

功能片区土地利用规划编制研究 ——以涟水县高沟镇为例

孙德继 王秀旺

(南京国图信息产业有限公司, 江苏南京 210036)

摘要: 研究目的: 探讨功能片区土地利用规划编制技术。研究结果: 提出了功能片区土地利用规划的相关概念、编制任务和编制流程。通过对淮安市高沟镇功能片区土地利用规划的编制, 分析探讨县域内部跨行政区土地管理新方法, 认为功能片区土地利用规划空间战略确定是核心, 多规合一衔接是关键, 用地结构调整是保障。研究结论: 功能片区土地利用规划作为一种全新的区域规划, 不仅适用于我国城市发展对现有土地利用规划提出的新要求, 也是对现行土地利用总体规划体系的延伸和完善, 有显著的生态环境效益、城乡统筹效益和结构优化效益。

关键词: 功能片区; 土地利用规划; 跨行政区; 多规合一; 空间战略

中图分类号: F290

文献标识码: A

引言

土地节约集约利用是生态文明建设的根本之策, 是新型城镇化的战略选择^[1,2]。江苏既是一个经济大省, 又是一个资源小省, 在土地资源要素配置上, 呈现出人地矛盾十分尖锐的严峻形势^[3]。为扎实推进新型城镇化土地使用制度改革, 江苏省涟水县以功能片区为载体, 以“多规合一”为主线, 组织编制和实施功能片区土地利用规划, 选定了高沟等五个具有代表性的功能片区, 开展功能片区土地利用规划试点^[4]。

1. 相关概念

1.1 功能片区

功能片区是基于地理区位条件、资源环境承载能力、经济结构特征、主导产业类型、规划发展定位等因素划定的具有集聚或特定功能的区域。功能片区的设置应以节约集约用地“双提升”为导向, 保障重点功能片区的优先发展, 促进土地的节约集约利用和片区可持续发展^[5]。

1.2 功能片区土地利用规划

功能片区土地利用规划是指在一定的功能片区内, 根据当地自然、经济、社会条件和区域社会经济可持续发展的要求, 以区域内全部土地为对象, 对土地的开发、利用、保护和整治等在空间上、时间上进行全面统筹安排。

1.3 “三线”划定

依据土地利用总体规划、城乡规划、生态规划等相关规划, 对片区生产、生活、生态用地空间统筹安排, 划定永久基本农田保护红线、生态保护红线和城镇开发边界。

1.4 “多规融合”

加强国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、生态规划等相关规划的协调衔接, 确保相关规划确定的保护性空间、开发边界、城镇规模等重要空间参数的一致, 以实现优化城乡空间布局、有效配置土地资源、提高土地节约集约利用水平、促进新型城镇化健康发展。

2 功能片区土地利用规划编制任务

功能片区土地利用规划主要根据自然经济社会条件和土地利用总体规划要求, 以土地利用总体规划为“底盘”, 推进“多规融合”, 划定片区控制线体系, 进一步优化国土空间布局, 制定规划实施的各项保障措施。^[6,7,8]具体包括:

(1) 总结评价涉及乡镇土地利用总体规划实施情况;

(2) 基于“多规融合”的思路和理念, 进行多规差异分析, 制定多规差异协调方案;

(3) 依据片区功能定位, 制定片区空间发展战略目标, 划定功能片区控制性体系;

(4) 合理确定土地利用的规模、范围和实施时序, 落实重点建设项目;

(5) 制定规划实施保障措施。

3. 功能片区土地利用规划编制流程

3.1 规划思路

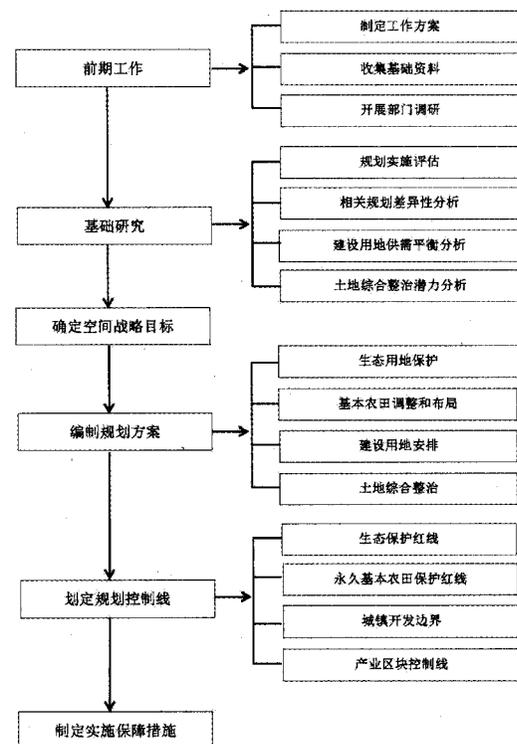


图1 技术流程图

片区规划以乡镇土地利用总体规划为基础, 以“多规融合”统筹安排为思路, 以划定控制性体系为核心, 以保护生态和保障发展的规划控制线为重点, 以节约集约用地“双提升”为主题, 以提高规划实施可行性为方向, 科学预测片区

用地供需规模,综合确定片区规划控制指标,合理布局空间发展战略,严格划定规划控制线体系。

3.2 技术路线

功能片区土地利用规划编制在前期工作的基础上,开展规划实施评估、建设用地供需平衡分析等一系列基础研究,确定空间战略目标,编制生态用地保护、基本农田调整和布局、建设用地布局和土地综合整治规划方案,并划定了相应的规划控制线,制定实施保障措施,具体如图1所示。

4. 高沟镇功能片区土地利用规划编制

4.1 研究区概况

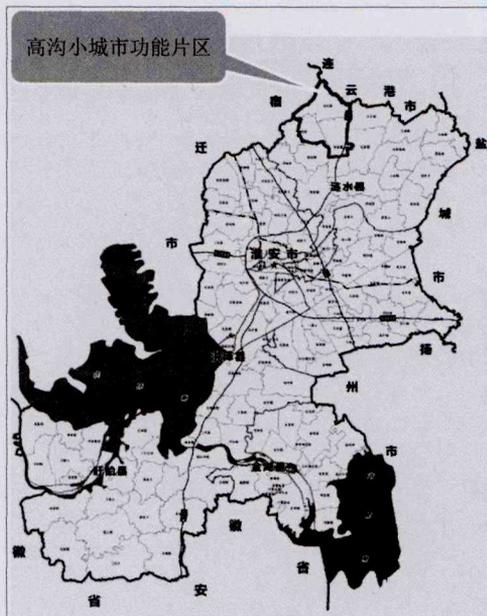


图2 研究区区位图

涟水县高沟小城市功能片区位于涟水县西北部,北邻灌南县,西北邻沭阳县,东邻涟水县义兴镇、红窑镇,南邻涟水县成集镇、朱码镇、梁岔镇。高沟片区区位优势。2014年,片区范围内城镇化水平为32.05%,地区生产总值约744188万元,土地总面积23661.6公顷(35.49万亩),其中:耕地14628.9公顷(21.94万亩),占土地总面积的61.83%;城镇村及工矿用地4754.6公顷,占土地总面积的20.09%。

4.2 空间战略目标

涟水县高沟小城市功能片区以白酒酿造、食品加工为支柱,高效农业为基础,六塘河、公兴河为重要生态涵养区,依托“片区中心-片区副中心-村庄”三级城乡空间结构,构建现代工贸小城市、省级食品工业园和涟水县域北部综合性次中心,发展成为城乡一体化示范区。规划2030年,片区中心高沟镇将达到21.2万人,其中城镇人口达到14.2万人,通过零散村庄复垦归整,优化用地布局,调整产业结构,实现新型城镇化和城乡发展一体化。

4.3 多规融合衔接

4.3.1 多规衔接

多规融合是推进新型城镇化的主要特色和贯穿始终的一条主线,通过加强国民经济和社会发展规划、城乡建设规划、生态保护规划等与功能片区规划的衔接融合,不断拓展建设地和开发耕地的新空间,进一步优化城乡用地空间形态以实现“双提升”目标

(1) 与国民经济发展规划的衔接

片区规划与国民经济发展规划的指标进行了充分的衔接

与协调论证,最终确定规划至2030年,高沟小城市功能片区生产总值达到378亿元,人均生产总值达到17.78万元/人;城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收分别达到7万元/人和3.2万元/人。

(2) 与城乡建设规划的衔接

在城镇化水平等方面,片区规划预测到2030年片区总人口达到21.2万人,城镇化率达到66.98%。低于三个乡镇城镇总体规划拼合后的城镇化率72%,略高于涟水县城市总体规划确定的65%和高沟片区空间发展规划确定的65.79%。

(3) 与产业规划的衔接

根据片区现有产业布局和未来产业发展方向,片区规划以高沟镇六塘河为界形成南、北两个工业集中区,最终划定片区产业区块控制线规模为1371.9公顷。

(4) 与生态规划的衔接

《江苏省生态红线区域保护规划》确定涟水县I、II级生态管控区域为:江苏涟水涟漪湖黄嘴白鹭省级自然保护区、废黄河(涟水县)重要湿地、废黄河(涟水)饮用水水源保护区,均未涉及高沟小城市功能片区;根据《涟水县2012年度重要生态功能保护区区域规划最新调整报告》,高沟片区涉及3个生态功能保护区,片区规划将这3个生态功能保护区作为限制建设区进行保护,不划入生态红线。

4.3.2 土地利用总体规划与城镇总体规划融合处理

涟水县及片区涉及各乡镇土地利用总体规划规划底图为2009年,规划至2030年,片区在城镇范围共安排允许建设区1671.1公顷,其中高沟镇1497.7公顷,岔庙镇81.7公顷,前进镇91.7公顷。片区在城镇规划建设范围内允许建设区布局了1551.9公顷,其中高沟镇1102.8公顷,岔庙镇273.4公顷,前进镇175.6公顷。

(1) “两规”差异分析

经过“两规”规划差异图斑分析,符合“两规”的面积为967.6公顷,符合城市规划、不符合土地规划的面积为584.3公顷,符合土地规划、不符合城市规划的面积为703.5公顷。

(2) “两规”都符合的处理

经过差异分析,“两规”都符合面积967.6公顷,都纳入到城镇开发边界范围内。

(3) 符合城市规划、不符合土地规划的处理

经过差异分析,符合城市规划,不符合土地规划面积为584.3公顷,其中67.9公顷划入城镇开发边界。为保障近期建设项目,通过与发改、规划等部门充分沟通后,将省、市重点项目及基础设施配套区域纳入城市开发边界内,远期建设项目受土地规划指标和土地供给约束,划定为有条件建设区,纳入城镇发展拓展区,划定拓展边界。

(4) 符合土地规划、不符合城市规划的处理



图3 “两规”差异图斑分析图

经过差异分析,符合土地规划,不符合城市规划面积703.5公顷,主要是城镇远郊区不相连“弱、散、小”农村建设用地,全部划为村镇建设控制区,禁止开发新建和翻建。

(5) “两规”都不符合

依据《淮安市涟水县高沟片区空间发展规划》,将不符合“两规”的1160.0公顷纳入城镇开发边界。

综上所述,经过差异处理,最终确定片区内共划定城镇开发边界规模为2195.5公顷,其中:高沟镇划定城镇开发边界规模1993.4公顷;岔庙镇划定城镇开发边界规模95.7公顷;前进镇划定城镇开发边界规模106.4公顷。

表1-1 高沟小城市功能片区“两规”差异分析表 单位:公顷

乡镇	城镇规划范围内“两规”建设用地		“两规”差异图斑分析			
	城市规划	土地规划	小计	符合“两规”	符合城规、不符合土规	符合土规、不符合城规
高沟镇	1102.8	1497.7	1768.1	832.4	270.4	665.3
岔庙镇	273.4	81.7	289.5	65.6	207.9	16.1
前进镇	175.6	91.7	197.7	69.6	106.0	22.1
合计	1551.9	1726.1	2255.4	967.6	584.3	703.5

4.4 用地布局

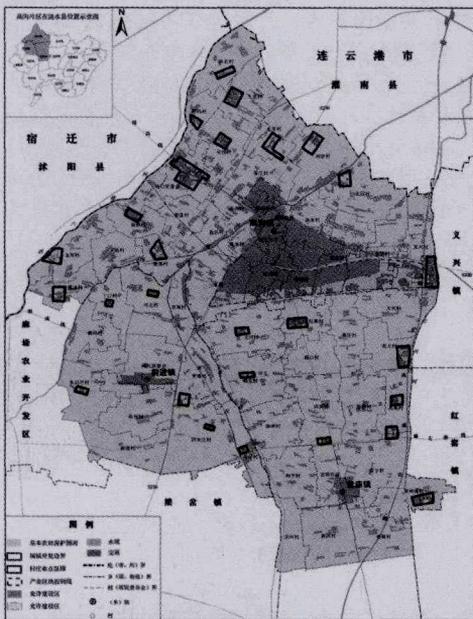


图4 控制线体系规划图

尽可能保持现有耕地布局,现有耕地除少量用于建设预留地以外,一般不改变用途,保持耕地布局的基本稳定。村庄、农地整理、土地复垦、应向原有耕地集中;在城镇村发展区以外,以行政村为单元,将高标准基本农田建设,城镇周边优质耕地优先纳入基本农田保护^[9]。

4.4.1 五量调节

(1) 严格控制总量

强化土地利用总体规划整体管控作用,进一步落实建设用地空间管制制度,合理确定土地开发强度控制目标,划定城市发展边界,严格控制建设用地总量。规划至2030年,片区建设用地总规模不突破4801.0公顷,城乡建设用地规模控制在4356.3公顷,城镇工矿用地规模控制在1599.7公顷。

(2) 优化配置增量

通过提升产业项目的亩均投资强度、建设强度、产出和税收标准,以及不同产业工业用地最低价标准,提高新增建设用地使用效率规划。规划至2030年,片区内共需新增建设用地规模992.8公顷。

(3) 盘活利用存量

引导和规范开展闲散居民点低效存量土地的整体搬迁和再开发,建立低效利用土地退出机制,明确土地调整、收回的范围、原则和程序。通过农村建设用地整理、低效用地开发,整理“散、乱、差”农村建设用地1412.1公顷,实现节地水平和产出效益“双提升”。

(4) 盘活用好流量

功能片区内土地整治形成的流量指标797.6公顷,挂钩指标在优先满足片区内需求的前提下,结余的在功能片区间实行市场流转配置。

5. 结语

通过该规划的实施,功能片区将实现显著的生态环境效益、城乡统筹效益和结构优化效益。

在生态环境效益方面,通过规划的实施,将零散村庄复垦建设成集中连片的优质良田,一方面增加了生态用地,促进了现代农业规模化经营,通过发展高效农业和有机农业,改善生态环境;另一方面分散的农户集中到城镇或中心村居住,便于农村生活污水和生活垃圾的集中回收处理,减少环境污染。

在结构优化效益方面,通过优化用地布局,将片区内零散、利用低效的农村建设用地进行复垦,调整置换到高沟城区、副中心集镇和集中居住点,促进片区内土地资源的优化集中布局,充分发挥土地资源的集聚效应和规模效应;同时,片区内零散村庄搬迁复垦后,经整合整理,建成规模成片的优质良田,既增加了耕地和基本农田保护面积,又缓解了全县耕地、基本农田保护压力,从而切实保护耕地和基本农田。

参考文献

- [1] 吴大放,曾娟,刘艳艳.县级功能片区土地利用规划编制研究[J].国土与自然资源研究,2013(4):55-59.
- [2] 朱凤武,彭补拙.中国县域土地利用总体规划的模式研究[J].地理科学,2003,23(3):282-287.
- [3] 李江华,赵景柱,赵小敏.新一轮土地利用总体规划修编中参与式方法的应用[J].中国土地科学,2005,19(4):48-51.
- [4] 广州市质量技术监督局,广州市国土资源和房屋管理局.功能片区土地利用总体规划编制技术规程(DBJ440100/T 170-2013)[Z].广州,2013:16-20.
- [5] 徐小黎,贾克敬,刘康.三级土地利用总体规划环评体系研究[J].中国土地科学,2008,22(11):15-22.
- [6] 王广洪,黄贤金.江苏省1997~2010年土地利用总体规划实施环境影响评价研究[J].中国人口资源与环境,2008,18(2):176-183.
- [7] 陆张维,吴次芳,岳文泽.土地利用总体规划建设用地指标区域动态分配问题研究[J].中国土地科学,2010,24(8):59-66.
- [8] 郑新奇,李宁,孙凯.土地利用总体规划实施评价类型及方法[J].中国土地科学,2006,20(1):21-29.
- [9] 赖力,黄贤金,张晓玲.土地利用规划的战略环境影响评价[J].中国土地科学,2003,17(6):56-61.

作者简介:

孙德继(1982—),男,江苏射阳人,工程师;
王秀旺(1989—),男,安徽滁州,南京国图信息产业有限公司,南京农业大学,硕士研究生。