

国土资源科学技术奖推荐书

(2020 年度)

一、成果基本情况

专业评审组： 国土资源管理

成果编号：

成果名称	名称	深圳市存量产业用地空间拓展策略与政策体系研究		
	公布名	深圳市存量产业用地空间拓展策略与政策体系研究		
主要完成人		罗罡辉、刘芳、伍灵晶、王策飞、金良富、郭欣、魏小武、钱竞、李嘉瑜、张泽宇、吴雅莹、许良一、邹霞、王晓青、张吉康		
主要完成单位		深圳市规划国土发展研究中心		
组织单位		中国土地学会		
学科分类名称	1	6304499 公共管理其他学科	代码	6304499
	2	7905930 土地经济学	代码	7905930
	3	64080H 土地法学	代码	64080H
所属国民经济行业		科学研究、技术服务和地质勘查业		
任 务 来 源		C 省、市、自治区计划		
具体计划、基金名称、项目名称和编号： (1) 深圳市国土基金前期费研究项目，“深圳市存量产业用地空间拓展策略及政策研究”，74# ；(2) 深圳市国土基金前期费研究项目以及国土资源部百名优秀青年科技人才计划资助科技项目，“城市土地利用预警体系及虚拟政策实验室建设”，12# ；(3) 深圳市国土基金前期费研究项目，“紧约束条件下的土地资源可持续利用研究项目”，2934# ；(4) 深圳市国土基金前期费研究项目，“深圳市已批未建地数据清理、数据库建设及专项调查分析”，3882# ；(5) 深圳市国土基金前期费研究项目，“深圳市 2017 年度国家级开发区土地集约利用评价成果更新”，3192#。				
授权发明专利（项）			授权的其他知识产权（项）	
项目起止时间		起始：2015 年 06 月 19 日 完成：2017 年 12 月 28 日		
推荐单位推荐等级		一等奖		

二、成果简介

一、立项背景

新增用地有限、存量产业用地利用效益不高等问题是制约深圳等高度城市化地区经济社会可持续发展的重要障碍。如何深化改革，通过优化国土空间治理体系、提高治理能力、加速要素市场化配置等途径拓展发展空间是当前的热点和难点，也是支撑高度城市化地区建设发展、扶持实体经济发展的关键。深圳市率先面临发展空间不足的瓶颈，亟需突破观念、创新理论和技术方法，系统构建存量产业空间拓展及节约集约利用的技术体系。

二、研究目标

发展存量产业用地空间拓展理论，创新产业用地节约集约利用技术体系、发展策略和政策措施，优化存量产业用地治理体系、提高治理能力，更好地拓展城市发展空间，支持高度城市化地区经济社会发展。

三、主要创新成果

针对高度城市化地区新增空间有限、存量空间低效且难以盘活的现实困境以及相关理论方法难以有效支撑制度建设的困境，提出了面向制度建设的节约集约利用技术体系：

1、基于社会空间理论丰富了节约集约利用的内涵。具体包括构建存量产业用地的空间概念模型，从多个维度提出节约集约利用目标，并提出各个维度节地途径。

2、构建了产业用地节约集约利用制度分析模型。从节地和存量空间拓展制度建设角度出发，构建空间拓展动态过程分析的制度模型，有效识别空间拓展过程中各类交易费用。

3、创新了高度城市化地区产业用地空间拓展策略。结合节约集约利用新内涵和制度分析模型，从物质空间改造、权益分配等方面提出内涵式节约集约利用四大策略。

4、建立了存量产业用地空间拓展新机制。结合深圳实际，构建产业用地空间拓展的政策体系，并提出实施路径、地价策略、利益共享机制、产业监管机制和审批机制等方面的具体建议。

5、设计了产业用地空间拓展仿真预测模型。通过设计空间拓展潜力预估模型、多主体的政策仿真预测模型以及政策实施舆情监测模型，进一步预测、模拟节地政策实施效果。

四、应用情况

成果已在深圳市全面应用，指导了深圳市存量产业用地空间拓展试点，并转化为《深圳市扶持实体经济发展促进产业用地节约集约利用管理规定》等相关政策文件，成为拓展发展空间、促进产业转型升级的重要支撑；研究提出的思路及政策措施将通过中央授权的先行示范区综合改革在全国进一步推广应用。

五、社会经济效益

本研究在理论、技术及政策方面的突破取得了显著的社会经济效益：第一、完善了国土空间治理体系，转化的政策极大地丰富了存量空间拓展的政策体系。第二、拓展了城市发展空间，满足了深圳市所有合法产业用地（约 88 平方公里）差异化建设需求，理论上可再造 1.6 亿平方米产业空间，还可增加民生用地供给；目前，试点项目已增加 485 万平方米建筑面积。第三、促进了城市高质量发展，相关举措有效扶持了实体经济发展、推动了产业转型升级，理论上可带动 5600 亿固定资产投资；目前，试点项目已带动约 170 亿固定资产投资。

四、客观评价

2017年5月18日，深圳市规划和国土资源委员会组织有关专家，对深圳市规划国土发展研究中心承担的“深圳市存量产业用地空间拓展策略及政策研究”、“城市土地利用预警体系及虚拟政策实验室建设”、“紧约束条件下的土地资源可持续利用研究项目”、“深圳市已批未建地数据清理、数据库建设及专项调查分析”和“深圳市2017年度国家级开发区土地集约利用评价成果更新”等深圳市国土基金前期费项目成果整合的“深圳市存量产业用地空间拓展策略与政策体系研究”成果进行了鉴定。鉴定委员会专家听取了项目的汇报，审阅了相关成果资料，经质询和讨论，形成如下鉴定评审意见：

（一）项目组提供的成果材料完整齐全、规范，符合任务书要求。

（二）项目研究直切深圳产业用地利用现状及政策的要害，不仅点明了深圳产业空间供应缩减、效益低下、工业园区低质零散的现实，也深入分析了现有产业用地空间拓展政策存在的不足与弊端，更在社会空间、交易成本等理论基础上，构建了节约集约利用的制度分析模型，提出了存量产业空间立体拓展、提容增效的政策新路径，有利于推动深圳市产业转型升级拓展发展空间，为深圳市经济社会可持续发展提供空间保障。

（三）项目研究大胆创新，一是 **构建了节约集约利用的制度分析模型**。借助社会空间理论，展开了对产业用地空间的辩证透视，提出产业用地空间包括物质空间、地上产业和权利关系三部分。在此基础上，进一步发展了节约集约利用的新内涵，提出节约集约是通过一系列空间活动，实现物质性要素和非物质性要素的更新、重构及高效利用。从制度建设角度出发，分析节约集约利用过程中产生的各类交易费用，从而为如何合理设计产业用地空间拓展政策制度提供依据与参考。二是 **提出了空间拓展和产业升级协调推进的政策理念**。基于节约集约利用理论分析框架，从物质空间、地上产业以及产权关系等多个维度转变空间观念和就空间论空间的政策思路，提出空间拓展、产业扶持、产业监管有机结合创新思路，可实现空间资源利用和实体经济发展的良性互动，既可推动城市规划实施、调整优化空间结构、实现产业空间节约集约利用，也可推动落实产业发展目标、调整优化产业结构、实现实体经济高质量发展，同时也将带动人才结构、经济结构全方位协同优化，必将有利于推动深圳经济社会高质量发展，有利于推动建设中国特色社会主义先行示范区和社会主义现代化的城市范例。三是 **创新了产业用地空间拓展新机制**。坚持向存量用地要空间的政策导向，系统构建了符合我市市情的空间拓展新机制，主要创新内容包括：

（1）适用范围更广泛，在全国范围内首次将协议出让、招拍挂出让、原农村集体土地等各

类用地纳入到提容范围统一规制；（2）实施路径丰富，提出新建、改建、拆建及三种方式组合的路径实施，满足不同产业、主体、用地差别化的建设需求；（3）降低用地成本，明确普通工业用地免地价优惠，通过产业发展导向修正系数扶持优质产业；（4）优化利益共享机制，在全国范围内首次以建筑面积为贡献核算基准，提出以新增建筑面积的 15% 为贡献基准，改变以土地面积为单位、一维的利益共享机制，使得土地增值收益分配更加公平公正，且可适用不同建设方式下的贡献需求；（5）明确产业导向，提出与产业部门联动机制，确保增加的建筑面积用于产业发展，防止产业空心化和房地产化；（6）审批程序简单，避免了城市更新复杂的操作程序，规划调整程序大力缩减，审批周期压缩为 2-3 个月。

（四）本项目在实际层面创新应用了基础数据提供支撑、数据挖掘定位问题、典型案例和方案对比提炼思路、政策仿真确定参数、情景模拟预估效果等研究方法，有效提高了政策措施的针对性、可行性和精确性；在理论层面结合节约集约利用、产权、交易费用以及社会空间等基础理论，创新了节约集约利用的新内涵，构建了制度分析模型，为政策研究提供了新思路，为合理设计政策制度提供了重要手段。

综上，该项目成果逻辑清晰，方法先进，内容完整，可预见将产生巨大正面社会效益，具有很好的示范应用价值和推广意义，专家组一致同意，项目成果达到了国内先进水平。

鉴定专家组组长：罗婷文

2017 年 5 月 18 日

见附件材料：技术评价证明。

七、主要知识产权和标准规范等目录

知识产权 (标准) 类别	知识产权 (标准) 具体名称	国家 (地 区)	授权号 (标准 编号)	授权 (标准 发布) 日期	证书编号 (标准 批准发布 部门)	权利人 (标准 起草 单位)	发明人 (标准 起草 人)	发明 专利 (标准) 有效 状态
其他	深圳市扶持实体经济 发展促进产业用地 节约集约利用管理 规定	中国	深府办规 (2019) 6 号	2019-05-16	深圳市人 民政府办 公厅	深圳市 规划和 自然资 源局		有效
其他	深圳市已 批未建土 地处置专 项行动方 案	中国	深规划资 源 (2019) 386 号	2019-08-01	深圳市规 划和自然 资源局	深圳市 规划和 自然资 源局		有效
其他	深圳市落 实住房制 度改革加 快住房用 地供应的 暂行规定	中国	深规划资 源规 (2020) 3 号	2019-05-07	深圳市规 划和自然 资源局	深圳市 规划和 自然资 源局		有效
其他	深圳市建 设用地开 工竣工管 理办法 (试行)	中国	深规土规 [2018]11 号	2019-09-21	深圳市规 划和国土 资源委员 会	深圳市 规划和 国土资 源委员 会		有效
其他	深圳市临 时用地管 理办法	中国	深规划资 源规 (2019) 6 号	2019-07-16	深圳市规 划和自然 资源局	深圳市 规划和 自然资 源局		有效
其他	深圳市到 期未收回	中国	深规划资 源	2020-04-23	深圳市规 划和自然	深圳市 规划和		有效

	临时用地 处置专项 行动方案		(2020) 202 号		资源局	自然资 源局		
其他	盘活利用 存量工业 用地改革 实施方案	中国	涉密文件			深圳市 规划和 自然资 源局		有效
其他	探索利用 存量建设 用地进行 开发建设 的市场化 机制改革 实施方案	中国	涉密文件			深圳市 规划和 自然资 源局		有效
其他	推进二三 产业土地 混合利用 改革实施 方案	中国	涉密文件			深圳市 规划和 自然资 源局		有效