坚持科学发展观，规划土地空间

——新一轮土地利用总体规划修编之思考

刘 洁[1] 郝晋珉[2] 段瑞娟[3]
（1.2.中国农业大学资源与环境学院，北京 100094
3.宁夏大学经济管理学院，宁夏 银川 750021）

【摘要】 文章回顾了上一轮土地利用总体规划的编制和实施情况，总结了规划中存在的问题和不足，提出了以“科学发展观”为指导的规划新理念，并指出在科学发展观的理念下，新一轮土地利用总体规划修编和实施的具体措施。

【关键词】 土地利用总体规划 科学发展观 规划修编理念与措施

随着上一轮土地利用总体规划（1997～2010）的实施，预测的不确定性因素越来越多，土地利用总体规划逐渐显露出诸多与社会主义市场经济不相适应的问题。目前，新一轮土地利用总体规划开始修编，如何编制出合理有效，更具战略性、科学性、实用性和可操作性的土地利用规划，成为摆在我们面前的一个难题。本文将就上一轮土地利用总体规划中出现的问题进行分析，运用“科学发展观”思想，对新一轮土地利用总体规划修编提出一些浅见。

1 上一轮土地利用总体规划修编概况及经验教训

上一轮土地利用总体规划（1997～2010）是我国有史以来最为深广的一次规划，规划的编制、实施以及法律地位都较以前有了较大进步和提高。这轮规划以“供给制约和引导需求”为指导思想，将实现耕地总量动态平衡作为核心内容，在控制全国耕地数量减少、保证实施土地用途管制制度、促进土地集约利用、实现社会经济可持续发展等方面发挥了重要作用。但是，随着我国工业化、城市化、现代化进程的加快，规划的不足日益显现，主要表现在以下几个方面：

1.1 片面强调耕地保护的单一目标

土地利用总体规划涉及社会经济各个方面，是多目标综合规划，不是单一目标资源利用规划。上轮规划突出耕地保护目标，虽然在一定历史时期对于有效保护耕地起了很大作用，但是在规划实施过程中，一系列重大战略和政策的提出都对这一目标提出了挑战，例如扩大内需政策、加强基础设施建设、西部大开发战略等等，它们都与耕地保护的单一目标产生了矛盾，在未来必须进行协调，仅仅以耕地保护作为土地利用总体规划的核心内容，已不能适应新的社会情况。

1.2 规划编制方法实用性不够

上轮规划采取指令性指标和土地利用分区相结合的办法。规划指标以第一轮规划为基数，强调保护耕地和粮食安全，指标分配时也缺乏科学合理的分解方法，不切合各地实际情况，造成在规划实施过程中，规划指标难以真正落实，规划局部调整频率较高，管理工作长期处于被动应付局面；同时，现行县级土地利用分区实质上仍是按现状八大类用地划分，并未依据因地制宜的原则调整各类用地的规模、布局和结构，没有真正体现出空间的内在规律，没有发挥出土地利用总体规划对土地资源优化重组的作用。总的来说，上轮规划指标强调多，空间强调少，导致规划最后成为指标控制层层分解的数字游戏，分区方案沦为装点门面的附庸。

1.3 规划编制的内容科学性不足

上轮规划是在1997年“非农建设占用耕地冻结”期间抓紧修编的，一方面由于时间紧、任务重，加之缺乏先进规划理论指导，致使规划方案“千篇一律”，缺少地方特色，规划的内容、方法及表现形式都没有创新和突破。[1] 另一方面，虽然基础数据图件资料以1996年10月31日土地利用现状变更调查为准，但各地对成果数据进行“技术”处理现象很严重，主要是减少耕地，增加城镇村用地和荒草地[2]的统计数。而且，许多地方变更数据没有上

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

图，数据与图件严重脱节，造成规划成果质量欠佳。最后，先进科学技术手段运用不够，如基期的土地利用现状图和规划图不少地方是手工绘制，图件上的数据与实地数据存在偏差，数据更新也跟不上，使规划的真实性、科学性受到很大影响。

1.4 规划编制和实施的可操作性不强

全球经济化和我国加入WTO，增加了土地利用的不确定性，现行规划的“静态”和“刚性”，带有明显计划经济缺陷，使得原有的规划思路、规划方法与越来越复杂多变的外部情况明显不适应，土地利用总体规划在编制和实施中缺乏可操作性。

1.5 规划体系不完善

我国实施国家、省、市、县、乡五级土地利用总体规划体系，县以上四级编制土地开发整理专项规划，但目前各级总体规划职能分工不明确，内容雷同，其他专项规划很少编制，详细规划也没有很好开展。

此外，多个部门同时行使规划管理职能，国土资源部、建设部、国家发改委都具有土地空间管理职能，并且分别有自己的规划和发展目标以及一套自上而下的组织体系。由于各自出发点和侧重点不同，并且很少考虑相互协调，当意愿发生交叉重叠，又各自有立法保护时，就造成了规划管理重复、空白甚至相持不下的局面。

1.6 规划实施管理不到位

我国土地管理法明确规定：“土地利用总体规划一经批准，必须严格执行”。但在实际操作中，土地利用总体规划往往陷入“纸上画画，墙上挂挂”，“规划跟着项目走”的尴尬境地。这反映出规划的有效实施和管理不到位，如何保证规划实施管理是需重点探讨的问题。

1.7 与相关规划衔接和协调不够

土地利用总体规划与相关规划，如城市规划、国土规划（空间规划）、国民经济发展规划以及与土地有关的专项规划等，相互衔接和协调不足。不同职能部门根据自己的理念对相同土地空间进行重复规划，造成大量时间和金钱的浪费以及土地利用总体规划实施管理上的尴尬境地，无法有效对土地进行控制，保证总体规划的顺利进行。

2 新一轮土地利用总体规划修编之思考

2.1 按照科学发展观，转变规划理念，规划土地空间

规划的最重要的特征是其未来导向性[3]。党的十六大明确提出要抓住本世纪头20年战略机遇期，加快推进工业化、城市化和现代化进程，实现全面建设小康社会的发展目标。同时，党中央又提出要牢固树立科学发展观，强调以最严厉的措施保护耕地，确保国民经济可持续发展。在这种既要加快发展又要保护资源的历史背景下，要良好体现土地利用总体规划的未来导向性，需要运用科学发展观和先进规划理论指导新一轮土地利用总体规划的编制。

2.1.1 “以人为本”理念

“以人为本”是科学发展观的本质，它要求我们在进行规划工作时，必须以实现、维护和发展人民群众的利益作为根本出发点和落脚点，要不断满足人们多方需求和实现人的全面发展。牺牲农业和农民利益，片面追求经济发展速度的观点是极端错误、有害的。

2.1.2 “理性发展”理念

理性发展是指以综合规划为手段，对社区进行管理、规划、开发、复兴和建设，以实现社会、经济、环境、健康、住房和交通等各方面的协调发展，实现现有城区土地利用效率的最大化，复兴现有城区，保护自然动植物和重要农田[4]。“理性发展”是对发展问题的新思维方法。它要求我们用更大更长远的目光（如15～32年）看问题。同时要求在公共投资、基础设施、交通和未来发展计划等问题上要通力合作，确定共同目标。理性发展需要许多组织的共同合作，如社区发展机构、农业和交通机构、社区团体、公共官员和当地居民通力协作，我们才能够就我们社区的发展作出更合理的决议[5]。新一轮土地利用总体规划应充分运用“理性发展”理念，让更多机构、团体、个人参与到土地利用规划中来，通过土地市场监控解决城市无序扩张、优质农地严重流失等问题。

2.1.3 “弹性规划”理念

刚性和弹性是事物的两个方面，是矛盾的对立统一体。在土地利用总体规划中，刚性是第一位的，它是实现规划宏观控制和龙头作用的保证。但是如果刚性太强，则会造成规划过于呆板，实用性和可操作性差。因此，应该在规划中体现一定的弹性，在不断变化的土地利用内外部条件下，增强规划编制和实施过程中的灵活度，弥补刚性的缺陷。

2.1.4 “动态规划”理念

规划是一个不断逼近规划目标的过程，它不是时点行为，而是时期行为[6]。要注重规划的编制，更要重视实施和管理过程中的动态性。上轮规划侧重于对土地前景描述而忽视过程实施中的变化，是“静态”规划模式，这和事物的发展变化是矛盾的。因此在规划时，要有“动态规划”理念，对规划要进行及时跟踪和反馈，当赖以决策的客观情况发生变化时，对规划要进行反复的修正。

2.2 新一轮土地利用总体规划编制和实施的具体建议

2.2.1 树立正确全面的规划目标和观念

从科学发展观来看，土地利用规划是以可持续发展为目的，以资源和环境保护为重点，以协调人口资源环境与发展为基本内容的综合性空间规划[7]。其特点主要体现在以下三个方面：

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

一是仍要将耕地保护作为规划的重点和主线。继续坚持保护耕地的国策，认真落实占用耕地补偿制度、基本农田保护制度和土地用途管制制度，保护和提高粮食生产能力。但是耕地保护要由过去单纯保护耕地数量、只注重耕地数量上的平衡，转变为保护和提高农用地综合生产能力、注重耕地质量平衡。非农建设项目占用农田尤其是基本农田，要根据占用农田质量复垦相应等级相同数量的耕地，而且要按所占耕地质量等级进行高额差异补偿。

二是保障必要合理的建设用地。要充分考虑我国正处于高速城市化、工业化发展中的现实，由限制城镇规划转变为促进城市和城镇的发展。建设用地的控制不是简单的控制用地数量，而应该在旧城挖潜上下功夫，在集约用地上下功夫。

三是要保护和改善生态环境，统筹人与自然的和谐发展。科学发展观强调在开发利用自然资源的过程中，必须使生态环境得到改善，资源利用效率提高，整个社会向着可持续的方向发展。因此，在土地利用总体规划编制过程中，应设立环境评价专题研究，将环境评价整合入土地利用规划体系，保证土地利用的可持续发展，内容上包括土地利用的经济、生态、社会效益评估。

2.2.2 改革规划编制方法

改变原来土地利用规划按行政层次“自上而下、上下结合”的编制办法，采取“上下互动协商”的办法编制，虽然这样增加了规划成本，并且编制时间会较长，但可以使编制的规划更具实用性和可操作性。主要应有以下几点考虑：

完善规划指标的确定和下达。具体方法为：在类型上，将规划指标分为指令性指标和指导性指标，将耕地保有量指标、基本农田保护指标、非农建设占用耕地指标等规定为指令性指标，其他用地如园地、林地、牧草地、水域等，可以根据当地实际情况，采用指导性指标。在数量上，建设用地指标在符合上级规划要求前提下，按一定比例预留机动指标，以满足规划期间变动的用地需求，增强规划的灵活度。机动指标的确定不受规划图上用途管制区限制和约束，但是其比例要在充分论证和听取下级规划实施反馈意见后确定，要切实反映地方土地资源条件和社会经济发展客观要求。在空间上，实行异地开发复垦。允许经济发达但后备资源有限的地区，到后备资源丰富的地区进行土地开发复垦，以完成指标。

土地利用分区要进一步探讨和完善，特别是县级和乡级土地分区，要在国家规划指标和分区基础上，根据当地具体情况来确定，而不是现在简单的上级指标分解。新的分区要按照空间发展规律规划，找出规划区不同等级的增长点、增长轴，之后在此点轴发展框架上进行分区，对于各个利用分区要考虑分级，形成一定的层次。例如，生态保护区可以分为核心区、隔离区、缓冲区等等。同时，分区要通过制定管制规则，明确允许、限制和禁止的用途，给管理留下一定的调节空间。

2.2.3 提高规划的科学准确性

编制科学、实用的土地利用总体规划的基础是可靠的土地面积数据，要求数据具有现势性、准确性和图(实地)数一致性[3]。它要求规划的底图能真实、准确、及时地反映规划基期和实施过程中土地的利用状况，保持实地各类用地面积与相应图上图斑面积相符。

具体实现措施为：一是开展土地利用更新调查，摸清规划区内的土地“家底”，确保规划基数的现势性和准确性。二是建立完善的土地利用规划管理信息系统标准化体系。按照统一标准，建立国家、省、市、县四级土地利用规划数据库。其中，县级数据库包含所辖的乡级规划数据。根据规划管理权限对数据进行管理、更新和维护。三是建立土地利用总体规划管理信息系统，将每个地块的土地利用变化信息及时录入计算机信息系统，以对土地利用实行动态监测管理，有效保证规划基础数据的准确更新。

2.2.4 理顺规划体系

在规划体系的纵向层次上，新一轮土地利用总体规划应进一步明确各级总体规划的职能分工。一是进一步强化国家及省级规划的地位和作用，突出其宏观性、政策性、战略性，更加精炼，为下级留有进一步细化的弹性空间。主要应抓住关系经济社会发展的全局重大战略问题，平衡地区之间的协调发展，提出区域土地利用方向和重点。市、县、乡级规划是全国和省级土地利用总体规划的延伸和具体化，应突出空间地域性和可操作性，要有针对性和地方特色，能反映当地的实际情况，弱化那些原则性过强、针对性较差。雷同、交叉重叠的内容。二是在五级土地利用总体规划的基础上，根据需要组织开展各类土地利用专项规划和详细规划。专项规划要突出针对性，可与总体规划同步编制，也可根据需要，在总体规划的指导下单独编制。土地利用详细规划是在一个较小区域或地段内，为了合理利用土地，对土地用途及其配套设施的具体配置和详细安排。土地利用详细规划应在土地利用总体规划和专项规划的控制和指导下进行。此外，还可以根据需要编制跨行政区的规划，如编制流域的土地利用规划、生态脆弱区土地利用规划，等等。

2.2.5 加强规划的实施管理

“三分规划，七分管理”，这句话形象的概括了规划实施管理的重要性。实施规划是编制规划的后续阶段，是规划中不可分割的重要组成部分。由于土地利用规划涉及社会经济的方方面面，规划的实施管理必然是一项复

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

杂、多变的系统工程。

在我国规划实施管理相关研究比较落后的情况下，应逐步建立土地利用规划实施管理保障体系，使编制的土地利用总体规划可以有效落实。体系框架拟构建为三个层次：第一个层次为目标层，即土地利用规划实施管理目标；第二个层次为管理措施层，主要为法律、行政、经济、社会、科技管理保障；第三个层次是上一层次的深化，主要表现为细化的法规、制度、政策、规范、标准、技术等有关内容[9]。

2.2.6 注重“阳光规划”

“阳光规划”即规划中需要注重公众参与和规划公示，以增加规划的透明度。公众参与是“规划以人为本”思想的具体体现[8]。它是指规划区所涉及的公众参与规划的过程。它不仅仅是公众可以对既定方案做出反应，而是公众能够在土地利用规划工作中，参与到规划的每个阶段以及规划编制、审批和实施的各个步骤中去。公众参与是全程参与，存在于整个规划的目标确定、资料收集、协调论证、审批、实施和反馈各个阶段。这里的“公众”包括规划区一般居民、各级政府部门、法律部门其他的公共团体和公益单位等。公众参与的形式有问卷调查、公开征询意见、社会听证、座谈、专家论证、公告公示以及媒体宣传等等。

2.2.7 健全规划法律法规

针对我国土地利用规划体系法规体系不健全的现状，应出台专门的《土地利用规划法》提高土地利用总体规划的法律地位，并加强有关配套法规的研究，逐步形成一套包含立法目的、立法原则、立法内容及其法律关系的土地利用规划的立法体系。

2.2.8 做好与其他规划的协调和衔接

土地利用总体规划是土地利用的“宪法”，与土地利用相关的行业规划和专项规划涉及土地使用时，应与土地利用总体规划保持协调一致。笔者建议，应明确土地利用规划和其他相关规划各自的职能和目标以及几个规划之间的关系。在做土地利用总体规划时，要参考其他与土地有关的规划，适当为协调其他规划留出一定发展空间，而在做其他规划时，也要树立耕地保护意识，尤其是保护基本农田的意识。这些都需要规划区不同的行政部门进行相互协调和上级部门的宏观把握。

【参考文献】

[1] 张跃进. 科学 实用 超前——市县级土地利用总体规划修编的实践与探索[J]. 国土資源, 2004(6):24～27

[2] 陶兴土. 编制土地利用总体规划的经验教训及其建议[J]. 国土经济, 2003(9):22～24

[3] 张颖, 王万茂. 土地利用规划修编中的难点和思路. 21世纪中国土地科学与经济社会发展——中国土地学会2003年学术年会论文集, 2003

[4] 刘丽译. 理性发展政策指南[J]. 国土资源情报, 2003(5):46～52

[5] 王军艳译. 安大略省的理性发展——一个崭新的理念[J]. 国土资源情报, 2003(7):28～30

[6] 郑伟元. 当前土地利用规划的形势与对策探讨——中国土地学会土地规划分会2002年年会综述[J]. 中国土地科学, 2003(2):60～61

[8] 严金明, 李晶. 新形势下的土地利用总体规划. 21世纪中国土地科学与经济社会发展:中国土地学会2003年学术年会论文集

[9] 邓红蒂, 董祚继. 建立土地利用规划实施管理保障体系[J]. 中国土地科学, 2002(12):4～10

（上接37页）

重新审视农地产权模式存在的制度缺陷了。

决定20世纪农地产权制度演进的因素很多，但其中最主要的是原因就是人口的不断增长和耕地不断减少之间的矛盾。这一矛盾，使中国近代农地制度选择陷入了一个困境之中：人口增长导致农地经营规模不断缩小，与现代经济发展所需要的规模经营背道而驰。突破这一困境的路径只有一条：通过工业化与城镇化转移农业人口，提高农村人口的人均耕地面积。

注释：

①本文所讲的产权是指以所有权和经营权为基础的一组（束）权利。

【参考文献】

[1] 秦兴洪等编. 中国革命的理论与实践[M]. 广东高等教育出版社, 1997:123

[2] 华岗. 中国大革命史[M]. 文史资料出版社, 1982:283

[3] 毛泽东. 毛泽东农村调查文集[M]. 人民出版社, 1982:36

[4] 伟大的十年[M]. 人民出版社, 1959:29

[5] 国家统计局. 中国统计年鉴(1983)[M]. 中国统计出版社, 1983:162

[6] 农村人民公社条例(修正草案). 农业集体化重要文件汇编[M]. 中共中央党校出版社, 1982

[7] 林毅夫. 制度、技术与中国农业发展[M]. 三联书店, 1992:101

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