

面向高质量发展的产业用地政策设计与建议

李惠敏, 常 青, 舒 宁, 王 睿

【摘 要】在高速增长阶段,土地要素投入发挥了重要的支撑作用,但存在边际效益影响,土地粗放利用、以地融资依赖、以审批代监管等资源错配问题逐渐凸显。从高速增长阶段进入高质量发展阶段,为了以产业用地保障产业发展,加强对创新企业、实体经济的支持,政策设计要兼顾市场思维和规划思维。结合北京、上海、深圳的实践,提出产业用地政策设计要点和建议,在规划层面加强统筹引导,在项目层面突出精准支持,在利用层面健全效益监管,进一步推动规划、土地、产业的政策协同。

【关键词】高质量发展;产业用地;政策设计;效益监管

【文章编号】1006-0022(2024)05-0068-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】李惠敏,常青,舒宁,等.面向高质量发展的产业用地政策设计与建议[J].规划师,2024(5):68-74.

Industrial Land Policy Design and Suggestions for High Quality Development/LI Huimin, CHANG Qing, SHU Ning, WANG Rui

【Abstract】 Investment in land development has played a critical role for high speed economic growth, yet the problems of extensive land use, heavy land financing, inspection-approval replacing supervision have emerged under the influence of marginal effects. As the economy transfers from high speed growth to high quality development, policy design of industrial land use shall integrate the market and planning concepts to safeguard industrial development and support innovative business and real economy. Based on an analysis of the practices in Beijing, Shanghai, and Shenzhen, the key points and suggestions of industrial land policy design are proposed: strengthening guidance at planning level, accurate support at project level, integrating benefit supervision at land use level. It will promote the policy collaboration of planning, land, and industry.

【Keywords】 high quality development; industrial land; policy design; benefit supervision

1 研究背景

党的十八大以来,党中央对我国经济社会发展阶段和主要问题作出重大判断与部署,2014年提出我国经济发展进入新常态,党的十九大明确提出我国经济发展已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,党的十九届五中全会进一步指出“十四五”时期我国经济社会发展要以推动高质量发展为主题。高质量发展是国家从经济社会发展规律出发,客观研判国内新发展常态和国际新竞争格局所提出的重大战略目标,通过创新驱

动改变对资源要素投入的增长依赖,推动增量投入向盘活存量、做优增量转型,在经济增长速度从高速转向中高速的背景下,转变发展动力,提高发展质量和效率。

高质量发展的核心是产业,产业的高质量发展离不开土地制度的支撑和推动。改革开放以来,低成本、大规模的工业用地供给支撑了我国制造业的高速发展,但是要素投入面临成本升高、增速递减的边际效应。在高质量发展对效益、质量、动力的深化改革要求下,土地管理面临的情况更加复杂、责任更加重大,在“管

【基金项目】 国家自然科学基金项目(52208073)

【作者简介】 李惠敏,高级工程师,现任职于北京市城市规划设计研究院土地所。

常 青,北京市城市规划设计研究院土地所副所长。

舒 宁,北京市城市规划设计研究院土地所主任工程师。

王 睿,天津大学建筑学院副研究员。

总量”的基础上要进一步优化“管质量”的机制，在“控增量”的基础上要进一步健全“优存量”的路径，核心是建立资源要素从低质低效领域向优质高效领域流动的机制，提高要素质量和配置效率，保障创新驱动的产业发展需求。

北京、上海、深圳是我国 GDP 排名前三位的超大城市，政府财政收入逐步摆脱对土地出让收入的依赖，存量用地供应比例超过 50%，率先进入以产业高质量发展为核心、以存量空间盘活利用为重点的内涵集约发展阶段。北京、上海、深圳在产业用地供应管理方面的特征突出(表 1):北京以首都定位为核心，严格落实国家节约集约利用土地、要素市场化改革等要求，在政策的制定和落实中突出政府调控作用，稳中求进，于 2017 年发布《北京市人民政府关于加快科技创新构建高精尖经济结构用地政策的意见(试行)》(京政发〔2017〕39 号)，形成支持高精尖产业发展的“10+3”政策体系；深圳自特区成立起便是改革开放的先锋力量，在推进产业用地供给侧改革中突出政府服务和效率优先，以城市更新和土地整备为推进存量用地盘活的“两驾马车”，积极拓展优质产业空间资源，形成创新产业“1+6”的政策体系；上海介于二者之间，面向资源要素的高效配置，形成包括标准指南、供应管理、存量盘活、低效处置的产业用地管理政策体系。

2 增长导向下资源配置的问题剖析

资源要素的高投入是一把双刃剑，为我国工业化发展带来了低成本的优势，但也因粗放增长造成了资源受限、利用低效等问题。这一时期，地方政府和企业形成增长联盟，地方政府为了招商引资，往往采用降地价、零地价等方式，诱发了企业的囤地冲动，但在重审

批轻监管的增量管控机制下，低效、闲置的产业用地缺乏流动退出路径，产生产业空间资源受限和低效利用并存的两难问题。

2.1 问题现象：空间资源受限与低效利用并存

改革开放以来，我国创造了经济高速增长的奇迹，城乡二元制度框架下的土地要素投入发挥了重要的支撑作用。1981—2020 年，我国建成区面积从 7 438 km² 增长到 60 721 km²，增长约 7 倍^①，土地城镇化率明显高于人口城镇化率。工业用地是土地要素投入的重点，支撑了工业化的发展，2009 年之前我国工业仓

储用地的供应比例稳定在 40%左右，到 2017 年下降至 20%左右^①。在资源环境承载力的要求下，深圳提出“四个难以继”^②，上海提出“五量调控”土地利用基本策略^③，北京实施人口规模、建设规模双控，倒逼以要素投入为驱动的发展方式转变。

从我国产业用地的利用现状看，存在明显的空间错位和低效利用现象，存量用地仍有较大提质增效的空间。上海漕河泾新兴技术开发区等国家级园区的单位面积土地绩效超过一般乡镇级园区的 20 倍以上，规模以上工业企业占全市工业用地的比例不到 40%，却贡献了约 95%的工业产值，工业用地绩效

表 1 北京、上海、深圳支持产业高质量发展的政策体系

城市	时间	印发部门	政策名称
北京	2017 年	北京市人民政府	《北京市人民政府关于加快科技创新构建高精尖经济结构用地政策的意见(试行)》(京政发〔2017〕39 号)
	2019 年	北京市规划和自然资源委员会	《关于印发〈关于高精尖产业项目供地程序及降低用地成本的指导意见〉的通知》(京规自发〔2019〕9 号)
	2021 年	北京市规划和自然资源委员会	《关于开展老旧厂房更新改造试点工作的意见》(京规自发〔2021〕139 号)
上海	2018 年	上海市人民政府	《关于本市促进资源高效率配置推动产业高质量发展的若干意见》(沪府发〔2018〕41 号)
	2019 年	上海市经济和信息化委员会，上海市发展和改革委员会，上海市规划和自然资源局，上海市统计局	《上海市产业用地指南》
	2019 年	上海市规划和自然资源局，上海市经济和信息化委员会	《本市低效产业用地处置工作的实施意见》(沪规划资源用〔2019〕475 号)
	2021 年	上海市规划和自然资源局	《关于加强上海市产业用地出让管理的若干规定》(沪规划资源规〔2021〕6 号)
深圳	2013 年	深圳市人民政府	《深圳市人民政府关于优化空间资源配置促进产业转型升级的意见》(深府〔2013〕1 号)
	2018 年	深圳市人民政府	《深圳市工业区块线管理办法》(深府规〔2018〕14 号)
	2019 年	深圳市人民政府	《深圳市人民政府关于印发工业及其他产业用地供应管理办法的通知》(深府规〔2019〕4 号)
	2020 年	深圳市城市更新和土地整备局	《深圳市人民政府办公厅关于印发深圳市工业楼宇及配套用房转让管理办法的通知》(深府办规〔2020〕2 号)
	2021 年	深圳市发展和改革委员会	《深圳市产业结构调整优化和产业导向目录(2021 年本，征求意见稿)》

差异明显^[2]。深圳 2012 年存量用地供应比例达到 56%，首次超过新增用地供应比例^[3]，容积率偏低的产业用地面积接近 40 km²^[4]，利用效益有较大提升空间。北京 2016 年建设用地年存量供应比例首次超过 50%，《北京市 2021 年度建设用地供应计划》提出鼓励和引导利用存量建设用地比例不低于 60%^[5]。

2.2 问题诱因：政府和企业对土地金融具有依赖性

土地兼具资源和资本属性，自 2008 年经济刺激计划实施以来，土地的金融属性愈发凸显。除北京、上海、深圳外，其他城市的政府基金性收入占财政收入的比重超过 50%，部分城市超过 100%，可见大多数地方政府尚未摆脱对土地财政的依赖。我国“政治集权，经济分权”的央地运行机制赋予了地方政府在招商引资、园区建设方面的自主性，也加强了地方政府之间的 GDP 竞争，降地价甚至零地价成为各地重要的竞争手段。2009—2017 年，北京、上海、深圳三地的住宅用地地价水平年均涨幅在 15% 以上，而工业用地地价水平年均涨幅只有 10%，住宅用地地价与工业用地地价的比值也从 10 扩大到 20^④。价格差是地方

政府为产业发展提供低成本空间的基础，但也导致企业对土地资产的增长产生不合理的预期，诱发了企业囤地的冲动。2007—2014 年，工业企业抵押土地面积从 5.5 万 hm² 增长到 17 万 hm²，增长约 2 倍，但抵押贷款金额从 1 700 亿元增长到近 1 万亿元，增长超过 4.5 倍，远高于抵押土地面积的增幅^[1]。

2.3 问题机制：重审批轻监管的增量管控

我国以用途管制为核心，以建设用地指标、土地利用计划为手段的审批管控制度对新增建设用地的增长发挥了一定的控制作用，但缺乏对用地供后利用效益和质量的有效监管与处置机制。2012 年发布的《闲置土地处置办法》(中华人民共和国国土资源部令第 53 号)主要通过开工情况来认定闲置土地，要求开工建设用地面积不低于 1/3，固定投资额不低于 25%，缺乏对达产后的土地利用效益的过程性考核和监管，对于未按要求开工的企业按出让价款的 20% 征缴土地闲置费，额度不足居住用地地价的 2%。2007—2018 年，深圳已供用地中未按合同约定开工或竣工的用地约占总量的 50%，截至 2017 年底，其待处置的

闲置土地面积近 12 km²^[4]。闲置土地的形成既涉及规划调整等政府原因，也涉及企业资金问题等市场原因。因土地处置回收涉及巨大的利益问题，企业往往会通过制造司法纠纷等方式抵抗政府回收土地。总体来看，历史成因复杂，缺乏有效的惩戒处置手段，造成闲置土地的处置进程缓慢。

3 促进要素高效有序流动的政策设计

面对不同时期经济社会发展需要，国家逐步构建完善以节约集约、耕地保护为目标，以用途管制为核心的土地管理制度，保护与发展的关系、政府与市场的边界是贯穿始终的主题(图 1)。在全球经济发展带来深刻变革的当下，实体经济发展与产业链供应链安全问题进一步凸显，为了支撑实体经济、培育创新产业，为高质量发展提供动力支持，亟待通过政策设计促进土地要素从低质低效领域流向高质高效领域。因此，应改变高速增长阶段重交易轻保有的问题，建立“供前强化规划引导，供应突出精准支持，供后健全效益监管”的用地全流程管理机制(图 2)；充分发挥规划引

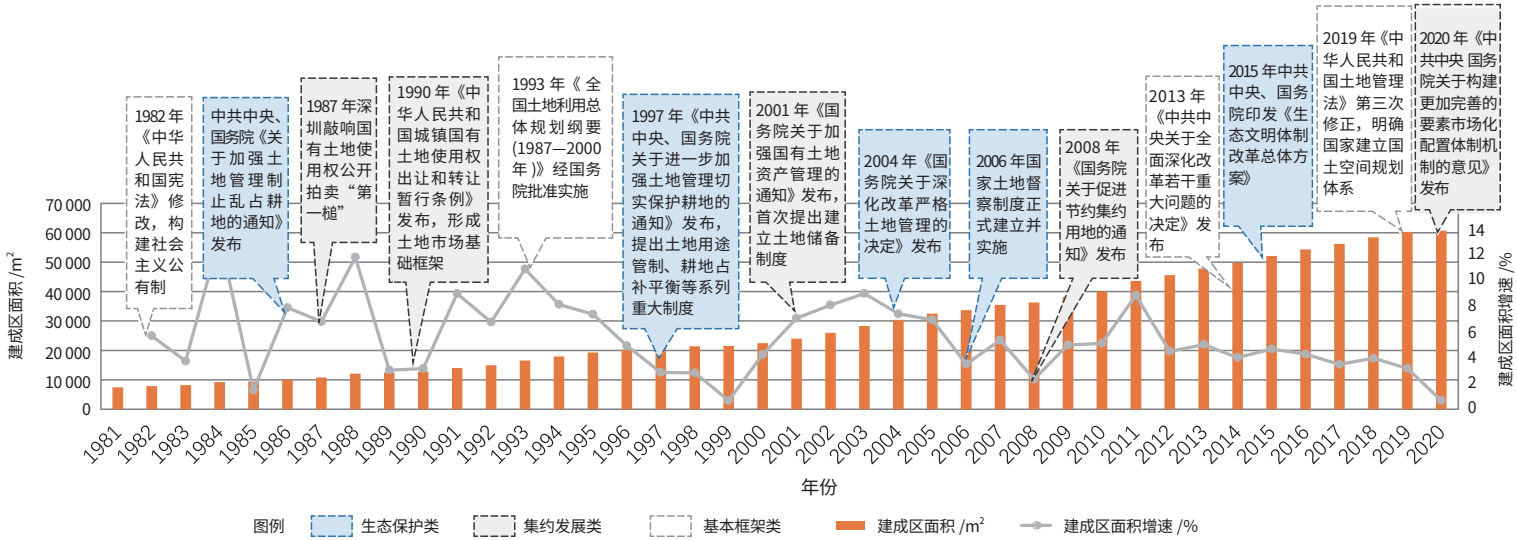


图 1 我国土地管理重大事件走向示意图
资料来源：自然资源部党史学习教育领导小组办公室发布的《党领导土地管理事业的历史经验与启示》。

领的统筹调控和市场配置的激励约束作用，通过规划、土地、产业的政策融合，协同推进资源要素向先进生产力集聚。

3.1 规划统筹引导

3.1.1 划定工业区块线

产业用地是具有公共属性的要素资源，工业用地的价格远低于住宅、商服用地。为了避免市场在地价差的驱动下侵蚀工业用地，上海、深圳先后划定工业区块线，并建立完善规划设计、产业监管等协同管理政策，保障工业用地的规模底线，支撑实体经济、创新产业的发展。上海工业区块线范围内的增量产业用地超过 60 km²^[6]，按照近年年均 5 ~ 6 km² 工业仓储用地的供应量估算，可保障超过 10 年的用地供应，为优质产业提供空间保障^[9]。深圳自 2018 年划定工业区块线后，严控退二进三的用途调整，在年度城市更新计划中对“工改 M0”采取上限管控，对“工改工”采取下限管控，“工改工”的比例大幅提升至 46%，有效遏制了“工改居”“工改商”的地产化冲动^[7]。

3.1.2 引导产业空间集聚

产业空间的集聚有利于降低企业的综合成本，也有利于降低政府基础设施的投入成本。在国家推进建设全国统一大市场的背景下，进一步从地区发展的

角度出发，强化跨区县、跨乡镇的资源要素统筹，细化收益分解、转移支付等政策，将产业园区内的产业空间供给与城镇开发边界外的低效产业用地退出挂钩，在规模适度、产业适宜的前提下引导产业空间供给向产业园区集聚。以产业园区为依托，在传统空间开发与功能建设的基础上，进一步提升以产业生态服务为核心的运营能力，在构建区域创新共同体、增强产业分工协作、推动制造业高质量发展和促进产业创新深度融合等方面充分发挥龙头带动作用。北京提出以“三城一区”为主平台，发挥中关村国家自主创新示范区的主要载体作用，按照不低于 80% 的比例推动产业用地向产业发展重点领域、重点功能区集聚^[5]。上海提出产业用地以空间规划为引导，向产业基地、产业社区集聚，新增产业项目原则上布局在产业基地、产业社区内^[8]。

3.1.3 鼓励存量盘活提质

我国已进入城市更新发展阶段，由大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重。存量工业用地的盘活利用成为支撑产业转型升级、创新产业发展的必然选择。在政策设计方面，注重全流程的贯通性和跨部门的联动性，打通更新改造过程中的堵点和矛盾点，进一步细化老旧厂房改造审批归属部门、

二次消防验收、存量地价补缴、过渡期利用等问题的操作路径。在实施推进方面，协同发挥政府的平台支持作用和市场的活化运营作用，如北京中关村科学城管理委员会一方面为改造运营企业提供集成化的政府服务支持，推动金隅智造等项目落地，另一方面通过指导调控，保证园区租金低于周边水平，支持培育创新企业发展，形成“政府平台支撑、市场改造运营、创新发展培育”的实施模式。在用地管理方面，根据土地利用绩效采取差异化政策，如上海按照资源利用效率评价结果，实施技改、财税、电价、环保、金融服务等差别化政策，加大对优质企业的扶持力度，提高低效产业用地持有成本，积极探索“以优质物业换低效用地”等市场化退出路径^[9]。在年度计划方面，逐步将存量盘活纳入供给总量和供给结构的统筹调控，如深圳的年度供应计划与城市更新计划、土地整备计划统筹发布，通过加快推进旧工业区的连片改造，开展较大面积的产业用地整备，拓宽产业用地供给渠道，更新整备供应建设用地约占产业用地供应总量的 20%^[10]。

3.2 项目精准支持

3.2.1 根据创新需求提高空间功能弹性

创新是高质量发展阶段的核心驱动力，创新经济的培育与发展需要更加弹性和开放的城市空间，促进创新领域的协作、创新人才的集聚、创新企业的生长，通过混合化空间配置来满足企业复合化功能组织和人才弹性化工作生活需求。根据《国土资源部 发展改革委 科技部 工业和信息化部 住房城乡建设部 商务部关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见》（国土资规〔2015〕5 号），现有制造业企业通过提高工业用地容积率、调整用地结构增加服务型制造业务设施和经营场所，其

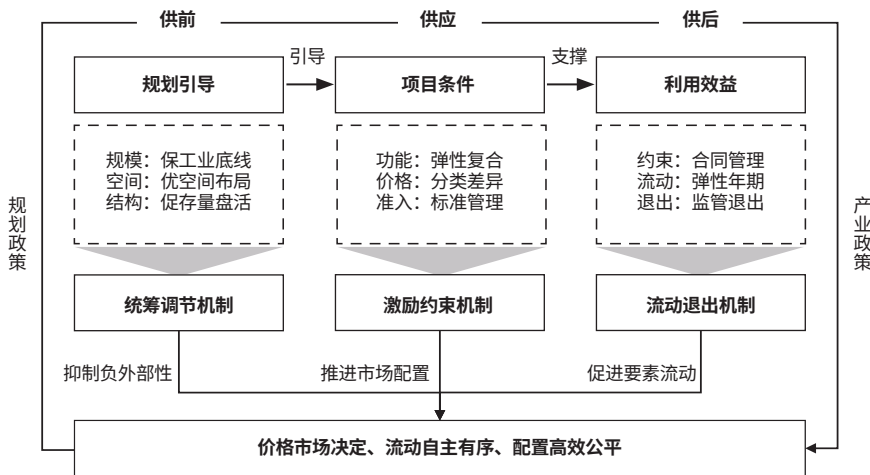


图 2 产业用地政策设计思路图

建筑面积比例不超过原总建筑面积 15% 的,可继续按原用途使用土地,但不得分割转让。

上海提出在单一用途产业用地内,可建其他产业用途和生活配套设施的比例不超过地上建筑总量的 30%,其中用于零售、餐饮、宿舍等生活配套设施的比例不超过地上建筑总量的 15%^[11]。《深圳市城市规划标准与准则》规定“工业用地单宗配套比例不高于 30%”。北京新增 M4 地类,深圳新增 M0 地类,上海新增科研设计用地,支持厂房以外的研发用房、配套商业的建设。通过弹性化空间供给满足创新企业在不同发展阶段的空间需求,例如:在深圳龙岗区宝龙科技城项目中,开展二三产业混合用地出让试点工作;在上海大中华正泰橡胶厂等存量盘活项目中,充分利用工业用地和建筑空间弹性适应性强的特点,由园区平台开发和运营,为企业提供财税服务和工商服务,同时提供实验、会议等共享空间,并通过弹性空间组合提供不同尺度的办公空间,尤其是保障初创企业“原子化”的空间需求。

3.2.2 根据产业引导降低企业综合成本

2016 年国务院印发《降低实体经济企业成本工作方案》,明确提出进一步降低企业用能用地成本。为了加大对龙头企业、创新企业、产业链发展核心企业的精准支持,京沪深三地将产业类型、投资强度、产出效率、创新能力、节能环保、社会就业等准入要求贯穿产业项目遴选、供应合同签订、供后利用监管的全过程,作为降低企业用地成本的前置条件。按照产业链和创新融合发展要求,结合区域级差地租,合理配置产业空间、配套空间等,保障人才、技术、资本等要素有序流动,降低居住、物流等综合成本,为企业提供系统性支持。上海按照项目产业用地和标准厂房用地进行分类出让,明确提出产业用地地价

按照底线原则管理^[12]。深圳按重点产业项目和一般产业项目分类推进,对于新一代信息技术、高端装备制造等战略性新兴产业,出让底价适用 0.5 的产业发展导向修正系数^[12]。北京按照 2021 版出让国有建设用地使用权基准地价更新成果,将工业研发用地(M4)的用途修正系数从 0.8 倍的办公类调整为 2.0 倍的工业类,价格明显下调^[13]。

3.2.3 根据政策融合提高资源配置效率

加强产业政策和土地政策的深度融合,按细分行业类型合理确定容积率、固定资产投资强度、土地产出率、土地税收产出率等产业用地标准,指导产业项目的准入、土地利用绩效评估、继续使用或收回建设用地使用权等重大决定的实施,增强产业用地精细化管理,提高用地节约集约利用水平。上海自 2012 年起制定产业用地指南,并按照产业发展水平和空间利用情况进行修订,保障指南的动态适应性和时效性,逐步推进集成规划、产业、环保等要求的标准地供应,提高资源配置效率。通过土地市场公开发布亩均税收、亩均产值、单位产值能耗等产业项目控制性指标要求,引导意向企业采用“竞产业绩效”等方式公平竞得土地。

3.3 效益持续监管

3.3.1 将效益要求纳入出让合同

解决“以批代管、监管乏术”的问题,将履约监管要求、违约退出责任纳入土地出让合同管理,推行企业承诺制,加强事中、事后对产业土地利用情况的监管。市级层面制定产业准入正负面清单,区级层面结合产业发展细化准入要求,园区层面结合自身发展特点进一步明确入园要求,整体形成“市级指导、区级主体、园区特色化”的产业土地利用监管体系。在签订土地出让或租赁合同前,政府或园区管委会与企业签订履

约监管协议,包括准入条件、投达产时间、分割转让销售出租限制、股权变更约束、违约退出机制等内容,将通过城市更新、土地整备等方式盘活的存量用地纳入用地效益监管。根据相关研究,按照履约监管协议的要求,上海新供应的工业用地单位土地的达产年销售收入约为全市产业园区单位土地营业收入的 1.6 倍,单位土地的达产后税收约为全市产业园区单位土地上缴税金的 2.0 倍^[14]。

3.3.2 采用弹性年期供应方式

企业的生命周期大多为 5~10 年^[15],远低于国家工业用地 50 年的供应上限要求,为了保障产业用地的高效流转,应提高用地节约集约利用水平。2014 年发布的《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》(国土资发〔2014〕119 号)首次提出实行新增工业用地弹性出让年期制。2020 年国家要素市场化配置改革提出鼓励采用长期租赁、“先租后让”、弹性年期供应等方式供应产业用地,优化工业用地出让年期,完善弹性出让年期制度。深圳从 2018 年开始对工业和研发用地全面实施 20 年或 30 年的弹性年期出让^[16]。北京在发布《北京市人民政府关于加快科技创新构建高精尖经济结构用地政策的意见(试行)》(京政发〔2017〕39 号)后大幅提升弹性年期出让比例。上海奉贤区在 2020 年实现首宗“先租后让”供地,为解决历史遗留的工业用地问题提供了政策路径^[17]。采用弹性年期供应、“先租后让”等方式,一方面可以帮助政府加强对企业利用情况的过程性考核,另一方面能够帮助企业降低一次性土地投入成本。但若要进一步稳定企业预期、提高企业的接受程度,需要结合产业发展情况,明确续期要求和续期价格,健全抵押融资等配套政策。

3.3.3 健全供后监管退出机制

健全质量绩效导向的全生命周期管理制度,建立“标准制定—合同签订—运

营监管”全流程的监管机制，突出对企业运营情况的监测考核，让产业用地回归产业发展本身。按照“谁提出、谁审批、谁监管”的原则，建立经信、环保、规自、税务、证监等部门的联动监管机制和违约处置机制。按照投产达产、达产后间隔3~5年、弹性年期出让期或租赁期届满前1年等阶段进行评估，对于未通过履约考核的企业，根据违约情形进行分梯度处罚，直至收回建设用地使用权或承租土地；对于企业因自身原因终止项目投资建设或无法运营的情况，构建市场退出机制，政府返还剩余年期土地出让价款，并对地上建筑按照评估情况进行补偿。按照企业履约、运营情况强化信用管理，建立企业信用评价、诚信档案及约束管理机制。对于失信企业，通过主体审核严控其再次获得土地供应，并在政府采购、项目招投标、资金扶持等方面进行限制。

4 面向高质量发展的产业用地政策建议

高质量发展阶段的产业转型是推动效率提升的关键。面对产业用地快速扩张和低效利用的问题，如何推动低效要素退出、高效要素流入，提升土地要素配置的效益，是产业用地政策设计的关键。因此，应充分发挥政府从规划到计划的统筹约束职能，引导产业用地配置的规模、空间、结构，有效避免市场逐利驱动下的合成谬误^[18]。通过激励和约束相结合的方式，基于产业发展导向和土地利用效益建立差异化价格调节体系，促进要素资源向优质产业集聚。健全面向土地产出效益的长效监管机制，提高低效持有成本，降低要素高效流转的交易成本。通过有为政府和有效市场的协同作用，健全产业用地配置的市场调节机制，通过土地要素的集约高效利用，驱动产业高质量发展。

4.1 统筹规划与计划调控，集约配置产业用地

将工业用地、研发用地作为推动产业高质量发展的关键性资源，通过对规模、结构、空间的引导，统筹规划和计划调控，确保产业空间规模可控、结构合理、空间集聚，凸显产业集群的规模效益^[19]。一方面，要保障底线，统筹确定工业用地发展红线，通过储备、供应等土地配置计划，合理调整产业用地的配置结构，从供给侧调控市场行为，避免短期逐利驱动下对地价偏低的工业用地的侵蚀；另一方面，要提高效益，统筹确定产业协同发展的空间引导要求，衔接用地配置和调控政策，在原有指标管理的基础上，加强土地配置计划对产业用地配置的空间引导，统筹重点功能区范围内的产业集聚和集中建设区外低效产业用地的减量，实施产业用地低效要素退出、高效要素进入的流量管理。

4.2 协调激励与约束政策，精准引入产业项目

以产业发展导向和土地利用效益为标尺，通过正向激励和反向倒逼相结合，引导土地要素由低效产业领域流向高效产业领域。深度融合产业与用地政策，综合数据统计和企业调研情况，制定并定期更新产业用地标准，按产业类型细化开发强度、投资强度、产出强度等准入要求。针对新供产业用地，健全从项目准入到投产达产的全过程市场调节机制，结合新兴产业前期产出少、创业成本高的特点^[20]，根据产业发展导向降低实体企业、创新企业的用地成本。针对存量产业用地的盘活利用，立足土地利用效益的评估情况，一方面借助财税、环保、金融政策，有效提升低效土地利用的持有成本，另一方面通过用途转换、土地定价、转让管理等规划土地政策组合，提高存量空间转型升级的弹性和灵活性^[21]。

4.3 改变模式和加强管理，长效提升产业效益

改变重交易轻持有的增量管控模式，完善面向产业发展全生命周期的出让、流动、退出的系统设计。以土地出让合同为基础，将产业准入、监管退出要求纳入合同管理，作为土地利用绩效评估、继续使用或收回建设用地使用权等重大决定实施的基础。协同推进产业用地的市场化供应，优化与土地续期、抵押等相关的配套政策设计，增强供给侧改革的协同联动和组合效应。加强对产业运营的过程性考核，针对违约情形确定分梯度处罚机制，按照市场主体退出、政府收回的情形明确用地退出的责任分工和政策路径。强化质量绩效导向，推进全生命周期管理，保障产业空间高效利用。

5 结束语

为了支撑、引导、推动产业的高质量发展，改变对要素投入的增长依赖，仍需进一步深化产业用地的供给侧改革，促进资源要素高效配置，切实维护公平竞争，增强产业发展的内生动力；加强规划和自然资源领域与产业领域在政策管理上的有机衔接，强化跨部门的协作和配合，立足全生命周期、全产业链条推进改革，完善配套政策。根据产业发展规律，进行更加精准、更加融合、更加长效的政策设计，不能只管土地供应的规模与数量，要引导空间集聚、盘活存量，提高发展质量；不能仅依靠降地价、零地价招商引资，要通过产业链、创新链、价值链的培育，为企业提供更系统的支持；不能以审批代替管理，要将对发展质量的要求贯穿准入、续期、退出的全过程管理。习近平总书记强调，改革越深入，越要注意协同，既抓改革方案协同，也抓改革落实协同，更抓改革效果协同。通过用地配置精准支持产

业发展,通过产业准入提高用地效益,从而协同推进产业、用地政策设计和实施落地,在自上而下的政策探索和自下而上的实施反馈下深化供给侧结构性改革,支撑创新驱动的高质量发展。■

[注 释]

- ①根据《中国城乡建设统计年鉴 2020》的数据进行统计。
- ②《深圳市城市总体规划(2010—2020)》指出深圳城市发展面临土地空间有限、水资源和能源短缺、人口不堪重负、环境承载力严重透支的“四个难以为继”。
- ③《上海市城市总体规划(2017—2035年)》全面实施总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高的“五量调控”土地利用基本策略。
- ④根据《中国国土资源统计年鉴 2017》,2009—2017年北京居住用地价格年均增长25%,工业用地年均增长11%;上海居住用地价格年均增长15%,工业用地年均增长10%;深圳居住用地价格年均增长15%,工业用地年均增长13%。
- ⑤根据国家宏观数据库统计,2018—2021年上海工业仓储用地年均供应量约560hm²。

[参考文献]

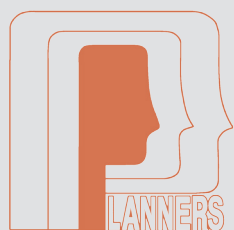
- [1] 刘守英,熊雪锋,章永辉,等.土地制度与中国发展模式[J].中国工业经济,2022(1):34-53.
- [2] 上海市人民政府.上海市城市总体规划

- (2017—2035年)[Z].2017.
- [3] 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.
- [4] 刘芳,刘成明,伍灵晶.深圳市低效产业用地空间再拓展路径分析[J].规划师,2021(12):50-56.
- [5] 北京市规划和自然资源委员会,北京市发展和改革委员会.北京市2021年度建设用地供应计划[Z].2021.
- [6] 上海市产业园区和结构调整工作领导小组办公室.上海市产业园区转型升级“十四五”规划[Z].2021.
- [7] 李嘉瑜,刘芳,魏小武.产业用地供给政策的创新:以广东省深圳市的实践与探索为例[J].中国土地,2018(12):28-31.
- [8] 上海市规划和自然资源局,上海市经济和信息化委员会.关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则(2020版)[Z].2020.
- [9] 上海市人民政府.上海市自然资源利用和保护“十四五”规划[Z].2021.
- [10] 深圳市规划和自然资源局.深圳市2020年度建设用地供应计划[Z].2020.
- [11] 上海市规划和自然资源局.关于加强上海市产业用地出让管理的若干规定[S].2021.
- [12] 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[S].2019.
- [13] 北京市人民政府.北京市出让国有建设用地使用权基准地价更新成果[Z].2021.
- [14] 黄玉杰.2019年上海市出让工业用地经

济效益分析[J].创业创新研究,2020(7):3-6.

- [15] 上海市经济和信息化发展研究中心.上海瞪羚企业全景分析[R].2022.
- [16] 刘芳.探索建设用地批后监管制度的构建:以深圳市为例[J].中国土地,2020(1):33-36.
- [17] 上海奉贤区规划资源局.奉贤区规划资源局全市首推“先租后让”[EB/OL].(2020-07-21)[2023-05-07].<https://ghzyj.sh.gov.cn/fx/20200721/4473387028484c3796e14d727b08051b.html>.
- [18] 吴宇哲,任宇航,许智钊.国土空间规划体系下土地要素市场配置:理论、机制与模式[J].中国土地科学,2023(3):28-37.
- [19] 淮文斌,陈雪梅,蒋真,等.存量时代下盘活低效产业空间的实施路径:以深圳市龙华区为例[J].规划师,2022(11):124-131.
- [20] 徐小峰,黄贤金,陈志刚.上海新型产业用地政策的演进逻辑研究[J].规划师,2023(2):70-76.
- [21] 徐辉,李长风.我国存量建设用地再利用存在问题与应对措施[J].规划师,2022(6):95-100.

[收稿日期]2023-11-28



“规划师论坛”栏目 2024年每期主题

- 第1期:全龄友好型城市的规划应对
- 第2期:城市更新规划与实施机制创新
- 第3期:国土空间规划数字化治理与技术创新
- 第4期:城乡文化保护传承与利用创新
- 第5期:人民城市的规划理论与规划实践
- 第6期:国土空间规划管理体制与治理体系
- 第7期:国土空间详细规划的编制与实施
- 第8期:超大、特大城市城中村改造路径与规划应对
- 第9期:海洋空间规划与精细化管理
- 第10期:国土空间安全理论与规划应对
- 第11期:国土空间专项规划的编制与实施
- 第12期:国土空间规划的知识体系与学科建设