

对邹平县新一轮土地利用总体规划修编的思考

陈桂玲

(邹平县国土资源局, 山东 邹平 256200)

邹平县地处鲁中泰沂山区与鲁北黄泛平原的叠交地带,东接工业重地淄博,西邻山东省会济南,南依胶济铁路,北靠黄河,面积 1 250 km²,人口 71.3 万人,2007 年成功跨入全国县域经济基本竞争力百强县、综合实力百强县、中小城市综合实力 100 强和最具投资潜力 100 强。经济的快速发展使邹平县“保护耕地、保障发展和保育生态”(简称“三保”)的矛盾日渐突出,如何处理好“三保”问题是进行新一轮规划修编工作的关键。该文对邹平县上一轮规划修编作简要回顾和评价,给出邹平县新一轮土地利用总体规划修编的基本思路和设想,对规划修编中规划基数、规划弹性等问题进行探讨,对经济快速发展地区新一轮规划修编有一定的借鉴和参考意义。

1 上一轮规划简要回顾与评价

邹平县上一轮规划是在 1997 年全国宏观经济调控和严格保护耕地的环境和政策背景下,结合《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997]11号)以及修订的《土地管理法》而进行的。规划提出了以供给引导制约需求的思路,以保证耕地总量动态平衡和控制建设用地增加规模,严格土地用途管制制度,并加大了土地开发整理复垦力度。规划的实施,使土地利用总体规划的法律地位和社会地位有了明显提高,全县按规划用地、管地的意识明显增强,为保护耕地尤其是对基本农田的保护,节约利用土地资源,合理控制建设用地规模特别是规划建设占用耕地数量,兼顾社会效益、经济效益、生态效益的统一,保障经济社会全面、协调、可持续发展奠定了一定的基础。然

而,受当时特定背景的影响,上一轮规划存在一些问题和不足:

(1)片面强调耕地保护的单一目标。上轮规划突出耕地保护目标,虽然在一定历史时期对于有效保护耕地起了很大作用,但是在规划实施过程中,一系列重大战略和政策的提出都对这一目标提出了挑战,仅仅以耕地保护作为土地利用总体规划的核心内容,已不能适应邹平县经济社会发展需要。

(2)规划编制方法实用性不够。上轮规划采取指令性指标和土地利用分区相结合的办法。规划指标分配时缺乏科学合理的分解方法,不切合各地实际情况,造成在规划实施过程中,规划指标难以真正落实,规划局部调整频率较高,管理工作长期处于被动应付局面。

(3)基础数据不足,使规划编制的内容缺乏科学性。上轮规划是在 1998 年“非农建设占用耕地冻结”期间修编的,虽然基础数据图件资料以 1996 年 10 月 31 日土地利用现状变更调查为准,但许多地方变更数据没有在图上标示,1998 年邹平县城已近 10 km²,但变更数据仅有不到 5 km²,数据与图件严重脱节,造成规划成果质量欠佳。

(4)先进科学技术手段运用不够。虽然后期使用了 MapGIS 制图,但由于前期的基础图件经几次手工绘制,图件上的数据与实地数据存在偏差,数据更新也跟不上,使规划的真实性、科学性受到很大影响。

(5)规划编制缺乏弹性。全球经济化和我国加入世贸组织,增加了土地利用的不确定性,1992 年邹平县成立经济开发区,但经济进入高速发展期为 2002 年以后,现行规划为 1998 年编制,主要规划指

* 收稿日期:2009-02-06;修订日期:2009-03-12;编辑:陶卫卫

作者简介:陈桂玲(1972—),女,山东邹平人,工程师,主要从事土地储备交易、土地规划工作。

标均为刚性指标,带有明显计划经济缺陷,使得原有的规划思路、规划方法与越来越复杂多变的外部情况明显不适应,土地利用总体规划在编制和实施中缺乏可操作性。

2 新一轮规划修编思路

新一轮规划修编工作需在科学发展观指导下,立足地方实际,以节约利用土地、严格保护耕地为根本指导方针,按照有利于加强和改进宏观调控,有利于严格实施土地用途管制的要求,统筹兼顾,突出重点,正确处理好“三保”关系。

(1)树立科学规划理念。新一轮规划修编要以经济社会又好又快发展为目标,正确处理“三保关系”,即处理好发展与保护、需要与可能、局部与全局、当前与长远、地区之间、城乡之间的关系,统筹安排各类用地、严格控制建设用地规模,切实保护农用地特别是基本农田,加强生态环境保护和国土综合整治。

(2)树立统筹城乡协调发展的土地利用规划理念。邹平县人多地少、耕地后备资源不足,经济的快速发展带来了对建设用地的需求大增,统筹城乡经济社会发展要求在土地利用规划编制、政策制订中必须站在经济社会发展全局的高度,充分发挥土地利用规划和土地政策在城乡协调发展中的引导作用,保障以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展,安排好城乡各业用地,通过规划政策引导,保障城镇建设与村镇建设用地的协调,城乡发展与耕地保护的协调,促进城市化进程与新农村建设协调发展。

(3)树立促进可持续发展的土地利用规划理念。可持续发展是指既满足当代人的需求,又不对后代人满足其需求的能力构成危害的发展,其关键在于不破坏环境和资源。而耕地资源是人类赖以生存的资源之一,努力贯彻保护基本农田的国策,既要保证质量又要保证数量。在规划土地利用时,要注意周围的生态环境,防止不合理的土地利用造成生态破坏。

(4)以节约集约利用土地为核心,促进土地利用方式和经济增长方式转变理念。节约和集约用地,是解决当今和今后一段时间土地资源供需矛盾唯一的选择和根本途径。要在内涵挖潜、提高土地利用效率上下功夫,积极探索节约集约用地的模式,提出盘活存量用地、有效控制建设用地外延的计划

和措施,充分发挥土地利用总体规划在促进经济结构和转变经济增长方式方面的调控作用。

(5)倡导规划创新理念。要改变规划修编工作方式,贯彻政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策的工作方针,依法、民主、科学办事,提高规划的科学性和可行性。要完善公众参与机制,以多种形式鼓励公众参与土地利用规划的修编。

3 新一轮规划修编新方法探讨

(1)增加规划弹性。上一轮规划因缺乏弹性而影响了其可操作性,为适应市场经济的灵活性和变化的诸多不确定性要求,新一轮规划应采用如下方法增加规划的弹性:①适当预留一部分机动指标,用于不可预见的项目;②适当多划一定数量的基本农田(可分为任务量和实际划定量),对列入规划的、符合单独选址条件的建设项目,即视为符合规划,占用的基本农田直接从基本农田实际划定量中核减扣除,不再补划基本农田;③划出弹性用地区(也可称为兼容性用地区),即在某一种经济社会条件下可作为农业用地区,在另一种条件下又可作为建设用地;④将中心城市建设用地划分为蓝线圈和红线圈2个管制区,其中蓝线圈为城市建设用地指标控制圈,而红线圈为城乡建设用地增减挂钩指标弹性圈,即城乡用地扩展边界。

(2)应用系统工程。土地利用总体规划是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、综合性的规划。土地利用总体规划编制过程是多目标的统筹协调过程。因此,在规划过程中采用以数学模型为主要手段进行系统优化。可以运用不同的规划方法来解决不同的实际问题,提高规划的适用性,保障和促进地方的经济发展。

(3)采用3S先进技术。本轮规划修编将在地籍数据库的基础上建立土地利用规划数据库及土地利用规划管理信息系统作为修订规划成果的主要载体,同步协调规划修编与规划管理信息系统建设,提高规划管理水平,从而提升整体规划的技术水平。数据库和规划管理信息系统的建设应当以地理信息技术为基础,重点普及遥感技术、GIS技术、GPS技术等现代化手段,实现土地规划从野外调查、资料搜集、信息处理、计算模拟、规划成图到监督实施全过程的信息化。

(4)合理确定规划修编基数。本轮规划修编原

则上应以基期年(2005年)土地利用变更数据为基数,按照国土资源部的要求,新一轮规划修编应本着“合法性优先、尽量反映真实情况”的原则,县、乡级土地利用总体规划修编应按照“边调查、边应用”的要求,充分利用“二次调查”中间成果依法依规修正和校核土地变更调查成果,为规划修编提供更为准确的基础数据。

(5)加强规划衔接。土地利用总体规划要做好上下级相互衔接,县、乡同步进行,避免相互脱节。下级土地利用总体规划要贯彻和落实上级规划的有关规定,在指导思想、原则上与上级规划的基本精神保持一致,在土地利用安排上服从上级提出的指标

控制和区域调控要求,在实施政策和措施上落实上级规划提出的政策建议。建设用地指标不得突破上级规划下达的指标,耕地保有量、基本农田保护面积不得低于上级下达的指标。

(6)加强保障规划实施措施。为保障规划的实施,需要采取如下措施:一是制定相关的法律法规,做到实施规划有法可依;二是完善建设项目用地预审、土地年度计划指标分配、农用地转用和规划修改调整的报批,确保建设和其他用地按规划实施;三是将规划执行情况与领导的政绩挂钩,作为各级领导干部考核问责的重要内容。