



日照市土地利用总体规划 实施影响因素及修编建议

贺兆成, 丁伟, 辛怡萱

(日照市国土资源局, 山东日照 276826)

摘要:土地利用总体规划是城乡建设、土地管理的纲领性文件,是落实土地用途管制制度的重要依据。该文结合日照市土地利用总体规划实施过程中存在的问题,从经济、技术和政策等方面简述了影响规划实施的因素,并对土地利用总体规划修编工作提出了工作建议。

关键词:土地规划;实施;影响因素;修编建议;日照市

中图分类号:P301.23

文献标识码:B

土地利用总体规划是城乡建设、土地管理的纲领性文件,是落实土地用途管制制度的重要依据。毋庸置疑,第一、二轮土地利用总体规划的编制与实施,对加强耕地尤其是基本农田的保护,保障合理用地需求,优化生产力布局,促进经济社会的可持续发展起到了重要作用,但由于受到社会经济因素变化的影响以及规划编制技术因素和土地管理政策的约束,导致在具体实施过程中产生了指标偏紧、落实不到位、适用性不足等方面的问题^①。

1 上一轮规划实施中存在的问题

1.1 控制指标偏紧

上轮土地规划下达给日照市的非农建设占用耕地指标为4 880 hm²。因退耕还林、加快城镇化建设和扩大内需等诸多方面的原因,到2003年,规划实施才7年,已使用了4 000多公顷,占指标总量的80%多,指标总量严重短缺。

1.2 规划落实不到位

上轮土地利用总体规划未能得到地方政府领导的足够重视,规划的编制也只是有国土部门负责,缺乏政府的宏观调控和公众的广泛参与。规划编制实施后,本应是规划实施管理者的地方政府却往往带

头违反规划或者默认违反规划。同时,政府对规划的调整带有很大的随意性,规划跟着项目走的现象比较严重。如在前几年招商引资热潮中,为了保住项目落地,个别地方政府做出了要多少地给多少地的承诺,从而产生了征而不用或征多用少的现象,使规划控制建设用地的作用明显减弱。

1.3 规划适用性不足

上轮规划修编正是计划经济向市场经济转型时期,由于受计划经济的影响,各项控制指标自上而下层层分解下达,未能充分考虑各地实际发展需求,致使发展较快的地区指标不够用。在编制规划时,日照市只有1区2县,在规划实施过程中,由于经济发展较快,行政区划进行了调整,全市分为了2区2县,而且由原来的72个乡镇调整成了53个乡镇。由于分配预留地时,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区县,直至到乡镇、村居,出现了村村留地、镇镇留地的现象,随着经济发展和行政区划的调整,便出现了该留的没有多留,不该留的却留了的现象,也就出现了发展快的地方指标不够用,发展慢的地方指标有空余的局面。

2 影响规划实施的主要因素

* 收稿日期:2010-04-07;修订日期:2010-05-24;编辑:陶卫卫

作者简介:贺兆成(1977—),男,山东日照人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:ludongnanhe@126.com。

①国土资源部,关于做好土地利用总体规划修编前期工作的意见,2005年。

2.1 社会经济因素

自1998年以来,日照市经济投资规模逐年递增,基础设施建设、城镇开发、工业集中区的发展迅速,建设用地数量明显增加。建设用地规模与耕地保护等主要规划指标受经济建设的影响远远超过了预期,规划的落实受到了严重影响。

2.2 技术因素

由于受数据约束与理论研究限制,特别是缺乏关于经济发展与土地利用结构变化关系的基础性研究,规划方法在融合土地利用结构演变规律与政策调控意愿方面的实用性不强,导致在土地利用总体规划中难以兼顾政策目标与土地利用现实^[1]。同时,规划灵活度不够也是规划方案实施难的一个重要技术因素。耕地总量动态平衡是现行土地利用总体规划的基本指导思想,虽然《土地管理法》要求政府负责辖区内的耕地总量平衡,但并未从区域土地利用效益差别与比较优势角度出发设计出能够灵活实施耕地总量动态平衡的政策体系。

2.3 政策因素

土地产权边界不清与产权主体模糊是当前存在的重要问题,对土地利用规划实施造成了不利的影 响^[2]。土地产权问题一方面使土地利用规划的实施主体——地方政府行为发生偏离,同时使规划缺乏民众监督的支持。

(1)中央政府与地方政府土地产权关系与利益的不一致使土地利用总体规划在地方层次缺乏自我实施的基础。

(2)集体土地产权关系不清与所有权主体缺位也对土地利用总体规划的实施产生不利影响。

(3)由于土地产权关系与利益关系模糊,规划实施的公众监督机制难以运作,使规划实施监督成本相对高昂,违反规划用地的行为时有发生。

3 对土地利用总体规划修编的建议

3.1 修正当前规划管理方式

对于土地利用总体规划修编,地方对规划发展空间(增加规划建设占用耕地指标、减少耕地保有量和基本农田保护指标)的期望与上级的规划控制要求有很大的现实差距。基层总是反映现行规划不合理,表面问题是规划建设占用耕地指标少,耕地保

有量和基本农田保护指标过多,基本农田保护率过大^[3]。因此,必须对目前的规划修改管理方式进行修正,否则规划修改次数越多,耕地保有量和基本农田保护面积及基本农田保护率就增加的越多,规划建设占用空间就减少的越多。在规划修改时,应当对节余的规划建设占用耕地指标进行妥善安置处理;对增加的耕地保有量要通过核减规划中的补充耕地控制指标达到平衡;对增加的基本农田保护指标及时储存调减,这是保证现行规划建设发展空间不减少的关键所在^[4]。

3.2 拓展建设用地空间

新一轮土地利用总体规划修编的目的其实是要为2005—2020年的经济社会发展找出发展的空间。从有关文件中可以看到,通过新一轮土地利用总体规划修编核减现有和先行规划确定的基本农田保护指标可能性是很小的,希望政府下达日照市大数量的规划建设占用耕地指标也是不切实际的。在土地利用总体规划的各类规划空间不能改变和突破的情况下,通过充分利用国家现有的政策,将规划修编与开展农村建设用地整理,实行城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩达到拓展用地空间的目的,同时又能完成基本农田保护和耕地保有量的任务。

3.3 建立规划建设发展控制区

借鉴城市规划“递推规划滚动发展”的理念,在现行土地利用总体规划的规划建设用地预留区(含现状建成区)、一般农地区、基本农田保护区和土地开发复垦整理区等规划用途分区上建立更高层次的规划建设发展控制区。在基本农田保护区定位、基本农田定量的前提和基础上,规划建设发展控制区可以全覆盖规划建设用地预留区(含现状建成区),同时可以包含一部分一般农地区,即建立起复区概念的规划建设发展控制区。其实质是将规划建设占用耕地指标在允许的控制空间内进行摆动和置换,在土地利用规划管理上认可规划指标在整个规划建设发展控制区内流转不属于规划修改的范畴,只需结合土地利用总体规划管理信息系统,及时变更并报上级土地利用规划管理部门备案即可。这样,在现行土地利用规划管理政策的框架下,既解决了基本农田保护区这条“红线”不能碰的制约,同时又满足了实际经济社会发展的客观情况变化对建设

用地变化的要求^[5]。另外,也解决了目前土地利用总体规划修改中所谓的“重大布局”发生变化而需要修改规划的如何判定和约束的问题,即规划建设占用耕地指标的活动范围超出规划建设发展控制区范围的,才是真正意义上的“因重大布局调整”而需要原则性地修改土地利用总体规划。

参考文献:

[1] 《经济建设与耕地保护的关系》调研组. 生态保护与耕地保护

[J]. 中国土地科学,2001,15(3):1-4.

- [2] 刘海玲,王光栋,贺兆成. 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[J]. 山东国土资源,2005,21(11):15-18.
- [3] 刘勇,刘秀华,周佳松. 土地利用规划环境影响层次分析和熵技术评价[J]. 中国土地科学,2005,19(2):9-13.
- [4] 周国富. 中国经济发展中的地区差距问题研究[M]. 大连:东北财经大学出版社,2001.
- [5] 李江华,赵景柱,赵小敏. 新一轮土地利用总体规划修编中参与式方法的应用[J]. 中国土地科学,2005,19(4):48-50.

Factors Effecting the Implementation of Total Land Use Plan in Rizhao City and the Suggestions for Revising and Editing General Plan

HE Zhaocheng, DING Wei, XIN Yixuan

(Rizhao Bureau of Land and Resources, Shandong Rizhao 276826, China)

Abstract: The total plan of land use is programmatic document for urban and rural construction and land management. It is the basis for realizing land use controlling mechanism. On the basis of analyzing problems occurred in the process of carrying out total land use plan in Rizhao city, elements which will effect the implementation of the general plan have been introduced from economic, technical and policy aspects in this paper, and suggestions for revising and editing total land use plan are put forward as well.

Key words: Land planning; implementation; effected factors; revision suggestions; Rizhao city