

文章编号: 1008-9209(2005) 01-0001-06

论中国土地利用总体规划的作用及其实施基础

王人潮, 王珂
(浙江大学 农业遥感与信息技术应用研究所, 浙江 杭州 310029)

摘要: 简要回顾了我国制订和实施土地利用总体规划工作, 从理论上分析了土地利用总体规划在社会经济可持续发展中的作用与地位, 讨论了制订和实施我国土地利用总体规划存在的主要困难, 提出制订和执行我国土地利用总体规划的前提、基础、关键和 3 个保证为主要内容的实施基础, 从宏观上为我国制订和修编土地利用总体规划提供参考。

关键词: 土地利用总体规划; 国民经济可持续发展; 作用与地位; 实施基础
中图分类号: F301.24 **文献标识码:** A

WANG Ren-chao, WANG Ke(*Institute of Agriculture Remote Sensing & Information Application, Zhejiang University, Hangzhou 310029, China*)

Role of general land use planning and its application basis in China. Journal of Zhejiang University (Agric. & Life Sci.), 2005, 31(1): 1-6

Abstract: The works of developing and application of general land use planning in China were briefly reviewed. The role and importance of general land use planning in sustainable development were analyzed, and the main difficulties were discussed. The developing and application basis of general land use planning including the developing precondition, basis, key issues and three insurances were put forward, which can be referenced and adopted in the general land use planning in China.

Key words: general land use planning; sustainable development; role and importance; application basis

1 土地利用总体规划的简要回顾

土地利用总体规划是国家各级政府在一定历史阶段内, 对所管辖范围的土地利用进行宏观调控、组织开发和监督保护的高层政府行为。其目的是对有限的而不能再生的人类赖以生存

的土地资源, 根据社会经济发展规划对土地资源的需求, 因地制宜地在各部门之间的用地数量、质量与空间作出优化配置, 达到最佳的合理利用和有利的保护, 以获取最佳的经济、生态和社会效益, 以及保证“人民吃饭”和“国家建设”之间的协调发展, 为实施社会经济可持续发展规划提供用地保障。

收稿日期: 2004-07-04
基金项目: 中德部级国际合作项目(19990238).
作者简介: 王人潮(1931—), 男, 浙江东阳人, 教授, 主要从事土壤地理与土地资源、土壤和作物营养诊断、农业遥感与信息技术等方面的研究。 Tel.: 0571-86971450; Fax: 0571-86971272; E-mail: renwang@zju.edu.cn.
© 2005 China Academic Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

新中国成立以后,也曾十分重视土地利用规划工作. 1958~1962年,党和政府提出了根据社会主义建设和第二个五年计划的要求进行土地利用规划工作. 1960年3月17日发表了“人民公社要制定土地利用规划”的《人民日报》社论,在全国兴起了土地利用规划的高潮. 但是,土地利用规划工作的效果不佳,在群众中形成“规划、规划、墙上挂挂”的错误认识,产生这种后果的主要原因是提供规划所必须的数据与资料不全、不实,以及规划目标不明确和规划技术落后等. 在这种情况下,制订的土地利用规划就不可能切合实际,说明当时开展土地利用规划的时机尚不成熟^[1].

进入20世纪80年代的改革开放和社会主义经济建设新高潮以来,特别是1986年8月1日国家土地管理局成立,以及国务院办公厅批转国家土地管理局“关于开展土地利用总体规划工作的报告”以后,全国各级政府开展了声势浩大的土地利用总体规划工作. 经过两轮规划的实施,使全社会对规划用地和管理土地以及土地既是资源又是资产的意识有了明显增强;对我国合理利用土地资源和协调各部门之间的用地以及保护耕地等发挥了重要作用. 但是,由于土地利用总体规划是一项内容极其复杂,技术难度很大的社会工程,在制订和实施过程中都会遇到很多难题,使得制订,特别是土地利用总体规划的实施不尽人意^[2,3]. 本文试图从理论上分析土地利用总体规划的作用与地位出发,在讨论制订与实施土地利用总体规划的主要困难的基础上,提出制订和执行土地利用总体规划的前提、基础、关键和3个保证为主要内容的实施基础,从宏观上为我国制订或修编土地利用总体规划提供参考.

2 土地利用总体规划作用和地位

2.1 土地利用总体规划的性质与作用

土地利用总体规划的最主要特征,即其本质就是在一定的历史阶段内,对供给有限的不可再生的土地资源在各个用地部门之间进行合理分配,并在数量、质量与空间上实施优化配置与保

护. 因此,土地利用总体规划是一个极其复杂的政府行为,是政府对土地资源的高层管理手段. 实践已经证明,土地利用总体规划只有对未来发展趋势具有正确的预测性(或叫导向性),即能对未来不确定的用地因素所引起的矛盾发挥缓解和抵消作用. 也就是说土地利用总体规划只有在社会主义市场经济的框架内,对市场冲击具有纠正和适应的功能,才能在社会经济发展过程中发挥重要的无法替代的作用.

随着社会经济的发展,特别是城市化、工业化的快速发展,对土地的需求(不断增加)和供给(有限土地)之间的矛盾日益激化,尤其我国是一个人多地少的发展中国家,特别是一个土地资源短缺而人口压力巨大的国家,这种矛盾就显得更为突出. 这正是我国土地利用总体规划需要解决的最困难的关键问题. 社会经济发展的实践证明,土地利用总体规划是一个开放的动态的灰色系统. 因为它涉及到社会经济、政治法律、自然地理和技术工程等多种领域. 所以一个科学的土地利用总体规划必须具有社会的可容性、经济的可行性和物质的现势性,而且三者之间是相互协调与兼容的. 因此,土地利用总体规划必须具有以下性质才能充分发挥作用. ①政府的认可和权威性. 土地利用总体规划是政府对土地利用进行干预的政府行为. 因此,必须为政府服务并得到认可,才能具备各用地单位所接受的权威性. ②方案的选择和整体性. 有限的土地数量和各单位用地过量要求,是土地利用总体规划的最大难题. 因此,要求土地利用总体规划必须在全部土地资源的合理利用与优化配置及其保护的基础上,根据社会经济发展的不同要求,制订出几种方案,既可提供领导选择,又可使规划具有一定的弹性. ③部门之间的协调与折衷性. 土地利用总体规划必须解决部门之间的用地矛盾,其中最大的是“吃饭”(保护耕地)和“建设”(工业化、城市化)之间的矛盾. 这个难题也正是土地利用总体规划必须解决的问题. 特别是我国人均土地数量少,在有限的土地资源的条件下制订土地利用总体规划方案,其实质只能是寻求一个不一定是最佳而是最为满意的折衷方案. ④规划的动态与修编性. 由于土地利用总体规划依据的不确定性,经常会因经济建设条件的变化而改变,特别是土

地利用总体规划的实施是一个不断逼近目标的过程. 因此绝不能机械地实施规划方案, 而应在规划实施过程中根据情况变化作必要的修正, 甚至经过一定年份以后(例如配合国家各级政府的五年计划), 要对规划进行修编(或重新制订), 以不断适应新情况而取得规划实施的最佳效果.

2.2 土地利用总体规划的任务与地位

国内外的土地利用总体规划都是自上而下分级规划的, 各级规划的目的与任务是不相同的. 我国的土地利用总体规划分为国家、省(区)、地(市)、县(市)和乡(镇)五级规划. 其中国家和省(区)的土地利用总体规划是制订辖区范围内的土地资源利用的纲要性规划, 其主要任务是根据社会经济发展规划和外部环境条件, 从全局和长远的利益出发, 合理利用和优化配置有限的土地资源, 对辖区范围的全部土地资源通过土地利用分区并对各区提出利用目标, 以及各部门间的用地比例, 特别是耕地保护规划和建设用地规划的比例关系, 妥善解决“吃饭”和“建设”之间的问题, 并安排好辖区范围的重大(点)建设项目的用地规划. 因此, 可以说: 这是一个适应社会经济发展战略以土地利用分区为基础的指导性规划. 县(市)和乡(镇)的土地利用总体规划是根据上级下达的指标要求和本辖区的社会经济发展规划制订辖区范围内的土地利用的具体执行(或叫落实)规划. 其中县(市)级规划偏重于土地用途分区(土地利用功能分区)和各部门间用地数量的平衡, 特别是保护耕地总量与城市化、工业化用地之间的平衡. 而乡(镇)规划则偏重于在各业用地数量平衡的基础上落实空间配置.

我国现行的土地规划大致可概分为土地利用总体规划、城市土地利用总体规划和保护规划(基本农田保护和自然保护区等)三类, 其中土地利用总体规划是根据社会经济发展规划, 以及各部门建设、城市建设和保护耕地等的需求, 针对辖区范围内的全部土地资源, 以合理利用与保护及其优化配置为目的, 充分发挥土地资源潜力, 以及经过上下左右和各行各业之间的平衡选优而制订的整体的土地利用规划. 显然, 这是一个为落实社会经济发展规划提供用地保障, 并经过各方协调与全面平衡的最高层次的土地利用规

划. 而城市用地规划和基本农田保护规划都十分重要, 但它们只能分别代表“城市用地”和“基本农田”两个局部. 它们与土地利用总体规划之间的关系是“局部”与“整体”的关系. 由此可见, 落实土地利用总体规划是关系到社会经济可持续发展, 以及处理好“吃饭”和“建设”的大局, 必须确立土地利用总体规划的主导作用, 即龙头与核心的地位. 因此, 土地利用总体规划获得通过以后, 城市用地规划与农田保护规划等都必须服从于土地利用总体规划.

3 制订与实施土地利用总体规划存在的主要困难

土地是一种不可再生的(数量的有限性)、不能搬动的(区位的固定性), 以及具有质量分布的区域性和利用经营的社会性等特点的人类赖以生存的资源. 随着社会经济的发展和人口的增加, 各行各业对土地的需求都日益增加和利用方式的变化(动态性和多样性)等等. 特别是我国是一个人多地少、土地资源稀缺的大国, 情况非常复杂. 因此, 任何企图制订出一个能满足各行各业需求的切实可行的土地利用总体规划是很难的. 这就是制订与实施规划的最大困难. 主要表现在以下几个方面.

3.1 制订一个最佳双赢的规划方案很难

土地利用总体规划的基本任务是为社会经济发展的各行各业提供用地保障. 经过两轮土地利用总体规划的制订与实施, 明确最大的困难就是农业用地与建设用地之间的数量比例结构和空间优化配置及其保护. 其焦点就是从全局高度找到“一要吃饭”和“二要建设”之间的最佳双赢的土地利用规划方案, 也就是要求通过土地利用总体规划, 妥善解决基本农田保护与工业化、城市化用地之间的协调发展的问题. 据有关资料统计分析表明, 全国城市化水平提高一个百分点就要减少 45 万 hm^2 耕地. 这在我国人口众多、土地稀缺的情况下确是一个极其严峻的问题. 但是, 工业化与城市化是国家发展的必由之路, 因此, 土地利用总体规划必须解决, 而且也只有通过土地利用总体规划找到两者之间最佳的结合点, 虽然不能是一个最

佳双赢的规划方案,但也至少是一个能为各方接受的最为满意的折衷方案。

3.2 制订一个广泛适应的规划方案很难

土地不仅是人类赖以生存的重要资源,而且也是经济建设的重要资产和基地。因此,土地利用总体规划的走向既受社会经济发展规划的支配,又会受到市场经济的强烈冲击,也就是说各行各业之间的土地利用的数量比例和空间配置直接受社会经济发展的预测影响,而且也由土地利用的经济效益所支配,例如我国出现耕地锐减的深层次原因就是耕地的比较效益低下和耕地估价不合理(过低)^[4]。在各业用地中存在问题最大的是如何保护和实现耕地总量的动态平衡。并要求与城市化、工业化用地相协调,这可能就是制订与实施土地利用总体规划的关键。另外,土地利用总体规划的基本任务是为社会经济建设和可持续发展提供用地保障,而社会经济规划因受某些特殊原因,如市场经济冲击的影响而改变,那么规划就必须与之相适应而变化。因此,制订一个既能适应规划依据的不确定性影响以及市场经济的冲击,又能适应社会经济建设规划因时空变化而变动的土地利用总体规划方案是很困难的。

3.3 制订一个能动态管理的规划方案很难

制订土地利用总体规划是一个复杂的技术过程,而实施规划更是一个很难的动态的执行过程,特别是提供规划依据的不确定性,及市场经济的影响,所以制订和实施的土地利用总体规划只能是一个尽可能地不断逼近规划目标的艰难而复杂的过程。国内外的规划实践,特别是我国两轮规划的实践已经证明,由于土地利用这个客观事物的复杂性和规划依据的不确定性,很难制订出一个最佳的保护耕地和建设用地双赢的以及广泛适应的规划方案。这就要求把静态的土地利用总体规划转变为动态的、能够实施跟踪管理的规划方案。这也是一个现在还没有解决的很难实现的技术难题。

3.4 确保实施规划方案的政策措施很难

土地利用总体规划是一项土地资源管理的最高层次的政府行为,应该有相应的由政府出台的政策措施加以保护。但是,由于我国开展土地利用总体规划的时间不长,对土地规划的基

础理论研究不多,特别是人们对土地规划的认识还深受“规划、规划、一句空话”的影响,致使造成土地利用总体规划流于形式的现象时有发生。例如某些领导在使用土地时很少受土地利用总体规划的约束,甚至出现跟着某领导的想法思维转的现象,又如某些地区在制订土地利用总体规划过程中,就因为不同级别领导的指示差异而作多次修改。在执行过程中,也曾出现今天树立“农田保护区”标牌,而明天改树为“工业园区”的标牌等现象。这些都与缺乏政策措施的保障密切相关。根据目前状况,要想土地利用总体规划立法有一定的难度,而执法会更难。

4 制订和执行土地利用总体规划的实施基础

土地利用总体规划直接关系到社会经济的可持续发展,以及人民生活的不断改善,特别是我国人多地少,人地矛盾关系复杂,解决人民吃饭是个大问题。因此,它的制订和实施是一个牵涉面很广的极其复杂的技术难度很大的社会工程。根据国情,试图制订一个科学的有利于组织实施的土地利用总体规划,必须研究解决和具备以下条件。

4.1 充分可靠的现势性数据是制订和实施规划的前提

土地利用总体规划的首要任务是把有限的土地资源,根据社会经济可持续发展规划的要求,最科学合理地分配到各业用地部门,构成一个科学合理的土地利用结构。因此,实实在在地掌握现势性的土地利用现状资料,是正确制订土地利用总体规划的前提,是必备条件。其中主要是各类用地和各部门的用地现状,要以相应比例尺的图件和多种表格形式准确一致地表达出来。所谓现势性就是土地利用现状资料必须表达规划基期的土地利用的地类界线和权属现状等,而不能用过时的历史资料。所谓准确一致就是提供规划用的底图的图斑数据与相应的表格统计资料的准确无误的一致性。

4.2 科学合理的规划依据是制订和实施规划的基础

制订和实施土地利用总体规划是以充实的

科学合理的规划依据为基础的。由于规划依据具有不确定性, 给规划带来困难。但是规划必须力求获得可靠的依据。规划依据可概分为两个方面内容。第一方面内容是彻底了解和吃透上一级对本区规划的要求约束和同级社会经济发展规划的各业用地指标等等。其中主要是上一级土地利用总体规划对本区规划的具体要求与约束条件, 以及与本区土地利用总体规划相关的城镇规划(含工业园区规划)、农业规划(含农业园区规划)、水利规划、交通规划、环保规划, 以及自然风景和旅游区保护规划等内容, 特别是各种规划对土地资源的具体要求, 并找出制订本项规划的约束因素和限制性困难及其解决方案等。第二方面内容是掌握本规划区的土地自然要素和社会经济因素影响土地利用的规律, 以及周边条件对本规划区土地利用的影响等, 例如土地质量及人口承载力、土地适宜性及生产潜力、耕地增减与人口增长、人均 GDP 增长与产业结构, 以及提高城镇化水平与耕地减少及其与粮食需求等等的相关性。这里要特别强调的是: 制订土地利用总体规划要正确预测上述因素对社会经济可持续发展趋势的影响, 以及土地利用总体规划与其它资源利用、周边条件对社会经济发展的影响。因此, 在规划思路上一定要跳出单纯地以土地制订土地利用总体规划的局限性。

4.3 科学地保持耕地总量动态平衡是制订与实施规划的关键

经过两轮土地利用总体规划的实践, 最突出的最难解决的问题是在城市化、工业化迅速发展的情况下, 如何保护耕地的问题, 也就是如何保持耕地总量动态平衡的问题。这是关系到我国 13~16 亿人口吃饭的大问题, 也关系到社会经济可持续发展和国家政治稳定的大局。1996 年 6 月全国土地管理厅(局)长会议提出实现“耕地总量动态平衡”的战略目标以后, 作者针对当时的几种理解与执行情况, 经过研究撰写了“论耕地总量动态平衡及其实施的技术基础”的文章^[5]。1997 年该文在浙江省科协“耕地保护与可持续发展”为主题的重点学术活动、浙江省土地学会第二次会员代表大会暨学术年会上作学术报告; 1999 年中国科协首届学术

年会列为资源、生态与环境科学分会场的主题报告之一^②。该文提出耕地总量动态平衡的内涵是: 耕地总量是指保护耕地的农产品产出量与人民对吃、穿、用的农产品需求量之间的平衡; 动态平衡是指耕地的数质和时空变化结果, 要与耕地总量保持平衡。概括地说就是: 因地因时地保证有足够的耕地数量生产出全国人民吃、穿、用对农产品的需求量。进而提出由耕地数量变化、耕地质量变化、时代变化和区域变化等 4 个变量构建的耕地总量动态平衡的函数模式, 并认为制订一个科学的切实可行的土地利用总体规划是实施耕地总量动态平衡的技术基础。最后指出控制人口, 加速发展农业科技, 增加耕地投入, 提高耕地集约度(提高单位面积产出量)可能是缓解我国耕地减少与人口增加之间的矛盾, 以及保护耕地与城市化、工业化用地增加之间矛盾的正确途径。总之, 科学地理解和保持耕地总量动态平衡也就成为解决制订与执行我国土地利用总体规划的关键。

4.4 制订可供选择的方案是实施规划的初始保证

土地利用总体规划是优化配置土地资源的主要手段, 其中保证土地资源供需平衡是土地资源优化配置必须遵循的基本原则, 而土地资源利用的经济、生态、社会等综合效益最大化是土地资源优化配置的目的, 最终为实施社会经济可持续发展规划提供用地保障。因此, 在土地资源有限, 而社会经济可持续发展规划又因土地利用总体规划依据的不确定性, 特别易受市场经济冲击的情况下, 同时制订几种土地利用总体规划方案有利于规划的实施。例如同时制订出适应社会经济发展规划的快速、加速和稳速等 3 种发展速度的土地利用总体规划方案, 并对 3 种规划方案的规划思路与规划依据、指标体系和指标数值, 以及实施条件与政策措施等进行利弊分析, 不仅可为领导提供评价选择规划方案的机会, 而且也是把限制性很强的刚性规划转变为弹性规划的一种表现。这样就可一定程度上适应市场经济调节机制, 为实施

① 浙江省土地学会会刊, 1998 年第 2 期: 34~37。

② 中国科学技术协会首届学术年会, 大会指南: 37。

土地利用总体规划的起始阶段起到保证作用。

4.5 跟踪管理和快速修编技术是实施规划的技术保证

土地利用总体规划依据的不确定性,主要表现在对社会经济发展的目标和任务的预测性不可能准确无误,而且还受时空和社会经济发展变化以及市场经济冲击等的影响。所以制订特别是实施土地利用总体规划是一个完整的动态过程。这就要求在实施土地利用总体规划过程中能主动适应变化而及时地作出适当调整。但是,我国现行制订的土地利用总体规划多数是单一的,既没有选择的可能性,更不能实施跟踪管理和根据情况变化作及时的快速调整,往往执行一段时间以后,适应不了社会经济的变化而遇到困难,甚至终止。根据作者的研究,应用以遥感技术、地理信息系统技术、全球定位系统技术、计算机网络技术和模拟模型技术为主要内容的现代信息技术,研制土地利用总体规划的信息系统,利用多目标规划技术,完全有可能同时制订几种规划方案,使规划具有弹性,而更重要的是在实施过程中运用土地利用规划信息系统跟踪管理,并根据规划目标与任务的改变作出快速修编,有利于土地利用总体规划的实施^[6~9]。

4.6 土地立法是制订和实施规划的政策保证

土地利用总体规划既是土地资源在各业中合理配置的高层规划,也是政府干预土地资源用途管制的高级手段。特别在我国人多地少、土地资源紧缺的情况下,土地利用总体规划直接影响社会经济的可持续发展,严重影响人民生活。因此,科学地制订和实施土地利用总体规划显得十分重要,它是一个技术十分复杂的涉及面非常广的社会工程。所以土地利用总体规划也必须立法,其中尤以健全和完善土地利用总体规划的机构(队伍),以及推行行政管理责任追究制度最为重要。当前,首先是健全制订土地利用总体规划的一套制度。例如上级规划与下级规划的关系。上级规划既要以下级规划为基础,更要从全局出发对下级规划提出科学而又有利于发展的刚性的约束条件,最终制订出一个全国、省(区)、县(市)、乡(镇)之间上下衔接的统一规划,以求从全局高度取得土地资源的

优化配置与平衡等。其次是健全实施土地利用总体规划的政策措施,例如土地利用总体规划经过同级人民代表大会通过以及上一级领导批准之后,各级政府部门都要严格执行。如有执行失误或不严,应当追究领导责任。这个问题很重要也很复杂,建议组织专题调研,提出一个适应我国特色的制订土地利用总体规划的制度及其保证执行的政策措施等。

References:

- [1] WANG Ren-chao (王人潮). Constituting and operating of general land use planning is the base of cultivated land protection[J]. *China Soft Science* (中国软科学), 1996, (1): 54-55. (in Chinese)
- [2] WANG Wan-mao, ZHANG Ying (王万茂, 张颖). Market economy and land use planning[J]. *China Land Science* (中国土地科学), 2003, 17(1): 9-15. (in Chinese)
- [3] ZHENG Wei-yuan (郑伟元). Study on situation and its countermeasure of land use planning[J]. *China Soft Science* (中国软科学), 2003, 17(1): 60-61. (in Chinese)
- [4] CHENG Jia-an, ZHOU Wei-jun (程家安, 周伟军). *Study on agricultural development* (跨世纪农业发展研究)[M]. Beijing: China Environmental Science Press, 1998, 46-50. (in Chinese)
- [5] WANG Ren-chao, JIANG Heng-xian (王人潮, 蒋亨显). Arable land dynamic balance and its operation technical base[J]. *Journal of Zhejiang Agricultural University* (浙江农业大学学报), 1998, 24(6): 567-571. (in Chinese)
- [6] WANG Jian-di, WANG Ren-chao (王建弟, 王人潮). Development of county land use management decision support system[J]. *Journal Zhejiang University (Agric. & Life Sci.)* (浙江大学学报·农业与生命科学版), 2001, 27(1): 49-54. (in Chinese)
- [7] ZHAO Xiao-min, WANG Ren-chao (赵小敏, 王人潮). Study on integrated land use planning computer assistant system[J]. *China Land Science* (中国土地科学), 1997, 11(5): 31-34. (in Chinese)
- [8] ZHAO Xiao-min (赵小敏). Study on integrated land use planning information system and its application(土地总体规划信息系统及其应用)[D]. Hangzhou: Zhejiang University, 1995. (in Chinese)
- [9] WU Ci-fang (吴次芳). Study on the techniques of land optimal allocation for county level and its application(县级土地优化配置技术及其应用)[D]. Hangzhou: Zhejiang University, 1996. (in Chinese)