



2004

全国土地利用变更调查报告

国土资源部地籍管理司

中国大地出版社

内 容 提 要

本书是国土资源部组织对全国 2004 年度土地利用变更情况进行调查后得出的调查结果,内容包括有关土地变更调查工作的要求,全国土地变更调查情况总报告,31 个省、自治区、直辖市的土地利用变化情况分析报告等。

本书可供国土资源管理人员阅读参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

全国土地利用变更调查报告. 2004 年/樊志全主编. 北京: 中国大地出版社, 2005. 2

ISBN 7-80097-743-9

I. 全... II. 樊... III. ①土地利用—调查报告—中国—2004 ②土地管理—调查报告—中国—2004
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 015438 号

责任编辑: 叶 丹 李 聪

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—82329127 (发行部) 010—82329008 (编辑部)

传 真: 010—82329024

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 889mm × 1194mm 1/16

印 张: 14

彩 插: 28 页

字 数: 330 千字

版 次: 2005 年 2 月第 1 版

印 次: 2005 年 2 月第 1 次印刷

印 数: 1—1500 册

书 号: ISBN 7-80097-743-9/F·106

定 价: 78.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

全国土地变更调查工作掠影



全国土地变更调查汇总会现场



土地变更调查外业核查



土地变更调查内业核查



利用手持 GPS 外业核查

国土资源部文件

国土资发〔2005〕31号

签发：孙文盛

关于2004年度全国土地利用 变更调查情况的报告

国务院：

依据法律规定，我部对全国2004年度（起止时间为2003年11月1日至2004年10月31日）土地利用状况进行了调查和逐级汇总（未包括香港、澳门和台湾地区）。现将全国土地变更调查情况报告如下：

一、土地变更调查开展情况

（一）精心组织，层层把关

2004 年，各地结合土地市场治理整顿工作，在 10 月底按时完成了县级土地变更调查及省级质量抽查工作。11 月我部利用网络开展数据初审工作，并针对发现的问题，印发了《关于核查土地变更调查成果的紧急通知》。各地按照紧急通知要求，对变更调查数据再次进行核实。在此基础上，我部召开全国土地变更调查成果汇总会，全面审核和汇总了全国土地变更调查数据。

为保证数据的准确性，又组织专人利用全球定位系统和遥感手段，实地抽查了天津等 10 个省（自治区、直辖市）土地变更调查结果。

（二）各地高度重视，成果质量有所提高

在土地市场治理整顿、土地利用总体规划修编、以及加强宏观调控和落实各项严管措施等工作的推动下，各地高度重视土地变更调查工作。总体看，地方加大了资金和人员投入，土地变更调查成果质量好于往年。从实地抽查情况看，全国土地变更调查数据客观反映了全国土地利用变化情况，符合各地实际。

在工作中也发现了一些问题，主要是土地变更调查工作量大、面广，调查经费严重不足，很多地区资料陈旧，没有及时更新，部分地区存在变更调查不规范、不彻底现象，个别地区有行政干预调查数据的倾向。

二、全国土地利用状况

(一) 农用地、建设用地、未利用地三大类状况

截至 2004 年 10 月 31 日，全国 31 个省（自治区、直辖市）农用地 98.55 亿亩，占 69.1%；建设用地 4.73 亿亩，占 3.3%；未利用地 39.32 亿亩，占 27.6%。

(二) 耕地状况

截至 2004 年 10 月 31 日，全国耕地面积 18.37 亿亩，人均耕地 1.41 亩。

2004 年度当年耕地变化是：建设占用耕地 217.60 万亩，灾毁耕地 94.90 万亩，生态退耕 1 099.30 万亩，因农业结构调整减少耕地 307.00 万亩。以上四项共减少耕地 1 718.80 万亩。同期土地整理复垦开发补充耕地 518.40 万亩。增减相抵，耕地净减 1 200.40 万亩。

另外，通过土地市场治理整顿，查出 1996 年以来一部分往年已经建设，由于未批先建等原因未变更上报的建设用地 442.80 万亩，其中占用耕地 221.60 万亩。

包括当年净减少耕地以及往年未变更上报的建设占用耕地，耕地面积共减少了 1 422.00 万亩，全国耕地面积由 2003 年 10 月底 18.51 亿亩降为 2004 年 10 月底 18.37 亿亩。

(三) 建设用地状况

截至 2004 年 10 月 31 日，全国建设用地 4.73 亿亩（包括往年未变更上报的建设用地 442.80 万亩）。其中：城镇用地 0.51 亿亩，村庄用地 2.48 亿亩，盐田和特殊用地 0.33 亿亩，

独立工矿（包括各类开发区、园区）用地 0.54 亿亩，交通运输用地 0.33 亿亩，水利设施用地 0.54 亿亩。

2004 年当年全国新增建设用地 401.70 万亩。其中：新增独立工矿（包括各类开发区、园区）建设用地 187.60 万亩，新增城镇建设用地 84.80 万亩，新增村庄建设用地 38.20 万亩，新增交通、水利等基础设施建设用地 91.10 万亩。

（四）未利用地状况

截至 2004 年 10 月 31 日，全国未利用地 39.32 亿亩，较上年减少 666.00 万亩。全国未利用地中可开发复垦的耕地后备资源 1.10 亿亩。其中：东部地区 11 个省（直辖市）0.15 亿亩，中部地区 8 个省 0.16 亿亩，西部地区 12 个省（自治区、直辖市）0.79 亿亩。

三、情况与分析

（一）积极参与宏观调控，严把土地闸门

2004 年度当年土地利用变化的突出特点是全国新增建设用地和建设占用耕地较上年大幅下降，党中央、国务院强调把好土地和信贷两个“闸门”等决策取得成效。各级国土资源管理部门坚决落实国务院关于农用地转用审批等“三个暂停”的要求，停止不符合国家产业政策和市场准入条件的钢铁、水泥、电解铝等项目以及高尔夫球场、高档别墅的土地供应，有力遏止了部分行业的过度投资，促进了用地结构调整，提高了集约用地水平。据统计，2004 年全国建设用地供应中，存量土地占 56%。有效控制了建设用地总量，同时保证了国家和省级重点

急需项目的建设用地。全国当年新增建设用地 401.70 万亩，建设占用耕地 217.60 万亩，分别较上年减少 240.00 万亩和 126.00 万亩，均下降 37%。

（二）治理整顿作用已显现

2004 年度当年未批先建数量明显下降。按照国务院有关土地市场秩序治理整顿的要求，全国治理整顿工作持续保持高压态势，各级政府依法用地意识明显加强，违法案件发案数量减少。2004 年度当年未批先建占用耕地 29.40 万亩，较上年减少 37.00 万亩。当年未批先建占用耕地中多数是国务院办公厅 4 月 30 日《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》下发前发生的。

通过土地市场治理整顿，国土资源执法监察力度进一步加大，各地对近年新增建设用地进行了全面排查。结合治理整顿土地变更调查发现 1996 年以来一部分往年已经建设，由于未批先建等原因未变更上报的建设用地 442.80 万亩。

（三）补充耕地数量大于建设占用，占优补劣依然存在

2004 年度全国土地整理复垦开发补充耕地 518.40 万亩，是 1999 年以来补充耕地最多的一年。各地加强建设占用耕地占补平衡监督管理力度，坚持按建设项目考核占补平衡落实情况。合理配置资源资金的使用，土地整理复垦开发力度进一步加大。全国补充耕地面积比当年建设占用和灾毁耕地多 206.00 万亩，各项建设占用耕地总体实现了数量上的占补平衡。分省来看，只有重庆市补充耕地少于建设占用耕地。

土地整理复垦开发补充耕地 518.40 万亩中，整理补充耕地 86.20 万亩，复垦补充耕地 89.50 万亩，开发补充耕地 342.70 万亩。

我国光热水土条件好的地区耕地后备资源缺乏，加上开发受生态保护的限制，补充耕地尤其是优质耕地的难度越来越大。2004 年度各项建设占用的耕地中，有灌溉设施的占 72%；补充耕地中有灌溉设施的占 34%。建设占用的耕地多数是居民点周边的优质高产良田。补充的耕地多来自未利用地的开发，大部分开发为旱地。建设占用耕地质量与补充耕地质量比较，占优补劣现象依然存在。

（四）生态退耕仍是耕地减少的主要因素

根据《全国土地分类》，经实地调查，2004 年度全国生态退耕 1 099.30 万亩，其中退耕还林 1 043.10 万亩，还草 55.80 万亩，还湖 0.40 万亩。2004 年度生态退耕仍是当年耕地净减少 1 200.40 万亩的主要因素。

从往年土地变更调查结果来看，全国耕地面积由 1996 年 10 月底的 19.51 亿亩，减少为 2004 年 10 月底的 18.37 亿亩，耕地净减少 1.14 亿亩，同期生态退耕 9 708 万亩，占耕地净减少的 85%。

（五）独立工矿用地是新增建设用地的主要因素

2004 年度当年新增独立工矿（包括各类开发区、园区）用地 187.60 万亩，占新增建设用地总量的 47%，是建设用地规模扩展的主要因素。近年来，独立工矿用地占新增建设用地的比

例逐年增加，从1997年的24%上升为2004年的47%。2004年度当年新增独立工矿建设用地数量较上年减少，但占新增建设用地的比例较上年增加了2个百分点。控制建设用地规模应重点抓好独立工矿用地。

（六）经济发展较快地区建设占地数量仍然较多

全国人均GDP在前九位的省份（上海市、北京市、天津市、浙江省、广东省、江苏省、福建省、辽宁省、山东省）GDP总值占全国的53%，2004年1~10月固定资产投资占全国的52%。2004年度这九省市当年新增建设用地203.60万亩，建设占用耕地116.60万亩，分别占全国新增建设用地总量和建设占用耕地的51%和54%。全国新增建设用地和建设占用耕地有一半以上集中在经济发展较快的九个省份。

从人均水平来看，这九省市人均耕地为0.87亩，相当于全国平均水平的61%，协调处理好经济发展与保护耕地关系十分重要。

四、对策和建议

（一）收紧“地根”，严防建设占地盲目扩大规模出现反弹

去年以来，各级国土资源管理部门认真贯彻党中央、国务院部署，全面清理各类开发区，切实落实暂停审批农用地转用的决定，土地市场治理整顿取得了积极进展。绝大多数地区做到了严格执行年度用地计划，建设用地规模得到了有效控制。为防止建设占地盲目扩大规模出现反弹，国土资源管理系统将全面贯彻落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》

(以下简称《决定》)精神,深入持久地开展法律法规的学习教育活动,加强制度建设,深化改革;继续深化土地市场治理整顿,彻底解决清理出来的问题;严格土地审批,严格土地利用年度计划管理,强化土地利用规划管理;继续实行从严从紧的建设用地供应政策,大力推进节约和集约用地,严把土地“闸门”。

(二) 落实《决定》要求,制定《全国土地分类》国家标准

我部按照《决定》要求,已对原土地分类标准进行了修改,并征求了有关部委、科研部门及地方国土资源管理部门意见,目前正在根据反馈意见抓紧完善。我部将积极主动与有关部门沟通,尽快完成《全国土地分类》国家标准制定工作,同时按《决定》要求抓紧建设统一的土地调查、登记和统计制度,提高土地调查统计数据的可靠性和严肃性。

(三) 启动新一轮土地调查,确保国家掌握真实土地数据

目前,我国土地变更调查采用的是地方调查、逐级上报汇总的模式。由于土地变更调查经费严重不足,加上变更调查面广、量大,部分地区存在变更调查不规范、不彻底现象,地方政府行政干预土地数据的势头也逐渐上升,保持土地变更调查数据准确性的难度越来越大。同时,现有土地变更调查指标,缺少经济社会发展和国土资源管理急需的内容,如基本农田等;调查成果数字化、信息化程度低,限制了成果应用和快速更新。建议尽快启动新一轮土地调查,建立新的调查机制和运

行模式，从根本上解决地方上报数据不实的弊端。

（四）加强跟踪监测，监督各项土地严管措施的落实

充分利用现代高新技术，加强对基本农田、耕地和建设用地等的跟踪监测，建立土地利用总体规划实施和耕地保护监测网络，监督土地利用总体规划、土地利用年度计划和基本农田保护等严格管理措施的落实，提高土地管理技术保障水平。

专此报告。



二〇〇五年二月十六日

主题词：国土△ 土地 调查 报告

国土资源部办公厅

2005 年 2 月 18 日印制

《全国土地利用变更调查报告 2004》

编辑委员会

主 编： 樊志全

副 主 编： 高延利 顾炳中 谢俊奇

编委成员： 温明炬 沙志刚 张阳阳 董北平

牛新萍 张炳智 杨 地 曾 巍

吴初国 王小菊 张 迪 刘延东

王兆丰 孙 毅 张明达 周莲芳

梁 耘 李 琪

《全国土地利用变更调查报告 2004》

组织单位： 国土资源部地籍管理司

协作单位： 国土资源部信息中心

中国土地勘测规划院

各省、自治区、直辖市国土资源厅（国土环境资源厅、国土资源和房屋管理局、房屋土地资源管理局、规划和国土资源局）

目 录

全国土地变更调查工作掠影

关于 2004 年度全国土地利用变更调查情况的报告	(1)
北京市 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(1)
天津市 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(5)
河北省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(10)
山西省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(13)
内蒙古自治区 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(20)
辽宁省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(25)
吉林省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(32)
黑龙江省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(38)
上海市 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(44)
江苏省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(50)
浙江省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(56)
安徽省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(69)
福建省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(76)
江西省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(83)
山东省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(86)
河南省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(96)
湖北省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(102)
湖南省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(107)
广东省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(113)
广西壮族自治区 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(121)
海南省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(127)
重庆市 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(132)
四川省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(142)
贵州省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(150)
云南省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(157)
西藏自治区 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(162)
陕西省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(167)
甘肃省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(173)
青海省 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(178)
宁夏回族自治区 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(182)
新疆维吾尔自治区 2004 年度土地利用变化情况分析报告	(190)
关于开展 2004 年度土地变更调查工作的通知	(1)

全国土地分类 (过渡期间适用)

土地利用更新调查土地分类图式、图例、色标编制说明 (试行)