

乐清市土地志

第六章 土地规划

(终 审 稿)

乐清市土地局土地志办公室

二〇〇一年一月

第六章 土地规划

土地是人类生存和发展最基本的重要物质基础。自80年代以来,随着社会经济的快速发展,土地经济供给的稀缺性与其社会需求的增长性之间呈现失衡发展的态势,乐清市人多地少,1996年人均陆地面积仅1.71亩,为了实现有限土地资源在产业间、部门间、区域间的合理配置,缓和国民经济各部门间与农业各业间的用地矛盾,寻求最佳的土地利用结构和布局,制订对土地资源的开发、利用、治理、保护进行统筹安排的战略规划。自1994年至1998年完成了乐清市城市总体规划、城镇体系规划、基本农田保护区规划、土地利用总体规划。

第一节 土地利用总体规划

为执行可持续发展战略,贯彻落实“十分珍惜和合理利用每一寸土地,切实保护耕地”基本国策,实施政府对辖区进行全面、统一、合理利用土地资源的宏观性规划,实现土地资源优化配置,提高土地利用率和产出率,根据《中华人民共和国土地管理法》、中共中央国务院[1997]11号文件、浙江省土地管理局浙土规[1997]4号文件、乐清市国民经济和社会发展“九五”计划及2010年远景规划,乐清市土地管理局在南京师范大学地理科学院的协助下,1998年编制了《乐清市土地利用总体规划》,规划基础年为1996年,规划目标年为2010年,并以2000年作为阶段控制年;规划范围为乐清市所辖全部陆地资源,土地总面积1257.73平方公里;规划编制的基础数据以1996年调查数为准。工作步骤如下。

数据预测

人口预测 1996年乐清市总人口110.14万人,人口自然增长率9.7%,据预测人口自然增长率呈阶梯式下降,1995~2000年为9%,2000~2010年为

6.5%；机械人口平均以4100人/年的速度增长，至2000年净增机械人口2万人，至2010年净增机械人口6.2万人；综合人口自然增长和机械增长的预测结果，乐清市2000年实际人口为112.58~113.42万人；2010年为121.49~125.74万人。

居民点及独立工矿用地预测 1996年，居民点及独立工矿用地面积为8788.13公顷，预测2000年面积上升为9189.61公顷；2010年面积将达10476.57公顷。其中城镇用地：1996年城镇建成区人口43.10万人，城镇用地3597.18公顷；随着城市化水平的提高，预测2000年城镇建成区人口56.87万人，城镇用地面积上升为4067.01公顷，人均占地71.51平方米；2010年城镇建成区人口73.02万人，城镇用地面积将达5476.50公顷。

农村居民点用地：1996年农村人口67.04万人，农村居民点用地4000.33公顷；随着城镇建成区人口的增加，农村人口将逐步减少，自然村零星分散的居民点将迁并，预测2000年农村人口59.83万人，农村居民点用地面积减少为3727.58公顷；2010年农村人口48.48万人，面积下降为2908.80公顷。

独立工矿用地：1996年独立工矿用地210公顷，规划期内独立工矿用地以内涵挖潜为主，适当外延扩展，预测2000年面积增加为480公顷，2010年面积将达1438.70公顷。

盐田：1996年盐田379.33公顷，由于盐业用地结构调整，盐田面积将减少，预测2000年面积下降为313.73公顷，2010年面积压缩为51.28公顷。

特殊用地：预测2000年、2010年特殊用地面积保持在1996年的601.29公顷的水平。

交通用地预测 1996年交通用地1494.21公顷，预测2000年面积上升为1742.49公顷，2010年面积将达2292.90公顷。

其中铁路：1996年、2000年辖区内无铁路用地；预测金温铁路七里——黄华支线、温甬铁路乐清段将兴建，2010年铁路用地面积为112公顷。

公路：1996年公路用地面积385.08公顷，规划期内，104国道乐清清江—瑛头段改扩建用地37.7公顷，甬台温高速公路乐清段用地366.67公顷及县乡公路建设等，预测2000年面积上升为603.16公顷，2010年面积将达945.07公顷。

港口码头用地：1996年港口码头用地2.24公顷，随着七里港区的开发，预测2000年面积上升为12.24公顷，2010年面积将达48.94公顷。

水利工程用地预测 1996年水利工程用地233.22公顷，预测2000年、2010年保持在243.22公顷面积的水平，到规划期末，水利沟渠配套设施达较优水平，水源保证率在85%以上。

耕地需求量预测 1996年耕地面积30126.82公顷，预测2000年耕地面积30089.71公顷，2010年为30366.82公顷，粮食总产量从1996年的27.06万吨，调整为2010年的31.12万吨以上，耕地粮食单产从1996年的7361千克 / 公顷上升为2010年的12930千克 / 公顷；菜地面积从1996年的76.60公顷，增加到2010年的1762公顷，单位面积产量达3000千克 / 公顷，商品率为15%。

土地利用开发预测 1996年，有未利用的滩涂6240公顷，除田埂面积外的未利用地11011.93公顷，未放养淡水鱼的河流水面3337.20公顷，滩地321.47公顷，抛荒旱地1799.70公顷，现状水土流失面积7100公顷。1998年，滩涂已围而未利用土地617.25公顷，至2000年可供耕地616.32公顷；至2010年规划滩涂围垦2280公顷，可提供耕地1337.65公顷，可提供水产养殖用地666.67公顷；滨海平原及已围滩涂老化低产园地2133.80公顷中，调整为耕地477.22公顷，调整为居民点及独立工矿用地933.18公顷，调整为交通用地94.65公顷，改造为优质园地628.75公顷；开发未利用地1306.74公顷，其中转变为耕地350公顷，开发林地398.95公顷，开发沿海防护林带60公顷，抛荒旱地复垦成耕地209公顷；通过废盐坦改造、拆村并点、存量土地内部挖潜开发居民点及独立工矿用地275.53公顷。

土地利用结构布局调整与面积平衡

通过规划期内土地需求量预测，对土地总需求量与总供给量进行比较，根据规划对土地资源开发利用的要求，从土地利用综合效益考虑，调整各类用地供需状况，使土地总供给和总需求间达到平衡一致；根据土地利用现状和规划要求需要调整的面积，在土地适宜性评价的基础上，确定规划期内土地利用布局调整方案（表6—1）。

表6—1

土地利用结构调整规划表

单位：公顷、%

地 类		1996 年		期间面 积增减	2000 年		期间面 积增减	2010 年		期间面 积增减
		面 积	比 重		面 积	比 重		面 积	比 重	
土地面积		125772.85	100.00	0.00	125772.85	100.00	0.00	125772.85	100.00	0.00
耕 地		30126.82	23.95	-37.11	30089.71	23.92	277.11	30366.82	24.14	240.00
园 地		8069.21	6.42	-230.00	7839.21	6.23	-816.89	7022.32	5.58	-1046.89
林 地		54160.48	43.06	80.00	54240.48	43.13	318.95	54559.43	43.38	398.95
牧草地		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
居民 点及 工矿 用地	小 计	8788.13	6.99	401.48	9189.61	7.31	1286.96	10476.57	8.33	1688.44
	城 镇	3597.18	2.86	469.83	4067.01	3.23	1409.49	5476.50	4.35	1879.32
	农村居民	4000.33	3.18	-272.75	3727.58	2.96	-818.78	2908.80	2.31	-1091.53
	独立工矿	210.00	0.17	270.00	480.00	0.38	958.70	1438.70	1.14	1228.70
	盐 田	379.33	0.30	-65.60	313.73	0.25	-262.45	51.28	0.04	328.05
	特殊用地	601.29	0.48	0.00	601.29	0.48	0.00	601.29	0.48	0.00
交通 用地	小 计	1494.21	1.19	248.28	1742.49	1.39	550.41	2292.90	1.82	798.69
	铁 路	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	112.00	112.00	0.09	112.00
	公 路	385.08	0.31	218.08	603.16	0.48	341.91	945.07	0.75	559.99
	农村道路	1106.89	0.88	20.00	1126.89	0.90	60.00	1186.89	0.94	80.00
	机 场	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	港口码头	2.24	0.002	10.00	12.24	0.01	36.70	48.94	0.04	46.70
内陆 水域	小 计	9111.37	7.24	-120.00	8991.37	7.15	692.95	8298.42	6.60	-812.95
	水利设施	233.22	0.19	10.00	243.22	0.19	0.00	243.22	0.19	10.00
	滩 地	293.18	0.23	-30.00	263.18	0.21	-200.00	63.18	0.05	-230.00
	其 它	8584.97	6.83	-120.00	8464.97	6.73	-481.95	7983.02	6.35	-601.95
未利用土地		14022.63	11.15	-249.00	13679.98	10.88	-1000.24	12756.39	10.14	-1249.24

注：据规划调查数，城镇用地、农居用地、独立工矿、特殊用地等面积与1996年土地变更数有异。

耕地 实现耕地动态总量平衡，规划期内，各项非农建设用地占用耕地1367.36公顷，现有陡坡耕地退耕还林和灾毁耕地，规划期内将减少耕地1553.34公顷；通过开发、复垦和土地整理，规划期内可补充耕地1793.34公顷，耕地调整在确保稳定的前提下，优化耕地用地结构配置，在数量上达到占补动态平衡有余。确保基本农田保护区面积25334公顷，保护率83.42%，

粮食总产量达31.12万吨，从外地调入粮食17.48万吨，人均粮食占有量不低于400公斤。在严格控制建设用地规模的前提下，提供非农建设用地4053.78公顷，其中占用耕地指标控制在1367.36公顷以内。详见表6—2。

表6—2 耕地规划平衡表 单位：公顷

项 目	规划期间补充耕地			规划期间减少耕地			规划期间净 增 减 耕 地
	合 计	土地整理	开发复垦	合 计	建设占用	退耕灾毁	
1998~2000年	358.66	4	354.66	395.77	358.77	37	-37.11
2001~2005年	717.34	8	709.34	613.65	539.65	74	103.69
2006~2010年	717.34	8	709.34	543.92	468.94	74.98	173.42
规划期间 增 减 耕 地	1793.34	20	1773.34	1553.34	1367.36	185.98	240

园地 规划期内园地略有下降，将净减少1046.89公顷，重在改造老园地，开发改良名优特品种，提高园地利用率和产出率。规划期内，将2133.8公顷老园地中的471.22公顷调整为耕地外，居民点及工矿用地将占用园地933.18公顷，其余94.65公顷园地将安排给交通用地。园地调整的主要方向：一是“上山”，将目前坡度 $<15^{\circ}$ 宜林但无林缓坡地，根据水果生境的适应性要求，调整为果园，未利用的荒草地土层厚度在40厘米以上的山地黄泥土、黄泥砂土改造后也可开辟为园地；二是“下滩”，利用围垦滩涂部分地发展园地；三是提倡园地“进庭院、拓四旁”。在具体布局上，贯彻成片基地集中型与分散布点型相结合的原则。

林地 规划期内林地在稳定现状水平的基础上，注重农田防护林体系建设和沿海防护林带建设，实现森林面积净增398.95公顷。新增林地主要分布在沿海围垦滩涂、大型堤塘附近，规划沿海防护林带面积60公顷左右。调整优化林种和树种结构，改造现有老头松等新炭林，建设名特优经济林基地、食用笋基地、速丰林基地，使林地生态效益和经济效益有较大幅度的提高。

居民点及工矿用地 其中城镇居民点用地布局调整坚持扶持104国道沿线的乐成、虹桥、柳市、北白象等中心城镇发展并带动一般城镇的发展，强

调城镇内部挖潜，盘活存量土地，提倡公寓化住宅，提高集聚效益。农村居民点用地退宅还耕有一定难度，但在用地上必须严格控制，提倡布局紧凑，杜绝“满天星”式散布。城镇村居民点用地面积，在总量上是增加的，在内部构成上，城镇居民点用地除了农村居民点缩并转置增长外，新增用地787.79公顷（见表6—3）。

表6—3 城镇、农村居民点用地平衡表

分 类	规 划 基 期			规 划 目 标 年			规 划 期 间		
	人口 (万人)	用地面积 (公顷)	人均占地 (平方米)	人口 (万人)	用地面积 (公顷)	人均占地 (平方米)	用地面积 变化(+、-) (公顷)	其中：耕 地面积 (公顷)	比 率 (%)
城 镇	43.10	3597.18	83.45	73.02	5476.50	75.00	1879.32	794.00	42.25
农村居民点	67.04	4000.33	59.67	48.48	2908.80	60.00	-1091.53	-20.00	1.83
合 计	110.14	7597.51	68.98	121.50	8385.30	69.01	787.79	774.00	98.25

独立工矿用地布局调整，在稳定原有规模基础上重点支持经济技术开发区、工业园区建设，适当兼顾乡镇工业小区用地。由于工业在原来基础上规模扩大或新建，需在平原地区占用耕地56.36公顷，占用园地843.86公顷；选择胜利塘、瓯江二桥北桥头堡等沿海滩涂和荒滩建设部分工业园区，鼓励非耕地工业园区建设，尽量减少占用现有耕地。在规划期内共增加独立工矿用地1228.7公顷。

交通用地 布局调整的重点一是拓宽、改造104国道（清江——琯头段），占用耕地37.7公顷；二是新建甬温高速公路，用地366.67公顷，其中占用耕地300公顷；三是新修港口码头，占地46.67公顷；四是建设金甬铁路，占地112公顷；站场等其它建设用地21公顷。规划期内交通用地净增加798.69公顷，其中，占用耕地502公顷，林地160.81公顷，水域5.97公顷，园地94.65公顷，未利用地20.30公顷。

水域用地 主要通过沿海滩涂围垦调整，用于建设居民点及工矿、发展农林牧以及建立水产养殖基地。包括“九五”期间胜利塘围垦（二期）、水

涨联合塘围垦和长胜——友谊塘围垦、2010年前翁垞塘围垦。还有楠溪江引水工程、方江屿围塘综合开发，以及河道和排灌沟渠设施建设等用地的调整。规划期内水域共减少812.95公顷。

未利用地 1996年末，全市未利用土地14022.65公顷。针对本市人地矛盾突出的特点，规划中将以较大力度开发利用未利用地，到规划期末开发未利用地1306.74公顷。未利用地开发利用的阶段性明显，有的在规划期内就可作适当用地性质改变，如盐碱地通过自然淋洗和人工改造淡化，适当发展牧草和水产养殖，待宜耕后，再逐步开发成耕地，或根据用地调整的需要另作它用。

土地利用结构布局调整，强调土地规划环境功能区域协调性，在大气、水环境、城市绿化等方面，对土地开发利用进行约束。从1996年至2010年，要求土地垦殖率从23.95%增加为24.14%，未利用地比例从11.15%下调，控制在10.14%以下，耕地复种指数从1.68增加为2.15，耕地粮食单产每亩从490.73千克上升为862千克，园地比例6.42%下调，控制在5.58%；人均耕地面积从0.41亩下调，控制在0.37亩以上，人均建设用地指标从93.4平方米增加为105.1平方米，交通用地比例从1.19%上升为1.82%，农业人口人均产粮从237.4千克增加到413.81千克；森林覆盖率从46.42%增加到46.44%以上，耕地有效灌溉率从88.4%增加到96.3%。

划分土地利用分区

根据土地利用总体规划，全市划分为农业用地区、林果用地区、建设用地区、自然人文景观保护区、其它用地区等五个土地利用分区，按各自利用特点，实施土地用途管制。

分区的分布、面积及主导方向详见表6—4。

分区土地用途管制 基本农田保护区：控制农业用地区的农田转变用途，不得将基本农田保护区内的耕地擅自转为非耕地；城镇、村镇、开发区、工业小区建设，不得占用基本农田保护区内的耕地；国家能源、交通、水利等重点建设应尽量避免基本农田保护区；各类非农业建设用地因特殊情况确需占用基本农田保护区内耕地的，按照《基本农田保护条例》规定的审

表6—4

乐清市土地利用分区

地域区	亚区 (功能区)	分 布	面 积 (亩)	开发利用方向
农 业 用地区	I 基本农 田保护 区	象阳、石帆、天成、虹桥、清江北白象、乐成、柳市、淡溪、翁垟、蒲岐、南岳、南塘等乡镇的大部，磐石、七里港、黄华镇北部。此外，大荆镇中东部，双峰乡东部河谷也有分布。	486000	保护和合理利用耕地、重点发展粮食生产，适度扩大经济作物种植，农业生产专业化，走增殖型、集约型、效益型道路。
	I 一般农 田保护 区	芙蓉镇的西部、乐成镇、柳市北部丘陵缓坡地。此外，乐成、柳市、北白象、虹桥等重点乡镇城镇总体规划区内尚未建设留用的耕地。	44250	兴修返坡田，增强土地耕作性能，发展旱作农业为主。建成区内耕地在规划其内作为农田保护。
	I 宜农后 备土地 资源开 发区	乐成、蒲岐、南岳、南塘、清江和翁垟、黄华等乡镇的东部沿海滩涂（围垦），以及西北部部分宜农缓坡地。	13875	分阶段开发，视各地适宜性，重点满足后备耕地供给，兼以发展林牧及水产养殖。
林、果 用地区	II 园地区	智仁、双峰、镇安、湖雾4乡镇及芙蓉、雁荡镇的东南部，大荆镇西北部。	29250	加强果茶商品生产基地建设，发展特产资源优势的林、特相辅相成，发展乡镇企业，搞好多种经营。
	III 林地区	城北、四都、岭底、雁芙、福溪、龙西、仙溪、淡溪、乐成等乡镇的西北部山地区。	706500	以林为主，林畜结合，发展林特商品基地，林畜特综合、协调发展，改善生态环境。
建 设 用地区	IV 城镇用 地区	各建制镇建成区，特别是104国道沿线各乡镇的城镇组团建设用地，其中主要集中在四大镇建成区。	60000	建成“五片一点”格局。形成一个由市中心、四个副中心及若干个建制镇中心组成的城镇体系。
	V 村镇用 地区	乡村主干道沿线、平原西部山脚地带，以柳市、乐成西北部沿山脚地带较集中。	21375	紧凑布局，旧宅改造与修建新房结合，发挥规模村庄的集聚性与高效性效能
	VI 独立工 矿区	各镇工业区，乡工业小区、柳市经济技术开发区，以及北白象桥头堡、磐石温州电厂区较为集中	10500	开发区、工业园区建设，走技术密集型、质量效益型、资源节约型的道路。
VII 自然人文景 观保护区		雁荡镇西北部、仙溪乡东南部和龙西乡的东部，以及白石镇中雁荡山。	225343	国家级观光旅游、度假为主要职能的滨海、山水风景名胜名胜区。
VIII 其它用地		用于水产养殖的滨海已围塘和规划新围垦滩涂部分、西门岛及附近滩涂；沿海水域。	289500	专业化基地养殖、增加名特优新品种，完善设施、优化结构，水产企业化。

批权限与审批程序报批；基本农田保护区内的其它类型用地可保留现状，但不得擅自扩大用地面积；鼓励区内其他用地转为农业生产及直接为农业生产服务的设施用地。

园地区：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；园地区内的零散耕地也不得随意改变用途，确需改变的，按照有关规定严格审批；园地区土地利用应向名优特集中化、基地型方向发展，影响种植园业生产的其它用地，应及时作出适宜性调整。

林业用地区：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；控制林业用地区内耕地改变用途。除改善生态环境、法律规定确需退耕还林外，其他耕地不得擅自改变用途。确需改变时，按照有关规定严格审批；林业用地应注重林种结构的优化，将发展生态林和发展经济林有机地结合起来，努力提高林地利用效率。

城镇建设用地区：城镇建设要十分注重存量土地的内涵挖潜，最大限度地提高土地利用率；城镇规划建设用地区的土地，在指令改变用途以前，应按原用途继续使用，严禁圈而不用、闲置浪费，已撂荒的废弃地，能耕种的必须及时复垦；在城镇用地结构上，注重土地利用的功能优化配置，优地优用，合理布局，地尽其利。

村镇建设用地区：严格执行村镇规划，严禁在村镇建设用地区之外新辟村镇用地；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《村镇规划用地标准》，安排各项建设用地；民宅建设用地向集镇集中，鼓励通过土地整理将其他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。

独立工矿用地地区：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，鼓励其他零散分布的工矿企业向独立工矿用地地区集中；严禁擅自占用独立工矿用地地区内的农田，鼓励发展非耕地工业园区。

自然与人文风景保护区：必须服从保护需要，严格执行保护区总体规划和有关法律法规；区内除与保护需要直接相关的建筑外，禁止其他各类建设，特别是坚决制止开山炸石、乱砍滥伐、掘土砌坟等破坏景观资源的行

为；区内要重视景观辐合布局，优化景观资源结构，保护良好的景观生态环境。

其它用地区：要注重特定用途的需要，合理安排适宜的使用方式。在使用及用途变更上，服从特定的用途需要，按照《土地利用总体规划》的用地要求，实行有计划地安排与布局调整。

规划实施

加强执法与政府调控力度 制定《乐清市土地利用总体规划实施办法》，经市人大通过，并予以监督实施，健全规划的监督管理机构，建立政府领导实施规划目标责任制。

强化政策配套与扶持 切实做好基本农田保护工作，制定基本农田保护区管理细则，以村为基本单位，实行农田保护奖惩制度，对国家建设确需占用农保区农田的，严格按照浙江省农田保护管理条例有关规定执行。

推行土地配置市场化 发挥市场机制的基础调节与导向作用，土地可以跨区流转，实行土地规模经营；强化政府调控能力，按照本规划编制土地供求计划，使土地出让、转让的规模、用途、区位变更有利于提高土地利用效益与效率。

加强技术工程建设与投入，完善基础设施 强化土地资源的开发复垦力度，解决土地资源短缺与浪费并存问题，缓减农业用地与非农建设用地矛盾；加强交通运输网、电力、通讯和水利工程基础设施建设，以工补农，建立土地开发、利用、保护与整治的“三金一费”（建设农用地基金、防灾保安基金、重点工程建设基金和技术改进费）制度，为实施规划提供物质保障。

第二节 基本农田保护规划

基本农田保护规划要满足规划年内人口增长和国民经济发展对土地的基本需求，把必须保护的耕地最大限度地保护起来，确保全市主要农副产品基本自给。乐清市1996~2010年基本农田保护规划与以往的基本农田保护区规划有所区别，它是乐清市土地利用总体规划的一个重要组成部分，服务和服从、符合土地利用总体规划的总体要求并为其提供基本农田保护的科学依据。根据国务院[1994]第162号令发布的《基本农田保护条例》，1996年为规划基础年，2010年为规划目标年；规划范围为乐清市的现有耕地和能开发为耕地的土地，面积319.20平方公里；规划编制的基础数据以1996年调查数据为准。工作步骤如下：

数据预测

预测人口 预测人口高峰年值和高峰年总人口，以此作为基本农田和建设用地预留地测算的基础，预测规划目标年2010年总人口121.5万人。

预测粮食单产 根据农业等有关部门1949~1996年资料，预测目标年2010年粮食复种指数为2.15，据此2010年耕地粮食单产将达862公斤/亩。

预测基本农田保护面积 根据有关部门对不同生活水平下人均各类农产品的需求量标准，确定必须的人均粮食、食油、蔬菜等基本农产品数量，其中人均占有粮食只包括口粮和储备粮。按照人口、农产品单产、目标年各类农产品需求总量的预测、测算乐清市必须保护的基本农田面积为25350公顷。

预测需开发复垦的耕地面积 根据预测人口和城乡居民点人均用地指标，并考虑到重点建设项目对用地的需求，测算出到2010年乐清市建设预留地指标；根据乐清市1996年现状耕地面积30126.8公顷和上面预测的基本农田保护面积和建设预留地指标，测算出到2010年全市尚需开发复垦耕地面积1793.3公顷。

基本农田保护面积指标分解

乡镇农田保护指标分解依据 现有人均耕地占有水平：1996年全市人均

耕地0.41亩，乡镇间相差悬殊，龙西乡人均耕地仅0.24亩，石帆镇人均耕地高达0.59亩。耕地后备资源储量，沿海滩涂资源丰富，可垦成耕地的面积约3万亩，主要分布在乐成、蒲岐、南岳、翁垟、黄华等乡镇。粮食作物播面单产水平：平原地区乡镇单产较高，可达400公斤/亩，山区乡镇单产水平较低，一般不足300公斤/亩。现有建设用地的潜力：乡镇居民点建设占用土地已超过规定标准，特别是农民宅基地占地超标准的较多，浪费土地资源，这部分土地可调剂用于其他非农用地建设。建设用地后备土地的配备：在安排建设用地时，重点保证市重点建设和重点镇建设对土地的需求，一般乡镇挖掘现有建设用地的潜力，对占用耕地要从严控制。

基本农田保护区面积指标分解步骤 根据各乡镇的预测人口和城乡居民点人均用地标准，以及交通、水利等重点建设在各乡镇的用地状况，把建设预留地指标分解到各乡镇；根据各乡镇后备资源的特点和潜力，把尚需开发复垦的耕地数量分解到各乡镇；根据各乡镇现状耕地面积、开发复垦耕地面积和建设预留地指标，确定各乡镇基本农田保护面积并计算出保护率，详见表6—5。

划区定界

划区定界是把基本农田保护面积落实到1:5万土地利用总体规划图上。按下列步骤进行：土地管理、农业、城乡建设、交通、水利等部门对辖区内的基本农田保护面积、城乡建设、交通和水利建设发展用地等提出轮廓性规划方案，并在土地利用现状图上标明各项用地的范围；在各项用地科学预测的基础上，对不合理的用地布局进行调整，初步划定基本农田保护区和各项建设用地预留区；对各部门用地规划进行综合协调平衡后，划定基本农田保护区和各项建设用地预留区；将规划用地分区范围、界线输入计算机，与先前存入计算机的土地利用现状图复合，把基本农田保护区落实到土地利用总体规划图上。

规划实施

加强基本农田保护建设 市、乡镇政府对基本农田保护区内的农田水利、供电、排灌、道路、林网等基础设施投资建设，适应机械化作业，具备抗御自然灾害的能力，保证基本农田保护区长期稳定；鼓励农民增加投入，

表6—5 乐清市1996~2010年基本农田保护规划指标分解表

单位：亩

辖区名称	1996年现状 耕地面积	开发改造 耕地面积	基本农田 保护面积	建设预留地 指标	保护率 (%)
乐清市	451902	26900	380000	18040	83.42
乐成镇	44986	2850	32367	1900	72.82
大荆镇	22228	1500	16888	280	78.56
仙溪镇	7842	450	6070	50	90.04
湖雾镇	10467	950	8361	100	88.40
雁荡镇	19350	1400	15036	200	81.84
芙蓉镇	14549	650	11490	100	87.58
清江镇	16443	2000	13736	200	81.02
南塘镇	8380	150	6382	150	83.48
虹桥镇	37732	1000	29596	1050	74.46
南岳镇	9776	450	7800	100	86.76
蒲岐镇	10704	3000	10594	200	80.20
白石镇	12862	525	10644	250	79.38
柳市镇	29280	750	21974	2400	72.00
北白象镇	38425	1000	30788	1500	73.64
象阳镇	13632	300	11489	170	82.66
翁垟镇	18176	3000	17557	350	76.92
磐石镇	9823	225	7830	850	76.10
七里港镇	7599	75	5752	900	75.28
黄华镇	11304	2200	11456	300	77.74
智仁乡	7631	150	6806	10	94.14
镇安乡	6834	150	6166	10	93.32
福溪乡	4617	150	4249	5	96.60
双峰乡	8379	900	8301	60	89.22
龙西乡	4482	300	4336	10	92.50
雁芙乡	6692	750	6804	20	90.86
岭底乡	9468	300	9031	5	95.78
淡溪镇	8117	450	7901	100	85.94
四都乡	10568	300	10222	10	91.68
石帆镇	18942	375	18203	140	84.30
天成乡	10126	450	9967	120	85.12
城北乡	12488	150	12204	5	94.96

注：市重点工程项目建设预留地指标6495亩，在全市建设预留地指标内另列。

坚持用养结合，将基本农田逐步建成持续高产稳产的农田；改善基本农田的生态环境，确保基本农田的环境质量达到国家规定的标准。

○ 签订基本农田保护责任书 市政府与乡镇政府签订基本农田保护责任书，包括：基本农田保护区的界定范围、面积，基本农田的保护措施，双方当事人权利和义务，奖惩事项等。

严格建设用地管理制度 非农建设应在建设预留区内进行，确需占用耕地的单位或个人，经土地管理部门实地审核并按照规定审批后，才能使用；交通、水利、能源、通讯等基础建设工程确需占用基本农田的，须经严格论证，报上级政府批准并取得基本农田使用许可证，方可按照有关建设用地审批权限和程序，办理用地审批手续；经批准占用基本农田的，市政府按“占一补一”的原则，组织再造或划补。

制订有效的经济措施 提高占用基本农田的补偿费用，实行高额补偿；建立基本农田保护基金制度，作为基本农田保护的专项费用，主要用于基本农田的再造、保护、规划、建设和管理，确保基本农田质量的逐步提高。

○ 完善法律保障体系 严禁非法占用基本农田进行非农业建设，严禁非法转让基本农田保护区内的土地，对造成基本农田荒芜、毁坏基本农田的耕种条件、人为造成水土流失和土壤条件下降、污染基本农田等的行为，制订针对性的管理和处罚措施；建立基本农田保护标志定期检查制度，明确基本农田保护责任人的责任；行政人员越权批准非法占用基本农田的，依法追究责任人。

抓好基本农田的后续管理工作 土地管理部门应当会同有关部门共同搞好农田保护区的动态监测；建立健全基本农田保护区档案，由市以下土地管理部门和农业等有关部门建档保存；制订基本农田保护的考核办法。

第三节 市域城镇体系规划

为了实现1993年撤县设市时乐清市委、市府提出的建设中等城市的目标，根据《中华人民共和国城市规划法》、1992年编制的《乐清县域规

划》、1994年乐清市第二次创业重点建设项目的建议，乐清市土地管理局在南京师范大学地理科学院的协助下，1998年8月编制了《乐清市市域城镇体系规划》，规划范围为市域行政辖区，规划期限为1996年~2010年，其工作步骤如下：

城市化水平预测

1993年乐清城镇建成区人口42.26万人，全市总人口106.10万人，城市化水平39.83%，预测2010年显性城镇人口为46.64万人，隐性城镇人口11.85万人，其中乐成镇2.85万人、虹桥镇1.86万人、柳市镇2.38万人、北白象镇0.97万人。预测2010年乐清市总人口将达121.50万人，城镇建成区人口73.02万人，城市化水平达60.10%。详见表6—6。

表6—6 乐清市城市化水平预测（2010年）结果

单位：万人

城 镇	显性城市化			隐 性 城市化	城 镇	显性城市化			隐 性 城市化
	自然 增长	机械 增长	总人口			自然 增长	机械 增长	总人口	
四大镇	30.32	23.58	51.9	8.06	蒲岐镇	1.65	0.56	2.21	0.34
翁垟镇	1.41	0.57	1.98	0.82	黄华镇	1.05	0.21	1.26	0.1
象阳镇	0.92	0.35	1.27	0.20	雁荡镇	0.76	0.28	1.04	0.13
七里港镇	1.21	0.55	1.76	0.51	芙蓉镇	1.04	0.23	1.27	--
磐石镇	1.03	0.33	1.36	0.42	仙溪镇	0.72	0.08	0.80	--
白石镇	1.21	0.58	1.79	0.55	湖雾镇	0.60	0.11	0.71	--
大荆镇	2.08	0.79	2.87	0.45	清江镇	0.71	0.12	0.83	--
南岳镇	1.10	0.28	1.38	0.27	南塘镇	0.83	0.08	0.91	--

注：四大镇指乐成、柳市、虹桥、北白象镇。

乐清市城镇体系规划

市域城镇发展方针 加强以乐成镇为城区核心的中心作用，强化该区域城镇群的吸引力和辐射力，重点发展沿主要交通干线和沿江、沿海、沿风景旅游交通线的小城镇，加强各镇的建设及相互间的联系，走集约化、互补型发展道路，构筑市域内有机协调的城镇网络，走城市与乡村、沿海与山区自然、经济和社会可持续发展道路。

城镇体系格局与地域结构 结合未来城镇发展特点和“山”字型生产力布局框架，乐清市城镇发展按照“强化中心、地区兼顾、完善布局、协调促进”的原则，加快城市化进程，逐步形成和完善以城区为核心，建制镇为基础，城乡一体化的沿海发达地区现代化市域城镇体系。规划以沿104国道线和未来的温甬铁路、温甬高速公路、南部沿瓯江依托港口为城镇发展主轴，东部沿海依托海水养殖和石油化工，西北部依托风景旅游交通线，山区依托政府政策扶持为发展次轴，形成三竖一横“山”字型的城镇发展地域结构。城镇体系总体格局：以乐成镇、虹桥镇、柳市镇、北白象镇为中心集团，以其它建制镇作为城区的外围组团，以城镇群统一规划、串联互动、协调发展、强化其综合吸引力为带状辐射布局，以沿主轴、沿海、沿江、沿山区的“四沿”城镇为重点，发挥不同功能和地域特色的建制镇的作用，形成沿轴辐射的发展布局。

沿主轴发展的有湖雾、大荆、雁荡、清江、虹桥、淡溪、乐成、柳市、北白象、象阳、磐石、黄华、七里港、石帆镇和天成乡政府驻地；沿海次发展轴的有南塘、南岳、蒲岐、翁垟镇；沿风景旅游线和山区次发展轴的有仙溪、芙蓉、白石镇和岭底乡政府驻地。

城镇等级与结构

城镇等级划分 依据城镇化综合度集聚和离散分布规律，根据城镇等级区间进行城镇等级划分，乐清市各建制镇的城镇化综合度和城镇等级划分为四级，见表6—7、6—8。

表6—7 乐清市城市化综合度计算结果

城 镇	城 市 化 综 合 度	城 镇	城 市 化 综 合 度	城 镇	城 市 化 综 合 度	城 镇	城 市 化 综 合 度
中心城区	98.00	七里港镇	82.6	大荆镇	87.3	黄华镇	78.2
湖雾镇	60.05	翁垟镇	81.95	磐石镇	75.65	南岳镇	67.90
雁荡镇	67.85	清江镇	63.6	象阳镇	75.25	白石镇	77.66
蒲岐镇	84.7	仙溪镇	51.85	芙蓉镇	68.65	南塘镇	61.6