



浅析县级土地利用总体规划调整完善工作 ——以贵州省望谟县为例

侯敬丽¹, 韩朗²

(1.2. 贵州省地质矿产勘查开发局测绘院, 贵州 贵阳 550018)

摘要: “十三五”期间, 国家经济社会发展战略作出重大调整, 为全面适应新常态下的土地利用要求, 保障地方发展, 保护生态环境, 确保国家粮食安全, 文章以贵州省望谟县为例, 分析土地利用特点, 论述规划调整的必要性, 对土地利用结构、土地用途分区和管制分区及三线划定等作出调整, 为望谟县科学合理地开展土地利用工作提供依据。

关键词: 土地利用; 总体规划; 调整完善

中图分类号: F301

文献标识码: A

文章编号: 1672-7487 (2019) 03-128-3

1 引言

“十二五”期间, 贵州望谟县经济社会快速发展, 用地需求大幅度增加, 土地供需出现了新的矛盾。面临“十三五”新的战略机遇, 《望谟县土地利用总体规划(2006—2020)年》(以下简称《规划》)确定的土地利用方向和空间布局已不能适应望谟县未来经济社会的发展, 根据《望谟县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》, 全县有一批即将开工建设的城镇建设、基础设施、能源、交通、水利等项目急需纳入规划。为了提高《规划》的科学性、可操作性和实用性, 开展现行《规划》调整完善工作, 为新时期望谟县经济社会发展提供保障。

2 研究区概况

2.1 区域概况

望谟县位于贵州省南部, 黔西南布依族苗族自治州东部。东邻罗甸县, 南与广西壮族自治区乐业县隔红水河相望, 西与册亨、贞丰两县以北盘江为界, 北与紫云、镇宁两自治县毗邻。地处东经 $105^{\circ}49' - 106^{\circ}32'$ 、北纬 $24^{\circ}53' - 25^{\circ}38'$ 之间, 地势处于贵州高原向广西丘陵盆地过渡的斜坡地带, 县境内地势北高南低, 山高坡陡, 沟谷纵横、山脉绵延起伏, 地貌各异, 以侵蚀及溶蚀地貌为主。全县总面积 3018.44km^2 , 辖6乡11镇。

2.2 土地利用现状分析

根据2014年年度土地变更调查数据, 望谟县土地总面积 301843.99 公顷。其中, 农用地面积 265210.44 公顷, 占土地总面积的 87.86% ; 建设用地面积 4567.24 公顷, 占土地总

面积的 1.51% ; 其他土地面积 32066.31 公顷, 占土地总面积的 10.62% 。

2.3 土地利用特点

2.3.1 “6.06”特大山洪泥石流灾害对全县土地利用布局的影响

“6.06”特大山洪泥石流灾害致使望谟县土地面积损毁 3240.00 公顷, 耕地面积损毁 2423.14 公顷, 其中, 基本农田面积为 1620.69 公顷; 同时, 区域生态功能严重受损, 环境承载力大大降低。

2.3.2 零星耕地和陡坡耕地比例大, 基本农田保护任务重

根据望谟县2014年土地利用变更调查数据显示, 全县耕地面积 79094.45 公顷, 25° 以上耕地面积 42826.06 公顷, 占耕地总面积的 54.14% ; 以零星地物统计的耕地面积为 29533.43 公顷, 占耕地总面积的 37.34% 。根据《规划》, 望谟县基本农田保护任务 58330.00 公顷, 将全县以图斑统计的耕地(25° 以上 21689.29 公顷)全部划为基本农田, 望谟县也难以完成上级下达的保护任务。将林地内的零星耕地划为基本农田进行保护, 成为望谟县完成基本农田保护任务的有效解决办法。

2.3.3 土地生态环境保护的压力较大

望谟县属于石漠化和水土流失较为严重的区域, 据望谟县2014年统计数据显示, 全县石漠化面积 14183.38 公顷, 占土地总面积的 4.70% 。其次, 全县有 129903.00 公顷遭受水土流失危害, 占土地总面积的 43.04% 。受“6.06”特大山洪泥石流灾害影响, 全县生态环境恶化状况更加严重,

生态环境十分脆弱,使得土地生态环境保护压力持续增大。当前水土流失危害仍然是制约全县经济社会持续稳定健康发展的主要生态瓶颈。

2.3.4 用地方式粗放,需盘活存量

2014年,望谟县城镇人口7.79万人,城镇工矿用地面积990.26公顷,人均城镇工矿用地127.12m²,用地方式粗放,迫切需要对闲置土地和低效用地开展对照、查清工作,特别是园区、城镇存量建设用地方面,要向节约集约用地方式转变。同时,通过挖掘存量用地潜力,调整优化城乡建设用地结构与布局,缓解城乡用地空间矛盾^[4]。

3 规划调整完善的必要性

1) 适应“十三五”发展的现实要求。“十三五”时期是继续纵深推进新一轮西部大开发战略、全面落实国发(2012)2号文件的重要时期;同时,贵州省提出“大数据”、“大扶贫”、“大山地旅游”战略行动,发展政策与机遇叠加,将直接助推望谟县实现新跨越,全力推进精准扶贫脱贫,全面建成小康社会。

2) 开创耕地保护工作新局面的重要举措。耕地保护是关系国计民生的头等大事,进一步强化耕地保护,严防死守耕地保护红线,确保实有耕地面积基本稳定,质量逐步提高,生态得到改善,实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,夯实可持续发展的资源基础,更好地发挥耕地的生产、生活、生态等多重功能^[5]。

3) 落实国家和地方相关政策要求的具体体现。2014年11月,国家明确要求“进一步强化土地利用规划管理和用途管制,要依据第二次全国土地调查成果,尽快完成各级土地利用总体规划的调整完善工作”^[1];同时,在全省实现“两减一增”政策指导下,对《规划》进行调整,具体落实耕地保有量和基本农田保护面积减少、建设用地规划规模增加。

4 土地利用结构调整与布局优化

4.1 农用地结构调整与布局

积极推进农用地整理,严格保护耕地,坚持基本农田数量不减少、质量有提高,统筹安排园地、林地、牧草地和其他农用地,努力提高农用地综合生产能力和利用效益。2014年农用地面积265210.44公顷,占土地总面积的87.86%;2020年调整为274148.28公顷,占土地总面积的90.82%,比2014年增加8937.84公顷。

4.2 建设用地结构调整与布局

坚持以土地供给制约和引导用地需求的原则,重点保障交通、水利、能源等基础设施用地需要;保障县域经济发展必需的城镇及独立工矿用地;结合城乡建设用地增减挂钩,推进农村建设用地整理,优化建设用地总布局。2014年建设用地规模4567.24公顷,占土地总面积的1.51%;2020年调整

为4694.00公顷,占土地总面积的1.56%,比2014年增加126.76公顷。

4.3 其他土地结构调整与布局

其他土地在规划期间将得到合理的开发利用。首先,在各项建设用地项目选址上根据条件优先安排使用其他土地,尽量把其他土地开发为建设用地。另外,在封山育林、石漠化治理、水土流失治理等生态建设中尽可能地把现有的荒草地、裸地建设为生态用地。将部分宜耕宜牧荒草地有计划地开发为耕地或牧草地。2014年其他土地面积达32066.31公顷,占土地总面积的10.62%;2020年调整为23001.71公顷,占土地总面积的7.62%,比2014年减少9064.60公顷。

5 土地用途分区及建设用地管制分区调整

5.1 土地用途分区调整

规划至2020年,全县基本农田保护区面积不少于64142.12公顷,比《规划》增加1185.68公顷,调整后占土地总面积的21.25%;一般农用地地区面积不少于9500.31公顷,比《规划》减少2645.91公顷,调整后占土地总面积的3.15%;城镇村建设用地区面积不超过3739.32公顷,比《规划》增加253.33公顷,调整后占土地总面积的1.24%;独立工矿用地地区面积不超过226.68公顷,比《规划》减少37.33公顷,调整后占全县土地总面积的0.08%;生态环境安全控制区面积不少于2356.07公顷,比《规划》增加2103.46公顷,调整后占土地总面积的0.78%;林业用地区面积不少于181674.86公顷,比《规划》减少14301.23公顷,调整后占土地总面积的60.19%;牧业用地区面积不少于21156.00公顷,比《规划》增加21128.35公顷,调整后占土地总面积的7.01%;其他用地区面积不少于19048.63公顷,比《规划》减少7686.35公顷,调整后占土地总面积的6.31%。

5.2 建设用地管制分区调整

规划至2020年,全县允许建设区面积控制在3966.00公顷,比《规划》增加216.00公顷,调整后占土地总面积的1.31%;有条件建设区面积控制在4819.30公顷,比《规划》增加1103.28公顷,调整后占土地总面积的1.60%;限制建设区控制面积在290702.62公顷,比《规划》减少3422.74公顷,调整后占土地总面积的96.31%;禁止建设区控制在面积2356.07公顷,比《规划》增加2103.46公顷,调整后占土地总面积的0.78%。

6 严守“三条红线”

6.1 永久基本农田保护红线划定

坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,强化基本农田建设和保护,落实藏粮于地、藏粮于技战略,提高粮食综合生产能力,保障国家粮食安全^[3]。到2020年,确

保望谟县永久基本农田保护区域面积不少于64142.12公顷。

6.2 生态保护红线划定

望谟县在建设用地管制分区确定的禁止建设区基础上结合水利、农业、环保、林业等部门的资料,将千人以上饮用水源保护区、重要生态公益林和石漠化敏感区等,划入生态保护红线,严格用地管控。划定后,生态保护红线规模为67310.00公顷。

6.3 城市开发边界划定

将生态安全、环境安全、粮食安全放在优先位置,将优化国土空间格局放在突出位置,限制城市无序蔓延和低效扩张,推进城乡空间资源的优化配置和最佳利用,切实提高建设土地利用效率和城市发展质量^[2]。结合近期建设规划,通过避让永久基本农田保护红线和生态红线,至2020年,望谟县城市开发边界划定规模为5869.64公顷。

7 结论

土地利用总体规划调整完善工作是适应国家新形势下经济社会发展的现势需要,涉及部门较多、政策性较强,上级领导的重视程度及部门之间互相协调是做好规划调整完

善工作的关键^[5]。本研究结合望谟县实际,根据土地资源的承载能力和经济社会发展的需要,按照政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策的工作方针,及时调整耕地保有量、基本农田保护面积和建设用地规模,以维护《规划》的严肃性,提高规划未来的可操作性,对保障全县经济社会发展具有重要意义。

参考文献:

- [1] 王世元.在土地利用总体规划调整完善工作视频会议上的讲话[R].2014.
- [2] 中共中央办公厅.国务院办公厅印发《省级空间规划试点方案》(厅字(2016)51号)[R].
- [3] 中共中央办公厅秘书局.中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见(中发(2017)4号)[R].
- [4] 黄晓红.浅析闲置低效用地成因及处置对策[J].地球,2014(3):112.
- [5] 刘波.新形势下土地利用总体规划调整完善探析[J].安徽农学通报,2015,21(10):1-2,53.

(上接第127页)

益,满足生态安全的需要;坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,给生态恢复留足空间和时间;保护山水生态格局,构建山水绿色廊道,凸显区域地方特色。

4.2 以人为本原则

把为民、惠民、利民思想贯穿于生态保护修复实施的全过程,根据不同区域的生态环境问题,填平补齐生态要素,因地制宜地开展保护修复各项工作,改善环境质量,保障生态安全,形成人与自然和谐发展、保护与修复有机结合的新格局。

4.3 规划引领原则

树立“尊重自然、顺应自然、保护自然”和“整体保护、系统修复、综合治理”的理念;坚持规划先行、项目带动;建立上下统一、相互衔接、分级管理的生态保护修复空间规划体系,统筹谋划自然资源的开发利用、整治修复。

4.4 系统修复原则

在明确试点区生态环境突出问题的基础上,按照重点区域、重点问题、重点项目,有计划、分阶段、分层次逐步推进;按照山西省生态功能重要性,合理安排生态保护修复项目,重点开展汾河流域生态系统修复,兼顾拓展区域的关联性,系统推进生态保护与修复。

4.5 机制创新原则

建立生态系统保护修复的组织、推进、管护、考核、奖

励、责任追究等管理制度;构建协同有序,高效务实的生态保护修复机制,以点带线,以线带面,发挥试点项目的联动效应;充分考虑各级政府部门财政承受能力,坚持政府主导,整合财政资金向试点区倾斜,保障试点区生态保护修复工程的顺利实施。

“千里之行,始于内心;百年大计,成于实干”;将山水林田湖草生态保护修复工程作为生态文明建设的总抓手,统筹山水林田湖草系统治理,改善生态环境,推进生态文明建设,提升生态文明质量和水平,不仅是“必修课”、“必答题”,更是“试金石”、“检验纸”。只有把生态文明建设放在突出位置,狠抓山、水、林、田、湖、草的系统治理和整个生态环境的改善,并统筹兼顾协调发展,美丽中国才能如期到来,富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国才能如期实现。

参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N].人民日报,2017-10-28.
- [2] 中国共产党章程[N].经济日报,2017-10-29.
- [3] 高峰.绿色成为“底色”“美丽山西”可期[N].中国经济导报,2017-09-20.