

# 土地资源管理中超规划开发的问题与对策

文 / 马焕梅 山东省滨州市惠民县自然资源和规划局

**摘要:**当前我国土地资源管理工作整体朝向良好发展趋势。但随着城市建设规模不断扩大、新农村建设进程持续推进,土地资源紧缺及资源浪费严重问题更为突出,需规划部门合理开发并利用土地资源,避免出现超规划开发情况。针对以上背景,本文首先阐述土地资源超规划开发的影响、超规划开发现状。分析导致土地资源管理超规划开发问题的原因,制定土地资源规划管理对策,以供参考。

**关键词:**土地资源管理;超规划开发;问题;解决对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.03.035

## 前言

由于我国地势条件较为复杂,山地约占全国2/3土地资源,在没有严格执行土地规划工作的情况下,会出现资源损失问题,对生态环境造成不利影响。导致土地资源超规划开发问题的原因较多,在具体实施环节也需结合当地土地资源特征,优化土地资源规划开发管理体系,从根本上提升土地资源利用率。

### 一、土地资源超规划开发概念与影响

#### (一) 土地资源超规划开发概念

超规划开发就是在土地资源管理规划范围以外进行超过国家、地方规定的用地行为,具体体现在修建违章建筑、违法占地、压缩公共空间等,这些行为严重破坏了土地资源的有序开发及利用,扰乱了城市正常规划及发展。

#### (二) 土地资源超规划开发影响

##### 1. 土地资源浪费

超规划开发问题会导致土地资源被过度浪费。在城市高速发展情况下,大量土地被不规范用地占用,一定程度影响城市规划建设水平。

##### 2. 环境受破坏

超规划开发带来的影响不仅体现在资源被浪费,还会对周边自然资源环境造成破坏。由于建筑覆盖面积增加,土地整治工作减少,绿地稀缺、公共空间被压缩,也会使环境中的绿化面积缩减,降低大众生产生活水平。

##### 3. 社会秩序失衡

在超规划开发问题没有得到及时解决的情况下也会使城市中的社会秩序失衡,占用公共空间的违法建筑物增多,一定程度影响到社会安全。

### 二、土地资源管理中超规划开发现状及管理重要性

#### (一) 超规划开发现状

因土地所有权归国家所有,土地只能够在规定期限内使用,在国有土地使用权出让、租赁环节形成土地一级市场。在土地合同权限内,土地流通、转让输出也能够完善市场经济改革、创新土地使用规范,可进一步提升土地资源利用率,加快城市发展进程。

我国土地资源管理工作可分为探索、完善发展、扩张与转型改革的时期。在储备过程中会随土地资源开发

利用、城市拆迁、土地打包及棚户区改造等环节同步开展。当前土地资源管理工作从散点型向片区型发展,大面积土地资源的规划、储备与开发工作也逐步朝向资源分配、功能优化、定向配套等方向转变。通过实施储备土地统一入库管理机制,可提高土地整理效率,满足城市建设与产业发展供地需求。

当前土地储备工作存在多头管理、统筹管控效果不足等问题。由于机构间的合作力度不足,在土地储备与开发环节应采取合理手段规避债务风险,有效发挥出土地资源管理工作的优势。因土地资源不可再生,地理位置固定,在过度开发利用的情况下会导致土地资源稀缺、利用率下降、供应不足等情况,导致土地使用费用上涨而出现房价上涨情况,对人民生活环境造成不利影响。

#### (二) 超规划开发管理重要性

第一,解决城乡发展矛盾。土地资源管理部门通常以土地储备作为市场宏观调控方式,解决城市发展环节土地供求矛盾的核心。为深化土地使用制度,可针对土地资源管理环节的诸多问题创新管理模式,提升土地资源利用率。政府是土地收购与储备的主体,城市土地储备中心则是土地储备工作的实施者,主要负责城市建设用地与整体用地的储备与开发工作,通过积极开展土地资源管理工作能够进一步提高政府土地市场调控力度、优化城市用地结构、完善土地资源分配方案,有序开展城市建设工作,统筹城市建设及城乡发展。

第二,提升城乡规划管理开展水平。由土地资源管理部门制定切实可行的土地资源规划标准及城乡规划管理体系,做好土地资源管理执法工作,加大土地资源管理监督管控力度。通过开展土地资源储备工作,使土地资源管理与建设更加规范。为促进城乡经济协调发展,保障人民群众生产生活水平,可通过严格的土地资源管理工作,制定更加公正严明的投资管理体系,促进城乡经济发展。

第三,促进社会经济协调发展。城乡发展目标多为保障民生质量,促进城市规划发展。在城乡土地资源规划环节需深入贯彻落实城乡统筹理念,结合城乡发展规律及发展特征采用合理土地资源管理方式,促进社会经济良性循环,为提升城乡居民生活质量奠定坚实基础。

### 三、土地资源管理中超规划开发问题

#### (一) 缺乏完善土地资源管理制度

原土地资源开发利用环节，社会规划、土地利用规划及城市规划等都是土地资源管理的重要执行依据。在土地储备过程中，为满足单宗土地利用要求而调整规划，进一步影响城市土地开发及利用完整度<sup>[3]</sup>。因缺乏完善土地资源管理体系，对土地资源管理工作的约束力不足，在土地开发利用环节没有注重分析储备工作开展要求，导致土地资源管理工作的可行性处于有待提升阶段。不仅如此，因土地储备系统较为独立，难以实现土地全流程业务协同目标，在土地计划制定、土地储备债券资金管理、土地征收及土地供应环节的业务流通性不足，经常出现信息多头填报情况。

#### (二) 土地资源管理标准不统一

在现阶段土地资源管理环节还存在审批标准不一致、全流程未闭环问题。土地资源管理项目设立、开发计划编制、收储及项目入库等环节涉及的原土地权属主体存在一定差异，由于储备开发工作需多部门系统审批，在缺乏统一的土地储备与审批标准时，难以满足多部门协调要求，致使收储供应工作效率较低，导致土地储备与开发工作的落实效果不佳。在土地资源管理过程中的资金链没有形成全闭环，致使土地储备金的成本控制力不足、资金周转力度有待提升，如土地储备与资金流动期间的节点存在较大偏差，也会出现资金整体流动性不足、资产沉淀等问题。

#### (三) 土地资源管理力度不足

现阶段土地资源管理工作多以棚户区改造项目为主，在项目开展环节使用一、二级联动开发模式，政府部门的参与较少。部分土地储备机构没有对地块进行实质性收储，拆迁补偿、安置房建设等多数由开发企业实施，导致政府对土地市场的掌控力下降，甚至出现恶性竞争、扰乱市场等问题。在土地资源管理资金筹措过程中，为满足社会经济发展要求，国家政策要求地方政府土地储备环节实施发行土地储备专用债券方式，使土地储备资金发生改变，导致资金管理难度进一步提升。

在土地资源管理环节没有高度重视数据建设工作，难以充分分析辖区内储备土地资源的总量、结构、利用潜力等信息。部分地区的往年土地储备供应信息未整合建库，无法辅助土地储备供应监测评估工作。因土地储备数据信息分散、家底信息不清晰，储备机构没有及时获取当地土地储备中的土地数据、面积等数据，致使土地资源管理工作开展水平始终处于有待提升阶段。

#### (四) 土地资源管理工作不合理

地方部门在土地资源管理环节没有遵循基础配置原则，部分管理部门为追求更高的经济政策，在规划范围内提供土地资源前期投入，开发环节的目的及功能相对模糊，在开发规划不合理的情况下会出现更多烂尾工程，严重影响到大众根本利益。

随城镇化发展速度加快，城市功能项目不断拓展，居民在公共服务、公共资源方面的享有类型更加丰富。因城市开发项目丰富，管理部门存在规划及分配不合理

问题。优势地段的竞争激烈、偏远地段却无人参与，导致城市内土地资源效益分配不均衡，一定程度影响土地资源开发价值。

### 四、土地资源管理中超规划开发解决对策

#### (一) 构建土地资源管理模式

土地资源管理工作系统性强，需建立起统筹部门，发挥导向作用。政府应履行市场调控职能及经济引导责任，各职能部门通力协作，发挥自身工作优势。结合国土资源利用情况，以长远眼光及宏观调控对策制定完善的土地资源管理计划，使土地资源管理工作能够更好地适应现代化经济发展要求，提高经济可持续发展水平。市场经济建设环节，企业是经济活动的重要执行主体，避免土地资源管理服务职能、导向职能、非营利性质发生冲突。结合地区发展目标及发展要求，编制切实可行的土地资源储备开发利用计划，完善土地储备监测监管系统，增强土地资源管理规范性，有序开展城市发展工作。

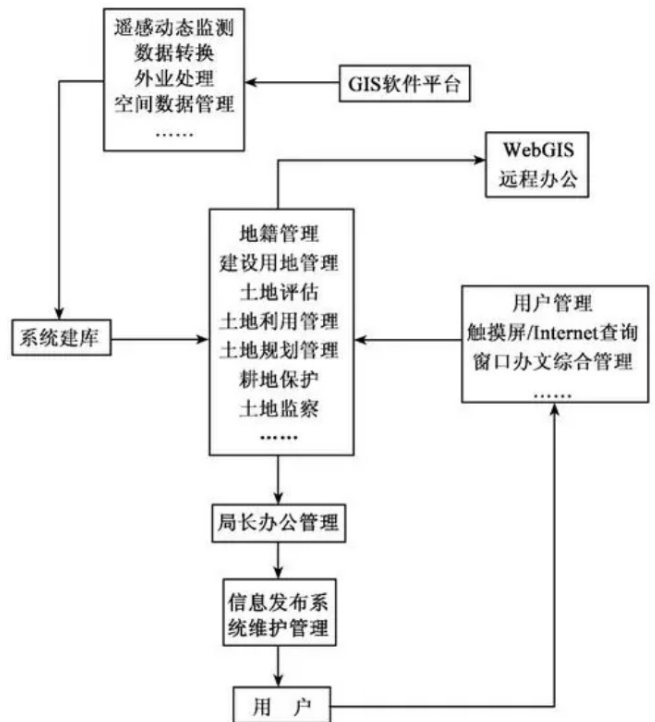


图1 土地资源管理平台

#### (二) 编制土地资源管理计划

在宏观调控及导向土地资源管理过程中，应当制定科学合理的土地资源管理计划。将土地资源管理工作分门别类，依据参与部门不同职责与工作性质抓好落实。严格遵循实事求是原则，结合土地调整规划实际情况调整储备开发对策。

进一步完善土地资源管理前期准备工作，严格设定土地储备机构规划方案，开展区域地块的三通一平工作，结合评估区域矿产资源储备、地质灾害情况，做好政府及市场主体合作改革工作，改善土地市场环境。要求土地储备环节也应当使用政府采购方式开展严格的保护开发，从根本上提升土地资源管理有序性。当

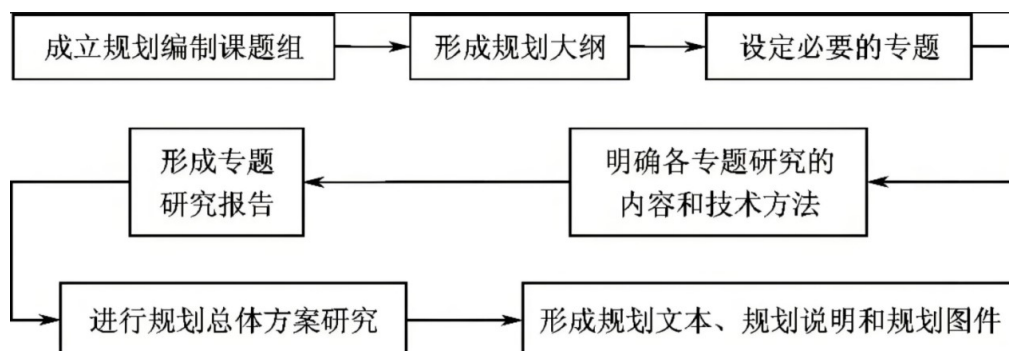


图2 土地资源管理流程

前社会经济体系发生较大变革，土地资源管理工作计划也应结合当前经济发展趋势进一步优化，坚守土地资源紧缺红线，进一步完善土地调整计划与土地项目方案。

### （三）建立土地资源资金管理制度

资金供应水平可直接影响到土地资源管理工作开展现状，因此在开发环节，应建立起完整的资金供应链条，确保开发工作顺利开展，增强土地资源管理期间的经济效益、社会效益、生态效益。结合区域之间平衡要求，要求相关部门应针对区域发展特征，做好土地资源管理专用资金统筹工作，实现内外联动、优化目标，在保障资金充足的前提下，提高资金使用率。

增强土地资源管理环节的资金比例，将土地收益与土地资金储备结合在一起，实现资金滚动使用目标。加大政府资金投入力度，从根本上提升土地储备期间的资金占有率。做好土地证券化工作。因土地储备工作的信用良好，还可以进一步拓宽土地证券化市场，可在此基础上为土地证券化建立法律法规。设立土地专用基金。将主力资金作为投资对象，通过向公众与特定对象募捐的手段，做好分工与标准化资源稽核工作，为土地储备及开发利用工作提供充足资金支持。

### （四）防范土地资源超规划开发

现阶段土地资源管理风险主要体现在宏观经济、土地价格波动、市场需求等方面。应首先评估土地资源管理风险来源、风险大小，做好风险预警工作。完善土地资源管理全过程的风险评估、监督工作，提高项目执行效率，提高土地资源管理水平。评估各部门土地资源管理工作开展情况，增强土地资源管理有序性，发现潜在风险，优化土地资源管理计划内容，进一步提升土地资源管理实施期间的有序性。

土地资源管理可为国土空间规划提供必要物质支持，应在规模结构、空间布局、时序安排等方面与国土空间规划充分衔接，优化科学完善的土地储备方案，从市场需求向规划引导方向转变。结合国土空间规划内容对确定用途的土地进行收储、统筹供应，将控制指标落实在土地要素上，确保政府部门能够对市场空间局部及土地利用结构进行有效调整，满足城市经济发展及产业优化要求。

### （五）强化土地资源管理职责

由于我国国情特殊，土地资源开发管理重要性更为

突出。土地资源开发管理效益会直接影响到地区经济发展水平，还需与土地资源管理相关的各职能部门积极响应，做好统一的城镇开发管理工作，尽量避免出现超规划其他问题，避免出现透支性项目开发情况。管理部门也应严格落实各项基础监督工作，以土地管理整体性为基础，采用积极有效的方式提升土地资源合理开发水平。

### 总结

总而言之，土地属于我国重要的社会资源、经济资源，在不合理开发情况下会严重影响到地区经济发展水平。为避免出现超规划开发情况，在土地资源管理过程中需全面分析导致超规划开发问题的原因，采用有效措施保障土地资源开发的合理性及科学性，确保土地资源管理工作能够与区域发展需求相符。

### 参考文献

- [1] 刘凤美. 土地资源管理中县级国土空间总体规划编制问题及对策[J]. 云南冶金, 2024, 53(02): 181-186.
- [2] 刘宇民. 从土地管理角度完善土地利用与规划的途径探索[J]. 农业科技与信息, 2022(09): 25-27.
- [3] 毛风华. 土地资源管理中超规划开发的问题及应对策略研究[J]. 科技资讯, 2021, 19(34): 80-82.
- [4] 史俊杰. 城乡规划建设土地管理存在的问题与解决[J]. 建材发展导向, 2021, 19(20): 4-6.
- [5] 尚玉琴. 土地资源管理与土地利用综合规划研究[J]. 农业与技术, 2020, 40(17): 51-52.
- [6] 白宇. 土地资源管理中超规划开发的问题与应对措施[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2020(05): 63.
- [7] 程美才. 土地资源管理中超规划开发问题及对策[J]. 山西农经, 2019(07): 34.
- [8] 白艳萍. 土地资源管理中超规划开发的问题及对策思考[J]. 农村科学实验, 2019(07): 117-118.
- [9] 王德军. 土地资源管理中超规划开发的问题及对策分析[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2019(04): 21.
- [10] 罗玲玲. 浅析城市土地资源规划与管理中的问题及对策[J]. 智能城市, 2018, 4(12): 95-96.