

# 关于村级土地利用规划编制基本问题的探讨

王 群, 张 颖, 王万茂

(南京农业大学土地管理学院, 江苏 南京 210095)

**摘要:** 研究目的:探讨村级土地利用规划的基本属性和编制方法。研究方法:依据投入产出分析原理,借助表上作业法,完成村级土地利用规划方案的编制。在各类用地规模和区位确定之后,规定每块土地的用途,开展各类用地内部规划设计。研究结果:开展村级土地利用规划,实施土地用途管制,可提高土地利用综合效益。研究结论:村级土地利用规划是中国土地利用规划体系的完善和深化;村级土地利用规划的开展,有利于土地资源优化配置,有利于土地资源管理各项政策的落实,有利于区域社会、经济、资源、环境的协调与可持续发展。

**关键词:** 土地规划; 编制; 土地用途管制; 村级

中图分类号:F301.2

文献标识码:A

文章编号:1001-8158(2010)03-0019-06

## Discussion on the Basic Issues of Making Land Use Planning on Village Level

WANG Qun, ZHANG Ying, WANG Wan-mao

(College of Land Management of Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

**Abstract:** The purpose of this study is to discuss the basic attributes and methods of making land use planning on village level. Input-output analysis and tabular method are used to make the land use planning on village level. After the scale, location and use of various types of land have been determined, the detailed internal land use planning is then designed. The results indicate that land use planning at village level and controls on the land use can improve the overall efficiency of land use. The conclusion is that the land use planning on village level is an amelioration and promotion of Chinese land use planning system. The implement of such land use planning is propitious to the optimization of land resources allocation, the practical implementation of various policies of land resources management, and harmony and sustainable development of regional society, economy, resource use and environmental protection.

**Key words:** land planning; plan making; land use control; village

中国至今已开展两轮全国性的土地利用总体规划,现在正在进行第三轮土地利用总体规划的编制工作。为了进一步落实“十分珍惜和合理利用土地,切实保护耕地”的基本国策,深化土地利用和管理制度改革,实施土地用途管制制度,有必要开展村级土地利用规划。但是,近年来学术界对村级土地利用规划研究甚少,成果不多,笔者认为,村级土地利用规划是对中国现有土地利用规划体系的深化和完善,可将其看作是中国土地利用规划体

收稿日期:2009-10-09

修稿日期:2010-03-13

第一作者:王群(1971-),男,江苏南京人,博士,副教授,硕士生导师。主要研究方向为土地利用规划。E-mail: wangqun@njau.edu.cn

通讯作者:王万茂(1937-),男,江苏南京人,教授,博士生导师。主要研究方向为土地利用规划与管理。E-mail: wmw\_w@vip.sohu.com

系中最低层次也是最基础层次的规划类型,它的开展有助于落实乡级土地利用总体规划各项控制指标,并可在空间上加以布局,有助于根据土地管理法的要求确定每块土地的用途并实施管制,有助于完善国家土地调查制度、土地评价制度、土地统计制度、土地管理信息系统和土地利用动态监测系统。

1 规划任务

土地利用总体规划的主要任务是解决一定时期和一定区域内土地供需平衡问题并将各业各类用地落实于土地空间上,据此可以认为,土地利用总体规划主要是用数字来表达土地空间和规划设计。乡级土地利用总体规划(以下简称乡级规划)未能细化具体地块的土地用途,这就要求村级土地利用规划对其加以细化和深化,在乡级规划的控制下,落实各业各类用地的空间布局。村级土地利用规划的定位为乡级规划控制下土地利用详细规划,在乡、村两级土地利用规划之间存在控制与反馈的双重关系。

村级土地利用规划的主要任务是在不增加土地面积的前提下,通过土地利用技术措施或内部规划管理来实现土地利用效率的提高,使一定数量的土地投入能产出更多的产品和服务。根据“以图管地”和“图数相符”的原则,借助村级土地利用规划,把乡级规划确定的各类用地面积,即农用地(包括基本农田)、建设用地和生态用地落实到土地空间上,确定每块土地的用途,并加以合理组织利用,以提高其集约利用程度和土地利用效率。

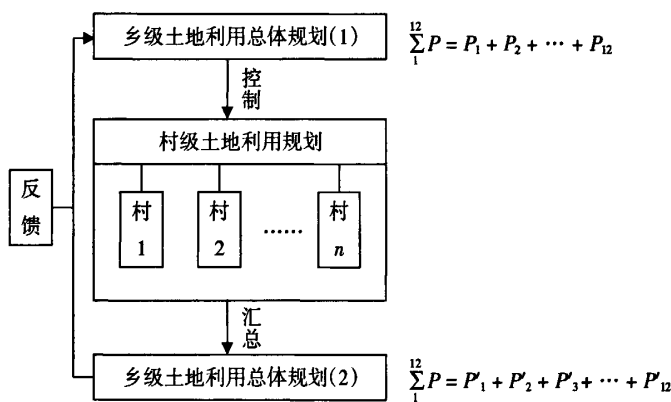


图 1 村级土地利用规划与乡级规划之间关系

Fig.1 Relation of land use planning between village and township levels

注:  $\sum_1^{12} P$  为土地总面积;  $P_i$  为规划前地类面积;  $P'_i$  为规划后地类面积;  $n$  为村数量; 规划(1)为自上而下的原乡级规划方案, 规划(2)为自下而上的村级土地利用规划方案汇总所形成乡级规划方案。

2 规划内容

根据上述规划任务,村级土地利用规划的内容为:

(1)土地权属界线的确定与调整。土地权属界线就是明确界址点及其连线。行政村的土地权属界线范围内的全部土地是村级土地利用规划的对象。土地权属边界应当是在实地可确定、具有明确界址点位置、产权和产权人明晰、不存在土地产权争议。对于不规则的土地权属界线如土地插花、土地楔入、土地分散和土地狭长等缺点,应在现行土地法律框架下予以合理调整<sup>[1]</sup>。

(2)土地利用结构调整与布局。在乡级规划中以主导用途划定的土地利用分区约束下,在土地利用结构调整的基础上,具体确定土地利用分区内每块地的土地用途即土地利用类型。在此基础上分别统计各类用地面积( $P_i$ )并在图上确定其空间位置,各类用地面积之和应当等于该村的土地总面积( $P = \sum_i^n P_i$ ),做到图、数、实地三者一

致,并与乡级规划相衔接与协调。

(3)村庄调整与布局。根据乡级规划中城镇村体系布局要求,合理调整村庄布局,区分中心村和一般村,确定其数量、位置和用地规模,并对自然村向中心村集中过程做出并村定点规划。未来新建的基础设施、住宅和公共卫生教育设施等一律安排在中心村内兴建,编制中心村建设规划,提高聚集程度。村庄调整与布局应当结合社会主义新农村建设规划,并与城乡建设用地增减挂钩工作相衔接。

(4)交通水利设施配置与设计。包括村级交通运输设施和水利工程设施的选址与布局、公路选线和纵横断面设计、渠道设计流量的测算和纵横断面设计、交通水利设施占地规模测算和工程概预算。

(5)基本农田保护区的划定。根据测算结果和乡级规划控制指标,尽可能地把区位条件优越、灌排设施完善、集中连片的高产稳产优质耕地划入基本农田,组建基本农田保护区,编制基本农田保护区规划,保证区内基本农田面积不得低于其保有量。

(6)农用地内部规划设计。在既定面积的耕地、林地、园地内部,开展以合理组织土地利用和提高利用效率为中心的规划设计,包括土地及其上的建筑物和构筑物规划设计,开展田块与沟、林、路、渠、村综合配置与设计。

(7)土地利用综合平衡核算。以规划基期各类用地面积(存量)为基础,通过编制规划过程中各类用地之间转用(流量),最终实现规划期土地利用综合平衡。

### 3 规划程序

#### 3.1 准备工作阶段

包括组织规划班子、拟定工作计划、收集基础资料、组织技术培训、现场调查研究。需要收集的具体资料内容中,人口信息包括人口数量、户数、常住人口、暂住人口、自然增长、机械增长等,社会经济信息包括地区生产总值、财政收入、固定资产投资、人均产值、人均收入、产业结构、产业产值等,土地信息包括土地类型、数量、质量、权属、利用状况等,图件信息包括1:5000—1:2000比例尺地形图、土地利用现状图、土地质量评价图(分等定级图),已有土地利用规划图和相关规划图,如土壤图、作物布局图、村庄规划图、公路规划图、渠道规划图等以及土地利用变更调查图件。以上信息均为时间序列数据。对所收集到的信息数据资料进行整理与分析,去伪存真,尤其是编绘土地利用规划底图和量算各类土地面积,务必在规划准备工作阶段就保证各类土地面积及总面积实现图数相符。在此基础上编制土地利用现状统计表,并与土地利用规划底图相匹配<sup>[4]</sup>。

#### 3.2 规划编制阶段

包括土地利用现状分析、规划基础数据预测、土地适宜性评价、土地利用结构调整、土地利用布局、各类用地(耕地、园地、建设用地等)内部规划设计。具体内容为:(1)土地利用现状分析包括上轮土地利用规划评价、土地开发利用程度、土地集约经营程度、土地利用综合效益和土地利用影响因素分析(人口增长、城市化、经济增长、粮食安全和生态安全,以及土地产权制度等),主要目的在于揭示土地利用的优势与劣势及其存在的问题;(2)土地适宜性评价包括土地用途的选定(包括农业用途和非农业用途的类型)、各类土地用途对土地质量的要求、土地评价单元的划分,土地评价单元质量赋值、各类土地用途与土地评价单元质量配比,最终获得不同用途不同适宜程度( $S_1$ 、 $S_2$ 、 $S_3$ 、 $N_1$ 、 $N_2$ )的土地面积和区位信息,据此安排各类用地和各类作物,主要目的是了解掌握土地质量及其可利用状况与类型;(3)规划基础数据预测包括人口预测、三次产业产值预测、食物消费水平预测和粮食作物单产水平预测、土地供给量预测和土地需求量预测,主要目的是测算各类用地的利用潜力和核算土地供应量,测算土地需求的类型和数量包括自身需求量和乡级规划控制指标和市场需求量;(4)土地利用结构规划方案的编制,其核心内容是拟定多目标不同情景下土地利用结构调整与空间布局供选方案。对于村级土地利用规划最适宜的编制方法是基于面积均衡性的综合法;(5)土地利用详细规划,包括村庄用地规划设计、基础设施(公路、渠道等)的选线和纵横断面设计、农用地内部规划设计(包括田块设计、田、沟、渠、林、路综合设计等)。

3.3 规划实施阶段

主要包括土地利用规划方案可行性研究,论证其经济上有利、技术上可行、生态上安全;土地利用规划方案环境影响评价,土地利用规划成本—效益核算,测算规划的直接效益和间接效益,直接费用和间接费用;土地利用规划方案现场铺图,根据需求和可能应用测量方法将规划设计红线反测于实地以便于施工建设;土地利用规划跟踪管理,日常监督土地利用,适时修补完善,保持规划的现势性。

4 规划方法

村级土地利用规划方法宜采用基于面积均衡性的综合法<sup>[9]</sup>。其基本依据是在一定规划范围内规划土地总面积固定的前提下,各类用地面积和配置上存在着消长关系和平衡关系,通过规划编制实现土地利用动态平衡。具体编制方法是以地籍图为基础,编绘大比例尺(>1:5000)规划底图,应用表上作业法实现。

4.1 基础数据的核实

核实土地面积数据的目的在于保证图(实地)数一致。以土地台帐数据 $\sum P_0$ 为控制,在规划底图上实施土地面积量算,得到量算值 $\sum P_1$ ,两者之间存在量算误差为:

$$\Delta P = \sum P_1 - \sum P_0 \tag{式 1}$$

当  $\Delta P \leq 0.1 \frac{M}{1000} \sqrt{P}$  ( $P$  为面积理论值,  $M$  为比例尺) 时,即可实施面积平差,就是将量算的各图斑面积之和  $\sum P_1$  与控制面积  $\sum P_0$  的不符值  $\Delta P$  (闭合差),按面积比例配赋给各图斑的过程。最终保证规划底图上的图斑面积与其相应地籍数据一致(表 1)。

表1 基期土地利用现状统计表  
Tab.1 Statistics on the present situation of land use in base period  
单位:hm<sup>2</sup>  
unit:hm<sup>2</sup>

图斑编号	图斑面积	土地利用类型											
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
1	$P_1$	$P_1$											
2	$P_2$			$P_2$									
⋮	⋮	⋮		⋮		⋮			⋮				
$n-1$	$P_{n-1}$					$P_{n-1}$							
$n$	$P_n$								$P_n$				
土地总面积	$\sum P$	$P_{01}$	$P_{02}$	$P_{03}$	$P_{04}$	$P_{05}$	$P_{06}$	$P_{07}$	$P_{08}$	$P_{09}$	$P_{10}$	$P_{11}$	$P_{12}$

注:土地利用类型:01—耕地,02—园地,03—林地,04—草地,05—商业用地,06—工矿仓储用地,07—住宅用地,08—公共服务用地,09—特殊用地,10—交通用地,11—水域,12—其他土地。表中图斑面积与规划底图上相应图斑面积一致。

4.2 土地适宜性评价

各地块对于某种土地用途是否适宜以及适宜程度,是土地利用决策的重要依据。在公众参与条件下因地制宜地确定不同土地的用途,通过土地适宜性评价,得到规划范围内不同用途不同适宜程度的土地面积数据<sup>[10]</sup>(表2),据此对比土地利用现状和土地需求量预测成果,实施土地利用结构与布局调整,为编制土地利用规划提供依据。

4.3 土地需求量预测

依据乡村经济和社会发展规划,应用多种方法开展农用地、建设用地和生态用地需求量预测,并对多种方法的预测结果进行整理分析,在设定多目标不同情景下筛选出土地需求量的供选方案。与此同时,开展各类土地利用潜力的测算。

表 2 土地适宜性评价表

Tab.2 Land suitability evaluation

单位:hm<sup>2</sup>  
unit: hm<sup>2</sup>

图斑编号	图斑面积	土地用途类型,土地适宜种类及其程度																				
		1				2				3				4				5				
		S <sub>1</sub>	S <sub>2</sub>	S <sub>3</sub>	N	S <sub>1</sub>	S <sub>2</sub>	S <sub>3</sub>	N	S <sub>1</sub>	S <sub>2</sub>	S <sub>3</sub>	N	S <sub>1</sub>	S <sub>2</sub>	S <sub>3</sub>	N	S <sub>1</sub>	S <sub>2</sub>	S <sub>3</sub>	N	
1	P <sub>1</sub>	P <sub>11</sub>				P <sub>22</sub>			P <sub>31</sub>				P <sub>41</sub>					P <sub>52</sub>				
2	P <sub>2</sub>			P <sub>13</sub>		P <sub>22</sub>				P <sub>32</sub>			P <sub>41</sub>						P <sub>53</sub>			
⋮	⋮				⋮				⋮				⋮				⋮					
n-1	P <sub>n-1</sub>		P <sub>12</sub>			P <sub>21</sub>				P <sub>32</sub>				P <sub>42</sub>					P <sub>52</sub>			
n	P <sub>n</sub>	P <sub>11</sub>				P <sub>21</sub>				P <sub>32</sub>				P <sub>43</sub>			P <sub>51</sub>					
土地总面积	ΣP	ΣP <sub>11</sub>	ΣP <sub>12</sub>	ΣP <sub>13</sub>	ΣP <sub>14</sub>												ΣP <sub>51</sub>	ΣP <sub>52</sub>	ΣP <sub>53</sub>	ΣP <sub>54</sub>		

注:P<sub>i</sub>为表示*i*图斑相应适宜类型的面积;1,2,3,4,5表示土地用途类型;S<sub>1</sub>为高度适宜;S<sub>2</sub>为中等适宜;S<sub>3</sub>为一般适宜;N为不适宜;P<sub>ij</sub>为*i*类用途*j*适宜程度的土地面积(图斑面积)。

表 3 土地用途变更计划表

Tab.3 Land use change plan

单位:hm<sup>2</sup>  
unit: hm<sup>2</sup>

图斑编号	图斑面积	土地用途变更计划											
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
1	P <sub>1</sub>	Δ <sub>01</sub>			(Δ <sub>04</sub> )								
2	P <sub>2</sub>		Δ <sub>02</sub>										
⋮	⋮		⋮			⋮			⋮				
n-1	P <sub>n-1</sub>						(Δ <sub>06</sub> )			(Δ <sub>09</sub> )			
n	P <sub>n</sub>				(Δ <sub>04</sub> )								
土地总面积	ΣP	P <sub>01</sub>	P <sub>02</sub>	P <sub>03</sub>	P <sub>04</sub>	P <sub>05</sub>	P <sub>06</sub>	P <sub>07</sub>	P <sub>08</sub>	P <sub>09</sub>	P <sub>10</sub>	P <sub>11</sub>	P <sub>12</sub>

注:Δ<sub>i</sub>为存量用途面积;(Δ<sub>i</sub>)为流量用途面积;*i*=01,02,⋯,11,12;存量用途面积+流量用途面积=图斑面积。

4.4 土地利用结构调整

以土地利用现状数据和现状图为基础,依据土地适宜性评价成果和土地供需预测数据,具体研究各个图斑的土地用途变更计划,确定继续作为原有土地用途使用即存量用途面积和流向其他土地用途使用即流量用途面积,采用逐步逼近方法反复测算和配置,直至土地用途变更计划满足土地需求量达到数量规模和空间区位双平衡,使各类用地各得其所,各得其数(表3、表4)。

4.5 各类用地规划设计

待各类用地的规模与布局确定后,应着手编制各类用地详细规划,以充分合理利用每寸土地,提高综合利用率。将居民点用地看成空间中的“面”,而将其内部设施和建筑物用地视为“点”,合理配置各功能用地空间,协调相互关系。交通水利设施用地规模与布局确定后,应对其走向、纵横断面和占地宽度进行设计。耕地规划设计包括田块的长度、宽度、规模、外形、方向的确定,以及其与沟渠、林带、道路和村庄之间相对位置的综合设计。此外,还应包括基本农田保护区规划和土地整理、复垦、开发规划设计等内容。

5 结论

(1)村级土地利用规划是中国土地利用规划体系的完善和深化,可填补中国土地利用详细规划缺位空间,其

表 4 规划期土地用综合平衡表  
Tab4. Comprehensive balance of land use in planning period  
单位:hm<sup>2</sup>  
unit:hm<sup>2</sup>

地类	基期面积	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	期内减少(-)
01	$P_{01}$	$(P_{01})$			$P_{14}$		$P_{16}$		$P_{18}$					$P_{14}+P_{16}+P_{18}$
02	$P_{02}$		$(P_{02})$			$P_{25}$		$P_{27}$						$P_{25}+P_{27}$
03	$P_{03}$	$P_{31}$		$(P_{03})$		$P_{35}$								$P_{31}+P_{35}$
04	$P_{04}$				$(P_{04})$		$P_{46}$	$\vdots$	$\vdots$	$P_{49}$	$\vdots$			$P_{46}+P_{49}$
05	$P_{05}$		$P_{52}$			$(P_{05})$						$\vdots$	$\vdots$	
06	$P_{06}$	$\vdots$					$(P_{06})$							$\vdots$
07	$P_{07}$			$\vdots$				$(P_{07})$						
08	$P_{08}$				$\vdots$				$(P_{08})$					
09	$P_{09}$					$\vdots$				$(P_{09})$				
10	$P_{10}$							$\vdots$			$(P_{10})$			
11	$P_{11}$	$P_{111}$										$(P_{11})$		$P_{111}$
12	$P_{12}$	$P_{121}$					...						$(P_{12})$	$P_{121}$
规划期面积	$\Sigma P$	$P'_{01}$	$P'_{02}$	$P'_{03}$	$P'_{04}$	$P'_{05}$	$P'_{06}$	$P'_{07}$	$P'_{08}$	$P'_{09}$	$P'_{10}$	$P'_{11}$	$P'_{12}$	
期内增加(+)		$P_{31}+P_{111}+P_{121}$	$P_{52}$		$P_{14}$	$P_{25}+P_{35}$	$P_{16}+P_{46}$	$P_{27}$	$P_{18}$	$P_{49}$			...	

注: $P_{01}$ 、 $P_{02}$ …… $P_{12}$ 为基期各类用地面积; $P'_{01}$ 、 $P'_{02}$ …… $P'_{12}$ 为规划期各类用地面积; $(P_{01})$ 、 $(P_{02})$ …… $(P_{12})$ 为存量用地面积; $P_{ij}$ 为由*i*类用地流向*j*类用地面积; $\Sigma P$ 为土地总面积; $i$ 地类存量面积+ $i$ 地类流量面积=基期*i*地类面积。

意义不仅在于夯实基层土地利用规划,同时,对实施土地管理法中规定的土地调查制度、土地统计制度、土地登记制度、土地用途管制制度和土地利用动态监测制度均起着重要的基础作用<sup>9</sup>。

(2)村级土地利用规划必须落实于土地上,确定每块地的土地用途,应用全国第二次土地调查成果,严格遵循图、数、实地三者一致的原则,并对规划实施适时跟踪监督与管理,保证各业用地的规模与布局稳定,集约利用土地,实现社会、经济、生态综合效益最大化。

(3)村级土地利用规划既受上级规划的制约,同时,通过落实规划控制指标又对上级规划起反馈作用,可真实反映基层的自然、经济和生态状况,充分发挥公众意愿,提高规划的公众参与程度。

参考文献(References):

[1] 王万茂.土地资源管理学[M].北京:高等教育出版社,2003.  
[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.  
[3] 王万茂,等.土地利用规划学(第7版)[M].北京:中国大地出版社,2008.  
[4] 王晓军,李新平.参与式土地利用规划——理论、方法与实践[M].北京:中国林业出版社,2007.  
[5] 陈荣蓉,等.村级土地利用规划编制[J].中国土地科学,2009,23(3):32-33.

# 关于村级土地利用规划编制基本问题的探讨

作者: [王群](#), [张颖](#), [王万茂](#)  
作者单位: [南京农业大学土地管理学院, 江苏, 南京, 210095](#)  
刊名: [中国土地科学](#) [ISTIC](#) [PKU](#) [CSSCI](#)  
英文刊名: [CHINA LAND SCIENCE](#)  
年, 卷(期): 2010, 24(3)  
被引用次数: 0次

## 参考文献(5条)

1. [王万茂. 土地资源管理学\[M\]. 北京: 高等教育出版社, 2003.](#)
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.](#)
3. [王万茂, 等. 土地利用规划学\(第7版\)\[M\]. 北京: 中国大地出版社, 2008.](#)
4. [王晓军, 李新平. 参与式土地利用规划—理论、方法与实践\[M\]. 北京: 中国林业出版社, 2007.](#)
5. [陈荣蓉, 等. 村级土地利用规划编制\[J\]. 中国土地科学, 2009, 23\(3\): 32-33.](#)

## 相似文献(10条)

1. 期刊论文 [陈书广. 我国土地规划在编制和实施过程中存在的问题及解决措施 -农村经济与科技](#) 2009, 20(1)  
本文探讨了我国土地规划在编制和实施过程中存在的诸多问题, 并针对这些问题提出了相应的解决措施。
2. 会议论文 [冯强, 李玉华. 应用信息技术编制南京市1: 10000全数字地形图及土地利用现状图](#) 2005  
本文通过实施的1:10000全数字地形图、土地利用现状图缩编工程, 对覆盖市区1026平方公里范围现势性较强的全数字1:500、1:1000地形图缩编到1:1万的设计思想、技术方法及GIS建库管理进行了论述, 在1:1万全数字地形图的基础上, 建立了具有南京地籍特色的土地利用现状的地类、权属、区域、土地规划的应用与管理。
3. 期刊论文 [李伟, LI Wei. 大城市土地利用总体规划修编若干问题研究 -中国国土资源经济](#) 2005, 18(7)  
土地利用总体规划是国家实行土地用途管制、提高土地资源效率的重要手段。文章通过对第二轮土地利用总体规划的编制和实施过程中存在的一些问题进行分析, 提出从提高认识、突出区域经济发展战略、搞清基础数据、协调好各项规划和规划的审批程序等几个方面进一步采取措施, 以提高大城市土地利用总体规划修编的质量。
4. 会议论文 [薛典铭, 杨彩凤. 在实践中编制、完善土地利用总体规划——雨花台区土地利用总体规划的实践](#) 2004  
南京市雨花台区的实践表明, 《中华人民共和国土地管理法》的修订, 土地利用总体规划的实施, 对依法用地起到了关键作用。但是, 真正实施土地利用总体规划, 依法用地, 在实践中尚有大量工作要做, 当前, 在各级政府有关部门, 特别是国土资源管理部门有关领导, 对土地利用总体规划的认识并不完全一致, 影响了土地利用总体规划的实施。本文提出要严格实施土地利用总体规划, 在实践中编制、完善土地利用总体规划。正确认识土地利用总体规划的作用, 舍得在土地利用总体规划上投入真功夫。正确认识土地利用总体规划的发展机制, 在实践中编制和完善土地利用总体规划。
5. 会议论文 [俞宏业, 方晨, 贺辉扬. 涪洲湾区国土规划成套地图的编制](#) 1986
6. 期刊论文 [彭中枢, 刘银海, PENG Zhong-shu, LIU Yin-hai. 汶川地震对土地规划引发的思考 -河北师范大学学报\(哲学社会科学版\)](#) 2008, 31(5)  
汶川地震后, 国务院已提出抓紧编制“灾后重建规划”。不少专家也呼吁, 一定要珍惜灾后重建这个机遇, 力争把灾区建设抗震功能齐全、人居环境优美的新家园。作为一切建设活动的依据, 土地利用规划要先行。
7. 期刊论文 [卫新东, 王妮妮. 构建我国土地规划资格制度 -陕西省行政学院陕西省经济管理干部学院学报](#) 2004, 18(3)

近年来, 我国违法用地的现象严重, 土地规划的编制缺乏科学性是导致人为随意修改规划造成违法用地的重要原因之一。目前我国土地规划的现状、土地规划机构的规划能力和水平对规划质量的提高有一定影响, 构建我国土地规划资格制度具有重要的理论和现实意义, 建立我国专业化的土地规划队伍即土地规划资格制度应参考城市规划师执业资格的模式。

## 8. 学位论文 [刘志坚. 土地利用规划的公众参与研究](#) 2007

在一切能为人类所利用的自然资源中, 土地是最基本且最宝贵的资源, 是世代相传的人类不能出让的生存条件和再生产条件, 相对于其它资源而言, 土地也是一种相对供不应求的短缺资源。为了合理地协调与均衡土地资源的供给与需求之间的关系, 借助土地利用规划来约束人类社会的土地利用行为。从理论上讲, 土地利用规划具有鲜明的政策性, 在某种程度上, 土地利用规划成为政府的公共政策的工具或者一部分。

作为一种政策的工具, 土地利用规划是关涉多个利益相关者的发展规划, 需要综合考虑不同利益相关者的利益, 需要不同利益相关者的合作。尤其在土地利用专项规划和详细规划中, 公众(村民)的参与必不可少, 研究规划的利益均衡成为规划的一个不能回避的课题。另一方面, 从民主政治的基本理念出发, 作为公共政策的一个特殊领域的土地利用规划, 受决策影响的普通公众也应具有平等参与决策的权力, 公众参与可以实现公民权力, 促进规划民主。由此土地利用规划的公众参与成为规划领域研究的一个重要课题。

我国学者从不同的角度对土地利用规划的公众参与进行了有益的探索。但对此问题的探讨尚处于起步阶段, 主要是从工具层面探讨公众参与问题, 从价值层面系统地探讨土地利用规划的公众参与的理论与方法, 并将其运用于实际工作的做法不多见。鉴于公众参与对土地利用规划基础理论、编制的方法、编制规程、实施管理等方面的影响, 进行全面而系统的研究非常必要; 新一轮规划修编的工作方针将公众参与和专家论证、政府决策并列, 又凸显此问题的迫切性; 因此, 本文借鉴国外公众参与土地利用规划较为成熟的理论与方法体系, 从理论基础、影响因素、机制研究、框架建构等方面进行较为系统的研究, 通过研究解决土地利用规划编制和实施中的公平问题, 为土地利用规划编制的科学化、民主化提供对策, 为土地利用规划的公众参与提供措施与方法, 促进土地利用规划的公众参与, 以有助于第三轮土地利用规划的修编和实施。

具体研究包括: 我国土地利用规划公众参与的理论基础、现状和影响因素, 我国土地利用规划公众参与规划的机制研究, 我国土地利用规划的公众参与框架构建。

第一部分是土地利用规划公众参与的相关理论研究;

第二部分是土地利用规划公众参与的机制和框架构建研究;  
第三部分是对公众参与框架的应用;  
第四部分是在上述研究的基础上的结论和政策建议。

公众参与的兴起是两种社会思潮和实践交互作用的结果:首先是受自由主义的复兴和国际民权运动的影响,公众的自我意识开始觉醒,对社会提出了自我权利的要求,作为这种民意的反映而在政府和制度方面得到了体现;其次是规划界内部针对现代规划所出现的弊病和在多元化思想的影响下的自觉反省。正义论、协商民主理论、市民社会理论和参与阶梯等理论和方法不仅深化了公众参与土地利用规划的理论 and 手段,而且通过与社会经济政治体制的紧密结合推进了公众参与不断发展。目前我国土地利用规划已经有了一定程度的公众参与,并且受到社会发展程度、经济因素、文化传统和心理因素等的制约。

我国正处于快速的社会转型期,正处于建设拥有民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的和谐社会的关键时期。这样一个战略机遇期就要求我们在注重经济建设的同时,尤其在土地利用规划的编制和实施过程中应当注重社会公正问题。政府要从事关改革发展全局的高度来重视社会公正问题,采取有效的措施,尽力解决社会不公现象,尽力减小社会为此所付出的成本。同时,还应当看到,中国目前的社会不公问题是在发展过程中出现的,必须用发展的方式予以解决。在土地利用规划的编制和实施过程中实现公平也应当考虑这个背景。

西方国家自上而下、自下而上及上下结合的规划编制过程,给了一定的借鉴和启示,公众参与土地规划已经得到了高度的重视,并且取得了一定的成绩。但是由于我国的政治体制不同、公民受传统思想影响等因素制约,我们需要在借鉴国内外的历史经验教训的基础上,在参与方法和制度方面不断进行探索和创新。土地利用规划的公众参与框架至少应该包括以下几点内容:谁来参与、参与哪些内容、通过什么渠道实现参与、在什么时间参与、参与的方式方法等,这些均是公众参与的核心问题。

实证研究表明完全照搬欧美发达国家过于冗长的公众参与式规划制度与程序是不可行的,应结合我国的实际情况,探索适合我国国情的公众参与式规划制度与机构设置办法。我国当前公众参与规划需要研究的关键问题在于规划编制与实施过程中具体采取何种参与方式以及如何做到有效参与。

通过上述研究,主要得出以下几点结论:

第一,让公众直接参与土地利用规划的制定与管理,关心和保护他们的利益,可以增强他们的责任感,从而使规划具有较高的可操作性;参与式规划方法的推广应用可以大大提高公众的社会动员效率,在土地规划过程中起着不可低估的作用。公众参与土地利用规划改变了传统的规划编制方法和程序、更新了规划的理念;对规划决策的合理性和科学性有着重要的作用,有利于规划的编制和实施。

第二,公众参与土地利用规划有助于解决权利公平和利益公平,有助于实现公民权;公众参与既作为一种权力制度,以一种抽象的权力运行机制而存在,又作为具象的土地利用规划民主的实现形式而出现;公众参与规划可以通过利益协调实现利益公平。

第三,公众参与规划的框架包括目标设定、模式选择、程序确立、方法分析、评估体系设计等内容。谁来参与、参与哪些内容、通过什么渠道实现参与、在什么时间参与、参与的方式方法等,均是公众参与的核心问题。

第四,公众参与土地利用规划是建立在一定的社会经济政治文化的基础之上的,公众参与模式同样受制于由经济结构所决定的社会政治、文化条件的限制。依据规划的公众参与模式(传统型、行政主导型、公众政府共同参与型和公众全过程主导参与型)划分,目前土地利用规划应采取行政主导型模式。为更好地推动公众参与,应积极引导和推动公众参与模式向更高层次转变即向公众政府共同参与型、公众全过程主导参与型模式转变。

第五,中国的土地利用规划正处在不断发展完善的时期,公众参与规划虽有了一个良好的开端,公众参与程度仍停留在形式化的表象运作阶段,还远没有实现真正意义上的公众参与,真正做到规划事务让公众说了算还有待时日。

基于上述研究成果,文章为今后我国土地利用规划的公众参与提出了一些政策建议,包括:从思想观念的层面努力营造有利于公众参与的政治文化、从制度的层面进一步完善公众参与的制度体系、从技术的层面为公众参与提供基本的条件等。

9. 期刊论文 李茂 美国土地利用规划特点及其对我国的借鉴意义 -国土资源情报2009(3)

美国土地资源管理特点表现为多元化的土地所有制,内政部土地管理局是最主要的土地管理机构,土地资源管理在联邦层次上,是一种既集中又分散的管理模式,主要涉及内政部和农业部,各州以集中管理为主,20多个州设立了资源环境部门。美国土地利用规划的主要特点包括4个方面:美国的土地利用规划体系总体分为总体规划、专项规划和用地增长管理规划3类以及区域级、州级、亚区域级、县级、市级5个层次;土地利用规划具有完善的法律保障,联邦政府主要通过制定相关的法律法规、政策来约束、引导、影响地方的土地利用及规划管理;采用3S技术科学地编制和管理系统;重视农地和生态的保护;公众参与是土地利用规划编制和修改中的重要环节。美国土地利用规划对我国的借鉴意义体现在5个方面:加快土地规划的法制建设,制定<土地规划法>及其配套法律、法规和规章;建立与新形势相适应的土地利用总体规划体系,制定<规划法>,协调土地利用规划与城市城镇规划、环境保护规划的关系;拓展公众参与的广度和深度;充分运用3S技术科学编制和管理土地利用规划;严格修改规划的程序和标准。

10. 期刊论文 王来峰、陈兴荣、洪水峰、Wang Laifeng、Chen Xingrong、Hong Shuifeng 中国土地与矿产资源规划制度比较研究 -中国矿业2007, 16(3)

土地与矿产资源规划是国家对土地市场和矿业市场进行宏观调控的重要手段,编制和实施土地与矿产资源规划是国务院赋予国土资源行政主管部门的重要职能。通过第一、二轮土地利用总体规划和首轮矿产资源总体规划的编制和实施,我国已基本建立起与社会主义市场经济体制相适应的土地与矿产资源规划制度。本文从创立背景与历史发展、编制程序与主要内容、成果形式与审批制度等多方面对二者进行比较研究,以推动我国规划制度的完善和新一轮规划的修编。

本文链接: [http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical\\_zhonggtkx201003004.aspx](http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_zhonggtkx201003004.aspx)

授权使用: 浙江大学(wfzjdx), 授权号: 10677ec6-4bb6-4bee-9e6a-9ea900b869f7

下载时间: 2011年3月17日