

独家专稿

城市总体规划

与

土地利用总体规划

异同点初探

TU84.11

TU84.113

吕维娟

【摘要】本文将土地利用总体规划与城市总体规划进行了现状对比,并剖析了两个规划之间的主要分歧。

【关键词】土地利用总体规划;城市总体规划;分歧;协调

规划是实现土地优化配置和引导城市建设管理协调发展的关键,指导土地利用和城市建设的有两个规划,即土地利用总体规划和城市总体规划,这两个规划都是以国民经济长期发展规划为依据、节约和合理利用土地及其空间资源为原则编制的,但由于各方面的原因,两个规划相互脱节的状况由来已久。关于这两个规划的关系,早在1989年底公布的《中华人民共和国城市规划法》第七条就有明确规定,“城市总体规划应当与国土规划、区域规划、江河流域规划、土地利用总体规划相协调”。近年来,国家出于强化土地管理、保护和节约土地资源的需要,接连出台了两个重要文件,均涉及到了两个规划要相互协调的问题,即“城市总体规划应与土地利用总体规划等相协调,切实保护和节约土地资源”(国发[1996]18号文)、“城市建设总体规划要与土地利用总体规划相协调,用地规模不得突破土地利用总体规划”(中发[1997]11号文);可见,国家对于两个规划的工作均高度

重视,有关的法规和政策也要求这两个规划相互协调,而这两个规划有何异同点?主要分歧在哪里?本文对此作了一些分析和探讨。

一、土地利用总体规划与城市总体规划的现状比较

土地利用总体规划和城市总体规划在我国起步时间一样,但土地利用总体规划无论是在理论研究还是在实际运用上,均落后于城市总体规划,其权威性和约束力也不及城市总体规划。

(一)两个规划的成熟程度不一样
土地利用总体规划均是在本世纪五六十年代全面学习前苏联时期引进来的,两者均经历了40多年的风风雨雨。土地利用总体规划在80年代才真正起步,1988年第一次在全国范围内开展了土地利用总体规划工作;在1991和1994年,国土局相继发布了《土地利用总体规划编制审批暂行办法》和《县级土地利用总体规划编制规程(试行)》,由于种种原因这次规划进展缓慢;1996年又开始了第二次全国范围内的土地利用总体规划工作,国土局又于1997年10月出台了《土地利用总体规划编制审批规定》和《县级土地利用总体规划编制规程(试行)》。由于规划依据、方法并不成熟,且涉及的

规划层次多,至今土地利用总体规划的成熟程度仍然不高。

城市规划虽然也几经波折、不完善,但总的来说,理论和实践均较土地利用总体规划成熟。尤其是在1978到1988年这十年中,城市规划走过了最富有探索性的十年,理论与实践上均取得了长足进步。1989年12月全国人大常委会第十一次会议通过了《城市规划法》,确立城市规划的法律地位,1991年建设部通过了《城市规划编制办法》,有关城市规划法规和条文的相继出台对于城市规划工作取得了有力的推动和规范化作用。从1980年至今,各地已按照五年一修编的周期,进行过三轮城市总体规划的制定或修编工作。

(二)两个规划的法律地位不一样

土地利用总体规划的宏观控制和约束力未能在法律上充分体现。《土地管理法》及实施条例都简单地讲各级政府应编制土地利用总体规划,但规划应对哪些土地利用进行宏观控制,如何保证规划的实施,土地利用总体规划有无法律约束力,违反了规划如何处置等均未能明确。相形之下,城市规划有《城市规划法》作为法律保障,规划的制定、实施和违反规划应负的法律法律责任等《城市规划法》均作了明确的规定。

(三)两个规划的审批权限不一样

根据最新《土地利用总体规划编制审批规定》第二十六条,“评审合格的土地利用总体规划经综合平衡和同级人民政府审查同意后,依照法定程序和审批权限报有批准权的人民政府批准执行,并报上级土地管理部门备案。”这种规定不及城市总体规划的明确,“报有批准权的人民政府”这一点就比较含混,按照土地利用总体规划的编制惯例,常规理解是,土地利用总体规划审批权限在上级人民政府,这样仅直辖市和省级土地利用总体规划的审批机关是国务院,地级市土地利用总体规划的审批机关是省级人民政府。关于城市总体规划的审批权限,根据《城市规划法》和国发[1996]18号文的规定,直辖市和省会城市以及非农业人口在50万以上的大城市的城

市总体规划审批机关是国务院,其余城市的总体规划审批机关是上级人民政府。因此,对于省会城市或非农业人口在50万以上的地级市来说,其土地利用总体规划的审批权限要低于城市总体规划的审批权限。

二、两个规划的主要分歧在哪里

目前全国范围内均在开展土地利用总体规划工作和城市总体规划工作,由于两个规划的依据、工作方法、出发点均存在着差异,分歧是不可避免的,这些分歧大体上可以分为两类,一类分歧属于技术问题上的,另一类分歧则属于原则问题上看法不一致。

(一)技术问题上的分歧

1. 土地利用规划的范围大于城市规划的范围吗?

现在有一种观点,城市规划与土地利用规划是点与面的关系,土地利用规划的范围大于城市规划的范围。这种看法是很片面的,不科学的。

从规划体系上看,土地利用具有很强的宏观性和层次性,按行政区划分为全国、省、地、县、乡五级规划体系。城市规划具有同土地利用相似的规划体系,根据《城市规划法》,国务院城市规划主管部门和省、自治区、直辖市人民政府应当分别编制全国和省、自治区、直辖市的城镇体系规划,用以指导城市规划的编制;而城市规划的主体指按国家行政建制设立的直辖市、市、镇,因此城市规划也可分为全国和省级城镇体系规划、指导地级、县级及建制镇级的城市规划。

各级土地利用规划的范围是本级行政区域的范围,但这并不等于说在同一级别的土地利用总体规划与城市总体规划中,前者的规划范围会更大些,因为根据《城市规划法》,“城市规划区指城市市区、近郊区以及城市行政区域内因城市建设和发展需要实行规划控制的区域,具体范围由城市人民政府在编制的城市总体规划中划定”,所以城市总体规划的范围也可以是整个城市辖区,其规划的范围就同土地利用总体规划一致,所谓点与面之说是站不住脚的。

2. 两个规划在土地利用上为何难以

比较?

土地利用总体规划的各类用地面积采用土地利用现状变更调查面积,用地分类标准采用《土地利用现状分类及含义》(见于《县级土地利用总体规划编制规程》中的附件一)。城市总体规划用地面积采用1/10000或1/5000比例尺的图纸的量算结果,用地分类标准采用《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ137-90)。这两个规划在同一地类上却出现了面积不一致的现象,其原因除去基础图纸不一致、量算方法不一以及量算误差外,还有一个重要原因是两个用地分类标准有相互矛盾之处,即同一名称或相似名称的地类,其含义却大不相同,这就直接造成了两个规划在用地上的难以比较。下面对土地利用分类标准中关于城市、建制镇、特殊用地和交通用地等关键地类的定义试作剖析。

城市是指经国务院批准有市建制居民点,范围指建成市区的面积,不包括市内用于农、林、牧、渔业生产用地。建制镇是指按国发[1984]165号文件规定建制标准,经省人民政府批准,有镇建制的居民点,范围为建成镇区的面积,不包括镇内的农、林、牧、渔业生产用地。特殊用地是指居民点以外独立的国防、名胜古迹、风景旅游、墓地、陵园等用地。交通用地是指居民点以外的各种道路及其附属设施和民用机场用地,包括护路林。

以上为土地利用分类标准中的有关定义,在城市和建制镇中的定义中都未明确是否要剔除城市内部的水域、交通用地,而且以上四个定义中均涉及到以居民点作为一个解释的媒介,并以居民点内和居民点外作为地类划分的界限,这本身就是很含混的,容易造成不同的认识偏差。各地方在把握土地利用分类标准时,各有不同的理解,城市内部的交通用地、水域、风景区计为城市用地还是分别计为交通用地、水域和特殊用地?土地利用分类标准对此,也并没有像城市用地分类标准那样制定一个详细的条文说明,对似是而非的概念进行诠释和澄清。各地在进行城市面积统计时,就

会根据不同的理解将上述用地或进行扣减、或计为城市用地。有的地区将城市内部的道路广场以及对外交通用地统计为土地利用概念中的交通用地,从而会造成土地利用概念中的城市面积小于城市规划概念中的城市建设用地的面积。在城市和建制镇的用地统计上两个规划不一致,自然也会影响两个规划在水域、交通用地、特殊用地统计上不一致。至于两个用地分类标准中均出现了特殊用地,但其含义却已相去甚远了。

(二)原则问题上的分歧

1. 城市外延扩张是造成耕地减少的主要原因吗?

以“节约土地、保护耕地”为主题的宣传见诸于各类新闻媒体,在贯彻这一基本国策和相应的中央文件时,存在有两种不同观点,一是城市外延扩张占地是造成我国耕地减少的最主要原因,因此必须严控城市建设用地规模的扩大,引导其走内涵挖潜的道路。另一种说法是城市是人类最经济的生存空间,城市化是合理与节约利用土地资源的必由之路。

笔者认为,对于以上两种不同的观点,首先必须明确的是:城市并非造成耕地减少的最主要原因。城市化进程加快和耕地的大幅度减少在同一时期发生,但同时伴随着耕地减少的还有农业内部结构调整以及农田毁损、农村建设和国家基本建设等。总体来说耕地减少有两大原因,一是农业内部结构调整和农村建设,二是非农业建设占用,城镇建设占用耕地仅占全国耕地减少总量的6%。因此城市外延扩张并非造成耕地减少的主要原因。

其次必须明确的是:城市应继续在节约土地、保护耕地上作出典范,加大内部挖潜的力度。城市是最经济的生存空间这一点毋庸置疑,1995年我国城镇和农村居民点用地共计2.72亿亩,其中设市城市用地为0.33亿亩,仅占12%;按驻地人口平均计算,设市城市人均用地58平方米、建制镇129平方米、集镇164平方米、村庄154平方米;以上数据说明城市人口生存空间远小于农村人口的生存空

独家专稿

间,农村不仅用地基数大,而且人均用地水平高;要说内部挖潜以增加耕地的话,最大的潜力还是在农村居民点以及集镇。

即便如此,由于各城市的用地水平各异,城市发展仍然需要针对市情对建设用地进行精打细算,充分挖潜。按我国现行城市人口统计口径,即按非农业人口来统计,全国城市人均用地 101 平方米,其中特大城市 75 平方米、大城市 88 平方米、中等城市 108 平方米、小城市 143 平方米;这说明特大城市用地最集约,城市越小,用地越粗放,两者用地相差了 2 倍,小城市和小城镇还是有潜力可挖的。这一点在新一轮城市总体规划中将会有所体现。对大中城市来说,现有的人均用地指标偏低,规划所采用的标准就不宜大幅度调整,必须结合现状的人均用地水平实事求是地拟定,对于小城市来说,如果本来用地水平就偏高,那么在规划中就不宜再提高用地水平,甚至要进行压缩。

2. 两个规划在建设用地的规模上为何不一致?

编制土地利用总体规划的第一条原则是,以供给制约和引导需求,统筹安排各类用地,即城市外延扩张占用耕地必须考虑有无开发复垦出相应数量和质量耕地的可能;另一方面,土地规划在工作手法上强调上下协调,地级规划要根据省级规划下达的各类用地控制指标,平衡土地需求的意见,再提出各类用地控制性指标分解下达到所辖郊区县。

由于省级行政辖区内必须实现耕地总量动态平衡,因此国土局在[1997]国土[规]字第 100 号文中已初步拟定了下达给各省的三项耕地总量动态平衡指标(1996—2010 年),它们分别是控制建设占用耕地、补充耕地和净增耕地指标等,在 30 个省和自治区中除四川和贵州省耕地净增量指标为 0 外,其余省、自治区和直辖市均要求实现耕地占补有余。全国范围内控制建设占用耕地数量为 2182 万亩,这意识着在未来的 14 年中平均每年控制建设占用耕地量为 156 万亩,这个数量为近十年来平均每年建设占用耕

地数量的 21%。由于国土局测算的数字是建立在详查变更数基础上的,而前十年中非农建设平均每年占用耕地 750 万亩是统计数,详查变更数是统计数的 1.4—2.0 倍,因此建设占用耕地指标将会降到以往占用水平的 15% 以下。这样,国家级土地利用总体规划在制定建设占用耕地指标时进行了大幅度的削减,控制指标层层下达,各地在制定土地利用总体规划时所确定的城市建设用地规模自然不会扩大很多,这种建设用地规模的测算方法无疑将同城市总体规划有冲突。

以往城市规划在确定建设用地规模时,是通过预测规划期末的人口规模以及城市化水平,再结合建设用地标准来确定的。人口增长是自然规律,城市化水平的提高也是必然趋势,而人均建设用地标准也有章可循,因此城市规划所确定的建设用地规模往往是大于土地规划所确定的规模。由于这两个规划在城市建设用地规模的测算上,是从两个不同的方向进行推导,一个是以供推需,一个是以人定地,自然会造成结果不一致。如果不通过协调,那么在土地规划看来,城市规划的建设用地需求量是一厢情愿、不切实际,而在城市规划看来,土地规划的数据缺乏强有力的论证、没有说服力。

3. 内涵挖潜与外延扩张之争

目前有一种说法,即由于城市无限扩张导致耕地减少,人地矛盾尖锐,因此城市发展应充分实现内部挖潜,外延扩张应尽可能利用非耕地。对这种说法应认真分析,结论是正确的,论据却是以偏概全。不可否认的是个别地方轻内涵挖潜,重外延扩张,本来用地水平就不低,在制定规划时仍然盲目外延扩张,破坏了规划的科学性,但这种情况毕竟不是主流,因为对于许多大中城市来说,不是不愿挖潜,而是不能挖潜。一般大中城市的用地都是非常紧张的,如上海老城区人口毛密度高达每平方公里 5.2 万人,北京也有 2.9 万人,苏州 2.5 万人、合肥 2.4 万人,汕头高达 6 万人。对于这些用地紧张的城市来说,挖潜牵涉到的不仅仅是土地收益,还有企业搬迁和居民

安置,政府无力投资,而要让开发商有利可图,就必须牺牲环境效益,以武汉为例,市城市规划设计研究院曾对汉口旧城待开发土地进行投入产出分析,结论是容积率在 5 以上才能吸引开发商来投资建设,这种以高容积率、低生活质量为代价的挖潜是不可取的。

在基于同样的“节约土地、合理用地和保护耕地”的前提下,两个规划是可以找到契合点的。两个规划在编制的过程中除更新规划思路外,还需打破封闭、脱节状态,互相听取对方关于重大问题的意见,在规划与土地由两家部门管理的情况下,这一点尤为重要。只要本着实事求是、科学认真的态度,两个规划是可以做到殊途同归的;相反如果出于部门利益而在用地问题上虚报浮夸,将会破坏规划的科学性与严肃性,更不用谈两者协调了。

主要参考文献:

1. 国家土地管理局土地利用规划司,全国土地利用总体规划研究,科学出版社,1994。
2. 陈为邦,关于我国城市发展几个问题的思考,城市发展研究,1997(5)。

作者工作单位:武汉市城市规划设计研究院

纪念《明日的田园城市》 问世 100 周年优惠出售本书中译本

100 年前,英国著名社会学家 E. 霍华德出版了《明日:一条通往真正改革的和平道路》一书,几年后,该书再版,并更名为《明日的田园城市》。这本书的问世从某种意义上讲,标志城市规划学科发展的一个重要里程碑,书中提出的理论思想和精辟的论断至今仍然深深地影响着现代城市规划科学的发展。为了纪念本书问世 100 周年,中国城市规划设计研究院信息中心特在国内独家推出该书的中译本,按成本价优惠出售。欲购本书者,请汇款至以下地址:(每册含邮资 8.60 元)

100037 北京市三里河路九号

中国城市规划设计研究院信息中心 魏莹收

联系电话:010-68343391