

我国到期工业用地的处置困境与优化路径 ——基于广州开发区西区的实证研究

黄志杰

广州市城市规划勘测设计研究院有限公司

【摘要】本文聚焦于广州开发区西区到期工业用地的处置问题，通过实证分析揭示其面临的三大矛盾：土地出让周期与企业生命周期错配、空间供给刚性与企业弹性需求矛盾、政策工具单一性与土地价值失衡。研究构建“需求-供给”分析模型，提出周期匹配、空间中转和奖惩结合的优化路径，为政策制定提供理论依据和实践指导，推动土地资源高效利用和城市可持续发展。

【关键词】广州开发区西区；到期工业用地；土地处置；实证研究

The disposal dilemma and optimization path of China's expired industrial land
—— An empirical study based on the West District of Guangzhou Development Zone
Huang Zhijie

Guangzhou Urban Planning Survey and Design Institute Co., LTD

【Abstract】 This paper focuses on the disposal of expired industrial land in the western area of Guangzhou Development Zone. Through empirical analysis, it reveals three major contradictions: the mismatch between the land transfer cycle and the corporate life cycle, the contradiction between rigid spatial supply and flexible corporate demand, and the imbalance between policy tools and land value. The study constructs a "demand-supply" analysis model and proposes an optimization path that includes cycle matching, spatial transfer, and a combination of incentives and penalties. This provides theoretical basis and practical guidance for policy formulation, promoting the efficient use of land resources and sustainable urban development.

【Key words】 Guangzhou Development Zone West; Industrial land to expire; Land disposal; Empirical research

1 引言

随着城市化进程进入了下半场，土地资源日益紧缺。工业用地是城市发展的重要支撑，其有效利用和管理对于推动区域经济发展和产业升级具有重要意义。然而，随着工业用地使用权期限的到期，如何有效处置这些到期工业用地，成为当前城乡规划领域的重要议题。本研究旨在深入分析广州开发区西区到期工业用地的现状和问题，探讨在当前社会经济发展背景下，如何依法、合理、高效地处置到期工业用地，以促进土地资源的节约集约利用，推动产业的转型升级，实现城市的可持续发展。

2 “需求—供给”视角下到期工业用地再开发分析框架

2.1 国内研究进展

国内学术界主要在低效工业用地、存量工业用地、城镇低效用地等开展工业用地在开发的研究。有学者基于需求视角下从发展权的角度对存量工业用地发展资源的再配置与专项开展研究^{[1][2]}，也有从利益博弈的视角探讨再开发中各个主体在处置过程的利益关系与竞争冲突^{[3][4]}。不少学者从供给侧开展存量工业用地再开发的识别评价^{[5][6]}，以及从企业生命周期探讨的工业用地供给方面的空间策略探索^{[7][8][9]}。但是由

于更多的聚焦低效工业用地识别与政策评价，但对到期工业用地再开发的系统性研究较少。导致现有的学术成果存在两重局限：一是重供给量化轻主体需求，二是缺乏供需关联的动态分析。因此本文希望从五方面切入研究，包括制造业当量、供需失衡的现象背景，对到供需两端的文献研究，并且选择广州开发区进行实证研究。

2.2 理论框架

本研究主要对西区近5年内到期工业用地开展实证研究，通过构建“需求-供给”分析模型，对政府供给与企业需求这个一体两面的存在现实中又不是完全处于匹配的状态开展研究，从三组矛盾切入：包括土地出让周期与企业生命周期错配、空间供给刚性与企业弹性需求矛盾、政策工具单一性与土地价值失衡。前两项是土地要素问题，后一项是政策保障问题。围绕政府与业主两个主体从供与需视角总结已处置案例的决策行为与结果。为到期工业用地供需再匹配的储备路径、空间供给与政策保障三个关键方向提供改善建议与决策辅助。

3 到期工业用地处置的供需矛盾与实证分析

3.1 广州开发区西区产业特征与工业用地供应特点

广州开发区西区产业呈现外资集聚度高，但传统行业依

赖度大的特点。外资工业企业产值贡献度达到 75.11%，日用化工、食品饮料两大传统优势产业在工业产值占比接近 70%，但产业发展面临瓶颈。同时土地供需矛盾凸显，存量

挖潜面临障碍，园区土地利用存在使用年限到期土地多、低效用地闲置厂房多以及公建配套、生活设施用地少“两多一少”等问题。

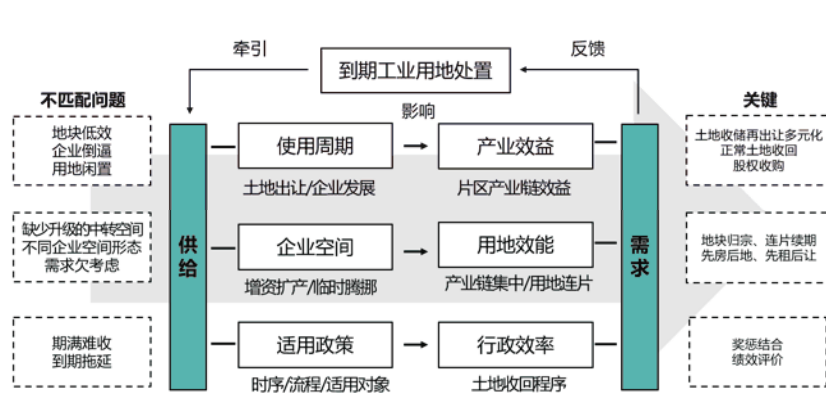


图 到期工业用地处置问题与关键点路线

3.2 广州开发区工业用地处置政策演变

2014 年，广州开发区为缓解土地供需矛盾，由国土规划局主导出台《收回闲置以及低效产业用地操作指引》，完成全区低效工业用地基本盘摸底。但操作缺乏实施抓手与指导性，且未上升为全区统一政策，应用范围局限于国土规划局内，且缺乏与工信等部门联动，属“就地论地”式探索。

2018 年，为解决发展不平衡问题，成立专门的区工作小组，统筹职能部门、街道与国企联动。然而，应储尽储的收储原则，缺乏对企业续期意愿与发展趋势综合判断，导致部分优质企业从西区流失。

2022 年至今，广州开发区工业用地政策聚焦供后监管与期满盘活，完善 2 个针对存量土地的处置办法，具体为临期有意愿主动交储的企业提供奖励，鼓励低效企业提早交回用地。

3.3 实证分析：广州开发区到期工业用地处置的三大难题

企地周期错配，企业周期与土地周期的纵向失配

在应对土地出让周期与企业寿命及发展周期存在显著不匹配的问题时，广州开发区采取了不同的处置方式。一方面，“应收尽收”的处置原则虽在一定程度上有助于收回高价值临期地块并引入优质新企业，但这种“一刀切”的方式存在明显缺陷，致使一些发展良好的本土企业被迫外迁。例如，1993 年在区内注册成立的港日合资企业 R 公司，因地块被纳入 2020 年“应收尽收”清单，不得不另寻他处建厂，而地块收回整理后也未达到预期招商效果，不仅造成优质企业流失，还产生大量沉没成本。

空间需求缺位，刚性供给与动态需求的响应滞后

在存量地区到期地块企业的发展过程中，其空间需求通常呈现出两种典型特征。一是在地企业出于续期与产业升级，需要有过渡性的临时生产空间保障生产的连续性。二是新引进或有意愿继续留产的企业则倾向于通过租用部分厂房的方式，以降低初始生产成本。开发区内 G 企业地块的摩天工厂地块从到期收储到统一建设运营的过程，由于土地再开发过程中存在的政策制度缺陷和市场机制不完善，导致

摩天工厂存在一段时间的空租状态。后来开发区的存量地区中不少续期企业正处于增资扩产阶段，产生的设备临时转移与空间临时租用的需求，摩天工厂成为在地企业升级的中转空间，也为新招商企业降低持地建厂成本。

政策效能不足，政企预期差异导致集体行动困境

现行土地处置政策在续期界定上的模糊性以及信息不对称性，如《土地管理法》第 58 条仅规定“收回土地使用权”，但未细化操作细则导致政府与业主在奖励预期、惩罚预期及开发预期上存在显著差异。根据 Williamson (1985) 的交易成本理论^[10]，政策模糊性增加了业主与政府间的谈判成本、监督成本与执行成本，进而引发“机会主义行为”。以广州开发区 B 工业园为例，由于该工业园楼宇由多个小业主分租给小作坊式加工企业，2016-2024 年开展漫长的收储谈判。长达 8 年的博弈周期导致政府直接损失土地出让金与间接损失税收。政策模糊性不仅加剧了业主与政府的预期差异，还阻碍了土地资源的合理配置。

3.4 研究结论：政府供给刚性与市场需求的动态脱节三组结构矛盾

第一个矛盾是供给周期刚性与市场动态演变非对称冲突。由于制度惯性与信息的不对称性，在现行土地管理制度框架下，工业土地使用权普遍采用固定年限（50 年）出让模式，但我国中小企业平均生存周期仅为 2.5-3.7 年，集团企业亦不超过 8 年^[11]。土地出让年限设定未充分纳入行业生命周期异质性、技术迭代速率等动态变量，引致的土地资源周期失配。产生地区产业链的沉淀成本与地块招商的机会成本双重损失。

第二个矛盾是规划空间锁定与企业异质需求导致的响应滞后。政府通过总体规划刚性划定产业功能区，导致土地用途转换滞后于企业区位偏好变化。在空间经济学框架下，一般以规划修编周期 5-10 年为主，而企业的要地受技术的摩尔周期迭代、供应链周期及商业模式转型驱动，企业发展与空间规划提升逻辑的差异又进一步提高了土地使用低效的可能。

第三个矛盾是政府企业预期的差异性导致集体行动困境。一是政策激励的短期性与碎片化导致的奖励预期差异。政策工具分散于国土、工信等多部门，同时“重回收、轻续期”的激励结构，诱使企业选择“搭便车”策略，企图观望其他主体处置结果以规避风险。二是规则刚性与执行弹性导致惩罚预期弱化。柔性执法与选择性执法导致惩罚机制的威慑力衰减，形成“破窗效应”，个别企业的违规行为未被及时遏制，引发其他企业效仿，实质削弱了制度约束效力。三是增值捕获与风险转嫁的制度偏好导致分成预期的差异。政府主导的“工改工”项目多为“收益共享有限化、风险承担个体化”的分成机制，促使企业采取“零和博弈”策略，通过延缓续期决策争取更高议价权，最终导致集体开发价值耗散。

4 到期工业用地处置的优化路径与政策建议

4.1 周期匹配，构建多元化处置工具

针对续期型地块，建议加强潜力企业在续期的空间供给与规划调整方面及时响应，以“地等企业”的方式整備周边地块与调整规划。除了将土地亩产评价纳入企业年度考核，还可结合续签合同设定企业退出条件，用好弹性出让工具，以便结合考察进行管控。而针对不续期的企业，处置的难点在于逾期不走的小散业主在惩罚、奖励与未来开发的预期与政府不一致。因此有必要在地上附着物补偿与处罚条文方面加快完善，并且针对新出让的合同建议增加有关到期处置的相关要求，以便减少期点处置的时间成本。

4.2 空间中转，搭建企业转型平台

面向技术敏感型和服务敏感型企业，提出以空间换时间的土地供给措施。技术敏感型企业关注的更多是其周边是否有完整的地块能够快速用于扩产建设。同时若上下游企业能够集中在某个片区，既能降低生产链延展上的时间成本，有

助于链主企业生产效率提高。另外，技术敏感型企业有较强的土地持有需求，因此建议针对该类企业的邻近地块采取优先收储、1.5级开发等方式，实现产业空间上的集中。服务敏感型企业一般具有较低的进场投入预期，甚至无持地成本负担。针对此类企业更推荐采取租让结合的供地方式，通过政府的标准化厂房集约生产服务设施，降低中小企业持有固定资产的带来的地块低效或企业倒闭的风险。

4.3 奖惩结合，完善政策保障机制

到期用地企业预期不走，处置难度大与周期长很大程度上是现有的出让条文上没有明晰的到期处置标准。基层政策缺少执行的法律依据与指导方法。奖惩结合，是完善用地到期后土地收储的政策支撑与法律保障机制的关键路径。结合部分打分与土地综合绩效考核划分企业评级，避免优质企业的倒逼流失。完善土地交储的奖励政策，提供企业安置供选。同时，完善政策处罚机制，包括土地出让金梯级惩罚、用水用电成本提高等优惠取消等措施，以提高土地资源的利用效率。

5 结论与展望

政府与企业对土地续期与处置的预期差异主要体现在三方面：土地出让周期与企业生命周期错配、空间供给刚性难以匹配企业弹性需求、政策工具单一性与土地价值失衡。为了避免政府与企业对到期土地处置中产生零和博弈的问题，一是可以通过技术赋能土地管理。建立土地全生命周期数据库，实时监测企业绩效与用地状态，实现精准调控。二是深化政策体系。推动地方性法规完善，明确续期标准、补偿机制和处罚细则，减少政策模糊性导致的博弈成本。三是探索产业空间多样化的工具。强化产业链导向的空间规划，优先收储关键地块以服务链主企业。探索“1.5级开发”模式，平衡短期周转与长期升级需求。

参考文献

- [1]陆晓蔚，周俭.城市存量工业用地的发展权配置与不完全更新——以上海实践为例[J].城市发展研究，2022，29（6）：48-62.
- [2]梁小微，廖曼华，袁奇峰.土地开发权的规划配置与集体产业用地转型研究——以佛山市南海区为例[J].城市发展研究，2022，29（2）：116-134.
- [3]李东，孙秋琪.工业用地更新中的利益博弈与治理创新——以佛山市顺德区为例[J].经济地理，2021，41（3）：192-201.
- [4]杨岳，冯志，夏思怡.城市存量工业用地再开发的博弈研究——以上海市为例[J].上海国土资源，2024（10）：1-8.
- [5]张振龙，王珺蓉，姜玉培，庄恬.存量工业用地高质量利用评价及优化策略——以苏州工业园区为例[J].规划师，2021（20）：13-21.
- [6]盛长元，徐菊芬.低效工业用地的空间识别与再开发策略研究——以扬州市江都区为例[J].城市规划学刊，2021（9）：104-110.
- [7]刘平.基于全生命周期管理的武汉市新型工业用地政策研究[J].规划师，2021（21）：5-10.
- [8]刘力兵，尹隽，马小祥等.基于企业生命周期的工业用地供应：以江苏省为例[J].规划师，2022（01）：27-31.
- [9]吕伟，李晓明，张庆庆等.面向存量更新的产业园区城市设计创新实践[J].规划师，2021（09）：10-15.
- [10]Williamson，O.E.（1985）.The economic institutions of capitalism.Free Press，New York.
- [11]范华.现行土地管理制度下工业用地50年出让模式的困境与改革路径[J].中国土地科学，2014，28（5）：12-18.

作者简介：黄志杰，男，工程师，主要从事城市规划设计

基金项目：广州市城市规划勘测设计研究院有限公司青年基金项目（RDI2230202092）