

Land Acquisition and Storage Strategy and Optimization of Urban Spatial Layout

Li Wang, Xiao Shang, Fang Ren

Jinan Land Reserve Center, Jinan 250099, Shandong, China

Abstract: This article explores the relationship between land acquisition and storage strategies and optimization of urban spatial layout. By analyzing the current situation, challenges, and strategies for high-quality development requirements of land reserves, a logical approach for the preparation of land reserve planning has been proposed. Based on the actual case of Jinan City, Shandong Province, this paper summarizes the implementation effect of land reserve planning and looks forward to the future development direction.

Keywords: Land reserve; Urban spatial layout; Planning leads

土地收储策略与城市空间布局优化

王莉, 尚晓, 任芳

山东省济南市土地储备中心, 中国·山东济南 250099

摘要: 本文探讨了土地收储策略与城市空间布局优化之间的关系。通过分析土地储备的现状、挑战以及高质量发展要求下的策略, 提出了土地储备规划的编制逻辑思路。基于山东省济南市的实际案例, 总结了土地储备规划的实施效果, 并展望了未来的发展方向。

关键词: 土地储备; 城市空间布局; 规划引领

1 引言

土地储备作为城市规划和发展的的重要组成部分, 对于优化城市空间布局、保障城市可持续发展具有重要作用。随着城市化进程的加速, 土地资源的合理利用和管理成为亟待解决的问题^[1]。因此本论文旨在探讨土地收储策略与城市空间布局优化之间的关系, 为土地储备规划提供理论和实践指导。

2 土地储备的现状与挑战

2.1 土地储备制度的发展历程

土地储备制度的起源可以追溯到欧洲, 并在欧美地区得到发展。中国自 20 世纪 90 年代末开始, 借鉴国外的经验, 在相继成立了土地储备机构后, 建立了土地储备制度。这一制度的建立是社会主义市场经济改革的必然结果, 经历了探索发展、全面推行、立法建制、规范完善四个阶段。在这一过程中, 土地储备制度有效解决了土地无偿使用制度下产生的诸多历史遗留问题, 为培育和规范土地市场、有效配置土地资源、优化城市空间布局、促进城市经济以及社会发展发挥了重要作用。

2.2 土地储备计划管理的现有问题和挑战

2.2.1 现有问题

问题一编制与执行问题, 随着中国房地产行业的快速发展, 以往的土地储备计划编制方式越来越不能满足当下市场经济的发展需求, 存在的问题也越来越突出^[2]。问题二法律缺位与风险, 土地储备制度在实践中的相关法律缺位导致地价房价上升, 造成资金风险较大。问题三运作机制不科学, 需要构建科学合理的土地储备运行机制, 健全土地储备基金制度, 建立健全法律保障体系^[3]。问题四融资渠道有限, 土地储备工作在运作模式、功能作用、融资方式及风险控制等多方面都需要进一步探索和完善。

2.2.2 挑战

公益性目标与经营性本质的矛盾: 土地储备工作面临公益性目标与经营性本质之间的矛盾。收储成本攀升与房地产市场调控: 随着收储成本的攀升, 如何有效进行房地产市场调控成为一大挑战。债务风险防控与融资受限: 在债务风险防控与融资受限的背景下, 如何有效进行土地储备成为关键问题。

3 土地储备规划的着眼点

3.1 土地储备规划与土地储备计划的区别

土地储备规划和土地储备计划是两个相关但有所

区别的概念。土地储备规划是指针对可开发建设用地资源编制的总体规划，它基于对土地利用、土地管理领域的各级规划进行分析和整合，旨在通过科学合理的规划引导城市建设开发，促进城市发展。土地储备规划的内容包括储备需求预测、储备地块划定、储备时序确定等，是一个宏观层面的规划过程，涉及到土地的长期发展和利用策略^[4]。相比之下，土地储备计划则更侧重于具体的年度或短期的实施计划，它是土地储备规划的具体化和细化，关注的是如何在一定时间内实现规划目标的具体措施和步骤。土地储备计划通常包括土地的收购、整理、储备以及后续的供应安排，是一个更为具体和操作性强的文件。

3.2 土地储备规划在规范市场、优化空间布局等方面的作用

土地储备规划在规范市场和优化空间布局方面发挥着重要作用。首先，通过科学合理的土地储备规划，可以有效引导城市建设开发，促进城市发展，从而规范土地市场的发展。土地储备规划能够确保土地资源的合理配置和高效利用，避免土地资源的浪费和不合理开发，有助于维护土地市场的健康稳定。

其次土地储备规划对于优化城市空间布局具有重要意义。通过土地储备规划，可以统筹考虑城市的空间发展重点，有序安排城市空间的发展，实现城市功能区的合理布局。这不仅有助于提高土地利用效率，还能完善城市功能性格局，实现城市利益最大化发展。

此外土地储备规划还能够促进产业结构的优化升级。通过优化土地资源分配，支持新兴产业的发展，推动产业结构向更高端、更环保的方向转型。同时土地储备规划还有助于保障民生，通过合理安排住宅用地，满足人民群众的住房需求，提高居民生活质量。土地储备规划在规范市场、优化空间布局等方面发挥着不可替代的作用，是实现城市可持续发展的重要手段。

4 高质量发展要求下的土地储备策略

4.1 国土空间规划的变革趋势

国土空间规划的核心在于优化土地资源分配，提高土地利用效率，同时保护和合理利用自然资源。近年来，随着“五级三类四体系”的建立和新修订的《土地管理法》的实施，国土空间规划面临着新的挑战与机遇。这些变化要求土地储备策略必须适应新时代的要求，包括规划性、系统性的提升以及储备机制的适应力增强^[5]。此外，国土空间规划强调高效率利用国土及保护国土，遵照自然生产规律，规范化开发国土

资源。

4.2 土地储备规划如何落实国土空间规划

4.2.1 资源评估与空间储备

土地储备规划应以资源评估为支撑，重点关注空间储备，有序供应为目标，政策创新为保障。这意味着土地储备不仅要关注当前的土地需求，还要预测未来的发展趋势，确保土地资源的可持续利用。

4.2.2 空间目标与布局优化

土地储备规划需要围绕空间目标、空间规模、空间布局、空间要素和空间政策进行设计。这包括优化城市设计、实施土地储备规定、及时应用信息技术等措施，以实现土地资源的高效利用和保护。

4.2.3 政策创新与信息化建设

政策创新是土地储备规划的重要保障。这包括完善资产清查管理机制、鼓励群众参与监督等措施^[6]。同时信息化建设对于土地储备精细化管理至关重要，可以通过构建土地空间资源与资产分布“一张图”来夯实信息化支撑。

4.2.4 多规融合与专项规划

在“多规融合”的基础上，通过编制土地储备专项规划，对区域的土地储备空间、规模、时序等进行全面的统筹安排是非常必要的。这有助于发挥土地储备对空间战略的支撑作用，促进经济社会发展。

4.2.5 公私合作与多元化融资

引入公私协议合作开发的土地储备开发方式，拓展多元化融资渠道，是应对土地储备转型挑战的有效途径。这不仅能够提高土地储备的效率和效果，还能促进城乡一体化发展。

高质量发展要求下的土地储备策略应紧密围绕国土空间规划的变革趋势展开，通过资源评估、空间目标与布局优化、政策创新与信息化建设、多规融合与专项规划以及公私合作与多元化融资等措施，实现土地储备的有效管理和高效利用^[7]。

5 土地储备规划的编制逻辑思路

土地储备规划的编制逻辑思路主要围绕“储供联动”和“规划引领”两大核心原则展开。这两个原则不仅体现了土地储备规划的系统性和前瞻性，也强调了其在城市空间治理中的重要作用。

5.1 储供联动：土地储备与空间规划的有效衔接

储供联动的核心在于实现土地储备与城市空间规划之间的有效衔接，确保土地资源的高效利用和城市发展的有序进行。这一原则要求在土地储备规划中充

分考虑城市的整体发展需求,通过科学合理的规划布局,优化土地资源配置,以支持城市空间结构的合理调整和功能区的优化升级^[8]。例如上海市在推进空间治理体系和治理能力现代化的过程中,提出了搭建规划数据平台、分析土地储备潜力资源等建议,旨在通过土地储备与空间规划的有效衔接,促进土地资源的高质量利用。此外深圳市在资源紧约束条件下,也探索了加强土地储备与“两规合一”规划实施体系衔接的思路,以保障规划实施。

5.2 规划引领:从规划到计划的全链条管理

规划引领强调的是将土地储备规划作为城市规划的重要组成部分,通过全面的规划引导,实现土地储备的科学化、规范化管理。这包括从规划形势策略定位、规划指标配置到规划实施保障措施等多个方面,形成一个完整的规划到计划的管理链条。福清市2016年度土地储备计划编制就是一个典型的例子,通过框图法和文献综述法,系统阐述了土地储备规划编制的基本框架,从而提高了土地储备规划的科学性和可操作性。同时面向“上海2035”国土空间规划管理,上海的土地储备规划也被要求强化规划的引领作用,构建土地储备空间“三库”,推进业务流程标准化建设和全过程管控。土地储备规划的编制思路通过储供联动和规划引领两大原则,实现了土地资源与城市发展的有效对接和协调,为城市的可持续发展提供了坚实的支撑。

6 案例分析与实践经验

山东省济南市作为中国重要的省会城市,其土地储备规划在城市发展中具有重要作用。我们通过对济南市土地储备计划的实施效果进行案例分析,总结了以下几点经验:

6.1 储供联动的有效实施

济南市在土地储备规划中注重储供联动,即储备土地与城市供应计划的有效衔接。通过科学合理地确定储备用地的位置、规模和用途,实现了土地供应的精准匹配,提高了土地利用效率。

6.2 规划引领的全链条管理

济南市土地储备规划从规划到计划的全链条管理,确保了规划的有效实施。规划引领不仅包括土地用途

规划,还涉及土地供应计划、用地指标管理、土地出让等环节,形成了一体化的管理体系。

6.3 优化城市空间布局

济南市土地储备规划在优化城市空间布局方面取得了显著成效。通过合理布局储备用地,保障了城市基础设施建设、产业发展和生态环境保护的需要,实现了城市空间的协调发展。

7 结论与展望

本文通过对土地储备规划的现状、挑战以及发展趋势的分析,总结了土地储备规划的重要性,土地储备规划在规范土地市场、优化城市空间布局、保障民生等方面发挥着积极作用。与土地储备计划的区别,明晰了土地储备规划与土地储备计划之间的关系,强调了规划引领和长效调控的重要性。对未来土地储备规划的发展方向进行了展望,精细化管理,建立多方协同的整体性土地储备规划框架,强化市域整体考虑,提升政府对土地资源的长效调控能力。支持高质量发展,挖掘土地的社会、生态价值,保障城市均衡可持续发展。规划引领全链条管理,构建“规划引领—储备供应—建设实施—评估反馈”的动态管理实施机制,确保国土空间规划的有效实施。

参考文献

- [1] 李晶.土地储备与城市规划融合发展探究[J].城市住宅,2021,28(06):146-147.
- [2] 钟东宁.土地储备计划编制和执行中的问题及应对措施[J].现代商贸工业,2021,42(01):141-142.
- [3] 杨红.土地储备制度建设历程及思考[J].中国土地,2022,(10):10-13.
- [4] 张悦文.空间治理语境下上海市土地储备规划编制思路[J].规划师,2021,37(16):29-34.
- [5] 屈永超,张健,李秀伟.国土空间规划引领土地储备的逻辑转变及路径构建——以北京城市副中心为例[J].规划师,2023,39(12):85-91.
- [6] 关智慧.新时代土地储备转型路径研究[J].住宅与房地产,2021,(05):17-18.
- [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] 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.