

国土空间规划中的土地利用效率提升

田甜

阜阳市城南新区建设投资有限公司 安徽 阜阳 236000

【摘要】：土地利用效率提高是国土空间规划的重要目标。随着国土空间规划体系建立和完善以及城镇开发边界刚性管控的要求，在这种新的形势下合理国土空间布局和实施对于促进土地节约集约利用显得尤为重要。本文从国土空间规划全过程角度分析其对土地利用效率的影响，并根据《城镇开发边界管理办法（试行）》以及城市更新、混合用地等相关内容总结出国土空间规划与土地利用效率的关系并提出提升土地利用效率的方向和方法。明确各环节的任务目标及对策措施解决国土空间规划中存在的土地利用效率问题从而达到提高土地利用质量和效益的目的。

【关键词】：国土空间规划；土地利用效率；城镇开发边界；存量盘活；全生命周期管理

DOI:10.12417/2811-0722.26.04.037

引言

土地是有限的战略性资源，土地利用效率决定一个地区的发展质量和前景。而国土空间规划是进行土地资源分配的重要方式，在统筹各种用地需求，管理土地开发方面具有重要作用。自2019年起，“多规合一”的改革不断推进，原来的主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等均已合并为国土空间规划体系。2026年2月，自然资源部出台《城镇开发边界管理办法（试行）》（自然资规〔2026〕1号），提出促进城市化发展由“依靠新增建设用地”转变为“激活存量用地”，由“向外扩展”转变为“向内提升”。这表明我国国土空间规划已经进入以“存量挖潜”、“集约高效”为主导的新时期。如何从规划角度提高土地利用效率以解决土地供需之间的矛盾是当务之急，在实际的土地利用过程中存在着国土空间布局不合理、用地结构不合理以及城镇开发边界外的无序建设等情况，这些都影响到土地的价值实现。

1 国土空间规划中土地利用效率提升的现实意义与核心内涵

1.1 国土空间规划中土地利用效率提升的现实意义

在国土空间规划中提高土地利用效率是践行节约型社会的一种体现，有利于解决土地供应不足的问题。《城镇开发边界管理办法（试行）》规定将城镇开发边界内新增建设用地规模纳入国土空间总体规划的目标任务，严格控制城镇建设占用耕地、园地、林地、草地、水域等自然生态空间。在经济发展过程中，有限的土地要承担产业发展的重任以及城乡居民的生产生活方式改变所带来的大量新增建设用地需求，在这种情况下低效的土地使用会浪费宝贵的资源并且会对经济发展造成负面影响。从规划的角度出发促进土地集约节约利用可以使每一分土地的价值得到最大化的体现，满足各种用地要求之间相互协调的关系，为产业升级、城乡一体化发展创造条件。

1.2 国土空间规划视角下土地利用效率的核心内涵

国土空间规划视角下土地利用效率不再局限于简单的经

济效益，而是包括了空间布局合理性、用地结构合理性和利用效果可持续性在内的一个整体概念。主要包括三方面内容：一种是底线约束下的集约度，在避开连片优质耕地、生态空间以及地质灾害高发地区的情况下，引导城镇建设集中在开发边界以内；第二种是空间布局的精确度，即国土空间规划要符合当地产业发展定位、人口流动特点以及生态环境特征，使土地资源在各种用途之间、各个地域之间得到最优化分配；第三种是利用功能的多样性，提倡土地多功能利用以及空间多层次叠加，实现生产生活生态相互交织。

1.3 国土空间规划与土地利用效率的内在关联

国土空间规划是提升土地使用效率的重要手段，两者之间有密切联系，《办法》提出“划、管、用、调、监”的全过程要求，对规划与效率的关系起到一定作用。规划的制定阶段通过对城镇开发边界、功能区以及开发强度进行控制，在根本上避免低效用地的发生；规划执行过程中对时间和用途进行管理，保证用地布局合理；规划监督部分采用“一张图”的方式进行终身制监控，在用地过程中发现问题后立即处理，从而实现“制定、实施、监督、改进”。

2 国土空间规划中制约土地利用效率提升的突出问题

2.1 规划编制阶段的布局失衡与底线失守问题

规划编制阶段的布局失衡是影响土地集约节约利用的主要原因，在一些地方规划编制中，“三区三线”管控未严格执行，城镇开发边界未充分避开优质耕地及生态空间，造成后期建设占用耕地或生态空间。此外，国土空间功能区划分不符合当地实际情况，忽视当地产业发展水平、人口流动情况以及生态环境承受力等因素，工业用地、商业用地、居住用地等功能性用地混合设置，给居民出行带来不便的同时也浪费优质地段的土地资源^[1]。

2.2 规划实施过程中的执行偏差与边界外违规建设问题

在规划执行阶段出现的问题会降低土地资源分配效率。

《办法》规定，城镇开发边界以外禁止建设各种新城新区、开发区、非农产业园区等集中城镇建设用地区。但是，在具体落实中，一些地方擅自改变用途或突破规划确定的城市建设规模，有的甚至把生态用地、公共服务设施用地违法变成商业开发用地。而且，在规划实施上缺乏时效性，有的项目用地已经先行建设但长期未使用，而迫切需要用发展民生事业或者产业转型的项目由于规划滞后不能及时落实，造成大量土地浪费的同时又供不应求。

2.3 规划监管环节的机制缺失与存量盘活不足问题

规划监管环节缺少相应的制度设计，无法保证土地集约节约利用的效果。目前一些地方的土地利用总体规划监管尚未实现常态化、全方位的管理，对于什么是低效用地以及如何处理低效用地的规定并不明确。批而未供、闲置土地、低效工业用地等大量的存量资源不能被充分利用，造成“存量闲置、增量紧缺”的问题。而且监管方式落后，主要是事后的处罚，不能有效防止和制止低效利用土地的行为。

3 国土空间规划中提升土地利用效率的核心优化方向

3.1 强化底线管控与城镇开发边界刚性约束

坚守资源安全底线，是提升土地利用效率的前提基础。规划编制需严格落实《城镇开发边界管理办法（试行）》要求，将城镇开发边界内的新增建设用地规模作为约束性指标，严控城镇建设占用耕地、林地、湿地。城镇开发边界划定应避让连片优质耕地、自然生态空间、地质灾害高风险区等不适宜建设区域。在城镇开发边界内，细化完善城镇建设用地的规划分区、用地布局、土地使用性质、开发强度等规划要求，统筹优化生产、生活、生态空间。在城镇开发边界外，加强国土空间规划正负面清单管理，严格控制新增城镇建设，仅允许安排对选址有特殊要求的独立城镇建设用地区，如依托乡村或生态景观资源的旅游开发用地、一二三产业融合用地、能源资源开发用地等^[2]。

3.2 推动从增量依赖向存量盘活的战略转型

立足区域实际精准盘活存量资源，是提升土地利用效率的战略方向。《办法》明确要求推动城市发展从“依赖新增土地”转向“盘活存量空间”，建立新增城镇建设用地指标配置同存量盘活挂钩机制。规划编制需深度衔接区域发展定位，全面梳理区域内批而未供土地、闲置土地、低效工业用地、废弃建设用地等存量资源，建立低效用地台账并实行动态更新。针对不同类型、不同成因的低效土地，制定差异化的再开发策略，如通过“零地技改”提高现有工业项目容积率、通过城市更新盘活存量房产发展新产业新业态、通过全域土地综合整治推动乡村用地减量提效。

3.3 推进土地混合利用与立体复合开发

推动土地混合使用、空间复合开发有利于提高土地利用效率，《山东省关于加强土地资源集约高效利用的实施意见》也提出鼓励各地积极探索土地混合开发、用途兼容与转换正负面清单^[3]。在详细规划中，可以设置混合产业用地，促进工业、仓储、研发、办公、商业、公共服务等功能混合布置。一宗土地上有多种性质用途时，根据建筑面积所占比例确定主要用途；新产业新业态发展过程中工业用地兼容其他性质用途不超过15%，仍然属于工业用地范畴。另外还要结合本地实际情况制定地下空间开发利用专项规划，做到地上地下一体化综合利用，提倡轨道交通、综合管廊以及公共设施等地上地下空间统一规划后整体供应。

4 国土空间规划中提升土地利用效率的具体实施举措

4.1 完善规划编制的调研与论证机制，落实精准布局

加强规划编制中的调查研究以及论证工作，是合理安排的前提条件，在国土空间规划编制之前组织专门力量进行广泛的实地考察，在此基础上充分掌握该地区的土地情况、产业分布情况、人口变动情况、自然环境等基本情况的同时还要分析该地区未来一定时期内的人口增长情况以及对于工业用地的需求，从而实现新增城镇建设用地规模与常住人口数量相匹配的关系。建立多种方式、多个层次的论证方式，从规划的合理性、可行性和前瞻性等方面对规划布局、用地规模、实施方案等进行全方位评价，及时发现规划编制过程中存在的不足之处^[4]。

4.2 创新土地供应方式，强化增量与存量统筹

建立规划实施动态管控机制，创新土地供应方式。在规划实施中，实行“项目跟着规划走、要素跟着项目走”，以国土空间规划和真实有效项目为配置土地计划指标依据。积极推行工业、物流、公共服务等领域国有建设用地长期租赁、先租后让、弹性年期出让等供应方式，降低企业首次用地费用。推行工业用地“标准地”供应，在供应土地时明确产业准入标准、履约监管和节约集约用地要求等。支持产业链供地方式，对产业链上重要环节及重大项目实行整体规划、同步部署、分期供地。大力推广“增存挂钩”，以消化批而未供和闲置土地数量作为确定新增建设用地指标规模重要依据，促进项目优先使用存量土地。

4.3 强化低效土地的再开发与盘活利用，拓展发展空间

加强低效土地再开发及盘活利用，是挖掘土地资源潜力、提高土地利用效率的重要途径。以全域范围开展土地低效利用专项排查工作，摸清闲置土地、低效工业用地、废弃建设用地、批而未供土地等各类低效土地底数。根据不同情况采取不同方法：对于闲置工业用地，通过政策指导促使企业提高自身技术水平和发展水平，或者引进良好项目进行二次开发；对于低效

用地再开发项目,可以采用政府收储、片区统筹、原权利人自行改造、企业联合升级改造等方式;对于符合条件的城市中现有建筑物,在五年过渡期内可利用国家鼓励发展领域享受相关规定;对于农村低效用地,稳步推进集体经营性建设用地入市,激活闲置宅基地以及农房^[5]。

4.4 推进地上地下空间立体复合利用

加强地上地下空间立体复合利用,提高土地有效利用率,在详细规划中进一步明确地下空间开发利用的相关内容,形成上下贯通的地上地下一体化发展格局。积极挖掘存量用地潜力开发地下空间,鼓励建设地下公共停车场,设置便民设施等。优化地价政策,采取招拍挂或租赁方式获取地下空间国有建设用地使用权的,按深度递减方式收取土地出让金;地下三层及以下部分可免交土地出让金。支持建设标准化厂房,鼓励链主企业建设多层标准化厂房,带动上下游中小企业入驻租赁或者购置多层标准化厂房作为生产办公场所,符合条件的工业标准化厂房可以按幢或者层办理不动产登记证书。

5 国土空间规划中提升土地利用效率的长效保障机制

5.1 健全基于“一张图”的全生命周期监管机制

建立全过程管理监督机制,是提高土地利用效率的重要途径。基于全国自然资源管理及国土空间规划“一张图”,加强对城镇开发边界划定、实施、监测评估、监督检查等方面工作。改变以往事后监督模式,形成涵盖规划编制、实施、调整、验收等各个环节长期、持续性监督管理制度^[6]。运用遥感监测技术、大数据分析、地理信息技术等现代化信息技术手段,对土地利用情况进行全天候、全方位监控,及时发现和预警低效利用、非法占用或闲置浪费等现象。国家自然资源督察局也将地方各级政府执行城镇开发边界管控制度落实情况纳入其重要监察范围。

5.2 完善规划实施的激励约束机制

健全规划执行激励约束机制,促使各方积极提高土地利用

效率。制定土地利用效率评估办法,根据评估结果进行用地指标、政策扶持等。促进节约集约用地与新增建设用地供应、取水、用电、能耗及碳排放相挂钩。对上年度单位GDP建设用地使用量减少以及低效用地再开发等情况表现突出的地市,在承担国家或省级层面有关改革试验、增加新增建设用地计划指标等方面予以优先考虑^[7]。另一方面也要强化对违法占地、闲置土地等行为的处罚力度,依法依规采取罚款、失信惩戒等措施迫使其按要求履行规划承诺。

5.3 健全规划编制的协同联动与动态优化机制

完善规划编制协调配合制度,提高规划科学性和协同性。消除各部门间信息孤岛现象,实现国土空间规划、产业发展规划、城乡规划等多种类型规划有机衔接,做到各规划之间在用地安排、发展目标等方面相互匹配协调。建立健全城镇开发边界适度调整机制,在符合不超过约束性指标、保持城镇整体空间格局基本稳定要求基础上,可适当放宽城镇开发边界控制尺度以适应国家或省级层面重大决策部署需要或者为大型基础设施项目提供空间保障或者为防范自然灾害发生而预留一定缓冲地带。加强多方协同合作、区域协作方式可以有效减少规划矛盾和重复建设,增强规划整体效果。

6 结语

本文以国土空间规划中提高土地利用效率为主题进行阐述,在参考《城镇开发边界管理办法(试行)》等相关规定的基础上,分析提高土地利用效率的重要性和必要性以及主要内容,总结了在规划各个环节阻碍其提高的因素,并提出了一些控制底线、盘活存量、立体复合利用等方式及其具体措施。提高土地利用效率是国土空间规划的一项重要任务,应体现在规划编制、实施、监督全过程。今后要不断探索和完善相关工作方法,加强各方面的协作与配合,发挥土地最大效益,促进土地利用由粗放向集约节约转变,为地方经济社会健康发展奠定基础。

参考文献:

- [1] 自然资源部.城镇开发边界管理办法(试行):自然资规〔2026〕1号[EB/OL].(2026-02-11).
- [2] 山东省人民政府办公厅.关于加强土地资源集约高效利用支撑全省绿色低碳高质量发展的实施意见:鲁政办发〔2025〕10号[EB/OL].(2026-01-05).
- [3] 自然资源部,住房和城乡建设部.关于进一步支持城市更新行动若干措施的通知:自然资发〔2025〕226号[EB/OL].(2025-12-31).
- [4] 广州市规划和自然资源局.关于印发广州市提高土地利用效率综合改革试点实施方案的政策解读[EB/OL].(2026-01-29).
- [5] 孙军鹏.土地利用规划中的矿产资源勘察与测绘支撑作用[J].石材,2026(1):34-35.
- [6] 卓娜.农业土地规划与农村土地流转机制的优化措施[J].农村科学实验,2025(22):47-49.
- [7] 刘燕玲.全域土地综合整治与国土空间规划的衔接机制及实施路径[J].今日国土,2025(10):43-46.