

土地利用重点实验室系列丛书  
——国土资源部重点科技项目(2005-2008)

# 土地用途分区管制研究

程焯焯 王静 孟繁华 等著

地质出版社

· 北京 ·



# 前摇摇言

随着我国经济的高速发展,尤其是工业化、城市化进程的不断加快,一方面农地大量向非农地转移,耕地面积锐减,人地矛盾日益突出;另一方面不合理的土地开发和利用,使土地资源无法得到合理配置,并造成水土流失、沙化和洪涝灾害,使土地资源遭到破坏。面对严峻形势,1997年中共中央国务院发出关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知,提出改变现行土地的“土地分级限额审批”制度,采用土地用途管制制度,对农地和非农地实行严格的用途管制。1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》中,又再次提出“国家实行土地用途管制制度”,并明确了该制度的法律地位和效力。实行土地用途管制制度是我国土地管理体制的一次重大改革,是合理配置和有效利用土地资源的重要手段。我国建立土地用途管制的出发点就是促进严格控制农地转用,尤其是耕地转为非农建设用地,切实保护耕地,加强生态管护,制约和引导需求,有效防止城市盲目外延扩展和各种乱占滥用土地。土地用途管制制度突出了土地利用总体规划的整体控制作用,对加强土地利用宏观管理,引导合理利用土地,促进区域、经济、社会和环境协调发展具有重要意义;同时,该制度也是保护耕地治本之策的重要内容,对实现社会、经济可持续发展具有重要的促进和保障作用。

土地用途管制制度始创于19世纪末,自20世纪四五十年代开始日益成为大多数国家及中国台湾管理土地的重要手段。根据各个国家及中国台湾实行土地用途管制的实践来看,土地用途管制制度的核心内容是土地用途分区管制。土地用途分区管制是建立在土地用途分区规划基础上的一种土地利用管理模式,是将区域土地资源根据土地用途管制的需要,按社会经济发展的客观要求和生态管护的管理目标,划分不同的空间区域,并制定各区域的土地用途管制规则,通过用途变更许可制度及其他相配套制度,实现对土地用途的管制。我国关于土地用途分区的研究起步较晚,在土地用途分区方法、分区内容、分区管制实施管理和分区管制立法等方面系统全面的研究成果更是缺乏。

“土地用途分区管制研究”的主要目标是通过借鉴国外主要国家及中国台湾土地用途分区管制的理论、方法和经验,研究我国土地用途分区管制的原则、目的、理论依据、分区类型和分区方法,并从实施管理和立法的角度探讨土地用途分区管制实施的保障措施,从而为国土资源部在全国更好地贯彻执行土地用途管制制度提供依据、参考和技术支持。

在时间短、任务重的情况下,项目组同志为保证该项目保质、保量、如期、顺利完成,付出了大量的辛苦劳动。项目组成员收集了大量国内外相关研究资料和我国各省、区、市典型县编制的土地利用规划资料,并赴山西、广东、江苏、浙江等省进行了实地调研,做了大量的整理、分析、研究和计算机辅助设计等工作,由此形成了“总论——土地用途分区管制研究”、“土地用途分区管制国际比较研究”、“土地用途分区类型研究”、“县级土地用途分区方法研究”、“土地用途分区管制实施管理研究”、“土地用途分区管制的立法研究”等研究报告,并进行了山西省五台县土地用途分区的典型案例研究和编制了山西省五台县土地用途分区计算机辅助系统。

“土地用途分区管制研究”吸取了国外主要国家及中国台湾土地用途分区管制的成功

经验,从土地经济学、规划学、法学、生态学等角度,系统深入研究了我国土地用途分区的理论基础、分区模式和分区方法,以及土地用途分区的实施保障、法学性质和立法前景;“土地用途分区管制国际比较”全面介绍了美国、德国、法国、日本、韩国和中国台湾土地用途分区管制的原则、目的、理论依据、方法和分区体系,并对不同国家或地区、不同社会制度、不同经济发展水平下的土地用途分区管制体系进行了深入的对比分析;“土地用途分区类型”强调以维护社会公共利益、保护耕地、控制建设用地,限制不合理利用土地的行为、保护和改善生态环境、实现土地资源可持续利用等为土地用途分区管制的社会目标,借鉴国外经验,结合近几年县级土地利用总体规划的实践,提出八个用途类型一级区和若干个二级区,并提出了各类型区的管制规则;“土地用途分区方法”采用定性分析和定量分析相结合的方法,综合考虑土地利用现状、土地使用性质、自然条件、社会经济发展要求、土地的供需矛盾和土地的规划用途等一系列条件,研究县级土地用途分区类型在空间地域上的划分方法,并提出了土地用途分区的计算机辅助技术;“土地用途分区管制实施管理”深入分析了市场经济条件下土地用途分区管制实施管理的运行规律和发展趋势,通过土地用途管制不同方式实施管理效果的经济学比较,提出了我国从法律措施、行政措施、经济措施等方面,保障土地用途分区管制的实施管理措施;“土地用途分区管制立法”通过回顾分区法的发展历史、法律原则、法学渊源、基本内容与规范,以及法律实施辅助等方面内容,认识了土地用途分区管制的法学性质、法学本质与立法前景,为研究成果的转化应用提供法律方面的前瞻性研究;“山西省五台县土地用途分区”以山西省五台县为案例,按照所提出的分区类型和分区方法,进行了土地用途分区类型划分;“五台县土地用途分区计算机辅助系统”充分利用五台县土地用途分区的研究成果和相关土地利用现状数据库技术,从土地管理基础数据之间的逻辑相关性出发,研究并设计出应用于县级土地用途分区的数据库系统,实现了土地用途分区编制与管理等功能,为土地用途分区管制提供了一个科学、规范和高效的工作平台。

本书汇集了国土资源部 1999 年重点科技研究项目“土地用途分区管制研究”所取得的成果。全书共分 8 章和附录,基本涵盖了土地用途分区理论、方法及实践的各个方面。各章即相互独立,又有机地联系在一起,构成了土地用途分区理论与实践体系的整体框架。本书各章的执笔人依次为:第一章王静、程焯,第二章汪秀莲、张建平,第三章王静,第四章孟繁华,第五章黄贤金,第六章刘康,第七章戴建旺,第八章孟繁华,附录部分收集了项目研究过程中部分背景资料的摘译,主要完成人为贾克敬、王静、邓祥增。

本书是“土地用途分区管制研究”项目组全体成员辛勤劳动的结晶。在本项目执行及成果出版过程中,得到了郑振源先生非常有益的指正,得到了石玉林院士、马克伟教授级高级工程师的大力指导,得到了国土资源部国际合作与科技司和规划司,以及中国土地勘测规划院有关领导、专家及同行们的大力支持、悉心指导和热心帮助,在此一并表示最衷心的感谢。

由于土地用途分区研究在我国尚处于初期阶段,同时计算机技术及信息处理技术的发展日新月异,因此,土地用途分区研究无论在理论上还是在方法上都需要进一步的发展,并不断地在实践中得以检验、补充和完善。鉴于我们的水平和时间所限,书中不妥、疏漏乃至错误在所难免,恳望读者不吝赐教。

作搖者  
國曆年 月

# 目 录

## 前 言

|                                     |        |
|-------------------------------------|--------|
| 第一章 总 论 .....                       | ( 员 )  |
| 第一节 土地用途分区管制的理性分析 .....             | ( 员 )  |
| 摇一、土地用途分区管制的经济学分析 .....             | ( 员 )  |
| 摇二、土地用途分区管制的法学分析 .....              | ( 圆 )  |
| 摇三、土地用途分区管制的生态学分析 .....             | ( 猿 )  |
| 摇四、土地用途分区管制的规划学分析 .....             | ( 源 )  |
| 第二节 国外及中国台湾土地用途分区管制制度的借鉴 .....      | ( 缘 )  |
| 摇一、国外及中国台湾土地用途分区管制的特点 .....         | ( 缘 )  |
| 摇二、国外及中国台湾土地用途分区管制制度的启示 .....       | ( 远 )  |
| 摇三、我国土地用途分区的做法及存在问题 .....           | ( 苑 )  |
| 第三节 县级土地用途分区类型的建议 .....             | ( 愿 )  |
| 摇一、县级土地用途分区的法律依据 .....              | ( 愿 )  |
| 摇二、县级土地用途分区的类型及标准 .....             | ( 怨 )  |
| 第四节 土地用途分区管制实施管理措施 .....            | ( 员园 ) |
| 参考文献 .....                          | ( 员园 ) |
| 第二章 土地用途分区管制国际比较 .....              | ( 员园 ) |
| 第一节 国外及中国台湾土地用途分区管制概况 .....         | ( 员园 ) |
| 摇一、国外及中国台湾土地用途分区管制的历史背景 .....       | ( 员园 ) |
| 摇二、国外及中国台湾土地用途分区管制的目的、原则及依据 .....   | ( 员员 ) |
| 摇三、国外及中国台湾土地用途分区管制的类型及特点 .....      | ( 员员 ) |
| 第二节 国外及中国台湾土地用途分区管制体系 .....         | ( 员远 ) |
| 摇一、美国 .....                         | ( 员远 ) |
| 摇二、联邦德国 .....                       | ( 员愿 ) |
| 摇三、法国 .....                         | ( 员圆 ) |
| 摇四、日本 .....                         | ( 员圆 ) |
| 摇五、韩国 .....                         | ( 员猿 ) |
| 摇六、新加坡 .....                        | ( 员源 ) |
| 摇七、中国台湾 .....                       | ( 员缘 ) |
| 第三节 国外及中国台湾土地用途分区管制的保证措施和实施效果 ..... | ( 员猿 ) |
| 摇一、国外及中国台湾落实土地用途分区的保证措施 .....       | ( 员猿 ) |
| 摇二、国外及中国台湾土地用途分区管制的实施效果 .....       | ( 员猿 ) |
| 第四节 建立我国土地用途分区管制制度的启示 .....         | ( 员猿 ) |
| 小 结 .....                           | ( 员源 ) |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 参考文献 .....                    | (源) |
| 附表 .....                      | (源) |
| 第三章土地用途分区类型研究 .....           | (缘) |
| 第一节土地资源的特性与土地利用 .....         | (缘) |
| 一、土地资源的一般特性 .....             | (缘) |
| 二、土地利用 .....                  | (缘) |
| 第二节土地用途分区管制的必要性 .....         | (缘) |
| 一、土地利用的分散决策 .....             | (缘) |
| 二、土地利用控制——土地用途分区管制 .....      | (远) |
| 三、土地用途分区管制的理论机制 .....         | (远) |
| 四、土地用途分区管制的发展 .....           | (远) |
| 五、我国实行土地用途分区管制的必要性 .....      | (远) |
| 第三节我国县级土地利用规划利用分区的实践 .....    | (远) |
| 第四节我国土地用途分区管制的社会目标 .....      | (远) |
| 一、保护耕地 控制建设用地 .....           | (远) |
| 二、提高土地利用效率 克服土地利用的负外部效应 ..... | (远) |
| 三、保护和改善生态环境 .....             | (远) |
| 第五节县级土地用途分区类型划分 .....         | (远) |
| 一、农地区 .....                   | (远) |
| 二、林地区 .....                   | (远) |
| 三、城镇建设区、乡村建设区和工矿建设用地区 .....   | (远) |
| 四、自然保护区、风景名胜旅游保护区 .....       | (远) |
| 五、专用区 .....                   | (远) |
| 第六节我国县级土地用途分区类型划分的标准 .....    | (远) |
| 一、农地区 .....                   | (远) |
| 二、林地区 .....                   | (远) |
| 三、城镇建设区 .....                 | (远) |
| 四、乡村建设区 .....                 | (远) |
| 五、工矿建设用地区 .....               | (远) |
| 六、自然保护区 .....                 | (远) |
| 七、风景名胜旅游保护区 .....             | (远) |
| 八、专用区 .....                   | (远) |
| 第七节县级土地用途分区管制规则的建议 .....      | (远) |
| 一、土地的规划用途 .....               | (远) |
| 二、各类土地用途区分管制规则 .....          | (远) |
| 参考文献 .....                    | (远) |
| 第四章土地用途分区方法 .....             | (远) |
| 第一节国内外分区方法比较与评价 .....         | (远) |
| 一、国外土地用途分区方法比较 .....          | (远) |

|  |         |
|--|---------|
| 摇二、我国土地用途分区方法 .....                    | ( 愿怨 )  |
| 摇三、国内外分区方法比较与评价 .....                  | ( 愿圆 )  |
| 第二节摇土地用途分区方案 .....                     | ( 怨缘 )  |
| 摇一、分区原则和依据 .....                       | ( 怨缘 )  |
| 摇二、分区类型和方法 .....                       | ( 怨韵 )  |
| 摇三、分区作业流程 .....                        | ( 怨韵 )  |
| 第三节摇土地用途分区步骤 .....                     | ( 员园园 ) |
| 摇一、分区划线处理方法——图件资料齐全 .....              | ( 员园园 ) |
| 摇二、分区划线处理方法——图件资料不齐全 .....             | ( 员园员 ) |
| 摇三、土地开发、复垦、整理专项区 .....                 | ( 员园圆 ) |
| 摇四、统计面积、清绘、整饰成果图 .....                 | ( 员园圆 ) |
| 摇五、分区评述 .....                          | ( 员园圆 ) |
| 第四节摇总结 .....                           | ( 员园圆 ) |
| 摇一、分区实践 .....                          | ( 员园圆 ) |
| 摇二、分区中应注意的问题 .....                     | ( 员园圆 ) |
| 摇三、分区方法改进的建议 .....                     | ( 员园圆 ) |
| 参考文献 .....                             | ( 员园圆 ) |
| 第五章摇土地用途分区管制的实施管理 .....                | ( 员园猿 ) |
| 第一节摇土地用途分区管制实施管理的运行规律和发展趋势 .....       | ( 员园猿 ) |
| 摇一、构建土地用途分区管制实施管理的经济约束机制 .....         | ( 员园猿 ) |
| 摇二、构建土地用途分区管制实施管理的产权约束机制 .....         | ( 员园猿 ) |
| 摇三、科学确定产权作用时效、推进产权转移 .....             | ( 员园猿 ) |
| 摇四、完善农业政策体系,促进农地利用效率提高 .....           | ( 员园猿 ) |
| 摇五、科学制定土地利用规划 .....                    | ( 员园猿 ) |
| 第二节摇我国土地用途分区管制实施管理的成效及存在的问题 .....      | ( 员园缘 ) |
| 摇一、我国土地用途分区管制制度实施的成效分析 .....           | ( 员园缘 ) |
| 摇二、我国土地用途分区管制制度实施中的难点与问题 .....         | ( 员园远 ) |
| 第三节摇土地用途分区管制不同方式实施管理效果的经济学比较 .....     | ( 员园苑 ) |
| 摇一、直接管制 .....                          | ( 员园愿 ) |
| 摇二、税费制度 .....                          | ( 员园愿 ) |
| 摇三、直接管制(确定土地占用标准的管制方式)与税费制度的比较 .....   | ( 员园怨 ) |
| 摇四、产权安排——许可证制度 .....                   | ( 员园怨 ) |
| 第四节摇我国土地用途分区管制分区实施管理改革研究 .....         | ( 员一〇 ) |
| 摇一、增强直接管制决策的科学性 .....                  | ( 员一〇 ) |
| 摇二、重塑推进区域土地用途分区管制制度实施的产权制度 .....       | ( 员一一 ) |
| 摇三、构建区域土地用途分区管制的经济约束机制 .....           | ( 员一一 ) |
| 摇四、建立公众参与制度,增强区域土地用途分区管制制度实施的有效性 ..... | ( 员一二 ) |
| 参考文献 .....                             | ( 员一二 ) |
| 第六章摇土地用途分区管制的立法研究 .....                | ( 员一四 ) |

|  |       |
|--|-------|
| 第一节 土地利用用途分区管制制度的历史渊源和法学本质 .....       | ( 员圆) |
| 摇一、土地利用用途分区管制法令的发展历程 .....             | ( 员圆) |
| 摇二、土地利用用途分区管制的法学本质 .....               | ( 员圆) |
| 第二节 我国土地利用用途分区管制的法学渊源及定位 .....         | ( 员圆) |
| 摇一、土地利用用途分区管制的法学渊源 .....               | ( 员圆) |
| 摇二、土地利用用途分区管制独立立法的必要性 .....            | ( 员圆) |
| 摇三、土地利用用途分区管制立法的基本定位 .....             | ( 员圆) |
| 第三节 土地利用用途分区管制法令的基本内容与规范 .....         | ( 员圆) |
| 摇一、总则 .....                            | ( 员圆) |
| 摇二、术语定义 .....                          | ( 员圆) |
| 摇三、用途分区及其限制性规定 .....                   | ( 员圆) |
| 摇四、达标式管制规定 .....                       | ( 员圆) |
| 摇五、不一致用途的处理 .....                      | ( 员圆) |
| 摇六、实施与执行 .....                         | ( 员圆) |
| 摇七、争议仲裁 .....                          | ( 员圆) |
| 摇八、修改 .....                            | ( 员圆) |
| 摇九、附则 .....                            | ( 员圆) |
| 第四节 土地利用用途分区管制立法的“弹性”技术与私法辅助 .....     | ( 员圆) |
| 摇一、分区立法的“弹性”技术 .....                   | ( 员圆) |
| 摇二、私法辅助 .....                          | ( 员圆) |
| 第五节 摇结论与建议 .....                       | ( 员圆) |
| 参考文献 .....                             | ( 员圆) |
| 第七章 土地利用用途分区计算机辅助系统 .....              | ( 员圆) |
| 第一节 摇概述 .....                          | ( 员圆) |
| 第二节 摇系统总体设计 .....                      | ( 员圆) |
| 摇一、数据分析 .....                          | ( 员圆) |
| 摇二、系统设计 .....                          | ( 员圆) |
| 第三节 摇系统功能与应用模型设计 .....                 | ( 员圆) |
| 摇一、系统管理和数据处理模块 .....                   | ( 员圆) |
| 摇二、土地利用用途分区编制模块 .....                  | ( 员圆) |
| 摇三、专题数据分析模块 .....                      | ( 员圆) |
| 第四节 摇应用实例——山西省五台县土地利用用途分区计算机辅助系统 ..... | ( 员圆) |
| 摇一、数据采集处理 .....                        | ( 员圆) |
| 摇二、数据入库和系统试运行 .....                    | ( 员圆) |
| 第五节 摇结束语 .....                         | ( 员圆) |
| 摇一、关于土地利用用途分区模型 .....                  | ( 员圆) |
| 摇二、关于相关专题数据 .....                      | ( 员圆) |
| 参考文献 .....                             | ( 员圆) |
| 第八章 摇山西省五台县土地利用用途分区 .....              | ( 员圆) |

|                              |         |
|------------------------------|---------|
| 第一节 土地资源特点及分区历程 .....        | ( 123 ) |
| 一、土地资源及利用特点 .....            | ( 123 ) |
| 二、土地分区的变化过程 .....            | ( 124 ) |
| 三、分区种类与标准 .....              | ( 125 ) |
| 第二节 分区作业方法 .....             | ( 125 ) |
| 一、拟定分区方案 .....               | ( 125 ) |
| 二、技术标准 .....                 | ( 126 ) |
| 三、分区划线 .....                 | ( 126 ) |
| 第三节 分区结果及用途管制规则 .....        | ( 126 ) |
| 一、农地区 .....                  | ( 126 ) |
| 二、林地区 .....                  | ( 127 ) |
| 三、城镇建设区 .....                | ( 127 ) |
| 四、乡村建设区 .....                | ( 127 ) |
| 五、工矿建设用地区 .....              | ( 127 ) |
| 六、风景旅游保护区 .....              | ( 128 ) |
| 七、亚高山草甸保护区 .....             | ( 128 ) |
| 八、专用区 .....                  | ( 128 ) |
| 结论 .....                     | ( 128 ) |
| 结束语 .....                    | ( 129 ) |
| 附录 1 土地管理 : 公共政策、控制与参与 ..... | ( 129 ) |
| 附录 2 城市土地分区规划 .....          | ( 129 ) |
| 附录 3 纽约土地分区条例 .....          | ( 129 ) |

# 第一章 摇摇总摇摇论

土地用途分区管制,也称土地利用分区控制,是政府进行土地利用控制的常见手段之一,也是土地利用规划的一项核心内容。土地用途分区,追究其源,来自于英文中的“~~规划~~ ~~分区~~”,其基本理念是“把土地分成不同的用途区,在不同用途区内规定不同的土地管制规则;在同一区内实施完全相同的管制规则”。因此,土地用途分区管制是将区域土地资源根据土地用途管制的需要,按社会经济发展的客观要求和管理目标,划分不同的空间区域,并制定各区域的土地用途管制规则,通过用途变更许可制度及其他相配套制度,实现对土地用途的管制。土地用途分区管制是建立在土地用途分区规划基础上的一种土地利用管理模式,它包含了分区内容的制定、分区的法令化、分区的实施保障等多方面内容。土地用途分区管制制度涉及经济、法律、环境等诸多因素,其特性决定了土地用途分区管制分区的产生、发展需要从各个学科寻求理论支撑。

## 第一节 摇摇土地用途分区管制的理性分析

### 一、土地用途分区管制的经济学分析

#### (一) 土地利用的外在性理论分析

摇摇外在性理论是经济学最有影响的理论。这种理论认为,资源与环境之所以遭到破坏,主要因为资源与环境是一种社会物品,大家都可以使用。但是对资源与环境的破坏所造成的不良后果是由使用者和非使用者共同分担的,使用者所得收益大大高于其付出成本,结果造成对资源与环境的滥用。哈丁的公用地悲剧的预言就是这种情况。

土地利用是土地产权人依法使用益权能的具体行为。由于土地用途的多样性、土地使用的占有性与社会性决定了不同土地所有者、使用者可采取多种利用方式,造成土地利用的多样性和土地利用决策的分散性和逐利性。土地利用的分散决策将产生土地利用的“外部不经济”问题,当一种用途地块的土地所有者所采取的土地利用方式或土地利用决策对其他相邻用途类型的地块造成损害,而不予以赔偿其损失,此损害被称为“外部不经济”。这种“外部不经济”问题表现为无法消除一种用途地块的土地所有者所采取的土地利用决策对周围其他用途类型的地块可能造成的空气污染、噪声、废弃物污染和采光、通风、避险的不良影响,更为严重的是可能造成水土流失、土地沙化、盐碱化、洪涝灾害等后果。

正是土地利用的分散决策难于解决土地利用的“外部不经济”问题,难于从国家整体目标和社会的公共利益目标实现自控,这就需要政府对土地利用进行必要的干预,采取一定的控制手段解决市场配置条件下的“市场失灵”现象,产生了土地用途分区管制制度,来提高土地利用的效率,但对无“外部不经济”问题的市场机制调控的土地利用行为不需要控制。

#### (二) 土地用途分区管制制度的产生

在前苏联等实行计划经济的国家,土地所有制是公有制,全部土地都由政府管制,土地  
此为试读,需要完整PDF请访问: [www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com) 员

利用的决策权在政府手中。因此在土地全部国有的条件下,土地利用决策是政府的集中决策。政府自上而下按照国民经济发展计划,编制区域规划、土地整理规划,由政府确定每一块土地的用途<sup>[6]</sup>。由于土地利用计划目标过于庞大、笼统,计划模型高度抽象,以及计划执行受内外种种因素的阻碍和实施计划积极性不高和计划分配资源不讲效率等现象,已不适应市场经济的高速变化的形势。由此可见,不实施土地用途分区管制的完全的计划经济下的土地资源配置和土地利用方式,无法实现土地资源的有效配置和合理利用。

从西方主要国家的实践看,政府调控土地利用行为的重要方面是土地用途分区管制。各国土地用途分区管制制度的实质是以国家对土地占有权、使用权及使用行为实行强制性管理,通过制定法律法规政策等公共措施,以此来实施对土地用途的管制。政府通过分区管制这类行政或计划手段去干预土地利用,以补充市场调节作用的不足,从而达到合理有效配置土地资源、促进社会整体协调发展的目的<sup>[7]</sup>。土地用途分区管制即是国家限制土地使用权的一种方式,通过“统治权”运用土地用途分区条例,在不同地域对土地使用权主体的某些权利进行不同程度的限制。对他人造成损害的土地用途类型和受损害的土地用途类型从空间上严格分离,这种将不同土地用途类型和不符合整体利益的开发行为(如不适宜的建筑高度或建筑形式)加以分离而建立的制度被称为土地用途分区管制制度。土地用途分区管制制度是国家针对土地利用的社会性采取的宏观控制手段,是防止土地利用“外部不经济”问题发生的主动措施,用以解决“市场失灵”问题和保障国家目标的实现。

我国土地用途分区管制制度的产生是针对我国土地利用分散决策所面临的最多问题和耕地保护面对的严峻形势,中共中央国务院发出关于《进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》,提出对农地和非农地实行严格的用途管制,以消除城市的盲目扩张和乱占滥用耕地造成的“外部不经济”或成本溢出现象,达到土地资源均衡配置、高效利用的效果。

因而,从经济学角度讲,土地用途分区管制制度是由市场经济发达国家出现“市场失灵”,使社会经济资源配置失去了效益,社会消费的公正原则遭到了破坏,而采取的法制、行政、规章等各种手段,对公共性活动实行管制<sup>[8]</sup>。

## 二、土地用途分区管制的法学分析

土地用途分区管制制度从其发展历史看,都是建立在法律的基础上。欧美亚等国家和地区为保证土地用途分区管制制度的实施奠定了坚实的法律基础。一方面,政府颁布各种法律法规,从宪法、民法到就土地用途分区管制制定各种专门法律及至某一具体事项的规定等;另一方面,政府制定各种土地利用规划,这些规划是实行土地用途分区管制的基础,凡是实行土地用途分区管制制度的国家,都有较为完善的土地利用规划体系,并且这些规划都具有法律效力。这些法律法规及具有法律效力的规划是欧美亚等国家和地区实施土地用途分区管制制度的依据。从国外经验来看,土地用途分区管制立法有以下特点:①土地用途管制分区立法应定位在法规而不是规章。土地管制分区法令的实体性内容都是关于地权的限制,由于用途管制分区法令具有强烈的地域性,县与县之间、市与市之间的分区法令实体内容往往存在很大的差别,尤其是在我国这样的地区性差异非常明显的大国。②用途管制分区立法的核心是用途管制规则<sup>[9]</sup>。③用途管制分区立法与司法应建立相应专门的常设机构。④用途管制分区立法是一个持续的动态过程<sup>[10]</sup>。

从法学角度讲,在我国土地用途分区管制的法权基础是统治权,是由国家宪法、法律赋  
圆

予的国家行政机关执行法律规范、实施行政管理活动的权力,是国家政权的组成部分。用途分区法的法权基础是统治权,本质上属于行政法的范畴,但同时又包括资源法、环境法、经济法的内容,它是物权法的重要渊源。因此,我国县级土地用途管制分区应适应用途管制的需要,作为国家进行土地资源利用、管理、控制和引导最有效的公共措施,强化政府的调控手段,鼓励土地用途向社会、经济、生态综合效益最佳的方向转移,制定切实可行的土地用途分区管制类型和管制措施,以此为原则进行土地用途管制分区的立法研究。

1998年新的《土地管理法》,第9条明确规定国家实行土地用途管制制度。该法第18条进一步规定县级土地利用总体规划应当划分土地利用区,明确土地用途。可见,从法律意义上讲,我国土地用途分区管制的直接法律依据来自于《土地管理法》。从法的规定看,对县级以上的行政级别,法律并不强制要求建立用途分区管制,但对于县级及其以下的行政级别,法律要求必须进行用途分区。《土地管理法》本身属于土地行政法范畴,而行政法的法律依据直接来自于宪法。所有与土地有关的法律规定都必须符合这些宪法原则。具体到土地用途管制分区来讲,有两条规定直接相关,一是“国家保障自然资源的合理利用”;二是“国家为公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用”。前者可以说是国家对土地用途进行管制的最原始宪法依据,其实质是确立了国家对包括土地在内的自然资源的广泛的行政管理权;后者实质是承认了出于公共利益需要,土地行政权以立法形式对公民土地权利进行限制甚至合理侵犯的宪法原则。

除了《宪法》和《土地管理法》这两项最重要的法律渊源外,我国土地用途分区的另外一个重要的法律渊源来自于自然资源与环境法以及有关条例与规定。这主要包括《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》、《城市房地产管理法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国矿产资源法》等等。这些法律分别就某一特定部门的土地利用管理做出了行政法意义上的规定,可以说是对《土地管理法》的有利补充,也是土地用途管制分区与分区立法的法律依据<sup>[10]</sup>。

### 三、土地用途分区管制的生态学分析

生态系统是人类赖以生存的生命支持系统。每个生态系统都具有一定的组织结构和功能,并具有维持其结构功能的自我调节能力。在正常环境调节下,当系统受到压力,生态系统出现干扰和波动,仍能维持良性平衡,生态系统具有一定的整合性。当系统受到超过本身所能承载的压力时,系统就会偏离其良性平衡的最大阈值,其结构和功能将表现出一系列与受压力有关的破坏趋势,系统将会崩溃,丧失其生态整合性。因此,从土地用途分区管制的角度,对产生“外部不经济”问题的土地利用,采取事前控制的手段,将负外部影响控制在生态系统所能承载的压力之内,维持生态系统的整合性,保持生态系统良性循环。

我国实行土地用途分区管制是合理配置和有效利用土地资源的重要手段,我国土地用途分区管制总的目标就是保护土地资源,进行生态管护,妥善处理耕地保护、经济建设与环境保护之间的关系,不仅保障国民经济高速发展的用地需求,生态环境良性循环,而且促进建设用地的节约使用,切实保护耕地实现资源、环境与社会经济协调发展<sup>[10]</sup>。通过土地用途分区管制,严格执行各类规划,按照各类用地标准和环境标准进行土地利用,使土地利用结构与布局得以优化配置,耕地资源、森林资源、草资源、湿地、水资源、自然保护区、风景名胜旅游保护区,以及生态环境敏感区等得到有效保护,非农业建设用地得到控制,土地质量、

土地利用率和产出率逐步提高,从而实现生态系统的良性循环。另一方面,通过对土地利用方式的优化控制,维护了社会公众利益,保护和发挥自然资源的多种价值,防止水土流失,充分协调人与自然、社会经济与生态环境等关系,逐步创造一个良性、高效的生态环境,满足了区域可持续发展的需要<sup>[6]</sup>。

#### 四、土地用途分区管制的规划学分析

##### (一)土地用途分区管制与土地利用规划的关系

从规划学意义上看,分区属于土地利用规划的内容。世界各国的大多数城市规划,包括我国在内,都在总体规划内容中包含了分区规划的内容。分区管制强调的土地利用是一种微观、具体的秩序,这点与总体规划存在明显的不同<sup>[7]</sup>。总体规划由立法机构颁布后,它表明的是公众的公共发展意志,要求行政机关在土地利用管理上按照这种政策去管理,实现公共发展目标。而土地用途分区管制作为与较低层次规划相对应的内容,它直接调节的对象是具体土地使用者的利用行为。

我国目前的土地用途分区,主要还是作为土地利用总体规划的一项规划内容而存在的。当前的规划一般都包含两方面的内容:一是土地利用限制性的规定;二是土地利用发展性的计划。目前的土地利用规划基本上只有土地利用总体规划一个层次,上到全国、下一个乡,都是做总体规划,而在这个总体规划层次上,却包含了土地利用政策声明、土地利用指标计划、土地利用分区管理、重点建设项目用地安排等多层次的内容。因此,从内容形式上看,我国的城市总体规划和土地利用总体规划中都有类似的分区规划内容,但作为严格意义上的用途分区管制法,迄今并没有真正建立起来。

从我国的土地利用总体规划来看,按行政区域土地利用总体规划分为全国、省、市(地)、县(市)和乡(镇)四级,国家级、省级和地(市)级规划属政策性引导性规划,县(市)级和乡(镇)级规划属布局性与实施性规划,按照上一级规划的土地利用控制指标进行区域性土地利用布局,进行土地用途管制分区划定,确定分区土地利用方向和土地利用原则,因而,对这两个层次规划来讲,土地用途分区是规划的主要内容,县、乡级土地利用总体规划所确定的目标和方针是土地用途分区的依据,分区是实施规划的重要手段。总之,对县(市)级土地利用规划来讲,其规划目标必须通过土地用途分区来落实。土地用途分区以许可制为保证手段,是土地利用规划的基本内容,土地用途分区的划定是依据土地利用总体规划目标,土地用途分区管制是实施土地利用规划的基本制度手段。同时土地用途分区管制是合理利用土地的需要,是进行科学的土地利用规划的需要。因而,土地用途分区管制是在土地用途管制制度下派生出的分区,是为用途管制需要服务,体现的是政府对土地利用的管制作用,需要管制的区域才进行分区。

##### (二)土地用途分区与地域分区的比较

地(市)级以上土地利用规划中的地域分区是按照自然、社会、经济状况及土地利用状况的一致性和土地利用管理方针的一致性所划分的区域。土地用途分区与土地利用规划地域分区属于两类性质不同的分区,土地用途分区属于“类型分区”,“地域分区”属于由于地域差别进行的分区。“地域分区”以“个性”识别为其基本功能,“类型分区”则以“共性”识别为其基本功能,因此,只有在大尺度空间内进行“地域分区”,中小尺度空间范围内,采用“类型分区”形式,可直接实现不同类型区之间差异的识别。因而,对于地(市)级以上的规  
源

划,一般采用“地域分区”,对于县(市)、乡(镇)级规划,一般采用土地用途分区。

此外,由于土地用途分区与地域分区功能的差异,造成两者在划分结果与表现形式上的差别,地域分区中的同一区域不能在空间上断续分布,一般区域命名以地理差异命名,而土地用途分区的同类区域可在空间上重复出现,区域命名以主导用途的差异命名。因此,在同一空间尺度上,地域分区的区域类型少,土地用途分区的类型多。

## 第二节 国外及中国台湾土地用途分区管制制度的借鉴

### 一、国外及中国台湾土地用途分区管制的特点

土地用途分区管制制度在国外及中国台湾的具体称法不一。如美国、加拿大等称之为“土地使用分区管制”(Land Use Zoning),日本称“土地利用规划”,瑞典称“土地使用控制”(Land Use Control),英国称“土地规划许可制”,中国台湾则称为“非都市土地使用管制”和“都市土地使用管制”<sup>[10]</sup>。尽管土地用途分区管制各国和地区使用的名称不一,但总的目标是一致的,即通过土地用途分区及其实施,引导土地的合理开发和利用,促进区域经济、社会 and 环境的协调持续发展。

土地用途分区管制制度始创于 1909 年。美国是较早实施土地用途分区的国家,美国的土地用途分区管制制度起源于民法的地权限制,是地权限制不能保障合理高效利用土地时采取的一种法律手段。自 19 世纪四五十年代开始日益成为大多数国家规划管理土地的手段。随着各国及中国台湾经济的发展和工业化、城市化程度的提高,对土地的需求日益增加,土地供需矛盾日渐突出。市场经济发达的国家过度的市场竞争,使土地资源配失去了效益,土地资源公正、合理利用的原则也遭到了破坏,土地资源的配置呈现出“市场失灵”的状态。严峻的现实使各国及中国台湾意识到,土地作为一种有限的资源,要实现其公正配置和合理利用,消除其市场配置中的社会弊端,就必须强化土地利用的政府调控。各国及中国台湾为加强土地利用的管制,纷纷采取了强有力的措施,形成了以土地利用规划为主,其他措施和手段密切配合的土地用途管制制度。各国及中国台湾土地用途管制的目的在于:一是排除不当的土地利用,避免土地利用外部不经济现象的发生;二是有效、有序控制土地利用及开发速度,确保公共用地和公共设施的服务水平;三是节省政府的财政支出,充分发挥土地效益,并降低公共服务成本。土地用途管制制度的实质就是政府为促进社会整体协调发展,采取各种方式对土地利用活动进行调节控制的过程。

纵观世界各国及中国台湾的土地用途分区管制制度,土地用途管制的方式虽然因各国及中国台湾具体情况不同而多种多样,但目前为世界各国及中国台湾广泛采用的、基础的、最根本的手段还是土地用途分区管制制度。土地用途分区管制制度的目标和内容,随每个国家及中国台湾的经济发展、社会制度、文化传统的不同而不同,土地资源状况在很大程度上起决定作用<sup>[11]</sup>。根据各个国家及中国台湾实行土地用途分区管制的实践看,土地用途管制分区是土地用途管制的主要内容,是实现土地用途转用许可制的直接依据,土地用途分区管制制度是限制土地使用权,解决市场配置条件下的“市场失灵”现象,而不是取消土地使用权、决策权和规定每块土地的用途。

严格意义上讲,目前建立了与美国类似土地利用分区管制的国家及中国台湾并不多,比  
缘

较典型的主要有加拿大、日本、韩国和中国台湾。英国、法国、德国等欧洲国家虽然也在规划中包含了类似的分区规划内容,但在法令化上却没有美国分区那样独立的法律地位和效力,因而一般认为那并不能称为严格意义上的分区法。此外,在分区的内容上,各国基本与美国分区法的内容大同小异。20世纪50年代以前,美国主要是管制土地使用的容积与密度,其分区管制的主要目的是保护地产价值、保护环境、保障日照和通风、防止各种灾害发生和防止人口过度集中、混杂和交通拥挤等。20世纪50年代以后,美国针对静态、僵化的管制制度与人口、产业、城市迅速发展变化的矛盾,着重城市规模的控制和农业用地的保护,通过划定城市增长线、制订分期分区发展模式、进行建筑许可的总量控制、确定优良农地范围、制定农业区划和购买或转让土地开发权以控制城市规模和保护农地,并在土地用途管制分区中增加了弹性内容,如允许土地用途管制分区规划修正、土地变更使用许可和特别使用许可发展权转移等<sup>[10]</sup>。随着土地用途分区管理的发展,土地用途分区管制及分区条例向弹性化方面有了进一步发展,逐步向“整体计划发展”和“表性分区”条例方向发展,放宽传统密度限制条例的硬性规定,以鼓励整体的、有系统的大规模发展;同时向“发展权转让”条例和特殊地区方向发展<sup>[10]</sup>。因此,国外及中国台湾土地用途分区制度的发展经历了由不成熟到逐步完善的过程。

东亚地区用途管制分区制度发展的承袭脉络可以总结为:美国→日本→韩国→中国台湾。土地用途分区管制制度引入东亚后,结合东亚人口多、土地资源较为紧缺的特点,都不约而同地在分区体系上向纵深发展,由单层用途区分类发展为多层的层级结构分类。在实施分区的行政级别上,也由原来的仅限于市、县级以下行政级别,向省、国家级方向发展。当然用途管制的分类体系与这种行政级别是相对应的,级别越高,对应的分区用途分类也越粗,级别越低,分类越细。此外,在分区范围上,东亚的土地用途分区由传统的仅限于城市范围向农村地区扩展,加强了对非建设用地用途的分区管制。但是在日本和韩国,这种发展还不是很充分,主要表现在对农村地区用途分区的细化程度上。与城市地区相比,农村地区的用途区分类较为粗略,在分类深度上并没有同步推进。而中国台湾在这一方面是个例外,这就是中国台湾所称的“用途编定”,它是农村地区土地用途管制分区的重要内容<sup>[10]</sup>。

## 二、国外及中国台湾土地用途分区管制制度的启示

在土地私有制条件下,土地用途分区管制制度以维护公共利益为目的,因而得到广泛认可。为了落实土地用途管制的各种行政措施,各国及中国台湾在直接管制为主的基础上,积极采取租、税、金融等间接诱导性政策,均采取了各种各样法律措施、行政措施、经济措施等,使土地用途分区实施具有一定成效。因此,我国应该借鉴国际经验,建立和完善我国的土地用途管制分区制度,加强土地用途分区管制的实施管理。

纵观国外及中国台湾土地用途分区管制实施得比较好的地方,都具有强有力的法律保障。要实施土地用途管制,就必须加强立法管理。一是完善土地用途分区法律、法规体系;二是制订的法律法规应该内容详细,可操作性强;三是明确法律责任,加大违法惩处力度。

国外及中国台湾所实施的土地用途分区管制,从本质而言,是强化规划管理、落实土地利用规划的一种措施。离开了完善的土地利用规划,用途管制也就无从谈起。因此,应尽快建立和完善我国的土地利用规划体系,明确国家级、省级、地区级、县级、乡级各级土地利用规划以及其他各类用地规划和专项规划的目标和功能,对规划的制订过程做出明确的规定,远

进一步巩固和强化规划的法律地位,制订内容详细、可操作性强的土地利用分区规划;建立强有力的规划决策机构和规划实施管理监督机构,并在规划中重视公众的参与,大大保证了规划的贯彻实施。

借鉴各国的土地用途分区管理模式,可将分区管制的思想不仅局限于土地利用规划,更深入应用于国土资源开发整治规划、流域规划等国土资源规划中。土地用途分区管制是建立在土地用途分区规划基础上的一种土地利用管理模式。如在国土资源开发整治规划中进行农地区、林地区、工矿建设区、风景名胜旅游区、自然保护区、水源地保护区、环境敏感特别保护区等区域划分,在流域规划中划分上、中、下游各类水源地保护区,制定各区的资源利用管制规则,对实施我国国土资源开发整治规划具有较好的实施效果,同时对协调和衔接各级国土资源开发整治规划与相关专项规划、空间规划的内在关系具有促进作用,并对国土资源开发整治规划理论与方法体系进行创新,提高我国国土资源开发整治规划的规范性、科学性和实用性。

国外及中国台湾的经验证明,土地用途分区管制的实施,除了规划和法律这些强制性手段外,其他一系列措施作为对土地用途行政管制的补充,来间接调节和控制土地的利用,也同样能收到极佳的效果。因此,我们应吸取国外及中国台湾的经验,在分区管制制度实施过程中,应加强其他措施和手段的应用,如建立和完善土地开发许可制度、土地交易许可制度、土地登记制度、土地征用制度、土地租税费制度、土地整理制度、土地储备制度等,以这些措施相结合的方法,来促进土地资源的合理分配和有效利用。

美国、日本、韩国、中国台湾等的土地用途分区管制制度在其国土资源有效合理配置利用中发挥了重要作用,但我们不能不顾及其形成背景而不加选择地照搬过来在我国大陆加以运用。国外及中国台湾土地资源利用配置中起主导作用的仍然是市场机制,只有在市场机制失效的领域内,才由政府发挥其土地资源配置职能。如果我们对土地用途分区管制制度没有正确的认识,而将这种制度取代市场机制全面推行到我国的土地利用规划管理中,则这种全面详细的行政性计划行为的结果必然是“计划失效”,由此造成的危害和损失远远超过市场经济国家及中国台湾所出现的“市场失效”。在用途分区管制过死的情况下,连外部经济的土地利用方式也将受到限制,这样只会导致土地资源配置的不合理和土地利用的低效率,必将违背了实施土地用途分区管制制度的初衷。因此,我们在实施土地用途分区管制制度时,应该对这种制度的历史背景和形成过程有明确的认识,并结合我国国情正确灵活地加以运用,才能真正发挥其在土地资源合理配置中的作用。

### 三、我国土地用途分区的做法及存在问题

我国还未建立一套相对完善的土地用途分区管制制度。最早是1985年在河北省辛集市土地利用总体规划试点时进行土地利用规划的土地利用分区。目前,新一轮土地利用总体规划的修编即将开始,通过总结我国土地利用总体规划土地利用分区实践经验和教训,对完善我国土地用途管制分区制度和新一轮规划修编具有重要意义。回顾我国的土地利用分区,仍存在诸多问题。如在县(市)、乡(镇)两级规划中,由于大多数编制规划的人员不完全理解“用途分区”是为了管制不适宜的土地用途,因而将分区混同于土地利用现状的聚类、农业区划或城市功能分区,分区结果使得分区种类与土地利用现状分类呈对应关系,其土地利用分区仅仅是土地利用类型区,即以~~一种~~一种类型区为主的类型组合区,造成分区结果普遍过