



# 低效工业用地再开发利用研究与实践

——以临邑县工业用地为例

郑晓亮<sup>1</sup>, 孙田<sup>2</sup>

(1. 临邑县自然资源局, 山东 德州 251500; 2. 山东省自然资源厅机关服务中心, 山东 济南 250014)

**摘要:**通过低效工业用地界定,以临邑县工业用地认定调查为基础,建立县域低效用地认定标准体系和县级工业用地管理系统,通过分析工业用地低效现状,提出区域低效土地再开发策略,为政府建立差别化税收和产业用地调控决策提供数据支撑。

**关键词:**工业用地调查;低效用地评价;开发方案;临邑县

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**A

**doi:**10.12128/j.issn.1672-6979.2020.09.012

**引文格式:**郑晓亮,孙田.低效工业用地再开发利用研究与实践——以临邑县工业用地为例[J].山东国土资源,2020,36(9):76-80. ZHENG Xiaoliang, SUN Tian. Study and Practice of Low-efficiency Land Redevelopment and Utilization——Taking Industrial Land as an Example[J]. Shandong Land and Resources, 2020, 36(9): 76-80.

## 0 引言

低效工业用地再开发利用是解决当前我国城市用地紧张、人地矛盾突出、土地投入产出效率低等问题的重要手段,是当前学术界研究的热点<sup>[1]</sup>。对城镇低效工业用地再开发的探讨,目前主要集中在内涵界定、效率评价、成因分析、闲置处置等方面,相关成果对工业用地合理利用起到了积极作用<sup>[2-4]</sup>。

本文基于项目评价研究,以临邑县工业用地调查为基础,梳理基础工业建设用地数据,建立临邑县低效用地认定标准体系和县级工业用地管理系统,加强土地绩效管理,针对不同低效用地类型提出专项利用方案及意见,为政府制定合理的土地利用规划,建立差别化税收、土地供应政策、产业调控,最大限度地发挥土地潜能,提供决策数据支撑。

## 1 工业用地调查及低效用地评价

国内学者主要从区位优势、闲置或遗弃、污染高风险等角度对低效工业用地进行认识,认为低效工业用地内涵包括:已经使用或开发过的工业用地或建筑物;目前处于闲置、遗弃或未完全利用的工

业用地;不符合安全生产和环保要求的高风险工业用地;经过整治可再次利用;效益低,有可再开发潜力的工业用地等。并将其划分为:闲置关停型低效、开发利用型低效、投入产出型低效、产业导向型低效、合同契约型低效、用途配置型低效6种类型<sup>[5-8]</sup>。

### 1.1 研究方法

当前,对低效用地评价的方法主要有综合法、分析法、属性分类法等。本文从有利于低效用地再开发角度出发,结合临邑县当前工业企业用地现状,采用综合分析的方法进行分析,并建立工业企业用地现状数据库<sup>[9]</sup>。

#### 1.1.1 工业企业用地利用现状调查

以临邑县工业企业用地利用现状为基础,按照《土地利用现状分类标准》(GB/T21010—2017),采用实地测量、现场询问、系统查询及图库判别等方式,对临邑县城区、开发区及各乡镇工业企业用地的规划用途、发展方向、土地利用强度等进行调查。

调查内容主要为:①开发利用现状,包括位置、面积、用途、容积率、建筑密度、投入产出水平、低效用地类型、环境状况、基础设施配套水平、房屋建设情况、承载人口等,工业企业用地还需要调查使用

收稿日期:2019-12-10;修订日期:2020-03-30;编辑:王敏

作者简介:郑晓亮(1982—),男,山东临邑人,工程师,主要从事自然资源管理工作;E-mail:zhengxiaoliang000@163.com

水、电、气等情况。②权属等相关信息,包括权利人、权属性质、地类和用地手续等内容。历史遗留问题工业用地均纳入了调查范围。通过全面调查形成了初步调查成果,为低效工业用地认定、评价、制定再开发方案奠定基础。

### 1.1.2 低效工业用地评价指标体系构建及其类别划分

(1)低效工业用地评价指标体系。在对工业用地现状分析的基础上,通过与相关规划、计划成果的衔接,与临邑县社会经济发展及产业发展方向的匹配度以及投入产出水平的初步分析,构建临邑县低效工业用地认定及评价指标体系(表 1)。

表 1 临邑县低效用地认定及评价指标体系

目标层	子目标层	指标层
合法与合规性	合法性	是否是历史遗留问题
	合规性	是否符合当地土地利用总体规划
		是否符合城乡总体规划
		是否符合当地产业政策及支持程度
		是否符合相关的合同契约规定
集约利用与效益	用地强度	土地开发率
		综合容积率
		建筑容积率
		建筑密度
用地效益	用地效益	地均从业人员
		生产经营情况
		单位土地固定资产投资强度
用地结构	用地结构	地均税收
		地均产值
		产值能耗
用地结构与生态	环境的影响	绿化率
		生产用地占比
		办公、服务及生活用地占比
		三废排放率
		环境噪声排放率
		对土地的影响

(2)低效工业用地类别划分。根据指标上述指标体系,可以把低效用地划分为以下 6 类:①闲置关停型低效。从是否维持生产经营视角评价工业用地是否低效,主要认定指标包括是否为闲置用地、空闲用地、停建停产、倒闭外迁停产、转型停产等。②开发利用型低效。从土地利用强度角度认定工业地块是否低效,主要认定指标包括容积率、建筑密度等。③投入产出型低效。从土地利用绩效角度考察工业地块是否低效利用,主要认定指标包括单位土地固定资产投资强度、单位土地产值、单位土地税收等。④产业导向型低效。从产业结构升级、定位和环保

角度考察工业地块是否低效(主要针对用地性质不发生转变的工业地块),主要认定指标包括是否为淘汰类产业、单位产值排放、单位产值能耗以及对环境的影响。⑤合同契约型低效。基于土地出让的全寿命管理视角,从工业用地的开发利用过程是否符合合同条款规定的角度认定其是否属于低效用地。主要认定指标包括开竣工合同时间、开发强度合同指标、产业绩效合同指标、投资额及强度合同指标等。⑥用途配置型低效。从地块的实际使用情况与规划最佳使用状态的匹配程度衡量工业地块是否低效(主要针对规划用途已转变的工业地块),主要认定指标包括最高最佳用途和最高最佳强度等,其依据为城市控制性规划方案。

## 1.2 工业用地管理系统

为方便政府对工业土地的实时监管,根据调查情况,建立工业用地管理系统,系统汇总了基础调查数据,与影像地图链接,实现地企结合,实现对宗地、企业的全方位管理。为政府后期处理低效工业用地提供技术支撑。系统主要功能包括宗地管理、统计、用地分析、宗地档案等 4 个部分。

## 1.3 调查结果及分析

(1)据 2018 年临邑县工业用地调查结果,临邑县工业用地占地面积 2061.33hm<sup>2</sup>,主要集中在经济开发区和各街道办;其他乡镇共计 117 个企业,占全部工业用地面积的 13.73%(表 2)。

表 2 临邑县 2018 年度工业用地情况

名称	企业总数 (个)	数量占比 (%)	占地面积 (hm <sup>2</sup> )	面积占比 (%)
经济开发区	167	38.93	1367.39	66.33
恒源街道办	78	18.18	82.18	3.99
邢侗街道办	23	5.36	137.14	6.65
临盘街道办	43	10.02	190.93	9.26
临邑镇	21	4.90	42.20	2.05
德平镇	9	2.10	10.97	0.53
临南镇	19	4.43	36.19	1.76
林子镇	3	0.70	12.15	0.59
兴隆镇	23	5.36	34.39	1.67
孟寺镇	17	3.96	71.82	3.48
翟家镇	12	2.80	61.18	2.97
理合务镇	6	1.40	2.70	0.13
宿安乡	8	1.86	12.08	0.59
合计	429	100.00	2061.33	100.00

(2)工业低效用地现状分析。临邑县不存在闲置土地,但企业内部未利用的空闲土地占比较大。

全县 429 宗工业用地中,已建设利用土地面积 1664.49hm<sup>2</sup>,占全部工业用地的 81%,目前尚有 144 宗处存在空闲,空闲土地面积 392.95hm<sup>2</sup>,占全部工业用地的 19%,且多数空闲土地不能连片。其中,经济技术开发区范围内有 312.01hm<sup>2</sup>,占全部空闲土地 79.41%。同时,通过城镇工业土地整治工作,会给临邑带来可观的建设指标。

以临邑县经济开发区为例,对调查成果进行分析。按照调查内容与低效用地认定方法,对其类型数量分别统计。

东部开发区范围内共有 18 家企业,总占地面积 251.64hm<sup>2</sup>,企业平均用地面积 13.98hm<sup>2</sup>。其中,1 家企业存在关停型低效用地,主要原因为停产查封;5 家企业存在空闲型低效用地,主要原因为批而不建或是有大量空闲;3 家企业存在开发利用型低效用地,主要原因为建筑密度或容积率不达标。西部开发区范围内共有 145 家企业,总占地面积 1001.43hm<sup>2</sup>,企业平均用地面积 6.91hm<sup>2</sup>。其中,26 家企业土地存在关停型低效用地,主要原因为停产、查封和重组;21 家企业土地存在空闲型低效用地,主要原因为圈而不建、批而未建、开发满 1/3 就终止开发建设和大量空闲;北部开发区为新区,仅有 3 家企业落地开工建设。

(3)工业用地强度分析。从土地利用强度认定工业地块是否低效,主要认定指标包括容积率、建筑系数等。临邑县城镇规模总体偏小,城镇用地内部结构和布局不尽合理。经济技术开发区工业企业容积率,平均值为 0.25。

(4)投入产出分析。从土地利用绩效角度考察工业地块是否低效利用,主要认定指标包括单位土地固定资产投资强度、单位土地产值、单位土地税收等。经济技术开发区内 16 宗土地亩均税收低于 1 万元。

(5)工业用地生态分析。从调查看,部分农村居民点处在临邑县经济开发区管理的工业用地范围内,临邑县以化工产业为主的工业用地对周边环境影响大,农村居民点内的居民生活环境质量较差,同时,部分农村居民点户均用地面积超过国家、省对农村居民用地标准,造成了一定程度的土地资源的浪费。

按以上调查内容与低效用地认定方法,临邑县土地低效类型主要为空闲关停型低效、开发利用型

低效和投入产出低效型三类。

## 2 低效土地再开发策略

### 2.1 低效土地再开发思路

低效工业用地再开发是指在符合土地利用总体规划、城乡规划和产业发展方向,满足基础设施、公共设施、公益事业等配套设施用地的前提下,将城镇低效用地通过原国有土地使用权人、原集体土地所有权人、市场主体、政府等多种形式进行综合整治提升改造,促进产业转型升级和企业提质增效<sup>[10-14]</sup>。

临邑县作为“京津冀一体化”区域的县域综合体,需要根据评价确定的低效用地现状,结合国土空间规划,统筹安排县域各业、各类用地,优化土地利用结构与布局,协调土地利用与经济社会持续发展、城镇化建设与生态环境保护的关系,明确再开发用地结构空间布局,调整优化的方向,引导社会保护和合理利用土地资源,促进县域经济社会的全面、协调、可持续发展。

### 2.2 再开发方案

(1)引导化工产业退城入园。根据临邑县城市利用总体规划及土地利用总体规划,经济技术开发区(北部)为高端化工产业园区,新入住化工企业集中安置在此处,鼓励已建化工企业产业升级改造,另需审批建设用地的,政府给予用地优惠,鼓励企业搬离原厂区在此安置新厂房。

(2)推进企业改造升级。经济技术开发区(西部)华兴路以东,花园大道以北,距离临邑城区近,发展化工产业对居民生活影响大,且随着恒源石化退城入园,影响附近的化工企业发展。建议以发展制造业为主,支持民营企业发展、兴建文化产业园,逐步淘汰化工企业。华兴路以西,花园大街以南,现有产业以医药制造、化学原料和化学制品制造业为主,属于德州市审批的化工产业园,对处于园区内的企业进行建设监管,以“亩均效益、亩均税收”论英雄。为促进企业发展,对符合《山东省人民政府关于支持民营经济高质量发展的若干意见》要求的企业,给予相应的优惠政策。

(3)促进空闲土地建设。根据经济技术开发区(东部)企业用地、建设的现状,督促有实力的企业提交空闲土地利用计划、与相关部门签订改造合同,对不能按时完成建设任务的企业,收回空闲土地作为

存量建设用地;无实力的企业可转让土地使用权或闲置的独立厂房、办公楼,提高土地使用效率,但转让企业必须属于与企业相关的上下游产业。

(4)提高工业用地建设标准。严格新供建设用地标准,必须达到《山东省建设用地控制标准(2019年版)》关于工业用地的投资强度、建筑密度和容积率的要求。鼓励属于开发利用型低效的已建企业通过技术改造、厂房增高方式改建,提高容积率、建筑密度等指标。

## 2.3 低效土地再开发运作方式

### 2.3.1 城市更新

临邑县城镇规模总体偏小,城镇用地内部结构和布局不尽合理,需要通过城市规划调整,有计划的治理、协调土地利用与经济社会可持续发展、城镇化建设与生态环境保护的关系,促进现代化城市社会经济发展。采取城市更新盘活低效用地,需要从以下5个方面开展。

(1)加强规划引领,促进产业升级,提升城市品质。要求城市更新项目必须符合规划,明确产业引导原则,促进产城融合,允许国有旧厂房临时改变使用功能支持新产业、新业态建设。

(2)加强土地整备,促进成片改造,落实城市发展战略。鼓励旧厂申请整宗权储,允许采取多种方式自行改造项目涉及多个土地权属人开展整合归宗等。

(3)优化利益分配,调动市场积极性,共同推进改造。形成明确的利益分配比例,保障集体利益,对于积极主动改造的企业给予政策支持和优惠。

(4)开展简政放权,减少审批环节,提升工作效能。为促进高新技术产业项目尽快落地,相关部门协同合作,减少审批环节,尽量“一次办好”,提升工作效能。

(5)完善监管机制,加强激励约束,规划有序改造。加强环境保护,纳入城市更新计划的项目涉及使用新增建设用地指标的,市国土规划部门应在年度土地利用计划中予以保障,统筹建立健全项目批后监管。

### 2.3.2 市场运作方式

主要采用政府把控、市场参与的方式开展低效用地盘活。

(1)政府主导,制定相关规划和建设控制标准。政府主要从制定相关规划、投入产出效益和建设控

制标准,监控建设用地使用状况。对不符合规划、建设利用程度低和投入产出效益低下的企业收回建设用地和限期开发。回收的低效用地积极支持集约节约利用土地的教育、养老、医疗、文化、体育、现代服务业和公益设施等社会服务项目开发建设。

(2)市场主体,鼓励市场参与空闲低效用地整治。充分发挥市场的灵活性和主动性,促进资金流向空闲低效用地盘活。充分保证市场主体的利益,提高市场的积极性。一是鼓励企业自行通过技术改造、改造老旧厂房等措施提高土地利用率,造成容积率增加,不再收取土地出让价款。二是鼓励有实力的企业对丧失市场前景且自身缺乏改造提升能力的企业或因经营不善陷入困境的企业实施兼并重组,促进产业升级提高投资强度。三是引进高新技术企业入驻临邑,对使用低效用地的企业,采取灵活的供地方式,例如:先租后让、弹性出让年限。

(3)再开发应用。临邑县人民政府根据再开发专项规划,对经济技术开发区范围内的低效利用土地进行再开发。

## 3 结论及建议

通过据实调查、数理统计分析临邑县工业用地,参照低效认定标准,确定低效工业用地,建立工业用地管理系统的方式,实现对低效利用地块的清理整改进度的实时监管。通过对再开发土地途径进行分析,提出低效工业用地再开发策略,有利于促进临邑县县域土地的高效利用及社会经济发展。为保障低效工业用地再开发顺利有效进行,笔者提出以下几点建议:

(1)合理安排存量建设用地。发挥规划的管控作用,用规划的科学性来保证再开发区域的总体布局、产业转型、城市功能定位等方面的科学性。鼓励存量建设用地支持教育、养老、医疗、文化、体育、现代服务业和公益设施等社会服务项目开发建设;优先安排第三产业用地,支持二进三产业转型。

(2)科学安排新增建设用地。放缓新增建设用地征收,优先安排工业用地范围内农村居民点用地,重点乡镇以及交通、水利、能源、高新技术产业、原料加工业等重点建设项目用地。

(3)严格控制建设用地总量。在保障建设用地数量充足的前提下,严格控制城镇建设用地总量,深度挖潜空闲低效建设用地,从建设强度、投入产出效

益等方面控制建设用地建设水平。

## 参考文献:

- [1] 王梦迪. 低效工业用地再开发规划对策研究——以苏州工业园区为例[D]. 苏州: 苏州科技大学, 2017: 3-11.
- [2] 陈伟, 李阳, 吴群, 等. 基于产业差异修正的工业行业土地集约利用评价研究——以江苏省为例[J]. 资源科学, 2012, 34(12): 2256-2264.
- [3] 郭贯成, 温其玉. 环境约束下工业用地生产效率研究——基于中国 33 个典型城市非期望产出的考量[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(6): 121-127.
- [4] 罗遥, 吴群. 城市低效工业用地研究进展——基于供给侧结构性改革的思考[J]. 资源科学, 2018, 40(6): 1119-1129.
- [5] 徐勇, 张海明, 杨仕勇. 山东省闲置低效用地成因分析及对策建议[J]. 山东国土资源, 2014, 30(5): 90-94.
- [6] 周建涛, 吴孔江, 罗书华. 城镇低效用地摸底调查方法及再开发对策研究——以贵阳市花溪区为例[J]. 国土资源导刊, 2019,

- 16(2): 16-19.
- [7] 宋毓卿. 城镇低效再开发主要工作内容——以介休市为例[J]. 华北国土资源, 2018, 12(15): 93-96.
- [8] 陈基伟. 低效工业用地再开发政策研究[J]. 科技发展, 2017(98): 51-58.
- [9] 何芳, 王怡昕. 低效工业用地类型划分与认定标准研究——以上海为例[J]. 土地市场, 2017(6): 3-11.
- [10] 李雪. 中心城区低效工业用地识别与再开发潜力研究——以南京市两区为例[D]. 南京: 南京师范大学, 2018: 3-14.
- [11] 罗遥, 吴群. 城市低效工业用地研究进展——基于供给侧结构性改革的思考[J]. 资源科学, 2018(6): 3-11.
- [12] 刘新平, 严金明, 王庆日. 中国城镇低效用地再开发的现实困境与理性选择[J]. 中国土地科学, 2015(1): 3-11.
- [13] 安国强, 仲阳, 吴建廷, 等. 国土资源大数据上云高效运行体系及关键技术研究——以山东省为例[J]. 山东国土资源, 2020, 36(7): 74-80.
- [14] 谈丹, 王杰, 朱红梅, 等. 湖南省工业用地利用效率评价分析[J]. 山东国土资源, 2019, 35(9): 74-80.

## Study and Practice of Low—efficiency Land Redevelopment and Utilization ——Taking Industrial Land as an Example

ZHENG Xiaoliang<sup>1</sup>, SUN Tian<sup>2</sup>

(1. Linyi Bureau of Natural Resources and Planning, Shandong Linyi 251500, China; 2. Service center of Shandong Department of Natural Resources, Shandong Jinan 250014, China)

**Abstract:** Through the definition of inefficient industrial land, based on the investigation of industrial land identification in Linyi county, the county low efficiency land identification standard system and county—level industrial land management system have been established. Through analysis on current situation of low efficiency industrial land, regional inefficient land redevelopment strategy have been put forward. It will provide data support for the government to establish differential taxation and industrial land regulation and control decision.

**Key words:** Industry using land survey; inefficient land use evaluation; development plan; Linyi county