

土地分类标准的规范性研究——以南京市为例

何 珊, 朱毓波, 汪 霄* (南京工业大学管理科学与工程学院, 江苏南京 210009)

摘要 提出以制定转换表的方式来规范南京市土地分类标准, 通过土地分类标准转换表的制定将土地管理部门和城市规划部门现行的两套土地分类标准联系起来, 为解决土地资源不同分类标准间的衔接提出了一种尝试性的解决方案。

关键词 土地分类; 标准; 规划; 转换

中图分类号 F301.23 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2008)08-03298-03

Research on the Criterion of Land Classification Standards

HE Shan et al (College of Management Science and Engineering, Nanjing University of Technology, Nanjing, Jiangsu 210009)

Abstract The suggestion on making a conversion table to standardize the land classification standard in Nanjing is put forward. It unites 2 land classification standards from the Land Administration Department and City Planning Department. It provides an attemptable method for solving the conversion of the different standards of land resources classification.

Key words Land classification; Standard; Planning; Conversion

实施土地用途管制制度, 推进土地使用制度改革, 开展土地利用规划, 实现土地资源可持续利用, 关键在于科学合理划分土地资源利用类型。但是现行土地利用分类体系存在分类名词概念的内涵及外延相互交织、包含的现象¹⁾。出现这种现象的原因是有关部门先后拟定了不同的土地利用专项调查分类, 导致各部门分类标准不一致。因此有必要规范现行各土地分类标准, 对不同的标准以《全国土地分类》为参照展开转换工作。笔者以南京市为例, 对土地分类标准的规范性进行了研究。

1 我国土地分类中存在的问题

出于对土地管理和研究的需要, 我国有关部门和机构先后拟定了不同的土地分类标准, 并且在各自的管辖范围或研究领域中推广实行。目前, 我国存在多套土地分类标准同时使用的情况, 其中以土地管理部门、城市规划部门和房产管理部门 3 个部门制定的土地分类标准运用最广, 影响最为深远。我国国土管理部门在研究、分析现行土地分类的基础上, 于 2001 年 8 月 21 日下发了“关于印发试行《土地分类》的通知”, 制定了城乡统一的全国土地分类体系, 并于 2002 年 1 月 1 日起在全国试行。《全国土地分类》²⁾将分类体系分为 3 个级别, 一级类 3 个, 二级类 15 个, 三级类 71 个。我国城市规划部门为统一全国城市用地分类, 科学地编制、审批、实施城市规划, 合理经济地使用土地, 保证城市正常发展, 特编制了《城市用地分类与规划建设用地标准》, 用于城市中设市城市的总体规划工作和城市用地统计工作。《城市用地分类与规划建设用地标准》采用大类、中类和小类 3 个层次的分类体系, 共分 10 大类, 46 中类, 73 小类。

房产管理局对土地的分类定义并没有部门标准。该部门根据城市规划部门出示的房屋规划许可证上的土地用途定义, 参照《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》将土地一般分商业用地、综合用地、住宅用地、工业用地和其他用地 5 类。各类用地出让的最高年限为: 居住用地 70 年; 工业用地 50 年; 教育、科技、文化、卫生、体育用地 50 年; 商业、旅游、娱乐用地 40 年; 综合或其他用地 50 年。

由于以上各部门工作侧重点的不同, 导致用地分类的

具体内容不同, 同一用地分类名称内涵不同、相互交织或包含等现象的发生。目前在我国土地审批程序中, 土地管理部门根据城市规划部门提供的规划红线图和规划设计要点通知书, 对土地的用地性质进行审核并计算土地的出让金, 最后签订土地出让合同。如果在前期分类工作中产生概念模糊, 会给各部门在后期土地利用和管理上带来较大难度。甚至在有些土地类别的出让金计算等方面出现管理盲区, 可能造成政府财政的流失, 同时也增加了土地管理部门自身管理的难度。随着《中华人民共和国物权法》的实施, 国家对私有财产的保护力度在不断加大, 根据物权法的规定, 进一步明确土地的具体用途和使用年限更为重要。因此, 应尽快健全土地分类制度, 对不同的标准以《全国土地分类》为参照, 规范现行各土地分类标准的转换工作, 进一步强化土地资源管理, 从而建立更加科学、系统、规范、可操作性强的土地分类标准。

2 土地分类标准规范化研究

2.1 南京市土地分类标准 目前在南京各种具体实施中主要有两种土地分类, 一是国土资源部 2002 年印发的《全国土地分类》。二是南京市规划局 2005 年发布的《南京市城市用地分类和代码标准》³⁾(简称《南京标准》, 下同), 《南京标准》在国家《城市用地分类与规划建设用地标准》的基础上, 根据南京地方的实际情况作了进一步的细化和调整, 其中对国标细化调整的部分其代码以小写的英文字母结尾, 采用大类、中类和小类 3 个层次的分类体系, 共分 11 大类。仔细研究这两种分类体系, 发现两者存在不少不一致和有待统一的地方。

2.2 解决方案的提出 方案一: 重新建立一套土地分类标准, 用它替代目前土地管理部门使用的《土地分类》标准和城市规划部门使用的《城市用地分类与规划建设用地标准》及各省市自行编制的分类规范。其优点是新制定的标准打破了部门间的局限性, 站在更全面的角度对影响土地分类的相关因素进行分析, 使得新标准更科学、更完善。但是它的缺点是制定标准的周期长且需耗费大量的人力、物力和财力。该方案不可能在较短时间内解决棘手问题。

方案二: 在现有条件下, 可以土地管理部门使用的《土地分类》和城市规划部门使用的《城市用地分类与规划建设用地标准》之中的一套为准, 推行到各个部门。采用现

作者简介 何珊(1983-), 女, 江苏南京人, 硕士研究生, 研究方向: 房地产开发与经营、工程项目管理。* 通讯作者, 硕士生导师。

收稿日期 2007-12-25

行的标准可以节省大量资源,并且可以在短时间内推行。但是由于城市规划部门和土地管理部门各自工作的侧重点、管理权限以及各部门内部对土地类型存储数据形式的不同,造成该标准自身带有一定的缺陷,需要不断地进行优化。

方案三:目前想要在短时间内采用唯一的土地分类标准尚有很多困难,可借鉴美国的土地分类现况,通过编制一部转换表把《土地分类》和《城市用地分类与规划建设用地标准》联系起来。这样不仅可以迅速解决现实问题,而且在转换的过程中无需投入多少人员、材料和现金,并且各部门仍采用原来的分类标准,几乎不需要对原有数据进行

转换。

综上所述,为解决前文所涉及的问题,采用方案三比较切实可行。经过对《全国土地分类》与《南京标准》的分析研究,考虑通过建立转换表的方式将土地分类标准规范化。准备将南京地区的土地分为两类,各采用一种方式进行转换。

2.3 土地分类标准的转换

2.2.1 可直接转换的地类。对于《全国土地分类》中的三级类含义与《南京标准》中一个或多个小类、中类的范围一致的,可将其直接进行对应转换(表 1)。

2.2.2 需分析后方可转换的地类。对于《南京标准》中定义

表 1 可直接转换的地类

南京市城市用地分类和代码标准 Land use classification and code standard in Nanjing city			全国土地分类三级类 Third-grade class in national land classification		南京市城市用地分类和代码标准 Land use classification and code standard in Nanjing city			全国土地分类三级类 Third-grade class in national land classification			
类别代号 Class code	中类 Medium class	小类 Small class	类别名称 Class name	编号 No.	名称 Name	类别代号 Class code	中类 Medium class	小类 Small class	类别名称 Class name	编号 No.	名称 Name
Re	Rea	Reb★	Reb★	242	教育用地	T5			机场用地	263	民用机场
		Rec★	Rec★			S1			快速路用地	266	街巷
		Red★	Red★				S1a★		主干路用地		
							S11★		次干路用地		
Rb							S12★		支路用地		
C1	C11			252	城镇混合住宅用地		S13		其他道路用地		
	C12			241	机关团体用地	S2	S21★		交通广场用地		
	C21			211	商业用地		S22★		游憩集会广场用地	232	瞻仰景观休闲用地
	C22			212	金融保险用地	S3	S31★		机动车停车场库用地	266	街巷
	C23			214	其他商服用地		S32★		非机动车停车场库用地		
	C24			213	餐饮旅馆业用地(其 中的饮食等用地)	U1	U11★		供水用地	231	公共基础设施用地
				214	其他商服用地(除饮 食、交通售票等用 地)		U12★		供电用地		
							U13★		供燃气用地		
							U14★		供热用地		
						U2	U21★		公共交通用地		
							U22		货运交通用地		
							U2a★		轨道交通用地		
C3	C31			241	机关团体用地		U2b★		公共加油加气站用地	214	其他商服用地
	C32						U29		其他交通设施		
	C33					U3	U3a★		邮政设施用地	231	公共基础设施用地
	C34			244	文体用地(特指文 化宫、老年活动室 等用地)		U3b★		通信设施用地		
						U4	U41★		雨水、污水处理用地		
							U42★		粪便垃圾处理用地		
	C35					U5			施工与维护设施用地		
	C36			214	其他商服用地(除 文化宫、老年活动 室等用地)	U6			殡葬设施用地	285	墓葬地
						U9			其他市政公用设施用 地	231	公共基础设施用地
C4	C41			244	文体用地		U9a★		消防设施用地		
	C42					G1	G11★		公园	232	瞻仰景观休闲用地
C5	C51			245	医疗卫生用地		G12★		街头绿地		
	C52					G2	G21		园林生产绿地	136	苗圃
	C53					D1			军事用地	281	军事设施用地
	C61			242	教育用地	D2			外事用地	282	使领馆用地
	C62					D3			保安用地	284	监教场所用地
	C63					E1			水域	154	坑塘水面
	C64									155	养殖水面
	C65			243	科研设计用地					271	水库水面
C7★				232	瞻仰景观休闲用地					272	水工建筑用地
C9	C9a			246	慈善用地					321	河流水面
	C9b			283	宗教用地					322	湖泊水面
Cb				214	其他商服用地					323	苇地
M1				221	工业用地(除采掘 工业工业用地)					324	滩涂
						E2	E21		菜地	325	冰川及永久积雪
M2							E22		灌溉水田	115	菜地
M3				222	采矿地(特指采掘 工业用地)		E29		其他耕地	111	灌溉水田
										112	望天田
W1				223	仓储用地					113	水浇田
W2★										114	旱地
W3										121	果园
Wa						E3			园地	122	桑园
T1				261	铁路用地					123	茶园
T2	T21			262	公路用地					124	橡胶园
	T22									125	其他园地
	T23					E4			林地	131	有林地
T3				265	管道运输用地					132	灌木林地
T4				264	港口码头用地					133	疏林地

(续表 1)

南京市城市用地分类和代码标准 Land use classification and code standard in Nanjing city			全国地分类三级类 Third-grade class in national land classification		南京市城市用地分类和代码标准 Land use classification and code standard in Nanjing city			全国地分类三级类 Third-grade class in national land classification			
类别代号 Class code	中类 Medium class	小类 Small class	类别名称 Class name	编号 No.	名称 Name	类别代号 Class code	中类 Medium class	小类 Small class	类别名称 Class name	编号 No.	名称 Name
E5		牧草地		134	未成林造林地	E8				313	沼泽地
				135	迹地				314	沙地	
				141	天然草地				315	裸土地	
				142	改良草地				316	裸岩石砾地	
				143	人工草地				317	其他未利用土地	
E7		弃置地		311	荒草地	Eg	Ega★		露天采矿用地	222	采矿地
				312	盐碱地				风景区	232	瞻仰景观休闲用地

范围较广泛,需根据实际情况或规划设计文件分析其组成成分后,与《全国土地分类》相应地类形成对应关系才能进行分类转换。

(1)城市居住用地、社区中心用地。根据规划部门提供的规划红线图和规划设计要点中明确的功能和面积确定类别(表 2)。

表 2 城市居住用地、社区中心用地转换

Table 2 Transformation of urban residential land use and community center land use

南京市城市用地分类和代码标准 Land use classification and code standard in Nanjing city		全国土地分类可能形成对应关系的三级类名称和编号 No. and name of third-grade class might having corresponding relationship with national land classification	
中类代号 Medium class code	类别名称 Class name		
R1	一类居住用地	城镇单一住宅用地(251)、城镇混合住宅用地(252)、医疗卫生用地(245)、公共基础设施用地(231)、机关团体用地(241)、其他商服用地(214)、金融保险用地(212)、街巷(266)、瞻仰景观休闲用地(232)	
R2	二类居住用地		
R3	三类居住用地		
R4	四类居住用地		
Rx	其他居住用地		
Rc★	基层社区中心	医疗卫生用地(245)、机关团体用地(241)、公共基础设施用地(231)、其他商服用地(214)、金融保险用地(212)	
Cc★	居住社区中心用地		

(2)村镇建设用地。其转换情况见表 3。

表 3 村镇建设用地转换

Table 3 Transformation of urban construction land use

南京市城市用地分类和代码标准 Land use classification and code standard in Nanjing city		全国土地分类可能形成对应关系的三级类名称和编号 No. and name of third-grade class might having corresponding relationship with national land classification	
小类代号 Small class code	类别名称 Class name		
E61	村镇居住用地	城镇单一住宅用地(251)、城镇混合住宅用地(252)、医疗卫生用地(245)、公共基础设施用地(231)、机关团体用地(241)、其他商服用地(214)、金融保险用地(212)、公路用地(262)、街巷(266)、畜禽饲养地(151)、设施农业用地(152)、农村道路(153)	
E62	村镇企业用地		
E63	村镇公路用地		
E69	村镇其他用地		

(3)绿化隔离带及自然保护区用地。考虑到城市绿化带一般较宽,占地面积较大,且内部有林地、草地、住宅等各类用地,不能简单算做建设用地或农用地,因此,需按实际用地情况进行分类。“绿色通道”、“绿色走廊”等是近两年出现的新情况。有的在铁路、公路路边仅从保护路基的需要栽种护路林;有的在路堤外植树种草等,其宽度可达 50 m 甚至上百米,因此调查统计时,凡符合工程主体设计标准且已办理用地手续的,统一按照交通用地分类,其他超出设计标准的,按实际地类进行归类。

自然保护区、野生动物保护区及其他特定区域等一般面积较大,内部地类多样,既有国有土地,也有集体土地,既有农用地,也有建设用地和未利用地,无法设一个单独地类来概括,实际调查统计时,可按区域内耕地、林地、住宅等实际地类分别调查处理(表 4)。

3 结语

3.1 土地分类转换表作用 ①采用了土地分类标准转换

表 4 绿化隔离带及自然保护区用地转换

Table 4 Land use transformation of isolated grassland and nature reserve

南京市城市用地分类标准 Land use classification and code standard in Nanjing city		全国土地分类可能形成对应关系的二级类名称和编号 No. and name of second-grade class might having corresponding relationship with national land classification	
小类代号 Small class code	类别名称 Class name		
G22	防护绿地	耕地(11)、园地(12)、林地(13)、牧草地(14)、	
Egb★	郊野公园	公共设施用地(23)、住宅用地(25)、交通运输用地(26)、水利设施用地(27)、其他土地(32)	
Egc★	其他绿地		

表后可以很大程度上提高土地管理的规范性,对可以直接转换的用地类型通过转换表进行统一,尽量避免在实际操作中由于各人经验、认识水平等主观因素引发的问题;②对于需分析后方可转换的用地类型,分类数据不能通过计算机中心直接转换,仍需工作人员手工操作,影响了两个或多个标准间相互转换的效率;③通过分析土地分类标准转换表可以发现现行标准之间无法衔接的地类,或衔接有争议的地类,从而促进国家性标准不断地细化和完善,建立更加科学、系统、可操作性强的土地分类标准。

3.2 制定土地分类标准需要遵循的原则

(1)保持统一性。全国统一规定土地利用现状分类的标准,一般情况下,各省、自治区、直辖市按照全国的规定指定本地的分类系统,县级土地利用现状分类系统与省级分类保持一致,这样利于全国的统一管理。我国土地分类管理中出现了一些问题,其根本原因正是我国现行的两套土地分类标准只是在本部门内遵循了统一性原则而在各部门间缺乏统一规范的转换标准。为了避免出现这些问题,最根本的

(下转第 3355 页)

表 1 杏仁碱液去皮的正交试验结果
Table 1 Results of orthogonal test of apricot peeling by alkaline solution

试验号 Test number	溶液 Solution	浓度 Concentration %	温度 Temperature °C	时间 Time min	脱皮难易 Hardness or easiness of peeling	色泽 Color
1	碳酸钠 Na ₂ CO ₃	0.1	25	2	极不易 Extreme hard	无影响 No influence
2	碳酸钠 Na ₂ CO ₃	0.5	60	3	不易 Hard	无影响 No influence
3	碳酸钠 Na ₂ CO ₃	1.0	100	5	易 Easy	杏仁较白 Relative white almond
4	碳酸氢钠 NaHCO ₃	0.1	60	5	不易 Hard	无影响 No influence
5	碳酸氢钠 NaHCO ₃	0.5	100	2	不易 Hard	无影响 No influence
6	碳酸氢钠 NaHCO ₃	1.0	25	3	不易 Hard	无影响 No influence
7	氢氧化钠 NaOH	0.1	100	3	易 Easy	无影响 No influence
8	氢氧化钠 NaOH	0.5	25	5	不易 Hard	外皮发黑, 内仁较白 Black skin, relative white almond
9	氢氧化钠 NaOH	1.0	60	2	不易 Hard	外皮发黑, 内仁较白 Black skin, relative white almond

表 2 乳化剂的优化选择 L₃3⁴ 正交试验结果
Table 2 L₃3⁴ orthogonal test results of optimal selection of emulsifier

试验号 Test number	吐温 80 Tween 80 %	单甘酯 Monoglyceride %	蔗糖酯 Sucrose ester %	指标值 Index value
1	0.05	0.10	0.08	50
2	0.05	0.20	0.12	65
3	0.05	0.30	0.15	95
4	0.08	0.10	0.12	75
5	0.08	0.20	0.15	85
6	0.08	0.30	0.08	70
7	0.10	0.10	0.15	80
8	0.10	0.20	0.08	75
9	0.10	0.30	0.12	90
R	11.70	16.70	21.70	

蛋白饮料的稳定效果最好。根据试验测定,小白杏杏仁蛋白质等电点在 4.9 左右,故在调配时调整混合浆液使其呈中性,再配合使用乳化稳定剂,产品经杀菌保温后观察几乎无絮凝沉淀现象产生,也不再发生油脂上浮现象。

2.4 质量标准 经检测,研制出的小白杏杏仁植物蛋白饮料色泽呈乳白色液体,均匀稳定。爽口,具有杏仁的香味。组

(上接第 3300 页)

解决方法是全国采用一套可以在所有部门实行的土地分类标准。

(2)体现地域性。考虑到中国幅员辽阔,东西南北差异很大,全国只划分第一、第二两级。一级类型的划分主要以土地用途为基本依据,二级类型以利用方式为主要标准。这种统一分类不可能完全反映各地的特殊性,各省、自治区、直辖市的土地利用现状分类,在保持统一性的前提下,根据实际情况对其分类有所增减,以反映本地区土地利用的特色。如对需要增加的地类,可根据它的从属关系列为三级至四级类型;对本地没有的地类,可以不设此项,只需要保留全国的统一代号。

(3)讲究科学性。土地分类系统按一定的规律建立层次序列,根据归纳相似性、区别差异性的方法,由总体到局部进行分级分析,以确定多级续分系统。这种多级续分系统先从大类分起,然后逐级细分;同一级的类型采用同一分类标准;根据分类标准进行续分;同一种地类只在一个大类中出现,不在另一大类中并存。

织形态呈均匀乳浊状,无分层现象;蛋白质含量≥0.9g/100ml,可溶性固型物含量≥0.85%,pH 值在 7.2~7.6,食品添加剂符合 GB2760 标准规定;细菌总数≤100 个/ml;大肠杆菌总数≤6 个/ml;未检出致病菌。

3 结论

(1)试验结果表明,小白杏杏仁最佳的去皮工艺为:在 100 °C 浓度 0.1% 的氢氧化钠溶液中浸泡 3 min,再用手搓皮。

(2)通过正交试验,得出杏仁植物蛋白饮料乳化剂的最佳配比为:吐温 80 0.05%,单甘酯 0.30%,蔗糖酯 0.15%。

(3)试验结果表明,当配合添加 0.05% 羧甲基纤维素时,饮料色泽乳白,乳化均一,无絮凝沉淀。

参考文献

[1] 杨春,卢健鸣,梁霞,等.杏仁的营养价值与开发利用[J].山西食品工业,1999(2):23-25.
[2] 李淑芳,陈晓明,郭意如.杏仁的营养成分与功能因子[J].农产品加工,2004(11):23-24.
[3] 张意静.食品分析[M].北京:中国轻工业出版社,1995.

(4)考虑适用性。土地分类系统简明,标准准确,易于判别;命名通俗;层次清楚。此外,还尽可能与统计部门和生产部门常用的名称、概念和涵义相一致,以便于应用。

3.3 土地资源分类标准的统一方法 ①立项部门,如建委、经委、发改委等,需要在立项批文中明确项目的主要用途,即明确项目的分类;②规划部门在规划总平面图和设计要点中必须严格区分各建筑物的用途及细化至各部分的用途及其比例关系和建筑面积;③土地部门在出让合同或划拨决定书中明确土地各用途的数量,在土地登记时,依据出让合同或划拨决定书中记载的登记,在竣工验收时,复核土地使用条件,对改变土地使用条件或增加容积率等的土地,按规定完善手续,补交土地出让金和契税,避免国有资源流失。

参考文献

[1] 李树国,马仁会.对我国土地利用分类体系的探讨[J].中国土地科学,2000,14(1):39-40
[2] TD/T 1014-2007.中华人民共和国土地管理行业标准[S].北京:中国标准出版社,2007.
[3] NJGBCC 02-2005.南京市城市用地分类和代码标准[S].2005.