

# 资源紧约束下土地储备保障规划实施机制探索

陈柳新 杨成韞

**摘要** 当前,深圳市土地资源日益紧缺,土地资源难以为继的紧约束日益明显,土地储备已成为保障城市规划实施的关键环节。文章通过梳理分析深圳市储备土地现状特征,客观评估储备土地保障规划实施的潜力;针对储备土地与规划及规划实施计划衔接存在的问题,基于保障规划实施视角,提出资源紧约束条件下,加强土地储备与“两规合一”的规划实施体系衔接的思路,建立土地储备与规划互动工作机制;阐述了当前深圳在建立城市规划与土地储备互动机制方面的探索与实践。

**关键词** 土地储备 城市规划 规划实施

## 1 引言

规划是确保城市空间资源的有效配置和土地合理利用的前提和基础,是实现城市社会经济和社会发展目标的重要手段,是土地储备的基础和保障。储备土地必须遵循规划先行,服从规划的原则。许莉俊等(2006)探讨了以城市规划为导向的经营性土地储备规划问题;赵成胜等(2011)研究了城市土地储备规划定位及与相关规划的关系。土地储备与城市规划的关系是大多数城市面临的重要问题(范宇等,2009)。

深圳市土地资源日益紧缺,土地资源难以为继的紧约束日益明显,土地储备已成为保障城市规划实施的关键环节。2004年,深圳市获批全市城市化,随之大规模开展了城市化转地,是土地储备的重大行动。然而,在当时的部门分割体制下,原土地储备工作与城市规划管理严重脱节,现有储备土地大部分为生态用地,存在可建设用地比例低、储备土地未能与未来城市重点发展地区形成有效配合、大部分储备土地仍存在各种各样的历史遗留问题,规划实施普遍存在供地困难等等问题,深圳面临着土地倒逼规划、阻碍城市发展的困境。2009年,深圳实施新一轮机构改革,规划国土部门合并。在此背景下,通过梳理分析深圳市储备土地的现状特征,客观评估储备土地保障规划实施的潜力;针对储备土地与规划及规划实施计划衔接存在的问题,基于保障规划实施视角,文章提出了资源紧约束条件下,加强土地储

备与“两规合一”的规划实施体系衔接的思路，建立土地储备与规划互动工作机制；阐述了当前深圳在建立土地储备与规划互动机制方面的探索与实践。

从国家到地方，对土地储备和储备土地有不同的理解，储备土地又有狭义和广义之分<sup>①</sup>。为全面摸清深圳市土地资源情况，本文研究对象为广义的储备土地，即为全市所有未批未建的国有未出让土地。

## 2 规划视角的储备土地特征分析

截止 2010 年底，深圳的储备土地总面积约 367km<sup>2</sup>，主要分布于经济特区拓展区，但大部分储备土地仍存在遗留问题，包括征/收地历史遗留问题、用地遗留问题、违法侵占问题等等，情况复杂，极大地影响有效供给。

为全面掌握储备土地的规划情况，运用 GIS 空间叠合分析功能，在空间上将储备土地在各项规划中的情况进行叠合分析，综合考虑储备土地与土地利用总体规划、基本生态控制线及与法定图则（控制性详细规划）的关系等，综合判断储备土地的可建设规模、规划用途情况、规划地块规模等，具体表现为以下特点：

（1）储备土地的规划可建设比例低。由于历史上部门分割体制的原因，原土地收储工作与城市规划工作严重脱节，相关规划间也存在一定的衔接问题。根据储备土地与土地利用总体规划、基本生态控制线以及法定图则等规划的叠合分析，规划均可建设的储备土地面积仅约 106km<sup>2</sup>，不足储备土地总量三分之一，其余为部分规划可建用地或规划均不可建设的生态用地。

（2）储备土地规划公益性用地比例高，经营性用地比例低。规划可建设的 106km<sup>2</sup> 储备土地中，以道路广场用地、绿地、居住用地、工业用地等规划用途为主。其中，公益性用地面积约占 62%；经营性用地面积约占 38%。

（3）规划可建设储备土地中规模地块面积比例较高，但面积小、零散储备地块数量多。依据规划细分的地块进行地块规模分析，在可建设储备土地中，5 万平方米以上地块占可建设储备土地总量的 41.2%，1-5 万平方米地块占可建设储备土地总量的 40.3%，1 万平方米以下的面积约占储备土地总量的 18.5%，但 1 万平方米以下地块数量占地块总数的 76%，地块平均面积仅 1939 平方米。可见，尚有大量零散储备地块有待结合周边用地进行整备、整合，提升综合价值。

总之，原土地收储工作与城市规划工作严重脱节，现状储备土地存在遗留问题多、规划可建设比例低、经营性用地比例不足、零散地块数量多，综合利用困难、难以与未来城市重点发展地区形成有效配合等问题，进而导致规划实施普遍存在供地困难问题，形成了土地倒逼规划、阻碍城市发展的困境。

### 3 储备土地保障规划实施潜力评估

为全面掌握规划实施的土地需求与现有储备土地供给的关系，评估现有储备土地保障规划实施潜力，为未来土地收储工作及规划实施管理工作提供决策参考。依据储备土地的情况，结合近期建设规划、年度实施计划等，从用地供需关系、用地结构及空间关系方面，对现有储备土地保障规划实施潜力进行评估。

#### （1）用地供需关系

储备土地总量上可满足近期建设规划的用地需求，但存在供需用地结构的不平衡问题。根据《深圳市近期建设与土地利用规划（2010-2015）》，近期建设规划实施的土地需求总量为 74 平方公里，对比规划均可建设的现有储备土地，全市规划均可建设储备土地总面积约为 106 平方公里，仅仅从储备土地总量上看，可以满足近期建设规划的用地需求。但在现有规划条件下，仍与近期建设规划土地需求存在用地结构的不平衡，数量上直接表现为政府社团用地及道路交通用地两大类不能满足规划实施的用地需求。

#### （2）用地结构关系

根据《深圳市城市总体规划（2010-2020）》用地增量，结合现有储备土地规划用途情况进行用地供需数量关系的对比分析。经过部分用地用途转换，公益性用地可实现基本平衡。经营性用地中，居住用地、商业服务业用地缺口大，远期需进一步加强工业用地改造、回购等手段新增储备土地，以满足市场居住用地、商业用地需求。

#### （3）用地空间关系

规划实施计划与储备土地空间契合度低，有待完善相关工作机制和加快储备土地遗留问题处理。现有规划条件下，储备土地与近期建设规划中各类建设项目空间契合度低。例如，近期建设规划的公共基础设施建设项目中，涉及储备土地面积仅占相应设施总用地面积的 24%。年度实施计划选址范围，涉及储备土地面积仅占 31%，结合未来规划的优化调整及相关工作机制的完善，现有储备土地与实施计划的空间契合度将有较大的提升潜力。

综上所述，现状储备土地从总量上看可以保障近期建设规划的实施，但存在供需结构不平衡，以及与近期建设重点地区、建设项目空间契合度低等问题，因此，其实际的保障能力将大打折扣。为进一步强化土地储备保障规划实施能力，需要完善相关工作机制，探索土地储备与城市规划互动机制，进一步推动土地储备与规划实施的良性互动、相互促进。

## 4 土地储备与城市规划互动机制探讨

### 4.1 土地储备规划与城市规划体系衔接

城市规划与传统土地储备规划之间既存在同一性，又存在差异性。城市规划侧重于综合分析城市的发展条件，既要考虑长远的效果，还要兼顾近期的发展，尽可能谋求经济效益、社会效益和环境效益的统一；土地储备规划是实施城市规划的保证，目标是为了具体落实城市规划和土地利用总体规划，其出发点是基于土地利用规划，对具体建设项目的落实（郭忠诚, 2011）。土地储备需要为城市建设集聚资金，它根据城市规划优化土地资源配置、调整土地功能分区、盘活存量土地资产、有效提升城市土地集约利用程度，多从微观出发考虑地块使用，侧重经营性土地，更多地注重近期的效果和开发土地创造的经济效益。

土地储备规划的编制必须以城市规划、土地利用规划以及规划实施计划为依据，在城市总体规划指导下，与城市发展方向和近期建设重点相一致，可以理解为是配合规划实施的一项专项规划，也可以理解为是土地利用规划的一项具体实施规划。

目前深圳“两规合一”的规划实施体系已逐步形成，总体规划层面实现统一组织、同步编制、内容衔接，详细层面实现空间边界、用地分类的对接，规划实施层面实现了近期建设与土地利用规划及其年度实施计划的统一。在资源紧约束条件下，土地储备（整備）规划的重要性日益显现。为保障规划实施，强化土地储备与规划的融合互动，应从规划体系对接入手，建立与“两规合一”规划实施体系对接的土地储备规划体系。对应“总体规划——详细规划——近期建设与土地利用规划——年度建设与与土地利用计划”的“两规合一”规划实施体系，建立“土地储备总体规划——土地储备近期规划——土地储备年度计划”的土地储备规划体系。其相互关系如下图所示：

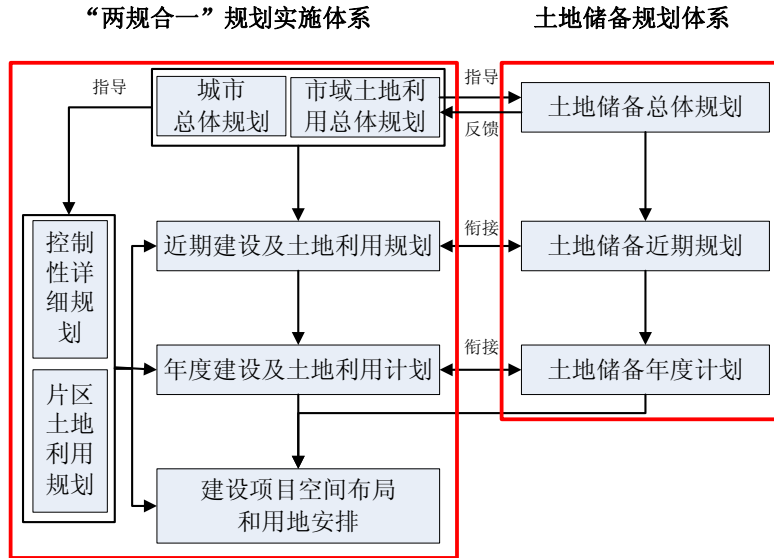


图1 土地储备与“两规合一”规划实施体系的衔接关系

## 4.2 建立土地储备与规划互动工作机制

加强土地储备与城市规划的衔接，建立土地储备与规划互动的工作机制，应强化土地储备与规划编制、规划管理实际工作的相互衔接。土地储备制度若不能与规划管理有效结合，其结果既妨碍了土地储备价值的最大化，也影响了城市规划的实施。因此，无论是从提高规划的执行力和控制效果，还是从提高城市土地开发的经济效益的角度，都应加强土地储备与规划管理的衔接，建立土地储备与规划及实施计划互动工作机制。对未来新增储备土地，应树立规划引导储备观念，土地储备计划、实施要与城乡发展的方向、功能和时序相结合；对现有储备土地，规划编制、管理应充分考虑储备土地的综合、高效利用，实现储备土地利用效益的最大化。

从长远来看，要实现土地储备工作与规划、规划实施计划的良性互动，应建立土地储备与规划及实施计划互动工作机制，完善工作流程，加强土地开发、出让环节前期的研究等方面开展相关工作，具体包括：

(1) 建立土地储备与规划及实施计划互动工作机制。树立规划引导储备观念，拟定土地储备及供应计划，并反馈调整规划及规划实施计划。土地储备应发挥协调土地供需平衡的作用。一方面，土地储备部门应及时掌握最新的规划动态，在充分解读和衔接规划、规划实施计划的土地需求的基础上，做好土地储备规划，并充分衔接协调好土地整备计划进行实施。例如，对于战略开发地区、交通枢纽地区、轨道交通沿线地区、大型公共设施周边地区等潜在的土地升值区域，应根据规划提早储备。另一方面，应依据现有储备土地的情况、参考历

年土地供应情况，制定储备土地供应计划，并适时对规划及规划实施计划进行反馈调整。

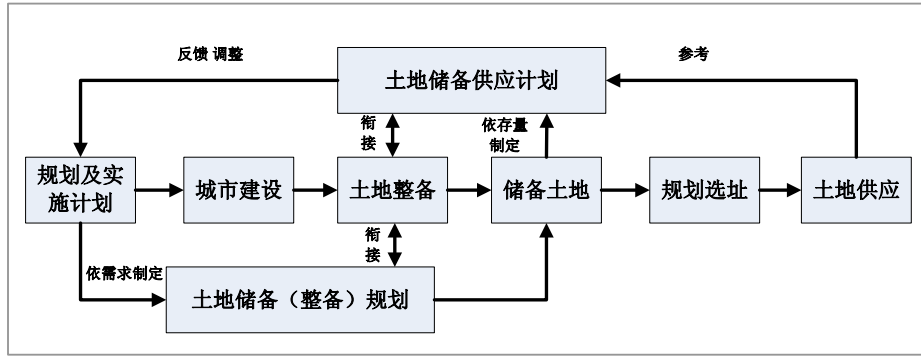


图2 土地储备与规划及实施计划互动关系

(2) 在实际的规划管理工作中，应加强土地储备与规划及规划实施计划在规划编制、土地征收、回购工作策划、土地出让等环节进行紧密的衔接。

在规划编制中，应加强规划地块开发兼容性研究，包括使用性质和规划指标的兼容性，规划应满足市场对土地多元化开发的需求。同时应强化对储备土地未来开发建设经济性分析，在兼顾公平与效益的基础上，规划应实现土地经济价值最大化。

在土地征收、回购等土地储备工作前期策划阶段，应加强规划衔接审查环节，充分考虑储备土地与规划及规划实施计划的衔接，避免出现征收、回购用地与规划及实施计划脱节现象。

在土地出让工作中，应深入研究不同用途的招、拍、挂出让地块的规模，改变简单依据路网划块出让、简单成片出让的做法，对于经营性用地，应依据规划、把握市场需求，由城市储备机构统一收购储备，在研究毗邻地块、连续地块土地储备和开发投放顺序基础上，合理安排土地投放时序，选择合适时机出让，把握获取更大利润空间的可能。

通过衔接土地储备与规划实施体系，建立土地储备与规划互动的工作机制，以规划实施为导向，土地储备（整备）与城市规划在空间上、实施时序上将逐步形成良好的契合关系，将土地储备（整备）与规划重点发展地区和重大建设项目相结合，从而保障规划选址能在时序和空间上真正落实（施源，2008）。与规划及规划实施计划紧密结合的土地储备（整备）规划和计划，一方面提高了城市土地资源分配效率，有效地保障并促进了规划实施；另一方面，通过土地储备（整备）规划的实施，将土地储备（整备）规划和计划实施面临的问题，及时有效地反馈城市规划和土地利用规划，对城市发展目标、布局安排、土地利用计划等进行完善和深化。

## 5 探索与实践

### 5.1 土地储备促进规划实施

近几年，深圳在土地储备（整備）工作中，以规划为引导，进行了积极的创新与探索实践，建立了规划导向型的“规划实施—土地整備——储备土地——规划选址——用地供应”的实施机制。通过土地储备（整備），建立起“规划实施——土地供给”的桥梁。配合近期建设规划，制定了近期土地整備规划，对近期重点发展地区、近期建设轨道沿线及站点地区、重大基础设施、产业基地及周边地区等土地，通过储备土地历史遗留问题解决、旧村、旧工业区回收回购、闲置土地回收等储备（整備）手段，分类制定储备（整備）计划及空间安排；在土地储备（整備）近期规划的指导下，衔接年度实施计划，制定每年度土地整備计划，通过实施年度土地整備计划，保障了年度实施项目用地落实，进而大大保障并促进了规划实施，有望逐步走出土地倒逼规划、阻碍城市发展的困境。

### 5.2 规划实施促进储备土地经营

土地储备保障和促进规划实施，反之，规划实施也能促进储备土地的经营。在土地资源日益紧缺的背景下，深圳在城市规划中提出产业改造升级，旧城、旧村更新等规划发展策略及实施计划，并通过城市更新单元规划、城市发展单元规划等实施导向型规划的探索，在规划编制过程中，综合运用规划、土地、政策等多种手段，提出以用地置换、整村（整单元）统筹等各种形式，统筹考虑规划实施与土地综合开发、储备土地历史遗留问题。通过规划创新与实施探索，整合土地资源，提升土地价值。一方面，推进了储备土地历史遗留问题的解决，拓宽了储备土地来源，为城市未来发展储存空间；另一方面，通过规划实施，整合零散储备土地，提升地区及周边土地综合价值，进而提升了现有储备土地的综合价值，有效促进储备土地的可持续经营和运作。

### 5.3 综合评估，动态调整。

从规划编制到规划实施，其过程包括土地的收储、土地的经营、土地出让的过程，是一项系统而复杂的工程，其实施效果受市场、国家经济、政治等宏观政策等影响极大，因此，需要结合规划实施情况，对土地整備实施计划、土地投融资计划、经营管理计划等实施情况

进行综合性的年度评估，在不断总结实施效果及存在问题的基础上，结合形势变化，适时调整经营管理计划，探索形成一套切实可行的从“计划-实施-实施评估-计划调整-实施”的可持续运作工作模式。目前，深圳已尝试建立年度综合评估机制，从土地储备到规划实施的各个环节，在年度综合性评估中得到有效地反馈，进而对规划、规划实施计划、土地储备实施计划等进行动态调整。

## 6 结语

本文基于机构合并、规划国土业务融合的大背景，仅仅从储备土地与规划及规划实施计划衔接存在问题分析入手，基于保障规划实施视角，提出资源紧约束条件下，加强土地储备与城市规划衔接的思路，提出土地储备与“两规合一”规划实施体系衔接思路，以及建立土地储备与规划互动工作机制的探索；阐述了当前深圳在建立土地储备与规划互动机制的探索与实践。实际上，土地储备与现行土地政策、国家宏观经济政策等关系，现行土地储备制度与土地政策改革之间的关系，土地投融资经营管理与国家宏观经济政策的关系等研究都非常重要，本文并未涉及，仍有许多工作有待开展后续相关课题作进一步研究。

### 注释

土地储备：根据 2007 年国土资源部等三部门发布的《土地储备管理办法》和《深圳市土地储备管理办法》，土地储备是指市土地储备机构为实现调控土地市场、促进土地资源合理利用目标，将政府依法通过征收、转地、收回、收购、置换等方式取得的土地予以储存，并进行必要的整理和日常管理，再按照年度土地供应计划交付供地的行为。

土地整备：这一概念在国外及我国台湾地区相对比较成熟，从实践来看，它是一项综合性的工作，包括城市更新、土地收购、土地征收、配套基础设施建设等，其主要目的是服务于城市规划和土地利用规划的实施。相比土地储备，其更加强调整服务于规划实施的提前清理与准备。

储备土地（狭义）：依据《深圳市土地储备管理办法》、《深圳市国有未出让土地日常管理暂行办法》，储备土地是指，按照规划功能划分，除农业用地（含基本农田）、水库和水源保护区、河道及海堤范围内用地、城市公园（含城市公共绿地）、郊野公园用地和林业用地（含森林公园）之外的国有未出让可建设用地。

储备土地（广义）：2004 年深圳市城市化转地工作，理论上已将全市所有集体土地转为国有，因此，广义的储备土地应包括行政区域范围内所有未批未建的国有未出让储备土地。



## 参考文献

- 【1】林廷均 城市规划要贯穿土地储备始终 中国土地 2006.11
- 【2】许莉俊、徐里格, 2006. 城市规划导向的经营性土地储备近期规划初探——以广州为例 规划师 22 (11) 61-64
- 【3】刘明皓、邱道持 基于集约和节约利用的土地储备研究——以重庆市都市圈为例 现代城市研究 2007. 07
- 【4】赵成胜、黄贤金、陈志刚, 2011 城市土地储备规划的相关理论研究 现代城市研究 (引: 59-62)
- 【5】王歧峰 浅谈土地储备与规划的关系 决策管理 2007.11
- 【6】郭忠诚, 施玉麒 上海经营性土地储备规划若干问题探讨 上海国土资源 2011. 02
- 【7】施源, 许亚萍, 李怡婉 面向规划实施的土地整备机制探讨——以深圳土地整备规划工作为例 2008 中国城市规划年会论文集
- 【8】范宇、王成新、姚士谋等, 2009. 土地储备与城市规划良性互动的机制研究. 经济地理, 29 (12): 2061-2065.
- 陈柳新 (1980), 女, 学士, 深圳市规划国土发展研究中心, 副主任规划师, 注册规划师。
- 杨成韞 (1968), 男, 硕士, 深圳市规划国土发展研究中心, 规划设计所副所长, 高级工程师。

## 声明

以上所投稿件均为原创性作品，特此声明！

陈柳新 杨成韞

2011-3-3

稿件标题：规划国土融合视角下的土地储备工作的思考——以深圳为例

作者姓名：陈柳新

性别：女

出生年月：1980年6月

最高学历：大学本科

工作单位：深圳市规划国土发展研究中心

通信地址：深圳市福田区红荔西路8009号规划大厦805 邮编：518040

职务：副主任规划师

职称：规划工程师、注册规划师

联系电话：23965290 13692221877

邮箱：2738055@qq.com

作者姓名：杨成韞

性别：男

出生年月：1968年6月

最高学历：硕士研究生

工作单位：深圳市规划国土发展研究中心

通信地址：深圳市福田区红荔西路8009号规划大厦805 邮编：518040

职务：规划设计所副所长

职称：高级工程师

联系电话：83949182 13828785718

邮箱：yangchengyun@gmail.com