

# 区域土地利用规划 方法与实践

赵言文 主编

中国农业科学技术出版社

# 区域土地利用规划 方法与实践

赵言文 主编

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域土地利用规划方法与实践/赵言文主编. —北京:  
中国农业科学技术出版社, 2007.8  
ISBN 978-7-80233-202-7

I. 区… II. 赵… III. 土地规划—研究—江苏省  
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 200307 号

责任编辑 李功伟

责任校对 贾晓红 康苗苗

出版者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010) 68919704 (发行部) (010) 68919708 (编辑室)

(010) 68919703 (读者服务部)

传 真 (010) 68975144

网 址 <http://www.castp.cn>

经 销 者 新华书店北京发行所

印 刷 者 河北省欣航测绘院印刷厂

开 本 889mm × 1194mm 1/16

印 张 23

字 数 650 千字

版 次 2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

定 价 80.00 元

— 版权所有 · 翻印必究 —

# 《区域土地利用规划方法与实践》

## 撰 写 人 员

主 编

赵言文

副主编

胡正义 余文学

施国庆 施毅超

撰写人员

赵言文 胡正义 余文学 施国庆 施毅超

钱 瑜 牛高华 张彤吉 朱闪闪 刘 钦

任 思 梁晓娟 赵姚阳 肖 新 孙 燕

# 前言

经济全球化的浪潮加快了区域一体化的进程。区域内部各行政单元之间经济上的合作与协作,需要有各种资源要素间的相互协调。当经济发展到一定阶段时,土地作为区域发展最为基础的资源要素,就会表现出难以调和的矛盾。这些矛盾表现为各行政单元间的土地供需矛盾剧烈程度不一,土地节约集约利用程度不一与各行政单元发展定位上较一致性的矛盾,以及各行政单元间基础设施重复建设,产业同构现象严重,土地生态环境问题的趋同性和人均资源量减少的共同特征。为了更好地调和这些区域层面上的土地利用矛盾,提高区域竞争力,促进区域社会经济的可持续发展,开展区域层面的土地利用规划研究,显得尤为重要。

我国现有的土地利用规划体系按行政区划单位分为国家—省—市—县—乡五级土地利用规划,各级土地利用规划之间存在相互联系和相互补充的错综关系。随着日益密切的行政区之间各种社会经济联系不断加强,而以行政区划为基础的土地利用规划体系不能适应这种要求,为此需开展区域层面上的土地利用规划,作为以行政单元为基础的土地利用规划的补充。

自2005年以来,国家发展改革委员会开始启动长江三角洲地区、京津冀都市圈两个区域的区域规划作为试点,而其中包括了区域土地利用规划专题规划,于是介于地带尺度的区域土地利用规划开始初步尝试。本研究组就是在基于长江三角洲地区土地利用规划研究的基础上,尝试探索区域土地利用规划与行政区土地利用规划的区别与联系,探讨区域土地利用规划的方法。对后续的区域土地利用规划有一定的借鉴与指导作用。本书可作为土地管理专业及相关专业的教材,也可作为区域土地规划编制人员的指导书,还可作为土地管理人员的培训教材。

本书分三篇,共19章。第一篇为绪论,包括概述和理论基础两章。

第一章概述。从区域土地利用规划的内涵,国外土地利用规划借鉴,区域土地利用规划的功能定位、主要内容及其作用和意义等方面对区域土地利用规划进行了全面阐述。

第二章规划理论基础。包括方法论基础,区域协调、可持续发展理论,土地经济学理论,土地生态理论,土地伦理理论,土地管理学理论。

第二篇为方法篇,共8章,重点在于探讨区域土地利用规划的编制方法。其中:

第三章区域土地利用现状分析。介绍了土地利用分类,区域土地利用现状分析及区域土地利用动态变化分析的内容。

第四章区域土地利用战略分析。在区域土地利用战略研究概述的基础上,对区域土地利用战略SWOT分析、战略目标、战略方针、战略重点、战略措施等区域土地利用战略研究的主要内容进行了深入探讨。

第五章区域土地生态系统可持续性分析。在分析区域土地生态系统特点的基础上,阐

述土地生态系统可持续性的内涵、分析方法及对区域土地利用规划的作用,重点介绍生态足迹方法的应用。

第六章区域土地利用中农用地需求分析。作为区域土地利用供需分析的重要内容,重点介绍了基于粮食综合生产能力的耕地供需平衡分析的耕地保有量确定方法及其他农用地需求分析方法。

第七章区域建设用地需求分析。基于区域建设用地的内涵、分类及影响因素分析,提出建设用地预测的原则,介绍了建设用地潜力分析的内容及建设用地预测方法,在此基础上明确建设用地规模的预测思路。

第八章区域土地利用分区。区域土地利用分区是土地利用规划的基本方法,在土地利用地域分区和用途分区的基础上,主要介绍了区域土地利用的概念、特点及方法,重点介绍综合分区和功能分区的基本思路、分区方法及在可持续发展背景下的重要意义。

第九章区域土地利用规划方案的编制与评价。从方案编制的重要性入手,重点阐述了规划方案编制的主要内容、方法,方案选择的评价方法以及方案的可达性分析思路。

第十章区域土地利用规划环境影响评价。界定了区域土地利用规划环境影响评价的内涵,分析了规划环境影响评价的方法及思路,从影响因子识别、指标体系构建、评价及减缓措施等方面进行了详细阐述。

第三篇为实践篇,共9章。本篇在对长江三角洲地区现状分析、战略分析、耕地与建设用地需求的分析以及人地关系分析的基础上,就长江三角洲地区的土地利用分区、土地利用规划的环境影响评价、土地利用政策以及规划实施的保障措施进行了较为深入的探讨与研究。

本书由于时间仓促,笔者水平有限,不妥之处在所难免,敬请批评指正。



2006年12月

# 目 录

## 第一篇 绪 论

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 第一章 概述 .....             | ( 3 ) |
| 第一节 区域与区域土地利用规划 .....    | ( 3 ) |
| 第二节 国外区域土地利用规划借鉴 .....   | (12)  |
| 第三节 区域土地利用规划的功能定位 .....  | (14)  |
| 第四节 区域土地利用规划的主要内容 .....  | (14)  |
| 第五节 区域土地利用规划的作用和意义 ..... | (16)  |
| 第二章 区域土地利用规划理论基础 .....   | (18)  |
| 第一节 方法论基础 .....          | (18)  |
| 第二节 区域协调、可持续发展理论 .....   | (22)  |
| 第三节 土地经济学理论 .....        | (30)  |
| 第四节 土地生态学理论 .....        | (36)  |
| 第五节 土地伦理理论 .....         | (42)  |
| 第六节 土地管理学理论 .....        | (44)  |

## 第二篇 方 法 篇

|                            |      |
|----------------------------|------|
| 第三章 区域土地利用现状分析 .....       | (51) |
| 第一节 土地利用分类 .....           | (51) |
| 第二节 区域土地利用现状分析 .....       | (56) |
| 第三节 区域土地利用动态变化分析 .....     | (58) |
| 第四章 区域土地利用战略研究 .....       | (62) |
| 第一节 区域土地利用战略研究概述 .....     | (62) |
| 第二节 区域土地利用战略研究基本思路 .....   | (66) |
| 第三节 区域土地利用战略 SWOT 分析 ..... | (66) |
| 第四节 区域土地利用规划战略目标 .....     | (72) |
| 第五节 区域土地利用战略方针 .....       | (76) |
| 第六节 区域土地利用战略重点 .....       | (79) |
| 第七节 区域土地利用战略措施 .....       | (81) |
| 第五章 土地生态系统可持续性分析 .....     | (84) |
| 第一节 土地生态系统 .....           | (84) |

|     |                         |       |
|-----|-------------------------|-------|
| 第二节 | 基于区域土地生态系统可持续性的区域土地利用规划 | (94)  |
| 第三节 | 生态足迹分析                  | (99)  |
| 第六章 | 区域土地利用中农用地需求分析          | (115) |
| 第一节 | 耕地需求量分析                 | (115) |
| 第二节 | 其他农用地                   | (126) |
| 第七章 | 区域建设用地需求分析              | (130) |
| 第一节 | 建设用地的涵义、分类及影响因素         | (130) |
| 第二节 | 建设用地预测的原则               | (134) |
| 第三节 | 建设用地潜力分析                | (135) |
| 第四节 | 建设用地预测方法                | (137) |
| 第五节 | 建设用地规模预测思路              | (143) |
| 第八章 | 区域土地利用分区                | (146) |
| 第一节 | 概述                      | (146) |
| 第二节 | 区域土地利用分区的方法             | (151) |
| 第三节 | 土地利用综合分区                | (153) |
| 第四节 | 区域土地利用功能分区              | (156) |
| 第九章 | 规划方案的评价与选择              | (164) |
| 第一节 | 规划方案编制的必要性              | (164) |
| 第二节 | 规划方案的编制                 | (165) |
| 第三节 | 方案编制的技术路线               | (166) |
| 第四节 | 方案编制的方法                 | (166) |
| 第五节 | 规划方案的评价方法               | (170) |
| 第六节 | 规划方案的可达性分析              | (173) |
| 第十章 | 区域土地利用规划环境影响评价          | (175) |
| 第一节 | 区域土地利用规划环境影响评价的内涵       | (175) |
| 第二节 | 区域土地利用规划在环境影响方面的评价方法    | (181) |
| 第三节 | 区域土地利用规划环境影响评价的思路       | (185) |
| 第四节 | 影响因子识别                  | (187) |
| 第五节 | 指标体系构建                  | (191) |
| 第六节 | 区域土地利用规划环境影响评价          | (195) |
| 第七节 | 环境影响减缓措施                | (196) |

## 第三篇 实践篇

|      |                 |       |
|------|-----------------|-------|
| 第十一章 | 长江三角洲地区土地利用现状分析 | (201) |
| 第一节  | 区域概况            | (201) |
| 第二节  | 土地利用特点          | (203) |
| 第三节  | 土地利用变化          | (204) |

|      |                     |       |
|------|---------------------|-------|
| 第四节  | 土地利用变化的驱动力分析        | (211) |
| 第五节  | 土地利用存在的问题           | (226) |
| 第十三章 | 长江三角洲地区土地利用战略分析     | (229) |
| 第一节  | 区域土地利用的 SWOT 分析     | (229) |
| 第二节  | 区域土地利用战略目标          | (232) |
| 第三节  | 区域土地利用战略重点          | (235) |
| 第四节  | 区域土地利用战略的实现途径       | (237) |
| 第十三章 | 长江三角洲地区耕地需求分析       | (239) |
| 第一节  | 长江三角洲地区粮食与耕地状况分析    | (239) |
| 第二节  | 基于粮食安全的耕地需求分析       | (244) |
| 第三节  | 基于可供给的耕地需求分析        | (248) |
| 第四节  | 耕地保有量分析             | (256) |
| 第十四章 | 长江三角洲地区建设用地规模的确定    | (258) |
| 第一节  | 建设用地潜力分析            | (258) |
| 第二节  | 城乡建设用地需求分析          | (259) |
| 第三节  | 基础设施用地需求分析          | (264) |
| 第四节  | 建设用地总规模分析           | (266) |
| 第十五章 | 长江三角洲地区人地关系研究       | (267) |
| 第一节  | 长江三角洲地区生态足迹计算       | (267) |
| 第二节  | 长江三角洲地区人地协调度演变分析    | (270) |
| 第十六章 | 长江三角洲地区土地利用分区       | (275) |
| 第一节  | 综述                  | (275) |
| 第二节  | 综合分区                | (277) |
| 第三节  | 功能分区                | (279) |
| 第十七章 | 长江三角洲地区土地利用规划环境影响评价 | (282) |
| 第一节  | 前言                  | (282) |
| 第二节  | 环境现状与规划方案分析         | (283) |
| 第三节  | 环境影响分析与评价           | (285) |
| 第四节  | 减缓措施                | (289) |
| 第十八章 | 长江三角洲地区土地利用政策       | (291) |
| 第一节  | 统筹耕地                | (291) |
| 第二节  | 统筹城乡建设用地            | (296) |
| 第三节  | 统筹基础设施              | (297) |
| 第四节  | 统筹土地生态环境            | (297) |
| 第五节  | 统筹产业用地              | (298) |
| 第六节  | 促进土地的节约和集约利用政策      | (299) |
| 第十九章 | 长江三角洲地区土地利用规划实施保障措施 | (300) |
| 第一节  | 机构与组织               | (300) |
| 第二节  | 行政措施                | (300) |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 第三节 法律手段 .....                  | (301) |
| 第四节 经济手段 .....                  | (302) |
| 第五节 社会监督 .....                  | (302) |
| 第六节 科技管理 .....                  | (303) |
| 附录 1 区域土地利用规划指南 .....           | (304) |
| 附录 2 术语表 .....                  | (317) |
| 附录 3 区域土地利用规划环境影响评价报告书的编制 ..... | (322) |

# 第一篇 绪 论



# 第一章 概 述

## 第一节 区域与区域土地利用规划

### 一、区域

#### (一) 一般的区域概念

##### 1. 内涵

区域,是一个为各门学科广泛使用的空间范畴。作为地域空间,区域既是一个有确切方位和明确边界的实体,又是一个人们在观念上按某些要素集合而成、往往没有严格边界的空间概念。不同学科对区域有不同的理解。地理学认为,区域是地球表面的地理单元;社会学把区域作为具有共同语言、共同信仰和民族特征的人类社会聚落;从政治学观点看,区域是国家实施行政管理的行政单元。

在经济学中,人们通常把区域看做是人类经济活动的空间载体。从古典区位论到现代区域经济学,有关农业区位、工业区位、中心地与市场区位及至流域、地带、特区、开发区等的研究,都加深了对经济区域的认识。19世纪初,德国经济学家杜能在其农业圈层理论中为人们勾画了一种典型的经济区域,即以—个均质平原上的中心城市为核心,以若干圈层的农业布局为腹地,运用马车为交通工具,或以可通航的河流作为连接城市与腹地的纽带,将城乡紧密地联系在一起,形成—个不可分割的经济区域。这—直观的描绘对后世区域科学研究产生了重要影响。

1922年,全俄经济区划委员会给出了—个较为完整的经济区域的定义:“所谓区域应该是国家的一个特殊的经济上尽可能完整的地区。这种地区由于自然特点、以往的文化积累和居民及其生产活动结合而成为国民经济总链条中的一个环节<sup>[1]</sup>。”1970年,美国区域经济学家胡佛则从应用和管理—的角度指出:“区域是基于描述、分析、管理、计划或制定政策等目的而作为—个应用性整体加以考虑的一片地区。它可以按照内部的同质性或功能—体化原则划分<sup>[2]</sup>。”

经济区域是—个空间范畴,泛指人类经济活动的地域空间载体,它应具有必要的地域构成要素,是在全国专业化分工中具有—定职能、经济上较为完整的地区。作为人类经济活动的空间载体,经济区域必须有载负经济活动的能—力,亦即支持区域经—济存在和发展的地域条件。经济区域是—个主权国家疆域内,赋予了相当权益的经济共同体。这里研究的区域,不是世界经济中的跨国或多国经济共同体,而是—个主权国家内由于区域分异和研—究、管理的需要而划分的经济空间。在主权国家内,中央政府对各经济区域拥有调控权,为各区域发展提供公共产品和服务,并通过宏观调控支持各地区形成各具特色的区域经—济;相对的自主权和区内各经济主体的共同利益是经济区域存在和发展的根本动因。在我国,以大城市为中心的省、市、区,以区域性中心城市为中心的市、地、州,以县城、建制镇为中心的市、县,既是行政—区,也是经济区。

经济区域可分为不同类型,通常按同质性方法和集聚性方法把区域分为同质区和极化区以及基于二者的规划区。同质区是根据区域某些重要因素的一致性或相似性来划分的。如我国根据区位条件和经济技术水平的相似性,把全国分为东、中、西三大地带。它反映区域的均质平面状态,不探究区内的结构、差异和联系。采用这种分类法便于进行区际间的比较研究和分类指导。与同质区不同,极化区(也称功能区、集聚区等)将目光转向区内,把经济区域看做是由若干异质部分构成,在功能上联系紧密的地域空间。它反映的是区内的结构、差异和联系。按迪金斯的说法,这种结构

“有一个场所、一个核心和它在它们边缘地区的、明确程度不同的变化梯度<sup>[3]</sup>”。核心即中心城市，通过网络把周边城镇和乡村联系起来，把各种产业、部门联系起来，互相依存，共同发展。我国实施城镇化战略，“市带县”、“撤地建市”，体现了这一方法的运用。厉以宁提出，在中国社会发展不平衡条件下，推进地区经济协调发展，应当实施中心城市联网辐射战略，即充分发挥各个发达和较发达的专区或县的优势，实施点辐射、线辐射和面辐射，分期分批缩小地区差距<sup>[3]</sup>。这也是运用极化区方法所设计的发展战略。至于规划区，实质上是建立在同质性和集聚性基础上的、从政府规划或政策取向上考虑的区域。我国的三大区域即：经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区等均是按规划区方法划分的。必须指出，无论哪种方法划分的区域，在其规模上都不是无限可分的。因为作为一个较完整的经济区域，必须具有能够承载人们进行经济活动的地域构成要素。若规模划分过小，必然失去这些要素。不管哪种类型区域，尤其是经济区与行政区重叠区域，其行政区边界是确定的，但作为经济区的辐射、影响范围来说却是没有边界的，或者说其边界是模糊的<sup>[5]</sup>。

综上所述，经济区域是一国之内具有特定地域构成要素和自主权益、在专业化分工中担负一定职能、经济上尽可能完整的地区。

区域是由自然要素、经济要素与社会人文要素组合而成的时空系统在地球表面占据的一定地域空间。区域内的人口、资源、环境、经济、社会之间是相互联系、发展变化的，而区域本身则具有相对稳定性。

## 2. 分类

区域的分类方法许多种，一般按其内部的特性，将区域分成以下四类<sup>[5]</sup>：

(1) 自然区域 是根据自然地理环境的地域分异规律，依照一定的目的去揭示自然地理环境结构的特定性质而划分出来的自然地理综合体，如水文区、土壤区、气候区、地貌区等。

(2) 经济区域 是指经济上有密切相关的某一空间范围，包括经济中心、经济腹地和经济网络等要素。西方通常将经济区域划分为三类：①经济不发达地区或待开发区；②经济萧条区或衰退区；③拥挤地区或过密地区。

(3) 文化区域 是基于某种文化现象如语言、宗教等方面对区域的划分，如闽南语区、回族区等。

(4) 综合区域 是基于多种因素综合考虑划分而成的区域。

## 3. 特征

(1) 整体性 区域的整体性是指区域内部单元的相互联系而造成的、具有较一致的某种特性。区域的整体性还表现为划分区域时，必须要符合不重叠与不遗漏原则。

(2) 结构性 区域的结构性主要表现为三个方面：①层次性：任何一个区域它的规模和空间尺度可大可小，可以根据具体的空间或规模划分出若干不同层次区域。一般来说，在地理学中，通常把区域（以中国为例）划分为：国际尺度、国家尺度、地带尺度、省区尺度、市县尺度等5个层次。从区域层次的划分可以看出，任何一个区域是全球或全国的重要组成部分，又是比区域更小的若干系统的综合，具有承上启下的作用。②自组织性：区域结构的自组织性主要表现为区域的竞争与集聚等方面的特性，往往反映了区域系统性的一面。③稳定性：区域的稳定性主要表现在区域的客观性及地域上的不变性。若区域是不稳定的，那区域的整体性是很难以体现的。

(3) 可度量性：区域是在地理上具有一定的边界的，而这个边界是可以定位和斥量的。

(4) 开放性：区域是一个开放型的耗散结构系统，区域系统内外进行大量的人、时、物等的交换<sup>[6]</sup>。

## (二) 本研究中的区域界定

### 1. 内涵

在本研究中所指的区域是指地带尺度或介于省区尺度的区域与市县尺度之间的区域，是一些经

济、社会、文化、生态紧密融合在一起的跨行政区的地域共同体,其内部的土地利用存在密切联系和功能分工。区域界定目的是打破行政区的限制,统筹兼顾,整体协调,促进其快速发展。本研究的重点对象是指地带尺度的区域或介于省区尺度的区域,如长江三角洲地区、珠江三角洲地区、京津冀都市圈、苏锡常地区等。

## 2. 特点

(1) 跨行政区界 由多个行政单元组成的、跨行政区界的区域。本研究中的区域是具有一定联系的,承担重要功能的为更好的进行区域协调而专门划分出来的跨行政区,没有区域政府行政机构,是由国家或上级政府进行宏观协调、各行政单元政府机构共同协助协调的。

(2) 内部有密切联系和功能分工,表现出其结构性 区域内部各行政单元有其各自的利益主体,同时区域也有共同的利益主体。区域内部各组成部分相互联系,相互功能辐射,形成一个更为强大的利益共同体。

(3) 可度量性 区域也具有度量性,有其边界,可以定位和测量。不过不同行政单元之间其统计的口径会有所差别。

## 二、土地利用规划

### (一) 我国开展土地利用规划的历程

新中国成立初期,我国在前苏联土地整理考察组的帮助下,对黑龙江友谊农场开展的土地勘测规划,是我国最早开展的土地利用规划,侧重于农业土地利用和提高农村经济。此后相继开展了农业合作社的土地利用规划、人民公社土地利用规划、为完成土壤普查开展的土地利用规划,这些规划编制的主要任务是为农业建设服务的,内容上较为关注耕地,目的是挖掘土地生产潜力,提高劳动生产率,促进增产增收<sup>[7]</sup>。其后“文革”期间,曾在“四五”规划的编制工作中,逐渐考虑到了与综合经济发展规划的结合。

至今,我国已于1987年、1997年先后两次开展了两轮实质意义的土地利用总体规划。第一轮规划主要是结合农业区划来编制,在协调各业用地、合理开发利用等方面发挥了重要作用。但这轮规划由于土地利用规划工作较为滞后、规划的权威性和科学性不太高,带有较为浓重的计划经济色彩,规划的理论和方法体系还不太完善,总体质量不太高,对土地管理工作指导性不是很强<sup>[8]</sup>。

我国的第二轮土地利用总体规划是于1997年编制的,规划年限为1997~2010年。该轮规划由于实行重要指标自上而下层层分解、土地用途管制和严格的用地审批制度,并明确规定非农业人口在50万人以上的城市,其规划都要经过国务院审批。使得本次规划在加强土地宏观管理、严格保护耕地特别是基本农田、控制建设用地快速增长、遏制违法用地、促进土地集约合理利用、提高全民规划意识等方面发挥了巨大的作用。由于多种原因这一轮规划编制与实施过程中还存在许多问题,例如基本农田划劣不划优、土地规划与城市规划等相关规划不协调、耕地总量动态平衡三项指标分解缺乏科学性和合理性等,还有规划编制单位和编制人员缺乏资质认证,编制队伍良莠不分,使得各地规划编制水平参差不齐、规划文本相互抄袭等,造成规划本身质量不高,操作性不强,再加上政府官员忽视规划的法律地位,根据主观需要任意修改规划,甚至违反规划乱用土地。尤其是自2000年开始的圈地热潮,有些省市全面突破规划,截至2002年底,有些地方已经突破规划用地的80%甚至超过90%,一些地区5年就用完了10年的指标<sup>[9]</sup>。

2002年6月17日,国土资源部下发了《国土资源部关于开展县级土地利用总体规划修编试点工作的通知》,选择黑龙江省呼兰县等12个县、市、区为县级规划修编试点单位。2003年,国土资源部下发了《国土资源部关于开展市(地)级土地利用总体规划修编试点工作的通知》,选择了四川省成都市等14个市(地)为试点城市。2004年6月,国土资源部下发了《关于开展土地利用总

体规划实施评价和修编前期调研工作的通知》，对前期调研和准备工作提出了要求。2005年5月30日，国土资源部下发《关于做好土地利用总体规划修编前期工作的意见》（国办发〔2005〕32号），新一轮土地利用总体规划修编全面铺开<sup>[7]</sup>。32号文中提出土地利用总体规划是城乡建设、土地管理的纲领性文件，是落实土地用途管制制度的重要依据，是实行最严格的土地管理制度的一项基本手段。并指出规划修编中土地利用的重大问题包括：（1）研究如何加强耕地和基本农田保护问题；（2）研究如何促进节约和集约利用土地问题；（3）研究如何优化城乡用地结构和布局问题；（4）研究如何统筹区域土地利用问题；（5）研究如何协调土地利用与生态环境建设问题；（6）研究如何强化规划管理保障措施问题<sup>[10]</sup>。

到目前为止，土地利用总体规划修编工作还在进行当中，规划的很多方法，思路都还在探索当中。

## （二）土地利用规划的概念

何谓“土地利用规划”一直是国内外学术界争议的焦点。20世纪60年代初期，我国土地利用专业工作者曾对土地规划的概念举行过几次有益的讨论，归纳起来有以下三种观点：

（1）认为土地规划应当解决土地利用和与土地利用有关的全部问题。其依据是土地利用是整个生产组织的重要组成部分，它与其生产资料和劳动力的利用密不可分，在进行土地规划的同时必须制定与土地利用相关的其他生产资料和劳动力利用的规划。

（2）认为土地规划应当解决有关土地利用的全部规划问题。土地规划既应解决土地利用在空间上的组织，也应制定集约经营土地、提高土地生产率的规划。持这种意见者认为，土地规划应称作土地利用规划。

（3）认为土地规划主要是解决在空间上合理组织土地利用，仅与解决土地利用问题的其他措施和整个生产组织措施有着密切的联系，但不可相互替代。持这种意见者认为，土地规划是在空间上合理组织土地利用的综合措施。

与我国土地利用总体规划编制工作实践相联系，王万茂教授在《土地利用规划学》中将土地利用规划定义为：土地利用规划是对一定区域未来土地利用超前性的计划和安排，是依据区域社会经济发展和土地的自然历史特性在时空上进行土地资源分配和合理组织土地利用的综合技术经济措施。他认为土地利用规划实质是人类对未来土地利用及其发展趋势所作的预先估算的过程。土地利用规划的目的在于维持人类生存，优化和组织土地利用，保护整个人类利益。土地利用规划的职责就是做土地供需预测，协调供需矛盾，追求满意效益，引导持续利用。

彭补拙教授又将其定义为：土地利用规划又称为土地规划，它是按照国民经济发展的需要，遵循有关的自然规划和社会经济规划，在时空上对土地资源进行合理的组织利用和经营管理、合理分配国民经济各部门的用地、正确地与各项建设工程以及保护生态环境的措施相结合，从而制定最优的土地利用方案，提高土地利用率和土地生产率，以取得最大的经济效益、社会效益和生态环境效益，同时又为将来而保护好土地资源，以达到土地资源可持续利用的目的<sup>[11]</sup>。

由于规划的对象、范围和任务的不同，土地利用规划的内容有所差异。土地利用规划依其对象的不同可分为城市土地利用规划和乡村土地利用规划；依其范围可分为区域性土地利用规划和用地单位土地利用规划；依其任务可分为土地利用总体规划、土地利用详细规划和土地利用专项规划。在本研究中的土地利用规划指的是土地利用总体规划。

## （三）土地利用总体规划的内涵

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”，在我国土地管理事业中具有极其重要的作用，因此，编制土地利用总体规划是各级人民政府的一项紧

迫的任务。

王万茂教授在《土地利用规划学》中将土地利用总体规划定义为：土地利用总体规划是在一定规划区域内、根据当地自然和社会经济条件以及国民经济发展的要求，协调土地总供给与总需求，确定或调整土地利用结构和用地布局的宏观战略措施。土地利用总体规划是由各级人民政府组织编制的；土地利用总体规划的核心是确定或调整土地利用结构和用地布局；它的作用是宏观调控和均衡各业用地。其实质是对有限的土地资源在国民经济部门间的合理配置，即土地资源的部门间时空分配（数量、质量、区位），具体上借助于土地利用结构加以实现。因此，土地利用结构和布局是土地利用总体规划的核心内容<sup>[12]</sup>。

彭补拙教授在《土地利用规划学》中将土地利用总体规划定义为：土地利用总体规划是在较长时间内、较大范围内，按照国民经济发展需要，以及土地本身的适宜性，在时间和空间上，在国民经济各个部门之间分配土地，并对土地的开发、利用、整治和保护进行统筹安排、调整结构、合理布局的土地利用战略性和控制性规划。它属于土地利用规划的宏观层次，决定和制约着其他各个层次的土地利用规划，是土地利用规划的骨架。

前面两位学者都是基于第二轮土地利用规划来确定土地利用总体规划的定义的。当土地利用总体规划修编铺开之后，土地利用规划必然又多了一些新的理念和新的内涵。新一轮的土地利用总体规划的编制是以重大问题的科学研究为基础。新的形势下面临着新的重大问题，使得规划的目标也有所不同。

### 1. 新一轮规划的新趋势

(1) 从处理地—地关系，到处理人—地关系，再到处理人—人关系。在规划重点上，由协调土地用途的冲突为主走向与协调利益相关者（Stakeholder）的冲突并重。土地利用规划的主要内容是以实现土地的可持续利用和满足人类的用地需求为前提，优化配置土地资源。其中涉及三种关系即人—地关系、地—地关系和人—人关系。人—地关系是规划的最初阶段所面临的问题，土地的供给大于需求，规划主要考虑人的需求；随着人地矛盾的出现和加剧，地—地关系成为土地利用规划的核心，规划主要是调整土地利用结构和布局为主；当土地利用结构和布局具有相对的稳定性时，人—人关系即利益相关者在土地利用中的关系就成为规划的核心。

(2) 从技术规划到政策规划 与土地利用规划的重点由地—地关系向人—人关系转变相一致，规划的内容也表现为以土地需求量预测和适宜性评价为主的技术规划，向适宜性评价与制度安排并重的趋势。土地的可持续性评价是适宜性评价在时间上的延续，是可持续发展理念在土地利用规划领域的具体应用。考虑到土地利用规划的科学性、可操作性和实施能力同等重要，尤其是实施能力，使得土地利用规划从偏重编制走向更重视实施，而制度安排是最重要的手段。

(3) 从蓝图规划到过程规划（确定到不确定性） 经过 20 世纪 70～80 年的发展，诸多学者认为规划师并非仅仅是扮演有一技之长的专业人员角色，而是要扮演汇集群众意见和协调不同利益团体的角色，通过自己的主观意识和价值体系来进行规划，如“联络性规划”（Communicative planning）、“倡导性规划”（Advocacy planning）等。

(4) 从单目标规划到多目标规划 以往的土地利用规划大都集中为土地利用数量结构上的平衡。新一轮土地利用规划修编提出土地利用规划要兼顾多目标，包括粮食安全目标、经济目标、生态安全目标，社会安全目标等。不仅要达成土地利用数量平衡，同时兼顾耕地数量和质量的保护，促进土地的可持续利用。

(5) 重视不同空间尺度下土地利用规划的一致性与差异性 从 1993 年的第一个导则开始，联合国粮农组织（FAO）就开始关注土地利用规划的空间尺度问题，总体上将国家规划定位为战略为主，而区域规划定位为政策为主，地方规划定位为项目为主。而不同空间尺度的规划都是与相应层次的政府机构相对应的，深入研究不同层次政府在土地利用规划中的地位、职责、编制的方法和实