

详细规划中土地利用效率提升路径与对策

郭自强

第八师石河子市自然资源和规划服务中心 新疆 832000

【摘要】：国土空间详细规划作为管控土地开发、提升利用效能的核心抓手，支撑着城乡高质量发展。当前城市土地利用管控存在诸多短板，规划管控机制不完善、部门统筹衔接不足，用地结构失衡、集约利用水平偏低，监督考核体系缺失、规划落地执行不力，这些问题严重制约了土地资源价值释放与区域发展质效。本文立足详细规划视角，确立集约节约、统筹协调、生态与经济统一的核心原则，围绕规划编制优化、用地结构调整、管控机制健全、数字化赋能四个维度，提出土地利用效率提升路径，配套完善体制、强化监管、优化权益保障等落地对策，为城乡土地精细化、高效化利用提供参考。

【关键词】：详细规划；土地利用效率；集约利用；空间管控；存量盘活

DOI:10.12417/2705-0998.26.08.045

引言

国土空间精细化治理与城市高质量发展背景下，土地资源作为城乡建设及产业发展的核心要素，其高效集约利用是破解人地矛盾、盘活发展动能的关键。详细规划衔接顶层国土规划与落地建设，作为微观管控载体，直接决定土地开发布局、利用模式与产出效益。当前我国城乡土地开发粗放扩张、布局杂乱、资源闲置、管控脱节等现象普遍，传统规划管理模式难以适配存量更新、提质增效的发展新需求。本文系统梳理详细规划视角下土地利用效率现存核心问题，明确规划实施基本原则，探索高效提质路径与保障机制，助力土地资源可持续、高质量利用。

1 详细规划中土地利用效率现存核心问题

1.1 规划管控机制不健全，统筹衔接不足

国内城市现行详细规划及土地利用管控体系仍存有体系漏洞。条线分化的固有管理模式遗留问题尚未完全化解，在详细规划实施、土地供应、项目建设监管等环节，仍存在内部业务协同不足、全链条管控衔接不畅、数据信息共享不充分等情况，导致规划编制内容与土地实际使用状态出现偏差。用地属性、开发体量等硬性管控标准，很难贯穿土地供给、项目审核、建设监管各项实操流程，管控落地执行出现断层现象。各地规划编制工作多聚焦空间外观设计，忽视顶层国土规划的核心标准，脱离区域土地现状、产业基底与资源承载条件开展编制工作，管控参数和实际开发场景产生偏差，规划自身的约束效力大幅下降，土地管控难以贴合实际场景，体制层面的漏洞持续限制土地利用整体效能的提升。

1.2 土地利用结构失衡，集约利用水平偏低

土地资源配比失衡与集约利用水准不足，是规划落地阶段的突出问题，整体拉低区域土地利用综合效能。城镇建设用地排布零散、功能分区混乱，多数工业地块采用单层低密度的粗放开发模式，土地容积率与单位面积产出效益处于较低水平。城镇开发建设侧重产业落地，生态空间保障力度不足，各类产

业、居住、商业及生态用地配比失衡、排布杂乱。城乡建设长期依托新增土地拓展发展空间，现有低效土地的盘活整改力度偏弱，大量老旧厂区、闲置建筑及集体土地长期处于空置浪费状态。广州海珠区集体建设用地缺少整体统筹布局，零散地块开发层次偏低，属地产业附加值薄弱，土地集约利用标准难以达标。城镇开发建设不断占用优质耕地资源，区域人地矛盾持续加剧，城乡土地长效发展受到明显制约。

2 详细规划提升土地利用效率的基础原则

2.1 集约节约优先原则

集约节约优先是提升土地利用效率的核心准则，贴合我国土地资源紧缺的基本国情。该原则摒弃粗放式外延扩张模式，严控城镇建设用地增量，聚焦存量用地提质增效^[2]。规划以容积率、亩均税收等指标为核心管控手段，通过地块复合利用、立体开发、零散空间整合等精细化方式，提升土地单位产出。深圳坪山区依托该原则优化老旧厂区指标、提升容积率，盘活低效存量土地，实现土地集约利用与产业升级双向赋能。

2.2 统筹协调发展原则

统筹协调发展是土地资源高效配置、规划落地的关键支撑。作为衔接总规与项目落地的微观管控载体，详细规划需打破部门、权属、区域分割壁垒。规划全过程统筹城乡布局、产业发展、生态保护、公共配套等多元需求，无缝衔接上位规划与各类专项规划、土地政策。通过全域空间资源一体化管控，平衡各类用地需求，规避用地冲突与布局乱象，推动土地利用与区域高质量发展、城乡建设协同共进。

2.3 生态效益与经济效益统一原则

该原则是土地资源可持续高效利用的核心底线，摒弃先开发后治理的粗放模式。规划严格坚守三条刚性控制线，在地块划分、开发强度设定、空间布局优化中，兼顾经济发展与生态保护。将生态廊道、绿地、滨水空间等生态载体纳入刚性管控，严禁违规侵占调整。科学统筹土地开发与生态保育，在保障产业、民生用地需求的同时，优化人居环境，实现土地经济、生

态、社会效益协同提升。

3 详细规划中土地利用效率提升核心路径

3.1 优化规划编制体系，强化空间统筹布局

优化规划编制框架，统筹全域空间排布，能够从根源消解土地零散开发现状，夯实用地效能提升的关键依托^[3]。传统详细规划各自独立编撰，地界划分杂乱，整体空间调配存在明显短板，全域统一的规划编撰框架可逐步成型，地界范围、行政辖区与职能管辖带来的阻隔随之消解，城市整体发展态势成为空间整合梳理的核心参照。零散空置土地完成规整收拢，低效割裂区域完成重构调整，城乡用地排布形态得到合理调整，各类用地范围及硬性管控标准划定明晰，各类空间资源得以连片排布并实现节约化开发。广州琶洲片区依托新版规划内容，整合辖区内零散集体土地与闲置地块，统一排布空间形态，调整产业用地分配方式，形成规模型数字产业发展场地，区域用地零散问题得到实质化解，土地整体开发水准得到切实增进。

3.2 调整土地利用结构，推动存量用地盘活

调整土地利用结构、推动存量用地盘活，是现阶段化解用地供需矛盾、提升土地集约利用水平的核心抓手。城乡土地资源现阶段存在结构失衡的现实状况，部分产业用地处于低效闲置状态，居住配套设施存在缺口，生态用地保有比例不足，依托增量土地扩张的发展模式，无法适配城市高质量发展的全新需求。详细规划可动态调整各类用地配比关系，重塑全域用地功能结构，约束增量建设用地的无序蔓延，行业发展工作重心逐步转向存量用地的品质提升与效能激活。老旧工业园区、闲置商办楼宇、低效集体用地及废弃工矿用地，是存量土地盘活改造的核心改造对象。上海奉贤区依托规划落地“工业上楼”发展模式，区域工业用地容积率与单位经济产出得到大幅提升。泉州数字经济产业园对辖区老旧低效工业地块完成整合重构，清退低端产业业态，重塑区域空间格局，引入全新产业模式，土地二次开发建设与区域产业体系升级同步推进，土地集约利用的整体效益得到充分释放。

3.3 健全管控实施机制，保障规划落地见效

健全全流程管控实施机制，能够保障详细规划落地落实，规避土地资源低效利用的情况。传统规划落地呈现分散化状态，管控体系衔接不畅，现场实施监管力度不足，完整的闭环管控体系可贯穿规划编制、审批公示、落地实施、动态监管及验收评估各项流程。详细规划落地过程中可细化地块容积率、建筑密度、绿地率、亩均产值、配套设施等硬性管控标准，划定土地利用效率的基础底线。规划管控规则与效率标准可融入土地出让、项目审批、施工监管、竣工验收、不动产登记各项流程，让管控标准贯穿土地开发全程，形成稳固约束效力。各职能部门与建设主体的工作职责、推进节奏被明确划分，落地考核标准得到完善，规划与落地实施脱节的行业问题得到根

治，每一宗土地的开发建设都能贴合规划标准，土地资源的高效利用状态得到稳定保障（见图 1）。

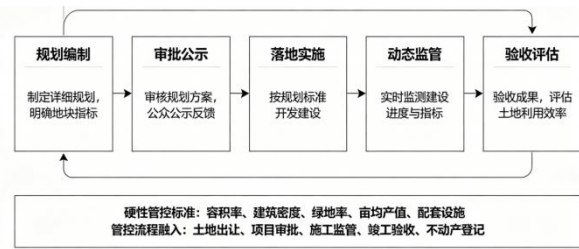


图 1 健全全流程管控实施机制

3.4 推进数字化管控，提升规划管理精度

推进数字化智慧化管控建设，是新时代提升规划管理精度、赋能土地高效利用的重要技术路径。传统人工管控模式存在数据更新滞后、监管存在盲区、管理效率偏低、精准度不足等短板，难以适配精细化土地管控需求。对此，需依托全国统一的国土空间基础信息平台，搭建本地化详细规划数字化智慧管理系统，整合全域土地现状数据、规划管控指标、项目审批信息、开发建设动态等核心资源，实现土地资源全要素、全时段、可视化动态监测。通过数字化平台实现数据实时更新、违规问题自动预警、实施效果智能评估，有效弥补人工监管短板。杭州滨江区创新采用“规划双图层”数字化管控模式，兼顾规划刚性底线与市场实施弹性，有效破解供需错配难题，全方位提升规划管理的精细化、精准化与高效化水平。

4 详细规划提升土地利用效率的保障对策

4.1 完善规划管理体制，强化部门协同

完善一体化规划管理体制、深化多部门协同联动，能够支撑详细规划稳步落地，夯实土地高效利用的制度根基。在组织领导方面，兵团南繁工作领导小组常态化会商，及时解决南繁实践中遇到的实际问题，动态调整组织架构，确保决策有效落实^[4]。传统土地规划管理体系存在职能重叠、权责割裂、信息闭塞、联动薄弱的弊端，各职能单元独立开展业务形成管理壁垒，大幅制约规划落地实施的整体质量。行业相关职能可完成整合统筹，涵盖规划编制、土地管理、建设监管、执法督查等相关工作，搭建多部门常态化协同工作体系，清晰划分各单位权责范围与协作流程。统一的国土空间信息共享体系可破除各部门信息阻隔，实现规划成果、审批资料、土地现状、监管数据的互通共用，推动规划编制、用地审批、土地供应、建设监管各环节顺畅衔接，从制度层面化解统筹力度不足、项目落地滞后等问题，为土地资源高效利用搭建稳固的制度支撑。

4.2 健全监督监管机制，加大违规惩戒力度

健全全方位监督监管机制、强化违规惩戒力度，能够规整土地利用秩序，稳固规划落地实施的整体成效^[5]。政府专项监管、社会舆论监督、群众信访举报可构成立体化监管体系，覆盖详细规划实施、土地开发利用、存量用地盘活全过程，落实

日常巡查、动态评估与全程管控工作。自然资源与城管等监管单位常态化开展土地利用专项排查，严查违规占地、私自改动规划指标、超额强度开发、土地长期闲置、低效用地逾期未整改等各类违规行为。刚性惩戒问责体系得到健全完善，细化处罚执行标准，压实一线执法职责，提升土地违规行为的违法成本。北京经开区立足低效用地再开发试点定位，依托常态化巡查模式与严格惩戒体系，严肃处置各类土地违规乱象，树立强效监管约束作用，杜绝土地无序开发与资源浪费，稳固规划落地实施的实际成效。

4.3 优化利益补偿机制，维护合法权益

持续优化土地权益补偿机制、全面守护群众合法权益，能够消解规划实施矛盾，助力土地资源盘活提质的民生建设工作。过往征地作业与存量用地盘活工作，普遍存在补偿标准杂乱、区域落差明显、办理流程不透明、权益保障力度不足的问题，各类民生纠纷随之产生，阻碍各项规划落地推进。区域经济发展水平、土地市场行情、地块区位价值可作为制定依据，搭建差异化、标准化、公开化的补偿方案，统一补偿核算口径，

规范信息公示与款项发放流程，保障补偿工作的公平公正属性。全新安置模式可落地推行，延伸货币赔付、住房安置、股权收益、就业扶持等多元保障渠道，全方位守护征地群众与原有土地权属主体的合法权益。成熟完善的补偿体系能够缓和用地冲突，减少规划实施的各类阻碍，为土地高效盘活与规划落地夯实民生根基。

5 结语

土地高效集约利用是破解城乡土地资源供需矛盾、推动城市高质量可持续发展的核心举措，详细规划作为规范土地开发、优化空间布局的关键手段，其重要性不言而喻。本文系统剖析当前土地利用管控中统筹不足、结构失衡、监管缺位等突出问题，确立科学规划实施原则，构建编制优化、结构调整、机制完善、数字赋能的全方位提质路径，并从部门协同、监督惩戒、权益保障层面搭建保障体系。完善规划管控体系、盘活存量低效用地、推进精细化智慧化治理，能够有效破解土地粗放利用难题，实现土地经济、生态与社会效益协同提升，为国土空间治理现代化提供坚实支撑。

参考文献：

- [1] 姜文潇.滨州市存量土地盘活利用的策略研究[N].企业家日报,2025-07-24(006).
- [2] 甘肃省人民政府办公厅关于印发加快盘活开发区存量土地资源有效提升开发利用水平若干措施的通知[J].甘肃省人民政府公报,2025,(13):16-20.
- [3] 陈日.存量资产盘活：理论框架与实践探索——以某区属国企为例[J].上海房地,2025,(05):11-15.
- [4] 张旭腾,刘建喜,马新,等.新疆生产建设兵团南繁基地发展现状及对策[J].中国种业,2025,(12):63-65.
- [5] 蒋志辉,王悦,谢成兴.新疆农地利用效率时空演变特征及提升路径[J].农业资源与环境学报,2025,42(04):901-910.