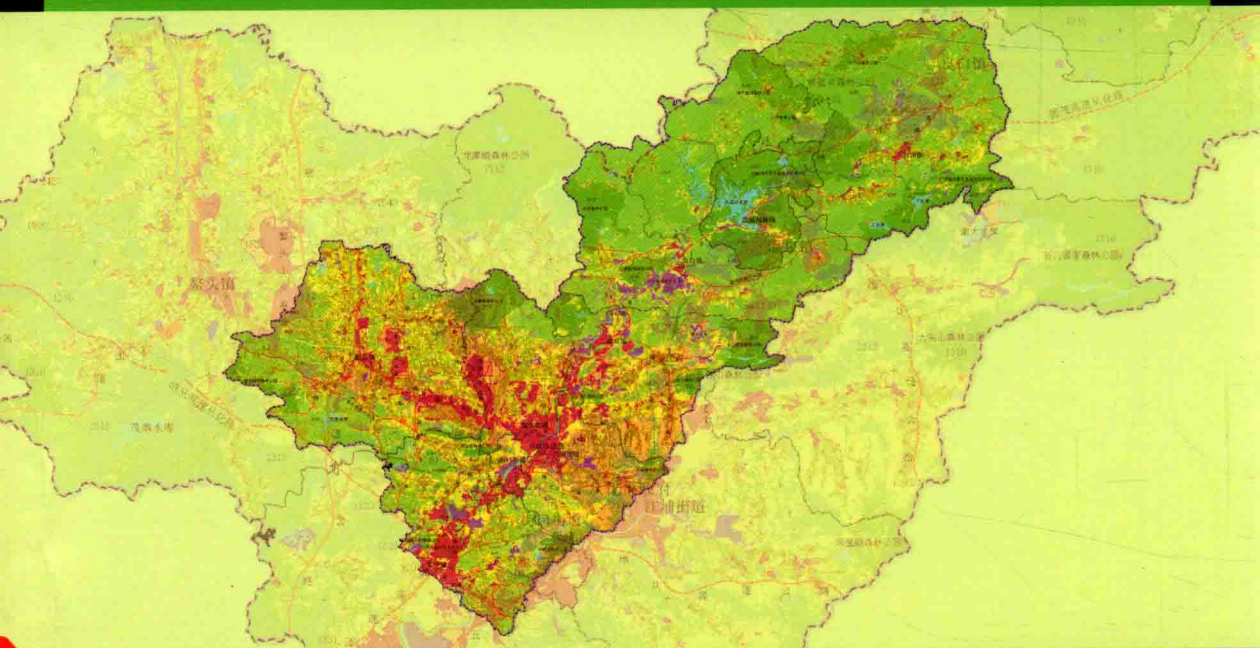


国家科技支撑计划课题（2013BAJ13B04） “十二五”国家重点图书出版规划项目

土地利用与空间规划丛书 主编 曹小曙

村镇建设用地再开发 规划案例

曹小曙 黄晓燕 李 涛 王妙妙 等 著



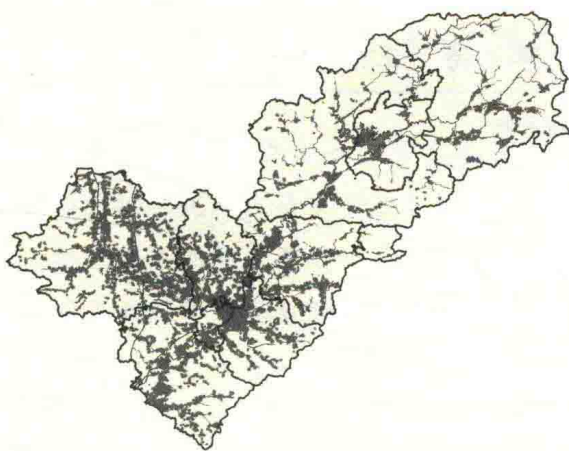
Rural construction land
redevelopment
planning cases studies

陕西师范大学出版总社

土地利用与空间规划丛书 || 主编 曹小曙

村镇建设用地再开发 规划案例

曹小曙 黄晓燕 李 涛 王妙妙等 著



陕西师范大学 出版总社

图书代号 ZZ16N1213

图书在版编目(CIP)数据

村镇建设用地再开发规划案例 / 曹小曙等著. —西安:
陕西师范大学出版总社有限公司, 2016.10
(土地利用与空间规划丛书 / 曹小曙主编)
ISBN 978-7-5613-8685-9

I. ①村… II. ①曹… III. ①乡村规划—案例—中国
IV. ①TU982.29

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第244201号

村镇建设用地再开发规划案例

曹小曙 黄晓燕 李 涛 王妙妙等 著

选题策划 / 刘东风 郭永新

责任编辑 / 郭永新

特约编辑 / 董建业

装帧设计 / 蒋宏工作室

出版发行 / 陕西师范大学出版总社

(西安市长安南路199号, 邮编710062)

网 址 / <http://www.snupg.com>

印 刷 / 西安创维印务有限公司

开 本 / 720mm×1020mm 1/16

印 张 / 26.25

插 页 / 2

字 数 / 310千

版 次 / 2016年10月第1版

印 次 / 2016年10月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5613-8685-9

定 价 / 48.00元

读者购书、书店添货或发现印装质量问题, 请与本公司营销部联系、调换。

电话: (029) 85307864 85303629 传真: (029) 85303879

总序

在人类出现之前，地球环境的变化是受自然力量支配的。在人类出现之后，人类就开始干预地球环境的演变过程，其突出的表现就是对土地、矿产等自然资源的利用和对地球环境的影响。人类最初对土地的干预是微不足道的，但随着生产力的发展，人类对土地的影响越来越全面、复杂而且深刻。农业革命使人从旷野走向了城市，工业革命使人从农村走向了工厂，信息革命使人走向以互联网与新能源相结合的第三次工业革命新时代。

在农业社会中，人类的发展主要依靠土地资源，在工业时代则主要依靠能源，而在信息化时代将主要依靠信息和数据。尽管当今的科学技术水平已经取得了前所未有的进步，但人类仍无法脱离地球而生存。地球的资源是有限的，而人类的消费是无限的。人类过于频繁地索取地球资源，给地球带来了巨大的生态负担及负面效应。中国改革开放以来的经济发展，是建立在大量消耗土地、能源等资源的第二次工业革命基础之上的，但随着第三次工业革命的兴起，目前的发展模式已走到了尽头，迫切需要以土地使用的低碳排放甚至零排放为目标的新发展模式。如何整体推进改革发展，目前尚未找到整体性、系统性、长期性的适应中国特色的土地利用发展方式及模式。从基础数据、监测监管、转型升级、规划设计、建设管理到效益效应评估等问



题，依然处于摸着石头过河的状态，因此革命性土地变革的顶层设计必不可少。

农业发展的基本支撑是耕地资源，保护耕地资源从根本上来讲是为了促进农业产业的发展，因为只有农业产业的发展才能使农民真正富裕起来。在不断变化的环境中，农业土地利用要持续发展，需要技术、政策和管理方式不断适应变化，从而可以调整土地利用方式，改进土地利用系统，优化土地利用效益。耕地补充是中国发展过程中长期而艰巨的任务，已经从第一阶段的数量补充提升到现在质量、数量并重的第二阶段，发达地区已进入景观生态修复和生物多样性恢复的第三阶段。耕地红线与国家发展、粮食安全、农民权益等多方面的问题有着交织互动的关系，单纯的行政手段和纯粹的市场机制均不能完全解决问题。

中国自改革开放以来，城乡发展均处于规模扩张过程，诱发了众多的矛盾与冲突。有限的土地资源与无限的发展需求之间的矛盾将会在中国社会发展中长期存在。节约、集约用地就是在这种状态下所产生的解决问题的办法，但节约、集约用地并不是最终目的，高效利用、促进发展、生态和谐才是终极目标。长期以来，我国经济发展主要以廉价土地和廉价劳动力的粗放式带动为主，致使土地的集约化程度较低，并使建设用地规模量逼近未来的指标。但建设用地在促进经济发展中依然起着其他资源所不能替代的作用，建设用地的永续利用将伴随着人类社会的发展而长期存在。目前，仅仅关注存量土地的利用与利用效益是不够的，使存量土地在发展方式转变中起到革命性的变革作用，才是发达地区应该为国家的发展战略起表率作用的根本。

建设用地再开发贯穿于一个城市与区域发展的长期过程。然而，目前以房地产开发为导向的土地再开发模式以追求短期的投资回报率为目标，没有为城市整体经济发展和社会进步发挥基础性作用，呈现出强烈的经济利益驱动性特征；在操作上也存在制度缺失、利益失



衡、空间失序和社会阶层不平等等现象。由此催生的更新规划失控、房价高涨、社区解体、居住分异和社会不公平等一系列问题，正威胁着城市与区域长远发展的未来。

中共十八届三中全会指出，山、水、林、田、湖是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。应该将海也作为生命共同体的组成部分，而山、水、林、田、湖、海的命脉最终在人，人不是生命共同体的主人，而是生命共同体的组成要素。土地利用中人类的影响是必然的，表现在生态环境与人类社会经济的协调、多层次多领域人的参与和干预、人际关系的协调、人类土地利用的历史经验及教训等方面。土地利用惠及民生实际上也代表着人类社会对待土地的态度，生活中人们一方面尊敬土地，而另一方面在一定程度上又轻视土地。

伴随着科学技术的发展，人类终于能够将地球作为一个整体进行观测和研究。其中，对国土疆域面积、地理区域划分、地形地貌特征、道路交通网络、江河湖海分布、土地利用与土地覆被、城乡布局与扩展、生产力空间布局、灾害分布等地理国情有了科学的认识。

农业土地，特别是耕地和高标准基本农田的建设与持续利用，建设用地的再开发持续利用，离不开持续投入与经营。因此，规划作为投入与经营的先决条件是必不可少的。人们在实践中逐步认识到，城市地区的城乡规划与土地规划的剥离造成了越来越多的问题，事实上在乡村地区此类问题也越来越突出，以居民点为核心的乡村规划与以农用地为核心的土地规划，如何相互融合，已经到了需要我们深刻反思的阶段。以“三规合一”和“多规融合”为理想出发点的规划变革已经出现。乡村地区的各种规划融合与统一，特别是以农用地为核心的规划思想是未来发展的方向。目前，我们面临的难题是，传统的以地学、农学等为基础的土地方面的研究，已无法满足日益变化的土地功能多样化的现实需求，迫切需要贯穿地学、农学、测绘工程、农田水利工程、土地规划与



管理等人类干预土地利用全过程的研究人才与团队。

“土地利用与空间规划丛书”的编撰宗旨是：遵循土地利用理论的历史演化、理论基础、方法构建、案例验证、规范标准、实施应用、评估持续的总体思路，从传统的以经济发展为导向的再开发，走向生态控制下的统筹经济发展与生态保护的再开发，从以项目为导向的碎片化的再开发，走向区域与城乡统筹的再开发。围绕我国村镇建设的要求，贯彻国家城乡统筹全面发展与新农村建设的方针政策，以规划技术为重要手段，全面提升村镇功能，促进发展方式转变，改善人居环境，实现土地可持续利用。在全球视野、国家战略、地方实践基础上进行继承创新与集成创新，系统地提出村镇建设用地再开发的管制体系与方法，为美丽中国的精致化建设与精细化管理提供重要的技术支撑。

陕西省“百人计划”陕西师范大学特聘教授

中山大学教授、博士生导师

曹小曙

2014年11月



目 录

第一章 导论	001
一、研究背景	001
二、再开发规划案例研究	003
三、村镇建设用地再开发规划编制的主要框架	010
第二章 广州从化区建设用地再开发规划	057
一、发展背景与区域特征	057
二、现状与问题	061
三、再开发类型区划分	085
四、再开发潜力预测	089
五、再开发规划	112
第三章 广州温泉镇建设用地再开发规划	131
一、规划背景	131
二、现状与问题	135



三、再开发类型区划分	149
四、再开发潜力预测	153
五、再开发规划	162

第四章 广州从化区钟楼村建设用地再开发规划..... 185

一、规划背景	185
二、现状与问题	188
三、再开发类型区划分	203
四、再开发潜力预测	205
五、再开发规划	209

第五章 广州白云区鸦岗村建设用地再开发规划..... 230

一、规划背景	230
二、区域评价	233
三、现状与问题	240
四、再开发类型区划分	256
五、再开发潜力预测	257
六、再开发规划	258

第六章 佛山南海区河东村建设用地再开发规划..... 268

一、规划背景	268
二、现状与问题	272
三、再开发类型区划分	287
四、再开发潜力预测	288



五、再开发规划	290
六、再开发风险评估与公众参与	310
第七章 无锡南水渠村建设用地再开发规划	315
一、规划背景	315
二、现状与问题	319
三、再开发类型区划分	334
四、再开发潜力预测	337
五、再开发规划	340
第八章 村镇建设用地再开发规划编制技术规程	353
一、适用范围	353
二、规范性引用文件	353
三、术语和定义	355
四、总则	355
五、现状调查	358
六、标图建库	360
七、方案编制	361
八、公众参与	378
九、成果要求	378
参考文献	395



第一章 导论

一、研究背景

国土资源是不可再生的宝贵资源，既是经济社会活动的基本载体，更是国家粮食安全的基本保障。十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策；保障科学发展，保护耕地红线，是我国土地管理工作的重点。在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的背景下，扩内需保增长项目的集中上马，社会主义新农村建设的继续深化，现代农业发展和生态建设都需以土地资源作为物质载体。而我国耕地后备资源潜力仅为2亿亩左右，且60%以上分布在水源不足和生态脆弱地区，严重制约着我国耕地资源的补充能力。保障发展与保护资源矛盾突出，土地供给面临前所未有的压力。特别是在珠三角、长三角等发达地区，后备耕地资源稀缺，耕地占补平衡的任务尤其艰巨。如广东、浙江人均耕地分别只有0.45亩、0.56亩，远



低于联合国确定的人均耕地0.8亩的警戒线。因此，通过建设用地再开发的方式提升土地利用效益，缓解人地关系的紧张格局，切实保护耕地红线势在必行。

由于我国长期受城乡分割二元结构体制影响，农村缺乏规划引导，村庄布局散乱无序。近年来随着城镇化的快速发展，大量农业人口进入城市，村镇居民占地面积只增未减，大量村镇破旧建筑闲置，一户多宅、“空心村”现象突出，更加凸显了村镇土地浪费问题。截至2013年底，全国居民点及独立工矿用地30.61万平方公里，其中农村居民点用地高达16.4万平方公里，城镇与农村建设用地总量是城市建设用地总量的4.6倍，人均农村居民点用地面积为185平方米，高出国家定额最高值（150平方米）23.3%。鉴于我国人均耕地少、耕地后备资源不足、村镇土地浪费大的资源国情，需要在控制建设用地总体规模的前提下，采用经济、法律、工程、信息等手段，改变原有低效土地利用方式。规划作为合理配置村镇资源、有效推进村镇建设用地再开发的基础和重中之重，迫切需要对村镇建设用地再开发规划编制的相关技术进行攻坚，促进土地要素在区域间的高效流动，从而高效、合理利用村镇土地、建设用地，切实保住耕地红线。

长期以来我国村镇人口基数大、经济发展水平低、村镇分布散乱、公共财政投入不足，导致基础服务设施和公共服务产品较为缺乏，生态环境恶化，村容村貌脏、乱、差，人居环境落后。完善村镇基础设施建设和公共服务，逐步建立城乡统一的公共服务制度，提升村镇功能、改善人居环境势在必行。新型城镇化背景下，村镇土地集约利用成为我国土地集约利用的重点，开展村镇建设用地再开发技术研究，挖掘土地资源潜力，促进盘活村镇低效存量用地，释放村镇存量建设用地空间，对提高村镇土地集约利用水平和利用效率，优化村镇空间布局，全面提升村镇功能和品质，以及提高我国村镇可持续发展能力的目标具有重大意义。



二、再开发规划案例研究

（一）城市更新规划编制制度

近年来，城市土地再开发成为土地资源紧缺背景下城市复兴、节约集约用地的重要手段之一，再开发规划是城市土地再开发的重要依据。城市土地再开发的制度化导致了出现城市更新规划、“三旧”改造规划等专项规划，并形成了专门的规划编制技术。因此，对再开发规划编制制度与技术的研究也相应成为研究热点。已有研究通过梳理与城市总体规划、近期建设规划、详细规划的内在联系，认为城市更新专项规划能够有效地弥补现有规划体系的不足。城市更新专项规划，是面向政府和市场两个主体的指导型和调控型规划，是近期建设规划和地区开发详细规划的依据（肖红娟等，2009）。关于城市更新规划与现有法定规划体系的衔接关系的研究认为，目前较少政策或制度明确了城市更新规划在法定规划体系中的定位。现有的城市总体规划和控制性详细规划在编制过程中也很少全面地考虑城市更新规划的问题。未来城市更新规划很可能成为各大城市规划管理工作的重点，城市更新规划必将对其他类型规划和规划体系本身产生深刻影响。另外，也有必要通过规划体系的改革，将城市更新规划纳入到制度化的规划管理平台中，使之能与法定规划有效对接（吕晓蓓，2011）。

在众多开展城市土地再开发的城市当中，深圳无疑走在了最前面，在城市更新方面不仅进行了大量实践，同时也将之形成了一定的制度和编制技术，备受学术界的关注。深圳市城市更新是在20世纪90年代末期至21世纪初期开始出现，初期大多属于因公共配套严重缺乏而由政府主导进行的城市更新和部分业主自行拆除重建更新项目。为了规范城市更新，深圳市2004年出台《深圳市城中村（旧村）改造暂行办法》，并在2006年按照改造暂行办法处理了宝安、龙岗两区



在2004年10月28日以前自行开展的70个旧城旧村改造项目。随着城市更新活动的快速发展，深圳市于2007年出台了《关于开展城中村（旧村）改造工作有关事项的通知》。2009年8月广东省发布《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》。同年12月深圳市代市长王荣签发了深圳市人民政府令第211号《深圳市城市更新办法》，标志着深圳市城市更新进入了规范性发展阶段。为实施《深圳市城市更新办法》，规范城市更新活动，建立规范、有序的城市更新长效机制，深圳市政府2012年制定了《深圳市城市更新办法实施细则》，对综合整治、功能改变和拆除重建三类“城市更新活动”做出界定，并提出相应的操作规范。该办法在城市更新规划编制、操作落实、规划目标推进手段等方面都与历次的旧改不同，有所突破和创新。

在规划编制方面，规定实行“城市更新专项规划”“城市更新单元规划”和“城市更新年度计划”系列项目管理制度，并通过“年度计划”与“国民经济和社会发展规划”对接，将城市更新行动嵌入政府的社会经济管理和资源分配框架，为更新规划争取更大的执行力。在操作落实方面，设立“城市更新单元”作为城市更新的空间整合和管理单元。在规划目标推进手段上，设计了将公共设施、保障性住房和产业升级的目标附着在城市更新行动中落实的具体环节。并且，政府通过反向的“征地返还”，向每一个“城市更新单元”征收“大于3000m²且不小于拆除范围用地面积15%”的归政府支配的独立用地，加强了政府对更新地区的土地控制与影响力（单皓，2013）。该办法的颁布，在一定程度上解决了现有土地使用政策及规划机制未能给城市再开发提供有效管理的问题。

《城市更新办法》出台后，深圳市随即开始编制《深圳市城市更新总体规划》。《深圳市城市总体规划（2010-2020）》中提出，为严格执行国家土地管制计划，主动面对土地资源压力，深圳将“严格控制新增用地规模，逐步增加改造用地规模，实现用地模式由增量



扩张为主向存量改造优化为主的根本性改变”^①。随后又结合《城市更新办法》中规定的城市更新单元制度，制定了《法定图则中城市更新相关内容编制技术指引》和《深圳市城市更新单元规划编制技术规定》等。

城市更新年度计划编制深化和完善了深圳的城市更新单元制度，它打破传统以宗地边界为限定的空间改造组织模式，规划导向的计划编制思路平衡了市场需求与城市发展总体要求之间的差异，规划准入门槛强化公共利益落实要求，实现了从空间范围上优化和整合市场需求的目的（刘昕，2010）。

深圳城市更新策略包括优化城市功能布局、完善公共配套设施、解决居住增长需要、突出政府调控作用。具体改造方式包括综合整治、功能改变、拆除重建。城中村改造以居住和完善配套为主，积极引导原村集体经济组织发展第三产业，提高城市化质量。旧工业区改造以产业功能为主，通过改善生产环境、完善配套设施，为现代制造业与现代服务业等优势产业发展提供优质的物质空间，促进产业结构调整优化、经济发展方式转变。旧居住区改造以完善配套为主来提升社区生活品质。旧工商住混合区改造以多元化的商业、居住等复合功能为主来焕发其活力。

（二）“三旧”改造规划模式与实践

“三旧”改造是国土资源部与广东省开展省部合作，推进节约集约用地试点示范省工作的省级战略。为了贯彻《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020）》，广东在总结佛山过去四年“三旧”改造成功经验的基础上，于2009年8月出台《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》（粤府〔2009〕78号），标志着“三旧”改造在广东正式推开，并享有三年（2010—2012）先行先试

^① 《深圳市城市总体规划(2010—2020)》第2章第16条。



机会。以广州、深圳、东莞、佛山作为广东“三旧”改造的四大试点市。总体要求是：以推进“三旧”改造工作为载体，促进存量建设用地“二次开发”，统筹城乡发展，优化人居环境，改善城乡面貌，努力建设生产发展、生活富裕、生态良好、文化繁荣、社会和谐、人民群众充满幸福感的新广东。

根据《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》，“三旧”改造是指旧城镇、旧厂房、旧村庄改造。“三旧”改造即对使用效率低下、布局不合理、配套不完善的旧城镇、旧厂房、旧村庄等存量建设用地进行再开发、再利用（田光明，2014）。被列入“三旧”改造范围的有：城市市区“退二进三”产业用地、城乡规划确定不再作为工业用途的厂房（厂区）用地、国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业的原厂房用地、不符合安全生产和环保要求的厂房用地等。

目前珠三角地区大致出现了四种类型的“三旧”改造模式，分别是政府主导模式、政府与市场合作模式、集体主导模式、集体与市场合作模式。政府主导模式，主要是政府负责拆迁补偿，进行土地整理，并投入资金主导建设，属于完全由政府主导的公益型改造模式，主要适用于旧城镇和旧厂房改造；政府与市场合作模式，指政府前期负责拆迁补偿、土地整理等工作，后期进行政策指导和规范市场行为，并引入社会资金进行市场化运作，该模式适用于旧城镇和旧厂房改造；集体主导模式，指由村集体成立经济发展公司进行改造，政府负责协作或给予扶持政策，可采用集体主导的公益型改造或者集体成立公司的自主性改造两种方式，该模式适用于旧村居和旧厂房改造；集体与市场合作模式，指村民以土地入股形式与开发商共同改造旧村，享受利润分红。减少拆迁补偿和征地费用或由村集体提供项目用地，由开发商垫资建设，建成后让开发商拥有数年的租赁经营权，年限到期后由村集体收回。该模式适用于旧村居改造和旧厂房改造。



1. 佛山“三旧”改造实践

“三旧”改造一词最早于2007年出现于佛山市，佛山是第一个提出“三旧”改造概念的城市，第一个完成“三旧”改造专项规划的城市，是参与国土资源部编制全国性“三旧”改造政策的四个城市之一。

2007年6月，佛山市发布了《印发关于加快推进旧城镇旧厂房旧村居改造的决定及3个相关指导意见的通知》（佛府〔2007〕68号），对旧城镇、旧厂房、旧村居改造进行了详细的规定，这也是“三旧”概念最早的提出。《佛山市推进旧城镇改造的指导意见》《佛山市推进旧厂房改造的指导意见》《佛山市推进旧村居改造示范村居建设的指导意见》则分别对旧城镇、旧厂房、旧村居改造给出了意见指导和技术指引。2008年9月，又发布了《关于加快推进旧城镇旧厂房旧村居改造的补充意见》（佛府〔2008〕296号）。随后制定了专项规划《佛山市“三旧”改造专项规划（2009-2020）》。佛山市“三旧”改造先行先试，大胆探索，勇于创新，并结合当地实际，采用多种改造模式；完善制度建设，构建政策保障体系；抓好基础工作，夯实基础运营平台。

2. 广州“三旧”改造实践

改革开放以来，随着广州城市的快速和谐发展，将广州打造为“建立现代产业体系和建设宜居城市的示范区，引领全省科学发展的首善之区，面向世界、服务全国的经济中心城市之一”。“三旧”改造正是打造这一目标的重要途径。

围绕用好、用足、用活“三旧”改造试点政策的核心目标，广州市按照省政府《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》（粤府〔2009〕78号）确定的原则，切实增强政策的针对性、有

