

土地用途管制与区域土地资源 可持续利用研究

许彦曦 彭补拙 李春华

(南京大学城市与资源学系 南京 210093)

摘 要 土地用途管制是世界一些国家和地区广泛采用的土地利用管理制度,其核心是依据土地利用规划对土地用途转变实行严格控制,从而引导合理利用土地。持续发展理论已成为当前国际上土地利用研究的指导思想,区域土地资源的可持续利用研究是区域可持续发展研究的基础之一。土地用途管制的实施可以有效控制土地利用方向,对土地进行有效管理,最终实现合理、持续利用土地。本文以广西柳州市为例,探讨了土地用途管制的实施对土地资源可持续利用的宏观控制作用。

关键词 土地用途管制;土地利用规划;土地用途分区;区域持续开展;土地资源可持续利用

1 土地用途管制及其目的

1.1 土地用途管制的含义

土地用途管制是指为促进土地资源的合理利用,区域经济、社会和环境协调发展,依据土地利用规划,划定土地用途分区,确定用途限制内容,实行用途变更许可制,对土地用途采用行政、经济和法律的手段进行强制性管理的制度。中央提出“对农地和非农地实行严格的用途管制”,是加强土地利用国家控制、科学配置土地资源的一条重要措施。

1.2 土地用途管制的目的

我国现行用地“分级限额审批制度”存在很大缺陷,由于地方政府受局部利益驱动,使中央政府难以控制土地供应总量和各业用地方向,尤其不利于耕地保护。土地用途管制制度区别于“分级限额审批制度”的重要特征之一,是主动依据土地利用规划规定土地用途,以土地质的规定性规范土地利用行为,划分土地管理权限。在经济快速发展时期实行这种制度,有利于国家强化宏观调控土地的职能,避免土地管理中政府失控。

2 土地用途管制的主要内容和实施方法

2.1 土地用途管制的主要内容

2.1.1 土地用途管制的区划管理

土地利用规划是土地用途管制的依据。土地用途管制的区划管理,需要通过各级土地利用总体规划来实现。

国家级土地利用总体规划大纲中应增加的内容有:确定土地用途分类,制定土地用途转变的限制政策,提出有关国家重大项目用地和重要土地用途(如基本农田保护区、特大城市规模控制区等)的规划要求。

省级土地利用规划纲要则应结合当地实际,对国家级土地利用大纲中土地用途管制的各

项内容进行补充、细化,作出相应的技术规范,确定省级重点项目及特殊要求的土地用途(如省会及省辖城市规模规划区、名特优农产品保护区等)。

地(市)、县(市)和乡(镇)级土地利用总体规划中要依据土地用途分区原则,明确划分出土地用途管制区(如城镇用地区、独立工矿区、基本农田保护区、农村民用地、基础设施区等),编绘土地用途分区规划图,结合实际制定各区土地利用管制细则。

各级土地利用总体规划都要通过立法机关和特定的立法程序批准,按公示制度将用途规划文本和分区规划图向社会公布,确立用途管制的权威性和公开性。

2.1.2 土地用途管制的监控管理

土地用途管制的监控必须依靠强有力的技术措施、法律措施和奖惩制度。监控管理要以具有法律效力的土地用途规划文件和图件,以及一系列技术性规范为法律依据,利用高效的土地利用动态监测系统,土地利用预警系统,尤其是城市边缘区动态监测系统和耕地动态监测系统,监控土地用途规划和土地用途管制实地的全过程,同时配合实行土地用途管制的奖惩制度和公示制度。

2.2 土地用途管制的实施方法

2.2.1 土地用途分区的确定

土地用途分区是市场经济条件下,控制土地利用空间布局的方法,依据土地主导用途的不同划分用地区,从而控制土地的数量、用途和功能。土地用途分区的原则有^[1]:

(1)土地适宜性原则。土地适宜性决定土地的主导用途,土地用途分区以此为基础。

(2)以供定需的原则。以土地可供量为基础,依据各类用地需求量,综合平衡用地数量,协调分区面积和土地利用结构调整指标。以供给制约和引导需求,满足社会经济的发展。

(3)保持耕地总量动态平衡的原则。优先安排耕地,严格控制非农建设用地。

(4)分区界线明显的原则。分区划线尽量利用明显的道路等线状地物或河流等自然地物。

2.2.2 土地用途分区管制的实施

土地用途分区能够有效发挥作用,需要通过制定和实施管制规则保证土地按分区用途使用^[2]。土地用途分区需要采用土地开发许可制和土地转用许可制。土地所有权人或土地开发者要向土地管理部门提交土地开发申请或土地转用申请、可行性研究报告和环境影响评估报告。土地开发者向符合用途的方向深入开发,提高土地生产率或利用率时,应颁发土地开发许可证给予许可和鼓励。土地开发许可证是实现各类用地内涵挖潜,集约利用的有力保障。当土地向符合规定的用途转变时,应向土地开发者颁发土地转用许可证。土地转用许可证是各级土地用途实现转变的法律凭证,是取得建设用地计划的前提和用地审批的报件之一。

3 土地用途管制与区域土地资源可持续利用

区域可持续发展是个动态的定量过程^[3],是区域可持续发展系统中,人口、资源与环境三个要素不断协调的过程^[4]。人口、资源和环境问题作为当今人类所面临的三大问题,都集中在人口增长对土地资源的压力上。因此,区域的持续性研究很大程度上是区域土地资源的可持续利用研究。

笔者认为,区域土地资源可持续利用是指在维持和提高土地生产率或土地产出率的同时,

不断改善整个区域的环境质量,实现社会经济持续、健康、快速发展的土地利用。它具有以下特征:

(1)系统性。持续发展是对人类与环境关系的一种规范^[5],在区域可持续发展系统中,人口、资源、环境三大要素协调发展才能实现区域土地资源可持续利用。

(2)生态性。土地可持续利用要求土地利用方式与利用强度符合土壤肥力的稳定提高和土地承载力的稳定,即土地利用强度必须符合土地本身的生态学容量。因此,需要通过完善农田水利设施和城市基础设施建设,防治水土污染,建设生态农业和生态城市。

(3)可调控性。整个系统是动态变化的,要不断施加人为影响对其进行调控,防止对土地的掠夺式经营,保证系统的稳定性。

因此,通过对区域内农地和非农地实行严格的用途管制,可以有效控制土地利用方向,从数量、质量结构上对土地进行有效调控。这样既为土地整理提供依据,又为保护耕地,达到耕地总量动态平衡提供保证,同时也能有效控制城镇建设用地,最终实现合理、持续利用土地。土地用途管制,土地利用总体规划,耕地总量动态平衡与区域可持续发展之间的关系可表示如下(图 1):

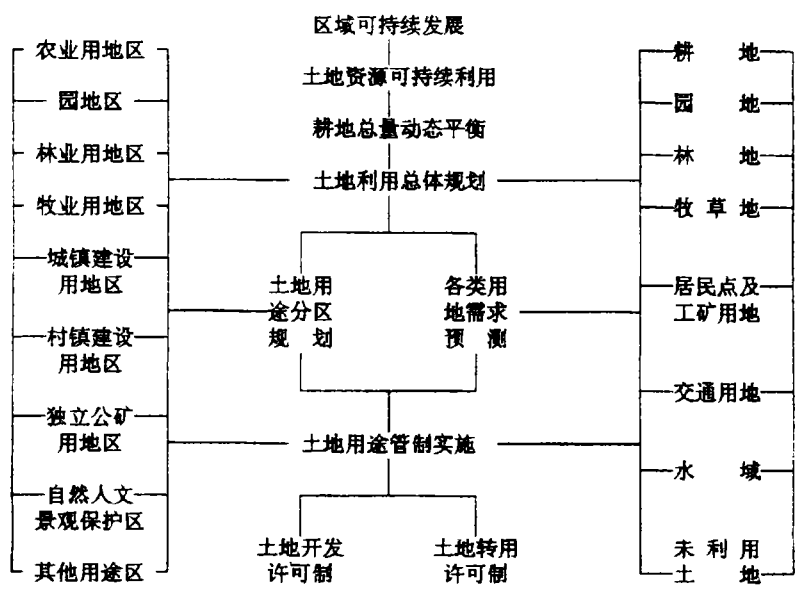


图 1 土地用途管制与土地利用规划关系图

4 实例研究——以广西柳州市为例

4.1 柳州市概况

柳州市位于广西壮族自治区中部偏东北的柳江沿岸,除市区外,还辖柳江、柳城二县,总面积 5313.57km²(93 年详查数据)。1994 年末全市总人口 168.14 万人,其中城镇人口 97.52 万人,占 58%,人口密度为 316 人/km²,其中市区为 1264 人/km²。耕地面积 166139.65 公顷(93 年详查数据),人均耕地 1.5 亩。

该市位于广西盆地中心,地处暖亚热带季风气候区,地貌以喀斯特残蚀型峰林平原和峰林

丛洼地为主, 低山丘陵穿插其中, 低山丘陵面积占陆地面积的 35.3%。土壤以红壤、石灰土为主, 耕作性土壤以旱作土壤和水稻土为主, 其中旱作土占 50% 以上。气候、土壤的过渡性和多样性, 使土地利用方式复杂化, 对提高土地利用规划和空间连片性造成了障碍。

柳州是广西最大的工业城市, 经济地位及重要性可与南宁一起称为广西的双极经济中心。目前, 柳州市正处于工业加速发展阶段, 城市建设用地扩展速度很快。解放时, 全市人口 12 万人, 建成区面积 3.42km², 1958 年建成区面积 19.05km², 1974 年增至 51.72km², 到 1980 年则为 63.97km², 目前已达 83.5km², 平均每年增加 1.4km²。

4.2 柳州市土地用途分区

保护耕地和控制城市规模是土地用途管制的核心内容, 因此, 在遵循土地用途分区原则的基础上, 结合柳州市土地利用规划, 建立土地用途分区系统(图 2)。

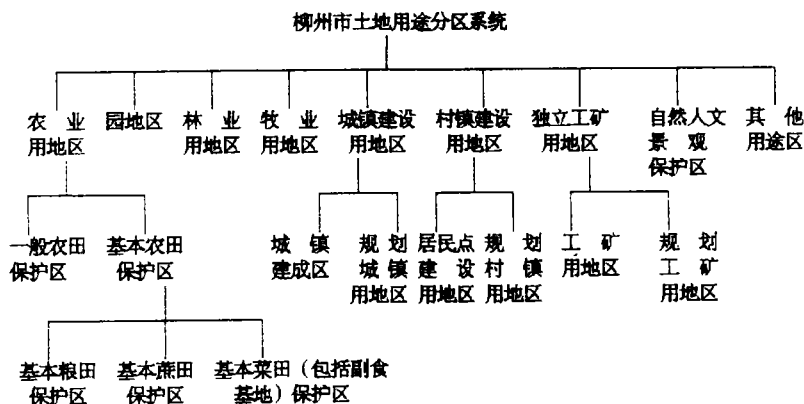


图 2 柳州市土地用途分区图

土地用途分区是实现土地资源优化配置和土地利用合理布局的重要途径, 土地用途分区是全域性的, 为了便于管制, 向社会公示, 要依据前述土地用途分区的原则, 在规划底图上编制土地用途分区规划图。

4.3 柳州市土地用途管制与土地资源可持续利用

柳州市土地利用现状分析表明, 土地利用中存在的主要问题有: 土地利用结构不尽合理; 土地生产力低下, 潜力没有充分发挥; 建设用地发展速度过快, 农业与非农建设用地矛盾突出; 城市工业污染严重, 生态环境恶化加剧; 土地开发城乡关系不协调, 整体效益较低。这正是土地资源配置不科学, 土地利用不合理的表现。

在柳州市土地利用特征及动态变化分析的基础上, 进行土地资源适宜性评价, 后备土地资源开发潜力评价、土地利用生态环境评价和土地—人口承载力评价, 从而可以对柳州市土地利用可持续性作出评价^[6]。结果表明, 通过调整土地利用结构, 控制人口增长, 增加土地投入, 改善生态环境, 土壤侵蚀率可由 1993 年的 65.9% 下降到 2005 年的 42.1%, 使土地退化率由 80.2% (1993 年) 降至 43.9% (2005 年), 土地利用率由 64.72% (1993 年) 提高到 77.85% (2005 年), 满足人口承载力由 125.22 万人 (1993 年) 增加到 162.79 万人 (2009 年)。为了实现柳州市土地资源的可持续利用, 对区域内各类用地严格的用途管制势在必行。

基本农田保护区是依据柳州市耕地可供量确定的, 分为基本粮田、基本蔗田、基本菜田(包

括副食基地)三种类型。以规划年2005年计,基本粮田保护区规划面积5.21万公顷,其中一级保护区(永久性保护)2.99万公顷,二级保护区(控制性保护区)2.22万公顷。蔗田保护区规划面积3.07万公顷,蔬菜、副食品用地保护区规划面积0.46万公顷。

该市耕地的发展主要立足于内涵挖潜,通过提高单产来提高土地的总产出。水分条件是本区耕地的主要限制因素。增加土地投入、提高土地利用效率、建设农田基础设施和水利设施,对二级粮田保护区和一般农田保护区实行严格的用途转变管制是保护耕地的重要途径。

柳州市的蔗糖生产占有重要地位,柳城县农村收入主要靠蔗糖的生产和加工。发展甘蔗用地主要决定于土壤条件和水分条件的改善,以及榨蔗厂的处理能力。因此,对蔗田保护区需要加强灌溉设施、能源、交通及配套设施建设。

该市蔬菜用地和建设用地矛盾突出,1976—1993年征减面积近万亩,平均每年以300—500亩的速度递减。为了稳定蔬菜基地,应减少因“转移”菜地造成的投资重复,从而减轻由于粮田改菜地的“熟化”过程造成的影响。

柳州市建成区面积已从解放时的 3.42km^2 增加到目前的 83.5km^2 ,市区人均城市建设用地面积 125.5m^2 ,与郊区乡镇人均建设用地面积 87.3m^2 呈倒置现象。因此,要提高城市土地利用效率,改变城市建设一味外延的状况,控制对郊区土地,尤其是菜地的占用。

该市农村民点布局分散,人均建设用地高达 $200—240\text{m}^2$ 。村镇建设应加强保护居民点周围的农田,集中规划、建设农村居民点,集中预留为满足人口自然增长所需的村庄用地。

柳州市作为全区最大的综合性工业基地,工业用地增长速率较快。发达国家规划的城市工业用地一般不超过城市总面积的15%,我国工业城市的工业用地规划一般占市区总面积的25%左右,而柳州市工业用地占城市总面积的30%以上,且呈上升趋势,同时,85%的工业用地分布在市、镇二级居民点用地范围内。对工业用地,一要严格控制用地规模,严格审批建设项目;二要对污染治理进行严格管制。

总之,在符合土地利用总体规划的前提下占用耕地,必须开发、复垦不少于所占面积的且符合质量标准的耕地,才能达到耕地总量动态平衡的目标,才能实现区域的可持续发展。

4.4 土地用途管制的配套工作

4.4.1 土地利用总体规划的修订和实施

土地利用总体规划是城市规划等各项专业规划的依据,也是土地用途管制的前提。柳州市土地利用总体规划的编制已于1995年5月完成,在两年的实施工作中,存在两大问题:第一,可操作性较差,界定的工作范围不十分明确,影响了“龙头”作用的发挥;第二,稳定和增加耕地面积,控制建设用地规模特别是城市建设规模没有成为工作主线。所以,需要通过修编工作改变土地资源配置规划的滞后现象。

科学地修编土地利用规划,应该联系市场经济理论进行规划研究,在强调土地资源属性的同时,还应重视土地资产属性和市场需求^[7]。这样,可以充分利用好原有的城市存量土地,避免城市无限外延扩大,保护耕地,既使土地资产得到很好利用,又使耕地资源得到很好保护。

乡(镇)级规划要按照县级规划确定的土地用途管制要求,将各类用地指标、规模和布局落实到具体地块。各级土地利用规划都要按公示制度向社会公布。公示用途规划文本和分区规划图,在用途规划中明确规定允许做什么和不允许做什么。

4.4.2 制定用途转变管制政策, 实行土地开发许可制和土地转用许可制

这一制度的建立和实行不仅能充实土地用途管制的方法, 更重要的是实现了土地开发权的国有化和国家的宏观调控职能^[8]。该制度是土地用途管制中较具弹性的一种方式, 是政府干预土地市场的重要措施, 它能兼顾土地利用的经济动率与社会公平, 对于土地开发、城市建设及社会生态环境的保护起到重要调控作用。

4.4.3 加强立法, 完善土地法律体系, 保证土地利用规划和土地用途管制的实施

全国性的《土地利用规划法》一时难以出台, 地方土地法规建设应尽快进行地方《土地管理法》的修改, 制定地方性的《耕地管制法》, 对违反土地利用规划和土地用途管制的行为, 制定可操作性的法律处罚。

4.4.4 建立集中统一领导的组织机构

为实现用途管制的目标, 应该由中央和省级土地管理部门组织实施和检查, 改变目前地方各级土地管理部门由本级政府领导, 只对本级政府负责的领导机制, 强化土地管理的集中统一领导, 实现国家的宏观调控职能。

参 考 文 献

- 1 何芳. 土地利用规划. 北京: 百家出版社, 1994, 60-67
- 2 中国土地勘探规划院土地利用所. 土地利用规划——土地政策的核心. 中国土地报, 1997 年 6 月 7 日
- 3 张林泉, 于杰. 关于区域可持续发展的系统分析. 中国人口、资源与环境, 1994, 4(2): 13-19
- 4 吴季松, 吕国平. 论可持续发展的资源辩证系统观. 中国人口、资源与环境, 1994, 7(1): 12-17
- 5 杨开忠. 一般持续发展论(上). 中国人口、资源与环境, 1994, 4(1): 11-15
- 6 傅伯杰, 陈利项, 马诚. 土地可持续利用评价的指标体系与方法. 自然资源学报, 1997, 12(2): 112-118
- 7 张武. 改进规划编制, 完善规划管理. 中国土地报, 1997 年 2 月 22 日
- 8 吕萍. 英国的土地开发许可制度. 中国土地报, 1997 年 8 月 7 日

(上接第 157 页)

3.3 实施半封闭的管理方式, 作到用养相结合

近年来各园林对绿地采取封闭管理的方式, 从而减少游客的践踏, 改善了土壤的通透性, 有利于保护绿地和观赏植物。可是全封闭管理方式限制了游客的行动, 这不是最好的管理方式。建议对园林绿地, 尤其是草坪绿地采取轮流开放, 实施半封闭管理方式为好。即在草坪返青期期实行封闭管理, 待生长茂盛期轮流开放分片管理, 从而达到用养结合的效果。

3.4 建立园林土壤档案, 长期定点监测土壤

苏州古典园林是中华民族宝贵的历史文化遗产, 是有生命的文物。申报世界文化遗产工作也是为了更好更科学地管理和保护好这一人类共同的财富, 建立园林土壤档案工作应是其中的一个方面。遗憾的是以往这一工作还是空白。因此建议在首次对四座园林绿地土壤分析工作的基础上, 建立健全园林土壤档案工作; 长期定点进行土壤监测, 以利于采取科学有效的措施不断提高土壤肥力水平, 使园林中的花草树木更绿更美。