

新一轮总体规划修编贯彻可持续发展思想的探讨

常小燕¹, 聂宜民¹, 董晓声¹, 杨 锐², 孙利未³

(1. 山东农业大学资源与环境学院, 泰安 271018; 2. 山东省招远市国土资源局, 招远 265400;
3. 山东省临沂市国土资源局, 临沂 276000)

摘 要:从可持续发展的概念着手, 得出土地可持续利用与土地利用总体规划的关系, 进而提出总体规划的一种较新的提法——土地可持续利用规划, 并总结了进行土地利用总体规划修编贯彻可持续发展思想应注意的几点建议。

关键词:可持续发展; 土地可持续利用; 土地利用总体规划; 土地可持续利用规划

中图分类号: F301.2

文献标识码: A

文章编号: 1672-352X(2005)01-0117-05

从 20 世纪 70 年代开始, 人们对一系列全球生态环境问题的影响和危害进行反思, 认识到发展的“可持续性”问题, 可持续发展理论应运而生。迄今为止, 对“可持续发展”一词最广泛接受的定义是由布伦特兰夫人任主席的世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》一书中给出的, 即“可持续发展是既满足当代人的需要, 又不对后代人满足其需要构成危害的发展”。

1 土地可持续利用问题的提出

从可持续发展的概念提出之时起, 土地资源可持续利用就一直成为可持续发展的主要研究内容。

土地资源是最主要的自然资源, 它不仅是任何物质生产不可替代的生产资料, 也是人类生存必需的物质条件。土地利用方式的好坏直接关系到人类发展的前途。

1993 年在加拿大举办了“21 世纪可持续土地管理”讨论会, 与会者提出了评价土地可持续利用的五个原则, 即: 保持和提高土地生产力(生产性), 减少生产风险(稳定性), 保护土地资源潜力和防止土壤、水质的退化(保护性), 具有经济活力(可行性), 社会可以接受(可接受性)。五个原则构成了可持续土地管理的基本框架, 是评价土地开发管理活动必须考虑的五项内容^[1]。

土地资源的可持续利用一方面要使土地资源得到充分与高效的利用; 另一方面又要使土地的开发利用与土地的合理保护和科学整治结合起来, 实现土地利用与社会、经济、环境系统之间的协调发展^[2]。

土地资源持续利用的关键是协调好人口、资源、环境与发展之间的关系和行为。这种协调关系不会自然实现, 必须通过掌握可持续发展规律的人, 采取科学的、行之有效的行政措施、经济措施、技术措施和政策法规措施对土地利用系统进行合理的调控预警^[3]。在客观上要求以土地利用总体规划来落实、协调、规范区域土地利用行为, 从而保证合理的开发、利用和维护土地资源, 促进社会经济的可持续发展。

2 可持续利用与土地利用总体规划的联系

土地利用总体规划是指各级人民政府为了实现土地资源可持续利用, 保障经济、社会、环境协调发展, 在一定区域范围和时期内, 根据土地资源现状、潜力和各业用地需求, 对城乡土地利用进行的统筹安排和综合部署^[4]。其目的在于“加强对土地利用的宏观控制和计划管理, 合理利用土地资源, 促进国民经济协调发展, 并为实行用地分区和用地审批相结合的土地管理制度提供依据”。土地利用总体规划作为政府调控土地资源配置的重要手段, 是政府加强用地管理, 促进土地资源合理、高效利用的基础和保证。

收稿日期: 2004-03-22

作者简介: 常小燕(1980-), 女, 硕士研究生。

2.1 可持续发展理论是土地利用规划编制的重要理论基础

(1)土地利用规划的根本目的,是促进经济社会可持续发展。人多地少是制约我国经济社会发展的重要因素,合理利用和保护土地,保障土地资源可持续利用在我国经济社会可持续发展战略中占有十分重要的地位。这既是开展土地规划的基本出发点,也是土地利用规划的最终目的。

(2)土地利用规划的任务和内容,是围绕经济社会可持续发展而定。要保证我国经济社会可持续发展,必须保有足够数量、质量的耕地,巩固农业基础地位;必须保护好土地生态环境,遏制生态恶化,提高城乡环境质量;必须妥善安排各项建设用地,支持经济快速发展。实现这样一个三重目标,解决好当前与长远的土地利用问题,必须搞好土地利用规划,对有限的土地资源进行科学谋划、合理配置。

(3)土地利用规划的方法,反映了经济社会可持续发展的要求。可持续发展理论,是分析、预测、评价各类用地,并在当前与长远、局部与全局之间进行协调和统筹安排的方法论基础。特别是将土地需求与供给结合进行预测、在土地适宜性评价中充分考虑环境影响、在确定规划目标时具体应用土地人口承载力研究方法和成果等等,无疑都是可持续发展理论在土地利用规划中的重要实践。

2.2 可持续利用与总体规划的关联效应

土地利用总体规划是通过相应的政策法规和管理行为来调控土地利用现状,保证实现土地利用的目标。同时,总体规划的决策过程又是根据土地持续利用的要求和区域自然、经济、社会条件,对土地的开发、利用、治理、保护在空间上、时间上所作的总体安排和布局。由此可见总体规划、利用现状和持续利用三者之间是相互关联的协调关系。在目标的实现过程中,必须通过对土地利用现状的动态监测,并按土地持续利用的要求对土地利用现状进行病理诊断,找出利用中的矛盾问题。并据此进行土地利用结构与布局调整、划分土地利用区等,编制土地利用总体规划,或按要求对总体规划作必要的修订,保证规划手段的可行性。由此可见,总体规划与土地持续利用之间是一种落实与被落实、协调与被协调、规范与被规范的关系,土地利用总体规划是实现由现状到目标的手段,是土地利用系统有意识地、自觉地走可持续发展之路的有力保障,它与土地持续利用之间相互作用的协同机制是这种保障的重要基础。

2.3 可持续利用与总体规划的协同与公平机制

土地资源可持续利用的核心内容表现的是协同和公平。协同即土地资源的利益应该考虑到社会进步、经济增长和环境保护三者之间的关系;公平即土地利益能保证当代人类平等利用土地的同时保证后代人平等利用土地^[5]。

3 新一轮土地利用总体规划的修编背景

20世纪80年代以来,针对我国经济加快发展过程中出现的建设用地规模扩张过快、耕地大量减少等情况,我国先后组织开展了两轮土地利用总体规划编制和实施工作。但事实上,两轮土地规划并未得到有效的执行^[6]。

目前,我国工业化、城市化进程不断加快,产业结构调整 and 生态环境建设也对土地资源管理提出新挑战。面对当前土地利用中存在的问题和新的形势,我国正着手启动新一轮土地利用总体规划编修工作。在新的规划中,将积极吸取美国等发达国家在实践中总结的理性发展理念,如控制城市向外扩张、保护农田、合理高效持续利用土地等。

新一轮全国土地总体规划将修编至2020年的土地规划,重点将解决两个问题:一是要符合市场经济发展需要,二是对超规模开发进行压缩和控制。关键是要研究如何处理社会经济发展和土地保护的关系。

目前,土地利用总体规划中一种比较新的提法是土地可持续利用规划。土地可持续利用规划就是把土地可持续利用和土地利用规划结合起来,强调在制定土地利用规划过程中把土地可持续利用的思想和理念贯彻进去,实现土地生产力的持续增长和稳定性,保证土地资源潜力和防止土地退化,并具有良好的经济效益和社会效益,即达到生态合理性、经济有效性和社会可承受性。换句话说,土地资源持续利用规划是以社会经济的可持续发展和土地资源的可持续利用为目标,对既定区域未来土地利用所作的超前的计划和安排,以使土地利用生态系统朝着良性循环方向发展,使社会经济建设和生态环境建设在土地利用上得到统一和协调,促进生态效益、经济效益与社会效益的协调统一,持续满足人们对土地的各种需要^[7]。

编制土地利用总体规划应根据区域土地资源条件和社会经济发展需求,以保证土地资源的可持续利用和社会经济发展与环境质量相协调为原则,对土地开发利用和保护进行全面、科学的安排,达到计划用地、依法管地、建立合理的土地利用结构的目的^[8],它是区域社会经济发展各种规划中的基础性规划。

4 新一轮总体规划修编贯彻可持续发展思想的几点建议

4.1 由单目标规划向人口、资源、环境和社会的多目标协同规划转变

以往以需求为依据的规划目标是一种片面追求经济增长规模的单目标模式,结果带来了日益沉重的人口、资源、环境和社会压力。为保证土地资源的持续利用和社会经济的持续适度快速增长,传统的单目标规划必须向经济、社会及资源环境协调发展的多目标模式转变。

可持续发展和土地可持续利用的概念使规划不再是建立在从自然界得到越来越多的东西上,也不再是把 GDP 作为发展的唯一尺度,而是以经济、社会和生态环境的多目标协调发展为指导原则,追求全方位的综合发展;因此,修编总体规划应注意体现由经济发展的单目标模式向经济、社会与资源环境协调发展的多目标模式转变,保证自然资源永续利用,真正实现经济发展目标、社会进步目标和生态环境改善目标的高度协调统一^[8]。

土地利用总体规划的问题实质上是一个多约束最优化的问题。按照我国目前人多地少的基本国情和社会经济发展的要求,土地利用总体规划的目标目前至少要考虑两方面,一是区域社会经济发展的目标,另一个是耕地保护的目标。土地利用总体规划的实质是土地利用结构在时空上的优化。土地利用结构优化模型设计的目标可以表述为以有限的投入产出最大的系统效益,即要求在一定的约束条件下,通过各种土地类型的合理组合,以追求产出的效益最大化。

4.2 合理开发利用和保护耕地资源,保证土地资源供需平衡

我国目前面临的土地资源危机主要表现在耕地数量减少和质量下降两个方面。发展中国家在工业化过程中因城市发展、基础设施的建设等需要不可避免地要占用一部分土地,为保护农产品的供给,控制耕地数量的减少也十分必要,但我国目前所采取的主要措施是通过开发后备资源来补充耕地,而忽视了后代人对这些后备资源的需要。可持续发展下的保证农产品供给的土地利用战略应主要借助投入的增加和技术改造来提高土地的肥力,通过对耕地资源的投资,以人造资本来替代自然资源的减少。

可持续发展,不仅要求解决代内资源的有效配置,更应注重协调土地利用规划资源的代际供求矛盾。可持续土地利用规划,一方面要求节约、保护资源,使可再生资源的消耗率低于或等于资源的自然再生率;通过技术进步,使可再生资源、人造资本对不可再生资源的替代率等于不可再生资源的耗竭率;另一方面,要通过生产力与生产关系的不断创新提高资源的产出率,增加资源的有效量^[9]。

在规划的修编过程当中,要切实保护耕地必须重视以下几个方面:增强土地利用规划的法律效力,制定耕地保护的专项规划,严格执行用途管制;加强农村集体土地产权制度建设,明晰耕地产权,建立长期稳定的激励机制;充分发挥土地价格、税收等经济杠杆的作用,调整土地利用行为,优化土地资源配置;加强对地方土地管理部门的监管,防止因利益驱动而多占、乱占耕地;建立全国耕地变化的动态监测系统。

4.3 控制建设用地总量,优化用地结构,实现建设用地的集约利用

目前,我国城镇总体用地的平均容积率仅为 0.3^[10],大大低于发达国家的水平。粗放用地的一个直接的严重后果是大量占用耕地。这种趋势应该得到遏制,否则将会对我国农村经济发展造成极大的危害。

要解决土地开发无序扩张的问题,根本途径是合理控制城市边界,严格控制城乡建设用地总量。一是严格建设用地审批管理;对各项建设用地必须严格按照法定的权限和程序报批,对建设用地凡是不符合土地利用总体规划,未纳入年度用地计划的,原则上不予审批。二是严格控制城镇建设用地规模;严格控制城镇用地供给总量,尤其是增量部分,重点放在城镇存量土地的盘活,消灭城镇空地、闲置地。因城市升级、城镇建设对耕地的占用应尽可能控制在最小限度。三是实行非农业建设占用耕地“三挂钩”政策;即非农业建设占用耕地与土地开发复垦挂钩;城镇用地规模扩展与农村居民点缩并挂钩;增加建设用地与提高土地利用效率挂钩。通过实行“三挂钩”政策,做到各项非农业建设占用耕地与增加耕地持平。

在市场经济条件下,企业和居民的区位选择都遵循效益最大化原则。在单纯市场机制作用下,土地利用的经济效益往往成为土地有效利用的最佳指标,公共用地常常被压缩、被挤占,让位于经济效益明显的

商业和住宅用地,土地利用的综合效益不高,很容易形成拥挤、污染、城市热岛等等。中国城市中建设用地结构不太合理,工业用地比重过高,虽然改革开放以来比重有所下降,但是目前多数城市仍在 30%左右,远高于其他国家。参照国外城市规划工作的经验,工业用地占城市总用地的比重,一般不宜超过 15%。由于工业用地比率偏大,在一定程度上挤占了其他方面发展的用地,特别是生活用地。另外,工业区内布局问题也不少,空闲用地多,布局不紧凑,既浪费土地资源,又不利于配套设施的建设。因此很有必要对建设用地结构进行调整,使工业用地与其他用地比例关系趋于合理,促进城市的协调发展。此外,建设用地尽量多利用荒地而少占良田,也是一种土地节约利用的好方法。

4.4 创造良好的土地生态环境

目前,土地资源可持续利用与土地利用规划有机结合研究的国际趋势表现为应用生态经济学观点研究土地利用规划,使经济生态化,生态经济化,协调经济发展和生态环境与土地利用之间的关系,保持良好的生态环境与土地利用之间的关系,在保持良好的生态环境条件下促进土地利用的合理化。

从生态经济学观点来看,环境和资源的存在和演化是按照自然生态平衡规律来进行的,而不是以人的意志为转移的,这不仅要求人类的经济和社会发展不能超越环境和资源的实际承载能力,而且也要求人类必须正确处理眼前发展和长远发展的关系,不以牺牲子孙后代的环境和资源来满足当代人的发展需要。只有实现环境和资源的永续利用,人类的经济和社会发展才能实行良性循环。但是,随着社会经济的发展,人口的不断增长以及人的需要的不断扩张,人们对土地的需求量越来越大,有些地区没有正确处理环境与土地需求的关系,在重复着西方国家“先污染,后治理”的老路,结果造成了土地资源的严重破坏。

由于长期对土地资源的用养失调,缺乏对土地生态环境的保护,致使水土流失、土壤沙化、土壤污染、土壤肥力下降等现象的广泛发生,严重影响了土地生产力的发挥和提高。因此,要贯彻“在保护中开发,在开发中保护”的总原则,建立起适应可持续发展需要的良性土地生态环境。全国尚需治理的 367万 km^2 水土流失地区要有计划地进行综合治理;全国 135万 km^2 沙化、盐碱化的牧草地,要进行有效治理和改良;全国有近 8 000万亩 25 以上的坡耕地以及湖田,要按规划有计划地逐步退耕还林还草;尚有近 3.4亿亩坡度在 6~25 之间的坡耕地要实现坡改梯^[6]。要大力治理、不断完善 2亿多亩裸土、裸岩、沙地、盐碱地和其他生态环境脆弱地区的土地生态环境。要实现土地资源的可持续利用关键要抓落实,要因地制宜,努力实现土地生态环境建设产业化,而且要长期坚持下去。

4.5 建立规划的协同行动框架

要实现可持续发展的目标,必须争取区域间的共同配合行动,同时国家—区域—地方协同行动的规划是贯彻区际公平的需要。我国土地利用规划的协同行动表现为国家—省—市—县—乡五级规划的协调。

目前的土地利用规划采取的是“自上而下”调控,上级规划控制下级规划,下级规划服从上级规划,这种协同的方法明显带有传统计划经济的色彩。国家和省级可持续土地利用规划的重点应该解决的是生态可持续性的问题和土地资源的代际公平配置问题,其可持续土地利用规划可以称为土地生态规划或土地环境规划,其对下级规划的指导应是生态环境和土地代际资源配置上的安排。市级可持续土地利用规划的重点应包括经济可持续性和生态可持续性两个方面。而县级和乡级可持续土地利用规划由于面向基层,其规划除了应该考虑经济和生态可持续两方面外,还应该考虑到规划的社会可接受性和社会可持续性,要将公众的力量吸收到规划的编制、实施和监督中。

参考文献:

- [1] 但承龙,厉伟.土地可持续利用的规划学含义及实现途径分析[J].国土经济,2002(3):38~39
- [2] 李华有,王灏.土地可持续利用问题研究[J].新乡师范高等专科学校学报,2000,14(4):113~116
- [3] 马克伟,张巧玲.土地永续利用和社会经济的可持续发展[J].中国土地科学,2001,15(2):1~5
- [4] 董祚继.土地利用规划管理手册[M].北京:中国大地出版社,2002.177~261
- [5] 谢经荣,林培.论土地持续利用[J].中国人口·资源与环境,1996,6(4):13~18
- [6] 陶军德,马龙泉,张军.对土地利用总体规划修编工作的反思[J].国土与自然资源研究,2001(2):43~44
- [7] 冯广京,严金明.土地利用总体规划修编的战略思想[J].中国土地科学,2002,16(2):4~7
- [8] 陶志红,范树印.关于土地利用总体规划编制的科学性和可操作性问题的思考[J].中国土地科学,2000,14(3):23~

- [9] 程久苗. 试论土地持续利用与土地利用总体规划 [J]. 安徽师范大学学报 (自然科学版), 2001, 24 (2): 144 ~ 147
- [10] 江昊, 孟祥舟. 新时期中国土地资源可持续利用的对策探讨 [J]. 资源产业, 2002 (3): 19 ~ 21

Discussion on Sustainable Development Applied to Revising the General Planning of Land Utilization

CHANG Xiao-yan¹, NIE Yimin¹, DONG Xiao-sheng¹, YANG Rui², SUN Li-lei³

(1. College of Resource and Environment, Shandong Agricultural University, Tai an 271018;

2. Bureau of Zhaoyuan Land and Resource in Shandong Province, Zhaoyuan 265400;

3. Bureau of Linyi Land and Resource in Shandong Province, Linyi 276000)

Abstract: Based on the conception of sustainable development, the relationship between land sustainable use and general planning of land utilization was explained, and a more new conception namely "sustainable land utilization planning" was put forward. In the end, the author summarize the pivotal problem when carrying out the conception of sustainable development during the proceeding of revising the general planning of land utilization.

Key words: sustainable development; land sustainable use; general planning of land utilization; sustainable land utilization planning