浙江省土地整治规划编制试点探讨

徐忠国 韩伟刚 倪永华 赵哲远

(1. 浙江省土地勘测规划院, 浙江 杭州 310007; 2. 浙江臻善科技有限公司, 浙江 杭州 310007)

【摘要】对浙江省开展的县级和乡级土地整治规划编制试点工作,在规划定位、编制方法、规划内容、空间布局、公众参与和规划衔接等 6 个方面进行了重点探索。根据试点中遇到的困难和问题,从土地整治规划与土地利用总体规划衔接、土地整治规划编制主体与审批权限、土地整治规划与项目设计衔接、乡级土地整治规划内容等 4 个方面提出解决的方法和措施,并就潜力调查分析、弹性化布局、资金渠道分析、数据库建设、公众参与等 5 个方面提出工作设想。

【关键词】土地整治; 规划; 试点; 浙江

【中图分类号】F 301. 2

【文献标志码】A

【文章编号】0528-9017(2014) 04-0457-04

土地整治是指对低效利用、不合理利用、未利用及生产建设破坏、自然灾害损毁的土地进行整治,提高土地利用率的活动^①。土地整治是近几年提出的新概念、新名词,实际上它是在土地开发整理概念的基础上进行的扩展和延伸。按工程类型分,包括土地整理、土地复垦、土地开发;按分布范围,包括农村土地整治和城市土地整治。因此,土地整治的概念,在外延上比土地开发整理更宽泛;在内涵上更加注重土地的数量、质量与景观生态三位一体的综合治理^②。2010 年,国土资源部下发《关于开展土地整治规划编制工作的通知》,对全国的土地整治规划编制工作进行了部署。为了落实国土资源部的通知要求,2011 年 3 月浙江省国土资源厅下发《关于在我省开展市县级土地整治规划编制试点工作的通知》,确定嘉善县、湖州市南浔区、龙游县作为县级土地整治规划编制试点单位,平湖市独山港镇为乡级土地整治规划编制试点单位。土地整治规划编制试点,为浙江省乃至全国土地整治规划编制的面上推开、探索理念和方法,积累实践经验。

土地整治规划是新生事物,与土地开发整理规划有诸多差异,重点体现在增加了城市土地整治、生态景观整治、农村土地综合整治(包括田水路林村等)、高标准基本农田建设和政策创新等方面内容。目前,国内对土地整治规划的研究较为薄弱,已有研究主要集中在规划编制内容^{③④}、编制思路^{⑤⑥}、市县规划编制案例^{⑦⑧}、景观生态规划与设计^{⑨⑩}、环境影响评价^{⑪⑫}、整治分区^⑬、方法应用^⑭、图件编制^⑮、实施保障措施^⑯和可行性研究^⑰等方面。目前的研究,对规划定位、编制方法、规划内容、空间布局、公众参与和规划衔接等方面不够深入,本研究通过试点实证分析的方式,系统总结试点实践的经验。

1 总体进展

因地制宜确定土地整治规划试点。试点的选择充分考虑了典型的地貌特征和不同的经济社会发展水平。在部署规划试点过

收稿日期: 2014-02-11

作者简介: 徐忠国(1977—),高级工程师,从事土地利用规划研究工作。E-mail:mailxzg@163.com。

程中，只提出框架性指导意见，为各试点更好地编制符合当地实际情况的整治规划提供有力支撑。各试点规划因地制宜，在充分研究当地实际情况和居民意愿的基础上，各有侧重地确定研究重点和要点，为提高规划实施公众满意度、美丽乡村可实现性、城乡建设用地挂钩可操作性等方面留足了探索空间。

根据工作部署，各试点所在县级国土资源局，积极开展规划编制试点的各方面工作，包括资料收集、土地后备资源调查、农民意愿问卷调查、实地走访、专题研究和成果编制等工作。2011年7月底，各试点基本完成规划编制，并根据浙江省国土资源厅提出的修改意见完善了成果。2011年8月，浙江省国土资源厅在嘉善县召开“土地整治规划编制试点工作经验交流会”，充分交流规划编制的经验，讨论规划编制的要点和难点。

各试点规划基本解决了土地整治面临的主要问题，体现了各地的区域特点。各地紧密结合土地后备资源的实际情况，从保护耕地、保障城乡建设的角度开展规划编制工作，并重点在规划定位、编制方法、规划内容、空间布局、公众参与和规划衔接等6个方面进行了探索。平湖市独山港镇，详细探索了乡级土地整治规划编制的主要内容、调查评价单元的划分、新农村建设区块的选址、对乡级土地利用总体规划实施动态调整的需求等问题。总体而言，试点取得了良好的成效，积累了丰富的实践经验，创新了规划编制的理念和方法。

2 具体方法

2.1 规划定位

在土地利用规划体系中，土地整治规划是土地利用总体规划指导下关于土地整治的专项规划，是土地利用总体规划在土地整治方面的延伸、深化和补充，研究的重要内容是农用地整理、村庄宅基地整理和城乡增减挂钩。因此，土地整治规划应服从土地利用总体规划，做好与土地利用总体规划的对接，在土地利用总体规划的指导下，细化和补充土地整治的内容。与此同时，土地整治规划对土地整治活动作出统筹安排，细化土地整治目标、空间布局、重点项目及确定各分区整治项目的工程技术引导和技术经济参数。因此，土地整治规划是土地整治项目设计、实施的依据。应发挥对土地整治项目设计与实施的统筹和指导作用，合理确定土地整治规划与土地整治项目设计的分工。土地整治规划应偏重于根据后备资源条件，细分土地整治分区，并提出土地整治分区的工程引导措施及控制性的技术经济参数。土地整治项目设计是土地整治规划的实施方案和土地整治施工的具体依据，应提出修建性工程技术规定，必要时可以细化设计，提供施工蓝图。总之，土地整治规划是土地利用总体规划与土地整治项目设计的中介与桥梁，应合理确定其在土地利用规划体系的作用和任务。

2.2 编制方法

土地利用总体规划是体现国家宏观调控的规划，受规划控制指标的制约，难以适应各地经济社会发展的实际，尤其是受城乡建设用地指标的控制，各地建设用地复垦任务普遍过大，用地布局存在“被复垦”的现象。由于土地整治的群众参与度高，与农民的切身利益相关，其编制方法应与土地利用总体规划相区别。根据土地整治中农民意愿复杂且多变的实际，土地整治规划更应成为指导性规划，以与土地利用总体规划的强制性相区别，更加面向市场，面向应用，面向群众，以土地整治的实际应用需求为驱动，来确定规划编制的内容和深度。土地整治规划编制的内容应更有弹性，一般宜作原则性规定，统筹与指导土地整治项目设计与施工。土地整治规划也应成为动态性的规划，根据土地整治活动的工作背景和形势发展，对空间布局与项目库作必要的动态调整，以适应工作实际。

2.3 规划内容

一是土地整治潜力测算。就目前的政策，土地整治潜力可理解为耕地补充潜力、基本农田补划潜力、标准农田补建潜力和建设用地节约潜力4个方面内容。这些内容都应该在规划中加以详细分析，并制定4类潜力开发利用的详细规划方案。

二是规划农用地整治方案。根据当地地表地貌特点，重点应考虑土地整治工程类型、土地整治重点区域和重点工程，耕地质量提升方案和生态环境建设等内容。

三是重点规划城乡建设用地增减挂钩方案。《浙江省土地利用总体规划条例》已明确浙江省在土地整治后产生的建设用地节余指标将继续使用。因此，土地整治规划应将城乡建设用地增减挂钩分列章节，并且应将城乡增减挂钩作为重点内容，在城、镇、村布局体系、农村建设用地节约数量和流向、村民安置点布局和规模等方面都应有相应的规划方案。

四是规划实施保障措施。重点应放在农民安置政策措施、资金筹措渠道和途径、村集体经济发展途径和农民增收措施、权属调整政策措施以及基本农田管护政策措施等方面。

2. 4 空间布局

为增强规划实施的弹性，空间布局宜采用分区的形式。根据土地后备资源的特点，划分土地整治分区，细分分区内的工程类型，原则确定分区内的工程技术措施及技术经济参数。根据城乡增减挂钩的需要，原则确定城乡增减挂钩的建新区和拆旧区。建新区必须位于允许建设区或有条件建设区内，拆旧区应紧贴待复垦地块的外轮廓。农村土地整治项目设计和施工时，只要大体落入建新区和拆旧区，即可认为符合规划。采用分区形式，既可起到对土地整治项目的统筹作用，又可避免对项目选址管得过死，增强规划的适应性和生命力。

2. 5 公众参与

土地整治规划最大的特点是群众参与度高，这是由土地整治规划的内容所决定的。土地整治规划编制必须充分听取农民的意见，尊重农民的意愿，保证农民的利益。村民意愿调查可以采用入户调查、问卷调查、实地走访等方式，开展广泛深入的调查工作。调查内容应包括土地现状、权属、农用地、村庄、工矿企业、基础设施等。各地试点在公众参与方面进行了积极探索，开展了各种类型农户意愿的调查。由于调查研究深入到户，提高了公众参与的广度和深度，从初步方案阶段到方案比选论证，全程引入公众参与，使得整个规划方案具有较高的公众满意度和可实施性。通过专家讨论、部门征求意见等方式，整理和提炼各方的意见建议，保证规划方案的可行性和可操作性。

2. 6 与土地利用总体规划的衔接

土地整治的重点之一是城乡建设用地增减挂钩。增减挂钩的建新区，必须位于允许建设区和有条件建设区内，必须坚持土地利用总体规划的总体管控作用。拆旧区，由于农民意愿的复杂性和易变性，只要是在现状图中的农村居民点用地或工矿用地即可，不强求一定要符合土地利用总体规划的土地用途，以符合土地整治工作的实际，增加规划实施的弹性。另外，各地在编制总体规划时，为实现城乡建设用地指标，建设用地复垦量很大，多了许多农民没有搬迁意愿，但农村居民点地块被复垦的量。这些“被复垦”地块，只要现状的确是农村居民点用地，规划基图中也是农村居民点用地，城乡规划部门认可其为危旧房改造，就应认可其符合土地利用总体规划，允许其进行原地拆建。

3 问题与讨论

3. 1 土地整治规划与土地利用总体规划的衔接

从目前反映的情况来看，土地利用总体规划确定的补充耕地任务和农村建设用地整理任务过重，远大于经调查可有效开发的土地后备资源数量。若严格依据土地利用总体规划确定土地整治规划目标，则土地整治规划失去实际意义，降低土地整治规划的可操作性和针对性，也会给政府决策和下步项目实施带来误导。

对此，可将规划目标分为 2 类。一类是现实目标，是根据目前的后备资源调查和政策力度保障能够实际实现的目标；另一类是理论目标，即要做好与土地利用总体规划的衔接，是采取最大政策力度和足够资金投入能够实现的规划目标。

3. 2 土地整治规划编制主体与审批权限

为提高土地整治规划的法律地位，并便于与各部门衔接，土地整治规划的编制主体应为各级政府，土地整治规划的审批主体为同级土地利用总体规划的审批机关。

3. 3 土地整治规划与土地整治项目设计的关系

目前正在实行的农村土地综合整治规划设计，按照“全域规划，整村推进”的模式开展，不切合浙江省实际，绝大多数的拆旧区是不可能按规划设计方案完成全部拆除的，地方政府为了整村推进而使部分群众的要求越来越高，政府工作十分被动，长此下去，难以为继。因此，需要重新考虑农村土地综合整治的工作模式。

土地整治规划总体定位为控制性详细规划，主要提出项目区的技术经济指标，农村土地综合整治规划设计定位为修建性规划或工程设计，提出项目实施的具体工程措施。城乡增减挂钩的实施，宜采用浙江省过去建设用地复垦指标的做法，即先复垦后使用和成熟一片复垦一片，采用“全域规划，分步实施”的新方法，采用业主自愿原则，不再强调整村推进。

3. 4 乡镇土地整治规划

乡镇土地整治规划是否必须编制，应根据当地实际情况确定，可以分 2 种情况：分别编制县级规划和乡镇规划，县级偏重概念规划，乡镇偏重实施规划；只编制县级规划，但分别编制县级土地整治规划图和各乡镇土地整治规划图，县级规划图偏重概念图，乡镇规划图偏重实施规划图。

4 工作设想

土地整治是现阶段土地管理的中心工作，浙江省土地整治总体将从农用地整理和标准农田建设为重点转向土地开发和城乡增减挂钩，要切实根据保护资源和保障发展的实际来部署土地整治规划编制工作。

4. 1 深入调查分析后备资源

对于地方政府来说，编制土地整治规划最关心的有 3 条：增加耕地究竟有多少，能否实现耕地占补平衡；能节约多少农村建设用地来用于城镇建设；基本农田补划和标准农田补建究竟有多少潜力和空间，而这方面的潜力又与农民的意愿和政策力度相关。这就要求土地整治规划采用切实可靠的基础数据，而不能简单地依据土地利用总体规划。在面上部署开展土地整治规划编制之前，应全面部署土地整治潜力的细化调查，深入调查分析真正可行的能实际开发的土地整治后备资源，从而提出可靠的规划目标和规划任务。

4. 2 探索土地整治弹性布局

农民意愿具有复杂和多变的特点，为提高土地整治规划的适应性和生命力，应着力探索土地整治弹性布局，使土地整治规划既起到统筹和指导土地整治活动的作用，又不至管得过死而使农村土地整治项目设计缺乏灵活性。各整治项目的空间布局采用项目区的形式，各项目区均应确定工程类型，提出相应的分类工程技术措施，并进一步确定各项目区的技术经济参数。

4. 3 详细研究分析资金渠道

实施土地整治规划，地方政府最关心的是财政资金量及资金渠道。土地整治，特别是城乡增减挂钩实施，需要的资金量大，如果没有有效的资金渠道予以保障，规划目标和任务难以有效实现。因此，资金是制约规划的瓶颈，抓好资金是搞好规划的关键。政府筹资渠道，包括新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费、土地出让金、耕地占用税及部分涉农资金等部分。另外还应考虑通过银行融资的渠道，积极与金融机构合作，争取在贷款利率上获得优惠，并注意防控地方债务风险。

4. 4 全面建设土地整治规划数据库

为增强土地整治规划的调控力，应借鉴土地利用规划数据库和补充耕地项目储备库的建设经验，全面建设土地整治规划数据库。土地整治规划数据库的比例尺为 1：1 万，工作底图为第 2 次调查现状图，充分与土地利用总体规划数据库的空间布局作好衔接。数据层建议分为 2 层：土地整治分区层和土地整治项目分区层。2 个数据层根据规划管理的需要，设计必要的技术经济指标。

4. 5 广泛征求社会各界意见

土地整治规划涉及农民的切身利益，社会影响面广，为使规划能稳妥有效实施，应广泛征求社会各界意见，做好宣传工作，引导好社会舆论。应广泛征求政府各部门的意见，与各部门规划做好衔接；广泛征求人大、政协、各社会团体的意见，取得理解和支持；广泛征求广大农民群众的意见，涉及产权调整的，做好必要的听证工作。

参考文献：

- ① TD/T 1035—2012 县级土地整治规划编制规程 [S].
- ② 王晓芳. 平原地区基本农田土地整治景观生态规划与设计 [J]. 山东国土资源, 2012, 28 (5) : 55 — 57.
- ③ 赵刚钦. 农村土地综合整治规划内容体系初探 [J]. 科技资讯, 2012 (6) : 138.
- ④ 吴返封. 浅谈土地利用开发整治规划 [J]. 技术与市场, 2012, (9) : 145.
- ⑤ 赵明. 土地整治规划研究 [J]. 科技视界, 2012(8) : 55 — 57.
- ⑥ 严金明, 夏方舟, 李强. 中国土地综合整治战略顶层设计 [J]. 农业工程学报, 2012, 28 (14) : 1 — 9.
- ⑦ 王国申. 加快农村土地整治规划编制和实施, 促进辽宁土地整治工作健康发展 [J]. 国土资源, 2011(1) : 43 — 45.
- ⑧ 田玉福, 范金梅, 覃丽, 等. 市级土地整治规划研究: 以江苏省扬州市研究 [J]. 资源与产业, 2010, 12 (6) : 90 — 94.
- ⑨ 綦占成, 肖倩. 基于新形势下土地整治规划研究: 以长丰县为例 [J]. 阴山学刊, 2012, 26 (3) : 42 — 44.
- ⑩ 鲍海君, 徐保根. 生态导向的土地整治区空间优化与规划设计模式: 以嘉兴市七星镇为例 [J]. 经济地理, 2009, 29 (11) : 1903 — 1906.

-
- ⑩ 刘刊, 刘兆胜, 郭健. 注重生态理念, 保证土地资源的可持续利用: 以辽宁省为例谈新一轮土地整治规划的编制 [J]. 国土资源, 2010 (5) : 50 — 53.
- ⑪ 毛美桥, 许梦, 夏孟, 等. 城乡一体化发展下的土地整治规划环境影响评价 [J]. 山东国土资源, 2012, 28 (6) : 46 — 49.
- ⑫ 曲颀, 施振斌. 土地整治规划环境影响评价研究 [J]. 宁夏农林科技, 2011, 52 (7) : 77 — 78.
- ⑬ 毛美桥, 许庆福, 丁喜莲, 等. 新一轮土地整治规划分区研究: 以山东省肥城市为例 [J]. 山东国土资源, 2012, 28 (8) : 61 — 64.
- ⑭ 陈晓军, 谭荣建. Map GIS 在土地整治项目规划中的应用技巧探讨 [J]. 浙江农业科学, 2013 (1) : 106 — 108.
- ⑮ 李敏, 於忠祥. 县级土地整治规划图件编制优化研究: 基于长丰县土地整治规划实践 [J]. 安徽农业科学, 2012, 40 (26) : 13111 — 13114.
- ⑯ 李晨, 刘新峰, 彭泽, 等. 新一轮土地整治规划实施保障措施研究 [J]. 安徽农业科学, 2012, 40 (26) : 13123 — 13125.
- ⑰ 夏方舟, 王晨, 严金明. 县级土地整治规划可行性评价体系研究 [J]. 兰州学刊, 2013 (2) : 100 — 108.