

# 促进滇东北山区水土保持与土地 可持续利用的土地用途管制<sup>\*</sup>

杨子生 贺 梅  
(云南大学 昆明 650091)

**提 要** 在研究确定滇东北山区土地用途分区方案基础上, 根据我国有关法规和政策, 制定了各个地区的土地用途管制规则。

**关键词** 土地用途管制 水土保持 土地可持续利用

**分类号** 《中图法》F301. 2, S157. 1, S157. 2

## 1 土地用途管制在山区水土保持与土地可持续利用中的意义

### 1.1 土地用途管制的含义、目的与实施方法

土地用途管制是世界一些国家和地区广泛采用的土地利用管理制度, 指为了促进土地资源合理利用和经济、社会与环境协调发展, 通过土地利用规划进行用途分区, 确定用途限制内容, 实行用途转用许可制, 对土地用途采用行政、经济和法律的手段进行强制性管理的制度<sup>[1]</sup>。随着我国土地利用问题尤其是建设占用耕地和保护林地问题的日益严峻性, 中共中央、国务院 1997—04—15 在《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997] 11 号)中提出“对农地和非农地实行严格的用途管制”, 全国人大常委会 1998—08—29 新修订的《中华人民共和国土地管理法》<sup>[2]</sup> 第四条明确规定“国家实行土地用途管制制度”, 这是加强土地利用国家控制、科学配置和合理利用土地资源的一项重要措施。

实行土地用途管制的主要目的有三: 1. 依据土地利用规划规定土地用途, 以行政、经济和法律手段来规范土地利用行为, 引导合理利用土地, 从而强化国家宏观调控土地的职能, 避免土地利用管理中的政府失控; 2 通过土地用途的严格管制, 使土地利用结构与布局得以最优化方案配置, 农业用地特别是耕地和林地得到有效保护, 非农业建设用地得到有效控制, 土地质量、土地利用率和产出率逐步有所提高, 土地资源得以可持续利用; 3 通过对土地利用方式的优化控制, 充分协调人与自然、经济社会与生态环境等关系, 逐步创造一个良性、高效的生态环境, 满足可持续发展的需要。

上述表明, 土地利用规划是土地用途管制的重要依据, 土地用途的分区管制需要通过各级土地利用总体规划来实现。因此, 区域土地利用总体规划中要明确划分出土地用途管制区, 如基本农田保护区、林业用地、城乡居民点用地、独立工矿区等。土地用途分区得以有效发挥作用, 需要通过制定和实施管制规则来保证土地按分区用途使用<sup>[3]</sup>。土地用途分区管制需要采用土地开发许可制和土地转用许可制。土地所有权人或土地开发者要向政府土地管理机关提交土地开发申请或土地转用申请、可行性研究报告和环境影响评估报告。当土地开发者向符合用途的方向深入开发利用、提高土地生产率或利用率时, 应颁发土地开发许可证给予许可和鼓励, 土地开发许可证是实现合理开发、集约利用的有力保障。当土地向符合规定的用途转变时, 应向土地开发者颁发土地转用许可证, 土地转用许可证是各级土地用途实现转变的法律凭证, 是取得建设用地计划的前提和用地审批的报件之一。

<sup>\*</sup>国家自然科学基金资助项目(编号 49461007)。

收稿日期: 1999—03—25。

1.2 土地用途管制在山区水土保持与土地可持续利用中的重要意义

水土流失是影响和制约山区土地可持续利用的重大因素, 尤其是以严重水土流失灾害著称于世的滇东北山区更是如此<sup>[4]</sup>。水土流失的产生固然与自然环境条件有关, 但人们长期以来严重的毁林开荒、陡坡垦殖、乱砍过伐森林、乱开滥挖矿山和不合理修路等诸多不合理的土地利用活动则是导致滇东北山区乃至整个云南省土壤现代加速侵蚀的根本原因<sup>[5]</sup>。因此, 治理山区水土流失、搞好山区水土保持的关键是要从根本上扭转以毁林开荒、陡坡垦殖为主体的各种不合理的土地利用方式, 实现人与自然共生、经济、社会与生态环境协调发展。

多年实践表明, 我国现有的《水土保持法》<sup>[6]</sup>和常规土地利用管理措施很难有效解决诸多不合理的土地利用问题。即便是1989年开始实施的“长江中上游防护林体系工程”亦难以有效解决滇东北山区乃至整个长江中上游地区的水土流失问题<sup>[1]</sup>, 因为“长防林”建设主要是宜林荒山的造林、封山、育林、残次林改造和极其少量的退耕还林, 最多只能将森林覆盖率提高到一定水平(这对改善长江流域生态环境无疑是很重要的一个方面)、解决原来发生在林业用地上的那一部分水土流失, 却不能解决广大坡耕地上严重的水土流失问题以及盲目开挖矿山等不合理土地利用活动所导致的水土流失问题。

土地用途管制制度的提出、建立和实施, 为广大山区尤其是地处长江上游水土流失最严重区域的滇东北山区扭转其不合理土地利用方式、促进水土保持和土地可持续利用提供了强有力的保障措施。前述表明, 土地用途管制的核心是依据土地利用规划对土地用途转变实行严格控制, 从而引导合理利用土地。通过制定用途转变的管制政策, 实行土地开发许可制和土地转用许可制, 实现了土地开发权的国有化和国家对土地利用的宏观调控职能<sup>[7]</sup>, 因而这一制度的实施可以有效地控制土地利用方向, 对土地利用进行有效管理, 对土地开发、城乡和工交建设、水土保持和生态环境保护均起到重要调控作用, 最终实现合理、持续地利用土地。可以认为, 土地用途管制制度的实行将是广大山区特别是滇东北山区改变不合理土地利用方式、治理水土流失和防灾减灾、改善生态环境、保持土地资源可持续利用和经济社会可持续发展的重大措施, 具有非常重大的现实意义和战略意义。

2 土地用途分区方案

根据土地利用方式的相似性、土地主导用途和土地用途管制措施的一致性等原则<sup>[8]</sup>, 参照国家有关规定和要求<sup>2, 3)[2]</sup>, 首先将土地划分为农业用地区、建设用地区和未利用土地地区3个一级用地区。在农业用地区内又分为耕地区、园地区、林业用地区、牧业用地区、水面用地区和自然保护区6个二级用地区; 在建设用地区内又分为居民点及工矿用地地区、交通用地地区和水利设施用地地区3个二级用地区。此外, 在耕地区内进一步分出基本农田区和一般农田区2个三级用地区; 在居民点及工矿用地地区内进一步分出城镇用地地区、农村居民点用地地区、独立工矿用地地区和特殊用地地区4个三级用地区。

根据滇东北山区土地资源开发利用战略研究<sup>[9]</sup>、耕地总量动态平衡研究<sup>[10]</sup>和基本农田保护研究<sup>[11]</sup>, 综合归纳和整理出上述各土地用途区现状及规划面积(见表1)。

3 土地用途分区管制规则

3.1 农业用地区

3.1.1 耕地区

1)何应武。论长江上游地区水土流失及其综合治理。区域开发研究, 1991, (2): 49~53  
2)国家土地管理局。县级土地利用总体规划编制规程(试行), 1997—10—07。  
3)国土资源部。关于土地利用总体规划修编工作几个问题的紧急通知。国土资发[1998]186号, 1998—11—10。

表 1 滇东北山区土地利用规划分区面积表<sup>1)</sup>(hm<sup>2</sup>)

Table 1 The areas of land use area planning in the northeast mountain region of Yunnan province (hm<sup>2</sup>)

土地用途分区			基期(1996 年)		中期(2010 年)		远期(2030 年)	
			面 积	%	面 积	%	面 积	%
农业用地	耕地	基本农田保护区	743320.0	20.51	691140.0	19.07	622880.0	17.19
		一般农田区	249927.2	6.90	154060.0	4.25	69460.0	1.92
		小 计	993247.2	27.41	845200.0	23.32	692340.0	19.11
	园 地 区		40588.9	1.12	72500.0	2.00	90600.0	2.50
	林 业 用 地 区		1569150.7	43.30	1752000.0	48.35	1913200.0	52.79
	牧 业 用 地 区		142724.8	3.94	200000.0	5.52	217500.0	6.00
	水 面 用 地 区		35745.0	0.99	36250.0	1.00	36560.0	1.01
	合 计		2781456.6	76.76	2905950.0	80.19	2950200.0	81.41
	建设用地	城镇用地区	4940.6	0.14	9620.0	0.26	17850.0	0.49
		农村居民点用地区	61173.3	1.69	67700.0	1.87	76500.0	2.11
		独立工矿用地	4849.3	0.13	9850.0	0.27	11250.0	0.31
		特殊用地区	1817.3	0.05	2500.0	0.07	2800.0	0.08
		小 计	72780.5	2.01	89670.0	2.47	108400.0	2.99
		交 通 用 地 区	23089.1	0.64	31780.0	0.88	35600.0	0.98
		水利设施用地区	8535.8	0.23	16650.0	0.46	18000.0	0.50
未利用土地	合 计		104405.4	2.88	138100.0	3.81	162000.0	4.47
	未 利 用 土 地 区		737982.6	20.36	579794.6	16.00	511644.6	14.12
	土 地 总 面 积		3623844.6	100.00	3623844.6	100.00	3623844.6	100.00

1)因自然保护区为复区,其面积已计入林地等用地区中,故这里未单独列出。

耕地地区是指为种植农作物、发展农业生产需要而划定的土地区域。主要用于种植业,生产粮食、油料、烤烟、蔬菜等作物。按耕地质量生产条件及潜力之不同,将其划分为以下 2 个区:

1. 基本农田保护区 根据我国新修订的《土地管理法》<sup>[2]</sup>和《基本农田保护条例》<sup>[12]</sup>的规定,下列耕地应当根据土地利用总体规划划入基本农田保护区,进行严格管理: 1. 经县级以上人民政府批准确定的粮、油生产基地内的耕地; 2. 有良好的水利与水土保持设施的耕地,正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田; 3. 蔬菜生产基地; 4. 农业科研、教学试验田; 5. 国务院规定应当划入基本农田保护区的其它耕地。滇东北山区划入基本农田保护区的耕地面积为 743 320.0 hm<sup>2</sup>,占基期(1996 年)耕地总面积的 74.84%;到远期(2030 年),由于基本农田保护区内的 575 027.7 hm<sup>2</sup>顺坡耕地均要实现梯田梯地化,扣除“坡改梯”形成的 120 440.0 hm<sup>2</sup>田地坎后,基本农田保护区的耕地净面积变为 622 880.0 hm<sup>2</sup>,占 2030 年规划耕地面积的 89.97%。基本农田保护区是粮食生产的重点地区,是农业用地的精华,应以《土地管理法》和《基本农田保护条例》为准绳,利用法律、行政和经济手段严格进行保护。同时,应进一步加强以治水改土为中心的农田基本建设,逐步实现坡地梯田(梯地)化,改善农田水利基础设施和生产条件,做到高产稳产。

本区土地用途管制规则是: 1. 禁止擅自将基本农田保护区内的耕地转为非耕地,如改种林果、挖塘养殖等。确属需要者,必须经省级土地管理部门和农业行政主管部门审核同意,报国务院批准; 2. 禁止在基本农田保护区内建房、建窑、取土、挖沙、采石、堆放固体废弃物; 3. 严禁向基本农田保护区排放、抛弃有毒有害的“三废”物质,凡由此而使保护区农田遭受污染、造成经济损失的,除按环境保护法的规定赔偿直接经济损失外,还要给予警告或以实际污染面积进行罚款; 4. 国家能源、交通、水利等重点建设项目选址确实无法避开,需占用保护区内耕地的,必须取得《基本农田使用许可证》,然后按照规定的审批权严格履行报批手续。并且除按规定缴纳各种税费外,还必须开发复垦不少于所占面积且符合质量标准的耕地或缴纳占用基本农田保护区耕地造地费; 5. 禁止任何单位和个人闲置、荒芜基本农田保护区内的耕地。闲置 1 年以上、2 年以下者,责令其恢复耕种,并按有关规定缴纳耕地闲置费;超过 2 年者,除征收同等数额的闲置费外,收回土地使用权,注销土地使用证,农户承包经营的田地弃耕或荒芜 1 年

以上者,由发包单位收回承包经营权;6 凡在基本农田保护区内从事农业生产经营活动的单位和个人,均有承担农田建设和保养的义务,加强基础设施建设,保护和培肥地力;7 任何单位和个人不得擅自移动、破坏保护标志。若有违反,将责令当事人恢复,并酌情处以罚款;8 任何单位和个人都有权抵制和检举、控告违反国家有关法律、法规和公告的行为,对贯彻执行国务院《基本农田保护条例》、《云南省基本农田保护条例》成绩显著的单位或个人,政府给予表扬和奖励。

2. 一般农田区 指除基本农田保护区以外的耕地地区。下列土地原则上划为一般农田:1. 江河泄洪区内的耕地;2 规划为农业使用的宜农后备土地资源;3 其它未列入基本农田保护区的零星低产耕地。规划到远期(2030 年)滇东北山区一般农田区面积为  $69\,460.0\text{ hm}^2$ (净),占 2030 年规划耕地总面积的 10.03 %。一般农田区分布零散,生产条件较差,是今后建设高稳产农田的后备资源。在利用上应加强基础设施建设,改善农业生产条件和耕作制度,改良土壤养分结构,培肥地力,推广先进的农业科学技术,提高单位面积产量。

本区用途管制规则是:1. 本区虽未列入基本农田保护区范围,但仍属农业用地区的重要组成部分,不得随意改变用途。凡确需占用本区耕地进行非农业建设者,必须严格依法申报审批,除按规定缴纳各种税费外,还必须缴纳相应的耕地开发费,以确保耕地总量保持相对稳定;2 鼓励区内的其它用地转为农业生产及直接为农业生产服务的用地;按规定可保留现状用途的,不得擅自扩大用地面积;3 控制区内的农田转变用途。国家能源、交通、水利、国防等重点建设项目无法避开区内农田的,需按有关规定严格审批;4 禁止占用区内耕地进行城镇、村镇、开发区和工业小区建设;禁止占用区内耕地建窑、建房、建坟和擅自挖沙、采石、取土、堆放固体废弃物。

### 3.1.2 园地区

园地区是指发展果、茶、桑及其它多年生作物需要划定的土地区域。下列土地原则上划为园地用地:1. 现有集中连片的果园、茶园、桑园及其它多年生作物种植园用地;2 规划确定为种植园的宜园后备土地资源;3 上述土地范围内的其它类型的零星土地。滇东北山区规划到 2010 年园地面积达到  $72\,500.0\text{ hm}^2$ ,占土地总面积的 2.00 %;远期(2030 年)达到  $90\,600.0\text{ hm}^2$ ,占土地总面积的 2.50 %。主要分布于坝区边缘地区和半山区。园地的开发利用应做好专项规划。

新建园地应尽量使用宜林荒地、退耕还林果地和低产疏林地,严格控制用良田好地发展园地;发展园地要坚持社会、经济、生态三个效益兼顾的原则,因地制宜,合理布局,相对连片,规模经营;推行集体联营和联产承包相结合的管理办法,充分调动广大干部群众开发园地的积极性,对利用荒草地、疏林地来发展园地的应从政策上、土地使用权上给予优惠;更新改造老园地与开发新园地相结合,采用新技术、高标准种植,选用有市场竞争能力的优良品种,不断提高园地利用效益。加强园地基础设施建设,建立永久性的园地灌溉设施,提高园地集约生产水平;建立各类园地生产基地,发展规模生产,搞好产前、产中、产后服务,提高园地产出率和效益。本区土地用途管制规则如下:

1. 切实保证园地区内的土地主要用于种植园业及其服务设施使用,不得擅自转变用途。
2. 鼓励将园地区内影响种植园业生产的其它用地调整到适宜的用地地区。
3. 控制园地区内的耕地改变用途。确需改变的,必须按照有关规定严格审批。
4. 严禁各类建设占用名、特、优、新种植园用地。

### 3.1.3 林业用地地区

林业用地地区是指发展林业和改善生态环境需要划定的土地区域。下列土地原则上划为林业用地地区:1. 现有的有林地、灌木林地、疏林地、未成林造林地、迹地和苗圃,其中已划入其它用地区域的林地除外;2 已列入生态建设规划的造林地;3. 规划为林业使用的宜林后备土地资源;4. 上述土地范围内的其它类型的零星土地。滇东北山区规划到 2010 年林业用地地区面积为  $1\,752\,000.0\text{ hm}^2$ ,占土地总面积的 48.35 %;远期(2030 年)增至  $1\,913\,200.0\text{ hm}^2$ ,占土地总面积的 52.79 %。在林地开发利用上应实行工程造林与封山育林并重,大力营造防护林、用材林、经济林和薪炭林;依法治林,严禁乱砍滥伐、毁林开

荒,保护好现有森林资源,稳定林地面积;国家、集体、个人一齐上,结合土地使用制度改革、“四荒”土地使用权有偿使用,多渠道筹集资金,加快疏林地、灌木林地和低产有林地的改造,有计划、有步骤地绿化宜林荒山,大力营造优质、速生丰产用材林和优质高产经济林,建成生产基地,提高林地利用效益,使森林覆盖率到2030年达到45%以上。本区土地用途管制规则如下:1. 保证林业用地区内的土地主要供林业生产和生态环境保护及其服务设施使用,不得擅自转变用途;2. 鼓励将林业用地区内影响林业生产的其它用地调整到适宜的用地;3. 控制林业用地内的耕地改变用途。除改善生态环境、法律规定确需退耕还林外,其它耕地不得擅自改变用途;4. 严格禁止毁林开垦和毁林采石、采砂、采土以及其它毁林行为。禁止在幼林地和特种用途林内砍柴、放牧;5. 严格禁止乱占林地。进行勘查、开采矿藏和各项工程建设,应当不占或者少占林地;必须占用或者征用林地的,须经县级以上人民政府林业主管部门审核同意后,依照有关土地管理的法律、行政法规办理建设用地审批手续,并由用地单位依照国务院有关规定缴纳森林植被恢复费。森林植被恢复费专款专用,由林业主管部门依照有关规定统一安排植树造林,恢复森林植被,植树造林面积不得少于因占用、征用林地而减少的森林植被面积,以确保林地“只能增加,不能减少”;6. 禁止乱砍滥伐,切实保护森林资源。采伐森林必须遵守《森林法》的规定<sup>[13]</sup>: 1. 成熟的用材林应当根据不同情况,分别采取择伐、皆伐和渐伐方式,皆伐应当严格控制,并在采伐的当年或次年内完成更新造林;2. 防护林和特种用途林中的国防林、母树林、环境保护林、风景林,只准进行抚育和更新性质的采伐;3. 特种用途林中的名胜古迹和革命纪念地的林木、自然保护区的森林,严禁采伐。

#### 3.1.4 牧业用地区

牧业用地区是指发展畜牧业需要划定的土地区域。下列土地应划为牧业用地区:1. 现有的天然、改良和人工草地,其中已划入其它用地区的除外;2. 规划为畜牧业使用的宜牧后备土地资源;3. 上述土地范围内的其它类型的零星土地。滇东北山区规划到2010年牧业用地区面积为200 000.0 hm<sup>2</sup>,占土地总面积的5.52%;远期(2030年)增至217 500.0 hm<sup>2</sup>,占土地总面积的6.00%。在牧草地开发利用上,应有计划地发展人工草场,种植优良牧草,加强天然草地的人工改造,对牧草地实行集约经营,努力提高牧草地生产能力;为了扩大草食性牲畜的发展,还应采取农、林、牧结合,充分利用各种林间草地、农撩地草场和其它零星草场发展畜牧业;加强管理,合理放牧,不能滥牧。

本区土地用途管制规则如下:1. 保证牧业用地区内的土地主要供畜牧业生产使用;2. 鼓励将牧业用地区内影响畜牧业生产或现状用途不适宜的其它用地调整到适宜的用地;3. 保护优良草场。开垦牧草地的,必须避免造成水土流失、荒漠化、盐渍化等生态环境问题,并依照有关规定批准后方可实施。

#### 3.1.5 水面用地区

水面用地区是发展渔业生产等需要划定的水域区域。下列水域应当划为水面用地区:1. 现有的河流、湖泊、坑塘等水面;2. 规划用于发展坝塘等水面的后备土地资源。滇东北山区1996年水面用地区面积为35 745.0 hm<sup>2</sup>,规划到2010年水面用地区面积36 250.0 hm<sup>2</sup>,占土地总面积的1.00%;2030年进一步增至36 560.0 hm<sup>2</sup>,占土地总面积的1.01%。

本区土地用途管制规则为:1. 保护水面,防治水域污染,维护水质良好。禁止向河流、湖泊等水域排弃有害水产资源的污水、油类、油性混合物等污染物质和废弃物。各工矿企业必须严格执行国家颁发的《工业“三废”排放标准》、《放射防护规定》和其它有关规定;2. 严禁擅自围垦湖泊、河流;3. 保护、发展和合理利用水生生物,禁止灭绝性捕捞和破坏。

#### 3.1.6 自然保护区

自然保护区是指为保护特殊的自然景观而划定的需要进行特殊保护和管理的区域。至今为止,滇东北山区已建立的省级自然保护区达8个<sup>[14]</sup>(见表2)。由于自然保护区与上述林业用地区、水面用地区等相重叠,因而这里划定为复区。本区土地用途管制规则为:

1. 自然保护区内的土地必须服从于自然保护与管理的需要,严格执行自然保护区总体规划和有关

法律法规; 2 自然保护区内影响自然保护的其它用地, 应按要求调整到适宜的用地地区; 3 自然保护区内除与保护需要直接相关的建筑外, 禁止其它各类建设; 禁止开山炸石、取土制砖、修墓、乱砍滥伐、倾倒废物污水等破坏自然景观资源的行为。

表 2 滇东北山区省级自然保护区简况表

Table 2 The brief cases of province-class natural reserves in the northeast mountain region of Yunnan province

保护区名称	所在县市	面积(hm <sup>2</sup> )	主要保护对象	建立年份
驾车自然保护区	会泽	8282	华山松种质资源	1984
三江口自然保护区	永善	680	云南东部山地湿性常绿阔叶林	1984
海子坪自然保护区	彝良、威信	2782	毛竹、箬竹林生态系统	1984
药山自然保护区	巧家	10215	多种药用植物及其生态系统	1984
大龙洞自然保护区	昭通	134	水源及周围森林	1981
轿子山自然保护区	东川	16704 *	亚高山针叶林及山地湿性常绿阔叶林	1992
大山包自然保护区	昭通	19200	黑颈鹤及其越冬生态环境	1990
会泽黑颈鹤自然保护区	会泽	6800	黑颈鹤及其越冬生态环境	1990

\* 轿子山自然保护区面积为东川与昆明禄劝合计数。

3. 2 建设用地区

3. 2. 1 居民点及工矿用地地区

根据建设的目的和用地情况不同, 将城乡 居民点及工矿用地地区划分为以下 4 个区:

1. 城镇建设用地区 包括: 1) 设市城市和建制镇的建成区; 2) 已批准的城镇总体规划的建设用地区域。滇东北山区 1996 年城镇建设用地面积为 4 940. 6 hm<sup>2</sup>, 城镇人均用地仅 58. 8 m<sup>2</sup>; 规划到 2010 年城镇建设用地面积调整为 9 620. 0 hm<sup>2</sup>, 城镇人均用地 65. 0 m<sup>2</sup>; 2030 年进一步增至 17 850. 0 hm<sup>2</sup>, 人均用地 70. 0 m<sup>2</sup>。本区土地用途管制规则为: 1) 城镇建设用地区范围内的土地主要用于城镇建设, 严格执行城镇总体规划; 2) 城镇建设应当充分利用现有建设用地和空闲地, 盘活存量土地, 确需扩大的, 应当首先利用非耕地或劣质耕地; 3) 城镇建设用地区范围内的土地, 在批准改变用途以前, 应当按原用途使用。废弃撂荒土地, 能耕种的必须及时恢复耕种; 4) 城镇建设占用耕地的, 需办理《耕地占用许可证》; 5) 保护和改善城镇生态环境, 禁止建设占用规划确定的永久性绿地、菜地和基本农田保护区内的耕地。

2 农村居民点用地地区 亦称村镇建设用地区, 包括: 1) 聚居人口平坝区 200~1 000 人、山区 100~500 人的居民点现有建设用地; 2) 聚居人口平坝区大于 1 000 人、山区大于 500 人的, 按已批准的村镇规划的建设用地范围划定; 未制定村镇规划的, 如村镇内现有空地不能满足未来人口增长需要的, 可按其不足部分增划建设用地, 人均村镇建设用地指标应符合《村镇规划标准》。滇东北山区 1996 年农村居民点用地面积为 61 173. 3 hm<sup>2</sup>, 农村人均用地 99. 2 m<sup>2</sup>; 规划到 2010 年农村居民点用地调整为 67 700. 0 hm<sup>2</sup>, 人均用地 100. 0 m<sup>2</sup>; 2030 年农村居民点用地增至 76 500. 0 hm<sup>2</sup>, 人均用地仍为 100 m<sup>2</sup>。本区土地用途管制措施为: 1) 村镇建设用地区范围内的土地主要用于村镇居民住宅、乡(镇)村企业、乡(镇)村公共设施和公益事业等建设, 严格执行村镇规划; 2) 鼓励通过土地整理, 将其它用地区内零散分布的村庄和乡(镇)村企业, 向村镇建设用地区集中。严禁在村镇建设用地区以外新增用地用于村镇建设; 3) 控制村镇建设用地区各项建设用地规模, 严格按照国家规定的用地标准安排各项建设用地; 4) 村镇建设应当充分利用现有建设用地和空闲地, 确需扩大的, 应当首先利用非耕地或劣质耕地。村镇建设占用耕地需办理《耕地占用许可证》; 5) 保护和改善村镇生态环境, 防止水土污染。

3 独立工矿用地地区 是指独立于城镇、村镇建设用地区之外的工矿建设需要划定的土地区域。下列土地宜划入独立工矿用地地区: 1) 规划期间不改变用途的现有独立工矿用地; 2) 已列入基本建设投资计划的规划工矿建设项目用地; 3) 经国务院与省级人民政府批准设立的独立于城镇之外的开发区、经济开发区等, 按开发区总体规划确定的建设用地范围划定。占用耕地建砖瓦窑的, 要限期调整、复垦, 不得划

入独立工矿用地。此外,独立工矿用地应满足建筑、交通、水源、排水、能源、环保等建设条件。滇东北山区 1996 年独立工矿用地面积为  $4\,849.3\text{ hm}^2$ , 规划到 2010 年调整为  $9\,850.0\text{ hm}^2$ , 占土地总面积的  $0.27\%$ ; 2030 年增至  $11\,250.0\text{ hm}^2$ , 占土地总面积的  $0.31\%$ 。

本区土地用途管制规则为: 1) 独立工矿用地地区内的土地应主要用于工矿生产建设及直接为工矿生产服务使用; 2) 生产建设过程中因挖损、塌陷、压占等造成破坏的土地应当及时复垦, 宜农土地应当优先复垦为耕地。鼓励其它零散分布的工矿企业向独立工矿用地地区集中; 3) 控制建设用地规模, 严格按照国家规定的行业用地定额标准, 安排各项建设用地; 4) 严禁擅自占用独立工矿用地范围内的农田, 工矿建设占用耕地需办理《耕地占用许可证》; 5) 加强环保意识, 注意保护和改善生态环境。

4. 特殊用地区 是指自然与人文风景旅游、国防等特殊需要划定的土地区域。下列土地应划入特殊用地区: 1) 规划期间不改变用途的现有特殊用地; 2) 已列入基本建设投资计划的规划旅游、国防等建设用地。本区与原国家土地管理局 1997—10 所颁《县级土地利用总体规划编制规程(试行)》中的“自然与人文景观保护区”较类似, 只是这里的“特殊用地”未包括自然保护区在内。滇东北山区 1996 年特殊用地面积为  $1\,817.3\text{ hm}^2$ , 到 2010 年规划面积为  $2\,500.0\text{ hm}^2$ , 2030 年又增至  $2\,800.0\text{ hm}^2$ 。新增特殊用地面积主要用于旅游开发和军事项目建设。

土地用途管制规则主要是: 1) 特殊用地区内的土地必须服从于特殊需要, 严格执行旅游开发等建设总体规划和有关法律法规; 2) 特殊用地区内影响特殊建设与保护的其它用地, 应按要求调整到适宜的用地; 3) 特殊用地区内除与其直接相关的建筑外, 禁止其它各类建设, 禁止破坏特殊用地资源的行为; 4) 建设占用耕地的, 需办理《耕地占用许可证》。

### 3.2.2 交通用地区

交通用地区是指铁路、公路、农村道路、机场等各种交通建设需要划定的土地区域。下列土地应当列为交通用地区: 1. 规划期间不改变用途的现有交通用地; 2. 已列入基本建设投资计划的规划交通建设项目用地。滇东北山区 1996 年交通用地面积为  $23\,089.1\text{ hm}^2$ , 到 2010 年规划面积为  $31\,780.0\text{ hm}^2$ , 占土地总面积的  $0.88\%$ ; 2030 年增至  $35\,600.0\text{ hm}^2$ , 占土地总面积的  $0.98\%$ 。新增交通用地面积用于各级公路建设和铁路建设。

本区土地用途管制规则为: 1. 交通用地区内的土地主要用于交通建设, 严格执行交通规划; 2. 建设过程中造成破坏的土地应当及时复垦, 宜农土地应当优先复垦为耕地; 3. 建设项目选址时应当尽量避开农业用地区内的基本农田。确实无法避开的, 须按《基本农田保护条例》的规定严格审批用地; 4. 控制建设用地规模, 严格按照国家规定的行业用地定额标准, 安排各项交通建设用地。建设占用耕地需办理《耕地占用许可证》; 5. 注意保护和改善生态环境。

### 3.2.3 水利设施用地区

水利设施用地区是指各种水利水电工程建设需要划定的土地区域, 包括水库、沟渠和水工建筑物。下列土地应当划入水利设施用地区: 1. 规划期间不改变用途的现有水利设施用地; 2. 已列入基本建设投资计划的水利水电建设项目用地。滇东北山区 1996 年水利设施用地区面积为  $8\,535.8\text{ hm}^2$ , 到 2010 年规划面积为  $16\,650.0\text{ hm}^2$ , 占土地总面积的  $0.46\%$ ; 2030 年增至  $18\,000.0\text{ hm}^2$ , 占土地总面积的  $0.50\%$ 。新增水利设施用地主要用于各种水利水电项目建设。

本区土地用途管制规则为: 1. 水利设施用地区内的土地主要用于水利水电建设, 严格执行水利水电建设规划; 2. 建设过程中造成破坏的土地以及因水灾造成损毁的土地应当及时复垦, 宜农土地应当优先复垦为耕地; 3. 保护水工程及堤防、护岸等设施, 任何单位和个人都不得侵占、毁坏; 4. 水利水电建设项目选址时应当尽量避开农业用地区内的基本农田。确实无法避开的, 须按《基本农田保护条例》的规定严格审批用地; 5. 控制建设用地规模, 严格按照国家规定的行业用地定额标准, 安排各项建设用地。建设占用耕地需办理《耕地占用许可证》; 6. 水利水电建设应注意保护和改善生态环境。

参 考 文 献

1 许彦曦, 彭补拙, 李春华. 土地用途管制与区域土地资源可持续利用研究. 土壤, 1998, 30(3): 137~142

2 全国人大常委会. 中华人民共和国土地管理法. 经济日报, 1998-09-01

3 中国土地勘探规划院土地利用所. 土地利用规划——土地政策的核心. 中国土地报, 1997-06-07

4 杨子生. 土壤流失方程在滇东北山区基于可持续利用的耕地适宜性评价与土地利用规划中的应用. 山地学报, 1999, 17(增刊): 36~44

5 谢应齐, 杨子生. 云南省农业自然灾害区划. 北京: 中国农业出版社, 1995. 170~252

6 全国人大常委会. 中华人民共和国水土保持法. 人民日报, 1991-07-03

7 吕萍. 英国的土地开发许可制度. 中国土地报, 1997-08-07

8 杨子生, 陈昌琼, 杨升吉等. 德宏傣族景颇族自治州土地利用总体规划与研究. 北京: 科学出版社, 1999. 32~44

9 杨子生, 贺梅. 滇东北山区土地资源开发利用战略II: 战略方针、目标、方案及措施. 山地学报, 1999, 17(增刊): 75~83

10 杨子生. 基于可持续发展的滇东北山区耕地总量动态平衡战略. 山地学报, 1999, 17(增刊): 53~59

11 杨子生, 贺梅. 滇东北山区基本农田保护研究. 山地学报, 1999, 17(增刊): 60~64

12 国务院. 基本农田保护条例. 经济日报, 1998-12-31

13 全国人大常委会. 中华人民共和国森林法. 人民日报, 1998-05-04

14 新编云南省情编委会. 新编云南省情. 昆明: 云南人民出版社, 1996. 677~680

LAND USE CONTROL FOR PROMOTING SOIL AND  
WATER CONSERVATION ANG SUSTAINABLE USE  
OF LAND IN THE NORTHEAST MOUNTAIN  
REGION OF YUNNAN PROVINCE

YANG Zisheng HE Mei  
(Yunnan University, Kunming 650091)

**Abstract** Many irrational land use types was the basic cause of leading to the seriousness of soil and water loss in the northeast mountain region of Yunnan province. Soil and water loss has become the main factor of influencing and restricting the sustainable use of land in this region.

The kernel of land use control is in starkly control of the transformation of land use in accordance with land use planning, so that the rational use of land is guided, and the sustainable use of land can be realized. The establishment of this system provides a powerful guarantee and measures for turning the irrational land use types and promoting the soil and water conservation and the sustainable use of land in the broad mountain regions of our country.

According to the principles of the resemblance of land use types and the identity of main land use and its control measures, the divisional scheme of land use areas in the northeast mountain region of Yunnan province has been mapped out; first of all, it is divided into three first-class land use areas, i. e. agricultural land area, constructional use area and unused land



area. Secondly, agricultural land area is divided into six second-class land use areas, i. e. cultivated land area, garden area, forestry area, pastureland area, water bodies area, and natural reserve; constructional use area is divided into three second-class land use areas, i. e. resident site and industrial and mining land area, communication land area, and water conservancy project land area. In addition, cultivated land area is divided into two third-class land use areas, i. e. fundamental farmland conservation area and ordinary farmland area; resident site and industrial and mining land area is divided into four third-class land use areas, i. e. urban and town land area, village and market town land area, independent industrial and mining land area, and special land use area.

On the basis of above-mentioned division, according to the relevant laws and policies in our country, the rules of land use control of every area has been instituted. The study provides the essential basis for carrying out the system of land use control in the northeast mountain region of Yunnan province.

**Key Words** the northeast mountain region of Yunnan province, land use control, soil and water conservation, sustainable use of land

(上接 59 页) total farmland amount in the northeast mountain region of Yunnan province, which includes the balance of farmland amount and quality, and the balance of per capita amount of farm produces, and the strategical countermeasures of maintaining the dynamic balance of total farmland amount in the northeast mountain region of Yunnan province have been put forward.

**Key Words** total farmland amount, dynamic balance, sustainable development