

土地规划中的土地利用效率提升

钱蔚 高子雅

武汉能源规划设计有限公司

DOI:10.32629/btr.v8i10.5111

[摘要] 传统粗放式土地开发模式带来一堆问题,建设用地到处扩张、土地闲置浪费、空间布局乱、用地功能混在一起分不清。结果就是土地资源分配失衡、利用效率上不去,国土空间可持续发展和城乡建设提质增效都被拖累了。怎么破解土地低效利用这个难题,把规划的引领和管控作用发挥出来? 本文从土地规划视角切入,系统研究土地利用效率提升路径。从规划编制、空间管控、存量更新、差异化配置这几个方面,搭了一个适合现阶段发展需求的土地利用优化体系,并提出针对性的效率提升策略。

[关键词] 土地规划; 土地利用; 效率; 提升

中图分类号: F301.24 文献标识码: A

Improvement of Land Use Efficiency in Land Use Planning

Wei Qian Ziya Gao

Wuhan Energy Planning & Design Co., Ltd.

[Abstract] The traditional extensive land development model has led to a series of problems, including uncontrolled expansion of construction land, idle and wasted land resources, disordered spatial layouts, and mixed land-use functions. As a result, the allocation of land resources has become imbalanced, and land use efficiency has remained low, hindering the sustainable development of territorial space as well as the quality and efficiency of urban and rural construction. How to address the problem of inefficient land use and fully leverage the guiding and regulatory role of planning has become a key issue. From the perspective of land use planning, this paper systematically studies pathways for improving land use efficiency. It establishes an optimized land use system aligned with current development needs from the aspects of planning formulation, spatial control, stock land renewal, and differentiated allocation, and proposes targeted strategies for efficiency improvement.

[Key words] Land Use Planning; Land Utilization; Efficiency; Improvement.

引言

土地资源是支撑城乡建设、产业发展和社会经济稳定运行的核心资源,土地利用效率高低,直接关系到区域发展质量和国土空间治理水平。问题是,现在土地规划统筹力度不够、管控刚性不足、空间布局也不合理,这些规划层面的短板不光造成土地资源严重浪费,还让城市功能不完善、产业集聚度不够、公共配套分布不均,城乡高质量发展推进起来很吃力。

1 当前土地利用效率现状及低效问题分析

1.1 城乡土地利用总现状

国土空间规划体系全面落地实施以来,我国城乡土地利用格局正在发生系统性转变,土地开发利用模式逐步从传统粗放式扩张转向精细化集约利用。(1)当前城乡土地利用总体上形成了城镇建设用地与乡村用地双向发展的格局,城镇里头,居住用地、产业用地、公共服务用地和交通基础设施用地一直在扩容,支撑了城市人口集聚、产业升级和功能完善。城市发展过程中,

土地开发强度稳步提升,各类功能性用地的配套性也在增强,基本能满足城镇化建设和社会经济发展的基础需求。(2)乡村土地利用方面,耕地保护力度持续加大,永久基本农田管控体系不断完善,农业生产用地整体保持稳定,同时乡村建设用地、集体经营性用地和宅基地的整治力度也在加强,乡村土地规范化利用水平逐步提升^[1]。国土空间全域管控全面落地后,城乡土地开发慢慢摆脱了无序扩张的状态,用地规划的整体性和系统性明显提高。(3)不过从整体利用质量来看,现阶段城乡土地利用还处于转型过渡期,利用效率存在明显的不均衡问题。城镇扩张过程中,增量用地还在持续消耗,存量用地挖掘却不够,有些区域的土地开发节奏跟产业发展、人口集聚速度对不上。城乡用地结构布局还没完全达到最优配比,城镇和乡村的土地资源统筹利用程度不够,要素流动也存在壁垒。

1.2 建设用地粗放扩张、闲置浪费问题

(1)城镇建设用地粗放扩张,一是开发强度把控不足,二是

空间拓展没个章法。有些区域搞城镇建设,不看自己产业能承载多少、人口规模有多大,就盲目新增建设空间。城市建成区一个劲往外扩,大量近郊土地变成了建设用地,可配套产业和功能建设却跟不上,土地开发跟实际需求脱了节。大片建设用地处于低强度开发状态,单位土地的经济产出和资源利用率一直上不去。(2)有粗放扩张,就有闲置浪费。城镇里头不少土地批了但没开发,有些建成区的产业用地、配套用地长期低负荷运行,土地该发挥的功能没发挥出来。还有些片区土地开发搞得很碎,地块东一块西一块,整体开发连不上,形不成规模化的土地利用效益,区域整体用地质量也被拉低了。(3)乡村建设用地这边,闲置浪费问题也不小。城镇化把人一波波往外带,大量农村宅基地长期空着,原来的居住用地没了实际用途,却又缺少有效的盘活和退出渠道。乡村集体经营性用地普遍布局分散、利用方式落后,老旧的低效用地一直占着,没法满足乡村振兴和乡村产业发展的新需求。

1.3 土地空间布局混乱、功能混杂问题

(1)城镇建设区域里,功能混杂的问题挺突出。城市开发过程中,各种用地类型没好好分区,生产用地和居住用地搅在一起,公共服务用地、生态用地跟产业用地也穿插着来。用地布局缺乏明确的功能逻辑,一块地往往要扛好几种建设需求,功能定位很模糊。这种混杂的格局,让区域土地利用形不成规模化、系统化的功能体系,土地的综合利用价值很难充分释放出来。(2)空间布局乱,还表现在用地碎片化严重。有些城区地块分得零零碎碎,不同属性的用地没个章法地交错分布,地块之间缺少有效的功能衔接和空间过渡。这么零散的布局,很难适应现代化城市建设和产业集聚发展的需要,基础设施也没法统一配套^[2]。公共资源和配套设施集中不起来、覆盖效率也不高,间接造成公共资源浪费,拉低了土地开发的综合效益。(3)乡村这边,空间布局无序的问题也不小。各类建设用地东一块西一块,宅基地、集体产业用地、农业生产用地混在一起,形不成规整有序的空间格局。有些乡村区域用地边界模模糊糊,功能划分不清晰,土地开发利用随意性比较大,整体空间规整度偏低,想集中整治和高效盘活利用都挺费劲。

2 基于土地规划的利用效率提升策略

2.1 优化国土空间整体布局,统筹城乡用地结构

优化国土空间整体布局,得坚持全域统筹的思路,不能再让城镇和乡村用地各搞各的、各自发展。(1)空间格局优化好了,下一步就要统筹调整城乡整体用地结构。以前建设用地扩张太快、农业用地保护压力大、生态空间被挤占,这些结构性问题得解决。各类用地的规模要科学配比,严控新增建设用地总量,别让城镇空间盲目往外扩,同时稳住耕地和生态用地的规模,保障区域生态安全和粮食安全。城镇内部各类功能性用地的结构占比也要适度优化,把公共服务和基础设施的短板补上,提升城市综合承载能力。(2)城乡用地发展不均衡的问题,得靠规划手段来推动土地资源要素双向流动和合理配置。乡村那边,零散的闲置建设用地要整合起来,各类用地的功能布局该梳理就梳理,推

动乡村用地走向规整化、集约化,并且跟城镇建设发展需求衔接好,引导城镇增量用地与存量更新有序对接,别造成土地资源闲置浪费和重复建设。(3)把空间布局优化好、城乡用地结构统筹好,就能有效化解以前那种布局混乱、结构失衡、开发无序的老问题。粗放的用地发展模式慢慢扭转过来,国土空间资源才能实现精准配置和高效利用,从规划源头把全域土地资源的整体利用效率提上去,为城乡高质量可持续发展把土地资源这个底子打好。

2.2 强化规划刚性管控,严控新增建设用地粗放扩张

(1)强化规划刚性管控,先把规划本身的法定效力稳住,划好不能随便动的开发边界。所有土地开发建设活动都得按规划框架来,不能看哪儿好就往哪儿扩,也不能随便改土地的既定用途。用清晰的管控准则把建设拓展的上限定下来,让新增建设用地规模控制在区域发展能承载的合理区间内,别搞那种脱离实际需求的外延式扩张。(2)新增建设用地的审批环节要严起来,建立层层把关的审核流程。结合区域人口增长水平、产业发展潜力和基础设施配套条件,综合判断用地申请合不合理^[3]。那些不符合整体规划方向、产生不了实际效益的用地需求,该卡的就得卡,避免不必要的土地划拨和项目落地。这样能减少低质量用地增量,缓解土地资源逐步缩减带来的压力。(3)土地开发强度的管控标准也要同步收紧,新建区域的建设密度、开发层次得有个统一规范。引导新增地块往集约紧凑的方向去开发,别再搞那种大片低投入的粗放建设。每一块新增建设用地都得把使用价值发挥出来,提高单位土地的产出水平,别让大片地征完了就闲在那儿。(4)刚性规划约束还能理顺区域整体开发节奏,让新增用地投放速度和社会经济发展进度对上号。既防止短时间内集中大规模占地造成资源浪费,也避免建设布局零散分散、不好统筹管理。把管控尺度收紧了,新增建设用地的开发模式规范了,粗放扩张的势头就能压住,慢慢推动土地开发走向节约集约,把全域土地资源的整体利用水平提上去。

2.3 推进存量用地更新改造,盘活闲置低效土地资源

(1)要盘活存量用地,得先把全域范围内的现状摸清楚,掌握辖区内存量土地到底分布在哪儿、什么情况。地块闲置了多久、现在是什么状态、有什么限制条件,这些都得搞清楚,再把完全闲置的地和产出偏低的低效用地区分开。结合区域整体发展规划的定位,判断每块地适合怎么改、用什么模式,为后面的更新调整打好基础,别稀里糊涂就干干。(2)城镇区域的存量用地改造,重点是功能重塑和品质升级。建成区里的老旧地块,可以结合城市功能补齐的需求来调整用地属性,把那些落后低效的使用形式淘汰掉。长期搁置没开发的地块,合理规划好建什么,跟周边的整体空间风貌协调好。通过改造升级把地块的开发强度和使用价值提上去,让老地块能跟上现在城市发展的节奏,改变土地长期荒废、用不上的局面。(3)乡村区域这边,重点是把零散的宅基地和老旧集体用地梳理清楚,顺着人口居住分布的变化趋势来调整用地布局。那些不再日常使用的居住用地,该整合就整合,根据乡村发展方向重新规划用途^[4]。零散分布的小面

积地块也要整合起来,打破那种细碎分割的用地形态,方便后续统一开发和集中管理,把乡村土地潜藏的价值释放出来。(4)存量用地盘活的过程中,还得建一套顺畅的调整流转机制,把阻碍土地重新利用的各种障碍清理掉。多方权益关系要协调好,保障改造工作能平稳推进,让闲置土地顺利转入新的使用环节。把存量资源的价值持续挖出来,就能减少对新增土地的依赖,不扩大占地规模也能拓展发展空间。这样切实改善土地浪费的现状,稳步推动区域土地利用水平往上走。

2.4 实施差异化用地规划, 适配产业与民生用地需求

(1) 差异化规划得看区域自己的底子, 综合考量地理位置、资源储备、人口规模和发展潜力。根据综合研判的结果, 划分不同的用地管控圈层, 分别制定对应的用地准则。发展重心在产业升级的区域, 就多预留一些合理的产业发展空间, 让产业拓展升级有稳定的土地支撑。以居住生活功能为主的区域, 则把生活配套用地的布局完善好, 优先保障基础民生相关的用地供给。(2) 产业层面的用地调配, 按产业发展层级和发展模式来区分规划方向^[5]。同类产业用地尽量集中排布, 推动产业空间集聚发展, 提高土地投入带来的综合收益。产业用地的开发尺度要把握好, 别大面积粗放划拨, 得让产业用地规模和产业实际发展体量相互匹配。差异化布局搞好了, 产业用地零散分布的问题就能减少, 产业发展的连贯性和整体性也能强化。(3) 民生保障层面的用地规划, 要围绕居民日常居住、出行、休闲和公共服务需求来调整用地结构。根据人口分布的疏密程度来排布居住地块, 教育、医疗、休闲等配套场地要均衡配置, 贴合群众的生活习惯来梳理用地形态, 把生活设施用地的短板补上, 别让民生用地布局失衡或者供给不足。这样土地资源才能真正服务于日常居住生活, 土地使用的生活保障价值才能提上来。(4) 推行差异化用地规划, 还

得动态平衡好产业发展和民生保障之间的关系。这两类用地需求要相互协调、相互补充, 不能一边倒地另一边空间挤没了。根据发展阶段的变化灵活微调用地配比结构, 适配不同时期的发展侧重。因地制宜地规划调配, 让每块地都能发挥最大效用, 从需求匹配这个层面减少土地闲置浪费, 稳步推动全域土地利用质量往上走。

3 结语

综上所述, 用规划手段把土地资源配置好、利用效率提上去, 是破解土地供需矛盾、推动城乡高质量发展的必由之路。接下来搞国土空间治理, 还得持续完善规划动态调整机制和监管考核体系, 用智能化技术给土地规划和用地监管赋能, 把土地利用的精细化治理水平往上提。增量管住、存量盘活, 这两件事要深度融合, 慢慢形成集约高效、布局合理、功能完善的现代化土地利用格局, 给城乡可持续高质量发展把土地资源的底子夯实。

[参考文献]

- [1] 郑强. 房地产测绘数据在土地规划与开发中的应用分析[J]. 中国土木工程, 2026, 9(4): 181-183.
- [2] 催成朗杰, 韩鑫. 土地整理和土地用途管制在耕地保护中的互补作用探究[J]. 生态学与可持续发展研究, 2026, 3(3): 56-58.
- [3] 吕阳. 测绘工程技术在土地资源管理中的应用分析[J]. 农林科学探索, 2026, (2): 211-213.
- [4] 张节, 蔡田雨. 地方政府环境目标约束对城市土地绿色利用效率的影响[J]. 资源开发与市场, 2026, 42(1): 14-23.
- [5] 陈欢, 陈剑欢. 基于改进DEA模型的农村土地资源利用效率评价[J]. 黑龙江国土资源, 2026, 24(1): 62-65.