

城镇存量土地高效利用规划实践探析

周芬芬

天津市城市规划设计研究总院有限公司 天津 300190

摘要：城镇存量土地高效利用是缓解土地供需矛盾、推动城市发展方式转型的重要路径。当前我国城镇建设用地已从增量扩张进入存量优化阶段，大量低效工业用地面临再开发需求。本文系统梳理了存量土地的内涵、成因与再开发模式，从理论层面构建了存量土地高效利用的系统性规划方法框架，重点从用地评估、目标设定、功能重构及实施机制四方面展开方法论剖析。研究表明，存量土地高效利用的核心在于建立“评估诊断—目标定位—空间重构—时序实施”的规划方法链，通过功能置换、增容提效与混合利用的有机组合，可实现土地价值提升与城市功能优化的双重目标。

关键词：城镇存量土地；低效用地；高效利用；规划方法；存量规划

引言：经历四十余年快速城镇化，我国城镇建设用地扩张明显放缓，城市正从“增量扩张”转向“存量优化”。大量早期建设的工业园区因产业升级滞后、利用方式粗放，普遍存在容积率低、产出效益差等问题，低效用地规模可观。现有研究多聚焦政策机制与案例描述，对系统性规划方法的理论提炼不足。本文在梳理存量土地基本理论的基础上，着重从用地效率评估、功能定位设定、空间结构重构与实施机制保障四个方面，构建存量土地高效利用的规划方法体系，剖析各环节的方法论逻辑与关键技术路径，以期同类地区存量用地再开发提供理论参考与方法工具。

1 城镇存量土地的内涵与再开发模式

1.1 存量土地的概念界定

城镇存量土地是指城镇建设用地范围内，已取得土地使用权但利用效率低于合理水平的土地，或功能与当前发展需求不相适应的低效利用土地。从空间形态来看，存量土地包括三类基本类型：一是闲置土地，即已办理审批手续但搁置未用或长期停建的土地；二是低效利用土地，即已投入使用但容积率、建筑密度、产出效益等指标明显低于区域平均水平的地块，多集中于早期建设的工业园区；三是功能衰退土地，即原有功能已不符合城市发展定位但未能及时更新的区域，典型如老工业基地和批发市场等业态衰退地段。三类存量土地的成因各异，盘活利用的难点和路径也各不相同，需在规划中分类施策。

1.2 存量土地形成的主要成因

存量土地的形成可归纳为产业升级驱动型、制度政

策约束型和空间布局失衡型三类。产业升级驱动型是指随着产业结构从劳动密集型向技术密集型转变，早期建设的低标准厂房在建筑层高、环保设施等方面无法满足新兴产业需求，导致用地效率持续走低。制度政策约束型是指土地产权关系复杂、历史遗留问题多、利益相关方协调难度大，涉及国有与集体权属交织、多主体产权分割等问题，增加了再开发的制度成本。空间布局失衡型是指早期工业布局缺乏长远规划，工业用地嵌入居住区或生态敏感区，面临功能错位和环境邻避双重压力，亟待功能更新^[1]。

1.3 存量土地再开发的主要模式

存量土地再开发模式可根据土地权属变更程度和开发强度差异划分为功能置换型、增容提效型、综合整治型和收储出让型四种基本类型。功能置换型适用于地段区位条件好但原用途经济价值低的地块，规划通过改变土地用途实现功能升级，如将老旧厂房改造为科技研发、文创办公或商业服务空间，实现土地价值的显著提升。增容提效型适用于区位条件一般但基础设施较为完善的工业集中区，规划在不改变用地性质的前提下通过提高容积率、增加建筑层数、优化空间布局等手段，提升单位面积土地的产出效益。综合整治型适用于建筑质量尚可、规划结构基本合理但配套设施不足的区域，规划以有限投入改善环境品质和配套水平，不涉及大规模拆建。收储出让型适用于产权关系复杂、自行改造难度大的地块，由地方政府统一收储后重新出让，实现土地资源的再次配置。

2 存量土地高效利用规划的理论方法与核心策略

2.1 用地效率评估的指标体系与方法论

存量用地再开发规划的前提是建立科学合理的用地效率评估体系,以精准识别低效用地对象并指导差异化改造策略的制定。评估指标体系应从空间利用效率、经济产出效益和综合承载能力三个维度构建,形成多层级综合评价框架。空间利用效率维度涵盖容积率、建筑密度和空间闲置率等指标,反映土地在物理层面的开发利用强度,基准容积率偏低通常预示用地效率存在较大提升空间。经济产出效益维度以单位用地面积产值、地均税收和人均产出为核心指标,直接表征土地利用的经济绩效水平。综合承载能力维度则考量用地在功能配套、环境品质和公共服务等方面的支撑水平,包括配套设施覆盖率、绿地率和功能混合度等指标。在方法层面,可采用多因素加权综合评价法对各地块进行量化评分,依据评分结果将用地划分为高效利用、一般利用、低效利用和闲置四类,为后续规划策略的差异化制定提供数据支撑。评估体系的建立需结合地方实际设定指标权重和基准阈值,避免简单套用统一标准^[2]。

2.2 功能定位与目标设定的规划逻辑

存量用地再开发规划的目标设定需建立在对区域发展需求、市场条件和资源禀赋的综合研判之上,遵循自上而下的战略传导与自下而上的现状评估相结合的逻辑路径。在战略传导层面,规划目标应承接城市总体发展定位和产业政策导向,明确存量用地再开发在城市功能格局中的角色定位,确保局部更新服从整体发展大局。在现状评估层面,应以用地效率评估结果为基础,识别不同地块的改造潜力和约束条件,据此设定差异化的功能转换方向和开发强度指标。存量用地再开发目标的设定需兼顾产业升级、功能复合与品质提升三重维度,将经济效益提升、非工业功能比例增加、公共服务设施完善和空间环境改善统筹纳入目标体系,并以可量化的指标予以表达。目标设定还需考虑实施可行性,建立近中远期分阶段目标,使规划愿景与实施能力相匹配。

2.3 空间功能重构与分区分管控机制

存量用地再开发规划的空间组织核心在于打破原有均质化用地格局,通过功能重构和分区分管控实现土地资源的差异化配置和整体效益最大化。空间功能重构遵循区位效益原则和产业集聚规律,将区位条件优越的地块优先布局商业服务、科技研发等高端功能,将区位一般的地块保留或升级为都市型工业空间,形成功能梯度合理的空间格局。在功能分区基础上,需建立刚弹结合的分区管控机制,刚性管控主要针对用地性质、基准容

积率和绿地率等核心指标,确保城市整体空间结构的稳定;弹性管控则预留功能兼容比例和容积率浮动空间,允许地块在一定范围内根据市场变化灵活调整,增强规划应对不确定性的适应能力。分区分管控的有效实施还需配套差异化的规划条件,不同功能分区在容积率奖励、地价优惠和审批流程等方面享有不同的政策支持力度,以激励市场主体按照规划导向推进再开发。

2.4 存量用地再开发的规划实施机制

存量用地高效利用规划的有效落地需要构建涵盖时序安排、政策激励和动态监管的多层次实施机制。在时序安排上,应采取渐进式推进策略,将规划实施周期划分为若干阶段,近期优先推进公共设施建设、基础设施改造和条件成熟地块的再开发,发挥示范带动效应,远期逐步完成剩余地块的整治提升。渐进式推进有利于控制实施风险、平衡各方利益,避免快速大规模拆建引发的社会矛盾和经济震荡。在政策激励层面,规划应建立存量用地退出与再开发的利益引导机制,对主动参与再开发的产权主体给予容积率奖励、地价优惠和审批绿色通道等激励措施,对逾期未开发的闲置土地严格执行闲置处置程序,形成正向激励与反向倒逼相结合的推进机制。在动态监管层面,需建立覆盖再开发全过程的监测评估制度,将投资强度、开发进度、产出效率和税收贡献等指标纳入监管范围,对未按约定实施的地块及时启动预警和处置程序,从制度层面防止新增低效用地的产生。

3 存量用地高效利用规划的关键技术方法与应用路径

3.1 用地效率精准诊断与潜力分级技术

存量用地再开发规划的科学起点在于对用地效率的精准诊断与潜力分级。构建多维度融合的诊断体系,需将空间利用效率、经济产出水平、生态承载能力和公共服务覆盖度纳入统一评价框架,并结合 GIS 空间分析实现地块尺度的绩效可视化。基于诊断结果,将存量用地划分为优先改造、适度提升、现状保留和战略留白四类潜力等级,对应差异化的规划干预强度。潜力分级结果还需与土地产权信息叠加,识别“高潜力—易实施”的地块组合,为分期实施时序安排提供决策依据,避免因产权问题导致的规划实施停滞。

3.2 功能置换与空间增容的协同优化方法

存量用地再开发的核心技术难点在于功能升级与容量提升的协同优化。协同优化的技术路径可概括为“功能适配性评估—容量阈值测算—多方案比选”三步法。首先,基于区位条件、交通可达性和周边功能相容性,

筛选可行的功能置换方向。其次,在市政基础设施和交通容量双重约束下,测算各地块可承载的最大开发容量。最后,生成多个功能-容量组合方案,从经济效益、社会效益和环境品质三重维度进行综合比选。功能混合度指标可作为调节变量,适度增加研发办公和配套服务功能比例有助于在有限容积率条件下提升用地综合效益^[3]。

3.3 存量用地再开发的时序安排与动态调整机制

时序安排需综合考量地块改造紧迫性、实施可行性和空间关联性三个维度。基于三维修正,可采用“点一线一面”逐层推进的空间策略:以单体标杆项目为启动点形成示范效应,沿主要交通轴线和公共服务轴带线性展开,最后连片成面实现片区整体提升。在实施过程中,需建立年度监测与评估反馈机制,对未达预期进度的地块分析原因,对受市场环境变化影响需调整功能或容量的地块启动规划微调程序,确保规划在动态迭代中保持对现实条件的适应性。

3.4 利益平衡与多元主体协同的实施路径

存量用地再开发涉及政府、原产权人、开发主体和社区公众等多元利益相关方。规划需构建“权益认定—价值评估—利益分配—争议调解”的全链条协调框架。在权益认定阶段,应全面摸排土地权属关系和历史遗留问题,厘清各主体的合法权益边界。在利益分配阶段,可综合运用产权置换、建筑面积补偿、股权合作、收益分成等多种方式实现利益共享。同步构建由区政府主导、园区管委会统筹、社区代表参与的多元协商平台,定期举行联席会议沟通规划进展与利益诉求,将矛盾化解在前端,为规划实施创造良好的社会治理环境。

4 存量用地再开发规划方法的理论反思与深化方向

4.1 存量规划方法论的内在局限与突破路径

存量用地再开发规划面临三重内在张力。其一,评估体系的静态性与用地效率动态演变存在时滞矛盾,截面数据难以捕捉产业周期波动,可能误判低效用地的真实属性,需引入滚动更新机制实现动态监测。其二,功能置换中规划理性与市场理性存在偏差,规划追求空间结构最优,市场主体遵循个体利益最大化,两者错位可能导致方案难以落地,应嵌入市场可接受度预判环节校准功能定位。其三,刚性管控与弹性适应的边界尚未明

晰,现行规划偏重终极蓝图式管控,对不确定性包容不足,需建立“刚性底线+弹性区间”双层结构,明确不可突破的底线指标与可动态调节的浮动指标,赋予规划自我调适能力^[4]。

4.2 存量用地规划方法的范式转换与未来拓展

存量用地再开发要求规划方法从空间技术范式向综合治理范式转换。空间技术范式将再开发视为用地指标调整的技术过程,而综合治理范式强调再开发是社会利益再分配与功能系统重构的复合过程,空间方案仅是治理结果的物质表达。范式转换要求分析框架从地块尺度向“地块—片区—城市”多尺度联动拓展,目标函数从单目标最大化转向多目标均衡,实施逻辑从“方案推进”转向“过程管理”。未来规划方法还需在基础理论层面加强存量空间价值演化规律研究,在技术工具层面推动与数字化技术深度融合,在制度供给层面实现与土地政策、财税机制的一体化设计,形成“评估—规划—实施—监管”全链条闭环。

结束语

本文从理论层面构建了城镇存量土地高效利用的系统性规划方法框架。研究表明,存量用地再开发的关键在于形成闭环式规划方法链:以用地效率评估精准识别改造优先级,以功能置换与增容提效协同提升土地利用强度,以渐进式实施时序平衡多元利益诉求。面向国土空间规划体系改革方向,应进一步推动存量用地规划方法向低碳化、数字化、精细化方向深化,将绿色低碳指标纳入评估体系,借助数字化技术实现从静态蓝图向动态治理的转变,为城市高质量发展提供精准的空间治理工具。

参考文献

- [1] 吴小明,唐椰,饶冬梅.乡村振兴视域下土地资源集约化管理与高效利用路径[J].农业科技与装备,2026,48(2):114-116.
- [2] 曲丹红.存量规划背景下旧城改造的土地集约利用对策[J].中国建筑装饰装修,2026(10):178-180.
- [3] 皇甫光宇,刘秋菊.加快盘活存量土地实现资源高效利用——以南阳市为例[J].资源导刊,2023(5):22-23.
- [4] 吴斯钰.杭州市临平区打好土地高效集约利用“组合拳”[J].浙江国土资源,2024(6):59-60.