

西北师范大学

Northwest Normal University



百年学府

土地利用规划

潘竞虎

地理与环境科学学院

2012年4月

第三章

土地利用总体规划的编制

第一节

土地利用总体规划概述

一、土地利用总体规划的概念和特点

- **土地利用总体规划**是以一定的行政区划为单位，根据国民经济建设发展的需要和土地资源现状、适宜性和生产力，进行的土地资源在国民经济各部门之间的调整与分配，是对区域土地资源的开发、利用、整治和保护，在时间上和地域上所进行的，长期的，战略性的总体布置和统筹安排。
- **土地利用总体规划特性：**
全局性；战略性；权威性；动态性；唯一性。

二、土地利用总体规划的基本任务

(一) 基本任务

- **土地利用宏观控制** 土地利用宏观管理体系的基础，体现国家中长期计划的目标要求。
- **协调部门间的土地利用矛盾**
- **全局土地利用进行宏观组织** 政府通过土地利用总体规划对各业用地进行合理布局
- **为土地利用监督服务**

(二) 市场机制下的土地利用总体规划

1. 提供公共产品和公共服务
2. 引导土地利用方向
3. 控制土地利用的外部性
4. 实现土地资源的可持续利用

三、土地利用总体规划的基本内容

- 判断土地利用问题
- 确定规划目标
- 编制规划方案
- 土地利用分区
- 制定规划实施措施

四、土地利用总体规划的编制程序

(一) 准备工作阶段

- 1. 组织准备** 规划办公室是具体编制规划的工作班子，应包括主要专业的科技人员，但更重要的是有适合做综合工作的专家。
- 2. 思想准备** 思想动员首先要说明规划的意义、目的和作用。
- 3. 业务准备** 编制和批准规划任务书（或工作方案）、业务培训、制定切实可行的工作计划、落实经费等。

(二) 调查研究阶段

1. 确定土地利用问题

- ① 土地利用现状分析。
- ② 土地利用潜力研究。
- ③ 各部门用地需要量预测。

2. 确定规划目标

根据当前和规划期内的土地利用问题以及国民经济和社会发展的要求，进一步提出土地利用总体规划的规划目标，即通过规划的实施所要达到的土地利用状况及效果。

(三) 编制规划方案阶段

1. **土地利用战略研究** 主要探索如何解决土地利用问题，实现规划目标和完成规划任务的途径与步骤及土地利用战略研究。
2. **编制规划供选方案** 土地利用战略确定后，应根据土地利用现状分析、土地利用潜力研究、土地适宜性评价和土地需求量预测结果，调整土地利用的结构和布局，综合平衡国民经济各部门用地，编制土地利用结构平衡表，确定用地规划指标。
3. **编写土地利用总体规划报告和编绘规划图**

（四）规划审批和公布实施阶段

- 总体规划报告编制完成后，要履行审批手续，形成一个规范性文件。根据审批程序，规划（送审稿）必须**经各级人民政府审查批准**。
- 经过批准的总体规划报告是具有法律约束力的正式规划，它既是各个部门利用土地的准则，又是各级土地管理部门编制中期和年度土地利用计划，审批、监督土地利用的依据。

第二节

土地利用总体规划模式

一、土地利用总体规划模式的基本特征

- ①适应社会主义市场经济规律的要求；
- ②使土地利用总体规划有较大的弹性和较强的应变能力；
- ③对土地的开发、利用、整治、保护实行动态的控制、协调、组织与监督；
- ④有较强的可操作性，便于总体规划的实施；
- ⑤易被土地管理部门和土地使用者所接受与执行。

二、土地利用总体规划模式述评

总体规划模式主要有：

- ✚ 总体蓝图模式
- ✚ 指标控制模式
- ✚ 土地利用分区模式

(一) 总体规划模式

——蓝图模式

1. 蓝图模式的基本特征

- ✦ **内容及深度:** 要完成规划地区全面的土地质量评价、土地利用现状分析和各个部门远景土地利用规模预测、布局和大型骨干工程的空间配置。
- ✦ **技术路线:** 主要领导指挥，动员各系统、各部门的领导与专家参加，反复协调平衡。
- ✦ **主要成果:** “土地利用总体规划图”和配套的规划数据与技术报告。
- ✦ **实施手段:** 编制过渡计划和技术建议予以实施

(一) 总体规划模式

——蓝图模式

2. 蓝图模式的主要特点

- ①对原始资料的要求：总体蓝图模式要求对规划地区所有的自然、社会、经济资料及发展战略进行综合分析和统一处理，同时还要求对部门的有关资料进行相应的分析处理。
- ②工作量与完成周期：一般情况下需要组织较大的班子在1-2年内完成。
- ③实施方式：主要是“土地利用总体规划图”和相应的过渡计划，缺乏具体的实施手段。
- ④实施效果：总体蓝图模式最大的弱点就是容易失去现时性，从而容易造成宏观上的失控现象。
- ⑤现实作用：总体蓝图模式作为一种传统的规划模式，在城镇总体规划中至今发挥较大的作用。

(二) 总体规划模式

——指标控制模式

1. 指标控制模式基本特征

- **内容及深度:**仅限于制定规划地区国民经济发展的土地利用指标，包括农业用地控制指标和非农建设用地控制指标。内容可以大大简化。
- **技术路线:**从全局利益为出发点制定指标，可以较少地涉及或考虑部门的具体要求。土地利用指标层层分解，具体控制、协调、组织由职能部门完成。
- **主要成果:**各级行政管理部門必须遵照执行的宏观土地利用指标。
- **实施手段:**实施均以指标为依据。

(二) 总体规划模式

——指标控制模式

2. 指标控制模式的主要特点

- ①对原始资料的要求：只需要与制定规划指标有关的相应资料，对资料的需求量达到最低限度。
- ②工作量及完成周期：指标控制模式不需要组织庞大的规划班子，任务完成周期最短。具有最突出的优越性。
- ③实施方式：通过土地利用指标的下达上传予以控制实施。
- ④实施效果：指标控制在宏观控制土地利用上可以取得一定的效果。弱点是容易造成土地利用的实际失控现象。
- ⑤现实作用：易于为土地管理部门接受和掌握。

(三) 总体规划模式

——利用分区模式

1. 土地利用分区模式的基本特征

- ✦ **内容及深度:**在土地利用现状调查, 土地评价, 土地生产潜力分析的基础上, 将规划地区分为不同的土地利用区域, 并制定相应的土地利用方向和管理措施。
- ✦ **技术路线:**主要精力用在有关土地的自然属性、经济属性和社会属性的研究上面, 这样大大提高了土地利用总体规划的科学性和实用性。
- ✦ **主要成果:**不同层次的土地利用分区图和利用方向。
- ✦ **实施手段:**通过分区和管制规则进行宏观调控。

(三) 总体规划模式

——利用分区模式

2. 土地利用分区模式的主要特点

- ①**对原始资料的要求**：本模式所需各类原始资料多以规划区内宏观资料为主，着重宏观分析。
- ②**工作量及完成周期**：由于在各项分析、预测工作中应用现代系统分析方法和计算技术，所以大大减少了工作量，缩短编制规划的时间。
- ③**实施方式和实施效果**：本模式规划重点是对宏观的土地利用活动进行控制，对保证土地利用战略目标的实现可以起到很重要的作用。
- ④**现实作用**：具有较大的弹性和应变能力，在土地利用的宏观控制、协调、组织与监督等方面起到重要的作用，对保证现阶段土地利用战略目标的实现有重要的作用。

三、土地利用规划模式的选择

➤ 在现实土地利用总体规划的编制中，主要采用了**指标控制和土地利用分区相结合**的模式，有很多优点，因而是现阶段编制土地利用总体规划（特别是县级）值得提倡的规划模式。

第一，通过用地分区，能够为规划确立一个与自然、社会经济发展相适应的土地利用长远目标。

第二，能够从空间布局上落实规划，协调产业间用地矛盾，为各个产业提供长期稳定的用地条件。

第三，两种规划模式的结合，可使规划在实施中具有一定的弹性，即灵活性，能够适应我国社会主义市场经济体制的要求。

第四，这两种规划模式的结合能够紧密结合土地管理的各项措施，搞好规划的实施监督。

第三节

土地利用战略研究 与目标确定

一、土地利用战略研究的内容

(一) 战略目标的依据

1. 上级行政区域的土地利用总体规划
2. 本区域的社会经济发展战略
3. 上级行政区域的社会经济发展战略
对本区土地利用的要求
4. 土地利用现状分析
5. 土地利用潜力分析
6. 土地资源供需分析

(二) 战略目标

1. 战略目标的制定原则

- 目标适中
- 定性与定量相结合
- 各部门目标相互衔接
- 突出重点

2. 目标体系 土地利用战略目标包括经济目标、社会目标、生态环境目标和利用规划目标4个大类，每一类又可分出许多次一级的类别，形成一个战略目标系统。

(三) 战略重点

1. 影响国计民生的关键问题或扭转区域局面的关键因素
 2. 竞争中的优势领域建设用地区
 3. 经济发展的基础性建设用地区
 4. 区域发展中的薄弱环节用地区
- 战略重点具有阶段性，这是规划工作需要注意的。

(四) 战略方针

- 战略方针是指实现战略目标的总的策略，总的原则，是规范地区发展行动的指南。
- 战略方针要服务于战略目标，须要简明、扼要，使人们容易掌握要领。
- 战略方针切忌公式化、一般化。战略方针越具体，对指导战略的实施越有利。

(五) 战略措施

- 战略措施是实现战略目标的步骤和途径，是实施战略的手段。
- 制订战略措施，就是把比较抽象的战略目标、战略方针进一步具体化。
- 区域发展战略措施通常包括实施战略的相应的组织机构、资源分配、资金政策、劳动政策、产业政策以及经济发展的控制、激励、协调等手段。

二、土地利用规划战略

目标的确定

(一) 区域发展的内部条件

- 1. 区域地位** 区域地位是指某区域在区域系统中或同一层次区域中的排序、重要性、所起的作用和影响。
- 2. 区域优势与劣势** 区域优势与劣势比较，通常需从①区位优势；②资源优势；③技术优势；④产业的优势等方面开展研究。
- 3. 区域容量** 人口承载力的研究，包括水资源承载力、矿产资源承载力、土地资源承载力等的研究是区域容量研究的主要内容。
- 4. 创新活动** 技术创新、组织创新和制度创新。

(二) 区域发展的外部环境

外部条件评估

- **总体环境** 从高到低、从大到小分层次进行：
世界发展变化的总趋势；
全国的经济形势；
周边地区的情况。
- **产业环境** 产业结构、生产状况、产品状况、产品市场状况和产品生产环境。
- **企业或公司环境**

(三) 提出战略构想

➤ 区域发展机会和障碍、优势和劣势的综合分析研究。两两组合分析比较中挑选出较合适的方案出来。

- ✓ 环境有机会， 区域优势
- ✓ 环境中障碍， 区域强势
- ✓ 环境有机会， 区域劣势
- ✓ 环境有障碍， 区域劣势

	(环境)		
优势	II	I	(区域)
劣势	IV	III	
	障碍	机会	

三、土地利用战略模式选择

(一) 经济发展战略模式

- ✓ 封闭型经济自我健全和完善，生产和流通“内循环”。
- ✓ 开放型重视与外部经济联系，生产和流通“外循环”。
- ✓ 内向型区域内部市场为导向，内外市场交换。
- ✓ 外向型区域外部市场着眼，以外补内，内外并举。
- ✓ 内聚型依靠和利用内部条件，发挥自身优势，发展本区域经济。
- ✓ 市场导向型“两头在外”的加工贸易型。
- ✓ 技术导向型技术进步是区域发展的决定因素。

(二) 空间发展战略模式

- 平衡发展战略模式
- 梯度推进战略模式
- 增长极战略模式
- 点轴开发战略模式
- 网络开发战略模式
- 圈层结构战略模式

土地利用战略举例——张掖市甘州区

- 甘州区是张掖市政治、经济、文化中心，在全市发展格局中具有中心带动的主导作用。
- 规划期内，甘州区战略定位——“河西走廊发展的战略通道区，河西地区生态保护的战略屏障区，国家现代农业示范区，国家级经济技术开发区，新能源基地和特色农副产品加工基地”的。
- “着力搭建滨河新区、国家级经济技术开发区、现代绿洲农业示范区三个平台”的经济和社会发展战略。

土地利用战略举例——甘州区

- 保护全区耕地和基本农田保护面积不减少，质量有提高；稳步推进商品粮基地的建设和发展，夯实农业基础地位；坚持“在保护中开发，在开发中保护”的原则，按照“北治风沙，中保绿洲，南护水源”的总体要求，优化城乡用地结构与布局，协调土地利用与生态环境保护的关系，着力保障黑河流域综合治理、湿地恢复项目用地；合理调整农业内部用地结构；按照构建“生态安全屏障、立体交通枢纽、经济通道”的区域发展战略和“优先保证中心城区、重点镇、工业集中区、重点项目用地”的基本思路，全面推进全区经济社会的快速发展和土地资源的可持续利用。

第四节

土地利用结构调整和总体规划方案的编制

一、土地利用结构调整的任务

- 土地利用结构调整是土地利用总体规划的中心内容
- ✓ 充分发挥土地资源利用的潜能
- ✓ 提高土地利用的经济效益
- ✓ 促进国民经济各部门的综合发展
- ✓ 保护生态环境，提高土地利用生态效益

二、土地利用结构调整的方法

(一) 综合平衡法

- ✦ 分析研究影响土地利用各方面的条件；
- ✦ 对各部门或各类用地进行需求量预测；
- ✦ 土地适宜性评价和土地经济评价，了解土地的适宜利用条件；
- ✦ 综合平衡，反复协调，最终确定出合理的土地利用结构。

土地利用结构综合平衡表

用地项目	现状面积	适宜面积	预测需求面积	第一次调整面积	第二次调整面积
耕地						
林地						
园地						
牧草地						
城乡居民点用地						
工矿用地						
交通用地						
水利设施用地						
水面						
未利用地						
合计						

(二) 线性规划法

线性规划的标准形式:

目标函数: $Z = C_1X_1 + C_2X_2 + \cdots + C_nX_n,$

约束条件: $a_{11}x_1 + a_{12}x_2 + \cdots + a_{1n}x_n \leq b_1$

$$a_{21}x_1 + a_{22}x_2 + \cdots + a_{2n}x_n \leq b_2$$

...

...

$$a_{m1}x_1 + a_{m2}x_2 + \cdots + a_{mn}x_n \leq b_m,$$

非负约束: $x_1 \geq 0; x_2 \geq 0; \cdots \cdots x_n \geq 0;$

三、土地利用总体规划 方案的编制

(一) 编制规划方案的依据

编制方案过程中，应主要依据：

- (1) 土地利用现状分析。
- (2) 土地质量评价和土地适宜性评价。
- (3) 土地利用预测。
- (4) 规划地区土地利用的方针和目标。

(二) 多方案的编制

- 在编制规划方案过程中，可根据土地利用中存在的不同问题和不同的解决途径，满足未来不同的土地利用要求，实现不同层次的土地利用目标，或适应未来不同的情况等等，可以编制出不同的土地利用规划方案，以供在规划实施过程中，根据客观情况进行适当调整 and 选择，达到规划方案的最有效实施。
- 在编制土地利用结构调整方案的过程中，通常要配合编制土地利用平衡表，而且不同的方案分别有相应的土地利用平衡表。

第五节

土地利用分区

一、分区的依据和类型

- **土地利用分区(土地用途分区)**,是指以土地利用现状和土地资源的适宜性为基础,结合社会发展、国民经济和环境保护的需要,按土地利用方向的不同,将规划地区划分出不同的用地区域。
- 类型分为土地利用地域分区和土地利用用途分区:
 - 土地利用综合(地域)分区**是依据土地的自然和社会经济条件、土地利用结构、土地利用限制因素、土地开发利用方向和改良措施等差异性,并保持某一级行政区划的完整性所作的分区。
 - 土地利用用途分区**则是依据土地规划的基本用途和土地保护、利用、开发、整治措施的不同所作的分区。

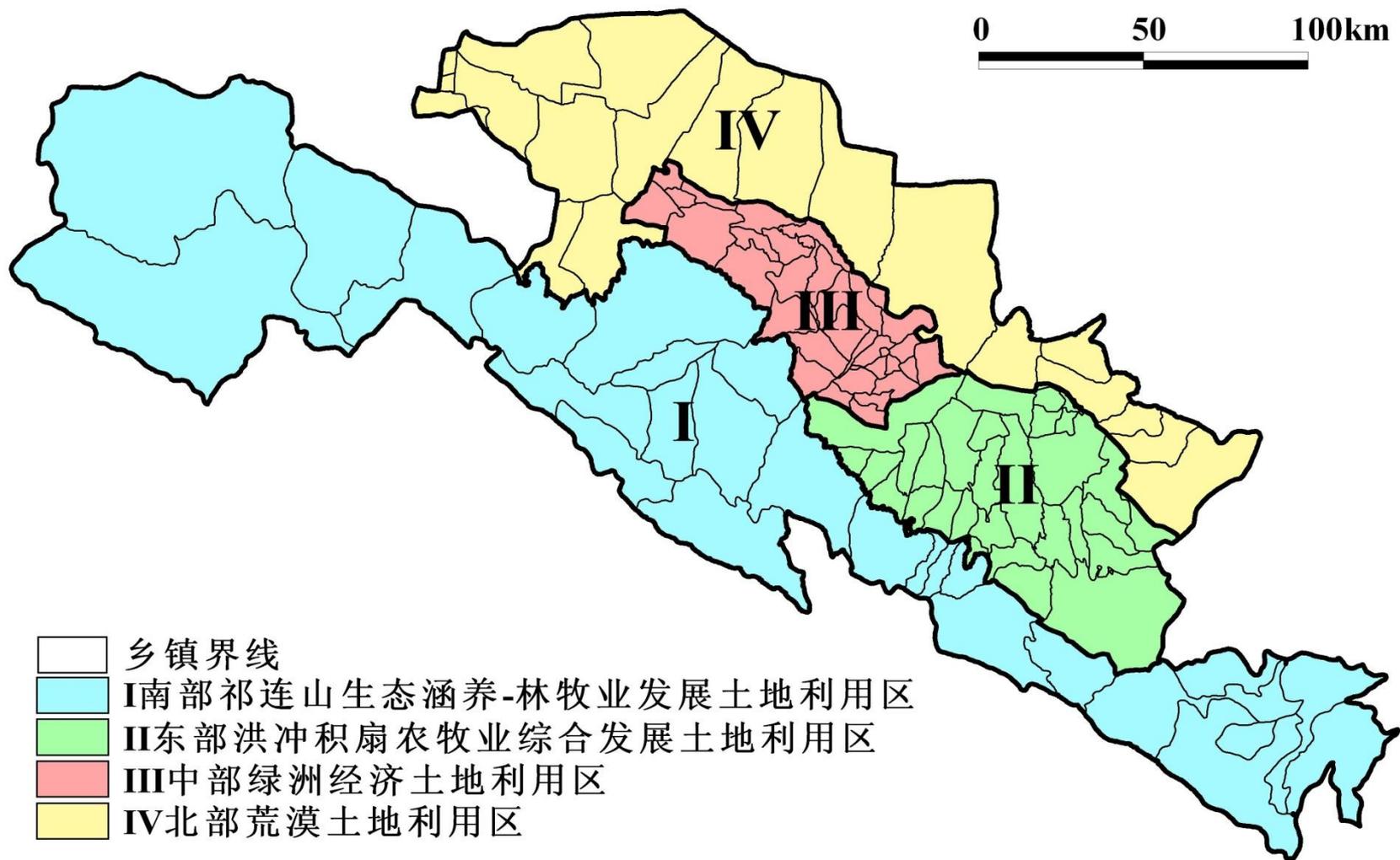
二、土地利用分区的原则

- ①自然、社会经济条件和土地质量的相对一致性；
- ②土地利用方式、特点和存在问题的相对一致性；
- ③土地开发利用方向和整治、保护措施的一致性；
- ④与上一级分区界线相协调，并尽量保持下一级行政区划的完整性。

三、土地利用分区的方法和步骤

- **准备工作** 包括拟定分区方案，收集、整理分区所需资料和图件。分区方案中要对分区依据、类型、方法等做出明确的规定。
- **拟定分区技术指标** 分区技术指标应反映各类用地区对土地数量、质量和区位条件等的要求。
- **分区划线** 具体划定各用地区的界线，一般采用图纸叠加与分区指标相结合的方法进行。
- **整理分区成果** 各类用地区划后，相应确定各区土地利用原则、限制条件和管理措施等。

张掖市土地利用综合分区



第六节

规划成果与审批

一、土地利用总体规划成果

(一) 规划文本的主要内容

- ✦ 前言 简述规划目的、任务、依据和规划期限
- ✦ 土地资源利用状况 现状、潜力存在的主要问题。
- ✦ 规划目标与方针 规划目标、近期任务、利用方针等。
- ✦ 土地利用结构调整 各类用地调控数量、结构变化以及各类用地原则、调控措施。
- ✦ 土地利用分区 各类利用区的面积、分布和管制规则。
- ✦ 重点建设项目用地布局 重点建设项目用地。
- ✦ 土地保护、整理、复垦和开发 简述区域范围、利用方向和目标，重点项目概况，实施计划，管理措施。
- ✦ 土地利用指标分解方案
- ✦ 实施规划的措施 行政、经济、法规和技术手段。

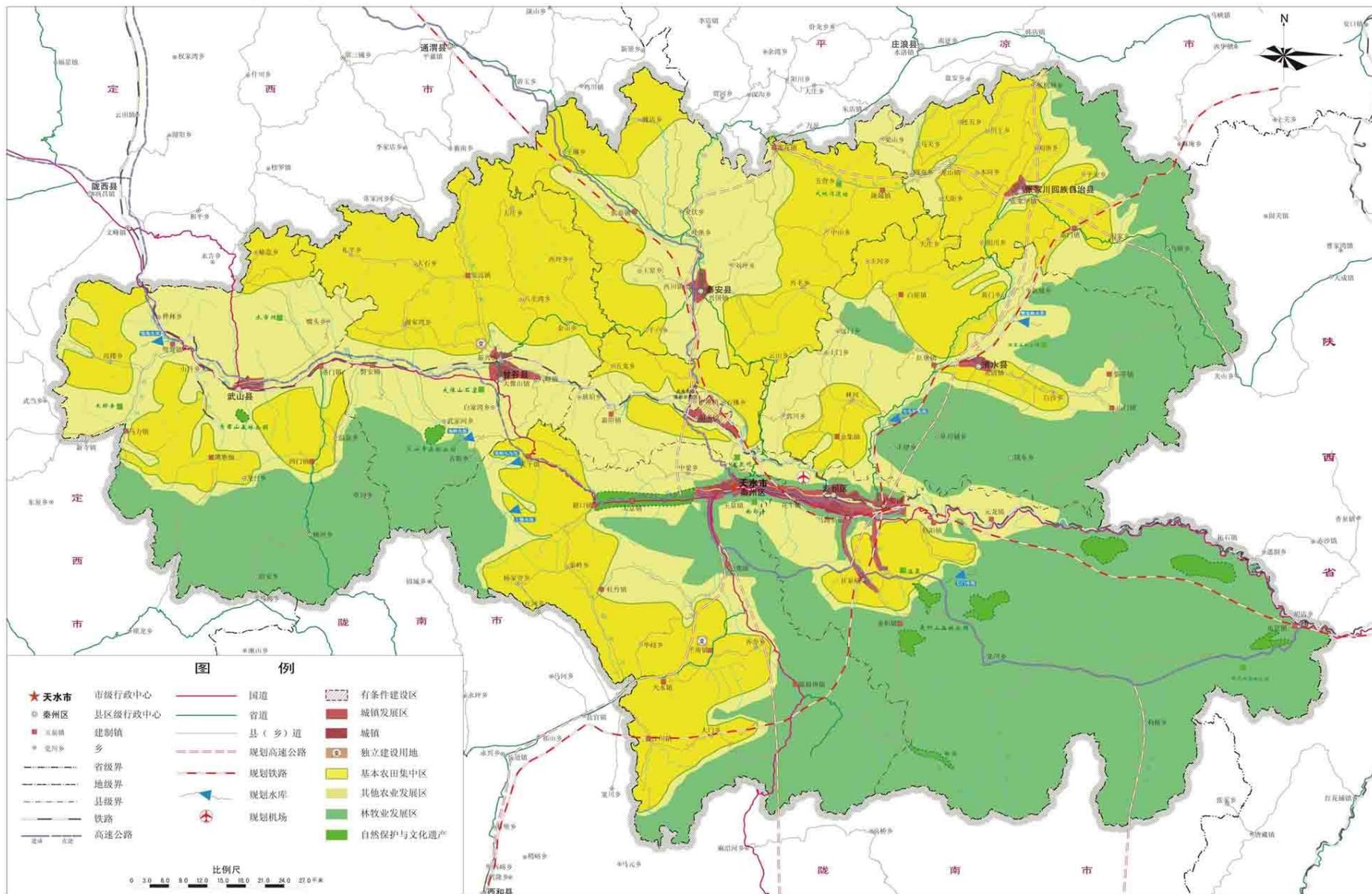
(二) 规划说明的主要内容

- 修编规划的必要性，说明上一轮规划实施情况、存在问题及修编的必要性；
- 编制规划的简要过程；
- 规划的指导思想、原则和任务；
- 规划中若干具体问题的说明包括基础数据来源，重要规划指标和用地布局的依据，供选方案的可行性和效益评价，推荐方案的理由，上一级规划指标落实情况，部门用地协调情况，实施规划的条件等。

(三) 规划图件的主要内容

- 规划图件包括土地利用总体规划图、土地利用现状图。
- 土地利用总体规划图的主要内容：用地单位的土地权属界线；土地利用区及界线；地类界线，重要的线状地物或明显地物点，等高线等；规划图例应符合规范。
- 土地利用现状图应采用土地变更调查更新的土地利用现状图。
- 比例尺为1：25 000~1：50 000。如辖区面积过大，可适当缩小图纸比例尺。

天水市土地利用总体规划图(2006—2020)



天水市土地利用总体规划 (2006-2020) 图

(四) 规划附件的主要内容

- ✦ **专题研究报告** 调查研究和规划协调过程中形成的各种专题报告，包括土地利用现状分析、土地供需预测、土地评价、土地利用总体规划与城镇规划和基本农田保护规划的协调情况报告等。
- ✦ **基础资料和图件** 规划过程中收集的各种资料和图件，有关的文件、文稿、草图以及土地评价图等。
- ✦ **工作报告** 内容包括：规划的组织领导、参加人员，规划编制过程，规划内容与方法，完成的主要成果，工作体会等。

二、成果评审

✦ 成果评审

为了保证规划成果质量，由上级土地管理部门组织规划评审小组对规划成果进行评审。

✦ 规划审批

规划经同级人民政府审查通过后，报上一级人民政府批准执行。并报上级土地管理部门备案。规划实施过程中如有调整和变动，需经院批准机关批准。

西北师范大学

Northwest Normal University



百年学府

谢谢！