

市级土地利用总体规划中的问题及实施建议——以黑龙江省绥化市为例

孙俊¹, 黄辉玲² (1. 黑龙江科技大学研究生学院, 黑龙江哈尔滨 150022; 2. 黑龙江科技大学建筑工程学院, 黑龙江哈尔滨 150022)

摘要 以黑龙江省绥化市为例, 结合绥化市 2006 年土地利用总体规划及其实施情况资料数据, 分析了绥化市土地利用总体规划采取的主要措施、取得的成效及存在的问题, 构建了土地利用规划实施体系, 提出保障规划有效实施的对策建议: 加大对土地利用规划的宣传力度, 建立土地利用规划修改评价机制, 提升规划实施的技术手段, 加大规划实施执法检查力度, 减少行政干预, 完善公众参与机制。

关键词 土地利用规划; 规划实施; 绥化市

中图分类号 S29; F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)15-198-02

Problems and Suggestions on the Overall Planning of Municipal Land Use—A Case Study of Suihua City, Heilongjiang Province
SUN Jun¹, HUANG Hui-ling² (1. School of Postgraduate, Heilongjiang University of Science and Technology, Harbin, Heilongjiang 150022; 2. School of Architecture and Civil Engineer, Heilongjiang University of Science and Technology, Harbin, Heilongjiang 150022)

Abstract Taking Suihua City in Heilongjiang Province as example, combined with land use overall planning and data of implementation in Suihua City in 2006, the main countermeasures, achieved results and existing problems were analyzed, the implementation system of land use planning was constructed, several suggestions for ensuring effective implementation were proposed: increasing the propaganda of land use planning, establishing land use planning revision evaluation mechanism, improving technical means to promote the implementation, strengthening law enforcement inspection, reducing administrative intervention, perfecting public participation mechanism.

Key words Land use planning; Planning implementation; Suihua City

土地利用规划是政府对其所管辖内的土地利用情况进行宏观调控、组织开发和监督保护的高层政府行为, 它不仅是实施土地资源配置宏观调控的基本手段, 而且也是保证土地资源安全的重要手段。目前我国正在探索市场经济体制下土地利用总体规划的方法, 在以分配指令性控制指标为特征的土地利用总体规划失灵的背景下, 如何实现土地利用的有效规划已成为可持续发展的重要课题。国内土地空间优化配置研究的理论框架体系主要是借用国外空间结构研究理论, 并结合我国具体情况和特点, 加以综合和应用, 有关土地利用空间布局理论的研究多体现在区域土地利用优化配置的实践案例中。目前, 国内学者主要是从理论原则、模型构建、算法优化和 GIS 应用等方面, 结合系统动力学、景观生态学 and GIS 地学分析等相关学科的渗透, 对土地利用空间优化配置进行了探索性研究^[1]。笔者以黑龙江省绥化市为例, 分析了该市土地规划利用采取的主要措施、取得的成效及存在的主要问题, 构建了土地利用规划实施体系, 对土地利用规划实施提出了一些建议措施。

1 绥化市土地利用总体规划主要措施及实施成效

1.1 采取的主要措施

1.1.1 严格保护基本耕地的面积和质量, 巩固国家商品粮基地。实行耕地数量、质量、生态全面管护, 严格控制非农建设占用耕地特别是基本农田, 加强基本农田建设; 加大土地整理复垦开发补充耕地力度, 确保补充耕地质量; 统筹安排各类农用地, 合理调整农用地结构和布局。

切实控制非农业建设占用耕地, 建设用地选址要做到不占耕地或少占耕地, 确需占用的, 应尽量占用等级较低的耕地, 城市发展用地严格控制占用菜田和优质农田。认真做好

农用地调整的引导。合理安排种植业内部结构调整, 保证调整后不降低耕地保有量。各类生态林建设应尽量避免占用耕地, 禁止利用基本农田营造经济林、薪炭林和挖塘养鱼。绥化市具体情况是耕地面积大、耕地垦殖率高, 是全省乃至全国的重要商品粮食生产基地, 必须全力建设粮食生产核心区, 努力增加粮食单产水平和总产量, 稳步提高商品粮供应能力。在这种形势下, 保持全市耕地面积稳定和质量提高, 进一步加强耕地尤其是基本农田保护工作。另外需要加大统筹安排农用地的力度, 总全市的整体角度出发, 合理规划农用地, 并响应旱田改水田等政策, 做到单位面积农用地的利用效率达到最优水平。

1.1.2 优化土地资源配置, 为统筹城乡发展提供有力保障。随着全市经济的快速发展, 绥化市集中安排了一批基础设施建设项目, 这些都需要增加一定数量的建设用地。另外工业化、城镇化步伐加快, 一大批调结构、保增长、惠民生的项目急需实施, 建设用地需求激增, 土地供求矛盾越来越突出, 土地问题成为贯穿绥化市经济社会发展始终的全局性、战略性问题。

1.1.3 提高建设用地和农用地的集约水平, 增强土地利用的综合效益。不论是地方还是全国范围, 土地利用总体规划都是落实土地宏观调控和土地用途管制、规划城乡建设的重要依据, 是实行最严格土地管理制度的一项基本手段。科学制定并严格实施土地利用总体规划, 关系国家和人民的长远利益, 必须坚持节约资源和保护环境的基本国策, 坚持保护耕地和节约集约用地的根本指导方针, 统筹土地利用与经济社会协调发展, 不断提高土地资源对经济社会全面、协调、可持续发展的保障能力。强化新增建设用地管理, 加大城镇存量建设用地挖潜力度, 提高建设用地节约集约水平, 采取提高建筑容积率、严格执行用地标准、搞好内部挖潜、充分利用闲置和低效利用土地等措施, 充分挖掘现有建设用地潜力, 大力提高节约集约用地水平, 提高建设用地利用效率和土地

基金项目 黑龙江科技大学研究生创新科研项目(2016年)。

作者简介 孙俊(1991-), 女, 湖北公安人, 硕士研究生, 研究方向: 土地资源管理利用优化配置。

收稿日期 2016-04-15

利用综合效益。另外还要规范农村宅基地管理,积极探索土地出让新模式,以提高平均面积土地的利用效率,严格执行保护耕地和节约集约用地目标责任制,强化土地利用总体规划的整体控制作用,健全保护耕地和节约集约用地的市场调节机制。

1.1.4 注意改善生态环境,保障生态建设用地需求。要求做到加强全市重点地区生态建设、基本农田生态环境建设以及城乡生态环境建设。绥化市地处松嫩平原东部,现有坡耕地较多,“三化”草场面积大,风沙、盐碱、干旱灾害严重,生态环境较差。为保持国民经济可持续发展,必须正确处理保障发展和保护资源的关系,以保护和改善生态环境为前提,搞好土地开发利用,进一步加大生态建设力度,改善生态环境,提高土地资源可持续利用能力。

1.2 实施成效

1.2.1 新增建设用地经济效益明显。通过规划实施,合理安排建设用地,特别是城市建设用地和工矿用地方面,显化土地资产,经济效益十分明显。1997~2005 年新增建设用地 25.32 km²,增加土地收益 101.28 亿元,如果加上其他新增建设用地收益,其经济效益更加可观。2005 年至今,绥化市于规划期内城镇化水平增加 17 个百分点,城镇用地面积也将进一步扩大。

1.2.2 通过土地开发整理,增加了农民收入,有利于维护和谐社会的稳定局面。全市在规划实施中通过土地开发整理,全市安排土地开发整理区片 91 个,新增耕地 13 112.9 hm²,增加了农民收入,对维护农村安定团结,稳定农业生产大好局面起到了积极的作用。

2 绥化市现阶段土地利用总体规划存在的问题

2.1 全市范围内地方各级的规划分工不够明确,影响规划的整体目标 按照我国现行的土地利用总体规划条例,县、乡一级的规划应当是具体落实的规划,县级土地利用规划主要应注重用途的分区,而乡级规划应注重落实。目前,在绥化市土地利用规划体系中仍然存在宏观过细、中观流于形式、微观过粗的现象,各级规划的核心职责分工及编制内容不够明确,这样也影响了规划的实施工作。

2.2 规划尚缺乏前瞻性和动态性 有的规划缺乏前瞻性,规划批准实施之日,就是规划修改之时。例如绥化市近期恰逢东北商品粮基地振兴和旱田改水田等新形势,都带来了众多的发展机遇,特别是基础设施方面投入加大、重大建设项目投建,导致规划在某些方面明显滞后,规划缺乏动态性,这轮土地利用总体规划是根据国民经济计划对未来年份的土地利用进行预测和安排;另外,整体规划中主要侧重对土地利用前景的描述,忽视实施过程的变化,是一种静态的规划模式,带有明显的计划经济缺陷,缺乏灵活性。

2.3 部分地区仍存在违法违规用地问题 在绥化市规划执行过程中,部门地区从局部利益出发,盲目地上项目,违法违规用地的现象依然存在。这从一定程度上妨碍了全市土地整体规划的效果,也在群众队伍里产生了不好的影响,主要表现在规划方案难以承受未来不确定因素的冲击。由于土

地利用总体规划的规划期长,市场经济影响下部门发展规模的许多因素难以在规划编制时确定,特别在经济快速发展地区表现得更为明显,降低了规划预测的准确性和用地指标调整的可信度,一些地区仍存在违法违规用地问题^[2]。

3 土地利用总体规划实施的对策建议

为了确保土地利用规划的实施,应从法律保障、行政管理、经济制约、技术管理 4 个方面采取相应措施。土地利用规划实施体系见图 1。结合绥化市实际,提出以下保障土地利用规划有效实施的对策建议。

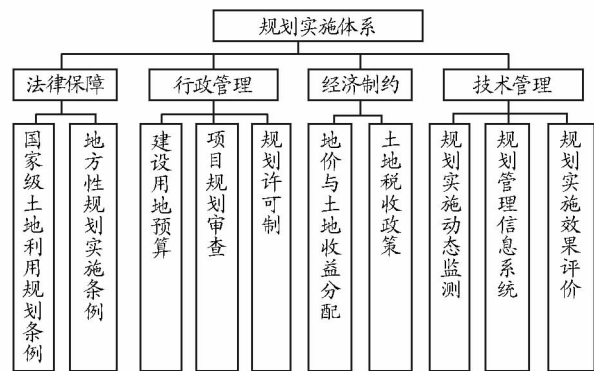


图 1 土地利用规划实施体系

Fig. 1 Implementation system of land use planning

3.1 加大宣传力度,让群众充分认识土地利用规划的重要性 充分利用多种有效的宣传渠道,例如广播、电视台、板报及“6.25”国土宣传日等,广泛宣传土地利用总体规划的目的意义,将土地规划成果(包括规划的方针原则、目标任务、规划期限、用途划分、结构调整、实施措施等)进行公告,让各级领导、各部门、人民群众了解、关注土地利用规划,接受社会监督,使全社会都关注规划的执行情况。

3.2 建立土地利用规划的修改评价机制 土地利用总体规划的修改必须提交规划实施评价报告,经规划审批机关的同级土地资源管理部门认定后,方可进行规划修改。规划实施评价报告必须对修改的必要性、合理性和合法性进行评估,组织专家论证,依法组织听证会,并向社会公示。严禁擅自修改下级土地利用总体规划,扩大建设用地规模和改变建设用地布局,降低耕地保有量和基本农田保护面积。

3.3 完善规划实施的技术手段 首先要强化规划实施的动态监测。运用“3S”技术等技术手段,获取较高准确性和现实性的土地利用基本数据。适时开展城镇工矿用地集约利用评价,建立土地利用总体规划实施反馈与调控机制。其次,提高规划信息服务水平。建立涵盖土地利用现状、土地利用总体规划、土地专用征收等基础数据管理的土地资源数据库,推进土地利用规划管理信息系统建设。加快信息资源的开发利用,逐步实现土地规划管理基础数据的信息共享,提高基础性和公益性信息社会服务水平^[3]。

3.4 加大规划实施执法检查力度 做好土地执法检查是保证规划顺利实施的重要手段。按照国家统一部署,全市土地市场清理整顿大检查中,将规划实施情况做大检查内容之

(下转第 254 页)

批次追溯编码方法,定义同一天收获的来自于同一生产单元、同一品种、同一等级的灵芝孢子粉产品为同一批次。追溯编码采用 16 位数字码,其中 2 位行政区编码+4 位企业编码+2 位产品编码+6 位生产日期编码+1 位认证类型编码+1 位校验码,其中邮政编码根据企业所在位置查询生成,企业编码采用该邮政编码区域内流水编号,生产日期编码采用 YY/MM/DD 方式生成,认证类型根据产品是无公害、绿色、有机或无认证类型的方式采用“1”、“2”、“3”和“0”,校验码采用 CRC 循环冗余码的方式产生。

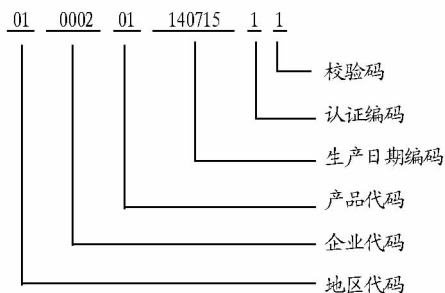


图1 灵芝孢子粉产品质量溯源编码示例

Fig.1 Quality safety traceable code of *G. lucidum* spore powder products

4.3 溯源系统平台 灵芝孢子粉质量安全溯源系统主要是对灵芝孢子粉生产、加工、仓储和物流信息进行全程溯源管理。作为区域化质量安全管理平台的一个重要组成部分,灵芝孢子粉产品质量安全溯源体系包括产品生产信息采集系统、网上发布系统、消费者查询系统、投入品监控系统、终端监管查询五部分。由政府出资建立灵芝孢子粉产品质量安全追溯信息平台。该平台把灵芝孢子粉产品生产企业管理

信息、检验检疫监管信息收集整理,形成追溯系统基础数据库。信息数据内容包括灵芝孢子粉产品从生产基地的环境选择、农药等化学品使用、原料验收、生产加工、包装、储存、监装等几个部分,所有信息数据输入信息平台,进行统计分析整理,并能通过网络进行查询。信息数据库的不断补充完善、分析利用,最终建立从基地到终端产品的全过程溯源体系,以实施对灵芝孢子粉产品全过程的质量安全监管。

5 应用展望

随着科学技术的发展和社会的进步,人民生活水平的提高,老百姓对农产品质量安全的要求会越来越高,影响农产品质量安全的因素也将更加复杂,各级政府必将更加重视农产品质量安全工作。虽然农产品质量安全追溯系统的研究和开发已经取得了一定的进展。但是质量安全追溯系统的构建涵盖了多学科的知识,较为复杂,我国在这方面的研究也处于初步阶段,灵芝孢子粉产品的质量溯源体系也更几乎是空白,而且影响灵芝孢子粉产品质量安全的因素复杂,要建立“从农田到餐桌”的全程质量安全溯源系统,需要在单元确定、识别技术和管理等方面作更深入地研究和改进。

参考文献

- [1] 王强,高春先.食用农产品质量安全问题及全程控制[J].浙江农业学报,2004,16(5):247-253.
- [2] 李明焱.灵芝全产业链质量控制规范的研究与制定[J].食药菌,2015,23(5):276-279.
- [3] 孙敏华,吴学谦,魏海龙,等.食用菌有毒有害物质及防控技术研究进展[J].中国林副特产,2007(5):74-77.
- [4] 管道平,胡清秀.食用菌药残留限量与产品质量安全[J].中国食用菌,2008,27(2):3-6.
- [5] 许喜林.食品安全性与 HACCP[J].现代化工,2002,8(8):59.
- [6] 肖建国,于丽萍,陈向前,等. HACCP 的特点、应用与展望[J].中国动物检疫,2004,21(7):2.

(上接第 199 页)

一,通过大检查对发生违反规划的行及时予以查处,保证规划的顺利实施。规划实施检查要做到定期检查和随机抽查相结合,结合每年开展的土地执法大检查,将规划实施情况列为检查内容。为及时查处违反规划用地行为,利用卫星遥感技术,全面查清违反规划用地的类型、面积和分布,为制止违法用地行为提供可靠的技术保障。

3.5 减少行政干预,保证规划畅通实施 各级领导干部要带头实施好土地利用总体规划,不要随心所欲干涉国土部门实施规划,要从全局、长远、体现公众利益出发,保持规划的严肃性和权威性。特别反对建“形象工程”“政绩工程”“关系工程”大势力圈占土地而置规划于不顾,更不能利用职务之便大搞“圈地运动”,造成土地资产流失,损害国家和人民的利益。

3.6 健全规划实施的公众参与机制 要提高规划实施在公众参与程度,增强规划实施在公开性肯透明度。土地利用总体规划在修订实施都必须进行专家论证和公开听证,广泛听

取公众和土地权利人意见,提高全社会依法用地意识。保障土地利用总体规划工作的依法进行,充分发挥各级人大、社会舆论和广大群众对规划实施情况的监督作用。

4 结语

该研究全面系统地介绍了绥化市土地利用总体规划的主要措施、实施成效及存在的主要问题,对其土地利用规划的实施提出建议措施。土地利用总体规划的核心内容可以概括为土地资源的合理开发、利用和保护,尤其在地方性土地规划中要重视对当地资源与环境的保护,需要做到宏观的结合,提升规划的灵活性与可操作性,使得规划项目真正落到实处,产生效益。

参考文献

- [1] 刘沙.我国土地利用规划发展现状及对策探索[J].产业与科技论坛,2014(11):119-120.
- [2] 黑龙江省绥化市土地利用总体规划(2006-2020年)大纲说明[Z].黑龙江:黑龙江土地资源管理局,2010.
- [3] 廖和平,文森.湛江土地利用总体规划实施难点及对策分析[J].西南师范大学学报(自然科学版),2013(6):974-977.