



国家骨干高等职业院校
优质核心课程系列教材



工程测量技术专业 >>>

土地利用规划

◎ 主编 邓爱珍 李福平

地质出版社



国家骨干高等职业院校优质核心课程系列教材

土地利用规划

主 编 邓爱珍 李福平

副主编 林建平 谢弟炳

欧立春 彭志良

主 审 张 洪 陈美球

地 质 出 版 社

内 容 简 介

本书是在土地管理总论、土地经济、土地信息系统等课程教学实践的基础上,根据地籍测绘与土地管理信息技术专业的特点和高职学生的知识基础,以培养学生职业能力为目标编写的。

本书实用性强,注重理论与实践相结合,重在实践能力的培养,具体生产实践的项目内容达到全书内容的80%,分为土地利用总体规划、土地复垦方案编制、城乡建设用地增减挂钩实施规划、土地整治规划和土地利用规划的实施管理五个实践项目。各项目前有“项目概述”和“学习目标”,明确了学习重点;各项目后配有适当数量的思考练习题及技能训练,便于学生自学和生产实践模拟。

本书可供全国高职高专国土资源管理类或地籍测绘类专业教学使用,也可供其他相关专业的学生及生产单位技术人员使用。

图书在版编目(CIP)数据

土地利用规划 / 邓爱珍等主编. —北京:地质出版社, 2014. 3

ISBN 978 - 7 - 116 - 08728 - 6

I. ①土… II. ①邓… III. ①土地规划 IV. ①F301.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第033343号

Tudi Liyong Guihua

责任编辑:王春庆

责任校对:黄苏晔

出版发行:地质出版社

社址邮编:北京海淀区学院路31号,100083

咨询电话:(010)82324508(邮购部);(010)82324514(编辑室)

网 址:<http://www.gph.com.cn>

传 真:(010)82324340

印 刷:北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本:787mm×1092mm $\frac{1}{16}$

印 张:17 插页:2页

字 数:430千字

印 数:1—1000册

版 次:2014年3月北京第1版

印 次:2014年3月北京第1次印刷

定 价:30.00元

书 号:ISBN 978 - 7 - 116 - 08728 - 6

(如对本书有建议或意见,敬请致电本社;如本书有印装问题,本社负责调换)

前 言

《土地利用规划》教材的编写是根据地籍测绘与土地管理信息技术的培养目标和高职高专学生的知识基础，通过长期的教学实践，以“教中学、学中做和教中做、做中学”的教学理念作指导，以培养学生的职业能力为目标，突出土地法律法规、政策等的灵活应用能力和土地利用规划项目实践操作能力的培养，重新构建了具有“工学结合”特色的高职教材内容体系。

本教材通过对课程体系的创新和内容优化，强调构建和实施“教-学-做”一体化的“分解-综合式”工学结合教学模式，突出土地利用规划与管理基本技能的培养。教材具有以下特色：

(1) 采用“项目导向加任务驱动”的课程体系编写教材。以实际生产项目为导向整合优化教学内容，形成教学项目；将每个教学项目分解成若干子项目（即教学任务），根据工作过程系统化的要求编排教学内容，强化工作过程的系统化，弱化理论知识的系统性，实现学习过程与工作过程的有机融合。

(2) 构建“教-学-做”一体化的教学模式。在“任务”中安排即时的技能训练，在“项目”中安排综合技能训练；各项技能训练中提供“范例”，以供模仿和借鉴，使“教中学、学中做和教中做、做中学”相互衔接。

(3) 注重数据处理软件的应用。土地规划初期属性数据的采集及处理采用 Office 办公软件进行整理和归类，注重提高学生 Office 办公软件的实践应用能力；中期土地规划基础数据的分析和预测采用 DPS 和 SPSS 等数理统计软件来实现，注重学生理解基础数据预测的基本原理，掌握数理统计软件的基本操作方法；后期土地利用规划图件制作采用 MapGIS 和 ArcGIS 等地理信息系统软件的高级制图功能来实现，注重学生理解土地利用规划项目图件制作的基本流程和方法，以提高 GIS 软件的专业操作技能和水平。

本教材的编写参考了大量相关专业的资料与文献，引用了部分其他教材的内容。江西农业大学 MPA 教育中心主任陈美球教授认真审阅了教材编写大纲和教材书稿，并提出了宝贵的修改意见。教材编写过程中，得到了江西应用技术职业学院陈传胜教授的悉心指导和大力帮助，测绘教研室的全体教师提出了诸多宝贵意见和无私帮助，

学院诸多其他部门给予了大力支持和帮助。2013年10月,地质出版社聘请云南国土资源职业学院数字国土与土地管理学院院长张洪副教授对书稿进行了最后审阅,并提出了具体的修改意见,编者据此进行了完善并最终定稿。在此,编者谨向上述人员表示衷心的感谢。

本教材由邓爱珍(江西应用技术职业学院)、李福平(江西应用技术职业学院)任主编,林建平(江西省赣州市土地开发整理中心)、谢弟炳(江西应用技术职业学院)、欧立春(江西省赣州市土地勘测规划院)、彭志良(江西应用技术职业学院)任副主编。编写分工如下:预备知识由邓爱珍编写,项目一邓爱珍、欧立春编写,项目二、项目三由李福平、彭志良编写,项目四由谢弟炳、于少康(江西省国土资源勘测规划院)编写,项目五由林建平、罗璇(江西省国土资源勘测规划院)编写。邓爱珍负责统一修改、补充并定稿。

由于编者水平有限和时间仓促,加之是首次尝试编写“项目导向加任务驱动”型教材,书中难免存在疏漏和不足,请广大师生在使用过程中将意见和建议反馈给我们(E-mail: daz0920@163.com),我们将及时给予回复,并在重印时修改完善。

编 者

2013年11月

目 录

前 言

第一部分 土地利用规划常识

预备知识 课程概要	(3)
预备知识一 土地利用规划基础知识	(3)
一、土地利用规划的概念及研究对象	(3)
二、土地利用规划的体系、程序及原则	(4)
三、土地利用规划的理论和方法	(8)
四、土地利用规划的政策背景	(15)
预备知识二 课程教学目标、内容及要求	(16)
一、课程教学目标	(16)
二、课程教学内容及安排	(16)
三、课程学习要求	(17)
项目小结	(17)
复习思考题	(17)

第二部分 土地利用总体规划

项目一 土地利用总体规划	(21)
预备知识 土地利用总体规划基础知识	(21)
一、土地利用总体规划的概念和原则	(21)
二、土地利用总体规划的编制程序	(25)
任务一 土地利用总体规划的准备工作	(25)
一、组织准备	(26)
二、技术准备	(26)
三、技能训练——土地利用总体规划的资料整理	(29)
任务二 土地利用现状及潜力分析与评价	(29)
一、土地利用现状分析	(30)
二、土地质量评价	(32)
三、土地利用潜力分析	(34)
四、技能训练——土地利用现状分析与潜力评价	(34)
【范例】广丰县土地利用现状分析与评价实例	(34)

【实训一】土地利用现状分析	(46)
【实训二】土地利用动态变化分析	(48)
任务三 耕地及其基本农田保护分析	(49)
一、基础数据的预测方法	(49)
二、耕地保有量预测	(60)
三、基本农田保护规模预测	(64)
四、技能训练——耕地保有量和基本农田保护规模预测	(65)
【范例一】广丰县人口和城镇化水平预测过程	(65)
【范例二】耕地保有量预测	(73)
【实训一】基础数据预测	(79)
【实训二】耕地保有量预测	(79)
任务四 土地利用结构与布局优化分析	(80)
一、土地利用结构与布局	(80)
二、建设用地现状分析	(88)
三、建设用地规模预测	(88)
四、技能训练——建设用地结构与布局优化的实践应用	(90)
【范例一】广丰县经济发展动态及 GDP 预测	(90)
【范例二】广丰县城镇建设用地现状及规模预测	(94)
【范例三】浙江省某市土地利用结构优化实例分析	(98)
【实训一】建设用地需求量预测实训	(103)
【实训二】土地利用结构与布局优化实训	(104)
任务五 土地利用总体规划成果编制	(104)
一、土地利用总体规划成果文本编写	(104)
二、土地利用总体规划图件的制作	(106)
三、技能训练——土地利用总体规划成果整理的实践过程	(113)
【范例一】县级土地利用总体规划文本实例分析	(113)
【范例二】土地利用总体规划基础数据建库实例分析	(132)
【实训一】土地利用总体规划文本编制实训	(144)
【实训二】土地利用总体规划成果图件制作实训	(144)
项目小结	(144)
复习思考题	(146)

第三部分 土地利用详细规划和专项规划

项目二 土地复垦方案编制	(151)
预备知识 土地复垦基础知识	(151)
一、土地复垦概述	(151)
二、土地复垦的作用及其意义	(152)
任务一 土地复垦方案报告编制	(152)

一、关于土地复垦方案的编制	(153)
二、土地复垦方案的编制程序	(153)
三、土地复垦方案编制内容及要求	(155)
四、技能训练——土地复垦方案编制的实践过程	(155)
【范例】土地复垦方案编制实例分析	(155)
【实训】土地复垦方案编制实训	(195)
任务二 土地复垦方案有关图件制作	(195)
一、土地复垦方案编制附图的制作	(195)
二、技能训练——土地复垦方案图件制作的实践过程	(196)
【实训】土地复垦方案成果图件制作实训	(196)
项目小结	(197)
复习思考题	(197)
项目三 城乡建设用地增减挂钩实施规划	(199)
预备知识 城乡建设用地增减挂钩规划基础知识	(199)
一、概念	(199)
二、政策条件	(200)
三、项目原则	(200)
四、宏观目标	(200)
五、实施规划编制的意义	(200)
六、实施规划编制的原则	(201)
七、实施规划编制流程	(201)
任务一 增减挂实施规划编制内容	(202)
一、与相关规划衔接	(202)
二、项目区土地平衡及现状分析	(203)
三、项目投资估算	(203)
四、项目区资金平衡	(204)
五、项目区土地权属调整及指标归还	(205)
六、规划实施保障措施	(205)
七、技能训练——增减挂项目编制内容的实践过程	(205)
【范例一】安远县增减挂编制项目区概况	(205)
【范例二】安远县增减挂项目编制项目区农民意愿及权属调整分析	(205)
【范例三】安远县增减挂投资估算概述	(206)
【实训一】增减挂编制项目区现状及用地平衡实训	(208)
【实训二】增减挂项目权属调整实训	(208)
【实训三】增减挂项目预算编制实训	(208)
任务二 实施规划相关图件制作	(208)
一、土地利用现状图	(208)
二、勘测定界图	(208)
三、拆旧区布局图	(208)

四、项目区土地利用总体规划局部图	(209)
任务三 成果资料汇总	(209)
一、实施规划文本	(209)
二、实施规划图件	(209)
三、附件（行政材料）	(209)
项目小结	(210)
复习思考题	(210)
项目四 土地整治规划	(211)
预备知识 土地整治规划基础知识	(211)
一、概述	(211)
二、规划任务	(212)
三、规划编制的程序	(213)
任务 土地整治规划的成果编制	(215)
一、成果编制要求	(216)
二、技能训练——土地整治规划成果整理的实践过程	(218)
【范例】全南县土地整治规划文本	(218)
【实训一】土地整治规划文本及说明编制实训	(223)
【实训二】土地整治规划图件实训	(223)
项目小结	(223)
复习思考题	(224)

第四部分 土地利用规划的实施

项目五 土地利用规划的实施管理	(227)
预备知识 土地利用规划的执行管理基础知识	(227)
一、土地利用规划的执行	(227)
二、土地利用规划实施业务	(230)
任务 土地利用规划的反馈管理	(233)
一、土地利用规划的评估	(234)
二、土地利用规划的调整	(238)
三、技能训练——土地利用总体规划的实施管理实践	(241)
【范例】县级土地利用总体规划实施中期评估	(241)
【实训一】土地利用总体规划实施的中期评估实训	(260)
【实训二】土地利用总体规划修改实训	(260)
项目小结	(260)
复习思考题	(262)
主要参考文献及资料	(263)

图 版

第一部分



土地利用规划常识

预备知识 课程概要

【知识概述】

本知识点包括土地利用规划的概念及研究对象，土地利用规划的体系、程序及原则，土地利用规划的理论和方法，土地利用规划的政策背景，课程教学目标、内容和要求。

【学习目标】

①理解土地利用规划的概念、研究对象；②理解土地利用规划的体系、程序及原则；③熟悉土地利用规划的理论和方法；④掌握我国土地利用规划的政策，并能灵活运用。

预备知识一 土地利用规划基础知识

一、土地利用规划的概念及研究对象

（一）土地利用规划的概念

不同的历史时期土地利用规划的内容有很大的区别。新中国成立以来，土地利用规划颇为盛行。首先，新中国成立初期，新建国有农场迫切需要对国有农场土地进行全面规划。当时的国有农场规划都是参照苏联土地整理经验进行的。1954~1958年，农业合作化阶段，开展土地利用规划的目的在于从经济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。1958~1962年人民公社化期间，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的通知》，人民公社土地利用规划的内容比较广泛，是与农、林、牧、渔和工、农、商、学、兵全面安排相结合进行的。1963~1966年上半年期间，土地利用规划的任务是继续巩固人民公社经济，为实现农村技术改革创造土地组织条件。文化大革命阶段，结合编制“四五”规划开展土地利用规划工作。1978年至今，可称土地利用规划的崭新时期，在全国范围内广泛开展以土地利用总体规划为龙头的各项土地利用规划工作。由于不同时期土地利用规划的内容不同，因此对土地利用规划概念的解释也不尽一致。通过对我国各个时期土地利用规划内容和不同学者对土地利用规划概念的不同解释进行综合概括和总结，有一个共同点，就是我国土地利用规划是对一定区域未来土地利用进行的超前性计划和安排，目的是建立合理的土地利用结构并提高土地生产力，规划的依据是社会经济发展对土地的需求及当地的土地资源条件。

经过几十年的规划实践，尤其是改革开放以来我国土地利用总体规划编制工作实践，对于土地利用规划可做如下定义：土地利用规划是对一定区域未来土地利用进行超前性的计划和安排，是依据区域社会经济发展和土地的自然历史特性，在时空上进行土地资源分

配和合理组织土地利用的一项综合性的技术经济措施。

(二) 土地利用规划的研究对象

土地利用规划是一门研究合理组织土地利用的学科。它研究的特殊矛盾是：社会经济发展对土地利用的需求与限制土地利用的自然、社会、经济等诸因素的矛盾。随着社会经济的发展，各行业对用地数量和用地质量提出了更高的要求，它们需要更多数量的土地及更好质量的土地。而土地的自然供给几乎是无弹性的。如何将社会经济发展对土地利用的需求与土地的自然供给有效地衔接与协调，这是土地利用规划所必须解决的问题。即土地利用规划的研究对象应集中于研究合理组织土地利用的规律性，具体来说是在研究一定区域土地资源在时间、空间上的合理分配与组织的理论和方法。归纳起来，现阶段土地利用规划的研究对象是在一定的历史时期内，土地的充分、科学、合理、有效利用四个方面的问题。

1. 土地的充分利用

从土地利用的内涵来看，土地的充分利用要研究土地利用集约化水平的最佳土地利用方式，例如土地整理、农地整理、旧城改造等；从土地利用外延上来看，要探求充分开发土地后备资源潜力的方法和途径。

2. 土地的科学利用

要求对土地的质量、土地生产潜力、土地生态经济系统与土地利用方式的一致性进行深入分析研究，为土地利用决策提供依据。

3. 土地的合理利用

表现为土地利用规划必须达到三个方面的要求：第一，满足国民经济各部门对土地的需求；第二，保持土地生态系统高效良性循环；第三，有效防止滥占耕地及其他破坏与浪费土地等现象的发生。

4. 土地的有效利用

表现在土地利用规划达到了各部门对土地的利用具有最大的经济效益、生态效益和社会效益，并且三者协调统一的要求。

二、土地利用规划的体系、程序及原则

(一) 土地利用规划的体系

由不同种类、不同类型、不同级别和不同时序的土地利用规划所组成的相互交错且相互联系的系统，称为土地利用规划体系。我国土地利用规划体系宜按行政管理体制、规划的深度及规划的性质和作用进行划分（欧名豪，2003；汤江龙等，2004；肖北鹰，2002）。

1. 按行政管理体制划分

我国土地利用规划体系，按行政管理体制可分为全国—省级—市级—县级—乡（镇）级五个层次。全国、省级及市级均属战略性土地利用规划。县级土地利用规划是该体系中

的重要层次，它是宏观规划与微观规划相衔接的一级规划。县级土地利用规划，一方面要受全国、省、地区级土地利用总体规划的控制；另一方面它又是编制乡（镇）级土地利用规划的依据，通过县级土地利用规划将各项用地指标分解到乡（镇）一级，再通过乡（镇）级土地利用规划设计，最后把县级以上的土地利用规划全面落实到每块土地上。

2. 按规划的深度划分

我国土地利用规划体系，按规划的深度可分为土地利用规划、土地利用设计和土地利用施工。土地利用规划主要确定国民经济各部门在不同的规划时期用地的数量及用地的具体位置；土地利用设计是为了详细反映细部设计和便于工程施工需要而进行的居民点规划、农用地规划、园地规划等专项规划及各类工程规划设计（如渠道纵横断面图、道路断面图、水工建筑物断面图等）；土地利用施工是将土地利用设计图上的全部设计界线，通过测量手段，在实地进行放样定线，具体实施土地利用设计的过程。

3. 按规划的性质和作用划分

土地利用规划按规划的性质和作用可分为三部分，即土地利用总体规划、土地利用专项规划和土地利用详细规划。简单地说，土地利用总体规划是确定耕地、园地、林地、城镇村及独立工矿、交通、水域等用地规模及布局的规划，它只确定各类用地的规模、布局及其范围界限，其内部如何合理组织利用，依靠专项规划来完成。土地利用专项规划一般指在总体规划控制下，对某种用地或某一部分土地进行合理组织和安排，是土地利用总体规划的深入和补充。土地利用详细规划是在土地利用总体规划或专项规划的控制下，具体的进行各种用地的内部组织，是总体规划的继续和延伸（汤江龙等，2004）。

（二）土地利用规划的编制程序

西方法制化程度较高的国家，土地利用规划一般都有较完善的程序。如美国土地利用规划程序一般为：①确定规划项目；②提出规划指标；③收集资料；④分析研究；⑤制定供选方案；⑥估计方案的正负效应；⑦选择最佳方案；⑧确定规划方案；⑨实施和监督。德国的土地利用规划程序为：①明确规划目标；②分析现状和土地评价；③寻找解决方法并制定规划；④规划实施；⑤监测和重新规划。俄罗斯土地利用规划程序分为：①规划准备工作阶段；②编制规划与设计阶段；③审批规划设计阶段；④规划设计实施阶段（现场绘图）；⑤规划成果整理与登记阶段；⑥规划实施监督阶段。每个阶段的工作内容依据规划类型、规划设计阶段和技术规程而有所差异（欧名豪，2003；汤江龙等，2004；肖北鹰，2002；周雪华等，2008）。

我国土地利用规划程序大致分为三个阶段，共十一个工作程序（图0-1）。

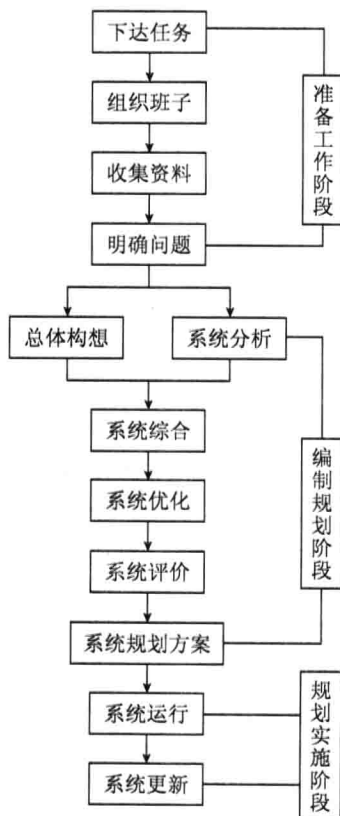


图0-1 土地利用规划程序框图

如图 0-1 所示,土地利用规划的程序三阶段中准备工作阶段包括:下达任务、组织班子、收集资料和明确问题四项子工作程序;编制规划阶段包括:总体构想与系统分析、系统综合、系统优化、系统评价和系统规划方案五项子工作程序;规划实施阶段包括:系统运行和系统更新两项子工作程序。

(三) 土地利用规划的原则

1. 维护社会主义土地公有制原则

1982 年《中华人民共和国宪法》第 9 条、第 10 条对土地所有制和土地所有权、使用权都做了明确规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”“城市的土地属于国家所有,农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”宪法的上述规定,是新中国成立以来我国第一次以国家根本大法的形式对国家和集体两种土地所有权的郑重确认。这项规定是土地利用规划的根本指导原则,是合理组织土地利用的根本依据。我国是社会主义国家,社会主义土地公有制为土地的合理利用和保护创造了良好的条件和基础。我国人多地少,土地后备资源不足,必须节约和合理利用土地,保护土地资源。所以五届人大四次会议把“十分珍惜每寸土地,合理利用每寸土地”作为我国的基本国策,要求按宪法执行关于“国家保障自然资源的合理利用,禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”“一切使用土地的组织和个人必须合理利用土地”的规定,达到切实保护土地资源的目的。1999 年 1 月 1 日施行的《中华人民共和国土地管理法》第三条规定:“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府应当采取措施,全面规划,严格管理、保护、开发土地资源,制止非法占用土地的行为。”

2. 因地制宜原则

由于构成因素的不同量和不同组合形成了表面形态和利用特性各异的土地。严格地讲,在地球表面上很难找到性质和特征完全相同的两块地段;另一方面,国民经济各产业和部门对其用地的质量具有特殊的要求,于是构成了土地利用的主要矛盾,协调好两者之间的关系成为土地利用规划的核心内容。

因地制宜是编制土地利用规划应遵循的重要原则之一。因地制宜原则具体体现为土地特性和用地要求的协调上。土地适宜性是土地利用合理组织和协调土地利用需要与可能的客观物质基础。编制土地利用规划时应遵循因地制宜原则,具体地讲就是揭示了土地适宜性,把客观上业已存在的土地质量及其利用适宜性借助土地评价方法加以评定。从一定意义上讲,土地评价是落实因地制宜原则的重要途径和手段。土地适宜性是指特定用途的土地质量水平。土地适宜性离不开特定的土地用途,可以从自然角度和经济角度加以评定。土地适宜性评价就是对土地质量相对于各种可能用途的综合评定,评价结果告知人们各种可能用途的适宜土地的等级、数量和分布。在此基础上,结合考虑社会经济发展和科技进步水平,最终做出组织土地利用的供选方案,并提供决策依据。

3. 最优化原则

土地利用规划考虑的因素较多,在规划的过程中,不可能满足所有因素对土地的需求

求。例如：在长沙市土地利用总体规划中，考虑满足湖南省土地利用总体规划下达的补充耕地控制指标便产生一规划方案，考虑满足规划实施的可行性又可产生一规划方案，考虑满足政府对城市发展规模的需要也可产生一规划方案。这些规划方案彼此之间存在一定的矛盾，往往满足其中的一个方面，便难以满足另一方面的要求。因此，满足不同的因素需求便产生不同的规划方案。土地利用规划应根据规划区域内土地资源可能的供给能力及各行业对土地的需求，在需求与可能之间确定出最优方案，并确定出实施该方案的方法与途径。

4. 综合效益原则

土地利用综合效益原则要求人们在组织土地利用过程中追求的最终目标是使土地利用寓于社会经济发展和维持生态系统平衡之中，最终谋求社会、经济、生态三效益的统一。具体来讲，应当保证社会效益（ E_1 ）、经济效益（ E_2 ）和生态效益（ E_3 ）最大，相应的损失（ S_1 、 S_2 、 S_3 ）最小，总效益（ CB ）最大，总损失（ CL ）最小，即

$$CB = \sum_{i=1}^3 E_i \rightarrow \text{最大} \quad (a)$$

$$CL = \sum_{i=1}^3 S_i \rightarrow \text{最小} \quad (b)$$

土地资源利用效率系数：

$$R = \frac{B}{L} > 1 \quad (c)$$

式中： B 为土地利用效益（所得）； L 为土地利用费用（所费）。

土地利用综合效益原则要求处理好近期与远景土地利用两者之间的关系。不合理的利用土地所带来的危害，有时需要经过一段时间方能显现出来，因此，必须对未来效益和周围生态环境影响加以科学预测。此外，应当指出，在上述诸效益中，除经济效益以外，社会效益和生态效益均属难以度量和非货币化的，是隐蔽的。因此，经济效益往往掩盖土地利用对社会和生态环境所造成的损失，导致偏离三效益协调的轨道，对此应予以足够的重视。

5. 动态平衡原则

土地利用规划的结构与布局，从时间序列上看，并不是一成不变的。因为在进行规划的过程中，考虑的主要是我们能够预见的因素。随着时间的推移，经济环境、政策环境及市场条件都有可能发生变化，这些条件的变化导致了规划中一系列不可控制和预见的因素，它们对规划均会产生一定的影响。例如，在新土地管理法中，十分强调在我国保持耕地总量动态平衡的重要性。这一考虑，主要是从解决我国粮食问题的战略高度出发的。随着中国加入WTO，中国农产品在价格及质量上与国际进行接轨，由于土地经营规模小、农业生产水平较低，导致单位农产品生产成本低、品质较差而不具备任何竞争优势。进口农产品不仅价格低、质量相对较好而颇具优势，而且也可让中国“过度疲劳”的耕地得以喘息，使生态环境得以改善。在这一国际环境下，部分生态学人士对“保持耕地总量动态平衡”是否有必要，提出质疑也不无道理。因此，土地利用的结构和布局从时间序列上看处于不断变动之中。但是，土地利用规划不管是什么样的变通，都应寻求规划系统的平衡状态和各类用地的最优组合，不能顾此失彼。

6. 逐级控制原则

土地利用规划由不同的层次组成，上下层次之间存在紧密的联系。上一层次的规划对下一层次的规划起着指导和控制作用，下一层次的规划事实上是上一层次规划的延续和落实。土地利用规划是由最上层次的规划开始，逐级向下层次规划推进。

三、土地利用规划的理论和方法

(一) 土地利用规划的理论

土地利用规划历来被看作是解决具体问题的一门应用性的学科或者一门技术工作，其发展一直从属于问题导向，理论的探讨一直被忽略。土地利用规划的综合性或集成性，自然会受到各种主流的经济学、哲学等学科思潮的影响，它通常借用相关学科的理论和方法（王万茂等，2002）。

1. 地租与地价理论

地租是土地所有者凭借土地所有权所获得的不劳而获的收益。根据马克思的地租理论，一切形态的地租都是土地所有权在经济上的实现，一切地租都是剩余劳动的产物，它是以土地所有权的存在为前提的。马克思根据其产生的原因和条件，提出级差地租、绝对地租和垄断地租三种形态。在合理组织土地利用中应遵循地租理论努力获得最大的地租收入。所谓级差地租，就是利用较好生产条件的土地所获得的超额利润。级差地租Ⅰ是由于土地的肥沃程度和土地位置的不同而产生的。级差地租Ⅱ是由于在同一块土地上连续投入等量资本所产生的生产率差别而形成的。

马克思在批评地继承古典政治经济学的地价理论的基础上，提出了以劳动价值论为基础的地价理论；指出土地价格是虚幻形式的价格；称土地价格为“虚幻的价格”，没有价值的物品可以有价格；土地价格是没有价值的价格。马克思把土地分为土地物质和土地资本，“土地价格无非是出租土地的资本化收入”“土地价格是地租的资本化，即土地价格 = 地租/利息率。”

为了获得土地利用的最大经济效益，合理配置土地资源，必须应用经济杠杆对其加以调节和控制。地租和地价理论对于土地资源的综合评价和合理开发利用、制定土地利用政策具有重要的指导作用。通过合理组织土地利用，不断提高土地肥力和改善土地质量状况、修筑交通运输网络、改变土地的经济地理位置和交通运输条件、追加物化劳动和活劳动的投入、实行土地集约化经营，必将导致土地级差地租条件的变化。这就是常说的“规划即地价”。规划是影响地价的重要因素，应根据地价的空间分布规律合理规划（配置）各业用地。

在地租及地价理论的指导下，根据土地用途和地租之间的关系，应把位于和接近城市中心区的土地利用作高价用地和商业用地、居住用地等。把其他类型用地如工业用地、行政办公用地规划于远离城市中心的地段上。对于农用地而言，应把集约经营用地如果品、蔬菜等产品生产用地规划在城市近郊区，而将粗放经营用地如大田作物生产用地等规划在远离城市的地段上。从另一角度而言，土地利用规划条件是影响土地价格形成的重要因素。土地使用种类与地价高低有密切的关系，通常商业用地的地价最高，农业用地的地