

文章编号:1001-5132 (2008) 02-0269-05

经济发达地区土地利用规划编制的技术与方法

李伟芳¹, 吴迅锋², 任丽燕¹

(1.宁波大学 建筑工程与环境学院, 浙江 宁波 315211; 2.宁波市国土资源局, 浙江 宁波 315000)

摘要: 经济发达地区, 建设用地与耕地保护矛盾日益突出, 现行的土地利用规划已不再适应经济社会发展新形势, 本文以宁波为例, 在总结经济发达地区上一轮土地利用规划编制的实施中取得的成效和存在的问题的基础上, 提出土地利用规划编制的技术与方法。

关键词: 经济发达地区; 土地利用规划; 编制

中图分类号: TU982

文献标识码: A

经济发达地区由于产业集聚和产业结构演变迅速, 交通、能源、水利等基础设施建设用地需求量大, 建设用地与农用地尤其是耕地的矛盾突出, 实现土地利用规划制定的耕地保有量、基本农田保护和建设占用耕地指标等指令性指标中遇到许多新问题, 给土地利用规划管理带来较大的难度。现行的土地利用规划已不再适应经济发展的新需求, 一方面经济持续高速增长导致建设用地需求量居高不下, 另一方面受土地利用总体规划的限制, 很多大型建设项目尤其是重点基础设施项目无法得到有效用地保障, 因此迫切需要在对现有土地利用规划实施评价的基础上, 按照未来土地利用的实际需要, 对经济发达地区土地利用规划编制技术和方法进行研究。本文以宁波为例, 就这一问题进行初步探讨。

宁波市位于东海之滨, 长江三角洲东南翼, 地理位置三面环海、一面依山, 北临杭州湾, 东濒东海, 南倚三门湾, 西接天台山和四明山脉。地势西南高, 东北低, 西南部为丘陵山地, 东北部为水网

平原和滨海平原, 全市辖海曙、江东、江北、镇海、北仑、鄞州等 6 区, 余姚、慈溪、奉化 3 市和宁海、象山 2 县, 土地总面积 9 365 km², 总人口 560.4 万人。

宁波是国家计划单列市和沿海开放城市, 城市性质为国家历史文化名城、长江三角洲南翼经济中心, 东南沿海重要港口城市。近几年来经济一直保持着较快增长速度。据统计, 1997 年与 2006 年相比, 全市 GDP 分别为 897.43 亿元和 2 864.5 亿元, 年均增长 13.76%; 二、三产业分别为 812.03 亿元和 2 725 亿元, 年均增长 14.40%; 港口吞吐量分别为 8 220 万吨和 31 000 万吨, 平均增长 15.89%; 财政收入分别为 75.04 亿元和 561 亿元, 年均增长 25.05%。宁波人多地少, 人口密度高, 每平方公里为 603 人, 人均占有耕地仅 0.037 hm², 随着宁波市城市化进程的不断加快和经济社会的快速发展, 土地尤其是耕地的供需矛盾突出, 如何正确处理经济建设与保护耕地之间的关系, 促进经济和社会可持续发展, 土地资源的可持续利用是当今各级政府

和国土资源管理部门迫切需要研究的一个重要课题,也是新一轮土地利用规划必须认真研讨的难点、重点问题。

1 上一轮土地利用规划实施评价

土地利用总体规划是国家加强土地利用宏观调控,依法实行土地用途管制,统筹安排各业用地,切实保护耕地资源,保障建设用地的的重要依据和手段^[1]。

《宁波市土地利用总体规划(1997~2010)》经国务院批准实施以来,宁波市加强了土地利用宏观调控,严格实行土地用途管制制度和占用耕地补偿制度,对耕地尤其是基本农田实行特殊保护,在确保耕地占补平衡的前提下,为经济建设提供用地保障。同时随着经济发展,规划实施过程中也出现了一些新情况、新问题,需要在新一轮土地利用规划修编的方法和技术上有所创新,不断完善。

1.1 建设用地规划指标配置与经济社会发展用地需求矛盾

为了确保规划期内主要土地利用目标的实现,上级部门给下级部门下达一定的规划指标是十分必要的,此规划调控方法有效遏制了非农建设大量乱占耕地的势头,一定程度上保证了重点项目必需的建设用地,但也显示出与经济快速发展地区用地需求不断增长的矛盾日益突出。主要表现为建设用地供给指标数量不足;规划用地布局不能适应发展带来的变化,项目用地“出圈”与规划范围冲突情况时有发生,一些地方不得不多次调整规划布局。根据宁波市土地利用总体规划,宁波市1997~2010年建设占用耕地指标为8440hm²,由于经济快速发展和城市化进程的加快,实际年均用地量大大超过规划确定的年均用地量。规划实施至2005年仅批准的国家重点建设项目和交通水利基础设施用地量,就远远超过规划控制指标,“十五”期间,仍为宁波市经济建设较快发展时期,能源、交通、

水利等基础设施建设的力度较大,建设用地势头有增无减,因此规划指标下达与宁波市实际经济发展不符,缺乏科学性。

1.2 建设用地定位缺乏弹性

土地利用规划的目标的落实需要定位,上一轮规划建设用地布局与实际建设项目选址的矛盾突出。编制土地利用总体规划时用地布局一经确定,建设用地地块就一定十几年不能变动,建设用地定位缺乏弹性,在经济发达地区和人口高密度地区由于社会经济的不确定因素很多,如行政区划调整,产业结构调整等因素对建设用地的布局产生一定影响。宁波市鄞州区的撤县设区,宁波城市发展方向发生变化,鄞州中心区建设用地需求大幅度地增长。

1.3 土地资源可持续利用规划目标没有充分体现

土地资源的可持续利用是可持续发展最核心的内容,而土地资源持续利用的前提是进行土地资源持续利用规划^[2]。上一轮规划十分重视土地的可持续利用,但在规划中体现不够明确,根据自然条件和社会经济发展水平,按照土地适宜性、生态规律,对建设用地布局较为重视,但是对整个区域中什么样土地利用结构和布局更有利于土地资源可持续利用缺乏研究。在经济发达地区和人口高密度地区由于建设用地占用耕地量较大,耕地占补平衡的难度较大,土地开发对生态环境的影响缺乏评价,只考虑补充耕地量,对补充耕地的质量考虑较少。

1.4 以规划为龙头的土地用途管制在实施中有一定困难

由于规划建设用地总量紧缺,规划空间布局毫无余地的前提下,用地观念尚未根本的转变,规划的超前性与实际的可操作性、规划的严肃性与用地随意性有待进一步磨合。在经济发达和人口高密度地区,社会经济不确定因素较多,规划实施中遇到规划建设用地指标与布局与建设用地需求不符情况较为普遍,一方面要维护土地用途管制法律与

规划严肃性,另一方面要支持地方经济建设,主管部门常处于两难境地。

2 规划修编的方法与技术

2.1 完善土地利用规划体系

在现阶段人口和资源的压力下,加大耕地保护力度与在规划指导下促进城市化发展是土地利用规划的主导思想。完善的土地利用规划体系是科学利用土地的前提。目前我国土地利用总体规划是按国家行政管理体系编制,分全国、省、市(地区)、县、乡(镇)5级,上一级规划是下一级规划的控制依据,下一级规划是上一级规划的具体实现,每一级规划的控制指标和口径基本上是一样的^[3]。不同层次的规划都称为土地利用总体规划,不像城市规划,自上而下分为体系规划,总体规划、分区规划和详细规划,形成一个层次分明,分工明确的完整体系。这一点值得土地利用总体规划的借鉴。

笔者认为,国家和省一级的土地利用总体规划应当是一个战略思路的规划或者说是一个纲要性的规划,而且在其中只是提出国家的土地利用政策、方针和目标,而不能是一个事无巨细的规划,从国家的角度看,国家级土地利用总体规划越细,规划的适用性越低。而县、乡级规划应当是具体落实的规划,县级规划着重土地利用分区,主要任务是调整和配置农业用地、确定建设用地的布局和规模、配置交通、水利等骨干工程用地,而乡一级规划应注重落实,主要任务是落实各项规划指标,制定土地用途分区及分区管制措施,土地利用专项规划根据地方的实际情况进行编制,以突出和强调总体规划的重点,如基本农田保护区规划,可以作为总体规划的补充。

经济发达地区和人口高密度地区所在的县、乡镇一级规划如何具体落实,我们认为作为县、乡镇土地利用总体规划修编必须“总体规划”与“详细规划”相结合,县级规划在时间上必须和国民经济

和社会发展计划相适应。在土地利用规划体系中,总体规划是一种中期规划(5年),比较详细地确定了土地利用规划目标和规划的任务,并对长期(10年)的土地利用战略目标进行展望,保证规划的连续性。规划建设用地规模可有一定的空间,由于土地利用牵涉到各部门的利益,不确定的因素很多,尤其宁波是经济迅速发展的城市,因此对于土地利用规划方案是宜粗不宜细,如用地需求量预测只要重点把握建设用地的增量即可,对于部门用地不作详细的安排,但可以制订原则。如何解决规划实施过程中出现用地矛盾;乡级规划在县级规划的基础上进行,作为近期规划实施的依据和手段,对县级规划中重要目标进行详细的规划,如建设用地指标、基本农田保护规划,以保证重要规划目标的落实。县级规划与乡级规划相结合,长期规划与近期规划配套,这样既不影响土地利用总体规划的宏观调控作用,不致造成建设用地指标和规模失控,并在很大程度上提高了规划定量、定位的准确性和可操作性。

2.2 建立科学合理土地需求量的预测指标

土地需求量预测是土地利用总体规划的关键问题,也是各部门十分关注的问题。土地需求量预测直接影响到规划方案的制定,关系到规划方案的科学合理性,是否符合当地经济发展对用地需求的实际。要建立不同层次土地利用总体规划土地需求量预测科学合理方法,不能各搞各的一套,否则没有系统性和可比性。

如在城镇建设用地预测中可从3个方面进行预测,一是建设用地总量配置,解决城镇用地总规模控制问题,城镇规划期内建设用地总量配置是在人口、城镇性质与功能、经济发展水平和城镇化水平等指标预测的基础上,结合城镇最大建设用地供给量,根据城镇新增建设用地需求,及土地利用效益(如容积率和单位用地效益)综合确定;二是建设用地结构配置,解决城镇建设用地结构性控制问题。建设用地结构是城镇社会经济形态与结构的反映,

用地结构配置应当有利于社会经济结构的优化。这种配置是在建设用地总量控制下,根据城镇社会经济的特征及发展趋势,在结构比例上对各类建设用地进行合理分配,可根据国内外同类型城镇用地结构,结合现行城镇规划中建设用地标准体系中各类用地比例和各地的实际情况,确定最佳用地结构,并以总量为基础预测城镇可持续发展各类建设用地的需求量,再与现行各类建设用地比较分析,作适当的调整;三是建设用地增量配置解决城镇建设用地供给速度问题。城镇规划期内,受社会、经济、政策制度等不确定因子的影响,其城镇化发展水平及速度并不是均匀不变的。可根据规划期各年城镇化发展状况来调配各年新增建设用地量,使各年土地供给速度与当年城镇化发展水平保持一致。

2.3 贯彻土地资源可持续规划原则

可持续发展战略是中国未来发展自身需要和必然选择。土地利用(如乡镇工业发展)由于种种不正当经济行为,而诱发了一系列生态环境问题,动摇了区域发展的经济基础,因此土地利用规划必须坚持因地制宜原则,遵循自然规律和经济规律,紧紧围绕规划区域生态环境面临的突出问题,以改善生态环境、提高人民生活质量、实现可持续发展为立足点,以科技为先导,以重点治理为突破口,合理调整土地利用结构和土地利用空间布局。加强土地可持续利用机制研究,制定产权、价格和产业结构调整政策,政策调控机制是实施土地可持续利用的重要制约因素。重视土地承载力的研究,经济发达地区和人口高密度地区,人口和社会经济对土地需求迅猛增长,使土地、人口、环境和发展之间矛盾日益尖锐,通过土地承载力研究,为控制人口,研究制订合理土地利用结构与布局、改善生态环境提供依据。进行土地利用环境效益评价研究,在各类建设项目实施前,预测其对生态环境影响,对各类土地资源价值进行评价研究,对不合理的土地利用方式,有计划地进行规划调整,改善生态环境^[2]。

2.4 土地利用的空间布局刚性与弹性相结合

土地利用规划目标的落实需要“定位”。土地利用规划是按照行政区域来编制的,保证了规划目标的落实。但是土地资源的分布并不与行政区域的划分一致,对于一些区域性的专项规划,可以有上级人民政府来编制,落实到下级人民政府实施,如土地开发整理规划,可以由县级人民政府编制,落实到乡镇来实施。在建设用地布局中,首先按大于建设用地需求量的一定比例,划定建设用地,并对城镇、农村居民点用地以及已经确定和定位的项目,在规划布局中做到定量、定位。对规划中已明确的建设项目,但不能定位的项目用地,规划指标定量不定位,如交通线规划布局等。对不确定、不明确的项目用地,由市、县2级预留规划机动指标,体现规划弹性和可操作性^[4,5]。

2.5 实行“控制农地,放开存量土地”土地用途管制管理模式

土地利用总体规划是土地用途管制制度实施的依据,因此,土地利用总体规划所采用的分区形式要有利于用途管制,在规划修编中应对土地利用分区理论与方法加以研究。在全国和省级总体规划中采用的是地域分区,体现全国和省域范围内社会经济发展目标和土地利用方向,制定土地利用政策,协调各重点建设项目的配置;县级规划采取用地分区,主要根据土地资源的适宜性,结合上级规划的土地利用控制指标进行土地利用布局,划定土地用途管制分区,确定分区土地利用方向和土地利用管制规则;乡级规划重点是进一步落实上级规划土地用途分区的界限及区内每块土地的用途。为了合理利用土地,在经济发达地区和人口高密度地区可实行“控制农地,放开存量土地”土地用途管制管理模式,也就是说国家土地管理重点是农用地,特别是耕地,土地利用规划按照土地用途、质量等将土地划分为多级管理,国家重点管理基本农田保护区内耕地、建设留用地和其他农用地,存量土地由地方自行安排利用。

3 结语

随着目前土地利用总体规划由以保护耕地为重点的资源利用规划向以保障社会经济的可持续发展为重点的多目标综合规划转移,经济发达地区由于土地需求结构变化较快,建设用地与农业用地矛盾尤为突出,因此探讨经济发达地区土地利用总体规划的编制技术与方法,确保土地利用总体规划的编制质量和实施的可操作性就显得尤为重要,只有做好这一步才能使土地利用总体规划的宏观调控作用得到充分发挥。

参考文献:

- [1] 王万茂. 土地利用规划学[M]. 北京: 中国大地出版社, 1996.
- [2] 严金明. 中国土地利用规划[M]. 北京: 经济管理出版社, 2001
- [3] 安萍莉, 张凤荣. 土地利用总体规划的理论体系研究[J]. 资源科学, 2000, 22(3):29-33.
- [4] 张友安, 郑伟元. 土地利用总体规划的刚性与弹性[J]. 中国土地科学, 2004(2):24-27.
- [5] 冯广京, 严金明. 土地利用总体规划修编的战略思路[J]. 中国土地科学, 2002(4):4-7.

Tactics for Planning on Land Use in Economically Advanced Areas

LI Wei-fang¹, XU Xun-feng², REN Li-yan¹

(1.The Faculty of Architectural Civil Engineering and Environment, Ningbo University, Ningbo 315211, China; 2.Ningbo Bureau of Land and Resources, Ningbo 315000, China)

Abstract: In better economically developed areas, the protection for construction land and farmland has been a dilemma for decision making. The existing land use planning is obsolete in terms of the requirements raised by economic and social development under the new circumstances. Taking Ningbo as an example, through summarizing the achievements and analyzing the problems identified in the last-round implementation of land-use planning for the developed areas, the author proposes some practical tactics and approaches regarding land planning and expropriation.

Key words: developed areas; land-use planning; programme

CLC number: TU982

Document code: A

(责任编辑 史小丽)