

县级土地利用总体规划实施评估研究 ——以新乡县为例

武洪涛¹, 董亚丽², 郑朋涛³, 郭佳伟⁴

(1. 4. 河南省科学院地理研究所, 河南 郑州 450052;
2. 3. 河南省科发地理研究所有限公司, 河南 郑州 450052)

摘要: 土地利用总体规划的修编是以规划实施评估为基础和前提, 因此, 对规划实施情况做出客观、合理的评价尤为重要。《新乡县土地利用总体规划(2010—2020年)》已实施5年, 社会的发展使规划的实施面临一些新的问题。文章从新乡县的规划控制指标入手对土地利用结构和布局变化、耕地和基本农田保护、节约集约用地等方面进行量化分析, 全面评估新乡县土地利用总体规划实施情况, 为下一步的规划修编工作提供可靠的依据。

关键词: 土地利用; 规划实施; 评估; 新乡县

中图分类号: P301 **文献标识码:** A

文章编号: 1672-7487 (2018) 03-77-5

1 引言

在规划调整和修编前, 土地行政管理部门常常委托有相关资质的专业机构对本级的规划实施情况、实施后对经济和社会发展所产生的影响及适应性进行评估, 分析规划实施以来存在的问题, 并提出进一步调整完善及修改规划的建议^[1]。

在国外, 土地利用总体规划评价开始于以政策分析为主的城市规划实施评价, A. wildvaksy等^[2]学者的研究成果比较成熟。我国土地利用规划体系相对独立, 没有类似于国外的相应体系。

我国关于土地利用规划的研究在20世纪80年代中期才真正展开。2000年以后, 政府的重视使得土地利用总体规划的相关研究步入正轨, 研究内容由早期的定性分析为主向定量研究转变。

卞正富等在小范围(地市级)内对土地利用规划进行评价, 在环境影响因素的识别方面为我国土地现状利用规划的环境影响评价工作奠定了基础^[3]。刘瑞亮从量化角度对武汉市土地利用规划在实施过程中所产生的影响进行了系统的评价, 并预测了未来5年内可能产生的影响^[4]。

2004年以来, 国土资发(2004)133号文件和国办发(2005)32号文件为我国土地利用总体规划评价制度起了基本框架作用^[5]。前者强调规划修编以规划评估为前提, 为我国土地利用总体规划评价制度的建立奠定基础。后者提出以动态化的手段监测、管理及评价规划的实施,

进一步明确土地利用总体规划实施评价的预期目标和基本内容^[6]。

新一轮的土地利用总体规划从批准实施以来, 在加强土地宏观管理、保护耕地特别是基本农田、实施土地用途管制、促进土地集约节约利用等问题上起着举足轻重的作用。经济社会的快速发展使规划的进展与目标出现偏差, 在实施过程中两者的矛盾和问题逐渐显露, 规划不能满足经济和社会的发展要求, 这就需要全面掌握各项规划指标的使用和结余情况, 进而对规划实施情况进行全面评估。本文通过对新乡县2010—2014年耕地和基本农田保护面积、建设用地指标使用与结余量、用地空间布局和结构变化、土地利用集约节约等情况开展全面的、系统的比较和分析, 对《新乡县土地利用总体规划(2010—2020年)》进行评价, 分析规划实施的成效和存在的问题, 为规划调整完善提供建议。

2 数据来源与研究方法

2.1 数据来源

1) 社会经济主要指标来源于2009—2014的《新乡县统计年鉴》。

2) 变更调查数据、违法用地情况、闲置用地情况来源于新乡县国土资源局各相关股室提供数据整理。

3) 现状建设用地数据采用2014年新乡县变更调查现状数据。

4) 耕地现状数据采用变更调查口径数据。采用2009年

作者简介: 武洪涛(1972—), 男, 河南郸城人, 副研究员, 硕士, 毕业于河南理工大学测绘工程专业, 主要从事土地规划、地理信息系统应用等方面的研究。(邮箱) 549600127@qq.com



末新乡县的全国第二次土地利用调查数据+(2010—2014)年间的变更调查流量数据。

5) 基本农田现状数据采用2014年新乡县变更调查成果中的数据。

2.2 研究方法

定性分析与定量分析相结合是评估县级土地利用总体规划常用的方法, 本文主要采用统计分析法、空间叠加法、案例剖析法、专家调查法等多种方法。

2.2.1 统计分析法

通过收集统计年鉴, 整理2010—2014年新乡县经济社会统计数据, 与相关部门资料对接获取土地调查基础数据、土地动态监测数据, 为规划分析提供基础依据。

2.2.2 空间叠加法

选择中心城区、产业聚集区等主要发展区, 将遥感影像图与规划数据库里的空间数据叠加、比对和分析, 得出新乡县土地的实际使用情况, 进而掌握规划建设用地的可用空间。

2.2.3 案例剖析法

针对某个项目或重点建设乡镇, 全面评估其规划目标落实情况, 及时发现土地利用过程中存在的问题并提出解决对策^[7]。

2.2.4 专家调查法

在评估研究的一些重要环节如技术方案的确定、评估结论及建议的提出等, 需要听取专家意见^[8]。听取专家意见主要有问卷调查和召开专家咨询会两种途径。

3 规划实施情况评估分析

3.1 新乡县本轮规划概况

2009年新乡县土地总面积为39320.26公顷, 总人口33.4万。本轮规划以2009年为基期年, 2020年为目标年。实施评估的范围是新乡县行政辖区范围内的全部土地, 包括6镇(小冀镇、七里营镇、翟坡镇、大召营镇、古固寨镇、朗公庙镇)、1乡(合河乡)、176个行政村。规划涉及的主要调控指标详见表1。

3.2 新乡县规划实施情况分析

3.2.1 耕地和基本农田保护实现情况

1) 耕地保护实现情况

2009年新乡县耕地保有量为27306.24公顷, 《规划》确定到规划期末, 耕地面积达到25600.00公顷。根据2009—2014年新乡县耕地保有量情况(图1)可以看出, 2010—2014年, 新乡县耕地保有量呈明显减少趋势。截止到2014年底, 全县耕地保有量达到26623.74公顷, 比2020年规划目标多1023.74公顷。5年内全县耕地保有量净减少682.5公顷, 净增加0.71公顷。对这期间的土地利用现状变更表统计分析得出: 城镇、公路用地和村庄建设占用

耕地660.29公顷, 占耕地减少面积的96.75%, 是耕地减少的主要去向; 农业结构调整等其他原因减少耕地面积22.21公顷, 占耕地减少面积的3.25%。

表1 新乡县土地利用的主要指标(单位: 公顷)

指标	基期年	目标年
耕地保有量	27306.24	25600
基本农田面积	21227.48	20477
园地面积	233.68	216.82
林地面积	631.84	541.88
建设用地总规模	9101.32	9629.32
城乡建设用地规模	7894.69	8182.69
城镇工矿用地规模	2657.52	4251.52
农村居民点用地规模	5237.17	3931.17
交通水利及其他用地规模	1206.63	1446.63
新增建设用地规模	—	1834
新增建设占用耕地规模	—	1654.5
整治补充耕地规模	—	1306



图1 新乡县2009—2014年耕地保有量变化图

区域分布上(图2), 小冀镇的耕地保有量是增加的, 翟坡镇、七里营镇、合河乡是按照规划减少的, 并且减少量在目标控制范围内, 只有古固寨镇的减少超出了目标控制范围。

总的来说, 截至2014年底新乡县落实了耕地保有量目标。年度变化上呈现小幅减少的趋势; 耕地减少以建设占用为主。

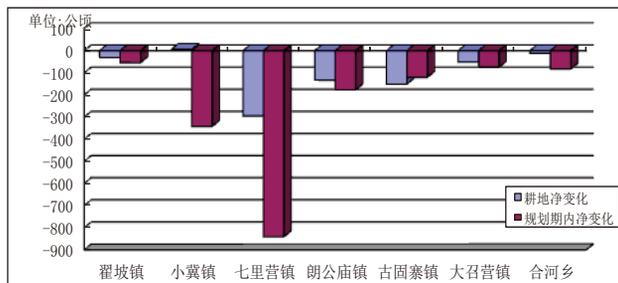


图2 2010—2014年新乡县各乡镇耕地净变化与规划期内净变化图

2) 基本农田保护实现情况

2009年新乡县的基本农田保护面积是21227.48公顷,《规划》确定2020年的保护目标为20477公顷。规划期内,新乡县确定的基本农田保护任务为20516.27公顷,比上级下达目标多39.27公顷。截至2014年底,新乡县基本农田保护面积为21199.23公顷,全县整体上落实了基本农田保有量指标。区域分布上(图3),新乡县7个乡(镇、街道)中,除了翟坡镇、小冀镇和合河乡外,其他四个乡镇均落实了基本农田保护目标。

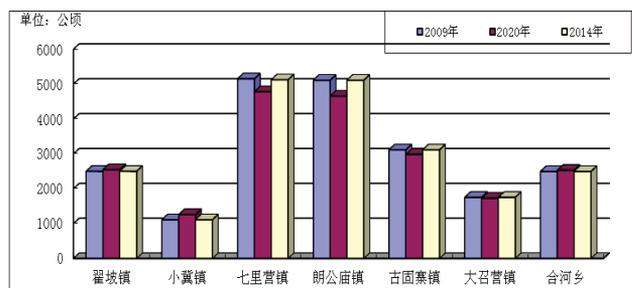


图3 新乡县各乡(镇)2014年现状基本农田面积与规划保护目标比较情况

3.2.2 建设用地规模控制实现情况

2009年新乡县建设用地总规模为9101.32公顷,《规划》确定到规划期末,建设用地总规模控制在9629.32公顷以内。根据2009—2014年新乡县建设用地总规模实现情况(图4)可以看出,2010—2014年,新乡县建设用地规模呈逐年上升趋势,5年内建设用地规模净增加664.93公顷,年均净增加128.73公顷。对历年建设用地数据统计分析得出城乡建设用地净增加642.59公顷,占建设用地净增量的96.94%;交通水利及其他用地净增加22.35公顷,占建设用地净增量的3.06%。这说明新乡县建设用地增加仍然以城乡建设用地增加为主导。



图4 新乡县2010—2014年建设用地规模变化图

区域分布上(图5),截止2014年底,只有小冀镇和七里营镇建设用地总规模未突破规划控制规模,大多数乡镇

都突破了控制目标,主要原因是在安排建设用地指标时,考虑中心城区经济社会发展速度、建设用地需求量等问题时,留的余地较小。

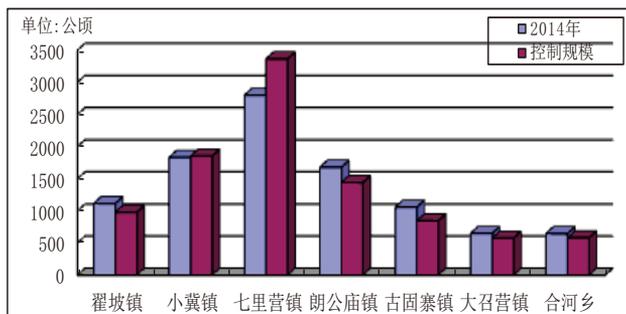


图5 新乡县各乡镇建设用地使用量与规划控制规模对比图

1) 城乡建设用地的规模控制实现情况

2009年新乡县城乡建设用地规模为7894.69公顷,《规划》确定到2020年新乡县城乡建设用地规模控制在8182.69公顷之内。根据2009—2014年新乡县城乡建设用地规模实现情况(图6),可以看出,2010—2014年,新乡县城乡建设用地规模呈逐年上升趋势,截止2014年底,全县城乡建设用地面积为8537.27公顷,突破了规划目标,比城乡建设用地目标多了354.58公顷。

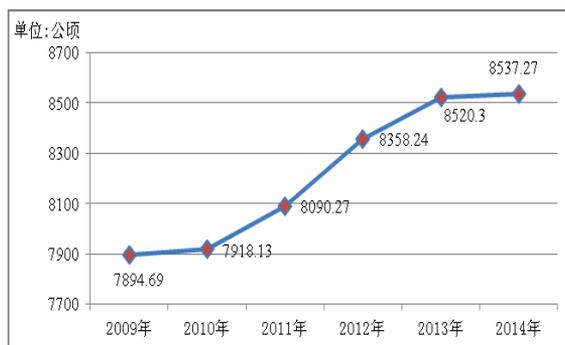


图6 新乡县2009—2014年城乡建设用地规模变化情况图

统计分析得出,2009—2014年,新乡县城乡建设用地规模净增加642.59公顷。其中,城镇工矿用地净增加155.59公顷,占城乡建设用地净增量的24.21%;农村居民点用地净增加487公顷,占75.79%。按照2010—2020年规划预期,城镇工矿用地年均净增加425.15公顷,农村居民点用地应该年均净减少130.6公顷,城乡建设用地总规模才能控制在规划控制规模之内。但规划实施以来,新乡县城镇工矿用地增加了,农村居民点用地未按照规划预期减少,随着河南省大力推进新型农村社区建设,农村居民点用地新增用地不断增加,而同期居民点拆旧力度不够,城镇与农村用地规模“双增加”是城乡建设用地规模持续增加的主要原因。

综合上述分析,规划实施以来新乡县城乡建设用地总规



模呈现大幅增加的趨勢，区域分布上差异较大（图7），结构上城镇和农村“双增加”，内部结构矛盾十分突出。一方面随着新乡县改善农村生产生活条件及环境质量、建设新农村建设仍需要大量用地，另一方面受各方因素影响，农村建设用地整治工作难以推进，城镇建设用地和农村社区建设用地很难实现全方位统筹调控，致使城乡建设用地突破规划控制规模。

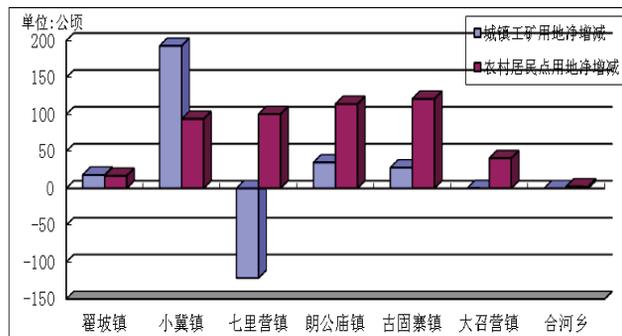


图7 各乡镇城乡建设用地净增量结构图

2) 新增建设用地规模控制实现情况

2010—2014年新乡县新增建设用地总规模665.79公顷，其中新增城镇工矿用地178.84公顷，占新增建设用地的26.86%；新增农村居民点用地461.92公顷，占69.38%；新增交通水利及其他用地25.03公顷，占3.76%。全县新增用地以居民点及城镇工矿用地为主，约占96.24%。总的来说，新乡县新增建设用地规模实施比例在规划控制范围之内。

新乡县各乡镇新增建设用地规模情况见图8。七里营镇、小冀镇、朗公庙镇等重点发展地区新增建设用地规模较大，新增建设用地在新乡县空间分布上与经济发展基本一致。

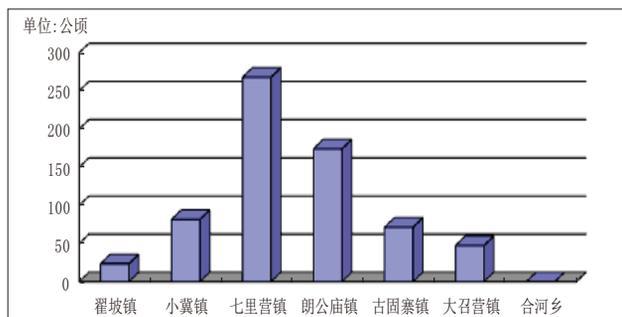


图8 各乡镇新增建设用地图

3) 新增建设占用耕地

2010—2014年期间，新增建设占用耕地624.75公顷，未突破规划目标1654.5公顷。由各乡镇建设占用耕地与规划目标情况比较图（图9）可知，规划实施以来，各乡镇执行情况良好。

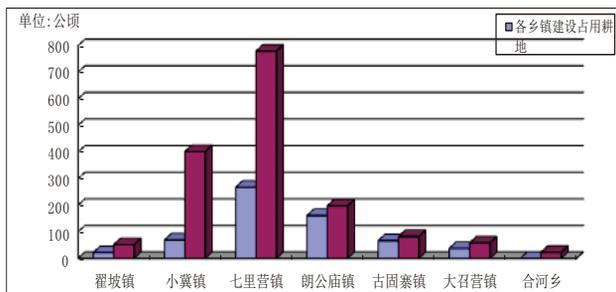


图9 各乡镇建设占用耕地与规划控制规模图

3.2.3 用地结构和布局变化程度情况分析

1) 土地利用结构情况分析

2009年新乡县土地总面积为39320.26公顷，其中耕地、林地、园地等农用地面积共为29835.81公顷，占全县土地总面积的75.88%；城乡用地、农村居民点用地、交通水利用地等建设用地面积共为9101.32公顷，占土地总面积的23.15%，其他土地383.13公顷，占土地总面积的0.97%。

规划实施以来，新乡县农用地总量动态变化趋势见图10，2014年末，农用地总面积为29169.89公顷，占土地总面积的74.18%，比2009年减少190.55公顷。建设用地总量动态变化趋势见图11，新乡县建设用地面积为9766.25公顷，占土地总面积的24.84%，比2009年增加664.93公顷。2014年末，其他土地382.8公顷，占土地总面积的0.98%，比2009年减少0.33公顷（图11）。

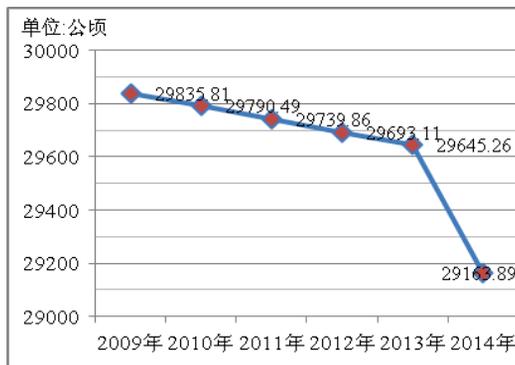


图10 农用地总量动态变化图

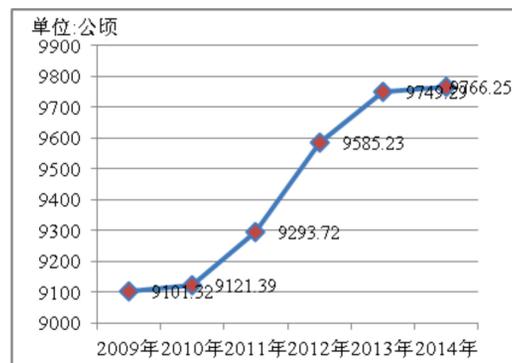


图11 建设用地总量动态变化图

总的来说,新乡县规划实施期间农用地逐年减少和建设用地逐年增加趋势较为明显。

2) 土地利用布局变化情况分析

在土地利用布局方面,利用苍穹土地利用规划数据库,面叠置分析新乡县2014年土地利用现状图与土地利用总体规划图,结果显示规划实施以来,新乡县土地利用变化趋势在土地用途上和规划方向调控上均与规划目标一致。规划实施期间,全县新增建设用地694.86公顷,有304.0977公顷(43.76%)分布在中心城区和产业集聚区。半数以上的新增建设用地都在允许建设区范围内。城市、建制镇、采矿用地以及风景名胜和特殊用地均在允建区范围内,但有相当数量新增农村居民点还处于有条件建设区内,主要是由于在编制规划时新型农村社区建新以及集镇建新区统一按照有条件建设区进行规划;铁路、公路以及水工建筑用地在允许建设区、有条件建设区以及限制建设区均有不同比例分布,这是由于线路走向的不确定性,规划编制时只要列入项目清单就认为是符合规划造成的。

3.2.4 整治补充耕地规模实现情况

2010—2014年期间,新乡县进行了2011年度农业综合开发土地治理项目、新乡县2012年高标准农田建设项目、2012年新乡县新菜田基础设施建设项目、新乡县2013年度国家农业综合开发存量资金土地治理项目、新乡县2012年第一批到第五批补充耕地项目等项目。

整治总规模893.79公顷,新增耕地面积855.99公顷。规划到2020年新乡县土地整理复垦开发补充耕地1306公顷,截止2014年底,全县土地整治补充耕地855.99公顷,实施比例65.64%,完成规划目标过半。

4 结论与建议

4.1 结论

1) 经济社会发展的用地需求得到有效保障。截至2014年底,新乡县建设用地、城乡建设用地已突破2020年规划目标,新增建设用地未突破2020年规划目标,保障了2010—2014年间城镇、工业和基础设施等用地需求,有效促进了全县经济社会的平稳较快发展。

2) 建设用地节约集约利用水平显著提高。规划实施期间,新乡县通过清理整顿闲置土地、盘活存量土地、推进标准化厂房建设、企业外迁、城中村改造的措施,引导节约集约用地,提高土地利用效率。

3) 对耕地和基本农田保护的引导调控得到强化。截至2014年底,耕地保有量和基本农田保护面积高于规划控制

目标;耕地和基本农田保护各项制度得到落实和完善。

4) 规划实施的各项制度日趋健全,对规划有效实施的支撑逐渐增强。

但是,规划实施过程也暴露出一些问题:一是耕地占补平衡难度大,保护形势严峻;二是建设用地指标空间有限,各乡镇差异较大;三是规划实施的利益协调机制制度欠缺。今后在规划实施过程中要加强管理,严抓落实,积极创新,妥善处理规划实施中出现的问题。

4.2 建议

1) 适时修改现行土地利用总体规划。结合新乡县经济社会发展需要,合理调整用地布局,对现行规划进行修改完善^[9]。

2) 严格保护耕地数量和质量,强化基本农田保护和建设。耕地和基本农田的保护要做到数量和质量并重,加大农用地整理力度,积极开展土地整理和复垦工作。通过工程或生物措施改良耕作条件,提高耕地和基本农田生产力。

3) 提高建设用地利用率。优化城乡用地空间布局,以最优模式做好规划,减少建设占用耕地量。挖潜闲置、低效、可再次利用土地,提高存量建设用地利用率^[9]。

参考文献:

- [1] 杜金锋,冯长春.当前中国土地利用总体规划实施评价中主要问题研究[J].中国土地科学,2008,22(10):75-79.
- [2] E. R. Alexnader, A. Faludi. Planning and Plan Implemeniation: Notes on evaluation criteria. Environment and planning B: planning and Design. 1989, 16.
- [3] 卞正富,路云阁.论土地规划的环境影响评价[J].中国土地科学,2004,18(2):21-28.
- [4] 刘瑞亮.土地利用规划环境影响评价[D].武汉:华中农业大学出版社,2006.
- [5] 冯科,吴次芳,韩昊英,等.杭州市土地利用总体规划的建设用地控制成效研究——界线评价法的引进与实践[J].自然资源学报,2010,25(3):376-385.
- [6] 韩九云.常州市经济开发区土地利用规划后评估研究[D].北京:中国地质大学出版社,2010.
- [7] 娜仁图雅,邱淑琴.巴彦淖尔市土地利用总体规划实施中期评估研究[J].内蒙古科技与经济,2014,24(24):31-32.
- [8] 冀晓燕.县级土地利用总体规划实施评估研究——以娄烦县为例[J].华北国土资源,2015,5:37-39.
- [9] 田志强,沈春竹,卜心国.经济发达地区土地利用总体规划实施评估研究——以江苏省无锡市为例[J].中国农学通报,2015,31(14):274-278.