

# 取消一产 转变二产 发展三产

## ——北京市石景山区土地开发利用思路调查

□ 北京市国土资源局石景山分局 王宏胜 左小兵 刘敏生

石景山区位于北京市 1085 平方公里整体规划市区的西部,是北京市城市“分散集团式”布局中十一个城市边缘集团之一,也是北京市第五个没有农民的城区,可开发利用土地资源十分稀少。随着城市化建设的飞速发展,石景山区现有可供开发利用土地资源面积已十分紧缺,对有限的土地资源进行合理的规划利用尤为迫切。

### 石景山区土地资源现状

全区土地总面积为 8432 公顷(合 84.32 平方公里)。按用地类别划分:农用地 3283.68 公顷,占全区土地总面积的 38.94%;建设用地 4837.05 公顷,占全区土地总面积的 57.36%;未利用地 311.15 公顷,占全区土地总面积的 3.69%。其中耕地面积仅 263.97 公顷,按照常住人口计算,石景山区人均占有耕地面积尚不足 0.01 亩,是四个近郊区中人均占有耕地面积最少的,仅为全市平均水平的 1/34,可开发利用土地资源严重不足。通过开展土地利用现状调查、土地变更调查和城镇地籍调查,我们全面掌握了石景山区土地利用情况。目前全区可开发建设用地总面积约 900 公顷,其中国有存量可开发建设用地面积约 369 公顷,集体增量可开发建设用地面积约 531 公顷。

### 石景山区建设用地分析

可开发建设土地资源严重不足。全区可开发建设土地资源较少,且主要集中在中西部地区。目前西部地区城市基础设施条件较差,启动新的开发项目后,整体运作成本相对较高。据统计,2004 年石景山区用于房地产开发的土地面积约为 103.91 公顷,今后全区平均每年约需各项建设用地 100 公顷左右。从目前的情况看,用地指标分配非常紧张,城市建设用地必须向存量方面挖潜。目前全区未利用土地仅 311.15 公顷,且主要为荒草地、撂荒地及滩涂地,难以转变为建设用地。除西部部分地区外,中东部极少有集中连片且大于 10 公顷的独立地块,城市发展和建设用地缺口很大,后备土地资源严重不足。

东、中、西部可开发利用土地条件差异较大。石景山区已经形成比较明显的东、中、西三大功能分区,东部是行政、商业金融、科研中心,中部是经济、居住、文化中心,西部是重工业和大中型国有企业聚集区,各区域土地开发差异较大,西部地区开发力度尤其不足。

可开发建设用地与建成区用地交错分布。石景山区可开发建设用地与建成区用地交错分布,没有明显界限,建设用地面积虽大但并不集中成片。除鲁谷、八角、古城等核心地区以及首钢主厂区外,绝大部分地区插花分布在可开发建设的农用地中,形成“区乡同界”、“街道村界混杂”的特殊现象。一些开发商挑肥拣瘦、分散开发的短期行为给政府遗留了一些改造难度相对较大的“城中村”和“绿地村”,这对今后我区土地资源的整体规划与综合利用带来了较大困难。

可开发建设土地资源以现有集体土地为主。在石景山区可开发建设的 900 公顷土地资源中,受农村集体经济组织支配和利用的各类集体土地面积占总数的 59%,总用地面积约 531 公顷,地域分布相对分散,除西部个别地区以外,极少有大面积集中联片的可开发建设用地。

部队等特殊用地限制了周边土地资源的开发利用。石景山区属于北京市西部的绿色生态带,旅游开发是全区经济发展的重要方面,现有旅游环境和自然条件相对较好。北部山区存在以部队为主的特殊用地面积大、单位多、分布广的实际情况,全区平原与山地交接带长度的 78%为部队用地地界,因其对周边地区规划限制条件较多,对全区旅游资源开发制约较大,导致旅游用地的潜在经济价值难以得到合理的体现。

全区土地资源综合规划与开发效率不高。石景山区作为北京市十大“城市边缘集团”之一,本应有一个相对合理的布局,但是在规划的实施过程中,由于各种原因,在注重自身的完整性的同时忽略了作为分散团块的整体要求,形成了大量低水平、同等级的中、小型配套网点。虽然近年来石景山区出现了一些规模较大的商业、金融、办公类楼盘,但是仍然缺少有标志性、上档次、成规模的大型商业、金融、娱乐与文化中心。

目前,石景山区既存在可开发建设土地资源严重不足与部分企事业单位土地低效运转并存的现状,也有部分大中型

企业以产业结构调整为名新占、调整原划拨土地变相进行房地产开发的事实,这些情况的存在不仅极大降低了全区土地资源的综合开发效率,造成国有土地收益大量流失,也破坏了石景山区城市总体规划布局的整体平衡,直接造成一些大的产业项目难于找到合适地点的尴尬局面。

## 石景山区可开发建设土地资源规划 利用思路

针对石景山区可开发利用土地资源严重不足的现状,以及农业、工业、第三产业用地比例失调的情况,应对原有产业中不适应规划要求的用地行为予以调整。笔者认为,应当实行“取消一产、转变二产、发展三产”的土地综合开发利用思路,即不予保留农业用地,对现有工业用地进行结构调整,将高投入低产出的土地资源转为占地面积少、产出效益高的高新技术和第三产业用地。

坚持科学发展观,实行分区域综合开发。坚持科学发展观,注重区域经济、社会、生态效益的全面实现。在具体工作中,按照合理、节约、集约用地的总原则,挖掘存量,控制增量。根据年度土地储备计划、土地一级开发计划和年度土地供应计划以及可开发利用土地资源分布特点,将全区分为东、中、西三大区域,进行综合开发,按照“统一规划、统一开发、统一平衡资金、分块包装上市”的模式进行运作。牢牢把握土地一级开发权,严格控制土地开发成本,杜绝多头供地的不利局面。根据各项目的实际情况和可能碰到的问题,探索相应的运作模式。可以考虑通过项目打包方式,组织土地一级开发公司对相应区域可开发用地统一进行一级开发,各区域分项目独立测算开发费用,严格控制土地一级开发成本。在分区域综合开发的思路引导下,加强市政基础设施建设,分阶段、有重点地进行开发建设,同时要注重逐步培育西部地区投资环境,坚持全区有序、协调发展。

编制土地储备计划,建立全区可储备土地数据库。通过对全区可开发利用土地资源现状进行分析,经过对各土地储备项目的甄别,石景山区编制完成了石景山区土地储备近期(1年~3年)、中期(3年~5年)、远期(5年~10年)计划。通过对区域城镇地籍调查、土地利用现状调查、年度土地变更调查成果的分析,基本建立了全区可储备土地数据库。应当紧紧抓住全市土地利用总体规划修编和区控制性详细规划、近期建设规划修编的有利时机,注重控制全区普通住宅规划建设总量,优先安排重点项目及有利于提升土地价值的高新技术产业和第三产业用地,按照综合开发模式,加快旧城、旧村的综合改造力度,在区政府的统一领导下将石景山区规划和建设成更加符合城市化、现代化要求的首都新城区。

整合全区土地资源,实施“梯级储备”开发思路。经过对可

开发建设用地现状的分析,我们对其进行了分类合并与联片打包,按照地缘关系,在石景山区三位一体的城市管理系统平台支持下,将全区可开发建设土地资源合并打包为28个大的土地储备项目。结合拟启动的这28个土地储备项目和相关项目情况,实施“梯级储备”,即对银河商务区、刘娘府综合改造、衙门口整体改造、老古城综合改造、西黄村综合改造等七个土地储备项目实施实物储备;将其他21个土地储备项目纳入规划储备范围;对于一些零星分布的储备项目暂先实行信息储备。

按照《北京城市总体规划》,石景山区城市发展定位为“一区、三中心”,即:城市功能拓展区和城市职能中心、综合服务中心、文化娱乐中心。2005年下半年,石景山区提出了全力打造集休闲、娱乐、会展、购物、商务和办公等功能于一体的休闲娱乐中心区(CRD),建设宜居新城区。同时,石景山区将规划建设十三大城市重点功能区,即六个现代综合商贸区、四个现代综合居住区、二个生态旅游区和一个现代科技产业区,一并纳入“梯级储备”开发范围,结合全区发展定位和产业布局,对所有土地储备项目整合重组,进行合理规划和综合开发,分阶段运作并予以实施。

加强对首钢搬迁用地的综合规划与利用。根据石景山区城镇地籍调查成果,在石景山行政辖区内,首钢总公司共计占地11.85平方公里,其中可重新规划利用的土地资源为7平方公里,主要分布着首钢主厂区、特钢公司、首钢铸造厂等工业企业。首钢2012年整体迁出石景山区将对石景山区税收产生巨大影响,随着北京申奥成功,国务院、北京市要求进一步加快首钢总公司的产业结构调整,提高首钢搬迁用地的综合规划与利用水平。

在现有土地资源的重新规划利用方面,应当将包括首钢总公司在内的一些国有大中型企业统筹考虑,统一纳入到北京市和石景山区的整体规划中。目前,在石景山区控制性详细规划的调整过程中,已经在首钢主厂区的东部规划了石景山区唯一一个市级商业中心,同时已将首钢总公司特钢公司整体纳入中关村石景山园的规划范围,统一规划、统一储备、统一开发迫在眉睫。应当对原土地规划思路、规划方向、规划用途进行深层次调整,控制传统工业和普通住宅用地规模,积极发展现代高新技术和第三产业;优先调整安排对区域经济发展有利并使资源环境可持续发展的产业群,加速形成以高新技术产业为先导、现代制造业为支撑、现代服务业全面发展的石景山区新型产业格局;大力发展具有首都优势的现代流通业、旅游会展业和信息中介服务业,进一步吸引著名跨国公司来石景山区建立地区总部、研发基地和采购中心。

随着城市经济、建设和社会的全面发展,石景山区正在加大对现有土地资源的规划调整,通过对土地资源的优化配置和集约利用,全面提升石景山区综合竞争力。◆