

土地利用总体规划述评

于少康¹, 赵小敏¹, 王婷²

(1.江西农业大学 国土资源与环境工程学院, 江西 南昌 330045;

2.九江学院 土木工程与城建学院, 江西 九江 330049)

摘 要:土地利用总体规划是实现土地资源优化配置和部门间合理分配的有效方式,是落实土地管理法的重要手段。从我国已经开展的两轮土地利用总体规划入手,分析前两轮规划尤其是这一轮规划(1997-2010年)取得的成绩,总结了规划中暴露出的问题,提出了改善土地利用总体规划的一些建议,以期对这一轮规划修编有所裨益。

关键词:土地利用总体规划;绩效;问题;建议

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**A

学性不太高,带有较为浓重的计划经济色彩,规划的理论和方法体系还不太完善,总体质量不太高,对土地管理工作指导性不是很强。

第二轮规划是以人口、农业、经济普查成果为基础,根据土地用途管制的要求,明确规定土地的用途,侧重于耕地保护,严格控制农用地转用,促进土地利用方式向集约化转变。但是,实施以来,一些地方擅自或变相修改规划,调整规划过于频繁,规划的权威性和严肃性受到了挑战;有些地区特别是东南沿海经济发达地区,规划用地指标提前超支、透支。建设占用耕地指标已用完80%以上的省份有上海、北京、山东、江苏,浙江已经使用规划用地甚至超过99%。其中有一些市、县规划指标已经用完,其新增用地指标主要靠省内地区调剂和使用整理折抵置换指标。一些地区5年就吃完了10年的指标^[1]。

2002年6月17日,国土资源部下发了《国土资源部关于开展县级土地利用总体规划修编试点工作的通知》,选择黑龙江省呼兰县等12个县、市、区为县级规划修编试点单位。2003年,国土资源部下发了《国土资源部关于开展市(地)级土地利用总体规划修编试点工作的通知》,选择了四川省成都市等14个市(地)为试点城市。2004年6月,国土资源部下发了《关于开展土地利用总体规划实施评价和修编前期调研工作的通知》,对前期调研和准备工作提出了要求。2005年5月30日,国土资源部下发了《关于做好土地利用总体规划修编前期工作的意见》,新一轮土地利用总体规划修编全面铺开。

一、概述

建国初,我国在前苏联土地整理考察组的帮助下,对黑龙江友谊农场开展的土地勘测规划,是我国最早开展的土地利用规划,侧重于农业土地利用和提高农村经济。此后相继开展了农业合作社的土地利用规划、人民公社土地利用规划、为完成土壤普查开展的土地利用规划,这些规划编制的主要任务是为农业建设服务的,内容上较为关注耕地,目的是挖掘土地生产潜力,提高劳动生产率,促进增产增收^[1]。后在文革期间,曾在四五规划的编制工作中,逐渐考虑到了与综合经济发展规划的结合。

至今,我国已于1987年、1997年先后两次开展了两轮实质意义的土地利用总体规划。第一轮规划主要是结合农业区划来编制,在协调各业用地、合理开发利用等方面发挥了重要作用。但这轮规划由于土地利用规划工作较为滞后、规划的权威性和科

收稿日期:2005-10-24;改回日期:2005-12-07

作者简介:于少康(1980-),男,硕士研究生,从事土地利用规划、土地资源管理研究。

二、绩效分析

(一) 有效地保护耕地和基本农田

前两轮规划的实施,有效地控制了乱占滥用土地特别是耕地的行为。尤其是上轮规划以耕地保护为重点,构建较为完善的耕地保护体系。制定了耕地用途管制制度和基本农田保护规定,对基本农田进行登记造册、定量、定位,具体落实到地块,设立了保护标志;建立健全了耕地保护审批、占补平衡制度、耕地开垦费和新增建设用地有偿使用费制度、基本农田保护区管理制度、监督检查制度等;积极开展土地整理、复垦、开发,有效地保护了耕地。据国土资源部耕地保护与经济关系调查组的调查结果^[3],1997—2000年,全国实际建设占用耕地面积 $73.77 \times 10^4 \text{hm}^2$,比规划指标 $78.7 \times 10^4 \text{hm}^2$ 低 $4.9 \times 10^4 \text{hm}^2$;年均建设占用耕地 $18.4 \times 10^4 \text{hm}^2$,与1991—1996年年均 $29.3 \times 10^4 \text{hm}^2$ 相比,下降了37%。1997—2000年,全国通过土地开发、复垦、整理等补充耕地 $164.5 \times 10^4 \text{hm}^2$,也接近规划指标($176.4 \times 10^4 \text{hm}^2$)。2000年,全国实现建设占用耕地占补平衡的省(区、市)达到29个,这在西部大开发、城镇化战略推进的过程中取得这样的成绩是来之不易的。

(二) 提高规划严肃性,强化规划用地意识

随着两轮规划的编制和实施,加深了按规划用地的意识,人们对土地利用总体规划在国民经济建设和社会发展中的作用的普遍提高。尤其是第二轮规划(1997—2010)批准后,各部门严格按照规划批地、用地、管地,使得各级政府和社会各群体感觉到土地利用总体规划是非常严肃的,不按规划用地是违法的,“依规划用地”的意识大大提高。第二轮总体规划的一个特色还在于实施土地用途管制制度,按用途使用土地,使规划的地位发生了明显的转变。土地利用总体规划作为用地保障机制的“龙头”,在实际工作中得到了确立,其法律地位和土地管理法的严肃性得到了很好的建立、宣传。

(三) 控制建设用地规模,保障经济发展

尽管近几年建设占用耕地量猛增,有些地方突破规划确定的建设用地指标和范围。但是,绝大多数地方通过规划的编制和实施,自上而下下达建设用地控制指标,规划图上划定建设用地规模控制红

线,使建设用地被控制在圈定的规模范围内。日常审批时,对不在建设用地控制圈内选址的,除国家重点建设的交通、能源、水利等基础设施建设和生态建设用地外,一般不予批准,从而有效地改变了过去建设项目用地选址较为随意、布局较为分散的局面,对城乡居民点用地的集中布局和建设起到了较好的控制作用。此外,及时调整规划实施的政策,对因生态退耕超过规划指标的部分不纳入指标考核和允许在耕地上从事不破坏耕作层的农业结构调整活动,虽然影响了近期的耕地保有量,但促进了土地生态环境的改善和农村经济发展。

(四) 提高土地集约利用程度和土地利用效益

各地为了满足上级下达的耕地保有量、基本农田保护面积、建设占用耕地、建设用地总规模等指标,保证粮食安全,通过土地开发、整理、复垦等补充耕地,同时,不得不走土地集约化利用的道路,实现粗放型经营向集约化转变,土地利用的程度不断提高。通过规划的编制和实施,规范了土地市场,促进了土地、劳动力和资金等生产要素的优化组合,促进了土地利用效率和效益的提高,许多地方实现了企业、工业项目用地向工业小区集中,农村居民点建设向中心村庄集中。如浙江省 1km^2 新增建设用地增加的GDP值,从“八五”时期的3.2亿元/年提高到“九五”时期的5.7亿元/年,平均提高了2.5亿元,增长了78.13%^[4]。

三、存在的问题

(一) 基础数据

规划的成败取决于基础数据和预测方法两个方面,土地的需求量、土地利用结构优化、土地利用方案优选都涉及到基础数据的问题。如在规划中,经常面临多套数据,在土地利用现状数据方面,有土地变更调查、土地更新调查等数据;在人口方面,统计部门、计划生育委员会、公安局各有一套数据。此外,有些部门为了各自利益在土地调查的基础上再搞一套“虚数据”,致使规划的科学性大打折扣。规划基础图件不准的主要问题表现在图、数、实地三者相互不一致,规划图上的用地在实地找不到,或位置不对,主要原因在于规划的基础底图不合理,现势性差,不能满足工作的需要。

(二) 规划的刚性有余,弹性不足

第二轮规划(1997-2010)的背景是1997年中央下发的11号文件,强调要严格管理土地,保护耕地,严格控制建设用地的增长。在规划方式上采取的是“控制性规划”。规划指标是自上而下从国家到省、省到市、市到县、县到乡镇的方式层层下达,平均分配。国家给东部发达地区的农保指标是80%,给西部地区的农保指标也是80%,浙江省给杭州、宁波、温州等沿海城市的农保指标是85%,给其他城市也是85%,没有体现地区之间经济发展、自然资源等的差异^[5]。建设用地指标不得超过上级规划确定的控制指标,必须按每年的土地利用计划用地,这是一种分配式的计划管理模式,在一些用地问题突出的地方难于实现,所以,规划的刚性很强。但是,近年来,国家相继提出了农村城镇化、扩大内需、西部大开发、农业结构调整等发展战略,大量的用地需求和建设用地供给的矛盾变得十分尖锐。

(三) 决策机制有待完善,公众参与不足

关于土地利用总体规划的公众参与问题,在第二轮规划中我们已经意识到了。但从规划的实践来看,从规划的编制到实施,规划行政决策的意识仍很浓。当前的规划,一般是直接由国土资源管理部门或委托大专院校、规划设计院等单位来编制,再组织政府的相关部门会审,较少征求部门外当地群众的意见,公众参与的力度还不足,完善的公众参与和意见反馈机制还不健全。随着社会经济的发展和民主政治的进步,人们的公众意识也日益提高,让广大群众走进规划中来,体现最广大人民的利益,提高土地利用规划的公众参与和透明度。

(四) 土地利用总体规划与其他规划衔接不足

我国的土地利用规划已经形成国家、省、地(市)、县、乡五级规划体系,但在规划的编制和实施过程中,规划的层次和职能分工不够明确,内容比较雷同,省、市、县的规划差别不明显,县、乡级规划的可操作性不强。同时,土地利用总体规划与其他规划,如区域规划、流域规划等的衔接不足,内容上交叉重叠。其中,与城市总体规划的矛盾最为突出。原因主要在于两个规划分别由不同的部门主持编制和归口管理,编制时间和期限也不一致,规划范围不同,所采用的人口统计口径、用地指标等都有

差异,规划报批程序和报批机关也不一致等造成。

(五) 重规划编制,轻实施管理

规划的实施是规划的重要组成部分,只抓规划编制不抓实施的规划不是一个完整的规划。我国前两轮总体规划编制与实施之间脱节的问题较为突出,影响了规划的严肃性和权威性。一方面,有些地方调整规划出于招商引资的原因,任由开发商或投资者挑选地块,而这些地块往往是一般耕地或基本农田;另一方面,土地利用计划没有能与总体规划很好地配套,计划对需求的控制作用不明显,造成规划架空,计划失灵。土地利用总体规划检查监督也不到位,对违规者处理较轻,造成违规者随意突破土地利用总体规划的现象时有发生。

四、建议

(一) 建设高质量的规划数据平台

经验和教训告诉我们,没有良好的规划数据平台,就难以完成一个科学性和操作性很强的土地利用总体规划。为了获得真实可靠的基础数据,有必要开展土地更新调查、详查,实事求是地确立新的规划基数。建议采用地形图或航测图,应用卫星遥感和GIS等现代科学技术手段,这样也有利于每年的变更调查、土地统计、土地监察等工作。结合规划管理信息系统建设,建议土地部门与其他部门通力合作,制定统一的指标,做到指标概念、统计口径、统计方法、分类标准等一致,建立统一的国土资源数据库,提高规划管理水平和管理效率^[6]。

(二) 变刚性规划为弹性规划

土地利用总体规划必须与市场经济相结合,尽量减少计划体制下指令性指标分配下达模式的影响,而更多地考虑市场经济下土地利用不确定性的特点,将规划控制指标分为指令性和指导性两类。指令性指标如城市建设用地规模控制指标、基本农田保护率指标,必须自上而下下达;指导性指标如规划建设用地总指标等,应该上下结合,充分论证,不能单纯追求数量上的平衡。在实际操作中,要考虑各地的自然经济条件,在全省、全国规划指标的分配上,要体现地区经济发展和土地资源现状的差异,不能搞一刀切。同时,要改变每年下达年度计划指标的方式,用规划中的规划指标和建设用地总量来控制基层的用地行为。

(三) 转变决策观念, 构建公众参与新机制

在市场经济条件下, 中央、地方、个人利益, 眼前、长远利益经常会出现矛盾、冲突, 土地利用总体规划的编制, 要强调民主, 强调公众参与。土地利用总体规划的编制必须体现地域差异, 必须征询领导、相关政府部门、社会公众、社会各界对规划的看法, 逐步推行“规划听证”制度, 吸纳群众的经验和智慧。公众参与的实现要在规划目标的确定, 规划方案的拟订, 规划方案的意见征询、公众监督、信息反馈等上体现。要改变原来的公众参与的方式, 如开辟土地利用总体规划论坛、开设电视专题节目、电话、电视听众热线来听取观众意见等^①。

(四) 完善规划法规, 构建规划新体系

为了强化土地利用总体规划的“龙头”地位, 应尽早出台《土地利用规划法》或《土地利用规划条例》, 进一步肯定土地利用总体规划的重要性; 为了协调土地利用总体规划与其他规划间的矛盾, 应尽早出台《城乡规划法》, 实行城乡规划统一编制和管理。另外, 要构建规划的评价体系, 制定规划的评估标准, 设计评价指标体系, 定期对规划的实施进行评估。土地利用规划体系应该构建不同层次土地利用规划合理的分工, 较高层次土地利用总体规划要强调战略性、综合性、政策性; 低层次土地利用总体规划强调可操作性、实施性。

(五) 加强实施管理, 保障体系建设

所谓“三分规划, 七分管理”就是在重视土地利用总体规划编制的同时, 更重视规划的实施管理, 真

正将编制的规划落到实处。在土地利用总体规划的编制上要完善规划管理体制和编制方法、强化规划的可操作性, 使基层工作者有较好的工作基础; 在落实土地利用总体规划时候要加强监督检查, 对违规者要严肃执法, 对依法办事者要表彰奖励, 对违法者要严惩不怠, 奖惩分明。要建立一套科学系统的监督检查体系和制度, 把规划中的耕地保有量、建设用地指标的贯彻落实情况与地方政府领导的政绩挂起钩来, 做到监督检查经常化、规范化、制度化, 运用先进技术和遥感手段对全国土地利用变化情况进行全方位动态监测, 确切掌握土地利用总体规划执行情况, 及时发现和查处各种违反土地利用总体规划的行为。

参考文献:

- [1] 欧海若. 土地利用规划的基础理论问题研究[D]. 浙江: 浙江大学, 2004.
- [2] 范利祥. 第三次土地利用总体规划修编遏制透支规划用地[J]. 湖南房地产, 2004, (8): 34.
- [3] 国土资源部耕地保护与经济发展关系调研组. 土地利用总体规划实施及有关政策执行情况的调研报告[J]. 国土资源通讯, 2002, (12): 30.
- [4] 赵哲远, 华元春, 吴次芳, 等. 新一轮土地利用总体规划编制的调查研究——以浙江省为例[J]. 国土资源科技管理, 2003, 20(5): 9-15.
- [5] 王永力. 总结经验 开拓创新 认真编制新一轮土地利用总体规划[J]. 浙江国土资源, 2004, (9): 41.
- [6] 陶志红, 范树印. 关于土地利用总体规划编制的科学性和可操作性问题的思考[J]. 中国土地科学, 2000, 14(3): 23-2.

A Commentary on Comprehensive Land Use Planning

YU Shao-kang¹, ZHAO Xiao-min¹, WANG Ting²

- (1. College of Land Resources and Environment, Jiangxi Agricultural University, Nanchang, 330045, China;
2. College of Civil Engineering and Urban Construction, Jiujiang University, Jiujiang City, 330049, China)

Abstract: The comprehensive land use planning is the effective way to optimize the land use structure and realize the land resource assign rationally in different departments, and it is also an important means to implement land administrative law. This paper analyses the achievements of the two rounds of comprehensive land use planning in China, especially the second round of planning (1997-2010), summarizes the problems in the process of the planning, and offers some suggestions for the improvement of the comprehensive land use planning.

Key words: comprehensive land use planning; achievements, problems; suggestions

^① 陈美球, “以人为本”发展观在土地利用总体规划中的实现, 全国土地利用总体规划修编学术研讨会论文集, 2005。