

土地用途分区体系探讨

欧名豪

(南京农业大学土地管理学院, 南京 210095)

摘要: 在分析土地用途分区的基本要求的基础上, 提出在中国应建立土地用途地域和土地用途分区两个层次的分区体系。用途地域适用于县(市)级土地利用总体规划, 主要突出控制城镇扩张, 以保护农地和自然环境。用途分区主要用于城(市)镇土地利用规划和乡村土地利用规划, 它是实施土地用途管制的直接依据。分别提出了城镇地域和乡村地域的土地用途分区方法, 并对土地用途分区控制规则的内容进行了探讨。

关键词: 土地用途; 分区; 规划; 管制规则

中图分类号: F323.211

文献标识码: A

文章编号: 1000-2030 (2001) 03-0111-05

Discussion on the system of land-use zoning

Ou Minghao

(College of Land Management, Nanjing Agric Univ, Nanjing 210095, China)

Abstract: Based on the analysis of the fundamental requirement of land use zoning, it is suggested that a two layers zoning system including land use region and land use zoning should be established in China. The land use region is suitable for overall land use planning at county level, which focuses on the control of city and town expansion to protect arable land and natural environment. The land use zoning is suitable for urban land use planning and rural land use planning, which can be used as direct basis for land use administration. The land use zoning methods for urban and rural regions respectively were provided, and the rules of land use control were discussed.

Key words: land uses; zoning; planning; regulation rule

1 土地用途分区的要求

从土地利用规划的角度来看, 土地用途分区其实是土地利用类型区的划分, 即兼有分类和分区两个方面的特征。一般地说, 分类和分区是两种不同的认识体系, 分类是抽象的, 分区在空间上是具体的。由于土地具有不可移动性, 不管属于何种类型的土地在地表都占有确切空间。虽然在认识上可以将研究地域的土地抽象为等级不同的分类系统, 但在规划中各个类型都表现为一定的空间地域。从这个意义上说, 规划中的土地利用分类和分区是相关联的, 分区就是对土地空间区域类型的划分, 规划的基础图斑都是一定面积的区域。

规划中对土地利用进行类型区的划分是为了对土地利用加以控制和引导, 为达到此目的, 土地用途分区应遵守如下要求:

(1) 土地用途区域不是纯粹用地性质的区域, 是以主导用途为主, 同时有限制地允许其他利用形式的综合用地区域。我国的《城市建设用地分类与规划用地标准》中的居住用地是以住宅用地为主, 同时包含了居住区内的小学、幼儿园、小型商业、金融、医疗、公安等公共设施用地, 绿地和道路用地。在农村土地中, 农业用地区域中也包含了道路、沟渠、池塘、零星荒地等, 这种以主导用途为主的综合性用地区域是比较符合土地利用实际的。因为现实中并不存在纯粹意义上的农地区、居住用地区、商业用地区或工业用地区等。住宅区内有商业, 工厂附近有住宅, 商业区中夹有住宅、小工厂以及农地中零星

收稿日期: 2001-02-27

基金项目: 江苏省哲学社会科学“九五”规划项目(04-4010);

国土资源部重大研究项目“合理利用土地的理论研究”

的住宅等是现实中常见的事情,用地类型区只能是在一定区域范围内体现主导用途兼容其他用地。如果以纯粹用途分区,规划图上的单元图斑将只能是各田块、各地物及各个建筑物的投影,将会达到破碎零乱无法表示的程度。同时,把土地利用规划的过分具体、确定,只有刚性,失去弹性,也不适应市场经济条件下的土地利用决策机制,使规划控制失去意义。

(2) 土地利用规划中的土地用途分区不宜包括设施规划中的用地内容。各种公用基础设施,如道路、通讯、水利工程、输电、供热、供气等,都是线状的穿插于各用地区域之间形成网络,连接这些网络的站点是点状分布的,形成不了连续的聚集状态。应把设施规划从土地利用规划中剥离出去,土地利用规划专门研究土地的用途、布局、容量、限制条件等,这样更有利于搞好土地利用的规划控制。至于道路从哪里选线,变电站设在哪里,抽水站选址何处等则是设施规划的事,土地利用规划服从于设施规划。如某地区虽规划为农业用地区,但交通规划确定要在此地穿过一条公路或一条渠道时,应顺理成章地允许设计安排,同时也不会影响此地区用地的性质。

(3) 土地用途分区要有层次性。用途分区要在同一尺度、同一层次上进行,要有利于规划表现,便于绘图;要简捷明确,易于操作。我国的土地利用规划是在不同的层次上进行的,不同层次的规划地域范围不同,规划控制的内容不同,规划所用比例尺不同,规划分区也应有一定的差异,其分区的深度也应有所不同。如在县级以上的规划中,地域范围较大,所用比例尺较小,图上很小的图斑往往对应于实地很大的面积,因而分区更应综合。而在乡镇级规划中由于比例尺较大,则土地用途分区可确定的较为具体,可以更多地体现出土地利用的“个性”差异。各层次用地分区的深度究竟到什么程度为宜,既要考虑到规划控制的要求,又要便于规划表现,易于操作。

(4) 规划分区要突出为土地用途控制服务的需要。我国实施土地用途规划控制制度在不同的层次上是不完全相同的。一般说来,在区域性的土地利用规划控制中,其核心目的是为了农地,防止农地盲目地、无限制地转为非农建设用地,因而土地用途分区应突出建设用地区与农业用地区。而在城市土地利用规划控制中,实行土地用途分区控制的主要目的是为了使土地利用的布局更合理,防止各种用地功能间的相互混杂和相互干扰,所以规划分区中主要是对各种会产生相互干扰的土地用途进行隔离,在用途类型区的确定上将可能产生不利影响的土地用途区分开来。

2 土地用途分区体系的构建

我国土地用途分区控制体系的构建,既要吸取其他国家和地区的成功经验,又必须从我国的实际出发,充分考虑我国土地利用矛盾的特殊性。必须要使土地用途分区控制法律化、制度化、规范化,必须以土地利用规划为基础,体现保护农地和严格控制建设用地规模扩张的目标要求,并通过土地用途转用许可制度保证其运行。按照上述要求,借鉴国际经验,并考虑我国的实际情况,土地用途分区控制应主要是在县(市)级土地利用规划、城市土地利用规划和乡镇级土地利用规划中进行,土地用途区域的划分应分层次,一般可分为用途地域和用途分区两个层次。

2.1 用途地域的划分

我国县(市)级行政区范围较大,一般面积都在数百甚至数千平方公里。县市级规划比例尺为1:25 000~1:100 000,一般为1:50 000。由于规划区域面积大,规划所用比例尺较小,所以分区不可能太细,一般宜划分用途地域。用途地域是以土地利用的基本功能来划分的,是最高层次的用途分区。用途地域的划分主要是突出控制城镇发展扩张,保护农地和保护自然环境的要求。根据我国实际情况,土地用途地域可划分为7种,即:城镇地域、农业地域、山林地域、草场地域、自然景观与生态环境保护地域、后备资源开发地域和保留地域。

(1) 城镇地域 指由土地利用总体规划和城市规划所确定的城镇及其发展区域。这里所说的城镇及其发展区域应是城市建设用地的规划区域,即在城市用地范围内,针对规划期间城市建设用地的动态变化,应予以控制的区域。

(2) 农业地域 指已利用或规划将要利用于农耕、园艺、养殖等农业生产与农业设施所使用的地域。从实践来看,我国许多农业地区都是以农为主,多种经营全面发展,在农耕地中间还间杂着些园地、水产养殖地等,这些用地从性质上来说都是为农业服务的,同时在小比例尺图上也很难分开,所以

宜划入同一地域。同时,我国广大农村地区的村庄规模较小,分布也较分散,一个县的村庄数量也很多,如江苏省许多县市的村庄数都在数千甚至上万个,因而在县(市)级规划图上也很难单独划出村庄用地区域,所以其用地也包括在农业地域中。

(3) 山林地域 已利用或将要利用于营林的地域。从土地利用特征来看,除北方为防风固沙的造林地外,绝大部分的成片造林地都分布在山丘地区。一般为保持水土,山丘地区坡度在 $15^{\circ}\sim 25^{\circ}$ 以上的土地一般也不适宜于农耕而应用于营林,所以山丘地区的土地一般宜划入山林地域。同时,从许多地区土地利用特点来看,在山丘地区的一些茶园、果园等用地也以划入山林地域为宜,在山丘地区零星分布的规模较小的谷地虽用于农耕,也宜划入山林地域。最小面积应在 25 hm^2 以上。

(4) 草场地域 指天然草场或人工草场等地域。这里的草场地域一般指的是规模较大的、成片的天然适宜放牧的草场或人工营造的牧草地,不包括荒草地。最小面积应在 25 hm^2 以上。

(5) 自然景观与生态环境保护地域 指为保护自然景观、水资源、生态环境、风景名胜、文物古迹等所需的地域,包括自然保护区、风景名胜区、国家森林公园、海岸带保护区、文物古迹保护地区及其他具有保护价值的动植物生长地区和特殊的自然与人文景观地区。最小面积应在 25 hm^2 以上。

(6) 后备资源开发地域 指尚未开发利用,但规划拟开发利用的地域,包括成片荒山、荒地、滩涂等。最小面积宜在 25 hm^2 以上。

(7) 保留地域 指没有决定其用途的地域,一般是近期难以开发利用的荒山、荒地等,如沼泽地、石砾地、沙漠、戈壁等,也包括虽可开发利用,但由于受各种条件与环境限制不拟在规划期内开发利用的土地。最小面积宜在 25 hm^2 以上。

2.2 城镇地域土地用途分区

我国的土地利用总体规划和城市(镇)规划的规划期为 $15\sim 25\text{ a}$,一般为 20 a 。为了防止城市(镇)无秩序的扩张,保证城市(镇)有计划分阶段的发展建设,可将城市(镇)地域进一步划分为两种地区:(1)城市(镇)建设用地区,它指的是城市建成区和近期($5\sim 10\text{ a}$)开发建设所需要的区域;(2)城市建设控制区,它指的是控制城市开发建设的区域,除城市规划所确定的重要基础设施建设和特殊情况外,一般不允许从事城市开发建设。在明确了城市建设区和控制区之后,可再进行土地用途的分区,并规定分区内土地的具体使用性质、使用强度、使用限制等。

根据我国城市土地利用的实际情况,借鉴国际经验,可将城镇建设用地划分为居住、工业和商业3种基本用地区和若干个专门用地区。基本用地区是每一个城镇土地利用规划都必须划分的,而专门用地区各城市可根据实际情况选用。

2.3 乡村地域土地用途分区

对于乡村地域也可进一步根据土地的主导用途划分土地用途区域,规定各用地区土地的用途,并制定各用地区的使用要求和限制行为等。乡村地域的土地用途分区是在非城市地域实施土地用途控制的重要依据。因此,它在进行用途区的划分时应将土地用途类型确定得较为具体明确,以满足对土地利用实行定性定位控制的要求,但土地用途的分区控制不能代替对土地使用的直接安排与设计,它必须与市场经济体制下的土地利用决策机制相适应,因而在土地用途的确定上应有一定的弹性,为土地利用的市场调节留下空间。土地用途分区对应于乡镇级土地利用规划这一层次,应根据这一层次土地利用的特点、规划控制的内容、地域尺度及可操作性来设计乡村地域的土地用途分区体系。据此,笔者认为,适合于我国乡镇级土地利用规划控制的土地用途分区体系如下。

(1) 基本农业用地区(或称基本农田保护区) 指根据《基本农田保护条例》而划定的耕地保护区域。除已批准的城镇建设用地规划范围的耕地和按土地生态要求拟退耕的耕地外,其余耕地均应划入基本农业用地区,尤其是大城市周围的耕地,村镇建设用地周围的耕地以及铁路、公路等交通干线两侧的耕地更应划入基本农业用地区。

(2) 一般农业用地区 指基本农业用地区以外的供农业使用的土地,包括未划入基本农业用地区的耕地、果园、桑园、茶园、养殖场用地,以及经规划整理、开发、复垦为上述用途的土地。在一些果品生产基地、水产养殖基地、蚕桑生产基地等,当这些用途的土地成片规模较大时,也可以直接划为园地区、水产养殖用地区等。

(3) 乡村建设用地区 指城镇以外,专供农村人口聚居生活与生产的土地区域,包括居民的居住用地、公共设施用地和乡村工业小区用地等,也就是要划定农村集镇、中心村、基层村和工业小区等的用地范围。乡村建设用地区应集中归并,应达到一定的人口聚居规模,有条件的地方应促进人口向集镇和中心村集中,乡村工业用地应集中到集镇的工业小区上去。

(4) 独立工矿用地 指为发展那些因受资源、能源、交通运输等条件的制约,或因会产生污染、干扰等而不宜在城镇、集镇等城乡居民点上建设的工矿企业等而使用的土地区域,如矿产资源开采、建筑材料开采与加工、晒盐场、重化学工业,依赖于水路运输和水资源的能源工业、造船修船工业等。但那些对区位条件没有特殊要求的一般加工工业用地,应结合在城镇与乡村建设用地区中划定。

(5) 林业用地 指为木材生产、采种、繁育和其他林产品的生产所需要的土地,或虽不以取得木材及其它林产品为目的,但为保持水土、保护生态和保护水源等而需要营林的土地区域。一般山丘地区坡度25°以上,适合林木生长的土地,水土流失较严重的土地,水库周围一定范围的土地,风沙地区的城市外围、交通干线两侧等范围的土地均应划为林业用地。从加强对土地生态环境变化的控制来看,林业用地也可细分为林业生产用地和林业防护用地。

(6) 草场用地 包括牧用草场用地和草场保护用地。前者是指天然或人工种植牧草用于畜牧生产的草场用地,包括天然放牧草地、割草地、草库仑和草田轮作田等;后者是指为保护生态环境、防风固沙、防止水土流失等需要在一定时期内限制牧业利用的草场用地。

(7) 自然保护区 指为保护珍稀野生动植物资源,自然地貌等所需要的土地区域。已批准且具有明显范围界线的自然保护区按批准的范围划定;已经批准但无明显界线的,会同主管部门按照有关的要求划定自然保护区的范围。

(8) 历史文物保护区 指为保护历史文化遗产,文物古迹等需要而划定的土地区域。有批准的范围界线的,按批准的界线划定;没有明显的批准界线的,按实际状况划定。

(9) 风景名胜区 指供人们观光、游览、休憩等需要使用的土地区域。按照风景名胜的分布范围划定,包括国家森林公园。

(10) 水资源保护区 指为保护水体和水生动植物资源而划定的水域及其保护范围的土地区域。

(11) 后备资源开发区 指尚未开发利用,但规划拟开发利用的荒山、荒地、滩涂等。

(12) 保留地区 暂未确定其用途的,难以利用的荒山、荒地等。

3 土地用途分区控制的规则

土地用途分区只是按照土地的主导用途所划分的土地区域,每一用途区内除主导用途外还有其他性质的用地,同样用途的土地因其使用程度、使用强度的不同,其土地利用所产生的效果也不相同。因而为有效地对土地利用加以控制,在划分了用途区域后,还必须制定土地使用的规则,对土地使用的具体用途、使用要求、使用强度、限制行为等做出具体的规定,并依据土地使用的控制规则,在各用途区制定土地利用的详细规划,对各类用地进行具体编定。

3.1 城市土地的分区控制规则

对于城市土地来说,在分区的基础上应对土地使用做以下方面的具体控制规定。

(1) 土地用途的规定。详细规定各用地区支持的土地用途、兼容的土地用途和禁止进入的用途等。如准工业区支持的土地用途为无污染的工业用地,经核准也可用于居住、仓储等用途,禁止有污染的工业进入。又如准居住用地,基本用途为居住,但可允许无害的工业、小型商业、行政办公等用途进入。

(2) 最小地块规模的限制。即由区域内部街巷、道路、绿带所分割的基本土地使用单元的面积大小。

(3) 土地利用程度与使用强度的规定与限制。即最小容积率、最大容积率限制,建筑密度限制,建筑物高度限制,人口容量限制,单位面积住宅单元数,单位工业用地产值要求等。

(4) 环境限制。如空地率、绿化率、污水排放等。

(5) 安全限制。如防火间距、消防通道等。

(6) 相邻关系限制。即为排除对相邻地的干扰和不利影响而作出的限制,如邻地斜线、北侧斜线、

邻地后退等。

(7) 道路红线与建筑退后红线。

(8) 机动车与非机动车停车场地的配套规定等。

(9) 公共设施用地规定：凡被规定为公共设施用地者，在规划期内不得自行改建、扩建。

3.2 乡村土地的分区控制规则

对于乡村地域的土地利用来说，在用途分区的基础上可对各用地区的土地使用从以下几个方面加以规定和限制。

(1) 土地用途的规定。即各用地区支持的土地用途、兼容的用途和禁止的用途的具体规定。如对于基本农业用地区来说，支持的主导用途是耕地，允许有交通、水利工程和文物古迹保护地存在，经过特别许可批准也可用于矿业和军事用地，但禁止用于园地、林地和水产养殖用地，也不能用于建筑、工业、窑业和墓地等。

(2) 土地用途变更规定。即对各用地区的土地需要变更土地用途时应遵循的规定限制。如基本农田保护区中耕地不得转为其他用途；一般农业区中的耕地经批准可转为园地和养殖用地；草场地区的草地在不造成水土流失与沙化的前提下，经批准可开垦为耕地或转为林地；山林地区内的地势较平缓的林地在不引起水土流失的情况下可开垦为耕地，等等。

(3) 非主导用途的使用规定。即对各用地区中现状存在的非主导用途的零星地类的使用、处置的规定。如林业用地区的现有耕地应予以保留，未经批准不能随意退耕；农业用地内除直接为农业生产服务的建筑设施外，其他的居住、工业等建筑可继续使用，但不得改建、重建和扩建，需要重建者须迁入乡村建设用地规划区等。

(4) 土地使用条件与土地使用标准的规定。如基本农田的地块规模、平整度、土地等级灌排保证程度；乡村建设用地的人均、户均用地标准，基础设施配套标准，村庄的人口规模标准，等等。

(5) 土地利用中的禁止行为。如农业用地区内不得建窑、建坟、挖沙、采石、取土、堆放固体废弃物；耕地不得抛荒、闲置、弃耕；林业用地区内不得擅自砍伐、烧山、垦荒；自然保护区与风景名胜区内不得建设与自然保护和人文景观保护、旅游等无关的项目，不得开山炸石、取土、挖沙、修墓、倾倒废物和砍伐树木等。

参考文献：

- [1] 欧名豪. 土地利用规划控制研究 [M]. 北京：中国林业出版社，1999. 219-257.
- [2] 白光润. 中国城市土地利用总体规划研究 [M]. 长春：吉林人民出版社，1997. 35-48.
- [3] 刘强，刘武君. 日本的城市规划制度 [J]. 国外城市规划汇刊，1993 (3)：48-56.
- [4] 董祚继，邓红蒂. 建立适合我国国情的土地用途分区管制制度 [C]. 见：国家土地管理局，南京农业大学土地管理学院编. 土地用途管制与耕地保护 [M]. 北京：北京大学出版社，1997. 98-104.

责任编辑：夏爱红