文章编号:1002 - 8743(2005)01 - 0061 - 04

试论如何在土地利用规划修编中处理“刚性”与“弹性”的关系
——以重庆江津市的土地利用总体规划修编为例

王　锐[1],刁承泰[1,2],陈 敏[1],甘昭昭[1],李翠兰[1]

(1. 西南师范大学 资源环境科学学院,重庆 400715;
2. 西南师范大学 三峡库区社会经济发展研究中心,重庆 400715)

摘　要:随着中国经济的飞速发展,各地用地需求不断变化,土地利用总体规划修编试点工作已在全国展开. 在规划修编中,需要处理好规划的“刚性”与“弹性”问题. 该文以重庆江津市的土地利用总体规划修编为例,在修编工作中对土地利用规划的“刚性”与“弹性”相结合的问题开展探索,重点论述了“可耕地”、“机动指标”以及“弹性控制区”等问题.

关键词:土地利用总体规划;规划的刚性;规划的弹性;可耕地;机动指标;弹性控制区
中图分类号:F301. 24　　**文献标识码**:A

土地利用规划是对未来土地利用的预测和安排. 实践证明,未来的发展变化总有一些预见不到的变化,在规划布局中需要留有发展余地,即在规划布局中要有足够的“弹性”. 特别是对于经济发展的速度调整、产业结构的调整和布局的变化、政策措施的修正和变更、科学技术的新发展,土地利用结构和布局要有足够的应变能力和相应的措施,使规划方案在不同发展阶段和不同情况下都相对合理.

土地利用规划应该是一个既有一定刚性又有一定弹性的规划,才能适应社会主义市场经济发展的需要,增强规划的可操作性. 没有一定刚性的规划缺少强制性,不能起到控制作用,难以发挥效力;没有一定弹性的规划缺乏应变能力,控制过死,不能适应社会经济发展的需要. 因此,在规划的编制和实施中,需要探索“刚性”与“弹性”相结合的方式,以增强规划的应变能力.

土地利用规划的弹性不但体现在规划的编制思路和实施的政策措施方面,而且体现在规划编制中的土地利用指标的拟定和土地利用布局的调整两方面,即在数量和布局上都应当具有弹性. 同时,数量的弹性应当与布局的弹性互相结合,互为补充,才能使规划落到实处. 换言之,这种弹性应该包括数量上的弹性与布局上的弹性.

江津市是国土资源部确定的全国 12 个县级土地利用总体规划修编试点县市之一. 目前,笔者在重庆江津市的土地利用总体规划修编试点工作中,通过调查研究,从土地利用指标的数量、用地布局和土地用途分类几方面,对此进行了探索.

1　指标控制与分区管制相结合

目前,土地利用规划是按照行政管理层次,采取“自上而下、上下结合”的方法编制,主要的土地利用指标自上而下地分解下达,县级规划和乡镇级规划将指标控制与土地利用分区管制相结合,而以土地利用控制分区为主来实施规划. 这种方法将层层控制、逐级细化的指标控制与土地的布局和用途管制结合,基本符合目前江津市的实际情况. 但由于指标控制采用的土地分类方法与土地利用分区方法有很大不同,若处理不当,也容易出现指标和布局不够协调、规划缺乏弹性的问题.

此次规划修编,将土地利用指标分为控制性指标和指导性指标. 控制性指标主要包括耕地保有量、基本农田面积、建设占用耕地控制量、城镇建设用地规模等. 控制性指标是硬性指标,不能随意增减. 指

收稿日期:2004 - 12 - 07
作者简介:王　锐(1979 -),男,黑龙江省人,硕士研究生,主要开展土地利用和土地规划研究.

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

导性指标主要包括生态退耕面积、开发复垦整理补充耕地面积、建设用地总规模等指标. 指导性指标属于非硬性指标,是根据江津市的土地资源状况而确定的各项用地指标,可根据变化了的情况作适当的范围不大的调整.

在江津市的土地利用规划修编中,采用控制性指标与指导性指标相结合的方式,以提高规划的科学性和可操作性. 在具体工作中,为了提高规划的科学性和可操作性,土地利用指标,特别是控制性指标的拟定和分解下达,是按照全市土地利用结构和总体布局调整的要求,分析了各镇(办)的自然和社会经济条件、土地资源利用现状和利用潜力、经济发展方向,探索指标控制与分区布局相协调的结合方式,并经过了听取意见和论证协商以后才确定的.

为了增强土地规划数量上的弹性,在建设占用耕地数量和建设用地总规模指标中,设立了机动指标. 机动指标主要用于调节未来社会经济发展的不平衡和波动所导致的建设用地的变化,是规划所必需的. 机动指标由市政府统一掌握使用,不分解到乡镇,也不具体落到土地分区和地块. 机动指标主要使用在突发的、零星的建设项目选点用地,以增强规划的弹性.

考虑到在修编江津市土地利用总体规划中,对全市进行了比较全面和充分的社会经济发展目标的预测和分析论证,机动指标在数量上不宜过多,否则会使规划太软,容易降低规划的法定严肃性. 所以,机动指标以不超过总指标的10 %为宜. 规划期内,江津全市建设用地总指标和占用耕地指标分别为8 628.5hm^{2}和3 761.4hm^2,其中规划确定的建设用地的机动指标和占用耕地的机动指标是465hm^{2}和232hm^2,机动指标分别是总指标的5.4 %和6.2 %.

2 土地利用分区中设立“弹性控制区”

土地利用总体规划在数量上的弹性主要指的是在建设用地指标中设立的机动指标,而规划的布局弹性体现在:在土地利用分区方面,引入了弹性控制区的概念,并在规划图上绘出弹性控制区. 弹性控制区主要包括建设用地弹性控制区和农业用地弹性控制区. 为在土地利用结构和布局上增强适应变化需要的灵活性,设置了弹性控制区. 该用地区是为适应建设用地和基本农田的微量弹性变化之须而设立的.

2.1 建设用地弹性控制区

建设用地弹性控制区是在建设用地区以外,邻近建设用地区设置的一个用地调剂区域. 主要用于由于实际建设项目实施当时需要微量(数量或布局)局部调整而设置的. 或者确因规划编制当时(无法预计的)估计上的偏差而导致需要微量局部调整而设置的. 为了适应未来城镇建设在规划用地面积基本不变的情况下,由于建设项目的布局变化所导致的建设用地的布局变化而划定的. 建设用地弹性控制区包括城镇用地弹性控制区和其他非农建设用地弹性控制区,以城镇用地弹性控制区为主,它分布在规划城镇用地的周围,是未来城市发展布局变化的可能区域. 在规划图上,需要根据当地社会经济发展的布局,结合区位优势的变化分析和资源状况的评价,在建设用地区外勾绘出适合未来发展的用地区域,其面积一般不超过建设用地规划面积的10 %.

江津市的建设用地弹性控制区,主要是城市建设用地弹性控制区和城镇建设用地弹性控制区. 在已经完成城市规划或城镇规划的地方,如城市规划目标年与土地规划目标年不一致,在确定土地规划期内的建设用地规模和城市规划期内的规模之后,将两者之间在时间差的几年中的建设用地差值作为弹性控制区的范围. 在没有完成城市规划或城镇规划的地方,在确定土地规划期内的建设用地规模之后,将其面积的10 %作为弹性控制区的范围. 弹性控制区范围的确定原则是:在交通、资源、市场等方面具有相对的区位优势,能较好地满足建设项目的需求.

2.2 农业用地弹性控制区

农业用地弹性控制区主要是基本农田弹性控制区. 基本农田弹性控制区则是在规划的基本农田保护区以外,邻近基本农田保护区设置的一个用地调剂区域. 主要用于国民经济重点发展部门(如能源、交

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

通等)经批准需占用少量的、在布局上呈点状或线状的土地,且涉及占用基本农田时,用作补充基本农田保护面积之须而设置的.

基本农田弹性控制区是考虑到未来各种建设占用基本农田的可能性,特别是能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选点或选线确实无法避开基本农田保护区,需要占用基本农田时,为了补充基本农田,在农业用地区中划出的区域.如果一些不可预知的用地必须占用少量的基本农田,就可以从基本农田弹性控制区中得到补充.

基本农田弹性控制区的面积大小,应当依据各乡镇的未来社会经济发展规划或预测来估算.一般不宜过大,一个乡镇在 10～20hm^2 为宜.在规划图上,根据区位、土壤、土质条件及按比例得出的数量,在一般农田区域标绘出基本农田弹性控制区的位置与大小.

2.3 弹性控制区的标绘与管制规则

弹性控制区总量控制在建设用地总指标的 10 %以内,在区位上应邻近城镇建设用地区和基本农田保护区.弹性控制区土地的占用,从数量指标到布局上均应由重庆市国土资源行政主管部门控制,经合法批准后方可应用.其中机动范围及可为何种用途的控制量,应在乡级规划中做出规定,实施过程则由重庆市国土资源行政主管部门的有关部门控制.

弹性控制区的用途、总量和区位均应在规划中做出明确的规定,并实施严格的管制.绝不允许超用途、超总量、超区位地调剂使用.

基本农田弹性控制区内的耕地,虽然没有划入基本农田保护区,但是作为基本农田的补充和后备,在土地利用管理上应当参照基本农田保护区的管制规则进行管理.

在规划规定内安排弹性控制区土地的用途,属于对规划方案的正常实施性质.当建设占用(或占用基本农田)超过弹性控制区调控范畴时,已不属正常实施规划的范畴,应通过土地利用总体规划的法定修改程序来进行.

3　对新土地用途分类的探索

我国人多地少,耕地资源数量不足,全国人均耕地只有 0.106hm^2,不足世界人均水平的一半.从长远看,我国土地资源供给形势更为严重.据预计,2030 年人口达到 16 亿高峰时,人均耕地将降至 0.07hm^2.耕地保护事关粮食安全,是我国的基本国策,势在必行.但是,我国耕地资源面临着不得不减少的趋势:经济的发展,特别是加入 WTO,加大了耕地保护工作的压力.城市化需要大量非农建设用地,加入 WTO 会刺激交通运输业、文化旅游业、金融保险业及房地产业的发展,增加对土地的有效需求.入世加速农村产业结构调整,对于现行农业政策提出严峻挑战.面对来势凶猛的国际农产品市场,我们只有发挥比较优势才有出路,产业调整方向和市场格局变化必然是趋利避害.在所有的农产品中,耕地密集型的粮食是最缺乏比较优势的.受经济利益驱动,具有竞争力的农产品用地将会大幅增加,耕地的主要产品受市场影响效益下降,将可能导致传统意义上的耕地面积逐年减少.新世纪全国耕地保护会议重申了积极支持生态退耕和农业结构调整的方针.随着经济的高速发展,以及农业结构调整力度的进一步加大,为了协调“吃饭和建设”之间的突出矛盾,首先应当拓展耕地保护观.在国家宏观调控的基础上,允许一部分自然条件特别的地区或城市郊区在不破坏耕地耕作层或能迅速恢复耕作的前提下,进行农业生产结构调整,如栽种果树、花卉等,而这些非粮食种植的农用地,与粮食种植用地一样受到严格保护,农业产业结构调整的结果,不是减少了耕地而是储备了耕地.因此,只要在土地用途调整中不破坏耕地的耕作层,或不破坏耕地表层土壤,在需要时即可恢复耕作的这部分耕地,可视为“可耕地”,作为耕地进行保护.在具体的土地利用规划中,可耕地包括:现有耕地;过去几年农业产业结构调整改为其他农用但仍具有耕作能力的土地;规划期内农业结构调整不破坏耕作层的土地;名特优新农产品用地.

江津市现有园地 15 101.68hm^2,有果园、桑园、茶园和其他园地.一部分园地的土质较好,土壤层也没被破坏.在规划修编中,我们根据江津市的实际情况,把规划期内退耕还园的,土地耕作层未被破坏,自然坡度不大(小于 20 度),有一定的水土保持条件(已经改为梯地),又具有一定的水利灌溉设施的可

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

调整园地划为可耕地.这次规划修编安排了可耕地8 532.48hm^2(12.80万亩),作为基本农田进行保护.在农业结构调整中,农民可以根据具体需要把这些土地的用途调整为能够为其增加收入的某类园地;需要时,这些可调整园地可迅速恢复耕作.可耕地地类的出现,增加了土地利用的灵活性,既能有效解决"三农"问题,又储备了耕地,确保了耕地保有量.

4 结 语

(1)土地利用总体规划的刚性是指土地利用规划为了合理利用各类用地,认真贯彻落实我国的基本国策,而使规划所具有的固定性和强制性;土地利用总体规划中的弹性是指为了适应未来经济和社会发展的不确定性,而使土地利用规划所表现出来的灵活性和可变性.

(2)土地利用规划必须坚持"刚性"和"弹性"相结合的原则.只有两者在土地利用规划中得到有机的结合,土地利用规划才可能在实现国家对土地严格管理的前提下,提高土地利用总体规划的可行性和科学性.只有土地利用总体规划具有了可行性与科学性,才能保证各级各类用地的规范与合理,土地管理部门才能进行更有效与规范的管理.

(3)"可耕地"、"机动指标"和"弹性控制区"是我们在江津土地利用总体规划修编中,为使土地利用总体规划刚性与弹性相结合所采用的方法,是我们对规划技术进行的粗浅探讨.希望得到广大同行的批评指正.

参考文献:

[1] 张友安.土地利用总体规划的刚性与弹性[J].中国土地科学,2004.
[2] 冯广京(主持人)VS严金明(特邀佳宾).土地利用总体规划修编的战略思路[J].中国土地科学,2002.
[3] 王万茂,韩桐魁.土地规划学[M].北京:中国农业出版社,2002.
[4] 钟契夫,许光建.中长期发展规划的基础理论和方法[M].北京:中国计划出版社,2002.

The Study of Combining "Rigidity" with "Flexibility" in Revising the Plan of Land Utilization

——A case study in Jiangjin, Chongqing

WANG Rui[1], DIAO Cheng-tai[1,2], CHEN Min[1], GAN Zhao-zhao[1], LI Cui-lan[1]

(1. College of Resources and Environmental Science, Southwest China Normal University, Chongqing 400715 China; 2. Institute of Economics and Society, Three Gorges Reservoir Area, Chongqing 400715, China)

Abstract: With the economic development of China, demands of land using are changing. Revising the general plan of land utilization has started in the whole country. The issue of "rigidity" and "flexibility" in the plan should be balanced well in the process of revision. In revising the general plan of land utilization in Jiangjin, Chongqing, "rigidity" and "flexibility" in the plan are analyzed, and the combination of "rigidity" and "flexibility" in revision of the plan are exploresed by the design of some new methods, such as "cultivable land", "adjusted target" and "adjusted controlled area".

Key words: general planning of land utilization; rigidity of plan; flexibility of plan; cultivable land; adjusted target; adjusted controlled area

[责任编辑:黄天放]

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