

低效存量建设用地再开发策略研究

——以广州市番禺区为例

杨睿

广州市城市规划勘测设计研究院有限公司

摘要：长期以来，在超大城市近郊和城乡结合部地区，普遍存在存量建设用地布局零散、利用低效、用途不合理等问题，影响经济发展的质量和效益。本文聚焦广州市番禺区低效存量建设用地，分析低效存量建设用地的现状特征，按照摸清家底、挖掘潜力、锚定供需、实施指引的土地整备思路，破解底数不清、供需错配、规划缺乏等现实困境，提出“全域统筹、规划引领、划定分区-政府主导、整备单元、连片开发-近期行动、分类提升、试点先行”的规划对策。通过全域全要素的整备规划方法和成片土地开发的技术体系与更新整备融合方式，探索低效存量建设用地再开发的途径，提高项目可实施性，为其他相同地区提供相应参考。

关键词：低效存量建设用地；土地整备；番禺区

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.19.002

一、引言

经济和人口的迅速增长加剧了建设用地扩展的规模^[1]。随着城市化进程加速，广州市建设用地规模增大的同时亦产生大量低效存量建设用地，成为制约高质量发展的一大因素^[2]。2023年9月，自然资源部印发《关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（以下简称《通知》），决定43个城市开展低效用地再开发试点，探索创新政策举措^[3]。如何采取措施有效盘活利用低效存量土地，破解土地资源瓶颈，促进产业转型升级，成为当前迫切需要研究的课题。

为盘活存量建设用地、促进产业转型和城市升级，各地相继围绕认定标准、潜力分析、规划引领、机制建设等方面开展实践探索。厦门市认定城中村、低效工业（物流仓储）、低效城镇等为低效用地^[4]。成都市围绕建筑属性、经济活力、环境品质，构建多指标城镇低效用地潜力识别体系^[5]。深圳市提出土地整备利益统筹，以期解决公共设施历史欠账和规避城市更新实施困境，推动土地二次开发^[6]。广州市颁布《广州市城市更新办法》，将低效用地再开发作为城市更新项目中的一个环节，破解城市更新改造中用地权属纠纷和规划不协调难题^[7]。

2024年3月，广东省自然资源厅制定《关于进一步加强低效用地再开发提升资源要素保障能力的通知》，提出开展低效用地调查评价，优化规划实施管理，鼓励

补偿、安置区分实施，完善土地征收管理和供应方式等九条举措。广州市在印发《广州市低效用地再开发试点工作实施方案》基础上，聚焦盘活利用存量用地，推动各类低效用地再开发，落实建设用地“增存挂钩”机制，优先供应批而未供用地和闲置土地，促进形成节约资源和保护环境的空间格局。在此背景下，广州市番禺区开展低效存量建设用地再开发策略研究，在充分用好用足政策红利的同时，探索面向实施的低效存量建设用地再开发技术方法，建立摸清家底、挖掘潜力、锚定供需、全域土地成片整备的思路，以期为其他同类型地区规划研究和土地整备实践提供参考。

二、番禺区低效存量建设用地现状特征

（一）总体情况

番禺区背靠中心城区，南依南沙新区，全域面积515km²。根据番禺区2021年国土变更调查数据，番禺区建设用地257.83km²，开发强度超50%。存量建设用地173.18km²，占建设用地67%。村级工业园24.80km²，仅贡献12%工业产值和工业税收，难以满足新时期产业发展空间需求。此外，受早期乡村工业化影响，零散分布的村集体建设用地95.96km²（占建设用地37%），成片提质难度大。

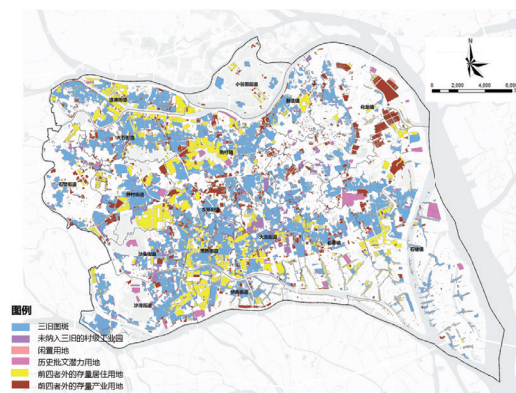


图1 番禺区存量建设用地分布情况示意图（作者自绘）

（二）潜力分析

盘活存量低效用地的关键是挖掘土地资源的潜在价值。聚焦现状“三旧”用地，村级工业园等5种存量建设用地，通过合规分析、低效分析、潜力分析和修正要素，建立规划刚性管控要素、容积率、区位条件、地块规划等10个潜力评价指标，对土地资源进行全面评估和

再开发潜力分析。结果显示：更新可行性和必要性都较高的存量潜力地块共265宗，面积22.56km²。

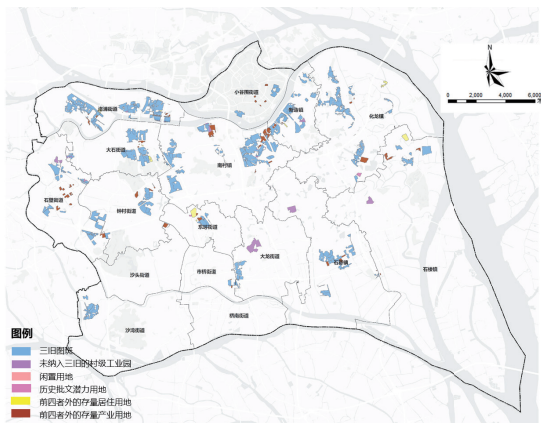


图2 番禺区存量建设用地再开发高潜力结果图（作者自绘）

（三）需求预测

通过向下传导开发边界管控规模，向上反馈公配和财政运营需求，结合人地关系预测、GDP耗地测算等方法，确定至2025年需14平方公里、至2035年需51平方公里的建设用地需求量。

表1 番禺区建设用地近远期需求预测统计表（作者自绘）

用地类别		预测需增面积 (km ²)	
		2025年	2035年
居住用地		2.27	6.86
产业用地	工矿、仓储用地	4.84	19.97
	商服用地	0.86	3.09
公共管理与公共服务用地		3.36	4.26
公用设施用地		0.30	1.97
绿地与广场用地		4.46	5.73
交通运输用地		5.27	15.78
特殊用地及其他用地		-7.14	-6.44
合计		14	51

三、低效存量建设用地再开发的规划策略探讨

结合土地资源潜力分析和土地需求分析，精准匹配土地供需关系。基于当前城市更新土地整备与土地储备的政策路径，番禺区尝试通过建立成片土地开发的技术体系，运用全域全要素的整备规划方法和闭环运行的更新整备融合方式，探索低效存量建设用地再开发的路径，引导成片土地整备项目落地实施，推动重点地区成片连片改造，提高土地资源的综合利用效益，实现城市功能的优化和升级。

（一）全域统筹，规划引领，整备分区

坚持全域统筹、规划引领，落实《番禺区国土空间总体规划（2021-2035年）》“智造创新城”定位目标，围绕保护格局、发展轴带、产业布局、中心体系、交通体系、重点项目六大方面，划分生态综合、耕地集

中两个保护优先整治区；综合服务、产业发展、科创研发、居住提升四个发展提升整备区。



图3 番禺区存量建设用地再开发整备思路（作者自绘）

按照增存统筹、连片整合、国集联动、远近结合的原则，通过主导功能分类、用地开发潜力、行政主体（镇街）和权属主体边界，参照成片连片程度、规划单元、道路界限等，番禺全区划定32个发展提升型建设用地整备分区，面积78km²。

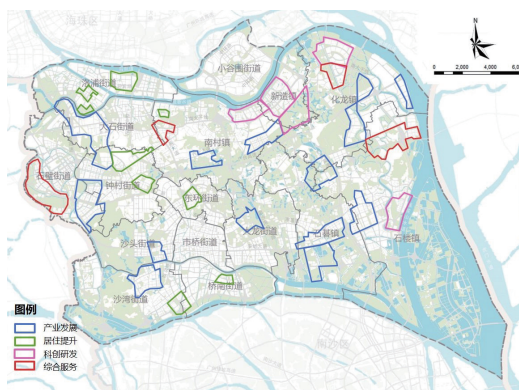


图4 番禺区存量建设用地再开发整备分区图（作者自绘）

（二）政府主导，整备单元，连片开发

按照政府储备与更新改造有机结合的思路，统筹更新整备单元，引导低效存量建设用地成片开发。根据改造主体类型、权属权益平衡需求和成片连片整备规则，通过单一主体归宗、零星低效用地规整、置换收购土地规整、异地置换利益平衡、储改结合、挂账收储、增存联动等多种手段，实现土地成片连片、统一规划和改造、规模化产业导入和滚动实施。

表2 番禺区存量建设用地整备单元实施模式（作者自绘）

单一主体 整合归宗	置换收购 土地规整	异地平衡 促进实施	储改结合 连片谋划	挂账收储 共享收益	增存联动 用地保障
通过整理归宗后实施成片连片更新；鼓励将留用地或未落地的留用地指标纳入旧村改造范围一并统筹	综合运用置换收购等方式，支持集体建设用地与国有建设用地连片改造；通过统一规划、统一改造、统一运营导入规模化产业项目	对重点区域、需实施全面改造但无法通过土地整合实现盈亏平衡的旧村项目，经市政府统一可进行异地平衡	政府主导土地整备，重点地区核心区由政府主导征收收储，加强规划管控；周边连片区域鼓励规划同步更新，滚动开发、分期改造。	村镇工业集聚区探索采用挂账收储、共享开发收益的模式，减轻政府财政负担，共享土地市场价值。	适当预留一定增量规模，以增量撬动存量，促进存量地区成片连片更新改造。

此外，立足整备单元实际情况，针对政府工作重点和土地整备难点，在整备单元内探索土地混合开发、空间复合利用、跨区域统筹等差异化对策。

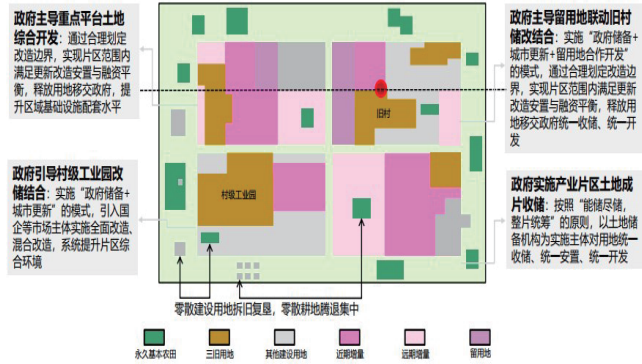


图5 政府主导下多元主体、差异化存量土地成片开发实施模式图（作者自绘）

（三）近期行动，分类提升，试点先行

围绕“保工业、促创新、增服务、优居住”，衔接近期建设重点项目库，聚焦TOD综合开发促进职住平衡、储改结合保障用地出让、平台整备提升先进制造业空间、预控科技创新和经济发展空间、服务增效提升城市综合发展能级等主题，因地制宜划定10大重点整备行动片区，实施政府储备和更新改造相结合的近期行动。

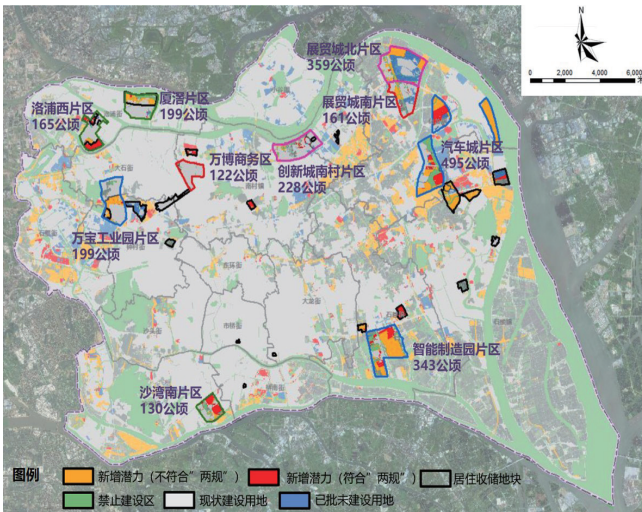


图6 近期实施10大整备行动片区（作者自绘）

结合政府近期工作和国土空间规划重点，试点先行，加强创新政策引导力度支撑试点落地实施。针对重点战略平台、重点产业空间、村镇工业集聚区、综合服务中心、TOD站点周边等不同区域选取低效存量建设用地再开发试点项目，因地制宜采用不同整备模式或者多种模式组合的方式，实现经验推广和试点示范。

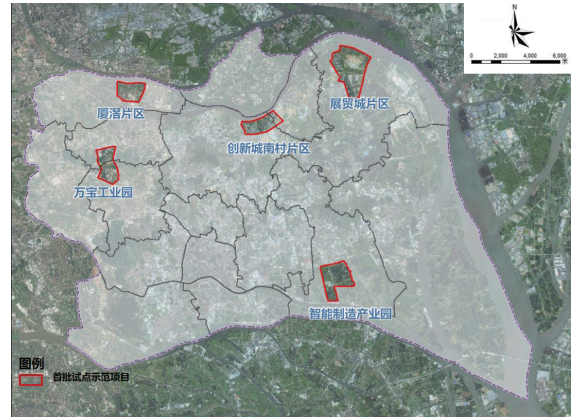


图7 根据不同类型选取首批试点示范项目（作者自绘）

四、结语

本文从番禺区低效存量建设用地再开发现状特征入手，分析现实成因、潜力空间、需求增量等实施难点，通过片区整备规划编制与实施，按照规划引领、近远结合、因地制宜、差异实施策略，以点带面，为其他相同地区提供低效用地再开发实践案例参考，提高土地资源的综合利用效益，实现城市功能的优化和升级。

参考文献

- [1] 欧阳晓, 朱翔. 中国城市群城市用地扩张时空动态特征. 地理学报, 2020, 75 (3): 571-588.
- [2] 吕亮. 广州市土地储备问题及其对策研究[D]. 华南理工大学, 2021.
- [3] 方正飞. 自然资源部部署低效用地再开发试点工作决定在43个城市开展4年期试点[J]. 资源与环境, 2023, (09): 8.
- [4] 厦门市人民政府办公厅关于印发低效工业用地再开发试点工作方案的通知[J]. 厦门市人民政府公报, 2022, (09): 29-31.
- [5] 钟婷, 李成楠, 姚南, 等. 国土空间规划背景下城镇低效用地识别方法探索——以成都市中心城区为例[J]. 四川环境, 2020, 39 (06): 140-150.
- [6] 崔震寰. 深圳土地整备利益统筹模式及其保障机制[J]. 未来城市设计与运营, 2024 (02): 44-46.
- [7] 吴军, 孟谦. 珠三角半城市化地区国土空间治理的困境与转型——基于土地综合整备的破解之道[J]. 城市规划学刊, 2021 (03): 66-73.

基金项目：广州市城市规划勘测设计研究院有限公司科技基金项目：面向空间治理的成片土地整备技术方法研究（RDI2220202050）

作者简介：杨睿（1992年4月-），女，汉族，陕西省宝鸡市，中级工程师，硕士研究生，研究方向：国土空间规划、土地整备。