

# 闲置工业用地再开发潜力评估与政策建议

呼 倩

石嘴山市惠农区自然资源局 宁夏 石嘴山 753000

**摘 要：**随着城市产业升级与空间重构，大量闲置工业用地成为制约土地集约利用与城市高质量发展的关键问题。本文系统分析了闲置工业用地的现状特征、分布规律及形成原因，构建了包含土地自身条件、区位属性、经济可行性、社会影响与环境约束等多维度的再开发潜力评估体系，并运用层次分析法进行综合评价。在此基础上，从规划引导、土地政策、财政金融支持与产业导入等方面提出具有操作性的政策建议，以期为盘活存量工业用地、推动城市可持续更新提供理论依据与实践路径。

**关键词：**闲置土地；闲置工业用地；再开发潜力；层次分析法

**引言：**随着城市化进程加速与产业结构调整，闲置工业用地问题日益凸显。这些土地不仅造成资源浪费，还对城市功能布局与形象产生负面影响。近年来，国家出台《闲置土地处置办法》（国土资源部第53号令），明确规定了闲置土地的认定标准、处置程序和管理要求，为推进闲置工业用地再开发提供了重要的政策依据。闲置工业用地再开发已然成为盘活土地资源、促进城市更新升级的关键所在。当下，闲置工业用地再开发面临着缺乏科学评估体系、政策支持力度不够等诸多挑战，正因如此，深入探究闲置工业用地再开发潜力评估与政策建议，有着十分迫切且重要的现实意义。

## 1 闲置工业用地现状分析

### 1.1 闲置工业用地的定义与分类

闲置工业用地，是指国有建设用地使用权人超过有偿使用合同或划拨决定书约定、规定的动工开发日期，未动工开发满一年的工业用地。根据《闲置土地处置办法》等相关规定，闲置时间可分为两类：一是未动工开发满一年的，属新增闲置土地，由自然资源主管部门下达督办通知；二是未动工开发满两年的，则依法认定为闲置土地，可无偿收回土地使用权<sup>[1]</sup>。从土地利用现状来看，闲置工业用地主要包括三种类型：一是完全未开发土地，地表保持原状，无任何建设痕迹；二是已部分开发土地，如完成基础工程或主体结构后停工；三是建成未使用土地，建筑物已竣工，但因市场、审批或企业经营等问题未能投产。造成闲置的原因多样，包括政府规划调整或环保政策变化导致项目暂停，市场需求转变使原产业失去可行性，以及企业因资金断裂或决策失误而无法继续开发等。

### 1.2 闲置工业用地的分布特征

从空间分布来看，闲置工业用地主要呈现园区集

中、外围分散的特征。工业园区作为产业集聚的主要载体，因早期规划过度超前、产业定位偏离实际或配套设施不完善，导致部分企业投产后经营困难而退出，形成成片闲置现象。城市外围区域由于区位条件较差、基础设施不足，企业入驻后易因市场或资金问题难以为继，也出现零散闲置地块。城区范围内现存工业用地已极少，主要为历史遗留的老旧工业地块，随着环保要求提升和城市功能调整，这类用地正通过政策引导实施清退或功能转型，其闲置问题已逐步缓解。影响闲置工业用地分布的主要因素包括产业政策导向、园区规划管理水平、基础设施配套条件及区域产业发展活力等。

### 1.3 闲置工业用地形成的原因

在经济层面，产业结构调整使传统产业衰退，新兴产业崛起，不符合产业发展方向的工业企业被淘汰，导致土地闲置。在企业自身方面，存在经营不善，如管理混乱、技术落后、市场竞争激烈致亏损，无力继续开发土地。在政策层面，规划不合理使工业用地与城市发展不协调，政策不稳定频繁调整增加企业投资风险，企业持观望态度致土地闲置。在市场层面，需求变化直接影响企业生产经营，需求下降时企业产品滞销、资金回笼困难，无法投入土地开发建设。企业自身资金短缺、决策失误等也会造成土地闲置。

## 2 闲置工业用地再开发潜力评估体系构建

### 2.1 评估指标选取原则

构建闲置工业用地再开发潜力评估体系时，指标选取需遵循科学性、系统性、可操作性与代表性原则。科学性原则要求指标基于理论与实际，能真实反映再开发潜力，每个指标定义清晰、方法科学，避免主观随意，确保评估过程与结果合理。系统性原则强调指标为有机整体，各指标应相互关联、彼此补充，从整体视角综合

考量各因素影响,避免重复或遗漏,保证评估全面。可操作性原则指指标应具备可获取与可量化性,数据可通过合理途径收集并准确分析,避免因过于复杂或难以获取增加评估难度与成本。代表性原则要求指标能反映再开发潜力关键方面,抓住主要矛盾,突出重点,使评估体系简洁有效。

## 2.2 评估指标体系构成

评估指标体系从土地自身条件、区位、经济、社会、环境等多维度构建。土地自身条件指标是基础,包括土地面积、地形地貌、土壤质量与平整度,直接影响开发规模与成本。区位条件指标涵盖交通可达性、与功能节点距离及基础设施配套水平,决定土地利用价值。经济条件指标是核心,涉及土地市场价值、产业集聚度、开发成本及预期效益,关系再开发可行性<sup>[2]</sup>。社会条件指标包括人口密度、就业需求、社会稳定性与公众接受度,反映再开发的社会基础。环境条件指标关注生态质量、环境承载力及开发活动影响,体现可持续发展要求。企业自身状况亦为关键因素,若存在资金链断裂、涉法涉诉或债务纠纷等问题,将显著增加权属清理与土地收回难度,制约再开发进程。

## 2.3 评估方法选择

在众多综合评估方法中,层次分析法是一种较为常用的方法。选择层次分析法的理由在于它能够将复杂的评估问题分解为多个层次,通过两两比较确定各指标的相对重要性,从而计算出各指标的权重,使评估结果更加科学合理。具体操作步骤为,首先构建层次结构模型,将评估指标体系分为目标层、准则层和指标层;然后通过专家打分等方式对同一层次的指标进行两两比较,构建判断矩阵;接着计算判断矩阵的最大特征根和对应的特征向量,并进行一致性检验;最后根据特征向量确定各指标的权重,结合各指标的得分计算出闲置工业用地再开发潜力的综合得分。这种方法能够将定性分析和定量分析相结合,有效地解决多指标综合评估问题。

## 3 闲置工业用地再开发实施路径设计

### 3.1 分级分类实施策略

在潜力评估基础上,可将闲置工业用地划分为三个等级实施差异化策略。重点推进区主要面向区位条件优越且权属清晰的地块,采用政府主导与市场运作相结合的模式,优先安排土地供应并引入社会资本参与开发。优化提升区针对具有开发潜力但存在一定制约因素的地块,通过政策扶持与渐进式推进策略,完善基础设施以提升土地价值。保留观察区则针对开发条件相对薄弱的地块,实施生态修复或临时绿化等过渡性措施,为后续

开发储备土地资源。

### 3.2 多元主体协同机制

构建政府、企业、社区共同参与的协同治理体系。政府部门负责规划制定与政策引导,市场主体通过多种模式参与项目实施,社区组织协助开展监督反馈。需要特别设计合理的利益分配机制,运用土地增值收益共享等政策工具平衡各方权益。建立跨部门协调工作机制,整合自然资源 and 环境保护等管理职能,形成系统化推进格局。为确保协同机制有效运行,需明确各主体权责边界与协作方式。政府侧重政策供给与监管服务,企业发挥资金技术优势参与具体项目,社区代表公众利益实施监督反馈。通过信息共享平台与定期会商机制,促进各方诉求有效对接,形成目标一致、行动协同的治理合力。

### 3.3 动态监测评估体系

建立全过程动态监测评估机制,对再开发项目实施效果进行持续跟踪。构建涵盖经济、社会、环境等多维度的评价指标体系,定期开展综合评估。运用现代技术手段实现土地利用状况的实时监测。完善预警响应和动态调整机制,根据监测评估结果不断优化实施方案,确保再开发工作科学有序推进。监测数据采集需注重全面性与准确性,结合遥感监测、实地调查与大数据分析,形成多源数据支撑。评估结果应作为政策调整与资源调配的重要依据,对实施效果良好的项目总结推广经验,对存在偏差的及时纠偏优化。通过持续监测、定期评估与动态调整,形成闭环管理系统,保障再开发工作持续改进与提质增效。

## 4 闲置工业用地再开发政策建议

### 4.1 规划引导政策

城市规划是闲置工业用地再开发蓝图指引。优化城市规划至关重要,需依据城市长远发展目标与战略布局,科学合理安排闲置工业用地再开发项目。要充分考虑城市功能分区、产业布局及人口分布等因素,确保再开发项目与城市整体战略高度协调。比如,位于城市新兴产业区的闲置工业用地,应规划为匹配新兴产业的研发、创新基地或高端制造业园区;靠近城市居住区的,可规划为商业综合体、社区服务中心等,满足居民日常需求。同时制定详细再开发规划不可或缺。明确再开发区域功能定位,是打造产业集聚区、商业中心还是生态休闲区。合理确定开发强度,避免过度开发浪费资源、造成环境压力,也要防止开发不足致土地利用效率低。对建筑风貌提具体要求,让再开发建筑与周边环境融合,提升城市整体形象品质。

### 4.2 土地政策

完善土地收回、储备、供应等制度,规范闲置工业用地处置流程。明确土地收回标准和程序,保障被收回人合法权益,确保依法依规收回土地使用权。加强土地储备管理,建立科学储备计划,统一收购、整理和储备闲置工业用地,提高资源配置效率<sup>[3]</sup>。规范土地供应方式,根据再开发项目性质和需求,合理选择招拍挂、租让结合、协议出让等供应方式,确保公平公正公开。探索灵活供应方式,降低企业开发成本。弹性年期出让可根据项目生命周期和产业特点,确定不同使用年限,避免土地闲置浪费。先租后让可先出租土地,企业达标后再办理出让手续,减轻前期资金压力。租让结合结合两者优点,满足企业不同阶段需求。针对因企业决策失误导致闲置的地块,应建立用地绩效评估与退出机制,对未达到约定投资强度、产出效益的项目,通过协商回购、地块分割等方式逐步调整优化,引导土地资源向高效利用者转移。

#### 4.3 财政金融政策

设立再开发专项资金,对符合条件的项目给予补贴、贴息支持。资金用于土地平整、设施建设、环境整治等,降低开发成本,提高参与积极性。对符合政策、环保要求和社会效益显著的项目给予补贴,鼓励加大投资。对项目贷款给予贴息,减轻财务负担。针对资金断裂停滞项目,可探索设立过桥基金或引入战略投资者重组,帮助化解财务困境,恢复开发活力。引导金融机构加大信贷投放,创新产品服务。根据项目特点开发适合产品,如项目融资、供应链金融等。提供融资咨询、财务顾问等服务,解决融资难题。鼓励建立政银企合作机制,共同推动项目顺利实施。

#### 4.4 产业扶持政策

根据再开发区域的功能定位,制定针对性的产业扶持政策,引导新兴产业入驻。对于发展高新技术产业、文化创意产业、现代服务业等新兴产业的再开发项目,给予税收优惠、租金补贴、人才引进等方面的政策支持,吸引优质企业入驻,促进产业升级和转型。建立产

业引导基金,培育和发展特色产业集群。产业引导基金可以通过股权投资、债权投资等方式,支持再开发区域内的企业发展。引导企业围绕主导产业进行集聚发展,形成完整的产业链条,提高再开发区域的经济竞争力和可持续发展能力。

#### 4.5 存量优先与园区统筹政策

建立健全“存量优先”的用地供给机制,将盘活闲置工业用地与新增用地审批挂钩。对新增项目用地需求的,原则上应优先引导使用存量闲置土地,从严控制新增建设用地规模。将闲置土地处置成效与新增用地指标分配挂钩,推动地方政府积极消化存量资源,实现土地利用效率提升与闲置土地盘活的双重目标。强化园区层面统筹引导,结合园区规划修编和产业布局优化,明确闲置土地转型方向和再利用路径。对零星分散的闲置地块,鼓励通过整合置换、功能联动等方式,推动土地集中布局和集约利用。支持园区统一开展基础设施配套和环境整治,提升整体用地条件和项目吸引力,形成“园区统筹、分类引导、整体提升”的盘活路径。

#### 结束语

闲置工业用地再开发是优化土地资源配置、推动城市可持续发展的重要举措。通过构建科学的再开发潜力评估体系,能精准识别有潜力的闲置工业用地。同时配套规划引导、土地、财政金融、产业扶持等政策,可有效激发市场活力,引导社会资本参与。未来,需持续完善相关政策与机制,加强部门协同,确保闲置工业用地再开发工作顺利推进,实现土地高效利用与城市高质量发展。

#### 参考文献

- [1]赵琼瑶,尚嫣华,陈烽.缙云县以低效产业用地再开发助推生态工业高质量发展[J].浙江国土资源,2024(7):23-24.
- [2]张馨木,赖欣怡.开发区工业用地效率评价与优化策略[J].安徽建筑大学学报,2024,32(6):76-85.
- [3]赖兢,吴远翔.东北老工业城市低效工业用地再开发研究[J].低温建筑技术,2023,45(12):1-4,9.