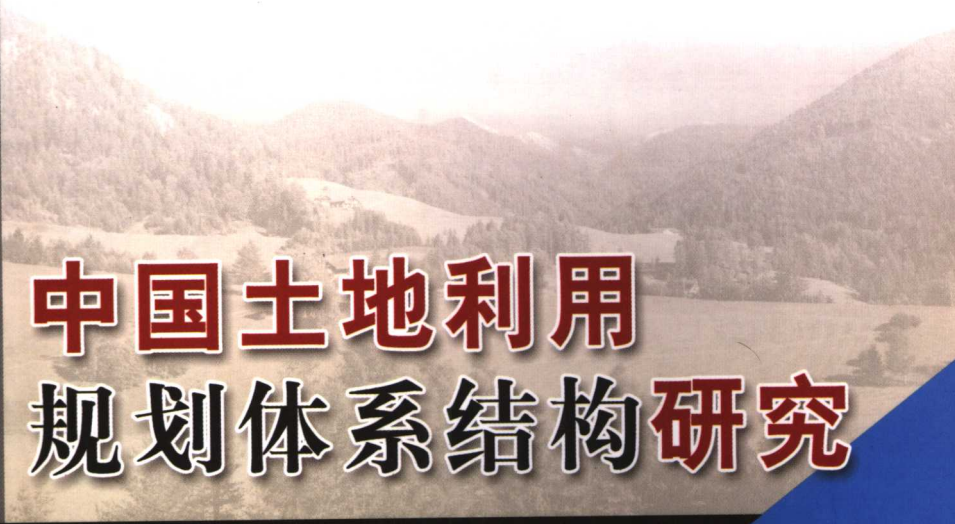


南京农业大学土地资源管理博士论丛



中国土地利用 规划体系结构研究

STUDY ON THE STRUCTURE OF THE LAND USE
PLANNING SYSTEM OF CHINA

○ 宗 仁 著

中国大地出版社



南京农业大学土地资源管理
博士论丛

中国土地利用规化 体系结构研究

宗 仁 著

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国土地利用规划体系结构研究/宗仁著. —北京:
中国大地出版社, 2006. 10

(南京农业大学土地资源管理博士论丛)

ISBN 7-80097-812-5

I. 中... II. 宗... III. 土地利用—研究—中国
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 157547 号

责任编辑: 卢晓熙

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010—82329127 (发行部) 010—82329008 (编辑部)

传 真: 010—82329024

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 114.875

字 数: 2984 千

版 次: 2006 年 11 月第 1 版

印 次: 2006 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1—1000 套

书 号: ISBN 7-80097-812-5/F·141

定 价: 220.00 元 (全 11 册)

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)



○ 作者简介 ○

宗仁,男,汉族,1971年9月出生,江苏盐城人,管理学博士,毕业于南京农业大学土地管理学院。现任南京市鼓楼区建设局副局长、总规划师,中国民主建国会鼓楼区总支主委。国家注册房地产估价师、土地估价师。

20世纪90年代以来,长期从事土地利用规划管理工作,参加了南京市第一轮土地利用总体规划和基本农田保护区规划的编制,主持了《南京市土地利用总体规划(1996~2001年)》的修订编制,所负责的《南京市土地利用规划专题研究》获部级优秀成果一等奖。在国土资源部软课题《关于合理利用土地的理论研究》中,负责主要专题的研究,主持了《小城镇发展与土地利用政策研究》、《鼓楼区老城待改造地块开发可行性研究》等6个国家级和省市科研项目研究。近10年来,参与《土地利用规划学》等教育部重点教材的编写,在《中国土地科学》、《中国土地》、《中国国土资源报》、《小城镇建设》、《南京社会科学》等核心期刊发表论文共7篇,其他土地科学刊物发表论文20余篇,获部级优秀论文一等奖1次。

《南京农业大学土地资源管理博士论丛》

编 委 会

主 任：李 元

副主任：王万茂 曲福田 欧名豪

委 员：（以姓氏笔画为序）

王万茂 叶依广 孙佑海 刘友兆

刘书楷 曲福田 李 元 沈守愚

陈利根 吴 群 欧名豪

主 编：曲福田

总 序

南京农业大学在土地资源管理学科的研究及研究生教育上具有悠久的历史，其前身中央大学与金陵大学有关院系关于土地问题的系统研究起步于20世纪20~30年代，从而开创了我国现代土地经济和土地利用教育与研究之先河。著名学者唐启宇、张德粹、刘诗超教授以及刘书楷等先生先后在中央大学执教土地经济学。从1925年起，金陵大学农业经济系就设有土地经济学学科组，开设土地经济学、中国田制史及土地问题、土地分类等课程，时任系主任，来自美国康乃尔大学的卜凯（Jones Lossing Buck）教授于1937年出版了《中国土地利用》一书，影响深远。1930年前后，两所大学相继招收土地经济和土地利用方向的研究生。之后，我国从事土地问题研究的著名学者，都来自这两所大学或曾在这里工作过。

1952年院系调整，中央大学（后改为南京大学）与金陵大学的农学院连同浙江大学农学院部分系科合并成立南京农学院（1984年改为南京农业大学），中大及金大有关土地问题研究的系科也随之并入。20世纪60年代初，留苏归国的王万茂、王印才、张妙玲先生等来到南京农学院农业经济学系从事土地规划与管理的教学与研究，开拓了土地利用问题的教育与研究领域，现代意义上的土地资源管理学科体系日趋成熟。1981、1987年相继招收农业资源经济与土地利用管理方向的硕士、博士研究生。1992年学校与江苏省国土管理局联合成立全国第一所土地管理学院，首任院长为费仕良教授。1993年国务院学位委员会批准在该

院建立我国第一个“农业资源经济与土地利用管理”（1997年专业目录调整为“土地资源管理”）博士学科点，开始培养土地资源管理学科的博士研究生。1999年，该学科被评为部级重点学科；同年，设立“公共管理”博士后流动站。2001年该学科又被评为江苏省高等学校重点学科，至今已为国家培养了20余位博士，大多数成为有关院校科研单位该学科的学术带头人，也有的走上了土地管理事业的领导岗位。

伴随着我国研究生教育及土地资源管理事业的发展，南京农业大学土地资源管理学科研究生培养已初具规模，主要研究方向包括土地经济与资源经济、不动产评估理论与方法、土地利用规划、地籍管理、土地法学与土地行政、土地利用与区域发展以及土地信息管理等领域。现在每年都有近10篇博士论文问世。我们组成了以我院博士生导师、国土资源部副部长李元教授为主任的“论丛”编委会，从中推选出部分优秀论文以“博士论丛”的形式编辑出版，其目的，一是愿作“春泥”，为我国土地资源管理的研究生教育和学科发展添砖加瓦；二是介绍该学科的最新成果，为繁荣我国土地资源管理理论研究和实现土地资源管理事业科学决策服务。另外，如果通过这套“论丛”的出版能加强与各院校、科研单位及有关管理部门在土地资源管理教学与研究方面的交流与合作，也是我们所期望的。

我国的土地资源管理事业及学科正处于快速发展阶段，许多理论问题有待于进一步研究，请专家学者对“论丛”的出版给予匡正。

曲福田

2006年5月

序

贯彻落实科学发展观就是以人为本，实现经济社会全面协调可持续发展。对土地资源而言，不只是一个保护耕地、保障建设用地供需矛盾协调问题，而是需要在根本上实现土地资源的可持续利用。土地可持续利用的关键是科学编制土地利用规划。新中国成立以来，中国土地利用规划的理论与实践都有了长足的发展，但新形势下仍然存在着许多问题，如土地利用规划的权威性不够，宏观调控不力，同类规划缺乏层次性，与相关规划难以协调衔接，规划指标零乱不科学，规划可操作性差等问题。在这些问题上，宗仁博士认为核心的、迫切需解决的问题是土地利用规划体系问题，其博士专著《中国土地利用规划体系结构研究》构建了一个层次清晰、分工明确的新型土地利用规划体系，以规划体系为主线，指出不同层次土地利用规划的目标、内容和控制指标体系。在土地利用规划的理论研究上给人以一定的启迪和思考，对土地利用规划实践中存在的问题提出了比较可行的解决方案。这本著作是作者在博士论文的基础上改写而成的。该论文在预答辩、盲评和答辩中都获得了同行专家的一致好评。南京农业大学准备挑选一些优秀博士论文公开出版，宗仁博士的这篇论文在被挑选之列。作者又对论文进行了认真修改，部分数据进一步更新，资料更加翔实，文章结构更加紧凑，实证部分更加精炼。应作者的请求，作为他的指导老师，我欣然同意为此书作序。

宗仁博士在阅读了大量有关中外土地利用规划文献资料的基础上，论文以土地利用规划的层次性为切入点，应用系统分析

法、层次分析法和实证分析法等方法，分析目前中国土地利用规划存在的体系、目标和指标等问题。依据有关土地利用规划的基本理论，借鉴了部分国家（地区）土地利用规划体系设置的成功经验，构建了从宏观到中观再到微观不同区域尺度的土地利用规划体系结构，并确定了不同层次土地利用规划的目标和任务，建立了不同层次土地利用规划的控制指标体系。最后以南京市为例，就城市土地利用规划的内容和方法开展实证研究。整篇著作结构严谨，层次分明，重点突出，论证充分，文笔流畅。值得肯定的是作者在构建以土地可持续利用为目标的土地利用规划体系、建立不同层次土地利用规划控制指标体系等方面，见解独到，有一定创新，尤其具有特色的是在规划体系中建立了城市土地利用规划的层次，探讨了城市土地利用规划研究的内容与方法，并在实证中进一步验证。但由于资料收集的难度和实践的限制，城市土地利用规划的理论研究还不够系统，实证研究还不够深入，希望作者能够结合自己的工作实际继续加以发展，把城市土地利用规划变成一个崭新的规划学科。让我们感到很高兴的是，作者论文中的这些创新在我国土地利用规划领域的理论研究方面都有较高学术价值，对新一轮土地利用总体规划的修编实践有重要的参考和决策支撑作用。

作为宗仁博士的导师，我慎重地向从事土地科学研究和土地管理的诸位同仁推荐这本著作，以期引起关注和讨论。同时，也希望宗仁博士今后在土地科学研究，尤其是土地利用规划的理论研究方面继续深入探讨，并能在自身工作实践中对论著中的理论进一步实证和发展，与诸位同仁一道共同推动我国土地利用规划研究向前发展。

南京农业大学博士生导师，教授
王万茂

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 选题背景	(1)
第二节 选题依据	(4)
第三节 研究目的	(6)
第四节 研究思路和方法	(6)
第五节 本书的结构框架	(7)
第六节 可能的创新与不足	(10)
第二章 文献综述	(11)
第一节 关于规划和土地利用规划研究	(11)
第二节 关于土地可持续利用的研究	(16)
第三节 关于土地利用规划体系研究	(18)
第四节 关于土地利用规划的内容	(21)
第五节 关于城市空间和城市空间规划体系研究	(24)
第六节 关于土地利用规划与相关规划之间关系研究	(26)
第三章 土地利用规划体系研究的基本概念	(29)
第一节 研究的起点：对土地的认识	(29)
第二节 研究的对象：土地利用与土地可持续利用	(38)

2 中国土地利用规划体系结构研究

第三节	研究的主体：土地利用规划体系	(61)
第四章	土地利用规划体系研究的理论基础	(71)
第一节	地租地价理论	(71)
第二节	区位理论与区域经济发展理论	(86)
第三节	生态经济学和景观生态学理论	(104)
第四节	土地伦理理论	(114)
第五节	系统理论	(123)
第五章	中外土地利用规划体系结构比较与借鉴	(134)
第一节	中国土地利用规划的历史和现状	(134)
第二节	部分国家（地区）土地利用规划体系评述	(150)
第三节	中外土地利用规划比较	(178)
第四节	几点启示	(184)
第六章	中国土地利用规划体系的构建	(186)
第一节	关于规划的层次性认识	(186)
第二节	各类相关规划评述	(192)
第三节	土地利用规划体系的构建	(213)
第四节	不同层次土地利用规划的内容	(236)
第七章	土地利用规划目标：土地可持续利用	(246)
第一节	人口资源环境问题	(246)
第二节	对可持续发展的认识	(260)
第三节	中国土地可持续利用的目标	(276)
第四节	不同层次土地利用规划的任务	(293)
第八章	土地利用规划控制指标体系的建立	(295)
第一节	土地利用规划控制指标的作用	(295)
第二节	规划控制指标体系	(302)
第三节	土地利用规划控制指标的选定	(313)
第四节	拟选用的具体指标	(320)
第五节	不同层次土地利用规划的控制指标	(326)

第九章 南京市城市土地利用规划实证研究	(332)
第一节 南京市概况	(332)
第二节 研究的基本思路	(333)
第三节 南京市城市土地利用规划的内容	(342)
第四节 城市土地利用规划组织实施的措施	(381)
第十章 主要的结论和建议	(384)
第一节 主要结论	(384)
第二节 几点建议	(385)
参考文献	(388)

第一节 选题背景

土地是人类生存不可替代的基本资源，是人类衣、食、住、行的基础，是社会进步与经济发展的物质条件。土地问题特别是耕地问题是资源保护和合理利用最突出的问题之一，也始终是事关一个国家经济发展、社会安定和政治稳定的重大问题。土地利用规划是一门应用科学，同时又是一项人类社会经济实践活动。中国的土地基本国情要求必须加强国家对土地的宏观控制和微观管理，而土地利用规划是国家加强土地管理，安排各业用地，保障经济社会可持续发展的重要措施，也是促进城乡协调发展的重要手段。

中国土地资源绝对数量大。由于人口众多，人均土地面积仅 0.777 公顷（11.65 亩），相当于世界平均数的 1/3。人均耕地 0.106 公顷（1.59 亩），相当于世界人均 0.25 公顷的 43%。据不

2 中国土地利用规划体系结构研究

完全统计^①，中国有 666 个县的人均耕地面积低于联合国粮农组织确定的人均耕地警戒线。特别是目前中国耕地的数量仍然在不断减少。近年来随着中国国民经济的快速发展和基本建设投资规模的迅速、大幅度增长，非农业建设用地规模迅速增加，所占耕地的数量与比重明显上升。人多地少的土地国情，对我国社会经济发展有重要影响。目前全国已有 18 个省市自治区人均耕地在全国人均耕地水平线以下，其中有 8 个省市自治区粮食不能自给。^②与此同时，城市用地规模迅速扩大，据对 31 个特大城市监测，1986~1995 年主城区实际占地规模扩大了 50.2%。而城市用地增长远快于城市人口的增长。据统计，1996 年全国城市非农业人口比 1986 年增长 59.7%，同期城市用地却增长 106.8%。城镇建成区人均用地增到 158.1 平方米，农村居民点布局零乱，人均用地达 182 平方米分别高于国家标准高限的 38 和 32 平方米。我国的基本国情决定了对土地资源必须始终坚持统筹规划和合理利用。

经济全球化 (Economic Globalization) 是世界经济的一种运动过程，意味着生产资源的配置已经超出民族、国家的范围，在区域甚至于全球范围内实现优化配置。国土规划和区域规划等宏观规划地位和作用大大加强。同时，城镇化、城乡一体化的加速和现代快速交通的发展，大都市圈规划、城市群规划和城乡一体化规划应运而生。

知识经济时代需要不断更新土地利用的观念。相对于以土地资源为基础的“农业经济”和以原材料、能源为基础的“工业经济”，“知识经济”强调的是知识的生产、传播和应用，土地等自然资源在社会生产中的基础地位在不断削弱。虽然知识还必须依附于物质之上发生作用，土地等自然资源还是社会生产必不可少

① 本部分内容数据主要来源于《全国土地利用总体规划纲要》。

② 尤文郁. 中国土地国情“白皮书”. 中外房地产导报, 2000, (15).

的物质基础,但自然资源的数量和质量已不再是社会生产竞争中的决定因子,因为知识的运作,可以较少地消耗或占用自然资源,也可开发新的尚未利用的自然资源来替代已近耗尽的自然资源,人与自然资源的矛盾在得到一定程度的缓解^①。

“十五”计划开始,我国改革和发展进入了新的阶段。经济结构调整,注重农业基础地位,加强基础设施建设,保护生态建设,实施西部大开发战略,推进城镇化战略,都对土地的规划和管理提出更高的要求。

从中国目前经济社会发展形势来看,社会主义市场经济体制处于建立和逐步完善阶段,宏观调控不力和经济建设中的短期行为可能进一步激化用地供需矛盾。如近期出现的“开发区”热、房地产开发升温和大学城雨后春笋般涌现,造成供地总量失控。我国正处在工业化、城市化加速发展时期,中央采取了拉大内需的财政政策,加大了基础设施建设的力度,实施了城镇化战略、西部大开发战略及生态退耕工程等重大措施,非农用地的扩展与农用土地资源特别是耕地资源的被占用将是一个不可避免的事实,如控制不力,可能继“开发区热”之后掀起新一轮占地浪潮。随着市场经济的发展,在经济利益驱动下,许多地方牺牲粮食生产搞土地招商引资,搞重复建设,这一势头如得不到遏制,对耕地稳定仍构成很大威胁。中国人口数量不断增长,社会经济发展对农副产品需求的数量在进一步增加,对农产品的品种和质量的要求越来越高,每年人口以 1000 万的速度递增与耕地以数百万亩的速度递减的事实,将使中国的人地矛盾变得更为尖锐。土地的退化、水土流失的加剧、生态环境的破坏等问题将使未来的土地形势更为严峻,在一定程度上威胁到了后代人的生存与发展。针对经济过热、用地膨胀的形势,近期国家把土地供应和金

① 陈美球,吴次芳.试析知识经济时代下的土地管理.中国土地科学,2000,(5).

4 中国土地利用规划体系结构研究

融政策作为宏观调控的两大重要手段。

中共中央十六届三中全会提出了科学发展观,对我国土地利用的观念、原则、目标都将产生深远影响^①,树立和落实科学发展观,必须转变规划观念,切实改进土地利用规划工作。

第二节 选题依据

土地规划^②是政府进行土地宏观管理,合理配置土地资源的重要手段,一般出现经济过热,大量占用耕地,土地供应失控等问题,首先考虑的是土地利用有问题或者需要加强土地利用管理。1993~1995年间的第一轮土地利用总体规划和基本农田保护规划以及1997年的第二轮土地利用总体规划的编制都是在这样的背景下产生的。然而每一次都以失败告终。目前正在实施的这轮规划是在20世纪90年代经济快速发展、耕地大量减少,中央采取土地管理宏观调控措施控制建设用地和严格保护耕地的背景下编制的。规划实施后,出现了许多新情况。地方经济发展需要加大投资,投资增长需要土地,人口增长带来的粮食问题又必须保护耕地,吃饭与建设的博弈中往往服从于建设。十多年来至少三轮圈地热的结果是我国的土地利用规划并没有起到应有的作用,反而像面团一样,在权力和资本的博弈中被捏来捏去。于是有人责问我国的土地利用规划跟着“谁”走^③?这几年,几乎没有一个市县未因为一些所谓重点项目或城市建设或小城镇建设需要进行大大小小的规划调整,规划的执行过程变成了迎合建设需要进行的规划修改过程。土地管理部门作为耕地的保护者和耕地占用的批准

① 宗仁. 科学发展观与土地利用. 新华日报, 2004, 6, 25.

② 本文中视土地利用规划与土地规划为同义词——作者注。

③ 王立彬. 我国的土地利用规划跟着“谁”走. 新华日报, 2004.

者处于两难选择中，近期江苏乃至全国出现的大的土地违法案件，都首先归责于土地规划。据调查的土地利用规划执行情况来看，现在离规划年限还有七八年，但山东已经使用规划用地的80%，浙江超过99%，一些地区5年就用完了10年的指标。于是，江浙一带土地利用指标买卖成风，珠江三角洲用地紧张喊声一片，深圳甚至提出要把行政区扩大一倍，以解决无地可用之虞。众多省市占地规模早就突破土地利用规划控制指标已是不争的事实。

面对经济社会的快速发展和宏观政策的调整，规划也跟着一次次调整。这轮规划在许多方面已显现出不相适应的地方。耕地保护不力、用地恶性膨胀等问题，虽然有其深远的背景原因，但也很大程度上与规划的控制和管理低效有关。中国目前的土地利用总体规划存在的问题和不足主要包括：①中国土地利用规划体系存在总体规划越位，详细规划缺位等问题，上下级规划之间、土地规划与相关规划间分工与协作问题不明确，各级规划的内容和重点雷同，没有层次性。②规划理论尚不成熟，规划实践要求提高土地利用规划的科学性和可操作性，从规划理念、目标等方面加以创新。③土地利用规划对城市土地的管理和调控不力，理论研究薄弱。而中国土地国情和当前经济发展形势需要进一步加强国家对土地的宏观管理，强化土地规划的作用。土地利用规划是动态的，实施规划时需要进行系统反馈和调整，在实践中出现一些问题，需要我们去解决，进而在理论上有所发展、创新。土地利用规划还是一个历史的概念，因而也难免受到一定历史时期社会经济发展的影响，受到一定历史阶段的局限。因此，对过去土地利用规划的认识，应当是一种扬弃，而不是一种简单的全盘肯定或否定。面对中国国情、经济全球化、区域城镇化、知识经济的发展和大陆市场经济的快速发展等新的规划环境，土地利用规划必须不断探索体系建设，更新规划的理念，在规划目标和控制指标体系上进一步深入研究。