

浅谈土地利用总体规划调整完善工作存在的问题及对策研究

熊成喜

贵州省贵阳市开阳县国土资源局, 贵州贵阳 550300

摘要:编制土地利用总体规划的目的是从社会整体利益出发,使土地得到妥善使用和管控。随着中国经济和社会的快速发展,城市化和工业化正在迅速发生变化。第三轮土地利用总体规划(2006~2020年)出现了一些不适应经济社会发展的地方,因此,开展土地利用总体规划调整完善工作变得非常有必要。然而,在调整完善过程中,或多或少出现了一些问题,有历史的、也有新产生的,解决好这些问题和矛盾,才能为新一轮土地利用总体规划修编做好准备。

关键词:土地利用总体规划;调整完善;问题;对策

土地利用总体规划是指人民政府依法在一定规划区域,根据国民经济和社会发展规划、土地供应能力和建设对土地的需求,确定和调整土地利用结构和用地布局的总体战略部署^[1]。土地利用总体规划对于严格执行土地管理、全面建立和落实科学发展观、保障经济社会可持续发展具有重要意义。然而,第三轮土

地利用总体规划(2006~2020年)从批复实施,到现在接近规划期末,随着我国经济社会发展进入高速发展期,城镇化、工业化进程进一步加快,土地利用总体规划提出了更高的要求,为了适应经济社会发展需求,做好土地利用总体规划调整完善工作变得尤为重要。然而,在调整完善的过程中,暴露出一些亟待解决的问题,例如:现势性不足、基础数据问题等。本文旨在分析土地利用总体规划调整完善工作存在的问题,找出相应的对策,以期为新一轮土地利用总体规划修编提供参考。

1 土地利用总体规划调整完善存在的问题

1.1 基于二调的基础数据问题

土地利用总体规划调整完善是基于2014年的土地变更调查数据开展的,而2014年的土地变更调查数据又是基于第二次全国土地调查成果获得的。第二次全国土地调查于2007年7月1日全面启动,主要完成任务:农村土地调查、城镇土地调查、基本农田调查和建立土地利用数据库和地籍信息系统等。目的是确定

倒,存在二次污染。原有工业企业产生的工业废弃物,尤其是化工企业产生的危险固体废物对区域土壤及水环境都构成很大的环境风险危害因素。

本方案:规划实施后,将对规划区城市生活垃圾的收集、运输、处置系统及重要设施进行统筹安排。清除露天垃圾堆放场、非法娱乐场所、窝棚等违章建筑以及违法养殖场点。对原有工业企业遗留的历史问题统一解决,避免环境风险。

3.3 资源与生态

3.3.1 自然资源与生态保护

零方案:随着工矿企业逐步退出,由于长期开采而留下的多处采矿坑,需要进行生态恢复和重新利用。近年来随着交通主干线沿线的建设开发,整个景观生态系统多样性指数降低,系统优势度指数减少。

本方案:规划范围内将保留有维护价值的自然山林地和水体,绿地系统主要包括公园、街头绿地、防护绿地等。规划区绿地率达到50%,绿化覆盖率达到55%以上,达到“国家生态园林城市标准(人均公园绿地12m²/人,绿地率38%,绿化覆盖率45%)”。

3.3.2 资源与能源

零方案:建材水泥行业、化工行业等是传统的高耗能高污染行业,该区域水泥生产企业众多,区域单位GDP能耗、单位GDP电耗指标均处较高水平,区域主导产业从传统制造业向第三产业升级势在必行。

本方案:规划实施后,将实现以第三产业为主的旅游度假区代替传统工业基地,推动区内环境修复提质及产业转型升级,将根据资源节约型和环境友好型社会建设的要求,全面推进各个领域的改革,形成有利于能源资源节约和生态环境保护的体制机制。

4 综合评价

根据各层指标的权重和各项分指标得分,算得零方案和本规划方案下的准则层指标得分和生态环境质量综合评价结果,见表2。

表2 本规划环境影响评价指标体系

目标层	领域层	指标层	零方案		本方案	
			得分	等级	得分	等级
规划区可持续发展目标A	社会经济(B1)		83	良	95	优
		经济发展水平(C11)	87	良	95	优
		社会发展水平(C12)	79	中	95	优
	自然环境质量(B2)		79	中	92	优
		水环境质量(C21)	79	中	90	优
		大气环境质量(C22)	83	良	93	优
		声环境质量(C23)	79	中	95	优
		固体废物环境质量(C24)	71	中	96	优
	资源与生态(B3)		86	良	91	优
		自然资源与生态保护(C31)	89	良	92	优
资源与能源(C32)		76	中	89	良	
综合评价			81	良	92	优

从得分情况可直观地看出,规划的实施将促进区内工矿企业退出,解决遗留生态环境问题,推动区内环境修复提质及产业转型升级,建设高品质新城,实现社会经济与环境的可持续发展目标。

作者简介:马静,工程师,研究方向为环境保护设计及环境影响评价。

每块土地的地类、位置、范围、面积分布和所有权等情况,并掌握每宗土地的界址、范围、界线、数量和使用情况,将基本农田保护地纳入土地利用现状图上,并登记上证、造册,最终实现调查信息的互联互通。最后,在调查的基础上,建立起土地资源变化信息的统计、监测与快速更新机制。然而,由于开展第二次全国土地调查的时间紧、任务重,调查人员的专业素质参差不齐,以及没有逐个现场核实等,导致漏调、错调的现象大量存在,这就为历年的变更调查带来隐患,最终导致土地利用总体规划调整完善的基础数据有问题,规划中往往出现与实际现状不相符的地方。

1.2 基本农田保护弹性不足

此次土地利用总体规划调整完善工作,永久基本农田划定是前置条件。而这里的永久基本农田实际上就是常说的基本农田,之所以要加上“永久”,目的是为了体现党中央、国务院对严格保护耕地、特别是保护基本农田的重视态度。要想划定和管护好永久基本农田,从上到下,都必须采取行政、法律、经济、技术等多方面措施,管理永久基本农田,最终实现质量、数量和生态等全方面永久基本农田的管护。永久基本农田的划定,并没有延续第三轮土地利用总体规划修编时的做法,多划入一部分基本农田,在重大项目无法避免占用基本农田的情况下,在多划入的面积中核减相应的基本农田面积,而是采用了不多于下达指标的划定方法。因此,在重大项目确实无法避免占用基本农田的情况下,基本农田保护任务刚性过大,弹性不足的缺陷就暴露出来了。

1.3 规划周期过长

依据现行法律法规,我国现阶段编制的土地利用总体规划周期为15年,就时间而言,这是一项长期计划,是编制中期、短期和年度用地计划的依据。一般而言,中期和短期规划大多是过渡性规划,是长期规划的深化和补充,是由宏观向微观过渡的规划。然而,由于时间跨度过长,随着经济社会的快速发展,长期规划往往无法准确的反映客观现实,跟不上经济社会发展的步伐;加之,在编制土地利用总体规划的过程中,由于程序复杂,往往出现规划未编制完,规划期已过半的现象,第三轮土地利用总体规划在颁布实施后,陆续开展布局调整和调整完善工作,来适应经济社会的发展需求。

1.4 与相关规划衔接困难

土地利用总体规划作为国家宏观调控的一种手段,由国务院组织各级人民政府参与编制,从总体和战略的角度完善各项土地利用需求,制定土地利用目标^[2]。而土地利用总体规划调整完善,则是对本轮规划的一种有效补充和修缮,不仅要考虑土地规划的自身需求,也要考虑相关规划的融合。由于相关规划是由不同部门制订的,不同部门自身的发展需要影响了各相关规划之间的相互协调,甚至造成相互矛盾。例如,城市规划与土地规划,两个原本相互衔接的规划,由于出自不同的部门,出发点不同、编制时序安排不同、统计口径不同、编制要求不同、规划期限不同等因素,导致土地利用总体规划调整过程中要做到“两规合一”相当困难。就算在土地利用总体规划调整完善过程中,充分考虑将其他规划融入,但由于基础数据和编制规范等因素的影响,最终形成的成果也只能是形合神不合。

2 土地利用总体规划调整完善对策研究

2.1 做好第三次土地调查工作

土地利用总体规划调整完善工作是基于第三轮土地利用总体规划(2006~2020年)编制的,而编制第三轮土地利用总体规划(2006~2020年)的基础数据来源于第二次土地调查工作,由于第二次土地调查工作存在错调、漏调等问题,导致开展土地利用总体规划的基础数据不准,进而影响土地利用总体规划调整完善的成果。因此,无论是土地利用总体规划修编还是土地利用总体规划调

整完善,要想规划的编制成果能够准确反映客观情况,就要从基础数据上抓起,全力做好土地调查工作。目前,我国正准备开展第三次土地调查工作,目的就是为了掌握真实准确的土地基础数据。在此次土地调查过程中,要杜绝为了满足指标需求而不实反映土地情况的做法,实事求是,客观摸清土地的基数,对存在错误的地方进行客观的修正,在新一轮土地利用总体规划开始前完成调查工作,才能为新一轮土地利用总体规划提供准确的基础数据。

2.2 加强基本农田保护的弹性

基本农田是国家的“口粮田”、“保命田”,从产生之日起,在历次土地利用总体规划中都处于核心指标的地位,其重要性不言而喻。因此,必须坚定不移贯彻基本农田保护政策,确保它的刚性作用,以确保能够落实最严格的耕地保护制度,确保它在土地利用总体规划体系中的重要性,确保能够实现粮食安全和实现可持续发展的目标。然而,为了兼顾社会经济发展的不可预见性,尤其是国家重大建设项目的不确定性,在确保基本农田刚性的同时,也应该考虑其弹性的需求。因此,加强基本农田保护的弹性变得很有必要。结合历次土地利用总体规划编制的做法和经验,在不改变现有基本农田保护政策的同时,建议继续沿用第三轮土地利用总体规划(2006~2020年)采用的多保一定比例的基本农田的方法,在确需占用基本农田的时候,能够从多保的基本农田范围内扣减相应指标,加强基本农田保护的弹性。

2.3 缩短规划周期、改变空间管控方式

随着经济社会发展日新月异,不可预见性呈几何级数递增,土地利用总体规划的管控作用已经严重滞后于社会经济发展的速度,建议在修编土地利用总体规划时,结合国民经济与社会发展规划、城镇规划等,将现行15年的规划周期缩短,尽可能保持规划周期的统一性和规划成果的现势性;或者在确保不突破规划指标的情况下,采用5年一小调,10年一修编的方式,允许对土地利用总体规划进行局部调整,保持规划的灵活性和弹性,最大限度确保规划的现势性。另外,改变现行空间管控方式,从空间管控向指标管控转变,在保持限制建设区、禁止建设区不变,建设用地指标保持总量不变的情况下,允许在允许建设区和有条件建设区内开展指标调整。

2.4 加强“多规合一”工作力度

所谓“多规合一”指的是将各项规划中包含的相同内容进行有机统一,并严格落实到一个共同的规划空间中。要想实现真正意义上的“多规合一”,就是要在国家机构改革的成果上,做好以下几点:一是要建立全统一的数据基础,并对相关指标体系予以统一、明确;二是要对空间规划范围予以明确,构建统一的空间规划形态;三是要对用地分类标准加以协调,严格落实统一的用地功能;四是要要求同存异,对空间管治体制予以重构;五是要加强对规划期限的协调,形成统一的规划时序。

3 结语

总而言之,对于土地利用总体规划调整完善的编制,不仅应具有一定的科学性与宏观性,还应紧跟时代的步伐,保持其现实势性。同时,土地利用总体规划调整完善需具有相应的空间与弹性,在不同规划间,又要强化规划的融合性,进而实现每个区域土地利用总体规划的合理性与动态性,为有效地指导土地利用提供基础。

参考文献

- [1] 王万茂, 韩桐魁. 土地管理学总论[M]. 北京: 中国农业出版社, 2007.
- [2] 宗积章, 杨小雄, 姚静林. 新一轮土地利用总体规划实施面临的问题与对策[J]. 国土资源科技管理, 2011, 28(2): 90-95.

作者简介:熊成喜,工程师,研究方向为土地利用规划与管理。