



打开县域消费新空间：闲置资产盘活与商业用地保障如何协同发力？

公用二部|吴怡红

2026年9月15日

摘要：

2026年8月，商务部会同国家发展改革委等九部门联合印发《关于进一步激发下沉市场活力 活跃县域消费的意见》。本文聚焦文件“盘活闲置资源资产”与“强化县域商业用地保障”，从存量、增量两个维度分析其如何协同缓解县域商业空间承接不足的问题。两条举措通过降低存量资产盘活门槛、优化土地要素供给，推动商业设施供给改善并释放县域消费潜力。但政策效果存在边界，需与县域人口和产业基础相匹配、因县施策，并与产业招商、市场主体培育协同推进，同时须坚守不变相举债等执行底线。

关键词：县域消费；资产盘活；商业用地

正文：

县域是我国消费市场的重要组成部分，其消费潜力主要来源于人口规模、居民收入增长及消费结构升级，但潜在需求能否转化为现实消费，很大程度上取决于生活服务设施、商业网点、物流节点等空间载体能否有效承接。2026年8月，商务部会同国家发展改革委、财政部、自然资源部等九部门联合印发《关于进一步激发下沉市场活力 活跃县域消费的意见》（以下简称《意见》），文件提出的18项举措中，第四条“盘活闲置资源资产”与第十七条“强化县域商业用地保障”可置于同一框架下观察，二者分别从存量和增量两个维度回应了上述空间承接问题：第四条聚焦存量房屋、土地的用途转换与再利用，第十七条聚焦物流、仓储、冷链等设施的新增用地供给，两项举措作用于同一方向：降低空间要素成本，让商业供给在县域变得可行，以释放和活跃县域消费。

一、县域商业空间发展问题

县域服务业的市场规模相对有限，但需要承担较为刚性的房租、土地、装修和设备等支出。一个项目能否维持经营，取决于扣除商品、人工等变动成本后的收入，能否覆盖房屋、土地和设备等固定成本。固定成本越高，项目达到盈亏平衡所需要的客流和营业额就越大，这也是部分业态难以下沉县域的重要原因。县域居民可能存在养

老托育、品牌餐饮和文娱需求，但单个项目能够获得的客流有限，如果空间取得和改造成本过高，潜在需求就不足以支撑商业供给。

之所以出现这种“空间取得和改造成本过高”的局面，从存量资产和新增供给角度入手，可以归结为“存量资产利用效率偏低”与“新增用地供给保障不足”并存。

存量方面，受限于用途变更成本高、处置渠道有限等制度性障碍，部分传统商业设施、闲置国有资产、农村集体土地和房屋难以及时转化为养老、托育、便民商业等县域需要的经营空间，即便人口流动、消费习惯变化让部分资产已经处于低效使用甚至完全闲置的状态，也难以被有效盘活利用，企业只能转而承担更高的空间取得或改造成本。增量方面，物流、仓储、冷链等对县域消费具有重要支撑作用的经营性设施，在新增用地环节普遍面临用地类型单一、出让方式僵化等问题，直接推高了企业的固定成本投入，制约了其下沉布局的积极性。

二、县域商业体系建设政策回顾

前述资产和土地等供给问题，在此前的县域商业政策体系中已有原则性涉及，但尚未形成具体的制度工具。“十四五”时期，县域商业体系建设的政策重心主要落在流通体系和网络覆盖上。2021年6月，商务部等17部门印发《关于加强县域商业体系建设促进农村消费的意见》，提出到2025年在具备条件的地区基本实现县县有连锁商超和物流配送中心、乡镇有商贸中心、村村通快递；2022年，财政部办公厅、商务部办公厅、国家乡村振兴局综合司联合发文，明确通过服务业发展资金对县域商业建设给予补助支持；2023年，商务部等9部门印发《县域商业三年行动计划（2023—2025年）》，进一步提出“领跑县”培育、建设改造县级物流配送中心及乡镇商贸中心等目标，并在“增强县城商业辐射能力”部分原则性提及“结合国土空间规划编制实施，优化商业用地结构和功能布局”。2026年8月《意见》的第四条“盘活闲置资源资产”与第十七条“强化县域商业用地保障”，则将空间利用和用地供给从原则性表述推进为可操作的政策安排，具体工具包括过渡期政策、弹性年期出让、混合用途供应、集体经营性建设用地入市发展县域商业等。

三、政策溯源：用地工具由产业项目向商业场景延伸

《意见》的第四条和第十七条内容，主要是将过去分别服务于“产业转型升级”和“工业实体经济降成本”等目标的工具，系统性地迁移、扩展到“县域商业”这一新的应用场景，服务对象从企业和产业延伸到民生保障和居民消费。

具体来看，2015年，国土资源部等六部门联合印发《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见》，提出两项政策：一是企业转型或利用存量房产与科技服务业等融合发展时，可实行继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策；二是配套设施建筑面积不超过原总建筑面积15%的，可继续按原用途使用土地，但

不得分割转让。2019 年《土地管理法》修正、2020 年实施，为集体经营性建设用地入市提供了法律依据，核心目的是建立城乡统一的建设用地市场，实现集体经营性建设用地与国有建设用地同权同价；2022 年，自然资源部出台《关于完善工业用地供应政策支持实体经济发展的通知》，系统提出工业用地长期租赁、先租后让、弹性年期出让等供应体系，用于降低工业用地成本、促进实体经济平稳发展。

这几项工具原本各自独立发展，共同服务企业和产业场景，2026 年《意见》的第四条和第十七条将这些原本分散的工具打包迁移到“县域商业”这一统一的新场景：过渡期政策从服务制造业转型和科技服务业融合，延伸到服务县域民生类产业（养老、托育）和闲置资产盘活；集体经营性建设用地入市从服务城乡统一市场建设，延伸到支持县域商业设施落地；弹性年期出让等供应工具从服务工业实体经济，延伸到服务物流仓储冷链等商贸流通设施。

四、政策传导：从制度供给优化到消费场景释放

前述工具迁移到县域商业场景后，从传导机制来看，“盘活闲置资源资产”和“强化县域商业用地保障”二者共同作用于降低制度性获取门槛、提升空间资产周转效率，进而推动商业供给改善，最终释放为消费。

第一，用地取得成本的结构性降低与审批环节的压缩。从资产盘活的角度看，过渡期安排让存量房产、土地转型发展养老托育等产业时，可享受 5 年内不改变用地主体和规划条件的支持政策，不必先完成规划变更、重新出让等流程，节省了审批环节的时间和资金投入；集体经营性建设用地依法入市发展县域商业、腾退办公楼等闲置国有资产改建便民商业网点，意味着此前难以纳入县域商业项目选址的两类资产现在具备了入市条件。从用地保障的角度看，县域物流仓储冷链用地可参考所在区域工业用地地价水平确定出让底价，直接压低了新增用地的取得成本；弹性年期出让则减少了企业为一次性锁定长期、单一用途而付出的资金沉淀。混合用途供应让同一地块可以兼容多种功能，避免了单一用途规划导致的资产闲置或反复调规。整体上看，市场主体在空间资产要素获取环节付出的成本和时间，均低于此前制度框架下的水平。

第二，资产周转效率的提升。存量端，过渡期政策以及自主、联营、转让等多元处置方式，让原本流程复杂而长期闲置的资产能够更快找到经营者、投入使用。增量端，弹性年期出让、短期开发利用，让企业不必等到能够负担几十年长期投入时才敢进场，短周期、小规模의 试探性经营也能落地。无论是存量资产还是新增用地，从“具备条件”到“实际投入运营”之间的周转速度都在加快。

第三，商业供给数量与质量的改善。成本下降和周转加快，反映在供给端是更多经营主体愿意进场，养老托育机构、连锁便利店和生鲜超市、物流仓储冷链节点，这些此前受制于拿地成本高、审批周期长而难以下沉到县域的业态，具备了下沉的经济可行性。

第四，消费场景和消费体验的升级。商业网点密度提高，居民日常消费的可得性随之改善，不必再为基本的购物、生活服务需求跑到县城甚至更远的地方；物流仓储冷链设施完善，生鲜商品损耗率下降、到货时效缩短，县域居民能够以更有竞争力的价格、更短的等待时间获得和城市同质同款的商品；养老托育等服务供给扩容，则直接填补了此前的服务缺口。

五、现实约束：政策边界与执行底线

前述传导链条描述的是一种机制，并不是一定自动实现的结果。土地和资产政策只能改善进入条件，不能替代人口、收入和真实需求。

其一，用地和资产政策需与具体县域条件相匹配。人口密集、经济实力较强的县域，消费承载能力较强，可重点盘活核心城区低效商业，完善品牌零售、养老托育和区域物流节点，政策重点在于提质和提高空间效率。人口和经济基础适中的县域，可围绕本地产业和服务短板配置项目，例如农产品主产县可优先补充冷链和集配设施，文旅资源较好的县域可利用闲置农房和低效资产完善餐饮住宿，人口较为稳定的县城则可发展社区生活服务。人口较少或持续流出的县域，可把基本服务保障放在首位，更适合利用现有办公楼、供销网点和小型物流站点，不宜建设大型商业综合体和重资产文旅项目。

其二，土地和资产政策是配套条件，而非独立的发力点。相关政策有助于降低项目落地的门槛，但不能替代产业招商、运营主体培育、消费场景营造这些同样关键的环节。产业招商决定能不能引入合适的企业和业态，运营主体培育决定服务能否持续经营，消费场景营造决定商业网点建起来后，能否真正形成吸引居民消费的场景和体验。没有用地和资产保障，项目和主体难以落地，但仅有用地保障，也难形成持续完善的县域商业体系。

同时，相关政策在执行中也存在若干需要守住的底线。

第一，活跃县域消费不能异化为地方政府变相举债的新渠道。财政资金可以支持必要的安全改造、公共配套和普惠服务，相关经营性项目则要依靠可持续现金流，县属国企不宜在没有运营主体和真实需求的情况下举债建设商业设施。

第二，盘活资产不等于低价处置资产。国有房屋和土地出租、转让或合作运营前，应完成资产清查、权属确认和必要评估，并通过规范程序选择经营主体，防止资产被低价处置或权属不清流转。

第三，过渡期不能演变为长期违规使用。项目符合长期发展条件的，应在期满前依法完善手续，不再符合条件的，应恢复原用途或者退出，不应该以不断延期代替正式的用途管理。

第四，农村资产盘活不能损害农户和集体权益，不能突破自然资源管理底线。集体经营性建设用地入市和闲置农房利用必须依法、自愿、有偿进行，不应强制农户流

转，不应把农房盘活解释为宅基地自由买卖，不应借发展冷链、文旅或者乡村商业之名，将农用地直接用于永久性非农建设。

总的来看，《意见》的“盘活闲置资源资产”与“强化县域商业用地保障”两条内容，既包含从产业用地领域借鉴移植的制度工具，也包含针对县域商业场景的定向设计，核心指向是降低空间要素的获取门槛、提升存量资产的周转效率，为相关业态向县域下沉创造条件。但这一政策链条的实现有赖于人口、产业基础与政策的匹配，需要与产业招商、主体培育等环节协同配合，同时还需守住不变相举债、不低价处置、不损害农户权益等执行底线。空间要素供给的改善只是起点，后续能否真正释放为持续、健康的消费增长，仍有待各地在具体实践中逐步检验。

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公资信，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。