

深圳市土地整备利益统筹实施影响的探析与思考

蔡子宜

深圳市宝安区新桥街道土地整备事务中心

摘要：土地的高效利用对城市化和社区的可持续发展尤为重要，深圳市土地整备利益统筹旨在通过规划土地利用和利益平衡分配，来推动国土空间提质增效，促进城市和社区发展，是土地管理开发的重要机制。本文探讨和分析了土地整备利益统筹项目实施对政府、城市、社区、居民各方面的影响，并以实践案例进行现实影响分析，最后对深入实施土地整备利益统筹提出了相关思考，以期该项机制的推广和政策的完善。

关键词：土地整备；利益统筹；实施影响

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.09.040

一、前言

土地整备利益统筹是深圳市在城市化和经济发展过程中，政府为解决重大项目、市政及公共项目等落地需要，解决土地历史遗留问题，土地二次开发利用以及利益平衡分配等问题而实施的一项重要机制。随着深圳市土地资源稀缺性问题的显现和约束，政府在土地存量发展时期深挖土地潜力，大力推动土地整备利益统筹实施，对实现土地资源的高效规划利用，具有重要影响。

二、土地整备利益统筹的实施影响探析

（一）政府的影响

（1）政府的主导作用

政府的主导作用贯穿土地整备利益统筹项目实施全程，包括项目的规划和设计、政策的制定和法规的支持、资金的投入和资源的调配等各阶段，分析如下：

一、政府负责制定项目的规划和设计方案，包括确定项目范围、用地规模和用途等，并在考虑城市及社区发展以及长远的规划落实的基础上，通过充分调研和分析，编制符合地区发展实际的土地规划方案，让规划准确落在社区细处；在项目拆迁、建设、物业回迁等后续过程中，政府也全程管理和监管，确保项目的可行性和可持续性。二、随着深入实施土地整备利益统筹，政府可以根据成熟项目的总结和实际工作需要及时制定出台地价测算、用地开发管理、产业发展、环境保护等各方面政策法规；政府还可以提供各种激励措施，例如税收优惠、财政补贴等，以提高实施对象等权益主体参与的积极性，以支持土地整备利益统筹项目的实施。三、政府负责项目整备资金投入和资源调配。部分土地和房屋的货币补偿由政府通过财政资金方式投入，为社区开展搬迁补偿提供前期资金。另外，政府可以协调技术、人力，行政等资源协助在报审、谈判、拆迁、建设各阶段协助，确保项目推进。比如为落实重大项目建设拆迁工

作，政府抽调人力和技术资源协助社区开展谈判搬迁工作。四、政府考虑城市规划的全局性和前瞻性。政府以整体眼光看项目，统筹地区教育、医疗、文化娱乐、道路、供水、供电、排水等市政和公共配套设施的规划和配置需要，提前与相关部门沟通，确保项目建设与市政配套设施的建设匹配，避免规划折腾和浪费。

（2）政府与社区的沟通和合作

实施土地整备利益统筹项目关乎政府和社区的重大利益，因共同推进项目，政府与社区建立了良好的沟通和合作机制，为后续社区管理展现示范效应。首先，政府与社区建立有效的会议或沟通渠道，以便双方及时对项目历史问题、范围划定、规划编制、土地分配、决策制定、利益分享等方面进行研究，制定各方满意的方案；政府及时向社区提供信息和数据，使其了解项目的目标、计划和进展情况，并听取社区的意见，确保信息的对称；政府还向社区股东宣讲，主动解释项目内容和社区、股东的可得利益，争取股东支持。其次，政府提供专业技术指导，协助社区招选专业的测绘、评估、律师、财税、咨询等技术机构，为社区提供技术咨询、规划设计、项目管理等方面的支持。政府还为社区提供锻炼平台，提高社区干部特别是年轻人的工作能力，让年轻干部参与项目锻炼成长。最后，政府与社区之间建立明确的责任和权益分配机制，各自完成任务，确保各方权益主体的合法权益得到保护。

（二）推进国土空间提质增效

土地高质量转化和利用效能提升是实施土地整备利益统筹的重要目标。首先，利益统筹通过整合未完善征（转）手续用地等各类低效的土地资源，灵活选用规划和设计等政策工具箱，实现零散土地规整连片，地块规划调整，住宅、商业、产业、市政及公共设施等用地合理分划，促使土地配置优化支撑片区发展需要，以及回复和保护生态环境，实现经济效益、社会效益和生态效益的有机结合。例如政府、社区以及规划院会联合调查分析项目土地利用、城市规划、发展需要等现状情况，在现有城市规划的框架上，对地块用途进行调整合并，使工业、物流等生产地块聚集规模化，使住宅商业学校公园等生活及公共设施用地合理分布和新增，不断提升城市建设品质。其次，解决历史遗留问题、高效释放土地潜力是土地整备利益统筹的重要成就。深圳在快速城市化的过程中，留下了土地权属不明晰、土地买卖抵押出租、房屋不动产权属混乱、社区非农建设用地及征地返还地等土地指标欠账未开发等大量历史遗留问题。

因复杂的权属和经济纠纷等原因，历史遗留问题很难解决，导致宝贵的土地资源出现社区低效用、政府无法用、市场进不来的困境。土地整备利益统筹按照“政府主导、社区主体、社会参与”的原则，通过规划、土地、资金、产权等统筹手段，完成整备范围内土地确权，一揽子解决历史遗留问题。例如，项目实施中，政府根据政策和社区计算土地留用指标和货币补偿“大账”，社区和内部其他主体计算物业回迁和经济补偿“小账”，为解决土地及房屋所有权和使用权等纠纷和问题提供解题方式，保障被搬迁人合法权益，实现多方共赢的目标，增加社会稳定性。

（三）推进地区生产生活环境更新

土地整备利益统筹对地区的生产生活环境的更新和升级起重要作用。由于深圳改革开放时间较早，原先粗放的经济的发展造成了城市尤其是原关外厂区和居民住房的低标准低设计建设，当前深圳老旧工业厂区占用大量土地，工艺陈旧、设备落后、环境污染等低效企业淘汰缓慢，而高新产业常面临无地可用或空间不匹配等问题；老旧居民住房建设时间早，占地混乱、容积率低、管理难，阻碍城市规划落实，不利于地区城市形象的更新展示。利益统筹项目启动之初，政府通常会优先考虑老旧的厂区和住房实际情况，协调社区或相关权益人将片区老旧物业一并纳入实施范围。项目实施后，经济效益低的老旧厂房将升级为更具经济价值和产业内涵的现代工业科技园区，大量的优质创新创业空间能保障企业更新入驻、先进生产设施和现代人文管理等资源引入需要，助力地区进一步形成集约高效、融合辐射、具有示范效应的先进制造业园区和科技创新园区。同时崭新的居住和商业等新型建筑的建设，能创新落实城市规划，改善社区的空间设计和居住环境，提升城市形象和居住质量。

三、社区的影响

（一）社区的发展

土地整备利益统筹项目实施推动社区的高质量发展。项目实施前，社区股份合作公司往往依赖于低效厂房和零散土地的单一租金收入，土地收益分散零碎，集体资产价值低，社区居住、教育、医疗、生活等日益增加的需求无法满足，而实施利益统筹项目可使社区焕新发展面貌。第一，项目“算账”过程中，政府会结合社区发展诉求，给社区留用住宅、商业服务业、产业等经济效益高的合法用地，社区通过住宅、商业、产业等经济项目的建设和运营，能直接激化社区房地产市场的活力、入驻各类商业企业和服务设施、吸引更多的人流和商业投资，进而带动产业发展以及增加就业机会，有效推动社区经济高质量的发展。第二，通过项目实施，社区能够提前收回历史上低价长期租赁、买卖、抵押的土地，拆除老旧厂区和住房，土地和房屋回收周期的缩短能盘活社区低效利用的土地，并在经过整体规划和开发

转化后，社区的土地更能成为高价值实体资产，为社区经济的经济发展按下加速度。第三，项目的实施能带动社区公共设施的建设和改善。通过项目规划和开发建设公共用地，社区得以尽早落实片区规划，提前建设公园、学校、医院、文化活动中心等公共设施，为当地居民提供更好的教育、医疗、文化和休闲服务，不仅提升了社区的生活质量和福利水平，还增强了社区的凝聚力和归属感。

（二）村民利益的保障

首先是物业回迁和住房改善的保障。项目实施后，经过安置和安排，村民通常可获得住宅等物业的回迁或其他经济补偿，新的住房生活环境经设计改造具备现代化的设施和便利条件，提升了居住舒适度。其次是股份分红增加的保障，社区留用土地建设经营后，原村民作为社区股份合作公司的股东，可以分享土地开发和经营活动带来的股权收益分红，集体资产的增值进一步增加了村民的收入来源，提升了村民的经济福利。再次是社区生产发展的机遇的保障，社区通过合理规划和开发土地资源，本土营商环境将有质的提升和改变，更加广阔的经济市场可以提供更多的就业和投资发展空间，能留住本土人才和本地资金等社会资源，促进社区发展内循环。最后是对社区后代的生活和培育保障，社区的发展要留得住原村民的乡愁，让社区后代能够安心的生活居住，项目的实施能带来社区的城市化发展及村民经济状况改善，能为社区后代提供更好的成长环境、教育条件、发展机会和选择空间，为社区村民后代安土重迁提供有力支持。

四、土地整备利益统筹项目实践案例分析—以深圳市新桥社区土地整备利益项目为例

（一）项目概况

新桥社区土地整备利益统筹项目位于深圳市宝安区新桥街道新桥社区，东临象山与长流陂水库，西至宝安大道，北邻外环高速，G4、G107穿过。项目土地整备实施范围面积为88.42公顷。根据公告的项目规划方案，本项目中政府收储土地面积为67.10公顷（约占76%），新桥社区留用土地面积为21.32公顷（约占24%）。社区留用土地总规划容积为100.85万平方米，其中住宅建筑面积39.33万平方米，商业建筑面积4.75万平方米，办公及旅馆业建筑面积5.05万平方米，厂房建筑面积41.03万平方米，宿舍建筑面积7.91万平方米，公共配套设施建筑面积2.78万平方米。2021年10月31日，新桥社区新桥股份合作公司顺利召开社区股份合作公司股东大会，项目以高票表决顺利通过项目实施方案，随后项目进入正式谈赔搬迁阶段。

（二）项目实施影响

该项目的实施给政府和新桥社区带来了促进产业发展，落实市政配套实施，带动社区发展等多方面的积极

影响，主要表现如下：

一是盘活土地筑巢引凤。项目的实施释放了较大的产业空间，为政府引进重点产业项目的落地提供了重要保障。通过规划和开发项目成片的产业空间，政府可以储备更多产业空间，实现让土地等项目的工作谋划，促进片区产业发展和创新，带动相关产业链高效集成。二是基础设施改善和市政配套提升。项目的实施一揽子解决了外环高速公路（宝安段）、甘新路和永荣路市政道路、蚝乡湖公园、活水河公园、清平古墟公共配套等项目用地等问题，大大提升了区域交通和社区内部道路的便捷性，为居民提供了优质休闲空间。三是激发社区发展潜力，带动片区繁荣。通过项目实施，新桥社区提前收回了历史上买卖和长租地块，拆除了社区建设无序的老旧厂房，解决了大量土地和房屋历史遗留问题，为经济增长和激发潜力打下坚实的基础，并且本次社区留用了住宅、商业、产业、办公等多类型高价值用地，项目建成后不仅能促进社区股份公司集体资产价值和股民收益双增长，而且带动周边共同繁荣。四是社区宜居性提高。项目的实施改造和优化了新桥社区土地利用，新的住宅商业用地和活水河公园、清平古墟等配套设施建设完善后，社区的宜居性和生活品质将明显提高。

五、土地整备利益统筹深入实施的思考

（一）项目渐多实施周期较长，政府支持力量有限

近年来，申报纳入土地整备利益统筹年度计划的项目数量逐年增加，项目实施周期较长，社区经验有限，项目规划、搬迁谈判、土地开发等各个环节需要政府的参与和支持，政府力量有限，后续不可避免会面临人力、财政和时间等方面压力。为此，政府可发挥政府主导、市场参与、精准支持作用，高效推进项目。一是结合政策实施情况及时制定完善如市场准入、成本核算、税收优惠等相关政策，有序鼓励和引导市场参与项目，注入市场资金和资源，尽早由依法引入的市场主体来协助社区推动搬迁谈判、土地清拆、股东宣传、建设报批等项目基础工作，共同承担项目的投资和运营责任，分享收益。二是结合重大项目建设时序分批推动实施，对于涉及重大项目用地的利益统筹项目，政府仍需深入参与，大力协助，确保供地及时；对于普通的规模较小的利益统筹项目，政府可立足主导地位，发挥市场和社区的积极性和灵活性，让市场力量解决市场问题，高效精准推动项目实施。

（二）政策适用土地产权类型有限，处理方式不一

当前，深圳市土地整备利益统筹政策适用范围主要为社区及居民掌控的内部用地，包括内部未完善征（转）手续用地和社区股份合作公司及居民名下的合法用地，其他如国有已出让、已征未完善出让手续等低效类型的土地基本无法适用，政策没有充分覆盖其他土地产权类型，各区对不同类型的土地问题处理方式不一。

因此，政策及时的修改完善和出台发布显得更为紧迫重要。目前，深圳市正在修改完善利益统筹政策，政府可以征求研究相关职能部门及社会各方合理的意见和建议，让存在问题和政策短板充分暴露后再集思广益，充分考虑不同产权类型土地问题的特点和利益诉求，切实扩大土地产权类型适用范围，明确各类产权土地处理原则和思路，使新政策更具包容性、适用性、灵活性，各区政府和职能部门等权益人更能主动作为。

（三）项目总体体量较小且分散，大片区统筹逐渐呈现

根据计划数据，2022年度深圳市纳入土地整备利益统筹计划的项目有177个，其中项目范围突破平方公里级别的有22个（占12%），50公顷至1平方公里的有33个（占19%），50公顷以下的有122个（占69%），总体呈现体量较小且分散，大片区统筹逐渐呈现现状。随着利益统筹的深入实施，原先体量小位置分散的项目会带来土地资源分散开发、大片区整体规划不统一不衔接、成片产业或者住宅空间盘活不够等新的国土空间问题，有序推进片区规模化利益统筹项目有利于应对深圳日益增长的土地空间需求。为推进形成片区规模利益统筹，一是可以加强政策普及和项目宣传工作，提高各方权益主体的认识和参与度，特别是对成功案例的宣传，向社会公众和各权益主体展示土地整备利益统筹的意义和效益。二是以重大项目、市政和公共配套项目等建设项目为契机，政府统筹相关部门，全面梳理周边片区土地权属和经济情况，提前与各利益主体深入沟通，共同谋划大片区土地整备利益统筹项目，实现多方共赢。

六、结语

综上所述，土地整备利益统筹通过优化土地管理配置和规划开发，一揽子解决了重大项目供地、低效用地和土地历史遗留问题，也对社区经济、村民利益、社区环境和社区治理产生长远积极影响，对于指导类似项目的实施和推广，优化土地管理利用和利益平衡机制具有重要的参考价值。

参考文献

[1] 彭健. 城市更新和土地整备利益统筹融合机制研究——基于深圳城中村改造视角[J]. 深圳职业技术学院学报, 2023, 22(01): 50-57.

[2] 魏秀月. 存量国土空间开发政策的探索与实践——基于深圳市土地整备利益统筹政策研究[J]. 《规划师》论丛, 2022, (00): 3-11.

[3] 林强, 李孟徽, 李茜, 等. 存量用地更新的新模式——深圳土地整备规划与政策研究[J]. 城乡规划, 2022, (03): 127-132.

作者简介：蔡子宜（1992.07-），男，汉，广东省汕头人，本科，现有职称：助理工程师，研究方向：土地资源管理、国土整治。