

资源型城市转型升级期间空间规划编制思路的探索

——以淮南市“多规合一”规划为例

杨柳

(广东省城乡规划设计研究院, 广东广州 510290)

摘要: 目前,我国城市规划存在不少突出问题,其中主要问题就是“规划不统一”,尤其是资源型城市如何突破这一困境,解决因规划不统一带来的制约发展问题,是当前面临的主要问题,关于此类问题当前国内研究不多。文章将结合淮南市“多规合一”工作开展的相关经验,探讨新时期如何结合城市发展背景,通过“多规合一”来破解资源型城市发展和规划管理难题的路径。

关键词: 资源型城市;多规合一;转型升级;土地利用

[中图分类号] TU984.113

[文献标识码] A

Exploration on the Planning Thought of Spatial Planning During the Transformation and Upgrading of Resource-Based Cities

—— A Case of “Multiple-Planning Integration” Planning of Huainan City

Yang Liu

(Guangdong Urban & Rural Planning and Design Institute, Guangzhou Guangdong 510290, China)

Abstract: At present, there are many outstanding problems in urban planning in China. The main problem is “contradictory planning”, especially in resource-based cities. Currently, the main problem is how to break through this dilemma and solve the problem of development restriction brought by “contradictory planning”. However, there is not much research in this aspect in domestic. This article will combine relevant experience of Huainan’s “multiple-planning integration” work to explore how to integrate urban development background in the new era to break through the development, planning and management difficulties of the resource-based cities through “multiple-planning integration”.

Key words: resource-based cities; multiple-planning integration; transformation and upgrading; land utilization

当前“多规合一”已被作为解决我国空间规划体系重构问题的重要抓手。在此背景下,淮南市于2015年被选为安徽省“多规合一”试点城市。借此机会,淮南市结合自身发展,在面对全球煤炭产业逐年萎缩的趋势下,探索出一条由资源型城市向服务型城市转型升级的空间治理之路,既解决自身发展的实际问题,同时也为安徽省乃至全国资源型城市在转型升级期间开展“多规合一”工作提供经验借鉴。

1 淮南发展的基本情况

(1) 淮南一煤独大的局面仍未改变,新常态下城市抵御经济下行风险的能力不足。2015年,淮南煤电行业占工业增加值的75.5%;而非煤产业总产值仅占工业增加值比重的15.2%。一煤独大的直接危害是2012年国际煤价下降后,淮南的GDP名义增速变为负值,经济发展急速下行(见图1)。

(2) 经济疲软,产业发展面临转型升级。淮南目前正处于转型发展的瓶颈期,GDP增速已经掉出皖北地区第一梯队,同时GDP排名达到2000年以来的最低。经济发展疲软,产业发展迫切需要转型升级^[1,2]。

(3) 以服务业为主的城镇化接替工业化,转型升级的拐点已经到来,危机中出现了转机。2012年后,第二产业比重不断下降,但第三产业比重不断上升,城镇化水平在第三产业的带动下也逆势而上,提示城镇化动力发生了转变,服务业逐渐展现后续潜力,转型升级的拐点已经到来。

作者简介: 杨柳(1987-),男,硕士,工程师,研究方向:空间规划与控制性详细规划。

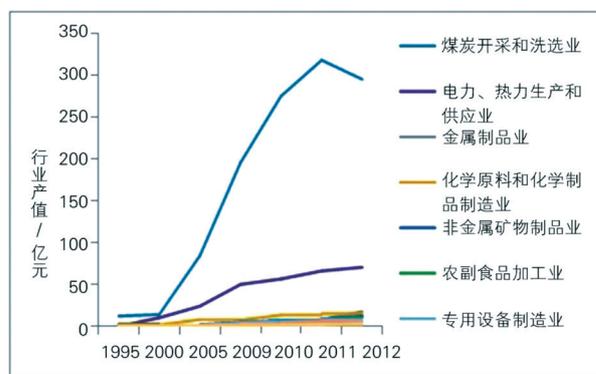


图1 淮南各行业历年产值情况(图片来源:作者自绘)

2 统一战略目标,集中有限力量促发展

2.1 发展方向与思路的统一

淮南处于转型发展的关键时期,目前现有各项规划均缺乏对中远期发展目标的研究。为统一全市思想,着眼未来发展,文章梳理研究了本市16项重要规划目标,并结合市重要政策文件及市十三五规划研究确定:近期2020年多规发展目标为“国家级能源基地”“国家级资源型城市可持续发展示范区”“全国重要的文化旅游目的地”“国家创新城市”;远期2030年发展定位为“国家重要能源基地、国家级可持续发展及创新发展示范城市、合肥都市圈重要城市,宜居、宜游、宜业的山水园林城市。在城市发展方向方面,为落实党的十八大提出的“大力推进生态文明建设”的战略决策,深入开展“合淮同城”和“淮蚌都市群”的合作,提出城市整体发展方

向为“东进、南聚、西联、北控”的格局。

2.2 项目一体化的构建

通过研究分析,淮南目前项目落地难主要有以下3方面的原因:①各部门项目库不统一;②项目审批效率低,项目申报流程烦琐;③项目实施率低,社会资源浪费严重。多规合一“以规划确定项目,以项目引领发展”,通过构建重点项目库形成了淮南落实城市发展的重要抓手。规划对市、区“十三五”项目库中涉及相关项目的具体建设情况进行核实,对2016年、2017年开展的近期重点建设项目明确了用地规模及红线范围坐标,对远期储备项目提出用地规模要求,并大致推荐项目用地的选址范围。在后续审批流程方面,规划结合淮南市的实际情况,提出“分步走”的发展思路。首先,从项目立项到建设用地规划许可证核发,形成“一个窗口报建、一个窗口发证”的简洁、利民政府办公模式,简化项目单位报送的材料,审批时间预计缩至10个工作日内完成。其次,淮南多规项目库按项目主体不同分为政府主导型、政府引导型和市场型三大类,并在后期项目审批上分别对应审批、核准、备案三种流程。不同项目对应不同渠道,节约了项目的生成和审批时间,提高了行政审批效率^[3,4]。

3 用地总量限定下保障城市空间发展

如何在有限的总量下,尽可能地保障城市的发展需求是淮南盘整用地面临的首要问题。规划采用“中心城区底线思维,外围地区以村补镇”的方法,分别对城市和乡镇提出用地盘整模式。城市布局突出“底线思维”,在落实已批用地、满足现状保留用地的基础上,优先供应城市重点发展片区,满足各种用地需求的基本底线。乡镇布局则通过“以村补镇”的方法将盘活的村庄用地补充到乡镇周边,支撑乡镇的发展。根据淮南市城乡空间特征和管制要求,构建“功能一事权”两级控制线体系,其中基于开发与保护的范畴建立功能控制线,基于部门事权的管理范畴建立事权控制线。共划定城市开发边界控制线、生态保护红线、永久基本农田控制线以及采煤沉陷区控制线四条控制线。

4 废弃工矿的盘活利用

4.1 废弃工矿的基本情况

淮南是一个煤矿资源型城市,超过50%的从业人员主要在采矿、能源等行业工作,一煤独大的格局是淮南长期发展的写照。采煤给城市带来经济发展的同时也导致了土地沉陷,据预测,淮南最终将有约700km²的土地塌陷,约占淮南全域土地面积的1/3,形势严峻。在城市转型升级时期,关注产业转型和采煤沉陷区内的用地盘整是城市用地盘活利用的重要突破口。

4.2 废弃工矿的“适地适用”模式

对于沉陷区土地的盘活利用,则分三种类型处理。第一种类型是采煤沉陷区内的建设用地,规划依据国家调结构、去产能的要求,结合采煤矿点关闭的实际情况,对煤炭开采与地方发展的空间边界进行重新评估,妥善安排村庄拆迁安置和预留城镇发展空间。第二种类型是因采煤导致原有耕地大量灭失的沉陷区,建议结合全域永久基本农田划定,对沉陷区内的基本农田进行位置调整及规模核减。第三种类型涉及采煤沉陷区中的废弃工矿,多规对工矿用地进行逐宗分析,并将用地按未来不同使用和改造方式分成保留再利用、

政府收储、移交政府与现状提升四大类型,将废弃工矿用地与企业转型发展和城市发展的实际需要相结合,探索出“废地适用”的盘活模式^[5]。

4.3 土地政策创新利用

为强化多规合一的整体实施效果,本次多规合一规划突破现有政策,从三方面创新了土地配套的相关政策研究。

(1)建设用地置换突破区县空间限制及“一对一”挂钩方式,在市辖区范围调整统筹。受限于以往“拟置换区与被置换区必须一对一挂钩”,且“置换指标只能在区县范围内调剂使用”等条件限制,导致置换指标时常闲置或浪费。本次多规合一提出置换指标由“项目审批”变为“指标审批”,即先批拟置换区土地复垦方案,待完成验收后,再按实际复垦数量确认置换指标,由地方根据实际需要申报被置换区的用地计划,并允许城乡建设用地增减挂钩指标流转在市辖区范围内进行,提高了土地资源的优化配置效率。

(2)沉陷区已沉陷的大量农田,利用差别化用地政策支持新业态发展。针对采煤沉陷导致大量农田沉陷的情况,为提高土地的利用效率,提出了沉陷土地的差别化利用,支持新业态发展的政策研究。

(3)利用去产能政策,将工矿用地分类处理利用,探索适地适用的土地政策。结合去产能政策,根据现状工矿用地的利用状态,将工矿用地分为四大类:①保留再利用类:对仍需开采的煤矿,保留原有工矿用地;②维持现状类:对一些已成为城市功能一部分的工矿用地予以保留,如住宅、酒店、学校等用地予以保留;③政府收储类:根据国家煤炭去产能政策,将废弃工矿收储再利用;④移交政府类:将废弃煤矿原有配套基础设施无偿移交政府,如道路、铁路专线、水利设施等。根据工矿用地的不同利用状态,分类处理,因地制宜,结合实际情况,将废弃工矿的利用效率最大化。

5 结语

淮南多规合一工作的开展虽然取得了一些经验和成效,但还有一些问题值得继续深入探索。其一,不要仅将多规合一作为一项图斑差异对比的协调工作,它更应该是一种顶层设计的空间管制。目前,安徽省正在推行“从多规合一到空间规划”的转化工作,就是在省域层面做顶层空间管制。其二,为更好地实现土地盘整,建议多加强“建设用地置换与增减挂钩”“农村集体用地入市”等土地配套政策研究,从政策制度上做好匹配。

参考文献

- [1] 何子张.“多规合一”之“一”探析——基于厦门实践的思考[J]. 城市发展研究, 2015, 22(06): 52-58+88.
- [2] 王唯山,魏立军. 厦门市“多规合一”实践的探索与思考[J]. 规划师, 2015, 31(02): 46-51.
- [3] 杨玲. 广东“三规合一”规划实践三阶段——从概念走向实施的“三规合一”规划[C]//城乡治理与规划改革——2014中国城市规划年会论文集, 2014.
- [4] 潘安,吴超,朱江. 规模、边界与秩序——“三规合一”的探索与实践[M]. 北京:中国建筑工业出版社, 2014.
- [5] 赖寿华,黄慧明,陈嘉平,等. 从技术创新到制度创新:河源、云浮、广州“三规合一”实践与思考[J]. 城市规划学刊, 2013(05): 63-68.