

选题领域：规划管理

适应产业升级与集约用地的工业用地控制标准探析

——以深圳市工业项目建设用地控制标准为例

【摘要】不断增长的发展需求与日益紧缺的土地资源供给矛盾，产业升级转型、节约集约利用土地成为必然。结合“深圳质量”和深圳产业升级转型特点，借鉴国内外经验，新一轮工业用地控制标准提出完善细分行业分类、完善控制指标体系、变“前期审查”为“前期+后期”审查等三大创新点，为引导产业升级转型、提高土地节约集约利用水平提供重要参考。此外，文章还对工业用地管理和控制标准进一步完善提出建议。

【关键词】工业项目建设用地 控制标准 管理机制

从1979年到2010年，深圳现价工业总产值从7128万元发展至18212亿元，GDP从1.96亿元发展到9511亿元，GDP年均递增高达29%（可比价），但经济的迅速发展也伴随着土地资源的大量消耗。面对深圳市不断增长的发展需求与日益紧缺的土地资源供给的矛盾，节约集约利用土地，完成从“深圳速度”向“深圳质量”的跨越，提高土地效益是深圳市的必然选择和必由之路。而工业项目建设用地控制标准成为提高工业用地节约集约利用水平的有效手段。从2006年起，深圳出台《深圳市工业项目建设用地控制标准（试行）》，以后又多次修订、不断完善，已经成为工业用地出让政策的组成部分，相当程度上促进深圳市的产业结构转型与调整，为节约集约工业用地和提高土地产出率发挥了积极作用。

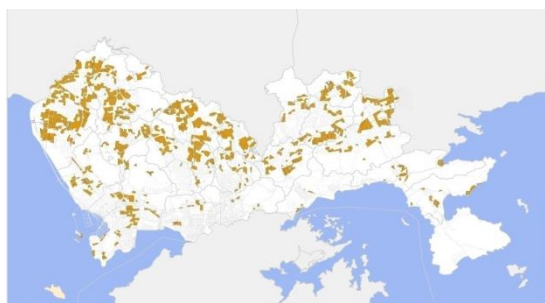


图1 深圳2020年规划工业用地

（数据来源：深圳市城市总体规划2010-2020）

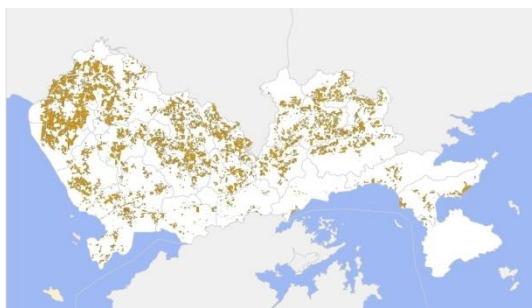


图2 2009年深圳现状已建成工业用地

（数据来源：深圳市第二次土地调查数据转换所得）

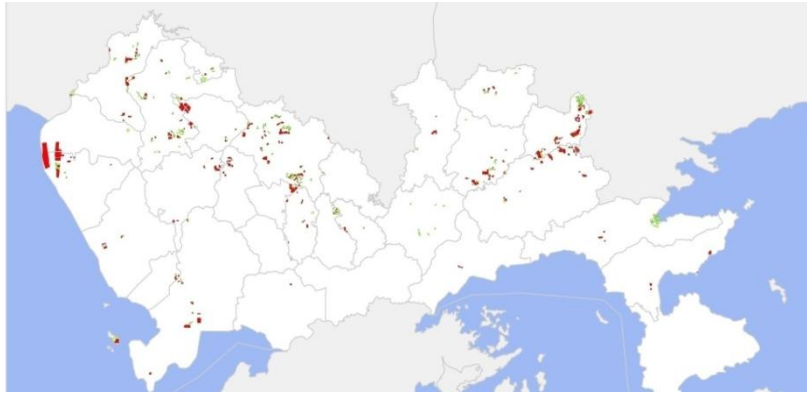


图 3:规划未建工业用地分布图

1、深圳工业用地控制标准的作用评价

1.1 内容和特点

从 2006 年至 2010 年，深圳市共颁布了两轮工业项目建设用地控制标准，分别是 2006 年《深圳市工业项目建设用地控制标准（试行）》（以下简称《06 深圳标准》）和 2009 年《深圳市工业项目建设用地控制标准（2009-2010）》（以下简称《09 深圳标准》）。它们的定位均是工业用地项目前置评估、资格审查和核定工业项目用地规模，以及加强工业项目用地后续管理，评价用地效益的重要依据。

此两轮控制标准的制定思路均是采用中类行业、全市分两类地区¹、分类指标控制的办法，其中《06 深圳标准》设置了固定资产投资强度、土地产出率、容积率、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地面积所占比重等五项控制指标；为了提倡绿色环保、促进产业节能减排，《09 深圳标准》又在《06 深圳标准》的基础上增加了产值能耗、绿地率两项控制指标。

以“401 通信设备制造”行业为例，《06 深圳标准》和《09 深圳标准》的控制指标如下表 1。

表 1： 401 通信设备制造行业控制指标参考表

| 指标 | 单位 | 09 深圳标准 | | 06 深圳标准 | |
|----------|------------------|---------|-------|---------|-------|
| | | 一类地区 | 二类地区 | 一类地区 | 二类地区 |
| 投资强度控制标准 | 元/M ² | 9500 | 7920 | 6600 | 5500 |
| 土地产出率标准 | 元/M ² | 14190 | 11820 | 14190 | 11820 |

¹两类地区指“二类地区”与“一类地区”。一类地区指原特区内（包括罗湖、福田、南山、盐田四区）和高新技术产业带；二类地区：指宝安区、龙岗区、光明新区、坪山新区，不含高新技术产业带。

| 指标 | 单位 | 09 深圳标准 | | 06 深圳标准 | |
|----------------|---------|---------|-------|---------|-------|
| | | 一类地区 | 二类地区 | 一类地区 | 二类地区 |
| 产值能效标准 | 吨标准煤/万元 | 0.020 | 0.021 | — | — |
| 容积率控制标准 | | 2.2 | 1.8 | 2.2 | 1.8 |
| 建筑系数 | % | 30-45 | 30-45 | 30-45 | 30-45 |
| 配套服务设施用地面积所占比重 | % | ≤7 | ≤7 | ≤7 | ≤7 |
| 绿地率 | % | ≤20 | ≤20 | — | — |

1.2 应用成效

1.2.1 成为全市工业用地出让政策的重要组成部分

在工业项目建设用地出让的过程中，规划国土部门依据控制标准设定土地出让合同中的项目投资强度、容积率等指标，产业部门可以据此对工业项目实行项目评估。同时，《06 深圳标准》、《09 深圳标准》为深圳市工业项目准入资格提供量化依据。

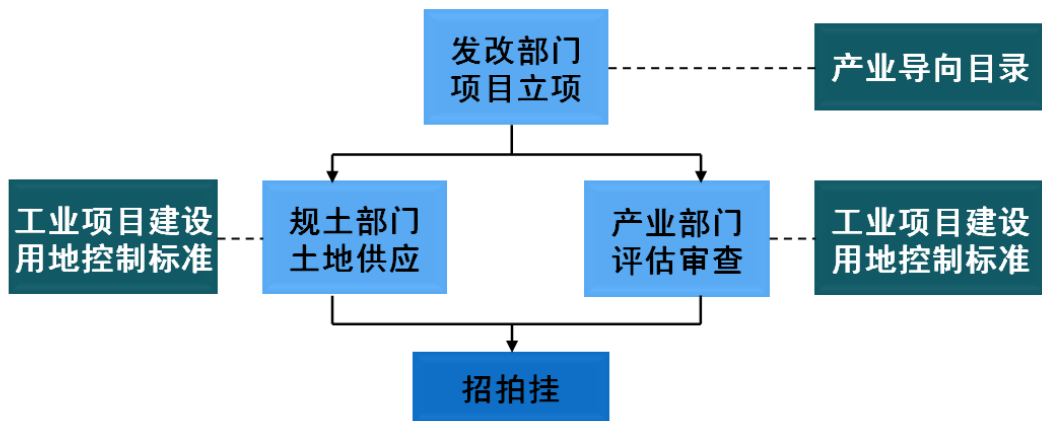


图 4：工业项目建设用地标准政策使用示意图

1.2.2 促进了产业结构调整和优化升级

《06 深圳标准》设定的大部分指标高于上海等经济发达地区，为优化深圳市产业和产品结构，促使深圳市制造业整体水平提高起到重要作用。《09 深圳标准》中增加了产值能耗标准、绿地率指标，进一步约束了制造业的能耗，提高了固定资产投资额。

土地资源向战略性新兴产业和先进制造业倾斜。2007 至 2010 年间，深圳市已出让工业项目用地中战略性新兴产业和先进制造业用地约占八成。其中，已出让互联网及软件、生物医药、新能源新材料等战略性新兴产业 30 宗，用地占 21.60%；电子元器件、通信及视听设备、工业自动控制、汽车制造、计算机外设等先进制造业 33 宗，用地占 57.47%。

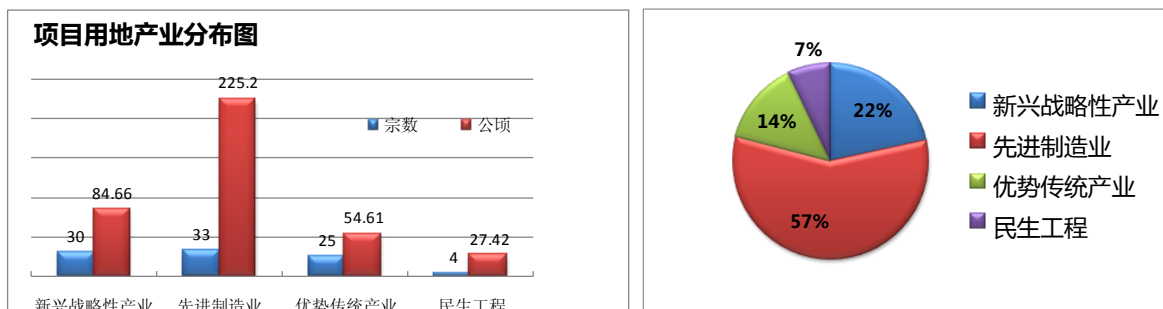


图 5：2007-2010 深圳已出让工业用地产业分布情况

数据来源：深圳市科信贸工委《关于 2007 年 6 月至 2008 年 12 月招拍挂出让工业用地项目建设情况的函》，以及深圳市规划国土委 2009 和 2010 年工业招拍挂用地出让成交结果汇总。

1.2.3 提高土地产出效率

在《06 深圳标准》的指引下，2006 年至 2008 年间出让工业用地平均容积率达到 2.0，与 2005 年的 1.3 相比增加 54%。出让工业用地约 10 平方公里，平均投资强度为 7950 元/平方米，是 2005 年 3274 元/平方米的两倍。

《09 深圳标准》期间，2009 年至 2010 年出让工业用地平均容积率达到 3.3，比 06-08 年间增加 65%。出让工业用地约 4.8 平方公里，平均投资强度为 19420 元/平方米²，是 06-08 年间的 2.44 倍。

1.3 存在问题

1.3.1 土地供应规模标准缺失，导致核算项目实际所需用地规模缺乏依据。

《09 深圳标准》制定了各种控制指标，包括开发强度、投资强度、土地产出水平等，可以作为规划建设、投入产出的控制标准，但是缺乏针对具体项目核算其用地规模的标准。与此同时，2010 年颁布的《广州市产业用地指南（2009）》虽然提出按照产业规模分别提出单位用电指标，反推算项目用地的办法，但是此标准对研发、中试、检测类企业仍难以适用。

1.3.2 指导范围过于宽泛，缺乏对不同产业链环节企业的针对性指标。

同一中类或者小类行业、不同产业链环节的企业在固定资产投资强度、土地产出率、地均纳税、产值能耗等方面也存在较大差异，仅从目前国家的行业中类或小类角度设计控制指标难以体现出企业在该行业的优势领先地位。特别是，缺少大型企业的研发、管理类用地的针对性控制标准。

² 注：该平均投资强度数据为 2009-2010 年间拟上项目申报的投资强度。

1.3.3 部分指标仍然偏低，尚需新增控制指标。

对比深圳市 2009-2010 年产业发展现状，部分工业类项目行业的固定资产投资强度、土地产出水平、产值能耗、容积率等指标仍然偏低。

此外，《09 深圳标准》控制指标体系尚缺乏纳税额指标，难以真实反映企业对地方经济的贡献程度；亦缺乏企业近三年增长性指标，难以判断企业未来成长空间。

2、相关用地控制标准研究的最新进展及借鉴

2.1 《08 国标》

《08 国标》是国土资源部《工业项目建设用地控制指标》（国土资发[2008]24 号）的简称，它在《工业项目建设用地控制指标》（2004）的基础上修订，于 2008 年 1 月颁发。文中明确规定该标准是核定工业项目用地规模的重要标准，是编制工业项目用地有关法律文件、工业项目初步设计文件和可行性研究报告等的重要依据，是对工业项目建设情况进行检查验收和违约责任追究的重要尺度。工业项目所属行业已有国家颁布的有关工程项目建设用地指标的，应同时满足本控制指标和有关工程项目建设用地指标的要求。

《08 国标》采取投资强度、容积率、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地所占比重、绿地率五项控制指标。全国分为十五等地区，深圳处于三等地区。行业分类至大类，参照《国民经济行业分类》（GB/T 4754--2002）。

2.2 《上海市产业用地指南》（2008）

该指南由上海市经济和信息化委员会、上海市发展和改革委员会、上海市规划和国土资源管理局、上海市统计局共同编制，于 2009 年 3 月颁布。采取容积率、固定资产投资强度、土地产出率、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地所占比重、绿地率等 6 项控制指标。其中，容积率和土地产出率全市统一设置“控制值和推荐值”，固定资产投资强度按全市四类分区分别设置控制值；其余三项控制指标参照《08 国标》。行业分类至中类，参照《国民经济行业分类》（GB/T 4754--2002）。

此外，该指南还提出了“产业准入评价、产业退出评价、开发区发展评价”三个重点使用方向。

2.3 《广州市产业用地指南》（2009）

该指南由广州市发展和改革委员会、广州市国土资源和房屋管理局、广州市规划局、广

州市统计局、广州市经济贸易委员会、广州市交通委员会、广州市科技和信息化局、广州市国有资产监督管理委员会共同编制，于 2010 年 6 月颁布。该指南采取投资强度、容积率、建筑系数、绿地率、行政办公及生活服务设施用地比例五个控制指标和一个用地控制指标。其中，投资强度和容积率按照行业小类分产业规模、全市分三级区域分别提出；其他三项，即建筑系数、绿地率、行政办公及生活服务设施用地比例，采取通则性标准。用地指标根据行业小类分产业规模、全市分三级区域分别提出单位用地指标进行控制。

行业分类上，工业行业分至小类，参照《国民经济行业分类》(GB/T4754-2002)；高新技术产业依据国家统计局《高技术产业统计分类目录》(国统字〔2002〕33 号)进行分类。

2.4 新加坡工业用地控制标准

国外工业用地大都实行市场机制下的自由选择，目前暂无同类的工业用地控制标准。不过，国外关于工业用地的“市场筛子机制”管理值得借鉴。下文以新加坡为例，介绍面向市场的工业管理机制，主要包括以下几方面：

(1) **灵活、多样的用地出让方式：**包括 30 年或以上的长期出让、20 年或以下的短期出让、1-3 年的临时出让、多个租期供选择的弹性出租，以及 30-60 年的卖地方式。工业用地出让方式较为多样，市场弹性较大。具体见下表 2。

表 2：新加坡工业土地出让管理办法

| 出租、出让或卖地方式 | 年限 |
|--|--------------|
| (1) 长期出让 — OLAS 系统详列地块资料，可即时申请 — 储备表列出下次可供申请的地块的资料，发展商可表示申请意向 | 30 年或以上 |
| (2) 短期出让 — 储备表列出可供投标的地块的资料，发展商可递交投标书 | 20 年或以下 |
| (3) 临时出让 — 储备表列出可供申请的地块的资料 | 1-3 年，可以申请续期 |
| (4) 弹性出让 — 土地储备银行列出可供申请的地块的资料 | 多个租期供申请者决定 |
| (5) 卖地 — 卖地表列出竞投的地块的资料，之前表示有竞投意向的发展商必须参与竞投，确保竞投的价格在最低设定水平 — 储备表列出可供竞投的土地的资料，发展商可表示竞投意向 | 30-60 年 |

资料来源：新加坡裕廊集团网站，<http://www.jtc.gov.sg>。

(2) **制定面向市场的用途分区：**新加坡结合经济发展的新趋势，运用环境影响为本和混合用地模式两种原则，为全市确立土地用途分区系统。用途分区不仅能严格控制每个分区上主要、辅助性或次要的发展用途，同时为指定最大的发展强度和用途比例提供重要依据。

表 3：新加坡与工业有关的用途分区

| 用途分区 | 分区特点 | 用途 |
|--------------------------|---------------------------------|--|
| 商务区 1 (B1) | 加设小于 50 米的滋扰隔离 | 电脑软件发展、配送服务、电脑硬件及电子设备维修、印刷出版及相关产业、(干) 食物包装、仓库 (化学品除外) |
| 商务区 2 (B2) | 加设大于 50 米滋扰隔离, 且设在人类身体健康和安全的范围内 | B1 用途类、石化、生物科技、电器产品制造、汽车维修与服务、家私制造、仓库、电力分站、发电厂、气体装置 |
| 商务区 1-白色 (B1-W) | 混合用地发展模式 | B1 用途类及白色用途类, 包括店铺、餐厅、住宅、协会相关用途 (白色用途最终决定于规划申请和相关发展控制指引) |
| 商务区 2-白色 (B2-W) | 混合用地发展模式 | B2 用途类及白色用途类 (白色用途最终决定于规划申请和相关发展控制指引) |
| 商务园 (Business Park) | 商务园和科学园 | 电子, 进行非污染、高科技、研究与发展、高增值、知识型的产业活动 |
| 商务园-白色 (Business Park-W) | 混合用地发展模式的商务园和科学园 | 商务园用途类及白色用途类, 包括商业、住宅、酒店和其它可相容的用途 (白色用途最终决定于规划申请和相关发展控制指引) |

资料来源：新加坡裕廊集团网站，<http://www.jtc.gov.sg>。

(3) **面向市场的分区规划**：新加坡发展指引图仔细就市区外每个分区指定了容积率（此容积率为上限），并且根据地理位置等因素的不同而有所差异。此外，确定地块的规划功能不会太细，会留出一定的白色地带，给市场选择一定的弹性空间。

2.5 小结

国外关于工业用地的“市场自由筛选机制”值得国内借鉴，通过工业用地的市场化出让来引导工业用地的集约利用和产业转型是深圳工业用地管理最好的选择。但在国内为产业用地“招、拍、挂”设定诸多限制条件的定向市场模式中，制定工业项目建设用地控制标准就成为重要的变通途径。

比较国内工业用地控制标准，该类控制标准指标体系大都限制在投资强度、容积率等前置审查指标，控制标准定位亦是产业引入阶段的前置管理，对工业用地后期经营监管、评价的控制标准，以及对工业用地出让的后续监管、评价阶段缺失。

此外，国内工业用地控制标准采取的行业分类，大类、中类、小类基本都是参考《国民经济行业分类》(GB/T4754-2002)，不能全面反映各市产业升级与转型发展的实际需求。

3、完善深圳工业用地控制标准的思路与对策

3.1 工作目标、思路与创新

结合深圳产业发展战略方向以及发展现状，新一轮标准³制定的工作目标包括以下三方面：（1）落实“十二五”规划从“深圳速度”向“深圳质量”的跨越要求，加快深圳市产业结构调整，推进城市成功转型；（2）优先发展深圳市战略性新兴产业和总部经济，推动产业结构优化升级，推动产业向价值链高端延伸，提高土地产出水平，促进产业节能减排；（3）优先保障国家重点项目及符合深圳市产业升级和转型要求、科技含量高、绿色环保、民生等项目的用地需求。

比较国内其他经济发达地区的工业用地控制标准和深圳市已颁布的两轮控制标准，新一轮标准修订的思路是：（1）及时反映时下深圳战略方向的调整，**突出“深圳速度”向“深圳质量”的跨越要求**；（2）突出反映深圳市不断增长的发展需求与日益紧缺的土地资源供给的矛盾，**突出深圳产业转型升级特点**。

此外，新一轮标准还提出以下三大创新点：

（1）完善**细化行业分类创新**。结合深圳市战略性新兴产业发展需求，在既有国民经济行业分类的基础上增加“生物、新能源、新材料、互联网”等四大战略性新兴产业分类；结合产业链环节管理，增加“制造业研发总部经济”分类（2.5产业）。

（2）完善**控制指标体系创新**。结合深圳工业用地控制标准检讨，增加更能反映深圳产业发展和成长水平、促进土地节约集约利用的地均纳税额、成长率和土地出让年限等控制指标。

（3）变“**前期审查**”为“**前期+后期**”审查。过去的控制标准思路均是对拟上工业项目申报的投资强度、土地产出率、产值能耗和容积率等指标进行资格审查，在项目没建成与没投产之前，这些申报指标都没法审查，特别是在目前项目后期监管阶段缺位的情况下。如此导致既往控制标准的控制、审查效力大为降低。《2011深圳标准》在此基础上，变“前期审查”为“前期+后期”审查，该“后期审查”是指对拟上工业项目近年来经营情况的审查，如“纳税额、成长率”等控制指标的审查，并且与后期的土地出让年限控制标准相结合。如果是新上项目，除非符合深圳市战略性新兴产业相关要求，否则将无法通过此资格审查，将不能申请到用地。通过对项目近年来经营情况的审查，能杜绝既往通过不断抬高申报指标的做法，切实达到前期严格项目审查的目标。

³新一轮标准指《深圳市工业项目建设用地控制标准（2011-2012）》，简称《2011深圳标准》。

3.2 行业分类的细化

《2011 深圳标准》行业分类在《09 深圳标准》148 个中类行业（2008 年《上海用地指南》168 个，国民经济行业分类（GB/T4754-2002）174 个）的基础上，结合深圳战略性新兴产业发展规划，增加“生物、新能源、新材料、互联网”等四大类战略性新兴产业分类；结合产业链环节管理，增加“制造业研发总部经济”分类。具体的新增行业大类及中类细分目录见下表 4。

表 4：《2011 深圳标准》新增行业分类大类、中类及代码

| 大类 | 中类 | 大类 | 中类 | |
|--------|-------------|----------------|---------------|----------------|
| X1 生物 | X11 生物医疗产业 | X4 新材料 | X41 电子信息材料制造 | |
| | X12 生物医药产业 | | X42 新能源材料制造 | |
| | X13 生物农业产业 | | X43 生物材料制造 | |
| | X14 生物环保产业 | | X44 无机非金属材料制造 | |
| | X15 生物制造产业 | | X45 有色金属材料制造 | |
| X2 新能源 | X21 太阳能产业 | | X46 改性高分子材料制造 | |
| | X22 核能产业 | | X47 新兴材料制造 | |
| | X23 风能产业 | | X5 制造业研发总部经济 | X51 战略新兴产业研发总部 |
| | X24 生物质能产业 | | | X52 高新技术产业研发总部 |
| | X25 储能产业 | | | X53 先进制造业研发总部 |
| | X26 新能源汽车产业 | X54 传统优势产业研发总部 | | |
| X3 互联网 | X31 电子商务 | | | |
| | X32 物联网 | | | |
| | X33 互联网应用服务 | | | |
| | X34 互联网基础服务 | | | |
| | X35 软件研发与制造 | | | |

3.3 控制指标体系的调整

《2011 深圳标准》在工业用地控制标准检讨的基础上，增加更能反映深圳产业发展和成长水平、真实反映企业对地方经济的贡献程度、促进土地节约集约利用的控制指标。摒弃《06 深圳标准》和《09 深圳标准》中的建筑系数、行政办公及生活服务设施用地面积所占比重、绿地率等三项通则性控制指标，新增地均纳税额、成长率和土地出让年限三项控制指标。形成由投资强度、土地产出率、产值能耗、容积率、地均纳税额、成长率和土地出让年限等七项指标构成的新一轮控制指标体系。具体见下表 5。

表 5：06、09、2011 深圳标准控制指标汇总

| 标准 | 07 深圳标准 | 09 深圳标准 | 2011 深圳标准 |
|------|---------------------|---------------------|-----------|
| 控制指标 | 固定资产投资强度 | 固定资产投资强度 | 固定资产投资强度 |
| | 土地产出率 | 土地产出率 | 土地产出率 |
| | 容积率 | 容积率 | 产值能耗 |
| | 建筑系数 | 建筑系数 | 容积率 |
| | 行政办公及生活服务设施用地面积所占比重 | 行政办公及生活服务设施用地面积所占比重 | 地均纳税额 |
| | | 产值能耗 | 成长率 |
| | | 绿地率 | 土地出让年限 |

下文将详细介绍新一轮标准的第三个创新点：变“前期审查”为“前期+后期”审查，核心内容是新增的地均纳税额、成长率和土地出让年限三项控制指标的控制内容。

4、主要指标和控制标准的确定

《2011 深圳标准》的地均纳税额和成长率为新增控制指标，此两项指标采取互补的方式进行控制。即战略性新兴产业项目或发展迅速的中小型工业项目的地均纳税额控制指标稍低，但成长率控制指标较高；稳步发展的大型工业项目则反之。

4.1 行业大类地均纳税额控制标准

地均纳税额指项目用地范围内单位土地面积上企业纳税额。企业纳税额按企业近三年纳税额的平均值计算。

4.1.1 二类地区⁴行业大类地均纳税额数值的计算和选取

根据深圳市 2008-2010 年大类行业近三年地税、国税统计数值，计算得出近三年的现状均值，以及年均高值和年均低值。

在现状均值的基础上，结合深圳市产业导向目录，鼓励战略性新兴产业发展，取行业年均低值；促进高新技术类、先进制造行业发展，取行业现状均值；提高传统优势产业及其他行业用地节约集约程度，取行业年均高值。分别按 300、600、900、1200、2000、5000 万元/公顷等六个档次取整后，得到二类地区行业大类地均纳税额指标。

⁴ 注：“二类地区”与下文提及的“一类地区”相对。“一类地区”与“二类地区”的划分标准同上文 1.1。

4.1.2 一类地区行业大类地均纳税额数值的计算和选取

参考《09 深圳标准》一类地区和二类地区的调整系数 20%，在相应已调整二类地区的数值上调高 20%。

4.2 行业大类成长率控制标准

成长率指企业近三年净利润额的平均增长水平。

4.2.1 二类地区行业大类成长率数值的计算和选取

根据深圳市 2007-2009 年大类行业近三年净利润额增长水平，统计得出现状均值。

根据深圳市现状 2010 年 GDP 9511 亿元，2015 年 GDP 1.5 万亿元的目标，需要年均增长率达 9.55%。而 06-08 年全市制造业的平均增长水平，增长率亦是 10%。

据此，二类地区行业中类成长率数值以 10% 增长率为起点，设置 15%，20%，25%，30%，35%，40% 七个档次，根据现状均值作相应调整，得二类地区行业大类成长率数值。

4.2.2 一类地区行业大类成长率数值的计算和选取

在二类地区行业大类成长率数值的基础上相应增加 5%。

4.3 土地出让年限控制标准

《2011 深圳标准》的土地出让年限遵循“弹性确定土地出让期限，促进土地循环利用”的原则。工业项目采用“长期与短期结合，出租与出让并存”的土地弹性供应模式。

借鉴新加坡弹性供应土地的模式，包括临时租用（多个租期供申请者选择）、长期出让（30 年或以上，上限为 60 年）、短期出让（20 年或以下）等多种方式。结合深圳市工业项目出让的现状，《2011 深圳标准》的土地出让年限采取土地租赁、短期出让 20 年和长期出让 20 年以上等三个模式，并针对此三种模式分别设置进入条件。具体的标准比较见下表 6。

表 6：土地出让年限控制标准比较表

| 类型 | 年限 | 条件 | 新加坡标准 |
|------|---------------------------|---|------------|
| 弹性出租 | 土地租赁，多个租期供选择，租赁最高年限为 10 年 | (1) 申请工业项目满足《深圳市产业结构调整优化和产业导向目录》中的优先类、鼓励类产业引进要求，方可申请。 (2) 申请用地企业满足本标准“投资强度和容积率”控制要求的，方可申请租赁土地。 (3) 租期根据申请企业近三年发展情况确定，可视企业后续经营发展进行续期。到期后对地上附着物按照原建造价适当折旧补偿后收回。 | 多个租期供申请者决定 |

| 类型 | 年限 | 条件 | 新加坡标准 |
|----------|---------------|--|------------------------------|
| 短期 出让 | 出让年限为 20 年或以下 | <p>(1) 申请工业项目满足《深圳市产业结构调整优化和产业导向目录》中的优先类、鼓励类产业引进要求，方可申请。</p> <p>(2) 申请用地企业近三年发展满足本标准对应行业中类产值能耗控制要求，且至少达到本标准对应行业“投资强度、土地产出率、地均纳税额、增长率”等四项控制标准中三项控制标准的，方可申请 20 年或少于 20 年的土地出让。</p> <p>(3) 申请土地的工业项目符合深圳市战略性新兴产业规划，属于《深圳市工业项目建设用地控制标准》(2011-2012) 以“X”开头的行业中类，可视情况申请 20 年或少于 20 年的土地出让。</p> | 20 年或以下 |
| 长期 出让 | 出让年限为 20 年以上 | <p>(1) 申请工业项目满足《深圳市产业结构调整优化和产业导向目录》中的优先类、鼓励类产业引进要求，方可申请。</p> <p>(2) 申请用地企业近三年发展满足本标准对应行业中类产值能耗控制要求，且均达到本标准对应行业“投资强度、土地产出率、地均纳税额、增长率”等四项控制标准值 120% 以上的，方可申请 20 年以上的土地出让。</p> | 30 年或以上； 卖地期限为 30-60 年 |

注：(1) 上述条件中的“(1) 申请工业项目满足《深圳市产业结构调整优化和产业导向目录》中的优先类、鼓励类产业引进要求，方可申请”为深圳市土地租赁和土地出让的必须条件。

(2) 上述条件中的“本标准”指《深圳市工业项目建设用地控制标准》(2011-2012)。

(3) 出让年限为 20 年以上的上限参考《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定的土地使用权出让最高年限。

5、完善工业用地管理及控制标准的进一步思考与建议

5.1 完善工业用地管理

5.1.1 建立多部门联席会议机制

建立职能部门联席会议制度，加强发改、产业、规划国土、环保、工商、税务等部门的沟通，从工业用地出让环节角度研究完善产业准入门槛、项目前置评估、工业用地出让、土地供应规模、评价考核监管等方面的政策、标准，明确工业项目前期评估、中期审查、后期监管等核心工作和责任分工。

建立全市统一的工业项目计划和协调机制。加大发改、产业、规划国土等部门，以及区政府之间的协调力度，针对每年计划安排的重大工业项目和招商引资落户深圳市的重大工业项目建立计划协调机制，使各部门形成合力，避免项目多头管理。做到重大工业项目计划与近期建设规划年度实施计划高度衔接统一，不符合规划计划的项目，不予安排用地。

建立土地未批先供、未报即用的约束机制。对于个别未纳入计划、未进行农转用报批而又急需供地的重大项目，建议市政府建立紧急重大项目用地会审制度，由规划国土、发改、环保、产业、交通、城管、监察等部门参加，审议项目先行供地的必要性和可行性。

严格控制未批先供的数量，未经审议通过的项目不能先供地。对确需先供地的重大项目，建议在土地出让合同中约定在当年度内不改变用地现状，应纳入下年度计划完成农转用报批后才能开工建设；对提前开工建设的，需按违法用地进行查处后再按程序补办农转用手续。

5.1.2 制定差异化的行业供地规模计划

分行业检讨深圳市已出让用地实际利用情况，对供应过剩、闲置较多用地的行业应当收紧供应规模，对新兴战略产业未来成长性和空间需求进行预测，保证有限土地资源为最需要发展的产业所用。

土地供应计划向战略性新兴产业倾斜。深圳市生物、新能源、互联网三大战略性新兴产业现状工业增加值为 1500 亿，“十二五”期间将新增 5000 亿，达到 6500 亿，其中生物医药、新能源新材料以工业生产为主，假设这两大新兴产业将增加 3333 亿元增加值，参考《2011 工业标准》，将至少需要 16 平方公里工业用地。而至 2020 年规划未建工业用地仅 20 平方公里，迫切需要土地供应计划的倾斜。

5.1.3 建立健全考核评价和监管机制

产业部门研究建立工业用地节约集约利用的考核评价体系，建立占地企业详细档案，对占地企业定期进行考核。在工业用地后续评价监管基础上，发改、产业、环保、税务等部门应对高能耗、高污染、占地低效利用的工业项目、工业用地进行列表造册，探索建立有利于要素再分配的工业用地退出与流转机制。

5.2 完善工业用地标准

5.2.1 完善标准体系，研究供应规模控制

结合工业用地出让环节、相关部门具体工作需求，理顺、完善与工业项目、工业用地相关的标准，明确每个标准的指导范围与作用，避免内容交叉、矛盾。

如《深圳市产业结构调整优化和产业导向目录》作为发改部门的产业准入标准；《2011 工业标准》作为产业部门的项目前期评估标准、后期评价标准；规划国土部门在《深圳市城市规划标准与准则》、密度分区等成果基础上，参考《广东省工业和公共管理公共服务用地指南》、《广州市产业用地指南（2009）》的思路，进一步研究工业项目用地规模核算标准，

针对企业量身计算用地规模及开发强度等指标。

5.2.2 严格项目审查，弹性土地出让

在项目准入评估与前置审查阶段，应严格审查拟上工业项目近年来的土地产出水平、地均纳税额、成长率等能真实反映的控制性指标。尽量达到发改部门、产业部门、工商部门、税务部门和各区政府联合审查的目标，保证有限土地资源为最需要发展的产业所用。

根据标准制定的土地弹性出让标准，严格审查 20 年以上土地出让的拟上工业项目，确实保证土地的弹性供给，促进土地循环利用，提高土地节约集约化水平。

5.2.3 打破空间界限，提高控制指标

结合特区一体化的工作需求，在新的工业用地控制标准中将逐步取消一、二类地区的空间划分，全市采取统一标准，实现原特区外工业用地集约高效利用。结合日益紧缺的土地资源供给，面对不断增长的发展需求，特别是新兴战略性新兴产业发展和产业转型升级的要求，为了更大程度将土地出让给有实力的优秀企业，应进一步提高工业项目建设用地控制标准。

参考文献:

- 1、田伯平，新加坡开发裕廊工业园的经验与借鉴，工业区开发管理通报周刊，2002 年第 3 期。
- 2、柳岸林，新加坡土地利用及其发展政策，国土资源，2006
- 3、杨琳，土地利用弹性规划研究，同济大学经济与管理学院博士论文，2008
- 4、陈立定. 新加坡工业用地政策对我国工业用地年租制的启示. 浙江树人大学学报, 2007, 7 (4)
- 5、蒋金红，规划工业用地管理 提高集约用地水平，浙江国土资源，2005 年第 5 期
- 6、李伟芳、吴迅锋、杨晓平，宁波市工业用地节约和集约利用问题研究，中国土地科学，2008，22 (5)
- 7、班茂盛、方创琳、宋吉涛，国内外开发区土地集约利用的途径及其启示，世界地理研究，2007，16 (3)
- 8、Yam Kum Chun, See-Toh (1993), "Planning and Design of Industrial Estates for Regional Development in Singapore", Planning and Design of Industrial Estates for Regional Development in Asia, published by United Nations Centre for Regional Development and Industrial Estate

Authority of Thailand.

作者：

缪春胜，男，1984 年 1 月，硕士，深圳市规划国土发展研究中心，城市规划师，中国城市规划学会会员。

邹兵，男，1967 年 4 月，博士，深圳市规划国土发展研究中心，总工程师，教授级高级规划师，中国城市规划学会会员。

李江，男，1968 年 12 月，博士，深圳市规划国土发展研究中心，发展研究所所长，教授级高级规划师，中国城市规划学会会员。