

低效用地现状及再开发政策研究

——以南通市通州区为例

施向荣¹, 贾梦慧², 芦杰²

¹南通市通州自然资源和规划局, 江苏 南通

²江苏金宁达房地产评估规划测绘咨询有限公司, 江苏 南京

收稿日期: 2023年5月1日; 录用日期: 2023年5月31日; 发布日期: 2023年6月9日

摘要

土地资源的稀缺是城镇化进程中不可避免的问题, 为改善这种现象, 国家高度重视城镇低效用地的处理, 推动低效用地的再开发利用。本文以通州区为研究对象, 根据不同用途的低效用地认定指标, 筛选出通州区现状低效用地并分析原因, 再结合再开发利用过程中的问题, 提出具体的对策与建议。

关键词

低效用地, 通州区, 再开发, 对策与建议

Research of the Present Situation of Inefficient Land Use and Its Re-Development Policy

—A Case Study in Tongzhou District of Nantong City

Xiangrong Shi¹, Menghui Jia², Jie Lu²

¹Nantong Tongzhou Natural Resources and Planning Bureau, Nantong Jiangsu

²Jiangsu Jinningda Real Estate Appraisal Planning Surveying and Mapping Consulting Co., Ltd, Nanjing Jiangsu

Received: May 1st, 2023; accepted: May 31st, 2023; published: Jun. 9th, 2023

Abstract

The scarcity of land resources is an inevitable problem in the process of urbanization. In order to improve this phenomenon, the state attaches great importance to the treatment of inefficient land

in cities and towns, and promotes the re-development and utilization of inefficient land use. Taking Tongzhou District as the research object, according to the identification indicators of inefficient land for different uses, this paper selects the current situation of inefficient land use in Tongzhou District and analyzes the reasons, combined with the problems in the process of re-development and utilization, and puts forward specific countermeasures and suggestions.

Keywords

Inefficient Land Use, Tongzhou District, Re-Development, Countermeasures and Suggestions

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景与意义

随着城镇的快速发展,各地经济发展速度日益增加,经济的增加需要更多的建设用地,因此出现了许多急需解决的问题,其中最突出的是对土地利用不充分、粗放状况严重的问题。土地的低效利用,不仅影响当前经济的发展速度,也造成大量土地资源的浪费,尤其是当前中国正处经济高速发展需要大量土地资源的大环境中,土地低效利用问题亟待解决[1]。当前,通州正开启全面建设社会主义现代化国家新征程,打造新型工业化、城镇化,对土地资源有大量的需求。如何对低效用地合理再开发,集约高效的利用已有的土地资源,并从整个城市规划的角度来优化配置用地结构,是缓解土地供需矛盾的重要途径。本文结合通州区实际情况,通过分析通州区低效用地现状,研究低效用地再开发的途径,以期从土地利用的角度出发,促进通州区城市的进一步发展。

2. 低效用地现状与产生原因

2.1. 低效用地认定过程

本次认定的低效用地范围是通州区全域范围内、第三次国土调查中已确定为建设用地的布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧的城乡存量建设用地[2],包括旧居住、旧厂矿、旧商服等类型。

低效工业用地的认定主要是从土地的利用强度和投入产出水平两个方面筛选,建立工业用地的综合效益评价指标体系,参照《江苏省工业用地评价指标体系》,结合当地实际,采用特尔斐法确定评价指标权重,根据计算后的评价目标分值进行排序,将综合分值低于 0.4 的纳入待认定的低效用地范围,共 148 宗,总面积 810.3065 公顷。

其他低效用地的认定首先是依据南通市通州区国民经济和社会发展“十四五”规划、国土空间规划、2021 年度土地储备计划等,并结合实地调查确定初步范围,然后参照低效工业用地的筛选思路,综合考虑位置条件、用地合规性、开发建设成本、资金投入能力、公众意愿等因素,将 85 宗布局散乱、设施落后、功能和环境较差并已纳入旧城改造或棚户区改造计划的住宅用地、商服用地、公共服务设施用地等纳入低效用地,总面积 362.7951 公顷。

2.2. 低效用地认定结果

基于通州区低效用地调查库,结合实地核实和补充调查,认定通州区低效用地共 233 宗,包括旧商

服、旧居住、旧厂矿和其他用地四类，土地总面积为 1173.1016 公顷。其中，旧商服用地 13 宗，土地总面积为 61.9329 公顷，占低效用地总面积的 5.28%，主要分布在金沙街道和平潮镇；旧居住用地 59 宗，土地总面积为 282.4148 公顷，占低效用地总面积的 24.07%，主要分布在金沙街道、金新街道和平潮镇；旧厂矿用地 148 宗，土地总面积为 810.3065 公顷，占低效用地总面积的 69.07%，主要分布在平潮镇、金新街道、川姜镇和先锋街道等；其他用地 13 宗，土地面积 18.4474 公顷，占低效用地总面积的 1.58%，主要分布在金新街道、平潮镇和金沙街道。

整体来看，通州区低效用地平均建筑密度为 29.98%，平均容积率为 0.39，地均销售收入为 2761.06 万元/公顷，地均税收为 94.53 万元/公顷，低效用地的土地利用强度和土地投入产出水平平均低于通州区平均水平，有待提高。

2.3. 低效用地存在的主要原因

1) 土地利用效率较低、空间布局不合理

通州区制造业基础雄厚，增长快速，已形成一批具有地方特色的产业集群。因此，在通州区各乡镇(街道)建设用地中均有一定比例的工业用地，大小工业园区布局在各地。但各个企业所属区位、行业、规模大小有所差异，造成企业土地利用产出效益存在较大差异，土地利用水平不均衡。随着通州区第二产业经济的高效有序发展，工业企业准入政策的不断完善以及工业建设标准要求的不断提高，通州区新建工业企业的容积率和建筑密度等都有所提升，但目前仍存在一定数量的容积率和建筑密度均较低的工业用地。因此，通州区需采取有效措施对存量低效工业用地进行提质增效，以促进土地集约利用。

其次，工业企业在空间上的布局鲜有考虑空间关联性，存在大量工业用地分散布局在各乡镇的情况，使相同的产业之间因为区位的问题，难以协同配合，致使行业内部存在产业链不完整、区域之间联系弱等问题[3]。

2) 规划布局滞后、部分土地用途与规划不符

由于早期土地相关规划不够完善，加上当时人们没有清晰的规划意识，致使各地工业企业用地布局存在较多问题。在早期的城市发展过程中，为追求经济的快速发展，土地供应量增加。但在建设过程中，未能统筹全部范围，没有考虑到土地的可持续发展，致使大量土地利用效率低下，尤其是城市中心区域，是较早供地的区域，在没有集约利用指标约束的情况下，土地低效问题显著，浪费了区位优势，影响了城市中心区的发展[4]。

此外，早期各地方城市的相关规划和土地管理制度尚不健全，约束力不够，使得部分工业企业与商服、住宅等用地相互交错、布局混杂，基础设施和公共配套设施不健全，人居环境有待改善。随着通州区中心城区的扩张和各镇区的发展，通州区部分土地已融入中心城区和镇区的范围，这部分土地现状主要为工矿用地，规划用途为商服或住宅等三产用地，需要通过低效用地再开发提高土地利用效率，优化城镇空间布局，提升城市形象。

3) 相关职能部门缺乏联动，土地监管体系仍需完善

随着城镇的迅速发展，城镇建设不断外延，但是相关部门联动机制运行不畅，对用地过程监管不到位，没有及时对土地进行规划和管理，导致出现了功能分区混乱、占用耕地等状况。同时，在供地过程中，虽然对宗地的建筑密度和容积率有一定程度的要求，但是土地供应完成后，没有及时对已供应土地的后续建设状况及运行状况进行监督管理，对实际建设过程中的制约措施较少，造成较多土地出现闲置浪费的状况。目前，我国已出台了相关政策处置闲置土地，但是在实际操作过程中，仍然存在较多问题致使工作执行不到位。

3. 再开发存在的问题

3.1. 再开发方式比较单一，再开发过程需要大量资金

低效用地有多种再开发方式可行，但是在当前实际操作过程中，通州区运用的再开发方式较少，主要是以政府为主导，由政府进行土地收购储备，并进行招拍挂出让[5]。与农用地、未利用地的征收出让过程相比，对已建成土地进行再开发利用，涉及房屋建筑的拆迁、人员的安置、房屋的重建等多方面，所需资金量较多，如果只是依靠政府，可能会出现资金短缺的状况。

3.2. 缺乏鼓励政策，企业再开发动力不足

当前，低效用地再开发工作已经开展多年，但是针对这项工作，各级政府未给予相应的优惠政策，没有激发各再开发主体的改造动力，缺乏政府的引导作用。关于企业用地是否能够进行低效用地再开发，企业的意见是其中的关键，企业用地的再开发，有两种模式，一种是企业搬迁，一种就是改扩建，均会对企业的生产环境造成影响，尤其是企业的整体搬迁，破坏了企业的稳定性，对企业未来的发展影响重大[5]。在过程中，如果没有相应的鼓励政策，再开发工作不能给企业带来相应的益处，市场活力难以激发。

3.3. 再开发过程利益分配有冲突

在低效用地再开发过程中，有多方利益主体参与其中，如地方政府、相关企业、原土地权利人、集体经济组织、开发商等[6]。在改造模式主要以政府收储为主的模式下，原土地权利人能选择的补偿安置方式主要有货币补偿或者房屋置换，从原土地权利人的角度出发，低效用地改造后的土地增值收益部分与原土地权利人完全无关，收益主要归政府和开发商所有，会造成原土地权利人与政府、开发商三方之间的利益冲突，大大降低原土地权利人的再开发意愿，使再开发工作推进困难。

4. 再开发对策与建议

4.1. 以法律为保障，建立共享机制

政府是土地权利第一人，为市场主体参与再开发提供必要的服务，出台为低效用地再开发的相关措施，引导完善相关土地制度。在针对低效用地再开发过程中，以节约集约原则为前提，原企业可自行开发或者合作开发，也可通过协议置换、增容技改、退二进三等方式实现再开发。

低效用地再开发完成之后产生的经济效益成果，应在原企业、市场主体以及政府等各方之间合理进行分配。在维护农民根本权益前提下，拆迁补偿过程中实现城乡房屋同地、同权、同价，社会保障过程中实现城乡居民社会保障和基本公共服务均等化。城镇低效用地再开发完成后，产生效益在原土地使用权人和原农村集体经济组织之间合理分配，带动村镇经济发展，实现利益多方共享。

4.2. 以亩产为导向，建立退出机制

在土地开发利用过程中，政府可制定控制机制。严格审批产业落地过程中各项事项管理，按照国家标准执行生产，鼓励企业有效利用土地，优化土地结构，避免冗余建设或者盲目投资。利用年度工业用地调查成果，对全区产业用地土地利用状况和投入产出调查，以调查结果为基础认定低效用地，将土地使用强度不高、产值效益低下的产业用地纳入城镇低效用地范围。

若低效产业用地中产业类型符合产业发展导向的，原土地使用权人可在不改变土地用途的前提下，调整产业结构或类型以达到提高生产效率[7]。若企业在满足生产的前提下，由于资金有限或发展限制，

可将未利用的空闲地整体或分割方式返回政府,按照现时点市场价格给予适当补偿。对自主开发的企业,政府给予一定政策支持,增加周边基础设施公共投入等方式,鼓励企业实行再开发。

4.3. 以规划为纲领,合理统筹安排

根据每年度调查统计出的低效用地,科学制定再开发五年专项规划和年度实施计划。低效用地的规划计划与国土空间规划、控制性详细规划、村庄规划等充分衔接,以规划为抓手实现全区内低效产业用地再开发[8]。

统筹城乡土地利用,不断提高城镇建设用地使用效率,将城市外围农村地区低效无序的建设用地转变为城镇建设用地,对其进行优化整合,并集中进行开发。运用互联网信息化手段全程监管,对产业用地再开发实现全过程动态管理,推动全区城乡一体化健康稳步发展。

参考文献

- [1] 詹颖. 存量规划背景下低效工业用地再开发策略研究[D]: [硕士学位论文]. 广州: 华南理工大学, 2020. <https://doi.org/10.27151/d.cnki.ghnlu.2020.005292>
- [2] 何明婵. 浅析城镇低效用地再开发[J]. 城乡建设, 2019(21): 39-40.
- [3] 于燕. 新发展理念下常州市工业用地的形势与任务[J]. 国土资源情报, 2018(6): 52-56+6.
- [4] 高照. 城市土地集约利用探究——以温州市龙湾区为例[J]. 数码设计(上), 2019(6): 19-20.
- [5] 董景林. 关于城镇低效用地再开发的思考[J]. 国土资源, 2014(10): 50-51.
- [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] 何必殊. 城镇低效用地现状及再开发政策研究[J]. 浙江国土资源, 2015(2): 29-31.
- [8] 曾庆梅. 存量规划视角下城市低效用地更新规划研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东建筑大学, 2020. <https://doi.org/10.27273/d.cnki.gsajc.2020.000637>