



土地利用规划的实施管理研究

李嘉碧, 曹裕

(华南理工大学公共管理学院, 广东 广州 510641)

摘要: 土地利用规划实施管理的研究是新一轮土地利用规划的亮点, 该文通过对规划实施存在问题及实施难的原因分析, 对比国内外的土地利用规划, 借鉴国外土地利用规划实施管理的理论与实践, 最后对我国土地利用规划实施保障措施提出对策建议。在土地利用规划实施管理保障框图的基础上, 该文特别就借鉴外国土地规划的理论与实践、基层地方的作用、公众参与和经济措施4个方面提出相关建议。

关键词: 规划; 实施管理; 国外土地利用规划; 对策建议

中图分类号: F301.23

文献标识码: B

回顾我国土地利用规划的历史, 始于20世纪50年代以东北、新疆、南海等垦区建设为重点开展的土地利用规划, 这一时期的规划主要以编制农业的土地利用规划为主, 解决局部和微观层面上的土地利用问题, 是我国土地利用规划的探索阶段。1986年, 随着第一部《土地管理法》的正式颁布, 具有综合统筹意义的土地利用规划开始快速发展, 并初步以规划体系构建和规划方法理论的研究与实践为重点。从以保护耕地、保障建设用地为核心的第一轮土地利用规划(1986—2000年)→以耕地总量动态平衡为核心的第二轮土地利用规划(1996—2010年)→正在进行的以节约和集约用地为核心的新一轮土地利用规划(2006—2020年)的发展, 土地利用规划逐步走向“过程规划”、“参与式规划”、“空间导向”、“强调土地生态安全”、“功能明晰的空间体系”。新一轮土地利用规划正在进行, 《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》已经出台, 各级省、市、县等土地利用规划纲要也将陆续出台。在规划体系和方法理论不断发展和完善的同时, 如何使规划实施得到真正落实是重点, 总结第一轮规划基本没有实施和第二轮规划难以实施的问题, 规划实施管理的研究应是新一轮土地利用规划的一个亮点。

1 规划实施存在问题及其原因分析

1.1 规划实施中存在的问题

《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》中的“第七章规划实施保障措施”明确指出: “加强规划对土地利用的整体控制, 健全规划实施管理制度, 强化经济激励约束措施, 完善规划基础设施建设, 确保规划目标的实现”, 并分5个小节指出更为详细的相关指导性意见。从土地利用规划的方案上看, 各项保障措施似乎都相当完善, 但现实情况中的土地利用规划实施是否得到真正的落实, 这是受到质疑的。

1.1.1 城市用地冲突使规划实施难

耕地保护和城市化进程下新增建设用地的冲突, 使规划实施难以得到保障。一方面, 土地利用规划不能完全适应市场经济条件下的各项建设用地需求, 农用地锐减和新增建设用地倍增的趋势仍不可避免, 城镇、村庄及其他非农业用地规模难以控制。另一方面, 对照城市化进程下新增建设用地的需求, 现行土地利用规划存在着建设留用地明显不足、区域性用地供需不平衡和规划现势性差的问题。此外, 对违规者随意突破土地利用规划现象的检查监督不到位, 对违规者处理较轻或未见实际的惩处措施, 使规划实施保障的难度加大。

* 收稿日期: 2010-06-23; 修订日期: 2010-07-09; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 李嘉碧(1986—), 女, 广东东莞人, 硕士研究生, 研究方向为资源管理与可持续发展; E-mail: sally.bee@qq.com.

1.1.2 规划实施效果评价机制不完善

规划实施效果评价工作不充分,没有得到真正的重视。一方面,缺乏一套完整的效果评价标准体系使得规划实施效果无法衡量,而且完善的评价标准体系也因其综合性、主客观性并存和量化难度大而难以制订。另一方面,规划实施评价在实际工作中的受重视程度不高,资金支持和技术支持仍显不足,缺乏完善的反馈机制。

1.1.3 部分规划保障措施没有真正落实

从规划方案到实践,反映出规划保障措施略显空泛且没有得到真正落实的问题:

(1)耕地保护和节约集约用地责任制中,地方各级政府主要负责人对本行政区域的土地管理和耕地保护负总责,并且把严格保护耕地、节约集约用地作为地方经济社会发展评价和干部实绩考核的重要因素。但这种责任制并没有得到切实可行的落实,在数据上巧妙地修改以达到控制用地指标,利用法规漏洞改变土地用途,把一些根本不合格的农用地纳入基本农田保护的用地指标等。

(2)规划实施的信息化动态监管仍然滞后。虽然国土资源信息化已逐步完善,“金土工程”建设也正快速推进,但对土地规划的关注不足,其在土地规划的实际成效仍不明显,实施效果的动态评价、规划实施的动态监管、信息反馈的动态追踪等仍没有得到完全的落实。

(3)关于规划实施的利益调节机制,包括经济激励和制约、耕地保护资金支持、节约集约用地的价格调节和税费调节等,这些措施在现行的土地规划中通常难以或无法达到原本的目标,比如地方政府并不愿意甚至无力支持耕地保护、应节约集约用地而提高地价却变相导致了地价的不合理转嫁从而造成对房地产市场的不良影响,税费调节机制更是缺乏一个完善合理的土地税制支持等。

(4)推进规划民主决策空泛而谈或流于形式,土地规划的宣传力度不足、公众参与的广度与深度不足。同时,专家队伍与公众参与没有达到有效结合和互助,公众参与的客观性、专业性和合理性受质疑,公众的实际情况没有得到真实的反映。

1.2 规划实施难以落实的原因

1.2.1 现行土地利用规划修编本身的原因

(1)在从上而下的规划体系中,规划指标的编制和上传下达并不科学。规划控制指标的编制通过

上级部门层层下文的形式而直接完成,各地各部门也没有实事求是地预测用地需求和规划实施成果,仅仅是遵循上级指标进行土地利用总体规划编制,往往对当地社会经济宏观前景和土地利用特点缺乏透彻分析^[1]。

(2)土地利用规划编制由于人员、技术和社会条件等因素,导致其科学性、操作性、前瞻性和动态性不足。土地利用规划编制的时间跨度较大,完成的规划与实际土地利用脱节;纵向信息(上下级政府)和横向信息(土地规划与其他相关规划之间)不对称,各层级的规划之间难以协调,不能发挥应有的作用;土地信息化的技术研究和机制建设尚未完善,具有动态追踪和即时反馈服务的电子政务建设也尚未完成。

(3)规划的本质决定了土地利用规划是一个信息不完全的灰色系统,这里存在规划悖论,即确实的规划是不确实的未来现实的反映,而不确定的未来现实又是现时确定的规划作用结果^[2]。土地利用规划的这种未来导向性,不仅影响规划修编的科学性和前瞻性,也为其规划实施的落实加大了难度。

1.2.2 现行土地利用规划管理制度本身的原因

规划实施机制的法律基础比较薄弱,在立法上并没有一套完整的规划法及相关配套法规,与土地规划应有的法律地位、权威性和严谨性不相适应,规划实施更是难以得到保障。

在规划实施工作中,主要还是采取行政方式来组织实施。行政管理措施实施规划的优点在于集中统一管理,具有较强的针对性,手段比较灵活,缺点却是容易导致行政权力的滥用^[3]。毫无疑问,经济利益与地方利益的驱使,使得违法违规用地现象屡见不鲜,部分地方政府作为土地违法违规的主体滥用行政权力,阻碍了规划实施的顺利进行。

1.2.3 土地规划实施工作中存在的原因

从指令性规划上看,地方政府作为规划实施保障的行政主体,很多情况下却是束控无力。政府作为公共利益的代表,而行政手段又是现行规划实施中最主要的手段,政府本是规划实施保障的直接主体,但却因其中千丝万缕的利益关系而严重阻碍了规划的有效实施。在土地规划实施问题的研究中,对其实施过程中出现的利益关系较少,而利益关系却是土地利用总体规划实施中问题的主要根源^[4]。

(1)目前规划实施中的一大问题是耕地保护指

标准难以落实、建设用地开发控制不住,而这个问题是和土地开发、保护中的利益关系联系在一起的。土地开发中涉及的3个主要主体——村集体、企业和政府之间的利益分配格局差异较大,决定了其土地开发的积极性,从高到低排列为企业(开发商)、地方政府、村集体。开发商对房地产开发中高利润的追求是其土地开发的强大推动力;地方政府对土地开发的推动力来源于2个方面:房地产税没有普遍征收下的高价土地出让金和招商引资环境下的工商税财政收入、经济增长、地方官员政绩;村集体对土地开发的态度是被动和消极的,但比如征地中,看似越来越高的征地补偿能给农民带来短期的较大收益,这种情况下农民对征地的抵制也就大大减少了。因此,地方政府和开发商成为建设用地开发的主要推动力量。

(2)耕地保护、土地合法开发和土地违法开发的成本问题,使得基层政府的保护耕地、生态用地、合法开发土地的积极性低。关于耕地保护的收益,在正常情况下是隐性的,没有任何利益主体可以得到,并且因为粮食的空间流动性,这个收益还会从耕地保护区外溢到国内的其他地区;但是相反地,耕地保护的机会成本却很高,因为农业用地转为建设用地的收益远高于各种农业用途的收益,而这一收益损失即机会成本却由地方政府来承担;这种成本和收益承担主体的错位,使得越是基层政府的耕地保护积极性越低,生态用地亦然^[1]。违法违规用地则是另一个主要问题,中央政府与地方政府的委托—代理关系构成的制度实施机制、土地违法案件的执法监督薄弱、执行监督处罚的难度大、土地合法开发的审批项目多,以及审批时间长等,导致了土地合法开发的成本远高于土地违法开发的成本,这是基层政府对违规用地瞒而不报的根本原因。

从市场性规划上看,地方政府对间接手段主要是经济措施的引导缺位,市场机制的调控作用无法得到充分有效的发挥。在规划实施的手段中,除了直接的行政干预外,上级政府必须引导下级政府、自然人法人和其他组织自发地按照土地规划目标对土地利用采取包括财政、经济、舆论引导等一系列的政策和综合措施。在土地规划实施过程中,受计划经济体制惯性思维的影响,采取行政为主导的手段,表现出过多的行政思维及行政干预,而忽视了市场经济的基本规律^[5]。一方面,地方政府的经济行为选

择是有限理性的,即为了自身的利益而忽略总体利益,并不利于规划实施的落实,亦然也不利于对间接手段的正确引导;另一方面,在土地利用规划的历史发展中,公众参与度不高,社会舆论引导不足,公众对土地规划的认知程度较差,加之其法律意识比较淡薄,这在一定程度上也影响了市场调控作用的发挥。

2 国外土地利用规划的借鉴意义

2.1 国内外规划的对比

2.1.1 土地规划体系

中国的土地利用规划是指对一定区域未来土地利用超前性的计划和安排,是依据区域社会经济发展和土地的自然历史特性在时空上进行土地资源分配和合理组织土地利用的综合技术经济措施^[2]。而大多数西方国家的土地利用规划是县市一级的规划或者是城市规划的代名词,西方国家称为“土地利用规划”的规划外延比中国的土地利用规划小得多:如日本规划体系中的“土地利用基本规划”是以划定城市、农业、森林、自然公园、自然保护等5种地域,以调整土地利用等相关事项为内容,由都道府县一级地方政府制定;联邦德国规划体系中的“土地利用规划”是关于市镇村土地利用的总体规划,以整个市镇村的全部地域为对象^[6]。

中国的土地利用规划体系分为土地利用总体规划、土地利用详细规划和土地利用专项规划3个层次,形成了全国—省—市—县—乡五级土地利用规划体系。而西方国家很少有类似于中国相对独立的土地利用规划体系,其土地利用规划大部分都包含在国土规划、区域规划、城市规划及乡村规划之中^[7]。但是,中西方国家的土地利用规划间仍存在一定的可比性,比如西方国家的规划层次也有全国性、区域性和地区性的完整规划体系,其土地利用规划与其他相关规划融为一体的特点也值得我国借鉴。

2.1.2 土地规划管理体制

虽然新一轮土地利用规划已逐渐走向“指令性+市场性规划”,但中国的土地规划管理体制仍具有高度的指令性和强烈的干预性,规划管理主要由国务院土地行政主管部门统一负责。而西方国家的土地利用规划管理体制主要有3类^[6]:一是以日本

为代表的分工合理、职责分明、高度统一的类似于中国的土地利用规划,不同的是日本公众对规划的参与性较高,而且其完善的规划管理法规体系具有较高的权威性;二是以德国、英国和荷兰等国为代表的国家,对土地规划实行统一领导,有意识地加以适当干预和总体协调的规划管理体制;三是以美国为代表的分散的管理系统,国家对规划不进行集中统一管理而只制定政策,土地利用规划的绝大部分权力集中在地方政府手中。

2.2 国外规划实施的借鉴

虽然中国的土地利用规划从规划的内涵、体系及其管理体制上都与西方国家不尽相同,但西方国家在土地规划实施管理方面对我国有相当的借鉴意义。

(1)西方国家的国家与地方间在土地规划中的互助性和合作性高,国家对地方性土地规划的重视程度非常高,使地方的土地规划与当地的社会经济发展充分结合并协调发展。如英国在土地利用规划实施中独具特色的上诉制度,明确规定当私人开发项目不被当地政府许可时可直接向中央政府提出上诉,如确有必要中央政府可以直接否决地方政府的决定;但一般来说,地方政府仍是规划的最终裁定者,中央政府只从战略高度参与地方规划的制定。

(2)西方国家的规划管理多采取规划许可制,从很大程度上杜绝了盲目开发或违法违规用地的现象,从源头上保障规划实施的落实。如英国实行的开发行为的规划许可制和日本实行的开发许可制,

结合图1的规划实施管理保障框图,并结合前述关于土地规划实施存在的问题、规划实施难的原因、国内外土地规划的对比以及国外土地规划实施管理对我国的借鉴,规划实施保障措施的实施必须从法规建设、行政管理体制、检查监督、实施效果评价、信息化建设、经济激励和制约等方面继续加强和完善。

(1)注意国外土地规划及其实施管理方法、理论和实践的学习与借鉴,结合我国国情,研究具有创新性的方法。比如规划许可制、分区制、土地规划与相关规划的综合协调性、规划层级的划分、国家与地方在规划实施中的作用、公众的高度参与等。

(2)重视地方在土地规划实施中的作用,注重研究土地规划管理的中央统管与地方独立管理的关

都规定了其一切开发行为都必须事前得到地方当局许可,没有得到许可或规划均不能进行。如德国和荷兰都采取建筑许可制,对建设开发中的建筑物进行相关规定和限制,或对居民使用土地的权利进行限制。

(3)西方国家在土地规划实施和管理中的公众参与程度都比较高。如日本的国家土地利用计划在制定时必须预先召开报告会以充分听取居民的意见,计划落实时也十分注意防止公害、保护自然环境和历史风土等^[8]。如罗马尼亚地区规划图在起草、确定和实施过程中都必须确保居民的充分参与,规划图要有公民讨论并公开表决通过,在吸收公民意见后再提交有关部门批准,批准后还要进行广泛的宣传^[8]。如加拿大在确定区域级的土地利用规划任务时,须通过公众参与的方式检验其制定的各项任务指标是否合理^[9]。

3 规划实施保障措施的对策建议

加强土地利用规划的实施管理,发挥土地利用规划对土地资源配置的宏观引导与调控作用,协调好土地利用活动中的利益关系,解决人口增长、经济建设与资源利用日益突出的矛盾,需要建立健全土地利用规划实施管理保障体系^[3]。在实施管理保障体系的研究当中,邓红蒂等的土地利用规划实施管理保障框图^[3]比较完整,具有较高的学术价值和较大的现实意义(图1)。

系,并建立政府之间的有效沟通,如通过中央与各级政府之间的“多边谈判”。同时,注重研究规划实施过程中政府、企业和村集体三方利益的关系及博弈,研究制定合理有效的利益分配机制。

(3)关于公众参与,要防止其口号化和流于形式,注重专家队伍与公众参与的结合。一方面,特别要引导专家队伍对公众参与的支持和帮助,使公众的意见和需求能够得到真实反映,比如建立专家指导——公众评价反馈机制。另一方面,要鼓励公众参与,提高其参与意识和土地规划意识,使公众参与具有较高的有效指导性和科学性。

(4)在规划实施保障措施的经济手段方面,首先是相关土地税制的研究和制定,因为只有合理的相配套的土地税制才能有利于规划实施的保障;其

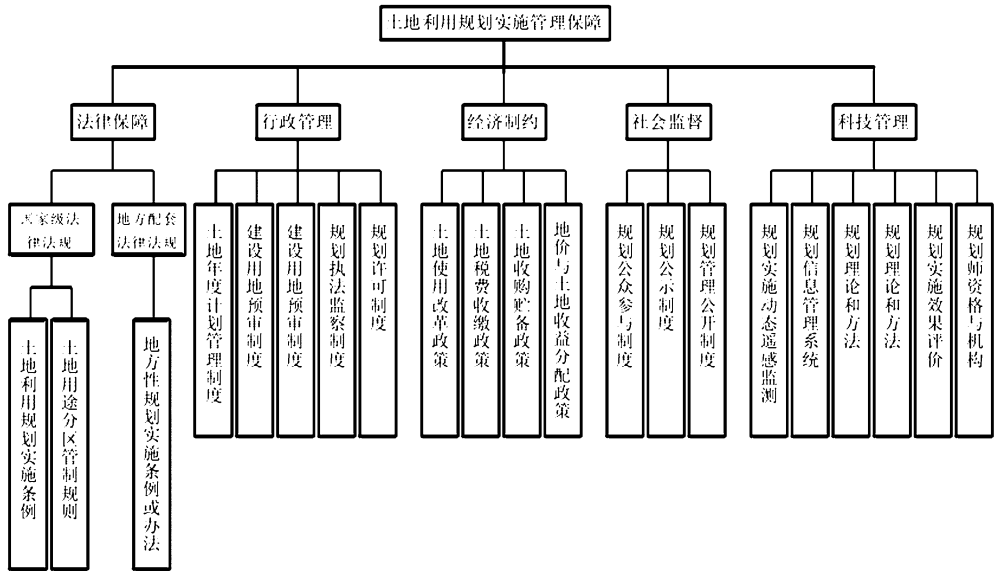


图1 土地利用规划实施管理保障框图

次可以考虑设立“土地利用规划实施金融银行”，当然这需要国家、政府、银行及社会各方的支持。

参考文献:

[1] 雷鹏,南灵. 陕西省土地利用总体规划实施保障措施研究[J]. 陕西农业科学,2009,(3):151.

[2] 王万茂. 土地利用规划学[M]. 北京:科学出版社,2006:17-21.

[3] 邓红蒂,董祚继. 建立土地利用规划实施管理保障体系[J]. 中国土地科学,2002,16(6):4-10.

[4] 孟晓晨,赵星烁. 中国土地利用总体规划实施中主要问题及成因分析[J]. 中国土地科学,2007,21(3):20-25.

[5] 姜志法,刘双良. 构建土地规划实施保障措施体系的思考[J]. 中国房地产,2009,(10):56-58.

[6] 但承龙,王群. 西方国家与中国土地利用规划比较[J]. 中国土地科学,2002,16(1):43-46

[7] 吴次芳,叶艳妹. 土地科学导论[M]. 北京:中国建材出版社,1995.

[8] 崔光华. 新一轮土地利用总体规划修编的借鉴与思考[J]. 中国国土资源经济,2004,17(10):6-8.

[9] 严金明,蔡运龙. 国内外土地利用规划比较研究[J]. 资源与产业,2001,3(4):18-20.

Study on the Implementation and Management of Land Use Planning

LI Jiabi, CAO Yu

(Public Administration College of Huanan University of Technology, Guangdong Guangzhou 510641, China)

Abstract: Study on implementation management of land use plan is the brightlight point in the new circle land use planning. Through analysis on the problems and difficulties in the implementation of the plan, compared with domestic and international land use planning, referred to the theories and practices of land use planning implementation of other countries, the countermeasures and suggestions for carrying out land use planning and its support measures were put forward in this paper. On the basis of carrying out implementation and management of land use planning, some suggestions from four aspects are put forward, such as the references from foreign countries, the role of local government,

public participation and economic countermeasures.

Key words: Implementation and management of land use plan; international land use plan