

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学 号: 200206029

UDC_____

厦 门 大 学
硕 士 学 位 论 文
城市土地利用规划中政府的
责任与选择

The Responsibility and Choice of Government in the
Urban Land Use Plan

刘 智 勇

指导教师姓名: 王 玉 琼 教授

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2005 年 5 月

论文答辩日期: 2005 年 月

学位授予日期: 2005 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2005 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

土地是社会生产和生活中必不可少的重要要素。土地利用是否遵循科学合理的原则进行，关系到社会经济的可持续发展状况。因此，政府需要通过规划的方式对土地利用进行有效的指导。转型时期的中国，市场机制在社会资源调配中的作用日渐突出，土地经济价值也得到了人们的普遍关注，同时由于城市化进程的不断推进，再加上地方政府追求地区经济利益的刺激，使得我国城市土地利用出现了一系列的问题。鉴于此，本文通过对土地利用规划的相关问题进行阐释，探讨城市土地利用规划中政府所需要承担的责任和应该做出的选择。文章分为三个部分：

第一部分：土地和土地利用规划。首先论述了土地的概念和性质，接着对土地利用和土地利用规划的相关界定进行了厘清，指出了土地利用规划的实质，明确了土地利用规划的基本原则，并介绍了城市土地的特性及其规划管理。

第二部分：城市土地利用规划中政府的责任及其面对的制约。从分析土地利用规划中的公共利益要素入手，阐述了土地利用规划中政府责任的所在；同时对城市土地管理的演变进行了介绍。最后重点分析了政府在土地利用规划过程中所需要面临的制约因素。

第三部分：我国城市土地利用规划中存在的问题与政府的选择。结合长株潭区域规划的具体案例，总结了现阶段我国城市土地利用规划中所存在的主要问题。针对这些问题，按照政府责任的要求，探讨了地方政府在城市土地利用规划中需要做出的正确的选择。

关键词：土地利用规划；政府责任；市政管理

Abstract

Land is an important and necessary factor for the social manufacture and social life. Whether the use of land obeys the scientific principles or not, it will have a great impact on the sustainable development of the social and economy. So the government needs to make a plan to guide the behaviors of the land use. Today's China, in a transition period, the function of market mechanism in resource distribution becomes more and more important, and more and more people care about the value of land. At the same time the processing of the urbanization, plus the local government's great desire for the local interest, there rise a lot of problems in urban land use. From the analysis of major contents of land use planning, this article's objection is to discuss the responsibility that the government should carry in the public decision making and what the government should do to make the decision right. This article is divided to 3 parts as following:

Part 1: Land and land use planning. In this part, the article firstly describes the definition and characters of the land, which could help us to understand the urban land use planning well. Then it gives an analysis on the land use and land use planning, points out the real meaning of land use planning, and explains the major principles for the land use planning. In the final of this part, it discusses the special characters of urban land and its planning management.

Part 2: The government's responsibility in urban land use planning and the constrains that it may face. At the beginning of this part, it introduces the public interest factors that included in the land use planning, and explains what is the responsibility of the government. The responsibility of government in the urban land use origin from sustaining these public interest factors. Then it makes a plain explain on the development of urban land management. In the end, it makes it clear that what are the real constrains for the government in the process of urban land use planning. The constrains includes three aspects: the

difference on the objection between central and local government, the contradiction of urbanization policy and land reserve, the competition of different interest main bodies.

Part 3: The problems exit in the urban land use planning and the right choice for the local government. From the case of regional planning including Changsha, Zhuzhou and Xiangtan, the article summarizes the problems that exit in the urban land use. And with the requirement of the government's responsibility, the attitude on scientific development also requires the local government to make a right choice in the urban land use planning.

Key words: land use planning; government's responsibility; civicism management.

目 录

一、土地和土地利用规划	1
(一) 土地的定义与性质	2
(二) 土地利用规划	6
(三) 城市土地与规划管理	11
二、城市土地利用规划中政府的责任及其面对的制约	15
(一) 政府责任的缘起和管理沿革	15
(二) 政府在土地利用规划中面临的制约	22
三、中国城市土地利用规划中存在的主要问题与政府的选择	29
(一) 长株潭区域规划案例	29
(二) 我国城市土地利用中存在的主要问题	32
(三) 新形势下地方政府在城市土地利用规划中的选择	37
参考文献	43

Content

Part I Land and Land Use Planning	1
1. The Definition of Land and It's Characters.....	2
2. Land Use Plan	6
3. Urban Land and the Management of Planning	11
Part II The Government's Responsibility in Urban Land Use Planning and the Constrains that It May Face.....	15
1. The Origin of the Government's Responsibility and the Development of Urban Land Management.....	15
2. The Constrains the Government Faces in the Process of Urban Land Use Planning.....	22
Part III The Problems Exit in the Urban Land Use of China and The Choice of the Government.....	29
1. The Case of Regional Planning Including Changsha, Zhuzhou and Xiangtan	29
2. The Major Problems that Exit in the Urban Land Use.....	32
3. The Right Choice of the Government in the Urban Land Use Planning under the New Situation.....	37

自古以来，土地在人类活动的历史舞台上一直起着重要的主导作用。它是人类一切活动的根本载体。城市作为人类文明活动发展到特定阶段的产物，逐渐成为人类从事各项经济、政治和社会活动的中心。随着工业文明的进步，城市在国家和地区中所扮演的作用越来越重要。然而，它的发展依然离不开土地这个基本的载体。在进行社会主义现代化建设过程中，城市化成为了政府领导现代化建设的一项重要政策。但面对供给有限的土地资源，政府在城市土地利用规划中势必需要认真履行自我的责任，协调好几对重要的关系，从而确保土地利用能够符合科学发展观的根本要求，走向更加高效、集约化的可持续发展道路。

一、土地和土地利用规划

人类的生存和发展，一直以来都和土地发生着密不可分的关系。从最初直接采集土地上的衍生物，寄居在地质运动中所形成的洞穴开始，到后来借助各种工具，进行大规模的土地利用活动，建造风格各异的建筑和城市，人们对于土地利用的形式已经发生了巨大的变化。然而，考虑到土地资源的有限性，同时人类主观能动性在土地大规模开发和利用中所潜藏的对于生态环境的威胁，土地利用行为需要一个科学和严谨的规划，以保证这份宝贵的资源能够在人类发展的历史轨迹上持续地发挥其积极的作用。综观世界各国的土地利用制度，我们不难发现：尽管各国在土地制度上实行的所有制形式不尽相同，但在土地利用上，却都存在着一个共同点——重视政府在土地利用规划中的作用。

（一）土地的定义与性质

1. 土地的概念

对于土地的界定，不同学科的学者从不同的学科角度出发，提出了自己的看法和观点。因此，从国内外关于土地方面的教科书中很难找到有关“土地是什么”的一个被普遍认可的概念。但是，可以肯定的是，在商品经济条件下，土地不仅是一种珍贵的自然资源，为人类社会提供产品和活动场所，而且还是巨大的社会资产，为人类社会产生各种经济增值价值。^①由于本文旨在考察土地利用规划中政府责任和行为上的若干问题，因此对于自然科学上关于土地的看法，不去做太多的探讨，而更多是从社会科学的角度寻求一个综合的定义。联合国粮农组织在1976年出版的《土地评价纲要》中指出：“土地是比土壤更为广泛的概念，它包括影响土地用途潜力的自然环境，如气候、地貌、土壤、水文与植被，还包括过去和现在的人类活动。”从这个定义中，我们就可以看到社会科学上关于土地的界定明显将人的因素考虑进去。夏明文先生认为：“土地是位于地球表面一定范围内的各种物质与相关空间，它是由自然因子、生态因子、经济因子综合作用下形成的，在一定产权制度影响下，随社会生产力发展而作动态变化的自然历史综合体。”^②同其他的定义相比，这个定义更加全面地反映了土地的性质及其同人类活动之间的关系。土地是地球演变历史中赋予人类生存和发展的一项重要资源，它的存在先于人类的诞生，同时各种生物资源和矿藏资源在土地表面及内部的累积，造就了人类生存离不开的生态系统。而随着人类社会生产力的持续提高，土地的经济价值在人类的开发利用过程得到了更加明显的体现。因此，人类对于土地的利用开发，实际上就是对自然因子、生态因子和经济因子三者组成上的调配过程。当然，土地作为人类生产和生活中的一项重要资源，它在社会阶层中的分配情况直接

^① 王万茂, 韩桐魁. 土地利用规划学[M] 北京: 中国农业出版社, 2002 第3页

^② 夏明文 土地与经济发展——理论分析与中国实证 [M] 上海: 复旦大学出版社, 2000

关系到每个人的生存和发展状态，这就要求政府需要确立一套合理的土地产权制度，以维护社会阶层的相关利益。

2. 土地的性质

作为一种珍贵的自然资源和社会资源，土地具有许多的特性。总的来看，这些特性主要可以分为自然属性和社会属性两个方面。土地的自然属性是随着地球的诞生和地质演变形成的。自然属性方面所表现出来的各种特征，是不以人类的存在与否而变化的。当然，在人类持着“人定胜天”的思想，过度开发和利用土地时，也许可以改变土地自然属性中的若干组成部分，但所带来的后果将是惩罚性的。在人类将自己的劳动成果结合到土地上时，土地便增加了一项新的属性——社会属性。社会属性规定着人类在开发利用土地资源时的种种利益分配和权利关系。在人类社会漫长的历史时期里，土地的社会属性一直起着重要的作用，它成为评价社会中不同阶层间经济政治关系的一个标准，影响到国家和社会的稳定和发展，甚至是国际格局的变化。

(1) 土地的自然属性。①土地物质的自然性。和其他生产资料不同的是，土地并非是人类劳动的产物，而是自然形成的。同时，土地所具有的自然性是不容易被改变的。人类如今对于地球的开发仅仅局限于陆地的部分，对于海洋的利用还远未达到利用陆地的同等程度。虽然日本、荷兰等国家通过填海，以求扩大土地利用的面积，然而相对于浩瀚的海洋来说，它们改造成功的部分，只是其中微乎其微的一小部分。土地物质的自然性，要求人们对土地的开发利用，应该尽可能地按照地质状况来进行。②土地面积的有限性。从宏观上看，地球表面的总面积是 5.1 亿平方公里，其中海洋面积为 3.61 亿平方公里，占地球面积的 70.8%；陆地面积 1.49 亿平方公里，占地球总面积的 29.2%。就当前人类所拥有的利用土地的情况来看，陆地是人类开发利用土地资源的主要领域。而对于海底面积的利用，还存在很多的技术和经济条件的限制。此外，陆地上各种地形条件的影响，也对

人类利用土地的行为构成了一系列的限制。因此，人类实际可以加以利用的土地面积是十分有限的。③土地位置的固定性。和其他许多社会生产资料不同的是，土地是一种不能被移动的生产要素。地球在数亿年的地质运动中形成了各种各样的地貌特征。这些特征使得人们在利用土地的过程中，只能被动地适应地貌特征，而不可以对地貌特征做出太多的改变。举例来说，人们无法将陆地上的所有平原都集中在一起开发，从而产生更大的规模经济效益。土地位置的固定性，要求人们在土地利用过程中，必须根据土地的地貌特征，调整自身的开发行为，减少土地利用中所需要消耗的人力和物力，并且避免过度利用对地质和生态所可能产生的负面影响。另一方面，土地位置的固定性间接地影响到了土地的利用价格。由于城市已经人类经济社会活动的中心，在城市的内部，都会形成一个存在不同价格的土地空间。④土地质量的差异性。由于土地自身的地质、地貌、土壤等条件的限制，以及外部的光照、温度、雨量等气候条件的影响，造成了土地质量的差别。土地质量的差异性要求人们在土地开发和利用中需要认真对待这一性质，在耕地方面特别需要关注，因为土地质量的差异性决定了人类可以加以耕种的土地面积十分有限。

(2) 土地的社会属性。①土地的经济性。既然土地在社会生产和生活中表现出了稀缺性和有限性，那么，作为当前人类生产和生活的重要载体，土地必然具有其内在的经济价值。而且，这种经济价值随着市场经济的健全和完善，其所发挥的作用也将变得更加的突出。土地的经济性首先表现在不同用途的土地，其所潜在的经济价值存在着巨大的差别。同样一块土地，当它被当作农业用途时，它所产生的经济价值明显同工业用途存在着很大的差距。正由于两种用途之间土地使用存在的经济价值差异，促进了全球范围中土地的非农化进程。当然，从某种意义上看，土地的非农化进程是社会经济发展的历史必然。随着土地市场的发展，土地经济性在我国市场经济中的作用的日渐重要，使得土地已经成为政府进行经济宏观调

控的第三种力量。②土地的政治性。主要表现为对土地拥有的权利。产权制度是一个国家和社会发展离不开的制度建构。它具体可分解为所有权、占有权、转让权和收益权。之所以需要关注土地这一项重要的社会属性，是因为它涉及到土地利用中的诸种利益关系。一般来说，土地的产权制度都是由国家宪法给予确定的。在实行私有制的国家中，土地被视为一种私有财产而得到法律的保护。国家和政府由于公共利益的需要征用土地时，需要做出相应的赔偿。政府正是依靠产权制度下的土地占有关系来处理因土地利用和开发所引起的各类纠纷。合理的产权安排可以促使土地利用效率的提高。当然，土地使用者在经济人理性的刺激下，难免做出可能带来负的外部效应的行为。在我国，土地的政治性很早就表现得非常明显。“普天之下，莫非王土”明白地规定了封建制度下土地的归属关系。新中国成立之后，通过实行土地改革，废除了两千多年的封建土地私有制度，实行了土地的国有制和集体所有制，从而在相当程度上调动了劳动人民的积极性。不过，这种土地所有制度在实际的执行中，也开始出现一些问题。所有权和使用权的分离，一方面使土地使用者的利益没有长期和可靠的保障，相反可能刺激他们的短视行为；另一方面也在具体的开发中产生了许多矛盾。③土地供给的有限性。不仅地球的面积是有限的，当不同的族群在地球上生存，他们之间所形成的各种社会关系也为土地的供给带来了特定的限制。经过数千年的演变，如今地球上总共有 200 多个独立的国家，各国在主权范围内所能够支配的土地都是有限的，国土面积的数量是政府所可以使用土地的最大取值。土地供给的有限性在过去曾经促使各国就国土的扩张进行过激烈的战争。尽管现今各国对于领土的纷争不再表现得那么突出，但土地供给的有限性却一直是困扰政府的一个大问题。另一方面，土地供给的有限性随着行政管理层次的划分也体现得较为明显。地方政府只能支配它所管辖区域内的土地面积，而无权对其他同层级政府的土地进行开发和利用。各地在土地供给上存在的差别，也促使了各级政府之间博

弈竞争行为的发生。

面对着土地的自然属性和社会属性，人类在开发和利用土地的过程中，不得不以更加理性的头脑来指导自身的行为。因为不适当的利用和开发，所引发的不只是自然生态的改变，更可能是社会秩序的更改。

（二）土地利用规划

人类发展的历史很大一部分表现为对土地利用和开发的历史。虽然资本主义的兴起和几次科技革命的发生，改变了土地在人类社会中的主导地位，但是土地作为人类从事生产和生活必不可少的生产要素，依旧受到政府和公众的普遍关注。正是出于这样的缘由，人们需要制定土地利用规划来指导自身在开发和利用过程中的各种行为，保证人类能够永续地享受土地为我们带来的种种好处。

1. 土地利用的界定

土地利用规划旨在指导土地利用。因此，有必要首先了解土地利用的相关问题。土地系统是多种要素相互作用、相互联系的综合体，这个综合体从人类早期利用和改造土地活动开始，就不断地吸纳人类劳动的因子，从而形成了自然和人工活动相结合的土地系统。在这个系统中，如何协调自然和人类活动的关系至关重要，保证自然和人类活动的良性互动，将直接关系到土地系统的稳定。土地利用作为人类一种主动性的行为，应该是在追求土地系统稳定的前提下，获得土地系统供给的最高效率。

那么，什么是土地利用呢？联合国粮农组织土地利用规划部工作组指出：“土地利用是自然条件和人的干预所决定的功能”。王万茂教授在《土地利用规划学》一书中指出：“土地利用是土地质量和人为干预所决定的土地功能”。陆红生教授则认为：“土地利用指人类通过一定的活动，利用土

地的性能来满足自身需要的过程。”^①土地利用既可以是适应生产需要，比如在土地上从事农业生产或建设厂房，也可以是为了生活的要求，如建造住房或修建公园等。可见，土地利用过程中，人类通过对土地资源进行管理，在充分发挥土地功能的同时，寻求较好的环境质量是土地利用的核心问题。土地利用过程实际上体现着人与土地之间的内在联系。在两者的关系之间，人是利用主体，通过自身主观能动性的发挥，人类在土地利用中充当着“主宰”的角色。人的主导作用决定着人地关系的性质和发展趋势。而土地利用是人地关系中的客体，是人类活动改造的对象，是提供人类从事一切生产和生活活动的物质源泉。不过，土地在人地关系之中并不是完全地处于被动地位，相反它具有很强的反作用力。人类主导性作用的过度发挥，将导致自然生态的失衡，从而反过来限制人类主观性活动的范围，影响到人类生存和发展的根本利益。因此，所谓土地利用，实际上包含了人对土地的积极开发利用与改造，也包含了对土地形成的压力与限制的消极适应，而其表现又是因人、因时、因地而有所不同。^②这就要求人们对土地利用的研究，必须从人地关系的动态发展着眼，从时间和空间上综合考虑人地关系的相互作用。

所以，土地利用实质上是一个综合性的概念，即指在特定的时期和地区条件下，对土地资源的开发、利用、治理、保护和管理，并通过一系列的合理利用、组织、协调人地关系及人与资源的关系，以期达到最大生态和经济效益的过程。^③科学有效的土地利用，应当是在保证土地系统结构功能稳定的前提下，寻求和选择土地资源的最佳利用目标和途径。它包含的内容主要有：确定土地的用途；在国民经济各部门间和各行业间合理分配土地资源；采取各种措施开发、整治、经营、保护土地资源，提高土地利用效果。

^① 陆红生. 土地管理学总论[M] 北京：中国农业出版社，2002 第 170 页

^② 严金明. 中国土地利用规划：理论·方法·战略[M] 北京：经济管理出版社，2001 第 6 页

^③ 同上

2. 土地利用规划及其实质

关于土地利用规划的定义，一直是国内外学术界争议的焦点。联合国粮农组织的《土地利用规划指南》认为：“土地利用规划是指对自然、社会和经济因素的系统评价，以此来鼓励和帮助土地利用者选择提高其生产力、可持续利用和满足社会需要的最佳途径。”梁鹤年教授则认为肯特所做出的定义最为经典。在肯特看来，土地利用规划是“阐明未来希望达到的物质环境开发的主要政策的、有法律意义的官方文件。”^①对于如何界定土地利用规划，国内学者也提出了许多观点。王万茂教授在《土地利用规划学》中对这些观点做了一个归纳，大致有三种不同的意见：（1）认为土地利用规划应当解决土地利用和与土地利用有关的全部问题，其依据是土地利用是整个生产组织的重要组成部分，它与生产资料和劳动力的利用密不可分。在进行土地规划的同时，必须制定与土地利用相关的其他生产资料和劳动力规划。（2）认为土地利用规划应当解决有关土地利用的全部规划问题，土地规划既应解决土地利用在空间上的组织，也应制定集约经营土地和提高土地生产率的规划。持这种意见者认为，土地规划应称作土地利用规划。（3）认为土地规划主要是解决在空间上合理组织土地利用，仅与解决土地利用问题的其他措施和整个生产组织措施有着密切的联系，但不可相互替代。持这种意见者认为，土地规划是空间上合理组织土地利用的综合措施。

^②在改革开放以来我国土地利用总体编制工作的实践基础上，王万茂教授对土地利用规划做了如下的定义：土地利用规划是对一定区域未来土地利用超前性的计划和安排，是依据区域社会经济发展和土地的自然历史特性在时空上进行土地资源合理分配和土地利用协调组织的综合措施。^③

从这个定义中，我们可以发现土地利用规划的实质，即土地利用规划是一种涉及到社会各个系统发展的公共政策行为。而做出这种公共政策行

^① 梁鹤年. 简明土地利用规划[M] 北京：地质出版社，2003 第1页

^② 王万茂, 韩桐魁. 土地利用规划学[M] 北京：中国农业出版社，2002 第12页

^③ 同上

的主体通常是政府。这样的一种公共政策行为具有极其重要的指导作用。它的正确与否以及是否得到严格的执行，关系到一个地区社会经济发展的状况，关系到一个社会发展的潜力和后劲，同时还会影响到诸多社会问题的产生或解决。

3. 土地利用规划的原则

基于土地利用规划在社会经济发展中所具有的重要作用，制定这样重大的公共政策确实需要经过认真的思考和论证。在实际的规划中，必须坚持这样几条原则：第一，维护社会主义公有制原则。新中国成立之后进行了土地改革，从而建立了社会主义土地公有制。我国《宪法》第9条、第10条对土地所有制和土地所有权、使用权做出了明确规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；有法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”“城市土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”宪法的这两项规定是土地利用的根本指导原则，是合理组织土地利用的根本依据。维护社会主义土地公有制原则，要求各级政府在土地利用规划中必须坚持公共利益的至上性，认真按照“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”基本国策的要求，全面规划，严格管理，保护开发土地资源，制止非法占用土地的行为。第二，因地制宜原则。地球表面由于受到不同因素的影响和处于不同的发展阶段，从而形成了一系列相互区别的土地。而且，由于各地区自然和社会条件的差异，直接影响着土地利用方向、方式、深度和广度，使土地利用具有显著的地域差别。不同的土地利用环境不仅反映土地本身的适宜性和限制性，而且反映当前生产力发展水平以及对土地的改造能力和利用程度。因而，土地利用必须遵循因地制宜的原则，才能把土地利用的潜在可能性转变为现实生产力。对此，土地利用规划首先要充分分析本区域的土地利用现状的特点，以现状土地利用系统为基础，

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库