

TU DI XIAN ZHU AN YU WEI LAI

东北三省土地学会
土地科技学术论文集

土地现状与未来

主 编 刘锦成 梁学庆
副主编 黄元国 王希英



-53

黑龙江教育出版社

序

国家土地管理局局长

邹玉川

中国土地学会理事长

十年历程,十年辉煌。伴随着我国经济体制改革的不断深入,土地管理事业蓬勃发展,并结出累累硕果。土地进入了经济建设主战场,参与社会发展大循环。土地管理体系的确立,土地市场机制的形成和不断发展完善,为土地管理事业开辟了广阔天地。这一切,得益于各级土地管理部门的广大土地科技工作者以及关心土地事业的一些专家、学者悉心研究,勇于探索 and 大胆实践。

我们面对的土地管理事业,可以说仍是一篇还没有完全破题的大文章。在改革和发展中有许多新情况、新问题,尤其是土地管理中的一些重点、难点和热点问题需要我们去认识、去研究、去解决。加强土地管理的理论研究、应用研究和实践探索,积极推进改革,注重在实践中总结经验,在实践中丰富和发展理论,从理论和实践的结合上探索出带有规律性、指导性和充分体现时代特征的土地管理工作新机制,是摆在广大土地管理工作者和从事土地教学、研究工作者面前的一项重要而紧迫的任务。

由东北三省土地学会和东北农业大学经济贸易学院共同组织编辑出版的《土地现状与未来》论文集,内容比较广泛,对耕地保护、土地资源优化配置、培育和完善土地市场以及土地科学技术的应用等方面问题进行了深入探讨。这些研究成果在理论上有新的建树,在实践上有新的突破和发展。同时,还针对解决当前土地管理工作中存在的问题,提出一些很有价值的建议和对策。可以肯定地说,这些研究成果,对于加强土地管理的学科建设,丰富和发展土地管理的基础理论,推动土地管理工作向着更科学、更规范方向发展具有重要意义。我衷心感谢东北三省的各位同仁为土地管理事业所作出的贡献,同时衷心希望全国广大土地工作者和从事土地教学、研究工作的专家、学者,加强对土地管理的理论研究和实践探索,多出成果、出好成果,为全国土地管理工作登台阶、上水平作出应有贡献。

1997年1月22日于北京

编者说明

一、1996年9月黑龙江、吉林、辽宁省土地学会在黑龙江省牡丹江市镜泊湖召开了东北三省土地科技学术交流会,为了认真总结土地管理工作中经验教训,提高土地科技学术水平,决定出版东北三省土地科技学术论文集,具体事宜责成黑龙江省土地学会和东北农业大学经济贸易学院负责。

二、本论文集收入了东北三省土地科技工作者及部分大学、科研单位教授、专家撰写的论文130多篇,从各方面阐述了有关土地管理工作的观点、建议和对策。

三、按照论文的内容,把收入本集的文章分为九部分,即(一)土地利用规划与计划;(二)土地资源开发与利用;(三)耕地总量动态平衡及耕地保护;(四)土地管理制度和使用制度改革;(五)土地资产管理与土地市场;(六)土地价格及地价评估;(七)土地权属及地籍管理;(八)土地经营及用地管理;(九)土地科学技术及应用。

四、由于篇幅有限,对绝大部分论文都做了适当压缩,并对文字略加修改。

五、本论文集出版得到了黑龙江、吉林、辽宁省土地管理局和东北农业大学的大力支持,东北三省各级土地管理部门的科技工作者和一些大专院校、科研单位的教授、专家积极提供稿件,在此一并表示感谢。

编者

1996年12月5日

目 录

土地利用规划与计划

我国土地利用工作的历史回顾与展望	陈若凝 高尚德	1
关于国土规划的基本认识	杜有林	5
土地利用规划与城市规划	肖笃宁	8
论社会主义市场经济体制下的土地利用计划管理	王国申 王文国	11
当前土地利用总体规划的难点问题及对策	马龙泉等	13
略论城市土地利用总体规划与城市规划的关系	王士君	16
论鞍山市城市土地利用总体规划	孙荣第 宋宇江	18
划定基本农田保护区的几点做法	刘 锐	22
关于编制工矿型县(市)土地利用总体规划用的几个问题	李建东 金福顺	24
市场经济条件下土地利用规划的编制	范有才等	26
论土地复垦规划的理论和方法	刘永胜等	30
以鞍山市为例谈大城市基本农田保护区规划的编制	彭必龙 马 立	34
实施土地利用总体规划,完善土地利用管理	张化君等	37

土地资源开发与利用

中国土地资源持续利用管理策略	张凤荣	40
我国土地资源合理利用研究	郭焕成 陈佑启	43
土地生态环境问题	冯长春 贲 放	47
土地的危机与可持续利用	张生富 袁 涛	49
黑龙江省农业后备土地资源开发利用潜力分析	刘锦成	52
搞好“五荒”资源开发利用加快建设农业强省步伐	林澍德等	55
黑龙江省土地异地开发及其对策研究	王 飞 王宝强	58
“九五”期间吉林省土地利用供求对策研究	袁涛等	62
浅议实施旧城改造是节约城市用地的唯一选择	于广祥等	65
黑龙江省土地复垦存在的主要问题与对策	陈宜全	67
黑龙江沿江区域土地开发利用战略构想及对策研究	宗树森 徐双山	69

松嫩平原土地利用现状分析	陶军德	72
开发复垦是保持耕地总量动态平衡的有效途径	郑兴利 王景波	75
黑龙江省西部地区土地利用现状的研究分析	李俊卿	77
土地资源优化配置及对策探讨	杨凤海 雷国平	80
黑龙江地区金代以来土地面积计量单位考	李桂芝	83
浅谈合理配置土地资源问题	王晓波 王建国	85
市场经济条件下城市边缘区土地利用演化调控机制研究	刘志萍 刘金国	87
松嫩平原“五荒”资源概况及开发与利用	金东彰 张文利	90
略论延边州土地资源面临的主要问题和对策	李文恒 金鹤林	93
关于矿区土地复垦问题探讨	于宝庆	95
抓好土地复垦工作,实现耕地总量动态平衡	张 稔 戴国君	98
鹤岗市“五荒”资源概况及开发利用	王 泰	100
大兴安岭地区土地资源综合开发利用问题初探	仇登太 刘群利	102
对城镇土地利用可行性分析问题的探讨	袁 毅等	105

耕地总量动态平衡及耕地保护

基本农田保护是我国当前土地资源研究的历史任务	林 培	108
黑龙江省耕地保护工作现状及对策	赵凤江	111
提高耕地保护意识强化耕地保护措施	李忠孝 等	114
吉林省实现耕地总量动态平衡对策的探讨	贾 玖 姚立新	118
关于农地征用制度与农地保护	姜 兵	120
建设农业强省呼唤保护耕地	谢秋云 孙振峰	123
林区开展耕地保护工作的几点意见	蔡新伟	125
挖掘城市土地利用潜力加大保护耕地力度	张立新 等	127
关于耕地保护问题的思考	吴恩洛	130
长春市实现耕地总量动态平衡的可能性分析及对策	陈定贵	132
关于实现和保持耕地总量动态平衡的思考	周希慧 赵长文	135
实现耕地总量动态平衡的途径及措施探讨	张喜金	137
抓住机遇完善机制切实保护好基本菜田	田长岭 白晓东	138
目前耕地保护的热点、难点及对策	王志友 韩志军	141
长春市菜蓝子工程建设的思考	张 雷 董志英	142
如何实现耕地总量的动态平衡	赵 冰 等	145

土地管理制度和使用制度改革

加速土地管理体制改革的势在必行	王守松 周丽娟 …	149
在社会主义市场经济条件下如何加强土地管理	李淑梅 ……………	151
关于国有土地有偿使用若干问题的思考	朱亚福 ……………	153
试论当前土地使用制度改革中城市土地监察工作的重点	孙桂明 齐超松 …	155
建立和完善市场经济体制下的土地有偿使用制度	徐文仲 李城榕 …	158
从城市地产流失看推行国有土地有偿使用的必要性和紧迫性	朱洪飞 ……………	160
土地租赁是推动国有土地有偿使用的有效途径	王继涛 ……………	161
关于完善城镇土地租赁制的探讨	金成银 ……………	165
建立农用土地租赁使用制度问题浅析	杨剑波 李 峰 …	168
对农用集体土地使用权进入市场有关问题的探讨	生可辉 张海燕 …	171
农用土地承包经营权有偿转让的探讨	许鸿昌 ……………	174

土地资产管理及土地市场

试论城市土地资产的特点与管理	刘维新 ……………	177
关于进一步培育和发展我省土地市场的思考	赵福臣 孙建功 …	180
黑龙江省土地市场现状,存在问题及对策	任百会 张宏松 …	183
对土地走向市场的几个问题思考	张仁春 ……………	186
关于城市土地市场几个问题的探讨	周亚昆 ……………	189
哈尔滨市规范土地市场的设想	曲常春 ……………	193
关于加强土地资产管理的思考	潘 爽 ……………	198
关于规范和发展土地市场的主要途径问题	王芳本 ……………	201
划拨土地使用权转让、出租、抵押管理问题探讨	李守智 ……………	204
划拨土地使用权市场转换机制研究	王 涛等 ……………	207
抓一级市场垄断,促进国有土地资产管理	刘万达 ……………	210
集体非农用地进入市场需要解决的几个问题	高凤林 等 ……………	211

土地价格及地价评估

地价评估与管理的几点思考	丛明珠 杜凤伟 ……	213
城市地价理论模型初探	张国亮 ……………	215

以地租理论为指导搞好土地估价	林忠恕	218
影响土地价格的因素分析	许文仲	222
旧区改造商品房开发用地地价	陈松章 车小华	224
试述宗地估价的几种方法	李建华	227
设定标准宗地进行地价动态监测	孙宏岩等	232
抵押贷款中的地价评估	王克强等	233
宜农荒地地价评估方法探讨	于万臣等	236
由股价指数、中房指数,谈辽宁省地价指数系统建立	周世焯 王桂贤	241
试论上市公司土地估价及处置问题	李志超 丁红颖	244
建制镇土地定级估价技术探讨	王维霞	246
国有土地清查估价刍议	沈小倩 周建广	249
成本法应用之我见	王锋锐	251
有关地价几个问题探讨	刘福恕	253
三种土地估价方法在实务中的运用初探	张立伟	256
关于小城镇土地估价问题实践与体会	滕继成等	258
企业转制中的土地资产评估问题不容忽视	李 刚 李德学	260
城市土地价格理论与评估方法的研究	雷国平	262

土地权属及地籍管理

论我国农地产权制度的改革与完善	边锡禄 郭京华	264
黑龙江省地籍管理工作现状、问题及对策	贾东力	268
加强地籍基础业务,提高土地市场管理水平	王 军 国海峰	271
使用权有偿出让土地的后续管理问题浅议	王喜文 张宝伟	273
企业改制中土地使用权处置问题探讨	呼明杰	276
论城镇国有土地租赁制及其形式	孔凡文	279
浅谈详查成果在行政勘界中的应用	李洪兴	284
日常地籍调查必须坚持不懈	王子新	287
浅谈农村地籍管理的问题及其对策	褚洪臣 李喜文	290

土地经营及用地管理

加快土地集约利用步伐	马本理	292
论农地经营商品化	边锡禄	295

推进土地资源和资产的集约化经营和管理	胡嘉禄	299
论土地资源优化配置与现代企业制度的建立	刘文晓	302
切实做好征地工作的可行性探讨	裴毓铁 陈 力	305
试论严管砖厂用地,实施以地改推进墙改战略	杨 旭	308
城市实施“退二进三”改造规划的探讨	杨淑华	311
城镇、农村居民建房占地难的原因与对策	李 维	314
关于土地规模经营问题的探讨	张桂英 王立梅	315
试论城乡结合部用地管理问题依然存在	姜维强	318
土地管理工作实现两个根本转变管见	刘群利等	320

土地科学技术及应用

试谈土地科学研究的方法论问题	逯德福 王兰凤	324
试论土地科学技术体系	朱德举	328
土地行政学的研究对象和内容	朱道林	330
我国土地科学教育回顾及发展	梁学庆	335
谈新加坡土地利用规划的计算机管理	钟一民 杨 厦	337
建立土地信息系统,提高土地管理水平	李景艳等	341
计算机在土地利用总体规划中应用	刘岗等	345
城镇地籍信息系统 Windows 环境下应用	张春晖等	350
应用遥感技术进行土地利用动态监测方法分析	董毓敏 李顶勋	353
谈自动化地籍测量	鲁德润	356
试论城镇地籍测量内外业一体化	李广成 董毓敏	359
建设项目用地管理现状勘测探讨	朱喜林 鲁德润	361
地(市)级土地利用现状图编绘技术的探讨	那宏光 马龙泉	364
浅谈地籍测量资料的更新问题	王永德等	366
省级土地信息系统建设可行性研究	田淑梅等	368
灰色地价的预测评估	薛景岐等	371

• 土地利用规划与计划 •

我国土地规划工作的历史回顾与展望

陈若凝 高尚德

(华中农业大学)

土地规划是在一定空间范围内合理组织土地利用的一项综合性措施。实践证明,通过土地规划工作可以统筹安排土地的利用,不断提高土地利用率和生产率,获得最佳的经济、生态和社会效益,促进国民经济的持续发展。但是,在我国由于种种原因,这项工作也经历了一条坎坷的道路。在这里我们简要的回顾一下历史,总结经验教训,以便使未来的工作做得更好。

一、我国土地规划工作的历史回顾

建国以来,伴随着各阶段的国民经济五年计划及农业合作化、人民公社化的进程,土地规划工作是时起时伏。直到“文革”以后,为实现四个现代化,国家把重点转向经济建设主战场以后,才迎来了土地管理事业的春天,土地规划工作也获得了迅速发展。以下就“文革”以前和“文革”以后分为两个大的阶段来阐述。

1. 文革前的1954 ~ 1976年

1954 ~ 1958年,根据第一个五年计划及农业合作化的要求,国家计划建立一大批大型国营农场,同时为了巩固农业生产合作社,要求解决小农经济遗留下来的在土地利用上的不合理现象。为此,于1954年由苏联专家为黑龙江省国营友谊农场作了试点规划,这是我国首次进行的社会主义土地规划。其后在全国各大垦区均相继开展了国营农场建场规划,对国营农场的顺利投产,起到了很大的作用。其中如黑龙江省国营农场群机械化农场规划、新疆建设兵团的国营农场的条田规划及华南的橡胶农场规划等都做得十分出色。

与此同时,在农村开展了280个农业生产合作社的土地规划试点,至1957年底,就扩大到5000个农业生产合作社。通过规划合理安排农、林、牧、副、渔各业用地,挖掘土地潜力,扩大了耕地面积,加强了土地治理工作,提高了土地利用率和生产率,使农民增加了收入。

1958年农村实行人民公社化,农业部发出:《关于开展人民公社土地利用规划的通知》。为了适应水利化、园田化、机械化、电气化的要求,各地相继开展了人民公社土地利用规划。提出了大地园林化、耕地园田化、大搞方田化、实行“三三制”(种植农作物、种树、种草各三分之一)等土地规划模式。掀起了兴修水利、平整土地、精耕细作和并村定点等农业基本建设的高潮。对农业增产增收起到了促进作用,但也存在着某些脱离实际的生产关系不适应生产力水平的形式主义倾向,给生产造成了一定影响。

1960 ~ 1963年,党中央由于经济困难,开始纠正农村工作中的“左”倾错误,并提出了“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。土地规划工作进入低潮。

经过三年调整,为了继续巩固人民公社经济,在农村实行农业技术改造,1963年

农垦部在全国搞了 100 个机械化生产队试点,为适应机耕生产要求,进行了耕地规划,1964 年为建设旱涝保收、高产稳产农田,进行了山水田林路综合治理的农业基本建设规划。在“农业学大寨”、“以粮为纲”的方针指导下,在以后的规划中出现过“要高山低头”、“要河山让路”以及“开荒到顶”、“围湖到底”的违背客观自然规律的现象。

在“文革”十年中,土地规划工作基本处于停滞状态。

综上所述,从历史发展分析,我国土地规划工作呈波浪式前进,有以下经验教训:

(1)土地规划的开展是与国民经济发展紧密联系着的。当生产力迅速发展和生产关系发生变化时,就要求土地组织发生相应的变化和需要相应的调整土地关系。此时就要求开展土地规划工作,以便贯彻一定的土地政策。

(2)土地规划工作必须切合实际。空想的、违背自然和经济规律的规划,必然要失败和造成严重后果。1958 年大跃进时期的规划就是例证。

(3)国营农场土地规划实施的多,而人民公社土地规划实施的少,究其原因:一是二者在土地所有制上不同,国营农场是国有土地,一般多为垦荒建场,明文规定,不经规划不得建场。而人民公社土地是集体所有制,已经有悠久的土地利用历史,已经形成一套与传统耕作制度相结合的土地组织模式,要突破比较困难。二是国营农场将规划与管理相结合,通过管理实施规划,而有的人民公社规划时“一阵热”,规划后则将规划束之高阁,不与管理结合,因而难以实施。三是国营农场由国家投资,纳入了国民经济计划,将规划——计划——实施联系起来了,而人民公社一大二公的生产关系本身就超越了当时的生产力水平,在这样基础上搞的规划加上规划思想上的高指标、高速度严重地脱离实际,因此难以实现。

(4)这一阶段土地规划的重点在农村,规划的种类分为企业间土地规划与企业内土地规划。企业间土地规划主要是确定企业土地使用范围,消除土地使用缺点,解决土地纠纷,侧重在调整土地关系方面。企业内土地规划的重点是放在耕地规划上,侧重在发展生产力方面。显然,这一阶段不论从规划的范围或是规划的内容上来说,都有很大的局限性,未能形成完整的规划体系。

2.“文革”后的 1976 年到现在

“文革”以后,各项工作逐渐走上轨道。80年代初,农业部恢复了土地利用管理局,各省也相继恢复或成立了土地管理机构。为适应实现四个现代化的要求,农业部土地利用管理局进行了“文革”后第一批土地利用总体规划试点工作,试点在辽宁省康平县、黑龙江省集贤县、四川省眉山县和河南省光山县等县进行,这批试点总结了经验,提出了总体规划的基本做法,为以后工作的开展打下了基础。

随着 1979 年全国农业区划工作的开展,土地资源调查工作也着手进行,并从概查逐渐发展到详查,这方面工作的成果也为规划工作提供了基本数据和图件。

1986 年,中央把“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”定为基本国策,对规划工作指明了方向。

1986 年成立了国家土地管理局并颁布了《中华人民共和国土地管理法》。在土地管理法第十五条规定:“各级人民政府要编制土地利用总体规划”。中共中央、国务院(1986)7 号文件提出“要组织有关部门编制土地利用总体规划”,“各地要尽快制定和完善

土地利用总体规划”。为此,国家土地管理局土地利用规划司即着手编制全国规划和开展地方规划的试点工作。先后在黑龙江、辽宁、四川、广东四个省和穆棱、辛集、花县、大冶四个县开展土地利用总体规划试点工作。同时,一些省、区也开展了五十多个县级试点。通过试点,摸索了一些经验,制定了省级和县级的土地利用总体规划编制要点,对各地编制规划提出了初步的规范性的要求。

1987年国务院办公厅国办发[1987]82号文件中提出:“争取1990年前后完成全国和省级土地利用总体规划(草案)的编制工作,“八五”期间基本完成市、县级土地利用总体规划任务”。

为了使规划更加科学化和规范化,国家土地管理局从1988年到1991年先后三次在哈尔滨市、昆明市和牡丹江市召开土地利用总体规划编制理论与方法研讨会。研究探讨了适合我国国情的规划编制方法和工作方案,修改并完善了省、县级土地利用总体规划编制要点。

与此同时,从1989年到现在,国家土地管理局规划司先后四次于河北省辛集市、北京市、大连市和石家庄市举办了土地利用总体规划培训班,培训了一大批业务骨干。各省、市也办了许多培训班,大大推动了这一工作的顺利开展。

目前,全国的土地利用总体规划工作已全面展开,全国土地利用总体规划纲要已编制完成,为各省的规划提供了依据。各省的规划也正在全面铺开,有20多个省已经完成。各地(市)、县的规划也正在开展之中,有的地区已着手编制乡级土地利用总体规划。

总体规划工作开展的同时,为了适应形势需要,各地又编制了一些专项规划,特别是基本农田保护区的规划,对保护耕地起到了积极的作用,其他如蔬菜地保护规划、名特优产品基地保护规划、复垦规划、土地开发规划等都起到了应有的作用。

这一阶段是土地事业发展的新时期,也使土地规划工作进入了一个新阶段,其特点是:

(1)土地规划从范围、种类、内容上均有了较大的突破。土地规划的范围,从过去规划农村转向城乡土地统一规划。规划的种类从过去企业间土地规划、企业内土地规划转向土地利用总体规划与土地利用专项规划。规划的内容从过去主要是农用地的开发利用,转向全部土地的开发、利用、整治和保护相结合。

(2)由过去的零星进行的土地规划,转入了土地规划体系建设的轨道。土地规划是指导土地利用的空间规划体系。目前所进行的土地利用总体规划由国家——省——地(市)——县——乡(镇)五级组成。上下衔接,构成不同级别的体系,有效地指导和调控不同范围的土地利用问题。

(3)明确了土地利用总体规划是土地利用管理的“龙头”作用。既确定了土地规划的重要作用,又加强了土地利用的计划管理,使规划与管理相结合,体现了规划——计划——实施一条龙的思想,有利于规划的实施。

(4)加强了土地规划的法律约束性质。从规划的编制、审批到公布实施,均按一定程序进行。规划经各级人民政府批准后,就是政令,改变了过去“一个将军一道令”的状况。

(5)改进了土地规划的编制方法。从总体规划内容上来说,加强了土地利用的战略研

究,变静态规划为动态规划,不仅制定规划目标,而且要制定为达到目标而运行的过程。在空间组织形式上改进了过去总平面布置形式为土地利用规划分区与指标控制相结合的规划模式。在规划实施措施上强调了经济、法律、行政、技术措施相结合的综合措施的运用。

从规划手段上,除常规方法以外,也采用了先进手段,微机的应用加强了规划中的定量分析,使定性分析与定量分析更好地结合,从而加强了规划的科学性。

二、我国土地规划工作的展望

本世纪内,我国土地规划工作将面临哪些新的挑战?如何建设具有中国特色的社会主义初级阶段的土地规划是摆在我们面前的艰巨任务。

首先,本世纪内,我国将面临人口增长的高峰和加速改革开放,经济建设蓬勃发展的新形势。各部门各行业对土地的需求必将日益增长,人多地少的矛盾将愈来愈尖锐,土地问题的形势十分严峻。为缓解这些问题,我们必须充分有效地利用我国有限的土地资源,进一步大幅度的提高土地利用率、生产率 and 经济、社会、生态效益。为此,我们必须通过土地利用总体规划进一步加强从宏观上对土地利用的调控作用,做到土地利用结构、布局的总体合理性以及外部效益较高。

其次,随着国家经济体制改革的深入,土地使用制度改革也取得了突破性的进展,土地市场已初步建立。随着土地使用制度改革的深入,不仅城市土地实行有偿有限期使用和增加土地使用权出让量,而且农村的非农业用地,在有条件的地方,也将逐步实行有偿使用。在这种新形势下,在规划土地时就不能把土地仅作为一种资源来加以利用,同时要作为一项资产来管理,这就要求在规划中考虑一些新问题,例如如何建立计划管理和市场调节相结合经济模式下的土地组织形式?如何搞好成片土地开发区的总规模和总布局问题?新形势下的耕地保护、菜地保护问题等等。

必须加强对土地开发的专项规划工作。这项规划不论在内涵或是外延上均比过去所进行的规划有所扩展。要从土地开发的层次、类型、种类、规模、综合配套建设、项目引进、管理模式、投资等方面进行规划和可行性论证。

此外,随着经济建设的发展和人民生活水平的提高,人们对环境质量的要求也越来越高,也更加重视生态的良性循环。土地作为人们进行生产和赖以生活的物质条件,不是一般的资源,而且是一项极宝贵的景观。这就要求在规划中从保护景观、美化环境、美化生活、改善生态的角度来合理利用土地。

面临上述新形势,我国的土地规划工作也将迈上新的台阶。

(1)引入土地——不仅是资源而且是资产和景观的新观念,充实土地规划的理论与内容的研究。过去土地规划侧重在对土地作为一项资源的充分合理利用的研究,今后将从作为资产与景观三个方面来进行研究。要研究土地利用系统的机制,市场调节对土地利用系统的影响,计划经济如何与市场经济相结合。要进一步研究土地开发,建立土地开发的理论与研究土地开发的具体措施。还要研究土地生态系统,保护土地景观,以及研究政策对土地利用的影响等。

(2)土地规划的观念与方法将进一步由“传统型”向“改革型”转变。土地规划将由传统

的“单向封闭型思想方法”向“复合散发型思想方法”转变;将由传统的“最终理想状态的静态规划”向“动态规划”方向转变;将由“规划理想蓝图”向注重“实际应用”转变;将由“指令性的思想方法”向“引导性的思想方法”转变。

(3)各类“经济特区”的土地利用总体规划,有它自身的特点规律,因此,必将产生众多的规划类型与土地利用模式。

(4)土地规划的实施将发展成为“规划——实施——再规划——再实施的过程。规划与管理将要在实践中进一步配套成龙,建立起土地利用计划管理、监督与检查制度。土地规划将充分发挥其作为土地利用管理龙头的作用,土地规划将提高其严肃性和权威性。

(5)新技术在土地规划中将具有广泛应用的前景。遥感技术、计算机技术、信息系统和系统工程等方法将不断引入土地规划工作中,将从现在的单项应用和局部应用走向系列化和普及化。建立数据库,形成土地规划工作分析、计算软件包,进行自动成图等,新技术的应用将会大大提高规划工作的效率和质量。

关于国土规划的基本认识

杜有林

(黑龙江省计划委员会)

我国的国土规划工作是伴随着我国国土开发整治工作的确立而出现的。1985年3月国务院批转了国家计委《关于编制全国国土总体规划纲要的报告》。按照国家要求,黑龙江省国土规划于1991年7月完成,回顾自80年代中期以来第一轮编制和实施黑龙江省国土规划的实践,以及从国家到各省编制国土规划的全过程,到目前对我国的国土规划,我们应该有一个比较成熟的认识了。为了编好国家和省市级第二轮国土规划,我们也必须去重新认识以往的工作,这是历史赋予我们的责任。

一、对黑龙江省第一次国土规划的简略估价

黑龙江省国土规划的编制是在充分认识省情的基础上,明确了全省在“八五”和“九五”期间产业结构与布局调整的方向与途径的同时,深入研究确定了黑龙江省主要自然资源开发的规模、布局 and 步骤,提出了全省性的大环境整治目标、任务与对策。编制的当时,力求做到五点:一充分体现省委、省政府提出的全省经济发展战略,并与国民经济中、长期计划衔接配套;二既要发挥黑龙江省的资源优势、区位优势,谋求本省的经济的发展,又要服从全国总体发展的要求,与国际经济发展趋势、地域分工相适应;三用均衡与非均衡相统一的发展模式实现产业结构的演进,用点轴开发、点轴延伸的开发模式,推进总体空间布局的合理化;四突出重点,着眼于牵动全省经济发展的大问题,不求面面俱到;五规划目标、时序做弹性安排,对一些项目的实施不作具体时间规定。因而充分体现了国土规划在资源开发、生产力布局、环境整治等方面对国民经济建设和社会发展应该起到的指导和依据的功能。但遗憾的是从国家的《全国国土总体规划纲要》到各省市的

的第一次国土规划成果的贯彻实施,除山东省以外,都没有得到人大或政府批准。虽然如此,其客观影响是不否认的。

1. 国土规划对地方长期规划和专项规划起到了一定的指导作用。

在“八五”期间,黑龙江省前后组织完成了《黑龙江沿江区域开发建设规划》、《黑龙江省土地利用总体规划》、《黑龙江省交通网络规划》等和其它基础设施建设布局规划,这些规划都是在深入研究或者是基本依据了国土规划的生产力布局原则和国土开发的战略思想。由于国土规划的指导作用,“八五”期间所形成的这些专项规划从没有发生相互掣肘现象,并且相互协调。

2. 国土规划为全省的国土资源利用提供了依据。

这一点突出表现在具体贯彻黑龙江省委提出的建设农业强省的决定,黑龙江省委提出的建设农业强省有三个内容,一是到2010年全省粮食生产增加到500亿公斤;二是国土资源开发上再造一个黑龙江;三是经济总量要翻一番。这其中国土资源开发再造一个黑龙江的主要依据是国土规划提供了资源的基础评价,省领导在研究资源的开发决策时,所需要的资源底数往往都是有关部门把国土规划的数据作为权威对象。中苏黑龙江河段水资源综合利用规划,中俄美乌苏里江土地持续利用规划等所需的资源状况,虽然不是全部利用国土规划的资料,但也都部分的参考了国土规划的内容。至于其它各部门,如保护区建设、土地和水资源的综合利用规划都要参考国土规划。

3. 国土规划中的重大核心点,都在省委、省政府制定的黑龙江省经济发展总体思路中体现了。

黑龙江省委对全省经济发展的总框架中提出南联北开,搞好沿边开发对俄开放建设23个口岸;根据黑龙江的资源特点及工业基础条件,建设十大产品生产基地;根据经济牵动力强、市场覆盖面大、产业关联度强的原则,布局五大支柱产业等。在国土规划中关于产业发展战略曾提出三点:一是改组机械工业,强化发电设备制造业在我省经济发展中的作用;二是以提高工业产业档次、质量,增加品种为中心,重点发展食品、亚麻纺织、造纸等优势行业;三是依托资源优势在充分发挥国家能源、原材料基地作用的同时,发展资源精深加工,突破我省支柱产业“断层”,改变“资源富省,财政穷省”的局面。这些思考都有十分具体的项目支持,在客观上体现了国土规划的长期性指导作用。

二、关于国土规划的地位和作用

国土规划是经济发展过程中,逐步产生并发展起来的一种宏观调控的手段。世界上许多发达国家,都十分重视国土规划工作,并赋予了这项工作很高的地位。

虽然各国家和地区之间国土规划地位与作用不完全一致,但都具备一些共同的特点:① 区域性,都把生产力布局和资源空间配置做为重要内容;② 资源性,都是以国土资源和国土环境做为规划的基础,协调经济发展与人口、资源、环境的关系;③ 长期性,各国和地区的国土规划都属于长期计划的范畴,对经济发展具有指导作用。《国务院批转国家计委关于编制全国国土规划纲要的报告的通知》中指出,国土规划是国民经济和社会发展规划的重要组成部分,也是加强长期计划的一项重要内容。国土规划,实际上被分为

两个部分,即区域经济发展规划和国土整治规划,前者侧重于地区经济协调发展,后者立足于协调人口、资源和环境的关系。

在编制“九五”计划和2010年远景目标是,根据我省国土规划编制完成时间较早,现实条件发生变化的情况,在以往国土规划布局方案的基础上,结合宏观环境特点,重新提出了黑龙江省“三区两带”的区域经济发展框架构想,其具体内容是:①东部煤粮综合开发区22个市县;②中部林产工业区32个市县;③西部商品农业综合开发区25个市县;④南部综合工业带16个市县;⑤沿边对外开放带19个市县。其中,南部综合工业带是首次提出的新观点,找到了我省经济高速增长区,具有鲜明的特色。南部工业带位于绥满铁路两侧,包含16个市县,国内生产总值占全省的59.13%;固定资产原值占全省64.12%;利税总额占全省的91.8%,是我省经济实力最强的地区,对全省经济发展具有强大的牵动力。这一思想对制定“九五”计划和2010年远景目标规划起到了重要的基础和指导作用,我省今后重点发展的十大工业基地和五大支柱产业绝大部分都布局这一地区。这个区域规划将对我省“十五”计划和第二轮国土规划起到重要影响。

三、国土规划的指导思想、原则和目标任务

1. 指导思想

(1)国土规划的地位(或称之为空间上)是在体现和落实政府经济社会发展的总体战略。

(2)现阶段正处于由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制加速转换时期,国土规划要树立面向市场依托市场的指导思想,确立以市场为起点的新模式。实行由实物调控向价值调控的转变,要研究资源参与经济活动时,投入产出的价格核算体系,按照市场——商品——资源的序列来规划资源开发和建设布局,以充分发挥计划与市场两种手段对资源的配置调控作用。

(3)树立全新的开放意识,区域经济要在国内经济和国际经济的相互作用中求发展。因此,国土规划不仅要考虑区域内的资源,还要考虑区际间资源调济的可能性,考虑国外资金、技术、资源的利用,考虑高层次管理政策变动对区域经济发展的影响,考虑其它区域尤其是周围区域经济发展和政策导向变动对本区域的影响。

(4)贯彻可持续发展思想,逐步建立资源节约的经济体系。国外有人预测,如按现在的发展速度和资源、环境破坏情况,2010年左右我国经济可能出现停止发展。规划中要把发达国家经济开发和节约能源、节省资源、保护和恢复环境的先进技术,和祖先留给我们的与自然界共处的种种智慧结合起来。

2. 原则

(1)国地规划要突出宏观性、战略性、政策性的特点,目标要具指导性和预测性,要注意区域政策的研究。

(2)根据所面对的任务和所需解决的问题不同,规划要有重点,不能面面俱到,但要体现地域特点。对重点问题的研究程度要深,目标措施要有刚性(不可妥协和权威性),增强操作性。要强化政策力度,保证国土规划的顺利实施。

(3)以“有限协调发展”作为现阶段协调发展的模式。可行的协调内容是:控制人口数

量、提高人口素质;逐步建立资源节约型的国民经济体系;加速城镇化进程;把农业和农村经济发展放在首要地位,扶持贫困地区发展;在经济发展的同时,要治理和改善生存环境;重视科技在协调中的作用等。

(4)编制期和规划时段要超前于长期计划,为制定国民经济和社会发展长期计划提供基础依据。

3. 目标与任务

目标:优化区域生产力布局,促进地区经济协调健康发展。

任务:(1)科学地分析地区的比较优势;

(2)确定地区经济布局的基本框架(布局模式)和重点开发建设地区;

(3)地区产业结构调整方向和发展重点,境内外生产要素流动、转移模式;

(4)基础产业、基础设施的建设布局和境外合作方案的设计;

(5)加快落后地区经济发展的政策措施;

(6)资源综合开发的规模、布局;

(7)促进经济、人口、资源和环境协调发展的对策。

土地利用规划与城市规划

肖笃宁

(中科院应用生态研究所)

我国是一个人多地少、土地资源十分有限的国家。随着经济的发展、城市化速度的加快,导致城市与农业用地矛盾将日渐突出。“八五”期间,我国城市化进程空前加速,城市化水平已从1990年的26.4%提高到1994年的28.6%。辽宁省是城市化水平较高的省份,非农业人口占总人口的41.1%,作好城市土地利用规划,为城市规划提供土地资源合理配置的科学基础,对于辽宁省更有其特殊意义。

一、城市规划与土地利用规划的关系

城市规划是一定时期的城市发展和各项建设的综合部署,是城市各项建设、工程设计和管理的依据。其主要内容包括:城市的性质、发展目标和发展规模、城市主要建设规划和定额指标、城市建设布局、功能分区和各项建设的总体部署。在空间分布上城市规划是全部行政区范围内的一个点,土地利用的重点是解决城市内部详细的土地利用问题,不解决行政区范围内各类土地的综合平衡和总体协调,也不解决层层分解下达各类土地利用控制指标、进行宏观调控问题。

目前,按各级行政区范围进行的土地利用总体规划,是在1986年实行了城乡地政统一管理的新体制下,依据《土地管理法》等法律、法规对城乡土地进行统一的、全面的土地利用总体规划;是根据国民经济和社会长远需要对行政区的全部土地利用的供给和需求,在结构上进行综合平衡,在布局上进行合理配置。它既是合理安排各类土地利用的依据,也是各级政府对土地利用和经济发展进行宏观调控的重要手段。

城市规划与(市域)土地利用总体规划的关系是点和面的关系,城市规划的用地规模、发展方向、布局安排要接受土地利用总体规划的控制和指导,以此确定城市建设用地区界线。城市建设用地区内部的土地利用,要根据城市规划的要求安排。

城市土地利用规划作为土地利用的规划,它属于土地利用规划体系的有机组成部分。城市土地利用规划是属于土地利用详细规划的范畴,它直接受区域性的市级土地利用总体规划的指导和控制。作为城市的土地利用规划,它又是城市规划的有机组成部分。城市土地利用规划是土地利用规划和城市规划两个规划系统之间的交叉规划,具体来说城市土地利用总体规划从整个地域的范围、农用地和建设用地统筹的角度对城市土地利用进行宏观控制和指导,不仅保障了城市建设必需用地,而且还统筹安排了对城市服务的各类用地,如蔬菜、水果、花卉、副食品基地等。而城市规划,主要是城市总体规划,则是城市土地利用规划的主要依据,在城市总规模、总布局确定以后,城市土地利用规划就是在城市总体规划用地框架的基础上把各项用地进行具体安排落实。

二、土地利用规划与城市规划的协调

土地利用规划是政府宏观管理土地资源配置最重要的手段,但由于历史原因,有的城市规划先于土地利用规划,产生两个规划在顺序上不相衔接。由于各个城市的特点不同,土地与规划两个部门的关系也不尽相同,因此在两个规划编制时常常未能完全符合规范要求。但在城市建设用地的规模和城乡结合部的土地利用方面,必须通过城市土地利用规划进行协调。辽宁省的沈阳市和鞍山市在这方面均进行了探索,在控制城市外延扩展,高效利用土地方面取得良好成效。

1. 沈阳市的土地利用规划

沈阳市针对城市经济迅速发展,城市规模扩展过快,开发区突起等特点,对土地利用结构和布局作了调整,核心是对各用地部门的用地规模和布局安排的界定,城市规模和布局是其中的重点,主要解决两个问题。

(1)调节农业生产同城市建设发展用地之间的矛盾。对市中心区 2000 年规划 340 平方公里的用地规模进行调整,并调整了原城市规划布局,把 32 平方公里原用于种植业的隔污染区纳入城市规划。土地利用规划与城市规划协调后,把市中心规划用地规模调整为 304 平方公里,减少规划用地总面积 36 平方公里。压缩了小城市和工业开发区原规划用地规模,对农村用地维持现状,可使 2000 年耕地保有量比辽宁省下达的规划指标多 3.12 万公顷,非农业建设用地少 2.07 万公顷。

(2)压缩小城镇用地指标。原市属 40 个小城镇人均用地规模指标 236 平方米,远高于省建委规定的 150 平方米上限指标,在土地利用规划中,将小城镇用地指标调整到人均 140 平方米,对已超过这一指标的 11 个建制镇,只允许维持现状面积,其余 29 个不足 140 平方米的小城镇,则按人均 140 平方米的规模重新调整,比原小城镇建设规划节约了耕地 3087 公顷。

2. 鞍山市的土地利用规划

鞍山市土地利用总体规划把城市建设区的居住、公共设施、工业仓储、对外交通、道路广场、市政公用、绿化、特殊用地以及水域及其他用地共十类用地与非建设区的耕地、园