

土地规划中的土地利用效率提升

刘敬华¹ 伏永春²

1 江苏苏北土地房地产资产评估测绘咨询有限公司

2 徐州致远房地产评估测绘咨询有限公司

DOI:10.32629/btr.v8i6.4856

[摘要] 土地规划与土地利用效率存在深度耦合关系,规划科学性直接影响土地集约程度与效能。当前土地规划中存在空间布局失衡、利用结构不合理、技术应用滞后、规划衔接不足等问题,制约了利用效率提升。为破解这一困境,需通过优化空间布局强化集聚效应、调整利用结构推动集约利用、赋能技术升级提升规划精准性、完善规划体系强化衔接协同、强化动态监管保障规划落地等路径,构建“规划-利用-反馈-优化”闭环机制,破解土地资源稀缺性与需求多元化矛盾,实现土地利用效益最大化,为区域发展提供稳定土地支撑。

[关键词] 土地规划; 土地利用; 效率提升

中图分类号: F301.2 **文献标识码:** A

Improving Land Use Efficiency in Land Planning

Jinghua Liu¹ Yongchun Fu²

1 Northern Jiangsu Land and Real Estate Asset Assessment, Surveying and Mapping Consulting Co., Ltd.

2 Xuzhou Zhiyuan Real Estate Assessment, Surveying and Mapping Consulting Co., Ltd.

[Abstract] A deep coupling relationship exists between land planning and land use efficiency, with the scientificity of planning directly affecting the degree of land intensification and its effectiveness. Current issues in land planning, such as imbalanced spatial layout, unreasonable use structure, lagging technology application, and insufficient planning coordination, constrain the improvement of use efficiency. To address this dilemma, it is necessary to construct a closed-loop mechanism of "planning-use-feedback-optimization" through pathways including optimizing spatial layout to strengthen agglomeration effects, adjusting use structures to promote intensive utilization, empowering technological upgrades to enhance planning accuracy, improving the planning system to strengthen coordination and synergy, and intensifying dynamic supervision to ensure plan implementation. This aims to resolve the contradiction between the scarcity of land resources and diversified demands, maximize land use benefits, and provide stable land support for regional development.

[Key words] Land planning; Land use; Efficiency improvement

引言

土地作为核心生产要素,其利用效率直接关乎区域发展质量与可持续性。在资源稀缺性凸显与发展需求多元化的双重背景下,如何通过科学土地规划提升利用效率,成为破解土地供需矛盾、推动高质量发展的关键议题。当前土地利用中仍存在闲置浪费、低效占用等现象,根源多指向规划层面的诸多短板。基于此,需厘清土地规划与利用效率的核心关联,剖析规划中影响效率提升的关键因素,进而探索针对性提升路径,为后续系统研究奠定基础,助力实现土地资源优化配置与利用效能升级。

1 土地规划与土地利用效率的核心关联

土地规划与土地利用效率之间存在着深度耦合、动态适配

的紧密内在逻辑,共同决定着土地资源的质量与效益。土地规划作为统筹土地利用的核心手段,通过明确土地利用类型、规模、边界以及空间布局,从源头上为土地利用指明方向,有效避免了闲置浪费与低效占用等问题,为土地集约利用筑牢制度根基。科学的规划能够精准匹配区域发展需求和土地资源禀赋,推动土地利用从粗放式扩张向集约化高效利用转变,充分释放土地的经济、社会与生态效益。同时,土地利用效率的动态反馈是规划优化的关键依据,通过监测实际利用效能、识别利用短板,可反向修正规划目标、调整布局与结构,形成“规划-实施-反馈-优化”的闭环机制,破解土地资源稀缺性与利用需求多元化矛盾^[1]。

2 土地规划中影响土地利用效率的关键因素

2.1 空间布局失衡

空间布局是土地规划的核心内容,其合理性直接决定土地利用的协同效应。部分规划中存在空间布局分散、功能分区模糊等问题,导致土地利用的集聚效应难以发挥。例如,生产、生活、生态空间布局混乱,各类用地交叉混杂,不仅增加了基础设施配套的难度与成本,还降低了土地利用的便捷性与高效性。同时,空间布局与区域资源禀赋匹配度不足,未能充分结合地形地貌、资源分布等自然条件规划用地类型,导致部分土地因自然条件不匹配而出现低效利用甚至闲置的情况,进一步制约了整体土地利用效率的提升。

2.2 利用结构不合理

土地利用结构是指各类用地在土地总面积中的占比及组合关系,其优化程度直接影响土地资源的供需平衡与利用效益。当前部分规划中存在利用结构失衡的问题,主要表现为低效用地占比过高、优势产业用地供给不足等。一方面,传统低效用地类型未能及时调整,占用大量优质土地资源,导致土地产出效率偏低;另一方面,契合区域发展定位的优势产业、新兴产业用地供给滞后,难以满足产业发展需求,同时配套设施用地供给不足,影响了产业用地的利用效能。此外,用地结构的刚性过强,缺乏动态调整机制,难以适应区域发展阶段的变化,进一步加剧了土地利用的低效化^[2]。

2.3 技术应用滞后

技术手段是提升土地规划科学性与精准性的重要支撑,技术应用的滞后性制约了土地利用效率的提升。在规划编制阶段,缺乏精准的土地资源调查与评价技术,对土地的质量等级、适宜性等基础信息掌握不全面,导致规划方案缺乏科学依据,难以实现土地资源的精准配置。在规划实施与监管阶段,信息化技术应用不足,未能建立高效的土地利用动态监测体系,无法及时掌握土地利用状况的变化,难以对低效利用、违规利用等行为进行及时干预。同时,土地整治、节约集约利用等关键技术的推广应用不足,导致土地利用过程中的资源浪费现象较为突出,进一步降低了土地利用效率。

2.4 规划衔接不足

土地规划是一个系统性工程,需要不同层级、不同类型规划之间的有效衔接,才能确保规划实施的连贯性与有效性。当前存在的规划衔接不足问题,主要表现为层级规划脱节、跨区域规划协同不够等。在层级衔接方面,上下级规划之间存在目标冲突、内容重叠等情况,导致规划实施过程中出现方向偏差,难以形成提升土地利用效率的合力。在跨区域衔接方面,相邻区域规划缺乏协同性,对跨界土地资源的利用规划不一致,导致跨界土地利用混乱,资源配置效率低下。此外,规划与土地利用的实际需求衔接不紧密,规划方案的前瞻性与灵活性不足,难以应对各类突发情况与发展变化,进一步影响了土地利用效率的提升。

3 土地规划中提升土地利用效率的核心路径

3.1 优化空间布局,强化集聚效应

空间布局的优化是提升土地利用效率的核心抓手,需立足区域资源禀赋与发展定位,构建“集聚高效、功能清晰、协同协调”的空间格局。首先,科学划分生产、生活、生态空间,明确各空间的功能定位与利用边界,推动各类空间适度集聚,发挥集聚效应。生产空间应依托产业基础与资源优势,构建集约化产业园区,推动产业用地集中布局,完善配套基础设施,降低产业发展的土地成本与运营成本;生活空间应聚焦宜居属性,优化居住、商业、公共服务等用地布局,实现公共服务设施的均衡配置,提升居民生活便捷度;生态空间应坚守生态保护底线,构建连续完整的生态廊道,实现生态保护与土地利用的协调发展。其次,强化空间布局与资源禀赋的匹配性,结合地形地貌、气候条件、水资源分布等自然因素,合理规划用地类型与规模,避免在不适宜区域进行高强度开发,提高土地利用的适宜性与稳定性。同时,推动跨区域空间协同规划,加强相邻区域的规划衔接,统筹配置跨界土地资源,实现区域空间布局的一体化与高效化,提升土地利用的整体效能^[3]。

3.2 调整利用结构,推动集约利用

利用结构的优化调整是提升土地利用效率的关键环节,需立足区域发展阶段与产业升级需求,建立动态优化的用地结构调整机制,实现各类用地的供需平衡与效益最大化。一方面,加大低效用地整治力度,梳理低效利用、闲置浪费的土地资源,制定针对性的整治方案,通过改造升级、用途转换等方式,提升低效用地的利用效率。例如,对传统产业低效用地进行转型升级,引导发展高附加值产业;对闲置建设用地进行盘活利用,优先保障新兴产业、公共服务等重点领域用地需求。另一方面,优化用地供给结构,精准对接区域产业发展定位,加大优势产业、战略性新兴产业的用地供给,合理配置生产性服务业用地,推动产业用地结构升级。同时,保障公共服务设施、基础设施用地供给,完善教育、医疗、交通等配套设施,提升产业用地与居住用地的利用效益。此外,建立弹性用地机制,预留一定的弹性用地空间,适应产业发展、人口变化等动态需求,增强用地结构的灵活性与适应性,确保土地利用结构始终与区域发展需求相匹配。

3.3 赋能技术升级,提升规划精准性

技术创新是提升土地规划质量与土地利用效率的重要支撑,需推动信息技术、调查监测技术等与土地规划的深度融合,实现规划编制、实施、监管全流程的技术赋能,提升规划的科学性与精准性。在规划编制阶段,引入高精度土地调查技术、地理信息系统(GIS)、遥感(RS)等技术手段,开展全面的土地资源调查与评价,精准掌握土地的质量等级、适宜性、利用现状等基础信息,为规划方案的制定提供精准的数据支撑。通过GIS技术构建土地利用空间数据库,实现规划数据的可视化与智能化分析,辅助规划人员进行科学决策,优化用地布局与结构。在规划实施阶段,推广应用土地整治新技术、新工艺,提升土地整治的质量与效率,改善土地生产条件,提高土地产出能力。例如,采用高标准农田建设技术,提升农业用地的集约利用水平;采用节地型建筑技术,提高城镇建设用地的利用效率。在规划监管阶段,构建基于大数

据、物联网的土地利用动态监测体系,实现对土地利用状况的实时监测与动态预警,及时发现并干预低效利用、违规利用等行为。同时,利用信息化平台推动规划信息的共享与公开,提升规划实施的透明度与监管效率,确保规划方案能够落到实处,切实提升土地利用效率^[4]。

3.4完善规划体系,强化衔接协同

健全的规划体系是确保土地规划有效实施、提升土地利用效率的重要保障,需强化不同层级、不同类型规划之间的衔接协同,构建“上下贯通、左右协调、全域覆盖”的规划体系。首先,强化层级规划衔接,明确上下级规划的核心定位与职责分工,上级规划侧重宏观统筹与战略引领,明确土地利用的总体目标与空间格局;下级规划侧重微观落实与精准配置,将上级规划目标分解为具体的用地指标与布局方案,确保上下级规划目标一致、内容衔接。建立层级规划衔接审核机制,对下级规划的编制进行严格审核,避免出现目标冲突、内容脱节等问题。其次,加强跨部门、跨区域规划协同,打破部门壁垒与区域分割,建立多部门协同规划机制,统筹协调国土、产业、交通、环保等各类规划,实现规划内容的互联互通与无缝衔接。例如,产业规划与土地规划要精准对接,确保产业用地需求得到有效保障;交通规划与土地规划要协同推进,实现交通基础设施与用地布局的有机融合。同时,推动跨区域规划协同,建立区域规划协调机制,统筹配置区域内的土地资源,实现区域土地利用的优势互补与高效协同,提升区域整体土地利用效率。此外,完善规划编制与实施的公众参与机制,广泛吸纳社会各界的意见与建议,提升规划的科学性与可行性,确保规划方案能够更好地契合实际需求,推动土地利用效率的提升。

3.5强化动态监管,保障规划落地

有效的动态监管是确保规划方案严格实施、提升土地利用效率的关键保障,需建立全流程、多层次的动态监管机制,实现对土地规划实施过程的全方位管控,及时纠正规划实施中的偏差,保障土地利用效率提升目标的实现。首先,构建全流程监管体系,覆盖规划编制、审批、实施、验收等各个环节。在规划编制阶段,加强对规划编制单位的资质审核与方案评审,确保规划方案的科学性与合规性;在审批阶段,严格审批标准,规范审批

流程,避免违规审批行为;在实施阶段,加强对用地单位的监督检查,确保用地单位严格按照规划方案使用土地;在验收阶段,严格验收标准,对未达到规划要求的项目不予验收,督促其进行整改。其次,建立动态监测与预警机制,利用大数据、物联网等技术手段,实时监测土地利用状况,构建土地利用效率评价指标体系,定期对土地利用效率进行评估。针对评估中发现的低效利用、闲置浪费等问题,及时发出预警信号,督促相关单位采取整改措施。同时,建立违规行为惩戒机制,对违反规划、低效利用土地等行为,依法依规进行处罚,情节严重的,依法收回土地使用权,形成有效的震慑力,确保用地单位严格遵守规划要求,提高土地利用效率。此外,加强监管队伍建设,提升监管人员的专业素养与业务能力,配备先进的监管设备与技术手段,提高监管工作的效率与质量,为规划实施的动态监管提供有力保障^[5]。

4 结语

提升土地利用效率是土地规划的核心目标,需立足规划与利用的内在逻辑,精准破解关键制约因素。优化空间布局、调整利用结构、赋能技术升级、完善规划体系及强化动态监管等路径,形成了全方位提升框架,可有效推动土地利用从粗放向集约转变。通过构建科学规划体系与闭环监管机制,能够实现土地资源与区域发展需求的精准匹配,破解资源稀缺与需求多元的矛盾。未来需持续强化规划的科学性与执行力,推动各环节协同发力,切实提升土地利用效益,为区域可持续发展提供坚实保障。

[参考文献]

- [1]彭熙文,梁刚.土地整治管理中土地规划利用的方法及价值探讨[J].江西农业,2024(11):108-110.
- [2]李久鹏.土地规划中的土地利用效率提升[J].大众标准化,2025(18):101-103.
- [3]汪晨彬.大数据技术在城镇土地集约利用规划中的应用与精度提升[J].大众标准化,2025(20):181-183.
- [4]邓向阳,王柯.基于测绘地理信息的土地规划优化与资源高效利用研究[J].中国资源综合利用,2025,43(7):98-100.
- [5]骆守俊.从土地管理角度完善土地利用与规划的途径[J].新潮电子,2025(1):187-189.