

试论土地利用总体规划与城镇规划的协调^①

付重林 黄劲松 周生路

(南京大学城市与资源学系 南京 210093)

摘 要 土地利用总体规划是对土地资源进行科学合理配置的指导性文件, 是对土地利用实行宏观管理的依据。为了充分发挥土地利用总体规划对土地资源的宏观调控和管理作用, 除了要在规划的编制与实施上下功夫外, 更重要的是要有统筹兼顾思想。要理顺土地利用总体规划与其它各业用地规划的关系, 其中一个主要的方面就是与城镇规划的协调。本文将结合吴县市的土地利用总体规划工作实践, 通过分析二者的关系及在实践中存在的问题, 提出合理协调二者矛盾的途径。

关键词 土地利用总体规划; 城镇规划

为了合理有效地利用极其有限的土地资源, 保护生态环境, 保证城市发展和建设用地需要, 在编制土地利用总体规划时, 应充分发挥城镇规划对土地集约利用的调控作用。但现时二者往往存在一定矛盾, 应予以协调。这有利于优化土地及空间资源的配置, 遏制建设用地不断扩张的势头, 切实保护好珍贵的耕地和基本农田; 充分发挥土地资源效益, 节约每一寸土地; 为城乡居民创造美好的生活空间、美化居住环境并提高生活质量。

1 土地利用总体规划与城镇规划的矛盾及原因

目前二者存在的主要矛盾是: 人均用地指标难于统一, 现状和规划的城镇人口不一致, 使城镇用地总量上存在矛盾, 造成这种矛盾的原因主要是:

1.1 规划的出发点和目的不尽相同

土地利用总体规划的出发点是“一要吃饭, 二要建设”, 保护耕地, 保证粮食生产。其主要目的是: 统筹安排各类用地, 促进国民经济持续、稳定、协调发展; 合理利用土地资源, 提高土地的社会、经济、生态效益; 加强对土地的统一和计划管理。

城镇规划的出发点是“一要建设, 二要吃饭”, 充分考虑城市建设自身发展的要求, 其主要目的是: 统筹安排城市各类用地及空间资源, 综合部署各项建设, 实现经济和社会的可持续发展; 切实发挥城镇规划对城市土地及空间资源的调控作用, 促进城市经济和社会协调发展^[1]。

1.2 规划用地分类和评价系统一不致

土地利用总体规划的土地利用类型的划分, 主要是根据国民经济各部门用地构成而确定, 共分为 8 大类^[2]。城镇规划中城镇用地的分类主要按土地的使用性质来确定, 共分为 9 大类, 用地方式主要为建设用地。

土地规划中的土地适宜性评价是根据土地对某种特定用途的适宜性和限制性进行的, 由土地适宜类—土地适宜等—土地限制型三级组成。城镇规划中城镇用地适宜性评价则是

^① 本文由江苏省社会发展基金(BS97002)资助

根据是否适宜建设分为三类:一类用地,适宜修建的用地;二类用地,基本上可以修建的用地;三类用地,不适宜修建的用地。

1.3 所依据的基础资料 and 统计方法不一致

土地利用总体规划依据的是土地详查资料,它是在以往统计资料的基础上,经过逐一调查、核实、纠正而形成的,可信度较高;而城镇规划依据的为城建部门的统计资料。城镇部门在对本部门的用地统计时,往往采取抽样调查方法,所得到的数据为概查或估算数据,与详查资料存在一定差异。造成土地部门详查资料与城镇部门统计资料不一致的另一原因是二者的统计口径不一致。城镇部门在统计城镇建设用地时,将划入城镇规划区但还没建设的郊区或农村也计入城镇现状用地,所以统计的城镇建设用地面积往往比详查面积大。

1.4 所依据的编制规程不一致

国家建设部 1990 年颁布的《城市用地分类与规划建设用地标准》中把规划人均建设用地指标分为四级,规定现有城市要根据现状人均建设用地水平,在该“标准”规定的允许采用规划指标和允许调整幅度内规划人均建设用地指标^[1]。《县级土地利用总体规划编制规程》则要求根据现状人均用地指标所属级别,定出规划人均用地指标,且规定在人均耕地不足 0.0667hm²/人的地区只能采用每等级中的最低指标^[2]。所以二者在确定指标级别时常常不一致,从而使人均用地难于统一。

1.5 预测人口不一致

城镇规划预测人口时将暂住人口、摆动人口(即白天在集镇区工作,晚上回农村住宿的人口)等在城镇工作和生活的人口都考虑在内,而土地利用总体规划却仅考虑城镇常住人口,所以城镇规划预测的总人口和城镇人口比土地利用总体规划都偏高,这从吴县市规划期内二者人口的预测结果可见一斑(表 1)。

表 1 吴县市规划期内人口预测比较

规划种类		总人口 (万人)	城镇化率	城区人口 (万人)	集镇人口 (万人)
土地利用 总体规划	1996 年	97.79	38.37%	6.29	31.23
	2010 年	101.5	62.8%	12.6	51.1
城镇规划	1996 年	107.5	43.6%	6.29	40.58
	2010 年	129.6	62.9%	15.0	66.4

2 土地利用总体规划与城镇规划的联系

2.1 规划空间和地位具有从属性

土地利用总体规划是全面性的,它是对行政区范围内全部土地的利用结构及其布局所作出的安排。而城镇规划则属于局部性,它着重于城镇规划范围内的建设用地的分类及其布局安排。所以,城镇用地只是土地利用的一种类型,它们之间为点与面,局部与整体的关系^[3]。

土地利用总体规划是对所有土地作出的全局性规划,对各项用地规划具有指导和制约作用;城镇规划仅是一个部门用地规划,是从属和服从于土地利用总体规划的一个专项规

划,是对土地利用总体规划的补充和深入。

土地利用总体规划与城镇规划在以上方面的差异导致了二者在规划过程中和规划成果上的矛盾。突出表现在城镇规划与土地利用总体规划相脱节:城镇规划并不是在土地利用总体规划指导下进行,城市的建设并不受土地利用总体规划限制,从而造成了城市建设用地过分扩张,不断侵占耕地。

2.2 均以合理用地,节约用地为核心

土地利用总体规划本质上就是对土地的开发、利用、治理和保护所进行的一种综合部署,其中心任务是确定土地利用结构、土地利用布局和土地利用方式,以达到合理用地、节约用地和保护土地的目的。而无论是城镇体系规划,还是城镇建设规划,重点都是用地规模的确定,用地选择和用地分类及布局等。在用地上也以节约和合理利用土地及空间资源为核心。

2.3 理论依据和分析方法基本相似

不论是土地利用总体规划还是城镇规划都必须遵循一定的规律,以期适应社会、经济的发展。因此同作为自然经济社会综合体的土地和城镇在规划时就必须遵循一些相同的规律和理论:如土地经济学中的级差地租理论、土地报酬递增理论、土地利用区位理论,生态经济学的地域分异规律、生态经济规律,以及价值规律、景观学理论、系统论等^[4]。

在分析方法上二者一般都采用系统分析法、统计分析法以及静态与动态、宏观与微观、定性与定量分析相结合的方法。

2.4 法律法规依据相似,并均需与其它相关规划相衔接

二者都要遵守国家的有关法律、法规和政策,如土地管理法、农业法、城镇规划法、环境保护法、森林法、基本农田保护条例等。同时它们还要与相关规划,如国土规划、区域规划、农业区划等衔接,确保相互间的协调统一,并在本规划中进一步贯彻和深化。此外,各部门专项规划和中长期计划也是两规划编制的重要参考。

3 土地利用总体规划与城镇规划的协调措施

土地利用总体规划与城镇规划之间虽然存在一定矛盾,但其目标一致,只要处理得当,二者能达到较好统一和协调。为此,应注意以下措施。

3.1 正确处理“吃饭”与“建设”的关系

“吃饭”与“建设”问题,不仅是一个经济问题,同时也是一个政治问题,它是关系到人类生存与发展的头等大事,必须高度重视,有效解决。只有先解决好“吃饭”问题才有可能考虑到建设;然而建设也绝非消极和被动的,只有建设搞好了,才能使“饭”吃得更好^[4]。在吴县市,二者的问题集中表现在农业用地与非农业用地的关系上。首先,科学地进行基本农田保护区划定及其建设管理是解决好这个问题的关键。一方面要严格按照国家、省、市等有关规定,特别是要依据上级有关法律、法规、政策文件以及技术规程从严掌握主要指标;另一方面,应充分考虑到非农建设用地的需要,根据科学的预测,保留一定数量的建设预留地。具体操作时可采取总量控制、因地制宜、区别对待,逐镇、逐村分解的办法。其次,实现耕地总量动态平衡是解决好这个问题的保证。一方面,严格控制非农建设用地数量,从严审批非农建设用地;另一方面,积极进行土地开发、整理和复垦以及中低产田改造,增加耕地有效面

积,提高耕地整体质量。

3.2 走“内涵挖潜”的城镇建设道路

当前,城镇规划应转变思想,改变以外延扩张为主的“摊大饼”式的粗放的城镇建设方式,转到节约用地,充分发挥城镇空间效益的“内涵挖潜”的集约型建设道路上来。这要求城镇规划首先具有“建设用地紧张”的观念,然后在规划时,更科学、更精密、更详尽地安排好每一块地的建设,充分利用城镇空间,适当增加建筑密度、容积率、更详尽地安排好每一块地的建设,充分利用城镇空间,适当增加建筑密度、容积率和建筑高度。目前许多城镇的建筑密度和容积率都很低,开发改造潜力很大。另外,加强对旧城的改造,提高旧城的土地效益,使旧城用地布局、结构和功能更紧凑合理。由于旧城改造所需资金和拆迁工作的难度远比开发郊区大,导致城镇建设不断的向郊区扩张,应该从政策和地价、税费等方面积极支持旧城改造和限制郊区开发,减轻非农建设用地占用耕地的压力。

3.3 压缩农村居民点和村、镇工业企业用地

以土地置换方式,实现“迁村并点”和集中村、镇工业企业,达到节约建设用地的目的。通过中心村建设,压缩农村居民点建设用地。如吴县市,根据本次土地利用总体规划,到2010年农村人均建设用地将由1996年的 $199.5\text{m}^2/\text{人}$ 降至 $150\text{m}^2/\text{人}$,可缩小农村居民点建设用地 6360hm^2 ,通过设立统一的工业园区,迁入分散的村、镇工业企业,可节约工业企业用地 178hm^2 。所节约农村居民点建设用地和工业企业用地一部分可因地制宜地转为城镇建设用地,从而缓解城镇建设用地占用农田的压力。

3.4 加快农村城镇化步伐

经济的高速发展,必将刺激人口向城镇集中。据1990年统计资料分析,吴县市大部分镇的集镇区“摆动人口”与集镇常住人口相当,甚至已超过集镇区的常住人口。这些人口若加上其家庭(以1:2计),其数量已大大超出集镇区常住人口。实际上这些人口已具备向集镇区迁移的绝大部分条件,应该因势利导,采取合理政策使这部分人口向集镇区集中,以加快城镇化进程,节约非农建设用地。城镇化的发展促使农村人口向城镇或乡集镇大量转移,而从吴县市城镇人均用地水平与农村人均水平比较可以看出:向集镇区每增加一个人口,可相应减少非农建设用地 70m^2 ,若城镇化规模扩大一倍,就可节省非农建设用地 2186hm^2 。因此,充分利用现有条件,加快农村城镇化步伐,是节约非农建设用地,协调土地利用总体规划与城镇规划的重要途径。

参 考 文 献

- 1 建设部城市规划司.我国设市城市建设用地基本情况.城市规划 1997(2):36~37
- 2 国家土地管理局土地规划司,中国土地勘测规划院土地利用所.县级土地利用总体规划编制规程(试行).1997:26~30,36~37
- 3 陈百明.土地资源学概论.北京:中国环境出版社,1996:168~170
- 4 沈正平,程大中.论土地规划与城镇规划关系.城市研究,1997(2):18~22