

# 项目全流程视角下土地供给的内在逻辑与调控策略\*

申明锐 杨帆 唐爽 张京祥

Framing China's Land Supply Mechanism from the Perspective of Whole Project Chain

SHEN Mingrui, YANG Fan, TANG Shuang, ZHANG Jingxiang

**Abstract:** Land is a spatial carrier and a means of production in the socioeconomic development, and it is also a focal point of various stakeholders in plan making and spatial management. The rational allocation and efficient use of land resources through improving the land supply system is an important way to achieve high-quality development, and is also a key element of China's supply-side reform. As a critical part of China's spatial governance system, land supply affects the whole implementation process of a construction project, including quantity, structure, and efficiency. This paper proposes a framework for analyzing land supply in the three aspects of quota, location, and timing, and explains the relationships between land quota allocation and supply quantity, spatial planning and supply structure, and process of planning approval and supply efficiency. On this basis, this paper discusses a few typical problems in land supply, and then proposes corresponding strategies to ensure land supply, namely, increasing the quotas, optimizing planning, and reforming the approval system.

**Keywords:** land supply; territorial spatial planning; land policy; planning management; spatial governance

**提 要** 土地是承载社会经济的空间载体和生产资料,也是国土空间规划编制与实施管理中各主体博弈的焦点。通过土地供给的提质增效实现土地资源的合理配置和高效利用是实现高质量发展的重要途径,也是供给侧改革的重点内容。作为我国空间治理体系的重要组成部分,土地供给规模、供给结构和供给效率涉及建设项目落地实施的全流程。构建指标、空间、时间等3个方面的土地供给分析框架,阐释土地指标分配与供给规模、国土空间规划与供给结构、规划资源审批与供给效率之间的内在逻辑,并基于此探讨土地供给中存在的典型问题,进而分别从指标内涵拓展、规划编制优化和审批制度改革等3条路径入手提出促进土地供给提质增效的相应创新举措,以期为后续更为深入的改革探索提供启示。

**关键词** 土地供给;国土空间规划;土地政策;规划管理;空间治理

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202205008

文章编号 1000-3363(2022)05-0051-08

土地是组织城乡生产生活等功能性活动的核心空间载体。围绕土地的空间资源配置能够显著影响其他生产要素的集聚或扩散,是政府调控社会经济宏观手段。在我国,依赖于土地的开发活动直接支撑着工业化和城镇化的快速推进,孕育了“中国增长奇迹”<sup>[1-2]</sup>。也正因此,土地供给不仅成为国土空间规划编制与实施管理中各主体博弈的焦点,也是我国空间治理体系的重要组成部分。这其中,如何提高土地的供给质量与效率是理论研究和规划实践中的关键议题。从政策层面来看,不论是先后启动的“多规合一”试点、组建自然资源部履行“两统一”职责,还是接连开展的用地审批制度优化、工程建设项目审批制度改革等,一系列政策要求清晰地反映出土地供给在空间治理现代化中的重要作用。在当前国土空间规划体系改革进入攻坚克难的关键时刻,土地供给更需要置于国家治理体系和治理能力现代化的宏大背景下思考——通过土地供给侧的提质增效实现土地资源的合理配置和高效利用,不仅是实现高质量发展的重要途径,同时也是国家空间治理意志的新表达<sup>[3]</sup>。

既有围绕土地供给的研究主要从三方面切入:第一,土地规划与管理领域的学者或探讨新增建设用地指标分配的内在逻辑与合理性<sup>[4-6]</sup>,或解析国家治理变迁中土地供应方式等土地供应制度的改革历史与发展逻辑<sup>[3, 7]</sup>,并在此基础上提出土地制度的创新路

## 作者简介

申明锐,南京大学建筑与城市规划学院副教授,shenmingr@nju.edu.cn

杨帆,南京大学建筑与城市规划学院硕士研究生

唐爽,南京大学建筑与城市规划学院博士研究生,通信作者,

shuangtang@smail.nju.edu.cn

张京祥,南京大学建筑与城市规划学院教授

\*国家自然科学基金“城市创新空间的生成机制与空间供给研究——基于长三角地区的实证”(项目批准号:52078245),国家自然科学基金“圈群空隙地区的县城城镇化:空间格局、动力机制与规划应对研究”(项目批准号:52278066)

径<sup>[8-10]</sup>；第二，城乡规划领域的相关研究多关注空间准入、用途转换等用途管制规则对开发建设活动的空间约束作用，从开发控制的视角探讨完善国土空间用途管制体系、规划许可制度的政策建议<sup>[11-13]</sup>；第三，公共（政府）管理领域的相关研究多关注政府部门间职能协作和内部业务流程再造对提高土地供给效率的积极效用<sup>[14]</sup>，在行政审批领域“放管服”改革、优化营商环境、政府机构改革等背景下聚焦用地审批、工程建设项目审批等规划实施管理领域的改革实践，总结地方典型经验<sup>[15-16]</sup>。

土地供给涉及建设项目落地实施的全流程，包括供给规模、供给结构和供给效率等问题，实现土地供给的提质增效需要整体工作的协同创新与系统跟进。因此，从单一视角出发的研究不可避免地难以全面解析土地供给中存在的问题，也难以形成系统性、针对性的解决路径。从项目建设全流程切入，将供给规模、供给结构和供给效率3个维度纳入统一的分析框架，可以为剖析土地供给问题提供一个更为理想、全面的视角。尤其是2018年国务院机构改革后，原来多头管理的土地供给在城市政府层面整合为规划资源部门负责，北京、上海、广州、杭州、南京等沿海发达城市业已聚焦全域、全要素、全流程的国土空间管控展开了大量政策探索，积累了丰富的实践经验<sup>[17-18]</sup>。如南京在成立新的规划资源部门后，围绕开发利用和保护修复两条主线梳理并确立了调查、权属、规划、管控、利用、修复、执法等七大业务流程。因此，本文基于建设项目全流程视角，构建涵盖指标、空间、时间3个方面的分析框架，其中，土地指标保障是项目生成的基础，土地用途管制直接影响项目的选址，规划资源审批则决定了项目的建设效率；在上述三维分析框架的基础上，结合具体案例，本文进一步分析土地供给中存在的典型问题，并分别提出相应的创新举措，以期后续更为深入的改革探索提供启示。

## 1 框架：基于指标、空间、时间的土地供给分析

土地直接承载各类项目建设，具体到单一建设项目的落地实施过程中，土地指标保障是否充分及时、土地性质转换是

否合法合规、规划资源审批是否顺畅高效，在整个流程管理链条中均同等重要。简而言之，可将土地供给分为供给规模、供给结构、供给效率3个维度，分别对应指标、空间和时间3方面的问题（图1）。

### 1.1 土地指标分配与供给规模

我国的土地资源由政府主导，在最严格的耕地保护制度的基础上，政府通过对建设用地实行总量控制的方式开展土地非农化调控。对规划期内新增建设用地指标进行合理分配是土地利用总体规划的主要任务之一，并具体通过土地利用年度计划得以实现。土地利用年度计划管理的本质是政府“自上而下”运用公权力对土地开发权进行配置<sup>[19]</sup>，并在实践中形成了从中央到地方的层级式土地指标分配方式<sup>[5]</sup>。在这一过程中，中央政府通过层层下拨的用地指标实现对全国范围内国土利用的有效管控，以强制性的资源分配手段对城乡空间生产阈值加以限定，进而实现城市社会经济的“可控有序”发展<sup>[3]</sup>。

在上述偏重计划性的土地管理制度下，土地供给规模与土地指标分配挂钩，地方所能用于开发建设活动的土地量直接取决于土地利用年度计划指标。然而，这种计划思维导向的土地指标分配方式不可避免地造成土地资源的低效利用。一方面，各层级政府的信息不对称会造成计划用地指标难以精准匹配实际需求<sup>[20]</sup>；另一方面，在“锦标赛”为代表的地方晋升激励的驱动下<sup>[21]</sup>，地方政府往往表现为面向引资竞争的“占地竞赛”，从而在土地管理领域往往重指标申请而轻批后监管，带来了大量的城镇低效用地<sup>[22]</sup>。

### 1.2 国土空间规划与供给结构

土地是各类规划的基本对象，通过规划的形式对各项建设活动进行空间安排是土地利用及管理的内容<sup>[7]</sup>。在我

国，对城乡土地利用影响最大的规划包括土地利用规划、城乡规划，两者从供给侧直接影响了用地结构，并通过用途管制制度得以实现。在统一的空间规划体系建立之前，多规的不融合甚至相互冲突在实践中饱受争议<sup>[23]</sup>。经过一段时间“多规合一”的试点探索之后，2018年国务院机构改革正式组建自然资源部，将原发改部门的主体功能区规划、住建部门的城乡规划、国土部门的土地利用规划、环保部门的生态功能区划等空间规划统一整合为国土空间规划，实行归口管理。其中，通过逐级明确各类空间的管制边界、用途和使用条件，监督各类所有者和使用者严格按照规定的用途和使用条件在各类分区内进行建设活动，是构建国土空间规划体系的一项重要工作，实践中即具体表现为在国土空间规划中统筹划定“三区三线”并制定相应的国土空间用途管制规则<sup>[24-25]</sup>。

此外，我国实行城乡二元的土地制度且城镇土地一级市场由政府垄断，长期以来农村集体土地必须经过征收变为国有土地后才能进入土地一级市场进行交易<sup>[26]</sup>。可以看到，土地征收是土地供应的前提。土地征收的标准、程序、补偿费用等制度设计决定了土地征收的程度难易与进度快慢，进而在一定程度上决定了城市土地出让的位置与时序。因此土地征收制度同样影响土地的供给结构，可以将其理解为国土空间规划实施的前端业务。如何在国土空间规划的编制中协调土地征收（在当前的政策语境中即为“成片开发”）是土地供给中需要统筹考虑的关键问题，其将直接影响到后续国土空间规划的实施成效。

需要说明的是，在国土空间总体规划的编制阶段会涉及土地指标的总量确定（空间规模）、空间分布以及实施时序等诸多方面的内容。但在当前的政策语境下，土地指标分配更多地强调“自上

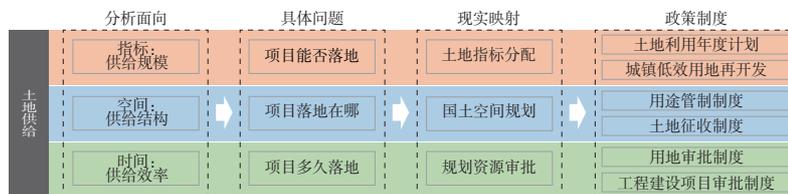


图1 土地供给的分析框架

Fig.1 Analytical framework of land supply

而下”的计划性，市县国土空间总体规划编制中虽然能够通过划定“城镇开发边界”等手段影响城市的用地规模，但实践中建设项目的落地仍需要依赖土地利用年度计划等土地指标分配政策的保供。因此，国土空间（总体）规划与土地供给结构（空间分布）的关联性更强，并具体通过上述用途管制制度与土地征收制度在空间上得以实现。

### 1.3 规划资源审批与供给效率

面向单个建设项目的规划资源审批同样也是土地供给业务链中的关键一环。传统的规划实施管理将其转译为对建设项目的过程管理<sup>[16]</sup>，我们姑且称之为工程建设项目审批的小流程。从面向规划资源全要素的大流程角度看，项目前期生成到用地规划许可、工程建设许可、工程施工许可乃至竣工验收、不动产登记等环节，均需要依据规划和相应法律法规的要求，实行以技术审查、行政审批和行政监督等为主要内容的规划资源审批（图2）。这一过程中，审批要件的繁简、审批周期的长短、审批流程的串联并联等均直接影响土地的供给效率。具体而言，与建设项目相关的规划资源审批主要包括用地审批和工程建设项目审批，两者分别从土地前期运作与项目立项建设两个层面影响着建设项目的落地实施。

## 2 问题：土地供给的症结剖析

在上文构建土地供给3个维度分析框架的基础上，本节依据南京等地规划资源管理中涉及的具体案例，剖析当前土地供给在规模、结构、效率3个维度中存在的典型问题，强调土地供给的提质增效需要整体性、系统化思维。

### 2.1 土地指标的供需关系存在错配

#### 2.1.1 指标分配与城市定位不匹配

土地指标分配是一种实现国家空间治理的重要手段，中央政府作为宏观主体，通过行政手段合理控制土地投放，进而保障人口增长和产业发展带来的空间需求<sup>[27]</sup>。然而，当前我国新增建设用地指标分配的逻辑是基于地方发展的本地需求，通常依据省域GDP、固定资产

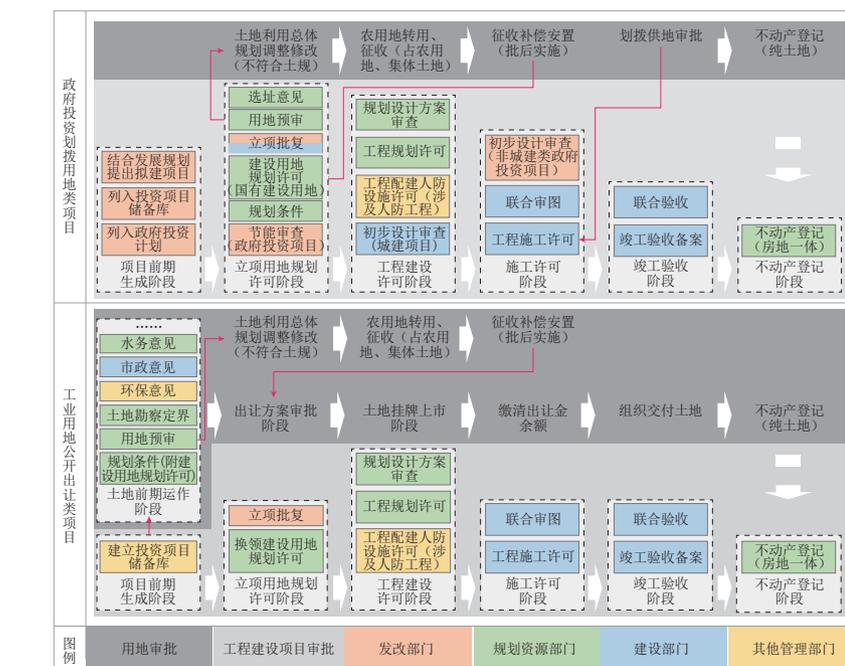


图2 建设项目中规划资源审批的内容与流程

Fig.2 Content and process of planning resource approval in construction projects

投资等反映经济发展水平的指标进行分解下达<sup>[4]</sup>；而城市功能本身具有基本部门与非基本部门之分<sup>[28]</sup>，一些中心城市更是在地化承担了诸多区域功能。以南京为例，作为省会城市和东部地区的重要中心城市，提升南京省会城市首位度需要土地指标的充分保供。但从新增建设用地指标分配来看，其与南京承载的省会城市功能以及南京在全省的经济地位并不相符<sup>②</sup>。随着我国城镇化进入后半程，在经济发展空间结构深刻变化的背景下，过去主要按行政单元分配建设用地指标的土地管理方式已经不能适应当前以中心城市和城市群为主体的发展格局。实际上，近些年出台的国家战略方针已经在这方面有过重要论述<sup>[29]</sup>，亟待自然资源领域进一步落实。要使土地资源发挥出更高的价值，首先需要使土地指标得到更精准的配置，有限的建设用地指标应优先保障优势地区的发展需求，在推动优势地区经济高质量发展的同时，引领带动区域协同发展<sup>[9]</sup>。

#### 2.1.2 指标利用与建设需求不协调

在土地资源约束、建设用地空间规模不足背景下，当前诸多城市的土地指标利用效率与项目建设的实际需求之间存在明显落差。一方面，由于征地拆迁工作推进困难、招商项目未能按计

划落地等原因，部分城市存在着大量用地“批而未供、供而未用”的情况，严重影响了土地利用效率<sup>[30]</sup>。仅以南京为例，根据《江苏省自然资源厅关于明确2020年度批而未供和闲置土地处置任务的通知》，2020年江苏省的平均供地率仅为82.6%，省会城市南京的供地率更是不足80%。另一方面，由于城市存量土地利用变更制度的缺失或执行不力，一些缺少转型发展路径的企业更加倾向于通过“囤地”获得土地溢价收入，进一步导致城市中大量闲置、低效用地的存在。此外，长期以来“以地生财”的发展模式使得土地资源配置存在较大的路径依赖，地方政府在保障建设项目用地的过程中存在过度依赖增量指标的现象，对流量、存量指标的综合利用则较为忽视。同样以南京市为例，在2020年省级重大项目（非线性工程项目）的用地保障中，新增建设用地占总用地规模的比例高达64.2%，建设模式尚待转型调整。

### 2.2 项目选址与规划边界划定存在张力

#### 2.2.1 用途管制制度影响项目实施

土地用途管制是我国土地管理制度的核心，以规划为基础的土地用途分区管制是约束土地使用“负外部性”的有效方法<sup>[11]</sup>。然而在实际的操作过程中，

管制 (regulation) 思维下过于严格僵化的用途管制体系在一定程度上影响了建设项目的落地实施, 主要体现在建设项目空间落位与国土空间规划“三区三线”之间的关系需要协调。就边界划定而言, 既有生态保护红线、永久基本农田保护红线的划定不尽合理。如: 过去一些地方为争取更多的生态补偿资金随意圈划生态保护区, 导致生态保护红线的划定范围过大; 在永久基本农田保护红线的划定中, 面对过重的保护任务, 部分区县只能采取填空式、挤牙膏式划定, 造成永久基本农田布局零散、犬牙交错, 导致项目建设时难以避让永久基本农田。就边界调整而言, 线性工程、重大基础设施项目落位的不确定性与稳定耕地、永久基本农田调整间存在矛盾。尤其对于地形地貌复杂、历史遗迹密集的城市而言, 部分项目 (尤其是线性工程) 实施过程中难免因地质、水文、文物等诸多因素出现位置偏移而占用少量永久基本农田。然而受制于规划调整、永久基本农田补划等规则的刚性限制和繁琐程序, 此类项目的施工进度难免受到影响。此外, 当前一些城市的“三调”实有耕地和永久基本农田保护任务间存在“倒挂”, 耕地后备资源紧张且分布不均, 也导致占补平衡难度进一步加大<sup>[24]</sup>。

### 2.2.2 成片开发要求制约项目落位

2020年新的《中华人民共和国土地管理法》(下文简称“新《土地管理法》”)实施, 对土地征收制度进行了相应改革, 明确了属于公共利益征收土地的6种情形, 成片开发是其中之一。成片开发的意义在于, 通过开展大规模基础设施建设以形成功能齐全的土地区块, 进而实现土地利用结构的优化, 提高土地开发建设的效率、效能和效益<sup>[31]</sup>。然而在实际的操作过程中, 成片开发的相应标准要求与具体项目的落地实施间同样存在矛盾<sup>[32]</sup>。一方面, 针对自上而下分配的有限建设用地指标, 为保证土地征收和项目建设的顺利开展, 区县一级政府倾向于将具备成熟征收条件的地区纳入近期实施方案, 导致片区难以成片划定, 造成了用地跳跃式、插花式使用 (图3), 形成了“项目倒逼规划, 而非规划引领发展”的现象<sup>[33]</sup>; 另一方面, 《土地征收成片开发标准 (试行) 》中规

定“依据国土空间规划确定的一个完整的土地征收成片开发范围内基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例一般不低于40%”, 上述要求限制了一些开发类型地区土地征收工作的开展。如: 对于工业园区而言, 除道路及市政设施以外, 该类片区几乎没有其他公益性用地需求, 因而难以达到40%的比例要求; 此外, 少数存在特殊用地需求的重大项目不满足成片开发要求, 也无法落地实施。

### 2.3 规划资源的审批效率仍有挖潜空间

在行政审批领域“放管服”改革、优化营商环境的宏观背景下, 从中央到地方均围绕用地审批制度改革、工程建设项目审批制度优化展开了丰富的实践探索<sup>[14-16]</sup>。尤其国务院机构改革后, 新组建的自然资源部汇集原有多部门的相关职能, 相应的行政审批流程也随之进行深度调整, 总体上实现了审批环节减少、审批方式优化<sup>[14]</sup> (表1)。但规划资源审批的运行效率仍存在一定优化空间, 突出表现为用地审批报件要求高、周期长, 工程建设项目审批涉及部门多、标准杂等问题。具体而言, 新《土地管理法》实施后, 征地报批所需的前置条件越来越

多、涉及的征前佐证材料急剧增加<sup>④</sup>, 延长了报批的周期, 使得与土地相关的前期手续成为制约项目加快推进的关键性因素; 在工程建设项目审批中, 有些审批手续涉及部门比较多, 相关手续的办理缺乏联动机制, 且当前规划管理依据文件日趋复杂, 即使条口内部也存在着技术规定不统一、管理流程不清晰的情况, 产生了一定的“技术壁垒”<sup>[16]</sup>。

## 3 创新: 土地供给的调控策略

作为国家治理体系和治理能力现代化建设的重要组成部分, 空间治理现代化需要强调土地供给的提质增效。对应指标、空间、时间3方面的问题, 分别提出相应的土地供给调控策略, 通过指标内涵拓展、规划编制优化、审批制度改革等路径创新, 以整体性思维系统破解土地供给中存在的问题 (图4)。

### 3.1 指标内涵拓展: 转变单一增量思维, 多渠道保供用地指标

随着我国工业化和城镇化的发展, 稀缺的土地资源供给与不断增长的用地需求之间似乎永远处于不匹配状态。近年来, 我国土地供应持续吃紧、建设用

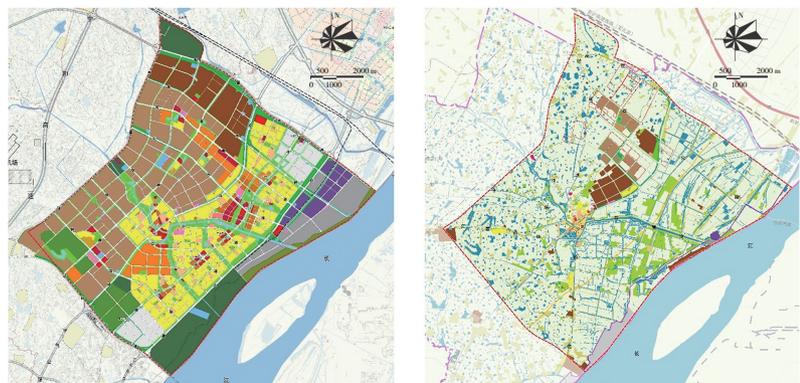


图3 南京市桥林新城土地利用规划图与现状图对比

Fig.3 Comparison of the land use plan and the current status of land use in Qiaolin New Town, Nanjing  
资料来源: 中国城市规划设计研究院《南京江北新区桥林新城总体规划 (2015—2030年) 》

表1 国务院机构改革后规划资源领域审批的主要改革举措

Tab.1 Major reform initiatives in the planning resource approval system following the institutional reform

审批阶段	改革举措
立项用地规划许可	“选址意见书”和“用地预审意见”合并 “建设用地批准书”和“建设用地规划许可证”合并
工程建设许可	取消设计方案审查环节消防、人防等部门的技术审查 施工图设计文件审批由各部门单独审批改为施工图审查机构统一审查
竣工验收	实行部门联合审批, 从“串联验收、互为前置”转变为“一家牵头、并联审批”

资料来源: 笔者根据参考文献[14]整理。

地增量日趋匮乏，并开始倒逼发展模式的转型<sup>[34-35]</sup>。因此，需要转变单一增量思维，充分利用增量、存量、流量各类用地指标，实现新增建设项目用地指标的多渠道保供。具体来看，全国各地已经出现了一些值得普遍推广的经验做法，即探索用地指标的分类使用，针对重要程度、类型不同的建设项目采用不同的指标予以保障，强化用地指标的精准化和差别化配置（表2）。对于增量指标，应建立“指标跟着项目走”的机制，将有限的增量指标优先向重点发展区域和民生类项目（基础设施、公共服务设施等）、重点产业类项目倾斜；对于流量指标，应加快探索建立指标跨省交易机制和土地资源交易平台，为土地供给中的市场化参与奠定制度基础，使优势地区有更大发展空间<sup>[36-37]</sup>；对于存量指标，积极探索利用存量土地解决新增用地不足的问题，结合年度监测、定期评估制度的建立，完善增量安排与存量消化相挂钩的机制，对项目质量较高、土地效益较好、存量土地盘活利用力度较大的区域实施新增建设用地指标奖励措施，以此形成对批而未供和闲置土地处置的有效激励。

### 3.2 规划编制优化：转变僵化管制思维，分类型供应建设用地

#### 3.2.1 科学推进国空边界划定，探索规划留白管理

国土空间规划是调控空间资源配置的政策性工具，“三区三线”的划定侧重自上而下的刚性管控<sup>[24]</sup>。在新一轮“三区三线”的划定工作中，应依据“三调”结果实事求是核减永久基本农田保护任务；对分散零落、犬牙交错的永久基本农田进行布局优化，减少其对建设项目落地的影响；对于生态空间管控区域则应依据分级分类管理原则，提出相应的划分标准和具体的管控细则<sup>[38]</sup>。与此同时，借助空间规划体系重构的契机创新空间规划编制技术与方法，尤其要更加注重空间规划的弹性，为城市未来发展和开发建设活动留有余地，真正发挥规划的战略引领作用<sup>[39]</sup>。具体而言，鼓励在编制国土空间规划时探索建立规划留白综合管理体系，有效解决空间规划唯一性（一解）与空间开发不确定性（多解）的悖论<sup>[40-41]</sup>。从开发管控的角度来

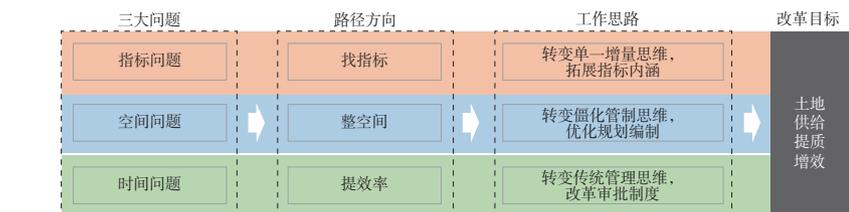


图4 土地供给调控策略的创新路径

Fig.4 The reform of land supply regulation measures

表2 用地指标多渠道保供的创新路径与典型地方探索

Tab.2 The reform path and typical exploration of multi-channel supply of land use targets

指标类型	指标内涵	创新路径	典型案例地	具体政策措施
增量指标	新增建设用地指标	优先用于特殊类型项目保供	上海市	《关于进一步深化规划资源审批制度改革加快推进重大项目建设的操作办法》提出：国家和本市重大战略项目、市相关部门联合认定的重大产业项目、市特定区域各类项目，可使用建设用地净增空间；其他市、区两级各类项目所需用地指标，均使用项目所在区减量指标予以落实
流量指标	城乡建设用地增减挂钩指标、工矿废弃地复垦利用指标	通过制度创新突破现实瓶颈	重庆市	2008年出台《重庆农村土地交易所管理暂行办法》，并成立重庆市农村土地交易所，开始实施“地票”交易政策；2015年12月重庆市人民政府发布《重庆市地票管理办法》
存量指标	已列为建设用地的指标，包括“批而未供、供而未用”的用地和城镇低效用地	建立差异化考核与激励机制	广东省	2018年修订的《广东省土地利用年度计划管理办法》对珠三角9市新增建设用地计划指标下达方式作出重大调整，不再直接分配普通计划指标，必须通过“三旧”改造来获取新增建设用地指标奖励

看，规划对开发建设活动的控制主要集中在空间位置、用地性质和建筑总量3个方面。根据核心管控要素管控程度的不同，可以将规划留白划分为指标留白、空间留白和功能留白等3种类型，不同类型规划留白的管控目标与政策内涵也相应地有所不同（表3）。

#### 3.2.2 分类明确成片开发标准，改革用地供应模式

科学划定成片开发类型，针对不同主导用地类型的片区设定差异化的公益性用地比例要求。如江苏省自然资源厅《关于加快推进土地征收成片开发方案编制工作的通知》中，将成片开发划分为城市新区、产城融合类，老旧城区类和工业主导类，规定工业主导类片区公益性用地一般不低于25%，有效保障了产业类项目的选址落地。与此同时，改革用地供应模式，根据建设项目的实际情况将项目分为两种类型：一种为“以标准化提升效率型”，此种类型的建设项目在用地供应时更加强调“筑巢引凤”，即针对符合地方发展思路的产业类项目，探索建立工业用地土地储备制度，结合区域评估、“标准地”出让等先进经验（表4），以高质量土地储备管理保障土地供给<sup>[42]</sup>；另一种为“以定制化寻求突破型”，此种类型的建设项目在用地供应时需采取

“开口子”的方式，即针对具有特殊性、突发性、不定向等选址特征的建设项目采取“一事一议”的形式在制度设计上予以突破，如结合规划留白综合管理体系的建立为此类建设项目预留空间<sup>[43]</sup>，针对少数需选址于城镇开发边界外的特殊项目探索“点状用地”管控机制<sup>[44]</sup>。

### 3.3 审批制度改革：转变传统管理思维，全方位提高审批效率

传统规划实施管理更多关注事前审批，试图通过严格的方案审查、规范性审核和许可证发放对建设活动进行引导，对事后监督的重视程度相对不足，不可避免地造成了“管太多太死”与“管不住”问题的并存<sup>[16]</sup>。应转变传统管理思维，通过创新审批方式等推动审批制度改革进入深水区，进一步提高建设项目用地的供给效率。如：大连市、昆明市通过向社会购买规划技术审查服务的形式推进技术审查和行政审批分离，节约了有限的管理资源；杭州市通过免检免审清单制、承诺许可和备案制等改革，结合信用体系建设等配套制度的完善，构建了以信用为基础的有限监管、分类监管<sup>[16]</sup>。与此同时，结合“双合同”<sup>④</sup>制度和土地利用绩效评价体系建设<sup>[34]</sup>（表5），通过“激励—倒逼”相结合的差异

化考核机制强化全流程监管体系建设,由过去的强调事前审批转向加强事中事后监管,保证优先的资源真正服务于建设项目的落地实施。

#### 4 结论与讨论

土地供给是一个宏大的话题,与土地资源管理、城乡规划、行政管理等学科紧密相关,甚至涉及经济学、法学等诸多研究领域。本文基于项目建设全流程视角对这一宏大话题进行解析,从指标、空间、时间3个方面构建了土地供给的分析框架,3个维度框架的建立能够帮助我们对当前土地供给中存在的典型问题进行比较全面的分析。土地的供给涉及建设项目落地实施的全流程,土地供给的提质增效需要建立整体性、系统化思维,而土地指标分配、国土空间规划、规划资源审批分别在指标、空间、时间3个方面与供给规模、供给结构、供给效率相关联。对应上述问题,结合典型地方的实践探索,本文进一步从指标、空间、时间3个方面提出了保障土地供给的政策创新路径:首先在供给规模上要拓展指标内涵,转变单一增量思维,多渠道保供用地指标;其次在供给结构上要优化规划编制,转变僵化管理思维,分类型供应建设用地上;最后在供给效率上要改革审批制度,转变传统管理思维,全方位提高审批效率。

土地供给的提质增效不仅是从供给侧改革出发,优化土地资源空间配置、提高土地资源利用效率的过程,也是一个从自然资源管理端发力,促进国家空间治理体系和治理能力不断现代化的过程。尤其后疫情时代,围绕着力实现“六稳”“六保”工作,土地供给的提质增效对于引导和激发其他生产要素的高效流动和合理配置亦有重要涵义。然而,需要意识到,土地供给政策与相应制度的变动通常需要极高的协调成本,具有很强的“路径依赖”<sup>①</sup>,因而土地供给的提质增效也应该是一个持续完善、不断推进的过程,需要久久为功。针对当前土地供给中存在的问题,厘清改革的路径方向和工作思路是求解的关键,相关的理论研究和实践创新也亟待在未来一段时间内整体推进。

表3 规划留白的类型与政策内涵

Tab.3 Types and explanations of "leaving blank" in territorial spatial plans

类型	管控程度	规划层级	管控目的	政策内涵	典型实践
指标留白	不定位、不定性、定量	总体规划	为未来建设留空间	通过预留一定数量的建设用地指标应对项目建设的不确定性	宁夏:指标留白
空间留白	定位、不定性、定量			预留不明确具体用途的区域为重大事件或重大项目、城市扩张发展、产业升级转型及城市功能优化等提供储备用地	北京:战略留白用地 上海:战略预留区
功能留白	定位、定主导功能、定量	详细规划	为市场发展留空间	确定主导功能,释放一定弹性,把开发容量放大到街区或单元层面进行平衡	深圳:综合发展用地 上海:综合用地
	定位、不定性、不定量			为增加土地价值,在关键地段划定的短期内不能明确性质的用地 土地利用类型难以直接确定,先赋予其易置换的用地功能,未来再转换成其他用地性质,特指需逐步“退二进三”的工业用地	苏州:白地 苏州:灰色用地

表4 浙江“标准地”改革的工作要求

Tab.4 The requirements of the "standard land" reform in Zhejiang

关键环节	重点任务
事先做评价	重点区域全面完成区域能评、区域规划环评、区域防洪影响评价、区域水土保持方案报告书编制、区域水资源论证、区域压覆重要矿产资源评估和区域地质灾害危险性评估等;完善项目准入要求,并向社会公布负面清单;严格执行“净地”出让规定
事前定标准	制订发布全省新增工业项目“标准地”指导性指标;根据产业准入、功能区划和相关区域评估要求,明确当地新增工业项目“标准地”的投资、能耗、环境、建设、亩均税收等控制性指标
事中作承诺	制订完善项目竣工验收、达产复核及不动产登记办理等具体办法;用地企业取得“标准地”后,要同时与有关部门签订国有建设用地使用权出让合同和“标准地”投资建设协议,明确用地标准、履约标准、违约责任等
事后强监管	建立覆盖项目建设、竣工验收、达产复核、股权变更等环节的监测核查机制,实施协同监管;项目正常运营后,转为按“亩均论英雄”的综合评价管理;开展“标准地”企业投资项目信用监管试点,探索建立“标准地”企业投资项目信用评价体系

资料来源:浙江省人民政府办公厅《关于加快推进“标准地”改革的实施意见》,2018。

表5 绍兴市土地利用绩效评价的分类施策体系

Tab.5 The categorical policy system for the evaluation of land use performance in Shaoxing

评价结果	管理引导方向
A类企业	加大正向激励力度,深化企业服务制度,落实领导联系重点企业制度,建立绿色服务通道,在政府性评先评优、试点示范项目申报、重点科技项目攻关、重大创新载体建设、人才引进等方面予以重点支持
B类企业	针对指标短板,帮助其制订转型升级和绩效提升计划,采取针对性措施进行重点帮扶
C类企业	帮助其制定限期整改和转型升级计划,开展政策咨询、税收辅导等专项服务,同时强化跟踪督查
D类企业	不得享受各类补助奖励政策,责令限期整改,督促其制定切实可行的转型升级行动方案,对不符合产业政策的,坚决实施关停淘汰

资料来源:绍兴市人民政府《关于深化“亩均论英雄”改革的实施意见》,2018。

本文基于项目建设全流程视角对当前土地供给问题的分析仅是一种探索性尝试,未来对于这一宏大话题的讨论值得学者们从不同视角展开更为丰富的理论研究与实践。尤其是立足于当前广泛开展的国土空间总体规划编制工作,聚焦总体规划编制环节,进一步关注总体规划阶段的土地要素配置问题,打通从指标位置的生成到具体供给落地的全流程,将有利于提升国土空间规划、管理的科学性。总之,在国土空间规划体系重构、国家治理体系和治理能力现代化建设的背景下,需要通过一系列政策制度的适应性改良与动态创新,推动土地供给的提质增效,从而真正实现通过供

给侧改革引领乃至创造社会经济发展新需求的目标。

本文系南京市规划和自然资源局课题“南京市重大项目自然资源要素保障研究”的延伸成果,感谢南京农业大学郭杰教授、河海大学赵小凤教授在项目结题验收会中的指导。南京大学毛茗、南京市规划和自然资源局叶斌、徐明尧、方倩、范拓、熊黎明对本文亦有贡献。

#### 注释

① 2019年8月26日修正的《中华人民共和国土地管理法》规定:经本集体经济组织成

员三分之二以上村民会议成员或者村民代表的同意后,集体经营性建设用地可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用;但在此之前的原《土地管理法》中明确表明“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”。

- ② 南京市规划和自然资源局提供的数据显示,“十三五”期间南京市承载了大量具有对外服务功能的市政基础设施、公共服务设施的布局任务,此类新增用地需求占全省的11.2%,其中重大交通基础设施的用地量占全省的18%;此外,“十三五”期间南京市GDP总量占全省的14.1%。与之相对的是,“十三五”期间南京市新增建设用地规模仅占全省的8.5%。
- ③ 新《土地管理法》实施后,原批后实施的征地(含拆迁)补偿安置方案公告、听证、登记、签订补偿(含拆迁)安置协议和确定被征地农民名单等事项均被提到了用地报批前。
- ④ “双合同”制度是指工业用地挂牌成交后,土地竞得人应与地方政府或其指定机构同时签订《土地出让(租赁)合同》与《产出监管协议》两份合同,后者对工业用地的投资规模、投产(用)时间、产出效益等指标做出了严格的达标要求。

## 参考文献 (References)

- [1] YE H G O, WU Fulong. The new land development process and urban development in Chinese cities[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2010, 20(2): 330-353.
- [2] 赵燕菁. 土地财政: 历史、逻辑与抉择[J]. 城市发展研究, 2014, 21(1): 1-13. (ZHAO Yanjing. Land finance in China: history, logic and choice[J]. Urban Development Studies, 2014, 21(1): 1-13.)
- [3] 陈江畅, 张京祥, 陈浩. 底线与边界: 治理视角下的土地资源合理配置逻辑[J]. 城市发展研究, 2021, 28(9): 33-41. (CHEN Jiangchang, ZHANG Jingxiang, CHEN Hao. The bottom-line boundary, analyses of the governance logic of land resource allocation[J]. Urban Development Studies, 2021, 28(9): 33-41.)
- [4] 郭杰, 包倩, 欧名豪. 基于资源禀赋和经济发展区域分异的中国新增建设用地指标分配研究[J]. 中国土地科学, 2016, 30(6): 71-80. (GUO Jie, BAO Qian, OU Minghao. Study on incremental construction land quotas allocation in China based on resource endowments and economic development regional differences[J]. China Land Science, 2016, 30(6): 71-80.)
- [5] 李永乐, 葛世龙, 舒帮荣, 等. 三维分析框架下的土地指标分配研究: 对新增建设用地指标分配的解析[C]//自然资源管理改革与国土空间规划: 2018年中国土地学会学术年会论文集. 北京: 地质出版社, 2018. (LI Yongle, GE Shilong, SHU Bangrong, et al. Study on the allocation of land quotas under a three-dimensional analysis framework: an explanation of the allocation of new construction land quotas[C]// Natural resource management reform and territorial spatial planning: proceedings of the 2018 annual academic conference of the Chinese land institute. Beijing: Geology Press, 2018.)
- [6] 夏菁, 田莉, 蒋卓君, 等. 国家治理视角下建设用地指标分配的执行偏差与机制研究[J]. 中国土地科学, 2021, 35(6): 20-30. (XIA Jing, TIAN Li, JIANG Zhuojun, et al. Deviations and mechanisms in the allocation of construction land quotas from the perspective of national governance[J]. China Land Science, 2021, 35(6): 20-30.)
- [7] 林坚, 赵冰, 刘诗毅. 土地管理制度视角下现代中国城乡土地利用的规划演进[J]. 国际城市规划, 2019, 34(4): 23-30. (LIN Jian, ZHAO Bing, LIU Shiyi. Urban and rural land use planning evolution in modern China from the perspective of land management system[J]. Urban Planning International, 2019, 34(4): 23-30.)
- [8] 卢为民. 推动供给侧结构性改革的土地制度创新路径[J]. 城市发展研究, 2016, 23(6): 66-73. (LU Weimin. Structural reforms from supply-side and institutional innovation of land system[J]. Urban Development Studies, 2016, 23(6): 66-73.)
- [9] 王珺, 汪莉. 国土空间治理现代化下建设用地指标配置制度的完善[J]. 学术界, 2021(7): 158-169. (WANG Jun, WANG Li. Improvement of construction land quotas allocation system under the modernization of territorial spatial governance[J]. Academics, 2021(7): 158-169.)
- [10] 申明锐. 农地制度、乡村项目与基层农业经济中的治理变迁[J]. 土地经济研究, 2021(2): 34-56. (SHEN Mingrui. Land tenure system, rural programs and grassroots farming governance changes in China[J]. Journal of Land Economics, 2021(2): 34-56.)
- [11] 卢为民. 城市土地用途管制制度的演变特征与趋势[J]. 城市发展研究, 2015, 22(6): 83-88. (LU Weimin. Characters and trends of the urban land usage regulation system[J]. Urban Development Studies, 2015, 22(6): 83-88.)
- [12] 于昕田, 南明宽. 详细规划与国土空间用途管制逻辑演进与完善策略[J]. 规划师, 2021, 37(18): 48-53. (YU Xintian, NAN Mingkuan. The evolution and integration strategies of detailed planning in territory space use governance[J]. Planners, 2021, 37(18): 48-53.)
- [13] 王雨晨, 刘合林, 刘法堂, 等. 用地审批“放权”背景下规划许可制度改革路径探讨[J]. 规划师, 2021, 37(15): 13-18. (WANG Yuchen, LIU Helin, LIU Fatang, et al. The reform path of planning permission system under the background of land use examination and approval decentralization[J]. Planners, 2021, 37(15): 13-18.)
- [14] 张楠迪扬, 张子墨, 丰雷. 职能重组与业务流程再造视角下的政府部门协作: 以我国“多规合一”改革为例[J]. 公共管理学报, 2022, 19(2): 23-32. (ZHANG Nandiyang, ZHANG Zimo, FENG Lei. Government department collaboration in the view of functional reorganization and process re-engineering: taking China's "multi-regulation in one" reform as an example[J]. Journal of Public Management, 2022, 19(2): 23-32.)
- [15] 王兆丰, 张林, 王菁玉. 建设用地审批“放管服”改革思考[J]. 中国土地, 2018(7): 30-32. (WANG Zhaofeng, ZHANG Lin, WANG Jingyu. Thinking about the reforms to streamline administration and delegate power, improve regulation, and upgrade services for construction land approval[J]. China Land, 2018(7): 30-32.)
- [16] 张勤, 章建明, 张京祥, 等. 追求善治与善政的统一: 杭州“最多跑一次”规划实施管理改革经验与启示[J]. 城市规划, 2018, 42(4): 9-17. (ZHANG Qin, ZHANG Jianming, ZHANG Jingxiang, et al. Pursuing "good governance" and "good government": experiences and implications from the "running at most once" planning implementation regulation reform in Hangzhou[J]. City Planning Review, 2018, 42(4): 9-17.)
- [17] 孙施文. 从城乡规划到国土空间规划[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 11-17. (SUN Shiwen. On the transformation from urban and rural planning to territory development planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(4): 11-17.)
- [18] 官卫华, 叶斌, 何流. 改革开放40年以来南京城乡规划发展的演进: 兼谈新时代国土空间规划的融合创新[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 32-41. (GUAN Weihua, YE Bin, HE Liu. Evolution of Nanjing's urban and rural planning in the four decades of reform and opening: with discussion on the integration and innovation of national territory development planning in the new era[J]. Urban Planning Forum, 2019(5): 32-41.)
- [19] 成立, 魏凌. 改革土地计划管理方式的原因和影响: 中央经济工作会议解读[J]. 中国房地产, 2020(4): 39-40. (CHENG Li, Wei Ling. Reasons for and implications of reforming the way land planning is managed: interpretation of the central econom-

- ic work conference[J]. *China Real Estate*, 2020(4): 39-40.)
- [20] 李永乐, 刘玉山. “三维”政府竞争分析: 土地依赖视角[J]. *中国行政管理*, 2015(11): 82-87. (LI Yongle, LIU Yushan. Research on three-dimensional competition among governments: a perspective of land dependence[J]. *Chinese Public Administration*, 2015(11): 82-87.)
- [21] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. *经济研究*, 2007(7): 36-50. (ZHOU Li'an. Governing China's local officials: an analysis of promotion tournament model[J]. *Economic Research Journal*, 2007(7): 36-50.)
- [22] 刘守英, 熊雪锋, 章永辉, 等. 土地制度与中国发展模式[J]. *中国工业经济*, 2022(1): 34-53. (LIU Shouying, XIONG Xuefeng, ZHANG Yonghui, et al. Land system and China's development mode[J]. *China Industrial Economics*, 2022(1): 34-53.)
- [23] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. *城市规划学刊*, 2019(4): 8-15. (ZHAO Min. On the construction logic and implementation agenda of the territory development planning system of China[J]. *Urban Planning Forum*, 2019(4): 8-15.)
- [24] 张尚武, 刘振宇, 王昱菲. “三区三线”统筹划定与国土空间布局优化: 难点与方法思考[J]. *城市规划学刊*, 2022(2): 12-19. (ZHANG Shangwu, LIU Zhenyu, WANG Yufei. Delineation of the “three zones and three lines” and optimization of spatial layout: obstacles and methodological thinking[J]. *Urban Planning Forum*, 2022(2): 12-19.)
- [25] 潘海霞, 赵民. 关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨[J]. *城市规划学刊*, 2020(1): 17-22. (PAN Haixia, ZHAO Min. On the construction and some technical issues of the national territory development planning system in China[J]. *Urban Planning Forum*, 2020(1): 17-22.)
- [26] LIU Yansui, FANG Fang, LI Yuheng. Key issues of land use in China and implications for policy making[J]. *Land Use Policy*, 2014, 40: 6-12.
- [27] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. *城市规划学刊*, 2021(6): 12-19. (TIAN Li, XIA Jing. Land development rights and territorial spatial planning: governance logic, policy tools and practical applications[J]. *Urban Planning Forum*, 2021(6): 12-19.)
- [28] 许学强, 周一星, 宁越敏. *城市地理学*[M]. 3版. 北京: 高等教育出版社, 2022. (XU Xueqiang, ZHOU Yixing, NING Yueming. *Urban geography*[M]. 3rd ed. Beijing: Higher Education Press, 2022.)
- [29] 习近平. 推动形成优势互补高质量发展的
- 区域经济布局[J]. 求是, 2019(24): 4-9. (XI Jinping. Promote the formation of a regional economic layout with complementary advantages and high quality development[J]. *Qiushi*, 2019(24): 4-9.)
- [30] 刘勇, 张笑凡. 土地“批而未供”的成因及处置方式[J]. *中国土地*, 2018(12): 49-50. (LIU Yong, ZHANG Xiaofan. Causes of “approval of land acquisition but unleased” and how to deal with it[J]. *China Land*, 2018(12): 49-50.)
- [31] 张秋仪, 黄莉芸, 杨迪, 等. 空间治理理念下的土地征收成片开发方案实施路径研究[J]. *规划师*, 2022, 38(4): 41-49. (ZHANG Qiuyi, HUANG Liyun, YANG Di, et al. The implementation of large land parcel expropriation and development with spatial governance concept[J]. *Planners*, 2022, 38(4): 41-49.)
- [32] 华子岩. 土地征收成片开发的制度架构与风险控制[J]. *中国土地科学*, 2022, 36(2): 28-35. (HUA Ziyang. Institutional structure and risk control of land expropriation for integrated development[J]. *China Land Science*, 2022, 36(2): 28-35.)
- [33] 叶斌. 空间规划视角下土地征收“成片开发”类型界定及标准研究[J]. *中国土地*, 2020(11): 13-16. (YE Bin. Study on type definition and criteria of land expropriation for integrated development from the perspective of spatial planning[J]. *China Land*, 2020(11): 13-16.)
- [34] 唐爽, 张京祥, 何鹤鸣, 等. 创新型经济发展导向的产业用地供给与治理研究: 基于“人—产—城”特性转变的视角[J]. *城市规划*, 2021, 45(6): 74-83. (TANG Shuang, ZHANG Jingxiang, HE Heming, et al. Research on industrial land supply and governance guided by innovation-driven economic development: from the perspective of the transformation of the characteristics of “people—industry—city” [J]. *City Planning Review*, 2021, 45(6): 74-83.)
- [35] 吴志强, 刘晓畅, 赵刚, 等. 空间效益导向替代简单扩张: 城市治理关键评价指标[J]. *城市规划学刊*, 2021(5): 15-22. (WU Zhiqiang, LIU Xiaochang, ZHAO Gang, et al. Replacing expansion-oriented with efficiency-led spatial goals: key evaluation indicators for urban governance[J]. *Urban Planning Forum*, 2021(5): 15-22.)
- [36] 林坚, 孙诗桐, 刘芳圣. 2021年土地科学研究重点进展评述及2022年展望: 土地资源利用与空间规划分报告[J]. *中国土地科学*, 2022, 36(3): 116-126. (LIN Jian, SUN Shitong, LIU Fangsheng. Progress review on land science research in 2021 and prospects for 2022: the sub-report on land resources, land use and spatial planning[J]. *China Land Science*, 2022, 36(3): 116-126.)
- [37] CHIEN Shiuh-Shen. Local farmland loss and preservation in China: a perspective of quota territorialization[J]. *Land Use Policy*, 2015, 49: 65-74.
- [38] 赵毅, 郑俊, 徐辰, 等. 县级国土空间总体规划编制关键问题[J]. *城市规划学刊*, 2022(2): 54-61. (ZHAO Yi, ZHENG Jun, XU Chen, et al. Key issues in the making of county-level territorial spatial master plans[J]. *Urban Planning Forum*, 2022(2): 54-61.)
- [39] 段进, 赵民, 赵燕菁, 等. “国土空间规划体系战略引领与刚性管控的关系”学术笔谈[J]. *城市规划学刊*, 2021(2): 6-14. (DUAN Jin, ZHAO Min, ZHAO Yanjing, et al. Symposium on the relationship between strategic guidance and regulatory rigidity of the territorial spatial planning system[J]. *Urban Planning Forum*, 2021(2): 6-14.)
- [40] 左为. 城市规划的“留白”之道[J]. *城市规划*, 2018, 42(1): 83-91. (ZUO Wei. The way of “leaving blank” in urban planning[J]. *City Planning Review*, 2018, 42(1): 83-91.)
- [41] 黄建中, 马煜箫, 刘晟. 城市规划中的风险管理及应对思考[J]. *规划师*, 2020, 36(6): 33-35. (HUANG Jianzhong, MA Yuxiao, LIU Sheng. Risk management and countermeasures in urban planning[J]. *Planners*, 2020, 36(6): 33-35.)
- [42] 李金光, 张毅. 以高质量土地储备管理保障城市土地要素供给: 以郑州市为例[J]. *中国土地*, 2021(9): 58-59. (LI Jinguang, ZHANG Yi. Securing urban land supply with high quality land reserve management: take Zhengzhou as an example[J]. *China Land*, 2021(9): 58-59.)
- [43] 钟苏娟, 王鑫. 白色用地及其对国土空间规划的启示[J]. *土地经济研究*, 2020(1): 156-170. (ZHONG Sujuan, WANG Xin. White land and its enlightenment to territorial space planning[J]. *Journal of Land Economics*, 2020(1): 156-170.)
- [44] 臧昊, 梁亚荣. 乡村振兴背景下乡村旅游点状供地的实践困境及破解之道[J]. *云南民族大学学报(哲学社会科学版)*, 2021, 38(4): 63-73. (ZANG Hao, LIANG Yarong. Practical dilemmas and solutions of the spot-like land supply for rural tourism against the background of rural revitalization[J]. *Journal of Yunnan Minzu University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 2021, 38(4): 63-73.)