

新形势下土地利用分类的比较研究

张慧芳 (嘉兴市土地储备中心, 浙江嘉兴 314000)

摘要 通过梳理我国现有的土地利用分类体系和分类标准, 对土地利用现状分类与地理国情普查地类 2 种现状分类、土地规划用途分类与城乡规划用地分类 2 种规划分类进行比较分析。最后, 提出进一步完善分类体系的建议。

关键词 土地分类; 标准体系; 比较差异

中图分类号 F301.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2018)33-0197-04

Comparative Study on the Classification of Land Use under the New Situation

ZHANG Hui-fang (Land Reserve Center of Jiaxing City, Jiaxing, Zhejiang 314000)

Abstract By analyzing the current land use classification system and classification standard, we carried out comparative analysis of land use classification between present land use situation and survey of geographical conditions, land use planning and urban and rural planning. Finally, suggestions were put forward to further perfect the classification system.

Key words Land classification; Standard system; Comparative difference

不同的历史时期, 人们对土地的认识和利用方式不一, 在长期的农业社会结构下, 对土地的利用通常都是要解决“吃饭”的问题, 而我国真正解决该问题是在新中国成立后, 更为确切地说是在改革开放以后。其时, 思想解放、百废待兴, 各行业发展都离不开最基本的生产要素之一——土地。1984年, 我国制定发布了第一个较为完整的土地分类体系, 包含在《土地利用现状调查技术规程》中^[1]。经过数次演变, 发展成而今独立的《土地利用现状分类》^[2](GB/T 21010-2017)。通过梳理我国现有的土地利用分类体系和分类标准, 笔者对土地利用现状分类与地理国情普查地类 2 种现状分类、土地规划用途分类与城乡规划用地分类 2 种规划分类进行比较分析, 最后提出进一步完善分类体系的建议。

1 土地利用现状分类的发展演变

从时间和进程来看, 土地利用现状的发展演变大致可以分为 3 个阶段: 城乡二元分类阶段、城乡统一分类阶段、“三生”融合分类阶段。

1.1 城乡二元分类阶段 1984年《土地利用现状调查技术规程》中制定了《土地利用现状分类及含义》, 重点是对农村地区土地利用情况进行分类调查。1989年发布的《城镇地籍调查规程》^[3]中制定了《城镇土地分类及含义》, 进一步对城镇土地作了分类, 两者共同构成一套完整的城乡土地分类系统。其中, 《土地利用现状分类及含义》采用两级分类, 一级分 8 类(俗称“老八类”), 二级分 46 类, 同时明确各地根据需要可进行三、四级分类; 《城镇土地分类及含义》采用两级分类, 分 10 个一级类, 24 个二级类。

该阶段位于《土地管理法》颁布和初次修订时期, 此时 2 个规程的发布机构也由全国农业区划委员会变为国家土地管理局。独立土地管理机构的成立进一步保障了在分类基础上, 全国第一次土地调查和国家、省、市、县、乡五级土地利用总体规划的开展完成。

1.2 城乡统一分类阶段 随着《土地管理法》的进一步修

订, 1998年“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策”以法律的形式予以明确, 并规定国家实行土地用途管制制度, 将土地分为农用地、建设用地和未利用地。据此, 为适应社会主义市场经济发展和实施土地用途管制制度的需要, 有效实施城乡地政统一管理, 2001年国土资源部印发了《全国土地分类(试行)》^[4], 制定了城乡统一的全国土地分类体系, 采用三级分类: 一级类设 3 个, 即《土地管理法》规定的农用地、建设用地、未利用地, 二级类设 15 个, 三级类设 71 个。

该时期土地管理的法律制度、组织机构、技术手段等已形成一套完备的体系, 但土地粗放利用、耕地乱占滥用问题显现, 因此该分类重点为加强土地管理、切实保护耕地服务。

1.3 “三生”融合分类阶段 伴随着工业化、城镇化的快速发展, 各行业部门“争地”的矛盾愈发突出, 同时人民对美好生活的向往也包含享有更好的生态环境, 因此“生产、生活、生态”都很重要。

2007年国家质量监督检验检疫总局和标准化管理委员会联合发布《土地利用现状分类》^[5](GB/T 21010-2007), 标志着我国土地利用现状分类第一次拥有了全国统一的国家标准。国家标准采用一级、二级 2 个层次的分类体系, 共分 12 个一级类, 57 个二级类。该分类既是城乡统一分类的延伸, 又能与其他部门使用的分类相衔接, 已初步具有“三生”融合的雏形。第二次全国土地调查和 2006—2020 年土地利用总体规划编制均以此为基础。

正是在上述条件下, 秉持满足生态用地保护需求、明确新兴产业用地类型、兼顾监管部门管理需求的思路, 2017年新版《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2017)进一步予以完善。一级类仍然维持 12 个不变, 二级类由 57 个增加到 72 个, 具体归类和地类含义作了细化和调整, 并增加了“三大类”所含的地类及湿地对应的归类, 充分体现生态文明建设和“三生”融合的时代背景, 将在第三次全国土地调查和新一轮土地利用总体规划中全面应用。

从国土部门土地利用现状分类角度来看, 分类的重要性不言而喻。当前各类自然资源资产中耕地得到切实保护与

作者简介 张慧芳(1985—), 女, 山西高平人, 中级经济师, 硕士, 从事土地资源管理相关政策研究。

收稿日期 2018-06-29; **修回日期** 2018-07-09

此密不可分,同时其发展演变与时代相契合,也将进一步在国土空间规划格局重构、自然生态空间用途管制等方面发挥更大作用。

2 不同分类标准的比较

2014年8月,国土资源部等四部委共同发文在全国选取28个市县开展“多规合一”试点。根据其四部委对各地试点方案的批复,国家发改委(环保部)、住建部、国土资源部分别指导不同的试点。以浙江省为例,3个试点中嘉兴市是四部委共同的试点单位、开化县为国家发改委(环保部)试点单位、德清县为住建部试点单位。在此背景下,不同的试点单位之间采用的现状基础数据也不相同。例如,嘉兴市采用第二次土地调查数据为“底数”、开化县采用地理国情普查数据、德清县在规划用途分类标准上也有不同。结合“多规合一”实践,分别对土地利用现状分类与地理国情普查地类2种现状分类、土地规划用途分类与城市用地分类与规划建设用地标准2种规划分类进行比较分析。

2.1 现状分类比较 2013年,为全面掌握我国地理国情现状,由国务院第一次全国地理国情普查领导小组办公室制订印发《地理国情普查内容与指标》^[6],地理国情普查地类分为12个一级类,58个二级类,133个三级类。土地利用现状分类与地理国情普查地类既有相似之处,也有较大的差别。

2.1.1 现状分类的相同点。

2.1.1.1 技术方法相近。两者均基于调查产生,通过逐地块实地调查土地的地类、面积,掌握各类用地的分布和利用状况。同时,两者均采用外业调查和内业判断、综合分析的方法组织调查,得到地类情况。在调查基础上,主要均以实地面积400 m²为最小上图面积,均采用“1985国家高程基准”,坐标系虽有所不同但能够互相转换。

2.1.1.2 理论基础相同。土地分类的理论基础是分类学,根据相关研究,通常区分为3种分类体系:土地形式分类反映土地利用本身的内在自然特征、土地功能分类依据土地利用地域单元的功能或用途、土地利用/土地覆盖分类则既强调了土地的自然属性,又反映了土地的社会属性。随着时代的发展和技术的进步,土地利用也更加注重自然属性上的社会功能,2种分类都体现了这样的特点。

2.1.1.3 实现用地全覆盖。土地利用现状调查以行政区为单位,地理国情普查以地理单元作为区分,均是对全国陆地国土范围进行调查,其分类覆盖所有土地,包括山、水、林、田、湖、镇、村、路等,不重不漏。

2.1.1.4 建立信息数据库。为适应现代化管理的需要,两者都对调查成果信息建立集影像、图形、属性、文档等数据于一体的数据库及管理系统。

2.1.2 现状分类的差异。

2.1.2.1 管理目的不同。土地分类均基于一定的管理需要,两者管理目的导向不同。土地利用现状分类基于合理利用土地和严格保护耕地的需要,目的在于建立和完善土地调查、统计、登记等制度,为土地调查、规划、审批、供应、整治、执法、评价、统计、登记及信息化管理等各项国土资源管理职

责服务。地理国情普查通过掌握自然和人文地理国情信息,基于各行业在规划、管理上对地理环境、资源、设施等需求,服务于防灾减灾、应急保障及相关行业调查统计等工作,从地理空间的角度综合展示国情国力。

2.1.2.2 用途种类不同。地理国情普查分为12个一级类,58个二级类,133个三级类,显然与土地利用现状分类在用途种类上有着较大不同,通过对照比较(表1),12个一级类中耕地、园地、林地、草地、水域和其他土地能够建立对应关系,也即《土地管理法》“三大类”中的农用地和未利用地,大同而小异;对于建设用地,两者则采用了不同的分类依据,土地利用现状分类依据土地的功能用途,分为商服、工矿仓储、住宅、交通运输等类型,地理国情普查依据地表覆盖形态,“所见即所得”,分为房屋建筑(区)、构筑物、道路、人工堆掘地。

2.1.2.3 分类要素不同。地理国情普查的12个一级类中包含了地理单元和地形2个分类(表1),注重与社会生活密切相关的空间范围及地形地貌特征;土地利用现状分类中未体现相关要素,是按行政区划进行统计,弱化“区域”,注重土地用途管制。地理国情普查对铁路、桥梁、码头、河流等采集地理国情要素,土地利用现状调查采集土地权属信息,各有侧重方向。

2.1.2.4 统计面积不同。虽然基于同样的理论基础,技术方法也类似,但不同的分类体系在具体内容上存在着很大不同,即使是能够对应的同一地类,其统计结果也存在差异。

2.2 规划分类比较 土地规划用途分类是根据《土地管理法》,以土地利用现状分类为基础对应而来,按照《市(地)级土地利用总体规划编制规程》^[7](TD/T 102—2010),土地规划用途分类采用三级分类体系:一级类3个(农用地、建设用地、其他土地三大类),二级类10个,三级类25个。按照《城市用地分类与规划建设用地标准》^[8](GB 50137—2011),用地分类包括城乡用地分类、城市建设用地分类2部分。城乡用地共分为2大类(建设用地、非建设用地)、9中类、14小类;城市建设用地是城乡用地14小类之一,属于建设用地中的城乡居民点建设用地,进一步分为8大类、35中类、43小类。

从土地利用总体规划和城市规划均是根据社会发展要求和当地自然、经济、社会条件对一定区域内土地在空间上、时间上作出安排,土地规划用途分类和城乡用地分类、城市建设用地分类均是以功能用途为依据,目的是通过空间布局对未来一定时期内各行业用地进行配置、引导、调控,在实质上并无区别。区别在于两者是出于不同的管理职能需要,土地规划用途分类是为落实土地用途管制的目的,保护耕地、保障发展、保有生态,其三大类对应的正好是“生产、生活、生态”功能,通过编制土地利用总体规划构建“三生”空间的平衡格局,但也不可否认,土地规划用途分类在城市发展定位、区域功能划分上缺乏能力,其建设用地分类未延伸至行业层面,可以说是未能真正“进城”;城乡用地分类、城市建设用地分类通过两部分分类,以城市建设用地分类涵盖城市

建设的各部门行业,这也是城市规划的重要作用,为未来城市发展设计目标方向,其城乡用地分类则可以与土地规划用途分类衔接对应,但也必须正视,将全部土地分为建设用地

和非建设用地 2 大类重点突出了土地的建设功能,而忽视了农业生产、环境生态等功能。综合来看,两者各有利弊,以建设用地为例,两者有一个较为清晰的对应关系(表 2)。

表 1 土地现状分类比较

Table 1 Comparison of the classification of land use status

序号 Code	土地利用现状分类 Classification of land use status		地理国情普查分类 Classification of geographical census	
	一级类 First class	二级类 Second class	一级类 First class	二级类 Second class
1	耕地	水田 水浇地 旱地	耕地	水田 旱地
2	园地	果园 茶园 橡胶园 其它园地	园地	果园 茶园 橡胶园 桑园 苗圃 花圃 其他园地
3	林地	……	林地	……
4	草地	……	草地	……
5	商服用地	一级分类采用功能用途, 对应的二级分类无可比性	房屋建筑(区)	一级分类采用地表覆盖形态, 对应的二级分类无可比性
6	工矿仓储用地			
7	住宅用地		构筑物	
8	公共管理与公共服务用地			
9	特殊用地		道路	
10	交通运输用地		人工堆掘地	
11	水域及水利设施用地	……	水域	……
12	其他土地	……	荒漠与裸露地表	……
13	无对应要素		地理单元	……
14	无对应要素		地形	……

表 2 土地规划分类比较

Table 2 Comparison of land planning classification

土地规划建设用地分类 Classification of land planning for construction land			城乡规划建设用地分类 Classification of urban and rural planning for construction land		
一级类 First class	二级类 Second class	三级类 Third class	小类 Small class	中类 Middle class	大类 Big class
建设用地 Construction land	城乡建设用地	城镇用地 农村居民点用地 采矿用地 其他独立建设用地	城市建设用地 镇建设用地 乡建设用地 村庄建设用地	城乡居民点建设用地	建设用地
	交通水利用地	铁路用地 公路用地 民用机场用地 港口码头用地 管道运输用地 水库水面 水工建筑用地	— 铁路用地 公路用地 机场用地 港口用地 管道运输用地 —	采矿用地 区域交通设施用地	
	其他建设用地	风景名胜设施用地 特殊用地 盐田	军事用地 安保用地 —	区域公用设施用地 特殊用地	
				其他建设用地	

3 土地分类的建议

“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计,必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策”。在这样的背景下,无论是“多规合一”、实施乡村振兴战略、推进农村土地制度改革,各行业发展都面临着深刻变革,土地利用方式也正在发生巨大转变。土地分类作为土地利用的基础,也在不断的发展演变、与时俱进,但如何更好地为建设美丽国土、美好生活服务,笔者提出了以下几点建议:

3.1 不同分类可衔接 不同的管理目的需要不同类型的土

地分类体系,完全统一的分类标准反而会过于纷繁庞杂,应该允许不同种类的数种分类存在,但要能够建立对应关系,特别是生产、生活、生态空间资源包含的地类要素应基本一致,通过规划工作中“三生”空间格局的构建予以衔接,最终实现生产发展、生活富裕、生态文明的目标。此外,在衔接对应之外,也应当适度地予以融合,在二、三级分类的基础上进一步深化细化,延伸至四至五级分类,同时对于可归并的地类,如功能相近但分为两类的,应予以归并;对于可取消的地类,如内涵相同但叫法不一的,应予以取消。总而言之,应构建横向衔接、纵向细致的土地分类体系。

3.2 调查判定要客观 就现状分类而言,很大程度上是基于“眼睛”所见土地的形态或功能,而“所见即所得”在一些情况下并不能真实反应某一块土地的功能潜力,如调查时是种植果树的地块,对其土壤养分、耕作表层进行理化分析,有可能适宜种植粮食作物,在分类上前者是园地、后者是耕地,故调查判定要客观,甚至是结合土壤质量调查、土地适宜性评价等综合判定。此外,在技术处理上,不同的比例尺大小取舍的地块图斑也有所不同,也会影响地类的统计面积。

3.3 不同需要有差别 为贯彻落实全面深化改革和生态文明建设的要求,“多规合一”试点、农村土地制度改革、自然生态空间用途管制等工作正有序推进,各项工作落位的载体均是同一块土地,根据不同需要采用差别化的用途分类。例如,嘉兴市“多规合一”试点中求同存异,在分类基本衔接一致的基础上,不同规划之间可以有不同的分类用途,但归纳入“三生”空间中保持一致;在推进农村土地制度改革、实施乡村振兴战略中,通过编制村土地利用规划落地,在村土地利用规划中,三级分类总领下,进一步根据新农村新业态发展,体现土地居住、文化、娱乐、养老、出行、停车、农业生产、乡村旅游、农家乐及环境美化等各种功能,延伸至四级或是五级分类,满足村民不同需要;自然生态空间则可涵盖森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、海洋、荒漠、戈壁、冰川、无居民海岛等多类土地。

3.4 用途融合多功能 分类是基础和手段,保护好资源环境、用好每一寸土地是目的。在规划工作中,规划一块土地的用途往往是非此即彼,即使是农业空间、城镇空间或生态空间的划分通常也不相兼容。如果对土地进行适宜性评价,有些优质区域的耕地既适宜耕种,同时也适宜建设,可见一块土地有“最低适宜”用途,而不是唯一用途,所以一二三产业“争地”;在自然生态资源中,集中连片的耕地,特别是水田也是一种重要的湿地,并且具备别样的景观功能,但在生态

保护红线的管制规则中,又有禁止任何人类生产活动的要求,粮食种植也包含于其中,即使不同的保护功能之间也出现“争地”的矛盾。换个角度,从土地利用的事实来看,通过空间上的叠加、时间上的交错,一块土地可以实现多种功能用途,最典型的如农业生产采用的立体种植、地上商场地下停车场等,又如农光互补、旅游民宿的发展将不同产业或功能予以融合,实现用途多功能。因地制宜、科学管控,至少在规划用途分类中可以体现复合功能。

3.5 法理制度优设计 《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2017)、《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137—2011)是规范标准和顶层设计,在实现“两个阶段”伟大目标各项工作中,土地作为支撑要素,需要不同的分类体系,会有融合、交叉、矛盾,在法理制度上有待于进一步创新,在分类模式上有待于进一步优化,在技术手段上有待于进一步改进。信息化是时代的产物,也是推进时代进步的技术,大数据时代通过建立信息平台、通过“互联网+”的联系,在土地分类上可以弥合差异、实现共通、地尽其用,切实做到节约资源和保护环境。

参考文献

- [1] 全国农业区划委员会. 关于印发《土地利用现状调查技术规程》的通知[A]. 1984-09-08.
- [2] 国家质量监督检验检疫总局, 国家标准化管理委员会. 土地利用现状分类: GB/T 21010—2017[S]. 北京: 中国标准出版社, 2017.
- [3] 国家土地管理局. 城镇地籍调查规程[Z]. 1989.
- [4] 国土资源部. 关于印发试行《土地分类》的通知: 国土资发[2001]255号[A]. 2001-08-21.
- [5] 国家质量监督检验检疫总局, 国家标准化管理委员会. 土地利用现状分类: GB/T 21010—2007[S]. 北京: 中国标准出版社, 2007.
- [6] 国务院第一次全国地理国情普查领导小组办公室. 第一次全国地理国情普查内容与指标: GDPJ 01—2013[A]. 2013.
- [7] 国土资源部. 关于发布《市(地)级土地利用总体规划编制规程》等3项推荐性行业标准的公告[A]. 2010-06-27.
- [8] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 城市用地分类与规划建设用地标准: GB 50137—2011[S]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2011.

(上接第183页)

兔业电子商务产业园区发展为行业发展的突破口, 园区规划应从系统角度统筹把握, 从产业发展空间、政策运用、组织协调、服务整合以及运行规划等多角度进行规划, 打造高标准的政府融网规格, 制定兔产品品牌化生产策略, 通过园区项目招标, 完善载体建设, 优化服务水平, 夯实推进措施, 保证兔业经济园区发展符合环保要求, 并提升经济效益。以项目招引, 完善产业配套, 建立起整体性、区域性、行业性为特色的兔业经济电子商务平台, 并发展以集成交易模式业务和自建物流或多种物流模式为形式的立体化交易形态。完善配套过程中结合兔业企业的特点, 保证不同需求得到满足, 可借助支付模式的完善, 服务园区企业, 构建多元化的支付模式, 提升兔业经济园服务能力。突出保障措施, 电子商务不是一个很复杂的运行系统, 在发展兔业电商的过程中, 要做到组织上协同配合, 坚持人才本地化引进, 保证服务项目审批的一站式, 积极通过产学研一体化模式, 发挥电子商务服务兔业经济发展的工具价值。

5 结语

兔业发展在经济转型中应借助电子商务提升行业竞争力。分析了我国兔业的生产经营模式以及发展特点, 并提出了借助互联网拓展兔产品销售渠道, 促进兔业经济健康发展的观点, 顺应兔业转型。

参考文献

- [1] 武拉平, 吕之望, 秦应和. 中国兔产品贸易和生产政策研究报告[C]//中国畜牧业协会. 第五届(2015)中国兔业发展大会论文汇编. 北京: 中国畜牧业协会, 2015: 10.
- [2] 关云秀, 郭志强, 李丛艳, 等. 2018年四川兔业发展趋势与政策建议[J]. 畜禽业, 2018, 29(2): 18-19.
- [3] 耿苏强. 今年兔业在供给侧改革中蜕变[N]. 山东科技报, 2018-01-31(007).
- [4] 赵志田, 何永达, 杨坚争. 农产品电子商务物流理论构建及实证分析[J]. 商业经济与管理, 2014(7): 14-21.
- [5] 樊西峰. 鲜活农产品流通电子商务模式构想[J]. 中国流通经济, 2013, 27(4): 85-90.
- [6] 陶霖. 科学运用电子商务 服务兔业发展[J]. 中国畜牧业, 2017(17): 85-86.
- [7] 武拉平, 秦应和, 刘强德, 等. 促进兔产业升级实现产业现代化[J]. 中国养兔, 2016(3): 37-39.
- [8] 袁征. 社会企业商业模式研究[D]. 大连: 东北财经大学, 2012.