

基于新发展理念的对土地利用总体规划新一轮修编试点工作的生态思考

郭强, 陈毅

(湖南师范大学 资源与环境科学学院, 湖南 长沙 410081)

[摘要] 在新一轮土地利用总体规划修编试点工作开展之际, 根据对当前县级和乡镇级土地利用总体规划修编工作的认知和实践, 采用文献调研法和归纳分析法总结出现行土地利用总体规划在编制和实施过程中所存在的一系列生态问题, 思考并解决应当如何更加合理地将十九大当中新发展理念贯彻落实到我国即将进行的新一轮土地利用总体规划修编试点工作的实践当中去的重要问题, 以制定出具有可行性科学合理的绿色生态环保型土地利用模式。

[关键词] 新发展理念; 新一轮; 土地利用总体规划修编; 生态; 土地利用

[中图分类号] F321.1

[文献标识码] A

国土资源部于 2018 年 1 月 11 日正式发文《关于开展新一轮土地利用总体规划编制试点工作的通知》(国土资厅函〔2018〕37 号), 此次全国共有 3 个省级规划试点和 41 个市级试点城市被列入新一轮土地利用总体规划编制试点地区。

新一轮土地利用总体规划修编将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 全面落实党的十九大提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念、坚持人与自然和谐共生、实施乡村振兴战略、实施区域协调发展战略、加快生态文明体

制改革、建设美丽中国等重要思想, 并且要把以上战略思想和理念作为新一轮土地利用总体规划修编工作的指导思想, 作为启动新一轮的土地利用总体规划修编工作的依据, 用以规划国土空间整体的开发。

新一轮的土地利用总体规划修编以 2020 年为基期年, 规划期限 2021 ~ 2035 年, 可以展望至本世纪中叶。

1 对我国三轮土地利用总体规划修编工作的简评

[收稿日期] 2018-03-19

[作者简介] 郭强 (1993-), 男, 河北秦皇岛人, 硕士研究生, 研究方向: 土地利用规划与管理。

生物修复技术因其自身生态绿色、不会产生二次污染、修复治理成本普遍较低等多项优点, 成为学者们关注和研究的热点。

表 3 发文量位列前 10 名的期刊

序号	刊名	数量(篇)	占期刊总发文比例(%)	复合影响因子
1	环境工程学报	24	9.76	1.244
2	石油学报(石油加工)	21	8.54	0.955
3	农业环境科学学报	19	7.72	2.218
4	西安建筑科技大学学报	17	6.91	0.646
5	环境科学	12	4.88	2.870
6	环境科学与技	11	4.47	0.990
7	土壤	10	4.07	1.745
8	安徽农业科学	10	4.07	0.423
9	西北农林科技大学学报	9	3.66	1.178
10	生态学杂志	9	3.66	2.019

[参考文献]

- [1] 王华金, 朱能武, 杨崇, 等. 石油污染土壤生物修复对土壤酶活性的影响[J]. 农业环境科学学报, 2013, 32(06): 1178-1184.
- [2] 陆秀君, 郭书海, 孙清, 等. 石油污染土壤的修复技术研究现状及展望[J]. 沈阳农业大学学报, 2003(01): 63-67.
- [3] Phillips T M, Liu D, Seech A G, et al. Monitoring bioremediation in creosote-contaminated soils using chemical analysis and toxicity tests[J]. Journal of Industrial Microbiology & Biotechnology, 2000, 24(2): 132-139.
- [4] 蔺昕, 李培军, 孙铁珩, 等. 石油污染土壤的生物修复与土壤酶活性关系[J]. 生态学杂志, 2005, 24(10): 1226-1229.
- [5] Al-Mutairi N, Bufarsan A, Al-Rukaibi F. Ecorisk evaluation and treatability potential of soils contaminated with petroleum hydrocarbon-based fuels[J]. Chemosphere, 2008, 74(1): 142-148.
- [6] 任磊, 黄廷林. 石油污染土壤的生物修复技术[J]. 安全与环境学报, 2001(02): 50-54.
- [7] 卢楠, 韩霁昌, 李刚, 等. 石油污染土壤生物修复技术进展[J]. 广东化工, 2016, 43(16): 131-132, 113.

到目前为止我国已进行了三次土地利用总体规划编制。第一轮土地利用总体规划(1986~2000年)编制于1985年,其主要目的是为解决经济快速发展带来的突出的人地矛盾,规划提出了要切实保护耕地,保障必要的建设用地与农业生产,但此轮规划的编制并未彻底得到落实。第二轮土地利用总体规划(1996~2010年)编制于1996年,其主要目的是为了保持耕地总量的动态平衡,盘活存量土地,挖掘用地潜力,对主要规划指标进行自上而下的逐级分解,并建立了占用耕地补偿和土地用途管制机制。第三轮土地利用总体规划(2006~2020年)以2006年为基期,主要强调了节约集约利用建设用地,提出了耕地保有量、基本农田保护面积、城乡建设用地规模、新增建设用地占用耕地规模等6项约束性指标保护耕地,并将2014~2017年的各级土地利用总体规划调整完善及划定永久基本农田工作定为本轮规划的重要任务。这三次土地利用总体规划的编制主要是围绕解决建设用地供地需求和各类用地保障问题而展开,而对于规划修编和实施过程中所产生的生态环境问题并未得到各级地方政府相关管理者应有的重视和关注。

2 有关存在于现行土地利用总体规划修编和实施中的生态问题

2.1 现行规划修编的土地利用分类系统中生态用地的分类缺失

我国目前使用的土地利用分类系统是2007年8月10日起开始执行的《全国土地分类》,按国家标准将土地分为农用地、建设用地和未利用地三大类,三大类中又再分为一级、二级两个层次的分类体系,包括12个一级类,56个二级类。然而在所有的分类体系中缺失专门的生态用地分类体系,这就导致从事土地利用规划行业的政府工作人员与相关从业者在进行土地利用总体规划修编和实施工作时,可能因对各类生态用地分类不清或理解的偏差致使规划产生失误占用了不该占用的生态用地,使生态环境因素得不到应有的重视和尊重。另外现行规划在进行编制与实施时,人类赖以生存的诸如植被、动物、岩石、矿藏、土壤、水文、气候等生态环境因素和土地的巨大生态价值功能往往容易被忽视,在规划实施后可能会对生态环境产生一些负面影响。

2.2 现行规划公众普及监督程度低,生态环境保障措施不完善

现行土地利用总体规划虽有开展听证会这一程序,然而大多数听证环节只停留在表面流程和形式。一些地方政府没有在规划修编前把规划具体程序向公众进行详尽的普及,也没有将最终成果进行公示、集中征求大众建议,仅在规划编制完成后,为了完成法定程序组织听证会,导致规划在执行和实施过程中容易出现遗漏,规划被频繁修改调整甚至多次返工,政府在群众当中的公信力大打折扣。土地利用总体规划的修编要对各级地方政府、企业、农户等各方面的利益进行科学合理的预估和有效的协调,通过建立公众参与规划的程序和方法,提

高规划的社会可接受性和可行性,以利于规划的实施和操作,公众的参与和监督。在各级地方政府修编规划和实施规划的具体工作中,如果缺乏公众的积极参与监督,规划实施和生态环境保护环节得不到有效保障,只注重规划编制而不重视规划实施和实施后的生态保障工作,当生态环境出现问题后将希望寄托于调整规划或者新一轮规划修编,将会造成规划过程中资源的极大浪费。这样修编出的规划只能是反复修改,是规划随着用地走,不但失去核心位置和相对稳定性,而且丧失了权威性,影响规划的顺利实施和资源的合理利用,对生态环境也会造成不可逆的破坏。

2.3 现行规划修编缺乏行之有效的生态效益影响评价

随着20世纪80年代以来经济社会的蓬勃发展,我国的工业化、城市化进程不断加快,因城市发展需要导致建设用地肆意扩张甚至占用了宝贵的耕地资源。在规划过程中相关决策者往往忽视了生态环境保护和建设问题,为了一己私利一味追求经济效益和社会效益的现象普遍存在各级土地管理部门。而修编土地规划工作就应该依据当地自然环境资源条件和社会经济发展需求,以社会经济发展与生态环境相协调为规划理念,对土地资源的开发利用保护进行全面协调可持续的宏观安排,达到合理高效地利用土地资源的目的。所以从如何对一定区域土地利用做出有效合理的计划安排,使得土地利用生态系统朝着良性循环方向进行发展,使社会经济建设和生态环境建设达到可持续性的统一与综合效益的最大化,从而促使生态效益、经济效益、社会效益相互协调,建立一套行之有效的生态效益影响评价体系由此看来就显得尤为重要。

3 结合新发展理念对我国新一轮土地利用总体规划修编试点的思考及建议

3.1 建立明晰“绿色”的生态用地分类体系,确保生态用地得到切实的保护

传统土地利用总体规划的编制存在许多限制性,难以做到在开发利用土地资源的同时使生态环境得到合理的保护和改善,要改变这种现状首先就需要牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念,时刻牢记新发展理念并将其“绿色”的理念融入到规划修编工作当中去。而新发展理念的贯彻落实就需要明确生态用地的内涵,对生态用地分类、功能和范围进行明确的界定。所以在即将开展的新一轮土地利用总体规划修编试点工作中,可以重新划定目前的用地类型,使生态用地这一用地类别与农用地、建设用地、未利用地处于同一等级,或直接将全部的未利用地归并到生态用地的范围中去,生态用地的范围可以包括耕地、园地、林地、牧草地、自然保留地、生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区等。另外需要对生态用地的定义与功能有一个清楚的了解和认知,应对对生态环境和处于该环境内生物的保护,以及在该环境当中各种自然资源的可持续利用为其主要内涵,其重点应侧重于各类用途土地在不对生态造成影响的前提下可以“物尽其用”,根据其特性寻找其最适宜的用途。

3.2 提升公众参与度,实现规划修编实施过程的“开放”、“共享”

提高公众参与度的前提首先是要使公众了解到土地利用总体规划是什么,为什么要进行规划以及如果要参与其中需要怎么做。这就需要基层部门将群众组织起来并做好规划修编试点工作的普及,可以通过建立土地利用规划公示制度来提高公众的热情和积极性,使公众能够真正参与贯穿于土地利用总体规划编制的全过程,规划编制要坚持“以人为本”的理念,以人民作为一切工作的核心,建立系列公众参与的激励机制。只有群众愿意积极配合参与,无论土地利用总体规划的修编还是实施才能顺利的开展下去。另外还应深入开展公众土地国情教育,普及土地知识,强化土地法制教育,把新发展理念中的“开放、共享”理念贯彻落实到规划宣传、实施和规划成果的公示全过程中去。在规划成果完成后,基层组织要将成果向公众集中展示,广开言路听取社会各方的意见和建议,接受相关领域专家、学者以及人民群众的监督和指正,对不符合规划以及对生态环境造成危害的地方做出及时反应和处理,并根据收集的意见进行整理汇总并作出调整完善,确保规划的社会可接受性和可行性,以方便日后开展各级土地利用总体规划,使其拥有良好的群众基础。

3.3 “创新”规划修编的生态评价体系,使社会、经济、生态效益“协调”发展

现有的土地利用评价体系主要偏向于对土地利用社会经济方面的评价,通常对规划带来的生态环境影响不够重视,对生态环境问题缺乏宏观的把控,因此生态效益亟待创新完善。例如当前我国土地利用现状评价主要是针对土地资源的质量状态、土地利用状态、土地利用效益、土地利用开发程度等方面进行评价,缺少与土地生态相关的土地适宜性和土地潜力评价,如果规划编制时缺少生态环境影响评估,土地利用规划和规划方案就极有可能会对资源造成浪费对环境造成破坏。生态评价体系的建立需要通过对试点区域内生态环境现状和区域自然资源条件进行研究分析,然后对土地利用动态变化规律、土地资源生态效益相关规律及土地利用对生态环境产生的影响进行客观评价,得出可能对生态环境产生影响及破坏的潜在危害,然后对这些潜在的隐患进行考量,提出相应的应对预防保障措施,同时需要从考虑到生态效益、经济效益、社会效益之间协调问题的长远角度出发,着力协调试点区域土地利用与生态环境保护间的关系,合理安排生产、生活和生态用地,要在试点地区建立起创新的生态环境资源评价体系,如对湿地、天然林地牧草地、自然保留地等具有重要生态价值和重要的自然、人文遗产用地建立起相应的指标评价体系,优先保护自然生态空间,避免出现土地利用规划修编出现只追求单方面效益而不考

虑生态效益的不合理不科学的现象。创新性生态评价体系的建立不仅有助于提高土地利用规划的可操作性和各级政府机关的公信力,为政府决策者和规划行业从业者提供可靠的规划依据,也使规划者避免了因判断失误占用生态指标而频繁修改调整规划的麻烦。土地利用总体规划的修编是土地资源合理高效配置的基础,所以土地利用规划不仅要追求土地利用的经济效益和社会效益,更要争取综合效益的最大化,使规划修编真正做到遵循“创新、协调”的新发展理念。

4 结束语

在中国共产党第十九次全国代表大会胜利召开的背景下,为贯彻落实党的十九大精神,落实国家发展战略,推动形成绿色发展方式和生活方式,即将开展土地利用总体规划新一轮修编试点工作应在习近平总书记新时代中国特色社会主义思想的指导下推进,坚持稳中求进工作总基调,坚持把“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念融入到规划修编当中去,统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局,把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程并将生态文明建设放在新一轮土地利用总体规划编制试点工作的突出位置,协调推进“四个全面”的战略布局,紧密联系经济社会发展主要矛盾的变化,明确新时代土地利用战略和目标,落实主体功能区战略,大力推进生态国土建设,为未来“美丽中国”绘制一幅壮丽画卷。

【参考文献】

- [1] 梅志敏. 土地利用总体规划修编中的问题研究[J]. 北京农业, 2013(8): 228.
- [2] 温都苏, 苏日娜. 上一轮土地利用规划存在的问题对新一轮修编中的几点启示——以和林格尔县为例[J]. 内蒙古科技与经济, 2012(3): 56.
- [3] 林坚, 周琳, 等. 土地利用规划学30年发展综述[J]. 中国土地科学, 2017(9): 26-30.
- [4] 白明华. 土地利用总体规划对生态环境的影响及原因分析[J]. 现代农业科技, 2008(5): 35.
- [5] 於冉, 於忠祥. 王万茂先生土地规划思想研究[J]. 安徽农业大学学报, 2016(4): 17.
- [6] 林春法. 土地利用总体规划修编公众参与问题的探讨[A]. 土地利用总体规划与经济社会可持续发展研究文集, 2004.