



面向 21 世纪 课 程 教 材
Textbook Series for 21st Century

土地利用管理

欧名豪 主编

土地资源管理专业用

中国农业出版社

土地资源管理专业 “面向 21 世纪课程教材”编委会

顾 问	李 元	刘书楷	周 诚	沈守愚	毕宝德	林增杰
	韩桐魁	叶公强	董德显	梁学庆	林 培	
主 任	王万茂					
副主任	曲福田	叶剑平	张凤荣	吴次芳		
委 员	(按姓氏笔画为序)					
	王万茂	王秋兵	卞正富	邓良基	艾建国	叶剑平
	曲福田	刘耀林	肖洪安	吴 群	吴次芳	吴克宁
	何训坤	张凤荣	张安录	陆红生	陈利根	林 卿
	欧名豪	赵小敏	黄贤金	雷国平		

本书编写人员

主 编 欧名豪 (南京农业大学)

副主编 肖洪安 (四川农业大学)

陈中江 (华中农业大学)

雷国平 (东北农业大学)

参 编 冯永军 (山东农业大学)

李玉环 (山东农业大学)

李建强 (四川农业大学)

夏 敏 (南京农业大学)

李志国 (南京农业大学)

纪昌品 (南京农业大学)

主 审 王万茂 (南京农业大学)

总 序

此套高等院校土地资源管理专业主干课程系列教材是经教育部高等教育司批准立项的“面向 21 世纪课程教材”，共 15 种。

随着中国高等教育本科专业目录的调整，1997 年前经济学科中的土地管理和工学中的土地规划与利用两专业合并成土地资源管理专业，归属公共管理学科。随着专业属性的变化，有关土地资源管理专业课程设置和教学内容的改革与教材建设显得十分迫切。作为公共管理学科的土地资源管理，就其内涵来讲，是着眼于社会或政府如何确立和巩固与现行社会经济基础制度相适应的土地占有方式，调整土地关系；如何采取一系列经济、法律、行政与技术手段，对土地资源利用进行规划、控制、调节、监督和组织，实现土地资源既公平又有效的配置和可持续利用。在发达国家，经济市场化使得自然资源与环境管理成为政府的主要职能之一，以土地资源管理为核心的资源与环境管理已成为公共管理教学与研究的重要内容和主要分支学科，在大学本科、研究生及 MPA 教育中受到广泛重视。

中国土地资源管理学科建设，一方面要充分借鉴国外成熟的公共管理和土地资源管理的理论与方法；另一方面应以现阶段社会经济发展的土地资源问题为研究对象。随着我国经济体制的深入改革，尤其是计划经济向市场经济的转变，土地资源的产权关系、配置方式发生着深刻的变化；中国加入 WTO 后，不仅政府职能发生转变，经济全球化也急剧改变着区域土地利用结构，在促使经济快速发展的同时，也导致了难以预测的社会和环境变化；信息技术的进步及其在土地资源利用与管理中的应用，也大大改变着政府对土地资源的管理方式。所有这些，都应体现在土地资源管理学科体系、课程设置和教材内容之中。

近年来，全国各有关高校十分重视土地资源管理专业教材编写与出版工作。尤其是老一辈土地资源管理学家相继出版了一批有影

响的教材或著作，如《土地经济学》（刘书楷）、《土地经济学》（毕宝德）、《土地利用规划学》（王万茂、韩桐魁、董德显）、《地籍管理》（林增杰、严星）、《土地管理学》（陆红生）、《土地资源学》（林培）等，对该学科教材建设起到了十分重要的作用。一批中青年学者也脱颖而出，编写了一批选题新颖的教材，拓展了该专业的知识体系。2000年12月在南京召开了全国土地资源管理学科建设研讨会，2002年1月教育部高等学校公共管理类教学指导委员会土地资源管理学科组和全国高等学校土地管理院长（系主任）联谊会在哈尔滨召开了土地资源管理专业本科教育教学改革研讨会，加快了我国土地资源管理专业本科教育教学改革与教材建设步伐。全国高等学校土地管理院长（系主任）联谊会和中国农业出版社在各高校自由申报、专家推荐的基础上，确定了15本教材的选题，并会同全国近30所大学组织这一套教材的编写工作。其宗旨：一是初步形成作为公共管理学科的土地资源管理专业的基础知识体系；二是体现面向21世纪土地资源管理发展的要求，迎接新世纪对该专业人才培养的挑战；三是反映该学科教育教学改革的最新成果。我们希望此系列教材的出版，能为我国学习土地资源管理及相关专业的大学生们提供一套全新的教材，也为今后的教材建设打下一个良好的基础。

由于土地资源管理学科历史较短，教育教学改革还在进行，加上编写时间仓促，本套教材从选题到内容会有值得商榷之处，希望得到广大读者的评议和指正。

曲福田

2002年2月6日

前 言

土地，作为一种不可再生、不可替代的重要资源和资产，是人类生存和发展的重要基础，它的利用配置和管理直接影响着社会经济的可持续发展。从中国历史发展来看，“地安百安，地乱百乱”，特别是在我国实行社会主义市场经济的条件下，涉及土地资源利用和土地资产管理的问题很多。因此，加强土地管理工作具有非常重要的意义。

土地利用管理是土地管理的核心，土地管理的根本目标就是为了保证土地的合理利用。我国政府一贯重视土地的利用管理，制定和颁布了一系列关于土地利用管理的政策法规，加强了土地利用规划的编制和管理，强化了土地征用与农地转用的审批。但我国在土地利用管理的理论研究方面却滞后于实践，有关土地利用管理的系统研究专著与教材还很鲜见。为了适应土地利用管理教学与干部培训的需要，我们组织有关高等院校的专家编写了这本《土地利用管理》教材。本教材系统地阐述了土地利用管理的基本原理、内容体系和管理方法，内容涉及土地管理的基本原理、土地利用的规划与计划管理、土地的征用与划拨、土地市场的运行与管理、土地开发复垦整理、各类土地的利用管理以及土地利用动态监测等多个方面。

本教材由南京农业大学、华中农业大学、四川农业大学、东北农业大学、山东农业大学等院校长期从事土地利用管理教学与研究的教师集体编写而成，具体分工为：第一、二章由欧名豪编写；第三章由肖洪安、欧名豪编写；第四章、第五章由陈中江编写；第六章由夏敏编写；第七章由欧名豪、李志国编写；第八章由李建强编写；第九章由雷国平编写；第十章、十二章由欧名豪、纪昌品编写；第十一章由冯永军、李玉环编写。全书最后由欧名豪总纂定稿。

在本教材编写过程中，曾参阅了大量的相关书籍资料，引用了

其中的部分内容，在此谨向有关作者致以诚挚的谢意，同时，向关心本教材编写和出版工作的所有领导和同行们表示感谢。

由于编写者水平有限，教材中不妥和错误之处在所难免，敬请大家批评指正。

编 者

2002年4月于南京

目 录

总序

前言

第一章 绪论	1
第一节 土地利用概述	1
第二节 土地利用管理的概念和内容	7
第三节 土地利用管理的目标	12
第二章 土地利用管理的基本原理	19
第一节 土地伦理利用原理	19
第二节 系统论与控制论	25
第三节 可持续发展理论	34
第三章 土地利用规划与计划管理	38
第一节 土地利用规划与计划管理概述	38
第二节 土地利用规划体系	42
第三节 土地利用总体规划	46
第四节 土地利用总量控制指标	53
第五节 土地利用规划分区	61
第六节 土地利用年度计划	65
第七节 土地用途管制	72
第四章 土地征用管理	82
第一节 土地征用概述	82
第二节 土地征用的原则与条件	86
第三节 土地征用的实施程序	89
第四节 土地征用的补偿与安置	94
第五节 土地征用若干问题讨论	102
附录 4-1 建设用地项目呈报材料“一书四方案”	108

第五章 国家建设用地划拨管理	121
第一节 建设用地的含义与分类	121
第二节 建设用地土地使用权的获得	123
第三节 划拨建设用地的程序与补偿安置	130
第四节 划拨土地使用权交易	133
第五节 划拨用地管理的其他工作	135
第六章 土地市场运行与管理	139
第一节 土地使用制度改革与土地市场建立	139
第二节 土地市场体系与运行特征	143
第三节 国有土地使用权出让	152
第四节 国有土地使用权转让	165
第五节 国有土地使用权出租与抵押	175
第六节 国企改革中划拨土地使用权处置与管理	181
第七节 农村土地使用权市场管理	186
第七章 城市土地利用管理	192
第一节 城市土地及其利用	192
第二节 城市用地条件分析与评定	197
第三节 城市用地规划管理	205
第四节 城市土地开发	212
第五节 城市土地储备	218
第八章 乡(镇)村建设用地管理	228
第一节 乡(镇)村建设用地管理概述	228
第二节 乡(镇)村建设用地的方式与原则	231
第三节 村镇建设规划与用地要求	233
第四节 乡(镇)村建设用地的审批管理	240
第五节 乡(镇)村建设用地的有偿使用与费用补偿	244
第九章 农用地利用与管理	248
第一节 农用地利用与管理概述	248
第二节 耕地利用与管理	257

第三节	园地利用与管理	264
第四节	林地利用与管理	267
第五节	草地利用与管理	275
第十章	特殊用地利用与管理	280
第一节	特殊用地的种类与特征	280
第二节	交通运输用地管理	282
第三节	水利水电工程用地管理	287
第四节	矿业用地管理	293
第五节	国防用地管理	296
第六节	风景名胜区分区用地管理	300
第七节	自然保护区用地管理	305
第十一章	土地开发复垦整理管理	312
第一节	土地开发复垦整理概述	312
第二节	待开发复垦整理土地资源的调查与评价	320
第三节	土地开发整理项目的可行性研究	324
第四节	土地开发整理规划编制与项目管理	326
第五节	土地复垦的规划与管理	331
第十二章	土地利用动态监测	335
第一节	土地利用动态监测的内容	335
第二节	土地利用动态监测的方法	338
第三节	土地利用动态监测分析评价与调控	341
主要参考文献		347

第一章 绪 论

第一节 土地利用概述

一、土地利用的含义

自从人类出现在地球上,便开始了对土地的利用,人类社会的发展史和文明史,实际上就是一部土地利用史。从原始的渔猎游牧、刀耕火种,到现代的工业、农业,各历史时期土地利用状况,可以折射出文明和发展的轨迹。土地利用与人类的生存和发展休戚相关,但对何为土地利用,学术界却存在着不同的看法,其代表性的观点主要有以下几种。

周诚教授主编的《土地经济学》中提出,土地利用是指对于某一集团、某一地区、某一单位之土地,在社会需要的不同方式上,在国民经济各部门之间,在各个不同项目上的分配与使用^①。

许牧先生认为,土地利用是人们为了一定的目的,对既是自然综合体,又是生产资料的土地所进行的经营^②。

刘书楷教授则认为,土地利用是人们根据土地资源的特性功能和一定的经济目的,对土地的使用、保护和改造^③。

毕宝德教授主编的《土地经济学》中指出,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,这一过程是人类通过与土地进行的物质、能量和价值、信息的交流、转换过程^④。

陆红生教授认为土地利用是指人类通过一定的活动,利用土地的性能来满足自身需要的过程。土地利用可以是生产性的活动,如种植作物、养殖动物、建造工厂等;也可以是非生产性的活动,如建造住宅、设旅游风景区、施行自然环境保护等。

联合国粮农组织对土地利用的定义则是由自然条件和人的干预所决定的土

① 周诚等:《土地经济学》,农业出版社,1989年。

② 许牧:《谈土地利用的几个认识问题》,《土地利用工程参考资料(十八)》,1986年。

③ 刘书楷等:《土地经济学》,中国矿业大学出版社,1993年。

④ 毕宝德等:《土地经济学》,中国人民大学出版社,1991年。

地的功能^①。

林英彦认为，土地利用是指人类对特定土地投下劳力资本，以期从土地得到某种欲望的满足^②。

王万茂教授将土地利用定义为土地质量和人为干预所决定的土地功能^③。

虽然对土地利用的定义各有不同，但从中我们可以得到如下认识：

(1) 人类与土地是密不可分的，人类发展离不开土地，没有土地就没有人类。同时，人们在利用土地过程中也改造了土地，通过人类的干预，土地质量和土地类型及土地利用方式等亦在发生变化。

(2) 人类需要土地，不是需要土地物质本身，而是土地的各种功能，即从土地利用中获得物质产品和服务。人类对土地的需求实质是对土地功能的需求，是一种引致需求。人们利用土地就是为了满足人类社会经济发展的需要而决定土地的具体功能。

(3) 对土地的利用不仅要考虑到满足人类的需求，同时必须与土地本身的质量特性相一致。

(4) 由于人类需求的多样化，土地利用方式也具有多样性。

(5) 土地资源是一种稀缺的资源，因此应集约利用土地。

(6) 土地在空间上互相联结在一起，不能移动和分割。因此，每块土地利用的后果，不仅影响到自身的经济利益、生态环境，必然也影响到邻近土地，甚至整个区域的生态环境与经济利益，产生巨大的社会后果。也就是说土地利用具有明显的社会性和外部性。所以，任何土地利用都必须与其他土地的利用相协调，这就要求它必须在社会的统一管理控制下进行。

(7) 为使人类能够世代繁衍，生生不息，土地利用必须是可持续的。因此，就要求土地利用方式必须是合理的，不仅要对土地开发、利用，还必须对土地加以整治和保护。

二、影响土地利用的因素

土地利用不是一成不变的，它是一个动态的过程。土地的用途，土地资源的分配，土地利用的程度和效益等是随着社会经济条件和自然条件的变化而不断变化的。地球表面原是一片原始自然状态，在自然因素和社会经济因素作用

① FAO, The Role of Legislation in Land Use Planning for Developing Countries, Rome, 1985.

② 林英彦：《土地利用概要》，台湾文星书局，1995年。

③ 王万茂主编：《土地利用规划学》，中国大地出版社，1996年。

下,原始森林逐渐缩小,耕地逐渐扩展,随着人口的增加,城镇用地又在不断蚕食农田。随着生产的发展,科学技术的进步,使得不少沙漠变成了绿洲,荒芜的不毛之地变成了良田,土地利用的程度与效益不断提高。当然,由于自然条件的变化和人类活动的影响,在一些地区土地利用也产生了不良的后果,沙漠化土地增加,水土流失加剧等。影响土地利用的因素是多种多样的,归纳起来,主要有以下几个方面:

(一) 自然因素

影响土地利用的自然条件是指土地的自身状况和环境状况,包括土地的位置、地貌、水文、气候、土壤、植被、矿藏及自然景观等。土地的自然条件不同,对土地的可用性及土地的适合用途起着决定性的作用。土地的自然属性是土地利用的基础,但土地的自然属性几乎是永久性的,人们只能在固定的地块上进行生产和生活活动,而这些生产和生活活动是受土地的自然属性及其他外部环境条件的制约的。因此,必须要因地制宜,依据土地的适宜性和限制性,合理地确定与区域的土地自然特征相适应的土地利用方式和利用程度、强度等。

(二) 社会经济因素

社会经济因素主要指社会制度、政策、土地所处的位置、交通条件,土地利用的成本、效益,土地利用现状等。土地是经济活动中一种供给有限但用途无限的特殊经济资源,是社会经济活动的空间和载体,经济条件决定着土地利用的可能性、广度与深度的加强程度。国家的社会制度和经济政策对土地利用有着重要的影响,尤其是国家采用怎样的土地资源配置机制,即按照何种方式,或通过何种途径将土地资源配置到各部门各单位,将会影响土地利用效率的高低。

(三) 人的文化素质

人们的知识水平、科学技术水平,对土地利用的整体性、长远性的认识,都会给土地利用带来深远的影响。历史上,小亚细亚的人们,滥伐森林,造成了后来的不毛之地;今天,人们盲目建筑,滥占耕地,排放“三废”,污染土地,破坏耕地等,都将对未来的土地利用造成很大的危害。当然,人的文化素质是可以提高的,通过宣传教育,普及科学技术知识,提高对自然规律和社会经济规律的认识,从而做到自觉地合理地利用土地。

三、土地合理利用的原则

(一) 先评价规划后开发利用

要查清土地资源的数量、质量、分布和潜力,对各种土地类型和土地利用类型进行科学的分类,了解土地资源优势及各种土地的利用特征和特性功能。

然后,在此基础上对各类土地资源进行生态经济综合评价,以明确其合理利用的方向和方式。要依据土地评价制定科学合理的土地利用规划,按照规划对土地进行综合开发、利用、治理、保护和管理。

(二) 珍惜节约和合理集约利用土地

我国土地特别是农用地的自然供给和经济供给有限,劳动力十分充裕,经济技术相对落后,地力消耗大而投入少。因此,必须及时采取有效措施,增加对土地的开发性投入,提高治水改土标准,以改善农业生产的基本条件;尤其要重视生态农业的开发和建设。同时,各项建设用地必须统筹兼顾,全面安排,做到节约用地,不占或少占良田。

(三) 均衡协调开发与合理布局

根据土地利用上生产水平基数低,一般增产较快的特点,要使全国的土地利用水平大幅度快速提高,就要加强对中、低产地区和经济欠发达地区的土地开发和经济开发,促使全国生产和经济的均衡协调发展。按照我国自然经济技术条件的优势,一般自东部向西部递降;东部基础好,中西部潜力大,全国中、低产耕地大部分分布在中西部地区。目前应实行对东部、中部和西部地区的梯度开发战略,尤其是对西部地区实行重点开发。这样,将从根本上改变我国长期以来土地利用水平在地区分布上的不平衡状况。

(四) 国土整体开发与农业优先利用,充分合理有效地利用各类土地

耕地的利用是我国现有农业用地的主体,是提供农产品的主要源泉。我国耕地资源稀缺,耕地对生态条件(特别是肥力条件)的要求严格,土地的开发利用,首先应保证农业的择优利用,这应是不可动摇的原则。但同时还必须看到,在对土地的开发利用中,除耕地以外,广大的非耕地农业用地对提供人们衣食住行等产品和原料也至关重要,而且蕴藏着无穷的生产潜力,亟待开发利用。这些非耕地农业用地的进一步开发利用,直接关系到我国70%的国土面积的开发,并将从根本上改变我国农村产业结构和农业生产的面貌。

(五) 开发利用与整治保护相结合

贯彻这一原则,主要是协调人地关系,改善生态环境,以提高社会经济效益和生态环境效益。土地利用是人与土地(自然)关系的动态表现,它与生态环境是相互制约的。要保持地力持续利用不衰,人必须在对土地利用时,即在向土地索取时,向土地附加以人工、物质和技术的投入,实行用地与养地相结合。这实质是开发利用与整治保护相结合。所以,人在土地利用中与土地的关系,应该是对等、和谐和协调的关系,而不是对立和掠夺与被掠夺的关系。

人类依靠土地来哺育,须臾离不开土地,人要生存就得利用土地,土地是与人类共存的,又是先于人类而存在的。所以利用土地就要保护土地,这是自

然生态规律所决定的。如果人们蔑视生态,在利用土地中肆意掠夺地力,污染和破坏生态环境,必然要受到大自然加倍的惩罚。实践证明,森林、草场和地力、环境一旦被破坏,恢复起来就很困难,并须付出巨大代价。因此,在土地利用中,应把保持生态平衡、提高生态环境效益作为前提,在增进生态环境效益的基础上求的社会经济效益。

(六) 加强法制和依法管理

贯彻社会主义法制原则,加强土地利用管理,要不断深化改革,建立和健全必要的土地制度和土地政策,包括土地产权制度与土地有偿使用政策、土地金融制度与土地金融政策和土地税制与土地税政策等,以维护土地公有制及其经济上的实现,和土地的合理开发利用。尤其是要进一步完善和发展土地承包制,充分调动农民珍惜、自觉保护和养育土地的积极性,保证和鼓励农民向土地多投入;要加强土地立法,实行法制管理,改革土地征用制度与土地开发复垦制度等,严格控制非农业生产用地和滥占耕地,防止耕地面积继续下降,保证管好用好各类土地。

四、我国当前土地利用面临的基本问题

土地既是珍稀的资源,又是特殊的资产,土地的基本属性决定了土地问题始终是事关我国经济发展、社会安定和政治稳定的重大问题。随着人口的继续增加,工业化、城镇化的快速成长,土地与人口、土地与农业、土地与市场、土地与发展、土地与环境、土地与法制、土地与社会稳定等的问题和矛盾将日益突出。

(一) 耕地减少,人口增加,人地矛盾还将日趋尖锐

我国 1949—1957 年耕地净增加 1 393 万 hm^2 , 人均耕地达 0.173 hm^2 , 此后耕地面积和人均耕地一直下降。从 1957—1985 年,我国耕地年均减少 53 万 hm^2 , 同期人口增加 4 亿多, 人均耕地下降到 0.091 hm^2 。1987 年贯彻基本国策以来,耕地锐减的势头有所控制,但年均减少量仍达 40 万 hm^2 。加之农业结构调整、灾毁,即使国家加大土地开发投入,新开发部分耕地,到 2010 年全国耕地仍将减少 1 000 万 hm^2 以上。据测算,我国人口峰值年将出现在 2020 年左右,以每年净增加 1 000 万人口和人均 400 kg 粮食总消耗计,相当于每年要增加 400 万 t 粮食生产的农业负荷和 67 万 hm^2 以上的高产农田的播种面积。相反,每年净减少 33 万 hm^2 耕地,按每 hm^2 单产 7 500 kg 计,相当于每年耕地减少 650 万人的资源供给能力。这一增一减,等于未来 20 年年均存量耕地生产力新增 1 650 万人的沉重负荷。我国人地矛盾日益尖锐化的趋势,是加剧农业负荷、危及社会稳定的隐患,并将长期成为制约我国经济发展的突出因素。

(二) 工业化、城镇化的快速发展, 还将加剧土地供需矛盾

在改革开放的推动下, 我国的城乡产业结构高度化已有了长足的发展, 突出标志之一是人口城市化和产业经济的城市化聚集, 乡镇企业推动农村城镇化的发展, 都以前所未有的速度改变了我国的城乡经济和社会结构面貌。全国的城市非农业人口从1981年的0.9亿增加到1995年的3.46亿, 设市城市从245个增加到622个。我国的农村现代化、工业化、人口城镇化相互依托, 互为促进, 是改革开放促进社会经济发展的必然结果。但城镇化过程中, 土地供需矛盾也更趋尖锐。

(三) 土地规划滞后, 法制不健全

土地利用总体规划是科学合理利用土地的基础和依据, 是土地利用和土地管理的龙头, 没有科学的土地利用总体规划, 科学用地、合理用地和科学管理土地都将成为一句空话。我国的土地利用长期缺乏各级土地利用总体规划的宏观配置调控, 导致各地区、各部门用地各自为政, 土地浪费严重, 资源破坏, 质地退化, 效益低下, 并人为地加剧了土地供求矛盾。如开发区热、炒地皮热, 随意扩大城镇范围, 随意占用良田沃土的现象不胜枚举, 并造成重复投资、重复建设, 经济损失巨大。

我国土地利用管理和法制十分落后, 至今缺乏《土地法》、《土地利用规划法》、《耕地保护法》等专门法。即使《土地管理法》已出台10多年, 有法不依、违法批地、违法用地等问题仍然存在。在我国人地矛盾十分尖锐的国情条件下, 没有完备的土地利用和土地管理的法制体系, 没有以土地利用总体规划为龙头的综合措施, 要协调好土地利用的众多矛盾将是十分困难的。

(四) 土地利用不合理

首先是不重视科学用地而陷入掠夺式经营。如耕地广种薄收、重用轻养, 造成土地肥力下降。对森林的乱砍滥伐, 重采轻造, 毁林开荒等, 使全国森林覆盖率下降到12%, 远低于世界平均28%的水平。第二是土地利用效益低下。我国农业用地不足土地总面积的60%, 土地垦殖率仅有10.4%, 林地利用率仅12.7%, 草地仅29.8%。一方面我国人地矛盾尖锐, 另一方面土地利用粗放经营, 土地生产力水平低下。我国的耕地、林地、园地、城市用地等的各类经济指标都低于世界水平, 土地深度开发的潜力远未得到发挥。耕地中高产田只占1/3, 中低产田中有的单产仅每 hm^2 1500~3000kg。林地生产率仅有先进国家的1/3到1/2。第三是农业用地结构失衡。第四是乡镇企业、农民建房大量占用耕地。

(五) 城镇及农村居民点规划缺乏土地利用总体规划的用地调控和科学指导

在各发达国家, 城市总体规划是土地利用总体规划的一项重要内容。我国的城市总体规划实质是国外的城市土地利用总体规划, 城市的总体规划布局和新区建设都高度重视并服从于土地利用总体规划。在我国正好相反, 由于土地

利用总体规划滞后,城市规划和建设,特别是近几年在城市高速发展和小城镇建设快速扩展中,缺乏土地利用总体规划的宏观布局调控和土地配置指导,城市发展无边限制,大量占用优质高产农田和平坝良田沃土,盲目布局,高标准和超标准用地,城镇功能和规划结构的失衡等,问题相当突出。

(六)轻视乃至忽略土地利用的经济原则,从规划到管理与当前体制改革都远远不相适应

据测算,我国土地资产中,仅国有企业存量土地资产就达15万亿,由于旧体制的制约,长期被无偿无限期占用,不仅造成土地利用的资源浪费,更造成资产的流失。据估算,全国每年仅土地资产流失就达2000多亿。

(七)各级政府土地的宏观配置管理不适应土地资源市场和资产市场发展的要求

市场经济体制的建立和市场机制对我国土地配置体制的影响已经十分广泛,土地配置模式、管理形式和内容,土地规划的思路和方法,规划调控的方向和重点等,无不面临新的严峻考验。新时期的土地利用战略规划如不面对市场走向,按以市场为基础配置资源,加强规划,最终会被土地市场机制所淘汰。另一方面,土地市场如果缺乏国家总体规划的总量控制和结构导向,土地市场供应总量和土地利用结构一旦失控,对我国经济发展和社会稳定造成的后果将不堪设想。

第二节 土地利用管理的概念和内容

一、土地利用管理的概念

土地利用管理是土地管理最基本的组成部分,是指从国家利益的全局出发,根据国家经济和社会发展的需要,依据土地的自然特点和地域条件,对土地资源的配置、开发、利用、整治和保护等所进行的计划、组织、控制等工作的总称。如编制土地利用总体规划,然后再分解编制土地利用计划,进行土地开发,加强土地的复垦整治等,以达到充分发挥土地效益,合理利用土地的目的。土地利用管理是土地管理的核心,通过土地利用管理,提高土地利用的生态、经济、社会综合效益,也就实现了土地管理的总目标。

土地是一个系统,它的组成部分及外部环境之间存在着相互依存、相互制约的关系。土地利用的演变是以连锁反应的形式进行的。由于土地利用的外部性与社会性的存在,土地利用的每一点变化都会产生一定的社会经济与生态环境的影响。土地利用符合客观规律就会取得好的效果,反之则可能导致灾难性后果的产生,有些后果要在很长时间以后才会发生,等到人们发觉时为时已晚。