

# 新形势下土地利用总体规划变革

方勇<sup>1</sup>, 秦涛<sup>2</sup>

(1. 武汉市规划研究院, 湖北·武汉 430014; 2. 武汉市规划编制研究和展示中心, 湖北·武汉 430014)

**摘要:** 简要回顾了我国三轮土地利用总体规划, 总结了当前土地利用总体规划存在的三大主要问题: 五级规划编制内容大同小异, 乡级规划编制深度不够; 与城乡规划建设用地功能有重叠, 但彼此间缺乏有效衔接; 土地用途管制针对性和灵活性不足, 滞后于非集中建设区发展需要。展望了土地利用总体规划面临的新形势, 提出了土地利用总体规划变革的四个方面: 构建“国土规划+空间规划+功能区规划”三层次土地规划编制体系; 明确不同层级规划编制深度, 加强强制性内容传导; 创新区乡级土地规划编制, 完善土地用途管制; 转变规划管理方式, 赋予地方政府更多事权。

**关键词:** 土地利用; 总体规划; 问题剖析; 变革思路

**中图分类号:** F301.23

**文献标志码:** A

**文章编号:** 2095-1329(2018)02-0008-05

土地利用总体规划(简称“土地规划”)是指导土地利用和管理的纲领性文件, 是落实土地用途管制、引导城乡建设的重要依据。改革开放以来, 经过三轮土地规划的探索实践, 逐步形成了层次分明、制度健全的规划体系, 成为我国重要的空间规划之一, 为我国的耕地保护和快速城镇化起到了重要作用。十八大以来, 我国经济发展进入新常态, 面对资源环境约束趋紧、耕地和生态空间保护压力增大等问题, 国家从顶层设计推进生态文明体制改革和规划体制改革。新形势下, 土地规划需要在传承中有所变革。

## 1 三轮土地规划回顾

我国土地规划理论和技术源于前苏联, 在 20 世纪 80 年代之前, 规划服务于农业生产, 重点是平整土地、改良土壤、安排农田水利项目建设。80 年代之后, 随着改革开放带来的建设用地快速增加、耕地急剧减少, 土地规划逐步向保护耕地、控制建设用地转变, 成为土地管理的重要手段。

### 1.1 第一轮规划: 应宏观管理要求而生

第一轮土地规划(1987-2000 年)是在改革开放以来, 我国经济建设蓬勃发展、耕地大量减少的背景下应运而生的, 是新中国成立以来土地规划编制的初步探索, 但由于缺乏配套的土地管理制度, 没有得到很好的实施。第一轮规划的意义是初步建立了我国土地规划体系框架, 为后来

土地规划的开展奠定了基础。

### 1.2 第二轮规划: 五级规划实现国土全覆盖

第二轮土地规划(1997-2010 年)是 1999 年新《土地管理法》实施后, 社会主义市场经济体制下以耕地保护为核心的规划, 各级规划的主要任务是分解落实上级下达的控制指标, 实现耕地总量只增不减。由于过于强调耕地保护, 对建设用地指标安排明显不足, 与经济社会快速发展不太适应。第二轮规划的意义是实现了五级土地规划全覆盖, 建立了土地用途管制制度, 辅之以配套的土地利用年度计划、建设项目用地预审、农用地转用等实施制度, 规划得到较好的实施, 大大提高了土地规划的法律地位。

### 1.3 第三轮规划: 保护与保障的双重使命

第三轮土地规划(2010-2020 年)2003 年启动试点, 2008 年全国土地规划纲要获批, 2010 年前后省、地(市)级土地规划完成, 2012 年前后区、乡级土地规划完成, 历经 10 余年时间。规划贯彻最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度, 确立了“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与”的工作方针, 采取了“试点探索、上下结合、充分论证”的工作模式, 针对前两轮规划存在的突出问题, 改进了规划指标设置, 区分约束性指标和预期性指标; 划定了“三界四区”, 强化建设用地空间管制; 探索基本农田多划后占, 提高了规划弹性; 建立层层交汇的规划数据库, 实现了全国“一张图”监管。与前两轮规划相比, 第三轮规划的科学性、保障性、实施性有了极大提高, 实现了从保护耕地为核心到统筹兼顾耕地和建设用地, 统筹土地利用与经济发展、生态环境保护兼顾的转变。

## 2 土地规划存在的主要问题

人多地少的基本国情与快速城镇化时期不断增加的建



收稿日期: 2017-12-20

修回日期: 2018-02-10

作者简介: 方勇(1979-), 男, 学士, 高级工程师, 主要从事土地利用规划与土地集约利用等研究。

电子邮箱: crazy\_wms@163.com

联系电话: 027-82745350

基金项目: 武汉市国土资源和规划局科研项目

设用地需求之间的矛盾决定了我国实行的是集权式的土地管理模式，土地规划的主要指标层层下达、逐级落实，带有较强的指令性，虽然执行力较高但技术性遭受质疑，实施中存在一些不足。

### 2.1 五级规划编制内容大同小异，乡级规划编制深度不够

我国五级土地规划分别对应五级人民政府，层级清晰。但五级土地规划均定位总体规划，使得各级规划编制内容大同小异，全国、省级、地（市）级土地规划重点是层层分解指标，最终传导给乡级土地规划并落实布局。县、乡级土地规划往往同步编制，乡级汇总后形成县级规划，使得县级规划成为过程式规划，作用较弱。各级政府编制同级土地规划，可以较好地发挥政府的责任意识，使其重视土地规划，但规划层级过多，规划内容趋同，增加了规划编制成本，却并未取得明显的效用。

乡级土地规划定位于作为土地用途管制的依据。从几轮规划实践来看，一方面，乡镇面积较大，以武汉市为例，最大乡镇面积接近 200km<sup>2</sup>，最小也有 40km<sup>2</sup>，平均乡镇面积在 100km<sup>2</sup> 左右，某些行政区面积更大的市、县，乡镇面积更大，在如此大的范围、比较短的时间，很难对非集中建设区内的建设用地进行准确布局，且又缺乏下位规划的补充，规划的科学性有待提高。另一方面，乡级土地规划是基于 1:10 000 土地利用现状调查为基础编制的，比例尺精度不够，要素偏少，建设用地边界绘制误差较大。此外，城乡规划大多是 1:2 000 比例尺，土地勘测定界一般是 1:500 比例尺，且坐标系也与土地规划不同，转绘到 1:10 000 乡级土地规划存在偏差，会导致实施时不符合规划情形。

### 2.2 与城乡规划的建设用地功能有重叠，但彼此间缺乏有效衔接

土地规划是全域覆盖的规划，在主要指标的约束下，对农用地、建设用地、未利用地进行统筹安排，重点是对基本农田和建设用地进行规划，明确基本农田布局，安排城镇、乡村、交通水利等用地。城乡规划重点是对城镇和乡村建设用地进行布局，根据预测的人口确定城乡建设用地边界与内部结构。土地规划与城乡规划均对建设用地进行规划，差异在于土地规划是上级指标约束下的建设用地安排，城乡规划是地方需求导向下的建设用地安排，从学科发展、理论方法、技术力量、实施监管来看，城乡规划的建设用地布局更为科学，土地规划的管控更具成效。由于编制主体、技术标准的不同，两个规划的建设用地规模和布局难以完全统一，时常出现符合一个规划不符合另一个规划的情形，项目不符合土地规划，无法办理农用地转用手续，而不符合城乡规划，无法办理“一书两证”，既降低了建设项目审批效率，也影响了城市空间格局。

### 2.3 土地用途管制针对性和灵活性不足，滞后于非集中建设区发展需要

我国土地用途管制的对象重点是耕地，对非耕地、生态用地等管控力度不够。规划布局为建设用地，即可申请办理农用地转用手续，导致部分居住、工业和公共设施类项目布局在山水资源保护敏感区域，破坏了城市生态环境。同时，严格按照建设用地布局管制的方式过于理想化，特别是城市非集中建设区内的项目用地普遍较小、布局分散，实施的不确定性较多，一般到建设阶段才能准确定位，严格的土地用途管制使得其往往不符合土地规划，甚至于占用基本农田导致无法实施，既增加了规划调整的成本，又影响了合理的项目落地。

## 3 土地规划面临的新形势

### 3.1 经济发展新常态：建设用地由高速扩张向限定增长转变

国外众多学者认为，人口和经济是两个影响城市土地扩张的主要因素，人类对空间的需求是城市扩张最初的动力，快速经济增长也提高了城市土地的需求。在经历 30 多年的高速增长后，我国经济发展进入新常态。新常态下，强化资源保护、狠抓节约集约、优化国土空间开发利用格局的紧迫性日益加强。中央城市工作会议提出坚持集约发展，框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量。继续依赖资源要素投入的发展道路已经走不通了，划定城镇开发边界，推动城市精明增长、限定增长成为共识，部分城市已进入存量规划时代，大、中城市扩张速度将会放缓，更加注重质量提升和效益提高，以较少的土地资源消耗支撑大规模的经济增长和城市长远的发展。

### 3.2 生态文明建设新要求：生态环境由被动保护向守住底线转变

党的十八大报告提出：面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位。《生态文明体制改革总体方案》提出：“树立绿水青山就是金山银山的理念”、“划定并严守生态红线”。土地规划由于不管控建设用地性质和强度，难以从源头上控制生态敏感区域的建设诉求，该区域往往成为利益团体争夺的焦点。生态文明体制改革需要土地规划将生态环境保护摆在更加突出的位置，树立底线意识，优先落实生态保护红线，协调好城镇开发边界、基本农田红线、生态保护红线之间的关系，完善土地用途管制制度，优化国土空间格局。

### 3.3 规划体制改革新趋势：多规由九龙治水向一张蓝图转变

2013 年中央城镇化工作会议提出积极推进市、县规划体制改革，探索实现“多规合一”的方法，实现“一张蓝图”管到底。2014 年 4 月，国家四部委联合部署在全国 28 个市县开展“多规合一”试点，其目的是将多个规划融合到一张可以明确生产、生活和生态边界线的图上，实现空间资源的统一管理，避免多个规划内容冲突、相互矛盾。《中

共中央、国务院关于进一步加强对城市规划建设管理工作的若干意见》提出：“改革完善城市规划管理体制，加强城市总体规划和土地利用总体规划的衔接，推进两图合一”。

“多规合一”是资源环境紧约束下优化国土空间格局、强化政府空间管控能力的必然趋势，土地规划作为各类规划的“底盘”，要更加注重与不同类型、不同部门规划的融合，在城市集中建设区实现城乡规划与土地规划的合一，在城市非集中建设区创新规划编制方法与管理模式，统筹协调好相关规划。

#### 3.4 土地制度改革新变化：由重城轻乡向城乡均衡转变

我国最大的发展不平衡是城乡发展不平衡，最大的发展不充分是农村发展不充分。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“建立城乡统一的建设用地市场”、“加快构建新型农业经营体系”、“赋予农民更多财产权利”，拉开了土地制度改革的序幕。新一轮土地制度改革有望解决当前两种所有权不平等、土地征收范围过宽、宅基地用益物权受限等问题，为农村的发展注入新的动力。十九大报告中提出：实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化。土地规划应更加重视乡村，优化土地资源配臵，保障农村基础设施、公共服务设施以及新产业新业态用地需求，充分考虑乡村的土地发展权；审慎安排村庄集并和工矿用地复垦，赋予农民更多的参与权和财产权。

## 4 土地规划如何变革

### 4.1 构建“国土规划+空间规划+功能区规划”三层次土地规划编制体系

处理好与城乡规划的关系，土地规划应弱化建设用地布局，强化土地用途管制，通过用途管制，优化国土空间格局。研究提出建立“国土规划+空间规划+功能区规划”的层次分明、传导清晰的土地规划编制体系，国家层面编制国土规划，省、市级层面编制空间规划，县、乡级层面编制土地利用功能区规划。

国土规划以政策性、宏观性为主，重在国土空间开发、资源环境保护、国土综合整治和保障体系建设等做出总体部署与统筹安排，确定耕地保有量、基本农田、国土开发强度等主要指标。

空间规划统筹各类规划，明确城镇、农业、生态空间，落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界（即“三区三线”）。省级空间规划落实全国国土规划分解的主要指标，统筹协调市级空间规划。市级空间规划与省级空间规划联动编制，重在落实省级空间规划分解的主要指标，落实生态保护红线、城镇开发边界，确定永久基本农田集中区。

县、乡级土地利用功能区规划深化落实市级空间规划“三区三线”，统筹衔接相关规划，划定土地利用功能区，

引导各项建设活动和产业发展向对应的功能区聚集。功能区实行建设项目准入和功能区兼容性管理。

### 4.2 明确不同层级规划编制深度，加强强制性内容传导

不同层级的规划定位、不同的比例尺决定了规划编制深度不一样。其中省、市级规划均涉及划定“三区三线”，但划定的深度有所差异，省级空间规划主要是明确划定的技术标准，制定“三线”管理规定，在省域层面做好统筹，确保市级空间规划汇总后“三区三线”结构合理性；市级空间规划固化生态保护红线、城镇开发边界和基本农田红线。区级规划划定一级功能区，乡级规划在一级功能区基础上划定二级功能区。耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地总规模、国土开发强度、生态用地比例等作为约束性指标逐级传导至区级规划；基本农田、城镇用地、生态空间面积、城镇生活污水集中处理率、生活垃圾无害化处理率等作为乡级规划约束性指标，预期性指标由各级规划根据需要自行确定。

### 4.3 创新区乡级土地规划编制，完善土地用途管制

县、乡级土地利用功能区在市级空间规划基础上，统筹衔接城乡、农业、交通、旅游、环保等规划，划定土地利用功能区。功能区分为一级功能区和二级功能区，一级功能区8个，包括城镇建设区、村庄建设区、重大设施建设区、休闲农业区、粮食生产区、特色农产品生产区、生态保育区、风景旅游区。二级功能区17个，包括城镇允许建设区、城镇有条件建设区、村庄允许建设区、村庄有条件建设区、郊野公园、农业公园、蔬菜种植区、粮食种植区、林果种植区、畜禽养殖区、水产养殖区、水域、水源保护区、山体保护区、地质灾害危险区、其他生态区。

功能区对应“三生”空间，建设项目原则上应在生活空间内选址，但考虑到生产空间和生态空间发展需要，允许市政基础设施项目（供电、燃气、供水、排水、环卫、消防、防洪、其他）、公共服务设施项目（教育、医疗、文化、体育、社会福利与保障、其他）、综合交通设施项目（公路、铁路、港口、机场、水利、管道）、其他设施项目（风景旅游设施、休闲农业设施、特殊设施）等4类项目准入，准入要求分为允许建设、论证通过后允许建设、不允许建设三种情形。对于允许建设和论证通过后允许建设项目以规划部门的建设项目选址意见书为依据。考虑到不可预见因素，增强规划弹性，功能区之间可以进行调整，但必须满足兼容、有条件兼容要求，不兼容的不能进行调整（表1）。

乡级土地规划之下，根据需要可以编制功能区总体规划或者控制性详细规划，以指导功能区的发展。如村庄允许建设区可以编制村庄建设规划，农业公园可以编制农业公园总体规划，风景旅游区可以编制风景旅游区总体规划或者控规，作为项目选址的依据。功能区规划应符合建设用地指标控制要求和功能区项目准入规定。

表1 土地规划功能区及划定要求

Table 1 Land planning functional area and demarcation requirements

空间性质	一级功能区	二级功能区	内涵	划定要求
生活空间	城镇建设区	城镇允许建设区	规划期内城市、镇建设的区域,包括允许建设区和有条件建设区	允许建设区与镇总体规划城镇用地布局衔接,有条件建设区与发展备用地衔接
		村庄允许建设区	规划期内村庄建设的区域,包括允许建设区和有条件建设区	允许建设区与中心社区(中心村)规模一致,有条件建设区按照允许建设区的20%划定,作为选址的弹性区域
	重大设施建设区	——	城镇和村庄建设区之外、面积较大的块状设施	面积在150亩以上、位于城镇和村庄建设区之外的重大设施(机场、港口、给排水、环卫、供电、供气、殡葬、安保、军事等)
生产空间	休闲农业区	郊野公园	以人文和农业自然景观为主,兼有休闲活动功能的园区	以现状湖泊、河流、道路、山体等明显地物,或村界、公园规划等进行划定,单个功能区面积原则上不超过2万亩
		农业公园	以农业生产为主,兼有乡村旅游功能的农业园区	——
		蔬菜种植区	以种植蔬菜、谷类作物、薯类作物和豆类作物为主的区域	以明显地物、村界进行划定,尽可能集中连片,优先将平原地区、质量较高的耕地划入,单个功能区面积原则上不小于300亩
生态空间	粮食生产区	粮食种植区	——	——
		林果种植区	以水产养殖、畜禽养殖(生猪、家禽、肉牛、奶牛)、林业、茶叶、水果生产为主的区域	以村界或明显地物划定,单个功能区面积原则上不小于100亩
		畜禽养殖区	——	以村界或明显地物划定,单个功能区面积原则上不超过300亩
生态空间	特色农产品生产区	水产养殖区	——	以村界或明显地物划定,单个功能区面积原则上不小于100亩
		水域	——	对接湖泊蓝线,未划定蓝线(河流、水库、重要坑塘)的,结合地形图、影像图和土地利用现状综合划定
		水源保护区	——	饮用水源一级、二级保护区陆域范围
生态空间	山体保护	山体保护	——	山体本体范围
		自然保护区	城市生态廊道、水体、山体、地质等生态敏感区域,以生态保育和保护功能为主的区域	国家级、省级、地方自然保护区等,按照批复范围划定或者根据需要划定
		地质灾害危险区	——	已出现地质灾害迹象,明显可能发生地质灾害且可能造成较多人员伤亡和严重经济损失的区域
生态空间	其他生态区	——	除以上功能区之外,具有生态保育职能、生态敏感性较高的区域	——
		风景旅游区	——	资源丰富、环境优美,可进行必要的低密度、低强度开发建设,提供观赏、休憩、娱乐、文化等活动的区域

注:15亩=1公顷

## 4.4 转变规划管理方式,赋予地方政府更多事权

规划编制创新相应带来规划管理方式的变化。首先是“三线”的管理需要明确,城镇开发边界管理建议分为国家和省两个层次,规划报国务院审批城市的城市开发边界调整由国务院审批,镇开发边界和其他城市的城镇开发边界调整由省政府审批,避免地方上随意调整城镇开发边界扩大城镇用地规模。基本农田红线管理建议适当放宽准入门槛,解决非集中建设区准入项目因占用基本农田不能落地问题。生态保护红线考虑由地(市)级人大立法管理,生态红线内的项目建设实行负面清单制度。其次是赋予地方政府更多事权,农用地转用和土地征收可全部由省级政府审批,国土资源部重点抓好计划、督查、执法等。再次是创新规划管理方式,其一以县为单元实行建设用地总量管控,当年度建设用地总规模超出规划目标,只能通过城乡建设用地增减挂钩申报新增建设用地,有效避免过于重视新增建设用地而导致建设用地总规模屡屡突破的现象。其二满足乡级功能区准入规定、且不占用基本农田的建设项目,按照符合规划管理。

## 参考文献(References)

- [1] 田春华. 着眼未来的事业——我国土地利用规划工作30年历程回顾[N]. 国土资源报,2009-01-12(1).  
Tian C H. A review of the future career: a review of the 30 year history of land use planning in China[N]. Land and Resource Newspaper, 2009-01-12(1).
- [2] 董祚继,吴运娟. 中国现代土地利用规划——理论、方法与实践[M]. 北京:中国大地出版社,2008:90-91.  
Dong Z J, Wu Y J. Modern land use planning in China: theory, method and Practice[M]. Beijing: China Land Press, 2008: 90-91.
- [3] 陈春,冯长春. 建设用地扩张效率指数研究[J]. 地域研究与开发,2011,30(4):133-135.  
Chen C, Feng C C. Research on construction land expansion efficiency index[J]. *Areal Research and Development*, 2011,30(4): 133-135.
- [4] 邵一希. 多规合一背景下上海国土空间用途管制的思考与实践[J]. 上海国土资源,2016,37(4):10-13.  
Shao Y X. Shanghai land use regulation in the context of unifying “multi-plans” [J]. *Shanghai Land & Resources*, 2016,37(4):10-13.
- [5] 党国英. 中国土地规划管理及其改革[J]. 上海国土资源,2014, 35(3):1-5.  
Dang G Y. The land planning management system in China and its pathway of reform[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2014,35(3):1-5.

## Changes to the overall land use planning under the new situation

FANG Yong<sup>1</sup>, QIN Tao<sup>2</sup>

(1. Wuhan Planning & Design Institute, Hubei Wuhan 430014, China;  
2. Wuhan Planning & Research and Exhibition Center, Hubei Wuhan 430014, China)

**Abstract:** According to a brief review of three rounds of overall land use planning in China, there are three main problems in the overall land use planning: the contents of the five level land use planning is different from the same, while township planning is not sufficiently in-depth; the urban and rural planning for construction land use overlap, although there is no effective link between them; there is a lack of pertinency and flexibility in land use control in the development of non-centralized construction areas. In the new situation of overall land use planning, four new aspects have been included: building a three level land planning system consisting of “land planning + space planning + functional area planning”; clarifying the depth of planning at different levels, while strengthening the delivery of the mandatory content; innovating the county and town land use planning, while improving the control of land use; changing the method of planning management, giving more power to local governments.

**Key words:** land use; overall planning; problem analysis; ideas for change

doi:10.3969/j.issn.2095-1329.2018.02.025



### “第十届国际地面沉降学术研讨会” 将于2020年4月20-24日在荷兰召开



由联合国教科文组织地面沉降工作组（UNESCO IHP Land subsidence International Initiative）筹划主办的“第十届国际地面沉降学术研讨会”（Tenth International Symposium on Land Subsidence, TISOLS 2020）将于2020年4月20-24日在荷兰代夫特市召开，组委会日前发布会议第一号公告。会议网址：<http://www.tisols2020.org>，电子邮箱：[landsubsidence@deltares.nl](mailto:landsubsidence@deltares.nl)，联系电话：+31-88-3357843，本届会议主席为荷兰乌特勒支大学的 Gilles Erkens 教授。详情与更新消息请关注会议网站。

（中国地质调查局地面沉降研究中心 龚士良）