

低效用地的盘活策略研究

纪倩* 刘贞平

广东农工商职业技术学院管理学院, 广州

邮箱: 812660613@qq.com

摘 要: 低效用地盘活能够为乡村振兴提供优质的产业载体, 厘清盘活低效用地的方法对于促进农村地区土地开发以及产业升级转型尤为重要。本文以广东省为实证, 考察低效用地盘活方式及不同方式衍生的效益。结果表明: 低效用地盘活的方式主要包括地块租赁、地块转让、产权人经营、物业租赁及合作运营五种方式, 不同的低效用地盘活方式产生的效益各不相同。其中, 合作运营、物业租赁或地块租赁的成本最少, 风险较低, 低经济得益方式, 更有利于吸引产业项目。研究结论: 产权人的运营能力较强, 采用自我经营盘活方式更有利于引入产业项目; 相反, 采用物业租赁或者地块租赁能够获得相对稳定持续的经济得益。研究建议: 以盘活低效用地为线索, 促进农村地区产业兴旺, 以试点先行为原则, 探讨有效的低效用地开发模式。

关键词: 低效用地; 盘活方式; 效益

收稿日期: 2019-08-26; 录用日期: 2019-09-11; 发表日期: 2019-10-10

Study on Activation Strategy of Ineffective Land Use

Ji Qian* Liu Zhenping

Department of Management, Guangdong AIB Polytechnic College, Guangzhou

Abstract: The activation of inefficient land can provide a high-quality industrial carrier for rural revitalization. Clarifying the method of activating inefficient land is particularly important for promoting land development and industrial upgrading and transformation in rural areas. Taking Guangdong Province as an example, this paper examines the ways of activating inefficient land use and the benefits derived from different ways. The results show that the modes of inefficient land use mainly include land lease, land transfer, property owner management, property leasing and cooperative operation. Different modes of inefficient land use have different benefits. Among them, cooperative operation and lease of property leasing or plots have the lowest cost, lower risks and low economic benefits, which are more conducive to attracting industrial projects. The conclusion of the study is that the owner of the property has a strong ability to operate, and it is more advantageous to introduce industrial projects by self-management and activation. On the contrary, relatively stable and sustainable economic benefits can be obtained by using property leasing or land lease. The research suggests that the clue is to revitalize the inefficient land use, promote the prosperity of industries in rural areas, and explore the effective development mode of inefficient land use based on the principle of pilot first behavior.

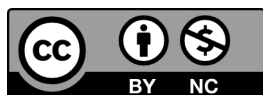
Key words: Inefficient land use; Ways of activation; Benefit

Received: 2019-08-26; Accepted: 2019-09-11; Published: 2019-10-10

Copyright © 2019 by author(s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



土地一直是支撑产业发展的根本,而土地低效、闲置的现象广泛存在。如何盘活低效用地,尤其是农村集体建设用地,使之成为乡村振兴过程中产业兴旺的基础成为了社会关注的热点。在国外,特别是西方发达国家,由于工业化发展时间比较早,存量建设用地再开发利用很早就得到了重视。无论在存量建设用地的界定、盘活政策研究还是改造模式等方面都已经十分成熟,而且依据不同城市社会发展背景的差异以及再开发的组织形式和开发内容等不同,出现了城市更新、城市再开发、城市再利用、城市再生和城市复兴、市区重建、市地重划、棕地开发等多种形式。国内的有关专家学者也根据不同地区的实践经验提出了鲜明的存量建设用地盘活利用观点。沈伟明(2005)、范宝杰等(2005)、沈华祥(2004)研究总结盘活存量土地资源的方式方法,认为通过优化资源配置、土地整治和城中村合村并点改造促进招商引资、土地资产增效和资源可持续发展;张春花(2011)主张盘活城镇存量建设用地要努力通过一系列优惠政策推进破产企业、城中村和棚户区改造;制定科学合理规划,加强对城镇内企业进行易地搬迁改造;对城镇建设用地中存在部分闲置土地、已批未建土地、半截子工程用地、土地利用效益低的用地,政府应采取收回、收购、置换、嫁接等方式盘活城镇存量建设用地,增加城市建设用地供给需求。虽然国内学者对城镇存量建设用地盘活方面做了相应研究,但是对比国外城镇存量建设用地挖潜,无论理论还是实践上,我国城镇存量建设用地盘活利用还相差较远。分析学者对于城镇存量建设用地盘活研究的特点,不难发现,已有研究虽然从不同的方面对城镇存量建设用地盘活进行了探索,但从内容上看,缺乏深化的、系统的、创新的技术方法研究。盘活低效用地制度最早出现于20世纪80年代后期的广州、深圳、东莞等,其后出现在各个一、二线城市。低效用地盘活制度虽经过多年实践,

但其尚未在全国范围内形成统一的开发方式，更未与产业兴旺相联结。对此，本文以广东省农村地区为出发点，立足于广东省低效用地盘活利用的实际现象，进一步考察低效用地的盘活方式及效益，为我国农村地区通过低效用地，做大做强产业，提供土地政策方面的理论支持。

1 低效用地的产生原因

低效用地之所以产生，这主要是技术管理方面和主观思想意识层面的原因。由于中国的人均耕地面积远远低于世界平均水平的四分之一，城镇用地结构和布局的不合理现象，这种现象在一些城市新区和开发区的新建过程中屡屡出现，也正是因为这样的土地利用结构不合理，导致了大量的工业和房地产用地过剩而出现土地闲置、浪费，以及低效使用的发生；其次，由于当地的保护主义，特别是在经济利益上的保护，导致了我们对批后的土地无法合理监管或是在实际的执行过程中受到阻碍。

2 低效用地的特征分析

大部分城市在低效用地盘活过程有以下五大特性，其有利于农村地区盘活低效用地摸清低效用地盘活的机理。第一，大部分产权人倾向于地块租赁和物业租赁的盘活方式。其中，租赁方式不需要进行后面的产业项目运行，其风险相对较少，且能够形成的经济收入相对稳定，即对于地块租赁方式，产权人与产业项目开发企业签订租赁合同，产业项目开发企业定期交纳租金，产权人不需要承担运营风险，产权人的利益得到有效保证。对于物业租赁方式，产权人能够将物业转租给他人经营产业项目，其同样不需要承担运营风险。此外，租赁方式涉及的参与主体较少，有利于外界进行执行和监督。第二，产权人不愿意采取后期自我经营的盘活方式。自我经营的本质是自负盈亏，这对缺乏产业项目运营经验的产权人来时，进行具体运营难以保证稳定性收入，产权人选择该种方式的频率相对不高。第三，产权人逐渐重视合作运营方式，形成“自己

出地块，开发企业出资金”的雏形。这类方式为产权人盘活低效用地规避相对多的风险。第四，产业项目开发企业是低效用地的主要潜在的市场主体，低效用地盘活市场化程度相对较高。第五，租金收入是主流经济得益形式，但物业分成的经济得益形式开始逐渐增加。由于大部分产权人以地块和物业租赁，租金收入成为主流的经济得益方式。

3 低效用地的盘活制度

低效用地盘活过程的本质是产权人对低效用地使用权及低效用地地上物权盘活的选择，在此基础上与其他潜在的市场主体达成协议实现自身利益最大化。其中，核心的环节是获得低效用地，而获得低效用地指标的前提是产权人有闲置的地块。但产权人有闲置的地块，也不一定能够顺利获得低效用地指标，这往往需要重新审核，但会产生不符合地块利用总体规划或城市总体规划和控制性规划的现象，客观上抬高获取低效用地指标的准入门槛，而且顺利获得低效用地地块指标并经过审批符合两规的地块视为正式实施，产权人能够在一定范围内转化为地块使用权。如果产权人转化为地块使用权，在获取低效用地使用权后，产权人能够直接将地块转让，即简单明了地发生地块使用权转移，并获得地块转让经济得益；也能够保留地块使用权，且不盘活物权，即直接租赁地块，这类方法能够解决产权人盘活资金、盘活经验及专业知识不足等问题，从而获取稳定的租金经济得益；亦能够保留地块使用权，并且盘活物权。因此，从理论上来说，低效用地盘活的方式主要包括地块租赁、地块转让、自我经营、物业租赁及合作运营五种方式（图1）。

不同的低效用地盘活方式的特性并不相同。其中，地块租赁是指产权人直接向产业项目开发企业租赁地块，让承租方自行投资运营低效用地，产权人不干预承租方的运营活动，也不参与物业经济得益的分红；仅要求承租方依据约定的时间缴纳相应的租金；租金的标准随市场标准的调节而作调整；到期后双方能够约定继续承租。地块转让是指通过变更低效用地使用权性质，即转为国有用地，并推向地块市场，将地块使用权在一定年限内让与地块潜在的市场主体，

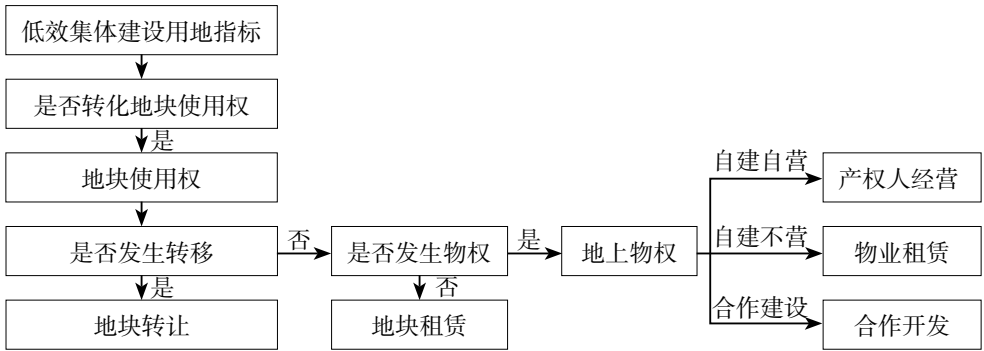


图 1 低效用地盘活方式设想

Figure 1 Assumption of Low Efficiency Land Activation Mode

并由地块潜在的市场主体向产权人支付地块使用权出让金的方式。自我经营是指产权人领到开发补偿款后对低效用地的自行投资、盘活及运营并获取经济得益的方式。物业租赁是指产权人直接向产业项目开发企业租赁地块，让承租方自行投资运营低效用地，产权人不干预承租方的运营活动，也不参与物业经济得益的分红；仅要求承租方依据约定的时间缴纳相应的租金；租金的标准随市场标准的调节而作调整；到期后双方能够约定继续承租的方式。合作运营是指产权人以地块作价入股，产业项目开发企业以资金作价入股，共同构建盘活运营的主体，双方依据地块价格和建筑成本商定物业产权的比率，其后通过统一运营或分别租赁获利。结合低效用地盘活过程及盘活过程及盘活方式特性的考察，能够进一步理解这些低效用地盘活方式的优劣（见表 1），有利于深化认识。

表 1 不同低效用地盘活方式优劣势对比

Table 1 Comparison of advantages and disadvantages of different efficient land utilization methods

类型	优势	劣势
地块租赁	易于监督和管理、经济得益稳定	经济得益水平较低，不利于充分利用周边产业布局
地块转让	零运营风险	一次性获得补偿，缺乏持久的经济得益
自我经营	易于监督和管理 投资具有动机性	自负盈亏，存在运营风险
物业租赁	定期收租，而且租金较高，产权人经济收入稳定	无法立刻经济得益，不利于充分利用周边产业布局
合作运营	易于监督和管理、自由选择、合作、投资项目具有灵活性	难寻求经济效益明显的项目，产业集聚效应不显著

4 低效用地的盘活效益

产权人其对低效用地盘活方式的选择各不相同，其可能带来的低效用地盘活效益也有所差异，即低效用地盘活效益深受盘活方式的影响，也受到其他因素的作用，诸如规划用地类型、低效用地位置、低效用地面积及盘活成本等因素。例如，同样是采用物业租赁方式的低效用地地块，广州市白云区某地区的物业租金经济得益能够达到 40 元 / 平方米，广州市白云区某地区低效用地的规划定位为商业服务业（商业项目），其中建成的综合大厦的入驻率高，经济效益良好，形成稳定递增的物业经济得益。而广州市南沙区某地区的物业租金经济得益只有 20 至 30 元 / 平方米，其因素在于广州市南沙区，其地域优势相对广州市其他辖区而言不显著，而且规划定位偏向于工业。此外，对于影响低效用地效益的重要部分，低效用地的盘活成本主要包括：政府规定的多种税费（地块出让金、房产税等）、盘活所承担的风险（市场风险、运营管理风险等）、盘活过程中的成本（人员工资、建设费用等）。鉴于此，不同盘活方式的各村低效用地盘活方式、经济得益以及盘活成本如表 2 所示：

表 2 低效用地盘活效益测算

Table 2 Inefficient land use efficiency measurement

盘活方式	产业项目收益增幅	和周边产业项目比较	盘活成本
地块租赁	低	相差不大	税费、风险
合作运营	低	稍高于周边市场价	风险
合作运营 + 物业租赁	高	相差不大	风险
合作运营 + 物业租赁 + 地块租赁	高	稍高于周边市场价	税费
地块租赁 + 物业租赁	高	稍高于周边市场价	税费、成本
物业租赁	中等	稍高于周边市场价	税费、风险、成本

从上表能够发现，经济实力和决策能力的不同是各个产权人选择不同的低效用地盘活方式的主要因素。以产权人的视角来考虑，自我经营盘活方式的盘活成本是最高的。对于产权人来说，往往只会考虑选择使自己利益最大化的盘活方式。例如，广州市番禺区某行政村选择与深圳某房地产公司进行房地产盘活合作，较多的村会对低效用地自主投资盘活建设，其次将其低效用地地上物

业进行租赁而经济得益，还有些村会选择以地块的方法入股与业主单位进行合作运营等。与此同时，广州市番禺区某行政村采用的“租金 + 物业”组合的盘活方式成本最低，其次为合作运营方式。但从长远利益来考虑，“租金 + 物业”组合的盘活方式在将来比较容易面临地块问题。这是因为，这类盘活方式将一部分用地转为国有土地并将地块推向市场，村民只能拥有这类商业物业 40 年。40 年之后物业权属不归村民，即村民会失去了经济收入。而对于合作运营和地块租赁这两种盘活方式来说，主要是产权人以地块的方法入股或者变价，合作单位依据事先与产权人协议号的地块所占股份或者经济得益分成。对此，产权人通过这两者盘活方式获取的利益是事先协议的，并能够依据相关的协议作调节，这类经济得益是稳定且不会有相对过大幅度的变化。而且在合作运营方式中，产权人除了取得稳定经济得益外，还能够获得地块的增值经济得益。因此，这类盘活方式是产权人使用低效用地最多的方法。

5 低效用地的盘活成效

如果从成本、风险及经济得益的视角来看：在产权人的产业项目运营能力强的现象下，采用自我经营盘活方式是最能实现自身利益的最大化的，这类盘活方式不仅能保证产权人的基本经济得益，还能让产权人享有全部盘活成果，从而能获得地块及其之上的附着建筑增值带来的经济得益。值得注意的是，当产权人的运营能力较弱或没有资金来源或面临财政危机时，其采用合作运营方式的成本最少；但从产权人获得最终经济得益的视角看，采用物业租赁或者地块租赁能够获得相对稳定持续的经济得益，但当产权人的运营能力足够强时，采用自主盘活方式可使整个项目的经济得益最大，而且也是付出的成本和承担的风险最高的盘活方式。

6 结语

本研究立足于如何通过盘活低效用地，促进产业兴旺的角度，考察了低效

用地盘活方式和效益,其结论如下:第一,大部分产权人选择保留用地性质,不作低效用地转让,而且地块或物业租赁是主流的低效用地盘活方式,并呈现在相对经济发达的地域多采用物业租赁的低效用地方式的趋势,实现未来产业项目的最大利益化。第二,通过低效用地,实现的产业项目的经济得益形式多以租金和物业为主,与低效用地盘活的主流方式相一致。第三,地域差异对低效用地效益的影响较大;对于接近地域中心的低效用地,可供选择性的产业项目相对较多,产业项目档次相对较高,在地域优势明显的地域实施产业项目,以形成规模经济,产业集聚的格局;而远离地域中心的低效用地由于缺乏优质项目实施,部分呈现未盘活的现象。第四,低效用地与地上物权的价格与周边地域相差不显著,即低效用地实施后,市场主体参与程度较高,其地块与物权的使用价值基本能够通过市场得到实现;而且许多产权人的市场观念较高,依据市场信息的走势采用递增式租金经济得益方法。因此,盘活低效用地能够促进产业兴旺,而在农村地区内,则更加以土地政策为线索,借鉴现有的低效用地开发方式,并且以试点先行为原则,出台具有借鉴性强的试点政策,在大力引入产业项目的同时,促进农村地区的社会、经济发展。

参考文献

- [1] 郑沃林, 吴剑辉, 郑荣宝. 经济快速发展地区农户耕地保护的意愿与实施行为差异研究——以广州市为例[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2019(2): 64-73. <https://doi.org/10.1017/S0040298219000494>
- [2] 叶兴庆, 周旭英. 农村集体产权结构开放性的历史演变与未来走向[J]. 中国农业资源与区划, 2019, 40(4): 1-8.
- [3] 刘灵辉, 王科宇. 农村集体建设用地建设租赁性住房问题研究[J]. 四川理工学院学报(社会科学版), 2019, 34(1): 1-19.
- [4] 兰红燕. 乡村振兴视域下的农村集体土地法律制度完善[J]. 河北法学, 2019, 37(4): 119-129.
- [5] 郑沃林, 田光明. 农村建设用地低效利用的影响因素分析——以广州市天河区和白云区为例[J]. 地域研究与开发, 2016, 35(6): 104-108.