

城郊区土地利用总体规划修编思路

——以长沙市雨花区为例^①

贾红波^{1, 2}

(1. 湖南师范大学资源与环境学院, 中国湖南长沙 410081;

2. 长沙市国土资源局雨花区分局, 中国湖南长沙 410004)

【摘要】上轮土地利用总体规划自实施以来,取得了一定成绩,但随着社会经济快速发展,也暴露出了一些问题,文章以雨花区为例,客观分析了土地利用总体规划修编中存在的问题,并对产生问题的原因进行了分析,探讨了城郊结合部土地利用总体规划修编的思路,希望对新一轮土地利用总体规划修编工作提供参考作用。

【关键词】城郊区; 土地利用; 总体规划; 修编思路; 雨花区

【中图分类号】 F301.24

【文献标识码】 A

1 雨花区概况

雨花区是1996年长沙市区划调整成立的新区,地处长沙东南部,辖7个街道办事处、1个乡、1个镇,总面积115.2km²,现有人口50.2万。雨花区区位优势明显,是长沙、株洲、湘潭3市融城的接合部和桥头堡,已形成“六纵六横”的道路交通网络,经济比较发达,以湖南环保科技园为龙头的工业园区和一批知名企业集居该区,正在动工建设的武广、沪昆高速铁路客运站、长株潭汽车客运站、城市地铁黎托站纳入湖南省“十一五”发展规划,同时,区内特色的都市农业和森林植物园构成了生态旅游城区,“十一五”期间提出要建设中部地区率先发展的现代化经济强区。至2006年底,该区土地利用结构为:农用地4 654.84ha,占土地总面积的41%,其中耕地1353.35ha,建设用地6 894.29ha,占土地总面积的58%,基本无未利用土地。

2 上一轮规划评价与分析

2.1 上一轮规划的成绩

2.1.1 执行情况

上一轮规划修编主要涉及到近郊的黎托乡、洞井镇、圭塘街道和雨花亭街道等4个乡镇街,规划至2010年全区城市建设用地范围控制在3 860ha以内,规划期间,各类建设新增用地规模控制在842公顷以内,其中建设占用耕地控制在554ha以内,

¹ ① 收稿时间: 2007 - 11 - 18; 修回时间: 2008 - 03 - 02

作者简介:贾红波(1975-),男,湖南益阳人,硕士,研究方向主要为国土资源规划、利用与管理, E-mail: jhb750414@163.com。

平均每年建设占用耕地控制在39ha 以内，至2010年全区农用地面积为5 570ha，比1996 年减少762ha，建设用地总规模将达到5 310ha。

随着长沙市城市规模的迅速拓展，雨花区城镇建设速度不断加快，尤其是从“十五”起，全区成为开发建设的热点，期间通过了多次调规和修改规划，据统计，由国家批准建设征用土地205 宗，共3 039.29ha，批准集体建设使用土地91 宗，计856.17ha。由此可见，建设的规模大大超出了原来规划的控制指标。

2.1.2 主要作用

2.2.1.1 政府加强了对土地使用的管理，促进了土地资源合理有效利用。上一轮土地利用总体规划的编制与实施，形成了一套较为成熟的土地利用总体规划编制技术路线和规程及规划控制指标体系，建立了乡、县、市、省和国家的五级土地利用规划体系和管理方法，为保护耕地尤其是强化对基本农田的保护，节约利用土地资源，合理控制建设用地规模和优化土地资源利用结构起到了一定的积极作用。

2.1.2.2 促进了经济发展和生态环境改善。通过一系列建设项目的建设，提升了经济发展的质量，优化了生产力布局，改善了生态环境建设，促进了经济社会的可持续发展，保障了经济建设合理的用地需求。可以说兼顾了社会效益、经济效益、生态效益的统一，为保障经济社会全面、协调、可持续发展奠定了坚实的基础，一定程度上带动了区域之间、城乡之间的协调发展。

2.2 上一轮土地利用总体规划修编和实施中存在的主要问题及原因分析

2.2.1 主要问题

2.2.1.1 规划指标与实际用地需求的矛盾突出，规划的弹性明显不够。上轮规划在指标下达时没有考虑到社会经济发展对建设用地需求的变化，体现一定弹性。如雨花区土地利用总体规划，1997—2010 年上级下达的建设占用耕地指标仅为554ha，由于经济快速发展和加快城市化进程的需求，实际年均用地量大大超过规划确定的年均用地量，至2007 年，全区各类建设已实际使用达到3 500ha，大大突破了规划指标，“十一五”期间，雨花区经济建设仍为较快发展时期，建设用地势头有增无减，因此，规划建设用地指标下达与雨花区实际经济发展不符，缺乏科学性。

2.2.1.2 耕地占补平衡难于妥善解决，城郊结合部违法用地现象严重长沙市在全省算是经济发达的地区，而雨花区处在长株潭融城的显要位置，是长沙经济发展的“桥头堡”，由于建设用地的需求量大，耕地占补平衡的难度相当艰巨，而到异地平衡也受政策的限制。根据雨花区上一轮土地利用总体规划，规划期内通过土地整理和开发补充耕地200ha，到2010 年保有耕地面积2 749ha，实现部和开发补充耕地200ha，到2010年保有耕地面积2 749ha，实现部分耕地的占补平衡，实际上，随着建设用地量增大，原来补充耕地的计划面临严峻挑战。正是在这种耕地占补难以平衡的情况下中，导致了全区范围内一些重点项目及产业项目难于落地，经济发展的强势劲头促使了个别地方以身试法，侥幸过关，2007 年国土资源部向全国通报的典型违法案例中就提到了雨花区非法占用耕地的问题。

2.2.2 原因分析

2.2.2.1 技术的落后和前期基础研究不足限制了规划的前瞻性和科学性。首先表现为数据的不足与失真，上轮规划编制时由于土地利用历史资料缺乏、技术落后，部分地区土地数据严重失真，使得雨花区上轮土地利用总体规划的采取的数据资料不合实际。其次，由于缺乏关于经济发展与土地利用结构变化关系的基础性研究，导致在土地利用总体规划中难以兼顾政策目标与土地利用现实。

2.2.2.2 经济的过度和急剧扩张以及结构的大幅调整远超出规划的预期弹性。人口总量增长、固定资产投资与经济结构调整是规划实施期间雨花区建设用地扩展的主要驱动力，导致了经济增长对土地利用结构的冲击远远超出规划预期，从经济发展的阶段性来看，经济增长过程中从建设用地迅速扩展到平缓增加不可能一蹴而就，只能是经济发展自身演进的结果。近年来，基础设施建设、黎托新区开发、环保工业园区的发展使耕地占用率显著上升，使得社会经济宏观环境变化对土地利用总体规划主要目标产生强烈冲击。

2.2.2.3 当前土地管理体制的不健全导致规划实施中监督权的缺位。国土管理体制历经几个发展的过程，从隶属地方政府管辖到机构的垂直管理，再到国家土地督察局的成立，是在不断改进中完善管理体制，过去，由于土地资源市场配置机制尚不够成熟，政府过度干预，在地方政府追求地区经济总量最大化的动机下，更容易导致土地资源过度供给、价格过低，引起了土地过度需求和低效利用，随着国家土地宏观调控的实施，地方政府将逐渐退出“裁判员”的角色，自觉接受监督。

3 城郊结合部新一轮土地利用总体规划修编的思考

3.1 城郊结合部新一轮土地利用总体规划修编的核心问题

3.1.1 基本农田的保护与经济建设发展的突出矛盾

3.1.1.1 基本农田保护面积太大，保护率过高，城市剩下的发展空间太小。根据2003年的规划调整，雨花区实际划定基本农田面积1628ha，占现有耕地面积的近90%，共调出基本农田保护面积711ha，完成了上级下达的计划指标。全区共有黎托乡、洞井镇、雨花亭办事处、奎塘办事处等四个乡镇街的26个村划定了基本农田保护区，分为166个片块，近2000个图斑，其中黎托乡实际划定面积749.33ha，洞井镇划定面积784.03ha，雨花亭办事处、奎塘办事处也分别保留了少量的基本农田，对于正在发展的新型城区来说，基本农田保护的基数过大，城市的发展已失去了发展的空间。

3.1.1.2 农业比较效益太低，基本农田的保护在农民眼中已是名存实亡。随着“三化”进程的推进，我区城市建设发展较快，同其它产业相比，农业生产的效益日见低下，全区耕地数量除洞井和黎托外，其他涉农街道已所剩无几。加上前几年实行农业产业结构调整，全区退稻种菜、植树，按照“五不准”的要求落实有相当大的工作难度。作为国土部门，既要支持区域经济的发展又要坚持严格保护耕地的政策，两者难以找到平衡点。

3.1.1.3 土地供需矛盾十分突出，新一轮的用地高峰即将来临。从全区用地情况来看，“十五”期间的建设用地已经大大突破了上一轮土地利用总体规划所控制的建设用地指标，这是雨花区经济发展的要求，在上一轮规划中经过雨花区乡镇街的交通干线两厢土地没有进入土地规划，客观上将严重制约全区经济的发展。近年来，这些交通干线两厢已经或即将成为开发建设的热点，再加上环保科技产业园和以武广客运站为中心的黎托新区的崛起，新一轮用地高峰已经来临，一大批用地项目正在等待启用。

3.1.2 建设项目的筛选与合理布局问题

从雨花区的目前的实际来看，要全面启动所有的开发项目是不现实的，也是违背中央精神的。根据当前国家用地政策和形势，一是资源供应越来越紧，国土资源部先后下发《关于当前进一步从严土地管理的紧急通知》和《关于严明法纪坚决制止土地违法的紧急通知》，“两个紧急通知”总的精神是继续紧缩“地根”，从严、从紧和适度放缓土地审批，同时加大土地违法案件查处力度，确保宏观调控政策的落实；二是资源管理越来越严，土地方面，在2004年国务院28号文件的基础上，国家综合运用行政、法律、经济手段，对土地实行严格的管理；三是保障发展的难度越来越大，从近几年的用地需求来看，市批准下达的用地计划很紧，与当前雨花区的实际需求差距较大。因此，新一轮规划中要着重研究规划建设用地的定量与定位问题，认真分析区域经济发展对用地的需求，实事求是地筛选好建设项目，对未来规划建设用地作出合理安排。

3.2 城郊结合部新一轮土地利用总体规划修编的思路

3.2.1 充分考虑城郊结合部的特殊性，对未来形势正确估价，确保新一轮规划切合实际

3.2.1.1 新一轮规划雨花区范围内可以考虑不再设立基本农田保护区。根据雨花区目前的实际情况，全区待开发土地量少质劣，可垦耕地后备资源贫乏，农业比较利益低，保护耕地缺乏内在动力，基本农田的管理面临着严重的挑战，加上全区正在朝着新型的工业城市迈进，基本农田的划定也日益成为区经济发展的瓶颈，在新一轮规划中要优先考虑调走现有基本农田，由市局统筹到异地进行补划。

3.2.1.2 充分考虑未来用地需求，使规划更能合乎实际。随着雨花区大开发战略的实施和加速工业化进程战略的确立，规划实施过程中出现了许多新情况和新问题，黎托新区和环保工业园的高速发展需进一步扩大用地规模，“十一五”计划新增加的重点项目用地未纳入土地利用规划，在严格控制用地指标的前提下，本着鼓励工业项目向园区集中、农村居民点建设向中心村和小城镇集中的原则，对上报的规划调整方案从项目性质、选址、规模和规划调整的合理性等多方面进行严格审查，适时科学地对规划进行局部调整。通过新一轮规划的修编，不仅要满足急需占地的建设项目合理的用地需求，同时也促进全区经济的健康发展，提高规划的可操作性。

3.2.2 树立集约用地理念，清理闲置地，盘活存量地，实现土地利用在用地增量将面临严峻的形势下，应保持区域经济持续快速发展，从土地的供给角度，思路必须用方式的根本转变。

在用地增量将面临严峻的形势下，应保持区域经济持续快速发展，从土地的供给角度，思路必须进行调整。雨花区存量土地数额很大，是一段时期内经济发展的重要支撑，务必做好盘活存量土地这篇文章，使土地由过去的粗放利用向高度集约型方式转变。国家明确规定，农用地转用批准后，满两年未实施具体征地或用地行为的，批准文件自动失效。对用地单位闲置的土地，严格依照有关规定处理。雨花区近几年的大用地浪潮中，许多实力强、项目优的申请者得到了土地，但是其中也有“鱼龙混杂”少数实力差、项目不优的申请者也圈占了土地。后者由于实力、项目等方面的原因，对土地圈而不用，占而不启，直接影响新一轮规划建设用地的合理配置。在盘活存量上，要加高招商门槛，不能搞低价招商，应将有限的土地供给发展前景好的企业，促进区域经济持续快速发展，最终目的是实现土地的集约利用。

3.2.3 坚持科学发展观，合理确定规划指标，体现规划的权威性和灵活性

上一轮土地利用总体规划自上而下下达控制指标，从实施效果来看，由于信息的缺乏和规划的不可预见性，反映出规划缺乏应有的灵活性。因此我们建议在新一轮规划的编制中，强制指标原则上应减少，多设弹性指标，既保证规划的权威性，又保证规划有适当的灵活性和操作弹性。在规划指标的定位上，根据雨花区的实际情况和国家产业政策，确保重点工程用地，优先工贸企业用地，控制择优房地产用地，严控行政划拨用地，拒绝低效高耗环境影响大的项目用地，通过合理地调整用地结构和布局，使每一个建设项目都做到合理的用地规模、合理的用地布局、合理的用地标准和合理的土地用途，审批中严格按规划供地，不符合规划的用地项目坚决拒绝，且依据不同行业的建筑容积率、投资强度等控制指标核定项目用地规模。

3.2.4 做好城乡结合部的土地利用详细规划和城镇总体规划的衔接。城乡结合部是农用地和非农业建设用地争夺最激烈的地带，所以搞好这个地带的规划非同一般。目前该地区普遍存在集体土地使用权随意流转、使用性质任意变更以及管理权限不清、建设混乱等突出问题，要制定该地区的土地详细规划，尽快改变城乡结合部建设布局混乱，土地利用效率低，土地环境恶化，农民随意改变土地用途的状况。城乡结合部的详细规划，要与城镇总体规划衔接，从规划依据、期限、指导思想、城镇人口等基础资料的统计方法、规划用地分类与评价系统等方面理顺土地利用总体规划与城镇规划的关系，一般情况下，规划近期建设用地指标放在城镇建设用地区，规划远期可考虑城镇建设留用地区。

参考文献:

- [1] 魏晓, 孙海燕, 黄丽萍. 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[J]. 经济地理, 2006, 26(3):405 - 408.
- [2] 舒瑞江, 关于新一轮土地利用总体规划修编的几点思考[J]. 国土资源导刊, 2006, 3(1): 59 - 60.
- [3] 鲁春阳, 高新盈, 周长军, , 颜宏强. 土地利用总体规划修编中存在的问题与对策分析[J]. 安徽农业科学. 2006, 34(24), 6 557 -6558.
- [4] 湖南省国土管理局. 湖南省县乡土地利用总体规划技术方法与实践[M]. 湖南科学出版社. 1993.
- [5] 湖南省土地规划办公室. 土地利用总体规划修编文件资料[Z]. 1997.
- [6] 金勇章. 市场经济体制下的土地利用管理[M]. 湖南地图出版社, 1998.