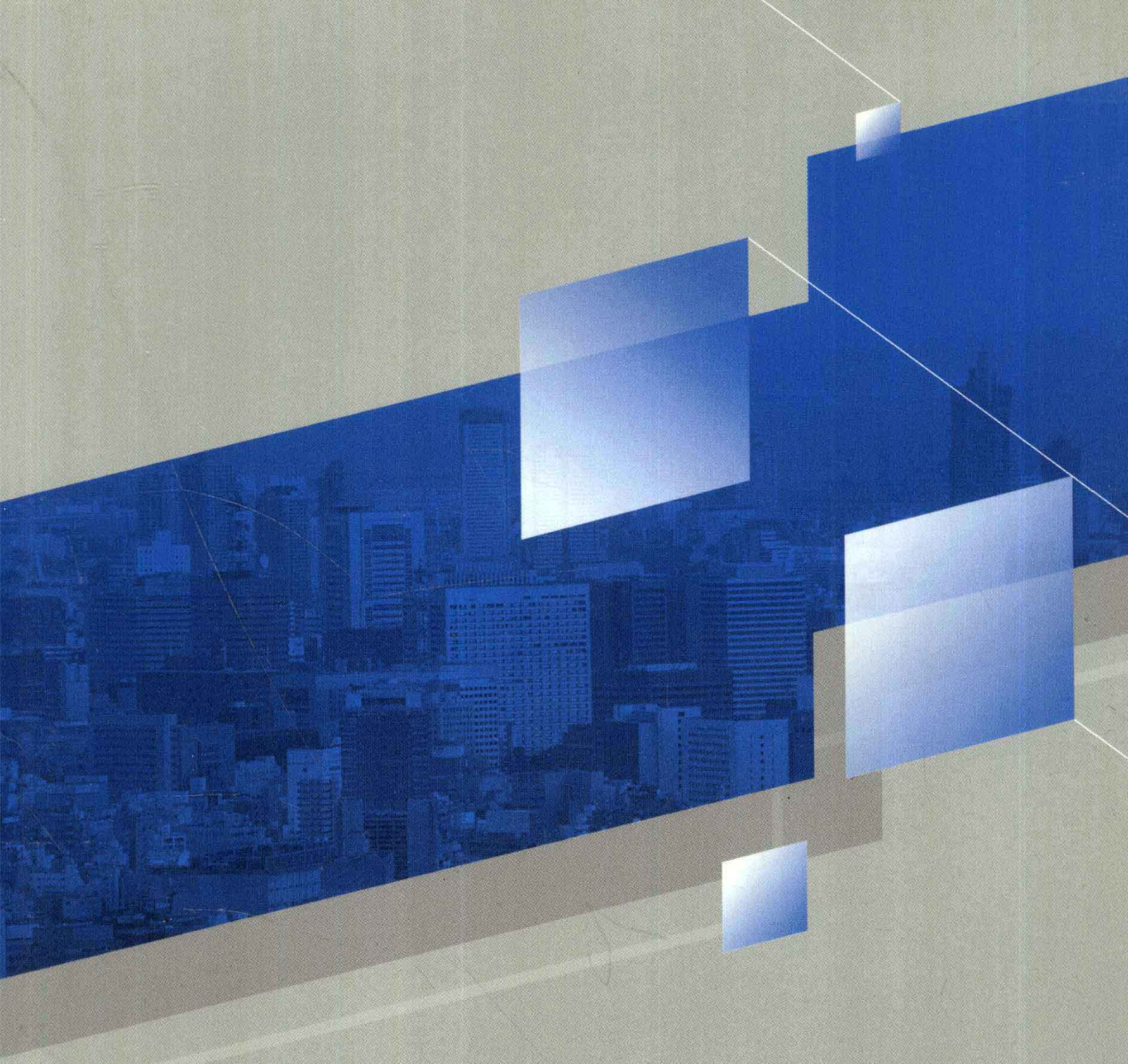




广州市产业用地 现状与对策研究

肖 玲 郑延敏 张争胜 刘望保 著



科学出版社

广州市产业用地现状与对策研究

肖 玲 郑延敏 张争胜 刘望保 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书是对广州市产业用地现状调查、评价与对策研究的成果总结。全书共4篇、16章。首先,根据课题研究背景要求,阐述在土地利用总体规划和城市总体规划(简称“两规”)协调统一前提下,广州市产业用地实现“两规”协调的基本情况、技术路线和具体内容;然后依托调查建立广州市产业用地空间数据库,深入评价广州市产业用地现状、集约利用水平与存在问题;进而结合广州市社会经济和产业发展趋势,对广州市产业用地供需平衡进行预测;最后提出促进广州市产业用地集约化利用的政策建议。

本书可用作高等院校土地管理、地理科学、资源环境与城乡规划管理、地理信息系统等专业的教学参考用书,也可供国土资源、城乡建设、环境保护、发展改革、经济和信息化等部门有关人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

广州市产业用地现状与对策研究/肖玲等著. —北京:科学出版社, 2012. 1

ISBN 978-7-03-032941-7

I. ①广… II. ①肖… III. ①工业用地-土地利用-研究-广州市
IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 250558 号

责任编辑:胡 凯 龚 勋/责任校对:陈玉凤

责任印制:赵 博/封面设计:王 浩

科 学 出 版 社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

深圳印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012 年 1 月第 一 版 开本: B5(720×1000)

2012 年 1 月第一次印刷 印张: 11 3/4

字数: 230 000

定价: 38.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

为了进一步深入贯彻、落实科学发展观,探索高度城市化地区在城市规划和土地利用总体规划协调统一下的土地资源集约节约利用途径,广州市土地利用规划编制中心根据本市经济社会发展需要和产业政策导向,通过政府采购的方式,委托华南师范大学地理科学学院开展“广州市产业用地现状与对策研究”的项目研究。本项目属国土资源部公益性行业科研专项课题“城市化地区产业用地集约化利用和调控技术与示范”之六“产业用地集约化利用、优化配置和调控技术示范(项目编号 200911014-6)”的子课题。本书是该项目研究的成果之一。

该项目研究的顺利完成及本书的编写、出版,得到了广州市国土资源与房屋管理局黄金峰副局长和广州市土地利用规划编制中心郑海峰主任的大力支持;华南师范大学地理科学学院课题组成员和广州土地利用规划编制中心工作人员投入了大量的心血与精力;项目咨询委员会的专家给予了许多有益的意见和建议;华南师范大学地理科学学院地理信息科学系主任李卫红老师提供了关键性的基础数据。华南师范大学地理科学院的研究生罗以灿、李旭瀚、孙星琳、林必志、郑芝杨、周杰、黄奕华、林锦凤、曹树娜、韩瑞、郝鹏翔、李九光、李道娟、曹慧允、何雪梅、林秋好、柯素琼、万贵明、罗丰、沈璐璐、王晓亚、谢丽娟以及部分 2007 级本科生,分别参加了调研、资料收集和部分初稿的撰写工作。

本书的出版还得到了华南师范大学“211 工程”三期建设项目——华南地区环境变化与人地关系研究项目的经费资助;科学出版社的龚勋编辑为本书的顺利出版也付出许多辛劳。值此,谨向他们表示诚挚的谢意!

肖 玲
2011 年国庆

目 录

前言

绪论	1
----	---

第一篇 广州市产业用地“两规”协调研究

第 1 章 基本情况	7
1.1 广州市“两规”编制的基本情况	7
1.2 “两规”协调中存在的问题	14
1.3 现行法律法规和政策对“两规”协调的有关规定	23
第 2 章 指导思想、基本原则和技术路线	25
2.1 指导思想	25
2.2 基本原则	25
2.3 “两规”协调体系	26
2.4 技术路线	26
第 3 章 “两规”协调的具体内容	29
3.1 用地分类标准的协调	29
3.2 用地规模和结构的协调	33
3.3 用地空间布局的协调	34
3.4 用地规划时序的协调	38
3.5 用地供应上的协调	40
第 4 章 “两规”协调的政策建议	41
4.1 实现“两规”衔接的地方经验	41
4.2 广州市“两规”协调的政策措施	43

第二篇 广州市产业用地现状与集约化利用评价

第 5 章 广州市产业用地现状调查说明	49
5.1 主要任务	49
5.2 本次数据采集的范围及技术路线	49
5.3 广州市产业用地空间数据采集	50
5.4 数据汇总及入库	53
5.5 数据采集成果及意义	54

第6章 广州市产业用地现状分析	56
6.1 第二产业重点行业用地现状	56
6.2 第三产业重点行业用地现状	68
6.3 重点产业用地小结	76
第7章 广州市产业用地集约化利用评价	78
7.1 国内产业用地集约化利用述评	78
7.2 广州市第二产业用地集约化利用评价	86
7.3 广州市第三产业用地集约化利用评价	103
7.4 重点用地集约利用小结	113

第三篇 广州市产业用地供需平衡分析

第8章 广州市社会经济发展趋势预测	117
8.1 人口发展预测	117
8.2 广州市城市化发展预测	121
8.3 生态环境保护	122
第9章 广州市产业发展趋势预测	126
9.1 广州市产业发展现状	126
9.2 广州市产业发展情况	127
9.3 广州市产业发展预测	132
第10章 广州市产业用地供需平衡预测	135
10.1 产业用地需求预测	135
10.2 产业用地供需平衡	142

第四篇 促进“两规”协调和产业用地集约化利用的政策建议

第11章 广州市“两规”协调的政策建议	147
11.1 法律方面	147
11.2 行政方面	149
11.3 技术方面	150
第12章 广州市产业用地供应机制创新	152
12.1 广州市产业用地供地机制的现状与问题	152
12.2 广州市产业用地机制的创新	154
第13章 “三旧改造”与广州市产业用地的集约利用	162
13.1 “三旧改造”的目的和背景	162
13.2 产业用地集约利用的理论内涵	164
13.3 以“三旧改造”促进产业用地的集约利用	165

第 14 章 广州市产业用地有效监管政策建议	168
14.1 广州市产业用地监管现状.....	168
14.2 广州市产业用地监管政策存在的问题.....	168
14.3 其他城市的产业用地有效监管政策借鉴.....	169
14.4 广州市产业用地有效监管的政策建议.....	171
第 15 章 广州市产业用地对策建议	173
15.1 第二产业用地对策建议.....	173
15.2 第三产业用地对策建议.....	174
第 16 章 促进广州市土地供需平衡的政策建议	177
16.1 政策制度.....	177
16.2 管理手段.....	177
16.3 经济手段.....	178
16.4 规划理念.....	179

绪 论

1. 研究背景

为了进一步深入贯彻、落实科学发展观，探索高度城市化地区在城市规划和土地利用规划（以下简称“两规”）协调统一下的土地资源集约节约利用途径，广州市土地利用规划编制中心根据广州市经济社会发展需要和产业政策导向，组织开展了“广州市产业用地现状与对策研究”工作，分析广州市产业用地现状及存在问题，提出解决对策，以期优化广州市的产业用地结构和布局，达到提高产业用地效益的目的。

2. 研究的必要性

（1）加强土地利用规划和城市（乡）规划协调的必要性

作为对相应区域的土地利用未来发展进行重点安排的法定规划，中国的“两规”分属于两个法律授权、两个行政部门主管，“两规”在规划技术标准、目标、重点和管理方式等方面都存在差异；然而，在具体的规划建设实践中，城市建设用地的安排必须符合城市总体规划确定的用地布局和发展方向，而城市总体规划中的建设用地规模、范围必须与土地利用规划确定的城市建设用地规模、范围一致，这就在客观上要求“两规”必须进行相互协调。

（2）加强土地集约化利用的必要性

我国土地资源紧张的矛盾日益突出，尤其是珠江三角洲、长江三角洲等快速城市化地区，在此背景下，各级政府都纷纷出台相关政策措施，加强土地集约化利用的相关控制。为了加强土地集约化利用，国家颁布了多项政策措施，如《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）、《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号）和《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）；为加强对建设用地的监管，促进节约集约用地，国土资源部发布了《工业项目建设用地指标控制》（国发〔2008〕24号），从投资强度、容积率、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地比重、绿地率五项指标来加强对工业用地的控制，其核心是提高工业用地门槛，提高土地集约化利用水平，实行严格的控制标准。

随着广州市工业化、城市化进程加快，社会经济发展对土地需求不断攀升，建设用地供需矛盾日益突出，对土地节约集约利用提出了更高的要求。同时，虽然广州市建设用地总体利用水平较高，但局部还存在低效用地。在土地资源有限

的情况下,必须遵守“供给引导需求”的原则,按照“内涵挖潜”的思路,积极盘活存量用地,控制建设用地增长的幅度,提高土地利用效率,科学管理土地资源。为了进一步提高广州市产业用地集约化利用水平,全面贯彻落实科学发展观的要求,由市发展和改革委员会牵头,市土地利用规划编制中心具体实施,会同市国土资源和房屋管理局、市城市规划局、市经贸局、市交委和市科技局等部门,编制了《广州市产业用地指南》。用以提高土地资源使用效率,引导土地节约、集约使用,促进产业结构调整,提高土地利用效率,优化土地资源配置,提高产业用地的管理水平,保障广州市社会经济全面协调发展。

(3) 加强产业用地监管的必要性

党中央和国务院高度重视国家土地监管制度。胡锦涛总书记把建立国家土地监管制度作为建立健全落实科学发展观的体制机制的一个重要内容。温家宝总理在2007年的《政府工作报告》中明确强调要“严格土地管理责任制,落实土地督察制度”。曾培炎副总理对国家土地督察制度组织实施工作多次做出重要批示,并对国家土地督察工作提出了“严、明、勤、廉”四字要求,尤其提出要“严”字当头,严格监管各地的土地管理和使用活动,重点检查耕地保护、土地执法、土地审批,执行国家土地调控政策等方面的情况,支持和督促地方落实中央关于土地管理的各项政令;并强调要以深入、全面的调查研究为基础,以科学的、预测性的研究结果为依据“创造性地开展工作”。

国土资源部为了认真贯彻落实国家的宏观调控政策,加强和规范建设用地全面、全程监督管理,促进各项建设用地依法依规、节约集约利用,依据土地管理法律法规和国家土地督察有关规定,发布了《国土资源部关于加强建设用地动态监督管理的通知》(国土资发〔2008〕192号),要求加强各地建设用地审批、供应、利用等方面的监督管理,尽快构建统一的网络监管平台,切实提高建设用地的监管水平。

按照《广州市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》的战略部署,“十一五”时期至2020年是广州市精心打造经济中心、文化名城、山水之都,建成带动全省、辐射华南、影响东南亚的现代化大都市的关键时期,满足经济社会发展对土地的需求是实现广州市这一时期发展目标的根本保证。因此,建立有效的土地监管系统,为经济社会发展提供充足的土地资源保障显得尤为重要。

3. 研究目的

(1) 分析广州市“两规”衔接的基本构想

深入分析“两规”协调中所存在的问题及对规划建设实践所带来的负面影响,对“两规”中的产业用地进行有效地衔接和统一,逐步实现“城乡全覆盖、

空间一张图”。在“两规”中逐步实现统一产业用地统计范围、统一的规划基础图件、统一的规划用地分类标准,分析广州市“两规”衔接的基本构想。

(2) 分析广州市产业用地供需的动态平衡,为产业用地分期开发提供科学依据

在“两规”产业用地有效衔接的基础上,深入分析广州市产业用地集约化利用现状和潜力,并结合广州市社会经济发展趋势和产业用地现状,科学地预测广州市产业用地需求和供应潜力,逐步实现产业用地的供需动态平衡,为广州市产业用地分期开发提供科学依据。

(3) 建立产业用地信息数据库,为打造产业用地集约化利用的监管平台服务

为了促进广州市产业用地集约、节约化利用,运用地理信息系统和遥感技术,建立有效地集成土地利用规划管理、土地市场监管、遥感监测等信息系统,打造科学的产业用地监管平台。

4. 主要研究任务

(1) 土地利用规划和城市(乡)规划中的产业用地协调

广泛深入调查广州市土地利用现状,确定合理的“两规”协调技术路线,采取地理信息系统(GIS)和数理统计等方法对“两规”基础数据和基本图件进行深入分析。从用地规模结构、空间布局、规划时序等方面进行“两规”产业用地协调和比较,并提出促进“两规”协调统一的配套措施。

(2) 广州市产业用地集约化利用研究

以“两规”协调整理的土地利用现状数据为基础,根据全面性、可行性、指导性和分类性等原则,从整体出发,构建广州市产业用地集约化利用的评价指标体系。以此为基础,通过调查收集相关资料和数据,利用最大值法、熵值法等方法,评价广州市土地集约化利用现状和潜力,分析土地集约化利用中存在的主要问题,深入剖析其内在机制,提出促进广州市土地集约化利用的政策措施建议。

(3) 广州市新增产业用地供需动态平衡分析

在协调统一“两规”产业用地和科学评价广州市产业用地集约化利用现状的基础上,根据人口增长、国民经济和社会发展的需要,在充分考虑土地生产力、利用效率的基础上,结合广州市相关规划确定的社会、经济、生态发展指标,采取线性回归、灰色预测模型、灰色关联度分析等方法,预测全市在2010年、2015年、2020年研究期内各类产业用地的需求规模;同时,对广州市土地供给潜力进行合理测算,并在此基础上,实行供给制约和需求引导的调控机制,最大限度地挖掘存量土地的利用潜力,合理安排和调节土地供应,提出促进产业用地供需动态平衡的保障措施。

(4) 广州市产业用地监管数据库和信息系统开发

以土地利用现状和规划数据库为核心数据，运用地理信息系统手段，建立产业用地实时监控体系。有效地使产业用地审批监管、产业用地供应监管、产业用地利用监管、补充耕地监管、违法用地查处监管等“批、供、用、补、查”凝为一体。形成上接国家，下接各市、区，横接相关管理部门的网络化的产业用地监管数据库和信息系统。

5. 研究框架

研究的基本框架详见图 0-1。

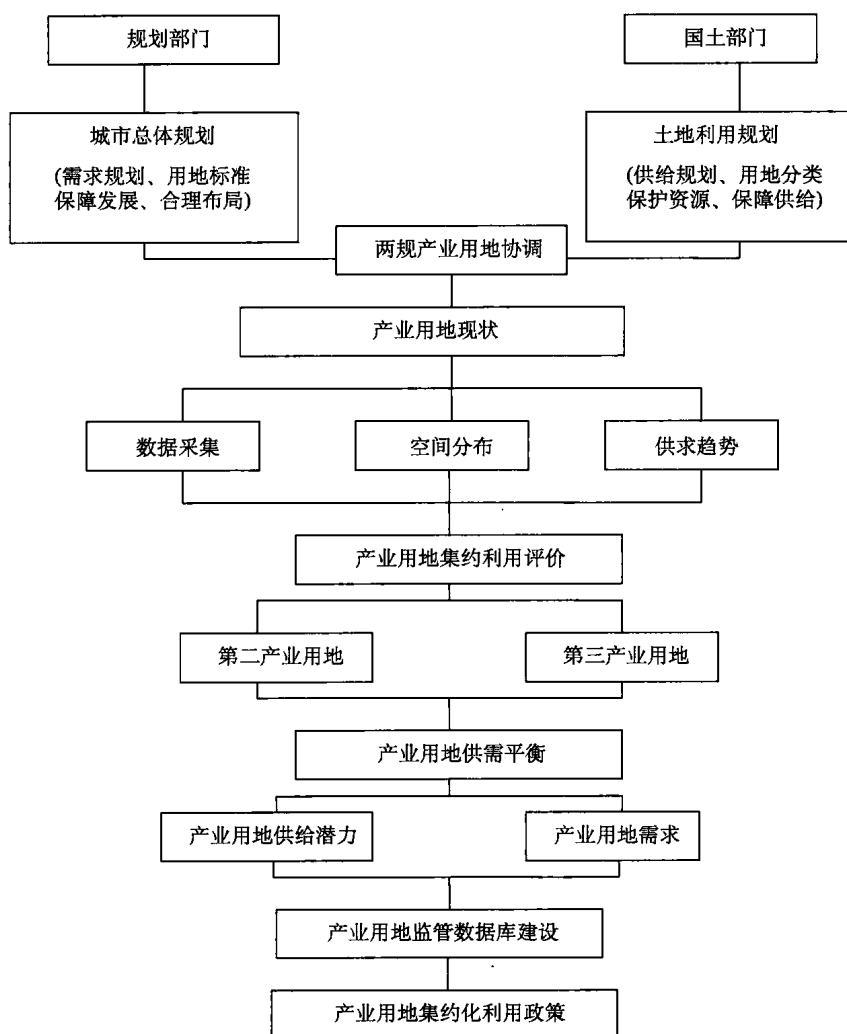


图 0-1 研究的基本框架

第一篇 广州市产业用地 “两规”协调研究

第 1 章 基本情况

1.1 广州市“两规”编制的基本情况

1.1.1 广州市城市规划编制情况

1. 改革开放以前的广州城市总体规划

1952—1953 年，广州市政建设计划委员会委员林克明，建设局总工程师、局长邓垦分别提出了两个广州市都市计划总图，当时称之为“林稿”、“邓稿”。这两个运用当时西方城市规划理论、结合广州市实际情况提出的总图，是广州市开展城市总体规划工作的最早尝试。1954 年，编制了城市总体规划的第一至第四方案，这些方案基本上是借鉴前苏联的列甫琴柯所著的《城市规划》中的理论以及中华人民共和国颁布的有关城市规划与城市建设的条例。以此为依据，分别编制了各具特色的第一、二、三方案，并在此基础上综合形成了第四方案。第一方案强调以原旧城中心为城市发展中心，城市自旧城中心向东至黄埔港成片带状发展；第二方案与第一、第三方案是同时编制的比较方案，该方案强调城市发展的平面几何对称性，规划在原天河机场位置发展新的城市中心，城市向东成片发展，以天河为中心，东西发展平衡；第三方案以原旧城中心为城市发展中心，城市向东、西、南三个方案均衡发展，西至盐步、黄竹歧，东至黄埔旧港，南跨沥滘；第四方案以原旧城中心为城市发展中心，城市向东、南两个方向发展，东至黄埔文冲，南至沥滘、石榴岗一带（见图 1-1）。1955 年，在苏联专家指导下，对第四方案进行修改，主要围绕城市人口与用地规模展开，形成了第五、六、七方案。这些方案在规划布局上没有提出新的设想，但第五方案考虑到广州地区作为国防前哨的地位，提出在广州不建设大型的工业和民用建筑项目。1956—1962 年，是我国社会主义建设的高潮时期。为适应城市建设的迅速发展，又相继编制了城市总体规划的第八、九、十、十一方案。由于指导思想的不同，四个方案分别提出了不同的城市人口规模和用地规模。第十方案采用组团式规划布局，确定城市向东、向南发展，增加了工业和港区的发展用地；第十一方案进一步确定了城市组团式向东发展的空间布局模式，规划结构呈“三团”、“两线”：组团Ⅰ指旧城区（包括现海珠区、芳村区）；组团Ⅱ指石牌、员村区；组团Ⅲ指黄埔地区；各组团之间以绿地、农田分隔。两线则指白云山两侧的广从、广花两条道路沿

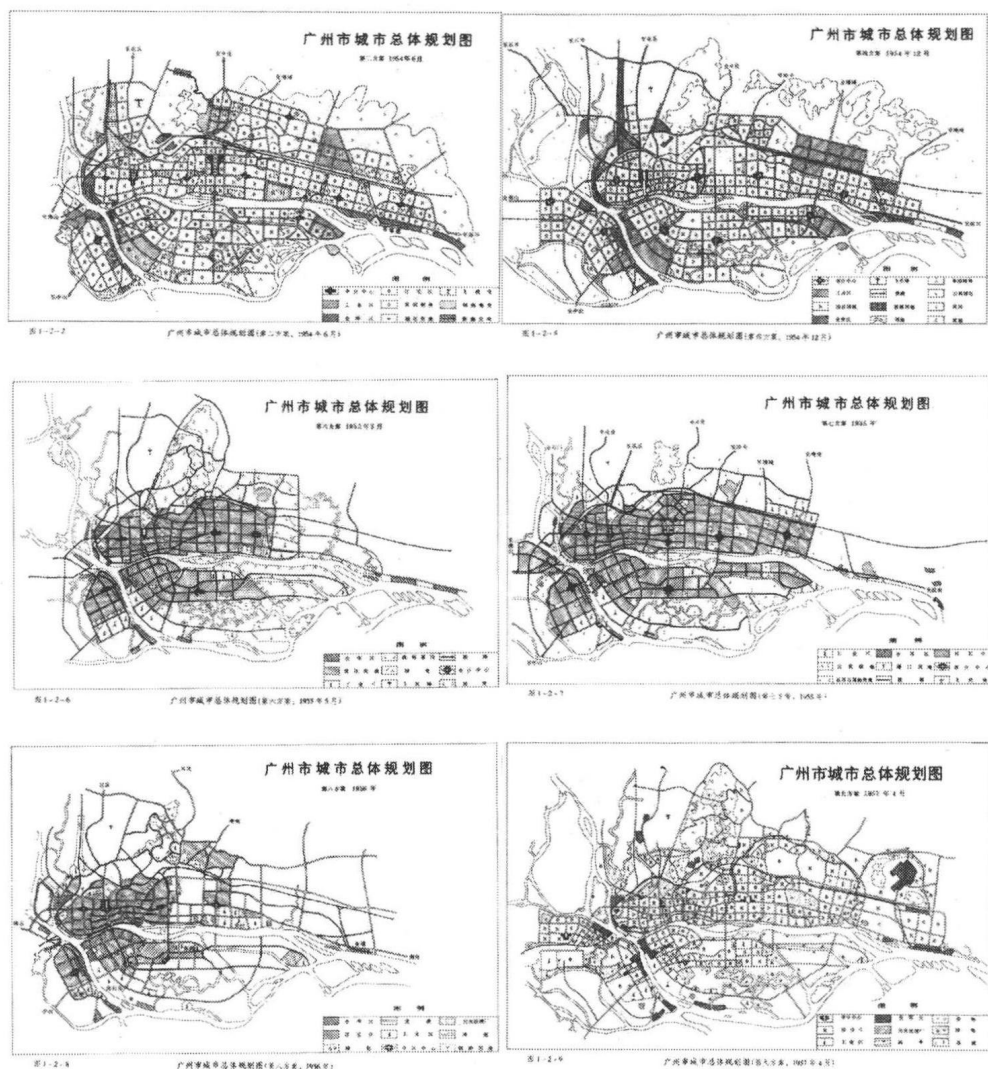


图 1-1 改革开放以前历次广州市城市总体规划图 (节选)

线。该方案还确定了几点比较合理的规划原则,包括从历史形成的城市基础出发、对旧城区实行改造扩建、将城市划分成若干组团、控制城市发展规划、发展近郊工业城镇、与市区中心形成“子母城”等。第十一方案不仅对后面的城市建设发展挥了指导作用,而且为“文化大革命”后重新编制城市总体规划奠定了基础。1972—1976年,编制了城市总体规划第十二、十三方案。“文化大革命”期间,城市规划编制与管理工作一度陷于停顿。1972年开始恢复城市规划工作,广州市城市规划部门制订了城市总体规划第十二方案。1975年9月,为配合广

州市国民经济十年规划的编制,提出了工业、道路、港区、仓区、生活配套、绿化和农田保护区等六个主要项目的规划。1976年初,在“六项规划”的基础上修订成第十三方案。

2. 改革开放以来的广州城市总体规划

(1) 第十四次规划方案

1978年开始编制的第十四方案是中华人民共和国成立以来广州市第一个比较全面、系统、完善的城市总体规划方案,也是第一个经国务院批准的规划方案。规划确定广州市是广东省的政治、经济、文化中心,是我国的历史文化名城之一,是我国重要的对外经济、文化交往中心之一;确定了城市人口规模:广州市所辖八区城市人口至2000年末控制在280万人左右。

第十四方案的规划布局:根据广州市自然地理条件及已经形成的建设布局,城市的主要发展方向是沿珠江北岸向东至黄埔发展。规划上采用带状组团式的布局。第一组团为旧城区,是城市的中心区。该区的改造和建设充分体现城市的政治、经济、文化与对外交往中心的功能和作用,并严格限制增加工业用地。第二组团为天河地区(包括五山、石牌、员村),该区将发展成为广州市的科研文教区,以设置文教、体育、科研单位为主;在积极开辟天河体育中心综合区的同时,兴建科学技术开发区,并搞好区内的各项生活服务设施的配套建设。第三组团为黄埔地区,结合广州经济技术开发区的建设,大力发展工业、港口、仓库等设施。为有利于控制城市规模,疏散过分集中的旧城区人口,规划发展花县的新华镇、番禺的市桥镇为广州城市外围的卫星城镇。此外,大力发展其余的郊县城镇和农村集镇,形成多层次的城镇网络体系。

此方案在第十方案确定的“三团”、“两线”结构的基础上进一步发展了组团式布局,比以往有所突破的地方在于明确了三个组团的分工,而不是全部作为工业用地。此次规划的实施带来了广州城市地域发展的一次大变革,扩大了城市中心区的范围,将原郊区调整为天河、白云和芳村三个新区,重新确定了市内各区行政界线,保证了城市地域结构按规划确定的要求发展。

(2) 第十五次规划方案

1989—1992年对1984年编制的第十四方案进行了调整、充实和深化,制定了第十五次广州城市总体规划,对广州城市形态进行全面地调整和充实,调整了城市空间布局。

该方案的城市用地向东、南两个方向发展为主,并考虑向东北方向发展。以旧城区为依托,以珠江河道和城市干道为轴线,建立多组团、半网络式的城市空间结构体系。整个城市由三大组团构成,即城市中心区组团、城市东翼大组团和

城市北翼大组团。每一个大组团又可以分为若干小组团。1993 年结合新机场的建设,对城市规划进行修订,主要特点是:①明确提出了广州要向北部发展;②确定了由三大组团、14 个小组团组成的城市空间结构(见图 1-2)。

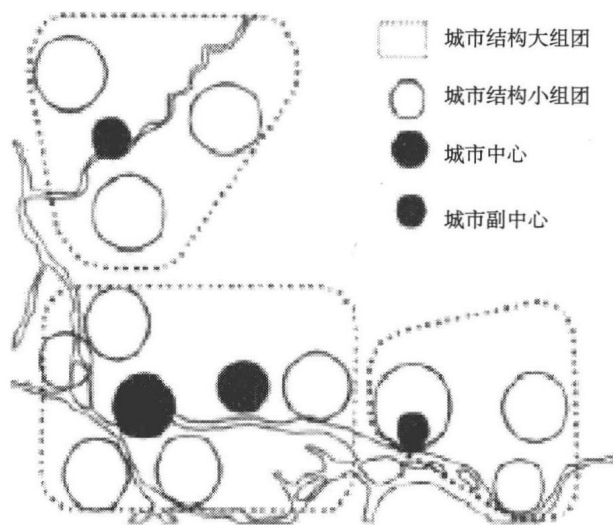


图 1-2 广州市 1991 年规划方案示意图

(3) 第十六次规划方案

《广州市城市总体规划(2001—2010 年)》确定广州城市格局为“山、城、田、海”，城市发展形态为南拓、北优、东进、西联，引导城市空间形态向更深更广的方向发展(图 1-3)。

南拓——在番禺区建设“两城一区”，即广州新城(用地 228km²)、大学城(45km²)、南沙经济技术开发区(50.3km²)；

北优——优化城市向北部的发展。北部有广州主要的水源涵养地。花都区正在建设新白云国际机场，在保证贯彻“机场控制区”规划的前提下，适当发展临港的“机场带动区”、建设物流中心；

东进——以珠江新城(中央商务区)的建设拉动城市发展重心向东移，将旧城区的传统产业向黄埔区一增城市(新塘镇)集中迁移，重整东翼产业组团，利用港口条件，在东翼大组团形成密集的产业带；

西联——旧城区和白云区以西地区，重点是进行内部结构的优化调整，保护名城，促进人口和产业的疏解。

(4) 《广州 2020：城市总体发展战略》

《广州 2020：城市总体发展战略》为广州城市发展构筑了“主中心—副中心—中心镇、小城镇—村庄”的城乡空间体系(图 1-4)。