

土地利用规划实施中的问题探讨——基于重庆市云阳县土地利用中期评估的探讨

易胜果¹, 黄邦琴^{2*}

(1. 重庆市国土资源和房屋勘测规划院, 重庆 400020; 2. 重庆市平正房地产测量事务所, 重庆 400020)

摘要 以重庆市云阳县土地利用中期评估为例, 通过数据分析、实证研究探讨县级土地利用总体规划(2006-2020)实施过程中存在的一些具有普遍性和代表性的问题, 主要是城市规划与土地利用总体规划难以衔接、执行重点项目力度不够、居民点选址与规划不符、“征而未供”现象突出、建设用地指标使用过快等, 对此, 提出相应解决途径, 为规划后期实施提供决策参考。

关键词 土地利用规划; 中期评估; 问题; 对策

中图分类号 S27 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)36-309-03

Discussion on the Issues in Implementation of Land Use Planning—Based on Land Use Mid-term Assessment from Yunyang County in Chongqing Municipality

YI Sheng-guo^{1,2}, HUANG Bang-qin^{2*} (1. Chongqing Land Resources and Housing Surveying and Planning Institute, Chongqing 400020; 2. Chongqing Pingzheng Real Estate Surveying Office, Chongqing 400020)

Abstract Taking land use mid-term assessment of Yunyang County in Chongqing Municipality as example, several common and representative problems in implementation of county-level land use general planning (2006-2020) were studied through data analysis and cases, such as urban planning and land use planning is difficult to link up, the implementation of key projects is not enough, residential site selection and planning does not match, construction land indicators use too fast and so on. Corresponding solutions were put forward, which will provide decision-making references for late planning implementation.

Key words Land use planning; Mid-term assessment; Issue; Countermeasures

土地利用总体规划(2006-2020年)实施期限已过半, 本轮土地利用规划在耕地特别是基本农田保护方面起到18亿耕地红线的警戒线作用, 在建设用地管控中予以用地约束管制, 在重点建设项目用地中发挥用地保障等显著作用, 但在其作用发挥的同时, 也暴露出规划与实际不符、土地利用变更调查与规划数据衔接问题、城规土规衔接不畅等问题。为全面掌握本轮规划的实施情况, 云阳县按照国土资源部办公厅《关于印发土地利用总体规划中期评估工作方案的通知》和重庆市国土资源和房屋管理局《关于开展土地利用总体规划中期评估工作的通知》的相关要求, 以2012年12月31日为评估时点, 对现行规划实施效果进行中期评估。笔者对云阳县现行土地利用总体规划审批及实施情况进行分析, 旨在找出本轮规划中存在的一些具有代表性和普遍性的问题, 并提出相应对策, 为中后期规划实施的改进提供科学依据和决策参考。

1 云阳县现行土地利用总体规划审批及实施情况分析

1.1 县乡两级规划审批情况——力保耕地指标, 严控建设规模 《云阳县土地利用总体规划(2006-2020年)》的县级规划以2005年第一次土地利用变更调查数据作为基数, 规划时段15年。全县41个乡镇土地利用总体规划(2006-2020年)均采用2009年第二次土地利用变更调查成果作为基数进行规划编制工作, 41个乡镇基本农田面积、耕地保有量等有关粮食安全的约束性规模指标均不得低于重庆市规划下达县级规划的指标, 而各类建设用地等规模易扩张指标

均不得超过重庆市市政府下达指标。

1.2 云阳县土地利用总体规划(2006-2020年)各项指标执行情况 土地利用总体规划的执行情况评价需结合规划确定的主要目标进行评价^[1], 现结合本轮规划的主要目标于评估时点2012年12月31日的执行情况与重庆市国土资源局下达的2020年指标目标进行对比分析, 据此对云阳县土地利用总体规划中期评估工作进行简要的评价分析。本轮自土地利用总体规划自2006年实施以来, 各项规划指标执行情况见表1。

(1) 耕地保有量、基本农田保护指标。截至2012年底, 云阳县耕地保有量、基本农田保护面积均高于市政府批复下达的2020年规划目标指标, 提早完成规划任务, 其主要原因在于2009年二调数据与2005年一调数据因调查口径的不同, 二者之间存在29 232.06 hm² 差距, 在数量上直接增加了耕地保有量和基本农田保护指标面积。

(2) 建设用地总规模。建设用地总规模指标未突破2020年规划指标范围, 但截至2012年底已使用县级指标72.71%, 剩余8年只剩7%的建设用地指标, 建设用地布局面积紧张。

(3) 土地整治补充耕地规模。该项指标距离市级下达的2020年目标还有3 288.00 hm² 的耕地补充空间, 7年时间完成目标任务的28.35%, 剩下的8年时间需进一步补充耕地3 288.00 hm², 占2020年目标指标的71.65%。

(4) 城市发展规模。城市发展规模控制性目标未受到强力约束, 人均城镇工矿用地规模超过规划目标1.7 m², 建设用地节约集约利用水平未达到市级规划预期要求。

2 现行土地利用总体规划实施中存在的主要问题

2.1 城市规划与土地利用总体规划呈现“两规”难以衔接的现象 在编制本轮云阳县的土地利用总体规划(2006-2020

作者简介 易胜果(1973-), 男, 四川达州人, 高级工程师, 从事地籍测绘研究。* 通讯作者, 硕士, 从事土地利用规划、国土遥感等研究。

收稿日期 2015-11-25

年)时的主要依据为经重庆市政府 2008 年批复的《云阳县城市总体规划(2005-2020年)》。为达到“两规”一致,在规模上,编制本轮规划时将 2 162.34 hm² 城镇工矿用地指标用于中心城区,另外还设定了 1 081.98 hm² 有条件建设区;在布局上,用地指标覆盖了云阳县中心城区主要发展区,借此达到了本轮土地利用总体规划与当前城市规划在规模上和布局上相衔接一致。但云阳县城市规划又于 2013 年进行规划修编,却并未关注“两规”的协调一致问题。2013 年修编的城市规划虽在规模上保持了与 2008 版相同的城市建设用地和人口总规模,但在用地结构和布局上进行了大量调整,调减了长江片区复兴组团、金银洞组团、人和片区工业组团、小

江片区松树包组团、长江片区张家湾组团及盘龙片区规划建设用地 269.58 hm²,而相对应长江片区薛家沟组团、张家湾组团、黄岭工业组团、长冲工业组团规划建设用地予以调增。此次城市规划调减范围中,有部分土地为已征地范围,而城市规划调增区域中有较多位于土地利用总体规划允许建设区范围外,调整后,城市规划确定的建设用地中土地利用总体规划未覆盖区域面积达 396.14 hm²。这是一种普遍存在于重庆市区县乃至全国其他区县城市的突出现象,无论是城市规划还是土地利用总体规划的单方面更改,都将导致原来“两规”衔接协调的和谐局面被打破,导致项目落地存在违规的现象。

表 1 云阳县各规划控制指标执行情况

序号	指标名称	2005 年	2009 年	市级规划下达	2012 年	2012 乡镇现状汇总规模 - 市	类型
		基期数	二调变更数	县级规划目标	执行情况	级规划下达县级规划目标	
1	耕地保有量//hm ²	65 535.05	94 542.06	65 310	94 542.06	29 232.06	向下约束性
2	基本农田保护面积//hm ²	-	-	62 494	62 967.56	473.56	
3	建设用地总规模//hm ²	20 965.06	15 908.62	21 880	15 908.62	-5 971.38	向上约束性
4	土地整治补充耕地规模//hm ²	-	-	4 589	1 301.00	-3 288.00	向下约束性
5	人均城镇工矿用地规模//m ²	53.75	65	72	73.7	1.70	向上约束性(城市发 展规模控制性目标)

2.2 执行重点建设项目力度不够,效果欠佳,仅 3 成符合县级规划预期进度安排

结合了“十一五”、“十二五”规划编制的本轮县级规划重点建设项目共计 21 个项目,涉及能源、交通、生态、水利、旅游等类型。截至此次评价时点,在建或已建成投入使用项目 7 项,准备报建项目 3 项,因计划推迟未建项目 11 项。从执行效果看,在县级规划预期进度安排时间内完成的重点项目仅占比 33.33%，“十一五”及“十二五”规划期间的项目完成进度为已实施或正在报建。由此可见,执行重点建设项目力度不够,效果欠佳,仅 3 成符合县级规划预期进度安排,重点建设项目的实施进度有待加快。

2.3 多因素致使居民点选址与规划不符

经分析,云阳县规划复垦的居民点得到实施并变更的规模仅占规划复垦规模的 3.48%,而实际新增规模中符合规划的仅占 8.25%。这说明规划的居民点选址位置一方面确实不利于实际操作,难以依原规划布局进行;另一方面,存在人为和管理不到位的原因,导致在新村建设实际操作时,缺乏有效机制和制度保障措施来杜绝随意更改规划行为的发生。

2.4 “征而未供”现象突出

2010~2012 年云阳县共计 44 宗城镇工矿用地项目取得征地批文,规模总计 574.67 hm²,共计供应 135 宗城镇工矿用地,供地规模为 265.27 hm²,可得征而未供面积为 309.4 hm²,供地率仅为 46.16%,供地水平较低。

2.5 建设用地指标使用过快,剩余用地指标不足

以第一次土地变更调查数据为基础,截至 2020 年规划目标年的用地指标,可计算出云阳县 15 年共计增加城镇工矿用地 1 518.36 hm²,年均用地 101.22 hm²。结合“二调”数据可知,2009 年云阳县城镇工矿规模为 1 744.83 hm²,故 2010~2020 年的增量才 565.17 hm²,约为 2006~2010 年增量的 50%,年均用地

增加量仅 51.38 hm²。2009 年云阳县处于经济社会快速发展的时期,地区生产总值由 2009 年的 47.78 亿元增至 2012 年的 106.08 亿元,增长幅度为 54.96%,伴随着城市经济的快速发展,建设用地需求规模也不断扩大,2009~2012 年云阳县共计新增城镇工矿用地 358.18 hm²,年均增加 119.39 hm²,据此计算,云阳县 2020 年城镇工矿用地指标将可能在 2 年内被突破。

3 规划后期改进的建议

3.1 探索实行“多规合一”与“多规管理部门”的“一张图”管理

结合云阳县中期评估分析可知,在本轮规划编制初期,土地利用总体规划是与城市规划有效衔接的,然而在后期规划修改阶段,单方面的修改某一规划都将导致“两规”衔接不一致问题,而重点建设项目也存在因“两规”协调关系改变而导致落地困难,执行效果差的现象。陈银蓉等^[2]建议“两规”协调同步编制,将“两规”编制的基期年和目标年予以规范化、制度化;除此之外,王凯等^[3]建议“两规”由统一的机构编制。针对这些问题,也有地方进行了“两规”合一的先行探索,取得了较好的成效^[4]。除了探讨“两规合一”外,也有关于经济与社会发展规划、土地利用总体规划和城市总体规划“三规合一”的研究,相关学者建议要统一规划的名称、期限、标准、程序和管理平台^[5]。重点是协调“三规”在修订期内的人口规模、各类用地规模、用地布局方向、重点建设项目等等^[6]。结合以上“两规合一”“三规合一”方面的大量研究成果,笔者认为,应在做好“两规”协调合一的基础上逐步走向“三规合一”,且最终希望“多规合一”,包含地灾规划、森林规划等,不仅在平台上落实多规的协调一致问题,还需统一坐标问题,以便多种规划的叠加分析使用,推动土地科学规划切实指导实际用地行为,加强规划约束,实现“多规管理部

门”的“一张图”管理。

3.2 完善重点项目清单与及时更新乡镇规划数据库并重 结合地区落实相关规划战略,全面掌握交通、能源、水利、旅游等各类建设项目用地需求,完善好重点建设项目清单,切实完成项目规划落地,为落实地区功能区建设奠定规划基础。同时重视乡镇规划数据库及时更新。由于符合性认定、规划局部调整项目处于不断的调整更新状态,其最终的结果可能并不在国土部门内部,国土部门对项目成果的不重视,不仅不利于县级国土部门对数据库的管理,也难以将最终成果更好地应用起来。建议市级主管部门加强对各个区县乡镇规划数据库更新与保存监督,可设定具体时点定期对已通过审查的符合性认定项目、规划局部调整或局部修改项目进行一次数据库统一更新,由市级主管部门下发更新后的乡镇规划数据库给区县国土局,以督促各地及时更新与保存数据。

3.3 加强土地利用规划实施管理,完善规划管理制度 针对多因素致使居民点选址与规划不符的问题,主要从以下几个方面加强管理:一是加大依法依规用地宣传,加强农民按照规划建设的意识,积极引导农民按规划建设,减少或避免农民无序建设行为的发生;二是加强土地利用变更调查与土地利用总体规划的衔接,根据近年已取得征地批文但未及时变更的建设用地,按实际用途逐年实施变更。

3.4 应结合供地率情况年下发年度新增建设用地计划指标 年度新增建设用地计划指标的取得依据为各区县上报的年度内重点建设项目,这就忽略了各区县的存量土地等情况。建议在分配年度新增建设用地计划指标时不仅根据用地需求,还应结合区县的闲置用地量、供地水平等指标综合分配指标。建议市级主管部门在下达本年度新增建设用地计划指标时,可结合上一年度该区县的已处置的闲置用地量和

供地率等指标实施奖惩,在供地率达到一定比例时,可据实增加部分新增建设用地计划指标作为奖励;在供地率下跌到一定比例时,可据实减少部分新增建设用地计划指标作为惩罚,以激励区县充分利用自身的存量用地,提高节约集约用地水平。

3.5 针对中期评估发现的问题,尽快启动规划修改工作 云阳县现位于“渝东北生态涵养发展区”,是国家实施三峡后期扶持项目、民生工程发展要求的区县,按照新的区位定位和战略规划调整,云阳县经济社会发展战略相应做了较大调整。面对新形势,云阳县土地利用规划也同样需要在生态用地、城乡建设用地、交通水利用地、重点建设项目等方面进行相应调整,而云阳县城镇工矿用地已显出用地指标不足,“两规”在用地规模和布局上也出现难以衔接的局面。鉴于此,建议尽快启动云阳县规划修改工作,适当提高规划人均城镇工矿用地水平和开展空间布局调整。

结合云阳县实例,各地区也应结合中期评估的普遍性问题和自身的特殊问题,针对中期评估发现的问题,尽快启动规划修改工作,及时解决,不断完善土地利用总体规划。

参考文献

- [1] 刘小才,赵睿,齐跃普,等.土地利用总体规划实施评价方法初探[J].现代物业,2010(6):6-20.
- [2] 陈银蓉,梅昀,汪如民,等.城市化过程中土地利用总体规划与城市规划协调的思考[J].中国人口·资源与环境,2006,16(1):30-34.
- [3] 王凯,蒲春玲,王婷.阜康市城市规划与土地利用总体规划协调研究[J].农村经济与科技,2014(13):141-144.
- [4] 朱冬奇.基于“两规合一”的上海浦东新区土地利用总体规划编制[J].上海国土资源,2012,33(4):25-29.
- [5] 尹明.经济社会发展、土地利用和城市总体规划“三规合一”路径[J].工业建筑,2014(8):167-170.
- [6] 肖蓓蓓,吴涛.结合土地利用规划中期评估探讨规划实施中的各种问题:以重庆市秀山土家族苗族自治县为例[J].安徽农业科学,2015(15):302-304.

(上接第 224 页)

时选择小叶变种的比较好。

参考文献

- [1] 中国科学院植物研究所.中国植物志[M].北京:科学出版社,1985:165-166.
- [2] 钟泰林,李根有,石柏林.5种野生常绿藤本植物园林应用探讨[J].中国园林,2009,25(9):56-59.

- [3] 刘丽,于新,刘文朵,等.南五味子不同溶剂提取物抑菌活性及其组分性质研究[J].中国食品学报,2013,13(9):147-151.
- [4] 赵春,苏于新,刘丽,等.南五味子超声波提取物清除自由基活性的研究[J].中国食品学报,2013,13(8):49-54.
- [5] 谭晓虹,王志宝,李雪,等.南五味子多糖的提取及其体外抗氧化作用[J].食品研究与开发,2013,34(7):20-23.
- [6] 钟泰林,储家淼,叶喜阳,等.南五味子的种子育苗研究[J].中国植物园,2010(13):221-225.