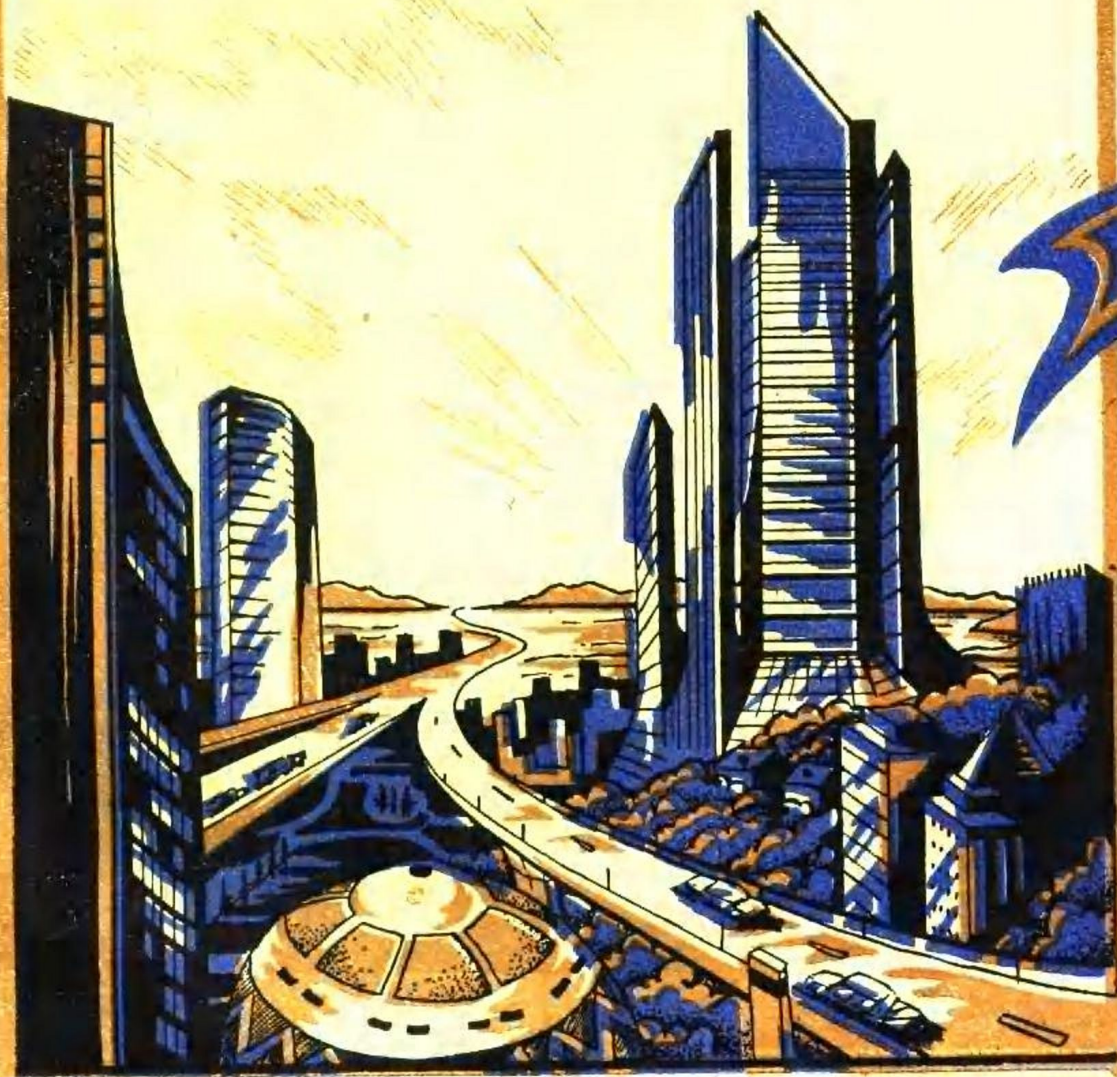


中国房地产丛书

夏克强 总主编

土地利用规划

何芳 编著



01.2

百家出版社

内 容 简 介

本书在介绍了土地利用规划理论、内容的基础上,全面而重点地介绍了土地利用总体规划的内容和方法。全书具体内容包括土地利用规划概念、类型和任务,土地利用规划理论基础,土地利用总体规划概念及编制程序和方法,土地利用现状分析,土地利用预测方法和内容,土地利用分区概念和方法,农业生产用地规划,居民点用地规划,交通运输用地规划,水利工程用地规划,土地开发、治理、保护专项规划,土地利用规划方案评价及成果资料编制,土地利用规划实施等内容。该书具有较强的理论性和可操作性,是广大土地管理工作人员和教学科研工作者的有用参考书,亦可作为大专院校土地利用规划教材。

土 地 利 用 规 划

何 芳 编 著

百家出版社出版发行

(上海绍兴路 5 号)

新华书店上海发行所经销 浙江上虞科技外文印刷厂印刷

开本 787×1092 1/16 印张 9.75 字数 230000

1994 年 12 月第 1 版 1994 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1-4500 册

ISBN7-80576-454-9/F·57

定价: 10.50 元

(沪)新登字 120 号

中国房地产丛书编委会

总 主 编 夏克强
副总主编 张小华 谢家瑾 谭企坤 张重光
编 委 (以姓氏笔划为序)
王国海 张小华 陈阳元 吴报璋
陆剑鸣 张重光 赵财福 夏克强
彭再康 谢家瑾 储继明 蒋维强
谭企坤

编委办公室

主 任 樊炳奎
副 主 任 应兴国 施建刚
执行编委 (以姓氏笔划为序)
叶克强 白征东 刘卫东 陈龙飞
何 芳 余志峰 赵小虹 周 明
楼 江 胡丛玮 姚坤一 洪炳隆
顾孝烈 侯国富 钱瑛瑛 崔 裴
鲁伯霖 彭 俊 程效军
责任编辑 曹桂珍 姜逸青

总 序

房地产作为房屋和土地的社会经济形态，是人类活动的空间和重要的生产要素。房地产业是指从事房地产开发、经营、管理和服务的行业。房地产业涵盖面广，涉及面多。因此，世界上许多国家都把房地产业作为国民经济的支柱产业之一。

在我国，现代房地产业的兴起虽然还是最近几年的事，但是其发展之迅速、规模之巨大，正为世人所瞩目。房地产业现在已成为我国一项基础性、先导性的产业。它的迅速发展反映出我国国民经济持续高速发展，深化改革开放的良好势头。并且在推动我国城市建设，促进社会生产力迅速发展，改善人民居住条件，以及完善市场机制方面，发挥着愈来愈重要的作用。

任何一项大事业的发展，必然伴随着对从事此项工作的大批专业人材的需求。就上海的房地产业现状来看，相当多的从业人员都是“半途出家”的，这给房地产业的规范运作带来一些问题。因此，必须对这部分从业人员进行培训，使他们通过学习，能掌握和运用房地产的基础理论、实践经验和政策法规，以做到科学管理、规范经营，从而推动房地产业的健康发展。

从长远来看，要使我国的房地产业持续而健康的发展，必须造就一支素质好、业务精的专业队伍。这是高等学校责无旁贷的任务。令人高兴的是，近年来我国一些大专院校已设置了房地产专业。由于我国房地产业还处于刚起步的阶段，理论滞后于实践的现象十分明显，迄今未有一套全面系统而又较为成熟的教材问世。

同济大学是我国开设房地产专业较早的高等院校之一，他们根据自己多年的教学实践，并会同兄弟单位的专家、教授，编写了这套房地产专业系列教材(共23本)，涵盖了房地产业的开发、经营、管理、服务等各个方面，甚至包括专业英语和微机应用等，体系完整，内容丰富。作者们都以严肃的科学态度，借鉴国内外较为成熟的房地产理论，并结合我国的实际情况，进行全面、系统、深入浅出的阐述，既注重理论，又注重可操作性。我相信，这套系列教材的出版，将有助于我国大专院校房地产专业的教材建设和人材的培养，并对我国房地产的健康发展产生良好的影响。

夏克强

目 录

第一章 绪论	1
§ 1-1 土地	1
§ 1-2 土地利用	3
§ 1-3 土地利用规划学	4
§ 1-4 我国土地利用问题与土地利用规划任务	8
§ 1-5 土地利用规划的内容和体系	10
第二章 土地规划理论基础	14
§ 2-1 土地规划的基本理论	14
§ 2-2 土地利用规划方法论	20
第三章 土地利用总体规划	23
§ 3-1 概述	23
§ 3-2 土地利用总体规划体系和内容	24
§ 3-3 土地利用总体规划的编制程序和方法	26
第四章 土地利用现状分析	33
§ 4-1 土地利用现状分析的意义及方法	33
§ 4-2 土地利用现状分析的内容	33
第五章 土地利用预测	40
§ 5-1 土地利用预测概念、方法和内容	40
§ 5-2 人口预测	49
§ 5-3 农业用地预测	51
§ 5-4 非农业建设用地预测	52
§ 5-5 土地人口承载量	55
第六章 土地利用分区	60
§ 6-1 概述	60
§ 6-2 土地利用分区原则和依据	61
§ 6-3 土地利用分区方法	62
§ 6-4 土地利用分区论述	66
第七章 农业生产用地规划	68
§ 7-1 农业生产用地结构	68
§ 7-2 确定农业生产用地结构的方法	69
§ 7-3 农业生产用地布局	74
第八章 居民点用地规划	76
§ 8-1 居民点概念及分类	76
§ 8-2 居民点布局原则、体系类型和形式.....	77

§ 8-3 居民点用地选择与占地面积概算	80
第九章 交通运输用地规划	83
§ 9-1 交通运输的概念及其方式	83
§ 9-2 交通运输结构的确定	84
§ 9-3 公路用地规划	87
第十章 水利工程用地规划	92
§ 10-1 水利工程用地规划的意义	92
§ 10-2 水源类型和水土资源平衡	92
§ 10-3 水利骨干工程用地规划	97
§ 10-4 水利骨干工程用地面积概算	102
第十一章 土地利用专项规划	104
§ 11-1 概述	104
§ 11-2 土地开发规划	104
§ 11-3 土地整治规划	109
§ 11-4 土地保护规划	113
第十二章 规划方案评价和成果资料编制	119
§ 12-1 规划方案评价	119
§ 12-2 成果资料编制	126
第十三章 土地利用规划的实施	132
§ 13-1 规划实施的行政手段	132
§ 13-2 规划实施的技术、经济和法律手段	134
附录 县级土地利用总体规划技术规程	136

第一章 绪 论

§1-1 土 地

一、土地的概念

土地是人类社会赖以生存的基本资源。我国古代学者管仲曾说土地为：“地者，万物之本原，诸生之根苑也。”英国经济学家马歇尔认为：“土地是大自然无偿赠予人类的，以陆地、水、空气、光、热等形式存在的物质和力量。”目前，人类面临着人口、粮食、资源、环境、能源等问题的困扰，人口膨胀压力及由此产生的土地资源的短缺则是最严重、最关键的问题。正是由于土地在客观世界的特殊地位，使土地问题已成为当今世界上令人瞩目的重大课题。为了研究土地资源和土地问题，相应产生了由多种学科组成的科学体系——土地科学。土地利用规划就是土地科学中的一门学科。为了合理地组织土地利用，协调各部门之间的用地矛盾以及部门内部的用地矛盾，提高土地利用率和土地产出率，编制好土地利用规划，有必要首先明确土地的概念，搞清作为学科研究客体的土地的特性和功能。

有关土地的观念，自古至今，国内外有过各种定义，同时，基于不同的目的，不同的角度(如地学、经济学、生态学等)，土地的概念在内涵和外延上也有一定的区别，可以说是众说纷纭。

一般所谓土地，是指地球表面陆地部分。水域，如海洋、江河、湖泊等则不属土地范畴，而地球上部的空气层及附着于地上与地下的各种物质和能力，更不能算作土地的组成部分，这可算作是对土地的通俗见解，可谓土地的狭义概念。

随着地学、生态学及其它自然学科的发展，人们对土地的认识和理解又深入许多。首先，土地并非孤立的，任何土地利用活动都受生态系统的某些构成因素的制约，并影响土地，因此，应从发展的角度，将土地看作是包括人的影响在内的生态系统长期演变的结果。只有这样，才能全面反映土地概念的实质，有助于探索合理利用土地的途径和方法。1976年，联合国粮农组织编写的《土地评价纲要》中，吸收了1972年在荷兰召开的为农村进行土地评价的专家会议上提出的观点：“土地包含地球特定地域表面及其以上和以下的大气、土壤、基础地质、水文和植被，它还包含一定地域范围内过去和目前人类活动的种种结果，以及动物就它们目前和未来人类利用土地所施加的重要影响。”

综上所述，可以认为：土地是地球表层的特定地域，是由气候、地貌、岩石、土壤、植被、水文、水文地质、动物、人类活动的种种结果组成的土地生态经济系统，是一个自然、经济、历史综合体。其水平范围，包括陆地、内陆水域和滩涂；其垂直范围是由大气层、地表层和地下层构成。

二、土地的自然特性

土地作为人类生存的最基本的物质基础，是人类不可缺少的，它是人类从事物质生产的基本手段和生产资料，为了合理充分地利用土地资源，必须首先掌握土地资源的客观特

性，为土地利用规划寻找基本依据。

1. 土地的自然性。土地不同于其它生产资料之处在于，其它生产资料，如各种机器、各种工具都是人类劳动所创造，而土地则是自然的产物，其产生和存在是不以人的意志为转移的，人们不能创造土地，也不能使土地消亡，只能改良土地，影响土地利用。这就决定了人们要合理利用土地就必须遵循客观规律，充分顾及土地的自然特性。

2. 土地数量(面积)的有限性。地球大小的不变，决定了全世界的土地面积(指地球表面积，即正射投影面积)的有限不变。地壳运动、流水、风力的侵蚀、搬运等外营力的作用及人类的生产活动，可使山地变为平地，水域变为陆地，不断改变地球的形态，但土地总量始终不变。这就要求人们必须十分珍惜、利用、保护好每一寸土地，合理调整土地利用结构，解决争地矛盾。

3. 土地位置的固定性。土地具有空间性和地域性，任何土地都有固定的分布，并与其特定的空间环境联系，显示出明显的地域性区位差异。土地的不可搬动，使土地永远只能置于他周围的那个环境，只能在他所在的区域内进行利用，农业土地的利用尤其取决于土地各种自然环境。总之土地的固定性决定了土地利用必须因地制宜，合理布局。

4. 土地的永续利用性。土地作为生产资料，与其它生产资料不同除前面第一点中所说的外，还在于随着土地の利用，土地不仅不会消耗、报废，相反，只要合理利用，能使土地的价值不断增值，永续利用，表现了土地生产能力的无限性和可塑性。问题的辩证性在于，这种无限性是相对的，它必须建立在对土地的合理利用和保护上，不合理的利用，诸如刀耕火种，粗放经营，毁林开荒，只用不养等，只会造成水土流失严重，土地肥力大减，甚至会最终丧失土地的生产力。

5. 土地是生态系统的基础。现代生态学说明，土地既是生态系统的载体，又是它的构成部分，甚至有的学者把广义的土地概念与环境、生态等概念等同起来。人们利用土地，施影响于土地，只有附合生态规律，才能产生积极而长远的效果。并要利用系统思想和观点组织土地の利用。

三、土地功能

土地之所以能够成为人类生存的基础，成为人类不可缺少的资源，就在于它具有特殊的功能，具体表现在：

1. 生产性功能(养育性功能)。土地含有供一切动植物繁殖滋生的营养力，能产生出人类生存必需的生活资料，耕地、园地、林地、牧草地、淡水养殖地以及滩涂养殖地等都是人类利用与发挥土地生产性功能的结果。

2. 承载性功能。土地是生物生存，人类生产、生活的基地。这里土地被当做地基、场所，当做空间操作的基地来发挥作用。

3. 提供生产资料功能。土地为人类社会进行物质生产提供自然资源，迄今为止，世界上所有的资源无一不是直接或间接来自土地，土地本身就是农、林、牧、副、渔业的基本生产资料，没有土地就没有农业。此外，人类生产必需的建筑材料(如石块、沙、土等)、矿业资源(金、铁等)、动力资源(煤、石油、水力等)也皆出自于土地。所有这些体现了威廉配第所指出的：“劳动是财富之父，土地是财富之母。”

4. 提供景观功能。某些土地自然类型和人文景观奇特，或地貌特殊、地势险峻，或水流异常、古迹典型、千姿百态，为人类提供了丰富的风景资源，是人们放松和娱乐的好场

所。随着社会经济的发展，人们将会越来越重视这一功能。

§ 1-2 土地利用

一、土地利用的概念

土地利用是由自然条件、经济条件、社会条件、科学技术和人的干预所决定的土地功能。也可以说，是人们依据土地资源的特殊功能和一定的经济目的，对土地的开发、利用、保护和整治。这里人们将土地作为对象和手段，从事着土地经营和经济活动。

人们利用土地的总的目的，不外是为了满足自身生存对物质资源的需要，主要表现在：一是向土地取得生产资源和生活资料；二是，向土地索取活动场所和生产基地。土地利用涉及人与人、人与地的关系。由于土地是一切社会经济部门必需的共同财富，故在利用土地过程中，除了要正确利用土地资源本身外，还必须协调好各利用单位间的土地分配问题。即搞好地权关系的处理。

土地是自然、经济历史综合体，是个很复杂的系统，如果其中某些组成因素因不当利用受破坏，土地生产力就会产生不良变化，影响土地利用的最终目的。当今世界，人口不断增长，经济迅猛发展，与土地有关的粮食、资源问题日趋严重，如何合理利用有限的土地资源，提高土地利用率和土地生产力，已具有越来越重要的意义。

一国或一个地区的土地资源，一般都有作多种利用的可能，又有对某些用途的限制，最终是人为地选择和自然的作用，决定了土地利用的形式，形成了一定的土地利用结构、土地利用布局。

土地利用结构指一个地区范围内各种用途的土地面积在土地总面积中所占的比重。土地利用布局指与土地利用结构相联系的各类用地的空间分布。土地利用方式指土地利用的具体形式和方法。

二、合理利用土地的基本途径

土地利用是人类从事的经济活动，一般对于单个经营实体来说，总是追求自身的利益，而忽视土地的整体效益，因此，如果不对土地实行管理，就会出现土地大规模退化，生产力衰竭的严重的土地破坏现象，最终甚至出现土地难以承载人类的可能。联合国粮农组织一名重要官员曾指出：现代科学技术可以增加农业生产，但除非有足够的农田来经营农业，否则这些先进的科学成就也是无用的，假如整个农业和全人类所依赖的土地被浪费掉了，人类摆脱贫困的斗争就不可能胜利。总之，土地的利用必须受制于一定的自然、经济、社会的约束。而合理利用土地的首要问题是加强土地管理，对土地利用进行总体的、综合的管理、控制、调节。这有两层含义：

1. 加强地权管理。地权管理包括地权分配、监控地权转移和调解地权纠纷等内容。其中地权分配是决定土地利用的基础，主要解决土地占有权分配及土地经营或利用单位间的土地使用权分配问题。它对土地的使用具有重要影响，不论是我国历代封建王朝的地权分配制度，如秦以前的井田制、汉朝的限田制、北魏的均田制；还是16世纪开始的英国的圈地运动、19世纪美国为开发西部颁布的宅地法、沙皇俄国颁布的斯托雷平土地法令等，都是企图通过地权分配改进土地利用，带有明显的阶级性。在我国现阶段，土地只有两级所有即全民所有和集体所有。土地的这种公有制为土地的合理组织利用提供有利条件，建立

完善的地权管理制度又为合理组织土地利用提供了基础和保证。

2. 加强土地利用管理。土地利用管理包括土地利用规划和监督建设用地管理等方面内容。主要是对土地利用结构、布局、方式和土地利用效果进行控制、规划、监督。其中土地利用规划为土地管理的科学化、具体化、法制化提供了前提条件，是土地管理的重要内容，亦是土地管理的最基本依据和手段。要合理、科学地利用有限的土地资源，使各种用地结构、方式、布局、效益最佳，只有通过土地利用规划工作去安排配置，并用于指导实际，方能真正做到合理利用土地。

§ 1-3 土地利用规划学

一、土地利用规划学概念及研究对象

任何科学的产生和发展，一开始都是由生产决定的，在利用土地的生产过程中，产生了对合理利用土地的需求，这正是产生土地利用规划这门学科的因缘和依据。

作为一门学科，总相应有自己的特定研究对象，也只有确定了学科的研究对象，搞清其概念实质，才能够知道这门学科的研究范围和特殊矛盾，才能知道其实际工作内容。因此，首先必须探讨土地利用规划的研究对象，以作为明确土地利用规划的基础。

关于土地利用规划的研究对象问题，国内外学术界，以及在生产实践中对它的内涵一直存在着争论。60年代初，我国土地规划工作者曾对土地利用规划概念作过有益的探讨。我们知道，对研究对象的想法不一致，必然造成研究中存在一定盲目性，影响学科建设和发展，因此，必须从实际出发，分析它在生产实践中应担负的那些不可取代的特定任务和研究领域，从中抽象出一般的和本质的特征，规定出学科的研究对象。

土地利用的本身归纳起来，不外涉及两个问题：一即人与人的关系(土地分配)，一即人与地的关系(广义土地利用)。解决这两个问题，将涉及自然科学和社会经济科学的诸多学科领域，目前，许多学科都从不同的角度研究土地的合理开发利用问题。例如，经济地理学家研究重点是经济活动的空间分布规律，气象学研究气候对土地利用存在的影响，等等。土地利用规划也是研究土地利用，研究土地利用问题的某个特定领域。究竟土地利用规划研究的特殊问题是什么呢？

我们认为，从土地管理角度，土地利用规划研究的是如何合理组织土地利用。它不是研究土地利用的全部问题，仅仅是研究合理组织土地利用这一侧面。包括土地利用的空间组织和土地分配的空间组织。土地利用空间组织是指为实现土地的合理开发、利用、保护和整治所采取的一整套措施。从空间上完成土地利用的合理布局。土地分配的空间组织是指合理配置土地资源的各种利用方向，协调国民经济各用地部门及农业各业的土地资源分配和土地关系的矛盾，寻求最佳的土地利用结构。总之，土地利用规划的目的是通过合理组织土地利用，寻求最佳土地利用结构、土地利用布局和土地利用方式，提高土地的利用率和土地生产率，达到土地利用综合效益最优，即生态效益、经济效益和社会效益最优。

因此，土地利用规划学所要解决的特殊矛盾是：社会经济发展对土地利用的要求与限制土地利用的自然社会经济诸要素之间的矛盾，简言之，土地利用中需要与可能的矛盾是土地规划所要解决的特殊矛盾。

综上所述，土地利用规划是一门研究合理组织土地利用规律性的科学，合理组织土地

利用始终如一。是土地利用规划所要研究的特定对象。通过土地利用规划使土地在一定历史时期内得以充分、科学、合理、有效的利用，保持土地生态经济系统的良性循环，获得系统的最佳结构和功能。

必须说明，在学术界，对本学科的名称尚有争议，有的称其为土地利用规划，有的称土地规划，本书对这两个概念不作区分，认为是统一一致的。本书中主要以土地利用规划称。

二、土地利用规划的性质

研究土地利用问题将涉及多种学科，所以合理组织土地利用也必将涉及自然、社会经济、技术及其边缘科学的诸多知识领域，并要能够综合运用上述有关学科在土地利用领域内所取得的各项成果，更加合理组织土地利用。例如，当我们研究一个地区的区域性土地开发时，如不全面了解掌握地学、农学、气象学和社会经济诸学科关于该地区自然环境因素及社会经济条件的分析成果，规划工作是寸步难行的。另外，为了使规划更具科学性和合理性，数学知识和计算机技术的运用也是越来越被人们重视。土地利用规划虽不专门研究自然规律和技术规律，但当自然技术科学成果对提高土地生产力发生作用时，土地利用规划就要把他们作为土地利用的组织因素加以研究。从这点讲，可以将土地利用规划看作是一定地域范围内实施土地利用各项经济技术措施的组织者和协调者，是一项系统工程。土地利用规划需要的知识跨度很大，需要综合运用有关学科的技术和知识，概括地说：

1. 从学科方面，要求了解和掌握农学、畜牧学、耕作学、植物生理学、气象学、水文学、土壤学、水土保持学等学科知识，这些是进行规划设计的基础。

2. 从专业方面，要求掌握土地资源学、土地经济学、土地法学、城镇规划、建设用地管理、地籍管理等，这是进行设计的必要专业基础。

3. 从技能讲，要求掌握编图、绘图、规划设计技术、数学基础、计算机技术等。

土地利用规划是一门综合性学科，不仅与各有关学科交互联系着，且受制于一定的社会制度、上层建筑。所以土地利用规划具有自然、社会经济、技术、法律、行政等属性。其中，以自然为基础，社会经济为主导，技术法律为手段，行政为保证。从本质上说，土地利用规划是土地利用经济的一个分支，在性质上属于经济学科，但不同于一般的经济学科，而是一门自然性、社会性、技术性、法律性融为一体的综合经济科学。

土地利用规划作为一门科学体系，是由土地规划理论和方法问题、土地规划工作组织与计划、土地利用规划方案编制与实施等方面共同组成。

三、我国土地利用规划的历史回顾

土地利用规划在国外已有两百多年历史，而真正重视却是二次大战后，如今不少国家都设有土地规划专门科研和行政机构。如德国的土地整理机构、日本的国土利用规划机构等。近年来由于环境问题的出现，土地利用规划的研究内容越来越密切地与环境保护和生态平衡的研究结合在一起，并通过规划将后者研究成果具体落实到土地上，为后者服务。这在经济发展发达的国家，已是土地规划的重要任务。在我国，由于实际的国情，土地规划的主要任务是协调各部门用地矛盾，合理配置土地资源，开发后备资源。但从长远的观点看，环境生态的保护必将成为我国土地利用规划工作的重要内容之一。

我国的土地利用规划虽从殷周时期的井田制算起，至今也有二千九百年历史，但作为

一门科学，土地利用规划在我国的历史应从1954年黑龙江建立的第一个国营农场算起，它标志着我国第一次开始有组织地进行土地利用规划工作。但50年代的土地利用规划只包括两种类型。即国营农场土地规划和农业生产合作社土地规划。主要是解决小农经济遗留下的土地利用不合理现象和实现农业合作化后安排与集体生产有关的迫切需要解决的土地利用问题。

1958年夏到1962年，我国处在人民公社化阶段，配合“关于人民公社若干问题决议”和“农业发展纲要40条”，土地利用规划主要内容是，合理安排农、林、牧、渔等各项用地，以适应水利化、机械化、电气化要求和贯彻农业八字方针需要。1960年3月17日，人民日报发表了人民公社要制定土地利用规划的社论。1963年至1966年，土地规划的任务是继续巩固人民公社经济，为实现农村技术改造创造土地组织条件。1963年农垦部决定，全国组建100个机械化生产队，同时进行土地规划，形成以机械化为中心内容的土地利用规划工作，并配合农业学大寨，广泛开展山水田治理，逐步发展以建设方田、条田、山区梯田为中心的农田基本建设规划。文革期间，除了在边远省区开展荒地资源的考察工作外，土地规划的研究基于停滞状态。社会行程至今，已迫切需要建立完善和合乎时代要求的土地利用规划体系。党的十一届三中全会上，提出了“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，并成立了土地管理的专门机构——国家土地管理局，直属国务院。地方上也相应设立了下属基层机构。如今机构设置已经基本完善。1986年中共中央国务院关于《加强土地管理，制止乱占耕地的通知》的中央7号文件，以及《中华人民共和国土地管理法》的颁布，使我国的土地事业又获新生，土地规划学的研究也日益显得迫切需要。并在黑龙江省、淄博市、大冶县等省、市、县进行各层次土地利用总体规划的试点工作。在探索、试点的基础上，如今已先后编制完成了全国土地利用总体规划方案和各省级土地利用总体规划方案。接下去的大量而必须的工作是县级土地利用总体规划方案的编制。我国目前还缺乏系统完整的土地利用规划方法和理论，尚需在实践中不断探索研究。这也已是土地规划工作者的紧迫任务。

四、土地利用规划与其它规划的关系

为了将土地规划的概念进一步搞清，有必要了解土地利用规划与其它一些相关规划的关系。

1. 与国民经济发展规划和国土规划的关系(见图1-1)。

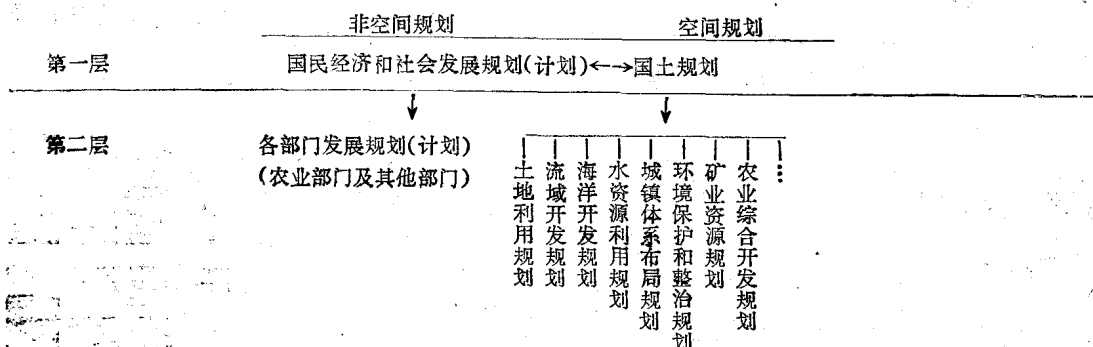


图 1-1 土地规划与国民经济发展规划和国土规划的关系示意图

从图上可看出，各种规划的关系是相互制约的。国土规划是最高层次的空间规划，是

对整个自然和社会经济资源进行合理开发、利用、整治、保护的宏观规划，为国家制定国民经济发展的中长期计划提供科学依据。其规划对象包括土地、水、矿、气候、海洋、生物等自然资源和社会经济资源在内的全部资源。主要任务是正确处理人口、自然、环境的关系。土地利用规划是它的一项专项规划，并与流域规划、海洋开发规划、城镇体系布局规划、环境保护与整治规划、农业综合开发规划、水资源利用规划、矿业资源规划等其他几项专项规划构成横向互补关系，作为空间规划的第二个层次。

经济区划是根据社会生产地域分工特点，按照地域经济相似性和差异性对全国各地进行战略性划分和战略布局，揭示各地区专业化发展方向和经济结构特征。如我国划分六大区，即西南区、西北区、中南区、华东区、华北区和华中区。经济区划是国土规划的基础。

区域规划是一定地区范围内对整个经济建设的总体部署，包括生产力布局规划、城镇体系布局规划、环境保护规划等。它是国土规划地域上的组成部分，是经济区划的具体化。

2. 与农业规划关系。我们知道土地利用的大头是农业用地，所以某种角度说，土地利用规划的主要规划对象是农村土地，农业部门的规划对土地利用规划更具重要的影响。特别在我国，普遍地方都曾完成过农业区划工作，不仅收集整理了大量资料，而且对农业发展起到重要作用，显然这为土地利用规划打下了一定基础，是土地利用规划的重要依据。农业区划是农业地域分异规律的科学论证，它根据农业生产的条件、特点和方向的类似性划分不同农业区，为因地制宜地制订农业发展长期计划和年度计划、农业生产远景规划提供依据。农业生产远景规划包括农业各部门长期发展方向、指标和要求，农业各部门之间的比例关系，以及与农业发展有关的全部技术、经济组织措施的拟定，土地规划以农业生产远景规划为依据，通过合理确定农用地的组成与比例和具体用地配置，以及各种用地的内部规划，使远景规划的各项指标与措施在土地上加以落实。

3. 与城市规划关系。城市规划是根据国民经济计划，在全面研究区域经济的基础上，根据城市的历史和自然条件，确定城市性质和规模及城市各部分的组成，并对各用地种类加以全面组织和合理安排，为生产和生活创造良好环境的形态布局规划。从空间范围看，城市规划是土地利用规划的一个专项规划；从内容、手法和成果看，城市规划和土地利用规划又各成体系，并分别相应由城乡建设部门和土地管理部门负责制定和实施。土地利用规划的范围比城市规划范围大，它要对规划区内全部土地的利用结构及其空间布局（包括城镇体系的用地布局）做出长期的合理安排。城市用地只是土地利用规划中的一种用地类型，城市规划与土地利用规划的关系是点与面的关系、局部与整体的关系。因此，虽然两种规划分别由不同的部门完成，但有关城镇体系的用地布局、城市用地规模和用地选择、各项建设用地指标，以及城市发展方向等应当和土地利用规划相协调；同时，土地利用规划也应当考虑城市发展和建设的要求。

此外，各种用地规划安排，都必须以国民经济和社会发展计划为基础，以各部门发展规划为依据。

§ 1-4 我国土地利用问题与土地利用规划任务

一、土地利用存在问题

我国土地总面积 960 万平方公里(计 144 亿亩), 约占亚洲大陆面积的 22%, 为全球陆地面积的 6.4%, 仅次于前苏联、加拿大的土地面积, 居世界第三位。由于我国人口多, 土地管理措施不力, 土地利用率和土地生产率都不高, 土地利用存在不少问题, 致使土地资源愈显短缺。

(一) 土地供求矛盾尖锐

1. 表现在我国虽然土地资源的绝对数大, 但人口平均数量少。根据联合国粮农组织资料, 世界平均每人占有土地 3.86 公顷(55.2 亩), 我国土地面积虽占世界第三位, 但人均占地低于世界水平(见表 1-1)。

表 1-1 人均占地比较表(单位: 亩)

	人均占地	人均耕地	人均草地	人均林地	人均农地
全世界	55.2	6	11	12	32
中国	15.2	1.55	5.3	2	8
中/世界	1/3	1/4	1/2	1/6	1/4

2. 我国山多地少。我国山地和丘陵占土地总面积 66.4%, 平地只占 33.6%。

3. 我国人均耕地数呈递减趋势。虽然我国开垦开荒工作一致比较重视, 但由于人口的增加和建设用地的巨大占用, 耕地的人均占有量越来越少(见表 1-2)。全国约三分之一省份人均占有耕地少于 0.9 亩。

表 1-2 人均耕地减少对照表(单位: 亩)

省份	50年代	80年代
福建	1.8	0.75
浙江	1.25	0.64
黑龙江	8.4	4.7
甘肃	5.2	2.69

(二) 土地资源利用不平衡

1. 全国垦殖率不平衡。垦殖率是指耕地面积与土地总面积之比。我国几千年的农业种植和不断的开荒, 耕地数量是增加的, 垦殖率达 14.55%, 就我国土地资源状况讲, 垦殖率已经具有较高水平。与世界相比, 接近世界平均水平, 低于印度(55.5%)、美国(12.5%)等。但由于地域的差异, 我国东南部属湿润、半湿润区, 西北部属于旱、半干旱区, 东南部的垦殖率明显大于西北部。85%的耕地集中在东南部。西部广大区域则耕地所占比例很小。

2. 林地覆盖率低, 且不平衡。我们知道, 森林具有防止水土流失、涵养水源、防止风沙、减免水旱灾害、防止大气污染(降尘、吸毒、降低噪音等)、美化环境和同时具有经济价值的作用, 所以, 林业用地的多少对生态环境及其经济发展都有着十分重要的影响。

如今也已越来越被各界人士重视。一般，生态学家认为，一国林地面积占土地面积的30%并分布均匀，才附合生态要求。

我国林地覆盖率只有12.7%，而其中50%以上的林地又集中分布在东北、西南两隅，广大农区和牧区少林或无林，加上人均木材蓄积量少，据统计，福建省森林覆盖率达48.5%，浙江达38.9%，而内蒙古、青海、新疆、宁夏的森林覆盖率不足1%。这种状况对经济建设和生态环境极为不利。

与世界其它各国比较，中国的森林覆盖率居世界120位。美国森林覆盖率达30.4%，加拿大达32.69%，日本达67.2%，前苏联达41.7%。

(三)土地利用率和产出率水平低，开发潜力大

1. 我国土地资源不仅有限，分布不均匀，土地的水、热、肥等因素组合和土地生产能力在地区之间具有很大差别，而且土地开发利用以及集约程度之间的差异也相当大。我国东部地区（黄淮海平原、长江中下游平原、珠江三角洲、四川盆地等）的垦殖利用率最高，复种指数达135~250%；而西北、青藏高原等广大西部地区农业生产集约化水平不高，滥垦乱伐，撂荒耕作，广种薄收等土地利用方式当今还十分普遍，大部分地区的复种指数<100%。无灌水条件的地区，粮食单产只有东部地区的1/4~1/8。所以，西部土地有一定的开发潜力。

2. 全国有三分之一以上的耕地因盐碱、水土流失、风沙、低洼易涝等原因长期处于低产状况，亩产大于300千克的高产田仅占22.94%，亩产在300~150千克的中产田占56.5%，亩产低于150kg的低产田占20.5%，中低产田占77%，有相当开发潜力。

3. 林地利用率普遍低。林地利用率即有林地与林业用地之比。德国林地利用率达97%，日本达93%，美国为80%，我国黑龙江、台湾最高，辽宁、福建等省大于50%，河北、北京小于30%，山西、宁夏小于20%，青海仅有6.4%。

4. 牧草地利用率低。如我国百亩草场载蓄量为6.4只羊单位，而美国为33只，新西兰高达77.2只。

5. 水面利用率低。仅就鱼塘产量而言，据统计，广州某地高产可达1吨/亩，而某些省份低产只有每亩30千克。

综上所述，我国土地大有潜力可挖。不过，将其转化为现实生产力的任务也很艰巨。

(四)各项建设用地持续增加，用地浪费严重

据统计城市建成区的面积已由1981年的7436平方公里增加到1986年的10644平方公里。村镇新占耕地145.5万亩；乡镇企业新占地40.05万亩，且利用率低。采矿占用和破坏土地3000万亩，且以年30万亩的速度增加，土地破坏、污染严重，土地复垦跟不上。交通占地也呈不断增加趋势。

(五)土地损毁和退化严重

水土流失加剧。黄土高原水土流失面积达43万平方公里，长江流域也从50年代的36平方公里增加到72平方公里。另外，沙漠扩大，低产田面积增大；围湖造田和毁林造田又严重破坏了生态环境。如潘阳湖水面已由1957年的715万亩减少至1980年的274万亩，洞庭湖也减少了40%的水面。

二、土地利用规划的任务

土地管理的科学化将是土地合理利用的重要保证，而搞好土地利用规划则是合理利用

土地的必不可少的手段。根据我国当前存在的主要土地利用问题，在一定时期内，我国土地利用规划的主要任务是对土地利用控制、协调、组织和监督，为满足人们的物质生活需要和国民经济建设需要服务，为创造良好的生态环境服务。

(一)控制土地利用

即从数量上控制其它用地如城乡建设、交通运输、工矿建设、水利工程建设等占用农业用地，保护耕地资源；从质量上控制土地的退化，防止水土流失、土地沙漠化、土地因经济发展造成的污染等，提高土地生产力。

(二)协调土地利用

土地资源的短缺造成各部门、各用地单位之间的争地，所以土地利用规划可以根据国民经济发展战略从总体上宏观协调各部门土地利用需求的矛盾，杜绝土地利用不合理和浪费现象，提高土地利用效率，微观上可以进行各用地单位间的用地调整，消除飞地、插花、用地界线不清等土地利用上的缺点。

(三)组织土地利用

1. 土地利用的宏观组织。国家通过土地利用规划从宏观上为国民经济各部门和农业各业分配土地资源，选择用地位置，即确立各类用地的结构和布局，包括农业用地、林业用地、牧业用地、水产用地、城镇建设用地、工矿用地、交通用地、水利工程用地等其它非农建设用地和自然保护区、风景旅游区等专项用地的规划与布局。同时还要为土地资源的合理开发、利用、整治、保护制定相应战略措施和政策。以提高土地资源的利用率和产出率。

2. 土地利用微观组织。国家通过各种形式的土地利用专项规划和土地利用详细设计，为土地资源的开发、利用、保护、整治制定具体措施和进行用地规划设计。如基本农田保护区规划、低产田改造规划、土地复垦规划、后备资源开发规划、农村道路、渠系建设规划、农村居民点规划、耕地规划、林地规划、牧草地规划、建设项目用地选择、田间地块调整等等。

(四)为土地利用监督服务

根据土地管理法，国家对违反土地管理法规的行为进行监督。土地利用监督是通过对土地使用单位进行定期、定点的检查，及时掌握土地利用类型的数量、质量的动态变化趋势和规律，使土地资源得到保护，一旦土地使用违反规定，就要及时制止甚至惩罚。由于通过土地利用规划，一来可以清查土地资源利用状况，二来指出未来土地利用结构、布局 and 方向，所以土地利用规划可以为土地利用监督提供科学依据，对各部门的土地利用状况进行监督和检查，使之能够合理、充分地利用土地。

§ 1-5 土地利用规划的内容和体系

一、土地利用规划体系

土地利用规划体系是由不同种类、不同类型、不同级别、不同时序的土地利用规划所构成的相互联系的网状系统。体系划分可以有不同标准，不同的立脚点。

历史上，曾根据土地规划的性质任务的不同将土地规划划分为企业间土地规划和企业内土地规划。

企业间土地规划主要是解决国民经济各部门的具有不同性质或相同性质的多个企业间土地资源分配问题，调整土地关系，确定和调整土地使用范围。应当说，土地的调整多数还局限在企业之间，所以称为企业间土地规划。

企业内土地规划只是在农业企业内(乡、国营农场、农村合作经济组织等)对所使用的土地进行合理利用的空间组织。工业、交通和其它非农企业内的土地组织不包括在企业内土地规划的范畴。

随着区域经济的发展，对土地资源开发、利用、治理和保护在宏观管理上的加强，以及我国农业经济改革的新形势，对土地利用规划的种类应重新研究和划分。

(一)按土地利用规划的性质划分

从我国当前土地事业的新形势需要和土地利用规划面临的历史任务出发，可将土地利用规划分为：

1. 土地利用总体规划。土地利用总体规划在我国当前的土地管理事业中具有重要作用。并有以下特点：

(1) 土地利用总体规划是按国家行政管理体系编制，分全国、省、市、县、乡五级。上一级规划是下一级规划的控制和依据。下一级规划是上一级规划的具体实现，从而，形成全国范围的严密而协调的土地利用宏观控制网络。

(2) 土地利用总体规划以规划地区国民经济发展战略为依据，是国家对农业用地及非农业建设用地实行的宏观控制、协调、组织和监督。

(3) 各级土地利用总体规划必须以行政区划为单位编制，覆盖区域内全部土地。这是区别于其它类型土地利用规划的重要特征。

(4) 土地利用总体规划一经上级主管部门审核批准将具有一定的法律效应，代表国家利益控制国民经济各部门的土地利用。从这个意义上讲，其它部门或专业的规划、跨地区的总体规划，都受土地利用总体规划的约束。

2. 土地利用专项规划。土地利用专项规划是为特定目的而制定的部门或跨行政区划的区域性综合规划或单项规划，如黄淮海平原盐碱地综合治理、三江平原沼泽地治理、东北防护工程规划、交通规划、菜地保护区规划等。土地利用专项规划以土地资源的开发、利用、整治、保护为主要内容，是土地利用总体规划的深化、继续和补充。它必须在土地利用总体规划的控制指导下组织和安排。在没有条件编制或尚未编制土地利用总体规划的情形下，为了保护或治理土地资源，解决迫切需要解决的土地问题，可以先行编制土地利用专项规划，这些规划实质上是土地利用总体规划的组成部分，兼有微观与宏观规划的性质。

3. 土地利用规划设计。土地利用规划设计是微观土地利用规划，是土地利用总体规划 and 专项规划的继续和深入，是各项用地的具体安排，是规划实施的最终依据。如耕地内部规划设计、林地内部设计、牧草地内部设计、水面利用规划设计、居民点内部详细设计等。它是土地利用规划的最末一级，通过它，完成土地利用规划的任务，达到土地利用规划的目的。(说明：本书限于时间紧，同时考虑目前国内土地利用规划的重点，有关土地利用详细设计内容未编入)

(二)按规划时间期限划分

分土地利用长期、中期和短期规划。土地利用长期规划一般属于战略性规划，年限一