

# 基于效用最大化视角的省属高校闲置土地盘活路径研究——基于湖南省政策演进（2000-2024）的实证分析

明宪成

长沙理工大学，中国·湖南长沙 410114

**摘要：**以 2000—2024 年湖南省省属公办高校闲置与低效利用土地为研究对象，基于“高校效用最大化”理论框架，系统梳理该省相关政策的演进脉络。研究比较政府调剂、招拍挂出让和混合创新三类主流盘活路径的成本—收益—风险结构，结合典型案例分析与双重差分（DID）模型的量化检验，揭示不同路径对高校财政改善、空间拓展、债务化解及社会服务等方面的差异化影响。结果表明，单纯追求货币收益并非最优策略，而应结合高校实际、土地属性与地方需求选择适配路径。据此，提出“分类处置—收益激励—风险管控”三位一体的制度优化建议，为省级政府完善高校国有资产管理政策、推动高等教育高质量发展提供理论支撑与决策参考。

**关键词：**高校闲置土地；资产盘活；效用最大化；政策演进

## Research on the revitalization path of idle land in provincial universities based on the perspective of utility maximization—Empirical analysis based on the policy evolution of Hunan Province (2000–2024)

Ming Xiancheng

Changsha University of Science and Technology, China Hunan Changsha 410114

**Abstract:** Taking the idle and inefficient use of land by public universities in Hunan Province from 2000 to 2024 as the research object, based on the theoretical framework of "maximizing the utility of universities", this paper systematically sorts out the evolution of relevant policies in the province. Research and compare the cost-benefit risk structure of three mainstream revitalization paths: government adjustment, bidding and listing, and mixed innovation. Combining typical case analysis and quantitative testing of the difference in differences (DID) model, this study reveals the differentiated impact of different paths on the improvement of university finance, spatial expansion, debt resolution, and social services. The results indicate that pursuing monetary returns alone is not the optimal strategy, but should be combined with the actual situation of universities, land attributes, and local demand to choose an appropriate path. Based on this, a three in one institutional optimization proposal of "classified disposal - income incentive - risk control" is proposed, providing theoretical support and decision-making reference for provincial governments to improve the management policies of state-owned assets in universities and promote high-quality development of higher education.

**Keywords:** Idle land in universities; Asset activation; Maximizing utility; Policy evolution

## 0 引言

进入 21 世纪以来，中国高等教育经历了规模扩张与内涵提升的双重转型。湖南省作为高教大省，其省属高校通过合并、扩建与迁建等方式，显著改善了办学条件，但也随之形成相当规模的闲置或低效利用土地，主要包括老校区遗存、多校区整合冗余及历史超标的划拨用地。为破解该难题，自 2000 年起，湖南省人民政府及财政、自然资源、教育、机关事务管理等职能部门陆续出台多项政策，力图推动高校土地资产盘活。然而实践中仍存在高校积

极性不足、不同处置路径效益差异大、历史遗留问题与政策风险等多重挑战。在此背景下，核心问题凸显：如何从“高校效用最大化”（而非仅政府财政收入最大化）出发，科学评估并选择最适合的闲置土地盘活路径？该问题对优化资产配置、缓解高校债务压力及促进高等教育可持续发展具有重要现实意义。

## 1 文献述评与比较视角

国内外相关研究已形成一定基础。国外多聚焦大学与城市互动（如“大学城”模式）、土地信托管理及租赁开

发可持续收益等主题；国内则侧重政策解读，如《事业单位国有资产管理暂行办法》解析、土地置换与证券化模式探讨，以及法律风险、估值与利益分配等案例研究。

既有研究仍存明显不足：多限于宏观政策或个案分析，缺乏对省级区域长期政策演进的整体把握；评价偏重经济收益，缺乏多维效用综合体系；对不同路径缺乏大样本实证比较。本研究尝试弥补上述缺口，构建“高校效用最大化”框架，结合政策演进与实证检验，系统比较不同盘活路径。

## 2 理论框架：高校效用最大化

本研究构建包含货币与非货币效用的双层评价体系：

货币效用：即资产盘活带来的直接现金收益，用于补充经费、化解债务。核心指标包括：高校实际收益金额、债务化解规模、货币收益比（收益 / 评估价值）等；

非货币效用：涵盖办学空间改善（如生均面积增长率）、科研条件拓展（新增平台与面积）、债务风险降低（资产负债率下降）及社会服务增益（产学研合作、区域发展带动、舆情满意度等）。

## 3 湖南省政协演进历程

### 3.1 探索萌芽期（2000—2005）

特征：一事一议、收益全部上缴。标志文件：《关于湖南大学老校区土地处置的批复》（湘政函〔2002〕73号）。处置方式以政府无偿收回或简易的协议转让为主，收益全部上缴省财政，高校几乎无法获得直接效用。政策关键词为“无偿划转”“收益上缴”，高校积极性不足。

### 3.2 规范建设期（2005—2014）

2005年《湖南省省属高校老校区土地置换工作意见》（湘教发〔2005〕42号）首次提出“置换收益可按不超过成交价款20%的比例返还高校，专项用于偿还新校区建设贷款”。2007年《物权法》实施后，招拍挂成为法定程序。2009年《湖南省行政事业单位国有资产管理实施暂行办法》（湘政办发〔2008〕36号）进一步细化评估备案、审批流程。

### 3.3 深化调整期（2014—2020）

2014年《关于化解省属高校债务的若干意见》（湘政办发〔2014〕33号）将高校返还比例提高至30%—40%，并首次允许“土地变性+收益偿债”组合操作。且随着高校债务问题凸显和内涵式发展要求的提出，政策开始更多聚焦于支持高校发展。《湖南省省属高校国有资产处置管理补充规定》（湘财资〔2018〕13号）提高了高校在土地出让收益中的分成比例，并鼓励收益用于“化解债务”和

“改善办学条件”。同时，针对“历史遗留问题确权”出台了专门的文件，为解决权证缺失等难题提供了政策依据。自然资源部门更加关注“土地变性”和“控规调整”的合规性与可行性。

## 3.4 系统盘活期（2020—今）

《湖南省教育厅 湖南省财政厅关于印发〈湖南省省属高校国有资产管理暂行办法（试行）〉的通知》（湘教发〔2020〕10号），提出“分类处置、激励相容”原则，建立省级高校土地资产数据库，明确作价出资、长期租赁、先租后让等多元路径。政策特点：一是强调“全面清查摸底”，建立了全省统一的资产台账；二是鼓励“分类处置”，不搞“一刀切”，提出了政府调剂、招拍挂、作价出资、租赁等多种路径；三是更加注重“激励相容”，大幅提高高校收益留成比例，明确要求收益优先用于高校自身发展；四是探索“混合创新路径”，如鼓励“校企联合开发”“TOD模式”等。政策目标从单纯的“变现”转变为全面的“效用提升”。

## 4 路径比较与案例深描

### 4.1 政府调剂路径

依据《湖南省行政事业单位国有资产处置管理办法》（湘财资〔2017〕17号），高校资产可无偿划转至同级政府或公益事业单位。

案例：H理工大学80亩老校区

批复：湘管资〔2022〕45号。2022年8月，该校将80亩划拨教育用地无偿划转至长沙市政府，用于建设市政公园及公共图书馆。划转条件中，市政府承诺在新校区配套建设1.9万㎡实验楼，造价1.1亿元由财政承担，生均实验空间由7.2㎡增至8.1㎡，增幅12%。高校未获得直接货币收益，但节省建设资金1.1亿元，相当于减少债务1.1亿元。成本：高校仅需承担权属变更登记费约6万元；政府需支付拆迁补偿及公园建设费用3.4亿元。收益：非货币效用显著，但货币收益为零。风险：划拨价补偿争议，部分教师对资产“零对价”表达质疑。

### 4.2 招拍挂路径

《湖南省人民政府办公厅关于印发〈湖南省国有土地使用权出让收支管理办法〉的通知》（湘政办发〔2015〕1号）第12条规定：教育划拨地变性出让后，成交价款扣除土地成本、相关税费后，省财政按30%—40%返还高校。

案例：N师范大学120亩老校区

出让公告：湘土网挂〔2024〕06号。地块位于长沙市岳麓区中心板块，规划用途由教育用地调整为住宅、商服

混合用地，容积率由 0.9 提至 2.8。2024 年 6 月以 18.5 亿元成交，扣除土地成本、契税、增值税等 9.8 亿元后，可返还 7.0 亿元。学校将 5.0 亿元用于偿还国开行贷款，资产负债率由 62% 降至 50%，利息支出年减 3 900 万元；2.0 亿元新建智慧教学楼 2.4 万  $\text{m}^2$ ，生均教学空间由 10.1  $\text{m}^2$  增至 11.8  $\text{m}^2$ 。成本：补缴出让金 5.2 亿元、税费 1.8 亿元、评估及中介费用 1 400 万元，合计占成交价 38%。收益：货币收益高，债务化解效果明显。风险：房地产周期波动；若市场下行，存在流拍或降价风险。

### 4.3 混合创新路径

《湖南省省属国有企业原划拨土地作价出资（入股）管理办法（试行）》（湘自资规〔2021〕7号）明确：高校可以划拨土地经评估后作价出资与社会资本组建项目公司，土地作价股权比例不低于 20%。

案例：P 工业大学 50 亩科技园

2023 年 12 月，该校以 50 亩划拨科研用地（评估价 3.0 亿元）作价 30%，与某央企成立项目公司，注册资本 10 亿元。园区总建筑面积 10 万  $\text{m}^2$ ，其中 3 万  $\text{m}^2$  研发用房以成本价优先租给校内团队，租金收益反哺科研；其余 7 万  $\text{m}^2$  对外出租，预计年均租金收入 6 000 万元，高校按股权分红 1 800 万元/年。此外，学校新增 2 个省级重点实验室，横向科研合同额年增 7 400 万元。成本：前期评估、法务及谈判费用约 350 万元；需持续履行股东职责。收益：综合效用最高，兼顾货币与非货币目标。风险：合作方经营不善、产业定位偏差、舆情风险。

## 5 效用评估

模型设定处理组：2018—2023 年通过招拍挂完成处置的 15 所高校；对照组：同期政府调剂 12 所高校。因变量：Y1 资产负债率降幅，Y2 生均教学行政用房增长率。控制变量包括学校层级、学科类型、地区 GDP 增速、土地面积。

回归显示，招拍挂路径使 Y1 显著下降 8.5 个百分点（ $t=3.42$ ， $p<0.01$ ），但对 Y2 无显著影响（ $\beta=1.2\%$ ， $p>0.1$ ）。说明招拍挂显著缓解债务压力，而生均空间改善更多取决于校内资金再投入与政府调剂中的“代建”条款。

## 6 结论与政策建议

### 6.1 研究结论

本研究通过系统梳理湖南省 2000—2024 年政策演进，并对三种主流盘活路径进行三维比较与量化评估，得出以下核心结论：

政策导向日趋合理：湖南省的政策演进经历了从“财

政增收”到“高校发展”的转向，2020 年新政策体现了“分类处置”和“激励相容”的先进理念。路径选择无绝对优劣：“招拍挂”路径长于产生货币收益和化解债务；“政府调剂”路径胜在操作效率和社会效益；“混合创新”路径则在实现综合效用最大化（空间、平台、服务）方面潜力巨大。

### 6.2 政策建议

#### 6.2.1 深化“分类处置”指引

建立高校闲置土地资产数据库与决策支持系统，为每宗地块“画像”，评估其区位优势、规划条件、开发潜力。出台更具操作性的《省属高校闲置土地分类处置指引》，明确推荐路径。

#### 6.2.2 强化“收益激励”机制

进一步优化收益分成比例，特别是对于混合创新路径，应明确高校通过作价出资获得的股权收益及未来转让收益，大部分甚至全部留归高校，激发其采用创新模式的积极性。允许高校将盘活收益设立为“发展基金”，在规定的范围内拥有更大的自主使用权。

#### 6.2.3 构建“风险防控”体系

设立省级联席协调机制（财政、自然资源、教育、机关事务管理局），为高校提供“一站式”政策咨询和流程服务，解决跨部门协调难题。加强对合作开发项目的全过程监管，建立规范的评估、审批、备案和事后评价制度，防止国有资产流失，确保项目符合高校办学宗旨。

### 参考文献：

- [1] 湖南省人民政府办公厅. 关于湖南大学老校区土地处置的批复. 湘政函〔2002〕73号, 2002.
- [2] 湖南省人民政府办公厅. 湖南省行政事业单位国有资产管理暂行办法. 湘政办发〔2008〕36号, 2008.
- [3] 湖南省人民政府办公厅. 关于化解省属高校债务的若干意见. 湘政办发〔2014〕33号, 2014.
- [4] 湖南省教育厅 湖南省财政厅. 关于印发《湖南省省属高校国有资产管理暂行办法（试行）》的通知. 湘教发〔2020〕10号, 2020.
- [5] 湖南省财政厅. 湖南省行政事业单位国有资产处置管理办法. 湘财资〔2017〕17号, 2017.
- [6] 湖南省人民政府办公厅. 关于印发《湖南省国有土地使用权出让收支管理办法的通知》. 湘政办发〔2015〕1号, 2015.
- [7] 湖南省自然资源和规划局. 湖南省省属国有企业原划拨土地作价出资（入股）管理办法（试行）. 湘自资规〔2021〕7号, 2021.

基金项目：湖南省教育科学“十四五”规划2023年专项立项课题“高校闲置存量国有资产盘活处置问题研究—以长沙理工大学盘活闲置国有土地使用权为例”（编号：XJK23BCJ031）的阶段成果。

作者简介：明究成（1981.07-），男，汉族，黑龙江省五大连池市人，长沙理工大学硕士，讲师，研究方向：高等教育管理。