

# 市县级国土空间总体规划中的重大项目建设用地保障机制分析

曾柳鹏

海南中元市政工程设计有限公司

**摘要：**在国民经济和社会发展中，重大项目的建设对其具有极为重要的作用，市县国土空间规划更加偏向于实施性，其是重大工程能否顺利完成的关键。因此，在市县级国土空间总体规划中，重大项目建设用地保障机制分析是极为重要的，技术人员应对其加以重视，本文主要对重大项目与国土空间规划的关系进行了分析，并对重大项目规划建设用地保障优先级评价进行了阐述，从而提出了相应的对策，以期对重大项目建设用地保障机制的构建提供参考借鉴。

**关键词：**市县级国土空间；总体规划；重大项目；建设用地

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.03.049

## 前言

重大项目工程对区域内的经济发展起到了较大的支撑作用。重大工程的建设与施工是推动城市发展的主要方式，从某种意义上而言，重大项目的质量与执行的有效性，直接关系到城市的总体发展水平与质量。然而，在市县级国土空间总体规划中，重大项目建设用地保障机制的构建依旧存在着一些问题，而对此类问题的有效解决则是当前广大人民极为关注的问题。根据当前土地资源紧缺、土地集约使用的迫切需求，以及规划与建设中重大项目工程建设的用地保障问题，本文对于市县级国土空间总体规划中的重大项目建设用地保障机制进行了极为详细的阐述。

## 一、重大项目与国土空间规划的关系

### （一）重大项目与空间规划密不可分

从历史规划上而言，重大项目建设用地保障机制与国土空间的规划有着直接的联系，且二者之间密不可分。在城市规划的初创时期，城镇用地已被纳入城市规划之中，城市规划的首要任务是确定重大项目工程的位置，以及为产业的发展提供必要的用地和设备。在1990年，国家制定了与之相关的“一书两证”制度，通过该制度的实施，对规划区域内的建设用地进行了规划，并对规划区域中的开发强度进行了控制。在2008年，随着《国家土地利用总体规划纲要》的发布，正式使用了“指标管理”“用途管制”和“建设用地空间管制”等一系列管理手段。在这一过程中，对重大项目进行预审是规划实施的重要保证。此外，在2019年，国家在相关政策中明确了国土空间规划的重要性，其是各类开发活动的主要基础。

在这一领域中，国土空间规划指的是关于国家国土空间的整体安排，其更加侧重于战略性，主要是对国土空间进行保护、开发、利用和恢复的计划，着重于国土

空间的总体格局。省级国土空间规划更加注重于协调性，要对全国国土空间规划进行落实，并要突出省级地区的协调性，对省级区域的总体空间布局进行清晰定位，在省级区域的国土空间规划中，其自身也有较强的战略性。相对于国家和省级的空间规划而言，市、县、镇三级的空间规划更多的是将重点放在了执行上，其中包括了对城乡土地空间总体规划的编制，这既要城乡空间开发和保护进行了明确的结构引导，又要达到相应的底线管控要求<sup>[1]</sup>。

### （二）不同层次的国土空间规划对重大项目的关注重点有所差异

按照自然资源部和国土空间总体规划编制试点省份的要求，在重大项目建设用地的保障环节中，在市级规划空间上，县级规划的内容更加详细，其需要对重大项目用地边界内的具体规划进行明确，在管控类型上，已将重大项目的类型基本覆盖。在乡镇级国土空间规划中，其更加重视实施性，并将以上规划中明确的重大项目纳入了实施计划中（如图1所示）。通过对比可以发现，相对于省级的规划，市县的规划更多地关注于对空间的管控控制与建设，而乡镇级的规划则更多地关注于对中长期统筹安排，其与重大项目落地实施有着直接影响。

### （三）国土空间规划体系下的重大项目分类、分级整理

重大项目工程的来源和种类是不同的。要科学、合理地保证重大项目工程的落地，必须先对重大项目工程进行系统地梳理，归纳其共性特点，并参照国家、省级、市级已发布的相关文件。并依据重大项目在空间资源开发与土地布局方面的要求，将其分为不同的类别与等级。相关政策指出，在对重大项目进行分类的过程中，需要对能源、交通、水利等战略价值高的重大项目进行优先的保障。在省级方面，其更加重视对地区经济发展和民生具有重要意义各种工程，例如：基础设施建设，民生工程，工业生产，农业农村，生态保护等。在市级方面，根据各地区的经济结构特点，对分类进一步地分析。

## 二、重大项目规划建设用地保障优先级评价

### （一）总体思路

市县级在国土空间规划中，应对重大项目的建设用地需求进行保障，对于同一时空维度内的重大项目，以适应重大工程的需要。由于工程施工的时序、施工的特点，使得工程施工中很难对工程需要进行优先级排序。然而，由于重大项目的类型、时序等具有差异性，难以对其进行横向比较。因而，对于重大工程顺序的相关技

对比项	省级国土空间规划	市级国土空间总体规划	县级国土空间总体规划	乡镇级国土空间总体规划
管控内容	项目类型、项目名称、建设性质、建设年限、用地规模、新增建设用地、所在地区	项目类型、项目名称、建设性质、建设年限、用地规模、新增建设用地、所在地区，以及国家、省、市确定的重大项目用地边界	项目类型、项目名称、建设性质、建设年限、用地规模、新增建设用地、所在地区，以及国家、省、市、县确定的重大项目用地边界及规划用地性质	落实上级国土空间规划、衔接同级相关规划中关于重点项目的需求，编制年度实施计划
重点管控领域	基础设施（包含交通、能源、水利、信息通讯等）、综合防灾减灾、生态修复和国土综合整治	公共服务设施、基础设施、土地整治和生态修复、防洪排涝工程、城市更新	产业、土地整治和生态修复、交通、水利、能源、公共服务、城市更新、乡村振兴	
管控方式	名录管理（重点项目表）	名录管理 + 边界管理 + 规模指标管理	名录管理 + 边界管理 + 规模指标管理 + 规划用途管理	

注：①全国国土空间规划目前尚未公布相关要求，因此本表仅对比省级、市级、县级、镇级国土空间规划；②本表为笔者根据自然资源部印发的《省级国土空间规划编制指南》（试行）、《市级国土空间总体规划编制指南》（试行）以及广东省自然资源厅印发的《广东省县级国土空间总体规划编制技术指南》（试行）、《广东省镇级国土空间总体规划编制技术指南》（试行）总结绘制。

图1：省、市、县、乡镇级国土空间总体规划中重大项目管控要点对比

术框架而言，其主观性往往比较强，而统一的原则和标准则较为缺少。针对这一难题，需要提出科学的评价指标体系，从而构建相关的技术框架。为弥补传统城乡规划和用地规划的缺陷，需要对重大工程项目工程进行定性分析和区域对比，从而促进国土空间的科学规划<sup>[2]</sup>。

（二）评价体系构建

根据市县级国土空间规划的实践经验，应遵循综合性、系统性等指标原则，从多个方面出发，按照系统采集数据、简化评价过程、成果科学实用的要求，基于统一的数据平台，采用合理的方式，对17个评价指标进行了明确的评价，从而为重大工程的规划建设提供了技术支撑（如图2所示）。

（三）重大项目类型与等级的单要素评价

由于重大项目的类型与等级为定性评价指标，在评价体系中需要将其定量化。为此，采用了专题调研与专家评审相结合的方法，对项目的种类与层次进行了评价。访谈是以项目类型、项目水平、空间要求、建筑适宜性、经济效益、施工时间和社会的影响为基础展开的。通过对项目类型、项目类别、空间需求、施工可用性、经济效益、施工工期、社会影响等7个评价指标的观测分析，按照自然呼吸法将评价结果划分为5个高优先级类别，并对每一个主要工程都提出针对性的建议。

1. 高优先级项目，应保尽保

高优先级的项目是服务范围广，且服务人口多、土地需求相对较少的基础设施项目，以及高水平、高投资的环保项目、具有创新性和研究价值的重大工程，其对



图2：重大项目规划建设用地保障优先级评价体系示意图

人民生活、经济发展、生态保护等具有重要意义，因此，要确保用地的规划与建设规模。

#### 2. 中高优先级项目，尽量保障

该项目主要表现为高经济效益、高影响的制造类项目，以及基础的设施项目。中高优先级的重大项目会短期对该地区造成一定的影响，并在中长期内对周边区域有较大影响。这一项目在建设时的紧迫性、项目级别等方面都低于高优先级项目，应该在计划进程中对其尽量保障。

#### 3. 中优先级项目，规划留白

中优先级项目的种类较多，且不同区域间差别较大。相对于较高中等优先级别的项目，中优先级项目在空间需求、建设适用性、经济效益、建设工期以及社会效应等多个维度上的表现较差，因此，在评价时被降序。针对中优先级项目，可以利用规划留白的方式，通过指标、空间、功能等预留方式，为中优先级项目预留用地空间。

#### 4. 中低优先级项目，弹性发展

在空间需求，施工适宜性，经济效益，建设工期，以及对社会的影响等方面，中低优先级项目存在3~5个薄弱指标，对于城镇建设的一些建议，可以将其纳入城镇开发边界的弹性发展区，对于乡村建设的一些建议，可以通过建设用地规模与建设用地机动指标进行保障。

#### 5. 低优先级项目，名录管理、专项深化

该项目主要是指建设水平较低，建设周期较长，经济效益较低，社会影响较小的工程。可以将其纳入国土空间总体规划的项目名录中，在下一层级国土空间总体规划进一步研判后，再对其予以落实。

### 三、重大项目在市县级国土空间总体规划中的保障机制

#### （一）规划保障机制

##### 1. 构建国土空间规划与重大项目

“规划、建设、管理”的全周期互动联系，强化了城市县级国土空间规划对重大项目规划的引导功能，促进了以“三区三线”为基础的空间管理体系。在重大项目的前期选址阶段，要严格根据底线管控，做好对规划占用耕地和生态红线等底线要素的预警，在重大项目的中期规划中，需要严格审查设计方案，在项目后期建设阶段，需要对土地收购，土地出让，土地征收等工作给予一定的指导及建议。

##### 2. 依据不同项目类型深化规划建设用地需求

各种规模工程所采用的用地方式也各不相同。民生保障类项目包括学校和医院，基础设施类项目以道路、市政管网、各类能源设施、水利设施等为主。这两种类型的用地，其红线基本上与建设用地的用途一致，市县可以按照该两种类型的用地用途的红线，对其予以保护；创新研究与发展，现代服务以及其他红色地带的工程，通常都伴随有公园，绿色地带，景观设施，以及其他尚未开发的用地，这些工程必须按各地区的不同类别加以区分。担保书应当与工程的详细计划或特定的建筑物设计图联系起来，并在工程中规定已有土地和未有土地。由于在生态保育、农业等领域中，以农业及相关配套设施为主，

实际用地与规划红线之间存在着很大的差距，可采用接地点设置及特殊工程方案对其进行保护<sup>[3]</sup>。

#### （二）评估论证机制

根据重大项目实施的科学性，将重大项目纳入到市县级国土空间总体规划中，可以对项目类型、项目级别、空间要求、建设适宜性等因素进行专题论证，并对其进行综合考评，这为项目最终能否批准立项提供了一定的依据。恰当的立项手续以及严谨的项目论证，可以保证重大项目在国土空间规划中获得较好的保障。由于缺少论证，则很可能会造成规划与工程实际需要之间的错位，这不但会延误工程的施工进度，也会加大人员与资金的费用。除此之外，还要强化对项目实施计划的论证，尤其是对项目实施阶段的建设内容、资金分配、施工组织等进行专题论证。

#### （三）合作经营机理

在市县级国土空间总体规划中，加强与重大工程领导的沟通是极为有必要的。与重大项目工程相关的一切工作，都应该与各主管部门事权相匹配，在“空间权”的框架下，在同级的规划中，各部门所涉及的重大项目，尽量将其与专项规划相对应，保证每一项工程与重大项目的“落地权”。在市县级国土空间总体规划中，应该为各类重大项目的布局提供指引，对项目的范围、内容和协调深度进行详细地说明。不仅如此，还应该对项目的位置进行详细的选择，边界的确定、建设用地规模的需求以及相关的布局方案等，这都应该由重大项目的主管部门对其进行专业的确定。此外，自然资源主管部门与国土空间规划人员应做好提前服务，对重大项目落地的深度需求进行合理解决<sup>[4]</sup>。

### 结论

综上所述，在市县级国土空间总体规划中，对重大项目建设用地保障机制进行合理地分析是极为有必要的。因此，本文主要对重大项目规划建设用地保障方面进行了研究，并通过构建优先级评价的技术方式，在市县级国土空间总体规划中，建立了建设用地保障机制，促进了市县级国土空间的规划，并为国土空间规划技术创新提供了依据，使重大项目规划建设用地的排序更为合理。

### 参考文献

[1] 欧阳鹏, 卢庆强, 龙茂乾. 市县发展规划与国土空间规划协同机制创新探讨[J]. 北京规划建设, 2022(05): 47-54.

[2] 牛勇. 加强规划管理 加快项目进度为建设高品质中等城市提供有力支撑[N]. 定州日报, 2022-08-12(001).

[3] 刘宇舒, 杨新海, 孙嘉麟, 姚鹤林. 国土空间规划体系下城建类重大项目计划生成与决策机制[J]. 城市发展研究, 2021, 28(04): 22-28.

[4] 方可, 张蕾. 对完善国土空间规划实施体系的思考[J]. 建筑经济, 2020, 41(S1): 56-60.

作者简介：曾柳鹏（1988-），男，汉，湖南省娄底市，规划师，本科，研究方向：城乡规划、国土空间规划。