

城市更新背景下的国土空间用途管制优化路径研究

田超 王玉瑞 郭媛媛

摘要:城市化进程推动着城市不断更新,城市空间需求也在城市规模扩展下产生变化,有效管控国土空间用途可优化城市资源配置,涉及土地资源利用与生态环境保护等方面,需在城市更新背景下推动其高效发展。本文分析城市更新中国土空间需求变化,构建理论框架,并提出完善法律法规体系支撑及强化多层次利益协同机制等方面优化路径,以实现城市可持续发展。

关键词:城市更新;国土空间;用途管制

一、引言

城市更新可解决城市化进程中土地资源短缺及生态环境恶化等问题,在城市空间中实现多维度合理布局,提升国土空间管理效率,国土空间用途管制根据空间规划与动态调整,实现社会、经济与生态系统发展,提高土地资源的利用效率。然而当前城市更新背景下的国土空间用途管制还存在一些挑战,包括法律法规滞后且利益协调机制不完善等问题,因此需探索国土空间用途管制的路径,并进行持续优化,建立长效机制,以提升城市的综合效益,实现城市空间的高效利用。

二、城市更新中的空间需求变化

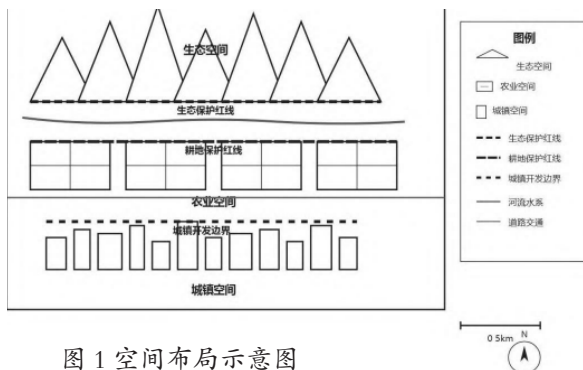


图1 空间布局示意图

图1中的空间布局展示不同功能区之间的动态平衡,住宅区及商业区等都实现协调分布,以适应空间需求变化。

住宅空间需求变化方面,根据中国城市统计年鉴数据显示,过去五年的城市化进程有所提高,城市人口增加使城市住宅用地需求上升,如北京市核心区域住宅用地供给量已接近饱和,许多老旧工业区与空地地块被转型为高密度住宅区,住宅需求在过去五年中显著。

商业空间需求变化方面,经济发展促进电商与服务业崛起,城市商业空间的需求产生变化,数据显示2020年到2025年间,中国一线城市商业地产租金略有增长,重点区域商业空间中共享经济空间需求显著上升,以北京CBD为例,办公楼空置率从2020年的16%下降到2025年的9%。

生态空间需求变化方面,人们对自然环境的保护,根据环境保护部数据,2024年全国城市建成区绿化覆盖率为43.3%,尚未达到全球平均水平,接下来会持续

满足生态空间的需求,在高密度城市核心区域推动绿化带等建设,预计到2030年绿地面积将增加15%~20%。图1中可以看到城市更新后空间布局将生态区域及农业空间等多个功能区域进行合理整合,实现生态保护与功能利用的多重需求^[1]。

三、国土空间用途管制的基本理论框架

图2中“两全一统”监管体系采用跨空间、跨时间及跨功能的管制方式,强化土地用途的动态调整,优化土地利益资源,以有效地应对空间需求的变化。

空间维度管制根据不同区域的用途划分,保障土地资源合理分配。据《2023年中国城市发展报告》的数据,全国一线城市与部分二线城市的土地供应年均增长率开始有所下降,北上广深等大城市的土地供给主要集中在旧城改造等领域,上海市城市更新中约40%土地从原本工业用途转换为商业与文化等用途,空间管制具有灵活性。此外根据全国城市规划信息网的统计,2024年中国共有超过30%的城市在更新规划中加入生态绿地等土地划定,占

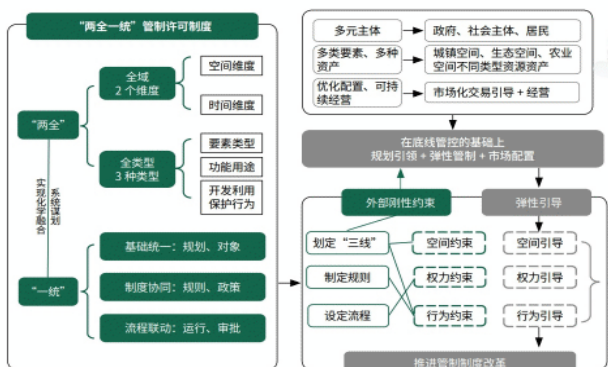


图2“双全一统”监管体系架构

总用地面积的15%以上。

时间维度管制主要管理土地使用期限。在过去五年中,约21%的工业用地已重新评估并转变为商业或住宅用途,某些老旧城区土地使用年限的更新率达到35%,如,深圳市部分老旧工业区在过去三年内,根据重新评估土地使用年限,实现土地功能的成功转型。功能维度管制主要关注土地的使用功能。应根据城市功能需求进行动态调整,根据时下社会经济发展状态判断文化产业用地有所增长,表明文化产业与商业用地为主流,历史文化保护区功能改造提升了经济价值^[2]。

结合国土空间用途管制的目标和实施要求,“两全一统”监管体系可达到建立覆盖全域全类型、统一衔接的空间维度和时间维度国土空间用途管制制度,将要素类型、功能用途、开发利用保护行为等融合,实现统一的规划和管制制度实现国土空间的科学开发与严格保护,从而推动生态文明建设和高质量发展。

四、城市更新背景下的国土空间用途管制优化路径

1.完善法律法规体系支撑

规范土地使用原则。据了解过去的五年中,我国土地用途转换法律程序较为繁杂,超过3成的城市

行明确规定。

优化土地资源配置。根据《2024年国土资源管理年报》数据显示全国约4成以上的城市更新项目中土地资源未能按照规划进行高效配置,部分二线城市土地功能区划调整不够合理,影响土地市场价值。对此需要根据法律法规明确不同区域的土地使用优先级,高效配置土地资源,实现土地功能分区。

强化法律法规的执行与监督。根据我国《环境保护法》的内容显示,2024年,全国约有18%的城市更新项目未能完成环保审批,执行环节存在监督不到位等问题,部分土地开发过程中产生环境污染问题,据《2024年城市更新监管报告》显示,全国共有近80多个项目因未严格遵守环境规定而被依法处罚,涉及金额过亿。因此需建立健全相关法律法规的执行和监督机制确保土地资源合理利用。

2.强化多层次利益协同机制

强化政府与市场之间的协同实现利益平衡。据了解,2023年约超过60%的项目依赖市场机制进行土地项目开发,其中32%的项目由于政府引导不足导致市场供需脱节。因此政府应建立引导性政策,加强对市场的监管,确保其符合公共利益需求,如调控土地出让价格及规划税收优惠等方式,促使企业与市

更新项目未严格按照土地用途转换的相关法律程序进行,同时部分城市在空间管控上存在漏洞,城市更新效果差,因此需对土地用途转换具体程序及权责划分等方面进行

场注重社会效益,避免过度开发。

构建政府、企业与居民协作机制。据了解,约超过50%的居民表示其在城市更新过程中未能有效参与,对更新项目具有负面情绪,对此政府应采用公开听证等方式,提高居民参与感。同时根据政策鼓励企业与居民进行共同协商,避免社会矛盾发生。

完善利益分配机制,保障各方利益公平。部分城市更新项目在土地征收等方面存在利益分配不均等情况,政府信任度降低,影响城市更新的推进效率。因此政府可以设立专项补偿基金等措施,确保公平的利益分配。

强化跨部门协作。少数城市更新项目因缺乏跨部门协作,导致项目进度滞后,政府应当建立跨部门协同治理机制,形成统一的管理平台以确保政策有效执行。

3.推动智能化管制技术应用

建设多维度智能数据平台。在当下经济社会发展迅速的时代,全国部分一、二线城市开始部署智能城市基础设施,整合交通及建筑等多方面的城市数据,其中,约15%的城市能够实现不同领域数据的共享与联动,因此数据平台要汇集土地使用及环境监控等数据,为土地利用优化提供数据基础。

利用人工智能算法优化空间决策。人工智能成为新质生产力发展的新宠,应用AI算法后土地利用效率能大幅度提升。如AI算法对历史数据学习,预测城市空间的变化趋势与需求,及时调整土地利用方向,同时模拟城市发展过程,对比多种规划方案,根据效益进行择优,此外AI还能够动态监控土地利用情况,优化土地使用结构。

应用物联网技术提升管控精准性。据了解,截至2024年底,约有一半以上的城市在其交通管理等领域

应用物联网技术,涵盖土地管理等多个方面,其在城市空间内部署传感器,实时采集土地利用及建筑物使用情况等数据,经无线网络传输至管理平台,以实现高效管控,此外物联网还可以及时发现违规建设等,看及时发出警告并进行恢复^①。

4.促进空间用途管制的动态调整

建立完善的实时监控与反馈机制。利用大数据等技术手段建立智能化的监测平台,实时跟踪土地使用及经济活动等关键因素的变化。部分城市更新项目中土地用途管制调整缺乏实时数据响应机制。因此需利用数据平台收集与分析土地使用现状等信息,为动态调整提供数据支持。

明确具体调整机制与审批流程。根据《2024年国土资源管理年报》,现行土地用途调整流程繁琐,因此需简化审批程序,确保各方利益平衡,制定清晰的调整标准,规定具体调整方式,并确保其落实。还应结合长期战略目标,加强与城市长远规划的协调,土地用途的调整应综合考虑以后的发展方向,政府应设立定期审查机制,评估土地用途调整对未来发展的影响,并根据审查结果及时进行调整。

加强公众参与与利益协调机制。政府应采用公开听证等方式,广泛听取社会各界的意见,保证沟通机制透明,增强公众对土地用途调整的认同感,形成广泛社会共识。根据《2024年城市更新社会参与调查》数据显示,参与土地用途调整项目中有超过一半以上的市民认为政府未能充分听取其意见,导致调整后反而增加了社区矛盾。公众参与度较高的城市实施周期较短,且土地资源利用效率提升较为显著,分别为每单位48平方米土地和50平方米土地,同时环境影响评估合格项目的比例较高,

表明增强公众参与和优化调整程序可提升资源利用效率,成都和广州公众参与度与资源利用效率略低,需进行优化动态调整^②。

5.构建区域差异化管制策略

构建区域评估系统,综合考虑土地资源禀赋及人口密度等因素,实现区域差异化管制。据《2024年城市规划与管理报告》显示,约五成的城市未进行充分的区域差异化评估,部分区域土地使用不合理,因此政府应加强区域评估准确性,依据土地类型及基础设施承载力等维度,详细划分区域,如中心城区与郊区的差异在土地密度及基础设施等方面显著不同,中心城区土地密度通常为每平方公里6000平方米以上,而郊区则约为3000平方米。

根据各区域功能的不同进行空间利用调整。经济发达区域鼓励高密度开发,发展较慢的区域注重生态保护与低密度建设。根据《2024年国土资源管理年报》,中心城区土地利用密度普遍较高,土地单元面积平均为70万平方米,而在外围和郊区土地单元面积可达到200万平方米,因此在高密度区域优先发展商业和办公楼等高产出产业,低密度区域加强生态保护与农业用地管控。

动态调整基础设施建设。有些城市在进行区域性土地用途调整时,未考虑基础设施承载能力,导致基础设施负荷过重。因此政府应加强对中心城区基础设施升级投资,提升公共交通等设施的承载能力,为外围区域提供更多基础设施建设支持。

注重不同区域的社会经济发展水平。城市更新项目经济回报率与区域经济水平密切相关,经济发达地区的投资回报率通常高于贫困地区。一线城市和二线城市在土地出让方面的回报率分别为2800元/

平方米和1800元/平方米,而三线及以下城市的土地出让回报率约为1200元/平方米,表明不同区域对投资的吸引力不同^③。□

五、结 语

综上所述,城市更新背景下,传统静态管制模式已经不能满足快速变化的要求,需推动并构建国土空间用途管制的优化,动态调整多方面策略,建立完善的法律法规支撑体系确保有效实施,同时强化多层次利益协同机制实现资源的高效配置,推动智能化技术应用提升土地利用的效率,构建动态调整机制实时响应变化情况,灵活调整土地利用政策,有效提高土地资源配置效率,合理规划城市空间布局,进而保障城市更新的高质量发展。

参考文献

- [1]刘仁芳.县域国土空间用途管控规则体系构建与研究[J].今日国土,2025,(08):31-33.
- [2]林坚,杜一凡,郭家新,等.国土空间用途管制和规划许可制度的思考与建议[J].规划师,2025,41(06):1-7.
- [3]易家林,郭杰,欧名豪,等.国土空间用途管制和规划许可:概念内涵、理论基础及完善路径[J].规划师,2025,41(06):8-16.
- [4]王伟,谭迎辉,郭俊铭,等.寓活力于秩序:包容性国土空间用途管制的框架建构[J].规划师,2025,41(06):17-24.
- [5]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(06):25-32.

作者单位:山东省高唐县国有土地收购储备中心