

# 城市土地开发利用存在问题及管理措施

黄培浩

环江毛南族自治县自然资源局（环江毛南族自治县不动产登记局） 广西 河池 547199

**摘要：**随着我国城镇化进程进入高质量发展的新阶段，城市土地开发利用模式正经历深刻转型。然而，在长期的粗放式扩张惯性下，当前城市土地利用仍面临诸多严峻挑战，包括土地资源浪费与低效利用、空间布局失衡与生态破坏、社会公平缺失以及对“土地财政”的过度依赖等问题。这些问题不仅制约了城市的可持续发展，也对国家粮食安全、生态安全和社会稳定构成了潜在威胁。本文基于对2026年最新政策导向和实践案例的分析，系统梳理了当前城市土地开发利用中存在的核心问题，并从强化国土空间规划引领、深化存量用地盘活、改革土地管理制度、健全市场机制以及保障社会公平等多个维度，提出了一套综合性、前瞻性的管理策略。研究表明，唯有彻底摒弃“增量扩张”的旧有路径，转向以“内涵式发展”为核心的精细化治理模式，才能实现城市土地资源的高效、公平与永续利用，为构建现代化人民城市奠定坚实基础。

**关键词：**城市土地；开发利用；土地财政；国土空间规划；存量盘活

## 引言

土地是城市发展的根基，承载着人口、经济与社会活动。改革开放后，中国城镇化进程规模大、速度快，城镇常住人口近9.33亿，形成庞大复杂的城市体系。大规模土地开发为城市发展提供了空间支撑，但“摊大饼”式扩张的粗放性与不可持续性日益明显。2026年“十五五”规划开局，中央通过《中华人民共和国生态环境法典》施行等政策文件，宣告传统“土地财政”驱动模式终结，城市发展逻辑转向“模式创新”与“内涵式发展”。当前，审视城市土地开发利用问题并探索管理措施意义重大：我国人均耕地少，土地资源稀缺性凸显；大量存量建设用地闲置或低效利用，造成资源浪费；快速扩张还挤压生态环境，加剧社会空间分异，导致公共服务资源配置不均。在此背景下，如何在保障国家粮食安全、生态安全和促进社会公平的前提下，科学高效管理和利用城市土地，成为新时代城市治理核心议题。

### 1 当前城市土地开发利用中存在的主要问题

尽管我国在土地管理领域已建立起较为完善的法律和制度框架，但在具体的城市土地开发利用实践中，受历史惯性、利益驱动和体制机制等因素影响，依然存在一系列亟待解决的突出问题。

#### 1.1 土地利用效率低下与资源浪费现象并存

长期以来，许多城市的发展高度依赖于新增建设用地的扩张，形成了“外延式”增长的路径依赖。这种模式导致了建成区面积的增长速度远超人口增长速度，即所谓的“土地城镇化”快于“人口城镇化”。其直接后果是城市内部出现了大量的低效利用甚至完全闲置的土地。据

统计，我国约40%的城市土地处于低效利用状态，容积率远低于规划标准。在一些新区、开发区，由于前期规划脱离实际需求，盲目追求宏大蓝图，导致大片土地被圈占后长期“晒太阳”，形成了触目惊心的“鬼城”或“空城”现象<sup>[1]</sup>。与此同时，城市内部又存在着大量亟待更新的老旧工业区、棚户区 and 城中村，这些区域土地利用强度低、功能混杂、环境脏乱差，却因产权复杂、改造成本高等原因难以有效盘活。这种“一边是大量土地闲置浪费，另一边是城市发展空间捉襟见肘”的矛盾局面，极大地降低了土地资源的整体配置效率。

#### 1.2 空间结构失衡与生态环境破坏

在追求经济增长和GDP政绩的驱动下，部分地方政府在城市规划和土地供应上存在明显的结构性偏差。工业用地比重过高，而用于居住、公共服务、绿地和第三产业发展的土地则相对不足。这种失衡的土地利用结构不仅影响了城市功能的完善和居民生活质量的提升，也加剧了职住分离，催生了严重的交通拥堵问题。更为严重的是，无序的城市蔓延对自然生态系统造成了不可逆转的破坏。城市建设用地不断蚕食宝贵的耕地、林地、湿地和水域，导致生物多样性锐减、水土流失加剧、城市热岛效应增强等一系列生态危机。围填海等粗放的海岸带开发活动，更是直接损害了海洋生态系统的健康。这种以牺牲生态环境为代价换取短期经济增长的做法，显然与国家倡导的生态文明建设和绿色发展理念背道而驰。

#### 1.3 “土地财政”依赖症及其衍生风险

在过去二十多年里，“土地财政”成为许多地方政府重要的收入来源和推动城市化的主要引擎。地方政府通

过垄断土地一级市场，低价征收农村集体土地，再以高价出让给开发商，从中获取巨额的土地出让金收益。这种模式虽然在短期内为城市基础设施建设提供了资金支持，但也带来了深刻的负面效应。首先，它扭曲了地方政府的行为逻辑，使其过度关注土地增值收益，而非城市的长远健康发展。其次，它推高了房地产价格，加剧了住房的金融属性，使得住房偏离了其基本的居住功能，引发了广泛的社会关切。最后，随着房地产市场的深度调整，土地出让收入已从2021年的峰值约8.7万亿元急剧下滑至2025年的4.15万亿元，这种对单一财源的高度依赖使地方财政的脆弱性和系统性风险急剧上升。2026年出台的自然资发〔2026〕38号文明确提出“新增建设用地原则上不用于经营性房地产开发”，正是对这一不可持续模式的果断纠偏。

#### 1.4 社会公平与公共利益保障不足

城市土地开发利用不仅是经济和技术问题，更是一个深刻的社会政治过程。在过往的开发实践中，社会公平问题时常被忽视。在征地拆迁环节，部分地方存在补偿标准偏低、程序不透明、强制执行等问题，损害了被征地农民和原住民的合法权益，引发了诸多社会矛盾。在城市更新过程中，高档化的商业开发项目往往优先于保障性住房和社区公共服务设施的建设，导致低收入群体被迫迁离原有社区，原有的社会网络被割裂，形成了新的社会隔离<sup>[2]</sup>。此外，城市内部不同区域之间的公共服务资源配置不均衡，优质教育、医疗等资源过度集中于核心城区，而新兴居住区和边缘地带则面临配套滞后的问题。这种空间上的不公平，不仅影响了居民的生活福祉，也阻碍了社会的整体和谐与凝聚力。

## 2 城市土地开发利用的系统性管理策略

面对上述复杂交织的问题，必须采取系统性、全链条的管理策略，从顶层设计到基层实施，构建一套符合高质量发展要求的城市土地治理体系。

### 2.1 强化国土空间规划的战略引领与刚性管控作用

要彻底改变过去规划“纸上画画、墙上挂挂”的局面，就必须将国土空间规划提升到战略引领的高度，并赋予其刚性约束力。首先，要严格落实生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界这“三条控制线”，将其作为不可逾越的底线和高压线。通过高精度的遥感监测和地理信息系统（GIS）技术，对“三条控制线”进行动态监管，坚决遏制城市无序蔓延对生态空间和优质耕地的蚕食。其次，要优化城市内部空间结构，科学划定生产、生活、生态空间，合理确定各类用地的比例和布局。这意味着要主动压减工业用地比重，尤其是在一些产能过

剩或效益低下的区域，将腾挪出的空间优先用于增加绿地、公园、公共服务设施和保障性住房用地的供给，推动形成职住平衡、功能混合、紧凑集约的城市形态。再次，要将“人民城市人民建，人民城市为人民”的理念深度融入规划全过程。规划编制不再是少数专家和官员的闭门造车，而应成为凝聚社会共识的过程。通过建立常态化的公众参与平台，如社区规划师制度、线上意见征集系统等，确保规划方案能够充分听取并吸纳公众意见，特别是原住民、低收入群体等弱势方的诉求，使规划成果真正体现人民意志、保障人民权益，从源头上预防因规划不公引发的社会矛盾。

### 2.2 全面推进存量用地盘活与城市更新行动

告别对新增建设用地的路径依赖，全面转向“存量挖潜”是未来城市发展的必然选择和核心引擎。2026年，随着自然资源部《关于进一步做好自然资源要素保障的通知》（自然资发〔2026〕38号）的出台，“新增建设用地原则上不用于经营性房地产开发”的政策信号，标志着土地供应模式的根本性转变。在此背景下，如何高效盘活城市内部的存量资源，成为地方政府的核心能力。这要求我们转变思路，将城市内部的闲置土地、老旧厂房、废弃铁路、城中村、烂尾楼等视为宝贵的发展资源而非负担。具体而言，首先要建立一套科学完善的低效用地识别、评价与分类体系。通过设定亩均产值、容积率、税收贡献、环境影响等多维度指标，精准“诊断”出低效用地，并根据其区位、产权、现状等特征，制定差异化的再开发政策工具箱<sup>[3]</sup>。例如，对于位于城市核心区的老旧工业区，可鼓励其向科创园区、文化创意街区或商业综合体转型；对于散布在建成区内的零星闲置地块，则可引导其建设社区公园、口袋广场或便民服务设施。同时，要大力创新城市更新模式，坚决摒弃大拆大建的粗暴方式，转向以保留、改造、整治为主的有机更新和微更新。重点聚焦老旧小区改造、历史街区活化、烂尾楼处置和闲置土地激活等民生痛点与城市伤疤，通过小规模、渐进式的改造，提升城市品质与活力。广州市推出的“支持高质量城市更新促进精细化空间治理的规划用地管理若干措施”，以及上海市的“城市更新规划资源行动方案”，都明确提出了简化审批流程、允许用地性质兼容、给予容积率奖励等激励政策，有效激发了市场和社会资本参与存量盘活的积极性。

### 2.3 深化土地管理制度改革与市场化配置

一方面，要健全城乡统一的建设用地市场，这是打破政府对土地一级市场垄断、实现要素市场化配置的关键一步。通过修订相关法律法规，赋予农村集体经营性

建设用地与国有建设用地同等的入市权利,允许其直接进入市场交易,让土地增值收益更多地惠及农民集体,从而在源头上缓解征地矛盾,促进城乡融合发展。另一方面,要完善土地有偿使用制度,全面推行工业用地“标准地”出让模式。所谓“标准地”,即在土地出让前,政府就已明确该地块的固定资产投资强度、亩均税收、能耗、环境等控制性指标,企业拿地后必须承诺并达到这些标准。这种模式将政府从繁琐的事后监管中解放出来,转而通过事前定标准、事后管达标的方式,倒逼企业节约集约用地,提升土地利用效益<sup>[4]</sup>。此外,还应积极探索和建立土地发展权转移、容积率奖励、开发权购买等市场化激励机制。例如,允许开发商在保护历史建筑或提供公共开放空间的前提下,获得额外的建筑面积奖励;或者允许生态保护地区通过出售其“不开发”的权利,从城市开发地区获得经济补偿。天津市2026版政策中提出的“加大土地混合利用和用途合理转换的支持力度”,正是通过制度创新来激发市场内生动力,引导市场主体主动参与到城市功能优化和公共利益创造中来的生动体现。

#### 2.4 健全监督评估与公众参与机制

要充分利用现代信息技术,建立覆盖全域、动态更新的国土空间基础信息平台,整合规划、用地、审批、执法等各类数据,实现对土地开发利用全过程的实时监测、智能预警和精准监管。同时,必须改革地方政府的政绩考核体系,将土地利用绩效作为核心指标纳入其中。重点考核单位GDP建设用地消耗、存量土地盘活率、公共服务设施覆盖率、人均公园绿地面积等反映发展质量和民生福祉的指标,以此引导地方政府从单纯追求GDP增速和城市规模,转向追求集约高效、绿色低碳、公平包容的高质量发展。尤为重要的是,要保障公众在土地开发利用决策中的全过程参与。土地不仅是经济要素,更是承载着人们记忆、情感和生活方式的社会空间。因此,任

何重大的土地开发或更新项目,都应建立起常态化的社区议事会、规划听证会、方案公示等制度,确保居民、社会组织、专家学者等多元主体能够实质性地参与到项目规划、设计、实施乃至后期运营的各个环节。这种深度的公众参与,不仅能提升方案的科学性和可行性,更能有效平衡各方利益,特别是保障弱势群体的合法权益,从而在源头上预防和化解社会矛盾,增强城市的凝聚力与韧性。

#### 3 结语

城市土地开发利用的转型,是中国城镇化下半场的核心命题。当前所面临的效率低下、生态破坏、财政风险与社会不公等问题,既是挑战,也是倒逼改革、迈向高质量发展的契机。2026年作为“十五五”规划的开局之年,一系列重磅政策的出台标志着国家层面对这一转型的决心与方向。未来的城市土地管理,必须彻底摒弃粗放扩张的老路,坚定不移地走内涵式、集约化、人本化的发展道路。这要求我们以国土空间规划为引领,以盘活存量资源为核心,以制度改革为动力,以社会公平为底线,构建一个政府、市场与社会多元共治的现代化治理体系。唯有如此,才能让每一寸城市土地都焕发出应有的价值,为全体市民创造更加宜居、韧性、智慧和公平的美好家园,最终实现城市的永续繁荣与人的全面发展。

#### 参考文献

- [1]杨俊,黄贤金,王占岐,等.新时代中国城市土地集约利用若干问题的再认识[J].中国土地科学,2020,34(11):31-37.
- [2]马金玲.破解城市土地储备难题构建更高效的国土空间保护与开发机制[J].中国商界,2024,(09):112-113.
- [3]卓德军.城市土地一级开发运作方式分析[J].中华建设,2021,(03):38-39.
- [4]郭宇虹.基于TOD模式下的城市土地开发利用分析[J].房地产世界,2021,(12):15-17.