



提高土地利用总体规划可操作性的措施

袁秀丽

(嫩江县城建管理处 黑龙江 嫩江 161400)

摘 要 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。然而,由于缺少制度化、程序化的对规划实践的反思,土地利用总体规划往往被视为“纸上谈兵”的摆设。因此,探讨如何提高土地利用总体规划的可操作性就显得十分必要和重要。现分析了影响土地利用总体规划操作性的因素和实施过程存在的问题,并讨论了提高土地利用总体规划可操作性的途径,为解决土地利用总体规划在实施过程中出现可操作性不强的问题做了较为全面的阐述。

关键词 土地利用总体规划;可操作性;措施

1 影响土地利用总体规划可操作性的因素

1.1 土地利用总体规划在编制过程中存在的主要问题

1.1.1 基础资料不准确

基础资料包括文字资料、数据资料和图件资料。资料准确性程度将直接影响到规划编制的质量。一些基础资料(如耕地面积、人口数据等)因各地区各部门统计口径不一导致差异较大,可靠性参差不齐,这势必影响到规划编制的现势性和成果的可靠性。

1.1.2 采用的技术路线和技术方法不合理

土地利用总体规划是在一定时期内对一定地域范围内全部土地的利用、开发、保护、整治进行综合平衡和统筹安排。因此,土地利用总体规划具有较强的地域性和预测性等特点。在编制土地利用总体规划时,必须结合土地利用总体规划自身的特点,选择正确的技术路线和技术方法。而在土地利用总体规划编制过程中,常常缺乏合理的技术路线,导致规划体系逻辑性不强;在选择技术方法时,没有将定性定量、模型预测、常规方法预测和当地实际结合起来,导致规划预测数据失真,用地安排不合理。

1.1.3 编制规划的重点不突出

土地利用总体规划的编制是以适应国民经济和社会发展为前提的,同时又为国民经济和社会发展战略服务。在不同时期,国民经济和社会发展的战略目标不同,规划的侧重点也有所不同。而在编制规划时,因对国民经济和社会发展战略的定位不准确,用地安排重点不突出,用地指标较分散,这都将影响规划的可操作性。

1.1.4 与相关规划衔接不具体

与土地利用总体规划相关的规划主要有城市总体规划、农业区划、交通规划等。在土地利用总体规划编制过程中,对涉及到与相关规划衔接时,常常只是粗糙地进行了一些简单说明,没有对衔接的内容作具体详细说明,甚至出现衔接严重分离的现象,造成相关规划与土地利用总体规划相脱节,为土地利用总体规划实施造成障碍。

1.1.5 土地用途分区弹性不足、刚性有余

土地利用总体规划要求按照土地基本用途的不同划定土地利用区。在编制规划方案时,一般都是将上级下达的各项控制指标分解落实到土地利用总体规划图件和实地,有多少指标划定多大面积的分区(即:指标数=土地利用区面积)。这种简单机械的指标定位常常与土地资源的现实情况相脱离,而且难以与日益变化的社会形势和国家政策相适应。

2 土地利用总体规划在实施中存在的主要问题

2.1 对规划系统性认识不足、部门协调不够

土地利用总体规划是一个复杂的系统工程,涉及到各行各业的用地安排。在规划实施过程中,不能单纯从某一部或几个部门出发来落实用地安排,而是要从全局出发,各相关部门相互协调,系统性地落实用地安排。同时在落实规划指标的同时,也应该考虑规划实施中涉及的其他因素,最终使经济、社会和生态效益达到最佳。

2.2 实施规划的措施落实不到位

在编制规划的同时,也相应确定了规划实施的政策与措施,详细阐述了如何保证规划的顺利实施。但在规划实施过程中,对规划中确定的政策与措施往往落实不到位,影响了规划的实施。

2.3 缺乏对规划进行动态信息管理

在规划实施过程中,对已落实的规划任务或指标应及时进行统计分析,发现存在的问题,总结实施经验。同时,对不合理的规划任务或指标应根据实际情况作相应调整。事实上,在规划实施中,规划基

本处于静止状态。

3 提高土地利用总体规划可操作性的措施

3.1 注重规划编制质量

注重规划编制质量是提高规划可操作性的前提和基础。提高规划质量主要是要做好规划编制的前期工作,核准基础数据,做好相关专题的研究。目前编制规划的指导思想和技术方法都较明确,关键问题是编制规划的理论技术方法是否能紧密地结合实际,是否能反映未来若干年当地国民经济和社会发展趋势,这都是衡量规划是否合格,可操作性是否强的重要方面。

3.1.1 做好规划专题研究

规划专题研究是编制规划的前提和基础,它从土地资源利用的各个角度深入揭示土地资源利用状况。因此做好专题研究对编制土地利用总体规划至关重要。在规划编制时,涉及的专题较多,如土地利用现状研究、土地适宜性评价、土地供需预测研究、土地利用战略研究、耕地保护措施研究、土地利用总体规划实施保障措施研究、与相关规划相衔接的专题研究等。

3.1.2 做好土地利用结构调整

土地利用总体规划实质上是土地利用结构在时空上的优化。根据国民经济和社会发展战略及产业结构调整方向,在线性优化的基础上,结合当地土地资源利用的实情,兼顾经济、社会和生态效益最佳原则,做好土地利用结构调整,避免在土地利用结构调整过程中仅单纯从数量方面考虑以满足土地利用结构调整的需要,而忽视土地资源利用的障碍因素。

3.1.3 做好土地利用布局

确定重点项目和重点工程是规划的重要职能,也是合理安排用地指标的关键。在做好用地布局时,主要应注意项目选址、项目规模和范围,同时在布局项目时,要做好可行性研究,避免盲目立项,造成用地指标安排失调以及危害生态安全。

3.2 完善专项规划和详细规划的编制工作

土地利用总体规划的专项规划和详细规划,是对土地利用总体规划所确定的目标的具体落实和补充,是实施土地利用总体规划的落脚点,也是体现土地利用总体规划是否具有可操作性的检验。因此,做好专项规划和详细规划的编制工作将直接影响到土地利用总体规划战略目标的实现。

3.3 建立规划实施的保障体系

好的规划既有较强的宏观指导性,又具有较强的可操作性,即可实施性。建立规划实施保障体系也是保障可操作性较强的规划顺利实施的关键。主要建立好土地利用总体规划实施管理办法、行政管理措施、土地利用总体规划管理机制、土地利用总体规划实施的监督管理机制等。

3.4 及时更新规划

任何可操作性强的规划都是相对某一时期而言的。随着规划不断实施,新的土地利用结构和用地布局的矛盾会不断出现,甚至随着国民经济发展战略的改变,会使规划在较短的时间内不适应经济发展需要。因此,及时更新规划是提高土地利用总体规划可操作性的的重要手段。

3.5 强化对规划进行信息动态管理

充分利用现代科技手段,加强土地动态监测和科学管理,要利用卫星航测手段对土地利用进行系统监测,及时、准确掌握土地利用的变化情况,为更新规划,提高规划的可操作性提供动态信息。