

基于 ISO14000 环境管理体系的 土地利用行为约束研究

——以烟台开发区为例

姜义禄,郝小亮

(烟台市国土资源局经济技术开发区分局,山东烟台 264000)

摘要:介绍了 ISO14000 环境管理体系的标准内涵,以 PDCA 模式为基础,从土地规划、土地保障、土地经营、土地执法 4 个方面构建出土地利用行为约束体系;分析烟台开发区基于 PDCA 模式的土地利用行为,结论表明:该模式可有效指导并约束土地利用行为,有利于区域生态环境建设。

关键词:ISO14000;环境管理体系;土地利用;烟台开发区

中图分类号:F270

文献标识码:B

引文格式:姜义禄,郝小亮.基于 ISO14000 环境管理体系的土地利用行为约束研究——以烟台开发区为例[J].山东国土资源,2015,31(1):72-74. JIANG Yilu, HAO Xiaoliang. Study on Land Use Behavior Based on ISO14000 Environmental Management System——Setting Yantai Development Zone as an Example[J]. Shandong Land and Resources, 2015,31(1):72-74.

近年来,无论是大气污染所导致的“雾霾现象”还是地下水污染所导致的“水体危机”,都引起了社会极大的关注。环境问题已突破社会问题的领域范畴,甚至演变为政治问题,影响社会的和谐稳定。城市的无序扩张、垃圾的肆意堆放、林木的过度砍伐、土壤污染、土地闲置与违法占用耕地等行为在很大程度上造成区域环境的恶化,而这些行为可通过土地合理利用、管控等方式得到有效控制。以环境建设为目标,创建一套行之有效的约束体系来规范土地利用行为,在当下具有突出的社会意义。

1 ISO14000 环境管理体系

1.1 标准概述

为有效改进环境质量,解决诸多国际上环境管理领域的重要课题,ISO/TC 207 环境技术委员会制定并颁布了一系列的 ISO14000 环境管理体系标准,主要有 EMS 管理体系、组织环境行为评价、环境审核、产品标准中的环境指标等,目的在于规范各类企业和机构能持续而正确的进行环境行为^[1]。

ISO14001 于 1996 年 9 月正式颁布,中文全称是环境管理体系:规范及使用指南,是 ISO14000 体系标准中最重要的部分。现行使用的标准为 2004 年最新颁布的标准,简称 ISO14001:2004 标准,包含环境方针制定、环境要素识别、环境法律更新、环境手册编写、人员培训等方面^[2]。

1.2 PDCA 循环模式

PDCA 循环又叫戴明环,它是全面质量管理所应遵循的科学程序,也是 ISO14000 环境管理体系的核心(图 1)。

策划(P):为达成组织环境方针希望的结果,构建机构需要的目标和程序。实施(D):通过编制相关的环境管理体系文件、程序、操作指导书,来对企业活动实施有效的全过程控制,从而实现组织总体目标,明确职责权限。检查(C):依据组织制定的环境方针、环境目标与指标以及相关法律法规及其他要求,对 EMS(环境管理体系)运行过程进行全程监测和测量,并反馈其检测结果。改进(A):由机构的最高管理者负责组织,根据反馈的检测结果,定期对

收稿日期:2014-01-04;修订日期:2014-04-03;编辑:陶卫卫

作者简介:姜义禄(1960—),男,山东栖霞人,经济师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:jiangyilu1960@163.com

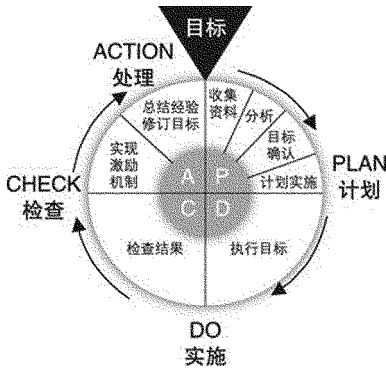


图1 PDCA循环模式示意图

EMS的适用性、充分性和有效性进行评定,以达到持续改进的目的。组织通过对环境因素和法律法规的不断更新与完善,及时评价环境体系文件和纠正预防措施的可适用性,在对环境体系进行评价后设定新的环境目标和指标,制定新的环境管理方案,不断更新和完善机构的环境行为,预防污染,最终实现持续改进^[3,4]。

2 土地利用行为约束体系构建

根据日常土地利用过程中所涉及的方面,将土地利用行为延展分类为土地规划行为、土地保障行为、土地经营行为和土地执法行为,并依据PDCA循环模式进行属性匹配,制定土地利用行为约束体系(表1)。

表1 土地利用行为约束体系

环节	行为总项	行为分项	备注
PLAN (计划)	土地规划行为	耕地保有量、基本农田保护面积、城乡建设用地规模、新增建设占用耕地规模、整理复垦开发补充耕地规模、人均城镇工矿用地	年度建设用地指标包含在城乡建设用地规模中
		土地保障行为	耕地占补平衡、建设用地利用审批、农用地质量评价
DO (实施)	土地经营行为	盘活存量土地、土地集约利用	年度土地储备指标通过盘活存量土地实现
		土地执法行为	闲置土地处置、违法建设占用耕地查处
CHECK (检查)、 ACTION (处理)	土地执法行为	闲置土地处置、违法建设占用耕地查处	

2.1 土地规划行为

土地规划匹配环境管理体系中计划环节。土地规划通过六大约束性指标对土地利用行为进行把控,其中:耕地保有量、基本农田保护面积、新增建设占用耕地规模、整理复垦补充耕地规模主要用于保

护耕地的数量,通过一定规模的农作物耕种面积,发挥农作物生态规模效益,达到保护环境的目的^[5,6]。城乡建设用地规模和人均城镇工矿用地指标主要用于约束城市建设、工业项目开发行为,防止城市无序扩张,合理、高效、集约利用土地。

2.2 土地保障行为

土地保障和土地经营匹配环境管理体系中实施环节。土地保障行为效益主要体现在“双保工程”,即“保耕地红线、保经济发展”。其中,“保耕地红线工程”既体现在保障耕地的数量,也体现在保障耕地的质量。通过落实耕地占补平衡制度,确保耕地总量不变;此外,通过农用地质量评价约束,刺激土地整理、土地复垦、农田水利改造等行为,进而提高农用地质量,发挥园、林、木等作物绿色生态效益,改造区域环境质量。建设用地审批环节要求把握好环境影响评价的“龙头”作用,通过环境影响评价引导项目的实施,严格执行《禁止用地目录》,杜绝高污染、高能耗项目上马。

2.3 土地经营行为

存量土地的荒废,不仅造成土地资源的浪费,而且极易引起城市垃圾的堆放,污染城市环境。通过制定土地年度储备计划、老区土地改造计划,不断盘活存量土地,节约土地指标,减少占用耕地。土地集约利用行为通过提高产业准入条件、设置单位土地资金投入门槛,提高土地容积率和绿地率等方式约束土地后续开发行为。

2.4 土地执法行为

土地执法匹配环境管理体系中检查、改进环节。严格执行《闲置土地管理办法》:闲置1年以上,加收20%土地出让金;闲置超过2年,强制收回国有。通过日常巡查和年度卫片检查,查处违法占用耕地建设行为,责令其限期复耕,通过行政处罚、罚款等方式规范土地利用。分析历年土地闲置、违法行为引发的原因,调整土地规划目标,改进土地保障和经营机制,实现良性循环发展。

3 烟台开发区土地利用行为分析

1984年经国务院批准设立,是中国首批14个国家级开发区之一。开发区现辖3个街道办事处,1个社区管理处,108个行政村。管辖面积228 km²,

建成区面积 48 km², 总人口 40 万人, 其中户籍人口 18.18 万人。2012 年, 全年完成 GDP 1 040 亿元, 增长 12%; 工业总产值 3 300 亿元, 增长 16%; 实现财政总收入 153.6 亿元, 其中地方财政收入 46.6 亿元, 分别增长 18.3% 和 22.6%; 完成固定资产投资 325 亿元, 增长 20.6% (图 2)。

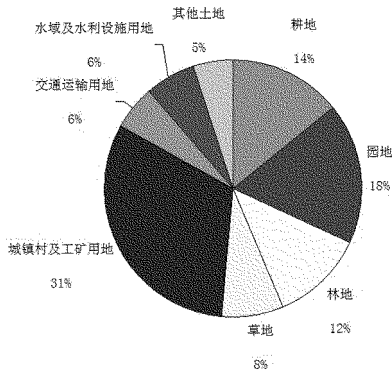


图2 烟台开发区2012年土地利用结构图

根据表1, 土地利用行为可概括为土地规划行为、土地保障行为、土地经营行为和土地执法行为。由于地方国土资源管理部门在土地管理过程中实行分块、分责管理, 故将各约束因素拆分、合并为耕地保护行为、建设用地审批行为、土地集约利用行为和土地执法行为予以分析^[7]。

(1) 耕地保护行为。截至2020年, 耕地保有量目标为 1 726.53 hm²; 2012 年度耕地保护责任目标为 1 875.2 hm², 根据2012年土地变更调查数据, 开发区耕地面积为 3 261.14 hm², 顺利完成了保护指标。主要举措: 一是易地购买耕地占补平衡指标, 实行异地复垦。如: 购买海阳市指标 333.33 hm²、东营市指标 768.5 hm²、高密市指标 133.33 hm² 等; 二是开展土地整理和零星土地开发工程, 补充优质耕地。如: 开展大季家街道办事处土地综合整理项目, 新增耕地 4.64 hm²。

(2) 建设用地审批行为。在进行建设用地审批时, 制定严格的审批程序。在建设用地出让阶段, 需环保部门出具《环保意见》, 根据土地位置, 指出适合的工业类型; 在土地预审阶段, 需用地单位提供《建设项目环境影响报告表》, 规定用地单位需在环境建设方面的做法; 在与用地单位签订《土地出让合同》时, 需用地单位提供所用地块的《环境影响评估报告》, 如未提供, 则不予以签订《土地出让合同》, 不予办理《国有土地使用权证》。

(3) 土地集约利用行为。为加强土地集约利

用, 国土部门组织第三方开展土地集约利用评价, 查找集约利用薄弱环节, 提出改进措施并研讨执行; 成立土地储备中心和老区改造小组, 制定老区改造计划, 协调、推动存量土地收储、盘活工作, 提高土地利用效率。在此基础上, 进一步提高土地投资强度, 由以前的 3 600 万元/hm² 提高到 4 500 万元/hm², 单位 GDP (亿元) 占用建设用地由“十一五”末的 10.06 hm² 降至 8.67 hm², 下降率达 14%。

(4) 土地执法行为。通过开展辖区内国土资源动态巡回检查, 及时发现和制止国土资源违法行为; 利用一年一度的卫片检查, 对违法用地进行整改; 2012 年立案查处 7 宗, 非立案查处 1 宗。对 6 宗道路违法用地, 已全部立案查处, 下达了行政处罚决定书。累计处理罚款 326.56 万元, 已全部收缴到位; 对 4 名 (处级 1 人, 科级 3 人) 违法用地责任人提出行政处分建议, 经监察部门落实, 均给予了行政记大过处分。

4 结语

通过烟台开发区土地利用行为分析, 可知: 以 PDCA 循环模式为依托所建立的土地利用约束体系在环境建设方面成效显著, 能够有效推动区域环境发展。建议各地方土地管理部门建立 ISO14000 环境管理体系, 在约束机制内落实环境职责, 优化土地利用行为。由于 PDCA 模式的核心是循环, 因此实施过程中由上一轮的处理到下一轮的规划之间的衔接机制需要健全, 如此方能形成闭合循环, 不断发挥土地利用的生态效益, 优化区域环境。

参考文献:

- [1] 朱聪斌. ISO14000 环境管理体系标准及其实施的意义[J]. 污染防治技术, 2003, 15(1): 55-58.
- [2] GB/T24001-2004, 环境管理体系: 要求及使用指南[S].
- [3] 淑梅. 谈 PDCA 循环管理模式和目标管理在 ISO14000 环境管理体系中的应用[J]. 中国 ISO14000 认证, 2005, (4): 46-49.
- [4] 董建伟. 环境管理体系在深圳航空的应用研究[D]. 西南交通大学硕士论文, 2012: 14-17.
- [5] 贾克敬. 土地利用规划环境影响评价若干问题探讨[J]. 中国土地科学, 2003, (3): 15-20.
- [6] 蔡玉梅. 土地利用规划环境影响评价[J]. 地理科学进展, 2003, (6): 567-575.
- [7] 赖力, 黄贤金, 张晓玲. 土地利用的战略环境影响评价[J]. 中国土地科学, 2003, (6): 56-60.

Study on Land Use Behavior Based on ISO14000 Environmental Management System

——Setting Yantai Development Zone as an Example

JIANG Yilu, HAO Xiaoliang

(Yantai Economic and Technological Development Zone Branch Bureau of Yantai Bureau of Land and Resources, Shandong Yantai 264000, China)

Abstract: Standard connotation of ISO14000 environmental management system has been introduced. Based on PD-CA model, from the aspects of land planning, land protection, land management and land law enforcement, land act constraint system has been set up. Through analysis on land use activities of Yantai Development Zone based on PDCA model, it is showed that the model can effectively guide land use activities, and is favorable for ecological environment in construction area.

Key words: ISO14000; environmental management system; land use; Yantai Development Zone