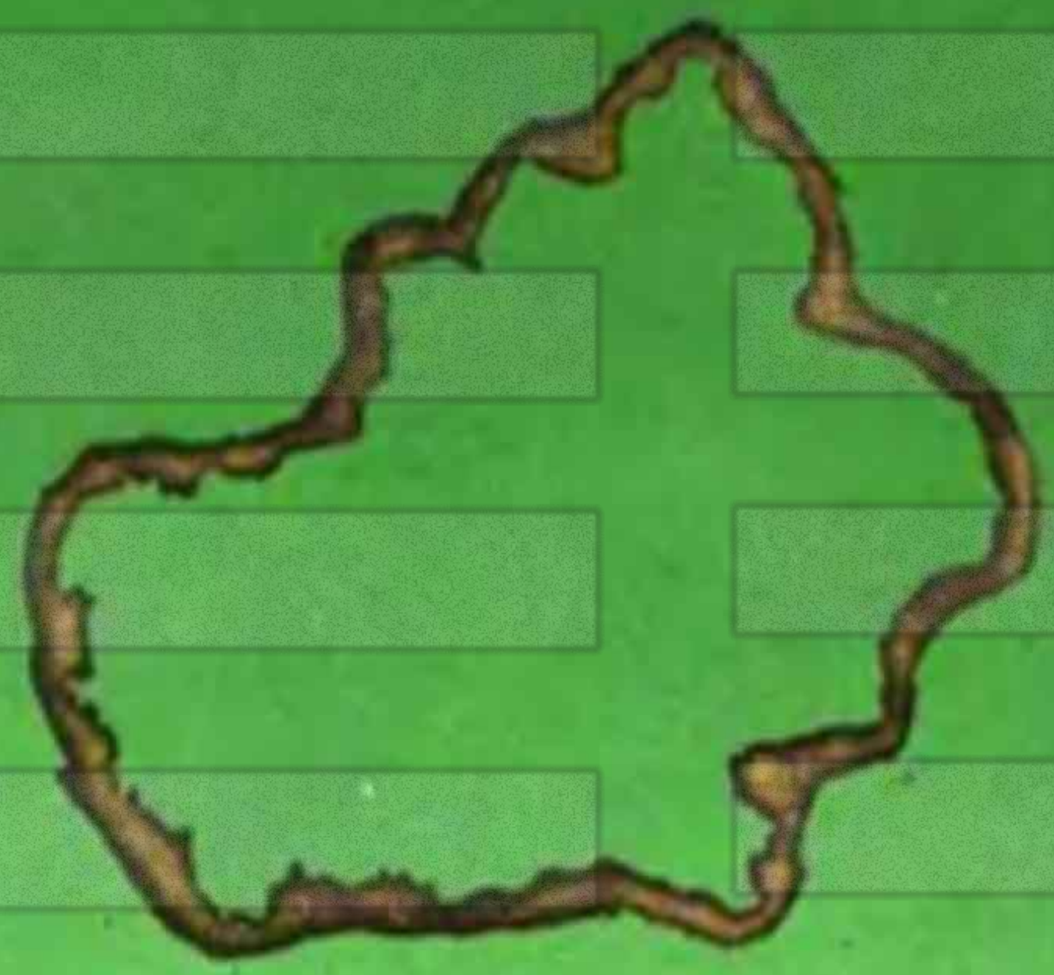
新疆维吾尔自治区

土地利用总体规划

新疆维吾尔自治区人民政府



责任编辑　许培玲
装帧设计　刘培琴

新疆维吾尔自治区土地利用总体规划

出版者　新疆人民出版社
地址：乌鲁木齐市解放南路 348 号
电话：2826307　邮政编码：830001
印刷者　新疆建工印刷厂
发行者　新疆人民出版社

开本　16　787×1092 毫米
印张　31
字数　548 千字　插页 7
版次　1995 年元月新疆第 1 版
印次　1995 年元月新疆第 1 次印刷
印数　1——2000

ISBN7—228—03392—2/F・221　定价：60.00 元

关于呈请审批《新疆维吾尔自治区土地利用总体规划》的报告

新政发〔1992〕71号　　签发人：王乐泉

国务院：

根据国务院国办发〔1987〕82号文件精神，《新疆维吾尔自治区土地利用总体规划》（草案）业已编制完毕，并通过新疆维吾尔自治区科委鉴定，经自治区土地利用总体规划领导小组审议通过。现呈上，请予审批。

附件：关于《新疆维吾尔自治区土地利用总体规划》（草案）的说明

新疆维吾尔自治区人民政府

1992年7月7日

关于批准《新疆维吾尔自治区土地利用总体规划》的通知

〔1993〕年国土〔规〕字第114号

新疆维吾尔自治区人民政府：

经国务院原则同意，现就批准《新疆维吾尔自治区土地利用总体规划》通知如下：

一、同意所报《新疆维吾尔自治区土地利用总体规划》，请组织实施。

二、在实施规划中，要正确处理好土地资源的开发利用与生态环境保护之间的关系，使土地利用管理和土地开发措施有利于促进生态环境的良性循环；要注重发挥你区土地资源丰富等优势，努力提高土地利用率和土地生产力，贯彻“内涵深度开发与外延广度开发相结合，以内涵深度开发为主”的土地开发利用方针，为实现全区经济和社会发展战略目标提供良好的土地保证。

三、要在自治区土地利用总体规划控制下，依据节约用地的原则，编制好土地利用的中期和年度计划，并将国家建设征用土地列入年度计划。

四、今后在规划的实施过程中，在不违背规划原则的前提下，可视情况的变化作必要的调整，但涉及原则性的修改需按规定的报批程序上报审批。

国家土地管理局

1993年7月15日

目　　录

主　件

新疆维吾尔自治区土地利用总体规划 …… (3)
一、土地资源及利用现状 …… (4)
二、土地利用的基本方针、规划的目标和原则…… (7)
三、土地利用地域分区 …… (9)
四、土地利用用地分区与各类土地规划指标…… (18)
五、规划方案实施的主要措施 …… (23)
《新疆维吾尔自治区土地利用总体规划》说明 …… (34)
一、《规划》编制过程…… (34)
二、编制《规划》的指导思想和依据…… (36)
三、对《规划》有关问题的说明…… (37)
四、《规划》方案评述…… (43)

新疆维吾尔自治区土地利用总体规划图

图一、新疆维吾尔自治区土地利用分区图
图二、新疆维吾尔自治区土地利用总体规划图
图三、新疆维吾尔自治区土地利用现状图
图四、新疆维吾尔自治区土地利用适应性评价图

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

专题研究

新疆土地资源开发利用战略研究 …… (49)
一、新疆土地资源开发利用概况和特点…… (49)
二、新疆土地资源开发利用战略探讨…… (55)
三、新疆土地资源潜力分析与开发规模…… (62)
四、新疆农用土地发展方向与目标…… (70)
五、新疆建设用地发展主向与规模…… (77)
六、新疆土地资源区域开发…… (84)
七、生态环境的保护与治理…… (92)
八、新疆土地资源开发利用的对策 …… (98)
新疆土地利用分区研究 …… (102)
一、新疆土地利用地域分区 …… (102)
二、土地利用用地分区 …… (139)
新疆土地利用现状分析 …… (145)
一、概况 …… (145)
二、自然、社会经济条件…… (145)
三、土地资源及其特点 …… (150)
四、土地利用现状 …… (152)
五、合理利用土地资源的途径 …… (162)
六、土地利用区概述 …… (165)
新疆土地适宜性评价专题研究报告 …… (223)
一、土地的自然条件 …… (223)
二、土地适宜性评价的原则 …… (227)
三、土地适宜性评价的方法(因素限制法) …… (228)
四、土地适宜性评价系统 …… (237)
五、评价结果及分区数量统计 …… (250)

六、土地资源的合理开发利用 …… (253)
七、分区简述 …… (258)
新疆土地需求量预测 …… (280)
一、人口预测 …… (280)
二、耕地需求量预测 …… (285)
三、园地需求量预测 …… (299)
四、林地需求量预测 …… (304)
五、牧草地需求量预测 …… (308)
六、居民点及独立工矿用地需求量预测 …… (319)
七、交通用地需求量预测 …… (324)
八、水域需求量预测 …… (328)
九、结论 …… (330)
新疆水土平衡专题研究 …… (333)
一、新疆水资源特点 …… (333)
二、水利建设现状 …… (343)
三、现状用水分析 …… (346)
四、指标预测分析 …… (353)
五、2000 年水土平衡分析 …… (361)
六、2020 年供需展望 …… (367)
七、战略措施及政策建议 …… (370)
新疆土地人口承载力研究 …… (380)
一、研究的意义、理论基础、方法选择及有关问题的说明 … (380)
二、新疆土地人口承载力系统动力学分析 …… (386)
三、新疆土地人口承载力系统动力学模型各子系统的建立
…… (395)
四、新疆土地人口承载力系统动力学模型运行结果及分析
…… (433)
五、新疆土地人口承载力研究的主要结论及建议 …… (449)

附　　件

国务院办公厅转发国家土地管理局《关于开展土地利用总体规划工作报告》的通知 …… (459)
关于开展土地利用总体规划工作的报告 …… (460)
新疆维吾尔自治区人民政府办公厅转发《国务院办公厅转发国家土地管理局〈关于开展土地利用总体规划工作报告〉的通知》的通知 …… (462)
关于印发《新疆维吾尔自治区土地利用总体规划编制工作方案》的通知 …… (464)
新疆维吾尔自治区土地利用总体规划编制工作方案 …… (465)
一、编制土地利用总体规划的必要性、紧迫性 …… (465)
二、规划的期限及内容 …… (466)
三、工作程序 …… (466)
四、成果及时间要求 …… (468)
新疆维吾尔自治区土地利用总体规划工作总结 …… (469)
一、规划的组织工作 …… (469)
二、规划的工作程序 …… (470)
三、规划工作的成果 …… (472)
四、规划工作的几点体会 …… (472)
新疆维吾尔自治区科学技术成果鉴定证书 …… (475)
后记 …… (482)

主　　件

新疆维吾尔自治区土地利用总体规划

新疆维吾尔自治区人民政府

土地是宝贵的资源和资产，是人类生存和社会发展的基本条件。新疆维吾尔自治区（以下简称自治区）地处我国西北边陲，地域辽阔，是全国面积最大的省区，资源丰富，具有发展粮食，棉花、甜菜、园艺、畜牧业、石油、石油化工、矿产、轻纺的资源优势。亚欧大陆桥的架通，将对新疆经济建设和社会发展起到重大的促进作用。因此，充分发挥土地资源的优势，开发新疆、建设新疆，把新疆建设成为重要的农牧业生产及其加工基地、重要的石油及石油化工基地。这对发展新疆社会主义经济，提高各族人民生活水平，巩固边防，维护祖国统一，具有十分重要的战略意义。

新疆幅员广袤，但是沙漠、戈壁、荒山所占比例也较大；由于水的制约，绿洲仅占土地总面积的4.2%。在有限的绿洲面积内，人口密度较高，个别地区已处于超负载状态。随着人口的继续增长，人均耕地面积逐年降低，人多地少的矛盾将日趋尖锐。所以必须认真贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，和“一要吃饭，二要建设”的土地利用基本方针。同时要保护生态，统筹安排各项用地。为了加强自治区人民政府对土地利用的宏观控制和计划管理，协调各部门的用地需求，充分、合理利用有限的土地资源，遵照《中华人民共和国土地管理法》第十五条“各级人民政府编制土地利用总体规划”的要求和国务院办公厅国办发〔1987〕82号文件的规定，编制《新疆维吾尔自治区土地利用总体规划》（以下简称《规划》）。

《规划》的主要任务是，通过对自治区土地利用现状和后备资源潜力进行综合

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

分析研究，根据需要和可能，提出今后较长一段时期内的土地利用目标和基本方针，在预测土地变化的基础上，提出各类用地的控制指标；协调各部门用地的需求；调整土地利用的结构和布局；提出实施规划的政策、措施和步骤；对土地开发、利用、保护、整治进行统筹协调、全面安排。《规划》要作为自治区今后编制各地（州、市）、县级土地利用总体规划的依据。

《规划》是自治区国民经济和社会发展总体规划的组成部分，为使规划基础数据具有现势性、可靠性，《规划》的基期年定为 1988 年，《规划》的目标年定为 2000 年，并展望到 2020 年。

一、土地资源及利用现状

（一）土地资源及其特点

新疆地处亚欧大陆腹部，土地总面积为 166.3 万平方公里（24.95 亿亩），地貌总轮廓是“三山夹两盆”。全疆土地总面积中，山地、丘陵占 48.54%，平地占 51.46%。平地中沙漠、戈壁占 59.05%。共有农、林、牧等宜用地 6848.38 万公顷（10.27 亿亩），占土地总面积的 41.16%；水域（不含农区内水系）385.87 万公顷（5788.14 万亩），占土地总面积的 2.33%；暂不宜利用地 9397.26 万公顷（14.10 亿亩）；占土地总面积的 56.51%。农区以外可利用的土地资源为 6260.02 万公顷（93 900.07 万亩），包括适宜于种植业利用的宜农地 489.75 万公顷（7346.19 万亩），宜林地 418.12 万公顷（6271.72 万亩），宜牧地 5352.15 万公顷（80 282.16 万亩）。

新疆水资源总量 878 亿立方米，其中地表水 793 亿立方米，地下水 85 亿立方米。地表水年实际控制量为 884 亿立方米，地下水可开采量为 252 亿立方米。

从全疆总的来看，属于水土不平衡地区，但从各地域来看，则可划分为缺水、基本平衡和富水 3 种类型区。其中，准噶尔盆地南部区和吐哈盆地区属于缺水区；塔里木盆地的北部、西部和南部三个区属于基本平衡区；伊犁河谷区和准噶尔盆地北部区属于富水区。农业用水量占总用水量的 95%以上。

土地资源的主要特点：

1. 土地面积大、绿洲面积较小

自治区总人口 1426.42 万人，人口密度每平方公里仅 8.58 人，总体上属地广人稀地区，但经济活动集中的平原绿洲仅占总面积的 4.2%，绿洲内人口密度每平

方公里 201.8 人，属于人稠地狭地区。

2. 土地资源类型多，宜农、宜林地面积小

在山地、丘陵、平原、河谷、盆地、高原、戈壁、沙漠等众多地类上，有宜农、宜林、宜牧及宜建设用地等多种土地资源。在宜农、宜林、宜牧的 6260.02 万公顷土地资源中，宜牧地占 85.5%，宜农地只占 7.8%，宜林地仅占 6.7%。

3. 宜农荒地资源质量差，开发难度大

在 489 万公顷(7346 万亩)宜农地资源中，三四等地占 77.6%，主要限制因素为盐碱、缺水、沙化、坡度大、土层薄、肥力低等。需要排水、引水、平整土地等农田基础工程；且工程量大，投资高。

4. 农用土地后备资源地域分布差异大

宜农地资源南疆占 60.62%(其中库尔勒—阿克苏一带占全疆 47.61%)，北疆占 35.39%(其中乌苏—昌吉一带占全疆 18.37%，为分布重点)，东疆占 3.99%。宜林地资源南疆占 44.37%，北疆占 53.14%(其中阿勒泰地区占全疆 18.91%)，东疆占 2.49%。宜牧地资源南疆占 50.18%(其中和田—若羌一带占全疆 21.08%)，北疆占 41.26%(其中阿勒泰地区占全疆 15.72%)，东疆占 8.56%。

5. 土地开发利用受水资源的制约

水资源是新疆的紧缺资源，水资源分布不均，开发难度大，限制了土地资源的开发利用。现有耕地中，水田、水浇地及菜地共计 341.24 万公顷(5118.60 万亩)，但供水量只有 465.09 亿立方米，有效灌溉面积为 279.07 万公顷(4186.09 万亩)，约有 62.18 万公顷(932.51 万亩)缺水。人工草场的建立、平原林的发展均受到水的制约。

(二)土地利用现状

1. 耕地

总面积 366.85 万公顷(5502.83 万亩，统计数为 4613 万亩)，占土地总面积的 2.21%。其中，水田 9.74 万公顷(146.11 万亩)，水浇地 327.26 万公顷(4908.89 万亩)，旱地 25.61 万公顷(384.19 万亩)，菜地 4.24 万公顷(63.64 万亩)。耕地中高产田约占 19.0%，因土壤瘠薄、盐碱重、土层薄、缺水等中、低产田占 81.0%，增产潜力很大。

2. 园地

果园、桑园共 13.05 万公顷(195.69 万亩)，占土地总面积 0.08%，果园以品种繁多，品质优良的葡萄、香梨、苹果、杏、桃等为主；桑园集中在塔里木盆地西、南

部。

3. **林地**

总面积 288.54 万公顷(4328.05 万亩),占土地总面积 1.73%,山区林地重点在天山山区和阿尔泰山山区。平原林多为河流沿岸胡杨林或人工林以及对生态有重要意义的红柳、梭梭、沙棘等灌木林。

4. **可利用牧草地**

总面积 4813.01 万公顷(72195.11 万亩),占土地总面积的 28.94%,天然草场重点分布在阿尔泰山南坡、天山山地和塔里木河两岸。人工草场 12.30 万公顷(184.85 万亩)。全疆冬春草场严重不足,缺水草地占 37.9%,大部分平原草场产草量低,效益较差。

5. **居民点及工矿用地**

总面积 63.34 万公顷(950.17 万亩),占土地总面积 0.38%。其中城镇用地 9.21 万公顷(138.12 万亩),农村居民点用地 47.20 万公顷(708.02 万亩),独立工矿用地 6.54 万公顷(98.10 万亩),特殊用地 0.39 万公顷(5.93 万亩)。

6. **交通用地**

总面积 25.79 万公顷(386.86 万亩),占土地总面积的 0.16%,其中农村道路占 74.51%,公路占 23.18%,铁路、机场占 2.31%。

7. **水域**

总面积 442.69 万公顷(6640.29 万亩),占土地总面积 2.66%。其中冰川、永久积雪 264.58 万公顷,占 59.77%;湖泊面积 64.03 万公顷,占 14.47%;灌排渠系和水库 40.55 万公顷,占 9.15%;河流、苇地、水利工程有 73.53 万公顷,占 16.61%。

8. **未利用地**

总面积 10618.24 万公顷(159 273.65 万亩),主要是沙漠、戈壁、重盐碱地、裸露地和弃耕地、荒草地等,占土地总面积 63.84%。其中以沙漠面积最大,占未利用地 34.26%,裸露地占 27.18%,戈壁地占 18.72%,荒草地占 15.38%,盐碱地占 4.46%。未利用地南疆占 75%,北疆占 9.57%,东疆占 15.43%。

见附表一,新疆土地利用现状面积按地域统计表。

(三)土地利用中存在的主要问题

1. **土地利用缺乏总体规划,结构不合理、用地矛盾多**

近几年来,虽然对几条大的河流搞了流域规划,但由于没有土地利用总体规

划，出现了象塔里木河上游开发而中、下游胡杨林衰败、草场退化等顾此失彼、影响全局的问题；灌溉面积中，种植业占 83%，林业占 12%，草业仅占 5%，结构不合理；农、林、牧用地矛盾多。总体上看，重农轻牧，重平原轻山区。

2. 建设用地浪费严重，用地效益很低

长期以来，由于土地管理失控，建设用地多占少用、占而不用、先占后用等现象比较普遍，不少用地单位围大院、图宽松，建筑系数很低。某些乡镇企业用地指标超过定额十倍以上，个别农户宅基地高达 3—5 亩，甚至更多，浪费了大量的土地。

1988 年全国 434 个城市的工业总产值按占地面积计算，平均每平方公里为 76.57 万元，而新疆 16 个城市同期的工业产值为 76.6 亿元，按占地面积计算，平均每平方公里 4.16 万元，仅为全国平均水平的 5.4%。

3. 农用土地投入不足，生产力较低

新疆农业的基础较差，特别是水利、肥力需要的投入很大。全疆粮食亩产 226 公斤，居全国第 16 位。草场退化，产草量低，平均 1 亩草场仅能养活 0.05 个标准畜。

4. 人口增加非农业建设占用耕地较多，人地矛盾不断加剧

据统计资料，全疆“七五”期间非农业建设占用耕地 3.96 万公顷(59.41 万亩)，退耕改林、改牧 20.77 万公顷(311.48 万亩)，平均每年减少耕地 4.95 万公顷(74.18 万亩)而人口平均每年增加近 25 万人。全疆人均耕地由解放初期的近 5 亩下降到 1988 年的 3.86 亩，人地矛盾不断加剧。

5. 生态环境严峻，治理任务艰巨

新疆绿洲内部的生态环境，经过几十年的努力，已有很大改善，而绿洲外部生态仍有继续劣变的趋势。干旱、荒漠、风沙、盐碱等威胁着绿洲的繁荣。森林过伐、草场超载问题还没有完全解决。一些河流、湖泊干涸，水面减少，淡水咸化等现象急需加快治理。

二、土地利用的基本方针、规划的目标和原则

(一)土地利用的基本方针

土地利用必须遵循“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策。坚持“一要吃饭、二要建设、三要改善生态环境”的方针，合理调整土地利用结

构，优化部门用地配置，提高土地利用的经济、社会、生态和综合效益。加强保护，综合开发，集约经营，永续利用，以满足国民经济发展和人民生产、生活对土地的基本需求。

土地开发应以综合开发为主，大农业用地与建设用地兼顾，水土资源开发应农、牧、林、草、渔相结合，山、水、田、林、路综合治理，做到以水定地、全面规划、适度开发，保证质量，注重综合效益。深度开发与广度开发相结合，以深度开发为主。改造中低产田与开荒相结合，以改造中低产田为主，先开垦夹荒地、收复撂荒地，积极复垦废弃地。

（二）土地利用总体规划的目标

2000年规划的阶段目标是，适应自治区2000年国民经济和社会发展对土地的需要，基本消除现阶段土地利用中存在的主要问题，合理配置土地资源。为满足全疆1845万人口粮食自给有余，人均粮食达到433公斤，粮食、棉花、甜菜的总产量均有较大增长，同时因地制宜发展瓜果和蚕桑生产；牧业以草原畜牧业为主，牧区、农区和城郊畜牧业一起上，大力发展农区种草，苜蓿面积在总播面积中要占到15%，人工草场由1988年的12.30万公顷到2000年增加到73.33万公顷，基本满足自治区4000万头牲畜饲料需求。培育和保护森林资源，大力发展防护林、经济林、用材林和薪炭林，恢复改造荒漠林，使新疆森林覆盖率由1988年的1.24%，提高到2000年的1.68%；为保障建设用地的需要，期内建设用地增加6.66万公顷，在保证城建、工业及交通业发展需求的同时，严格控制各项建设用地面积，建设用地年均占用耕地不大于0.56万公顷(8.4万亩)。土地利用率由1988年的36.2%提高到2000年的36.5%，增加0.3个百分点，平均单位利用面积国民生产总值增长127.4%，经济繁荣，生态环境改善，人民生活跻于小康水平。

（三）土地利用总体规划的原则

在规划中必须坚持如下原则：

1. 与国民经济和社会发展规划相协调

自治区十年规划的战略目标是“以水土利用和石油开发为先导，初步建成不同规模的农牧业(粮、棉、糖、畜)基地、石油和石油化工基地、轻纺和食品工业基地，逐步建设黄金和有色金属工业、盐和盐化学工业、煤炭工业后备基地，为二十一世纪新疆经济全面振兴打下坚实的物质技术基础”。土地利用总体规划应为这

一总战略目标服务。根据经济发展和人口增长以及水土资源潜力，合理确定土地开发治理规模。

2. 农业用地优化和切实保护耕地

按全国土地利用总体规划“纲要”的精神，自治区应达到粮食自给有余。当前由于人口增长和建设用地的增加，人均耕地呈下降趋势，必须适当开发宜农荒地，以弥补建设占用和农业内部调整损失的耕地，并相应地划定基本农田保护区，制订对耕地的保护法规。

3. 统筹兼顾，量力而行

根据自治区经济发展实力和水土资源的特点，全面系统地规划，统筹兼顾各方面的利害关系，强调开发利用的整体效益，分阶段循序展开，避免顾此失彼，只管眼前利益的短期行为。应以水定地，水土平衡。水土开发次序应该是，以村、场为依托，由灌区内向灌区外，由近到远，先易后难，稳步发展。

4. 开发利用与治理保护，改善生态相结合

土地开发必须以适宜性评价为依据，根据土地具有的不同属性和适宜性，宜农则农、宜林则林、宜牧则牧。根据自然特点和经济发展要求，合理调整土地利用结构。新疆生态脆弱，土地开发必须以改善生态环境为前提，以主要河流流域规划为依据，要开发、利用、治理、保护综合考虑，统一进行。

5. 经济效益、生态效益和社会效益相统一。

在满足国民经济发展对土地需求的同时，确定土地利用的最佳结构，确定土地的最佳利用方向和利用方式，最大限度地挖掘土地资源潜力。

三、土地利用地域分区

土地利用分区是土地利用总体规划的重要的组成部分。地域分区是按自然、社会经济条件及土地利用方式、方向和重大措施的相对一致性和差异性，并保持县级行政界线的完整性、尽可能少地打破地区界线的原则划分的。全疆划分为7个一级区，20个二级区。

（一）伊犁河谷牧、农、林区

包括伊犁地区的9个县市及25个国营农牧场，其中新疆生产建设兵团（简称兵团）19个农牧团场，土地总面积5.67万平方公里，占全疆土地总面积的

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com