

论县市域总体规划与土地利用总体规划的协调——以浙江省海盐县为例

张寒晖, 郭辉 (1. 南京大学, 江苏南京 210093; 2. 南京市城市规划设计研究院, 江苏南京 210093)

摘要 介绍了县市域总体规划的基本情况, 提出了2种规划协调的措施, 并结合海盐实例, 对占用耕地、控制建设用地规模、生态管治等问题进行讨论分析。

关键词 县市域总体规划; 土地利用总体规划; 协调; 海盐

中图分类号 F301.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)19-05986-02

Coordination of Urban General Planning and Land Use Planning General Planning

ZHANG Han-hui et al (Nanjing University, Nanjing, Jiangsu 210093)

Abstract Basic status of county general planning was introduced in the article, two coordinating methods of the two kinds of planning were proposed, and based on a case study in Haiyan county, several issues about taking cultivated land, regulating the size of building land and ecological governance were discussed.

Key words County general planning; Land use general planning; Coordination; Haiyan county

1 研究背景

城乡规划是政府指导、调控城乡建设和发展的基本手段, 是走新型城市化道路的先导性工作。要统筹城乡发展, 必须进一步发挥城乡规划的先导作用。2004年3月, 浙江省委书记习近平在全省统筹城乡发展座谈会上明确指出, 统筹城乡发展, 必须先统筹城乡规划, 进而提出研究指定县市域总体规划的工作任务。2005年初, 浙江省委、省政府制定了《浙江省统筹城乡发展推进城乡一体化纲要》, 进一步确定了以完善城乡规划为先导、统筹城乡发展、推进城乡一体化的指导思想, 并将编制县市域总体规划作为完善城乡规划体系的重点。2006年浙江省人大四次会议《政府工作报告》提出将发展县市域总体规划作为该年度政府的重要工作之一。

开展县市域总体规划编制是浙江省在全国的一项创举, 是加强各类规划在空间布局上的协调、衔接与优化城乡布局的平台。而土地利用总体规划是实现土地资源优化配置和部门间合理分配的有效方式, 是落实土地管理法的重要手段。随着新一轮土地利用总体规划的全面展开, 研究一个新型规划与新一轮土地利用总体规划之间如何“无缝”衔接就成了迫切需要。

2 县市域总体规划的概念及出现的原因

笔者认为, 县市域总体规划是以科学发展观为指导, 以资源节约型和环境友好型社会为目标, 确定县市域整体地域的发展定位, 综合布局城乡发展空间和基础设施, 制定空间管治措施, 维护社会公平公正, 保障公共安全, 保护生态环境和人文资源的规划。

在浙江, 省域层面有省域城镇体系规划, 城市规划区有城市总体规划, 而在规划区范围外, 县市域范围以外的其他地区规划难以覆盖, 从而出现在县域经济不断发展情况下的工业园区没有合法的空间位置, 造成随意布点及规模与范围不断扩张的局面。2000年以来, 浙江省出现700多个工业园区, 面积达2 000 km²。

县市域总体规划出现在浙江地区并非偶然。其原因在于: 浙江省耕地资源缺乏; 国家严格的土地政策使浙江

经济发展面临尖锐的人地矛盾; 家庭工业的大量兴起也导致工业用地粗放, 工业扩散带来了欠发达地区环境的恶化; 资源环境对经济发展产生了影响。所以, 面临上述矛盾与挑战, 在浙江省内开展起县市域总体规划的试点工作。

3 县市域总体规划与土地利用总体规划的协调

3.1 认清两个规划的地位和关系 就我国现有的规划体系而言, 县市域总体规划属区域规划层面, 土地利用总体规划属于其下一层次的规划, 因此, 在进行土地利用总体规划编制时, 要先以县市域总体规划为依据。

政府在编制县市域总体规划中, 先要与上位的省域城镇体系规划、城镇群规划等城乡规划相衔接, 同时要与该县市的经济社会发展、土地利用、交通、环保、教育、电力、水利等各类规划相协调, 以达到地域经济、社会、环境效益最佳的发展目标。可见, 县市域总体规划对新一轮土地利用总体规划将起到指导和规范的作用。

3.2 改进规划理念与工作路线 在县市域总体规划编制中, 要坚持科学发展、统筹发展和可持续发展, 构建和谐社会理念; 要坚持区域协调、效益与公平并举的理念; 要坚持区域整合、空间有机集中的理念^[1]; 坚持规划超前、刚性与弹性相结合的理念。要摒弃过去只顾局部利益和眼前利益, 以大量消耗土地等资源为代价, 片面追求经济增长的政绩观和发展观。在县市域总体规划中, 要注重耕地保护, 尤其是对基本农田的保护, 合理利用每寸土地, 科学控制城市规模。

在工作线路中, 土地利用总体规划应变“自上而下”的“集权制”为“自上而下”与“自下而上”相结合的“契约制”, 上、下级规划相互借鉴, 互为依据, 科学合理确定耕地占用的控制指标, 并以县市域总体规划为依据, 统筹考虑城市建设发展和严格保护耕地的需要。

3.3 统一规划审批 县市域总体规划和土地利用总体规划的审批部门应该一致, 审批制度应该统一。同时应该建立同步编制制度, 加强政府土地管理部门与建设规划部门的协作, 做好两个规划的衔接工作, 以加强两个规划在用地安排上的协调与落实, 提高规划的审批和实施效率。建设规划部门和土地规划部门在规划编制和修编过程中应组成规划编制小组, 实现两种规划在用地指标、布局和保护控制等方面的协调一致, 确保两大规划在编制和实施过程中的一致性和

可操作性,形成共同参与的良好环境。

3.4 统一技术规范

3.4.1 规划年限上的统一。现今县市域总体规划的年限为2020年,而目前编制的土地利用总体规划年限为2010年。新一轮的土地利用总体规划应统一至2020年,这样可以使县市域总体规划的建设用地范围与土地利用总体规划中确定的城市、村庄、集镇建设用地规模相同,减少宏观调控的冲突。

3.4.2 人均建设用地规模指标的协调。为建设现代化的城市,城镇人均建设用地可适当突破100 m²,但不允许超过120 m²,乡村人均建设用地应 150 m²;重点建制镇的建设用地也可适当放宽,但要严加控制一般镇、乡、集镇和村庄建设用地以及分散的乡镇企业用地。

3.4.3 两个规划用地分类指标的协调。主要是土地利用总体规划中的城镇、村庄、工矿用地等要进一步细分。在县市域总体规划中仍然采用城市用地分类,同时可适当根据土地利用总体规划的用地分类进行相应调整,以避免用地分类上的相互冲突。

4 实证研究

笔者选取海盐县作为研究区域,因其地处杭嘉湖平原,周边各县市大多在全国百强县之列,研究结论可以推广至长三角水乡平原地区。

4.1 控制建设用地规模 海盐县域非建设用地包括县域内的耕地、园地与林地、河流水域以及山地等。通过GIS技术对卫星影像图的分析,可以统计出非建设用地的总量,将海盐县域用地总面积减去上述确定的非建设空间面积,即得建设用地的总量。通过对总人口及城市化率的预测,取人均建设用地标准上限计算可得乡村建设用地需求量。可建设用地总量减去乡村建设用地总量得可用于城镇建设的用地总量,在卫星影像图中可得出城镇建成区面积,两者相减,即可得未来可供各城镇扩张用地的总量(图1)。

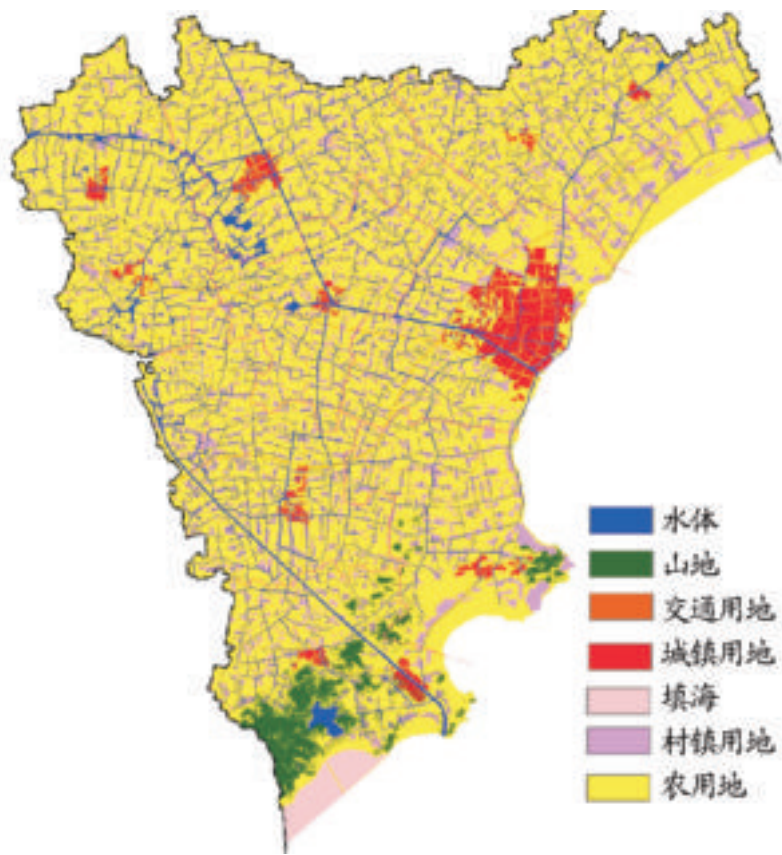


图1 海盐卫星影像分析

通过对生态环境容量等的分析,可得到海盐县域内的极限人口规模以及在该规模下可供城镇发展的总用地,借助这些科学的数据,能清晰的预算出未来城镇发展的空间,从而合理控制建设用地规模,使县域经济健康发展。

4.2 占用耕地的协调 在海盐县域总体规划中,运用了GIS技术,对域内534.73 km²的用地进行分析,较准确地得到了当前海盐县域内农用地、城镇建设用地、村镇建设用地、山体、水体、围垦地等的存存量。并根据通过行政界限的划分,得出县域内各行政单位的土地利用现状。

在海盐上一轮的土地利用总体规划中,县域内每块耕地都在空间上得到了落实;在该轮县域总体规划中,通过对新的城镇规划区范围的界定,对其范围内占用的耕地进行统计,得出各城镇规划范围内占用耕地的数量,并在县域统一协调用地(图2)。



图2 海盐建设用地耕地占用情况

4.3 突出生态管治 城市生态管治是解决跨行政区域、市场失灵等问题,实现城市生态可持续发展的城市新型运作模式,它要求政府将生态导向和城市生态可持续发展观融入政策制定和执行的全过程。城市生态管治是以“容量控制、生态优先”理念为指导,对县域空间进行用地分类,在空间上落实“生态浙江、绿色浙江”的发展战略。构建一个既公平、公开,又具竞争力的生态城市管治和协调系统,对保障城市生态的可持续发展具有重要意义。

5 结论与讨论

县市域总体规划和土地利用总体规划侧重点不同,在依据的规范、规程和标准等方面也不尽一致。但两者都是从“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策出发,两个规划必须在规划指标和用地发展规模上协调一致。这既是保证规划贯彻落实的需要,又是社会安定,国民经济持续、快速、稳定发展的前提,还是实现城市可持续发展的根本保证。

参考文献

- [1] 方创琳. 区域发展规划论[M]. 北京: 科学出版社, 2000.
- [2] 张旋. 土地利用总体规划中存在的问题与建议[J]. 浙江国土资源, 2004(1): 38-41.
- [3] 邵华, 李光. 如何搞好新一轮土地利用总体规划修编[J]. 2006(1): 55-56.
- [4] 杨廉. 3S技术在土地利用总体规划修编中的应用[J]. 国土资源导刊, 2006(1): 61-63.
- [5] 李杨帆, 朱晓东, 邹欣庆. 城市生态管治: 城市化压力的政策响应[J]. 人文地理, 2005(6): 88-91.