

土地出让前规划评估效果及其意义

——以上海奉贤区某建设用地出让评估为例

王菁

(上海市奉贤区土地储备中心, 上海 201400)

【摘要】土地出让前评估是对城市地区空间规划的有效细化补充, 对于城市建设过程中的开发与保护工作具有重要的现实意义。本文结合借助上海奉贤区某建设用地出让评估实例, 规划评估在比对相关技术规定基础上, 对拟出让地块及周边地区的现状和规划要求对比分析, 并在出让后期土地建设过程中提出整改意见, 为地区进一步加强地区公共配套要素建设带来一定的积极作用。

【关键词】土地出让; 评估; 城市功能; 空间规划

近年来, 我国经济和城市化建设步伐明显加快, 对于城市而言, 土地已成为一种影响城市建设的重要因素。加强现有存量用地的合理科学用地管理, 实现土地资源利用效益最大化是现今全国各地追逐的目标^[1]。自2018年国家实行机构改革以来, 国家许多城市均将原国土部门和规划部门进行有机整合, 其目的之一就是加强土地科学的空间规划管理。

一、出让前评估概述

土地用途规划是城市空间规划管理的重要内容, 是我国为加强土地管理, 科学城市综合功能建设, 实现人居环境和经济效益有机统一的重要手段^[2]。根据土地规划, 土地管理部门对城市各不同地块的用地性质、面积大小、建设用途、资金投入、经济效益以及配套建设等均进行了详细的规划, 土地出让流入市场和投入使用后, 相关指标必须符合规划要求, 否则难以通过相关行政部门的审批要求。通过事前规划和事后监管等形式, 在一定程度上实现了城市发展过程中的合理化、科学化和人性化等要求。

但土地用途大多是从顶层设计上对土地实施调控, 在实际建设过程中, 许多土地受让人为了使得个人利益最大化, 通过“搞变通”等形式, 虽使得相关指标要求符合有关规划要求, 但实际城市功能等未能有效实现。如商品房小区建设时, 小区内部指标条件满足, 但与周边公共区域衔接性不足, 城市整体要素功能不理想。

为实现城市建设整体精细化管理, 许多地区开始探索土地出让前规划评估机制。在拟出让地块周边环境充分调研的基础上, 对地块出让后需建成指标提出要求, 进一步对城市规划要素进行细化和完善^[3]。如上海市在近年相继出台了一系列开展土地出让前规划评估工作相关的政策法规文件, 为土地出让前规划评估工作提供了重要的基础支撑。本文主要以上海奉贤区某建设用地出让评估为例, 浅要探究土地出让前规划评估效果及其意义, 以期带来一定借鉴意义。

二、地块概况

本文土地出让前规划评估的某单元内的13-02地块位于上海市奉贤区。按照《奉贤区某单元控制性详细规划10、13街坊局部调整(实施深化)》, 13-02地块的规划用地性质为三类住宅组团用地(Rr3), 总用地面积按实际测绘约为27124.6平方米, 要求容积率为2.5, 建筑高度上限控制为80米, 住宅套数660套, 配套设施为10KV开关站。该地块的具体四至范围分别如下图红色区域所示。

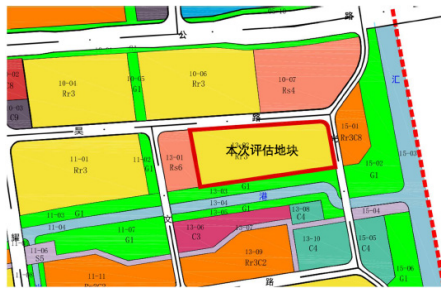


图1 上海市奉贤区某单元内13-02地块范围示意图

本次拟出让面积约40.7亩, 土地用途普通商品房, 容积率2.5, 规划限高不高于80米, 供地方式拟招挂复合, 挂牌起始总价约132234万元。

三、评估内容及成果

规划评估在比对相关技术规定和对标国际案例的基础上, 重点对拟出让地块及周边地区的现状和规划要求对比分析, 并在评估结论中提出相关建议和后期土地建设过程中提出整改意见, 以为地区国有建设用地使用权招拍挂出让提供一定的参考。

(一) 评估要素

规划评估重点对拟出让地块及周边地区的公共基础设施、地区环境、交通通达性、公共场所等城市建设相关因素进行评估。

(二) 评估原则及方法

1. 评估原则。本次规划评估的研究范围为13-02

地块所在的整个地块,评估范围以金汇港、金海公路、G1501 绕城高速公路、浦南运河等几条公路所囊括的区域,评估范围约 2.56 平方千米。评估工作主要以点面兼顾、科学合理的原则进行。

该地区功能定位为以居住为主的地块。结合城市行政办公、现代服务业集群,建设配套完善的综合居住区。考虑到规划评估的科学性及合理性,本次规划评估兼顾目标单元层面的总体规划空间布局要求。

2. 评估过程。按照土地出让程序、时间节点,根据评估导向标准搜集评估目标地块的现状调查等前期资料,并结合现有情况进行汇总梳理,为规划评估提供保障。经资料整理收集整理,目标区域现状情况如表 1 所示。

根据奉贤区某单元内 13-02 地块土地出让前规划实施评估现状,结合导向标准以及上海市规划要素设置要求,该地块设置要求如表 2。

(三) 评估结果

按照《奉贤区某单元控制性详细规划 10、13 街坊局部调整(实施深化)》及相关政策法规规定,该地块

按规划评估需配建约 760 平方米的公共服务设施(生活驿站),设施内容主要为保障类公共福利场所,建成后权属无偿移交政府,具体需增配内容如表 3 所示。

经对比目标评估区域以及周边相关地区的土地利用现状,并结合区域规划有关要求,奉贤区某单元内的 13-02 地块面积 27124.6 平方米,容积率 2.5,建筑面积约 67811.5 平方米,其中配套公共服务设施(不含治安联防站、物业管理、业委会)建筑面积 760 平方米,占地上总建筑面积的 1.12%,公共开放空间 0 平方米。

另外,项目地块的规划设计、施工运营、绿色建筑、装配式建筑、绿地率、停车位标准、中小套型住宅比例(不少于 60%)、全装修住宅比例、住宅小区垃圾分类无害化处理等建设条件须符合相关行业标准和相关行政管理要求。

四、效果及意义探究

(一) 评估效果分析

出让前评估工作主要围绕奉贤区某单元内的 13-02 地块及周边区域公共基础设施、地区环境、交通通达性,公共场所等城市建设相关因素的数量及规

表 1 某单元内 13-02 地块土地出让前规划评估现状表

系统	要素		导向标准	现状
公共环境	小型公共空间		服务半径要求:公共活动中心区、交通枢纽地区:150 米;居住社区:300 米。 新增的小型公共开放空间一般面积不宜小于 1000 平方米。公共空间宽度大于 12 米,公共空间需保障与外部的链接开放性。绿化植被宜以乔木为主,乔木数量占绿化植被一半以上。公共空间需建设艺术和功能设施。 鼓励出让地块建筑底层架空,用于公共活动和公益性用途,使用权及经营管理权归政府所有。底层架空净空高度原则上在 4.5 米左右,不得低于 3 米。	无
	公共通道		道路间距:间距设置控制在 200 米以内,最大不得超过 205 米。公共通道间距控制在 150 米以内。地块面积:住宅用地原则上不大于 4 公顷,商业、商办用地原则上不大于 2 公顷。 步行通道宽度:根据街坊尺度合理确定公共通道宽度,原则上控制在 6-9 米,预留消防应急通道,满足步行舒适要求。公共通道保障与外部的链接开放性。通道高度不得小于 4.5 米。	无
公共服务配套设施	基础保障类	老人照料中心	服务人口:1.5 万人设一处,服务半径 500 米。每处最小建筑面积:200 平方米。	有
		老年活动室	服务人口:0.3-0.5 万人设一处服务半径 300 米。每处最小建筑面积:200 平方米。	有
		养育托管点	服务人口:1.5 万人设一处,服务半径 500 米。每处建议最小建筑面积:360 平方米。	有
	品质提升类	文化活动室	服务人口:根据区域内实际情况进行确定,建议每个活动是面积设置为 100 平方米。	无
		社区学校	含老年学校、成人兴趣培训、职业培训中心、儿童教育培训。服务人口:结合周边居民需求确定。每处建议建筑面积:1000 平方米。应结合所设置功能确定每处合理的建筑面积。	无
		健身	服务人口:结合周边居民需求确定。每处建议建筑面积:300 平方米	无
		生活服务	含小菜点、快递服务点、家电维修等。服务人口:根据区域内实际情况进行确定,建议服务半径 300 米。每处建议建筑面积:100 平方米	无
		社区食堂	服务人口:根据区域内实际情况进行确定,每处建议建筑面积 200 平方米。	无
	其他公共服务设施		按需求调查合理配置。	无
	公共停车泊位		周边地区公共停车泊位不满足城市建设标准或不满足现状需求的,可在拟出让地块中建设补充车位,对外开放使用。	无
其他	市政设施		结合访谈及需求调研,并根据专业部门意见,在满足环保安全前提下,增加可结合建设的基础设施项目,如公厕、垃圾压缩站、电信基站等,并明确安全防护要求。	无
	功能业态	商办研发	鼓励增加文化、体育等配套设施及为科技和产业园区服务的公共平台、技术平台等要求。优化商业、办公混合用地比例。对于业态的持有比例应执行沪府办[2016]10 号文的相关要求。	无
		居住	增加中小套型比例。根据沪府办[2016]10 号文的相关要求,进一步明确商品房、保障性住房比例类型,以及商品房用于租赁,持有比例的要求。	无
	历史风貌保护		根据文保部门保护要求,增加体现人文特色的保留建筑要求。	无

表 2 某单元内 13-02 地块土地出让前规划实施评估要求对比表

要素		现状 结论 规模	地块内需补充的规划要素		其他
			设置要求		
小型公共空间		无			
公共通道		不满足	地块新增公共（步行）通道 1 条。公共通道宽度大于 12 米，长度大于 112 米。	公共通道保障与外部的链接开放性。通道高度不得小于 4.5 米。通道地块西侧设置公共通道与南侧绿地相通，其位置、线型可结合方案调整。	地块西侧设置公共通道与南侧绿地相通，宽度不小于 12 米
基础保障类	老人照料中心	不满足	新增建筑面积 200 平方米。	为保证基础保障设施的通达性，设施设置不得布局再三楼以上位置，临街设置。产权移交政府所有。	
	老年活动室	不满足	新增建筑面积 200 平方米。		
	养育托管点	不满足	新增建筑面积 360 平方米。	设施需布局在建筑物一层，万便到达。	
品质提升类	生活服务	满足			
按需求调查合理配置公益性公共服务设施或无邻避要求的配套设施。		无	新增其他公共服务设施（设施）建筑面积 / 平方米。10KV 开关站	1. 为保证基础保障设施的通达性，设施设置不得布局再三楼以上位置，临街设置，后续可结合方案调整；2. 产权移交政府所有；3. 需在建设项目审批阶段明确详细的建设要求。	
合计		新增的公益性公共服务设施建筑面积不计入控规容积率。		含公共服务设施建筑面积 760 平方米，占地上总建筑面积的 1.12%。其中，控规确定的公共服务设施建筑面积 / 平方米（计容）；经土地出让前评估增加公益性公共服务设施建筑面积 760 平方米。	

表 3 某单元内 13-02 地块需增配内容一览表

分类	设施名称	设置类型	内容	千人指标不少于(㎡)	建筑面积不少于 (㎡)
福利	日间照料中心	综合	养老、护理	--	200
	老年活动室			80	200
	养育托管点		托管、护理	--	360
公共开放空间	广场	综合	广场	--	--
公共通道	步行通道	--	公共通道宽度大于 12 米，长度大 112 米。	--	--
合计	--	--	--	--	760

模展开评估，并结合周边地区的经济人文指标现状，根据评估结果，补充了必要的公共及福利设施场所。

通过承诺制，土地受让人在摘取土地所有权后，在建设过程中承诺按照评估结果，完成相关必配要素达标要求。此举有效打破了传统地块功能界限，通过加大开发投入的形式，实现出让地块与周边区域的功能补充衔接，使得开发商在取得一定经济收益的同时，完成相应的社会责任义务，进一步补充完善城市整体功能要求。

（二）意义探究

土地出让前评估工作的主要目的是进一步完善地区公共基础设施服务、地区区域环境、交通通达性等城市要素，在现有基础上进行查漏补缺。更加注重了土地权人在经济开发的同时，加强对周边地区环境保护的投入和保护。

土地出让前评估工作的有效开展，是通过事前控制的手段，在土地开发建设初期，将地区土地规划建设要求与土地后续开发将结合，以此促进城市建设过程中对的历史遗留问题的逐步化解和改善，以更进一

步优化城市环境和完善城市功能。

结语：

土地前出让评估是对城市地区空管空间规划的有效细化补充，对于城市建设过程中的开发与保护工作具有重要的现实意义。但在实际评估工作中，需注意评估工作不得脱离周边环境进行独立地块评估，要加强组团地块以及与周边地区用地配置的统筹考虑工作。值得注意的是，在新增设施配置增加时，不得仅从导向标准要求单一进行，还需考虑设施的可实施性和落地性等内容。

参考文献：

[1] 高单. 基于国土空间规划背景的存量土地再利用途径探索——以平远县为例 [J]. 住宅与房地产, 2020(33):59-60.

[2] 马永涛. 加强城镇土地利用规划，促进城镇经济发展 [J]. 内蒙古科技与经济, 2022(01):15-16.

[3] 胡伟宝. 土地出让前期管理中的规划评估实践探究 [J]. 住宅与房地产, 2019(31):12.