

破解土地空间难题 推动产业高质量发展

刘义刚

摘要：土地空间是城市的载体，是生产之要，充足空间规模和科学空间结构是城市和产业发展的重要基础和保障。深圳是全国最早启动土地改革的城市，土地制度的改革与创新为深圳发展提供了充足空间保障，实现了工业化、城市化、现代化的跨越式发展。但深圳是一个空间小市，近年来可用建设用地远远少于周边城市，在全国率先遇到土地空间资源瓶颈问题。如何破解土地空间难题已成为深圳新时代改革创新发展的重大课题。深圳市宝安区创新拓展产业空间，做好存量空间开发利用大文章，推动城市空间有机更新和产业转型升级，走出一条“集约发展、内涵提升”的新型城市化新路，为深圳启动新的土地空间改革破题。

关键词：产业转型升级；产业空间；拓展

中国分类号：F301.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2019）01-0054-05

改革开放以来，深圳市宝安区一直坚持“工业立区、实业立区”的理念，发展成为泛珠三角地区著名的经济大区、产业大区、工业大区。2017年，全区产值超百亿元的工业企业有6家，产值超亿元的工业企业1316家，全区二、三产比例为51.2:48.8，第二产业与第三产业平分秋色，在深圳各区当中独一无二。

随着工业化、城市化的快速发展，深圳市宝安区已面临土地空间资源缺乏、产业附加值不高等困境。面对新形势下产业发展的新情况、新问题、新要求，宝安区加快建设现代经济体系，以拓展优化产业发展空间为切入点和突破口，以产业空间革命引领产业结构调整 and 转型升级，丰富和发展了产业转型升级的方法和路径。

一、宝安区产业空间的现实困境

随着改革开放和深圳经济特区的设立，宝安进入

城市化发展“快车道”，但多年以来，土地粗放利用的问题一直比较突出，在历史影响和现实冲击下，当前宝安产业空间问题复杂而严峻，总体来说，主要存在以下问题：

（一）产业空间有效供给存在“两个不足”

一是新增产业用地供应不足。全区国有储备土地仅124.7万平方米，仅占全区建设用地面积0.5%，直接导致工业用地出让的地块数量和土地面积严重偏少。2015—2017年全区工业用地仅出让10宗，面积约24.78公顷，而同为珠三角地区的佛山市仅2017年一年就出让工业用地76公顷。

二是存量产业用地释放动力不足。大部分土地权利人要么还维持着“守着一片地、盖一片住宅或厂房出租”的“寓公”思维，要么就一门心思想“改工为居为商”走房地产开发模式，因此宝安区已列

入计划的拆除重建类城市更新项目中,现状为工业用地的项目 6.73 平方公里,其中“工改工”项目 2.66 平方公里,占比 39%;其中工改 M1 的仅为 0.37 平方公里,仅占 5.5%。

(二) 产业空间形态结构存在“三个矛盾”

一是产业高端转型与空间载体低端矛盾突出。厂房老旧问题突出,全区 74 平方公里工业用地中,建成 10 年以上的工业厂房占地 41 平方公里。大部分工业区建筑质量和环境较差,在整体环境、停车场地、建筑配比、建筑内部空间、配套设施等方面标准较低,难以达到高端产业用房需求。大部分工业园区与城中村混居,严重缺乏学校、医院和大型商业等配套设施。

二是产业集约集聚与产业空间碎片化矛盾突出。全区工业区呈现“小、散、乱”的特点,平均开发容积率仅为 0.94,建筑面积 10 万平方米以上的工业园区稀少,占地 1 万平方米以上产业园区 728 个,面积约 3900 公顷,占全部工业用地面积 52.7%,各自为政的小产业载体和原村集体产业载体占全区一半以上。更为严重的是,大量工业厂房物业掌握在私人手中,被层层承包转租,为了实现经济利益的最大化,本就小的工业区厂房进一步化整为零,分割出租,无法形成产业集约集聚形态。

三是企业增资扩产与空间固化矛盾突出。缺乏新增产业用地,特别是政府储备的产业用地严重不足,最大单块可用土地面积不超过 1 万平方米,地块面积较小且零散。受各种历史原因影响,全区存量产业用地中,大部分被“散乱污危”企业占据,具有合法产权的不到 35 平方公里,不足工业用地总量一半,即便在拥有合法产权的工业园区中,也存在“合作建房”、“以租代买”等各种历史遗留问题,利益协调和空间腾挪难度极大。

(三) 产业空间利用的“二个不够”

一是产业空间配置不够科学。大部分产业空间被“散乱污危”企业占据;部分产业空间长期闲置,经初步统计,近期闲置的工业用地超过 35 宗 105 万平方米。

二是产业空间配置不够精准。一方面,优质企业对产业空间需求非常迫切,但找不到合适市场主

体合作“工改工”。另一方面,社区股份合作公司也期望与优质企业合作,但对合作风险存在疑虑,难以形成互利共赢的合作模式。

二、宝安区拓展产业空间的主要创新

随着国家大手笔擘画粤港澳大湾区、广深科技创新走廊,宝安产业迎来了创新转型升级的历史机遇,获取土地空间也成为企业扎根宝安发展产业的主要需求。为了破解土地空间瓶颈硬约束,宝安区迎难而上、积极作为,进行了以下探索:

(一) 战略创新——全市首创将拓展产业空间作为优化营商环境战略主抓手

经统计,近几年宝安区 50 亿元以上的企业有增资扩产需求的超过 30 家,规模以上优质企业因生产空间不足而外迁现象愈演愈烈。安居才能乐业,宝安区委区政府深刻认识到保障高品质产业空间供给是优化营商环境中的重要关键一环。为此,宝安区全面贯彻习近平总书记要求深圳等特大城市率先加大营商环境改革力度的指示精神,于 2017 年 11 月率先出台《关于优化提升营商环境的若干措施》及 5 个配套文件(简称“1+5”文件),全市首创将拓展产业空间作为优化营商环境战略主抓手,5 个配套文件全部剑指产业空间拓展,全区在战略层面掀起了一场深刻的产业空间革命:

一是细化完善工业用地管理。以严格落实市委市政府划定工业控制线为契机,出台《深圳市宝安区工业控制线管理办法(试行)》,迅速细化完善全区工业控制线的划定、调整、管理和监督制度体系,将制造业基础好、集中连片、优质企业聚集、符合城市规划和产业导向的工业园区划入线内管理,确保宝安区工业控制线划定范围总规模高于 70 平方公里,守住产业发展根基。

二是清理“散乱污危”园区和企业。出台《宝安区工业区转型升级暨“散乱污危”企业专项整治工作方案》,科学界定“散”“乱”“污”“危”企业范围,明确清理整治标准,综合利用安监、消防、环保等手段,对不在产业链、不贡献价值和税收、存在严重安全隐患、污染环境的“散乱污危”企业进行全面清理、挤压,为优质企业腾出空间;通过各街道全面排查并建立“散乱污危”园区和企业台账,

与相关部门搭建招商项目共享平台，建立重点产业项目需求库，确保项目的精准对接。

三是盘活闲散土地资源。出台《宝安区闲散用地清理处置工作方案》，通过实行“项目化、表格化、数据化、责任化”任务分工机制、“三级平台”议事决策机制和人财物运行保障机制，建立全链条闭环管理体系，全面梳理全区空地，在摸清每块空地底数的基础上，综合运用规划、整备、查违、更新等方法，制定相应处置方案，高效盘活闲散用地。

四是聚焦项目落地企业扩产。立足重大项目落地和重点产业增资扩产用地现实需求，出台《宝安区促进重大产业项目落地和重点产业增资扩产“1+2+N”专项工作方案》，明确每个街道每年招引一个实际投资额超过10亿元的重大项目落地，落实2个在宝安成长的、年产值20亿元以上、近两年年均产值增速20%以上的高成长企业增资扩产项目的用地用房需求；鼓励有条件的街道落实N个重大项目 and 增资扩产项目，即“1+2+N”。

五是精准配置重点产业空间。出台《宝安区重点产业项目遴选办法（暂行）》，科学设置遴选标准、遴选流程、责任分工，建立新引进的重点项目库和高成长的重点企业增资扩产库，通过带产业项目挂牌出让、农地入市、产权换股权、解决历史遗留问题、城市更新、带项目租用厂房等方式，实现精准保障重点产业项目工业用地用房需求。

（二）机制创新：高位设计打造产业空间“1+N”高效运作机制

充分利用深圳市强区放权重大改革契机，高位设计打造“区委统筹、规划领控、部门联动、集约高效”产业空间管理体制机制。

一是成立规划工作领导小组，规划领控产业空间。利用强区放权，规划国土部门实施“双重管理”的体制优势，成立由区委书记挂帅的规划工作领导小组，全面统筹全区空间规划管理，高效链接市规划国土部门，把产业空间规划纳入领导小组审议重点。

二是设立城市更新委员会，形成“1+1+6”决策架构。为进一步规范城市更新工作，提升城市更新工作的科学性和实施效率，成立以书记、区长为双主任的城市更新工作委员会，并在委员会总体架构

下设置1个委员会办公室和规划（交通市政）专业委员会、公共资源和民生发展专业委员会、产业发展专业委员会、住房保障专业委员会、整治提升专业委员会、廉洁建设专业委员会6个专业委员会，组织了全区发改、规土、交通、经促、住建、整备、城管等部门高效参与城市更新，形成“1+1+6”的高规格组织决策架构。

三是组建区土地整备局，构建“1+10”整备体系。成立区征地拆迁及土地整备指挥部，将区土地整备中心升格为区土地整备局，在各街道成立土地整备事务中心，形成了区委统筹的“1+10”土地整备体系，同时不断完善区级整备会议议事规则，进一步完善土地整备工作的决策和审核程序。

（三）动力创新：构建政企社多元联动灵活释放低效空间动力体系

由于历史遗留问题突出、权属不清晰、更新成本巨大等问题，存量产业空间普遍存在更新动力不足问题，仅靠市场力量难以高效推进产业类城市更新，对此，宝安区充分发挥政府主导作用，组织国企、社会企业和社区股份合作公司（原农村集体经济组织）有序推进产业空间转型升级，探索形成“政府主导+国企推动+街道工作组+股份合作公司协助”工作模式，多主体实施，多模式推进，综合运用城市更新、土地整备、棚改等多种政策工具，成功构建政企社多元联动灵活释放低效空间动力体系。

一是培育国企深耕产业空间拓展。一方面统筹区属和街道国企资源，组建专门专职负责产业空间拓展和经营的宝安产业集团和宝安实业集团；另一方面，明确区属各类国企集团必须把拓展产业发展空间作为共同使命，让区属国企成为政府主导产业空间拓展主要支撑，为区委区政府中心工作服务，配合重大项目落地。

二是引导社区股份合作公司转变土地经营模式。健全社区股份合作公司治理模式，强化集体资产科学管理，引导原农村集体理顺权属关系，转变“盖房出租”的单一粗放土地经济发展模式，更加重视土地空间集约开发，鼓励社区积极参与“农地入市”、“产权换股权”等土地经营模式创新。

三是主动探索多元主体联动的空间更新模式。

针对城市更新仅仅依靠市场力量引发的更新动力不足、更新效率不高等问题,积极强化产业类城市更新的政府主导力量,引入多元主体参与城市更新,探索不同主体参与的更新模式。目前已形成4种可推广复制的空间更新模式:以“新桥东”项目为代表的政府主导、国企实施的重点更新单元+土地整备模式,即除回迁安置物业外,政府可提供相当规模的产业空间落实重点产业项目和公共项目;以“福永东”项目为代表政府主导、市场实施的综合整治+拆除重建模式,该模式周期短,成效快,可快速提供优质产业空间,并完善配套;以“尖岗山”项目为代表的市场主导、市场实施的拆除重建+综合整治模式,即由权利人自行改造或与重点企业合作改造,项目由各个申报实施主体自行推进,市场动力强劲,运用调整规划在内的多元手段统筹实施,社区积极性高,市场动力强劲,操作灵活性高。

(四)政策创新:探索更加因地制宜的拓展空间新政策新路径

一是推行“M1+M0”混合改造模式。对强区放权前已列入市更新单元计划,但未批专项规划的工改M0类项目,要求配建占主导用途建筑面积比例不低于20%的厂房(无污染生产)。对用地规模超过5公顷的工改工项目,可结合全区产业规划布局、区位、交通及实际发展需要,规划配置占地不超过20%的项目开发建设用地为M0功能。对位于城市核心区、城市中心、组团中心以及已建或近期规划建设轨道站点500米范围内的工改工类城市更新项目,可规划配置开发建设用地20%以上的M0,这些政策特别有利于产业集聚的尖岗山、铁仔山等片区。

二是深入开展“工业上楼”研究。为了让“工业上楼”更具科学性和可操作性,我们对深圳翠绿珠宝大厦、全至科技园、香港德高中心等无污染生产高层(超高层)厂房案例进行调研,从规范依据、技术支持、结构成本、生产安全、荷载、高度、产业类别等方面进行研究,目前已形成初步成果。

三是有机统筹土地整备与城市更新。针对涉及原村集体未征转土地面积较大、利益关系复杂的项目,按照大规划、大统筹的思路,土地整备和城市更新同步介入,两条腿走路,互相支持,推动项目

顺利开展。

三、宝安区拓展产业空间的初步成效

“1+5”文件多管齐下,打出了一套保障产业发展空间的组合拳,打造了土地供给侧结构性改革的助推器,构建了质量型经济发展的新平台,设计了精准供地的导航仪。拓展产业空间取得了初步成效。

(一)产业空间品质明显提升

一是低效空间不断腾退。“散乱污危”企业专项整治成效明显,截至目前,全区累计清退“散乱污危”企业2373家,其中,清退园区内“散乱污危”企业743家、园区外“散乱污危”企业1630家。33个目标园区中,已有32家全部清退完成,累计整治腾出厂房及宿舍面积82.2万平方米(厂房面积69.6万平方米、宿舍面积为12.6平方米)。

二是品质产业园区不断涌现。通过开展工业园区转型升级暨“散乱污危”企业专项整治工作,园区品质不断提升。例:星辉工业园清退17家“散乱污危”企业后,整体租给深圳市欧陆通电子有限公司,完成了园区外墙和道路改造翻新,并配备了垃圾棚、公共饭堂等配套设施,预计园区年产值由原来的0.95亿元预计提升至13亿元;福永银山大厦清退8家“散乱污危”企业后,完成了园区外墙翻新,并增添了停车场、公共休息区等配套设施,招引了深圳韦科思科技有限公司等6家规上企业,预计园区年产值由原来的0.5亿元提升至3亿元。

三是连片工业区更新步伐加快。在10个产业统筹片区的基础上,完成对成片旧工业区进行摸底调查,梳理出18个成片旧工业区,“10+18”个总用地规模约30.90平方公里,确定“新桥东、福永东、尖岗山”等更新改造升级实施模式。

(二)产业营商环境明显改善

一是大量企业扎根宝安。宝安区西乡、福海、沙井、新桥、松岗、燕罗等相关街道通过租赁厂房的形式解决或部分解决了深圳市威通科技有限公司、易力声科技(深圳)有限公司、深圳市信维通信股份有限公司等8家企业增资扩产的用地用房需求,极大促进了企业可持续健康发展。

二是产业空间供给效率加快。通过土地整备方式,成功保障了大族激光、鹏鼎、环境产业创新中

心等产业顺利落地,涉及土地整备面积约18公顷。

四、宝安区拓展产业空间的经验启示

以优化提升营商环境“1+5”文件为依托的宝安产业空间拓展行动,是一套既成系统、既成体系的改革创新,这是继31年前的深圳土地使用权有偿出让“第一拍”土地市场化改革的第二次土地革命,核心内涵是在土地市场化的基础上,进一步强化政府主导,实施土地管理的精耕细作,实现土地由规模扩张转向内涵式增长、精明增长。

(一) 空间利用应该体现“公共属性”

土地公有制是国家根本土地制度,土地使用权与所有权分开,是国家发展社会主义市场经济的需要。2004年宝安完成城市化转地后,进一步奠定了土地国有的基础。土地作为生产要素,宝安区认为土地既是各个使用权人的,但也不仅仅的某一个人的,而是一种国家战略资源,具有公共属性,每一寸土地、每一片空间都要服从于、服务于经济发展、城市建设。面对国有土地使用的闲散低效利用,面对“散乱污危”企业大量占据国有土地,政府有权加强管理,这是一种居于国有土地所有权制度为基础的新型土地管理思维,是破解土地空间低效利用的有效途径。

(二) 空间管控必须突出“政府主导”理念

自1988年以来,深圳实行产业用地出让招拍挂制度,城市更新“工改工”也遵循“政府引导、市场运作”的理念,这种市场主导的模式推动了产业和经济的繁荣,但也进一步推高了地价,提高了工业企业的空间租赁成本,最终阻碍了产业的转型升级。宝安经验告诉我们,推动产业空间变革,必须坚持政府主导,通过政府主导产业空间管控,既能够有效防范市场失灵,通过政府之手,最大程度降低企业获得产业空间成本,实行最有效率的空间配置,也能够破解产业空间复杂的土地历史遗留问题,通过政策和政府信用,化解社区、企业对合作风险存在的疑虑,形成多方共赢的拓展产业空间好模式。

(三) 空间腾挪必须探索“多方共赢”模式

深圳经历了快速城市化转地,这种整体的城市化不可避免地让土地空间具备了复杂的历史遗留问题,部分土地存在先天的法律问题,政府用不了,

原农村集体经济组织也用不好,企业更加难于利用。

宝安用“大族模式”和“臻鼎模式”告诉我们,推动存量空间腾挪利用的关键是平衡利益,要坚持多方共赢,充分考虑社区、企业、政府各方需求,统筹各个主体利益诉求,最终实现多方共赢,在推动产业空间释放、产业转型升级的同时,实现片区城市整体配套和环境的提升。

(四) 空间配置必须坚持“精准供应”方略

供求信息不对称是产业空间配置长期面临的问题,一方面优质企业对产业空间需求非常迫切,但找不到合适的产业空间,另一方面,工业园区和政府也期望与优质企业合作,推动产业转型升级。而解决信息不对称的重要抓手就是产业空间供给的“精准供应”,宝安通过制定《宝安区重点产业项目遴选办法》,建立新引进重点产业项目库和高成长重点企业增资扩产库,搭建产业项目供需平台,有效保障了好企业、好项目能扎根宝安,推动了优质资源高效配置,值得借鉴。

参考文献:

[1] 宝轩. 打造“智创高地”展现宝安担当 [N]. 深圳特区报, 2018-06-26.

[2] 宝安城市更新驶入快车道 [N]. 深圳特区报, 2018-08-10.

作者: 刘义刚, 深圳市规土委宝安管理局局长

责任编辑: 钟晓媚