

土地整备视角下存量地区详细规划模式研究*

——基于广东省的城市实践分析

徐 宁 王朝宇 梁家健 轩 源 吴雨茜

提 要 盘活利用存量低效建设用地将成为国土空间开发利用常态,但目前详细规划编制管控与土地管理仍相互脱节,需进一步发挥详细规划引导土地整备的法定化工具性作用。研究认为:面对国有、集体与增量、存量土地“双二元”混合空间,传统控制性详细规划编制与管控缺乏土地整备考虑,导致规划实施困难;广东已开始探索注重多主体协商、关注空间权益配置、面向高效实施落地的详细规划编制与管控模式;从“赋值、显值”角度明确规划和整备的作用,建立“单元—地块”的分层编制模式,以“权益基底、价值重构、高效实施”为接口,将土地整备策略与路径有机融入详细规划。

关键词 土地整备;详细规划;规划实施;权益平衡;土地价值

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202306014
文章编号 1000-3363(2023)06-0105-08

作者简介

徐 宁,广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司规划二所所长,城乡规划高级工程师,375037140@qq.com
王朝宇,广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司规划二所所长助理,城乡规划高级工程师,通信作者,wangzhaoyu@gdplan.com
梁家健,广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司规划师
轩 源,广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司规划师
吴雨茜,广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司规划师

Detailed Regulatory Planning for Existing Built Areas in the Context of Land Consolidation: Practices in Cities in Guangdong Province

XU Ning, WANG Zhaoyu, LIANG Jiajian, XUAN Yuan, WU Yuxi

Abstract: The revitalization and efficient utilization of land in existing built areas are emerging as a crucial aspect of spatial development. However, the current gap between detailed planning and land management underscores the need to further leverage detailed planning as a statutory instrument for guiding land preparation. The study presents three key findings. Firstly, current urban spaces exhibit a dual binary system of state ownership versus collective ownership and greenfield land versus developed land. The conventional control-oriented detailed planning often neglect land preparation, resulting in significant challenges in implementation. Secondly, Guangdong has adopted a detailed planning and control model that emphasizes multi-party negotiation, spatial rights allocation, and efficient plan implementation and execution. Thirdly, from the perspectives of value assignment and realization, the study clarifies the roles of planning and land preparation. It proposes a hierarchical unit-plot planning model that can seamlessly integrate land preparation strategies with detailed planning through rights assignment, value reconstruction, and efficient implementation. **Keywords:** land consolidation; detailed planning; planning implementation; equitable balance of rights and interests; land ownership rights

机 构改革与建立国土空间规划体系作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要战略部署,对国土空间开发利用和系统治理提出了更高要求。当前,空间发展已进入以空间治理和空间调整优化为主的“生态文明新时代”^[1],详细规划作为实施城乡开发建设、整治更新、保护修复活动的法定依据,对土地特别是建设用土地资源价值配置起决定性作用。土地整备作为解决快速城镇化过程中产生的土地权益边界不清、土地资源混杂零散利用等历史遗留问题的综合手段^[2],对详细规划有效实施和土地高效利用至关重要。

* 广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司专项科研基金项目“国土空间规划体系下的详细规划编制审批管理机制优化研究”(项目编号:2020-KY-008)

土地资源有效配置的前提是土地产权清晰,明确的产权界定是市场交易的前提,更是详细规划实现高效配置土地资源价值的前提^[3]。建立国土空间规划体系实现“多规合一”,不仅是在编制阶段实现总体层面“多规合一”,更重要的是需要在实施阶段面向具体的开发建设,实现详细规划与土地利用的“管理合一”。但原有的土地征收、储备、供应与详细规划的编制、实施管理相对脱节,缺少对土地权属、利益协调等方面的考虑,使得土地整备和供应管理缺乏有效引导,导致土地供给与用地需求空间错配,土地利用效益不高。发挥详细规划促进土地综合连片整备的工具性作用,以规划实现土地“赋值”,以整备实现土地“显值”,既是推进治理体系和治理能力现代化的必然要求,也是满足地方土地高效开发利用实际需要的必然需求。

对于土地整备和详细规划的已有研究主要在各自领域进行讨论,关于土地整备的研究成果重点围绕土地二次开发的困境问题、政策探索、规划实践等展开^[3-8],但从学术关注度和研究内容广度来看,土地整备远低于土地整理和土地整治;关于详细规划的相关研究成果多以实证案例为基础展示地方差异性与编制方法创新^[9-13],并针对详细规划本质属性、传导机制、管理模式、制度环境进行延伸思考^[14-17],但从研究内容来看更多是“就规划论规划”,特别是国土空间规划体系建立以来也主要围绕自上而下规划传导机制进行研究,在规划与土地管理合一的背景下,如何实现详细规划与土地利用的“管理合一”,将详细规划与土地整备二者统筹考量的相关研究领域仍为空白。

广东特别是珠三角地区经过多年快速城镇化和工业化发展,形成国有与集体、增量与存量“双二元”并存的空间基底,当前面临城镇村厂高度混杂、空间利用零散低效、公共服务设施配套不足、重大产业项目落地难等突出问题,迫切需要通过系统性的土地整备推动存量地区二次开发建设,而以保障公益、刚性控制、技术分析为导向的传统详细规划,难以解决“双二元”土地带来的土地零散破碎、权益关系复杂、公共利益挤兑等问题。在此背景下,深圳、佛

山、广州等地积极探索了详细规划与土地整备相结合的优化路径。本研究基于对“双二元”地区详细规划实施面临的困境分析,在总结广东典型城市详细规划与土地整备相结合探索实践的基础上,重点讨论如何通过土地整备与详细规划相结合,实现国土空间价值权益的“赋值”与“显值”。

1 “双二元”地区详细规划实施的困境

1.1 缺乏制度保障与政策支持,难以解决“双二元”土地带来的统筹成片开发问题

土地开发具有规模报酬递增的效应,开发规模越大、土地越成片连片,越有利于规划实施和公共基础设施落实,整体效益更加明显^[18]。但在我国快速城镇化过程中,城乡二元土地制度形成两种不同的土地开发利用模式,导致了权属和物质空间“双重破碎”现象^[19],也产生了土地权益边界不清、土地资源混杂零散利用等历史遗留问题^[2]。在新增建设用地资源投放“紧约束”趋势下,广东特别是珠三角高度城镇化地区的规划管理面临着如何在国有与集体、增量与存量“双二元”混合用地基底上,实现土地资源价值的高效配置的难题,而基于增量扩张建设管控背景下建立的传统控制性详细规划,在编制中往往忽视了集体用地入市及增存土地连片出让等制度障碍,以及集体用地转为国有用地、存量用地再开发的时间、人力、金钱等交易成本。且当前集体经营性建设用地入市操作规则尚不明确、城乡统一的建设用地市场仍在探索建立阶段,面对国有、集体土地混杂交织,集体土地仍需通过征转为国有用地才可获取完整土地开发权^[20],在要素流动性、权属及权益复杂性、出让及开发完整性等方面与国有土地存在很大差异;在现行土地管理制度下,新增经营性建设用地必须通过招拍挂公开出让,存量经营性建设用地可运用低效用地再开发政策依法实施综合评价出让或带设计方案出让,供地路径不一导致在同一片区、同一地块内增存土地采用不同供地方式选取不同受让主体,难以实现“统一供应、协同开发”。

1.2 缺乏权益考虑与协商机制,难以解决存量空间优化带来的复杂权益平衡问题

“双二元”混合用地上的规划管理涉及大量的存量用地权属再调整和土地收益再分配问题^[15],而传统详细规划主要是以保障公益、刚性控制、技术理性为导向^[22-24],在图面上对用途的安排、空间边界的重组、容积率的分配,往往忽视了规划实施背后带来的土地权属调整、空间权益平衡的需求,具体而言:①从空间布局看,详细规划出于对地块规整和科学布局的考虑,往往忽视了空间背后的产权整合,在划分用地功能边界时打破了原有宗地权属边界,但《城乡规划法》在程序上对规划在报送审批前仅要求进行利害关系人意见征求和草案公示,缺乏政府、土地权利主体、开发主体多方协商、深度互动并达成共识的制度基础,在实施过程中难以落地。②从规划用途看,商业、居住、工业等经营性建设用地的经济价值明显高于公共服务设施类用地,随着土地资源价值日益显现和土地权利人的权利意识觉醒,土地权利人对征地补偿的价值判断由“地块现状价值”转变为“规划预期价值”,不同规划用途带来的利益增损如何在政府、土地权利人、开发主体中综合平衡成为规划编制中不得不考虑的问题。③从容积率分配看,在传统详细规划编制中地块容积率设置主要依据地方城乡规划管理技术规定实现“技术相对合理的分配”,缺乏“产权公平权衡”的合理性,造成同样产权条件下不同区位、用途、时序上的不平衡,导致容积配置较低区域的详细规划成本收益不经济难以实施。

1.3 对空间价值配置协调不足,难以解决存量地区实施更新改造频繁修改规划问题

土地开发涉及政府、开发商、权属人、承租人、市民等多方利益,存在私有空间价值最大化和公共空间价值的复杂博弈,而传统详细规划缺乏对政府保障公共利益、市场有序开发经营、原土地权利人获得合理收益的差异化诉求考虑,将控制指标直接落实于地块,对于经营性用地与公益性用地不加区别地实行无差别的刚性管控,在规划实施过程

中政府难以在一定范围内进行动态统筹协调平衡。同时,存量地区土地整备项目实施主要依靠政府财政和市场资金,工作范围局限在“就项目论项目”,只能简单通过提高项目内的土地容积率实现经济平衡,缺乏对交通、市政、公服承载力的综合考虑,使得公共利益受到损害。因此在空间博弈和改造实施的过程中,往往需要反复启动详细规划调整。

2 广东详细规划与土地整备相结合典型案例

2.1 深圳:开展详细规划深度的土地整备规划研究,以项目实施方案推动土地整备利益统筹

深圳在快速城镇化过程中,“土地统征”和“土地统转”在名义上实现了市域土地全部城市化与转为国有,但由于补偿不到位、手续不完善等原因,形成了大量权属模糊、利益复杂的“半国有”“半城市化”土地^[21],陷入“政府拿不走、集体用不好、市场难作为”的困境^[15],严重阻碍了规划实施和存量用地再开发利用。为此,深圳聚焦公益项目和重大产业项目落地、解决历史遗留问题用地,针对现有法定图则面对存量用地产权主体多元、产权状态多样等编制方法和管理机制出现的不适应性问题,创新了以政府为主导的土地整备利益统筹模式^[25],构建“土地整备规划—土地整备项目实施方案”的规划衔接机制(图1)。在详细规划单元层面仍采用法定图则进行管控,统筹空间布局、建设规模和设施配置,保障公共利益底线。对土地整备项目实施范围开展详细规划深度的土地整备规划研究,作为在存量用地上面实施的一种详细规划模式,重点聚焦空间整合后对留用土地的规划,其用地布局、开发强度、设施配套,控制要素、控制深度与法定图则基本一致,对留用土地以外的整备总体控制范围仅对需要调整优化的公共基础设施做出规划控制^[26],并以“打补丁”的方式覆盖整备项目范围内的法定图则,作为土地整备项目实施中留用土地开发、土地出让的依据。同时,为推进项目实施范围内安置补偿、房屋拆除和土地清理工作、解决历史遗留问题,在编制土地整备规

划研究时同步编制土地整备项目实施方案,支撑土地整备规划研究,明确划分政府储备与社区留用的用地格局。见表1。

以龙华区下围社区土地整备统筹项目为例,下围社区西临观澜新中心区,南临华为一富士康高新工业区,区重点民生项目五和大道途经社区已建用地,但按照法定图则管控走房屋征收的路径受到较大阻力,导致项目历时5年仍难以推进,2015年政府在规划实施中融入土地整备,有效破解了重点项目落地难问题。一方面,开展面向空间引导的土地整备规划研究,统筹五和大道项目用

地红线、社区发展诉求,将项目范围内需要征收房屋涉及的土地以及社区因未完善征(转)地补偿手续无法开发的经营性用地统筹纳入土地整备项目范围;将土地整备范围内79%的用地统筹纳入政府储备土地范围,用于五和大道项目建设和发展备用,结合社区发展诉求在土地整备规划中划定留用土地边界,明确留用土地范围内用地布局、开发强度、设施配套,作为留用土地开发建设的依据。另一方面,同步开展面向项目实施的土地整备项目实施方案编制,留用土地选址、布局及指标设置是社区与政府博弈的核心,为强化土地整备规划研究

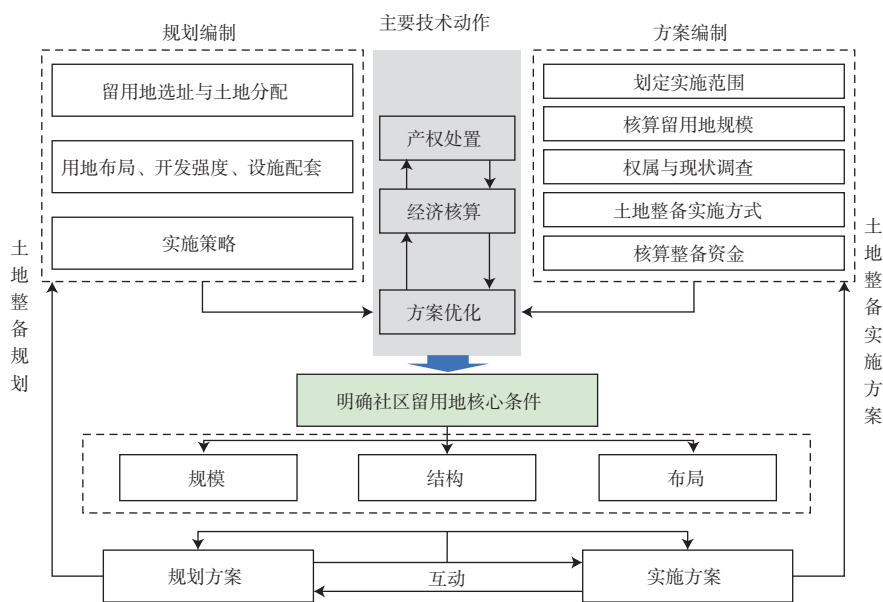


图1 土地整备规划研究与实施方案协调互动技术路径示意图

Fig.1 Interactive technical path of land consolidation planning research and plan implementation coordination

表1 土地整备规划研究、土地整备项目实施方案与法定图则对比

Tab.1 Comparison of land consolidation planning research, land consolidation project implementation plan, and statutory plan

	目的与作用	编制内容	控制协调范围	控制深度
法定图则	保障片区公共利益,实现整体开发控制	用地布局、开发强度、设施配套管控要求;	单元范围	地块深度
土地整备规划研究	立足土地整备项目实施,将明确的利益分配体现在规划指标上,引导服务土地整备工作	综合交通、市政工程;城市“五线”控制要求;规划实施;等等	重点对留用土地范围进行控制	一期可开发完毕的小面积留用土地控制地块深度;需分期开发的大面积留用土地采用单元总量控制
土地整备项目实施方案	确认实施范围内现状土地信息;确立多方认同的土地利益格局和土地整备方式;明确项目实施责任主体分工	土地整备项目基本情况;土地整备方式;货币补偿方案;留用土地规划强制性内容;效益分析与风险评估;等等		

的可落地性,在梳理现状土地权属、经济关系和安置补偿等核算的基础上,对留用土地规模、政府储备用地规模、留用土地建筑量及资金补偿方案等进行统筹安排,并将政府、社区土地利益格局反馈至土地整备规划研究中^[27]。见图2。

2.2 佛山:以更新单元为载体与地块开发细则进行衔接,提出存量地区土地整备的实施路径

佛山作为村镇自下而上快速工业化与城市自上而下快速城镇化扩张“双轨并行”的典型地区^[20],土地开发强度已达40%,集体建设用地占建设用地总面积超过四成,存在大量低效村镇产业空间,城镇村厂混杂现象突出,大量国有与集体土地混杂并置,详细规划编制与实施面临“双二元”土地困境较为突出。为此,佛山在建立“单元详细规划—地块开发细则”的分层编制体系基础上,在单元详细规划层面,重点保障政府主导的空间需求,结合重大产业项目、公益性设施落地要求,划定近期重点改造区域,并提出土地整备建议;在地块开发细则层面,针对存量地区以城市更新单元为载体与地块开发细则进行衔接,对单元内的功能定位、土地利用、强度控制、道路交通、公服市政、城市设计指引提出明确要求。涉及需调整详细规划的,以城市更新单元规划细化覆盖原详细规划,不涉及详细规划强制性控制要求的城市更新单元规划可等同于地块开发细则。此外,从不同改造主体角度提出挂账收储、混合开发、整村统筹、联动改造等多种土地整备模式,建立建设与非建设用地、“三旧”改造政策图斑与非图斑、国有用地与集体用地置换等土地整备路径。

以南海区桂城街道爱车小镇项目为例,项目紧邻汾江河,景观条件优越。项目改造前已建成土地以工业用地和商业用地为主,开发强度较低。由于编制单元内存在国有土地、集体土地以及未明权属地,其中集体土地上包含多个权属,各权属地块碎片化穿插,边界不清晰。自2013年开始,街道、村集体等各方主体对土地整合、公共设施和道路建设、项目合作模式等达成一定共识,若不对土地进行整合,难以完成整

体性改造开发。首先,通过开展土地确权与征收工作,厘清土地权属边界,由村集体自愿申请转为国有建设用地后收入储备,并通过股份化方式将村集体各自原有的集体土地组成一个大地块,按原有各自土地面积占总体面积的比例确定股权比例。其次,基于“面积相等、双方自愿、凭证置换”的原则,通过国有土地与集体土地置换的方式重新划分宗地和确定产权归属^[28],为连片开发奠定基础。最后,根据土地整合方案编制城市更新单元规划,调整优化用地格局,设置地块控制指标,最大化释放土地潜力,提升土地利用效率。见图3。

2.3 广州:基于市属国资旧厂用地整备需求,推动控制性详细规划调整

广州自2005年实施“退二进三”

“腾笼换鸟”等政策以来,中心城区大量市属国企外迁或停产,旧厂用地闲置或低效利用问题突出。原有详细规划在片区改造实施方面考虑不足,包括产业发展定位、经济可行性、土地整备模式等,容易陷入“就地块论地块”的困境。为此,广州在成片连片更新地区建立“片区策划—详细规划调整”的分层规划机制。首先,在充分调研沟通的基础上划定更新片区范围,开展片区策划方案编制工作。在片区统筹范围内,结合不同主体的空间分布和改造诉求,分别核算改造复建量,合理布局安置地块和融资地块,协调公共设施布局,确保改造规模不突破片区的空间承载力,并通过市属国企地块间容积率的转移实现土地开发权价值调配,综合实现片区范围内的经济平衡。在此基础上,对涉及更新改

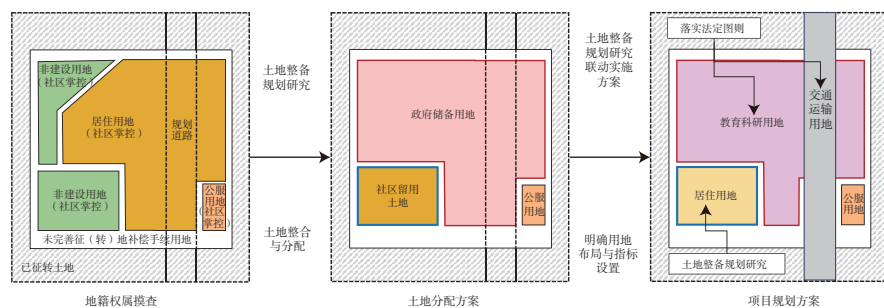


图2 深圳土地整备中土地分配方案示意图

Fig.2 Land distribution plan for land consolidation in Shenzhen

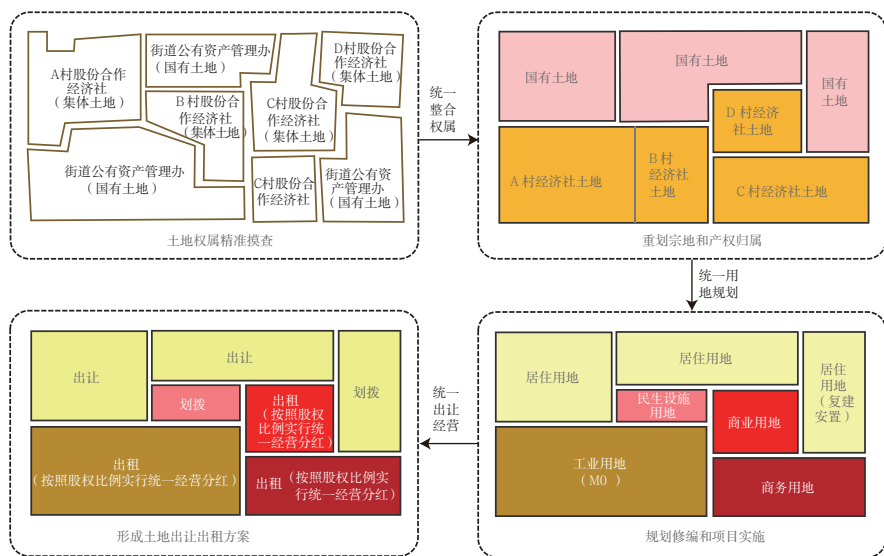


图3 佛山南海区土地整备与详细规划相结合示意图

Fig.3 Integration of land consolidation and detailed planning in Nanhai District, Foshan

造的地块提出用地布局及容积率等指标配置建议,作为详细规划调整必要性论证,协同推动详细规划调整工作,形成适应土地整备需求的详细规划用地方案与管控指标。同时,在片区策划方案中明确整备主体、利益统筹规则及整备模式,建立统一标准及制定规则,结合权益主体的差异化诉求,划分整备分区,指导项目实施方案进一步明确整备方式、实施路径、补偿标准、供地方式、用地处置、资金来源等具体操作路径。

以白鹅潭聚龙湾片区土地整备项目为例,该项目是市属国企主导土地整备第一批试点项目,整备范围内包括广智、广轻、广药、广州港、岭南集团等大量市属国企旧厂用地,并混杂部分旧村、旧城用地。在片区策划方案中,以土地整备模式和经济测算为切入点,选定市属国企开发公司作为策划和实施市场主体,除市属国企地块和旧村采用自主改造以外,其他旧厂、旧城镇采用土地收储归宗整合方式,结合土地置换和权益转移等手段,统筹解决历史土地纠纷、权籍分布破碎混乱的问题,重构产权边界和存量资源空间,通过旧厂、旧村、旧城分别算经济大账,全面平衡土地增值收益分配,依据土地整备方案和经济测算结果,优化规划用地布局及管控指标,并调整详细规划方案,提升空间开发效益的同时,协调规划与权属边界一致性,降低后续开发实施难度(图4)。在项目实施方案中,在落实调整后的详细规划用地布局及管控指标的基础上,进一步明确各类用地的供地模式、市属国企用地与政府储备用地之间进行土地置换的规则和权益转移机制。同时,综合考虑市属国企停产停业以及搬迁、旧村旧城镇居民复建安置等需求,明确土地整备分区实施时序,支撑地块滚动式开发。

2.4 案例小结

广东深圳、佛山、广州等地探索详细规划与土地整备的实践,是在面向实施的过程中因传统规划与土地管理相脱节导致土地资源配置效率降低的问题中应运而生的。三地典型案例均结合项目生成及推进的需要,形成了分层级、分阶段逐步深化的详细规划与土地整备融

合模式。同时,不同城市的探索也具有一定的特性和特点。深圳聚焦原农村集体社区实际掌握的留用土地,强调“规划引导、实施细化”,主要通过建设用地与非建用地、完善手续用地与未完善手续用地等用地的土地开发权进行重新分配推动社区留用土地的整备、提升土地价值。佛山聚焦集体土地,强调“规划统筹、混合改造”,主要通过对国有土地和集体土地不同土地所有权的重新分配实现土地的连片规整和统一供应。广州则以市属国企国有土地为主,强调“市

场协商、规划赋能”,主要通过对土地容积率等开发价值进行重新分配实现开发主体之间的权益平衡。见表2。

3 详细规划与土地整备相融合的机制

综合三个地方实践经验来看:一方面要充分发挥详细规划对具体地块的权属边界、功能用途、开发强度等从“平面+立体”进行配置的“赋值”功能,对

表2 深圳、佛山、广州三地土地整备与详细规划相结合模式比较

Tab.2 Comparison of land preparation and planning control in Shenzhen, Foshan, and Guangzhou

	主要导向	主要对象	结合模式	空间尺度	实施成效
共性特征	根据项目实施需要,协调空间权益,引导用地格局优化,明确土地征收供应路径	权属分散、低效利用、历史遗留问题较多的建设用地	开展专项研究,细化基础数据,协调相关主体利益,形成调整方案后衔接详细规划	与详细规划编制范围及项目实施范围相衔接	实现国有土地和集体土地规整连片,推动政府土地收储,保障产业项目、公共设施空间需求
深圳模式	面向政府需求,落实公服设施、产业园区、重大项目	城镇化过程中补偿不到位、手续不完善等历史遗留问题用地	编制土地整备规划研究,补充法定图则,同步编制土地整备项目实施方案	社区(1—3 km ²)	以权益换空间,支撑公益性项目土地征收,统筹解决历史遗留问题
佛山模式	面向市场需求,调整优化用地与权益格局	国有与集体存量混杂低效用地	在城市更新单元规划或详细规划中融入土地整备内容	一个或多个详细规划街坊(20 hm ² —1 km ²)	通过权属置换,在不开展大规模征收的情况下,腾挪规整成片用地,支撑产业发展
广州模式	面向政府需求,实现国有资产保值增值和城市功能优化提升	低效零散的存量国企用地	根据土地整备需求开展详细规划调整,并在城市更新项目实施方案中明确土地整备路径	片区(1 km ²)、地块(1—5 hm ²)	聚焦市属国有企业,降低协调难度,通过平面空间置换和立体权益调配手段,推进土地收储

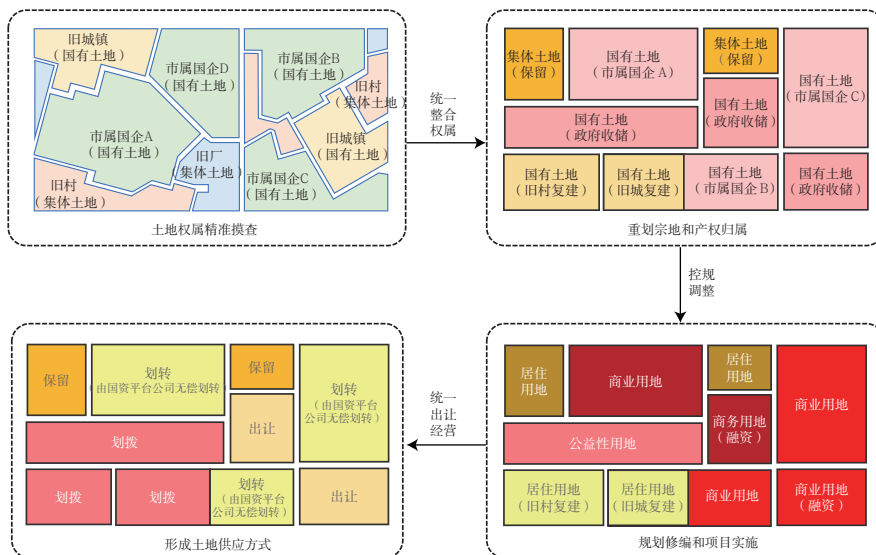


图4 广州土地整备与详细规划调整关系图

Fig.4 Relationship between land consolidation and regulatory plan adjustment in Guangzhou

土地整备的方向及实施路径进行引导与管控；另一方面要发挥土地整备对空间整合、权益格局重构的路径作用，在规划引导与管控下实现国土空间价值的“显值”，二者需要在规划编制及实施管理全过程中进行融合，以促进土地高质量开发利用。

3.1 赋值：详细规划对土地资源价值配置起决定性作用

土地作为生产要素，在开发利用过程中其成为地球表面部分上下一定的空间以及空间内附着于上的物质和权益组成的综合体^[29]。土地的价值受区位、用地性质、开发强度、设施配套等因素综合影响^[30-31]。详细规划作为土地开发利用、核发规划许可的法定依据，通过对空间布局整合及土地用途、容积率等控制指标的设置，对具体地块的土地资源价值提升与权益合理配置起到了决定性作用，从“平面+立体”对城市空间进行了“赋值”：①通过划定不同用地功能地块边界，对原有土地权益格局进行调整重构；②通过明确商业、居住、工业、公共服务等不同的规划用途，赋予土地开发利用的差异化价值；③通过地块容积率、绿地率、设施配套等指标配置，进一步赋予同类型用途土地差异化价值。详细规划“赋值”通过规划许可手段使其实现对土地资源价值配置的决定作用。

3.2 显值：土地整备是实现土地资源价值的实施路径

土地整备本质是将各类低效、无序、混杂的土地按照规划实施的要求重新划分界定清楚产权边界，进而实现土地资源的高效配置。在整备目标上，关注以规划为引导，整合产权进而实现资源高效配置；在整备对象上，关注成片连片开发区域内存在的历史遗留问题及混杂、零散、低效、闲置的土地；在整备手段上，综合运用全域土地综合整治、低效用地再开发等政策的综合手段，按照规划实施要求把零散、低效的用地整合为成片、成规模的用地^[32-34]。土地整备的突出优势是基于对土地权益价值的梳理、测算，综合运用征地、收回、置换、返还、更新等土地管理政策，对破碎零散用地及其土地权属进行整合并重新界定，

结合单元内规划管控指标的统筹平衡，促进政府、土地权利人动态协商、达成共识，进而重构土地权益格局，弥补详细规划从“赋值”到实现土地资源利用价值的实施路径的缺陷，从而达到国土空间价值“显值”的目的。

3.3 接口：协调“权益”“价值”“实施”，推动详细规划与土地整备相融合

详细规划与土地整备融合，需要以“权益”为基底，以“价值”为协调，以“实施”为目标（图5），具体需要从以下三个方面做好衔接融合：①以权益格局基底为接口，将现状用途与土地权属相衔接。梳理现状用地性质和现状土地权属，摸清“人、房、地、产、设施”等基础信息，通过权利人确认、政府核查、公示，对现状权益进行量化和固化，作为详细规划和土地整备研究的基础^[29]。②以空间价值重构为接口，将布局指标与主体诉求相衔接。将城市发展需要和各权益主体开发诉求落实到具体经济测算，并在多方利益主体沟通协调过程中，与空间布局、用地功能、控制指标反馈协调，最终形成达成多方共识的空间价值重构格局的规划方案。③以高效实施

规划为接口，将实施管理与整备供应相衔接。编制详细规划调整方案并经法定程序批复后作为土地整备实施的法定依据；通过土地整备实施方案，统筹考虑政府和市场主体经济平衡，明确实施主体、实施时序、补偿标准和资金来源，细化规划实施路径^[30]。

4 土地整备视角下的详细规划模式

为解决详细规划刚性管理与土地开发不确定性之间的矛盾，积极发挥详细规划法定作用，提高详细规划的针对性和可实施性，结合典型城市的已有做法，建议按照《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》明确的探索不同单元类型、不同层级深度详细规划的编制和管控方法要求，建立“单元—地块”详细规划分层编制模式，对政府、市场的空间权益进行“赋值”，通过理清政府针对公益性用地保障公共底线、市场针对经营性用地有序实施开发的管制边界，融合土地整备实施路径，协调好政府与市场空间权益关系，促进详细规划赋予的空间价值实现“显值”。

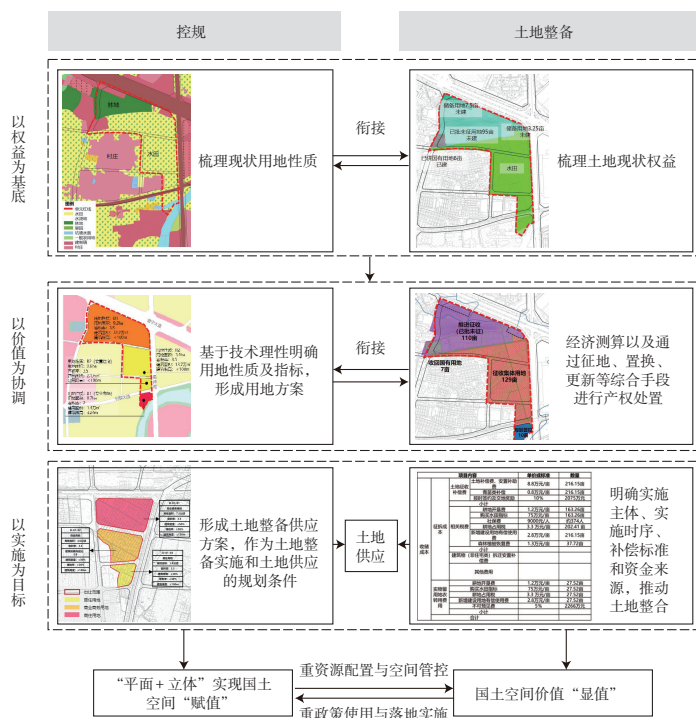


图5 详细规划与土地整备关键接口示意图

Fig.5 Correlation between regulatory planning and land consolidation

4.1 土地整备与单元详细规划融合：面向规划传导与设施落地需求，引导整片连片整备

在城镇开发边界范围内划分尺度合理的详细规划单元（图6），聚焦底线管控、城市功能优化、空间结构调整、重大项目与设施布局需要，主要面向政府意图落实与公共利益保障，具体包括：①在权益基底方面，单元层面强调政府对空间权益格局的整体把控，由政府主导重点理清土地现状权益格局、摸清需要落实的管控底线及重大项目与设施，识别具有更新改造潜力和具有新增空间潜力的区域，预判土地整备的可行性与空间资源要素投放需求，划示土地整备重点区域，明确需要征转的用地范围，初步提出征地、置换、更新等土地整备路径。②在价值重构方面，单元层面强调“算大账”，立足区域价值的整体增值，通过进行土地整备概算，通过用地范围、用地性质及开发容量等管控指标的合理配置，协调多方利益，保障经济可行，实现区域共赢。③在高效实施方面，单元层面重点突出政府主导的公益性要素及管控底线要求，衔接城市更新政策、土地征收成片开发方案编制要求等，系统引导整片连片土地整备，保障公益性要素落地。对于市县级以上公共服务、交通、市政等公益性设施，明确划定边界，作为“限制型”要素进行管控；对于经营性用地，以大地块形式明确其主导功能及各类功能占比，明确空间准入条件，作为“开放型”要素进行管控。

4.2 土地整备与地块开发细则融合：聚焦项目实施过程中的权益平衡，土地整备规则法定化

在详细规划单元内按需编制地块开发细则（图7），聚焦地块边界、地块性质、指标管控与设施配置要求，主要面向具体项目实施与开发权责界定，具体包括：①在权益基底方面，地块层面强调土地资源及权益的精准配置，基于土地征收、土地综合整治、低效用地盘活利用等政策要求和具体建设项目实施需要，充分衔接原权利人改造意向和潜在改造主体需求，明确改造建设量，新建、拆除重建、微改造、收储、复垦、留用

土地等地块边界，并明确整备后的地块权属和用地性质，通过土地整备附加图则将土地整备内容法定化。②在价值重构方面，强调要素的市场化配置，推动有效市场和有为政府更好结合。由政府

主导制定补偿标准和地价定价规则，明确补偿标准、收支平衡、贡献奖励、受损补偿、权益共享等规则，开展勘测定界、确权登记、土地相关权利人开发意愿摸查等工作。由市场主导决定要素价

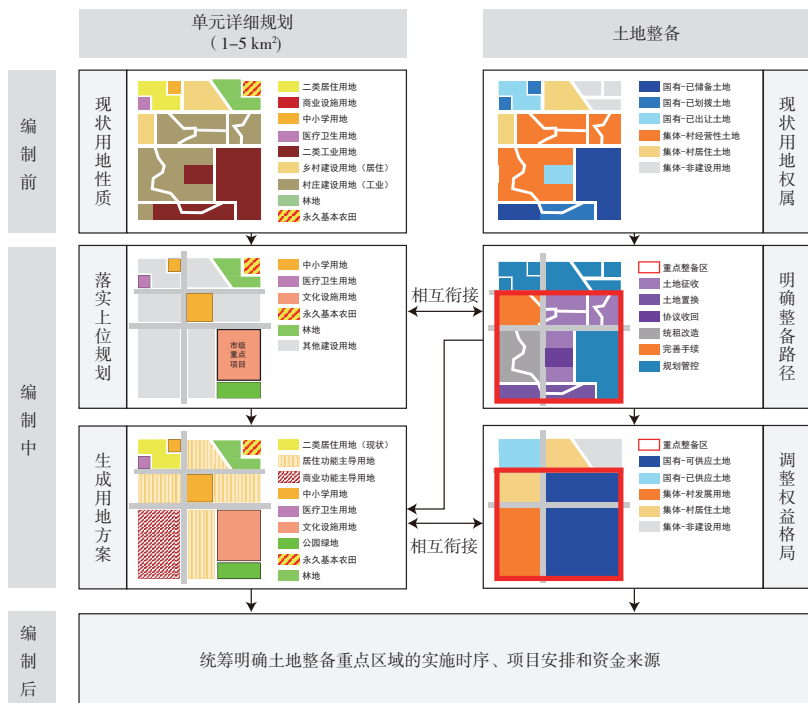


图6 土地整备与单元详细规划编制融合示意图

Fig.6 Integration of land consolidation and unit detailed planning

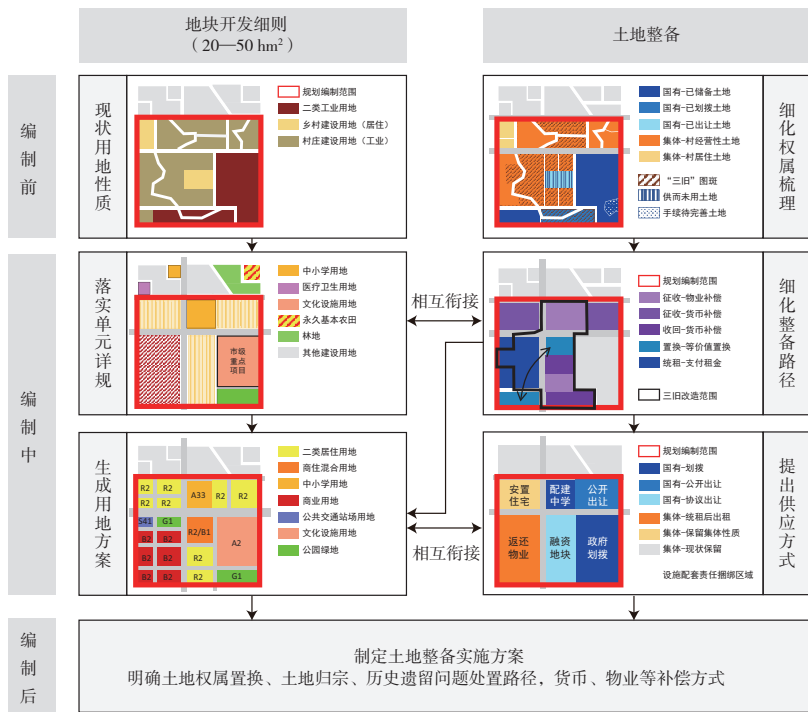


图7 土地整备与地块开发细则编制融合示意图

Fig.7 Integration of land consolidation and plot development specifications

格,精细核算净地价、前期费用、拆迁费用、补偿费用、回迁成本、微改造费用、配套设施建设费用、土地整理费用等成本。政府与市场充分沟通,明确各方投入产出情况后,由政府规划地块管控指标科学赋值,并合理运用奖励、补偿、减免等利益平衡政策,保障各方利益平衡。③高效实施方面,以地块开发细则指导土地整备实施方案编制,明确土地整备过程中的权属置换、土地归宗与历史遗留问题的处置,明确货币、物业等补偿方式,分类明确各类用地报批方式,并将土地整备项目范围、各类用地的整备主体、整备路径等内容通过多方协议形式确认。

5 结语

随着改革开放与快速城镇化,广东省特别是珠三角地区国土空间开发利用已进入增存并重阶段,规划实施管理面临增量与存量、国有与集体“双二元”土地混杂的空间基底,存在公益性设施落地难、空间价值权益平衡难等问题。探索规划引导管控与土地整备管理相融合的详细规划模式,既体现了国土空间高质量利用背后土地产权制度的“权能再赋”效应,也体现了治理体系和治理能力现代化背景下协商规划及配套政策机制对于实施落地的“空间增值”效应。为充分体现和释放土地资源的市场价值,本文探讨了通过“单元—地块”的分层编制加强对国土空间价值权益的“赋值”与平衡。长远来看,仍需进一步研究土地置换路径优化规则,简化土地置换流程,缩短土地置换周期,优化联动改造指标生成与转换规则,搭建收益共享平台,从制定规则、引导市场、优化管理等方面深入推进土地节约集约利用。

参考文献

- [1] 庄少勤.新时代的空间规划逻辑[J].中国土地,2019(1):4-8.
- [2] 但俊,吴军,闫永涛.珠三角半城市化地区土地利用困境与策略:基于佛山市南海区、深圳市土地整备实践研究[J].城市发展研究,2020,27(1):118-124.
- [3] 田莉.我国控制性详细规划的困惑与出路:一个新制度经济学的产权分析视角[J].城

- 市规划,2007(1):16-20.
- [4] 刘芳,张宇,姜仁荣.深圳市存量土地二次开发模式路径比较与选择[J].规划师,2015,31(7):49-54.
- [5] 肖靖宇,戴根平,魏秀月.深圳市土地整备利益统筹共享机制研究[J].规划师,2020,36(16):38-44.
- [6] 刘荷蕾,陈小祥,岳隼,等.深圳城市更新与土地整备的联动:案例实践与政策反思[J].规划师,2020,36(9):84-90.
- [7] 吴军,孟谦.珠三角半城市化地区国土空间治理的困境与转型:基于土地综合整治的破解之道[J].城市规划学刊,2021(3):66-73.
- [8] 王宁,叶芳芳,田长远,等.存量规划背景下深圳法定图则编制的创新探索:以光明科学城为例[J].城市规划学刊,2022(S1):143-148.
- [9] 高捷.我国控制性详细规划近三十年研究热点与进展:基于CiteSpace软件的可视化分析[J].城市发展研究,2020,27(1):34-43.
- [10] 张尚武,刘振宇,张皓.国土空间规划体系下的详细规划及其运行模式探讨[J].城市规划学刊,2023(4):12-17.
- [11] 张尚武,司马晓,石晓冬,等.“国土空间详细规划编制探索与创新实践”学术笔谈[J].城市规划学刊,2023(2):1-11.
- [12] 吕传廷,尹稚,周剑云,等.“空间治理体系下的控制性详细规划改革与创新”学术笔谈会[J].城市规划学刊,2019(3):1-10.
- [13] 张建荣,翟翎.探索“分层、分类、分级”的控规制度改革与创新:以广东省控规改革试点佛山市为例[J].城市规划学刊,2018(3):71-76.
- [14] 陈川,徐宁,王朝宇,等.市县国土空间总体规划与详细规划分层传导体系研究[J].规划师,2021,37(15):75-81.
- [15] 王新哲,杨雨菡,宗立,等.国土空间“总—详”规划空间传导:现实困境、基本逻辑与优化措施[J].城市规划学刊,2023(2):96-102.
- [16] 赵广英,李晨.国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路[J].城市规划学刊,2019(4):37-46.
- [17] 桑劲.控制性详细规划实施结果评价框架探索:以上海市某社区控制性详细规划实施评价为例[J].城市规划学刊,2013(4):73-80.
- [18] 林强,李泳,夏欢,等.从政策分离走向政策融合:深圳市存量用地开发政策的反思与建议[J].城市规划学刊,2020(2):89-94.
- [19] 王朝宇,朱国鸣,相阵迎,等.从增量扩张

- 到存量调整的国土空间规划模式转变研究:基于珠三角高强度开发地区的实践探索[J].中国土地科学,2021,35(2):1-11.
- [20] 王庆日,张志宏.新型城镇化与农村土地政策改革[J].现代城市研究,2014(8):20-24.
- [21] 徐远.深圳新土改[M].中信出版社,2016.
- [22] 蔡震.我国控制性详细规划的发展趋势与方向[D].清华大学,2004.
- [23] 吕传廷,孙施文,王晓东,等.控规三十年:得失与展望[J].城市规划,2017,41(3):109-116.
- [24] 深圳市人民政府.关于推进土地整备工作的若干意见[EB/OL].2011-07-02.https://www.sz.gov.cn/zfgb/2011/gb748/content/post_4976961.html
- [25] 王朝宇.新型城镇化背景下城中村改造的政策体系研究:以广东省为例[C]//持续发展.理性规划:2017中国城市规划年会论文集.中国城市规划学会,2017.
- [26] 张舟,谭荣,吴次芳,等.走出政府治理下土地二次开发的实践困境:以深圳市为例[J].中国土地科学,2012,26(10):41-60.
- [27] 叶红玲.探索集体经营性建设用地入市新模式:广东南海农村土地制度改革试点观察[J].中国土地,2018(7):4-9.
- [28] 甘藏春.土地正义:从传统土地法到现代土地法[M].商务印书馆,2021.
- [29] 祝平衡,伍新木.土地发展权价值研究[J].生态经济,2009(3):57-60.
- [30] 郑红玉,吴次芳,徐忠国,等.面向生态文明建设的土地价值认知反思与重塑[J].中国土地科学,2020,34(4):10-17.
- [31] 王军,余莉,罗明,等.土地整理研究综述[J].地域研究与开发,2003(2):8-11.
- [32] 王军,钟莉娜.中国土地整治文献分析与研究进展[J].中国土地科学,2016,30(4):88-97.
- [33] 赵小凤,黄贤金,肖飞.中国城市土地储备研究进展及展望[J].资源科学,2008(11):1715-1722.
- [34] 徐宁,梁家健,林伟鸿,等.土地整备视角下的广东普宁市详细规划编制与实施[J].规划师,2021,37(15):82-94.

修回:2023-11