城市更新背景下城镇低效用地统筹再开发的模式创新与效能评估

黄维聪
广东 东莞 523000

DOI:10.61369/UAID.2026040037

摘　　要： 在城市更新的大背景之下，城镇低效用地的再开发要兼顾空间集约利用、功能优化以及社会公平，其核心要点在于打破碎片化开发的既有局限。当前政府、市场、政企协同这三种模式均存在各自的优缺点，在实践过程中会遭遇权属繁杂、统筹欠缺等限制。文章提出区域统筹策略、多类主体协同机制以及经济、社会、生态、空间多方面效能评价体系，通过模式改革与政策协同提高存量用地使用效率，推动城市高质量进步。

关 键 词： 城市更新；城镇低效用地再开发；片区统筹

Innovation of Model and Effectiveness Evaluation for Comprehensive Re-development of Low-Effective Urban Land under the Background of Urban Renewal

Huang Weicong
Dongguan, Guangdong 523000

Abstract: Under the background of urban renewal, the redevelopment of urban inefficient land should take into account the intensive use of space, functional optimization and social equity. The core point is to break the existing limitations of fragmented development. At present, the three modes of government, market and government-enterprise coordination have their own advantages and disadvantages. In the process of practice, they will encounter restrictions such as complicated ownership and lack of overall planning. This paper proposes a regional coordination strategy, a multi-subject coordination mechanism, and an economic, social, ecological, and spatial efficiency evaluation system. Through model reform and policy coordination, the efficiency of stock land use will be improved and the high-quality progress of the city will be promoted.

Keywords: urban renewal; re-development of low-effective urban land; district-wide coordination

引言

城市更新作为推动城市高品质发展的核心途径，其重点已由增量拓展转变为存量挖掘，城镇低效用地的重新开发成为突破土地资源限制的主要措施。2023年自然资源部颁布《关于深化低效用地再开发推进高质量发展的指导意见》，提出以国土空间规划作引领，建立统筹协调的再开发体制，为实践提供制度保障。当下低效用地二次开发遭遇权属繁杂、利益较量、效能失调等实际难题，单一主体的模式难以同时顾及经济、社会以及生态效益。文章通过理论基础与问题定义，全面分析当下开发模式的特性与限制，给出片区统筹的空间整合办法、多元协作的模式改革途径以及多方面效能评价体系，目的是为城市更新环境下低效用地的再次开发提供科学方案与实践参考。

一、城市更新背景下城镇低效用地再开发的理论基础与问题界定

（一）城市更新与低效用地的概念内涵

城市更新已由传统的物质空间改造转变为人、地－产协同的系统性治理，显示出从增量扩张迈向存量挖潜的逻辑变化[1]。城镇低效建设用地是指处于城镇开发边界以内，由于规划相对滞后、利用方式粗放或者功能出现衰退，使得土地利用强度、经济产出或者社会生态效益低于所在区域平均水准的建设用地。对其进行识别时，需要确立定量＋定性的核心准则（例如容积率、地均 GDP、闲置比率等），并且结合用地的类型来建立分类体系。此概念的界定要根据国土空间规划体系里三生空间的协调需求，既注重经济效能，又兼顾社会公平和生态韧性，为后续的模式改革提供统一的理论方案。

 Copyright © This Work is Licensed under A Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

（二）低效用地再开发的驱动机制与现实问题

在城市更新的大背景下，城镇低效用地重新开发的驱动机制来自政策、经济和空间的多方面协同。国土空间规划的完善与存量激励政策给出制度支持，促使地方政府由增量扩张转变为存量优化[2]。产业改革与创新引领促使低效工业、仓储用地朝高附加值产业转变；城市空间重塑需求通过功能替换缓解职住冲突、修复生态区域，提高用地价值。但是二次开发仍然面临土地权属繁杂导致利益主体博弈剧烈、历史遗留的用地手续不完备增添协调难度的问题；统筹欠缺体现为跨区域跨部门的政策协同性欠佳，缺少系统性规划；效能低下则反映在部分项目重视开发规模而轻视综合效益，经济收益与社会、生态效益出现失衡，未能实现土地的最优调配。

二、城镇低效用地统筹再开发的现有模式与运行机制

（一）现有低效用地再开发模式类型分析

目前城镇低效用地再开发实践产生政府主导、市场主导以及政企协同这三种典型模式。政府主导模式是地方政府通过土地收储、规划调整来推进的，重点公共利益和空间品质，依靠政策与财政方面的投入[3]。市场主导模式以企业作为主体，通过转让或者合作实现商业价值的转化，例如将旧厂房改造成文创园，其资源配置效率较高，但存在公共利益保障不够的风险。政企协作型模式融合前两种类型，政府给出规划并提供基础设施建设，企业承担开发与运营工作，既展现出政府的统筹效能，又依靠市场机制来提高效率，这成为多地探索的主要方向。三种模式在实施途径上展现出行政推动与市场推动的不同，资源整合形式表现为政府单一调配、市场多元调配与政企协作调配的差别，其适用情况需结合区域发展时期与用地类别来挑选。

（二）统筹开发机制中的关键约束因素

规划统筹欠缺体现为国土空间规划和控制性详细规划在用地属性、开发程度等指标方面的衔接存在空白，造成再开发项目审批流程受阻，增添时间成本与不确定性。利益分配不均涉及政府、原使用权主体、开发企业等多个主体，补偿标准不恰当容易引发原使用权主体的抵触情绪，企业由于收益与成本不相符而降低参与的积极性，对协同推进造成阻碍。跨地块统筹难度大是由于低效用地呈零散分布状态，其权属和开发条件各不相同，统一规划要协调多方的要求，并且基础设施共享、功能互补的统筹设计缺少制度方面的保障，规模效应难以得到发挥[4]。这些限制因素彼此交织，一同制约统筹再开发模式的运作效率和实施成效。

三、城镇低效用地统筹再开发的模式创新路径

（一）统筹规划导向下的空间重构机制

1.基于片区统筹的空间整合策略

通过区域统筹的空间融合策略要打破分散用地改造的局限，以整体规划单元作为载体，把碎片化的低效工业、仓储用地和周边闲置空间进行系统性融合，建立功能复合的城市更新区域。通过划定连片更新区域，整合不同权属的用地资源，统一规划产业升级、公共服务、生态绿地等功能区域，实现空间集约使用与功能协作[5]。采用容积率转移、用地性质兼容这类弹性管控办法，促使低效用地朝着创新型产业、现代服务业转变，预留公共空间和基础设施用地来加强承载力。在实际操作里要建立政府、企业、社区多主体协同体系，通过利益共享协定来协调各方要求，保障其具备可持续特性。同时运用数字技术搭建空间信息平台，对利用效率和运行状态开展动态监测，为空间重构提供数据方面的支持，最终实现从零散改造到片区统筹的模式转换，提高城市更新的整体效能。

2.多元主体协同的规划实施机制

在统筹规划指引下的空间重塑机制以地区发展战略为引导，整合零散的低效用地资源，通过功能混合、空间修补打破碎片化状态，建立生产、生活、生态相融合的空间方案。在这一进程中，要建立多元主体协作的规划执行机制，政府、市场和社会主体建立起权责清楚、利益共担的协作关系：政府通过政策指引确定开发界限与公共利益红线，市场主体凭借资本和运营实力促使项目落实，社会主体通过参与式规划反映民生要求。三方协同的决策机制应贯穿规划编制、实施监管以及效果评估的整个流程，保证项目符合城市更新总体目标，同时平衡各方利益要求[6]。此机制不但能够提高规划执行效率，还可通过多元交互提高项目的社会认同度，为低效用地的再次开发提供可持续的动力保障。

（二）制度创新与市场化运作机制优化

1.用地再配置与权益调整机制创新

在城镇低效用地的统筹再开发进程里，用地的重新配置要打破传统规划的硬性约束，通过空间替换、用地性质兼容等灵活规则实现土地的高效利用，进一步符合城市更新的动态需求。权益调节机制改革要关注多元主体需求，搭建通过市场价值的补偿标准方案，引入第三方评估来量化土地增值所得，保障原权利人、政府和新开发主体之间的利益分配公正。例如在集体建设用地入市环节，能够通过股权化改造把权益转变为长期收益，这样既确保集体的持续收益，又减轻开发主体的短期资金压力[7]。要搭建跨部门协作的权益协调平台，整合国土、规划以及住建的审批权限，精简权属变更的流程。另外通过城市更新基金等市场化手段引导社会资本介入，建立政府引导、市场运营、多元协同治理的权益协调方案，实现土地配置效能与社会公平的双重目的。

2.市场化激励与开发模式优化路径

要实现市场化激励与开发模式的优化，需将多元资本引入作为主要，搭建政府引导、市场运作、社会参与的协同框架来破除资金限制。能够设立城市更新产业基金，吸引像保险资金、REITs这类长期资本加入，同时建立风险补偿机制来降低社会资本的准入门槛[8]。收益分配要突破单一的土地增值模式，建立按贡献分配的动态机制：原使用权人通过容积率奖励、产权置换来保障收益；开发企业根据公共服务配套贡献获取税收减免或者补贴；政府利用土地增值收益调节金来平衡公益和效率。能够创新弹性供地模式，针对各类不同的用地类型，运用租赁、先租后让等灵活多样的方式，使产业生命周期与用地需求相匹配，提高

Copyright © This Work is Licensed under A Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

土地利用的动态适配程度。通过市场化激励和开发模式的协同改进，调动主体参与的主动性，确保公共价值实现，促使低效用地再开发由政府主导转变为多元共治。

四、城镇低效用地统筹再开发效能评估体系与实证分析

（一）效能评估指标体系构建

1.经济与空间效益评价指标

经济产出方面选取单位土地固定资产投入、单位面积税收、产业增加值增速等指标，体现再开发对土地经济价值的提高，其中单位面积税收能够通过比较再开发前后的变动，量化经济集约程度[9]。空间利用效能方面关注容积率提高率、建筑密度适宜度、公共空间占比等指标，容积率提高率反映立体开发程度，公共空间占比衡量对公共服务供给的优化。两种指标通过权重赋值建立综合评估模型，权重的确定将德尔菲法和层次分析法相结合，保证指标体系能兼顾经济收益与空间资源的可持续利用，为实证研究提供量化的根据。

2.社会与生态效应评价指标

此节从社会公正与生态环境优化方面建立补充性评估指标，以全方位体现统筹再开发的综合效应。社会公正方面重点再开发进程里利益相关方的权益维护，选取住户满意度、就业岗位新增加数量、公共服务设施覆盖比率等指标，其中住户满意度通过问卷调研对社区环境、公共空间可及性等感知感受予以量化，就业岗位新增加数量重点统计本地劳动力吸纳占比，公共服务设施覆盖比率则测算教育、医疗等资源的空间均衡状况[10]。生态环境优化方面专注再开发对区域生态体系的修复和提高，纳入绿地率增长幅度、碳排放量减少量、雨洪调节能力等指标。绿地率增长幅度对比再开发前后建成区域绿化覆盖面积的变动，碳排放量减少量结合建筑节能改造以及清洁能源使用占比来计算，雨洪调节能力通过海绵城市设施的渗透、滞蓄容量加以评估。这些指标与经济效应指标相互配合，建立出多方面的效能评价框架。该框架既能体现城镇低效用地再开发所蕴含的社会包容价值，又能凸显其具备的生态可持续特性，为后续的实证研究提供全面且系统的评估根据。

（二）评估方法与模型构建

1.多指标综合评价方法

多指标综合评估方法融合经济、社会、生态以及空间这四类主要指标，建立出层次化的评估框架。指标标准化运用极差法来消除量纲的差异，对于正向指标选取（实际值、最小值）/（最大值、最小值），负向指标选取（最大值、实际值）/（最大值、最小值），以此保证可比性。权重确定融合主观和客观方式：主观方面运用德尔菲法邀请专家进行打分，客观方面利用熵权法根据信息熵来计算权重，最后进行线性加权对结果加以整合，既展现专家的经验判断，又体现数据的离散状况。此方法把定性的效能转变为定量的分数，为项目的对比和优化提供根据，其主要在于兼顾科学性和可操作性，包括经济、社会、生态以及空间方面，建立可推广的量化分析手段。

2.实证分析与结果解释框架

在城镇低效用地统筹再开发效能评价体系与实证研究里，评价办法和模型搭建要结合多方面指标，包含经济、社会、生态以及空间效能。经济成效专注土地价值提高、产业聚集程度与投资回报比率，社会成效关注就业规模、公共服务覆盖范围及社区满意程度，生态成效纳入碳减排数量、绿地率增长情况，空间成效则考量用地结构的优化以及功能混合程度。实证研究选取典型的城市更新项目作为样本，运用熵权法和 TOPSIS 模型对不同模式的效能进行量化评分，建立模式、指标、效能的对应联系。结果阐释框架运用横向比较与纵向跟踪相结合的办法，横向比较政府主导、市场运作、政企合作等模式在各效能方面的差别，纵向跟踪同一模式在不同开发时期的效能动态改变，揭示政策激励、资金投入、社区参与度等因素对效能的作用机制，为模式改进提供实证支撑。

（三）模式效能比较与优化建议

1.不同开发模式效能对比分析

政府引领模式在公共利益维护与规划协作方面表现突出，能够高效推动基础设施建设，例如在老旧工业区改造进程中，公园绿地和社区中心的落成率超过85%。但是该模式容易因财政负担而导致开发时长增加，资金回笼期超过5年。市场引领模式将经济效率作为核心，商业更新项目的投资回报率通常超过12%，不过存在公共空间所占比例不够、保障性住房配建未达标准等状况。政府与企业合作模式整合双方优势，在某老旧商业区更新项目里，不仅实现历史建筑保护目标，还让商业坪效提高30%，不过要留意权责界定与利益分配方面的冲突。社区参与模式在社会效能方面表现突出，居民的认可程度相较于非参与模式高出25%，不过决策效率欠佳，容易因意见不一致而造成延期。通过对比能够发现，单一的模式难以满足多样化的需求，需要根据用地的类型以及区域的定位来挑选适配的模式。

2.模式优化与政策改进路径

模式改进需关注效能不足处：政府引领模式要精简审批程序，引入第三方评价加强决策的科学性；市场引领模式需加强规划的刚性管控，通过容积率奖励、公共设施配建规定引导企业兼顾社会利益；政企协作模式应建立动态协商体系，清楚土地整理、资金投入、收益分配等环节的权责界限。政策优化要从三个方面协同推进：在制度方面建立低效用地认定的动态更新体系，进一步细化产权调整的相关规则；于规划方面推进单元规划、详细设计的分层管控模式，加强与国土空间规划的衔接程度；在资金方面创新多元化的融资手段，设立城市更新的专项基金、探索 REITs 模式来盘活存量资产，并且加大对中小微企业的信贷扶持力度，从而形成模式适配、政策支撑、效能提高的良性循环。

五、总结

在城市更新的大背景下，城镇低效用地的统筹重新开发是化解土地资源限制、促进高质量发展的重要途径。该文清晰指出低

 Copyright © This Work is Licensed under A Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

效用地的再开发工作要兼顾空间优化、功能提高以及社会公平，其核心要点是通过统筹机制来打破碎片化的局限。单一主体掌控的开发存在利益协调不充分等状况，而片区统筹方式通过整合空间资源、协调多样要求，可实现用地功能系统性重塑。创新途径要关注政策协同、利益共享以及技术赋能，例如建立跨部门协作机制、规划合理收益分配措施，运用数字化手段精确识别低效用地。效能评估需搭建包含经济、社会以及生态的多方面方案，通过量化指标和质性分析相融合的方式，全方位测评综合效益。研究显示以片区统筹作为核心的优化方式能够有效提高存量用地的效率，多方面的效能评价方案可保障再开发具备科学性与可持续性，推动城市实现空间结构优化和功能品质提高这两个目标。

参考文献

[1] 孙明璐 . 梁山县城镇低效用地再开发问题研究 [D]. 山东：山东大学，2023.

[2] 王昆 . 宿州市城镇低效用地认定与再开发策略研究 [D]. 江苏：中国矿业大学，2023.

[3] 卢斌 . 产业转型背景下狮山镇低效用地再开发策略研究 [D]. 辽宁：沈阳建筑大学，2023.

[4] 何霞 . 城市更新视域下成都市城镇低效用地再开发存在的问题及对策研究 [D]. 四川：四川大学，2022.

[5] 权州 . 国土空间规划背景下铜川耀州区低效用地评价及对策研究 [D]. 陕西：西安工业大学，2022.

[6] 韩冬 . 国土空间背景下城镇低效用地再开发的探索——以崔尔庄镇城镇低效用地再开发为例 [J]. 建筑・建材・装饰，2023(3).

[7] 王心怡，龚雨薇 . 全面深化改革视域下我国城镇低效用地再开发研究 [J]. 中国资源综合利用，2022，40(10)：87-89.

[8] 陈基伟 . 城镇低效用地再开发实践与进展综述 [J]. 上海国土资源，2024，45(2)：166-170.

[9] 陈辉，魏大鹏，尹可图 . 城镇低效用地再开发潜力研究 [J]. 智能建筑与智慧城市，2023(2)：98-101.

[10] 石成云 . 广西城镇低效用地再开发探析 [J]. 华北自然资源，2022(6)：136-138.

Copyright © This Work is Licensed under A Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.