

市长研究班讲稿

关于城市规划 土地管理问题及改革方向

主讲人：王镇远

市长研究班办公室印
一九八五年五月

关于城市规划土地管理问题及改革方向

北京市规划局市区处处长

王 镇 远

内 容

- 一、加强城市土地管理的重要性。
- 二、城市用地管理的范畴、原则、方法和程序。
- 三、城市土地使用现状及问题。
- 四、城市用地管理的改革方向。

引 言

我国现实土地问题的理论研究，学术界已经开始，对今后的土地利用结构，最大限度的节约城乡各类用地，在制订土地利用法，加强土地的科学管理，提出了不少战略设想。给我们从事城市规划用地管理和各省有关领导部门提供了不少研究材料和理论依据。本文就在城市规划与管理方面，浅谈城市土地管理问题，由于工作关系，只能涉及北京市在这方面工作的作法及个人见解。

城市土地使用管理是城市规划管理的一个方面，这是城市规划工作的有机组成部分，是规划工作的延续和深入。城市规划工作的特点，不仅是有科学的预见性，而更重要的在于它的实践性，规划是管理的依据，规划又通过管理作为手段，在实践中得到检验，不断充实规划的内容，因此规划是通过城市规划管理工作，逐步实现的。

城市土地管理分为四个不同的阶段：

- 即划拨土地 首先确定土地使用性质和范围。由什么部门或者单位根据不同使用要求在何处占用多少土地。
- 土地处理 根据已划拨土地的范围，进行土地作价、拆迁安置等土地处理事宜，确定产权和土地使用权。以上两个阶段是相互紧密联系的，土地处理要服从已确定的土地使用性质和范围，划拨土地要照顾处理土地时的难度和问题。

∴ 地籍管理 根据使用单位对土地使用性质、范围等实际情况现场实地测量绘图、登记造册，颁发土地使用证，以此征收土地使用费（税）。地籍管理要随时掌握土地调整 and 变化情况。

∴ 土地开发与经营 城市土地使用要走统一综合开发、统一经营管理的道路，合理地利用国家的土地资源，充分发挥土地潜在的经济效益，最大限度地满足多项建设事业的需要。

下面就城市土地利用管理讲几个问题：

一、加强城市土地管理的重要性。

土地问题是国计民生的大事。因为每个人、每个单位、国民经济各个部门、社会事业各个方面，一切生产建设和人民生活，不论作为生产场所，活动基地或者基本生产资料，谁也离不开土地，谁都需要土地，土地是人们一切活动的基础。为适应和促进城市经济体制改革，加速实现我国的经济建设在本世纪末总的奋斗目标必须高度重视土地及其管理问题。

我们的国土面积 960 万平方公里，称之为地大物博，但地区自然条件差异很大，人口耕地分布不均匀，加上人口过多，造成我国人均耕地面积只等于美国的八分之一、苏联的七分之一、法国的三分之一、印度的五分之二，等于世界平均水平的七分之三。另一方面城镇用地也十分紧张，粗略估计全国城镇是用地面积为 10000 平方公里，大体相当国土面积的 1.03%，城镇人均占地面积约

72平方米，等于世界平均水平的三分之一。综上所述，基本上反映了我们国家实际情况，要求我们必须珍惜土地，合理利用土地。

土地是自然物，土地面积总量是个定数，既不能创造增长，也不能生产和繁殖，土地位置固定，不能使之迁移，土地的种种自然特性人们是无法改变的。“节约每一寸土地是我们的国策”，为此，根据土地利用规划，合理地使用土地，在每一项城市建设工程上节约用地，一直是我们的工作指导方针。

十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》作出了以城市为重点的整体经济体制改革的总部署，就是要建立以公有制为基础的有计划的商品经济，随之出现了一些新的情况和变化，郊区农村随着商品经济的发展，引起了社会劳动力重新分配，郊区农民也开始大力发展第三产业和建筑业、运输业。当前，城镇地区金融贸易、技术培训、以及信息开发中心迅速发展，多种挡次的旅馆、农付产品、生活日用品的交易批发市场纷纷建立，老的企业在走内涵逐步技术改造的道路，上述种种大都和用外引内联的形式，加快建设步伐，随之城市的基础设施、城镇居民住宅及生活服务设施也要相应的配套建设，使得城乡工农兵学商纷纷要求大量的土地，城乡建设用地大部份依托原有旧城，集镇在控制中得到发展扩大，我国城市化的趋势必然随着建设四化的进程迅速发展。

根据中央关于对《北京城市建设总体建设规划方案》的批复，市区范围内可用于建设的用地已经不多了，征用以及处理用地的难

度增大，随之建筑量不断增加，分散建设正逐步走向统一开发，建设用地要求统一划拨，带来了在征用、处理用地以及在安置补偿上出现许多新的矛盾和复杂的问题。当前，我们正在加强严格控制城市建设用地，不得盲目扩大，任意滥用，为此，加强城市土地管理是实现合理利用土地的必要手段。城市多项建设需要占用土地，同时在占地过程中要力求节约每一寸土地，妥善安置被占地单位、部门生产生活出路，准确把握拆迁以及补偿安置等费用的原则。

城市土地管理依据城市总体规划的原则，城市土地利用规划的安排，合理地分配国民经济各部门、社会事业各个方面的城市用地，不断地对现有的土地利用结构进行调整，我们是根据《北京市城市建设规划管理暂行办法》、《北京市〈国家建设征用土地条例〉实施办法（试行）》的规定和程序，划拨和处理城市建设用地。总之各类城市用地如何占用，在哪儿占，占用多少以及用地的处理安置等事项必须通过城市土地管理部门即城市规划用地管理和房地产业务部门中的地政管理来实现。

城市土地管理工作是城市建设中头等大事，它的一项政策性和技术性很强的工作，要求准确的处理工农之间、规划与建设、远期与近期、集中与分散等各类矛盾，以适应城市建设更加协调综合发展，否则会造成各项建设事业的误失，直接影响四个现代化的进程。

当前，城市规划与管理尤其是土地管理工作，还没有被各有关方面所认识，把它当作可有可无的事，有人甚至觉得碍事，使这方

面的工作难以开展。近几年来，中央领导同志曾提出过各省、市都要设置城市建设管理委员会，市长的主要职责就是规划、建设、管理好城市。市长要抓好城市规划和土地管理，就要根据已批准的城市总体规划、土地利用规划，每年都要听取当年建设用地安排计划，深入了解各个方面提出的各种各样的错综复杂的问题，进行客观地分析、判断以致最后作出决策，提高建设的效率。

二、城市用地管理的范畴、原则、方法和程序

城市用地管理，是依据城市近期（五年内）经济和社会发展规划和年度计划对城市工业、仓库、交通、科研、文教卫生、商业服务业、生活居住 市政公用及体育设施等项目的用地要求，进行安排，使之布局合理，节约用地。既满足各项建设事业的功能使用要求，又符合城市按着已定的规划合理地发展。

用地管理，包括新选址的建设用地管理和改变使用性质的建设用地管理；从建设占地的性质又可分为占用农田和非耕地（包括菜地和城乡居民的宅基地）的用地管理；根据建设期限，又分临时用地与永久用地。北京市划拨建设用地，要求由市级城市规划部门统一管理，基本上没有分权和下放，以核发用地许可证为手段进行管理。市房地产管理部门和各区人民政府，根据规划管理部门用地许可证，才能进行用地处理。

1、城市用地范畴。

了解城市用地范畴以及各类用地相互比例关系，对满足各项建设综合布署和在空间、地域之间的平衡，对用地管理工作是非常重要的。

一般来说，城市规划总用地范围，根据发展年限，城市用地规模（即大、中、小城市）要有个大体上的控制。根据我国具体情况，城市用地分工业用地、仓库用地、对外交通用地、生活居住用地、城市道路用地、公用事业及市政设施用地、卫生防护用地、特殊用地、农业用地、其他用地等。根据我国具体情况，每个城市居民占有城市用地约80~100平方米左右。据180个城市居民占有城市用地的资料表明，平均每个城市用地 $72\text{ m}^2/\text{人}$ ，其中13个百万以上特大城市为 $58\text{ m}^2/\text{人}$ ，北京市为 $81.3\text{ m}^2/\text{人}$ 。用地的布局是由各种功能要求，多种因素确定的，其间即相互联系，又有一定影响。城市用地管理在安排各类建设用地时，首要的任务就是严格划清，规划的建设地区与非建设地区，严禁在规划的非建设地区安排任何国家建设项目。在年度计划用地安排上要使城市各类用地按比例协调地扩展，在旧城改建中要适当调整各类建设用地的比例，满足城市功能布局和环境卫生等各方面的要求。

2、城市用地管理原则。

①根据基本建设程序加强建设项目的审查，严格控制城市用地的扩展，在北京是贯彻“旧城逐步改造、近郊调整配套、远郊积极发展”的建设方针。

②充分挖掘用地潜力，合理调整各类用地的比例。通过在工业调整中，由于停产、转产迁出的工业用地，根据城市功能需要，改变使用性质；在工业区内部采取“迁出一厂，改善一片”的办法，使工业区本身用地更加合理；在生活区内已被调整的工业用地改作生活居住用地。

对长期闲而不用的土地，不得自行转让，应由规划管理部门另行安排。

对现有的机关单位大院以及过去历史形成建筑密度过低的各类用地，要合理地安排自身的建设，逐步进行改造，提高土地利用率。

③市区规划范围内乡镇和社队企事业的建设，都要服从统一规划，节约用地，严格审批手续。

④严禁和自占用、转让、出租、出售土地。未经批准并未取得用地许可证的，一律视为违章占地，违章占地不仅用地浪费，造成布局混乱，加剧污染，还影响城市的合理发展。

⑤除基本建设项目外，技措、另建、翻建等建设任务均不能征用土地。

⑥从严划拨临时用地，除特殊需要者外，（重点工程、工期要求紧迫、两年以后有去向的）一般不再划拨临时用地。

⑦各类用地的扩展，要逐步向重点地区和走统一开发的道路。

3、城市用地管理方法。

①新选址的用地管理要处理好几个关系：

·首先是规划与计划的关系。计划是反映一定时期经济和社会发展的需要，是通过规划管理进行空间或地域的平衡最后来实现。计划不能代替规划，落实计划的基本条件之一即城市用地。就是要有个地点又必须符合城市建设总体规划的原则和城市土地利用规划的具体安排。为此，在制定计划过程中，不仅考虑计划本身，还要考虑城市发展的战略方针，也要为城市规划提供科学的依据。北京市政府主要负责同志曾指示我们，要协调好计划与规划间的关系，计划要服从规划，规划要照顾计划。

当前由于计划任务还是“条条”下达，与一个城市的规划这个大块块还不能有机的结合，则完整的城市被肢解，造成重复建设，相互干扰，比例失调，使城市用地过去分散，布局混乱，影响城市长远发展。鉴于上述情况，如居住用地的安排，由以一家一户划拨用地，到联合几个单位或按系统一起，直到集中开发，统一划拨用地。

·第二建设用地与占用农田的关系，城市建设发展必然要占用一部份农田，就会影响正常的农业生产、社会生活。在处理用地和安置社员生产和生活工作过程中，如果其中某一个环节出现矛盾和问题，就会影响划拨建设用地，延误建设计划。为此，在规划上要划定永久保留农田地区，和近期要占用农田的地区。在管理工作中尽量少占、迟占农田，建设用地范围的确定尽量照顾农业生产的要求，划拨建设用地要包括代征市政道路用地，便于一次处理。占用

农田时要与市、区各级农业部门协商，并由市、区地区部门提出安置、处理意见。

∴建设用地要与市政设施相结合。建设用地的选址要相对集中，切勿过于分散。靠近城市市政设施比较完善的地区，有利加速建设进度，节约投资。当前，由于城市基础工程设施薄弱，很多骨干工程没有形成，建设选址与市政工程建设进度很难协调一致，如市政建设项目排不到日程，影响建设用地选址最后定点。在一般情况下，就要求建设项目在列计划任务书时，就要包括厂外工程的建设投资（即城市的市政工程投资）或各建设单位集资的办法与城市的市政工程建设相结合，要求上级计划部门同时明确市政建设项目的投资渠道。

∴第四，用地选址要进行环境评价。对建设用地周围现状、土地使用状况进行分析和预测，要符合已划定的文物古迹、古建筑保护范围和要求，对建设用地选址提供环境本底条件，提出消除污染，保持城市生态平衡的措施。同时要考虑保持城市民族风格，地方特色与城市的艺术风貌。用地选址要与环境评价同步进行，以取得综合的环境效益。用地管理要与环保、文物管理部门相结合。

②改变使用性质的用地管理，有建设任务，由规划管理部门审查批准才能改变土地使用性质，必须了解原有用地历史发展状况，根据规划提出改变土地使用方案。在当前，应由原用地单位提出申请，经上级主管部门同意，如改变土地使用权时要由双方制定协

议书，分别报各主管部门同意并签署意见，报规划部门审批。

③占用房基地的管理。 用地范围的划拨要符合土地使用规划要求，不能完全迁就现状破坏整体。需要拆迁居民时要考虑如何安置落实他们的去向，尽量不搞临时周转房。在旧地区还要考虑和房基地、宗教产等政策问题。

④临时用地的管理。 由于生产和建设需要堆物、堆料，或需要施工场地，可划拨临时用地。限期两年，到期收回。临时用地不得进行永久性建筑或私自改变土地使用性质，核发临时用地许可证要严格控制。

⑤制定用地方案的步骤。

· 采用 $1/2000$ 或 $1/500$ 的地形图，作出现状图。

· 根据国家正式批准的任务书 和建筑任务、规划要求结合土地利用规划，研究总体规划设计方案，计算出建筑与用地面积的比例关系。

∴ 根据规划道路红线确定用地范围，注明占地性质（农田、非耕地、房基地），拆迁量以及调整 and 安置方法，摸清现有的市政条件。

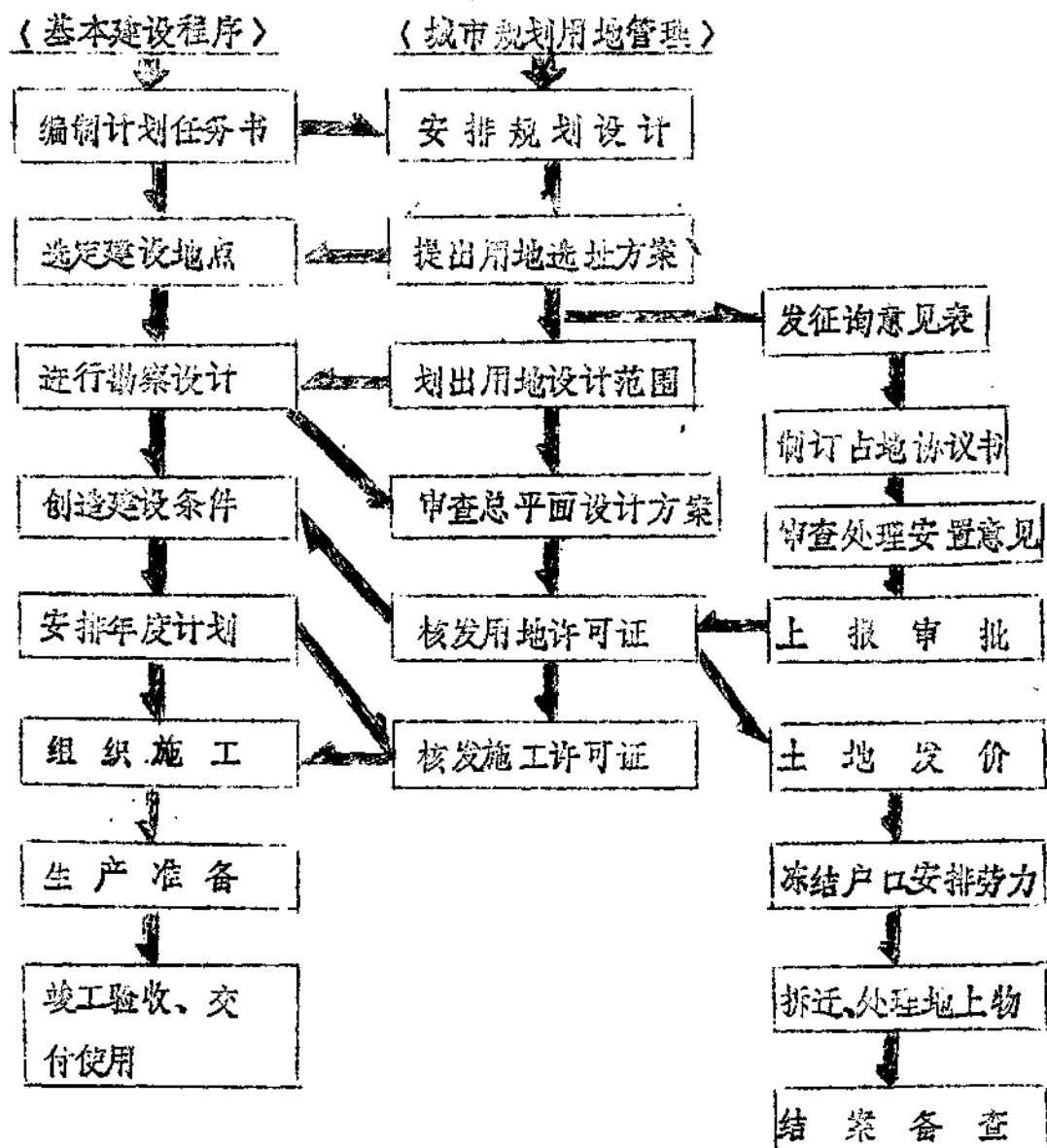
∴ 经过现场实地调查后，绘制用地选址综合方案包括规划道路及市政工程管线。

∴ 把已确定的用地方案作为对建设单位、设计单位提供的规划条件和要求。

4、城市用地管理的程序。

城市建设中的用地问题，已成为当前城市规划与建设的突出问题，任何工作都要有周期，用地管理工作也必须落实每个阶段的工作，切实解决各种矛盾，按程序要求有步骤的进行。

下面即为基本建设程序及用地管理的关系：



①用地管理依据。

· 经过批准的规划（城市总体规划、土地利用规划、重点地区的详细规划，以及市政、道路交通工程等专业规划）及计划部门下达的建设任务。

.. 国家、地方有关规定及法律依据。如《关于基本建设程序的若干规定》、《关于国家建设征用土地条例》、《关于城市建设管理工作的几项规定》、《基本建设项目环境保护管理办法》、《文物保护管理办法》、《建设拆迁安置办法》、《关于在城市干道两侧划定隔离带的规定》、《关于清理和禁止乱建围墙的规定》、以及交通、消防、绿化、河湖管理的规定等等。

②审定用地方案。 凡是中央及地方在京新建项目，在城市主要街道的重要工程用地的选址定点，由市规划部门提出意见报市政府审定，其他地段的选址，由建设单位持经批准的建设项目设计计划任务，申请选址，经市规划部门研究审定。

③划定设计范围

根据工程项目不同功能使用要求，拟出用地选址方案，如定设计范围并对设计及单位提供规划设计条件。

④协商处理用地和补偿、安置意见。

· 占用农田先发征询意见表，须有市、区二级地用部门签署意见，由市规划部门代拟文稿上报市政府审批。

.. 征用非耕地要持有区、社、队农业部门的三级证明，由市规

划部门审批。

∴征用房基地、单位空地，要持有使用单位和上级管理单位的协议书，由市规划部门审批。

⑤划拨用地，核发用地许可证。

根据市人民政府批准占用农田的文件，占用非耕地的三级证明或协议书，有设计单位报送的初步设计方案，最后核定用地面积，拨地订桩。

⑥登记、归档。

每件拨地，统一划在一张1/2000地形图上，便于规划及管理工作中使用。拨地文件、图纸，登统完毕，装订成册，归档备查。

三、城市土地使用现状及问题。

研究城市用地问题，必须根据土地的特性，我国人多地少的国情，为促进四化建设需要，掌握现状土地使用情况，适应其发展的趋势。

北京解放时，总面积为707平方公里。自1949～1958年，市界经过五次扩大，全市共计十九个区、县，地区总面积达到16800平方公里（合2521万亩），其中平原占38%，山区占62%。北京地区现状土地使用情况，大体是：城市用地占地区总用地的3%，耕地只占25%即四分之一，其它如山地、铁路、机场、河湖、水库、农村居民总用地。建国35年来随着城乡各项

建设事业的发展耕地数量逐年减少，但地区城乡建设占用耕地总数不到20%，而主要占用耕地的是大中型水库、引水渠道、农田水利和农村居民点社队企事业单位的建设。在规划市区750平方公里范围内，到1981年底城市用地为351平方公里（包括解放前城市占地如旧城区、海淀、丰台镇等），占750平方公里的46.8%，30几年城市用地扩展了242平方公里，平均每年增加7.6平方公里（合1.1万亩）。由于在北京地区的建设过分集中在市区，使近郊300多个大队中，约有1/3的队，人均耕地不足1亩，靠近地区20多个大队人均耕地只有2~3分。给城市建设用地征用处理安置带来了极大的困难。也是我国目前城市建设中较普遍的突出问题；同时城市土地使用比例失调，苦乐不均，建设用地的浪费现象不同程度的存在。

其原因：

1、建设计划庞大，城市建设用地规模难以控制。北京市近几年来，城市基础设施的投资逐年增加，建设规模逐年增大，最近市政府发表的，84年城市基础设施的投资为5.8亿元比83年增加52.1%。这些重大的市政公用设施的建设占需要安排的。还有补缺配套所需要的大量住宅（包括离休干部、军队退转干部、落实政策，中小学教师和各区、局职工）和各类生活服务、市政公用设施（包括为解决吃、住、行等第三产业）、一些外事用房、旅游旅馆、以及为重点和必要的工程项目的拆迁等必须在市区，为解决

这类建设的用地，已经十分困难，尤其是处理用地等建设前期工作所需时间，越来越长，影响到建设的周期。庞大的建设计划面临着建设用地十分紧张的局面。但还有一些不是必须在北京，在市区安排的项目，也都通过各种渠道，千方百计挤进北京、挤近市区，矛盾十分尖锐。84年规划部门需要安排的建设计划任务是建国35年来最多的一年共计43.00万平方米，比1983年增加25%，比82年增加32%，一年的建设计划任务量相当老北京城的1.6倍。据我们84年匡算结果每13平方米的建设任务需划拨建设用地10亩左右。如此庞大的建设规模，如果单靠占用土地十分可观。

2、近郊区社队企业和农村建设占地失去控制。市区范围内无论是规划建设地区还是非建设地区社队企业均经历了搞“五小工业”、“城市工业产品下放”直到搞“联营企业”，建设占地星罗棋布、遍地开花，农村社员建房近年来也来势很猛，占用土地只是个别的、单纯的从数量上控制，就事论事。总之过去相当一段时期内，社队企业事业和农村建设占地，即无近期与年度计划安排，也不按城市规划原则要求占地；即没有严格的总体设计，也不按规划用地管理办法及征地手续占地。据北京地区三十几年的统计资料表明，这类建设已高于城镇建设用地占用耕地的数量。

3、违章占地严重。

由于一些单位和某些负责人，对城市建设规划管理的重要性的有关的程序，法规重视不足，贯彻不力。虽然采取了一些措施，违