

土地利用功能分区与用途分区的差异比较研究 ——以山东省泰安市为例

薛翠翠, 安萍莉, 周丁扬 (中国农业大学资源环境学院土地资源管理系, 北京 100094)

摘要: 土地利用功能分区有其产生的必然性; 通过对国内外土地利用分区的相关研究, 从分区内涵、目的、依据、类型等方面比较分析了土地利用功能分区与上一轮规划普遍采用的用途分区的差异, 并对功能分区的内涵、特点及分区方法进行了研究; 以山东省泰安市为例, 进行了土地利用功能分区, 将泰安分为中心城镇区、重点开发建设区、风景名胜旅游区、生态环境保护区、基本农田保护区等 5 个土地利用功能区, 并指出了功能分区相比于用途分区在土地利用管理方面具有的优越性。

关键词: 土地利用规划; 功能分区; 用途分区

Comparison study on land- use functional and land- use type division——A case of Taian City

XUE Cui- cui, AN Ping- li, ZHOU Ding- yang

(Resources and Environment College, Chinese Agriculture University, Beijing 100094, China)

Abstract: Land- use functional division has its inevitability. Based on the study of land- use zoning at home and abroad, this paper analyzed the differences between land- use functional division and land- use type division that was widely used in the last land- use planning from the aspects of the content, purpose, basis and type about the division, and then analyzed the content, features and division methods of the functional division. Next, the paper makes the functional division taking Tai' an City as the case study area the center town zones, the key development and construction zones, the scenic tourist zones, the ecological and environment protection zones, the basic farmland protection zones, pointing out the advantages of the functional division in land- use management compared to land- use type division in the area of land management.

Key words: the land- use planning; land- use function division; land- use type division

土地利用分区可以分为土地利用综合分区、土地利用功能分区、土地用途分区^[1]。我国过去编制土地利用规划, 主要采用用途分区管制, 指标指令性较强, 不利于各地因地制宜地进行土地管理, 一定程度上降低了规划的指导作用和法律地位。我国“十一五”规划中提出根据资源环境承载力、现有开发密度和发展潜力, 统筹考虑人口分布、经济布局、城镇化格局, 将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发等 4 类主体功能区。新一轮土地利用规划可以从土地利用功能出发, 以结构促功能, 注重区域整体土地功能的发挥和生态环境保护, 增强规划的空间指导和管理效果。

1 土地利用功能分区的背景及内涵

1.1 土地利用功能分区的内涵及特点

土地利用功能分区, 是在分析行政区域内不同地区的功能定位、发展方位、发展现状和发展潜力、资源环境承载能力的基础上, 根据区域发展的要求, 在行政区域内划分为若干个功能区片, 在此基础上提出调控指标和措施, 有针对性地制定管理政策, 实行差别化管理。功能分区主要从生态环境和经济效益两方面考虑, 从整体上寻求最佳的土地空间利用和类型数量结构^[1]。

从系统论观点来看, 结构是系统的基础, 系统的结构决定功能。土地利用系统功能的作用是靠一个由多种土地利用方式构成的土地利用结构来实现的。功能分区从土地所具有的各种功能出发, 合理安排土地利用结构, 因地制宜进行分区; 通过对自

前提之一。目前我国土地的生态环境恶化已是明确的事实, 只有在今后的土地利用过程中修复及维护土地的生态环境, 加强土地利用的生态管理, 才能促进社会经济的可持续发展。

第三, 中华民族之所以发展、繁荣几千年, 与其可持续的土地利用思想和行为是分不开的。在人口、资源环境矛盾激化的今天, 这种生存与发展的智慧, 更应该、更迫切地受到重视。面对当前生态的严峻形势, 采取针对性的措施, 促进土地利用生态管理的进一步加强, 是实现人与自然的持续和谐发展的重要要求。

参考文献:

- [1] 刘胜华、刘家彬. 土地管理概论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2005. 23~27.
- [2] 李耕夫. 中国古代生态意识浅说[J]. 新论, 1987, (1) 17~21.
- [3] 李根蟠. 先秦保护和合理利用自然资源的理论[J]. 古今农业, 1999,

(1) 6~11.

- [4] 赵敏. 略论中国古代的土地生态管理[J]. 中州学刊, 2005, 148(4): 187~189.
 - [5] 陈智勇. 论先秦时期的生态意识[J]. 青海社会科学, 2002, (5): 78~83.
 - [6] 陈业新. 秦汉生态法律文化初探[J]. 华中师范大学学报, 1998, 37(2): 84~89.
 - [7] 吕锡琛. 中国古代的环境保护法规及思想[J]. 环境保护, 1994, (1): 14~17.
 - [8] 陈业新. 秦汉政府行为与生态[J]. 淮南师范学院学报, 2004, 6(26): 63~68.
 - [9] 刘树军. 中国古代的环境保护[J]. 中学历史教学参考, 1997, (6): 27.
- 作者简介: 陈丽满(1985-), 女, 硕士研究生。
通讯作者: 林颀(1955-), 女, 教授、博士生导师、副院长。

(2008-04-20 收稿 宿俊杰编辑)

然资源、社会经济条件及土地利用状况进行分析,找出土地利用的特征及存在的问题,从而对各功能区提出管制措施。功能分区的主要特点是以多种结构的组合作为实现功能的基础,而不是单一土地利用方式;各分区间体现出因区位条件、自然资源差异、社会经济发展水平不同导致的主导功能不同,土地管制也因地利制宜,针对主导功能制定不同的管理措施。

1.2 土地利用功能分区与用途分区的差异比较

1.2.1 分区任务比较

这是以土地利用现状和土地资源的适宜性为基础,按土地利用方向的不同,将区域土地资源划分出不同的用地区域^[3],主要任务是划分各种用地,规定各种用地土地的基本用途和管理措施,并通过法律或行政手段强制实施。

功能分区倡导以结构促功能,通过保护或调整土地利用结构实现土地的主导功能。土地资源的保护和土地利用的管制,也从功能的角度进行,有利于区域整体功能的发挥。相比于用途分区,功能分区在实现土地的主导功能与土地管理措施方面具有较大的优越性。

1.2.2 分区类型比较

在我国《县级土地利用总体规划编制规程》中,各地基本上统一划分为8个用途管制类型一级区,即农地区、林地区、城镇建设区、乡村建设区、工矿建设区、自然保护区、风景名胜旅游保护区和专用区,并相应制定了针对不同用途区的具体管制细则。

目前,全国土地利用功能区拟分为6类:都市发展区、人口—产业集聚区、能源—矿产资源重点开发区、土地开发整理复垦重点区、基本农田保护重点区、土地生态环境保护重点区等^[1]。我国“十一五”规划中提出将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发等4类主体功能区。这些分区类型只是提供借鉴,在具体地区的功能分区中应依据当地自然条件与社会经济条件来划分。

1.2.3 分管制措施的效果比较

上一轮规划及用途分区存在一系列的问题。用途分区缺乏对系统整体功能的考虑,每一分区都是独立的,忽略了土地作为一个系统,其功能的正常发挥需要一个由多种土地利用方式构成的土地利用结构来完成的。分区不尽合理,用途控制难于实现。大多地区的用途分区只是现状八大类用地的翻版,并未因地制宜调整各类用地的规模和布局,没有发挥规划对资源优化重组的作用。对微观执行主体的公平性缺乏考虑。不同分区的划定及其使用强度的管制,引起不同类型土地的增值速率差别极大,无法消除因分区产生的不公平现象^[4]。

不同地区的气候、地形、土地资源及人口、经济等社会条件存在差异,决定了各地不能统一按照县级土地利用总体规划来一致划定用途管制区,而必须从土地所具有的各种功能出发,因地制宜进行分区。功能分区体现了地区的发展方向 and 区位差异,在功能分区的基础上指引用途分区和指标分解,能够更好的引导区域各类用地的合理分配和布局。

2 分区实践——泰安市土地利用功能分区

2.1 泰安市概况

泰安市是山东省的生态绿带,是山东省旅游黄金线的重要一环,具有得天独厚的自然条件,除泰山外,还有连绵的丘陵和

宽广的河谷平原。泰安市的土地利用总体目标是合理配置各类用地,促进泰安市城市功能优化和“一个中心、一轴一线、五大组团、六条绿带”的城市空间格局形成,促进泰安市土地利用总格局形成、“宜居城市”的建设和土地生态安全格局形成。

2.2 泰安市的土地利用功能分区

本文在综合分析城市发展、产业布局、旅游资源、生态环境、耕地保护及其它社会经济因素的基础上,运用MAPGIS软件,将泰安市的圈层划分图、产业带分布图、旅游资源分布图、生态敏感分布图、人口密度空间分布图、各乡镇经济发展水平图等叠加在一起,最后得出泰安市的土地利用功能分区。

城市发展及其建设用地控制。结合城市规划,将全市分为城市集中建设区、城市规划控制区、城市行政辖区3个层次。第一圈层即城市集中建设区,第二圈层是城市集中建设区外、控制区内的区域,第三圈层即泰安市城市控制区外的区域。

产业带与经济调控功能。根据《泰安市城市规划》中对工业带发展战略的描述,全市将重点发展中心城产业带、肥城—王瓜店—石横产业带、大汶口—磁窑—华丰—楼德产业带、东平—彭集—州城产业带、新泰—新汶—东都—汶南产业带、宁阳—酒店等6个产业带。

旅游与观光功能。泰安市作为一个旅游城市,功能分区必须考虑到其旅游资源状况。除泰山外,泰安还拥有的旅游资源有八百里梁山水泊唯一的遗存东平湖、腊山森林公园、大汶口文化遗址、徂徕山国家森林公园、肥城桃园等。

生态环境保护。泰安市域的生态敏感因子主要包括水源保护区、生态湿地、野生生物保护区、森林公园、矿产资源脆弱区、地质灾害多发区以及生态退化区等。生态敏感区的划分将有助于泰安市域内的城镇建设和生态环境保护。

耕地资源分布。因耕地涉及一个地区的多个领域,在分区过程中,必须考虑耕地资源,特别是基本农田的分布。

2.3 分区方案

综合以上内容,根据泰安市的旅游资源分布、生态敏感性、耕地质量、产业带布局及发展方向等社会经济条件,与上一级分区界线相协调并尽量保持下一级行政区划的完整性的特点,将泰安市划分为中心城镇区、重点开发建设区、风景名胜旅游区、生态保护区、基本农田保护区等5个土地利用功能区。

2.3.1 中心城镇区

中心城镇区是城镇建设的核心区,与城市规划中的第一圈层即城市集中建设区基本一致。该区主要包括泰城和各城镇的现状建成区。该区是泰安市的人口集聚中心,是区域材料、能源、交通、市场等重要资源的集散、发展、协调中心,是泰安市经济发展的重要增长极。

对于中心城镇建成区,主要是疏解老城、保护历史文化名城,改善居民生活质量,包括基础设施的改造、居住环境的改善、交通的重组和城市公共空间系统的完善等。

2.3.2 重点开发建设区

重点开发建设区紧邻城市的核心发展区,与城市规划中第二圈层接近一致,主要担负着泰安市城市发展预留地、产业延伸和城市近郊生态环境调节的功能,该区主要包括泰安市的城镇扩展区和工业园区。

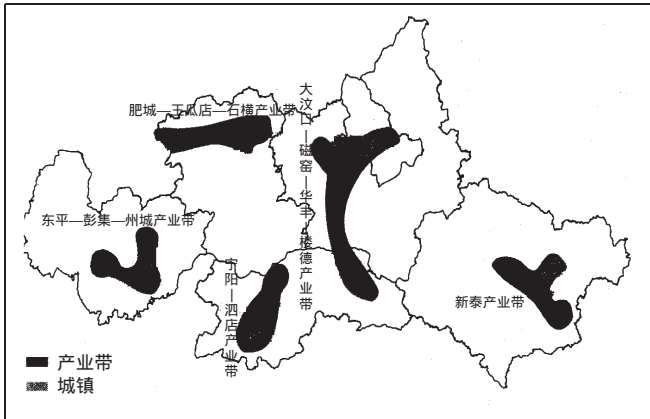


图1 泰安市产业带分布图

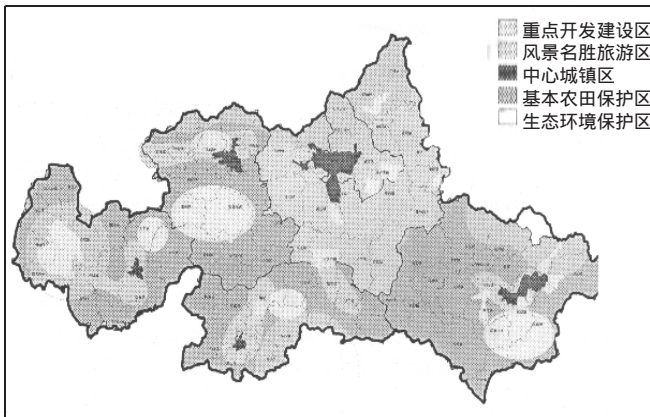


图2 泰安市土地利用功能分区

对于重点开发建设区,要按照城镇规划和土地规划开发建设,充分利用现有的建设用地和空闲地,节约集约利用土地。该区域集中了泰安市六大产业带,主要发展汽车、非金属材料、电器电缆和现代加工制造业。对于重点开发建设区,要合理引导和控制开发建设行为,确定开发模式、建设规模和开发强度,完善基础设施,形成新的产业和城镇密集带。

2.3.3 风景名胜旅游区

风景名胜旅游区主要包括泰山国家森林公园、大汶口文化遗址、徂徕山国家森林公园、腊山国家森林公园、牛山国家森林公园、太平山森林公园及周围临近区域等。泰安市大部分文化、旅游景区都分布在城市规划中的第二圈层,该区域应作为城市集中建设区外围的绿色空间而存在,为建设生态型城市服务。

对于风景名胜旅游区,要加强生物多样性的保护、自然保护区的管理和生态建设,推广生态旅游和生态农业,调整产业结构,统筹安排建设用地。要坚持“以保为主,适度开采”的原则,重点发展休闲度假旅游、禁止进行与旅游休闲度假无关的开发活动。

2.3.4 生态环境保护区

生态环境保护区主要分布在城市规划中的第二和第三圈层,主要是指生态敏感性区域等需要特别保护的区域,包括水源保护区、绿色廊道、河湖湿地、矿业开采区、地质灾害多发区等。

泰安市现有3处水源地,即黄前水库、旧县和大汶口水源地。东平湖、碧霞湖、天平湖和龙泉湖周围湿地起着水源保障、水质净化、水生生态系统健康、生物多样性维持和增强生物生产等多种生态功能。在这些区域可以建立缓冲区,加强综合管理,防止水土污染和生态功能退化,注重生物措施、工程措施和管理措施的综合运用,防止水土流失。

2.3.5 基本农田保护区

基本农田保护区均分布在城市规划中的第三圈层内部,是指对基本农田实行特殊保护而依照法定程序划定的区域,主要为集中连片的质量较高的耕地。

对于基本农田保护区要限制开发,应按照保护优先的原则,禁止任何单位和个人在内建窑、建房、采石、取土或者进行其他破坏基本农田的活动,禁止发展林果业和挖塘养鱼。各类非农建设确需占用该区基本农田的,要按照《基本农田保护条例》进行审批,将粮食主产区、商品粮基地县、国家投资的农业重点开发项目区等,划入国家重点基本农田保护区,进一步强化各项保护措施。

3 结论

土地利用功能分区与用途分区的主要差异在于,用途分区是命令式的、刚性的,全国各地的分区基本一致;功能分区是指导式的、弹性的,各分区按照区域特色制定管理措施;用途分区从土地利用现状出发,按照土地利用类型分区划线;功能分区从系统结构出发,注重区域内部各用地部门的相互联系,有利于协调各类土地利用结构之间的关系;用途分区注重单一的用途保护,严格限制农用地转为建设用地;功能分区结合社会经济发展需要和生态环境保护,注重地区整体功能的发挥;用途分区中,各分区都针对具体的管理部门,有利于细化责任,但各部门间缺乏联系,而功能分区注重了部门间的合作与协调,有利用从宏观上把握。

本文针对泰安市不同区域的资源状况、发展潜力等特点,从当地现状出发,结合城市规划中3个圈层的划分,将旅游作为泰安市的重点,制定了适合区域发展的分区规划和管理措施,能够更有效地发挥土地功能,也为加强泰安市的土地管理奠定了基础。

参考文献:

- [1]徐宁.关于土地利用功能分区研究[J].安徽农业科学,2007,35(2):482-483.
 - [2]程烨,王静,孟繁华.土地用途分区管制研究[M].北京:地质出版社,2003.5-8;12-16;67-84;90-101.
 - [3]郝晋珉.土地利用规划[M].北京:中国农业大学出版社,2007,187-191.
 - [4]施建刚,黄晓峰.对用途分区管制的理性思考[J].土地市场,2007,(2):66-68.
- 作者简介:薛翠翠(1983~),女,河北,硕士研究生,研究方向为土地利用规划。
通讯作者:安萍莉(1969~),女,博士,副教授,研究方向为土地利用规划、乡村景观规划。

(2007-11-05 收稿 S 编辑)