

北京市镇级国土空间规划编制核心内容思考

□ 舒 宁

[摘要] 当前,北京市已进入编制实施性国土空间规划的新阶段,其中镇级国土空间规划是传导落实总体规划和分区规划关于生态文明、功能疏解、减量提质等要求的重要环节。在国家和北京市相关编制规则尚未稳定的背景下,文章结合北京市规划体制改革思路,以及北京市的相关实践对镇级国土空间规划须重点关注的规划核心指标配给、生态空间治理和乡村治理等内容展开探索,并提出具有北京特色的对策建议,以期为其他城市提供借鉴。

[关键词] 镇级国土空间规划;核心规划指标;生态空间治理;新型城镇化;北京市

[文章编号] 1006-0022(2021)18-0054-05 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** B

[引文格式] 舒宁.北京市镇级国土空间规划编制核心内容思考[J].规划师,2021(18):54-58.

Thoughts on the Core Content of Town-level Territorial Spatial Planning Compilation, Beijing/Shu Ning

[Abstract] At present, the territory spatial planning of Beijing is stepping into a new stage, the town-level territorial spatial planning is the important link which implements the ecological civilization, functional dispersal, reduction and quality improvement in the master plan and zoning plan. Due to the unclear of planning compiling rule, the paper takes Beijing planning system reform and practice as an example, studies the planning core indexes ration, eco-space governance and rural governance, puts forward some suggestion with Beijing characteristics, provides some reference for other cities.

[Key words] Town-level territorial spatial planning, Planning core indexes, Eco-space governance, New-type urbanization, Beijing city

2019年5月,《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《若干意见》)正式颁布,确定了国土空间规划体系“五级三类四体系”的总体框架,标志着我国国土空间规划体系的顶层设计基本成型。根据《若干意见》要求,2020年要基本建立国土空间规划体系,到2020年底要基本完成市县级及以上层级的国土空间总体规划的编制。2020年,自然资源部发布了《关于全面开展国土空间规划工作的通知》,之后由各部委牵头制定的、涵盖编制审批、实施监管、法规政策和技术标准的“四体系”文件相继出台。其中,自然资源部颁布的《省级国土空

间规划编制指南(试行)》与《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》构成了国土空间规划体系的基石。2020年12月中旬,自然资源部在《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》(〔2019〕35号)的基础上,进一步制定了《关于进一步做好村庄规划工作的意见》(〔2020〕57号),对村庄规划的编制提出了更为明确的要求。

随着我国国土空间规划中的国家级、省级、市级及村庄的规划编制要求逐渐明晰,各地战略性、协调性国土空间总体规划及村庄详细规划编制工作得以高效开展。下一阶段,自然资源部等各部委将重点针对

[作者简介] 舒宁,硕士,高级工程师,现任职于北京市城市规划设计研究院。

镇级国土空间规划等基层实施性规划制定相关要求,以保障总体规划层面的相关部署与安排能够顺利传导落实,从而形成一套完整且上下衔接的国土空间规划编制法规政策与技术标准。

以北京市为例,镇级国土空间规划(镇域总体规划)是北京市原城乡规划体系中的重要环节。在空间治理现代化的新时期,乡镇治理对北京市的意义十分重大,镇级国土空间规划仍将是新时期北京市国土空间规划体系框架中不可或缺的关键环节。2020年,《中共北京市委 北京市人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》将北京市国土空间规划分为市、区、乡镇三级,总体规划、详细规划、相关专项规划三类,以及规划编制、实施、监督、保障闭环管理的“三级三类四体系”总体框架。

当前,北京市新版城市总体规划(以下简称“新版总体规划”)与各区分区规划已批复,为尽快落实新版总体规划与分区规划的相关战略要求,为全国做出积极示范,北京市启动了镇级国土空间规划的编制工作。在国家层面相关法规政策与技术标准尚未明确的情况下,北京市自下而上开展探索,镇级国土空间规划编制以新版总体规划制定的城乡治理新理念为规划思路,体现了其与新版总体规划“一脉相承”的鲜明特点。

本文重点探讨北京市在特定改革进程中,镇级国土空间规划编制应着力关注的几项主要内容,并提出相关对策建议,虽然其规划编制具有鲜明的“北京特色”,但是仍可为我国其他城市相应工作的开展提供经验。

1 遵循底线思维,科学分配规划核心指标

1.1 北京市宏观层面国土空间规划的总体要求

当前北京市转型发展中的空间现代

化治理的最大特点为:规划主管部门对于决定生态文明建设与城乡高质量发展的三大基础性核心规划指标——规划常住人口、规划城乡建设用地、规划建筑规模的管控力度空前之大,这一特征已深刻体现在已批复的新版总体规划与分区规划中,这也是未来北京市各区、各乡镇发展需遵循的刚性依据。

在核心规划指标管控的具体要求方面,北京市不同地区存在的差异较大。其中,北京市中心城区作为传统的超高密度地区,其新版总体规划制定的常住人口、城乡建设用地和建筑规模(以下简称“人地房”)的管控方向为:以功能疏解与减量集约发展为目标,规划常住人口与规划城乡建设用地规模较现状均需大幅减量,规划建筑规模较现状实现动态零增长。对于中心城区外的平原地区,该圈层(半径为15~30 km)应成为特大城市重点发展的区域,目前该圈层也是北京市若干重大项目与发展机遇聚集的地区。因此,新版总体规划制定的该圈层“人地房”的管控方向为:在现状基础上给予一定增量。这一做法保障了该地区既可以充分承接中心城区的人口功能疏解,又能实现作为北京市未来高质量发展增长极的总体目标。

1.2 当前北京市核心规划指标供需关系的总体判断

从新版总体规划制定的各圈层任务可以看出,中心城区核心规划指标以现状为基础进行减量,这意味着其将是北京市未来规划供给与地方发展需求矛盾最为尖锐的地区。而中心城区外平原地区作为北京市唯一的核心规划指标较现状大幅增量的地区,该地区的供需关系从理论上应呈现平衡态势,但实际上呈现的是供不应求的态势。以北京市发展机遇最为集聚的大兴区为例,在新版总体规划分配的2035年全区核心规划指标中,规划常住人口与城乡建设用地规模均较总规编制前的已批控规有较大增量,规划建筑规

模虽较现状增量,但较上版分区规划减量1600万平方米,整体呈现“人多、地多、房少”的态势,在传统发展模式对规划建设规模需求仍十分旺盛的情况下,大兴区的核心规划指标供需关系短期内将与中心城区呈现出相同的态势,其中规划建设规模的供需不平衡是其面临的突出问题。因此,未来北京市将进入以规划建设规模不足为特点的发展模式转型“新常态”。

1.3 核心规划指标向乡镇国土空间规划传导分配的相关思路

核心规划指标的确定是编制镇级国土空间规划的前提,尤其是对于北京市这种规划指标紧缩式供给的特大城市,如何合理确定各镇到2035年的规划“人地房”指标总量规模,即核心规划指标如何从区分解到镇,成为北京市镇级国土空间规划编制的首要任务。为此,北京市各区均开展了兼顾上位管控要求与下位发展诉求的建筑规模指标分配探索,相关思路主要包括以下3种。

(1) 规划指标优先用在“刀刃”上,即规划指标优先用于保障“补短板”的民生设施和近期重点项目。首先,根据新版总体规划和分区规划提出的北京市各类民生设施的配置标准,充分核算镇域内各类民生设施所需的规划城乡建设用地及规划建设规模总量;其次,结合各区规划主管部门正在编制的近期建设规划,确定各乡镇近期重点项目(国家级、市级、区级)及其所需的规划建设规模总量。对于上述两个基本需求,规划建设规模指标应按需给予充分保障(两者重叠部分不重复计算)。

(2) 在建设民生设施及近期项目的地区,仅保留具有合法手续的现状建筑规模。对于乡镇规划集中建设区(主要为镇中心区)内的非规划民生设施与近期项目建设地区,重点梳理其现状用地、用房的规划行政许可与土地证情况,剔除违章及手续不全部分,仅对手续齐全

的合法部分按现状建筑规模予以保留；另外，如存在土储在途用地，应在重新核算资金账的基础上给予建筑规模指标。对于规划集中建设区外的乡村地区，乡村居住用地考虑与分区规划指标核算口径保持一致，暂时按照 2016 年土地利用变更调查图斑给予规划城乡建设用地指标，并按 0.4 的毛容积率对规划建筑规模总量进行控制；农村集体经营性建设用地（集体产业）指标按照已批复的区级与镇级规划方案予以保障。

(3)“分留”兼顾、加强统筹，即建立“区级统筹指标库”，实现规划指标“分时序、按项目、经评估”的统筹配给。本轮北京市各级各类空间规划必须坚持“以时间换空间”理念才能实现规划指标供给总量受限背景下的高质量发展。因此，本轮北京市镇级国土空间规划改变了核心规划指标全部向下分配的传统做法，着重加强了区级层面对核心规划指标的宏观调控力度。具体做法为：在保障民生设施、近期重点建设项目、合法现状建筑、土储在途项目和农村发展的建筑规模的基础上，对区级层面“上收提留”部分的规划建筑规模指标暂不进行分配，形成“区级统筹指标库”。未来各乡镇在用好保障基本发展需求指标的基础上，对于用于其他发展诉求的指标需由区级层面在综合评估后，统筹研究是否可申请区级机动指标，以及可调出的指标规模。

至此，各镇确定了区级下解至镇级的规划建筑规模的“有限总量”，并以此总量为“天花板”开展镇级国土空间规划编制，一方面抑制了基层的无效需求；另一方面倒逼了传统城乡发展方式的转型，为北京市现代化、科学化、理性化的城乡治理的推进提供了支撑。

2 落实用途管制制度，创新非建设空间统筹治理

非建设空间是北京市传统城乡规划

编制的主要对象，在当前生态文明建设与规划体制改革的背景下，必须高度重视非建设空间的治理。

镇是非建设空间占比最高的地区，镇级国土空间规划是将上位规划对非建设空间的治理内容（“两线三区”、用途分区、用途分类）进行优化完善、图斑落地的“兜底环节”，对生态文明建设的成效具有重要影响。因此，非建设空间治理是北京市镇级国土空间规划的核心内容之一。

2.1 非建设空间治理的传统方式

长期以来，治理非建设空间是原土地利用总体规划的主要工作。其规划重点对象为以“田”为核心的各类自然生态要素的规划指标总量、用途、质量与空间布局；其治理理念较为刚性，如规划指标总量不能少，指标的用途、布局与质量非必要、非批准（部分需国务院批准）不得改变、调整与降低^①；其规划方法为“现状即规划”。例如，在“田”的划定上，将基期年现状水田、水浇地、旱地等地块图斑直接作为规划目标年的规划耕地图斑，在规模、用途、质量与空间布局上均与现状保持一致，并以此为基础选择优质耕地划定永久基本农田保护区。

原土地利用总体规划的相关刚性管控做法是为了应对 20 世纪 80 年代中期到 20 世纪 90 年代末我国乡镇产业园及各级开发区蓬勃发展造成的耕地大幅度减少问题，属于为解决国家特定发展阶段中的核心问题而采用的针对性做法，为保障国家的粮食安全、促进生态环境保护作出了重要贡献。

2.2 非建设空间治理的改革方向

当前，围绕生态文明开拓新发展理念已成为共识，如何践行“两山理论”，切实将绿水青山变成金山银山是新发展理念中的一项重要内容。在新时代新要

求下，原土地利用总体规划的相关做法亦应因势利导、调整优化，特别是对于城镇化水平高，以政治、经济、文化、对外交往为主要职能，且对第一产业依赖度低的北京、上海和深圳等特大城市，须结合地区特点对传统规划方式进行改革。其改革方向为：延续对重要生态要素（永久基本农田等）规划指标总量不减、质量不降的传统刚性管控方式，着重在用途管制、空间布局方面适当融入新治理理念——改变“现状即规划”的管控方式，加强国土空间规划的引领与统筹协调作用。具体包括以下两方面的措施。

在空间布局方面，加强规划对空间的统筹引导，通过国土综合整治实现空间的集中连片布局，从而提高各类自然生态要素的使用效率。在用途管制方面，重点增加规划用途弹性管制内容及规划用途弹性调整措施：①在国家用地用海分类标准的基础上，北京市增加了体现自身现状特点的规划功能混合地类。例如，北京市的河道常水位线与河道规划蓝线之间的非建设用地^②中存在大量现状耕地、园地、林地等地类，因此北京市在镇级国土空间规划中拟增设水田复合用地、水绿复合用地等规划地类。②北京市需建设大量国家级重大项目配套基础设施（如新机场、冬奥会配套交通线性工程），这些建设涉及的永久基本农田、耕地等生态要素的用途调整程序极为严苛复杂。为兼顾必要发展与刚性保护要求，北京市在满足国家对地块用途管制要求的基础上，增划非建设空间全覆盖的多种规划主导功能区。例如，以永久基本农田及储备区为主的农业保护区、以自然保留地及高等级林地为主的生态保育区、以水域蓝线为边界的水域保护区、以观光游览为主的农业观光区及生态游憩区等（保护等级较高的农业保护区与生态保育区在规模上不得低于相应自然生态要素的国家分配总量，且在分布上须比现状更加集中），如有发展项目

确需占用重要生态要素,所占部分可在与之对应的规划主导功能区内进行空间调整补划,最终确保该生态要素总量不减、质量不降。这一举措对于中央简政放权、优化营商环境具有积极意义。

3 落实总体规划要求,探索低成本新型城镇化的实施路径

3.1 “应保尽保”是当前北京市村庄发展模式的主要选择

目前,北京市的村庄主要有城镇化和非城镇化两种发展模式。其中,位于城镇开发边界内,或因重大项目建设确需拆迁的村庄,选择城镇化发展模式;其他村庄则结合自身特点采用整体搬迁、特色提升、整治完善^③等非城镇化的发展模式。

经初步统计,北京市域现状共有村庄3369个,主要集中在中心城区外。其中,有1033个村庄选择城镇化发展模式,有2336个村庄选择更新改造发展模式。从统计数据可以看出,当前北京市选择城镇化发展模式的村庄仅占选择非城镇化发展模式的村庄的44%。这体现了近年来北京市对村庄“应保尽保”的总体规划思路与发展模式选择。北京市的村庄发展采用这种模式的原因主要包括以下两个:一是当前北京市已由传统的增量扩展阶段进入到存量更新发展阶段,截至2019年末,北京市的常住人口城镇化率已达86.6%,位居全国第二,已进入稳定阶段,经济社会发展已不再依赖大规模城镇化的带动;二是“降成本”已成为北京市供给侧结构性改革中的核心要务,而城镇化作为长期以来成本持续升高的发展模式,在经济发展进入新常态时期已不再适用于北京市的发展。

选择城镇化发展模式的村庄数量减少虽是大势所趋,但现有的1033个村庄在推进城镇化的过程中如延续一级开发实施模式,则其将是北京市未来发展中要背负的一个沉重“包袱”,因此在镇

级国土空间规划中探索新型城镇化模式尤为关键。

3.2 北京市传统一级开发模式的弊端

北京市村庄在推进城镇化的进程中如选择一级开发实施模式将会面临以下问题。

(1) 实施成本高,政府的负担日益加重,降债成为政府的重要任务。自2009年千亿投资以来,北京市土地一级开发的债务不断攀升,虽然2012年北京市开始“消化存量土储在途项目”,但是截至2014年底,全市储备机构债务余额仍达到2168亿元,占全市地方政府性专项债务余额的42%,虽较上年债务余额有所降低,但总量规模仍然偏大。

(2) 不符合现阶段北京市保障经济发展的改革方向。北京市于2005年建立了土地储备制度,2009年为应对国际金融危机,通过银行资金开始大规模新增土地储备,最初的实施周期在3年左右,资金实现了高周转,政府能够在短期内获取收益。随着房地产市场快速升温,土地整理成本与难度逐年上升,实施周期延长,目前已超过8年。土地一级开发实施周期延长的趋势表明,政府想要获取土地收益,就要进入10年、甚至更长时间的资金投资回报周期。

(3) 不符合北京市新版总体规划“减量双控”新要求。传统一级开发模式存在的问题是:在立项阶段控制了城乡建设用地总量增长(规划建设与拆除腾退总量相当),但在整理供应阶段往往呈现出城乡建设用地与建筑规模较立项阶段大幅增长的态势,造成初始规划指标经常被突破。

(4) 当前北京市规划核心指标供给有限,无法满足传统一级开发模式需求。资金可平衡是所有经营性活动的基本准则,以北京市大兴区为例,2035年大兴区需实现城镇化的村庄共100余个,按照传统一级开发模式匡算成本,大兴区

政府需投入资金约3000亿元(随着实施周期增加,成本会进一步增长),需平衡成本的规划经营性用地(主要为居住用地)上的建筑规模约为4800万平方米。在2019年批复的北京市新版分区规划(县级国土空间规划)中,与相关可平衡成本的规划建筑规模理论值相比,存在近1500万平方米的缺口,由此可见传统一级开发模式已不再符合现实情况。

3.3 对新型城镇化的探索

新型城镇化与传统城镇化最大的不同点在于,新型城镇化是以人为核心的城镇化,注重保护农民利益。新型城镇化不是简单的城市人口比例增加和规模扩张,而是强调在产业支撑、人居环境、社会保障和生活方式等方面实现由“乡”到“城”的转变,最终实现人的无差别发展。在当前北京市开展的镇级国土空间规划中,部分地区以推动农民有形和无形资产(住房、收益)的改善与持续性增加为目标,开展了农民市民化的新型城镇化探索。

在农民住房与身份方面,探索按照不征不转、镇区安置、用地减量和规模不减的生活市民化原则建设新型农村社区。其中,不征不转是指农民安置房用地不征地,保持农村集体权属(农民现状宅基地置换新宅基地),农民不转为市民,这种模式较全征全转模式节约1/3的成本,大大减少了用于平衡成本的规划建设规模;镇区安置是指农民安置房选址应布局于本镇的规划镇中心区内(城市开发边界内),使农民的生活方式逐步实现市民化;用地减量是指农民安置房用地面积应小于现状需城镇化的宅基地总面积;规模不减是指农民置换后的每户建筑面积不小于原住宅的合法建筑面积(将现状每宗宅基地75%的面积认定为合法建筑面积);新型农村社区是指按照一户一宅、户均3分地(1分 \approx 66.67m²)的标准建设农民安置房,如采用这种建设

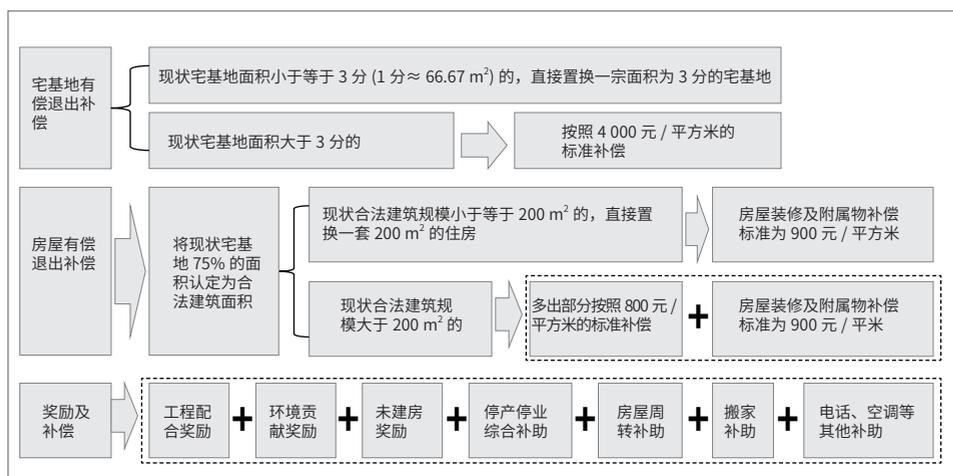


图1 北京市宅基地改革一次性资金补偿结构示意图

模式则需要大规模低强度、分散院落式居住用地，考虑到用地减量要求及镇中心区的用地资源有限，建议在镇区建设同等建筑规模、品质高、用地更为集约、符合小城镇风貌的中低密度新型农村社区。

在农民收益方面，除了探索一次性资金补偿，还需重点利用城乡土地要素市场化改革来保障农民收益与各项权益。此模式在农民收益总量与效率方面虽比不上传统一级开发模式，但在农民收益保障的长远性、持续性方面更具优势，同时保障途径也更加多样、可靠。其中，农民获得的一次性资金补偿主要包括宅基地有偿退出补偿、房屋有偿退出补偿、奖励及补偿（图1）。

在城乡土地要素市场化改革方面，重点借助农村集体经营性建设用地入市来保障农民权益。目前，北京市大兴区已就入市收益分配方式制定了详细规则，借助北京市土地价值与土地溢价率长期高位运行的优势，大兴区农村集体经济组织与农民个体的收益均将得到较好的保障。同时，北京市部分地区考虑在农村集体经营性建设用地入市后，按照人均35m²的建筑规模标准预留部分物业，未来将通过租赁等方式获取长期收益，为农民的生活和医疗提供资金补助。此外，还可利用宅基地“三权分置”的改

革红利，积极探索宅基地使用权与经营权分离的模式，允许农民将房屋依法转让、出租、抵押，切实增加农民财产性收入。

4 结语

目前，北京市国土空间规划编制已进入实施阶段，作为落实城乡治理理念与管理方式改革的“最后一公里”，镇级国土空间规划如何在兼顾北京市特色的同时落实总体规划及分区规划是一项值得研究的课题。从目前已有的镇级国土空间规划编制实践看，规划难点在于尽快转变传统发展模式，自下而上主动建立符合北京市新发展要求的规划创新政策体系。■

[注 释]

- ①调整需经复杂严格的法定程序，如按2020年修订版《中华人民共和国土地管理法》规定：征收永久基本农田、永久基本农田以外的耕地超过35hm²的、其他土地超过70hm²的需经国务院批准，目前虽正在推行征地审批简政放权，但对于“田”的调整仍属于国家层面严格把控的领域。
- ②国家用地用海标准中的河道以常水位线为边界，北京市的规划长期以来以河道蓝线为边界，规划蓝线范围大于常水位线范围。
- ③对受生态保护要素限制和安全受到威胁的

村庄，实施整体搬迁；对在产业、文化和风貌等方面具有特色，且有保留和提升价值的村庄，实施特色提升；对于上述两类以外的，分布广泛、受各类安全威胁要素影响较小、需要通过多元化方式进行提升改造的村庄，进行整治完善。

[参考文献]

- [1] 张兵. 国家空间治理与空间规划 [EB/OL]. http://www.cssn.cn/zhcspd/201903/t20190319_4849850.shtml, 2019-03-19.
- [2] 林坚. 空间治理问题的思考 [EB/OL]. <https://www.chinathinktanks.org.cn/content/detail?id=vtfysi33>, 2018-12-18.
- [3] 舒宁. 分区国土空间规划的编制思路——以北京市为例 [J]. 中国土地, 2019(7): 25-27.

[收稿日期] 2021-06-26