

本期专报：曹路宝书记、吴庆文代市长、潘国强秘书长

领导参阅

第 1 期
(总第 29 期)

(增 刊)

苏州太湖书院 主办
苏州太湖智库

2022 年 1 月 5 日

探索超大型城市空间治理

——深圳加快推进“新土改”政策值得借鉴

在工业化、城市化加快推进中，普遍面临的一个突出矛盾是，有限的土地资源、发展空间与产业升级、城市扩张的尖锐矛盾，大城市这方面的问题更为突出。近几年来苏州同样面临这一难题，苏州既是一座古城，又是现代化的工业大市，在现代化进程中，苏州要提升经济能级、城市能级，加快建设国际化现代化大都市，构筑面向未来的城市新中心，如何通过城市的有机更新，以改革的思路举措，走出一条生产、生活、生态相协调的特大城市发展之路，深圳做法值得借鉴。

近年来，深圳以推进中国特色社会主义先行示范区综合改革试点为契机，坚持系统性重塑、整体性重构，聚焦城市空间治理重点领域重要环节，谋划实施“立柱架梁”的战略战役性改革，构建以国土空间规划为总牵引、以项目实施为核心、以信息化为总保障的规划和自然资源管理制度体系，最大限度激发改革综合效能，目前涉及规划和自然资源领域的全部 16 项综合改革试点任务中，首批 7 个事项已全部取得重大突破，基本农田以外农转用审批委托深圳市批准、推进二三产业混合用地、建设用地地上地表和地下分层设权、重要生态空间自然资源确权登记 4 项改革已落地见效，开展用地用林用海审批机制改革、赋予深圳占用林地省级审核权、地质灾害防治单位甲乙级资质审批权限、土地二级市场预告登记转让制度、探索用地用林指标总量管控模式 5 项改革已形成制度成果，盘活利用存量工业用地等 7 项改革正蹄疾步稳推进，目前正谋划推出第二批重大改革项目清单，为深圳高质量可持续发展提供坚实国土空间支撑。

一、部市携手形成强大改革合力

把准改革“方向盘”，首先要解决好“朝哪改”的问题。深圳坚持学深悟透习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是习近平生态文明思想和习近平总书记关于城市工作的重要论述精神，站位“双区”驱动和“双区”叠加大局，找准综合改革坐标定位，把“国土空间提质增效”作为根本目标，以空间供给侧结构性改革为主线，优化要素配置方式、创新空间利用模式，科学

框定总量、精准利用增量、盘活做优存量、有序畅通流量，不断提升城市空间治理能力和水平。

聚焦改革“老大难”，还要解决好“改什么”的问题。深圳系统梳理空间治理的主要问题，找准核心症结，形成“现状图”，从全生命周期的角度出发，按照减层级、并链条、同时序的思路，在全国率先推动“多调合一、多规合一、多审合一、多证合一”，将空间治理体系重构为涵盖调查、登记、规划、保护、利用、审批、监管 7 大环节的管理闭环，并将信息化贯穿始终，形成综改系统“重构图”，为完善国家自然资源管理体制提供“深圳方案”。

织密改革“责任网”，解决好“谁来改”的问题同样重要。深圳以思想破冰引领改革突围、攻克发展堡垒，通过建立“资源共享、实时沟通”的联动机制，积极争取国家发改委和自然资源部等上级部门大力支持。2021年初，自然资源部“一揽子”批复深圳综合改革试点方案，自然资源部咨询中心与深圳规划和自然资源局签订战略合作协议，形成部市携手改革的新局面。同时，该局建立“统筹有力、板块联动、全员参与”的实施机制，充分发挥“百名干部破百题”引领效应，加强改革力量统筹、进度统筹、质量统筹，保障改革事项加快落地，建立“一图一单一榜”的督促机制，用一张“作战图”细化目标、任务、时点，用一张清单将攻坚任务责任到人，用一张“英雄榜”鼓舞干劲，形成了奋勇争先推进改革的强大合力。

二、立柱架梁、以点带面形成整体态势

抓住改革“牛鼻子”，解决好“怎么改”的核心问题，深圳精准识别出一批含金量高、引领性强、具有梁柱作用的改革事项，铆足干劲，以点带面推动改革整体成势：在全国率先推进用地用林用海“三合一”审批改革，突破多项法律规定，实施整体流程再造，审批时限将大幅缩减一半以上；在全国率先推进规划期用地用林指标总量管控模式改革，让指标跟着项目走，实现从“定量分配”到“按需供应”的根本转变；在全国副省级城市中率先承接基本农田以外农转用审批权，审批效率预计提高70%以上；在全国率先推动城市更新立法，创设“个别征收+行政诉讼”模式破解搬迁难题，探索了存量用地二次开发的有益经验；在全国率先推进二三产业混合用地改革，精准对接新业态、新需求，打破单一宗地单一功能、单独出让的局限，实施更加精准灵活的空间利用，打造产城融合新标杆。

三、率先探索二三产业混合用地新模式

“双区”驱动和“双区”叠加的背景下，高质量发展对深圳的意义更加突显，也迫切需要空间资源供给侧创造型、引领型、结构型的改革举措，完善要素市场化配置体制机制，建立丰富灵活、配套多元的产业空间保障模式。深圳在总结以往二三产混合利用工作经验的基础上，以腾讯“未来科技城”等项目为试点，建立混合利用的政策规则，形成“案例+规则”的改革“组合拳”。这也是深圳建设世界科技地标项目的重要行动，对打造拥有核心

关键技术的“互联网+”产业集群，引领深圳成为国际创新科技城市具有重要意义。

目前，自然资源部已审查同意深圳关于《推进二三产业混合用地改革实施方案》。深圳市规划和自然资源局正在全市范围内选取其他合适地块，作为新的试点案例深入推进。预计在2021年10月底，龙岗宝龙科技城一宗11公顷的二三产业混合用地项目，将完成规划调整和土地供应，成为综合配置产业、商业、宿舍、酒店及相关公共服务设施的产城融合新范例，保障优质成长型实体企业转型升级的国土空间需求，促进产业集聚发展，保障深圳高端装备制造业的产业链完整性和竞争力。

备受全球关注的腾讯“未来科技城”项目位于大铲湾岛，在全国率先试点二三产业混合用地改革，于2021年6月正式动工，打造世界一流的互联网云全球研发基地等“六基地一平台”，再造一个“新腾讯”。大铲湾岛A002-0076宗地项目最大的亮点：在实现单一宗地混合利用的基础上，于全国率先探索片区尺度下二三产业的综合开发和混合利用。这项探索，适应了“2.5产业”的用地需求，集新型产业用地+公共管理与服务设施用地+交通设施用地（M0+GIC+S）于一体，融合研发、创意、设计等多种创新型产业功能，通过重点产业项目遴选后采用“带产业项目”挂牌出让。

腾讯“未来科技城”项目7年后竣工投入运营时，预计可容纳7.5万名中高端科技人才，年产出效率 ≥ 60000 万元/公顷，年

纳税强度 ≥ 1500 万元/公顷。这片用地面积 81 公顷、总建筑面积 200 万平方米的宗地上，将分布科技产业、会议中心和酒店等商业，还将均衡配置科技展览馆、学校、宿舍、体育中心、社康中心、轨道和公交站等公共服务设施，使研发生产功能与城市生活服务功能协同发展，更好满足产城融合发展需求，提升片区土地利用综合效益。

四、率先探索存量建设用地开发建设的市场化机制

住房问题关系民生福祉。深圳市委市政府作出了关于深化住房制度改革加快建立多主体供给多渠道保障租购并举的住房供应与保障体系的决策部署，进一步深化空间供给侧结构性改革，建立住房和土地联动机制，优化调整用地结构布局，加大居住用地供给，着力解决好大城市住房突出问题，持续改善人居环境品质。持续深化土地市场化机制建设，创新保障性住房供应机制，确定了 11 种住房用地供应渠道，最大程度激发市场动能。

2021 年 7 月，结合深圳综合改革试点首批清单中关于“率先探索存量建设用地开发建设的市场化机制”的任务，根据《深圳市国土空间总体规划（2020-2035 年）》（草案）提出的“增总量、优布局、调结构、提品质”住房发展策略，建立居住用地供应的长效机制，保障房地产市场长期平稳健康发展，深圳市规划和自然资源局起草了《关于进一步加大居住用地供应的若干措施》（征求意见稿），从强化规划引导、完善供应体系、加强组织保障等多方面综合施策，进一步增加居住用地供给力度。新政中，“产

城融合”“商改住”“已批未建用地提高开发强度”等诸多内容，作为先行示范区综合改革试点中城市空间治理的要点，属于首次推出，在全国具有示范引领作用。这也是深圳坚持政府引导与市场参与相结合、新增供应与存量盘活相结合，大力推进居住用地整备，实施“大规模建房”行动，加快构建多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房供应与保障体系的又一重要举措。

新出台的《若干措施》，以“定目标—优结构—控风貌—提强度—增配套”为主线强化规划引导，以“保新增—扩租赁—促整备—调更新—增居改—盘用房”为主线完善供应体系，具体从12个方面进行了规定：

在强化规划引导方面，从宏观到微观，从开发强度、城市风貌、混合利用及完善配套等5方面进行了系统规定。一是明确居住空间保障目标，提高居住和公共设施用地规模和比例，要求至2035年全市常住人口人均住房面积达到40平方米以上，年度居住用地供应量原则上不低于建设用地供应量的30%；二是优化居住用地结构布局，提高都市核心区及各综合服务中心区居住用地比例，加快促进产城融合；三是打造宜居适度居住空间，合理确定住宅建筑高度与用地性质；四是提高部分区域居住用地开发强度，鼓励轨道站点周边实施以居住为主的综合开发；五是统筹公共设施规划建设，尤其是严格落实学位建设联合审查制度，明确各类项目学位配套措施。

在完善供应体系方面，坚持新增供应与存量盘活相结合，提

出了 7 方面的具体规定。一是加大新增用地保障力度，建立整备先行、滚动推进的居住用地供给机制，要求“十四五”期间整备居住潜力用地不少于 10 平方公里，2021-2023 年内整备的居住潜力用地不少于 7 平方公里；二是扩大租赁住房用地供给，明确在年度计划中单列租赁住房用地计划，并进一步拓宽租赁住房用地供应渠道；三是促进留用土地开发建设，引导留用土地优先安排居住用途；四是调整城市更新结构，合理引导城市更新项目中的规划商业类建筑调整为住宅；五是优化城中村改造政策，进一步加大改造力度；六是进一步完善旧住宅区拆除改造政策，加大旧住宅区拆除改造力度；七是进一步释放企事业单位自有住房等存量用房潜力。

责任编辑：李长青 联系电话：18106219189 65519639（传真）

地址：苏州市吴中区胥口镇灵山路 609 号

共印：30 份