

# 低效用地再开发：政策演进、广州实践及转型思考

Redevelopment of Inefficient Land: Policy Evolution, Guangzhou Practices, and Reflections on Transformation

邓毛颖

DENG Maoying

**关键词** 低效用地再开发；政策演进；地方实践；转型思考

**Keywords:** inefficient land redevelopment; policy evolution; local practices; transitional strategy

**提 要** 在我国城镇化转向稳定发展和城市发展转向存量提质增效为主的阶段背景下，低效用地再开发成为优化土地资源分配、提升空间治理效能的重要手段。论文系统梳理低效用地再开发的政策演进历程，剖析政策萌芽与试点改革的背景动因，基于广州低效用地再开发实践探索，提出新时期低效用地再开发面临的挑战和转型思考。研究发现，低效用地再开发经历了“政策萌芽—省市试点—全面推广—模式创新”的演进历程，土地发展权配置和利益分配在低效用地再开发中发挥着核心驱动作用。针对新时期面临的多重挑战，提出地方政府应更加注重统筹协调，坚持因地制宜、分类指导，针对不同的再开发模式采取差异化的发展权配置路径，推动治理转型。

**Abstract:** Against the backdrop of China's urbanization shifting to a stage of steady development and urban development focusing on stock upgrading and efficiency improvement, the redevelopment of inefficient land has emerged as a critical strategy for optimizing land resource allocation and enhancing spatial governance capacity. This paper provides a systematic review of the policy evolution surrounding inefficient land redevelopment, analyzing the driving forces behind early-stage policy formation and pilot reforms. Drawing upon empirical evidence from Guangzhou, the study puts forward the challenges faced and reflections on transformation in the new era. The paper identifies a four-phase evolutionary trajectory: policy emergence, pilot experimentation, full-scale promotion, and model innovation. The allocation of development rights and benefit distribution serve as the primary driving force in the redevelopment of inefficient land. In the new era, however, inefficient land development faces multiple challenges. To address these complexities, the paper recommends that local governments attach greater importance to holistic planning and coordination, adhere to the principles of local adaptation and targeted guidance, and adopt differentiated approaches to land development right allocation tailored to different redevelopment models to promote governance transformation.

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202506009

文章编号 1000-3363(2025)06-0055-10

## 作者简介

邓毛颖，广州市规划和自然资源局局长、教授级高级工程师、注册城市规划师，26886688@qq.com

我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期<sup>[1]</sup>，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向以存量提质增效为主的阶段，盘活存量低效用地，推动空间开发利用向集约型品质化转型逐渐成为城市治理的重要议题<sup>[2]</sup>。截至目前，国家已自上而下推进多轮低效用地再开发试点。2023年，自然资源部印发《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2023〕171号，以下简称“171号文”），在43个城市开展低效用地再开发试点，促进城乡内涵式、集约型、绿色化高质量发展。2025年，《自然资源部关于扩大深化低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2025〕83号，以下简称“83号文”）进一步提出从加强国土空间规划统筹、优化存量工商业土地利用等方面探索创新盘活低效用地的政策措施。低效用地再开发成本较高、产权问题复杂，容易面临改造周期长、政策路径难打通、经济难平衡等问题，地方政府和市场主体的积极性不高，各地低效用地再开发主要受上级行政指令驱动<sup>[3]</sup>。低效用地再开发现有研究主要聚焦4个方面：一是针对低效工业用地<sup>[4-6]</sup>、城中村<sup>[7-8]</sup>、闲置宅基地<sup>[9-12]</sup>等不同类型低效用地的再开发理论与路径探讨；二是基于低效用地识别的空间格局分析与再开发策略研究<sup>[13-15]</sup>；三是关于用途管制、产权制度等背后制度逻辑的深入思考<sup>[16-18]</sup>；四是对低效用地再开发政策和实践进行系统性梳理，分析其动力机制<sup>[19]</sup>、存在问题<sup>[20-21]</sup>、实施模式<sup>[22-23]</sup>、增值收益分配机制<sup>[24-25]</sup>。现有研究的视角集中于地方实践的个案分析，在低效用地再开发政策发展历程及驱动机制、不同再开发模式的产权关系和利益分配等方面仍有拓展空间。

广州市是全国范围内较早系统性开展低效用地再开发的超大城市，自2023年9月列入全国首批试点城市以来，广州市围绕低效用地再开发开展了系列实践探索，以多元化的开发路径推动城市结构优化、动能转换、品质提升，形成具有示范性的理念和举措，持续推动存量低效用地信息化治理<sup>[26]</sup>，可为低效用地再开发提供经验启示。基于此，本研究在对我国低效用地再开发的政策历程进行系统性回顾的基础上，以广州市为

例探讨低效用地再开发的实践逻辑，分析新时期低效用地再开发面临的主要挑战，并提出政策建议，为优化低效用地再开发路径提供策略参照。

## 1 低效用地再开发的理论认识

低效用地再开发，通常是指对低效存量建设用地，通过原权利人自主或联合改造、引入市场主体、政府收储等方式进行二次开发。国家层面多轮政策试点中的低效用地概念界定有所差异，地方也各自探索形成地区性的低效用地评估或认定机制。从实施路径来看，低效用地再开发通常以纳入地方项目库为前提，再开发主体针对不同的低效用地类型，分路径实施改造开发，过程中受到地方政策的激励和约束。低效用地再开发涉及土地利用、空间结构调整、利益协调等多个层面，产权重构和土地发展权的配置成为不同再开发模式利益平衡框架构建的核心内容。

### 1.1 空间治理中的土地发展权的初始配置

土地发展权（land development right）主要指通过土地用途和开发强度变更对土地进行开发建设的权利，是土地产权权利束中的重要组成部分<sup>[27-28]</sup>。增量土地开发的发展权主要是指土地上进行开发的权利，实质是“初始开发许可权”。1940年代英国出台的《城乡规划法》首次引入发展权概念，并将发展权与土地所有权进行分割，将发展权收归国有。1960年代发展权概念引入美国后，美国在土地发展权私有化的基础上探索发展权市场交易，逐渐形成了土地发展权购买、土地发展权转移等多种形式的制度实践。

与土地私有制国家不同，我国法律制度体系下的土地发展权具有浓厚的政府公权力色彩。基于土地社会主义公有制，我国形成了土地所有权、土地使用权、土地发展权可相互分离的产权格局<sup>[29]</sup>。在这一产权格局下，我国对土地发展权的管控内嵌于国土空间规划体系、土地用途管制制度框架中。地方政府通过在土地审批的各环节行使行政权力，实现微观层面用地项目的发展权管控，

从而使土地发展权与所有权、使用权相分离。地方政府借助“详细规划+供应条件+规划许可”等一系列治理工具，对具体项目的土地用途和开发强度进行界定和监管。在规划阶段，详细规划是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据；在供应阶段，通过在土地供应环节的出让合同、划拨决定书中明确土地规划条件，约定使用权人开发土地的基本义务；在土地利用环节，规划主管部门通过核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证等对开发建设活动进行监管。

### 1.2 低效用地再开发中土地发展权重构

与增量土地开发相比，低效用地再开发中的发展权体现的是对原有开发状况的调整，实质是“土地使使用权限定范畴以外，变更既有土地使用方式的权力”，包括改变原土地供应条件限定下的用地性质、建设强度等开发权利<sup>[29]</sup>。低效用地按所有权类型可以分为国有土地、集体土地，使用权人包括政府、村集体、企业和个人。在低效用地再开发过程中，多个权利主体围绕再开发带来的增值收益，提出使用权、发展权、租赁权、收益权等权利重整和利益分配的需求。低效用地再开发的差异化政策与产权配置方式会构建出不同的土地增值收益分配格局，并影响空间资源配置效率。从产权配置的主导权归属来看，低效用地再开发模式可分为政府主导模式、原产权人主导模式、村集体主导模式，不同模式下的土地发展权调整方式亦有所差别。在政府主导模式下，政府收回土地后重新供应，将土地使用权连同相应用途、开发强度的土地发展权统一流转给使用权主体；在原产权人主导及村集体主导模式下，由城乡规划主管部门依申请办理规划条件变更手续，重新出具规划条件，明确土地发展权权利边界。针对差异化的再开发模式，地方政府以土地出让金、地价补缴、土地增值收益调节金等形式分类设定发展权价格，进而参与再开发土地增值收益分配。低效用地再开发的参与主体通过合作与博弈，分享由土地用途变更或强度提升带来的土地增值收益，实现土地发展权价值显化，

从而构建再开发主体的成本共担和收益共享格局。

## 2 低效用地再开发政策的演进

### 2.1 低效用地再开发的发展历程

低效用地再开发政策是我国城镇化发展过程中，为应对土地资源紧约束，提高土地利用效率，促进城乡高质量发展形成的重要制度创新，其演变主要经历了政策萌芽、省市试点、全面推广、模式创新四个关键阶段（表1）。

#### 2.1.1 政策萌芽阶段：地方首次以制度松绑与赋权激励激活低效用地盘活探索

随着工业化和城镇化快速发展，土地粗放低效利用问题日益突出。为提高土地集约节约利用水平，2007年，广东省佛山市出台《关于加快推进旧城镇旧厂房旧村居改造的决定》（佛府〔2007〕68号）及3个相关指导意见，提出通过改造和完善城乡基础设施，提升城市功能，改善城乡环境，从而满足发展和市民生活需求，率先开启了地区层面的低效用地盘活实践探索。2008年，广东省总结佛山探索“三旧”改造的经验，争取国土资源部支持，开展节约集约用地试点示范省建设，并于2009年出台《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》（粤府〔2009〕78号），以制度创新激活市场、盘活存量，解决此

前粗放发展带来的建设用地历史遗留问题。同年，广州市出台《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》（穗府〔2009〕56号）及2个《实施意见》，正式启动“三旧”改造工作。这一阶段工作源于快速城镇化进程消耗了大量的土地资源，土地供求矛盾日益突出，倒逼土地管理政策向节约集约方向转变，促使国家、地区开始关注存量资源盘活利用。“三旧”改造政策通过一、二级联动，使市场主体获得存量土地一级开发权，吸引社会资本参与更新改造，以制度松绑与赋权激励激活了存量土地资源的再开发潜力。

#### 2.1.2 省市试点阶段：国家扩大低效用地再开发省级试点推动多元化配置方式

2013年，为贯彻落实党的十八大提出的节约集约利用资源、转变资源利用方式的要求，国土资源部出台《关于开展城镇低效用地再开发试点的指导意见》（国土资发〔2013〕3号，以下简称“3号文”），选定10个省份为试点，首次从政策层面指导低效用地再开发工作。在对象界定方面，明确可列入试点的城镇低效用地是指城镇中布局散乱、利用粗放、用途不合理的存量建设用地3种低效用地类型。在政策导向方面，要求政府加强统筹协调，坚持市场取向、因势利导，推动原国有土地使用权人申请改造、农村集体经济组织申请改造、市

场主体参与改造、政府储备开发4类开发模式，从而塑造了存量低效用地发展权的多元化配置方式。

#### 2.1.3 全面推广阶段：低效用地再开发试点推广完善发展权的公共利益约束

2015年中央城市工作会议着重强调“坚持人民城市为人民”，标志着城市发展从单纯追求规模扩张向更加注重人的需求转变。2016年，国土资源部发布《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》（国土资发〔2016〕147号）（以下简称“147号文”），在全国范围推进试点。与上一阶段相比，此时的低效用地再开发政策进一步规范试点实施对象，增加“第二次全国土地调查已确定为建设用地”的限制，并提出加强公共设施和民生项目建设，在改造开发中要优先安排一定比例用地，用于基础设施、市政设施、公益事业等公共设施建设，完善低效用地再开发的公共利益约束。这一阶段的低效用地再开发进程中，部分地区通过实施“高收益用途+高容积率”改造，大幅提高发展权的权益价值，并以协议出让的方式配置发展权，激发原权利人和市场主体改造的积极性，催生了大量以房地产开发为主导的改造项目。近年来，不少房地产项目因资金链断裂影响市场平稳健康发展，原有再开发方式难以持续。2021年，住房和城乡建设部出台《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》（建科〔2021〕63号），国家层面的城市更新政策收紧，“三旧”改造和城市更新工作亟须转型。

#### 2.1.4 模式创新阶段：政策系统集成和合法权益再分配成为新时期试点核心

上一阶段过度拆除重建的城中村改造模式加大了社会维稳风险，在房地产市场下行周期中，城中村改造新增的商品住宅供应量短期内难以消化，加大了房地产市场平稳发展的调控难度。为有效消除各类安全风险隐患，推动城市高质量发展，2023年，《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》（国办发〔2023〕25号）（以下简称“国办25号文”）发布，强调城中村改造要坚持稳中求进、积极稳妥，明确城中村改造需依法征收、净地出让。同年，自然资源部出台“171号文”，聚焦城镇和

表1 我国低效用地再开发主要政策演进历程梳理

Tab.1 The evolutionary trajectory of China's key policies on low-efficiency land redevelopment

阶段	年份	政策措施
政策萌芽阶段 (2007—2012年)	2007	广东省佛山市《关于加快推进旧城镇旧厂房旧村居改造的决定》及3个相关指导意见(佛府〔2007〕68号)
	2009	《广东省建设节约集约用地试点示范省工作方案》(粤府明电〔2009〕16号)
	2009	广东省《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》(粤府〔2009〕78号)
省市试点阶段 (2013—2015年)	2013	《关于开展城镇低效用地再开发试点的指导意见》(国土资发〔2013〕3号)
全面推广阶段 (2016—2022年)	2016	《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见》(国土资发〔2016〕147号)
	2018	《自然资源部关于健全建设用地“增存挂钩”机制的通知》(自然资规〔2018〕1号)
	2021	《中华人民共和国土地管理法实施条例(2021年修订)》
	2021	《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》(建科〔2021〕63号)
模式创新阶段 (2023年至今)	2023	《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》(国办发〔2023〕25号)
	2023	《关于开展低效用地再开发试点工作的通知》(自然资发〔2023〕171号)
	2025	《关于扩大深化低效用地再开发试点工作的通知》(自然资发〔2025〕83号)

乡村地区中布局散乱、利用粗放、用途不合理等的存量建设用地开展新一轮试点，重点从规划统筹、收储支撑、政策激励、基础保障四个方面探索低效用地再开发政策与机制创新。2025年“83号文”出台，扩大低效用地再开发试点范围，从加强国土空间规划统筹、优化存量工商业土地利用、推动土地混合开发利用和用途合理转换、夯实工作基础保障等方面进一步探索创新盘活低效用地的政策措施。

在征收方式上，上一阶段的“三旧”改造和再开发政策允许农村集体自愿申请将集体建设用地转为国有建设用地；在土地供应方式上，允许一、二级联动改造，政府可通过协议出让确定改造主体。市场主体的前期参与、灵活的供应方式加大了市场主体的博弈空间，使市场主体获得高额土地增值收益。本阶段的低效用地再开发试点政策要求完善土地征收、供应方式，明确集体土地上房屋征收补偿标准和程序，坚持“净地”供应，从而将低效用地的一级开发权收回至地方政府，实现土地发展权配置从“让利放权”向“政府统筹”转型。

在收益协调方面，新一轮试点政策通过地价工具调节发展权收益，鼓励原产权人和市场主体参与再开发。政策提出调整用途后按公示地价（或市场评估价）一定比例核定补缴款；完善低效工业用地再开发不增缴地价的细分用途与条件。

## 2.2 政策演进趋势

回顾低效用地再开发政策历程，其内涵不断细化和扩展，目标不断聚焦和明确。新一轮低效用地再开发，在聚焦典型城市、明确重点专题的基础上，在低效用地界定范围上面向城乡全域，在政策导向上强调规划、收储、主体激励和基础保障措施的系统集成和模式创新（图1）。

### 2.2.1 转向城乡全域

在国土空间规划体系改革背景下，统筹考虑全域低效存量国土空间开发利用。2013年3号文确定了低效用地布局散乱、利用粗放和用途不合理的3个特征，2016年147号文细化适用范围为“第二次全国土地调查已确定为建设用

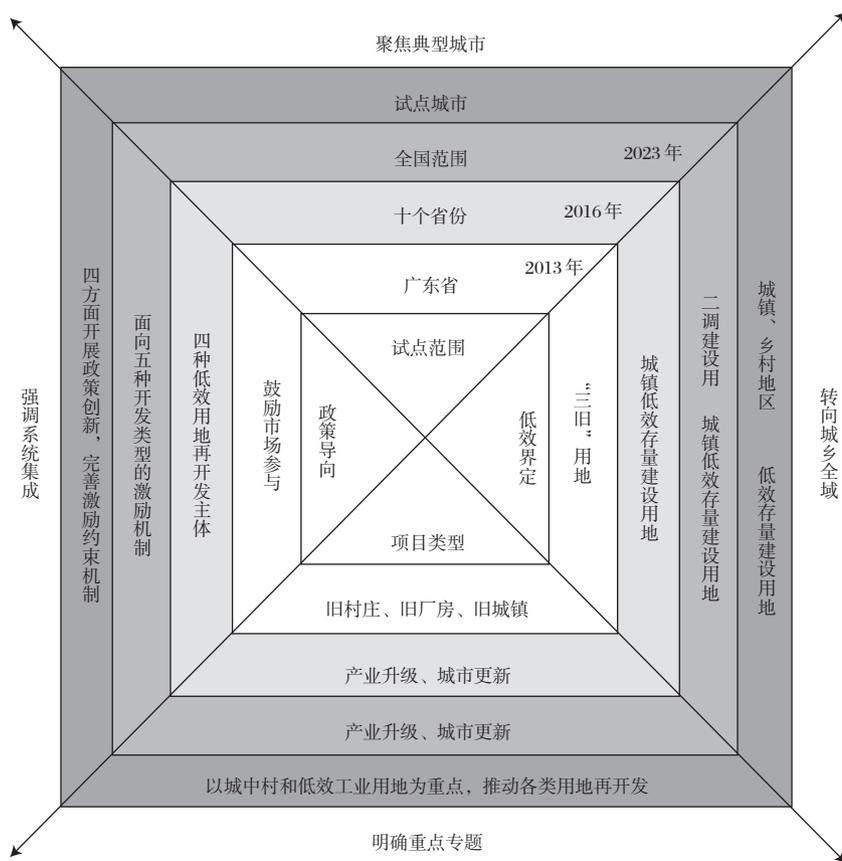


图1 低效用地再开发试点政策演进趋势

Fig.1 Trends in the evolution of pilot policies for redeveloping low-efficiency land

地”。2019年以来，党中央、国务院要求建立统一的国土空间规划体系并监督实施，国土空间治理的对象由城镇空间延伸至国土空间全域全要素，进一步驱动低效用地再开发治理逻辑转型。以2023年171号文为分界，再开发对象从城镇低效用地转向全域低效用地，发展导向从促进城镇化发展转向城乡融合高质量发展。新时期的低效用地再开发需要统筹协调和优化配置城乡资源，促进城乡要素双向流动，推动城乡要素集约利用和价值提升。

### 2.2.2 强调系统集成

政策内容从关注“谁来开发”到“开发什么”再到“如何开发”。2013年3号文提出4种低效用地再开发主体，包括原国有土地使用权人、农村集体经济组织、市场主体、政府。2016年147号文则强调面向5种低效用地再开发类型的机制构建，包括原国有土地使用权人改造开发、城中村集体建设用地改造开

发、产业转型升级优化用地结构、集中成片开发、公共设施和民生项目建设。

2023年国办25号文要求城中村改造要科学编制改造规划计划，多渠道筹措改造资金，高效综合利用土地资源，统筹处理各方面利益诉求；要加大对城中村改造的政策支持，积极创新改造模式，鼓励和支持民间资本参与，努力发展各种新业态，实现可持续运营。2023年171号文聚焦上一轮试点中规划统筹、资金筹措、收益分配协调等难点问题，创新探索14项具体举措，完善激励约束机制，形成集成化的低效用地再开发政策制度。2025年83号文进一步增加优化存量工商业土地利用、推动土地混合开发利用和用途合理转换等创新举措。

## 3 低效用地再开发的广州实践

广州市作为首批纳入新一轮低效用地再开发试点的超大城市，结合多年“三旧”改造工作经验和当前经济环境变

化，转变低效用地再开发工作方法，更加注重统筹协调，坚持因地制宜、分类指导。2024年，广州市出台《广州市支持低效用地再开发惠民利民促进经济社会发展若干措施（试行）》《广州市低效用地再开发模式路径工作指引（试行）》（穗规划资源字〔2024〕26号）等11个指引及《支持花都区以村镇工业集聚区改造为抓手推进低效用地再开发的实施意见（试行）》，构建完善的低效用地再开发“1+X+N”政策体系，从调查评价、专项规划、再开发模式路径、用地混合与兼容、土地供应、地价计收、用地置换等维度为项目全生命周期实施提供规划和土地支撑保障。

针对不同低效用地再开发模式，广州市采取不同的项目实施路径和利益协调机制。对于不涉及所有权转移、不影响城市规划的再开发项目，仍然鼓励市场主导的“自主改造”模式；对于涉及所有权转移、影响城市公共配套的再开发项目，采取政府主导的“收储做地”模式（做地是指在政府指定范围内，由国有企业筹集资金，配合属地政府实施征收补偿安置工作，实施道路、供水、供电、供气、排水、通信、照明、绿化、土地平整等配套设施建设后，将土地统一交由政府收储）。根据再开发主体的不同，低效用地再开发可分为政府主导、原产权人主导和村集体主体主导三种类型。表2为不同再开发模式涉及的主要产权关系变化。

### 3.1 低效用地再开发模式及其面临的挑战

#### 3.1.1 政府主导模式：产权重构过程中政府与原产权人利益诉求错位

政府主导的再开发模式中，政府采取征收、收购或收回等方式获得土地使用权后，通过出让、划拨配置土地使用权和发展权。一是生态修复和公益用地建设模式，政府使用财政资金进行土地一级开发，将土地用途调整为绿地或者公益性设施用地，通过限制地块的发展权，补足公服配套短板，改善城市生态环境；二是收储出让和国企做地模式，政府或做地主体支付征收成本和土地一级开发成本，通过调整用地性质、开发强度等发展权后重新出让，获得一级开

发带来的增值收益，市场主体通过转让、出租使用权获取二级开发增值收益，原产权主体获得征收补偿；三是改造权公开交易和国企统筹模式，政府引入市场主体和国有企业进行土地的多级联动开发，共享土地发展权带来的增值收益；四是政府挂账收储模式，政府收储集体土地并与村集体签订挂账收储协议，公开出让土地，村集体获得土地出让分成和配建物业的所有权和使用权，与政府共享增值收益。见图2。

政府主导模式下的低效用地再开发面临财政负担重、产权谈判难的挑战。政府获取土地所有权、使用权是其实施再开发的根本前提，然而产权重构过程中，政府与原产权人利益诉求错位，导致政府收储成本大、交易成本高、再开发的博弈周期长。

在集体土地征收环节，从村集体的角度来看：一方面，土地所有权承载着生存安全的兜底功能，因而村集体倾向于提高集体土地征收补偿以弥补其因丧失所有权而失去的未来预期收益；另一方面，历史改造过程中补偿标准“一村还比一村高”使得村民形成高收益预期，从而提高达成一致协议的难度。从地方政府的角度来看：一方面，在一般预算支持有限的背景下，财政资金难以支撑低效用地大规模更新改造中需要支出的产权补偿费用；另一方面，受土地市场

供需结构变化影响，一级土地市场的产权交易价格可能低于预期，导致土地出让收入减少，难以覆盖前期收储、开发等成本，影响资金平衡。

#### 3.1.2 原产权人主导模式：再开发成本与增值收益测算理性失衡

原产权人主导模式的核心特征是，在保留原产权人土地产权的前提下，由政府赋予其一定范围的发展权，允许其通过拆除新建提升开发强度，或通过整治改造调整建筑功能，获取土地增值收益。具体实施路径分为两类：一是低效居住、商服用地采取“存量补地价”方式自主改造。政府按照用地项目的用途及新增建筑面积核算土地出让金，原产权人向政府补缴土地出让金，从而获取提升开发强度的土地发展权，其本质是土地发展权的有偿交易。二是低效用地“工改工”采取“免收地价”方式自主改造。广州市允许存量用地“工改工”增加的建筑面积可不再补缴土地出让价款，其背后的核心逻辑在于政府通过让渡发展权收益，充分调动产权主体参与低效用地再开发的积极性，引导城市产业向地区大力发展的高附加值产业转型，为产业结构优化升级与城市高质量发展提供动力。

原产权主体实施低效用地再开发决策的关键在于其对再开发成本与土地增值收益空间的理性衡量，如果再开发成

表2 典型的低效用地再开发模式中涉及的主要产权变化

Tab.2 Key property rights changes involved in typical models of low-efficiency land redevelopment

再开发模式	土地所有权	再开发实践路径	再开发过程中涉及的主要产权变化		
			土地所有权	土地使用权和不动产权	
政府主导	国有或集体	政府生态修复、公益用地建设	再开发后为国有土地，若原为集体土地，所有权发生转变	国有土地使用权	转向政府
		政府收储出让（国企做地模式）		国有建设用地使用权	转向市场主体
		改造权公开交易			转向市场主体
		国企统筹模式			转向国有企业
		政府挂账收储			部分转向市场主体
原产权人主导	国有或集体	原产权人自主盘活	不涉及所有权转移	不涉及土地使用权转移和不动产权交易	
村集体主导	集体	集体建设用地租赁	不涉及所有权转移	集体建设用地使用权和不动产权	流转年限内转向市场主体，期满转回原产权人，不涉及不动产权变更登记
		集体建设用地出让+配建			流转年限内转向市场主体，期满转回原产权人，涉及不动产权变更登记

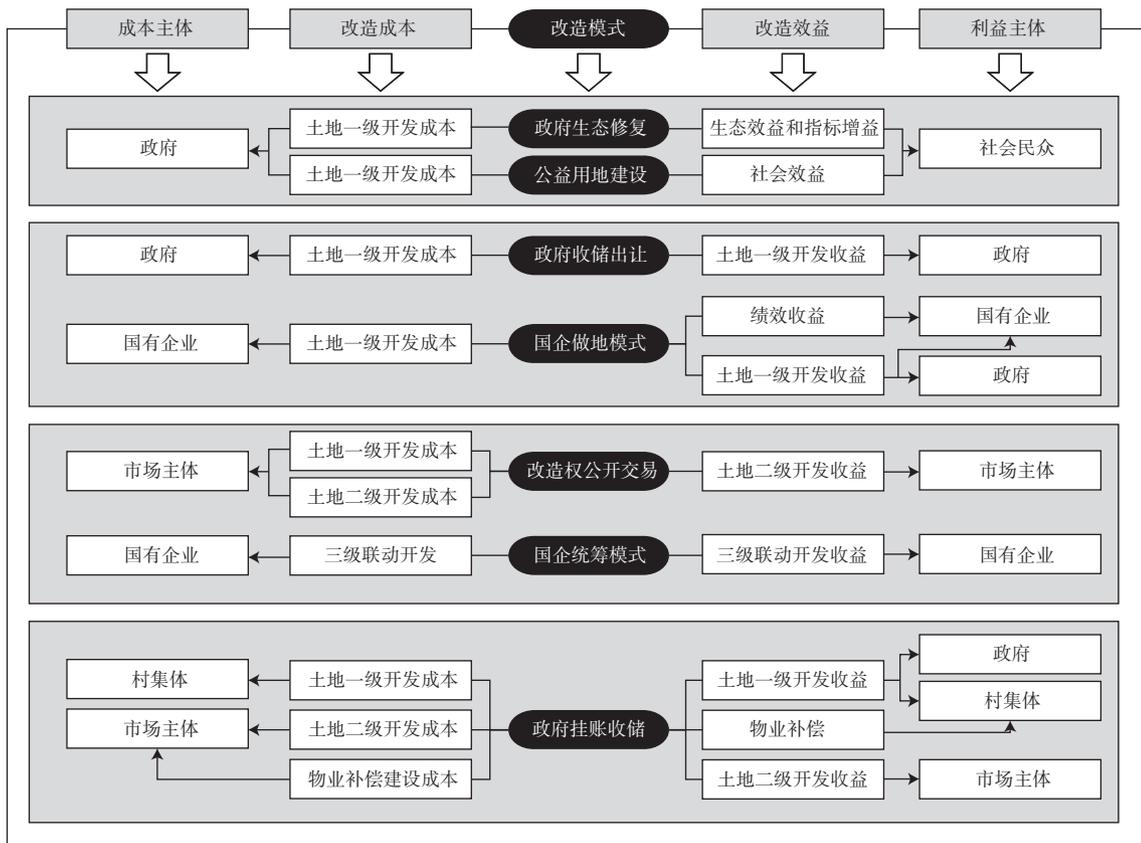


图2 4类政府主导的不同低效用地再开发模式的利益框架

Fig.2 Benefits structure of four different government-led low-efficiency land redevelopment models

本过高、收益较低，原产权主体将缺乏改造动力。在低效居住用地再开发方面，建成年代早、公服配套不完善的老旧小区改造需求迫切，但小区居民多为中低收入群体或退休人员，改造资金筹集压力大。部分老旧小区出租比例高，人户分离现象普遍，居民对小区改造付费购买服务意识较弱，自主改造意愿低。在低效工业用地再开发方面，产权人多以中小民营企业为主，其资金周转能力弱、开发经验不足、风险承担意愿低，影响了其更新改造意愿。加之低效工业用地片区内往往存在较多非独立占地、产权主体众多的地块，加大了自主盘活利用的难度。

3.1.3 村集体主导模式：产权交易市场失立下产业生态低端锁定

村集体主导模式中，由于集体建设用地所有权为集体所有，因此政府对集体建设用地发展权的管控主要以规划许可为实施路径，保障用地符合国土空间规划用途管制。村集体主导模式的再开

发路径为：在符合法律法规和规划的前提下，村集体将集体建设用地的使用权、发展权在约定期限内流转给市场主体，市场主体向村集体支付用地价款或租金，期限届满后由集体经济组织收回相关产权。交易方式主要包括两类：一是土地租赁，村集体将一定年限的农村集体经营性建设用地出租给市场主体，由后者负责开发、建设、运营，按期向村集体支付租金。二是“出让+配建”模式。村集体将集体建设用地出让给企业并收取一次性用地价款，由企业为村集体代建物业并返租，建设期间村集体根据项目开工、封顶、竣工、办理不动产权证分阶段向企业支付代建费用，建成后村集体通过协议约定租金实现持续收益。

村集体主导模式中，企业作为投资主体，核心诉求是获取稳定且可观的投资回报，村集体通过产权交易获取长期稳定收益，双方的逐利倾向容易引发市场失灵，土地使用权与发展权的错配导致产业生态的负向循环，对高成长性、

创新型优质企业形成“挤出效应”。一方面，村集体受限于短视思维，仅关注项目租金收益高低而不关注项目质量好坏，对区域产业发展布局与项目发展潜力缺乏考量；另一方面，部分开发企业采用“房地产化”运作模式，通过高强度、同质化的开发建设和快速转租或转让实现资金回笼，忽视引入企业的质量和行业匹配度，导致再开发的资源低效利用。

3.2 低效用地再开发的广州创新探索

3.2.1 政府主导模式：以发展权统筹配置释放松溪片区改造土地增值潜力

白云区罗冲围松溪片区面积213.15 hm<sup>2</sup>，现状建筑量298.08万m<sup>2</sup>，范围内国有旧厂、村居交错分布，产业业态低端、土地使用效率低、交通混杂拥堵等问题突出。罗冲围松溪片区是广州市首个“依法征收+净地出让”模式开工的城中村改造项目。为实现片区高质量发展，采取国企做地模式改造，由广州湾区新岸城市开发投资有限公司作为

做地主体，建设智能产业宜居新城、时尚产业新城（图3）。为实现长效资金动态平衡，罗冲围片区改造一方面积极拓宽融资渠道，申请全国城中村改造专项借款等多项扶持资金，共获得国家开发银行授信430.9亿元；另一方面以规划管理统筹配置土地发展权，释放土地增值潜力，保障改造资金的综合平衡。片区推动293万m<sup>2</sup>城中村、旧厂房和旧城改造，规划总建设量382.39万m<sup>2</sup>，改造后新增商业及办公建筑面积107万m<sup>2</sup>，可释放融资用地面积43hm<sup>2</sup>，提供安置住宅90万m<sup>2</sup>、保障性住房8.3万m<sup>2</sup>、产业建筑105万m<sup>2</sup>，在业态升级优化的同时充分保障村民权益。

白云区罗冲围松溪片区改造通过优

化功能布局、调整土地功能用途、科学框定片区开发建设量上限提高发展权收益收入，推动空间资源集约高效利用。项目充分考虑空间布局与功能组合、资金成本与实施诉求、市场趋势等因素，合理配置经营性项目、公益性项目，规划商业服务业设施用地、居住用地用于出让，打造湾区智慧创新高地、时尚商贸集聚平台；规划公共管理与公共服务设施用地补足公服短板，体现以人民为中心的城市发展观；规划安置住宅和集体物业保障村集体权益。在发展权权益分配方面，通过明确政府收储出让土地、村集体留用地的产权边界，构建政府、村集体、市场主体共享的收益分配格局。市场主体向政府支付土地出让金，获得

政府收储出让地块的使用权及规划规定的发展权，并通过项目开发运营获取收益；村集体获得留用地地块使用权及规划规定的发展权，通过物业出租实现发展权权益。

此外，白云区罗冲围松溪片区构建“外部资金导入+成本压力分摊”的项目资金平衡机制，为政府主导模式的低效用地再开发破解资金瓶颈提供了可复制的实践范式。一方面积极申请城中村改造专项借款、中央预算内资金及专项债等政府扶持资金，巩固项目实施资金支撑；另一方面做地地块由做地企业负责拆除上盖物平整后交由土地储备机构，后者与做地主体签订土地收储补偿协议，支付收储补偿款，缓解土地前期开发财政资金压力。

### 3.2.2 原产权人主导模式：以发展权收益让渡促成集群街2号自主更新

广州市花都区集群街2号自主更新项目占地面积342.4m<sup>2</sup>，建筑面积1726.64m<sup>2</sup>，为5层混合结构，共25户。面对人居环境差、安全隐患突出、公服配套缺失等问题，由业主共同承担改造成本，按4600元/m<sup>2</sup>的标准出资拆危建新，并委托区属国企开展拆建工作（图4）。为鼓励产权主体自主改造，政府按实际出资50%的比例对业主进行工程建设费用补助，并以房屋物业维修资金实缴费用50%奖补业主，破解老旧小区无专项维修资金的后续管养难题。同时，增加的住宅建筑面积以同地段住宅用途基准地价修正计收土地出让金，有效减轻业主的资金负担。集群街2号改造后，水、电、气基础设施全面升级，新增2台室内电梯，消防系统进一步完善，建筑楼梯间距由原来的0.9m提升至1.2m，改造带动房屋增值1.6倍，同时为政府节省约50%财政支出，实现产权主体获益、政府财政节省、空间品质提升的共赢格局。

低效居住用地自主改造的核心瓶颈在于改造收益与成本不匹配，而发展权作为土地增值收益的关键载体，其配置方式直接决定再开发路径的可行性。花都区集群街2号自主更新项目中，政府适度让渡开发强度变更的土地发展权收益，通过“地价优惠+财政奖补”激励措施，提高改造意愿，实现低效居住用地

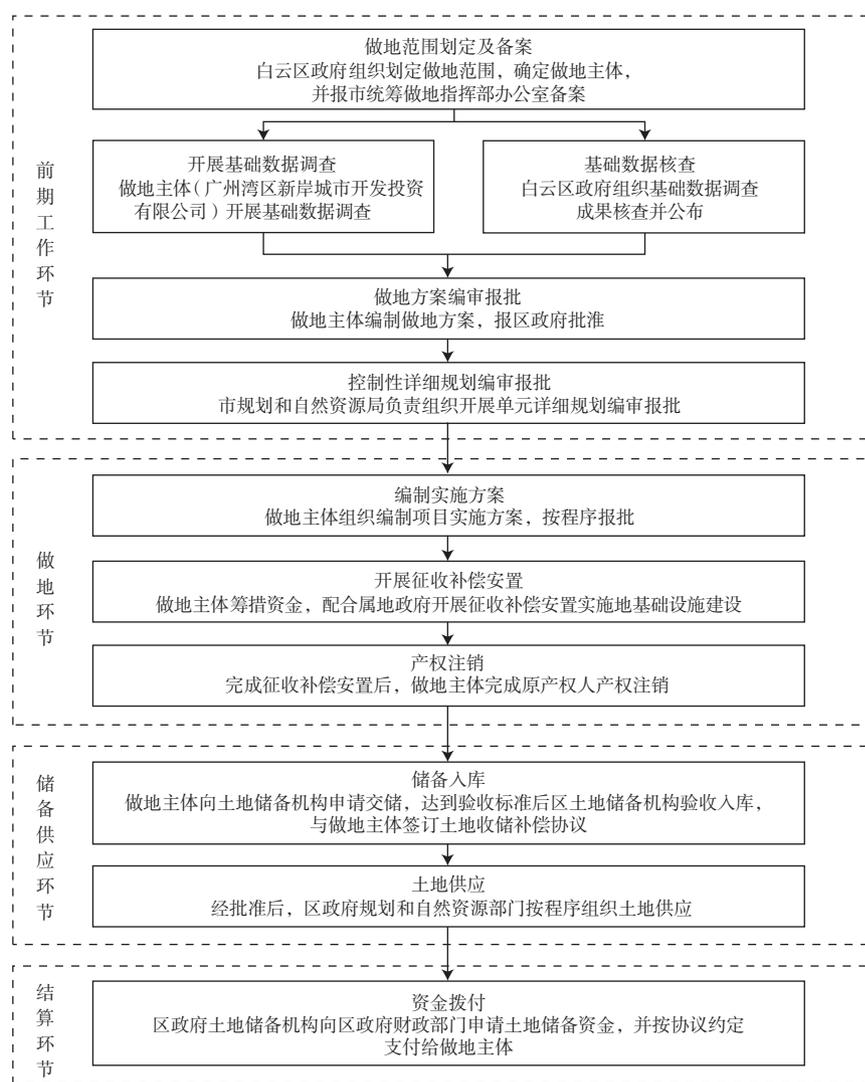


图3 罗冲围松溪片区国企做地流程图

Fig.3 Land development process led by state-owned enterprises in the Songxi Area of Luochongwei

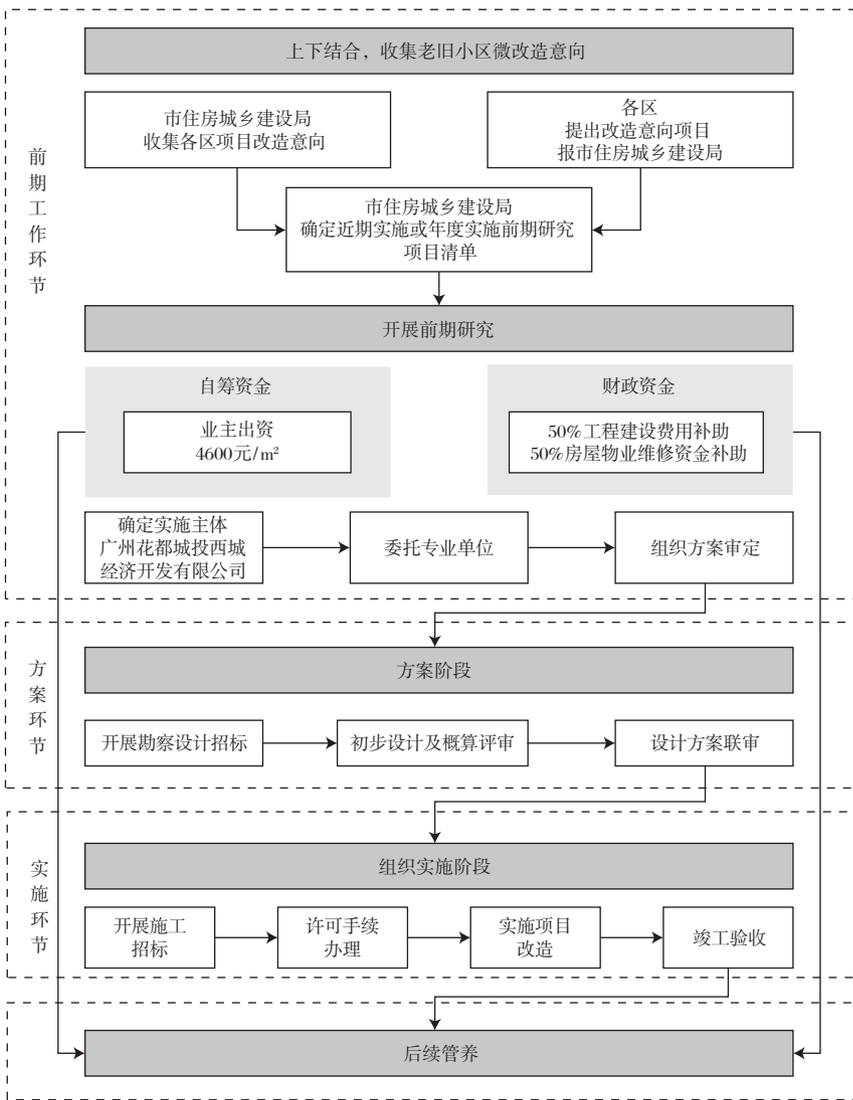


图4 集群街2号自主更新项目实施流程图

Fig.4 Implementation process for the self-initiated urban renewal project at No. 2 Qun Street

自主改造路径优化。常态下, 已出让用地新增建筑面积需按相应用途市场评估楼面地价计收土地出让金。为鼓励低效居住用地再开发, 《广州市低效用地再开发地价计收工作指引(试行)》(穗规划资源字〔2024〕26号)明确低效居住用地按照相关规定采取拆除翻建方式实施再开发的, 以折价优惠激励产权主体自主改造, 促进低效居住用地发展权优化配置。同时在实践中, 花都区政府还通过按一定比例奖补居民房屋物业维修资金与其他工程建设费用, 为该类用地自主改造探索出长期稳定的物业服务资金筹集渠道。

### 3.2.3 村集体主导模式: 以国企赋能产权重构推进增城区塘美村留用地改造

增城区新塘镇塘美村经济联合社名下村留用地约349亩, 用地性质为商业用地, 长期以来低效利用。新塘镇塘美村以国企作为关键纽带, 依托农村集体资产交易平台, 对村留地开展自主招商工作。由新塘镇全资成立国有企业与塘美村村集体签订租期40年的租地协议, 获取土地使用权。随后, 该国企将土地转租给名大(香港)公司, 由其负责总建筑面积约87万m<sup>2</sup>的永旺梦乐城·名古汇项目建设。建设完成后, 物业转租给永旺集团经营管理, 由永旺集团将其打造为高端产业集聚、功能分区明确、

综合环境优越、具有区域竞争力的大型高端现代化商业综合体。项目第一年租金1838万元, 每5个年度递增10%, 40年租期累计达10.51亿元。

村集体主导模式下, 村集体作为留用地的使用主体, 虽然拥有留用地的使用权及规划规定的发展权, 但受限于自身招商能力与运营经验, 难以将留用地的潜在发展权转化为实际价值。增城区塘美村留用地改造项目通过产权重构调动各方参与主体分工合作, 既保障了村集体的核心权益, 又依托国企的资源整合能力与品牌企业的专业运营优势, 推动土地资源高效盘活、片区产业功能激活与业态能级升级。与其他村集体自主招商项目相比, 增城区塘美村留用地改造的优势在于充分发挥国企桥梁作用, 为村集体链接外部优质企业, 从而实现留用地发展权的优化配置, 有效化解村集体主导低效用地再开发产业能级弱、项目品质低的难题。首先通过国企统租, 将留地使用权流转至相应的国有企业; 其次国企作为村集体与市场的协调者, 实施留地使用权、发展权流转, 为项目引进战略合作伙伴及品牌开发商, 打造高品质项目, 推动地区产业跃升。见图5。

## 4 低效用地再开发的转型思考和政策建议

### 4.1 转型思考

当前, 城市发展阶段从增量扩展转向存量提质增效, 低效用地再开发工作趋向制度化、常态化。新时期低效用地再开发的目标导向已从过去解决“城市病”、土地粗放扩张等突出问题, 转向推动城乡高质量发展。在房地产市场高涨的历史阶段, 部分地区的低效用地再开发, 通过将土地二级开发的收益让渡给原权利人和市场主体, 极大释放了市场活力, 取得了一定的改革成效。但既有的再开发路径正面临系统性动力衰减, 在市场调整期, 围绕土地出让收入的现金流平衡模式难以为继。为转变城乡发展方式, 促进城乡内涵式、集约型、绿色化高质量发展, 2023年以来, 自然资源部部署新一轮低效用地再开发试点工作。

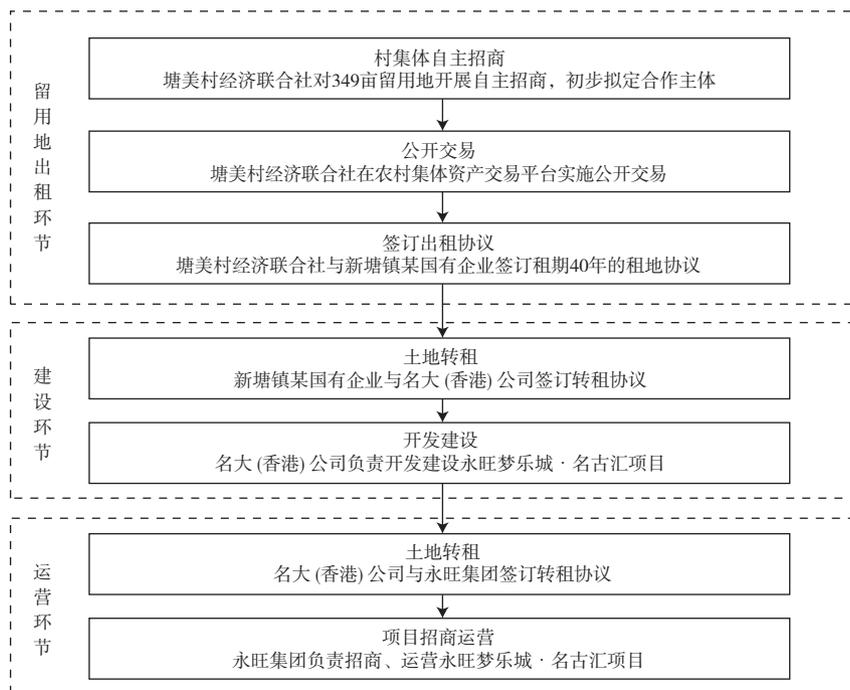


图5 塘美村留用地改造实施流程图

Fig.5 Implementation process for the redevelopment of reserved land in Tangmei Village

推动低效用地再开发的关键是合理配置土地发展权,既包括通过用途调整、设定土地开发强度界定土地发展权的实现程度,也包括在政府、原产权人、村集体、市场主体等再开发主体之间合理配置发展权权益,从而合理分配土地增值收益。广州市差异化低效用地再开发模式探索表明,发展权权益的配置难题将引发低效用地再开发的一系列治理困境,体现为:政府主导模式下,发展权权益补偿和出让收益不均衡,导致地方财政负担过重;原产权人主导模式下,发展权收益低导致原产权人更新动力不足;村集体主导模式下,发展权权益流向低质量产业项目,导致空间资源错配。

新时期的低效用地再开发,亟须在综合考虑政府财政收支平衡、开发项目经济可行性、未来发展可持续性的基础上,构建协同共享的收益分配机制,打造兼顾当下统筹短期要素供给与长期竞争力提升的低效用地再开发新路径。

#### 4.2 政策建议

在新一轮城市发展目标转向背景下,低效用地再开发的定位从“以盘活存量资源推动土地出让收入增长”转向“以

空间资源优化整合提升城市综合竞争力”,更加注重城市效能治理和政府统筹协调。这一转变要求地方实践需在加强政府统筹的基础上,引导原产权人、村集体和市场主体围绕城市价值共创积极参与。

为此需针对不同模式的开发主体,进一步优化政策设计,构建以长期效益为导向的综合性公共政策体系,完善土地发展权配置,以此保障收益公平分配与开发目标顺利实现,通过高效实施低效用地再开发,推动城乡空间高质量发展。

一是从提升整体发展权益出发,重塑政府主导模式优化资金平衡机制。基于片区发展问题和诉求,结合基础数据调查,研判项目经济可行性,优化空间功能布局 and 开发强度,形成拆建比、建设规模、建筑高度等约束条件的最佳组合;明确补偿标准,分类提出资产筹备、配置、运营策略,构建增值共享的利益分配格局。拓宽多元融资渠道,积极争取城中村改造专项借款、中央预算内资金、专项债等扶持资金;探索通过产业投资基金等方式支持低效用地产业再开发,支持低效用地产业载体建设;引导

各类金融机构加大对低效用地再开发的支持力度,创新相关金融产品和服务,强化金融要素支撑。

二是以完善发展权配置为抓手,探索原产权人主导模式成本减负路径。优化地价计收规则,对出让、划拨取得的低效工业用地仅增加工业、仓储建筑面积,允许不再增收土地出让金;对低效居住用地改造新增住宅建筑面积,可按同地段住宅用途基准地价一定比例计收土地出让金。针对低效居住用地自主再开发“成本—收益”难题,在成本端辅以财政激励,适当奖补居民房屋物业维修资金、其他工程建设费用,对低保家庭、军人等抚恤优待对象予以补助;在收益端统筹老旧小区存量资源,活化利用低效空间等各类资源,引入专业运营主体,植入社区生活服务、停车等经营性服务业态,实现收益长效可持续。

三是以调整收益权分配为核心,重构村集体主导模式产业导入审核机制。完善产业招商准入机制,从而保障集体低效用地使用权、发展权配置符合地区产业发展定位。在明确地区产业发展总体要求的基础上,构建集体低效用地产业项目导入的分级审核工作机制,由职能部门结合区域资源禀赋、产业发展现状基础和规划导向,对项目开展产业论证。鼓励地方国有企业对集体低效用地进行统一开发、统一建设、统一招商管理,发挥国有企业平台在链接优质企业资源方面的优势,推动集体低效用地再开发项目优先保障先进制造业、战略性新兴产业及现代服务业空间需求,通过转型升级培育新质生产力。

## 5 结语

存量时代的低效用地再开发,本质上是多元主体协同共享土地开发权、收益权的核心过程,并通过产权重整与收益分配显化土地资产价值。面对转型阶段的治理难题,以更加系统化、精细化的制度设计提升治理效能,已成为新一轮低效用地再开发的重要内容。

本研究的学术贡献在于基于土地发展权、产权经济学理论,通过解析低效用地再开发中的政策演进脉络、地方实践中不同再开发模式的发展困境,为理

解低效用地再开发的深层逻辑提供了新的分析框架,为转型期制度创新提供理论依据。新时期低效用地再开发的关键在于通过制度化设计平衡政府公共目标、市场资本逻辑与原产权人资产诉求。为此,在低效用地再开发的制度设计中,需要建立多元开发路径及合理的利益再分配模式,以适应不同类型的项目需求,增强各类主体的参与积极性。在利用政策和资源支持激发市场活力的同时,必须加强政府在规划、开发控制和建设监管等环节的引导和管控,建立稳定的制度环境和明确的开发预期。

本研究也仍存在以下局限,有待持续探索:一是对不同治理模式的比较研究不足,未通过量化分析验证政府主导、原产权人主导、村集体主导模式在效率与公平维度的差异,未来研究可探索构建多模式比较分析框架,量化分析不同治理模式的绩效差异,重点解析产权清晰度、利益分配比例、政策工具组合等对开发效率的影响。二是未充分探讨区域差异对制度设计的影响,未来研究可开展区域差异化研究,如比较长三角、珠三角地区在制度创新路径上的选择逻辑,并通过典型案例追踪制度创新的实施成效。

感谢中国城市规划学会城市感知学术专班对本工作的支持!

## 参考文献

- [1] 邓毛颖,韦晓莉,张国俊.中国新型城镇化与绿色发展协调演进关系研究[J].自然资源学报,2024,39(7):1682-1697.
- [2] 邓毛颖.超大城市转型发展视角下的空间治理型规划探索:基于广州市国土空间总体规划实践[J].城市规划学刊,2024(4):51-57.
- [3] 张延德,陈豹,张红丽.城镇低效用地再开发政策演进分析与优化策略:基于政策扩散视角[J].自然资源情报,2024(12):8-14.
- [4] 胡智行,袁新国.国土空间规划背景下存量工业用地评价与转型升级策略[J].城乡规划,2024(1):60-69.
- [5] 杨忍,陈燕纯,徐茜.基于政府力和社会力交互作用视角的半城市化地区工业用地演化特征及其机制研究:以佛山市顺德区为例[J].地理科学,2018(4):511-521.
- [6] 赵民,王理.城市存量工业用地转型的理论与分析与制度变革研究:以上海为例[J].城市规划学刊,2018(5):29-36.
- [7] 张理政,叶裕民.城中村更新治理40年:学术思想的演进与展望[J].城市规划,2022(5):103-114.
- [8] 司南,阴劼,朱永.城中村更新改造进程中地方政府角色的变化:以深圳市为例[J].城市规划,2020(6):90-97.
- [9] 徐忠国,卓跃飞,陈阳,等.农村闲置宅基地盘活利用的多主体行为逻辑:以杭州临安为案例[J].中国土地科学,2024(1):105-113.
- [10] 程鹏,杨霖,栾峰.超大城市闲置宅基地盘活利用模式和动力机制:以上海乡村振兴示范村为例[J].城市规划学刊,2024(4):105-111.
- [11] 祁全明.我国农村闲置宅基地的现状、原因及其治理措施[J].农村经济,2015(8):21-27.
- [12] 李恺仑,王兴平.南京市产业园区闲置用地特征识别与治理策略[J].城市规划学刊,2024(4):76-83.
- [13] 丁一,郭青霞,陈卓,等.系统论视角下欠发达县域城镇低效用地识别与再开发策略[J].农业工程学报,2020(14):316-326.
- [14] 景鹏,何业成,乔学扬,等.低效工业用地识别与高质量再开发路径研究:以南京市江宁区为例[J].规划师,2024(12):146-151.
- [15] 邓毛颖,李橘云,江雪峰.基于国土空间规划全流程的低效轨道交通车站监测评估:以广州市为例[J].城市交通,2024,22(4):87-94.
- [16] 郭旭,严雅琦,田莉.产权重构、土地租金与珠三角存量建设用地再开发:一个理论分析框架与实证[J].城市规划,2020(6):98-105.
- [17] 潘晓栋,尹俊,顾姝,等.产权制度视角下上海存量工业用地更新的机制演进:以静安区为例[J].城市规划学刊,2022(增刊2):174-178.
- [18] 何冬华,王秀梅,刘玉亭.走向空间正义的土地用途制度思考:兼论地方政府在土地再开发中的角色[J].城市发展研究,2023(9):1-7.
- [19] 邓毛颖,刘洋,高慧智,等.长尾经济驱动的空间重构:对广州康鹭片区产业型城中村的观察[J].城市发展研究,2025,32(3):128-136.
- [20] 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(9):1-8.
- [21] 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):48-54.
- [22] 彭姗姗.过渡性路径下的城市更新:政府工具建构与公平性反思[J].城市规划学刊,2024(6):96-103.
- [23] 田莉,陶然,梁印龙.城市更新困局下的实施模式转型:基于空间治理的视角[J].城市规划学刊,2020(3):41-47.
- [24] 梁颖,曾鹏.北京存量工业用地更新的增值收益分配机制演进[J].城市规划学刊,2023(1):69-73.
- [25] 邓毛颖,邓策方.利益统筹视角下的城市更新实施路径:以广州城中村改造为例[J].热带地理,2021,41(4):760-768.
- [26] 邓毛颖.CSPON建设的广州探索:市级网络的构建任务、系统方案与实践思路[J].城市规划学刊,2025(1):25-33.
- [27] 周广坤,卓健.城市更新背景下开发权转移与奖励的理论逻辑解析和制度性建构[J].城市规划学刊,2023(3):66-74.
- [28] 田莉,夏菁.土地发展权与国土空间规划:治理逻辑、政策工具与实践应用[J].城市规划学刊,2021(6):12-19.
- [29] 何鹤鸣,张京祥.产权交易的政策干预:城市存量用地再开发的新制度经济学解析[J].经济地理,2017,37(2):7-14.

修回:2025-11