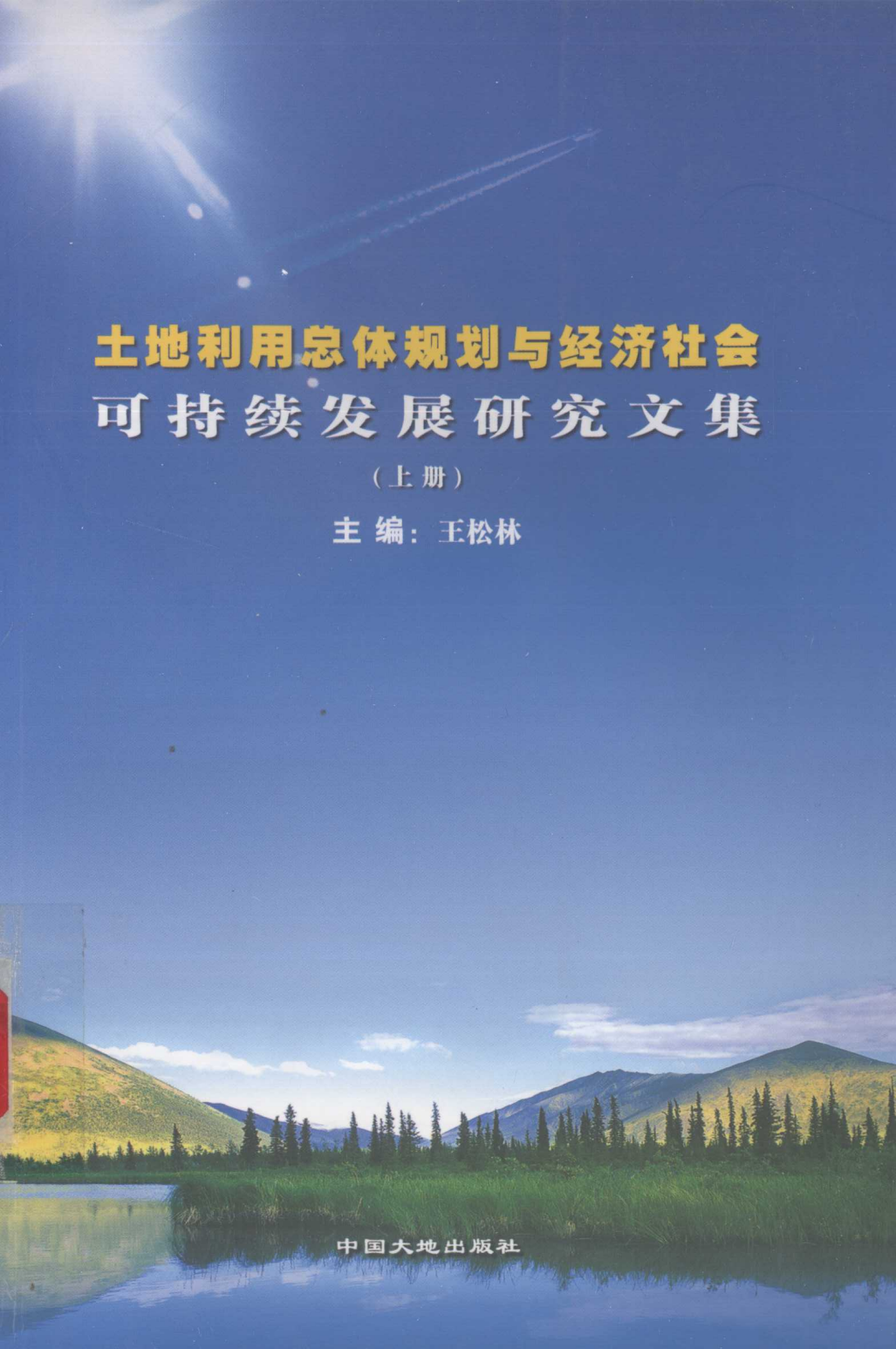




土地利用总体规划与经济社会 可持续发展研究文集

(上册)

主 编：王松林

中国大地出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地利用总体规划与经济社会可持续发展研究文集/王松林编.

北京:中国大地出版社,2004.9

ISBN 7-80097-701-3

I.土... II.王... III.①土地利用-总体规划-中国-文集②经济发展: 可持续发展-中国-文集③社会发展: 可持续发展-中国-文集 IV.①F321.1-53②F124-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 098043 号

责任编辑:马文晓 孙国瑞

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区学院路 31 号 100083

电话:010-82329127(发行部)

传真:010-82329024

印刷:北京大地印刷厂

开本:850×1168 1/32

印张:31

字数:804 千字

版次:2004 年 10 月第 1 版

印次:2004 年 10 月第 1 次印刷

印数:0001-3000 套

书号:ISBN 7-80097-701-3/F·87

定价:76.00(全二册)

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

编辑委员会

主 编 王松林
副主编 马裕祥 王人潮 刘允南 盛乐山
委 员 (以姓氏笔画为序)
马裕祥 马 奇 王人潮 王松林
刘允南 杜安才 陈月明 张 佳
金郑沛 姚先国 俞岩高 黄益中
盛乐山

序

给未来一个科学的规划

(一)

读这本书稿,我感到由衷的高兴。165位作者的127篇论文,一个人们孜孜求索的共同课题——土地利用总体规划与经济社会可持续发展,铸就了这本书稿凝重的学术价值与实践意义,体现了浙江省土地学会浓厚的学术活动气氛,也反映了浙江省国土资源系统向实际研究的科学探索精神。我认为,这本书是理论创新与实践创新的结晶,它不仅总结了上一轮土地利用规划的经验教训,而且为新一轮规划的修编提供了丰富的思想材料;不仅对浙江的同志有启发,而且会引起全国同行的关注。因此,我首先要对这本书的出版表示热烈的祝贺。

在我印象中,浙江省土地学会这几年的工作是相当活跃的。别的不说,在这本书之前,学会先后编辑出版了《土地市场与城市化》、《土地整理与城市化》两本研究文集,每本都是学会举办的学术研讨会论文的结果集成书,都是全省土地科技工作者与土地管理工作共同研究探索的结果;每本都是从实践迫切需要解答的论题出发,进而推广普及、应用于土地管理实际工作。应当说,在浙江省国土资源厅的支持下,省土地学会以服务土地管理事业为中心,围绕重大实践课题组织群众性的科技学术研究活动和科普工作,真正发挥了土地科技学习团体的优势。他们的工作思路和新经验,值得各地土地学会借鉴。

(二)

理论的生命力在于它的实践性。科技学术团体的生命力,在于它

为实际工作提供的理论支持(对客观现象科学的解释、说明以及对实际工作的科学引导)。

科技学术研究必须接受实际生活的哺育,接受实际生活的挑战与检验。就浙江而论,这个省的土地科技学术活动之所以比较活跃,除了土地学会工作富有活力外,也缘于这个省生机盎然的经济环境和土地管理工作环境。这几年,浙江已成为引领中国发展新潮流的省份;一个地理小省,却又是一个经济大省。浙江省的土地管理工作,以其规范化的方向和多样化的创新,受到各方的好评。而巨大的需求和挤迫的空间,也使随着现代化建设而日益尖锐的人地矛盾,备受世人关注。这样的省情,这样的环境,无疑为土地科技学术活动提供了无比丰富的实际材料,也提出了大量富于挑战性的理论课题,使土地科技学术团体有一个大展身手的广阔舞台。

可以说,这是一个缺理论的时代,也是一个出理论的时代。而这一“缺”一“出”,都是科技学术团体千载难逢的机遇。浙江省土地学会这几年正是抓住了这样的大好机遇,协调各方,积极作为,才取得了骄人的成绩。

(三)

下面切入本论文集的主题——土地利用总体规划与经济社会可持续发展——谈谈我在读了大家论文后,对这个话题的几点感悟。我认为,这个命题有两个关键词,规划与可持续发展,两者构成了辩证统一的一对关系,揭示了土地利用总体规划编制的宗旨与作用。规划与可持续发展所共同强调的,恰好都着眼未来,都是对未来的科学筹划与安排。可持续发展体现了人类发展观的最新哲学和最高境界,规划则是未来可测期内对发展的筹划,它是受可持续发展观统率的。而规划与可持续发展,又是现实与未来历史连续过程中的相对概念,它们并非仅仅是“明天”或“后天”的事。“今天”我们正在做的事情,其实是“昨天”的规划,也一样需要体现可持续发展的理论。拿土地利用来说,“今天”我们管地用地的重要依据之一,就是“昨天”所确定的规

划。

规划是一种文明,是人的思维的产物,也是人的一种行为方式。可以说,有了人,有了思维,也就有了规划。人在做一件事前就筹划着怎样做,一边做一边又想着下一步怎样做,这就是规划。比如,人在盖房子之前就在心里打谱,在哪里盖、盖多大、怎样取暖、怎样排污、在哪里吃……盖房前不想好这些事,这房子就没法盖。又如,一男一女一旦成亲,就要为生男育女作准备,甚至考虑怎样攒钱置业,为子女未来教育、立业、嫁娶筹谋。人类懂得规划未来,古今中外,概莫能外。不同的是,有人自觉地规划,有人不自觉地规划;有人规划得好,有人规划得不好,区别则在于规划是否科学合理,是否合乎事物发展的逻辑。规划不是幻想,不能异想天开,它实际上是人类顺应事物发展规律对未来趋势作出的合理判断,是对长远利益和可预期结果的正确选择。规划所注重的,是发展的连续性和必然性;规划是基于历史与现实发展趋势的认识与把握。

(四)

规划并不神秘,又决不能随意而为。规划的科学性,说到底要在未来发展中得到证实。就土地利用来说,规划是在社会总的目标之下,对未来发展作出空间布局的合理配置。这种配置,主要体现在土地利用结构、总量和功能分区控制上。土地利用总体规划与项目用地,前者是粗线条的也是刚性的,后者是细线条的也是可以灵活掌握的。但是,“粗线条”的土地利用总体规划,对未来土地利用的安排,却是科学的、确定的,并被赋予法定的公共约束力,因而是不可随意更改的。所谓“粗线条”,并非指土地利用规划可以粗制滥造,而恰恰反映了在这个范畴中,规划的作用指向土地利用结构、总量、分区等大的事项,因而它是可以也应该事先规定清楚并在可规划的未来期中严格遵从的。只要规划是科学的、合理的,它就应当具有刚性的约束力。

例如,我们对耕地保有量的规划,完全是全面考量规划区规划期

内粮食安全与发展用地需求的结果,并经过法定程序的确认,而它一旦确定,就具有法定的约束力,谁都不能随心所欲地改动。如果为了发展需要超越规划去占用耕地搞建设,就破坏了土地用途分配大结构的科学性,势必危及粮食安全和经济结构的合理性,从而损害经济社会发展的协调性,使发展变得不可持续。这一点,道理十分朴素而雄辩,只是许多人为了片面的目标而往往无意忽视或故意违反科学而严肃的规划,结果使发展陷入失序状态。

人均耕地少,耕地后备资源不足,这是我国最重要、最不可忽视的国情。然而,随着经济的快速发展,我国耕地资源近年来不断减少,从1996年到2003年,全国耕地减少上亿亩,由此带来的负面作用正在日益显现。从2003年起,粮价出现上扬之势。今年粮食生产形势不错,但粮食供应仍会有较大缺口。从长远看,我国粮食生产不容乐观。问题是,许多同志片面强调经济增长速度,置国情与规划约束于不顾,至今漠视粮食生产和耕地保护,任意扩大建设用地规模,似乎下决心要饿着肚子去搞建设。这种片面的发展观,是国之大患、民之大敌,也是规划常常陷于任人摆布命运的根本原因。

(五)

21世纪的头20年,是我国难得的一个战略机遇期。走好这20年,最重要的是遵循科学发展的路线,实现以人为本的全面、协调、可持续发展,而不是眼睛只盯着“再翻两番”的经济目标。

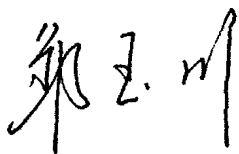
新一轮土地利用规划修编,是机遇,也是挑战。规划是门大学问,做好规划,需要我们从技术上制度上给予充分保证。然而我认为,这一轮规划修编的根本问题还在于理念,就是吃透“科学发展”这4个字。规划的根本目标,还是在科学发展观和用地观的统领下,保护节约资源,保障支持发展,实现经济社会的可持续发展。

以往的经验说明,对规划干扰、冲击最大的是政府行为,而政府违反规划的主要因素是片面的发展观和发展方式,项目诱惑一来,政府用自己制定的规划打架。发展是硬道理,这没错。问题是,许多人把

发展只看作经济指标的增长,或者只看作工业、城镇的进步,不认为发展必须是全面、协调、可持续的,不认为农业也需要发展,不认为发展必须接受资源的约束。对许多同志来说,在发展的观念和路径上都需要来一番根本的改造,有时需要来点脑筋“急转弯”。例如,许多东部发达地区的同志说,我们这里外来项目排成大队,发展的机遇不可错失,不多占点耕地就妨碍了发展。其实,且不论耕地保护者多重要,且不说建设项目是否低水平重复,且不说存量土地还有多大潜力,也不说遍地工厂对环境有多大害处,就说资本扩张和产业发展,也不是只有就地占田一途,空间大得很。既然外国资本能转移到中国,甚至连生产基地都可以搬到我们的土地上,我们的发达地区为什么就不能向次发达、不发达地区输出资本、技术呢?拿浙江来说,这既是一个经济大省、又是一个资源小省,空间挤迫,完全可以到中西部地区去投资、建厂,不必在自己的土地上,自己挤自己。听说现在温州的民间资本就在国内到处游走,远的还走到了国外。这个现象应当给我们以启示。发达地区的发展尤其是工业的发展,必须走上更高的层次,在本地产业升级的同时,将资本和低级产业转移出去,既利用了别人的土地,又促进了区域的均衡发展,自己的各业包括农业、还有生态环境,都有了充裕的空间。一举多得,何乐而不为呢?

给未来一个科学的规划,这是科学发展的要求,也是新一轮规划的神圣使命。新的规划,是一个浩大的工程,需要成千上万人艰辛的劳动。我相信,如果大家都能像浙江省土地学会组织的研讨这样,对土地利用规划的历史现实和未来作深入的研究,把握新一轮规划修编的根本方向和正确方法,严格按规划办事,我们就一定能从根本上扭转规划软弱无力的状况。

中国土地学会理事长



前 言

2004年4月23日,浙江省土地学会、温州市土地学会、浙江省土地勘测规划院在温州联合举办了“土地利用总体规划与经济社会可持续发展”学术研讨会。出席本次研讨会的人员,除了论文作者代表,还有浙江省土地学会和温州市土地学会的理事长、副理事长、秘书长、副秘书长,以及学会办公室的人员,各市土地学会秘书长和办公室主任,浙江省国土资源厅、温州市国土资源局、浙江省土地勘测规划院的有关领导同志和土地科技工作者,与会人员近100人。温州市副市长叶际仁同志出席会议并致词,中国土地学会理事、浙江省科协常委、浙江省国土资源厅厅长、浙江省土地学会理事长王松林同志作了题为《加强土地利用总体规划编制和管理,促进经济社会可持续发展》的讲话,浙江大学资深教授、博士生导师、浙江省土地学会副理事长马裕祥、王人潮老师亲自撰写了论文并在会上作了发言,浙江大学、浙江工商大学、浙江省土地勘测规划院以及各市土地学会、各市国土资源系统的论文作者代表10余人在会上发了言,作了交流,浙江省土地学会副理事长、浙江省土地估价师协会理事长金郑沛同志和浙江省土地学会副理事长兼秘书长俞岩高同志分别主持了会议。

本次学术研讨会,从征集论文到正式召开会议,前后历时1年多,作了充分的准备。会前,金华、丽水、舟山等土地学会先后召开了相应的会议,并对论文进行了评审筛选。金华市土地学会组织征集了200余篇论文,金华市国土资源系统从局长到乡镇国土管理员都积极撰写论文,经过评选,向省土地学会推荐了51篇论文。舟山市土地学会理事长、副理事长,舟山市国土资源局局长、副局长都亲自撰写了论文。这不仅使本次研讨会具有广泛的群众基础和必要的质量保证,而且为全省国土资源系统增强了调查研究和科学探索的学术氛围。本次学术研讨会,共收到165位作者的127篇论文,对土地利用总体规划的地位和作用,任务和目标,内容和方法,编制和实施,以及

规划体系,管理机制,新技术应用,上一轮规划的经验教训,新一轮规划的应对措施等方面进行了研讨。这样,研讨会既为广大土地科技工作者和土地管理工作提供了发挥自己聪明才智和学识专长的平台,又为他们提供了拓展思路和借鉴参考的资料。应广大土地科技工作者和论文作者的要求,我们将参加研讨会的165位作者的127篇论文和王松林厅长在研讨会上的讲话编辑成书,正式出版,以供土地利用规划战线上的同志们学习参考。

编 者

2004年6月

目 录

上 册

加强土地利用总体规划编制和管理 促进经济社会可持续发展

——在“土地利用总体规划与经济社会可持续发展”

- 学术研讨会上的讲话 王松林(1)
- 土地利用总体规划面临的新任务 马裕祥(17)
- 论土地利用总体规划的作用及其实施基础 王人潮等(24)
- 建设用地需求优先度评价
- 以温州市为例 罗罡辉等(35)
- 土地利用总体规划与城市规划协调的规划方法 杨建军等(44)
- 城镇土地利用总体规划与生态环境建设
- 以余姚市大隐镇为例 沈兵明等(52)
- 国外国土规划的起源、发展与特点
- 全国土地利用总体规划修编试点背景研究
- 之一 徐建春等(60)
- 全面开展土地更新调查的总体设想 盛乐山(69)
- 处长三角核心区的浙江省嘉善县经济发展背景与
- 定位分析 盛乐山等(81)
- 土地利用总体规划管理信息系统建设研究 徐志红等(94)
- 新一轮土地利用总体规划修编的调查与思考
- 以浙江省为例 赵哲远等(106)
- 浙江省耕地后备资源潜力与开发利用
- 战略研究 华元春等(119)
- 建设用地需求量预测分析
- 以嘉善县为例 周继业等(126)
- 新一轮土地利用总体规划修编的创新设想 常 健等(140)

城市土地利用总体规划扩大的原因与对策	李天方(147)
土地利用总体规划走出城市化的误区	
——盲目扩张	徐巨星等(155)
土地利用总体规划修编理论与技术	
的初步探讨	吴迅锋等(164)
基于工作流的土地利用总体规划管理信息系统分析	
与设计	俞建定等(171)
土地可持续利用的生态经济规划	张殿发等(181)
应用“3S”技术 提高土地利用总体规划基数准确性	
的探索	王纪君(189)
加快新一轮规划修编,努力实现土地资源的可持续	
利用	毛群谊(201)
上一轮土地利用总体规划存在的问题和	
新一轮土地利用总体规划的意见建议	毛岳良(208)
总结上轮土地利用总体规划的经验教训	
认真编制新一轮土地利用总体规划	王永力(215)
温州市区工业用地调查及对新一轮土地利用	
总体规划编制的一些建议	陈如坚(223)
试论温州经济社会发展与保护国土资源的关系	张少清(234)
打造先进制造业基地过程中土地利用若干问题思考	
——温州市区工业园区土地利用状况	
与对策研究	潘建炳(246)
平阳县土地利用总体规划修编的初步设想	宋小彬等(258)
对土地利用总体规划指标调控体系的分析	
和完善	屠 帆(268)
规划实施管理面临的新问题及其解决办法	何壮松等(281)
土地利用总体规划实施后的反思和新一轮土地利用	
总体规划编制前的思考	蒋新华(288)
土地利用总体规划与农村现代化	郑 峰(298)

乡镇土地利用总体规划实施中的问题与对策	周学群(309)
增强乡镇土地利用总体规划科学性、实用性和 权威性的研究	冯雪明(315)
德清县土地利用总体规划中建设用地空间和 用地指标分析及对策	沈 莹(320)
土地利用总体规划若干问题探讨	范斌方(328)
土地利用总体规划存在问题及其解决办法研究	施旭峰(336)
上一轮土地利用总体规划实施情况分析和 新一轮土地利用总体规划应对措施	周建忠(343)
城市化与土地资源利用问题探讨	赏建华等(349)
实施绍兴城市发展战略面临的土地问题思考	罗宗德(357)
土地利用总体规划的问题和对策	孙志明(366)
乡镇土地利用总体规划面临的问题与对策	谢 荣(371)
对城郊结合部土地利用总体规划的若干思考 ——以绍兴市镜湖新区为例	孟志军(377)
对城市土地合理高效利用的几点思考	孙建立等(381)
浅谈如何解决城市发展与土地利用总体规划 的矛盾	孔文君等(389)
土地整理规划过程中生态环境问题研究	孔文君等(396)
农村宅基地整治向纵深发展的难点问题 及对策研究	徐清华(405)
浅议嵊州市市区土地利用总体规划 与城市化发展	张锡明等(413)
土地利用总体规划实施情况分析与应对措施	俞柏焕(420)
土地利用总体规划和土地用途管制研究	俞 伟(429)
土地利用总体规划修编思路的探讨 ——以浙江省金华市为例	杜安才(436)
土地利用总体规划存在问题及其解决办法研究	叶成良(445)
上一轮土地利用总体规划实施情况分析和新一轮土地利用	

总体规划的意见建议

- 以浙江省金华市为例 蒋金红(451)
- 浅谈土地利用总体规划存在的问题与对策 蒋跃明(461)
- 土地利用总体规划修编的组织领导和公众参与 黄志群(470)
- 实施土地利用总体规划新思路 卢 健(477)
- 土地利用总体规划修编
 - 系统分析数据建设的构想 董 理(483)
- 土地利用总体规划与土地用途管制研究
 - 耕地保护 张敏珍(487)
- 治理整顿土地市场秩序对金华市土地利用总体规划
 - 局部调整的影响及对策 朱宝琦(494)
- 论土地利用总体规划与土地利用现状变更调查
 - 的关系 郑友传(498)
- 试论土地利用总体规划与城市总体规划在建设发展中的
 - 协调统一问题 王忠诚(505)

加强土地利用总体规划编制和管理 促进经济社会可持续发展

——在“土地利用总体规划与经济社会可持续发展”
学术研讨会上的讲话

浙江省国土资源厅厅长 王松林
浙江省土地学会理事长

(2004年4月23日)

浙江省土地学会、浙江省土地勘测规划院、温州市国土资源局联合举办的“土地利用总体规划与经济社会可持续发展”学术研讨会，经过1年多的准备，今天终于召开了。

自1999年以来，经过积极而富有成效的探索，浙江的土地利用总体规划在经济社会发展中的重要作用日益显现，重要地位逐步被各级领导和广大群众所认识。但随着经济社会的快速发展，土地利用总体规划面临多方面的严峻挑战，当前已进入了一个十分关键的发展时期，提高规划科学性和严格规划实施管理的双重任务已历史性地摆在我们面前。以求真务实的态度，客观评价规划工作的成效，冷静分析存在的问题，科学判断面临的新形势、新要求，并在此基础上系统提出加强和改进土地利用总体规划工作的对策措施，十分重要而紧迫。因此，这次学术研讨会的召开，非常及时，非常必要。这次研讨会共收到165位作者的127篇论文，将对土地利用总体规划的地位和作用、规划体系、规划内容和方法、规划实施机制、规划监督管理、规划新技术应用等方面进行研讨，内容十分丰富。下面，我讲几点意见，供同志们参考：

一、正确把握浙江经济社会发展的基本态势

土地是经济社会发展最主要的因素，正确把握浙江经济社会发

展趋势，是编制浙江土地利用总体规划的前提和基础。改革开放以来，浙江人民发扬“自强不息、坚韧不拔、勇于创新、讲求实效”的精神，走出了一条富有特色的发展路子，已进入工业化中后期阶段，实现了从“经济小省”到“经济大省”的历史性跨越。从 1978~2003 年，全省国内生产总值由 124 亿元增长到 9200 亿元，在全国省（市、区）的排名，从第 12 位跃居第 4 位；人均 GDP 位于全国各省（区）之首；城镇居民年人均可支配收入达 13180 元，仅次于上海、北京，跃居全国第三；农村居民年人均纯收入 5431 元，连续 18 年列全国各省（区）第一。今后一段时期内，在坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展的科学发展观和“5 个统筹”战略思想的指导下，浙江经济社会发展将面临以下变化：

（一）以长江三角洲地区为重点的区域经济交流与合作将不断加强

以上海为核心的长江三角洲地区是全球第 6 个即将兴起的大都市区，优化区域发展环境，提高区域整体国际竞争力，实现共同发展、共同繁荣，已成为江苏、浙江、上海 3 省（市）的共识。随着浙江“融入长三角、接轨大上海”战略的实施，将积极推动浙江与江苏、上海的交通对接、旅游联动和信息共享，科技、人才、环保、物流、质检、市场准入、境外投资、对外经济技术等领域的合作和交流将进一步加强。

（二）基础设施的制约将逐步缓解，先进制造业基地建设步伐将进一步加快

“5 大百亿”工程、“确保 3 个 1000 万千瓦、争取 3 个 1200 万千瓦”的电力工程、“万里清水河道”工程、交通“6 大工程”等基础设施项目的提前上马，将明显改善浙江经济发展环境。环杭州湾产业带发展规划、温台沿海产业带和金衢丽高速公路沿线产业带规划的编制和实施，将进一步优化产业布局 and 结构，整合和提升各类开发区（园区），提高产业竞争力，浙江成为先进制造业基地的步伐将进一步加快。

（三）积极推进城乡一体化，城乡二元经济结构将逐步改变

城市是区域内经济社会的重要载体。1999 年，浙江省第 10 次党

代会作出加快推进城市化战略决策后,浙江城市获得了较快发展。全省城镇建成区面积,不包括独立工矿占地面积,已从 980.93 平方公里增加到 1348.13 平方公里;若包括独立工矿占地面积,则已从 1850.16 平方公里增加到 2750.26 平方公里;城市化水平已达 52%;城市主导地位和作用日益突出。随着统筹城乡规划和完善规划体系,城乡居民点布局 and 结构将逐渐优化;随着提高城市建设和管理水平,以及推动县域经济发展的各项举措的开展,中心城市对区域经济的集聚、辐射和带动作用将不断强化;随着“千村示范,万村整治”和“千万农民饮水”工程等项目的实施,农村生产生活条件将不断改善;随着户籍、劳动就业、社会保障等方面的改革,城乡居民平等就业、就学、社会保障水平将不断提高,城乡二元经济结构将逐渐得到改变。

(四)海洋经济和欠发达地区发展步伐将进一步加快

舟山大陆连岛工程、温州半岛工程等举措的实施,将加快海洋基础设施建设和港口资源整合进度,推进宁波、舟山两港一体化建设,推动金塘岛的联合开发,临港型产业和新兴海洋产业将得到进一步发展,海洋综合管理水平和海域使用效益将进一步提高。通过实施“百亿帮扶致富”工程、“山海协作”工程、“欠发达乡镇奔小康”工程、“劳务输出”和“下山移民脱贫致富”工程,将有利于欠发达地区做强特色优势产业、完善基础设施、优化发展环境、提高人口素质,实现区域的共同繁荣。

(五)生态省建设全面启动,环境保护力度将不断加大

浙江省第 11 次党代会提出了建设绿色浙江的战略目标,把发展绿色产业、加强环境保护和生态建设,放在更加突出的位置。“百亿生态环境建设”工程将加快推进,生态示范区、生态公益林建设工程将大力推动,重点行业、重点地区的污染防治工作将进一步加强。

(六)认真实施科教兴省战略,逐步向文化大省和教育强省迈进

随着农村中小学布局优化和标准化建设全面推进、高教园区配套设施加快完善、重点学科建设加大扶持力度、重点文化设施和文化企业加快建设、新世纪人才工程加速实施,文化教育事业将位于更加