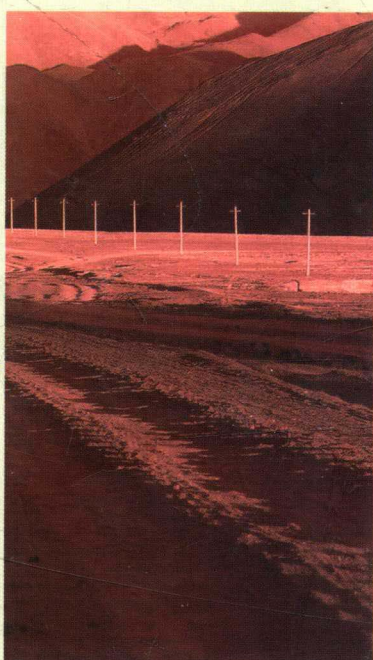
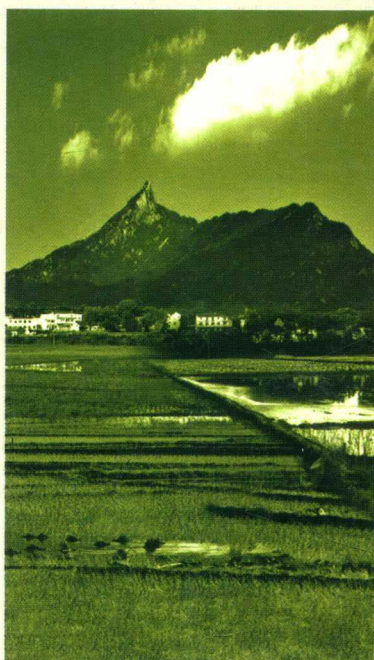


TUDI LIYONG
ZONGTI GUIHUA

刘艳中 陈勇 编著

土地利用 总体规划



中国地质大学出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

土地利用总体规划

TUDI LIYONG ZONGTI GUIHUA

刘艳中 陈勇 编著



中国地质大学出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

土地利用总体规划/刘艳中,陈勇编著. —武汉:中国地质大学出版社,2014. 12
ISBN 978-7-5625-2853-1

- I. ①土…
- II. ①刘…②陈…
- III. ①土地利用-总体规划-中国-教材
- IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 293078 号

土地利用总体规划		刘艳中 陈勇 编著	
责任编辑:徐润英		组稿:张 琰	责任校对:徐 梅
出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路 388 号)		邮政编码:430074	
电话:(027)67883511		传真:(027)67883580	E-mail:cbb@cug.edu.cn
经 销:全国新华书店		http://www.cugp.cug.edu.cn	
开本:787 毫米×1 092 毫米 1/16		字数:380 千字 印张:14.75	
版次:2014 年 12 月第 1 版		印次:2014 年 12 月第 1 次印刷	
印刷:荆州鸿盛印务有限公司		印数:1—500 册	
ISBN 978-7-5625-2853-1		定价:45.00 元	

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

前 言

土地利用总体规划是我国土地管理的“龙头”，也是国民经济与社会发展中的一项重要决策，对国民经济与社会发展起着重要的保障作用。我国的土地利用总体规划起步较晚，规划的理论、方法和内容正处于不断发展和完善的过程中。在第三轮土地利用总体规划结束后，我们根据前三轮规划的经验和已有成果，特别是第三轮规划的最新要求，编写了本教材。编写本教材的目的是总结土地利用总体规划的最新理论、方法和内容，以促进土地利用总体规划教材内容的与时俱进，推动土地规划学科的进一步发展，满足新时期土地利用总体规划编制和管理专门人才培养工作的需要。

本书共分十章。第一章，绪论。介绍了土地和土地利用的概念、特征和功能，以及土地利用规划的概念、任务、模式、体系，阐述了土地分类的相关知识。第二章，土地利用总体规划概述。重点介绍了土地利用总体规划的概念和特征、理论基础和历史沿革、作用和意义、体系和模式、任务和内容、编制程序及相关法律法规等内容。第三章，土地利用总体规划的前期研究及大纲编制。介绍了土地利用总体规划的实施评价和基础研究等规划前期研究的主要内容，并归纳了土地利用总体规划大纲编制的相关知识。第四章，土地利用总体规划方案的编制。介绍了规划方案编制的基本原则、技术方法、程序、内容等知识。第五章，土地利用总体规划的环境影响评价。主要介绍了土地利用总体规划环境影响评价的概念、作用、原则、理论基础、内容、程序、评价方法和评价指标体系等知识。第六章，土地利用总体规划的成果整理、验收与审批。介绍了规划成果的整理内容、验收及审批的要求和程序等知识。第七章，土地利用总体规划的实施。阐述了土地利用年度计划、建设项目用地预审、建设项目用地农用地转用、土地利用专项规划、土地利用详细规划等土地利用总体规划实施途径的相关知识。第八章，土地利用总体规划的管理。介绍了土地用途管制、建设用地空间管制、土地利用动态监测、规划的评估修改及规划的监督等保障规划实施的管理制度和措施。第九章，土地利用总体规划的信息化。介绍了基于 GIS 的土地利用总体规划空间分析模型、辅助编制信息系统及规划信息管理系统知识。第十章，土地利用总体规划与其他规划的关系。介绍了土地利用总体规划与国民经济和社会发展规划、国土规划、区域规划、城市规划、村镇规划、农业区划、农业综合开发规划、江河湖泊综合治理与开发利用规划及其他部门规划之间的关系。

本书由武汉科技大学刘艳中和陈勇编著，武汉科技大学曾向阳和湖北大学张祚等参与了审稿，全书由刘艳中总纂定稿。编写过程中参阅了大量的相关书籍和文献资料，引用了其中的部分内容，在此向相关专家和学者表示感谢！

由于笔者水平和编写时间有限，书中不足之处在所难免，敬请广大读者斧正。

编著者

2014 年 11 月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 土地和土地利用	(1)
一、土地的概念、特性及功能	(1)
二、土地利用的概念和特征	(4)
第二节 土地利用规划	(4)
一、土地利用规划的概念	(4)
二、土地利用规划的任务	(5)
三、国外土地利用规划模式	(5)
四、我国土地利用规划体系	(6)
第三节 土地分类	(7)
一、土地分类系统	(7)
二、土地利用现状分类	(7)
三、土地规划用途分类	(9)
本章小结	(9)
复习思考题	(10)
第二章 土地利用总体规划概述	(11)
第一节 土地利用总体规划的概念和特征	(11)
一、土地利用总体规划的概念	(11)
二、土地利用总体规划的特征	(11)
第二节 土地利用总体规划的理论基础	(12)
一、可持续利用理论	(12)
二、地域分异规律	(14)
三、系统工程理论	(14)
四、土地经济学理论	(15)
第三节 我国土地利用总体规划的历史沿革	(18)
一、土地利用总体规划的探索起步阶段	(18)
二、第一轮土地利用总体规划的实践阶段	(18)
三、第二轮土地利用总体规划的实践阶段	(19)
四、第三轮土地利用总体规划的实践阶段	(19)
第四节 土地利用总体规划的作用和意义	(20)
一、土地利用总体规划的作用	(20)
二、土地利用总体规划的意义	(20)
第五节 土地利用总体规划的体系和模式	(21)
一、土地利用总体规划的体系	(21)

二、土地利用总体规划的模式	(21)
第六节 土地利用总体规划的任务和内容	(23)
一、土地利用总体规划的任务	(23)
二、土地利用总体规划的内容	(24)
第七节 土地利用总体规划的编制程序	(27)
第八节 土地利用总体规划的相关法律法规	(28)
本章小结	(28)
复习思考题	(28)
第三章 土地利用总体规划前期研究及大纲编制	(29)
第一节 土地利用总体规划实施评价	(29)
一、土地利用总体规划实施评价的概念	(29)
二、土地利用总体规划实施评价的目的	(29)
三、土地利用总体规划实施评价的类型	(29)
四、土地利用总体规划实施评价的任务	(30)
五、土地利用总体规划实施评价的内容	(30)
第二节 土地利用现状分析与评价	(30)
一、土地利用现状分析与评价的概念	(30)
二、土地利用现状分析与评价的任务	(31)
三、土地利用现状分析与评价的目的	(31)
四、土地利用现状分析与评价的作用	(31)
五、土地利用现状分析与评价的方法	(31)
六、土地利用现状分析及评价的内容	(31)
第三节 土地利用战略研究	(41)
一、土地利用战略研究概念	(41)
二、土地利用战略研究的特征	(42)
三、土地利用战略研究的内容和过程	(42)
四、土地利用战略的指导思想	(43)
五、土地利用战略目标	(44)
第四节 人口发展预测	(45)
一、人口发展预测的概念	(45)
二、人口发展预测资料	(45)
三、人口现状	(45)
四、人口发展预测的方法	(46)
第五节 土地供给潜力分析	(47)
一、土地适宜性评价	(47)
二、土地生产潜力评价	(50)
三、土地供给潜力预测	(53)
第六节 土地需求量预测及供需平衡分析	(54)
一、土地需求量预测	(54)

二、土地供需平衡分析	(61)
第七节 土地利用重大问题研究	(62)
一、加强耕地和基本农田保护问题研究	(62)
二、促进节约和集约利用土地问题研究	(62)
三、优化城乡用地结构和布局问题研究	(63)
四、统筹区域土地利用问题研究	(63)
五、协调土地利用与生态环境建设问题研究	(64)
六、强化规划管理保障措施的问题研究	(64)
第八节 土地利用总体规划中的地质环境评估	(65)
一、地震安全性评估	(65)
二、地质灾害危险性评估	(66)
三、压覆矿产评估	(67)
第九节 土地利用总体规划大纲的编制	(70)
一、规划大纲的编制任务和内容	(70)
二、规划大纲的成果	(70)
三、规划大纲的论证和审查	(70)
本章小结	(71)
复习思考题	(71)
第四章 土地利用总体规划方案的编制	(72)
第一节 规划方案编制的基本原则与技术手段	(72)
一、土地利用总体规划方案编制的基本原则	(72)
二、土地利用总体规划方案编制的技术手段	(73)
第二节 规划方案编制的程序	(73)
一、确定规划目标	(73)
二、编制供选方案	(74)
三、规划方案择优	(74)
四、编制规划成果	(74)
第三节 规划方案编制的内容	(74)
一、土地利用总体规划目标的确定	(74)
二、土地利用结构和布局优化方案的拟定与择优	(76)
三、土地利用分区的划定	(85)
四、建设用地空间管制区的划定	(88)
五、土地整治安排	(89)
六、下级土地利用控制	(89)
七、近期规划安排	(90)
八、规划实施措施制定	(90)
本章小结	(90)
复习思考题	(90)
第五章 土地利用总体规划的环境影响评价	(91)

第一节 环境影响评价概述	(91)
第二节 土地利用总体规划对环境的影响	(92)
第三节 土地利用总体规划环境影响评价概述	(94)
一、土地利用总体规划环境影响评价的概念	(94)
二、土地利用总体规划环境影响评价的作用	(94)
三、土地利用总体规划环境影响评价的原则	(95)
四、土地利用总体规划环境影响评价的理论基础	(96)
第四节 土地利用总体规划环境影响评价的内容和程序	(97)
一、土地利用总体规划环境影响评价的内容	(97)
二、土地利用总体规划环境影响评价的程序	(97)
第五节 土地利用总体规划环境影响评价方法和指标体系	(99)
一、土地利用总体规划环境影响评价方法	(99)
二、土地利用总体规划环境影响评价指标	(102)
本章小结	(103)
复习思考题	(103)
第六章 土地利用总体规划的成果整理、验收与审批	(104)
第一节 土地利用总体规划成果的整理	(104)
一、规划成果	(104)
二、制图规范	(108)
三、规划的有关资料整理	(112)
第二节 规划成果的验收和审批	(112)
一、规划成果应符合的基本要求	(112)
二、土地利用总体规划应重点突出的内容	(113)
三、评审结论	(114)
四、规划的报批与公告	(114)
本章小结	(116)
复习思考题	(116)
第七章 土地利用总体规划的实施	(117)
第一节 土地利用年度计划	(117)
一、土地利用计划	(117)
二、土地利用年度计划	(117)
第二节 建设项目用地预审	(120)
一、建设项目用地预审的概念	(120)
二、建设项目用地预审的时间	(120)
三、建设项目用地预审的审批原则和权限	(120)
四、建设项目用地预审的程序	(120)
五、建设项目用地预审的内容	(121)
六、建设项目用地预审的效力	(121)
第三节 建设项目用地农用地转用	(121)

一、建设项目用地农用地转用的概念·····	(121)
二、建设项目用地农用地转用的依据·····	(121)
三、建设项目用地农用地转用的条件·····	(122)
四、建设项目用地农用地转用的权限·····	(122)
五、建设项目用地农用地转用的程序·····	(123)
六、建设项目用地农用地转用方案的编制·····	(123)
第四节 土地利用专项规划·····	(124)
一、土地利用专项规划的概念·····	(124)
二、土地利用专项规划的特性·····	(124)
三、土地利用专项规划的类型·····	(124)
四、国土部门组织的几种常见专项规划·····	(125)
第五节 土地利用详细规划·····	(133)
一、土地利用详细规划的概念和特点·····	(133)
二、土地利用详细规划的类型和内容·····	(133)
本章小结·····	(134)
复习思考题·····	(134)
第八章 土地利用总体规划的管理·····	(135)
第一节 土地用途管制·····	(135)
一、土地用途管制的概念·····	(135)
二、土地用途管制的目的和必要性·····	(135)
三、土地用途管制制度的特点·····	(135)
四、土地用途管制的内容·····	(136)
五、土地用途管制与土地利用总体规划的关系·····	(139)
第二节 建设用地空间管制·····	(139)
一、建设用地空间管制的目的和意义·····	(139)
二、建设用地空间管制的主要内容·····	(139)
三、建设用地空间管制规则·····	(140)
第三节 土地利用动态监测·····	(140)
一、土地利用动态监测的概念·····	(140)
二、土地利用动态监测的内容·····	(141)
三、土地利用动态监测的特点·····	(141)
四、土地利用动态监测的目的·····	(141)
五、土地利用动态监测的作用·····	(141)
第四节 土地利用总体规划的评估修改·····	(142)
一、土地利用总体规划评估修改的概念·····	(142)
二、土地利用总体规划修改的内容·····	(142)
三、土地利用总体规划的定期评估和适时修改机制·····	(142)
第五节 土地利用总体规划的监督·····	(142)
一、土地利用总体规划监督的作用·····	(142)

二、土地利用总体规划的监督机构·····	(143)
本章小结·····	(143)
复习思考题·····	(143)
第九章 GIS 技术在土地利用总体规划编制和管理中的应用·····	(144)
第一节 基于 GIS 的土地利用总体规划编制·····	(144)
一、基于 GIS 的土地利用总体规划空间分析模型·····	(144)
二、基于 GIS 的土地利用总体规划方案编制·····	(145)
第二节 基于 GIS 的土地利用总体规划辅助编制信息系统·····	(145)
一、系统建设的背景·····	(145)
二、系统建设的目标·····	(146)
三、系统的特征及功能·····	(146)
第三节 基于 GIS 的土地利用总体规划信息管理系统·····	(147)
一、系统建设的背景·····	(147)
二、系统建设的目标·····	(147)
三、系统设计的原则·····	(148)
四、系统的功能·····	(148)
五、系统开发平台·····	(150)
本章小结·····	(152)
复习思考题·····	(152)
第十章 土地利用总体规划与其他规划的关系·····	(153)
第一节 土地利用总体规划与国民经济和社会发展规划·····	(153)
一、国民经济和社会发展规划概述·····	(153)
二、土地利用总体规划与国民经济和社会发展规划的关系·····	(153)
第二节 土地利用总体规划与国土规划·····	(154)
一、国土规划概述·····	(154)
二、土地利用总体规划与国土规划的关系·····	(155)
第三节 土地利用总体规划与区域规划·····	(155)
一、区域规划概述·····	(155)
二、土地利用总体规划与区域规划的关系·····	(157)
第四节 土地利用总体规划与城市规划·····	(157)
一、城市规划概述·····	(157)
二、土地利用总体规划与城市总体规划的关系·····	(158)
三、土地利用总体规划与城市总体规划的区别·····	(158)
第五节 土地利用总体规划与村镇规划·····	(159)
一、村镇规划的概念·····	(159)
二、村镇规划的内容·····	(159)
三、土地利用总体规划与村镇规划的关系·····	(160)
第六节 土地利用总体规划与农业区划·····	(160)
一、农业区划的概念·····	(160)

二、农业区划的内容体系与作用·····	(160)
三、土地利用总体规划与农业区划的关系·····	(161)
第七节 土地利用总体规划与农业综合开发规划·····	(161)
一、农业综合开发规划的概念·····	(161)
二、土地利用总体规划与农业综合开发规划的关系·····	(162)
第八节 土地利用总体规划与江河、湖泊综合治理与开发利用规划·····	(162)
一、江河、湖泊综合治理与开发利用规划的概念·····	(162)
二、土地利用总体规划与江河、湖泊综合治理与开发利用规划的关系·····	(162)
第九节 土地利用总体规划与其他部门规划·····	(162)
一、土地利用总体规划与林业发展规划·····	(162)
二、土地利用总体规划与渔业发展规划·····	(162)
三、土地利用总体规划与畜牧业发展规划·····	(163)
四、土地利用总体规划与交通发展规划·····	(163)
五、土地利用总体规划与水利发展规划·····	(163)
六、土地利用总体规划与旅游发展规划·····	(163)
本章小结·····	(163)
复习思考题·····	(163)
主要参考文献·····	(164)
附 录·····	(167)
附录一 土地利用现状分类（第二次全国土地调查）·····	(167)
附录二 土地规划用途分类及含义·····	(171)
附录三 土地规划用途分类与土地利用现状分类（二调）转换对应图·····	(173)
附录四 土地利用总体规划编制程序·····	(176)
附录五 城市用地分类和代码·····	(177)
附录六 镇用地的分类和代码·····	(182)
附录七 中国建筑气候区划图·····	(184)
附录八 规划人均城市建设用地指标·····	(185)
附录九 规划人均村镇建设用地指标·····	(186)
附录十 规划交通用地指标·····	(187)
附录十一 规划水利用地指标·····	(189)
附录十二 土地利用总体规划主要用地调控指标表·····	(189)
附录十三 土地利用总体规划文本（例）·····	(190)
附录十四 土地利用总体规划图件（例）·····	(219)

第一章 绪 论

第一节 土地和土地利用

一、土地的概念、特性及功能

(一) 土地的概念

1. 土地的基本概念

土地是地球表面一定立体空间内,由气候、土壤、岩石、地貌、水文、植被等自然要素与人类过去和现在的劳动成果相结合的自然-经济综合体。其具有以下含义:

(1) 土地是综合体。组成土地的各要素在一定的时间和空间内相互联系、相互作用、相互依存,组成具有一定结构和功能的有机整体。土地的性质和用途取决于全部构成要素的综合作用,而不取决于任何一个单独的要素。

(2) 土地是自然的产物。土地是自然的产物,不是人类劳动的产物,但人类活动可以引起土地有关组成要素的性质变化,从而影响土地的性质和用途的变化。

(3) 土地是地球表面具有固定位置的空间实体。从水平范围来看,海洋和陆地是地球表面的两大组成部分,土地一般应包括陆地、内陆水域和海岸滩涂。将土地限定在陆地范围,符合人们的一般认识和劳动习惯。当把土地理解为“是指未经人的协助而自然存在的一切劳动对象”,或者是“大自然无偿地资助人们的地上、水中、空中、光和热等物质和能力”时,土地的水平范围就包括了整个地球表层,即海洋和陆地。土地的垂直范围取决于土地利用的空间范围。

(4) 土地包括人类过去和现在的劳动结果。人类的出现和发展,使土地不可避免地被打上了人类活动的历史烙印。土地具有为人类利用的价值,是人类生存和发展最重要的一种自然资源。人类活动可以改变土地的质量,提高土地的生产能力和经济产出能力,也能够造成土地退化。人类活动促进或者延缓了土地和环境的演化过程。

2. 土地在其他学科中的概念

(1) 从经济学的角度看,土地是指大自然无偿地资助人类的地上、水中、空中、光和热等物质和能力。

(2) 从地理学的角度看,土地是气候、土壤、岩石、地貌、水文、植被等自然要素与人类劳动所形成的一个立体的自然综合体,对土地的任何利用活动,都受土地生态系统某些构成要素的制约,并对土地的演变产生影响。

(二) 土地的特性

土地具有自然和经济双重特性。

1. 土地的自然特性

土地的自然特性是指不以人的意志为转移的自然属性,具体表现为:

(1) 土地面积的有限性。土地是自然的产物，人类不能创造土地。广义土地的总面积，在地球形成后，就由地球表面积所决定。人类虽然能移山填海扩展陆地，或围湖造田增加耕地，但这仅仅是土地用途的转换，并没有增加土地面积。

(2) 土地位置的固定性。土地最显著的自然特性是地理位置的固定性，即土地位置不能互换，不能搬动。人们通常可以搬运一切物品，房屋及其他建筑物虽然移动困难，但可拆迁重建。只有土地固定在地壳上，占有一定的空间位置，无法搬动。因此，人们把土地看作是不动产的代表。这一特性决定了土地的有效性和适用性随着土地位置的不同而有较大的变化，这就要求人们必须因地制宜地利用土地；同时，这一特性也决定了土地市场是一种不完全的市场，即不是实物交易意义上的市场，而只是土地产权流动的市场。

(3) 土地质量的差异性。土地的自然质量特征，是土地各自然构成要素（气候、土壤、岩石、地貌、水文、植被等）相互联系、相互作用、相互制约的总体效应和综合反映。地理位置不同，则地表的光、温、水条件不一样，地形、地貌又对地表光、温、水具有再分配的功能，使得地表的土壤、植被类型也随之发生变化，因而造成土地的巨大自然差异性。这种差异性不仅存在于一个国家或一个地区的范围之内，即使在一个基层生产单位内也同样存在。随着生产力水平的提高和人类对土地利用范围的扩大，这种差异性会逐步扩大，而不是趋于缩小。土地的质量差异性，要求人们因地制宜地合理利用各类土地资源，确定土地利用的合理结构与方式，以取得土地利用的最佳综合效益。

(4) 土地的不可替代性。一方面，地球表面绝对找不出两块完全相同的土地，任何一块土地都是独一无二的，故又称土地性能的独特性或差异性。如优质红菜薹只产在洪山，若迁地移植，不仅颜色不同，口味也有差异；另一方面，在目前和可预见的将来，人类的生产和生活还难以完全离开土地。

(5) 土地永续利用的相对性。土地利用永续性有两层含义：作为自然的产物，它与地球共存亡，具有永不消失性；作为人类的活动场所和生产资料，可以永续利用。但土地的这种永续利用是相对的，只有在利用中维持了土地的功能，才能实现永续利用。

2. 土地的经济特性

土地的经济特性是指人们在利用土地的过程中，在生产力 and 生产关系方面表现出来的特性，具体表现为：

(1) 土地经济供给的稀缺性。土地经济供给的稀缺性包括两层含义：一是可供给人们从事各种活动的土地总面积是有限的，受到土地自然供给的制约；二是可供给某种具体用途的土地面积也是有限的，受到土地质量、社会经济和技术条件的制约。土地经济供给的稀缺性要求人们珍惜和合理利用土地。

(2) 土地用途的多样性。土地既可以用于农业用途，也可以用于非农建设用途，既可以用作居住用地，也可以用作工业用地。一块土地上往往会存在两种以上用途的竞争，并可能从一种用途转换到另一种用途。这种竞争常使土地趋于最佳用途和最大经济效益，并使地价达到最高。这就要求人们在利用土地时，考虑土地的最有效利用原则，使土地的用途和规模等均为最佳。

(3) 土地用途变更的困难性。一方面，土地从一种用途转换到另一种用途需要成本，甚至不可行。如非农建设用地就具有很强的不可逆性，土地从农业用途变更为非农建设用途容易，但反过来再想从非农建设用途变更为农业用途则非常困难。另一方面，土地用途的变更

要经过国土资源管理部门和城市规划部门的同意,经过一定的审查程序才能完成。

(4) 土地保值增值性。一方面,一般商品的使用随着时间的推移而产生折旧,而土地则不同于一般商品,土地的使用价值具有永续性,不仅不会消失,而且会随着土地投资的增加而增加;另一方面,土地具有有限性和稀缺性,随着经济社会发展对土地需求的增大,土地价格也会相应提高。土地的这一特性也叫做“土地增值律”。

(5) 土地报酬递减的可能性。科学技术条件不变的情况下,在一定面积的土地上连续追加劳动或资本,其增加的收获量不能与劳动或资本的追加量保持同一比例,即劳动或资本的追加量超过一定界限以后,其收获量增加的比例呈现下降趋势,产生报酬递减。这就要求人们在利用土地时,必须寻找在一定经济和技术条件下土地投资的适合度,确定适当的投资结构,并不断改进技术,以便提高土地利用的经济效益,防止出现土地报酬递减的现象。

(6) 土地的产权特性。不同的权力附加意味着土地价值巨大的差异,土地的价值更多地取决于土地上附加的权益。

(7) 土地的不动产特性。土地的不动产特性与土地位置的固定性关联,且土地需求一般为刚性需求,价值量也较大。

(三) 土地的功能

土地的概念和特性反映出土地是人类赖以生存的重要资源,也是人类的重要资产。因此,土地具有资源和资产的双重特性功能。土地作为资源,是土地物质对于人类社会需要的不可替代的必要性所决定的,因而是永恒的、第一位的,是土地成为资产的基础。

1. 资源功能

(1) 养育功能。土地位于地球表面大气圈、水圈、岩石圈和生物圈交汇处,是地球表面物质循环、合成、交汇以及生命活动最为活跃的地区,特别是绿色植物的光合作用合成有机质及产生氧气,土壤的矿质营养支持植物生长发育,为地球上所有生命提供生活源泉,地球上的一切具有生命的动植物和人类都需要依赖土地这个最重要的资源养活,也就是所谓“万物土中生”。土地作为一种生产资料,在农业生产中具有不可替代性。农业生产是人类的第一产业,依赖土地发展的农业产业永远是人类生存的物质基础。

(2) 承载功能。土地是负载万物的基础。如果没有土地,则世上万物将化为乌有。土地为人类提供了生存空间和活动场所,也是各项生产活动得以实施的基地。同时,它还是历史陈迹和文化遗产的保存场所,具有人文价值的特殊承载功能。

(3) 仓储功能。土地是由多种物质和多次地质运动作用形成的。土地中蕴藏的具有开发利用价值的矿物,或有用元素的含量达到具有工业利用价值的集合体被称为矿产资源,包括金属矿产资源、非金属矿产资源和能源矿产资源,如金、银、铜、铁、磷矿石、石灰石、煤炭、石油、天然气等。土地犹如一个大仓库,向人类提供生产、生活所必需的各种物质。

(4) 景观功能。景观意义上的土地是一种环境资源,具有景观功能的土地价值在于舒适性和美学价值。风景旅游用地、自然保护区用地就是土地景观功能得以发挥的土地利用方式,它既没有在物质上利用土地,也没有在消耗意义上利用土地,而是在保持原有土地特性的基础上,对土地功能的一种叠加。

2. 资产功能

土地资产是指国家、企事业单位或个人占有的土地资源作为其财产的权利。土地的资产功能是指土地可以作为财产使用、交换的功能。所有权人可以将其拥有的土地或土地产权视

作财产变卖获取收益,而他人取得土地这种财产则需要付出一定的经济代价或成本,土地的使用可为土地使用者带来一定的经济效益。

二、土地利用的概念和特征

(一) 土地利用的概念

土地利用是指人类劳动与土地结合获得物质产品和服务的经济活动,这一活动表现为人类与土地进行的物质、能量和价值、信息的交流、转换。

土地利用包括生产性利用和非生产性利用两种。土地的生产性利用,是把土地作为主要生产资料和劳动对象,以生产生物产品或矿物产品为主要目的创造财富,改善环境,以满足人类生产、生活及生存的需要,也可以说是土地的直接利用;土地的非生产性利用,亦称间接利用,主要是利用土地的空间和承载力,作为各种建筑物和构筑物的基地、场所,不以生产物品为主要目的的利用。

土地利用的途径包括广度扩展和深度挖掘。土地利用广度扩展即不断扩大土地利用面积,提高土地利用率(已利用面积/土地总面积);土地利用深度挖掘即增加劳动投入,不断提高土地集约利用程度,提高土地产出率(产量或产值或能量/单位土地面积)。

土地利用的后果有两种:一种是好的、良性的合理利用,即从粗放利用方式向集约利用方式转变,并使土地生态环境实现良性循环,取得良好的生态效益、经济效益和社会效益;另一种是坏的、恶性的不合理利用,也就是对土地的滥用和掠夺性利用,造成土地生产力下降或土地生产力不能得到恢复,直至完全损失。

(二) 土地利用的特征

土地利用具有生产力和生产关系两重性特征。土地利用既包含土地生产力的提高,又有土地关系的协调。任何社会历史发展阶段,土地利用水平的提高均取决于生产力和生产关系因素共同作用的结果。

从生产力角度看,土地利用是个技术问题。人类的科学技术水平越高,对于作为综合体的土地所包含的各种因素的认识程度就越高,利用这些因素所采取的手段、措施也就越先进,因而取得的效果也就越好。

从生产关系角度看,土地利用同时又是个经济问题。土地作为一种最基本的生产要素与其他要素结合后,才能进入生产过程。土地与其他生产要素一样,在利用中必须遵从一定的经济规律,才能取得良好的经济效益。

第二节 土地利用规划

一、土地利用规划的概念

土地利用规划是对一定区域未来土地利用超前性的计划和安排,是依据区域国民经济和社会发展的需要,及土地开发利用的自然条件、历史基础和现状特点,在时空上进行土地资源分配和合理组织土地利用的综合技术经济措施。

土地利用规划是一种整体性、综合性很强的规划,其内容涉及面广。土地利用规划的对

象是土地生态经济系统,它是由土地自然系统、土地经济系统、土地社会系统和土地环境系统等子系统相互联系、相互制约构成的一个整体,这个整体具有明显的层次性和复杂性,因此,土地利用规划是一个复杂的系统工程。

二、土地利用规划的任务

土地利用规划的任务是根据国民经济和社会发展规划、国土规划和区域规划的要求,结合区域内的自然生态和社会经济条件,寻求符合区域特点和土地资源利用效益最大化要求的土地利用优化体系。具体来讲,土地利用规划的主要任务有:

(1) 土地供需综合平衡。人口的不断增长和社会经济发展对土地的需求呈逐步扩大的趋势,而土地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和浪费。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综合平衡时,必须遵从自然规律、经济规律和社会发展规律,使土地利用达到生态、经济、社会三效益的总体最优(或满意)。

(2) 土地利用结构优化。系统结构决定系统功能。土地利用规划的核心内容之一就是在资源约束条件下寻求最优的土地利用结构。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。土地利用结构调整和优化,是在不增加土地投入的条件下,实现土地产出增长以获得结构效应的有效途径。土地利用结构调整应根据国民经济发展的需要和区域的自然、环境、社会和经济条件,在区域发展战略指导下,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。

(3) 土地利用宏观布局。土地利用总是立足于一定的空间。土地利用规划属于空间规划,不同空间的自然环境要素、社会经济要素存在明显的差异性,决定了不同空间的土地用途适宜性,以及不同空间对土地用途的需求均会不同,这就要求对土地利用进行宏观布局。土地利用的宏观布局 and 合理配置,就是要最终确定在何时、何地 and 何种部门使用土地的数量及分布状态,并结合土地质量和环境条件加以区位选择,最终将各业用地落实于土地之上。

(4) 土地利用微观设计。各类用地的数量和位置一经确定之后,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,降低其占地率。土地利用的微观设计是内涵和外延扩大土地利用以及改善生态环境的重要途径和有效措施,是土地持续利用的巨大潜力源。

三、国外土地利用规划模式

这里主要介绍国外几种比较著名的土地利用规划模式。

1. 美国模式

美国主要通过立法的形式来确立土地利用目标和规划的法律地位。其规划形式包括城市和大都市规划、联邦州和区域规划以及农村土地利用规划。从规划体系来看,可以分为三大类(总体规划、专项规划和用地增长管理规划)和六个层次(国家级、区域级、州级、亚区域级、县级和市级)。从规划内容看,一般包括以下7个要素:土地利用形式(公有地、农业用地、林业用地、城市用地和乡村用地)、交通、居住地、空旷地(绿地)、保护地、安全设施和防噪音污染。总的规划思想有三种:保护农业用地、控制大城市扩大用地规模、保护

森林及生态系统。

2. 日本模式

日本的土地利用规划分为全国规划、都道府县规划和市镇村规划三级。在都道府县范围内，还要制定土地利用基本规划，主要内容为：确定土地利用的基本方向，按照城市、农业、森林、自然公园、自然保护等五种地域类型进行土地利用区划。此外，还通过法律和行政手段，使土地利用的宏观调控与微观管理结合起来，形成一个比较完整的规划编制和管理体系。该模式是以土地私有制和自由市场经济为基础，通过土地利用规划和土地利用基本规划对土地资源进行宏观调控，以法律和行政手段实现土地利用的微观管理，着重于宏观的直接调控，间接实行微观管理。

3. 英国模式

英国的土地利用规划分为四级：国家级规划（规划政策指南）、区域规划（区域规划指南）、郡级规划（结构规划）和区级规划（地方规划）。土地利用规划的实施大多依靠制定专门的法律，主要控制手段为土地用途管制或规划许可。

4. 前苏联模式

前苏联属于社会主义公有制国家，在规划方面由国民经济计划和土地规划两个体系共同发生作用，有计划地利用土地。土地利用规划根据期限分为五年计划和年度计划，根据范围分为企业间土地规划和企业内土地规划。该模式适宜于土地国家所有制和高度集权的计划经济体制，对土地利用活动的具体组织比较详细，着重为微观管理提供良好的基础，但在宏观的调控上缺乏目标，土地利用结构和方式被详细的规划所固定，难以适应不断变化的社会经济要求。

四、我国土地利用规划体系

我国土地利用规划体系常见的几种类型为按空间层次划分的规划体系、按规划功能划分的规划体系以及按规划期限划分的规划体系。

1. 按空间层次划分的规划体系

按区域空间层次划分，我国的土地利用规划可分为三个层次的五级规划，即高层次的全国、省（自治区、直辖市）级规划，中层次的市（地、盟、自治州）级规划，低层次的县（市、旗、自治县）和乡（镇）级规划。

2. 按规划功能划分的规划体系

按规划功能划分，我国的土地利用规划可分为土地利用总体规划、土地利用专项规划和土地利用详细规划。土地利用总体规划和土地利用专项规划都是区域整体性的规划，其中，土地利用总体规划是针对区域内的全部土地进行的规划，也是我国土地管理工作的“龙头”，而土地利用专项规划是针对区域内的某类土地或某类土地管理专项措施进行的规划，如土地整治规划、土地保护规划等。土地利用详细规划是土地利用专项规划中所确定规划项目的具体规划，如土地整理项目规划、土地复垦项目规划、土地开发项目规划、居住区用地规划等。土地利用专项规划依据土地利用总体规划编制，土地利用详细规划依据土地利用专项规划编制，三者关系层次分明，属于递进的关系，分层次、分步骤逐步将规划的要求落实到地块，满足规划实施的需要。