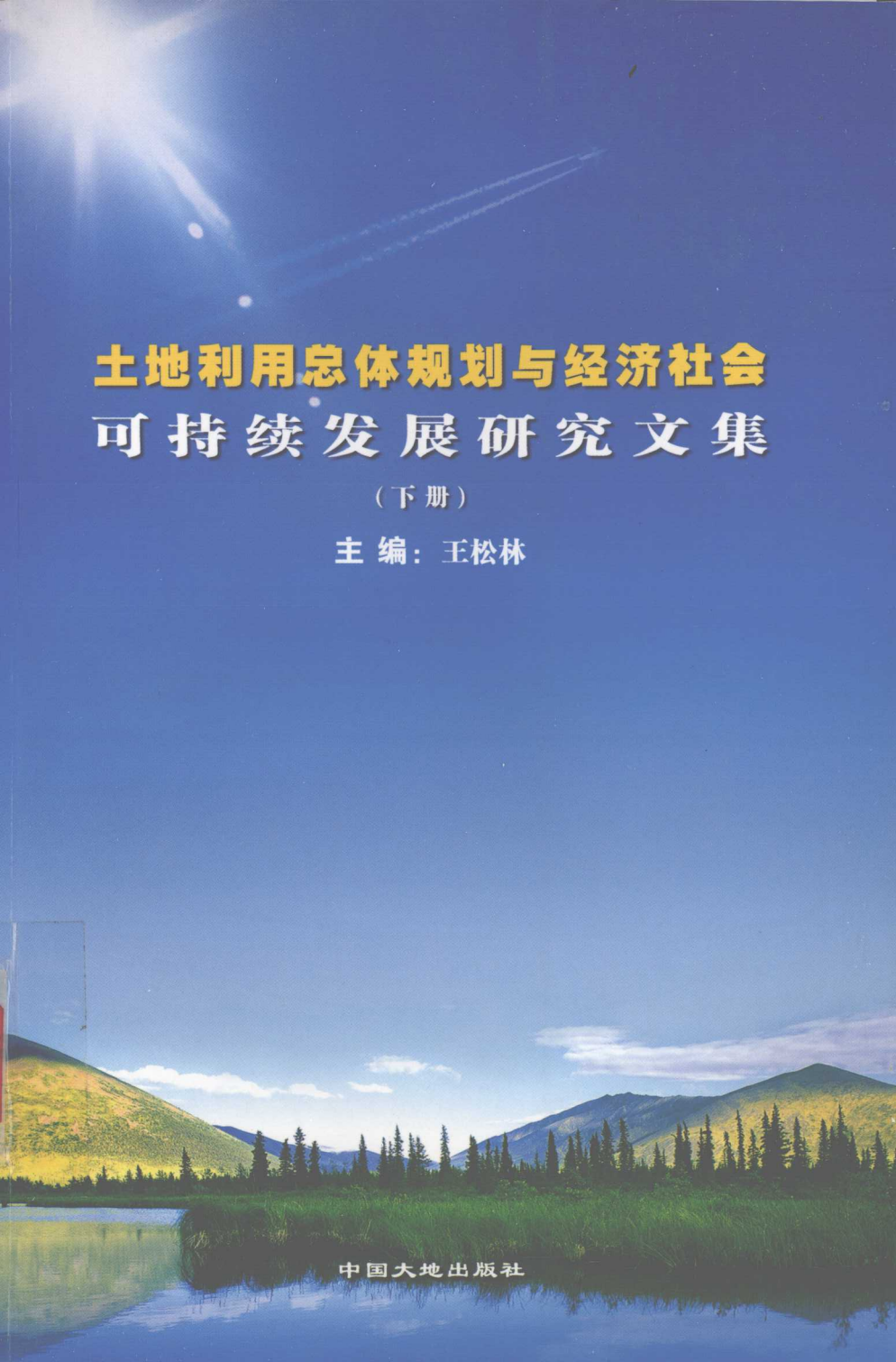




土地利用总体规划与经济社会 可持续发展研究文集

(下册)

主 编：王松林

中国大地出版社

土地利用总体规划与 经济社会可持续发展研究文集

主编 王松林



中国大地出版社

目 录

下 册

论土地利用总体规划与耕地保护和城镇发展	潜建良(1)
浅议土地利用总体规划	余晓华(9)
对新一轮土地利用总体规划修编实施的几点建议	倪拥军(15)
科学编制土地利用总体规划为金东区社会经济	
可持续发展提供用地保障	严伟明(22)
土地利用总体规划与标准农田建设	金岳成(29)
土地利用总体规划实施中存在的问题	
及其解决办法研究	金寿龙(36)
土地利用总体规划的作用、地位和编制的	
目的、依据	徐叔屏(43)
做好规划修编,确保耕地总量动态平衡	赵焕祥(49)
数字时代土地利用总体规划与管理模式的设想	章永斌(55)
遵循原则 科学修编	
——从兰溪市第一轮土地利用总体规划实施的缺陷	
看规划修编	赵庆鸿(59)
浅谈土地利用总体规划与土地资源可持续利用	金士高(65)
浅析土地利用总体规划实施中存在的问题与对策	
——以东阳市为例	韦连生等(73)
土地利用总体规划在社会经济发展中的	
地位和作用	李华强等(80)
浅谈土地利用总体规划与社会可持续发展的关系	楼绍华(88)
浅议土地利用总体规划对土地用途管制之保障	金杭龙等(97)
试论土地利用总体规划编制、实施过程的	
透明度	金钦帅等(103)

科学修编规划 集约利用土地 推进城乡

- 一体化 龚 义等(111)
- 浅谈建设用地整理与土地利用总体规划修编 贾化民(120)
- 试论计算机网络技术在土地利用总体规划修编和
实施中的应用 翁春菊(124)
- 浅述土地利用总体规划和城市总体规划
的关系 陈正强等(132)
- 县、乡(镇)土地利用总体规划的问题和对策 姚之浩(138)
- 土地利用总体规划实施面临的问题和对策 应 备(145)
- 全面推进土地利用总体规划实施促进社会经济
持续健康发展 胡震洲(151)
- 土地利用总体规划与城市总体规划的关系 姚洁虹(159)
- 土地利用总体规划存在问题及其解决办法研究 徐根惠(166)
- 土地利用总体规划存在问题及其解决办法 黄浙军(169)
- 搞好土地利用总体规划 积极推进城镇化建设 张荣喜(172)
- 土地利用总体规划实施管理制度研究 楼海英(180)
- 对土地利用总体规划方案编制的若干思考 胡小健(186)
- 土地利用总体规划存在问题及对策建议 傅儒成(192)
- 浦江县城土地利用总体规划与标准农田建设 石雪炎(200)
- 加强土地利用总体规划实施管理力度 促进社会
经济的持续发展 张均陶(207)
- 对完善县乡土地利用总体规划的几点思考
——以武义县为例 邓樟林(212)
- 关于强化土地利用总体规划权威性的思考 张德松(220)
- 浅谈土地利用总体规划的基本认识及其修订、编制
的指导思想 李华弦(226)
- 土地利用总体规划修编公众参与问题的探讨 林春法(234)
- 土地利用总体规划修编的新情况、新问题、新思路、
新方法 胡昌福(238)

土地利用总体规划实施管理中存在的问题和 对策	郑启洪等(241)
土地利用总体规划存在问题及其解决办法研究	孔德顺(248)
凸现土地利用总体规划 促进经济社会可持续 发展	林 浩(256)
论江山市土地开发整理潜力调查及规划	王振华等(261)
挖掘滩涂资源潜力 促进经济和社会可持续 发展	李振伏(275)
以规划为龙头做好生态旅游文章 ——秀山乡发展生态旅游的调查和思考	张锡祥等(282)
浅谈土地利用总体规划与新农村建设	陈央华等(289)
按土地利用总体规划实施用地管理 促进土地资源的可持续发展	蒋志龙等(296)
土地变更调查是做好土地利用总体规划的基础	顾海杰(304)
土地利用总体规划与城市化建设	李高洋(311)
试论土地利用总体规划与环境规划的协调统一及 环境影响评价的应用	戴 磊(319)
土地利用总体规划与耕地占补平衡 ——围涂营造建设用地在舟山的实践和 探索	夏宏军(327)
当前土地利用总体规划存在的问题及其解决 办法	叶伟其等(333)
立足海岛 修编规划 ——以岱山县土地利用总体规划修编新思路 为例	陈 杰等(340)
对当前土地利用总体规划若干问题的探讨	陈哲敏等(351)
突出规划的龙头地位 发挥规划生产力作用 ——温岭市在编制实施土地利用总体规划中的 实践与思考	颜心慧(358)

利用地理信息系统获取土地利用总体规划编制所需

数据方法探讨 叶万虎(368)

对社会主义市场经济与国土资源管理的思考 叶汝明(373)

为丽水市实现跨越式发展提供保障

——对土地利用总体规划若干问题的思考 魏 兴(377)

土地利用总体规划在社会经济发展中的地位

作用 余志云(383)

对龙泉市上一轮土地利用总体规划实施情况的基本评估和

编制新一轮土地利用总体规划的建议 傅剑明等(388)

浅议公众参与型的土地利用总体规划 毛传登(394)

土地利用总体规划制度创新研究 周桂理(402)

浅谈土地利用总体规划对社会经济可持续发展的

保障和服务作用 吴唐相(408)

土地利用总体规划与新农村建设刍议 吴长江(415)

规划修编的战略思考和应对措施 徐晓林(420)

乡镇土地利用总体规划可操作性的思考 涂春松等(426)

遂昌县上一轮土地利用总体规划实施存在问题与

新一轮土地利用总体规划修编思路 王彩方(433)

浅议小城镇建设与土地利用总体规划修编问题 罗亨耀(441)

加强土地利用总体规划管理 推进小城镇建设 王俊敏(447)

土地利用总体规划与重点建设 雷朝进(452)

后记 编者(458)

论土地利用总体规划与 耕地保护和城镇发展

潜建良

(金华市国土资源局婺城分局 浙江金华 321001)

[摘要] 土地利用总体规划是土地利用规划体系中的重要组成部分,它是土地利用管理的“龙头”,是实施土地用途管制,落实十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地这一基本国策,促进城镇可持续发展的重要保证。土地利用总体规划与耕地保护和城镇发展,三者之间究竟是一种什么关系?当前城镇发展对耕地保护带来怎样的影响,应以什么样的对策来调整耕地保护和城镇发展。①三者的关系。②充分发挥土地利用总体规划的“龙头”作用。③城镇发展必须以保护耕地为前提。④对策与建议。

[关键词] 土地利用总体规划 耕地保护 城镇发展 三者关系 规划是“龙头”

土地利用总体规划是土地利用规划体系中的重要组成部分,它是土地利用管理的“龙头”,是实施土地用途管制,落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”这一基本国策,促进城镇持续健康发展的重要保证。土地利用总体规划是一个上控下的规划,对于县(市、区),在本辖区内,不仅不能突破上级规定的耕地保有量、基本农田保护率,而且要实现本区域内耕地总量的动态平衡。总之耕地保护是制订和实施土地利用总体规划的一项十分重要的内容。党的十六大报告提出本世纪头 20 年要全面建设小康社会,而省委、省政府又提出,浙江省要提前基本实现现代化。因此,在未来可持续发展相当长的一段时间内,耕地保护和城镇发展是绝对的,也是必然的。如何充分发挥土地利用总体规划的“龙头”作用,既保护好耕地,促进经济、社会

持续健康的发展,又有利于城市化的进程,是我们国土资源部门的干部职工一直孜孜探索的一个重要课题。本文就此谈点粗浅的认识。

1 土地利用总体规划与耕地保护和城镇发展三者的关系

各级人民政府应当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、土地供给能力以及各项建设对土地的需求,组织编制土地利用总体规划。土地利用总体规划一经批准,必须严格执行。城市总体规划、村庄和集镇规划,应当与土地利用总体规划相衔接,城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模。地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标,耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。《中华人民共和国土地管理法》不仅明确了土地利用总体规划的法律地位,而且也十分清楚地告诉我们,土地利用总体规划与耕地保护、城镇发展三者的关系。土地利用总体规划不光是起到耕地保护、城镇发展的“龙头”作用,而且三者是相辅相成,互相联系的,更重要的是土地利用总体规划是实施土地用途管制,确保耕地保有量,促进城镇持续健康发展的重要保证。离开土地利用总体规划,耕地保护,城镇的持续健康发展就会成为一句空话。这是由土地利用总体规划的内在本质所决定的。

1.1 土地利用总体规划是空间性的规划

土地是经济空间,因此土地利用总体规划与一般生产要素的规划具有本质的不同,它是空间性的规划,是社会经济可持续发展的一个重要前提。

1.2 土地利用总体规划是土地政策的核心

土地利用总体规划不仅仅是空间规划或实体规划,而是寻求解决土地利用的经济问题,社会问题,生态问题(包括耕地保护、城镇发展问题)的行动路线或政策的设计过程。《中华人民共和国土地管理法》把它作为加强土地管理的一项治本之策来对待。

1.3 土地利用总体规划的重要性在于它的整体控制作用

土地利用总体规划与城市(城镇)规划及耕地保护等专项规划相比,最突出的一点是,它对土地利用的安排不是仅从建设或其他专业利用的角度出发,而是综合考虑的。它立足全局和长远的利益,充分考虑土地利用的整体性,统筹安排各类用地,突出整体的控制作用,尤其是强调城市(城镇)规划的用地规模不得突破土地利用总体规划,是对土地利用总体规划根本性质的深刻揭示和重大作用的充分肯定。

2 充分发挥土地利用总体规划的“龙头”作用,搞好耕地保护,促进城镇发展

我国陆地面积仅次于俄罗斯、加拿大,为世界第3大国,虽然对耕地的保护采取了世界上最严厉的措施,但是在土地的利用、资源的人均占有率上存在明显的不足。

2.1 我国虽然地大物博但人口众多,人均耕地不足世界人均耕地占有量的 1/3

2.2 土地垦殖系数低,地区分布不均衡

这种情况完全是由于我国山地多,平地少,干旱地区广等情况所造成的。

2.3 林地面积极少,森林覆盖率极低

我国人均占有森林面积 1.67 亩,是世界人均数 (11.68 亩) 的 14.3%。森林覆盖率仅为 14%,不利于生态环境的保护和生活质量的提高。

2.4 农业用地质量退化,土地资源利用效率低下

一是耕地质量下降。现有耕地中稳产高产的面积约占总耕地面积的 1/3,耕地总量中有水资源保障和灌溉设施的耕地面积只占 39.8%(7.76 亿亩)。有盐碱地近 1 亿亩。二是水土流失严重。我国现有水土流失面积已达 367 万平方公里,约占国土面积的 38.2%,每年新增水土流失面积 1 万平方公里。三是土地沙漠化严重。沙漠土地面

积从解放初的 1.06 亿公顷扩大到目前的 2.62 亿公顷。

2.5 建设用地不断增加,耕地面积逐渐减少

1986~1995 年全国非农建设实际占用耕地 500 万公顷,加上农业结构调整、实毁等,10 年共占耕地 966 万公顷。我国人均耕地 20 世纪 50 年代 0.2 公顷(3.0 亩),到 90 年代降至 0.08 公顷(1.20 亩)。而浙江省据土地详查变更资料显示,到 2000 年人均耕地仅为 0.67 亩,低于联合国粮农组织确定的人均 0.8 亩的警戒线。

综上所述,要搞好耕地保护,促进城镇持续健康的发展,必须根据我国的国情,充分发挥土地利用总体规划的“龙头”作用,反之,城镇无约束地极度扩张,耕地保护就难以得到有效保证。

3 城镇发展必须以保护耕地为前提

城镇发展是经济、社会发展的综合结果和必然趋势。在不同地域和社区,由于不同经济、文化以及社会条件的影响,将会孕育和发展不同等级、不同规模、不同优势和特色的城市和集镇,并以其人才、技术、资金、文化和信息等多种优势辐射和带动一个地域或一个社区的经济、社会的综合发展。城镇的形式、规模的拓展是社会前进发展的客观结果和必然趋势。而我国土地资源短缺的严峻现实,又对城镇发展提出了不可回避的警示:把一个普通得不能再普通的“吃饭”和“建设”的矛盾推到了人们的面前。

城镇发展不能因为保护耕地而停止。我国人口尚且在不断增加,由于经济、社会的综合发展,我国城镇化水平必然要不断提高,城镇的数量还要不断增加,其规模也必然要拓展。据有关方面预测,我国人口高峰年约在 2030 年前后,其时年人口总量将达到 16 亿人。因此,我国尚需要增加城镇的空间容量来满足人口增加的需要。以浙江省为例,省委提出全省城市化水平 2000 年达到 36%~38%,到 2010 年全省城市化水平达到 46%~48%。未来 8 年中,浙江城镇人口要在现有基础上增加 10%以上。城镇空间容量的扩展也是不可避免的。从金华市看,2000 年城镇化水平为 42.67%,到 2010 年要达到 60%,也必

须以扩展城镇空间容量来支撑。市区的两翼两三角的开发建设,既是建设浙江中西部中心城市需要,也是拓展城市空间,提高城镇化水平的需要。再看耕地保护情况,我国耕地人均占有量仅为世界平均水平的 $\frac{1}{3}$ 到 $\frac{1}{4}$,金华市人均耕地为 0.675 亩,在联合国粮农组织确定的人均 0.8 亩的警戒线以下。

江泽民同志曾经指出:“保护耕地就是保护我们的生命线。”中共中央、国务院连续几年在两会期间,召开人口、资源、环境工作座谈会,都把耕地保护提高到重要的高度,并要求以省为单位实现耕地总量动态平衡。

因此,我们要转变思想观念,从可持续发展的高度,充分认识保护耕地的极端重要性和迫切性。一要牢固确立一要吃饭二要建设的方针,坚持在保护耕地的前提下发展其他各项事业。二要从土地保证供给转变到以供给引导需求,坚持计划用地,规划用地和节约用地。改变那种有了项目就得供应土地,以增加供给满足需求的做法。实行控制供给,引导需求,促进土地资源优化配置,实现经济和社会可持续发展。三要从增量土地的占用转到存量土地的使用,坚持集约、科学、合理使用土地。在农村现代化建设中,必须重视保护耕地资源,为子孙后代的发展留有余地。也就是说,城镇发展必须以保护耕地作为前提。

4 实现耕地保护和城镇发展统一、平衡与同步的对策建议

前几年国际上曾有人直言,21 世纪谁来养活中国人。我国以占世界不足 10% 的耕地,养活占世界 22% 的人口,这是世界关注的大问题。我们认为中国人养活自己完全可以依靠自己生存的这片土地的奉献。当然这种奉献的前提在于保护和投入。笔者认为,实行耕地保护和城镇发展的双向控制,为中国人自己留下足够的生存发展的自然空间和社会空间,必须以土地利用总体规划为“龙头”,制订和实施 3 项措施和两个专项规划。

4.1 认真实施耕地总量动态平衡的战略决策

建立健全科学规范合理的耕地保护考核指标体系,实行省、市、县(市、区)、乡(镇)四级政府负责制一体化综合考核,使耕地总量的动态平衡成为各级政府工作的主要经济社会考核指标之一。

4.2 严格实行耕地保护自下而上,一级对一级负责和城镇发展自上而下,一级控制一级的原则,进行双向调控

耕地保护的考核虽然已经实施多年,而且层层都签订了责任书,但科学规范的考核指标体系还没有完全建立,也没有真正列入各级政府,特别是县乡政府年度经济社会考核指标,既不影响奖金的发放,更不影响仕途的升迁。因而,需要进一步的规范考核指标体系。从城镇发展规划看,应该自上而下,逐级确定城镇发展体系框架和总规模,并逐级遵循和贯彻落实,不得另搞一套自行其是。要严格按照“适当发展县城,重点发展小城镇,撤并自然村,建设中心村”的原则实施城镇发展战略。

4.3 城镇内部建设要按照“控增盘存”的原则,严格控制城镇建设外围扩展的速度和规模

重点抓好内部拆迁改造,提高建筑密度和容积率,组织土地利用方向和利用结构的合理调整,优化土地资源的重新配置,扩大原有城镇土地的建设容量和土地利用效率。应该从经济政策上鼓励和引导用地单位在盘活存量土地上的建设活动,在城郊结合部应严格控制建设单门独院“小楼式”农民住宅,应建设底层为车库和农具房的“公寓式”农民住宅,以减少新占用地和耕地。并及早出台可操作的法规和政策举措付诸实施。

4.4 认真制定和实施基本农田保护区规划

基本农田保护区的面积及农保率是上控下的不能少的硬性指标,在今后较长时间内,按照基本农田保护区指标一分不能少的原则,使省、市、县(市、区)、乡(镇)区域内耕地保护与城镇发展平衡协调。各项建设必须在经上级审批确认的建设规划区内选址定点,不得挤占和跨占基本农田保护区。如确属需要占用基本农田的建设项目,必须严格按照“占一补一”(或占一补二),缴纳高额补偿费的原则上

报审批,同时对补造基本农田不落实的,要立即停止非农业建设用地项目的审批。

4.5 认真制定和实施土地开发整理规划,因地制宜,合理利用开发整理后的土地

实现耕地保护与城镇发展的协调一致,除了在土地利用总体规划的指导下,关键还要在土地资源的“开源”和“节流”上做文章。

从节流方面看,一要逐步建立土地集约利用和合理利用的流转机制,在计划、审批、供地、税收、监察等工作环节上,促进土地利用逐步从粗放型向集约型的转变,非农建设用地从外延扩大增量为主转向内涵挖潜为主。二要大力盘活存量土地资源,提高土地利用效率,减少占用耕地。要在摸清家底的基础上,对征而未用的闲置土地,已关闭的生产经营企业用地,长期亏损的企业用地,建设规划调整用地等四种类型的存量土地,采取有效的措施。三要深化土地使用制度改革,清理整顿土地市场秩序,规范企业改组改制、改革中的土地资产管理。

就开源方面说,首先要继续强化土地复垦复耕工作计划。主要复垦重点是公路、水利挖废地、下山脱贫、撤并自然村中数量可观的荒废地、废沟塘,村镇规划建设实施后腾出来的旧宅基地。以金华市婺城区(城市规划区外)为例,待整理复垦的建设用地 75.53 公顷(1132.95 亩),计划下山脱贫撤并零星自然村的农村居民点复垦 1269.97 公顷(19049.55 亩)。当然中心村的实施是个较长的进程,不可能在规划年内全部到位。但对现有城区和实施的中心村内可以认真组织土地开发整理,增加可用耕地,增加建设用地,减少对耕地的占用。其次,搞好土地综合整治。整治工程要与水利工程建设、公路沿线环境整治、基本农田保护区建设、改造中低产田、农村基本现代化建设结合起来。同生态、环境整治结合起来,通过对荒滩地废弃地的深度开发、立体开发,以此推进农业现代化工程和吨粮田建设,提高土地产出率。再次,要积极筹措耕地保护和土地复垦开发专项资金,从土地出让金、耕地占用税留成等资金中提取一定比例,镇村也要加

大土地复垦开发的投入,实行专款专用,采用劳动义务工或以资代劳形式,投入复垦开发。并制定相应的优惠政策,鼓励单位和个人自愿复垦开发荒废地。从而达到耕地保护,促进城镇持续健康发展的目的。

[参考文献]

[1] 王万茂,严金明,韩桐魁,董德显.土地利用规划学.北京:中国大地出版社,1996年7月,23~29。

[2] 金华市国土资源局婺城分局.金华市婺城区土地开发整理规划.金华市婺州土地勘测规划院,2002年9月,10、15。

[3] 中华人民共和国土地管理法(1998年8月29日)。

[4] 洪铁城.领导干部城市规划知识读本.上海:同济大学出版社,2002年9月,3。

[5] 中国国土资源报,2002年12月19日,第1版。

[作者简介]

潜建良,男,(1956.11 —),金华市国土资源局婺城分局监察大队、从事执法监察。地址:金华市双龙北街579号、邮编:321001、电话:0579-2363475。

浅议土地利用总体规划

余晓华

(金华市国土资源局金东分局 浙江金华 321017)

[摘要] 土地利用总体规划是土地利用管理工作的“龙头”,是国民经济和社会发展计划体系的重要组成部分,是各级政府对土地利用进行协调和指导以及行政控制的重要手段。它具有总体性、长期性、权威性、唯一性、强制性和整体控制性等特点。在实际实施过程中,存在着土地利用总体规划缺乏前瞻性,建设用地布局不合理和耕地得不到有效保护等问题,要解决这些问题,必须坚持规划用地,严格按照有关法律法规办事,充分发挥土地利用总体规划的作用。

[关键词] 土地 利用 总体 规划

土地利用总体规划属于宏观土地利用规划,是各级政府按照行政辖区,根据国家社会经济可持续发展的要求以及当地的自然、社会经济条件,从全局的、长远的利益出发,对区域范围内土地资源的开发、利用、整治、整理、复垦、保护等进行统筹安排的战略规划。其目的在于加强土地利用的宏观控制和计划管理,合理利用土地资源,提高土地利用率和土地产出率,促进国民经济协调发展,并为土地利用科学管理(即:实施土地用途管制制度)提供依据。

土地利用总体规划是土地利用管理工作的“龙头”,是国民经济和社会发展计划体系的重要组成部分,是各级政府对土地利用进行协调和指导以及行政控制的重要手段。其主要任务是建立土地利用宏观管理体系;在时空上对各类用地进行合理布局;保证充分、合理、科学、有效地利用有限的土地资源,防止对土地资源的盲目开发;加强对土地利用的规范监督。

1 总体性(又称综合性)

表现在3个方面:

(1)规划的对象是一区域的土地资源。

(2)规划的范围是全部土地资源的开发、利用、整治和保护。

(3)规划的作用是综合各部门对土地的要求,协调各部门用地的矛盾、保证国民经济持续、稳定、协调发展,它不只是规划某一行业或某一部分用地。

因此,土地利用总体规划必须由各级土地管理部门牵头,各用地部门共同参与编制。在编制方案过程中要多科学、跨部门的综合研究。

2 长期性

土地利用总体规划是土地利用的长期规划,必须对与土地利用有关的重要经济活动的长期变动趋势(如人口变化、技术进步、城镇化进程、居民消费水平、工业发展、生产力布局等)作出预测,进而制订长远的土地利用规划,拟订战略性的土地利用方针政策。为了实现土地资源的合理利用,逐步消除过去遗留下来的不合理利用土地的后果,为实现国民经济和社会发展规划提供土地保障,都十分需要一个长期的土地利用规划。一般来说,土地利用总体规划限期在10年以上,可展望到20~50年。

3 战略性

土地利用总体规划是一项长期规划,所研究的问题具有战略意义。主要表现在:

(1)土地利用总体规划是宏观入手,着重解决与国民经济、社会发展长远规划相适应的带有全局性、长远性重大土地利用问题。

(2)规划提出的土地利用长远目标和为实现这一目标的土地利用方针、政策和措施,都具有土地利用战略性质。

(3)调整土地利用结构与布局,协调解决土地供需矛盾,按土地的适宜用途及国民经济和社会需求,对土地的开发、利用、整治、保护等全面统筹安排也是战备性的规划措施。

4 权威性

通常在一定阶段内,土地利用总体规划一经批准,具有了一定的权威性,必须严格执行。各级土地利用总体规划对其他类型土地规划(如区域土地开发规范等)起约束和指导作用。

5 唯一性

任一行政区域只能用一个土地利用总体规划,以贯彻国家对土地实行统管的原则。

6 强制性

依照《中华人民共和国土地管理法》的规定,在编制土地利用总体规划时,下级规划应当服从上级规划,建设用地总量不得超过上一级规划的控制指标,耕地保有量不得低于上一级规划的控制指标。土地利用总体规划一经批准,使用土地的单位和个人必须按照土地利用总体规划确定的用途使用土地,即国家依据土地利用规划实行土地用途管制。对于违反土地利用总体规划的行为,将予以严肃处理。

7 整体控制性

土地利用总体规划以持续发展的观点,立足全民和长远利益,充分考虑土地利用的整体性,统筹安排各业用地,强调各部门用地规划必须服从其整体控制。其具体操作则一方面以土地利用指标和布局来引导和控制土地使用者按规划的设想来使用土地,最终实现规划目标;另一方面,通过土地用途管制制约土地利用,以确保规划目标的实现。因此,定量的土地利用指标的宏观控制、定位的土地利用布局 and 定性的用途管制规划,正是土地利用总体规划发挥其土地管理的“龙头”和“核心”作用的重要手段。

土地利用总体规划对促进经济和社会持续发展具有极为重要的作用。第一,编制和实施土地利用总体规划是合理利用土地的基础。