

全国土地利用 总体规划

第一卷

主 编 鹿心社



中国大地出版社

全国土地利用总体规划

(1997—2010 年)

第一卷

主 编：鹿心社

副主编：潘文灿 雷武科 马 毅

中国大地出版社

2001 年 3 月·北京

图书在版编目(CIP)数据

全国土地利用总体规划/鹿心社主编. —北京: 中国大地出版社, 2001.3
ISBN 7-80097-396-4

I. 全… II. 鹿… III. 土地利用-土地规划-经验-中国-文集
IV. F321.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 08386 号

责任编辑: 胡建平 祝 方

出版发行: 中国大地出版社

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 浙江省余杭人民印刷厂

开本 1/16 印张 125 字数 3020 千字

2001 年 3 月第 1 次印刷 2001 年 3 月第 1 版

书号: ISBN 7-80097-396-4/K·47

印数: 0001-3000 册 定价: 380.00 元

社址: 北京市海淀区大柳树路 19 号

邮编: 100081 电话: 62172711

大地版图书印、装错误可随时退换

序

二十世纪是人类历史上发展最为迅速的时期。人类在物质生产领域取得辉煌成就的同时,也付出了资源过度消耗、环境不断恶化的巨大代价,进而威胁到人类子孙后代的生存安全和经济社会可持续发展。善待地球,保护资源和环境,成为全世界人民共同关心的重大问题。

规划作为资源管理的基本手段,日益受到各国政府的重视。本世纪初,以土地利用分区为基本内容和手段的土地用途管制制度开始在美国、德国、英国等发达资本主义国家出现,其目的是控制个体的土地利用行为,维护土地利用的公共利益。二战以后,土地利用规划管制成为大多数国家管理和调控土地利用的主要手段。二十世纪60年代以后,随着资源问题日益突出,规划逐步向更综合和更高层次(区域或国家)发展。规划已成为各国政府维护国家整体利益和长远利益的重要工具。

科学编制和严格实施土地利用总体规划,也是总结我国土地利用和土地管理实践得出的一条基本经验。我国人口多,人均耕地少,耕地后备资源不足。针对人口持续增加、耕地逐渐减少的严峻形势,总结土地管理的经验、教训,中共中央国务院《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)提出实行世界上最严格的措施管理土地和保护耕地,强调加强土地宏观管理和实行土地

用途管制,并把土地利用总体规划作为土地宏观管理的关键措施和土地用途管制的基本依据。修订后的《土地管理法》据此确立了土地利用总体规划的法律地位,强化了土地利用总体规划对城乡土地利用的整体调控作用。

为贯彻落实中央 11 号文件精神,实施新《土地管理法》,全国自上而下组织开展了各级土地利用总体规划的编制和修订工作。目前,各级规划修编工作已经完成,与上一轮规划相比,这一轮规划的科学性显著增强,可操作性明显提高,为新法的实施奠定了良好的基础。《全国土地利用总体规划》一书,汇集了国务院批准的全国、省级和城市土地利用总体规划成果,全面反映了我国土地利用规划的发展现状,代表了我国土地利用规划科研与实践的水平。该书对各级国土资源管理部门加强和改进土地利用规划管理工作具有重要指导意义,对从事土地利用、土地管理和城市问题研究的同志来说,也是一份难得的研究资料。

《全国土地利用总体规划》是我国土地利用规划工作者面向新世纪献出的一份礼物。希望该书的出版,能进一步推动和繁荣土地利用规划科学研究,提高土地利用规划管理水平,推进土地资源管理,特别是土地的合理利用和耕地保护工作,使书中描绘的土地利用远景蓝图成为现实,为我国经济社会可持续发展作出贡献。

王世杰
2000年11月22日

目 录

全国土地利用总体规划纲要	(1)
我国土地资源可持续利用研究	
——全国土地利用总体规划专题研究报告之一	(19)
我国城乡居民点用地现状、潜力及用地规模控制研究	
——全国土地利用总体规划专题研究报告之二	(43)
我国耕地后备资源的利用研究	
——全国土地利用总体规划专题研究报告之三	(72)
北京市土地利用总体规划	(94)
天津市土地利用总体规划	(110)
河北省土地利用总体规划	(125)
山西省土地利用总体规划	(142)
内蒙古自治区土地利用总体规划	(161)
辽宁省土地利用总体规划	(178)
吉林省土地利用总体规划	(192)
黑龙江省土地利用总体规划	(207)
上海市土地利用总体规划	(228)
江苏省土地利用总体规划	(250)
浙江省土地利用总体规划	(265)
安徽省土地利用总体规划	(285)
福建省土地利用总体规划	(298)
江西省土地利用总体规划	(322)
山东省土地利用总体规划	(342)
河南省土地利用总体规划	(359)
湖北省土地利用总体规划	(378)
湖南省土地利用总体规划	(394)
广东省土地利用总体规划	(409)
广西壮族自治区土地利用总体规划	(428)
海南省土地利用总体规划	(448)
重庆市土地利用总体规划	(467)
四川省土地利用总体规划	(487)

贵州省土地利用总体规划	(506)
云南省土地利用总体规划	(525)
西藏自治区土地利用总体规划	(546)
陕西省土地利用总体规划	(561)
甘肃省土地利用总体规划	(576)
青海省土地利用总体规划	(596)
宁夏回族自治区土地利用总体规划	(612)
新疆维吾尔自治区土地利用总体规划	(627)

附 录

中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知	(644)
国家土地管理局关于认真做好土地利用总体规划编制、修订和实施 工作的通知	(649)
土地利用总体规划编制审批规定(国家土地管理局第 7 号令)	(652)
国土资源部关于加强土地利用总体规划工作的通知	(658)
国务院关于国土资源部《省级土地利用总体规划审查办法》的批复	(660)
国土资源部关于贯彻落实《国务院办公厅关于印发全国土地利用总体 规划纲要的通知》的通知	(663)
国土资源部关于土地利用总体规划审批和实施管理工作若干问题的 通知	(666)
国土资源部办公厅关于做好土地利用规划档案和成果备案管理工作 的通知	(668)
国土资源部关于印发《土地利用规划实施管理工作若干意见》的通知 ...	(670)

全国土地利用总体规划纲要

土地是人类生存与发展的基础。为了更好地贯彻落实十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策,依据《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)和国家有关土地利用的方针、政策,在调查研究、总结经验基础上,对 1993 年印发的《全国土地利用总体规划纲要(草案)》进行修订,制定《全国土地利用总体规划纲要》(以下简称《纲要》)。

从现在起到下世纪的前 10 年,是我国实现第二步战略目标、向第三步战略目标迈进的关键时期,也是人口增长、经济发展对土地资源的需求进一步加大、各类用地矛盾集中的时期。这一时期,《纲要》的主要任务是:根据《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求,以保护耕地和控制非农业建设用地为重点,确定全国土地利用的目标、方针,协调各类用地矛盾,提出土地利用宏观调控和用途管制的政策意见,制定实施规划的措施。编制《纲要》的原则是:坚持从我国人多地少的基本国情出发,进一步贯彻落实十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策;严格保护基本农田,控制非农业建设占用农用地;走节约用地和内涵挖潜的路子,提高土地利用效率;统筹安排各类、各区域用地;保护和改善生态环境,保障土地的可持续利用;坚持占用耕地与开发复垦耕地相平衡。

《纲要》以 1996 年为基期,以 2010 年为规划期,并展望到 2030 年。《纲要》的范围未包括香港特别行政区、台湾省和澳门地区。

一、我国土地资源利用状况和面临的形势

(一)土地资源利用状况

据全国土地利用现状调查,1996 年全国农用地面积为 65545 万公顷(98.32 亿亩),建设用地面积为 3526 万公顷(5.29 亿亩),其他为未利用地。农用地中,耕地面积为 13004 万公顷(19.51 亿亩),园地面积为 1002 万公顷(1.50 亿亩),林地面积为 22761 万公顷(34.14 亿亩),牧草地面积为 26606 万公顷(39.91 亿亩),水面面积为 2171 万公顷(3.26 亿亩)。建设用地中,居民点及工矿用地面积为 2408 万公顷(3.61 亿亩),交通用地面积为 547 万公顷(0.82 亿亩),水利设施用地面积为 571 万公顷(0.86 亿亩)。未利用地中,尚有可利用土地(包括苇地、滩涂、荒草地、盐碱地、沼泽地)7263 万公顷(10.90 亿亩)。

国家历来十分重视土地利用问题,通过组织开展土地资源的保护、开发、利用和综合整治,保障了农业生产和各项建设的用地需要。但是,人多地少、耕地资源不足、建设用地需求量大,仍然是制约我国粮食生产稳定增长和国民经济持续、快速、健康发展的主要因素之一。

1. 土地资源人均占有量少,分布不均衡。我国土地总面积居世界第三位,但由于人口

众多,人均土地面积仅 0.777 公顷(11.65 亩),相当于世界平均数的 1/3。人均耕地 0.106 公顷(1.59 亩)、人均林地 0.186 公顷(2.79 亩)、人均牧草地 0.217 公顷(3.26 亩),分别只相当于世界平均数的 44%、18% 和 35%。

我国土地资源总体质量不高。全国耕地总量中,有水源保证和灌溉设施的耕地面积只占 39.8%;林地总量中,有林地面积只占 70.5%;牧草地总量中,质量差的草地却占 50% 左右。

我国土地资源的地区分布很不均衡,特别是在区域分布上与水资源不匹配,严重影响土地生产率的提高。长江流域及其以南地区,水资源量占全国水资源总量的 80% 以上,耕地只占全国耕地总面积的 38%;淮河流域及其以北地区,水资源量不足全国的 20%,耕地却占全国的 62%。

2. 耕地面积大量减少。据统计,1986—1995 年全国因农业内部结构调整占用和灾害损毁减少耕地 466.67 万公顷(7000 万亩),同期非农业建设占用耕地统计数为 197.33 万公顷(2960 万亩)。由于统计口径等原因,非农业建设实际占用耕地面积还要高于统计数。

3. 可开发利用的土地资源不足。目前,我国未利用地中可开发成耕地的只有 666.67 万公顷(10000 万亩)左右。宜农荒地主要分布在西北和东北地区,开发利用的制约因素较多。

4. 土地利用率和产出率低。多年来,建设用地以外延扩展为主,用地规模迅速扩大,实际利用效率较低。城市用地增长远快于城市人口的增长。据统计,1996 年全国城市非农业人口比 1986 年增长 59.7%,同期城市用地却增长 106.8%。农村居民点建设分散,空心村、闲散地大量存在,人均用地达 182 平方米,超出国家标准高限 32 平方米。盲目设立开发区,大量占用土地,闲置撂荒土地较多。据全国非农业建设用地清查,截止 1996 年底全国各类开发区达 4210 多个,有一半以上是盲目设立的,闲置土地达 4.07 万公顷(61 万亩)。一些工业企业、乡镇企业也存在重复建设、浪费土地的现象。据 1997 年调查,全国征而未用的闲置土地达 11.60 万公顷(174 万亩)。

农用地的实际利用水平和产出率也低。沟渠、田坎和田间道路面积与净耕地面积之比分别为 1:25、1:10 和 1:20,超过中等集约化水平的国家 1.5 倍、1 倍和 2 倍以上。1996 年全国耕地粮食单产为 4.98 吨/公顷,果园单产为 6.99 吨/公顷,林地生长量为 1.39 立方米/公顷,均低于先进国家平均水平。

5. 土地退化、损毁严重,生态环境遭到破坏。近年来,不少地区对耕地的投入减少,重用轻养,导致地力衰退。目前,全国受工业废水、废渣、废气(简称“三废”)和农药污染的耕地约占耕地总面积的 1/5;全国草地退化、沙化和碱化(简称“三化”)面积 13500 万公顷(20.25 亿亩),并且每年还在以 200 万公顷(3000 万亩)的速度增加;全国水土流失面积 36700 万公顷(55.05 亿亩),约占国土面积的 38%,每年新增水土流失面积 100 万公顷(1500 万亩);全国荒漠化土地面积已达 26200 万公顷(39.30 亿亩),每年还以 24.60 万公顷(369 万亩)的速度扩展;由于生态系统的严重失调,旱涝灾害频繁,每年因自然灾害损毁的耕地约 10 万公顷(150 万亩)。到 1996 年全国因采矿累计破坏土地面积达 280 万公顷(4200 万亩),工矿废弃地复垦率仅为 12%,远低于先进国家水平。

(二)土地利用与管理工作的有利条件和不利因素

本世纪末到 2010 年,土地利用与管理工作的有利条件,又面临一些不利因素,任务相当艰巨。有利条件:党中央、国务院对土地管理特别是耕地保护问题高度重视,决定实行世界上最严格的耕地保护和土地管理制度;实施可持续发展战略,并把节约和高效利用资源、保护生态环境作为实施可持续发展战略的一项主要内容,对节地挖潜、保护耕地、加快水土流失地区综合治理、实现土地资源的永续利用将产生巨大的推动作用;实行经济体制和经济增长方式两个根本性转变的方针,促进土地利用方式和管理方式发生深刻变化,将为完成跨世纪土地利用与管理的目标任务提供有力保障;国家始终坚持把农业放在经济工作首位,长期稳定农村基本政策,特别是延长土地承包期 30 年,为保护耕地、推进土地整理和开发提供了有利的政策环境;国民经济持续快速健康发展,综合国力不断增强,将会不断增加耕地保护和土地开发整理的资金投入,科学技术的发展为保护和合理利用土地资源提供了有力的技术保障。不利因素:人口持续增加,预计全国总人口到 2000 年将达到 13 亿人,到 2010 年将达到 14 亿人,人口对土地的压力进一步增大;国民经济快速发展,工业化、城市化进程加快,建设用地需求继续扩大,农用地与建设用地的矛盾进一步加剧;长期以来粗放型土地利用方式,仍存在一定的惯性作用,要引导其向集约型转变还需作艰苦而持久的努力;社会主义市场经济体制尚处在建立和逐步完善的阶段,土地利用的宏观调控机制和法制建设有待加强,经济建设中的短期行为在一些地方还比较严重,不利于节约和合理利用地;农用地总体产出率低,保护耕地缺乏内在经济动力。

二、《纲要》的目标和方针

(一)土地利用规划目标

《纲要》的总目标是:在保护生态环境前提下,保持耕地总量动态平衡,土地利用方式由粗放向集约转变,土地利用结构与布局明显改善,土地产出率和综合利用效益有比较显著的提高,为国民经济持续、快速、健康发展提供土地保障。土地利用规划目标是:

1. 农用地特别是耕地得到有效保护和综合整治。耕地面积保持平衡,到 2000 年耕地总面积保持在 12933 万公顷(19.40 亿亩)以上;到 2010 年耕地总面积保持在 12801 万公顷(19.20 亿亩)以上,其中基本农田面积保持在 10856 万公顷(16.28 亿亩)以上,占现有耕地面积的 83.5% 以上。林地、牧草地面积增加,到 2000 年林地面积达到 23533 万公顷(35.30 亿亩),森林覆盖率达到 15.5%,牧草地面积达到 26700 万公顷(40.05 亿亩);到 2010 年林地面积达到 24999 万公顷(37.50 亿亩),森林覆盖率提高到 19%,牧草地面积达到 26867 万公顷(40.30 亿亩)。水面面积保持稳定。加强中、低产农用地改造,耕地总体质量有所提高,有林地和人工、半人工草地面积有较大幅度增加。

2. 在保障重点建设项目和基础设施建设用地的前提下,建设用地总量得到有效控制。到 2000 年新增建设用地不超过 136 万公顷(2040 万亩),2001 年到 2010 年新增建设用地不

超过 204.80 万公顷(3072 万亩);合计不超过 340.80 万公顷(5112 万亩),其中占用耕地面积不超过 196.67 万公顷(2950 万亩)。适当增加城镇用地面积,通过积极引导和加强管理,促使城乡居民点用地总规模逐步缩小。

3. 土地整理全面展开,未利用地得以适度开发。到 2010 年全国土地整理和未利用地开发增加耕地面积 440.80 万公顷(6612 万亩)以上,增加其他农用地 2154.27 万公顷(32314 万亩)以上。

4. 土地生态环境有比较明显的改善。到 2010 年全国退耕还林、还草、还湖 347.80 万公顷(5217 万亩)。土地退化趋势得到控制,治理初见成效。到 2010 年新增治理水土流失面积 5000 万公顷(75000 万亩),治理荒漠化土地面积 2200 万公顷(33000 万亩),改造坡耕地 667.67 万公顷(10000 万亩),治理“三化”草地 3300 万公顷(49500 万亩)。

(二)土地利用远景展望

预计 2030 年,我国将达到或接近人口峰值年,人口总数将达到 15 亿~16 亿人。为保障人口高峰期的粮食及其他农产品需求,耕地总面积应保持稳定。虽然建设用地仍会有所增加,但随着用地方式的转变,建设用地利用率将进一步提高。土地退化趋势得到遏制,重点治理区的生态环境开始步入良性循环的轨道,生态环境显著改善。

(三)土地利用的基本方针

为实现上述目标,必须始终坚持十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策,坚定不移地遵循以下基本方针:

1. 把保护耕地放在土地利用与管理的首位。耕地是农业乃至整个国民经济发展的基础,发展经济必须以保护耕地为前提。必须对耕地实行特殊保护,严格控制耕地转为建设用地,实行占用耕地补偿制度,加强基本农田保护管理。

2. 坚持供给制约和需求引导,统筹安排各业用地。必须改变已往以投资规模、用地需求决定土地供给的做法,逐步形成以土地供给能力起主导作用的供地制约机制。在保护耕地和保障其他事关国计民生的重要基础产业、基础设施用地需要的前提下,统筹兼顾,协调各方面的用地关系。同时,注意发挥土地市场机制的作用,促进土地资源的优化配置和高效利用。

3. 开发与节约并举,以节约挖潜为重点,提高土地利用效率。各项建设应当尽量利用存量土地和闲置土地,最大限度地挖掘已利用土地的潜力;必须节约使用土地,可以利用荒地的不得占用耕地,可以利用劣地的不得占用好地。农业发展要充分利用现有农用地,大力改造中低产地,逐步提高土地集约化经营水平;积极开展土地整理和复垦,以增加耕地及其他农用地面积。同时,要在保护和改善生态环境的前提下,因地制宜、适度开发土地后备资源,做到地尽其用。

4. 坚持“一要吃饭,二要建设”的方针,处理好长远与当前、全局与局部的关系,土地利用实现经济、社会、生态效益三统一。坚持土地开发、利用、整治、保护相结合,防止过度开发和掠夺式利用,加强土地退化的防治,保护和改善土地生态环境,实现土地资源的永续利用,促进社会、经济协调发展。

(四)区域土地利用发展方向和管理措施

为了因地制宜指导各地区的土地利用结构、布局调整和土地利用管理,根据土地利用的自然、社会、经济条件和经济布局,将全国划分为8个区域,确定各区域的土地利用发展方向和管理措施。

1. 东南沿海区。包括上海、江苏、浙江、福建、广东、海南6个省市。本区拥有对外开放和发展的区位优势,是我国目前经济发展、城市化水平最高的地区。区内土地开发程度高,经济效益较好,但人均耕地少,一些地方城镇用地外延扩张和盲目设立开发区,闲置、浪费土地问题突出,进一步加剧了农业与非农业的用地矛盾。

本区土地利用发展方向和管理措施是:严格控制各类建设特别是城镇和开发区建设用地规模,各类建设用地要由外延扩张向内涵挖潜转变,充分利用闲置土地和存量土地,农民建住宅逐步向小城镇和中心村集中,乡镇工业逐步向工业区集中,努力压缩农村居民点用地总规模。切实保护耕地,发展城郊农业和创汇农业,重点加强农用地整理、山地综合开发和沿海滩涂开发利用,加快沿海防护林体系建设和山区水土流失综合治理,强化对自然保护区、湿地和沿海红树林的保护。

2. 环渤海区。包括北京、天津、山东、河北、辽宁5个省市。本区地理位置优越,交通便捷,人口稠密,港口、城市集中,能源矿产资源丰富,既是我国老工业中心,又是目前经济发展较快的地区之一。区内土地开发程度较高,海涂开发有一定潜力,但水资源短缺,耕地障碍因素多,土地沙化威胁较大,城镇、交通发展占地大量增加,重化工业的发展导致水土污染加重。

本区土地利用发展方向和管理措施是:严格控制大城市建设用地规模,同时保障国家重点建设必要的用地,节地挖潜,提高各类建设用地利用率。强化耕地数量和质量保护,建立稳固的城郊副食品生产基地。加强土地整理、中低产田改造和环境综合整治,建设防护林体系。

3. 东北区。包括黑龙江、吉林2个省和内蒙古自治区东部的呼伦贝尔盟、兴安盟、哲里木盟和赤峰市。本区地处东北亚经济圈的中心位置,拥有丰富的能源矿产资源和比较发达的交通条件,经济发展潜力较大。区内水土条件优越,人均耕地多,森林资源丰富,是主要商品粮产区 and 主要用材林基地之一,但土地利用比较粗放,森林采育失调。

本区土地利用发展方向和管理措施是:统筹安排各业用地,严格控制城乡居民点用地外延扩大,加快工矿废弃地复垦。加强农田基本建设,提高单产,适度开发宜农荒地。加大森林资源保护和林地抚育更新力度,积极营造“三北”防护林工程。强化草地和湿地保护,对过度开垦的要有计划地退耕。

4. 中部区。包括河南、安徽、湖北、湖南、江西5个省。本区地处中原腹地,水陆交通条件优越,有色金属矿产和煤炭、水能资源、水热资源丰富,是我国重要粮、棉产区,经济发展潜力大。区内土地利用较充分,但人口多,人均耕地少,宜农未利用土地资源缺乏,建设与农业用地矛盾大,江湖水患频繁。

本区土地利用发展方向和管理措施是:强化耕地保护,严格控制城乡居民点建设占用耕地。优先保障重点建设项目用地,其他建设用地以内涵挖潜为主,提高土地利用效率。加强

工矿废弃地复垦和土地整理,对田、水、路、林、村进行综合整治,加强山地丘陵地区的水土保持,有计划有步骤地退耕还林、退田还湖。

5. 西南区。包括重庆、四川、云南、贵州、广西 5 个省区市。本区兼有沿海、沿江、沿边区位优势,能源、矿产、生物资源丰富,水热条件优越,但地形和交通条件对经济发展和土地开发制约较大,人均耕地少,过度开垦问题突出,水土流失比较严重。

本区土地利用发展方向和管理措施是:严格控制城乡居民点建设占用耕地,保障水电能源和交通基础设施用地。重点保护好平原、坝区耕地。结合以坡地改梯田为中心的土地整理,实行封山植树,25 度以上的陡坡耕地逐步退耕还林。充分利用非耕地资源发展热带、亚热带经济林,因地制宜建设林、牧业基地,积极营造长江上游防护林。

6. 黄土高原区。包括山西、陕西、宁夏 3 个省区和甘肃省陇东南 9 个地州市。本区以山区、高原为主,半干旱气候,旱地、坡耕地占较大比重,水土流失、土地荒漠化严重,生态环境十分脆弱。本区水电资源比较丰富,是我国最大的煤炭、天然气生产基地。

本区土地利用发展方向和管理措施是:严格控制城乡居民点占用耕地,加强矿山土地复垦。因地制宜安排农林牧业用地,川、塬区应加强耕地保护和农田基本建设,丘陵沟谷区和山区应积极修建梯田和坝地,大力开展以小流域为单元的综合治理,并充分利用荒山荒坡植树种草,25 度以上的陡坡耕地要有计划有步骤地退耕还林、还草。

7. 西北区。包括新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区的西部和甘肃省陇西 5 个地市。本区气候干旱,地广人稀,以绿洲农业和放牧畜牧业为主,未利用土地面积较大,土地利用比较粗放,土地退化严重,水资源短缺。区内石油、煤炭资源比较丰富。

本区土地利用发展方向和管理措施是:提高城乡居民点土地利用率。加强城郊耕地保护,农、牧并举,建设绿洲粮棉油果基地和牧业基地。结合水资源合理利用,统一规划、稳步开发宜农荒地。积极营造防护林、水源涵养林和人工、半人工草场,防治沙化、盐碱化。保障石油、煤炭、盐业及交通建设用地,及时复垦废弃地。

8. 青藏高原区。包括青海、西藏 2 个省区。本区平均海拔 4500~5500 米,属高寒气候,光照充足,但热量不足,光、热、水不匹配。区内人口稀少,交通不发达,土地开发程度低,农业经营粗放。

本区土地利用发展方向与管理措施是:坚持科学合理用地原则,保障必要的建设用地。充分利用现有耕地资源,努力提高粮食产量。加强草场建设,保护林业资源。

三、土地利用结构与布局调整

为了保障规划期内国民经济和社会发展的用地需要,促进土地资源的优化配置,实现土地资源的永续利用,必须加强土地利用的宏观调控,合理调整土地利用结构和布局。到 2010 年全国主要用地规划指标为:农用地 67842 万公顷(101.76 亿亩),其中耕地 12801 万公顷(19.20 亿亩),园地 1000 万公顷(1.50 亿亩),林地 24999 万公顷(37.50 亿亩),牧草地 26867 万公顷(40.30 亿亩),水面 2175 万公顷(3.26 亿亩);建设用地 3707 万公顷(5.56 亿亩),其中居民点及工矿用地 2405 万公顷(3.61 亿亩),交通用地 608 万公顷(0.91 亿亩),水

利设施用地 694 万公顷(1.04 亿亩)(见附表 1)。

(一) 优先安排农用地

加强农用地保护、整治和开发,保证农用地面积有较大幅度增加,合理调整农用地结构和布局,因地制宜发展农林牧副渔各业。到 2010 年农用地总面积增加 2297 万公顷(3.45 亿亩)。

1. 切实保护耕地,保持耕地总量动态平衡。到 2010 年全国耕地减少面积控制在 644.07 万公顷(9661 万亩),其中建设占用耕地 196.67 万公顷(2950 万亩);因生态建设需要退耕还林、还草、还湖 347.80 万公顷(5217 万亩),因灾损毁减少耕地 99.60 万公顷(1494 万亩)。到 2010 年全国土地整理开发补充耕地面积 440.80 万公顷(6612 万亩)。不计因生态建设需要的退耕面积,到 2010 年全国净增耕地面积 144.53 万公顷(2168 万亩);计入生态建设退耕面积,到 2010 年全国耕地面积减少 203.27 万公顷(3049 万亩)。因此,到 2010 年全国耕地面积保持在 12801 万公顷(19.20 亿亩)。各省、自治区、直辖市要严格按照《土地管理法》的规定和《纲要》确定的耕地保有量控制指标,在保护和改善生态环境前提下,实现本行政区域内耕地总量动态平衡(见附表 2)。到 2000 年各省、自治区、直辖市建设占用耕地量不得高于到 2010 年规划指标的 40%,土地整理开发补充耕地量不得低于到 2010 年规划指标的 40%。

——为确保耕地总量动态平衡战略目标的实现,必须对耕地实行特殊保护。严格控制各类建设占用耕地,实行耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的,按照占补平衡的原则,由用地单位开垦与所占耕地的数量和质量相当的耕地,或按省、自治区、直辖市规定足额交纳耕地开垦费,专项用于开垦新耕地。

——强化重点区域耕地保护。在全面保护的基础上,规划期间应重点加强经济发达的沿海地区、城市近郊区、粮棉油生产基地县的耕地保护。对这些区域进一步强化耕地保护措施,实行投入倾斜政策,加大农田改造整理和建设的力度。

——加强基本农田保护管理。必须严格按照《土地管理法》和《基本农田保护条例》的规定划定基本农田保护区。各省、自治区、直辖市划定的基本农田面积不得低于本规划确定的控制指标(见附表 3)。城镇和村庄周边、铁路和公路两侧的耕地及其他区域质量好、产量高的耕地,应优先划入基本农田保护区。要把基本农田保护区具体落实到地块和责任人,明确保护责任并向社会公布,加强检查监督。

——加大中低产田改造力度,集中连片治理,力争平原地区大部分耕地实现旱涝保收、高产稳产,丘陵山区达到 0.5 亩/人以上高标准基本农田。

——农业内部结构调整应充分开发利用非耕地资源,除改善生态环境需要外,不得占用耕地发展林果业和挖塘养鱼。规划期间应控制园地发展规模,着重调整品种结构,提高产品质量。近年来在优质农田上发展的果园应退园还耕,逐步调整到丘陵、台地和荒坡地,按适宜性原则适当集中发展。到 2010 年园地面积只能保持在 1000 万公顷(1.50 亿亩),与 1996 年基本持平。要加强中低产园地的改造和管理,提高园地单产和效益。

2. 按照国土整治和生态环境保护要求,增加林地、牧草地面积,加强林、牧业基地建设。到 2010 年林地面积发展到 24999 万公顷(37.50 亿亩),比 1996 年的 22761 万公顷(34.14

亿亩)增加 2238 万公顷(3.36 亿亩);牧草地面积扩大到 26867 万公顷(40.30 亿亩),比 1996 年的 26606 万公顷(39.91 亿亩)增加 261 万公顷(0.39 亿亩)。

——实行封山育林,保护和经营好现有林地,禁止过度采伐和毁林开垦。要有计划地停止天然林的采伐,变伐木为营林,切实保护大江大河上游的森林植被。加快荒山造林和疏林、灌木林的改造,加速迹地更新。水土流失严重地区重点发展生态林。

——加强林业基地建设。根据林业用地条件和社会经济发展需要,重点建设 17 个林业基地,分别是:武夷山林区,南岭林区,海南岛及南海诸岛热带林保护区,长江中下游滨湖农田防护林区,天目山林区,幕阜山林区,四川盆地周边山地林区,元江、南盘江林区和滇南热带雨林保护区,大兴安岭林区,小兴安岭林区,长白山林区,华北平原农田防护林区,闽粤沿海防护林区,粤桂沿海丘陵、台地防护林区,陇秦晋山地水源林区和燕山、太行山林区,秦巴山地林区。

——保护草场资源,防止超载过牧和盲目开垦。改良天然草场,建立人工、半人工草场。

——加快重点牧区建设。建设重点是:“三北”地区“三化”草地的治理,黄河、长江、淮河、珠江等主要水系中上游草地改良和建设,南方草地生态工程,沿海滩涂种草改土工程。

3. 稳定水面面积,提高江湖行蓄洪能力。到 2010 年水面面积保持在 2175 万公顷(3.26 亿亩)。

——保护现有水面,禁止新的围湖造田和在行洪区垦荒。

——为治理水患,对江河沿岸和湖区严重影响行洪、泄洪的民垸,必须实行平垸行洪,退田还湖。

——改造蓄洪垸,逐步搬迁居民,做到大洪水时有计划地蓄洪,无洪水时继续耕种。

——加强农田水利建设,把推广节水作为一项革命性措施来抓,努力解决干旱缺水问题。

(二)合理安排建设用地

要确保重点建设项目的用地需求,其他各类建设用地应当以内涵挖潜为主,尽可能利用非耕地,严格控制非农业建设用地规模。根据耕地占补平衡原则,切实落实建设项目占用耕地与开发、复垦耕地相挂钩的政策。到 2010 年各类建设新增用地规模控制在 340.80 万公顷(5112 万亩)以内,其中占用耕地控制在 196.67 万公顷(2950 万亩)以内,年均建设占用耕地控制在 14.07 万公顷(211 万亩)以内。

1. 控制城乡居民点用地,建立合理的城乡居民点体系。到 2010 年我国城市化水平将达 42%~45%,城镇人口达 6 亿人左右;随着农村人口向城镇转移以及城乡建设用地由粗放向集约转变,城乡居民点用地总规模将减少 56.33 万公顷(845 万亩)左右,由 1996 年的 1910.60 万公顷(28659 万亩)降至 1854.27 万公顷(27814 万亩)。其中城镇用地增加约 133.47 万公顷(2002 万亩),农村居民点用地减少约 189.80 万公顷(2847 万亩)。城镇扩大占用耕地面积控制在 60 万公顷(900 万亩)以内。

——严格控制城市建设用地规模,推进城市土地集约化利用。严格执行国家规定的城市建设用地指标,人多地少地区,应采用低限指标。各省、自治区、直辖市要根据非农建设占用耕地指标、人口控制指标、城市化水平、人均城市建设用地指标等,确定每个设市城市的建

设用地规模。严格划定城市建设用地区,限制城市的盲目扩张。凡城市人均用地超过规定标准、闲置土地没有充分利用的,城市建成区不得外延扩大。要依照国家产业政策,把土地有偿使用和企业改革、产业结构调整紧密结合起来,促进城市土地使用权的合理流转,优化城市建设用地结构。推动和加快旧城改造,提高城市土地利用效率。

——加强小城镇建设用地管理,严格控制村镇建设外延扩大,特别要严格控制村镇建设占用耕地和林地。各地要严格按照土地利用总体规划确定的村镇建设用地区,制定好村镇建设规划,推进旧村镇改造,治理空心村;凡有条件的地方,要促进农村居民点向中心村和集镇集中,乡镇企业向规划工业用地区集中。农民建房要坚持拆旧建新的原则,严格实施农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地制度,提倡相对集中建楼房。要通过合理引导和控制,逐步形成等级规模结构和布局合理、用地集约的城乡居民点体系。

——严格控制和引导各类开发区建设。凡未经国务院或省级人民政府批准的各类开发区一律撤销,限期复垦还耕。对已经国务院或省级人民政府批准的各类开发区,要做到全面规划,分期建设。坚持开发一片、建成一片、收效一片、滚动发展的原则,充分利用老城区原有的基础设施,加快老城区的改造。

2. 统筹安排工矿、交通、水利建设用地,保障重点建设项目用地。到2010年独立工矿用地将增加53.33万公顷(800万亩)左右,由1996年的276.93万公顷(4154万亩)增至330.27万公顷(4954万亩);交通用地将增加60.67万公顷(910万亩)左右,由1996年的546.93万公顷(8204万亩)增至607.60万公顷(9114万亩);水利设施用地将增加123.33万公顷(1850万亩)左右,由1996年的571万公顷(8565万亩)增至694.33万公顷(10415万亩)。

——优先安排水利、交通、能源等基础设施用地,近期要保证国家重点支持的农林水利建设、交通通讯建设、城市基础设施建设、城乡电网改造、国家直属储备粮库建设、经济适用住房建设等用地需要。根据国民经济发展战略和产业政策,支持中西部地区发展优势产业,使中西部地区的资源优势能得到较充分发挥,逐步缩小地区经济发展差距。

——切实提高建设用地效率。独立工矿、交通、水利建设项目在选址和建设施工过程中,要节约用地,少占耕地、林地,避免占用好地,充分利用现有建设用地和废弃地。要严格执行占用耕地与整理、复垦、开发挂钩的原则,实行占补平衡。

——保障国家重点项目和重要基础设施建设用地。涉及以下项目的续建、新建和扩建等用地在规划和计划上优先安排。

(1)水利。在东部及沿海、大江大河大湖防洪重点地区,按照规划的防洪标准,抓好在建防洪工程和拟建的重点工程建设。中部地区以搞好南水北调中线建设为重点,安排建设水资源综合利用水库等工程。逐步向自然资源较丰富的中西部倾斜,加强老少边穷地区的水利骨干工程建设,并按照流域、梯级、综合、流动的方针,重点安排好实施流域滚动开发的龙头工程。重点骨干工程有:长江三峡、黄河小浪底、万家寨、南水北调中线工程及治淮治太工程和湖南江垭、广东飞来峡、尼尔基、大柳树等水利枢纽,黄河下游、长江中下游、洞庭湖区的防洪工程和蓄滞洪区安全建设及东北水利骨干工程、水源涵养工程建设等。

(2)交通。公路,重点建设“五纵七横”国道主干线系统。“五纵”路线是:同江至三亚、北京至福州、北京至珠海、二连浩特至河口、重庆至湛江;“七横”路线是:绥芬河至满洲里、丹东

至拉萨、青岛至银川、连云港至霍尔果斯、上海至成都、上海至瑞丽、衡阳至昆明。到 2010 年全国公路里程达 135 万公里,其中汽车专用线 4 万公里。45 个公路主枢纽基本建成。

沿海港口,重点建设与交通运输大通道相联系、对国民经济影响较大的大连、天津、青岛、秦皇岛、黄骅、上海、宁波、珠海等主枢纽港,优先安排为能源、外贸、原材料等重点物资运输服务的码头建设。

内河航运,重点建设长江干流、西江干流和京杭运河(济宁——杭州)水运主通道以及长江三角洲江南航道网、珠江三角洲航道网,形成“一纵二横二网”全线贯通格局。

民航,重点新建上海浦东、海口美兰、南昌昌北、杭州萧山、广州新机场、长春龙家堡、汕头潮汕等新机场。

铁路,重点建设南北“四纵”,即南昆铁路、西康铁路、哈大电化、秦沈客运专线;东西“四横”,即朔黄铁路、邯济铁路、侯月新荷复线、水株复线等大能力干线,以及萧甬复线、南疆线、黎湛线、武广电化、内昆线、梅坎线、新长线、粤海通道、神木北至延安北铁路、达万线、水柏线、兰烟复线、武汉至荆门铁路、洛湛通道、京沪高速铁路、宁西线、铜九线等。

(3)工矿。煤炭工业,在调整开布局的基础上,抓好两大露天矿区和 8 个重点矿区为主体的煤矿基本建设工程。大露天矿区是安家岭露天煤矿、准格尔哈尔乌素露天煤矿。重点矿区是:淮南、淮北、济北、永城、蔚县、神府东胜、晋城新区、盘江矿区。

陆上石油天然气,重点建设大庆油田、辽河油田、胜利油田、塔里木油田、新疆油田、长庆油田以及其他重要油气田等。

冶金行业,重点抓好鞍钢、宝钢、首钢、武钢、包钢、本钢、攀钢、马钢、太钢、唐钢 10 大钢铁联合企业和特钢企业的改扩建。

有色金属行业,重点抓好中西部地区原料基地建设和现有企业的改扩建。

化工行业,重点抓好若干骨干项目建设和大型化工基地的结构调整。充分依托现有企业,以改扩建为主,重点抓好以上海浦东开发区为龙头的长江三角洲和长江沿岸城市的石油化工、工程塑料、橡胶加工及精细化工区;京、津、辽、鲁环渤海湾的盐化工、石油化工和橡胶加工区;东北石油化工区;珠江三角洲精细化工及橡胶加工区;西南磷化工区;西北天然气、石油化工区;华北煤化工区。

(三)积极开展土地整理、复垦和开发

为缓解土地供需矛盾,应积极推进土地整理,加强土地复垦,适度开发宜农未利用土地资源。

1. 土地整理。到 2010 年通过土地整理增加农用地 396.40 万公顷(9546 万亩),其中增加耕地 198.20 万公顷(2973 万亩)。土地整理的重点是村庄和农田整理。要通过村庄缩并、搬迁和调整改造,增加耕地 100 万公顷(1500 万亩);通过平整土地、归并地块及综合建设农田道路、沟渠等,增加耕地 98.20 万公顷(1473 万亩)。

——要把土地整理作为补充增加耕地面积的主要途径,采取积极措施鼓励开展田、水、路、林、村综合整治及不同形式、不同规模的土地整理。土地整理要与村庄改造、乡(镇)村企业建设、小城镇建设、农田水利基本建设等相结合。要注重提高耕地质量,增加有效耕地面积,改善农业生产条件和生态环境。