

# 我国土地利用规划体系存在的不足及对策

谭彩莲, 黄春芳, 唐云松 (1. 湖南大学政治与公共管理学院, 湖南长沙 410082; 2. 西南大学资源环境学院, 重庆 400716)

**摘要** 分析了我国现行土地利用规划体系的不足, 通过比较村级土地利用规划与一般土地利用总体规划的异同, 指出了村级土地利用规划编制的特殊意义, 提出将村级土地利用规划纳入我国土地利用总体规划体系的对策。

**关键词** 村级土地利用规划; 土地利用规划体系; 对策

中图分类号 F301.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2009)07-03158-02

## Existing Deficiencies and Counter measures of Land Use Planning System in China

TAN Cai-lian et al (College of Political Science and Public Administration, Hunan University, Changsha, Hunan 410082)

**Abstract** The deficiencies of current land-use planning system in China were analyzed. The similarities and differences between the village-level land-use planning and common land-use planning were compared. The special significance of establishing village-level land-use planning was pointed out. The counter measures of bringing the village-level land-use planning into the overall land-use planning system in China were brought forward.

**Key words** Village-level land-use planning; Land-use planning system; Counter measures

土地利用规划是对一定区域未来土地利用超前性的计划和安排, 是依据区域社会经济发展和土地的自然历史特性在时空上进行土地资源分配和合理组织土地利用的综合技术措施。土地利用规划的目的在于维持人类生存, 优化组织土地利用, 保护整个人类利益<sup>[1]</sup>。因此, 对土地利用规划进行研究具有十分重要的意义, 鉴于此, 笔者首先分析我国现行土地利用规划体系的不足, 其次通过比较村级土地利用规划与一般土地利用总体规划的异同, 同时指出村级土地利用规划编制的特殊意义, 并建议把村级土地利用规划纳入我国土地利用总体规划体系中, 以期完善我国土地利用规划体系提供借鉴。

### 1 我国现行土地利用规划体系及分析

**1.1 我国现行土地利用规划体系的结构** 土地利用规划体系指不同种类、不同类型、不同级别、不同时序的土地利用规划所组成相互交错且相互联系的系统。我国目前的土地利用规划主要分为总体规划、详细规划和专项规划3个层次。其中, 总体规划分为全国—省—地区—县—乡5级; 详细规划有耕地规划、交通用地规划、水利工程用地规划、城镇用地规划等; 专项规划有基本农田保护区规划、土地开发复垦规划、土地整治规划和土地整理规划等。总体规划对详细规划、专项规划进行控制, 各规划之间形成了一种相互联系、相互制约的关系, 从而构成了土地利用规划体系<sup>[2]</sup>。

**1.2 我国现行土地利用规划体系的不足** 我国现行的土地利用规划体系是一个相对独立与完整的规划体系, 对于促进国民经济的发展和保障国家耕地数量和粮食安全发挥了重要作用, 它的主要特点是层次性强、结构严谨、赋有明显的行政色彩、便于实施。但由于受到整个国家经济体制的影响, 再加上其规划本身的针对性和时效性不强, 存在一定的局限性。

**1.2.1 规划的种类较多, 分工不明确。** 我国现行的土地利用总体规划分为国家、省、市(地)、县(市)、乡(镇)5级。每一级的控制指标和口径基本上是一样的, 应该说我国土地利用规划体系在层次上是完整的。但从对其他国家土地利用规划的

研究看, 国外最高级别的土地规划对下一层次规划只具有指导作用, 而地方制定的规划内容十分详细, 往往是很厚的一本书并附有分类很细的规划图。而我国目前各级总体规划职能分工不明确, 内容雷同, 大多是宏观上过细, 微观上过粗, 其他专项规划很少编制, 详细规划没有很好开展。

**1.2.2 规划编制和实施的透明度不高<sup>[2]</sup>。** 由于专家咨询和公众参与程度低, 规划变成了领导意图, 规划科学性不强, 政策连贯性、整体性差, 规划跟着领导转, 一任领导一个规划, 规划体现领导意志而不体现科学的发展观, 规划的执行随着领导的调整而逐步弱化。

**1.2.3 规划的权威性不够。** 土地利用规划的法律地位明显不如城市规划。城市规划有《城市规划法》作为保障, 具有法律地位, 而土地利用规划没有专门的法律。由缺乏权威性的土地利用总体规划来协调具有较高权威性的城市总体规划是相当有难度的。从近几年的实践看, 一些城市在编制城市规划时不切实际地盲目扩大城市范围, 大量占用耕地, 而土地利用总体规划却难以对其加以约束, 造成许多城市土地供应总量失控, 规划指标往往被提前用完。

**1.2.4 总体规划与城市规划的关系脱节。** 虽然人们很清楚, 城市是以土地为载体, 那么城市规划也必然与土地利用总体规划相联系、相依托。但由于我国管理体制的原因, 土地利用总体规划和城市规划是分开的, 由土地行政主管部门和建设行政主管部门分别管理, 虽然土地管理法规定城市总体规划应当与土地利用总体规划相衔接, 在法律上解决了二者的矛盾, 但在实际操作中, 城市规划往往与土地利用总体规划脱节。近年来我国耕地大量流失的原因之一就是城市规模的不断扩大, 由于管理体制造成的土地管理和城市规划管理的分割状态, 在客观上容易导致规划的内容及规划的执行发生利益上的冲突, 也人为地增加了规划的管理难度。

**1.2.5 土地利用规划在实施过程中难以处理“弹性”与“刚性”的关系,** 从而致使规划缺乏可操作性。土地利用规划的弹性与刚性是矛盾的对立统一体, 是辩证统一的关系, 刚性是维护规划权威性和严肃性的客观需要, 而弹性是规划实施可行性的必要保证。土地利用规划的刚性是第一位的, 没有一定的刚性, 规划宏观控制和具体规划的龙头作用就体现不出来, 功能就发挥不到位。但是刚性太强也会使规划过于呆

**作者简介** 谭彩莲(1983-), 女, 土家族, 湖南吉首人, 硕士研究生, 研究方向: 土地利用规划。

收稿日期 2008-12-08

板,操作性差,增加规划实施难度,同样发挥不了规划应有的功能。我国上一轮规划的实施,虽然推动了土地利用结构的优化,促进了土地利用的规范化,发挥了一定的土地宏观调控作用,但是在实施过程中也表现出诸多不适应之处,其中既有实施过程的原因,也有规划本身质量上的缺陷,一个突出问题就是未能很好地处理刚性与弹性问题<sup>[3]</sup>。

## 2 村级土地利用规划与一般土地利用总体规划的异同分析

目前,土地利用规划的体系由5个层次(5级)的土地利用总体规划所构成,即由国家级土地利用总体规划、省级土地利用总体规划、市级土地利用总体规划、县级土地利用总体规划和乡(镇)级土地利用总体规划所构成。上述5级规划不仅规划对象范围不同,内容和方法乃至成果要求也有不同之处。每个级别的规划落实的程度也是不完全一样的。国家级规划仅通过编制土地利用规划总纲来实现,从省级到县级规划既要编制大纲,又要具体编制规划文本及图件等,而乡(镇)级规划,则应当完成规划文本及图件的编制。

村级土地利用规划应当是对上述规划体系的延伸和完善。从土地规划的基本原理来看,开展村级土地利用规划编制是很有必要的。村集体是区域范围内的土地权属主体,在完成农业生产方面,在土地等各种资源的利用安排方面,甚至对区域范围内居民的生活安排管理方面,都是第一线的指挥中心。土地利用和土地管理上的各项决策与措施,必须通过村这一级来落实和实施,必须使土地利用规划充分地与当地的生产、经营密切协调配合,与其他的规划协调一致,甚至融为一体。

在土地利用总体规划编制中,基本上不考虑该地区的生产过程和经营管理模式,但是在村级土地利用规划中,土地的组织利用必须要与生产活动的具体开展方式、经营管理的模式密切配合,为之造就最有利的条件,才能确保经济发展的宏图得以实现。因此,要将土地组织利用方式与组织生产方式以及组织管理方式相协调一致。结合相关规划,统筹安排土地资源,科学合理确定村域各类用地规模及其布局,并对“田、水、路、林、村”进行全面规划,将全村范围内土地资源的开发、利用、保护和整治进行统一安排,将相关的规划和措施融合成一体,以利于安排相关产业的生产和经营管理,营造良好的生活条件,改善生产环境,促进土地资源集约、高效和可持续利用,实现村域经济社会快速健康发展。

上述土地利用总体规划与村级土地利用规划有着它们的共同点和差异点。它们的共同点,都是合理组织土地利用,但是它们的重心不同。土地利用总体规划的重心是解决两大核心问题,一是用地结构,二是用地布局,而对哪个区域主要发展什么,只给出了一个指导性的规定。相对来说,村级土地利用规划必须要与生产管理、经营管理密切结合起来,将生产和管理活动的安排具体地落实到每一块土地范围内。

## 3 编制村级土地规划背景及其特殊意义

### 3.1 提出背景

**3.1.1 社会背景。**概括起来主要有以下几个方面的背景,一是我国目前正处在全面建设小康社会的时期。十六、十七大提出了在我国建设小康社会的宏伟目标,在农村要努力改

善农民生活、提高农民收入,这是全国范围的一项重要的工作内容,也是相当艰巨的工作;二是建设和谐社会。十七大提出了构建和谐社会的任务,发展农村经济,缩小城乡差距,促进城乡统筹是我国相当长一段时期的重点工作;三是十七大提出了建设社会主义新农村的目标任务,“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务,要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求,扎实稳步地加以推进”,要实现这一目标,必须努力发展农村经济。

**3.1.2 土地管理背景。**一是温总理提出来要保住18亿亩耕地这条红线,这是一条不可逾越的红线,是全国土地利用和管理的目标。而且,在第2次土地调查的电视电话会议上,曾培炎副总理提出基本农田保护要落到实处,要逐块具体落实,这是土地管理方面面临的一大任务;二是我国实行最严格的土地管理制度,这是中央一直在强调的问题,必须在土地规划和管理工作中自始至终得到贯彻;三是当前正在开展土地利用总体规划修编,修编中提出了新的思路,这是在2007年中期提出来的,在用地安排上,要贯彻节约集约用地的精神,将有限的土地资源充分、合理地利用好。2008年国务院第3号文件又一次强调了这个问题,还提出要改变过去由耕地向非耕地转变的发展思路,要加强由非耕地向耕地转变,结构调整要向增加耕地方向发展,优质园地、牧草地及其他耕层比较好的土地也要与耕地一并保护起来;四是全国开展了城市建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的第一批试点工作,该项工作的主要精神,就是在建设用地总量不增加的前提下,充分挖掘建设用地的存量潜力,这对于开展村级土地利用规划也有着指导意义;五是全国正在开展统筹城乡发展的土地开发整理工作,土地开发整理工作已经从单纯的农地整理发展到全面的土地整理。

**3.2 意义** 2005年12月31日,中共中央、国务院印发了《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,要求始终把“三农”工作放在重中之重,切实把建设社会主义新农村的各项任务落到实处,加快农村全面小康和现代化建设步伐。胡锦涛总书记在中共中央政治局进行的集体学习时强调指出:要因地制宜,搞好规划,立足当前,着眼长远,坚持从实际和现有条件出发,充分尊重自然规律、经济规律和社会发展规律,科学确定发展目标和实施步骤,指导社会主义新农村建设有计划、有步骤、有重点地逐步推进。

我国人多地少,必须严格保护耕地,节约集约利用土地。近年来,国家采取了更为严格的耕地保护措施,限制建设用地的无限扩展。我国农村建设用地总量大,节约集约用地大有潜力。在新农村建设中,要充分利用村内空闲地、闲置宅基地等存量建设用地,充分利用低丘缓坡和“四荒地”,尽量不占或少占耕地,切实促进土地的节约集约利用,提高农村建设用地利用率。因此,切实按照新农村建设的战略部署和总体要求,以严格保护耕地为前提、以控制建设用地为重点、以节约集约用地为核心,合理安排城乡各项用地,开展土地利用规划,是统筹城乡发展、协调各业用地的重要依据,是调控用地总量、结构和布局的重要手段,也是支持社会主义新农村建设的基础工作。

村居民点,但就目前枝江市经济发展水平来看与经济发达地区相比相差甚远(表1),无法承担该建设所需要的巨额投资,公寓化或社区化的挖潜方式不适合枝江市。

表1 枝江市与发达地区部分城市经济实力对比<sup>4-5</sup>

Table 1 The comparison of economic strength between Zhijiang City and some developed cities

地区 Regions	生产总值 亿元 Total output value	人均生产 总值 元 GDP per capita	财政收 入 亿元 Financial revenue	人均财政 收入 元 Financial re- venue per capita
枝江市 Zhijiang City	63.00	1 243	3.10	61
慈溪市 Gxi City	295.67	29 312	24.53	2 428
平湖市 Hnghu City	148.51	30 709	16.13	3 310
桐乡市 Tongxiang City	215.49	32 547	19.54	2 948

注:慈溪市、平湖市和桐乡市为经济发达地区。

Note: Gxi City, Hnghu City and Tongxiang City are economic developed regions.

枝江市西北部为丘陵、岗地地形占总面积 58.8%,东南部是平原地形占总面积 41.2%,平原为其主要地形,自然条件良好,故居民点整体搬迁,异地改造的挖潜方式不适合枝江市。

枝江市农村居民点的主要形式是基层村和零散居民点,规模小、布局分散是其主要特点,没有大型村庄或中心村需要采取村庄内部用地改造控制型的挖潜方式模式,但迁并自然村、建设中心村的挖潜方式正好适合。一方面,基层村中规模较大的村庄能吸引更多的农民入住,在一定程度上说明其本身地理位置、交通、资源条件的优越性,往往是建设中心村的理想位置。另一方面,这些村庄由于其存在历史的久远性,村庄内部必然存在旧的宅基地及用地结构不合理现象,所以在迁并自然村,建设中心村的同时也要对原有村庄内部用地进行改造,这就形成了一种依托原有优势居民点进行中心村建设的用地潜力挖掘方式(图1)。

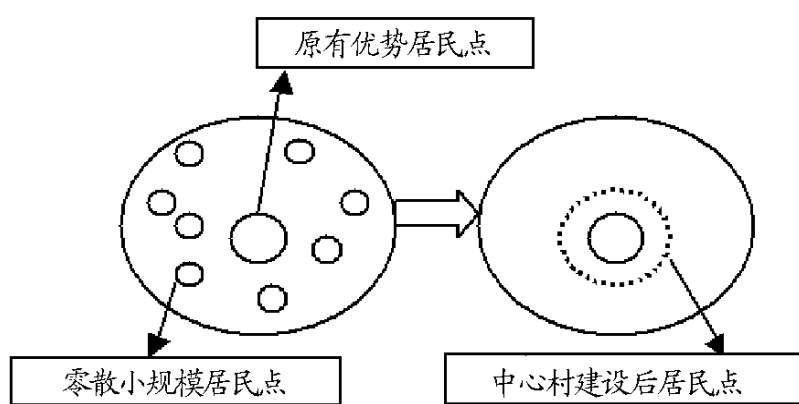


图1 中心村模式示意

Fig.1 The node of the central village

(上接第3159页)

村级土地利用规划的主体是我国最基层的社会单元,村域范围内的生产、生活、生态建设和经济发展状况都与土地资源的利用息息相关,任何关系国家发展的宏伟事业和政策措施,都需在村域内得到逐一贯彻落实。可见,村级土地利用规划是建设社会主义新农村的一项必不可少的前提工作。土地利用规划是一项系统工程,由于我国人口众多,地域面积广大,且差异明显,必须认清地域特点,把握好机遇,因地制宜,推进新农村建设,更好地促进区域经济社会的发展。

如果在规划期内枝江市每个地方都能完成依托原有优势居民点进行中心村建设的任务,那么在规划期内形成的农村居民点用地的现实潜力将与通过按人均用地标准的定额指标法进行计算得到的理论潜力相等。枝江市经济发展水平不高,因而中心村建设缺乏内在动力——农民自身投入资金建设中心村的能力,故枝江市在相当长的一段时间内中心村建设应该以政府为主导。政府投资资金数量有限,不可能同时对所有地区都进行中心村建设,必须选择有条件的地方进行中心村建设上的扶持。可以通过对枝江市不同地方的中心村建设条件进行评价,来选择条件相对成熟的地方进行中心村建设。

根据村镇规划标准(GB 50188-93)规定的人均建设用地最大标准150 m<sup>2</sup>/人,采用按人均用地标准的定额指标法计算,在规划年2020年枝江市预计农村人口为25万人,在理论上规划目标年枝江市农村居民点的合理规模应该为3 750.00 hm<sup>2</sup>,而目前枝江市的农村居民点规模为10 825.06 hm<sup>2</sup>,即枝江市农村居民点存在7 075.06 hm<sup>2</sup>的用地潜力。通过对中心村建设条件评价,并考虑到中心村在枝江市的均衡布局,在规划期内枝马家店办事处的余家溪村、腾家河村、双寿桥村;问安镇的垄家坪、十里店;百里洲的羊子庙村、新和村;董市镇的福星村、平湖村;仙女镇的仙女村、余冲村;七星台镇的李家岗村、沈家店村;白杨镇的太保场、雅畈村;安福寺镇的上柏坪村、灵芝山村;顾家店镇的岩子河村、砂碛村将在政府的扶持下完成中心村建设。通过中心村建设可以在规划期内形成570.18 hm<sup>2</sup>的农村居民点用地现实潜力,该潜力和理论潜力存在6 504.88 hm<sup>2</sup>的巨大差距。

#### 4 结语

农村居民点用地潜力的挖掘是实现耕地占补平衡的重要途径,不同的地区要根据当地实际情况找到适宜的用地挖潜方式,以最大限度地使农村居民点用地理论潜力变为现实潜力。

#### 参考文献

- [1] 叶艳妹,吴次芳.我国农村居民点用地整理的潜力、运作模式与政策选择[J].农业经济问题,1998(10):54-57.
- [2] 高燕,叶艳妹.农村居民点用地整理的影响因素分析及模式选择[J].农村经济,2004(3):24-25.
- [3] 刘晶妹,张玉萍.我国农村土地整理运作模式研究[J].中国土地科学,1999(6):33-35.
- [4] 湖北省枝江市统计局.枝江市统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2004.
- [5] 浙江省统计局,国家统计局浙江调查总队.浙江统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2004.

搞好村级土地利用规划能对现有土地规划体系起到补充和完善作用,也正因为如此,有必要把村级土地利用规划纳入我国现行土地利用总体规划中。

#### 参考文献

- [1] 王万茂,韩桐魁.土地利用规划学[C].北京:中国农业出版社,2002:2,12-14.
- [2] 王彬,雷平,李娜.我国现行土地利用规划体系的不足和改进措施[J].广东土地科学,2007(2):11-18.
- [3] 刘中婷,陈美球.关于土地利用总体规划刚性与弹性的思考[J].广东土地科学,2005(10):33-37.