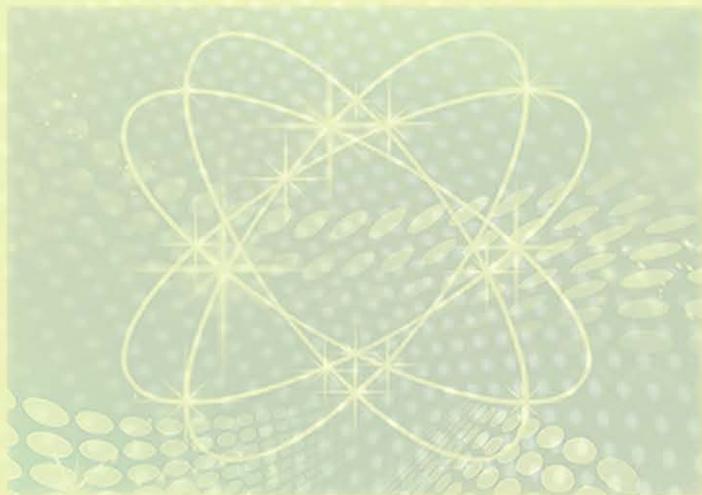


山东省蓝区区域一体化土地利用研究

梁东等 编著



山东科学技术出版社

山东省蓝区区域一体化 土地利用研究

梁 东 于学峰 毛美桥 许庆福 等编著
徐卫东 丁喜莲 夏 孟 唐 伟

● 山东科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

山东省蓝区区域一体化土地利用研究 / 梁东等编著.
—济南:山东科学技术出版社,2017.2
ISBN 978-7-5331-8240-3

I. ①山… II. ①梁… III. ①区域经济一体化—土地
利用—研究—威海 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 299183 号

山东省蓝区区域一体化
土地利用研究

梁 东 于学峰 毛美桥 许庆福 等编著
徐卫东 丁喜莲 夏 孟 唐 伟

主管单位:山东出版传媒股份有限公司

出 版 者:山东科学技术出版社

地址:济南市玉函路 16 号

邮编:250002 电话:(0531)82098088

网址:www.lkj.com.cn

电子邮件:sdkj@sdpress.com.cn

发 行 者:山东科学技术出版社

地址:济南市玉函路 16 号

邮编:250002 电话:(0531)82098071

印 刷 者:山东新华印刷厂潍坊厂

地址:潍坊市潍州路 753 号

邮编:261031 电话:(0536)2116806

开本:787mm×1092mm 1/16

印张:15.25

字数:342 千

印数:1—500

版次:2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5331-8240-3

定价:49.00 元

山东省地质科学研究所

科技成果出版指导委员会

主任 东野光亮
副主任 李贻学
委员 (以姓氏笔画为序)
于学峰 王慎刚 毛美桥 李金良 李 峰
刘祥元 洪 飞 宫志强 徐 勇

科技成果出版编辑委员会

主任 于学峰
副主任 洪 飞 田秀林 毛美桥 回寒星 何茂传
委员 (以姓氏笔画为序)
于学峰 毛美桥 田秀林 回寒星 刘书才
刘瑜燕 刘耀华 许庆福 寿冀平 杨德平
李洪奎 何茂传 沈 昆 张广隆 张义江
张天祯 张英明 张尚坤 张增奇 孟舞平
洪 飞 曹丽丽

前 言

党的十八大确定了推动城乡发展一体化的战略。解决好农业、农村、农民问题是全党工作重中之重，城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。要加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣。坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，加大强农、惠农、富农政策力度，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。加快发展现代农业，增强农业综合生产能力，确保国家粮食安全和重要农产品有效供给。坚持把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，深入推进新农村建设和扶贫开发，全面改善农村生产生活条件。着力促进农民增收，保持农民收入持续较快增长。坚持和完善农村基本经营制度，依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，壮大集体经济实力，发展多种形式规模经营，构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例。加快完善城乡发展一体化体制机制，着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。

城乡一体化是一个国家和地区在生产水平或城市化水平发展到一定程度的必然选择。根据发达国家的现代化和城市化发展经验，当城市化水平低于30%时，城市文明基本上固定在城市里，农村远离城市文明；当城市化水平超过30%时，城市文明开始向农村渗透和传播，城市文明普及率呈加速增长趋势；当城市化水平达到50%时，城市文明普及率可达到70%；当城市化水平为70%以上时，城市文明普及率将接近或达到100%。建设社会主义新农村，必然要求工业反哺农业、工业为农业农村提供发展资金，只有工业化、城镇化发展了，才能为农民转移就业提供条件，才能为反哺农业、带动农村提供经济基础。因此，我们仍然必须强调工业化的快速推进，走“以城带乡、以乡促城、城乡结合、优势互补、共同发展”的城乡一体化道路。在我国农村人口比重大、城市化进程高速发展的现实条件下，城乡一体化的战略意义将更加突出。

我国现阶段，城乡一体化建设有着深刻的内涵。它要求统一城乡规划，打破城乡分割的体制和政策，加强城乡间的基础设施和社会事业建设，促进城乡间生产要素流动，逐步缩小城乡差别，使农村与城市一样共享现代文明，以实现城乡经济、社会、环境的和谐发展。新农村建设与城乡一体化之间的关系：通过统筹

城乡经济发展,实现以工补农、以城带乡、城乡产业优势互补的良性互动,促进农村的生产发展、农民生活宽裕;通过统筹城乡两个文明建设和空间布局一体化,促进农村的村容整洁和乡风文明;通过统筹城乡社会事业发展和行政管理体制改革,推进农村管理民主、社会事业得到快速发展。这样,通过统筹城乡发展,实行工业反哺农业、城市支持农村,让广大农民共享改革发展成果,就可以在城乡一体化的形式上,逐步建立起以工补农、良性互动、协调发展的新型城乡关系。

土地利用总体规划是政府为了有效控制土地的利用方向、合理确定土地的利用结构、提高土地利用效率所采取的战略性的宏观性调控措施之一,它依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给的能力,以及各项建设对土地的需求,组织编制全面的土地利用规划及年度计划。

本书以区域一体化土地利用总体规划研究为主要内容,以威海市全域一体化建设为实例,围绕保护资源、保障发展的战略目标,在区域经济社会发展趋势、土地资源利用 SWOT 分析的基础上,综合运用经济发展阶段理论、增长极理论、城乡一体化发展理论、土地生态经济理论、区位理论等,确定土地利用的战略目标与方向,提出粮食安全型的耕地保护、节约集约利用土地、城乡统筹发展、环境友好型土地利用格局。落实土地资源利用与管理的“双保”战略,保护土地资源,保障经济社会科学发展,为新型城镇化、城乡一体化发展背景下的土地利用总体规划的编制与实施提供有益的理论与实践探索。

编 者

目 录

第一篇 绪 论	1
第 1 章 概 述	2
1.1 研究背景	2
1.2 主要内容与框架	3
1.3 规划发展历程	5
1.4 国内外研究状况	10
1.5 土地利用规划的发展趋势	13
第 2 章 基础理论	18
2.1 城乡一体化发展理论	18
2.2 经济发展阶段论	19
2.3 可持续发展理论	21
2.4 增长极理论	22
2.5 土地生态经济理论	23
2.6 区位理论	24
第二篇 土地利用规划环境分析	25
第 3 章 区域条件与社会经济发展概况	26
3.1 区域条件	26
3.2 社会经济发展趋势	32
3.3 城乡一体化水平评价	39
第 4 章 土地利用现状分析	45
4.1 土地利用现状与动态分析	45
4.2 土地利用动态变化分析	55
4.3 土地可持续利用评价	61
4.4 土地利用的特点及存在的问题	66
第 5 章 一体化土地利用战略 SOWT 分析	68
5.1 优势与劣势	68
5.2 机遇与挑战	70
5.3 一体化土地利用战略目标	72
第三篇 区域一体化土地利用基础	79
第 6 章 耕地保护	80

6.1	耕地资源利用状况分析	80
6.2	粮食安全与耕地需求	88
6.3	耕地供需分析	94
第7章	高标准基本农田建设	97
7.1	基本农田保护状况	97
7.2	高标准基本农田建设原则	98
7.3	高标准基本农田建设范围	99
7.4	高标准基本农田建设评价	100
7.5	加强耕地保护的对策建议	101
第8章	城乡建设用地结构与布局	104
8.1	城乡建设用地数量、结构和布局变化	104
8.2	城乡建设用地结构与布局现状分析	110
8.3	城乡建设用地结构优化与布局主要影响因素分析	111
8.4	城乡建设用地布局问题诊断	112
8.5	城乡建设用地结构和布局调整战略	113
8.6	城乡建设用地结构优化与布局优化方案	115
第9章	建设用地节约与集约利用	120
9.1	土地节约集约利用的影响因素	120
9.2	建设用地集约利用状况	121
9.3	建设用地节约集约利用水平评价	126
9.4	建设用地集约利用潜力分析	136
9.5	土地节约集约利用取得的成效及存在的问题	145
9.6	节约与集约利用土地的措施建议	148
第四篇	区域一体化土地利用重点	155
第10章	区域一体化基础设施用地	156
10.1	基础设施状况	156
10.2	基础设施建设影响因素分析	163
10.3	基础设施用地需求量分析	166
第11章	区域一体化土地生态文明建设	172
11.1	土地资源生态环境承载力分析	172
11.2	土地利用对生态环境的影响	179
11.3	生态功能分区与保护重点	182
11.4	构建生态友好型土地利用模式	188
第12章	一体化区域土地利用统筹	193
12.1	土地利用综合分区	193
12.2	土地利用功能分区	197

12.3 县域土地利用政策导向·····	199
12.4 区域统筹建议·····	201
第五篇 一体化土地管理制度与机制探讨 ·····	204
第 13 章 土地管理制度改革 ·····	205
13.1 土地制度改革历程·····	205
13.2 需协调处理的重要关系·····	208
13.3 改革思路和原则·····	209
第 14 章 全域一体化土地利用规划探讨 ·····	212
14.1 土地利用规划编制的新思考·····	212
14.2 土地利用规划的风险与控制·····	213
14.3 土地利用规划中的公众参与·····	217
14.4 城乡一体化措施借鉴·····	221
14.5 城乡一体化土地规划重要措施·····	226
参考文献 ·····	233

第一篇 绪 论

本篇为绪论。

首先,从介绍研究背景开始,新型城镇化和全域一体化就是土地资源利用研究的社会背景。在简介土地利用总体规划研究的主体内容和框架之后,从历史发展变化的角度,以创新的思维、全域一体化的视角,深入到机制体制的层面,打开研究思路,回顾土地利用规划及其研究的发展变化历程,收集并分析国内外相关研究状况,便于吸收借鉴前人经验,展望三轮规划以后的发展趋势。

其次,为夯实各项研究内容的基础,集中简要地介绍了土地利用相关的基础理论,主要包括经济发展阶段理论、可持续发展理论、经济增长极理论、城乡一体化发展理论、土地生态经济理论和区位理论。

第1章 概述

1.1 研究背景

1.1.1 新型城镇化

党的十八大和中央经济工作会议明确指出,城镇化是我国现代化建设的历史任务,是扩大内需的最大潜力所在。积极稳妥地推进城镇化,着力提高城镇化质量。新型城镇化与全域一体发展的协调统一,是威海市发展的最大机遇。威海市委、市政府提出了明确要求:全市各级各部门,要充分认识加快推进新型城镇化的重大意义,切实把思想统一到中央和省的部署要求上来,进一步增强推进全域威海城市化的自觉性和主动性。城乡一体化就是市域一体化,新型城镇化就是新型城市化。威海的新型城市化就是以全域城市化为发展方向,以人的城市化为核心,以中心城市、次中心城市为基础,以六大重点区域、十个重点镇为新载体,以新型农村社区为补充,着力实施“中心崛起、两轴支撑、环海发展、一体化布局”战略。积极稳妥推进城镇化,加快建设社会主义新农村,构建以城市群为主体,大中小城市和小城镇科学布局,对于推动城乡规划一体化、基础设施建设一体化、公共服务一体化,促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间合理流动具有重要作用。土地整治将有利于优化城乡建设用地布局和结构,推进基本公共服务均等化,为城乡一体化建设提供重要平台和抓手。

1.1.2 全域一体化发展

推动城乡发展一体化的实质是破除城乡二元结构的体制。党的十八大报告要求:要加大统筹城乡发展力度,增强农村发展活力,逐步缩小城乡差距,促进城乡共同繁荣。显然,要实现这一目标,就必须在城乡两方面都大力推进改革创新。

深化农村改革,要适应工业化、城镇化快速推进中国农村经济社会发生深刻变化的新形势,要针对农业劳动力大规模转移、市场经济的观念和机制在农业农村不断深化、现代农业技术和装备更普遍应用等新情况,在切实保障农民各项合法权益的基础上,大力推进农业的组织和制度创新。党的十八大报告对此提出了明确的方向和总体要求:坚持和完善农村基本经营制度,依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权,壮大集体经济实力,发展农民专业合作和股份合作,培育新型经营主体,发展多种形式规模经营,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。要在稳定和完善的家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的基础上构建新型农业经营体系,要在切实保障农民合法财产权益的基础上提高农业生产经营的组织化程度、发展多种形式的规模经营,要在增强农村集体经济组织实力和服务能力的同时发展各类农民专业合作组

织、农业社会化服务组织和农业产业化经营体系,提高农业生产的专业化、集约化、规模化、社会化、组织化程度。

2011年,我国第二、第三产业的增加值在国内生产总值中已占89.9%,城镇化率已达51.3%。在今后工业化、城镇化的进程中,不仅要尽快改变从农业农村中提取发展资金的做法,而且要加大反哺农业、支持农村发展的力度。党的十八大报告明确要求:改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例。加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。只要我们认真贯彻党的十八大精神,坚定不移地按照十八大报告所指出的方向推进城乡改革和发展,就一定能够实现形成城乡经济社会发展一体化新格局的目标。

1.2 主要内容与框架

1.2.1 主要研究内容

本课题主要包括五个部分的内容:

1. 绪论部分

简述经济社会背景、规划发展历程、国内发展概况及土地利用规划的基础理论。首先,从介绍研究背景开始,说明威海市自成立地级市以来的巨大变化,快速前进的威海市就是土地利用规划研究的社会背景。在简介土地利用总体规划研究的主体内容和框架之后,从历史发展变化的角度,以创新的思维、全域一体的视角深入到机制体制的层面,打开研究思路,回顾土地利用规划及其研究的发展变化历程,收集并分析国内外相关研究状况,便于吸收借鉴前人经验,展望三轮规划以后的发展趋势。其次,为夯实各项研究内容的基础,集中简要地介绍了土地利用相关的基础理论,主要包括经济发展阶段理论、可持续发展理论、经济增长极理论、城乡一体发展理论、土地生态经济理论和区位理论。

2. 基础条件分析

首先,从区域概况和经济社会发展条件开始,简明扼要地分析了区域自然条件、经济社会条件、生态环境条件,分析了经济社会发展的趋势,分析并预测了与土地资源利用关系密切的主要发展指标,从全省、市域的角度分析了城乡一体化发展的整体水平。其次,从区域土地利用状况、发展变化入手,分析土地资源规模分布、利用强度、水平和区域差异、动态变化,分析土地利用中存在的问题等,属于摸清家底、查清资源,为政策决策奠定基础,也为土地利用规划研究树立分析对象,属于该研究的基础分析部分。再次,全域一体化是经济社会发展新形势下的新课题,结合土地利用战略与土地利用规划的理念,分析一体化土地利用的优势与劣势、一体化机遇与挑战,确定了土地利用的战略目标和土地利用的基础和重点

3. 土地利用的战略基础

首先,分析耕地保护状况及变化趋势,从粮食安全的角度确定耕地和基本农田保护的目标,分析土地整治补充耕地潜力,划分高标准基本农田建设规模与任务,提出了加强耕

地保护的政策建议。其次,分析了威海市城乡建设用地结构与布局现状,从全域一体化发展出发,分析城乡建设用地结构与布局的优势与劣势,有针对性地提出了城乡建设用地结构调整与布局优化的战略和方案。再次,分析了威海市建设用地集约利用状况,通过建立评价体系,对建设用地进行评价,分析预测了集约利用潜力,指出了促进土地集约利用的措施建议。

4. 一体化土地利用重点

首先,从威海市经济社会可持续发展、一体化建设的战略目标出发,以保障科学发展的土地资源需要为基本要求,分析未来发展中的基础设施用地需求。其次,围绕一体化发展中生态建市的重点,突出威海市生态环境良好的特色优势,在分析土地资源利用与生态环境建设保护相互影响的基础上,提出了生态功能分区及相应的保护重点。再次,从土地利用规划编制与管理的层面,以全市域一体化发展的视角、统筹城乡的原则,进行土地利用的综合分区、功能分区,为土地用途管制打下坚实的基础。结合市辖区、市(县级市)的经济社会定位,重点在土地利用导向上落实差别化的政策,提出了相应的土地利用政策导向。

5. 一体化土地管理制度与机制探讨

首先,采用历史发展的观点,简述我国土地制度改革的重点以及城市土地管理的变革过程,突出新形势下“双保”的重要性,厘清一体化发展条件下土地制度改革的思路和原则。其次,紧紧抓住土地利用规划研究的关键问题,以促进全域一体化发展为核心目标,探讨一体化土地利用规划编制与实施管理的有关问题。

1.2.2 研究方法

土地利用规划研究是一项综合性、交叉性、边缘性的工作,需要运用不同的研究方法,从区域研究的角度,分析土地利用状况,确定土地利用战略目标和战略方向,研究区域土地利用战略的重点,探讨如何实现土地利用战略与区域经济社会发展、城乡统筹发展、生态环境保护的有机结合。

1. 系统分析法

系统论认为,系统中的要素和成分不是简单的堆积,而是由一定的程序和结构联系起来的。根据系统论的原理,区域就是一个复杂的系统,该系统是由相互联系的诸要素组成的完整的综合体。系统方法是从系统论的观点出发,在整体与局部、整体与外部环境的相互联系、相互作用、相互制约的关系中综合、详细地考察对象,以达到正确地处理问题的一种方法。土地利用系统是由人口、土地、生态、经济、交通等要素或子系统与环境组成的,具有多元化结构与功能的有机整体,土地利用方式与利用结果之间的联系不是一个利用方式引起一个结果,而是一个利用方式引起多种结果,或者多种利用方式引起一个结果。在土地利用规划研究中,运用系统分析方法,处理好整体与局部、眼前与长远、系统与环境的关系,使部分的功能和目标服从于系统的总体要求和目标,从而达到系统优化。

2. 数学模拟法

模型是为了便于研究、分析、设计特定的现实系统,按照现实系统的内在规律,通过适当的抽象和简化所形成的可以表达现实系统结构和功能的替代物。模型可以是各种观察的规范描述或某种理论和假设的表现形式。任何两种不同的物理过程,只要它们所遵循

的规律在数学方程上具有相同的形式,就可能用数学模拟的方法来进行研究。在研究中引入数学模拟法,可以使规划研究建立在更加科学化的基础上,提高研究成果的质量和实用价值。同时,采用数学模拟法,能比较有效地掌握多方面的大量信息,并进行有效地整理,解决多目标、多方案、多种结构所提出的复杂要求。

3. 层次分析法

层次分析法是将决策中有关的元素分解成目标、准则、方案等层次,在此基础之上进行定性和定量分析的决策方法。其特点是在对复杂的决策问题的本质、影响因素及其内在关系等进行深入分析的基础上,利用较少的定量信息使决策的思维过程数学化,从而为多目标、多准则或无结构特性的复杂决策问题提供简便的决策方法,尤其适合于对决策结果难于直接准确计量的场合。

4. 供需平衡分析方法

土地供给是指自然界赋予人类社会生产和生活利用的土地数量和质量。土地供给总量是指研究区域供给人类利用的各种土地类型的数量之和。土地需求是指人类从事生产和消费活动对土地的需要。对于一个研究区域来说,土地资源的总量是有限的,研究如何在有限的土地资源上提高土地的利用效率,获得最大的综合效益,即在土地利用类型的调整和转换过程中使土地利用系统达到最优状态。供需平衡分析就是在土地利用现状分析、土地质量评价的基础上,了解土地供给的类型、数量、质量,预测各类土地利用的需求量,采用平衡的分析方法,寻求协调土地利用结构的优化和平衡。

5. GIS 空间分析方法

地理信息系统(geographical information system)是在计算机硬件、软件系统支持下,对地球表层空间中的有关地理分布数据进行采集、储存、管理、运算、分析、显示和描述的技术系统。运用 GIS 的分析功能,结合各类用地的特点,选择合适的空间分析技术方法,可以对各类用地的空间特征进行分析。

6. 统计分析法

运用统计学方法对规划研究中所调查、收集的大量原始资料进行统计汇总、分析研究,寻找事物发展变化的规律、趋势及存在的问题。统计分析方法一般使用描述统计、相关分析、方差分析、聚类分析、判别分析、回归分析、因子分析等。

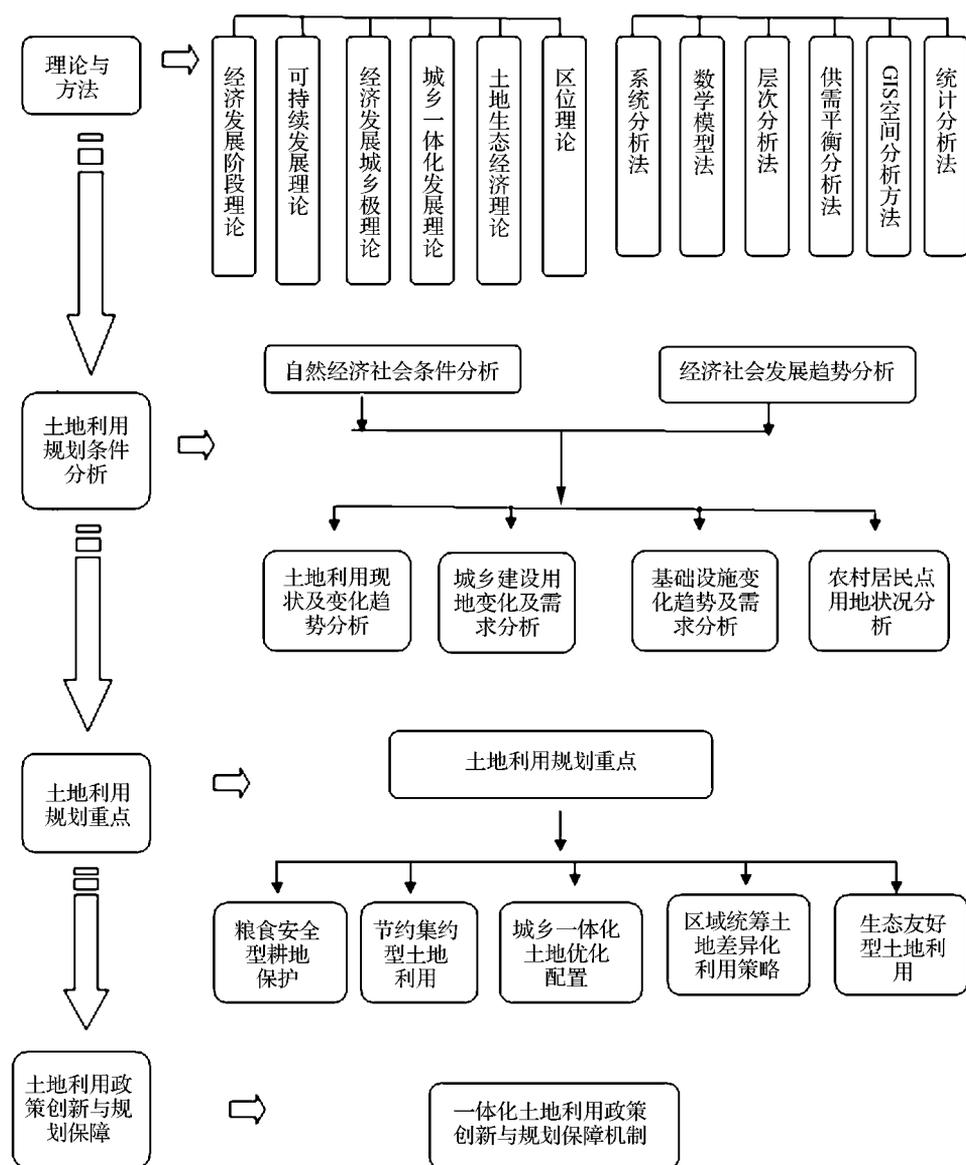
1.2.3 研究框架

见研究框架图。

1.3 规划发展历程

1.3.1 土地利用规划概况

土地利用规划在我国是一门年轻的学科。我国的土地利用规划工作始于 20 世纪 50 年代,由前苏联传入我国,由于那时规划的主要目的是组织生产,所以大多数是在农场水平上的详细规划。从 1986 年我国颁布《中华人民共和国土地管理法》起,各级土地利用总体规划的编制工作在全国范围内部署和开展。1987 年,随着“十分珍惜和合理利用每寸



研究框架图

土地、切实保护耕地”基本国策的提出,我国各地逐步开展全国、省、地(市)、县、乡(镇)5级土地利用总体规划(1986~2000年)的编制和实施工作,习惯上把这轮规划称为第1轮土地利用总体规划。1998年,《中华人民共和国土地管理法》的修订提高了土地利用总体规划的法律地位,同时,各地组织开展了各级土地利用总体规划(1996~2010年)的编制、修订和实施工作,这一般看作第2轮规划。中华人民共和国主席令第二十八号《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》之后,开展了新一轮全国土地利用规划(2005~2020年)的修编,一般看作第3轮规划。随着我国经济持续快

速增长,城镇化、工业化进程不断加速,人地矛盾越来越突出,以资源浪费、生态环境破坏为代价的不合理的土地利用方式已经不能适应经济社会快速发展的需要,必须转变土地利用方式,保障和促进经济社会发展,人们已经开始着手思考新一轮土地利用的研究工作。

在我国学术界,对土地利用规划的概念的理解、认识有许多种,但总体归纳起来可作如下定义:所谓土地利用规划是指以经济、技术、法律等学科为基础,从某一特定区域的自然、社会、经济条件出发,在国家有关法规及方针、政策和计划的规范与指导下,根据市场需求,研究合理组织土地利用规律的一门科学。它一方面组织土地的合理利用,另一方面调整土地关系,做到在国民经济各部门、各用地单位间合理地分配土地资源,建立合理的土地利用结构与土地组织形式,在较少的投入下获得最大的经济效益、社会效益和生态效益。

土地利用规划按范围和内容,可以分为区域性土地利用总体规划、各行业用地内部规划及用地单位土地规划,其中土地利用总体规划是最为根本的土地利用规划。土地利用总体规划,是指在一定区域内,对全部土地的利用所作的空间和时间上的统筹安排及长远设想。它属于宏观性质的土地利用规划,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,促进国民经济的协调发展,为土地管理的其他工作提供指导依据。

在我国,土地利用规划是土地资源政府配置的一个重要措施。在规划过程中,政府通过规划许可和利用分区来限制土地使用者的土地利用选择行为,以消除使用者土地利用的外部性。同时,政府在规划中直接提供自然保护区用地、公共设施用地和国防用地等公共产品,来实现土地利用中的公众利益。因而,土地利用规划的制定是一个公共管理决策过程。对该决策行为过程中三个要素——决策主体、决策方式和决策行为规范,进行全面系统的认识和研究,对于制定科学、可操作和社会接受程度高的土地利用规划,具有重要的理论和现实意义。

1.3.2 土地利用规划特性

在理论方面,认为土地利用规划是一个社会制度、自然和经济条件等多种因素制约的复杂过程,必须按照土地适宜的用途去利用土地,同时按土地的最佳投资适合度去集约利用土地,综合考虑经济效益、社会效益和生态效益的有机统一。

据考证,“规划”一词在我国学科中的使用始于20世纪50年代。旧有“规画”一词,但为打算谋划之意。1950年11月出版的《辞源(改编本)》尚无“规划”条目。1953年8月出版的《综合新词典》仅作“谋划”解。1954年前后的专业文献中已经出现“规划”一词。1961年版的《辞海(试行本)》已列出了诸如国家计划、地方计划、城市公共事业计划、企业计划等的条目,有趣的是它将“远景规划”和“长远计划”作同义解。到1979年,《辞源》已正式有“规划”词条,作“计划”解。可见,“规划”与“计划”在我国学术界用法并无严格界限,只凭习惯来区分。我国台湾1986年版的《百科大辞典(革新版)》有“规画”条目,同“规划”(planning),并明指为企业管理术语。人们习惯上将短期计划(5年以内)称为计划,将长期计划(10年以上)称为规划,例如通常所说的五年计划、十年规划等。另外,在规划界,由于与经济学科联系,“计划”与“规划”术语并用,但似乎又在做某种区别,这样也人为地造成外文专业文献中难以明断 planning 是计划还是规划,由此在概念上至今仍旧存在某种混乱。

从具体内容上看,土地利用是人类通过一定的行为,利用土地的特性来满足自己需要的自然、社会、经济、技术诸要素综合作用的能动活动,既反映了人与自然的的关系,又反映了在土地利用中形成的人与人之间的关系。土地利用规划是从宏观的角度和战略的层面对国家或地区未来土地利用的全局性、长远性的总体谋划,反映的是国家或地区在土地利用上的总体利益和长远利益。因此,土地利用规划必须在综合分析土地利用内外环境的基础上,在经济社会发展战略的指导下,依据所拥有的土地资源,科学制定土地利用战略,全面指导土地利用的发展方向,包括现有土地资源的合理配置和未来土地利用的努力方向等,是对国家或地区土地利用全局性的、长远性的、具有战略指导意义的总体安排和部署。

土地利用总体规划具有以下几个特性:

1. 综合性

综合性又称整体性或总体性。从规划对象看,土地利用总体规划针对的是区域内全部土地,而不是某一种用地;从规划任务看,土地利用总体规划关系到土地资源在各部门间的分配与使用,要综合各部门对土地的需求,协调各部门的土地利用活动,对土地利用结构和土地利用方式作出调整,使之符合经济和社会发展目标,以促进国民经济持续、快速、健康发展;从规划内容看,土地利用总体规划以土地利用安排为核心,也包括对土地开发、整治、保护的综合安排。

2. 战略性

土地利用总体规划,特别是全国、省级和地(市)级土地利用总体规划,侧重研究解决一些重大的战略性问题,如国民经济各部门的用地总供给与总需求的平衡问题、土地利用结构与用地布局的调整、土地利用方式的重大变化等。乡级土地利用总体规划需要落实地块的规划用途,它是以土地用途分区的方式出现的,一般不涉及具体确定土地使用单位或个人使用土地的范围、经营方向或用地的内部规划问题。

3. 权威性

土地利用总体规划依法由各级人民政府编制,通过国家权力保证其实施,对于违反土地利用总体规划的土地利用行为要追究其法律责任,因此不同于行业或者部门用地规划。

4. 控制性

土地利用总体规划的控制性主要表现在两个方面:从纵向讲,下一级的土地利用总体规划受到上一级土地利用总体规划的控制和指导;从横向讲,一个地区的土地利用总体规划对地区内国民经济各部门的土地利用起到宏观控制作用。

5. 长期性

土地利用总体规划是对与土地利用有关的重要经济、社会、环境问题的长期变动趋势的预测,据此制定土地利用规划方案,拟定战略性的方针、政策和措施。由于土地利用对经济、社会、环境的影响是长期的、渐进的,有些影响(如城乡建设、土地开发等)是难以逆转的,调整土地利用结构与利用方式,使之达到预定的目标,也是长期才能实现的,这就决定了需要有一个长期的规划,以使土地利用的变化能与长期的经济社会环境发展演变过程相协调。

6. 前瞻性