大城市土地利用总体规划修编若干问题研究

李　伟

(中国矿业大学,北京 100083;国土资源部咨询研究中心,北京 100035)

摘　要:*土地利用总体规划是国家实行土地用途管制、提高土地资源效率的重要手段。文章通过对第二轮土地利用总体规划的编制和实施过程中存在的一些问题进行分析,提出从提高认识、突出区域经济发展战略、搞清基础数据、协调好各项规划和规划的审批程序等几个方面进一步采取措施,以提高大城市土地利用总体规划修编的质量。*

关键词:*大城市;土地规划;计划;编制;土地资源;效率*

中图分类号:F293.2;TU984　　**文献标识码**:B　　**文章编号**:1672-6995(2005)07-0009-02

编制土地利用总体规划是加强土地利用的宏观控制,合理利用土地,合理布局发展空间,优化土地利用结构,提高土地资源的利用效率、实行土地用途管制的重要手段。《土地管理法》规定:"各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求,组织编制土地利用总体规划。""土地利用总体规划一经批准,必须严格执行。"强化了土地利用总体规划的法律地位。

大城市的土地利用问题是土地利用问题的关键。就一般而言,大城市周边分布的都是高产良田,大城市的发展与扩张直接影响着耕地保护。大城市的土地利用,突出体现了我国经济快速发展期在土地管理方面所面临的经济发展与耕地保护的矛盾,这个矛盾处理得好坏,既关系着经济能否快速持续发展;也关系着能否保证国家粮食安全和社会稳定的大问题。从两轮土地利用总体规划实际执行情况来看,大城市的土地利用总体规划总体上是好的,但也存在着一些问题,影响了规划实施的效果。笔者根据一些实地调研情况对大城市土地利用总体规划修编中存在的一些问题及解决的办法提出几点粗浅的认识。

1　提高认识,树立规划意识

认识上的模糊使得土地利用总体规划的质量大打折扣,主要表现在两个方面:一是有些地方,特别是大城市,只重视城市规划,不重视土地利用总体规划。把土地利用总体规划当作城市规划的专项规划,混淆了土地利用总体规划与城市规划的区别,同时也从观念上降低了土地利用总体规划的法律地位。从而导致了一些地方在编制规划时,从基础工作到具体编制都存在走过场的现象,到执行时,才知道有土地利用总体规划的约束,使规划的执行不能与社会经济发展相协调。二是有些人认为市场经济主要是通过经济规律尤其是价值规律来配置资源(包括土地资源)。从现实来看,市场在土地资源的微观配置方面确实发挥了基础性作用,于是有些人便把土地资源的配置及土地市场秩序的建立过多地寄希望于价值规律的作用。

地方政府的主要领导应认真学习《土地管理法》及相关政策法规,只有提高了法律意识和对土地利用总体规划的认识,才能正确处理本地区社会经济发展和土地规划利用的关系,通过抓住土地利用总体规划这个龙头,在保证耕地总量动态平衡的前提下,通过土地的合理开发利用促进本地区经济的繁荣和发展。

编制、实施土地利用总体规划是政府的重要职能,是政府实现土地用途管制的重要手段,在土地的开发、利用中具有规范和引导作用。这一点是价值规律无法替代的,把土地资源的开发、利用、治理和保护完全寄托于市场配置是错误的,必须通过土地利用总体规划的编制、执行将有限的土地资源在各产业部门间进行合理的配置,增强各级政府对土地利用的宏观调控能力,同时发挥市场配置土地资源的作用。

2　突出重点,提高土地资源的利用效率

一个地区的发展,依其在整个国民经济体系中所处的位置和资源、技术优势等都有其自身的产业优势和特点。地区的经济和社会发展必须利用本地资源优势,因地制宜地确定区域经济发展战略,而不应搞"一哄而上,一哄而下"运动式的产业发

作者简介:李伟(1960-),男,河北省秦皇岛市人,国土资源部咨询研究中心研究员,中国矿业大学在读博士,主要研究方向:国土资源经济。

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

展。确定本地区的区域经济发展战略规划要多角度地全面分析本地区的各种资源情况,分析自己的优势和劣势,充分考虑自然条件、经济技术条件、社会条件,将历史与现实相结合,确定发展的重点,明确主导部门或支柱产业,并将技术上、工艺上和经济上有密切联系的部门和企业相联合进行成组布局,形成以主导产业为核心,以产业链联接相关产业部门的区域经济结构。加强对本地区的区域发展战略研究是科学编制土地利用总体规划的依据,在土地利用总体规划修编中应突出重点,体现出土地开发利用对当地优势产业和朝阳产业以及产业结构调整的支持。

实际上,一些城市的土地利用结构,制定或修订规划,带有很强的主观成份。国土资源管理参与宏观调控,首先应在土地利用总体规划上履行参与宏观调控的职能,应在对当地区域经济发展战略规划进行科学评估的基础上,确定土地供应支持哪些产业,不支持哪些产业,而不能随地方领导的变更而随意调整规划,土地利用总体规划应支持地方以支柱产业为主导的区域经济的协调发展,有利于自然资源的合理开发利用,有利于经济优势的发挥和经济能量的释放。

3 基础数据不准确

在编制第二轮土地利用总体规划时,一些地区由于时间紧、任务重,使得所依据的土地利用现状变更数精度不够。辖区内耕地到底有多少,基本农田应该确保多大面积,没有一个让人信服的数据,国土部门、农业部门、统计部门等产生不同的数字。在《规划》实施过程中耕地保有量在数据和事实之间有一定的差距,一些地区为了确保基本农田保护率达到规定的比例,一些耕种条件很差的山坡地、沙石地也被划为基本农田。近年来土地利用变更工作没到位,土地利用现状数据混乱,家底不清。据有关人员估计,未经审批的违规用地占批准用地的10%～20%,有些甚至更高。我们在调研中了解到,现在,获得耕地、基本农田的数字非常困难,实际数已经变了,而且变化很大,现有建设用地有多少,国土部门心中无数。鉴于此种情况,国家应组织人力、财力,对现有的土地利用变更情况进行认真的、实事求是的调查,统一方法、统一口径,取得准确的土地利用现状资料,作到数字、图、实地相符。勇于面对土地利用的实际状况,对未经批准擅自改变土地用途的,要进行归类,区分性质进行相应的处理。没有真实的基础资料,规划的修编就会失去意义。完善调查、登记、统计制度,启动新一轮土地调查非常必要、又非常迫切,只有"家底"摸清了,我们的规划等各项管理才能有效进行。

4 规划间的协调

从现实来看,土地利用总体规划与城市总体规划、经济发展总体规划、农业发展规划、交通公路建设总体规划、水利工程规划等往往存在不协调的问题。控制圈不一致,规划的结构、布局也不一致。在规划的协调方面,地方政府应根据国家经济建设的重大决策和战略部署以及本地区的经济发展战略,综合考虑人口、资源、环境因素和城镇、经济发展方向、规模,对各项规划进行统筹协调,使各项规划相互衔接、相互配合、共同促进地区社会经济的可持续发展。在一个地区众多的规划中,应当确定一个重心,这个重心的确定应以这个地区在整个国民经济中的战略地位来决定,如有些地区是国家的粮食主产区,各项规划都应以农业规划为核心;有的地区在国家发展的总体布局上是退耕还林还草、生态环境建设的重点,就应以生态环境保护规划为核心;有的地区是国家的工业基地,就应以工业规划为核心进行各项规划的协调。

对大城市来说,城市总体规划与土地利用总体规划是协调的重点,《城市规划法》第七条规定"城市总体规划应当和国土规划、区域规划、江河流域规划、土地利用总体规划相协调。"《土地管理法》中也有相应的规定。关键是如何按法律的要求,认真落实。在发展与保护耕地的矛盾中,往往注重发展而突破土地利用总体规划。要正确地解决这一矛盾,就应理顺规划思路,走出"要发展就要扩张规模,就要铺摊子"的怪圈。认真研究城市空间布局,提高土地的使用效率,走集约化发展的路子。我国著名建筑学家梁思成先生曾指出"我国城市发展的路径必须以'有机疏散'为原则。要把一个大城市分为若干能满足居民居住与工作的日常活动的、自给自足的'区'或'小城市',其间以绿地相隔离。对每个区之内的人口密度和建筑面积加以严格限制。"只有科学地确定城市各类建设用地的规模、结构和布局,才能实现土地资源的集约利用,才能实现土地利用总体规划与城市总体规划的衔接与协调。

5 加强规划实施的检查落实

在《土地管理法》中,已将土地利用总体规划提到了很高的位置,但在执行过程中,超越规划滥用土地的现象比较普遍,规划失去了应有的严肃性。问题的症结就在于,我们在进行土地管理过程中,过多地把精力放在"审批"上,而相对忽视了监督机制的建立,使得对规划实施情况的检查和对违反规划的处理都很乏力。过分上收审批权限,审批者在精力和时间上都不能实现对实地情况的充分了解,在此基础上审批的合理性就会大打折扣。因此,审批权限的高低不是实行最严格的土地管理制度的关键,关键是要建立健全有效的监督机制。在制定规划时应充分考虑社会经济发展的相关因素,使规划的编制有一定的预见性,比如,对重大建设项目的预见、对城镇发展规模的预见,从而提高其科学性。在增强规划科学性的基础上,增强规划的刚性,严格维护规划的严肃性,加强规划的检查、监督,避免"运动式"的检查、清理,应把对规划执行情况的检查与监督程序化、制度化,制定一套规划执行情况的动态监测体系,建立一种长效机制,对违反规划的要进行严肃处理,加大执行者的违规成本。

6 研究规划审批的合理程序

按现行的《土地管理法》第二十一条规定:"土地利用总体规划实行分级审批。省、自治区、直辖市的土地利用总体规划,报国务院批准。省、自治区人民政府所在地的市、人口在一百万以上的城市以及国务院指定的城市的土地利用总体规划,经

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

建立政府专项基金 实现地热供暖产业化商业化

田　舍[1],赵向军[2],刘丽君[3]

(1. 北京市地质勘查技术院,北京 102209;2. 河北省香河县国税局,香河 302550;3. 石家庄经济学院,河北 石家庄 050031)

摘　要:*地热是一种可循环利用的清洁能源,用其替代化石燃料能源,对改善环境,提高生活质量及经济发展都极为有益。在我国,特别是在北方一些大中城市,拥有丰富的中低温地热资源可供开发利用,我国利用地热供暖已有三十年的历史,技术日趋成熟,但存在着初期投资过大的不利因素,因此,应建立政府专项基金以推进地热供暖的广泛应用。政府专项基金应以国家和地方政府共同出资的方式建立,用以重点支持地质条件成熟、技术水平高、经济效益好的地热供暖项目。*

关键词:*地热资源;地热供暖;政府专项基金*

中图分类号:TK529;TU833^{+}.3　　**文献标识码**:B　　**文章编号**:1672-6995(2005)07-0011-03

地热资源是指能够为人类开发利用的地球内部的热能资源,通常是以开发地热水的形式实现的。地热水是一种清洁的能源,集热(能)、矿、水于一体,具有多种用途,在经济建设、社会生产和人们的生活中发挥着其他资源不可代替的重要作用。开发利用地热资源,以替代化石燃料资源(煤、石油、天然气),对于改善大气环境,提高人们生活质量,促进当地的经济发展是极为有益的。近年来在一些有地热条件的地区,利用地热为居民住宅供暖,取得了良好的经济效益和社会效益,积累了许多宝贵经验。

我国的地热资源分布广泛,尤其是我国北方的一些大中城市,如北京、天津、西安等地均拥有丰富的地热资源。在当前城市能源紧缺的情况下,如何积极、合理地利用地热,将地热资源优势转化为经济优势,促进城市经济发展是我们当前亟待解决的问题。

1　我国有丰富的中、低温地热资源可供开发利用

我国是地热资源储备丰富、分布广泛的国家,除藏南、滇西和台湾等地有大量高温地热资源外,在华北、松辽、鄂尔多斯、四川等十多个大型沉积盆地中,蕴藏着丰富的中、低温地热资源。

华北盆地:地热资源极为丰富,开发潜力居全国首位。早在二十世纪七十年代初期,在李四光先生的倡导和组织下,北京、天津、河北地区开展了大规模的地热普查。经过近 30 年的勘探,北京已发现地热田十处,总面积 2370km^2。地热储层埋深在 1000～3000m 左右,日出水量 1000～1500m^3,地热水温度一般在 50～70 ℃之间,最高可达 89 ℃。经计算,仅北京城近郊区约800km^{2}面积内储存的地热水总量达4.260 ×10^{9}m^3,发热

省、自治区人民政府审查同意后,报国务院批准。本条第二款、第三款规定以外的土地利用总体规划,逐级上报省、自治区、直辖市人民政府批准;其中,乡(镇)土地利用总体规划可以由省级人民政府授权的设区的市、自治州人民政府批准。”我们在调研中发现:有的城市在进行新一轮土地利用总体规划修编中,市辖区的规划修编方案已经市批准,形成了既成事实,那么整个市的规划修编的报批就变成了形式和过场。下级政府的用地总量能否突破上一级政府将来批准的土地利用总体规划确定的控制指标,耕地保有量是否不低于上一级政府将来批准的土地利用总体规划确定的控制指标,都成了未知数,使规划的控制失去意义。因此应该在审批的程序上进行研究和调整,以使审批真正起到作用。

参考文献:

[1] 严金明. 中国土地利用规划[M]. 北京:经济管理出版社,2001.

[2] 董祚继. 土地利用规划管理手册[M]. 北京:中国大地出版社,2002.

[3] 孟庆红. 区域经济学概论[M]. 北京:经济科学出版社,2003.

收稿日期:2005-04-17

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

ABSTRACTS

Jul. 2005, Vol.18, No.7

4 The Crux of Sustainable Development - Building up a Conservation - Minded Society

XU Zhi-jun

(*China University of Geosciences, Beijing* 100083)

Abstract: China is faced with severe situation of resource short supply. Severe resource situation would require building up a conservation - minded society and the crux of sustainable development is in it. The resource scarce demands building up a conservation - minded society. Building up a conservation - minded society is the road China must follow and the only way out for realizing the social and economic sustainable development.

Key words: land and resources; sustainable development; a conservation - minded society

6 Evaluation on Mineral Resource Supply Security

HU Xiao-ping

(*School of Earth and Space Sciences of Beijing University, Beijing* 100871, *China*)

Abstract: All countries in the world pay attention to the mineral resource security. Both internal and external factors will have influence on mineral resource supply security. Two sets of target systems are designed for evaluating mineral resource supply security. One of them is used to evaluate minerals according to the sorts, another one according to countries. Then evaluation mathematic models are built up on the basis of quantitative and qualitative analysis methods. We used above - mentioned target systems and mathematic models and finished the evaluation on petroleum supply security of main countries in the world. The outcome of evaluation proves that these two sets of target systems and the mathematic models are scientific and practical.

Key words: mineral resources; supply security; evaluation; target systems; mathematic models

9 Suggestions on the Revision of Metropolis Overall Land Using Planning

LI Wei

(*China University of Mining & Technology, Beijing* 100083 *and Consulting & Research Center of Ministry of Land & Resources, Beijing* 100035, *China*)

Abstract: The Overall Land Use Planning is an important means of the state to control the use of the land and improve the using efficiency of land resources. The author analyzes the problems occurred in drawing up and implementing the second Overall Land Use Planning and puts forward the proposals such as enhance cognition to planning, give more attention to the regional economic development stratagem, ascertain the basic data, standardize the ratification procedure of the planning and organize efficiently the planning implement so as to improve the quality of the third Revision of Overall Land Use Overall Planning of big cities.

Key words: metropolis; land planning; plan; drawing up; land resources; efficiency

11 Establishing Government Special Funds and Make Geothermal Resource Central Heating Industrializing and Commercializing

TIAN She[1], ZHAO Xiang-jun[2], Liu Li-jun[3]

(1. *Beijing Geological and Prospecting Technologic Institute, Beijing* 102209, *China*; 2. *Xianghe County National Taxation Bureau of Hebei Province, Xianghe* 302550, *China*; 3. *Shijiazhuang Economic Institute, Shijiazhuang Hebei* 050031, *China*)

Abstract: Geothermal heat is a kind of clean energy and it can replace solid fuel energy. It is useful to improve environmental and living quality and promote economic development. There are abundant geothermal resources in China and especially in some big cities of north part of China and many of them can be developed and used. China has thirty - year long history of using geothermal resources. Technologies are ripe gradually for using geothermal resources in China, but a lump - sum investment scale in the initial stage is very great and this will restrict the popularizing of geothermal resource central heating. Therefore government special funds should be established for promoting its spread. The source of funds would come from center and local government finance and the funds were used firstly to support the geothermal resource central heating projects with favourable geological conditions and high technologic level and good economic returns.

Key words: geothermal resources; geothermal resource central heating; government special funds

14 Recycling Economy and Sustainable Use of the Lands and Resources

LIU Min, LI Dan

(*Chinese Academy of Land and Resource Economics, Beijing* 101149, *China*)

Abstract: Recycling economy is to make up economic activities as a recycling process "Resources - Production - Consumption - Renewable Resources" on the basis of ecology law and it uses the materials and energy in the recycling process as far as possible, at the same time it dos not damage the environment. The purpose of developing recycling economy in the field of lands and resources consist in realizing sustainable use of natural resources and using the non renewable resources as minimum as possible and replacing non renewable resources with renewable as far as possible. In the proceed of developing recycling economy next arms should be realizing such as gradually reduce using quantification of natural resources and their re - use and re - recycling and finally realize their sustainable use. In the practices ought to set up the new concepts of natural resource sustainable use, strengthen macro - control, promote science and technology progress, formulate related laws and enhance propaganda in order to form political and technical sup-

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