

# 土地综合整治项目落地难点与规划管控优化对策

周芬芬

天津市城市规划设计研究总院有限公司 天津 300190

**摘要：**国土空间治理体系持续完善背景下，土地综合整治成为盘活土地资源、优化空间格局、提升土地利用效能的重要抓手。整治推进过程中，空间规划衔接不畅、用地布局零散、主体协同不足等各类问题，持续制约项目建设质效。本文结合土地整治实操场景，系统梳理项目落地的各类现实阻碍，依托科学管控原则，从规划衔接、用地统筹、机制建设、要素保障等多个维度，提出可落地、精细化的规划管控优化路径，助力土地整治工作提质增效。

**关键词：**土地综合整治；空间规划；用地布局；规划管控；落地优化

引言：城乡土地资源集约化利用水平持续提升，土地综合整治逐步成为优化国土空间结构、修复生态基底、释放土地发展潜力的核心手段。现阶段国土空间规划体系持续迭代更新，传统土地整治模式难以适配全新的空间管控要求。用地碎片化、规划衔接薄弱、配套保障不足等现实问题，不断制约整治项目的落地成效。依托精细化规划管控手段，破解土地整治落地难题，能够有效提升土地资源利用质量，夯实区域城乡高质量发展的空间基底。

## 1 土地综合整治项目落地实施现存难点

### 1.1 空间规划衔接适配性不足

土地综合整治项目的落地推进，高度依赖全域国土空间规划的框架约束与方向指引。现阶段多数区域整治项目的空间布局方案，无法深度对应全域国土空间规划的整体框架，二者在空间管控逻辑上存在明显断层<sup>[1]</sup>。各类农用地、建设用地与生态用地的空间排布方式相对独立，功能定位无法相互呼应，地块功能错配、空间资源浪费的问题长期存在。各级空间规划的管控标准并未实现统一梳理，管控边界划分标准不一，管控要求存在明显差异。项目开展过程中的选址划定、范围框定、用地性质调整等关键实操环节，都会受到规划标准差异的制约，大幅压缩项目落地的操作空间。

### 1.2 用地布局统筹协调难度较大

长期无序的土地开发利用模式，使得城乡区域留存大量零散、细碎、边界混乱的地块，用地整体形态规整性不足。土地综合整治以连片改造、集中治理为核心方向，现存碎片化用地格局严重制约规模化整治开展，成为项目落地的重要阻力。区域内不同类型用地交叉重叠现象突出，建设用地挤占农业与生态空间、生产用地与生态用地相互穿插，用地结构失衡问题显著。整治推进过程中，工作人员需耗费大量时间梳理地块属性、整合

零散空间、重构用地功能，大幅增加时间与协调成本。此外，不同权属、不同用途地块的改造诉求存在差异，难以形成统一的布局优化思路，阻碍全域土地统筹布局落地。

### 1.3 多方主体协同推进机制不畅

土地综合整治是多主体、多维度的系统性工程，需要实施、属地、监管等多方主体协同配合。目前各参与主体权责边界划分模糊，存在职能交叉、管理缺位等问题，日常工作对接流程繁琐、冗余环节较多。各主体依据自身职能制定推进计划，工作节奏与推进重点各不相同，缺乏协同统一性。由于常态化联动对接机制缺失，各主体多独立开展工作，信息互通不畅、工作衔接不足，容易出现工序断层、进度滞后等问题。同时，基层作为项目落地的核心执行单元，统筹协调与资源调配能力存在短板，难以高效统筹各类资源推进全域整治工作。

### 1.4 整治实施落地适配性欠缺

部分土地整治前期规划存在重框架、轻实操的问题，方案编制多依托基础静态数据，未充分结合场地地形、地块条件、实地现状细化优化，导致规划落地可行性不足。现有规划设计多采用通用化、标准化模式，未针对复杂地形、老旧地块、零散特殊地块制定差异化整治方案，固定化设计模式难以适配多元场地条件，造成规划方案与现场施工脱节。加之土地整治周期跨度较长，场地条件、建设环境、用地需求会持续动态变化，现有工作体系缺乏弹性调整机制，无法根据现场变动及时优化施工与整治方案，难以适配项目全过程推进需求。

### 1.5 配套资源支撑保障力度薄弱

完善的基础设施与资源要素是土地整治项目平稳落地的重要支撑。当前城乡配套设施建设不均衡问题突出，城区核心区域设施完善，而老旧片区、偏远乡村的基础设施与公共服务设施存在明显短板，无法支撑整治

后的土地开发与空间利用,直接影响项目落地效率与建设品质。同时,整治项目各类资源要素缺乏统筹调配机制,人力、物资、场地等核心资源供给零散无序,难以根据施工节点与建设需求精准匹配,资源错配、供给不足等问题频发,全程制约土地整治工作高质量推进。

## 2 土地综合整治项目规划管控优化原则

### 2.1 空间统筹适配原则

空间统筹适配是土地综合整治规划管控的核心前提,需要立足全域发展视角统筹全域土地资源与空间布局。整合区域内各类独立运行的空间规划体系,规整分散杂乱的管控条款,统一各类用地的管控标准与空间边界范围。消除不同规划之间的内容冲突与衔接漏洞,让整治规划能够顺畅对接各级各类空间规划内容,搭建统一完整的空间管控体系<sup>[1]</sup>。充分结合区域原生空间格局、土地资源特质等基础条件,摒弃粗放无序的用地布局方式,重塑科学合理的用地布局思路。有序调整各类用地的功能分区与空间排布,化解用地碎片化、布局割裂等突出问题,推动整治地块全面融入全域空间发展布局,重塑区域一体化空间发展形态。

### 2.2 整体协同推进原则

土地综合整治工作涉及多层级、多领域工作内容,单一主体独立作业难以完成全域整治的整体目标。清晰划分项目实施、属地管理、职能监管等各类参与主体的权责范围,细化各岗位的工作内容与管理职责。搭建统一的一体化协同工作框架,破除部门隔阂、层级阻隔与环节壁垒,打通各项工作的联动推进渠道。将统筹管控思维贯穿项目全部建设周期,覆盖前期规划编制、中期施工落地、后期运维衔接等所有工作阶段。细化各阶段的推进标准与对接流程,理顺各工序的先后衔接关系,稳步推进全链条整治工作闭环运行。

### 2.3 落地实用适配原则

规划管控工作始终服务于项目实际落地,所有规划编制与管控细则都需要围绕实操需求持续优化。主动调整传统规划重形式、轻落地的创作思维,精简冗余繁琐的形式化设计内容,持续优化适配现场施工的规划设计逻辑。把工作重心放在提升规划方案的可执行性与场地适配性上,让规划内容贴合一线施工节奏。深度摸排区域地形条件、地块形态、用地现状等基础特征,精准梳理基层整治工作的实际难点与发展诉求。依据场地实际情况制定差异化管控标准与设计方案,精准对接基层各类整治施工场景,有效提升规划落地执行效率。

### 2.4 动态优化调控原则

土地综合整治施工周期跨度较长,场地条件、建设

环境、区域发展需求都会在建设过程中不断更新变化。固化不变的管控模式无法应对整治过程中的各类变量,需要树立主动调整、持续优化的规划管控思维。针对施工推进、场地改造、区域发展带来的各类变动因素,搭建弹性可调、动态更新的规划管控模式。坚守全域规划整体框架与核心管控底线,保障区域土地利用格局保持稳定。适度放开局部地块布局、细节管控内容的调整权限,平衡管控刚性与调整弹性,持续优化整套规划管控运行体系。

## 3 土地综合整治项目规划管控优化对策

### 3.1 完善空间规划衔接体系

系统逐层梳理市级、区级各类空间规划的管控条文,逐条拆解用地约束细则、空间边界规则与开发管控要求,针对整治项目涉及的用地板块开展逐条对标核验。统一全域范围内不同层级规划的用地管控口径,规整各类用地的开发约束标准,消除上下层级规划、不同专项规划之间的管控偏差与内容冲突,彻底打通规划之间的衔接堵点<sup>[3]</sup>。建立土地专项规划与综合整治规划的前置对接流程,在项目立项启动阶段就介入空间布局核对、功能定位校验、管控边界校验工作,提前排查空间重叠、功能冲突、边界错位等各类实操隐患。重构项目选址与范围划定的工作流程,摒弃单一图纸套取的粗放模式,结合全域空间发展格局、片区地形肌理、土地资源分布状态、现状建设基底开展精细化选址布局。按照片区功能定位排布整治单元,精准匹配区域开发建设方向,优化全域土地开发利用模式。

### 3.2 优化全域用地统筹布局模式

开展全域土地地块精细化摸排工作,对辖区内所有细碎地块、闲置地块、夹心地、边角地进行全面清查,逐一登记地块权属范围、现状用途、地形条件、开发短板。针对零散碎片化地块实施针对性整合治理,通过地块归并、边界规整、空地盘活、地块置换等实操手段,重塑规整统一的地块形态,梳理优化全域用地结构,打造连片完整、具备规模化开发条件的整治空间。重新梳理农用地、建设用地、生态用地的空间分布格局,实地核查各类用地交叉重叠、穿插混杂的具体区域,标记用地结构失衡的重点片区。结合土地承载能力与空间发展需求重新划分功能片区,厘清各类用地的开发边界与使用功能,构建用地功能互补、空间布局有序的土地发展格局。针对农业片区、城镇建设片区、生态保护片区分别制定差异化整治管控细则,结合地块现状问题定制專屬布局优化方案,逐片推进无序用地规整治理。

### 3.3 构建多方协同规划管控机制

全面细化项目实施单位、属地管理部门、行业监管部门的权责清单,拆分规划编制、方案校核、现场落地、过程监管、问题整改、验收推进等全流程工作事项,明确各主体专属履职范围,杜绝职能交叉与管理空白。搭建固定化的跨主体协同对接机制,设置常态化工作对接端口,建立周期会商、现场联查、问题共研、进度互通的工作模式,实时处置项目推进中的各类卡点问题。打通部门之间的工作壁垒,简化冗余对接环节,缩短事项流转周期,让各环节工作可以高效流转推进。持续强化基层执行单元的统筹管控能力,将核心管控工作重心下沉至一线现场,下放现场问题处置、工序微调、资源调度的自主权限。匹配一线施工节奏与现场工况开展动态管控,依托基层现场优势化解对接断层、推进滞后等各类现场问题。

### 3.4 提升规划方案落地实操效能

重构前期规划调研工作体系,摒弃传统静态数据推演的工作模式,推行全现场、全覆盖的实地摸排方式。工作人员深入整治片区逐地块核查地形起伏、土壤条件、现状建设肌理、道路交通条件,精准摸排片区发展诉求与基层整治难点,收集完整的现场基础信息。依托真实场地工况开展规划编制工作,杜绝通用模板直接套用的粗放设计方式。针对山地地块、临水地块、老旧建成地块、零散闲置地块等不同场景,单独设计整治路径、施工方式、改造标准,定制差异化的场地整治方案与管控细则。细化规划设计中的施工节点、改造尺度、整治标准、空间调整规则等具体内容,让设计内容完全适配现场施工条件。建立长效的规划动态调整机制,安排专职技术人员全程驻场跟进施工进度,实时比对规划内容与现场实施情况。针对场地变化、建设条件调整、施工工况变动产生的衔接偏差,即时微调规划管控内容与施工方案。

### 3.5 强化落地配套要素统筹管控

逐片区排查老旧城区、乡村偏远区域的基础设施短板,梳理道路通行、给排水管网、电力配套、公共服务设施的薄弱环节,针对性开展设施翻新、补齐与升级改造工作。修复破损老旧设施,新增片区刚需配套,完善整治片区整体硬件支撑条件,夯实项目落地的基础环境。搭建全域整治资源统筹调度体系,统一归集施工人

力、工程设备、建设物资、场地资源等各类建设要素,建立资源台账与动态调度清单。根据施工工序先后、项目建设节点、片区施工强度,分批、分类、分区调配建设资源,精准匹配各施工段落的建设需求,杜绝资源闲置、资源短缺、资源错配等问题。细化配套设施建设的管控标准,明确各类设施的建设规格、施工工艺、建设范围、完工节点,逐项落实配套建设任务。

### 3.6 健全全流程规划管控体系

搭建覆盖规划编制初审、专项方案审核、现场落地监管、施工过程把控、后期运维管护的全链条管控流程,梳理每一个工作环节的办理节点、流转路径、管控要求。打通部门流转壁垒、工序衔接壁垒、层级管控壁垒,实现各环节工作无缝流转、有序推进<sup>[4]</sup>。细化规划审核阶段、场地施工阶段、整改提质阶段、后期管护阶段的专属管控重点,针对不同阶段的建设特点制定对应的管控举措与核查标准。落实全过程精细化管控模式,逐项把控施工细节、改造标准、空间调整尺度,严控每一项整治动作的落地质量。梳理整套管控工作的运行逻辑,理顺各环节管控权责、工作衔接关系与流转流程,破除分段管控碎片化、工作衔接松散的问题。

### 结束语

土地综合整治落地难题多源于规划衔接、空间布局、协同机制与资源保障的系统性短板。持续优化空间规划衔接体系、统筹全域用地格局、完善多方协同模式,能够有效化解整治实施中的各类实操堵点。常态化落实动态管控与全流程精细化治理,可持续提升土地整治项目实施质量,推动国土空间资源实现集约、有序、高效的常态化利用,助力国土空间治理能力稳步提升。

### 参考文献

- [1]申伟.农村土地综合整治难点与出路探究[J].农村实用技术,2024(2):123-124.
- [2]张明锋.国土空间规划与全域土地综合整治协调研究[J].现代农业科技,2026(12):96-99.
- [3]潘珂,桑劲.全域国土空间综合整治:难点、创新思路及宁波实践[J].城市规划学刊,2025(1):40-45.
- [4]钟健.全域土地综合整治实施难点分析及对策研究[J].建筑工程技术与设计,2022,10(27):127-129.