

县(市)级土地利用总体规划修编思路探讨

——以湖南省汨罗市为例^①

魏 晓¹ , 孙海燕² , 黄丽萍³

(1. 湖南省经济地理研究所, 中国湖南长沙 410004 ;

2. 湖南文理学院经济与资源环境系, 中国湖南常德 415000;

3. 湖南师范大学旅游学院, 中国湖南长沙 410081)

【摘 要】汨罗市现行土地利用总体规划(1997— 2010)自实施以来,取得了一定成绩,面临着社会经济快速发展,也显露出与之不相适应的问题:①城镇用地供需矛盾突出;②耕地减少,耕地总量保持动态平衡尚有一定难度;③土地利用效率较低的压力。文章在分析的基础上,提出了此次规划修编的指导思想、目标定位和原则,并从宏观和微观层面探讨了土地利用总体规划修编思路。

【关键词】县(市)级土地利用总体规划;修编思路;汨罗市

【中图分类号】F293.2

【文献标识码】A

1 汨罗市土地资源概况

汨罗市地处洞庭湖畔,因名江汨罗江而得名,位于湖南省东北部,东与平江相靠,南和长沙、望城两县相携,西与湘阴县、沅江市接壤,北与岳阳县毗邻。1987年9月23日,经国务院批准,撤销汨罗县,设立汨罗市(县级),隶属岳阳市管辖,总面积1562km²,占岳阳市面积的10.4%,总人口65万。由于区位优势,交通发达,独特的地理环境和经济发展状况使土地资源的开发利用结构也形成了自身的特点。汨罗市目前土地资源的现实是:人多地少,基本农田保护率高,土地利用方式粗放,后备资源严重不足。与经济社会发展对土地的需求相比,汨罗市的土地供应形势不容乐观:①土地资源非常有限。加之农业结构调整以及人口增加等因素,对土地资源需求大大增加。汨罗市现在的土地利用总体规划是1999年经岳阳市人民政府批准实施的,批准的中心城区用地规模为22.1km²。6年来,随着汨罗城区规模的扩大,特别是高泉、新市两区的建设,用地量逐年增加。②用地计划指标缺口大。经济的高速发展以及城市化进程的加快,导致土地资源的需求大幅度增加。根据汨罗市经济发展的情况,计划建设用地的需求量与前几年相比,呈稳步增长态势。据统计资料显示,“九五”汨罗市GDP年均增幅为9.88%,2004年GDP达

① 收稿日期:2006-01-07;修回日期:2006-03-27

作者简介:魏晓(1961—),女,湖南长沙人,湖南省经济地理研究所副研究员。主要研究方向为土地资源、区域可持续发展研究与规划。

53.55 亿元，比2000 年增长67%，大部分项目已突破了本轮汨罗市土地利用总体规划的安排，需要对土地利用指标体系进行新的安排。

2 汨罗市现行土地利用总体规划面临的压力

自上一轮土地利用总体规划(1997— 2010)实施以来，在汨罗市土地利用的宏观调控、耕地保护以及建设用地控制等方面均发挥了非常积极的作用。综观汨罗市土地开发利用的情况，总体上是规范有序，成效明显，较好地解决了有限土地与持续发展的问题，为集中和有效利用土地资源创造了条件。但随着经济持续高速增长，城市化进程迅速发展，尤其是伴随着城市市区建成区面积的扩展，总规编制的背景和形势已发生了变化，城市经济的快速发展使得用地指标偏紧，部分主要的规划控制指标已被逼近，调控、促进当前和未来社会经济发展的作用受到制约。

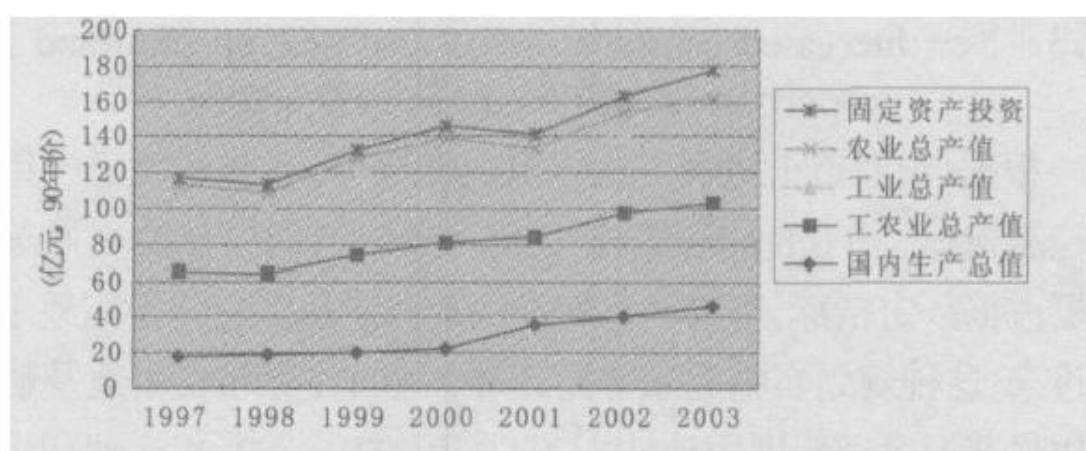


图 1 汨罗市 1997—2003 年国民经济发展情况

Fig. 1 Country economy development of Miluo city in 1997—2003

2.1 社会经济快速发展，城镇用地供需矛盾突出

随着人口增加、农村城镇化水平的提高和经济建设的发展，建设用地需求量大，城区不断扩张，因此在落实国家土地法的有关规定、实现耕地占补动态平衡的过程中，城市建设用地扩张和耕地保护之间、建设用地和农用地保护之间的矛盾将日益突出，土地供给将逐渐不能满足发展的需求。1997—2004 年汨罗市国民经济发展情况良好，国内生产总值、工农业总产值人均 GDP 以及固定资产投资均呈逐年稳步增长态势(图 1)。考察改革开放以来汨罗市的经济发展历程可知，随着市域经济的快速发展，新增建设用地结构也发生了巨大变化。汨罗市 1997—2004 年新增建设用地总面积为 1 035 .1009ha，其中分类面积按用地面积大小依次为：城镇(含园区)用地为 311 .8188ha，占 30 %；农村居民点用地为 295 .4133ha，占 29 %；交通用地为 240 .8902ha，占 23 %；独立工矿用地为 102 .1893ha，占 10 %；水利用地为 84 .7893ha，占 8 %(图 2)。城乡建设用地扩张快，主要以城镇、交通和居住用地的扩张为主。按各类用地占耕地面积大小依次为：城镇(含园区)为 145 .7471ha，占 44 %；农村居民点为 98 .1176ha，占 30 %；交通为 60 .2954ha，占 19 %；水利为 15 .3242ha，占 5 %；独立工矿为 5 .4836ha，占 2 %(图 3)。建设占用减少耕地数为 324 .9679ha，未超过规划确定的控制在 500ha 以内的目标，但从各类用地占耕地的面积来对照，农村居民点和交通占耕地的情况比较突出，指标较为逼近规划的限额。

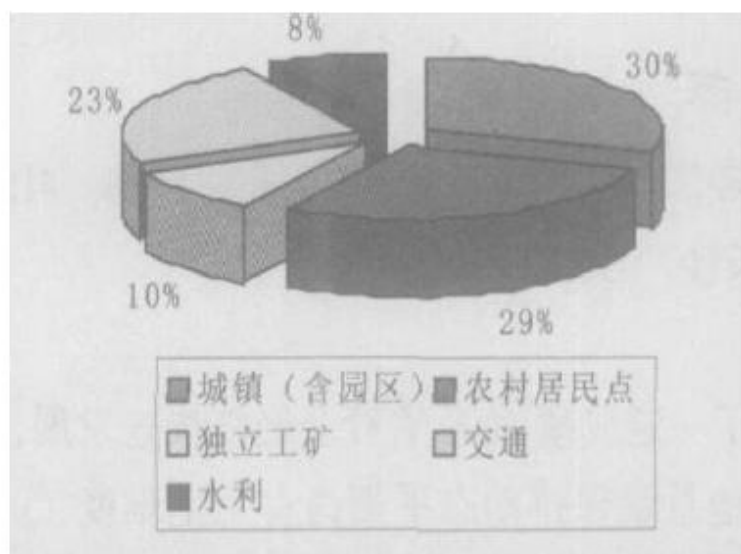


图 2 汨罗市 1997—2004 年新增建设用地分类及面积比例
Fig. 2 New increased construct land— use classify and area proportion of Miluo city in 1997—2004

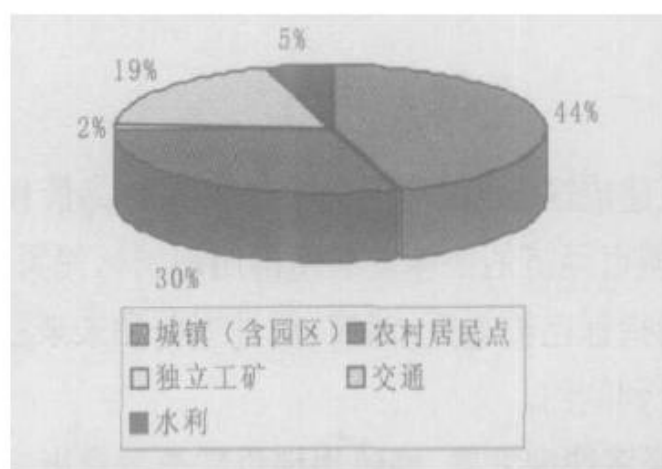


图 3 汨罗市 1997—2004 年新增建设用地占耕地面积比例
Fig. 3 New increased construct land— use take up plowland area proportion of Miluo city in 1997—2004

根据《汨罗市土地利用总体规划(1996)》，新增城镇建设用地的控制指标是 3 078ha，看似较大，但由于农村居民点及交通等用地要占据一定指标，所以城镇建设用地只能从其它建设用地中转化过来，这种规划实施起来非常困难。目前，实际农用地及耕地转用量普遍突破年度用地计划，汨罗市 1999—2004 年土地利用计划下达农用地转用合计为 102.26ha，其中耕地转用 64.35ha。而 1997—2004 年实际建设占用耕地面积 324.9679ha，超过年度计划指标总量 260.6179ha。这种情况下，一方面不

可避免的快速城市化要求增加大量的城镇用地，另一方面又受到土地利用总体规划、基本农田保护规划、耕地保护要求的限制，随之城镇用地供需矛盾将逐渐突出。

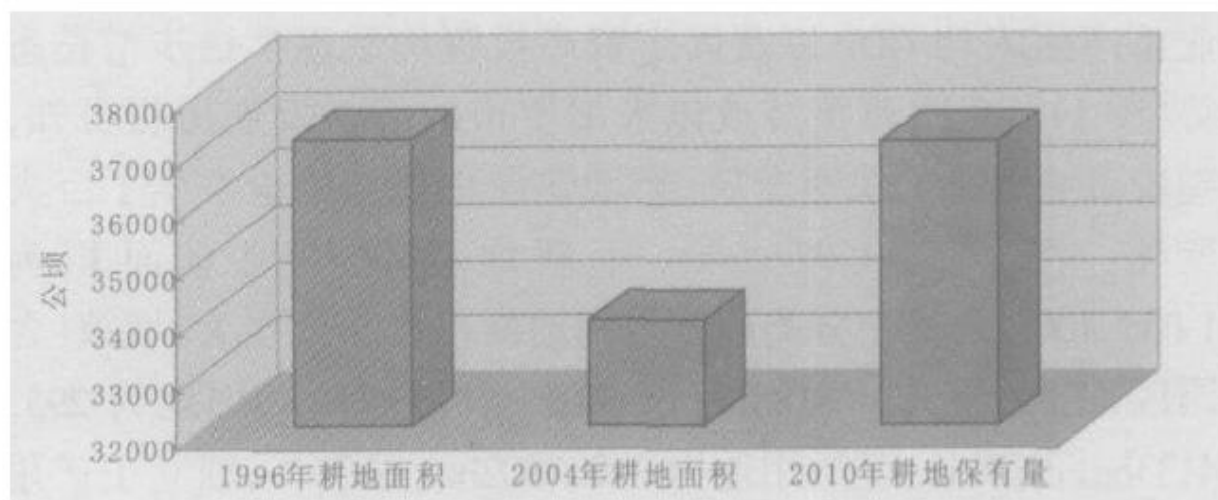


图 4 汨罗市 1996—2004 年耕地面积变化

Fig. 4 Plowland area change of Miluo city in 1996—2004

2.2 耕地减少，耕地总量保持动态平衡尚有一定压力

汨罗市 1996 年耕地面积为 37 084.9ha，到 2004 年耕地面积为 33 860.33ha，减少了 3 224.57ha(比 1996 年减少 8.7%)，比规划期末(2010 年)耕地保有量 37 033.33ha 低 3 173ha，已经有了一定差距(图 4)。人多地少、供需矛盾突出是汨罗市土地资源利用的基本矛盾。2004 年人均土地面积下降为 0.87 亩，有限的土地资源和耕地资源在很大程度上限制了汨罗市的发展空间，已成为制约汨罗市社会经济可持续发展的主要因素之一。

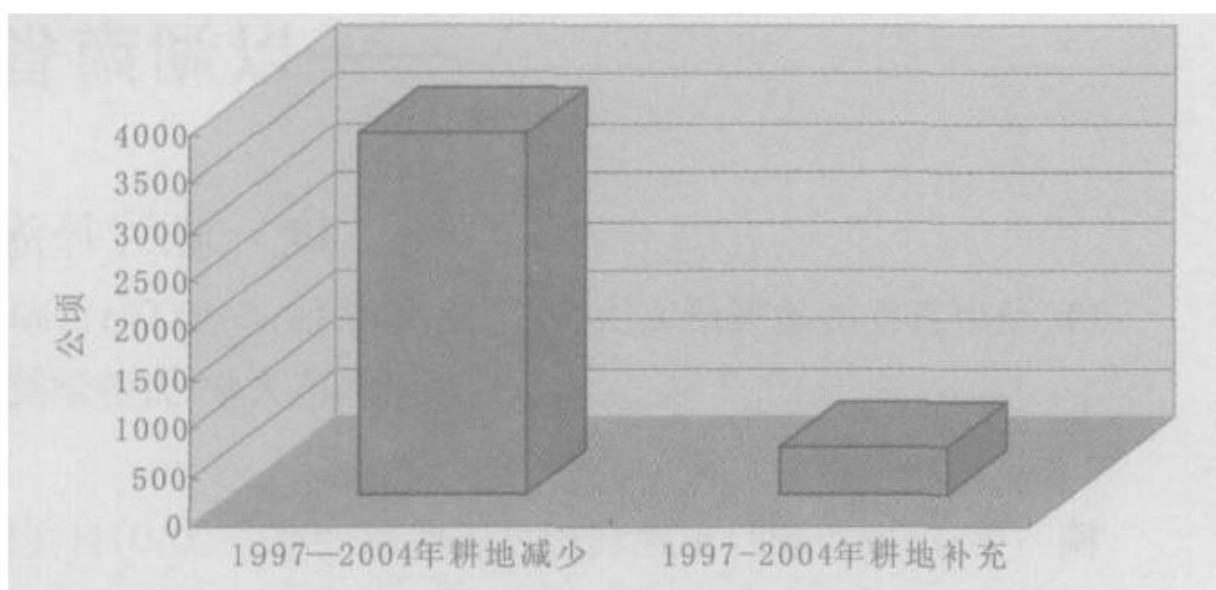


图 5 汨罗市 1997—2004 年耕地减少与耕地补充对比

Fig. 5 Plowland decrease and complementarity of Miluo city in 1996— 2004

1997—2004 年汨罗市耕地减少 3 703. 4552ha，仅补充 478. 8852ha(图 5)，耕地总量保持动态平衡尚有一定压力。耕地减少除了建设占用和农业结构调整外，87%的耕地减少量是由于生态退耕导致(图 6)，生态退耕速度明显加快是汨罗市土地利用变化的最大特点，而且大大超过了规划期间退耕还林 286ha 的生态环境改善目标，这是汨罗市耕地数量减少的主要因素。

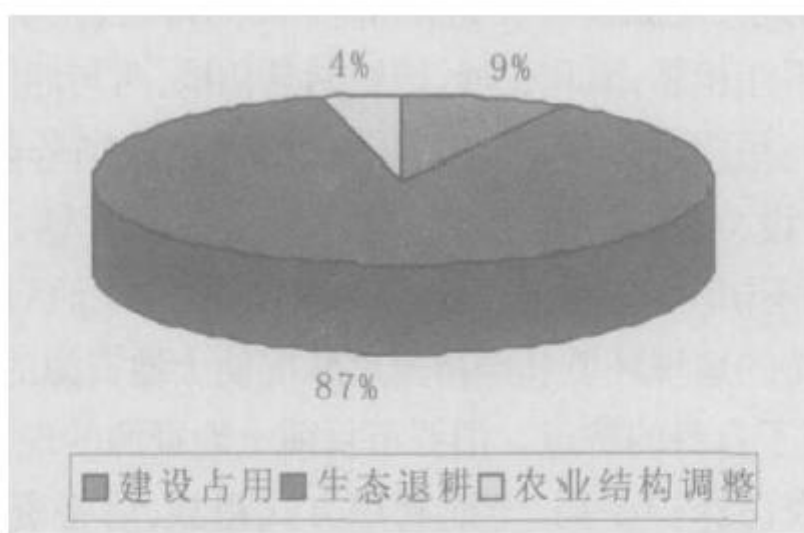


图 6 汨罗市 1997—2004 年耕地减少情况

Fig. 6 Plowland decrease of Miluo city in 1996— 2004

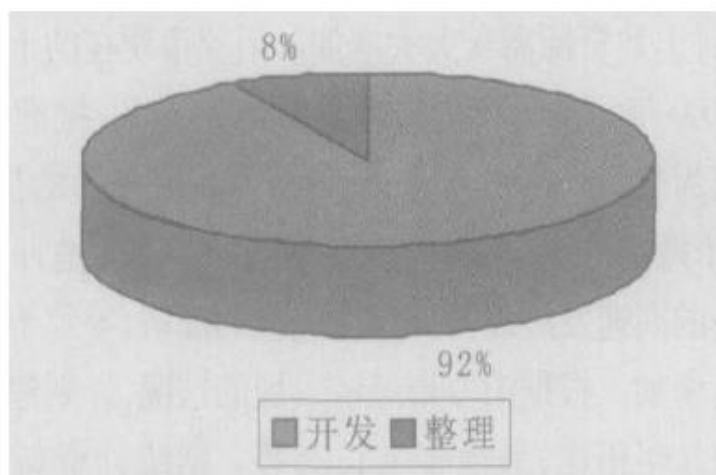


图 7 汨罗市 1997—2004 年耕地补充情况

Fig. 7 Plowland complementarity of Miluo city in 1996—2004

耕地补充主要是来源于土地开发整理，这部分补充耕地面积为478.8852ha，占92%(图7)。虽离规划确定的土地开发整理增加耕地1753ha的目标尚有一定的差距，但用于现阶段新增建设用地占用耕地面积(324.9679ha)的占补平衡还是具有一定规模的。

城区扩展速度加快，城市建设用地扩展与农田保护的矛盾日益尖锐，从而导致建设用地不足。城镇建设用地迅速膨胀，致使农业用地和未利用地的规模锐减。城市用地空间的不足是限制汨罗市产业升级和规模扩大的主要因素。汨罗市主要城区、镇大多位于优质耕地集中地区和交通线附近，城镇附近的耕地易于开发利用，因此城市建设用地的扩展往往不可避免地占用许多周边的农田。汨罗市减少的耕地有相当一部分是城市扩张占用的，由于城市市区建设规划中高泉、新市两区建成区面积扩大9.4km²，将占用耕地181ha。

2.3 土地利用效率较低

汨罗市的经济发展模式正处于粗放外延型经济向集约型经济的过渡期，国民经济发展模式的转变尚未完成，土地资源集约利用率有待进一步提高。目前，汨罗市的城乡建设用地利用仍以粗放式的外延扩张为主，土地利用效率较低。如居住用地模式以单家独院式的住宅为主，不管是在城镇还是在乡村，这种高密度低容积率的居住模式极为普遍，使得城乡建设用地的利用效率较低。

3 汨罗市土地利用总体规划修编的指导思想和原则

3.1 指导思想

汨罗市土地利用最突出问题是城镇建设用地扩展与农业用地保护关系，尤其是注重协调好城镇建设用地与耕地保护的关系，这是县域土地利用总体规划修编的关键所在^[1]。

3.1.1 严格控制建设用地规模。在不突破上级下达用地指标前提下，统筹安排各类建设用地。控制建设用地规模并非不满足建设用地需求，而主要是确定需要保证和控制的建设用地，近期和远期安排的建设用地。在布局建设时应尽量不占耕地，

尤其是优质高产的耕地。对农地和非农地实行严格的用途管制，非农建设用地的增长由外延扩张为主转向内涵挖潜为主。

3.1.2 确保实现耕地总量动态平衡。汨罗市建设用地增长与现状耕地减少是必然趋势，要实现耕地总量动态平衡必须合理开发耕地后备资源，加大土地整理力度，挖掘区域内部存量土地潜力，弥补由于建设用地占用而导致耕地减少的局面，同时还应充分考虑耕地质量。

3.1.3 创造良好的生态环境质量。在土地利用布局上，一要考虑汨罗市整体的绿化覆盖率；二要对坡度大于25°耕地逐步实行退耕还林，防止水土流失，提高生态环境质量，确保区域社会经济可持续发展。

3.2 修编原则

3.2.1 继承发展与协调衔接相结合。汨罗市土地规划修编应在科学的基础上保持规划的延续性、系统性和稳定性。对现行规划取得明显成效的战略措施，修编时仍要坚持和强化，对不符合形势需要的内容要加以整改。土地规划涉及城乡建设和各业用地，既有自然环境资源问题，又有社会经济发展问题，要衔接并协调好土地规划与城市规划、生态环境保护等相关规划的关系。

3.2.2 全局性与突出战略重点相结合。由于土地用途的多样性和社会发展对土地需求的多样性，在规划修编中既要合理安排汨罗市各种土地用途，又要力求区域协调发展。同时，修编要以解决影响汨罗社会经济发展和人民群众生活等重大涉及土地资源领域的关键问题为战略重点和战略目标。

3.2.3 社会经济发展与生态环境相结合。汨罗市社会经济可持续发展不但要保持土地资源的持续利用，还需要保证生态环境质量，坚持经济发展与保护土地资源双赢，达到最佳的社会效益，最好的经济效益和最良的生态效益。保证生态环境质量的重大措施是在保护好农业生产条件和生产环境的条件下的生态环境建设，建立城乡协调、经济生态良性循环的用地体系。

4 汨罗市土地利用总体规划修编思路

4.1 宏观层面

4.1.1 进一步提高土地利用总体规划的权威性。从法律的角度保障汨罗市土地利用总体规划的实施是确保规划权威性的关键。新一轮土地利用总体规划修编，应进一步保证城镇规划、专项规划在土地上必须服从于土地利用总体规划，土地利用总体规划必须摆在土地利用管理和城镇建设的首要地位，突出规划的“龙头”导向地位。

4.1.2 进一步明确土地利用总体规划的战略性和汨罗市土地利用总体规划的修编，应充分发挥市场机制对资源配置的基础性作用，通过对需求的引导和制约达到控制土地供应总量的目的。同时，积极鼓励和引导对汨罗存量土地的开发利用，增加有效供给能力，促进土地集约利用。此外，土地利用总体规划应与城镇建设规划有机结合并合理布局，超前预测好各类用地布局规模，满足汨罗市城镇化建设的需要。要结合当前国家产业政策和全面建设小康社会的需要，积极配合和引导城乡经济发展，为汨罗市招商引资和民营经济的持续发展提供用地保障。

4.1.3 进一步强化土地利用总体规划的调控性。把土地利用总体规划管理落到实处，要进一步加强汨罗市土地利用年度计划管理，以总体规划为依据，切实编制好年度土地利用计划。要协调好各部门之间的关系，避免各项规划之间产生矛盾。要加强土地利用动态监控和信息反馈，对不符合规划的用地项目，规划部门应及时中止。对招商引资重大项目和重点工程等建设用地需要局部调整土地利用总体规划的，只能在规划确定的建设用地总规模内进行^[2]。

4.2 微观层面

4.2.1 修编前期工作的查清与对照。“四查清、四对照”工作是国土资源部(国土资发[2005]182号)为了进一步加强和规范土地利用总体规划修编前期工作,切实做好规划修编,要求必须完成的工作。“四查清、四对照”,即查清规划期内新增建设用地总量,与国民经济和社会发展规划确定的发展目标对照检查;查清闲置土地和低效用地数量,与规划确定的节约用地挖潜目标对照检查;查清耕地和基本农田保有量,与规划保护目标对照检查;查清违法用地数量和处理情况,与违法用地的处理要求对照检查。通过“四查清、四对照”工作,查明规划实施期间汨罗市土地利用的具体情况,了解影响汨罗土地利用的各项自然和社会经济因素和条件、了解这些相关因素影响土地利用的内在规律,如耕地面积增减与人口增长、国民经济的发展与建设用地扩展之间的数量相关性等,使土地利用规划修编建立在社会经济发展的基础之上并发挥其应有的作用,防止因规划指标的不切实际而导致修编的规划无法实施到位。

4.2.2 用地指标的时空调整与分解。在汨罗市土地利用总体规划修编中,将规划指标按地域分解与按年度分解相结合,根据各乡镇的综合实力,考虑城镇等级体系,重点保证汨罗市重点项目用地需求,将用地指标具体分解到各乡镇。同时,将用地指标分解落实到各年度^[3],土地利用年度计划必须根据汨罗市国民经济发展水平和有关经济指标,实行分类指导,合理确定。加强年度土地利用计划管理,使土地利用总体规划与日常土地利用计划管理相衔接,真正发挥总体规划的宏观调控作用。规划修编中,对上级下达建设用地占用耕地的指标,首先在用地上服从城市的需要,优先满足重点建设项目用地需求。这些重点项目既是城市空间拓展的生长点和延伸地,也是经济发展依托,尤其重点保证基础设施项目建设。其次,重点建设中心城镇,农村居民点建设以旧村改造盘活存量土地为主。引导村庄居民向城镇和中心村集中,对聚居人口不足200人的自然村,逐步拆迁至中心村和中心城镇^[4]。

4.2.3 土地利用分类与分区的创新与调整。适应市场经济条件下土地利用结构调整的需要,建立新的土地分类。对于规划土地分类,农用地可考虑分为可耕地、其他园地林地牧草地、其他农用地,这有利于市场主体根据市场供求的大环境;建设用地可考虑分为居民点及独立工矿用地、独立瞻仰景观休闲用地、对外交通用地、独立特殊用地、水利设施用地、其他建设用地,以利对不同建设用地进行有效管理;未利用地可考虑分为未利用土地、其他难利用的未利用地。此外绿地也应区分生态绿地和防护绿地,以制定合理的生态建设目标和人居环境指标^[5]。按照土地利用规划控制方向的一致性划分适应不同管理要求的汨罗市土地利用区。如:从建设用地管理角度,可考虑分为建设用地区、调整建设用地区、限制建设用地区、禁止建设用地区;从农用地保护角度,分为耕地保护区、可调整耕地区、土地开发整理区、其他农地区;从环境影响控制角度,可分为环境敏感区、生态保护区、岩层裸露区、自然保护区;从土地主导用途和功能角度,分为城镇和工业用地区,农业用地区,自然、历史和生态保护区(自然、环境、地质、历史文化遗产等)^[5]。

4.2.4 耕地占补平衡机制的落实与优化。新的《土管法》要求各级政府在规划期内实现耕地总量只能增加不能减少,实现同质耕地的总量动态平衡,同时《土管法》又为土地整理提供了法律依据。有限的建设占用指标是无法满足经济发展需求的,要以土地整理、土地开发复垦为突破口,通过置换形式解决建设占用与补充耕地的矛盾,拓展汨罗用地发展空间,保障城市化、工业化和农业农村现代化建设。从汨罗市实际出发,在规划修编中应以有关法律法规为依据,首先严格控制非农业用地占用耕地,统筹安排各业用地;其次进一步加强土地后备资源调查和研究,确保土地后备资源合理开发和高效利用,以保证耕地占补平衡有余;再次要挖掘存量土地潜力,加大土地整理力度。据汨罗市耕地后备资源调查,可开发耕地量不能满足耕地总量动态平衡要求。为实现耕地面积总量动态增长,必须加大存量土地潜力的挖掘措施,如居民点归并调整、旧镇旧村改造、土地置换、乡镇企业集约用地、基本农田整理等。

4.2.5 修编技术手段的更新与应用。目前汨罗市土地利用总体规划修编还应加快体制的技术创新,进一步提高“3S”现代技术手段运用于土地利用规划管理的水平,从而为进一步收集核查和适时更新基础土地统计数据,实现土地资源定点定位、定性定量的全部数字化,实现规划信息的及时处理和规划问题的及时反馈,规划实施的动态跟踪管理等提供先进技术手段,提高规划修编的科学性,确保规划修编的质量。建立土地利用总体规划管理信息系统,将规划实施过程中每个地块土地利用变化

的信息录入计算机信息系统，有助于加强对规划实施的动态监测管理和分析评价。

参考文献:

- [1] 李伟方. 县域土地利用总体规划编制的若干思考——以鄞县为例[J] . 中国土地, 2001 , (2) :34-35.
- [2] 胡建忠. 土地利用规划修编三点建议[N] . 中国国土资源报, 2005-06 -20(2).
- [3] 林澍德, 等. 县(市)级土地利用总体规划修编中若干问题浅析[J] . 中国土地科学, 1998, 12(2) :8 -11 .
- [4] 常小燕, 等. 县级土地利用总体规划修编的若干思考——以招远市为例[J] . 国土与自然资源研究, 2005, (2) :43 -44 .
- [5] 陈银蓉, 等. 新时期土地利用规划修编的理论与方法及实施制度创新的研究[J] . 国土资源科技管理, 2004, 21(6) :44 -52.