

## 土地利用规划实施中期评估——以重庆市秀山土家族苗族自治县为例

肖蓓蓓, 吴涛 (重庆欣荣土地房屋勘测技术研究所, 重庆 400020)

**摘要** 现行土地利用总体规划已进入实施中期, 在实施过程中暴露出诸多问题。该研究以重庆市秀山土家族苗族自治县实施效果中期评估为例, 通过数据分析探讨县级土地利用总体规划实施过程中存在的一些具有普遍性和代表性的问题, 力求找出相应解决途径, 为规划后期实施提供决策参考。

**关键词** 土地利用规划; 中期评估; 问题; 规划实施

**中图分类号** S29 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)15-302-03

### Implementation of Mid-term Assessment in Land Use Planning—A Case Study of Xiushan Tujia and Miao Autonomous County in Chongqing

XIAO Bei-bei, WU Tao (Chongqing Jubilant Land and Housing Investigation Techniques Institute, Chongqing 400020)

**Abstract** The current land use planning has been implemented for half time of the planning period, while issues associated with the implementation of planning have appeared. Taking Xiushan Tujia and Miao Autonomous County in Chongqing as example, through data analysis, several universal and representative issues in implementation process of county-level land use planning were discussed, so as to find corresponding solutions and provide reference for policy-making in later stage of plan implementation.

**Key words** Land use planning; Mid-term assessment; Issue; Planning implementation

最新一轮土地利用总体规划(2006~2020年)现已进入实施中期, 现行土地利用总体规划在耕地和基本农田保护、建设用地管控以及重点建设项目用地保障等方面发挥了显著成效, 然而在实施过程中也暴露出诸多问题。为全面掌握本轮规划的实施情况, 秀山土家族苗族自治县(以下简称“秀山县”)按照国土资源部办公厅《关于印发土地利用总体规划中期评估工作方案的通知》和重庆市国土资源和房屋管理局《关于开展土地利用总体规划中期评估工作的通知》的相关要求, 开展了以2012年12月31日为时点的中期评估工作。笔者基于实践工作, 对秀山县中期评估中发现的诸多问题进行分析, 并提出规划改进建议, 以便为后期规划实施提供决策参考。

## 1 秀山县现行土地利用总体规划审批及实施总体情况

**1.1 县乡两级规划审批情况** 《秀山土家族苗族自治县土地利用总体规划(2006-2020年)》于2011年6月10日经

重庆市人民政府批复实施, 县级规划以2005年第一次土地调查基础上的土地利用变更调查数据作为基数, 规划时段15年。全县32个乡镇土地利用总体规划(2006~2020年)于2012年2月2日经市政府批复实施, 乡镇规划采用的基数则是2009年第二次土地调查基础上的土地利用变更调查成果, 32个乡镇耕地保有量、基本农田保护面积、土地整治补充耕地规模指标均不得低于重庆市市政府下达指标, 而建设用地总规模、城乡建设用地规模、城镇工矿用地规模、交通水利及其他建设用地规模均不得超过重庆市市政府下达指标。

**1.2 秀山县现行规划各项指标执行总体情况** 根据国土资源部及重庆市市政府对县级土地利用总体规划中期评估工作的总体安排, 秀山县开展了以2012年12月31日为评估时点的土地利用总体规划评估工作。这一轮规划实施7年来, 各项规划指标总体执行情况见表1。

表1 秀山县各规划控制指标执行情况

序号	指标类型	指标名称	2005年 基数	2009年二调 变更数	市级下达县级 规划目标	2012年 执行情况	2012执行情况- 市级下达县级 规划目标	类型
1	总量指标	耕地保有量//hm <sup>2</sup>	51 948.79	63 596.39	50 470	66 163.22	15 693.22	约束性
2		基本农田保护面积//hm <sup>2</sup>	-	-	46 500	46 774.77	274.77	约束性
3		园地面积//hm <sup>2</sup>	2 364.42	8 348.02	6 370	8 254.15	1 884.15	预期性
4		林地面积//hm <sup>2</sup>	136 839.45	137 289.47	144 530	137 141.70	-7 388.30	预期性
5		牧草地//hm <sup>2</sup>	17.43	4.10	1 430	4.10	-1 425.90	预期性
6		建设用地总规模//hm <sup>2</sup>	12 292.58	11 720.81	13 700	11 894.94	-1 805.06	预期性
7		城乡建设用地规模//hm <sup>2</sup>	10 591.01	10 055.84	11 390	10 232.66	-1 157.34	约束性
8		城镇工矿用地规模//hm <sup>2</sup>	791.64	1 744.83	2 310	2 103.01	-206.99	预期性/约束性
9		交通、水利及其他用地规模//hm <sup>2</sup>	1 701.57	1 664.97	2 310	1 662.28	-647.72	预期性
10	增量指标	新增建设用地总量//hm <sup>2</sup>	-	-	1 630	584.20	-1 045.80	预期性
11		新增建设占用农用地规模//hm <sup>2</sup>	-	-	1 345	545.16	-799.84	预期性
12		新增建设占用耕地规模//hm <sup>2</sup>	-	-	820	444.05	-375.95	约束性
13		土地整治补充耕地规模//hm <sup>2</sup>	-	-	1 460	3 600.07	2 140.07	约束性
14	水平指标	人均城镇工矿用地规模//m <sup>2</sup>	83.68	139.92	90	127.22	37.22	预期性

注:“2012年执行情况”栏中总量指标数据来源于2012年二调变更调查成果, 增量指标数据是根据历年土地利用变更流量表进行统计的。

**作者简介** 肖蓓蓓(1981-), 女, 四川平峰人, 工程师, 硕士, 从事土地利用规划、国土资源研究。

**收稿日期** 2015-04-07

**1.2.1 总量指标。** 如表1所示, 截至2012年底, 2012年耕地保有量、基本农田保护面积均较市政府批复指标超出较大规模, 耕地保有量超出较大规模的主要原因在于2009年二

调数据与 2005 年一调数据之间差距达到 11 647.6 hm<sup>2</sup>。

园地、林地、牧草地 3 项预期性指标与规划控制指标差距较大,其主要原因在于 2005 年一调变更调查数据与 2009 年二调变更数据之间差距太大,3 项预期性指标与规划控制指标差异分别达到 5 983.60、450.02、13.33 hm<sup>2</sup>。

建设用地、城乡建设用地、城镇工矿用地、交通水利及其他建设用地 4 项指标均在控制指标范围内,但城镇工矿用地指标已使用县级指标总量的 91.04%。

**1.2.2 增量指标均符合规划控制指标要求。**除新增建设占用耕地指标使用县级指标过半外,新增建设用地指标、新增建设占用农用地指标均未超 50%。土地整治补充耕地已超出县级规划目标 110.00%,但其中土地开发整理项目补充耕地中有 1 366.57 hm<sup>2</sup> 属于市上收购指标,农村建设用地复垦项目新增耕地中有 752.44 hm<sup>2</sup> 属于市上收购指标,其余 947.06 hm<sup>2</sup> 为县级土地整治补充耕地完成任务量,占上级下达指标 64.87%,已超过阶段性目标任务 265.75 hm<sup>2</sup>。

**1.2.3 水平指标已超出县级规划控制指标,节约集约利用水平未达到规划预期要求。**从表 1 可以看出,由于 2005 年一调数据城镇工矿用地规模仅 791.64 hm<sup>2</sup>,而 2009 年二调数据则较 2005 年多出 953.19 hm<sup>2</sup>,由此计算出的人均城镇工矿用地规模差距达到 56.24 hm<sup>2</sup>。

## 2 现行土地利用总体规划实施中存在的主要问题

**2.1 城市规划调整修改导致“两规”难以衔接** 秀山县土地利用总体规划在编制时主要依据了 2006 年经市政府批复的《秀山土家族苗族自治县城市总体规划(2004-2020 年)》。与此版城市规划在规模上和布局上相衔接,在编制时将全县城镇工矿用地指标中的 75.44%(1 742.77 hm<sup>2</sup>)用于中心城区,另安排有条件建设区 1 331.61 hm<sup>2</sup>,在布局上,已将秀山县中心城区主要发展区予以了指标覆盖。但秀山县城市规划又于 2012 年进行规划修编,此版规划确定的城市建设用地总规模和城市人口较 2006 版虽无变化,但在用地结构和布局上却有很大不同,全县居住用地、工业仓储用地予以调增,而公共设施用地、对外交通用地、道路广场用地均作了调减,全县城市布局结构由原“一城二片”更改为“一城三片”格局。而城市规划调减区域中已有部分用地已在现行规划中予以了征地报批,调整后,城市规划确定的建设用地中土地利用规划未覆盖区域面积达 664.3 hm<sup>2</sup>。这种情况在重庆市多个区县乃至全国都具有普遍性<sup>[1]</sup>,城市规划单方面更改,导致本已充分衔接的“两规”又再次出现不协调局面,“两规”的协调统一始终难以实现。

**2.2 重点建设项目清单执行效果欠佳** 最新一轮县级规划编制时,重点建设项目的确定主要结合了秀山县国民经济和社会发展“十一五”规划和“十二五”规划,共计列出 26 个项目,涉及交通、水利、能源及其他独立建设用地。截至 2012 年底,已建成投产项目 2 项,在建或者正在报件项目 4 项,未到计划开工时间 5 项,而已达开工时间而未建项目 12 项,预计到规划末期(2020 年),这 12 个项目再实施可能性很小,其余 3 项因其他原因也不再实施。从执行效果看,符合县级规

划预期进度安排的重点项目仅占 42.31%,已实施或正在报件项目均位于“十一五”规划及“十二五”规划期间,从这一点看,最新一轮规划重点建设项目的确定往往只能结合规划编制时期的社会经济发展背景,而难以较准确地预计“十二五”后期的重点建设项目情况。

**2.3 现行数据库管理方式不利于规划数据库管理和及时更新** 根据重庆市的相关规定,凡是列入市、县、乡镇土地利用总体规划重点建设项目清单,却由于坐标等规划编制中的技术原因或其他客观原因,位置发生位移或在数据库中未能落实布局位置的,可以在报批用地前履行土地利用总体规划的符合性审查程序,在土地利用总体规划数据库中落实项目布局,在土地利用规划数据库中按用地项目以更新包的形式对“TUGHDL”、“JSYDGZFY”、“JBNTTZ”、“JBNTBHQ”等面状矢量图层予以更改,完成符合性审查后的成果应是最新的土地利用规划数据库。而实际工作中,往往是几个用地项目同一时期需要开展规划符合性认定工作,如果用地项目选址在同一乡镇,那么具体哪家编制单位优先提交成果并通过审查则无需修改,而后提交成果的则需要已在已完成符合性审查的用地项目数据库中再次进行数据库更新修改。这就导致乡镇级规划数据库一直处于动态变化过程中,不仅县级国土部门往往无法及时掌握最终的数据库成果,市级国土管理部门也难以对各个区县规划数据库进行有效审查和监管,同时加大了编制单位工作量和返工率。

**2.4 征地较多,而期间供地水平较低** 2010~2012 年秀山县取得征地批文的城镇工矿用地 22 宗,总规模 525.35 hm<sup>2</sup>,而期间供应的城镇工矿用地 68 宗,总规模 319.54 hm<sup>2</sup>,征而未供土地达到 205.81 hm<sup>2</sup>,期间供地率仅 39.18%,处于较低的供地水平。征而未供土地中主要是作为工业园区工业用地及基础设施建设用地,而用于民生事业用地、城市基础设施建设的用地较少。征地面积与供地水平间若不形成良好的比例关系,则势必造成土地的闲置状态,如在对秀山县截至 2012 年底存量土地进行清理时则发现供而未用城镇工矿用地多达 148.79 hm<sup>2</sup>。

**2.5 城镇工矿建设用地增量指标有限** 由表 1 可知,以 2005 年一调变更调查数据为基础,计算出秀山县 15 年城镇工矿用地增加量为 1 518.36 hm<sup>2</sup>,年均增加 101.22 hm<sup>2</sup>,而到 2009 年,二调数据中城镇工矿现状规模已达 1 744.83 hm<sup>2</sup>,2010~2020 年间的实际增量仅 565.17 hm<sup>2</sup>,年均增加量仅 51.38 hm<sup>2</sup>。而 2009 年后,秀山县进入了经济社会快速发展期,全县地区生产总值由 2009 年 47.78 亿元增至 2012 年的 106.08 亿元,增长 54.96%,与此同时,秀山县用地需求也不断增长,2009~2012 年间,共计新增城镇工矿建设用地 358.18 hm<sup>2</sup>,年均增长量 119.39 hm<sup>2</sup>,若按此增长量计算,不足 2 年,城镇工矿用地指标将突破 2020 年总规模。

由于最新一轮土地利用规划以 2005 年一调土地利用变更调查数据作为基数,各地在分解建设用地指标时也是据此数据下达了 2020 年城镇工矿用地总规模指标。鉴于当时规划编制的时间要求及技术要求,未能与 2009 年的第二次土

地调查数据充分衔接,导致很多地方(如秀山县)出现了2009年城乡建设用地规模、城镇工矿用地规模已接近甚至超过2020年指标的情况,而单纯依靠实施农村建设用地复垦项目、“地票”项目来解决其用地问题也不实际,因为在实际操作中存在着经济成本大、实施时间长等问题。

### 3 规划后期改进的建议

**3.1 探索实行“三规合一”和土地利用规划的短期修正** 从秀山县实际情况来看,尽管土地利用总体规划在编制阶段可以很好地与城市规划进行有效衔接,然而在执行阶段却会出现由于城市规划单方面调整修改而导致“两规”无法衔接的情况,而重点建设项目也因规划时限较长难以预测准确而导致执行效果较差。针对这些问题,许多学者在“两规合一”和“三规合一”方面进行了大量探讨,如陈银蓉等建议“两规”同步编制,将“两规”编制的基期年和目标年予以规范化、制度化<sup>[2]</sup>;王凯等建议“两规”由统一的机构编制<sup>[3]</sup>。也有地方进行了“两规合一”的先行探索,取得了较好的成效<sup>[4]</sup>。在“三规合一”(即经济社会发展规划、土地利用总体规划和城市总体规划协调统一)方面,有学者建议“三规合一”需统一规划的名称、规划标准、规划期限、管理程序、管理平台<sup>[5]</sup>。笔者认为,“三规合一”的规划思想将是未来“三规”编制的发展趋势,“三规”的协调统一在具体操作上可以从规划期限上着手。经济社会发展规划一般为规划期5年的短期规划,而城市总体规划和土地利用总体规划规划期限可长达15~20年,可以考虑在城市总体规划和土地利用总体规划实施期间,结合经济社会发展规划进行5年一期的短期修订,城市规划和土地利用规划在规划期限、规划指导思想、规划目标、规划任务等方面均与正在实施的经济社会发展规划保持一致,重点是协调“三规”在修订期内的人口规模、各类用地规模、用地布局方向、重点建设项目等。这样每5年一次的规划修正,能够保证期间“三规”在短期内协调一致,避免城市总体规划和土地利用总体规划的大修改调整。

**3.2 乡镇规划数据库应当统一时点更新** 乡镇规划数据库在日常管理中往往由于符合性认定项目、规划局部调整项目的实施,一直处于变动状态中,县级国土部门的乡镇规划数据库经多次修改后,最终的成果甚至不在国土部门内部,而

是在编制单位手中,这样不仅不利于县级国土部门对数据库加以管理,国土部门也难以掌握最终成果。建议市级主管部门对各个区县乡镇规划数据库在一定时期内进行统一时点更新,如在每年年中或年末对已通过审查的符合性认定项目、规划局部调整或局部修改项目进行一次数据库统一更新,由市级主管部门掌握最终的成果,更新后的乡镇规划数据库下发给区县国土局,便于市级部门监管,保证数据的统一性。

**3.3 年度新增建设用地计划指标在下达时应综合考虑供地水平因素** 年度新增建设用地计划在下达时往往根据各区县上报的年度内重点建设项目来予以分配。建议今后在分配年度新增建设用地计划指标时不能只看重需求,而要综合考虑区县的闲置用地量和供地水平。市级主管部门在分解本年度新增建设用地计划指标时,可参考上一年度该区已处置的闲置用地量和供地水平,如供地率达到50%以上时,可增加部分新增建设用地计划指标作为奖励,以鼓励区县充分利用自身的存量用地,提高节约集约用地水平。

**3.4 尽快启动规划修改工作** 秀山县现已列入重庆市5大功能区之“渝东南生态保护发展区”,按照该功能区的功能定位,秀山县经济社会发展战略相应做了较大调整,面对新形势,秀山县土地利用规划也同样需要在生态用地、城乡建设用地、重点建设项目等方面进行相应调整,而秀山县城镇工矿用地已显出用地指标不足,“两规”在用地规模和布局上也出现难以衔接的局面。鉴于此,建议尽快启动秀山县规划修改工作,适当提高规划人均城镇工矿用地水平,并进行空间布局调整。

### 参考文献

- [1] 鲁建平. 当前土地利用规划管理面临的挑战和对策[J]. 浙江国土资源, 2013(6): 25-28.
- [2] 陈银蓉, 梅均, 汪如民, 等. 城市化过程中土地利用总体规划与城市规划协调的思考[J]. 中国人口·资源与环境, 2006, 16(1): 30-34.
- [3] 王凯, 蒲春玲, 王婷. 阜康市城市规划与土地利用总体规划协调研究[J]. 农村经济与科技, 2014(13): 141-144.
- [4] 朱冬奇. 基于“两规合一”的上海浦东新区土地利用总体规划编制[J]. 上海国土资源, 2012, 33(4): 25-29.
- [5] 尹明. 经济社会发展、土地利用和城市总体规划“三规合一”路径[J]. 工业建筑, 2014(8): 167-170.
- [6] 李秀彬. 全球环境变化研究的核心领域——土地利用/土地覆被变化的国际研究动向[J]. 地理学报, 1996, 51(6): 553-558.
- [7] 蔡运龙. 土地利用/土地覆被变化研究: 寻求新的综合途径[J]. 地理研究, 2001, 20(6): 645-652.
- [8] 孔祥丽, 王克林, 陈洪松, 等. 广西河池地区土地利用变化与社会经济发展水平关系的典范对应分析[J]. 自然资源学报, 2007, 22(1): 131-140.
- [9] LAMBIN E F, GEIST H J, LEPERS E. Dynamics of land use and land cover change in tropical regions[J]. Annual Review of Environment and Resources, 2003, 28: 205-241.
- [10] 周庆, 张志明, 欧晓昆, 等. 漫湾水电站库区土地利用变化社会经济因子的多变量分析[J]. 生态学报, 2010, 30(1): 165-173.
- [11] HIETEL E, WALDHARDT R, OTTE A. Linking socio-economic factors, environment and land cover in the German Highlands, 1945-1999[J]. Journal of Environmental Management, 2005, 75(3): 133-143.
- [12] FU B J, ZHANG Q J, CHEN L D, et al. Temporal change in land use and its relationship to slope degree and soil type in a small catchment on the Loess Plateau of China[J]. Catena, 2006, 65(1): 41-48.
- [13] 邱扬, 傅伯杰, 王军, 等. 黄土丘陵小流域土壤水分时空分异与环境关系的数量分析[J]. 生态学报, 2000, 20(5): 741-747.
- [14] 刘世梁, 郭旭东, 连纲, 等. 黄土高原土壤养分空间变异的多尺度分析——以横山县为例[J]. 水土保持学报, 2005, 19(5): 105-108.
- [15] 魏伟, 石培基, 脱敏雍. 基于GIS的甘肃省道路网密度分布特征及空间依赖度分析[J]. 地理科学, 2012, 32(11): 1297-1303.
- [16] 贾文臣, 王卷乐, 杜佳. 胶东地区主要土地利用变化类型与影响因子的关系[J]. 地理科学进展, 2009, 28(4): 591-596.
- [17] 徐广才, 康慕滨, 李亚飞. 锡林郭勒盟土地利用变化及驱动力分析[J]. 资源科学, 2011, 33(4): 690-697.

(上接第301页)