

高质量发展目标下广州市统筹做地与国土空间规划实施的促进机制探索

周志炫 程奕菲

广州市城市更新土地整备保障中心

摘要：研究目的：深化治理现代化和高质量发展目标下统筹做地的理论认识，探讨广州市统筹做地与国土空间规划实施之间的促进机制，促进土地资源集约节约高效利用，增强规划的可实施性，提升国土空间治理水平。研究方法：文献研究法，对比分析法，综合分析法。研究结果：（1）广州市做地模式一为做储结合、滚动开发，在该模式下做地成熟一块，供应一块；模式二为改储结合、带方案招商。（2）广州市统筹做地与国土空间规划实施的促进机制包括强化规划计划管理机制、做储分离机制、成片连片开发机制、多路径做地机制、全链条全周期管理机制、横纵向联合做地机制以及收益分配机制。（3）为了促进做地可持续发展，未来应推动从“开发方式”向“经营模式”转变。研究结论：做地是盘活低效存量用地、补齐民生设施短板、破解规划实施难题、实现城乡空间品质提升、促进城市高质量发展的重要工具。

关键词：做地；国土空间规划实施；促进机制；广州市

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.17.031

一、引言

自《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》出台，提出“多规合一”，建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系。近年来，我国在国土空间规划领域取得了较为丰富的理论与实践成果。众多学者对国土空间规划实施的存在问题、制约因素、促进机制等展开讨论。有学者早在20世纪就探讨了21世纪上海城市规划实施的方略，认为改善上海城市规划实施需要从三方面入手，分别是认识上加深对市场经济及城市规划内在本质的理解，改进城市规划实施的内部条件，以及创造良好的外部条件^[2]。有学者在协同治理视角下研究国土空间规划实施机制的构建思路，针对空间规划实施困难、实施偏差等问题，提出聚焦可持续发展目标构建协同制度环境，聚焦土地发展权提供促进国土空间高质量发展路径的政策工具，并以此为主线提出实施机制创新^[3]。各地也在积极开展探索，比如北京在详细规划阶段提出了规划综合实施方案，助力规划最后一公里实施；上海在构建“目标-策略-机制”逻辑框架的基础上，着力推进市区一体国土空间详细规划高质量实施；深圳完善详细规划体系，在城镇开发边界内编制法定图则和规划实施方案，探索建立了建设指标空间统筹、内部平衡机制；厦门在美丽厦门战略规划的基础上，不断完善“一张蓝图”国土空间规划体系，构建了“战略规划—近期建设规划—年度空间实施规划”的实施体系。综上所述，目前已有研究与

规划实践相对偏重自上而下的约束传导机制以及国土空间规划的实施保障机制，而对国土空间规划重构、空间治理转型背景下实施逻辑与实施机制的研究稍显不足。

面对新时期的新形势和新任务，国土空间规划实施面临着一些新的问题与挑战。广州在借鉴杭州、石家庄、台州、郑州等城市做地经验的基础上，探究统筹做地推进规划实施的模式与机制，从而在土地存量时代实现土地资源的高效配置，增强规划的可实施性，促进区域协调发展，提升国土空间治理水平。

二、各城市做地实践与经验不同维度的比较分析

选取国内四个做地实践走在全国前列的城市，分别是杭州、石家庄、台州、郑州，从做地内涵、做地主体、资金来源、补偿标准、组织架构五个维度进行对比分析，总结做地效果，以期为新时代表广州市做地探索与实践提供经验借鉴。

（一）维度一：做地内涵

在杭州市，做地指做地主体在市委、市政府指定区域范围内与市土地储备中心合作开展土地前期开发整理，具体负责实施地块的征地拆迁补偿以及根据地块的控制性详细规划实施地块内配套设施建设和场地平整等工作。在石家庄市，做地指对拟储备土地进行集体土地征收、旧城改造、安置补偿、土地前期开发等，使土地达到开发建设条件的过程。在台州市与郑州市，做地指通过前期开发将地块从“毛地”“生地”整理成“净地”“熟地”的行为。综上所述，从普遍意义上理解，“做地”是指通过征拆补偿、场地通平等各项前期土地开发整理工作，将地块从“毛地”“生地”整理成“净地”“熟地”的行为。

（二）维度二：做地主体

做地主体分为做地责任主体与实施主体。在杭州市，除市土地储备中心外，杭州市委、市政府批准两类具有资质的市、区两级作为做地主体，分别是7家市属国企与7个区政府。在石家庄市，由政府指定6家国企作为市级做地主体，以及区政府指定或组建国有独资企业作为区级做地主体。在台州市，由政府指定三类做地主体，分别是市土地储备中心、市级国有独资公司以及3个区政府和2个管委会。在郑州市，做地主体包括市区两级，市级做地主体是3家国企，区级做地主体是各开发区管委会和5个区政府。杭州、石家庄等城市均明确，市委、市政府确定的重点区域可由指定的做地主体在全市范围内开展做地工作。综上所述，各地的做地责任主体一般为市土地储备中心、区政府与管委会，做地实施主体为指定或组建的市区两级国有独资企业。

（三）维度三：资金来源

多渠道筹措做地资金是顺利开展做地工作的前提条

件与重要保障。杭州市明确储备土地开发整理单位即做地主体的自有资金必须达到开发整理成本的30%以上，其余部分筹措解决。同时明确做地主体是土地储备资金的使用主体，开发整理资金实行封闭管理。在石家庄市，做地主体负责筹集和支付资金，实施土地前期开发，建设安置房，协助区政府或管委会实施集体土地征收、旧城改造、安置补偿等具体工作。在台州市，做地地块范围内涉及集体土地征迁安置的，由区政府、集聚区、开发区负责与村集体经济组织协商洽谈，相关费用由各做地主体负责支付。综上分析，各城市在开展做地工作时积极拓宽资金渠道，做地资金主要来源于企业自筹与土地储备资金。

以杭州市为例，做地资金的具体筹措方式包括土地出让金返还、申请财政补助、专项贷款、发行地方政府专项债、引入社会资本等。其一，土地出让金返还。一是按照“拆除重建”方式实施改造的城中村，其平衡用地的土地出让金，在扣除需上缴国家、省、市相关规费后，全额核拨给做地主体。二是推行货币化安置所节约的安置房建设用地可转为出让用地，其土地出让金在扣除需上缴国家、省、市的相关规费后，全额核拨给做地主体。其二，申请财政补助。一是上级财政补助申请，各级财政主管部门积极争取中央和省对做地的补助资金，专项用于征地房屋补偿、安置、建设以及相关基础设施配套建设等。二是属地资金筹措，各级财政主管部门按规定从财政预算、城市维护建设税、城镇公用事业附加、城市基础设施配套费、土地出让收入、国有资本经营预算等渠道中，安排和提取资金用于做地。其三，申请专项贷款。与国家开发银行以及各商业银行等金融机构合作，搭建做地市级统贷平台，申请中长期项目贷款和用于项目配套资本金的过桥贷款。其四，引入社会资本。国有企业作为市场主体，可以通过多种渠道筹集做地资金，包括发行企业债券、中期票据、引入股权投资、PPP模式等融资方式。

（四）维度四：补偿标准

做地补偿的对象有原权属人以及做地主体。实行统一合理的补偿标准，才能提高动迁效率，推动做地进展。杭州市的征拆补偿标准按照常住户口人数确定。鼓励“1+X”安置办法，即被补偿人选择1套安置房，其余安置面积均以货币方式进行补偿。如果涉及撤村建居，留出10%留用地给原村集体经济组织及其成员，用于发展商品住宅以外的经营性物业类型。石家庄市城中村改造补偿标准遵循“一户一宅一证”原则。按照“整案制”方式处置的集体土地进行征收时，按照征地区片综合地价等有关政策执行。如村集体经济组织积极配合征迁工作可奖励10%留用地，土地出让净收益全部或部分返还，用于支持村集体经济组织发展。台州市征收集体土地范围内的住宅房屋补偿安置实行异地重建、产权调换、市场化安置、货币补偿四种安置方式，其中货币补偿标准为被补偿房屋市场评估价的1.1倍。郑州市支持选择货币补偿等多元化安置方式，大力推进货币化安置，通过自主安置、回购安置等多种方式，提高货币化安置率，加快安置进度，缩短过渡周期。确需实物安置

的，实物住宅安置面积不超过人均70m²。综上所述，各地的征地补偿标准通常按照征地区片综合地价等有关政策执行，拆迁补偿标准往往遵循“一户一宅”、设立限值、保障公平的原则，实行统一的“住宅安置+货币补偿+留用地”的多元组合补偿方式。一般情况下，住宅安置按照常住户口人数的人均补偿面积确定，节余安置面积以货币方式进行补偿。鼓励货币化安置，通常货币补偿标准会略高于市场评估价。另外，预留一定比例的留用地用于支持村集体经济组织商业、旅游业、物流业等行业的发展，助力乡村振兴，加快城镇化进程，促进城乡融合与区域协调发展。

（五）维度五：组织架构

明确各部门职责分工、工作流程与阶段内容，才能促进有为政府与有效市场相结合，提高做地效率，促进规划实施。在杭州市，首先由市委、市政府确定做地主体并发布年度做地计划，市土地储备中心主要负责办理项目计划立项、规划选址与土地报批。其次做地主体开展土地整理，区政府实施集体土地征收和国有土地上房屋征收。区政府发布征收公告，镇街受托开展动迁，国有企业负责筹措地块开发整理资金、落实地块征地拆迁补偿，实施地块配套设施建设和场地平整以及申请验收。最后做地主体完成做地后，将净地交由市土地储备中心收储，由市自然资源主管部门进行土地挂牌出让。

在石家庄市，首先由做地主体选定做地项目范围，将做地项目报市土地储备中心，市土地储备中心编制做地计划。其次，做地主体在做地项目范围内开展基础数据摸底调查，自行筹措资金，明确资金使用计划和做地周期，依据做地计划编制做地方案，开展征地拆迁、安置补偿、土地通平等工作。最后，做地项目达到交付标准后，由市土地储备中心和区政府共同验收，纳入土地储备库统一管护。待土地出让后，拨付做地主体做地成本，兑现村集体奖励政策和社会资本合作主体利润。

在郑州市，首先由做地主体按照资金总体平衡的原则合理选定做地区域，测算做地成本，向市土地储备中心提出做地申请。依据控制性详细规划、有关政策和项目实际情况，编制做地实施方案。其次签订做地协议，组织项目实施。实施主体和区政府按照各自职责分工开展做地工作，由实施主体向市土地储备中心申请验收具备收储条件的地块。最后验收入库，进行土地管护、土地供应与做地资金的核算拨付。

三、广州市统筹做地与规划实施的促进机制探讨

在新时代背景下面对高质量发展的目标要求，国土空间规划实施还存在一些问题与挑战。为了破解规划实施难题，支撑重点产业发展，补齐民生设施短板，提升重点片区城市形象，保护重点文化遗产等，广州市提出统筹做地的工作措施和工作方案。本文在借鉴杭州、石家庄、台州、郑州等城市做地经验的基础上，探索具有广州特色的统筹做地模式与机制，促进规划高质量实施。得出以下结论：

（1）借鉴上述城市做地先进经验，结合广州市土地储备、城市更新成功实践，提出广州市两种做地模式。模式一为做储结合、滚动开发。由政府认定或组建

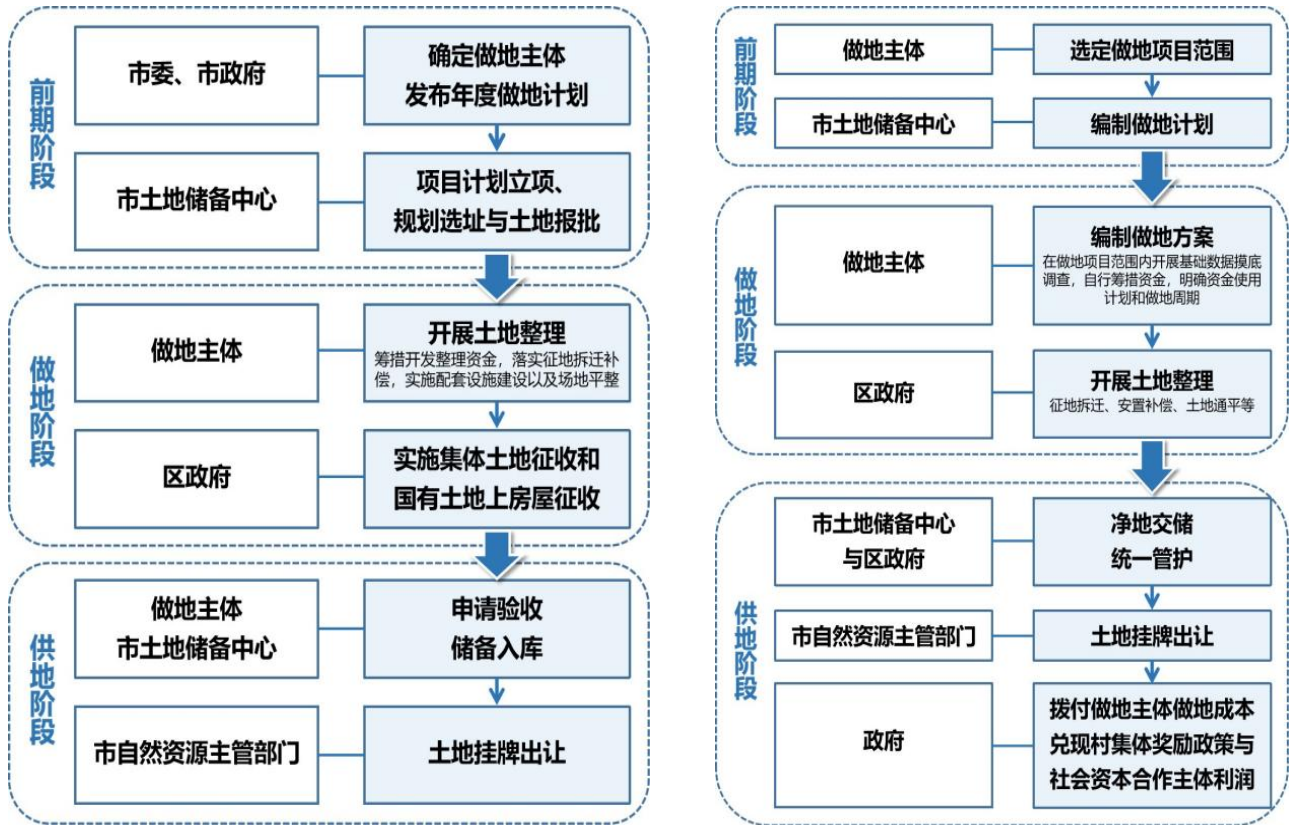


图1 各城市做地职责分工与工作流程图

的市属、区属全资国企筹集资金，在指定做地片区配合属地政府开展征拆迁补偿安置、“七通一平”等工作后，将净地交付土地储备机构收储，根据协议约定取得土地收储补偿款。在该模式下做地成熟一块，供应一块。适用于轨道交通场站综合体开发项目、公益性项目征地节余地块交储项目以及成片开发项目。模式二为改储结合、带方案招商。由区政府负责将征收补偿安置工作与融资地块土地使用权一并通过公开招商的方式选定做地主体，做地主体完成做地工作后，以出让方式取得土地，做地主体转为改造主体，可选择优质企业进行共同开发建设，片区内储备用地也可纳入整体改造。

(2) 高质量发展目标下广州市统筹做地与国土空间规划实施的促进机制有以下7点：其一，强化统筹，加强规划计划管理机制。规划引领，计划管控，政府统筹，框定做地范围、规模、建设总量等内容，合理安排空间布局 and 开发时序，加强政府对土地一级市场的掌控。其二，做储分离，优化土地储备供应机制。遵循先做地后储备的原则，形成“做地+收储”模式，为顺利做地尤其是做地融资奠定政策基础。其三，增存统筹，健全成片连片开发机制。落实国土空间规划，统筹整合存量低效用地、闲置用地、三旧用地等，通过土地整备促进成片连片改造，实现片区内功能合理，产城融合。其四，分类施策，形成多路径做地机制。根据做地对象和目标划分四类项目类型。其五，规范流程，建立全链条全周期管理机制。遵循做地全生命周期管理理念，建立健全做地“规划计划-做地-储备供应-结算”全链

条管理机制。其六，部门协同，构建横纵向联合做地机制。构建事权对应的做地层级体系，在横向上各职能部门明确职责，合理分工，促进“多规合一”。其七，合理补偿，优化做地收益分配机制。统一征地拆迁补偿标准，合理确定土地收储补偿与市、区土地出让收入分配比例，土地增值收益归公，促进全社会收益共享。

(3) 促进做地可持续发展，未来应强化运营。推动做地从“开发方式”向“经营模式”转变，探索政府主导、市场运作、公众参与的可持续发展模式。在加强政府对土地一级市场管控的基础上，优化土地要素的市场化配置，加强公众全流程参与做地，提高规划的科学与实施性。拓宽融资渠道，吸引社会专业企业参与运营，以长期运营收入平衡做地投入，有效防范地方政府新增债务风险。除做地外，探索新工具促进国土空间规划实施的思路、模式、机制与路径，对促进规划实施、实现高质量发展亦有重要意义。

参考文献

[1] 张京祥, 夏天慈. 治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J]. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2040-2050.
 [2] 张兵. 21世纪上海城市规划实施的方略[J]. 城市规划汇刊, 1994(05): 26-30+62.
 [3] 谭迎辉, 吕迪. 协同治理视角下国土空间规划实施机制构建研究[J]. 上海城市规划, 2019(04): 63-69.