

国土空间规划体系下影视用地管理思考

浙江省国土空间规划研究院 王恬 张乐益 张圣 施一峰 冯敏

【摘要】本文以浙江省东阳市横店镇为例，结合分析影视基地的空间特征，梳理影视用地管理现状问题，探索国土空间规划体系下影视用地认定思路。同时面向影视基地高质量发展，提出确立影视基地控制指标、强化国土空间用途管制的措施建议。

【关键词】影视基地；用地管理；问题分析；对策措施

自2010年《国务院办公厅关于促进电影产业繁荣发展的指导意见》《中华人民共和国电影产业促进法》等实施以来，影视文化产业成为国家提高文化软实力的核心力量。影视基地作为影视文化产业的重要组成部分，指采取市场化、企业化方式建设运营，为电影、剧集、综艺等视听作品提供内外景拍摄、后期制作等专业化服务，以及配套游乐服务的综合型园区。据统计，全国影视基地数量已达313家，但同时也出现了粗放利用、概念混淆、主业薄弱、盲目发展、低水平建设等问题。在国家建立国土空间规划体系并监督实施的背景下，有必要对影视基地的用地空间进行严格管理，更好发挥国土空间规划对影视基地建设的指导约束作用，高质量促进影视文化产业发展。

一、影视基地空间特征

影视文化产业链涵盖影视前端、影视中端、影视后端、影视衍生、影视配套、互联网影视

六大环节。影视基地聚焦影视中端产业，以影视布景、拍摄、后期制作业务为核心，包含实景拍摄基地、室内摄影棚基地、影视制作基地等空间类型。浙江省东阳市横店镇已经建成全球规模最大、国内产业链要素最密集的影视文化产业集聚区，拥有大型实景拍摄基地30余个、专业摄影棚130余座。本文选取横店镇的广州街香港街、圆明新园、红军长征博览城作为案例，分析实景拍摄基地的空间特征如下（图1）。

一是文化景观独特。广州街·香港街是1996年为助力谢晋导演拍摄《鸦片战争》而建，重现了1840年前后广州的市井建筑风貌以及香港维多利亚城的情景。圆明新园按北京圆明园1:1比例，复建了84%的原版，展现了中国古典园林造园艺术。红军长征博览城根据中央红军长征所历重要会议、重大事件及重大战役的史实，设有14公里长征体验步道，集军事题材影视剧拍摄、爱国主义教育、民兵训练、团队拓展、休闲娱乐于一体。



图1 广州街·香港街、圆明新园、红军长征博览城影像图

二是开发建设强度不高。三处实景拍摄基地占地面积较大，分别为 37.87 公顷、300.32 公顷、352.05 公顷。根据第三次全国国土调查（以下简称“三调”），现状土地利用包含各类建设用地，以及耕地、种植园用地、林地、牧草地、其他农用地、陆地水域等非建设用地。由于实景建筑的拍摄需要，建设强度不高，容积率低于 1.0，建筑密度 25%-45%，建筑高度不超过 40 米。非建设用地基本维持现状地表覆盖情况，场地硬化比例不超过 10%。

三是土地利用效益不高。横店镇单个国际标准摄影棚的面积为 3000-5000 平方米，与英国松林影视基地摄影棚占地 1500-4000 平方米相比，仍然偏高。同时，室内摄影棚产生的效益也一般，日租金约 1 元/平方米，远低于国际高科技摄影棚的租金。

二、影视用地管理现状问题

（一）影视用地控制标准有待明确

影视基地在项目设计、可行性研究报告编制、用地预审、项目报批、土地供应、项目验收、批后监管、用地绩效评估等环节缺少量化控制

指标。例如，《东阳市建设用地控制标准（试行）》仅对农副食品加工业、制造业、废弃资源综合利用业等工业项目以及基础设施项目、公用设施项目、公共建筑项目、物流项目、殡葬项目提出了建设用地控制标准，并未涉及影视基地项目。影视用地无法直接参照一般工业用地确定用地规模以及平均投资强度、税收、容积率、绿地率、建筑系数等土地使用条件。

影视基地效益考核存在不确定性。一是若按照现行工业用地考核管理，工业用地需以 2 年为一个周期进行亩均税收考核，未达到约定标准的须收回。影视基地的亩均税收远远低于一般工业用地，将面临土地收回风险。一些地方为支持影视文化产业发展，专门出台专项政策。如东阳市提出，影视文化产业相关用地不纳入工业用地绩效考核与全生命周期管理，但该种作法存在企业借机囤地、房地产化的隐患。二是若按照服务业企业考核管理，评价维度不够全面。如东阳市针对影视文化企业单独进行年度评价与动态管理，重点考察三年内平均税收实际贡献、三年内平均营业收入、当年度影视作品数量、当年度在东阳拍摄剧组数量四个

指标，缺少土地节约集约利用评价。

（二）实景拍摄基地用地分类难以界定

国家建立国土空间规划体系以来，国土空间调查、规划、用途管制采用统一的用地用海分类，以满足自然资源管理需要^[1]。影视基地作为一种特殊的用地，仍未明确归属地类，在国土空间规划“编审督”环节处于“管理真空”状态。

例如横店镇现行城市总体规划中，部分影视基地不计入城乡建设用地进行统计，规划为“其他建设用地”。《城市用地分类与规划建设用地标准》中对“其他建设用地”的定义为“空闲地、盐碱地、沼泽地、沙地、裸地、不用于畜牧业的草地等用地”^[2]。横店镇现行土地利用规划中，部分影视基地被认定为“特殊用地”。《土地利用现状分类》对“特殊用地”的定义为“用于军事设施、涉外、宗教、监教、殡葬、风景名胜等的土地”^[3]。在供地阶段，横店镇并未将规划确定的“特殊用地”或“其他建设用地”作为土地出让的用途分类依据，而是将影视基地的土地用途设定为工业用地或商服用地。上述规划与土地用途分类的不一致，造成土地供应方式缺少合法合规依据，同时引发地方土地市场价格混乱（不同土地用途的土地价格不同），对规划督查带来一定挑战。

在“三调”中，横店镇部分影视基地存在建设用地与非建设用地两种地类，其中建设用地被认定为“其他特殊用地”。《第三次全国国土调查工作分类地类认定细则》对“其他特殊用地”的定义为“指用于军事设施、涉外、宗教、监教、殡葬、风景名胜等的土地”。显然，上述定义与影视基地的概念内涵不尽符合。此外，自然资源部印发的《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》未指明

影视基地所属的具体用地类型，《浙江省国土空间规划分区分类指南（修订试行）》也未对影视基地的地类认定做出说明。在国土空间规划编制中，若简单将影视基地认定为城乡建设用地以外的一种类型，虽然规避了城乡建设用地规模统计和土地利用集约节约考核，但也会带来影视基地建设占地规模过大（如某影视基地面积达3平方公里）、内部功能房地产化的风险。

三、国土空间规划体系下影视用地认定

影视用地分类应体现影视产业发展需要，对接国土空间用途管制制度、实施差异化管理的需求^[4]。按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》，建议将影视基地的土地利用方式划分为农林用地、建设用地、自然保护与保留用地3种类型，对应11种国土空间规划用途分类（表1）。

室内摄影棚基地依托专业化标准摄影棚、高科技摄影棚及配套设施，提供影视拍摄制作、数据存储传输等服务。用地性质划为一类工业用地，对居住和公共环境基本无干扰、污染和安全隐患。其建设强度可达到商业商务用地，具备了兼容其他产业的可能性。

实景拍摄基地占地规模较大，可分为自然风景类、人造景观类。永久性设施作为建设用地，划为其他特殊用地。在不占用耕地和永久基本农田、不破坏生态与景观环境、不影响地质安全、不影响农业种植、不硬化地面的前提下，农林用地、自然保护与保留用地按原地类进行管理。

影视制作基地、互联网影视基地包含影视创作策划、后期制作、数据传输管理、片审发行等产业门类，以及影视作品展示交易、影视文化娱乐等衍生业态，其用地性质可划为商服用地，鼓励土地复合利用。

表 1 国土空间规划用途分类与影视用地对应表

分类原则		国土空间规划用途分类		影视基地分类		
农林用地	01	耕地		实景拍摄基地	因影视取景需要，未破坏地表覆盖植被	
	02	种植园用地				
	03	林地				
	04	牧草地				
	05	其他农用地				
建设用地	城乡建设用地	06	居住用地		-	
		07	公共管理与公共服务设施用地		-	
		08	商服用地		影视制作基地、互联网影视基地	影视创作及策划、后期制作、数据传输管理、片审发行等影视文化企业或互联网影视企业
		09	工业用地		室内摄影棚基地	依托摄影棚，提供影视拍摄制作、数据存储传输等服务
			其中	一类工业用地		
		10	物流仓储用地		-	
		11	道路与交通设施用地		-	
		12	公用设施用地		-	
		13	绿地与广场用地		-	
		14	留白用地		-	
	其他建设用地	15	区域基础设施用地		-	
		16	特殊用地		实景拍摄基地	依托自然人文景观资源，提供影视拍摄与旅游服务
			其中	1606 其他特殊用地		
		17	采矿盐田用地		-	
自然保护与保留用地	18	湿地		实景拍摄基地	因影视取景需要，未破坏地表覆盖植被	
	19	其他自然保留地				
	20	陆地水域				

四、面向高质量发展的影视用地管理建议

(一) 确立影视基地用地控制指标

建立影视基地用地控制标准，明确建设用

地规模、容积率、绿地率、建筑密度、配套设施用地所占比重、产出效益等控制性指标，实现用地集约节约管理（表 2）。

表 2 影视用地控制指标表

类别名称	室内摄影棚基地	实景拍摄基地	影视制作基地	互联网影视基地
用地面积	根据摄影棚数量测算	根据服务人口测算	根据就业人口测算	根据服务人口测算
	3000-5000m ² /座	参考旅游环境容量测算	50-60m ² /人	50-60m ² /人
容积率	≥1.0	≤1.0	≥1.0	≥1.0
绿地率	≤20%	≥40%	≤20%	≤30%
建筑密度	≥35%	-	≥35%	-
配套设施用地比例	≤7%	≤7%	≤7%	-
产出效益	营业收入、影视作品数量、拍摄剧组数量	营业收入、影视作品数量、拍摄剧组数量、游客数量	企业税收	企业税收、游客数量

(二) 强化国土空间用途管制

严格新建影视基地项目的用途准入^[5]。按照国土空间规划分区，引导影视用地项目合理选址。一是将占地面积较大的影视用地划入城

镇集中建设区。二是针对零星影视用地地块，明确允许、限制、禁止影视用地准入的分区，控制开发强度与建设规模上限，避免影视项目建设对农业、生态功能产生干扰或妨害（表3）。

表3 影视用途准入表

影视基地分类	国土空间规划用途分类	生态保护区	生态控制区	农田保护区	乡村发展区	城镇发展区	其他保护利用区
							特殊用地集中区
实景拍摄基地	耕地	×	○	×	○	○	○
	种植园用地	×	○	×	○	○	○
	林地	×	+	×	○	○	○
	牧草地	×	+	×	○	○	○
	其他农用地	×	○	×	○	○	○
	湿地	×	+	×	○	○	○
	其他自然保留地	×	+	×	○	○	○
	陆地水域	×	+	×	○	○	○
	其他特殊用地	×	○	×	+	+	+
影视制作基地	商服用地	×	○	×	+	+	○
互联网影视基地	商服用地	×	○	×	+	+	○
室内摄影棚基地	一类工业用地	×	○	×	+	+	○

注：“+”表示允许准入；“×”表示禁止准入；“○”表示限制准入。

严控非建设用地转用。影视基地中的实景拍摄基地包含大量非建设用地，应加强监督管理，明确建设占用的情形。若在利用现有农田、山林、水面等自然景观进行影视拍摄时，存在建设用地占用，应及时进行征收（收回）、转用。

◎ 参考文献

[1] 龚健, 李靖业, 韦兆荣, 等. 面向自然资源统一管理的国土空间规划用地分类体系及用途管制探索[J].

规划师, 2020(10): 42-49.

[2] GB50137-2011, 城市用地分类与规划建设用地标准[S]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2011.

[3] GB/T 21010-2017, 土地利用现状分类[S]. 北京: 中国标准出版社, 2017.

[4] 殷健, 刘晨, 范婷婷. 国土空间规划中现状用地“转”与“认”[J]. 北京规划建设, 2020(6): 4.

[5] 邱强, 袁大为. 新型产业用地政策设计的价值导向与规划管控研究[J]. 规划师, 2021(022): 037.