

建设用地规模和强度双控政策路径研究——以上海市为例

邵一希^{1,2}, 王莉莉^{1,2}, 张群^{1,2,3}, 曹操^{1,2}

(1. 上海市地质调查研究院, 上海 200072; 2. 上海市国土资源调查研究院, 上海 200072; 3. 浙江大学公共管理学院, 浙江杭州 310058)

摘要 经济社会新常态和资源环境紧约束迫切需要实施建设用地总量和强度的双控行动。从建设用地规模和强度双控的概念和内涵引申, 建立“目标-策略-机制”的逻辑框架, 并从上海市的实践出发, 研究了双控的政策路径和实施策略, 旨在为同类城市提升国土空间治理能力提供经验参考。

关键词 规模和强度双控; 用途管制; 集约利用; 空间治理

中图分类号 F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)13-0207-03

Study on the Path of Scale and Intensity Dual Control Policy of Construction land—A Case Study of Shanghai

SHAO Yi-xi^{1,2}, WANG Li-li^{1,2}, ZHANG Qun^{1,2,3} et al (1. Shanghai Institute of Geological Survey, Shanghai 200072; 2. Shanghai Institute of Land Resource Survey, Shanghai 200072; 3. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang 310058)

Abstract Economic and social development of the new normal and tight constraints of resources and environment is in an urgent need to implement the scale and intensity dual control action of construction land. This paper established logical framework of "target, strategy and mechanism" and studied the path and implementation strategy of the dual control policy learning from the practice of Shanghai, in order to provide reference for enhancing the ability of spatial administration to other cities.

Key words Scale and intensity dual control; Land use regulation; Intensive utilization; Spatial administration

十八大以来, 中央对“建设用地规模和强度双控”有着一系列的部署和要求, 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(2015年10月29日)首次提出“强化约束性指标管理, 实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动。”随后, 《中央城市工作会议》提出“要坚持集约发展, 框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量, 控制城市开发强度”。《国土资源“十三五”规划纲要》中也指出“实行建设用地总量与强度双控行动。逐步减少新增建设用地计划, 控制单位国内生产总值建设用地强度。”

实施建设用地规模总量和强度的双控, 一方面是我国资源节约和高效利用不断深化的必然要求, 另一方面, 也是破除资源环境瓶颈、推进生态文明建设的有效举措。我国近年来经济高速发展的代价是资源的快速消耗, 据统计, 2014年全国国有建设用地供应总量 61 万 hm^2 , 是 2009 年的 1.91 倍, 并带来生态环境破坏等负面影响。通过实施“双控”, 有助于促进存量建设用地挖潜和节约集约水平, 有助于提升国土空间治理能力, 通过土地利用方式的转变促进经济社会发展方式的转型。

1 建设用地总量和规模双控的内涵

根据国家有关要求, “双控”的关键词包括总量、强度、城市规模、用地结构、空间布局、新增建设用地计划、单位国内生产总值建设用地强度等。上海市常住人口已超过 2 400 万, 建设用地规模超过 3 100 km^2 , 陆域国土开发强度超过 45%, 逼近资源环境承载能力的极限。

结合上海特大城市资源环境实际, 建设用地规模控制的内涵包括: ①控制建设用地规模总量, 控制新增建设用地, 促进现状建设用地减量化; ②控制建设用地规模结构, 通过

存量更新盘活优化建设用地内部结构; ③控制建设用地规模空间布局, 限定城市扩张范围, 促使建设用地集约布局。

建设用地强度控制包括: ①控制国土开发强度, 即建设用地占全域土地的比重; ②控制单位国内生产总值建设用地强度, 提高土地集约利用水平; ③控制土地开发建设强度, 包括容积率、建筑高度等的控制。

2 双控的总体思路

研究立足上海市资源环境紧约束的土地利用新常态, 围绕上海“建设卓越的全球城市”的总目标和“更具竞争力繁荣创新之城、更具可持续发展能力健康生态之城、更富魅力幸福人文之城”的分目标^[1], 建立“目标-策略-机制”的逻辑框架, 从建设用地规模和强度入手, 由概念和内涵引申, 通过对建设用地总量、结构、布局、单位国内生产总值建设用地强度以及土地开发建设强度的管控, 推动土地供给侧改革^[2], 促使土地利用方式由增量规模扩张向存量效益提升转型。

2.1 控制建设用地规模, 打造生态之城 ①锁定建设用地总量, 控制国土开发强度, 保障生态空间底线。增强土地利用方式对低碳经济发展的调控功能。②调整建设用地内部结构, 避免建设用地内部结构和功能失配, 促进生产、生活、生态空间结构的优化。③优化建设用地空间布局, 协调土地利用与生态环境的关系, 保护“绿、水、田、林、湿”城市大海绵, 强化生态空间对城市空间结构和布局的硬约束。

2.2 提高土地利用绩效, 打造创新之城 作为服务长三角世界级城市群、长江经济带和“一带一路”战略的龙头城市, 上海市在国际经济、金融、贸易、航运中心的基础上, 着力建设具有全球影响力的创新中心; 从土地管理角度, 要控制单位建设用地国内生产总值, 加强土地利用方式转变对能源结构、产业结构调整的指导作用, 加快推进产业转型升级和低端产业的疏解和清退, 减少土地低效利用; 强化节约集约用地管理, 加强土地利用的源头管理和过程控制, 促进土地高

作者简介 邵一希(1984—), 男, 江苏吴江人, 工程师, 硕士, 从事土地利用规划管理、土地利用规划、GIS 设计与应用等研究。

收稿日期 2017-01-25

效利用;挖潜存量建设用地空间和立体空间,提高土地综合承载能力。

2.3 合理确定土地开发强度,打造人文之城 实施建设用地容积率、建筑高度、开发强度控制,协调人地关系,合理组织生活用地供给和配置,拓展和优化公共空间,营造环境友好、生活便捷、充满活力的社区环境,增强城市的认同感和归属感。不断提升城市魅力,提高居住生活水平,加强历史文化遗产保护,塑造特色凸起的城乡风貌,从而建设城市治理完善、市民高度认同并共同参与、兼具人文底蕴和时尚魅力的人文城市。

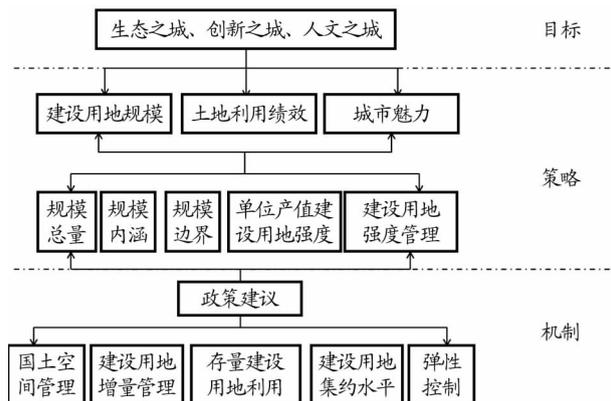


图1 建设用地规模和强度控制总体思路

Fig.1 The overall idea of construction land scale and intensity control

3 上海市双控的政策路径与实践探索

3.1 严控规模总量,强化增量管理

3.1.1 控制规划建设用地总量。将土地资源和国土开发强度作为底线,落实全市规划建设用地规模负增长要求,并结合上海市“两规合一”的特点,通过市-区-镇(乡)城市总体规划暨土地利用总体规划,将总量约束性指标层层分解,同时协调与城乡建设、产业发展、生态环境等相关规划之间的关系,确保各类规划在规划空间上符合建设用地总量控制的要求,形成规划“监测-评估-维护”机制,保障规划的有效实施。

3.1.2 调控新增建设用地流量。上海市全球城市功能的健全和完善还需要相匹配的增长空间,仅靠增量的静态紧缩会导致旺盛的土地需求与供给的严重不平衡。因此要贯彻“统分结合、有保有压”原则,实行差别化供应措施。①节奏上,通过国民发展5年规划和土地利用年度计划调节新增建设用地供应速度,稳步降低新增建设用地供应量,倒逼存量挖潜;②空间上,根据城市未来发展方向和重点发展地区,优先保障新城、重点新市镇用地需求;③用途上,优先保障公益类、民生类、基础设施类项目建设,经营性项目采取与减量化挂钩等方式有条件地使用新增建设用地指标。

3.1.3 推进现状建设用地减量。上海市城市开发边界外仍存在大量零散、低效的现状建设用地,其中工业用地就超过200 km²。针对这些用地实施减量化,助力可持续、集约高效、综合统筹、环境优美、公平共享的新型城镇化,具体措施上,以郊野单元规划作为空间统筹和政策统筹的载体,以减

量化为抓手,增减挂钩叠加空间政策,重点建立“造血机制”;以生态化为基调,以土地综合整治落实郊野地区生态网络规划;以人文化为特点,尊重农民意愿,延续历史文脉,注重保留乡愁;以城乡一体化为原则,整合涉农资源,强化区域城乡统筹。

3.2 提升规模内涵,优化建设用地结构

3.2.1 优化全市域“三生”空间。确定保障生活空间、控制生产空间、扩大生态空间的基本策略。保障生活空间,通过城市内部建设用地结构布局调整优化,提升公共服务水平,促进生活空间的品质提升。控制生产空间,是在保障先进制造业发展的基础上,加大力度推进低效用地的转型或减量,促进生产用地集约高效利用。扩大生态空间,是加强绿地、林地、湿地建设,强化郊区林地和市域生态廊道建设,通过土地利用结构调整和功能置换,持续增加生态用地规模。

3.2.2 建立总量、增量、结构、效益综合指标体系,在传统土地利用规划指标调控表的基础上,从4个方面建立新型调控指标体系。总量上,延续建设用地总规模、耕地保有量和基本农田保护面积,增加建设用地减量化规模指标。增量上,延续新增建设占用耕地规模和土地整治补充耕地规模指标,加强耕地保护,着重控制建设用地流量。结构上,增加工业仓储用地占比,生态用地比例、河湖水面率指标,锚固生态基底。效益上,增加单位建设用地的地区生产总值指标,促进土地集约高效利用,完善土地利用绩效考核标准。

3.3 锁定“规模边界”,优化建设用地布局 控制建设用地总量不仅是从土地数量上,更是从资源环境综合承载能力、城市生态安全和城市功能出发,划定永久基本农田、生态保护红线和城市开发边界,通过优先锁定上海粮食安全底线、锚固市域生态空间格局、划定城市增长边界线,率先锁定了上海未来城市空间发展和土地利用的底线格局^[3]。

3.3.1 优先划定全域特别是城市周边永久基本农田。充分发挥耕地的生态保育功能,利用基本农田的刚性管控,更好地引导城市串联式、组团式、卫星城式发展,遏制城市发展占用优质耕地的现象,倒逼城镇紧凑发展,避免城市蔓延。

3.3.2 分类分级划定生态保护红线。注重区域生态衔接和市域生态网络构建,将重要的现状生态要素和规划生态空间划入生态保护红线。统筹绿地、林地、耕地、河湖水系等各类生态要素,构筑市域生态网络空间,以生态空间的用途管制反向控制建设空间的蔓延^[4]。

3.3.3 “以拆定增”划定城市开发边界。落实规划建设用地负增长,并按照“以拆定增”的要求,以现状低效建设用地减量化规模反向确定城市开发边界内流量规模,锁定城镇空间的边界,促进城市集约紧凑发展。

3.4 降低单位产值建设用地强度,提升用地绩效

3.4.1 完善节约集约用地标准体系,统筹协调各类规划建设用地分类标准,构建覆盖城乡区域、各行业建设项目的布局紧凑、功能复合的节约集约用地标准体系,形成了“规土融合”,覆盖居住用地、公共设施用地、对外交通用地、道路广场用地、市政设施用地、特殊用地、村镇设施用地七大类、25中

类、93 小类的用地标准体系。建立用地标准实施评估、定期更新的工作机制,保障在上海市资源环境约束条件下用地标准的科学合理和可操作性。

3.4.2 优化产业体系,明确产业准入门槛。围绕构建以现代服务业为主、战略性新兴产业引领、先进制造业支撑的新型产业体系的目标,优化产业用地结构和布局。制定重点支持、产业结构调整淘汰和产业转移指导目录并动态调整,制定投入产出、资源节约、环境保护、就业等项目基本准入标准,纳入土地利用全生命周期管理。从产业能级、产出绩效、用地绩效、环境影响等因素出发,明确不符合城市未来发展方向产业负面清单,通过拆、停、并、转等方式进行产业转型。

3.4.3 建立目标考核机制。落实“十三五”单位国内生产总值建设土地使用面积下降 20% 的目标并分解至各区,实行 5 年下降目标和年度下降目标的双底线管控。建立“年度备案、中期评估、5 年考核”的评估考核制度,并纳入土地节约集约利用考核评价体系,列入领导干部政绩考核。坚持正向激励,对下降目标完成情况较好的地区,可以通过奖励适量建设用地指标等方式进行鼓励。

3.4.4 强化用地全生命周期管理。针对工业用地和经营性用地强度实行过程管控,确保强度控制目标的实现^[5]。对于工业用地,一是实施弹性年期出让制度,一般工业用地出让年期不超过 20 年,更加贴近工业项目的实际存续周期。二是以市场化合同约定作为管理抓手,将土地管理由开竣工管理延伸到土地出让年期的全过程。三是引入项目履约保证金制度,提出生态环境影响评价要求,加强项目开竣工、投产、达产管理。对于经营性用地,落实业态功能、建设管理、运营管理等经济、社会、环境全要素管理要求,将用途管制、物业持有、土地使用权退出等机制纳入合同,实现全过程系统化、精细化、动态化监管。

3.5 优化建设强度管理,塑造良好的城市风貌

3.5.1 加强公共空间和绿地建设。在宏观层面明确城市总体风貌、突出城市风貌特色、控制城市建设强度,加强总体城市设计,基于对用地结构、形态、通道、边界、高度、建筑、开敞

空间等的分析评估,明确城市空间形态格局,对公共空间、建筑形态、外部立面等进行总体设计。实施建筑总量控制,控制高层建筑,特别是历史文化保护地区和生态环境敏感地区的建筑量。增加公共绿地和公共空间,积极探索多种激励方式鼓励开放空间和绿地建设。探索容积率转移,对能够丰富城市景观、提升城市文化影响力的项目,可通过激励机制鼓励开发商承担公共服务设施建设。

3.5.2 推进土地立体复合利用。依托轨道交通网络和各类公共中心布局,逐步构建以中心城、新城为核心,以轨道交通换乘枢纽、公共活动中心等区域为重点的土地立体利用格局。逐步推进土地复合利用,探索商业、办公、居住、公共设施与市政基础设施等用地的复合开发,加强铁路、公路、电力、污水、环卫等各类基础设施走廊的综合设置,推进轨道交通场站、公交枢纽等设施的综合开发利用^[6]。

3.6 实施弹性“双控”,应对未来不确定性 建立空间留白机制,适应未来城市发展中社会经济变化和重要设施、重大事件需求,确保实现总量控制。①规模留白,主要针对现状非建设用地区域,预留未落图的规划建设用地指标,保障区域性通道、重大基础设施用地。②用途留白,在“两规”确定的城市开发边界内,但下位城市规划不确定具体的用地性质,结合市域功能布局调整,明确对留白空间的规划引导和落地。③时序留白,“两规”确定的城市开发边界内确定了具体用地性质,但须待规划事前评估通过后允许项目实施,从而控制土地供应节奏,调控土地使用供需关系。

参考文献

- [1] 庄少勤. “新常态”下的上海土地节约集约利用[J]. 上海国土资源, 2015(3): 1-8.
- [2] 吴敬琏, 厉以宁, 林毅夫, 等. 供给侧改革引领“十三五”[M]. 北京: 中信出版社, 2016.
- [3] 邵一希. 多规合一背景下上海国土空间用途管制的思考与实践[J]. 上海国土资源, 2016(4): 10-13.
- [4] 林坚. 土地用途管制: 从“二维”迈向“四维”[J]. 中国土地, 2014(3): 22-24.
- [5] 胡国俊. 上海土地供给侧结构性改革的政策设计与实践探索[J]. 上海国土资源, 2016(4): 1-4.
- [6] 孙小静. 土地做减量经济得增量: 上海提出规划建设用地规模实现“负增长”[J]. 上海土地, 2015(6): 30-31.

科技论文写作规范——缩略语

采用国际上惯用的缩略语。如名词术语 DNA(脱氧核糖核酸)、RNA(核糖核酸)、ATP(三磷酸腺苷)、ABA(脱落酸)、ADP(二磷酸腺苷)、CK(对照)、CV(变异系数)、CMS(细胞质雄性不育性)、IAA(吲哚乙酸)、LD(致死剂量)、NAR(净同化率)、PMC(花粉母细胞)、LAI(叶面积指数)、LSD(最小显著差)、RGR(相对增长率), 单位名缩略语 IRRI(国际水稻研究所)、FAO(联合国粮农组织)等。对于文中有些需要临时写成缩写的词(如表及图中由于篇幅关系以及文中经常出现的词而写起来又很长时), 则可取各主要词首字母写成缩写, 但需在第一次出现处写出全称, 表及图中则用注解形式在下方注明, 以便读者理解。