

# 城镇存量土地高效利用规划实践分析

孟克额尔德木图

乌审旗国土空间规划服务中心 内蒙古 鄂尔多斯 017300

**摘要：**城镇建设用地正由增量扩张向存量挖潜转变，已有大量低效用地因早期开发缺乏统筹而滞留于建成区内。本文围绕城镇存量土地的空间识别、规划问题诊断、高效利用策略及实施管控展开系统分析。研究从存量用地的空间分布、类型判别与利用状态三个维度进行特征识别，进而从空间结构、强度利用与功能转换三个层面诊断规划问题。在此基础上，探讨了紧凑发展导向下的空间组织策略、功能重构路径与技术方法，并就规划实施的空间操作路径、立体开发手段与动态调整机制进行了详细阐述，为提升存量土地利用水平提供规划思路与技术支持。

**关键词：**存量土地；高效利用；空间识别；规划策略；动态管控

**引言：**城镇建设用地的开发利用正从外延扩张逐步转向内部挖潜，存量土地的盘活与再利用已成为城市空间结构优化的重要议题。建成区内部积累了大量因早期开发缺乏统筹、功能更新滞后而形成的低效用地，这些用地在空间分布、利用强度与功能适配等方面呈现出复杂的分异特征，对城市整体运行效率构成了制约。本文围绕存量土地的空间识别、规划问题诊断、高效利用策略与实施管控展开系统性分析，探讨如何通过规划手段提升存量土地的利用水平，为城镇紧凑发展提供空间支撑。

## 1 城镇存量土地的空间识别与特征分析

### 1.1 存量用地的空间分布形态

建成区内部的存量用地呈现出高度复杂的空间肌理，道路网格与地块形态在长期演变中形成了不规则的拼接关系，部分区域因早期开发缺乏统筹而留下零散的低效用地斑块。沿交通廊道与城市功能轴线方向，存量用地表现出明显的集聚态势，轨道交通站点与主干道路两侧往往集中了大量待更新或待再开发的建设用地，这一空间特征反映出交通可达性对土地利用效率的深远影响<sup>[1]</sup>。在城市边缘地带，新增用地与存量用地之间形成了不均等的空间咬合关系，部分新开发区块被既有低效用地包围，导致整体开发节奏受到存量空间的牵制，城市增长边界附近的用地拼接亦呈现出新旧交替的空间张力。存量用地的空间分布并非随机散落，而是与城市交通网络、功能轴线及行政边界之间存在内在的结构性关联，这种关联深刻影响着再开发的优先序列与实施难度。

### 1.2 存量用地的类型判别

低效用地在空间上具有明确的属性指向，建筑密度偏低且容积率未达到区域平均水平的地块往往被归入此类，这类用地多分布于城市外围或早期开发区域。闲置用地的空间分布呈现出局部集中与零星散布并存的格局，

形成机理与土地供应节奏、市场需求波动以及产权关系复杂性密切相关。低效利用用地则在空间表现上更为多样，包括产业用地产出低下、商业用地空置率偏高以及公共设施用地利用率不足等类型细分，不同细分类型在空间上的分布规律各有差异，需要依据用地功能与实际利用状况加以区分。在实际判别过程中，不同类型之间往往存在交叉与过渡，单一指标难以准确界定用地属性，需要结合多维度指标进行综合判定，以确保类型划分的科学性与操作可行性。

### 1.3 存量用地的利用状态特征

城镇开发强度在空间上呈现出由中心向外围递减的梯度差异，但在建成区内部，这一梯度并非连续平滑，而是因存量用地的介入而出现局部断裂与突变。利用效率的空间分异规律同样显著，部分区位条件优越的地块因功能落后而处于低效率运转状态，另一些区位一般的地块反而因功能适配而保持了较高的利用水平。土地功能与区位之间的空间错配表现尤为突出，原有工业用地占据了城市核心区位，而居住与公共服务功能却被挤压至边缘地带，这类错配在存量用地中占据了相当比例，成为制约土地高效利用的重要空间障碍。

## 2 城镇存量土地利用的规划问题诊断

### 2.1 空间结构层面的矛盾

城镇建设用地在长期粗放式扩张中形成了大量碎片化地块，零散分布的低效用地将原本连续的城市肌理切割为彼此隔离的空间单元，造成道路与建筑之间缺乏有机衔接，空间断裂现象在老城区尤为明显<sup>[2]</sup>。功能布局层面存在严重的混乱与用地冲突，不同性质的用地相互穿插嵌套，居住片区与工业遗存在用地红线彼此咬合却难以实现功能兼容，公共服务设施用地被商业与住宅用地持续挤压，原有规划意图在现实空间中逐渐消解。土

地利用边界的模糊与无序蔓延进一步加剧了空间结构的失序,建成区边缘地带存在大量用地性质不明的灰色空间,城市增长缺乏清晰的空间约束,导致有限的土地资源在低效的空间格局中持续消耗。

## 2.2 强度利用层面的不足

当前城镇存量用地的容积率与整体开发强度普遍偏低,大量地块的建筑密度与高度远未达到规划许可的上限,既有建筑以低层或多层为主,竖向空间的开发潜力未能得到充分释放。地下空间的开发利用明显滞后于地面建设,已建成区域的地下管网与交通设施覆盖不足,地面以下的空间资源长期处于闲置或低效利用状态,未能形成立体化的空间利用体系。立体化开发手段在实践中的应用极为有限,空中连廊与多层平台等复合利用方式多停留在局部试点层面,建筑之间的竖向连通与功能叠加尚未形成系统化的规划引导,导致单位用地面积上的空间产出长期处于较低水平。

## 2.3 功能转换层面的障碍

产业用地在功能固化方面表现出较强的路径依赖,既有工业厂房与仓储设施因建筑结构特殊、产权关系复杂而难以向新型产业或混合功能方向转化,更新改造的技术难度与经济成本使功能置换在操作层面面临重重阻碍。居住用地的配套设施不足与品质下降问题在老旧片区持续积累,绿地、停车与公共活动空间的缺失使得居住环境质量不断下滑,既有住宅的适老化与适幼化改造亦因产权分散而推进缓慢。公共空间在高强度开发压力下被持续挤压,原本承担休闲与交往功能的开放场地被建筑侵占或封闭管理,社区层面的公共活动空间日益萎缩,空间的公共属性逐步退化,城市居民可获取的优质公共空间资源随之减少。

# 3 城镇存量土地高效利用的规划策略与技术方法

## 3.1 再开发的组织策略

紧凑发展导向下的空间重构强调以既有建成区为依托,通过填充式开发与边角地整治来提升土地利用的紧凑程度,避免城市向外摊铺所带来的空间浪费。空间重构方式注重对零散地块的归并整理,将分散的低效用地整合为具备完整开发条件的连片用地,从而释放规模效应与集约潜力<sup>[3]</sup>。土地混合利用的空间组织模式打破单一功能分区的传统思路,在地块与街区层面植入居住、商业、办公与公共服务等多种功能,使空间在不同时段保持较高的使用频率。存量更新的时序安排需依据地块的区位价值、改造难度与开发紧迫性来确定优先序,将区位条件优越且改造难度适中的地块置于开发序列前端,以此带动周边区域的渐进式更新。空间组织策略的制定

需充分考虑地块之间的功能关联性与空间协同效应,避免因过度强调单地块指标而忽视片区层面的整体空间品质与功能完整性。

## 3.2 功能重构的规划路径

产业用地的功能迭代遵循从单一生产向研发、办公、创意与居住等复合功能转化的路径,通过建筑结构改造与用地性质调整来实现产业空间的价值提升。置换方式注重产业链上下游功能的空间衔接,使更新后的产业用地能够嵌入城市功能网络而非孤立存在。居住用地的品质提升侧重于公共配套的补全与空间环境的改善,通过增设绿地、停车设施与社区服务网点来回应居民的实际需求,既有住宅的外立面整治与内部设施更新亦纳入品质提升的整体框架。公共服务功能的空间补缺着眼于建成区内部服务盲区的填补,利用腾退用地与闲置空间植入教育、医疗、文化与体育等设施,使公共服务资源在空间上的配置更加均衡,弥补因历史欠账所形成的功能缺口。功能重构并非简单的用途替换,而是需要在产业链逻辑、居民生活需求与公共服务可达性之间寻找动态平衡,确保功能转换后的空间能够真正服务于城市运行的整体效率。

## 3.3 高效利用的技术方法

存量用地的识别与分类依赖多源遥感影像、不动产登记数据与实地调查信息的叠加分析,通过建筑密度、容积率与土地产出等指标的空间运算来区分低效与闲置用地的类型。开发强度提升潜力的测算方法以现行规划控制指标为基准,结合地块的交通可达性与区位条件来推算容积率与建筑高度的可提升空间。更新适宜性与可达性的空间分析方法将地块的物理条件、权属状况与基础设施配套纳入综合评价体系,筛选出具备较高更新可行性的重点区域。地块与片区层面的更新方案编制方法强调从单一地块视角向片区统筹视角的转换,在方案中统筹考虑交通组织、公共空间配置与建筑风貌控制,使更新方案在空间逻辑上保持内在一致性。技术方法的选择与应用需结合本地数据条件与规划管理能力,避免因技术手段过于复杂而脱离实际操作需求,确保分析成果能够有效支撑规划决策。

# 4 城镇存量土地高效利用规划的实施与动态管控

## 4.1 规划实施的空间操作路径

整備统筹与土地收储的空间安排需在规划层面预先确定收储范围与优先序列,将分散于建成区内部的低效用地纳入统一的空间整治框架,避免因产权分散而导致的空间碎片化持续蔓延<sup>[4]</sup>。土地收储的空间布局应优先覆盖交通廊道沿线与公共服务设施缺口区域,以此带动周

边存量用地的联动更新。整片开发与渐进式更新的空间选择取决于地块的规模条件与权属复杂程度,大面积连片低效用地适宜采取整片拆除重建的方式以实现空间的彻底重构,而权属关系复杂且建筑质量尚可的区域则更适合采用渐进式更新手段,通过分阶段的功能植入与设施补全来逐步提升土地利用效率。更新单元的划定与弹性管控强调在刚性空间边界内保留适度的功能弹性,使更新单元在开发强度、用地性质与建筑形态等方面具备一定的调整空间,以应对市场需求变化与实施条件的不确定性。空间操作路径的确定需要在效率与公平之间寻求平衡,整备统筹的推进节奏应与城市财政能力及社会承受能力相匹配,避免因推进过快而引发社会矛盾。

#### 4.2 立体开发与连片整合的空间手段

地下空间的系统性开发路径要求将地面存量用地与地下空间作为整体进行统筹规划,在轨道交通站点周边与高密度建成区率先推进地下商业、停车与市政管廊的综合开发,使地面与地下空间在功能上形成互补而非割裂。地上空间的垂直叠加利用方式注重建筑体量的纵向延伸与功能分层,通过在既有建筑顶部加建、裙房扩展或空中连廊连接等手段来提升单位用地面积上的空间产出,高层建筑与多层建筑的组合布局能够在有限的占地范围内容纳更为丰富的城市功能。碎片化地块的归并与公共空间串联通过打通地块之间的空间阻隔来恢复城市肌理的连续性,将零散分布的小型绿地、广场与街道空间串联为系统化的公共空间网络,使原本被建筑隔断的开放空间重新获得可达性与使用价值。立体开发与连片整合的推进需要建立地面与地下、地上与地下的一体化规划管控机制,确保不同竖向空间之间的功能衔接顺畅,避免因分别管理而造成空间资源的浪费与冲突。

#### 4.3 规划方案的动态调整机制

存量用地变化的动态监测方式依赖多源地理信息数据的定期采集与空间比对,通过对建筑覆盖率、人口密度与经济活动强度等指标的持续跟踪来捕捉存量土地利用状态的演变趋势,为规划调整提供实时的空间信息支

撑。规划执行偏差的识别与方案修正建立在监测数据与规划目标的对比分析之上,当实际开发强度、功能配置或空间形态偏离原定方案时,需及时启动方案修正程序,对用地指标与空间布局进行针对性调整,确保规划意图在实施过程中不被消解。规划数据与技术方法的持续迭代更新要求规划编制团队定期引入新的空间分析工具与数据采集手段,使规划方案能够适应城市发展阶段的转换与技术条件的进步,避免因方法滞后而导致规划方案与现实需求之间产生脱节<sup>[5]</sup>。动态调整机制的有效运转依赖于数据采集的连续性与分析方法的科学性,规划管理部门需建立常态化的数据更新与方案评估制度,使规划始终保持对城市空间变化的敏锐响应能力。

#### 结束语

城镇存量土地的高效利用是城市从外延扩张转向内涵提升的空间实践重心。规划工作需要空间识别、问题诊断、策略制定与动态管控之间建立完整的技术链条,使存量用地的再开发在空间组织、功能重构与实施操作层面形成闭环。立体开发与连片整合作为提升单位用地产出的重要空间手段,需要在规划编制与实施管理中得到系统化的技术支撑。随着城市发展阶段的持续转换,规划方法与数据手段也应保持同步迭代,使存量土地利用规划始终贴近城市空间运行的实际需求。

#### 参考文献

- [1]王丽芸,孙晴.新型城镇化背景下广东省县(市)存量建设用地再利用路径研究[J].砖瓦世界,2026(3):10-12.
- [2]王洪芹,庞道刚.新型城镇化背景下存量工业用地再利用途径分析[J].科技创新与应用,2022,12(19):122-125.
- [3]李甲,高蕊,张园园,等.存量背景下城镇低效空间土地再开发研究——以济宁市任城区为例[J].山东国土资源,2024,40(8):66-72.
- [4]陈维妮.基于灰色预测的贵州省新型城镇化与土地集约利用研究[J].绿色科技,2022,24(7):189-192.
- [5]郭亚平.土地测绘驱动的国土空间规划与资源集约利用[J].北斗与空间信息应用技术,2026(1):67-69.