

存量开发导向下中心城区国土空间集约利用规划实施策略研究

田博文

吉首市自然资源局 湖南 湘西自治州 吉首 416000

【摘要】：城镇化已进入存量发展阶段，中心城区国土空间粗放利用与布局失衡等问题逐步凸显，空间集约利用遭遇多重阻碍因素，本文立足存量开发这一导向，从空间布局、资源效能、实施体系三个维度梳理现有短板，借助格局梳理、用地整合、价值挖掘及机制完善等优化路径推进规划调整，相关举措促使城市空间结构趋于合理，土地利用效率获得提升，规划实施机制愈发健全，成果可为中心城区存量国土空间提质增效并迈向高质量发展提供实践支撑。

【关键词】：存量开发；中心城区；国土空间；集约利用；规划实施

DOI:10.12417/2811-0722.26.09.015

引言

城市发展模式正从外延扩张转向内部更新，存量空间已成为中心城区国土开发建设的核心载体，传统用地模式衍生出布局杂乱、资源低效、规划落地困难等现实问题，与国土空间集约利用这一理念产生矛盾，依托全域空间管控要求与全周期资产运营思路，聚焦存量用地开发痛点推进系统性规划优化，破解空间利用及管理运行中的各类难题，探索契合存量时代的规划实施路径，释放存量资源内在价值，引领中心城区国土空间迈入集约、高效且可持续的发展轨道。

1 中心城区存量空间开发与土地利用基础概况

当前城镇化发展步入存量更新阶段，中心城区作为承载城市核心功能的重点区域，建成空间规模基本稳定，新增建设用地供给持续收紧，国土空间开发逐步从外延扩张转向内部挖潜，全域空间内现状建成区连片分布，各类生活、产业与生态功能空间交错布局，既有集中成片的综合功能片区，也存在大量碎片化、低效能的闲置及低效用地^[1]。依托现有国土调查数据形成统一空间基底，各类用地依照规划管控要求划分不同使用类型，空间格局延续长期发展所形成的形态特征，受城市发展阶段、空间形态及管理模式影响，中心城区存量用地具备功能复合改造、立体开发和用途转换的基础条件，进而成为国土空间集约利用与城市高质量发展的核心载体。

2 中心城区存量国土空间利用现存短板

2.1 空间布局适配性不足

中心城区长期外延式发展使现有空间布局与当下存量开发需求之间产生明显脱节，功能板块缺乏有机联动，部分功能组团独立分散，未能形成协同互补的整体格局，生态空间、农业空间与城镇建设空间交错混杂，空间边界划分不够规整，用地斑块零碎割裂，原有功能分区偏向增量开发思维，未能结合城市核心功能定位动态调整，部分片区功能定位重复，公共服务、产业载体与生态休憩空间配比失衡，基层行政单元边界与实际用地范围存在错位，空间划分未能兼顾行政管理及功能运行需求，进一步加剧布局混乱，整体空间结构难以适配集约开

发、混合利用的发展导向，制约存量空间整体效能的发挥。

2.2 资源利用效率偏低

存量时代背景下，中心城区大量用地仍延续传统单一化使用模式，土地立体开发力度不足，竖向空间资源未能得到充分挖掘，不少建成区域的建筑密度与容积率处于较低水平，部分产业用地、老旧居住用地长期维持低效运转状态，土地产出效益未能达到合理标准，用地功能同质化现象较为普遍，各类用地的用途转换及复合利用受到现有规则约束，闲置用地与低效用地占比居高不下，部分配套设施用地布局分散，服务覆盖范围重叠或存在盲区，空间资源浪费问题突出，传统用地管控方式侧重平面管理而忽略全周期资产运营，致使存量用地潜在价值无法有效释放，整体资源利用水平难以匹配高质量发展要求。

2.3 规划落地衔接不畅

规划体系内部存在层级传导断层，总体规划确定的空间管控要求难以精准转译至详细规划与实际项目实施环节，规划目标与落地执行出现偏差，不同部门之间审批流程衔接不够紧密，信息共享机制不完善，用地用途变更、功能改造等事项办理环节繁琐^[2]。原有规划划定的空间边界及管控规则与存量更新实际需求不相适配，部分规划管控条款刚性过强且缺少弹性调整空间，上下级规划、不同类型专项规划之间协同性不足，针对存量改造的配套管控细则不够完善，多元主体参与规划实施的渠道尚不通畅，规划管控、项目建设与后期监管未能形成闭环管理，直接影响存量空间开发相关规划的落地实效。

3 存量开发导向下国土空间集约利用优化路径

3.1 统筹优化全域空间布局

(1) 梳理功能分区格局：立足中心城区存量开发导向，全面梳理现有功能分区运行状况，围绕城市核心功能承载需求重构空间格局，结合全域资源禀赋与发展定位，明确不同空间的主导用途与服务功能，统筹城镇建设、生态保育、产业发展、公共服务等板块布局比例，破除增量发展阶段遗留的功能割裂问题，遵循功能联动与就近配套原则优化分区，推动同类功能

空间集聚发展,促进产业、居住及休憩空间有机融合,补齐公共服务布局不均短板,优化过程严守生态保护与永久基本农田等管控底线,顺应城市固有空间形态,兼顾行政单元完整与功能运转顺畅,经过系统性梳理与调整,功能分区全面适配存量国土空间集约利用要求,各片区联动协作能力得以强化,逐步形成分工清晰、衔接紧密且运转高效的城市空间体系。

(2) 整合零散用地单元:针对中心城区普遍存在的用地斑块破碎、地块分布零散问题,开展全域存量用地摸排与统筹整合工作,以统一空间底图为基础,梳理分布在功能片区之间、道路沿线及行政边界处的细碎地块、闲置地块与低效地块,按照空间邻近及用途兼容的原则进行归并整合,依托自然地物、交通干线以及基层行政边界规整用地范围,消除不规则、碎片化地块对整体开发利用造成的阻碍^[3]。对整合后的用地单元重新明确使用方向与开发标准,将小型零散地块统筹纳入周边功能体系统一运营,避免土地资源被持续分割,同步协调用地权属与管理边界,保障整合后的用地单元管理口径统一,减少后续开发改造中的协调阻力,通过用地单元整合提升土地连片开发能力,为规模化改造、复合功能植入以及基础设施统筹布设创造条件,从而使国土空间整体利用的集约度得到持续提升。

3.2 全面提升土地利用效能

(1) 深挖用地潜在价值:以全周期自然资源资产运营理念为指引,全方位挖掘中心城区存量用地的多元价值,改变传统单一依靠土地出让获取收益的发展模式,结合地块区位条件、现状建设基础与区域发展需求,分类研判低效用地、闲置用地及老旧片区的改造潜力,区分用地经济价值、生态价值与社会价值并制定差异化的盘活路径,充分激活竖向空间资源,向上拓展建筑使用空间、向下开发地下配套功能,突破平面开发的局限以提升单位土地的产出能力,结合城市更新需求对老旧用地实施功能重塑,在守住生态与安全底线的前提下推动低效产业用地转型及老旧居住用地提质,依托统一的空间管控体系梳理用地约束条件与发展弹性,合理释放用地开发潜能,将存量空间资源转化为持续的发展动力,实现土地资源从粗放利用向价值深耕的转变,从而全面提升存量用地的综合效益。

(2) 推行复合用地模式:顺应存量时代空间集约利用的发展趋势,打破传统用地功能单一划分的管控思维,全面推行土地混合复合利用模式,结合中心城区不同片区的功能定位,明确各类用地的用途兼容规则,鼓励居住、商业、办公及公共服务等功能适度融合布局以适配城市多元的生产生活需求,优化用地管控规则,放宽符合规划要求的功能转换限制,简化复合用地改造的审批流程,从而降低存量空间功能调整的制度成本^[4]。在连片改造区域统筹布局多元业态,推动产业空间与配套服务空间的深度融合,减少功能分区割裂带来的资源浪费,结合用地开发强度标准合理设定复合用地的建设指标,兼顾空间使用效率与人居环境品质,通过用地功能的有机混合提升空

间使用的灵活性与适配性,推动土地资源高效循环利用,逐步构建适配存量开发的土地利用新格局。

3.3 健全规划落地运行体系

(1) 完善配套管控机制:立足存量开发与国土空间集约利用的现实需求,搭建刚弹结合的全域用地管控体系,适配中心城区用地更新改造的多元场景,优化现有规划许可与用途转用规则,针对存量用地功能调整及形态改造等行为制定差异化管理标准,在严守生态保护、耕地保护等刚性底线基础上增加管控条款的弹性空间,细化用地准入清单,明确存量空间禁止开发、限制改造与鼓励更新的具体范围,理顺不同类型用地转换的流程与标准以降低制度性交易成本,依托国土空间统一底图建立用地全周期监管模式,对存量改造项目从立项建设到运营维护实施动态跟踪,及时纠偏不符合规划要求的开发行为,同步更新用地考核指标体系,将土地集约程度及综合价值产出等内容纳入管控评价范畴,通过系统化的机制约束引导存量用地走向规范化、高效化开发。

(2) 强化多方协同推进:打破不同管理主体之间的职能壁垒,构建跨部门、跨层级的协同工作体系,保障中心城区存量空间开发有序落地,打通各职能部门信息共享渠道,整合空间数据、审批事项及监管信息等内容,实现业务流程并联办理以减少重复审核环节,提升项目推进效率,厘清各级管理权责,按照事权划分落实规划实施、用地管理与建设监管等职责,推动上下级规划要求无缝传导,积极吸纳市场主体与社区群体参与存量开发全过程,搭建常态化沟通渠道,充分结合实际使用需求优化改造方案,统筹规划编制、项目实施及后期运维等环节,形成权责清晰且联动紧密的工作格局,依靠多方力量整合资源并凝聚共识,化解存量改造过程中的各类矛盾,最终保障国土空间集约利用相关规划稳步落地。如图1。

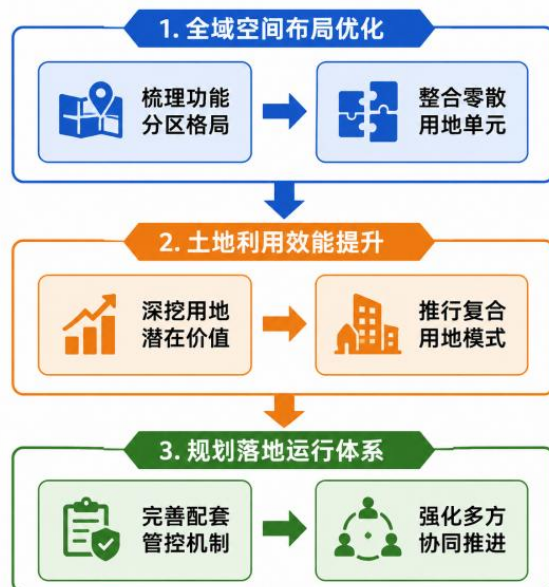


图1 存量开发导向国土空间集约利用优化路径

4 国土空间集约利用落地实践与综合价值

4.1 空间布局结构持续优化

经过功能分区梳理与零散用地整合,中心城区整体空间格局获得系统性重塑,原本分散割裂的功能板块逐步形成联动互补的有机整体,各类城镇建设、生态休闲、产业发展及公共服务空间按照适配性原则重新排布,空间配比更加均衡合理,有效化解了功能重叠与配套缺失等问题,用地边界依托自然地物及行政单元完成规整,碎片化地块实现连片整合,空间形态变得完整规整,既保障了行政管理边界的完整性也满足了城市功能运转的实际需求,刚性管控底线得到严格落实,开发建设活动始终避让生态与农业保护区域,实现了发展空间与保护空间的有序分隔,整体空间摆脱增量扩张阶段粗放布局的弊端,形成分工清晰、衔接紧密且疏密有度的布局形态,为存量空间长效开发与集约利用筑牢了空间基础。

4.2 土地资源利用水平提升

经过用地潜在价值深度挖掘与复合用地模式全面推行,传统平面化、单一化的土地利用方式被彻底改变,竖向空间资源获得充分开发,地上地下空间协同利用已成为常态,单位土地承载能力持续增强,低效与闲置用地得到全面盘活,土地产出效益稳步增长,资源浪费现象获得有效遏制,用地功能兼容及灵活转换机制逐步落地,居住、产业、商业、公共服务等业态实现有机融合,土地使用场景更加多元,能够适配城市多元化发展需求,全周期资产运营理念融入用地管理全过程,不再单纯依靠短期收益衡量土地价值,而是更注重经济、生态及社会综合效益协同提升,土地资源从粗放消耗转向精细运营,整体

利用效率与综合价值实现双重跃升,充分契合存量时代国土空间集约发展的核心要求。

4.3 规划实施体系运转顺畅

配套管控机制完善与多方协同格局构建,打通了从规划编制到落地执行的全链条堵点,刚弹并举的管控规则兼顾底线约束与改造弹性,存量用地调整、功能更新及项目建设等事项均有明确标准与流程指引,规划管控的适配性显著增强,全周期动态监管模式落地运行后对开发行为实现全程把控,保障规划目标稳定落地,跨部门信息互通与并联审批机制不断成熟,审批环节精简且办事效率提升,有效降低了存量改造的制度阻力^[5]。各级管理权责划分清晰,上下级规划要求精准传导,不同类型规划实现高效衔接,市场主体与基层群体有序参与规划实施,各类诉求获得充分吸纳,矛盾协调更加高效,整套实施体系运转协调、权责分明且监管到位,为中心城区存量国土空间集约利用提供了稳定可靠的制度与运行保障。

5 结语

存量开发已成为中心城区国土空间优化的主流方向,集约利用直接关系到城市发展质量,结合存量用地现状并针对空间布局、资源利用及规划落地的突出问题,从格局调整、效能提升与体系完善层面制定系统性策略,各类实施路径有效理顺空间结构,激活土地潜在价值,保障规划高效落地,持续深化存量空间整治及管控机制建设能够释放国土资源活力,推动中心城区形成集约高效、协同有序的空间发展形态,助力城市实现长期稳定的高质量发展。

参考文献:

- [1] 本刊评论员.强化国土空间规划引领构建中原特色城市群[J].资源导刊,2025,(15):1.
- [2] 金志丰,张晓蕾,孔雪松,等.存量时代国土空间用途管制制度:内涵逻辑、现实困境及优化路径[J].规划师,2025,41(6):25-32.
- [3] 牛倩.探讨国土空间规划视角下老城区更新策略[J].城市建设理论研究(电子版),2024,(4):1-3.
- [4] 何任翱.基于国土空间规划下的城市更新规划策略[J].中华建设,2023,(7):101-103.
- [5] 李一璇,管众,朱江,等.市县国土空间总体规划中中心城区划定的技术方法研究[J].规划师,2023,39(4):52-57+65.