

表 3 耕地土壤价格

类型	30 年租期耕地平均基准地价	无限年期耕地基准地价	无限年期土壤基准价格
水田	75.00	101.28	506.40
旱地	71.75	96.89	484.45

(510)。结果显示,朱村、荔湖、新塘几个镇(街)剥离的土壤较多,占比分别为 24%、10%、23%,剥离出的土壤平均价格较高,均高于平均价格,质量较好;中新、石滩、荔城、宁西虽剥离土壤较多,占比分别为 11%、13%、6%、5%,但剥离出的土壤平均价格相对较低,均低于总体平均价格。说明从土壤再利用需求方来讲,可从朱村、荔湖、新塘获取大量质量较好的剥离土壤,从保护土壤的角度出发,在中新、石滩、荔城、宁西剥离土壤具有更高的性价比。

2.3 价值量分布特征

如表 2 所示,增城区 2019 - 2021 年剥离出的土壤总价值约 13.57 亿元。各镇(街)剥离出的土壤价值量排序为:朱村街(24%) > 新塘镇(23%) > 石滩镇(13%) > 中新镇(11%) > 荔湖街(10%) > 荔城街(6%) > 宁西街(5%) > 永宁街(4%) > 仙村镇(2%) > 增江街(1%) > 派潭镇(1%) > 正果镇(0%) > 小楼镇(0%),与剥离土方量一致。说明各镇(街)剥离土方量是价值量的决定性因素,剥离土壤的质量和价格对价值量的影响微弱。

3 结语

本文构建了“资产清查—价格体系—价值核算”的递进式分析框架,提出一种县域尺度的耕作层土壤资源资产价值化路径,并以增城区数据为例进行实践检验,实现了耕作层土壤资源从物理存量向经济价值的转化。

研究提出土壤资源资产清查方法,助力土壤资源可持续管理。然而,由于项目用地批复和开

工时间的不对称性,无法获取项目每年实际剥离范围,无法计算基准试点下的土壤资产实物量和价值量,后续研究可尝试获取年度实际剥离范围,制作年度土壤资源资产平衡表,探索更准确的清查结果。

参考文献(References):

- [1] 于永腾,姜绍斌. 建设项目占用黑土耕地耕作层土壤剥离及再利用调研报告[J]. 中国土地, 2023, 41(10): 16 - 19.
- [2] 汤永玲,宋英赫. 我省建设占用耕地耕作层土壤剥离利用问题研究[J]. 黑龙江国土资源, 2023, 21(02): 36 - 37.
- [3] 张永红,刘小龙,陈淑娟. 自然资源资产清查核算的宁夏实践[J]. 中国土地, 2020, 39(08): 37 - 39.
- [4] 胡亚珍,陈奕云,吴子豪,等. 杞麓湖流域灌区土壤有机碳空间分异及潜在影响因素分析[J]. 土壤通报, 2023, 54(03): 536 - 548.
- [5] 李晓阳. 建设占用耕地耕作层土壤剥离利用费效分析[D]. 北京: 中国地质大学(北京), 2018.

作者简介:

第一作者:胡亚珍,1997 年生,女,湖北襄阳人,硕士,广州市城市规划勘测设计研究院有限公司,助理工程师,主要研究方向为土地资源管理、自然资源调查监测。E-mail:wzsjytt@163.com;

通讯作者:吴晓章,1993 年生,男,山西运城人,硕士,广州市城市规划勘测设计研究院,工程师,主要研究方向为自然资源调查监测、土地资源管理。Email:sdongshg@163.com

Path of Value Realization of Soil Resource Assets in the Plough Layer of Cultivated Land: Case Study of Zengcheng District

HU Yazhen^{1,2,3}, WU Xiaozhang^{1,2,3*}, HUANG Guoqiang^{1,2,3}, CHEN Yiyun⁴

(1. Guangzhou Urban Planning & Design Survey Research Institute Co. Ltd, Guangzhou, Guangzhou 510060, China;

2. Collaborative Innovation Center for Natural Resources Planning and Marine Technology of Guangzhou, Guangzhou 510060, China;

3. Collaborative Innovation Center for Natural Resources Planning and Marine Technology of Guangzhou, Guangzhou 510060, China;

4. Faculty of Resources and Environmental Sciences, Wuhan University, Wuhan 430079, China)

Abstract: To explore the feasible pathways for value realization of cultivated land of plough layer, this study constructs a practical framework for valuing soil resources in plough layer based on the inventory techniques for natural resource assets under public ownership. The framework encompasses physical quantity inventory, price system development, and economic value accounting. Taking Zengcheng District of Guangzhou City as an example, the research integrates data on the scope of cultivated land stripping from 2019 to 2021. By employing the income capitalization method and a modified coefficient model, the study calculates that during 2019 – 2021, the total volume of stripped soil in Zengcheng District was 2.6102 million cubic meters, with an average price of 504 yuan per cubic meter and the total economic value is approximately 1.316 billion yuan. The research provides theoretical and technical support for the sustainable management of cultivated land resources and the implementation of the rural revitalization strategy.

Key words: cultivated land protection; inventory of soil resource assets; stripping and reuse of the plough layer; value realization of soil asset

河北省闲置土地问题的成因分析和处置对策研究

张胜海*, 田凤雅, 刘超

(河北省科学院地理科学研究所/河北省地理信息开发应用技术创新中心, 石家庄 050011)

摘要:土地资源作为关键生产要素,在我国经济社会发展中发挥着重要作用,但部分地区因政府管理体制、市场机制等因素导致土地闲置问题日益突出。河北省作为京津冀协同发展的重要区域,闲置土地问题尤为显著,制约了土地资源的节约集约利用和经济高质量发展。研究基于河北省闲置土地现状,系统分析了其空间分布、结构特征及形成因素,并从政府管理、市场运行、政策执行等维度深入剖析成因机制。研究发现,河北省闲置土地主要分布在廊坊、秦皇岛等市,工业用地占比最高,形成原因涉及规划调整、企业行为、市场环境及制度设计等多方面因素。针对这些问题,研究提出了健全责任体系、完善处置机制、实施分类处置和创新盘活路径等对策建议,为提升河北省闲置土地治理效能、促进土地资源优化配置提供理论参考和实践指导。

关键词:闲置土地;成因机制;处置对策;土地集约利用;河北省

中图分类号:D922.304

文献标志码:A

文章编号:1672-2736(2025)10-0076-7

0 引言

土地在社会生产环节中承载着养育、仓储与景观等极其重要功能,是不可或缺的自然资源和生产要素,也具备着资产的储蓄和增值的功能属性^[1]。改革开放以来,土地资源作为关键生产要素,在我国经济社会发展进程中发挥了举足轻重的作用,有力推动了经济腾飞和城镇化建设。然而,受政府管理体制与市场机制等因素影响,部分地区出现城市空间盲目扩张现象,由此引发的土地低效利用和闲置问题日趋严重^[2]。闲置土地包括一些因不可抗力或自然原因造成不可利用或无法利用的土地类型和资源^[3]。人口和土地面积增长水平高的城市拥有闲置土地较多,闲置土地比例低的城市往往拥有大量的废弃建筑^[4,5]。国内学者的研究多聚焦于闲置土地的成因、治理、再次开发利用等问题。闲置土地的成因涉及规划调整、市场机制不健全、土地多头供给^[6]、法律体系缺陷、管理理念滞后、技术

手段不足^[7]、产业政策调整^[8],以及工业用地保有成本过低和经济调控手段缺失^[9]等方向。处置对策需建立集约利用与退出机制,通过经济杠杆优化资源配置^[10],同时通过科学规划,完善供地机制,规范出让程序预防闲置^[11]。

我国一直重视闲置土地处置工作,相关的政策自1992年发展至今并不断完善,为闲置土地的处置对策提供了根本依据(图1)。2021年,国务院出台《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,党中央、国务院坚决处置土地闲置问题,明确提出:“加强土地节约集约利用,加大批而未供和闲置土地处置力度,盘活城镇低效用地”^[12],对土地闲置现象起到了积极的遏制作用。政府作为国土资源的管理者,现今面对着如何更好地应对土地资源紧张、供需失衡,如何转变土地资源利用方式以促进发展方式转型升级等亟待解决的难题^[13-15]。

党的二十大报告指出,以中国式现代化全面

基金项目:2023年度河北省社会科学发展研究课题“河北省闲置土地现状、问题和处置对策研究”(20230203021)。

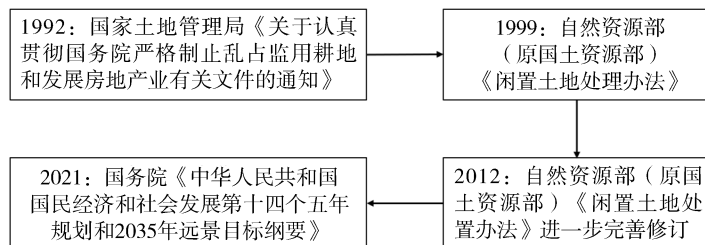


图1 闲置土地问题政策发展路线

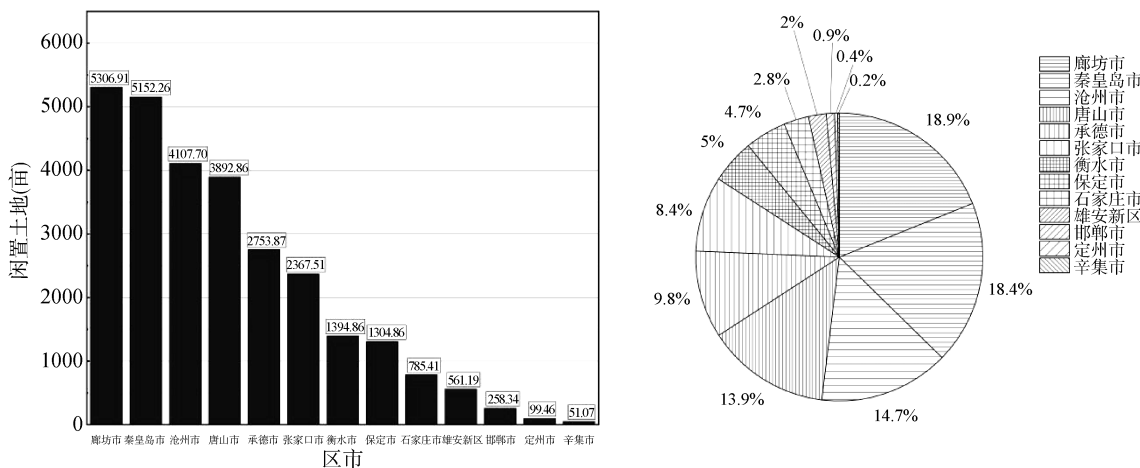


图2 2023年河北省各地级市闲置土地面积

推进中华民族伟大复兴,必须实施全面节约战略,推进各类资源节约集约利用;河北省委十届三次全会提出要积极推动发展方式绿色转型,破除制约高质量发展的体制机制障碍。加强闲置土地处置顺应保护和发展的时代要求,有利于提高土地资源节约集约利用,促进经济高质量发展。研究在分析河北省闲置土地规模和成因基础上,提出细化闲置土地认定标准、规范闲置土地处置程序等加强闲置土地处置措施,为解决闲置土地问题提供指导和借鉴。

1 河北省闲置土地现状

1.1 闲置土地的概念界定

研究依据《闲置土地处置办法》,将闲置土地界定为依法取得国有建设用地使用权后,出现以下两种情形的土地:一是超过约定动工日期满1年未动工开发;二是已动工开发但开发面积不足应开发总面积1/3或投资额不足25%且中止开发满1年。河北省闲置土地主要表现为工业

用地(占比63%)和房地产用地(占比22%)两大类型。闲置土地的认定需区分政府原因和企业原因:因政府行为或不可抗力等客观原因造成的闲置,如规划调整、征地拆迁未完成、基础设施不配套等;因企业自身问题导致的闲置,如资金不足、规划调整不及时等。

1.2 闲置土地空间分布特征

河北省闲置土地分布不均衡,除邢台市外所有设区市和雄安新区、定州、辛集都有分布。根据河北省自然资源厅公布的2023年闲置土地清单,河北省共有闲置土地632宗,总面积1869.0871hm²,合28036亩,闲置土地合理利用潜力较大。从行政区域上看,主要分布在廊坊市、秦皇岛市、沧州市和唐山市,占全省总量的65.84%(图2)。

1.3 闲置土地结构特征

2023年1-9月全省公示处置闲置土地892宗,较2022年同期下降15%,反映“增存挂钩”政策初显成效。截至2023年9月,全省闲置土

表 1 河北省各市县闲置土地结构

城市	闲置面积 (亩)	占建设用地 比例	主要类型
唐山	6800	2.1%	工业用地(72%)
邯郸	5200	1.9%	工业用地(65%)
廊坊	4500	1.7%	房地产(58%)
保定	3800	1.5%	综合用地
正定县	1200		房地产(83%)
三河市	980		工业(65%)
迁安市	850		工业(89%)
武安市	720		工业(92%)
香河县	680		房地产(76%)

地总量达 4.8 万亩,其中政府原因闲置占比 62% (2.98 万亩),企业原因闲置占比 38% (1.82 万亩)。按照闲置时长划分,1-2 年 2.1 万亩 (43.7%);2-5 年 1.9 万亩 (39.6%);5 年以上 0.8 万亩 (16.7%)。

此外,以典型的市县层面分析闲置土地的空间分布类型,如表 1 所示。由表可知,河北省的闲置土地主要类型为工业用地,其次为房地产。其中工业用地的年均经济产出损失为 120 亿元,商住用地的年均经济产出损失为 35 亿元,闲置地块平均开发强度仅 0.3 (正常值应 ≥ 1.0)。

1.4 闲置土地形成因素

闲置土地的成因具有复杂性和系统性特征,既不能简单归因于政府或企业单方面因素,也不能忽视市场环境及制度设计的深层影响。只有通过多维度分析,才能为制定差异化的治理策略提供科学依据,最终实现土地资源的节约集约利用。

1.4.1 政府原因

从政府管理层面来看,规划调整与政策变动是导致土地闲置的重要因素。国家级或区域性战略的出台可能使原有土地规划与现行政策产生冲突,例如雄安新区设立后,河北省对周边区域实施严格的建设用地管控,导致任丘市某开发区已获批的工业用地因产业准入政策变化而闲

置多年。此外,土地供应过程中的界址不清、补偿争议或权属纠纷等问题,以及宗地外基础设施配套不足,均会延缓开发进程。邯山区某商业地块因村民补偿争议停滞 8 年,形成“半拆半留”的闲置状态。政府主导的产业政策调整也可能带来滞后影响,如迁安市工业园区 1200 亩工业用地因钢铁产能压减政策导致配套企业关停而长期荒废。

1.4.2 企业原因

企业行为同样是造成土地闲置的关键因素。部分企业出于市场预期与投机心理,故意延缓开发以谋求更高利润,如石家庄正定新区某房企竞得住宅用地后仅完成地基工程即停工待涨。同时,房地产调控等政策变化可能影响企业资金链,加之部分企业因市场萎缩、资金短缺或管理不善等原因,导致开发能力不足。此外,企业对审批流程不熟悉造成前期手续办理延误,也是项目无法按期开工的重要原因。

1.4.3 市场环境与政策变化等外部原因

市场环境与政策变化等外部因素同样不可忽视。土地市场供需失衡,特别是部分地区土地供应过量超出实际需求,使得企业拿地后难以有效开发。土地二级市场流转机制的不完善,进一步限制了闲置土地的盘活渠道。宏观经济政策与行业监管的波动,如货币政策收紧、房地产“三道红线”等政策,都可能突然限制企业的开发能力。区域性功能定位调整,如京津冀协同发展战略的实施,也可能使原有项目失去政策支持而陷入停滞。

1.4.4 制度设计与协同治理原因

制度设计与协同治理的不足进一步加剧了土地闲置问题。现行监管与惩戒机制尚不健全,部分企业通过少量投资即可规避处罚,而地方政府因财政压力可能默许企业延缓开发。此外,规划、国土、住建等政府部门间政策衔接不畅,审批标准不统一,导致企业因行政程序矛盾而无法按期开工。这些因素共同构成了闲置土地治理的难点,需要通过完善制度设计、加强部门协作予以解决。

2 河北省闲置土地成因机制剖析

从政府管理维度来看,河北省闲置土地问题主要源于规划体系和供地管理两大方面的制度性缺陷。研究数据显示,省内国土规划、城建规划和产业规划之间存在高达 34% 的冲突率,这种多规不协调现象直接导致土地利用效率低下。更值得注意的是,项目审批平均需要涉及 7 个政府部门,审批流程耗时长达 186 天,严重制约了土地开发进度。在供地管理方面,超前供地(占比 28%)、捆绑供地(19%)和带条件供地(23%)等问题突出。以雄安新区周边某产业园区 2023 年土地供应为例,为完成年度供地指标,当地政府超前供应工业用地 1500 亩,但实际企业入驻需求仅 600 亩,导致 900 亩土地闲置至今,造成严重的资源浪费和财政压力。

市场运行维度的分析揭示了产业转型期的典型特征。2023 年上半年工业用地流拍率攀升至 21%,2021 年是“十四五”规划开局之年,河北省开始推动产业转型升级,在 2023 年政策效果已初步显现,市场反应更具代表性。较“十四五”规划开局之年——2021 年,经河北省推动产业转型升级 2 年后,上升 9%,平均开发周期从 2.3 年延长至 3.8 年,反映出传统产业用地的需求萎缩。房地产市场同样面临挑战,开发周期显著延长:从拿地到开工的时间从 9 个月延长至 16 个月,开工到竣工周期从 24 个月延长至 36 个月,这种开发进度的放缓直接导致了大量土地的阶段性闲置。

政策执行维度暴露了监管效能不足的问题。调查显示,应认定未认定的闲置地块占比达 31%,而已认定未处置的地块更高达 45%。在处置措施实施方面,收取闲置费(占比 52%)成为主要手段,但平均需要 8 个月;协议收回(23%)需 14 个月;而无偿收回(仅 3%)更是需要 22 个月才能完成,这种低效的处置机制严重影响了闲置土地的盘活效率。

3 河北省闲置土地处置对策

闲置土地的有效处置需要构建科学合理的

体制机制,明确责任主体,并针对不同成因采取差异化处置措施。基于河北省的实践经验,闲置土地处置工作应当从责任主体划分、处置机制优化和实施路径创新三个维度系统推进(图 3)。

3.1 健全责任体系,构建协同处置机制

闲置土地处置的首要前提是明确责任主体,建立协同联动的工作机制。河北省确立了“党委领导、政府负责、部门联动”的处置体系,明确市、县人民政府作为责任主体,自然资源主管部门牵头,发展改革、工业和信息化、财政、税务等部门协同配合。这一机制在实践中取得了显著成效,如石家庄市鹿泉区通过多部门协作,将 500 亩闲置工业用地重新规划为“智能装备产业园”,引入高新技术企业并配套财税政策,实现了高效盘活;唐山市曹妃甸区创新采用“预查封+代建”的司法处置模式,由区委书记挂帅督办,成功处置 200 亩烂尾商住用地。这些案例表明,强化组织领导、压实主体责任、加强部门协同是提升处置效能的关键。

3.2 完善处置机制,优化工作流程

科学的处置机制需要建立精细化的认定标准和规范化的处置程序。在认定标准方面,河北省细化了动工开发日期、开发行为、建设用地面积和投资额等关键指标,如唐山某项目因开发面积仅达 37%、投资额完成 22% 被依法认定为闲置土地,解决了认定模糊问题。在处置程序方面,建立了包含调查认定、权益保障、分类处置和司法衔接四个环节的规范化流程,包括自然资源部门发现涉嫌闲置立即启动调查程序,保障当事人的听证权利,区分政府原因和企业原因实施分类处置,并做好与司法程序的衔接。这套机制既保障了行政效率,又维护了各方权益,2023 年全省闲置土地处置的行政复议率因此下降了 40%。

3.3 实施分类处置,提升治理效能

针对闲置土地的不同成因,应采取差异化的处置策略。对于政府原因造成的闲置,采取延长开发期限、调整规划条件、有偿收回或土地置换

等柔性措施。如雄安新区通过省级“多规合一”

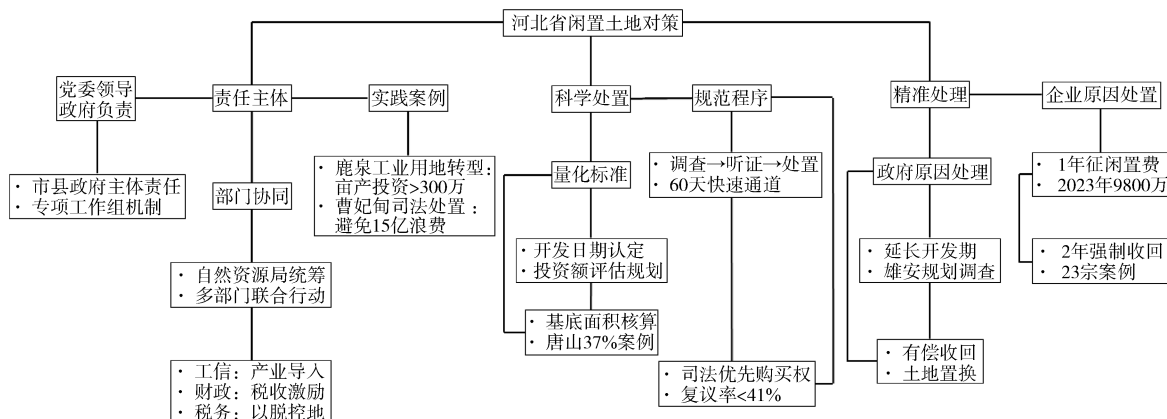


图 3 河北省闲置地处置对策框图

协调机制,调整生态保护区规划,使 300 亩工业用地实现“标准地”出让。对于企业原因导致的闲置,则严格执行“一年收费、两年收回”的刚性制度,2023 年全省对 58 宗企业违约土地征收闲置费 9800 万元,收回土地使用权 23 宗。这种刚柔并济的处置模式,既体现了依法行政的要求,又兼顾了市场主体的合法权益,实现了土地资源的优化配置。

3.4 创新处置方式,拓展盘活路径

在传统处置方式基础上,河北省积极探索创新模式。一方面,引入市场化手段,通过土地二级市场促进闲置土地流转;另一方面,运用政策工具组合,如石家庄市将闲置土地处置与产业政策相结合,通过税收优惠吸引优质企业入驻。此外,还建立了闲置土地数据库和动态监测系统,为科学决策提供数据支撑。这些创新举措有效提升了处置工作的精准性和有效性。

4 结语

研究表明,河北省闲置土地呈现空间分布不均衡、工业用地占比高、政府原因主导等特征,其形成是政府规划调整与供地管理缺陷、企业市场行为失当、市场环境变化及制度协同不足等多因素共同作用的结果;针对这一复杂问题,需要通过健全“党委领导、政府负责、部门联动”的责任体系、完善分类处置机制、创新市场化盘活路径

等系统性措施加以解决,这些对策不仅有助于提升河北省土地资源利用效率,也为同类地区闲置土地治理提供了可借鉴的实践方案,未来应结合区域发展战略进一步优化政策组合,以实现土地资源的可持续利用与经济高质量发展。

参考文献(References):

- [1] 姜莹莹. L 市区闲置土地管理研究[D]. 徐州: 中国矿业大学, 2023.
- [2] 欧昶. 成都市 A 区闲置土地治理问题及对策研究[D]. 成都: 四川大学, 2022.
- [3] Arevalo C B M, Bhatti M I, et al. Ecosystem carbon stocks and distribution under different land - uses in north central Alberta, Canada[J]. Forest Ecology & Management, 2009, 257(08): 1776 - 1785.
- [4] Pagano M A, Bowmanl A O'M. Vacant land in cities: an urban resource[R]. Washington, D. C.: Brookings Institution, 2000: 1 - 9.
- [5] Frank Long. The case for land reform in the Caribbean Food Policy[J]. 1982, 7(02): 157 - 158.
- [6] 邓世文. 关于闲置土地若干问题的思考[J]. 国土经济, 1999, 15(21): 74 - 75.
- [7] 张雪. 关于土地闲置及解决对策的探讨[J]. 河北农业科学, 2010, 14(04): 104 - 105.
- [8] 邹俊川. “清闲促建”让 2000 余亩土地不再“沉睡”[N]. 四川日报, 2017 - 11 - 13.
- [9] 江曼琦, 李伟. 工业用地配置制度和政策对空间利用效率的影响机理—兼论中国工业用地配置市场