

基于国土空间规划管理视角的上海高质量土地储备的思考

Thoughts on Shanghai's High Quality Land Reserve from the Perspective of Territory Spatial Planning Management

王玲慧 WANG Linghui

摘要 土地储备作为政府宏观管理的重要手段,在优化城市空间布局、产业结构和保障民生等方面发挥着重要作用。面向“上海2035”国土空间规划管理,上海土地储备应立足20余年的改革创新历程,破解当前规划引领不足、信息化建设滞后等问题,同时,资源本底有待厘清、统筹协调有待加强,以实现高质量土地储备治理的新格局,强化上海土地储备规划的引领作用,构建上海土地储备空间“三库”,推进土地储备业务流程标准化建设和全过程管控,构建土地空间资源与资产分布“一张图”,夯实土地储备精细化管理的信息化支撑等。

Abstract As an important means of government management, Shanghai land reserve plays an important role in leading the city's economic structure, investment structure and industrial structure. Facing the territory spatial planning and management of Shanghai 2035, the land reserve of Shanghai should be based on the reform and innovation process of more than 20 years, solve the current problems such as insufficient macro guidance, unclear resource background, difficulties in overall planning and coordination, and lagging information construction, so as to achieve a new pattern of high-quality land reserve governance, that is, to strengthen the leading role of the special planning of land reserve of Shanghai, to build the "Three Storehouses" of Shanghai land reserve spaces, to promote the standardized construction of land reserve process and the management and control of the whole process, to build the map of land spatial resources and asset distribution, and to consolidate the information support for refined land reserve management.

关键词 国土空间规划管理;高质量;土地储备

Key words territory spatial planning management; high quality; land reserve

文章编号 1673-8985 (2020) 01-0077-05 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20200113

作者简介

王玲慧
上海市土地储备中心
主任,博士

0 引言

土地储备工作,是指各级人民政府依照法定程序,在批准的权限范围内,通过收回、收购、征收、征用或其他方式取得土地使用权的过程和行为,是政府实现宏观调控和管理的重要政策工具^[1]。上海是我国内地首个组建土地储备机构的城市,20多年来,上海土地储备工作由粗放式向精细化不断深化,对推动上海

建设“四个中心”和国际化大都市建设发挥了重要的支撑作用。但与此同时,在新时代国土空间规划体系变革的背景下,要落实好“上海2035”国土空间规划管理,现有土地储备相关基础工作仍相对薄弱,特别是如何有效对接“上海2035”,关注生态文明下国土空间规划管理的特点,强调在资源环境紧约束下,探索高密度超大城市可持续发展的新模式,并形

成动态维护和实施监督的全过程运营机制^[2-3]；上海土地储备工作如何做到规划先行、统筹创新、强化监管，进一步提升服务城市发展的能力，促进城市经济、社会、生态全面协调可持续发展，实现高质量土地储备，是值得探索的重要课题。

1 上海土地储备的历史演进

土地储备工作与土地有偿使用制度的建立与完善、土地市场的培育与发展密不可分。其发展充分体现了土地资源配置方式由计划向市场配置转变，土地利用方式由粗放型向集约型转变，土地管理从资源管理向资源资产资本一体化管理并重转变的过程^[4]。1996年，上海率先组建土地储备机构——上海市土地发展中心；20多年来，上海土地储备工作在改革中不断创新，主要经历了以下3个阶段。

1.1 土地储备工作的起步阶段（1996—2008年）

2004年，《上海市土地储备办法》（以下简称“《办法》”）出台，标志着上海土地储备制度的正式建立。《办法》明确规定上海市土地储备中心是上海市政府设立的土地储备机构，在本市区域范围内实施土地储备，负责储备地块的前期开发，承办储备地块按计划供应的前期准备工作。各区（县）政府设立一个土地储备机构，在本区（县）区域范围内实施土地储备。上海市土地储备逐渐从市场主导型转变为“政府主导、市场运作”模式，并且按照“联合、联手、分责、共享”的原则，建立了市、区合作的土地储备工作机制，推动了重大工程建设和黄浦江两岸开发建设，以及新一轮旧区改造工作和城市化进程。但在这一时期，由于市、区土地储备机构、城投公司、经济园区、管委会等均可参与土地储备，各自为政的现象比较突出，土地储备模式比较粗放。

1.2 土地储备体制机制梳理规范阶段（2008—2016年）

2008年底，上海将城市规划管理职责和

国土资源管理职责加以整合，上海土地储备工作迈入科学化、规范化的新阶段。在此基础上，上海于2010年开展了各区土地储备规划编制工作，并初步摸清了区县土地储备底库^[5]。2015年上海市人民政府《关于编制上海新一轮城市总体规划的指导意见》提出，建立与创新驱动发展相适应的规划和土地管理制度，按照“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的总体要求，创新土地收储利益分配和供应机制，实现全市规划建设用地总量“零增长”，从而促进土地储备工作的科学化水平再提升。2016年上海市土地储备中心划归上海市规划和国土资源管理局后，基本理顺土地储备工作的相关机制，初步建立健全各项工作制度。

1.3 土地高质量储备与精细化管理发展阶段（2017年至今）

党的十九大以后，进入新时代发展格局，为适应新形势、新环境对土地储备工作的要求，需要不断加强资源管理与政策的统筹，实现土地高质量利用，深化土地储备规划与信息化技术相结合。同时，在我国机构改革和职能调整背景下，上海市规划和自然资源局的成立也对土地储备的发展目标与战略导向提出了更高的要求。显然，20多年来上海土地储备工作在不断改革创新中被推向新的高度，也亟待思考新的发展方略。

2 当前上海土地储备工作存在的主要问题

上海土地储备工作起步较早，且在土地储备实施过程中聚焦重大项目、重大工程建设、新城和新市镇建设及旧区改造等民生工程，在保障净地供应、优化营商环境、落实国土空间规划、促进节约集约用地、服务民生和落实生态文明建设等方面发挥了重大作用。但在新时代新要求下，对标“上海2035”国土空间规划管理要求以及高质量土地储备的自身诉求，上海土地储备在工作机制和管理模式上还存在一些问题，主要表现为以下4方面。

一是宏观规划引领不足，缺少市域宏观

层面的土地储备专项规划的引领。由于历史原因，上海目前土地储备的工作模式还基本处于计划跟着项目走的阶段。尽管上海各区在“两规合一”后的2010年编制了一轮土地储备规划，并在后续编制了四轮三年土地储备滚动计划，但由于市域层面专项规划的缺失，导致后续对计划安排引导不足，区域联动乏力，特别是就如何有效落实“上海2035”总规空间管控要求，尚缺乏宏观层面有效的统筹与引导。

二是资源本底不够明晰，缺乏对市域可储备土地资源总量、结构和空间分布情况的空间管控力度。土地空间资源是支撑土地储备管理工作的基础。由于市域土地储备专项规划研究的缺失，导致对可储备土地资源的空间分布及功能、布局、转型、生态等情况难以掌控，增量和存量统筹发展存在困难，难以明确土地储备潜力规模，导致在区域土地储备的潜力、项目安排与土地供应之间缺乏联动，不利于对全市土地资源进行前瞻性地统筹把控。

三是统筹协调力度不够，协调实施机制的建立健全难度大。土地储备在“条”上涉及规划资源、发改、建设、财政、水务、生态环境等多个部门，在“块”上则涉及各区；如此复杂的“条块”关系本身就对统筹协调提出了较高的要求，亟需在市级层面建立强有力的协调机制，统筹安排规划、计划、资金等方面，确保土地空间、资金等要素与规划土地政策能有效匹配。未来如何建立健全土地储备的协调实施机制是保障土地储备落实的重要举措。

四是信息化建设滞后，大数据与智慧城市背景下的土地储备要素信息系统的缺失导致土地储备管理仍处于比较粗放的阶段。土地储备信息系统的缺失导致对全市土地储备管理相关要素的底数和变化情况不能及时准确掌握，对全市土地储备的服务和指导缺乏有效的抓手，与当前智慧城市和“一网通办”等要求不相符合，直接影响了全市土地储备管理的质量与水平。

3 实现上海高质量土地储备的战略思考

3.1 面向“上海2035”新格局,高质量土地储备应服务城市发展战略布局

2017年12月,《上海市城市总体规划(2017—2035年)》经国务院批复,规划到2035年“基本建成卓越的全球城市,令人向往的创新之城、人文之城、生态之城,具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市”^[6]。该规划在空间上明确了上海未来发展的“一张蓝图”,也为高质量土地储备明确了空间坐标。此后,随着《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》和《国务院关于印发中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案的通知》等文件和规划的相继发布,未来上海“东西联动、两翼齐飞”的发展格局已逐渐显现^[7]。

显然,进一步明确上海高质量土地储备的战略布局、空间结构和推进时序,不仅有助于对土地资源的统筹兼顾,更有助于发挥土地储备对上海空间战略的支撑作用。一方面,落实“上海2035”总规目标,以优先保障生态环境、公共服务、交通基础设施、重大战略性项目等重点领域用地为导向,与城市更新、建设用地减量化工作有机衔接,科学安排储备规模及计划,优化完善经营性用地储备结构,优先储备存量建设用地,合理引导储备空间向特定空间集聚,有助于更好地指导市、区两级土地储备机构开展土地收储工作。另一方面,进一步服务中国(上海)自由贸易试验区临港新片区和长三角区域协同发展的国家战略,及“一江一河”和中央活动区建设等上海重点工作,有助于更好地提升城市能级、实现高品质发展,促进区域经济社会基础设施一体化等。

3.2 国土空间规划体系变革下,高质量土地储备应实现全过程治理

2019年5月,《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确指出,“依托国土空间基础信息平台,建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制”,“以多规合一为基础,统筹规划、建设、管理三大环节,推动多审合一、多证合

一”^[8]。这既标志着新时代国土空间规划体系“四梁八柱”的基本形成,更标志着国家空间治理体系的日趋完善。在上海,当前正逐步建立以上海国土空间近期规划为基础、以总规实施年度监测为手段的总规实施动态推进机制,以更好地对全市总体规划实施进行全过程、常态化和制度化的管控。同时,统筹规划、建设、管理三大环节至关重要。为此,与全市国土空间规划体系变革相适应,高质量的土地储备同样需要重视精细化、过程化治理。一方面,应以全市总体战略布局为框架,结合全市国土空间近期规划、各区“十四五”规划、年度重点项目等,深化细化全市土地储备专项规划、三年滚动计划和年度计划,并以此指导各区土地储备工作。另一方面,逐步构建全市土地储备规划实施评估和动态修编机制,建立全市按规划和计划落实储备项目、按节约集约方式用地、按资金和市场情况调控储备用地的弹性机制,进一步强化储供联动,充分发挥土地储备对土地供应的调控作用。在此基础上,逐步健全完善过程化、规范化、精细化的土地储备治理机制。

3.3 落实“一网通办”和优化营商环境,高质量土地储备应实现数据的实时更新与整合

2019年10月,国务院发布《优化营商环境条例》,要求“政府及其有关部门应当进一步增强服务意识,切实转变工作作风,为市场主体提供规范、便利、高效的政务服务……推动政务服务事项在全国范围内实现一网通办”。上海规划资源系统正在加快信息资源的融合整合,探索信息治理对业务发展的支撑作用的发挥。为此,高质量土地储备管理必须加快智慧化、信息化建设,根据上海关于规范和加强土地全生命周期管理的要求,在“上海2035”、土地储备专项规划、土地储备三年计划等的指引下,以上海市规划资源系统信息平台为基础,构建覆盖全市范围的全口径、动态化、一体化、全要素的土地储备信息管理系统,强化土地储备信息与规划土地管理等的衔接

共享,实现数据的实时更新与整合,提高本市土地储备工作规划管理、计划编制、运作程序、工作标准、信息管理的全过程管控能力。

4 实现上海高质量土地储备的对策建议

着眼于落实“上海2035”国土空间规划管理的管控要求,新时期上海市土地储备工作应围绕强化规划引领、推进土地储备专项规划和计划编制与管理,健全完善土地储备的过程化、精细化治理,创新信息化支撑下土地高质量储备的发展思路。

4.1 以编制上海土地储备专项规划为抓手,强化土地储备规划引导,有效指导各区土地储备计划的编制和管理

为更好地保障“上海2035”总规实施,加快落实中国(上海)自由贸易试验区临港新片区和长三角一体化国家战略,以服务于上海高质量发展和城市能级提升为宗旨,按照加强规划引领和强化规划思维的要求,聚焦破解超大城市资源紧约束发展瓶颈问题和土地高质量利用,强化存量用地的高质量、全生命周期管理,以土地储备精细化管理、土地集约利用、生态文明建设、城乡用地统筹发展为导向,进一步在“储备土地”上挖掘空间,围绕市域土地资源管理,开展聚焦空间重点板块、重大基础设施、重大项目的土地储备专项规划研究。

上海市土地储备专项规划研究着眼于落实“上海2035”国土空间规划管控要求,空间范围覆盖整个城市化地区,聚焦中近期发展。规划主要解决“地从哪里来,地到哪里去,资金如何平衡”等重大问题,以服务重大项目与民生工程、平衡资金投入和出让收益、统筹存量项目和新增项目等为原则,确定全市土地储备的未来潜力空间、重点分区和储备用地结构。规划内容主要包括土地储备的发展战略、发展定位、资源分布、布局结构、空间导向、资金需求、储备机制和实施策略,同步开展重大项目土地储备、战略留白区土地储备机制等相关研究,并在此基础上形成分区引导,具体指导市、区两级土地储备机构开展土地储备专项

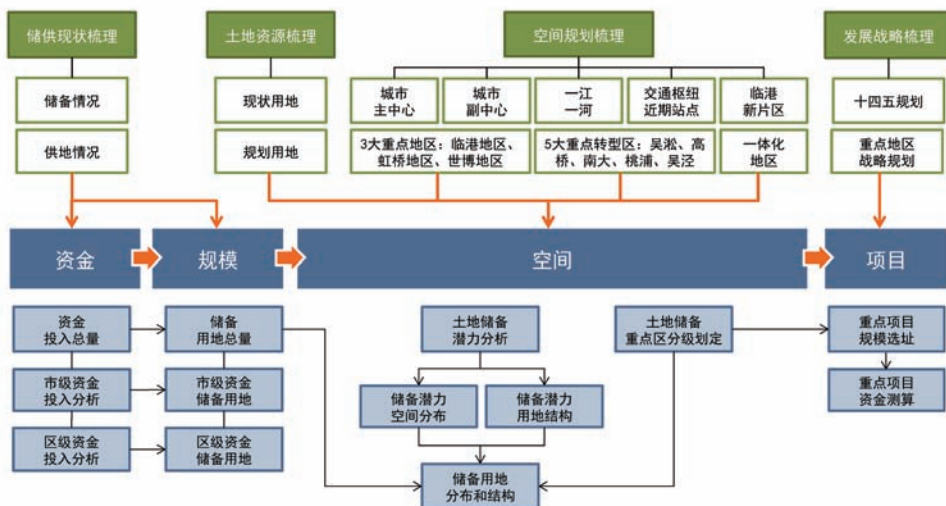


图1 上海市土地储备专项规划研究的主要内容和路线
资料来源:上海市土地储备专项规划研究文本。



图2 上海市已立项土地储备空间分布图 (局部示意)
资料来源:上海市土地储备专项规划研究文本。

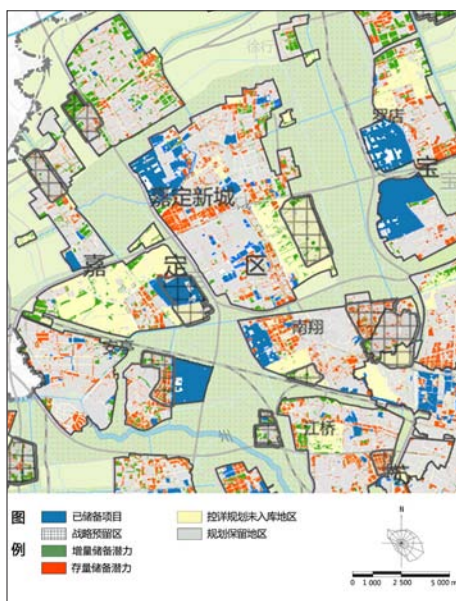


图3 上海市土地储备潜力空间分布图 (局部示意)
资料来源:上海市土地储备专项规划研究文本。

规划以及三年滚动计划和年度计划的编制和管理 (见图1)^[9], 充分发挥规划的导向作用。

4.2 以精细化治理为导向, 依托信息平台, 构建上海土地储备空间“潜力库、项目库、供应库”

以土地储备专项规划研究为引领, 将土地储备三年滚动计划和年度计划作为土地储备计划管理的重要抓手, 落实“上海2035”要求, 引导各区、各重点区域, 以信息系统综合地理服务功能为载体构建“三库”——可储

备土地资源“潜力库”、土地储备实施“项目库”和储备土地“供应库”。一是按照上海土地储备专项规划, 结合各区规划空间布局和重点导向, 以控详规划为基础, 切实摸清可储备土地的规模、分布、使用和规划用途情况, 建立可储备土地资源“潜力库”(见图2-图3), 为编制高质量土地储备计划, 提高土地储备项目实施效率奠定基础。二是在统筹安排全市储备计划的基础上, 着力于促进城市功能完善、布局优化、转型升级、生态优化, 确保各区重点开发

区域、重点领域、重大基础设施和民生项目用地, 在开发时序和空间布局上, 统筹发展增量和存量, 建立土地储备实施动态“项目库”, 确保土地储备空间与各区总体规划导向一致, 稳定土地储备库容。三是土地储备项目完成收储入库后, 统一纳入储备土地“供应库”。根据土地市场情况, 结合城市宏观调控政策要求和各区项目推进情况, 有序供应土地市场, 力求形成合理有序、梯度推进、库容稳定的土地储备和供应体系。

4.3 着眼于优化营商环境, 大力推进土地储备业务流程标准化建设

业务流程标准化是优化营商环境的重要内容之一,《优化营商环境条例》指出,“政府及其有关部门应当推进政务服务标准化”。2018年, 国土资源部联合财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会颁布《土地储备管理办法》(修订版)。为此, 应以优化营商环境为前提, 推进在新的规划资源体制下土地储备业务的优化和完善。一是进一步优化储备工作全周期管理。如图4所示, 将一般性的土地储备项目总体分为前期准备、项目立项、项目实施、期间(入库)管理和土地供应5个阶段^[10], 覆盖从土地储备计划到土地供应的全周期管理, 制定土地储备项目总体审批流程及市政府交办项目和旧改项目的业务操作流程。二是规范土地储备资金全程管控。从项目立项的投资估算审核, 到项目实施过程中的投资监理动态审核, 再到最终的成本认定的全周期资金监管, 以更好地控制土地储备成本, 提高财政资金使用效率, 有效防止系统金融风险。三是制定上海市土地储备标准化文本。包括土地储备相关业务标准化合同汇编、上海市土地储备中心工作手册等。

4.4 基于规划资源信息平台, 建立土地储备相关要素数据更新机制, 实现规划、计划和项目的全过程管控

按照加强土地储备过程监管的要求, 上海市土地储备应进一步加快面向全市的动态

化、一体化、全要素的土地储备信息管理系统建设。根据土地空间资源管理的总体要求,结合上海市规划资源系统数据融合整合的要求,优化业务流程和完善功能升级,通过“业务流”和“资金流”两条主线,对土地储备工作进行规范化、标准化的实时管理。

一是建立土地储备信息系统数据更新机制,在上海市规划资源系统信息平台上运行,由市、区两级土地储备机构共同填报或自动采集,使用有关规划、测绘、农转用、供地等数据,统计分析结果,全面反映土地储备工作动态,使土地储备工作能够有序、可控、规范地运行。二是完善对土地储备计划实施情况的跟踪评价,实时掌握储备土地实施动态,以信息系统功能模块为依托,形成土地储备计划编制、土地储备项目实施、储备土地供应、土地临时利用和项目资金结算审计为闭环的全生命周期管理链条,将各环节有关的土地储备业务全部纳入其中,实现对土地储备工作的全流程管理。

4.5 构建土地空间资源和资产分布“一张图”,实现信息化支撑下的土地储备高质量精细化管理

在规划资源管理平台基础上,按照“横向到边、纵向到底”的管理原则,通过业务梳理、流程再造,将土地储备管理与土地储备计划审批、土地供应相关联,强化重要环节的管控,有效提升上海市土地储备精细化管理水平。此外,还按照国家和上海对土地储备资金管理的要求,建立严格的土地储备资金管理制度,依托信息化系统,根据项目进度情况、项目合同及有关资金管理政策文件要求,对土地储备机构资金来源和资金使用情况综合管理,资金管理包括资金概算、资金计划、资金申请、资金拨付、资金结算、决算审计等。根据项目进度和资金投入情况,实时反映土地储备财政投资情况,项目竣工完成审计后,自动生成资产报表;采用信息化手段,摸清土地储备资产分布、资产价值、资产利用及财政投资等情况,确保国有资产目录清晰、完整、可靠。通过构建土地

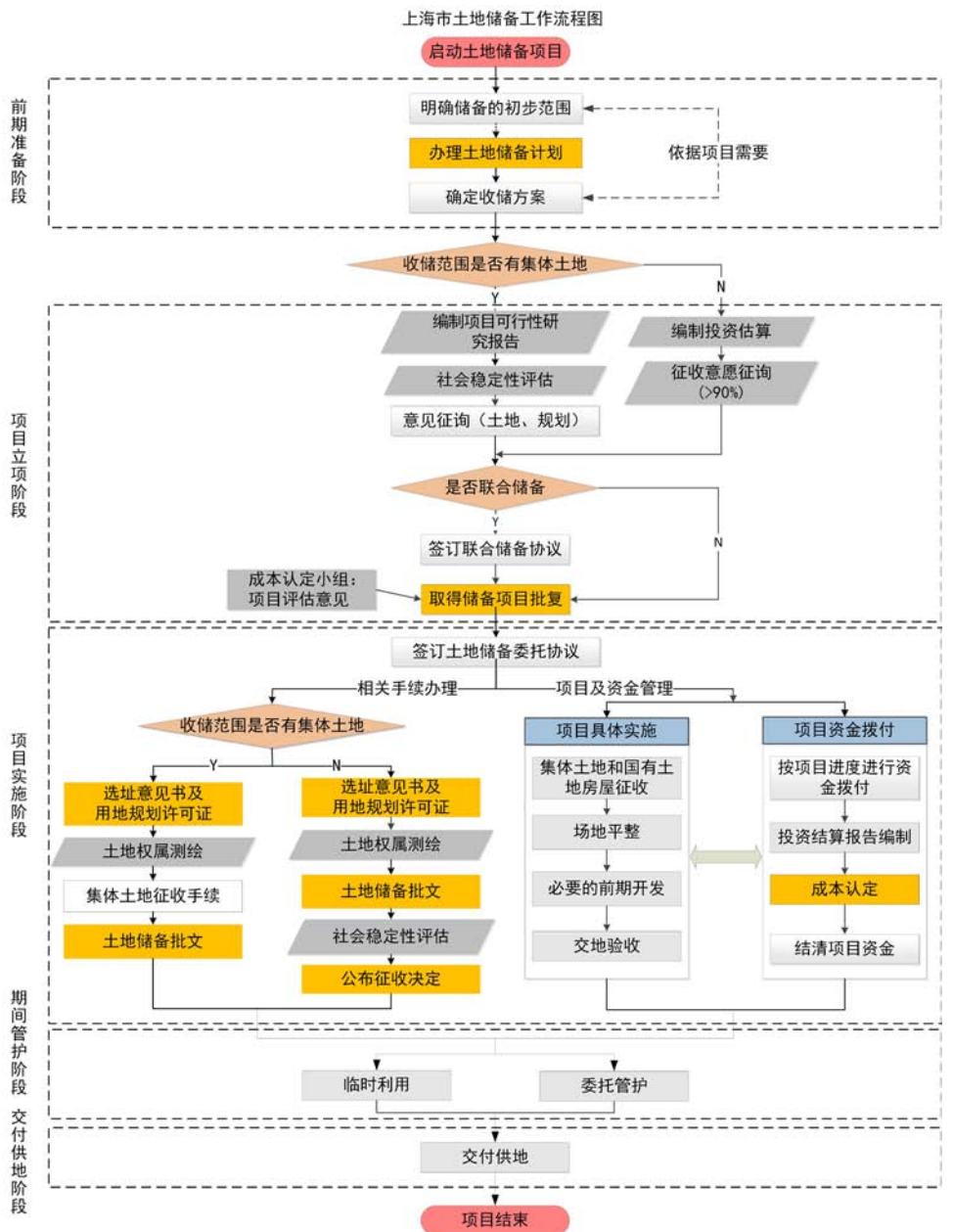


图4 上海市土地储备工作流程图
资料来源:上海市土地储备标准化工作研究文本。

空间资源和资产分布“一张图”,实现信息化支撑下的土地储备高质量精细化管理。

5 结语

2019年10月,《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确了“坚持和完善中国特色社会主义行政体制,

构建职责明确、依法行政的政府治理体系”的顶层要求。高质量土地储备工作本质上是要优化构建以高质量发展为导向的政府土地储备治理体系。本文针对新时代上海土地储备工作面临的形势与任务,着眼于有效对接和落实“上海2035”总规,注重生态文明下国土空间