

基于“三调”用地特征的国土空间 高效配置与利用研究

——以佛山市为例

□ 谭宇文, 张翔

[摘要] 当前, 生态文明建设已进入新时期, 传统以增量扩张为导向的空间治理思维难以适应存量优化的新要求, 亟待探索以调整重构为导向的国土空间治理逻辑与规划方法。文章以“三调”为基础, 分析、总结了以佛山市为代表的珠三角城镇密集地区的用地特征及问题成因, 并基于佛山市“市—区”两级国土空间规划研究探索, 从规划调控、机制构建和行动实施3个方面构建了国土空间高效配置与利用框架, 强调在规划调控方面突出定底线、调格局、优配置三项编制内容, 在机制构建方面探索流量增效、传导优化、实施评估三大制度, 在行动实施方面聚焦存量用地盘活、国土整治修复两大事项, 整体形成格局引导、政策集成和动态实施三大合力, 以实现国土空间的高效配置与利用。

[关键词] 国土空间调整重构; “三调”; 国土空间高效配置与利用; 佛山市

[文章编号] 1006-0022(2022)08-0018-08 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** B

[引文格式] 谭宇文, 张翔. 基于“三调”用地特征的国土空间高效配置与利用研究——以佛山市为例[J]. 规划师, 2022(8): 18-25.

Study on High Efficient Configuration and Utilization of Land Space Based on the Data Analysis of the Third National Land Resource Survey: Foshan Example/Tan Yuwen, Zhang Xiang

[Abstract] As ecological civilization development enters a new stage, traditional expansive spatial governance is difficult to meet the demand of high-quality improvement, and it is imperative to explore the logic and approaches to land readjustment. Based on the third national land resource survey, the paper takes Foshan as an example, concludes the characteristics, problems and underlying reasons, establishes a high efficient configuration and utilization framework of land space from: planning control, which highlights bottom line delimitation, structural adjustment, and configuration improvement; institutional innovation, which includes the optimal use of construction land quotas, the improvement of planning transmission, and the evaluation of planning implementation; implementation, which focuses on inventory land revitalization and comprehensive land improvement. It is hoped to provide an effective framework of planning techniques and policies, to promote high-quality utilization of land resources through policy integration and dynamic implementation.

[Key words] Land readjustment, The third national land resource survey, High efficient configuration and utilization of land space, Foshan

0 引言

改革开放后, 快速工业化推动了外延扩张式的城镇增长, 土地资源快速消耗, 已逼近“天花板”。党的十八大以来, 中央高度重视生态文明建设, 要求转变资源利用方式, 提高资源利用效率。当前, 我国城镇化率已达到64%, 国土开发进入存量优化阶段, 传统以增量扩张为导向的空间治理思维已难以适应新的形势。以

珠三角为代表的城镇密集地区作为其中的典型, 经过40年“以土地换资金、以空间换增长”的高速发展, 已形成巨型的城镇村混杂连绵区域, 面积约占建成区的六成以上。一方面, 大量的存量用地挤占了适宜建设的城镇空间, 空间扩张遭遇瓶颈; 另一方面, 已建设用地存在强度偏高、布局散乱、效率低下、配套滞后等问题, 混杂的功能形态、分散的土地权属、多元的市场主体等使空间治理面临巨大挑战。鉴于此, 广

[基金项目] 国家自然资源部陆表系统与入地关系重点实验室资助项目

[作者简介] 谭宇文, 硕士, 高级工程师, 注册城乡规划师, 广东省城乡规划设计研究院有限责任公司规划四所技术总监, 自然资源部陆表系统与入地关系重点实验室研究员。

张翔, 硕士, 教授级高级工程师, 注册城乡规划师, 广东省城乡规划设计研究院有限责任公司规划四所所长。

东省以存量盘活提升为主线，探索编制调整重构型国土空间规划，通过综合运用全域土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、“三旧”改造等政策工具，系统推进国土空间治理和结构优化调整，以实现生产、生活、生态“三生”功能协调发展，空间效率与品质提升。

既有研究对存量调整的规划理念、原则、方法等进行了探讨，指出规划应关注空间权益分配与再分配，强调与土地管理相融合，注重政策集成创新等。北京、上海等城市的总规强调“减量发展”，越来越多城市由增量扩张型规划转向质量提升、结构优化的重构型规划，说明进一步整合与完善既有规划方法与政策工具，全面探索调整重构型规划的编制与实施路径，具有重要的理论与实践意义。

佛山市是中国制造业城市的典型代表，以“南海模式”“顺德模式”引领产业发展。但是，自下而上的村镇工业化导致资源过度消耗、用地低效分散、城乡品质不佳等问题，新一轮空间调整重构需求迫切。本文立足生态文明的空间逻辑转向，以“三调”为基础，分析佛山市的用地特征与问题成因，并基于市—区两级国土空间规划探索实践，从规划调控、机制构建和行动实施3个方面建立国土空间高效配置与利用框架，形成格局引导、政策集成和动态实施三大合力，以推动实现土地的高效利用及空间的高质量发展。

1 基于“三调”的用地特征与问题成因

1.1 用地特征

1.1.1 用地结构：开发强度偏高，建设用地结构突出反映生产性城市的特点

佛山市国土空间开发强度达到37%以上，超过30%的国际警戒线。在建设用地结构上，工业用地比例最高，达到

建设用地总面积的32%以上，已超过《城市用地分类与规划建设用地标准》建议的15%~30%适宜比例范围，与“二调”对比，这一比例基本稳定，且新增规模占各类建设用地新增规模的30%以上，排在首位。佛山市以制造业立市，2021年工业总产值为2.53万亿元，排在全国第六位，第二产业增加值占地区生产总值的56%，制造业发展基础稳固、需求旺盛。

从城市公共服务等用地类型来看，《城市用地分类与规划建设用地标准》建议的科、教、文、卫等公共服务用地占城市建设用地的适宜比例为5%~8%，但在“二调”“三调”中，佛山市该类用地占比仅略高于建议值的下限；公园与绿地比例偏低，除统计口径的差别外，公园与绿地建设难以适应人口的快速增长，按2020年度城市体检评估结果，城区人均公园绿地面积尚未达到《城市用地分类与规划建设用地标准》中提出的8平方米/人的建议要求。

上述建设用地结构体现了佛山市作为生产性城市的基本特点：一方面，工业用地比例长期维持在较高水平，成为城市土地政策制定的关注重点；另一方面，在城市基本公共服务方面欠账较多，表现在各类公共服务用地比例偏低，服务质量有待提升。

1.1.2 用地布局：碎片化程度较高，各类用地“插花”现象显著

佛山市各类用地布局碎片化特点显著（此形态也普遍存在于珠三角其他村镇工业高度发达地区，如东莞市、中山市），市域国土空间破碎杂糅，生态用地碎片化、耕地零散“插花”布局等问题突出，城镇、村庄、园区混杂，国有土地与集体土地犬牙交错。据测算，佛山市生态用地的景观破碎度达0.82（破碎度介于0和1，越接近1表示破碎度越大），农业用地中面积在5亩（约0.33 hm²）以下的耕地图斑比例超过50%，但面积占比不到8%，城乡建设用地中面积在1 hm²以

下的地块数量比例超过80%。

1.1.3 用地功能：低质量混合，功能低端、效率偏低

由于用地碎片化与各类空间混杂，佛山市建设用地整体效率偏低。全市1025个村级工业园区，面积约占全部工业用地面积的80%，平均每个村级工业园区的用地面积不足20 hm²。大部分村级工业园区的产业层次较低，导致土地利用效益也低，如开展村级工业园改造前，顺德区的村级工业园区占地达13.5万亩，拥有1.9万家企业，占已投产工业用地面积的70%，但仅贡献了27%的产值和4.3%的税收，园区的平均容积率仅为0.78。

1.1.4 小结：“双高”与“双低”并存的国土空间形态与功能特征

综上所述，以佛山市为代表的珠三角城镇密集地区的国土空间形态与功能特征可归纳为“双高”与“双低”并存。一是“高开发强度”和“高度碎片化”并存的国土空间形态特征。佛山市在获得过万亿元的经济总量的同时，也消耗了市域37%的土地资源，过往下沉到村、镇一级的自下而上的建设模式由于缺乏科学规划和有效统筹，导致生态用地、农用地和建设用地犬牙交错，产生了显著的土地碎片化现象。二是“低效能”和“低品质”并存的国土空间功能特征。佛山市国土空间单位效率偏低和产业功能低端，城乡建设品质不高，长期重生产、轻生活的发展模式导致历史欠账多，“半城半乡”的城市形态制约了人居环境质量的提升，全市公共服务设施用地比例偏低，基础教育、养老、公园绿地等公共服务短板相对突出。

1.2 问题成因

1.2.1 “自下而上”持续快速扩张导致的结构失衡

改革开放后，“三来一补”工业推动了珠三角加工贸易的快速发展，“村村点火，户户冒烟”的农村工业发展迅猛，产生了自下而上的集体用地就地城

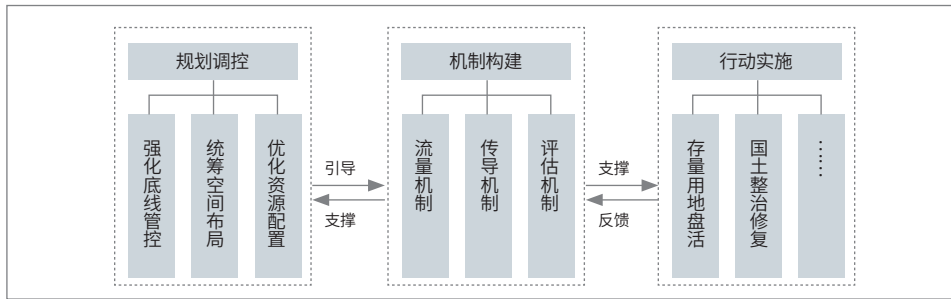


图1 面向提质增效的国土空间高效配置与利用框架图

镇化模式。

自下而上的发展模式不可避免地造成全境开发和点状开发，带来较高的国土空间开发强度（部分城市如深圳市、东莞市甚至逼近50%），生态空间、农业空间受快速工业化和城镇化侵蚀，林地、水域等被建设活动占用，耕地保有量缺口较大。据历次全国国土（土地）调查主要数据公报数据计算，广东省建设用地面积对比“二调”和“一调”数据增加了38.4万公顷，对比“三调”和“二调”数据则增加了40.96万公顷。大规模蔓延的城乡混杂地区以私宅和厂房建设为主，大量村级工业园等相对低效用地零散分布，文、教、体、卫等公共服务用地供给显著不足。

1.2.2 国有一集体二元土地权属下的存量土地二次开发困境

佛山市全市集体建设用地占现状建设用地的比例接近五成，土地权属多元复杂，进行土地盘活利用时多方利益主体博弈激烈。存量土地二次开发不仅受到国土空间用途管制等正式制度的约束，还受到附着在集体产权中的社会关系、地方文化等非正式制度的影响。在村社股份合作制下，佛山市的经济收益来自土地租赁，对“吃租经济”的极度依赖极大地增加了更新改造的成本，使得政府基于土地整备的土地权益再分配难以推进，连片的更新提质面临重重困难。

1.2.3 土地增值逻辑驱动下的统筹缺位

由于较大的改造收益和较短的投资回报周期，佛山市的更新改造主要集中在

在工改商住项目，如“十二五”期间，“三旧”改造更新以商住项目为主，改造后工业用地占比由75.5%降至11.9%，商住用地占比则由11.2%上升至77.1%。由于早期缺少对更新范围、改造功能、设施配套等的全盘统筹管控，缺少整片连片统筹、产业底线管控、公益性改造激励等机制措施，往往出现改造后呈现单一居住或商业功能、公益性设施供给不足等问题，城市功能因改造而进一步“失调”。

1.2.4 静态蓝图式规划与动态空间治理的脱节

面对规划实施中的空间权益分配与再分配，传统静态、落实到地块的蓝图式规划已难以适应存量空间市场化更新改造的时效需求。在规划技术理性与市场利益博弈的冲突之下，规划师往往在一张“白纸”上描绘“理想规划蓝图”和基于现状土地权属、市场改造可能性的“现状图”之间的“进退失据”，缺乏服务动态治理过程的规划技术和政策工具，导致规划传导失灵，使得加强上级有效统筹、推动土地整体高效利用的规划意图难以落实，从而难以破解用地低效、无序蔓延等困境。

2 国土空间高效配置与利用框架

综上所述，面向城镇密集地区国土空间提质增效的发展目标，本文提出以国土空间规划体系构建为契机，探索建立“规划调控+机制构建+行动实施”的国土空间高效配置与利用框架（图1）。

其中，规划调控突出强化底线管控、统筹空间布局和优化资源配置三方面内容，作为凝聚空间重构共识、界定调整方向与规则的基本框架；机制构建是整合支撑规划实施的系列政策工具，可归纳为流量、传导和评估三类机制，突出体现政策集成创新以解决国土空间重构中的实际问题；行动实施是在规划引导和政策机制的支持下，结合实际开展相关国土空间重构行动，重点聚焦存量用地盘活、国土整治修复两大事项，形成工作抓手，并可根据实际增加其他行动。此外，以评估机制作为接口，对规划调控、机制构建的成效与不足进行检讨，反馈并优化框架的各流程，再返回指导行动实施，从而形成对规划与实施过程的动态调控。

2.1 规划调控：引导碎片化空间集中布局及规模指标等高效投放

2.1.1 定底线：摸清底图底数，严守发展底线，夯实国土优化重构的基础

(1) 摸清底图底数。

以土地存量开发为导向，严控新增建设用地规模，摸清各类用地信息，包括土地权属、土地状态等，分类梳理现状矛盾冲突与历史遗留问题，形成准确的底图底数信息以支撑用地规模指标配置。具体在“三调”数据的基础上，针对存量地区用地功能多样、国有和集体土地交错、历史备案批文中的用地叠加等错综复杂情况进行系统分析，全面梳理批而未用土地，按“三保两压实”（保备案、保民生、保重点，以及压实闲置用地、压实受控用地）分类处置，做实做优底图底数。由市级统筹各区、各区统筹各镇街，逐级摸清底图底数，明确“三保两压实”分类处理导向。市级协同区、镇街两级，以“举证式”细化存量用地梳理，按照落实底线管控、遵循政策导向、保障产业发展、解决历史问题的要求，分类处理后纳入底图底数，作为建设用地规模配置的基础依据。

(2) 严守发展底线。

立足“双评价”，研判农业生产、城镇建设的最大合理规模和适宜空间，明确国土空间优化导向。一是严守生态底线，将自然保护区、湿地公园、地质公园、森林公园等自然保护地，以及具有重要生态功能和生态环境极敏感脆弱的区域纳入生态保护红线；二是严守粮食安全底线，严格落实上级下达的耕地保有量和永久基本农田保护任务，划定永久基本农田保护范围，促进耕地集中连片布局，全面提升耕地质量，优先保障粮食、蔬菜等基本生产。同时，佛山市是岭南水乡，河湖水面率位居珠三角城市前列，因此应严守水安全底线，强化水源地安全保护，严控用水总量，优化用水结构；优化河道管控范围划定，明确城市蓝线及河湖管理范围线，加强水域岸线空间管控。针对过去制造业遗留的环境污染等问题，应开展土壤污染状况详细调查工作，制定污染地块名录，有序开展土壤修复工作。此外，应确保地质安全，城镇建设需避让地质灾害隐患点。通过先布“棋盘”，后落“棋子”，改变过去因缺乏全面科学规划而导致的土地资源错配、浪费等问题。

2.1.2 调格局：分区引导破碎化空间集中布局，做优理想蓝图

针对空间破碎混杂的现状，按“聚沙成塔、化零为整”的原则，引导生态、农业、城镇、产业四类空间集中布局，促进形成市、区国土空间发展与保护共识，建立有利于用地集聚的规划调控路径，引导生态空间关键保护区域内的建设用地逐步清退、农业空间集中连片、城镇与产业空间整合集聚。

(1) 分级管控生态空间，引导存量腾挪。

结合生态价值差异分级划定生态空间，将其作为建设用地减量区，对开发强度、准入功能等进行差异化管控，逐步清退生态严控区影响生态功能的用地，其余零散、低效用地向城镇开发边界集

中建设区腾挪，推动生态空间复垦复绿、固碳增绿，建设空间集聚增效(图2)。

(2) 划定永久基本农田集中区，引导农业空间集中连片。

针对现状耕地破碎化及城、镇、村与耕地高度交织等特点，评估划定永久基本农田集中区，在集中区限期保质开展土地整理和耕地垦造工作，在现状永久基本农田附近开垦耕地，促进耕地规模化连片布局(图3)。

(3) 构建“城市棕线+产业集聚区”产业格局，推动工业用地整合集聚。

依托佛山市现有管控制度，优化划定工业用地控制线(城市棕线)，保障制造业用地底线规模。在此基础上，谋划多个万亩、千亩产业集聚区及主题园区，区内包含现状存量用地和部分规划增量用地，目的是以优质产业增量空间撬动低效存量用地改造，并通过政策引导外部零散工业用地拆旧复垦，将用地向集聚区调入。

(4) 维育与城镇空间嵌套共生的生态—农业复合空间，保护、修复城镇组团间的生态廊道，持续实施“组团城市”战略。

延续佛山市“组团城市”的空间结构，构建包括中心城区、副中心、外围城市组团在内的城镇空间格局。维育与城镇空间嵌套共生的生态—农业复合空间，加强城镇组团间生态廊道的保护、修复，以自然生态肌理形成组团分界线。

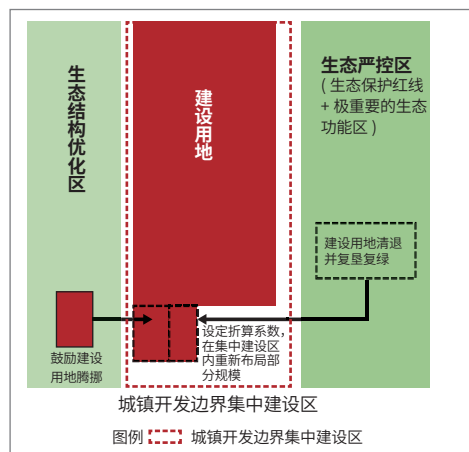


图2 佛山市生态空间分级管控示意图

2.1.3 优配置：优化用地规模等资源配，引导城市功能协调，保障民生与品质

优化有限的增量建设用地规模配置，在保障国家、省级重点项目的基础上，主动筹谋服务区域科技创新、制造业高质量发展、城市空间品质提升的重要片区，将增量用地规模向高效、优质的战略地区投放。

在资源调配上，除保障制造业发展等重点产业项目外，应保障民生与提升城市品质，包括：①住房保障与公益性设施供给。结合城镇村及大量厂房混杂的特点，重点改善村居、厂居、老城社区三类居住空间，配建居住、产业、商务三类社区生活圈，保障低成本但相对优质的居住空间供给。②保障公共安全设施供给。结合新型冠状病毒肺炎疫情防控经验，预控应急设施、应急通道等用地，完善公共安全应急防控体系。③高品质的城市公共空间供给。建设城市公园、郊野公园、蓝绿网络(绿道、碧道)，在城市中心与门户地区等通过投入部分增量用地撬动存量用地改造，实现“增存联动”，推进城市公共空间重塑。

2.2 机制构建：“流量+单元+评估”三位一体的国土效能提升机制

2.2.1 流量增效：建立布局、时序、路径统筹的用地腾挪实施机制

根据生态、农业、城镇、产业空间

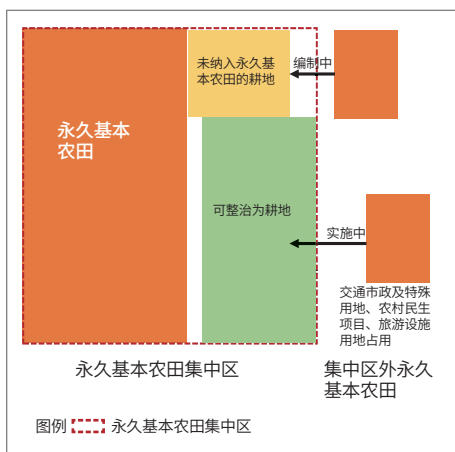


图3 佛山市永久基本农田集中区划定示意图

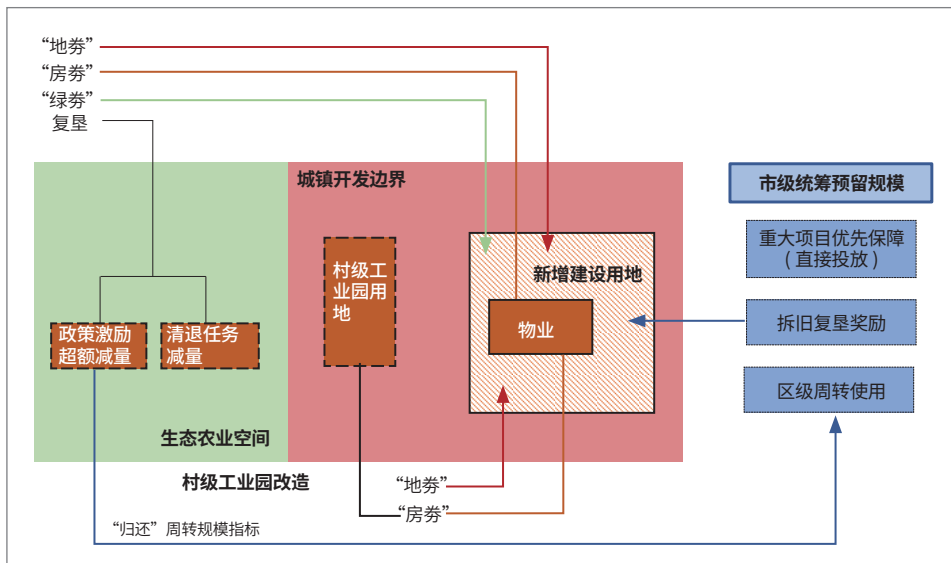


图4 流量增效腾挪机制示意图

集中布局的目标，围绕城镇开发边界、永久基本农田集中区完善盘活存量用地的配套政策设计，深化探索城市更新、地券政策、增存联动等政策机制创新，以流量奖励撬动拆旧复垦，促进生态空间内建设用地的减量清退、规模转移，农业空间集中适度发展，新增建设采取点状供地，城镇空间以腾挪规模支撑连片改造，从而实现集中建设、功能优化。

(1) 基于规模统筹和利益协调，探索建立土地腾挪实施机制。

以“增减挂钩”政策为基础，建立规模预留和流量交易机制，推动“图面”上的布局调优走向可实施的空间腾挪。

首先，建立市级统筹的建设用地规模预留使用机制。在编制市级国土空间总体规划时，预留不超过5%的新增建设用地规模指标，部分用于优先保障近期重点项目和民生项目建设，部分用于撬动拆旧复垦。同时，研究允许区级周转使用的方式方法，以支持土地结构优化和产业转型升级。研究两种使用管理方式：一是通过“以减定增”对规模指标进行动态管理。对各区提出建设用地清退任务，同时分配年度新增规模和减量任务，通过评估减量任务的完成程度获得下一年的新增规模指标，对超额完成任务的地区实施增量规模奖励，引导城乡

建设向城镇集中建设区域集中，促进城镇开发边界外减量发展。二是通过“先借后还”对规模指标进行周转管理。采用项目库制，对尚未列入市重点的项目，经评估后认为具备较大潜力的，可从市级预留规模指标中争取“周转规模”指标用于项目建设，并做好相应的规模减量任务计划，按期实施后向市“归还”借出的规模指标。此外，建立预留规模投放备选库，优先在市重点项目保障区域、城镇开发边界内的弹性发展区及战略预留区中选址布局。

其次，结合“三券”（即“地券”“房券”“绿券”）建立利益协调的流量交易机制，推动指标高效流转。佛山市南海区已开展了“三券”政策创新探索，构建了利益协调的“流量”交易机制，以撬动建设减量、促进生态修复与连片农业空间复垦。其中，“地券”是指建设用地腾退并复垦为农用地后形成的指标凭证，通过建立“地券”周转管理机制，满足土地腾挪的规模指标、空间优化需求；“房券”是指产业用地转型升级和退出过程中根据村（居）集体所有的经营性建设用地及物业等情况，向村（居）集体及其他实施主体提供的产业保障房兑换凭证和租金收益兑换凭证，通过建立“房券”核定、兑现及交易制度，解决利益保障问题，提高村（居）集体及其他

实施主体的积极性；“绿券”是指不适宜复垦为连片农用地的现状建设用地，通过复绿后符合城市绿地发展或具有一定生态价值，验收后按一定比例兑换新增建设用地指标的奖励凭证，目的是鼓励零散低效建设用地腾退并复绿，增加生态空间，实现生态补偿。“三券”可根据项目实际叠加组合使用，转化为可交易的“流量”指标以平衡土地改造收益，减少土地集中归并的阻力。

(2) 完善城镇开发边界内外联动的腾挪鼓励政策。

一是依托“生态空间+城镇开发边界”建立内外联动的建设用地规模腾挪机制。基于城镇开发边界，结合预留规模建立分级奖励机制，按照地区生态空间敏感性、实施近远期等确定差异化的建设用地拆还比例，以预留规模作为“流量规模”奖励撬动拆旧复垦，满足部分增量需求；根据“以减定增”思路，建立城镇开发边界内经营性用地增量与生态空间内建设用地“减量挂钩”机制，引导生态空间内建设用地减量，建设规模向城镇开发边界内腾挪。

二是建立和完善城镇开发边界内成片连片整备更新政策机制。探索连片更新项目用地规模与指标置换、混合开发、申请预支存量建设用地奖励指标；允许对国有、集体土地重新划分宗地，推行存量建设用地股份制等政策以破解权属主体碎片化难题。探索建立“增存联动”机制，对以存量用地为主的地区，安排适量增量用地规模，满足边角地、夹心地、插花地等零散用地的农转用需求，推进连片更新改造；对以增量用地为主的地区，将土地征收与旧村改造相结合，通过改造促进征收。

(3) 应用场景示例。

综上所述，依托土地腾挪实施机制和城镇开发边界内外联动的腾挪鼓励政策，即可根据不同场景组合各类政策工具，进行空间腾挪。例如，对于某重点产业项目的布局，由于其范围内包含存

量村级工业园、村庄宅基地，增量需占用生态农林用地，在项目实施过程中按轻重缓急调入市级预留规模指标以应对近期建设需求，并通过“三券”制度鼓励市内其他地区开展复垦复绿，产生新增规模指标回填项目。对于项目内的村集体用地，可采用“地券+房券”的方式推动村级工业园改造提升，引导产业升级。在实施过程中，还可通过向市级“借入”周转规模指标以应对零星的规模回填等需求，通过复垦复绿等减量方式“归还”周转指标（图4）。

2.2.2 传导优化：以两类单元传导落实用地减量增效和空间格局调优

当前，各地以单元为载体集成各类管控要素，明确管控要求、国土整治任务和目标，构建规划实施路径。佛山市初步研究以城镇开发边界内外为区分，结合空间分级管控要求，在城镇开发边界外探索划定乡村郊野单元，明确单元减量目标和土地综合整治方案，结合流量交易机制明确实施路径；在城镇开发边界内划分控规管理单元，着眼存量功能与布局优化，明确规划目标、任务、主导功能、设施配套标准与要求等。

(1) 以乡村郊野单元应对空间腾挪最为复杂的“生态廊道—城乡结合”区域。

佛山市域按用地形态和土地权属等特点，可分为三类地区：城镇密集区、城乡连绵区和外围郊野地区。其中，城镇密集区是高度城市化地区，以存量开发为主，亟待规模腾挪以支撑连片改造；城乡连绵区的功能混杂，是用地高度碎片化的增量、存量空间并存地区，同时往往又是生态结构中组团间廊道构建的核心地区，是空间格局重构中腾挪情况最复杂、最关键的区域；外围郊野地区是生态农林功能区，村庄用地呈点状分布，此类地区的重点任务是逐步清退低效村级工业园区、废弃工矿、空心村宅等闲置用地，实施生态修复，完善生态功能，避免村庄建设用地蔓延增长、无序布局。

针对以上现状情况，佛山市应重点关注城镇密集区和城乡连绵区交汇衔接处的国土空间，结合市域生态空间确定的结构性要素、组团间生态廊道，以一个或几个村（居）为单位，构建面向减量治理的乡村郊野单元。此类单元应立足市域生态空间格局优化，承接市—区生态空间减量任务的分解与传导，在单元内细化生态空间（廊道）边界、建设用地减量腾挪任务指标，以控规或村庄规划的形式落实减量腾挪要求。对于影响生态结构连通性的关键单元，需对减量地块图斑进行刚性传导，并在镇街或区层面统筹生态补偿。

(2) 以控规管理单元统筹连片成片更新，协调政府与市场的关系，提升实效。

结合广东省控规改革的佛山试点经验，以控规管理单元作为落实总规要求、面向规划管理和存量更新实施的基本单元。总规的规划分区应明确主导功能并传导至控规管理单元，控规管理单元在确定主导功能、人口与设施配置指引的基础上，应进一步细化落实控制线、用地、人口、容量和设施五项传导内容，实现从总规到控规再到地块开发细则的精准传导。

城市更新是实施空间重构调整的重要工具，控规管理单元应兼容城市更新单元的功能，通过对一个或几个相邻单元的更新载体、规划容量和公共设施等资源进行全盘统筹，研究建立城市更新和连片整备相结合的公共设施供给机制，适度提升连片存量改造地区的整体开发强度与公共服务配套比例并传导控规落地，推动公共利益与市场利益的协调平衡，逐步补齐公共服务供给缺口。

2.2.3 实施评估：开展总体评估、专项评估、政策与行动评估

(1) 总体评估。

按国家要求，建立“一年一体检、五年一评估”的城市体检评估机制，对总规实施情况进行实施检测、定期评估、动态调整，确保总规确定的各项目目标指标得到有序落实。总体评估应聚焦系统

性评价，分析各项评估指标的实施成效、协调性和问题成因，并在国家规定动作的基础上增加用地效率、连片度、结构合理性等评价指标。

(2) 专项评估。

结合地方实际，针对空间重构调整重点事项，如城市更新、生态修复等，在城市体检评估的基础上进一步开展细化的专项评估，如开展存量地区的设施体检评估，对更新单元内的开发容量、公共设施实施程度、交通市政等基础设施配套建设情况等开展容量与设施匹配度评估分析，摸清短板设施欠账情况，并将体检结果作为年度单元计划申报的依据之一，设施短板未补齐且更新资源消耗比例失衡的单元则暂缓申报。

(3) 政策与行动评估。

对政府实施开展各类空间重构重点政策与行动进行评估，梳理政策与行动成效，总结工作思路与方法特点。重点对配套政策机制进行检讨，明确政策实施的关键点、遇到的困难和问题解决思路，提出政策机制完善建议。政策与行动评估是连接机制构建与行动实施的接口，通过“反馈—修正”循环，持续优化空间治理政策与措施。

2.3 行动实施：加强存量用地盘活和国土整治修复，促进在地经验转化

从静态的蓝图规划走向动态治理型规划，需要树立“行动规划”的工作思路，坚持“干中学”，通过行动形成可实施的有益经验，反馈规划与机制建设，持续迭代优化空间治理框架。佛山市以存量用地盘活、国土整治修复为重点，开展了村级工业园改造、全域土地综合整治等重点行动，自下而上反馈国土空间规划体系，为空间治理提供鲜活、接地气的实践经验。

2.3.1 顺德区村级工业园改造升级行动

2018年，顺德区将村级工业园改造

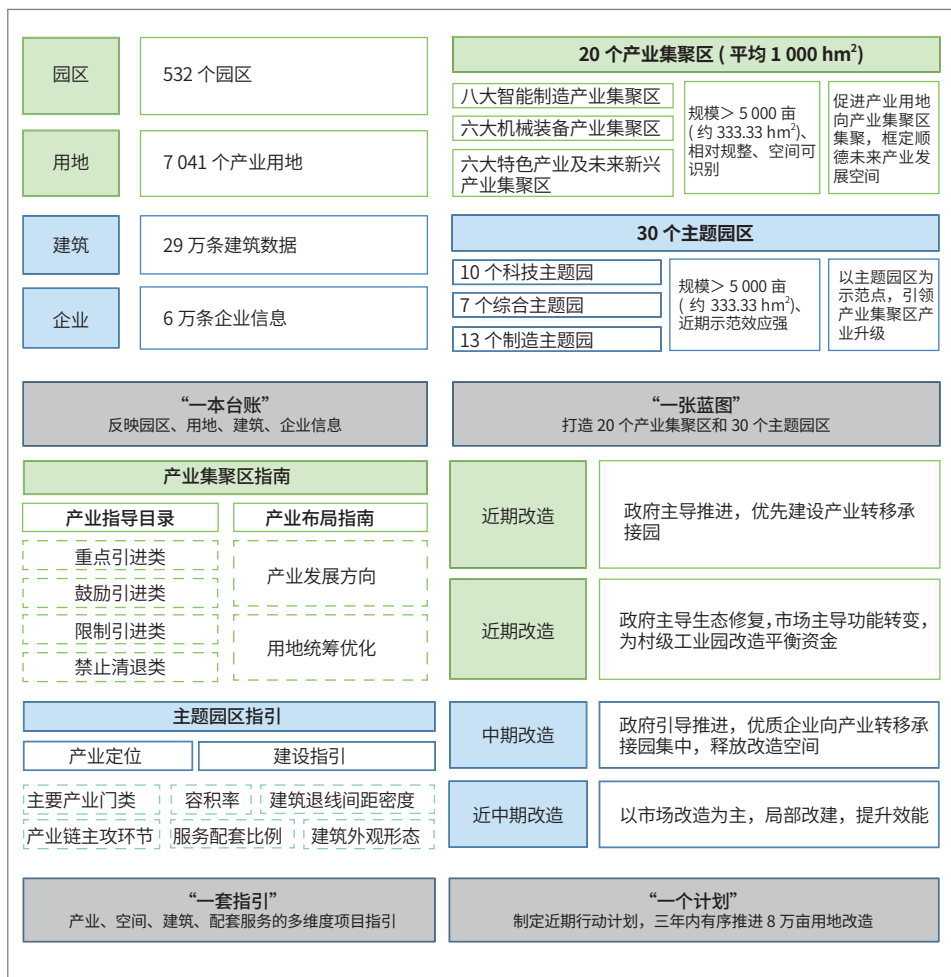


图5 佛山市顺德区村级工业园改造“四个一”内容体系示意图
资料来源：《顺德村级工业园升级改造总体规划》，转引自参考文献[17]，略有修改。

列为头号工程，较早开展低效工业园区整治改造、城市更新等存量用地盘活专项行动，在规划设定的空间格局、调整规则与实施路径的基础上，细化分解工作目标、项目边界、实施细则、支撑政策、监督考核机制等内容，明确实施时序与分阶段目标任务（图5）。

对于村级工业园改造行动，顺德区在规划工作指引层面突出可操作性强的“四个一”内容指导实施，包括“一本台账”，即搭建“园区—用地—建筑—企业”立体台账；“一张蓝图”，即细化总规提出的产业集聚区和主题园区方案，同时明确改造的模式和政策适用边界；“一套指引”，即联合产业部门，同步分类制定存量改造地区的产业指导目录、空间建设实施目录、建筑形态指引、服务配套要求等通则，确保规划的落地实施；“一个计划”，即围绕“减低效工业用地、增产业容量、增服务设施、增生态用地”的“一减三增”实施目标，明确规划实施的步骤。

当前，自顺德区开始、全面铺开的佛山市村级工业园改造取得了阶段性成效，截至2022年5月全市已累计完成村级工业园拆除改造14.08万亩（93.9 km²），其中“工改工”新增加产业载体建筑面积超过2000万平方米，累计引进亿元以上项目323个，引进项目总投资超3500亿元，不仅实现了连片改造、整体提升，还为传统优势产业升级和战略性新兴产业入驻提供了空间。

2.3.2 南海区以县域为单元开展全域土地综合整治

2022年1月，南海区作为广东省唯一以县域为实施单元的全域土地综合整治试点县区，试点期间获得国家试点同等的省级支持政策，在规划审批、指标使用、资金、金融等方面得到更加多元的支持。试点整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复工作。在实践中，南海区重点探索建立基于“三券”的利益平衡机制，健全农村集体经营性建设用地入市全链条监管机制，开

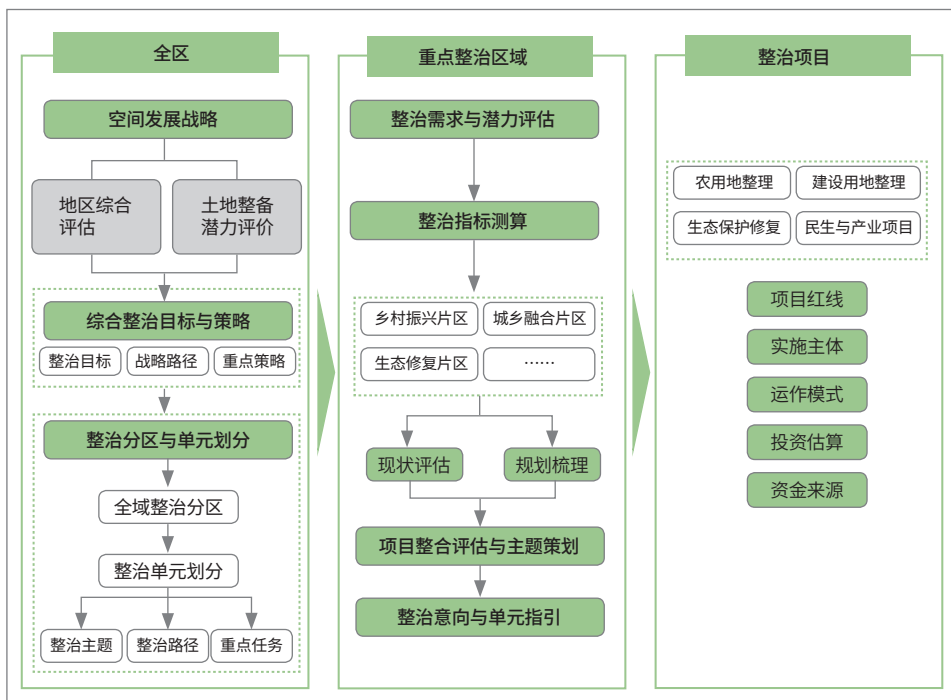


图6 佛山市南海区空间规划与全域土地综合整治传导路径示意图
资料来源：《佛山市南海区国土空间总体规划（2020—2035年）》阶段成果。

展集中式员工租赁住房建设试点等工作,在耕地集中连片提质建设、连片工业用地改造示范、万亩千亩公园建设等方面积累了可借鉴的经验(图6)。

3 结语

我国已进入从工业文明转入生态文明的新发展阶段,传统以增量扩张为导向的空间治理思维已难以适应存量优化的新发展形势。本文基于“三调”基础,针对以佛山市为代表的珠三角城镇密集地区的国土空间,从用地结构、布局和功能三方面进行分析,总结出具备“高开发强度”和“高度碎片化”并存的国土空间形态特征,以及“低效能”和“低品质”并存的国土空间功能特征,指出自下而上持续快速扩张导致的结构失衡、国—集体二元土地权属下的存量土地二次开发困境、土地增值逻辑驱动下的统筹缺位、静态蓝图式规划与动态空间治理的脱节四大问题成因。在此基础上,结合佛山市市—区两级国土空间规划实践,从规划调控、机制构建和行动实施3个方面构建了国土空间高效配置与利用框架,强调在规划调控方面突出底线、调格局、优配置三项编制内容,在机制构建方面探索流量增效、传导优化、实施评估三大制度,在行动实施方面聚焦存量用地盘活、国土整治修复两大事项,整体形成格局引导、政策集成和动态实施三大合力,从而实现国土空间的高效配置与利用。

在下一步的研究中,以下内容有待深化讨论:一是要继续加深对城市发展特点与规律的认识,把握国土空间布局优化的阶段重点,注重空间政策的延续性,制定符合实际的政策措施,渐进有序地推进空间重构工作。2010年后,佛山市陆续划定了生态控制线、城市棕线(工业用地控制线)并加强管理,针对生态廊道遭城镇建设侵蚀、工业用地被“工改居”“工改商”用地挤压等现实紧迫

的问题,着眼于长远的空间格局调优制定了相关政策,但随着政策实施深入,需持续进行经验总结,及时对划定方案和政策内容进行调整。二是要继续强化政策创新力度,打通堵点。目前,佛山市在城镇开发边界内外规模流转、“三券”交易、城镇开发边界内成片连片整备更新等政策机制方面仍处于地方探索阶段,政策细节上仍需要上位政策的进一步松绑与突破,方可推动系统性的集成创新。三是要加强平台建设。土地腾挪、“三券”交易等需要强大的一体化统筹平台和全要素核算交易规则支持,现阶段佛山市的信息平台、交易规则等尚在磨合阶段,仍待更多成熟的实践数据与经验来反馈修正。■

(感谢佛山市自然资源局、佛山市城市规划设计研究院对本文观点的启发与支持。)

[参考文献]

- [1] 中共中央,国务院. 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[Z]. 2019.
- [2] 张兵. 国土空间规划的价值取向[EB/OL]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_10136461, 2022-06-12.
- [3] 林坚,叶子君,杨红. 存量规划时代城镇低效用地再开发的思考[J]. 中国土地科学, 2019(9): 1-8.
- [4] 赵民,王理. 城市存量工业用地转型的理论分析与制度变革研究——以上海为例[J]. 城市规划学刊, 2018(5): 29-36.
- [5] 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.
- [6] 邹兵. 增量规划向存量规划转型:理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19.
- [7] 黎斌,贺灿飞,黄志基,等. 城镇土地存量规划的国际经验及其启示[J]. 现代城市研究, 2017(6): 39-46.
- [8] 战强,赵要伟,刘学,等. 空间治理视角下国土空间规划编制的认识与思考[J]. 规划师, 2020(增刊2): 5-10.
- [9] 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(2): 11.

- [10] 常青,石晓冬,杨浚. 新时代推动国土空间规划重构的实践探索——以北京为例[J]. 城市规划, 2021(5): 61-67.
- [11] 徐毅松,廖志强,刘晟. 新理念、新目标、新模式——上海超大城市转型发展的思考与探索[J]. 城市规划, 2017(8): 17-28.
- [12] 谭宇文,王磊,熊丽芳,等. 珠江三角洲村镇混杂区空间规划与管治策略[J]. 规划师, 2018(1): 126-131.
- [13] 谭宇文,李颖,陈昌勇. 佛山市国土空间规划传导策略[J]. 规划师, 2021(6): 60-67.
- [14] 汤燕良,秦晴. 惠州国土开发保护格局构建及管控传导机制探索[J]. 规划师, 2021(9): 68-74.
- [15] 何继红,彭雪. 存量规划背景下空间管控体系重构的探索——以佛山实践为例[C]//2018城市发展与规划论文集, 2018.
- [16] 梁雄飞,李汉飞,朱墨,等. 村级工业园升级改造助推高质量发展的新举措——以佛山市《顺德区高质量推动村级工业园升级改造总体规划》为例[J]. 规划师, 2021(4): 51-56.
- [17] 梁家健,轩源,白钰. 珠三角存量地区空间调整优化的规划实践探索——以顺德村级工业园改造为例[C]//面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集, 2021.
- [18] 南海区人民政府. 关于公开征求《佛山市南海区地券实施管理暂行办法(征求意见稿)》意见的公告[EB/OL]. http://www.nanhai.gov.cn/fsnhq/zwgk/zwdt/tzgg/content/post_5162318.html, 2022-06-12.
- [19] 南海区人民政府. 关于公开征求《佛山市南海区房券实施管理暂行办法(征求意见稿)》意见的公告[EB/OL]. http://www.nanhai.gov.cn/fsnhq/zwgk/zwdt/tzgg/content/post_5162344.html, 2022-06-12.
- [20] 南海区人民政府. 关于公开征求《佛山市南海区绿券实施管理暂行办法(征求意见稿)》意见的公告[EB/OL]. http://www.nanhai.gov.cn/fsnhq/zwgk/zwdt/tzgg/content/post_5162359.html, 2022-06-12.

[收稿日期] 2022-06-25