新一轮土地利用总体规划修编的动因、问题与对策

朱红波 刘海容

（华中农业大学 湖北 武汉 430070）

新一轮土地利用总体规划修编工作从试点到现在已经有近3年时间了，实践证明，在这一段时间里，我们在规划认识和规划编制上确实取得了很大进步，例如，在规划认识上开始考虑弹性理念、资产理念和社会参与理念，在规划编制方法上也开始注重专题研究和地理信息系统技术应用等，但同时应该看到，规划中还有一些尚待探讨的问题，认清并研究这些问题对新一轮规划修编无疑大有裨益。

1 新一轮土地利用总体规划修编动因

1.1 规划编制的理念发生了较大的变化

上轮规划（1997～2010年规划）首先解决的是一个有规划的问题，规划的科学性和实用性不是很强，仅属于控制性规划，如：实行规划指标自上而下的控制，平均分配，建设用地指标不得超过上级规划确定的控制指标，规划的核心是保护耕地，严格控制建设用地的增长，特别是控制建设占用耕地增长。规划实施表明，这种规划理念计划性太强，建设用地市场需求与规划指标计划分配的矛盾非常突出。新一轮规划注重规划的区域化、社会化、市场化、动态性和实用性，在总体思路上与上轮规划相比发生了较大变化，这是规划修编的一个主要动因。

1.2 上轮确定的建设用地指标基本用完

由于上轮规划对建设用地增长预测不足，特别是对建设占用耕地的预测不足，导致一些地区特别是经济发达地区建设用地供给严重紧缺，很多地方已经出现无地可用的局面，还有些地区在指标分配上搞平均主义，全地区建设用地总量够，但个别乡镇用地不足。这也是规划修编的一个现实原因。

1.3 国土资源信息化管理的要求

国土资源信息化管理是土地管理的发展趋势，国土的信息化管理要求规划编制与实施管理信息化。上轮规划由于缺乏科学合理的编制方法，一些安排流于形式；另一方面，前两轮规划图件基本都是手工绘制，实际应用中存在诸多不便。近年来，地理信息系统技术飞速发展，日臻完善，国家在国土资源信息化上的投入不断增加，这也为新一轮规划修编提供了契机。

1.4 耕地总量动态平衡的要求

近年来耕地总量动态平衡的概念几经变化，耕地的定义、耕地增加、耕地减少、耕地总量动态平衡等概念在内涵上已经发生了重大变化。比如农业结构调整，过去被记为耕地减少，现在可分为两种情况考虑：发展水产养殖、搞设施农业等调整方式计入不可逆调整，即耕作层被破坏、难以恢复结构调整；而耕地变为园地、林地、牧草地一般不破坏耕作层，称为可逆的调整。现在的耕地总量动态平衡政策则只考虑不可逆结构调整，部分宜耕的荒地也可作为存量耕地来统计。土地管理观念的革新，也要求规划编制与时俱进，适应新形势。

2 新一轮规划修编存在的问题及原因

2.1 新一轮规划编制存在的问题

2.1.1 一些关键性的问题有待进一步研究

经过上轮规划的实施和规划试点，我们发现并总结了规划编制中存在的一些问题，同时也对土地利用总体规划编制规程进行了修改，但是在一些关键性的问题上尚未形成统一的认识，比如耕地的内涵到底包不包括可耕地、预测建设用地采用哪些方法更为合理、农业结构调整占用耕地是否算作耕地减少、此轮规划是否应该和上轮规划相衔接、规划编制是否需要同时完成信息系统建设等。目前各地在处理这些问题时各自为政，这必将为今后规划实施和管理造成困难。

2.1.2 未能充分吸取上轮规划的教训

进行土地利用规划修编的县市中大多对上轮规划进行了实施评价，分析了

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

上轮规划取得的成绩和存在的问题以及存在问题的原因，指出了在编制该轮规划中应该注意的问题。但在具体进行规划编制时，却未能充分吸取这些经验教训，规划编制的有些做法还是沿袭过去的老路，有的甚至还不如上轮规划。

2.1.3 基础数据有待进一步核实

编制土地利用总体规划的一个基本要求是基础数据详实，准确的基础数据是规划得以贯彻实施的基本保证。目前规划编制所采用的大多是变更调查数据，由于更新调查历时长、工作繁杂，所得数据准确性不高，很难达到图数一致的标准。基础数据不实必将阻碍规划的实施管理。有些地区为了获得准确的基础数据，利用遥感和地理信息系统技术重新进行一次变更调查，从而获得准确规划基础数据，基本能够做到图数一致，但这种方法成本较高。

2.1.4 在规划指标上盲目求大

由于上轮规划建设用地指标在规划期限进行到一半就几乎用罄，因此有些县（市）在编制新一轮规划时充分吸取上轮规划的“教训”，在确定规划目标时，没有实事求是地考虑未来社会经济发展需求，在规划指标上盲目求大，把可能用到的地方都圈为建设用地，形成新一轮的建设用地“圈地”热，挤占耕地保护空间，不利于土地资源的合理利用。

2.1.5 专题研究重量不重质

新一轮规划始终强调要进行专题研究，因此各地在编制规划大纲前普遍都进行了专题研究，但存在一个共同缺点是专题研究重量不重质，有的县专题研究的数量达到7 个以上，可以与一些直辖市修编的专题研究数量相媲美；可在专题质量上，存在“克隆”之嫌，都是一个模式，没有特色，也没有深度。

2.1.6 规划编制的技术应用层次不高

随着计算机和地理信息系统技术的飞速发展，新一轮规划修编技术应用性比上轮规划要强得多，在需求预测、规划编制、图件制作等方面基本实现计算机化。但技术应用的层次不高，只是应用软件的初级功能，比如地理信息系统软件只是应用其编辑功能编制图件，很少应用到空间分析功能，与规划信息系统相结合的更是凤毛麟角。

2.2 上述问题存在的原因分析

2.2.1 对土地利用规划重视程度不够

存在上述问题的一个根本原因是对土地利用规划的重视程度不够，没能充分认识到土地利用规划的重要性，从而得不到足够的资金、技术支持，这也是基础数据不详、研究不够深入的一个重要原因。

2.2.2 对土地利用规划中存在的问题缺乏深入认识和总结

上轮规划的实施和新一轮规划的试点暴露出了规划中存在的许多问题，就目前而言，我们并没有找到这些问题很好的解决方案，很多问题都悬而未决；在这些问题最终没有得出结论的情况下，新一轮规划却已经全面启动，这必然会导致新一轮规划中许多问题的存在。

2.2.3 规划编制队伍水平不高

新一轮规划修编的组织方式与上轮规划相比相差不大，大多以自身力量为主，部分县市自己收集基础资料，在高等院校或科研院所的指导下完成整个规划修编。由于国土管理部门专业人才匮乏，同时高校的职能也决定了其不能全身心投入到规划修编中来，没有土地规划专业资格认证，缺乏土地规划编制的专门社会机构，这些因素是导致规划编制水平不高的一个原因。

3 新一轮规划修编的对策建议

3.1 深刻领会规划修编的新理念

随着社会、经济、技术的发展，新一轮规划修编的一些思想和理念与上轮有了很大变化，新一轮规划在编制时要考虑规划的区域性、社会参与性，同时还要考虑规划的弹性；在进行新一轮规划修编时必须深刻领会新一轮规划修编的理念，并将其应用到规划编制中，这样才能为搞好新一轮规划修编打下理论基础。

3.2 加强问题的研究，进一步完善规程

新一轮规划试点过程中，国土资源部组织中国土地规划勘测院等单位对上轮规划的规程进行了修改和完善，并已完成试用稿，从总体上看，此次规程修改没有大的改动，对上轮规划所用规程没有进行框架上的调整；规划中存在的一些问题仍没有得到很好的解决，规程仍然存在可操作性不强，多级规划共用一个规程等问题。因此笔者认为，在新一轮规划伊始，国土资源主管部门很有必要组织一批专家学者对规划中存在的问题进行深入研究，特别要对那些规划中长期存在的问题进行一次“大扫荡”，并将研究成果纳入规程。

3.3 强调“慢半拍、快半拍”的规划编制步骤

上轮规划在编制方法上强调上下协调、同步编制；而实践告诉我们，规划的同步编制通常不利于规划的上下协调，在同步编制过程中，各级规划指标都已经相应确定了，而规划指标的分配却是由上而下进行控制，所以同步编制的结果往往会使下级规划为了衔接上级规划指标，将前面所作规划进行很大的改动，重复劳动，工作量很大。新一轮规划在编制方法上强调“慢半拍、快半拍”思想，“慢半拍”即在规划编制前期，上级规划要比下级规划慢半拍，也就是摸清在没有上级规划控制下，下级规划的实际用地需求，此时下级规划只是确定一些重要的规划指标和大概的规划布局，没有进行具体详细的工作；“快半拍”指在规划编制后期，上级规划比下级规划快半拍，快半拍的目的主要是为了确定并分解规划指标，使下级规划编制有据可循。

3.4 深化专题研究

专题研究是新一轮规划修编的基础和根本，规划大纲和文本只不过是对专题研究的总结和深化，所以规划修编质量的好坏主要取决于专题研究的质量。新一轮规划修编过程中，有些地方在专题研究上盲目求多求新，没有根据当地土地资源实际和社会经济发展状况合理确定研究内容，例如，目前很多县市都进行土地利用环境影响评价专题，笔者认为，在目前土地利用环境影响评价研究还不够成熟的情况下，一些条件相对较差的县市，人力物力都不具备条件，不宜首先开展环境影响评价，此外建议在确

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

定专题研究项目时，不仅要征求其他部门的意见，更要引入公众参与机制，听取公众的意见。

3.5 发展规划编制中介机构

政府机构改革下一个目标是“政事分开”，即政府部门与事业单位脱钩改制。这一改革为发展土地规划执业资格认证制度提供了契机，建议尽快开展土地规划中介服务资格认证和土地规划执业资格考试制度，为新一轮规划修编培养优秀人才。

3.6 提升技术应用层次

在技术应用上，新一轮规划与上轮规划相比取得了长足的进步，规划编制和图件制作基本实现了计算机化。但存在的一个主要问题是规划中技术应用的层次不是很高，没有提升到规划信息系统的层次上来。在新一轮规划编制过程中，土地管理专业人员和技术人员应密切配合，提高技术在规划编制中的应用层次，建立科学合理的规划信息系统。

3.7 注重规划编制与实施的衔接

上轮规划实施教训告诉我们，规划编制与实施之间存在严重脱节问题，不利于规划的实施管理。例如在上轮乡级规划编制过程中，我们将80%的精力用在规划指标的研究与确定上，在规划图件上的投入只有20%，而规划实施管理过程中，80%的时间是在用图纸，很少用到规划指标，如此严重的“二八倒挂”现象很值得我们反思。在新一轮规划编制时，我们要依据各级规划编制与实施的特点，抓住规划编制的重点，在规划编制和实施之间架起一座桥梁，做好规划编制与实施之间的衔接。

土地利用规划是对未来土地利用的一种预测和远景安排，存在很多不确定的影响因素，它也是一门正在不断完善和发展的学科，分析和研究规划编制中存在的问题，有利于推动土地利用规划编制工作更加科学和完善。

参 考 文 献

[1]王万茂，韩桐魁.土地利用规划[M].北京：中国农业出版社，2002.

[2]赵哲远，等.新一轮土地利用总体规划的调查研究[J].国土资源科技管理，2003，(5).

[3]肖兴山，史晓媛.浅析第三轮土地利用总体规划[J].资源与人居环境，2004，(7).

[4]董祚继.关于土地利用总体规划修编的几个问题[J].中国土地科学，1997，(7).

[5]冯广京，严金明.土地利用总体规划的战略思路[J].中国土地科学，2002，(4).

[6]张跃进.市（县）级土地利用总体规划修编的问题与对策[J].中国土地，2004，(7).

[7]陶军德，等.对土地利用总体规划修编工作的反思[J].国土与自然资源研究，2001，(2).

新加坡土地利

柳岸林

（厦门大学南洋研究院 福建 厦门 361005）

1 问题的提出

新加坡的国土面积仅为682km²，平均每km²的土地要承载大约5000人的压力，是一个典型的人多地少、寸土寸金的城市国家。新加坡严重短缺土地资源的国情决定了其必须充分利用土地，提高土地利用的效率。然而，土地利用涉及到居住、农业、工业、商业、基础设施、道路交通特殊用地等多方面，并与城市规划紧密相关，只有协调好了各方面的关系，合理并高效利用土地才能成为可能。新加坡在合理协调这些方面的关系中探索出了一条独具特色的道路，使其成为了名副其实的“花园城市”国家，为大多数亚洲发展中国家树立了现代都市发展的典范。下面主要介绍新加坡政府在合理有效利用土地方面的一些举措，并提出了未来新加坡合理利用土地的几点对策，希望对我国城市土地利用提供一些有益的借鉴。

2 新加坡合理利用土地举措

2.1 更加合理地推行组屋政策，有效改善居民的居住条件，以提高土地利用效率

所谓组屋政策，是指由新加坡前总理李光耀在1960年代提出的“居者有其屋”计划，旨在“为所有新加坡人提供策划周详的组屋”。经过40年的发展，组屋政策取得了巨大成功。据调查：目前，新加坡的组屋总量已达80多万套，超过了总户数，人均居住面积是香港的2倍，居亚洲之首，而且已经有86%的居民居住在组屋内，并且有83%的人对居住在组屋感到满意。然而由于一味地节约土地，楼房的间隔越来越小，不仅妨碍了居民的隐私权，增加了环境噪音，对此，新加坡建屋发展局在1999年开始将新建的组屋提高到30层。这一决定不仅提高了土地利用率，而且还达到了社区楼房所要求的人口密度，提高了社区居民的居住面积和活动空间，使楼房的设计更加壮观幽雅，而节省的昂贵

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