

全域国土综合整治下的低效工业用地开发探索

周思宇

湖北长投规划设计有限公司 湖北武汉 430000

摘要: 低效工业用地整治是全域国土综合整治的重点工作之一,是落实“节约集约,践行精明发展”城镇理念的重要工作抓手。结合保康县马桥镇全域国土综合整治项目实践,项目围绕“统筹全域优势资源,凝聚核心产业结构”、“识别低效工业用地,精准空间分类改造”、“优化空间布局,激活存量空间效益”、“构建精准服务体系,推动产业配套升级”、“创建灵活开发单元,构建利益共享机制”等策略为核心,推动马桥镇镇区低效工业用地整体开发,提升马桥镇产业发展质量。

关键词: 全域国土综合整治; 低效工业用地; 新型城镇化

Development and exploration of low-efficiency industrial land under the overall land consolidation

Siyu Zhou

Hubei Changtong Planning & Design Co., LTD. Wuhan, Hubei 430000

Abstract: The improvement of inefficient industrial land is one of the key tasks of the comprehensive improvement of the whole territory, and it is an important starting point to implement the urban concept of "economizing and intensive, practicing smart development". Combined with the practice of the nationwide land comprehensive renovation project in Maqiao Town, Baogang County, the project focuses on "overall advantageous resources, cohesion of core industrial structure", "identification of inefficient industrial land, accurate spatial classification transformation", "optimization of spatial layout, activation of stock spatial benefits", "Building a precise service system, promoting industrial supporting upgrading", "creating flexible development units," and "building a comprehensive service system". "Building a benefit-sharing mechanism" and other strategies as the core, to promote the overall development of low-efficiency industrial land in Maqiao Town, and improve the quality of industrial development in Maqiao Town.

Keywords: Overall land consolidation; Inefficient industrial land; New urbanization

1 引言

以空间治理高效能为发展引擎,推动城乡高质量发展,低效工业用地整治是全域国土综合整治研究关注的重点之一。随着以“产业韧性”、“精明发展”、“集约节约”为特征的低效建设用地治理新思路的出现,低效工业用地整治对于城镇空间布局优化、城镇产业转型发展、基础设施建设、提升城镇环境风貌等方面具有重要意义。

2 全域国土综合整治下的低效工业用地开发现状及特征

2.1 全域国土综合整治内涵及类型不断延拓

全域国土综合整治是促进国土资源、空间优化的重要手段。目前不同省市及地区存在不同的整治模式,如湖北全域国土综合整治、上海郊野单元与“土地整治+”、海南“

田水路林园”、成都农村国土综合整治模式等,形成当前“百花齐放,共演一出戏”的局面。早期的全域国土综合整治多在区位和资源具有相对优势的农村地区展开,其主要围绕农用地整治、农村建设用地整治及土地复垦等进行大量探索与实践,多以土地整治活动为基础,随着农村地区挖潜潜力日益变少,全域国土综合整治发展重点转向相对落后的城镇地区,尤其是针对城镇低效工业用地盘活及再利用的研究。

2.2 分类别差别化地重点整治的实施路径

根据不同的城镇发展水平,全域国土综合整治提出分类别差别化地重点整治要求。当前湖北省全域国土综合整治实施工作侧重仍在农村地区,以乡村振兴和改善农村生产生活条件为目标,由于农村地区全域自然禀赋好、集体群

意愿强烈、指标挖潜相对容易及资金来源等优势条件，保障了全域国土综合整治有效实施。另一方面，城镇全域国土综合整治以城镇存量低效建设用为整治重点，以立体空间治理，盘活城镇低效建设用地，实现土地集约利用，转变土地利用和管理方式为主，但存在历史存量多、缺少工业企业用地退出机制、产权复杂、缺乏产业业绩管控等问题，阻碍城镇全域国土综合整治的低效建设用地整治工作。

2.3 产业导入从单一路径向综合可持续发展转变

早期的全域国土综合整治以乡村振兴为主要目标，以发展农村产业，推进农业现代化，促进农业与第二产业、第三产业融合发展。随后全域国土综合整治开始囊括能源、工业、农业、制造业、服务业等多种产业，形成开发-利用-治理-保护的综合治理体系，由发展产业转向改善生活条件、提高城镇综合水平、提高城镇生活品质。推进县城为载体的新型城镇化，推动人口集中、产业集聚、功能集成是城镇全域国土综合整治的核心问题。通过全域国土综合整治，因地制宜，调整优化项目区产业结构，是解决盲目城镇发展所带来的产能低效问题重要途经。适当调整产业比重，选择区域相对优势产业进行投入，引导当地产业结构转型。

3 保康县马桥镇的低效工业用地的开发实践

3.1 基本概况

保康县马桥镇是湖北省重要的磷化工基地，是襄阳进入神农架景区的门户和旅游服务中转站。当前马桥镇围绕“磷矿立镇、旅游兴镇”的目标转型，积极探索“矿旅结合”的城镇发展路径。长期以来，马桥镇通过磷矿富镇，形成了传统工业发展格局，项目区内以磷矿采掘、选配矿工业为主，生产方式粗放低效，产业资源消耗量大，产业结构单一等问题凸显，对马桥镇生态环境及城镇风貌造成破坏，阻碍了马桥镇的产业转型提升发展。

3.2 现状建设及问题

3.2.1 磷矿资源丰富，产业结构面临调整转型

马桥镇磷矿资源丰富，探明磷矿资源储量共3.7亿吨，在全国中部地区占居首位。近年来凭借磷矿资源优势促使马桥镇形成村村点火、户户冒烟的小作坊式的产业发展模式，采矿选配矿厂遍地开花，给马桥镇群众带来收入、改善生活条件，当地生态环境造成一定程度的破坏，目前马桥镇积极推行资源循环绿色开发新模式，引导矿业节约

利用。

3.2.2 工矿用地零散低效，空间发展质量亟待改善

马桥镇现状用地斑块破碎，工矿用地、水田、坑塘水面等多种土地类型插花分布，工业地块占总建设用地比重为42%。其原因是磷矿工业项目准入门槛低，投资强度低，致使工业用地快速扩张，逐渐形成容积率、建筑系数及土地产出率等均未达到工业用地建设要求的低效工业用地，造成城镇建设空间的浪费，土地节约集约利用程度不高，低效工业用地转型退出难的局面。

3.2.3 配套设施缺乏空间统筹，城镇形象展示不佳

磷矿产业依靠重卡汽车运输，马桥镇重卡汽车保有量常年维持较高水平，但镇区内缺乏社会停车等公共设施，导致磷矿运输重卡车辆多停靠路边进行司乘休息、汽车维修和保养，严重挤占道路行车空间。同时货运沿线多数居民住宅将底层空间出租给汽修、车辆保养等小企业，导致货运城镇沿线界面形象杂乱无章、参差不齐，其环境污损、建筑老旧、环境脏乱，对镇区形象造成严重影响。

3.3 规划策略

3.3.1 统筹全域优势资源，凝聚核心产业结构

贯通发展廊道，串联优势资源。以马桥镇镇区为中心，依托保神高速、郑渝高铁及主要国省道构成马桥镇磷矿运输核心网络，围绕尧治河磷矿片区、丰荣矿山片区、白果村磷矿片区构建区域型生态绿色矿山开采区，打造磷矿开采、选配矿、磷矿运输三大产业支柱作为马桥镇构建万亿级磷矿生产基地的强大支撑，凝聚产业核心。

整治方案从源头上采取“严格准入，边采边治”的开发模式，关闭部分产出效能低、土地闲置或停产的选配矿厂，保留12家重点磷矿生产企业。其次双路径探索产业转型发展方向，一方面对废弃工矿用地进行矿山修复，探索由矿业到旅游的产业转变，改善当下单纯治理、利用不足的局面，增加矿山修复的资金来源，又促进地方矿业发展，另一方面，通过提升选配矿厂工业地块的生产效能，提升单位生产总值，满足磷矿市场供应需求。

3.3.2 识别低效工业用地，精准空间分类改造

建立马桥镇低效工业用地认定指标体系，采用特尔斐法确定指标权重，识别镇区内“小、散、乱、弱”的低效工业用地。规划范围内共识别低效工业用地地块32个，对识别出的镇区低效工业用地进行减量、腾挪安置或者清退复垦，对可挖潜的存量工业用地进行空间定位和分区分类。

将马桥镇低效工业用地开发分为全面改造、局部改造和综合整治三类。全面改造类是指以推到重建再开发为主，适用于对城镇规划实施有较大影响、不符合城镇发展功能定位、有安全隐患及污染严重的低效工业用地；局部改造类是指在整体格局和功能不作重大调整的情况下，对拟再开发地块局部区域、关键要素进行拆除重建、重点改造，以提高局部土地利用率、容积率、建筑密度及绿化率等为目的，改善生产条件、生产环境；综合整治类是以功能完善、环境整治和功能提升为主。

3.3.3 优化空间布局，激活存量空间效益

在承接镇域主要磷矿进入通道进行来矿截留，集中设置配矿选矿厂。通过磷矿吞吐规模、转运周期、生产效能及生产系数测算，确定最适的建筑生产规模，合理分配大中小型选配矿产工业用地面积。打破村庄边界，将零散工业用地整合，通过集中布局提升整体工业用地建设品质。

规划秉持用地功能复合，集约利用的设计原则，提出矿业进场，厂房内部通过自动化、集成控制“消化”全过程生产流程，提高生产效能的建设思路。优化货运运输流线，合理利用场地高差，由高至低进行运矿、破碎、选矿、配矿及出矿的作业流程，形成封闭、高效、低碳的生产作业产业链，同时减少选配矿生产过程对周边城镇环境的负面影响（图1）。

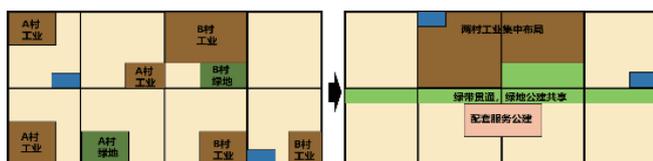


图1 优化空间布局相关策略示意

3.3.4 构建精准服务体系，推动产业配套升级

通过工矿企业生产情况摸底与诉求访谈，规划生产服务功能区、大型选配矿生产区、中型选配矿生产区、小型选配矿生产区及规划远期预留选配矿生产区，根据规模、生产能力等需求进行精准的“一对一”企业落位选址。

完善规划范围内磷矿工业上下游产业链体系，植入选配矿区配套维修服务设施、办公服务配套、生活服务配套及消防动力设施等，集聚发展打造新型磷化工产业基地，同时重点解决重卡车辆维修远、难的问题，园区内增设重卡车辆停放、车辆维修及保养等设施，以减少重卡车辆故障率，提高重卡磷矿运输工作效率，同时增加园区周边城镇居民收入（图2）。



图2 配套服务体系构建相关策略示意

3.3.5 创建灵活开发单元，构建利益共享机制

确定最小生产建筑单元，根据不同磷矿企业生产规模，灵活组合，建筑生产单元可分可合，磷矿企业可根据自己企业生命周期，按照企业成长期、发展期及成熟期的发展轨迹，合理选择满足自身生产能力的建筑规模。

由政府主导采取土地收储出让，构建土地所有权主体和使用主体的合作开发，鼓励企业通过整合、收购等方式挖潜节地，合理利用马桥镇全域国土综合整治项目专项资金，提高各主体推动工业用地再开发的积极性。积极利用社会资本的力量，鼓励社会资本参与园区二次开发和运营。在充分保障各方利益的前提下，适当予以政策弹性调整，如增加用地兼容性调控、规划指标弹性调控、综合评价效益好激励政策，为有效利用土地再开发拓宽路径。

4 对开发问题的思考

4.1 统筹全域产业空间，培育接替产业

资源依赖型城镇的全域国土综合整治主要针对矿山地质环境综合整治和矿山生态建设，需开展低效工业用地再开发与利用统筹规划。从产业链构建上，加快发展接替产业，逐步脱离对消耗性不可再生资源的依赖。通过低效工业用地整治、生态用地整治和农用地整治，积极发展特色

旅游产业、特色农业及其关联衍生业，延伸能源矿产产业链，提升产业水平，延长产业生命周期，加强产业韧性，实现以资源产业向以非资源产业的转变。

4.2 推进工业用地节约集约整治，优化产业布局

以全域国土综合整治为契机，以城镇为单元开展低效工业用地整治，鼓励集中成片进行土地开发，加强整体统筹规划，严格控制改造再开发的范围，筛选高效能企业入驻园区。统筹公共服务水平和基础设施建设，提高公共服务供给能力，逐步实现公共设施均等化建设。以产业园区为中心实现服务功能多元化、设施用地集约化，赋能传统商业、工业形态多元化服务功能，优化产业结构。

4.3 街区单元规划引领，创新多元化主体参与再开发

以政府为主体进行统筹规划，以街区为单位编制低效工业用地整治规划，促进国土综合整治区域项目有序实施。搭建低效建设用地收储平台，实现低效用地之前的联动开发，平衡开发资金、配置资源。鼓励同一低效用地片区内原有国有土地使用权人进行联合，自行再开发，或通过协议出让的方式开发建设产业园，也可以采取农村集体经济组织采取自占而不征的模式，进行低效用地再开发。鼓励社会资本积极参与全域国土综合整治项目，明确项目公益或经营性属性，提供社会资本可选投资项目组合。

5 总结

全域国土综合整治视角下的低效工业用地再开发的研究，是完善国土空间规划，走向多规融合的重要一步。以科学合理提高城镇土地利用集约度为整治目标，通过全域国土综合整治，对闲置土地和低效建设用地重新进行开发，对推动新型城镇化，城镇精明发展具有重要价值。随

着当前全域国土综合整治工作的日益重视，聚焦城镇低效工业开发，推动城镇产业集聚、产业结构调整优化已经成为各地共识。以保康县马桥镇全域国土综合整治的低效工业用地开发为例，是希望通过空间功能内涵挖潜，以更加高效的规划、建设与运营管理方式，打造以产业为核心，凝聚高品质、规模化的产业发展路径，带动马桥镇矿业与旅游业的融合发展，探索推进城镇土地节约集约利用的多种途径，进一步带动城镇发展。

参考文献：

[1]张传勇,王丰龙,杜玉虎.大城市存量工业用地再开发的问题及其对策:以上海为例[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2020(03):161-169.

[2]严金明,夏方舟.国土综合整治研究[M].第1版.北京:中国人民大学出版社,2021:44.

[3]李金路.上海建设用地减量化实施情况调研[J].科学发展,2016(88):56-65.

[4]肖玫军,谢刚,谢元贵,董艳艳等.基于土地保障功能的贵州土地整治社会效益分析[J].中国农业大学学报,2020(03):148-158.

[5]朱雪欣,王红梅,丁一.佛冈县域土地综合整治项目的区位选择[J].农业工程学报,2013(21):249-256.

[6]徐晶.省级国土空间规划编制方法探讨——以湖北省为例[J].中国土地,2019(01):26-28.

作者简介：

周思宇(1990.9.10—),女,湖南湘潭,硕士,工程师,规划设计师,城乡规划,994049274,湖北省武汉市工大路理公馆。