

国土空间规划体系下土地成片开发实施困境及对策

聂保刚 侯森 赵建磊

河南省资源环境调查四院

摘要：随着我国社会发展水平的逐步提升，国土空间规划已经成了落实国土资源调整以及合理开发的重要导向工作。而在2019年的《土地管理法》修改之后，成片开发理念的提出，为国土空间规划提出了新的要求，但是在成片开发的过程中还存在着整体协调性较差，指标体系不明确等一系列问题，为了进一步提升成片开发的科学性和合理性，需要从内容协调、方案衔接以及利益调控等层面进行优化，才可以为我国土地成片开发的创新奠定基础。

关键词：国土空间规划；土地成片开发；实施困境；优化对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.15.029

在我国十三届全国人大常委会上针对原有的《土地管理法》进行了优化，修改之后，在2020年开始落实其中提出了“土地成片开发”这种新的概念，并且结合公共利益需求，列举了多种类型的征地情况，这成为我国土地资源开发利用领域探讨的新内容，众多研究学者以及专家纷纷参与讨论和分析，并且结合不同省份的自身特色制定了一系列指导性文件，为国土空间规划提供了新的发展方向，但是结合实际情况来看，由于不同区域的制度体系以及实际情况有一定差异性，在土地成片开发的过程中，依旧会面临较多的阻碍，这些阻碍往往来源于土地成片开发项目与周边环境乃至部分群体之间的矛盾问题，会成为国土空间规划的阻碍因素。对其进行深度分析，并且制定优化策略，对于提升国土空间规划以及土地成片开发规范性有一定促进作用。

一、土地成片开发的发展历程以及理论基础

从政策演变的角度来讲，土地成片开发这一概念不仅仅是在2019年的《土地管理法》中提出的，早在20世纪90年代，国务院发布了《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》，其中便出现了关于成片土地开发的相关内容，但是，当时的制度体系以及规范主要应用在经济特区或者沿海地区，尚未进行全国推广。

但随着我国经济发展水平的逐步提升，土地管理办法以及相关规范也需要不断进行调整。2015年国家出台了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，其中完善了土地征收的一系列制度，并且明确了不同类型开发体系的用地情况，其中可以征收土地的前提条件在于：土地开发项目由政府发起，主要用于基础设施建设、公共事业以及成

片开发等多种情况。这一规范沿用到了2019年，在《土地管理法》修改之后，为了进一步满足人民群众的利益需求，征收农民集体所有土地的，需要依照相关法律法规进行征收。而在2020年，自然资源部发布了关于《土地成片征收开发标准》的事情规范，指出了县级以上的地方人民政府需要严格按照《土地管理法》中的第45条规定，依据国土空间规划组织编制土地征收成片开发方案，并且结合当地的国民经济发展情况以及社会发展年度计划实现细节调整。

由此可见，关于成片开发的内容，无论是从制度体系还是政策方面，都在逐步进行完善，在经济市场不断完善的大环境下，土地成片开发也逐步被各领域重视，引起了众多学者以及相关人员的关注。

比如有学者认为土地层面开发是建立在空间统一、综合评估以及功能单元管理的基础上实现的，为了保障公共利益，土地成片开发必须要满足部分省市对于土地征收开发政策的规定，还需要从布局结构、公共利益保障、监督检查这几个层面进行细节上的监管；也有学者针对成片开发的政策体系进行历史演变情况的分析，确定了城镇开发应该覆盖的类型，并且制定了一系列标准参考因素。

这些研究成果能够为新时期土地成片开发提供理论依据，但同时也可以作为土地征收成片开发规范创新的参考。但即便研究结果类型较多，但是结合实际情况来看，部分地区的土地成片开发依旧存在阻碍因素，导致理论体系和政策无法贯彻落实。

二、土地成片开发方案的落实问题分析

国土空间规划属于宏观上的土地资源调控，而土地成片开发往往是需要结合实际情况制定科学的开发方案，但一部分地区的土地管理工作以及政策体系存在历史遗留问题，对土地成片开发方案的编制会存在较多的影响因素。

（一）差异化的规划参考，影响方案整体协调性

在国土空间规划的过渡阶段，征收方案主要是结合城市自身的总体规划以及土地利用情况进行制定的，但土地利用规划以及城市总体规划的编制方向、空间布局以及控制要求有较大差异，很难与土地成片开发的实际情况完全对应^[1]。这就导致在土地成片开发的过程中，无论是布局形态还是功能划分，都会出现差异，这会影响土地成片开发的整体效果也难以提供完善的利益保障。

（二）缺乏明确的硬性指标

结合不同省市出台的政策体系来看，一部分省市已经认识到了城市管理规划的特点，要结合城市功能区的差异制定弹性调整空间，为了避免满足刚性需求而不断扩大开发范围的现象出现，相关部门也结合土地分类标准制定了公益性用地的划分条件。但是一部分指标的分析缺乏合理性，例如社会效益及生态效益这些开放性的指标，在前期信息获取和评估的过程中，很容易出现误差，只能采取前期预测的方式进行计算，这种方法很难体现出成片开发项目最终的实际效益，进而影响到该地区的年度计划实施效果。

（三）缺乏完善的制度保障

成片开发方案审批通过之后，实施期间会存在较多阻碍，比如土地征收方面，被征收土地的群众或主体对于征收金的预期较高，导致二者之间出现矛盾问题；一部分成片开发方案中预期性的指标要求较为复杂，在实际开发期间很难把握这些复杂的指标体系，导致开发方案动态波动较为严重，无法按照前期制定的方案全面落实；一部分土地征收方案是由省级人民政府审批，但是修规方案的制定却需要由县级人民政府审批，后续产生的一系列修改问题，导致土地征收方案无法快速更新，部分指标难以保障；一部分征收范围涉及了农村或者田地，基层群众对于征收政策体系的把控不够完善，“被代表”情况的出现可能会损害群众主体的利益也会导致矛盾的出现。同时这种现象也会削减群众在土地成片开发中的参与深度，矛盾的激化以及双方信息的不对，等会导致土地成片开发面临较多的风险。

三、土地成片开发的优化对策

国土空间规划是新时期落实国土资源调整、合理开发和利用的重要工作。其中土地成片开发的规模较大，对于周边环境有较强的影响，同时也需要获取大量的实际信息，提升土地成片开发的合规性和标准性。在国土空间规划的大背景下，资源合理利用、合理开发以及效益分析是重点，以此为依托，进行土地成片开发的优化，可以从以下几个层面进行创新。

（一）明确土地成片开发界线，落实动态管控

结合土地成片开发的实际情况，建立动态调整机制，能够让土地成片征收方案的编制和国土空间规划实现全面衔接。结合现有的国土空间规划情况，将其作为基础，保证三条控制线与其完全对应方案征收范围的基础上，以不同区域的河流水系、城市主次干道作为界限进行区域划分^[2]。有利于解决土地征收补偿以及避免征地纠纷等一系列问题，同时也能够极大提高土地利用效率。这就需要在土地成片开发的过程中做好地块复合功能调整以及整体用地合理布局，在实施期间还需要打造信息化“一张图”动态衔接系统，确保土地成片开发

和国土空间规划同步协调。另外还需要着眼其中的各项细节问题展开管控。

1. 优化用地布局

进一步发挥国土空间规划以及土地利用总体规划的引导性作用，最大限度地地进行耕地、绿地以及河流等自然生态用地的保护。在条件允许的情况下，适当进行布局调整，打造功能互补的开发利用体系。比如某项目在成片区域开发的过程中，以该地区主城区作为主体，以周边乡镇以及中心村作为协调发展格局，打造新形势的城镇发展体系，为了加快对周边区域的管控。确定生产、生活以及生态用地合理布局，明确了开发边界、永久基本农田以及生态保护红线。结合农村土地综合调整的需求，构建因地制宜的土地用地布局体系，在具备条件的区域实现区位调整，落实产权置换。由此能够让区域空间规划更为合理，不仅可以促进城乡用地优化，也可以避免无序扩张等一系列问题的出现。

2. 打造产业及用地协调发展体系

落实产业发展规划以及土地利用总体规划的有机协调，需要进行各类用地的统筹规划，要重点保障与区域资源环境和发展条件相适应的核心产业用地，尤其要结合成片开发区域后续的规划定位重点产业和发展方向，比如新兴产业、基础产业、先进制造业，要营造产业聚集、用地集约的开发体系^[3]。例如某成片开发项目为了推动部分产业高质量发展，将其与乡镇产业园区进行统筹规划，强化中心城区工业、现代服务业的服务功能，提高城市土地产业的支撑能力以及可持续发展能力，能够为成片土地开发的长远发展奠定基础。

（二）制定科学的土地成片开发指标，打造融合性评估体系

土地成片开发对于城市环境建设以及人们生产生活产生的影响较为集中，在土地成片开发方案编制的过程中，需要结合已经掌握的各项数据信息实现量化分析，这样才可以快速定位开发期间所面临的实际情况，并且制定成片开发指标体系。这就是要利用大数据系统、智能化技术以及物联网系统（依托互联网构建的物、人等主体对接的信息化系统）进行信息数据的提取，结合相关专家意见打造多元化的指标体系。

1. 落实土地利用效益评估

为了避免土地成片开发不成熟制度体系以及规范对后续项目造成的影响，在开发过程中必须要结合实际情况进行土地利用效益的评估，比如某土地成片开发项目，在前期方案设计的过程中，科学进行土地资源配置，为了改善原有的居住环境，完善了当前的配套设施，并且结合城市后续发展方向，考虑了土地开发项目的综合承载力，又划定了一部分公益性用地比例，以此来规避传统遗留问题对土地成片开发造成的影响。

另外为了全面提升土地利用效益,选择了转变土地利用方式的方法,进一步提升部分土地的利用强度,尤其在产业园区开发方面,通过合理的用地规模安排以及结构布局调整,缓解了原有用地紧张的矛盾,并且释放出了大量新的开发空间,有助于增强土地利用效益。

2. 落实成片开发经济效益评估

土地成片开发项目的落实需要确保土地资源分配到不同土地使用者手中,能够为后续城市建设以及发展提供根本保障。比如某土地成片开发项目在规划的过程中,整体面积约为24.7066公顷,拟建项目是综合教育用地和配套住宅用地,为了提升项目的整体经济效益,前期进行了土地出让资金预估,减去土地出让成本,初步预测了能够带来的经济收入。以这一数据作为指标进行前期开发的资金投入,尤其随着不同生产项目的全面落地,资金回笼效果较为明显。并且考虑了后续生产运营期间产生的契税、土地增值税、企业所得税等各项税款,整体经济效益较为可观,避免出现资金风险^[4]。

3. 落实社会及生态效益评估

成片开发项目由于规模较大,对于周边环境产生的影响较为明显,尤其人们生产生活以及生态环境之间的矛盾日益尖锐,在成片开发的过程中,也需要考虑社会乃至生态效益。比如某开发项目在前期规划的过程中考虑到了后续城市居住带创新、城市文脉传承、产业空间升级等各项需求,合理设置了多种类型的公益用地,比如绿化用地、教育用地、城镇道路用地等。对于改善开发之后的土地环境、提升人居品质、推动教育创新、构建健康和谐的生活环境,有极强促进作用。

而从生态建设的层面来讲,开发项目落实的过程中,增加了开敞空间用地以及各类用地的比例,做好全过程环境污染防治以及绿化生态建设。通过水环境、大气环境、造成了污染、固体废弃物污染等生态文明建设指标进行项目开发细节的约束。确保成片开发项目落实到位的同时,生态环境也可以步入良性循环,从而为地方经济以及生态效益意义的平衡发展提供根本保证。

(三) 构建完善的公众利益保障体系

土地成片开发方案的编制必须要听取民意,让地方民众参与到开发项目的建设以及规划中。在前期可以采取网上问卷调查、实地考察等方式收集群众意见;在方案范围公示之后,也需要及时了解群众是否对整体项目的规划情况有清晰明确的认知,严格履行征求意见程序,进行签字人信息以及方式的核对,确保每一个阶段的工作都可以追根溯源。

首先严格控制建设占用耕地。成片开发方案将延续土地利用总体规划和城乡总体规划的管控和用途管制,充分发挥土地利用总体规划的整体管控作用,建立土地用途转用许可制,强化非农建设用地占用耕地的转用管

控,协助完成永久基本农田划定。

其次,政府需要结合土地成片开发项目的落实情况,制定科学的指标管理体系。地方人民政府负责统筹落实本地区年度补充耕地任务,确保在开发过程中所占用的耕地能够得到及时的补充并且拓展补充耕地的土地,尤其围绕着土地整治、高标准农田建设以及城乡建设等项目,新增耕地经核实之后补充耕地任务。在保护周边生态环境的条件下,科学地划定后续的适宜耕种的土地资源,打造高标准农田能够满足农民的实际发展需求。

再次,通过农村土地整治监测管理工作的落实,确保耕地占一补一、占优补优的原则能够贯彻落实。并且建设以区级为单位的指标储存库,围绕着新增耕地数量、新增粮食产能这两项标准进行分类管理和分类使用,能够保障农民的基本权益^[5]。

再次,进一步发挥地方财政资金的支撑作用。比如在成片项目开发之前,从公共预算中划分一部分专项资金用于土地整治以及占补平衡。鼓励地方政府与地方资本企业或相关组织进行合作,通过以奖代补等方式拓展多元化的补偿体系。同时从农民生产角度入手,以农村集体经济、新型农业主体以及农民组织为出发点,共同商讨土地整治项目以及整治规划投资的细节;充分利用国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台等信息化技术对补充和改造的耕地进行核实,必要时进行实地抽查。

结束语

综上所述,在国土空间规划的大背景下落实土地成片开发必须要以国土空间规划作为前提条件,结合土地征收成片开发以及土地资源利用等各项需求,进一步解决信息共享不顺畅、指标要求不完善,以及监督体系缺乏时效性等一系列问题,建立多方协调、合作共赢的土地规划发展体系,做好成片土地开发全过程动态性调整和柔性条件分析,以公众利益作为优先级,在提升土地资源开发利用合理性的同时,也可以为我国国土空间规划奠定良好保障。

参考文献

- [1]周燕娜,邵莹.城市土地成片开发与产城融合发展[N].中国社会科学报,2023-03-08(006).
- [2]韩艳丽.土地征收成片开发方案编制技术要点浅析[J].上海房地,2022,(11):31-34.
- [3]王小映.界定土地成片开发认定标准的思路与建议[J].中国发展观察,2020,(27):90-92.
- [4]李依勤.浅析城市土地成片开发项目前期策划过程管理[J].知识经济,2015,(09):45-46.
- [5]王晓华.对土地成片开发策略与土地增值策略的研究[J].今日科苑,2007,(16):8-9.