

全國土地
總體規劃研究

國家土地管理局土地利用規劃司編

科學出版社

(京)新登字 092 号

内 容 简 介

本书是在全面综合全国各省(区、市)及各部门调查研究成果和充分利用全国土地利用概查资料的基础上撰写的。全书以贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策为出发点,按照全国土地利用总体规划的要求,从宏观战略的高度系统地阐述我国土地资源开发、利用、整治和保护的现状特点、问题、潜力,以及地域布局;全面协调各部门和各省、市、自治区的用地结构及其规模;明确全国性和重大地区性的基础设施和工农业基地布局;探讨各区域土地合理利用方向、用地结构调整指标以及发展途径;提出实施规划的政策措施。

全书共分三篇,上篇是对全国土地利用总体规划研究的方法、程序、土地利用历史变化及现状、土地资源潜力、各部门用地需求预测、土地利用的战略目标和方针、土地利用总体规划方案、以及实施规划的政策措施进行综合论述。中篇为专题研究,对我国土地利用现状、全国土地粮食生产潜力及人口承载潜力分析、全国不同地区耕地开发治理的技术经济效益比较、全国城镇用地预测、全国村镇用地预测、以及全国土地利用分区方案等分别进行了比较深入的论述。下篇是在综合研究与专题研究的基础上,提出的全国土地利用总体规划纲要(草案)及其说明,已经国务院批准作为对全国土地利用进行宏观调控的依据。

本书可供中央和各省、市、自治区有关生产和规划、计划部门部署和规划土地利用时使用,也可供有关科研单位、大专院校专业人员研究和教学参考。

全国土地利用总体规划研究

国家土地管理局土地利用规划司 编

责任编辑 韩立军

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

北京大地印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行,各地新华书店经售

*

1994 年 9 月第一版 开本: 787×1092 1/16

1994 年 9 月第一次印刷 印张: 20 插图: 3

印数: 1—1530 字数: 500 000

ISBN 7-03-004523-8/P·801

定价: 48.00 元

《全国土地利用总体规划研究》编写组

主编人员： 周 倩 郑振源 徐志康 钱 铭

编写人员： 刘 闯 周 倩 连镜清 林 培 郑振源 徐志康 钱 铭
高光民

执行主编： 周 倩

序

马克思有句名言“土地是人类不能出让的生存条件和再生产条件”，充分表达了土地对人类社会及其发展的重要意义。经济是社会发展的基础，农业又是基础的基础，土地在农业中是主要生产资料，可以说没有土地就没有农业。土地在第二产业和第三产业中，虽然只当作基地和载体，但仍然是发展二、三产业所不可缺少的生产要素。提高人民的生活，改善人们的居住环境，也都要一定数量的土地为前提。土地又是数量有限、不可移动、不能再生，但可永续利用的宝贵自然资源。所以人们的任务是不仅要把土地利用好，而且还要保护好、改良好，传给我们的子孙后代。

我国人口多、人均土地少、耕地资源不足是我国土地的基本情况，随着经济的发展和人口的增加，人口和土地的矛盾越来越突出，已成为制约我国社会经济发展的重要因素之一。据预测，在坚持采取严格的人口控制政策的情况下，到下个世纪中叶，我国人口峰值将达到15—16亿左右。因此，我国能否依靠960万平方公里的土地资源养活16亿人口，并保持国民经济的持续、快速、健康发展？应如何合理调整土地利用结构和布局？对土地利用应怎样进行宏观调控并在国民经济各部门科学配置土地资源？为农业和国民经济各部门的协调发展应怎样做好土地保障？《全国土地利用总体规划研究》的成果，较好地回答了上述问题。

该项研究首先利用我国80年代初的土地利用概查成果，进行分析研究，不仅取得了较为翔实、可靠的全国土地利用基础数据，而且研究了土地利用的发展规律、特点、经验、问题和潜力。所以该项研究的基础资料扎实、可靠。该研究还采用上下结合、综合平衡、反复协调的办法，预测了2000年农业用地和建设用地的需要量，并根据《国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》以及部门的土地需求，对全国土地利用结构和布局进行了科学调整，妥善安排了农业和各项建设发展的用地，使园地、林地、牧草地、城乡居民点和独立工矿用地、交通用地等都有不同程度的增加，耕地因建设占用和农业内部结构调整将有所减少，但通过开发和复垦新增耕地，可使耕地下降的速度有所缓解，只要继续采取正确的政策，调动农民的积极性，依靠科技和投资，仍能做到粮食基本自给。

根据该项研究成果制订的《全国土地利用总体规划纲要》已由国家土地管理局上报国务院批准，国务院办公厅于1993年2月15日行文转发各省、自治区、直辖市和国务院各部委、直属机构贯彻实施。该研究成果，对我国的土地利用乃至整个国民经济的宏观调控，指导各地土地利用规划的制订，促进社会、国民经济各部门和各地方的协调发展已经、并将继续发挥着巨大的积极作用。因此，该研究对我国社会、经济的发展有着重大的现实意义和长远的深远影响；其经济、社会和生态效益显著。

土地利用及其规划的研究是一项涉及社会、经济各部门、各地区的多学科的、复杂的系统工程，既要研究历史和现状，更要预测未来。因此，对土地利用的研究、土地利用规划的

研究和制订，不是一次性完成任务即可一劳永逸的。相反，随着社会、经济的发展，人们的实践和认识的深化，土地利用的研究需要不断深入、提高，土地利用规划要不断修订、完善，以正确反映变化了的情况，永葆其旺盛的生命力，更好地发挥其宏观调控和服务于社会、经济发展的巨大作用。因此，该项研究只是我国土地利用总体规划的第一次尝试，其成果水平可以说是空前的，但决不是绝后的。可是，它为今后的研究和学科的发展奠定了牢固的基石。我希望在该项研究的基础上，有更多的有志献身于土地利用科学的健儿高举接力棒，向我国土地利用和土地利用规划研究的更高峰攀登。

马克伟

1994. 8. 20

ABSTRACT

This book is prepared based on the database of national land use inventory and the investigation made by all provinces, autonomous regions and municipalities directly under the central government and all departments concerned. It is written on the basis of the national guiding principle of highly valuing and rationally using each piece of land and practically protect cultivated land and in line with the requirements of the overall planning for national land use. From the macrostrategic point of view, the authors of this book systematically explain the current situation of the development, utilization, improvement and conservation of land resources, the spacial distribution of land use, its problems and potentials. The plan coordinates all—sidedly the land use strategies and scales for all departments and all provinces, municipalities directly under the central government and autonomous regions, lays out the distribution of interprovincial major infrastructures and industrial and agricultural bases, considers the orientation of land use by regions, the adjustment criteria for land use structure and land development, and provides the policy and measures for the implementation of national land use plan.

This book is divided into three parts. Part A presents generally the methodology for the research of overall planning for national land use, the historic change and current situation of land use, the potentials of land resources, the prediction of the demands for land by all departments, the strategic objectives and guidelines of land use, the scheme of overall land use and the policy and measures for the implementation of plan. According to various subjects, part B deeply and systematically presents the potentials of national grain production and population supporting capacity of land, the comparative study of technical—economical benefits of the reclamation and improvement of cultivated land in various regions, the prediction of national land use for cities and towns, the prediction of land use for townships and villages and the scheme of national land use zoning. Based on the above comprehensive research and thematic studies, part C presents the Framework of National Land Use Plan (draft) and its specifications. The Framework has been approved by the State Council as a basis for macro—control on national land use.

In this book, the authors explore overall land use development and planning at national level and highly enhance the scientific value, feasibility and practicability of the plan by the ways of integrating the comprehensive study with thematic studies, the qualitative studies with quantitative studies, the national studies with regional studies and case studies, the traditional methods with new techniques, as well, the expert knowledges with public scrutiny of various departments and all provinces. This book may be advantageous to serve well as

reference for the macro—decision making for land use.

This book may be useful in land use planning and management for the industrial and planning departments at all level of governments, and may be served as reference for professional personnel in the institutes, universities and colleges.

目 录

上篇 全国土地利用总体规划综合研究

引 言	(3)
第一章 程序和方法	(3)
第二章 土地资源和土地利用	(7)
第三章 土地资源利用的潜力	(16)
第四章 各部门用地需要量预测	(23)
第五章 土地利用的战略、目标和方针	(31)
第六章 土地利用总体规划方案	(36)
第七章 土地利用总体规划纲要的实施	(44)

中篇 全国土地利用总体规划专题研究

一、全国土地利用现状研究	(47)
第一章 土地资源概况	(47)
第二章 土地利用结构现状特点	(53)
第三章 土地利用存在的主要问题	(59)
二、全国土地粮食生产潜力及人口承载潜力研究	(67)
第一章 工作方法	(67)
第二章 全国气候生态区划分及作物气候生产力估算	(69)
第三章 土壤资源清查及气候生产潜力的土壤修正	(78)
第四章 土地利用清查及耕地生产潜力计算	(84)
第五章 土地人口承载力计算	(87)
第六章 全国耕地粮食生产潜力及人口承载潜力分析	(90)
第七章 土地生产潜力区域分析	(96)
第八章 成果附件及技术说明	(99)
三、全国不同地区耕地开发治理的技术经济效益研究	(104)
第一章 我国耕地开发治理现状	(104)
第二章 技术经济效益研究方法	(106)
第三章 不同类型区耕地开发治理的技术经济效益分析	(114)

四、全国城镇用地预测研究·····	(123)
第一章 城镇用地预测概述·····	(123)
第二章 2000年城镇人口预测·····	(129)
第三章 1985年已设市建制的城市人口和用地·····	(132)
第四章 1986—2000年间新设市建制的城市人口、用地预测·····	(135)
第五章 各省、市、自治区建制镇人口、用地综合预测·····	(139)
第六章 主要对策·····	(144)
五、全国村镇用地预测研究·····	(146)
第一章 我国的村镇用地现状与存在问题·····	(146)
第二章 影响村镇用地的主要因素·····	(155)
第三章 村镇用地预测·····	(161)
第四章 主要对策和建议·····	(167)
六、全国土地利用总体规划分区方案研究·····	(177)
第一章 规划分区在全国土地利用总体规划中的作用·····	(177)
第二章 规划分区的指导思想、任务与原则·····	(179)
第三章 分区等级单位系统·····	(181)
第四章 各区土地利用战略目标与结构调整的主要方向·····	(184)
第五章 分区技术路线——分区信息系统·····	(192)
下篇 全国土地利用总体规划纲要(草案)	
附表·····	(245)
附图·····	(253)
附件 关于《全国土地利用总体规划纲要(草案)》的说明·····	(253)
主要数据和资料来源·····	(277)

CONTENTS

PART A APPROACHES TO THE OVERALL PLANNING FOR NATIONAL LAND USE

1. Methodology (3)
2. Land resources and land use (7)
3. The potential of land use (11)
4. Prediction of demands for land by various departments (23)
5. The strategies, objectives and guidelines of land use (31)
6. The scheme of overall plan for national land use (36)
7. The implementation of the Framework of Overall Plan For National Land Use
..... (44)

PART B WORKING PAPERS

1. Research on Current Land Use in China (47)
 1. 1. An overview of land resources (47)
 1. 2. The characteristics of current structure of land use (53)
 1. 3. The major problems of land use (59)
2. Assessment of Potentials of Grain Production and Population Supporting Capacity of Land (67)
 2. 1. Methodology (67)
 2. 2. Agro-climatic zoning and assessment of climatic productivity in the country
..... (69)
 2. 3. Inventory of soil resources and soil correction of potential of climatic productivity (78)
 2. 4. Inventory of land use and assessment of the potential production for cultivated land (84)
 2. 5. Assessment of potential population supporting capacity of land (87)
 2. 6. The analysis of potentials of grain production in cultivated land and population supporting capacity (90)
 2. 7. The analysis of potentials of land productivity by regions (96)
 2. 8. Results and technical specifications (99)
3. Studies of Technical — economical Benefits of the Reclamation and Improvement of Cultivated land (104)
 3. 1. Current situation of the reclamation and improvement of cultivated land in China
..... (104)
 3. 2. Methodology (106)

3. 3. The analysis of technical—economical benefits of the reclamation and improvement of cultivated land in different regions	(114)
4. Prediction of Land Use for Cities and Towns in China	(123)
4. 1. Summary of the prediction of land use for cities and towns	(123)
4. 2. The prediction of population in cities and towns in 2000	(129)
4. 3. An inventory of population and land use in cities in 1985	(132)
4. 4. The prediction of population and land use in new cities during 1986—2000	(135)
4. 5. Comprehensive prediction of population and land use in towns of provinces, municipalities and autonomous regions	(139)
4. 6. Main countermeasures	(144)
5. Prediction of Land Use for Townships and Villages in China	(146)
5. 1. The current situation of land use for townships and villages and its problems	(146)
5. 2. Main factors affecting land use for townships and villages	(155)
5. 3. Prediction of land use for townships and villages	(161)
5. 4. Main countermeasures and suggestions	(167)
6. Research on the Zoning Scheme of Overall Planning for National Land Use	(177)
6. 1. The function of land use zoning in national land use planning	(177)
6. 2. The guidelines, tasks and principles of land use zoning	(179)
6. 3. A hierarchical system of land use zoning	(181)
6. 4. The strategic objectives of land use and the orientation of coordination of land use structure in various zones	(184)
6. 5. Methodology of zoning—land use zoning information system	(192)

PART C The Framework of Overall Plan for National Land Use (draft)

Tables and figures	(245)
Appendix: The Specifications of the Framework of Overall Plan for National Land Use (draft)	(253)
Sources of main data	(277)

上 篇

全国土地利用总体规划综合研究

引 言

土地是人类生产和生活所必需的物质条件。土地利用,从广义上说,包括土地的开发、利用、整治、保护,是一项重要的经济活动。然而,长期以来,在无偿使用和各部门分散管理的体制下,利用土地不讲效益,乱占滥用,以致土地利用效率低下,浪费严重,部门之间争地矛盾尖锐。在人口日益增多,经济日益发展,土地需求日益增加,而土地资源日益紧缺的形势下,以前这种分散的、不完全的和低效的土地利用管理制度势必制约社会经济的发展。为贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,1986年,全国人大颁布了《中华人民共和国土地管理法》。其中第15条规定:“各级人民政府要编制土地利用总体规划,……”,将土地利用总体规划作为对土地利用进行全面的统一管理的一项重要手段,并建立了一个分层次的土地利用规划体系。

全国土地利用总体规划是这个规划体系中最高层次的规划。它是在全国范围内对土地利用进行宏观调控、协调土地资源的开发、利用、保护、整治的指导性战略规划。全国规划从国家整体利益出发,根据国民经济和社会发展长期计划规定的目标,展示土地利用的长期变化;确定改善土地利用状况的目标和实现目标所采取的土地利用基本方针和政策;协调各部门和各省、市、自治区之间的土地利用问题;指明跨省、市、自治区和省内重要基础设施和工农业基地的布局;提出各区域的土地利用方向、土地利用结构与布局调整意见和控制指标;以及实施规划的政策措施。这是指导全国土地利用的一个纲领性文件,也是编制省级土地利用总体规划的依据。

编制全国土地利用总体规划在我国尚属首次。过去我们有编制农业生产合作社、人民公社土地规划的经验,有城市规划的经验,有部分地区区域规划的经验,但还没有编制全国性土地利用规划的经验。在国际上,除日本以外,也没有全国土地利用规划的经验。经过几年的探索,现在全国土地利用总体规划纲要已经完成。这是一项全国性的多部门、多学科的土地利用综合研究。本研究报告汇总和介绍了全国规划研究的全部内容。规划中各个专题的详细研究将在中篇中列出。

第一章 程序和方法

(一) 程 序

编制《全国土地利用总体规划纲要》基本分四个阶段。

1. 准备工作

准备工作包括制定规划任务书,组织规划工作组,落实经费,制定工作方案和工作计划,确定规划期限等。根据规划任务书,即国办发[1987]82号《国务院办公厅转发国家土地管理局关于开展土地利用总体规划工作报告的通知》,为与国民经济和社会发展“七五”、“八

五”计划和十年规划相适应，以 1985—2000 年为本次规划期限，同时展望到 2020 年和 2050 年。

2. 确定土地利用问题和规划目标

(1) 确定土地利用问题 编制规划首先要确定规划期间所要解决的土地利用问题。为此，我们从三个方面进行调查研究：

①土地利用现状分析。了解土地利用的演变及其规律，目前土地利用的状况及存在问题。

②土地利用潜力研究。包括我国土地资源的自然适宜性，待开发土地的潜力，以及不同投入水平下土地资源的生产潜力和人口承载潜力。

③各部门用地需要量预测。根据规划期间人口增长和社会经济发展趋势，预测各部门用地的需求量。

根据以上三方面的调查研究，同全国社会经济发展目标相对照，可以提出当前存在的和规划期间可能发生的各种土地利用问题。从而确定全国土地利用总体规划所要解决的问题。

(2) 确定规划目标 根据当前和规划期间的土地利用问题以及国民经济和社会发展“八五”计划和十年规划的要求，进一步提出本次全国土地利用总体规划的规划目标，即在规划期间，通过规划的实施所要达到的土地利用状况及效果。

3. 编制规划方案

这一阶段包括以下几个步骤：

(1) 土地利用战略研究 在规划目标确定以后，要进一步研究为解决土地利用问题、实现规划目标可能采取的各种途径，并从中选择最佳的途径，这就是规划期间的土地利用战略。

(2) 编制土地利用总体规划供选方案 根据土地利用战略研究的最佳选择，随即编制土地利用规划供选方案。规划供选方案体现规划期间土地利用结构和布局调整的趋向以及实现目标的程度和效果。

(3) 土地利用分区 由于全国土地资源的质量分布和社会经济发展水平极不平衡，不同地区存在不同的土地利用问题，应有不同的规划目标、土地利用方针和方向、不同的土地利用管理措施或重点。因此，还需要进行土地利用分区，将全国的八大类用地控制指标分解到各地区，并提出各区的土地利用方向和结构调整意见以及实施途径，以体现因地制宜、分类指导的原则。这一步骤基本上比上一步骤略为错后，同时又是交叉进行和互相反馈的。

(4) 规划方案的协调和确定 土地利用总体规划涉及各部门、各地区的发展利益。规划是否切合实际，是否为各部门、各地区所接受，需要通过一系列协调会，在各部门和各省、市、自治区之间进行反复协商和综合平衡。通过协调，取得一致意见，最后形成规划方案（草案）。

(5) 形成《全国土地利用总体规划纲要》报告 在以上步骤完成之后，随即产生《全国土地利用总体规划纲要（草案）》报告书及其说明。

4. 规划报告的审议和报批

《全国土地利用总体规划纲要（草案）》报告书完成以后，需要通过专家评议会作出技术审议，报国家计委进行综合平衡，然后上报国务院审批。经国务院批准后颁布实施。

整个规划工作的程序见图 1。

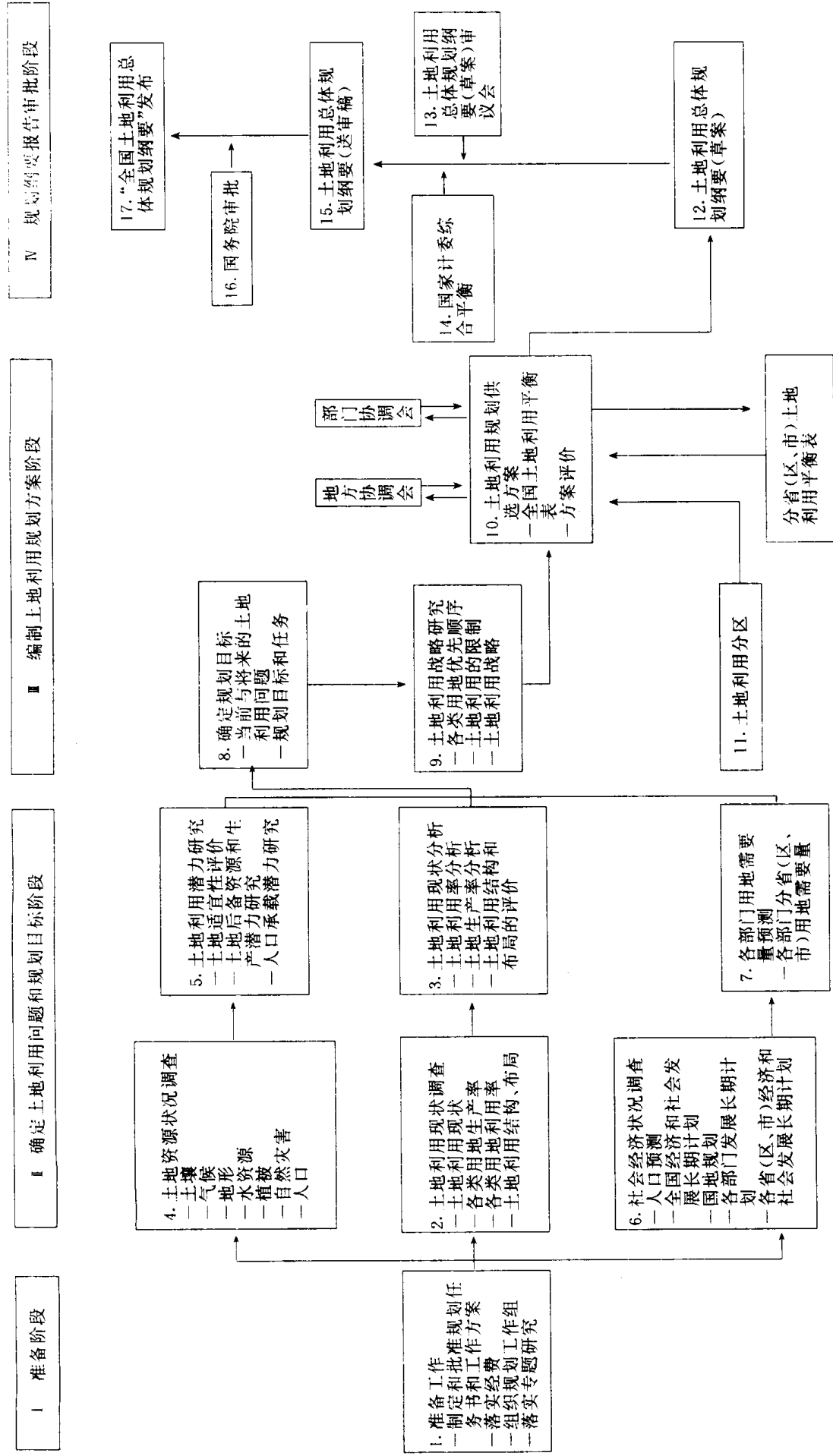


图1 编制《全国土地利用总体规划纲要》工作程序流程图

(二) 方 法

规划过程中，在方法上我们贯彻了以下几个原则：

(1) 实事求是的原则 规划是以事实为依据的。反映客观事实的信息是规划的依据。为此，在规划中我们努力采集和选用各种可以得到的、最新的、能反映客观实际的土地资源调查信息和可靠的统计数据，使规划能够尽可能地符合实际。

(2) 综合分析的原则 由于规划对象是土地资源这一自然历史综合体，土地利用包括土地资源的开发、利用、整治和保护各个方面，土地利用系统又是一个涉及国民经济社会发展各部门、各行业和各地区的大系统，因此，我们坚持用系统的观点和系统分析的方法，从多方面进行综合分析，统筹兼顾，综合平衡。

(3) 公众参与的原则 为保证规划的质量和有利于规划的实施，在规划的全过程中，我们始终贯彻公众参与的原则，开门搞规划，即由与规划有关的部门和地方提供数据和信息，反映它们的要求，并参与规划方案的讨论与决策。

(4) 传统方法和数学方法相结合的原则 土地利用系统是一个涉及面广、结构复杂、目标多样的大系统。作为总体规划，必须把整个土地利用系统作为由各个相互关联、相互影响的部分所组成的整体来把握。土地利用总体规划面临的基本方法问题是如何处理各种局部和整体之间的关系问题。在实际工作中我们主要通过传统的“人—人系统”，即以代表局部（部门、地方或某一学科）的人与人之间的广泛讨论与协调来处理这些错综复杂的局部与整体、局部与局部之间的关系。但由于土地利用系统信息量之庞大、关系之复杂亦非个人所能完全掌握，所以我们也不排除在可能的应用范围内借助“人—机系统”，即采用数学模型和计算机技术来进行信息处理、综合分析和协调平衡。

具体的规划方法详见以下各章和专题研究报告。