

# 基于土地储备的低效工业用地再开发模式选择研究

唐菲菲

扬州市国土空间规划编制研究中心 江苏扬州 321002

**【摘要】**土地储备背景下的低效工业用地再开发是提升土地利用效率、推动产业升级的重要举措。本研究聚焦于此，深入分析不同再开发模式的特点、影响因素及适用条件。通过对相关理论和实践的梳理，探讨如何科学选择再开发模式，以实现经济效益、社会效益和环境效益的协调发展。研究结果为相关决策提供理论支持和实践参考，助力土地资源的优化配置。

**【关键词】**土地储备；低效工业用地；再开发模式

Research on the selection of inefficient industrial land redevelopment mode based on land reserve

Tang Feifei

Yangzhou City land space planning compilation research Center Yangzhou City, Jiangsu Province 321002

**【Abstract】**The redevelopment of inefficient industrial land under the background of land reserve is an important measure to improve the efficiency of land use and promote industrial upgrading. This study focuses on this, and deeply analyzes the characteristics, influencing factors and applicable conditions of different redevelopment modes. Through the combing of relevant theories and practices, we discuss how to choose the redevelopment mode scientifically, so as to realize the coordinated development of economic benefit, social benefit and environmental benefit. The research results provide theoretical support and practical reference for relevant decision-making, and help the optimal allocation of land resources.

**【Key words】**land reserve; inefficient industrial land; redevelopment mode

## 引言：

随着城市化进程的加速，土地资源日益稀缺，低效工业用地的再开发成为必然趋势。土地储备作为重要手段，对低效工业用地再开发模式的选择有着关键影响。然而，当前在模式选择上存在诸多问题。因此，深入研究基于土地储备的低效工业用地再开发模式选择，对于提高土地利用效率、促进区域可持续发展具有重要意义。

## 1. 土地储备与低效工业用地再开发的相关理论

### 1.1 土地储备的概念与作用

土地储备是指政府为实现调控土地市场、促进土地资源合理利用等目标，依法取得土地，进行前期开发、储存以备供应土地的行为。从概念上看，它涵盖了土地的征收、收购、收回等多种取得方式。土地储备具有多方面重要的作用。首先，它有助于稳定土地市场。在房地产市场波动较大时，通过土地储备机构有计划地投放土地，可以避免土地供应的大起大落，从而稳定地价，防止地价过度上涨或下跌对房地产市场造成不良影响。例如，在房地产市场过热时，减少土地投放量，避免过度开发导致的泡沫。其次，土地储备能够优化土地资源配置。政府可以对储备土地进行合理规划，将土

地分配到最需要、最能产生高效益的用途上，如将一些位于城市中心但被低效利用的工业用地储备后，重新规划为商业用地或公共服务用地，提高土地的使用价值。

### 1.2 低效工业用地的界定与特征

低效工业用地是指在工业生产过程中，土地的利用效率未达到应有水平的用地类型。其界定涉及多个方面的因素。从土地利用强度来看，如果工业用地的容积率较低，低于所在地区同类工业用地的平均容积率标准，那么这可能是低效工业用地的一个表现。例如，在一些城市的工业园区，部分企业占用较大面积的土地，但厂房建设层数少，土地没有得到充分的立体开发。从土地产出效益方面，单位土地面积上的工业产值较低，或者税收贡献较少，也可视为低效工业用地。例如，一些传统的小型加工厂，生产技术落后，生产规模小，对土地的产出能力有限。其特征主要包括布局分散。很多低效工业用地分散在城市各个角落，没有形成集中的产业集群，不利于产业配套设施的共享和产业协同发展。

### 1.3 再开发模式的类型与内涵

再开发模式主要包括政府主导型、市场主导型和政府与市场合作型。政府主导型再开发模式是指政府在整个低效工业用地再开发过程中发挥主导作用。政府通过制定规划、出台政策、进行资金投入等方式推动再开发工作。这种模式的内涵在于政府以公共利益为出发点，对低效工业用地进行统

一规划和布局调整。例如，政府将城市中的一些分散的低效工业用地整合起来，规划建设成新的工业园区或者公共设施区域。政府可以利用行政手段，如土地征收等方式获取土地进行再开发，同时也会承担起基础设施建设等责任。市场主导型再开发模式则是依靠市场机制，由企业或其他市场主体主导进行再开发。在这种模式下，市场主体通过对低效工业用地的市场价值评估，发现其中的投资机会。例如，房地产开发企业可能看中了位于城市边缘的低效工业用地的潜在商业开发价值，通过与原土地使用者协商，以购买或合作的方式取得土地使用权，然后按照市场需求进行开发，如开发成商业综合体或高档住宅社区等。

## 2. 影响低效工业用地再开发模式选择的因素分析

### 2.1 土地自身因素

土地自身因素对再开发模式的选择有着至关重要的影响。首先是土地的地理位置。位于城市中心的低效工业用地与位于城市边缘的土地在再开发模式上可能会有很大差异。城市中心的土地由于交通便利、商业氛围浓厚等因素，更适合进行商业、办公或高端住宅等附加值较高的开发项目，这种情况下可能更倾向于市场主导型或政府与市场合作型的再开发模式。因为市场主体能够更好地挖掘土地的商业价值，同时政府也可以通过合作确保公共利益的实现。而位于城市边缘的低效工业用地，可能更适合进行产业升级改造或者物流仓储等开发，在这种情况下，政府主导型的再开发模式可能更为合适，政府可以通过规划引导，将这些土地整合起来，打造新的产业园区。

### 2.2 市场需求因素

市场需求因素在低效工业用地再开发模式选择中也占据重要地位。从产业需求来看，如果当地的市场对新兴产业如高新技术产业、文化创意产业等有较大的需求，那么在再开发模式的选择上就要考虑如何满足这些产业的发展需求。例如，如果是市场主导型的再开发模式，市场主体就需要根据产业需求来设计开发方案，可能会将低效工业用地改造为科技创业园区或者文化创意产业园区，提供适合这些产业发展的办公空间、孵化设施等。从房地产市场需求方面，若城市的住房需求旺盛，特别是对改善型住房或者商业地产有需求时，对于一些位于城市较好地段的低效工业用地，可能就会选择市场主导型的再开发模式，将其开发成住宅社区或者商业中心。

### 2.3 政策法规因素

政策法规是影响低效工业用地再开发模式选择的重要外部因素。土地相关政策方面，如土地征收政策、土地出让政策等对再开发模式有着直接的影响。如果土地征收政策严格，征收成本较高，那么市场主体可能会对参与政府主导型

的再开发模式有所顾虑，而更倾向于与原土地使用者协商合作的方式。土地出让政策中，出让方式、出让年限等规定也会影响再开发模式的选择。例如，采用招标、拍卖、挂牌等公开出让方式可能更有利于市场主导型的再开发模式，而协议出让则可能在政府主导型或政府与市场合作型的再开发模式中使用得更多。

### 2.4 社会环境因素

社会环境因素在低效工业用地再开发模式选择中也有着不可忽视的作用。首先是当地居民的意愿。如果再开发项目涉及到居民的居住环境改善或者社区利益，居民的意愿会对再开发模式产生影响。例如，在对一些位于居民区附近的低效工业用地进行再开发时，如果居民希望增加公共绿地或者休闲设施，那么政府可能会更多地考虑采用政府主导型的再开发模式，以满足居民的公共利益需求。其次是社会舆论的导向。如果社会舆论普遍关注环境保护和可持续发展，那么在再开发模式的选择上就会更倾向于环保型、可持续的开发模式。例如，采用绿色建筑技术、进行生态修复的再开发模式会更受社会认可。

## 3. 不同再开发模式的比较与评价

### 3.1 不同模式的特点分析

政府主导型再开发模式的特点是具有很强的规划性和公共利益导向性。政府可以站在城市整体发展的角度，对低效工业用地进行全面的规划，确保再开发项目符合城市的长远发展目标。例如，在城市的旧城改造中，政府可以将分散的低效工业用地整合起来，规划建设公共交通枢纽、城市公园等公共设施，提升城市的整体功能。这种模式的资源整合能力也较强，政府可以利用行政手段，协调各方面的资源，如资金、土地等，进行大规模的基础设施建设。市场主导型再开发模式则具有高度的灵活性和市场适应性。市场主体能够根据市场的变化和 demand，快速调整开发方案。例如，在房地产市场波动时，市场主导型的开发商可以根据市场需求，及时调整住宅的户型、面积等设计方案。而且市场主体在追求经济效益方面具有很强的动力，会尽可能地挖掘土地的商业价值，通过创新的开发理念和营销策略，提高土地的开发效益。政府与市场合作型再开发模式兼具政府和市场的优势。

### 3.2 不同模式的优劣势比较

政府主导型再开发模式的优势在于能够有效保障公共利益。政府可以确保再开发项目中公共设施的建设比例，如学校、医院等公共服务设施的配套建设。同时，这种模式在土地整合和规划方面具有较高的效率，能够避免土地开发中的无序竞争。然而，其劣势也较为明显，政府需要投入大量的资金和人力，对政府的财政压力较大。而且由于缺乏市场

竞争机制,可能在项目的开发效益和创新方面存在一定的不足。市场主导型再开发模式的优势是能够充分发挥市场的资源配置作用,提高土地的开发效益。市场主体通过竞争,可以采用最先进的开发技术和管理经验,降低开发成本。但是,这种模式也存在一定的弊端,市场主体往往以追求经济效益为首要目标,可能会忽视公共利益的保障,如在开发过程中减少公共绿地的建设等。而且在市场环境不稳定时,市场主体的开发风险较大,容易出现资金链断裂等问题。

### 3.3 不同模式的适用条件探讨

政府主导型再开发模式适用于公共利益需求强烈的情况,如城市核心区域的土地再开发,需要建设大量的公共设施来提升城市形象和功能。同时,对于一些涉及到历史文化保护、环境保护等特殊要求的低效工业用地再开发,政府主导型模式也更为合适,政府可以通过严格的规划和监管来确保这些特殊要求得到满足。市场主导型再开发模式适合于市场需求明确、市场环境稳定的情况。例如,在城市的新兴商业区或者房地产市场需求旺盛的区域,市场主体能够根据市场需求快速进行商业开发或者住宅开发。而且对于一些具有较高商业开发价值的低效工业用地,市场主导型模式可以充分挖掘其经济价值。

## 4. 基于土地储备的低效工业用地再开发模式选择策略

### 4.1 选择原则的确定

在确定基于土地储备的低效工业用地再开发模式选择原则时,首先要遵循公共利益优先原则。无论选择哪种再开发模式,都要确保公共设施的建设和公共服务的提供,如保障城市的交通、教育、医疗等公共服务的改善。其次是效益最大化原则,这里的效益包括经济效益、社会效益和环境效益。从经济效益来看,要选择能够使土地价值得到最大提升的再开发模式,例如,通过合理的开发,提高土地的产出率,增加税收等。社会效益方面,要考虑再开发项目对就业的促进作用、对社区和谐发展的影响等。环境效益上,要选择有利于环境保护和生态修复的再开发模式。再者是因地制宜原则,要根据土地的地理位置、土地现状、当地的产业需求等因素,选择最适合的再开发模式。

## 参考文献

- [1]徐文辉,赵春林,刘远红等.农村土地承包经营权纳入不动产登记技术探讨——以湖北省枝江市为例[J].中国国土资源经济,2023,36(10):82-89.
- [2]郑立宁.简述新形势下如何加强不动产登记与土地管理[J].商业文化,2022(14):136-137.
- [3]自然资源部.自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知(自然资发〔2023〕171号)[S].2023.
- [4]国家发展改革委.国家发展改革委关于推广借鉴深圳经济特区创新举措和经验做法的通知[S].2021.

### 4.2 选择方法的构建

构建基于土地储备的低效工业用地再开发模式选择方法,可以采用多因素综合评价法。首先,要确定评价指标体系,这个体系包括土地自身因素指标,如土地的地理位置、面积、现状等;市场需求因素指标,如产业需求、房地产市场需求等;政策法规因素指标,如土地政策、产业政策等;社会环境因素指标,如居民意愿、社会舆论等。然后,对每个指标进行量化处理,例如,对于土地的地理位置,可以根据其与城市中心的距离进行量化评分;对于产业需求,可以根据当地产业规划中对特定产业的需求程度进行量化。接着,确定每个指标的权重,权重的确定可以采用层次分析法等方法,根据各个因素对再开发模式选择的重要性来确定权重。

### 4.3 保障措施的建议

为了确保基于土地储备的低效工业用地再开发模式的顺利实施,需要提出一系列保障措施。在政策保障方面,政府要出台完善的土地政策、产业政策等。例如,在土地政策上,要明确土地储备过程中的土地征收、出让等规定,确保土地的合法取得和合理利用;在产业政策上,要对再开发后的产业发展提供扶持政策,如税收优惠、财政补贴等,鼓励新兴产业的入驻。资金保障也是非常重要的。政府可以设立专项的土地储备资金,用于低效工业用地的收购、整理等前期工作。同时,要拓宽融资渠道,鼓励社会资本参与再开发项目,如采用PPP模式(政府和社会资本合作模式),吸引更多的资金投入。在技术保障方面,要加强对再开发项目中的技术支持,如土壤修复技术、绿色建筑技术等。对于存在土壤污染的低效工业用地,要提供有效的土壤修复技术解决方案,确保土地的再开发符合环保要求;在建筑开发方面,推广绿色建筑技术,提高项目的环境效益。

## 结语:

基于土地储备的低效工业用地再开发模式选择是一个复杂的系统工程。本研究通过对相关理论和影响因素的分析,以及不同模式的比较评价,提出了相应的选择策略。在实际操作中,应充分考虑各方面因素,因地制宜选择合适的再开发模式,以实现土地资源的高效利用和区域的可持续发展。