

基于国土空间规划下的城镇低效用地再开发实践与思考 ——以中国山西省沁源县为例

Practice and Thought on the Redevelopment of Low-efficiency Urban Land Based on Land Space Planning

—Taking Qinyuan County, Shanxi Province, China as an Example

杨伟

Wei Yang

山西华业土地矿产资源咨询有限公司 中国·山西 太原 030000

Shanxi Huaye Land and Mineral Resources Consulting Co., Ltd., Taiyuan, Shanxi, 030000, China

摘要: 在国土空间规划发展的大趋势下, 城镇低效用地再开发是国土空间结构优化、节约集约利用土地以及产业转型升级的重大举措。论文从城镇低效用地现状及规划分析、再开发模式等方面, 浅析中国沁源县城镇低效用地再开发实践探索中存在的情况, 为存量建设用地的再开发在全国的推广提供参考。

Abstract: Under the general trend of the development of land space planning, the redevelopment of urban inefficient land is a major measure to optimize the land space structure, save and intensively use land, and upgrade the industrial transformation. From the aspects of the current situation and planning analysis of urban inefficient land use, and the redevelopment model, this paper analyzes the existing situation in the practice and exploration of urban inefficient land use redevelopment in Qinyuan County, China, and provides a reference for the promotion of the redevelopment of existing construction land in the country.

关键词: 空间规划; 城镇低效用地; 再开发规划

Keywords: spatial planning; inefficient urban land use; redevelopment planning

DOI: 10.12346/se.v4i4.7364

1 引言

随着城镇化建设的不断发展, 建设用地供需矛盾日益突出, 以无序蔓延的城镇化发展模式难以为继。与此同时, 国家土地调控政策不断加强, 调整保障建设用地方式、加强城镇低效用地再开发已成为社会可持续发展的必由之路。为切实贯彻落实集约节约利用资源, 优化建设用地空间布局, 促进产业不断升级, 推动城镇低效用地再开发利用更是迫在眉睫。

2 研究意义

通过开展城镇低效用地再开发工作, 可以有效缓解用地矛盾, 盘活存量建设用地, 提高土地集约利用水平, 增加土

地有效供给, 优化城镇内部空间结构, 促进产业转型升级, 提升城镇整体发展质量, 增强土地保障功能^[1]。以党的十八届五中全会提出的创新、协调、绿色、开放、共享的新型城镇化理念, 改善城乡居民生活环境, 全面提升土地资源对经济发展、民生改善的保障支撑作用。

3 研究区域

沁源县位于中国山西省长治市, 地处山西中南部, 长治市西北, 太岳山东麓, 东连沁县, 南接屯留区和安泽县, 西邻霍州、古县及灵石县, 北靠介休市和平遥县。论文研究区域是以沁源县国土空间规划总体规划中城镇开发边界内为基本范围。

【作者简介】杨伟(1988-), 男, 中国山西运城人, 本科, 工程师, 从事自然资源研究。

4 城镇低效用地现状及潜力分析

城镇低效用地主要为国土空间总体规划划定的城镇开发边界范围内,不符合规划用途、粗放利用、散落布局、设施落后、废弃闲置以及不符合安全生产规定和相关环保要求的存量建设用地;沁源县的城镇低效用地主要包括旧城镇、旧厂矿和旧村庄。

4.1 城镇低效用地现状

根据《沁源县城镇低效用地再开发规划(2017—2020年)》成果,沁源县初始认定低效用地55个地块,面积共计48.0279hm²,其中,旧城镇7.8238hm²,占比16.29%;旧村庄19.6348hm²,占比40.88%;旧厂矿12.6852hm²,占比26.41%;其他7.8841hm²,占比16.42%。

按照现状用途划分,商服用地1个地块,面积0.7956hm²;住宅用地25个地块,面积21.8654hm²;工矿仓储用地5个地块,面积13.6068hm²;公共管理与公共服务用地5个地块,面积1.7418hm²,其他用地18个地块,面积10.0183hm²。表1为沁源县城镇低效用地初始认定现状结构表,图1为沁源县城镇低效用地分布图。

表1 沁源县城镇低效用地初始认定现状结构表

现状用途	单位: hm ²				
	旧城镇	旧村庄	旧厂矿	其他	合计
住宅用地	2.2306	0	19.6347	0	21.8653
商服用地	0.7955	0	0	0	0.7955
公共管理与公共服务用地	1.7419	0	0	0	1.7419
工矿仓储用地	0	12.6853	0	0.9216	13.6069
其他用地	3.0559	0	0	6.9624	10.0183
总计	7.8239	12.6853	19.6347	7.8840	48.0279

4.2 城镇低效用地特征

一是城镇低效用地分布比较散乱,集中连片程度不高。除中心城区城镇低效用地分布相对集中外,其他镇的空间分布都较零散,连片程度不高,对再开发工作增加了难度。二是城镇低效用地类型和用途比较集中,城镇低效用地的现状类型主要以旧村庄、旧厂矿为主,占比为67.29%。三是城镇低效用地的利用强度偏低,投入产出强度不高,现状确定的城镇低效用地平均容积率仅为0.21,土地集约利用程度较低。低效用地中的旧厂矿较多为闲置状态,投入产出强度远低于建设用地控制指标。

4.3 城镇低效用地开发规划分析

根据《沁源县城镇低效用地再开发规划(2017—2020年)》成果,初始低效用地按照《沁源县国土空间总体规划(2021—2035)》(征求意见稿)中规划方向和沁源县实际情况进行提升改造。按照现状用途和规划用途划分,主要包括住宅用地、公共服务用地、商服用地和其他用地5种类型,沁源县城镇低效用地结构调整情况如表2所示。

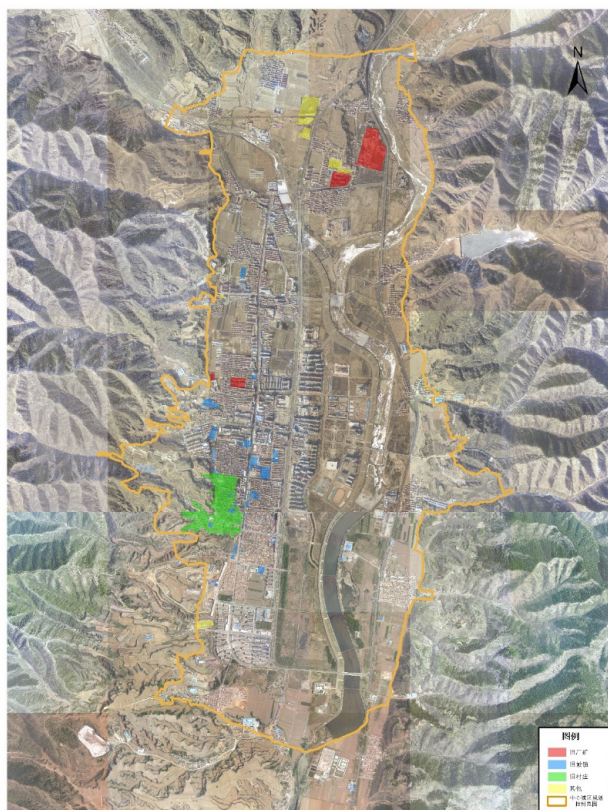


图1 沁源县城镇低效用地分布图

表2 沁源县城镇低效用地结构调整情况表

用途	单位: hm ² 、%				
	现状		规划		变化量
	面积	比例	面积	比例	
工矿仓储用地	13.6068	28.33%	10.3739	21.60%	-3.2329
公共管理与公共服务用地	1.7418	3.63%	13.5345	28.18%	11.7927
商服用地	0.7956	1.66%	3.4394	7.16%	2.6438
住宅用地	21.8654	45.53%	20.3533	42.38%	-1.5121
其他用地	10.0183	20.86%	0.3268	0.68%	-9.6915
总计	48.0279	100.00%	48.0279	100.00%	0

规划后,工矿仓储用地减少3.2329hm²,公共管理与公共服务用地增加11.7927hm²,商服用地增加2.6438hm²,住宅用地减少1.5121hm²,其他用地减少9.6915hm²。总体来看,公共管理与公共服务用地、商服用地均有所增加,工矿仓储用地以及其他用地有所下降,表明规划实施后,沁源县城市内交通设施、城市绿化、商业配套以及基础设施水平会进一步提高,城市功能逐渐完善。

改造实施前,沁源县现有城镇低效用地现状建筑容积率平均值约为0.21,其中商服用地建筑容积率平均值为0.08,住宅用地建筑容积率平均值约为0.37,工矿仓储用地建筑容积率平均值为0.31,公共管理与公共服务用地建筑容积率平均值为0.32。总体来看,规划后用地建筑容积率最低可提高

至 1.08, 与现状相比至少提高 0.87, 与现状相比城镇低效用地再开发规划实施后土地开发强度将有所提升, 将很好地提高土地利用效率, 增加土地单位产出^[2]。表 3 为沁源县城镇低效用地规划前后容积率变化表。

表 3 沁源县城镇低效用地规划前后容积率变化表

用途	现状容积率	规划容积率	变化量
工矿仓储用地	0.31	0.55	0.24
公共管理与公共服务用地	0.32	0.48	0.16
其他用地	0.01	0	-0.01
商服用地	0.08	1.60	1.52
住宅用地	0.37	1.67	1.30
合计 (或平均)	0.21	1.08	0.87

改造后商服用地建筑容积率约为 1.60, 与现状相比提高 1.52; 改造后住宅用地建筑容积率约为 1.67, 与现状相比提高 1.30; 改造后工厂仓储用地建筑容积率约为 0.55, 与现状相比提高 0.24; 改造后公共管理与公共服务用地建筑容积率为 0.48, 与现状相比提高 0.16。

5 城镇低效用地处置情况

5.1 开发模式

根据《沁源县城镇低效用地再开发规划 (2017—2020 年)》成果, 初始低效用地的再开发主体全部为政府主导。开发模式主要分为全面改造、局部改造和综合整治 3 种类型, 其中, 进行全面改造的地块共 15 个, 基本为棚户区改造地块, 面积为 2.5338hm², 占全县城镇低效用地总面积的 5.28%; 局部改造再开发地块 39 个, 面积为 36.837hm², 占全县城镇低效用地总面积的 76.7%; 综合整治方式开发的地块仅有 1 块, 面积为 8.4992hm², 占全县城镇低效用地总面积的 17.7%。

5.2 处置情况

如表 4、表 5 所示, 根据再开发项目的开发主体和模式、土地使用权人的意愿、项目开发进展情况、再开发资金投入能力及难易程度等, 结合经济社会发展现状与相关规划, 截至目前, 共处置低效地块 11 宗 (5 个项目), 面积 4.3280hm²。

表 4 低效用地处置情况表 (一)

低效用地类型	已经处置的宗地数 (个)	已经处置的面积 (hm ²)	尚未处置的面积 (hm ²)
旧厂矿	1	0.7282	10.2282
旧城镇	9	2.3505	2.5801
旧村庄	1	1.2493	5.5793
其他	0	0	1.7303
合计	11	4.3280	20.1179

表 5 低效用地处置情况表 (二)

原调查认定的现状用途	已经处置的宗地数 (个)	已经处置的面积 (hm ²)	尚未处置的面积 (hm ²)
住宅用地	8	2.5175	6.6366
工矿仓储用地	1	0.7282	10.2282
公共管理与公共服务用地	2	1.0823	0.8881
商服用地	0	0	0.6592
其他用地	0	0	1.7058
合计	11	4.3280	20.1179

6 处置难点及原因分析

6.1 处置难点

6.1.1 再开发资金不够

相比新增建设用地, 存量建设用地再次开发利用, 在经济成本、人力支出、物力支出等方面, 再开发成本远远高出新增建设用地的成本^[3]。高昂的再开发成本, 对政府以及吸引社会资本改造形成巨大挑战。

6.1.2 区域吸引力不足、招商引资困难

城镇低效用地在功能定位上与城镇规划严重不符, 周边建筑老化、配套设施不完善、环境质量差, 有的甚至存在重大安全隐患, 导致区域吸引力不足, 且吸引社会资本难度较大, 再开发改造仍然困难重重。

6.1.3 开发主体的利益难以协调

城镇低效用地再开发的主体为当地政府、再开发企业和原土地权利人, 开发方式主要为以政府主导、市场主导或自主再开发等几种方式。由于不同的开发主体各自的利益诉求不一致, 在城镇低效用地再开发过程中, 低效用地再开发的政策和利益向单一利益主体倾斜。

6.1.4 鼓励政策缺位

再开发需要强大的经济支持, 前期大量资金投入。除资金外, 存量建设用地再开发还需考虑土地利用效率、周围环境协调性、传统文化因素、城市建设规划等方面。现行的城镇低效用地再开发缺少相关的配套政策和制度保障, 缺乏使政府、再开发主体及原土地权利人三者共享土地增值收益的运行机制。

6.2 原因分析

6.2.1 缺乏制度、政策依据

城镇低效用地再开发的对象为存量建设用地, 在现行的存量建设用地管理中, 缺乏明确的存量建设用地管控制度。在实际管理中, 往往将存量建设用地的再利用纳入新增建设用地与土地一级市场的管理体系, 缺少明确的法律法规依据, 难以实现配套低效用地再开发政策的合规性, 导致低效地块再开发时缺少有力的支撑。

6.2.2 地方积极性不高

地方政府在受限于财政收益及目前法律法规的约束下,很难制定出对城镇低效用地再开发有实质性推进效果的优惠政策。在出台城镇低效用地再开发配套政策方面,地方政府也缺乏一定的积极性,甚至完全没有相关配套的政策,由此影响城镇低效用地再开发政策的实施。

6.2.3 城镇低效用地再开发运行机制不完善

现阶段城镇低效用地存量再开发的运行机制不完善,导致再开发资金筹措艰难,社会资本参与城镇低效用地再开发比较困难,同时还要面临低效用地再开发后,土地增值收益再分配的系列问题。存量建设用地再开发与新增建设用地的增量开发的模式相比较,再开发涉及规划治理、拆迁安置等较多程序,对资金需求更大,容易发生资金短缺的困境,进而影响再开发的实施。

6.2.4 涉及多用地主体,难以协调

存量建设用地分散在各土地使用权人手中,涉及的用地主体较多。对合法土地使用权进行征收或收购需要政府有很强的资金实力,对没有合法用地手续的用地主体在处理时也要保障其基本居住条件,不宜强行改造开发^[4]。存量建设用地再开发需要对土地收益进行合理分配,在土地收益分配难以达到各方预期时,改造开发往往难以顺利推动。

7 对策与建议

7.1 完善相关法律法规

随着城镇开发边界的划定实施,由无序蔓延的增量开发

模式必然向存量建设用地再开发方向发展,因此,需对城镇低效用地再开发方面的法律法规尽快制定并完善现有的管理制度,为城镇低效用地再开发充造必要的条件。

7.2 充分利用增存挂钩运转机制

在分解下达年度新增建设用地指标时,将超过一定时限的批而未供及闲置土地数量作为测算因子,在因素法测算的基础上,加大存量建设用地再开发与新增建设用地的挂钩力度,将批而未供和闲置土地的处置与城镇低效用地再开发相结合。

7.3 发挥“市场”主导作用

在资源配置中,充分发挥市场的主体作用,调动城镇低效用地再开发工作中各参与方的积极性,充分利用市场机制保障各方的利益诉求,利用城镇低效用地再开发创造激励机制,促进资源的合理配置。

参考文献

- [1] 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,2019,32(11):20-24.
- [2] 王永超,袁丽娜,王光宇.城市更新过程中低效居住用地的社会问题与治理对策[J].中国集体经济,2019(19):4-6.
- [3] 罗小龙,陆建城.“十四五”时期发展新趋势与国土空间规划应对[J].城市规划,2019,43(10):9-12+28.
- [4] 张荣.供给侧结构性改革与土地管理制度创新思考[J].南方农业,2022,16(6):191-193.