

# 关于城市总体规划与土地利用总体规划 协调问题的探讨

张 颖, 王 群, 王万茂

(南京农业大学 土地管理学院, 江苏 南京 210095)

**摘 要:**从当前两规协调研究中存在的争议问题入手, 依据空间规划理论和分析方法, 揭示两规不协调的深层次原因, 在此基础上, 从宏观和微观两个层面分析两规协调问题的难点和重点, 指出上端规划功能缺位和建设用地规模统计口径不一致是两规协调中急待解决的关键问题, 最后提出解决这些关键问题的路径和方法。

**关键词:**城市规划; 土地规划; 两规协调; 规划功能; 建设用地

**中图分类号:**F321.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1671—7465(2007)01—0058—06

近年来引起我国规划学术界争议的问题之一就是城市总体规划与土地利用总体规划的协调问题(以下简称两规协调)。学者们各抒己见, 提出了许多意见和建议。作者认为, 在两规不协调的诸多原因中最重要的原因是规划功能定位不清, 相互关系不明确, 这与其在规划体系中的作用与地位有关。说到底是我国规划体系缺位, 各类规划之间关系模糊和交错。正因为如此, 我国有关部门也都提出建立中国统一的规划体系的设想。本文拟就两规协调问题解决路径和方法谈谈个人的看法和见解。

## 一、当前两规协调研究中 存在的主要问题

1986年颁布的《中华人民共和国土地管理法》第十六条规定, 城市规划和土地利用总体规划应当协调。<sup>[1]</sup>自那时起, 学术界和实务界就开始就两规协调问题展开认真的研究和讨论。许多学者发表了自己的见解, 大家一致认为, 两规在其法律依据、组织领导和规划审批方面具有相同或相似之处, 但在规划范围、规划思路、人口统计口径和用地分类

等方面尚存在较大分歧。

两规的规划范围不同。一种意见认为, 土地利用总体规划按行政区划分为全国、省、市、县、乡五级, 就规划空间范围而言, 城市总体规划与土地利用总体规划的之间是点与面, 局部与整体的关系。城市规划控制区不可能也不应全覆盖行政辖区内全部土地。一种意见认为两规关系是点、面关系的看法是片面的和不科学的, 因为《城市规划法》第十九条规定, 设市城市和县级人民政府所在地镇的总体规划, 应当包括市或者县的行政区域的城镇体系规划。<sup>[2]</sup>据此可认为, 城镇体系规划也可分为全国省、市、县和乡五级, 因此, 城市总体规划的规划范围也和整个行政辖区相一致。

两规的规划思路不同。土地利用总体规划编制思路是依据上一级下达的建设占用耕地面积、新增耕地面积和净增耕地面积三项控制指标<sup>[3]</sup>, 以供制约和引导需求, 重在控制, 而且是刚性的。而城市总体规划编制时, 没有自上下达的规划控制指标, 城市的发展思路和城市规模是建立在对城市的社会、经济、历史、地理、资源、产业政策、人文背景等多因素综合分析的基础上, 按照市场经济条件下城市发展的客观规律, 提出城市发展目标和发展

收稿日期: 2007-01-19

作者简介: 张 颖 (1966—), 女, 南京农业大学土地管理学院讲师, 博士;

王万茂 (1937—), 男, 南京农业大学土地管理学院教授, 博士生导师。

规模的设想,很少考虑耕地和基本农田保护的问题,重在从需要出发,着眼于发展<sup>[4]</sup>。也就是说,土地利用总体规划属有控制规划,而城市规划属无控制规划。正因为如此,纵然均由各级人民政府组织编制和实施两个规划,地方政府热衷于城市总体规划,热衷于建设大城市,都期望把自己城市做强做大,而任意扩大城市规模的倾向,规划部门为迎合政府意图,加上自身利益观念的驱使(按规划面积计酬),也喜好大规划。此外,由于土地管理体制上的原因,导致两规在城市建设用地范围上的不一致。圈内规划城市建设用地范围内的农用地转为建设用地的审批权限在国务院,圈外农用地转为建设用地的审批权限在省政府。“圈内”的用地门槛高于“圈外”,导致在编制土地利用总体规划时也不想把圈内画得过大。

两规中人口统计口径不一致。城市总体规划中,城市人口包括居住在(规划)建成区内的非农业户籍人口、农业户籍人口和一年以上的暂住人口。而土地利用总体规划中,城镇人口仅为城市和建制镇建成区范围内常住人口的总和(含常住的非农业人口、农业人口和集体户人口),不包括流动人口。因此,导致两规中关于城市人口规模的内涵不一致,前者明显大于后者,直接影响根据人口规模计算的城市用地面积<sup>[5]</sup>。

两规采用的土地分类体系各异。由于采用的土地分类不同,导致两规中用地面积数据不可比。当前土地利用总体规划中采用《全国土地分类》(过渡时期适用)(2002),其用地类型为3个一级类、10个二级类和52个三级类。而城市总体规划中采用的是《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ137-90),其用地类型分别为10个大类,46个中类,73个小类。再加上城市总体规划用地面积采用1:1万或1:5000比例尺图纸上量算结果,基础图件、量算方法和量算误差不一致<sup>[6]</sup>,最终导致同一地类不同内涵不同面积,相同地类无法归类比较。

为了解决两规协调问题,我国不同政府部门也参与此项研究,并对构建中国规划体系提出自己的意见和设想。国家发展与改革委员会提出由规划咨询委员会对规划之间进行衔接和论证,使经济社会发展各个领域的规划、城市规划、土地利用规划在区域规划与地区规划中融为一体<sup>[7]</sup>。国家建设部提出城乡规划包括全国城镇体系规划、省域城镇体系规划、城市规划、乡镇规划、村庄规划、风景名胜

胜区规划、历史文化名城规划等。由国务院城乡规划行政主管部门主管全国的城乡规划工作。没有城乡规划部门提出的规划条件,国有土地使用权不得出让。国土资源部强调土地利用总体规划是土地利用领域中统筹社会、经济、环境过程的基本规划,其他各项规划均应当符合土地利用总体规划,用地规模与布局应当与土地利用总体规划相衔接。土地利用总体规划是综合性规划和空间规划<sup>[8]</sup>。

## 二、两规协调宏观层面:

### 上端规划功能缺位

上端规划功能缺位是两规不协调宏观层面上的重要原因。所谓上端规划功能缺位具体指规划体系中区域规划或国土规划功能缺位和上一级土地利用总体规划功能缺位。众所周知,1986年6月25日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过的《中华人民共和国土地管理法》第十六条规定,城市规划和土地利用总体规划应当协调。在城市规划区内,土地利用应当符合城市规划。1989年12月颁布的《中华人民共和国城市规划法》第七条规定,城市总体规划应当和国土规划、区域规划、江河流域规划、土地利用总体规划相协调。1996年18号文件国务院关于加强城市规划工作的通知中重申规定,城市总体规划应与土地利用总体规划等相协调,切实保护和节约土地资源。并要求土地管理部门参与审核设市城市、建制镇和其他乡镇的建设用地和人口规模。1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订《中华人民共和国土地管理法》第十六条规定,城市总体规划、村庄和集镇规划,应当与土地利用总体规划相衔接,城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模。至于关于两规如何协调、如何衔接,上述法律均未加具体说明。这就给实际工作中如何进行两规协调带来很大的难度。作者认为,两规协调是必要的,但不是待协调的甲规划与乙规划相协调,也不是乙规划与甲规划相衔接,这样的思路对于问题的解决是无济于事的。由于土地利用总体规划与城市总体规划的目标、任务、内容和编制思路存在很大的差异,而这些差异是无法统一协调的。再加上两个规划在人口和用地统计口径、审批权限、编制方法层面上的不同,更增加了两规协调的艰巨性和复杂性,

但方法层面的问题还是可以寻求解决办法的,但这也不是组织编制规划部门就能解决的,如土地分类问题、人口统计口径问题和编制方法等。这一切问题的解决有待于上端规划加以解决。要充分发挥上一级规划对下一级规划的综合协调功能和作用。因为两规协调的焦点是建设用地指标,而这些指标是上一级土地利用总体规划分配确定的,“建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标。”体现上一级土地利用总体规划对下一级土地利用总体规划的刚性约束,因此建设用地指标增加的问题只有在上一级土地利用总体规划的框架内才有可能加以协调解决。

两规协调的复杂性也在于两规相互关系的复杂性。就土地利用而言,顾及其整体性的特征,土地利用总体规划依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求,土地供给能力以及各项建设对土地的需求,协调各部门(其中包括城市规划部门)用地,统筹安排各类用地并加以空间布局,使其各得其所,各得其数。土地利用总体规划的规划范围为整个行政辖区,规划对象是整个行政辖区内全部土地(或称土地总面积),包括农业用地、建设用地和未利用地。从这个角度来讲,城市总体规划与土地利用总体规划之间是点和面的关系,局部与整体的关系。这是不得不承认的客观事实。有的学者不同意这种看法,认为依据《城市规划法》第三条规定,“城市规划区指城市市区、近郊区以及城市行政区域内因城市建设和发展需要实行规划控制的区域。具体范围由城市人民政府在编制的城市总体规划中划定”可以断定城市总体规划的范围也可以是整个城市行政辖区。这种断定是缺乏说服力的。关于这一点必须统一到《土地管理法》第二十二条规定上来,即“城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模”。从经济发展角度讲,区域经济发展离不开城市的发展,城市发挥区域经济中心的作用,城市土地利用集约水平和效益最高,据有关资料表明,占全国土地面积的0.4%的城市用地,却创造了占全国46%的工业净产值。土地利用是离不开社会经济发展的,作为区域经济中心的城市发展和城市规划,城镇体系规划均要在土地上得到反映和落实,对土地利用总体规划具有重要的指导作用。城镇体系规划和城市总体规划成果又为土地利用总体规划的编制提供重要的依据,两者之间理应发生

互动作用,在城镇用地规模与布局上紧密协调。这就要求城镇体系规划做到位,要对规划区域内所有城镇的数量和规模以及位置加以确定,并进行合理布局,真正为土地利用总体规划的编制提供参考依据。目前编制的各类城镇体系规划尚未满足上述要求,也直接影响了两规协调的具体实施。有的学者提出,将土地部门和规划部门合并是两规协调的好途径。把管理土地部门和使用土地部门合并,不符合科学管理的原则和做法。因为用地部门和管理部门不宜合并,就如裁判员和运动员不能合二为一。有的学者提出,国土资源管理部门和土地利用总体规划的功能可以为其他综合部门和社会经济发展规划或者城乡规划取而代之。这种观点更是不可取的。依作者之见,任何类型规划的存在均具有合理性,各类规划的地位和作用具有不可替代性,人为地以某类规划取代另一类规划,无益于问题的解决。众所周知,在土地投入人类生产活动之后,就成为任何社会所不可或缺的物质条件,任何生产和任何产业部门均不能离开土地,各类规划均要落实于土地之上。土地已成为人类生存和发展以及社会经济活动的物质载体。土地数量有限性和土地需求增长性构成土地利用领域中一种特殊矛盾。为了合理地协调与均衡土地资源的供给与需求之间的关系,合理地组织土地利用,实施有限土地资源部门间分配和再分配,土地利用规划应运而生,借助土地利用规划来约束人类社会和各部门的土地利用行为。随着土地供需矛盾逐渐加剧,这种规划约束机制不仅不能减弱反而有待加强和深化。作者认为,两规协调客观层面上就是上端规划功能补缺,具体来论,开展区域规划或国土规划,协调社会经济发展、生态环境保护与土地资源合理配置之间关系,为下端规划编制和实施提供科学依据。另外,在组织领导上应当组建以行政长官为首,专家领衔,公众参与的规划委员会,负责统一协调各类规划。

### 三、两规协调微观层面:建设用地规模

两规协调的重点在于建设用地规模。目前无论土地利用总体规划还是城市总体规划,均按照“以人定地”的思路即依人口规模和人均建设用地测算建设用地规模。两规协调中必须规范人口和建设用地统计口径。

在人口统计方面,两规协调时应当采用相同的

城镇人口、常住人口和流动人口统计数据。众所周知,计算城市化水平时,应当采城镇人口而不是非农人口,一般来讲其间换算系数约为 0.6-0.7,说明城镇人口数大于非农业人口数。其次,应当采用统一的常住人口和流动人口数。流动人口系指居住城市 1 年以上的人口,在编制城市总体规划和土地利用总体规划时均不容忽视。

关于建设用地尤其城市建设用地概念,两规协调时应当统一。土地利用总体规划中建设用地的含义比较广泛,根据 1984 年土地利用现状分类,建设用地是指城镇(51)、农村居民点(52)、独立工矿用地(53)、盐田(54)、特殊用地(55)、铁路(61)、公路(63)、农村道路(63)、民用机场(64)、港口、码头(65)、沟渠(77)、水工建筑物(78)。根据原国家土地管理局城镇地籍调查中所使用城市用地分类中,城镇建设用地是指商业金融用地(10)、工业、仓储用地(20)、市政用地(30)、公共建筑用地(40)、住宅用地(50)、交通用地(60)、特殊用地(70)。根据《中华人民共和国土地管理法》第四条和《中华人民共和国土地管理法实施条例》第十条、第十四条的规定,为适应社会主义市场经济发展和实施土地用途管制制度的需要,有效实施城乡地政统一管理,国土资源部于 2001 年 8 月 21 日制

定了城乡土地的统一分类《全国土地分类(试行)》中,建设用地是指商服用地(21)、工矿仓储用地(22)、公用设施用地(23)、公共建筑用地(24)、住宅用地(25)、交通运输用地(26)、水利用地(27)、特殊用地(28)。由于城镇和村庄地籍调查尚未全面完成,圈起来的城镇、建制镇和农村居民点还不能打开。在过渡时期适用的《全国土地分类》建设用地中地类编号为 21-25 和 28 等六个二级地类(含所属全部三级地类)及“交通用地”中的 266(街巷)一个三级地类暂不启用,仍按土地利用现状分类(1984)中的“居民点及工矿用地”地类进行统计,只不过将“居民点及工矿用地”地类编号定为“20”,其下的三级地类包括城市用地(201),是指设市的居民点用地;建制镇用地(202)是指设建制镇的居民点用地;农村居民点用地(203)是指镇以下的居民点用地;独立工矿用地(204)是指居民点以外独立的各种工矿企业、采石场、砖瓦窑、仓库及其他企事业单位的建设用地,不包括附属工矿、企事业单位的农副业生产基地;盐田(205)是指以经营业为目的,包括盐场及附属设用地;特殊用地(206)是指居民点以外的国防、名胜大道、风景旅游、基地、陵园等用地(图 1)。

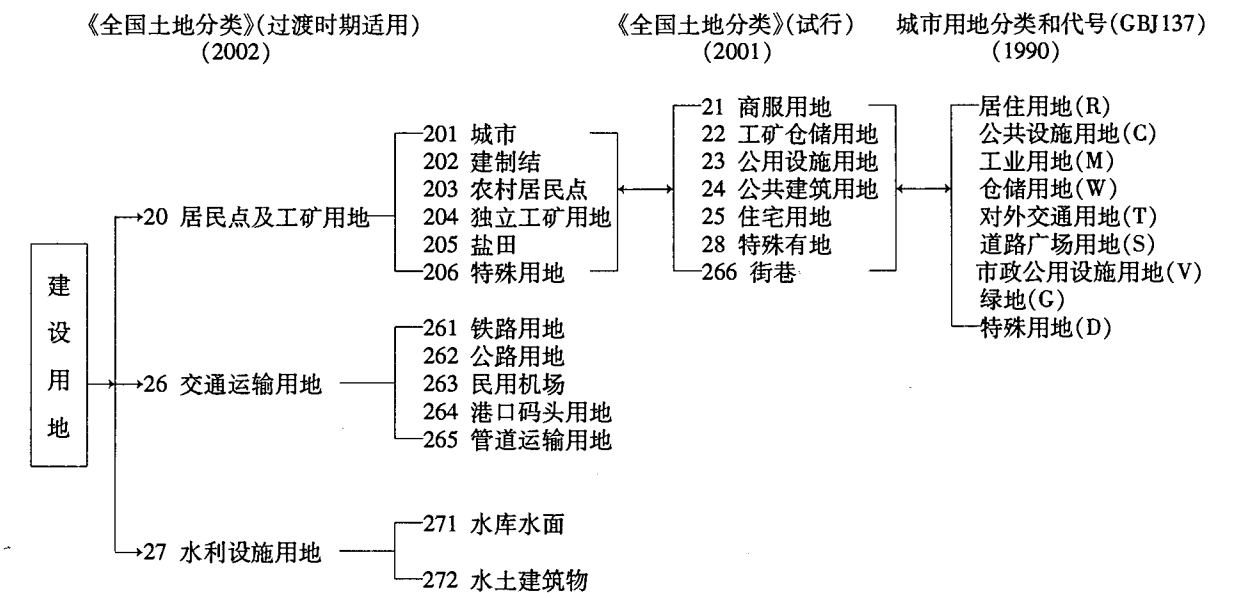


图 1 不同分类体系中建设用地含义比较

注:作者依据《全国土地分类》(过渡时期适用)、《全国土地分类》(试行)和《城市用地分类和代号》(GBJ137)整理而得

城市规划中界定城市建设用地概念时,有必要

市区面积是指设市城市行政区域内的全部土地面积包括水域面积,但不包括市辖县和市辖市。城市

规划区面积是指城市行政区及其他因城市建设和发展需要实行规划控制的区域土地面积。城市建成区面积是指城市行政区内实际已成片开发建设、市政公用设施和公共设施基本具备的区域土地面积。建成区的范围一般是指建成区外轮廓线所能包括的地区,也就是城市实际建设用地所达到的范围。从城市规划角度,城市建设用地是指城市用地中除水域与其他用地之外的各项用地组成,包括居住用地(R)、公共设施用地(C)、工业用地(M)、对外交通用地(T)、道路广场用地(S)、市政公用设施用地(V)、绿地(G)和特殊用地(D)九大类用地。城市建成区面积和城市建设用地面积两者差别在于一部分城市建成区内除包含全部城市建设用地外,还包含一部分非建设用地如山丘、河流、小片农田。因此,切不可将城市市区、城市建成区,更不能以城市规划区的面积规模代替城市建设用地规模。两规协调的重点是建设用地的界定及其规模的确定。

如图1所示,不同土地分类体系中建设用地含义上存在差异。同一用地内含不一致,内含相同的用地名称又不统一现象非常严重,如《全国土地分类》(2002)中,城市用地不包括独立工矿用地和城市以外的特殊用地。《城市用地分类》中城市建设用地包括工业用地、仓储用地、特殊用地等在内的九种用地。这给从微观层面上协调两个规划带来很大的难度。

在建设用地需求量的测算上,两规采用不同的方法思路。土地利用总体规划中建设用地总规模和建设占用耕地规模作为自上而下层层分解的刚性指标,与实际需求之间往往存在很大的偏差,这种现象尤其在经济发达地区更为严重。在“以供给定需求引导需求”原则的指导下,往往采取重视刚性供给而不顾合理需求的处理方法,导致在建设用地规模上两规无法协调。而在城市总体规划中,在营造以人为本,保障经济发展,把城市做强做大的思想指导下,不顾土地实际供给,而只考虑土地需求,加上客观上我国大陆地区对城市土地的建筑密度和建筑容积率缺乏管制,导致规划实践中只重外延扩张而忽视内涵挖潜,不重视改变城市土地利用方式和提高城市土地集约利用水平,而一味追求向外“摊大饼”式的发展。综上所述,最终导致两规中城市建设用地规模大相径庭,偏误达到无法协调的地步,这一切为规划实施中违法用地埋下了巨大隐患,成为违法用地屡禁不止的深层次原因。作

者认为,为了协调两规在城市建设用地面积上的差异,在测算思路上除去规范用地分类和摒弃部门偏见外,应本着供需互动和内涵挖潜与外延扩张相结合以及土地自然供给与经济供给并重的原则,寻求一要保护耕地,二要保障建设用地的协调点,从而达到两规协调的目的。

关于建设用地规模的确定问题,目前主要依据现行的国家标准,采用现状人均建设用地水平和允许调整幅度“双因子”控制加以确定。从快速城市化地区中小城市实际建设现状来看,现行标准具有明显的不适应性,因为各类城市建设用地与人口规模之间相关性存在差异。据有关研究表明,居住用地、公共设施用地规模与人口规模相关系数较高,分别为0.935和0.990,而工业用地、绿地和道路广场用地与人口规模相关系数则分别为0.8760、0.863和0.853。居住用地、公共设施用地直接与城市常驻人口密切相关,随着城市人口规模增加而扩展。工业用地、绿地和道路广场用地与城市人口规模存在一定联系,但其自身发展特性如产业结构、交通需求、经济增长和自然生态等对其规模的扩展影响更大,这类用地规模应考虑产业类型和产业结构对用地需求特性,采用分组控制加以确定。

#### 四、几点建议

1. 从宏观层面上讲,两规协调有待具有中国特色的规划体系的建立和完善,尽快地开展区域规划或国土规划的编制工作,以便在区域层次上对社会经济发展水平和规模,城镇体系规划,尤其是城镇规模与布局,土地利用与经济发展,土地利用与工业化、城市化之间相互关系进行协调和安排。建议开展城市用地合理规模问题的科学研究。

2. 土地利用规划是合理组织土地利用,部门间和产业间合理分配再分配有限土地资源的重要手段,是人类生存、社会发展和生态环境保护的投影。尤其是考虑我国人多地少的国情和《土地管理法》赋予土地利用规划的职责和使命,具有鲜明的不可替代性,只能强化,不可软化或弱化。建议开展城市土地利用规划编制工作。同时,也应当指出,两规协调对全国和省两级土地利用总体规划的科学性和可操作性提出了更高的要求,既要重视以供给制约和引导需求,也要认真研究土地需求对土地供给的反作用,应当采取供需互动,多维挖潜,综合平衡的土地利用规划思路。

3. 从微观层面上讲,认真妥善解决两规之间相异之处,尤其是人口和建设用地的统计口径。各级人民政府组织编制土地利用总体规划和城市总体规划时,必须使用统一的人口和土地包括建设用地的数据。建议城市用地统计应当以城镇地籍调查数据为准。城镇地籍调查内容包括城市用地分类、建筑密度和建筑容积率的调查等方面应当考虑城市规划和建设部门的需求。建议城市总体规划充分利用城镇地籍调查资料和城市土地定级估价资料,这也是两规协调的结合处。各级城镇体系规划深度应当确定城镇数量、规模和布局(选址),为编制相应土地利用规划提供科学依据。

4. 从长远考虑,为了彻底做好两规协调工作,应尽快筹备起草和颁布《中华人民共和国土地法》和《土地规划法》,这样才能真正做到城乡土地和各部门、各产业用地统一管理,规范城乡土地利用规划行为,对城乡土地实行用途管制,协调土地利用规划与相关规划之间的关系,在土地利用层次上构建适合我国国情的规划体系。

5. 发展与保护是辩证统一的关系。发展是硬道理,发展是增强国力和提高人民生活水平的必由之路,保护的根本目的是为了持续发展。以发展为主要特征的城市规划,要优化发展方式,转变经济

增长方式,降低发展的代价,寻求低占地的发展模式,引导各项发展事业走集约利用土地的道路;以保护为特征的土地利用规划,变消极保护为积极保护,变被动保护为主动保护,研究在发展中求保护,在保护中求发展的策略,最终实现“一要吃饭,二要建设,三要保护环境”的土地利用方针。

#### 参考文献:

- [1] 中华人民共和国土地管理法(1998年)[Z]:9-11.
- [2] 中华人民共和国城市规划法(1989年)[Z]:5-6.
- [3] 陈银蓉,等.城市化过程中土地利用总体规划与城市规划协调的思考[J].中国人口、资源与环境,2006(1):30-33.
- [4] 萧昌东.城市总体规划和土地利用总体规划编制若干思考[J].规划师,2000(3):14-16.
- [5] 曹荣林.论城市规划与土地利用总体规划相互协调[J].经济地理,2001(5):605-608.
- [6] 韩荡.适应城市规划的土地利用计划体系初探[J].城市规划,2002(11):46-48.
- [7] 王素萍.城市总体规划与土地利用总体规划的矛盾与协调[J].中国国土资源经济,2004(12):6-11.
- [8] 吕维娟,等.试析城市规划与土地利用总体规划的相互协调[J].城市规划,2004(3):58-61.

(责任编辑 曲辰)

## On coordination between urban planning and land use planning

ZHANG Ying, WANG Qun, WANG Wan-mao

(College of Land Management, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

**Abstract:** Starting from their controversy, the article promulgates deep reasons for the two inharmonious plans in the light of space planning theory and analysis method. The difficult point and focus point of the two planning coordination problems are dealt with from macroscopic and microcosmic angles. The article shows that the top planning function shortage and the caliber difference construct land scale are the key problems, and puts forward countermeasures concerning the key problems.

**Key words:** urban planning; land planning; two planning coordination; planning action; building land