

基于闲置储备土地利用的土地1.5级开发策略研究

——以西安市为例

张良成 田博文

西安城市发展研究院有限公司

摘要：文章通过分析西安市土地开发现状及闲置储备土地问题，梳理土地1.5级开发的定义，研究其发生机制和内在原理。以已开展的东莞土地1.5级开发项目为典型案例参考，分析其背景、主要内容和具体特征，总结土地1.5级开发的实践经验，为闲置储备土地的开发利用模式提供新思路。在充分厘清西安土地开发现状的基础上，探究其必要性和可行性，最终提出对西安市土地1.5级开发模式的具体建议。

关键词：闲置储备土地；土地1.5级开发；土地租赁；临时开发

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.12.033

一、西安市土地开发现状及闲置储备土地问题

（一）西安市土地开发现状特征

从开发现状来看，西安市最新的发展规划为土地节约集约利用提出了新要求，主要表现为土地供应总量逐渐下降，土地单位产值逐渐提高。根据《西安国家中心城市实施方案》要求，第一阶段西安全市城镇建设用地规模控制在960平方公里以内（含西咸新区），城市综合竞争力有效提升，产业规模和经济实力明显提高。《西安市2021年度建设用地供应计划》显示，2021年度西安市拟供应建设用地总规模3.979万亩，其中，经营性用地规模2.2987万亩。传统主城区供地规模都在1000亩以下，土地供应趋紧。其中开发区供地面积占总量约41.9%，成为西安扩容的重要载体。

从地价水平来看，西安市目前高于全国平均水平，并且差距呈扩大趋势。数据显示，2016-2021年西安市地价指数呈稳步上升趋势，并于2018年首次超过全国地价指数平均水平。西安地价指数保持平稳较快增长，其历年增长率均超全国平均水平。

从土地成交量来看，2021年西安市土地招拍挂市场成交各类建设用地416宗，26802.45亩，较上年缩量22.83%。虽然经历了从一季度高热登顶到二季度以来的回撤整固，但在全国土地市场下行大趋势下，西安土地市场2021年整体运行态势稳健，招拍挂仍具热度，成交量能充沛。

（二）西安市闲置储备土地问题剖析

1. 土地低价出售促使土地价值流

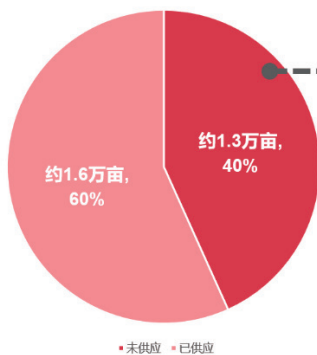
根据中指研究院公布2021年全国土地出让金TOP50城市排行榜，上海以3323亿位列榜单第一，杭州（3084亿）、广州（2524亿）随之其后。2021年西安土地出让金收入较2020年小幅增长5.94%，以1120.99亿元的土地出让金收入，位列全国第12位，同时也是连续两年跨越千亿门槛。

但对比亩均出让价，西安在全国土地出让金前20的城市中仅排名倒数第四，亩均出让价为418万元。横向对比，相较于周边省会城市及直辖市亩均出让价，武汉625万元/亩、郑州市533万元/亩、成都市746万元/亩、重庆市560万元/亩，均高于西安市。西安市地价较低，对西安市土地出让收入产生了一定影响，导致土地价值流失，未能较好支撑西安市高质量发展。

2. 未出让储备地基数较大

据笔者了解，自西安市土地储备交易中心成立以来，全市在施城六区市区联合储备土地共计约3万亩，其中已供应约1.7万亩，未供应约1.3万亩，未供应储备土地约占总储备土地总量的40%。未供应储备土地中：商业、住宅用地最多，约为4500亩，其次为工业用地，约为1900亩。经营性用地占未出让储备土地总量的50%以上。由此可见，西安市存在大量未供应储备土地，亟须通过有效手段盘活利用。

全市在施市区联合储备土地供应情况



全市未供应储备土地情况

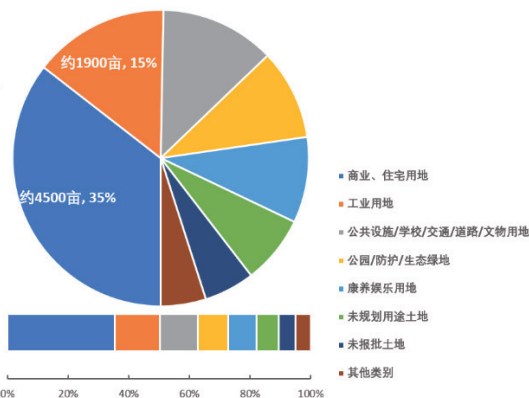


图1 西安市土地储备情况图

经分析导致存在大量未出让储备地的主要原因有以下几点：1. 文勘问题，部分储备土地涉及文勘工作较为复杂，导致土地出让不及时。2. 企业问题，部分储备土地上现状企业搬迁进展较慢，导致地上建筑物压覆周期较长，影响土地出让。3. 规划问题，部分储备土地涉及规划过期、规划调整导致压占各类控制线等情况，导致土地无法出让。4. 面积问题，某些单宗工业用地面积小于20亩，不符合目前供地政策，导致土地无法出让。多重因素共同影响下，全市未出让储备地基数愈变越大，且这些问题由于其特性将长期存在，致使西安市土地资源一定程度上未充分利用。

3. 闲置储备土地不利于中心城区高质量发展目前分区域来看，全市未出让土地中，灞桥区面积占比最大，总面积约3440亩，占比约28%，未央区未出让土地总面积约2200亩，占比约18%，排名第二；雁塔区未出让土地面积约2000亩，占比约16%，排名第四。中心城区目前存在大体量的未出让储备土地，这一现象影响了片区活力提升与经济建设，不利于城市高质量发展。

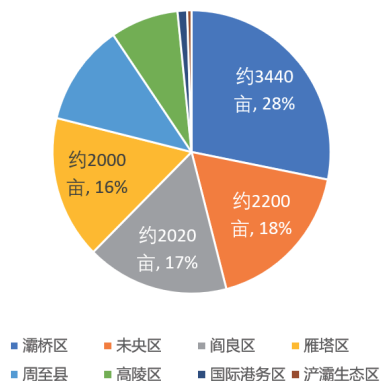


图 2 西安市未出让储备土地分布图

二、土地1.5级开发的定义、实践经验及思考

（一）土地1.5级开发的定义

我国的土地开发模式长期以一级开发和二级开发为主，前者为政府主导的征地、农转用、拆迁和市政道路等基建行为，后者则是指土地使用者对土地直接进行开发建设的行为。但随着我国城镇发展步入新常态，一味扩大增量的开发模式暴露出诸多问题，土地可持续、土地集约利用及土地弹性利用规划等理论的涌出，意味着传统的土地开发模式已不适用于当前。2007年，“灰色用地”被首次提出。新一轮苏州工业园区分区规划修编时，为了促进园区集约发展，协调园区近远期开发建设之间的矛盾，增强规划的可实施性，规划了9块灰色用地。通过规划控制工业用地的性质转化以达到持续性的土地利用，并对新的工业用地开发建议土地出让年限控制在10-15年^[1]。随后，“灰色用地”的概念被广义化，当土地性质不能适应城市发展所需时，便可将用地转换为社会发展所需土地性质，再有实际需求的情况下可进行“退二优二、“退三优三”等转换^[2]。

在此基础上，各地开始寻求新的土地开发政策以适应市场需求。土地1.5级开发的概念首次亮相于《深圳市前海深港现代服务业合作区土地管理改革创新要点

（2013-2015年）》，提出要充分发挥前海体制机制优势，探索具有前海特色的土地管理模式，建设现代化国际化先进城区。前海独创的梯级土地开发模式共为五级，土地1.5级作为第三级，指的是“根据基础设施建设情况和土地开发时序，通过租赁或短期土地使用，采用建设可移动、可生长的建筑和设施，开展品牌及影响力活动，在建设过程中展现前海未来形象，挖掘土地价值，形成滚动开发。”

东莞市是国内第一个发布土地1.5级开发政府文件的城市。2018年，东莞市印发了《东莞市土地1.5级开发操作指引》，其中将土地1.5级开发定义为：“为盘活政府预控的储备土地，加快战略地区的土地预热，解决远景规划与近期开发诉求的矛盾，政府将基础设施完备、土地出让较慢、潜在价值较高的地块，短期租赁给承租人进行过渡性开发利用，待片区预热、地价提升后，政府按约定收回土地，并按远景规划实施。”

综上，土地1.5级开发是介于一级开发与二级开发之间，可以在未取得土地指标的情况下通过租赁的方式进行短期土地使用，待地块预热、地价提升后又由政府收回按远景规划实施，是城市土地临时开发的一种模式。其目的在于加快城市开发进程，快速形成产业集聚、吸引人气，达到地块迅速预热的效果，进而实现区域功能聚集以及土地资源综合效益的最大化。

（二）土地1.5级开发的实践经验

1. 东莞土地1.5级开发的制度构建

作为制造业重镇，东莞的产业转型升级一直面临着空间资源紧缺的巨大挑战。面积2465平方公里的东莞，土地开发强度已超过45%，远超国际公认的30%的临界点。过去东莞依靠要素驱动和增量空间拉动经济发展的传统模式已难以为继。同时，东莞经济发展效益上仍存在不小的提升空间。

2018年7月东莞市城乡规划局办公室印发的《东莞市土地1.5级开发操作指引》（下文简称“《操作指引》”）是国内首个正式出台的“1.5级”土地开发指导文件，将整个开发流程进行了制度规范，并进行了标准化界定。东莞市近几年又相继颁布了诸多政策，旨在将“1.5级”土地开发指引的适用范围逐步推广到符合条件的市、镇街（园区）储备土地和短期内不具备开发建设条件的TOD范围土地，并鼓励市属国有企业或大型龙头企业结合产业转型升级与城市升级需求，以租赁方式进行过渡性开发利用，充分发挥土地1.5级开发的优势。

2. 东莞土地1.5级开发的特色解析

明确出台土地1.5级开发政策，规范整个土地开发流程。《操作指引》的颁布是土地集约利用新时期的一个里程碑，对土地1.5级开发进行了标准化界定。明确开发目的和方向，同时在空间维度也明确其范围，规定“1.5级”土地开发适用于几个重点战略发展区域，完整规定了土地开发全流程的各项细节，对各方面进行了具体的指引和制度的约束。

扩大土地1.5级开发的适用范围，积极推广其使用价值。东莞市规定的土地承租时限在深圳模式的基础上有所延长，通过招拍挂的方式，承租主体缴纳土地使用

权租赁费用的形式进行开发，大力支持企业结合产业转型与城市升级需求，以租赁方式进行过渡性开发利用，最大化的发挥土地1.5级开发的價值。

选取潜在价值较高的重点地块，预热升温后形成滚动式开发。在《操作指引》明确“选取基础设施完备、土地出让较慢、潜在价值较高的地块”，对重点地块进行打造，激活土地价值，以新兴产业、特色产业、文创、旅游娱乐等能够快速提高片区经济发展、人气集聚的产业、商业类业态为主，快速预热后形成良好的滚动式开发。

（三）闲置储备土地利用的土地1.5级开发相关思考

1. 普遍采用便捷的模块化建筑

土地1.5级开发的建筑形式普遍采用模块化建筑，实现了建筑的快速安装、可拆卸移动、绿色环保。1.5级开发只建造地上建筑，禁止建设地下建筑，建筑基础采用装配式混凝土基础，拆除后可实现土地快速恢复，减少后续土地二级开发的投资建设成本。采用模块化建筑，不仅实现了较短的建设周期，节约了时间和经济成本，而且践行了低碳环保的绿色建筑理念，有利于绿色城市构建。这对于闲置储备土地的开发来讲，在无法确定未来规划用途和功能的情况下，更便于短时间的使用和后期再开发。

2. 更为灵活高效的过渡性开发

土地1.5级开发的过渡性主要分为两个层面：一是用地权属的过渡，政府将土地转让或租借给开发主体都是具有相对时间限制的，一般为10年左右的区间，到期后将土地权属归还政府。二是城市功能的过渡，其功能导向与该区域长期发展目标存在直接的关联。待片区开发条件成熟时，将拆除1.5级园区，按远景规划出让土地。因此，1.5级开发既能保持长远规划稳定，又能适应近期发展需要。比传统的土地开发模式更具有灵活性，在出让、管理、开发、建设等多个方面都能体现。土地1.5级开发更适用于闲置储备土地，实现有效快速的盘活和利用。

三、西安市土地1.5级开发创新研究

（一）西安市土地1.5级开发的可行性

1. 政策可行性：相关政策给予大力支持

土地1.5级开发的核心是灵活应用国有土地租赁方式，近年来，国家层面鼓励土地开发利用模式创新。《节约集约利用土地规定（2019修正）》明确土地管理和利用应当遵循的原则包括：“坚持改革创新的原则，探索土地管理新机制，创新节约集约用地新模式。”

陕西省也在经济发展中注重土地开发利用模式的创新配套。2020年5月，陕西省政府办公厅印发的《关于推进全省经济技术开发区高质量发展实施意见》提出：“加强土地集约利用。按照‘先存量、后增量’原则，支持经开区积极盘活存量建设用地，加快推进城镇低效用地再开发、再利用。鼓励推行先租后让、租让结合和弹性年期出让。”

西安市在2021年4月21日出台的《西安市土地储备条例》第三章第十七条提到：“储备土地供应前，土地储备机构可以将储备土地单独或者连同地上建筑物、构

筑物，通过出租、临时使用等方式加以利用”。以上政策的支持均为土地1.5级开发提供了可能。

2. 市场可行性：土地市场提供稳固基础

西安市近年来稳健的土地市场为1.5级开发模式试验提供了稳固的基础。同时，针对土地市场西安市严控溢价率，优化增量资源配置空间布局 and 结构，也对土地供应模式创新提出了新的需求。

（二）西安市土地1.5级开发模式建议

1. 探索出台土地1.5级开发指导文件

西安市可参考深圳前海模式中的《深圳市前海深港现代服务业合作区土地管理改革创新要点（2013-2015年）》和东莞模式中的《东莞市土地1.5级开发操作指引》和《东莞市土地储备规划及计划》等政策文件，探索试点出台具有针对性的西安市土地1.5级开发的规范性指导文件。

2. 成立闲置储备土地管理部门或工作小组

可成立专门的闲置储备土地管理部门或工作小组，以保障1.5级开发中政府的主导地位。闲置储备土地管理部门或工作小组的职责应包括：1. 负责统筹协调片区开发工作，进行整体发展规划；2. 负责组织成立政府土地经营公司并进行授权；3. 负责组织土地租赁协议的起草，并监督土地租赁合作协议的签订；4. 在项目开发中保障1.5级项目的有序推进，并进行全流程监管；5. 在租赁期满后，协调收回土地，进行传统意义上的土地二级开发。

3. 明确土地开发商的方式

在闲置储备土地管理部门或工作小组的组织领导下，确定土地开发商，同时明确土地租期、规划用途、建筑形式、租金规模、运营收益分配等具体问题。确定土地开发商的方式可能有三种：1. 由政府土地经营公司作为土地开发商与政府签订土地协议进行1.5级开发；2. 政府将土地出租给政府土地经营公司，公司通过公开招标的方式与其他开发商合作经营；3. 政府直接通过公开招标将土地出租给最终开发商。

四、结语

土地1.5级开发是一种介于一级开发与二级开发之间的有效开发模式。其切入点不同于传统开发模式，可以在土地指标未明确时先通过短期租赁做土地预热。采用建设可移动、可生长的建筑和设施，其建设成本和建设周期远低于土地二级开发。目前，深圳、东莞、长沙、海口等城市已相继展开土地1.5级开发模式探索，可总结出一定的实践经验和教训。现阶段，西安的土地市场运行态势稳健，政府腾挪空间较大，有利于新模式探索和创新。土地1.5级开发作为一种国内最前沿的创新型土地供应模式，可供西安市参考借鉴，进行试验实践，探索适合闲置储备土地利用的土地开发模式，助力西安市奋力谱写新时代追赶超越新篇章。

参考文献

- [1] 陈士丰. 基于灰色用地理论下城市萎缩型边缘区土地弹性利用规划方法研究[D]. 苏州科技大学, 2016.
- [2] 杨忠伟, 殷景文. 城市“灰色用地”规划方法研究[J]. 城市发展研究, 2009, 08: 69-76.