省属国有企业存量土地资产盘活利用路径研究

胡洪卫　刘　耀　陈　佳

摘　要：在当前经济下行压力增大、市场环境趋紧的背景下，省属国有企业盘活存量土地既是挑战也是机遇。本文通过分析贵州省省属国有企业土地资产现状，归纳总结当前存量土地盘活利用的主要模式，围绕政策完善、资金支持及风险防控等维度提出具体策略，旨在为省属国有企业土地资产的高效配置和保值增值提供参考，为促进贵州省经济社会高质量发展增添新动力。

关键词：省属国有企业；存量土地资产；盘活利用；贵州省

一、引　言

在我国社会经济发展由高速增长向高质量发展转型的背景下，存量资产的挖潜成为当前一项重要课题。近年来，国家高度重视盘活存量资产，国务院及有关部委相继出台了盘活存量资产的相关文件，鼓励国有企业以多种方式盘活利用存量土地，并推出了帮助企业盘活闲置存量土地资产、鼓励并购转让、支持地方政府收地等一系列政策措施。在当前国内外复杂严峻的经济形势下，国有企业以存量土地撬动发展增量，夯实企业发展根基，降低企业负债率，提升土地资产管理效率，对提升风险防控能力和促进经营发展均有着重要意义[1]。

二、贵州省省属国有企业存量土地资产现状

1.权属登记等历史遗留问题待解决

一些国有企业经过多轮改制、兼并重组等复杂过程，其名下土地资产权证缺失或登记信息冲突、界址纠纷等问题普遍存在，权属来源复杂，导致部分宗地权属难以在短期内完全清晰界定。加之一些企业对土地资产管理重视不够，企业内控机制不够健全，使得部分土地资产长期处于闲置或低效利用状态，甚至存在违规占用与非法转让等现象。

2. 土地用途与现行规划存在冲突

部分以划拨方式取得的存量土地，具有较高开发潜力，在企业计划启动建设时，常因与地方国土空间总体规划、产业规划等相关规划用途不一致，发展诉求与用地性质无法一一对应等原因，土地开发利用受到阻碍，土地价值随之被冻结。调查显示，现有存量土地中约五成分布于城镇开发边界内，若要重新入市，必须履行控规调整、容积率修正、用途变更等程序，环节冗长且收益不确定[2]，加之地块零星分散面积小、产业适配度低、招商谈判周期长，最终多沦为“沉睡资产”。另有约四成的存量土地位于永久基本农田范围内，在当前耕地保护政策日趋严格的背景下，企业无法自主开发；若地方政府因财力或指标限制未能及时收储，土地将长期处于闲置状态。

3.企业盘活存量土地意愿不强

当前，国有企业普遍表现出“观望多、行动少”的被动局面，往往期待政府能够牵头推进整体规划与协调工作。主要原因有：一是产业结构调整导致土地闲置。随着国有资本战略性重组，部分资源型企业因资源耗尽或环保要求而关停；一些央企聚焦主业剥离非核心业务，原有配套用地因此失去使用主体，缺乏更新路径与退出机制，长期处于低效利用状态。二是土地性质改变带来高昂成本。早年以划拨方式取得的土地如需转为经营性用地，须补缴出让金，然而市场难以预期，企业面临较大的资金压力。三是部分企

业拥有一些土地资产区位条件好、开发利用价值高的宗地，但面临高额拆迁、修复和配套成本，导致“好地”无法及时转化为“好项目”，显化土地资产价值。

三、国有企业存量土地资产盘活模式

1.政策引领：以机制设计激活土地价值

为推进存量土地高效利用，近年来国家与地方相继出台多项政策，形成一系列盘活机制。主要举措：一是推动用途改变与强度提升，准许低效工业用地转型为商业、居住或新型产业用地，适度提高容积率与配套比例，支持建设保障性租赁住房等；鼓励通过城市更新增补公共服务设施以换取容积率奖励或税收优惠。二是实施土地整合与产权重构，通过征收、置换等方式归集零星地块，纳入储备后统一规划开发；依托作价出资、授权经营等模式理顺历史划拨土地权属，促进市场化流转[3]。三是强化政策激励，综合运用税收减免、出让金分期缴纳、配套费豁免等工具，并设立专项基金对符合条件的项目予以支持，构建“让利—盘活—增值”良性循环，优化土地资源配置效率。

2.市场引导：以金融创新打通资金循环

借助 PPP 模式、土地转让、土地作价入股、租赁及授权经营等多元工具将沉睡宗地转化为可流动资本，金融工具的灵活运用成为关键支撑。土地抵押融资、产业基金引入以及股权合作等方式，为存量土地注入新活力。2024 年，中国诚通与东方资产共设 300 亿元专项基金，直投或子基金切入产业园、保租房及战略新兴地块，缓解长周期占款压力。同时，基础设施公募 REITs、ABS、CMBS 等证券化通道，将权属清晰的地块收益权打包上市，构建“存量变现—再投资”的轻资产循环。在补齐 121 项土地手续后，湖北交投以大广北高速为标的，成功发行了首单省属 REITs。此举不仅带动了 1.24 万亩土地及 40 亿元资产证券化，还预期回笼资金超过 50 亿元，为湖北省后续基础设施建设提供了持续的资本金支持。

3.自身求变：以资源整合实现内生突破

为积极应对市场环境变化与高质量发展要求，国有企业正推动土地资产管理模式从传统“被动持有”向“主动运营”转型，构建“轻资产、重服务”新格局。一是深度挖掘存量资源价值，部分企业通过对低效用地进行功能置换与业态升级，引入符合区域发展方向的新兴产业与消费业态，如将废弃工业园区转型为文旅综合体，拓展收益渠道，提升土地资源附加值[4]。二是推进数字化与全周期管理，企业通过系统化清查资产、建设信息化平台，实现对跨区域、多项目土地的集中化监管与标准化运营，为企业战略决策和风险防控提供了可靠的数据支撑。三是构建多元协同开发机制，以“政府政策引导 + 国企资源整合 + 社会资本参与”为框架，通过土地置换等模式，建立风险共担与利益共享机制，破解权属与资金约束，提升资源整合效率。

4.协同治理：以数字化监管提升盘活效能

依托“监测监管系统”“一码管地”“公共资源交易网”三大中枢，将用地批文、供应计划、供后履约全周期信息汇入同一数字底图，实现数据即采即享、业务并联审批、风险自动预警。交易环节统一接入省级公共资源电子大厅，出让公告同步推送中国土地市场网、省土地市场网及公共资源服务终端，项目受理、资格审查、竞价组织、档案归集全程网办。同时打通自然资源、国资、税务、金融等部门数据壁垒，形成跨层级、跨区域的“土地超市”，撮合国企与社会资本在租赁、作价入股、联合运营等场景下高效对接，降低信息不对称成本，破除国有土地交易领域区域壁垒，形成“数据共享—业务协同—风险共治”的存量土地市场化配置新生态，提升存量土地要素市场化配置效率。

四、国有企业存量土地资产盘活路径思考

1.完善政策体系，强化正向激励

结合国有企业实际诉求，建议由省级自然资源主管部门牵头，会同财政部门、国有资产监督管理机构，围绕国企存量土地制定“1+N”政策包：以“1”张清单明确盘活目标、推进路径及具体举措；以“N”项细则覆盖收回收购、转让、引入社会合作再开发等全流程，细化各部门职责、审批流程和工作要求。同时，应健全资金支持体系，统筹利用中央与省级预算内投资、各类奖补资金，对积极参与盘活的企业予以专项扶持，允许其在自主盘活过程中产生的税费分期缴纳。实施财税优惠、补贴等激励手段，引导国有企业提升存量土地利用效率。此外，可建立土地盘活绩效评价制度，对盘活成效显著的企业给予表彰和奖励，以形成有效激励。

2.优化审批流程，破除制度障碍

针对国有企业存量土地优化利

用项目，可构建“前台综合受理、后台并联审批”的一站式服务模式，精简审批环节，压缩办理时限。实施负面清单、权力清单与责任清单管理制度，建立自然资源、国资、财政、税务、住建等多部门联席会议机制，厘清部门权责，统筹考虑土地资产历史遗留问题的成因与利益关联，通过专题协调和“一事一议”等方式分类处置，实行“成因溯源—利益平衡—方案比选”闭环管理，逐步化解权属缺位、出让金挂账、规划冲突等堵点。对符合条件的项目开辟绿色通道，优先办理，并依法依规运用容缺受理和告知承诺等创新审批方式替代前置材料，审批与补充资料并行推进，以制度创新换取资金与时间红利，有效提升审批效能，进一步提升盘活效率。

3.创新资金支持，降低盘活门槛

盘活国企存量土地，应构建“财政引导、市场主导、信用支撑”的多元融资矩阵：鼓励国有企业采用PPP、资产证券化等新型融资模式，支持符合条件的仓储物流、产业园区资产发行REITs，吸引社会资本参与存量土地的优化利用。同时，应统筹整合各类政策性资金，积极争取乡村振兴、新型城镇化建设、农业绿色发展、文化保护利用等政策资金支持，建立土地前期开发成本分摊机制，通过“财政补贴 + 企业自筹 + 市场融资”模式，降低单位开发成本。鼓励项目公司依托未来现金流发行ABS、CMBS或绿色债券，以“资产信用”替代“集团担保”，控制负债率。对区位优、潜力大但拆迁重的地块，可采取土地作价入股、联合体运营、混合所有制等模式，让渡部分增值收益，撬动社会资本参与前期整理与后续运营，形成“投资—退出—再投资”良性循环，实现轻资产扩张。

4.升级服务平台，赋能资源对接

推进土地资产管理平台的数字化升级，整合全省国有企业存量土地资产信息，直观展示土地资产分布、权属、规划、现状及利用情况，形成“一张图”可视化管控体系，并借助唯一编码对资产实行全生命周期监管与溯源管理。衍生建设存量土地推介服务平台，搭建起企业间交流合作的便捷桥梁，精准匹配土地需求方，推动企业间市场化交易、联营开发、租赁使用、闲置置换、组合供应等盘活方式，提高土地资源市场化配置水平。及时将盘活工作计划、节点进度、投资强度、税收贡献和管理情况等评价指标纳入信息化管理，平台自动生成红黄绿预警榜，月度通报并同步至国资监管端，排名与负责人绩效薪酬刚性挂钩，倒逼企业由“要我盘”转为“我要盘”，形成数据驱动、结果导向的存量资产市场化配置新机制[5]。

5.加强风险管控，保障规范运营

对国有企业存量土地优化利用过程中可能出现的风险进行识别和评估，建立风险预警机制。通过定期监测和分析市场动态、政策变化等因素，及时发现潜在风险并采取应对措施。依托“土地市场动态监测与监管系统”“一码管地”等平台，加强对开发区、重点项目的集约用地与存量盘活情况的监测，综合运用数据推送、实地核查与督导督办等方式，实现智能化全流程监管，为决策提供实时精准的数据支撑。针对逾期未开工、未竣工及土地闲置等违约行为，依托已建立的闲置土地处置智能辅助平台实行风险监测预警。

五、结　语

当前，贵州省属国有企业仍存在不少亟待盘活的存量土地资产，这些土地因权属登记未完善、规划用途不符、资金短缺等现实制约，其资源价值未能充分释放，部分土地长期处于闲置或低效利用状态。为有效推进存量土地资源再利用，应依托现有主要盘活方式，从完善政策体系、优化审批程序、创新融资支持、提升服务平台、强化风险防控等方面构建系统化、多维度的推进机制。通过综合施策，增强企业参与盘活的意愿，推动存量土地向高附加值、高契合度的产业领域转化，进而助力区域产业结构的优化与升级，为实现经济内涵式增长和高质量发展提供坚实支撑，为贵州经济注入内生动力。□

参考文献：

[1]吴静.国有企业盘活存量土地的湖北做法与思考[J].国有资产管理,2024(03):32.

[2]赵辉.国有企业自有存量土地的盘活路径 [J]. 现代企业文化,2024(4):35.

[3]李海燕,王萱.深圳土地要素市场化改革探索 [J]. 合作经济与科技,2024(07):47-49.

[4]郭亮,刘登高,刘军,周万华,唐琳琳. 浅谈国企改制中低效无效土地资产盘活利用——以某企业改制土地资产盘活为例[J].中国管理信息化,2022,25(13):121-122.

[5]王蓉蓉.国有土地二级市场交易现状与问题 [J]. 中国房地产,2020(25):46-49.

作者单位：胡洪卫，工程师，刘耀（通信作者），工程师，贵州省土地矿产资源储备局；陈佳，贵州博慧土地规划设计有限公司