

对土地利用总体规划修编几个问题的认识

□王国强

我国于1997～1999年编制的土地规划，在加强土地宏观管理、严格保护耕地特别是基本农田、控制建设用地快速增长、遏制违法用地、促进土地集约合理利用、提高全民规划意识等方面发挥了巨大的作用。本次修编面临着国家粮食安全形势更加严峻，城镇化、工业化对土地尤其是对耕地需求更加旺盛，不正确的“政绩观”没有得到根本扭转又加剧了对土地需求的速度。因此，对做好这次土地利用规划修编的问题，笔者提出几点认识。

一、对上轮规划的认识与评价

1997年开始的全国第二轮土地利用总体规划工作，编制1997～2010年的土地利用总体规划。本次规划由于实行重要指标自上而下层层分解、土地用途管制和严格的用地审批制度，并明确规定非农业人口在50万人以上的城市，其规划都要经过国务院审批。使得本次规划在加强土地宏观管理、严格保护耕地特别是基本农田、控制建设用地快速增长、遏制违法用地、促进土地集约合理利用、提高全民规划意识等方面发挥了巨大的作用。1997～2002年的六年间，全国建设占用耕地109.73万公顷（1646万亩），年均18.27万公顷（274万亩），与1991～1996年的年均29.33万公顷（440万亩）相比，下降了37%，实现年度耕地占补平衡的省份由1998年的17个增加到2002年的31个。

由于多种原因这一轮规划编制与实施过程中还存在许多问题，例如基本农田划劣不划优、土地规划与城市规划等相关规划不协调、耕地总量动态平衡三项指标分解缺乏科学性和合理性等，还有规划编制单位和编制人员缺乏资质认证，编制队伍良莠不分，使得各地规划编制水平参差不齐、规划文本相互抄袭等等，造成规划本身质量不高，操作性不强，再加上政府官员忽视规划的法律地位，根据主观需要任意修改规划，甚至违背规划乱用土地。 尤其是自2000年开始的圈地热潮，有些省市全面突破规划，截至2002年底，有些地方已经突破规划用地的80%，甚至超过90%，一些地区5年就用完了10年的指标。造成“寅吃卯粮”现象的直接原因在于土地利用规划管理的机制问题。我国的土地利用问题原则上由中央政府掌控，但实际由地方具体操作。从技术层面上看，土地利用的操作权在县和乡一级政府手里。全国的土地规划图比例尺是1∶150万，中央政府无法具体察看和修改，而县级规划图是1∶5万，乡级规划是1∶1万。地方政府可以随意修改规划，把基本农田修改为建设用地。而且县、乡修改后的规划只要报请省里批准就可以，有的甚至委托地市审批。于是一些地方甚至出现了每逢违反规划项目就修改规划的现象。

二、本次修编面临的形势

粮食安全形势严峻。据权威部门统计，我国粮食产量在1998年达到5.12亿吨的历史最高水平，从1999年开始逐年减产。2003年的粮食总产量可能要跌至4.4亿吨至4.5亿吨。粮食涨价表明粮食市场供不应求。自2000年开始，连续4年产不应需已经是一个不争的事实。自2000年以来，我国粮食需求大致维持在9700亿斤左右， 除去进出口以外，每年粮食缺口量在200～350亿公斤之间。

城镇化、工业化对土地尤其是对耕地需求更加旺盛。目前我国正处于经济高速发展时期，城镇化与工业化速度加快。快速的城镇化与工业化，对土地的占用是不可避免的。2003年全国土地利用变更调查显示，建设占地规模增大趋势明显，全国全年新增建设用地42.78万公顷（641.7万亩），比前5年平均高出8万公顷（120万亩）；全年建设占用耕地22.91万公顷（343.7万亩），比上年增加3.3万公顷（49万亩）。

地方政府不正确的“政绩观”加剧了对土地需求的速度。由于经济、社会转轨时期诸多体制不适应当前社会经济发展的需要，例如干部选拔任命制度的不完善，致使一些地方干部为了得到提拔，千方百计搞“政绩工程”。2003年建设用地增加的土地类型中，

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

独立工矿用地最为突出，一年达到了19.13万公顷（287万亩），占新增建设用地的45%，这其中包括各级各类、大大小小的开发区、园区、大学城等。不少地方村村有工业点，镇镇有工业区，市市有大学城，有的城市有几个大学城，造成对土地资源的极大浪费和低效配置。

三、本次规划修编应注意的问题

规划指标问题。首先是耕地需求量和基本农田保护指标预测问题。粮食安全是对一个国家整体而言，因此耕地需求量和基本农田的面积确定，应从国家整体需要考虑，不能从一个县、一个市的需要出发。其次是建设用地需求量预测以县预测为主，上下结合确定。县级政府负责对本县域范围内的规划期间的建设用地需求量进行预测，包括城镇建设、村镇建设、交通建设、水利建设等方面的用地进行预测。县级预测完成后，报市级主管部门进行协调。市级主管部门根据市级城建、交通、水利等部门的规划及其项目，对县级预测的结果进行修订与协调。市级主管部门再将协调的结果报省级主管部门。省级主管部门根据省级城建、交通、水利等部门的规划及其项目，对市级上报的结果进行修订与协调。这样反复进行2～3次，才可以把各县、各市的建设用地需求量合理的确定下来。

土地利用总体规划与城市总体规划的问题。目前，土地利用总体规划与城市总体规划之间存在较大的矛盾。一是两个规划由不同部门各自编制，在时间上不同步；二是用地分类不一致；三是使用的基础数据不一样，土地规划使用土地详查数据，城市规划使用统计数据；四是规划思路不统一，土地规划强调以供给引导需求，城市规划则是需求决定供给；五是工作方法上不一致，土地规划是下级规划服从上级规划，而城市规划不存在这种关系。由于存在上述矛盾，尽管上次规划也编制了两个规划的协调报告，但事实上没有真正解决两个规划的不一致问题。为了保证土地利用总体规划与城市总体规划的协调一致，笔者建议：一是成立国家、省、市、县两个规划编制与协调委员会，负责对重大问题的协调，比如规划思想、城市发展边界等。二是使用统一的基础数据和用地分类标准；三是同步编制。

提高规划本身修编质量的问题。规划质量是规划实施的基础和前提。上轮规划存在的主要问题有：用地定位不准确，规划文本与规划图件不一致；规划图底图内容与现实不符，有的规划不按规定要求采用统一的详查变更数，底图陈旧，变更不到位；规划文本相互抄袭现象严重。根据上述情况，要提高规划修编的质量，一是建立土地规划师执业认证制度，加强土地规划从业人员和机构资质的规范化管理，提高整个规划队伍的技术水平；二是开展规划前，一定做好基础数据的整理与变更，尤其是规划图件的变更，做到基础数据表格与图件一致；三是加强乡级规划的整体水平，做到文、图一致，表、图一致，提高可操作性。

规划方法问题。要提高规划质量，必须运用科学的规划方法。各部门土地需求量预测，可以采用平均增长法、回归分析法及用地定额指标法等方法相结合进行比较分析，选择较为真实可靠的数据作为预测结果参与平衡，在征求政府和部门意见后确定。目前土地利用规划供选方案的拟定，可运用线形规划模型法（LP）、系统动力学模型(SD)与多目标规划中的规划模型等方法，根据不同的战略思想，确定不同的用地方案，最后通过分析比较，确定最优规划方案。一般包括高、中、低三个方案：方案一，着重考虑土地利用的经济效益；方案二，着重考虑农业生产，特别是粮食生产；方案三，突出区域可持续发展战略主题，将土地的经济、社会和生态效益有机的结合起来，考虑土地利用的综合效益。在方案制定时，由于选择的参数不同，会得到不同的最优解或满意解，所以对一些影响结果的参数值必须进行深入分析，取得充分可靠的资料，运用科学合理的方法计算得出，这样才能是计算出的最优解与实际相符，使方案成为切实可行的优化方案。

公众参与问题。土地利用总体规划涉及到社会各行各业，社会参与程度的高低决定了规划实施的程度。上一轮编制规划时也强调了公众参与，但多数是流于形式，是土地管理部门闭门编制规划，上级部门验收也多流于形式，“纸上画画，墙上挂挂”，验收完便束之高阁。发达国家把规划的公众参与作为编制过程中的一个重要环节，一般要多次召开讨论会，并且把规划图和主要规划内容予以公布，广泛听取不同社会阶层的意见。经过多次讨论与反馈，反复修改，直到得到大多数人的支持后，才能付诸实施。过去规划实施难，很大程度上与公众参与不够有关，本次规划修编一定要重视公众参与，提高公众参与的程度，实实在在的听取社会意见。

基本农田保护区调整与划定的问题。上一次划定基本农田保护区时，一是在认识上存在着只要完成上级下达的保护指标即可；二是不考虑农田质量和生产条件，没有开展深入调查，没有经过科学论证，随意性较大，在落实地块时，划远不划近、划劣不划优。目前全国正在开展农用地质量调查，根据对农用地质量的影响因素调查，对农用地进行质量评价和等级划分。部分省、市、县已经完成此项工作，因此在基本农田重新调整与划定工作中要充分应用农用地分等定级成果，要把基本农田布置在土地质量等别最好或较好的区域内，提高整体粮食生产能力，在不降低粮食生产总量的前提下，降低基本农田保护率，以增强土地资源对经济建设的保障能力。

规划措施方面，加强耕地保护政策和制度研究。一是研究解决粮食主产区和主销区的利益不均衡政策问题，让粮食主产区政府和农民能获得与主销区一样的利益，国家财政可以补贴基本农田保护费，以鼓励地方政府和农民保护农田的积极性；二是研究采用异地代保的政策办法，主销区也必须承担国家粮食安全的责任，不能只让主产区承担。■

(作者单位：河南省科学院地理研究所)

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