

XIANJI TUDI LIYONG ZONGTI GUIHUA DE LILUN YU SHIJIAN — YI YONGJIA XIAN WEILI

县级土地利用总体规划 的理论与实践

—— 以永嘉县为例

叶艳妹 吴次芳 等 编著
夏作飞 朱启群



地质出版社

前 言

对未来行为作出规划预测,是人类社会进步的标志。无规划的用地,会造成土地的浪费和破坏,也就谈不上土地的优化配置和可持续利用。

土地是一种供给有限而用途极为广泛的特殊资源,是国民经济各个部门发展的基础。土地如何规划和利用,将对社会经济活动的各个方面产生影响,直接关系到能否有效协调土地与人口、土地与粮食、土地与环境之间日益尖锐的矛盾。因此,如何编制科学、合理的土地利用规划,近20年来一直为科学界,同时也为行政管理和生产实践部门所普遍关注。

根据《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)的规定,中共中央、国务院中发[1997]11号文件《关于进一步加强土地管理、切实保护耕地的通知》、国家土地管理局[1997]国土(规)字第100号《关于认真做好土地利用总体规划编制、修订和实施工作的通知》等文件精神,为切实贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策,统筹安排各业用地,优化土地利用结构和布局,促进土地资源的集约和高效配置,实现土地资源的可持续利用,同时也为了探索县级土地利用总体规划编制的理论、模式和方法体系,浙江大学东南土地管理学院与浙江省永嘉县土地管理局合作,结合完成县级土地利用总体规划(1997~2010年)编制任务,开展县级土地利用总体规划的理论与方法研究。本书既是工作实践的产物,也是我们多年从事土地利用总体规划教学和科研的结果。

本书编写分工如下:第一章叶艳妹、欧海若,第二章吴次芳,第三章叶艳妹、吴次芳,第四章叶艳妹、夏作飞,第五章叶艳妹、吴次芳,第六章吴次芳、夏作飞,第七章叶艳妹、夏作飞,第八章吴次芳、朱启群,第九章叶艳妹、朱启群,第十章吴次芳、夏作飞,第十一章叶艳妹、吴次芳,第十二章吴次芳、叶艳妹,第十三章叶艳妹、吴次芳,第十四章吴次芳、叶艳妹,第十五章叶艳妹、吴次芳。参加本课题工作和研究的人员还有:周国杰、汪德东、郑酒标、汪敬东、陈海峰、童菊儿、何绍箕、陈美球、冯建孟、张月英、方凌霄、蒋钊、汪峰、夏莉莉、胡珍珍、戴旭强、王丽君、李敏、戴晓兵、沈洲等,对他们的辛勤工作表示诚挚的谢意。

如何将完成工作任务和开展科学研究有机地结合起来,这是一个值得探索的课题。毫无疑问,本书不可避免地存在着这样或那样的问题,它的出版意在抛砖引玉。我们期待着专家、学者和广大实际工作者的批评指正。

编 者

1999年12月

目 录

前言

第一篇 总论	(1)
第一章 土地利用与土地利用规划	(3)
第一节 土地利用概述	(3)
第二节 土地利用规划的概念	(5)
第三节 土地利用规划的作用	(6)
第四节 土地利用规划的任务	(7)
第五节 土地利用规划的内容	(8)
第六节 土地利用规划的体系	(9)
第七节 土地利用规划的原则	(10)
第八节 土地利用规划的基本理论	(12)
第九节 土地利用规划的基本方法和程序	(14)
第二章 土地利用总体规划	(18)
第一节 土地利用总体规划概述	(18)
第二节 土地利用总体规划编制的基本模式和程序	(22)
第三节 土地利用总体规划的调查研究	(26)
第四节 土地利用结构和布局调整方案的编制	(44)
第五节 土地利用分区及其用途编定	(49)
第六节 土地利用总体规划成果的编制	(56)
第七节 土地利用总体规划的评审、报批与修改	(59)
第二篇 永嘉县土地利用总体规划文本及说明	(63)
第三章 永嘉县土地利用总体规划文本	(65)
第一节 总则	(65)
第二节 土地利用现状	(66)
第三节 土地利用规划目标与基本方针	(71)
第四节 土地利用结构调整	(73)
第五节 城镇建设及农居点用地规划	(76)
第六节 交通和水利建设用地规划	(79)
第七节 基本农田保护区规划	(80)
第八节 风景旅游用地规划	(83)
第九节 土地开发与整理复垦规划	(85)
第十节 土地利用分区及管制规则	(86)

第十一节 乡(镇)土地利用规划方案	(89)
第十二节 实施规划的措施	(90)
第十三节 附则	(94)
第四章 永嘉县土地利用总体规划说明	(95)
第一节 规划的基本条件	(95)
第二节 规划的编制过程	(96)
第三节 规划的指导思想、原则和要求	(97)
第四节 规划的主要成果	(99)
第五节 规划中若干问题的说明	(99)
第六节 规划编制的特色	(103)
第三篇 永嘉县土地利用专题及专项规划研究	(107)
第五章 永嘉县人口规模及城镇化水平预测	(109)
第一节 现时人口规模及城镇化水平	(109)
第二节 人口发展规模预测	(117)
第三节 城镇化发展水平预测	(119)
第六章 土地利用现状分析	(122)
第一节 影响土地利用的自然与社会经济条件	(122)
第二节 土地利用结构布局分析	(124)
第三节 土地利用现状评价	(124)
第四节 各类土地利用特点及存在问题分析	(127)
第五节 土地利用潜力分析	(128)
第六节 土地利用对策	(129)
第七章 城镇用地规划研究	(132)
第一节 城镇发展的自然和社会经济条件	(132)
第二节 城镇用地现状	(134)
第三节 城镇发展分析与预测	(137)
第四节 城镇用地规模预测	(141)
第五节 城镇用地规划	(142)
第六节 实施规划的措施	(143)
第八章 乡村土地整理复垦规划研究	(145)
第一节 概述	(145)
第二节 农田及农居点用地现状分析	(146)
第三节 农田整理复垦潜力分析	(152)
第四节 土地整理复垦规划	(157)
第五节 实施规划的措施	(161)
第九章 交通用地规划研究	(163)
第一节 交通用地现状分析	(163)
第二节 交通建设发展规划	(165)

第三节	交通用地规划	(166)
第四节	实施交通用地规划的措施和建议	(168)
第十章	水利用地规划研究	(169)
第一节	水利用地现状分析	(169)
第二节	水利用地规划的目的及原则	(173)
第三节	水利用地规划	(174)
第四节	实施水利用地规划的措施及建议	(175)
第十一章	基本农田保护区规划研究	(177)
第一节	规划的依据和要求	(177)
第二节	规划的指导思想和原则	(177)
第三节	耕地资源现状	(178)
第四节	基本农田需求量分析	(181)
第五节	耕地减少量预测	(183)
第六节	耕地补充量预测	(184)
第七节	基本农田保护规划	(185)
第八节	基本农田划区定界	(186)
第九节	实施规划的管理措施	(186)
第十二章	风景旅游用地规划研究	(188)
第一节	风景旅游用地的含义	(188)
第二节	风景旅游用地的现状分析	(188)
第三节	风景旅游用地规划的指导思想及总体思路	(192)
第四节	风景旅游区用地规划	(192)
第五节	实施规划的措施	(197)
第十三章	后备土地资源开发规划研究	(199)
第一节	后备土地资源现状及分布特点	(199)
第二节	后备土地资源适宜性评价	(201)
第三节	后备土地资源开发规划	(203)
第四节	后备土地资源开发措施与对策	(205)
第十四章	丘陵山地综合开发规划研究	(208)
第一节	丘陵山地资源开发条件及评价	(208)
第二节	丘陵山地利用现状及开发潜力	(212)
第三节	丘陵山地综合开发规划	(215)
第四节	实施规划的对策与措施	(219)
第十五章	非农建设用地供需平衡分析	(221)
第一节	各类非农建设用地现状	(221)
第二节	各类非农建设用地需求量预测	(222)
第三节	非农建设用地供需平衡分析	(224)
第四节	协调土地供求矛盾的政策与措施	(224)
参考文献		(227)

第一篇 总 论

第一章 土地利用与土地利用规划

第一节 土地利用概述

一、土地利用的涵义

概括地说，土地利用是指人类通过特定的行为，以土地作为劳动对象或手段，利用土地的特性，获得物质产品和服务，得以满足自身需要的经济活动过程。这一过程是人类与土地进行物质、能量和信息的交流及转换的过程。

土地利用，就生产力方面看，它为一切生命的滋生、存在和繁衍提供了环境，为人类进行生产和生活提供了场所，为社会生产奉献着一切初始的物质基础；就社会关系而言，土地利用还反映了人与人，人与地的种种关系，决定着人们在生产生活过程中所建立的社会关系和利益分配机制。

在土地利用过程中，人类有目的的行为可以表现为生产性活动。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利用，如种植作物等。土地的非生产利用，则主要利用土地的空间和承载力，如把土地作为活动场所和建筑物基地。

二、土地合理利用的准则

由于土地利用受自然、经济和社会制度等多种因素制约，因而可以出现截然不同的结果：一种是好的、良性的利用，即通过利用可以使土地生态系统不断得到改善，最终取得良好的社会、经济和生态效益；另一种则是粗放式的、掠夺性的土地利用，其后果则使土地生产力遭受破坏，以至完全损失。而土地利用的目标是合理利用有限的土地资源，其衡量的标准如下：

1. 能否在土地利用中取得最大的经济效益

土地是环境资源的一部分，土地利用应为其他资源的利用创造良好的条件，同时要注意土地资源利用本身的经济效益。这不仅要求我们不断扩大土地的可利用面积，合理调整土地利用结构，尽量按照土地适宜性进行生产力布局，同时按土地的最佳投资适合度去集约利用土地，而且在整个土地利用过程中要把当前利益和长远利益，局部利益和整体利益结合起来，避免土地利用的外部不经济现象。

2. 能否在土地利用中取得最佳的生态效益

追求土地利用的生态效益是合理利用土地的重要准则。人类社会实践证明，土地利用与生态环境是一个整体，“人类-土地-环境”是土地利用系统中相互联系、不可分割的组成部分。在人类的生存与发展中，必须不断改善自己的生存环境条件，创造美的生存空

间,从而使社会经济得以持续稳定地增长。

3. 能否最大限度地满足人们日益增长的物质和文化需要

土地利用的最终目的之一在于不断满足人类当代和后代的生产和生活对物质、能量、信息和文化的需求,即从物质或能量等硬件的角度予以不断地提供,也从信息、文化等软件的角度予以不断地满足,使得人类生活在一种更合适、更健康、更愉悦的环境中。

三、影响土地利用的因素

1. 自然因素

土地利用直接受制于自然因素的影响。这些因素主要包括气候、地貌、水文、土壤、植被、矿藏、景观和位置等。

自然因素对土地利用的影响可表现为以下 3 个方面:①在相当大的程度上决定了土地的可用性,即在现有条件下可不可以开发利用;②土地位置及其他因素的组合,对于土地利用的适宜性具有重大的作用;③在农业社会和工业社会,即使到了后工业社会和知识经济时代,土地自然条件仍然对土地利用的经济、生态和社会效益起着重要作用。人类为了某种目的对土地进行开发利用,必须遵循自然规律,否则将会导致土地的退化,甚至造成不可弥补的损失。

2. 经济因素

自然因素决定了不同土地利用的物质基础,而不同的经济因素则决定了土地利用的方式、结构及如何利用。首先,经济规模的增长和产业结构的演进,对土地的需求、利用方式和利用结构的形成具有重要作用,例如住宅、工业、商业、交通、教育、卫生、旅游等事业的日益发展,显著增加了建设用地的需求并改变了土地利用结构。其次,随着社会经济的发展,以人力、物力、财力形式表现的经济条件的增强,进一步提高了土地利用的物质力量。第三,经济上是否可行,决定了土地是否可持续利用,如在自给自足经济条件下,其产出一定要满足自身的需要;在市场经济条件下,其产出一定要大于投入,而且还要受比较经济效益、边际效应和经济区位的影响,否则,该土地利用方式不可能持久。

3. 社会因素

制度、人口、法规、政策、教育、技术乃至风俗和宗教都对土地利用构成较大的影响,其中,土地制度、人口和国家政策对土地利用的影响尤其明显。

土地制度是人们在一定社会条件下土地关系的总称。它包括土地的所有制和使用制,是影响土地利用的最主要因素之一。例如我国于 1978 年推行的农村土地联产承包责任制以及在 20 世纪 80 年代末期逐渐推进的城市土地使用制度改革,都对土地利用的方式、结构和效益产生了巨大的作用。

随着人口的增长,不仅对耕地产品的需求量急速增加,而且居住、工业、交通、旅游、矿业、能源业等部门的用地需求也大面积增加,因此人口对土地利用的影响是显而易见的。

由于土地利用的公共性和对社会发展的极端重要性,因而土地利用的一切活动,均应受国家土地法规和土地政策的约束及调控。这样,才能避免市场的缺陷,引导人们从长远和整体利益出发,限制土地利用的短期经济行为,达到合理利用土地的目的。

土地利用是一个复合的系统,以上三方面因素是交互发生作用的,它决定着土地系统

运行是否高效和可持续。因此，一个好的土地利用方案应该是：自然因素适宜，经济因素可行，社会因素允许。

第二节 土地利用规划的概念

一、土地利用规划的涵义

土地利用规划是土地资源科学管理的“龙头”。它是以土地资源合理利用为核心，以最佳综合效益为目标，依据土地自然地理特点、社会经济条件和发展用地需求，在时间上和空间上对研究区域内全部土地资源进行开发、利用、整治、保护所作出的具体部署和安排。它既具有战略性，亦兼有近期实施的可操作性；既是调整产业结构，合理安排生产力，保障人民生活基本需求和促进国民经济发展的“蓝皮书”，又是编制年度土地利用计划及审批各项用地的重要依据。因此，土地利用规划可以理解为人们为了改变并控制土地利用方向，优化土地利用结构和布局，提高土地产出率，根据社会发展要求和当地自然、经济、社会条件，对一定区域范围内的土地利用，进行空间上的优化组合并在时间上予以实现的统筹安排。

二、现代土地利用规划及其本质

现代土地利用规划概念起源于1948年美国数学家威纳（Norbert Wiener）确立和命名的控制论。它是对土地利用管理系统发展战略的总体谋划，是在众多的抉择中经过合理的评估和选择确定组合目标的过程。

以控制论为基础的现代土地利用规划，其重点不在于详细描述预期达到的最终状态，而是着重研究土地利用规划所要完成的目标，为实现目标可能采取的途径和政策措施；同时分析各种政策、措施可能造成的各种土地利用后果，并从中找出最满意的行动方案。这种规划的基本思路是：根据土地利用管理系统自身的功能与外部环境条件确定规划的目标和任务，在此基础上研制可以随区域的发展和变化而不断调整的信息系统，利用这种信息系统编制未来不同时期、不同政策背景下形成的各种区域土地利用状态的比较或模拟方案。然后，按照从目标和任务引申出的准则对各土地利用方案进行比较和评价，以便产生被推荐的策略性控制系统。它可简单地归结为：问题—目标—方案—评价—选择—连续的反馈和监督。

现代土地利用规划的本质突出表现在以下4个方面：

1. 对管理目标的贡献性

在积分决策学中，规划亦称为管理目标。各种规划的目的，在于解决系统所面临的问题，并实现系统所确立的目标。土地利用规划是把目标与实施计划联系起来的纽带。

2. 对社会发展的公共性

规划是一个中性概念，可以为大多数人服务，也可以迎合少数人的利益；既能用于发展市场经济，也可满足政府干预的需要。对于土地利用规划，主要是从社会经济发展角度考虑，是为公众利益服务的，因而具有公共性。

3. 对未来状态的预测性

预测是规划的基础,几乎可以说,没有预测就没有规划。正是科学预测提供的未来信息,为规划提供了不可缺少的先决条件,从而提高了土地利用管理系统在未来实践中的应变能力。但是,预测毕竟只是一种判断,而不是现实。因此,规划本质上具有不确定性。为了提高应变能力,通常要求规划具有弹性和可调性。

4. 对系统组织的有效性

面对现代复杂多变的土地利用系统,尤其是市场、资源、技术和政治方面都已进入国际化竞争的年代,几乎可以说,没有周密科学的规划,就不能采取有效的土地利用组织行动,系统活动就没有标准,系统中的属员也就失去了行为指南。按照现代耗散结构理论与自组织系统学说,土地利用规划能使系统从无序到有序,对系统具有普遍的有效性,使系统效果总体最佳。

第三节 土地利用规划的作用

土地利用规划在强化城乡土地统一管理、调整生产力布局和优化产业结构、保护土地、转变土地利用方式以及对于缓解人口增长、资源短缺、环境恶化与区域发展的矛盾等方面都具有重要作用。具体地说,其作用主要表现在对土地利用的控制、协调、组织和监督4个方面。

1. 控制作用

土地是农业最基本的生产资料,是一切生产发展的基础。土地面积的有限性和位置的固定性将直接影响人类社会的发展。我国人多地少,耕地资源严重不足。随着国民经济的发展,各部门、各行业都需要占用土地,这势必加剧人地矛盾。因此,为了保持人口与土地,特别是人口与耕地的平衡关系,国家必须通过土地利用规划,控制部门、行业的用地结构和规模,对土地利用实行有效的控制。

2. 协调作用

通过土地利用规划,一方面实现区域内人口、资源、环境的和谐;另一方面通过对区域内国民经济各部门、各行业的用地量的合理分配,解决它们的用地矛盾,保证各产业之间协调发展。

3. 组织作用

组织土地利用是土地利用规划最基本的功能,在宏观上它就是通过土地利用规划,给国民经济各部门、各行业合理分配土地资源,并在用地上加以具体落实,正确处理好土地开发、利用、整治、保护之间的关系,通过法律形式予以固定,成为国民经济各部门、各行业共同遵照执行的规范;微观上,则通过土地利用规划的细部配置,为专项土地利用提供依据。

4. 监督作用

以土地利用规划为依据,对各部门的土地保护、利用、开发等情况进行监督和检查,以保证土地资源的合理利用。

第四节 土地利用规划的任务

土地利用规划的目的是从社会整体利益出发,为取得一个比单纯的私人或企业开发利用土地要高得多的综合效益,在土地利用中既能不断提高土地生产力,降低风险,又能保护生态环境,同时在经济上可行,社会上可接受。为此,土地利用规划需要完成以下基本任务。

1. 分析土地利用问题

规划始于问题。如果土地利用的现状以及未来的土地利用没有问题,则一般说来毋须进行土地利用规划。为了查清过去、现在和将来可能出现的土地利用问题,土地利用规划的首要任务必须把握社会经济发展态势,查清土地利用现状,分析后备土地资源开发潜力,对土地供需状况进行科学预测,评价土地的适宜性和限制性,估算区域的土地资源人口承载力,从而明确土地利用规划所要解决的主要问题的类型和性质,并形成问题报告书。

2. 明确土地利用目标和基本方针

土地利用目标是合理组织土地利用的努力方向和要求达到的价的。它具有概括性、全局性、约束性、时效性、可达性、层次性和可观测性,是土地利用规划的行动指南和编制及实施规划方案的依据。

目标的确定通常根据区域社会经济发展对土地利用的要求、土地利用需要解决的问题、土地开发利用潜力、上级规划的政策指南或控制性指标等方面的因素综合进行。应当详细描述目标与目标、目标与措施或目标与政策之间的相互关系,这有助于人们了解土地利用这个错综复杂的大系统。与此同时,应完成以下提问过程:目标是什么—为什么要确定这个目标—目标与政策是否配套。

目标可分为战略的和具体的两大类。土地利用战略目标具有总体性、长期性和宏观指导性的特征。它主要是对土地利用方式、土地资源开发类型、土地利用结构和布局、土地生产力提高、土地生态环境保护等方面的方向性规定和确立。土地利用具体目标具有可操作性和可观测性。它的主要内容应当是描述土地利用在规划期内要求实现的社会、生态、经济效益指标,例如粮食保证率、森林覆盖率、建设用地保证程度等。

在明确土地利用目标的基础上,拟定土地利用的基本方针,以进一步确定土地利用的方向和政策指南。其中包括确定农用地利用的基本方针、建设用地利用的基本方针和未利用地开发的基本方针。

3. 拟定土地利用控制指标

我国土地与粮食、土地与环境、土地与建设的矛盾十分尖锐,拟定土地利用的控制性指标,保证土地资源的可持续利用和社会经济的可持续发展,是土地利用规划的重要任务之一。土地利用控制性指标的拟定主要依据土地利用目标和基本方针、上级下达的控制性指标并结合当地实际情况综合进行。它具有强制性、可操作性和可达性,是调整土地利用结构和布局的主要依据。这一指标主要包括基本农田保护面积、耕地保有量、建设占用耕地数量、土地开发整理补充耕地数量、退耕还林面积等。

4. 土地利用结构和布局调整

土地利用结构和布局调整是为了实现土地利用的目标,贯彻土地利用的基本方针,落实土地利用的控制指标,具体调整和确定各类用地的规模和结构,并在时间和空间上进行布局的过程。它主要包括:①规划期末各类用地的规模,规划期内各类用地增减变化的指标调整;②调整后各类土地利用指标在空间上的落实,编制规划图。对于土地利用总体规划,规划图的比例尺大多是小于是1:1万的;而对于土地利用详细规划和专项规划,布局调整大多是在大比例尺上进行的,其比例尺通常大于1:1万。

5. 制定实施规划的政策和措施

土地利用规划能否达到预期目的,关键在于实施。而实施规划的关键又在于是否具有配套和切实可行的政策及措施。规划的任务之一就是要研究目标与政策及措施之间的关系,分析采取何种政策、措施能更有效地实现规划的目标和方案,从而制定行之有效的政策和措施。

第五节 土地利用规划的内容

土地利用规划的内容取决于规划的类型及其所确定的目标和任务。但一般说来,其内容主要包括以下几个方面。

(1) 土地调查,包括对规划地区土地数量、质量、空间分布和动态变化的调查;土地自然条件和社会经济条件调查;土地利用程度和利用效益调查;土地利用问题调查与分析等。

(2) 土地评价,包括土地适宜性评价、土地生产潜力评价和土地经济评价,分析土地评价结果与土地利用分区、布局和定位的关系。

(3) 土地供求预测,包括人口增长、消费结构、城镇化水平、土地生产力、各部门对土地的需求量、土地供给量等预测。

(4) 土地利用总体规划方案编制,包括明确规划所要解决的问题,拟定土地利用目标和方针,编制用地指标平衡表,确定用地指标调整方案。

(5) 土地利用布局,包括确定土地利用分区的类型、原则、依据和方法,同时进行布局定位,以及制定不同土地用途的管制规则。

(6) 建设用地规划,包括确定城市、村镇、交通、水利及独立工矿等各类建设用地的规模、结构和布局,以及对各类建设用地进行详细规划。

(7) 农用地规划,包括对耕地、园地、林地、牧业用地、养殖业用地等各类农用地的详细规划。

(8) 未利用地开发规划,包括对未利用土地资源中的荒草地、沼泽地、盐碱地、沙滩地和海涂的利用调查、评价与开发等方案制定。

(9) 土地整理规划,包括农地整理规划和市地整理规划。

(10) 土地整治规划,包括土地侵蚀、土地沙化、土地盐碱化、土地潜育化、土地污染和土地复垦整治规划。

(11) 土地保护规划,包括基本农田、其他农用地、风景名胜区分等用地的保护规划。

(12) 土地利用规划的可行性研究与方案评价,包括分项目可行性论证、实施可行性

论证、技术可行性论证，以及规划方案的评价和选优。

(13) 土地利用规划成果的编制，包括编写规划文本、说明、专题研究报告，编制规划图等。

(14) 土地利用规划的组织与实施，包括编制土地利用计划，制定实施规划的政策和措施，开发土地利用动态监测系统等。

第六节 土地利用规划的体系

土地利用规划体系是由不同类型、不同层次和不同时序的规划所构成的交互式网络系统。由于划分标准的不同，通常存在着不同的土地利用规划体系。

1. 按规划时限划分

按规划时限不同，一般可将规划分为长期规划、中期规划和短期规划。长期规划年限达 10 年以上，短期规划年限小于 5 年，中期规划介于两者之间。

我国现阶段编制的土地利用总体规划属于长期规划，它是编制中、短期规划和年度用地计划的依据。一般而言，中、短期规划多属于过渡性规划，是长期规划的深化和补充，是由宏观向微观过渡的规划。

2. 按规划范围划分

根据规划范围大小，可将土地利用规划分为国家规划和地方规划。在我国通常按行政区域范围将规划分为全国、省级、地市级、县（市）级、乡（镇）级 5 个层次。在各个层次之间，还可以根据需要，按自然区域范围或经济管理区域范围进行不同层次的跨行政区域的土地利用规划。例如跨省区的三北防护林地区的土地利用规划和京津唐地区的土地利用规划，跨市地的三江平原地区土地利用规划和杭州湾六市土地利用规划，跨县（市）的杭州市丘陵区土地利用规划等，都属于跨行政区域范围的土地利用规划。

为了充分发挥土地资源的整体功能，按照系统的观点，同时考虑到我国行政区域对落实规划的极端重要性，有时也采取按自然区域或经济区编制土地利用规划，按行政区进行落实；或者以省市行政区范围划分不同类型的土地利用区，然后将不同类型土地利用区的用地结构和布局再按行政区进行落实。

3. 按规划性质划分

按规划性质的不同，包括规划地位、作用和服务功能的差异，可将规划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。

(1) 土地利用总体规划是对一定地域范围内，全部土地的开发、利用、整治、保护所做的总体的、战略的部署和安排。它具有总体性、综合性、宏观指导性和行政控制性，主要解决跨部门、跨行业的土地利用问题，是土地利用管理和土地利用规划的“龙头”。我国目前广泛开展的土地利用总体规划是按行政区域进行的，分为全国、省级、市地级、县级和乡镇级 5 个层次。

(2) 土地利用专项规划是在土地利用总体规划的框架控制下，针对土地开发、利用、整治和保护的某一专门问题而进行的规划。我国目前的土地利用专项规划主要是为改善和保护土地的生态环境，提高土地利用率和产出率而编制的，如土地开发复垦规划、盐碱地治理规划、土地整理规划等。这类规划一般是在同级行政区域内进行，是同级土地利用总

体规划的有机组成部分，也有跨越行政界线，在更广泛的范围内进行的规划，如小流域水土流失治理规划、风沙治理规划等。

(3) 土地利用详细规划是在总体规划或土地利用专项规划的控制和指导下，直接对某一地段或某一土地使用单位的土地利用及其配套设施作出具体的安排，它是土地利用总体规划或土地利用专项规划的深入和细化，如农场土地利用规划、林场土地利用规划、村庄用地规划等。从土地利用详细规划的作用来看，有两种类型，即控制性土地利用详细规划和开发性土地利用详细规划。控制性土地利用详细规划是地方政府为规范和控制土地使用者的微观土地利用行为而编制的规划，它详细规定了各类土地的使用范围、使用界线、使用强度、利用要求、限制条件等。开发性土地利用详细规划则是为了指导某一地段、地块或某一土地使用单位的土地如何开发利用而进行的具体规划。

第七节 土地利用规划的原则

土地利用规划是一项综合性很强的系统工程，涉及人口、经济、社会、环境诸多方面，要使规划做到科学、合理、有效、可行，规划人员必须遵守共同的法则和标准，这就是土地利用规划的原则。

1. 目的性原则

土地利用规划的目的是为了解决目前已存在的和规划期间可能出现的或社会关心的土地利用问题。否则，就意味着对土地利用状况很满意，不需要通过做规划来改变土地利用现状。因此，所谓目的性原则，就是要根据不同的土地利用问题，明确不同的规划目的和目标，选择不同的规划方法和技术路线。

2. 整体性原则

整体性原则指的是系统中部分之间的相互关系及部分与系统之间的关系，必须以整体为原则进行协调，做到局部服从整体，追求整体最优。土地利用规划应当把规划区域内的土地视为一个整体或大系统，在研究任何一项用地规划时，都必须服从整体性原则，使整体功能大于各组成部分独立功能，即起到 $1+1>2$ 的效果。

3. 公众参与原则

为了避免在规划制定后出现人们对规划漠不关心或公开抵制的局面，使规划成为流于形式的无效文件，必须在规划的全过程中贯彻公众参与的原则。公众参与规划是指规划工作组同工作范围以外的、将来要执行规划或受规划影响的部门或公众代表广泛交换意见，共同参与规划决策的过程。公众参与的好处是：①熟悉情况的部门或公众能纠正规划人员所收集资料中的错误或遗漏；②可以在利害对立的部门或公众之间创造相互了解的机会，有利于问题的解决；③公众参与往往能提出受传统限制的规划人员想不到的创造性意见或揭露未被预见的后果；④更重要的是有利于规划被广泛地接受和实施。

4. 动态平衡原则

首先，由于影响土地利用的人口及经济增长、技术进步等因素是不断变化的，不存在一个永恒的土地利用理想模式。因此土地利用规划只是在一定时期内把现存的土地利用状况改变为更适合于当时经济发展状况的措施之一，其内容随时间而变化。其次，规划重在实施。编制和公布一个规划方案只是一个规划阶段的终结，而整个规划过程并未完成，还

应当采取各种行政、经济、法律的措施来实施规划，并对土地利用的变化和编制规划的背景条件进行持续的监测。当实际土地利用的变化同规划的土地利用不一致时，要能对改变了的条件作出灵敏的反应，及时地调整政策措施或修改规划。因此，土地利用规划应当寻求系统在时间序列上处于不断变动中的平衡状态。

5. 逐级控制原则

土地利用规划是一个多层次的分级体系，不同层次的规划有各自的任务，起着不同的作用。但上下层次之间存在着紧密的联系，上一层次的土地利用规划对下一层次的规划起着控制作用，因此土地利用规划一般应该是自上而下逐级控制进行的。如果由于某种特殊需要，规划采用自下而上的程序，则必须充分考虑规划区域以外的联系，切忌受地域限制，搞成封闭式的规划。

6. 因地制宜原则

由于各地区的自然和社会经济条件千差万别，直接影响土地利用的方向、方式、深度和广度，使土地利用具有明显的地域差异。因此，必须根据当地的具体情况，因地制宜考虑土地利用，才能寻求到符合实际的规划方案。这一原则的另一层含义还表明，土地利用规划没有固定的模式和标准设计，必须紧密结合各地的自然和社会经济条件，始终强调现场实地调查，占有大量实际信息，以增强规划的实际应用效果。

7. 弹性原则

规划在很大程度上是一种信息不完全的灰色过程，具有明显的不确定性。尤其是当代社会经济环境变化急骤，土地利用涉及的面又广，用地部门又多，大量不可把握的随机因素进一步增加了这种不确定性。因此，为了能够成功地应付各种变化，规划必须具备一定的弹性或可调性。弹性原则系用来在规划期内增加改变方向的能力，使规划自身内部建立起适应环境干扰的应变系统，从而降低规划失败的风险。

8. 综合效益原则

土地利用是人们按照土地的特性为满足自身的需要而进行的有目的注重效益的活动。但是，这种效益是社会效益、经济效益、生态效益的综合和统一。历史上由于没有考虑综合效益，对土地进行掠夺式利用而遭到自然界报复的事例不胜枚举。规划必须讲求综合效益的原则，使土地资源能够永续利用，为后人留下良好的生存条件。

9. 多方案比较原则

所谓不怕不识货，就怕货比货，揭示了现代决策学中有比较才能有鉴别这一基本原理。土地利用规划方案，只有在比较中才能鉴别优劣。

西方流传着一个霍布森卖马笑语，说的是卖马者虽然牵来多匹马，但只让人们去买门口的那匹马，所以人们将规划中仅有一个方案的称为霍布森方案。这一笑话告诉人们规划中必须坚持多方案比较原则。

10. 满意性与可行性兼容原则

传统的规划思想是把规划的重点放在设计一幅经过优化的未来土地利用详细而又理想的蓝图上，对方案的可行性注意较少。规划的历史经验告诉人们，规划重在实施，成功与否在很大程度上取决于方案的可行度，而不是方案的优化度。所以，规划方案应该是一个能为各方面接受且可行的最满意方案，而不一定是最优方案。满意性与可行性兼容是现代规划中重要的原则之一。

以上列举了基本的土地利用规划原则。应当注意,这些原则是相互联系的,规划人员必须了解这些联系,正确运用,才能提高规划的科学性和合理性。

第八节 土地利用规划的基本理论

迄今为止,土地利用规划尚未建立成熟的理论体系。诸如土地区位理论、地域分异规律、生态经济规律等只是土地利用规划的理论基础,而难以成为自身的基本理论。本节提出以下4方面的理论作为土地利用规划的基本理论,仅供学习时参考。

一、土地利用控制理论

按照土地利用控制理论,土地利用规划在一定程度上只是人们为了确定并控制土地利用方向,以达到合理利用土地的过程。土地利用控制主要包括定量、定位和定序三部分内容,即土地数量配置的控制、土地用途空间定位的控制和土地在不同时段间配置的控制。土地利用控制过程可分为以下3个步骤:①确立土地合理利用的标准;②根据该标准衡量土地利用系统的状态;③采取土地利用管理的纠正措施。

所谓确立标准就是规定土地系统合理利用所要求达到的平衡状态,它是土地利用目标的具体化;控制的第二个步骤是土地利用现状与标准所要达到的状态的比较;第三个步骤要求制定土地利用管理决策并重新配置资源。土地利用规划的控制性,在土地利用规划体系中,还表现为下一级土地利用规划应受上一级土地利用规划控制;土地利用专项规划或土地利用详细规划应受土地利用总体规划的控制。

二、土地利用分区理论

起源于19世纪末20世纪初的土地利用分区理论,一直是指导编制土地利用规划的最重要理论之一。20世纪以来,在英美等发达国家,土地利用规划的主要内容就是土地利用分区(Zoning District)。

所谓土地利用分区,即将规划范围内的土地按其性质、功能和使用要求分成不同使用区,例如工业区、居住区、商业区、农业区、林业区等,并以使用分区图(Zoning Map)来界定分区的范围区位置。在每一分区中,制定不同的土地使用规则或规范,以作为判断土地开发利用活动的准则。

土地利用分区理论认为,土地利用是一个受自然、社会、技术、经济 and 历史文化等多重因素交互影响的复杂系统。人类需求的日趋多样化和生产地域分工的专门化,进一步增加了土地利用系统的复杂性。如果没有人类对土地利用系统的合理调控,则系统将朝着无序、低级和简单的方向发展。因此,必须根据土地的性质、功能和社会需求,划分不同的土地利用区,实现不同的土地利用功能,使系统不断朝着有序化和高级阶段的方向发展。

三、土地供求平衡理论

地球所能提供给社会利用的各种生产和生活用地的数量是有限的,而人类为了生存和发展,利用土地进行各种生产和消费活动的需求却不断上升,因此,无论何时何地人类总是面临着土地资源的稀缺问题。这种稀缺不仅表现在土地的总量上,而且更表现为特定用