

国土空间规划背景下城镇低效土地整治研究

连恒¹, 仲星², 韩丛波¹, 党军勇¹, 贾明明¹

(1. 自然资源部第二地形测量队, 陕西西安 710054; 2. 中陕核工业集团地质调查院有限公司, 陕西西安 710100)

摘要 健全节约集约用地制度, 限定建设用地总量, 严控建设用地增量, 盘活建设用地存量, 提高土地利用效率, 解决城镇化发展进程中的低效土地利用问题, 是保障经济社会可持续发展能力的重要因素之一。在研究城镇低效土地整治规划技术基础上, 分析城镇低效土地改造利用方式, 优化土地利用结构, 提高土地承载能力, 以促进新型城镇化发展。

关键词 低效土地; 整治潜力; 整治模式

中图分类号 F301.2 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2020)24-0247-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2020.24.069

开放科学(资源服务)标识码(OSID): 

Study on Urban Inefficient Land Regulation under the Background of Territorial Space Planning

LIAN Heng¹, ZHONG Xing², HAN Cong-bo¹ et al (1. Second Topographic Survey Team, Ministry of Natural Resources of the People's Republic of China, Xi'an, Shaanxi 710054; 2. Geological Survey Co., Ltd., Zhongshaan Nuclear Industry Group, Xi'an, Shaanxi 710100)

Abstract Perfecting the system of economical and intensive land use, limiting the total amount of construction land, strictly controlling the increment of construction land, activating the stock of construction land, improving the efficiency of land use, and solving the problem of inefficient land use in the process of urbanization are the important factors to ensure the sustainable development of economy and society. On the basis of studying the planning technology of low-efficiency land renovation in cities and towns, this paper analyzes the transformation and utilization modes of low-efficiency land in cities and towns, optimizes the structure of land utilization, and improves the carrying capacity of land, so as to promote the development of new urbanization.

Key words Inefficient land; Remediation potential; Remediation mode

按照《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》、《全国土地整治规划(2016—2020年)》等文件要求, 强调应以促进城乡统筹发展为导向, 大力推进城乡散乱、闲置、低效建设用地整理, 推动美丽宜居乡村建设和新型城镇化发展; 以精准扶贫、精准脱贫为要求, 大力推进贫困地区土地综合整治, 加大政策、项目、资金支持, 助力脱贫攻坚; 以保护生态环境为前提, 大力推进废弃、退化、污染、损毁土地的治理、改良和修复, 促进土地资源永续利用^[1]。

根据要求内容, 2016年, 国土资源部印发《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》的通知, 指导推进城镇低效用地再开发。2019年, 国务院发布《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》, 自然资源部发布的《市县国土总体空间规划编制指南》对国土空间生态修复提出了要求, 对城乡低效用地利用、城市更新和乡村土地综合整治工作也进行了明确。

在把握中共中央、国务院和自然资源部政策方向的基础上, 坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念, 在资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价(简称“双评价”)的基础上^[2], 推进城镇低效土地整治, 破解城乡发展用地需求与供给矛盾, 转变经济增长方式, 促进城镇更新改造和产业转型升级, 优化土地利用结构, 具有十分迫切的现实意义。

1 规划总体要求

为了加强地区国土空间的修复和利用, 促进城乡建设用地合理布局, 科学的制定城乡低效土地整治规划, 使整治规划规范、有效, 有更强的针对性、指导性和可操作性, 需要对

规划的框架要求进行研究和分析。

1.1 规划目的 在“双评价”的基础上, 科学分析城乡低效土地整治潜力。通过推进城乡低效土地改造, 盘活存量建设用地, 促进存量建设用地再利用, 提高土地利用效率, 增强城乡建设用地供给, 优化经济增长方式, 助力乡村振兴。

1.2 规划原则 坚持政府引导、规划先行; 坚持市场取向、因势利导; 坚持公众参与、平等协商; 坚持利益共享、多方共赢; 坚持因地制宜、规范运作的原则, 在符合上级国土空间总体规划的前提下, 结合当地经济社会的发展水平, 积极稳妥推进低效土地整治工作。将城乡低效土地整治与国土整治、生态修复有机结合。

1.3 规划的定位 整治规划是城市国土空间总体规划和详细规划的专项内容, 是实施城乡低效土地再利用的指导性文件。城镇低效土地整治工程界定、改造方式、用地布局、时序安排、用地强度等工作, 均应符合整治规划的总体要求。

1.4 规划范围 以城镇功能控制区为规划范围。

1.5 规划编制 根据城镇低效土地整治的目标、任务, 依据相关标准、规范, 在“双评价”的基础上, 针对待改造的城镇功能控制区用地, 采取差异化的整治措施, 完成城镇低效用地的改造, 达到再利用的目的, 技术方案如图1所示。

2 整治潜力分析

2.1 城乡低效土地评价 以资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价为依据, 分析城镇低效土地进行城镇建设的承载规模, 识别城镇建设不适宜区。

2.1.1 资源环境承载力评价。 针对城镇低效土地, 在现有发展阶段、经济技术水平、生产生活方式下, 对比现状城镇建设用地规模与城镇建设承载规模, 识别区域土地、水、气候、生态、地质、灾害等环境要素承载状态, 重点研究水资源承载

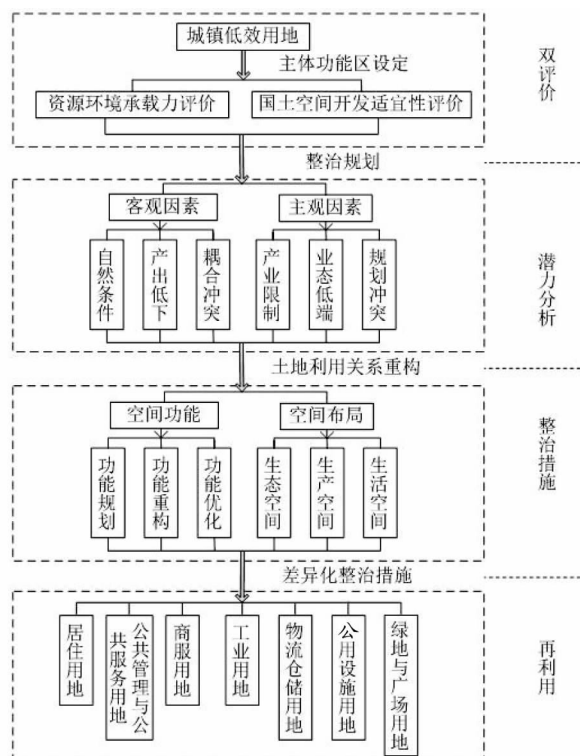


图1 城镇低效土地整治规划技术流程图

Fig.1 Technological process of urban inefficient land regulation planning

力,合理判断该区域内土地资源能够支撑的城镇建设活动的最大合理规模。

2.1.2 国土空间开发适宜性评价。在维系生态系统健康和国土安全的前提下,综合考虑地区自然、人工、政策等资源环境等要素条件,选取评价因子,评价城镇低效土地进行城镇建设活动的适宜程度,重点识别城镇建设不适宜区。评价因子的选取一般将水资源短缺、地形坡度大于 25° 、海拔过高、地质灾害危险性极高的区域,划定为城镇建设不适宜区^[3]。

2.2 城镇低效土地的利用特点

2.2.1 区域地形复杂,发展空间受限。现有改造区域中的低效土地利用类型多样且分布有一定规律。一方面,随着经济社会的快速发展,建设用地的内在需求快速释放,用地需求空间大幅增长,需要更多的建设用地指标;另一方面,受地形地貌、水资源和生态环境的制约以及各种人工要素及政策因素的制约,城镇低效土地未来可作为新增建设用地指标的空间有限。

2.2.2 建设用地利用集约度不高。受当时经济、社会条件限制,城镇建设用地使用效率普遍偏低,土地使用强度低,可提升空间大;用地空间组织零散、破碎,集约度不高,客观造成土地资源的浪费。

2.2.3 工业用地粗放。低效工业用地在城镇低效土地中的比重较大。一方面,由于长期发展工业企业,工业用地体量大,地块破碎、布局分散,未形成集聚效应,规模化发展;另一方面,随着城镇经济的成长,区域煤炭、钢铁、水泥等产业面临淘汰、升级,机械装备制造、材料加工、新材料和物流商贸

等产业迅猛发展,导致工业用地的需求剧增^[4]。

2.2.4 用地结构不合理。面对城镇、乡村部分区域公共管理和服务设施配套落后,已不能推动人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾解决,不能适应美丽宜居乡村建设和新型城镇化发展。抓住优化国土空间布局的关键点,优化用地结构,促进绿地、广场、市政共用设施用地等地类布局,提升城镇人居环境改造升级。

2.3 整治内容 依据国土空间规划战略意图及资源利用的主导方式,结合国土空间规划用途分类标准,城镇低效土地整治对象可归纳为以下几类:

低效居住用地:包含待改造老旧居住区、棚户区、城中村等用地;低效公共管理与公共服务设施用地:在原有行政机构及经济条件下建设的有关用地,现阶段需搬迁的行政单位或者划拨用地、教育科研等服务类用地;低效商服用地:业态低端,土地利用率低,不适应社会发展需淘汰的产业用地;低效工业用地:国家产业政策规定的淘汰类需升级的产业用地,“退二进三”产业改造用地^[3];低效物流仓储用地:城镇建设控制区内与现阶段国土空间规划不符的低效利用土地;批而未用土地:已经法定流程批准,现阶段批而未用或批而未供的闲置用地;其他低效建设用地:其他废弃、退化、污染、损毁的用地,需通过规划改造才能二次利用的土地。

2.4 整治目标 在符合国土空间规划的前提下,以资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价为依据,坚持耕地资源保护的下限及建设用地总量的上限,推进城镇低效土地整治工作。将城镇低效土地整治与工矿废弃地再利用、城乡建设用地增减挂钩和贫困地区土地综合整治有机结合,提升土地利用的综合效能。具体整治目标如下:

以城乡结构优化、功能完善为目标,提升人居环境、公共管理与公共服务设施配套等,整合用地资源,提升土地利用效率。以产业升级、集约发展为目标,推进供给侧改革,促进落后产能的更新换代,优化产业结构,提升环境质量,增强综合竞争力。以提升农村人居环境、改善生活品质为目标,优化村庄布局,扎实推进社会主义新农村建设。以优化土地使用效能为目标,通过土地整治、增减挂钩等措施,助力城乡发展建设用地需求与供给矛盾的破解。

3 城镇低效土地整治规划

根据城镇低效土地的类型,制定针对性强、可操作性的政策导向,采取差异化的整治模式,有效推进城镇低效土地整治工作。

3.1 城镇低效土地整治方式

3.1.1 土地使用权人改造。在城镇建设控制区范围内,符合国土空间规划和年度实施计划的,由原土地使用权人自行改造,涉及土地使用权出让方式改变的,可采取协议方式补办出让手续,补缴土地出让金。在符合规划条件下,如改变土地用途或者提高土地利用强度的,补缴土地出让差价^[8]。

3.1.2 引入社会资金改造。对于纳入城镇低效土地整治范围的工业、商业等经营性用地,由政府将拆迁、安置、补偿等前期工作与规划确定的开发建设活动连同土地使用权整体

打包,发挥市场的宏观调控作用,通过公开招标的方式,引入社会投资人统一实施,以提高土地利用效率,提升土地价值^[9]。

3.1.3 农村集体经济组织改造。属城镇建设控制区范围内的由集体经营和管理的建设用地改造,根据国土空间规划和年度计划组织实施。其可以通过协议出租、出让方式取得集体经营性用地,自主经营开发,促进集体经济组织的可持续发展。

3.1.4 政府回购改造。整治规划区内需改建或调整使用土地,政府根据该建设用地的利用现状,由政府出资,依法收回或者收购土地使用权,纳入土地储备计划,优先用于城市基础设施和公共服务设施建设。

3.1.5 土地并宗改造。根据土地整治规划和年度实施计划,结合待整治土地的利用现状,发挥使用权主体优势,通过协议出租或出让方式,化零为整,整合相邻需改造宗地,办理土地变更登记手续,进行集中改造。

3.2 城镇低效土地整治差异化政策措施

3.2.1 合理分配土地收益。在城镇低效土地整治工作中,政府通过征收农村集体建设用地或者回收、回购原有土地使用权进行经营性开发利用的,将其一定比例的土地出让收益专项返还原农村集体经济组织或者国有土地使用权人,用于乡村文化、体育、卫生、医疗设施的建设及原国有土地使用权人经营利用,促进乡村振兴及实体经济发展。

3.2.2 推进土地置换,维持增减平衡。对低效工业、商业等经营性用地改造,在符合国土空间规划及国家产业发展政策的基础上,通过收回、收购、置换、整合等方式调整原工业、商业等经营性用地,盘活存量用地,增加单位土地产出,进一步提升土地生产率。

3.2.3 多元化的供地、拆迁、补偿模式。根据土地开发项目

(上接第246页)

村旅游多元化发展需求。其次,要突出科技支撑作用,强化服务保障工作。开展科研与示范攻关,加强高产技术的集成和推广,引导与创新彩色农业农产品加工技术与产业化发展模式。积极联系相关领域作物栽培专家进行技术指导,并由区农业技术推广中心结合当地气候与生产实际,制定主推彩色农作物的栽培技术方案,推荐主栽品种,举办培训班,加强产前、产中、产后技术指导^[10]。在现代农业网站、农业微信平台积极宣传彩色农业发展动态,推介所产出的农产品,促进市场化销售。采用入户发动和印发宣传单等方式,向农民介绍彩色农业种植效益、发展前景,引导农民调整种植结构。对于计划种植的地块,为农民提供除草剂残留、土质情况分析,提供种植品种选择技术方案,确保彩色农业作物种植的风险降到最小,收益达到最大。

4 结语

新时期,我国正致力于社会主义新农村建设。在这一发展背景下,彩色农业、乡村景观兼具生态价值、美学价值,两者相互协调、相互作用,共同为乡村旅游发展服务,构成了乡

村旅游的核心要素。在未来发展过程中,必须增强对彩色农业作用的认识,通过多种途径推动农业产业化发展,营造丰富的乡村景观,为农村发展乡村旅游提供动力支撑。

4 结语

结合城镇低效土地整治规划系统,分析了规划的目的、原则、范围等要素,研究了城镇低效土地整治潜力评价的内容及土地利用特点,构建了城镇低效土地整治模式。通过城镇低效土地整治规划的实施,能够改变原有低效土地混杂交错的格局,整合土地资源,盘活存量用地,发挥集聚效应,缓解用地矛盾,促进产业升级;完善公共服务设施,改善人居环境;推进环境治理,实现可持续发展^[10]。

参考文献

- [1] 国土资源部.关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)[A].2016.
- [2] 自然资源部.资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南(试行)[A].2019.
- [3] 祖玉洁.工业废弃地改造与利用的途径研究[D].北京:中国林业科学研究院,2014.
- [4] 韦从夏.浅谈城镇低效用地的开发和利用[J].中文科技期刊数据库(文摘版),2016(12):3.
- [5] 刘抚英.中国矿业城市工业废弃地协同再生对策研究[M].南京:东南大学出版社,2009.
- [6] 自然资源部.自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知:自然资发[2019]194号[A].2019.
- [7] 郑沃林.低效集体土地问题破解之策[J].城市管理与科技,2019(3):69-71.
- [8] 黄奎.低效用地和闲置土地盘活利用的途径分析[J].中国高新区,2019(16):255.
- [9] 王磊,王然,姚舜,等.城镇低效用地再开发政策探析:基于高质量发展要求的思考[J].中国国土资源经济,2019(11):20-24.
- [10] 王丹,方斌,陈正富.基于辐射模型及潜力模型划分城乡地域功能的土地整治模式[J].农业工程学报,2018,34(13):270-278.

村旅游的核心要素。在未来发展过程中,必须增强对彩色农业作用的认识,通过多种途径推动农业产业化发展,营造丰富的乡村景观,为农村发展乡村旅游提供动力支撑。

参考文献

- [1] 于华江,唐俊.农民环境权保护视角下的乡村环境治理[J].中国农业大学学报(社会科学版),2012,29(4):124-133.
- [2] 王堉凡,王浩.美丽乡村背景下新型农业园规划设计的探索与实践[J].中国农业资源与区划,2016,37(9):233-236.
- [3] 王磊,陈战波.低碳视角下休闲农业旅游发展的动力体系研究[J].农业经济,2016(9):32-33.
- [4] 翁一峰,吕斌,鲁晓军.“产权关系”视角下的乡村空间发展探究:以无锡市阳山镇为例[J].城市规划,2014,38(10):51-58.
- [5] 杨建云.乡村治理视角下的农村土地综合整治研究[J].中国农业资源与区划,2014,35(4):20-25.
- [6] 谷树忠,谢美娥.基于生态文明建设视角的农业资源与区划创新思维[J].中国农业资源与区划,2013,34(1):5-12.
- [7] 牛伟,肖立新,李佳欣.复合生态系统视域下生态涵养区建设对策研究:以冀西北地区为例[J].中国农业资源与区划,2016,37(4):87-92.
- [8] 刘畅,于双民,王峻,等.中国乡村社区资源环境保护现状问题及技术发展研究[J].中国农业科技导报,2013,15(5):129-136.
- [9] 吴灏,张建锋,陈光才,等.乡村景观建设过程中的生物多样性保护策略[J].江苏农业科学,2014,42(8):345-348.
- [10] 陈锦泉,郑金贵.生态文明视角下的美丽乡村建设评价指标体系研究[J].江苏农业科学,2016,44(9):540-544.