

市级与县级土地利用总体规划的协调问题研究

——以黄冈市为例

马艳霞¹ 王振伟²¹

(1. 黄冈市不动产登记中心, 湖北 黄冈 438000;

2 湖北大学政法与公共管理学院, 湖北 武汉 430062)

【摘要】: 市级和县级土地利用总体规划是规划管理和执行的核心, 两者之间的统筹协调问题关系着规划实施的质量。以黄冈市为例, 研究发现当前土地利用总体规划实施弹性不足, 县级规划调整频繁, 市级政府对辖区内各县市的统筹协调能力不足, 导致了规划的失灵, 加剧了规划空间布局的不平衡矛盾, 不利于全市的统筹协调发展。提出了简政放权, 增强规划实施的弹性, 积极与国家重大发展战略相对接, 做好市级统筹协调, 保障各县市合理发展空间等建议, 不断完善土地利用总体规划管理体系, 为今后国土空间规划的编制和实施积累经验。

【关键词】: 土地利用总体规划 市级与县级 建设用地规模指标 黄冈市

【中图分类号】 F301.2 **【文献标识码】** A

我国土地利用总体规划属于五级规划体系, 即“全国—省(自治区、直辖市)—市(地)—县(市)—镇(乡)”, 上级规划是下级规划的依据, 指导下级规划的编制, 下级规划是上级规划的落实和细化。在五级规划体系中, 市级规划的重点是如何落实省级规划提出的各项政策, 即“定方向、定措施”, 而县级规划的重点是“定边界、定指标、定底限”, 指导基层人员的具体执行, 处于五级规划体系中的核心地位。在规划实施中, 由于市级与县级规划在管理上权责不清, 导致问题频现。刘灵辉等认为县级地方政府之间存在指标数量既定条件下指标再分配不满意的冲突, 其冲突的重要原因是政府之间的信息不对称。郭慧丽等认为我国土地利用总体规划存在“刚性有余、弹性不足”的问题, “刚性”是指规划所具有的固定性和强制性, “弹性”是指在制定规划时所具有一定的弹性范围, 处理好各级规划之间“刚性”与“弹性”, 是土地利用总体规划执行中迫切需要解决的问题。龚华等认为市级规划是指标分解加控制中心城区、重点项目用地, 县级规划是指标落实加土地分区利用, 但均缺乏土地利用详细规划。王玉波认为应将“治理”理论引入土地利用总体规划编制实施过程中, 减少地方政府对中央政府的机会主义行为, 从而使其行为与中央政府的预期相符合。吴萍等提出构思“元规划”, 从规划启动之初就对规划的整个编制思路和审批规范加以战略规划, 通过“元思维”统筹五级规划体系的编制和实施全过程。目前, 我国土地利用总体规划将逐渐走向城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等“多规合一”, 国土空间规划将逐步替代单一的土地利用总体规划, 但对于市级与县级规划的协调仍然是必不可缺的, 当前土地利用总体规划实施的经验仍然值得借鉴。

1 研究区概况

作者简介: 马艳霞(1986-), 女, 山东临朐人, 硕士, 工程师, 研究方向: 土地资源管理和不动产登记。王振伟(1981-), 男, 河南太康人, 博士, 副教授, 研究方向: 土地规划和农村土地政策。

基金项目: 湖北省教育厅人文社科项目(18Q004、18Q014)。

黄冈市位于湖北省东部、大别山南麓、长江中游北岸,地跨东经 114° 25'~116° 8'、北纬 29° 45'~31° 35'。黄冈市域东接安徽,北靠河南,南与江西九江以及本省黄石、鄂州一江之隔,西与省会武汉相邻,素有“吴头楚尾”和“鄂东大门”之称。黄冈市是武汉城市圈的重要组成部分,是长江经济带重要的节点城市,地理位置十分重要。黄冈市下辖红安县、罗田县、英山县、浠水县、蕲春县、黄梅县、团风县、武穴市、麻城市、黄州区、龙感湖管理区 7 县 2 市 2 区。2017 年黄冈市户籍总人口 740.31 万人,常住人口 634.1 万人。

《黄冈市土地利用总体规划(2006~2020 年)》于 2016 年进行调整完善,规划实施期限为 2015~2020 年,截至到 2018 年 6 月 30 日,实施时间刚刚过半,但在实施过程中由于规划弹性不足、规划预期不足、重大政策变动等原因,导致实施中出现了诸多问题。为此,本文对黄冈市土地利用总体规划存在的问题进行深入分析,并提出完善土地利用总体规划编制和实施的措施建议,以期对今后土地利用总体规划或空间规划的编制和实施提供借鉴。

2 黄冈市土地利用总体规划执行中存在的问题

2.1 土地利用总体规划管理实施弹性不够,导致频繁的进行规划调整

土地利用总体规划实行用途管制,所有建设用地、基本农田等指标都落实到了图斑,每一个图斑都规定了明确的用途,若要改变,就需要按照原规划的批准程序进行规划调整或修改,增强了土地规划的刚性和宏观控制力。但同时由于土地利用总体规划实施周期较长(15 年),土地规划空间布局与社会经济发展变化存在一定差异,在规划实施过程中,仅因几百平方米不符合土地利用总体规划而被确定为违法建设或需要进行规划调整的情况普遍存在。尤其是城镇建设区之外的单独选址项目,即使在土地利用总体规划中已经做了布局安排,但是由于项目建设的不确定性,规划布局与实际施工界线一般会有所偏差,最终导致几乎所有的单独选址项目都需要进行规划调整。根据原省国土资源厅网站数据显示,仅在 2018 年 6~12 月期间半年时间内,黄冈市各县市就进行了 10 次土地利用总体规划评估与修改、6 次土地利用总体规划局部调整,浪费了大量的人力、物力和财力。

2.2 建设用地总规模增长较快,且部分县市已经出现指标倒挂

截至 2018 年 6 月,全市建设用地面积为 18.88 万 hm^2 ,尚未突破规划控制目标(19.02 万 hm^2)。但从建设用地总量增长空间看,规划实施 2 年半的时间,已经占用了 5 年净增量的 81.33%,远快于规划安排,按照以往实施进度,剩余量仅够使用半年,全市建设用地总规模控制面临的压力较大,随时具有突破规划控制的风险。

从县市建设用地总规模控制情况看,浠水县、红安县和黄梅县 2017 年建设用地总规模已经比 2020 年控制指标分别超出 244.52 hm^2 、133.19 hm^2 和 83.40 hm^2 ,建设用地现状规模与规划控制规模已经出现倒挂,规划的严肃性受到了严重挑战。同时,罗田县、蕲春县和麻城市建设用地剩余增量规模分别仅为 82.51 hm^2 、93.93 hm^2 和 103.98 hm^2 ,建设用地总规模随时有突破规划控制的风险。

经深入分析可以知,黄冈市建设用地总规模增长过快的主要原因是农村居民点用地的非理性增长,农村居民点用地越来越粗放,在农村人口逐年减少(全市 2015~2017 年期间减少 16.85 万人)、城乡建设用地增减挂钩大量开展(全市 2015~2017 年期间实施 2939.45 hm^2)的背景下,农村居民点用地仍不减反增(增加了 1688.35 hm^2),人均农村居民点面积由 2014 年的 173 m^2 /人增长到 2017 年的 182 m^2 /人,农村集体建设用地闲置浪费严重。同时,农村违法建房现象普遍,管理有待进一步强化。

2.3 新增建设用地指标总体实施效果良好,但县市发展极不均衡

《湖北省土地利用总体规划(2006~2020 年)调整完善》下达黄冈市 2015~2020 年新增建设用地指标为 1.12 万 hm^2 ,根据黄冈市 2014~2017 年土地利用现状变更调查数据及 2015 年 1 月~2018 年 6 月建设用地报批台账,截至 2018 年 6 月,全市新增建设

用地实际使用量为 0.48 万 hm^2 , 新增建设用地规模已实施 43.15%, 实施进度与规划进度基本一致。但各县市的实施程度差异比较显著, 红安县新增建设用地指标已经使用了 86.42%, 按照以往实施进度, 剩余量可使用量不足半年, 新增建设用地指标严重不足; 与之对应的是部分县市新增建设用地使用效率偏低, 规划实施时间已经过半, 龙感湖管理区、团风县和罗田县新增建设用地使用率分别为 3.88%、12.45% 和 28.58%, 将造成大量指标的浪费, 说明了黄冈市新增建设用地空间布局不尽合理。

2.4 建设用地节约集约利用水平显著提高, 但仍有较大提升空间

规划实施期间, 全市积极开展城市节约集约用地评价和开发区集约用地评价工作, 不断提高建设用地节约集约利用水平, 建设用地地均 GDP 由 2014 年的 80.85 万元/ hm^2 增长到了 2017 年的 104.89 万元/ hm^2 , 土地利用效率越来越高。但同时, 部分城镇用地快速扩张, 批而未供、供而未用的现象普遍存在, 全市现有批而未供土地和闲置土地 4439.24 hm^2 , 其中批而未供土地 3903.43 hm^2 , 闲置土地 535.81 hm^2 , 建设用地节约集约利用还有很大的提升空间。

2.5 重大基础设施项目建设的不确定性, 导致部分县市建设用地需求压力较大

由于重大基础设施建设在项目选址、用地需求上的不确定性, 导致在规划编制时预期不足, 在用地上没有给予充分考虑和安排。在规划实施期间, 合安九高铁、黄黄高铁、浠水散花临空经济区等一系列重大基础设施项目相继上马, 对黄梅县、浠水县和麻城市建设用地总规模和新增建设用地规模都造成了双重压力, 建设用地指标已经不能满足当地社会经济发展的需要, 需要适当追加一定的建设用地指标。

2.6 对未来政策预期不足, 导致规划实施困难

在现行规划编制期间, 由于对国家重大政策预期不足, 导致建设用地指标分配不合理, 比如, 规划编制时龙感湖管理区的发展定位是发展生态旅游区和特色纺织, 并下达给龙感湖管理区的 300 hm^2 新增建设用地指标。由于对长江经济带生态环境保护和绿色发展重大政策预期不足, 当初规划的重点建设项目大多是属于长江经济带生态保护禁止准入的项目, 已经不符合政策发展的要求, 规划的重点项目都无法实施。同时, 2017 年以来, 在习近平总书记新时代中国特色社会主义思想的引领下, 黄冈市积极践行“绿水青山就是金山银山”的理念, 聚焦绿色发展, 树立生态文明新样板, 大力开展生态环境整治活动, 关停投资 4.75 亿元建设的风电项目, 关停所有化工企业, 关停 27 家规模养猪场和 632 户零散养猪户, 通过拆迁、搬迁污染企业, 腾退出 39.3771 hm^2 建设用地指标。在原先规划的重点项目无法落地建设的情况下, 又腾退出了大量存量建设用地, 该区域已经没有配置新增建设用地指标的必要性, 直接导致了新增建设用地指标的闲置和浪费。

3 完善市级规划编制及实施的措施建议

3.1 简政放权, 增强规划实施的弹性

为了改变当前土地利用总体规划实施中出现的规划调整频繁、省级政府审批任务繁重等问题, 必须对土地利用总体规划管理进行简政放权等行政管理改革。一是在管理上向市级政府放权。省级政府只负责对市级全域规划指标的落实情况进行管理、监督和考核, 市域内各县市规划控制指标的执行和考核由市级政府解决; 市级政府负责整个市域内各项规划指标的落实, 并在不触“城市发展边界、基本农田保护红线和生态红线”三条红线的基础上, 有权对市域内的各类建设用地指标进行空间上的调整和优化, 增强规划实施的弹性。二是增强土地利用总体规划实施的弹性。在建设项目不触碰城市发展边界、基本农田保护红线和生态红线的前提下, 只要县(市)有规划指标、补充耕地指标等, 尤其是已经纳入土地利用总体规划(国土空间规划)建设项目清单的项目, 不需要再进行规划调整。最终形成省级政府只管总盘子、只管市级指标的控制, 市级政府负责规划控制指标的执行和落地, 但必须具有对辖区内各县市统筹协调的权力, 建立权责明晰的土地利用总体规划管理机制。

3.2 土地规划要积极与国家重大发展战略相对接,并及时做出响应

中共十九大以来,在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下,长江经济带生态保护和绿色发展、大别山革命老区振兴发展等国家级战略深入推进,武汉城市圈、武鄂黄黄一体化等省级发展战略逐步实施,黄冈市作为上述战略实施的一份子,要积极参与,主动作为,与国家重大发展战略相对接,要在土地资源利用上做到节约集约、生态环保,在土地资源保障上向生态建设、精准扶贫和重大基础设施方面倾斜。同时,由于区域重大发展战略和规划背景的不确定性,进一步要求规划必须具有一定的弹性,尤其是要赋予市级政府一定的统筹协调权限,确保规划实施的可操作性。

3.3 做好市级统筹协调,保障各县市合理发展空间

市级政府要严格监管各县市做好建设用地总规模控制,有效防止建设用地现状规模与规划控制总规模出现倒挂,进而影响新增建设用地的实施,对建设用地总规模出现倒挂的县市,通过停止用地报批等多种手段加以控制。在当前管理机制不够健全的背景下,要尽快完善相关管理机制,但是又要给部分县市留有一定的纠错时间和空间,设置一个过渡期,在过渡期内由市级政府统筹各县市规划指标,适当为发展较快的县市调整一定量的建设用地增量指标,保障各县市的持续健康发展。

对龙感湖管理区、团风县等过剩的新增建设用地增量指标,要及时进行调出,调剂给红安县、浠水县和黄梅县等建设用地总规模已经突破规划控制目标的县市,不断优化建设用地布局,促进各县市统筹协调发展。

3.4 严格执行增存挂钩,盘活存量土地

规划实施期间,各县市按期完成省级下达的批而未供和闲置土地处置任务,促进土地资源节约集约利用。充分发挥政府对土地市场的调控作用,促进建设用地的合理利用和优化配置,充分发挥土地资源的综合效益,缓解建设用地供求紧张矛盾,实现土地资源粗放利用向集约利用的转变。对于未完成省级下达批而未供和闲置土地处置任务、前五年累计供地率低于 60%的县市,今后不予调剂建设用地规模。

3.5 加强土地生态保护,强化重要生态功能区保护

黄冈市作为长江经济带上的重要节点城市,土地利用管理要与长江经济带环境保护与绿色发展理念相吻合,高质量保障长江经济带战略的实施。在规划编制和实施中要坚持“绿水青山就是金山银山”的理念,坚持规划引领与规范建设相结合、开发利用与生态保护相结合,着力开展大别山国家重点生态功能区建设,构建以黄冈六大长江干流域生态廊道为骨干的绿色生态网络,建设黄冈北部地区生态屏障;加大重点水域治理力度,提升黄冈长江沿线、巴河、举水河、三台河、遗爱湖、白潭湖、青砖湖等水系质量与安全;促进湿地公园和自然保护区建设,提升湖北大别山国家级自然保护区和湖北龙感湖国家级湿地自然保护区建设水平;大力开展植树造林和封山育林,加大生态公益林建设和自然保护区、风景名胜区、湿地资源的保护力度,加快国土整治和区域生态廊道建设。

3.6 做好数据库更新

土地利用规划数据库是土地利用管理的基础,每次进行规划修改或调整之后,要及时做好市、县级土地利用总体规划数据库更新工作,并及时提交省级国土资源管理部门备案,避免同一地块被多次重复使用,同一地块建设用地指标被多次核减等问题,确保土地利用规划数据库的现势性和权威性,为土地利用管理提供准确的工作依据。

各县市要加强城乡建设用地增减挂钩项目实施后管理,强化项目实施信息化管理,项目验收后要及时进行土地利用现状变更,有效减轻农村居民点过快增长对建设用地总规模造成的压力。对于实施城乡建设用地增减挂钩指标交易的县市,要适当扣除该县

市新增建设用地规模中的相应增量规模,并相应减少建设用地总规模,确保在获得一定收益的同时,要让渡一定的建设用地发展权。

4 结论

市级和县级土地利用总体规划在我国五级规划中处于核心地位,但二者在规划实施中的作用具有明显的差别,市级规划的重点是“定方向、定措施”,主要任务是规划的统筹和监管,县级规划的重点是“定边界、定指标、定底限”,主要任务是规划的执行和落实,各自的权责一定要明晰。当前在市、县级土地利用总体规划的执行中,由于市级政府的管理权限不足、监管不到位等问题,导致规划调整频繁,市域内各县市之间建设用地指标紧缺与闲置浪费的矛盾并存等诸多问题。在今后规划的执行中,要继续推行简政放权改革,省级政府只管总盘子,只管市级指标的控制,市级政府负责规划控制指标的执行和落地,并具有对辖区内各县市统筹协调的权力。土地利用总体规划的刚性应主要体现在指标的控制上,在实施上要有一定的弹性,在建设项目不触碰城市发展边界、基本农田保护红线和生态红线的前提下,只要县(市)有指标,不需要再进行规划调整。要充分发挥市级政府的统筹协调作用,在严格执行上级下达各项规划控制指标的同时,加强对辖区内各县市规划实施的监督、管理和协调,实施市级规划定级评估修改机制,根据各县市规划执行情况,及时调整全市规划指标尤其是建设用地指标空间布局,确保各县市具有合理的发展空间,保障全市社会经济持续健康发展。未来土地利用总体规划将逐步被国土空间规划所代替,但规划编制和实施管理的理念不会变化,现行土地利用总体规划编制和实施的经验,仍然具有借鉴意义。

参考文献:

- [1]王万茂.土地利用总体规划学[M].北京:科学出版社,2006.
- [2]郭谁琼,胡海波.解读《全国土地利用总体规划纲要[2006-2020年]调整方案》[J].现代城市研究,2018(11):65-72.
- [3]喻建华.创新的规划和规划的反思——对新一轮市县乡级土地利用总体规划编制的几点认识[J].中国土地,2012(08):36-37.
- [4]王晓军,梅傲雪,周洋.县级土地利用总体规划编制过程中的利益相关者分析[J].中国土地学,2014,28(09):47-52.
- [5]刘灵辉,陈银蓉.土地利用总体规划修编指标利益冲突问题研究[J].中国土地科学,2009,23(05):37-40+46.
- [6]郭慧丽,关欣,李巧云,等.乡镇土地利用总体规划的“刚性”与“弹性”问题探讨——以桃源县漳江镇为例[J].安徽农业科学,2011,39(20):12415-12416.
- [7]龚华,李贵才.快速城市化背景下土地利用总体规划转型研究——基于深圳市的经验与启发[J].城市发展研究,2015,22(12):25-30.
- [8]王玉波.中央与地方政府土地利用总体规划博弈治理研究[J].南京农业大学学报[社会科学版],2011,11(04):73-79.
- [9]吴萍,李爱新,李芳颖.土地利用总体规划:实施困境及解决途径——基于江西省中部典型地区调查情况的分析[J].中国土地,2012(03):37-39.
- [10]吴妮妮.如何画好土地利用“新蓝图”——全国土地利用总体规划编制与实施探讨[J].中国土地,2017(08):42-44.