开展土地利用总体规划修编试点 坚持保护与保障相结合方针

宁波市国土资源局鄞州分局

2002年，宁波市鄞州区被国土资源部列入全国县级土地利用总体规划修编试点单位之一。三年多来，根据国土资源部对试点工作的要求，在省厅、宁波市局的指导下，我们认真开展规划修编试点工作。2003年11月规划大纲通过了国土资源部的评审，2004年3月将完善后的规划大纲报省厅批准后，报部备案。

一、规划修编主要做法

我们在规划修编中重点把握三个环节：

第一，深入调查研究，做好协调与衔接工作，使规划修编有一个扎实的基础。我区规划修编过程中，在调查研究上倾注了相当精力。一是与上级主管部门保持经常联系。主动向国土资源部、省厅和宁波市局汇报规划修编进展情况，反映工作中存在的矛盾和问题，先后邀请上级主管部门领导和科研单位、大专院校的教授、专家举行了11次研讨会，及时了解上级对试点工作的要求、指示，吸收教授、专家们的建议、意见，以便少走弯路。二是与相关部门相关规划主动衔接。我们不但收集了本区12个部门及2个区级工业园区的规划成果，还向宁波市计划、规划、交通、旅游、经济发展等主要部门收集了相关资料；同时，注重土地利用总体规划与城镇、交通、环保、旅游等相关规划的衔接，使土地利用总体规划与其它规划相协调。三是与镇（乡）加强协调。这次规划修编，我们在开展区级规划修编的同时进行了镇（乡）规划的修编工作，以区级规划为控制，以确保重点项目、市、区工业园区建设对土地的需求为重点，兼顾各镇（乡）对土地的需求。为此，我们深入全区24个镇（乡），主动听取各镇（乡）主要领导和各部门负责人的意见和建议，先后召开各种形式的座谈会6次，收集有关资料，广泛征求意见。四是与合作单位密切沟通。由于规划修编工作任务重、技术含量高、前瞻性强，单靠我局自身力量要高质量地完成任务有较大困难。因此，我们聘请中国土地勘测规划院、浙江大学、北京四维公司作为合作单位。工作中注意加强与这些合作单位的交流，共同研究探讨规划修编工作。

第二，运用先进的技术手段，抓好规划管理信息系统建设，使规划修编有一个较高的起点。着重抓好两项工作：一是加快土地更新调查信息系统的建立。重点在于应用现成的软件，结合现有的高科技手段，全面准确地查清我区土地利用现状的真实家底。我们在完成1990年全区土地利用数据库、图形库建设的基础上，本着技术的先进性、成熟性、实用性和方法的可行性原

© 1994-2006 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

则，充分利用已有高新技术手段及已取得的技术成果，应用“3S”技术（RS、GIS、GPS）进行了土地利用更新数据库、图形库的建设。2004年11月我区土地更新调查成果通过部级验收。二是抓好土地利用规划信息系统的研发。根据国土资源部要求，本轮规划修编成果必须建立规划数据库。由于全国尚无现成的规划软件，作为规划试点县，我们只能自己着手研发。局规划耕保科主要负责规划业务把关，勘测规划所主要负责软件设计研发的业务技术把关，具体研发工作委托武汉中地公司实施。该项成果在通过省厅测试的基础上，于2005年3月通过了部级验收。主要成果包括文档和软件两方面，其中文档成果包括规划需求分析报告、总体设计书、详细设计书、用户手册、操作手册、开发报告、数据库建设报告、数据库自检报告、土地利用总体规划管理系统测试报告、辅助编制系统使用手册和工作报告等11项内容。

第三，全面预测分析，编好专题研究与专项规划，使规划修编有一个科学的依据。为了使新一轮规划更具科学性、前瞻性、可操作性，既充分体现保护耕地这个规划的出发点和主要目的，又切实保障经济发展对土地资源的需求，我们在搜集自然条件、自然资源、经济、社会、生态环境等资料的基础上，对各类资料进行分门别类的整理，会同合作单位对人口、GDP、工业园区、城镇规模等进行了全面的分析，并根据1990年以来建设用地的总量、增量及所占耕地比例，结合当前实际和今后需求，科学预测并确定了建设用地总量中所占用的耕地数量，编写了四个专题研究及四个专项规划，特别是土地需求预测、土地利用战略、土地利用环境影响评价、土地利用适宜性评价四个专题研究做得比较深透、合理，为规划大纲方案的编写提供了详实、可信的依据。2005年7月起，我们着手补充完善了规划修编的前期工作。认真、扎实地开展了“四查清、四对照”工作，形成了“四查清、四对照”工作报告。在此基础上，围绕落实规划修编的基本原则和目标，有针对性地开展了六个重大问题政策研究，编写了现行规划实施评价，加强耕地和基本农田保护、土地节约和集约利用、优化城乡用地结构和布局、统筹生态环境保护和建设的土地利用调控、土地利用规划实施管理保障机制等六个专题研究，使下步开展空间布局工作有了科学依据。

二、规划修编过程中遇到的主要困难

我区规划修编试点工作已历时三年半时间，但至今还未完成，主要是因为随着形势的变化，我们在规划修编工作中遇到了不少困难和矛盾。这些困难和矛盾，有些属于政策因素，有些属于业务问题，其中的一些业务问题，我们认为是规划修编工作中需要吸取的教训。

一是规划基期变化导致工作量增大。我区规划修编最初的规划基期是2001年，后来又调整到2002年（规划大纲具体为2002年）。但随着时间的推移，我们又将规划基期年调整到2003年。今后又可能将基期年调整到2004年或2005年。而每一次规划基期年的调整，带来的工作量非常大，从规划指标、基本农田保护、耕地保有量、耕地补充数等都要进行重新调整、分解，相当于将规划编制的实质性工作重做了一次。

二是土地更新调查要求多次发生变化。土地更新调查工作与规划修编密切相关，尽管我区土地更新调查已通过国土资源的验收，但由于上级要求发生变化，我们先后作了五次调整工作，相当于三次更新调查的工作量。同时，土地更新调查工作验收后，为便于全省统计县界接边工作，又要求将县界以民政部门勘界成果为准，并且将原54座标系转换到80座标系。这些都增大了我们的工作量。另外，部通过验收的土地更新调查成果截止期为2002年。现在已是2006年，作为规划基数的土地更新调查成果尚待确认。

三是信息系统建设滞后。部里明确规定，规划修编必须建立规划信息系统，而全国范围内又没有现成的县级规划软件，规划软件只能自行组织开发，又耗费了大量的人力、物力和财力。2005年3月虽然通过了部级验收，但4月份省里对规划信息系统建设要求作了较大更动，大部分问题在省厅信息中心的帮助下得到了解决，还有部分问题至今还得不到解决。

三、下步打算

一是要进一步完善土地利用总体规划信息系统建设工作。根据省厅最新规定要求，对规划信息系统作进一步改善完善，以便使该系统与全省接轨，并应用于本轮规划修编。

二是尽快完成以2004年（或2005）更新成果中的各类土地面积、各类图件为基础，再次对规划修编中的各类指标，包括基本农田保护、建设留用地、耕地保有量、占补平衡、等置换用地以及农转用情况进行正式布局。

三是进一步加强区与市的协调。由于宁波城市的发展，对我区规划修编提出了新的要求，需要进一步做好协调工作。

四是尽力做好规划成果向上报批工作。我区规划修编中，把规划期内的开发造地、退宅还耕、优质园地等纳入耕地保有量和基本农田，力争耕地保有量和基本农田面积与上一轮规划相衔接。争取在今年三季度完成规划空间布局。

© 1994-2006 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net