

第一章 导论

第一节 土地的概念与特性

一、土地的概念

土地作为人类社会活动的载体,是人类生存和发展的基本资源。中国古代学者管仲曾言“地者,万物之本原,诸生之根苑也”。对于农业、矿业或是土地开发等活动而言,土地是最基本的生产要素,威廉·佩第(William Petty)认为:劳动是财富之父,土地是财富之母。“土地”是土地科学中最重要的基本概念,对土地的属性内涵的准确把握有利于进一步深入地进行土地开发利用、管理等的研究和实践。

马克思认为属性是指事物本身所固有的性质,土地作为基本的研究客体,它同时具有自然、经济和社会属性(段正梁,2000)。土地利用的社会化进程不断强化着土地的本质属性,并使其社会、经济属性不断扩展。这些属性使得土地在城市发展、土地经济和城市规划与建设中显示出越来越重要的作用(吴志强,2010)。

土地的自然属性是指土地自身具有的自然环境性能以及不可变更的特性,它将影响到城乡用地的选择、城乡土地的用途结构以及建设的经济性等方面。土地首先以物质实体的形式存在,其物质实体实际上是由地表各自然要素如地质、地貌、气候、生物、土壤、水文等和以物理状态存在的社会经济要素如建筑、道路、地下物等所组成的。简单而言,即土地是由土地自然物和土地资本物组成的以自然方式存在的土地物质实体。土地可以通过人类社会活动而体现出经济价值。

城市用地因人为的土地利用方式而得以开发土地的经济潜力。土地具有经济属性,就是以自然状态存在的物质实体能为人类所用、带来经济效用或其本身具有经济效益的功能。土地具有资源和资产的双重特性功能。土地的资源功能是指土地作为生产要素和环境要素是人类生产、生活的物质基础和来源,土地的资产功能是指土地可以作为财产来使用和进行交换的功能。土地的社会属性则反映了土地的社会关系。土地关系的核心是土地权属或土地产权关系。土地产权是指土地所有者或使用者按照相关法律的规定所享有的对土地占有、使用、收益和处分的权利。

不同的学科对土地也有着不同的解释。经济学认为,土地是指“大自然无偿资助人们的地表、水中、空中、光热等物质和力量”(马歇尔,1982);“土地是自然的各种力量,或自然资源……侧重于大自然所赋予的东西”(伊利,1982)。从地理学角度而言,土地是指“地表上的一个立体垂直剖面,从空中环境到地下的物质层,并包括过去和现在的人类活动成果”

(王万茂,2006)。从系统科学的角度,土地是由耕地、林地、牧地、水域、工矿用地等子系统组成的复杂系统。

综上,根据土地的自然、经济和社会属性以及各学科的相关探讨,土地的概念可表述为:土地是固定于地表,包括地表上一定空间和地表下一定深度,由土地自然物与土地资本物所组成的具有资源、资产、产权三重属性的综合体。

二、土地的特性

伊利(1982)指出,成功的土地利用是以对土地特性的认识为基础的。因此,研究土地特征对真正认识并合理利用土地十分重要。目前对土地特征的界定,比较有代表性的表述有四种:第一种是两分法,该观点认为,土地的特征包括自然特征和经济特征。第二种是三分法,该观点又可细分为两种,一种是土地的特征主要有自然特征、社会经济特征与法律特征三类,另一种是土地的特征主要有两重性、自然特征、社会经济特征三类。第三种是混合法,即对土地自然特征、社会经济特征等不作区分,而是合二为一地去论述。第四种是方法确定法,即根据一定的方法去确定土地的特征。在该观点看来,对任何事物的特征的研究,必须采用一定的方法,而且只有方法得当,技术路线正确,才能取得满意的结果。

上述对土地特性的探讨有两点需要说明:一是两分法和三分法并无本质的不同,只是内容或多或寡(姜爱林,2000)。混合法是不加区分的两分法或三分法。二是方法确定法过于偏重人为的因素,但作为一种研究尝试,具有一定的研究价值。著者认为,两分法、三分法、混合法与方法确定法这四种观点,各有千秋,但都有值得借鉴之处。根据上文对土地概念的科学界定,并结合土地科学的实际,对土地的特征可从土地的本质特性和派生特性两个方面来论述。

土地自然特性是土地自然属性的反映,是土地所固有的、不以人的意志为转移的,也是由其本身的物理、化学、生物性能所决定的,与人类对土地的利用与否没有必然的联系。土地自然特性主要包括:①土地是自然的产物;②土地数量(面积)的有限性;③土地位置的固定性;④土地质量的差异性;⑤土地利用的永续性。通过上述对土地自然特性的分析以及对土地生产能力的评价,生产用地配置会对解决经济发展与合理开发利用土地之间的矛盾产生积极意义。

土地的派生特性主要有经济、社会、生态、法律等四个方面。①土地的经济特性是在土地自然生产力的基础上,土地被人类利用、改造中所表现出来的。在人类诞生之前,土地尚未被人类开发利用,这些特征自然并不存在。这些特征有土地供给的稀缺性、土地报酬的递减性、土地用途变更的困难性、土地利用方式的分散性、土地损失的补偿性、土地资本的储藏性、土地投入的增值性。②土地的社会特性,是指建立在土地产权之上的政治和社会权力而表现出的特性,它与土地的经济属性具有密切的关联。土地不仅是生产资料,也是社会关系的客体。人们在利用土地这个生产资料时,一方面要依据土地的自然属性,合理利用土地;另一方面又产生了对土地的占有、使用、支配与收益等生产关系,而土地的占有、使用关系则是一定社会关系的基础,这就是土地的社会特性。另外,这也反映了对土地进

行分配和再分配的客观必然性。③土地的生态特性,是由土地本身的生态系统及其环境因素所体现出来的一种特性。土地生态是指人类社会经济活动与土地资源之间的相互依存、互相制约的一种关系。生态学和地理学认为,土地是由气候、地貌、岩石、土壤、植被、水文、基础地质等组成的生态系统。土地生态系统又可细分为农用地生态系统、建设用地生态系统以及未利用地生态系统。其中,农用地生态系统又可细分为耕地生态系统、林地生态系统、草地生态系统与养殖水面生态系统。水土流失、土地污染、土地质量退化、土地沙化等土地生态环境恶化,不仅破坏了土地自身生态系统的生产力,而且直接影响地球上更大生态系统的能量和物质循环。土地的生态特性有易受污染性、可更新性、质量退化性、水土流失性、危害株连性。④土地的法律特性,是由土地的位置固定性与财产权利体现出来的一种特性。它所强调的是与土地相关的各种利益的权利和责任,如土地所有权、使用权、收益权、处分权等。其特征有不动产性、两权分离性、范围性、归属性和排他性等。

第二节 土地利用的概念

一、土地利用的含义

土地利用是一个内涵丰富的概念。土地利用包括将自然环境或未开发的土地改造和管理成建设环境,比如把耕地、牧草地以及林地改造成居民点或半自然环境。联合国粮农组织(FAO)认为,土地利用可被定义为:在一定的自然、社会、经济背景下,按一套经营管理的技术经济指标加以详细规定和描述的土地利用类型,这套技术经济指标包括产品、市场方向、经营规模、劳动力集约度、资金集约度、所采用的动力、技术和物质投入等(FAO/UNEP, 1999)。

从不同的角度看待土地利用有着不同的理解。土地利用作为一种干预过程而言,是指人类对特定土地投入劳动力资本,以期从土地得到某种欲望的满足(林英彦,1995),或是指人类通过与土地结合获得物质产品和服务的经济活动过程(毕宝德,2003)。作为一种存在状态,是指在既定时间、空间和特定地点的一切已开发和空闲的土地的表面状况(曼德尔,1987)。综合相关观点,可以发现土地利用包括了三个核心要素,即人、土地及土地利用方式(董祚继,2007)。第一个基本要素是人,作为土地利用的主体,人是土地利用过程中最为主导和具有能动性的因素。人的需求是土地利用的出发点和根本目标,土地利用过程因为有了人的因素而有别于单纯的自然生产过程,成为自然再生产与经济再生产相互影响的过程。第二个基本要素是土地,作为土地利用的客体,土地是一切活动的物质源泉。土地利用的过程也是一个人与土地进行物质、能量和价值交流、转换的过程。第三个基本要素是土地利用方式。土地利用方式是连接人与土地两个要素的媒介。

作为人类有目的地对土地进行干预的活动,土地利用包括四个方面:土地开发、土地利用、土地整治和土地保护。土地开发有广义和狭义之分。广义的土地开发是指把尚未利用的土地经过清理、整治,使之可以投入使用;狭义的土地开发指的是土地开垦,是指把适于

耕作的荒地经过开垦变为耕地,以种植农作物(张占录,2006)。

此处的土地利用是狭义的概念,是指由土地质量特性和社会土地需求协调所决定的土地利用过程,是人类通过与土地结合获得物品和劳务的经济活动过程。合理的土地利用是一个寻求土地资源最佳利用的过程。土地整治是指改变土地利用不利于生态环境条件的综合措施,使土地资源得到永续利用,如水土流失整治、盐碱地整治等。土地保护是指保护土地资源及其环境条件中有利于生产和生活的状态,依据自然规律采取措施以保护和利用土地,最终达到保护土地资源的目的。

基于上述的各种认识,本书将土地利用定义为:土地利用是指人类通过特定的行动,在特定的社会生产方式下,依据土地的自然、社会和经济属性,对其进行有目的的开发、利用、整治和保护等活动,以满足人类生产生活需求的活动。

二、土地利用的特点和本质

(一) 土地利用的特点

1. 土地利用性质变更的困难性

尽管土地具有多种使用用途,但土地一旦转为具体的用途之后,便具有了“使用惯性”,再要变更其用途比较困难。这是因为:一方面,受制于土地的自然条件;另一方面,更改土地利用性质往往会在短期内造成巨大的财富消耗以及相关的交易成本。因此,注重土地利用规划,在行动实施前做好勘测设计与富有远见的规划十分重要。

2. 土地利用的报酬递减性

土地报酬递减规律认为,在技术水平一定的前提下,土地上最后会出现产出物的增加值小于投入物的增加值,该规律尤其在农用地的表现最为明显,也即土地的“内卷化”(黄宗智,2002)。这要求在提高土地利用强度、提高投入时,需要在一定的经济技术条件下进行,而非一味地提高土地上的投入量,最终导致土地利用报酬递减。无论是农用地还是建设用地都遵循该规律。

3. 土地利用效应的外部性

外部性又称外部效应,是一个经济学概念,指某一微观经济行为主体的经济活动对另一主体的福利所产生的效应,且这种效应没有通过市场交易反映出来。结合土地而言,土地外部性是指人们在对土地这一客体进行利用的过程中,对他人的生活、工作或者生产活动或社会所造成的影响,并且这种影响无法通过市场来进行交易。土地外部性的承受者虽与土地利用者没有直接关系,但他们不能自主地选择或避免这种外部性对自己造成的影响,这就造成了土地利用者的私人收益与社会收益、私人成本与社会成本不一致的现象(刘湘洪等,2010)。土地利用的外部性,是经济系统运行中正常的、无处不在的和不可避免的组成部分。土地利用的外部性涉及面广,类型多样。

4. 土地利用的可持续性

土地利用的可持续性是指,在获得最高产量的同时保护土壤等赖以生产的基本资源,来维护土地的永久生产力(蔡运龙,2003)。土地是一种可变更的资源,不会因使用而减少,

土地可能因不当的利用方式而改变其性质或出现退化,但其面积和空间位置是不会改变的。如果能合理利用,其生产力不但不会随着时间的推移而丧失,相反,还会随着科技的进步而得到提高。

5. 土地利用的动态性

随着社会经济发展和自然环境的变化,土地的用途、土地资源的分配、土地利用效益并非一成不变,它是一个动态过程。从人类社会早期的直接向自然生态索取的方式到农业生产再到工业革命后的工业化与城市化,土地利用的方式发生了极大的变化。随着生产力的发展以及科技的进步,诸多曾经无法利用的土地得到了重新利用。

(二) 土地利用的本质

土地利用本质上是一个自然、经济、社会和生态等多种因素相互作用的持续运动过程。本质上是一种人地关系,是人类为满足某种需求对土地实施干预的过程,这也是人地关系的首要和核心问题。在人地关系中,人处于主导地位,起着决定性作用(吴次芳,2010)。因此,土地利用的状况能否为人类社会发展提供必要的物质资料,一方面取决于自然环境条件,另一方面还取决于劳动、资本和技术的投入。

土地利用是对土地功能的利用,人们在确定具体的土地使用功能时,往往会根据不同的使用需求对土地功能进行安排。伴随着经济发展和社会进步,人们不再像过去那样仅从经济的角度出发决定土地功能,同时也改变了总是按着先易后难、从好到坏的顺序利用土地的做法。除了对土地进行开发利用,也开始对土地进行保护和整治(吴次芳,2010)。

人口的数量和质量是决定土地利用的根本性要素。人口的增加一方面会引起粮食需求增加,还会对城市建设用地比如住宅、工业、休闲娱乐、交通设施产生需求,但由于土地数量与位置的固定性,由此会引发土地利用的竞争和土地开发强度的增加。因此,土地利用方式、结构和布局都会随着人口的变化而变化。除了人口总量上的变化,还有人口在区域间的流动,如伴随着城市化的推动,人口从农村向城市转移,从欠发达地区向经济发达地区集中,从而形成区域之间的不平衡发展。因此,促进区域统筹发展也是土地利用的一个重要内容(吴次芳,2010)。

第三节 城市土地利用分类

一、土地利用分类的内涵

土地分类(land classification)是土地科学的基本任务和重要内容之一,它既是认识土地利用的开始,也是充分合理地利用土地资源以及对土地实施动态监管和控制的重要环节(秦明周,1997)。人类根据自身需要和土地的特征,对土地资源进行了多种形式的开发和利用。国家通过土地分类,从而掌握土地资源现状、制定土地政策、合理利用土地资源。常用的土地分类方法有三种:土地自然分类系统、土地评价分类系统、土地综合分类系统,详见表 1-1。

表 1-1 土地分类方法

分 类 标 准	土地资源分类	城市用地分类
管理部门	国土部门	规划部门
目标	耕地保护	城市发展
侧重点	农用地细分	建设用地细分

资料来源：周建明. 中国城市土地利用的理论与实践[M]. 北京：中国建筑工业出版社，2009.

国内外都普遍开展了多种目的和用途的土地利用分类研究,但由于各国国情以及使用目标的不同,土地分类体系、规范成果也各不相同。我国从 20 世纪 80 年代开始开展了大规模的土地利用分类系统研究,因各项建设和管理需要,国土、建设、农林等部门制定了不同的土地利用调查分类。目前,我国存在着两种土地分类方法,一种是国土系统的土地利用分类,另一种是规划建设系统的土地利用分类。两者分属不同的部门管理,各有偏重。前者由国土资源部门管理,出于耕地保护的目,侧重于农用地的细分,将城市建设用地作为一个整体;而后者由建设部门管理,面向城市发展,侧重建设用地的细分。两种分类方法尽管实现了在空间上全覆盖,但由于目标的差异性,导致土地利用总体规划与城乡规划在实践中的衔接存在一定问题。

二、国土系统的土地分类

国土系统的土地利用分类主要有 2001 年 1 月 1 日起实施的《全国土地分类(试行)》以及 2007 年 8 月 10 日发布的《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2007)。

《全国土地分类(试行)》遵循《土地管理法》采用了三级分类,其中一级分为农用地、建设用地和未利用地 3 类。二级分为 15 类,为耕地、园地、林地、牧草地、其他农用地、商服用地、工矿仓储用地、公共设施用地、公共建筑用地、住宅用地、交通运输用地、水利设施用地、特殊用地、未利用土地和其他土地;三级分为 71 类,详见附录 A。该分类体系的框架建立在农用地、建设用地和未利用地分类的基础上,最大限度地满足了土地管理和国家社会经济发展的需求,同时也给今后的发展和修改留有了余地,实现了与新《土地管理法》的衔接,打破了城乡分割的界线,顺应了城乡一体化和土地使用制度改革的要求。这种土地分类方法有利于保护耕地和控制建设用地,有利于全国城乡土地的统一管理和调查成果的扩大应用,对我国土地管理产生了深远影响(周建明,2009)

为了进一步全面查清土地利用状况,掌握真实的土地基础数据,建立和完善土地调查、统计和登记制度,实现土地调查信息的社会化服务,满足社会经济、社会发展及国土资源管理的需要,我国颁布了国家标准《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2007)。该标准采用二级分类体系,一类 12 个、二类 57 个,与 2001 年的《土地分类标准(试行)》相比,最大的区别在于新的标准采用二级分类标准,取消了原来的一级分类(农用地、建设用地、未利用土地等三大类),12 个一级分类不再受原来的三大类限制而自成体系。但由于现行《中华人民共和国土地管理法》有三大类的表述,2007 年的新标准不可避免地存在一些问题,主要在于新的分类与原有分类以及不同分类得出的调查数据的衔接问题,在衔接方面需要通过制定相

应的实施细则来解决(陈百明等,2007)。

三、规划系统的土地分类

为编制城市规划,合理利用城镇土地,原建设部于1991年3月颁布了《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ 137—1990)。城市用地的用途分类是城市用地规划中用地布局的统一表述,有着严格的内涵界定。城市用地划分为大类、中类、小类三类,共10大类、46中类、73小类,详见附录B。在这一分类标准中,城市用地按土地利用的主要性质和功能划分归类,采用三个层次的分类体系,每类用地的内涵都有清晰的界定,可操作性强。此外还提出了城市建设总用地的人均指标及居住用地、工业用地、道路广场用地的用地标准,对规划建设用地的结构提出了参考指标。

《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ 137—1990)在统一全国城市用地分类和计算口径、合理引导不同城市建设布局等方面发挥了积极作用,但也显现出一些不适性:公共政策属性不强,缺乏对公益性用地的调控;忽视区域性用地管理与统筹城乡发展;政府、市场职责不清,用地统计与管理难度较大;对农村地区管理缺位;对非建设用地控制不足;与土地规划管理相关标准之间缺乏有效的衔接。

随着我国城镇化进入转型发展阶段,城乡统筹、集约发展、转型提质是新阶段发展的总要求,这需要规划实施积极应对,对用地分类和建设用地标准也提出了新的要求。无论是城市总体规划还是控制性详细规划,土地利用规划都是规划的核心工作,实质是将城市发展目标与国家《城市用地分类与规划建设用地标准》中确定的用途类型相对应,并具体落实到空间布局上。2012年1月1日,我国实行新版《城市用地分类与建设用地标准》(GB 50137—2011)(以下简称“新国标”)。新国标是《城乡规划法》颁布实施后第一部与之相配套的技术规章,是城乡规划技术标准体系所确定的基础标准。新的用地分类包括城乡用地分类、城市建设用地分类两部分,按土地使用的主要性质进行划分。用地分类采用大类、中类和小类三级分类体系,城乡用地共分为2大类、9中类、14小类,城市建设用地共分为8大类、35中类、42小类,详见附录C和附录D。

新国标与上一版国标相比,具有较多的创新之处。首先适应了城乡发展宏观背景的变化,提出建立城乡全覆盖的“分层次控制的综合用地分类体系”,落实城乡统筹要求。标准增加了空间覆盖完整的“城乡用地分类”,有利于更好地在市域层面与土地利用规划的相关分类和指标进行衔接。其次,立足我国人地关系的紧张国情,完善规划建设用地标准的设计框架和控制机制,坚持节约集约用地。第三,基于“以人为本”的思想理念,强调城市(镇)政府对基础民生需求服务的保障,体现城市规划公共政策属性。新国标适应了政府职能转变的时代趋势,将公益性与盈利性公共设施、公用设施用地在分类中进一步分化调整,在单项指标中增加人均公共管理与公共服务设施用地指标,并将指标的表达式调整为仅规定下限,不设定上限,以鼓励政府加强公共投入,提高公益性设施的建设水平和服务能力,同时也有利于充分发挥市场配置资源的基础性作用。

当前中国城市发展面临全球化、信息化、快速城镇化的背景,人员、物品和信息的聚集

和流动使得城市形态变得愈加庞大、混杂和易变。与此同时,城市经济快速发展也带来城乡失衡、生态环境恶化、城市特色丧失等一系列问题和矛盾,快速发展的需要与稳定秩序的追求常常发生冲突,这些问题都超出土地利用的范畴,对城乡规划提出新的挑战,单一的土地利用分类体系和以土地利用为核心的物质性规划体系能否适应可持续发展的要求? 尽管新国标较旧国标在具体的类别上作出了调整,但土地利用分类的结构依然呈现为树状分级结构,且分类的标准是模糊与混杂的,这注定其在面对多目标的规划过程以及不可预见的新事物时存在局限性。新国标编制思想的局限和理论基础的薄弱导致我国城乡规划实践在某种程度上依然无法摆脱现实的困境(戚冬瑾,2015)。

第四节 土地利用规划体系

不同种类、不同类型、不同级别以及不同时序的土地利用规划所组成的相互联系的系统称为土地利用规划体系。完善的土地利用规划体系是科学编制土地利用规划、科学管理土地使用的基础。

一、国土领域的土地利用规划体系

对于国土部门而言,我国现行的土地利用规划是以土地利用总体规划为主体的一个多层次的规划体系。按照规划体系可分为区域性土地利用总体规划和详细土地利用规划。目前的土地利用总体规划按行政区域划分为全国、省(区)、地(市)、县(市)、和乡(镇)五个层次(见图 1-1)。详细土地利用规划包括土地规划设计和专项土地利用规划,如基本农田保护规划、土地整理规划等。

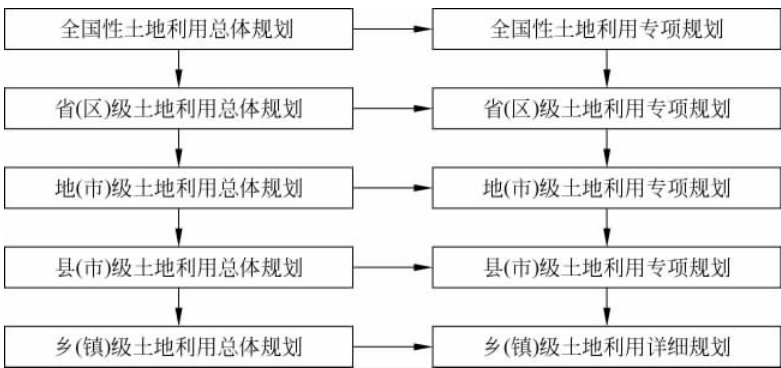


图 1-1 国土部门的土地利用规划体系

资料来源：张占录. 土地利用规划学[M]. 北京：中国人民大学出版社，2006.

(一) 土地利用总体规划

土地利用总体规划是指人民政府依照法律规定在一定的规划区域内,根据国民经济和

社会发展规划、土地供给能力以及各项建设对土地的需要,确定和调整土地利用结构和用地布局的总体战略部署。其核心是确定和调整土地利用结构和用地布局,具有综合性、战略性、长期性和指导性特点。根据土地利用总体规划所控制的层次范围的不同,土地利用总体规划包括全国、省(自治区、直辖市)、地区(省辖市)、县(县级市)、乡(镇)五级规划。

1. 全国性土地利用总体规划

全国性土地利用总体规划是为国家的宏观经济调控提供依据,属于战略性、政策性规划。其基本内容是从促成全国的人口合理分布、资源合理配置、生产力合理布局与经济均衡发展、食物的安全供给以及环境整治的要求出发,提出全国土地利用的战略目标,确定土地开发、利用、整治和保护的重点项目和重点地区,协调全局性的重大基础设施建设的用地关系,提出不同类型地区土地利用的方向、目标、重点和土地利用政策。

2. 省(区)级土地利用总体规划

省级土地利用总体规划仍然属于政策性规划的范畴,内容与全国性规划相近,但它更强调区域内土地供需总量的平衡,土地开发、利用、整治和保护的重点地区和项目更加明确,土地利用政策的区域差异性更加具体。省级规划一般而言需要协调好各地市间的用地关系,根据各地市的经济发展状况与土地资源状况,提出各地市的耕地总量动态平衡目标和城市用地规模控制目标。

3. 地(市)级土地利用总体规划

就规划深度而言,地(市)级土地利用总体规划属于政策性规划范畴,是由省级规划向县级规划的过渡层次,基本内容是在上级规划的控制下,结合区域规划的要求,在分析本地(市)的人口、土地与经济发展的基础上,进一步分析土地的供需情况,突出土地供应的总量控制指标和确定本地区土地开发、利用、整治和保护的重点地区和范围。此外,还需要合理确定区域城市体系、各城市的职能分工、中心城市的人口用地规模以及区域性骨干设施的用地关系。

4. 县(市)级土地利用总体规划

县(市)级土地利用总体规划是管理型规划,重点在于定性、定量、定位的落实,强调规划的可操作性。县级规划是土地总量控制的最基本层次。在土地开发、整治、保护层面上,县级规划需要具体确定重点项目的类型、时序、规模和范围。

5. 乡(镇)级土地利用总体规划

乡(镇)级土地利用总体规划是规划的最低层次,属于实施型规划,其成果以规划图为主,为土地管理提供直接依据。乡(镇)级规划的重点是在县级规划总量控制与用地分区控制的基础上进行详细的土地用途编定,把各类用地定量、定位落实到具体地段,并确定每类用途土地的具体要求和限制条件,为土地的用途管制提供直接依据。

(二) 土地利用专项规划

土地利用专项规划是在土地利用总体规划的控制框架下,对土地开发、利用、保护等某一专门问题或某一产业部门的土地利用问题进行的规划,是土地利用总体规划的补充或延

伸。土地利用专项规划可分为两大类：一类是以保护土地,提高土地利用率和土地生产力,保证土地资源持续利用为主的专项规划,如土地保护规划、土地整治规划等；另一类是各产业部门用地的专项规划,如林业用地规划、水产业用地规划、牧业用地规划等。

(三) 土地利用详细规划

土地利用详细规划是在总体规划的控制和指导下,详细规定各类用地的各项控制指标和规划管理要求,或直接对某一地段、某一土地使用单位的土地利用进行具体的安排和规划设计。土地利用详细规划可分为农用地详细规划和建设用地详细规划。农用地详细规划又可分为耕地规划、林地规划、园地规划等,建设用地详细规划又可分为城镇用地规划、村庄用地规划、交通工地规划等(张占录,2006)。

二、城乡规划领域的城镇土地利用规划体系

目前,我国城镇土地利用规划体系主要体现在城乡规划系统之中。2008 年颁布的《中华人民共和国城乡规划法》明确了城乡规划包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划以及村规划五个方面的内容,如图 1-2 所示。我国的城镇土地利用规划体系主要包含于城镇体系规划和城市规划两方面之中。

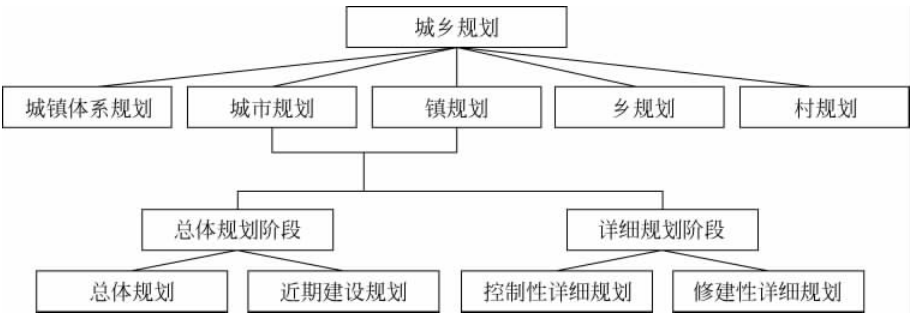


图 1-2 城乡规划体系
资料来源：笔者自绘。

(一) 城镇体系规划

《城乡规划法》明确指出,国务院城乡规划主管部门会同国务院有关部门组织编制全国城镇体系规划,用于指导省域城镇体系规划、城市总体规划的编制。省域城镇体系规划的内容应当包括:城镇空间布局和规模控制,重大基础设施的布局,为保护生态环境、资源等需要严格控制的区域。城镇体系规划分为四级:全国城镇体系规划、省域城镇体系规划、市域城镇体系规划、县域城镇体系规划。另外,一些省、市也开展了镇域或乡域的村镇体系规划。

(二) 城市(镇)总体规划

从本质上来说,城市总体规划是对城市发展的战略安排,是战略性的发展规划,总体