城镇低效用地片区统筹再开发的规划策略与效能评估

黄维聪
广东 东莞 523000

DOI:10.61369/UAID.2026040036

摘　　要： 本文专注城镇低效用地片区统筹再开发开展研究，清楚其界定准则与形成机理，梳理理论支撑方案，建立识别评估的指标体系与方式，提出空间结构重构、功能复合利用以及多主体协作等规划策略，建立包含经济、社会、生态等方面的效能评估模型并进行实证研究，揭示效能差异的驱动机制，为再开发提供理论根据与实践指引。

关 键 词： 城镇低效用地；片区统筹再开发；效能评估

Planning Strategies and Performance Evaluation for Comprehensive Redevelopment of Low-Productivity Urban Land Areas

Huang Weicong
Dongguan, Guangdong 523000

Abstract: This paper focuses on the overall planning and redevelopment of urban inefficient land areas, clarifies its definition criteria and formation mechanism, combs the theoretical support scheme, establishes the index system and method of identification and evaluation, puts forward planning strategies such as spatial structure reconstruction, functional composite utilization and multi-agent cooperation, establishes an efficiency evaluation model including economic, social and ecological aspects, and conducts empirical research to reveal the driving mechanism of efficiency differences, so as to provide theoretical basis and practical guidance for redevelopment.

Keywords: urban low-productivity land; comprehensive redevelopment of land areas; performance evaluation

引言

城镇低效用地是城镇化迅速推进阶段出现的空间资源配置失调的产物，其片区统筹再开发现已成为促进城市内涵式发展、优化国土空间布局的重要途径。随着新型城镇化战略的持续推进，低效用地的盘活运用不仅关联着土地集约节约程度的提高，更对城市功能优化与可持续性发展有着主要意义。2022年3月，住房和城乡建设部所发布的《城市更新行动实施方案》清晰提出，需以片区作为单元来推进低效用地的再开发工作，强化规划引领以及多主体协同，为相关实践提供政策根据。在这样的背景下，全面系统地研究城镇低效用地的界定标准、形成机理、识别评估方式以及统筹再开发策略，并且搭建多方面效能评价模型，对于突破土地资源限制、实现经济社会生态综合效益的最大化，具备重要的理论和实践意义。

一、城镇低效用地片区统筹再开发的研究背景与理论基础

（一）城镇低效用地的界定与形成机制

城镇低效用地指的是城镇建成区域内，土地利用强度未达到规划标准、经济产出低于区域平均水平，或者功能和城市发展定位不相符的土地类别，主要包括旧工业区闲置的厂房、城中村零散的用地以及低效商业设施等[1]。其生成机制具备制度、产业和空间多种属性：在制度方面，传统的土地出让和规划管控缺少动态调节机制，对用地优化造成阻碍；在产业方面，传统产业衰退和新兴产业需求不匹配导致旧工业用地闲置；在空间方面，外延式的扩张忽略存量挖掘，产生大量低效区域。这些要素相互影响，为片区统筹再开发策略提供实际根据。

（二）统筹再开发的规划理论与政策导向

此节立足于城市更新和国土空间优化的理论，对统筹再开发的理论支撑予以梳理。城市更新理念重点通过建成环境的系统性改革实现空间价值的提高，国土空间优化理念关注资源配置的合理性与可持续性，这两者一同构成理论基础[2]。集约用地理念提出提高土地利用强度，化解资源限制；存量优化观念倡导挖掘已开发土地的潜力，取代增量扩展，符合内涵式发展的需求；空间重构观念注重片区功能的复合与结构的优化，力求综合效益达到最大化。从政策角度来看，国家在近段时间颁布关于城市更新和

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

存量盘活的相关文件，清晰指出以片区作为单位来推动再开发工作，重点强调规划的引领作用以及多主体之间的协同合作，为统筹开展再开发工作提供制度方面的保障。理论和政策彼此呼应，一同引导实践走向。

二、城镇低效用地片区识别与评估方法

（一）低效用地识别指标体系构建

此节搭建包含土地利用程度、经济产出效能、建筑密度和公共服务适配度等多方面的指标系统，为片区低效特性的全面描绘与统筹抉择提供量化支撑。土地利用的强度通过容积率、建筑高度来体现空间的饱和状况；经济产出的效率经由地均 GDP、地均税收来衡量经济的贡献，要是地均产出明显低于区域平均水准，能够初步认定为低效用地 [3]。建筑密度以基底面积和用地面积的比值来体现开发的紧凑程度；公共服务匹配度通过设施覆盖半径和服务人口比例来评价资源配置的合理性。各指标应根据城镇功能定位和发展阶段来设定权重，通过熵权法或者层次分析法明确其重要性，建立能够量化的低效度综合评分模型，从而实现对不同类别片区低效特征的精确识别与分类。

（二）片区综合评价方法与技术路径

区域综合评估要搭建包含土地利用程度、经济产出效能、生态环境状况以及社会功能符合度等主要方面的指标构架，根据功能定位和更新目的，运用层次分析法或者熵权法明确权重，实现定量与定性相融合。空间分析手段通过 GIS 的叠加分析、缓冲区分析等作用，能够直观展现低效用地的空间布局与地块联系，为统筹边界的划定提供数据支持。分级评估模型根据综合得分情况，对低效用地进行等级划分，确定优先更新区域及整治顺序。在技术途径方面承接前期识别成效，通过多情景模拟以及方案对比筛选，建立指标建立、权重赋值、空间分析、分级评价、方案优化的闭环流程。有研究指出，通过 GIS 的多指标综合评估可有效提高识别的精确程度，为后续的规划策略提供坚实可靠的根据 [4]。

三、统筹再开发规划策略体系

（一）空间优化与功能重构策略

1.空间结构重组与用地布局优化

空间结构重塑与用地布局改良要以低效用地的现状评定为基础，结合区域功能定位和发展要求，搭建中心引领、轴线串联、组团协同的空间方案，通过缩减非功能性空间、整合零碎地块，打造集约紧凑的用地布局。重点促进工业、商业、居住等功能的混合布局，在确保公共服务设施与开敞空间占比不少于30%的基础上，提高土地利用效率，把容积率控制在1.5–2.5的适宜范围，防止单一功能区域出现空间分割与资源闲置。通过用地性质的灵活转换机制，预留百分之十至百分之十五的弹性用地，用以符合未来产业升级与功能调整的需求。相关研究显示，功能混合程度每增加10%，片区交通出行的效率能够提高8%–12%[5]。所以要通过用地布局的优化来推动职住平衡，降低长距离通勤情况，加强空间运行的总体效能。

2.功能导向下的土地混合利用模式

功能引导下的土地综合利用模式围绕片区功能要求为主要，通过居住、产业和公共服务的有效融合，破除单一功能分区障碍，提高土地利用效率与空间活跃度。此模式重点功能布局的协同特性，例如在低效工业用地的改造进程里，留存部分产业空间来承载创新型企业，并且嵌入人才公寓、社区中心以及商业配套设施，建立产业、居住、服务的闭环，以实现职住平衡和生活便利的需求。混合利用的强度和比例要根据片区定位进行动态调节，城市更新的核心区域可提高商业办公的占比，近郊低效的片区则重点居住与社区服务的融合 [6]。除此之外功能混合要兼顾空间形态的兼容性，通过立体分层规划或者弹性空间预留，以适应各类不同功能需求，防止功能冲突对空间活力产生抑制，最终打造具备复合功能的活力社区，为低效用地的再开发提供具有可持续性的空间组织模式。

（二）多主体协同与实施机制优化

1.政府主导与市场参与协同机制

此机制为片区统筹再开发的主要治理方案，要通过政策引导和市场机制相融合，化解政府单独主导的效率困境以及市场无序开发的风险。政府需起到规划引导、政策提供以及监管的功能，圈定低效用地的领域、清楚开发目的与生态红线，为市场提供清晰的规则 [7]。创新土地出让、收益分配以及金融支持手段，例如弹性年期出让、混合用地兼容政策，削减开发成本，激励社会资本投入。市场主体依靠资源整合和效率方面的优势，在项目规划、资金投入以及运营管理等环节起到主要作用，通过精准定位实现价值的提高。双方协作要建立常态化的交流机制，例如组建由政府、企业、社区代表共同构成的协调团队，对方案进行动态化调整，保证再开发既符合公共利益，又能高效回应市场需求，最终提高实施效率与可持续发展能力。

2.利益协调与公众参与机制设计

此机制要把制度设计当作核心，搭建政府、企业、社区以及公众的权责方案与合作体系，通过跨部门联合决策会议、动态协调小组等机制，破除行政障碍，保证规划执行的高效性和灵活性。利益协调需关注不同主体的要求，采用分层参与的途径来满足差异化的需求。对于社区居民，通过社区议事场所、线上意见渠道保障其知情权与建议权，在方案公示、补偿标准设定等环节建立参与、反馈、调整的闭环；对于企业主体，通过利益共享协议确定收益分配和配建责任，协调经济效益与公共利益。相关研究显示，高效的公众参与可明显提高项目的社会接受度和实施效能 [8]，需把参与融入规划的整个流程，从前期调查研究到后期运

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

营管理，凭借多元的深度合作实现共识，为片区的统筹再开发建立可持续的社会基础。

四、城镇低效用地再开发效能评估模型与实证分析框架

（一）效能评估指标体系构建

1.经济效益与空间产出指标

这一部分搭建以经济产出效能与空间利用程度为主要的指标方案，测评再开发之后的经济增长与资源配置优化成效。经济效益指标包含土地价值的增值、单位用地的税收贡献以及产业集聚度的改变，例如通过基准地价的差值、亩均税收的增长率以及主导产业就业密度的提高率等参数对经济效能进行量化[9]。空间产出指标重点于土地利用强度的优化，包括容积率的提高程度、建筑密度的合理化以及混合用地比例的变动。例如原工业用地转变为产城融合区域后，容积率从0.8提高到2.5，同时测算公共服务设施占比增加对资源配置效能的影响。指标挑选兼顾数据可获取情况与政策引导性，结合当地国土空间规划管控指标，保证评估成果体现实施成效。通过权重赋予与综合整合，建立可实施的评估模型，给实证分析提供量化的根据。

2.社会与生态综合效益指标

此指标从社会公正性和生态环境优化两个方面进行。社会公平程度选取公共服务设施覆盖情况，像社区中心、学校、医疗点的服务范围覆盖比例，以此衡量再开发给居民生活便捷性带来的提高[10]；同时将就业岗位新增数量以及本地居民就业占比纳入考量，反映就业机会分配的公平状况。从生态环境改善方面考量绿地率的提高程度，包括新增公园绿地面积的占比情况，还有海绵城市设施的普及程度，例如透水铺装、雨水花园的覆盖区域，以此评估生态系统服务功能的优化状况。另外能够引入空气质量优良天数占比、土壤污染修复率等指标，对环境质量改善成效进行量化。各项指标运用层次分析法或者熵权法来明确权重，建立出系统的评估体系，为效能评估模型的搭建提供数据支持，保证综合效益能够得到全面的衡量。

（二）模型构建与评价方法选择

1.多指标综合评价模型构建

此模型围绕片区统筹重新开发目标，整合土地利用效能、经济收益、社会公平以及生态效益等方面。主要方面包括土地集约程度（容积率提高率、建筑密度优化程度）、经济产出（单位用地GDP增长比率、产业升级贡献比例）、社会福利（公共服务设施覆盖比率、社区满意程度）以及生态改善（绿地率提高幅度、碳排放减少数量）。权重确定运用层次分析法和熵权法相融合的方式，既纳入专家的主观评判，又通过熵值体现数据的客观离散程度，防止单一方法产生的偏差。指标标准化运用极值法或者Z-score法来消除量纲的差异。该模型通过加权求和的方式建立综合效能指数，实现对再开发项目整个流程的量化评价，为片区统筹策略的优化提供数据方面的支撑。

2.空间计量与数据分析方法应用

此部分重点于城镇低效用地再开发效能评估模型搭建与实证分析方案。在模型搭建和评价方法挑选上，配合城镇低效用地片区统筹再开发的规划策略，从经济效益、社会效益、生态效益以及空间效益方面建立多指标评估系统，选用熵权法和层次分析法相结合的途径来确定指标权重，从而规避单一方法的主观偏差。在空间计量和数据分析方法运用方面，引入空间自相关分析来检验再开发效能的空间聚集特性，采用空间滞后模型（SLM）或者空间误差模型（SEM）探寻效能的空间溢出效果，同时运用地理加权回归（GWR）揭示不同区域影响因素的空间差异性，通过整合多源数据（像土地利用现状数据、经济统计数据、规划实施数据等），实现对低效用地再开发效能的量化评估以及影响机制分析，为优化区域统筹再开发规划策略提供实证根据。

（三）实证分析路径与结果解释

1.数据来源与样本选择方法

数据获取覆盖多方面权威途径，包含自然资源部门所提供的城镇低效用地调查数据库，里面有用地权属、规划条件、利用现状等基础属性信息；统计部门的区域经济社会发展统计年鉴，涉及人口、GDP、产业结构等宏观经济数据；还有实地调研得来的微观资料，像地块改造前后的建设强度、业态分布、运营效益等。样本选取遵循典型性和随机性相融合的原则，首先按照低效用地的形成类型（像闲置用地、利用强度欠缺用地、结构失调用地）开展分层，保证包括不同再开发模式（政府主导、市场主导、政企合作）的区域；其次考量区域差异性，挑选东中西部不同发展程度的城镇当作研究样本，兼顾不同规模级别的城市（例如超大城市、地级市、县城），以此体现不同政策环境和经济背景下的再开发实践。剔除数据缺失状况严重或者再开发进程未达到评估周期的样本，最终选定30个典型的低效用地片区当作实证分析的对象，为效能评估模型的验证提供科学且具备代表性的样本支持。

2.实证结果分析与机制解释

实证研究从空间特性与制度机理方面阐释再开发效率差异的成因。在空间特性方面，区位状况、用地混杂度以及基础设施配备会直接对效能产生影响：城市的核心区域由于集聚效应与资源可获取性，土地价值的提高幅度明显高于边缘区域，而边缘区域因为交通和公共服务的欠缺，产业引入和人口集聚的成效相对较弱。制度机制方面，规划统筹的协同程度与政策扶持力度十分主要。开展统筹规划的区域通过整合用地、优化功能，能够有效减少开发成本并提高效率；而缺乏统筹的片区会由于部门协调不够、政策零散化，造成开发周期拉长、资源浪费。除此之外土地产权清楚程度和利益分配模式也会产生作用。产权明确且建立起合理利益共享模式的区域，社会资本参与程度较高，项目推进较

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

为顺畅；反之则容易因为利益矛盾而导致项目停滞。通过空间和制度要素进行交叉分析，清楚效能差异的主要驱动机理，为规划策略的优化提供实证支撑。

五、总结

本研究专注城镇低效用地片区统筹再开发的规划策略及效能评估开展系统研究，建立起包括理论根据、识别手段、规划策略直至效能评价的完备分析方案。研究显示统筹进行再开发能够提高土地利用效率、优化空间布局，并且在多主体协作的情况下实现综合效能的提高。主要思路是通过空间整合与功能重塑突破分散开发的限制，运用多方面策略统筹经济、社会和生态目标。效能评价模型为量化效益供给工具，能从土地利用程度、产业提高、民生改良等方面衡量政策成效。经研究表明，多主体协同机制的健全是取得成功的要点，要通过利益分配和风险共担来平衡各方的需求。后续研究可重点于数据驱动下的动态监测和模拟，关联城市更新实际操作进行实时反馈，提高规划策略的适配性与精确性，为低效用地二次开发的可持续开展提供更具科学性的理论根据与实践指引。

参考文献

[1] 张敏 . 城镇低效用地整治潜力与策略研究——以襄阳市城区为例 [D]. 湖北：华中农业大学，2022.
[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] 王琦 . 桂林市临桂区低效用地再开发策略研究 [D]. 广西：广西师范大学，2022.
[4] 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.
[5] 徐赛男 . 深圳市低效用地再开发策略研究 [D]. 黑龙江：哈尔滨工业大学，2023.
[6] 宋宁 . 存量规划视角下城镇低效用地再开发策略研究 [J]. 建材与装饰，2022,18(11):51-53.
[7] 王淦毅 . 浅谈城镇低效用地再开发专项规划编制 [J]. 华北自然资源，2022(2):145-147.
[8] 黄莹莹，杨子生 . 中国城镇低效用地再开发研究进展 [J]. 国土与自然资源研究，2022(6):20-24.
[9] 张笑凡 . 城镇低效用地再开发试点时期与新时期政策对比研究 [J]. 新型城镇化，2022(9):126-128.
[10] 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.

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