

Problems and Suggestions in Implementation of the Overall Land Use Planning in Weifang Economic Development Zone

Peiyu Yang¹, Mingjun Li², Xiuwen Li¹

¹Economic Zone Branch, Weifang Bureau of Land and Resources, Weifang Shandong

²The Third Railway Survey and Design Institute Group Co. Ltd., Tianjin

Email: yangpeiyu113@163.com

Received: Oct. 23rd, 2016; accepted: Nov. 13th, 2016; published: Nov. 16th, 2016

Copyright © 2016 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

The implementation of the overall land use planning relates to the social and economic fields, so it is bound to face all kinds of problems. We combined with the practice of land planning. This paper analyzes the Weifang economic development zone in the implementation of general land use planning problems, and puts forward some solving measures.

Keywords

The Overall Land Use Planning, Implementation, Problem, Proposal

潍坊经济开发区土地利用总体规划实施中存在的问题及建议

杨培玉¹, 李明军², 李秀雯¹

¹潍坊市国土资源局经济区分局, 山东 潍坊

²铁道第三勘察设计院集团有限公司, 天津

Email: yangpeiyu113@163.com

收稿日期: 2016年10月23日; 录用日期: 2016年11月13日; 发布日期: 2016年11月16日

摘要

土地利用总体规划的实施涉及社会经济各个领域, 故在实施过程中必然要面对各种各样的问题。笔者结合土地规划管理工作的实践, 分析了山东潍坊经济开发区在土地利用总体规划实施过程中遇到的问题, 并提出了一些解决措施。

关键词

土地利用总体规划, 实施, 问题, 建议

1. 引言

土地利用总体规划是指在一定区域内, 根据国家社会经济可持续发展的要求和当地自然、经济、社会条件, 对土地的开发、利用、治理、保护在空间上、时间上所作的总体安排和布局, 是国家实行土地用途管制的基础。土地利用规划在我国有着悠久的历史, 最早可追溯到商朝的居民点规划、周代的“井田制”[1], 但是我国土地利用总体规划系统地开展起来是在1986年颁布《中华人民共和国土地管理法》后, 1986年以来, 我国先后进行了三轮土地利用总体规划的编制, 对土地利用总体规划编制积累了丰富的经验, 现行土地利用总体规划在编制时应用了现代信息技术, 确保了规划的科学性和准确性, 同时引入了弹性理念, 使得规划更加灵活和切合实际[2]。规划批准实施以来, 在保护耕地和基本农田、控制新增建设用地、促进土地节约集约利用等方面发挥着越来越重要的作用, 通过各级土地管理部门的宣传引导, “规划管地、规划用地”等观念已深入各级政府领导心里, 土地规划对科学利用和合理配置土地资源发挥的作用越来越明显[3]。

山东潍坊经济开发区位于潍坊市西北部, 管辖面积106平方公里, 辖三个街道, 总人口15万, 综合实力稳居全省省级开发区第一方阵。在潍坊市委、市政府的全力支持下, 正在积极创建国家级开发区。世界500强马来西亚国家石油公司、中国医药集团、克拉克过滤器、总部基地(中国)控股集团有限公司等一批国内外知名企业入驻发展, 50多个重点项目正在加快推进, 开发区迎来了高端项目加速聚集的黄金时期, 同时对土地保障工作也提出了更高的要求。现行土地利用总体规划实施以来, 经济开发区共完成了33个批次10482亩土地的报批工作, 有力保障了经济区的用地需求。但在实际利用中, 也发现了现行土地利用总体规划中的很多问题。本文根据多年工作实践, 分析了潍坊经济区开发区土地利用总体规划在实施中存在的问题, 并提出了一些相应的解决办法。

2. 土地利用总体规划实施中的问题分析

2.1. 土地利用总体规划本身存在的问题

在规划实施过程中, 我们发现规划自身存在一些问题, 主要有以下四个方面:

1) 数据库底图与实际数据存在误差。潍坊经济开发区现行土地利用总体规划编制时采用二调底图作为基础数据, 二调底图是根据遥感影像调绘而成, 和实际测绘成果存在较大误差, 导致在征地过程中某些地块边界与道路及有关控制线不衔接。如图1、图2所示。

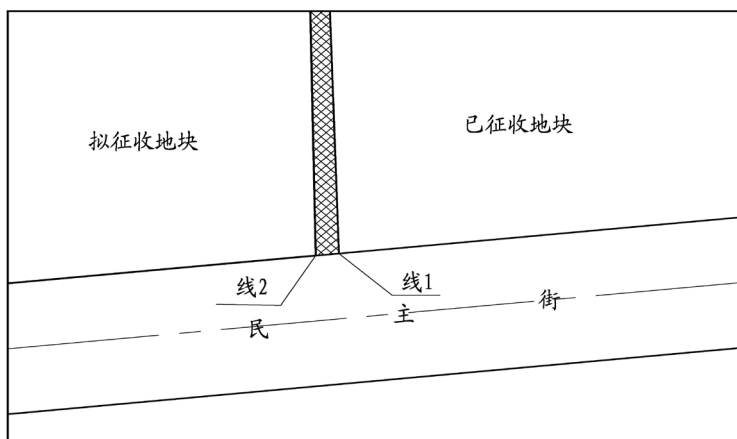


Figure 1. The land change does not meet the actual range the planning green belt
图 1. 土地变更范围与实际范围不符

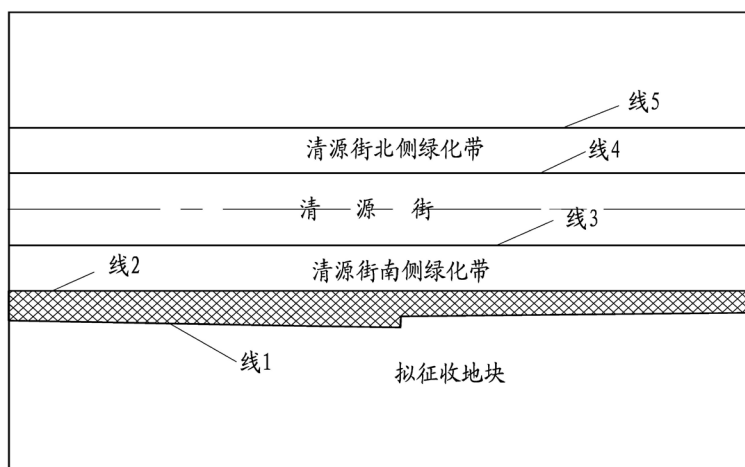


Figure 2. The actual green belt does not meet the actual range the planning green belt
图 2. 实际绿化带与规划绿化带不符

图 1 中：线 1 以东部分为已征收地块，线 1 以西部分为拟征收地块，由于在土地利用总体规划中将线 2 以东部分全部变更为存量建设用地，即图中阴影部分虽未征收但已变更为存量建设用地，不能再实施土地征收。从而在两征收地块之间形成夹层，宽度为 12 米左右，亦无法继续耕种。图 2 中：线 2、线 3 之间区域为清源街南侧实际绿化带，而在土地利用总体规划库中将线 1、线 3 之间确定为清源街南侧绿化带，即图中阴影部分亦规划为清源街绿化带，管制区类型为限制建设区，不能实施土地征收，宽约 12 米，无法继续耕种。如图 1、图 2 中形成的夹层地块，在实施土地征收时不但增加了政府征地补偿成本，更重要的是造成了土地浪费。

2) 建设用地预留不够合理。潍坊经济开发区土地利用总体规划在编制时，由于政府意志，把大部分新增建设用地规划在城市规划区域，特别是中心城区内，导致村预留建设用地很少。《山东潍坊经济开发区土地利用总体规划(2006~2020 年)》在城镇规划区域内预留新增城镇建设用地 15,147 亩，而新增村镇建设用地仅 514 亩，部分村庄甚至没有预留新增建设用地，严重制约了乡镇企业用地及村民新建住宅用地需求。

3) 中心城区内部分重要道路不符合土地利用总体规划。潍坊经济开发区现行土地利用总体规划在编

制过程中虽然多次与规划、建设、发改等部门和相关规划进行了衔接，但是随着经济社会的不断发展，地方政府根据发展需要对中心城区内部分道路等基础设施位置作了调整完善，例如虞河路(泰祥街 - 民主街段)、泰祥街(白浪河 - 鸢飞路段)、鸢飞路(民主街 - 北外环段)等，都不符合土地利用总体规划，不能实施土地征收，严重阻碍了地区经济发展。

4) 中心城区内已建道路两侧企业出口及与新建道路交接部分不符合土地利用总体规划。山东潍坊经济开发区在土地利用总体规划编制过程中，将已建道路两侧绿化带规划为林地、限制建设区。导致新建道路两侧企业出口及与已建道路交接部分不符合土地利用总体规划。如图 3、图 4 所示。

图 3 中：阴影部分为山东惟远新材料和潍坊信昌达纺织两公司出入口，占用的土地为民主街绿化带。图 4 中，阴影部分为新建新元路与已建民主街交汇处，占用了民主街的绿化带，不符合土地利用总体规划。以上两种情况都不能实施土地征收，为了保证企业的正常运转及道路的相互贯通，只能进行建设，从而造成了违法用地的发生。

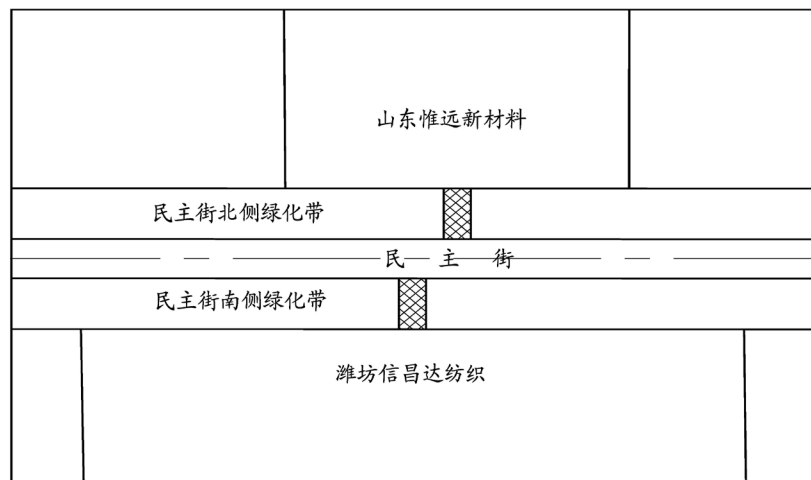


Figure 3. Enterprise portal does not meet overall land use planning overall land use planning
图 3. 企业入口不符合土地规划



Figure 4. New road intersection does not meet overall land use planning overall land use planning
图 4. 新建道路交叉口不符合土地规划

2.2. 建设用地复垦规划不合理

山东潍坊经济开发区现行土地利用总体规划在编制时，将大量建设用地纳入土地复垦规划，以腾挪出新增建设用地规模。其中集体建设用地(主要为农村居民点)纳入复垦规划约 4793 亩，占全部集体建设用地 31.84%。由于在规划编制时并没有完全征集相关村全体村民意见，导致工作无法开展。城市建设用地纳入复垦规划约 1908 亩，这些建设用地大部分是有建设用地使用证的土地，且地面上为永久性建筑物，难以复垦。同时由于经济环境影响，政府财政紧张，很难投入大规模资金进行复垦。此上种种情形，导致土地复垦任务无法完成，规划实施可操作性差[4]。

2.3. 公众参与不充分，监督机制不健全

潍坊经济开发区位于潍坊市郊，管辖范围内民众主要为农民，素质相对较低，大部分村民对涉及自身利益的征收、拆迁政策比较关心，而对土地规划相关知识认识不够全面，甚至完全不理解。因此地方主管部门在编制土地利用总体规划时，公众参与程度很低，主要考虑的是当地政府的需求。目前土地利用总体规划公众参与基本停留在规划听证和编制成果的公示层面，参与深度不足。社会监督方面，公众监督、舆论监督、人大监督等未运用或运用不充分，还尚未建立有效的监督机制[5]。

3. 加强土地利用总体规划的对策建议

3.1. 定期开展土地规划调整完善，保持规划的弹性

适时开展土地规划实施评估工作，将静态的规划编制与动态的实施管理相结合，根据实施评估结果，开展土地利用总体规划调整完善工作，使土地规划更好的适应宏观经济形势变化，保持规划现势性、合理性和可操作性[6]。目前，山东省正在部署土地利用总体规划调整完善工作，借此次调整完善的契机，按照耕地保有量不减少、质量有提高，建设用地总规模、城乡建设用地规模不增加的原则，对建设用地布局进行调整完善。

3.2. 建立健全土地规划实施监督、考核机制

建立健全规划实施监督检查制度，既要实行定期或不定期的专项检查，又要建立和完善社会监督制度，依法落实规划公告制度和举报制度，接受群众的查询和监督。同时政府将组织实施土地规划纳入议程，出台和完善土地规划实施管理考核办法，对于违反土地利用总体规划的用地行为，对部门主要负责人进行问责追究，切实维护好土地规划的严肃性，真正把规划落到实处。

3.3. 加强宣传教育，提升公众参与度

土地利用总体规划应该是群众共同参与决策和落实的一项政策，而不单单是政府的一项工作。土地管理部门应该注重在各种媒体上对土地利用总体规划进行宣传，例如网络、电视、广播、宣传册等，加强公众土地法制教育，培养公众土地优化意识，从而促其依法用地、以规划用地。同时结合土地规划公示制度，积极探索公众参与的内容、程序和方法。例如在规划编制过程中，倾听公众的意见，在合理的情况下参考公众意见制定编制方案；在实施过程中邀请市民参加土地规划的展示会、论证座谈会或听证会，保证公众参与的长期性和积极性[7]。

3.4. 加强规划基础业务建设，提高现代化管理水平

土地利用总体规划涉及政治、经济、资源、环境等多个方面，是一项综合性、技术性、政策性都比较强的工作，工作人员需要较高的综合素质。因此需要不断加强规划队伍建设，有计划地开展规划管理

岗位培训和持证上岗制度[8],从根本上保障土地利用规划工作的质量和有效实施。同时充分利用现代科技手段,加强土地利用总体规划动态检测,积极探索建立土地利用总体规划实施监测、分析、调控系统,实现土地利用管理信息获取自动化、动态监测现代化、评价系统智能化、土地决策科学化[9],以提高土地利用规划工作的科学性、可靠性、实施水平和治理效率。

参考文献 (References)

- [1] 於忠祥. 世纪之初: 我国土地利用总体规划的回顾与展望[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2008, 17(6): 39-43.
- [2] 刘世游. 新一轮土地利用总体规划修编存在的几个问题及解决方法初探[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2012(16).
- [3] 陈丹丹. 土地利用总体规划实施管理[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2014(10).
- [4] 梁正植. 土地利用总体规划实施存在的问题及解决思路[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2014(21).
- [5] 孙华强. 土地利用总体规划实施管理中的问题分析与对策建议[J]. 上海国土资源, 2011, 32(1): 41-44.
- [6] 吴祥福, 史学军, 杨志强, 等. 县级土地利用总体规划实施评估——以东阳市为例[J]. 安徽农业科学, 2014, 42(21): 7220-7224.
- [7] 杨靖. 土地利用总体规划调整中存在的问题及对策建议[J]. 低碳世界, 2015(16): 138-139.
- [8] 张璇. 土地利用总体规划中存在的问题与建议[J]. 浙江国土资源, 2004(1): 38-41.
- [9] 李岩, 赵庚星. 土地资源信息技术及其应用与发展[J]. 地域研究与开发, 2006, 25(6): 94-97.

期刊投稿者将享受如下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ulu@hanspub.org