http://www.resourcesindustries.net.cn zycy@cugb.edu.cn

自然资源资产清查视角下低效土地资产识别与盘活路径探索
——以行政事业单位为例

简金辉[1]，张 郁[2,3,4]，陈 敏[2,3,4]，丁 晶[2,3,4]

（1. 玉环市自然资源和规划局，浙江 玉环 317699；
2. 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司，广东 广州 510060；
3. 广州市资源规划和海洋科技协同创新中心，广东 广州 510060；
4. 广东省城市感知与监测预警企业重点实验室，广东 广州 510060）

摘 要：论文立足于精准识别低效土地资产并系统探索其优化路径，旨在推动土地资源综合利用效能提升与国有资产价值保全，促进自然资源资产清查体系从理论构建向实践应用深化。首先基于自然资源资产专项清查成果，构建涵盖利用现状、利用效益与开发潜力 3 个维度的土地资产综合评价指标体系；然后确立融合“全息”资产清查数据的综合评价范式；最后运用多目标决策方法对行政事业单位土地资源进行系统解构与诊断，精准识别低效存量土地，并构建针对性的盘活路径体系。研究结果表明：1）行政事业单位土地资产综合利用效率呈现显著空间分异，低效用地主要分布于城市重点发展区与城乡风貌复杂融合区，而高效率用地高度集中于老城市发展区，反映出城市发展阶段与土地管理策略对资产效能的深刻影响；2）针对识别出的低效土地，从顶层设计、盘活路径、专项用地统筹及市场化运营 4 个维度，提出了差异化行政事业单位土地资产盘活策略。本研究构建的土地资产综合利用评估框架能够实现低效土地的精准识别，系统化的盘活路径不仅有助于提升土地资源配置效率还可为优化城市土地利用结构提供方法论支撑。

关键词：行政事业单位；土地资产清查；综合利用评估；盘活路径

中图分类号：F301 **文献标识码**：A **文章编号**：1673－2464（2026）04－0123－10

Identifying and Revitalizing Underutilized Land Assets from a Natural Resource Asset Inventory Perspective: A Case Study of Administrative and Public Institutions

JIAN Jinhui[1], ZHANG Yu[2,3,4], CHEN Min[2,3,4], DING Jing[2,3,4]

(1. *Yuhuan Bureau of Natural Resources and Planning*, *Yuhuan* 317699, *China*;

收稿日期：2025－11－10；**修订日期**：2025－11－26；**责任编辑**：任宝琴。

网络出版地址：https://link.cnki.net/urlid/11.5426.td.20260429.1453.018 **DOI**：10.13776/j.cnki.resourcesindustries.20260429.009

基金项目：广东省重点领域研发计划资助项目（2020B0101130009）；广东省城市感知与监测预警重点实验室基金项目（2020B121202019）；广州市资源规划和海洋科技协同创新中心项目（2023B0410301，2023B04J0326）；广东省自然资源厅科技项目（GDZRZYKJ2026007）。

第一作者简介：简金辉，学士、副高级工程师，主要从事自然资源管理等研究。E-mail：32564575@qq.com

通信作者简介：张郁，硕士、正高级工程师，主要从事自然资源清查等研究。E-mail：2280428206@qq.com

引用格式：简金辉，张郁，陈敏，等，2026. 自然资源资产清查视角下低效土地资产识别与盘活路径探索：以行政事业单位为例[J]. 资源与产业，28(4)：123－132.

JIAN Jinhui, *ZHANG Yu*, *CHEN Min*, *et al.*, 2026. *Identifying and revitalizing underutilized land assets from a natural resource asset inventory perspective: A case study of administrative and public institutions*[J]. *Resources & Industries*, 28(4): 123－132.

2. *Guangzhou Urban Planning Survey & Design Research Institute Co., Ltd., Guangzhou* 510060, *China*;
3. *Collaborative Innovation Center for Natural Resources Planning and Marine Technology of Guangzhou, Guangzhou* 510060, *China*;
4. *Guangdong Enterprise Key Laboratory for Urban Sensing, Monitoring and Early Warning, Guangzhou* 510060, *China*)

Abstract: Focusing on the precise identification of underutilized land assets and the systematic exploration of optimization pathways, this paper aimsat enhancing the comprehensive utilization efficiency of land resources and preserves the value of state-owned assets, while promoting the natural resource asset inventory system from theoretical construction toward deeper practical application. First, based on results from a special inventory of natural resource assets, it builds a comprehensive land-asset evaluation indicator system across three dimensions: current utilization status, utilization efficiency, and development potential. Second, it establishes a comprehensive evaluation paradigm that integrates "holographic" asset-inventory data. Finally, it applies multi-objective decision-making methods to systematically deconstruct and diagnose land resources held by administrative and public institutions, precisely identifying inefficient stock land and constructing a targeted revitalization pathway system. The results show that: 1) the comprehensive utilization efficiency of land assets held by administrative and public institutions exhibits significant spatial differentiation—inefficient land is mainly distributed in key urban development zones and in complex urban-rural interface areas, while highly efficient land is concentrated in older urban development zones—indicating that urban development stages and land management strategies profoundly affect asset performance; and 2) for the identified inefficient land parcels, differentiated revitalization strategies are proposed from four dimensions: top-level design, revitalization pathways, coordination of specialized land use, and market-oriented operation. The evaluation framework developed in this study enables precise identification of inefficient land, and the systematic revitalization pathways help improve land resource allocation efficiency and provide methodological support for optimizing urban land-use structure.

Key words: administrative and public institutions; land asset inventory; comprehensive utilization assessment; revitalization pathways

0 引言

党的十八大以来，随着自然资源资产产权制度改革的系统推进，自然资源资产清查作为一项基础性、先行性工作，已在国家层面全面实施并形成了系统化、高精度的数据积累（张哲乐等，2023；谭小兵等，2023）。这些基础数据不仅实现了对土地资源数量特征、质量禀赋、空间分布、权属结构及经济价值等核心要素的全面厘清，更为实现资产"账实相符"与精细化管理奠定了坚实的数理基础（田亚亚等，2021；黎慧斌等，2023）。当前，我国自然资源资产管理工作正处于从"全面清查"向"效能治理"战略转型的关键阶段（易璐等，2026；唐紫文等，2025）。在此背景下，亟需突破的核心命题是：如何突破传统数据管理的窠臼，将静态的清查成果转化为驱动土地资源配置效率与效益持续提升的治理工具？本文立足这一现实需求，聚焦自然资源资产专项清查成果，构建了一套科学、系统、可实施的土地利用效率评估体系，旨在实现低效用地的精准识别与高效盘活，从而充分释放自然资源资产清查成果的潜在治理价值。

在低效土地资产识别研究领域，学术界已逐步构建起一套相对完善的评价指标体系，其中容积率、投资强度与地均产出等成为衡量土地利用效率的核心指标（杨娟娟，2025；张延德等，2024；张诗嘉等，2025），为城市及区域层面的土地资产利用效率评估奠定了理论基础（曹根榕等，2025）。然而，通过对相关文献的系统性梳理，发现在以下3个关键维度仍存在显著的研究不足：1）在数据层面，现有研究多依赖于统计年鉴或宏观社会经济数据，尚未充分吸纳资产清查所提供的具备宗地精度、融合自然与经济属性的"全息"数据资源，导致评估结果在微观尺度上的解析力与政策适用性受限（方国安，2024；张苗琳等，2025；彭娅，2024）；2）在方法论层面，尽管熵权法、层次分析法等评价模型被广泛采用，然其本质上依赖于专家经验与主观赋值机制，致使评估结果带有较强的评价者主观偏好，影响了评估的客观性与跨案例可比性（黄锐

等，2024；孙辉，2015）；3）在政策衔接层面，现有研究多止步于效率评估（张子逸，2025；陈基伟，2024），缺乏将识别结果有效转化为具体盘活路径的机制设计，制约了研究成果在实践中的落地与应用。

针对上述研究局限，本文基于行政事业单位土地资产清查的全息数据基础，构建融合多维度指标的土地资产综合利用效率评估体系，并引入多准则决策框架以提升评估过程的客观性与方法论的严谨性。通过整合权属登记信息、利用现状及空间分布特征等多源数据，系统解析行政事业单位土地资产管理效能与城市功能分区（涵盖老城发展区、城乡融合区、重点发展区及生态保护区 4 类）之间的耦合机制与空间关联。在此基础上，从制度设计、路径创新、精准配置与全周期管理 4 个维度，提出适配不同功能区特征的土地资产优化路径与治理策略。本研究不仅为构建“好用、能用、管用”的行政事业单位土地资产管理范式提供了理论支撑，也为推进国土空间治理体系现代化提供方法论借鉴与实践参照。

1　指标体系构建与评估方法

1.1　土地资产专项清查成果数据库

为贯彻落实广东省自然资源厅关于全民所有自然资源资产清查工作的整体部署，广州市于 2024 年组织开展了全市 11 个行政区的行政事业单位土地资产专项清查工作。本次清查构建了系统化的数据采集体系（表 1），涵盖基本信息、权属状况、地块概况、利用现状及其他补充等 5 个核心维度，共计 40 余个关键字段，实现了对土地资产从权属来源、使用现状到经营收益等全链条信息的标准化采集，为建立土地资产“一本账”，推进土地资产综合利用评估奠定了扎实的数据基础。

1.2　土地资产综合利用评估指标体系构建

本文在系统梳理林坚等（2019）、刘羿伯等（2024）关于低效用地评估指标体系研究的基础上，

表 1　土地资产专项清查数据库字段信息

Table1　Field information for the land assets special inventory database

一级字段	二级字段	一级字段	二级字段
基本信息	地块名称	地块概况	所在行政区名称
	权利人名称		实际用途
	权属单位曾用名称		容积率
	实际使用单位名称		证载时间
	单位性质		坐落
	统一社会信用代码		现状用地类型
	主管部门	利用现状	使用状态
	……		是否经营
权属状况	不动产权属证书情况		经营状况备注说明
	是否涉及一证多地		经营方式
	权属来源证明		租金等收入情况
	土地获取方式		产业类别
	获取成本		是否闲置
	联系人		土地增值收益比例
	联系方式		是否有矢量数据
	……		矢量数据所在部门 & 单位
地块概况	批准土地面积		闲置面积
	批准用途		……
	实际使用面积	其他补充	需协调问题及其他诉求
	剩余使用年限		

参考上海、黑龙江、江苏、福建等试点地区的实践经验，对接自然资源部《关于开展低效用地再开发试点工作的通知》的工作要求，结合自然资源管理、行政事业单位土地资产专项清查、用地效率提升、民生保障等业务领域的空间分析需求与数据基础，从系统性与动态性视角出发，依据可获取性、科学性与代表性等指标选取原则，立足地市级实际，从土地利用现状、土地利用效益与土地开发潜力 3 个维度，构建自然资源资产清查视角下的土地资产综合利用评估指标体系（表 2）。

表 2 地级市行政事业单位土地资产综合利用评估指标体系

Table 2 Comprehensive evaluation indicator system for the utilization of land assets in administrative and public institutions of prefecture-level cities

目标	一级指标	二级指标	计算方法	指标类型	单位
土地资产	土地利用现状指标	土地资产利用率	实际使用土地面积占总使用土地面积的比率	定量	%
		土地资产绿地	土地资产范围内绿地面积	定量	m^2
		土地资产建设程度	土地资产范围内建设用地面积	定量	m^2
		土地资产开发强度	土地资产范围内建筑物平均高度	定量	m
		土地建筑密度	建筑面积占土地总面积的比值	定量	%
		土地交通便利性	轨道交通站点 800 m 半径范围资产率	定量	m^2
	土地利用效益指标	土地资产经济效益	用基准地价反映	定量	元/m^2
		土地资产社会效益 - 居住地	1 000 m 缓冲区覆盖居住用地范围	定量	m^2
		土地资产社会效益 - 商服	1 000 m 缓冲区覆盖商服用地范围	定量	m^2
		土地资产社会效益 - 企业	1 000 m 缓冲区覆盖工业用地范围	定量	m^2
	土地开发潜力指标	土地资产在改造范围内情况	三旧图斑范围内面积占土地资产范围面积的比率	定量	%
		土地资产是否符合控规	与控制性规划一致的面积/土地资产范围面积	定量	%
		土地资产是否在开发边界内	在城镇开发边界内面积/土地资产范围面积	定量	%
		土地资产登记情况	是否办理用地手续（有登记手续：1 分，有用地手续但未登记：0.5 分，没有用地手续：0.1 分）	定性	—
		土地资产争议情况	是否有产权争议（没有产权争议：1 分，有产权争议：0.5 分）	定性	—

1.3 评估分析方法与模型

灰色 - TOPSIS 法作为多目标决策分析中的典型方法，能够有效度量评价对象与理想状态之间的相对接近程度，特别适用于系统性综合评估场景（王楠等，2025）。与传统评价方法相比，灰色 - TOPSIS 法在处理信息不完全、样本量有限的问题时表现出更强的稳健性。相较于熵权法仅依赖数据离散程度确定权重，以及层次分析法（AHP）高度依赖专家主观判断的局限，灰色 - TOPSIS 法通过构建正、负理想解，综合考察各评价对象与最优、最劣方案的距离，从而有效降低主观权重设定带来的偏差，增强评估结果的系统性与可比性。模型建立的主要流程如下。

1）构造原始指标数据矩阵。

$$\boldsymbol{X} = \begin{bmatrix} x_{11} & \cdots & x_{1n} \\ \vdots & & \vdots \\ x_{m1} & \cdots & x_{mn} \end{bmatrix}, \tag{1}$$

式中 x_{mn} 为第 n 个指标第 m 个样本的评价值。

2）对各指标进行同度量化，得到规范化的数据。

$$P_{ij} = \frac{x_{ij}}{\left(\sum_{i=1}^{m} x_{ij}^2\right)^{1/2}}。 \tag{2}$$

3）计算第 j 项指标的熵值 e_j。

$$e_{ij} = (1 + P_{ij}) / \sum_{i=1}^{m} (1 + P_{ij}), \tag{3}$$

$$e_j = -(\ln m)^{-1} \sum_{i=1}^{m} e_{ij} \ln e_{ij}。 \tag{4}$$

4）计算第 j 项指标的熵权权重。

$$w_j = (1 - e_j) / [\sum_{j=1}^{n} (1 - e_j)] 。 \quad (5)$$

5）确定理想解。分别求解同属性指标的最值，并且以正向最大值和负向最小值组成正理想解，以正向最小值和负向最大值组成负理想解。

$$Y_0^+ = (\max_{1 \leqslant i \leqslant m} y_{ij} | j \in j^+ |, \min_{1 \leqslant i \leqslant m} y_{ij} | j \in j^- |) = (y_1^+, y_2^+, \cdots, y_n^+) , \quad (6)$$

$$Y_0^- = (\min_{1 \leqslant i \leqslant m} y_{ij} | j \in j^+ |, \max_{1 \leqslant i \leqslant m} y_{ij} | j \in j^- |) = (y_1^-, y_2^-, \cdots, y_n^-) 。 \quad (7)$$

式中：$y_{ij} = w_j P_{ij}$，为加权标准化矩阵元素值；j^+，j^- 分别为正、负向指标，j^+ 越大，表示指标越优，j^- 越小，表示指标越优。

6）计算样本的欧式距离。设样本到正、负理想解的欧式距离分别为 D^+ 和 D^-，则

$$D_i^+ = \sqrt{w_j (y_{ij} - y_j^+)^2}, \quad (8)$$

$$D_i^- = \sqrt{w_j (y_{ij} - y_j^-)^2}, \quad (9)$$

式中 i，$j = 1$，2，…，m。

7）计算样本 i 与理想解关于指标 j 的关联度系数。

$$u_{ij} = \frac{\min_i \min_j \Delta y_{ij} + \Omega \max_i \max_j \Delta y_{ij}}{\Delta y_{ij} + \Omega \max_i \max_j \Delta y_{ij}}, \quad (10)$$

式中：$\min_i \min_j \Delta y_{ij}$、$\max_i \max_j \Delta y_{ij}$ 分别为最小与最大两级差；Ω 为分辨系数，在该文中取 0.5。当与正理想解样本对比时，$\Delta y_{ij} = |y_j^+ - y_{ij}|$；与负理想解对比时，$\Delta y_{ij} = |y_j^- - y_{ij}|$。

8）计算样本与理想解的灰色关联度。灰色关联度矩阵为

$$\boldsymbol{K} = \begin{bmatrix} u_{11} & \cdots & u_{1n} \\ \vdots & & \vdots \\ u_{m1} & \cdots & u_{mn} \end{bmatrix}, \quad (11)$$

则第 i 个样本与正、负理想解的关联度为

$$K_i = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^{n} u_{ij} , \quad (12)$$

式中：$i = 1$，2，…，m；$j = 1$，2，…，n。

9）无量纲化处理，

$$w_i = \frac{W_i}{\max_{1 \leqslant i \leqslant m} W_i} , \quad (13)$$

式中：W_i 为欧式距离 D_i 或灰色关联度 K_i；w_i 为 d_i 或 k_i，表示无量纲处理后的值。为更加量化观测样本与理想解之间的偏差，特引入逼近程度值 R_i，即

$$R_i^+ = \lambda_1 d_i^+ + \lambda_2 k_i^+ , \quad (14)$$

$$R_i^- = \lambda_1 d_i^- + \lambda_2 k_i^- , \quad (15)$$

式中：$i = 1$，2，……，m；λ 为主观决策者的喜好程度，$\lambda_1 + \lambda_2 = 1$。

10）计算样本贴近度与优劣性排序。为客观反映样本与理想解之间的逼近程度，特引入贴近度 ξ_i。

$$\xi_i = \frac{R_i^+}{R_i^+ + R_i^-} 。 \quad (16)$$

用不同喜好程度参数下对应样本的贴近度 ξ_i 来衡量土地资产综合利用情况。贴近度越大，表示土地资产综合利用情况越高；反之，则表示土地资产综合利用情况越低。

2　土地资产综合利用评估研究

2.1　整体评估分析

基于土地资产综合利用评估体系，本研究运用自然断点法对灰色 - TOPSIS 模型输出的贴近度进行分级处理，确立 0.362、0.384、0.404 和 0.424 四个阈值点，将土地资产综合利用效率划分为“低、较低、适中、较高、高”5 个等级。按老城市发展区（指城市中已建成、发展历史较早、空间格局相对稳定的核心区域）、城乡风貌复杂融合区（位于城市建成区与乡村腹地的过渡地带，是城乡要素交汇、功能混合、景观交织的区域）、城市重点发展区（指被规划确定为未来一段时间内城市经济增长和空间拓展的核心引擎区域）、城市生态保护区（指对维护区域生态安全，提供生态系统服务如水源涵养、生物多样性保护、气候调节具有关键作用的区域）四大区统计各自区域内的行政事业单位土地资产综合利用指数，结果见表 3。

数据分析显示，各功能区土地资产利用效率呈现显著的空间分异规律。老城市发展区表现出高度成熟的利用特征，高效率等级（较高 + 高）占比达 60.75%，“适中”及以上等级累计达 88.89%，反映出该区域土地开发已进入稳定发展阶段。城乡风貌复杂融合区呈现典型的“沙漏型”结构，高效率（包括高和较高）与低效率（包括低和较低）分别占比 35.7% 和 50.52%，显示出明显的两极分化特征。城市重点发展区的效率表现与其战略定位存在一定偏差，较低及以下效率等级占比高达 67.17%，而较高及以上等级仅占 15.46%，表明该区域土地

表 3 行政事业单位土地资产综合利用效率占比

Table 3 Proportion of comprehensive utilization efficiency of land assets in administrative and public institutions

%

功能区	土地利用效率				
	低	较低	适中	较高	高
老城市发展区	1.34	9.77	28.14	39.90	20.85
城乡风貌复杂融合区	21.37	29.15	13.78	32.20	3.50
城市重点发展区	22.88	44.29	17.37	13.84	1.62
城市生态保护区	13.80	34.14	16.88	35.15	0.03

资源配置尚未实现最优。城市生态保护区则体现出强烈的功能约束特征，低效率与较低效率合计占比达 47.94%，反映出生态保护目标对土地利用强度的显著制约。

2.2 资产管理效能与城市功能分区的耦合机制分析

通过深入分析可以发现，土地资产管理效能与城市功能分区之间存在深层耦合关系。在老城市发展区，成熟的土地市场、完善的基础设施与严格的规划管控，共同驱动了行政事业单位土地资产效率的提升。该区域通过“存量优化”路径，在有限的土地资源约束下，实现了资源配置效率的最大化。与此同时，高密度的人口集聚与完整的产业结构催生了持续的土地需求，而严格的用途管制则有效抑制了低效利用行为，共同构筑了供需双向驱动的良性发展格局。

城乡风貌复杂融合区呈现的“沙漏型”土地利用效率结构，本质上是行政事业单位土地资产空间异质性与制度适配性失衡的典型表征。该区域作为城乡过渡带，其空间形态既包含城市建成区的离散分布单元，又保留乡村肌理的基本要素，形成权属交错、功能混杂的国土空间形态。政策体系难以适应过渡地带的特殊性，陷入“非城非乡”的资产管理制度悬置状态，导致治理效能耗散。在此制度环境下，土地资产利用效率呈现分化加剧的态势，部分区位优越、权属清晰的土地资产突破制度约束，率先实现功能转型与价值提升，而更多受制于产权纠纷、规划缺失或管制刚性等因素的土地资产则陷入“锁定”状态，最终形成资产利用效率分布两极化的沙漏型结构。

城市重点发展区的行政事业单位土地资产利用效率困境，反映了规划预期与资产管理效能之间的落差。经调查分析，该区域在享有产业与经济增长红利的同时，其发展模式也反映出空间布局与功能结构尚有优化空间。具体表现为早期规划未能精准预判发展需求，导致土地资产配置与城市快速发展需求间的协同性有待加强，一定程度上制约了土地资产综合利用效益的释放。

城市生态保护区的行政事业单位土地资产利用效率特征体现了生态安全与城市发展之间的权衡关系。一方面，严格的用途管制显著限制了行政事业单位土地资产在居住、商服及工业等领域的配置范围与开发强度；另一方面，历史规划中对生态保护与土地开发的协同关系认知不足，加之产权制度不完善，共同制约了土地资源的优化配置能力，最终导致行政事业单位土地资产的利用效率难以充分实现。

2.3 土地资产盘活利用的困境与成因解析

1）土地资产权属基础不牢，确权登记存在历史遗留问题。基于自然资源资产清查成果和土地资产登记情况指标的分析结果显示，当前近三分之一的行政事业单位土地资产尚未完成确权登记。主要原因包括历史遗留问题导致的用地手续不完备、土地及地上建筑物权属存在争议、缺乏专项测绘经费支持，以及因规划调整造成的登记受阻等。用地手续的不完善使得土地资产在法律上处于“模糊状态”，导致土地资产无法进入市场进行合法合规的盘活与处置，不仅严重制约了存量资产的流动，也加剧了国有资产产权纠纷与权益流失的风险。因此，夯实权属数据基础、破解登记难题是实现土地资产盘活的前提。

2）土地资产盘活内生动力不足与实施路径单一并存。多数行政事业单位对土地资产盘活持保守态度，倾向于维持现状。究其原因，一方面在于制度设计不完善，主体对盘活过程中的投入产出风险存在顾虑，缺乏有效的激励机制；另一方面，现有盘活模式高度单一，主要集中在出租形式，且承租用途多局限于仓库、停车场等低附加值、低效益的业态。权属主体与使用方监管的双重缺位，导致土地实际利用效率低下，甚至长期闲置。典型案例（表 4）表明，某单位名下规划为高容积率社会福利设施的土地，实际开发强度极低，综合利用评估等级为“低”，这深刻揭示了“不愿盘活”与“不

表 4　某低效土地资产综合利用情况

Table 4　Comprehensive utilization of certain inefficient land assets

土地权属单位	证载用地性质	控规情况	实际使用单位	实际使用情况	评估贴近度指数	评估利用等级
某公益一类事业单位	社会福利用地	社会福利设施用地，容积率 3.0	XXX 厂发展有限公司	现状为工业用地，主要为 1～2 层旧厂房，容积率约 0.7。	0.384	低

会盘活”并存的现实矛盾。

3）空间规划与资源配置体系不协同。当前，部分行政事业单位的土地利用与国土空间总体规划及专项规划的要求存在一定脱节。一是规划传导机制不畅，总体规划的目标未能有效分解并约束专项用地的实际使用；二是缺乏合理有效的土地资产价值评估和整合机制，导致大量土地资源处于分散、碎片化的状态，无法通过功能置换、集中优化等方式实现集约利用。这种规划与实施之间的断层，造成了土地资源的结构性浪费，难以支撑城市高质量发展的空间需求。

4）资产管理与运营机制落后，缺乏市场化价值实现渠道。在管理层面，“重持有、轻运营”的传统观念依然存在，缺乏对所有权和经营权分离模式的探索，导致专业运营能力不足。同时，监管制度侧重于实物保全而非价值增值，缺乏针对特许经营、收益权管理等市场化工具的配套监管框架。这使得即便权属清晰、位置优越的土地资产，也难以通过现代金融工具（如资产证券化）进行资本化运作，无法实现从“资源”到“资本”的跃升。

3　推动行政事业单位土地资产盘活利用的政策建议

为实现土地资产的有效盘活，本研究在系统诊断现实困境的基础上，借鉴国内外先进城市的创新范式，提出一套兼具落地性与前瞻性的政策建议。

3.1　强化顶层设计，破解确权与统筹机制缺失的障碍

为推动土地资产盘活应加强顶层规划和设计，破解确权登记和统筹机制障碍。

1）出台确权专项政策，着力破解历史遗留问题与确权登记难题。建议借鉴先进城市经验，出台专项政策理清权属关系与登记路径。例如，长沙市通过《市级行政事业单位不动产登记历史遗留问题工作指引》，将非经营性不动产统一登记至市机关事务局，经营性不动产登记至市公共资产管理中心，有效减少产权主体数量，避免多头管理。天津市在《行政事业单位和事业单位存量土地资产更名划转有关问题的通知》中明确指出，因机构改革或盘活需要，在行政事业单位与全资国企之间无偿划转资产的，可凭批复文件直接办理不动产登记，土地原划拨性质保持不变，为资产流转提供制度通道。

2）建立高位统筹机制，强化跨部门协同。建议参考长沙市成立“三资”工作专班的经验，设立由市领导牵头的土地资产盘活专项工作组。该专班负责顶层设计，制定总体目标与行动计划，并建立任务分解、定期调度与督办问责的闭环管理机制。针对不动产确权、土地置换等关键环节，需配套出台实施细则。对重大历史遗留个案，实施多部门联合会审与“一事一议”专项推进机制，确保盘活工作有序落实。

3.2　激发盘活动力，多维度推进国有资产高效利用

为提升国有资产配置效率，需激活盘活动力，建立多途径、分类型的土地资产盘活机制。

1）尝试探索资产盘活绩效与收益返还激励机制。参照呼和浩特、天津等地做法，出台行政事业单位资产盘活收益分配相关管理办法，明确盘活产生的收益，在扣除成本后，可按一定的比例返还给原资产占有单位，并允许其用于弥补公用经费不足、改善办公条件，从而直接将盘活成效与单位利益挂钩，从根本上激发其主动盘活的内生动力。

2）建立闲置土地资产动态监测与精准盘活。在现有资产清查基础上，系统推进行政事业单位土地资产的深度排查与动态监测，对于连续闲置超 3 年或容积率低于规划指标 30% 的土地资产进行“红牌”标识。对权属清晰但利用低效或闲置的土地，依据其区位条件与资源禀赋，采取调剂置换、升级改造、处置转让等差异化手段，实施“一地一

策”式精准盘活。同步建立月度报送与动态更新机制，实时掌握资产底数，推动存量土地逐项销号与高效转化。

3）对接低效用地再开发试点，推动分区分类更新改造。主动衔接地市级低效用地再开发试点政策，聚焦已纳入低效用地数据库的行政事业单位土地资源，统筹民生保障、历史传承、产业升级、交通优化与生态保护等多维目标，分区分类制定差异化再开发策略。探索功能提升、产业转型与连片开发等多元模式，为地方低效用地再开发工作提供制度创新与实践示范。同时，积极探索土地置换路径，有效归集零散低效用地，提升规模效益，释放发展空间，促进土地资源节约集约利用。

3.3 统筹专项用地配置，构建存量资源整合治理体系

为建立系统化、精细化的土地资源配置机制，需从规划传导、政策引导与空间重构 3 个维度构建存量资源整合治理体系。

1）健全专项规划传导与空间治理机制。针对当前规划传导不畅、专项用地布局与总体规划脱节的问题，基于国土空间总体规划确立的空间治理框架，建立“总体规划－专项规划－实施单元”三级传导体系，确保盘活土地资产与空间管控要求有效落地。推行专项规划编制标准化试点，建立动态调整的专项规划目录清单管理制度，强化空间规划对各类专项规划的空间引导与刚性约束。同时，推行“土地资产价值评估前置”机制，在编制各类专项规划时，率先对涉及的土地资产进行综合利用价值和开发潜力评估，将空间资源配置效率作为规划编制的核心决策依据。

2）创新专项用地整合的政策工具包。针对市域范围内分散化、碎片化的专项用地现状，构建“评估－分类－整合”三级政策体系。研究制定《专项用地整合实施指引》，明确产权整合、利益分配、程序优化等核心机制。建立差异化的整合路径：对位于城市核心区、潜力巨大的战略区位用地，果断采用收储重建模式，实现价值最大化；对一般地区用地，积极推行功能置换与产权划转，优化功能布局；对具有特殊功能（如历史文化、应急保障）的用地，则实施保留提升与复合利用。以此系统性解决因资源分散无法形成规模效益的问题，释放存量土地的发展空间。

3）推进行政空间集约化与功能复合化发展。创新行政办公空间组织模式，通过构建“集中办公＋功能复合”的新型行政空间体系，实现空间资源高效配置。借鉴现代城市治理经验，推动行政办公区从单一功能向会议服务、公共交往、文化展示等多功能复合转型。参考山西沁县行政中心建设范式（图 1），通过多单位协同入驻与共享设施集群建设，不仅显著提升行政效能，更打造了土地集约利用的示范样板，为新型城镇化背景下行政空间优化提供了可复制的实践范式。



图 1 山西沁县行政事业单位集中办公区

Fig. 1 Centralized office area of administrative and public institutions in Qin County, Shanxi province

3.4 构建土地资产统筹管理与市场化运营的创新范式

在推进土地资源资本化转型的背景下，亟需建立所有权与经营权分离的现代化资产管理体系。苏州 M＋金狮“校园里”项目（图 2）为此提供了创新实践样本。通过引入苏州历史文化名城商务运营有限公司这一地方国企主体，在保持产权归属不变的前提下，对原南京铁道职业技术学院苏州校区实施功能活化与价值重构，成功培育出融合文化创意、产业孵化与康养服务的复合型艺术街区，实现了从闲置资产到文化地标的范式转型。基于地市中心城区行政事业单位存量土地资源禀赋优越的特点，建议构建“一体两翼”的管理运营体系。以国有企业为主体建立资产统筹管理平台，对分散的土地资源实施统一规划与专业运营；以产业协同与价值提升为两翼，通过市场化机制优化资源配置，培育特色产业集群。在此过程中，需建立产权约束下的弹性运营机制，明确经营权边界与收益分配模



图 2　文化创艺产业园 M + 金狮“校园里”

Fig. 2　M + golden lion “on campus” cultural and creative industry park

式，确保国有资产在市场化运作中的规范性与增值性。同时，应创新权益管理与监管制度架构。重点完善特许经营权与未来收益权的标准化合约设计，建立基于全生命周期绩效的考核评价体系。通过制定《资产运营监管清单》与《受托方责任清单》，构建覆盖决策、运营、退出的全过程监管闭环。此外，探索建立资产证券化等创新融资机制，推动存量土地资源向可交易资本转化，最终形成可持续、可复制的土地资产市场化运营范式。

4　结论

本文基于自然资源资产清查提供的宗地精度“全息”数据，构建了行政事业单位土地资产综合利用评估指标体系，运用多目标决策方法系统评估其利用状况，分析当前土地资产盘活利用的困境与成因解析，并从顶层设计、盘活路径、专项用地统筹及市场化运营 4 个维度提出系统性解决方案。研究成果为破解当前行政事业单位土地资产盘活困境提供了新的方法论支撑：1）需着力解决历史遗留问题以扫清制度障碍；2）应统筹推进土地收储与再开发、功能整合与结构优化，并积极引入专业运营主体，构建多路径协同的盘活格局。这既为城市低效土地资产识别与盘活提供了创新思路，也为推进国土空间治理现代化、服务高质量发展提供了实践参考。

参考文献

曹根榕，宋健，廖蓉，等，2025. CSPON 视角下城镇存量低效空间评价指标体系研究[J]. 自然资源信息化(1)：44-52.〔Cao Genrong，Song Jian，Liao Rong，et al.，2025. Research on the evaluation indicator system for inefficient urban stock spaces from the CSPON perspective[J]. Natural Resources Informatization(1)：44-52.〕

陈基伟，2024. 城镇低效用地再开发实践与进展综述[J]. 上海国土资源，45(2)：166-170.〔Chen Jiwei，2024. Review on the practice and progress of urban inefficient land redevelopment[J]. Shanghai Land & Resources，45(2)：166-170.〕

方国安，2024. 基于时空运行的土地资产综合价值评价探析：以城市更新为研究对象[J]. 中国国土资源经济，37(6)：4-12，78.〔Fang Guoan，2024. Analysis of comprehensive value evaluation of land assets based on spatiotemporal operation：Take urban renewal as the research object[J]. Natural Resource Economics of China，37(6)：4-12，78.〕

黄锐，柯心怡，马贤磊，等，2024. 低效工业用地再开发对土地生产率的影响研究：基于江苏 A 市的双重差分模型的实证分析[J]. 中国国土资源经济，37(9)：22-32.〔Huang Rui，Ke Xinyi，Ma Xianlei，et al.，2024. Research on the impact of inefficient industrial land redevelopment on land productivity：An empirical analysis based on the DID model in a city of Jiangsu province[J]. Natural Resource Economics of China，37(9)：22-32.〕

黎慧斌，黄昭，吴佳平，等，2023. 全民所有自然资源资产清查实物量变更方法研究[J]. 自然资源学报，38(7)：1708-1718.〔Li Huibin，Huang Zhao，Wu Jiaping，et al.，2023. Research on the method of physical quantity update for state-owned national natural resource assets inventory[J]. Journal of Natural Resources，38(7)：1708-1718.〕

林坚，叶子君，杨红，2019. 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，33(9)：1-8.〔Lin Jian，Ye Zijun，Yang Hong，2019. Thoughts on the underused urban land redevelopment in the era of inventory planning[J]. China Land Science，33(9)：1-8.〕

刘羿伯，张郝萍，吴梓溶，等，2024. 基于绿色基础设施绩效提升的收缩城市低效工业用地优化利用：以牡丹江为例[J]. 资源科学 46(2)：386-406.〔Liu Yibo，Zhang Haoping，Wu Zirong，et al.，2024. Optimal utilization of low-efficiency industrial land in shrinking cities based on green infrastructure performance improvement：Take Mudanjiang as an example[J]. Resources Science，46(2)：386-406.〕

彭娅，2024. A 市新城区低效产业用地集约利用研究[D]. 西安：西安建筑科技大学.〔Peng Ya，2024. Study on intensive utilization of

low-efficiency industrial land in new urban of city A[D]. Xi'an: Xi'an University of Architecture and Technology.〕

孙辉, 2015. 建设用地节约集约利用评价及集约利用潜力分析研究: 以温州市为例[D]. 杭州: 浙江大学.〔Sun Hui, 2015. Study on the economical and intensive utilization evaluation and the potential analysis of the construction land: Take Wenzhou for example[D]. Hangzhou: Zhejiang University.〕

谭小兵, 易璐, 周玉, 2023. 全民所有自然资源资产清查的广东实践与建议[J]. 中国土地(5): 44-47.

唐紫文, 陈德祥, 2025. 新时代生态文明基础体制建设的必然逻辑、现实难点与推进路径[J]. 湖南社会科学(2): 96-104.

田亚亚, 张永红, 彭彤, 等, 2021. 全民所有自然资源资产清查理论基础与基本框架[J]. 测绘科学,46(3): 192-200.〔Tian Yaya, Zhang Yonghong, Peng Tong, et al.,2021. The theoretical basis and basic framework for the inventory of state-owned natural resources assets [J]. Science of Surveying and Mapping, 46(3): 192-200.〕

王楠, 陈敏, 刘加敏, 等, 2025. 面向高质量发展背景下的珠三角城市群自然资源生态风险评价及其时空跃迁特征分析[J]. 测绘通报(7): 164-168.〔Wang Nan, Chen Min, Liu Jiamin, et al.,2025. Natural resource ecological risk assessment and characterization of spatial and temporal leaps in the pearl river delta urban agglomeration in the context of high-quality development[J]. Bulletin of Surveying and Mapping(7): 164-168.〕

杨娟娟, 2025. 基于多源数据的城市低效用地识别与潜力测算研究: 以阜阳市中心城区为例[J]. 中国资源综合利用,43(2): 131-134.〔Yang Juanjuan, 2025. Research on identification and potential calculation of inefficient urban land use based on multi-source data: Taking the central urban area of Fuyang city as an example[J]. China Resources Comprehensive Utilization, 43(2): 131-134.〕

易璐, 刘玮, 周玉, 等, 2026. 全民所有自然资源资产全面清查与专项清查协同模式探讨: 以广东省为例[J]. 中国国土资源经济, 39(3): 37-43, 105.〔Yi Lu, Liu Wei, Zhou Yu, et al., 2026. Discussion on the collaborative mode of comprehensive inventory and special inventory of natural resource assets owned by the whole people: A case study of Guangdong province[J]. Natural Resource Economics of China, 39 (3): 37-43, 105.〕

张苗琳, 冯楚凡, 孙小明, 等, 2025. 基于土地全生命周期理论的低效用地再开发国土空间信息模型框架构建[J]. 自然资源信息化(1): 26-34.〔Zhang Miaolin, Feng Chufan, Sun Xiaoming, et al., 2025. Framework construction of territory information model for underutilized land redevelopment based on land full lifecycle theory [J]. Natural Resources Informatization(1): 26-34.〕

张诗嘉, 操小娟, 2025. 低效用地再开发政策与城市经济高质量发展: 基于双重机器学习的实证研究[J]. 山西财经大学学报,47(4): 1-13.〔Zhang Shijia, Cao Xiaojuan, 2025. Redevelopment policy of inefficiently used land and high-quality development of urban economy: An empirical study based on double machine learning[J]. Journal of Shanxi University of Finance and Economics, 47(4): 1-13.〕

张延德, 陈豹, 张红丽, 2024. 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(12): 8-14.〔Zhang Yande, Chen Bao, Zhang Hongli, 2024. Policy evolution analysis and optimization strategy of underused urban land redevelopment from the perspective of policy diffusion[J]. Natural Resources Information(12): 8-14.〕

张哲乐, 陈奕云, 郑敏, 等, 2023. 基于智能分区的草原资源资产清查价格体系优化[J]. 资源科学,45(6): 1107-1122.〔Zhang Zheyue, Chen Yiyun, Zheng Min, et al., 2023. Optimization of pricing system for the inventory of grassland resource assets based on intelligent zoning[J]. Resources Science, 45(6): 1107-1122.〕

张子逸, 2025. 空间治理视角下深圳市土地整备机制优化研究[J]. 中国土地(3): 54-57.