

经验交流

日照市上一轮土地利用总体规划存在的问题 与下一轮修编建议

刘海玲,王光栋,贺兆成

(日照市国土资源局,山东日照 276826)

1 日照市上一轮土地规划编制情况

日照市上轮土地利用总体规划自 1997 年开始编制,2000 年 8 月由省政府批复实施。该规划以 1996 年为基期,以 2000 年为近期目标年,以 2010 年为规划目标年。规划所确定的耕地保有量指标为:到 2010 年,耕地面积保持在 23.0519 万 hm^2 以上,人均耕地 $7.92 \times 10^{-3} \text{hm}^2$ 。期间全市耕地减少量控制在 6480 hm^2 ,其中建设占用耕地控制在 4880 hm^2 ;退耕 933 hm^2 ;灾毁 667 hm^2 。补充耕地量为 7147 hm^2 ,其中开发复垦增加耕地 1433 hm^2 ;整理增加耕地 5714 hm^2 。全市耕地净增加 667 hm^2 。所确定的基本农田保护指标为:到 2010 年全市基本农田保护面积 20.2316 万 hm^2 ,占耕地总面积的 88.02%。同时规划确定了 3993 hm^2 的重点建设项目用地指标。

上轮规划是以保护耕地、控制建设用地为重点,采取自上而下的指标控制和用途分区相结合的方法编制的。该规划在保证耕地面积,维护粮食安全、生态安全和社会稳定方面起到了很好的作用;但是从这几年实施的情况来看,的确存在一些问题,需要在下一轮修编中进一步完善。

2 规划实施过程中存在的问题

2.1 按指标划定土地用途存在一定局限

根据《土地利用总体规划编制规程》的要求,县、乡土地利用总体规划按照土地基本用途的不同划定土地利用区,并落实到地块。编制规划方案,一般都

是将上级下达的各项控制指标分解落实到土地利用总体规划图件和实际位置,有多少指标划定多大面积的分区。这种土地利用分区与指标等面积的划分方法值得置疑:土地利用分区是在土地适宜性特点的基础上,结合国民经济与社会发展以及今后土地利用结构调整的需要划分的用地区域,是对今后的土地利用的总体布局。而具体到某一面积的土地该干什么,是近期详细规划的要求。近期详细规划常会受当时当地经济社会发展方向、用地结构和布局及领导决策水平等诸多因素影响,不可能精确地预测今后 10 年每块用地的确切位置。就像日照市,1997 年市区只有老市区及石臼两大块,新市区还只是个雏形,没有形成完整的格局。现在,随着城市中心的东移、基础设施的强化和投资环境的改善,新市区已是集政治、经济、文化、居住等为一体的中心地带。该地区的用地也大幅增长,建设用地远远超过 1996 年编制规划时所划定的建设预留地区。另外在上轮规划修编时,上级分配给日照市 3993 hm^2 的重点建设项目用地指标,同时确定了 18 个重点建设项目的用地位置和用地指标。但实施上,当时确定的这些重点项目有些并没落地,有些用地位置或面积发生了改变,出现的是一种有项目没有指标、没项目却白白浪费指标的情况。

2.2 控制指标偏紧

上轮规划下达给日照市的非农建设占用耕地指标为 4880 hm^2 。但到 2003 年末,规划才实施 7 年,就使用了 4000 多公顷,占指标总量的 80% 多。剩余 7 年时间只有不到 20% 的指标,这显然不够。指

收稿日期:2005-01-11;修订日期:2005-11-04;编辑:王先起

作者简介:刘海玲(1973-),女,山东日照人,工程师,主要从事国土资源规划管理工作。

标用的过快过多,一方面与全国大形势有关,如退耕还林、加快城镇化建设和扩大内需等,另一方面也与上级下达的控制指标偏紧,不适应市的经济增长速度有关。日照市是一个沿海欠发达地区,各项基础设施建设起步晚,不太完备,为完善城市功能,改善城市的投资环境,必然要加快建设步伐;随着投资环境的改善,来日照投资的企业越来越多,企业落地不可避免会多占一些土地。而上轮规划分配给日照市的指标只有 4880 hm^2 ,这显然不够用。

2.3 地方政府的规划职能履行不到位

从全国的形势来看,上轮规划编制时没引起领导的高度重视,认为还和以前一样,“规划规划,纸上画画,墙上挂挂”;规划也基本上只是由国土部门编制,缺乏政府的宏观调控和公众的广泛参与。规划实施以后,地方政府本该是规划实施的管理者;而新一轮“圈地热”却反映出一些地方政府是违反规划的带头者或默认者。一些地方政府对规划的法定地位认识不强,对规划管理存在着一些模糊认识,认为规划是可以根据需要随时调整甚至改变的。还有些人以为只要经过上级领导同意就可以用地,从而造成了规划围着项目转,项目建到哪儿,规划就调到哪儿的本末倒置现象。

2.4 不适应市场经济发展的要求

其一,上轮规划修编正在计划经济向市场经济转型时期,由于受计划经济的影响,各项控制指标是自上而下层层分解下达的,而且下达过程中一般采用平均分配的办法,未能充分考虑各地非均衡发展的需求,致使发展较快的地区指标不够用。如日照市的岚山区,在修编规划时只是东港区的 1 个办事处,所辖范围也只有 1 个街道办事处,3 个镇,所以当时分配的指标特别少,只有 346.67 hm^2 。后来,岚山依托岚山港和坪岚铁路,大力发展运输业和外向型企业,经济发展速度很快,同时为优化城市环境,日照市的重工业都南移落户岚山区,所以原分配的规划指标显然不够用。其二,受计划指标的影响,在修编规划时除了重点安排外,把建设预留地的比例和数量从市平衡到各县(区),各县(区)又平衡到各乡镇,以致出现了村村(大多数)留地,镇镇(乡乡)留地的现象。其三,2001 年行政区域调整,全市从原来 72 个乡镇(街道办事处)调整为 53 个。由于当时分配预留地时每个乡镇都有指标,所以就出现了

该留的没有多留、不该留的却留了的现象,也就出现了有些发展快的地方指标不够用,有些发展慢的地方指标多余的局面。

2.5 旧村改造的配套措施不健全

在上轮规划中,过大的估计了旧村改造面积,要求日照市规划期内农村居民点缩减面积 3744 hm^2 。规划实施 7 年(到 2003 年末),农村居民点面积不减反增。这固然与上轮规划编制时对农村居民点面积的计算(只是上级下达的人均占地面积与农村人口简单相乘得出的理论数,没有考虑到实施的难度)有关,也与规划实施后相关配套措施不完备有关。现行旧村改造成本高,难度大,而且涉及安置人员多,这需要有相应的配套措施来保证旧村改造的实施。由于规划实施后没有出台相应的配套政策措施,使得一些本该进行改造的旧村因资金或其他原因撤出,不便,迁进不易。

2.6 规划管理机制不健全

从全国的形势来看,各地为了发展经济,吸引投资,竞相压价供地。有的地方还打出“零地价”的招牌,甚至为保住前来投资项目要多少地给多少地。由于低价地和土地升值效益的吸引,用地者往往大批圈地,从而出现征而不用或征多用少的现象,使规划控制建设用地的作用减弱。

3 规划修编应注意的几个问题

3.1 增加用途分区的弹性和控制指标的刚性,实行分区管制与指标控制互补的管理模式

区分指标类型,对土地利用分区实行不同的划分方法。基本农田保护指标应层层分解落实到地块,不得以规划调整、上级重点工程为名擅自侵占。经国务院批准占用基本农田,也必须补划等量同质农田,以保证基本农田面积不减少。对非农建设占用耕地指标可按一定比例放大到规划图件和实际位置,形成大于指标面积的土地利用区,让建设项目在合理范围内调整定位,用地面积受非农建设占用耕地指标的严格限制,不得突破;或者留出一部分建设预留地的机动指标,当规划实施过程中不可预见的用地出现时,将机动指标落实到地块,只要不占基本农田,不视为规划局部调整。

3.2 正确确定土地利用总体规划的功能定位

土地利用总体规划不应只是着眼于调控土地利

用以及土地开发、土地保护、土地整治的专业或专项规划。要改变其过去只注重耕地保护的功能转为着眼于调控宏观经济运行和经济社会可持续发展的高层次、综合性规划。规划的功能应定位在有利于全面落实科学发展观,统筹协调城乡发展、区域发展、经济社会发展和人与自然的和谐发展。

3.3 提高土地利用总体规划的法律地位和透明度

土地利用总体规划一经批准,即具有法律效力,要进一步巩固其法定地位,制定《土地规划法》,强化土地利用总体规划的管理手段。在编制土地利用总体规划时,要广泛征求公众及社会各界学者、专家和有关部门的意见、建议,使现在的政府型规划逐步向政府、规划师、社会、公众全方位开放型规划转变;并及时向社会公告规划的主要内容,以增加规划的透明度,提高规划的总体性、社会性和权威性。要改革现行的规划管理体制,减少各方对规划的不当干涉。在规划审批方面改政府审批为人大审批;市、县、乡规划的局部调整权都上收到省政府或有批准权的人大常委会,并履行听证程序。

3.4 按照集约利用、集中发展的原则,加强和改善城乡居民点用地的宏观调控

按照三个集中的要求,把建设用地宏观调控的单纯规模控制,转为规划控制和土地利用集约度考核并重的联合控制。对土地集约度达不到标准的,不允许扩大用地规模。加强对主城区和城郊结合部土地利用空间布局的安排。按照土地利用效能原则,应优先安排主城区建设,控制建设用地的无为蔓延。要配套有关政策措施,实行有利于城乡人口迁移和引导生产要素集聚的用地政策,规范农村集体建设用地流转和易主、易位、易用的等量土地置换政策,鼓励农户向中心村、城镇集中,工业项目向经批准的园区集中,以实现土地资源的优化配置。

3.5 基本农田保护

由于我国对基本农田实行特殊保护制度,占用基本农田不管面积多少都要报国务院批准,因此,建议在上级下达的基本农田控制指标的基础上,适当提高一点基本农田保护率,并在建设预留地范围外增划一部分基本农田并落实到地块。当不可预见项目占用时,只要在上级下达的基本农田保护率以内,可视为不占基本农田。

《山东省地理基础框架建设工程(一期工程威海试点)》项目 被评为 2005 年度优秀测绘工程银奖

日前,中国测绘学会 2005 年度测绘科技进步奖和优秀测绘工程奖评奖结果揭晓。由山东省国土测绘院报送的《山东省地理基础框架建设工程(一期工程威海试点)》项目被评为 2005 年度优秀测绘工程银奖。

由中国测绘学会举办的“年度测绘科技进步奖和优秀测绘工程奖”是我国测绘行业权威奖项之一。此次 2005 年优秀测绘工程奖评选申报正式受理项目共 97 项。经过形式审查、审读、初评、答辩、投票等程序,最终评选出 2005 年候选项目 73 项,其中金奖 9 项,银奖 21 项,铜奖 43 项。通过《中国测绘报》和国家测绘局公示,《山东省地理基础框架建设工程(一期工程威海试点)》项目最终被评为银奖。

《山东省地理基础框架建设工程(一期工程威海试点)》项目是在山东省信息产业厅立项的山东省信息化建设重点项目,是山东省电子政务规划中五大战略性、基础性数据库之一,是山东省重点支持的信息化项目,是按照山东省“加快空间数据基础设施建设,推进电子政务、‘网上山东’和‘数字化城市’工程”的要求,由山东省国土资源厅立项申请,国土测绘院具体承担实施的项目。该项目于 2004 年 11 月 30 日顺利通过山东省信息产业厅组织的专家组验收,项目技术在国内居领先水平。

(毕瑾耀)