

土地规划与村镇建设

# 土地规划与村镇建设

张凤荣 主编

中央广播电视大学出版社

# 土地规划与村镇建设

张凤荣 主编

## 图书在版编目(CIP)数据

土地规划与村镇建设/张凤荣主编. —北京:中央广播电视大学出版社,1999.4  
ISBN 7-304-01632-9

I. 土… II. 张… III. ①土地规划-电视大学-教材  
②乡镇-乡村规划-电视大学-教材 IV. F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 10028 号

版权所有,翻印必究。

## 土地规划与村镇建设

张凤荣 主编

---

出版·发行/中央广播电视大学出版社  
经销/新华书店北京发行所  
印刷/北京市友谊印刷经营公司  
开本/787×1092 1/16 印张/24.5 字数/559 千字

---

版本/1999 年 1 月第 1 版 2000 年 7 月第 2 次印刷  
印数/3001 ~ 6000

---

社址/北京市复兴门内大街 160 号 邮编/100031  
电话/66419791 68519502 (本书如有缺页或倒装,本社负责退换)

---

书号:ISBN 7-304-01632-9/S·21  
定价:26.50 元

# 前 言

本教材是中央广播电视大学乡镇管理专业的规划教材,由三篇共九章内容组成。

上篇包括第一、第二和第三章,介绍与土地规划和村镇规划建设密切相关的土地资源学、土地利用、生态环境保护,以及土地经济管理方面的内容。

中篇由第四、第五和第六章组成,介绍土地利用总体规划、各种农业用地规划以及后备土地资源的开发规划方面的内容和方法。

下篇由第七、第八和第九章组成,主要介绍村镇总体规划和村镇建设规划的内容和方法。其中的第七章概略地介绍了中国古代风水理论、现代景观建筑学和村镇建设土地管理方面的理论,为村镇规划和建设提供理论基础。

本书注重理论与实践相结合,着重阐述了土地规划和村镇规划与建设的技术方法。

本教材的第一、第二、第四、第六、第七、第八和第九章由张凤荣编写,第三章、第五章由匡贵秋编写,全书由张凤荣统稿。

中国农业大学的李志民教授、北京大学的王仰麟教授和中国土地勘测规划院的谢俊奇高工对书稿进行了评审,提出了一些宝贵的意见。在此表示深切的谢意。

本书涉及地学、土地利用规划学、建筑学和经济管理学等多学科的内容。将如此之多的内容组织编写在一本书里,国内外还没有先例。编者试图将这些学科领域的理论和实践有机地联系在一起,并以通俗的语言介绍给电大学员,使他们“一书在手,别无所求”,但由于水平所限,肯定有不足之处,敬请读者批评指正。

编 者

1998年9月于北京

## 内 容 提 要

本书主要讲述土地利用总体规划、农业用地规划、后备土地资源的开发规划、村镇总体规划和村镇建设规划的内容和方法。为了给这些规划提供理论基础,本书也介绍了相关的土地资源学、土地利用、生态环境保护、风水理论、景观建筑学和土地经济管理方面的基本内容。

本教材是中央广播电视大学乡镇管理专业的规划教材。同时,也可作为土地管理和规划建设管理部门相关人员的工作参考用书。

# 目 录

## 绪 论

- 一、土地资源的特性..... ( 1 )
- 二、搞好土地规划,发挥土地资源的最大效益 ..... ( 3 )
- 三、搞好村镇建设,为人民创造优美舒适的生活环境 ..... ( 5 )

## 第一章 自然条件与土地特性

### 第一节 气候条件与土地特性 ..... ( 8 )

- 一、太阳辐射与植物生长..... ( 8 )
- 二、温度与植物生长..... (14)
- 三、水分与植物生长..... (22)

### 第二节 地形地貌与土地特性 ..... (26)

- 一、地形要素与土地特性..... (26)
- 二、地貌类型与土地特性..... (27)

### 第三节 岩石、矿物和土地特性..... (28)

- 一、岩浆岩..... (28)
- 二、沉积岩..... (30)
- 三、变质岩..... (35)
- 四、各类岩石和矿物的风化物质与土地特性..... (36)

### 第四节 水资源与土地特性 ..... (37)

- 一、地表水与土地特性..... (37)
- 二、地下水与土地特性..... (38)
- 三、水资源的三要素与土地特性..... (39)

### 第五节 土壤性质与土地特性 ..... (40)

- 一、土层厚度与土地特性 ..... (40)
- 二、土壤质地与土地特性 ..... (40)
- 三、土壤可溶盐含量和 pH 与土地特性 ..... (41)
- 四、土壤障碍层次与土地特性 ..... (42)
- 五、土壤剖面构型与土地特性 ..... (42)
- 六、土壤有机质和土壤养分与土地特性 ..... (42)

### 第六节 中国土地的地域分布规律 ..... (43)

- 一、土地的地带性分布规律..... (43)

|                                 |      |
|---------------------------------|------|
| 二、中国土地的自然组成要素的分布规律·····         | (43) |
| 三、中国土地类型的分布规律·····              | (45) |
| 四、土地利用类型·····                   | (47) |
| 教学要求·····                       | (50) |
| 思考题·····                        | (50) |
| <b>第二章 土地资源特性与土地利用管理</b>        |      |
| 第一节 土地资源及其功能·····               | (51) |
| 一、土地与土地资源、土壤、国土的概念区别·····       | (51) |
| 二、土地资源的功能·····                  | (53) |
| 第二节 土地资源的自然特性与土地利用·····         | (54) |
| 一、气候条件与土地利用·····                | (54) |
| 二、地形条件与土地利用·····                | (56) |
| 三、土壤和地质条件对土地利用的影响·····          | (57) |
| 四、水文条件与村镇用地·····                | (60) |
| 五、水文地质条件与村镇用地·····              | (60) |
| 第三节 土地资源的社会特性与土地利用管理·····       | (61) |
| 一、土地所有权·····                    | (61) |
| 二、土地使用权及土地使用权转让·····            | (66) |
| 三、法律和政策、风俗习惯以及文化素质对土地利用的影响····· | (69) |
| 第四节 土地资源的经济特性与土地利用管理·····       | (71) |
| 一、土地区位理论·····                   | (71) |
| 二、城市土地区位与土地利用及土地价格·····         | (72) |
| 三、城郊土地区位与土地利用及土地价格·····         | (73) |
| 四、农村土地区位与土地利用及土地价格·····         | (73) |
| 五、土地开发的经济可行性分析·····             | (74) |
| 六、经济学意义上的可持续土地利用管理·····         | (77) |
| 七、用经济手段保护土地资源·····              | (77) |
| 第五节 合理利用土地与土地利用的持续性·····        | (81) |
| 一、合理利用土地有利于保护环境·····            | (81) |
| 二、合理利用土地有利于生产稳定·····            | (81) |
| 三、合理利用土地有助于保护生物多样性·····         | (81) |
| 四、合理利用土地长远利益大·····              | (82) |
| 教学要求·····                       | (82) |
| 思考题·····                        | (82) |
| <b>第三章 土地资源与环境的保护</b>           |      |
| 第一节 人类对生态系统的干扰与景观重建·····        | (84) |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 一、生态系统、景观与环境的概念 .....         | (84)  |
| 二、人类对自然景观的干扰 .....            | (85)  |
| 三、农业景观 .....                  | (86)  |
| 四、人类聚集地景观 .....               | (86)  |
| 五、人类干扰与生态系统的非稳定性 .....        | (87)  |
| 六、野生生境和生物多样性丧失 .....          | (88)  |
| 七、景观重建与人工控制下的生态系统平衡 .....     | (89)  |
| 八、设立自然保护区, 保护生物物种 .....       | (90)  |
| 第二节 土地资源退化及其防治 .....          | (91)  |
| 一、次生土壤盐渍化及其防治 .....           | (91)  |
| 二、水土流失及其防治 .....              | (92)  |
| 三、土壤风蚀沙化及其防治 .....            | (93)  |
| 四、草地退化及其防治 .....              | (94)  |
| 五、林地退化及其防治 .....              | (96)  |
| 六、土壤肥力降低与土壤培肥 .....           | (97)  |
| 第三节 土地污染与生态环境质量恶化问题及其防治 ..... | (97)  |
| 一、土地污染及其防治 .....              | (98)  |
| 二、温室效应、臭氧层破坏及其防治对策 .....      | (99)  |
| 三、大气污染及其防治 .....              | (100) |
| 四、淡水污染及其防治 .....              | (101) |
| 五、城市环境恶化问题及其对策 .....          | (103) |
| 第四节 土地资源开发与可持续发展 .....        | (103) |
| 一、后备土地资源调查 .....              | (104) |
| 二、后备土地资源评价 .....              | (104) |
| 三、后备土地资源开发规划 .....            | (105) |
| 四、土地开发与土地资源和生态环境的保护 .....     | (106) |
| 五、土地深度开发与可持续发展 .....          | (106) |
| 第五节 土地质量监测与持续土地利用评价 .....     | (107) |
| 一、土地质量的概念 .....               | (107) |
| 二、土地质量监测的目的和意义 .....          | (107) |
| 三、土地质量监测的方法 .....             | (107) |
| 四、持续土地利用管理的概念 .....           | (108) |
| 五、土地质量监测与持续土地利用管理评价 .....     | (109) |
| 教学要求 .....                    | (109) |
| 思考题 .....                     | (109) |

## 第四章 土地利用总体规划

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 第一节 土地利用总体规划的性质和内容     | (110) |
| 一、土地利用总体规划的性质          | (110) |
| 二、土地利用总体规划报告的内容        | (111) |
| 第二节 土地利用总体规划的编制与审批     | (113) |
| 一、土地利用总体规划的编制过程        | (113) |
| 二、编制土地利用总体规划的基本原则      | (115) |
| 三、土地利用总体规划的技术手段        | (116) |
| 四、土地利用总体规划的审批          | (117) |
| 五、土地利用规划的监督执行          | (118) |
| 第三节 土地利用总体规划与其他专项规划的关系 | (119) |
| 一、土地利用总体规划与基本农田保护规划的关系 | (119) |
| 二、土地利用总体规划与村镇规划的关系     | (123) |
| 三、土地利用总体规划与土地用途管制      | (124) |
| 第四节 县级土地利用总体规划编制       | (124) |
| 一、县级土地利用总体规划的任务        | (124) |
| 二、编制县级土地利用总体规划的准备工作    | (125) |
| 三、土地利用现状分析             | (126) |
| 四、土地供给分析               | (127) |
| 五、人口预测                 | (128) |
| 六、土地需求预测               | (129) |
| 七、土地利用结构与布局调整          | (136) |
| 八、土地利用分区               | (139) |
| 九、供选方案的拟订与规划协调         | (144) |
| 十、规划成果                 | (145) |
| 十一、国家、省、地级土地利用总体规划     | (147) |
| 第五节 土地评价               | (147) |
| 一、土地评价的目的              | (147) |
| 二、土地适宜性评价              | (148) |
| 三、美国农业部的土地生产潜力分类       | (151) |
| 四、土地资源质量评价             | (153) |
| 五、土地承载力评价              | (155) |
| 六、耕地分等定级               | (158) |
| 教学要求                   | (161) |
| 思考题                    | (161) |

## 第五章 农用地利用规划

|                  |       |
|------------------|-------|
| 第一节 耕地利用规划       | (163) |
| 一、耕地利用规划的基本思路    | (163) |
| 二、耕地利用单元(田块)的规划  | (164) |
| 三、田间工程的规划设计      | (166) |
| 四、农地整理           | (169) |
| 五、田块的利用组织        | (170) |
| 第二节 果园用地规划设计     | (171) |
| 一、果园用地选择         | (171) |
| 二、果园规划的内容        | (172) |
| 三、树种选择的原则        | (172) |
| 四、果园耕作小区规划       | (172) |
| 五、果园用地田间工程规划设计   | (173) |
| 第三节 牧草地利用规划      | (174) |
| 一、牧草地规划管理的策略     | (174) |
| 二、季节牧场的划分        | (176) |
| 三、畜群放牧地段的配置      | (177) |
| 四、轮牧小区的设计        | (178) |
| 五、放牧地畜圈、畜道、水源的配置 | (182) |
| 第四节 水产养殖用地规划     | (183) |
| 一、人工鱼塘的规划设计      | (183) |
| 二、天然水域的利用规划      | (184) |
| 三、基塘生态系统         | (187) |
| 教学要求             | (188) |
| 思考题              | (188) |

## 第六章 土地资源开发与保护规划

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 第一节 山地丘陵区土地开发规划   | (189) |
| 一、山地丘陵区自然条件特点     | (189) |
| 二、水土流失的影响因素       | (190) |
| 三、水土保持生物措施的规划设计   | (190) |
| 四、水土保持工程措施的规划设计   | (194) |
| 五、山地丘陵区的土地开发战略规划  | (199) |
| 第二节 风沙地区的土地开发保护规划 | (200) |
| 一、风沙地形成           | (200) |
| 二、风沙地特点           | (201) |
| 三、风沙地治理的生物措施规划    | (201) |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 四、风沙地治理的工程措施规划 .....          | (203) |
| 五、风沙地水土管理规划 .....             | (203) |
| 六、风沙地开发战略规划 .....             | (204) |
| 第三节 湿地开发规划 .....              | (205) |
| 一、沼泽地的开发规划 .....              | (205) |
| 二、滩涂的开发规划 .....               | (210) |
| 第四节 盐碱地开发规划 .....             | (212) |
| 一、盐土的开发规划 .....               | (213) |
| 二、碱土的开发规划 .....               | (223) |
| 第五节 废弃土地的复垦 .....             | (224) |
| 一、土地复垦的概念 .....               | (224) |
| 二、废弃地的类型 .....                | (224) |
| 三、土地复垦规划的内容 .....             | (225) |
| 四、土地复垦规划的程序 .....             | (225) |
| 五、土地复垦规划的原则 .....             | (226) |
| 六、土地复垦技术 .....                | (226) |
| 教学要求 .....                    | (227) |
| 思考题 .....                     | (228) |
| <b>第七章 村镇规划建设的基础理论</b>        |       |
| 第一节 风水与中国人的居住环境观 .....        | (229) |
| 一、风水理论揭密 .....                | (229) |
| 二、风水的主要流派——理气宗与形势宗 .....      | (230) |
| 三、风水术指导下的建筑选址与景观规划的科学内涵 ..... | (236) |
| 四、风水术的基本景观建筑思想 .....          | (238) |
| 五、风水术影响下的中国传统景观建筑的风格特征 .....  | (239) |
| 第二节 景观建筑学的基本原理与方法 .....       | (241) |
| 一、现代西方景观建筑学的历史发展 .....        | (241) |
| 二、景观建筑设计和规划的内容 .....          | (242) |
| 三、景观建筑规划与设计的基本方法 .....        | (243) |
| 四、建筑景观艺术造型要素 .....            | (245) |
| 五、建筑形体与景观环境 .....             | (251) |
| 六、中国景观建筑的基本建筑类型与特征 .....      | (252) |
| 七、风水与景观建筑学在基本取向及选址方面的比较 ..... | (255) |
| 八、农村居民点的建筑形体与景观环境的和谐 .....    | (256) |
| 第三节 小城镇建设与农村经济发展和农村城市化 .....  | (257) |
| 一、小城镇的概念 .....                | (257) |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 二、城镇的形成 .....               | (258) |
| 三、解放后中国城市化的发展 .....         | (258) |
| 四、现代中国小城镇发展的动力 .....        | (259) |
| 五、发展小城镇是中国农村城市化的必由之路 .....  | (260) |
| 六、小城镇在农村经济发展中的作用 .....      | (260) |
| 七、引导生产要素集中, 促进小城镇发展 .....   | (261) |
| 八、搞好小城镇与农村居民点的统一规划布局 .....  | (261) |
| 第四节 村镇建设中的土地管理 .....        | (262) |
| 一、按规划和计划供地 .....            | (262) |
| 二、盘活用好存量土地, 严格控制增量土地 .....  | (263) |
| 三、实行耕地占用补偿制度 .....          | (263) |
| 四、妥善处理农民的宅基地 .....          | (263) |
| 五、确立具有约束性的土地收益分配机制 .....    | (264) |
| 教学要求 .....                  | (265) |
| 思考题 .....                   | (265) |
| <b>第八章 村镇总体规划</b>           |       |
| 第一节 村镇总体规划的任务、内容和编制程序 ..... | (266) |
| 一、村镇总体规划的任务 .....           | (266) |
| 二、村镇总体规划的内容 .....           | (266) |
| 三、村镇总体规划的特点 .....           | (267) |
| 四、村镇总体规划的编制程序 .....         | (267) |
| 五、村镇总体规划的成果资料 .....         | (269) |
| 第二节 村镇性质和规模的确定 .....        | (270) |
| 一、村镇性质的确定 .....             | (270) |
| 二、村镇规模的确定 .....             | (273) |
| 第三节 村镇体系总体布局 .....          | (277) |
| 一、村镇体系总体布局的内容和一般步骤 .....    | (278) |
| 二、村镇体系总体布局原则 .....          | (278) |
| 三、村镇体系层次结构的确定 .....         | (280) |
| 四、村镇经济联系半径和耕作半径的确定 .....    | (280) |
| 五、村镇体系布局形式 .....            | (281) |
| 六、我国村镇分布的现状和发展趋势 .....      | (282) |
| 七、村镇选址 .....                | (283) |
| 八、划定村镇建设规划区 .....           | (285) |
| 第四节 非农业生产基地和主要建设项目规划 .....  | (286) |
| 一、非农业生产基地布局 .....           | (286) |

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 二、村镇对外交通运输规划 .....        | (287) |
| 三、村镇主要公共建筑布局规划 .....      | (290) |
| 四、村镇环境保护规划 .....          | (291) |
| 五、村镇防洪规划 .....            | (294) |
| 第五节 村镇居民点布局调整与土地整理 .....  | (294) |
| 一、村镇居民点布局调整 .....         | (294) |
| 二、土地整理 .....              | (295) |
| 教学要求 .....                | (297) |
| 思考题 .....                 | (298) |
| <b>第九章 村镇建设规划</b>         |       |
| 第一节 村镇建设规划的内容和编制 .....    | (299) |
| 一、村镇建设规划的内容 .....         | (299) |
| 二、村镇建设规划的编制步骤 .....       | (300) |
| 三、村镇建设规划的成果 .....         | (300) |
| 四、村镇建设规划图纸的要求 .....       | (301) |
| 第二节 村镇用地的分类、标准与用地布局 ..... | (302) |
| 一、村镇用地分类 .....            | (302) |
| 二、村镇规划建设用地标准 .....        | (304) |
| 三、村镇用地布局 .....            | (305) |
| 第三节 村镇居住用地规划 .....        | (311) |
| 一、村镇住宅的特点及组成 .....        | (311) |
| 二、村镇住宅的平面组合和院落布置 .....    | (313) |
| 三、村镇住宅建筑群规划 .....         | (318) |
| 四、住宅设计的标准化与多样化 .....      | (322) |
| 第四节 村镇公共建筑用地规划 .....      | (323) |
| 一、村镇公共建筑的基本项目 .....       | (324) |
| 二、村镇公共建筑的定额指标 .....       | (324) |
| 三、村镇公共建筑规划布置要求 .....      | (325) |
| 四、村镇公共中心规划 .....          | (326) |
| 五、集贸市场规划 .....            | (329) |
| 六、各类公共建筑规划布局要点 .....      | (331) |
| 第五节 村镇内部道路与街道规划 .....     | (332) |
| 一、村镇道路的分级 .....           | (332) |
| 二、村镇道路的技术设计 .....         | (333) |
| 三、村镇道路系统规划 .....          | (337) |
| 四、村镇街道景观规划设计 .....        | (340) |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 五、村镇广场规划设计 .....       | (343) |
| 第六节 村镇生产建筑及仓储用地规划..... | (345) |
| 一、村镇工业生产用地规划 .....     | (346) |
| 二、村镇仓储用地规划 .....       | (348) |
| 三、村镇农业生产设施用地规划 .....   | (349) |
| 第七节 村镇绿化用地规划.....      | (350) |
| 一、绿化用地的作用和分类 .....     | (350) |
| 二、绿化用地的规划布置 .....      | (351) |
| 第八节 村镇专项工程规划.....      | (353) |
| 一、村镇给水工程规划 .....       | (353) |
| 二、村镇排水工程规划 .....       | (357) |
| 三、村镇供电工程规划 .....       | (361) |
| 四、村镇通信广播工程规划 .....     | (363) |
| 五、村镇管线工程综合 .....       | (364) |
| 六、村镇竖向规划 .....         | (366) |
| 第九节 村镇改建.....          | (368) |
| 一、旧村镇普遍存在的问题 .....     | (368) |
| 二、村镇改建规划的原则 .....      | (368) |
| 三、村镇改建程序 .....         | (369) |
| 四、旧村镇改建内容 .....        | (370) |
| 五、村镇改建实例 .....         | (371) |
| 教学要求.....              | (372) |
| 思考题.....               | (373) |
| 参考文献 .....             | (374) |

# 绪 论

土地是人类的立足之地,是人类生存与发展不可脱离的自然资源。但土地资源面积有限,类型不一,而人类对土地的需求多种多样,因此,必须将有限的土地资源用于最恰当的用途,为我们生产最多最好的产品,提供最舒适最优美的生活居住环境。

## 一、土地资源的特性

### (一) 土地是自然经济综合体

土地是地球陆地表面上由气候、地貌、土壤、岩石、水文等要素组成的自然经济综合体。这些要素以不同方式,从不同的侧面,按不同程度,独立地或综合地影响着土地的综合特征,土地的性质和用途取决于全部组成要素的综合作用。

土地虽然是大自然赋予人类的自然资源,但人类的经济活动也对其特性给予了影响,从而在不同程度上改变了土地的性质,影响到土地的功能和用途。如干旱区没有灌溉就没有农业,人们修渠引水灌溉,使不毛之地成为肥沃的粮田;灌溉改变了土地的性质,而灌溉渠道这种人类劳动的产物已经固化在土地上,成了土地的一部分。因此说,土地是自然经济综合体,它既是大自然恩赐给人类的,也包括了人类过去和现在的劳动成果,这是土地不同于其他自然体的重要方面。

### (二) 土地资源的面积有限性

相对于人类历史来说,地球的大小和地球表面陆地和海洋的比例是恒定的,因此土地面积是固定不变的。人类可以移山填海,扩展陆地,但耗资巨大,所增有限;人们可以围湖造田,虽然增加了耕地,但减少了内陆水域,减少了蓄洪和淡水养鱼的水面,并未改变土地的总面积。所以,人们不能从根本上改变土地面积有限性这一特性。因此,必须科学地、合理地利用每一寸土地,珍惜每一寸土地。

### (三) 土地资源的地域性和位置不可移动性

土地的空间分布存在着明显的地域性。受气候的影响,各个地带的水热条件不同,相应的,植被类型和可以种植的作物不同;受地质构造和地质作用的影响,各地的地形地貌不一样,存在着山地、丘陵、高原、平原、洼地的差异,即使同一区域,岩石类型和土壤类型也不同。这些因素的综合作用,造成不同类型的土地空间分布和地域的差异。我们必须深刻认识土地的地域特征,以便能因地制宜地利用土地资源。

生产资料大多可以根据生产的需要而移动,而土地资源则有特定的空间位置,不可移动。例如人们不可能把北方的土地资源移到南方,也不可能把干旱地区的土地资源移到湿润地区。

### (四) 土地资源的时间变异性

土地不仅具有地域性的空间差异,而且具有随时间变化的特点。例如土地随时间而产生

的季节性变化,即植物的生长、繁育和死亡,土壤的冻结与融化,河水的季节性泛滥等,这些都影响着土地的固有性质和生产特征。

相对于自然条件的变化(如气候变化对土地资源的影响)来说,人类活动对于土地资源特性的影响剧烈,比如人们可以将森林变为农田,将滩涂变为鱼塘。正因为人类活动对土地资源的影响剧烈,所以,人类在开发利用土地资源时,必须小心谨慎,既要获得开发的经济效益,又要保护土地资源不受破坏。

#### **(五)土地资源质量具有可塑性**

土地资源虽然在数量上是有限的,但在肥力上,或者说它的再生产能力,却是可更新的。从这一点看,土地资源的利用潜力是无限的。人类祖先使用过的土地至今仍在周而复始地使用,这一事实充分证明了土地具有可更新性。但是只有合理利用,才能使土地得到不断更新和循环利用。如果人们合理地利用土地资源,土地资源就可为子孙孙永续地提供第一性产品;如果错误地利用土地资源,就会断了子孙饭。如果人们合理地利用土地并对土地进行培育,土地资源的质量就会逐渐变优,如通过灌溉将旱地改造为水浇地;如果掠夺式地利用土地,土地资源的质量就会下降,如过度放牧造成的草场退化。土地资源质量的这种可塑性,为科学地利用土地资源,提高土地生产力开辟了广阔的前景。不断提高土地资源的再生产能力,使土地资源价值增值,是我们开发利用土地资源的重要目标。

#### **(六)土地资源用途上的广泛性和限制性**

有些土地资源既可供农业利用,也可以作为城市和交通建设用地,具有广泛的用途,如水热条件好、土层深厚的平原土地。但并不是所有土地都有广泛的用途,如山高、坡陡、土层浅薄的土地就不能开垦为耕地;戈壁滩上可以筑路建房,但不能栽树,更不能种庄稼。因此,土地资源在用途上存在着广泛性和限制性两个方面。全世界,特别是我们中国,具有广泛用途而没有限制性的土地资源有限,即可开垦为耕地的土地面积有限。所以,在利用土地资源时,既要根据经济建设的需要,又要考虑土地资源的适宜性,宜农则农,宜牧则牧,宜林则林,以发挥土地资源本身的优势,特别要注意保护有限的耕地资源,尽量避免将农用地转变为建设用地。

#### **(七)土地资源的权属特性**

土地所有权代表人们对土地的最充分的权利。土地所有权是对土地占有、使用、收益和处分的独占权利,具有排他性。由于土地本身具有空间性,又是人类生存的环境要素,所以土地所有权又不同于其他财产的所有权,是受限制的;也就是说,即使是土地所有者在开发利用土地资源时,也不能损害他人的利益。因此,土地的所有权不是绝对的,它必须获得公众或代表全体人民利益的最高权力机构的同意或认可。

我国实行土地公有制,即国有土地和集体土地两种所有制,但通过所有权与使用权的分离,使土地使用权作为一项独立的权能,已同占有权、收益权一道从所有权中分离出来。土地使用权就是在法律规定的范围内对土地加以利用的权利。土地使用者通过利用经营土地获得收益,而土地所有者通过有偿出让、转让和出租土地使用权获得土地收益。土地使用者必须按约定的用途使用土地,并负有保护土地资源不受破坏的法律责任。

## (八) 土地的资产特性

土地不仅具有资源的属性,而且具有资产的特征,是一切财富的源泉。正如马克思所引用的威廉·配第的一句话:“劳动是财富之父,土地是财富之母。”随着人类社会的发展,不仅土地资源的重要性越来越突出,土地作为资产的特性也表现得日益明显。

土地同其他商品一样,具有其特殊的效用,如作为居住和活动的场所,作为一种生产要素,利用它,就可以获取收益。因此,土地具有使用价值和交换价值,可以进入商品流通,是一种特殊商品。但与一般商品相比,它具有非劳动产品与劳动产品的二重性以及可以不断增值等特性。

## 二、搞好土地规划,发挥土地资源的最大效益

### (一) 土地规划的意义

严格来说,土地规划应全称土地利用规划,因为,人们进行土地规划的目的是为了将不同的土地安排不同的用途,更好地利用土地。

如果有足够的适当位置的土地资源来满足各种土地利用的需求,就没有必要制定土地利用规划来控制各类土地利用。但是,正是因为土地面积有限,土地位置固定,土地的质量或限制性不同,各种土地利用方式的需求多种多样,所以,才有必要采取社会共同行动,根据全社会所有生产部门的用地需求和土地自身的特性,合理、统筹协调土地资源在国民经济各部门之间的配置,即优化配置耕地、园地、林地、牧草地、居住用地、交通用地、水域用地等用地的比例,并确定合适的能够获得最大持续效益的土地利用管理方式,避免不合理的土地资源利用,达到土地资源的可持续利用和整个社会经济全面可持续发展的目的。

### (二) 土地规划的历史发展

土地作为生产要素之一,从来就为人们所重视。古今中外,都有土地利用规划工作。最早的土地利用规划可以追溯到西周时期的“井田制”。但“井田制”和今天的土地利用规划不同,虽然它用道路或渠系将土地分割成规则的矩形,具有今天土地利用规划的“山、水、田、林、路”的雏形,但其首要目的是将土地划分为“公田”与“私田”,反映的是一种土地所有制关系。

中国现代土地利用规划应该说始于 50 年代。新中国成立后,为了发展农业生产,开始了大规模的以荒地开垦为目的的土地利用规划工作。50 年代建立黑龙江国营友谊农场,组织了第一次土地利用规划工作,即按“山、水、田、林、路、居”全面布局土地。随后,在人民公社时期,为适应水利化、田园化、机械化、电气化的要求和贯彻农业“八字宪法”的需要,开展了包括合理安排农林牧副渔等各业用地、开展山水田综合治理、分期分批建设旱涝保收高产稳产田为中心内容的土地规划工作。这些土地利用规划基本上都是围绕荒地开发和基本农田建设的农业土地利用规划,规划中应用了许多农业区划的理论和方法,具有鲜明的农业区划的印记。虽然其中新垦区的土地利用规划除了布局农林水路等农业生产用地外,也考虑居住用地和围绕着农业生产的仓储、机械厂房等用地,比较综合,但基本上还是以农业生产用地规划为主。而所谓土地利用总体规划,即全面考虑农业生产(农林牧渔)用地、各项建设(居住交通)等非农业生产用地以及生态用地的土地利用规划直到 80 年代中后期才开始。