

欠发达闽西山区县域土地利用总体规划调整完善探讨

——以福建省宁化县为例

张烽文 (福建省地质工程勘察院, 福建福州 350002)

摘要 以福建宁化县为例, 综合分析了欠发达山区县域经济社会发展存在的问题, 采用定性定量相结合的方法深入开展了土地利用总体规划实施评价, 结果表明: 开展土地利用总体规划的调整完善工作具有必要性和迫切性。明确了规划调整完善工作的指导思想和原则, 探讨了规划调整完善的相关重大问题, 主要包括: 优先建设生态文明, 打造宜居宜业山区; 发挥区域特色优势, 优化土地结构与布局; 规范调整建设用地管制区; 扎实推进多规合一, 夯实村土地利用规划编制基础, 以供规划编制、决策参考。

关键词 土地利用总体规划; 实施评价; 调整完善; 山区发展; 宁化县

中图分类号 F301.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2017)20-0182-03

Study on Adjustment and Improvement of General Land Use Planning for Underdeveloped Counties in Mountainous Areas of West Fujian: A Case Study on Ninghua in Fujian Province

ZHANG Feng-wen (Fujian Institute of Geological Engineering Exploration, Fuzhou, Fujian 350002)

Abstract A case study on Ninghua in Fujian province, the problems of economic and social development were analyzed in the underdeveloped mountainous area. The qualitative and quantitative methods were used to evaluate general land use planning implementation. The results showed that it was necessary and urgent to carry out the adjustment of general land use planning. The guiding ideology and principles about adjustment and improvement of general land use planning were put forward clearly. This article explored the major issues associated with adjustment and improvement of general land use planning: giving priority to the construction of ecological civilization, building an environment suitable for living and producing in mountainous area; displaying region characteristic superiority, adjusting land use structure and layout; adjusting and improving land control zone; focusing on multiple planning integration, promoting the basic work of village land use planning. It can provide some references for planning and decision.

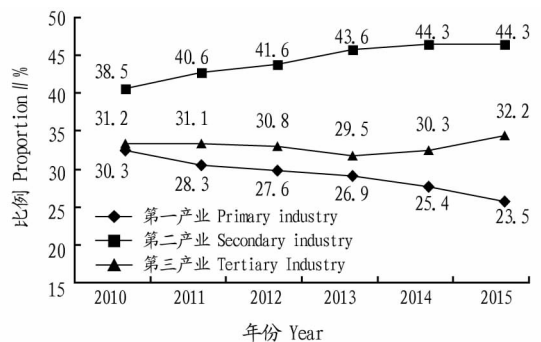
Key words General land use planning; Implementing evaluation; Adjustment and improvement; Development of mountainous areas; Ninghua County

山区平地少、交通相对落后, 经济基础较差、经济增长缓慢、生态脆弱等因素在不同程度和层面上束缚着地域资源开发、城镇化进程, 使山区经济长期处于欠发达状态。“十三五”时期是各地特别是欠发达的山区县域加快推进农业现代化、新型城镇化和全面建成小康社会的关键阶段。国土资源及其合理利用在经济社会发展中具有基础性、战略性地位, 而土地利用总体规划是一项基础性规划, 是在时空维度、国民经济各部门之间进行合理配置国土资源的重要手段。因此, 按照《福建省国土资源厅关于转发做好土地利用总体规划调整完善工作的通知》(闽国土资文[2016]242号)的文件要求, 以闽西山区县宁化为例, 探讨土地利用总体规划调整完善的相关重大问题。

1 欠发达山区县域经济社会发展存在的问题

1.1 经济状况改善缓慢, 产业结构有待优化 山区资源开发不足, 经济状况改善缓慢, 产业结构不合理, 为欠发达的典型地域。2015年宁化县GDP为108.64亿元, 人均GDP为39079元, 低于闽西山区的三明市、龙岩市辖各县(市、区), 仅占三明市(67978元)的57.5%、龙岩市的58.4%和福建省的57.5%。第二、三产业增长缓慢, 比重增幅小, 第三产业所占比重较低(图1)。

1.2 耕地资源质量不高, 耕地后备资源不足 全县耕地资源质量总体不高, 以中、低等级地为主, 占耕地总面积的2/3以上。耕地中坡度 $>25^\circ$ 的比重为18.6%、坡度 $\geq 15^\circ$ 的占62.8%。后备资源开发主要来源于荒草地和裸地, 面积为



注: 数据来源于宁化县统计年鉴(2011—2016年)

Note: The data resourced from Ninghua Statistical Yearbook (2011 - 2016)

图1 2010—2015年宁化县GDP中三次产业结构

Fig. 1 Three-industry structure of GDP in Ninghua County during 2010 - 2015

3052.39 hm^2 , 其中具备开发为耕地的规模不足60%, 耕地后备资源匮乏, 耕地占补平衡形势较严峻。

1.3 城镇化率发展滞后, 建设用地集约度不高 宁化县城镇化水平总体较低, 落后于闽西其他山区县。2015年全县建设用地总规模6926.67 hm^2 , 城镇工矿用地1347.21 hm^2 , 占城乡建设用地的27.4%, 低于三明市12.8个百分点。其城镇化水平在闽西山区最低, 为40.7%, 分别低于福建省、三明市和龙岩市21.9%、15.6%和11.9%^[1]。

农村居民点规模较大, 存在分布零散、利用粗放低效等严峻问题。2015年农村居民点为3575.23 hm^2 , 占城乡建设用地的72.6%。县城“城中村”规模占城乡建设用地的

18.4%, 老城区建设用地也存在闲置低效情况, 城区局部建设用地集约利用水平较低, “三旧改造” 难度大。

1.4 生态环境较为脆弱, 生态保护形势严峻 山区地形起伏, 又多为林区, 林木生态反馈机制弱, 修复难度大, 是生态环境脆弱的典型区域。宁化地处武夷山脉东麓, 属于闽赣台地大面积抬升区的相对下陷地带, 地势自西向东递降, 中低山和丘陵等地貌占较大比重, 又是闽江、赣江、汀江三江源头之一。森林覆盖率 75.3%, 是南方 56 个重点林区县之一, 并有一处省级自然保护区, 是闽西山区乃至全省水土流失最严重的地区之一, 紫色土发育的丘陵区水力侵蚀频发。

2 土地利用总体规划实施评价

以 2015 年末为评价时点, 按照“综合评估、突出重点、实事求是、多方参与”的原则, 以定量、定性相结合, 对宁化县土地利用总体规划(2006—2020 年)(以下简称“现行规划”)实施情况进行综合评价。

2.1 规划实施定性分析

2.1.1 规划主要调控指标实现程度评估。 积极落实了耕地占补任务, 2010—2015 年全县补充耕地 733.33 hm² 以上, 耕地保有量实现程度为 103.0%。基本农田实际保护面积为 29 434.67 hm², 实现程度为 102.1%。2015 年开展了城镇周边永久基本农田划定的调查摸底、核实举证及划定工作。至 2015 年城乡建设用地规模超出规划末期规模 368.44 hm², 而 2010—2015 年新增建设用地规模占新增建设用地指标的 48.4%、新增建设占耕地指标已使用 66.7%。人均城镇工矿用地 117.9 m², 超出规划末期目标 12.9m²。

2.1.2 规划布局和分区评估。 基本农田保护区、中心城区和各类建设用地布局等均按照规划实施。建设用地用途管制执行情况良好, 严格按规划引导城镇(村)建设, 城乡建设用地基本上限制在规划确定的允许建设区内, 也未突破有条件建设区界线。期间依法定程序开展了两宗项目(共 0.75 hm²)规划的局部修改。

2.1.3 土地利用重大工程实施情况评估。 2010—2015 年实施高标准农田建设工程, 已竣工规模为 3 085.95 hm², 补充耕地 345.51 hm²。结合造福工程、地质灾害危险点搬迁等, 实施了村庄综合整治工程, 已竣工验收旧村复垦规模共 83.94 hm², 补充耕地 83.78 hm²。规划优先保障了重点基础设施建设工程项目用地, 涉及交通、水利、能源、旅游等。

2.2 规划实施定量评估

2.2.1 指标体系构建。 综合规划指标落实、土地结构布局、集约利用、与经济匹配和规划管理等因素构建评价指标体系, 包括评估目标层、评估因子和评估指标 3 个层次、16 个评价指标(表 1)。

2.2.2 评估综合分值计算。 规划评估综合分值计算公式:

$$F = \sum_{i=1}^n (F_i \times w_i)$$

式中, F 为规划评估综合分值; F_i 为 i 目标 j 指标的分值; W_i 为 i 目标 j 指标相对 i 目标的权重值; n 为指标个数。

经计算, 规划执行评估综合得分为 86.1 分, 表明现行规划执行的综合评估结果良好, 现行规划执行正常。

表 1 定量评价指标体系

Table 1 Index system of the quantitative evaluation

序号 No.	评估目标层 Target layer of evaluation	评估因子 Evaluation factor	评估指标 Evaluation index
1	主要规划指标实施情况	耕地保有量	耕地保有量目标实现程度
		基本农田保护	基本农田保护目标实现程度
		城乡建设用地	城乡建设用地规模实现程度
		新增建设用地	新增建设用地指标执行情况
		新增建设用地占耕地	新增建设占耕地规模实现程度
		耕地补充任务	补充耕地任务实现程度
2	用地结构、布局和用地管制情况	人均城镇工矿	人均城镇工矿规模实现程度
		土地利用结构变化情况	城乡建设用地结构变化情况
		允许建设区管制	允许建设区使用情况
		禁止建设区管制	禁止建设区保护情况
3	用地节约集约情况	用地节约集约利用程度	建设用地地均 GDP 增长率
			闲置土地处置情况
4	规划实施管理情况	规划实施管理执行情况	土地违法案件结案率
			规划修改情况
			重大项目执行情况
5	与经济社会发展匹配情况	与经济社会发展匹配度	城镇化与用地增长弹性系数

2.2.3 评价结果分析。 严格落实了耕地及基本农田保护制度。建设用地布局基本符合规划要求, 用途管制执行情况良好, 优先保障了重点工程项目用地, 有序实施了耕地保护工程、村庄综合整治工程等。各项指标落实符合要求或与预期基本一致, 加大了土地监管、执法力度。但城乡建设用地规模暂时超出目标值, 应加大补充耕地任务和村庄综合整治, 提升节约集约利用水平。随着宁化“十三五”规划实施, 新增建设用地供需矛盾势必更为突出, 局部修改的情况可能增多。因此, 开展现行规划的调整完善显得十分必要和迫切。

3 规划调整完善指导思想及原则

按照闽国土资文[2016]242 号文件要求、“十三五”规划和现行规划成果, 结合规划实施评价、山区县情, 有序开展现行规划调整完善, 确定规划调整指导思想和原则。

3.1 指导思想 全面贯彻科学发展观, 牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念, 按照建设“机制活、产业优、百姓富、生态美”的新要求, 坚持最严格的耕地保护制度和节约用地制度, 加快生态文明建设, 进一步优化土地利用结构和布局, 健全城乡、区域协调发展长效机制, 切实提高土地产出生态、社会及经济效益, 为全面建成小康社会、加快推进山区精准扶贫、苏区发展振兴和百姓安居乐业提供更有力的国土资源保障。

3.2 调整完善原则

3.2.1 总体稳定, 局部微调。 按照上位规划调整完善工作的目标任务, 保持建设用地和永久基本农田布局总体稳定,

结合“十三五”规划战略部署,局部微调,合理调整耕地保有量、永久基本农田和建设用地等主要调控指标,优化土地利用布局。

3.2.2 坚守红线,量质并重。按照坚守生态保护红线、耕地保护红线,确保生态安全和耕地、永久基本农田的数量基本稳定且质量不下降,并重视耕地质量建设。

3.2.3 节约集约,优化结构。坚持最严格的节约集约用地制度,实行建设用地总量和强度双控,加大力度盘活存量、低效建设用地,统筹建设用地增量与存量,合理优化土地利用结构。

3.2.4 统筹兼顾,突出重点。正确处理开发与保护、当前与长远、局部与全局的关系,结合山区特点与优势,重点做好生态文明建设、基本农田保护、土地结构与布局优化。

3.2.5 加强协调、充分衔接。坚持依法依规、科学论证、民主决策、广泛参与,强化与国民经济和社会发展规划、城乡规划和交通运输等相关规划的协调衔接,坚持“多规合一”,做好县级规划对乡级的控制,发挥乡级规划对村土地规划编制的“启后”作用。

4 规划调整完善重大问题分析

4.1 优先建设生态文明,打造宜居宜业山区 立足生态脆弱的现实,以严格保护生态环境作为一切国土资源开发利用的前提条件,严守生态保护红线,增强生态系统服务功能。树立国土生态文明理念,积极推进国土生态文明建设,实施国土生态文明战略^[2]。加快推进生态环境治理,强化水、土壤污染防治,推进万里安全生态水系建设,杜绝工业污染,加强农业面源污染防治和流域水环境综合整治,使环境改善与农业现代化实现双赢。加强矿山生态环境治理、复绿,建设绿色矿业经济。深入开展农村人居环境治理,完善乡镇污水处理设施建设。大力实施“生态立县”战略,为新型城镇化奠定基础,切实营造和保护山区青山绿水、天蓝土净,打造宜居宜业的山城。

4.2 发挥区域特色优势,优化土地结构与布局 土地利用结构和布局是土地利用总体规划的核心内容^[3]。特色优势的自然、人文资源禀赋具有地域性、历史性,是区域发展的核心竞争力。

4.2.1 土地利用结构。以下达的调控指标为框架,以“十三五”规划为导向,以县域特色优势为抓手,优化土地结构。结合农业供给侧结构性改革,合理调整农业结构,促进山区特色农业及农业现代化发展。构建合理的城乡用地结构,力推新型城镇化。因地制宜地确定城乡用地与交通水利等基础设施用地之间的配比以及各自内部系统中的比例,确保基础设施与新型城镇化建设相匹配、协调。

4.2.2 土地利用布局。

4.2.2.1 耕地及基本农田布局优化。维持现有各小流域内耕地、盆地区耕地以集中连片、高产稳产优质良田为主体的基本农田格局,有效实施土地综合整治,开展旧村复垦和未利用地开发补充耕地。调出现状基本农田中不符合保护要求的非耕地、25°以上坡耕地、零碎的及生态用地内的基本农田,并将城镇周边、交通沿线的耕地和新增优质耕地划入永

久基本农田,使其布局集中连片、与自然绿色空间共同构成生态屏障。

4.2.2.2 园地、林地布局调整。引导园地向立地条件适宜的丘陵、台地与和缓的坡地发展,着重推广以淮土镇为示范的山地丘陵区特色优势油茶生产基地。加强水土流失区植树造林、废弃矿山复绿。营造城区“绿心、绿带”、环城绿色屏障。融合“客家文化、生态文明、秀美家园”,建设省级客家祖地森林公园。

4.2.2.3 建设用地布局优化。一是城乡用地。按照“集约用地、集中发展、适度规模”的要求,依托区域特色优势,以便捷交通为纽带、以生态和农业空间为屏障,完善“一主、两副、三次、镇乡”的城镇空间格局,建设美丽乡村(表2、3)。因地制宜采取“台地工业、坡地城镇”的布局模式,合理开发利用低丘缓坡地,少占或不占耕地。中心城区“东扩南伸”,重点完善“两中心四组团”空间格局,推进经济开发区的扩容及转型升级,打造成闽赣边界区域中心城市,保障城区560 hm²新增建设用地。山区城镇化应以中小城市为主,以小城镇体系建设为重点^[4-5],而特色小城镇是新型城镇化建设的重要载

表2 宁化县特色小城镇情况

Table 2 The situation of characteristic small town in Ninghua County

序号 No.	特色小城镇 Characteristic small town	特色优势 Characteristic advantage
1	石壁镇	中国历史文化名镇,客家祖地文化核心区,苏区、红色旅游,闽赣边贸重镇
2	湖村镇	文明古镇、国家重点镇,工业重镇,国家地质公园天鹅洞群,全国四大钙矿点
3	淮土镇	国家地理标志产品茶油、薏米、孙坑茶,苏区、红色旅游,闽赣边贸重镇
4	安远镇	省级自然保护区(牙梳山),苏区、红色旅游,闽赣边贸重镇
5	河龙乡	国家地理标志产品“河龙贡米”,高山云雾茶
6	济村乡	东华山生态旅游文化重点区

表3 宁化县城镇空间布局

Table 3 Spatial pattern of town in Ninghua County

序号 No.	空间格局 Spatial pattern	乡镇名称 Townships' name	备注 Remarks
1	一主	翠江镇、城郊乡、城南乡	中心城区,由两中心、四组团构成
2	两副	石壁镇、湖村镇	中心城区副中心,打造中轴城镇集聚带
3	三次	曹坊镇、安远镇、淮土镇	次中心镇,培育中轴两翼城镇发展带
4	镇乡	水茜乡、安乐镇、泉上镇、中沙乡、河龙乡、济村乡、洽平乡、方田乡	一般乡镇,优先培育水茜乡、泉上镇、河龙乡、济村乡

体和突破口,以小城镇为节点,强化特色小城镇建设,共需保障160 hm²的新增建设用地。统筹布局功能完善、环境优美的美丽乡村,加快推进农村居民点综合整治,落实增减挂钩不少于300 hm²。

二是基础设施等其他建设用地。贯彻落实“一带一路”和福建省重点边贸试验区发展战略,重点保障兴泉铁路、浦

优势明显。而社会可接受性方面,仪征市、宝应县耕地后备资源较多,所以对农村居民点整理的迫切性不高,而城区则恰恰相反。

农村居民点整理的时序可以以现实潜力分区结果为依据,一级、二级潜力区要优先整理,可以从广陵区的沙头镇、李典镇,江都区的仙女镇、大桥镇,宝应县的安宜镇,高邮市的送桥镇等乡镇入手,而二级、三级潜力区,如邗江区的公道镇,江都区的武坚镇,仪征市的新集镇,宝应县的柳堡镇、射阳湖镇、广洋湖镇、鲁垛镇,高邮市的甘垛镇等乡镇可以在远期实施重点挖潜。

该研究根据各县(市、区)现状农村居民点面积及土地利用总体规划的规定,人均居民点标准都定在 150 m² 以下,但是实际上真正能够达到这个标准可能还需要一段较长的过渡期,因此,该研究测算的现实潜力可能偏大。

选取了自然、经济、社会 3 个层面分别构建评价指标体系对扬州市农村居民点的现实潜力进行修正,而生态安全性方面、规划限制性方面都可能会对农村居民点的整理产生影响,所以在今后的研究中应该构建更加全面的评价体系,测算的现实潜力也会更加科学。

参考文献

[1] 陈荣清,张凤荣,孟媛,等. 农村居民点整理的现实潜力估算[J]. 农业工程学报,2009,25(4):216-221.

- [2] 李宪文,张军连,郑伟元,等. 中国城镇化过程中村庄土地整理潜力估算[J]. 农业工程学报,2004,20(4):276-279.
- [3] 丁学智,赵亚伟. 规范土地开发整理工作实现耕地总量动态平衡[J]. 科技情报开发与经济,2001,11(1):5-6.
- [4] 罗士军. 农村居民地整理潜力估算研究[J]. 国土与自然资源研究,2000(3):31-33.
- [5] 胡道儒. 开展农村宅基地整理是实现耕地总量动态平衡的有力保障[J]. 国土经济,1999(4):34-35.
- [6] 李衡,刘晓光,苏安玉. 黑龙江省农村居民点用地调查与潜力测算[J]. 国土与自然资源研究,2007(2):47-48.
- [7] 高燕. 农村居民点用地整理的适宜性评价、模式及政策选择[D]. 杭州:浙江大学,2004.
- [8] 黄艳丽. 县域土地开发整理潜力评价研究:以偃师市为例[D]. 郑州:河南农业大学,2004.
- [9] 闫东浩. 农村土地整理潜力测算方法与实践[D]. 北京:中国农业大学,2004.
- [10] 刘筱非,杨庆媛,廖和平,等. 西南丘陵山区农村居民点整理潜力测算方法探讨:以重庆市渝北区为例[J]. 西南农业大学学报(社会科学版),2004,2(4):11-14.
- [11] 邹亚锋,刘耀林,孔雪松,等. 广西南平县农村居民点整理潜力测算研究[J]. 国土资源科技管理,2011,28(6):16-21.
- [12] 刘善开,韦素琼,陈松林,等. 基于 Voronoi 图的农村居民点空间分布特征及其整理潜力评价:以福建省德化县为例[J]. 资源科学,2014,36(11):2282-2290.
- [13] 宋伟,张凤荣,孔祥斌,等. 自然经济限制性下天津市农村居民点整理潜力估算[J]. 自然资源学报,2006,21(6):888-899.
- [14] 张正峰,王晓莉,郭碧云,等. 大城市郊区农村居民点整治效应研究[J]. 中国土地科学,2015,29(11):18-25.
- [15] 曲衍波,张凤荣,宋伟,等. 农村居民点整理潜力综合修正与测算:以北京市平谷区为例[J]. 地理学报,2012,67(4):490-503.

(上接第 184 页)

建龙梅铁路及其车站对接连接线建设,完善高速及国、省道大动脉和城—乡—村之间便捷、高效、综合的交通线网,快速联通沿海丝绸之路核心区和内陆丝绸之路经济带,促进基础设施融入新型城镇化,优化水利、电力等清洁能源设施用地布局,重点保障生态、红色、文化、地质等特色旅游用地及其配套设施建设,结合扶贫开发,推进旅游与第一、二、三产业的融合发展,提升山区特色优势资源效益。

4.3 规范调整优化建设用地管制区 按照保护资源与环境优先、有利于节约集约用地的要求,结合建设用地空间布局的调整,优化建设用地空间管制^[6-7]。允许建设区按城乡建设布局衔接调整,按实际需要设定扩展边界。结合永久基本农田、生态红线,调整原有条件区。调出因城乡建设用地布局调整、永久基本农田划定等产生的原有条件区“孤岛”。禁止建设区除保留已有区域外,按生态红线管控规定划定新禁止建设区。

4.4 扎实推进多规合一,夯实村土地利用规划编制基础 与发改、环保、住建、农业、林业等各部门充分衔接,切实推进“多规合一”,做好与经济社会发展规划、城乡规划、环境

规划等相关规划的全面衔接、无缝对接、用途对应。根据国土资规[2017]2号文件的要求,为细化和落实乡(镇)土地利用总体规划安排,更好地适应新形势下农村土地资源利用和管理需要,深入推进农业供给侧结构性改革,在开展规划调整完善时,应紧密结合村土地利用规划编制要求,夯实乡级规划调整完善工作,县、乡、村上下联动,确保规划调整的实用性、前瞻性和科学性。

参考文献

- [1] 福建省统计局. 福建统计年鉴 2016 年[EB/OL]. [2017-04-03]. <http://www.stats-fj.gov.cn/tongjianjian/dz2016/index-cn.htm>.
- [2] 张杨,严金明,石义. 新型城镇化背景下的国土生态文明战略框架设计研究[J]. 中国土地科学,2013,27(11):11-17.
- [3] 王万茂,韩桐魁. 土地利用规划学[M]. 北京:中国农业出版社,2006:45.
- [4] 石忆邵. 中国新型城镇化与小城镇发展[J]. 经济地理,2013,33(7):47-52.
- [5] 邓伟,唐伟. 试论中国山区城镇化方向选择及对策[J]. 山地学报,2013,31(2):168-173.
- [6] 中华人民共和国国土资源部. 县级土地利用总体规划编制规程:TD/T 1024—2010[S]. 北京:中国标准出版社,2010:14-15.
- [7] 中华人民共和国国土资源部. 乡(镇)土地利用总体规划编制规程:TD/T 1025—2010[S]. 北京:中国标准出版社,2010:24-25.