

国土空间规划下土地整备的利益协调机制

周凤

深圳市龙华区住房和建设局

DOI:10.12238/bd.v8i6.4310

[摘要] 文章以国土空间规划下的土地整备为研究对象,深入剖析了构建土地整备利益协调机制的重要意义,系统阐述了权责制约、利益共享、协商式工作等机制内涵,并从完善顶层设计、强化实践应用、坚持创新发展等维度提出了切实可行的实施路径,以期土地整备的规范有序推进提供理论支撑和实践指引。

[关键词] 国土空间规划; 土地整备; 利益协调机制

中图分类号: TU984.11+3 **文献标识码:** A

Coordination mechanism of land consolidation interests under national spatial planning

Feng Zhou

Longhua District Housing and Construction Bureau, Shenzhen

[Abstract] This article takes land consolidation under national spatial planning as the research object, deeply analyzes the significance of building a mechanism for coordinating the interests of land consolidation, systematically expounds the connotations of mechanisms such as power and responsibility constraints, benefit sharing, and consultative work, and proposes practical and feasible implementation paths from the dimensions of improving top-level design, strengthening practical application, and adhering to innovative development, in order to provide theoretical support and practical guidance for the standardized and orderly promotion of land consolidation.

[Key words] national spatial planning; Land preparation; Interest coordination mechanism

引言

党的十八大以来,生态文明建设和国土空间规划体系改革不断向纵深推进,土地资源从“增量扩张”逐步转向“存量盘活”,土地整备作为推动节约集约用地、优化国土空间格局的关键抓手,在助力国家重大区域战略实施、破解区域发展不平衡不充分难题等方面发挥着日益凸显的重要作用。文章聚焦土地整备利益协调机制这一关键议题展开系统研究,力图立足制度设计、实践应用、优化升级等层面探寻破解土地整备困局的机制化路径,以期推动形成高效顺畅、可持续的土地整备新格局提供决策参考和行动指南。

1 国土空间规划下土地整备利益协调机制的重要性

1.1 保障土地整备工作的顺利进行

作为落实国土空间规划的重要手段,土地整备涉及多方主体的参与,牵涉政府、市场、社区等多元利益诉求。由于各主体在土地开发利用中权益诉求差异显著,利益矛盾日益凸显,极易引发各类信任危机与社会矛盾,从而阻碍土地整备工作的有序开展。因此,构建完善的土地整备利益协调机制有助于协调不同主体间的权责关系,引导各方形成合力,消除潜在风险,为土地

整备工作的顺利实施提供有力保障^[1]。通过明晰各方权责,规范运作流程,采取多元化利益补偿方式,妥善处理历史遗留问题等举措,土地整备利益协调机制能够增强各利益相关方对土地整备的参与意愿和配合度,推动整备工作的高效落地,切实为国土空间规划赋能。

1.2 促进各方利益的平衡与共赢

国土空间规划的核心要义在于从全局高度统筹、协调、平衡不同主体的空间利益,塑造人地和谐、用途科学、布局合理的国土空间开发保护新格局。作为其重要抓手,土地整备在提升土地资源配置效率、增强城乡发展活力的同时,也面临着各利益主体诉求多样、博弈激烈的现实挑战。而通过土地整备利益协调机制的科学构建与精准施策,可以在政府、原始权益人、开发主体等多方之间架起沟通协商的桥梁,实现各方诉求的有效对接,在制度层面形成利益均衡、风险共担、收益共享的良性互动关系。一方面,利益协调机制能够充分尊重并保障原始权益人的合法权益,通过多元化的利益补偿方式,使其获得长期稳定的发展收益,实现可持续生计^[2];另一方面,协调机制也能为村集体、开发企业等市场主体参与土地整备创造更

加公平、规范、可预期的制度环境,在风险可控的前提下实现合理回报。

2 国土空间规划下土地整备的利益协调机制主要内容

2.1 权责制约机制

构建完善的权责制约机制是厘清各方权益边界、维护公平正义的内在要求。一方面,权责制约机制明晰了政府、社区、企业等不同主体在土地整备中的法定地位与基本权利,避免权力滥用、权益受损。准确界定政府的行政管理权以及社区、企业的土地权益和发展诉求,是土地整备利益协调的前提基础。另一方面,通过刚性的制度设计与柔性的利益协商机制相结合,有助于实现多方权责的动态平衡。在统筹考量多方诉求的基础上,制定切实可行的责任清单与权益边界,保障各方在权益实现过程中的合法利益,同时严格约束权力行使的边界,明确权责对等、权利对应义务的博弈规则,从而防止寻租、腐败等问题的滋生。

2.2 利益共享机制

土地整备作为一项复杂的系统工程,涉及社区、开发商、政府等多元利益主体,如何在保障原始权益人利益的同时,为参与各方创造公平合理的利益空间,是推动土地整备顺利实施的关键所在。通过利益共享机制的精心设计与制度创新,将土地整备的收益在各方之间进行科学分配,在发展利益与社会利益之间实现动态均衡^[3]。一方面,利益共享机制通过留用地、物业参股、持续性就业、公共服务设施配套等多元化方式,将土地增值收益惠及原始权益人,切实保障村集体和村民的长远发展利益,真正实现让利于民、利益均沾。另一方面,利益共享机制也为参与土地整备的市场主体提供了稳定可期的预期收益,在风险分担、利益让渡的基础上获取合理回报,有利于调动社会资本投入土地整备的积极性。

2.3 协商式工作机制

作为国土空间规划背景下一项重大的公共政策,土地整备不仅事关各方切身利益,更影响着区域整体的发展走向。通过构建常态化的协商对话平台,畅通民意表达渠道,引导原始权益人、开发企业、社会公众等多方主动参与到整备全过程,有助于在更大范围、更深层次上统一思想认识,形成推进土地整备的强大合力。协商式工作机制注重发挥基层社区在土地整备中的主体作用,尊重村民意愿,通过入户走访、民意调查、村民代表会议等形式,充分了解民情民意,回应民生关切,在平等协商、互利共赢的基础上达成利益共识。同时,协商式工作机制也强调开发企业、社会组织、专家学者等多元主体的知情权、参与权,吸纳各方真知灼见,通过意见征询、方案论证等方式提高土地整备的民主化、科学化水平。

3 国土空间规划下土地整备的利益协调机制实施路径

3.1 制定完善的协调机制框架

构建国土空间规划背景下的土地整备利益协调机制,首要

前提是制定完善的顶层设计与制度框架,为协调各方利益奠定坚实基础。这需要从法律、政策等层面入手,在国土空间规划的总体框架下,研究制定专门的土地整备利益协调管理办法,明确协调原则、主体职责、运作流程等关键要素^[4]。同时,充分借鉴深圳市土地整备利益统筹等先进经验做法,立足区域发展实际,因地制宜地探索完善本地化的协调机制。在制度创设过程中,注重发挥村集体、原始权益人的主体作用,通过入户走访、问卷调查、协商对话等方式广泛吸纳各方意见,在尊重民意、保障权益的基础上形成科学合理的制度框架。与此同时,还应注重土地整备利益协调机制与国土空间规划、产业发展、公共服务等相关政策的衔接协调,在纵向统筹、横向协同中构建权责明晰、利益均衡、风险共担的协调运行体系。在实施过程中,加强对协调机制运行情况的跟踪评估,根据反馈意见与实践需求,及时调整优化框架设计,最大程度地释放机制效能,为土地整备工作行稳致远提供制度遵循。

3.2 结合具体项目实际情况进行实施

土地整备利益协调机制需要在具体项目实施中接受现实检验。这就要求因地制宜、因时制宜、因事制宜,结合项目实际情况对协调机制进行差异化施策、精准化落实,切实将制度设计转化为实践效能。首先,协调机制应充分考虑项目区位条件、权属现状、利益格局等基本要素,在精准识别各方利益诉求的基础上,通过分类施策、一事一议等方式制定差异化的利益补偿方案。针对不同地块、不同群体,在尊重自主意愿的前提下,综合运用留用地奖励、实物产权置换、货币补偿、持续就业保障等多元手段,切实做到心中有数、利益均沾、诉求兼顾。其次,协调机制应注重发挥市场配置资源的决定性作用。积极探索政府引导、市场运作、社会参与的多元投融资模式,为社区、企业等市场主体参与土地整备创造更加公平、规范的制度环境,最大限度地吸引社会资本投入,盘活土地资源,增强整备项目内生动力。再次,还应建立项目全过程动态监测机制,加强跟踪评估与动态反馈。通过入户问需、座谈走访等方式,及时了解各方诉求变化,对标对表协调机制,查缺补漏、动态优化,提升各方满意度和获得感。同时,在项目关键节点,召开听证会、论证会,充分吸纳各方意见建议,对机制运行中的重大问题及时研究,确保协调机制紧跟实践需求、始终保持生机活力。

3.3 不断总结经验并进行优化调整

在具体项目实践中,土地整备利益协调机制还需要在不断探索中前行,在持续改革中升级,保持制度活力,激发创新潜力。一方面,要善于及时总结提炼实践中的典型经验和创新做法,特别是要注重提炼不同区位条件、开发类型下的差异化利益协调路径,并通过案例分析、经验交流等方式广泛推广,不断丰富协调机制的实践内涵和创新形式。另一方面,要站在国土空间规划的战略高度,根据区域发展新形势、各方利益新变化,加强顶层设计,适时对标对表、优化升级,在动态调整中推动协调机制的锻造提升。比如,随着乡村振兴战略深入实施,土地整备应更加彰显乡村价值,协调机制既要加大农民利益保护力度,也要注重

农业农村现代化发展,健全更加务实管用的利益联结机制。又如,随着多规合一、一张图统筹的推进,土地整备的空间拓展、政策耦合、利益交织更加复杂,协调机制应强化多规衔接、多方博弈的系统思维,注重区域统筹,创新体制机制,破除行政壁垒,推动形成协调发展、共建共享的区域命运共同体。总之,在实践基础上固本培元,在创新引领下锻造提升,推动形成经验总结、提炼升华与实践创新、滚动发展的良性循环,以利益协调机制的不断进化、持续迭代,为国土空间规划深入实施、高标准高质量落地提供坚实有力的机制保障。

4 结束语

土地整备是国土空间规划实施的重要抓手,是破解土地要素市场化配置难题、助推区域协调发展的现实路径,更是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键一环。唯有坚持问题导向、树立系统思维,在“两个毫不动摇”的政治站位中彰显土地整备在国土空间规划中的基础性作用,在改革创新、迭代升级中不断打造高效管用、众享其成的利益协调机制,才能为国土空间规划

落地见效提供强劲动力,为实现高质量发展、高品质生活、高效能治理描绘出美好蓝图。

[参考文献]

- [1]黄田恬.土地整备机制下的综合经济利益协调探究[J].大众投资指南,2019(12):42.
- [2]陈群弟.土地整备整村统筹——存量规划建设的一个新探索[J].城市,2016(7):45-48.
- [3]徐赛男.利益统筹视角下土地整备的实施机制优化策略——以深圳为例[J].中文科技期刊数据库(全文版)工程技术,2021(7):306-307.
- [4]何利娜.浅析土地整备机制下的综合经济利益协调[J].科技经济导刊,2018(15):1.

作者简介:

周凤(1987--),女,汉族,湖北武汉人,本科,国土专业助理工程师,研究方向:规划、城市更新、土地整备。