

每 周 一 读

二〇二五年第 28 期（总 343 期）

如何理解盘活存量土地和低效用地这一要求

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出：“优化城市工商业土地利用，加快发展建设用地二级市场，推动土地混合开发利用、用途合理转换，盘活存量土地和低效用地。”存量土地和低效用地是指已经批准为建设用地但尚未使用的土地，以及现状建设用地中布局散乱、利用粗放、用途不合理的土地等。推进以人为本的新型城镇化，必须落实最严格的节约用地制度，促进城市发展用地从增量依赖向存量挖潜转变。

改革开放以来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，2023 年末城镇常住人口达到近 9.33 亿人，形成全球最大的城市体系，城市现代化水平不断提高。与此同时，城市土地利用也积累了一些突出问题。比如，一些城市“摊大饼”式发展，存量土地规模大，园区土地利用粗放；一些城市空间结构不合理，有的工商业用地占比大，生态用地、公共服务设施用地等不足，有的城中村夹杂其中，空间布局散乱、功能不完善。

近年来，国家大力推动存量土地盘活利用，鼓励各地尤其是东部地区城市开展低效用地再开发，促进挖潜改造、高效利用。比如，有的城市实施低效建设用地减量化，有效缓解了耕地保护压力，改善了郊野地区生态环境；有的地区持续实施旧城镇、旧厂房、旧村庄改造，推动低效用地转型利用，为新产业新业态发展腾出了空间。实践证明，盘活存量土地和低效用地，有利于提高城市土地利用结构的协调性，促进城市内涵式、集约型、绿色化发展。但盘活存量土地和低效用地涉及土地权利人多、利益关系复杂，资金投入量大、盘活周期长，经营主体积极性有待提高，需要进一步强化政策激励。推进盘活存量土地和低效用地需要着力抓好以下 4 个方面工作。

第一，坚持城市国土空间规划统筹和引领。城市规划在城市发展中起着重要引领作用，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。城市国土空间总体规划应当根据城市空间功能分区，统筹新增用地、存量土地和低效用地等各类土地利用，提出规划目标、实施策略、阶段工作重点和管控引导要求。城市国土空间详细规划应当合理划分规划单元，明确土地利用、建筑布局、交通系统、公共设施、绿地系统等具体规划内容，为核发规划许可、实施开发保护建设提供法定依据。

第二，加快发展建设用地二级市场。建设用地二级市场是建设用地使用权人之间交易的市场，包括建设用地使用权的转让、出租、抵押等。在二级市场中，交易价格反映供求关系灵敏，有利于提高土地要素的配置效率。盘活存量土地和低效用地涉及建

设用地使用权的流转，必须高度重视二级市场建设，着力完善二级市场规则，规范交易流程，推进交易信息公开，健全市场监管机制，完善相关税费政策。

第三，推动土地混合开发利用、用途合理转换。随着产业转型和市民生活需求的变化，传统单一功能和用途的用地方式难以很好适应城市发展，这就需要增强土地用途管理的适应性和灵活性。一方面，需要健全土地混合开发利用相关制度，在国土空间规划中合理确定土地用途兼容性正负面清单和比例控制要求，支持空间复合利用，促进产城融合、职住平衡，营造高品质社区。另一方面，需要健全土地用途转换规则，在符合国土空间规划、保障安全的前提下，允许存量土地、存量建筑依法调整土地用途，完善土地收益管理政策，促进提升土地要素利用效益。

第四，健全促进土地节约集约利用的政策。提高城市建设用地集约化程度，需要综合运用经济、法律和行政多种措施。要严格城镇开发边界管理，强化规划期内新增建设用地总量刚性约束。大力推动批而未供土地利用，采取依法收回、协议收回、调整用途和规划条件后使用等方式分类处置闲置土地。根据低效用地再开发的特点，完善土地收储机制，优化土地收益分享政策；完善土地供应方式，鼓励土地使用权人自行改造开发。

（文/省驻沪单位党委编录）

2025 年 7 月 11 日