北京市顺义区腾退空间再利用相关问题研究[[1]](#footnote-1)

张萌，任喜洋

（中国自然资源经济研究院，北京 101149）

**摘要：**腾退空间再利用能够有效利用土地资源，实现企业的转型升级，提升城市品质，是经济发展的重要推手。针对北京市顺义区土地腾退后待利用空间分布广、责任主体多、产权关系复杂等问题，从建设用地减量化发展、功能分区、产业定位、开发模式等角度，提出下一步腾退空间再利用政策措施建议，以实现土地的节约集约高效利用。

**关键词：**腾退空间；再利用；合理利用；顺义区

**中图分类号：**F301.2；F062.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-6995（2019）07-0000-00

**DOI：**10.19676/j.cnki.1672-6995.0000255

**Study on the Issues Related to the Reuse of the Retreat Space in Beijing Shunyi District**

ZHANG Meng, REN Xiyang

(Chinese Academy of Natural Resources Economics, Beijing 101149)

**Abstract:** The reuse of vacated space can effectively utilize land resources, realize the transformation and upgrading of enterprises, and improve the quality of cities. It is an important driving force for economic development. In view of the wide distribution of the space to be used after the retreat of the land in Shunyi District of Beijing, the responsibility of the subject, the complex relationship of property rights, etc., from the perspective of construction land reduction development, functional zoning, industrial positioning, development mode, etc. Reuse policy measures to achieve efficient and efficient use of land.

**Key words:** vacating space; reuse; rational use; Shunyi District

**0引言**

北京市腾退空间主要涉及四大领域：一般性制造业特别是高消耗产业，区域性物流基地，区域性专业市场等部分第三产业，部分教育、医疗、培训机构等社会公共服务机构。

当前，北京市正处于从聚集资源求增长转向疏解功能谋发展，从追求大而全转向聚焦高精尖，从向扩张要增长转向向减量要质量的深刻转型阶段。坚定不移地抓住疏解非首都功能这个牛鼻子，推进首都减量发展、城市瘦身健体、发展提质增效，不仅是贯彻落实京津冀协同发展战略，发挥北京“一核”作用，建设世界级城市群的必然要求，也是贯彻落实首都城市战略定位，聚焦优化提升，破解首都发展长期积累的深层次矛盾和问题的必然选择。

**1 顺义区腾退土地利用现状**

2018年以来，随着“疏整促专项行动”的持续深入，顺义区疏解腾退土地面积超过1300万平方米，其中近六成处于待利用状态，充分合理利用好这些土地，使之发挥最大的效用，既是巩固疏解成效的重要内容，更是推动顺义区高质量发展的有力支撑。

**1.1腾退情况**

截至2018年12月底，顺义区“疏解整治促提升专项行动”涉及19个镇、6个街道及3个功能区，累计疏解腾退土地面积1353.95万平方米（1354公顷）。

从疏解类型看：疏解一般性制造业和“散乱污”企业治理腾退土地565.43万平方米，规模最大，占总量的41.76%；治理违法建设腾退土地455.31万平方米，占总量的33.63%；棚户区改造腾退土地251.81万平方米，占总量的18.60%。此外，出租大院、城乡结合部整治改造和疏解提升市场三项专项整治活动共腾退土地81.40万平方米，占总量的6.01%（图1）。

**图1 顺义区按疏解整治类型划分腾退面积**

从腾退土地利用类型看：工矿仓储用地面积最多，共计498.98万平方米;其次是耕地面积311.70万平方米，商服用地219.66万平方米（图2）。

**图2 顺义区按土地类型划分腾退面积**

从腾退土地区域看：河东9个镇、街及功能区共计腾退490.52万平方米，占总面积的36.23%。河西16个镇、街及功能区共腾退863.43万平方米，占总面积的63.77%。

从镇、街、功能区看：中心镇仁和镇腾退面积最多，合计144.30万平方米，占总量的10.67%；河东重点镇杨镇腾退土地142.19万平方米，居第二位；旺泉街道最少，为206.57平方米（图3）。

**图3 顺义区各镇、街、功能区腾退空间现状**

从腾退规模看：大于10万平方米的地块共18处，合计495.57万平方米；5万~10万平方米的地块共34宗，合计237.06万平方米；100~500平方米的地块最多，共232宗，合计292.79万平方米;小于100平方米的地块116宗（表1）。

**表1 按腾退面积规模分布**

|  |  |
| --- | --- |
| **规模（平方米）** | **地块（宗）** |
| >100000 | 18 |
| 50000~100000 | 34 |
| 10000~50000 | 190 |
| 5000~10000 | 96 |
| 3000~5000 | 112 |
| 1000~3000 | 229 |
| 500~1000 | 151 |
| 100~500 | 232 |
| <100 | 116 |

注：此数据统计不包含“棚户区改造”数据。

**1.2腾退后待利用土地情况**

根据现阶段工作完成情况，统计出腾退后已利用土地占“疏解整治促提升专项行动”腾退面积的44.05%，共计596.43万平方米；其余均为待利用土地，占比55.95%，共计757.52万平方米。除去棚户区改造，腾退后待利用土地为505.72平方米。

从土地权属看：国有土地170.32万平方米，占总量的33.67%；集体建设用地335.40万平方米，占腾退待利用土地总量的66.33%。

从面积规模看：待利用地块规模在1000~3000平方米间的最多，共有187宗；大于10万平方米的地块仅有6宗；大多数地块分散、零碎，且存在大量边角地块，利用难度较大（表2）。

|  |  |
| --- | --- |
| **规模（平方米）** | **地块（宗）** |
| >100000 | 6 |
| 50000~100000 | 5 |
| 10000~50000 | 103 |
| 5000~10000 | 69 |
| 3000~5000 | 62 |
| 1000~3000 | 187 |
| 500~1000 | 144 |
| 100~500 | 150 |
| <100 | 17 |

表2 顺义区待利用土地规模分布情况

从土地利用类型看：工矿仓储用地面积最大，共计368.4万平方米，占全部待利用土地的73%；其次是住宅用地73.73万平方米，占总量的15%；再次是商服用地51.38万平方米，占总量的10%；耕地11.82万平方米，占总量的2%。

**2 顺义区腾退空间再利用实践中存在的主要问题**

**2.1腾退空间数据资料不统一，底数不准**

疏解整治促提升专项行动涉及一般性制造业、散乱污企业等共十个大类，各类型的责任主体不同、管辖范围也不同，由于缺乏统一的数据来源及统计口径，各职能部门上报的基础数据存在面积偏差、宗地登记重复、所有权或利用情况与实际不符等问题。腾退土地底数不准，对再利用规划、管理等工作造成一定影响。

**2.2土地权属关系复杂，协调难度较大**

顺义区腾退土地按用地性质分为国有土地、集体建设用地，利益主体包括产权方、运营方、承租方、集体经济组织等，产权主体包括国企、部队、市级单位、民营企业等，由于产权主体利益关系错综复杂，腾退空间再利用推动难度大。特别是集体建设用地，所有权、使用权、承包经营权大多分离，多次流转现象较普遍，且绝大多数土地尚处在承包合同期限内，导致回收管理难度大，再利用面临困境。

**2.3腾退空间政策不健全，统筹引导不够**

当前全北京市尚未出台腾退空间再利用的规范政策，各区在实际工作中通常是依据北京市总体规划、关于保护利用老旧厂房拓展文化空间指导意见等予以适当引导，由于缺乏分行业分领域腾退土地利用的建设标准，导致大多数腾退出的工业用地在转型升级，用于发展高精尖产业、留白增绿等方面时缺乏政策支撑，难以改变土地性质，被迫停留在转型意向上，无法真正推动。

**2.4规划“缺位”“打架”，项目手续办理难**

目前，顺义区新的分区空间规划尚未正式出台，各镇街未来发展定位尚未明确，受限于产业目录不太明晰，一定程度上制约了企业转型升级步伐，降低了土地资源利用效率。此外，部分企业现有土地性质与规划性质不一致，导致利用现有土地实施转型升级困难重重，项目建设之前的手续办理、建成之后的开发利用均面临政策瓶颈。部分地块土地利用总体规划与城乡建设规划不统一，一些企业在淘汰落后产能、拆除老旧厂房、引入商业及研发办公类项目过程中，所在地块性质已由控制性详规调整为多功能或商业用地，但在土地利用总体规划中土地性质却仍为工业工地。土地性质与规划性质调整不同步、不统一，导致很多优质项目难以落地。

**2.5再利用资金来源较少，融资普遍困难**

腾退空间再利用需要大量资金投入，但顺义区现有资金来源较为单一，主要依靠政府资金支持，资金不足在一定程度上限制了腾退土地再利用。首先，拆违后地上物重建、基础设施完善、工人劳务费用及后续维护费用等数额较大。其次，企业转型升级过程中，面临着较大的风险，种种原因导致引进产业相符、资金实力强等各方面条件均符合的企业比较困难。即便找到匹配企业，企业改造升级，开拓新行业、研发新技术也需要大量资金。此外，顺义区大多数集体建设用地位于镇域、村落周边或村庄内，分布零散，不利于集中开发，资金难以平衡，社会资金进入意愿不强。

**2.6涉及部门较多，影响统筹推进**

顺义区疏解整治促提升专项行动涉及十余个职能部门，虽然由区发改委总牵头，但各部门工作内容存在重叠交叉，统计标准不一，涉及的规划、土地、财税等政策及重大问题缺乏统筹调度，影响了腾退土地再利用工作推进，特别是一些长期未能解决的顽固性问题未能部署整改，导致部分已腾退地块一直处于闲置状态。同时，对“疏整促”工作进度、质量及相关政策反馈等，缺少职责明确、赏罚分明的监督考核机制，不能及时有效地对区政府相关部门、乡镇政府及土地使用权利人进行监督考核。

**3 国内腾退空间再利用典型做法及其启示**

**3.1上海市腾退工业用地成功转型**

2011年底，上海市全市建设用地面积为2961平方公里，其中城市建设用地面积近2408平方公里。城市建设用地由居住用地、公共管理与公共服务用地、商服用地、工业用地等组成。上海市工业用地总量占城市建设用地面积的31.6%，约761平方公里，其中郊区工业用地占郊区城市建设用地总面积的36.4％，约670平方公里。上海市工业用地相比国外同等城市工业用地占比高出一倍，存在工业用地比例过高的问题。为了控制工业用地增长，新一轮上海总规修编提出“建设用地零增长，工业用地减量化”。在政策层面，从宽松走向收紧。从1990年后期开始，上海市逐步将工业用地性质进行更改，使其向零污染的居住用地、商服用地等转变。随着经济的发展，上海市政府鼓励出台多种限制性的政策，对划拨等方式取得的土地利用方式进行限制，严控新增建筑，将以协议出让的经营性用地认定为无效，这些政策的出台大大压抑了市场的需求。随着时间的推移，上海市的文化创意产业逐步兴起，部分企业主有意向将存量工业用地上建筑物改造，让旧厂房焕然一新，成为能够承担商服用途的新地点。这种方式将现有资源充分利用，很快得到政府的认可，“非正式更新”应运而生，各种政策也随之为存量工业用地的转型提供便利。但这种“非正式”的模式，需要更好地权衡效果与风险，在实际操作中不涉及相关管理部门。2013年上海市制订《关于增设研发总部类用地相关工作的试点意见》，2016年制订《关于本市盘活存量工业用地的实施办法（试行）》，对现有存量工业工地进行转型盘活。

上海市国有工业用地转型成功有以下几方面原因：一是因地制宜编制地区土地利用规划。明确区域土地性质，明确土地用途，根据地区发展特点编制土地利用规划，结合区域重点发展项目，制定产业禁限目录。加强对区域土地的管理，及时了解区域土地发展动向，实时监测土地建设情况，保证土地的有效利用。二是建立企业准入标准。在项目落地前，对项目进行充分考评，审核项目的前期规划设计、中期进展，严控后期的违规行为。在前期审核过程中，要充分考虑该项目落地的合理性及其后期的可持续发展性，并依据工业用地的投入产出比、容积率、绿化率等多项指标对项目进行可行性分析。三是建立健全土地信息资源共享机制。由统一部门将所负责区域内土地信息汇总，并对不同来源的土地信息进行核查，保证数据的准确性。将汇总的信息整理、落图，让土地信息在共享系统中实时显示，包括地块的坐标、面积、权属、土地性质等相关信息。四是实行工业用地全生命周期管理。土地受让人在取得土地后应缴纳一定数额的保证金，保证其项目进展合规且不违背原有土地用途。土地受让人取得土地后应在半年内利用该地块进行建设；对于分期建设项目，最长期限可放宽至一年，如有违约，将责令其进行整改。五是加强土地的后续监管。土地出让后，由专门的监管部门对土地的后续利用合规性进行巡查，定期检查其建设情况，年终应对其产出效益进行核算，保证相应指标达到预期。六是探索工业用地弹性出让年限。由于经济发展速度的加快，一些产业已无法满足人民日益增长的美好生活需要，需要对原有产业进行转型升级。上海市探索弹性出让年限，降低土地出让金，使土地利用更加高效。七是建立集约用地激励机制。对建成后验收合格的企业给予相应优惠政策，对重大项目落地企业给予税收优惠，鼓励符合区域发展定位的企业落地。

**3.2 北京市大兴区腾退集体建设用地再利用**

针对集体建设用地再利用难的问题，北京市大兴区积极推进集体建设用地入市改革试点，围绕“五个探索”（主体、途径、调节金、供地方式、权能完善），建立了“同权同价、流转顺畅、收益共享”的入市制度，形成了“政府引导、农民主体、联营联建、收益共享”的工作格局，有力促进了区域农民自主城镇化、低成本城镇化、城乡融合城镇化。一是抓住经济社会发展的契机，推动城乡结合部改造，加快社会经济转型。二是探索农村集体经济入股模式，引入外来资本，探索集体经济发展新路线，建设新农村。三是鼓励金融融资机构参与农村经济发展，将农村集体经营性建设用地抵押贷款，推动农村产业发展。四是治理农村养殖小区出租大院，腾退后统一管理、统一利用，促进产业升级，推动产业发展。五是平衡各方利益，保证村民、集体、投资者、联营公司、政府各方之间的利益，降低拆违成本，有效利用有限的资源，尽可能地创造更多的价值。

大兴区集体建设用地得到再利用有以下几方面经验可资借鉴：一是坚持规划先行。综合考虑已腾退的集体建设用地及实施中的典型问题，在减量化的基础上，因地制宜编制镇村规划，通过区、镇、村三级规划全覆盖，打造规划实施组织载体。二是实行镇级统筹。由镇政府对集体建设用地进行统筹，按照构建“高精尖”产业要求，集中重新配置建设用地指标，促进土地集约利用，保证集体利益，推动高质量发展。同时加强集体经营性建设用地产业规划、功能承接及扶持政策研究。三是规范村集体建设用地登记备案制度。由镇政府对村集体各土地使用权人进行核实备案，村集体基础设施用地由村委会出具证明材料统一登记。四是创新集体建设用地融资方式。以集体建设用地未来收益为担保进行抵押，获取银行贷款，缓解资金压力，保证项目落地。五是探索新的开发经营模式。镇级层面成立土地联营公司，将传统集体经济组织进行公司化改造，实现“土地变资产、农民变股东”。

**4 顺义区推进腾退空间再利用的几点思考**

上海市国有工业用地成功转型是国内最具有代表性的更新方式，其模式规范，政府也出台了一系列的政策文件顺应产业发展导向。上海的国有工业用地在转型中不断探索新的发展模式，创新了体制机制，规范了审批程序，对符合条件的项目不断优化审批流程，保证项目落地。北京市大兴区试点打开了集体经营性建设用地整治、建设和运营的金融参与通道，实现了金融资本全程参与，有效破解了因权能不完善而引发的“不能抵押、贷款较低”问题，同时也让集体经营性建设用地的资产价值和市场属性得到充分体现，极大地激发了农村土地市场活力。顺义区在腾退空间再利用的过程中，应吸取上海市及大兴区的经验，探索符合本区实际的工作方案。

**4.1统筹兼顾，协调推进**

（1）成立区级层面腾退空间再利用工作小组。由区发改委、经信委、规土委、商委、国资委等相关职能部门组成。工作小组统筹指导全区腾退土地再利用工作，通过制定系统的管理制度和运行机制，推进高精尖项目落地，确保规划、土地、财税政策的落实，保障腾退土地再利用工作顺利进行。

（2）完善工作机制，指导土地再利用。定期由工作小组召集各部门召开联席会议，针对近期工作中出现的重点、难点问题进行研究分析，对重大项目落地进展及时跟踪汇报，对进展缓慢的项目实时记录监督，对遇到瓶颈的项目给予建议支持。工作小组还需定期向区委区政府汇报腾退土地利用情况进展，及时总结联席会议中讨论的重大事项，报区委区政府研究决定。

（3）厘清工作内容，明确岗位职责。明确工作小组组成单位的职责，做到每一项工作均有负责部门，统筹推进腾退土地后续利用工作的开展。具体分工如表3所示。

**表3 腾退空间推进责任清单**

|  |  |
| --- | --- |
| **责任单位** | **具体内容** |
| 工作小组 | 编制全区腾退土地利用规划，审批项目，基础设施建设。 |
| 区发展改革委 | 参与编制本区土地利用总体规划和土地供应计划，统筹规划和综合协调产业发展，拟订综合性产业政策、区基础设施发展战略，组织编制区主体功能区规划。 |
| 区经济信息化委 | 编制年度工业项目投资计划，提出再利用地块招商的行业要求、投资标准等准入条件。 |
| 区农村工作委员会 | 拟订本区都市型现代农业发展的规划、意见、政策，参与编制和修订村镇建设规划方案。 |
| 区商务委 | 推进本区流通产业结构调整，研究拟订本区商品流通和生活服务业重点设施的布局规划。 |
| 区国资委 | 推进本区国有及国有控股企业的改革和重组。 |
| 区规土委 | 制定城乡规划和土地利用规划。 |
| 属地政府 | 落实区政府下达任务，制订年度计划，报批立项。 |
| 土地使用权人 | 整理形成可行性研究报告上报，相关手续办理。 |

**4.2建立信息共享平台，统一基础数据信息**

（1）全面摸清空间底数，完善疏解腾退地块台账。负责基础数据收集的单位应充分利用信息化手段进行数据收集，保证每一宗地的坐标、实际情况在底图中清晰体现，图中须反映宗地的四至范围、产权归属及周边规划建设情况等信息，并在地籍图、遥感影像图、规划图均有体现。

（2）规范土地台账格式与统计方法。数据收集统计时应使用统一的度量单位，增强各数据收集单位搜集到数据的可用性。各组数据重复部分应能互相印证，避免出现同一位置数据不统一的现象。统计数据应能充分反应该宗地的基本情况，且能对其流转方向进行标注。

（3）建立土地信息共享平台。该平台能够及时掌握腾退土地利用现状，反映土地当前的状态以及其腾退前的利用状况经营模式。对信息共享平台实时更新，由相关职能部门将数据更新录入，保证平台内容的时效性。同时，该平台应具备动态监测宗地的功能，土地定期的评估情况也会录入到该平台，供相关部门查阅保存。

**4.3科学合理地制定规划，实现土地节约集约利用**

（1）超前编制单元规划，推动产业转型升级。在新时代背景下，以街区为单元编制控制性规划，倒推区级规划更多考虑镇域层面需求，切实解决亟待解决的历史遗留问题。问题导向和目标导向相结合，因地制宜，对不同类型、不同地区分类进行控制引导。要在强化底线要求、刚性要求的基础上，适度超前，实现弹性控制。通过规划引领，倒逼产业转型、公共服务设施均等化。

（2）探索编制腾退空间规划。对腾退空间开展摸底调查，全面了解腾退土地面积、四至范围、产权归属及周边区域规划建设情况等信息。

（3）更新分区发展规划。按照区域发展方向和不同区块经济社会发展特点，更新分区发展规划，明确街镇未来发展定位，指导闲置土地开发利用。

（4）制定临时许可政策。协调土地利用总体规划与其他各项规划，逐一筛选受规划影响的转型企业，制定临时许可政策，准予其办理环保、工商、消防等行业相关手续，促进大量转型升级后的闲置楼宇资源再利用。

**4.4构建动态监测考核机制，明确工作落实情况**

（1）设立区域腾退用地动态监测评价指标体系。跟踪监测腾退空间再利用情况，定期进行数据分析研判。根据评价结果，对投入产出效益低的项目进行帮扶，保证区内用地安排合理，不断完善腾退空间管理利用政策。

（2）制定系统、综合的腾退土地再利用考核管理体系。有效控制建设用地总量，促进土地合理利用，抑制低效用地。考核管理指标应综合考虑各属地政府实力，包含约束性指标、静态指标、动态指标、环境影响指标及预期性指标。成立专门的监督小组，对属地政府工作进行考核，定期组织腾退空间利用情况检查，并对检查情况及时通报。建立奖惩机制，对未按照要求落实责任，造成腾退空间管理不到位的，按规定追究其责任。

（3）落实共同工作机制。完善相关评价指标体系，增加实际管辖范围评价任务；严格审核把关基础数据，确保数据真实准确；强化评价成果应用，发挥评价考核机制导向作用。

**参考文献**

[1]徐博,王珺卓,于旸.新城周边型城镇居住用地问题研究[J].中国国土资源经济,2014,27(6):34-36.

[2]李亮,孙福亮,郭占彪,李晓宇.闲置及低效工业土地再利用研究探讨[J].内蒙古科技与经济,2015(21):62-63.

[3]大兴区农村土地制度改革试点调研组.农村集体经营性建设用地入市改革的“大兴方案”[J].中国土地,2019(1):9-15.

[4]匡晓明.上海城市更新面临的难点与对策[J].科学发展,2017(3):32-39.

[5]陈勃.历史违法用地处置路径的探索与思考[J].浙江国土资源,2017(9):13-15.

[6]高朋.差别化施测盘活存量用地[N].中国自然资源报,2019-03-15（07）.

[7]黄平利.大连城市核心区功能疏解研究[J].中外建筑,2018(12):66-67.

[8]覃毅.雄安新区传统产业的功能定位与转型升级[J].中外建筑,2019(12):84-86.

1. 1 **收稿日期：**2019-03-18；**修回日期：**2019-04-15

   **基金项目：**中共北京市顺义区委北京市顺义区人民政府研究室科研项目“顺义区提升腾退及闲置空间综合利用效率研究”（201908）

   **作者简介：**张萌（1984—），女，河北省唐山市人，中国自然资源经济研究院助理研究员，土地管理学硕士，主要从事土地管理和矿产资源管理研究工作。 [↑](#footnote-ref-1)