

多规融合导向下的土地储备规划方法研究

文 / 石明涛 惠民县自然资源和规划局

摘要:土地储备是土地资源集约利用及优化配资的重要手段,由政府部门或公共机关依照程序获取土地,对土地展开开发整理及储备,使土地能够在特定时机出让,实现城市有序发展目标。现阶段各方政府储备土地多以经营性土地为主,致使城市用地空间凌乱,城市规划功能实效。多规融合属于城市总体规划重要内容,在多规融合下开展土地储备规划工作,应充分开发并利用土地资源,明确土地发展意向。针对此,本文首先阐述土地储备规划内涵与意义,提出土地储备现状,分析城市规划及土地储备间的关系,建立多规融合导向下土地储备规划框架,明确土地储备规划实践要点,以供参考。

关键词:多规融合;土地储备;规划方案

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.04.051

前言

现阶段土地政策多以紧缩政策为主,强调对土地储备资源进行系统规划、严格管控、保护及开发。土地是社会发展基础资源,应对土地展开综合管理、科学配置,进一步提高土地资源治理水平,实现土地供给侧结构性改革目标。通过开展土地储备规划工作,也需对土地进行统一安排储备与计划,在保护土壤环境的基础上提升土地资源利用率。

一、土地储备规划内涵与重要性

(一)土地储备规划内涵

土地储备规划工作是各级国土资源管理部门以国民经济发展水平、土地资源规划利用、人口资源总数为参考依据,对土地资源进行合理储备及供应规划,指导土地储备及供应工作有序开展,促进当地经济稳定增长。土地储备规划具有规划内容实效性、规划鲜明性特征,城市内各类文件颁布与建设具体情况是土地储备规划能否顺利实现的重要标准,土地储备规划内容需根据城市发展进程与社会背景发展不断调整。

相较传统城市规划工作而言,土地储备及规划工作具有较强的实施性、时效性。土地储备的实施性多数体现在以土地储备规划为核心,对土地资源进行储备期及供应,平衡社会的经济收益,确保与城市发展的相关纲领性文件都能够在储备过程中得到贯彻落实。土地储备的时效性主要体现在土地储备规划过程中的总体安排、间接发展情况与历史特征的修正、调整,确保土地储备方案与城市发展趋势及运行环境相符。

(二)土地储备规划重要性

第一,土地储备是政府部门对土地资源进行宏观调控的重要方式,政府部门可依照规划方案对土地资源展开储备及供应,包括建设城市重要基础设施,促进上会对经济效益稳定增长。落实城市规划方案,也能够最大限度保护土地资源,提高土地资源利用率,为城市建设与社会发展奠定坚实物质基础;

第二,促进城市稳定发展。在土地储备规划过程中,发改委、国土规划部门、环保部门均肩负起开发、利用土地资源的重要职责。通过建立功能完善的土地储

备信息平台,也可协调各部门运营及发展,有效规避多规融合期间的各类冲突,促进城市稳定发展;

第三,提升土地管理及运营水平。现阶段社会主义市场经济逐渐趋于新常态化发展,在土地储备规划环节也需要将相关方案作为土地管理的重要文件。对土地储备与出让工作进行前置性规范,增强土地规划管理的合规性,也能够做好土地管理监督监管工作,避免土地资源浪费。

二、土地储备规划不足之处

现阶段土地储备规划工作已经开展多年,建立的储备规划组织架构包括土地储备管理委员会、土地储备管理办公室、土地储备中心等,为城市建设及发展提供必要土地资源支持,促进城市更新换代,进一步完善城市内部基础设施功能、社会公建项目实施提供必要土地资源。因土地储备属于新制度,相关理论及方法尚未完善,存在较多影响因素。具体来说,土地储备规划工作的不足之处多提现在以下几点:

(一)缺乏土地储备规划目标

土地储备规划工作开展流程长、涉及内容复杂,包含部门较多。由于土地储备规划、城市规划、城市管理等部门等衔接不够紧密,导致土地储备规划工作时的信息公开共享度不佳,相关负责单位无法及时掌握土地储备规划工作开展期间的决策信息与各项机制落实情况,土地储备与城市建设目标难以实现。

(二)土地运作主体较多

当前土地储备规划工作开展环节还存在土地运用主体较为多元等特征,成为重要的土地储备后备资源。在土地资源管理过程中需使用土地储备制度与土地经营管理方式,但没有得到严格管理的情况下,土地储备接土地资源经营利用的调控力被削弱,城市土地空间统一调度效果较差,难以持续利用城市空间资源。

(三)土地拆迁运作能力较差

土地拆迁的运作能力较差,多表现在拆迁周期较长、拆迁难度大、拆迁金额要求高。部分地区政府部门需将土地资源作为主要财政来源,借助抵押贷款等手段开发土地,导致应用在土地储备期间的资金较为匮乏。

（四）刚性与弹性冲突

部分城市规划难以满足近期储备土地上市拍卖要求。因我国城市总体规划、分区规划、控制性详细规划工作不合理，将远期目标作为近期建设安排，土地拍卖规划工作无法满足当前土地建设及规划要求，使土地储备拍卖的数量、方向与城市发展要求不相符合。在土地储备过程中，需拍卖的土地资源应考虑土地容积率、用地性质、建筑高度规划指标，近期房地产开发情况与实际存在差异较大，导致规划用地管理工作无法顺利开展。

三、城市规划与土地储备规划的内在关联

土地储备规划是城市规划重要内容，通过合理开发与保护土地资源，才能够有序开展城市规划建设工作。只有在完善城市规划体系的情况下，土地资源才能够有效利用。

（一）同一性

城市规划是城市管理与城市建设的重要政策性规范，城市规划应结合城市性质、城市规模、城市未来发展方向合理安排城市用地。当下土地储备制度中的土地利用方式由粗放型向集约型转变，土地管理方式由计划型经济体系向市场型经济体系转变，通过采用宏观调控方式，实现土地增值保值目标。合理运用土地资源，提高土地利用率也是城市规划的根本原则，属于土地储备根本目标，二者存在同一性。

（二）差异性

城市规划目标就是分析城市发展情况、发展方向，遵循前瞻性原则，确保社会效益、经济效益与环境效益统一。土地储备规划应从土地使用状况入手，配合城市规划，二者差异也存在一定差异性。

四、构建多规融合导向土地储备规划框架

（一）规划对象

土地储备规划需以经营型储备潜力用地为对象，在土地储备规划过程中应当严格遵循城市用地分类与规划建设用地标准，现阶段土地资源可进一步分为居住用地、商业服务用地、商住混合用地等。在判断土地资源应用潜力环节，可结合社会经济发展速率、社会发展规划、土地资源利用水平、城市总体规划等要求确定城市集中发展区域，例如城市经营用地、城市重点项目、城市轨道周边面积。由于现阶段土地资源利用率较低，用地规模功能置换后需做好土地更新与调整工作。

结合土地资源运用状态，经营性储备潜力土地资源能够分为新增经营性储备潜力用地、存量经营型储备潜力用地等。其中，新增经营型潜力可进一步分为新增建设用地、城市规划居住用地、商业土地等；储量经营型潜力用地可分为存量用地，未利用土地、旧广场等。

（二）土地储备规划原则

1. 集约利用原则

在土地储备规划工作开展环节应贯彻落实科学发展观，依照集约型社会发展要求，积极开展新各类资源新增与盘活等工作，确保土地资源能够在原有基础上得到

统筹规划及合规控制，实现资源高效集约利用与精细化管理目标。

2. 多元融合导向原则

在土地储备规划工作开展过程中应以促进社会经济发展为目标，积极开展社会规划、土地利用规划、土地规划利用等工作。在土地储备规划过程中也需进一步优化城市战略空间布局，促进社会经济发展水平稳定增长。

3. 与市场相适应原则

在土地储备规划工作开展环节需首先做好城市空间布局，满足市场经济发展需求，获得更高资金成本与土地资源收益。在土地规划环节，土地储备规划部门应着重分析市场经济发展情况及运行特征，结合土地市场需求合理安排土地地块、土地时序及规模，有效控制土地收储成本，尽量控制土地储备环节的各类融资风险，增强土地功能及经济效益。

4. 突出重点原则

在土地储备规划工作开展环节还需充分发挥出规划方案的指导作用，在统筹规划过程中应合理分配城市重点功能区、城市重要基础设施及民生土地储备特征。要求在土地储备规划环节还应考虑政策规划、经济发展水平以及拆迁难易程度，有效落实操作性土地储备方案。

（三）土地储备规划路线

土地储备规划工作应严格遵循多规融合原则，通过使用土地利用规划、城市总体规划方式，能够辅助开展土地建设、土地空间布局等工作。依据城市建设规划需求，在优化土地储备规划方案过程中还需明确土地收储规模、图地空间布局与土地结构特征，增强社会及经济发展水平。

五、多规融合导向下土地储备规划实践要点

（一）明确城市发展方向

结合多规融合要求，在土地储备规划环节应当以国民经济及社会发展规划为目标，优化并落实城市土地利用规划与城市发展战略规划，建立功能完善的土地储备规划管理平台，合理设置土地重要区域及重点建设项目空间。

在制定土地储备规划方案过程中还应明确重点城区、特色小镇建设要求，明确重点区域发展要点，包括城市轨道交通、城市重要基础设施等建设方案，运用TOD、EOD开展土地规划建设工作。

注意在明确城市发展方向过程中，还需协调城市长远发展与近期建设规划关系，在一定情况下允许土地储备规划具有一定弹性与修编，在实施过程中将原则性及灵活性有机结合在一起，需要充分发挥出近期建设规划作用，落实城市总体规划与近期工作目标。近期规划区域也需与国民经济发展趋势及社会发展计划相结合，确定城市总体规划阶段性计划，有需要降低城市建设拆迁成本，进一步缩短城市建设项目周期。

（二）评价土地规划储备潜力

土地储备规划潜力就是在规划环节，对土地利用规

划、城市规划工作进行合法合规收储，进一步提升土地开发建成环节的利用率，有效改善城市基础环境，提高人居生活质量。

在土地储备工作开展环节也需要结合土地规划条件，运用先进信息技术手段建立数据库，将数据库与储备规划平台结合在一起。结合自然条件、经济发展速率、社会宏观因素及个别因素，形成科学合理的土地储备潜力评价体系。确保土地的规划储备工作能够与周边配套设、交通条件、土地市场等情况相契合。土地储备过程中还需考虑地块面积、地块形状、土地迁移要求等，在多规融合平台上评价土地性质，土地需要评估土地潜力规模、土地空间与土地数据结构特征。

（三）明确土地储备需求

以盘活剩余土地资源为目标，合理分配城市建设用地功能。各级政府部门应从宏观层面角度分析社会发展情况，明确土地储备环节的不同影响因素，从多角度分析城市建设用地变化趋势。

在土地储备规划环节应积极开展分类需求预测、土地供应推演等工作，确定土地储备规模。在土地供应推演过程中需要结合历年经营用地规划，确定土地资源应用规模。结合土地储备周期数目、用地建筑面积需求量、建筑容积率等特征。预测建筑建设规模，确定建设用地需求量与建设用地数值，严格控制土地储备规模。考虑土地需求量、土地价格，确定当地土地储备量。

（四）严格划分重点储备空间

明确土地储备地块范围、土地储备需求值，在城市发展规划环节做好城市规划、统筹配置等工作，合理规划大区域、成片开发工作，更好满足基础设施建设要求，包括轨道交通建设等，实现土地资源集约利用目标。

大块区、成组团、成片区开发过程中，应以战略片区为潜力土地，设置品质提升重点功能区。在确定轨道交通及基础设施过程中也需要重点设置轨道交通、轨道站点、大型基础设施与公共基础设施建设情况，充分运用TOD、EOD模式，构建城市商业、居住开发的黄金地区，合理安排人力资源。

在确立潜力集中区域也可使用各类更新方式增强地区品质，运用政府统一储备手段，集中资金及政府力量，有效解决旧城改造的问题，保障土地资源利用效果。

（五）明确土地储备时序

结合土地资源储备规划实际情况与影响范围，合理安排土地储备计划方案，确定城市中远期发展要求。在设立土地开发近期环节，也可使用城市发展举措、土地储备结合方式增强土地规划的可操作性，获得精准可靠的土地储备潜力，合理确定土地储备规模与土地储备空间。

土地储备近期计划需结合地块信息，严格计算土地资源获得的经济效益。地块信息由多属街道、用地性

质、土地面积等材料组成，那确定土地信息的过程中，还可以结合土地行情计算出土地拆迁以及土地资源开发成本。

（六）正确处理城市规划与土地储备关系

由于城市规划与土地储备存在密切关联，具有同一性、差异性，需要正确处理二者关系。城市规划与土地储备的任务不同，需要在节约土地资源的情况下提升土地利用效率，为城市规划奠定坚实基础。城市规划的基本任务为具体规划、设计及部署城市规划任务，合理安排城市各项基础设施建设，确保城市功能能够被充分发挥出来。土地储备情况可制约城市规划，应从全局利益角度出发，协调各方用地需求，提高各类土地资源利用率，确保土地资源能够被充分利用。

总结

总而言之，土地储备规划需满足城市发展需求，依据城市用地差异以及土地储备需求，优化土地资源储备空间，增强重点片区及重大项目开展期间的有序性。开展新增及存量土地资源双层控制工作，也可满足政府宏观调控要求。为满足多规融合目标，管理部门也需明确土地储备工作实施现状及对象，运用先进技术手段构建数据库与工作平台，精准计算土地储备潜力值，细致研究土地收储规模、结构、空间及时序展开细致研究，增强土地储备工作开展环节的科学性及合理性。

参考文献

- [1]张翔宇,李永鑫.浅析新形势下规划引领土地储备工作[J].产权导刊,2024(07):63-65.
 - [2]笪伟,贾如春,程康宁,等.城市可持续发展视角下的土地储备与国土空间规划研究[J].住宅与房地产,2024(18):68-70.
 - [3]吴子忻.在“多规合一”引导下的近期建设规划编制探讨——以漳州为例[J].居业,2024(06):133-135.
 - [4]白华军.城市可持续发展视角下的土地储备与国土空间规划研究[J].国土绿化,2024(02):52-53.
 - [5]孙建卫.土地储备规划推进城市高质量发展的思考[J].浙江国土资源,2023(12):28-30.
 - [6]李蓉.土地规划管理与城乡规划实施的关系剖析[J].冶金管理,2023(20):38-41.
 - [7]刘建萍.国土空间规划与土地储备的互动机制分析[J].住宅与房地产,2023(30):110-112.
 - [8]刘中毅,梁添.面向储供联动的土地全生命周期系统优化策略分析[J].低碳世界,2023,13(10):85-87.
 - [9]齐洁.全生命周期管理视角下城市重点地区规划建设路径思考[J].城市建筑,2023,20(19):103-106.
 - [10]宋金花.城市空间拓展与土地资源管理的策略[J].住宅与房地产,2023(27):78-80.
- 作者简介:石明涛(1978.04-),山东惠民人,男,本科,汉族,工程师,研究方向:土地管理。