

# 论土地利用总体规划与城镇总体规划的协调<sup>\*</sup>

## ——以广西藤县为例

吴郭泉 黄俊华

(桂林工学院土木工程系 541004)

**摘 要** 论述了土地利用总体规划与城镇总体规划的关系、协调原则和方法,对藤县土地利用总体和城镇规划进行了协调和衔接,并提出了挖掘城市土地内部潜力、实行土地有偿使用、提高土地利用效率等建议。

**关键词** 土地利用;城镇;总体规划;协调;藤县;广西

**分类号** TU984.11; F293.2<sup>\*</sup>

土地利用总体规划和城镇总体规划是指导一个地区优化土地利用结构和城镇建设的2个十分重要的规划文件,两者既有联系又有区别,新修改的《中华人民共和国土地管理法》第二十二条规定:“城市总体规划,村庄和集镇规划,应当与土地利用总体规划相衔接,城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄,集镇建设用地规模”<sup>[1]</sup>。为了实现土地资源的有效保护和合理利用,保障国民经济和社会的可持续发展,土地利用总体规划和城镇总体规划(以下简称“两规”)必须相互协调和衔接。本文试就“两规”的关系和协调方法作一初步探讨,并以广西藤县为例,进行“两规”的协调和衔接。

## 1 土地利用总体规划与城镇总体规划的关系

### 1.1 “两规”的相互关系

土地利用总体规划是按行政区划或在一定区域内对城乡全部土地的综合利用所作的统筹安排和长远规划。城镇总体规划是根据国民经济发展计划,在全面研究区域经济的基础上,根据城镇的历史和自然条件,确定城镇性质和规模及城镇各部分的组成,并对各用地种类加以全面组织和合理安排,为生产和生活创造良好环境的型态布局规划。从城市发展的角度看,“两规”都是在对土地利用现状进行充分的分析和研究的基础上,以国民经济和社会发展规划为基础,以各部门发展规划为依据安排各类用地,并通过制定一系列的实施措施,合理配置城市土地资源、调整用地布局、优化用地结构,以实现城市的持续和健康发展;从空间范围看,城镇总体规划是土地利用总体规划的一个专项规划;从内容、手法和成果看,城镇总体规划和土地利用

<sup>\*</sup> 1998—12—10收稿,1999—03—16改回。

第一作者简介:吴郭泉,男,1965年出生,硕士,讲师,土地估价师,国土资源调查与利用管理专业。

<sup>\*</sup> 《藤县土地利用总体规划》项目专题成果之一

总体规划又各成体系, 并分别相应由城乡建设部门和土地管理部门负责制定和实施。土地利用总体规划的范围比城镇规划范围大, 它要对规划区内全部土地的利用结构及其空间布局作出长期的合理安排。城镇用地只是土地利用规划中的一种用地类型, 城镇规划与土地利用总体规划的关系是点与面的关系。因此, 虽然 2 种规划分别由不同的部门完成, 但有关城镇体系的用地布局, 城镇用地规模和用地选择, 各项建设用地指标, 以及城镇发展方向等应当和土地利用总体规划协调, 同时, 土地利用总体规划也应当考虑城镇发展和建设的要求。

### 1.2 “两规”的差异

(1) “两规”开展的背景不同。土地利用总体规划在我国全面系统的开展是在 1986 年以后, 它是根据我国人多地少的国情, 土地利用上存在的问题和国民经济与社会发展需要提出来的。通过编制和实施土地利用总体规划, 能够进一步贯彻“十分珍惜、合理利用土地, 切实保护耕地”的基本国策<sup>[1]</sup>, 加强土地利用的宏观控制和统一管理, 协调产业间用地矛盾, 科学开发、充分利用、综合整治、有效保护有限的土地资源, 提高土地社会效益、经济效益和生态效益, 为我国的社会主义现代化建设提供土地保证。土地利用总体规划是一个多层次的规划体系, 采用的是指标控制和分区控制相结合的方法。指标控制由全国规划对各类用地提出控制指标, 逐级下达, 层层分解, 最后落实到乡镇, 在数量上进行调控。分区控制则主要在布局上进行调控, 全国和省级规划的土地利用分区主要是地域分区, 提出各区域土地利用的特点、结构和今后利用方向及措施, 进行宏观指导。县乡级规划的土地利用分区根据用途进行划分, 并提出具体用地要求和措施进行管制。市(地)级规划的土地利用分区参照省级或县级规划要求进行。

我国的城镇总体规划主要是在 50 年代初期随着国家大规模城市开发建设而发展起来的, 它的主要任务是实现一定时期内城市的经济和社会发展目标, 提出城市性质、规模和发展方向, 合理利用城市土地, 协调城市空间布局 and 各项建设的安排。

(2) “两规”的指导思想不同。土地利用总体规划从土地资源供给出发, 以上级下达的非农业建设用地控制指标为前提, 是按计划编制规划。因此, 指导思想是“以供给制约和引导需求”, 重在控制; 而城市规划从社会、经济、历史、产业政策、人文等多种因素综合分析, 按市场经济条件下城市发展的客观规律和社会需求编制规划, 因而指导思想是从需要和方便生活出发, 重在发展。

(3) 规划期限不一致。新的土地利用总体规划编制规程要求县级土地利用总体规划的规划期限为 10~15 年, 近期规划一般为 5 年。城市总体规划的期限一般为 20 年, 而且起始年常不一致。

(4) 规划目标不同。土地利用总体规划的目标包括规划期耕地及其他主要农用地保有量, 非农业建设用地控制规模及占用耕地数量; 土地开发、复垦与控制规模, 土地利用布局要求以及提高土地利用率和产出率的主要目标等。城市规划的目标是确定城市性质、规模和发展方向, 确定城市规划区范围, 拟定分期建设的技术经济指标等。

(5) 城市人口的统计口径不一致。有的以城市非农业人口代替城市人口, 有的只考虑建成区范围内的人口, 因而不同规划计算的城市人口规模有一定差异, 导致按城市人口和人均用地指标计算的城市用地规模也有差异。

(6) 人均用地标准不一致。首先, “两规”选择城市用地指标定额依据不同。土地利用总体规划的新规程规定城市现状人均用地指标应同时符合指标级别和现状允许调整幅度双因子的

限制要求, 人均耕地面积小于  $666.6 \text{ m}^2$  的地区, 在现状人均建设用地水平允许采用的规划指标级别中, 只能采用最低一级<sup>①</sup>。而城市总体规划则是按城市现有人口规模来确定规划期内城市人均用地指标。其次, 二者采用的指标不同。如一个 10 万人口的小城市, 城市规划在规划期内可按人均  $100 \sim 120 \text{ m}^2$  来规划用地。假设此城市现状用地  $8 \text{ km}^2$ , 人均用地则为  $80 \text{ m}^2$ 。若此城市地处人均耕地面积小于  $666.6 \text{ m}^2$  的地区, 土地利用总体规划在规划期内的指标只能是人均  $75.1 \sim 90.0 \text{ m}^2$ 。

由于“两规”的上述差异, 作为专项规划的城镇总体规划必须与土地利用总体规划协调和衔接。在已编制的城镇总体规划中, 由于其编制时间先于同级土地利用总体规划的编制, 因而大多没有反映和同级土地利用总体规划的协调情况。因此城镇的发展, 用地的扩大, 基本上就是就城镇论城镇, 只考虑建设发展需要, 不考虑资源供给可能, 从而造成扩大用地, 特别是占用耕地等一系列问题。

为了实现土地资源的有效保护和合理利用, 人口与生产力的合理布局, 保障经济和社会的可持续发展, 按照国家确定的“城市建设总体规划与土地利用总体规划相衔接, 用地规模不得突破土地利用总体规划”的要求<sup>①</sup>, 编制土地利用总体规划应充分考虑与城镇建设总体规划的协调与衔接。

## 2 土地利用总体规划与城镇规划的协调

### 2.1 协调的原则

(1) 实事求是的原则。从城镇人口发展和经济建设需要的实际出发, 按照城镇的规模、等级对应的人均用地标准从严确定城镇的用地规模;

(2) 城镇建设节约用地、少占耕地的原则。从保护耕地, 特别是保护优质耕地和菜地的角度出发, 合理确定城镇建设用地布局, 对能占用非耕地的, 不占耕地, 能占用劣地的, 不占用优质耕地;

(3) 综合平衡的原则。一是充分考虑城镇建设用地需求和保障农业的关系, 以利于国民经济的均衡与协调发展; 二是保持土地的总供给与总需求的平衡, 在土地利用率高, 土地自然供给量不可能增加的情况下, 尽可能通过提高土地利用集约度, 即提高土地经济供给能力的途径, 解决土地的供需矛盾。

### 2.2 协调的内容

包括城镇布局、城镇人口规模和人均总用地指标<sup>[2]</sup>, 城镇用地发展规模和布局等。协调的重点是城镇建设用地区的范围和界线的确定。

### 2.3 协调的方法

土地利用总体规划与城镇规划协调的方法主要是上下结合、综合平衡法。为了发挥土地利用总体规划的宏观调控作用, 规划中严格遵守上级下达的各类用地规划控制指标, 做到上下衔接。综合平衡法, 即是在土地供需状况分析的基础上, 根据土地利用目标和国民经济与社会发展计划、城市建设规划以及有关产业政策, 对城镇建设用地的需求量与其他各业用地进行综合平衡, 确定规划末期城镇建设用地的范围。建设用地不仅要从数量上平衡, 还要做到布局合

<sup>①</sup> 县级土地利用总体规划编制规程(试行), 国家土地管理局批准, 1997年10月7日实施。

理, 适地适用, 土地位置和质量符合城镇发展要求。为了体现规划协调的直观性、实用性, 还必需结合实际情况编制城乡结合部规划图, 以保证各项用地按照规划确定的用途利用, 使规划方案落到实处。

#### 2.4 协调的形式

协调的主要形式是召开各有关产业主管部门参加的协调会议。为了搞好土地利用总体规划与城镇规划的协调工作, 首先是做好协调会的充分准备, 规划的文字、图、表、资料和说明等齐备, 并事先将规划(初稿)送交参加会议的部门和单位; 其次是召开协调会议, 会上对规划形成的依据给以较为详尽的说明, 对未能满足部门要求的问题和与城镇建设规划不协调的地方进行必要的解释; 再次, 充分听取与会代表的要求和意见; 最后, 和城镇规划主管部门共同讨论城镇建设用地规划范围和布局的协调修改意见, 再将修改方案征求有关部门的意见, 最终报地方政府审查确定。

### 3 藤县土地利用总体规划与城镇规划的协调

藤县城镇总体规划是于 1985 年编制并由地方人大批准通过并付诸实施, 而藤县土地利用总体规划是于 1996 年开始编制的, 为了保证“两规”的衔接, 在编制藤县土地利用总体规划时就应考虑与藤县城镇规划的协调。

#### 3.1 城镇性质的确定

藤县位于广西东南部, 隶属梧州市, 土地总面积 3 941.8 km<sup>2</sup> (图 1)。藤县县城藤城镇位于桂东中部, 西江走廊东段, 它既是全县社会经济的核心又是本县和毗邻县水上专运枢纽和对外口岸, 同时也是桂东化工、木材加工, 建材等加工工业基地。因此县城性质为全县政治、文化、经济中心, 以化工、建材为主导的内河口岸城镇, 建设规划范围包括现在的藤城镇, 潭东镇和津北镇。其他城镇包括: 藤北分区中心综合城镇—太平镇、港口工业城镇—蒙江镇、矿业城镇—金鸡、琅南、东南金矿 3 个镇, 以及作为镇域行政中心和贸易中心的其他一般集镇, 它们的工业职能不够突出。

#### 3.2 城镇人口规模协调

根据藤县县城城镇体系规划和县城总体规划 (1992~2010 年), 到 2010 年全县城镇人口控制在 25 万, 城镇化水平 25.8%, 其中县城 10 万人, 太平镇 5 万人, 蒙江镇 2.8 万人, 和平、金鸡、南安、天平、象棋、琅南、古龙、东荣、同心等镇各 0.2~0.5 万人, 岭景、新庆、宁康、赤水、平福等乡镇各 0.1~0.2 万人。1996 年, 为了适应经济发展和城市建设的需要, 原规划中潭东村作为县城远景发展方向改为规划期内县城的卫星镇, 规划控制人口 6 万人, 因此, 到 2010 年, 全县城镇人口将为 31 万, 县城人口 16 万, 其他城镇人口 15 万。藤县土地利用总体规划预测到 2010 年全县城镇人口 31 万, 与城镇规划人口规模基本一致。根据藤县“九五”计划及至 2010 年经济和社会发展规划, 县城的建设要按设市的要求进行规划与建

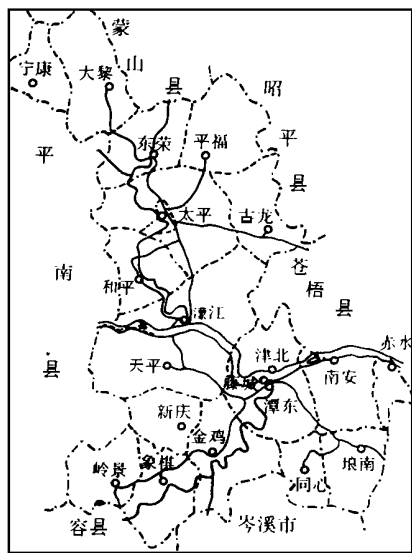


图 1 藤县政区示意图

Fig. 1 Sketch map of administrative area of Tengxian county

设,建设规划区包括藤城镇、潭东镇和津北镇,原规划县城人口偏少,现规划县城人口到2010年控制在20万人的规模(包括潭东镇和津北镇),太平镇、蒙江镇和其余建制镇到目标年人口规模分别为5万,2.8万和3.2万人。

### 3.3 人均建设用地标准协调

藤县县城总体规划中,到2010年县城人均用地为 $108\text{ m}^2$ ,潭东开发区人均用地 $100\text{ m}^2$ 。城镇体系规划中太平镇和蒙江镇人均用地定为 $100\text{ m}^2$ ,其他建制镇平均人均用地 $51.8\text{ m}^2$ 。藤县土地利用总体规划中城镇人均建设用地标准基于有关规划标准和政府意见考虑,县城现有人均用地 $66\text{ m}^2$ ,根据《城市用地分类规划建设用地标准》(GBJ 137-90)城镇规划人均建设用地指标,允许规划人均建设用地指标 $75.1\sim 90.0\text{ m}^2/\text{人}$ ,同时现状允许调整幅度 $+0.1\sim +20.0\text{ m}^2/\text{人}$ ,即双因子控制,结合县情和政府意见,县城人均城镇建设用地到2010年控制为 $85\text{ m}^2/\text{人}$ 。根据《村镇规划标准》(GB 50188-93)村镇人均建设用地指标,太平镇和蒙江镇允许规划人均建设用地指标 $80.1\sim 100\text{ m}^2/\text{人}$ ,同时现状允许调整幅度 $0\sim +10\text{ m}^2/\text{人}$ ,受此双因子控制,结合县建委和当地政府的意见,到目标年太平镇和蒙江镇人均城镇建设用地都控制在 $100\text{ m}^2/\text{人}$ 。其余建制镇现状人均城镇用地平均为 $149\text{ m}^2/\text{人}$ ,按照《村镇规划标准》允许规划人均建设用地指标 $100.1\sim 120\text{ m}^2/\text{人}$ ,同时现状允许调整幅度 $0\sim -20\text{ m}^2/\text{人}$ ,受此双因子控制,结合县建设部门意见和各镇政府意见,将这些建制镇目标年人均用地平均指标控制在 $117.9\text{ m}^2/\text{人}$ 。

### 3.4 建设用地规模协调

按照城镇体系规划,全县到目标年城镇建设总用地 $2\,833\text{ hm}^2$ ,其中,县城 $1\,680\text{ hm}^2$ (包括潭东 $600\text{ hm}^2$ 和津北圩),太平镇 $500\text{ hm}^2$ ,蒙江镇 $280\text{ hm}^2$ ,其余建制镇共 $373\text{ hm}^2$ 。藤县土地利用总体规划,全县到目标年城镇建设总用地控制在 $2\,857\text{ hm}^2$ ,其中,县城 $1\,700\text{ hm}^2$ ,太平镇 $500\text{ hm}^2$ ,蒙江镇 $280\text{ hm}^2$ ,其他建制镇共 $377\text{ hm}^2$ ,与城镇规划建设用地规模基本一致。

### 3.5 建设用地布局协调

土地利用总体规划建设用地布局除潭东镇外基本都和城镇建设规划用地布局一致。

按照潭东开发区建设规划,县农中往北约 $60\text{ hm}^2$ 耕地(水田)将被用于城镇建设,这与“十分珍惜、合理利用土地,切实保护耕地”的基本国策不一致,本次土地利用总体规划在建设用地布局时,在不影响城市功能的情况下,用新立村东北部的低丘林地与县农中北部的水田对换,此方案已基本得到县政府的认可。

### 3.6 耕地占用与补充情况

土地利用总体规划中,到2010年城镇建设占用耕地控制指标为 $520\text{ hm}^2$ 。为了保证耕地总量动态平衡和国民经济的持续发展,被占用的耕地通过下面2个途径得到补充:

(1)土地整理。通过挖掘居民点及工矿用地的内部潜力,走“居住集约化”道路,缩并自然村落,退还还耕,到2010年,全县可整理出耕地 $60\text{ hm}^2$ 。

(2)土地开发。通过对未利用土地合理开发,可改造出耕地 $1\,120\text{ hm}^2$ ,一方面用以补充城镇所占用的耕地,另一方面用于交通建设和灾毁所占耕地的补充。

总之,藤县土地利用总体规划与城镇规划基本协调(表1),到2010年,全县耕地可达到总量动态平衡,既满足农业生产的需要,又满足城镇建设的需要。此协调结果已得到地方政府的认可,并通过了广西区土地利用总体规划评审验收组的验收。

表 1 藤县土地利用总体规划与城镇规划协调  
Table 1 Harmony of master land use plan and city plan of Tengxian county

	城镇人口规模/万人		人均建设建设用地标/ m <sup>2</sup>		建设用地规模/ hm <sup>2</sup>		用地布局
	城镇规划	土地利用规划	城镇规划	土地利用规划	城镇规划	土地利用规划	
全县	31	31			2 833	2 857	基本一致
县城	16	20 *	108/ 100 * *	85	1 680	1 700	除潭东少量 调整外基本一致
太平	5	5	100	100	500	500	一致
蒙江	2 8	2 8	100	100	280	280	一致
其他建制镇	7. 2	3 2	51. 8	117. 8	373	377	一致

\*包括潭东镇、津北镇; \* \*潭东

4 建议

为了保证土地利用总体规划与城镇总体规划的协调, 确保城镇建设用地规模不突破土地利用总体规划, 必须做到以下几点:

- (1) 加强土地利用总体规划的宣传工作, 增强土地利用总体规划法治意识。
- (2) 合理进行城镇开发, 挖掘城市土地内部潜力。
- (3) 积极推进土地使用制度改革, 实行土地有偿使用。
- (4) 加强土地利用效率评估, 提高土地利用效率。
- (5) 严格执行土地利用年度计划, 并确保城镇建设不突破土地利用总体规划规定的建设用地界限。

参 考 文 献

1 中华人民共和国土地管理法, 中国土地. 1998, 10: 8~15  
2 钱 铭. 论土地利用总体规划和城市总体规划的协调与衔接. 中国土地科学, 1997, 11 (5): 1~5

ON HARMONY BETWEEN MASTER LAND USE PLAN AND CITY  
PLAN: AN EXAMPLE FROM TENGXIAN COUNTY, GUANGXI

Wu Guoquan Huang Junhua  
(Department of Civil Engineering, Guilin Institute of Techology )

**Abstract** The relation between master land use plan and city plan and the principle and method of harmonizing the relation are discussed. The two plans of Tengxian have been harmonized. Taping land internal latent potentialities, paying for using land and raising land use efficiency have been proposed.

**Key words** land use ; master plan; harmony city; Tengxian; Guangxi