

土地利用总体规划的 **思考与探索**
THE THINKING AND EXPLORING OF
INTEGRATED LAND-USE PLANNING

董黎明 林坚 编著

中国建筑工业出版社

土地利用总体规划的思考与探索

董黎明 林坚 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地利用总体规划的思考与探索 / 董黎明等编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2010
ISBN 978-7-112-11672-0

I. 土… II. 董… III. 土地利用—总体规划—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第227018号

责任编辑: 徐 冉 王莉慧

责任设计: 郑秋菊

责任校对: 袁艳玲 兰曼利

土地利用总体规划的思考与探索

董黎明 林坚 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 12 3/4 字数: 310 千字

2010年3月第一版 2010年3月第一次印刷

定价: 48.00元

ISBN 978-7-112-11672-0

(18928)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

主 编：

董黎明 林 坚

参编人员：（按姓氏笔画排序）

马 旻	毛 娟	王迎利	王晓川	白 帆
白迎春	孙海清	毕崇明	吴运娟	宋 健
宋 潇	张书海	张 沛	李 刚	李 昕
李晓璐	杨有强	肖 丹	陆 瑶	陈 霄
周琴丹	苗春蕾	祖基翔	赵 俊	郝君宜
徐欢欢	晋璟瑶	黄大全	黄斐玫	楚建群
滕艳丽	魏 筱			

前 言

本书集合了研究者多年来在土地利用总体规划及相关研究中的方法论探索,试图从理性思考、问题探索、个案研究等角度对我国土地利用总体规划涉及的不同方面问题进行思考。

全书分为九章。其中,第一章至第三章主要是理论性的反思,对土地利用总体规划的发展脉络、理论依据、定位体系、研究重点进行探讨;第四章至第八章,主要内容是结合编者的研究成果,在介绍各部分的基本概念及研究状况的基础上,结合实践案例对具体问题进行分析;第九章是对未来土地利用总体规划的发展趋向以及应加强重点研究的领域进行展望。具体各章的主要内容简述如下:

第一章主要介绍土地利用总体规划的内涵及发展历史,包括国外的发展以及我国不同时期土地利用总体规划的编制情况,同时评析土地利用总体规划相关理论及理念。

第二章对比研究我国现状三大法定规划的异同性,明确土地利用总体规划的定位,进而分析我国土地利用总体规划的体系以及各层级规划的主要内容。

第三章重点思考土地利用总体规划面临的社会经济发展形势、应发挥的作用、思路的调整和变化,提出了规划编制应重点研究的问题。

第四章研究土地利用总体规划的实施评价,通过全国和地方尺度的案例研究,探讨新方法、新思路的应用,其中全国尺度主要介绍用地状态偏离度方法的应用,而地方尺度则以北京市为案例,重点开展了规划执行情况的评价。

第五章研究耕地与基本农田保护,主要从其功能出发探讨耕地保护及基本农田划定重要性,并提出基本农田调整和划定方法的思考。

第六章研究建设用地的节约集约利用问题。首先扼要分析建设用地节约集约利用的理念,其次通过对全国城镇存量建设用地分布状况的分析,从一个侧面揭示我国建设用地节约集约利用的状况,最后针对建设用地节约集约利用的对策,分别研究基于土地储备视角的城镇存量用地处置方法、农村居民点整理方法以及开发区用地准入标准制定思路,并通过具体案例对相应的技术方法进行探索。

第七章研究土地利用总体规划中与本底条件、自然环境相关的问题,主

要从生态环境现状研究（从生态服务功能、“绿量”研究、生态足迹等角度）、土地利用对生态环境的影响、绿色空间三方面展开，并通过北京市的绿色空间案例研究探讨新的思路和方法。

第八章研究土地利用管制与分区引导。结合国内外土地利用管制的主要类型和特点，从管制的前提——分区出发，提出在土地利用总体规划中几类分区的思路。

第九章则对未来的土地利用总体规划需要进一步关注的问题及发展趋向进行前瞻性的思考。

作为长期研究成果的梳理和集成，全书由董黎明、林坚主持编著，各章写作分工依次为：第一章由林坚、黄斐玫、张书海、张沛、陆瑶、李晓塘、王晓川、周琴丹、孙海清、楚建群执笔，第二章由黄斐玫、宋健、杨有强、林坚、张书海执笔，第三章由林坚、黄斐玫执笔，第四章由林坚、黄大全、赵俊、黄斐玫、苗春蕾、晋璟瑶、马旻执笔，第五章由白迎春、吴运娟、白帆、晋璟瑶、马旻、黄斐玫、林坚、黄大全执笔，第六章由林坚、黄斐玫、杨有强、苗春蕾、祖基翔、毛娟、孙海清、晋璟瑶、马旻、李昕、李刚、毕崇明、宋潇、徐欢欢执笔，第七章由孙海清、郝君宜执笔，第八章由陈霄、张书海、林坚、魏筱执笔，第九章由黄大全、林坚、滕艳丽执笔。全书由董黎明、林坚、黄斐玫、肖丹统稿。

目 录

前言

第一章 土地利用总体规划的历史与反思	1
第一节 土地利用总体规划	1
第二节 土地利用总体规划的历史回顾	3
第三节 土地利用总体规划的理论基础简析	8
第二章 土地利用总体规划的地位与体系	22
第一节 土地利用总体规划与相关法定规划的关系	22
第二节 土地利用总体规划的体系与主要内容	26
第三章 土地利用总体规划关注的重点问题	31
第一节 传统土地利用总体规划关注的主要问题	31
第二节 第三轮土地利用总体规划关注重点的变化	34
第四章 土地利用总体规划实施评价研究	39
第一节 土地利用总体规划实施评价概述	39
第二节 全国尺度的土地利用总体规划实施评价	42
——基于用地状态偏离度的研究	
第三节 地方尺度的土地利用总体规划实施评价	50
——以北京市为例	
第五章 耕地与基本农田保护研究	62
第一节 耕地与基本农田保护研究概述	62

第二节 北京市基本农田保护研究.....	68
第六章 建设用地节约集约利用研究.....	80
第一节 建设用地节约集约利用研究概述.....	80
第二节 建设用地节约集约利用状况分析.....	83
第三节 建设用地节约集约利用对策研究.....	100
第七章 土地生态环境问题研究.....	130
第一节 土地生态环境问题研究概述.....	130
第二节 土地生态环境问题的主要研究方法.....	132
第三节 土地生态环境问题的发展：北京市绿色空间研究.....	151
第八章 土地用途管制与分区研究.....	164
第一节 土地用途管制与分区研究概述.....	164
第二节 境外经验借鉴.....	166
第三节 土地用途管制与利用分区的思考.....	178
第九章 土地利用总体规划的发展展望.....	184
第一节 土地利用总体规划的发展趋势.....	184
第二节 未来土地利用总体规划的重点研究领域.....	186
参考文献.....	190

第一章

土地利用总体规划的历史与反思

第一节 土地利用总体规划

一、土地与土地利用

(一) 土地

联合国粮食及农业组织（FAO）曾给出“土地”明确的定义：土地是地表的一个区域，包括该区域垂直向上和向下的生物圈的全部合理稳定的或可预测的周期性属性，包括大气、土壤和下伏地质、生物圈、植物界和动物界的属性，及已经过去和现在人类活动的结果。一般而言，土地既包括目前已利用的土地，即《土地管理法》第4条所称的农用地和建设用地，又包括目前尚未利用，但通过工程或生物措施开发、改造后可以利用的土地，后者称为后备土地资源。

从本质上说，土地是由地球陆地表面上一定立体空间内的气候、土壤、地貌、水文、岩石和植被等要素组成，并包含人类过去和现在活动成果在内的自然历史综合体。土地具有数量固定、质量差异大、位置不能移动等特点。因此，衡量一个国家、一个地区土地资源的丰富程度，既要看到土地资源的总量和人均量，又要看到土地资源的质量和区位。

(二) 土地利用

土地利用是伴随着人类的出现而产生的。随着人类对自然利用能力的提高，人类开始加大向土地索取的力度，加快了土地资源在经济过程中的消耗速度。人类在土地利用实践中认识土地，并在逐步深入认识土地的过程中，加深了对土地利用内涵的认识。目前，学术界对土地利用概念存在下列代表

性观点：① 土地利用是人类通过与土地结合获得物质产品和服务的经济活动过程（毕宝德等，1998年）；② 土地利用是指人类对特定土地投入劳动力资本，以期从土地得到某种欲望的满足（林英彦，1995年）；③ 土地利用是由自然条件和人为干预所决定的土地功能（联合国粮食及农业组织，1985年）；④ 土地利用是指在既定时间、空间和特定地点的一切已开发和空闲土地的表面状况（R·B·曼德尔，1987年）。

二、土地利用规划与土地利用总体规划

（一）土地利用规划

在人类社会发展的进程中，土地需求的无限性和土地面积的有限性之间的矛盾始终存在，调和这一矛盾是土地利用领域永恒的主题，也是土地利用规划产生的缘由。土地利用规划的生命力在于其对未来土地利用的引导，亦即人类对未来土地利用及其发展趋势所作的预测。协调不同区域、行业、空间、时段的土地供给与土地需求量之间的关系，合理组织土地使用功能是土地利用规划的核心问题，它需要着重研究土地资源合理分配与土地利用合理组织这一对特殊矛盾。

因此，土地利用规划是对一定区域未来土地利用和空间引导的战略安排，是依据一定区域的社会经济发展和土地的自然特性，在时空上对土地资源的分配和合理组织，是发挥土地资产价值和权益、协调区域可持续发展、具有时空动态特征的公共政策。

（二）土地利用总体规划

根据我国国情，土地利用总体规划是法定性规划，也是土地管理工作的“龙头”，编制土地利用总体规划是现阶段土地管理的核心任务之一。《中华人民共和国土地管理法》第十七条明确规定：“各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划”。

土地利用总体规划的基本内容是在一定区域内，根据国家社会经济可持续发展的要求以及当地自然、经济、社会条件，对土地的开发、利用、治理、保护在时间上和空间上进行总体的安排，是国家实行土地用途管制的依据。

第二节 土地利用总体规划的历史回顾

一、国外土地利用规划的发展历程

国际上较为完善的土地利用规划体系是前苏联的土地利用规划。前苏联土地利用规划工作已有200多年历史,但作为一门学科得到充分发展则是在“十月革命”以后,在大规模开展土地利用规划的实践中,初期的工作重点是调整土地关系,后来逐步转移到生产本身。随着土地规划的技术方法不断发展和完善,土地工作者对土地规划的概念、内容、种类、项目、原则等一般性理论方法问题,对土地利用规划工作的组织、计划等工作程序,都有一定程度的研究,出现了一些专著和教学参考书,建立了专门的土地规划学院和若干土地规划系,培养了一批土地规划方面的科技人才。

20世纪70年代以前,英、美等国土地利用规划的发展相对缓慢,规模较小,土地利用规划的主要内容是土地利用分区,即将一定范围内的土地划分成不同使用区,并以使用分区图来界定分区的范围及区位,在每一分区中,制定不同的使用规划或规范。土地利用规划的内容偏重于城市土地利用规划,主要包括对未来10~20年间公共建筑物、私有土地、居住用地、商业用地等方面的规划设计。土地利用规划大多是由职能机构所编制,土地利用规划编制委员会是规划的主导者,同政府机构分开,不属于立法机构。编制规划不是地方政府的法定义务,中央政府机构缺乏统筹不同土地利用方式协调发展的机制。二战以后,大规模的城市建设使城市土地利用规划面临了许多由规划委员会难以处理的问题,如土地及建筑物的征地补偿、土地增值费征收等,人们便开始达成共识:规划应是政府机构的职能;规划师是同一个指定的规划委员会一起为地方政府执行机构工作的;规划是立法的一部分,必须在议会中协调产生。据此,西方国家的规划由原来的单独地由独立委员会执行转换为由地方政府管辖,市政立法机构和管理人员开始全面重视规划的编制和实施。

联合国粮农组织(FAO)在1993年出版的《Guidelines for Land Use Planning》一书对土地利用规划发展具有重大意义,该书进一步拓展并规定了土地利用的内容体系,主要包括:确定目标、分析问题、鉴别变化的机会、土地适宜性评价、编制和评价不同的供选方案、最佳方案的选择、编图并编

写报告、实施规划、监测并修编规划等九个方面。

二、国内土地利用总体规划的发展

早在古代,我国就出现了土地利用规划的萌芽。周初的《禹贡》一书对全国因地制宜整治土地进行了论述,西周后期对田块的规划已注意到日照和水源等条件的影响,且出现了“井田制”。井田规划是我国早期土地利用规划的雏形,它反映了当时田赋管理对组织土地利用的需要。然而,在长期的封建统治下,我国土地利用规划的发展相当缓慢。新中国成立以后到21世纪初,我国土地利用规划受到政府的高度重视,发展极为迅速,归结起来大致可分为四个发展阶段。

(一) 土地利用总体规划探索起步阶段

建国初期,我国大范围兴建国营农场,迫切需要对国营农场进行全面科学的规划。从1954年开始,在农业合作化的背景下,开展了以农村土地利用规划为重点的国营农场规划。由于这一时期的土地利用规划主要由前苏联传入中国,所以当时被称为“土地整理”,到了20世纪50年代后期才改称“土地规划”。在此期间具有代表性的规划工作有1954年黑龙江友谊农场土地利用规划,1956年农业部组织各省开展的280多个农业合作社的土地利用规划试点,以及1957年开展的5000多个土地利用规划试点。1958~1962年的人民公社化期间,农业部土地利用局向全国发布《关于开展人民公社土地利用规划工作的通知》,标志着人民公社土地利用规划全面展开。人民公社土地利用规划内容比较广泛,基本上是与农林牧副渔和工农商学兵全面安排相结合进行的。1963~1966年土地规划工作的主要目的是从经济上和组织上巩固社会主义农业企业,创造最适宜的土地组织条件。1966~1976年“文化大革命”十年浩劫时期,土地利用规划工作基本停滞,直至1978年以后,才重新开始步入正轨。

综上所述,这一时期的土地利用规划是以农村土地利用和农业生产的布局和组织为重点,规划目的重在管理,规划内容以耕地规划为重点,但相对零散,覆盖面小。土地利用规划以地块设计为主要内容,以田间路、渠、沟等农业设施布置为保障,规划单元基本上是农业企业和人民公社。总体上看,该项规划在当时有利于最大限度地集中有限的资源进行高效的生产。

(二) 第一轮土地利用总体规划实践阶段

党的十一届三中全会以后,我国开始经济体制改革,极大地促进了国民经济的发展。同时,耕地减少的问题开始显现出来,我国有限的耕地资源

被大量转作赢利高的建设用地和林、果、渔生产用地。据统计,“六五”期间,全国耕地年均减少48.7万 hm^2 (730多万亩),1985年更高达100万 hm^2 (1500万亩)。这一变化加剧了我国人多地少的矛盾,给国民经济的可持续发展带来严重的负面影响。同时,长期以来,分散的、无偿的和低效的土地利用管理制度也制约了社会经济的发展。为贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,我国成立了国家土地管理局,作为统一管理土地的机构,编制土地利用规划成为解决上述问题的重要手段。与此同时,《中华人民共和国土地管理法》于1986年开始实施,该法第十五条规定:“各级人民政府编制土地利用总体规划,地方人民政府的土地利用总体规划经上级人民政府批准执行”。这是我国社会经济发展形势和解决土地利用问题的要求,以法律的形式固定下来,更加有力地推动了土地利用规划工作的开展。根据《中华人民共和国土地管理法》和国务院办公厅《关于开展土地利用总体规划的通知》(国办发[1987]82号),在过去所做的农业生产合作社和人民公社土地规划、城市规划以及部分地区的区域规划等经验的基础上,我国土地主管部门于1987年第一次尝试编制全国土地利用总体规划,与此同时也相应开展了省、市、县、乡的土地利用总体规划编制工作。1993年2月,国务院正式批准了《全国土地利用总体规划纲要(草案)》,其后19个省完成了省级规划的编制,其中有9个经国务院批准实施。另外,全国64%的地市、75%的县完成了规划编制工作,乡级规划编制工作也普遍开展。由于首轮土地利用总体规划的编制缺乏经验和技术力量,导致规划编制和实施情况各地差异较大,规划水平参差不齐。

首轮规划主要特点是自上而下的数量调控与流量控制,通过行政管理系统,将国家对土地的宏观调控以数量的形式逐级分解落实。规划重点是贯彻“一要吃饭,二要建设”的思想,在保护耕地的前提下,妥善解决耕地和建设用地的供需矛盾。规划中采用的八大类用地分类体系,由于侧重农用地分类,规划符合当时关注的重点,可以满足耕地保护、指标调控等一系列土地利用与土地管理工作需求。此外,在认识土地利用现状的基础上,规划突出土地适宜性评价,为规划的编制提供了科学依据。

(三) 第二轮土地利用总体规划实践阶段

20世纪末,我国经济 and 城镇化进入快速发展阶段,针对人口持续增加、耕地逐渐减少的严峻形势,党中央和国务院发出《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997]11号),提出实行世界上最严格的管理土地和保护耕地措施,加强土地宏观管理和实行土地用途管制,并把土地利用

总体规划作为土地宏观管理的关键措施和土地用途管制的基本依据。按照中央11号文件的要求,国家对《土地管理法》进行了修订,修订后的《土地管理法》确立了土地利用总体规划的法律地位,强化了土地利用总体规划对城乡土地利用的整体调控作用,对土地利用规划的目标、内容和技术方法作了详细的规定。这一新的变化,促使第二轮土地利用总体规划在全国蓬勃开展起来,到2000年底,全国五级规划基本完成,并开始正式实施。

此轮规划已经从第一轮的对所有地类进行指标式的流量控制转向有限目标的管理。为了实现世界上最严格的耕地保护措施,规划围绕耕地总量动态平衡、建设用地总量控制、土地开发整理、土地生态环境改善等核心内容展开。与第一轮规划相比,该轮土地利用总体规划的编制更强调刚性控制,实施土地用途管制,形成自上而下规划指标控制体系。它对于控制建设用地无序扩张、保护耕地、保护生态环境起到了应有的作用。

第二轮土地利用总体规划被社会各界比喻为“真正立起来的土地利用规划”,实质是体现了土地利用总体规划的公共政策特征,但其存在着以下一些问题。

1. 规划目标单一

第二轮土地利用总体规划编制时,国发(1996)18号和中发(1997)11号文件明确提出“严格控制大城市的城市建设用地和人口规模”、“必须严格按照耕地总量动态平衡的要求,做到本地耕地总量只能增加,不能减少”等要求,同时1998年新修订的《土地管理法》明确规定,土地利用总体规划实行从上到下的严格指标控制。规划编制的指导思想体现为:以保护耕地为重点,严格控制城市规模,并服从国家严格的由上而下的建设用地指标控制,同时,为确保规划指导思想的落实,规划编制思路表现为:① 指标逐级分解下达,确保用地规模衔接;② 力保耕地,超额划定基本农田。

这一编制思想对于遏制耕地数量过快减少的势头、促进土地节约集约利用、实现社会经济可持续发展等方面发挥了重要作用,但由于我国工业化、城市化进程的加快,其不足之处日益显现,主要表现在两个方面:一是片面强调耕地保护的单一目标,对社会经济发展需要的载体——土地利用综合效益缺少综合目标评价;二是规划指标弹性不足,刚性有余,对不同区域、不同经济发展水平、不同人口构成、不同土地自然特性实行了一刀切,不利于地方政府根据各区域土地适宜性和经济发展的具体情况进行调控,以更加合理地集约利用土地资源。由于目标过于单一,导致对未来发展的预见性因素没能予以充分的估计,致使规划实施出现较大的偏差。

2. 多层次、多元规划体系难以相互衔接

我国实施从国家到乡镇五级土地利用总体规划体系,但各级规划职能分工不明确,内容雷同,缺乏分层次的重点考虑。此外,多个部门同时行使规划管理职能,国土资源管理、住房和城乡建设管理、发展与改革管理部门都分别拥有一套规划组织体系。由于各自出发点和侧重点不同,并且很少考虑相互协调,当意愿发生交叉重叠又各自有立法保护时,就造成了规划管理重复、空白甚至相持不下的局面。

3. 规划实施机制不健全

和我国的城市规划相比,土地利用总体规划作为政策出台的时间晚,学科体系至今还处在不断完善和发展过程中,因而为社会各界认知、接受和重视的程度也相对较弱,导致规划权威性不足,参与城市经济与建设管理的影响力较弱。按照传统的建设项目管理程序,土地行政主管部门的意见发表并不处在程序前端,规划实施设想难以得到充分的落实,而规划实施期间恰恰又处在我国投资管理体制改革的过渡时期,土地利用总体规划在社会经济生活中的重要地位尚属于逐步显现阶段。

(四) 第三轮土地利用总体规划实践阶段

随着经济社会的快速发展,第二轮土地利用总体规划面临一系列挑战,不能完全解决现阶段快速发展中用地需求与耕地保护的矛盾。2002年6月17日,国土资源部下发了《国土资源部关于开展县级土地利用总体规划修编试点工作的通知》,选择黑龙江省呼兰县等12个县(市、区)为县级规划修编试点单位,揭开了第三轮土地利用总体规划修编的序幕。2003年,国土资源部下发了《国土资源部关于开展市(地)级土地利用总体规划修编试点工作的通知》,选择四川省成都市等14个市(地)为试点城市,这标志着第三轮土地利用规划工作全面启动。国办发(2005)32号文件中明确指出新一轮土地利用总体规划修编要以严格保护耕地为前提,以控制建设用地为重点,以节约、集约利用土地为核心,要开展“四查清、四对照”。同时,强调在土地利用规划修编前期工作中,要严格保护耕地特别是基本农田,重点控制建设用地,大力推行节约和集约用地,统筹规划各类用地,要按照全面落实科学发展观的要求,进一步转变观念,理清思路,创新方法,提高土地利用规划工作水平。

2008年10月国务院批准并颁布《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》,规划由土地利用面临的形势、指导原则与目标任务、保护和合理利用农用地、节约集约利用建设用地、协调土地利用与生态建设、统筹区

域土地利用、规划实施保障措施等七章内容组成，并确定了约束性指标和预期性指标体系，其中约束性指标包括耕地、基本农田、城乡建设用地规模、人均城镇工矿用地、新增建设用地占用耕地、整理复垦开发补充耕地指标等。

第三节 土地利用总体规划的理论基础简析

作为一个相对年轻的学科，土地利用总体规划理论体系的建设处在不断探索和发展的过程中。本节着重从土地利用总体规划的基础理论、相关理论以及具有创新引导意义的理念等方面进行简析。

一、基础理论

(一) 可持续利用理论

土地资源是由多种要素构成的自然经济综合体，土地利用是人类出于自身需要而对土地资源进行干预的活动。一方面，土地利用具有可持续性的特征，适度利用，其肥力不仅不会减退，而且可以有一定程度的提高。人类祖先使用过的土地至今仍在周而复始地使用，充分证明了土地利用具有可持续性。另一方面，不合理的土地利用会引起土地资源的退化，生产能力的下降乃至丧失。从这个角度来说，土地资源的永续利用又是相对的。因此，土地利用总体规划必须建立在土地可持续利用理论的基础上，其含义和具体内容如下。

1. 土地可持续利用的含义

土地资源作为人类活动、生存和生产的场所与空间，是人类社会赖以生存的基本资源。它具有数量有限性、质量差异性、位置空间性、利用可持续性和属性两重性的特点。可持续发展的重要内容是自然环境的可持续能力。围绕自然环境的持续能力，国际研究的热点之一就是土地资源持续利用。土地是“世代相传的人类所不能出让的生存条件和再生产条件”，是人类生存和社会经济持续发展的物质载体。当今世界人类面临的人口、粮食、能源、环境等问题均或多或少、直接或间接地与土地资源及其利用有关。从一定意义上讲，研究土地资源持续利用问题是资源与环境持续利用和社会经济持续发展的重要课题。

土地数量的有限性和土地需求的增长性构成土地资源持续利用的主要矛盾。通过对土地资源持续利用,人类可以从中获取土地产品和劳务的满足。土地数量的有限性为土地资源持续利用提供了宏观必要性,土地可更新性和利用永续性使土地资源持续利用成为可能。协调土地供给和土地需求是土地资源持续利用的永恒主题,也是土地利用规划的重要内容。

2. 土地可持续利用的内容

土地资源的可持续利用主要体现在生产性、保护性和经济可行性三方面上。

1) 生产性

生产性强调保持和加强土地的生产和服务能力。从这个角度出发,持续利用的土地应该是充分发挥其生产潜力,并实现生产力的持续上升,或者至少是维持现有水平。如果土地在利用过程中,土地的生产力在波动中逐渐下降,这样的利用肯定是不持续的。例如,对于农用地而言,治理土地退化、进行土地改良都是持续利用的例子;城市用地中通过基础设施配套等提高土地价值也是持续利用的例子。

由于自然条件、社会、经济等因素的变动,土地生产难免会出现波动,持续利用的土地应该是在一定的时间尺度上将生产力的波动控制在一定的范围内,因此保持生产的稳定性也是可持续利用的重要方面。

2) 保护性

保护性要求保护土地资源的潜力和防止土地资源受到人为破坏。持续的土地利用方式应该实现资源的有效利用和适宜的开发。土地资源的保护性一方面包括在当代内对开发利用的资源采取经济、社会、行政、法律等措施,使土地资源保持良性发展;另一方面,是指土地资源实现代际公平分配,如果后代享有比当代更多的资源,或至少不少于当代享有的资源,可以认为是实现土地的持续利用。土地可持续利用以耕地资源、土壤和水体的保护为重点。如农业用地的目标是保护耕地资源,矿业用地的主要目标是延长矿产资源的持续开采时间。

3) 经济可行性

经济可行性是指土地利用应具有经济活力。人们利用土地的目的在于获得一定的经济收益,如果某种土地利用方式在当地是可行的,那么这种土地利用方式其收益必须大于投资成本,否则肯定不能存在下去。土地持续利用的经济含义是综合效益,是指土地经济产出和外部经济性的综合效应,并非土地产品的价值。如大搞乡镇企业,虽具有较好的经济效益,但如果带来的