

片区开发模式下武汉市土地储备中长期规划编制探索

□ 刘蓓蓓, 答力

【摘要】土地储备中长期规划作为空间利用专项规划,具有极强的政策性和实操性。文章在总结国内城市土地储备规划编制实践与相关研究的基础上,结合武汉市土地储备战略和“十四五”规划的编制,提出融合“多规”—落实政策—化解矛盾—形成体系的土地储备中长期规划编制思路,以及“1234567”的总体编制框架,并从职能片区划定、储备单元划定和储备单元评估3个方面探讨片区开发模式下土地储备中长期规划的主要内容与具体方法,以期为武汉市土地储备的转型发展提供参考。

【关键词】土地储备; 中长期规划; 片区开发; 武汉市

【文章编号】1006-0022(2022)01-0131-05 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】刘蓓蓓, 答力. 片区开发模式下武汉市土地储备中长期规划编制探索 [J]. 规划师, 2022(1): 131-135.

Compilation of Wuhan Medium and Long Term Land Reserve Planning under District Development Model/
Liu Beibei, Da Li

Abstract As a special spatial plan, the medium and long term land reserve planning has both policy and action characters. The paper makes a review of relevant research and practice, takes the compilation of Wuhan land reserve plan and the 14th five year plan as examples, puts forwards a medium and long term land reserve planning compilation concept that realizes multi-planning integration, implementation of policy, contradiction resolution, and system building, as well as a “1234567” general framework. It further studies the content and method of the planning from three aspects: functional district delimitation, land reserve unit delimitation, and land reserve evaluation, and provides a reference for the transitional development of Wuhan land reservation.

Key words Land reserve, The medium and long term plan, District development, Wuhan

0 引言

随着土地储备制度的建立,土地储备作为地方政府的“资源池”“资金池”,充分发挥了支撑保障作用,促进了城市建设和经济的快速发展。以四部委发布的《关于规范土地储备和资金管理等相关问题通知》(财综〔2016〕4号)、《土地储备管理办法》(国土资规〔2017〕17号)为起点,自然资源部、财政部等政府部门和中国人民银行等行业主管部门陆续发文,从规范工作秩序、严格预算执行等方面对土地储备进行严格管控。随着自然资源部的成立及新修订的《中华人民共和国土地管理法》的发布,土地储备如何贯彻落实生态文明体制改革的总体要求和自然资源部“两统一”的职责定位,在资

金掣肘的情况下回归公益定位,保障基础设施等公益性用地的收储及城镇建设用地范围内的成片开发,是迫切需要解决的问题。土地储备工作与城市发展质量密切相关,是践行空间开发保护利用的重要工作之一,土地储备中长期规划是空间利用专项规划,具有极强的政策性和实操性。可见,新形势下土地储备规划编制是土地储备项目管理的重要抓手,同时也是建立健全土地储备体制机制的重要环节。

1 国内城市土地储备规划编制实践与相关研究

按照《土地储备管理办法》(国土资规〔2017〕17号),土地储备工作主要依据三年滚动计划、年度计划进行,

【作者简介】 刘蓓蓓,高级工程师,现任职于武汉市土地整理储备中心。

答力,规划师,现任职于武汉市规划研究院。

其中三年滚动计划需明确三年内可收储的土地资源，在总量、布局、时序等方面进行统筹安排。从地方实践看，广州市是最先开展土地储备规划编制的城市之一，并在《广州市土地储备管理办法》(穗府规〔2018〕4号)中明确提出要实施土地储备规划、计划管理，对于土地储备规划编制，要根据国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划、城市环境总体规划、土地市场供需状况等，以5年为一个规划期，形成市—区分级的规划编制体系。上海市于2021年

编制的《上海市土地储备办法》(已立法)中提出，要对标“上海2035”，制定中观层面的土地储备规划，以服务重大项目与民生工程等，确定土地储备重点分区和用地结构，指导各区土地储备计划编制和管理，保证计划的连续性^[1]。结合相关实践，从土地储备中长期规划的规划期限看，中期规划期限一般为3~5年，长期规划期限与国土空间规划期限对接，到2035年；从内容上看，由于编制主体多为自然资源主管部门，前期缺少发改、城市规划等部门的共同参与，其核心仍

是以储备潜力地块为基础的中长期指标分配，尚未触及“多规合一”的本质。

在相关研究方面，梁旭初等人探索了总体规划、分区规划、控制性详细规划及修建性详细规划4个层面的土地储备规划^[2]，提出了总体规划层面定发展策略和空间结构，分区规划层面结合区域特色落实规模分解，控制性详细规划层面定重点项目、算平衡账及定时序，修建性详细规划层面与项目策划对接，定地块开发定位、规划总平面等；刘罗军基于规划改革的新要求和东莞市项目经验^[3]，梳理了土地储备规划编制的内容和方法，提出了“摸底调查—潜力地块分级评价—规划期内储备总量预测—分区分重点—机制保障”的土地储备规划编制技术路径，并将片区储备地块运营收益纳入研究，从微观开发策划上深挖土地价值^[4]。

从新修订的《中华人民共和国土地管理法》看，土地征收用地被严格限制为两类用地，即基础设施等公益性用地和城镇建设用地范围内成片开发用地，土地储备的公益性职能日益显现。因此，土地储备中长期规划的重点不仅是指标分配、经济测算，新形势下编制的可实施性规划还应理解和贯彻土地储备工作的模式转型、政策制度融合等。



图1 “职能片区—储备单元—储备地块”的土地储备三级框架图

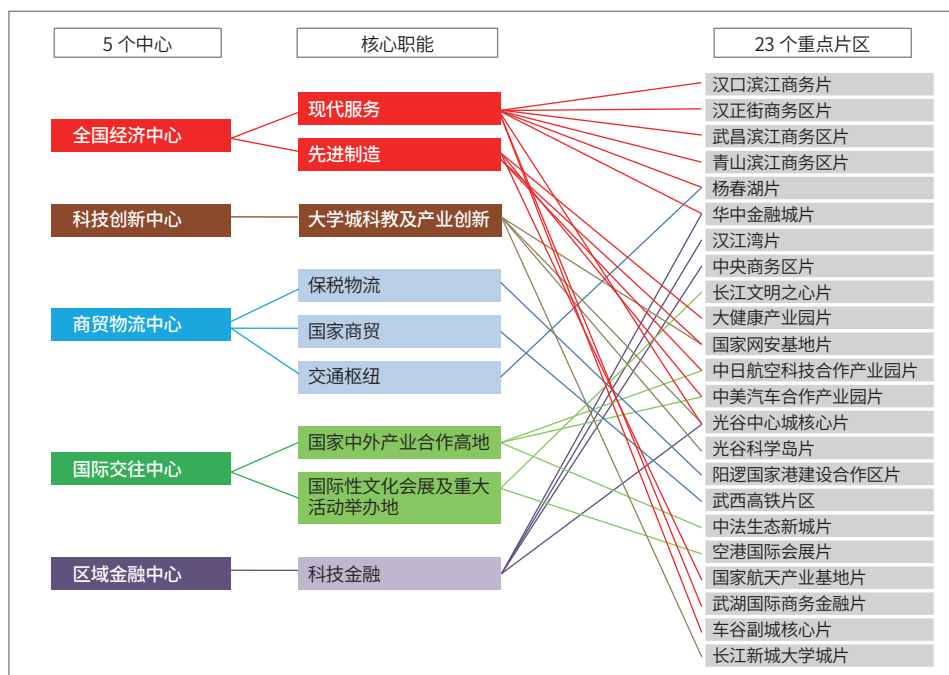


图2 重点建设目标分级示意图

2 武汉市土地储备中长期规划的编制策略

2.1 融合“多规”，强调“功能贯穿”的编制理念

坚持系统观念，以“一张蓝图干到底”为原则，以支撑功能区建设、实现功能为目标，规划期远期对接2035年，近期对接五年规划，宏观层面以国土空间规划、国民经济和社会发展规划为纲，中观层面落实各行政区五年规划、分区规划等，微观层面对接政府近期重点工作、专项工作近期行动方案等，在编制中将打造5个中心、促进城市能级提升的要求贯穿始终。

2.2 落实政策，引导土地储备工作转型

按照自然资源部“两统一”的自然资源管理体系，引导以征拆为主的土地储备转向“拆改留并举、一二三产业联动”的自然资源储备^[5]；按照新修订的《中华人民共和国土地管理法》的有关规定，引导散点式低效储备转向片区式储备模式；按照国家、省、市层面关于高质量发展的具体要求，引导土地储备由空间主导转向功能引领、由经济主导转向彰显魅力特色、由城市主导转向城镇互动、由建设主导转向“三生”融合。

2.3 化解矛盾，自上而下治理秩序乱象

当前，对市、县级（行政区）土地储备机构进行名录管理存在“多头储备”“分级储备”的现象，由于隶属关系、业务管理归口不一等问题，土地储备无序、政策标准执行不一等问题突出，影响了土地储备工作的效率。通过土地储备规划，以资源分配为抓手厘清项目主体的权责关系，武汉市土地整理储备中心等市级土地储备机构突破行政区划限制，采取片区模式强力推进市级4类重点功能区储备项目；各区土地储备机构负责落实以一般地区、零星地块为主的2类储备项目；城市更新中心则根据重（难）

点项目平衡方案负责“4+2”体系外的以“留改”为主的工作。

2.4 形成体系，提供多维度的规划实施指导意见

结合国土空间总体规划提出的主体功能区、功能分区、用地布局，以及《关于印发〈土地储备项目预算管理办法（试行）〉的通知》（财预〔2019〕89号）等法律、文件明确要求的计划、项目库体系，应将自上而下与自下而上相结合，形成“职能片区—储备单元—储备地块”的土地储备三级框架，为土地储备工作提供具体的规划实施指导意见（图1）。

3 武汉市土地储备战略和“十四五”规划编制探索

3.1 总体编制框架

武汉市按照“1234567”的总体框架编制了土地储备战略和“十四五”规划：

①“1”即1条主线，为发挥土地储备促进土地节约集约利用的作用，将“实现功能”作为规划编制的主线，强调城市经营理念，按照“产业优先、核心带动、成片推进、拆改并举、综合发展”的思路制定土地储备策略。②“2”即2个目标，一个是制定与2035年远期目标相适应的土地储备战略总体目标，另一个是

对接《武汉市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（以下简称“市‘十四五’规划”）发展目标，明确土地储备三年、五年规划的具体工作任务。③“3”即3个主体，按分类管理、各司其职的要求，明确市级土地储备机构、区级土地储备机构、城市更新中心的工作范围。④“4”即4个导向，按“强功能优结构、显特色塑魅力、传文脉增品质、补短板提弱项”4个导向确定“十四五”土地储备规划任务。⑤“5”即5个中心，根据市“十四五”规划提出的武汉市建设5个中心的目标，将5个中心对应的9种核心职能落实到23个重点片区，进一步落实土地储备对于城市经济建设发展的空间保障作用（图2）。⑥“6”即6类片区，对应2035年发展目标，形成“4+2”片区体系。其中，“4”片区包括重点片区、特色片区、小镇片区和农旅片区，重点片区对应市级重大战略落地，特色片区支撑文化软实力的提升，小镇片区突出城镇互动发展、助力一体化进程，农旅片区注重“三生”融合、促进乡村新空间的形成，这些片区的土地储备由市级土地储备机构负责，需注重自上而下的引导；“2”片区包括一般地区和零散地块，其作为土地储备的重要补充，用于平衡重大项目支出，反映自下而上的建设诉求，其土地储备由区级土地储

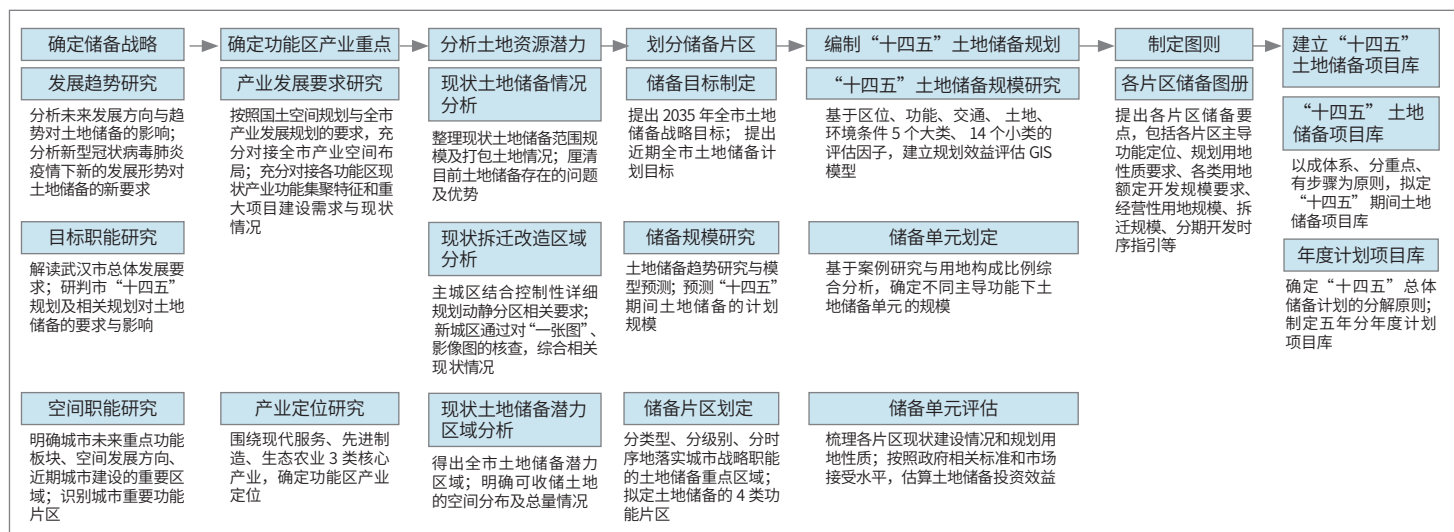


图3 规划内容示意图

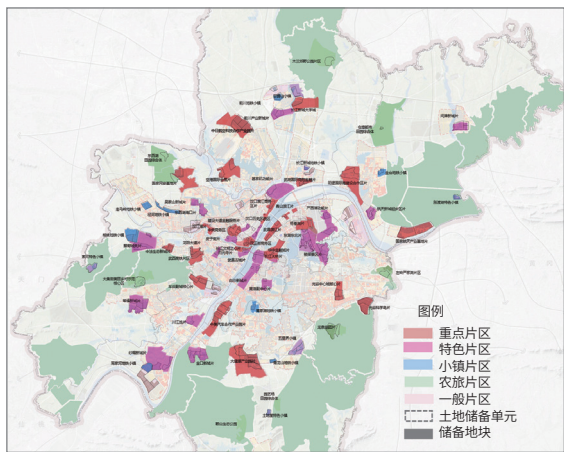


图4 “4+2”体系空间分布图

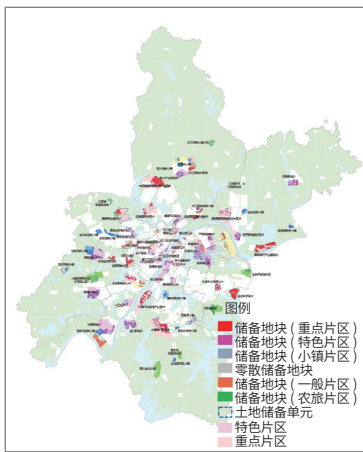


图5 储备单元空间分布图

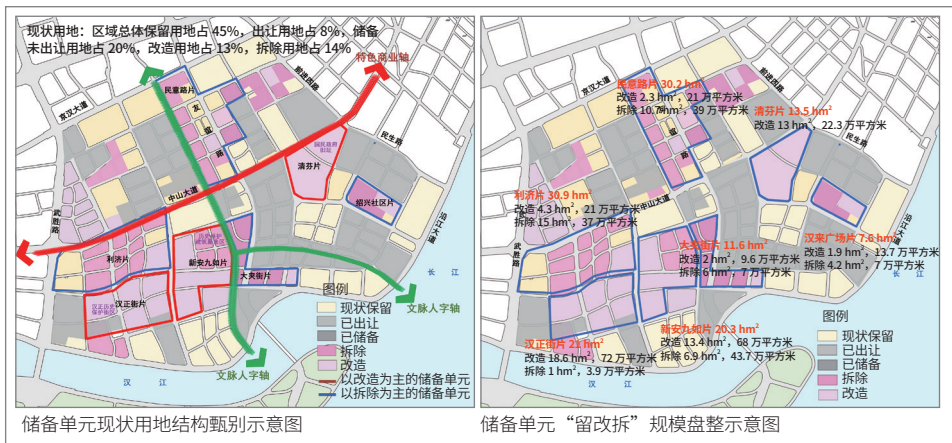


图6 汉正街商务区储备单元划定结果图

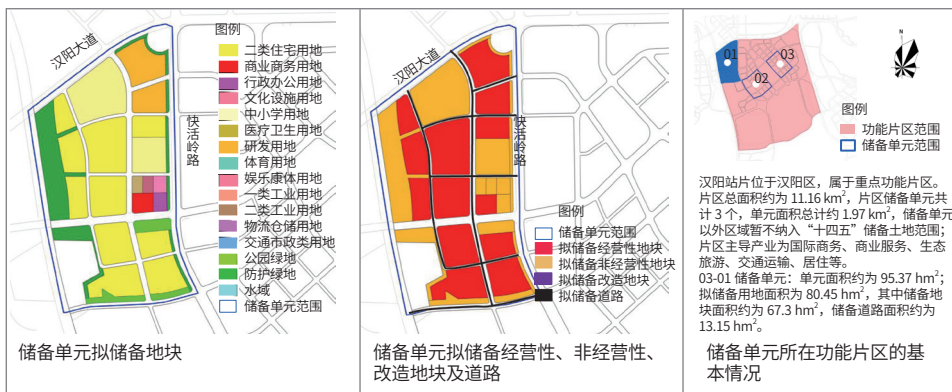


图7 储备单元图则

备机构负责。⑦“7”即7项内容,根据2035年规划期的土地储备战略、功能区产业重点、土地资源潜力分析、储备片区划定以及“十四五”规划期的规划编制、图则制定和项目库确定(图3)。

3.2 职能片区划定

3.2.1 划定思路

对于4类重点职能片区,结合国家、

省、市相关文件及相关城市案例,对5个中心的职能进行分解,按照武汉市已确定的十大重点功能区,结合国土空间规划的空间结构、主体功能区和城市设计范围,充分对接城市干路、社区、管理单元和主体功能区等边界划定。

对于一般职能片区,结合各片区在“十四五”期间的发展意图,按照潜力用地集中成片的原则进行划定,对于控制规

模,原则上主城为1~5 km²、新城为3~10 km²。

对于零散储备地块,选取地铁站点周边500 m范围、拆迁量小、易于实施的用地,规模一般控制在1.5~2 hm²,结合TOD开发模式注入公服、商服、居住等混合功能,实现局部地段的品质提升。

3.2.2 总体划定

《土地储备“十四五”专项规划》按照武汉市建设5个中心的总体思路,划定重点职能片区共68个,其中重点片区23个、特色片区23个、小镇片区14个、农旅片区8个,面积共计735 km²;一般职能片区共11个,面积共计93 km²;零散储备地块195块,面积共计6 km²(图4)。

3.2.3 重点职能片区划定

为促进全域均衡发展,根据资源禀赋、经济基础,原则上每个行政区(包括国家级开发区)安排1~2个重点职能片区。

(1) 重点片区。

重点片区的建设对应武汉市建设5个中心的目标,一是聚焦高质量发展,突出先进制造与现代服务业职能,构建全国经济中心;二是聚焦创新驱动,构建国家级科技创新中心;三是聚焦畅通“双循环”,打造具有区域影响力和辐射力的商贸物流中心;四是聚焦开发提升,构建凸显武汉市国际影响力的国际交往中心;五是聚焦实体经济,打造以科技金融为主导的区域金融中心。片区规模最大为39.26 km²,最小为3.02 km²,平均规模为12.2 km²。

(2) 特色片区。

特色片区重点突出武汉市山水“十字轴”及“三边”的山水风貌,突出三大古城及历史人文景观,突出具有门户区位、战略节点的标志区域三大方面。片区规模最大为30.57 km²,最小为2.09 km²,平均规模为9.71 km²。

(3) 小镇片区。

借助主城外小城镇良好的生态本底资源,充分尊重自然肌理,按照“留改拆”的思路,结合轨道站点适度划定一定规模

表 1 储备单元综合评分

储备单元基本情况				功能适宜性				建设实施性			经济可行性			综合评分
单元编号	单元面积 / hm ²	单元主导功能	行政区	落实片区主导产业	片区核心或轴线	单元中是否有轨道站点	规划设计条件	发展需求与意图	现状建设情况	周边情况	开发规模预测 / 万平方米	现状拆迁规模 / 万平方米	拆建比	
03-01	95.37	居住、商住、公服、绿地等用地	汉阳区	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★	★★	80.77	30.77	1/2.6	★★★

注：“★★★”代表条件较优、推荐；“★★”代表具备一般条件、经适度建设后规划期内可改善。

的小镇片区，打造城市外围若干个特色小镇形象区。片区规模最大为 8.72 km²，最小为 1 km²，平均规模为 1.52 km²。

(4) 农旅片区。

在农旅片区划定方面，重点突出城乡融合发展，引领乡村活力复兴，依托自然生态环境和产业发展，形成田园综合体片区、生态文化片区和绿色发展片区。片区规模最大为 50.75 km²，最小为 4.78 km²，平均规模为 21.92 km²。

3.3 储备单元划定

在规划思路和原则的指导下，武汉市基于五年土地储备规模研究，落实 26 万亩（约 173.3 km²）储备地（不包括改造用地），且为了实现集中连片，保证 80% 以上的储备地集中于重点片区。

储备单元的划定按照以下步骤：一是定功能，保产业；二是确定重点储备地块，以核心重点储备地块带动周边整体发展，提升区域价值；三是按照“成片区、成组团、出形象”的思路，原则上主城区按照 0.1～1 平方公里/片，新城区按照 1～3 平方公里/片进行划定；四是结合片区现状，将老旧小区整治改造、历史街区建筑修缮与“三旧”拆迁重建一并打包实施；五是配套服务的城市基础设施和公共服务设施同步划入储备单元，打包实施，进一步优化储备单元范围和内部用地结构。

根据上述五大步骤，武汉市全市共划定 142 个储备单元，总用地面积约为 299 km²（图 5）。以汉正街商务区为例，其片区总面积为 5.3 km²，片区现状规划

实施率为 65%，发展定位为世界级滨水旅游商贸区，围绕“人字轴”、中山大道轴线，分为商埠文化板块、新汉正商务板块和新里分乐居板块三大功能区，重点发展现代商务与商贸旅游功能。按此要求，武汉市将汉正老街、药帮巷、清芬片等特色改造地块纳入单元进行同步收储改造，最终形成 7 个储备单元，面积共计 142 hm²，占片区面积的 27%，拆、改、留土地面积比为 3：4：3（图 6）。储备单元实施完成后，公益性用地占储备单元面积的 11%，片区实施率达到 90%，片区主导功能板块全面形成。

3.4 储备单元评估

对划定的 142 个储备单元进行功能适宜性、建设实施性、经济可行性评估，将评估结果以图则形式表现，以指导土地储备三年滚动计划的安排（表 1，图 7）。在功能适宜性评估方面，主要考虑储备单元与职能片区主导产业的契合度、与片区核心节点及轴线区域的空间关系及轨道站点影响等；在建设实施性评估方面，主要考虑市、区近期实施计划安排、周边设施建设现状、单元内及周边是否存在正在实施的成片拆迁区域等；在经济可行性评估方面，主要考虑征拆便利度、拆迁规模、开发规模和拆建比等。

4 结语

对于土地储备，传统观点是它助推了房地产发展、增加了政府隐形债，需要被控制。武汉市践行的片区开发模式

下的土地储备，是将打造功能、导入产业、改善民生摆在首要位置，反映在土地储备中长期规划编制的方方面面，其中土地储备三级框架是将生产基本要素（资源、资金）集成到项目上，引导“要素跟着项目走”的有益探索。土地储备中长期规划不是“空中楼阁”，不仅在编制思路上要紧跟政策法规，还要注重配套措施的制定及延续性的细化研究，如加快留白区城市设计编制、加快启动近期拟启动项目的可行性研究等，以保障规划的落实。

[参考文献]

- [1] 上海市人民政府.《上海市土地储备办法》立法后评估报告[EB/OL]. <https://www.shanghai.gov.cn/nw48831/20210122/e90bd036777a488390522047a5a6606f.html>, 2021-01-22.
- [2] 梁旭初, 许莉俊. 与城市规划相衔接的土地储备规划体系研究——以广州市为例[J]. 城市规划学刊, 2013(7): 12-17.
- [3] 东莞市土地储备中心, 广东中地土地房地产评估与规划设计有限公司. 东莞市土地储备规划及计划(2020—2024年)说明书[EB/OL]. http://www.dg.gov.cn/zwgk/zfgb/szfbgswj/content/post_3445070.html, 2020-11-05.
- [4] 刘罗军. 规划改革背景下的土地储备规划及计划编制探析[EB/OL]. <https://zhuanlan.zhihu.com/p/275985052>, 2020-11-06.
- [5] 刘蓓蓓, 唐火庆. 关于片区项目引导土地储备高质量发展的思考[J]. 中国土地, 2021(11): 36-37.

[收稿日期] 2021-11-27