

# 科学发展观

湖南省土地学会 编著

KE XUE FA ZHANG GUAN

## 土地规划和集约用地

湖南省土地学会2005年学术年会论文集



湖南地图出版社

# 科学发展观——土地规划和集约用地

——湖南省土地学会 2005 年学术年会论文集

湖南省土地学会 编著

主编 王万川

编辑 李东光 刘湘宏

申海建 黄玉祥

湖南地图出版社

二〇〇六年八月

图书在版编目(CIP)数据

科学发展观:土地规划和集约用地/湖南省土地学会  
编,一长沙:湖南地图出版社,2006.7

ISBN 7-80552-625-7

I.科... II.湖... III.①土地规划-中国-文集 ②土地利  
用-中国-文集 IV.F321.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 081702 号

科学发展观——土地规划和集约用地

编 著:湖南省土地学会

出版发行:湖南地图出版社

社 址:长沙市韶山中路 693 号 邮 编:410007

印 刷 厂:湖南省农科院印刷厂

开 本:850×1168 1/32

印 张:13

字 数:340 千

版 次:2006 年 8 月第 1 版

印 次:2006 年 8 月第 1 次印刷

印 数:1~3000

书 号:ISBN 7-80552-625-7/K·621

定 价:38.00 元

# 前 言

湖南省土地学会于2005年11月17日在长沙举行了2005年学术年会,论坛主题是“科学发展观—土地规划和集约用地学术研讨会”。会议由湖南省土地学会副理事长邓鸿璋主持,湖南省国土资源厅副厅长方先知莅临会议并作了重要发言,与会者达130人。

本次学术研讨会共征集到论文87篇,经湖南省土地学会秘书处和湖南省国土资源厅综合规划处办公室根据论文与学术年会主题关联性、创新性、文章结构层次性等条件审查、合议,确定入选学术年会论文45篇。经专家按规定的程序和方法评选:一等奖论文5篇,二等奖论文10篇,优秀论文28篇。本论文集共收录论文45篇,入选论文题材新颖,紧扣论坛“科学发展观——土地规划和集约用地”的主题,学术水平较高,基本代表了湖南省科技工作者在该学科领域的整体水平,具有较高的学术参考价值。

本书的编辑出版是一项繁杂细致的工作,借此机会,向全省土地规划领域的管理者和研究人员,向参与论文评审的专家、教授以及工作人员表示衷心的感谢。

由于时间仓促,编者水平有限,难免出现疏漏和不妥之处,敬请读者批评指正。

湖南省土地学会  
二〇〇六年二月

# 目 录

|                                                                           |  |
|---------------------------------------------------------------------------|--|
| 开好局、起好步、提升国土资源规划工作水平<br>——在省土地学会 2005 年学术年会暨全省国土资源规划工作座谈会上的讲话·····方先知 (1) |  |
| 1. 新一轮土地利用总体规划修编思路与方法的探讨<br>·····付翔 王慧珍 (14)                              |  |
| 2. 湖南省土地利用总体规划修编试点工作的问题与建议<br>·····贺嵘文 倩关欣 (25)                           |  |
| 3. 县(市)级土地利用总体规划修编思路探讨<br>——以湖南省汨罗市为例·····魏晓 孙海燕 (34)                     |  |
| 4. 落实科学发展观 科学编制新一轮土地利用总体规划<br>·····易敏林 (49)                               |  |
| 5. 乡(镇)级土地利用总体规划编制方法初探<br>·····王青峰 李光 (58)                                |  |
| 6. 关于新一轮土地利用总体规划修编的几点思考<br>·····舒瑞江 (63)                                  |  |
| 7. 对土地利用总体规划修编过程中土地用途分区的一些概念的理解和探讨·····马炎生 (70)                           |  |
| 8. 如何搞好新一轮土地利用总体规划修编·····邵华 李光 (79)                                       |  |
| 9. 市级土地利用总体规划修编浅探<br>——以邵阳市为例·····刘少林 (86)                                |  |
| 10. 土地利用总体规划修编问题分析与探讨·····杨小平 (93)                                        |  |
| 11. 土地利用总体规划实施初探·····陈仁琪 吴桂良 (103)                                        |  |

12. 土地利用总体规划修编思路和方法的初步探讨  
.....陈 新(108)
13. 浅谈新一轮土地利用总体规划修编.....林月辉(118)
14. 土地利用总体规划与循环经济的协调统一.....秦文涛(127)
15. 创新土地利用总体规划编制 促进土地资源节约利用  
.....刘细兰 黄升阳(134)
16. 浅析当前我国土地规划的问题和对策.....唐灵军(143)
17. 城市规划与土地利用规划的衔接问题研究  
.....胡细华 易典俊(151)
18. 浅析国土规划、土地规划和城市规划的关系与协调  
.....周天颂(161)
19. 紧凑城市理论及其在土地利用总体规划中的应用  
.....周国华 贺艳华(171)
20. 浅论土地政策参与宏观调控的理论基础  
.....麻战洪 李慎鹏(181)
21. 湖南省节约集约利用土地初探  
.....申海建 欧阳秋 付 翔 谢亚辉(191)
22. 湖南城镇化发展的思考.....谭强林 肖丽荣(205)
23. 城乡建设中集约利用土地的几点建议.....刘定良(213)
24. 城镇化建设中的土地节约集约利用研究  
.....喻 瑶 王慧珍 段建南 朱红梅 李 萍(218)
25. 城镇化建设过程中的集约利用土地途径初探  
.....刘 湘(227)
26. 节约和集约利用土地 加快洪江市城镇化发展  
.....傅端生(233)
27. 农村土地节约集约用地问题的思考  
.....丁小平 阙兆凡(241)

28. 浅谈推进土地节约集约利用存在的问题及对策  
.....文德生 唐义球(249)
29. 浅析新形势下土地节约集约利用的发展  
.....萧海 雷宇斌(259)
30. 也谈集约利用土地 加速城市化进程  
.....朱红梅 谭雪兰 王小伟(265)
31. 株洲市土地集约利用水平综合评价研究  
.....刘冬荣 邓新忠 曾毅(272)
32. 浅析土地收购储备量确定方法 促进城市土地集约节约利用  
——以武汉市为例.....张毅 申海建 黎雄(282)
33. 衡阳市城镇化与土地利用协调发展研究  
.....胡卫星 李小慧 易旭勇(289)
34. 科学规划 合理用地  
——浅谈城镇化建设问题.....梅金华(298)
35. 谈谈发展小城镇及其合理利用土地问题.....毛艳红(304)
36. “3S”技术在土地利用总体规划中的应用.....谢亚辉(311)
37. 浅谈测绘技术在新一轮土地利用总体规划修编前期工作中的  
基础保障作用.....罗争光 雷宇斌(317)
38. 新一轮土地利用总体规划修编基础数据问题研究  
.....刘星(326)
39. 醴陵市土地利用的经济学分析  
.....何长元 黄四清 柳杏辉(331)
40. 浅谈长沙市“城中村”的改造  
.....欧阳秋 申海建 付翔 谢亚辉(341)
41. 城镇化快速发展中的土地资源开发利用与耕地保护新探  
.....刘觉民 刘湘宏 于闽 马姝玮 尹文秀(350)
42. 湖南西部山区土地利用变化驱动力及对策研究  
——以辰溪县为例.....邓新忠 邓敏娜(364)

43. 土地整理中田埂系数的研究初探  
.....张旭斌 严 菲 刘觉民 何贵新(377)
44. 湘阴县农村居民点用地整理潜力分析  
.....黎 明 叶 飞 易典俊(388)
45. 长沙市土地整理项目新增耕地分析  
.....何贵新 刘觉民 张旭斌 于 闽(399)

# 开好局、起好步、 提升国土资源规划工作水平

——在省土地学会 2005 年学术年会暨全省  
国土资源规划工作座谈会上的讲话

方先知

同志们：

在新一轮土地利用总体规划修编工作已经全面铺开，省经济工作会议、发展改革工作会议正在召开，“十一五”国土资源规划编制进入修改完善的时候，召开省土地学会 2005 年学术年会暨规划工作座谈会，学术年会结束后，各位局长和科长还要就 2006 年的规划管理工作进行讨论研究，将学术研讨的理论与工作实践结合起来。这对于提高我省土地规划理论研究水平，更新规划理念，增强规划技术创新，全面提升国土资源规划工作水平，具有十分重要的意义。下面，我讲几点意见，供大家参考。

## 一、充分认识当前国土资源规划工作面临的新形势

(一) 党中央、国务院、省委、省政府对国土资源工作提出了

更高要求。随着我国经济快速稳定发展,资源问题日益成为事关全局的重大问题,已引起党中央、国务院的高度重视,对国土资源工作的要求也越来越高。中央十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中关于国土资源工作的内容占了很大份量,在 46 条建议中,直接涉及国土资源工作的有 20 多处。省委的《建议》中也对国土资源工作做了重要指示,国土资源工作已经渗透到经济社会发展的各个领域各个层面,成为十一五经济社会发展中至关重要的组成部分。这些重要论述是中央关于国土资源工作一系列新思想、新观点、新要求的系统概括和全面部署,是今后一段时期做好国土资源工作的行动指南,对国土资源规划工作具有重要的指导意义。

(二) 国土资源保障发展压力进一步增加。按照中央“十一五”规划建议,到 2010 年人均 GDP 比 2000 年翻一番,GDP 总量增幅要达到年均 7.4%。这将是建国以来的又一个高速增长期。我省的规划目标是 GDP 年增长 10%,城镇化率每年提高 1.6 个百分点,公路、铁路等基础设施建设投资比“九五”要翻番。按现有土地利用相关指标测算,需提供建设用地 7 万公顷,其中至少占用农用地 5 万公顷。在国家仍实行从严从紧的土地政策情况下,预计每年下达我省的农用地转用指标在 0.75 万公顷左右,五年合计只有 3.75 万公顷,缺口达 1.25 万公顷,用地矛盾将会更加突出。十一五新增建设用地预计约 6.62 万公顷,大大高于十五期间的 4.89 万公顷,补充耕地的任务加剧,耕地后备资源不足的问题将进一步凸现。资源供应的紧缺还会在一定程度上导致违法用地、非法采矿现象的增多。特别是矿产品价格持续走高,既刺激了矿业投资,又引发大量乱采滥挖现象,在个别地方已成为“顽症”,给整顿和规范矿产资源开发秩序工作带来难度。同时,在全社会还没有形成节约资源的广泛共识,技

术落后,制度不健全,管理不到位,与建设资源节约型、环境友好型社会的要求还有较大差距。如何全面贯彻落实科学发展观,紧紧围绕推进全省“三化”进程、全面建设小康社会、努力构建和谐湖南的目标,坚持节约资源的基本国策,正确处理好发展与保护、当前与长远的关系,为全省又快又好发展提供资源保障,对国土资源规划工作提出了更高的要求。

(三) 全省经济发展战略的实施要求提高国土资源规划水平。刚刚召开的省委经济工作会议,确定了我省 2006 年经济工作目标:生产总值增长 10%,单位生产总值能源消耗降低 3%,全社会固定资产投资增长 14% 左右,财政总收入增长 12%。明确了明年要突出抓好的 9 个方面 34 项工作。我初略算了一下,与国土资源部门直接相关或要提供保障的工作有 19 项,包括稳定和巩固粮食生产、继续推进农业产业化进程、加强农村基础设施和社会事业、组织实施一批重大产业项目、推动产业向园区集聚、推进国有企业和国有资产管理体制改革、完善现代市场体系、全力抓好招商引资工作、全方位拓展国际市场、全面参与区域合作、积极推进城镇化进程、加快发展以长株潭为龙头的“一点一线”地区、继续推进湘西地区开放开发、努力培育新兴经济增长带、着力发展县域经济、继续加大基础产业基础设施的投入、加快建设资源节约型和环境友好型社会、加强生态保护和建设、继续为民办好 8 件实事等。其中建设社会主义新农村和农业产业化发展,要求加强耕地保护,尤其是基本农田保护,切实做好土地整理,整治村容村貌,做到山、水、田、路、村庄综合整治和安排。不断完善农村公共事业,防止土地退化和水土流失。工业化的发展,需要有相当的土地和矿产资源作保障,要求加强地质勘查投入,提高矿产资源的保障度。城镇化的发展,要求加强城镇建设土地利用总体规划和城镇建设规划,节约用地、集约发展、合理布局建设用地,促进城镇健康快速发展。推进区域经济

协调发展,要求切实做好区域土地和矿产资源总体规划,优化土地利用结构,保障资源供应。切实安排好以长株潭为龙头的“一点一线”地区、湘西地区和县域经济发展各类用地,加大建设用地供应调控。建设资源节约型和环境友好型社会,要求节约集约利用土地与矿产资源,降低单位生产总值占用土地面积,加强对地质环境的保护和矿山环境的治理。而这些工作的具体落实,都离不开规划的规范和引导,可以说,规划的水平将直接影响到经济发展战略的顺利实施。

(四)土地利用规划面临在较高水平上的创新和提高。一是土地利用总体规划的法律地位得以确立。从我国第一部土地管理法颁布提出土地利用总体规划,到现在不超过二十年,但随着土地管理法的修改,土地规划的法律地位逐步提高。1999年,我省在全国率先出台了《湖南省土地利用总体规划条例》,将规划的实施和管理纳入了法制轨道。二是土地利用总体规划的保障体系基本建立。全省各级政府都建立了以耕地保有量和基本农田保护面积不减少为主要内容的规划目标责任制,严格年度考核,奖惩兑现。各地普遍加大了规划的宣传力度,社会各界的规划意识明显增强,依法依规用地已逐渐成为全社会的共识。三是土地利用总体规划的调控和引导作用日益显现。各地按照土地利用总体规划的要求,强化了对土地开发利用的调控和引导作用,通过建设用地预审和计划调控,建设用地总量得到了有效控制,用地结构得到了优化。全省连续5年实现耕地占补平衡,确保了基本农田面积没有减少。按照布局集中、用地集约和产业集聚的原则,对全省各类开发园区进行了全面清理和规范。土地利用效益明显提高,生态环境明显改善。四是对国土资源部门参与宏观调控有了新的认识。经过探索和实践,国土资源部门逐步适应了参与宏观调控的职能,对如何运用国土资源政策参与宏观调控有了新的认识,并积累了初步经验,对如何发挥市场配置

资源的基础性作用,形成了一整套制度、体系和办法,对如何保护资源、支持发展、维护权益、服务社会、依法管理,建立了较为完善的体制、机制和制度,对国土资源带有全局性、前瞻性和战略性的重大问题,进行了较为深入的研究,进一步明确了思路 and 方向。特别是在国土资源经济形势定期分析、农用地转用计划管理、建设用地定额指标管理、建设用地预审、房地产市场动态监测、矿产资源储量动态监测、矿业权年度计划管理、矿业权招拍挂出让等方面,建立了有效的管理制度,形成了工作特色,初步构建了国土资源宏观调控体系。编写的国土资源经济形势分析报告,得到了各级领导的充分肯定,周伯华省长、徐宪平副省长分别在今年第三季度的经济形势分析报告上批示“国土资源厅做了大量卓有成效的工作”、“同意国土资源厅做的分析和提出的建议”。国土资源经济形势分析报告已为我省宏观调控决策提供了重要依据。适应中央和省对“十一五”国土资源工作的要求,土地利用规划工作面临在现有成绩上的创新和提升。

## 二、扎实推进新一轮土地利用总体规划修编

### (一)规划修编各项前期工作进展顺利

8月19日,全省土地利用总体规划修编前期工作电视电话会议结束后,省政府成立了由宪平副省长任组长的规划修编领导小组,省政府办公厅、国土资源厅、发改委、经委、财政厅、公安厅、民政厅、商务厅、建设厅、农业厅、林业厅、水利厅、交通厅、环保局、旅游局等部门为成员单位,领导小组办公室设国土资源厅。省厅牵头建立省级土地规划部门联席会议制度,并成立规划修编专家顾问组,聘请了19名省内专家为顾问组成员。为保障规划修编工作的顺利开展,省厅成立了“土地利用总体规划修编工作办公室”,除综合规划处外,专门从下属单位抽

调了4名同志,负责规划修编的日常事务工作。目前土地利用总体规划修编各项工作已全面铺开,9月初,省厅规划办组织召开了全省土地利用总体规划修编前期工作座谈会,14个市州规划科长和11个规划技术承担单位的技术骨干共80余人参加了座谈会。省级土地利用总体规划经费已基本落实,根据初步经费预算方案,省级规划修编经费在2000万元左右。省厅先后出台了《市县级土地利用总体规划修编前期工作指导意见》、《关于转发国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作中“四查清、四对照”工作有关问题的通知》、《湖南省土地利用总体规划修编专题研究工作方案》等一系列规范性文件,明确市州修编前期研究重点,严格核定规划修编的各项土地利用基础数据。省级规划前期研究工作进展顺利,《土地利用战略研究》、《土地节约集约利用研究》等8个专题研究已提交专家顾问组审查。规划修编试点工作稳步推进,部规划修编试点株洲市土地利用总体规划大纲及专题研究经厅组织专家审查后,已上报国土资源部。省内县级规划试点宁乡、望城、洪江市、韶山市、苏仙区规划大纲已经过省厅审查。同时,还根据省政府要求,组织开展了长株潭城市群区域土地利用总体规划的编制工作,预计将于年底前完成。根据省厅调度,截至11月底,已有10个市州成立了规划修编领导小组,5个市落实了规划修编经费,5个市基本落实了技术承担单位,“四查清、四对照”和规划实施评价等前期工作正在抓紧进行。

## (二)扎实开展“四查清、四对照”工作

土地利用总体规划的基础数据必须要体现现实性。根据全省土地利用总体规划修编工作的总体部署,年前须完成“四查清、四对照”。省厅已先后转发了国土资源部的相关文件,明确指出,开展“四查清、四对照”工作,要严格遵循国家法律法规,充分利用已有调查成果,统筹安排,突出重点,严格核定规划基础数

据。规划修编采用的土地利用基础数据,既要客观、准确反映现实,又必须合法、合规。原则上采用土地利用变更调查数据,凡拟采用土地利用更新调查成果而更新调查数与变更调查数存在差异的,必须逐项查清原因,严格按照国办发 32 号文件的要求,在对“四查清、四对照”中发现的用地问题依法做出分析、分类处理后,有关数据才能在规划修编中使用。根据国土资源部要求,工作成果由“四查清、四对照”工作报告、专题分析报告以及核查工作表格汇总三部分组成。在清查对照中发现较大问题的,必须有专门的处理意见和方案。省级和报国务院审批土地利用总体规划的城市的“四查清、四对照”工作成果,按时报部组织验收;县市区的“四查清、四对照”工作成果,由市州国土资源部门审查通过后,报省厅验收确认;各市州的工作成果由省厅组织审查验收。近日,省厅下发了“四查清、四对照”工作成果验收办法,请各市州抓紧落实,“四查清、四对照”工作成果原则上要在 12 月底前上报省厅。

### (三)进一步加强规划相关研究

对于规划修编前期研究和实施评价工作,省厅已下发了《市县级土地利用总体规划修编前期工作指导意见》作出了具体的安排指导。做好土地利用总体规划修编工作,要特别做好以下几个方面的研究:

1. 耕地和基本农田保护研究。查清现有耕地和基本农田面积、构成和分布,在分析变化情况及原因的基础上,提出分类、分区域处理意见;在各项非农建设尽量少占或不占耕地的前提下,预测必须占用耕地的数量,研究提出控制建设占用耕地的措施;全面分析生态退耕、农业结构调整与耕地保护的关系,研究提出合理的退耕方案;围绕增加有效耕地面积,研究提出完善耕地占补平衡、推进土地开发整理复垦的政策措施。

2. 促进节约和集约利用土地研究。以建立资源节约型社会

为目标,贯彻十分珍惜和合理利用每寸土地基本国策,对建设用地的合理利用进行重点研究。建立各类建设用地集约和节约利用指标体系,研究提出集约利用标准;评价各类存量建设用地集约利用的潜力,并提出实现潜力的保障措施;统筹各业用地需求,研究提出各类新增建设用地规模控制目标和盘活存量用地目标,提出统筹增量和存量用地的配套措施;提出各类新增建设占用耕地的控制比例,提出节约用地、少占耕地与农用地的政策措施,提出促进土地集约和节约利用的制度性建议。

3. 城乡建设用地规模与布局研究。预测规划目标年规划区总人口规模以及城镇人口;建立本区城乡建设用地调控分类体系,研究提出分区域、分类型、多层调控的建设用地规模指标体系;按照节约和集约用地的原则,依据规划目标,预测城乡建设用地总规模和城、镇工矿用地规模;分析城镇乡居民点内部挖潜和循环利用的潜力,提出挖潜措施,估算合理的新增建设用地及占用耕地规模;根据耕地占补原则和资金投入分析,提出规划期内城乡居民点用地整理和复垦的规模,制定相应的保障措施;研究优化城乡用地布局的思路与办法;针对城乡用地结构优化与布局调整的总体设想,提出保障规划方案实施、促进土地节约与集约利用的政策、制度、措施建议,提出城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策措施或建议。

4. 土地利用与生态环境建设研究。按照保护和改善生态环境、促进土地资源可持续利用的目标,调查土地生态环境问题,分析土地利用对生态环境的影响,提出环境友好型的土地利用模式建议;进行土地生态环境保护和建设分区,确定管制规则;研究土地利用方式、空间布局对区域生态环境的影响。

5. 土地利用与区域经济发展研究。围绕市州经济与社会的总体目标,研究区域内产业布局、城乡建设布局和工业化、城镇化发展方向与进程,分析预测各类园区建设、基础设施建设、工

矿发展、城镇体系建设用地规模及布局,研究提出促进保护土地资源与保障经济建设用地协调发展的对策措施。

6. 农村居民点布局研究。研究农村居民点土地利用现状与布局,调查分析农村居民点整理难实施的原因,探讨城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的可能性和途径,提出农村居民点整理的办法;研究中心村、集镇和建制镇的规模与布局。

同时,各地可根据当地实际,开展相关专题的研究。大家还可以利用这次学术年会的机会,加强交流、研讨,开拓思路,提高研究水平。前期专题研究成果和实施评价工作报告原则上春节前要上报省厅。

#### (四)规范规划修编工作工作程序

新一轮土地利用总体规划修编工作,更加强调改进规划编制方式,强调程序到位,强调对规划编制过程中的上一轮实施评价、前期研究、规划大纲、成果编写的各个阶段和环节进行把握和审查。本次规划修编工作程序初步确定分为以下五个步骤:

第一阶段:前期研究和基础数据确认。

本阶段工作包括对上轮规划的实施评价和前期专题研究,“四查清、四对照”。其中实施评价和前期专题研究报上级国土资源主管部门审查,“四查清、四对照”市、州级成果由省厅验收,县、区级成果由市、州审查,清查结果与土地利用现状变更调查数据差异较大的,报省厅审查验收。通过验收并获得批准文件后,方可开展下一阶段工作。

第二阶段:编制规划大纲。

本阶段主要是完成土地利用总体规划大纲编制工作。包括规划控制性指标测算(建设用地总量指标、城镇建设用地规模、新增建设用地控制指标、城镇农用地控制指标、耕地保有量、基本农田保护面积等),土地利用分区,区域发展重点确定等。规划大纲通过省厅评审并批复后方可开展下一阶段工作。