协同治理，实现存量土地集约利用与城市空间品质升级。本文侧重宏观机制构建，未针对不同类型片区开展差异化研究，存在一定局限。后续可细化片区类型开展实证分析，完善市场化激励与管控细则，提升治理模式的适配性与实操性。

参考文献：

[1]杨召奎.盘活存量成为国土空间规划重要任务 [N]. 工人日报，2025-10-14(004).

[2]薛云杰.国土空间规划体系下泉州市存量用地盘活利用探索 [J].福建建材,2024,(8):44-47.

[3]何冬华,袁媛,刘玉亭,等.国土空间规划中广州存量建设用地审批制度与策略研究[J].规划师,2021,37(15):23-29.

作者单位：三亚润投投资有限公司

自然资源要素保障改革的政策成效与路径优化

——基于湖北省“七大领域”工作实践

刘华娇　胡迎迎　赵留颖

摘　要：围绕“建成中部地区崛起重要战略支点”目标，湖北省自然资源系统实施了以“七大领域”28条措施为核心的要素保障改革。本文通过对湖北省实践的系统梳理，评估了此项改革在制度改革、要素配置、项目保障、存量盘活、生态修复、科技赋能等方面的实施效能。实践表明，改革显著提升了自然资源治理能力，有力支撑了高质量发展。然而，实践亦揭示出深层挑战，包括空间规划弹性不足、耕地保护压力增大、存量土地盘活困难等。为此，本文提出应增强规划适应性、创新耕地保护机制、构建存量土地全流程监管体系，并强化跨部门协同与科技支撑，以期为湖北实现“七大战略”目标提供坚实自然资源要素保障。

关键词：自然资源管理；七大领域；要素保障；服务支点建设；湖北省；政策评估

一、引　言

努力把湖北建设成为中部地区崛起的重要战略支点，是国家区域发展重大战略的重要组成部分。自然资源作为经济社会发展的重要物质基础和空间载体，其高效配置、合理利用与严格保护，对于支撑湖北实现“建成支点”战略目标具有基础性、关键性作用[1]。2025年，湖北省自然资源厅制定了《加强自然资源要素保障全力服务支点建设若干措施》（以下简称《若干措施》），聚焦自然资源管理和服务的核心环节，系统性提出了涵盖“七大领域”的28条具体措施[2-3]。本文旨在系统梳理《若干措施》实施以来，湖北省各地在自然资源“七大领域”的工作实践，总结其在制度改革、要素配置、项目保障、存量盘活、生态修复、科技赋能等方面取得的成效，剖析各地探索的创新方法，并基于各地反映的现实挑战，提出针对性的优化对策与建议。

二、“七大领域”工作实施成效与创新

1.制度改革创新持续深化

围绕《若干措施》的落实，湖北各地形成了一系列配套政策和实施细则，构成了完善的政策体系。建设用地审批改革取得显著进展，通过实施“技术审查+集中审批”模式，省级平均审查时间缩短为3天。全省各类开发区新增工业用地100%实现“标准地”出让，工业项目“五证同发”的信息化集成改革在部分地区得到推广，通过流程再造与信息化集成，已成为优化营商环境、降低制度性交易成本的关键举措[4]。在提升确权登记服务质效方面，湖北省指导国有企业完善手续办理登记，为

省交投集团完成725宗土地权属登记/变更。不动产登记领域也涌现出创新服务模式，借助数据共享与系统智能核验，实现了预告登记等高频业务的自动化、无声化处理。

2.重大项目保障落地高效顺畅

针对重大项目建设，普遍建立了用地保障“绿色通道”和服务专班机制，提供全周期服务。在省征地事务服务中心设立公路、铁路、水利能源工作专班，分别保障服务3类项目，落实专人、专责及时与项目相关单位联系，实时动态跟进项目进展。对符合政策条件的项目，积极运用先行用地、分期报批、“三改”用地等弹性政策工具。例如，在宜昌城西高速公路（含陡山沱过江通道）项目中，宜昌市积极支持其申请先行用地，从通过二次预审到取得先行用地批复仅用时10个工作日，极大地加快了项目进程。

3. 低效存量用地盘活利用成效显著

盘活存量土地资源是破解土地资源约束的关键路径，各地通过多元化模式取得了积极成效。推进低效用地再开发方面，武汉市、宜昌市、黄石市、襄阳市、安陆市、江陵县被纳入国家低效用地再开发试点范围。“十四五”以来，我省单位GDP能耗从42.96公顷/亿元下降至30.17公顷/亿元，累计下降21.99%，居全国第一。今年以来，湖北省实施低效用地再开发160宗、0.97万亩。国有企业存量土地盘活方面，通过作价出资（入股）、资产清查、推动登记和创新处置等方式，实现了大量低效国有土地的再利用与资产价值提升。闲置土地和批而未供土地的处置力度持续加大，综合运用“收回+出让”、司法协同、督促开工等手段，增加了土地市场的有效供给。

4.生态保护修复力度加大

全省生态修复工作扎实推进，生态环境质量持续稳定向好。实施长江荆江段及洪湖流域山水林田湖草沙一体化保护和修复工程以来，累计完成生态保护修复总面积26264公顷；实施3个国家历史遗留废弃矿山生态修复示范工程，累计修复废弃矿山（矿点）数量733个，修复治理1640.63公顷，有效改善了区域生态环境质量。创新探索“矿山修复+文旅、康养、科普、新能源、公墓”等多重矿山生态修复模式，引导绿色智能产业园、物流仓储基地等高附加值产业规模集聚，实现矿山生态修复助力经济发展的“一举多得”。

5.自然资源科技创新赋能

科技创新对提升自然资源治理效能发挥着关键的驱动作用。“数化自然”建设加快，全省完成18.59万平方公里优于0.1米航空影像全覆盖和2米格网数字高程模型更新。以低空无人机遥感监测系统的建设与应用为代表，通过构建全域覆盖的监测网络和集成AI识别算法的云控平台，响应了“智慧国土”背景下，构建全域覆盖、全要素集成、全流程在线的自然资源监测评价与决策支持系统的前沿趋势，同时低空无人机遥感技术通过高效数据采集与智能分析，显著提升了自然资源调查监测的精度与效率。

三、面临的主要挑战与问题

1. 空间规划约束趋紧与发展需求间的矛盾突出

当前，国土空间规划的刚性约束与地方发展的动态需求之间存在张力。一方面，城镇开发边界优化调整难度大，尤其在山区城市，原有基数小、布局零散，而现行调整规则严格、程序复杂，使得部分省级重点项目难以获得必要的空间保障。另一方面，国土空间规划的重大项目清单动态更新机制尚不健全，难以有效纳入所有具有不确定性的远期和紧急项目，导致其因规划依据不足而影响用地报批。此外，城镇开发边界外存在大量零散国有建设用地，但因缺乏明确的盘活利用政策通道，造成资源闲置与发展空间受限并存的局面。

2.耕地保护压力持续增大

耕地保护面临“量”与“质”的双重压力。首先，耕地占补平衡难度空前，经过多年开发，质量好、易开发的后备资源日趋枯竭，新增耕地成本高、实施难，部分地区耕地保护任务与后备资源潜力严重不匹配，补充耕地的重心需从“数量平衡”转向“数量、质量、生态”三位一体的保护。其次，耕地空间布局优化面临政策瓶颈，部分位于25度以上陡坡或生态敏感区内、立地条件差的耕地，调整退出缺乏明确政策支持，林耕置换等优化空间结构的探索也因依据不足而难以推进。

3.存量土地盘活进入攻坚期

存量土地消化处置进入“深水区”。区位优越、权属清晰的“易处置”土地已基本盘活完毕，剩余部分多为“硬骨头”，普遍存在配套基础设施不完善、区位条件不佳或被司法查封等复杂问题，盘活利用难度大、周期长。

4.产业用地配置精准度不足

当前产业结构转型升级加速，对土地资源的“再开发、再配置”提出了更高要求。然而，现行管理体系仍带有浓厚的增量开发逻辑，导致其在增强产业链群集聚性方面表现出不适应。规划管理弹性不足，供地方式与政策工具单一，难以快速响应新兴产业和未来产业的发展需求，最终导致产业园区“圈多用少”、工业用地闲置

低效等问题难以根除。

5. 政策协同与资金技术保障存在梗阻

跨部门协同机制仍不健全，在推进全域土地综合整治、自然资源资产组合供应等综合性工作时，职责交叉、信息壁垒等问题影响政策合力与实施效果。同时，项目资金保障压力巨大，生态修复、国土综合整治等项目投资需求大，但面临涉农资金整合难、市场化融资渠道不畅等问题。此外，科技创新与应用深度存在区域不均衡的现象，部分地区信息化建设滞后，基层技术支撑能力不足，制约了管理效能的全面提升。

四、优化对策与建议

1. 增强规划弹性以健全动态管理机制

缓解空间约束与发展需求之间的矛盾，关键在于提升国土空间规划的适应性与灵活性。要科学更新城镇开发边界优化及管理实施细则，适度下放城镇开发边界调整权限，同步简化优化调整的程序与材料要求。应进一步健全国土空间规划重大项目清单常态化申报与动态更新机制，以确保无法预见的远期和紧急项目能够及时获得规划依据。此外，针对城镇开发边界外大量零散国有建设用地闲置的问题，可以通过开展盘活存量土地资源服务国有“三资”管理改革的方式，研究制定分类盘活政策与具体操作路径。

2. 创新保护机制以提升资源保障能力

应对严峻的耕地保护形势，要求在严守红线的前提下探索更灵活、更高效的保障路径。一方面，需建立永久基本农田正向调优机制，促进永久基本农田集中连片，同时稳步推进耕地占补平衡改革，强化“以补定占”。另一方面，应在严格保护生态的前提下，科学评估并有序开发宜耕后备资源，同时鼓励通过工程与生物措施提升现有耕地质量，并探索建立跨区域的耕地指标交易和有偿调剂机制。研究制定针对位于生态敏感区或立地条件较差耕地的差别化保护与调整政策，并配套相应的生态补偿或指标支持机制。

3. 构建全流程监管机制以创新存量土地盘活模式

要攻克存量土地盘活闲置土地，构建从源头防控到末端处置的全链条治理体系，从“运动式清理”转向“常态化、制度化、全生命周期”的可持续治理。核心举措包括建立覆盖项目准入、土地供应、开竣工到投达产的全生命周期监测预警系统。在处置方式上，应积极利用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地，通过发布存量土地“招商地图”引导社会资本精准对接。最终，应通过土地混合开发利用、地上地下空间复合利用、用途合理转换，推动存量低效用地盘活利用与城市更新、产业转型升级。

4. 深化产业用地配置改革以服务新质生产力发展

提升产业用地配置的精准度，需要对现行管理体系进行系统性、前瞻性的改革。可针对新产业、新业态的发展特点，量身定制包括降低成本、弹性年期、先租后让在内的专项用地政策。此外，还应强化产业园区的集聚与集约导向，结合开发区审核目录修订和园区用地专项治理工作，深入开展土地节约集约利用监测评价，将评价结果与资源要素配置直接联动。同时，加强以产业链为核心的招商引导，推动资源要素向优势区域集中。

5. 强化协同联动与支撑保障以凝聚工作合力

破解政策协同不足与保障能力薄弱的难题，需从机制构建和能力建设两端协同发力。在机制层面，对于涉及多部门的复杂遗留问题，应建立常态化高位协调机制，明确主责部门并合力制定解决方案。在资金保障层面，除积极争取中央财政支持外，应着力创新投融资模式，鼓励和引导社会资本与金融资本参与生态修复重大项目，创新探索生态修复“一举多得”。在技术支撑层面，应加快建设覆盖全省的自然资源“一张图”和时空信息平台，大力推广无人机遥感、人工智能识别、实景三维等先进技术的深度融合应用。

参考文献：

[1]王蒙，李兵.自然资源要素保障对区域高质量发展的影响机制研究[J].中国土地科学，2022，36(8)：1-10.

[2]湖北省自然资源厅。省自然资源厅关于印发《加强自然资源要素保障全力服务支点建设若干措施》：鄂自然资发〔2025〕5号[Z].2025.

[3]湖北省社会科学院课题组.湖北加快建设中部地区崛起重要战略支点的思路与对策[J].湖北社会科学，2021，(5)：58-65.

[4]赵明，孙悦.“标准地”出让与“五证同发”改革：成效、问题与深化路径 [J]. 中国行政管理，2023，(6)：105-112.

作者简介：刘华娇，高级工程师，湖北省航测遥感院；胡迎迎，高级工程师，湖北省地理国情监测中心；赵留颖，工程师，湖北省空间规划研究院。