湖南省土地利用总体规划修编试点工作的问题与建议①

贺 嵘 文 倩 关 欣
(湖南农业大学资源环境学院土地管理系 湖南 长沙 410128)

土地利用总体规划是指在一定规划区域内,根据当地自然和社会经济条件以及国民经济发展的要求,协调土地总供给和总需求,确定或调整土地利用结构和用地布局的宏观战略措施。土地利用总体规划是土地利用规划体系中的重要组成部分,是土地利用管理的"龙头",因此,它的科学制定和认真实施对保障国家和地区的国民经济健康发展以及人与自然和谐共处具有极其重要的意义。

1 新一轮土地利用总体规划修编工作的重要意义

湖南省上一轮土地利用总体规划于1999年编制完成并实施,在规划的正确指导下,全省合理配置和利用土地资源,切实保护耕地,取得了社会、经济、文化的快速和谐发展。1999年至2004年,全省土地利用效益明显提高,单位土地面积创造的GDP翻了一番多;生态环境显著改善,2004年全省森林覆盖率为54.3%,自然保护区面积104.9万公顷;在规划的指导和控制下,全省连续5年实现耕地占补平衡,既促使了经济高速发展,又确保了耕地保有量和基本农田的面积没有减少。

但上轮规划在实施过程中在土地利用结构和布局、节约和集约利用土地、规划的调整和修改等方面存在突出的问题。随着我国经济社会的高速发展及全省工业化、农业产业化和城镇化的迅速推进,特别是在全面建设小康社会新形势的要求下,对原有的土地利用总体规划进行修编就显得非常紧迫和必要了。

本世纪头20年是我国向第三步战略目标迈进的关键时期,土地资源的供需矛盾也将进一步加剧。因此,此次土地利用总体规划修编,能够进一步加强土地的宏观调控作用和用途管制,优化土地利用结构和布局,促进土地的集约利用,同时严格保护耕地特别是基本农田,为经济社会全面、协调、可持续发展提供用地保障,并有助于湖南在中部地区崛起。

2 土地利用总体规划修编试点工作中存在的问题

湖南省新一轮土地利用总体规划修编正处于试点阶段,尚未全面铺开。从2004年下半年至今,全省6个市、县的规划修编试点进展顺利并已取得阶段性成果。但在试点的过程中仍存在诸多问题。

2.1 基础数据的获取

基础数据的准确是规划的基石,它既是对上轮规划实施情况进行评价的依据,又是新一轮规划科学编制并有效实施的保证。目前规划编制采用的大多是统计台帐数据,但由于多方面的原因,此套数据并不真实、全面。部分试点单位在修编之前,进行了土地利用现状变更调查,发现调查数据与台帐数据有较大差异;同时由于变更调查数据的认定需要一定的时间,可能会相应延长整个规划工作的进程。

因此,应加强前期的准备工作,特别是对规划基础数据的获取和认证,给予相应的时间保障,以真正做到规划图、数和实地的一致,以及与当地国民经济发展状况的一致。

2.2 建设用地规划指标盲目求大

盲目扩大建设用地规模是一个普遍存在的问题,在此次规划修编试点中仍很突出。不少市、县在确定规划目标时,一味追求数量的增长和建设用地规模特别是城市规模的扩张,而未充分考虑增长的可持续性和质量,以及土地集约利用和利用效益的提高。

湖南省是一个土地资源供给比较紧张的省份,各项基础建设如高速公路、铁路、园林绿化等都需要大量的土地。盲目追求建设用地规划指标必将进一步加剧人地之间的矛盾,占用大量优质耕地,造成耕地质量的下降和农业生产成本的增加,不利于农民增产增收和土地资源的合理利用。

2.3 土地利用分区与规划布局不合理

上轮土地利用规划的基础数据和规划数据都是以八大类的老土地分类进行划分的,而此次规划修编则采用了国土资源部地籍管理司于2001年8月制定的全国土地分类(试行)标准。由于分类体系的不同,规划修编时与上轮规划数据的衔接存在一定困难。

由于以上原因,依照新土地分类进行的土地利用分区,主观性较大而科学性、规范性相对不足。此外,修编时对现有的用地布局不合理现象重视不够,甚至为了方便今后的建设和土地征用,用地规划布局仅考虑近期利益和经济利益,而不考虑长远利益和生态利益,如在建设用地布局时"宁占耕地、不占荒地;宁占好地、不占劣地",基本农田保护区"划远不划近、划劣不划优"。

2.4 规划缺乏公众参与

湖南省目前土地利用总体规划的编制多采用一种规划模式,各市、县在确定专题研究的内容、方法和程序时,只是按照上级文件和有关规程来操作,并没有征求其他部门和广大公众的意见,从而使专题研究的内容和最终的规划成果大同小异,缺乏地方特色。

但全省各地自然和社会经济条件的差异,决定了各地通过规划要解决的问题也有很大差异。这就要求各市的规划修编,应充分结合各自的情况和问题,因地制宜,而公众参与是解决此问题的一种重要途径,是保证规划编制合理性和有效实施的

①湖南农业大学引进人才项目"区域土地利用/覆被变化与生态环境响应机制"(690502)资助。

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

关键。

虽然在试点中，规划编制也适当考虑了一些公众的意见，如发放调查表或走访相关单位，但参与的范围有限，基本属于被动式参与，且常带有规划者的主观愿望，不能真实体现公众的愿望和需求。

2.5 技术应用层次不高

随着计算机技术和地理信息系统的飞速发展，新一轮规划修编与上轮规划修编相比取得了长足进步，表现在需求预测、规划编制、图件制作等工作都基本实现了计算机化。以“3S”为代表的高新技术形成了利用遥感技术监测土地利用变化的信息，利用全球定位系统技术快速、准确地获取变化信息的空间坐标，利用地理信息系统技术进行土地利用现状数据库更新与管理的新的运行机制。

此次规划修编试点中这些技术的应用层次还比较低，只是应用了一些初级功能。例如，地理信息系统软件主要用于图件编制，空间分析功能应用很少，与规划信息系统结合的应用更少。同时，从规划成果看，专题图件精度不高，不利于开展土地用途管制。此外，大多数市县还未建立完善的土地管理信息系统，在一定程度上增加了规划修编的难度。

3 新一轮规划修编的建议

3.1 明确指导思想，充分认识规划修编工作的重要性

在修编工作中，要牢固树立和落实科学发展观，遵循‘五个统筹’的原则，认真贯彻实施国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》，正确处理经济发展与人口资源环境的关系。通过新一轮规划修编，提高土地资源对经济社会全面、协调和可持续发展的保障能力。

同时，要充分认识土地利用总体规划修编工作的重要性。在试点工作中，出现的基础数据不准、不详问题的原因之一就是对土地利用总体规划的重要性认识不够，从而对历史遗留问题的解决缺乏有效措施。

在此次规划修编中，必须加强重视、加大投入。各地区应建立并及时更新土地利用现状数据库，实现图、数和实地的一致；及时校正基础数据、图件等资料出现的偏差，从而为规划的科学编制打下坚实的基础。

3.2 严格控制建设占用，加大耕地保护力度

湖南既是一个人口大省，又是一个农业大省，耕地资源相对不足，人均耕地仅 0.87 亩。作为国家粮食主产区，湖南省必须保持一定质量和数量的耕地。所以，严格保护耕地特别是基本农田，是这次规划修编的首要原则。

首先要严格控制规划指标，强化土地利用总体规划指标的上级控制，强化对城镇、村庄用地规模的控制；逐级分解市、县、乡土地利用总体规划中的耕地保有量、农地转用数量、耕地补充数量。其次，各地方政府部门，应结合当地实际，提出经济和社会发展目标，从而为制定科学、合理的建设用地指标提供依据。最后，土地管理部门要对增量建设用地严格审核，并与绿色经济指标相结合。新规划尽可能不占或少占耕地，尽可能在存量土地、集约利用、在非耕地和不易于耕作的贫瘠地的利用上做文章，以确保规划期末耕地保有量至少不低于或高于基期耕地面积。

3.3 规范土地利用分区，增加布局的合理性

土地利用总体规划的核心是确定或调整土地利用结构和用地布局，作用是宏观调控和均衡各业用地。因此，规范新一轮规划修编的土地利用分区具有重要意义。划定土地用途区要与制定土地用途管制规则相结合，充分体现对农地和非农地严格管制的要求；同时考虑各地区的不同情况，以提高分区的可操作性。

结合我省实际，可基本划定农业用地区、林业用地区、城镇建设用地区、村镇建设用地区、独立工矿用地区、自然与人文景观保护区、其他用途区等用途区。其中，农业用地区可进一步划分为基本农田保护区和一般农田保护区。各地可结合当地土地资源状况和用途管制的需要，在各用途区内因地制宜选定或进一步细分。在此基础上，进一步搞好规划布局。耕地按照整体保护的原则应尽可能划入农业用地区，基本农田保护区应遵循数量、质量、区位保护相统一的原则，城镇、村镇、独立工矿等建设用地区则应从严划定。

3.4 扩大公众参与，加强规划的特色

在新一轮规划修编中，要采用多种方式和渠道，使社会公众从始至终参与规划的编制，扩大公众参与面，增强规划修编的公开性和透明度。

在确定专题研究项目时，不仅要征求其他部门的意见，更要引入公众参与机制，听取公众意见；各级土地利用总体规划修编草案也要公之于众，广泛征求社会各界意见，或者广泛向居民散发规划草案，充分听取他们的意见、建议；逐步推行‘公众听证’制度，让更多的公众了解和参与整个规划的编制过程。

各利益主体和社会公众提出的意见往往存在一定局限性，此时若再由专家咨询组进行指导和把关，就可少走弯路，提高规划质量。这样通过公众广泛参与的规划修编，才能真正结合当地的实际，真正考虑人民的利益，体现规划编制的特色，从而确保规划编制方案的科学性和可操作性。同时，在公众参与的内容、方法、程序和制度上还要积极、努力地进行新的探索。

3.5 提高技术应用层次，增加规划的科学性

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，努力提高规划编制的技术含量。首先，推广应用以‘3S’技术为代表的新技术、新成果，做好基础状况调查和基础图件的数字化。可利用高分辨率的卫星影像数据和 GPS 接收机进行土地利用变更调查、土地后备资源调查，以及补充调查，确保规划基础数据的现势性、可靠性和准确性。其次，加快规划信息系统的建设工作，要按照国土资源部《县(市)级土地利用规划数据库标准(试行)》要求建立土地利用规划数据库，并参照《县(市)级土地利用规划管理信息系统建设指南(试行)》的系统建设过程，结合各地实际，进行系统设计与开发。最后，加强对土地变更调查现代化技术方法和工艺流程的开发研究，建立一套集数据采集、外业调查、内业处理、统计汇总与分析、制图、数据库管理和更新于一体的县级土地利用变更调查作业系统，满足基层土地变更调查的需要。只有深化规划技术应用的层次，才能增强规划编制的科学性，提高工作效率，确保规划质量。

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