

# 成都市口袋公园驱动低效用地再开发路径研究

董高琴

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年2月5日; 录用日期: 2026年3月4日; 发布日期: 2026年3月12日

## 摘要

研究目的: 本文旨在探讨国土空间规划背景下, 成都市口袋公园建设对低效用地再开发的驱动路径, 以期在城市存量空间的高质量发展与可持续利用提供理论与实践参考。研究结果: 通过理论分析与案例研究, 发现成都市借助国土空间规划的制度传导, 突破了低效用地再开发的制度限制, 通过“政策-产权-资本”的传导体系, 实现了从物理环境改造到资本增值再到情感价值生产的三重跃升。具体实践路径包括制度优化、产权明晰和增值收益分配三个方面, 形成了可推广的“成都范式”。研究结论: 国土空间规划为低效用地再开发提供了制度合法性, 口袋公园建设通过空间提质触发土地增值, 需建立“产权共享+增值反哺”机制保障可持续更新, 本文为国土空间规划背景下的城市存量空间优化提供了案例参考。

## 关键词

国土空间规划, 低效用地, 口袋公园, 成都市, 再开发路径

# Study on the Redevelopment Path of Low-Utility Land Driven by Pocket Parks in Chengdu

Gaoqin Dong

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: February 5, 2026; accepted: March 4, 2026; published: March 12, 2026

## Abstract

**Objective:** This paper aims to explore the driving path of pocket park construction on low utility land redevelopment in Chengdu under the background of national land spatial planning, with a view

to providing theoretical and practical references for the high-quality development and sustainable utilization of urban stock space. Findings: Through theoretical analysis and case studies, it is found that Chengdu City has broken through the institutional constraints on the redevelopment of low utility land by means of the institutional transmission of territorial spatial planning, and realized the triple leap from the transformation of the physical environment to the appreciation of capital to the production of emotional value through the transmission system of “policy-property-capital”. The specific practice path includes system optimization, property rights clarification and value-added income distribution, forming a “Chengdu paradigm” that can be replicated. The study concludes that territorial spatial planning provides institutional legitimacy for the redevelopment of low utility land, and the construction of pocket parks triggers land appreciation through spatial enhancement, which requires the establishment of a mechanism of “property right sharing + value-added feedback” to ensure sustainable renewal. This paper provides a case study for the optimization of urban stock space in the background of territorial spatial planning.

## Keywords

Territorial Spatial Planning, Low Utility Land, Pocket Park, Chengdu City, Redevelopment Paths

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

### 1.1. 研究背景

自党的十八大以来，总书记亲自谋划、部署并大力推动“多规合一”改革，站在为全党全国谋划大局的战略高度，从统筹推进经济社会发展和生态文明建设的战略维度，以及覆盖全域全要素的空间尺度，对规划工作进行了深刻思考和重大部署，为规划工作指明了方向，并提供了根本遵循。

2025年5月16日，自然资源部总规划师张兵在例行新闻发布会上表示，按照《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，自然资源部着力推进国土空间规划体系构建，通过7年不懈努力，完成了空间规划体系的系统性整体性重构，“多规合一”国土空间规划体系已基本形成。

在国土空间规划体系的确立与完善过程中，国家层面明确提出“严控增量、盘活存量”的政策导向。《全国国土空间规划纲要》进一步明确了国土空间开发保护的总体要求，提出优化国土空间布局，提高土地利用效率，促进经济社会发展与资源环境承载能力相协调。这一政策导向为国土空间规划的实施提供了明确的方向，也为低效用地再开发提供了重要的政策依据。

在此背景下，成都市作为西部地区重要的中心城市与公园城市首提地，积极响应国家构建国土空间规划体系的号召，系统构建并运行了市域尺度的规划体系。2018年，成都市率先启动了国土空间总体规划编制工作，成为首批报审报批的国批城市。成都市规划和自然资源局局长杨伟介绍：“‘推窗见雪山、花田吃火锅、绿道乐骑游’已经成为成都‘巴适’生活的真实写照。”成都市发挥规划引领作用，推动城乡融合发展。一方面，聚焦雪山下的公园城市，注重顺应自然，加强对雪山、森林、峡谷、河流等生命共同体的系统保护，尊重自然地理格局和生态本底，促进人与自然和谐共生；另一方面，聚焦烟火里的幸福成都，关注片区的人口规模、结构、流动等特征，构建涵盖生产、生活、生态三大空间和全要素社区服务的“15分钟城乡便民生活圈” [1]。

在国土空间规划的具体实践中，成都市进一步明确了“严控增量、盘活存量”的政策要求。《成都建设践行新发展理念的城市公园城市示范区总体方案》提出，要优化城市空间布局，提升存量绿地质量，通过生态修复和功能提升，打造高品质的公园城市。这一方案不仅为成都市的国土空间规划提供了具体的实施路径，也为低效用地再开发提供了重要的政策支持和实践指导。

## 1.2. 问题提出

在快速城镇化的后期，资源环境与发展的矛盾日益显现，规划管理亟须向精细化、存量优化的模式转型，“盘活存量”“提升效能”已成为空间治理的关键。然而，低效用地的碎片化分布与规模化更新模式不匹配，成为制约低效用地再开发的重要瓶颈。这些低效用地往往因面积小、分布散、产权复杂等问题，难以通过传统的规模化更新模式进行有效改造，导致土地资源的浪费和城市空间的低效利用。

面对这一矛盾，口袋公园作为一种“针灸式更新触媒”，展现出巨大的潜力。通过在城市碎片化空间中植入口袋公园，提升土地利用效率，改善城市生态环境，增强城市空间的活力和吸引力，实现低效用地的再开发和价值再生。但是目前国内外关于国土空间规划与低效用地再开发的研究，多集中于老旧小区改造、产业用地转型等宏观层面，针对口袋公园这类微观层面的具体项目运作机制和传导路径的研究相对较少。因此，本文以“小切口”为切入点，结合成都市在国土空间规划背景下实施的口袋公园建设与低效用地再开发实践，提炼可推广的实践路径，为实现城市存量空间的高质量发展与可持续利用提供参考[2]。

## 2. 研究思路

在国土空间规划的大背景下，本文以“基本理论指引 - 作用机理分析 - 市级实践探索 - 实践路径提炼”为逻辑主线，分析促进成都市低效用地再开发的规划逻辑、政策工具及运行机理，旨在提炼出具有理论与实践价值的“成都范式”，为存量时代下丰富和完善国土空间规划的可行性路径建设提供有益的借鉴和参考。

## 3. 理论认识与机理分析

### 3.1. 概念界定

#### 3.1.1. 低效用地

低效用地是指在土地利用过程中，由于规划不合理、开发强度不足、产业布局调整或市场变化等原因，导致土地未能充分发挥其潜在价值和功能的地块。根据《成都市低效用地认定标准》，低效用地的界定主要涵盖闲置土地、粗放利用土地和低效产业用地几种类型。

#### 3.1.2. 口袋公园

口袋公园是一种面积较小、布局灵活的城市公共空间[3]。根据住建部发布的《口袋公园建设指南》，其面积通常在 400 至 10000 平方米之间。口袋公园集生态功能、游憩功能与社区服务于一体，其设计与建设注重与周边环境的和谐融合，强调空间的多功能性。它不仅为居民提供了日常休闲的场所，还能有效改善城市微气候，增加生物多样性，从而提升城市生态环境的整体质量。口袋公园的灵活布局使其能够巧妙填补城市公共空间的空白，成为城市生态系统与居民日常生活的重要组成部分。

### 3.2. 相关理论基础

#### 3.2.1. 规划传导理论

规划传导理论的直接思想源头可追溯至战略管理领域，而将企业战略管理思想系统引入空间规划领

域并构建完整传导评估框架的关键人物，则是享有“公共政策分析权威”之称的梁鹤年教授。他创建了政策传导评估模型，为国土空间规划传导提供了可量化、可追踪的分析工具。强调要从政策制定者视角出发，分析政策内在逻辑与力度，再从外部利益相关者视角评估政策的认同度和可执行性，形成科学有机的联结机制。

在口袋公园建设中，规划传导理论阐释了国土空间规划如何通过详细规划赋能项目的路径。具体而言，国土空间规划通过详细规划，对低效用地的用地性质和兼容性进行调整，为口袋公园建设提供合法性和政策支持。并且建立多部门协调机制，解决口袋公园建设过程中涉及的规划、建设、管理等多方面问题，推动项目顺利实施，提高综合效益。

### 3.2.2. 土地产权理论

产权理论认为，资源配置的效率取决于产权结构的清晰度和交易成本。马克思产权理论认为，土地产权是指由终极所有权及所有权衍生出来的占有权、使用权、处分权、收益权、出租权、转让权、抵押权等权能组成的权利集合[4]。土地产权的各项权能由不同经济主体行使时，土地终极所有权主体必须向土地经营权主体索取地租，从而使土地所有权在经济上得以实现。

在口袋公园建设中，土地产权的合理流转是项目实施的关键环节。根据土地产权理论，土地作为一种稀缺资源，其产权的明晰与合理流转能够有效提升土地利用效率，促进资源的优化配置。在口袋公园建设过程中，涉及的土地权属流转方式主要包括政府征收、协议租赁、作价入股等。

### 3.2.3. 空间生产理论

列斐伏尔于 20 世纪 70 年代首次提出了空间生产理论，认为空间是社会生产的产物，是资本、权力等政治经济因素塑造和改造城市空间的动态过程，并且与生产关系和生产力有机地相互联系[5]。空间生产理论超越以往“物质—意识”二元论，重新理解社会生产关系下空间生产的形成过程，提出空间生产的三元辩证分析框架，即空间实践、空间表征和表征的空间[6]。

在口袋公园建设中，空间生产理论为解读口袋公园如何重构低效空间价值提供了重要视角，通过改善低效用地的物理环境和社会功能，口袋公园能够有效提升土地价值，促进城市存量空间的可持续发展。

## 3.3. 机理分析

成都市口袋公园建设不仅是在国土空间规划背景下的物理空间更新，更是借助“政策—产权—资本”这一传导体系重构城市存量空间的制度创新，其运行机理离不开政策传导理论、土地产权理论和空间生产理论的指导。

具体而言，在制度供给方面，成都市的国土空间规划体系致力于突破以往对城市存量空间的制度限制，积极引导低效用地进行有序更新；在产权重组方面，成都市推出了一系列政策“组合拳”，着力破解城市存量空间中低效用地再开发面临的产权分散和权能受限等难题；在价值提升层面，成都市以口袋公园为微型触媒，通过集约利用土地、推动可持续发展等方式激活低效用地价值。

### 3.3.1. 成都市国土空间规划突破存量空间限制

在国家“严控增量”的战略背景下，成都市通过国土空间总体规划的刚性约束，明确了城镇开发边界的锁定目标，即到 2025 年实现新增建设用地零增长。这一顶层制度设计不仅为城市的存量用地再开发提供了明确的方向，还通过政策传导机制，将国家宏观战略转化为地方具体的行动指南。在此框架下，成都市详细规划进一步创新了用地兼容性清单，例如允许绿地兼容文体商业功能，突破了传统单一功能的土地利用模式。通过将桥下空间、废弃厂房等纳入“小微更新优先区”，为低效用地的再开发提供了

新路径，极大地拓展了存量空间的利用效率。

《成都市国土空间总体规划(2021~2035年)》明确提出：重点建设环城生态区，老城区“见缝插绿”均衡布局社区公园、口袋公园、小微绿地，增加绿地和开敞空间用地总量，提升城市公园的连通性、均衡性和服务性[7]。这一规划理念是成都市存量空间精细化管理的政策体现，通过“见缝插绿”的方式，将碎片化的低效用地转化为生态、社会和经济三位一体的绿色空间。同时，成都市通过相关政策配套引导，进一步细化和落实低效用地更新的具体措施。《成都市控制性详细规划技术管理规定》将碎片化低效用地(如边角地、废弃设施)变更为“G1(公园绿地)兼容公共服务用地”，破除了土地用途管制壁垒。此外，详细规划中强调允许用地兼容性(如绿地兼容文体商业)，将低效工业用地、桥下空间等纳入“优先再开发清单”，为口袋公园的建设提供了空间载体。

在政策实施上，成都市建立了“年度体检+五年评估”的动态调适机制。通过国土空间规划“一张图”的精准识别，能够及时发现并锁定低效地块，为市域内低效用地的精准识别和高效更新提供了技术支持。

上述制度设计与实施工具的推行，不仅为口袋公园的建设提供了坚实的制度保障，还通过政策传导机制，联通国家战略、地方政策和实施工具，实现了从宏观规划到微观实践的衔接。

### 3.3.2. 成都市政策组合拳破解产权难题

从土地产权理论视角出发，成都市通过一系列政策创新，有效摆脱了低效用地的权属困境，以此释放土地的潜在价值。发挥不同主体的配置作用，将分散产权整合，对所有权、使用权、收益权进行再配置，实现低效用地的高效利用和可持续发展。

在政府配置层面，政府主导土地收储，对城中村、旧厂区等零散地块进行统一收储。一方面解决了产权分散导致难以协调的问题，另一方面能为后续建设提供清晰的产权基础。例如，《成都市城市剩余空间更新规划设计导则》中将城市剩余空间分为7大类，其中低效工业仓储用地、低效商业用地和城中村的建设需要先由政府进行征收，明确产权后才能进行改造。

在市场配置层面，成都市创新性地引入了“地票”式指标交易机制，《成都市国土空间总体规划(2021~2035年)》第七章明确指出：“探索土地功能混合利用和集约开发激励机制，对提供公共开放空间的项目给予容积率补偿。”允许开发商通过腾挪低效地块来获取容积率奖励。

### 3.3.3. 成都市口袋公园建设激活空间再生产价值

以空间生产理论为指导，口袋公园作为一种微型触媒，通过多层次的价值提升，驱动了低效用地的空间再生产，实现了从物理环境改造到资本增值，再到情感价值生产的三重跃升。

#### (1) 物理环境改造的初级循环

成都市政府通过投资建设600余处口袋公园，有效置换和重塑了城市剩余空间的功能，通过物理环境的更新，为低效用地的再开发奠定基础，助力解决土地利用效率低下的问题，为后续资本增值和情感价值生产创造条件。

#### (2) 促进资本增值的次级循环

随着口袋公园的建成和投入使用，吸引周边商业资本聚集，这种次级循环通过资本的聚集和流动，提高了原有低效用地的经济价值，实现了土地的增值和再开发。相关研究显示，口袋公园建成后能够有效促使周边500米范围内的住宅价格普遍产生8%~20%的溢价。例如，成都高新区REGULAR·源野等公园落成后，周边房价在一年内上涨约15%。与此同时，公园商亭单月营业收入可达2.8万元，明显高于传统商业点位，吸引了便利店、轻食餐车等业态的汇聚，切实提高了区域经济价值。

#### (3) 实现情感价值生产的符号循环

在口袋公园的建设中，成都市注重传承具有地方特色的文化符号，如“雪山锦城”“老成都记忆”

等。这些文化符号不仅提升了口袋公园的文化内涵，还将原本的灰色空间转化为具有情感价值的消费场景，进一步提升其综合价值。数据监测表明，位于社区中心(步行 300 米内)的口袋公园使用率提升 70%，配备充足健身设施的公园使老年人使用率提升 60%，热力图分析也验证了其持续吸引人流、增强社区活力的能力。

综上，成都市口袋公园建设通过构建“物理改造 - 资本增值 - 文化植入”的链条，贯彻了空间生产理论体现的“空间是资本、权力等政治经济因素塑造和改造城市空间的动态过程，并且与生产关系和生产力有机地相互联系”这一思想[8]。这种模式为城市剩余空间的再生产提供了新的理论框架和实践路径，丰富了空间生产理论在城市更新中的应用。

## 4. 成都市实践探索

为了从实践层面深入分析成都市口袋公园建设对低效用地再开发的驱动效果，本文选取了三个具有代表性的口袋公园建设案例，通过对比分析其原用地类型、更新模式、空间效益和土地经济价值变化，提炼成都市口袋公园建设驱动低效用地再开发的路径。

### 4.1. 玉林四巷“爱转角”街区更新实践

玉林四巷“爱转角”街区原为 20 世纪 80 年代的老旧院落与废弃设施用地，空间权属碎片化，环境品质低下，利用率不足 10%。更新采用“政府主导 - 社区参与 - 市场运营”的多元协作模式，政府主导体现于政策赋能层面，依据《武侯区“金角银边”三年行动计划》，通过用地兼容性调整，将地块转变为“文化商业混合用地”，并引入“容积率奖励”机制，激励社会资本参与。社区参与治理层面，通过“坝坝会”征集居民需求，动态优化功能，提升居民的满意度。

该项目建设取得显著成效(图 1)，物理改造方面，新增开放空间 4400 平方米，500 米公园服务半径覆盖率从 72%提升至 95%。经济价值提升方面，改造后的“爱转角”文创街区集文创区、手工教学区、活动区等于一体，并按照“新招一批、保留一批、提升一批、搬迁一批、挖潜一批”的策略，植入新经济、新业态、新场景(表 1)。情感价值生产方面，孵化“典婆婆”方言文创 IP，用绘画结合成都方言将成都生活中的人、事、物，活化成文创产品。

**Table 1.** “Five One” business operation strategy

**表 1.** “五个一”业态运营策略<sup>1</sup>

类型	商家店铺数	业态类型
新招一批	12	高端消费业态、文化创意业态、特色亮点业态
保留一批	14	满足民生基础作用业态、原有装修条件较好业态、历史老字号业态
提升一批	23	经营水平较好业态、老幼关怀业态、风貌形象不高业态
搬迁一批	6	经营状况较差业态、服务类型雷同业态、落后业态
挖潜一批	/	/

玉林四巷“爱转角”街区通过“文化符号 + 产权重组”激活低效用地，形成了“政府主导 - 社区参与 - 市场运营”的多元协作模式。代表了对老旧社区中极小、碎片化闲置空间的精细化利用和社区治理，核心策略是需求导向 + 居民参与 + 微成本高效运作，用实践验证了国土空间规划体系中“金角银边”的规划理念。

<sup>1</sup>表格数据来源：四川省建筑设计院有限公司。



**Figure 1.** Before and after comparison of the neighborhood renovation  
**图 1.** 项目更新前后对比图

#### 4.2. 中环八里游园更新实践

中环八里游园位于成华区中环路八里庄路段南侧，紧邻地质花园小区，面积约 3200 平方米，改造前为城市建设遗留地块与临时停车场地。成华区城市更新局采用“功能模块化 + 工业文化植入”的改造模式，在公园内配置标准三人制篮球场、智能健身器材群和生态步道系统，构建起“运动 + 休憩 + 生态”的复合功能模块。同时，设计融入工业记忆元素的休憩区，背景墙运用金属锈板、水泥方孔砖、格栅等材料，打造富有“铁轨风”造型感的公园空间。该项目是《成都市国土空间总体规划(2021~2035 年)》批复后，成华区首个严格按照“详细规划定落实”原则实施的社区级口袋公园项目。在规划层面通过控规用地性质微调(由防护绿地调整为社区公园绿地)和容积率异地补偿机制，为高密度建成区工业遗存边角地的“针灸式更新”提供了实践案例。

中环八里游园建成后，社会效益显著，可满足周边社区全年龄段居民在健身、休闲及社交等方面的需求，与 15 分钟生活圈的建设标准高度契合(图 2~3)。据公开访谈资料，元旦节开园后，公园人流量明显增加。市民张婆婆介绍说：“我们小区里面虽然有一个健身区，但只有一百多平方米，面积较小。而年轻人要想打球，可能要去府青路三段立交桥下的运动空间。现在家门口就有这个运动小公园，我们都非常满意。我每天都会来这里走一走、动一动，一边健身一边看着中环路上的车流，心情都会好很多。”居民钟先生介绍说：“在中环八里游园建成前，这里是一片空地，以前规划了一些车位用于停车，而现在改建成运动公园，为周围的居民的健身、休闲带来了方便。小朋友出来玩也不需要走太远，这里元旦开园后，我外孙已经来过三次了！”由此可见，该项目借助片区级城市更新的制度支持与产权整合，将孤立、零散的“剩余空间”纳入整体更新单元进行统一规划，为高密度建成环境中工业遗址边角地块的“针灸式”激活提供了具有可复制性的“成都范例”。



Figure 2. Central eight-mile park  
图 2. 中环八里游园



Figure 3. Resident usage chart  
图 3. 居民使用图

#### 4.3. 成华府青运动空间更新实践

成华府青运动空间改造前为典型的“城市灰色低效空间”，位于成华区府青路三段立交桥下方，原为高架桥投影区及桥墩间隙空间。该地块土地权属复杂，涉及市政道路用地、绿化带、周边社区边界模糊地块等。针对其环境脏乱、功能单一与社会负面评价多等低效表现，该地采用了政企社协同的“功能模块化激活”的改造模式。

改造主体包括政府、社会与公民，由成华区政府牵头，联合成都交投集团、城管局、社治委成立专

项工作组，通过“市民规划师”平台征集方案，采纳居民提出的篮球场、儿童乐园等方案，在建设过程中引入“劲浪体育”等专业体育公司托管球场设施，社区商户承包便民服务点。该项目将改造功能区分为运动活力区、全龄休闲区、儿童功能区与便民服务区等(图4)，分别建设相关基础设施，解决了青年群体缺乏付费运动场所、老人晨练与亲子活动需求难以保障、社区儿童无专属活动空间等社会痛点。

成华区府青运动空间的改造，凸显了口袋公园建设所驱动的多维度价值提升，其中最为核心的是大幅提高了该地块的土地利用效率。公园球场由区属国有企业建设完成后，移交专业体育公司进行运营管理。篮球场按每人每次5元收取维护费用，其余区域实行免费开放，体现了一定的经济价值。改造之后，该地块的投诉量降低了95%，并成为跨社区交往的枢纽。依据腾讯位置大数据，府青运动空间开放后，该地块周末日均访客数量从改造前的不足50人次增长至620人次，停留时长中位数从3分钟延长至47分钟，充分展现了改造后的社会价值。值得强调的是，该项目成为全国首个“立交桥运动综合体”，被住建部《城市更新案例集》收录，为类似高密度城市解决城市灰色低效空间治理难题提供了可资借鉴的实践经验。

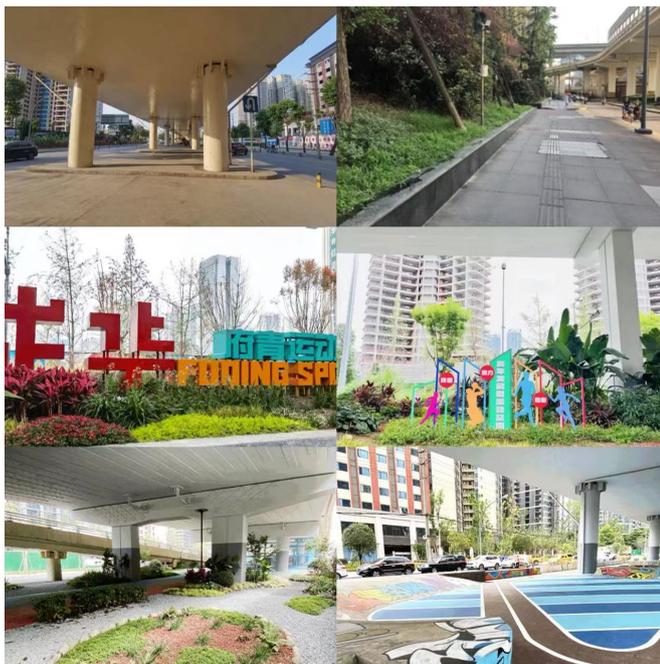


Figure 4. Comparison chart of the sports space before and after renovation  
图4. 项目更新前后对比图

## 5. 实践路径提炼

在口袋公园建设过程中，成都市通过制度创新与实践探索，构建了一套系统化的低效用地再开发模式。这一模式不仅契合国土空间规划体系的政策要求，还实现了物理空间的改造与更新。通过“政策-产权-资本”的传导体系，重塑了城市存量空间的再开发利用方式。结合国土空间规划背景下成都市口袋公园驱动低效用地再开发的运行机理，以及成都市典型案例的运行效果，以下从制度优化、产权明晰和增值收益分配三个方面进行提炼。

### 5.1. 制度优化路径

在国土空间规划“五级三类”的框架下，成都市构建了“总体规划定目标-专项规划定标准-详细

规划定落实”的三级管控体系，并出台了一系列政策法规以支撑市级国土空间规划的实施。在总体规划中，明确划定了城镇开发边界，强制要求以存量更新替代增量扩张；在专项规划方面，推出了《关于以城市更新方式推动低效用地再开发的实施意见》《成都市地下空间开发利用规划(草案)》《金角银边三年行动计划》等，将桥下空间、废弃设施等纳入“小微更新优先区”，并允许用地兼容性转换；详细规划则通过创新容积率奖励机制，有效激发了市场主体的参与积极性。

此外，成都市还建立了与制度相配套的治理体系，通过合理运用治理工具，推动城市治理向现代化迈进。成都市建立了“低效用地-口袋公园潜力地块”匹配数据库，借助地理信息系统(GIS)平台进行精准识别和动态管理，依托国土空间“一张图”的技术支持，成都市能够及时发现并精准锁定低效地块，为低效用地的识别和高效更新提供了强有力的技术保障。

## 5.2. 产权明晰路径

成都市通过国土空间规划体系，突破了存量空间的制度限制，积极引导低效用地进行有序更新。在产权重组方面，成都市推出了一系列政策“组合拳”，着力破解低效用地再开发面临的产权分散和权能受限等难题，其产权划分与界定体现了“制度赋权-权能重构-多元协同”的创新治理逻辑。

其中，《关于以城市更新方式推动低效用地再开发的实施意见》提到支持“政府收储+市场置换”模式整合碎片化产权(如城中村、旧厂区)，允许原土地使用权人通过作价入股、联合开发参与更新；创新“地票式指标交易”，开发商腾挪低效地块可获得容积率奖励(最高10%)，用于周边商业开发；允许工业用地转为文化商业混合用地，赋予口袋公园“绿地兼容文体商业”功能等。

## 5.3. 增值收益分配路径

以空间生产理论为指导，成都市以口袋公园为微型触媒，通过多层次的价值提升，驱动了低效用地的空间再生产。在物理环境改造方面，成都市通过投资建设600余处口袋公园，有效置换和重塑了城市剩余空间的功能。在促进资本增值方面，口袋公园的建成吸引了周边商业资本的聚集，提升了土地的经济价值。在情感价值生产方面，成都市注重传承具有地方特色的文化符号，如“雪山锦城”“老成都记忆”等，将原本的灰色空间转化为具有情感价值的消费场景。

# 6. 结论与讨论

## 6.1. 主要结论

低效用地再开发是推进新时代国土空间规划和治理能力现代化的重要举措。本文以“基本理论指引-作用机理分析-市级实践探索-实践路径提炼”为逻辑主线，分析促进成都市低效用地再开发的规划逻辑、政策工具及运行机理，并提炼实践路径。主要结论如下：

### 6.1.1. 国土空间规划的传导机制为城市存量空间建设提供制度合法性

成都市通过“总体规划-专项规划-详细规划”三级传导体系，将国家“严控增量、盘活存量”的战略导向转化为地方行动框架。重点体现在规划刚性约束、弹性政策供给与激励机制并行的制度体系建设，形成制度优化路径。

### 6.1.2. 以“产权重组-资本循环-价值增值”核心驱动链条保障可持续更新

成都市依托“政府收储+市场置换”“作价入股”等模式整合碎片化权属，并通过“地票式指标交易”实现开发权市场化流转；带动资本循环，提高低效用地综合价值，促进生态修复、经济增值与文化认同“三位一体”协同增效，验证了土地产权理论与空间生产理论在微观更新中的指导作用。

### 6.1.3. 治理工具提质升级，形成“精准识别 - 模块化设计 - 动态运维”的技术闭环

推动识别精准化，依托国土空间规划“一张图”GIS数据库锁定低效地块；创新模块化设计，根据地块特征定制“运动 + 生态 + 文化”功能模块；坚持可持续运维，形成“以园养园 + 社群共治”模式，保障长效活力。

## 6.2. 讨论与反思

本文以成都市口袋公园建设为研究切入点，对国土空间规划背景下的低效用地再开发路径展开研究，其本质是国土空间治理能力现代化在微观尺度层面的具体体现。该研究的价值不仅在于提供“针灸式更新”的技术方案，更在于对规划传导、产权配置与资本循环的制度适配性进行了探索。尽管“成都范式”在本地实践中取得了显著成效，但其复制推广仍面临三重内在约束：

一是“以园养园”模式的财务可持续性高度依赖人流量与消费转化率。府青运动空间等案例的成功，与该区域处于高密度居住区、年轻人口占比较高的区位条件密切相关。若在人口流出型城市或新区边缘地段复制该模式，可能出现“建设可行但运营难以为继”的困境，商亭流拍、设施闲置等风险值得关注。

二是容积率奖励机制存在边际效应递减与空间错配风险。主城区三环内的开发商对于“腾挪低效地块以获取容积率”的积极性较高，但在二圈层及远郊区域，商业开发需求不足，奖励指标的实际落地价值大幅降低。部分项目出现“奖励指标闲置”或“低效地块腾挪后无人开发”的现象，致使政策激励失效。

三是产权重组过程中的利益分配仍需谨慎考量。“政府收储 + 市场置换”模式虽有效解决了碎片化产权难题，但部分原土地使用权人(如小型制造企业主)在收储谈判中的议价能力较弱，存在“被动退出”的风险。如何在提升土地利用效率的同时保障产权主体的合理利益，是下一阶段制度优化需要重点解决的问题。

此外，本研究主要采用定性案例分析与政策文本解读方法，侧重于对“成都范式”运行机理与实践路径的理论提炼。需要承认的是，受限于成都市低效用地再开发项目的地块级社会经济数据尚未纳入政府常规信息公开目录，本文暂无法对各案例进行严格的“改造前后地价差分”“特征价格模型测度”等定量评估。目前引用的住宅溢价、商业营收、访客流量等数据，均来源于学术文献、公开报道及有限的开放接口，虽能在一定程度上支撑“价值提升”的判断，但尚不足以支撑精细化的计量分析。

随着 CSPON 体系的逐步完善，未来可进一步探讨口袋公园建设对城市其他维度的影响，在更充分的数据支持下，将研究范围拓展至不同类型的城市，以归纳出低效用地再开发的差异化策略。

## 基金项目

本项目得到西南民族大学 2025 年研究生创新型科研项目资助，项目编号为 320022550179。

## 参考文献

- [1] 葛顺明. 将绿色发展理念融入城市更新[J]. 城市开发, 2024(2): 104-105.
- [2] 傅婷婷, 谷玮, 王梦婧, 等. 统筹发展与安全背景下的城市更新行动——基于社会空间融合的视角[J]. 中国土地科学, 2023, 37(2): 11-20.
- [3] 苏静雯. 生态理念下现代城市园林景观设计研究[J]. 佛山陶瓷, 2023, 33(10): 165-167.
- [4] 郑亮, 杨燕菱. 农地“三权分离”制度的土地权能构造——基于马克思土地产权权能理论[J]. 安徽农业科学, 2015, 43(36): 318-320.
- [5] 韩勇, 余斌, 朱媛媛, 等. 英美国家关于列斐伏尔空间生产理论的新近研究进展及启示[J]. 经济地理, 2016, 36(7): 19-26, 37.

- 
- [6] 张鹏岩, 李光辉, 张金炳, 等. 低效用地再开发: 理论认识、内在机理与实践路径[J]. 中国土地科学, 2025, 39(2): 1-11.
- [7] 国务院关于《成都市国土空间总体规划(2021-2035年)》的批复[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2024(29): 39-40.
- [8] 周婕, 邹游. 空间生产核心论题视角下的城市更新实证研究——以武汉市为例[J]. 城市问题, 2018(9): 20-26.