

村级土地利用规划编制

陈荣蓉¹, 叶公强², 杨朝现¹, 谢德体¹, 宋光煜¹

(1. 西南大学资源环境学院, 重庆 北碚 400716; 2. 西南大学经济管理学院, 重庆 北碚 400716)

摘要: 研究目的: 研究村级土地利用规划编制的问题。研究方法: 归纳综合法。研究结果: 村级土地利用规划的编制有利于村内产业发展、生产管理、经营管理和土地利用管理的有机结合, 有利于各类规划的相互协调; 村级土地利用规划中划分土地利用片, 为土地灵活经营管理, 落实上级规划控制指标, 科学形成土地利用分区, 解决土地规划中的刚性、弹性问题, 实现土地利用精细化管理, 有效落实土地用途管制创造了有利的条件。研究结论: 村级土地利用规划编制不但是对中国现行土地利用总体规划体系的延伸和完善, 而且也是适应村域经济发展对土地利用规划管理的要求。

关键词: 村级土地利用规划; 精细化管理; 用途管制

中图分类号: F301.2

文献标识码: A

文章编号: 1001-8158(2009)03-0032-05

Study of Land Use Planning at Village-level

CHEN Rong-rong¹, YE Gong-qiang², YANG Chao-xian¹, XIE De-ti¹, SONG Guang-yu¹

(1. College of Resources and Environment, Southwest University, Beibei 400716, China;

2. College of Economics and Management, Southwest University, Beibei 400716, China)

Abstract: The purpose of this study is mainly to discuss the problems of land use planning at village level. Method of synthesis analysis was used. The results indicate that land use planning at village level is valuable to integrate industrial development, production and management as well as land use management and to coordinate various plannings quotas granted by superior authorities, land patches are divided to facilitate elastic management, to distribute land use quotas granted by superior authorities, and to form land use zones. It can also be used to resolve the conflicts between planning rigidity and elasticity, establish precise land use management, and carry out land use control regulations. As a result, land use planning at village-level is the extension and complement of existing land use planning system and also the requirement from land use management at village-level in the economic development.

Key words: village-level land use planning; precise management; land use control regulation

1 引言

20 世纪 80 年代以来, 中国已建立起由全国、省、市、县、乡 5 个层次构成的土地利用总体规划体系, 对土地资源的宏观调控、管理和保护起到积极的作用, 但随着社会经济建设进一步发展, 现行土地利用总体规划在土地微

收稿日期: 2008-09-18

修稿日期: 2008-12-08

基金项目: 国家科技支撑计划项目(2007BAD10)。

第一作者: 陈荣蓉(1974-), 女, 汉族, 四川安岳人, 博士研究生, 讲师。主要研究方向为土地资源管理与土地规划。E-mail: yangcx@swu.edu.cn

通讯作者: 叶公强(1936-), 男, 汉族, 江苏吴县人, 教授。主要研究方向为土地利用与规划、土地资源管理。E-mail: yegq@swu.edu.cn

观管理、与相关规划协调等方面的不足开始凸显^[1-4]。为更好发挥规划的控制和引导作用,落实土地用途管制措施,促进土地资源的科学利用,在现行土地利用总体规划体系的基础上,编制操作更为具体、管理更为精细的村级土地利用规划具有现实意义。

村集体是农村基层群众性自治组织,是中国最基层的社会单元,村域范围的生产、生活与土地资源利用息息相关,任何关系国家土地利用和土地管理的诸项决策措施,都需通过村级组织来落实和实现。本文基于参与重庆市村级土地利用规划编制试点的实践^[5],就村级土地利用规划编制的相关问题进行探讨,以期能为村级土地利用规划编制提供借鉴和参考。

2 村级土地利用规划编制的意义和原则

2.1 村级土地利用规划编制的意义

从土地利用规划的基本原理看,开展村级土地利用规划应当是现行土地利用总体规划体系的延伸和完善。解决用地结构、用地布局和土地利用分区等核心问题是现行土地利用总体规划关注的重点,而对规划区内土地如何组织利用,生产经营管理如何进行等问题,总体规划一般未作考虑。它只对规划区内土地的主要利用方向、发展方向作战略性的引导和控制。比如,对规划的农地区内的生产是由农户承包经营,还是“公司+农户”经营,是农户个体生产,还是群体协作生产这些实际问题,总体规划难以深入考虑。编制村级土地利用规划,不但能够很好地解决村域用地结构、用地布局、用地分区,而且还能很好地将村域土地的组织利用与生产活动的具体开展方式、经营管理模式进行有机结合,很好协调、融合村域产业发展、新农村建设等各项规划间的相互关系,科学地确定各业用地布局和规模,统筹安排土地资源的开发、利用和保护,为村域经济健康发展,土地资源集约、高效利用创造最为有利的条件。

编制村级土地利用规划是确保新农村建设、统筹城乡发展等有序用地,切实落实土地用途管制措施的必然选择。近年来,随着中国村域产业结构的不断调整,新农村建设步伐的加快,各行各业对土地利用、管理提出了不同程度的要求,保护与建设之间的矛盾越发尖锐,特别在经济发达和城郊结合的地区更是如此。这无疑给村级土地的利用和管理带来了新的压力和挑战。为有效规范各业用地行为,合理利用资源,科学编制村级土地利用规划是紧迫和必须的。

2.2 村级土地利用规划编制的原则

笔者认为村级土地利用规划编制应坚持“三遵守、三突破”的原则。三遵守是:一要遵守贯彻执行“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策;二要遵守上级土地利用总体规划下达给村域的建设用地不超标,基本农田、耕地总量不减少的原则;三要遵守节约集约用地的原则。三突破是指村级土地利用规划的用地结构和布局一要突破传统农业发展模式;二要在新农村建设方面有所突破;三要在统筹城乡发展方面有所突破。此外,还应坚持村级土地利用规划与村内其他规划相互协调、相互融合的原则。要坚持规划刚性、弹性有度,发展与保护并重,管理工作精细具体的原则。

3 村级土地利用规划编制流程

村级土地利用规划编制的流程,大致可概括为认识分析、控制筹划、安排落实和归纳形成4个阶段(图1)。

认识分析阶段是科学编制规划的基础阶段。该阶段不但需要对村域社会经济发展、土地资源利用现状和分布特点、基础设施状况等进行深入调查和研究,而且还应熟悉村内相关产业发展、新农村建设等相关规划的内容,以便摸清情况,弄清家底,明确该村未来发展定位和目标,把握未来村域经济建设和生产发展的方向。同时,明确了解和掌握上级土地利用总体规划下达给该村的主要用地控制指标也是必不可少的。

控制筹划阶段是一个对土地用途和格局进行宏观控制决策,对资源潜力进行微观搜索和初步实施综合平衡

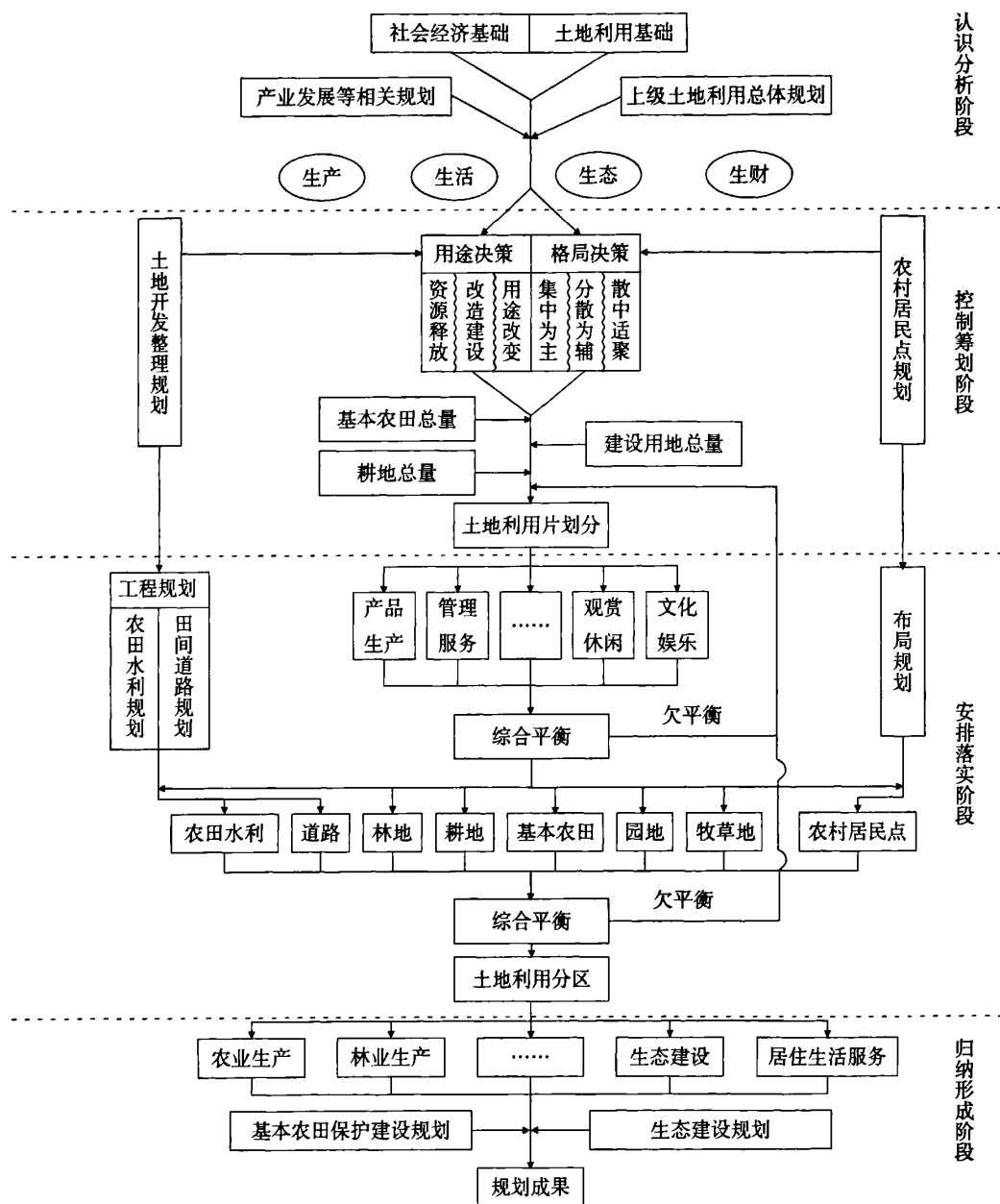


图 1 村级土地利用规划编制流程

Fig.1 Procedure of compiling land use planning at village-level

的阶段,是一个具有特殊战略意义的规划阶段。该阶段,应在坚持以生产、生活、生态、生财(致富)为规划理念的前提下,对村域各类规划进行相互衔接,相互协调形成统筹兼顾的规划思路。在严格遵守建设用地总量不增加、耕地总量不减少、基本农田要保足的原则下,对土地的用途和格局进行宏观决策。在用途决策时,应因地制宜地对土地的用途转变、改造潜能、资源释放能力进行深入挖掘,预测和判断通过田坎、农村居民点整理、土地平

整、道路改造、园地或牧草地转变成耕地等用途转变能释放出的土地位置和数量。在格局决策时,应因地制宜地贯彻“集中为主、分散为辅、散中适聚”的用地格局决策规划理念,应就如何提高土地利用效率、生产效率,降低管理成本,减少基础设施投入,实现土地集约节约利用,集中生产经营管理等方面进行综合考虑。这种格局决策理念,不仅能很好地体现在居民点用地格局决策上,而且也完全适用于农业生产及对其他用地的格局决策。另外,控制筹划阶段还应从宏观角度对土地利用区域的划分做出总体布局的决策。这时虽并不具体划分土地利用区,但应在考虑土地利用分布需求和营造良好生态格局的理念下,形成一个反映主要用地之间空间关系的大体管制格局。

安排落实阶段是一个体现村级土地利用规划自身特点和功能意义的特殊阶段。在控制筹划思想指导下,该阶段的规划工作不仅需要落实上级总体规划下达的控制指标,而且还要实现与相关规划的具体协调和融合,合理安排各业用地,进行用地布局的落实。为了切实落实规划目标,实现土地利用的精细化管理,规划中应以实测大比例尺(要求不小于1:2000)土地利用现状图为基础,在坚持严格保护耕地为前提、控制建设用地为重点、节约集约用地为核心的条件下,结合村域产业发展等相关规划的内容,根据地块条件、生产经营方式、组织管理形式的差异,从土地用途和功能的角度出发,划分土地利用片(下称土地片)。值得一提的是,村级土地规划中的土地划片与土地利用总体规划中常见的土地利用分区是有区别的。总体规划中的土地利用分区是为主导不同区域土地主要用途、发展方向,根据地域分异规律来划分的^[9]。这种分区方式一般对区内土地如何组织生产,如何经营管理是不作考虑的,而村级土地利用规划中土地片的划分,是在土地利用分区框架指导下,在追求生产管理、经营管理和土地利用管理三者有机融合的基础上进行的。土地划片的过程,其实质是对各土地片的用地边界,片内用地数量、用地结构、空间布局、时序安排与相关规划进行反复协调,多次综合平衡的过程。通过这样的划片过程,有利于将用地的组织生产、经营管理与其规划用途和功能有机结合起来,有利于反映上级用地控制指标在各土地片中的具体落实情况。同时,划分土地片,不仅为土地经营者以片或片的组合为单位进行灵活经营,实施规模化生产,集中打造各类产品品牌等创造了条件,而且也为土地管理者建立以土地片为单元的土地管理打下基础。

归纳形成阶段的主要工作就是明确土地利用分区,落实分区界线,形成最终规划成果。事实上,土地利用分区的模糊框架在控制筹划阶段就已基本形成,在此框架下,只需将用途、功能相似的土地片进行组合,便可形成明确的土地利用分区界线。确定了土地利用分区,便可对村级土地利用规划各阶段的工作进行归纳和总结,形成最终规划成果。成果通常应包含图件、文字和数据三大类。图件成果除土地利用规划图外,还应有各类专题图,如基本农田建设规划图、居民点规划图等;文字成果应包含规划文本、规划说明和各类专题研究报告等;数据成果应包含各种数据表册、规划管理数据库等。

4 村级土地利用规划编制中的刚性和弹性问题

刚性和弹性问题,近年来受到土地规划界学者的高度关注和重视^[7-9]。土地规划中的刚性和弹性是土地利用管理的两个方面。

建设用地规模、耕地保有量这类刚性指标是不能随意增减的,规划时必须遵守。至于规划的弹性,在重庆市的试点工作中,笔者主要从以下几个方面作了考虑:(1)生产道路安排的自主性。在路网规划时,只对村内主干公路、田间道进行规划,对片内的生产路只从用地规模上进行限制,具体布局由用地者根据生产、生活需要自主安排,灵活布局。(2)建设用地布局的微调性。虽然建设用地指标是刚性的,但其布局的具体位置,用地者可在少占耕地、不占用基本农田的前提下,对规划图上建设用地布局的方向和位置作适当的微调,但微调程度不能超越允许微调的范围。(3)建设用地微量调剂的可能性。在严控村内建设用地总量不超标的前提下,按一定程序,可对土地片间的建设用地指标进行有控制地微量调剂。当某一土地片内建设用地指标有结余,另一土地片指标又不够用时,缺少方可向土地管理部门提出指标微量调剂的申请和方案,在得到批准,并征得指标结余方同意后,可

在土地片间调剂。调剂指标的大小,根据土地管理要求可由土地管理部门规定。如果调剂量超过规定,则须依法定程序通过局部修改村级土地利用规划来实现,否则就属违规调剂行为。(4)其他用地向耕地转变的灵活性。如园地、牧草地可向耕地转变,但耕地原则上不能转变为其他用地。

5 村级土地利用规划的实施管理

规划能否得到全面、有效实施,除取决于规划编制质量外,规划的实施管理则是至关重要的。总结过去规划实施管理的经验教训,村级土地利用规划的实施管理应注重以下几个方面:一要营造良好的政策环境,从法律角度来保障用地者的合法收益和权利,维持用地政策的稳定性和持久性,提高用地者对土地持续投入的积极性;二要实施土地利用的民主化管理,管理者应明确村内各土地片的规划用途,使用地者自觉遵守约定,按规划用途使用土地,积极发展经济;三要推行土地利用的精细化管理,规划方案确定后,管理者应根据各土地片规划的用途、功能,片内主要用地控制指标等信息建立以片为单位的用地管理档案。在与用地者签订合同时,将其所使用土地片的相关内容(含片规划图件)附入合同,利于双方按规划用途管理和使用土地,将规划用途管制落到实处;四要建立长期有效的监督检查机制,既要有定期不定期的规划实施检查制度,也要建立举报奖励和违规惩处的制度。

6 结论与讨论

(1)村级土地利用规划编制,不仅是对现行土地利用总体规划体系的延伸和完善,而且也是中国村域经济发展对土地利用规划管理的客观要求和必然选择。

(2)村级土地利用规划有利于村域产业发展、生产管理、经营管理和土地利用管理的有机结合,有利于各类规划的相互协调和融合。

(3)村级土地利用规划中土地利用片的划分,为土地灵活经营管理,上级规划控制指标的落实,科学形成土地利用分区,解决土地规划中的刚性、弹性问题,实施土地的精细化管理,具体落实土地用途管制制度创造了有利条件。

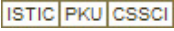
由于村级土地利用规划编制在中国还没有广泛开展,其编制原理、编制方法、编制标准等还有待专家学者的深入探讨和实践论证。

参考文献(References):

- [1] 林建平,邓爱珍,赵小敏,等.土地利用总体规划实施的社会影响度研究——以江西省广丰县为例[J].中国土地科学,2007,21(5):42-48.
- [2] 李文君,罗铁军.关于完善土地利用总体规划修编框架体系的思考[J].国土资源导刊,2008,5(1):46-47.
- [3] 孟晓晨,赵星烁.中国土地利用总体规划实施中主要问题及成因分析[J].中国土地科学,2007,21(3):19-25.
- [4] 张颖,王群,王万茂.关于城市总体规划与土地利用总体规划协调问题的探讨[J].南京农业大学学报(社会科学版),2007,7(1):58-63.
- [5] 谢必如,白文起.江北编制村级土地利用规划[N].中国国土资源报,2008年11月26日.
- [6] 张占录,张正峰.土地利用规划学[M].北京:中国人民大学出版社,2006.
- [7] 吴次芳,邵霞珍.土地利用规划的非理性、不确定性和弹性理论研究[J].浙江大学学报(社会科学版),2005,35(4):98-105.
- [8] 张友安,郑伟元.土地利用总体规划的刚性与弹性[J].中国土地科学,2004,18(1):24-27.

作者：[陈荣蓉](#)，[叶公强](#)，[杨朝现](#)，[谢德体](#)，[宋光煜](#)，[CHEN Rong-rong](#)，[YE Gong-qiang](#)，[YANG Chao-xian](#)，[XIE De-ti](#)，[SONG Guang-yu](#)

作者单位：[陈荣蓉, 杨朝现, 谢德体, 宋光煜, CHEN Rong-rong, YANG Chao-xian, XIE De-ti, SONG Guang-yu \(西南大学资源环境学院, 重庆, 北碚400716\)](#)，[叶公强, YE Gong-qiang \(西南大学经济管理学院, 重庆, 北碚400716\)](#)

刊名：[中国土地科学](#) 

英文刊名：[CHINA LAND SCIENCE](#)

年，卷(期)：2009，23(3)

被引用次数：1次

参考文献(8条)

1. [林建平](#), [邓爱珍](#), [赵小敏](#) [土地利用总体规划实施的社会影响度研究--以江西省广丰县为例](#)[期刊论文]-[中国土地科学](#) 2007(05)
2. [李文君](#), [罗铁军](#) [关于完善土地利用总体规划修编框架体系的思考](#)[期刊论文]-[国土资源导刊](#) 2008(01)
3. [孟晓晨](#), [赵星烁](#) [中国土地利用总体规划实施中主要问题及成因分析](#)[期刊论文]-[中国土地科学](#) 2007(03)
4. [张颖](#), [王群](#), [王万茂](#) [关于城市总体规划与土地利用总体规划协调问题的探讨](#)[期刊论文]-[南京农业大学学报\(社会科学版\)](#) 2007(01)
5. [谢必如](#), [白文起](#) [江北编制村级土地利用规划](#) 2008
6. [张占录](#), [张正峰](#) [土地利用规划学](#) 2006
7. [吴次芳](#), [邵霞珍](#) [土地利用规划的非理性、不确定性和弹性理论研究](#)[期刊论文]-[浙江大学学报\(社会科学版\)](#) 2005(04)
8. [张友安](#), [郑伟元](#) [土地利用总体规划的刚性与弹性](#)[期刊论文]-[中国土地科学](#) 2004(01)

相似文献(1条)

1. 期刊论文 [陈荣蓉](#), [叶公强](#), [杨朝现](#), [谢德体](#), [宋光煜](#), [CHEN Rong-rong](#), [YE Gong-qiang](#), [YANG Chao-xian](#), [XIE De-ti](#), [SONG Guang-yu](#) [土地利用片在村级土地利用规划中的应用](#) -[西南师范大学学报\(自然科学版\)](#) 2009, 34(4)
土地利用片是一个为利于土地经营管理而组建的地域单元,也是村内土地利用管理的基本单元.在村级土地利用规划中通过对它的合理划分,有利于村内产业发展、新农村建设等各类规划的相互协调、相互融合,协调各类用地矛盾,有效落实各类用地控制指标,科学布局各业用地,为实现村域土地利用的科学分区,落实土地用途分区管制制度,推进土地的精细化管理奠定了基础.同时,土地利用片的划分还为土地管理者或土地经营者在实现村内土地承包、转包、租赁、流转或土地的规模化、集约化经营等方面造就了有利的条件.土地利用片是一个能有效实现村域土地组织利用、生产经营管理和土地利用管理三者有机结合的一体化管理单元.

引证文献(1条)

1. [韦晶磊](#) [城乡建设用地增减挂钩试点实施规划编制](#)[期刊论文]-[现代经济信息](#) 2009(13)

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_zhonggtdkx200903005.aspx
授权使用: 浙江大学(wfzjdx), 授权号: 9a5c8120-8fec-4720-9340-9ea900b8f28c

下载时间: 2011年3月17日