

# 新型城镇化背景下存量工业用地再利用研究

谢建云<sup>1</sup> 李焱平<sup>2</sup>

1. 湖南新星房地产土地评估咨询有限公司; 2. 湖南智信房地产土地资产评估有限公司

**摘要:** 在新型城镇化不断推进背景下, 如何使现有存量工业用地实现高效利用, 将被动开发转化为主动开发, 是政府部门面临的主要问题。政府部门应充分发挥出自身的引导作用, 积极组织各利益主体, 充分调动各方积极性, 利用统筹规划及科学布局等方法, 建设多方共赢的合作机制, 确保存量工业用地重要作用及价值得以发挥。基于此, 本文总结存量工业用地再利用现状, 讨论存量工业用地再利用策略, 结合实际案例分析存量工业用地再利用经验, 以供参考。

**关键词:** 土地利用; 新型城镇化; 存量工业用地; 土地管理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.08.009

**引言:** 现阶段, 我国社会经济发展正面临着新的机遇与挑战。随着城市化进程的不断推进, 我国城市工业用地审批数量逐年增长, 用地规模及用地范围不断上升。但受整体规划及设计因素影响, 管理环节仍存在着许多问题, 盲目扩张及无序扩张的现象时有发生, 这就导致了土地资源受到了严重的浪费。城市用地效率无法得到有效提升, 城市规划布局也受到了严重影响。工业用地在城镇建设用地中占比较高, 但产出投入率低下, 这种现象导致存量工业用地存在着低效利用的问题, 严重阻碍城市健康发展, 且这种问题在多个城市均有所体现。随着新型城市化不断发展, 应提高城镇土地资源利用水平, 充分发挥出存量工业用地价值, 通过创造新契机的方法, 使闲置用地得到盘活, 推动城镇化进程推进。在新型城镇化发展背景下应, 积极探索存量工业用地再利用手段, 明确发展目标, 提高城市发展水平。

## 一、存量工业用地再利用现状

### (一) 新增工业用地开发及占用成本低

在农村用地转化为工业用地征地过程中, 市场及其他利益地位较低, 政府已成为土地一级市场垄断者及唯一需求者。政府具有征收权, 可直接制定土地征收价格及征收规模等。在土地管理法应用过程中, 征地适用范围中的公共利益十分模糊, 这就使政府征收权的得到了进一步的扩大, 工业用地用地面积不断增长, 很多土地资源的浪费现象比较严重, 甚至存在大量闲置空地。对于存量工业用地的再利用成本相对较高, 我国新增工业用地开发成本较低, 这就使得政府更加愿意实施新增工业用地开发, 新增工业用地征收费用及标准较低, 这也在一定程度上阻碍了存量用地的二次利用。为进一步开发建设, 通常政府采取低价征地手段, 但通过有偿土地

机制, 能够增加地方政府的资金来源, 刺激了政府大规模供地的动机。在工业用地出让过程中, 部分地区政府为实现招商引资, 推动当地经济发展, 通过土地资源的优惠政策可以吸引投资企业到本地进行投资, 有利于经济开发, 这也会存在企业圈地行为的产生, 降低工业用地开发效率, 土地实际价格与市场价格存在较大差异, 导致圈地多、建设少, 甚至圈地完成, 出现不建设的现象<sup>[1]</sup>。除此之外, 企业发展的目标是利益最大化。在土地开发过程中, 可能会出现暂不开发或后期开发的现象, 这种现象也会导致存量工业用地存在浪费或闲置。

### (二) 存量工业用地二次利用成本高

低效工业用地难认定的问题尤为显著, 这就会影响闲置用地的回收。而且, 企业对土地的使用权年限较长, 在前期规划过程中, 如缺少完善的工业用地退出机制, 也会使工业用地二次开发及转型难度大大提高。受到多方面因素的影响, 工业用地转让条件并不客观, 低效工业用地长期得不到再利用。从成本收益角度出发, 存量工业用地开发环节涉及多个利益主体, 产权问题比较复杂, 同时, 开发政策不健全, 明细不清晰, 大大增加了存量用地的开发成本。目前, 我国提高对低效用地的重视, 但针对部分需要发展的行业来说, 难以立即获得预期经济效益, 需要数年甚至更长时间才能够取得预期收益, 在这种现状及政策的影响下, 与新增工业用地能够带来可观的收益相比, 政府存量供应地开发积极性难以得到有效提升<sup>[2]</sup>。除此之外, 虽然我国已针对土地开发出台了一系列政策, 但受区域经济发展影响, 地方政府部门无法将政策内容贯彻落实, 且缺少内容完善及科学合理的土地利用管理机制, 虽然在供地过程中已针对土地容积率及建筑密度展开了一系列的审查工作, 但用地企业及开发商在取得土地后即获得了土地使用权, 相关管理部门无法在用地企业及开发商取得土地使用权后起到约束或制约作用。部分开发商或用地企业通过拖沓施工等方法逃避土地闲置费用, 不缴纳增值地价, 种种现象均导致了存量工业用地再利用难度大大增加。

## 二、存量工业用地再利用策略

### (一) 完善开发规划及计划

新城镇化发展对规划设计提出了新的要求。在此条件下, 应加强存量工业用地高效利用, 结合实际需求及实际情况, 做好分配及调研, 充分掌握存量工业用地在利用环节中存在的不足之处, 明确工作目标。加强复杂产权主体及开发状况分析及研究, 避免各方合法权益受到影响, 促进存量工业用地定位及利益分配工作的实

施,通过这种方法提高项目可行性,强化项目综合成效。政府部门应充分发挥出自身的监督管控及引导作用,如利用宏观政策给予帮助,实现布局,规划调整。除此之外,还应积极鼓励市场参与,建设一个以政府为主导,以市场为参与方的综合主体。加强项目形式创新,促进项目各参与方利益实现平衡,使开发项目管理及激励措施全面落实。应用科学布局调整的方法,建设新型长效合作机制,促进新型城镇化健康发展,使存量工业用地实现高效利用,使成果实现全面共享。在存量工业用地再利用过程中,需加强整体开发,强化各方利益群体衔接。结合不同城市,做好针对性的设计。利用补充调整等手段,将存量工业用地开发与城市建设相互整合,促进存量工业用地开发相关法律完善。积极建设再开发规划及再开发计划,合理规划计划内容,详细解读工业用地再开发规模、再开发目标、再开发范围及再开发方向等多项要素,利用规划路径,结合市场引导,做好导向管控,及时解决规划与市场及土地使用管理存在的矛盾。结合土地实际情况,积极淘汰传统地块使用模式。加强工作机制创新,灵活应用多种政策,确保各利益体的利益诉求得以满足,利用合理转化等手段,强化存量土地利用效率。利用建设规划等方式,突破现阶段规划调整过程中存在的各项局限,加强长远规划设计,提高城镇建设速度,进而实现和谐城市建设目标。

### (二) 加强多元合作

应加强市场内部各要素协调,使社会各方均参与到工业用地再开发环节当中,做好存量土地划分。结合存量土地特征,针对不同种类的工业用地,做好针对性的分类处理。将市场作为导向,积极创新新用地模式,使土地利用更加科学合理,为新城镇发展注入新的动力。充分考量过往城市建设过程中存在的零星分布旧工业地块,政府部门应做好统筹规划,结合地域优势,加强土地收集存储、原产权人自主处理及市场主体合作开发等工作。加强创新机制引导,积极打造新机制,将以人为本作为工作原则,转变存量土地,完善城市功能、实现城市有机更新<sup>[3]</sup>。针对闲置多年的工业园区,应做好整体设计。针对工业园区中的闲置工业土地,应由园区展开自主开发及自主设计。针对有能力企业,需给予一定的扶持。利用开发及利用工业园区内部闲置土地等方法,确保整合工作落实到位。在闲置土地盘活过程中,还应利用鼓励等手段,使各企业积极主动的参与到工作当中,以此提高产能。在开发时,应结合布局结构特征,使园区形成一个完整的主体,确保各产业能够实现空间对接及产业衔接。乡镇地区零散工业用地也是现阶段存量工业用地的一种形式,应在保障耕地不会受到影响的条件下,结合相关法律条文,做好针对性的开发及利用。现阶段,我国农村集体用地改革工作正不断推进,已针对集体经营性建设用地出台了一系列的法律法

规,解决了入市过程中存在的问题,集体用地效率及质量得到了显著的提升。在城乡统一工业用地市场不断建立下,集体用地应用更加科学合理,地方政府应充分发挥出自身的引导作用,积极鼓励企业参与到有潜力的项目开发环节当中,应用再开发或减量等方法,积极建设一个自我主导及联合开发多种形式共存的用地模式。在盘活现有集体用地的基础上,推动工业健康发展,充分激发出再开发的内在潜力。加强利益分配模式创新,在保障政府利益的基础上,促进多元主体合作,避免原产权人合法权益受到侵害,确保政府部门原产权人及开发单位收益实现均衡。

### (三) 成立专业开发管理部门

应积极学习国内外先进工作经验,成立专业工业用地再开发部门。现阶段,在国际老工业区调整工作实施过程中,专业部门起到了不可忽视的重要作用,具有极强的引导价值,对于提高工业区开发水平所起到的重要影响尤为显著。专业部门的建设需以政府为主导,也可为以政府为企业部门。科学设计专业部门,组建整体布局,明确工作方向及改造目标,利用开发引导等方法,促进整体组织协调,推动政府工作创新。政府部门应立足整体,做好布局调整。由专业部门根据总体工作目标,制定阶段性计划,促进政府活动创新。利用项目落地实施等方法,顺利实现改造目标。专业开发部门是推动工业用地再开发的基础,更是各项工作实施的主体<sup>[4]</sup>。从国内外现有工作经验来看,大多应用开发委员会及城市开发公司等模式,这种模式可使项目招标工作及建设工作有序展开,操作更有力度。可依托固定机构,使各项工作有序展开,使工业存用地得到再次利用,可实现统筹机制建设,结合整体开发计划,做好后续调整,确保各项目能够按照预期设计稳步展开。应用联合办公的方法,使各道工作稳步推进,推动各区县供应地再开发有序实施。充分掌握不同去存量工业用地状况,确保项目有序衔接。拟定完善的对接程序及模式,使各部门工作更加规范标准。充分调动起各方作用,使政府部门工作、规划管理工作、资源管理工作及产业规划工作有序展开,及时解决存量用地存在的各项问题。应积极建设科学指导平台,及时掌握问题,解决问题。促进传统管理模式调整,使有参与意愿的企业能够投入到开发工作当中,使大存量供应地开发过程更加公开透明。

### (四) 完善经济激励模式及政策

存量用地开发工作的基础与前提是充足的资金保障。如缺少资金支持,将无法展开工业用地开发。政府部门应及时出台相关政策制度,从税费收取、专项基金等方面做好针对性的创新及改革。积极淘汰传统落后思想,促进政策创新。政府应使企业及人民获取更多的利润,在税费收取过程中,充分发挥出自身的引导作用,

利用降低存量工业用地流转成本等方式,提高企业利益,避免企业权益受到影响。针对各参与企业,应由企业优先展开闲置低效工业用地开发及利用,政府需给予一定的政策扶持及资金帮助。尤其是在企业拿地过程中,应尽可能的给予地价减免,积极鼓励企业参与促进存量工业用地开发。政府部门应加强资金引导,设置专项资金用于工业用地整治规划。做好财政预算,从整体角度出发,实施针对性设计。给予企业行为鼓励,充分考虑到基准地价变化及土地出让溢价等因素,建设一个以财政为主体的整治专项资金,通过这种方法实现企业激励。应用资金的引导作用,给予工业用地再开发补贴。针对大宗用地资金不足的这一现象,政府部门也应充分考虑到用地成本。通过较大面积土地回购及整理,补充资金缺口,为企业后续开发工作提供充足的资金保障,促进政府及企业实现共赢。针对地价问题,应做好针对性的市场评估,应用补缴补贴等方法,确保企业用地效益。政府部门也可实施差别补地价政策,应用协议等方法,使企业能够及时获取工业存量用地。针对不同区域,要做好针对性的评估。选择不同的政策加以引导,用补地价做好补偿。政府也需出台相关政策,使企业获取更多的利润。针对各类拟规划拆除地附着物,也需给予适当的补偿。严格按照标准及条例要求,实施不统一补偿,使用地者合法权益得到有效的维护,使开发企业获取更大的利润<sup>[5]</sup>。

### （五）完善退出机制

应加强现存工业用地盘活情况调研。针对质量低下及效果差的工业企业而言,应建设针对性的退出机制。由土地使用者或企业提出改造申请,由政府部门进行审核,与企业重新签订合作协议,做好费用补缴。此外,还应为城市公共用地预留足够的土地,避免公共服务设施建设受到影响,确保存量用地各项规划实现有效衔接。

## 三、存量工业用地再利用经验

### （一）上海地区存量工业用地再利用经验

第一,坚持政策引导。上海地区政府出台了多个文件,明确了存量工业用地盘活责任主体、实施方法、管理标准。第二,建设了淘汰机制,充分发挥出了工业用地存量盘活的内在潜力。第三,积极鼓励多方参与。原土地权利人可由单一形式或联合形式投入到地块改造工作当中,提高相关人员参与的积极性,缓解土地收储存在的问题。第四,实施统筹规划。要严格按照相关规定,结合工业存量土地利用规划,要针对处理方法深入研究,明确工业区内及规划工业区块外两种不同工业用地的处理方法。第五,秉持工业优先原则。对于转型项目来讲,应优先满足公益性设施建设要求,随后再展开整体经营性开发。针对零星项目而言,开发商应利用

土地补偿及物业补偿等方法,为政府提供公益服务。第六,加强土地动态管理。土地管理部门需及时听取相关单位及部门的咨询意见,其中涵盖产业部门及投资部门等,明确存量用地盘活项目产业种类、土地使用权退出机制及运营管理等各要求,通过这种方法完成后续用地手续办理及土地出让合同拟定<sup>[6]</sup>。

### （二）青岛地区存量工业用地再利用经验

第一,实施分类处理。如原工业企业产业升级采取扩建及改建等方法,则可保留工业用途,无须补交地价。如原工业企业产业升级为创新型产业,则可根据国家规定,将其转化为创新型产业用地。第二,给予了一系列的政策扶持。将建筑面积比率低于原总建筑面积15%,则企业可按照原有用途继续使用土地,但禁止分割转让土地,企业补交的土地出让金可用于区域转型发展支出。第三,政府部门是土地盘活的主体所在。政府负责明确工业用地转型升级范围、转型升级规划编制、转型发展方向制定、开发强度调整等。

结语:总而言之,受新增工业用地开发及占用成本低及存量工业用地二次利用成本高因素影响,存量工业用地闲置浪费的现象时有发生。在城市不断发展下,应加强存量工业用地开发及利用。充分掌握现阶段存量工业用地开发及利用环节中存在的问题,做好针对性的创新及管理,例如完善开发规划及计划、加强多元合作、加强多元合作、完善经济激励模式及政策、完善退出机制等。此外,我国各地区已积累了丰富的存量工业用地再利用经验。应加强存量工业用地再利用经验总结,结合区域实际情况,提高存量工业用地开发及利用水平,确保存量工业用地的重要作用及价值得以发挥,为推动新型城镇化建设注入新的动力。

### 参考文献

- [1]王洪芹,庞道刚.新型城镇化背景下存量工业用地再利用途径分析[J].科技创新与应用,2022,12(19):122-125.
- [2]郑金龙,郝汪洋.存量工业用地空间挖掘与利用研究——以厦门市海沧区工业用地整合规划为例[J].城市建筑,2021,18(11):21-27.
- [3]谭永忠,何巨,李楠.新型城镇化背景下存量工业用地再利用的创新路径[J].吉首大学学报(社会科学版),2020,41(05):48-55.
- [4]曾鹏,李晋轩.存量工业用地更新的政策作用机制与优化路径研究[J].现代城市研究,2020(07):67-74.
- [5]张超荣,潘芳,邢琰.存量规划背景下北京城镇建设用地再开发机制研究——以房山区存量工业用地再开发为例[J].北京规划建设,2015(05):98-103.