开发强度超过全市平均土地开发强度, 福田区土地开发强度达到 70%, 南山区和宝安区土地开发强度达到 60%。在建设用地结构中, 工业用地面积约为 270 km², 占建设用地总量的 30%; 居住用地面积约为 225 km², 占总建设用地面积的 22%, 存在结构性失衡。

深圳市作为改革开放的前沿阵地, 在工业化和城市化建设初期, 大规模的土地出让和开发建设行为, 支撑了其 30 多年的高速发展。1979 ~ 2018 年, 深圳市建设用地面积从 3 km² 扩张到 990 km², 增长了 330 多倍; 城镇人口从 3 万增长到 1 300 万 (常住人口), 增长了 430 多倍; GDP 突破 2.4 万亿元, 增长了近 1.2 万倍。深圳市以 GDP 年均增长 25.8%, 建设用地年均增长约 28 km² 的速度, 完成了快速城镇化进程, 创造了世界历史上的奇迹, 但也过早地面临空间、土地、资源紧约束的瓶颈。2012 年深圳市建设用地供应出现拐点, 存量用地供应占供地总量的 56%, 首次超过新增供地, 深圳市正式步入了以存量用地供应为主的新

[作者简介] 刘芳, 高级工程师, 深圳市规划国土发展研究中心副总规划师。

魏小武, 工程师, 现任职于深圳市规划国土发展研究中心。

李嘉瑜, 硕士, 现任职于深圳市规划国土发展研究中心。

伍灵晶, 硕士, 现任职于深圳市规划国土发展研究中心。

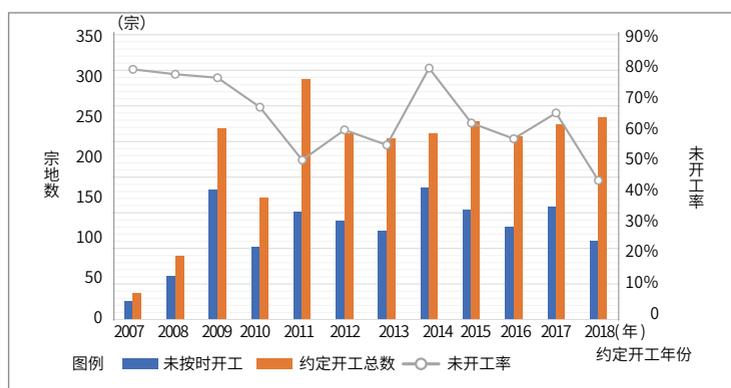


图1 深圳市2007~2018年已供应建设用地未按合同约定开工建设情况

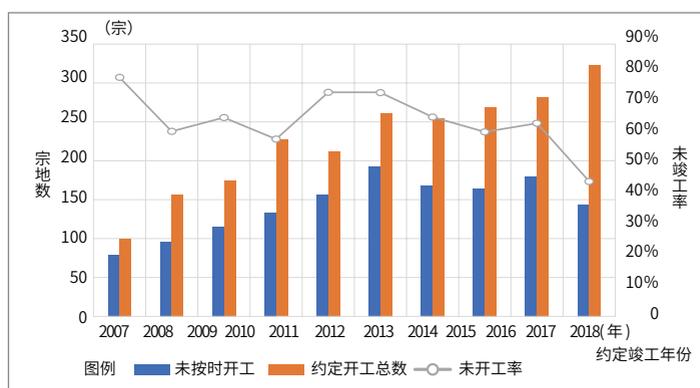


图2 深圳市2009~2018年已供应建设用地未按合同约定竣工情况

阶段，城市土地利用形势严峻，空间拓展压力大。城市建设开始走向内涵式发展模式，正在从高速增长阶段转向高质量发展阶段转变。

在快速的城市发展过程中，深圳市构建了“统一征用（收回）、统一储备、统一开发、统一配置、统一管理”的“五统一”土地管理模式，但也因“重审批、轻监管”的管理模式，使得建设用地管理中存在监管系统不完善、制度缺失、产业用地开竣工比例偏低、处罚力度不足、监管手段缺失、闲置土地处置缓慢、已批未供和已批未建现象严重，甚至存在非法转让、擅自改变土地用途等违法建设等问题。近年来，深圳市政府更加重视批后监管领域，从系统建设、制度管理、规则制定和评估考核等多个角度，“全方位、全年期”地加强建设用地批后监管，从新增和存量两个环节着手，强化政府管制职责，纠正因政府宏观政策缺失而带来的政府管理失灵现象。

1 深圳市建设用地批后监管存在的问题

1.1 缺乏系统的、能有效执行的政策体系

改革开放以来，深圳市虽然在建设用地有偿出让领域积累了较多的先进经验，引领了土地制度改革，但是在批后监管领域鲜少制定规范文件。纵观深圳市发展历程，其基本延续了国家层面的土地供应管理宏观制度规范，地方土地

利用开发管理中的批后监管系统模块没有被充分运用。2007年，深圳市首次清理并处置闲置土地，闲置土地数量较大（约700宗），处置进度较为缓慢。这一方面是由于地方政府基层管理部门对闲置土地的处置重视不足，缺乏考核机制，另一方面是因为收取闲置费和无偿收回涉及巨大的经济利益，导致用地方的抵触情绪较大，且易引发行复议和行政诉讼，导致处置工作无法深入开展，影响了处置方案的实施。2013年，针对建设用地管理的难点，深圳市规划国土主管部门制定了延长土地开竣工期限的工作规则，对由政府和企业造成的不按期开发建设行为给予处罚，但多是治标不治本的权宜之计。政策规定由政府造成的延期，可以多次申请开工延期，对于不按期开竣工的用地仅处以土地使用权出让金5%~15%的罚款，额度不足市场地价的2%，处罚比例较低，起不到惩戒作用。而地方政府对于建设用地的后期监管规定多存在于土地供应管理制度规定或是土地合同约定条款中，但都未能起到实质性监管作用。

1.2 各类建设用地均存在未履行合同的情况，产业用地延期开竣工现象突出

为进一步掌握建设用地合同的履约情况，笔者对深圳市2007年以来的已出让建设用地合同执行情况进行了统计分析（图1，图2）。结果表明，在2007~2018年已供应的用地中，约50%的建设用地无法按照合同约定按时开工或竣工，

其中30%的用地同时存在未按期开工和竣工现象，建设用地批后监管缺失现象屡见不鲜。此外，不按照合同约定的产业类型、产权自用等限制性条款转让土地使用权和股权等行为也比比皆是。从分年度数据来看，除2011年土地开工率为44%外，近10年的年度土地未开工率均大于50%，2007年和2014年未开工率均超过70%；每年60%以上的建设用地无法按时竣工，2009年未按期竣工率达到80%。

受中央政府和地方政府管制的影响，深圳市住宅建设用地和公益性基础设施用地的开发建设情况良好，但产业用地的未按时开竣工、闲置或是未达到合同约定的其他要求的现象仍较为严重（图3）。据不完全统计，约60%的产业用地无法按合同约定开竣工，而延期开工项目，基本没有及时按照土地出让合同要求和闲置土地处置的相关规定进行处罚。导致这一现象的原因主要有两个，一是中央政府对住房建设用地有非常严格的管控要求，二是地方政府基于城市发展和经济发展的需要，扩张了建设规模，对审批出让制度管控较为宽松。产业用地成为历史建设用地批后监管的重中之重，尤其是当经济发展较快，不同土地用途因规划不同带来的增值收益差异性扩大的时候，囤积产业用地也成为一些企业的投机选择。

1.3 非净地出让导致部分建设用地达不到开发建设要求

虽然国家层面不断强调地方政府应

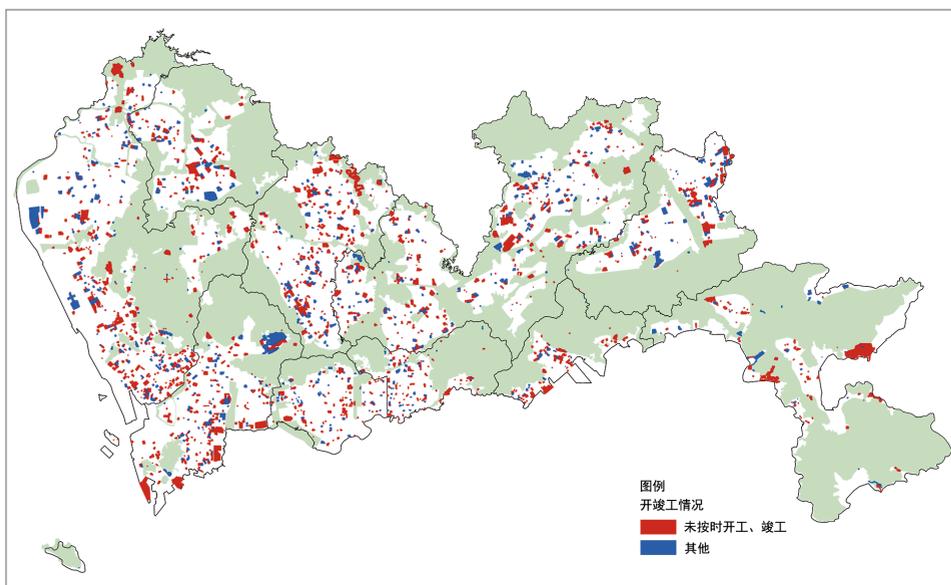


图3 深圳市2007~2018年已供应建设用地和未履行合同约定建设的用地空间分布

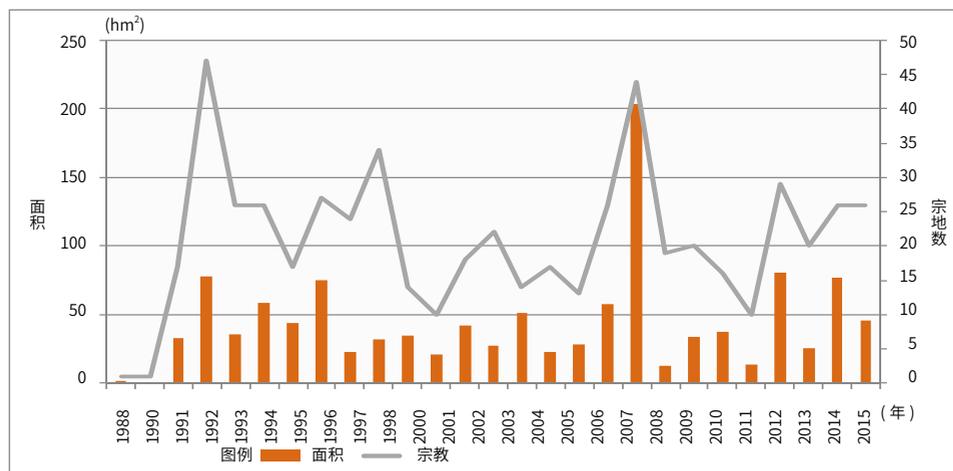


图4 深圳市1988~2015年已批未建用地情况

执行净地出让，但是由于城市建设的快速发展，以及政府财政力量薄弱，早期政府出让用地往往是毛地出让，企业代征地现象普遍。此外，由于珠三角地区市场力量较强，企业常常愿意在土地开发建设过程中代替政府执行征地任务。虽然企业代征地行为导致的毛地出让是城市发展特殊时期的必然产物，但是造成了部分建设用地数十年无法理清征(转)地补偿关系，无法及时开发利用。对于存在经济和产权纠纷的历史遗留用地，尽管政府根据相关法律、法规规定可依法收回，但在土地再次出让中存在流拍的风险。例如，深圳市K公司2007年6月通过协议方式取得了位于龙华街道约8万平方米用地的土地使用权，土地用途为仓储物流。出让时，项目用

地涉及原已批村民宅基地的安置问题，用地单位未能在约定的时间内理清经济利益和权属关系；根据相关约定，合同所附生效条件未达成，故合同不生效。2013年，该地块完成土地整备后，由政府收回纳入土地储备。2016年，政府按照法定规划将该地块中的一部分作为居住用地以“双限双竞”模式拍卖，在拍卖过程中，该地块被法院查封，终止出让。K公司认为，该地块属于其原《土地使用权出让合同》中出让地块的一部分，其拥有该部分用地的产权，政府在收储过程存在违规行为，因此向法院提起诉讼，查封了该宗地块。

2018年开始，深圳市政府重新强调净地供应制度，明确拟供应的土地应当为权属清晰的国有土地，安置补偿须落实到

位，并需具备动工开发所需的道路、供水、供电及场地平整等基本条件，同时严厉杜绝以道路、市政配套设施等不完善为由延长开竣工期限，避免土地闲置。

1.4 已批未供、已批未建等历史遗留问题复杂

在快速的城市化工业化过程中，已批未供、已批未建、闲置土地和到期未收回用地等现象均普遍存在。经专项清理，截止到2017年底，深圳市已签订土地使用权出让合同满2年仍未开发建设的土地共有564宗，总用地面积为11.94 km²。80%的用地分布在原特区外(原宝安、龙岗两区)，60%的用地为工业、仓储用地，88%的用地供应方式为协议出让，50%的宗地面积超过1万平方米，70%的用地出让时间超过10年(图4)。

从已批未建的成因来看，75%的用地均受“国家政策调整(国家层面用地供应、市级层面产业结构调整、政策性住房等)、土地开发条件未成熟(道路、水、电不通，以及拆迁补偿未完成等)、城市规划调整(法定图则调整、生态红线划定等)”等的影响；25%的用地是因为用地单位在取得土地使用权后，受资金紧张、债务纠纷、方案设计和企业内部机构重组等影响未能按期开发建设。部分用地单位为躲避处罚风险，通过蓄意制造诉讼案件使土地被查封，甚至被多个法院轮候查封。虽然司法查封不是用地长期未建的合法理由，但是在实际工作中，这种行为制约着政府对闲置土地的管理。例如，2007年6月深圳市B药业公司通过协议方式取得位于光明街道面积约为5万平方米用地的土地使用权，土地用途为工业用地，后因用地单位自身的经济纠纷该地块迟迟未开发建设。规划国土部门认定其为闲置土地，经过多次讨论审定，作出“收取闲置费，限期开发”的处罚，但因该宗用地长期处于司法查封状态，无法执行闲置土地处置。

从整体来看，虽然深圳市已经构建了较为完善的建设用地开发利用体系，

但是对于已批未建低效用地的开发利用处置仍处于初探阶段，且由于其涉及的因素较多，历史遗留问题复杂，在推动开发利用的实践中面临诸多难点。一是部分企业为规避土地使用权被收回的风险，利用债务纠纷故意让用地被法院查封，此种情形也是现行土地制度框架下处置的难点。二是对于受国家刚性制度约束，禁止建设的用地仅有限制性约束而无疏导性路径，导致用地长期被原土地权利人实际控制，时间越久，产权认可度和博弈空间就越大，增加了处置的难度。三是在城市发展早期，部分建设用地的出让缺乏控制性详细规划的依据，而在城市发展需要编制法定图则时未充分考虑用地实际来约定建设内容和权属状况，导致法定规划与已签订的土地出让合同产生冲突。由于不同规划调整类型带来的土地增值收益存在极大差异，在符合土地管理政策的规定下，如何既能平衡政府和市场的利益，调动市场主体开发的积极性，又能保障公共利益，满足城市长远发展的需求，是已批未建低效用地开发利用过程中需重点关注的问题。例如，2002年深圳市X房地产公司通过协议方式取得宝安区12块用地（面积约为10万平方米）的土地使用权，土地用途为别墅用地。随后，因规划市政交通道路建设、生态控制线划定，以及禁止低密度住宅建设和法定图则未覆盖等未能建设。规划国土主管部门多次与用地单位协商，提出等建筑面积置换后异地开发等解决办法，但用地单位认为并不符合其收益预期，协商效果不甚理想，造成用地闲置将近20年。

此外，建设用地批后监管涉及规划、国土、发改和建设等多个职能部门，政府和相关部门受现行建设用地审批方式及职能分工的影响，容易出现各部门间沟通协调不畅、缺少部门联动机制及无法形成监管合力等问题，造成建设用地监管措施的实施效果不理想。以往规划国土主管部门在建设用地的批后监管中，基本完全依托国家的土地市场动

态监测系统，但该系统2013年才开始建立和运作，并不能全面、准确地反映地方建设用地管理中的问题。

2 深圳市建设用地批后监管地方制度创新和体制机制完善

2.1 建设用地批后监管政策制度体系

2.1.1 完善政策体系，在土地供应制度中强化批后监管机制

2018年以来，为进一步推进供给体制改革，探索适应城市发展变化和发展方式转型的土地管理制度，进一步推进土地资源市场化、土地利用高效化和土地管理法治化，深圳市以产权为导向，制定并出台《深圳市人民政府关于完善国有土地供应管理的若干意见》（以下简称《供应意见》）（表1）。《供应意见》健全了土地供应体系，强化了审批监管，提出“完善土地供应监督机制、明确净

地供应要求、严格土地供应管理和建立土地供应与企业信用联动机制”等要求（图5）。深圳市在建设用地的管理中强化了政府职责和管理手段，一方面加强了对新增建设用地指标、建设用地清退指标等的管控，对各区土地审批、供应情况进行严格的监督管理，政府可依法启动、终止建设用地供应工作，启动收回机制，提前收回建设用地使用权；另一方面建立公共信用信息管理系统联动机制，将土地供应中的违法企业列入失信黑名单，禁止其参与城市更新、土地竞拍等土地供应活动。深圳市通过强化批后监管的管理手段，进一步完善了整个建设用地的管理流程。

此外，在2017年提出“强区放权”和2018年的《供应意见》出台之后，深圳市政府重点针对总部项目管理、产业用地管理、建设用地开竣工、临时用地管理和已批未建土地清理等进行了专项

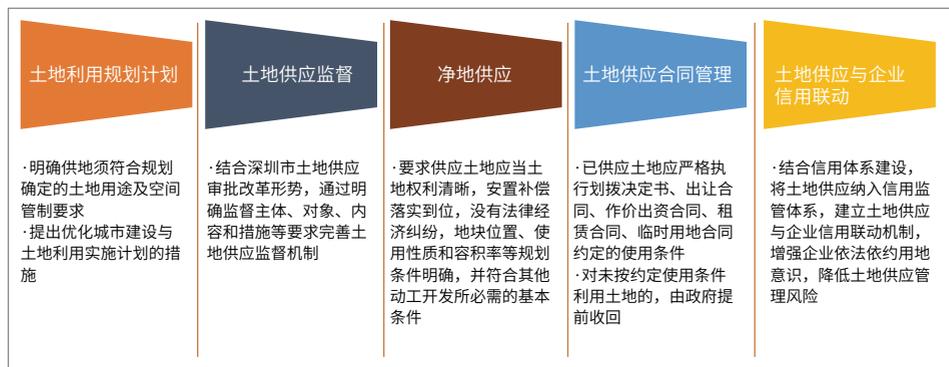


图5 深圳市建设用地批后监管流程和要求

表1 深圳市建设用地批后监管政策体系

序号	年份	政策名称
1	2006	《深圳市临时用地和临时建筑管理规定》（深圳市人民政府令第149号）
2	2013	《深圳市贯彻执行〈闲置土地处置办法〉的实施意见（试行）》（深规土〔2013〕22号）
3	2013	《深圳市规划和国土资源委员会闲置土地处置工作指引（试行）》（深规土〔2013〕221号）
4	2017	《深圳市人民政府关于深化规划国土体制机制改革的决定》（深圳市人民政府298号令）
5	2018	《深圳市人民政府关于完善国有土地供应管理的若干意见》（深府规〔2018〕11号）
6	2018	《深圳市人民政府关于印发总部项目遴选及用地供应管理的通知》（深府规〔2018〕1号）
7	2019	《深圳市人民政府关于印发工业及其他产业用地供应管理的通知》（深府规〔2019〕4号）
8	2018	《深圳市建设用地开工竣工管理办法（试行）》（深规土〔2018〕11号）
9	2019	《深圳市临时用地管理办法》（深规划资源规〔2019〕6号）

政策制定或清理行动,以进一步规范各领域建设用地管理行为。其中,《深圳市建设用地开工竣工管理办法(试行)》(深规土〔2018〕11号)是全国唯一一个由地方政府针对开工竣工管理而制定的规范性文件,通过对不同土地面积、建筑规模和建筑设计等项目需求,约定不同的开工、竣工期限,并明确相应的处罚标准。这不仅进一步解决了基层实际问题,还成为闲置土地处置的有效补充。

2.1.2 建立遴选机制,实现土地精准和弹性供应

为实现土地精准供应,深圳市政府区分重点产业项目和一般产业项目,制定遴选机制,实现产业用地的差异化供给。在本行业中处于领先地位,具有重大影响,对深圳市重点发展产业具有填补空白和完善产业链作用,或者核心技术专利处于国内外领先地位的项目,均属于市政府支持的重点产业项目。为提高遴选的时效性,促进供地效率的提升,重点产业项目遴选方案通过后一年内均有效。同时,在重点产业项目遴选环节就提前设置重点产业项目用地的竞买资格条件,在遴选方案中拟定土地竞买资格条件,与《产业发展监管协议》一并报送审定。根据产业项目发展规划,确定各区发展的产业项目,避免地区产业结构趋同化现象。

此外,由于各类新兴产业发展迅速,大部分产业平均生命周期不足10年,远远低于工业用地使用权出让的年限(40年),未与城市土地规划功能调整建立较好的协同性。为避免产业生命周期与工业用地年限、规划功能不匹配现象,因地制宜地为不同企业提供适宜的供应方式,2018年深圳市政府开始执行工业及其他产业用地弹性年期供应制度。其中,重点产业项目用地出让年限为30年,租赁年限不少于5年且不超过20年;先租后让的产业项目用地,出让年限与已租赁年限之和不超过30年;一般产业项目用地出让年限为20年。

当前,深圳市政府正在积极探索更

加灵活的土地出让和规划功能调整模式,以从根本上提高工业用地利用效率。例如,建立全链条的产业项目“遴选+供应+监管”机制,预期一次性解决项目评估、规模核定、用地选址和项目准入等问题。

2.2 构建“全方位、全年限”监管机制

2.2.1 完善考核机制,增加《产业发展监管协议》约定

近年来,为进一步落实监管责任,深圳市提出“谁审批、谁监管”的原则,并在合同中约定相关职能部门的职责,明确监管责任。强化批后监管是土地供给侧结构性改革的重点内容之一,必须健全完善审批和供地环节的约束性条件建设。在土地合同约定的基础上,增加《产业发展监管协议》。《产业发展监管协议》中必须包括产业准入条件、投产时间、投资强度、产出效率、节能环保、股权变更约束、退出机制和违约责任等相关条款。同时,实行属地监管,产业项目所在区政府作为产业发展监管的责任主体;明确产业监管考核机制,深圳市产业行政主管部门负责拟定本产业领域的《产业发展监管协议》标准文本,各区政府可结合项目实际情况在《产业发展监管协议》中增加相应条款,明确约定产业项目的生产技术、投资强度、股权变更和全面履约的考核指标。规划国土部门对合同约定的规划设计条件、开发建设进度及违法建设等实施监管;产业部门对《产业发展监管协议》中的相应内容实施产业监管。

《产业发展监管协议》中应明确约定,建设用地使用权以及附着于该土地上的建(构)筑物及其附属设施不得以股权转让或变更的方式变相转让。股权转让是指导致企业控股权或实际控制权发生变更的转让。以出让方式供应的产业项目用地,在建成后应按《产业发展监管协议》的约定使用,不得出租;确有出租需要的,出租比例原则上不超过建

筑面积的20%,且应在《产业发展监管协议》中明确约定租赁面积比例、租金标准、租赁对象及违约处置措施。

区政府根据产业发展要求和环境保护要求,建立考核机制。在项目建成投产后1年内、投产后每隔5年、租赁转出前1年内和出让(租赁)年期届满前1年等阶段对《产业发展监管协议》约定事项的履行情况进行核查。此外,为确保《产业发展监管协议》得到切实履行,当区政府认为确有必要时,可在上述规定核查时间外的年份组织核查,也可依建设用地使用权人或承租人的申请进行核查。根据履约核查情况,对履约考核未通过的,区政府组织规划和自然资源、产业主管、市场监管、税务、证监、信用监管等部门依法依约进行处置,并形成履约核查处理报告,按批次报送市规划和自然资源部门汇总后报市政府。对考核不合格的产业项目,追究其违约责任,并按法律法规作出处罚措施。当发生法律法规规定、土地出让合同和《产业发展监管协议》约定的土地使用权人须承担责任的情形时,由区政府根据土地使用权人违法、违规或违约的情形,分梯度进行处置,处罚力度应与违约情形的严重程度相匹配,直至解除土地出让合同。

2.2.2 构建退出机制,给予市场单位充分的选择权利

在原有的制度建设,无论是在立法或是在国土管理的规范性文件中,均缺乏对建设用地退出机制的规定,导致出现由于各种原因无法开发建设的土地。近年来,深圳市政府强调优化退出机制和梯度处置,提出用地单位可主动申请退出。一是建设用地使用权人或承租人可因自身原因终止项目投资建设,提出终止履行土地出让合同并申请退还土地,其中超过土地出让合同约定的开工建设日期但未满1年的,政府将已缴纳合同剩余年期的土地价款退还建设用地使用权人或承租人;超过土地出让合同约定的开工建设日期1年但未满2年的,向

出让(租)人提出申请的,按照规定计收土地闲置费。二是建设用地使用权人因自身原因无法运营,可以申请解除土地出让合同。规划国土部门可以按照约定终止土地出让合同,收回建设用地,返还剩余年期土地出让价款;对于用地上的建(构)筑物及其附属设施,由出让入按照建造成本折旧后补偿土地使用者。未按时开竣工、未按照《产业发展监管协议》约定执行的及政府应解除土地出让合同的,可依约强制收回。此外,对于总部经济用地,深圳市执行更加严格的批后监管和退出机制。

2.2.3 加强生态监管,建立土地市场诚信管理制度

以土壤环境质量监测为切入点,加强生态监管。城市更新项目中现状为(或曾作为)电镀、线路板、铅酸蓄电池、制革、印染、化工、医药和危险化学品储运等行业的工业用地,以及污水处理厂、垃圾填埋场、垃圾焚烧厂、危险废物、污泥处理处置设施等市政设施用地,或者已列入深圳市污染地块名录的地块,须开展土壤环境风险防控。同时,加强闲置土地管理,严格闲置土地处置,全面盘活和消化历史闲置土地,严控新增闲置土地。

建立“诚信档案+信息公示+信用评价+信用约束”四位一体的土地市场诚信管理制度,严格规范和约束用地企业,建立闲置土地责任主体异常名录,实现对购地、用地主体的诚信管理。在联合惩戒期限内,重点在政府采购、建设工程招投标、政府资金扶持、城市更新和土地竞拍等方面对失信主体予以限制。

2.3 深化行政管理体制改革

2.3.1 落实强区放权,深化“放管服”改革

为推动经济社会高质量发展,以项目高效顺畅报建为核心,开展工程建设项目审批制度改革,借助“多规合一”平台,对建设项目进行全流程、全覆盖管理,实现信息共享。拓展实施工程建

设项目“规、建、管、用、服”全生命周期管理信息系统建设,将在线审批监管平台与“多规合一”信息平台等建设管理信息系统有机整合,确保建设项目审批无缝衔接。对利用社会资本开展的新建、改建及扩建的项目,在社会投资建设项目建设登记办理中,政府部门主动服务,优化审批,放管并重。同时,政府部门改变“以批代管”的审批管理观念和模式,推行告知承诺制,加强事中事后监管,严厉惩戒违法违规行为。此外,建立投资项目在线审批监管平台,实现多部门统一受理、并联审批、实时流转、跟踪查询和信息共享。

2.3.2 开展专项行动,对历史全面清理处置

为建立强有力的批后监管机制和执行体系,盘活存量资源,深圳市以自我革命的精神,对历史遗留的已批未建土地、到期未收回的临时用地等进行了深入的调查研究,强力推进已批未建土地和到期未收回临时用地的清理处置。在处置政策创新方面,深圳市政府采取“案例+政策+工具箱”的工作方法,坚持原则性和灵活性相结合的工作理念,对于部分成因复杂的已批未建用地,“一地一策”综合运用城市更新、土地整备及违建查处等方式解决空间瓶颈问题。在具体处置方案方面,区分项目无法建设的具体成因,区分政府部门用地和企业用地两类用地主体,结合不同土地用途,系统处置已批未建地。在创新机制联动方面,成立专项行动领导小组,明确各区政府和相关职能部门的责任、义务,在制定政策、规范程序和统一标准等方面提供全方位支撑,形成市区联动合力。

3 结语

加强土地供应后期批后监管力度,改变长期以来“重审批、轻监管”的理念,加快存量低效建设用地盘活利用,是保障城市建设发展空间、缓解土地供求矛

盾、提高土地节约集约利用水平的重要举措。因此,必须以推动国土空间节约集约高效利用,提升城市高质量可持续发展为目标,全面加强土地市场管理和建设用地供后开发建设管理。从制度规范角度看,在有偿使用制度相对成熟规范的时代,地方政府应在中央政府宏观调控管理政策下,逐步构建和完善适合地方发展及解决地方实际情况的政策法规体系。从行政管理角度看,构建建设用地批后监管长效机制更多地依赖于地方政府,以及基层政府的执行机制,考验政府基层组织的治理能力。从技术手段角度看,需进一步借助5G技术、云计算设备和人工智能等信息技术,建立以土地出让合同为核心的全市统一的土地全生命周期管理信息平台,通过多部门信息共享、动态监测,加强对合同履行情况的监管,推动“多规合一”信息平台高效运行,提高项目全生命周期效率。■

[参考文献]

- [1] 深圳市人民政府. 深圳市人民政府关于完善国有土地供应管理的若干意见(深府规〔2018〕11号)[S]. 2018.
- [2] 深圳市人民政府. 深圳市工业及其他产业用地供应管理办法(深府规〔2019〕4号)[S]. 2019.
- [3] 深圳市规划和自然资源局. 关于城市更新实施工作若干问题的处理意见(二)(深规土规〔2017〕3号)[S]. 2017.
- [4] 深圳市规划和自然资源局. 深圳市已批未建土地处置专项行动方案[S]. 2019.

[收稿日期]2020-02-29