

园区外工矿建设用地退出专项规划编制要点解析

——以常州市金坛区为例

谢卫华¹, 陈建忠^{2,3}, 潘政权⁴

¹常州市金坛区土地征地勘测中心, 江苏 常州

²中国矿业大学, 江苏 徐州

³江苏金沙地理信息股份有限公司, 江苏 常州

⁴常州市金坛区自然和规划局, 江苏 常州

Email: dr_jzchen@163.com

收稿日期: 2020年8月24日; 录用日期: 2020年9月14日; 发布日期: 2020年9月21日

摘要

本文就园区外工矿建设用地退出专项规划编制的要点进行了详细分析, 明确提出专项规划的定位、任务、编制原则、编制依据; 对园区外工业用地进行了界定, 制定了园区外工业用地退出认定的程序, 确定了园区外工矿建设用地的退出机制, 更多的是从技术层面对图层进行了固化。

关键词

工业园区, 工业用地, 采矿用地, 专项规划

Analysis of the Preparation of the Technical Plan for the Withdrawal of Industrial and Mining Transaction Land outside the Industrial Region

—Take Jintan District of Changzhou as an Example

Weihua Xie¹, Jianzhong Chen^{2,3}, Zhengquan Pan⁴

¹Changzhou Jintan District Land Acquisition and Survey Center, Changzhou Jiangsu

²China University of Mining and Technology, Xuzhou Jiangsu

³Jiangsu Sands Geographical Information Co., Ltd., Changzhou Jiangsu

⁴Nature and Planning Bureau of Jintan District Changzhou, Changzhou Jiangsu

Email: dr_jzchen@163.com

Received: Aug. 24th, 2020; accepted: Sep. 14th, 2020; published: Sep. 21st, 2020

Abstract

The article makes a detailed analysis of the preparation of the technical plan for the withdrawal of industrial and mining transaction land outside the region, and puts forward the positioning, tasks, preparation principles and basis of the technical plan; defines the industrial land outside the region and formulates the industrial land outside the region. The withdrawal confirmation procedure determines the mechanism of the industrial and mining construction land outside the park, and more solidifies the layer from a technical level.

Keywords

Industrial Region, Industrial Land, Mining Land, Technical Planning

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的十九大报告中提出：坚持山水林田湖草生命共同体理念，树立自然资源系统观[1]。据此各级地方政府对节约集约利用国土资源做了大量的探索，以此经验制定了辖区内的资源合理利用的方案。

江苏省常州市金坛区位于长三角的一部分，和其它城市一样，经历了改革开放和经济的迅速发展，对节约集约利用国土资源探索了很多经验。

2019年以来，金坛区针对工业园区以外的建设用地进行了摸底分析，发现此类建设用地量大，节约集约程度不高，为着力完善国土空间治理，统筹生产、生活、生态用地，构建科学合理的空间布局，切实提升产业集聚度和产出贡献率，推动有限空间最大发展[2] [3] [4] [5]。对园区外工矿建设用地进行全面调查、分析、退出，成为当下节约集约用的重要途径，为此，编制《园区外工矿建设用地退出专项规划》尤为必要。笔者结合本地区园区外工矿建设用地退出专项规划，对其要点进行详细解析，以期对同行有所帮助。

2. 总则

2.1. 规划定位

(1) 与国民经济与社会发展规划的关系

园区外工矿建设用地退出专项规划应落实国民经济和社会发展目标，与城市空间发展战略相协调。

(2) 与国土空间规划的关系

园区外工矿建设用地专项规划依据国土空间规划编制，园区外工矿建设用地退出规模和布局须

符合国土空间规划在规模、空间布局、用途、时序上的管控要求。

(3) 与园区外工矿建设用地退出年度实施计划的关系

园区外工矿建设用地退出专项规划指导园区外工矿建设用地退出年度实施计划的编制工作，年度实施计划是专项规划在时序上的细化，专项规划的指导和约束年度实施计划。

2.2. 规划任务

园区外工矿建设用地专项规划编制的主要任务[6][7]:

- (1) 明确园区外工矿建设用地退出专项规划编制的原则和依据;
- (2) 据实认定园区外工矿建设用地并建立园区外工矿建设用地数据库;
- (3) 客观分析园区外工矿建设用地现状;
- (4) 分析规划期内园区外工矿建设用地退出规模;
- (5) 合理确定园区外工矿建设用地退出专项规划目标;
- (6) 合理安排规划期内园区外工矿建设用地退出后的用地规模及空间布局;
- (7) 客观评价规划实施的成本、可能的产生经济效益和社会效益;
- (8) 明确规划期内园区外工矿建设用地退出的时序;
- (9) 提出保障规划实施的相关措施;
- (10) 建立园区外工矿建设用地退出数据库;
- (11) 建立园区外工矿建设用地退出数据库三维地理信息管理平台。

2.3. 规划期限

规划基期为 2020 年，规划期限为 5 年，即 2020~2025 年。

2.4. 编制主体

各镇(区)根据国民经济和社会发展规划、国土空间规划等，会同发展改革、经济和信息化部门科学编制园区外工矿建设用地退出专项规划。

2.5. 编制原则

- (1) 依据法规，科学编制。
- (2) 政府主导，实事求是。
- (3) 因地制宜，注重实施。
- (4) 协调衔接，公众参与。

2.6. 编制依据

1、法律、法规和规章

- (1) 《中华人民共和国土地管理法》;
- (2) 《中华人民共和国城乡规划法》;
- (3) 《中华人民共和国物权法》;
- (4) 《中华人民共和国城市房地产管理法》;
- (5) 《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》;
- (6) 《江苏省土地管理条例》;
- (7) 《江苏省城镇国有土地使用权出让和转让实施办法》;

(8)《江苏省贯彻实施〈国有土地上房屋征收与补偿条例〉若干问题的规定》;

(9)《江苏省建设用地指标(2014年版)》。

2、政策性文件

(1)《关于促进节约集约用地的通知》(国发[2008]3号);

(2)《节约集约利用土地规定》(中华人民共和国国土资源部第61号令);

(3)国土资源部关于印发开展城镇低效用地再开发试点指导意见的通知》(国土资发[2013]3号);

(4)《国务院办公厅关于推进城区老工业区搬迁改造的指导意见》(国办发[2014]9号);

(5)《省委省政府关于全面推进节约集约用地的意见》(苏发[2014]6号);

(6)《省政府办公厅关于促进园区外工矿建设用地再开发的意见》(苏政办发[2016]27号);

(7)《常州市金坛区园区外工矿建设用地退出专项规划及年度实施意见》。

3、相关规划

(1)国民经济和社会发展规划;

(2)土地利用总体规划;

(3)城市总体规划、城镇建设规划等;

(4)相关产业发展规划;

(5)交通水利重点建设项目计划;

(6)重点区域改造计划;

(7)保障性安居工程及其他公益性事业建设计划;

(8)环境保护和安全生产的文件要求;

(9)土地储备规划和计划;

(10)其他相关规划和计划。

4、其他

园区外工矿建设用地退出专项规划成果统一使用法定计量单位。

3. 园区外工矿建设用地认定及数据库建设

3.1. 认定园区外工矿建设用地

1、建立园区外工矿建设用地外业调查图层

从工业用地调查数据库中提取所有工业用地的空间位置和属性,建立工业用地要素图层;从土地利用现状调查数据库中提取工矿用地(工业用地、采矿用地)要素图层;从城乡规划和产业发展规划要素中提取将园区范围,建立园区范围要素图层。将工业用地要素图层与园区范围要素图层进行叠置分析,建立园区外工业用地临时图层;将工矿用地(工业用地、采矿用地)要素图层与园区范围要素图层进行叠置分析,建立园区外工矿用地临时图层。

将建立园区外工业用地临时图层与建立园区外工矿用地临时图层做叠置分析,建立园区外工矿用地检查图层。

将工业用地临时图层和工矿用地检查图层叠加到金坛区2019年1:1000正射影像图上,逐宗(图斑)核实,建立园区外工矿建设用地外业调查图层,绘制工作底图或者制作外业调查数据库,准备调查平板。

2、实地调查园区外工矿建设用地

利用外业调查工作底图或者调查平板,对检查宗地(图斑)进行外业调查与核查,重点是宗地(图斑)位置的准确性、不动产权源资源的收集与核实、建筑物的成新度、不动产的使用情况、近三年来的投入产出

情况、产权人的意愿等。

3、内业处理外业调查成果

对外业调查成果进行分类处理。

属于工业用地数据库里的工业用地，在核实权属材料和宗地图的基础上，确定宗地合法用地面积范围和超占土地范围。有超占土地的，依据调查成果，核实土地使用权人用地时点，有镇(区)与土地使用权人以书面形式确定使用时点。

属于园区外工矿用地临时图层里的建设用地，在外业核实的基础上，确定为建设用地的，进行外业实地测绘，以现状用地范围确定为宗地。核实土地使用权人用地时点，有镇(区)与土地使用权人以书面形式确定使用时点。

对确定需要外业测绘的建设用地制作外业测绘工业底图或者外业测绘数据库。

4、外业测绘

对外业测绘的建设用地，按地籍测量规范要求进行，形成符合 1:500 比例尺规范的测绘成果入库。

3.2. 建立园区外工矿建设用地数据库

对外业调查和测绘的成果按附录数据库结构进行建库。

1、建库标准

数据库采用 GDB 格式，明确字段名称、类型、长度等。

数据库分为工业仓储用地层、采石采矿用地层、用地超占层、其它建设用地层，字段名称、类型、长度等。

以宗地编号为图层关联主键，对工业用地和独立工矿已有宗地号的进行沿用，历史实地使用，没有进行不动产登记，设镇(区)虚宗号，虚宗在标记字段里加以备注。超占用地范围按宗地建库，宗地号与合法宗地统一，按分宗号设立，但是，在标记字段里加以备注。

2、数据库成果

数据层分色表达，工业仓储用地层、采石采矿用地层、用地超占层、其它建设用地层色彩按一定规则建立。

园区外工矿用地统计以镇(区)为单位，有园区外工矿用地统计总表，工业仓储用地统计表、采石采矿用地统计表、用地超占统计表、其它建设用地层统计表。

4. 园区外工矿建设用地退出

分析园区外工矿建设用地的现状用途、规模、空间布局、用地手续办理情况、权属状况、土地开发利用状况、土地投入产出效益、用地合规性等，将园区外工矿建设用地与国土空间规划、土地复垦整治规划、土地收储规划与计划进行空间分析，确定园区外工矿建设用地规划用途和退出途径。

4.1. 与相关规划的分析

1、与国土空间规划的分析

对园区外工矿建设用地宗地图层进行合并和融合，建立园区外工矿建设用地融合图层，融合图层与国土空间规划相关要素图层进行叠置分析，建立园区外工矿建设用地的规划用途图层。

2、与土地复垦整治规划的分析

园区外工矿建设用地融合图层与土地复垦整治规划要素图层进行叠置分析，建立园区外工矿建设用

地的土地复垦整治区图层。

3、与土地收储规划的分析

园区外工矿建设用地融合图层与土地复垦整治规划要素图层进行叠置分析，建立园区外工矿建设用地的土地收储区图层。

4.2. 园区外工矿建设用地退出途径

1、确定退出途径

根据园区外工矿建设用地的规划用途图层和园区外工矿建设用地的土地复垦整治区图层，确定园区外工矿建设用地宗地的退出方式：一是用于公共配套设施和公益事业设施用地；二是用于土地复垦整治；三是限期退出。

2、建议修改相关规划

对收储区图层等与退出三种方式不一致的宗地，建议修改土地收储等规划。

4.3. 园区外工矿建设用地成本评估

依据不动产评估规程，以片区为单位对园区外工矿建设用地按批准用途进行总体评估；用于公共配套设施和公益事业设施用地，按征收征用条例进行总体评估。

5. 确定园区外工矿建设用地退出规划目标

以国土空间规划为依据，按照与国土空间规划、土地复垦整治规划分析的结果，确定园区外工矿建设用地退出规划目标。从基础实施、土地复垦整治、产业发展的客观需求和长远发展潜力出发，明确园区外工矿建设用地退出的总量、位置、方式、补偿、时序、措施和途径。

6. 规划方案编制

根据规划目标，编制园区外工矿建设用地用于公共配套设施和公益事业设施用地、用于土地复垦整治用和限期退出用地的规划，明确退出总量、分布、退出时序、补偿方式。

6.1. 总量确定

明确退出范围内工矿建设用地全部退出。

6.2. 分布与标注

以金坛区 2019 年度 1:1000 正射影像图及数字高程模型为本底数据，生产地形三维模型，据此制作园区外工矿建设用地退出总览图，明确宗地位置，对面积、使用权人等进行标注。

宗地按地籍调查规程出具宗地图，打印界址表册。

6.3. 退出时序

根据镇(区)国民经济和社会发展规划、国土空间规划、土地复垦整治规划等，按照建设项目建设时序，以片区为单元按年度列出退出时序，作为编制年度计划的依据。

6.4. 补偿方式

依据评估结果，以片区为单元，按照建设用地补偿相关政策，确定用于公共配套设施和公益事业设施建设用地、用于土地复垦整治建设用地和限期退出建设用地的补偿方式。

6.5. 实施效益评价

1、基础设施配套情况评价

对比现状及规划基础设施配套情况，分析规划实施后基础设施配套完善程度。

2、农业生态情况评价

对比现状及规划土地复垦整治情况，分析规划实施后农业、水利基础设施、生态环境的积极影响。

3、社会综合效益评价

依据规划目标，综合分析园区外工矿建设用地退出对城镇功能、产业结构、人居环境和历史人文景观等产生的社会综合效益。

6.6. 保障措施

从行政、法律、经济和技术等角度制定专项规划实施保障措施，确保规划有效实施。

7. 规划数据库建设

在园区外工矿建设用地退出数据库建库的基础上，建立园区外工矿建设用地退出专项规划数据库。

8. 成果要求

规划成果全称为“常州市金坛区 XX 镇(区)园区外工矿建设用地退出专项规划(2020~2025)”。

规划成果包括文档成果(规划文本、规划说明)、图件成果、数据库成果和其他成果。

除纸质形式外，规划成果按照汇交要求，形成相关电子数据。

8.1. 规划文本

规划文本包含以下内容：

1、总则

简述规划编制背景、原则、依据、范围和期限等。

2、区域概况

介绍自然地理概况、经济社会发展状况、土地利用状况、城镇发展方向等。

3、园区外工矿建设用地现状及退出潜力分析

分析区域内园区外工矿建设用地现状和退出潜力。

4、规划目标及任务

阐述规划期内园区外工矿建设用地退出的目标和任务，明确退出的方式和途径。

5、园区外工矿建设用地退出规划空间布局和用地结构

确定园区外工矿建设用地退出后区片空间布局，明确用于基础设施和土地复垦整治区域建设用地数量、空间位置和综合改造方向。

6、时序安排

根据规划目标，结合园区外工矿建设用地退出任务，统筹安排退出时序。

7、规划实施效益评价

从基础设施配套情况、农业生态和社会综合效益等方面进行评价。

8、保障措施

明确规划实施保障措施。

9、文本附表

8.2. 图件成果

规划图件要求内容全面、清晰美观，与规划文本的表述及相关数据保持一致。规划图件包括：

1、园区外工矿建设用地分布图

园区外工矿建设用地分布图以地块为单位，清晰反映园区外工矿建设用地在城市的分布位置、范围及现状用途等信息。

园区外工矿建设用地分布图四套：

(1) 以 2019 年金坛区 1:1000 正射影像图为底图，叠加园区外工矿建设用地图层，比例尺 1:10000；

(2) 以国土空间规划图为底图，叠加园区外工矿建设用地图层，比例尺 1:10000；

(3) 以 2018 年土地利用现状图为底图，叠加园区外工矿建设用地图层，比例尺 1:10000；

(4) 园区外工矿建设用地图层白图。以地块为单位，清晰反映园区外工矿建设用地在城市的分布位置、范围及现状用途等信息。

2、园区外工矿建设用地退出方向图

以 2019 年金坛区 1:1000 正射影像图为底图，清晰反映园区外工矿建设用地退出区片的位置、范围以及退出方向等信息。

3、园区外工矿建设用地退出时序图

以 2019 年金坛区 1:1000 正射影像图为底图，清晰反映退出地块的位置、范围以及退出时序等信息。

8.3. 规划说明

规划说明包括：

1、编制背景

说明工业用地现状、园区外工业用地存在的问题和面临形势、退出的必要性等。

2、编制过程

说明规划编制工作及技术流程。

3、引用基础数据

说明规划编制采用的经济、社会、土地利用、规划等基础数据及其来源。

4、园区外工矿建设用地认定过程

分析工业土地利用现状成果，确定园区外工矿建设用地认定标准，阐述园区外工矿建设用地认定过程。

5、园区外工矿建设用地退出途径

分析国土空间规划、土地复垦整治规划、土地收储规划与计划，确定园区外工矿建设用地规划用途和退出途径。

6、目标与任务落实

说明规划目标确定依据，规划方案形成过程等。

7、与相关规划的衔接情况

说明专项规划与国民经济和社会发展规划、国土空间规划、产业发展规划等相关规划协调和衔接情况。

8、征求意见情况

说明各方规划意愿调查及公众参与情况、规划方案论证和部门征求意见及意见处理情况。

9、其它说明

其它要说明的情况。

8.4. 数据库成果

数据库成果包括 XX 镇(区)园区外工矿建设用地数据库和 XX 镇(区)园区外工矿建设用地退出规划数据库。

8.5. 其它成果

其它包括：专题研究、基础资料汇编和附件。

专题研究可以根据实际需要开展产业发展方向、交通规划影响等相关研究。

基础资料汇编包括与园区外工矿建设用地退出相关的经济、社会、土地利用和土地权属、建筑物等资料。

附件包括镇(区)人民政府呈报文件及其他材料。

9. 论证公示

1、部门论证

充分征求各部门意见，对园区外工矿建设用地认定、规划目标确定及退出规划时序安排等方面进行重点论证，加强与相关规划的协调，确保专项规划目标落实到位。

2、专家论证

组织专家对规划编制中的重大问题进行深入研究和论证，提高规划的科学性和可行性。

3、公示(听证)

规划成果应采取公告、听证等多种形式听取公众的意见和建议，广泛征求社会各界，特别是相关权利人的意见。

10. 成果报批及应用

1、成果报批及应用

规划成果通过区级技术审查和论证后，提请金坛区人民政府批准后实施。

2、公告

规划成果经批准后，向社会公告。

3、相关规划调整

园区外工矿建设用地退出专项规划完成后，相关规划主管部门应该及时调整相关规划。

11. 结语

坚持山水林田湖草生命共同体理念，树立自然资源系统观[8] [9] [10]，建立统一的空间规划体系并监督实施，统一行使国土空间用途管制和生态修复职责，需要以基础地理、各类自然资源以及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等管控性数据为依据，从整合、规并各类开发园区入手，有序推进建设用地的节约集约利用，从而保证国民经济高质量发展。

参考文献

- [1] 黄国勤. 坚持山水林田湖草生命共同体理念，树立自然资源系统观[J]. 中国井冈山学院学报, 2019, 42(6): 33.
- [2] 常州市金坛区园区外工矿建设用地退出专项规划及年度实施意见[Z].
- [3] 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[R].

-
- [4] 吴隽雅, 李昌儒. 城市“退二进三”调整规划及其社会生态影响分析[J]. 南京工业大学学报, 2020, 19(1): 69-79.
- [5] 徐耀宽. 从“退二进三”到价值创新园区 - 广州市工业用地的转型与回归[J]. 规划师, 2018(12): 54-62.
- [6] 张玉林. 中国的城市化与生态环境问题——“2018 中国人文社会科学环境论坛”研讨述评[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2019(1): 1-10.
- [7] 何京. 从“集中建设区”走向“城市开发边界”——试论上海的土地规划空间管制[J]. 上海城市规划, 2015(5): 81-86, 109.
- [8] 姚凯. “资源紧约束”条件下两规的有序衔接——基于上海“两规合一”工作的探索和实践[J]. 城市规划学刊, 2010(3): 26-31.
- [9] 刘纪远, 王新生, 庄大方, 等. 凸壳原理用于城市用地空间扩展类型识别[J]. 地理学报, 2003(6): 885-892.
- [10] 尹珂, 肖轶. 基于空间聚类分析法的土地利用主体功能分区——以重庆市渝北区为例[J]. 水土保持通报, 2011(6): 181-185.