

国土空间规划视角下建设用地节约集约利用量化评估研究

官小霞

荆门天地源土地评估勘测有限公司

DOI:10.32629/etd.v7i8.21637

[摘要] 在国土空间规划体系不断完善的大背景下,建设用地节约集约利用成了评价区域高质量发展水平的一个重要指标。本文从国土空间规划的角度出发,对建设用地节约集约利用的量化评价问题进行研究。首先从规划约束、内涵界定、理论依据三个方面建立评价的基础,确定评价的逻辑起点和理论依据;其次就指标体系的设计、数据的获取、模型的建立、结果的分析这四个环节展开论述,努力提高评价结果的科学性以及可比性;最后根据评价的结果,从存量挖潜、指标调整、动态监测、协同治理四个方面提出建设用地节约集约利用的优化途径。

[关键词] 国土空间规划; 建设用地; 节约集约利用; 量化评估; 优化路径

中图分类号: F129.9 **文献标识码:** A

Quantitative Assessment of Land-Saving and Intensive Utilization of Construction Land from the Perspective of Territorial Spatial Planning

Xiaoxia Guan

Jingmen Tiandi Yuan Land Appraisal and Survey Co., Ltd

[Abstract] Against the backdrop of the continuous improvement of the territorial spatial planning system, the intensive and economical utilization of construction land has become a key indicator for evaluating the quality of regional development. From the perspective of territorial spatial planning, this paper investigates the quantitative evaluation of construction land intensive and economical utilization. First, it establishes the foundation for evaluation by focusing on three aspects: planning constraints, conceptual definitions, and theoretical underpinnings, thereby identifying the logical starting point and theoretical basis for assessment. Second, it elaborates on four key aspects—designing the indicator system, data collection, model construction, and result analysis—to enhance the scientific rigor and comparability of the evaluation outcomes. Finally, based on the evaluation results, it proposes optimization strategies for the intensive and economical utilization of construction land from four dimensions: stock potential exploration, indicator adjustment, dynamic monitoring, and collaborative governance.

[Key words] territorial spatial planning; construction land; economical and intensive utilization; quantitative assessment; optimized path

引言

建设用地是支撑经济社会发展的重要空间要素,用地效率的好坏直接影响到国土空间开发保护格局是否合理。随着国土空间规划体系的建立,建设用地管理也从原来的规模扩张导向转变为存量提质导向,节约集约利用的战略地位被提升。但是目前建设用地利用评价工作还存在着指标体系不统一、评估方法科学性不够、评估结果应用不充分等问题,不能很好地为规划控制和政策制定提供有力的支持。在这种情况下,怎样从国土空间规划的角度出发,创建起科学合理的量化评价体系,客观体现建设用地节约集约利用状况,进而给出可行的改善途径,就成了亟

待解决的现实问题。

1 建设用地节约集约利用评估基础及体系建立

1.1 国土空间规划对建设用地利用的约束和导向机制

国土空间规划以划定城镇开发边界、生态保护红线、永久基本农田控制线为手段,在空间上对建设用地规模、布局、结构进行刚性限制,通过总量控制与增量安排引导用地由外延式向内涵式发展转变。约束和导向作用贯穿规划编制与实施监督全过程,建设用地利用须在国土空间总体格局中寻求效率最优^[1]。规划刚性为节约集约利用评价提供了清晰的制度环境与目标指向,评价须以规划确定的用地范围、结构比例及开

发强度为基本参照,服务于规划目的,而非仅停留于孤立的技术测算。

1.2 节约集约利用的内涵界定以及多维评估视角

建设用地节约集约利用不是单纯的用地数量压缩,而是在空间限制下追求经济、社会和生态效益的综合最大化,其内涵包含利用强度、利用结构、利用效率和利用潜力四个方面。强度反映单位用地承载的开发规模,结构体现各类用地比例协调状况,效率衡量单位用地投入产生的经济社会效益,潜力指出现有用地进一步挖掘的空间^[2]。多维评估应冲破单一指标束缚,将上述维度融合为统一分析框架,从而全面客观认识用地真实状况,防止指标片面导致评估失真,为量化方法设计提供概念支撑。

1.3 量化评估指标体系构建的理论依据及选取原则

量化评价指标体系创建要依托土地经济学、可持续发展理论和空间治理理论,兼顾效率与公平、经济与生态。选取原则包括:科学性原则,保证指标真实反映用地状况;系统性原则,使指标涵盖强度、结构、效率、潜力且互相支撑;可操作性原则,保证数据可获取、可量化、可比较;动态性原则,使指标体系能适应不同发展阶段与区域差异,及时调整权重和阈值^[3]。上述依据与原则构成评估指标体系设计的基本框架,为后续具体方法展开提供逻辑起点。

2 建设用地节约集约利用的量化评估方法及实证分析

2.1 构建评估指标体系并赋权

在确定了基础之后,需要将利用强度、结构、效率和潜力这四个维度细化成可以操作的具体指标,建设用地地均产出、容积率和建筑密度、用地结构合理性、存量用地可挖潜比例等都会被纳入到指标体系中。权重赋值可以采用主观赋权和客观赋权相结合的方式,在主观上根据专家评价来确定各个维度的相对重要程度,反映规划管理、政策导向的实际需求,在客观上根据指标数据的离散程度、相关关系来确定权重,减少人为主观因素的影响^[4]。将两种方法结合起来使用,一方面可以保证权重的结果符合政策的导向,另一方面也可以提高权重的统计合理性,给后面综合评价提供科学的权重基础,防止因为单一赋权方式造成评估结果失衡。

2.2 用地信息获取和处理基于多源数据

量化评估的科学性很大程度上取决于数据是否完整、准确,需要把国土调查数据、遥感监测数据、规划审批和实施监管数据等多种来源的信息综合起来,从而构建起互相验证、互相补充的数据基础。国土调查数据给用地现状分类、面积统计提供基本支撑,遥感监测数据可以动态体现建设用地扩展变化、开发强度发展状况,规划审批数据能知晓用地指标分配情况、项目落实情形^[5]。数据处理环节要对多源数据实施统一的空间基准和分类标准下的匹配与融合,借助异常值识别以及缺失值处理等手段改善数据品质,从而给指标计算赋予规范且一致的数据支撑,防止因为数据口径不同而致使评价成果无法比较或者可信度下降。

2.3 集约利用水平综合评价模型的建立及运算

在完成指标体系的设计和数据的准备之后,就需要建立一个可以综合体现建设用地节约集约利用水平的评价模型。一般情况下,在指标标准化处理的基础上,可以采用线性加权综合法将各个维度的指标与权重结合起来,得到反映利用水平的综合得分,并结合聚类分析或者空间分析的方法来发现不同区域之间利用强度、结构和效率的不同特点。模型运算时要重视指标间的共线性和冗余性检验,防止重复计量引发结果出现偏差情况发生;并且还要创建恰当的标准化范围和阈值,保证综合得分可以被比较并具备可解释性。综合评价结果既可以用来横向比较不同区域利用水平的差别,也可以用来纵向追踪同一个区域利用状态的变化趋势。

2.4 评估结果分析与利用水平特征识别

在综合评价模型运算之后,需要对评估结果做系统的分析,找出建设用地节约集约利用在强度、结构、效率和潜力等方面存在的差异。分析过程要重视各个维度得分之间是否匹配,看是否存在高强度低效率或者结构合理但是潜力不足这样的非均衡状况,进而更准确地找到问题所在,而不能只停留在综合得分高低的排序上。还要根据国土空间规划确定的用地目标和阶段性要求来对照检验,看目前的利用水平和规划预期之间存在的差距。经过这样的分析过程,量化评价既可体现“是什么”的现状结果,又可以给之后的“怎么办”改善途径赋予方向性的判定参照,达成评价同决策的无缝对接。

3 根据评估结果提出建设用地节约集约利用优化途径

3.1 存量建设用地挖潜和低效用地再开发路径

评价结果反映的利用潜力欠缺问题,须通过存量建设用地挖掘与低效用地再开发予以回应。在国土空间规划确定的用地结构框架内,针对综合评价中利用强度低、产出效率低的存量用地开展全面调查摸底,摸清区位、权属及再开发可行程度,形成分类分级的潜力用地清单,为后续开发时序作出安排。再开发路径应根据不同用地类型特点,采用容积率提高、用途兼容调整、土地整理归并等方式提升单位用地承载与产出水平,不依赖新增建设用地满足发展需要。同时建立激励与约束机制,以差别化用地政策和收益分配调动市场主体积极性,形成政府引导、市场运作相结合的挖潜格局,将评估潜力转化为实际利用效率提升,实现从增量依赖向存量优化转变。存量用地挖潜工作还要同国土空间规划确定的用地功能布局相衔接,防止再开发过程中产生用途错配或者空间结构失衡的情况。

3.2 规划管控指标动态调整、差异化分区管理

根据评估结果反映的区域间结构和效率差异,要建立规划管控指标动态调整机制,改变“一定多年不变”的僵化模式,使建设用地总量、结构比例、开发强度等指标能依评估结果及时调整。根据综合评价得分与维度特征,可将评估单元划分为集约高效区、结构待优化区和效率提升区,采取差异化指标安排与管控要求,防止一刀切导致资源错配。对集约高效区给予更大用地

弹性支持发展,对效率低下区严格控制新增规模,倒逼内部挖潜。分区管理须与国土空间规划分区管控制度衔接,使评估结果真正嵌入规划编制与调整的技术支撑体系,促使指标管控由静态设定转向动态优化。从具体的操作层面上讲,指标动态调整也要有确定的触发条件以及调整幅度的限制,防止出现没有依据或者调整幅度太大导致规划失去严肃性与稳定性的情况。

3.3 评估结果反馈机制、规划实施动态监测

量化评价的价值不单是产生一次的结果,而且要创建起结果反馈和动态监测相融合的长效机制,让评价真正地为规划的全部实施过程服务。依托国土空间规划“一张图”信息平台,创建建设用地节约集约利用评价的常态化运行机制,确定评价周期、数据更新频率和结果发布方式,保证评价结果可以及时反映用地利用状态的变化。从反馈机制的设计上看,要把评估结果同规划实施评价、年度用地计划安排和规划动态更新等工作联系起来,把评估发现的问题变成具体的规划调整建议和管理措施,形成一个评估、反馈、调整、再评估的闭环循环。另外还要创建跨部门、跨层级的信息共享和结果通报机制,使评价结果可以给各个层级、各个部门的用地管理决策赋予统一、权威的参照标准,防止由于信息割裂致使评价结果无法得到充分利用,进而切实提高国土空间规划执行过程中的动态适应能力以及治理精细化程度。除了要重视信息平台的建立外,在评价结果的表达上也要注意其规范化、可读性,采用统一的报告格式和可视化的方式将不同的管理人员和技术人员都纳入到评价结果的理解范围之内,防止因为信息的呈现方式不合理而产生理解上的偏差。动态监测机制还要设置预警阈值,在某一个区域内利用水平持续下降或者偏离规划目标的数值超过设定范围的时候,立即发出预警并且开始核查和响应的工作,避免问题越积越多无法挽回。

3.4 多部门协同治理和政策工具组合使用

建设用地节约集约利用牵涉到自然资源、发展改革、住房建设等诸多管理部门,单靠一个部门无法独立完成从评估结果到实际治理成效的转化,所以要创建起多部门协同治理的格局。明确各部门在用地指标管理、项目审批、执法监督等各方面的职责分工和协作机制,以评估结果反映的问题为出发点建立联合会商和协同处置流程,防止由于部门分割而造成政策措施相

互掣肘或者重复交叉。在政策工具的运用上,应该综合使用规划管控、市场调节和财税激励等手段来构成一个组合式的政策工具箱,用以形成一种节约集约用地的行为激励机制。政策工具组合使用要以评价结果为依据,依照不同的区域、不同的问题种类来精准对接,不能使政策措施同实际存在的问题出现错位。依靠多部门协同、政策工具相融合的方式,把量化评估所显示出来的问题变成治理行动,从而产生出促使建设用地节约集约利用不断改善的合力。为保证协同治理格局的运转,还要创建起信息共享标准以及责任追溯制度,明晰各个部门对于数据提供、结果应用、问题整改所应担负的义务,防止协同仅仅停留在形式上没有实质性的约束力。

4 结语

本文从国土空间规划的角度出发,对建设用地节约集约利用量化评价的基础、方法以及优化途径做了系统的分析。经过研究发现,只有把评估工作嵌入规划编制、实施、监督的全过程之中,创建起科学的指标体系和评价模型,而且还要搭建起结果反馈以及多部门协同治理的机制,这才有可能达成对建设用地利用效率提升的有力支撑。未来可以针对不同地区的不同发展时期特点来加强评估方法的适用性以及动态性,给国土空间规划高质量地落实给予持久的技术支撑。

【参考文献】

- [1]周素梅.国土空间规划下建设用地节约集约利用路径[J].区域治理,2026,(17):1-3.
- [2]王雅梅,熊小丽.国土空间规划视角下土地节约集约利用[J].城市开发,2026,(11):50-52.
- [3]曾浪.基于耕地保护的新增建设用地占用耕地评价制度研究——以巴中市为例[J].中国资源综合利用,2025,43(9):50-53.
- [4]韩明璋,高宇松.国土空间规划背景下城市建设用地布局规划研究[J].未来城市设计与运营,2025,(12):11-14.
- [5]周毅琦.新时期国土空间规划体系下建设项目用地选址选线存在的问题及策略[J].中国地名,2026,(3):0052-0054.

作者简介:

官小霞(1986--),女,汉族,湖北荆门人,本科,中级职称,研究方向:土地空间规划。