存量国土盘活视角下片区整体开发与城市更新协同机制探析

陶愈炜

摘　要：在国土空间管控日趋严格、城市发展全面转入存量提质阶段的背景下，传统碎片化、点状式的城市更新模式，难以适配片区一体化开发与国土资源高效利用的发展需求。本文立足存量国土盘活的现实导向，从规划衔接、部门治理、利益分配三个维度，系统剖析片区开发与城市更新协同推进的现实梗阻，搭建兼具针对性与实操性的四维协同治理体系，并结合典型城市实践经验梳理落地路径。研究旨在破解两项工作分头推进、衔接不足的治理难题，提升存量土地资源配置与利用效能，为国内城市精细化更新、片区一体化开发治理提供理论支撑与实践参考。

关键词：存量国土盘活；片区整体开发；城市更新；协同机制；国土空间治理

一、引　言

我国城镇化建设已告别规模扩张的增量时代，进入以存量更新、内涵提质为核心的高质量发展阶段，低效闲置国土资源盘活成为优化城市空间结构、激活区域发展活力的核心抓手。当前各地城市更新工作多聚焦局部地块改造与建筑修缮，缺乏片区层面的整体统筹与系统规划，引发土地盘活不彻底、空间格局零散、公共配套供需失衡等诸多问题。基于此，本文紧扣存量国土盘活政策导向，深入探究片区整体开发与城市更新的协同阻滞因素，探索适配存量时代的协同治理路径，助力城市空间治理提质增效、存量资源高效盘活利用。

二、存量盘活视域下片区开发与城市更新协同现实困境

结合全国低效用地再开发试点建设实践来看，片区开发与城市更新难以深度融合的问题，主要体现在规划衔接、治理体系与利益分配三个层面，各类矛盾叠加制约了存量国土资源价值的深度释放。在规划层面，碎片化治理问题最为突出。多数城市更新项目以零散地块或单体建筑为改造单元，未纳入片区国土整体开发规划体系，空间统筹力度严重不足。自然资源部 2024 年低效用地盘活监测数据显示，全国 43 个国家级试点城市中，超四成老旧社区、零散工业用地更新项目存在规划衔接断层，零散闲置土地难以连片整合开发，区域存量土地综合盘活率不足 35%。同时，市域与区县两级规划编制标准、管控尺度存在差异，国土空间总体规划与城市更新专项规划衔接不畅，用地功能布局、基础设施配置缺乏统一统筹，直接引发土地闲置、功能错位、资源浪费等治理问题。

在治理运行层面，跨部门协同机制缺失造成两项工作推进割裂。片区整体开发侧重国土空间结构优化、产业布局整合与土地集约利用，归属于自然资源部门核心职能；城市更新聚焦老旧空间改造、人居环境提升与基础民生配套完善，主要由住建部门牵头实施。两类工作治理目标、实施主体与管控体系相对独立，职能交叉却缺乏常态化联动机制，形成分散治理格局。项目实施过程中，地方普遍存在重建设落地、轻资源盘活的治理倾向，存量用地弹性转用、容积率优化调剂、闲置用地整合利用等盘活政策落地受阻。部分片区完成更新改造后，依旧留存局部土地低效闲置、产业空间布局分散等问题，无法实现国土空间整体提质的治理目标。

在利益分配层面，多元主体权益协调机制不完善制约长效盘活。存量国土盘活与片区更新涉及政府公共治理、市场主体投资运营、辖区居民权益保障多方主体，不同主体的利益诉求存在明显差异。当前更新开发模式以政府主导为主，市场化激励政策不完善，社会资本参与存量盘活项目的收益保障与风险对冲机制不健全，市场参与积极性受限。同时，现有制度对居民空间权益、居住权益的保障仍有短板，部分片区开发过度关注土地经济收益与产业落地指标，忽视教育、生态、市政等公共服务配套的同

步完善，造成更新后城市空间品质与民生实际需求脱节，难以实现存量国土资源的持续性、高质量盘活。

三、片区开发与城市更新协同发展理论框架与构建路径

针对规划、治理、利益层面的多重现实矛盾，本文依托国土空间治理理论，结合效能治理与利益均衡逻辑，贴合国家存量资源盘活政策导向，构建规划统合、机制联动、效益均衡的三维协同治理框架，覆盖空间布局、治理机制、主体权益三个核心维度。该框架打破传统点状更新、分散开发的固化模式，以存量国土集约利用为核心，兼顾治理效率与主体权益公平，可有效破解片区开发与城市更新的协同壁垒，适配存量城市空间治理的现实需求。

规划体系的深度融合是两项工作协同落地的基础。依托国土空间总体规划的法定管控地位，将全域城市更新单元统一纳入片区国土综合开发管控范围，构建总体规划统筹整体格局、控制性详细规划明确管控要求、城市更新实施方案落地具体项目的三级衔接体系，统一各级规划的管控标准与实施要求。依据国家关于推进城市更新行动、盘活存量低效用地的相关政策要求，建立存量用地差异化管控清单，推行用地功能混合兼容、空间弹性开发的管控模式，通过容积率优化、零散用地整合、低效用地功能转型等规划手段，系统性盘活片区内闲置低效国土资源，实现片区空间格局的整体优化。

完善跨部门联动机制是保障协同治理落地的关键。针对各部门履职割裂的治理现状，搭建市级统筹、部门联动、属地落实的层级治理体系，打通自然资源、住建、发改、财政等部门的工作壁垒，建立项目联合研判、并联审批、动态监管的一体化实施机制。同步优化存量资源盘活考核体系，将低效用地盘活率、片区空间改造面积、公共服务设施覆盖率等核心指标纳入绩效考核，以制度化约束扭转碎片化开发的治理思维，推动片区国土开发与城市更新同步规划、同步建设、同步投用。

资源全域整合与权益动态均衡是协同治理长效运行的重要保障。以完整片区为治理单元，统筹梳理区域内老旧住宅、闲置厂房、低效公共空间等各类存量资源，通过统一规划、连片改造、整体提质的开发模式，彻底解决零散开发导致的空间破碎问题。在优化土地空间格局的同时，同步补齐市政管网、公共服务、生态绿化等基础配套，实现资源盘活与人居提质双向推进。在此基础上，完善多元主体参与机制与收益分配制度，优化存量开发补偿、权益保障相关规则，平衡政府公共治理效益、市场投资收益与居民民生权益，构建可持续的存量国土开发与城市更新格局。

四、协同机制落地实践策略与适用场景

上述协同治理框架的实操价值，可通过国内城市存量更新实践得到有效印证。成都市作为全国存量用地盘活与城市更新示范城市，依托全域国土空间规划体系，推进片区一体化开发治理，实现存量资源整合与城市有机更新深度融合。住建部 2026 年存量资源盘活专项调研数据显示，成都市 2024 年累计盘活城区低效存量土地超 8000 亩，片区土地集约利用效率较上年提升 42%，有效完成老旧片区产业升级、空间提质与民生改善的多重治理目标。结合成都实践经验，可总结形成适配国内多数城市的落地实施路径。

首先，推行更新单元统筹治理模式。以标准化城市更新单元为基础治理单元，突破传统单一地块的开发边界限制，全面摸排单元内土地资源、建筑现状、配套条件与产业基础，实施统一规划、统一整合、统一建设，实现片区资源整体盘活、空间整体提质、配套整体完善，该模式尤其适配老旧城区、城中村、零散工业区等空间碎片化区域。其次，实施差异化政策赋能机制。结合不同片区的功能定位、空间短板与民生需求，分类落实用地弹性转型、指标统筹调剂、产业更新扶持等政策，优先推进保障性住房、产业升级、公共配套补齐等公益性、功能性项目落地。最后，搭建全周期闭环治理体系。依托常态化城市体检工作，建立现状摸排、规划统筹、落地实施、成效评估、动态优化的全流程工作体系，及时化解项目实施中的空间矛盾与利益纠纷，持续优化更新开发方案。

该协同治理体系适配存量资源占比高、碎片化改造突出、土地利用低效的城市片区，有助于缓解资源闲置、空间布局无序、产城融合不足等突出问题。机制落地后，能够同步提升国土空间配置效率、人居环境品质与区域产业能级，为城市存量空间精细化治理提供系统化实践方案。

五、结论与建议

本文基于存量国土盘活视角，系统梳理片区开发与城市更新的协同发展困境，构建四维协同治理框架，并结合国内示范城市实践验证其可行性与实效性。研究表明，存量时代城市更新需摒弃点状改造思维，以片区国土整体统筹为核心，通过多维度

协同治理，实现存量土地集约利用与城市空间品质升级。本文侧重宏观机制构建，未针对不同类型片区开展差异化研究，存在一定局限。后续可细化片区类型开展实证分析，完善市场化激励与管控细则，提升治理模式的适配性与实操性。

参考文献：

[1]杨召奎.盘活存量成为国土空间规划重要任务 [N]. 工人日报，2025-10-14(004).

[2]薛云杰.国土空间规划体系下泉州市存量用地盘活利用探索 [J].福建建材,2024,(8):44-47.

[3]何冬华,袁媛,刘玉亭,等.国土空间规划中广州存量建设用地审批制度与策略研究[J].规划师,2021,37(15):23-29.

作者单位：三亚润投投资有限公司

自然资源要素保障改革的政策成效与路径优化

——基于湖北省“七大领域”工作实践

刘华娇　胡迎迎　赵留颖

摘　要：围绕“建成中部地区崛起重要战略支点”目标，湖北省自然资源系统实施了以“七大领域”28条措施为核心的要素保障改革。本文通过对湖北省实践的系统梳理，评估了此项改革在制度改革、要素配置、项目保障、存量盘活、生态修复、科技赋能等方面的实施效能。实践表明，改革显著提升了自然资源治理能力，有力支撑了高质量发展。然而，实践亦揭示出深层挑战，包括空间规划弹性不足、耕地保护压力增大、存量土地盘活困难等。为此，本文提出应增强规划适应性、创新耕地保护机制、构建存量土地全流程监管体系，并强化跨部门协同与科技支撑，以期为湖北实现“七大战略”目标提供坚实自然资源要素保障。

关键词：自然资源管理；七大领域；要素保障；服务支点建设；湖北省；政策评估

一、引　言

努力把湖北建设成为中部地区崛起的重要战略支点，是国家区域发展重大战略的重要组成部分。自然资源作为经济社会发展的重要物质基础和空间载体，其高效配置、合理利用与严格保护，对于支撑湖北实现“建成支点”战略目标具有基础性、关键性作用[1]。2025年，湖北省自然资源厅制定了《加强自然资源要素保障全力服务支点建设若干措施》（以下简称《若干措施》），聚焦自然资源管理和服务的核心环节，系统性提出了涵盖“七大领域”的28条具体措施[2-3]。本文旨在系统梳理《若干措施》实施以来，湖北省各地在自然资源“七大领域”的工作实践，总结其在制度改革、要素配置、项目保障、存量盘活、生态修复、科技赋能等方面取得的成效，剖析各地探索的创新方法，并基于各地反映的现实挑战，提出针对性的优化对策与建议。

二、“七大领域”工作实施成效与创新

1.制度改革创新持续深化

围绕《若干措施》的落实，湖北各地形成了一系列配套政策和实施细则，构成了完善的政策体系。建设用地审批改革取得显著进展，通过实施“技术审查+集中审批”模式，省级平均审查时间缩短为3天。全省各类开发区新增工业用地100%实现“标准地”出让，工业项目“五证同发”的信息化集成改革在部分地区得到推广，通过流程再造与信息化集成，已成为优化营商环境、降低制度性交易成本的关键举措[4]。在提升确权登记服务质效方面，湖北省指导国有企业完善手续办理登记，为