

论编制土地利用总体规划的动力 周期和特性

李伯衡

(国土资源部, 北京 100034)

[摘要] 编制土地利用总体规划是为全面建设小康社会提供用地保障, 是国务院强化宏观调控的重要举措。为了提高土地利用总体规划的科学性和实用性, 从理论上论述了推进土地利用总体规划的三大动力——粮食安全生产, 经济稳定发展, 生态保护、社会和谐; 建议将土地利用总体规划按国民经济发展需要安排三种周期: 战略规划——中长期土地规划; 战役规划——五年土地规划和国家五年计划相协调; 战术规划——区域土地详细规划。区域土地规划具有目的统一性、决策整体性、总量不变性、需求动态性等特征; 为了建立土地利用长效机制, 制止乱占耕地, 建议全国人大设立《土地利用规划法》、《基本农田保护法》, 用地球观测技术建立基本农田台帐, 动态定位格网监管, 向农民发耕地承包使用证。

[关键词] 土地利用; 总体规划; 建议; 动力; 周期

[中图分类号] F2; F301 [文献标识码] A [文章编号] 1009-1742 (2007) 03-0001-05

编制土地利用总体规划的宏观目标是为全面建设小康社会提供用地保障, 是为振兴中华伟业配置发展空间, 近期是为中央政府强化宏观调控提供用地保证。

改革开放 20 多年来, 周期性地出现四次乱占耕地高潮, 愈演愈烈。特别是 2000 年下半年至 2002 年, 两年多的时间内, 不少地方领导, 从局部地方利益出发, 互相攀比, 采用多种手法乱批耕地、任意扩大开发区、置“土地管理法”予不顾, 把农民的利益抛到九霄云外, 对土地利用总体规划更是置之不理。这次违法占地面积之大、数量之多, 违法之恶劣是改革开放以来最严重的一次。由于国务院果断决策, 经过 2003—2004 年的严格清查, 方逐步改邪归正, 纳入轨道, 其中清查了 6 866 个开发区, 从中核减了 4 813 个; 同时清查了 8 万多个新上项目, 其中违法占地项目多达 7 148 个, 涉及占地 $3 \times 10^4 \text{ hm}^2$, 还有大宗违法案件多达 7 万多件, 涉及土地 $3.5 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 。为严肃党纪国法, 对 700 多人进行了不同处分, 还有 49 人交司

法机关追究刑事责任。这些违法事件给社会带来诸多不安定因素, 致使多批农民上访, 由于乱占滥批, 大面积非法占用耕地, 给部分地区农业生产和经济发展带来不应有的损失, 教训是极其深刻的。

为了强化耕地保护, 特别是基本农田, 2004 年 3 月 22 日国务院决定开展土地利用总体规划修编, 曾培炎副总理批示: “同意土地利用总体规划修编工作的四条原则。必须明确各地的耕地特别是基本农田红线数字, 此数字不能突破。必须明确占补平衡是数量和质量并重。”近一年来, 为了做好土地利用总体规划修编, 进行了多项专题研究, 逐步为修编夯实基础。近期为贯彻“十六届五中全会”精神, 国务院七部门联合发文要求: “进一步做好基本农田保护工作, 确保基本农田总量不减少, 用途不改变, 质量不降低。”为了扎扎实实做好工作, 一方面从认识上提高, 另一方面贯彻科学发展观, 努力建立长效机制, 把质量好的耕地保护并高效利用起来。

1 推进土地利用总体规划的三大动力

为了实现全面建设小康社会的奋斗目标,首要任务是发展社会生产力,尤其是发展先进生产力。人类社会的发展,就是先进生产力取代落后生产力的进程。我国生产力的总体水平并不发达,在世界上依然处于后进层面,虽然第二产业的个别技术达到先进领域,但总体上还是落后的,第一产业的大部分区位还延续着落后的小农生产方式,与建设现代化农业目标差距相当大。为了全面发展先进生产力,需要按照生产力发展方向规划土地布局。土地利用规划的根本任务是不断满足先进生产力发展的用地需求。在全面建设小康社会发展生产力进程中,推进土地利用规划的三大动力是:粮食安全生产,经济稳定发展,生态保护、社会和谐。

1.1 粮食安全生产

我国是世界人口第一大国,“民以食为天”,为了发展经济首先要吃饱肚子,在有粮食吃饱的前提下,再逐步实现肉蛋奶。为了保证有粮吃,就必须实现粮食稳定增产;为实现粮食稳定增产就必须保护足够数量的耕地,特别是基本农田。为了保证粮食安全,不断提高农民收入,就要大力发展农业综合生产能力,快步建设“标准农田”、“精细农业”、“现代化粮食生产基地”。为了实现粮食安全生产的长效机制,就需要不断改进和完善土地利用总体规划,这是全面建设小康社会的重中之重,是推进土地利用规划的第一动力。

1.2 经济稳定发展

邓小平理论的核心之一是“发展才是硬道理”。为了实现全面建设小康社会的目标,国内生产总值到2020年力争比2000年翻两番,就必须走新型工业化道路,大力发展高新技术产业,加快推进经济结构调整。为了保证高新技术产业的全面增长,继续加强能源、水利、交通、通信、原材料等领域的自主创新,发展循环经济和第三产业,确保经济稳定发展,就需要不断改进和完善土地利用总体规划,这是全面发展先进生产力的需要,是推进土地利用规划的第二动力。

1.3 生态保护 社会和谐

不断发展先进生产力和先进文化,归根到底都是为了满足人民群众日益增长的物质文化生活需要,不断实现最广大人民的根本利益,建设和谐社会。为了建设生产发展、生活富裕、生态良好的文

明和谐社会,让人民过上更加富足的生活,就需要不断改进和完善土地利用总体规划,这是推进土地利用规划的第三动力。

经济要发展,社会要进步,人民生活要不断富足,这是人类社会不断发展的动力,是建设中国特色社会主义的动力。在近期全面建设小康社会的进程中,粮食安全生产,经济稳定发展,生态保护、社会和谐是推进土地利用总体规划编制的三大动力。

2 编制土地利用总体规划的最佳周期

为了适应经济建设和社会发展对土地的需求,科学调控区域第一产业和第二产业的发展力度,土地利用总体规划不拟做为专业规划安排,其编制周期不拟任意调整和改变。为了充分发挥土地利用总体规划在国家经济建设中的宏观调控作用,其规划周期应和国家中长期发展规划,国民经济和社会发展五年计划及年度计划相协调。为此建议安排三种土地利用总体规划:中长期土地利用总体规划、五年土地利用总体规划、区域土地利用详细规划。

2.1 中长期土地利用总体规划(一般15~20年,战略土地规划)

编制中长期土地利用总体规划是为全面建设小康社会服务的,具有重大的战略意义,可为全面建设小康社会提供土地利用总体布局蓝图。推进中长期土地利用总体规划的主要动力包括三部分:

1) 基本实现工业化。国内生产总值到2020年力争比2000年翻两番。到21世纪中叶人均国民生产总值达到中等发达国家水平,综合国力和国际竞争力明显增强。

2) 初步建成和谐社会。工农、城乡、地区三大差别逐步扭转。城镇人口比重较大提高,人民生活富足,安居乐业。

3) 可持续发展不断增强,生态环境得到改善,资源利用效率显著提高,人与自然和谐,生产发展、生活富裕、生态良好。

为了实现全面建设小康社会的目标,大力发展生产力,对土地需求主要集中在四大方向:一是大力发展农业,保证粮食安全,巩固国家经济基础,促进“三农”全面繁荣可持续发展;二是改革并充实基础产业,强化能源、交通、水利、计算机、信息等产业的战略地位,努力推进协调发展;三是全面振兴汽车、电子机械、石油化工和建筑四大支柱

产业，形成竞争能力；四是按照 WTO 交易规则，积极扩大出口，调整外贸结构，充分享受国际分工利益，逐步实现贸易自由化。

为了编制好中长期土地利用总体规划，需要切实贯彻科学发展观，从区域土地利用的实际出发，研究节约集约高效利用土地的新思路，推进节约用地的新办法，开拓集约用地的新局面，强化保护耕地的新举措。可以肯定，只要从发展生产力的根本出发，土地利用的战略规划就一定能取得较好的效果，为全面建设小康社会发挥重要保证作用。

2.2 五年土地利用总体规划（5年，战役土地规划）

编制战役土地利用总体规划是为国民经济和社会发展五年计划服务的，就目前来看关键是编制好“十一五”、“十二五”……五年土地利用总体规划。今后，在中长期规划的周期内每五年编制（修编）一次。

编制“十一五”、“十二五”土地利用总体规划的任务拟列入每个五年计划纲要，作为每个五年计划中经济建设和社会发展的主要指标和内容，把经济建设和社会发展所必须的土地指标从一般行政性规划，上升为国家建设用地指标，由人大通过立法实施。近期推进土地利用总体规划的主要动力有以下5个方面：

1) 加强农业基础，大力发展农业产业化经营，深化改革，调整农业和农林经济结构，使“三农”问题逐步解决；

2) 调整产业结构，推进产业结构升级，大力发展高新技术产业，例如：信息、生物、航空航天、新材料、新能源等，增加产业的科技含金量；

3) 大力振兴传统工业的更新换代，高度发展制造业，增加工业产品与国际市场的竞争力；

4) 加快城镇建设，尤其是中小城镇的集约利用，提高人民生活水平，扩大就业，加速农业人口向中小城镇转化；

5) 强化服务业的发展，改造并提高传统服务业，提高第三产业在国民经济中的比重。

2.3 区域土地利用详细规划（战术土地规划，根据不同行政区、经济区的要求安排）

区域土地利用详细规划是为了落实国民经济和社会发展年度计划，对不同建设项目提供土地保障服务。编制土地利用详细规划拟考虑下列原则：

1) 充分尊重建设项目的用地需求，严格把握“切实保护耕地”、“节约每寸土地”、“集约高效用

地”原则，研究制订不同需求用地标准和规范；

2) 尽可能不占或少占耕地，尤其是基本农田；

3) 土地利用详细规划和建设资金协调一致，资金到位开始规划，资金不到位不能进行详规；

4) 建立土地详细规划监督和审批制度；

5) 资金到位多少，再按详细规划批多少地块；

6) 实施土地详规和土地整理同步进行，切实做到占一补一（特别应该保护利用耕地表层沃土，把建设用地地块的表层沃土运送到土地整理的土地上）。

3 区域土地利用规划的共同特性

区域土地利用总体规划跨越自然科学和社会科学，为了编制出实用、科学的高水平规划，不仅要研究区域自然地理要素的类型、数量、质量分布，而且要研究区域经济、社会、文化的现代特征及发展规律，还要研究并全面掌握区域各经济建设部门对用地的需求。

3.1 目的统一性

近期编制区域土地利用总体规划的目的是为全面建设小康社会服务的。由于我国人多地少，耕地后备资源严重不足，从我国国情和实现可持续发展的要求出发，必须实行世界上最严格的土地管理制度。为了达到国内生产总值到2020年力争比2000年翻两番，基本实现工业化，逐步扭转工农差别，城乡差别和地区差别，生产力不断增强，生态环境得到改善的宏伟目标，从而有步骤、有计划地提供用地保障，这是建设现代化征程上党和国家赋予土地管理工作的历史重任，目的统一、责任重大、任务艰巨。

3.2 决策整体性

区域土地利用总体规划所包含的自然、经济、社会、文化各要素之间相互联系，互相依存，相互制约，每个规划区内构成一个完整的有机体，某种要素的变化均会引起其他要素的变化，甚至整个规划区的总体变化。区域土地利用系统是在原自然生态基础上，经过长期人文要素投入的改造利用，形成现代区域土地利用系统，系统中的每种要素都是系统不可缺少的组成部分，都承担着系统构成中的特殊作用，当某种要素的数量质量不断改变，势必直接影响其他要素的变化。例如：某个县乡交通不便，信息不灵，物流不畅，致使经济长期落后。当修建了铁路、公路、车站后，打破了原有的格局，

交通便利、物流畅运、信息灵便、经济不断改善，由此改善了区域的发展。

为了满足经济建设、社会发展和生态保护需要，当前组织和实施土地利用总体规划的部门均为行政区——省、市、县。作为行政区的决策是集中统一的，土地利用规划的原则和要求是一个整体，这种整体性制约着整个规划的科学性和实用性。

3.3 总量不变性

区域是地球表层物理存在的一种地域名称，是人类研究、认识和记述地理特征的定位单元，近30年来，在经济地理界被广泛采纳应用，尤其是区位论的研究，对指导经济发展起到重要作用。在地球系统科学研究中，区域在数字地球上表示为一个全封闭的三维曲面，某个特定区域的空间位置是固定不变的，其边界是一条定位定量的三维曲面。由于区域规划的目的不同，区域的类型有行政区、自然区、工业区、经济区、农业区、旅游区以及多种专题区。

目前，土地利用总体规划均是以行政区进行，行政区域内的土地总量由行政区界限定。经过多年努力，省区界在民政部组织下经过外业精确测量定位，已经全部勘定。省内各级行政界均有固定划法，一般情况下，区域内的土地总量是固定不变的，是唯一的。随着经济建设的深化，为了发挥不同区域的资源和生态优势，已经或正在形成多种经济协作区，为了区域经济建设和社会发展，随着时间的前进而不断改善着利用类型，无论是建设用地或农业结构调整，区域内的土地利用类型每年、每月都在变化，适应相邻区域间经济优势互补的协调发展，已经产生以经济区为中心的土地利用总体规划需求，这种新需求的组织和协调尚有待研究。

3.4 需求动态性

在全面建设小康社会宏伟目标的推动下，区域经济和社会发展都在进行深化改革，众多经济建设部门都在制订本行业中长期发展规划和五年计划。要发展、要建设必然对土地提出不同需求，无论是中小城镇建设、高新技术产业、交通能源等工业企业，或者农业结构调整、生态保护和环境治理工程，每月每年都在进行当中，由于经济建设不停的发展，对土地要求必然形成动态性变化。在现代化建设的前进道路上，发展是硬道理，这种区域土地动态性需求是不可改变的，是绝对的，一刻也不会停止；而不同区域、不同数量、不同类型的需求则

是相对的。其需求变化的形式大致可以分为二类：

1) 渐进型需求。规划计划内需求，基本符合区划经济和社会发展规划。区域内各种项目的类型、数量、性质、质量、构成等用地要求，往往表现为连续的、有步骤、有计划、逐渐过渡的变化。在二维空间表现为连续直线，在三维空间表现为一个平面，这种渐进型变化，多数表现为线性变化。例如：道路建设，随着区域经济发展，工农业产品的数量增加，质量提高，物流量和车流量迅速发展，原有的道路不能满足要求，需要在一定时间内完成一定级别道路的建设。又如：中小城镇建设，随着人口增加和生活水平的提高，居住面积需要增加和改善，各级居民地都需要改建和扩建，这类用地需求是经济建设必然结果，是渐进型正常需求。

2) 突变型需求。在正常规划、计划外的需求，原先制定的规划计划未能包括，属于特殊性需求。这种突变型需求在某些地区、某些部门，在加大改革力度的进程中往往也会发生，往往表现为短时间、不连续、快节奏、飞跃式的变化，这种变化多数为非线性的。在二维空间表现为曲线或折线，在三维空间表现为曲面。例如：某国外投资公司，在选择某产品生产基地过程中，经过对比分析，要求土地开发兴建厂区；又如国家或省的重大投资项目，需要投资兴建高新技术产业，或者某个区域发现一个大型油气构造或金属矿，需要建矿开采等等，在原有的规划计划中未能预测，更未列入建设项目情况下，需要在短时间内通过论证，审批办理用地手续，都属于突变型需求。这种特殊需求，在某些区域也会经常发生。

4 建立耕地保护长效机制的建议

20多年来，四次马鞍形乱占耕地高潮，是土地使用制度——从无偿到有偿使用改革洪流中的逆流和漩涡，这些漩涡在一定时期产生破坏和负面影响，但在总的发展潮流中，它无法阻挡土地有偿使用改革进程取得的巨大成就。然而这些逆流在部分地区的破坏作用也是很大的，产生了不少农民被扫地出门的恶劣影响，教训是深刻的，其根本原因是国家长远利益和少数地方短期效益的矛盾；对于少数党政领导来说是无视国法、局部私利膨胀；从管理层面分析是机制和法制不健全，近期看来好像矛盾已经解决，但实际上矛盾依然存在，如果仅停留在行政监督、行文、或者开会布置、处分等措施是

不够的，更不能停留在几句口号上，否则还会发生，甚至更加隐蔽。为了有效地保护耕地，尤其是基本农田，除了采用行政手段外，还应该研究深化改革的办法和措施，其中包括法律、经济、技术等层面的办法，努力建立耕地保护的长效机制。特建议如下：

1) 学习国外先进经验，把土地利用总体规划和基本农田保护正式纳入国家立法轨道，组织有关专家起草“土地利用总体规划法”和“基本农田保护法”草案，报全国人大常委会，争取早日列入立法计划。

2) 采用现代高新技术对全部农用地——耕地、草地、林地、水面，建立精细格网台帐，列入国家资产库，对质量、数量、用途、效益等实施背靠背动态监管，在高精度对地观测技术支持下，按重要程度分级——重要城市、基本农田、林牧丘陵区，按不同周期——半年、一年、二年动态监测，对违法占地实施精准定位监管，为党中央、国务院

提供宏观决策依据，对有关部局和省市信息共享；

3) 全部耕地、草地、荒山、荒坡、林地、经济作物地等，在原有承包合同基础上建立台帐，按地籍管理办法发给农民或其他公民土地承包使用证，参照城市房地产管理办法，引入市场机制，经过质量和效益评估，采用经济措施把耕地和各种农用地管理好、用好。

4) 在国家统一规划和评估基础上，加大投资力度，逐步建立稳产高产现代化粮食生产基地、精细农业区、标准农田和一般农田区，实施不同力度的管理；同时按不同经济区、自然区、行政区的互补优势，配置城市带、中小城镇区、高新技术产业区、商贸区、和谐生活区、生态保护区。在国土空间上规划出全面建设小康社会的秀美蓝图；变单一“围堵”为“疏导”机制，通过若干五年计划由详规去完成；如果各种用地需求均充分得到安排，一般情况下就不会再发生多占耕地现象。

The Motive Force for Drawing up the Land Use Overall Plan and Its Validity Term and Characteristic

Li Boheng

(Ministry of Land & Resources, Beijing 100034, China)

[Abstract] Drawing up the overall plan for land use is the guarantee to provide land use for the construction of a well-off society, and is an important measure to strengthen the macroeconomic regulation. The paper describes the three motive forces from the theoretical point of view for promoting this plan: safety in grain production, stable development of economy, and environmental protection. In order to better serve the economic development, the author proposed to divide the overall plan into three phases based on the economic development need: The first is a strategic plan——medium and long term land use plan; the second is a campaign plan——five-year land use plan in concordance with the State's Five-year Plan; the third is a tactic plan——the detailed regional land use plan which is characterized by goal unity, total quantity invariability and dynamical demand. In order to establish a persistent effect mechanism for land use and to prohibit the unjustified appropriation of farmland, the author proposes: The National People's Congress should draw up “the law of land use planning” and “the law of basic farmland protection”; The tracking of the basic farmland usage using the remote-sensing technology should be established; Land use should be dynamically supervised; Farmland use contract should be signed with farmers.

[Key words] land use; overall plan; proposal; motive force; validity term