

国土空间规划背景下县域土地资源集约利用 优化路径研究

杨雅丽

天津市蓟州区第一土地和规划管理所，天津 301900

DOI:10.61369/EAE.2026040021

摘 要： 国土空间规划体系得以重构之后，县域土地资源的配置逻辑从增量扩张转变为存量提质，不过，土地粗放利用的惯性并没有得到扭转，那么本文借助县域现实困境来切入，梳理了建设用地粗放扩张、空间错配以及低效存量的形成机理，同时结合三区三线划定、城镇开发边界管控以及双评价技术，来讨论一下规划框架对于集约利用方面所开展的刚性约束以及弹性引导工作。在这个基础之上，沿着存量盘活、全域综合整治以及数字化差别化驱动这三条路径来提出优化方面的方向，县域土地集约利用的核心并非单点技术的突破，而是要把规划约束、评价方法以及实施机制进行贯通，形成可以落地的管控链条。

关 键 词： 国土空间规划；县域；土地资源；集约利用；优化路径

Research on the Optimization Path of Intensive Utilization of County-Level Land Resources under the Background of National Spatial Planning

Yang Yali

Tianjin Jizhou District First Land and Planning Management Office, Tianjin 301900

Abstract： After the reconstruction of the national spatial planning system, the allocation logic of land resources in counties has shifted from incremental expansion to stock improvement. However, the inertia of extensive land use has not been reversed. Therefore, this article takes the practical difficulties of counties as an entry point to sort out the formation mechanism of extensive expansion, spatial mismatch, and inefficient stock of construction land. At the same time, combined with the delineation of the three zones and three lines, urban development boundary control, and dual evaluation technology, it discusses the rigid constraints and flexible guidance work of the planning framework for intensive use. On this basis, optimization directions are proposed along three paths: revitalizing existing resources, comprehensive improvement of the entire area, and driving digital differentiation. The core of intensive land use in counties is not a single technological breakthrough, but rather the integration of planning constraints, evaluation methods, and implementation mechanisms to form a practical control chain.

Keywords： national spatial planning; county level; land resources; intensive utilization; optimized path

一、问题的提出

国土空间规划体系的重构，属于近些年土地治理方面所进行的最深层次的制度性变动，县域作为城乡融合的枢纽单元，承接了城镇建设用地的下达指标，来承担起耕地以及生态保护的底线，它的土地资源配置合理性会直接关系到三区三线能不能落地。然而呢，长期以来进行粗放扩张所形成的惯性，不会因为规划体系的更替就自动进行消解。很多县城在工业用地方面的容积率比较低，农村居民点呈现出散乱空心的状态，并且城镇扩张这个现象和人口流失的情况是同时存在的，存量的低效以及增量的粗放在同一个空间当中进行了叠加^[1]。在增量时代沿袭下来的把土地当作生财途径的路径依赖，导致了建设用地指标出现紧缺的情况，同时还存在土地闲置浪费的现象，这一矛盾的主要原因并

不在于指标的总量，而是在于配置结构以及利用方式。

集约运用土地资源并非一个全新的命题，鉴于国土空间规划，它的内涵得到了重新界定，也就是不只是使单宗地块的利用强度得以提升，而是要对全域全要素的空间开展配置方面的优化，这需要在生态保护、在粮食安全以及城镇发展之间来寻求达成动态的平衡。县域成了这个命题的关键尺度，主要原因是它一头连接着城镇开发边界内的建设需求，一头连接着广袤乡村的耕地以及生态底色，它的土地利用合理性会直接决定城乡融合的成色，这种转向需要把评价方法、规划管控以及实施机制进行贯通，而不是各自管理一段。本文鉴于县域的现实困境来开展研究，沿着评价逻辑、规划管控以及优化路径的方面逐层展开，尝试来实现破解“划了管不住、评了用不上”这一困局，提供贯通的思路。

二、县域土地资源集约利用的现实困境

（一）粗放扩张与空间错配

县域的建设用地呈现出粗放状态，首先出现的情况是增量扩张以及功能错配这两者叠加了，工业用地沿着公路开展蔓延工作，农村居民点呈现分散状态，县城新区以摊大饼的方式向外开展扩展工作，这是大多数中西部县城的共同写照。问题的主要原因在于当前开展的土地计划管理工作缺乏弹性调节机制，把指标下达以及实际落地进行匹配时存在空间错配，不同主体功能区农用地转建设用地数量方面存在过量配置的情况，拥有帕累托改进的空间，也就是在功能区划理念下，差别化管制还没有真正转化成配置规则^[9]。这样带来的直观后果是，重点开发区的指标没办法充分使用、限制开发区的指标不够拿来用，并且耕地保护以及生态约束会让增量空间变得更加逼仄，指标紧缺以及用地粗放同时存在的这种悖论，其主要原因就在于此。更需要引起警惕的是，采用粗放的方式进行扩张时会伴随着功能错配的情况，比如工业用地被圈定之后却不加以使用、住宅用地的情况脱离了人口实际状况、公共服务设施随着新区的蔓延而被摊薄，土地虽然被占用了，但是所产出的经济以及社会效益和占用的空间远远不能匹配。

（二）集约利用水平偏低与空间分异

那么就算是在东部的发达地区，县域建设用地集约方面的水平也并不乐观，以宁夏为例，22个县当中只有6个的综合得分超过了80，整体上从北向南逐渐递减，空间集聚特性明显，不过分布极大程度上不平衡^[9]。浙江县城城镇土地整体有着集约的特性，不过存在人地关系不协调以及局部粗放现象并存的问题，当中主要的影响因素包括财税以及产业、自然条件以及发展水平、经济区位等方面，并且，各个因素之间呈现出非线性的增强效果^[4]。这就意味着会是集约地借助非单一线性关系，也就是多要素进行交互的结果，简单地增减指标很难触及到它结构方面的主要原因，那么困境的另一面是开展存量盘活工作出现了迟滞情况。老旧厂区、闲置校舍以及低效村镇建设用地散布在县城和乡村之间，也就是产权碎片化、功能被锁定并且退出机制缺失这些原因，导致它们长期处于闲置状态，占用了空间却没有产生效益。那么这些地块夹在建成区之间，征收成本比较高，并且改造收益比较薄，市场资本不愿意进入，政府财政也负担不起，这样就形成了“看得见却动不了”的僵局。

三、集约利用的评价逻辑与内生动力

要把“集约”从口号转变为可测度以及可考核的对象，需要以开展重构评价体系这项工作为前提，从要素这个方面来看，建设用地集约利用的内在动力来源于人口、自然以及经济这三类要素，像政策制度、规划管制以及技术进步等外在动力会借助供需、聚集以及替代机制来作用于内在要素，会形成不同的集约类型以及水平；相应的评价不应该只局限于单一的土地要素，而是应该涵盖人口、能源以及经济要素的集约度^[6]。这一框架的要点

是，并非对非建设用地进行集约，而是要提高人、地、业在空间方面的匹配效率，那些出现了人口流失情况，然而建设区却仍然在扩张的县城，即便指标再紧张，也很难说得上是开展了集约工作；那么产业呈现空心化但厂房林立的园区，即便是容积率再高，那也是一种浪费。

评价还得落实到空间分异这方面来进行考量，县域当中各个主体的功能、发展阶段以及区位条件存在着差异，土地集约利用水平在南北之间和城乡之间也有所不同，要是采用一刀切的标准，那就会把短板掩盖起来，并且还会挫伤先进地区的积极性。把评价结果与差别化管制关联起来，而不是搞平均化施策，这是破解整体水平不高问题的可行方向，目前的主要短板在于，评价大多是在学术研究方面开展的，没有嵌入县域规划编制以及年度考核的常规流程当中，导致评价与应用相脱节的现象较为常见。要是评价不与规划实施、指标分配以及干部考核挂钩，那就只是论文数字，很难去转化为实际管控的约束力。

四、国土空间规划框架下的管控逻辑

（一）三区三线划定与底线约束

县域国土空间规划的核心抓手也就是三区三线，划定不应该是把各类规划进行简单叠加，而是应该在尊重已有的法定成果的基础上，首先借助生态保护重要性评价来锁定生态空间，然后凭借城镇建设以及农业生产适宜性承载能力评价方面会把城镇和农业空间进行协调，并且将各类管制分区与控制线整合成图^[6]。那么这个先后次序的逻辑也就是生态优先、底线思维，也就是先开展不可侵占红线的保护工作，然后在其余空间来对城镇以及农业进行分配，而不是先确定建设区之后再对生态进行弥补。三区三线的划定工作当中，难点并非是在技术方面，而是在于开展协调工作，目前在开展现状园地规划工作时，林地以及耕地的属性存在重叠情况、重大项目的落址与基本农田发生冲突、城镇扩张的诉求和生态红线产生抵触，这些都是县域规划编制当中高频出现的矛盾。去处理这些矛盾工作，依靠的并非是部门博弈的强弱情况，而是用途决策当中有依据的规则体系，双评价也就是资源环境承载能力评价以及国土空间开发适宜性评价，给这套规则提供了技术底座，不过底座并不等同于结论，像承载力阈值、适宜性权重的确定问题，那么还得结合县域实际情况来反复开展校核工作，可能把一套参数直接套用就完事了。

（二）城镇开发边界与弹性管控

城镇开发边界也就是约束城镇无序蔓延的关键控制线，它的属性并非纯刚性，需要兼顾建设的动态性以及不确定性，刚性方面体现在规模约束上，弹性能够体现在布局形态以及阶段性控制方面。那么以福州为例，把管控约束条件嵌入到土地利用模拟当中，凭借时空元胞自动机模型能够引导城镇、农业以及生态空间进行合理布局，并且规模能够得到控制，所划定的边界可以有效避让保护用地^[7]。县域方面尤其需要运用刚性边界以及弹性布局的思路来开展工作：也就是在规划期当中把建设总量进行锁定，布局可以在预留区依照规定来进行调整，这样既能够守住底线，

同时还能留下发展的空间。那么预留区比例、开展调整程序以及进行监管权限方面的工作，是这个思路能不能落地的关键细节。要是缺乏明确的规则，弹性就会沦为随意，现实当中，有的县城借助弹性这个名义来开展扩张工作，边界划分之后又进行调整，调整之后又开展扩张，最终底线被掏空了。

五、县域土地资源集约利用优化路径

（一）存量盘活与低效用地再开发

增量空间收紧了之后，存量盘活就成了开展集约利用工作的主战场，珠三角以往借助三旧改造来开展存量盘活工作，然而鉴于国土空间规划改革以及土地政策有所转变，以往的再开发模式难以契合新要求了，需要从发展理念、政策构建等方面来着手解决开发模式以及管理平台系统开展转型工作^[8]。县域低效再开发比城市开展起来更难，这是因为项目收益比较薄、社会资本力量比较弱、产权比较零碎，要是只凭借市场的力量，那就很难将其撬动，可行的做法是把再开发以及产业升级、设施补短板进行捆绑，凭借综合收益来覆盖改造成本，而不是孤立地看待地块。要是把老厂区加以改造，同时将新兴产业进行导入，以及对周边道路开展更新工作，那就可以把账算过来了；要是只看单宗地容积率，那么多数项目收益平衡就会受到影响，再开展开发工作的关键在于产权以及收益分配机制，也就是包括谁来主导、收益要怎么分、历史遗留问题该如何清理等内容，这些制度方面的细节比容积率指标更加能够决定项目的成败。

（二）全域土地综合整治与城乡融合

那么农村居民点分布散乱以及农用地呈现细碎化，这是县域开展集约利用工作的又一个症结所在，全域土地综合整治开展地类结构以及布局的调整工作，来实现农村生产生活生态空间的重构，其内在机制也就是人地业权要素协同，这样能够促进城乡要素配置均衡、空间结构调整以及功能价值统一^[9]。县域是城乡融合的关键尺度，开展整治工作不能仅仅着眼于农田整理，而应该把农用地整理、建设用地整理以及生态修复统筹到一个项目包当中，这样能让整治工作既产出耕地指标，又产出产业空间，还改善人居环境。这就要求开展跨部门以及村域的协同工作，而不是只靠国土部门一家去处理相关工作，在实践当中，最大的阻力通

常是来自于权属调整以及群众意愿。要是在整治方面不落实全过程参与机制，强行去推进，那就只会埋下后续纠纷的隐患。开展整治所需资金的来源是现实当中的瓶颈，大多县域财政较为吃紧，依靠上级专项以及土地指标交易进行反哺，要是资金链出现断裂，那就会导致项目烂尾。

（三）数字化驱动与差别化策略

数字化能够为县域土地集约利用开展提供新诊断以及驱动工具的工作，鉴于 TOE 框架来开展研究发现，县城土地资源利用效率的提升具有组织－技术、组织－环境、技术－环境、组织－技术－环境这四类驱动路径，各县应当依据自身条件来选用差异化路径，把数字技术建设、数字化治理以及数字经济发展等条件因素组合起来^[10]。这给出了两点提示：其一，开展数字化非统一处方的工作，鉴于东中西部县域的资源禀赋以及发展阶段差异较大，要是把发达地区的路径照搬过来，那就会出现水土不服的情况；其二，数字化的价值是用于诊断而非炫耀，把土地利用的家底摸清、将低效地块识别出来，会比构建大屏更有用。县域财政以及技术能力是有限的，数字化方面应该优先开展低效用地识别、规划实施监测以及考核数据留痕的服务工作，而不是去追求花哨的展示系统。

六、结论

国土空间规划体系的重构给县域土地资源集约利用创造了制度上的契机，不过契机并不等同于结果，那么粗放扩张的惯性、空间错配的结构以及存量盘活的迟滞这些情况，还需要从评价方法、规划管控一直到实施机制来进行系统性的回应。那么对路径进行优化并非单线推进：三区三线也就是划定底线，城镇开发边界会对规模进行约束，低效再开发能够激活存量，全域综合整治来重构乡村空间，借助数字化工具去诊断家底，五者开展协同工作，集约才可以从口号落实到地块方面。对于县域土地集约利用来讲，真正所面临的考验，并非是规划图的线条有多么漂亮，而是它能不能对扩张冲动加以约束，并且把沉睡的存量予以激活，规划的意义最终是要把它落到地块，也就是落到每一块开展盘活工作的低效用地以及每一片开展保护工作的耕地和生态空间当中。

参考文献

- [1] 朱昱，于敏，李伟伟. 区域土地节约集约利用问题及规划应对——以江苏省4地为例[J]. 杭州师范大学学报（自然科学版），2020（6）：112-122.
- [2] 姜海，陈磊. 县城国土空间主体功能区土地资源空间配置效率及管制策略——以江苏赣榆为例[J]. 自然资源学报，2021，36（9）：2424-2436.
- [3] 冯丽媛，米文宝，赵金梅. 基于空间自相关的宁夏县城建设用地节约集约利用水平空间分异特征研究[J]. 中国农学通报，2019，35（29）：97-102.
- [4] 刘逸辉，彭伟斌. 异速增长视角下浙江县城城镇土地集约利用及影响因素研究[J]. 四川师范大学学报（自然科学版），2022，45（4）：543-553.
- [5] 祖健，郝晋珉，艾东，等. 基于要素视角的建设用地集约利用内生动力及评价研究[J]. 北京大学学报（自然科学版），2020，56（4）：745-754.
- [6] 丁乙宸，刘科伟，程永辉，等. 县级国土空间规划中“三区三线”划定研究——以延川县为例[J]. 城市发展研究，2020，27（5）：1-9.
- [7] 陈霆，徐伟铭，吴升，等. 国土空间规划视角下的城镇开发边界划定和空间管控体系构建[J]. 地球信息科学学报，2022，24（2）：263-279.
- [8] 向守乾，陈威，李吉庸. 从“三旧”改造到低效用地再开发——国土空间背景下珠海存量用地高质量发展探索[J]. 城市发展研究，2023，30（5）：127-136.
- [9] 孙婧雯，陆玉麒. 城乡融合导向的全域土地综合整治机制与优化路径[J]. 自然资源学报，2023，38（9）：2201-2216.
- [10] 李立清，石慧慧，李燕凌. 提升县城土地资源利用效率的数字化驱动路径研究[J]. 农业经济与管理，2023（5）：50-61.