

# 存量低效用地盘活利用的规划研究

易 诚

邑升禾易(重庆)工程设计有限公司 重庆 400000

**摘要:** 本文研究了存量低效用地盘活利用规划,提出了可持续发展、以人为本、市场导向和统筹兼顾的规划原则,明确了提升土地利用效能、优化城市空间结构、推动产业转型升级和改善城市环境品质的规划目标。通过功能置换与提升、空间整合与优化、产业引导与培育以及利益协调与保障等策略,实现存量低效用地的高效盘活利用,研究对于推动城市更新、提升城市功能和竞争力具有重要意义。

**关键词:** 存量低效用地; 盘活利用; 规划研究

引言: 随着城市化进程的加速,土地资源日益紧张,存量低效用地盘活利用成为城市发展的重要议题。如何合理规划低效用地,提高土地利用效率,优化城市空间结构,促进产业转型升级,成为当前城市规划与建设的关键问题。本文旨在探讨存量低效用地盘活利用的规划原则、目标及策略,为城市更新和可持续发展提供参考。

## 1 存量低效用地盘活利用的规划原则与目标

### 1.1 规划原则

#### 1.1.1 可持续发展原则。

存量低效用地盘活进程中,必须将生态环境保护置于关键地位,坚决摒弃以破坏环境换取短期经济利益的行为,实现经济、社会与环境和谐共生。严格把控开发强度,保障土地资源能够长期、稳定地服务于城市发展。

#### 1.1.2 以人为本原则。

存量低效用地盘活需始终围绕居民的需求与利益开展,在规划与改造过程中注重提升居住品质,优化生活环境,让居民切实感受到低效用地盘活带来的变化,共享城市发展成果、提升生活质量。

#### 1.1.3 市场导向原则。

存量低效用地盘活应严格遵循市场规律,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,构建公平、公正、透明的市场机制,为社会资本参与低效用地盘活利用项目创造良好条件,借助市场力量,提高资源配置效率,推动工作高效、有序进行。

#### 1.1.4 统筹兼顾原则。

存量低效用地盘活应从整体出发,统筹城市发展战略和区域功能定位。与城市长远规划衔接,划定再开发区域,协调再开发区域与周边地区的关系。通过科学规划,优化城市空间布局,促进城市各区域协同发展,提升城市的整体功能与综合竞争力。

### 1.2 规划目标

#### 1.2.1 提升土地利用效能。

当前,存量低效用地普遍存在土地资源闲置、产出效益低下等问题,通过盘活,对存量低效用地的容积率、建筑密度等关键指标进行科学调整与优化,充分挖掘土地潜力,增加土地有效供给,以此满足城市在人口增长和经济发展过程中不断增长的用地需求,实现土地资源的高效配置与合理利用。

#### 1.2.2 优化城市空间结构。

在城市发展过程中,部分区域存在功能布局不合理、基础设施和公共服务设施不完善等问题。存量低效用地盘活应对城市空间结构和功能布局进行合理调整,补齐基础设施和公共服务设施短板,促进城市各区域均衡发展,提升城市的综合承载能力和运行效率。

#### 1.2.3 推动产业转型升级。

存量低效用地上的产业往往具有技术含量低、附加值不高等特点,通过盘活利用引导产业向高端化、智能化、绿色化方向转型升级。推动产业结构调整,培育新兴产业,淘汰落后产能,提高城市产业竞争力,为城市经济发展注入新的活力<sup>[1]</sup>。

#### 1.2.4 改善城市环境品质。

城市生态环境质量对居民生活质量有着直接影响,在存量低效用地盘活过程中,应加强城市生态环境保护建设,打造宜居宜业的城市环境提升居民的幸福感和满意度,增强城市的吸引力和美誉度,吸引更多人才和投资,为城市的可持续发展奠定坚实基础。

## 2 存量低效用地盘活利用的规划策略

### 2.1 功能置换与提升策略

#### 2.1.1 工业用地转型升级。

伴随城市产业结构升级,部分传统工业用地优势渐失,系统摸排城市内的存量低效工业用地,结合城市定位与产业发展方向转型,推动中心城区工业企业“退二进三”,鼓励转型升级为新产业、新业态、新用途,老旧厂区可转化为商业、办公、科研、文化等用地类型。

开发为商业用地带动周边消费、激发经济活力，建设办公用地吸引企业入驻、吸引企业总部集聚，鼓励探索新型产业用地提升城市创新能力，打造文化创意用地丰富城市文化内涵，提高土地附加值、实现土地高效利用。

#### 2.1.2 居住用地改造提升。

城中村、老旧小区等居住用地存在基础设施老化、公共服务设施不足问题，影响居民生活质量，应以“完善功能、提升品质”为目标导向，对城中村、老旧小区进行功能、建筑、交通、设施、环境等更新改造。可采取拆除重建、综合整治、微改造等方式更新，拆除重建彻底改变居住环境、建设现代化住宅小区；综合整治、微更新保留原有建筑风貌，完善提升基础设施和公共服务设施，改善居住体验。

#### 2.1.3 配套设施用地优化布局。

合理布局公共服务设施用地，存量低效用地优先增加公共服务设施用地供给，可通过现有老旧小区建筑底层进行功能转换、改造闲置建筑等方式增加公服用地，通过查漏补缺方式增加教育、医疗、托幼、养老、文化、体育等公共服务设施，打造15分钟生活圈，切实改善居民生活环境、提升生活质量。对陈旧破损的给水、排水、电力、燃气、通信等市政设施进行完善和更换，鼓励有条件的地区进行智能化改造，提升城市吸引力和竞争力，让城市更宜居宜业。

### 2.2 空间整合与优化策略

#### 2.2.1 用地成片开发。

相邻低效用地各自独立开发导致利用效率低，整合分散地块实施连片开发，为重大项目发展提供空间，形成产业集聚效应。加强规划管控，确保区域功能布局合理、避免功能混乱与资源浪费；加强城市设计引导，使建筑风格和景观风貌等协调，提升城市形象品质；统筹实施建设，吸引优质项目和资本入驻推动区域经济社会发展<sup>[2]</sup>。

#### 2.2.2 空间复合利用。

土地资源紧张使平面开发难以满足城市需求，要利用地上地下空间立体开发，地上土地鼓励混合开发利用，有条件的地区推行TOD综合开发，提高轨道站点周边用地复合利用，地下用于建地下停车场、商业设施、综合管廊等缓解交通拥堵和增加可利用空间，实现土地资源利用最大化。

#### 2.2.3 生态环境修复。

低效用地周边有生态环境恶化问题影响城市生态和居民生活质量，倡导绿色低碳发展，淘汰高能耗、低产出的落后产能，加强生态空间修复与保护，建设生态公园、口袋公园等，增加绿地面积、改善空气质量、调节城市气候，为居民提供休闲场所、提升生活品质，打造

宜居宜业环境促进可持续发展。

### 2.3 产业引导与培育策略

#### 2.3.1 产业定位。

紧密结合城市产业规划与区域功能定位，精准确定存量低效用地的产业发展方向，鉴于不同城市和区域有独特产业基础、资源禀赋及发展优势，培育战略性新兴产业及相关产业链，实行差异化发展、避免同质化竞争，引导相关产业集聚形成集群效应，提高产业竞争力、促进协同创新与资源共享，推动区域产业升级。

#### 2.3.2 招商引资。

充分考虑和研判市场需求，为吸引优质企业入驻，制定税收减免、财政补贴、土地优惠等一系列政策降低企业运营成本、增强区域吸引力，对高新技术企业给予政策支持，同时加强对入驻企业的监管，严格审查其是否符合产业定位和发展要求，避免不符合产业规划的企业影响区域产业整体质量。

#### 2.3.3 产业配套。

根据不同产业类型，完善产业服务配套设施，建设科技孵化服务平台为企业提供技术研发、成果转化、人才培养等服务提升企业创新与竞争能力，引入金融服务机构提供投融资支持、投资咨询等金融服务解决企业融资难题，建设总部办公、研发、中试等生产性配套设施，结合15分钟社区生活圈，配套教育、医疗、文体等生活性配套设施，推动存量低效用地区域的产业升级。

### 2.4 利益协调与保障策略

存量低效用地盘活利用过程中，要保障原土地权利人的合法权益，制定并实施合理补偿安置方案，确保其权益在再开发中不受损害。

#### 2.4.1 补偿方式多样。

补偿标准包括货币补偿、产权调换和作价入股等，货币补偿直接给予资金赔偿满足即时需求，产权调换提供等值或更优土地保障居住或经营需求，作价入股让原土地权利人成为项目一分子共享未来收益，鼓励企业进行自主更新以提升产业能级。

#### 2.4.2 社会资本参与。

鼓励构建多元投资机制吸引更多资金流入，完善投融资模式，为项目提供充足资金支持，广泛听取社会各界意见建议，保证规划方案科学、合理、民主，增强项目的社会认可度和接受度。

#### 2.4.3 政策制度保障。

政府作为政策制定者和监管者，应出台用地政策、财政补贴、税收优惠、行政审批绿色通道等一系列政策，加强用地保障和资金保障，为存量低效用地盘活利用提供政策支撑，减轻项目资金压力、降低运营成本、

简化审批流程,以激发市场活力<sup>[3]</sup>。

### 3 存量低效用地盘活利用的规划实施与管理

#### 3.1 规划编制

##### 3.1.1 专项规划层面。

为满足存量低效用地盘活利用的多元化需求,需编制一系列专项规划,主要包括低效用地再开发规划、市政设施规划及公共服务设施规划等。低效用地再开发规划应梳理确定可开发的低效存量用地,明确开发范围、开发目标、产业规划、开发总量和开发时序等。市政设施规划着重提升区域的交通便捷性和通达性,同时确保再开发区域内水、电、气等基础设施配套完善,满足居民和企业的基本需求。公共服务设施规划应关注教育、医疗、养老、文体等公共服务设施的均衡分布,力求实现社会资源公平共享。

##### 3.1.2 详细规划层面。

在国土空间规划统筹下深入开展低效用地再开发片区的详细规划编制,详细规划必须具备可操作性和指导性,突出高质量发展导向,落实国土空间规划和低效用地再开发规划中的规划定位、空间管控指标与要求,精确界定存量低效地块的范围边界、明确用地性质、用地布局、确定合理的开发利用强度,结合城市设计优化城市空间形态、突出地方特色,并落实其他相关专项规划的主要内容<sup>[4]</sup>。

#### 3.2 实施管理

##### 3.2.1 建立项目审批制度是首要工作。

项目审批制度要全面涵盖项目可行性分析、规划符合性审查及环境影响评价等关键环节,通过严格审查保证所有盘活利用项目都经过充分论证并获批,严格依照规划要求和相关政策法规推进,从源头上把控项目质量与合规性。

##### 3.2.2 建设过程中的监管是关键环节。

要强化对存量低效用地盘活利用项目建设全周期的监督与管理,从项目开工到竣工,全程确保建设活动与规划要求高度一致。同时,严格把控建设质量和安全标准,建立健全监管机制,明确各方责任,加大巡查力度,及时发现并纠正违规建设行为,杜绝安全隐患,为项目顺利推进筑牢坚实保障。

##### 3.2.3 竣工验收评估工作是保障机制。

验收评估聚焦项目规划实施情况、土地利用效率及产业发展成效等方面,以客观、全面的態度进行评价,真实反映项目实际成果。验收过程中,严格按照既定标准和规范进行核查,确保评估结果准确可靠。

##### 3.2.4 总结项目经验教训是重要举措。

对项目实施过程中的成功做法和存在问题进行梳理,提炼出可复制、可推广的经验,为后续存量低效用地

盘活利用项目提供参考借鉴。通过不断总结改进,推动工作持续优化,实现土地资源高效利用和区域经济可持续发展。

#### 3.3 监督考核

##### 3.3.1 建立健全监督机制。

强化全流程监督体系,需明确各部门在监督中的具体职责分工,让规划实施、项目建设、政策执行等各环节都处于有效监督之下。通过加强监督检查,及时察觉并纠正存在的问题,保障存量低效用地盘活利用工作顺利开展。

##### 3.3.2 制定考核指标体系。

科学评估存量低效用地盘活利用成效,该体系应包含土地利用效率提升、产业升级效果、居民满意度等。定期开展考核评价,及时发现工作中的短板与不足,为后续改进明确方向。同时,依据考核结果对表现优秀的进行表彰奖励,对存在问题的提出整改要求,推动存量低效用地盘活利用工作不断优化<sup>[5]</sup>。

##### 3.3.3 强化责任追究机制。

对存量低效用地盘活利用工作中出现的违法违规行为,要依法依规严肃处理,追究相应责任。明确责任主体和追责标准,让责任追究有章可循,形成有效震慑,促使各部门和人员认真履行职责,确保各项工作始终遵循正确方向推进。

结语:综上所述,存量低效用地盘活利用是城市更新的重要组成部分,对于提高土地资源利用效率、优化城市空间布局、促进产业升级和改善城市环境具有显著作用。通过科学合理规划和实施管理,可以实现低效用地的高效盘活利用,为城市的可持续发展注入新的活力。未来应进一步加强政策引导和市场机制建设,推动存量低效用地盘活利用工作深入开展,为构建宜居宜业的城市环境贡献力量。

#### 参考文献

- [1]荣玥芳,刘佳昆,林浩曦,等.存量发展背景下低效产业用地全周期管理研究——以中关村房山园为例[J].北京建筑大学学报,2025,41(2):28-37.
- [2]裴福旦.国土空间视角下低效用地再开发中的城市设计策略研究[J].城镇建设,2024(16):169-171.
- [3]周宇,江浩波,苟建汶.存量低效工业用地的更新策略与实践探索——以德阳市经济技术开发区为例[J].城市建设,2025,22(5):90-94,99.
- [4]李佳阳,林秀明,孙微.国土空间规划背景下存量低效用地更新路径研究[J].住宅与房地产,2024,(21):65-67.
- [5]胡双梅,钟婷,姚南,等.国土空间治理视角下低效工业用地盘活研究——以成都市为例[J].城乡规划,2024,(02):47-55,65.