

# 探究国土空间规划体系下土地成片开发实施困境及对策

孟繁茹

沈阳市规划设计研究院有限公司

**摘要：**现如今，土地整改开发已经成为我国国土空间规划工作的重要内容。2019年新修《土地管理法》中，明确提出了土地成片开发的概念，随后出台的相关政策使得土地成片开发利用成为政府部门关注的重要工作内容。故此，文章针对国土空间规划体系下的土地成片开发实施困境和对策进行研究，在简单分析土地成片开发内涵的基础上，从土地成片开发实施必须开展的必要性分析、合规性分析以及效益评估三项工作要点进行研究。文章基于土地成片开发遵循的开发范围规划协调、维护公共利益方面的原则，针对土地成片开发在整体协调性、指标要求以及监督保障体系方面存在的问题，并提出针对性的解决对策。

**关键词：**国土空间规划体系；土地成片开发；困境及对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.01.048

2019年，我国《土地管理法》得到修订，并且修订之后的内容在2020年正式落实，第一次提出了成片开发的概念，列举了符合公共利益需求允许征地开发的6种状况。随后，我国政府部门也出台了有关土地征收平台开发的标准文件，针对征收开发的内涵、原则、编制内容提出了明确的要求。自此之后，各个省份结合实际发展状况形成了有关土地成片的指导意见以及各种实施细则。土地成片开发是我国新时代国土空间规划体系的重要内容，可以帮助各个地区结合实际的经济状况，针对土地成片开发的规划内容进行调整，保障各项土地资源能够得到统一的规划和使用。但目前看来，土地成片开发在得到法律以及政策文件支持的影响下，虽然逐渐落实，但在具体的指标要求和整体协调性方面存在一定的问题，对于土地成片开发利用的效果会产生明显的影响。故此，本文就国土空间规划体系下的土地成片开发进行研究，为国内土地成片开发工作的优化和调整提供参考。

## 一、土地成片开发发展概述

早在1990年，我国国务院发布的《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》文件中便提出了土地成片开发的概念，但当时主要是在沿海和经济特区使用<sup>[1]</sup>。在我国经济社会快速发展的影响下，该办法从在2008年已经完全废止，我国《土地管理法》提出在城市建设出现新需求的状况下，可以占用农村集体土地实施成片开发征收。随后，在我国出台了关于农村土地征收方面的

文件中，也提出相关政府部门需要持续完善土地征收制度，并提出了因为政府组织基础设施建设、发展公共事业等因素需要用地的时候可以征收集体土地的要求。实际上，土地成片征收是在我国法律规定的状况下，由政府部门结合当地的实际状况，针对区域内的土地资源连续进行征收开发、利用的各项工作的统称。以我国新修的《土地管理法》内容看来，各级地方政府需要以国民经济发展、社会发展规划以及国土空间规划为基础，形成符合当地发展需求的土地成片征收开发方案，并将其融入当地的经济以及社会发展年度计划中，也正因如此，在我国城市开发建设过程中，土地成片开发已经得到了相关部门的高度关注。

## 二、土地成片开发实施的要点

### （一）必要性分析

土地成片开发本就是我国城市建设和发展的有效方法，必要性分析也是工作的重要内容，需要从设立方案的必要性以及落实区域发展规划、提高区域形象、提高土地利用效率等多个方面进行分析<sup>[2]</sup>。以目前我国上海产城融合示范区成片开发方案看来，该开发区在编制土地成片开发利用规划之前，由相关部门组织专业人员进行必要性分析，最终得出该开发方案能够在促进上海市当地产业转型的同时达成职住平衡的目标，并且当地的空间布局形态也能够变得越发合理，促进产城融合发展。这里提到的产城融合实际上是生产、城市以及人员三者之间的有效融合，能够在结构空间和运作方面相互匹配，从而实现融合发展的目标。

### （二）合规性分析

合规性分析是保障土地成片开发方案能够满足国家现行标准要求的前提条件，也需要符合区域国民经济和发展规划，并且融入当地的国民经济和社会发展规划中。目前针对不同的现状情况，我国各省份相应出台土地成片开发实施细则，总体来看，针对片区内的公益性用地比例提出了较为明确的硬性指标需求，多数省份要求一般公益性用地比例需要大于等于40%，上海市则明确要求产业基地需要大于等于15%，产业社区需要大于等于25%。如果土地成片开发方案以及区域属于国家级以及市级或者省级的重大战略性产业项目，又或者是需要经过市局认定的零星集体土地项目，则可以不满相关指标的需求。此外，在土地成片开发利用的过程中，需要相关部门针对方案是否出现永久侵占农田或者闲置土地的状况进行分析<sup>[3]</sup>。

### （三）效益评估

有关土地成片开发利用的土地效益评估需要从土地利用效益、经济、社会、生态效益等多个方面进行分析。土地利用效率通常都是分析该开发利用方案是否能够满足区域的发展功能定位以及优化用地布局、土地复合高效利用等多个方面。经济效益分析则是包括了提高产出、发挥共享特性、减少投入等多个方面<sup>[4]</sup>。社会效益则是从土地集约利用、产业设施配套与人口良性互动、产业结构优化、增加就业机会等方面入手分析。生态环境方面则是以市政管网的统一规划建设、绿化水体的多元性发展等方面为主要的评价值。政府部门可以通过效益评估保障保证土地成片开发利用促进当地经济、社会以及生态效益的同步发展。

## 三、国土空间规划体系视角下土地成片开发的基本原则

### （一）开发范围、规划协调

在国土空间规划体系下，土地成片开发利用必须保障成片开发范围符合当地经济社会发展状况、产业发展条件以及国土空间规划用地布局等多项因素的要求，以行政区划为基础，对于土地成片开发范围科学进行调整，以此保障土地成片开发能够实现保护和发展并重的目标。不同土地成片开发方案的范围不得出现相互重叠的问题，允许利用开天窗这类方法对于生态保护红线以及永久农田和其他特殊保护区域这类地块进行避让。如果因为避让生态环境保护或者是永久生产农田，断开相连地块，可以组成一个土地成片开发范围，保障相邻地块能够高效地整合开发，最终达成保护的目标<sup>[5]</sup>。在得到相关部门批准之后的土地成片开发方案范围需要融入省自然资源厅的建设用地审批系统中，并将其作为农用地专用和土地征收的报批依据。在目前国土空间规划发展的过程中，也需要建立较为完善的土地成片规模预警机制，政府部门要以不同地区土地成片开发方案包皮阶段前三年的土地成片开发量以及“十三五”期间的土地成片开发平均数值三倍作为预警底线，系统可以在数值超出规模限制的状况下发出预警信号。

### （二）维护公共利益

国土空间规划体系下的土地成片开发需要促进当地经济社会的稳步发展，但同样要求政府部门遵循维护公共利益的原则，针对土地成片开发的方案征求意见以及公示，且需要符合对应程序规范的要求。在土地成片开发方案编制的过程中，市县区政府可以使用问卷调查、听证会等多种方法听取来自人大代表、政协委员和专家等主体的意见，而报送审批的相关材料中需要附有对应的意见以及采纳状况。在各方意见吸收之后，市级、县级和区级政府需要针对土地成片开发范围内的农民和村集体的意见进行征集，公示修改之后的土地成片开发方

案，公示时间不得少于5个工作日。政府需要针对土地成片开发范围内的农民和村集体，严格按照规定要求召开村民代表大会以及村民会议，并保障全方位征求村集体成员的意见，只有在得到村集体经济组织2/3以上村民代表同意或者是村民会议2/3以上成员同意的土地成片开发方案方能够申请报送审批。

## 四、国土空间规划体系视角下土地成片开发困境

### （一）整体协调不紧密

当下我国国土空间规划正处于过渡发展阶段，绝大部分城市已经形成了与之相对应的要求和土地成片征收开发方案，但也会与农村地区产生联系，也正因如此出现先规划方案，再划定集中建设区的现象，导致土地成片征收方案与国土空间规划之间的衔接不够密切。此外，在国土空间规划的过渡阶段，征收方案是以城市总体规划和土地利用总体规划作为基础，针对开发边界进行界定，但二者在编制方向、控制要求方面存在明显的不同，城市总体规划是将城市经济发展作为导向，整体的用地布局较为紧凑。土地利用总体规划则是将土地保护作为核心，建设的空间形态较为分散，会对土地成片开发利用产生明显的负面影响。

### （二）指标要求模糊

从我国不同城市出台的与土地成片开发利用相关的政策文件看来，部分区域已经意识到需要以城市功能区域的差异，对于40%的公益性用地比例要求进行调整，避免出现为了满足指标要求，持续扩展开发方案的现象。目前我国自然资源部与住建部针对公益性用地的定义以及分类标准存在明显的不同，在土地成片开发方案编制过程中，对于公益性用地的划分也会产生明显的影响。此外，部分编制人员为了满足这一硬性的指标要求，选择使用扩大征收范围的方法解决问题，很容易出现公益性用地质量趋于紧张的问题，前期开发会提前占据总体份额，导致在土地成片开发方案后期编制的过程中会出现指标无法满足实际要求的状况。就目前的土地成片开发政策方案看来，土地利用效率、耕地占补平衡这类硬性指标能够有效统计并进行量化分析，可以为土地成片开发提供相应的支持。但诸如社会效益这类指标数据存在着明显的不确定性，编制人员只能利用预测的方法进行粗略计算，会影响到整体的土地成片开发效果。

### （三）缺乏完善的监督保障体系

土地成片开发方案通过相关部门审核之后，相关人员需要严格遵照已有的要求有序落实。但在具体实施的过程中，被征收土地的人民群众对于征收金额出现了预期过高的现象，很有可能会带来征地困难的问题。同时，目前的土地成片开发工作有关预期性方面的指标提出了较高的要求，相关人员针对新修规范的内容掌握不

够全面，导致土地成片开发工作方案存在着较高的未来可调整性，无法按照既定的要求有效落实。对于土地成片开发规划编制而言，共同参与以及监督是其中的关键部分，并且全国各地出台的相关文件中也明确提出需要得到村民会议2/3或者以上的村民代表同意。但部分的土地征收仅限于，基层群众对于政策文件了解不清晰，很有可能会出现被代表的状况。目前土地成片征收意见反馈依赖于社区服务人员和村集体组织，相关人员需要在把握方案的同时，形成良好的沟通协调以及组织统筹能力。土地成片开发规划编制带有明显的政策性特征，因为社区工作人员和村集体组织了解不够全面，容易出现监督以及沟通不完善的问题。

### 五、国土空间规划体系视角下土地成片开发实施对策

#### （一）明确区域划分界限

国土空间规划体系下的土地成片开发工作需要相关部门建立相应的动态调整机制，保障土地成片征收方案编制工作与国土空间规划保持动态衔接，将已有的国土空间规划编制理论作为基础，确保国土开发控制线能够与国土空间规划体系积极对接。在土地征收过程中，政府需要以城市主次干道和河流这类区域进行分配，解决之前土地征收补偿和征地纠纷方面的问题，土地利用效率也能够明显提高。在土地成片开发利用方案编制、审批和项目实施的过程中，相关人员需要严格遵照规划、方案、工地、开发的时序要求，以5分钟、10分钟和15分钟的城市生活圈为半径进行开发，在合理利用地块复合功能的同时，针对用地布局进行调整<sup>[6]</sup>。在土地成片开发工作中，需要相关部门建立与国土空间一张图的衔接，确保土地成片开发方案能够与国土空间规划保持协调发展的状态。

#### （二）建立刚柔并济的指标体系

目前我国各城市在土地成片开发方法编制的过程中已经完成了部分数据的量化分析工作，在国内物联网、大数据、信息技术持续发展应用的基础上，需要保障土地成片开发利用的方法变得更加合理，在方案编制完成之后，需要积极吸收有关专家给出的意见，调整土地成片开发方案的相关内容。有关生态效益方面的指标体系，需要征询我国生态环境相关的各部门意见，立足于生态环境保护、污染治理等多个方面进行研究，以此提高土地成片开发利用编制方案的效果。同时，相关部门可以选择与商务部这类部门共同编制土地成本开发方案，从经济效益预算层面出发，立足于招商引资和年度经济计划等方面针对方案的可行性进行分析，最终形成包括多个部门在内的协同土地开发利用体系。

#### （三）完善监督保障体系

在国土空间规划体系下，土地成片开发和利用能够

促进区域内经济的高质量发展，促进区域居民生活质量的提升。正因如此，在土地成片开发规划编制环节，政府部门需要积极完善保障体系，听取基层民众的意见。在前期调研工作中，政府部门可以利用公众号发放相应的调查问卷，收集当地人民群众的意见。政府部门在公示土地成片开发方案范围时，可以利用动态地图的方法，确保土地被征收群众能够全面了解相应的信息。在群众代表签字收集工作，政府需要严格履行已有的意见征求程序，对于签字人的信息和方式进行核对，针对各个阶段的工作信息进行记录。此外，政府部门要针对乡村基层人员强化培训考核力度，可以选择利用公众新闻推送、手册发放的方法，针对土地成片规划以及国土空间规划的相关信息进行宣传，有效维护基层群众的合法权益。相关部门可以将不同城市聘任责任规划师、人民设计师这类方法为基础，在乡村地区设置乡村规划师，保障土地成片开发编制人员和征收居民之间的沟通效率能够进一步提高，在降低沟通成本的同时，确保土地成片开发利用方案能够满足当地经济社会以及农村居民的发展需求。

#### 总结

在国土空间规划处于过渡期的背景下，土地成片开发利用始终是我国经济社会高质量发展以及提高居民生活质量的有效方式。总体看来，目前的土地成片开发在监督保障体系、指标要求等方面存在一定的问题，使得土地成片开发利用方案与经济社会发展要求存在脱节发展的现象，影响到国土空间的合理规划以及土地资源的高效利用。政府部门需要在始终坚持维护公共利益以及开发范围规划协调发展两项原则的基础上。建立土地成片开发评价指标体系，并与相关部门共同合作完成土地成片开发方案的编制工作。政府部门要在建立监督保障体系的基础上，全面发挥公众参与的作用，界定土地成片开发区域界限，保障土地成片开发方案变得越发合理，提高土地资源利用率以及经济社会发展水平。

#### 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]程正炜.海南清水湾土地成片开发效益分析[J].中国工程咨询，2018（02）：51-55.
- [5]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.
- [6]徐凤毅.浅谈综合性用途土地成片开发的成本分摊方法[J].新会计，2011（06）：45-47.