

王丕章 主编
吴秀清
董广志

农业区划与农业开发

——理论·实践

辽宁科学技术出版社

● 编审委员会

主 任：汤士荣

副主任：滕建炳 郑俊夫

委 员：王万川 颜学毛 徐清祥 王明集 龚启国
罗泽斌 全 硕 张步良 李正庚 李学华

● 主要编著人员

主 编：王万川

副主编：金勇章

编 撰：张步良 邹提海 邹国仁 罗 森
王万川 金勇章

湖南科学技术出版社



充分认识土地利用总体规划 在土地管理中的重要作用

(代序)

湖南省人民政府副秘书长

邓鸿璋

湖南省国土资源局局长

湖南省人口众多，人均土地和耕地少，耕地后备资源短缺，土地十分宝贵，而且经济又比较薄弱，急待发展，各项建设占地都处于高峰期。协调“吃饭”和建设用地的矛盾，科学、合理、高效地利用我省有限的土地，迫切需要有宏观战略性的土地利用总体规划，必须充分认识土地利用总体规划在土地管理中的重要作用。

编制土地利用总体规划的根本目的，就是落实土地基本国策。党中央、国务院在1986年的7号文件中，向全国提出了“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，同时也明确要求“各地要尽快制订和完善土地利用总体规划”，编制土地利用总体规划从土地管理机构成立起就被确定为贯彻落实土地基本国策的重要手段之一。随后，在《土地管理法》中又以法律形式加以肯定。《土地管理法》第十五条规定“各级人民政府编制土地利用总体规划”，从法律上明确了编制土地利用总体规划是各级政府的任务。

编制土地利用总体规划是土地管理的重要手段。土地利用总体规划是国民经济和社会发展规划体系的重要组成部分，是对土地资源的开发、利用、保护和整治在时间和空间上所作的总体

的、战略性的安排。它是协调部门之间、区域之间的用地矛盾，加强土地利用宏观调控的重要手段；也是编制中期和年度土地利用计划、土地供应计划、城镇建设规划，以及审批各项用地的重要依据。土地利用总体规划^①和国民经济与社会发展规划、综合发展规划、国土规划一样，是总体的综合性规划，是一个实施性的指导实际的规划，任何建设和生产都要在土地上进行。它们对土地的开发和利用，由土地利用总体规划进行调控，从而使土地基本国策落到实处。党和国家在考虑各种综合手段来保证土地基本国策的贯彻的时候，其中有一个重要的手段就是要编制土地利用总体规划。

编制土地利用总体规划是深化改革、扩大开放、发展经济的紧迫要求。当前，改革开放的形势很好，经济发展出现了近几年来最好的势头，发展速度明显加快。经济大发展新时期的到来，带动了土地使用制度的改革和土地开发“热”的出现，表现主要有三个方面：一是各级党政领导的土地资产意识大大增强，土地使用制度改革已在全省推开。土地可以生财聚财，可以通过土地积累建设资金，这是认识上的一个飞跃。土地使用制度改革的初步成效令人惊讶。土地使用制度改革带来的巨大经济效益，启发和教育了人们，土地不仅是重要的资源更是重要的资产。土地使用制度改革正在向纵深发展，来势喜人。二是各级竞相建立开发区，组建房地产开发公司。现在内资外资大量涌向地产开发业，地产开发势头坚挺不下。开发区主要是搞土地开发。正是建设用地骤增，引进资金、技术大幅度增长，沿海地区经济发展的辐射迅速扩展到内地。全省各个地区都引进了国外的、境外的建设项目。这个形势是近几年来没有的。引进项目，荣隆大量流回生地，使我们沉睡了几千年的土地能够开发出来，发挥最大效益，这当然是好事。作为主管土地的部门，在分析大好形势的同时，还要看到存在的问题，一是土地使用制度改革工作发展不平衡，少数地方还没有推开，土地资产依然被大量流失；二是少数地方划定开发区缺乏可行性论证，盲目性很大，没有科学的规划依

据，资金、项目、技术都不落实，就先动土，造成土地资源浪费和经济损失；三是盲目压低地价；四是个别地方土地管理出现了混乱状况，违法批地、越权批地、多头管理、化整为零等情况又有新的抬头。这些现象，已经引起了党和国家的高度重视。最近，国务院以国发明电〔1992〕13号发出了“关于严格制止乱占、滥用耕地的紧急通知”，要求各地“在改革开放和经济建设中，要正确处理经济发展与保护耕地的关系”。同时，从另一个方面也说明了，这些问题的出现与土地利用总体规划工作没有跟上是有很大关系的。土地利用规划管理属于宏观控制管理，是超前性的工作。如果规划能够走在改革开放之前，开发区中的很多盲目性就不致于出现。因此，改革的深化，经济的发展，要求土地利用总体规划工作要赶上去。

编制土地利用总体规划是指导地产市场的发育，保证土地供需总量基本平衡的需要。地产市场涵盖了土地开发诸多环节，牵涉很多领域和部门。培育和管好地产市场绝不可随心所欲，必须进行长远和综合的考虑，按规划、有计划进行。尤其是当前设立的经济、科技、工业等各类开发区，要按照国发明电〔1992〕13号文件要求，“开发区建设根据国家制定的社会经济发展总体规划，并结合本地区的土地利用规划和城市建设规划，经过充分论证，统一安排”。要分析市场状况，预测土地需求。要在土地利用总体规划和城市建设规划的基础上，制订土地开发供应计划，实现政府对地产市场的有效调控，做到地产市场过热时，适当增加土地供应量，地产市场疲软时，适当调减土地供应量，达到调控地价，规范市场的目的。

土地利用总体规划是土地利用管理的“龙头”。土地管理工作内容很多，主要有地籍、用地、立法、规划等，但归纳起来，国家赋予土地管理部门的主要是两大职能，一是地籍管理，权属管理是基础；二是利用管理，规划管理是“龙头”。土地利用规划属宏观调控的范畴，是超前性的工作。地籍属微观管理，是规划工作的基础，宏观管理对微观管理起调控指导作用，同时又受

微观管理的检验和修正，使之不断完善。两者相辅相成，缺一不可。没有总体规划的制约和指导，地籍、用地管理将无所依据，必然产生盲目性和短期行为，出现用地上的盲目性——违法用地——清查处理的恶性循环。扭转这种土地管理上的被动局面，实现用地管理以规划预防为先的主动，编制科学合理的土地利用规划十分重要。

充分认识土地利用总体规划在土地管理中的重要作用，尽快编制土地利用总体规划。现在，全党全国人民都在党的“十四大”精神鼓舞下，为加快改革开放和经济发展团结奋斗。规划应走在改革开放和经济发展的前头，必须尽快编制土地利用总体规划。根据国家的总体布置和要求，“九五”期间要完成各级土地利用总体规划的编制任务。各级规划可以同步进行，争取近一、二年全部完成。特别是县、乡两级规划属于基层规划，起直接调控土地利用的作用，是土地利用总体规划体系中的关键环节，一定要认真部署，切实抓好。土地利用总体规划工作面宽、量大，技术要求较高，编制工作难度较大，任务繁重。为帮助各地编制县、乡两级土地利用总体规划，我局组织力量编写了《湖南省县乡土地利用总体规划技术方法与实践》一书，希望能对这项工作，对广大规划工作者有所帮助，也希望在工作实践中不断充实、完善技术规程，不断总结经验，使全省的国土管理工作开创全新的局面。

1992年12月

前 言

编制土地利用总体规划，是《中华人民共和国土地管理法》规定、由各级人民政府组织完成的一项重要任务。在90年代以经济建设为中心，推进改革、开放的新形势下，编制好土地利用总体规划，对发展社会主义市场经济，加速土地使用制度改革，强化土地管理，促进国民经济发展具有重要意义。土地利用总体规划因我国土地实行各级政府分级管理而形成一個多层次的规划体系。县级土地利用总体规划在土地利用总体规划体系中具有极为重要的地位，起着承上启下的作用，是一个最基本的层次；乡级土地利用总体规划是最基层的土地利用总体规划，具有微观规划的性质，主要以落实县级规划内容为重点；划定基本农田保护区既是土地利用总体规划的重要内容，又是落实县、乡土地利用总体规划的重要措施。三者之间的工作内容和方法、步骤等存在着不可分割的紧密联系。

国务院办公厅国办发〔1987〕82号文件“转发国家土地管理局《关于开展土地利用总体规划工作报告》的通知”中规定，“九五”期间基本完成全国县级土地利用总体规划的编制任务；国务院国发〔1992〕6号文件，国务院批转国家土地管理局、农业部《关于在全国开展基本农田保护工作的请示》，提出争取在一、二年內把全国应保护的农田都保护起来。根据上述两个文件精神，和“三项”工作之间的内在联系，結合湖南省的实际情况，为加快规划工作的进程，保证县、乡两级土地利用总体规划 and 划定基本农田保护区的质量，要求“两规划、一划定”工作做到“两同步”。为此，湖南省国土管理局組織株洲、汉寿两县国土管理局有关同志共同编写了《湖南省县乡土地利用总体规划技

术方法与实践》一书。

全书共分三部分。第一部分是技术方法，包括湖南省县级土地利用总体规划技术规程、湖南省县级划定基本农田保护区技术规程、湖南省县级城乡居民点建设用地规划技术要点、湖南省县级待开发土地资源调查及开发规划实施意见、湖南省乡级土地利用总体规划技术要点等内容；第二部分是实例，包括株洲和汉寿两县土地利用总体规划（送审稿）及其说明书、安乡县基本农田保护区规划、汉寿县城关居民点建设用地规划、株洲县均坝乡土地利用总体规划、汉寿和株洲两县土地利用总体规划工作总结等内容；第三部分是有关政策文件，包括国发明电〔1992〕18号文件、国发〔1992〕6号文件、国办函〔1987〕82号文件、国土发〔1989〕国土〔规〕字第140号文件、湘政发〔1992〕98号文件、〔1989〕湘国土〔区划〕字第045号文件等内容。

本书的主要对象是从事县、乡两级土地利用总体规划编制和划定基本农田保护区工作的领导和专业人员，也可作为兄弟省、市、区从事此项工作的专业人员和领导干部，以及从事土地科研工作的大、中专院校有关专业师生的学习和研究的参考用书。

本书的编写得到了国家土地管理局规划司、株洲市国土管理局、常德市国土管理局、湖南省农业厅、湖南省建委、湖南省农业区划委员会等单位及有关领导、专家、学者的大力支持和帮助，值此书出版之际，谨向上述单位和有关同志表示衷心的感谢。

“两规划、一划定”、“两同步”是一项较新的研究成果，涉及面广，科学性、政策性和实用性很强，加之时间仓促，编写者水平有限，书中缺点和错误在所难免，敬请广大读者批评、指正。

编著者

1993年元月

目 录

第一部分 技术方法

一、湖南省县级土地利用总体规划技术规程(试行)……(2)

第一章 总则……(2)

第二章 准备工作……(4)

第三章 专题研究……(6)

第四章 部门用地规划……(9)

第五章 划定基本农田保护区与县乡规划的结合……(10)

第六章 总体规划目标与指标……(12)

第七章 土地利用分区……(14)

第八章 实施规划的措施……(16)

第九章 规划图件的编制……(17)

第十章 规划成果要求与验收上报……(18)

第十一章 附则……(20)

附件一 表格式样……(22)

附件二 有关名词解释……(31)

二、湖南省县级划定基本农田保护区技术规程(试行)……(33)

第一章 总则……(33)

第二章 准备工作……(35)

第三章 编制保护规划方案……(36)

第四章 划区定界与保护措施……(39)

第五章 成果整理和验收……(41)

第六章 附则……(43)

附件 表格式样	(43)
三、湖南省县级城乡居民点建设用地规划技术要点	(45)
第一章 总则	(45)
第二章 居民点的层次、规模及类型	(47)
第三章 城乡居民点用地历史及现状分析	(49)
第四章 城乡居民点发展用地预测	(49)
第五章 城乡建设用地规划	(51)
第六章 规划的成果	(52)
四、湖南省县级待开发土地资源调查及开发规划	
实施意见	(54)
第一章 总则	(54)
第二章 工作准备	(56)
第三章 资源调查与评价	(56)
第四章 编制规划方案	(58)
第五章 重点项目前期论证	(59)
第六章 成果与验收	(60)
附件 表格式样	(61)
五、湖南省乡级土地利用总体规划技术要点	(67)
第一章 总则	(67)
第二章 工作准备与调查分析	(69)
第三章 用地需求量预测	(71)
第四章 规划的编制	(73)
第五章 划定基本农田保护区	(75)
第六章 规划成果整理与上报	(77)

第二部分 规划实例

一、株洲县土地利用总体规划	(81)
(一) 概况	(81)

(二) 土地资源利用现状·····	(83)
(三) 土地利用特点及存在问题·····	(86)
(四) 土地利用总体规划·····	(88)
(五) 土地利用分区·····	(102)
(六) 实施总体规划的主要措施·····	(105)
二、株洲县土地利用总体规划说明书·····	(109)
(一) 编制规划的依据·····	(109)
(二) 规划编制过程·····	(109)
(三) 土地资源沿革·····	(110)
(四) 县、乡两级总体规划同步问题·····	(111)
(五) 结合划定基本农田保护区的问题·····	(113)
(六) 主要指标预测·····	(114)
(七) 供选方案比较问题·····	(120)
(八) 土地适宜性评价问题·····	(120)
(九) 图件编绘·····	(121)
(十) 主要成果·····	(122)
三、汉寿县土地利用总体规划·····	(124)
(一) 基本情况·····	(124)
(二) 土地利用现状及存在的主要问题·····	(125)
(三) 各项用地发展趋势预测·····	(131)
(四) 土地利用总体规划·····	(134)
(五) 土地利用总体规划的实施·····	(146)
四、汉寿县土地利用总体规划说明书·····	(148)
(一) 土地利用总体规划编制简要过程·····	(148)
(二) 编制土地利用总体规划的目的和依据·····	(149)
(三) 关于土地利用总体规划中土地需求量预测的 问题·····	(151)
(四) 关于土地利用总体规划方案的选择与优化·····	(153)
(五) 关于规划的数据说明·····	(154)
(六) 关于规划图件的说明·····	(155)

(七) 关于土地利用分区·····	(156)
(八) 土地利用总体规划的总体效益和实施规划 的主要措施·····	(156)
五、安乡县基本农田保护区规划·····	(158)
(一) 基本农田利用现状态势分析·····	(158)
(二) 基本农田保护区规划方案·····	(161)
(三) 基本农田保护区保护措施·····	(167)
六、汉寿县城乡居民点建设用地规划·····	(177)
(一) 城乡居民点建设用地的历史、现状及评价·····	(177)
(二) 城乡居民点建设用地预测·····	(184)
(三) 城乡居民点建设用地规划·····	(186)
(四) 实施规划的主要措施·····	(188)
七、株洲县均坝乡土地利用总体规划·····	(190)
(一) 基本情况·····	(190)
(二) 土地利用现状·····	(192)
(三) 各类用地需求量预测·····	(194)
(四) 土地利用总体规划·····	(196)
(五) 实施规划的主要措施·····	(201)
八、汉寿县土地利用总体规划和划定基本农田保护区 工作总结·····	(203)
(一) 提高认识,作好各方面的准备是搞好县级土地 利用总体规划的基础·····	(204)
(二) 组建规划队伍,培训技术人员是搞好县级土地 利用总体规划的关键·····	(206)
(三) 开展两个一起抓,办好试点,是搞好县级土地 利用总体规划的重要方法·····	(208)
(四) 明确任务,责任到人,包干完成是搞好土地利用 总体规划的保证·····	(209)
(五) 统筹兼顾,评审验收,确保质量是搞好县级土地 利用总体规划的重要环节·····	(211)

九、株洲县土地利用总体规划工作总结	(214)
(一) 主要做法.....	(214)
(二) 几点体会.....	(218)

第三部分 有关政策文件

一、国务院关于严格制止乱占、滥用耕地的紧急通知 (国发明电[1992]13号).....	(222)
二、国务院批转国家土地管理局、农业部关于在全国开展基本 农田保护工作请示的通知 (国发[1992]6号).....	(225)
三、国务院办公厅转发国家土地管理局关于开展土地利用总 体规划工作报告的通知 (国办发[1987]82号).....	(228)
四、关于请抓紧编制土地利用总体规划的通知 ([1989]国土[规]字第140号).....	(232)
五、批转省国土管理局等单位关于在全省开展基本农田保护 工作报告的通知 (湘政发[1992]33号).....	(235)
六、转发国家土地管理局、财政部《关于请落实各级编制 土地利用总体规划所需经费的通知》的通知 ([1989]湘国土(区划)字第045号).....	(238)

第一部分 技术方法

一、湖南省县级土地利用总体规划技术规程（试行）

湖南省国土管理局

第一章 总 则

第一条 依据 根据《中华人民共和国土地管理法》第十五条“各级人民政府编制土地利用总体规划”的规定，县（市）人民政府组织编制土地利用总体规划（以下简称规划）。为规范全省县级土地利用总体规划工作，保证规划质量，提高规划的科学性和实用性，在总结株洲、汉寿两县试点经验的基础上，参照国家土地管理局《县级土地利用总体规划实施意见》（征求意见稿），制定本技术规程。

第二条 规划的目的和任务 规划是政府对土地利用进行宏观调控和管理的一种重要手段。编制县级规划，是为了合理利用有限土地资源，协调经济和社会发展，改善生态环境，加强县域土地利用的宏观控制和计划管理，平衡部门间、区域间、部门与区域间的用地需求矛盾，落实上级用地规划目标，为编制县（市）土地利用中期和年度计划，制订土地供应计划，审批用地项目，以及编制土地利用专题规划提供依据。

第三条 规划的依据 编制县级规划以《中华人民共和国土地管理法》和《湖南省土地管理实施办法》为主要法律依据，以《城市规划法》、《铁路法》、《森林法》、《环境保护法》、《水土保持法》、《矿产资源法》、《土地复垦规定》等已出台的相关法律、法规中有关土地利用方面的规定为依据。此外，还

应以上一级土地利用总体规划和本行政区的国民经济和社会发展规划等为依据。

第四条 规划的内容 按照国民经济发展需要及本地区情况,因地制宜调整土地利用结构,合理配置各业用地,对土地开发、利用、保护和整治在空间和时间上作出总体的、战略性的安排。主要内容是综合分析土地利用现状,评价土地适宜性和土地开发利用潜力,预测土地需求量,提出规划期间县(市)土地利用的目标和任务,制定土地利用的方针,协调部门用地需求,制定各类用地调整控制指标,确定基本农田保护区、经济开发区、重点建设项目的用地规模和范围,划分土地利用区,明确各区各业用地的主导功能、用地原则,提出实施规划的政策和措施。

第五条 规划的原则

1. 合理用地,保护耕地;
2. 统筹兼顾,全面安排;
3. 因地制宜,实事求是;
4. 综合平衡,注重效益;
5. 部门协作,公众参与;
6. 方案可行,重在实施。

第六条 规划的方法 编制规划以常规方法为主,采取用地指标与土地利用分区、用地规模与用地范围圈定相结合。一般应根据本县(市)实际,开展若干专题研究,为提高规划方案的科学性、实用性提供依据。有条件的地方可应用计算机、系统工程等现代技术。为加快规划工作进度,提高规划质量,实行县、乡规划同步开展,结合进行,同时完成规划编制。

第七条 县级规划程序

1. 准备工作 包括组织、技术、资金、物资、资料准备等。
2. 专题调查和预测研究 根据需要进行必要的野外调查,开展若干专题研究。一般进行土地利用现状分析,土地适宜性和利用潜力分析评价,土地需求预测和土地利用分区研究等。

3. 部门用地规划 部门用地规划一般由农、林、水、城建、交通、工矿等各主要用地部门分别负责完成。

4. 划定基本农田保护区 基本农田保护区专项规划由国土、农业等部门承担，具体划定工作由乡、村负责完成。

5. 乡级规划 在县（市）总体部署下，由乡（镇）政府组织完成。

6. 编制规划方案 编制县级规划的供选方案，征求各部门、各乡（镇）、用地大户意见，组织专家论证后，确定规划方案，经县（市）政府审定，形成送审稿。

7. 规划的审批与发布实施 县级规划报上一级政府批准，由县（市）政府发布。

第八条 规划的期限 规划的期限一般为10年至20年。规划的基础年为1990年，基期年为开展规划的前一年，规划的目标年以2010年为宜。规划时段应与当地社会经济发展规划和城镇规划相适应。

第九条 规划的数据与计算单位 规划所用的土地利用现状数据应为土地详查数据，并根据变更情况对详查数据加以调整。经济数据一般采用统计部门公布或政府、人大批准通过的数据。统计部门没有的，采用主管部门的数据。使用的数据单位，应采用国家统一规定的计量单位。

第二章 准备工作

第十条 准备工作的内容 一般包括组织准备，成立规划领导小组，筹集经费，落实规划工作人员；制定工作方案和技术方案；培训人员；购置必要的量算、办公等设备；收集规划所需要的文字、数据和图件资料。

第十一条 组织准备 县级规划成立由政府主管领导为组长，有关综合部门和主要用地部门领导为成员的规划领导小组，负责协调部门在用地上的重大矛盾，确定重大用地