

成果与方法

新一轮土地利用总体规划修编的思考与探索

——以济南市土地利用总体规划修编为例*

许宗生

(济南市国土资源局,山东 济南 250014)

摘要:我国土地利用总体规划编制的历史较短,经验尚不丰富,有关基础理论和编制方法还处于探索阶段。结合新一轮规划修编情况,认为应该注意基础数据的准确性,要有对上一轮规划实施情况的科学评价、对社会经济发展战略的科学定位和对各类用地规模的科学预测,要注意与城市规划等其他规划之间的协调与衔接,还要注重规划修编的开放性问题。济南市在规划修编过程中总结以往规划存在的问题,提出了动态规划方案的新思路、控制指标的弹性管理方法及规划实施的机制创新途径。

关键词:土地利用;总体规划;动态规划;济南市

中图分类号:F301.23

文献标识码:A

0 引言

土地作为人类活动、生存和生产的场所与空间,具有养育功能、承载功能、仓储功能和景观价值等功能,是人类社会赖以生存的基本资源和基地。因此,土地在人口、资源、环境和区域经济发展关系中居于其他资源无法替代的核心地位。土地利用总体规划作为政府调控土地资源的重要手段,是政府加强用地管理,促进土地资源合理、高效利用的基础和保证。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]。

我国土地利用总体规划在加强我国土地的宏观管理、保护耕地、协调各业用地以及合理开发利用后备土地资源方面都发挥了重要作用。然而,由于我国土地利用总体规划编制的历史较短,经验尚不丰富,有关规划的基础理论和编制方法还处于探索阶段。本文结合济南市新一轮土地利用总体规划编制工作,探讨新一轮土地利用总体规划编制应注意的事项、编制思路和实施机制。

1 编制土地利用应该注意的问题

1.1 有准确的土地利用现状数据

首先,准确可靠的土地利用现状数据是科学编制土地利用总体规划最基本和最重要的前提条件。这类数据要具备现势性、准确性和图(实地)数一致性。以往的规划由于在图、数分离的情况下编制,规划本身存在不少弊端,也难以真正实现规划的科学管理。目前土地管理部门已经逐步建立了符合国家标准土地利用现状数据库,实现了图数的一致,这是科学编制规划的必备条件和坚实基础。

1.2 对上一轮土地利用总体规划实施科学评价

1.2.1 实施评价内涵

所谓土地利用总体规划实施评价,是指根据一定的标准,运用一定的方法,对土地利用总体规划执行的效果进行分析、比较与综合后所做出的一种价值判断^[2]。进行土地利用总体规划实施评价,一方面可以通过全面分析规划实施效果来促进有关地方落实规划目标、任务和各项政策措施,评价政府相关部门执行规划的情况;另一方面也可通过总结经验,提出改进规划工作的对策建议,为修编规划和加强规划实施管理提供依据。土地利用总体规划实施评价是土地利用总体规划执行阶段的重要环节,是修

收稿日期:2005-07-11;修订日期:2005-07-19;编辑:王先起

作者简介:许宗生(1966-),男,山东聊城人,主要从事国土资源规划管理工作。

编规划的前提。

规划实施评价要遵循科学性与可操作性相结合、系统性与综合性相结合、公正性与真实性相结合,以及定性分析与定量评价相结合的原则。

1.2.2 实施评价的指标体系及评价方法

土地利用总体规划实施评价的指标一般有两类,一类是执行指标,另一类是效果指标^[2]。执行指标是指在土地利用总体规划实施过程中,关键指标的落实完成情况等;效果指标是指在土地利用总体规划实施后,所产生的社会、经济和生态效益,同时也包括社会公众对土地利用总体规划的认知程度。在济南市本次规划工作中,对上一轮规划的实施评价内容主要包括规划执行效果、规划实施有效性、规划实施手段、规划社会认知度、规划实施效益。每项内容都有具体的测度指标,例如,规划社会认知度的测度指标有 5 个:领导对规划作用的认知度;规划管理部门对规划作用的认知度;用地者对规划作用的认知度;社会公众对规划作用的认知度;专业人士对规划的认知度。

对济南市土地利用总体规划实施评价的方法采用的是指数和法。由于各种指标的重要程度不一样,一般采用特尔菲法(Delphi)、层次分析法(AHP)来确定各个指标的权重。

1.3 有社会经济发展战略科学定位

社会经济发展战略是一个地区国民经济和社会经济发展的总体战略部署^[3],它确定了城市未来一定时期内功能定位、人口发展规模、经济总量水平以及产业结构调整和发展方向等重要内容。一个科学的合乎城市本身实际情况的社会经济总体发展战略,是土地利用总体规划的依据和指南。市场经济条件下,城市经济发展更需要宏观调控和引导。因此,编制土地利用总体规划应该科学地研究城市社会经济发展战略,从总体上把握城市未来发展的可能性,并以此对城市未来的空间发展布局提出控制性要求。

本次济南市土地利用总体规划,充分考虑了济南市未来的功能定位:济南市是山东省省会,全省的政治、经济、文化、科教、旅游和金融中心;环黄渤海经济圈的区域性中心城市,黄河中下游的龙头城市,承接京津唐与沪宁杭两大城市群的枢纽性城市;山东半岛城市群的中心城市,“大济南都市圈”的核心城市;国家历史文化名城,适宜居住和创业的山水生

态城市。在此基础上确定了济南市未来的社会经济发展战略,科学预测了规划期城市社会、经济等各项发展目标。

1.4 做好与其他规划的协调与衔接

1998 年颁布的《土地管理法》第二十二条规定,城市总体规划、村镇规划应当与土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模相符合。然而事实上,由于城市规划、村镇规划的规划期限与土地利用总体规划不一致,城市规划中城市人口与土地利用总体规划中城镇人口范畴的不统一,以及用地分类体系不一致等诸多因素,城镇规划的建设用地范围一般都大于土地利用总体规划确定的城市、村庄、集镇建设用地规模。这加大了土地利用总体规划的实施难度,导致规划经常性的修编或调整,使规划的权威性、严肃性大打折扣,宏观调控作用没有得到充分发挥,也加大了土地行政主管部门的压力。

济南市本次土地利用总体规划注意了与城市规划的充分协调与衔接。城市总体规划除土地使用规划内容外,还包括城市体系规划、城市社会经济发展战略等内容,为本次土地利用规划确定区域土地利用结构提供了宏观依据。另外,土地利用总体规划在城市规模及城市布局方面也充分考虑了城市规划的研究成果。尤其对许多预测指标,尽量做到了统计口径相一致,并在人口发展规模、城市用地规模等方面进行了多次协调。

土地利用总体规划涉及多部门、多行业,政策性和前瞻性很强,部门参与十分重要。土地利用总体规划还要与农业、交通、能源、环境、水利等各部门专项规划充分衔接,以便合理确定产业布局和功能分区等。

1.5 有各类用地的科学预测

土地利用总体规划的核心,是按照统筹兼顾、综合平衡的原则确定或调整土地利用结构和用地布局。土地需求的预测涉及到不同的土地利用类型及众多影响因素。因此,必须在深入分析各种土地利用类型演变规律的基础上,根据土地利用系统开放性特点,综合考虑与土地利用相关的制度改革、城市功能和社会经济发展等因素对未来土地利用结构的影响,利用定性定量相结合的方法对各类用地需求进行模拟及预测。其重点是对耕地需求及各类用地的规模进行模拟及预测。

为了准确确定规划期内耕地需求量,本次规划工作采用以定量分析为主,定性分析为辅的方法。在深入分析济南市耕地利用水平(包括耕地总量及分布、灌溉条件、种植结构、单产等)、人口发展和饮食结构等因素基础上,借助多种数学模型分别预测未来济南市人口数量、营养标准、饮食结构、食物需求以及耕地利用水平;根据预测结果,最终利用多目标线性规划模型测算规划期内济南市耕地需求量。

对各类用地的规模,主要采用系统动力学等方法进行预测。济南市域建设用地规模就采用系统动力学进行预测。各类用地的规模实质上是三大地类之间的转换,而这种转换又与经济发展、人口增长等密切相关。其中,人口是影响土地利用变化最主要的驱动因素,也是最具活力的驱动因素之一;而经济的发展则促使城镇化水平加快,使城镇周围的农用地不断向建设用地转化。在土地利用规划的系统动力学模型中,主要是描述人口变化、经济发展、土地利用结构改变及各业用地需求量的内在联系,模拟未来各业用地的发展趋势及相互间的动态变化^[4]。因此,根据人口、经济和土地之间的因果关系,建立济南市的人口-土地-经济动态系统的仿真模型,预测济南市未来各类用地的规模。

1.6 注重规划修编的开放性

土地利用总体规划作为一项具有法规性的文本,既要充分考虑规划实施后对经济社会发展产生的积极影响,还要充分考虑规划实施可能造成的消极作用。随着经济社会的发展和民主政治的进步,必须强化公众参与意识,提高公众参与程度,广泛采纳各部门、各级政府及社会各界的意见和建议,使规划更具科学性和合理性。

2 土地利用总体规划中新思路的探讨

2.1 动态规划方案

以往的土地利用规划的规划期较长,市场经济影响下部门发展规模的许多因素难以在规划编制时确定,特别在经济快速发展地区表现更为明显^[5];而土地利用总体规划又试图寻求整个规划期内恒定的土地利用理想方案。由于这种模式动态适应性较差,当影响规划因素稍有变化,就可能整个规划的失败;并且规划根据外因变化迅速调整的能力太低,不能很好地监督,及时地调整修改^[6]。因此,在

济南市新一轮规划编制过程中,提出了动态规划方案的新思路。

2.1.1 动态规划方案的内涵

动态规划方案是指在一定时期内,为避免由于社会经济发展过程中的不确定因素和规划制定过程中预测数据的不准确性,依据不同发展状况而制定的由一组执行方案组成的规划方案。动态规划方案的目标年只有一个,但执行方案可以是多个。各执行方案之间通过测评指标判断是否转换,增强规划预测的准确性和用地指标调整的可信度^[7]。动态规划方案改变了以往从多方案选择一个最优方案而一成不变执行的静态规划思路和方法,体现动态性和“弹性”与“刚性”结合的精神,符合与时俱进、科学发展观和国家土地规划修编要求。

2.1.2 动态规划方案的关键

动态规划方案的关键有两个方面:一是评价指标体系及其标准值的制定;二是转方案的审批。每一个执行方案对应一组评价指标。如果评价指标达不到标准,则不能转方案;如果提前达到标准,则提前转方案。由于国内尚没有这方面的先例,有关动态规划方案的实际操作,还需要进一步探讨。

在方案执行期间,通过年度指标监测与评价,如耕地保有量、基本农田保护面积,中心城区人均建设用地面积,以及 GDP 年增长率、建设用地地均 GDP 年增长率和农用地地均 GDP 年增长率均达到或超过规定的临界数值,则视为满足执行方案的转执行阶段。

2.2 控制指标弹性管理

控制指标弹性管理主要是预留一部分建设占用耕地指标,解决不可预测的建设项目落地问题。具体操作主要包括以下 3 个方面:

2.2.1 预留一定的规划建设占用耕地指标

将新增建设用地占用耕地的 10% 统一登记造册,作为基本农田的后备资源;制订管制规则,对建设项目条件进行规定,原则上作为不可避免的在基本农田保护区中选址的交通、水利、能源、电信、军事等项目占用基本农田的补充资源。预留机动的建设占用耕地指标,不仅能增强土地利用总体规划的弹性和灵活,更能确保耕地保有量和基本农田保护面积不减少。

2.2.2 划定“待置换用地”

依据国土资源部《关于土地开发整理工作有关问题的通知》(国土资发[1999]358号),规定在保

证本乡(镇)基本农田保护任务落实、全县耕地保有量落实的前提下,根据本乡(镇)农村居民点整理潜力的综合分析,确定城镇、村庄的合理发展控制规模及控制区;将土地利用总体规划确定的城镇、中心村合理发展控制规模范围与原划定的建设预留地之间的用地划为“待置换用地”,作为城镇、中心村建设发展的弹性控制区。其面积取农村居民点整理新增耕地折抵面积。

为了切实保证基本农田和耕地保有量不减少,并有力地推动土地整理,对“待置换用地”制订严格的用途管制规则:占用“待置换用地”范围的耕地,必须实行先补后占,不能使用国家下达的年度计划指标,只能使用土地整理新增耕地折抵指标或土地整理置换指标。

2.2.3 实行基本农田集中置换

“基本农田集中置换”就是标准农田(土地开发整理新增耕地)建成后,新增的耕地经验收可核定为基本农田的,可以与城市市区所辖乡(镇)和省级中心镇原划定的基本农田进行等面积置换。置换时可引入市场化机制。

这一措施既是基本农田保护由静态管理向动态管理的需要,也是为经济社会可持续发展提供合理用地空间的需要。这样做不仅能为欠发达地区提供土地整理和标准农田建设的资金,加快标准农田建设,提高其质量;同时也能推动城市化进程和经济增长;并且是城乡统筹、城市反哺农村的具体体现。

在城市建设区尽量不设基本农田,利于随机提供建设用地。通过这种方法可以实现对基本农田的动态保护,并使其质量有新的提高;但解决基本农田位置交换问题,要加大土地开发复垦整理的力度。

3 规划实施机制创新

3.1 管理机制

实行土地用途管制制度,切实保护耕地。其中,要建立健全基本农田保护区制度,包括基本农田质量保护制度、保护区用途管制制度、保护责任制度、环境保护制度、保护区动态监测上报制度、保护区的占补平衡制度、保护区的档案制度、保护区的定期检查制度。

建立规划管理信息系统,加强对土地利用的动态监测和研究。规划管理信息系统中的土地利用现

状数据应逐年进行图数更新。要建立符合国家标准土地利用现状数据库,保证数据信息的适时更新,并建立完善土地利用档案管理制度。要加强土地利用规划方案实施过程的动态管理,以保证土地利用规划的可靠性。

3.2 激励机制

建立基本农田保护建设专项资金,合理利用耕地占用补偿费;非农建设占用耕地要与土地开发、复垦、整理相挂钩。耕地占用补偿费专项基金用于开发、复垦、整理新的耕地,任何单位和个人不得侵占、挪用。对开垦耕地表现突出的,应依法予以奖励。

鼓励公众积极参与。鼓励社会各阶层人士参与到规划修编、执行过程中,就其关心的问题提出异议;欢迎公众对规划的数据、技术方法、规划方案提出新的见解。政府官员应组织专家对公众的意见及时答复,并给对规划做出贡献的公众一定奖励。

3.3 保障措施

要提高规划实施管理的透明度,公开土地利用总体规划实施管理的工作制度、办事程序,并定期对土地利用规划实施情况及其取得的效益进行公示。要强化建设项目用地预审制度,调整土地收益分配关系,严格收益管理。

要对规划实施过程进行适时监测、评价,并进行适应性管理。主要是对执行效果、实施措施等进行评估并编写评估报告,以及针对区域经济发展的不确定因素进行规划方案的调整。

本次济南市土地利用总体规划修编,共设计了三个发展阶段。首先执行第一发展阶段,如果各项评估指标达到第二发展阶段的要求,则依据一定的程序报上级审批部门批准后转到第二发展阶段,依此类推,以实现动态规划管理。

3.4 修改调整

土地利用规划修编采用适时监测、评价和动态管理机制。监测评价内容主要包括:是否执行规划中提到的法律、法规;是否建立预定的目标;土地资源的分配和为促进土地可持续利用采取的减缓措施是否对预期效果的取得有效;随着时间的推移,规划决策是否仍然适宜;是否有新的数据或分析影响规划决策或分析的有效性;规划中是否漏掉新的法规、政策等。一旦发现问题,及时进行修改调整,以保证规划的顺利实施,促进土地的集约和可持续利用。

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] 赵小敏, 郭熙. 土地利用总体规划实施评价[J]. 中国土地科学, 2003, 17(5): 35 - 40.
- [3] 章牧. 广西贵港市土地利用总体规划与城市规划矛盾关系研究[J]. 地域研究与开发, 1997, 16: 34 - 37.
- [4] 赵小敏, 王人潮, 吴次芳. 土地利用规划的系统动力学仿真——以杭州城市土地利用总体规划为例[J]. 浙江农业大学学报, 1996, 22(2): 143 - 148.
- [5] 廖和平, 文森, 谌海. 土地利用规划实施难点及对策分析[J]. 西南师范大学学报(自然科学版), 2003, 28(6): 974 - 977.
- [6] 谢炳庚, 李晓青. 新形势下的土地利用总体规划问题与创新[J]. 国土资源导刊, 2004(1): 22 - 25.
- [7] 欧名豪. 土地利用规划控制研究[M]. 北京: 中国林业出版社, 1999.

Opinions and Research on New - round Total Plan of Land - using

XU Zong - sheng

(Jinan Bureau of Land and Resources, Shandong Jinan 250014, China)

Abstract: History of making total plan of land using is comparatively short in China, and we are not very experienced in it. Fundamental theories and making methods are still in the stage of exploration. Combining with conditions of new - round plan, it is regarded that accuracy of basic datas should be paid attention to; scientific evaluation to last - round plan, scientific position to social and economic development and scientific predication to land using scales should be carried out; coordination and connection between urban plan and other areas should be paid attention to; and opening of making plan should also be paid attention to. On the basis of summarizing problems occurred in former, new thoughts of dynamic plan, elastic administration method of index control and the organism - innovation approach of planning enforcement are put forward in this paper.

Key words: Land - using; total plan; dynamic plan; Jinan City

张店区 2005 年土地利用现状更新调查启动

6 月 27 日, 张店区国土资源局召集地籍科、各国土所负责人和测绘、计算机技术人员参加会议, 进行授课并部署对完成的土地利用现状进行更新调查任务。

土地变更调查是在土地利用现状调查成果的基础上, 针对土地利用类型、面积分布和权属的变化情况而开展的调查, 是保持土地利用现状调查成果现势性的必要手段, 也是土地统计的重要组成部分和土地数据的主要来源。张店区土地利用现状更新调查工作已于 2001 年通过国家正式验收, 被评为“国内领先”工程。随着时间推移, 全区土地利用状况与现状已存有不符, 为保证区、镇土地利用总体规划修编工作进行顺利, 张店区着手开展土地利用现状更新调查工作。因地理信息系统(GIS)与遥感(RS)相结合可使二者的实用性倍增, 同时提高更新的精确性和有效性等, 2005 年按照市局《关于认真做好利用遥感资料对全市土地利用现状数据库进行更新工作的通知》要求, 充分利用影像图具有的精度高、信息丰富、直观真实等优点, 重点从定性和定量方面做好 3 项主要工作: 一是借助于简易、常规或 RTK 测绘技术方法和各种技术手段对错判、误判的图斑进行修正补测。对于新增建设用地, 使用地面数字测量方法补测, 保存测量数据, 读入土地利用数据库系统。有土地勘界资料的, 实地复核后, 将测量数据读入土地利用数据库系统, 或依据土地勘界资料转绘上图。二是对线状地物和零星地物全面调查。线状地物指图面宽度为 0.2 至 3.0 毫米的河流、道路、沟渠等, 两条以上线状地物并行时, 依主次顺序标绘等; 零星土地指 1:1 万调查比例尺图上面积小于最小土地面积的土地, 建设用地实地面积大于 100 平方米的零星土地要调查, 通过实地量算、记录在调查底图上表示明确位置等。三是重新界定每个图斑的权属性质。

这次内外业调查要求各国土所高度重视, 人员、技术、设备保障到位, 责任到人。从即日起, 抓紧时间, 严格内外业质量检查, 确实保证成果质量, 于 7 月 11 日前做好各类报告、图件、台帐等项整理工作, 上交更新数据成果, 达到《山东省土地利用现状更新调查检查验收办法》标准要求。

(王升远)