

新一轮土地利用总体规划修编思路探讨

——以即墨市土地利用总体规划修编为例

许庆福¹,姜尊元²,梁东¹,徐卫东¹,于学峰¹,王增如¹

(1.山东省地质科学实验研究院,山东 济南 250013;2.即墨市国土资源局,山东 即墨 266200)

摘要:通过即墨市土地利用总体规划修编试点工作,提出了县级土地利用规划修编思路:力求土地利用现状数据可靠,实现图(实地)数一致;要对土地资源利用状况进行全面地分析;要科学地预测各业用地,综合协调和平衡用地规模;要运用专家论证与公众参与相结合的方法,逐步优化规划方案;应积极采用信息技术,并结合制度创新提高规划的科学性和可行性。

关键词:土地利用规划;修编;探讨;即墨市

中图分类号:P285.2⁺3 **文献标识码:**A

土地利用总体规划是各级人民政府为实现土地资源优化配置和土地可持续利用,保障经济社会的可持续发展,在一定区域和时期内,根据土地资源状况、潜力和各业用地需求,对城乡土地利用所作的统筹安排和综合部署,具有强制性、整体性、战略性和长远性等特点^[1]。其核心内容是确定或调整土地利用结构和用地布局^[2]。

为适应经济社会发展的客观要求,需适时对土地利用总体规划进行修编。新一轮土地利用总体规划修编试点从2002年开始,即墨市为省级试点单位。新《土地管理法》实施以来,即墨市经济发展迅猛,GDP年均增长16.0%。结合即墨市的土地资源利用现状,充分吸收上一轮规划编制经验,适应经济的快速发展,积极探索社会主义市场经济条件下规划修编思路,对新一轮土地利用总体规划修编是必要的。

1 土地利用现状数据

编制土地利用总体规划的基本前提是有可靠的土地利用现状数据,这类数据要具备现势性、准确性和图(实地)数一致性。没有现势准确的和图数一致的土地利用现状数据,就缺乏科学编制规划的必要条件。由于多方面的原因,一些地方没有及时地建

立土地利用现状数据库,存在数据“失真”现象。在图、数分离的情况下编制规划存在不少弊端,也难以真正实现规划的科学管理。土地利用现状数据应以逐年准确变更的现状图上各类用地图斑面积为准。应及时建立符合国家标准土地利用现状数据库,实现图数的一致,为科学编制规划提供必备条件和坚实基础。

2 土地资源利用状况分析

土地资源利用状况是土地利用规划的基础和出发点,土地资源利用状况分析是编制土地利用规划的重要依据。在土地资源利用状况分析中,不能为分析而分析。应通过对土地资源的数量与质量、结构与分布、利用状况与利用潜力等方面的分析,明确土地资源利用的区域优势与劣势,指出各种土地资源利用在结构和空间布局上的合理性和有待调整之处,提出土地资源开发利用方向。首先,要分析影响土地资源利用的因素(自然、经济和社会因素)。在影响即墨市土地资源利用的自然因素中,区位条件是最重要的因素之一:即墨市位于胶东半岛的交通要冲,是青岛的重要卫星城,经济发展快速,商贸异常活跃;即墨市有着丰富多样的陆地海岸带,旅游业发展前景广阔。经济社会方面,矿产资源的稀缺决

收稿日期:2003-09-09;修订日期:2003-10-20;编辑:王先起

作者简介:许庆福(1963-),男,山东成武人,高级工程师,主要从事土地利用规划与研究工作。

定了即墨市以加工型为主的工业格局;人口构成中暂住人口比重较大。自然、经济社会条件直接影响到土地资源利用状况。在即墨市土地利用现状结构中,建设用地的绝对量不断增加,土地开发利用程度和土地收益率不断提高;土地利用中尚存在城镇土地集约利用程度偏低,生产性农用地实质性减少等问题。在巩固和提高农业基础地位、发展高效和生态农业的前提下,大力发展商贸、加工及旅游业是即墨市的土地资源利用方向。

3 各业用地的预测和协调

土地利用总体规划的核心是确定或调整土地利用结构和用地布局,要按照统筹兼顾、综合平衡的原则进行。随着科技进步带来的粮食产量的提高以及食物结构的不断改善,人均耕地需求量会相应减少;但在一定时期内,人口总量不断增加,对耕地的需求也会相应增加。工业化和城镇化水平在不断提高,耕地的减少趋势不可逆转。据相关资料分析,全国城镇化水平每提高一个百分点,将有45万公顷的耕地减少作代价。按即墨市1997-2001年统计资料,GDP每增加1亿元,耕地减少20.71公顷。即墨市处于胶东半岛城市群的发展中,又是胶东地区加工型生产基地和商贸物流中心之一,土地供需矛盾十分突出,规划用地协调难度较大,做好规划用地预测工作十分重要。

土地利用总体规划是涉及多部门、多行业,政策性和前瞻性很强,部门参与十分重要。用地需求量预测,应采取以各用地部门预测为主,由规划编制办公室进行审核和综合平衡的方法。要摒弃那种单纯由规划编制人员依据历史资料和数学公式推算,理论上正确而实践中未必行得通的预测方法。

4 建设用地指标的弹性

建设用地指标的弹性,首先表现为将建设项目用地指标分为定位指标和不定位指标。在以往的土地利用规划中,建设项目用地必须全部落实到具体项目,并且有具体位置;而实际上,建设项目,特别是远期建设项目的预测往往前瞻性不足。项目未列入规划,要建设需先修改规划,自然有诸多不便。而将建设项目用地指标拿出一部分(一般不超过总指标的20%)作为规划不可预测项目用地,列为不定位

指标,这有利于规划的实施。其次,建设用地指标的弹性还表现在可跨期使用上。由于建设项目实施存在着不确定因素,有时会出现近期项目需延期实施,而远期项目要提前建设;允许建设项目用地指标跨期使用,可使规划实施更具灵活性。第三,建设用地指标的弹性表现为允许有一定的上下波动空间,即可增加一定幅度的调节指标。即墨市镇级经济发展迅速,特别是民营经济发展更为迅速,2001年GDP中的60.4%由民营企业创造;而在市级土地利用总体规划中,给予镇级及民营企业的指标却非常有限。为此,在市级土地利用总体规划总指标之外,增加一定的调节指标,用于镇级及民营企业的发展是合理的。调节指标的获得要引入市场机制,运用经济手段,利用好土地整理折抵和置换的政策。

5 规划方案的优化

土地利用总体规划编制是一项复杂的系统工程。在系统工程理论中,将系统的处理分为系统分析、系统综合、系统决策和系统实施4大阶段。其中系统综合要求设计多个方案,并从组织、资金投入、技术等多个方面进行可行性论证。土地利用总体规划的多方案对比,就是系统工程理论之系统综合方法的具体体现。现按照系统工程理论,提出规划方案逐步优化的思路:根据规划目标和土地供需状况,对规划期间各类用地数量和布局进行综合平衡后,提出规划方案;将规划方案征求相关部门和社会公众意见,并请专家咨询组进行论证;根据各方意见进行修改,提出修改方案;如此反复进行,最终形成一个多方认可的方案。在多方方案对比中,有时很难提出一个被多方认可的最佳方案;而由规划编制者提出一个初步方案,进行多次协调和论证,实现逐步优化,是一个既符合系统工程理论,又符合实际情况的方法。

6 公众参与

土地利用总体规划的本质要求和规划编制过程中的一些局限性,决定了做好公众参与工作的重要性。要组织问题研究与协调会,由规划领导小组邀请相关利益主体针对规划编制过程中所出现的问题进行研究,共同讨论解决方案;组织情况通报会及公众听证会,向公众通报规划编制情况、政策和技术要

求,由公众就关心的问题向规划部门代表提问和咨询;组织专家咨询组,对规划编制中的相关法律、法规与政策进行咨询,对技术问题进行把关。在规划编制过程中,各利益主体和社会公众提出的意见往往带有局限性,由专家咨询组进行业务指导和把关,可少走弯路,提高规划质量。

7 制度创新

新的规划必须有制度创新,这也是与时俱进思想在土地利用总体规划编制中的体现。

在坚持“十分珍惜、合理利用和切实保护耕地”基本国策的前提下,应按照市场经济规则和社会经济发展及资源环境保护要求,确定期末耕地保有量和建设占用耕地指标,期末耕地保有量通常不应低于基期耕地面积。根据即墨市的土地供需状况分析,规划期内不能实现域内耕地占补平衡;因此,期末耕地保有量应为基期耕地面积减去采取市场机制易地补充部分。经济发展必然要占用耕地,因耕地减少而放慢或停止经济发展是不现实的。建设占用耕地指标应充分考虑当地经济社会发展的实际需要,如不能满足需要,可采用市场机制和激励机制使用调节指标。

8 采用先进的技术手段

目前,土地利用总体规划的编制尚未完全进入

信息化阶段,规划信息系统建设正处在探索中。在当今计算机相当普及的条件下,尽可能地采用计算机辅助工作,是提高工作效率和规划质量的重要途径。即墨市土地利用总体规划的修编,充分说明了这一点。

在规划编制过程中,使用电子表格,建立起规划表间的数据联系,实现了基础数据共享。这不仅提高了工作效率,也大大降低了出错率,提高了规划质量。

土地利用信息系统的建设是科学编制规划的前提,也是土地利用规划管理的基础。应用符合国家标准土地利用信息管理软件,将规划信息(包括规划文本、说明、图形和数据)输入微机,对土地利用数据(包括图形数据和属性数据)进行实时管理,将大大提高规划管理水平。

在即墨市土地利用总体规划修编试点工作中,得到了山东省国土资源厅粘克兴、李金良的关怀;此文撰写中,得到了刘昌梅、韩俊华两位高级工程师的指导。谨此致谢。

参考文献:

- [1] 董祚继.土地利用规划管理手册[M].北京:中国大地出版社,2002,24.
- [2] 王万茂,韩桐魁.土地利用规划学[M].北京:中国农业出版社,2002,45.

Study on Total Plan Making of New Circle Soil Utilization

XU Qing - fu¹, JIANG Zun - yuan², LIANG Dong¹, XU Wei - dong¹, YU Xue - feng¹, WANG Zeng - ru¹

(1. Shandong Institute and Laboratory of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013, China; 2. Jimo Bureau of Land and Resources, Shandong Jimo 266200, China)

Abstract: Through total plan making of soil utilization in Jimo city, plan making thoughts of soil utilization in county are put forward: datas of soil utilization in present condition should be reliable; soil utilization condition should be analysed totally; soil - using in all lines should be predicated scientifically; soil - using scale should be ordinated balancelly; plan and thoughts should be promoted by specialists and people discussion; by using information technology, and combining policy, scientific sprit and working sprit should be promoted.

Key words: Soil - using plan; making; study; Jimo city