

国土资源干部岗位培训系列教材

# 土地利用规划

吴次芳 主编

地质出版社

· 北 京 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

土地利用规划/吴次芳主编.--北京:地质出版社,2000.11  
ISBN 7-116-02613-4

I. 土… II. 吴… III. 土地规划-干部教育-教材 IV. F301.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 51973 号

### 地质出版社出版发行

(100083 北京海淀区学院路 29 号)

责任编辑:祁向雷 张 雨

责任校对:田建茹 关风云

\*

北京市朝阳区隆华印刷厂印刷 新华书店总店科技发行所经销

开本:850×1168<sup>1/32</sup> 印张:9 字数:235000

2000 年 11 月北京第一版·2000 年 11 月北京第一次印刷

印数:1-3000 册 定价:18.00 元

ISBN 7-116-02613-4

F·90

(凡购买地质出版社的图书,如有缺页、倒页、  
脱页者,本社发行处负责调换)

国土资源干部岗位培训系列教材  
编审委员会成员

主 任	孙文盛			
委 员	王世元	王瑞生	甘藏春	仲伟志
	李烈荣	邵厥年	孟宪来	胡存智
	郭永祥	黄宗理	曾绍金	潘文灿
	潘明才	薛 平		

## 前 言

国土资源干部岗位培训系列教材的编写是国土资源部组建之后立即着手进行的一项工作。历时两年，包括《国土资源行政管理》、《资源与环境知识读本》、《地矿行政导论》、《土地行政管理》、《国土资源执法监察实务》、《土地利用规划》、《土地利用管理》、《地籍管理》、《土地经济学》、《土地信息技术》、《乡镇土地管理》共 11 本培训教材，在 2000 年——一个新世纪的开端陆续问世，这标志着国土资源干部岗位培训事业将步入新的阶段。

编写这套系列教材含有这样的信念：国土资源是人类生存和发展的基本条件，是社会经济发展的重要物质基础；国土资源管理是国家重要的事业组成，高效的管理有赖于高素质的干部队伍，有效的培训能开拓视野、发展技能、开发潜力，提高广大干部在今日瞬息万变的世界中面对挑战、创造性行政的能力。作为培训学习的结果，我们的干部将变得更富有才干、充满活力。

培训不仅是一系列课程和活动，而且是日复一日，终其一生的过程。本系列教材旨在面向广大的国土资源管理干部，提供从事管理的知识与理论基础。毫无疑问，国土资源管理实践涉及的内容将比本系列教材更丰富、更生动，并充满创意。本系列教材作为管理入门，也明显存在着过于理论化，篇幅冗长，部分内容陈旧、重复，疏漏与错误难免的不足。尽管如此，本系列教材毕竟满足了干部岗位培训的教材需要，解决了有无问题。

本系列教材的完成得到了许多人的支持和鼓励，从各册教材的编著者，以至更多的为教材提出建设性反馈意见和付出辛劳的各级领导干部、专家、学者，在此一并表示感谢。

国土资源部人事教育司

## 《土地利用规划》编委会

主 编	吴次芳	(浙江大学)
副 主 编	欧名豪	(南京农业大学)
	叶艳妹	(浙江大学)
	安萍莉	(中国农业大学)
编写人员	吴次芳	叶艳妹 欧名豪
	安萍莉	欧海若 童菊儿
	吴宇哲	刘 英

## 目 录

<b>第一章 土地利用规划总论</b> .....	(1)
第一节 土地利用概述.....	(1)
第二节 土地利用规划的概念和作用.....	(6)
第三节 土地利用规划的任务和内容.....	(9)
第四节 土地利用规划的体系.....	(12)
第五节 土地利用规划的基本理论.....	(15)
第六节 土地利用规划编制的原则.....	(18)
第七节 土地利用规划编制的基本方法和程序.....	(21)
<b>第二章 土地利用总体规划</b> .....	(27)
第一节 土地利用总体规划概述.....	(27)
第二节 土地利用总体规划编制的基本模式和程序.....	(37)
第三节 土地利用总体规划基础研究.....	(42)
第四节 土地利用结构和布局调整方案的编制.....	(67)
第五节 土地利用分区.....	(73)
第六节 土地利用总体规划成果的编制.....	(83)
第七节 土地利用总体规划的评审、报批与修改.....	(87)
<b>第三章 土地利用专项规划与详细规划</b> .....	(91)
第一节 土地利用专项规划与详细规划概述.....	(91)
第二节 土地开发规划.....	(92)
第三节 土地整治规划.....	(103)
第四节 土地复垦规划.....	(109)
第五节 土地保护规划.....	(113)
第六节 土地整理规划.....	(122)
<b>第四章 土地利用规划的实施与管理</b> .....	(130)
第一节 土地利用规划实施与管理的重要性及途径.....	(130)

第二节	土地利用计划的编制与管理	(134)
第三节	建设用地的规划审查	(141)
第四节	土地开发整理规划审查	(147)
第五节	基本农田保护区的规划管理	(150)
第六节	城镇和村镇规划审核	(154)
第七节	土地利用规划的监督检查	(158)
第八节	土地利用动态监测	(161)
第九节	土地利用规划管理信息系统	(163)
第十节	土地利用规划的修改和修编	(166)
<b>第五章</b>	<b>相关规划简介</b>	<b>(168)</b>
第一节	国土规划	(168)
第二节	农业区划	(173)
第三节	城市规划	(177)
第四节	村镇规划	(183)
第五节	交通与水利规划	(196)
第六节	环境保护规划	(206)
<b>附 录</b>		<b>(209)</b>
	市级土地利用总体规划案例	(209)
	县级土地利用总体规划案例	(219)
	乡镇土地利用总体规划案例	(229)
	基本农田保护区划定案例	(250)
	土地开发详细规划案例	(257)
	土地整理详细规划案例	(270)
<b>参考文献</b>		<b>(278)</b>
<b>后 记</b>		<b>(279)</b>

# 第一章 土地利用规划总论

## 第一节 土地利用概述

### 一、土地利用的涵义

概括地说,土地利用是指人类通过特定的行为,以土地作为劳动对象或手段,利用土地的特性来满足自身需要的过程。这一过程是人类与土地进行物质、能量和信息的交流及转换的过程。

土地利用,就生产力方面看,它为一切生命的滋生、存在和繁衍提供了环境,为人类进行生产和生活提供了场所,为社会生产奉献着一切初始的物质基础;就社会关系而言土地利用还反映了人与人,人与地的种种关系,决定着人们在生产生活过程中所建立的社会关系和利益分配机制。

在土地利用过程中,人类有目的行为可以表现为生产性活动。土地的生产性利用,是把土地作为主要生产资料和劳动对象,以生产生物产品或矿物产品为主要目的的利用,如种植作物等。土地的非生产利用,则主要利用土地的空间和承载力,如把土地作为活动场所和建筑物基地。

### 二、影响土地利用的因素

#### 1. 自然因素

土地利用直接受自然因素的影响。这些因素主要包括气候、地貌、水文、土壤、植被、矿藏、景观和位置等。

自然因素对土地利用的影响可表现为以下三个方面:①在相

当大的程度上决定了土地的可用性，即在现有条件下可不可以开发利用；②土地位置及其他因素的组合，对于土地利用的适宜性具有重大的影响；③在农业社会和工业社会，即使到了后工业社会 and 知识经济时代，土地自然条件对土地利用的经济、生态和社会效益仍起着长期的重要影响。人类对土地进行开发利用，必须遵循自然规律；否则将会导致土地的退化，甚至造成不可弥补的损失。

### 2. 经济因素

经济因素决定了土地利用的方式、结构及如何利用。首先，经济规模的增长和产业结构的调整，对土地的需求、利用方式和利用结构的形成具有重要作用。例如住宅、工业、商业、交通、教育、卫生、旅游等事业的日益发展，显著增加了建设用地的需求并改变了土地利用结构。其次，随着社会经济的发展，以人力、物力、财力形式表现的经济条件的增强，进一步提高了土地利用的深度和广度。第三，经济上是否可行，决定了土地是否可持续利用。在自给自足经济条件下，其产出一定要满足自身的需要；在市场经济条件下，其产出一定要大于投入，而且还要受比较经济效益、边际效应和经济区位的影响，否则，该土地利用方式不可能持久。

### 3. 社会因素

社会因素包括制度、人口、法规、政策、教育、技术乃至风俗和宗教等，都对土地利用具有较大的影响。其中，土地制度、人口和国家政策对土地利用的影响尤其明显。

土地制度是人们在一定社会条件下的土地关系总称。它包括土地的所有制和使用制，是影响土地利用的最主要因素之一。例如我国于1978年推行的农村土地联产承包责任制以及在80年代末期逐渐推进的城市土地使用制度改革，都对土地利用的方式、结构和效益产生了巨大的影响。

随着人口的增长，不仅对耕地产品的需求量急速增加，而且

对居住、工业、交通、旅游、矿业、能源业等部门的用地需求也大面积增加，因此，人口对土地利用的影响是显而易见的。

由于土地利用的公共性和对社会发展的极端重要性，因而土地利用的一切活动，都应在国家土地法规和土地政策的约束及调控之下。这样，才能避免市场的缺陷，引导人们从长远和整体利益出发，限制土地利用的短期经济行为，达到合理利用土地的目的。

土地利用是一个复合的系统，以上三方面因素是交互发生作用的。因此，一个好的土地利用方案应该是：自然因素适宜，经济因素可行，社会因素容许。

### 三、土地合理利用的准则

由于土地利用受自然、经济和社会制度等多种因素制约，因而可以出现两种不同的结果；一种是好的、良性的使用，从非集约化向集约化利用转变，可使土地系统不断得到改善，最终取得良好的社会、经济和生态效益；另一种是粗放式的、掠夺性的土地使用，其后果使土地生产力遭破坏，以致完全损失。衡量土地利用是否合理的准则如下：

#### 1. 是否在土地利用中取得最大的经济效益

土地作为资源，土地利用必须追求自身的经济效益，但同时还应为其他资源的利用创造条件。这就要不断扩大土地的可利用面积，合理调整土地利用结构，尽量按照土地适宜性进行生产力布局，同时按土地的最佳投资适合度去集约利用土地，而且在整个土地利用过程中要把当前利益和长远利益、局部利益和整体利益结合起来，避免土地利用的外部不经济现象。

#### 2. 是否在土地利用中取得最佳的生态效益

人类实践证明，土地利用与生态环境是一个整体，“人类—土地—环境”是土地利用系统中相互联系、不可分割的组成部分。在人类的生存与发展中，只有合理利用土地，并不断改善

自己的生存环境条件，才能使社会经济得以持续稳定地增长。

### 3. 是否最大限度满足了人们日益增长的物质和文化需要

土地利用的最终目的之一在于不断满足人类当代和后代的生产和生活对物质、能量、信息和文化的需求。才能使得人类生活在一种更合适、更健康、更愉悦的环境中。

## 四、几个相关概念

### 1. 土地可持续利用

土地可持续利用是指土地利用在追求经济效益最大化的同时，维持和改善现有土地资源的利用基础和生态环境条件，以使未来的几代人同当代人相比较能拥有相同或更好的土地资源条件，根据联合国粮食与农业组织1993年发表的《持续土地利用管理评价大纲》，确定土地资源可持续利用的五个评价标准：

(1) 生产性。土地利用方式有利于保持和提高土地的生产力，包括农业的和非农业用途的土地生产力以及环境美学方面的效益。

(2) 安全性。有利于降低生产风险的水平，使土地产出稳定。

(3) 保护性。保护自然资源的潜力和防止土壤与水质的退化，即在土地利用过程中必须保护土壤与水资源的质与量，以公平地给予下一代。

(4) 经济可行性。如果某一土地利用方式在当地是可行的，那么这种土地利用一定有经济效益，否则肯定不能存在下去。

(5) 社会可接受性。如果某种土地利用方式不能为社会所接受，那么，这种土地利用方式必然失败。

### 2. 土地集约利用

土地的集约利用是指不断通过改进技术和增加投入，并注意多种投入的合理比例，以获得土地的最高报酬。土地利用集约度就是指单位土地面积上投入技术、资本和劳力的数量。投入越多，则集约度越高；反之，则越低。

### 3. 土地利用分类

土地利用分类是依据土地的用途、利用方式、经营特点和覆盖特征进行的分类。目前,在我国土地利用详查中的土地利用现状分类共分8个一级类,46个二级类。8个一级类土地分别为:耕地、园地、林地、草地、居民点及工矿用地、交通用地、水域和未利用地。1999年开始实施的《土地管理法》将土地分为农用地、建设用地和未利用地三个一级类。

### 4. 土地适宜性与限制性

土地适宜性是土地对指定用途的合适程度。它可以按土地的现状或改良后的状况加以考虑。土地的限制性是指在一定条件下,构成土地质量的某种因素的优劣、多少,限制了土地的某种用途,或影响了用途的适宜程度,甚至影响了周围土地的进一步改造利用。土地适宜性评价就是按照土地对指定用途的适宜性,将特定区域的土地进行分等定级和归类。

### 5. 土地供给量

土地供给量就是指可利用土地的供给数量,即地球陆地表面上所能提供给社会利用的各种生产和生活用地数量。它可分为土地自然供给量和土地经济供给量。

(1) 土地自然供给量。它是指地球供给人类利用的土地数量,这个数量包括已利用的土地资源和未来一段时期内可供开发利用的后备土地资源。土地的自然供给量是相对固定的。

(2) 土地的经济供给量。它是指在土地自然供给的基础上,投入劳动进行开发以后,成为人类可直接用于生产、生活的土地供给量。土地某种用途的经济供给是个变量,其数量的增加不仅包含总量的增加,而且还包括某种用途的土地数量将随着利用效益的提高而增长,以及一定面积土地上产出的增长。

### 6. 土地利用的外部性

外部性是指土地利用主体的经济活动对其他经济主体所产生的非市场值影响。如果这种影响是积极的,则称为外部经济或正

外部影响；如果是消极的影响，则称为外部不经济或负外部影响。例如修筑道路提高了道路两旁土地的利用价值，称为外部经济；陡坡毁林开荒，造成水土流失并使下游水库淤积，则为外部不经济。土地利用应尽量减少或避免外部不经济。

### 7. 土地利用程度和土地利用效益

(1) 土地利用程度。在农业上，可以用垦殖系数（耕地面积/土地总面积），森林覆盖率（林地面积/土地总面积）和水面利用率（已利用水面/全部水面）等指标来反映土地利用程度。在城市建设上，通常用建筑密度（建筑物占地面积/用地总面积）、容积率（建筑面积/用地总面积）、土地利用系数（已利用土地/土地总面积）等来反映城市土地利用程度。这些指标越高，表明土地利用程度越高；反之，则越低。

(2) 土地利用效益。它用单位面积的土地所能提供的产品（价值）、服务来表示。在农业上，往往用单位面积的粮食产量等来表示。对于城市土地，可用单位土地面积所带来的利润或产值来表示。

## 第二节 土地利用规划的概念和作用

### 一、土地利用规划的概念

土地利用规划是土地资源科学管理的“龙头”。它是土地资源合理利用为核心，以最佳综合效益为目标，依据土地自然地理特点、社会经济条件和发展用地需求，在时间和空间上对研究区域内全部土地资源进行开发、利用、整治、保护所作出的具体部署和安排。因此，土地利用规划可以理解为人们为了改变并控制土地利用方向，优化土地利用结构和布局，提高土地产出率，根据社会发展要求和当地自然、经济、社会条件，对一定区域范围内的土地利用，进行空间上的优化组合并在时间上予以实现的统

筹安排。

## 二、现代土地利用规划及其本质

现代土地利用规划概念起源于1948年，美国数学家魏纳(Norbert Wiener)确立和命名的控制论。它是土地利用管理系统发展战略的总体谋划，是在众多选择中经过合理评估和选择确定组合目标的过程。

以控制论为基础的现代土地利用规划，其重点不在于详细描述预期达到的最终状态，而是着重研究土地利用规划所要完成的目标，为实现目标可能采取的途径和政策措施；同时分析各种政策、措施可能造成的各种土地利用后果，并从中找出最满意的行动方案。这种规划的基本思路是：根据土地利用管理系统自身的功能与外部环境条件确定规划的目标和任务，在此基础上研制可以随区域的发展和变化而不断调整的信息系统，利用这种信息系统编制未来不同时期、不同政策背景下形成的各种区域土地利用状态的比较或模拟方案。然后，按照从目标和任务引申出的准则对各土地利用方案进行比较和评价，以便产生被推荐的策略性控制系统。它可简单地归结为：问题—目标—方案—评价—选择—连续的反馈和监督。

现代土地利用规划的本质突出表现在以下四个方面：

### 1. 对管理目标的贡献性

在积分决策学中，规划亦称为管理目标。各种规划的目的，在于解决系统所面临的问题，并实现系统所确立的目标。土地利用规划是把目标与实施计划联系起来的纽带。

### 2. 对社会发展的公共性

规划是一个中性概念，可以为大多数人服务，也可以迎合少数人的利益；既能用于发展市场经济，也可满足政府干预的需要。对于土地利用规划，主要是从社会经济发展角度考虑，为公众利益服务的，因而具有公共性。

### 3. 对未来状态的预测性

预测是规划的基础，几乎可以说，没有预测就没有规划。正是科学预测提供的未来信息，为规划提供了不可缺少的先决条件，从而提高了土地利用管理系统在未来实践中的应变能力。但是，预测毕竟只是一种判断，而不是现实。因此，规划本质上具有不确定性。为了提高应变能力，通常要求规划具有弹性和可调性。

### 4. 对系统组织的有效性

面对现代复杂多变的土地利用系统，尤其是市场、资源、技术和政治方面都已进入国际化竞争的年代，几乎可以说，没有周密科学的规划，就不能采取有效的土地利用组织行动，系统活动就没有标准，系统中的属员也就失去了行为指南。按照现代耗散结构理论与自组织系统学说，土地利用规划能使系统从无序到有序，对系统具有普遍的有效性，使系统效果总体最佳。

## 三、土地利用规划的作用

土地利用规划在强化城乡土地统一管理、调整生产力布局和优化产业结构、保护土地、转变土地利用方式以及对于缓解人口增长、资源短缺、环境恶化与区域发展的矛盾等方面都具有重要作用。具体地说，其作用主要表现在对土地利用的控制、协调、组织和监督四个方面。

### 1. 控制作用

土地是农业最基本的生产资料，是一切生产发展的基础。我国人多地少，耕地资源严重不足。随着国民经济的发展，各部门、各行业都需要占用土地，这势必加剧人地矛盾。因此，为了保持人口与土地，特别是人口与耕地的平衡关系，国家必须通过土地利用规划，控制部门、行业的用地结构和规模，对土地利用实行有效的控制。

### 2. 协调作用

通过土地利用规划，一方面实现区域内人口、资源、环境的

和谐；另一方面通过对区域内国民经济各部门、各行业的用地量的合理分配，解决它们用地的矛盾，保证各产业之间的协调发展。

### 3. 组织作用

组织土地利用是土地利用规划最基本的功能。在宏观上它就是通过土地利用规划，给国民经济各部门、各行业合理分配土地资源，并在用地上加以具体落实，正确处理土地开发、利用、整治、保护之间的关系，通过法律形式予以固定，成为国民经济各部门、各行业共同遵照执行的规范；微观上，则通过土地利用规划的细部配置，为专项土地利用提供依据。

### 4. 监督作用

以土地利用规划为依据，对各部门的土地保护、利用、开发等情况进行监督和检查，以保证土地资源的合理利用。

## 第三节 土地利用规划的任务和内容

### 一、土地利用规划的任务

土地利用规划的目的是从社会整体利益出发，为取得一个比单纯的私人或企业开发利用土地要高得多的综合效益，在土地利用中既能不断提高土地生产力，降低风险，又能保护生态环境，同时在经济上可行，社会上可接受。为此，土地利用规划需要完成以下基本任务。

#### 1. 分析土地利用问题

土地利用规划的首要任务必须把握社会经济发展态势，查清土地利用现状，分析后备土地资源开发潜力，对土地供需状况进行科学预测，评价土地的适宜性和限制性，估算区域的土地资源人口承载量，从而明确土地利用规划所要解决的主要问题的类型和性质。

## 2. 明确土地利用目标和基本方针

目标的确定通常根据区域社会经济发展对土地利用地要求、土地利用需要解决的问题、土地开发利用潜力、上级规划的政策指南或控制性指标等方面的因素综合进行。应当详细描述目标与目标，目标与措施或政策之间的相互关系，这有助于了解土地利用这个错综复杂的大系统。与此同时，应完成以下提问过程：目标是什么—为什么要确定这个目标—目标与政策是否配套。

目标可分为战略的和具体的两大类。土地利用战略目标具有总体性、长期性和宏观指导性的特征。它主要是对土地利用方式、土地资源开发类型，土地利用结构和布局、土地生产力提高、土地生态环境保护等方面的方向性规定和确立。土地利用具体目标具有可操作性和可观测性。它的主要内容应当是描述土地利用在规划期内要求实现的社会、生态、经济效益指标，例如粮食保证率、森林覆盖率、建设用地保证程度等。

在明确土地利用目标的基础上，拟定土地利用的基本方针。它包括确定农用地利用的基本方针，建设用地利用的基本方针和未利用地开发的基本方针。

## 3. 拟定土地利用控制指标

拟定土地利用的控制性指标，是保证土地资源的可持续利用和社会经济的可持续发展，用于解决我国土地与粮食、土地与环境、土地与建设的矛盾。土地利用控制性指标的拟定主要依据土地利用目标和基本方针，上级下达的控制性指标并结合当地实际情况综合进行。它具有强制性、可操作性和可达性，是调整土地利用结构和布局的主要依据。这一指标主要包括基本农田保护面积、耕地保有量、建设占用耕地数量、土地开发整理补充耕地数量、退耕还林面积等。

## 4. 调整土地利用结构和布局

调整土地利用结构和布局是为了实现土地利用的目标，贯彻土地利用的基本方针，落实土地利用的控制指标，具体调整和确