

Exploration on the Preparation of “Stock Planning” Based on Multi-Plan Integration under the Background of Land and Space Planning

Lu Li

Shenyang Urban Planning & Design Institute Co., Ltd., Shenyang, Liaoning, 110004, China

Abstract

The advent of the era of China's territorial and spatial planning marks the completion of the reform of the “multi-plan integration” mechanism, and the “multi-plan integration” faces the unification and integration of content. In actual work, due to the contradictions in the multi-disciplinary planning system, the planning content is intricate and difficult to sort out. Stock planning is one of the core contents of China's current round of land and space planning, and there are problems such as diversification and similar content related to original land use planning and urban planning. Combining the actual problems in planning, the paper systematically sorts out the related concepts of stock planning, smoothes the related content, and provides suggestions for China's current land and space planning.

Keywords

land and space planning; stock planning; multi-plan integration

国土空间规划背景下基于多规融合的“存量规划”编制探索

李璐

沈阳市规划设计研究院有限公司, 中国·辽宁·沈阳 110004

摘要

中国国土空间规划时代的来临, 标志着“多规合一”机制体制改革的完成, “多规合一”面临内容的统一和整合。实际工作中由于多专业规划体系存在的矛盾, 造成规划内容错综复杂, 不易理清。存量规划是中国本轮国土空间规划核心内容之一, 存在着原土地利用规划和城市规划相关概念多元化、内容相似等问题。论文结合规划编制中实际存在的问题, 系统梳理存量规划相关概念, 捋顺相关内容, 为中国目前国土空间规划建言献策。

关键词

国土空间规划; 存量规划; 多规合一

1 引言

2019年4月, 中共中央国务院下发18号文, 提出建立国土空间规划体系并监督实施, 中国国土空间规划是融合主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等的空间规划, 在实际编制过程中, 存量规划作为核心内容之一, 原土规和城规在专业术语和核心内容方面都有界定, 相似又存在不同, 导致两套体系并行存在, 需要在本轮国土空间规划中清晰概念, 明确内容, 形成统一的一套体系^[1]。

2 相关概念辨析

目前, 中国涉及城市存量建设用地和规划的概念较多,

如存量土地、存量空间、存量规划等, 概念混淆不清; 同时相同或者类似的规划也有不同的名字, 如土地利用规划方面的“城镇低效用地再开发”和城乡规划方面的“城市更新”。因此, 在论文中笔者对相关概念进行了梳理和界定^[2]。

2.1 关于“存量土地”

存量建设用地、存量土地、存量用地概念相同。存量建设用地不仅包括已经建设完成和正在建设的土地, 而且包括已批未建、已征已转而未用的土地。这部分用地在形态上与增量用地没有区别, 但土地产权内涵却大不相同。中国国土资源部《关于开展全国城镇存量建设用地情况专项调查工作的紧急通知》(国土资电发[2004]78号)中提出的“存量

建设用地”包括三种类型——闲置土地、空闲土地、批而未供土地。而广义的“存量建设用地”即指已经转变为建设用地的所有土地，包括城市中大量存在的现状建成区，即旧商业区、旧居住区、棚户区、旧工厂、城中村等^[3]。

2.2 关于“存量规划”“城市更新”和“低效用地再开发”

存量规划是指在保持建设用地总规模不变、城市空间不扩张的条件下，通过存量用地的盘活、优化、挖潜、提升来实现城市发展的规划，主要包括旧城更新与改造规划、产业升级与园区整合规划、环境综合整治规划、交通改善和基础设施提升规划、历史街区和风貌保护规划等。存量规划的重点是关注土地利用方式的转变，实现利益再分配，促进城市功能的调整和优化。

城市更新是存量规划方法之一，主要针对已建设用地，根据实际情况采取综合整治、功能调整、拆除重建三种不同的实施模式^[4]。除物质性空间的改善外，城市更新还包括城市功能提升、产业转型升级、社区重构、文化复兴等非物质空间的内容，对闲置土地和违法建设用地的处置不属于城市更新的范畴。可以说，与存量规划相比，城市更新更关注城市建成环境的质量和效益提升。

2020年3月的《市级国土空间总体规划编制指南（试行，征求意见稿）》中，提出要在市级国土空间总体规划中，“提出存量用地盘活利用方案，特别是城镇低效用地再开发的目标和措施，制定存量土地利用表”。依据2016年11月国土资源部关于印发《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》^①，明确了“城镇低效用地”的概念，是指经第二次全国土地调查已确定为建设用地中的布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧的城镇存量建设用地，权属清晰、不存在争议。中国产业政策规定的禁止类、淘汰类产业用地；不符合安全生产和环保要求的用地；“退二进三”产业用地；布局分散、设施落后，规划改造的老城区、城中村、棚户区、老工业区等可列入改造范围，闲置土地、不符合土地利用总体规划的历史遗留建设用地等，不得列入改造开发范围。从概念可以看出，低效用地与城市更新的对象类似，不同的是城镇低效用地再开发更多地关注土地，而城市更新除了土地，也更关注三维空间的形象和设计^[5]。

^① 在2020年5月的《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》中，该条款已删除。

3 问题与实践探索

3.1 规划对象界定

针对城乡建设用地，其空间形态主要分为已建和未建两类，但未建中仍然存在已办理手续但没有建设的土地，从产权层面来讲，这类土地也属于存量范畴^[6]。

3.2 现状规模界定

在“三调”与现状图的转换整理过程中，存在大量的“批而未供”用地和闲置土地，在“三调”中确定为农用地。这类土地的转换和统计，对现状用地的认定、规模指标的确定以及规划末期新增规划指标有较大的影响。

因此，结合实际情况，提出针对“批而未用”土地规划基期年以前已办理农转用审批手续，但“三调”地类与农转用审批文件、土地使用权证上所载地类不一致的，在规划基数中按农转用红线、经认定的土地使用证对应范围红线，转换为该农转用项目、土地使用权证对应的用地地类；针对原有存量建设用地因低效用地二次开发、原拆原建或集体土地预征等原因已先行拆除，但“三调”中将其调查为非建设用地的地块，在规划基数中依据县级自然资源主管部门出具的证明材料转换为对应的建设用地地类。

3.3 规划内容界定

针对存量土地和城市更新，中国国土空间规划中侧重点不同。存量土地侧重具体措施和制定政策。针对“批而未供”问题，中国先后出台了三个重要文件：一是2014年原国土资源部出台的《关于推进土地节约集约利用的指导意见》，明确对近5年平均供地率小于60%的市县，除国家重点项目和民生保障项目外，暂停安排新增建设用地指标。二是2018年自然资源部针对“批而未供”问题出台的《关于健全建设用地“增存挂钩”机制的通知》，将“批而未供”和闲置土地数量作为制定新增建设用地计划的重要测算指标。三是2020年《自然资源部关于2020年土地利用计划管理的通知》（自然资发〔2020〕91号），提出纳入重点保障的项目用地，在批准用地时直接配置计划指标。未纳入重点保障的项目用地，配置计划指标与处置存量土地挂钩。对于闲置土地，国土部门不仅有明确的法律界定，而且提出了多种处置方法，包括重签协议延长开发期限、修改规划条件重新办理相关用地手续、政府安排临时使用、协议有偿收回国有建设用地使用权、空间置换土地等。规划结合实际情况，提出存量土地的消化

计划,并提出具体措施。

而城市更新侧重结合空间特点提出发展策略。推进以旧城镇、旧工厂、旧村庄为主要对象的城市更新,逐步实现城市空间布局优化、产业转型升级、居住环境和条件改善,提升公共设施配套水平,实现城市有机更新,促进城市提质增效。规划确定更新目标,划分更新区域和更新单元,提出更新策略。

4 结语

目前,《全国国土空间规划纲要(2020-2035年)》正在编制,相关技术标准也在研究中,笔者从对象界定、现状规模界定、规划内容界定几个方面的问题出发,提出了一套适用于当前规划编制的规则,仅供参考。

国土空间规划是多个规划的融合统一,需要梳理并整合不同的专业体系,为了更好地理清关系,明确编制内容,提出以下建议:一是建立统一的存量规划术语体系,准确的术语有利于理解内涵,以便于更好地开展工作;二是在规划编

制指南及相关技术标准中明确存量规划的工作内容;三是建立统一的管理与政策体系,细化增存挂钩、存量盘活等奖惩措施。

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)》的通知[S].2016.
- [2] 自然资源部.《自然资源部关于健全建设用地“增存挂钩”机制的通知》[S].2018.
- [3] 自然资源部.《自然资源部关于2020年土地利用计划管理的通知》[S].2020.
- [4] 邹兵.增量规划、存量规划与政策规划[J].城市规划,2013(2):35-37+55.
- [5] 邹兵.增量规划向存量规划转型:理论解析与实践应对[J].城市规划学刊,2015(5):12-19.
- [6] 邹兵.存量发展模式的实践、成效与挑战——深圳城市更新实施的评估及延伸思考[J].城市规划,2017(1):89-94.