

# 市级国土空间总体规划新增建设用地规模分解研究

——以云浮市为例

□ 刘 阳, 徐培祎

**【摘要】**在上位规划确定既定建设用地总规模的前提下, 市级国土空间总体规划如何更加科学、公正地分解新增建设用地规模值得思考。文章在国土空间规划改革背景下, 基于城市建设用地规模确定的新变化, 对新增建设用地规模分解的重点考量因素进行分析, 提出“一先、一落、二保、三统筹”的分解模型, 并配套相应的实施保障措施, 以期为市级国土空间总体规划新增建设用地规模分解提供思路。

**【关键词】**新增建设用地; 分解方法; 市级国土空间总体规划; 云浮市

**【文章编号】**1006-0022(2022)04-0071-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**刘阳, 徐培祎. 市级国土空间总体规划新增建设用地规模分解研究——以云浮市为例 [J]. 规划师, 2022(4): 71-77.

Decomposition of Newly Added Construction Land in Territorial Space Master Plan at City Level: Yunfu Case/  
Liu Yang, Xu Peiyi

**【Abstract】** This article focuses on how the municipal-level territorial space planning decompose the scale of newly-added construction land more scientifically and fairly under the premise that the overall scale of the established construction land is issued by the upper authority. Based on the reform of territorial space planning and new changes in the determination of urban construction land, it analyzes the core factors that should be considered in the decomposition of newly-added construction land, and proposes a decomposition model of "one first, one implementation, two guarantees, and three coordination", supported by correspondent implementation measures. It is expected to provide references for the decomposition of the scale of newly-added construction land in territorial space master plan at city level.

**【Key words】** Newly added Construction Land, Decomposition Method, Municipal-level Territorial Spatial Planning, Yunfu City

## 0 引言

根据自然资源部公布的第三次全国国土调查(以下简称“三调”)主要数据成果, 过去十年我国建设用地增加了 1.28 万亩, 增幅为 26.5%; 耕地总量减少了 1.13 万亩, 为 19.18 亿亩。这“一增一减”表明未来我国国土空间规划的耕地保护压力更大, 建设用地规模扩张约束更紧。在国土空间规划改革背景下, 市级规划建设用地规模由省级“下发”, 在现状建设用地底图、底数相对确定的情况下, 如何合理分解新增建设用地规模, 提升建设用地节约集约水平, 成为市级国土空间总体规划的重点工作。市级国土空间总体规划承上启下, 既是新增建设用地的“使用者”, 也是用地规模的“分配者”; 既要满足多元需求, 又要平衡多方、多级政府利益, 是

一项综合性的系统工程。既有新增建设用地的分解研究以层次分析法为主, 基于现状数据进行综合评估分析, 并结合主体功能区等战略引导要素进行差异化修正。这种方法虽然在用地规模分解上具有一定的普适性, 但是对现状需求缺乏针对性、对民生服务等基础需求缺乏公平性、对城市战略空间需求缺乏引导性, 会出现着眼于整体分解而忽视局部重点需求的问题。面对国土空间规划时代的建设空间增量需求更加多元化和复杂化, 亟需完善新增建设用地分解方法。

## 1 国土空间规划改革背景下城市建设用地规模确定的新变化

《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并

**【作者简介】** 刘 阳, 硕士, 注册城乡规划师, 现任职于中国城市规划设计研究院深圳分院。

徐培祎, 硕士, 现任职于华侨城创新研究院。

监督实施的若干意见》(以下简称《意见》)要求进行国土空间规划改革,明确将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”。国土空间规划强调自上而下、上下联动,下级国土空间规划要服从上级国土空间规划。在此背景下,城市建设用地规模的确定也发生了较大变化。

### 1.1 从“多规碰撞”到“自上而下”分解

传统的城市建设用地规模主要由土地利用总体规划(以下简称“土规”)和城市总体规划(以下简称“城规”)确定。城规因缺乏上位城镇体系规划对建设用地规模的直接约束,对建设用地规模的确定以“自下而上”预测为主,重点考虑城市资源承载力和城市发展需求,比较注重城市的发展导向。土规的建设用地规模直接由上级部门“下发”,以“自上而下”分解为主,比较注重城市的保护导向。

城规比较注重规划的科学性和系统性,在对用地规模“自下而上”预测时,着重考虑城市发展需求,以回应地方政府强烈的开发建设诉求,对区域规模统筹和城市建设的外部性考虑较少,一般会造成预测规模偏大、超出实际发展需求等问题。土规比较注重规划的有效性和传导性,强调对城市非建设用地的保护,尤其是耕地和生态用地的保护,在对用地规模“自上而下”分解时,对国土空间建设适宜性分析不足,造成部分指标用地较难得到开发利用。此外,由于土规的总体规模指标相对有限,时常出现对现状建设用地认定不足、用现状建设用地指标填补规划建设用地指标的情况;土规比较注重城市重点项目和近期建设项目,对城市整体和远期发展空间统筹不足。

由于城规内容的传导性和管控手段的有效性弱于土规,城规的建设用地规模预测又会受到土规的制约。不同的规模确定和传导方式常常会造成“两规”

在建设用地上规模的不统一及空间布局上的错位,在实际用地开发与建设中产生较多矛盾与冲突。

国土空间规划改革促使城市建设用地规模的确定工作进入“多规合一”。《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》(以下简称《通知》)明确省级国土空间规划审查要点包括开发强度控制指标的分解下达,这也意味着城市建设用地总规模将由上级自然资源主管部门统筹“下发”。在《广东省自然资源厅关于编制市县国土空间规划优化建设用地结构和布局有关工作的函》(以下简称《广东省工作函》)中,广东省已预分解各地级市2035年建设用地总规模和国土开发强度。市级国土空间总体规划将对“上位下发规模”展开“自上而下”的县/市/区分解工作。

### 1.2 从区域均衡布局到鼓励高效利用,倒逼结构优化

国家在前一阶段的城镇化中比较注重空间布局的均衡性,尤其是对发展滞后地区,在建设用地的资源分配上予以重点扶持,鼓励其快速发展。虽然这对区域均衡发展起到了一定的推动作用,但是也出现了土地资源错配、低效利用和资源浪费的问题。同时,稀缺的建设用地指标没有得到合理的利用,其社会经济价值也没有得到充分体现。2015年中央城市工作会议提出要以城市群为主体形态,科学规划城市空间布局,实现紧凑集约、高效绿色发展。2019年中央财经委员会第五次会议提出“中国经济发展的空间结构正在发生深刻变化,中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式……加快构建高质量发展的动力系统,增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力”,要求“改革土地管理制度,增强土地管理灵活性,使优势地区有更大发展空间”。《意见》要求国土空间规划要体现战略性,转变国土空间开发保护方式,提升国土空间开发保护质量和效率。《广东省工作函》

提出要在市县国土空间规划编制过程中,以促进高质量发展和提高土地资源利用效率为目标,坚持最严格的节约用地制度。

因此,新一轮的国土空间规划编制在空间布局和资源分配上出现了三个重要转变:一是在兼顾公平的前提下,从整体均衡向优势地区集聚转变。规划将更多的建设用地资源投放到发展优势地区,使优势地区获得了更大发展空间。二是从注重规模总量向注重利用效率转变,更加强调建设用地利用的质量和效率;扭转了原来单纯的“人地挂钩”情况,转向多要素综合考虑的“人地对应”;不再是“大而多得”(人口多、现状建设用地规模大就能得到更多规划指标),而是“优而多得”“高效多得”,鼓励优质高效发展。三是从目标引导向项目引导转变,更加注重建设用地指标的空间布局和落地,明确土地要素(土地指标)要跟着项目走,新增建设用地指标的空间布局要依据“双评价”<sup>①</sup>结果,顺应城市发展需要和城市拓展方向;加强指标使用的有效性,实现“城市有好的项目就一定有用地支撑”。这三个重要转变正在倒逼低效粗放发展地区进行土地利用方式转变。

### 1.3 数据更加完善,现状认定更加合理,分解集中在新增建设用地上

新一轮国土空间规划将建立国土空间“一张图”,包括现状“一张图”和规划“一张图”,实现数据的“多规合一”,这有助于现状建设用地底数的认定和规划建设用地的落位。在现状数据方面,有三调和第七次全国人口普查作为支撑。两个调查利用了信息化的新手段,得到的数据更加准确、详实;在现状分析中引入了“全评价”“双评估”<sup>②</sup>等新方法,对城市现状的认识更加清晰。在规划数据方面,要求成果在做到“图数一致”后再录入国土空间信息平台,方便规划实施和监督。此外,国土空间规划加入了“三区三线”空间底线管控新要求,有利于进一步优化规划建设用

地的空间布局。完善的数据、充分的分析、全新的信息化手段都为建设用地规模的确定和分解打下了坚实基础。

国土空间规划全面统筹空间资源，对于现状合法的已有建设用地基本采取完全认定的方式。例如，《广东省工作函》明确要求，对三调确定的现状建设用地原则上应全部落实为建设用地。这有效解决了原来城规和土规不一致造成的现状建设用地认定不吻合的情况，也避免了在国土空间规划中出现通过隐匿现状建设来增加规划新增用地规模的问题。因此，在现状建设用地相对确定的情况下，市级国土空间总体规划中的建设用地规模分解将集中在新增建设用地上。本文将重点围绕新增建设用地规模分解展开探讨。

## 2 新增建设用地规模分解重点考量因素

### 2.1 优先考虑已批未建用地及复垦腾挪用地

建设用地规模包括现状和新增两个部分：现状建设用地规模可以通过三调数据来认定，将三调现状数据转换为国土空间规划用途分类后，即可计算出城市现状建设用地规模；新增建设用地规模即规划建设用地总规模减去现状建设用地规模。但现实中存在两类比较特殊的用地，分别是已批未建用地<sup>③</sup>和复垦腾挪用地<sup>④</sup>。虽然在三调数据中已批未建用地显示为非建设用地，复垦腾挪用地显示为建设用地，但是在规划中已批未建用地为明确的合法建设用地，复垦腾挪用地为明确的非建设用地。因此，这两类用地在规划新增建设用地规模时应予以优先考虑。市级国土空间总体规划实际可以分解的增量用地规模需要提前扣除已批未建用地规模，添加复垦腾挪用地规模。

### 2.2 耦合现状基础，提升空间资源配置水平

现状基础是新增建设用地分解的直

接依据。一方面，可以通过“双评价”分析，将国土空间的资源承载能力和建设适宜性作为增量空间使用的硬约束，重点分析各县（市、区）建设用地潜力规模和人均水资源占有量；确定建设用地规模的上限，以及各个县（市、区）之间建设适宜性的对比情况。另一方面，可以基于现状发展基础和发展历程，分析县（市、区）的经济社会发展水平，研判土地利用的发展趋势，评价土地利用的效率，将增量空间开发引导到利用效率高、集约化趋势明显的地区，达到土地发展权有效配置与生态系统保护相协调的目的。

### 2.3 促进区域协同，支撑省、市重大发展战略

省、市重大发展战略的落实对城市的协同发展和竞争力提升至关重要，需要在新增建设用地规模调整中予以重点保障。基于相关要素的重要性和指标分解的可操作性，应重点考虑三个方面：一是落实省市战略要求，包括主体功能区划、乡村振兴战略等，通过发展战略引导新增建设用地规模分解和空间布局。例如，云浮市一方面落实广东省战略要求，以广东省“一核、一带、一区”战略格局为基础，建设粤北生态发展区，实施“面上保护、点上开发”的空间开发策略；另一方面还要支撑提升中心城区（县城）首位度和全域“融湾”的发展战略，打造云浮都市区。二是要确保已经明确的区域重大交通设施和基础设施的落地，对于相对明确的规划设施用地需求要提前考虑。例如，国家高铁、高速公路、国道等高等级区域交通设施及区域性市政设施具有跨区域布局、设施用地规模大、影响范围广的特点，一般由省、市来协调建设。三是支撑各个县（市、区）的规划定位，满足县（市、区）规划新增人口的空间需求。例如，云浮市新兴县的规划定位为“融湾发展示范县”，主体功能区划为城市化发展区，在进行用地规模分解时应强调其在“融湾”发展和城镇化发展中的引领作用。

### 2.4 推动城市高质量发展、高品质生活

现阶段我国已经进入高质量发展阶段，提升城市空间的品质成为发展的重点。在保证县（市、区）基本用地需求的前提下，用地规模分解要更加注重新增建设用地的使用效益、效率和质量。一方面，从城市可持续发展角度出发，推动城市高质量发展；满足市域重点发展平台新增空间需求，推动空间集聚，促进产业做大做强，提升区域竞争力，提高建设用地的利用效益。另一方面，从人本导向出发，打造高品质的城市生活环境，优先保障社会民生设施建设，补足服务短板，持续提升“第三空间”<sup>⑤</sup>品质，增强城市活力和吸引力。

### 2.5 强化市级统筹

依据《广东省工作函》要求，市级国土空间总体规划可以保留一定比例的建设用地规模暂不下达，用于统筹区域内不可预见的基础设施和民生工程。综合来说，市级统筹预留部分建设用地规模可以发挥三个主要作用：一是增加规划弹性，应对未来发展的不确定性，便于在市域范围内对县（市、区）之间进行阶段性规模调整；二是加强对县（市、区）空间建设的统筹与管理，统筹市域范围内高等级、跨县（市、区）的重点建设项目；三是可以作为市级对县（市、区）空间发展的约束或激励手段。市级预留用地规模兼顾了城市发展的弹性和整体性，其预留很有必要，需要纳入重点考虑。

## 3 新增建设用地规模分解模型构建

### 3.1 云浮市概况

云浮市属于广东省粤北生态发展区，下辖两个区和三个县（市），市域总面积为7785.16 km<sup>2</sup>，现状建设用地总规模为483.37 km<sup>2</sup>，开发强度只有6.2%。2020年云浮市常住人口为238.3万，现状城镇化率仅43.8%，远低于全国平均水平及广东省平均水平。整体来说，云浮市呈

现县(市、区)数量少、开发强度低、城镇化发展滞后的特征。

### 3.2 分解模型构建

现阶段新增建设用地规模的分解主要有两种思路：一是基于各县(市、区)上报的新增建设用地规模需求，由市级进行识别、校核，“自下而上”进行规模预测与统计，按照实际认定规模进行新增建设用地规模分解；二是构建县(市、区)多因子评价体系，采用层次分析法测算县(市、区)占比，对应分解新增建设用地规模。第一种思路的优点是结合实际需求，“按需定供”，分解更具针对性，但存在县(市、区)基于自身利益虚报新增建设用地需求的问题，市级无法准确获取和确认县(市、区)的真实需求，出现“公用地悲剧”<sup>⑥</sup>的问题。第二种思路的优点是结合各个县(市、区)的综合评估得分来进行分解，考虑要素相对多元，评估也更加综合，但存在对现状需求考虑不足、评价因子设置和权重赋值主观性强的问题。本次研究充分融合了两种思路的优点，将实际需求和综合评估相结合，基于新增建设用地规模分解重点考量因素，建立“一先、一落、二保、三统筹”的新增建设用地规模分解模型(图1)。

#### 3.2.1 “一先”：提前划分省厅备案的已批未建用地和复垦腾挪用地

已批未建用地和复垦腾挪用地的规划建设状态已经确定，应该予以前置考虑。由于这两类用地数量较多，具体审

批情况和历史信息完善程度不同，每个城市及下辖县(市、区)的规划管理水平、信息数据化程度也不同，市级国土空间总体规划对用地信息的准确性和有效性难以完全核实。例如，有些项目审批时间久远，没有矢量数据，只有纸质信息，难以精确落位，存在用地边界或权属模糊等问题。因此，针对已批未建用地和复垦腾挪用地，建议采用省厅备案数据作为核算基础，其余部分由县(市、区)自主统筹处理。

结合上文分析可以得出，城市实际新增建设用地=省级下发规划建设用地-现状建设用地(三调)-已批未建用地(省厅备案)+复垦腾挪用地(省厅备案)。计算得到的城市实际新增建设用地规模将作为“一落、二保、三统筹”的分解基数。

#### 3.2.2 “一落”：落实已明确的区域重大基础设施

“一落”指强化区域协同发展，加强区域交通连接，落实已经明确的区域重大基础设施用地，包括区域交通设施用地及区域性市政设施用地。区域交通设施可以选取铁路、高速公路、国道等高等级设施，高铁站点周边配套用地、省道、县道可以由各县(市、区)自主统筹。区域性市政设施主要为电力、燃气、供水等资源供应设施，可结合城市具体情况确定纳入类型和等级。区域重大基础设施用地的具体范围需结合规划方案来确定，对于线形及具体用地范围尚不明确的设施，可以按照设施长度乘以预估宽度来估算用地规模。在综合确定全

市需落实的区域重大基础设施用地规模后，再根据县(市、区)行政辖区范围进行分解。在用地规模“下发”之后，如涉及相关设施建设，其具体用地指标由相关县(市、区)统筹确定，市级不再安排额外建设用地指标。

#### 3.2.3 “二保”：优先保障社会民生设施与城市重点发展平台

(1) 优先保障社会民生设施。民生设施的保障有利于提升城市服务水平和居民生活品质，主要可以从三个方面预测相关新增用地规模需求：①对于城镇公共服务设施，现状部分可以按照国家标准(若地方标准高于国家标准，按照地方标准)进行校核，补足现状缺口；规划部分按照规划新增城镇人口进行需求预测。“现状缺口”+“规划新增”即为城镇公共服务设施用地的规模需求。②对于乡村公共服务设施，可结合城市具体情况设置固定比例，再按照规划乡村常住人口规模占比，将用地规模分解到各个县(市、区)。③针对一些特殊公共服务设施，可以提供专项规模予以支持，如规划本地本科大学等，依据设施规划落位，将用地规模对应分解到所在县(市、区)中。

(2) 优先保障城市重点发展平台。市域内重点发展平台是区域和城市重大发展战略的核心空间载体，在用地规模分解时应予以优先保障。考虑到城市重点建设项目数量多、发展不确定性高，部分还缺乏空间规划的支撑，市级国土空间总体规划将规模更大、功能更加完善的重点发展平台作为用地规模统计、分解的基本单元，便于市级对县(市、区)用地的整体统筹把控。重点发展平台新增建设用地规模需求统计工作需要市、县两级上下衔接，首先由各县(市、区)结合自身实际情况上报区县级以上重点发展平台及其新增建设用地规模需求，其次由市级国土空间总体规划进行校核、筛选，建立重点平台数据库，包含系统评价需要的相关信息和数据。一般来说，县(市、区)基于自身利益，上报的重点

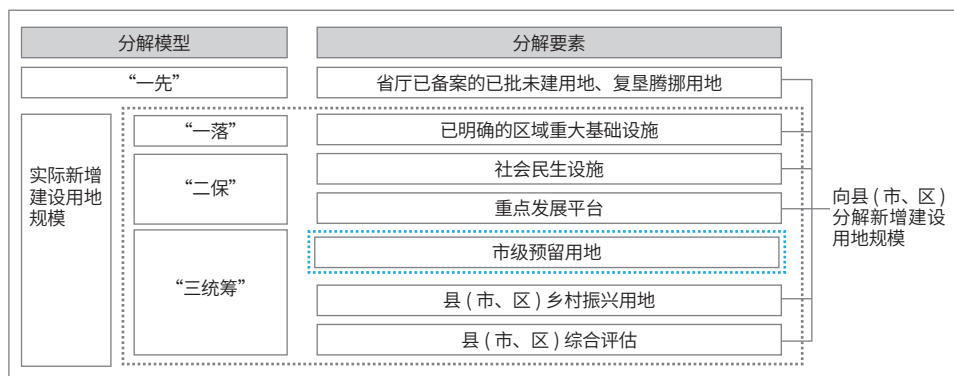


图1 新增建设用地规模分解模型示意图

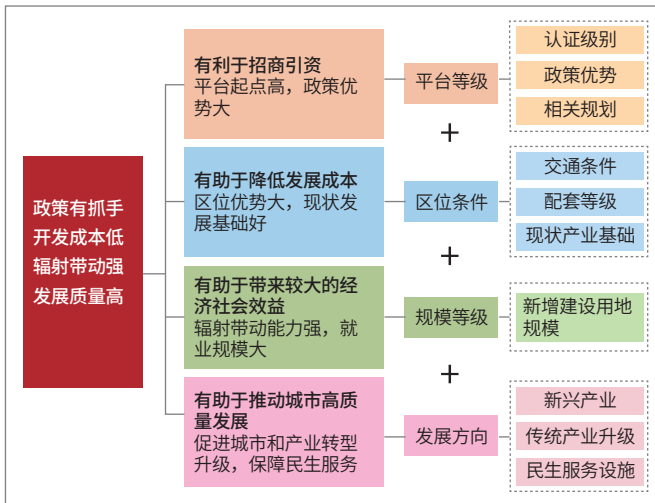


图2 云浮市重点发展平台评价体系指标选择示意图

指标因子	因子等级	权重分值
平台等级	省级重点平台	6
	市级重点平台	3
	区县级重点平台	1
区位条件	处于区域大型交通设施30分钟可达范围内, 拥有市级以上配套及完善的产业基础	6
	处于高(快)速路15分钟可达范围内, 拥有区县级以上配套及较好的产业基础	3
	拥有内部交通系统, 以及乡镇级以上配套、一般产业基础	1
规模等级	新增建设用地规模为10 km <sup>2</sup> 以上	5
	新增建设用地规模为5~10 km <sup>2</sup>	3
	新增建设用地规模为5 km <sup>2</sup> 以下	1
发展方向	七大特色产业集群、战略新兴产业; 重点发展现代服务业的服务平台	3
	转型升级的传统产业; 居住服务平台、重点发展城市服务业的服务平台	1

图3 云浮市重点发展平台打分、分级、保障系数示意图

**评价方法**

- 加和四大指标因子得分, 获得各重点平台总分, 满分为20分
- 根据总分将重点平台划分为三级梯队。16~20分及以上为第一梯队, 11~15分为第二梯队, 1~10分为第三梯队
- 一级梯队平台新增用地规模保障加权系数为5, 二级梯队平台新增用地规模保障加权系数为3, 三级梯队平台新增用地规模保障加权系数为1
- 乘以保障加权系数后, 计算各县(市、区)新增建设用地需求占比

发展平台新增建设用地规模需求相对较大, 而市级新增建设用地规模有限, 因此很难做到完全保障。市级国土空间总体规划需要建立重点发展平台评价体系, 对平台进行评价分级, 针对不同等级确定不同的新增建设用地规模保障比例。

云浮市重点发展平台评价体系首先从招商引资、发展成本、经济社会效益、城市高质量发展四个方面出发, 确定平台等级、区位条件、规模等级、发展方向四个主要打分因子, 采用因素成对比较法, 确定打分因子权重; 其次对重点发展平台进行打分, 根据得分划分三个等级(梯队), 不同等级的平台规模保障系数不同, 随后再将各个平台的新增建设用地需求乘以保障系数; 最后计算各个县(市、区)内所有平台数值总和, 以此确定县(市、区)内该部分新增建设用地规模占比(图2, 图3)。

### 3.2.4 “三统筹”: 统筹市级预留用地、乡村振兴用地和县(市、区)综合评估

(1) 统筹市级预留用地。规划的不确定性决定了市级预留用地规模的必要性, 其比例的确定成为研究重点。用地规模预留得越多, 市级对县(市、区)的控制性就越强, 统筹力量更大, 但县(市、区)的发展弹性相应变小, 用地审批时间变长, 增加了土地使用成本及违法建设风险。用地规模预留得少, 市级对县(市、区)

的控制力量就弱, 应对不确定的大型设施、重大平台建设能力弱, 对县(市、区)空间管理缺乏强有力的平衡手段。因此, 需要在市、县两级充分博弈后, 设定一个相对合理的预留比例。根据相关研究以及现阶段不同城市国土空间总体规划的设置, 一般市级预留用地占实际新增建设用地(不含已批未建用地和复垦腾挪用地)的比例为10%~20%。对于发展相对成熟且以存量空间为主的城市, 如深圳、东莞及中山等城市, 其现状及规划建设空间相对稳定且增量空间较少, 区县管理水平较高, 可以预留的用地比例相对少一些。对于类似云浮市这种发展相对滞后的粤东西北城市, 由于还处在工业化初期和快速城镇化发展阶段, 未来发展还存在较大的不确定性。同时, 考虑到这些城市的市级统筹力量比较弱, 因此需要预留的用地比例相对多一些。云浮市结合自身发展阶段及实际需求, 参考类似城市的比例设置, 确定市级预留用地规模占实际新增建设用地规模的30%。

(2) 统筹乡村振兴用地。乡村振兴战略是国家促进乡村发展、推动城乡平衡的重要部署。目前已有多个省份制定了支持乡村振兴的用地政策, 如《广东省自然资源厅广东省农业农村厅关于印发贯彻落实省委省政府工作部署实施乡村振兴战略若干用地政策措施(试行)的通

知》明确要求: “涉农市县各级每年安排不少于10%的用地指标, 保障乡村振兴新增建设用地需求, 优先保障农业产业园、科技园、创业园、县域助农服务综合平台和镇村助农服务中心建设用地安排, 支持现代农业园区和助农服务体系建设”。因此, 该类用地的新增规模可以按照各个地方的具体政策进行安排。云浮市落实广东省要求, 统筹10%的实际新增建设用地规模用于满足乡村振兴用地需求, 同时根据规划乡村常住人口对县(市、区)用地规模进行分解, 从而保障用地规模与发展需求相匹配。

(3) 统筹县(市、区)综合评估。除上述用地规模需求外, 对于其余尚不明确的新增建设用地规模需求, 将采取县(市、区)综合评估的方法进行分解。影响县(市、区)新增空间的因素很多, 评估首先可以从现状、规划两个角度出发, 选取相关影响因子; 其次, 通过SPSS软件进行校核, 分析影响因子与建设用地增长的相关性, 将相关性小和无相关性的因子删除; 再次, 用层次分析法对筛选出的因子进行重要性分析, 结合相关研究、专家打分及城市发展实际, 对打分因子进行权重测算; 最后, 计算各县(市、区)所有因子标准化得分之和, 确定用地规模占比。

云浮市县(市、区)综合评估体系综合考虑“规划战略引导”“双评价指引”

“经济发展基础”“土地利用趋势”“土地利用效率”五个方面，确定了17个评价因子，包括15个正向影响因子、2个负向影响因子，以确保评估全面、准确和符合实际。具体计算方法：首先，对各评价因子数值进行标准化处理，其中正向影响因子的标准化指某一县(市、区)数值与该类因子最小值的差值除以该类因子最大值与最小值的差值，负向影响因子的标准化指该类因子最大值与某一县(市、区)因子数据的差值除以该类因子最大值与最小值的差值。其次，通过标准化处理得到各县(市、区)各因子的标准化数值。再次，将单项因子标准化

的数值乘以相应的权重，得到单项因子标准化得分；将各项因子标准化得分相加后，得到县(市、区)标准化总得分。最后，按照标准化总得分计算各县(市、区)用地规模占比，并将其作为该部分新增建设用地规模分解的比例(表1)。

### 3.3 不同分解要素规模占比设置

“一先、一落、二保、三统筹”分解模型涉及七类分解要素。其中，“一先”的已批未建用地和复垦腾挪用地已按照省厅备案实际规模提前划分，扣除后为城市实际新增建设用地，不参与占比设置。在剩余的六类分解要素中，分

解占比可以分为三种情形：第一种包括已明确的区域重点基础设施、社会民生设施和乡村振兴用地三类要素，可以通过现状统计、规划预测及政策要求来确定相对具体的新增建设用地规模，其分解“按需定增”，根据实际需求进行确定。第二种是市级预留规模要素，没有明确标准，但需要优先确定占比以便于其他要素的分解。该类用地规模经过市、县两级博弈，通过规划技术和行政决策来综合确定，可以将同类型城市的比例设置方案作为辅助参考，建议比例为实际新增建设用地的10%~20%。第三种包括重点发展平台和县(市、区)综合评估两类要素。建议重点研究重点发展平台新增建设用地规模的占比，在确定占比后，将剩余比例纳入县(市、区)综合评估进行统筹分解。重点发展平台建设用地规模比例的确定要以已批复、有规划支撑的相对较明确的新增建设用地规模需求为基础，并充分考虑县(市、区)新增建设用地规模的虚报情况，其占比不宜设置过高。云浮市根据自身实际情况，将重点发展平台新增建设用地规模的比重设置为实际新增建设用地的20%，县(市、区)综合评估用地占比为20%。

综上所述，县(市、区)新增建设用地规模=县(市、区)在省厅已备案的已批未建用地和复垦腾挪用地规模+县(市、区)已明确的区域重大基础设施新增用地规模+县(市、区)社会民生设施新增用地规模+县(市、区)重点发展平台新增用地规模+县(市、区)乡村振兴新增用地规模+县(市、区)综合评估新增用地规模。

## 4 用地规模分解实施保障

### 4.1 建立新增建设用地规模评估与调整机制

社会经济发展的不可预见性可能会导致预先分解的用地规模指标与县(市、区)发展实际存在偏差，因此新增建设

表1 云浮市县(市、区)综合评估体系一览

类别	评价因子	属性	因子数值					权重	备注	
			云城 区	云安 区	罗定 市	新兴 县	郁南 县		数据年限	数据来源
规划 战略 引导 (27%)	规划定位	正向	-	-	-	-	-	8%	-	规划
	所属主体功能区划	正向	-	-	-	-	-	7%	-	规划
双评价 指引 (15%)	规划总人口/万人	正向	-	-	-	-	-	4%	2035年	规划
	规划新增人口/万人	正向	-	-	-	-	-	8%	2035年	规划
经济 发展 基础 (10%)	<b>建设用地潜力规模/km<sup>2</sup></b>	正向	-	-	-	-	-	10%	2020~ 2035年	“双评价”
	人均水资源占有量/(立方米/人)	正向	-	-	-	-	-	5%	2035年	“双评价”
土地 利用 趋势 (20%)	<b>人均GDP/(万元/人)</b>	正向	-	-	-	-	-	3%	2020年	统计年鉴
	年均GDP增速/%	正向	-	-	-	-	-	4%	2010~ 2020年	统计数据
	<b>年均固定资产投资总额/亿元</b>	正向	-	-	-	-	-	3%	2010~ 2020年	统计数据
土地 利用 效率 (28%)	<b>年均新增建设用地/km<sup>2</sup></b>	正向	-	-	-	-	-	10%	2014~ 2018年	土地利用 变更调查
	年均供地率/%	正向	-	-	-	-	-	5%	2015~ 2019年	市资局
	土规建设用地剩余规模/km <sup>2</sup>	正向	-	-	-	-	-	5%	2020年	土规、三 调
土地 利用 效率 (28%)	<b>建设用地地均GDP/(亿元/平方公里)</b>	正向	-	-	-	-	-	7%	2020年	三调、统 计局
	<b>人均城镇建设用地面积/(平方米/人)</b>	负向	-	-	-	-	-	10%	2020年	三调、统 计局
	<b>批而未建、批而未供及闲置土地面积/km<sup>2</sup></b>	负向	-	-	-	-	-	5%	2019年	三调、统 计局
	<b>年均“三旧改造”面积/hm<sup>2</sup></b>	正向	-	-	-	-	-	3%	2015~ 2019年	市自然资 源局
	<b>农村建设用地拆旧复垦面积/hm<sup>2</sup></b>	正向	-	-	-	-	-	3%	2020年	市自然资 源局

注：标红因子为省国土指标分解使用因子。

用地规模分解的实施也应当引入“动态”思维。建议结合国土空间规划“一年一体检、五年一评估”的要求,建立新增建设用地规模定期评估机制;构建评价体系进行分析和评估,配套建立“规模+指标”的激励和约束机制。针对“一年期”的规模体检,可以对下一年度的指标供给进行适当调配。对于使用评价较好的县(市、区),可适当增加新增建设用地指标供给;对于使用评价较差的县(市、区),可适当减少新增建设用地指标供给。根据“五年期”的新增建设用地规模评估,可以在市级范围内对新增建设用地规模进行调整。对于使用评价较好的县(市、区),可适当增加下一个“五年期”新增建设用地规模,并在市级预留用地规模申请时给予支持;对于使用评价较差的县(市、区),可适当减少下一个“五年期”新增建设用地规模,并在市级预留用地规模申请时予以限制。

#### 4.2 市级预留用地规模空间保障

由于市级预留用地规模未“下发”至县(市、区),市级国土空间总体规划可通过划定城镇开发边界的方式提前进行空间预留。在城镇开发边界内,一是基于市级预留用地规模及实际新增建设用地各县(市、区)占比,按照城镇开发边界划定要求,适当扩大集中建设区范围;二是设置适当规模的弹性发展区,待县(市、区)申请到市级预留用地规模后,可将其调整为集中建设区。对于城镇开发边界外的项目,在与国土空间规划强制性保护空间不冲突的前提下,在依法依规地申请到市级预留用地规模后,可以采取“点状供地”的方式进行空间落位。

#### 4.3 制定市级预留用地规模使用规则

为充分发挥市级预留用地规模的统筹作用,需要根据城市自身管理情况,制定详细、清晰的使用规则,包括使用

对象、使用条件、申请程序和管理规定。云浮市市级预留用地规模的使用对象包括两个部分,一是针对市级以上(含市级)的重大发展平台和重大项目,予以重点支持;二是针对高质量发展以及空间利用集约节约的县(市、区),予以适当奖励。在使用条件方面,明确项目申请要求和高质量发展奖励的认定规则,以及不可申请市级预留用地规模的相关情形。在申请程序方面,由县(市、区)人民政府作为申报主体,征求市相关部门意见后,经市长办公会议研究确定,由市自然资源局统筹安排建设用地规模。在使用管理规定方面,强调市级自然资源主管部门对指标使用的主管、监督和指导作用,明确暂停指标申报和扣减用地计划指标的管理要求。

#### 5 结语

在国土空间规划改革背景下,城市建设用地规模的确定方式、布局趋势及相关数据基础均出现了较大变化。本文梳理了国土空间规划战略要求、市级发展需求,总结了新增建设用地规模分解需要考量的重点因素,并结合云浮市国土空间总体规划实践,将实际需求和综合评估相结合,提出“一先、一落、二保、三统筹”的新增建设用地分解模型。对于具有特定发展需求及政策规定的用地,优先考虑区域性基础设施、公共服务设施及乡村振兴用地的新增用地需求;对于相对复杂且无法核准具体规模的新增用地需求,采用层次分析法建立综合评价体系,统筹分解重点发展平台和县(市、区)综合评估的新增建设用地规模,并通过市级预留用地规模进一步强化统筹。此外,配套建立新增建设用地规模评估与调整机制,制定市级预留用地规模空间保障措施及使用规则,保障用地规模分解方案的实施落地。由于不同类型城市的新增建设用地需求差异性较大,下一步仍需规模分解的要素确定、规模占比,以及重点发展平台和县(市、区)

综合评估体系构建等方面继续深化研究,增强分解模型的匹配灵活性。■

#### [注 释]

- ①“双评价”指资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价。
- ②“双评估”指规划实施和灾害风险评估。
- ③已批未建用地指已在国家和省备案系统报备的合法建设用地。如果在三调时显示为非建设用地的,在用地规模分解时要提前按照建设用地进行核算。
- ④复垦腾挪用地指已经被认定为增减挂钩拆旧区和拆旧复垦用地,建设用地需要复垦为非建设用地。如果在三调时显示为建设用地的,在规模分解时要提前按照非建设用地进行核算。
- ⑤美国都市社会学家雷·奥登伯格在《绝对的地方》(The Great Good Place)一书中提出了“第三空间”概念,他将生活空间分为三类,第一空间是居住空间,第二空间是工作空间,第三空间是指城市中家庭和办公室以外的公共空间。
- ⑥“公用地悲剧”由加勒特·哈丁于1968年在《科学》杂志上发表的《公用地悲剧》中提出,意思是公共物品因产权难以界定而被竞争性地过度使用或侵占,从而造成资源枯竭、环境恶化等后果。

#### [参考文献]

- [1] 徐海贤,孙中亚,侯冰婕,等. 规划逻辑转变下的都市圈空间规划方法探讨[J]. 自然资源学报, 2019(10): 2123-2133.
- [2] 姜志法,刘双良. 土地规划中新增建设用地指标分解理论与方法[J]. 中国房地产, 2009(8): 54-56.
- [3] 程迎轩. 省级规划调整完善新增建设用地指标分配研究——以广东省为例[J]. 国土资源情报, 2017(3): 17-22, 34.
- [4] 孙静静. 市级新增建设用地指标分解的博弈分析[D]. 北京: 中国地质大学, 2012.
- [5] 李永平,张述清,朱大明,等. 新时期国土空间规划中新增建设用地指标分解方法研究[J]. 国土与自然资源研究, 2021(2): 12-15.

[收稿日期] 2022-01-18