

工作研究

严格城市规划 切实保护耕地

贺兆成,周绪高,卢绪云

(日照市国土资源局,山东 日照 276826)

人口多,人均土地少,耕地后备资源不足是我国的基本国情,十分珍惜和合理利用每一寸土地,切实保护耕地是我国长期坚持的一项基本国策。改革开放以来,随着我国经济社会的快速发展,土地供需矛盾日益突出,耕地面积急剧减少,严重影响到了我国的粮食安全。作为指导城市建设与发展的城市规划,对合理利用土地,切实保护耕地起着关键性的作用。明确城市规划与耕地保护的关系,强调编制城市规划必须贯彻合理用地、节约用地、保护耕地的原则,具有十分重要的理论意义和现实意义。

1 城市建设和发展占用了大量的耕地

城市是生产发展的产物,是在农业和工商业发展的基础上发展起来的。在古代,只有当农业生产的粮食自食有余,手工业者才可以脱离广大土地而集中在城市生产,才使城市形成或具备了必要的物质基础。因而最早的城市雏形可以说是耕地城市,在城垣之间,耕地、牧场并存,且往往超过了宅地的面积。从地形上看,肥沃的平原及河口三角洲最适宜城市的形成和发展。地势平坦有利于市域的扩大,利于交通的发展,也有利于发展农业,世界上重要的大城市多分布在平原地区,城市所在的区位条件决定了城市的建设和发展不可避免的要占用耕地,而且是交通便利,水肥条件好的高产良田。

我国城市建设和发展占用耕地的比例大,数量惊人,据调查,城市扩大占用农田的比例一般在 50%~80%,平均在 70%,部分城市甚至高达 90%,照此下去,后果不堪设想。尽管全国各地在编制土地利用总体规划时,十分强调贯彻合理利用土地,切实保护耕地的原则,但是,由于土地利用总体规划编

制工作普遍滞后于城市规划,并在安排城市建设方面大都照抄照搬或者基本按照城市规划,很少对城市规划中有关用地规模、用地选择、各项建设用地指标等进行必要的调整,更谈不上对城市建设和发展在土地利用方面有什么指导意义。因此,备受各级政府重视,具有权威性和法定指导性的城市规划更需考虑耕地资源的保护这一重大问题。

2 城市规划中存在的问题

《中华人民共和国城市规划法》明确规定:编制城市规划应当贯彻合理用地、节约用地的原则。但是,受人为主管随意性的影响,我国当前城市规划存在着一下几个不利于保护耕地的问题。

(1) 确定城市性质求高、求全,过分强调上档次,导致城市用地规模过大。许多城市规划不考虑客观实际,迎合长官意志,追求高起点、高标准、超常规、现代化、国际性。城市性质都想上档次,目标定得很高,似乎这样城市的知名度就会大。城市性质上存在着一种提高城市行政级别的趋势,没设市的要设市,县级市要升为地级市,地级市要升为副省级市。这种在城市性质上不顾客观需要与自身能力,攀高、求全的趋势,不仅造成所确定的城市性质不科学、不实际,无法正确指导城市发展方向,更重要的是容易使人们淡化保护耕地的意识,激起占地建设的狂热。目前,全国许多城市规划在对待城市规模的问题上,存在着求大的趋向。城市规模拟定过高、城市扩展过快,在目前建设资金十分有限的情况下,开发摊子铺得太大,势必造成大量土地闲置和耕地浪费。

(2) 城市空间发展形态“摊大饼”。我国目前城市空间发展的典型模式是以已形成的主城区为核心

收稿日期:2005-12-30;修订日期:2006-04-11;编辑:孟舞平

作者简介:贺兆成(1977-),男,山东日照人,助理工程师,从事土地规划管理工作。

向外层扩展,每发展一次就向外扩展一圈,俗称“摊大饼”式的扩展。这种模式在规划管理较为完善的情况下有可能获得较高的聚集效益。但在我目前的规划管理水平下,这种模式极易转为一种无规划、无限制的低密度蔓延式的发展,造成城市边缘高质量、肥沃的耕地大面积被占。

(3) 城市土地利用率低。我国传统城市是以水平方向发展为主,城市区内建筑物高度和密度较低,绝大多数城市内部土地利用集约化程度低。但在目前城市规划和发展过程中,往往城区内尚未填满,或者没有从整体上提高城市土地利用效率,就把触角伸向市郊,造成市郊大批高产农田被侵占。

(4) 划定城市规划区范围求大。城市规划区范围是城市建设与发展的规划控制区域,城市规划区的范围有多大,城市建设与发展的用地范围就可以有多大。一些城市规划在划定规划区范围时,动辄几百平方千米,把最适宜搞城市建设的土地“一刀切”划入城市规划区,而这些土地往往是地势平坦、交通、水利条件好的高产良田。在我国目前没有对规划区内建设占用耕地进行严格控制的情况下,这些高产良田一旦被划入城市规划区,农民就认为这些土地将来是用来搞建设的,随时都有被征用的可能,因而降低了种田的积极性,容易出现耕地撂荒现象。

3 城市规划应遵循的原则

在城市规划建设中,既要看到城市发展必须有广阔的空间,更应看到农业是国民经济的基础,农业为工业发展提供了大量的原料,是城市生产、生活的源泉,而耕地是农业的根本,耕地保护的好坏,关系到城市能否生存和持续发展以及社会稳定。这就要求编制城市规划必须符合当地实际,科学预测城市发展用地需要,正确处理近期和远景建设的关系,真正贯彻合理用地、节约用地的原则,特别是要切实保护十分有限的耕地资源。

(1) 确定城市性质要以对城市各方面进行科学分析为基础,不能凭主观愿望,更不能人为“攀高”。城市发展有规律性,是客观经济发展的产物,不要盲目追求“国际性”城市。只有当城市的政治、经济、文化等各个方面达到国际水平,才能称之为国际性城市,

而不是市长或规划师命名的,也不是某个权力部门批准或任命的。只有客观准确地为城市“定性”,才能端正城市建设与发展的指导思想,也才可能做到合理用地、节约用地和保护耕地。

(2) 拟定城市发展规模要依据当地的客观条件和经济发展水平做出科学的预测,不要盲目扩大城市规模,要坚持控制大城市的规模,合理发展中等城市,积极发展小城市的方针。大中城市的发展,应走内涵发展的道路,要严格控制人口规模和用地规模,控制外延式发展。小城市的发展规模要适度,避免扩展过快过大,要强调集中、合理布局,以节约土地资源。

(3) 在城市空间发展形态方面,要尽量避免“摊大饼”式向外扩展的方式。可以选择放射状发展模式,这种模式可避免城市成块向四周无限制或不规则蔓延,而且发展轴之间能留出农田、绿地等以形成绿楔。也可以选择分散组团式发展模式,把中心城市规模限制在规划的最优规模中,把城市新发展的部分分散到周围组团中,各组团间由大片农地相隔离。还可以选择点轴线型发展模式,这种模式由沿主要交通干线的一连串城镇和聚居地组成,其间被一系列农地或绿地所分隔。当然,选择城市空间发展模式,必须考虑城市的发展条件,选择与城市具体条件相适合而又能最大适度保护耕地的形态,在形态上尽量做到紧凑、集中。

(4) 城市规划不能单纯通过占用农地来扩大城市用地,而应更多通过调整城市内部用地组织,通过旧城改造,提高城市土地利用率,即提高建筑密度和城市功能密度特别是充分利用城市立体空间(尤其是城市地下空间),促进城市用地向集约化方向发展。

(5) 合理划定城市规划区范围。在规划区范围内安排各项建设占用土地特别是耕地,应该有严格的时间控制。哪些是近期规划建设用地,哪些是远期规划建设用地,应当明确。对于远期规划建设用地,要鼓励继续耕种,近期内不易开发,要杜绝“遍地开花”、随时开发搞城市建设的错误行为。在规划区内,还应划定永久保护的耕地,将这部分耕地纳入城市规划的绿地规划中,以维护良好的生态环境,并为城市发展提供一定数量的粮油副食品及蔬菜供给。