

县级土地利用总体规划

国家土地管理局规划司组织编写



中国财政经济出版社

序

《中华人民共和国土地管理法》规定了各级人民政府要编制土地利用总体规划。这是因为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,是对土地资源的保护、利用、开发、整治在时间上和空间上所作的总体的、战略的安排,是土地利用管理的关键,同时也是编制中期和年度用地计划及审批各项用地的重要依据。因此,要真正管好土地必须编制土地利用总体规划。

土地管理工作内容很多,地籍、用地、立法、规划等,但归纳起来,国家赋予土地管理部门主要有两大职能:一是地籍管理,权属管理是核心;二是利用管理,规划管理是“龙头”。土地利用总体规划属宏观管理,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和指导作用,同时又受微观管理的检验和修正,以不断完善。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,给工作带来损失。由此可见,土地利用总体规划工作非常重要,称它为土地利用管理的“龙头”是有道理的。

从我国人多地少,耕地资源严重不足的国情出发,土地利用总体规划至关重要,从某种意义上来说,这项工作的成败,是关系到中华民族生存和发展的重大问题。我国以占世界7%的耕地养活占世界22%的人口,本来已是一个沉重的负担,而当前我国的耕地还在不断减少,人口还在不断增加,人多地少矛盾日趋尖锐。十几亿人口的大国。粮食不能依赖进口,只能靠自力更生。在这种条件下,要保证吃饭和建设用地的需要,任务非常艰巨,如果不能从宏观上总体考虑落实“十分珍惜和合理利用每一寸土地,切实保护耕地”的基本国策,合理配置、高效利用有限的土地资源,必将会影响到中华民族的生存与发展。

因此,编制好各级土地利用总体规划是长远发展的需要,也是当前形势的需要,是适应进一步改革开放的需要。特别是搞好县级土地利用总体规划更具有重要现实意义。县级规划承上启下,面向基层,能起到对各项用地进行直接调控的作用,是土地利用总体规划体系中一个关键的环节。为了帮助各地编制好县级土地利用总体规划,我局土地利用规划司在总结各地规划试点和培训班的基础上邀请有关专家、教授协助编写了这本《县级土地利用总体规划》,从理论和实践的結合上阐明了县级规划的任务、作用、内容、编制方法和实施措施,可供规划人员编制

规划时参考,也可作为举办规划培训班的教材。我相信本书的出版将会给大家带来一定的帮助,从而使县级土地利用总体规划的编制工作向前推进一步。

王先進

一九九二年四月于北京

前 言

编制和实施土地利用总体规划,是《土地管理法》和《国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》规定的任务。1987年国务院办公厅批转国家土地管理局《关于开展土地利用总体规划工作的报告》中,要求“八·五”期间基本完成县级土地利用总体规划的编制工作。为了适应我国首次开展县级土地利用总体规划的需要,为各级土地管理部门提供工作指导用书和县级土地利用总体规划培训教材,我司组织有关同志编写了《县级土地利用总体规划》这本书。

本书共分九章,从土地利用总体规划的基本知识到编制与实施县级土地利用总体规划的具体方法,做了比较全面的叙述,并将有关开展规划工作的文件、土地利用现状分类及其含义、土地利用总体规划图例、几种数学模型应用实例,以及几个县规划方案的典型作为附录,供参阅。

本书坚持理论与实践相结合,把科学性、实用性融为一体。它吸收了国内外有关土地利用总体规划的理论和经验,特别是近几年全国各地开展县级土地利用总体规划试点的新鲜经验,并把几次举办全国性的省、市、县级土地利用总体规划培训教材中的精华部分汇入了本书。为了使本书内容易于县级土地利用总体规划的编制人员理解和接受,在文字表达上力求浅显易懂,同时尽可能引用一些实例予以说明。本书的对象,除县级土地利用总体规划的编制人员以外,可以做为各级土地管理部门领导和有关人员,以及土地科研人员和大、中专院校土地规划管理专业师生的学习、研究参考用书。

本书的编写得到了黑龙江省土地管理局、北京农学院、河北师范大学地理系、四川省成都市国土局、中国土地勘测规划院土地利用所等单位的大力支持。在本书出版之际,谨向上述单位表示衷心的感谢。

由于时间仓促,加之编者水平所限,本书疏漏、错误和不完善之处在所难免,诚恳地希望各位领导、专家、学者和广大读者给予批评、指正。

国家土地管理局规划司

1992年3月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 什么是土地利用总体规划	(1)
一、土地利用总体规划是土地利用规划的一种类型	(1)
二、土地利用总体规划是具有宏观控制与协调作用的规划	(2)
第二节 为什么要编制和实施土地利用总体规划	(2)
第三节 土地利用总体规划体系	(3)
第四节 土地利用总体规划与其它相关规划的关系	(4)
一、与国民经济、社会发展长远规划的关系	(4)
二、与国土总体规划的关系	(4)
三、与农业综合开发总体规划的关系	(4)
四、与城市规划、村镇规划的关系	(4)
五、与划定基本农田保护区的关系	(5)
思考题(1—5)	(5)
第二章 县级土地利用总体规划综述	(6)
第一节 县级土地利用总体规划的模式	(6)
第二节 县级土地利用总体规划的内容、原则和依据	(7)
一、县级规划内容要求	(7)
二、县级规划应遵循的原则	(8)
三、编制规划的主要依据	(9)
第三节 县级土地利用总体规划的程序	(9)
一、准备阶段	(9)
二、调查研究分析阶段	(10)
三、编制规划阶段	(10)
四、规划审批和公布实施阶段	(10)
第四节 几个具体问题	(12)
一、关于组织领导	(12)
二、关于上下级规划的衔接	(12)
三、关于专题研究	(12)
四、关于以常规方法为主编制规划	(12)
思考题(1—5)	(13)
第三章 土地利用现状分析	(14)
第一节 土地利用现状分析的内容要求	(14)
第二节 土地利用现状分析方法	(15)
一、土地利用结构和布局分析	(15)

二、土地利用动态变化分析·····	(16)
三、土地开发利用程度分析·····	(16)
四、土地利用经济效果分析·····	(17)
五、土地利用生态条件分析·····	(17)
六、土地后备资源及其潜力初步分析·····	(18)
第三节 土地利用现状述评 ·····	(18)
一、基本情况概述·····	(18)
二、土地利用现状·····	(18)
三、土地利用存在的主要问题·····	(18)
四、提出调整土地利用结构,提高土地利用综合效益的建议·····	(19)
思考题(1—5)·····	(20)
第四章 土地适宜性评价 ·····	(21)
第一节 土地适宜性评价概述 ·····	(21)
一、土地适宜性评价概念·····	(21)
二、评价目的和任务·····	(21)
三、评价原则·····	(22)
第二节 土地适宜性评价系统 ·····	(23)
第三节 土地适宜性评价程序 ·····	(24)
一、准备工作·····	(24)
二、指定土地用途或土地利用方式·····	(25)
三、明确各种土地用途或土地利用方式对土地性质的要求·····	(25)
四、划分土地评价单元·····	(29)
五、确定每个土地评价单元的土地性质·····	(30)
六、评定各土地评价单元对指定土地用途的适宜性等级·····	(30)
七、分析评价结果对社会经济和环境的影响·····	(30)
八、校核评价结果·····	(31)
九、最终确定评价结果·····	(31)
十、整理评价成果·····	(31)
第四节 土地适宜性等级判定方法 ·····	(31)
一、两步法·····	(32)
二、评分法·····	(32)
第五节 土地适宜性评价的其它方法 ·····	(34)
第六节 土地利用潜力分析 ·····	(35)
一、土地利用潜力的概念和内容·····	(35)
二、土地利用潜力的估算方法·····	(36)
思考题(1—5)·····	(39)
第五章 土地需求量预测 ·····	(40)
第一节 土地需求量预测步骤 ·····	(40)
第二节 人口预测方法 ·····	(40)
一、部门预测法·····	(41)

二、自然增长法	(41)
三、回归方程法	(42)
第三节 土地需求量预测方法	(43)
一、土地需求量预测的内容	(43)
二、土地需求量预测的方法	(43)
三、土地需求量预测应注意的几个问题	(46)
思考题(1—5)	(46)
第六章 编制县级土地利用总体规划	(47)
第一节 关于土地利用长远目标和基本方针	(47)
一、明确规划需要解决的土地利用问题	(47)
二、分析土地利用供需基本状况	(48)
三、拟定土地利用长远目标	(48)
四、提出土地利用基本方针	(49)
第二节 关于土地利用调整指标	(50)
一、拟定土地利用调整指标的依据	(50)
二、拟定土地利用调整指标的原则	(51)
三、拟定土地利用调整指标的方法	(51)
四、编制用地指标平衡表	(52)
五、编制重点建设项目用地概略计划	(53)
六、提出土地利用调整指标的供选方案	(53)
第三节 关于用地分区	(58)
一、用地分区的依据和原则	(58)
二、用地分区的结构和类型	(59)
三、用地分区的程序和方法	(61)
四、对用地分区与拟定用地指标的初步结果相互对照与修正	(63)
五、拟定各用地区的土地利用原则	(63)
六、用地区的核实	(64)
第四节 关于实施规划的措施	(64)
第五节 关于规划的综合、协调和论证	(65)
一、规划的综合	(65)
二、规划的协调	(65)
三、规划的论证	(65)
思考题(1—5)	(66)
第七章 县、乡土地利用总体规划的结合	(67)
第一节 县、乡两级规划结合的一般要求	(67)
第二节 落实用地分区和用地指标	(67)
一、确定居民点用地规模和范围	(68)
二、落实用地分区界线	(68)
三、用地指标分解到村	(68)
四、确定土地用途	(68)

第三节 划定基本农田保护区	(69)
一、划定基本农田保护区的任务和内容	(69)
二、划定基本农田保护区的程序和方法	(69)
第四节 乡级规划成果	(70)
思考题(1—5)	(72)
第八章 县级土地利用总体规划成果	(73)
第一节 县级规划成果主件	(73)
一、县土地利用总体规划(送审稿)	(73)
二、县土地利用总体规划(送审稿)说明	(74)
三、县土地利用总体规划图	(75)
四、县土地利用现状图	(75)
第二节 县级规划成果附件及其它	(76)
一、县级规划成果的附件	(76)
二、县级规划工作总结	(76)
三、县级规划的有关资料整理	(76)
第三节 县级规划成果验收	(76)
思考题(1—3)	(77)
第九章 县级土地利用总体规划的实施	(78)
第一节 为什么要十分重视实施规划	(78)
一、实施规划是编制规划的目的所在	(78)
二、实施规划是使规划决策具体落实的过程	(78)
三、实施规划是土地管理的一项长期任务	(78)
第二节 怎样实施规划	(78)
一、纳入县政府议事日程	(78)
二、加强对全县土地利用的规划管理	(79)
三、实行有利于实施规划的经济政策	(80)
第三节 规划的修订	(80)
思考题(1—3)	(80)
附录一:土地利用现状分类及其含义	(81)
附录二:几个预测模型及计算实例	(85)
附录三:县级土地利用总体规划实例	(108)
1. 黑龙江省安达市	(108)
2. 河北省辛集市	(126)
3. 广东省花县	(132)
4. 云南省宜良县	(145)
附录四:贵州省息峰县土地适宜性评价研究	(168)
附录五:有关政策、法规及文件	(191)
1. 中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要(节录)	(191)
2. 中华人民共和国土地管理法(节录)	(192)

3. 中共中央、国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知 中发(1986)7号(节录)	(193)
4. 国务院办公厅文件 国办发[1987]82号	(194)
5. 国家土地管理局 财政部文件 [1989]国土[规]字第9号.....	(197)
6. 国家土地管理局文件 [1989]国土[规]字第140号.....	(198)

第一章 绪 论

《中华人民共和国土地管理法》第十五条规定：各级人民政府编制土地利用总体规划。国务院办公厅在批转国家土地管理局《关于开展土地利用总体规划工作的报告》中，对如何开展这一工作做了具体部署，要求“八五”期间基本完成市、县级土地利用总体规划的编制工作。

县级土地利用总体规划在土地利用总体规划体系中，具有至关重要的地位。为了搞好县级土地利用总体规划的编制，首先必须掌握有关土地利用总体规划的基本知识，了解土地利用总体规划的概念、特点、必要性、体系，以及土地利用总体规划与其它规划的关系。

第一节 什么是土地利用总体规划

土地利用总体规划是各级人民政府按行政辖区或在一定区域内，对城乡全部土地的综合利用所作的统筹安排和长远规划。

一、土地利用总体规划是土地利用规划的一种类型

我国土地利用规划的类型有三种：土地利用规划设计，土地利用专项规划，土地利用总体规划。

土地利用规划设计属于微观性质的土地利用规划。它是为划拨土地，调整或重划若干个土地使用（所有）者之间的土地权属界线，或为了解决一个土地使用（所有）单位内部的土地开发、利用、整治、保护等具体问题所作的规划。土地利用规划设计涉及的是局部的土地利用和土地关系问题。它可以由土地使用（所有）单位编制，也可以由土地使用（所有）单位委托勘测规划单位编制，但土地权属界线的规划设计只能由土地管理部门负责编制。

土地利用专项规划是单项用地的利用规划，兼有微观与宏观规划的性质，是为解决某项用地的开发、利用、整治、保护等问题而进行的规划，如菜田保护区、土地开发区、基本农田保护区、自然保护区规划等。有的在一个市、县范围内，有的跨若干个市、县。土地利用专项规划一般应在土地利用总体规划指导下进行。它通常由土地管理部门或有关产业主管部门负责编制。

土地利用总体规划与上述两种规划不同，属于宏观性质的土地利用规划。它从全局的和长远的利益出发，以区域内全部土地为对象，以利用为中心，对土地开发、利用、整治、保护等方面所作的统筹安排和长远规划。其目的在于加强对土地利用的宏观控制和计划管理，合理利用土地资源，促进国民经济协调发展，并为实行用地分区和用地审批相结合的土地管理制度提供依据。土地利用总体规划由各级人民政府负责编制并组织实施。

二、土地利用总体规划是具有宏观控制与协调作用的规划

土地利用总体规划对土地利用的宏观控制与协调作用，主要表现在它的综合性、长期性、战略性和指导性上面。

(一) 综合性。土地利用总体规划的综合性是指：(1) 规划对象是一定区域内的全部土地，而不是某一种用地或某一局部土地；(2) 协调土地开发、利用、整治、保护各个方面，以利用为中心全面考虑；(3) 综合各业对土地的需求，协调土地供需之间与各业之间的用地矛盾，调整用地结构与布局，使之符合国民经济、社会发展与保护环境的需要。

(二) 长期性。这是同土地利用的中、短期计划或土地利用规划设计在规划期限上相比较而言的。土地利用总体规划的规划期限一般在十年以上。规划期限之所以是长期的，主要是由于：(1) 土地利用与人口发展、科学技术进步、社会经济条件以及与国民经济、社会发展速度密切相关。这些社会经济活动是长期的，变化是渐进的，所以土地利用结构和布局等方面的调整也不是在短期内所能实现的，而必须有一个能与社会经济发展相协调的长期规划；(2) 人无远虑，必有近忧。土地利用更是如此。历史的教训告诉我们，土地利用上只顾眼前利益的短期行为，往往造成了贻害后人的恶果。所以，为了实现土地资源的合理利用，为了防止土地利用上出现大的失误，为了逐步消除过去遗留下来的不合理利用土地的后果，都需要有一个长期的土地利用总体规划。

(三) 战略性。表现在：(1) 土地利用总体规划是从宏观入手，着重研究解决与国民经济、社会发展长远规划相联系的带有全局性、长远性的重大土地利用问题；(2) 规划提出的土地利用长远目标和为实现这一目标拟定的方针、政策和措施，都具有战略性质；(3) 协调解决土地供需矛盾，调整土地利用结构和布局，按用地分区规定的用途开发、利用、整治、保护土地等，也是战略性的规划措施。

(四) 指导性。土地利用总体规划对于各产业主管部门的用地规划，对于土地利用专项规划、土地利用规划设计以及土地利用中、短期计划，都具有宏观控制、协调和指导作用。土地利用总体规划是一个长期的规划，发展过程中的不确定性因素较多，因此它所提出的某些用地指标，允许在实施过程中根据实际情况的变化，在一定幅度内加以修正，但大的修正必须依照规定程序经过批准后方可变动。

第二节 为什么要编制和实施土地利用总体规划

编制和实施土地利用总体规划，是党和国家根据我国人均土地少的国情、土地利用上存在的问题和国民经济与社会发展需要提出来的。通过编制和实施土地利用总体规划，能够进一步贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，加强土地利用的宏观控制和统一管理，协调产业间用地矛盾，科学开发、充分利用、综合整治、有效保护有限的土地资源，提高土地社会效益、经济效益和生态效益，为实现我国社会主义现代化建设提供土地保证。具体来说，有以下三点：

一是统筹安排各业用地，促进国民经济持续、稳定、协调发展的需要。土地是一切生产、建设和人民生活不可缺少的物质条件。我国人口众多，人均土地和人均耕地仅及世界人均的1/3左右，而且农业后备土地资源不足。在人口持续增长、经济迅速发展、城乡建设用地势必

进一步扩大的形势下,对数量有限的土地资源如何利用,如不作出统筹兼顾的长远安排,不加控制,任其自由占用和随意扩展,则必将成为一种制约因素,限制国民经济的协调发展和人民生活水平的不断提高。过去我国土地分散管理,各自为政,导致土地利用宏观失控的后果,已经为我们提供了深刻的教训。因此,在1986年中共中央、国务院发出的《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》中,在同年全国人大常委会颁布的《土地管理法》中,在1991年全国人大七届四次会议批准的《国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》中都提出了尽快编制土地利用总体规划的任务。

二是合理利用土地资源,提高土地的社会、经济、生态效益的需要。长期以来,由于种种原因我国土地利用上存在的问题较多,诸如占16%国土面积的水土流失问题,约1/3—1/2耕地的质量退化问题,非农业建设用地的滥用、浪费的问题,土地利用结构和布局不尽合理有待调整的问题,农、林、牧区有些土地资源以及工矿废弃土地未能充分利用的问题等等。为了解决这些问题,防止土地利用的短期行为继续发生,使土地资源得到优化配置和充分利用,迫切需要搞好土地利用总体规划,对土地利用方向、结构、布局等作出符合全局利益和长远利益的宏观决策,据以指导各个局部的土地开发、利用、整治、改良和保护,为提高土地利用效率、集约度和综合效益创造条件。

三是执行《土地管理法》,加强对土地统一计划和科学管理的需要。土地的自然供给有限,在土地人口承载量日益增长、各业发展竞相占地的形势下,在土地管理中建立土地利用的宏观调控机制必不可少。土地利用总体规划正是建立这一调控机制的有效手段。许多地方的实践已经证明,通过规划可使土地供需保持平衡,各业用地矛盾得到协调,土地利用结构和布局趋于合理,土地资源的优势得到充分发挥。规划本身又是一项土地利用的长期计划,它为中期和年度用地计划的制定和管理提供了指导依据。规划可使项目用地的审批有所遵循,防止土地利用的短期行为。总之,土地利用总体规划是土地管理不可缺少的组成部分,是各级政府及其土地管理部门依法管理土地、对土地利用实行干预的重要措施,是其它任何措施所代替不了的。国家土地管理局局长王先进同志曾经指出:“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,给工作带来损失。由此可见,土地利用总体规划工作非常重要,称它为土地利用管理工作的‘龙头’是有道理的。”他还同时指出:“如不能从宏观上总体考虑落实‘十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地’的基本国策,合理分配、高效利用有限的土地资源,将会影响到中华民族的生存与发展。”

第三节 土地利用总体规划体系

土地利用总体规划是一个多层次的规划体系。由于我国土地由各级政府分级管理,土地利用总体规划也按行政区域分为全国、省(自治区、直辖市)、市(地)、县(市)和乡(镇)五级,即五个层次。其中,全国、省、县三级是最基本的三个层次。上下级规划必须紧密衔接,下级规划应在上级规划指导下进行编制。

各级土地利用总体规划的主要内容基本相同,但规划深度不尽相同。全国规划是最高层次的土地利用总体规划。全国、省、市(地)三级规划,由于涉及范围大,所以宏观指导性较强。县级规划则注重规划实施的可操作性。乡级规划是最基层的规划,具有一定的微观规划性质,主要是以落实县级规划内容为重点。县、乡两级规划最好紧密结合,同步进行。

市(地)级规划是介于省、县级之间的过渡性规划,可根据实际需要编制。辖县少的省(自治区、直辖市),可以不编制市(地)级规划。在编制方法上,“市辖县”的市和重要的地区,可以参照省级规划的内容和要求;一般以农业为主的地区可以简化规划内容,重点搞好用地指标分解到县等工作;大城市的规划,重点放在与国土规划、城市规划的协调上,以及拟定城市用地规模、占地范围和指标定额上。

县(市)级规划承上启下,面向基层,它的核心是搞好用地分区,拟定用地指标,制定土地利用应遵循的原则、实施规划的政策和土地管理措施。

第四节 土地利用总体规划与其它相关规划的关系

一、与国民经济、社会发展长远规划的关系

土地是国民经济与社会发展的基础。国民经济与社会发展长远规划,是编制土地利用总体规划的依据,土地利用总体规划要实现国民经济与社会发展长远规划提供土地保证。土地利用总体规划确定的目标、方针、用地分区和用地指标,原则上应服从国民经济与社会发展长远规划。但在特殊情况下,即在编制土地利用总体规划过程中,经过反复研究,在某些或某项用地的安排上仍不能完全满足国民经济与社会发展长远规划的需要时,应具体分析产生矛盾的原因,向政府提出书面报告,说明情况并提出解决这一矛盾的具体意见。

二、与国土总体规划的关系

国土总体规划是为了处理好经济发展与人口、资源、环境之间的关系而进行的规划。它的主要对象是土地、水、气候、矿产、生物、旅游和劳动力等自然、社会和经济资源。国土总体规划的主要任务是勾划国土开发整治的基本蓝图,进行生产力与人口、城镇的总体布局,明确重点开发地区的发展方向,提出重大国土整治任务和要求,制定实施规划的重大政策、措施。国土规划也涉及土地利用问题,但是它只提出土地开发利用方向和某些主要任务与指标,不具体确定土地利用结构和布局的调整,以及土地开发、利用、保护、整治的实施措施。

三、与农业综合开发总体规划的关系

农业综合开发总体规划是国土总体规划的重要组成部分,与土地利用总体规划关系密切。它侧重在农业的综合开发,包括广度开发(开发荒山、荒地、荒水、荒滩等)和深度开发(改造低产田、低产林、低产草原、低产水面等),以及山、水、田、林、路等农田基本建设。农业综合开发总体规划中有关土地开发、利用、整治、保护的内容,要与土地利用总体规划相协调,并服从于土地利用总体规划。土地利用总体规划要优先满足农业综合开发对土地的需求。

四、与城市规划、村镇规划的关系

城市规划、村镇规划是一定时期内城市、村镇发展的蓝图和各项建设工程设计和管理依据。土地利用总体规划的规划范围是整个地域,它要对包括城市、村镇用地在内的全部土

地作出统筹安排。所以，在土地利用上，城市规划、村镇规划和土地利用总体规划的关系是点与面的关系。土地利用总体规划主要在城市或村镇发展用地的规模、方向和范围上进行协调，确定城市或村镇建设用地区的界线。协调内容包括城市、村镇体系布局，城市、村镇人均总用地指标，城市、村镇用地发展规模和布局，城市郊区蔬菜基地的安排等。协调的重点应放在城市、村镇建设用地区的范围和界线上。建设用地区内部的土地利用（如作为居住区、工业区、仓库区、公建用地等）应根据城市、村镇建设规划的要求安排，土地利用总体规划一般不作干预。

对一般中小城市和村镇来说，如它的规划区基本上就是建成区和建设发展用地的范围时，土地利用总体规划可以把规划区作为城市、村镇建设用地区。但有的城市，特别是大城市或特大城市，把城市规划区划得很大，甚至把整个行政辖区作为城市规划区时，土地利用总体规划就应在城市规划区内划出城市建设用地区和其它用地区，并制定相应的管理措施。

五、与划定基本农田保护区的关系

基本农田是从战略高度出发，满足国民经济持续、稳定发展，社会安定以及人口增长对农产品的基本需求而必须保护的农田。保护的对象，不仅有高产农田，而且包括必须保护的、暂时还是中产、低产的农田。划定基本农田保护区是采取行政、法律、经济的管理手段保护基本农田的有效措施。

基本农田保护区规划是土地利用的一个专项规划，先于土地利用总体规划制定了基本农田保护区规划和划定了基本农田保护区的，在编制县、乡土地利用总体规划时，要把基本农田保护区的内容纳入总体规划的目标、方针、用地分区、用地指标和实施措施之中。未进行基本农田保护工作，可在编制县、乡土地利用总体规划时，把基本农田保护区规划与总体规划中的用地分区结合起来，并要切实作好按村、按片、按地块的划定落实和建立保护区责任制等工作。

思考题

1. 试述土地利用总体规划的概念。
2. 土地利用总体规划与土地利用专项规划、土地利用规划设计、土地利用年度计划有什么区别？
3. 为什么说土地利用总体规划是具有宏观控制与协调作用的规划？
4. 编制和实施土地利用总体规划的必要性表现在哪些方面？
5. 试述土地利用总体规划与城市规划、村镇规划的关系。

第二章 县级土地利用总体规划综述

从本章开始，将逐一讨论县级土地利用总体规划的具体要求和办法。本章仅就县级土地利用总体规划的模式、内容、原则、依据和工作程序等基本要求作一综述。

第一节 县级土地利用总体规划的模式

模式，一般是指某种事物的标准形式，或者是人们可以照着去做的标准样式。土地利用总体规划的模式，是指土地利用总体规划的标准形式或标准样式。

规划模式应与规划目的、内容、作用以及管理体制相适应。根据我国国情，县级土地利用总体规划的模式应满足以下基本要求：第一、土地利用总体规划是土地管理的重要组成部分，它同土地管理的其它各项工作密切联系，相辅相成。为了充分发挥土地利用总体规划的作用，其规划模式应是能够与土地管理的行政、法律、经济、技术等措施紧密结合，增强土地管理整体功能的模式。第二、县级土地利用总体规划对土地利用的干预，主要是通过制定各项用地控制指标、规定土地用途和限制土地的不合理利用与开发，以及必要的管理措施来实现的。其规划模式应是这些干预手段的体现并有利于它们的实行。第三、我国已经实行社会主义有计划商品经济的新体制。县级规划模式应能适应这一新体制，使土地利用总体规划既有约束力，又有一定的弹性。第四、土地利用总体规划的成败关键在于实施。不能实施的规划，编制得再好也没有用。因此，应该选择可操作性强，易为政府各部门和基层干部、群众掌握的规划模式来编制县级土地利用总体规划。

几年来各地在试点中，结合国内外已有的经验，对县级土地利用总体规划的适宜模式进行了有益的探索。通过多种模式对比和实践证明，用地分区和用地指标相结合的规划模式，能够满足上述各项基本要求，可以作为我国现阶段编制县级土地利用总体规划的基本方法。这一规划模式与其它规划模式比较，有以下优点：

第一、通过用地分区，能够为规划确立一个与自然环境、社会经济发展相适应的土地利用长远目标。用地分区是以土地本身所能提供利用的适宜性质为基础，结合国民经济、社会发展和保护环境的需要划分的，它体现了土地社会效益、经济效益和生态效益的统一，因此可以作为合理利用土地的长远目标。按照这一目标所作的土地利用调整，能够兼顾土地利用的当前利益与长远利益，把近期的用地安排同长远目标联系在一起，从而有利于克服和防止用地安排上的短期行为，克服和防止从局部（部门）利益出发或囿于土地利用现状的局限性，克服和防止滥用与浪费土地的现象发生。在这一目标控制下所作的土地利用调整，能够充分发挥土地资源的优势，做到适地适用。用地分区与用地指标相结合的规划模式，突出了土地利用总体规划的战略性质和宏观调控作用，这是其它规划模式所不能与之比拟的。

第二、能够从空间布局上落实规划，协调产业间用地矛盾，为各个产业提供长期稳定的

用地条件。土地资源具有空间分布、原位利用、质量各异的特点,每块土地都有其特殊性。各行各业对土地的需求,不仅表现为一定的时间和数量,同时也表现为一定的质量、区位或空间。单纯的用地指标模式,由于只考虑用地数量的分配、调整 and 平衡,缺乏区位、质量的制约,因而规划方案很容易落空。用地分区与用地指标相结合,体现了土地的空间分配与按质、按量分配的统一,使各项用地指标都能落实在一定的区域内,防止脱离实际,提高规划质量。另一方面,用地分区还能从空间布局上协调农、林、牧、建等产业之间的用地矛盾,为各个产业提供长期稳定而又适宜发展的基地,促使各个产业对指定的用地区如何合理利用作出长远打算,为他们对土地进行连续投资,搞好土地保护、开发、整治和基础设施建设,提高土地综合效益创造条件。实践证明,充分利用土地的自然适宜性,是实现合理利用土地的最经济、综合效益最佳的途径。

第三、这一规划模式可使规划在实施中具有一定的弹性,即灵活性,能够适应我国有计划商品经济体制的要求。土地利用及其调整,受诸多因素的影响,而这些因素在编制规划时是难以全部预料并把握住的,采用用地分区的作法,可使规划在实施中既有限制土地不合理开发和转用的作用,又有应用地安排上诸多不确定性因素的应变能力,即在同类用地区内,在用地时间、单位、规模和位置上,可以有弹性,如同城市规划中的功能分区一样。但这种弹性,只适用于同类用地区,在非同类用地区之间则有严格的限制性。

第四、这一规划模式能够紧密结合土地管理的各项措施,搞好规划的实施和监督。用地分区与用地指标相结合,增强了规划的可操作性,使规划目标与任务易于掌握并分解落实到乡、镇和用地单位,也有利于实施情况的反馈和监督。它能够把规划与土地管理的各项措施联系在一起,把土地的宏观管理与微观管理联系在一起,把规划的实施寓于日常土地管理之中,形成一个由规划目标和管理措施相结合的土地利用宏观调控系统,从而更有效地发挥土地利用总体规划在土地利用管理中的“龙头”作用。用地分区与用地指标相结合,还有利于建立和实行用地分区与用地审批相结合的土地管理制度,把用地管理纳入规划管理的轨道,提高用地安排和用地审批的合理性,提高土地利用的科学管理水平。

总之,用地分区与用地指标相结合的规划模式,为我们建立具有中国特色的土地利用宏观调控机制,统筹安排和合理利用土地资源,加强对全部土地的统一管理,提供了一个可供操作的“抓手”和有效的干预手段,因而是现阶段编制县级土地利用总体规划值得提倡的规划模式。本书就是按照这一规划模式来编写的。

第二节 县级土地利用总体规划的内容、原则和依据

一、县级规划内容与要求

县级土地利用总体规划在全国自上而下的五级土地利用总体规划中,处于宏观规划与微观管理相衔接的交叉点上。从宏观上讲,它是全国、省、市(地)三级规划的基础,省、市(地)级规划确定的目标、方针、指标和措施,都要结合本县实际加以落实,通过综合协调解决好本县具有全局性、长远性的重大土地利用问题;从微观上讲,它要为加强全县土地利用管理和编制与实施乡(镇)级规划,以及为土地利用专项规划、土地利用规划设计提供指导依据。县级土地利用总体规划的上述特点,决定了它在规划内容上必须充分体现从宏观与微

观两个方面提出的要求。

我国幅员辽阔,地域间差异较大,县级规划内容及其侧重点应因地制宜,不能一刀切。而且不同的时期,土地利用上存在的和可能出现的问题也不会完全相同。因此,应从实际出发,有针对性地确定规划内容及其侧重点。目前开展的县级土地利用总体规划,在我国历史上还是第一次。根据我国现阶段县一级加强土地利用的控制、协调与管理的实际需要,县级规划的基本内容一般应包括下列各项:

1、根据全县土地资源条件和国民经济、社会发展需要,确定全县土地利用长远目标和为实现这一目标所应遵循的土地利用基本方针;

2、按照土地主导用途的不同,划分若干用地区,规定各用地区土地利用原则和土地开发、利用、整治、保护等管理措施;

3、通过综合平衡,确定土地利用结构和各业用地指标,规定土地利用调整原则,并将用地指标分解到乡(镇)和大的土地使用单位;

4、拟定县域范围内大中型重点工程项目用地的概略计划;

5、规定实施规划的有关政策和措施。

把以上各项联系在一起,规划的基本内容可概括为:在对各业用地需求量作出预测并掌握土地适宜用于各业的数量与分布状况的基础上,协调土地供需之间和产业用地之间的矛盾,对各业用地的分配和布局作出最适宜的选择,并规定实现这一选择的可行途径。通过上述各项工作,要把规划建立在有科学依据的基础之上,建立在协调一致的基础之上,建立在可供操作的基础之上。

二、县级规划应遵循的原则

(一)合理用地、保护耕地的原则。土地利用具有不可逆性,土地资源破坏容易恢复难。规划必须贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,从宏观上为解决过去遗留下来的土地利用不合理问题,防止今后土地资源的滥用和浪费,作到地尽其利,提出切实可行的对策。我国人口多、耕地少,耕地总面积必须保持相对稳定,非农业建设尽可能不占或少占耕地,待开发的宜农土地要优先保证农业的发展需要。

(二)统筹兼顾、全面安排的原则。土地利用关系到各行各业和广大群众的切身利益,规划必须统筹全局,以农业为基础,兼顾各业对土地的需求,使之各得其所。统筹兼顾不仅指协调城镇、工矿用地与农业用地之间的矛盾,也要协调农、林、牧各业用地之间的矛盾。通过统筹兼顾、全面安排,正确处理好土地利用的局部利益与整体利益、当前利益与长远利益的关系,把当前利益与局部利益,纳入长远的和整体的目标中综合考虑。

(三)从实际出发、因地制宜的原则。我国地域辽阔,南方、北方以及市、县之间,土地的自然条件和社会经济条件差异较大,需要解决的土地利用问题也不尽相同。因此,规划应该从当地实际情况出发,在规划内容、深度和方法上,都要坚持因地制宜,讲求实效,以能解决当地实际问题为度,不搞形式主义。

(四)讲求综合效益的原则。土地利用是人们利用土地的特性为满足自身需要所进行的有目的的活动,是注重效益的。但是这种效益不能只顾经济效益而不顾社会效益,不能只顾眼前利益而不顾长远利益,不能只顾社会、经济效益而不顾它对生态环境带来的变化和影响。历史上由于对土地的掠夺式利用而遭到自然界报复的事例不胜枚举。规划必须遵循土地利用的