

■ 山西省土地利用重大问题研究系列丛书

山西省土地利用总体 规划与研究

SHANXISHENG TUDI LIYONG ZONGTI
GUIHUA YU YANJIU

山西省国土资源厅 编
山西省国土资源调查规划院



中国大地出版社

山西省土地利用重大问题研究系列丛书

山西省土地利用总体规划与研究

山西省国土资源厅
山西省国土资源调查规划院 编

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

山西省土地利用总体规划与研究 / 山西省国土资源厅, 山西省国土资源调查规划院编. —北京: 中国大地出版社, 2011. 2

ISBN 978 - 7 - 80246 - 413 - 1

I. ①山… II. ①山…②山… III. ①土地利用 - 总体规划 - 研究 - 山西省 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 021255 号

责任编辑: 卢晓熙 王 瑛

责任校对: 黄苏晔

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010 - 82324508 (邮购部) 010 - 82329007 (编辑部)

网 址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 889mm × 1194mm 1/16

印 张: 10.5

字 数: 290 千字

版 次: 2011 年 2 月第 1 版

印 次: 2011 年 2 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 413 - 1

定 价: 48.00 元

版权所有 · 侵权必究

山西省土地利用重大问题研究系列丛书

编 委 会

主 任：李建功 杜创业

副 主 任：高 博 杨志强

编 委：康有全 岳盛林 王晓立 牛来有
彭东晓 沙凤英 白怀茂 张晓岭
马保光

本 书 编 委 会

主 编：索万和

副 主 编：孟繁华

编写人员：宋秀英 张 勇 苗 泽 王冠珠
王卫新 郭少敏 武国强 侯 国
崔 健

序

21 世纪头 20 年是我国经济社会发展的重要战略机遇期，也是资源环境约束加剧的矛盾突显期。破解资源环境对发展的瓶颈制约，尤其是通过土地管理理念、制度、方式、机制等方面的持续创新，更好地服务于经济社会的持续健康发展，是各级国土资源管理部门的共同责任，也是各级党委政府以及社会各界对国土资源管理部门的重大期待。

土地利用总体规划作为指导土地利用和管理的纲领性文件，是落实土地宏观调控和土地用途管制、规划城乡建设用地的重要依据。它由各级人民政府主导编制、负责实施，要兼顾各行各业的发展空间和利益调节，并接受社会监督；它是行政系统对土地调查、评价、保护、管理和利用的制度性安排，同时也是一个时期内土地管理理论、制度、实践等诸多领域重要创新成果的集中反映。

在社会主义市场经济条件下，土地的资源、资产、资本属性得到持续的强化，具体土地所承载的区域、行业、组织、个体的现实利益也得到持续的强化。将这个利益评价的视野再拓宽一些，其涉及的不同区域、不同行业、不同组织、不同个体甚至于人类代际之间的眼前的、长远的、全局的、局部的利益，得与失、取与舍、让与争，既眼花缭乱，又较难平衡。但现实要求我们必须作出选择，而且现实又往往不会给予我们充分的条件去选择。反复斟酌，权衡利弊，复杂的心态与行为之下，体现的是决策者慎重、负责、严谨的科学态度，追求的是决策者公平、效率、完美的目标价值。

已经国务院批准、山西省人民政府发布实施的《山西省土地利用总体规划（2006～2010 年）》及其相关研究成果，是我们基于上述基本判断、凝聚许多人的智慧、包括吸收兄弟部门以及一些专家学者的研究成果，按照国家的有关法律法规和规程规范，历经多层级多回合的论证、审查、修改、审批程序，奉献给大家的一个阶段性成果。说是“成果”，是因为它已经发生法律效力，成为一个时期内指导土地管理工作的纲领性文件；冠以“阶段”，是基于我们的认识与水平都有局限，其综合性、科学性、可操作性有待于在今后的实施实践中进一步完善和提高。

我们深知，新一轮土地利用总体规划修编，从其着手启动的第一天起，就引起了社会方方面面的密切关注，寄托了上上下下的深厚期待。对省级规划如此，对市、县、乡级土地利用总体规划也如此。因此，规划修编工作每向前推进一步，我们的责任感就更加重一分。根据国家的统一安排，2004 年 7 月，全面启动了土地利用总体规划修编前期调研工作；2005 年 7 月，重点开展了规划修编前期研究有关工作；2008 年 3 月，启动了省级规划大纲编制有关工作；2009 年 4 月，根据国土资源部审查通过的《山西省土地利用总体规划大纲》及修改完善意见与建议，正式开展了

《山西省土地利用总体规划（2006～2020年）》的编制工作；经省人民政府审定后，将规划文本和有关图册上报国务院，并于2010年2月获得国务院批准。

我们感到，随着土地管理工作的不断加强，尤其是保护耕地、节约用地上升为基本国策，土地管理共同责任机制和综合执法机制的建立健全，依法管地、依法用地等法制观念的深入人心，各级政府和相关职能部门对新一轮省、市、县、乡土地利用总体规划修编投入了巨大的热情，各地政府主要领导同志积极参与规划重大问题决策，社会公众也给予了积极配合与支持，使得规划实施拥有了较为稳固和广泛的社会基础。

我们期望，通过《山西省土地利用总体规划（2006～2020年）》以及规划中有关土地利用重大问题研究成果的汇编成册（分为《山西省土地利用总体规划与研究》、《山西省土地利用战略与区域统筹》、《山西省耕地与建设用地合理利用》、《山西省土地利用生态建设与环境评价》等4册），能对大家较为全面、深入地了解近一个时期内山西省的土地利用总体部署及管理政策导向有所帮助，能对开展相关理论研究、投资创业兴业、依法依规行政、加强宏观调控、指导土地利用等提供有力支持。

我们恳请，各级领导、各位专家以及所有关心土地管理工作的读者，对我们汇编的这套丛书提出意见和建议。

李建成

2010年8月

前 言

为了搞好新一轮土地利用总体规划修编，山西省开展了土地利用重大问题研究。该研究是以严格保护耕地为前提、以严格控制建设用地为重点、以节约和集约利用土地为核心，紧紧围绕落实规划修编的基本原则和目标要求，通过规划实施评价、基础调查与资料搜集、专题研究并制定相应政策措施等，从而为土地利用总体规划修编工作奠定了科学基础。

山西省土地利用重大问题研究，于2005年7月启动、于2009年2月全面完成，所取得的科研成果包括：《山西省土地利用总体规划实施评价》、《山西省土地利用现状与预测分析》、《山西省土地利用战略研究》、《山西省耕地与基本农田保护研究》、《山西省节约与集约利用土地研究》、《山西省城乡用地结构和布局优化研究》、《山西省统筹区域土地利用研究》、《山西省土地利用与生态建设研究》、《山西省采煤塌陷破坏土地的复垦整治研究》、《山西省土地利用总体规划实施保障措施研究》、《山西省土地利用总体规划环境影响评价研究》。这些重大问题研究的完成，为编制土地利用总体规划和指导土地利用提供了科学依据。在专项研究基础上，于2009年12月全面完成了规划修编，最终形成的规划成果主要为：“山西省土地利用总体规划（2006～2020年）”、“山西省土地利用总体规划（2006～2020年）编制说明”及相关图件。

山西省国土资源厅和山西省国土资源调查规划院，组织了山西省土地利用重大问题研究系列丛书的编撰。《山西省土地利用总体规划及研究》为山西省土地利用重大问题研究系列丛书之一。

本书以土地利用重大问题研究为基础、以规划主要成果为基本素材，内容包括“山西省土地利用总体规划（2006～2020年）”、“山西省土地利用总体规划（2006～2020年）编制说明”等两个成果报告及相关研究论文，分别对山西省2006～2020年规划期内的土地利用进行了总体安排并制定了规划实施的保障措施，对土地利用总体规划编制及有关问题进行了说明。

承担本书编写任务的同志大部分是参加山西省土地利用总体规划编制与指导的工作人员。在初稿完成后，又组织山西省国土资源厅规划处、山西省国土资源调查规划院、山西省农业厅、山西省农科院、太原师范学院、山西省社科院等单位的专家进行了初审，同时提交国土资源部的有关专家进行了审查，并根据专家意见进行了修改完善，最后由索万和同志完成了统稿工作。

在本书编写过程中，参考了许多专家、学者的专著和论文，山西省发改委、山西省农

业厅、山西省交通厅、山西省水利厅等有关厅局提供了许多极为有益、珍贵的资料，国土资源部规划司和中国土地勘测规划院的专家给予了大力支持，全省国土资源管理系统的相关技术人员也付出了辛勤的劳动，在此一并表示感谢。

由于编写人员理论水平和专业知识有限，书中的错漏和不足在所难免，敬请各位专家、读者不吝赐教。

编 者
2010 年 8 月



第一篇 山西省土地利用总体规划（2006～2020 年）

第一章 规划背景	(3)
一、省域自然、经济社会概况	(3)
二、土地利用的基本情况	(4)
三、上轮规划实施成效回顾	(5)
四、土地利用中存在的主要问题	(6)
五、发展面临的机遇与挑战	(7)
第二章 规划的指导思想与土地利用的战略目标	(9)
一、规划的指导思想	(9)
二、规划编制的基本原则	(9)
三、土地利用的战略目标	(9)
四、土地利用的基本政策导向	(10)
第三章 土地利用规模与结构调整方案	(12)
一、农用地规模与结构调整	(12)
二、建设用地规模与结构调整	(14)
三、其他用地规模与结构调整	(16)
第四章 土地利用布局优化与区域调控政策	(17)
一、省域土地利用空间布局	(17)
二、土地利用区域划分及管理调控措施	(19)
三、实施差别化的土地利用政策	(20)
第五章 土地利用的重点任务与管理措施	(22)
一、严格保护耕地和基本农田	(22)

二、优化和节约集约利用建设用地	(23)
三、协调土地利用与生态建设的关系	(25)
第六章 土地利用的重大工程安排	(26)
一、基本农田建设工程	(26)
二、土地开发整理复垦工程	(26)
三、土地生态建设工程	(27)
四、重大基础设施项目建设工程	(28)
第七章 规划实施的保障措施	(31)
一、规划实施的行政和组织措施	(31)
二、规划实施的法律措施	(32)
三、规划实施的经济措施	(32)
四、规划实施的技术手段	(32)
五、规划实施的公众参与机制	(32)
附 表	
1 《山西省土地利用总体规划 (2006 ~ 2020 年)》主要规划目标指标表	(34)
2 《山西省土地利用总体规划 (2006 ~ 2020 年)》土地利用面积及结构调整情况表	(35)
3 《山西省土地利用总体规划 (2006 ~ 2020 年)》耕地保有量及基本农田保护面积表	(36)
4 《山西省土地利用总体规划 (2006 ~ 2020 年)》城乡建设用地及相应的集约 利用指标表	(37)
5 《山西省土地利用总体规划 (2006 ~ 2020 年)》新增建设用地及建设占补耕地计划表	(38)
6 《山西省土地利用总体规划 (2006 ~ 2020 年)》土地整理复垦开发规划任务表	(39)
7 《山西省土地利用总体规划 (2006 ~ 2020 年)》园地、林地、牧草地面积指标表	(40)
8 《山西省土地利用总体规划 (2006 ~ 2020 年)》规划发展建设主要工程 (项目) 及用地情况表	(41)
附 图	
1 山西省行政区划图	(60)

2 山西省土地利用现状图	(61)
3 山西省土地利用总体规划图 (交通类)	(62)
4 山西省土地利用总体规划图 (工业类)	(63)
5 山西省土地利用总体规划图 (水、电类)	(64)
6 山西省土地利用综合分区图	(65)
7 山西省土地利用区域调控图	(66)
8 山西省土地利用重点管制区域图	(67)
9 山西省土地整理复垦开发图	(68)

附 件

山西省人民政府关于印发《山西省土地利用总体规划 (2006 ~ 2020 年)》的通知	(69)
---	------

第二篇 《山西省土地利用总体规划 (2006 ~ 2020 年)》编制说明

第八章 规划修编的前期工作及编制过程	(73)
一、规划修编的前期工作	(73)
二、规划编制过程	(74)
第九章 上轮规划实施的有关情况说明	(76)
一、上轮规划实施的评价内容	(76)
二、规划主要用地目标的实现程度	(76)
三、规划实施中存在的主要问题	(77)
第十章 规划修编的必要性、依据及重点	(78)
一、规划修编的必要性	(78)
二、规划修编的依据	(79)
三、规划修编的重点	(79)
第十一章 规划土地利用基数的调整与使用说明	(81)
一、本次规划土地用途的分类情况	(81)
二、土地利用基数的调整与使用	(82)
第十二章 人口与经济社会发展变化情况说明	(83)
一、人口及城镇化率预测	(83)

二、经济发展战略目标说明	(83)
三、生态建设目标确定	(84)
第十三章 土地资源开发利用潜力分析	(85)
一、农用地开发利用潜力	(85)
二、建设用土地利用潜力	(86)
第十四章 土地利用调整及指标确定说明	(89)
一、土地利用规模与结构调整原则	(89)
二、土地利用主要调控指标的确定	(89)
三、主要规划用地指标的分解落实	(90)
四、有关生态退耕还林指标的说明	(91)
第十五章 土地生态建设与环境保护	(92)
一、协调土地生态建设与环境保护的指导原则	(92)
二、生态建设用地规模与布局的确定	(92)
三、省域重点生态功能区域及环境保护措施	(92)
四、促进生态建设与环境保护的措施	(93)
第十六章 区域土地利用调控情况说明	(95)
一、山西省区域空间发展格局	(95)
二、土地利用综合分区	(95)
三、统筹区域土地利用的政策措施	(96)
第十七章 与相关规划的协调与衔接	(98)
一、与《全国土地利用总体规划纲要》的衔接	(98)
二、与山西省国民经济与社会发展规划的协调	(98)
三、与《山西省城镇体系规划(2006~2020年)》的衔接与协调	(98)
四、与《山西省主体功能区规划》的协调	(99)
五、与其他相关部门规划的协调	(99)
第十八章 土地利用规划环境影响评价	(100)
一、土地生态环境现状	(100)
二、土地利用规划环境影响评价指标体系	(100)

三、土地利用规划环境影响分析	(101)
四、可能减缓不良环境影响的措施	(104)
五、本规划环境影响评价结论综述	(105)

第三篇 相关论文研究

应用最新调查成果, 增强规划编制的科学性	孟繁华 (109)
关于县乡两级土地利用总体规划中农村土地整治与城乡建设用地增减挂钩 的思考	王卫新 (112)
浅议新一轮土地利用总体规划中的村庄用地整理	韩润仙 (116)
土地利用总体规划管理信息系统应用探讨	霍卫东 (120)
土地利用总体规划中基础数据的问题研究	魏 凯 (125)
土地利用规划进展评述	岳瑞峰 (128)
基于县级土地利用总体规划的土地用途分区管制研究	李 宇 (133)
规划编制中应注重处理好基本农田与建设用地的空间关系	王冠珠 (141)
浅谈土地利用总体规划的实施	马仁珍 (146)
基于 GIS 的土地利用总体规划成果的管理及应用	晋世文 (149)

第一篇

山西省土地利用总体规划 (2006~2020年)

第一章	规划背景 / 3
第二章	规划的指导思想与土地利用的战略目标 / 9
第三章	土地利用规模与结构调整方案 / 12
第四章	土地利用布局优化与区域调控政策 / 17
第五章	土地利用的重点任务与管理措施 / 22
第六章	土地利用的重大工程安排 / 26
第七章	规划实施的保障措施 / 31
附表	/ 34
附图	/ 60
附件	/ 69

第一章 规划背景

一、省域自然、经济社会概况

山西省地处我国大陆中部,位于黄河中游、黄土高原东部、华北平原西侧,省域平面轮廓似由东北斜向西南的平行四边形,土地总面积为 15.67 万平方千米(即 1567.11 万公顷)。

(一) 自然条件状况

(1) 地形。从总体上看,山西是一个被黄土覆盖的山地型高原,境内有山地、丘陵、盆地、台地等多种地貌类型。山地丘陵区面积约占土地总面积的 80.3%,大部分地区在海拔 1000 米以上,地表破碎、地形复杂、起伏悬殊。东部以太行山为主脉形成块状山地,西部是以吕梁山为主的黄土高原,中部分布着一系列断陷盆地。

(2) 气候。山西省地处中纬度大陆性季风区,大陆性季风气候明显,但由于南北地跨温带和暖温带两个气候带,加之地形多变、高差悬殊,因而既有纬度地带性气候又有明显的垂直地带性气候。气候的总特点是:冬季寒冷干燥,夏季降水集中,春秋季节较为短促,时空温差悬殊。

(3) 河流。山西省共有大小河流 1000 余条,分属黄河、海河两大水系,其主要特点是河流众多,但以季节性河流为主。其中:黄河沿山西境界的流程为 965 千米,境内的流域面积达 9.71 万平方千米,约占全省土地总面积的 62%。

(4) 资源。山西省以煤、铝为主体的矿产资源丰富,而水资源则较贫乏。截至 2005 年底,全省探明储量的矿产有 62 种,其中煤、铝土矿、耐火粘土、铁矾土、镓的储量居全国首位。全省多年的平均降水量为 534 毫米,比全国平均降水量(628 毫米)少 17.6%,较华北地区平均降水量(547 毫米)少 2.4%。全省耕地资源地域性差异较大,受地形、地质、气候等条件限制,省内大部分耕地的土、水、热资源条件的配合不够协调。

(5) 生态环境。山西省生态类型多样,森林、湿地、草原等生态系统均有分布,但生态脆弱区域面积广大,脆弱成因复杂。山西省地处黄土高原地区,境内丘陵山区面积较大,黄土分布广泛,黄土沟壑分布多,植被覆盖差,水土流失面积达 10.8 万平方千米,约占土地总面积的 69%;生态极敏感区和高度敏感区面积有 7.73 万平方千米,约占土地总面积的 49%。

(二) 经济社会状况

(1) 经济社会持续快速发展。改革开放以来,山西省经济社会持续快速发展,产业结构得到显著调整,人民生活水平和质量不断提高。2005 年,全省总人口达 3355.2 万人,实现国内生产总值(GDP) 4179.5 亿元,人均 GDP 达到 12495 元,第一、第二、第三产业比重为 6.3:56.3:37.4,全省财政总收入达 758 亿元,外贸进出口总额达 55.5 亿美元,实际利用外资达到 10.6 亿美元;全省粮食总产量达 97.8 亿千克,人均占有粮食 291.5 千克;城镇居民家庭人均可支配收入为 8913.9 元,农村居民人均纯收入为 2890.7 元。

“十五”期间,山西省财政总收入 5 年翻了近两番;经济总量快速增长(GDP 年均递增达 13%),增速高于全国平均水平,综合经济实力不断增强;经济结构调整取得积极成效,新型能源和工业基地建设取得积极进展,工业内部结构明显优化,粮食综合生产能力有所增强,特色农业产值比重以及农产品加工转化率明显提高;城乡居民收入水平和生活质量进一步提高。

(2) 资源环境与发展矛盾突出。由于产业结构层次仍然偏低,经济增长方式粗放落后的状况尚未得到根本好转,资源破坏和浪费的问题还比较突出,环境污染形势依旧十分严峻。长期以来,资源消耗型的传统经济增长模式占据主导地位,导致土地资源被过度消耗、环境质量下降、资源支撑能力减弱、土地利用总体效益不高;由于经济社会发展迅速,建设用地需求量大,土地供需矛盾突出,耕地和基本农田的保护压力也不断加大。全省大气和地表水环境质量总体状况较差,一些工矿城市的大气污染问题在全国都榜上有名,主要河流水体污染问题也十分严重,致使经济社会发展与资源环境保护的矛盾日趋尖锐。

二、土地利用的基本情况

2005 年,山西省土地利用的现状为:

(一) 农用地

农用地现状面积为 1014.58 万公顷,占土地总面积的 64.7%。

1. 耕地

耕地面积为 408.16 万公顷,占农用地面积的 40.2%。耕地大约有 3/4 的面积分布在山区和丘陵区;耕地中,水浇地为 86.8 万公顷,约占耕地面积的 21.3%,主要分布在省内的运城、临汾、晋中、忻定、上党、雁同等几大盆地。

2. 园地

园地为 29.48 万公顷,占农用地面积的 2.9%。其中,果园面积为 27.99 万公顷,约占园地面积的 95%,主要分布在省内的中南部地区。

3. 林地

林地面积为 439.17 万公顷,占农用地面积的 43.3%。其中,有林地 200.87 万公顷、灌木林地 111.76 万公顷和未成林造林地 94.43 万公顷,分别占林地面积的 45.5%, 25.5% 和 21.5%。全省的天然林地主要集中分布在管涔山、关帝山、太岳山、中条山、五台山、吕梁山、太行山和黑茶山八大林区。

4. 牧草地

牧草地面积为 65.81 万公顷,占农用地面积的 6.5%。其中,天然草地 58.29 万公顷、人工草地 7.06 万公顷,分别占牧草地面积的 88.6% 和 10.7%。牧草地主要分布在东西两侧的中高山、低山、丘陵及河流两岸。

5. 其他农用地

其他农用地面积为 71.97 万公顷,占农用地面积的 7.1%。主要包括田坎、农村道路、农田水利及坑塘水面等用地。

(二) 建设用地

建设用地现状面积为 84.05 万公顷,占土地总面积的 5.4%。

1. 城乡建设用地

城乡建设用地面积为 69.1 万公顷,占建设用地面积的 82.2%。其中,城镇用地 10.87 万公顷、农村居民点用地 48.92 万公顷、独立工矿用地 9.3 万公顷,依次占城乡建设用地面积的 15.7%, 70.8% 和 13.5%。在城镇用地中,城市用地为 5.2 万公顷、建制镇用地为 5.67 万公顷;全省城镇人均用地 76.9 平方米(全省城镇人口为 1412.81 万人)。

山西省城镇用地和工矿用地合计为 20.17 万公顷,人均城镇工矿用地为 142.8 平方米(按城镇人口计)。从分市的人均城镇工矿用地情况看:低于全省平均水平的为太原市、晋城市和大同市,高于全省平均水平且小于 150 平方米的为吕梁市、阳泉市、长治市和临汾市,高于 150 平方米的为运城市、忻州市、晋中市和朔州市;人均城镇工矿用地最少和最多的分别为太原市(100