

新一轮土地利用总体规划修编基础数据存在的问题

刘 星

(耒阳市国土资源局 湖南 耒阳 421800)

——以耒阳市为例

随着新一轮土地利用总体规划前期工作的启动,“四查清、四对照”的开展,基础数据采用已成为许多专家及土地利用总体规划工作者讨论的焦点,本文以耒阳市为例对规划修编基础数据进行了剖析,同时提出了相关的建议。

1 耒阳市基础数据分析

1.1 土地利用更新调查数据与 2004 年土地利用变更数据对比情况

2004 年来,耒阳市开展了新一轮的土地利用更新调查,建立了全市 1:1 万的土地利用现状数据库。但土地利用更新调查数据与原土地利用变更调查数据总体上有一定出入,部分地类相差比较大。就土地利用更新调查数据与 2004 年土地利用变更数各类土地面积对比:耕地增加 2001.55 公顷,园地减少 241.43 公顷,林地减少 3876.16 公顷,居民地及独立工矿增加 561.01 公顷,交通用地增加 8.27 公顷,水域减少 463.14 公顷,未利用地增加 2151.69 公顷,耕地比变更数据多 7.39%,林地少 4.36%,建设用多 3.38%,未利用地多 7.66%,造成这种现象的原因,一是 1992 年土地详查时,各类数据因是人工量算,误差较大,数据汇总后,个别类型土地经过人为处理,造成统计数据与图件有一定差距;二是近年来农业结构调整和生态退耕的力度较大,有些耕地改作园地、鱼塘或退耕后,没有及时掌握情况进行变更;三是每年的变更调查中图件没有及时更新,图件与数据不一致,图与实地不相符;四是每年土地变更时,因基层国土资源所人员业务素质不高和对变更重要性认识不够,在外业调查时不彻底。

1.2 城市规模基础数据情况

根据耒阳市土地变更资料,2004 年末土地利用现状变更数 825.03 公顷(2004 年土地利用现状数据为 1248.6 公顷),根据统计并按累加法计算,耒阳市 1997 年至 2003 年土地利用总体规划城市控制范围内建设用地位为 171.2885 公顷,加上 1997 年城市用地基数 1213 公顷,2003 年末耒阳市城市用地合计 1384.2885 公顷。

根据以能享受城市基础设施服务及其周边区域面积都计算为城市面积,2003 年末现状面积 2460 公顷,其中位于土地利用总体规划城市规模控制圈内的面积 1988.8 公顷,位于土地利用总体规划城市规模控制圈外的面积 471.2 公顷(耒阳火电厂和耒中水电站 353.30 公顷、其他农村居民点及独立工矿 117.9 公顷)。

城市规模统计出现多个数据,一是因为统计口径有一定的差异。土地利用现状变更数据是以实际城市建设用地为城市面积,在规模控制区内的原农村居民点、独立工矿及特殊用地等按土地分类另行统计,因而在土地利用现状变更数据中耒阳市实际城区建成区面积偏小;二是由于耒阳市三个办事处行政区划进行了重新划定,将原有村成立居委会后一并划

入城区,在城市总体规划控制范围内已形成的并达到一定人口密度的农村居民点和独立工矿统计在内,城市总体规划城市规模基期数据达到 2460 公顷。三是编制土地利用总体规划的底图,是以 1992 年详查土地利用现状图为底图,经过 1992~1996 年历年变更后形成编制规划的工作底图,由于变更不彻底,导致图表不一致,图与实地不相符,存在实地是建设用地,图上仍是非建设用地现象。由于变更不彻底,导致现状面积不准,城市区域的现状面积过小,即城市基期年面积过小,从而导致 2010 年规划目标年面积过小。四是土地利用总体规划中城市规模控制图上实际控制面积与文本中规模控制面积有出入。文本中耒阳市城市规模控制面积数 2110 公顷,而图上实际控制面积为 2674.4 公顷,图件实际控制面积多 564.4 公顷。

2 当前面临的矛盾与问题

土地利用现状的土地利用基础数据是土地利用总体规划修编的基础,为了保证土地利用总体规划的科学性、客观性,需要准确的土地利用现状调查资料。根据耒阳市上述基础数据的分析,如果新一轮规划修编采用更新数据,则与上一轮规划很难衔接,规划目标任务的落实情况无从分析,很难真正做到“四查清、四对照”;如果采用变更数据,则土地利用现状的实况也与变更数据不符合,可能会造成规划的图、数、实地三者不一致,现状信息失真或现状信息不对称,则很难使所编制的规划有较好的科学性和可操作性,对新一轮规划编制后的实施造成许多实际问题,也就不能为实行世界上最严格的土地管理制度、实行土地用途管制等新的管理方式打下扎实的基础,而如果对土地利用现状库进行调整,则工作量将非常大。

3 基础数据采用的建议

3.1 做好规划修编各项基础数据的核查

利用分辨率较高的卫片,对土地利用现状(重点是对城镇周边地区)进行补充调查,并按土地详查时因人工量算等原因造成统计数据与图件有差距的,土地详查后到 1997 年规划修编没有及时变更的,现行规划实施中各类用地情况认真查清,全面摸清土地利用现状的数量、质量、结构、分布及其演变趋势,既保证现状能得到比较准确的变更,规划实施和执行情况得到及时的反映,又做到减少工作量,并依照法定程序严格核定土地利用规划修编的各项基础数据,为规划修编提供基础依据,使规划修编的基数准确性问题得到基本解决。

3.2 城市规模用地数据采用

在新一轮土地利用总体规划修编中,通过对城市范围内城市现状面积、城市内部和扩大区域的独立工矿、未变更为城市用地的农村居民点、公共绿地调查和量算,计算出城市建成区面积,作为城市规模基础数据,以便保证现实性及与其它相关规划的衔接。