

# 土地利用片在村级土地利用规划中的应用

陈荣蓉<sup>1</sup>, 叶公强<sup>2</sup>, 杨朝现<sup>1</sup>, 谢德体<sup>1</sup>, 宋光煜<sup>1</sup>

1. 西南大学 资源环境学院, 重庆 400716; 2. 西南大学 经济管理学院, 重庆 400716

**摘要:** 土地利用片是一个为利于土地经营管理而组建的地域单元, 也是村内土地利用管理的基本单元。在村级土地利用规划中通过对它的合理划分, 有利于村内产业发展、新农村建设等各类规划的相互协调、相互融合, 协调各类用地矛盾, 有效落实各类用地控制指标, 科学布局各业用地, 为实现村域土地利用的科学分区, 落实土地用途分区管制制度, 推进土地的精细化管理奠定了基础。同时, 土地利用片的划分还为土地管理者或土地经营者在实现村内土地承包、转包、租赁、流转或土地的规模化、集约化经营等方面造就了有利的条件。土地利用片是一个能有效实现村域土地组织利用、生产经营管理和土地利用管理三者有机结合的一体化管理单元。

**关键词:** 土地利用片; 村级土地利用规划; 地域单元; 一体化管理

**中图分类号:** F301.2

**文献标识码:** A

在我国, 村集体是农村基层群众性自治组织, 是村域范围内的主要土地权属主体, 村域范围内的经济发展、生产组织、经营管理状况等都与土地资源利用息息相关, 并且任何关系土地利用和土地管理的诸项决策与措施, 都必须要通过村级来落实和实施。因此, 结合村域产业发展规划、土地组织利用形式、生产经营管理方式和土地利用管理模式编制操作更为具体、管理更为精细的村级土地利用规划有着十分重要的现实意义。基于此, 本文作者根据编制“重庆市村级土地利用规划试点课题研究”的实践, 就村级土地利用规划中引入的较现行土地利用分区更为具体、更为完善的“土地利用片”这一新的土地管理单元的含义、作用及其应用进行了深入探讨, 以期能为我国今后村级土地利用的规划和管理提供新的思路 and 参考。

## 1 土地利用片的含义

土地利用片是一个为利于土地经营管理而组建的地域单元, 也是村内土地利用管理的基本单元。在实地, 它是指微地貌基本相同, 且具有一定独立性的地段。所谓经营管理的地域单元是指按村内产业发展的需要, 所形成的适应于独立经营或管理实体需要的土地区域, 要求其内土壤质地、基础设施条件等能适应生产发展和管理的需要。从土地利用管理的角度来讲, 该单元内所从事的生产活动可以是一个完整的整体, 是为保障所从事的生产、经营活动的土地资源基地, 要求其内在土地利用上具有必要的结构和适度的规模, 且有着相对完备的组织布局。而一定独立性地段是指以地块周边道路、河流、沟壑或权属界等明显线状地物为界所划定的土地区域。

土地利用片的含义表明, 土地利用片不仅是一个利于组织生产、进行经营管理的基本单元, 也是一个较微观具体、易于实现土地承包、转包、租赁、流转和精细化管理的基本单元, 也是规划土地利用类型、数量和空间配置的基本单位, 还是形成土地利用科学分区, 实现土地规模化生产经营的基础。

收稿日期: 2009-03-05

基金项目: 国家科技支撑计划项目(2007BAD87B10); 重庆市村级土地利用规划试点课题资助。

作者简介: 陈荣蓉(1974-), 女, 四川安岳人, 博士, 讲师, 主要从事土地资源管理与土地规划的研究。

通讯作者: 叶公强(1936-), 男, 江苏吴县人, 教授, 主要从事土地利用与规划、土地资源管理的研究。

## 2 土地利用分片的意义及作用和原则

### 2.1 现行土地利用分区的作用和不足

土地利用分区是多年来我国土地利用总体规划中惯用的方法之一。它是指根据地域分异规律,以土地利用现状和土地资源的适宜性为基础,根据土地利用条件、利用方式、利用方向和管理措施的相似性和差异性,将规划区内土地划分为不同的土地利用区域,是土地利用区域差异性的客观反映。分区其最直接目的在于合理、科学、导向性地开发利用土地,最根本的目的在于确立土地条件与其利用方向的匹配关系,从而增进土地利用的经济、社会和生态效益,促进国民经济平衡发展与生态系统的良性循环。根据土地利用分区依据和作用的不同,土地利用分区可分为土地利用地域分区和土地用途分区两种不同性质的分区模式。地域分区是根据自然、社会、经济相结合的地域分异规律和土地利用条件、特征、发展方向及途径的相对一致性而划分的土地利用综合分区;而用途分区是依据土地资源特点、社会经济发展需要和上级规划的要求,按照同一土地利用管制规划划分的土地用途区。土地利用地域分区主要用于全国、省、地(市)级的土地利用总体规划,土地利用用途分区则主要用于县、乡级土地利用总体规划<sup>[1-3]</sup>。

对于土地利用分区的方法和应用,多年来有不少学者也进行了不少的探讨,并获得了一定的共识<sup>[4-10]</sup>。在土地利用规划中实行土地利用分区,它是实现统筹区域土地利用的重要手段,是保障规划目标实现的重要基础,是控制土地利用不偏离正确方向的基础,也是实施各项管理措施和核查管理措施落实情况的基本单元。它有利于加强土地利用的控制和引导,主导土地的用途和发展方向,实施土地用途分区管制,也有利于科学指导各区域土地资源的保护、利用、开发和整治<sup>[11-13]</sup>。

虽然通过土地利用分区对已规划区内土地利用的战略发展方向、主导用途和允许用途等作了控制和引导,但实践表明,我国现行的土地利用分区还比较粗放与宽泛的<sup>[14]</sup>,宏观性太强,缺乏与具体组织生产、经营管理和土地利用管理的有机结合。比如在农地分区中,它只对该区域的土地主要是用来进行农业生产作方向性的引导和控制,而对区内农业生产是由群体协作生产还是农户个体生产?区内土地经营是由农户独自承包经营,是公司租赁农户土地经营,还是由“公司+农户”经营?以及生产经营管理如何进行等这些问题在土地利用分区中一般未作考虑,也难怪考虑得这么深入具体;另外,现行土地利用分区采用的基础图件比例尺普遍偏小,即使用于编制乡(镇)土地利用总体规划图的基础图件比例尺才1:10 000,其他总体规划编制采用基础图件比例尺更小,在这样比例尺图件上进行土地利用分区,所落实的分区界线是很难做到与实地一致的,这无疑妨碍了土地用途分区管制制度的有效实施和具体落实,增加了土地利用规划实施管理的难度。

### 2.2 土地利用分片的意义

土地利用分区已为区域内土地利用的战略发展、主导利用指明了方向,从土地管理的角度来讲,土地利用分区为土地利用实施分区管制创造了条件。但是,这种土地利用分区方式和结果,直接运用在作为具体组织土地利用,组织土地生产,落实土地管理具体措施的村级土地利用规划中来说是远远不够的,是不够具体的,是难以落实好的,是与村内的生产管理、经营管理相互分离的,没有内在联系的。这样会导致村组织就只从事利用土地,而土地利用的管理纯粹就成为土地部门的事了。因此,在土地利用分区框架思想的指导下,结合村域土地资源利用特点,产业发展规划,土地组织利用方式,生产经营管理模式,在村级土地利用规划中划分土地利用片,不但是对现行土地利用分区的不足进行有效的补充和完善,也是实现村级土地利用精细化管理的需要。

### 2.3 土地利用分片的作用

在村级土地利用规划中划分土地利用片,有利于将村内土地组织生产、经营管理和土地利用管理有机结合起来。其具体作用主要表现在以下几个方面:(1)利于土地灵活经营,促进土地集约节约利用。由于每一土地利用片基本都是按一个独立经营管理的用地单元进行划分的,它有利于土地经营者以土地利用片或片的组合为单位进行土地承包、租赁经营,实施规模化生产,集中打造各类产品品牌,集中基础设施(生产道路、沟排渠等)布局,为集约节约利用土地创造了有利的条件;(2)利于各类规划相互协调、融合。村级土地利用规划中土地利用片划分的过程,实际上是一个村内产业发展、新农村建设、生态保护等各种规划与土地利用规划在用地结构、用地数量和空间布局上进行反复协调、综合平衡和具体落实的过程;(3)利于上

级规划控制指标的具体落实。通过土地利用片的划分,上级(乡镇级)土地利用总体规划下达到村域的耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地控制规模等各项控制指标,在各土地利用片中都能通过相应的图斑得到具体的落实和体现,且可依此落实保护任务到每个具体的土地利用者,将保护任务与生产利用紧密结合,使保护工作成为土管、行政、使用者多方的共同任务;(4)利于土地利用的民主化和精细化管理。土地利用片的划分是在充分征求当地村社干部、老百姓、土地投资经营者意见的基础上来进行的,是在结合了村域土地资源利用现状、相关发展规划、土地组织利用形式、生产经营管理方式以及土地利用管理模式的条件下来落实的。所划定的每一土地利用片的具体用途、利用性质、产业布局情况等都是土地管理者、土地所有者和土地使用(经营)者共同意愿的反映,这为推进土地利用的民主化管理和以片为单位的土地精细化管理打下了坚实的基础;(5)利于土地利用科学分区,具体落实土地分区管制制度。首先,土地利用分片是在土地利用分区思想框架指导下来进行的,土地利用分片不但需要结合土地利用分区的土地主导利用、发展方向进行,而且还要考虑区内各地块的产业发展和经营管理。其次,村级土地利用规划分区的形成,与在各级土地利用总体规划中不完全一样,它不是由编制者划分而成的,而是在落实产业发展规划的基础上,由各土地利用片按产业类型和功能差异的明显程度进行聚合而成的。通过将产业和功能相似的土地片进行聚合,不但可明确各片的土地利用方向、发展方向,而且还可在规划图上落实出具体的分区界线,这为有效实施土地分区管制提供了具体的依据。

#### 2.4 土地利用分片的原则

在村级土地利用规划中通过土地利用片的划分,其最终目的就是要将土地利用与村域具体的产业发展、土地组织利用、生产经营管理和土地利用管理充分地结合起来,为促进村域经济健康发展,土地资源可持续利用,改善生产环境,推进土地利用的民主化管理造就最为有利的条件。因此,在划片土地利用片时坚持一定的原则是必要的:(1)利于产业布局,优化用地结构,促进土地规模化经营的原则;(2)利于各类规划相互协调、相互融合的原则;(3)利于耕地保护,严控建设用地规模,集约节约用地的原则;(4)利于土地精细化管理的原则;(5)充分尊重村社干部、社员群众和投资者意愿的原则;(6)以道路、沟壑、权属界等线状地物为界划片的原则。

### 3 实例应用

#### 3.1 概 况

重庆市江北区鱼嘴镇双溪村地处重庆主城区的城乡交错地带,与重庆市城市中心一衣带水。该村地理位置优越,交通条件发达,村内山水相依,生态景观资源优良,极具发展生态观光农业、休闲旅游产业的价值。据2007年统计,双溪村土地总面积301.04 hm<sup>2</sup>,总人口1 278人,农民人均纯收入6 382.5元。奶牛产业是该村的主导产业,种植业仍为传统产业。

#### 3.2 产业发展规划

为充分发挥双溪村的区位优势、资源优势和易于接受都市人流、物流、信息流的优势,突破传统农业观念,加速产业结构调整,壮大支柱产业,培育特色产业,发展都市观光农业,加速社会主义新农村建设,该村编制了《重庆市江北区鱼嘴镇双溪村概念性总体规划(2007—2020)》(下称《概念性规划》)。《概念性规划》为双溪村产业发展在总体上做出了“一环·两心·四区”的发展定位格局(图1)。“一环”是指围绕双溪河两侧的现有环形主干道路形成一个环形的旅游线路;“两心”是指在双溪河周围形成两个突出的旅游集散中心,即“双溪旅游中心”和“双溪集散中心”;“四区”是指在“一环·两心”周边打造4个各具特色产业发展的区域,即“生态河谷区”、“乡村体验区”、“牧场区”和“小康新农村”。

#### 3.3 土地利用片的划分

实际上,双溪村产业发展布局已对该村的土地利用在用地数量(规模)、用地结构、空间布局等方面作了总体安排,要求土地利用必须突破原有的传统农业发展模式,力求土地利用的多元化。因此,根据土地利用片划分的原则和各产业的具体布局,为充分发挥为游客服务和实施有效管理的作用,可将服务管理性土地利用片布置在临近双溪河的主干道路两旁,因为产业发展规划表明,这一带必将发展成为人流的集聚地,建设用地的聚集点;围绕“一环”的主干道路,可将观赏型的、标志形象型的、加工体验型的和群体文化娱乐性的土地片布置于此;将居民集中居住的区域、集市、学校、医疗设施、居民文化设施等土地利用片

集中布置在双溪河的东南端地势平坦、交通方便的地方,这样布局利于利用双溪河将旅游热线区域与居住服务区隔离开来,保证居住服务区的相对独立性,减少游人与居民的交叉流动;将与农业生产活动密切相关,需要一定安静休闲环境的土地利用片(如体验农业、花卉观赏、莲花垂钓等土地利用片)布置在双溪河西侧的丘陵地带;当然,牧草地土地利用片应当紧邻奶牛场布置。按上述思路和原则,经过各土地利用划片的反复协调、综合平衡,双溪村最终可划定38个土地利用片(图2)。

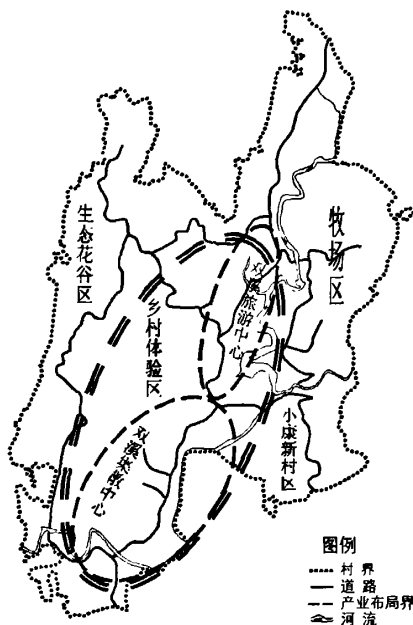


图1 产业发展规划

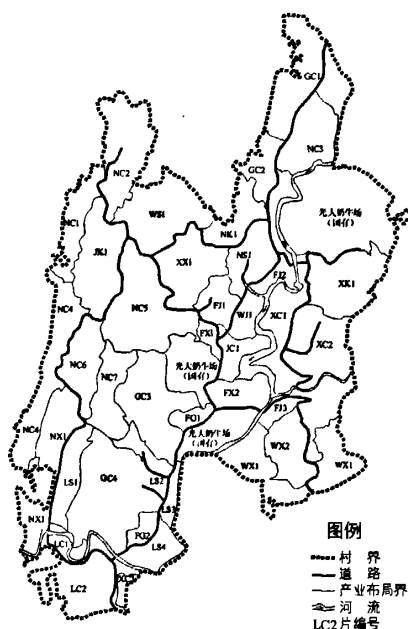


图2 土地利用片的划分

为有效实施各土地利用片的管理,管理者可以片为单位建立管理档案,将各片的面积大小、规划用途、产业功能等相关信息进行全面登记。同时,为方便各土地利用片信息的查询,还可对各片实行统一编号。比如,在对双溪村土地利用片编号时,规划者就采用了用三位代码编号的原则:第一位表示土地利用片的主要用途,根据划片结果,双溪村土地用途可分为服务行业(F)、果业(G)、林业(L)、畜牧业(X)、农业(N)、加工(J)和文化卫生(W)等七个行业;第二位表示片的用地性质,根据划片结果,双溪村土地利用片的性质可分为管理(G)、经营(J)、生产(C)、科技(K)、休闲(X)、观赏(S)等六个方面;第三位表示同类型片的数量,“1”表示同类型片的第1片,“7”表示第7片。按此编号原则,图2为双溪村各土地利用片编号结果。

### 3.4 土地利用区的形成

在划定土地利用片后,要实现土地利用分区是比较容易的。此时,规划者只需将规划用途和功能相似的土地利用片进行聚合,便可形成相应的土地利用分区,各区的边界可根据聚合的各土地利用片的外围界线进行确定。根据双溪村土地利用划片结果可以看出:该村从西到东具有明显的“林、农、果、牧、居”的用地分布特征,且呈带状排列。将各用途、功能相似的土地利用片进行聚合,便可在双溪村形成由西到东的“林果生态建设区”、“农果生产体验区”、“牧业用地区”和“居住生活服务区”4个土地利用区。从各分区土地利用特点来看,分区结果与该村的产业发展布局是十分吻合的。同时,从另一个方面也说明了以土地利用片为基础形成土地利用区是比较科学客观,也是比较实用的。

## 4 结 语

在村级土地利用规划中进行土地利用片的合理划分,它有利于村内产业发展、新农村建设等各类规划的相互协调、相互融合,协调各类用地矛盾,有效落实各类用地规划控制指标,科学布局各业用地,为实现村域土地利用的科学分区,准确落实土地利用分区界线,有效实施土地用途分区管制制度,推进土地的精

细化管理奠定了坚实的基础。同时,土地利用片的划分还为土地管理者或土地经营者在实现村内土地承包、转包、租赁、流转或土地的规模化、集约化经营等方面造就了有利的条件。

由于土地利用片这一土地利用微观管理单元在村级土地利用规划中的应用才处于尝试阶段,其作用和效果还有待进一步的实践、总结,也还有待于广大学者做更进一步的探讨和研究。

#### 参考文献:

- [1] 王万茂, 韩桐魁. 土地利用规划学 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2004.
- [2] 张占录, 张正峰. 土地利用规划学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.
- [3] 邱道持. 土地资源学 [M]. 重庆: 西南师范大学出版社, 2005: 34-56.
- [4] 徐邓耀, 税远友. 论土地利用分区 [J]. 四川师范学院学报(自然科学版), 1996, 17(2): 71-74.
- [5] 欧明豪. 土地利用分区体系探讨 [J]. 南京农业大学学报(自然科学版), 2001, 24(3): 111-115.
- [6] 丛明珠, 欧向军, 赵清, 等. 基于主成分分析法的江苏省土地利用综合分区研究 [J]. 地理研究, 2008, 27(3): 574-582.
- [7] 丛明珠, 欧向军, 赵清, 等. 基于主成分分析法的江苏省土地利用综合分区研究 [J]. 地理研究, 2008, 27(3): 574-582.
- [8] 周生路, 傅重林, 王铁成, 等. 土地利用地域分区方法研究——以桂林市为例 [J]. 土壤, 2000, (1): 6-10.
- [9] 张雅杰, 张俊玲, 杨洋, 等. 层次聚类分析法在连州市土地利用分区中的应用 [J]. 国土资源科技管理, 2007, 24(5): 71-76.
- [10] 吴彦山, 廖和平, 王生, 等. 土地利用分区研究——以重庆市开县为例 [J]. 西南大学学报(自然科学版), 2007, 29(12): 151-155.
- [11] 刘敏, 赵翠薇. 贵阳市土地利用与经济发展关系 [J]. 贵州师范大学学报(自然科学版), 2008, 26(3): 110-114.
- [12] 刘金萍, 李为科, 郭跃. 近43年重庆主城区土地利用时空变化特征与预测 [J]. 重庆师范大学学报(自然科学版), 2008, 25(2): 91-92.
- [13] 田帅, 刘秀华. 量化模型用于动态土地利用总体规划实施评价的研究 [J]. 西南农业大学学报(社会科学版), 2006, 4(4): 8-11.
- [14] 郑文聚, 范金梅. 我国土地利用分区研究进展 [J]. 资源与产业, 2008, 10(2): 9-14.

## Application of Land Use Patch in Village-level Land Use Planning

CHEN Rong-rong<sup>1</sup>, YE Gong-qiang<sup>2</sup>,  
YANG Chao-xian<sup>1</sup>, XIE De-ti<sup>1</sup>, SONG Guang-yu<sup>1</sup>

1. College of Resources and Environment, Southwest University, Beibei 400716, China;

2. College of Economics and Management, Southwest University, Beibei 400716, China

**Abstract:** Land use patch was an appropriate geographic unit for land use management in a village, facilitating economic management. The functions of land use patches in village-level land use planning are promoting industrial development; realizing harmony of different plans in the construction of new social countryside; resolving conflict of land use types; distributing all kinds of control indices for land use; arranging variety of industrial land use; dividing land use zones; managing the land precisely. At the same time, the division of land use patches is positive in contract, subcontract, leasehold, conveyance, as well as large-scale and intensive cultivation of rural land for land use managers or cultivators. Land use patch was an integrated unit for land use administration, products management and land use management.

**Key words:** land use patch; village-level land use planning; geographic unit; integrated management

责任编辑 陈绍兰

作者：[陈荣蓉](#)，[叶公强](#)，[杨朝现](#)，[谢德体](#)，[宋光煜](#)，[CHEN Rong-rong](#)，[YE Gong-qiang](#)，[YANG Chao-xian](#)，[XIE De-ti](#)，[SONG Guang-yu](#)

作者单位：[陈荣蓉, 杨朝现, 谢德体, 宋光煜, CHEN Rong-rong, YANG Chao-xian, XIE De-ti, SONG Guang-yu \(西南大学, 资源环境学院, 重庆, 400716\)](#)，[叶公强, YE Gong-qiang \(西南大学, 经济管理学院, 重庆, 400716\)](#)

刊名：[西南师范大学学报（自然科学版）](#) 

英文刊名：[JOURNAL OF SOUTHWEST CHINA NORMAL UNIVERSITY \(NATURAL SCIENCE EDITION\)](#)

年，卷(期)：2009，34(4)

被引用次数：0次

## 参考文献(14条)

1. [王万茂, 韩桐魁](#) [土地利用规划学](#) 2004
2. [张占录, 张正峰](#) [土地利用规划学](#) 2006
3. [邱道持](#) [土地资源学](#) 2005
4. [徐邓耀, 税远友](#) [论土地利用分区](#) 1996(02)
5. [欧明豪](#) [土地利用分区体系探讨](#) 2001(03)
6. [丛明珠, 欧向军, 赵清](#) [基于主成分分析法的江苏省土地利用综合分区研究](#)[期刊论文]-[地理研究](#) 2008(03)
7. [丛明珠, 欧向军, 赵清](#) [基于主成分分析法的江苏省土地利用综合分区研究](#)[期刊论文]-[地理研究](#) 2008(03)
8. [周生路, 傅重林, 王铁成](#) [土地利用地域分区方法研究--以桂林市为例](#)[期刊论文]-[土壤](#) 2000(01)
9. [张雅杰, 张俊玲, 杨洋](#) [层次聚类分析法在连州市土地利用分区中的应用](#)[期刊论文]-[国土资源科技管理](#) 2007(05)
10. [吴彦山, 廖和平, 王生](#) [土地利用分区研究-以重庆市开县为例](#)[期刊论文]-[西南大学学报\(自然科学版\)](#) 2007(12)
11. [刘敏, 赵翠薇](#) [贵阳市土地利用与经济发展关系](#)[期刊论文]-[贵州师范大学学报\(自然科学版\)](#) 2008(03)
12. [刘金萍, 李为科, 郭跃](#) [近43年重庆主城区土地利用时空变化特征与预测](#)[期刊论文]-[重庆师范大学学报\(自然科学版\)](#) 2008(02)
13. [田帅, 刘秀华](#) [量化模型用于动态土地利用总体规划实施评价的研究](#)[期刊论文]-[西南农业大学学报\(社会科学版\)](#) 2006(04)
14. [郦文聚, 范金梅](#) [我国土地利用分区研究进展](#)[期刊论文]-[资源与产业](#) 2008(02)

## 相似文献(1条)

1. 期刊论文 [陈荣蓉, 叶公强, 杨朝现, 谢德体, 宋光煜, CHEN Rong-rong, YE Gong-qiang, YANG Chao-xian, XIE De-ti, SONG Guang-yu](#) [村级土地利用规划编制](#) -[中国土地科学](#)2009, 23(3)

研究目的:研究村级土地利用规划编制的问题.研究方法:归纳综合法.研究结果:村级土地利用规划的编制有利于村内产业发展、生产管理、经营管理和土地利用管理的有机结合,有利于各类规划的相互协调;村级土地利用规划中划分土地利用片,为土地灵活经营管理,落实上级规划控制指标,科学形成土地利用分区,解决土地规划中的刚性、弹性问题.实现土地利用精细化管理,有效落实土地用途管制创造了有利的条件.研究结论:村级土地利用规划编制不但是对中国现行土地利用总体规划体系的延伸和完善,而且也是适应村域经济发展对土地利用规划管理的要求.

本文链接：[http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical\\_xnsfdxxb200904048.aspx](http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_xnsfdxxb200904048.aspx)

授权使用：浙江大学(wfzjdx)，授权号：5f079115-8d50-42c9-a3c7-9ea900b85477

下载时间：2011年3月17日