

“精明增长”理论在栾川县土地利用总体规划中的应用

尚广俊¹, 孟庆香^{1,2}, 孙妍³

(¹河南农业大学 资源与环境学院, 郑州 450002;

²中国科学院 水利部 水土保持研究所, 杨凌 712100;

³福建农林大学 资源与环境学院, 福州 350002)

摘要:精明增长是20世纪90年代末诞生于美国规划界最流行的时髦概念,总的来说,精明增长是一种在提高土地利用效率的基础上控制城市扩张、保护生态环境、服务于经济发展、促进城乡协调发展和人们生活质量提高的紧凑式城市规划发展模式。目前为止,“精明增长”理论都是被应用在城市规划方面,很少被土地利用规划方面所应用。然而,“精明增长”理论,同样也适用于土地利用规划方面。笔者是在新一轮的土地利用规划修编背景下结合栾川县的土地利用规划修编实际,阐述了“精明增长”理论对栾川县城镇空间扩展的启示,以及在栾川县的土地利用总体规划中的具体运用。

关键字:土地利用总体规划;“精明增长”理论;栾川县

中图分类号:F301.2

文献标识码:A

论文编号:2009-0977

Smart-Growth Theory's Application in Luan Chuan County's Overall Plan of Land Utilization

Shang Guangjun¹, Meng Qingxiang^{1,2}, Sun Yan³

(¹College of Resources and Environment, Henan Agricultural University, Zhengzhou 450002;

²Institute of Soil and Water Conservation, Chinese Academy of Sciences and Ministry of Water Resources, Northwest University of Science and Technology of Agriculture and Forestry, Yangling, Shanxi Province 712100;

³College of Resources and Environment, Fujian Agricultural and Forestry University, Fuzhou 350002)

Abstract: Smart Growth was the most popular conception in the late 1990s, which was suggested by America projector. In a all, the smart growth theory is a compact pattern of city planning, which is going to regulate the city expanding, protect the ecological environment, make good for the develop of the economy, accelerate the pace of harmonious development between the town and the country, and improve the people's life quality, on the base of increase the utilization efficiency of land. At present, this theory is often used in the city's plan, and not used in the land-use planning. But the smart growth theory is fit for the land-use planning, either. This article is connected the fact of the Luan Chuan's overall plan of land utilization under the situation that all the cities and towns are making their new land-use planning. Depict the using of the smart growth theory on the Luan Chuan's city expanding, and how is it be used in the new land-use planning.

Key words: overall plan of land utilization, smart growth theory, luan chuan county

基金项目:“十一五”国家科技支撑计划项目“村镇规划与节地技术标准模式集成示范研究”(2008BAJ08B17)。

第一作者简介:尚广俊,女,1984年出生,河南平顶山人,硕士生,研究方向:土地规划与评价。通信地址:450002 郑州市文化路95号 河南农业大学资源与环境学院, E-mail: shangguangjun1030@qq.com。

通讯作者:孟庆香,1977年出生,河南新乡人,讲师,研究生,在站博士后,研究方向:水土保持与生态环境评价,学术成就:近五年发表学术文章11篇,主持了2007年河南省社科联项目:河南省农村征地制度改革和农民权益保护问题研究;国家自然科学基金:黄土丘陵区退耕地生物结皮形成发育特征及其对土壤物质迁移的影响;淮水利委员会:淮河流域水土保持生态修复机理和评价指标体系研究;河南省科技厅:新农村建设土地整理评价体系建设模式研究。通信地址:450002 郑州市文化路95号 河南农业大学资源与环境学院, Tel: 0371-63555504, E-mail: qxmeng@126.com。

收稿日期:2009-05-07, **修回日期:**2009-05-27。

0 引言

土地利用总体规划是国家集中统一管理土地的重要体现,是加强土地宏观管理的关键措施,是实施土地用途管制的基本依据^[1]。土地利用总体规划工作的基本任务,是根据经济社会发展的要求和土地条件,统筹安排各业用地,规定土地用途,依据法律和规划维护和监督城乡建设、土地开发等各项土地利用活动的合理有序进行,实现土地的科学开发和合理利用,以促进经济社会可持续发展。

改革开放以来的30多年中,中国城市正处于建设发展高潮时期,土地利用总体规划往往难以满足城市的发展用地需要。于是,各级政府纷纷修改土地利用总体规划以满足经济发展的需要。同时大城市呈“摊大饼”^[2]的扩展趋势在增强,中小城市用地浪费也较严重;扩张的城市吞没了大量的农田和绿地,加大了城市通勤负荷,由此造成了资源的粗放式利用、空气污染、环境噪声、交通拥堵、热岛效应等环境问题。由此可见,倡导一种怎样的空间增长模式是值得探讨的问题。

“精明增长”是针对美国城市过度蔓延而提出的一种新的城市发展概念,提倡的紧凑城市空间发展模式。作为应对城市蔓延的产物,精明增长并没有确切的定义,不同的组织对其有不同的理解。环境保护局认为精明增长是“一种服务于经济、社区和环境的发展模式,注重平衡发展和保护的关系”;农田保护者认为精明增长是“通过对现有城镇的再开发保护城市边缘带的农田”;国家县级政府协会(NACO)认为精明增长是“一种服务于城市、郊区和农村的增长方式,在保护环境和提高居民的生活质量的前提下鼓励地方经济增长”。总的来说,精明增长是一种在提高土地利用效率的基础上控制城市扩张、保护生态环境、服务于经济发展、促进城乡协调发展和人们生活质量提高的发展模式。到目前为止,“精明增长”理论都是被应用在城市规划方面,很少被土地规划方面所应用。然而,“精明增长”理论,同样也适用于土地利用规划方面。因为,土地利用规划也要考虑城镇的空间扩展,考虑保护生态、发展经济、促进城乡协调。因此,笔者根据“精明增长”理论,结合栾川县城镇扩展特点,得到了几点栾川县城镇空间扩展的启示,然后,再结合土地利用总体规划中城镇用地方面存在的问题,将“精明增长”理论与土地利用总体规划结合起来。

1 精明增长

1.1 “精明增长”提出的背景

近半个世纪以来,美国城市空间增长形态发生转变,由工业化时期市区边缘的高密度蔓延转变为20世

纪城市郊区低密度扩展,规划界称之为“城市蔓延”。关于“城市蔓延”,学者们众说纷纭,最终,城市蔓延带来的不良影响被确定在5个方面:(1)无节制的土地消耗。(2)增加市政基础设施的投入。(3)居高不下的公里数(vehicle miles traveled, VMT)。(4)不佳的土地利用形态。(5)就业岗位和人口空间分布的不匹配以及由此而来的社会问题^[3]。

城市向郊区蔓延已逐步成为美国城市主要发展模式。特别是进入20世纪90年代,城市蔓延(Urban Sprawl)现象在美国越来越让人不能容忍。走投无路的美国人效法欧洲的“紧凑城市”,提出“精明增长”(Smart Growth)理论,“精明增长”的规划思潮在这种情况下产生。

1.2 精明增长的概念和内涵

精明增长是20世纪90年代末诞生于美国规划界的概念,是一种在提高土地利用效率的基础上控制城市扩张、保护生态环境、服务于经济发展、促进城乡协调发展和人们生活质量提高的紧凑式城市规划发展模式。

“精明增长”理论经过几十年的实践、争议、检验,到20世纪90年代末,形成了较完整的“精明增长”理论,并确定了精明增长的10条原则^[4]:(1)土地的混和使用。(2)设计紧凑的住宅。(3)能满足各种收入水平人的符合质量标准的住宅。(4)适合步行的社区。(5)具有自身特色,极具场所感和吸引力的社区。(6)保护开敞空间、农田和自然景观以及重要的环境区域。(7)强化已有社区。(8)多种选择的交通方式。(9)城市增长的可预知性、公平性和成本收益。(10)公众参与。并提出“城市增长边界”(Urban Growth Boundary)、“TOD”(Transit-oriented Development)发展模式以及城市内部废弃地的再利用(Brownfield Redevelopment)等。

1.2.1 “城市增长边界”城市增长边界就是围绕现有城市划出的法律界线,所有增长都被限定在界线以内;界线之外是农田、林地和开敞地,仅限于发展农业、林业和其他非城市用途。其目的是“鉴别区域中在哪里发展、哪里不能发展以及如何合理的发展”,是“精明的增长与精明的保护”策略的具体体现。

城市增长边界的核心是通过划定城市周边的自然资源和生态敏感区域等限制发展区,从而规划出发展区,将城市周边的生态基础设施当作一种开放空间来看待,从而起到保护土地的作用,这也是实现“精明增长”的基础^[5]。

1.2.2 “TOD”发展模式 “TOD”理论强调土地的混合利用^[6],通过公共交通将居住、商业、办公等功能单元

连接起来,各单元之间保留大量的绿化开敞空间。其特征是强调混合使用的土地利用模式、以公交站点成为区域内的交通枢纽、有利于提高公共交通使用率的土地开发、鼓励步行。

“TOD”分为城市型“TOD”(Urban TOD)和社区型“TOD”(Neighborhood TOD),同时遵循“3D”原则:密度(Density)、多样性(Diversity)、合理的设计(Design)^[7]。“TOD”是一个布局紧凑,功能混合适宜步行的社区,可以说是一种特殊的用地单元。每个“TOD”都要包括一个公共交通站点,一个紧邻站点的多种用途的核心商业区,一定的开敞空间(Open Space),一个可供不同收入水平选择的居住区。通过合理设计公共交通站点,鼓励人们更多地使用公共交通从而减少汽车的使用,同时修建自行车道和步行道;临近多用途的核心商业区可以使公共交通站点成为一个多种功能的目的地,从而增强吸引力;开敞空间可以为人们提供很好的休闲的场所,将公共绿地、公园等外部开敞空间组织成与自行车、步行线路结合在一起的网路。总之,“TOD”以其功能的“多样性”与服务的“多样性”,使“多样性”的人群受益。

1.2.3 废弃地的再利用 废弃地主要是指现有城区内先前受到破坏的、已经不再使用或者使用效率较低的土地或者城区。废弃地的再利用是“精明增长”内涵的一个新的扩展和延伸,有较大发掘潜力。废弃地的再开发利用有很大的潜力可供挖掘。“精明增长”的“精明”除了体现在用最少的资金来实现最高密度的城市土地开发外,还有就是对原有废弃地的再开发和利用,通过给予一定的政策和财政支持,吸引投资商前来开发,从而达到深层次挖掘城市土地的潜力,真正做到“精明增长”。

2 栾川县城镇空间扩展的特点与问题

2.1 栾川县概况

栾川县位于豫西山区,地处伊河上游,东临嵩县,西按卢氏,面抵西峡,北到洛宁,系洛阳市辖县。全县辖14个乡镇,209个行政村、4个居委会,土地面积2477.42 km²^[8]。

县境内地形复杂,沟壑纵横,河道多且落差大。适应多种植物生长,物种丰富,森林覆盖率达79.95%。矿藏资源极为丰富,品种多、分布广、储量大,主要有钼矿、钨矿、铁矿和铅锌矿等。自然景观资源优美,主要有重渡沟、龙峪湾国家森林公园、鸡冠洞溶洞、九龙山温泉等。

2.2 栾川县建设用地扩展特点

2005年栾川县城城区规模为5.56 km²,2008年底

栾川县的县城城区规模已达到6.60 km²,扩展十分迅速。经过调查统计从1997年至2005年栾川县新增建设用地面积263.3919 hm²,主要用途为独立工矿用地。其中建制镇规模增加49.4177 hm²,占全县新增建设用地的18.76%;独立工矿新增建设用地119.4620 hm²,占全县新增建设用地的45.36%;农村居民点新增建设用地40.2522 hm²,占全县新增建设用地的15.28%;交通用地新增建设用地40.24 hm²,占全县新增建设用地的15.28%;水利用地新增建设用地14.02 hm²,占全县新增建设用地的5.32%。

由此可以得出其城镇空间扩展特点为以“GDP”增长导向为主的城镇空间扩展^[9]。

而单纯的追求“GDP”增长使各级政府把追求经济总量增长作为其最大目标,政府为了追求更多的经济利益,出台了许多“优惠政策”来扩大土地供给,来吸引外地资本落户,致使城镇建设规模迅速扩张。

2.3 栾川县城镇空间发展主要问题

(1)浪费土地,集约度不高的现象还较为普遍,整个农业用地、农村建设用地、工业用地大型项目建设用地、城市用地的粗放利用方式已延续多年,如2008年人均城镇工矿用地为661 m²(人均城镇工矿用地=(建制镇+工矿用地)/非农业人口)。如果统一规划集中建设,必将节约大量建设用地,提高土地利用集约度。

(2)现有存量、闲置的土地潜力巨大,根据栾川县城镇存量建设用地专项调查和包括“空心村”、砖瓦窑、工矿废弃地治理的“三项”整治潜力调查成果显示,栾川县城镇建设用地中存量土地总量达229.10 hm²。其中城镇存量建设用地为2.45 hm²,占存量土地总量的1.07%,包括空闲土地0.95 hm²和闲置土地1.85 hm²;农村居民点及工矿用地中近期可以整治利用潜力226.65 hm²,占存量土地总量的98.93%,包括“空心村”3.45 hm²、打谷场82.51 hm²、砖瓦窑41.04 hm²和工矿废弃地99.65 hm²。同时,各个乡镇还都不同程度地存在一些征而未用、征而未供的存量土地和闲置土地的情况。如果让这部分土地利用起来,潜力是巨大的。

(3)各个城镇在一定程度上存在“城中村”、“城中村”和废弃砖瓦窑等情况。需要加强农村宅基地管理,加大“空心村”治理力度,有计划、有步骤地开展村庄土地整理,统一整治、规划、综合利用,挖潜利用空间。同时开展砖瓦窑场整治,严禁乱挖乱建行为,提高土地利用效益。

3 “精明增长”理论对栾川县城镇空间扩展的启示

结合栾川县城镇的土地利用存在的问题,“精明增长”带来的启示是要借鉴美国城市发展的教训,还要结

合栾川县的具体情况情进行具体适用的分析。应该在已有的土地利用特点的基础上,分析各种有利或不利的因素,对其未来的合理性和必要性进行分析。从目前栾川县的城镇发展现状来看,从美国“精明增长”中得到的启示主要体现在对美国蔓延式城市发展教训的学习,同时根据栾川县城镇发展的具体情况,做到:

3.1 强化土地集约利用,积极开展土地内涵挖潜

首先,适当控制建设用地供给量,加大旧城改造力度,并在税费政策方面予以倾斜,以引导土地利用方向。其次,基于环保要求,设计疏密相同、高低错落、功能齐全、景观良好的建筑布局,并尽可能提高建筑容积率。再次,对栾川县城镇建成区内的闲置、空闲土地,应由政府及时收回,进行储备或安排其他使用;对县城建成区内的低层、低密度建筑及旧房屋进行改造,完善配套设施,提高建筑容积率和居住人口密度;对旧城区内不适宜发展的项目逐步用适宜发展的新项目进行土地置换,将第二产业用地逐步置换为第三产业用地。第四,通过制定投资项目评价体系,建设标准厂房,提高准入门槛,实行“飞地工业”^[9]等,提高土地利用效率。第五,建立财政转移支付制度,进一步细化土地所有权、使用权,以增强土地权利人依法保护自身权益的能力,遏制滥占土地情况的发生。

3.2 坚持混合使用土地,避免单一建设

要使城镇“精明增长”,应该坚持土地的混合使用,避免建设单一功能区域,尽量减少对区域外城市功能的依赖,减少出行的时间和距离^[10]。

2006年国务院办公厅转发了优先发展城市公共交通的意见,明确提出“大力发展公共汽(电)车”,“有序发展城市轨道交通”,“适度发展大运量快速公共汽车系统”。城市公共交通优先发展除获得政策倾斜外,还应进一步取得规划、建设、资金等方面的优先权。此外,需要适当提高小汽车使用成本,可由小汽车使用者负担因使用小汽车而造成的交通基础设施投资增加及交通拥挤和环境污染损失,以抑制潜在的小汽车交通需求。

3.3 保护开敞空间、农田和自然景观以及重要的环境区域

开敞空间对于保证精明增长策略的实施至关重要,一方面为人们提供游憩、接触自然的机会和场所,另一方面引导新的开发在已有的社区之中,为其他生物(动植物)的生存创造与人类平等的机会。

3.4 实行公众参与机制

公众参与机制是市场机制与政府调控机制的有益补充,但目前在中国仍处于初始阶段。首先应以立法

的形式明确公众参与的法律地位,并对公众参与的方式、内容、程序、处罚等加以规定;其次,通过大力宣传,逐步培养公众的参与意识。

4 “精明增长”理论在栾川县土地利用总体规划中的应用

根据土地利用总体规划的原则以及“精明增长”理论对栾川县城镇空间扩展的启示,结合“精明增长”理论的三个方面内涵,将“精明增长”理论与栾川县的土地利用总体规划结合起来,具体体现在以下三个方面:

4.1 “扩展边界”的设定

在做栾川县的县城土地利用总体规划时,为了控制建设用地的合理发展,根据对当地的人口、经济等方面的预测结合上级下达的用地指标,得到栾川县县城的建设用地总规模。同时结合栾川县其他相关规划确定近期、远期发展区和县城“扩展边界”。

县城“扩展边界”也就是精明增长理论中“城市增长边界”。正如“城市增长边界”的作用一样,县城“扩展边界”是明确规定在规划区域中哪里可以发展、哪里不能发展以及如何合理的发展,是“精明的增长与精明的保护”策略的具体体现,是“城市增长边界”的现实应用。

县城“扩展边界”具有较强的法律效力,县城的建设要严格控制在“扩展边界”之内,已达到防止城镇的无序蔓延的目的。同时“扩展边界”还可以划出重要的自然保护区并提供市民休闲游憩之所,并能为城市未来的潜在发展提供合理的疏导。

4.2 土地混合利用

土地混合利用即秉承了“精明增长”理论中的“TOD”发展模式的精神。“TOD”发展模式是通过公共交通将居住、商业、办公等功能单元连接起来,各单元之间保留大量的绿化开敞空间。而秉承了“TOD”发展模式精神的栾川县土地利用总体规划主要是将城镇内的各类土地用途有机结合,达到获取最大的土地利用效益和方便民众的目的。栾川县的土地利用总体规划根据效益最大原则和适度混用原则将栾川县各城镇内的各类用途土地的位置确定下来,既解决了土地用途过于单一带来的城市问题也解决了由于土地混杂使用带来的无序状态。

如栾川县城伊河南岸滨河地区原先为单纯的居住用地。伊河风景宜人,确实很适合人们居住生活,但是周围的土地用途却相对单一,再加上县城的公交服务由于经济的原因暂时跟不上人们的出行需求,给人们出行购物、办公带来了一定的麻烦。同时由于人们出行的不便也在一定程度上影响了当地商业的发展和办

公的效率。而此次规划根据区片土地利用用途结构单一的问题,在土地适宜性评价的基础上,在该生活区附近新增加建设用地以安排公共设施为主,文化娱乐用地、旅游服务设施用地、商服用地及行政办公用地,以达到方便生活,利于发展的目的。

4.3 废弃地的再利用

在做土地利用总体规划的前期工作时,通过“四查清、四对照”明确了栾川县的各种土地用途的基础数据,同时明确了“三项”整治的潜力——“空心村”、砖瓦窑和工矿废弃地。根据国家的节约集约利用土地的原则以及“精明增长”的精神,结合栾川县的“三项”整治的潜力,在做栾川县土地利用总体规划的建设用地指标调整时,优先考虑挖潜“空心村”、砖瓦窑和工矿废弃地,尽量减少占用农用地,特别是减少占用耕地。

栾川县作为一个矿业发达的地区,其矿藏十分丰富,有许多的工矿用地地区,同时也有许多的废弃工矿用地地区。栾川县城的土地利用总体规划非常注重对这部分废弃工矿区的再开发利用和内部挖潜,增加可用建设用地面积,减少占用耕地指标,减少资源的浪费。栾川县土地利用总体规划(2006—2020年)已确定将对废弃的工矿用地进行复垦整治,预计整治废弃工矿用地 265.80 hm²,将增加有效耕地面积 159.48 hm²。

5 结语

城镇的发展是一个长期的动态的连续的过程,借鉴发达国家总结出来的先进经验,思考自己发展过程中遇到的问题,可以减少城镇快速发展中带来的盲目性^[11]。精明增长理论中提倡的集约式城镇空间增长模

式符合栾川县现在的发展情况,因此在实践中充分运用该理论,避恶趋利,为栾川县的土地利用总体规划服务,为栾川县的城镇发展服务,以促进栾川县的可持续发展。

参考文献

- [1] 王万茂,韩桐魁.土地利用总体规划学[M].北京:中国农业出版社,2002:45-48.
- [2] 李群芳.基于土地适度混用的宜居城市建设[J].城市,2007,10:45-47.
- [3] Ethan Seltzer, Andy Cotugno. Portland and Smart Growth: What you can Learn from the portland experience[J]. Urban Transport Development, 2005, 10:206-218.
- [4] 刘莉莉.从美国“精明增长”反思我国城市发展模式[J].中州建设,2006(5):22-23.
- [5] 张芝刚.精明增长对中国城市发展的启示[J].北方经济:综合版,2008,20:27-28.
- [6] 陆化普,赵晶.适合中国城市的 TOD 规划方法研究[J].公路工程,2008,33(6):64-68.
- [7] 马强.近年来北美关于“TOD”的研究进展[J].国外城市规划,2003(5):45-50.
- [8] 栾川县地方志编纂委员会.栾川县志[M].北京:生活读书新知三联书店,1994:1-3.
- [9] 胡浩,温长生.城市空间扩展与房地产业开发关系研究——以南宁市为例[J].西北大学学报:自然科学版,2004(6):731-734.
- [10] 宋晓霞,张瞳.精明增长对城镇空间发展的启示——四川省节约型城市建设[J].四川建筑,2008(2):25-27.
- [11] 梁鹤年.精明增长[J].城市规划,2005(10):65-69.