

1991——2010 年

诸暨市土地利用总体规划

主 编 楼彩英

副主编 屠 杰

浙江大学出版社

诸暨市土地利用总体规划编委会

顾问 徐再生 何守成 俞岩高 吴次芳 唐诗玉

主任委员 何国梁

副主任委员 汪木伦

编委 (以姓氏笔划为序)

许绍毅	何国梁	汪木伦	茅国良	张仲华
陈益本	卢友芳	周建明	金成龙	袁克美
屠杰	楼彩英	鲍其琛		

编撰人员

主编 楼彩英

副主编 屠杰

编辑 杨永高 陈沛忠 吴乃侠

撰稿 (以姓氏笔划为序)

叶启瑞	沈源华	沈福源	杨永高	杨永高
何建平	寿建尧	陈沛忠	陈学成	陈建坤
周建江	赵定琨	骆建松	徐乃明	徐利木
徐鸿章	黄定国	屠杰	傅清伟	蔡建根
戴永东				

责任编辑 洪保平

序 言

土地利用总体规划是一定区域内对城乡全部土地综合开发、利用、整治、保护在时间上和空间上所作的总体安排与战略谋划，是国民经济和社会发展中长期计划体系的重要组成部分，同时也是土地利用管理和科学管理不可缺少的前提和依据。

遵照国务院、省、市（地）人民政府的统一部署，我市由市府组织领导，土地管理部门牵头，有关部门配合，从1994年3月份开始在全市范围内进行了土地利用总体规划的课题研究工作。经过一年多时间的上下努力，广泛征求干部群众意见，反复修改、论证，并经省、市（地）有关领导、专家组织评审、鉴定，现已按国家土地管理局制定的《县级土地利用总体规划编制要点》，完成了规定的各项工作任务。

这次规划始终立足于贯彻执行土地基本国策，解决“一要吃饭，二要建设，三要保护生态环境”的问题而进行的。通过对我市有限土地资源综合开发、合理利用、科学整治、有效保护等各个方面的调查研究；以国民经济、社会发展现势和超前的观点，预测和协调各业用地的需求，并以自然规律和经济规律为依据，以供给引导需求，进行综合协调平衡，提出各项用地优化配置的调整方案和布局模式；再对实施途径和各项具体措施作了探讨。本《规划》可为今后一个时期全市土地的宏观调控和微观管理提供决策依据和科学指导。

土地利用是一个空间结构动态平衡的过程，而《规划》是这一过程中实施重大变革不可缺少的手段。在当前经济快速增长和实现两个根本转变的重要时期，各方面的矛盾比较多。在土地利用和土地管理上，我们更应该注重“科技立业”这个根本，在贯彻执行“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保

护耕地”的基本国策中，通过资源利用的组合调整和优化配置，将《规划》变革的内容逐步付诸实现。为此，我们特编印、出版这一《规划》成果，期望通过学习宣传这一成果，在全市广大干部群众中增强“合理用地，保护耕地”的意识，自觉和严肃执行本《规划》提出的目标，对我市经济社会发展起到有力的促进作用。

中共诸暨市委书记 周忠良

一九九五年十月

认真搞好土地利用总体规划 促进我市经济持续稳定协调发展

——在全市土地利用总体规划培训会议上的讲话

诸暨市市长 何国梁

编制和实施土地利用总体规划是《中华人民共和国土地管理法》赋予各级人民政府的重要职责，是依法、统一、全面、科学管理土地的重要举措，同时也是统筹土地资源的开发、利用、整治、保护的具体体现。根据省府、绍兴市府的部署，市府要求我市的市、镇乡两级土地利用总体规划要在1994年底前基本完成。下面就规划及其编制工作讲几个问题。

一、对规划的认识

土地利用总体规划是各级人民政府按行政辖区，对城乡全部土地的综合利用所作的统筹安排和长远规划，也是国民经济和社会发展中长期规划体系的重要组成部分。

（一）土地利用总体规划是宏观控制和微观管理相结合的规划

所谓具有宏观控制性，是指它从全局的和长远的利用出发，以区域内全部土地为对象，以利用为中心，对土地开发、利用、整治、保护等方面所作的统筹安排和长远规划（规划年为2000年，展望年为2010年）。所谓具有微观管理性，是指它又是涉及到局部的土地开发、利用、整治、保护等具体问题所作的规划。宏观的规划最终要落实到微观的局部土地片块，长期的规划要分年付诸实施。

（二）土地利用总体规划是综合性、层次性的规划

所谓综合性，是指它是一个由众多的子规划所共同综合组成的规划。“众多的子规划”指的是各部门的规划，包括农业规划、林业规划、城乡建设规划、交通规划、水利规划、旅游规划等。所谓层次性，指的是它有全国规划、省规划、地市规划、县规划、镇乡规划等 5 个层次。

（三）土地利用总体规划是现实性、严肃性的规划

土地利用总体规划一经上级政府批准，即具有法律效力，不得随意变更。规划确定后，是今后土地开发、利用、整治、保护、特别是中长期用地计划制定和管理及各项建设用地审批的依据。

最近全国和本省的《耕地保护条例》将相继颁布出台。《条例》（征求意见稿）规定得十分明确，为贯彻“一要吃饭，二要建设”的用地方针，被列入基本农田保护区的耕地，今后不准随便审批土地搞非农建设，不准取土制砖、挖沙、围田养鱼。保护区耕地由市县人民政府设置保护标牌，实施群众监督。对破坏保护标志的行为，处以 100 元以上、500 元以下的罚款；对确因建设需要动用保护区内的耕地，500 亩以下需报经省人民政府审批，500 亩以上需报国务院审批，并每亩增收不低于 10000 元耕地保护费，建立专项基金，用于扩大耕地面积或改造中低产田。因此，编制土地利用总体规划，不是为规划而规划，不是可有可无、应付上面的规划，而是要付诸实施，必须严肃执行的规划。

二、规划的基本内容和任务

（一）市土地利用总体规划的基本内容

1、根据我市土地资源条件和国民经济、社会发展需要，确定全市土地利用长远目标和为实现这一目标应遵循的基本方针。

2、按照土地主导用途的不同，划分用地区，规定各用地区土地利用原则和土地开发、利用、整治、保护等管理措施。

3、通过综合平衡，确定土地利用结构和各业用地指标，规定土地调整利用原则，并将用地指标分解到镇乡和大的土地使用单位。

4、拟定市域范围内大中型重点工程项目用地的概略计划。

5、规定实施规划的有关政策和措施。

（二）镇乡土地利用规划的主要任务

根据全市规划所确定的土地利用方向和各项用地指标，结合本镇乡土地资源的特点和国民经济及社会发展规划的要求，对镇乡范围内土地资源的开发、利用、整治和保护，在空间上和时间上予以落实和安排。具体地说，镇乡级规划的任务是既要落实全市规划的各项要求，如土地利用分区和各项基础设施、骨干工程用地等，也要根据本镇乡土地资源特点和发展要求，完成镇乡本身的规划任务：

1、解决镇乡、村土地利用中存在的问题。

2、调整土地利用结构。

3、配置农业生产用地和建设用地，将各项用地指标落实到村和地块。

4、确定提高土地生产力的途径和措施。

市、镇乡土地利用总体规划的核心是定量定位，重点是调整、完善农田保护规划。

三、对搞好规划的几点要求

（一）统一干部思想，切实加强领导

编制土地利用总体规划是各级政府的行政行为，各镇乡要把这项工作列入1994年镇乡政府工作的重要内容，切实加强领导。市里已成立了由政府牵头、各有关部门组成的领导小组，具体工作由土管部门组织实施。各镇乡要组织相应的工作班子，由分管副镇长牵头，明确专人，落实责任。镇乡、村主要领导要亲自参与规划的研究和审定，协调解决工作中的疑难问题。要开好镇乡、村、企业干部会，统一思想，积极支持和参与规划。各镇乡要抓紧

时间，扎扎实实地把这项工作搞好，力争在 11 月底前完成。

（二）遵循规划原则，力争规划切实可行

为使我们的规划真正起到对国民经济有宏观控制和协调作用，在编制规划时必须认真对待。必须明确编制规划的目的，是合理利用区域内全部土地资源，切实保护耕地，开发耕地后备资源，实现耕地面积相对稳定，保障必要的建设用地，以适应国民经济和社会发展的需要。市规划办在上级下达的控制指标范围内，遵循规划原则，经过科学测算，分解了各业用地的控制指标，对各镇乡的耕地保护面积、建设用地、结构调整等用地指标也进行了分解，并下达到各镇乡。各镇乡在具体落实时，也应遵循规划原则，多层次全方位地进行考虑，力争规划能在近期顺应经济发展形势，为经济建设提供方向和目标。另外，分解指标要切实加以控制，各项控制指标不得突破。编制规划要特别注意可操作性，做到：

1、规划既要超前，又要实用。要从规划年各业发展的实际需要和发展需要出发，慎重地编制规划。

2、定位要准。特别是建设用地规划定位要准，而且在规划时要注意处理好土地的“三权”关系，保证建设需要时用地能依据规划落实。

3、要处理好镇乡规划与部门规划的关系，协调落实各部门、各业、各级规划，小规划要服从大规划，局部规划服从全局规划。

（三）加强宣传教育，增强规划意识，严格按规划审批用地，遏止乱占滥用耕地和随意选址用地

各镇乡在规划编制和实施过程中，要运用各种方式方法（开会、广播、标语、发宣传资料等），切实加强宣传，使广大干群了解规划的意义和作用，增强规划意识，从而支持和自觉服从、执行规划。1990 年搞的基本农田保护区划定，当时由于宣传广泛，群众普遍感到了保护农田的重要性，因而近年来群众能够相互监督，积极反映一些乱占滥用耕地的情况，使我们各项建设用地，特别是在农村私人建房用地方面较好地坚持和执行了农保规划。这次土

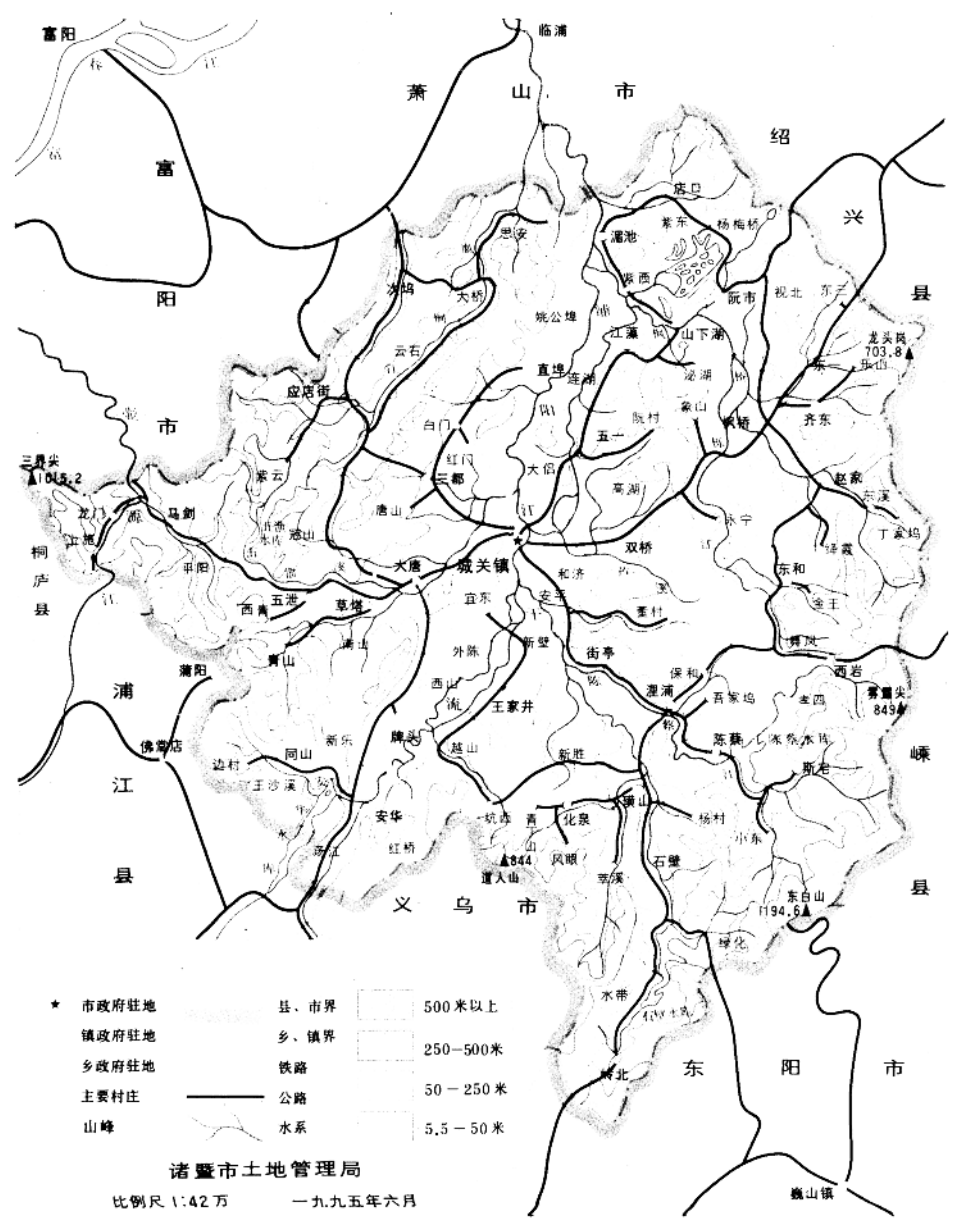
地利用总体规划比农保规划更加全面，更加完善，执行要求更加严格，因此，加强宣传也更为重要。规划的目的在于实施，规划一经确定，就应按规划办事，以后的一切建设用地都应在规范范围内落实，将要出台的《农田保护条例》和将要实施的《中华人民共和国城市房地产管理法》明确规定，包括出让土地在内的开发建设用地都必须符合土地利用总体规划。因此今后我们在审批用地时应严格按规划办事，使规划真正落到实处。

（四）掌握技术要领，认真做好业务工作

编制规划是一项新工作，技术性较强，这就要求负责编制规划的业务人员有较高的业务素质和技术水平。这次参加培训的同志大部分是参加规划编制的技术骨干，希望大家认识这项工作的重要性，认真学习工作方法，掌握技术要领，打好业务基础，回去以后，保质保量，按时完成。

同志们！全市土地利用总体规划培训会议时间较短，但规划编制时间紧，任务重。为保证市、镇乡两级规划编制工作年内完成，保证不影响明年建设用地审批（不搞好规划明年暂缓批地），请各镇乡领导在会议后，抓紧研究安排落实这项工作。

诸暨市行政区域图



目 录

序 言	周惠良
-----------	-----

认真搞好土地利用总体规划 促进我市经济

持续稳定协调发展	何国梁
----------------	-----

诸暨市土地利用总体规划(1991—2010 年)

一、全市土地利用现状分析	(1)
二、土地资源的开发利用潜力	(4)
三、《规划》指导思想	(5)
四、土地利用的基本方针和目标任务	(6)
五、各业用地配置及功能分区	(8)
六、基本农田保护区规划的修订	(15)
七、实施《规划》的主要措施	(16)

诸暨市土地利用总体规划的编制说明

一、规划背景	(29)
二、土地环境分析	(31)
三、规划依据和原则	(34)
四、《规划》编制过程	(36)
五、若干具体问题	(39)
六、《规划》基本评价	(52)
七、《规划》可行性分析	(54)

诸暨市土地利用专题调查报告

关于我市土地利用战略问题的思考	(57)
诸暨市土地利用适宜性评价	(64)

诸暨市各业用地需求量预测	(73)
诸暨市农用地开发利用潜力分析	(85)
诸暨市荒草地资源开发利用适宜性评价	(93)
诸暨市超坡耕地退耕利用的可行性探讨	(98)
关于农业内部用地结构调整应注意的几个问题	(102)
“诸暨湖田”中低产田低产因素及改良对策	(106)
诸暨市低产旱地增产潜力和改造对策	(111)

诸暨市部门用地规划

诸暨市耕地利用规划(1991—2010 年)	(117)
诸暨市蔬菜基地规划(1991—2010 年)	(132)
诸暨市茶桑果园用地规划(1991—2010 年)	(142)
诸暨市水产养殖用地规划(1991—2010 年)	(153)
诸暨市林地利用规划(1991—2010 年)	(159)
诸暨市城乡建设用地规划(1991—2010 年)	(170)
诸暨市独立工矿企业用地规划(1991—2010 年)	(188)
诸暨市交通建设用地规划(1991—2010 年)	(193)
诸暨市水利工程建设用地规划(1991—2010 年)	(202)
五泄风景区规划	(209)

附:对《诸暨市土地利用总体规划》的评审意见	(212)
-----------------------------	-------

诸暨市土地利用总体规划

(1991—2010 年)

本《规划》以市域范围内全部土地的综合开发、合理利用为目标，以土地利用与社会经济发展、环境保护相统一的观点，首先通过对资源特点、利用现状、存在问题的研究分析和对各业用地需求量的科学预测，确定今后一个时期全市土地利用的长远目标和为实现这一目标应遵循的基本方针；继而根据土地的数量、质量、空间分布等组合特征，进行各业用地宏观控制指标综合平衡和协调，确定土地利用结构调整方案，并将指标合理分解到镇乡和大的土地使用单位；同时，按照土地主导用途的不同划分用地功能区，提出各功能区土地利用原则和开发、利用、整治、保护的指导性意见；最后拟定市域范围内大中型重点工程项目用地的概略计划和为实施《规划》拟定必要的政策和措施。

规划期限与《诸暨市国民经济社会发展“九五”计划和到 2010 年远景目标纲要》一致，即规划期为 1991—2000 年，展望期为 2001—2010 年，基期为 1990 年。

有关数据除注明用统计年报数据外，一律用土地详查数据。

一、全市土地利用现状分析

诸暨市土地资源所处地理位置、自然条件优越，各类型土地齐全，开发利用历史悠久，农业利用适宜性强，利用程度较高。据 1989 年土地详查资料经变更调查修正，全市 1990 年土地总面积为 2311.33 平方公里（折合 346.70 万亩），分为 7 个一级地类，34 个二级地类，8 个三级地类（不包括耕地的三级分类）。

全市一级地类面积和所占比重如下：

地 类	面 积		所占比重 (%)
	公 顷	万 亩	
耕 地	65479.9	98.22	28.3
园 地	12928.3	19.39	5.6
林 地	98749.0	148.12	42.7
居民点及工矿用地	11457.1	17.19	5.0
交通用地	2071.1	3.11	0.9
水 域	13090.5	19.64	5.7
未 利 用 地	27356.7	41.03	11.8
合 计	231132.6	346.70	100

上表反映了我市“三分耕地半分水，林、园相加近五分，半分交通、居住地，还有一分未利用”的土地现状利用格局。

耕地 在98.22万亩耕地中，水田和旱地之比为76：24；平坡、微坡、缓坡、斜坡、陡坡之比为：73：10：7：6：4；高产稳产农田约占水田面积69.43%。建国以来，耕地变化经历了净增、净减两个不同时期：六十年代中期以前，由于大搞农田水利基本建设、平整土地、旱地改水田等工程，10多年中净增耕地2.39万亩（统计年报数，下同）；以后逐年为净减期。30年中耕地净减了3.69万亩，特别是近10年中，耕地净减了2.61万亩。全市1990年人口为101.84万人，比建国初期增加了一倍多；地减人增，使人均占有耕地从建国初的1.4亩减少到0.67亩。建国之后由于大兴农田水利，改良土壤，耕地生产条件得到极大改善；加上改革耕作制度，普及农业科学技术，耕地利用率和生产力有了大幅度提高。1990年粮食播种面积143.30万亩，平均亩产334公斤，总产达47.87万吨。基本上形成高复种、高投入、高产出的利用模式。但是近年由于农业劳动力大量转移，对农业投入减少，许多水利设施逐渐老化，致使部分耕地生态环境较差，集约化程度不高，利用率和生产力下降。特别是大部分旱地利用不充分，利用效益较低；部分超坡耕地利用不当，水土流失严重。

园地 全市19.39万亩园地中，果、桑、茶园的面积之比为16：18：66。园地是土地农业利用提高经济效益和满足人民生活日益增长需求的重要地

类，我市曾有“古老蚕区、桑园如锦”、“盛产名茶，曾为贡品”、“村前屋后，果木成林”之说。八十年代果园有较大发展，一部分山脚地种上了果树，并发展了具有传统地方特色的果树品种，如枇杷、花红、李子、短柄樱桃等等。1990年果园面积3.18万亩，总产达到6628吨。但是在发展、利用、管理上，存在着成片开发少，拳头产品少，质量差，效益低，形不成商品经济；产、销、加工、贮藏不配套等问题，使果园开发利用效益没有充分发挥。建国以来桑园发展经历了从平原沿江一带到丘陵山地，又从丘陵山地逐步转到山湾梯田坡地的几次大转移，现基本形成了以东和、赵家、枫桥、西岩、湮浦、陈蔡、街亭、璜山等镇乡为集中产地的种植区。1990年全市桑园面积3.41万亩，年产蚕茧2053吨。由于农药的广泛使用，石灰窑、水泥厂、砖瓦窑等建材业的发展，部分产地正面临严重的污染之害，在产区要特别注意各业的统筹安排。建国后茶园经历了缓慢增长——快速发展——逐渐回落的过程。1990年全市茶园面积12.71万亩，总产5910吨。由于市场价格的变化，大宗茶价廉、滞销，目前，相当一部分茶园因缺乏培育管理，利用效益甚低。

林地 全市林地面积148.12万亩，其中有林地126.21万亩，灌木林4.82万亩，疏林地14.64万亩，其他林地2.45万亩。此外，还有树木郁闭度小于10%，被划为荒草地的面积28.82万亩。在有林地中，经济林、竹林、防护林、用材林的面积，分别占有林地总面积2.5%、19.6%、2.2%和75.7%。森林覆盖率为48.1%，立木蓄积量为126.95万立方米。存在问题：经济林比重偏低，树种单纯，龄组结构不合理，“四旁”与平原绿化较少，宜林荒草地面积大。1990年市委、市府作了“五年消灭荒山，十年绿化诸暨”的决定，加快了荒草地（山）的造林进度，不少地方对低产林进行了改造，林种、树种也作了必要的调整。但是林地利用与要求还有一定距离。

水域 全市水域面积中，河流水面4.95万亩，湖泊水面0.48万亩，水库水面2.95万亩，坑塘水面6.08万亩，苇地和滩涂1.48万亩，沟渠和水工建筑物3.70万亩。1990年有效灌溉面积59.60万亩（统计年报数），占水田总面积97%；小水电装机总量2.1万千瓦，占可开发小水电总量57.8%；水产养殖水面5.88万亩，占可养殖水面89%。全市淡水鱼总产3215吨，珍珠1.55万公斤。水域利用存在问题，主要是防洪、灌溉能力尚低，农田水利设

施尚不完善，部分设施年久失修，效益下降，水土流失没有得到根本控制。

建设用地 全市各类建设用地中，城镇面积 1.72 万亩，农村居民点面积 12.88 万亩，独立工矿用地 2.12 万亩，交通用地 3.11 万亩（其中铁路用地 0.29 万亩，公路用地 0.73 万亩，农村道路用地 2.09 万亩），均处于较低水平。特别是城镇、交通和工业用地，与我市经济、社会发展形势不相适应。

归纳以上情况，我市土地利用存在的主要问题：一是农业利用发展不平衡，部分利用不充分、效益差；二是长期以来耕地用养结合不够，部分地力衰退，原有设施老化，抵御自然灾害能力偏低；三是非农建设用地一度出现乱占良田、占而不用的状况，加重了耕地的锐减势头；四是缺乏科学、全面的土地利用规划，各业用地发生矛盾的现象时有发生；五是土地“三权”观念模糊，土地使用流转难，调剂难，影响集约经营和合理开发利用。

二、土地资源的开发利用潜力

土地资源数量有限和空间位置的不变性，决定了其开发利用潜力主要依赖于已利用土地的内涵挖潜、深度开发和待开发土地资源的开发利用等两个方面。

（一）土地后备资源的开发

据土地详查资料，我市未利用土地尚有 41.08 万亩，其中田埂地坎为 10.15 万亩，裸岩石砾地为 1.82 万亩，荒草地（山）为 28.82 万亩，其他未利用土地为 0.29 万亩。上述未利用土地中，可开发利用的后备土地资源为 30.93 万亩，主要是荒草地（山）。经这次荒草地开发利用适宜性评价（详见专题调查报告），因受开发条件的限制，一定时期内真正可开发成耕地的只有 0.43 万亩，可开发成园地的只有 4.7 万亩，而极大部分只能开发成林地。开发难度虽有，但对振兴经济，改善生态环境，全方位利用好土地资源，仍有很大价值。

（二）已利用土地的深度开发

全市土地利用虽已达到一定程度，但由于地理位置优越，开发条件较好，

只要坚持改革开放，健全投入机制，依靠科技进步，提高土地生产潜力的可能性仍然很大。据国内外有关研究材料表明：平原地区，考虑光、热、水三大气候因素对农业生产的影响，早稻、棉花、小麦的实际产量，分别只占自然生产潜力的50—65%，33%和75%左右；丘陵地区，采用考虑热量和水分两个因子的迈阿密土地生产模型计算，其生物产量为1088—1285公斤/亩；山区，采用气候性森林生产力模型推算，森林年实际生长量仅达自然生产潜力的三分之一。再从我市目前主要农产品产量来看，无论与建国以来的最高生产水平比，还是与国内、国际的高产单位相比，也都存在着较大差距。目前，全市有低产田22.93万亩，低产园5.36万亩，低产林23.24万亩，低产水面2.93万亩，对这些低产地类只要采取针对性的综合治理措施，都能取得较为显著的增产效益。同时，大力推行适度规模经营，普及科学技术，推广猪（禽）鱼联养、草畜鱼结合等复合利用模式，发展节地型农业；利用我市有利的地形地貌发展适宜市场需要的各种名特优农产品……，均能提高土地利用率和产出力。对必要的非农建设用地要依法审批，加强管理，做到节约用地，保护耕地，能用劣地不占好地；以“一要吃饭，二要建设，三要保护生态环境”和农业利用优先的思路，做好利用规划，优化用地结构，使之地尽其宜，地尽其用，发挥最佳利用效益。由此可见，全市土地资源的深度开发利用潜力是很大的。

三、《规划》指导思想

土地是人类活动、一切财富的载体和源泉。编制全市土地利用总体规划的指导思想：

一是适应经济、社会发展的战略目标，以供给引导需求，增强自上而下的约束机制。诸暨市市委、市府要求：“九十年代，要以党的十四大精神为指针，进一步解放思想，团结人民，埋头苦干，开拓前进，力争把诸暨建设成为经济比较发达，科技教育水平较高，经济运行机制比较顺畅，外向型经济具有相当规模，两个文明建设协调发展的县市，在提高质量、优化结构、增进效益的基础上，国内生产总值到本世纪末实现翻三翻。争取在全国较早实