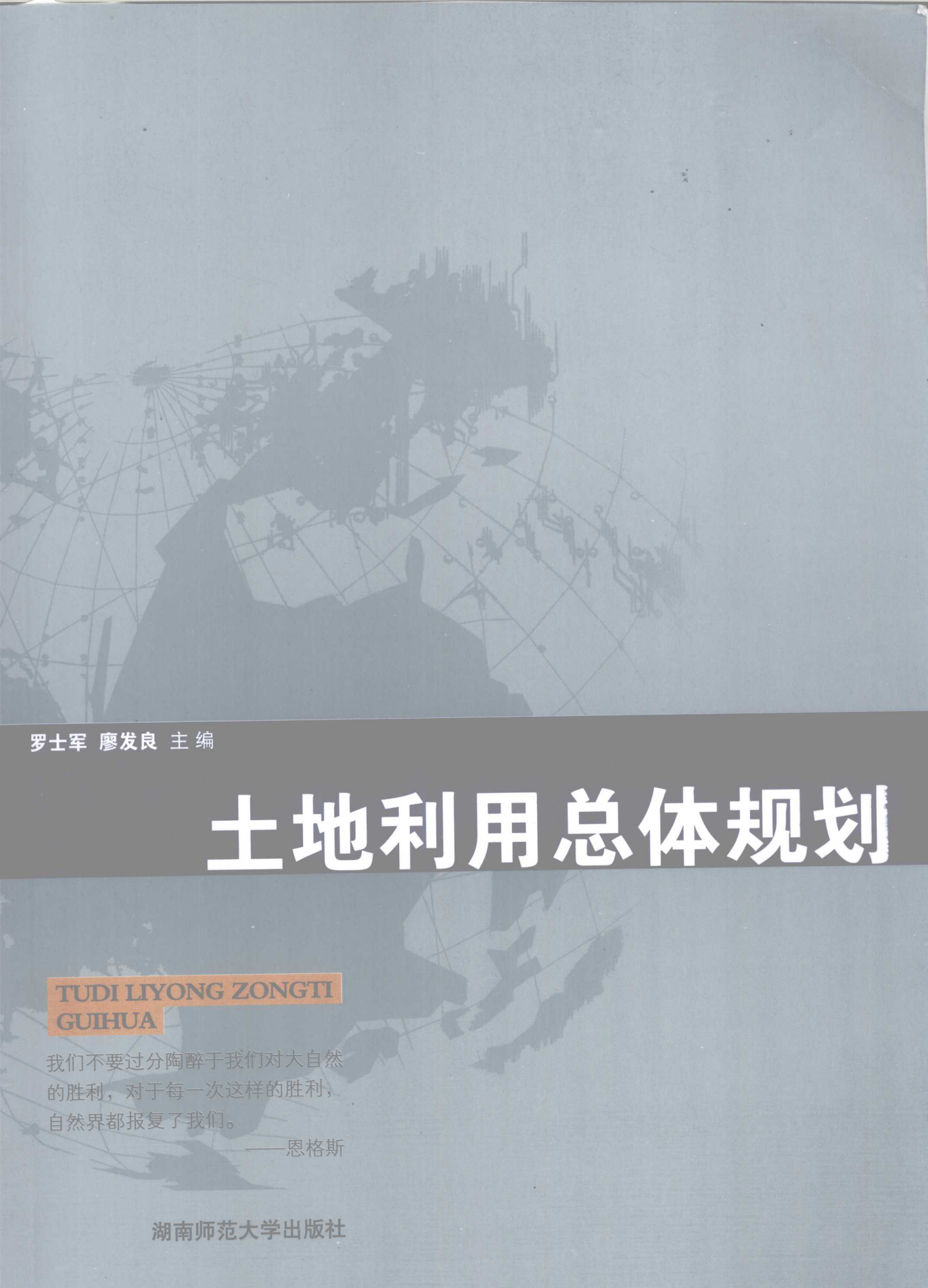




罗士军 廖发良 主编

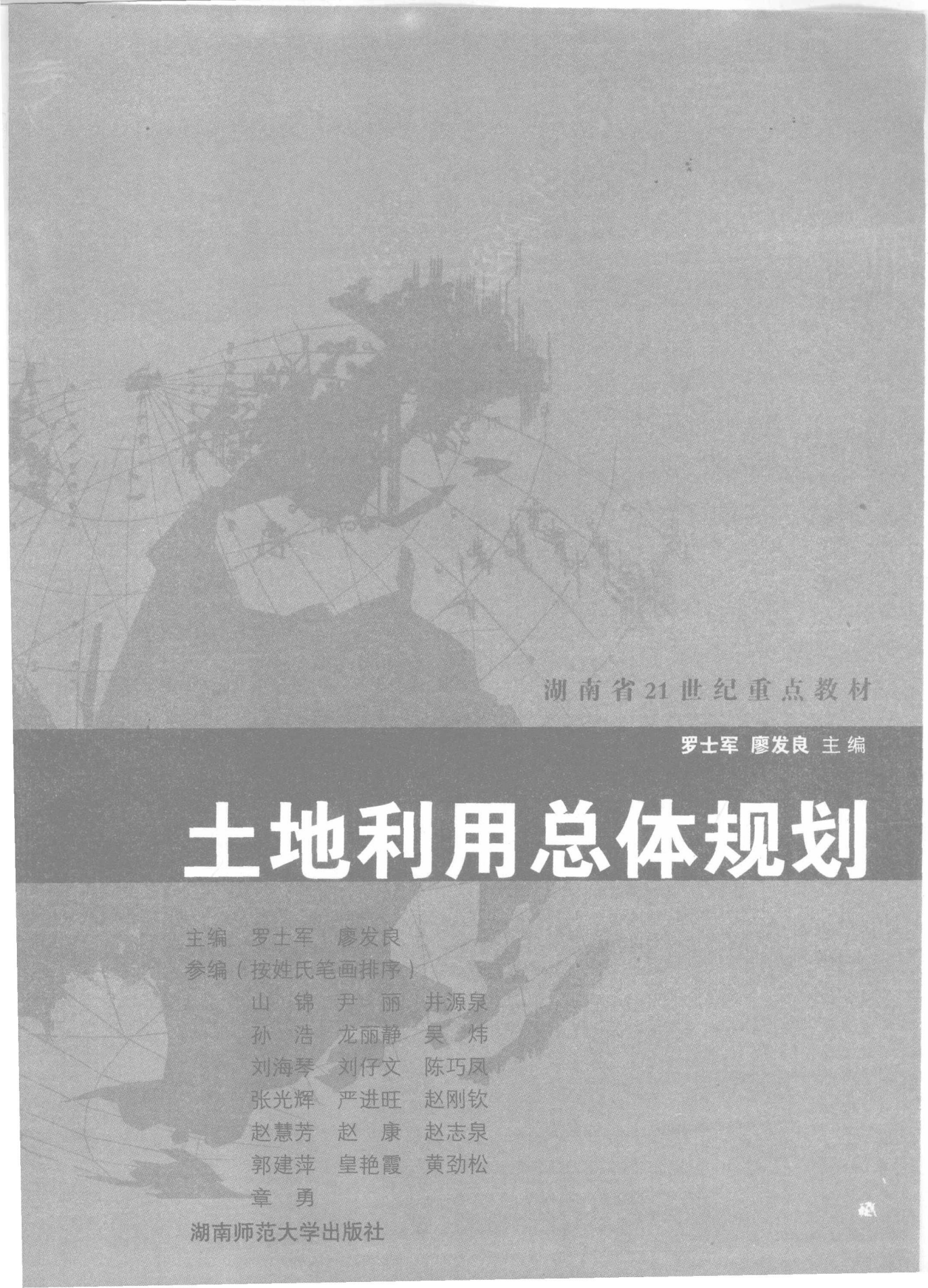
# 土地利用总体规划

TUDI LIYONG ZONGTI  
GUIHUA

我们不要过分陶醉于我们对大自然的胜利，对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。

——恩格斯

湖南师范大学出版社



湖南省 21 世纪重点教材

罗士军 廖发良 主编

# 土地利用总体规划

主编 罗士军 廖发良

参编 (按姓氏笔画排序)

|     |     |     |
|-----|-----|-----|
| 山 锦 | 尹 丽 | 井源泉 |
| 孙 浩 | 龙丽静 | 吴 炜 |
| 刘海琴 | 刘仔文 | 陈巧凤 |
| 张光辉 | 严进旺 | 赵刚钦 |
| 赵慧芳 | 赵 康 | 赵志泉 |
| 郭建萍 | 皇艳霞 | 黄劲松 |
| 章 勇 |     |     |

湖南师范大学出版社

### 图书在版编目 (CIP) 数据

土地利用总体规划 / 罗士军, 廖发良主编. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2008. 1

ISBN 978 - 7 - 81081 - 852 - 0

I. 土… II. ①罗…②廖… III. 土地利用—总体规划—中国  
IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 051496 号

---

### 土地利用总体规划

◇主 编: 罗士军 廖发良

◇责任编辑: 柳 丰 莫 华

◇责任校对: 蒋旭东

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731. 8853867 8872751 传真/0731. 8872636

网址/http: //press. hunnu. edu. cn

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 长沙市华中印刷厂

---

◇开本: 787 × 1092 1/16

◇印张: 14. 75

◇字数: 213 千字

◇版次: 2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

◇书号: ISBN 978 - 7 - 81081 - 852 - 0

◇定价: 20. 00 元

---

## 前 言

土地利用总体规划教材是经湖南省教育厅批准立项的“湖南省 21 世纪重点教材”。随着土地参与国家宏观经济调控功能的增强，土地利用总体规划作为引导区域土地利用的“龙头”，其作用日趋重要。如何编制好土地利用总体规划，使土地资源保障国民经济科学发展，各级政府及业内人士仍在不断探索。

本教材是在参阅和引用了国内外大量相关书籍的基础上，吸收当代国内外土地利用总体规划的编制理论与方法，结合近几年我国开展的土地利用总体规划修编试点工作的实践编写而成。

本教材以土地利用总体规划编制思路为主线，系统地介绍了土地利用规划的概念和体系，土地利用规划与土地利用总体规划的关系；以土地利用总体规划为重点，详细介绍了土地利用总体规划的编制原理，土地利用总体规划核心专题研究的内容与方法；土地利用总体规划方案编制的程序与方法；土地利用总体规划成果的整理与验收要求等。

本教材以土地利用总体规划编制的理论与实践为重点，对指导土地利用总体规划的编制，具有较强的科学性与实用性。

在本书的编写过程中，参阅了大量的书籍资料，引用了其中的部分内容，在此向有关作者致谢，同时向关心本教材编写和出版工作的所有朋友和同行们表示感谢。

由于编者水平有限，疏漏和不当之处在所难免，敬请各位批评指正。

罗士军

2007 年 12 月于长沙

# 目 录

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| <b>第一章 土地利用规划概述</b> .....          | (1)   |
| 第一节 土地利用规划的概况 .....                | (1)   |
| 第二节 土地利用规划的理论与方法 .....             | (9)   |
| <b>第二章 土地利用总体规划概述</b> .....        | (27)  |
| 第一节 土地利用总体规划的概念和性质 .....           | (27)  |
| 第二节 土地利用总体规划的体系、任务与内容 .....        | (29)  |
| 第三节 土地利用总体规划编制工作中的几个关系 .....       | (33)  |
| <b>第三章 土地利用总体规划的编制原理</b> .....     | (36)  |
| 第一节 编制土地利用总体规划的原则和原理 .....         | (36)  |
| 第二节 我国土地利用总体规划的编制依据及模式 .....       | (40)  |
| 第三节 土地利用总体规划的编制程序 .....            | (46)  |
| <b>第四章 编制土地利用总体规划的几个专题研究</b> ..... | (55)  |
| 第一节 土地利用现状分析和规划实施评价 .....          | (55)  |
| 第二节 土地利用潜力分析 .....                 | (61)  |
| 第三节 土地需求量预测 .....                  | (72)  |
| <b>第五章 编制土地利用总体规划方案</b> .....      | (94)  |
| 第一节 拟订土地利用的长远目标和基本方针 .....         | (95)  |
| 第二节 土地利用结构与布局调整 .....              | (98)  |
| 第三节 土地利用分区 .....                   | (104) |
| 第四节 规划实施的政策和措施 .....               | (119) |
| <b>第六章 土地利用总体规划成果的整理与审批</b> .....  | (120) |
| 第一节 土地利用总体规划成果的整理 .....            | (120) |
| 第二节 土地利用总体规划的评审、审查、审批和修改 .....     | (128) |
| <b>第七章 土地利用规划的信息化</b> .....        | (138) |
| 第一节 土地利用规划管理信息系统 .....             | (138) |
| 第二节 土地利用总体规划辅助编制信息系统 .....         | (149) |

|                             |              |
|-----------------------------|--------------|
| <b>第八章 国外土地利用规划简介 .....</b> | <b>(156)</b> |
| 第一节 英国土地利用规划简介 .....        | (156)        |
| 第二节 加拿大土地利用规划简介 .....       | (158)        |
| 第三节 美国土地利用规划简介 .....        | (160)        |
| 第四节 西欧土地规划的特点 .....         | (163)        |
| <b>附录一 土地分类 .....</b>       | <b>(165)</b> |
| <b>附录二 土地利用总体规划实务 .....</b> | <b>(173)</b> |

# 第一章 土地利用规划概述

## 第一节 土地利用规划的概况

### 一、土地利用规划产生的客观必然性

人类社会的发展总是伴随着土地利用的演变而演变，人类社会发展史就是一部人类适应土地、改造土地和利用土地的历史。土地面积的有限和对土地需求的日益增长是土地利用领域中永恒的矛盾，也是土地利用规划产生的客观必然性<sup>①</sup>。土地规划产生的客观必然性可以从以下三方面来说明：

（一）土地是一切生产不可缺少和无法代替的生产资料，同时又是生态环境的重要组成部分之一

随着生产的发展，各类生产部门都需要土地。由于土地面积有限，于是就产生了合理分配土地资源的客观必然性。分配土地不是一项简单的土地丈量工作，要通过对有限土地的数量和质量的分配，形成一个与区域经济结构相适应的土地利用结构及各行业土地利用规模，并将各行业土地利用规模配置在最适宜的土地利用质量类型上，建立良好的土地生态环境，真正做到结构合理、地尽其利。

20 世纪以来，尤其是 60 年代以后，人类为了发展经济，严重干扰了自然界，使全球范围多处出现森林覆盖面积减少、草原退化、水土流失、沙漠扩大、水源枯竭、水质污染、大气质量恶化等一系列环境问题，严重地威胁人类的生存与发展。早在一百多年以前，恩格斯就以美索不达米亚、希腊、小亚细亚等地由于林地生态系统遭破坏而变为荒芜不毛之地为例，对人类发出警告：“我们不要过分陶醉于我们对大自然的胜利，对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。”当初人类并不以此为然，时隔几十年以后，19 世纪 30 年代，美国由于盲目开垦西部土地酿成 1834 年骇人听闻的黑风暴，毁坏了十几个州的农场。20 世纪 50 年代，前苏联由于不合理开垦中亚处女地，引起了 1963 年的黑风暴，受灾面积达两千多万公顷。我国黄土高原，本为林草茂密、土

---

<sup>①</sup> 王万茂. 土地利用规划学. 北京: 科学出版社, 2006.

壤肥沃之地，在秦汉之后由于乱砍滥伐，破坏了自然生态系统平衡，导致大量的水土流失和频繁的自然灾害。20 世纪 60 年代，特大沙尘暴在我国共发生过 8 次，70 年代则增加到了 13 次，90 年代短短的 10 年间，我国的戈壁、沙漠扩张超过了 5 万平方公里，如今距首都北京已不到 250 公里。据报道，美国驻华使馆通过卫星图像发现，内蒙古和甘肃两地区原本独立的沙漠已经连成一片。在西部的新疆维吾尔自治区，塔克拉玛干沙漠和库木塔格沙漠也在不断扩大，有连成一片的可能。我国的沙尘暴已成为环境风险全球化的一个突出例子。2002 年，源于我国的沙尘暴席卷韩国首都首尔，迫使当局关闭机场和学校。卫星图像显示，中国的沙尘暴还吹到了日本。此外，研究表明，中国的沙尘颗粒甚至飘到了美国的加利福尼亚。在我国北部，每年有近 2600 平方公里的平原被沙漠蚕食。到目前为止，已经有 4000 多个村庄被沙漠吞噬。首都北京的居民对定期从戈壁沙漠吹来的沙尘暴感到恐惧和担心。每次刮起沙尘暴，北京就陷入一片阴霾，到处是沙粒，交通堵塞愈发严重，即使是正午时分也要开灯才能前行。

大量的事实告诉我们，生态危机在潜伏期往往不易被察觉，但一旦爆发，上百年也难以恢复。因此，人类要在生态环境尚未被严重破坏之前，对社会经济发展和生态环境作出详尽的规划，协调好人类与环境的关系，避免或减轻环境对人类的报复。随着人们对土地与环境问题认识的不断提高，土地利用规划便显得愈发重要。

### （二）农业生产最根本的特点是自然再生产与经济再生产的交织

动植物本身有着特定的生长、发育规律，而这些生长发育规律发挥作用都需要特定的外界条件。外界条件在地面上的分布千差万别，不尽相同。在这种情况下，人们便通过自己的劳动，充分考虑自然条件和动植物生长、发育的规律要求，将两者有机地协调起来，使动植物在完成自然再生产的同时，尽可能有效地满足人类需要。所以，人们的劳动所进行的经济再生产过程同植物本身的自然再生产过程总是紧紧地交织在一起的。由于农作物生长所必需的自然条件（阳光、温度、水分、空气和养料）在土地上的分布是不均衡的，每种农作物要求特定的土壤和自然条件，每种土壤适宜种植相应的作物。例如，适宜种小麦的淤黏土，却不适宜种棉花；适宜种棉花的轻沙土，对栽培小麦则不利；沙性土壤不适宜种水稻，却适宜于种甘薯、花生。为了给农作物的正常生长创造良好的环境条件，必须正确地解决好农作物对土地的要求和土地本身所具有的特性之间的矛盾，因地制宜地种植农作物。另外，农业生产不仅包括种植业，还应包括园、林、牧、渔业。为了保证农、园、林、牧、渔业协调发展，必须处理好他们之间的用地关系，合理地确定和配置各种农用地，充分合理地利用一切土地资源，于是就产生了合理组织土地利用的客观要求。

（三）要使一切具有自然肥力的土地都迅速地转化为经济肥力很高的土地，必须具备先进的物质技术条件

根据马克思土地肥力发展理论，应当肯定人类的生产劳动在土地自然肥力向经济肥力转化的过程中所起的积极作用，但要使一切具有自然肥力的土地都迅速地转化为经济肥力很高的土地，必须具备先进的物质技术条件，“使土地的自然肥力变为可以立即利用的劳动生产力状态”。与土地密不可分的建筑物和工程物，如灌、排渠道，道路，桥梁，护田林带，居民点，拖拉机和农具等均属促进肥力转变与提高的物质条件，

它们与大面积土地一起同时发挥作用。为了顺利地进行农业生产,不断提高土地肥力和土地生产力,除土地外还必须具备一定数量的劳动力和其他生产资料(包括可动的和固定在土地上的)。这些劳动力和其他生产资料都是以一定的方式发挥其应有的作用。为此,必须根据生产的要求,合理地解决劳动力、其他生产资料与土地位置之间的相互关系,在合理组织土地利用的同时,对劳动力和其他生产资料进行合理配置。

综上所述,环境保护及生产实践对土地的利用提出了上述三方面的要求。科学地规划与分配土地也就成为了必然。

### 二、土地利用规划的概念

我国土地利用规划科学研究工作开展的时间虽然不长,但规划的性质、内容、方法却有很大发展。不同的历史时期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,建国初期新建国营农场,迫切需要对国营农场土地进行全面规划。当时的国营农场规划都是参照前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。1967—1977年结合编制“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了以土地利用总体规划为龙头的各项土地利用规划工作。1986年成立了国家土地管理局,并颁布《中华人民共和国土地管理法》,该法第十五条规定:“各级人民政府编制的土地利用总体规划经上级人民政府批准执行。”在这种背景下,开始了第一轮土地利用总体规划,规划期定为1986—2000年,建立了我国土地利用规划五级体系(国家、省、市、县、乡),全面开展土地利用总体规划编制工作。后由于国内外环境条件发生变化,城市用地扩张大量蚕食周边的高产农田,直接影响我国粮食安全。在这种背景下,于1997年,国务院出台11号文件《关于进一步加强土地管理,切实保护耕地的通知》,并于1998年修订了《中华人民共和国土地管理法》,第二轮土地利用总体规划的编制工作被提到了议事日程,规划期定为1997—2010年<sup>①</sup>。在第二轮土地利用总体规划实施期间,国务院先后组织了清理各类开发区、暂停审批农用地转用等土地市场治理整顿活动,但盲目投资、低水平重复建设、圈占土地、乱占滥用耕地等问题尚未根本解决。为此,国务院于2004年10月出台28号文件《关于深化改革严格土地管理的决定》,于2005年出台32号文件《关于做好土地利用总体规划修编前期工作意见的通知》。此后,以严格保护耕地为前提,以严格控制建设用地为重点,以节约和集约利用土地为核心的新一轮土地利用总体规划(2006—2020)又在全国蓬勃开展起来。这一切都为土地利用规划学的理论与方法研究提供了坚实的基础。

<sup>①</sup> 王万茂. 土地利用规划学. 北京: 科学出版社, 2006.

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不同解释的综合概括和总结，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。

土地利用规划（简称土地规划）可以定义为：土地利用规划是指人们为了改变并控制土地的利用方向，组织合理的土地利用结构，提高土地生产力，根据社会经济发展的要求和当地自然、经济、社会条件，对一定区域范围内的土地利用，进行空间上的优化组合和时间上实现该优化组合的安排。简单地说，我国土地利用规划的实质是对一定区域范围内的土地利用进行科学组织和合理布局。它是一门研究合理组织土地利用规律性的学科。

### 三、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，各行各业对用地数量和用地质量提出了更高的要求，他们需要更多数量、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。可以这样认为，土地利用规划的研究对象集中于研究合理组织土地利用的规律性。具体是：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，即研究一定区域土地利用规模和结构的调整与优化、土地利用方向的时间和空间组织的理论与方法。归纳起来，现阶段土地利用规划是研究在一定的历史时期内，土地的集约、科学、合理、有效利用四个方面的问题。

#### （一）土地的集约利用

在土地利用的内涵方面，要研究提高土地利用集约化水平的最佳土地利用方式，例如基本农田整理、村庄整理、旧城改造等；在土地利用外延方面，要探求充分开发土地后备资源潜力的方法和途径。

#### （二）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。

#### （三）土地的合理利用

需要从土地的自然、经济条件出发，在满足国民经济各部门对土地需求的同时，保持土地生态系统高效良性循环，从国家全局利益出发，有效防止滥占耕地及其他破坏与浪费土地的现象发生。

#### （四）土地的有效利用

表现在土地利用规划必须实现国民经济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。

### 四、土地利用规划的内容

土地利用规划的内容取决于土地利用规划的目的。我国土地利用规划的目的有两方面：一方面通过土地利用总体规划，对土地利用进行宏观控制，将一定区域内的土地资源因地制宜地落实到农用地、建设用地及未利用地等土地利用类型上，并将各种类型的土地落实到下一级行政区域；另一方面通过土地利用专项规划，将分配到国民经济各部门（或各种土地利用类型）的土地进一步组织，具体确定其内部的土地利用结构、布局及利用方式。

所以，土地利用规划的内容由土地利用总体规划的内容和土地利用专项规划的内容两部分组成。以上两种类型的土地利用规划，在编制过程中，离不开以下六方面的内容：（1）土地利用现状分析及评价；（2）土地利用潜力分析；（3）土地供给及需求量预测；（4）土地供需平衡及结构优化；（5）土地利用规划方案的编制；（6）土地利用规划的实施及管理。

### 五、土地利用规划的任务

土地利用规划是一门应用学科，同时也是一项实践活动。现阶段我国土地利用规划的任务是：宏观上要求通过土地利用规划，保证解决 13 亿人口吃饭问题的耕地保有量，在此基础上，确定各部门用地的规模，划分土地利用区，对农用地和非农业建设用地实行严格的用途管制，使有限的土地资源尽可能满足国民经济协调、稳定发展的要求；微观上要求通过土地利用规划，为各部门土地利用创造良好的土地组织条件，使土地的生产力得到充分发挥，使土地利用更趋合理。具体来讲，土地利用规划的任务主要有以下四个方面：

#### （一）土地供需综合平衡

人口的不断增长和社会经济的不断发展对土地的需求呈逐步扩大的趋势，而土地的供给却有一定的限度，因此土地的供给与需求之间常常产生矛盾。土地供需不协调往往会导致国民经济结构失衡，也会导致土地资源的破坏与浪费。正因为如此，协调土地的供需矛盾是土地利用规划的首要任务。在协调土地的供给与需求使之达到平衡时，必须遵循自然规律、经济规律和社会发展规划，使土地利用达到经济、生态、社会效益的总体最优。

#### （二）土地利用结构优化

土地利用结构是土地利用规划的核心内容，结构决定功能。土地利用结构的调整应根据社会经济发展对土地的需要和规划区域的社会、经济、生态条件，在区域发展的战略指导下，因地制宜地加以合理组织，并作为土地利用空间布局的基础和依据。土地利用结构的实质是国民经济各部门用地面积的数量比例关系。土地利用结构调整与优化，是在不断向土地增加投入的条件下，实现土地产出增长（综合）最大而风险最低。土地利用规划的核心就是在资源约束条件下，寻求最优的土地利用结构。

#### （三）土地利用宏观布局

土地利用规划属于空间规划。土地利用的存在总是立足于一定的空间；不同空间

内特定要素存在明显的差异性。为了解决上述两者之间的不一致，要求对土地利用规模与结构进行空间上的宏观布局，以便于规划的实施。土地利用的宏观布局 and 合理配置，就是要最终确定何种部门在何时、使用何地的土地及可使用数量的多少，并结合土地质量和环境条件进行区位选择，最终将国民经济各部门的用地具体落实于土地之上。

### （四）土地利用的微观设计

各类用地的数量和位置一旦确定以后，紧接着要解决土地利用的微观设计。宏观布局主要解决用地的数量和位置；微观设计则要在此基础上合理组织利用，以最大限度地提高其产出率和利用率。土地利用的微观设计是从内涵和外延上扩大土地利用以及改善生态环境的重要途径和有效措施，是土地持续利用的最大潜力源。土地利用的微观设计主要表现为各种类型的土地利用专项规划设计及土地利用工程设计。

## 六、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期限来进行划分。

### （一）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—地区（管县的市）—县（市）—乡（镇）级五个层次。全国、省级及地区（管县的市）级均属战略性土地利用规划，县（市）级与乡（镇）级土地利用规划是实施性规划。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（市）级土地利用规划，一方面要受全国、省、地区（管县的市）级土地利用规划的控制；另一方面它又是编制乡（镇）级土地利用规划的依据。通过县（市）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，最后把县（市）级以上的土地利用规划全面落实到每宗土地上。

### （二）按规划的深度划分

按规划的深度划分可分为土地利用总体规划、土地利用专项规划和土地利用项目设计。土地利用总体规划主要确定国民经济各部门在不同的规划时期的用地数量及用地的具体位置；土地利用专项规划是为了实施总体规划和便于土地利用项目设计需要而进行的居民点规划、农用地规划、园地规划、土地开发整理专项规划、基本农田保护规划等；土地利用项目设计是为了实施土地利用专项规划而对项目内部进行的具体工程设计（如土地开发整理项目的总平面布置设计、土方调配设计、渠道纵横断面设计、道路纵横断面设计、水工建筑物结构设计等）。

### （三）按规划的期限划分

按规划的期限可分为远景（长远）规划（十年以上）、中期（近期）规划（一般为五年）和年度规划（一年）。

## 七、土地利用规划的原则

党的十六届三中全会明确提出“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展

观”，以人为本已经成为协调我国社会发展的重要理念，发展和改革的目的是为了人，即社会发展的最高目标是实现人的自由和全面发展。规划，作为对未来社会发展和布局的设定与谋划，自然也应当以人为本。

当前正是我国第三轮土地利用规划修编的时期，在此之前的两轮土地利用规划，第一轮规划提出了“一要吃饭、二要建设”的原则，在确保经济建设发展需要的同时，保护耕地；第二轮规划，面对经济快速发展所产生的耕地面积锐减和生态环境破坏，强调了耕地的总量动态平衡，提出了“一要吃饭，二要建设，三要生态环境”的原则。新一轮土地利用规划的编制，面临的是经济社会改革的进一步深化、各行业用地需求的不断增加、土地供需矛盾日益突出的现实，建立和谐社会、倡导科学发展已成为社会的主旋律。这就要求土地利用规划必须以科学发展观为导向，从人的角度出发，实现土地资源的合理配置和人民福利的最大化，即以人为本的理念<sup>①</sup>。

因此要编制和实施好土地利用规划，必须坚持以人为本，遵循下列基本原则：

### （一）整体性的原则

土地利用规划是以整体为准则进行用地协调的。整体是指一定的行政区域界限所包围的土地。农、林、牧、渔、城建、交通、水利及农村居民点等部门对土地利用的需求必须从整体上考虑土地的供给能力，达到既保障重点，又控制用地；既保证一定区域各行业用地对土地的需求，又保证经济建设和生态环境和谐发展的要求。

### （二）最优化的原则

土地利用规划要考虑的因素较多，在规划的过程中，不可能满足所有因素对土地利用的需求。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。最优化表现为结构优化和布局优化。

例如：在编制某市土地利用总体规划（1997—2010）过程中，在耕地补充上，考虑满足省土地利用总体规划下达的补充耕地控制指标可产生一个规划方案；考虑满足规划实施的可行性又可产生一个规划方案。在城镇建设用地安排上，考虑满足某市政府对城市发展规模的需求可产生一个规划方案；考虑满足省土地利用总体规划下达的城镇建设用地控制指标的要求又可产生另一个方案。这些规划方案彼此之间存在一定的矛盾，往往满足其中一个方面的要求，便难以满足另一方面的要求。这就需要根据最优化原则选择最优方案。

### （三）重信息的原则

土地利用规划没有固定的模式和标准，要想获得一个最优的土地利用规划方案，不仅要注重国家有关规划政策、法律依据的收集，规划基础资料的收集，各行业对土地利用需求量的收集，社会经济可持续发展对土地资源环境要求信息的收集，而且要十分注重上、下级，各部门及公众对规划方案的信息反馈与协调。只有这样，才能形成既满足各部门用地需求又满足广大公众需要的上下协调、总体与局部协调的土地利

<sup>①</sup> 牛星. 土地利用规划应以人为本. 中国土地, 2006 (7): 23 - 24.

用规划。

#### （四）动态平衡的原则

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会发生变化，这些条件的变化产生了在规划编制过程中一系列不可控制和不可预见的因素，它们对规划的实施均会产生一定的影响。一旦土地利用规划不适应经济、社会发展，就必然要对其进行调整或修改，甚至修编。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。

#### （五）逐级控制的原则

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。这种控制不仅体现在不同级别的规划中，例如国家级规划对省级规划的控制；而且体现在不同层次的规划中，例如总体规划对专项规划的控制、专项规划对项目设计的控制等。土地利用规划是由最上层的规划开始，逐级向下层次规划推进的。

#### （六）因地制宜的原则

由于土地分布呈现出地域分异规律，致使各个区域的土地条件千差万别，因此各地土地规划方案也会多种多样。例如甲县要实现耕地占补平衡，补充耕地的途径主要集中在村庄整理上；而乙县则主要依靠基本农田整理和土地后备资源的开发。因此，土地利用规划没有协调一致的模式，在对某一区域土地进行规划时，必须根据当地的具体情况，因地制宜地考虑土地利用，求得土地利用的最优方案。

### 八、土地利用规划的种类

土地利用规划依据不同的分类方法有不同的种类。常用的有以下几种分类方法：

#### （一）根据规划深度和作用的不同进行划分

将规划分为土地利用总体规划、土地利用专项规划。

土地利用总体规划一般有以下几种类型：①全国（国家级）土地利用总体规划；②省（自治区、直辖市）级土地利用总体规划；③地区（管县的市）级土地利用总体规划；④县级土地利用总体规划；⑤乡（镇）级土地利用总体规划。其中地区包含四种含义：一是指经济区（如长沙、株洲、湘潭核心区）；二是指流域区（如长江流域区）；三是指地貌类型区（如黄土高原区）；四是指行政地区（管县的市）。

专项规划一般有以下几种类型：①农用地规划，包括耕地规划，其中包括基本农田保护规划，果园、茶园等园业用地规划，林地规划，牧业用地规划等；②居民点规划，包括城市规划、县城规划、建制镇规划、集镇规划、村庄规划等；③交通运输规划，包括重点公路规划、铁路规划、飞机场用地规划、一般公路规划等；④水利规划，包括水库规划、灌排渠系规划、江河湖泊综合治理规划、防洪工程规划等；⑤土地保护规划，包括水土流失地区土地保护规划、沙漠化地区土地保护规划等；⑥土地开发规划，包括未利用土地开发规划等；⑦土地整理规划，包括基本农田整理、村庄整理、

旧城改造规划等；⑧土地复垦规划，包括露天采矿区土地复垦规划、采矿塌陷区土地复垦规划等。

### （二）根据规划范围和规模的大小不同划分

土地利用规划有宏观规划与微观规划之分。如一个工厂、一个村的平面布置规划均为微观规划；而全国、流域及经济区的规划称为宏观的土地利用规划。

### （三）根据规划的目的不同划分

土地利用规划可分为三种类型：①经营型土地利用规划。对某一区域土地进行合理规划的主要目的是便于利用土地更好地从事经营活动，并以此取得更好的经济效益。因此，此类土地利用规划是以取得经济效益为目的的。如温室、大棚等规划。②研究型土地利用规划。为研究土地利用规律提供论证而编制的土地利用规划。如为研究地域分异而进行的土地利用规划、为研究生态农业的利用效益而进行的土地利用规划等。③管理型土地利用规划。为土地管理和编制土地利用计划服务的土地利用规划。如目前的土地利用总体规划就是为加强土地利用管理，制定年度、中期土地利用计划服务的，可以认为它是管理型的土地利用规划；还有土地权属界限及行政界限的调整规划，也是便于土地管理，减少土地纠纷而进行的土地利用规划。

## 第二节 土地利用规划的理论与方法

### 一、土地利用规划的基本理论

#### （一）地租与地价理论

##### 1. 地租的概念

地租和地价理论是土地利用规划的重要理论。地租是一个历史范畴<sup>①</sup>，是土地所有者凭借土地所有权所获得的不劳而获的收益。任何社会只要存在着土地所有者和不占有土地的直接生产者，生产者在土地利用中的剩余生产物为土地占有者所占有，就存在产生地租的经济基础。当代西方经济学者和土地经济学者将地租分为契约地租和经济地租。契约地租是指主佃双方通过契约的形式，规定佃户按期交给物主的租金款额。经济地租又称纯地租，是指利用土地、其他生产资料或因素所得报酬扣除成本后的余额即超过成本的纯收入。

威廉·配第（William Petty）早在三百多年前出版的名著《赋税论》中提出，地租是土地上生产的农作物所得的剩余收入。由于土壤肥沃程度和耕作技术水平的差异，以及土地距市场远近的不同，地租也有差异。配第还首次确定了土地价格，它是购买一定年限的地租总额。亚当·斯密（Adam Smith）在1766年出版的著作《国民财富的性质和原因的研究》（简称《国富论》）中指出，地租是“作为使用土地的代价”，“是使用土地而支付的价格”。大卫·李嘉图（David Ricardo）在其1817年出版的名著

<sup>①</sup> 王万茂．土地利用规划学．北京：科学出版社，2006．

《政治经济学与赋税原理》中指出：“地租仅只是为了使用土地而付给地主的金额。”李嘉图认为，地租产生必须具备土地数量有限、土地的肥沃程度与位置的差别即土地有限性和差别性两项条件，从而产生了丰度地租、位置地租和资本地租。地租不是价格的构成部分，不是价格的原因，而是价格的结果。屠能（Johann Thunen）认为，地租不是劳动和投资的产物，而是田庄所处的位置和土地性质的偶然优势带来的<sup>①</sup>。

## 2. 级差地租的概念及产生的条件

马克思主义地租理论建立在劳动价值论的基础上，并紧密联系社会生产关系。马克思认为，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，是以土地所有权的存在为前提的。马克思依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<sup>②</sup>。

所谓级差地租，是指优等地和中等地农产品的个别生产价格与由劣等地的农产品个别生产价格所决定的社会生产价格之间的差额，是经营优等地、中等地的土地所有者获得的超过社会平均利润的超额利润。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。

级差地租产生的条件有两个：一是土地面积有限和土地经营权的垄断；二是土地质量差异，包括土地肥力的差异（农产品的生产成本不同）和土地位置的差异（农产品的运输成本不同）。

从地租理论可看出，越是肥力高、地理位置好的土地，地租便高；反之，也成立。所以土地经营者要想获取好土地以获取最好的经济收益，相应地必须支付高额地租。

## 3. 地价的概念

亚当·斯密指出，土地价格是地租资本化的比率，是用年地租除以利息率之商来加以确定。李嘉图认为，不是土地的地租决定产品的价格，而是土地产品的价格决定地租。马歇尔提出均衡价格论，即商品的价格应由需求和供给双方同时决定。马克思在批判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。马克思把土地地区分为土地物质和土地资本<sup>③</sup>，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，人们必须获得质量最好的土地，而要获得质量最好的土地就必须花大价钱去购买。一旦花大价钱购买的土地，人们总安排能获取最大收益的土地用途来利用它，以减轻支付高额地价压力。

## 4. 地租、地价理论对规划的指导作用

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可得出地租、地价

① 王万茂. 土地利用规划学. 北京: 科学出版社, 2006.

② 王万茂. 土地利用规划学. 北京: 科学出版社, 2006.

③ 王万茂. 土地利用规划学. 北京: 科学出版社, 2006.

理论对规划的指导作用。

(1) 对建设用地而言。

应把接近和位于城市中心区的土地利用规划用作高价用地、商业用地和居住用地等。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。

在用地布局上,根据距离城市中心区的远近不同,用地布局应该是:中央商务用地、商业零售业用地、居住用地、行政办公用地、工业用地等。

(2) 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。

(二) 土地区位理论

1. 区位论的概念

区位论是关于自然物体和人类活动的空间分布及其空间中的相互关系的学说,是指导土地分区利用的基本原理<sup>①</sup>。

区位论作为一种学说,产生于19世纪二三十年代,其标志是1826年德国农业经济和农业地理学家屠能出版的著作《孤立国同农业和国民经济的关系》(简称《孤立国》)。屠能在这部著作里,提出了农业区位理论。继屠能之后,1909年,韦伯(A. Weber)的《论工业的区位》发表,标志着工业区位论的问世。至20世纪30年代,德国地理学家克里斯特勒(W. Christaller)又提出了中心地理论,即城市区位论。几年后,德国经济学家廖什(August Losch)从市场区位的角度分析研究了城市问题,提出了与克里斯特勒的城市区位论相似的理论。为与前者相区别,后人将其称为市场区位论。此后,随着人们认识的深入,自20世纪50年代以来,区位理论又有了新的发展,人们开始研究各种经济实体的动态空间布局关系,从而使区位理论走向成熟。下面,我们简要介绍各阶段区位论的内容<sup>②</sup>。

2. 屠能的农业区位论

屠能的区位论是农业区位方面的古典理论,不仅对他所处时代农业区位的实践发挥了重要的指导作用,而且对于整个土地区位经济的理论和实践,都具有难以估量的影响。屠能农业区位论的中心思想是:农业土地利用类型和农业土地经营集约化程度,不仅取决于土地的自然特性,而且更重要的是依赖于其经济状况,其中特别取决于它到农产品消费地(市场)之间的距离。屠能从农业土地利用角度阐述了对农业生产的区位选择问题。

屠能为了便于考虑问题,提出了著名的“孤立国”模式:①在一片肥沃的平原中央存在着一个城市,平原上没有任何可通航的运河和河流;②平原上任何地方土壤的肥沃程度都是一样的,都适宜耕作;③城市向全国提供工业品,同时从其周围的土地上获得粮食等农产品;④把平原上各个点和城市联系起来的唯一工具是马车,马车运费的多少与距离市场的远近成比例;⑤农业经营以取得最大现金收益为目的;⑥在距

① 毕宝德. 土地经济学. 北京:中国人民大学出版社,2005.

② 毕宝德. 土地经济学. 北京:中国人民大学出版社,2005.