

# 土地资源精准配置支撑高质量发展的逻辑与路径

张立新, 朱道林, 宋 洋

**[摘要]** 从公平与效率视角探讨土地资源精准配置支撑高质量发展的逻辑与路径。首先, 基于土地资源的基本属性, 明确土地资源精准配置的内涵, 阐述土地资源精准配置的目标与方式; 其次, 从土地资源错配的角度, 分析当前我国土地资源配置存在的问题; 最后, 提出土地资源精准配置支撑高质量发展的基本逻辑应当兼顾公平与效率、充分发挥市场机制的决定性作用、衔接政府与市场配置的关系, 并从土地资源数量、结构和空间效率 3 个维度构建土地资源精准配置支撑高质量发展的路径。

**[关键词]** 土地资源精准配置; 高质量发展; 公平; 效率

**[文章编号]** 1006-0022(2025)09-0009-08 **[中图分类号]** TU981、F301.2、F293.2 **[文献标志码]** A

**[引文格式]** 张立新, 朱道林, 宋洋. 土地资源精准配置支撑高质量发展的逻辑与路径 [J]. 规划师, 2025(9): 9-16.

The Logic and Path of Precise Allocation of Land Resources Supporting High-quality Development/  
ZHANG Lixin, ZHU Daolin, SONG Yang

**[Abstract]** The logic and path of precise allocation of land resources in supporting high-quality development is explored in this article from the perspectives of fairness and efficiency. Firstly, based on the basic attributes of land resources, the connotation of precise allocation of land resources is clarified and the goals and methods of land resource allocation are expounded. Secondly, from the perspective of land resource misallocation, the existing problems in the current land resource allocation in China are analyzed. Finally, it is proposed that the basic logic of precise allocation of land resources in supporting high-quality development should take into account both fairness and efficiency, give full play to the decisive role of the market mechanism, and coordinate the relationship between government and market allocation. Moreover, the path of precise allocation of land resources in supporting high-quality development is constructed from three dimensions: quantity, structure, and spatial efficiency of land resources.

**[Keywords]** precise allocation of land resources; high-quality development; fairness; efficiency

## 0 引言

党的二十大报告指出, “高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”<sup>[1]</sup>。我国经济已由高速增长阶段迈向高质量发展阶段, 经济高质量发展是创新、协调、绿色、开放、共享的新发展, 不仅关注经济总量的扩张, 还追求经济发展的持续健康和区域发展的协调<sup>[2]</sup>。土地资源作为人类生产和生活的基础物

质载体, 其配置结构和配置效率会对经济、社会及生态的发展产生重要的影响, 进而影响高质量发展。在我国长期的经济发展中, 土地始终占据特殊地位, 以“土地谋发展”“土地引资”等方式促进经济增长的模式, 最终导致了土地资源的错配问题。因此, 面对经济形势的特殊变化与土地市场的深刻转变, 土地资源的精准有效配置成为实现经济社会高质量发展的重要支撑。

当前, 随着经济发展与有限的土地资源利用之间的

**[基金项目]** 国家自然科学基金项目 (42301295、42301287)

**[作者简介]** 张立新, 中国农业大学土地科学与技术学院副教授。daxin897@126.com

朱道林, 通信作者, 中国农业大学土地科学与技术学院、中国土地政策与法律研究中心教授。dlzhu@cau.edu.cn

宋 洋, 中国农业大学土地科学与技术学院副教授。

矛盾日益凸显,学者们已经认识到土地资源对经济社会发展具有重要影响并对此做了大量研究,如分析城乡土地资源配置方式<sup>[3]</sup>,探究土地资源对城市经济发展质量<sup>[4]</sup>、城市经济效率<sup>[5]</sup>、城市创新<sup>[6]</sup>、企业劳动收入<sup>[7]</sup>等方面的影响及作用关系,剖析城镇化过程中土地资源存在的问题等。然而,已有研究以实证定量分析为主,缺乏对土地资源过程机理的理论研究与分析,且研究主要从经济效率损失的角度判断土地资源与经济发展的作用机理,缺乏从多维角度审视土地资源逻辑与路径。土地资源作为一种具备公共属性的特殊资源要素,如何将其公共性纳入配置的内涵与逻辑,并从公平与效率兼顾的角度探讨土地资源精准配置支撑高质量发展的路径,值得进一步研究。因此,本文从土地资源的基本属性出发,基于公平与效率兼顾的视角重新审视土地资源配置规则,尝试探讨土地资源精准配置逻辑与路径,进而为高质量发展提供理论支撑。

## 1 土地资源精准配置的内涵、目标与方式

### 1.1 土地资源的基本属性

首先,土地的自然属性表明其作为自然产物,无论是被当作生产要素还是财产,都是大自然的馈赠,因此不同时代的人类都会考虑土地的可持续利用。土地总量的有限性这一特殊属性,使得人类在对土地资源进行配置与使用时,必须考虑其均衡性,这里的均衡包括不同类型之间的均衡、不同主体之间的均衡。例如,只有实现“耕者有其田”“居者有其屋”,才能够确保个体的生存问题。土地位置的固定性这一特殊属性,使其

相邻关系也具有特殊性,从而产生外部性结果。其次,土地作为一种生产要素,对人类的生产活动不可或缺,正是因为土地具备生产能力,可供人类投入生产利用,才决定了土地具有经济属性。土地生产能力的高低以及利用方式的不同,决定着其经济价值的高低,所以在对土地进行开发利用时,需要遵循经济规律。最后,土地具有公共属性,即土地的分配与使用不仅着眼于私人经济利益最大化,还需兼顾人类社会发展以及资源可持续利用的整体需求。总之,土地资源的基本属性决定了其配置的特殊性。土地资源所具有的总量有限性、不可再生性、用途多样性,以及高外部性、高异质性等特性,使其区别于一般性资源<sup>[8]</sup>。这些特性影响着土地资源的配置逻辑与方式。

### 1.2 土地资源精准配置的内涵

土地资源配置,是指人类所需要并构成生产要素的、具有稀缺性和开发利用选择性的土地资源,在时间、空间以及部门(用途间)数量上的分布状态。由于土地资源是人类所需且具有稀缺性和开发利用价值的生产要素,其在时间、空间以及部门(用途间)数量上的分布状态受配置影响。这种稀缺性促使人类在利用土地资源时要关注边际水平的成本和效益,从而达到市场的优化配置。在微观经济学的视角下,资源配置状况往往通过是否达成帕累托效率来衡量。当资源配置处于最优状态时,就实现了帕累托效率;反之则是资源错配,容易导致经济效率受损。鉴于土地资源自身存在的特殊性,其合理配置需要在数量、质量、时序和空间上实现平衡与协调,保障有限的资源率先投入能使社会、经济与生态综合效益达到最大化的项目。土地资源的精准配置是在深刻认识土地

资源基本属性的基础上,实现土地要素在空间、时间、用途、强度等维度的最优匹配和高效利用,使其综合效益(经济、社会、生态)最大化,并持续支撑经济社会发展的过程。

在高质量发展背景下,土地资源的精准配置内涵得到进一步丰富,其核心内涵与关键特征应当涵盖两大方面。首先,土地资源精准配置的目标导向性明确,即支撑高质量发展。土地资源精准配置的最终目标应当是服务于经济社会更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。这意味着土地资源精准配置不仅要追求经济效益,还要兼顾社会公平、生态安全和长远可持续性。其次,土地资源精准配置的核心特征是“精准”,这主要体现在4个方面。一是数量供需精准匹配,这要求在进行土地资源精准配置时,需要基于翔实的人口、产业、环境承载力等方面的分析,精确识别不同区域、不同发展阶段对土地资源(包括类型、规模、区位)的需求,并据此确定土地资源精准配置供应量。二是结构精准优化,在宏观层面优化城乡、区域、产业间的土地资源配置结构;在微观层面优化地块内部的利用强度和混合功能。三是空间精准落位,即将最合适的土地分配给最适宜的用途,实现“地尽其用”“优地优用”。四是效率精准提升,以帕累托效率或更高标准为目标,追求土地在边际利用水平上成本和收益的均衡,确保单位土地投入产生最大的综合价值,最大限度地减少资源闲置和低效利用导致的错配损失。见图1。

### 1.3 土地资源精准配置的目标与方式

#### 1.3.1 土地资源精准配置的目标

由于资源具有有限性,在进行任何

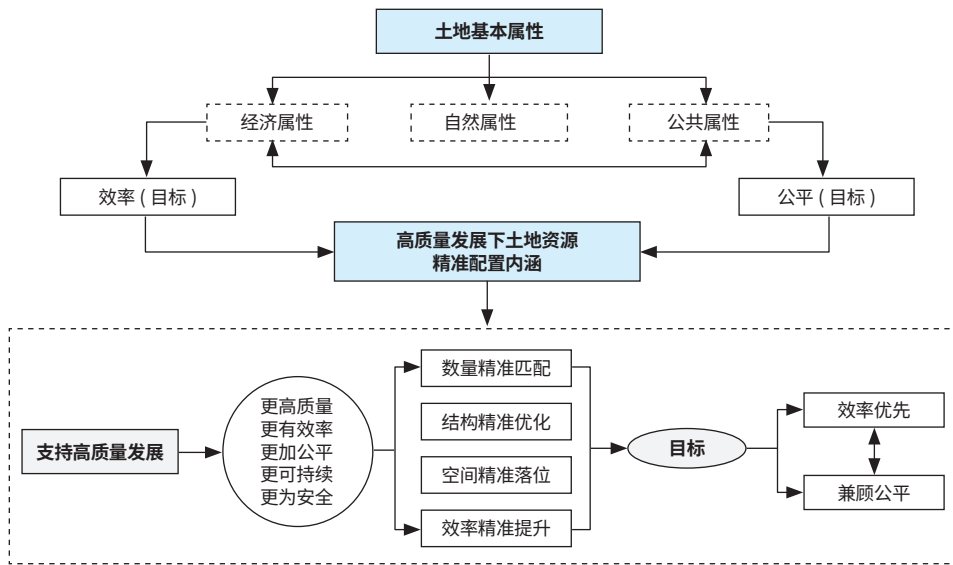


图1 土地资源精准配置的内涵

公共资源配置时，都必须考虑效率与公平这两个配置目标，就是要尽可能地让资源配置的效用达到最大化，并且要确保在资源配置过程中社会各方利益的公平性，以及实现公共利益。土地资源的总量有限性及其独特的公共属性，使得效率与公平成为其配置过程中必须探讨的话题。

谈及公平与效率，总会有“公平优先”或者“效率优先”的对立争论，然而二者并非对立的关系。不可否认，土地资源配置中的效率涵盖了经济效益，毕竟经济效益是人类社会经济发展运转的根基，合理的土地资源分配必然能提升人类社会经济效益。然而，土地资源的公共属性决定了其利用外部性、社会价值和社会功能等方面的特性，这就要求其在分配和使用过程中，不能仅追求私人经济利益的最大化，还要兼顾人类社会的发展以及资源可持续利用的整体需求。同时，土地资源的总量有限性这一属性，也决定了在对其进行配置和使用，要针对不同主体、不同主体的均衡配置予以

考虑，因此必须将配置的公平性问题纳入考量范围。

土地资源作为经济社会发展的基础性要素，其配置目的与出发点直接关系到国家高质量发展成效。传统观点常将公平与效率置于对立两极，认为追求公平必然牺牲效率，注重效率难免削弱公平。然而，土地资源的特殊属性和资源分配实践表明，公平与效率实为相互依存、辩证统一的整体。经济学中的公平概念已超越简单的结果均等，而是一个程序和过程的概念，涵盖规则公平（机会公平）、过程公平、结果公平多个维度，其核心在于“按照相同的原则分配资源和利益”<sup>[9]</sup>。按照公平的原则和程序分配资源，其结果可能是平等的，但并不必然是平等的。这种程序正义导向的公平观与效率目标具有内在一致性，缺乏程序公平的效率终将因社会失衡而难以为继，而真正的效率必然内嵌于公平的规则框架。因此，土地资源分配公平的背后是对效率的考量，追求效率也需要基于公平的规则，没有公平的效率最终还

是会导致非效率。土地资源配置中的公平与效率就像一枚硬币的两面，正所谓“公正至上，效率与公平皆在其中”<sup>[10]</sup>。

### 1.3.2 土地资源精准配置的方式

土地资源配置主要存在市场和政府配置两种方式，由此衍生出市场机制以及政府管制与调控两种配置机制。市场机制的核心在于依赖市场自身的力量，在这种机制下，经济生产中的要素价格和配置主要由市场供求关系决定。亚当·斯密所阐述的“看不见的手”原理，揭示了自由竞争和市场价格信号的关键作用，价格作为供求变化的直接体现，能自发引导资源向价值更高或效率更优的领域流动，从而提升资源整体配置效率。然而，纯粹依赖市场实现理论上的最优配置（如帕累托最优）过于理想化，在现实中容易出现“市场失灵”的困境，可能导致资源配置不当和社会公平福利受损。政府管制与调控机制强调政府的集中规划和调控作用，即政府作为主体，依据宏观发展目标，对土地资源进行统一的计划性配置和总体把控。凯恩斯的政府干预理论为此提供了支撑，他认为政府应发挥其宏观调控与行政规划能力，主动干预资源的分配与再分配过程，以纠正市场偏差并促进社会公平。然而，这种机制可能会局限于计划制定或是在执行过程中缺乏灵活性，导致机制僵化；政府配置权的高度集中可能滋生权力寻租的空间，反而造成资源配置效率的下降。

长期以来，市场决定论的传统经济学框架在土地资源配置问题上常引发争论。土地资源的基本属性及特殊性，使其配置方式有别于其他资源，单一地依赖市场机制或由政府调控都会显现各自的问题。为了保障土地资源的公共属性，土地资源分配必须通过公权力进行干预和限

制<sup>[11]</sup>。因此,市场机制与政府调控配置并非截然对立、非此即彼的关系,两者应该是互补且相辅相成的。有效的政府干预能够弥补“市场失灵”可能带来的公平福利损失,而健全的市场机制则能缓解政府过度干预可能引发的效率低下问题<sup>[12]</sup>。实现土地资源的精准优化配置,关键在于寻求市场机制与政府调控的有机结合和动态平衡,明确市场机制与政府配置的规则边界,正确处理好二者之间的有效衔接。

## 2 当前土地资源存在的问题

### 2.1 土地资源在数量上存在错配

当前我国城市建设用地扩张无序,部分城市“摊大饼”式扩张,出现了建设用地增速明显快于城市人口增长速度的现象。“三调”与“二调”数据对比显示,城镇村及工矿用地在10年间增长了26%,其中城市用地增速达到48%<sup>①</sup>,土地城镇化速度过快。自1990年起,我国土地城镇化持续快于人口城镇化,2006—2020年,我国80%以上的城市土地扩张快于人口增长<sup>[13]</sup>。长期以来,建设用地指标受行政管控分配,区域间配置失衡。区位优势、发展潜力大的地区建设用地指标往往不足,制约城市扩容,推高住房价格,也显著增加了外来人口的落户难度。与此同时,在人口持续外流、发展条件相对欠缺的地区,大量建设用地却闲置浪费。例如,东北地区部分城市在城市人口负增长的情况下,城市土地仍在继续扩张。中央政府出于对区域均衡发展的考虑,实施倾向于中西部地区发展的土地供应政策,使得东部地区发展受到了限制,我国整体全要素生产率增速不断提高的趋势在2003年后停止了,直接影响了整体的资源配置效率<sup>[14]</sup>。

### 2.2 土地资源在结构上存在错配

土地资源结构错配问题在我国表现突出,主要体现在产业用地类型内部的错配。不同产业(农业、工业、服务业)对土地的需求在数量和类型上有所差异,在理想状态下,市场应引导优质土地流向高效率产业,但现实中常出现扭曲现象。工业用地因政府定价普遍较低(出现“低地价”和“零地价”乃至“负地价”),刺激了部分地区“摊大饼”式地粗放扩张,导致工业用地规模过大、占比过高。2018年全国工矿仓储用地达279.8万hm<sup>2</sup>,占城镇土地总面积的28.51%<sup>[15]</sup>,远高于发达国家水平。这不仅造成了土地被大量占用、产业重复建设和区域同质化开发,还挤压了商住用地供应并推高其价格,形成工业用地低效闲置与商住用地紧缺高价的矛盾。土地资源在地类用途、产业配置、空间利用及类型结构上的多重错配,已成为制约国土空间高效利用和可持续发展的瓶颈。

### 2.3 土地资源在空间上存在错配

长期以来,城镇用地“摊大饼”式的蔓延和乡村土地无序利用,造成土地结构和用途不合理、利用强度低、空闲废弃和闲置浪费等问题,空间和资源利用效率低下。根据自然资源部统计,2019年我国31个省(区、市)认定的低效用地面积积达862.2万亩(1亩≈666.67m<sup>2</sup>)<sup>[16]</sup>。低效用地广泛存在于城中村、老旧厂区、老旧城区等区域,其规划布局不合理、布局散乱,不符合城市整体规划和产业发展需求,如工业用地与商住用地混杂,影响了城市功能的合理划分和空间布局。农村“空心化”现象、宅基地闲置低效利用现象普遍。根据国务院发展研究中心课题组在全国范围内对2749个村庄的调查,发现45%的村庄有废弃的

老旧住宅和宅基地,闲置用地面积占村庄总居住面积的10.4%<sup>[17]</sup>。农村集体建设用地,尤其是集体经营性建设用地的无序、分散利用造成的土地粗放利用、使用效率低,已经成为制约农村经济发展的瓶颈。

## 3 土地资源精准配置的逻辑

当前土地资源利用存在的错配问题,严重制约了经济高质量发展,合理有效且精准配置土地资源,提高资源配置效率势在必行。然而,在这一过程中面临两难的局面,即在土地资源分配过程中充分考虑公平,过度强调配置的公共需求,可能会忽视土地作为生产要素的经济属性,导致土地配置效率低下;过度强调土地的经济效率则会影响公平,忽略土地资源本身的公共属性,导致在追求土地经济结果的同时忽视公共目标的实现。考虑到我国区域经济发展的梯度特征,以及人口与地区分布并不均衡,在进行土地资源分配时,若仅以单一目标为导向,则可能造成分配不公平或者标准不统一。应在提高土地资源分配效率的同时,兼顾考虑土地资源分配的公平问题,纠正土地资源错配问题。因此,需要在效率与公平兼顾目标导向下,探讨土地资源精准配置的逻辑以支撑高质量发展。见图2。

### 3.1 以兼顾公平与效率为目标

土地资源精准配置应在保障公平的基础上追求效率,实现公平与效率兼顾,以公平为起点,以效率为手段,配置规则与过程保障公平,配置方式与结果则体现效率。土地资源精准配置取决于土地的公共属性和生产能力,而土地作为生产要素和经济资产则需要遵循市场配置资源的效率原则。

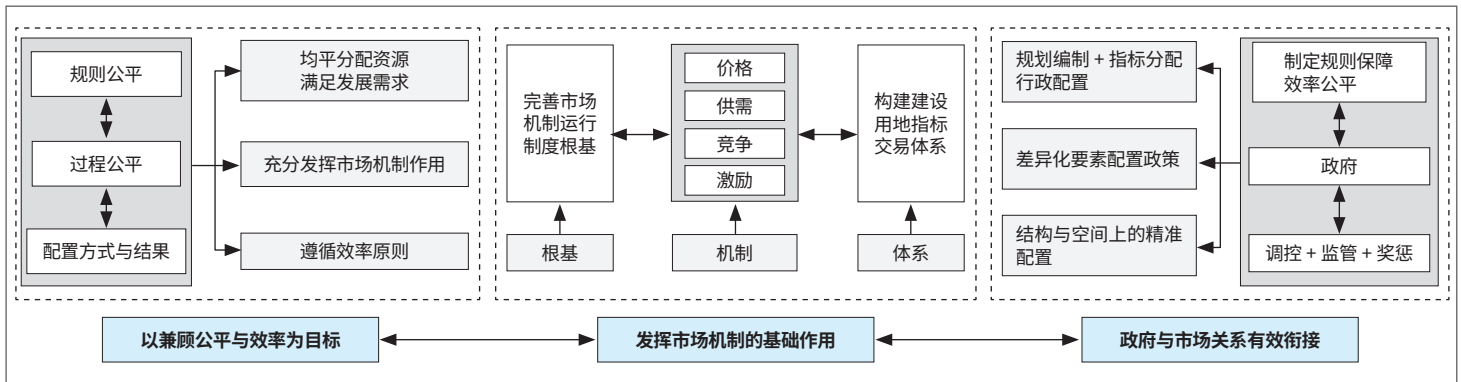


图2 土地资源精准配置逻辑

土地资源精准配置的公平主要体现在以下两个维度：一是确保规则公平，即为了保障高质量发展，在进行土地资源精准配置时必须确保土地作为生产资料能被全体社会成员最大限度地掌握，通过均平分配土地资源来满足经济社会的多样化发展需求，实现资源分配利用的规则公平；二是确保过程公平，在强化土地资源公共属性的同时也需要保证资源利用效率，在土地资源分配过程中，要让市场在资源配置中起到决定性的作用，从而满足资源在社会经济领域合理流动的过程公平<sup>[18]</sup>。与此同时，土地资源精准配置方式与配置结果则遵循效率原则。值得说明的是，在公平与效率之间，规则公平比过程公平更重要，过程公平比结果公平更重要，土地资源在分配过程中虽解决了规则公平的问题，如实现机会均等，但结果不一定公平。

### 3.2 充分发挥市场机制的基础作用

充分尊重市场原则，发挥市场在资源配置中的决定性作用，使市场在土地资源配置中处于主体地位，实现资源的有效配置。一是建立完善土地市场配置各环节中的价格机制、供求机制、竞争机制、激励约束机制，明确提高配置效率，通过市场这一“看不见的手”引导

激励土地资源按照供求关系自由流动和合理利用，推动土地要素配置依据市场规则实现效率最优<sup>[19]</sup>。二是在市场成为资源配置决定性力量的情况下，构建适配高质量发展的用地指标交易体系，破除区域、城乡与时间壁垒；依据产业特征（结构、区位、周期）动态协调指标配置，缓解供需时空错配问题，引导要素高效集聚。三是在公平与效率的目标导向下，夯实市场机制运行的制度根基，一方面完善土地产权制度，保障产权的可交易性，提高市场配置的效率；另一方面健全完善土地增值收益分配机制，保障土地资源利用过程中的各项利益，如国家利益与地方利益、短期利益与长远利益的合理分配与共享，保障利益分配的公平。

### 3.3 处理好政府与市场的衔接关系

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，并不是否定政府的作用或是要求政府完全退出，而是要求政府明确权能边界。一方面，由政府制定土地资源配置的基本规则，保障政策遵循公平规则，与市场机制之间实现相互协调；另一方面，发挥政府实施宏观调控、弥补“市场失灵”的重要职能，通过适度调控、分类管理、监管奖惩等，充分保障市场经济规律作用

的发挥。通过探索兼顾公平与效率的土地资源配置优化机制，最终建立土地要素市场化领域的“有为政府”和“有效市场”。

首先，为确保土地资源公共属性的实现，政府通过规划引领调控，以规划编制和指标安排等行政方式配置土地资源，必须以满足生产性需求为基础，根据区域实体经济的结构与方向，合理确定土地供应的方向、结构和节奏<sup>[20]</sup>，同时政府规划调控必须遵循价值规律和市场供求关系的变化，依据经济规律加以引导和调控。其次，根据土地资源类型，优化土地要素供给的空间布局，统筹不同类型土地资源供给在空间上的分布，满足高质量发展对土地要素的需求。再次，针对不同区域的实际情况制定差异化的土地要素配置政策，按照“公平原则”实现不同区域土地资源发展机会均等，因地制宜配置土地资源。最后，政府在土地资源结构与空间上的配置应当结合产业结构以及各行各业的用地需求，瞄准产业发展的重点领域精准配置；对纳入重点保障范围的主导产业和重大项目用地，遵循“项目跟着规划走、土地要素跟着项目走”原则，统一配置新增建设用地计划指标，重点保障省级重大战略、重大产业项目及重大民生工程的落地，使优势地区获得更充分的发展空间<sup>[21]</sup>。

#### 4 土地资源精准配置的路径

在推动经济高质量发展的背景下，土地资源作为基础性、约束性的生产要素，其配置方式急需从粗放扩张转向精细调控，以提高发展的质量和效率，扶持创新驱动和产业升级，促进绿色低碳转型。基于这一目标，必须纠正当前的资源错配问题，从数量适配、结构优化与效率提升3个维度系统构建精准配置路径，形成有机协同的土地要素供给体系。以下从土地资源在数量上满足生产性需求、在结构上对接产业与项目要求、在空间效率上强化存量提质增效3个方面，系统阐述支撑高质量发展的土地资源精准配置实施路径。见图3。

#### 4.1 在数量上，根据生产性需求精准配置土地资源

高质量发展的内涵要求经济实现健康增长，这种增长必须植根于实体经济，即满足真实的生产性需求，而非过度依赖投资驱动或虚拟经济。鉴于土地资源的总量刚性约束且不可或缺，其配置必须严格遵循增进人民福祉、促进社会总财富增长这一基本准则。因此，土地资源配置要以满足生产性需求为核心基础，根据区域实体经济的结构特征与发展导向，科学确定土地供应的方向、结构与节奏；优化土地要素配置，为区域的生产性活动提供精准匹配的基础设施和用地保障。同时，由于我国区域间资源禀赋、发展阶段和产业结构差异显著，

为实现公平原则下的发展机会均等，不同区域必须制定差异化的土地要素配置策略。

土地资源精准配置的精准确性取决于在数量上满足区域生产性需求。一是精准识别需求，基于区域主导产业、重点产业链、就业带动能力等核心发展要素，识别不同区域的生产性需求，避免简单地按历史基数或行政区划平均分配。二是动态响应调节，土地供应计划需具备高度弹性与动态调整能力，要密切跟踪区域实体经济运行态势、重大项目落地进展和产业结构升级方向，实时调整土地供应数量与空间布局，确保供给与需求在时间、空间上精准匹配，同时对产能饱和或低效区域及时收紧供应，对新兴增长

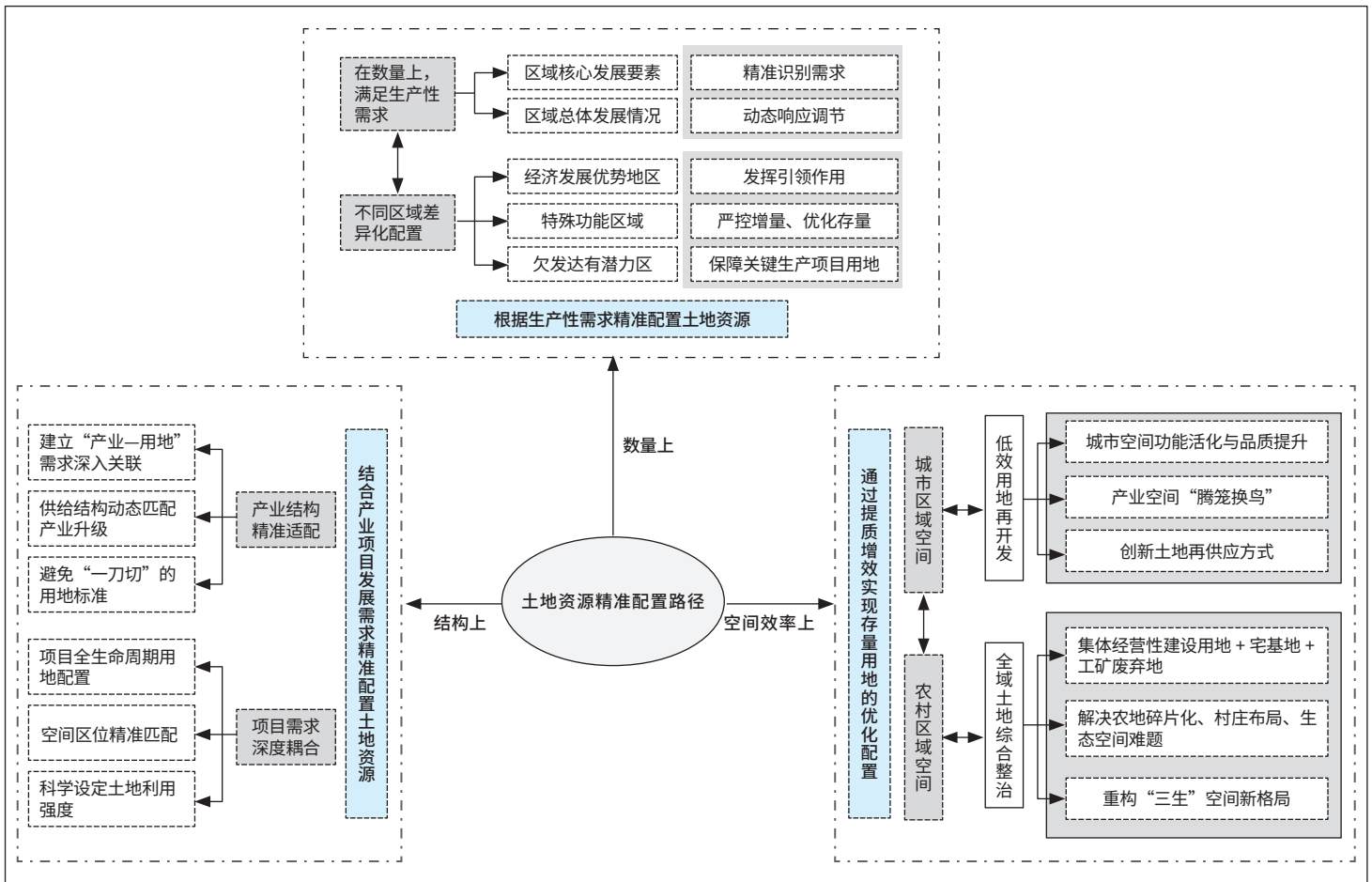


图3 土地资源精准配置路径

点迅速响应。

精准导向下的差异化配置具体体现在3个方面。一是对于经济发展优势地区(如先进制造业集群、科技创新高地、高成长性区域),旺盛的生产性需求是驱动区域高质量发展的引擎。应依据该地区的实际需求强度(结合GDP贡献率、产业竞争力、创新活力、人口集聚度等因素进行考量),在土地资源配置数量上予以重点倾斜和优先保障,确保地区发展空间充足,发挥引领带动作用。这种倾斜并非破坏公平,而是基于效率与贡献,支撑全局发展的精准投入。二是对于生态敏感区、农产品主产区等承担特殊功能的区域,土地资源配需严控增量、优化存量,优先满足其主体功能相关的生产性需求(如生态友好型产业、现代农业),限制或禁止非相关产业扩张用地。三是对于欠发达但具有发展潜力的区域,土地资源配需应侧重培育内生动力。结合其资源禀赋和比较优势,精准保障能带动就业、提升技能、融入区域产业链的关键性生产项目用地,避免“撒胡椒面”式供应。

因此,土地资源在数量上的精准配置,是优化要素供给、赋能实体经济的关键环节,转变过去粗放式配置,通过精准识别需求、动态响应调整、深化区域差异化施策,确保有限的土地资源真正流向最有效率和潜力的生产性领域,从而为经济高质量发展提供坚实、高效、可持续的空间保障。这种精准配置路径体现了区域协调发展(机会均等)与效率提升(倾斜优势地区)的辩证统一。

#### 4.2 在结构上,结合产业项目发展需求精准配置土地资源

为实现“公平与效率”“保护与发展”等多维目标的统筹兼顾,并为提升经济

发展质量和效率提供强劲动力,必须强化土地要素的全方位精准配置,特别是在结构上紧密结合产业项目发展的核心需求。土地资源在结构上的精准配置是确保要素供给有效赋能实体经济的核心环节,需着重在以下层面实现其与产业、项目需求的高度契合。

在产业结构精准适配层面,首先建立“产业—用地”需求关联,深入研究不同产业门类(如先进制造业、现代服务业、战略性新兴产业、现代农业等)及其内部细分行业、产业链不同环节的差异化用地结构需求;其次,供给结构动态匹配产业升级,如工业用地、商业服务业用地、仓储物流用地等的比例与细分类型应前瞻性地响应区域产业结构调整与升级方向;最后,应避免采用“一刀切”的用地标准,对处于不同生命周期、具有不同技术特点和市场模式的产业,应提供定制化的用地结构解决方案。

在项目需求深度耦合层面,首先考虑项目全生命周期用地配给,重大项目的用地结构配置需考虑其全生命周期需求;其次,空间区位精准匹配,将项目对区位、交通可达性、基础设施、产业生态集聚效应的需求,精准落实到供地的空间选址上,确保项目落地后能高效运营与融入;最后,科学设定土地利用强度,根据项目性质和发展预期,科学确定地块的开发强度、形态控制要求及空间利用规则,实现土地集约利用与项目功能需求的最佳平衡。

总之,土地资源在结构上的精准配置,要求超越传统的用途分区思维,深入产业肌理和项目内核,确保土地资源在空间形态、功能组合、开发强度等结构层面,精准适配实体经济高质量发展的核心需求,最大程度地释放土地要素的生产能力。

#### 4.3 在空间效率上,通过提质增效实现存量用地的优化配置

在土地资源空间效率上,突破增量依赖、深挖存量潜力是实现土地资源优化配置的核心路径。推进存量用地提质增效,本质上是向空间要效益、向更新要活力、向结构要质量的关键举措,旨在破解城乡空间利用低效、破碎、失序等难题,为高质量发展提供坚实的空间载体。本文重点针对城市和农村的不同区域空间提出配置路径。

对于城市区域空间,系统推进低效用地再开发。一是加强城市空间的功能活化与品质提升,以老旧小区改造、老旧厂区转型、老旧街区复兴为抓手,破解城市内部土地利用低效化、碎片化、空间结构失衡、功能布局失序等问题,统筹提高经济密度、环境质量和人居品质,驱动城市内涵式发展与区域竞争力提升。二是进一步推进产业空间的“腾笼换鸟”,强力支持符合区域发展导向的产业用地“退二进三”,制定高质量的产业用地绩效标准(如单位土地投资强度、产出效益、能耗、碳排放、创新能力等),建立低效产业用地识别、退出与再配置机制。三是创新土地再供应方式以提升效能,优化产业用地供应方式,根据不同用地主体的不同用地需求,推行弹性年期、先租后让、租让结合、标准地出让等模式,探索精细化供应管理方式,确保将土地精准高效配置给最具活力和潜力的市场主体。

对于农村区域空间,通过全域土地综合整治推进空间重构。一是以低效建设用地再开发为引擎,将低效、闲置的集体经营性建设用地、宅基地、工矿废弃地等的再开发作为支撑全域土地综合整治的核心动力源。二是通过再开发和整治,系统性解决农地碎片化、村庄布

局散乱、生态空间受损等复合性难题。  
三是重构“三生”空间新格局，优化生产空间、集约生活空间、修复与扩展生态空间。

通过空间重构与效能提升，在满足基础生产、基本居住需求和保障生态安全(公平性)的前提下，实现土地经济产出、创新承载和环境效益(效率性)最大化，以及发展质量、空间效益与社会公平的统一。

## 5 结束语

土地资源要素的精准有效配置是实现经济社会高质量发展的重要支撑。本文从土地资源属性出发，基于公平与效率兼顾的视角重新审视土地资源配规则，尝试探讨土地资源精准配的逻辑，进而提出土地资源精准配支撑高质量发展的路径。土地资源精准配逻辑如下：一是配目标兼顾效率与公平，在土地资源配过程中，要确保规则与过程公平，配方式与结果遵循效率原则；二是充分尊重市场原则，发挥市场在资源配中的决定性作用，使得市场在土地资源配中处于主体地位，实现资源的有效配；三是寻求市场机制与政府作用的有机结合和动态平衡，明确市场机制与政府配的规则边界，正确处理好二者之间的有效衔接关系。土地资源精准配支撑高质量发展的路径如下：在数量上，根据生产性需求精准配土地资源；在结构上，结合产业与项目发展需求精准配土地资源；在空间效率上，通过提质增效实现存量用地的优化配。在推动高质量发展的时代浪潮中，土地资源精准配占据着关键地位，本文从公平与效率兼顾的视角出发，探讨土地资源精准配支撑高质量发展的逻辑与

路径，以期为当前土地资源配工作提供参考。□

### [注 释]

①根据国土调查成果共享应用服务平台数据计算得出，网址为 <https://gtdc.mnr.gov.cn/shareportal#/special/statistical-Report>。

### [参考文献]

- [1] 王楠, 朱佩娟, 胡涛, 等. 面向高质量发展的国土空间规划实施评估理论框架与实践路径[J]. 规划师, 2025(3): 9-16.
- [2] 王小华, 杨玉琪, 罗新雨, 等. 中国经济高质量发展的空间关联网络及其作用机制[J]. 地理学报, 2022(8): 1920-1936.
- [3] 肖毅敏. 我国城乡土地资源配的二元方式及其改革研究[J]. 湖南社会科学, 2015(6): 144-147.
- [4] 阳立高, 韩峰, 曾艺. 土地资源配如何影响城市经济发展质量? : 基于土地市场交易价格和城市面板数据的空间计量分析[J]. 管理科学学报, 2022(7): 106-126
- [5] 刘新智, 周韩梅. 土地资源配如何影响城市经济效率: 基于中国 286 个地级以上城市工业数据的实证检验[J]. 中国土地科学, 2022(9): 49-58.
- [6] 谢呈阳, 胡汉辉. 中国土地资源配与城市创新: 机制讨论与经验证据[J]. 中国工业经济, 2020(12): 83-101.
- [7] 黄敏, 韩峰. 城市土地资源配与企业劳动收入份额: 基于中国土地市场交易数据和企业微观数据的实证分析[J]. 城市问题, 2025(1): 56-69.
- [8] 张舟, 谭荣, 吴次芳. 土地资源的一级配研究: 规划还是市场? [J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2015(1): 109-114.
- [9] 俞可平. 重新思考平等、公平和正义[J]. 学术月刊, 2017(4): 5-14.
- [10] 朱道林. 土地经济学论纲[M]. 北京: 商务印书馆, 2022.
- [11] 朱道林, 张立新, 郟文聚. 规划管制的逻辑与规则: 公权与私权的制衡[J]. 规

划师, 2021(15): 19-22.

- [12] 赵守谅. 论城市规划中效率与公平的对立与统一[J]. 城市规划, 2008(11): 62-66.
- [13] 许刚, 郑沐辰, 王亚星, 等. 中国人口与土地城镇化: 演化趋势、区域和规模差异及测度方法比较[J]. 中国土地科学, 2022(5): 80-90.
- [14] 陆铭, 李鹏飞, 钟辉勇. 发展与平衡的新时代: 新中国 70 年的空间政治经济学[J]. 管理世界, 2019(10): 11-21.
- [15] 陆昊. 全面提高资源利用效率[J]. 资源导刊, 2021(2): 18-19.
- [16] 黄征学, 吴九兴. 加快构建高质量国土空间开发保护格局[J]. 城市与环境研究, 2023(2): 99-112.
- [17] 李剑阁. 新中国农村建设调查[M]. 上海: 上海远东出版社, 2007.
- [18] 耿磊. 国土空间资源“公平配”的逻辑辨析与路径重构[J]. 规划师, 2022(10): 21-29.
- [19] 严金明, 李储, 夏方舟. 深化土地要素市场化改革的战略思考[J]. 改革, 2020(10): 19-32.
- [20] 朱道林. 土地要素配与经济增长的辩证关系探讨[J]. 中国土地, 2023(5): 22-24.
- [21] 张建林. 提高土地要素配精准性和利用率: 自然资源部三位司(局)负责人谈自然资源要素改革[J]. 资源导刊, 2024(17): 16-17.

[收稿日期] 2025-08-04