

我国低效用地再开发实践案例及政策建议

◎ 宋家宁 刘 阳 鄢宛琪 杨洪涛

核心提示

在全面深化土地制度改革的背景下，本文对低效用地再开发内涵与外延进行了界定，并在此基础上梳理了城镇低效用地再开发的典型案例，分析了城镇低效用地再开发面临的主要问题，提出了相关政策建议。

土地作为可流转的生产性资源，在当代经济社会发展中具有重要地位。改革开放以来，为满足经济社会高速发展需求，以增量扩张为主的城镇建设土地利用方式一度成为主流。从现实情况看，地区资源统筹规划的前瞻性不足，同时长期有效的土地节约集约利用机制也不够完善，造成了城镇建设土地利用程度低、布局不合理等问题，逐渐成为深化改革和促进高质量发展的瓶颈^[1]。在此背景下，如何“挖潜存量”推进城镇低效用地再开发，成为学界讨论的重点问题。

近年来，随着我国城镇化水平的不断提升，以及由高速发展模式向高质量发展模式的转变，国家对低效用地再开发越发重视。自然资源部围绕低效用地再开发，逐步构建起了因地制宜且较为完备的政策框架体系。各地在实际工作中，也取得了一定成效^[2]。但我国低效用地再开发在理论和实践层面仍存在局限性，仍有待完善。

低效用地再开发的实践认识

低效用地概念辨析。2013年，原国土资源部《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见的通知》（国土资发〔2013〕3号）明确，城镇低效用地是指城镇中布局散乱、利用粗放、用途不合理的存量建设用地。2016年，原国土资源部印发《关

于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》（国土资发〔2016〕147号），进一步明确城镇低效用地是指第二次全国土地调查已确定为建设用地中的布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧的城镇存量建设用地，且权属清晰、不存在争议。在国家政策界定的基础上，广东省、江苏省、上海市、天津市等省（市）相继出台了城镇低效用地再开发的政策文件，其相关内涵也不尽相同^[3-4]。

概念内涵方面，目前对于低效用地的认知大多局限于经济层面。实际上，从新时期我国对于资源管理与开发利用的政策框架来看，这种认定方式已经不全面。笔者认为，对于低效用地的认定应涵盖土地的资源、资产、资本三个属性。具体而言，就是土地要地尽其力、地尽其用，充分考量单位土地上的资源涵养量、资产承载量及资本流通量，并从这三个维度出发，构建出低效用地再开发的综合评价指标体系（见图1）。此外，在国土空间规划背景下，城镇低效用地的内涵外延应更加宽泛，所有不符合国家高质量发展要求的用地都应归为低效用地^[5]。

从土地在现代经济体系下的属性特点出发，低效用地的评价体系及再开发综合评价体系应包含资源、资产、资本三个层次。如图1所示，从资源角度看，主要是着眼于单位用地的生态价值，其评价



图1 低效用地评估及再开发综合评价指标体系

准则应从碳排放、绿化率及空气污染物排放等层面考察；从资产角度看，除对单位用地的资产承载量考量外，还应对其坐落产业的先进技术使用率进行量化并评价，同时对单位用地的未来投资潜力要有衡量标准，即再开发要解决的不仅是当下的问题，还要对未来单位土地的资产容量进行预判；从资本角度看，主要衡量现代产业在单位用地面积上的平均资本流通值，应包括单位用地产值、单位用地利税值及单位用地资本存量（主要考察所容纳企业的资本流通活跃度）等。总之，低效用地的评价及再开发应综合考虑土地在现代经济社会发展过程中的三重属性，改变过去更偏重经济指标的考量方式，突出其基于资源属性发挥的生态涵养功能，以及基于资产属性发挥的经济社会稳定器功能。

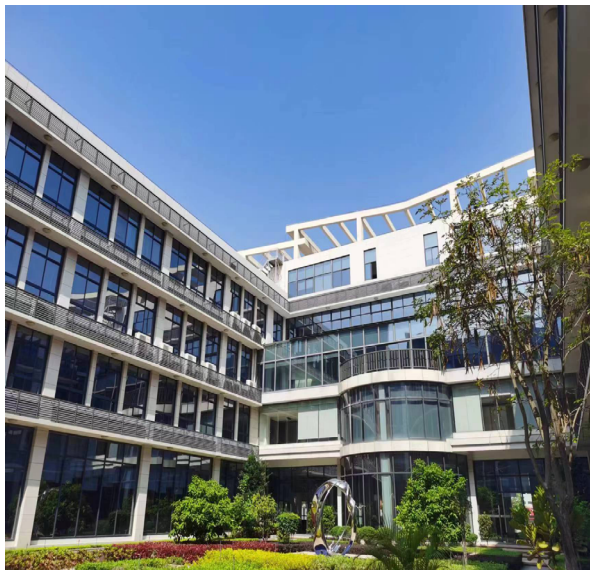
低效用地再开发内涵界定。城镇低效用地再开发，由于开展的时间、空间和侧重点不同，其内涵界定也各不相同。当前主要称谓有“三旧”改造、

“城市更新”和“城镇低效用地再开发”等，即使在某些地区名称一致，但其内涵外延也不尽相同^[6]。

一是“三旧”改造。“三旧”改造是广东省和湖北省武汉市特有的改造再开发模式，是旧厂房、旧城镇、旧村庄改造工作的统称，而后再根据主要成因将其分为物质低效型、功能低效型和结构低效型三种。其中，广东省是全国最早开启“三旧”改造试点的省份，在全国城镇低效用地再开发中起到重要的示范作用。广东省分别在2009年和2016年对“三旧”改造范围的认定标准出台了相关文件，并倡导重视规划引领，为全国范围内低效用地再开发的顺利开展提供了参考。其改造模式多注重于优化产业结构、统筹城乡发展，发挥试点当先的表率作用，打造政府主导统筹规划的城镇低效用地再开发保障体系。

二是城市更新。城市更新作为一类综合性较强的系统工程，其内涵决定了城镇低效用地再开发的目标是实现城镇空间布局合理、产业结构优化、人居环境和物质生活改善、配套公共设施完善，并包含绿色生态景观营造、历史文化保护等内容。其整个过程涉及经济、社会、文化、生态等诸多方面，倡导全方位推进城市治理现代化。城市更新的主要原则是科学规划、平衡发展，主要体现在通过维护、整建、拆除等方式使城市土地得以经济合理再利用，同时改善城市整体功能的活动^[7]。其中，上海、广东深圳等地的城市更新，在激发都市活力、改善人居环境实践中已经取得较为显著的效果。

三是城镇低效用地再开发。城镇低效用地再开发，指的是对城镇中不符合现行规划、用途的存量建设用地进行改造再开发，主要包括低效用地认定、低效用地现状评价、二次开发模式的确定等内容。根据地域性和时态性的差异，自然资源部将广东省率先开展的“三旧”改造及住房和城乡建设部的“城市更新”工作统一称为“城镇低效用地再开发”。在部分省份先行先试的背景下，其他省、市均在现行成果的基础上积极开展了相关工作，其主要侧重点在促进产业转型升级、创新再开发模式、优化土地空间格局、强化土地利用管理、增大再开发效益，



宋家宁 供图

为实现土地资源高效配置和合理利用提供了更加完善的保障体系。

低效用地再开发的实践案例

2007年以来,我国多个省、市参与到城镇低效用地再开发的试点中,促进了国内学术界对于城镇低效用地再开发研究的开展^[8],也在实践中涌现出一批创新成果。总结探讨城镇低效用地再开发的政策体系、实施方式与成效,对深化城镇低效用地再开发的研究和实践工作极具借鉴意义。

广州“三旧”改造:探索政策激励机制,开创多元开发模式。广东省对城镇低效用地界定较为明确,主要包括原城乡规划确定的不再作为工业用途的厂房(厂区)、国家产业政策规定的禁止类淘汰类产业原厂房、规划确定改造的城镇和村庄。其中,广州市在“三旧”改造探索中,以政府主导、市场参与、利益共享、公平公开为原则,倡导各类改造主体以适当的形式参与改造;政府部门通过完善激励机制,适当让利以提高产权主体、企业、管理组织的积极性;在提高土地利用效率的基础上,进行优化产业结构的全面改造和以传承历史文化、保护自然生态的旧村微改造^[9]。随着对低效用地再开发的

深入探索,相关制度政策必将进一步立足于地方实际,通过健全创新激励机制,引入多元主体参与,引导低效用地再开发全面进入高质量发展阶段。

深圳“城市更新”:建立差异化供应体系,以市场化手段盘活低效用地。深圳市作为改革开放的前沿阵地,伴随着土地出让制度的全面推行,产生了大量的低效用地,为解决存量土地利用率低、实际需求和规划用地不匹配等问题,深圳市逐渐形成以城市更新为主的低效用地再开发政策体系。该项工作坚持政府引导、市场运作、公众参与的原则,通过探索建立以产权为导向的差异化土地供应体系,立足于整合公共资源,以利益共享为核心,充分调动市场力量完成城市公共服务设施的供应,同时实行建设用地使用权作价出资及租赁等多种土地配置方式,以满足不同类型产业主体的用地需求。通过实践,深圳市的城市更新在完善城市功能、优化产业结构、改善人居环境和促进经济社会可持续发展等方面发挥了重要表率作用。但其不足之处在于,由于市场主体参与度较高,政府缺乏顶层统筹规划,导致城市更新过程中出现了一定程度的城市空间碎片化现象,不利于城市空间的整体优化调整。

南京“城镇低效用地再开发”:增强顶层规划部署,推进部门协同联动。江苏南京将城镇低效用地划分为低效产业用地、低效商业用地、旧村用地和旧城用地四种。围绕四类低效用地,南京通过编制再开发专项规划、出台年度实施计划,对再开发工作进一步规范;同时,采用政府协调、各部门统筹推进的实施途径,保障城镇低效用地再开发与城镇总体规划的衔接,并将合理化产业布局 and 推进社会监督等多个环节融入其中。规划引导、多部门协同工作机制的建立,不仅提高了工作效率,而且降低了不必要的建设成本,达到了“促转型、优格局、提品质、善人居”的城镇低效用地再开发目标。但南京市城镇建设用地总量大、有效激励机制不足等原因,导致资金统筹困难、社会资金参与度不高,成为制约该项工作的难点。综合来看,未来应进一步优化利益共享机制,通过提高公众参与度、调动社会各界参与的积极性,解

决城镇低效用地再开发的关键问题。

低效用地再开发相关政策建议

在国家、省、市各级政策保障下,我国低效用地再开发具备了全面推进的良好基础,但也存在着认定标准不明确、建设情况复杂、产业类型差异大等问题。一方面,由于缺乏相关法律依据、认定标准和处置措施,低效用地既难认定,又难处置,实际操作难度大;另一方面,由于历史原因,城镇低效用地再开发涉及的权利主体关系复杂,不利于相关工作的顺利开展。基于上述对低效用地认定与处置实践的梳理,笔者建议,未来应从如下几方面进行低效用地再开发工作的改进与提升。

因地制宜,科学制定认定标准。鉴于区域差异、产业差异、经济发展水平和发展模式差异,笔者建议,遵从落地性强、可操作性强的原则,明确低效用地认定标准;在实际工作中,综合考虑建设项目的开发利用程度、产业发展布局、环境能源效益等情况后,再进行合理划分;同时,低效用地再开发可根据地区特点,在再开发模式探索实践的基础上,建立差异化再开发政策,以提高工作的实际推动和落实;此外,政府主管部门要及时向社会公布标准化的相关信息,减少信息不对称带来的道德风险。

政府主导,加强顶层规划引导。笔者建议,低效用地再开发要加强领导,强化政府的主体责任地位,协调各方力量统筹推进;同时,要强调以政府为主导的综合联动,加大倒逼力度,形成合力推进机制。此外,各地要合理编制有关城镇低效用地再开发专项规划,加强各层级规划在实际工作中对城镇低效用地再开发的统筹引领作用,做好低效用地再开发专项规划与国土空间规划等宏观上位规划的有效衔接。

多元参与,建立协同监督机制。笔者建议,低效用地盘活利用要充分调动政府、土地使用权人及相关权利人的积极性,倡导联合开发方式,发挥多元主体的监督、决策、管理作用,完善协同机制,切实保障各方利益主体的合法权益。此外,低效用

地的产权关系复杂,地方政府要明确用地主体的权责关系,引入社会、市场、民众广泛参与和监督,建立完善协同监督机制,以保障该项工作推进的合法性与合理性。

渠道创新,强化政策激励措施。资金是推进城镇低效用地再开发的关键因素,但低效存量用地盘活成本高、资金需求大是该项工作全面推进的一大难题。为此,笔者建议,对比深圳、南京等城市的再开发模式,引入社会资本、鼓励多元化投资,是缓解政府资金压力、间接降低政府债务风险、有效推进城镇低效用地再开发规模化发展的有效途径。在实际操作中,地方政府可借鉴成功案例,通过适当让利、拓宽融资渠道、明确利益分配等措施,将成效共享理念落实到再开发工作过程中,助推该项工作由点及面地全面落地实施。🔴

参考文献:

- [1] 王磊,王然,姚舜,等.城镇低效用地再开发政策探析——基于高质量发展要求的思考[J].中国国土资源经济,2019,32(11):20-24.
- [2] 冯莉.我国低效集体建设用地再开发策略研究[J].农村经济与科技,2019,30(23):40-41+60.
- [3] 黄莹莹,杨子生.中国城镇低效用地再开发研究进展[J].国土与自然资源研究,2022(6):20-24.
- [4] 杨少敏,李资华.城镇低效用地类型和认定标准探讨[J].中国国土资源经济,2021,34(2):42-48.
- [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(6):140-150.
- [6] 林坚,叶子君,杨红.存量规划时代城镇低效用地再开发的思考[J].中国土地科学,2019,33(9):1-8.
- [7] 姚圣.多层级形态区域视角下旧城住区的演变机制与更新[J].规划师,2017,33(8):98-104.
- [8] 张勇,郑燕凤,朱伟亚.低效用地认定及处置政策[J].中国土地,2018(6):34-35.
- [9] 唐世清,周振举,雷逢春.关于城镇低效用地再开发情况的调查与思考[J].中国土地,2018(8):38-40.

(作者均供职于自然资源部人力资源开发中心)