

四川省土地利用总体规划

(2006-2020 年)

说明

(送审稿)

四川省人民政府

二〇〇九年十一月

《四川省土地利用总体规划（2006-2020年）》

编制领导小组

组长： 蒋巨峰 四川省人民政府省长

副组长： 魏宏 四川省人民政府常务副省长

成员单位： 四川省发展与改革委员会

四川省经济委员会

四川省人口与计划生育委员会

四川省国土资源厅

四川省教育厅

四川省民政厅

四川省财政厅

四川省建设厅

四川省交通厅

四川省信息产业厅

四川省水利厅

四川省农业厅

四川省林业厅

四川省商务厅

四川省环境保护局

四川省统计局

四川省旅游局
成都铁路局
中国民航西南管理局
成都军区土地管理局

《四川省土地利用总体规划（2006-2020年）》

工作小组

组长： 宋光齐 四川省国土资源厅厅长
副组长： 刘永湘 四川省国土资源厅副厅长
成员： 四川省国土资源厅规划处
四川省国土勘测规划研究院

目 录

第一章 规划编制工作背景.....	1
第一节 土地利用面临的形势	1
第二节 土地利用面临的有利条件与挑战	3
第三节 人口增长与经济变化趋势	6
第二章 规划编制情况.....	9
第一节 基础数据来源.....	9
第二节 规划编制原则	10
第三节 规划编制过程.....	11
第三章 上轮规划实施情况.....	15
第一节 主要规划目标实施情况	15
第二节 规划实施成效与问题	16
第四章 节约集约用地评价与调控政策.....	19
第一节 节约集约用地调控指标的确定	19
第二节 促进节约集约用地的政策措施建议	29
第五章 建设用地规模与结构调整.....	35
第一节 建设用地结构调整的指导原则	35
第二节 建设用地规模分时序控制指标的确定	36
第三节 新增建设用地占用农用地和耕地控制指标的确定	42
第四节 促进城乡用地结构优化的政策措施建议	45
第六章 农用地规模与结构调整.....	47

第一节	农用地规模与结构调整的因素	47
第二节	耕地保有量及补充耕地分时序指标的确定	47
第三节	基本农田保护目标的确定与分解落实	50
第四节	其他农用地规模分时序指标的确定	52
第五节	保护和合理利用农用地的措施建议	54
第七章	土地生态建设与环境保护	58
第一节	协调土地利用与生态环境建设的指导原则	58
第二节	生态建设用地规模与布局	58
第三节	专项环境整治计划及其重点区域	63
第四节	促进环境友好型社会建设的政策措施建议	65
第八章	土地整治计划	67
第一节	指导思想	67
第二节	土地整治潜力评价	67
第三节	土地整治规模任务与省级重点区域的确定	71
第四节	搞好土地整治的政策与保障措施	77
第九章	区域土地利用调控	81
第一节	省域空间发展战略	81
第二节	省域基础设施发展布局	84
第三节	土地利用综合分区与市州土地利用调控	87
第四节	土地利用专项管治区域与管治措施	96
第十章	规划环境影响评价	101
第一节	生态环境现状	101

第二节	环境协调性分析	104
第三节	主要环境影响评价	105
第四节	主要环境影响的减缓措施	109
第十一章	规划实施保障措施	111
第一节	健全土地利用总体规划的行政管理措施	111
第二节	加强规划对土地利用的整体控制	113
第三节	强化规划实施的经济手段	115
第四节	完善规划实施的基础保障	116
第五节	扩大规划民主决策和公众参与	117
附 录	119

第一章 规划编制工作背景

第一节 土地利用面临的形势

1、汶川地震对土地利用的不利影响

汶川地震是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、灾害损失最重的一次地震灾害。

因地震及崩塌、滑坡、泥石流、地裂、地陷、堰塞湖等次生灾害造成全省 139 个县（市、区）耕地损毁严重；城乡住房大量倒塌和损毁，大量建设用地功能受损和部分建设用地灭失，其中，北川县城、汶川县映秀镇等城镇功能基本丧失；农村居民点和农村基础设施等建设用地功能受损范围广，一些独立工矿用地和交通、能源、水利等基础设施及公共服务设施损毁严重；地震及次生灾害使区域地貌植被发生变化，水土流失加剧，生态功能严重受损，环境承载力降低。

2、土地利用空间布局差异明显，区域经济发展不平衡

全省近 90% 的人口、85% 以上的耕地和建设用地集中分布于成都平原区和盆地丘陵区，人口密度大，城镇化水平较高，工业较发达，交通方便，经济发展水平较高；西部高山高原区和盆周山区，耕地分布很少，建设用地不多，城镇化进程缓慢，工业基础落后，交通困难，经济发展水平较低。

3、人均耕地少，耕地质量降低

2005 年末，全省耕地总面积 599.63 万公顷，居全国第 7 位、西部地区第 3 位，但人均耕地仅为 1.095 亩，低于全国人均耕地 1.40 亩的平均水平，居西部地区和西南地区最后一位。据 2005 年全省耕地质量调查，中低产耕地占全省耕地面积的 70.6%，中低产田土的产量水平仅为高产田土的 60% 左右，且产量年度间稳定性较差。盆周山区农业基础设施薄弱，抗御自然灾害力弱及一些不合理的耕作制度，加速了土壤质量退化。

4、可垦、宜耕后备土地资源较少

2005 年末，全省未利用地面积 441.76 万公顷，占土地总面积的 9.13%；其中可供开发利用的后备土地资源约 26.52 万公顷，占未利用地面积的 6.00%。考虑开发难度和生态保护因素，全省后备耕地资源开发新增耕地潜力约为 8.49 万公顷，新增耕地潜力有限。

5、存量建设用地潜力未得到充分挖掘，用地结构不尽合理

全省农业人口由 1997 年的 6844.6 万人减少至 2005 年的 6628.3 万人、减少 3.16%，农村居民点用地由 1997 年的 103.28 万公顷减少至 2005 年的 102.89 万公顷、减少 0.38%，低于农业人口减少的幅度，“双重占地”现象较为明显。建设用地粗放利用比较突出，一些城镇缺乏产业支撑和人口集聚，扩展的建设用地未能发挥相应效益。建设用地结构不尽合理，一些城镇工业用地比例偏高、占地多、利用强度不高，而生活居住用地的数量和比例又偏低，道路交通、公共设施、市政设施和绿化用地不足。

6、土地利用的生态环境状况不容乐观

四川是长江上游水土流失较为严重地区，全省有近40%土地面积遭到水土流失的危害，水土流失对耕地的影响也较严重。由于长期施肥比例失调，重化肥，轻有机肥，造成土壤供肥失衡，土壤板结，土壤退化，土壤面源污染加剧，土壤环境呈现恶化趋势。

第二节 土地利用面临的有利条件与挑战

本世纪头二十年，是实现四川跨越发展和富民强省全面小康社会奋斗目标的重要战略机遇期，也是资源环境约束加剧的矛盾凸显期，为实现省委省政府提出的“加快建设灾后美好新家园，加快建设西部经济发展高地”战略目标，必须科学分析经济发展和土地资源利用的新形势，充分认识全省土地利用面临的有利条件与挑战。

一、有利条件

1、灾后恢复重建工作的开展为改善我省土地利用带来了历史性机遇

国务院批准的《汶川地震灾后恢复重建总体规划》与《汶川地震灾后恢复重建土地利用专项规划》等相关规划的实施为保障四川“加快建设灾后美好新家园”绘制了蓝图。各专项规划间的相互衔接，有利于协调各业各类用地需求，促进产业结构优化升级和合理布局；受损城乡居民点体系、基础设施网络的恢复和重建，有利于加强城乡区域统筹，改善用地结构和优化用地布局，促进

土地节约集约利用；灾毁土地整理复垦投入力度的加大，有利于改善耕地生产条件，提高农业综合生产能力。

2、国家区域发展总体战略有利于我省土地资源的综合开发利用

四川位于西南、西北和中部地区的重要结合部，具有承东启西、连南接北的区位优势条件，是国家实施西部大开发的重点战略地区。根据国家主体功能区定位，四川省以成都为中心的成都经济区协同毗邻的重庆经济区共同构成全国重点开发区域之一。成都经济区以成都为核心，以成德绵为主轴，以眉山、乐山、资阳、遂宁、雅安等周边城市为节点，是全国重要的高技术产业、先进制造业和现代服务业基地，西部地区重要的物流、金融、商贸和综合交通枢纽，是带动四川和西南地区发展和支撑全国发展的重要增长极。国家区域发展总体战略进一步确立了四川在西部大开发中的引领地位，将促进全省土地资源的综合开发利用。

3、四川社会经济发展战略有利于促进土地利用和管理方式的转变

四川省委、省政府提出坚持以党的十七大精神为指引，深入贯彻落实科学发展观，加快建设西部经济发展高地，着力打造西部综合交通枢纽，西部物流中心、商贸中心和金融中心，重要战略资源开发基地、现代加工制造业基地、科技创新产业化基地、农产品深加工基地（一枢纽、三中心、四基地），显著提升产业聚集力、要素转化力、市场竞争力和区域带动力，巩固和发展四

川省在西部经济格局中的优势地位，以及在全国经济格局中的重要地位，实现由经济大省向经济强省的跨越。我省经济发展战略的实施将有助于进一步发挥市场在土地资源配置中的基础作用，有利于促进土地利用和管理方式的转变。

二、挑战

1、建设用地供需矛盾突出

四川正处于城镇化、工业化加快发展的阶段，省内基础条件较好的地区还需承接地震灾区人口和产业转移，城镇工矿用地需求量将在相当长时期内保持较高水平；按照四川省委、省政府的部署，紧紧围绕四川省建设西部经济发展高地、着力打造“一枢纽、三中心、四基地”，将拉动区域性基础设施用地的进一步增长。随着耕地保护和生态建设力度的加大，在土地供给有限的情况下，建设用地供需矛盾将更加突出。

2、耕地保护形势严峻

四川是人口大省和农业大省，由于人口总量的持续增加、居民消费结构的快速升级，随着西部大开发、西部经济高地建设和产业转移的各类建设项目的陆续开展，耕地保护与利用难度不断加大，对我省保护耕地、稳定粮食生产、保障区域粮食安全提出了更高的要求。

3、灾后恢复重建任务艰巨

汶川地震使灾区大量耕地、建设用地损毁，土地供需矛盾加剧；次生地质灾害频发，土地利用的环境安全形势严峻，土地利

用布局调整的需求迫切。到 2010 年，调整土地利用布局、完成灾毁土地复垦（到 2012 年）、修复土地生态功能等灾后恢复重建工作时间紧迫，任务艰巨。

4、统筹区域土地利用任务难度大

在用地需求全面持续增长和土地资源约束的双重压力下，受区域经济社会发展目标多元化的影响，省内各区域间土地利用矛盾将日益突出，亟待统筹各区域土地利用，调整优化区域用地政策与宏观布局，推进土地节约集约利用，引导各地区逐步形成特色突出、优势互补的发展区域。

5、协调土地利用与生态保护困难

四川地貌类型多样，生态环境复杂，生物多样性丰富，是长江中上游重要的水源涵养区。在国家更加注重生态建设和生态安全的总体要求下，面对全省加快发展的建设需求，协调土地利用与生态保护，修复因灾受损生态系统，促进人与自然的和谐相处的困难很多。

第三节 人口增长与经济变化趋势

一、人口增长预测及控制目标

人口问题是经济社会发展必须面对的首要问题，在对土地利用进行中长期安排时，必须把人口因素放在首要位置。

根据 1997-2005 年四川省的人口数据预测规划期末全省总人口。按照《四川省统计年鉴（1998 年）》和《四川省统计年鉴（2006 年）》，1997 年四川省总人口为 8264.7 万人，2005 年为 8642.1 万

人（按户籍人口统计），8年间人口净增377.4万人，人口自然增长率为5.597‰，规划期内若保持人口自然增长率不变，则预测2010年四川省总人口为8886.67万人，考虑到“十一五”规划期内全省人口发展将面临着新的挑战，人口出生将进入第四次高峰期，年出生人口逐年增加，出生率和自然增长率将比“十五”出现正常回升，总人口在预测水平上将有所增加。因此，2010年全省人口控制在四川省“十一五”人口发展规划中确定的8900万人。预测2020年总人口为9396.77万人，考虑到规划期内经过第四次人口出生高峰期后，人口自然增长率将有所下降，总人口在预测水平上将有所降低。因此，2020年全省人口控制在9200万人。城镇人口和乡村人口取决于城镇化水平，预测采用不同时期人口的城镇化水平，即2010年城镇人口占总人口的比重达到38%，2020年达到50%。

二、经济发展目标

“十一五”期间，按照党的十七大提出的全面建设小康社会的新要求，适当调整全省经济社会发展目标，至2010年地方生产总值力争达到15000亿元，人均地方生产总值达到18000元左右；地方财政一般预算收入达到750亿元；全社会累计固定资产投资规模达到2.4万亿元左右；三次产业增加值比重由2005年的20.3：41.3：38.4调整为15：45：40。

三、社会发展目标

至2010年，城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分

别达到 11000 元和 3750 元；城镇登记失业率控制在 5% 以内，社会保障体系进一步健全；贫困地区基本实现脱贫。

表 1-1 “十一五”时期全省主要社会经济发展目标

指 标	2005 年	2010 年	备注
国内生产总值（亿元）	7385	15000	根据全省“三步走”发展目标 2020 年力争达到 47000 亿元
人均国内生产总值（元）	9060	18000	根据全省“三步走”发展目标 2020 年力争达到 55000 元
地方财政一般预算收入（亿元）	467	750	
全社会固定资产投资（亿元）	3462	5834	“十一五”期间全社会累计固定资产投资规模达到 2.4 万亿元
城镇化率（%）	33	38	2020 年达到 50%
城镇居民人均可支配收入（元）	8386	11000	
农民人均纯收入（元）	2803	3750	
全省总人口（万人）	8750	8900	2020 年为 9200 万人
森林覆盖率（%）	28.98	33%	2020 年达到 35% 以上
单位生产总值能源消耗（吨标煤/万元）	1.70	1.36	
耕地保有量（万公顷）	599.63	594.80	2020 年不低于 588.80 万公顷

第二章 规划编制情况

按照国务院的要求和国土资源部的部署，经四川省人民政府同意，省国土资源厅组织编制了《四川省土地利用总体规划（2006—2020年）》（以下简称《规划》）。《规划》编制相关情况如下。

第一节 基础数据来源

规划基础数据依照合法合规、科学客观的原则确定。

一、土地利用数据：土地利用现状数据根据四川省国土资源厅提供的历年土地利用变更调查数据（具体到市、县）。基本农田面积数据依据四川省国土资源厅开展的《四川省基本农田保护专项规划》成果。其他土地利用数据来源于上轮规划“四查清、四对照”成果。

二、社会经济数据：城镇化率、全社会固定资产投资、农民人均纯收入等社会经济规划目标依据四川省人民政府编制的《四川省国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，人口、GDP、固定资产投资等基础数据参照四川省统计局出版的1997-2006年度《四川省统计年鉴》。

三、生态环境数据：森林覆盖率、水土流失面积、土地退化面积等数据依据《四川省“十一五”生态建设和环境保护规划（2006-2010年）》、《四川生态省建设规划纲要（2006-2020年）》、《四川省水土保持生态建设总体规划（2006-2030年）》等规划成

果，四川省生态区划资料来源于《四川省生态功能区划》成果。

四、重大工程建设项目及相关部门用地需求数据：《四川省“一枢纽、三中心、四基地”建设规划》以及四川省发展和改革委员会提供的规划期内的重大工程建设项目为依据。

五、图件：以四川省土地利用现状图和影像图为工作底图，根据本轮我省土地利用总体规划成果，制作有关专题图件。其中，交通类规划信息数据主要依据四川省发展和改革委员会编制的《西部综合交通枢纽建设规划》；水电集群、水电基地、输电线路等能源类规划信息数据主要依据《四川省水电基地建设规划》、《四川省天然气资源开发利用基地建设规划》。

第二节 规划编制原则

为全面落实科学发展观、改变传统的土地利用模式，严格保护耕地和基本农田，严格控制建设用地，节约和集约利用土地的规划编制方针，《规划》编制中遵循了以下原则：

合理继承，创新发展。认真总结和吸收上轮规划工作的成功经验，充分利用已有成果扎实做好《规划》基础研究。根据土地资源管理面临的新形势、新任务和新要求，创新发展规划理论和方法，增强《规划》的科学性和前瞻性。

体现特色，突出重点。针对四川省经济社会快速发展形势下，如何协调保护农用地与保障经济发展用地的矛盾，在全面规划的基础上，突出对耕地特别是基本农田的保护，重点安排土地开发

整理复垦和生态环境保护用地,在保障基础设施建设用地的前提下,严格控制城市建设用地规划规模。

开门编制,科学决策。坚持“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的工作方针,加强专家咨询论证、部门联系协调和公众参与,广泛听取各方面意见,提高《规划》决策的科学化和民主化水平。

统筹兼顾,协调关系。坚持保护和改善生态环境、保障土地资源可持续利用。按产业政策安排用地次序,统筹各区域土地利用配置,正确处理局部与全局、当前与长远、规划编制与实施之间的关系,规划社会效益、经济效益和生态效益相结合,科学务实地做好《规划》编制工作。

第三节 规划编制过程

《规划》编制坚持政府决策与公众参与相结合的工作方针,在其他相关部门的密切配合下完成了《规划》的编制,编制工作经历了以下三个阶段。

一、前期准备

成立规划编制的领导小组、工作小组和专家咨询组。

领导小组负责全面领导规划编制工作的组织,协调规划的编制工作,研究解决规划编制过程中出现的重大问题,审定全省新一轮土地利用总体规划文本、图件、说明等成果。领导小组成员组成如下:

组长: 蒋巨峰 四川省人民政府省长

副组长： 魏宏 四川省人民政府常务副省长

成员单位： 四川省发展与改革委员会 四川省经济委员会
四川省人口与计划生育委员会 四川省国土资源厅
四川省教育厅 四川省民政厅
四川省财政厅 四川省建设厅
四川省交通厅 四川省信息产业厅
四川省水利厅 四川省农业厅
四川省林业厅 四川省商务厅
四川省环境保护局 四川省统计局
四川省旅游局 成都铁路局
中国民航西南管理局 成都军区土地管理局

工作小组承担有关文件的起草、重要会议的组织、文电处理、信息综合档案管理等规划编制日常工作；编写全省 21 个市（州）和 59 个扩权县土地利用总体规划修编主要规划指标分配方案；协调省级各部门意见，研究提出全省土地利用总体规划修编方案和编制提纲，具体编制《四川省土地利用总体规划（2006-2020 年）》。工作小组成员如下：

组长： 宋光齐 四川省国土资源厅厅长

副组长： 刘永湘 四川省国土资源厅副厅长

成员： 四川省国土资源厅规划处

四川省国土勘测规划研究院

二、前期工作

主要开展了规划实施评价、基础调查、资料搜集、课题研究和政策建议的论证等工作，为进行土地利用总体规划的修编打好基础。

依照国土资源部开展“四查清、四对照”工作要求，四川省国土资源厅于 2005 年组织全市 21 个市州开展了此项工作。在历年土地利用变更调查基础上，依照合法合规、科学客观的原则，确定土地利用规划基数。

按照《四川省土地利用总体规划（2006-2020 年）工作方案》要求，收集和分析上轮土地利用总体规划、国民经济和社会发展规划、国土规划、相关规划以及土地利用的资料和数据，对四川省的土地利用状况、利用潜力、各项建设对土地的需求和土地供应能力作出确切的分析，明确土地利用上存在的主要问题和应采取的对策。

围绕土地利用总体规划的修编，开展了专题研究与论证工作，完成了《四川省耕地与基本农田保护研究》、《四川省土地节约集约利用研究》等 6 个专题研究。专题研究通过召开专家咨询会和部门论证会，征求专家和各部门对专题研究初步成果的意见和建议，并根据国土资源部《关于四川省土地利用总体规划修编前期工作成果审查意见的函》的要求，进一步修改和完善规划专题研究初步成果，形成专题研究总报告。

三、规划编制与协调论证

2008年12月22日，四川省人民政府审议通过《关于四川省土地利用总体规划（2006-2020年）主要指标分配方案》后，分解下达了各市州土地利用规划指标。根据《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）》、《省级土地利用总体规划编制守则》，编制《四川省土地利用总体规划大纲（2006-2020年）》（以下简称《大纲》）。《大纲》通过征求四川省旅游局、四川省交通厅、四川省水利厅、四川省环境保护局、四川省建设厅、四川省发展和改革委员会、四川省教育厅等部门意见，修改完善后上报国土资源部。2009年4月，国土资源部原则通过《大纲》审查后，进入土地利用总体规划编制阶段。

按照国土资源部审查意见，编制完成了《四川土地利用总体规划（2006-2020年）》（征求意见稿）。2009年5月14日，四川省土地利用总体规划专家咨询组对征求意见稿进行了评审。征求意见稿文本、说明和图册同时征求了四川交通厅、四川省建设厅和成都铁路局等19个省级部门意见。为体现规划编制公众参与的原则，征求意见稿于2009年5月31日在四川省国土资源厅网站进行网上公示。根据专家评审意见、部门修改意见和网上公示收集意见，对征求意见稿进一步修改完善后形成《四川土地利用总体规划（2006-2020年）》（送审稿）。

第三章 上轮规划实施情况

第一节 主要规划目标实施情况

根据《中华人民共和国土地管理法》有关规定和中共中央、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）的精神，四川省人民政府于1997年部署开展了上轮省、市、县、乡四级土地利用总体规划的编制，1999年底全面完成了省、市（州）、县三级规划。《四川省土地利用总体规划（1997-2010）》（以下简称“上轮规划”）于2000年经国务院批准实施。规划实施以来，主要规划指标执行情况如下：

——**耕地保有量**。1996年全省耕地保有量662.41万公顷，上轮规划确定至2010年的耕地保有量为634.95万公顷。2005年实有耕地面积为599.63万公顷，耕地保有量比1996年减少62.78万公顷，减少9.48%，与上轮规划目标年2010年的耕地保有量相比少35.32万公顷。耕地减少的主要原因是实际退耕面积超过2010年规划退耕还林面积。

——**基本农田保护**。上轮规划确定四川省基本农田保护面积至2010年为541.83万公顷，至2005年，全省基本农田保护面积为514.98万公顷，占全省规划确定的基本农田面积的95.04%。

——**建设用地**。上轮规划至2010建设用地总规模166.48万公顷，新增建设用地22.07万公顷，建设占用耕地指标10.4万公顷。2005年底建设用地规模为156.22万公顷，为规划末期的

93.84%。新增建设用地量为 14.64 万公顷，占规划新增建设用地总量的 66.33%，其中占用耕地 10.01 万公顷，占新增建设用地占用耕地指标的 96.25%。

——**土地开发整理复垦**。上轮规划安排通过土地开发整理复垦补充耕地 21.4 万公顷。1997-2005 年期间，通过土地开发整理复垦等工程措施增加耕地 8.97 万公顷，占上轮规划安排补充耕地 21.4 万公顷的 41.92%。

——**生态环境建设**。按照上轮规划目标，2010 年森林覆盖率应达到 30%，治理水土流失面积 800 万公顷，自然保护区总面积达到 615 万公顷，占幅员面积 12.7%。规划实施期内通过退耕还林、营造水源涵养林、水土保持林、农田防护林等措施，森林覆盖率明显提高，由 1996 年的 23.77% 提高到 2005 年的 28.98%。全省自然保护区增加到 163 个，保护区面积占幅员面积的比例达 15.69%，提前实现了规划期末目标。生态建设促进了长江上游水土资源的涵养和野生动植物资源的保护，为构建西部生态屏障、促进土地资源的可持续利用做出了积极的贡献。

第二节 规划实施成效与问题

一、规划实施成效

1、有效保护了耕地和基本农田，农业基础地位得到巩固

基本农田保护面积稳定在 514.48 万公顷。通过土地整理、农田水利建设，不断提高耕地特别是基本农田地力，改善了农业生产条件，全省农业总产值从 1996 年的 1274.32 亿元提高到 2005

年的 2457.46 亿元增长 0.93 倍。

2、建设用地节约集约利用水平不断提高，保障了社会经济发展各项事业的必要用地

1997—2005 年，全省净增建设用地面积 14.10 万公顷，单位建设用地二三产业产值从 1996 年的 14.79 万元/公顷增加到 2005 年的 37.79 万元/公顷，增长了 1.56 倍。

3、土地整理复垦补充耕地力度不断加大

规划实施期间，全省通过土地整理、开发、复垦项目实施，累计补充耕地 8.97 万公顷，年均补充耕地 0.997 万公顷。

4、土地生态状况得到逐步改善

上一轮土地利用总体规划实施以来，贯彻落实国家退耕还林有关政策，林地面积由 1996 年的 1904.39 万公顷上升到 1962.78 万公顷，2005 年森林覆盖率达到 28.98%，促进了长江中上游水资源涵养保护，为构建长江中上游生态屏障做出了积极的贡献。

5、土地利用规划意识不断加强

通过上轮土地利用总体规划规划的实施，市场配置土地资源的作用得到进一步发挥，建立健全了土地管理的行政、法律机制，规划实施的技术保障能力逐步提高，全社会土地利用规划意识不断加强，为更加科学管理土地奠定了坚实的基础。

二、规划实施中的问题

1、规划理念不足

上轮规划对土地利用各部门的经济发展需要考虑得较多，对

生态环境变化的影响和需求研究不够、对社会经济发展的变化和
需求考虑的不多，没有将土地利用规划作为保护生态环境，协调
社会关系，贯彻土地可持续利用的基本手段。土地利用规划强调
土地利用结构和布局的调整，而对土地管理的其它活动缺乏有效的
规划。规划编制中，政府作用突出，大众参与缺乏。

2、规划功能定位不清

土地利用总体规划的根本目的是为了保护土地资源、保障各
项建设用地和保护生态环境，从而对土地利用进行约束和控制。
上轮规划在编制的指导思想过于偏重如何利用土地而非如何
调控土地利用，体现在规划内容上就是有关土地利用的内容占较
大比重，而有关土地利用管制的内容却显不足，缺乏深度，造成
规划的核心不够突出，影响了规划成果的准确性和实用性。

3、规划实施机制不够完善

规划实施在很大程度上仍然依赖行政方法尤其是行政审批
手段，市场经济国家实施规划常见的社会方法、经济方法等没有
得到充分运用。主要表现在：规划实施的人大监督、公众监督、
舆论监督、大众参与运用不够充分，尚未建立起有效的社会制约
机制。

第四章 节约集约用地评价与调控政策

第一节 节约集约用地调控指标的确定

一、四川省建设用地集约利用水平分析

1、建设用地总量集约水平

从土地投资强度分析，四川省地均固定资产投资呈现上升趋势，地均固定资产投资由 1997 年的 6.54 万元/公顷增至 2005 年的 22.26 万元/公顷，涨幅达 240.37%；1997 - 2005 年，固定资产投资与建设用地弹性系数均大于 1，呈现一个波动的趋势，弹性系数最小值出现在 1999 年，弹性系数最大值出现在 2003 年。弹性系数大于 1，说明固定资产投资增长速度明显高于建设用地增长速度，用地趋于集约。

从土地产出效益分析，地均二三产业增加值呈现上升态势，地均二三产业增加值由 1997 年的 16.54 万元/公顷增加至 2005 年的 37.79 万元/公顷，增幅达到了 128.48%；1997 - 2005 年间，二三产业增加值与建设用地增长弹性系数均大于 1，呈现出先降低后增加的发展趋势，建设用地利用是趋于集约的。

表 4-1 四川省建设用地集约利用水平表

年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
地均固定资产投资 (万元/公顷)	6.54	8.03	8.14	9.29	10.33	11.75	13.98	17.01
固定资产与 建设用地弹性系数	11.56	15.37	1.81	19.26	15.92	17.02	41.83	26.20
地均二三产业增加值 (万元/公顷)	16.54	17.89	18.47	20.28	22.59	24.91	28.04	33.16
二三产业增加值 与建设用地弹性系数	8.29	6.15	2.99	13.62	16.11	13.03	27.97	22.23

2、四川省与其它省市建设用地集约水平比较

根据《四川省土地节约和集约利用研究》专题研究结果，从以上建设用地集约度指标中选取部分指标，对全国及北部、东部、南部及西部 10 个省、直辖市进行横向比较，发现单位建设用地二、三产业产值和单位 GDP 建设用地高于所选用的西部省份，但是与发达省市相比，还有一定的差距，人均建设用地水平高于贵州省、上海市以及重庆市，建设用地集约利用度还有提高的空间。

表 4-2 四川省与其它省市建设用地利用集约度综合比较

名称	人均建设用地 (平方米)	单位建设用地 二、三产业就业 人数 (人/公顷)	单位建设用地 财政收入 (万元/公顷)	单位建设用地 二、三产业产值 (万元/公顷)	单位 GDP 建设 用地 (万元/公顷)
北京市	219.57	24.77	18.53	111.59	114.58
上海市	134.42	30.34	38.53	1441.75	271.77
重庆市	168.88	15.95	3.06	36.21	42.58
江苏省	319.76	9.93	3.36	47.78	52.43
山东省	263.01	10.72	2.97	45.65	51.82
湖北省	223.99	10.36	1.93	34.24	40.18
广东省	195.35	16.48	8.47	80.65	87.69
贵州省	136.95	14.93	2.35	19.96	25.59
云南省	202.44	7.23	2.59	22.15	27.83
四川省	181.34	14.23	1.51	29.8	37.35

3、四川省各类建设用地集约水平

城镇用地。2005 年四川省城镇用地达到 19.5826 万公顷，非农业人口 2013.8 万人，人均城镇建设用地 97.24 平方米。城镇用地水平集约度适中。

工矿用地。2005 年四川省独立工矿用地 8.7239 万公顷，单位工矿用地工业总产值为 289.67 万元/公顷，单位工矿用地投入

产出比达到了 2.11，工矿用地产出效益中等，用地集约水平低。

农村居民点用地。2005 年四川省农村居民点用地 102.8944 万公顷，农业人口 6628.3 万人。农村居民点人均建设用地面积 155.23 平方米，土地利用效率较低，土地集约水平有待进一步提高。

4、四川省各市、州建设用地集约水平

根据《四川省土地节约和集约利用研究》建设用地利用集约度评价指标体系，对全省 21 市、州的建设用地利用集约度进行评价。以下为集约度值在不同范围内所代表的意义：

$0 \leq \text{集约度} < 0.5$ ——粗放利用

$0.5 \leq \text{集约度} < 0.8$ ——较适度利用

$0.8 \leq \text{集约度} < 1$ ——集约利用

分析发现，各市、州集约利用水平差异较大。阿坝州、甘孜州、凉山州建设用地利用集约水平低，属于粗放利用；其余市、州建设用地利用集约水平较好，其中南充市、泸州市、遂宁市、达州市集约利用度较高。

表 4-3 四川省各市、州建设用地利用集约度

地区	人均建设用地	人均住房建筑面积	单位二三产业建设用地就业人数	单位工业用地就业人数	利用集约度
全省	181.34	28.25	14.23	103.85	0.67
阿坝州	216.65	22.97	7.36	12.66	0.48
巴中市	190.58	26.61	10.23	213.96	0.72
成都市	178.94	29.56	18.76	71.63	0.71
达州市	160.73	26.92	15.22	253.83	0.80
德阳市	188.80	26.21	16.89	84.65	0.68
甘孜州	189.88	19.43	5.35	9.48	0.40

地区	人均建设用地	人均住房建筑面积	单位二三产业建设用地就业人数	单位工业用地就业人数	利用集约度
广安市	159.23	27.76	12.76	212.03	0.73
广元市	228.34	27.15	8.74	64.81	0.59
乐山市	154.77	31.72	16.43	89.17	0.69
凉山州	175.66	22.65	7.15	36.98	0.46
泸州市	149.42	32.5	15.23	210.87	0.79
绵阳市	224.67	31.14	10.24	124.93	0.70
内江市	169.54	25.33	12.7	78.52	0.59
南充市	186.65	27.36	13.2	233.08	0.78
攀枝花市	271.21	23.22	10.94	35.95	0.60
遂宁市	142.42	27.53	15.34	225.22	0.76
雅安市	158.71	27.43	14.57	58.87	0.60
宜宾市	158.38	30.28	15.84	121.48	0.70
资阳市	197.69	29.65	7.29	126.44	0.63
自贡市	186.81	28.06	12.46	123.52	0.67
眉山市	230.54	33.5	7.64	75.2	0.64

二、存量建设用地利用潜力评价

全省立足于开源节流、努力提高土地利用效率，对存量土地的权属、数量、用途、分布、闲置时间等情况和空闲土地的权属、数量、分布等情况，以及批而未供土地的数量、用途、分布等情况进行了一次全面清理。根据“四查清、四对照”数据显示，截止 2004 年末，全省共有 0.3838 万公顷存量土地，相当于城镇建设用地总量的 2.22%，其中列入储备土地及开发区内的存量土地分别为 0.2626 万公顷和 0.0744 万公顷，尚有 0.1068 万公顷空闲、闲置土地可供新增建设用地需求。

根据全省各市州上报汇总数据，全省低效用地 18.5329 万公顷，其中可调整利用的面积 7.2606 万公顷。具体包括：城镇低效用地 1.3776 万公顷，可调整利用面积 0.2908 万公顷；农村居民点低效用地 15.9049 万公顷，可调整利用面积 6.6758 万公顷；

独立工矿低效用地面积 0.5830 万公顷，可调整利用面积 0.1886 万公顷；交通低效用地面积 0.5031 万公顷，可调整利用面积 0.0478 万公顷；水利低效用地面积 0.0914 万公顷，可调整利用面积 0.0195 万公顷；其他低效用地 0.0730 万公顷，可调整利用面积 0.0381 万公顷。

三、四川省存量建设用地潜力分析

根据“四查清、四对照”数据显示，四川省截至 2004 年底共有 3838.1 公顷存量土地，其中列入储备土地及开发区内的存量土地分别为 2026.1 公顷和 744.3 公顷，尚有 1067.7 公顷空闲、闲置土地可供新增建设用地需求，相当于城镇建设用地总量的 8.89%，由此可见，节约集约用地潜力巨大。根据《四川省土地利用总体规划（1997~2010）》，到 2010 年，全省城镇建设用地规划区面积为 1979.54 平方公里，因此，规划期内城镇新增建设用地部分需求可通过对城镇存量土地进行内涵挖潜而得到满足。

在 3838.1 公顷的存量土地中，空闲土地面积为 1874 公顷，其中列入储备土地和开发区内的空闲土地面积分别为 1311.3 公顷和 273.3 公顷；闲置土地面积为 1964.1 公顷，其中列入储备土地和开发区内的闲置土地面积分别为 714.7 公顷和 470.9 公顷。尚有 1067.7 公顷空闲、闲置土地可供规划期内新增城镇建设用地的需求。

在 21 个市、州中，成都市、资阳市、绵阳市、广元市和达州市 5 市存量土地最多，内江市、宜宾市、巴中市、雅安市和阿

坝藏族羌族自治州 5 市州存量土地最少。通过对 21 个市、州存量土地情况的调查，除资阳市和达州市外（目前其城镇建设用地面积已远远超过两市规划区面积，若要在规划期内新增建设用地需另新增建设用地指标），其余 19 市、州均有不同数量的空闲、闲置土地可供规划期内新增建设用地需求。

据 2005 年四川省土地利用现状变更调查资料显示，全省农村居民点占地面积 102.89 万公顷，占居民点及工矿用地面积的 77.11%，占建设用地面积的 65.86%。农村居民点整理潜力主要通过农村居民点整理，采取村庄缩并、中心建设和小城镇建设等措施，从中新增部分农用地、耕地、建设用地，这是农居点整理主要潜力所在。全省农村居民点人均用地 155.23 平方米，21 个市、州均不同程度地超出四川省规定的农村人均用地标准，尤其是绵阳市、南充市、成都市和眉山市等 8 个市的整理潜力较大，其农村居民点的理论整理潜力均在 2 万公顷以上。此外，目前四川省农村居民点的分布比较零散，尤其在丘陵山地区，因此，造成农村居民点大量闲置，这是整理潜力的另一来源。特别是近年来各地方经济均有不同程度的发展，造成农业劳动力资源充足，除部分高山高原地带及山地丘陵区，全省绝大部分农村居民点用地所处地势较好，有利于进行较大面积的农村居民点整理。由于土地整理是一项复杂的系统工程，不可能短期内开展大规模的农村居民点整理，随着今后相关配套政策的引导规范和经济状况的好转，可以扩大整理规模。农村居民点整理潜力的挖掘是一项长期工程，它与当地可能投入的整理资金以及当地农居点整理政策

密切相关。根据调查分析，整理后的土地相当一部分重新用作建设用地，除此之外主要整理为耕地和其他农用地。

四、建设占用耕地分时段调控目标

《全国土地利用总体规划纲要（2006~2020年）》下达给四川省2006-2010年新增建设用地占用耕地指标为4.80万公顷。

根据各市州规划期内净增建设用地规模的比例分配新增建设用地指标，按照各地耕地面积与该区域土地总面积的比例分配建设占用耕地的指标。国家规划纲要对2006-2010年新增建设用地指标及相关占地指标进行了分配，根据该比例推算了2006-2020年新增建设用地占用耕地面积。

表 4-4 四川省建设占用农用地及耕地指标分解表

单位：公顷

行政辖区	2006-2020年建设 占用耕地面积	其中：占用耕地	
		2006-2010年	2011-2020年
四川省	135600	48000	87600
成都市	41600	13000	28600
自贡市	5400	1800	3600
攀枝花市	2700	900	1800
泸州市	5550	1900	3650
德阳市	4400	700	3700
绵阳市	4000	600	3400
广元市	2700	300	2400
遂宁市	4500	1500	3000
内江市	4400	1400	3000
乐山市	3800	1500	2300
南充市	6500	2700	3800
眉山市	4300	1600	2700
宜宾市	7000	2500	4500
广安市	5800	1900	3900

行政辖区	2006-2020 年建设 占用耕地面积	其中：占用耕地	
		2006-2010 年	2011-2020 年
达州市	5000	1800	3200
雅安市	2500	800	1700
巴中市	2100	900	1200
资阳市	5000	1600	3400
阿坝州	2000	800	1200
甘孜州	2000	800	1200
凉山州	3700	1600	2100
机动	10650	7400	3250

2006~2020 年新增建设占用耕地指标中包含 1.07 万公顷机动指标。

五、净增建设用地分时段调控目标

根据《全国土地利用总体规划纲要（2006~2020 年）》在全国范围内的指标分配结果，四川省到 2010 年、2020 年的建设用地总规模分别为 165.09 万公顷、181.28 万公顷，相比 2005 年末的建设用地面积 156.22 万公顷分别增加 8.87 万公顷和 25.06 万公顷。

市州各类建设用地规模，主要依据未来人口或经济发展需求、节约集约用地要求和资源、生态、环境方面的约束等因素综合确定。在按照国土资源部分解净增建设用地指标方法的基础上，结合中共四川省委九届四次全会提出的以工业强省为主导，大力推进新型工业化、新型城镇化、农业现代化，加强开放合作，加强科技教育，加强基础设施建设的“一主、三化、三加强”精神和实现城乡一体化的目标，选取了规划期末城镇人口、规划期末 GDP、历年新增建设用地面积和历年单位投资用地 4 项因素，通

过多因素加权平均计算出初步分配结果，并考虑全省产业结构和独立选址重点项目的布局、上轮规划执行情况以及发挥大城市聚集经济、辐射带动和吸纳乡村人口的能力，加快全省城镇化、工业化发展步伐的考虑，结合定性因素经综合平衡后确定了各市州的最终分配方案。对一些影响指标分配但又无法量化的影响因素，采用修正系数的办法加以解决。主要修正因素有，基本农田保护率、耕地保有量、建设用地结构差异、重点建设项目空间布局、上轮规划执行情况、区域综合平衡等因素。

表 4-5 四川省建设用地总规模指标分解表

单位：万公顷

行政辖区	2005 年末建设用地总规模	2006-2010 年净增建设用地指标	2010 年末建设用地总规模	2006-2020 年净增建设用地指标	2020 年末建设用地总规模
计算式	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (1) + (4)
四川省	156.22	8.87	165.09	25.06	181.28
成都市	18.81	2.24	21.05	6.41	25.22
自贡市	5.91	0.32	6.23	0.91	6.82
攀枝花市	2.92	0.24	3.16	0.67	3.59
泸州市	7.08	0.36	7.44	1.05	8.13
德阳市	7.47	0.11	7.58	0.89	8.36
绵阳市	11.84	0.15	11.99	1.12	12.96
广元市	6.96	0.06	7.02	0.48	7.44
遂宁市	5.41	0.29	5.7	0.81	6.22
内江市	7.17	0.28	7.45	0.8	7.97
乐山市	5.49	0.33	5.82	0.95	6.44
南充市	13.51	0.41	13.92	1.2	14.71
眉山市	7.86	0.28	8.14	0.8	8.66
宜宾市	8.19	0.42	8.61	1.2	9.39
广安市	7.24	0.28	7.52	0.8	8.04
达州市	10.25	0.39	10.64	1.1	11.35

行政辖区	2005年末建设用地总规模	2006-2010年净增建设用地指标	2010年末建设用地总规模	2006-2020年净增建设用地指标	2020年末建设用地总规模
雅安市	2.47	0.17	2.64	0.56	3.03
巴中市	6.8	0.21	7.01	0.6	7.4
资阳市	9.73	0.27	10	0.79	10.52
阿坝州	1.91	0.17	2.08	0.49	2.4
甘孜州	1.72	0.19	1.91	0.55	2.27
凉山州	7.49	0.32	7.81	0.9	8.39
机动		1.37	1.37	1.97	1.97

2006~2020年新增建设用地指标中包含1.97万公顷的机动指标，其中0.97万公顷新增城乡用地机动指标，1万公顷新增交通水利及其他建设用地机动指标。

《汶川地震灾后恢复重建总体规划》下达给四川省汶川地震灾后恢复重建的新增建设用地规模为4.78万公顷，其中一部分包含在四川省2006~2010年新增建设用地规模9.33万公顷中。

表 4-6 四川省建设用地总规模指标(结合灾后重建)分解表

单位：万公顷

行政辖区	2005年末建设用地总规模	2006-2010年净增建设用地指标(含灾后重建)	2010年末建设用地总规模	2006-2020年净增建设用地指标(含灾后重建)	2020年末建设用地总规模
计算式	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (1) + (4)
四川省	156.22	13.65	169.87	29.84	186.06
成都市	18.81	2.97	21.78	7.14	25.95
自贡市	5.91	0.32	6.23	0.91	6.82
攀枝花市	2.92	0.24	3.16	0.67	3.59
泸州市	7.08	0.37	7.45	1.05	8.13
德阳市	7.47	1.05	8.52	1.83	9.3
绵阳市	11.84	1.61	13.45	2.58	14.42
广元市	6.96	0.74	7.7	1.16	8.12
遂宁市	5.41	0.29	5.7	0.81	6.22
内江市	7.17	0.28	7.45	0.8	7.97

行政辖区	2005 年末建 设用地 总规模	2006-2010 年净增建 设用地指 标(含灾后 重建)	2010 年末建设用地 总规模	2006-2020 年净增建 设用地指 标(含灾后 重建)	2020 年末建设用地 总规模
计算式	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (1) + (4)
乐山市	5.49	0.33	5.82	0.95	6.44
南充市	13.51	0.53	14.04	1.31	14.82
眉山市	7.86	0.28	8.14	0.8	8.66
宜宾市	8.19	0.42	8.61	1.2	9.39
广安市	7.24	0.28	7.52	0.8	8.04
达州市	10.25	0.39	10.64	1.1	11.35
雅安市	2.47	0.36	2.83	0.75	3.22
巴中市	6.8	0.27	7.07	0.66	7.46
资阳市	9.73	0.28	10.01	0.8	10.53
阿坝州	1.91	0.74	2.65	1.06	2.97
甘孜州	1.72	0.19	1.91	0.55	2.27
凉山州	7.49	0.32	7.81	0.9	8.39
机动		1.42	1.42	2.02	2.02

第二节 促进节约集约用地的政策措施建议

一、按照节约集约用地原则，审查调整各类相关规划和用地标准

1、强化土地利用总体规划的整体控制作用。各类与土地利用相关的规划要与土地利用总体规划相衔接，所确定的建设用地规模必须符合土地利用总体规划的安排，年度用地安排也必须控制在土地利用年度计划之内。不符合土地利用总体规划和年度计划安排的，必须及时调整和修改，核减用地规模。

2、切实加强重大基础设施和基础产业的科学规划。统筹协调各类交通、能源、水利等基础设施和基础产业建设规划，避免盲目投资、过度超前和低水平重复建设浪费土地资源。

3、从严控制城市用地规模。科学确定城市定位、功能目标和发展规模，增强城市综合承载能力。要按照节约集约用地的要求，加快城市规划相关技术标准的制定和修订。尽快出台新修订的人均用地、用地结构等城市规划控制标准，合理确定各项建设建筑密度、容积率、绿地率，严格按国家标准进行各项市政基础设施和生态绿化建设。

4、严格土地使用标准。要健全各类建设用地标准体系，抓紧编制公共设施和公益事业建设用地标准。要按照节约集约用地的原则，在满足功能和安全要求的前提下，重新审改现有各类工程项目建设用地标准。

二、充分利用现有建设用地，大力提高建设用地利用效率

1、开展建设用地普查评价。各地要在第二次土地调查的基础上，认真组织开展建设用地普查评价，对现有建设用地的开发利用和投入产出情况做出评估。今后各项建设要优先开发利用空闲、废弃、闲置和低效利用的土地，努力提高建设用地利用效率。

2、严格执行闲置土地处置政策。土地闲置满两年、依法应当无偿收回的，坚决无偿收回，重新安排使用；不符合法定收回条件的，也应采取改变用途、等价置换、安排临时使用、纳入政府储备等途径及时处置、充分利用。

3、积极引导使用未利用地和废弃地。国土资源部门要对适宜开发的未利用地做出规划，引导和鼓励将适宜建设的未利用地开发成建设用地，积极复垦利用废弃地。

4、鼓励开发利用地上地下空间。对现有工业用地，在符合规划、不改变用途的前提下，提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款；对新增工业用地，要进一步提高工业用地控制指标，厂房建筑面积高于容积率控制指标的部分，不再增收土地价款。财政、税务部门要严格落实和完善鼓励节约集约用地的税收政策。国土资源部要会同有关部门，依照《中华人民共和国物权法》的有关规定，抓紧研究制订土地空间权利设定和登记的具体办法。

5、鼓励开发区提高土地利用效率。国土资源部要研究建立土地利用状况、用地效益和土地管理绩效等评价指标体系，加快开发区土地节约集约利用评估工作。凡土地利用评估达到要求并通过国家审核公告的开发区，确需扩区的，可以申请整合依法依规设立的开发区，或者利用符合规划的现有建设用地扩区。对符合“布局集中、产业集聚、用地集约”要求的国家级开发区，优先安排建设用地指标。

三、充分发挥市场配置土地资源基础性作用，健全节约集约用地长效机制

1、深入推进土地有偿使用制度改革。今后除军事、社会保障性住房和特殊用地等可以继续以划拨方式取得土地外，对国家机关办公和交通、能源、水利等基础设施（产业）、城市基础设施以及各类社会事业用地要积极探索实行有偿使用，对其中的经营性用地先行实行有偿使用。

2、完善建设用地储备制度。储备建设用地必须符合规划、计划，并将现有未利用的建设用地优先纳入储备。

3、合理确定出让土地的宗地规模。土地出让前要制订控制性详细规划和土地供应方案，明确容积率、绿地率和建筑密度等规划条件。规划条件一经确定，不得擅自调整。

4、严格落实工业和经营性用地招标采购挂牌出让制度。工业用地和商业、旅游、娱乐、商品住宅等经营性用地（包括配套的办公、科研、培训等用地），以及同一宗土地有两个以上意向用地者的，都必须实行招标采购挂牌等方式公开出让。

5、强化用地合同管理。土地出让合同和划拨决定书要严格约定建设项目投资额、开竣工时间、规划条件、价款、违约责任等内容。对非经营性用地改变为经营性用地的，应当约定或明确政府可以收回土地使用权，重新依法出让。

6、优化住宅用地结构。合理安排住宅用地，继续停止别墅类房地产开发项目的土地供应，确保不低于70%的住宅用地用于廉租房、经济适用房、限价房和90平方米以下中小套型普通商品房的建设，防止大套型商品房多占土地。

四、强化农村土地管理，稳步推进农村集体建设用地节约集约利用

1、高度重视农村集体建设用地的规划管理。指导、督促编制好乡（镇）土地利用总体规划和镇规划、乡规划、村庄规划，划定村镇发展和撤并复垦范围。利用农民集体所有土地进行非农

建设，必须符合规划，纳入年度计划，并依法审批。严格禁止擅自将农用地转为建设用地，严格禁止“以租代征”将农用地转为非农业用地。

2、鼓励提高农村建设用地的利用效率。依法盘活利用农村集体建设用地。按规划稳妥开展农村集体建设用地整理，改善农民生产生活条件。

五、加强监督检查，全面落实节约集约用地责任

1、建立健全土地市场动态监测制度。要对土地出让合同、划拨决定书的执行实施全程监管，及时向社会公开供地计划、结果及实际开发利用情况等动态信息。国土资源部门要对土地供应和开发利用情况进行定期评价分析，研究完善加强土地调控、促进节约集约用地的政策措施。

2、完善建设项目竣工验收制度。要将建设项目依法用地和履行土地出让合同、划拨决定书的情况，作为建设项目竣工验收的一项内容。没有国土资源部门的检查核验意见，或者检查核验不合格的，不得通过竣工验收。

3、加强各类土地变化状况的监测。运用遥感等现代技术手段，做好年度土地变更调查，建立土地利用现状数据库，全面掌握各类土地变化状况。

4、建立节约集约用地考核制度。制定单位GDP和固定资产投资规模增长的新增建设用地消耗考核办法。实行上一级人民政府对下一级人民政府分级考核，考核结果由上一级人民政府定期

公布，作为下达土地利用年度计划的依据。

第五章 建设用地规模与结构调整

第一节 建设用地结构调整的指导原则

建设用地规模测算原则上采取目标状态法，即按照经济社会发展目标和节约集约用地要求，确定规划期末各类建设用地的合理规模，并把这种预期状态作为规划控制的指标。

城乡建设用地是指城镇工矿用地和农村居民点用地，是城乡人口和非农经济活动的主要空间载体。城乡用地规模指标是计算规划基期年的城乡用地面积与净增城乡用地指标之和。城乡建设用地规模的安排应遵循以下原则。

一是以城乡经济和人口规模变化为依据、以保障城乡居民生产生活的合理需求为导向，统筹安排城乡建设用地。根据以上原则。城乡、城镇和农村居民点用地规模，原则上按人口安排用地；独立工矿等产业用地，原则上按照产业规模安排用地。对于常住地与户籍地不在同一市县的进城务工人口（“两栖”人口），在城镇和农村同时安排一定比例的用地，以适应城镇化过程中双重用地的客观需要。

二是按照城镇化、工业化发展的客观规律调控城乡用地结构变化。城镇工矿用地的安排，应立足各地城镇化、工业化发展的社会经济条件和发展阶段，科学预测未来发展变化，防止主观冒进和前瞻性不足；农村居民点用地总规模，应按照城乡用地增减挂钩的原则要求，与城镇化速度成反比实现总量逐步缩小。农村居民点新增建设用地，主要用于满足新农村建设和布局调整的需

要。

三是因地制宜地落实节约集约用地的要求。根据人口规模或经济发展目标确定城镇工矿或农村居民点用地规模，除必须符合国家有关用地标准约束外，还要重点考察当地技术经济条件、资源环境约束、消费需求等因素对土地利用方式带来的影响，针对平原和山区、大城市和小城镇、发达地区和落后地区，分别采用不同的集约用地规划标准。

第二节 建设用地规模分时序控制指标的确定

根据《全国土地利用总体规划纲要（2006~2020年）》在全国范围内的指标分配结果，四川省到2010年、2020年的城乡用地规模将分别达到137.00万公顷、148.58万公顷，相比2005年末的城乡建设用地面积131.20万公顷分别增加5.8万公顷和17.38万公顷。

全省城乡建设用地分解落实到21个市（州），应该考虑以下基本因素：一是人口与经济发展空间格局的未来变化趋势；二是省级城镇化、工业化发展战略与空间布局规划；三是省域空间发展战略与区域主体功能定位；四是各地集约用地水平及其变化趋势；五是各地城镇与工业经济发展的生态环境容量。

在参照国土资源部分解相关用地指标办法的基础上，结合四川省委九届四次全会提出的“一主、三化、三加强”精神（以工业强省为主导，推进新型工业化、新型城镇化、农业现代化，加强开放合作，加强科技教育，加强基础设施建设）和实现城乡一体

化的目标，选取了规划期末城镇人口、规划期末 GDP、历年新增城镇用地面积、2005 年末耕地面积和历年单位投资用地这 5 项因素，通过加权平均计算出净增城乡用地指标的初步结果。

根据全省产业结构和独立工矿用地项目的布局、上轮规划执行情况以及发挥大城市聚集经济、辐射带动和吸纳乡村人口的能力，加快全省城镇化、工业化发展步伐的考虑，经综合平衡后确定各市州的净增城乡建设用地指标分配方案。净增城乡建设用地指标与 05 年现状城乡建设用地面积相加，即得各市州规划期末的城乡建设用地规模。

表 5-1 四川省城乡建设用地指标分解表

单位：万公顷

行政辖区	2005 年末城乡建设用地	2006-2010 年净增城乡建设用地	2010 年末城乡建设用地	2006-2020 年净增城乡建设用地	2020 年末城乡建设用地
计算式	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(1)+(4)
四川省	131.20	5.8	137.00	17.38	148.58
成都市	16.68	1.55	18.23	4.71	21.39
自贡市	5.15	0.20	5.35	0.60	5.75
攀枝花市	1.95	0.12	2.07	0.36	2.31
泸州市	5.85	0.23	6.08	0.70	6.55
德阳市	6.48	0.00	6.48	0.64	7.12
绵阳市	9.99	0.00	9.99	0.76	10.75
广元市	5.58	0.00	5.58	0.35	5.93
遂宁市	4.58	0.18	4.76	0.55	5.13
内江市	5.96	0.21	6.17	0.64	6.60
乐山市	4.45	0.21	4.66	0.63	5.08
南充市	11.40	0.32	11.72	0.94	12.34
眉山市	6.70	0.21	6.91	0.62	7.32
宜宾市	7.34	0.33	7.67	0.98	8.32
广安市	6.21	0.20	6.41	0.60	6.81
达州市	9.02	0.27	9.29	0.82	9.84
雅安市	2.06	0.08	2.14	0.33	2.39

行政辖区	2005 年末城 乡建设用地	2006-2010 年净增 城乡建设 用地	2010 年末城 乡建设用地	2006-2020 年净增 城乡建设 用地	2020 年末城 乡建设用地
计算式	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(1)+(4)
巴中市	5.98	0.15	6.13	0.46	6.44
资阳市	8.05	0.21	8.26	0.62	8.67
阿坝州	1.20	0.07	1.27	0.22	1.42
甘孜州	1.09	0.07	1.16	0.21	1.30
凉山州	5.48	0.21	5.69	0.64	6.12
机动		0.97	0.97	0.97	0.97

由于德阳、绵阳、广元 3 市全部县（市、区）以及成都、阿坝、雅安的部分区县是“5.12”汶川大地震重灾区的范围，其灾后发展用地由国家下达的恢复重建新增用地指标解决。因此建议将德阳、绵阳、广元 3 市的 2005~2010 年城乡发展新增用地指标 0.88 万公顷以及成都、阿坝、雅安的 0.09 万公顷留作省级机动指标，共计 0.97 万公顷，作为全省调剂各市州未来城乡用地发展需求的机动指标。

根据《全国土地利用总体规划纲要（2006~2020 年）》在全国范围内的规划指标，四川省到 2010 年、2020 年的城镇工矿用地规模将分别达到 34.50 万公顷、47.20 万公顷，相比 2005 年末的城镇工矿用地面积 19.58 万公顷分别增加 14.92 万公顷和 27.62 万公顷。

城镇工矿用地规模通过各市州规划期末的城镇人口数与人均城镇工矿用地指标因素测算。

表 5-2 四川省城镇工矿用地指标分解表

单位：万公顷

行政辖区	2005 年末 城镇 工矿用地	2006-2010 年净增 用地	2010 年末 城镇 工矿用地	2006-2020 年净增 用地	2020 年末 城镇 工矿用地
计算式	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(1)+(4)
四川省	28.3	6.2	34.5	18.90	47.2
成都市	7.02	1.81	8.83	5.15	12.17
自贡市	0.97	0.21	1.18	0.63	1.60
攀枝花市	1.09	0.13	1.22	0.39	1.48
泸州市	0.85	0.27	1.12	0.76	1.61
德阳市	1.7	0	1.7	0.74	2.44
绵阳市	1.97	0	1.97	0.92	2.89
广元市	0.94	0	0.94	0.40	1.34
遂宁市	0.86	0.19	1.05	0.59	1.45
内江市	0.88	0.22	1.1	0.69	1.57
乐山市	2.09	0.22	2.31	0.69	2.78
南充市	1.92	0.34	2.26	1.04	2.96
眉山市	0.87	0.23	1.1	0.68	1.55
宜宾市	1	0.25	1.25	1.06	2.06
广安市	0.76	0.23	0.99	0.65	1.41
达州市	1.21	0.3	1.51	0.91	2.12
雅安市	0.6	0.1	0.7	0.37	0.97
巴中市	0.43	0.17	0.6	0.50	0.93
资阳市	1.05	0.23	1.28	0.67	1.72
阿坝州	0.37	0.08	0.45	0.24	0.61
甘孜州	0.33	0.08	0.41	0.23	0.56
凉山州	1.4	0.25	1.65	0.70	2.10
机动		0.88	0.88	0.88	0.88

由于德阳、绵阳、广元 3 市全部县（市、区）以及成都、阿坝、雅安的部分区县是“5.12”汶川大地震重灾区的范围，其灾后发展用地由国家下达的恢复重建新增用地指标解决。因此建议将德阳、绵阳、广元 3 市的 2005~2010 年城镇工矿发展新增用地指标 0.81 万公顷以及成都、阿坝、雅安的 0.07 万公顷留作省内机动指标，共计 0.88 万公顷，作为全省调剂各市州未来城镇工矿

用地发展需求的机动指标。

交通水利用地主要包括铁路用地、公路用地、港口码头用地、民用机场用地、管道运输用地和水库、水工建筑用地等。其他建设用地主要指特殊用地和盐田。

各市州基础设施类建设用地规模的确定，应该满足以下原则：一是要立足省域城镇体系和土地利用宏观布局安排来测算，体现基础设施用地安排的从属性；二是要与各相关行业发展规划充分协调衔接，统筹各行业发展的用地需求整合，在统一用地分类标准的基础上，加强对各行业的节约集约用地核算；三是要以各行业用地历史变化规律为参照，对照未来经济社会发展预测，防止行业发展规划可能提出的不切实际的发展目标及用地需求；四是在建设用地总量指标不足的情况下，应优先保障对省域土地利用格局有重大影响、项目比较明确的用地需求。

根据《全国土地利用总体规划纲要（2006~2020年）》在全国范围内的规划指标推算，四川省到2010年、2020年的交通水利及其他建设用地新增规模分别为3.07万公顷、7.68万公顷。

规划期末净增建设用地总规模由城乡净增用地和交通水利及其他净增用地构成，因此预测各市州独立选址项目净增建设用地指标时，通过计算各地净增建设用地指标与净增城乡用地指标之差得到。根据《西部综合交通枢纽建设规划》、《四川省水资源开发总体规划报告》、《四川省水电基地建设规划》以及《四川省天然气资源开发利用基地建设规划》等行业发展规划并结合各部

门上报省级重点建设项目的情况，遵循国家产业政策，优先保障国家和省级能源、交通、水利等重大基础设施建设用地。按照此类项目用地的布局方案，将省级重点项目用地指标分解到各市州，除去需优先保障的省级重点项目用地指标，即是各市州基础设施类项目用地规模。

由于部分省级重点建设项目因选址和项目建设规模等情况尚未清楚，如水电集群、输电线路、油气管道等暂不能准确核定其用地规模，以及考虑到在规划期内一些不可预见项目的实施，因此建议预留 1 万公顷机动指标，用于满足以上项目产生的建设用地需求。

表 5-3 四川省交通水利及其他用地指标分解表

单位：万公顷

行政辖区	重点项目用地指标	其中：省级及以上重点项目
四川省	7.68	3.22
成都市	1.70	0.16
自贡市	0.32	0.04
攀枝花市	0.30	0.08
泸州市	0.35	0.08
德阳市	0.26	0.03
绵阳市	0.36	0.07
广元市	0.13	0.08
遂宁市	0.26	0.06
内江市	0.16	0.03
乐山市	0.32	0.14
南充市	0.26	0.08
眉山市	0.17	0.06
宜宾市	0.23	0.10
广安市	0.20	0.02
达州市	0.27	0.10
雅安市	0.23	0.07
巴中市	0.13	0.05
资阳市	0.17	0.09

行政辖区	重点项目用地指标	其中：省级及以上重点项目
阿坝州	0.27	0.19
甘孜州	0.34	0.30
凉山州	0.26	0.32
机动：		1.00

建设用地总量指标采用 2005 年末建设用地规模与规划期间净增建设用地指标之和。其中规划期净增建设用地指标包含城乡建设用地新增规模和交通水利等其他建设用地新增规模。

第三节 新增建设用地占用农用地和耕地控制指标的确定

建设占用农用地和耕地的比例，原则上采用上轮规划实施以来历年建设占用农用地的平均数。一些地方可以根据未利用地开发建设的可能性来考虑适当缩小建设占农占耕比例，但要防止不切合实际的扩大。总的建设占用耕地规模不得超过全省下达的指标。

根据《全国土地利用总体规划纲要（2006~2020 年）》在全国范围内的规划指标，四川省到 2006-2010 年新增建设用地规模 9.33 万公顷，其中占用农用地 7.8 万公顷，占用耕地 4.8 万公顷。

根据各市州规划期内净增建设用地规模的比例分配新增建设用地指标，按照各地农用地和耕地面积与该区域土地总面积的比例分配建设占用农用地和耕地的指标。

表 5-4 四川省建设占用农用地及耕地指标分解表

单位：万公顷

行政辖区	2006-2010 年新增 建设用地规模	2006-2010 年建设占用	
		占用农用地	其中：占用 耕地
四川省	9.33	7.80	4.80
成都市	2.35	1.86	1.30
自贡市	0.34	0.27	0.18
攀枝花市	0.25	0.22	0.09
泸州市	0.39	0.34	0.19
德阳市	0.11	0.09	0.07
绵阳市	0.15	0.14	0.06
广元市	0.06	0.05	0.03
遂宁市	0.30	0.26	0.15
内江市	0.30	0.24	0.14
乐山市	0.35	0.31	0.15
南充市	0.43	0.36	0.27
眉山市	0.30	0.25	0.16
宜宾市	0.44	0.39	0.25
广安市	0.30	0.24	0.19
达州市	0.41	0.34	0.18
雅安市	0.18	0.16	0.08
巴中市	0.22	0.19	0.09
资阳市	0.30	0.25	0.16
阿坝州	0.18	0.17	0.08
甘孜州	0.20	0.17	0.08
凉山州	0.33	0.30	0.16
机动	1.43	1.20	0.74

2006~2010年新增建设用地指标中包含1.44万公顷的机动指标，拟预留1.20万公顷农用地转用机动指标，0.74万公顷新增建设占用耕地机动指标。

由于《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）》仅对2006-2010年新增建设用地指标及相关占地指标进行了分配，根据该比例推算了2006-2020年新增建设用地及其相关指标。

表 5-5 四川省建设占用农用地及耕地指标分解表

单位：万公顷

行政辖区	2006-2020 年净增建设用地指标	2006-2020 年新增建设用地指标	2006-2020 年建设占用	
			占用农用地	其中：占用耕地
四川省	25.06	26.36	22.04	13.56
成都市	6.41	6.74	5.30	4.16
自贡市	0.91	0.96	0.77	0.54
攀枝花市	0.67	0.70	0.63	0.27
泸州市	1.05	1.10	0.96	0.56
德阳市	0.89	0.94	0.77	0.44
绵阳市	1.12	1.18	1.04	0.40
广元市	0.48	0.51	0.46	0.27
遂宁市	0.81	0.85	0.72	0.45
内江市	0.80	0.84	0.69	0.44
乐山市	0.95	1.00	0.87	0.38
南充市	1.20	1.26	1.05	0.65
眉山市	0.80	0.84	0.71	0.43
宜宾市	1.20	1.26	1.10	0.70
广安市	0.80	0.84	0.68	0.58
达州市	1.10	1.16	0.96	0.50
雅安市	0.56	0.59	0.53	0.25
巴中市	0.60	0.63	0.54	0.21
资阳市	0.80	0.84	0.70	0.50
阿坝州	0.49	0.52	0.48	0.20
甘孜州	0.55	0.58	0.49	0.20
凉山州	0.90	0.95	0.85	0.37
机动	1.97	2.07	1.73	1.07

2006~2020年新增建设用地指标中包含2.07万公顷的机动指标，其中1.73万公顷农用地转用机动指标，1.07万公顷新增建设用地占耕地机动指标。

第四节 促进城乡用地结构优化的政策措施建议

一、优化城镇用地布局，促进城镇土地集约利用

合理压缩工业用地，大力增加公共设施、市政基础设施、道路交通和绿化用地；在产业布局中，要区分不同产业群采取不同的布局策略，除了石油、煤炭、矿物开采和对环境有害的企业需要以独立工矿用地的形式存在以外，其余产业都要尽可能向城镇集中；利用级差地租杠杆和市场经济手段调控用地配置，用地效益低下的工厂企事业单位向城市边缘转移，而第三产业向城市中心服务区集中。加强城镇闲置土地、废弃地的开发整理，提高存量土地的利用率。

二、制定建设用地集约利用评价指标与标准，定期评估

要控制工业用地，大力提高工业用地效率，要求工业项目用地容积率一般不低于 0.6，建筑密度不低于 35%，并制定工业用地协议出让最低标准，以及进一步可强制施行市场化配置。特别要对乡镇企业用地和农房用地进行监管，严格用地标准和指标。

三、优化土地利用结构，调整用地方向

随着经济结构的调整和优化，第三产业用地的比重将逐步增大，对第三产业用地的需求也会随之增加。通过适当的调整土地利用结构，在适当的地区通过产业置换，以洁净的第三产业置换第二产业，改变城市污染和功能老化等问题。

考虑到主城区人口增加的现实和惯性发展的趋势，同时兼顾人居环境发展的目标，应积极疏散主城人口，尤其是中心区的人

口，改善居住环境，严格控制主城区住宅建设和住宅用地的增长。在城市边缘开发面积较大，环境更优美，配套设施更完备的住宅，以吸引居民外迁，以取得级差效益。

四、加强乡村规划管理、建立农村集体建设用地流转机制

要按照城乡一体化的要求，大力推进工业向园区集中、农民向村镇集中、住宅向社区集中，因地制宜促进转移到城镇的农民退宅还耕和“三集中”的政策措施。

制定农村集体用地和宅基地置换转让政策，完善户籍政策和社会保险保障制度，如农民退宅、推地换户籍、换“三保”，土地入股等，实行“离乡又离土”的乡村工业化政策，消除城乡“二元”结构的政策、体制障碍。

五、城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩，实行城乡建设用地总量平衡

可率先提出减少城镇建设用地总量的增幅，即把城镇建设用地增长率先降下来；把乡村居民点的人均用地规模压下来并转移部分农业人口，逐步实现城乡建设用地的结构性调整；实现城乡建设用地的合理发展，并逐步压缩建设用地总量。

六、改变领导干部政绩考核标准，树立科学发展观

要建立集约、高效、可持续发展的经济社会评价体系和绿色GDP标准，改变领导干部片面的政绩观和短期行为。

第六章 农用地规模与结构调整

第一节 农用地规模与结构调整的因素

- 一、各市（州）土地资源条件；
- 二、人口与经济要素在市州间的流动配置趋势；
- 三、省域城乡建设的空间发展战略；
- 四、农业发展的区域化战略；
- 五、区域生态环境维护对耕地配置的要求。

第二节 耕地保有量及补充耕地分时序指标的确定

全省到 2010 年、2020 年《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020 年）》下达的耕地保有量分别为 594.80 万公顷、588.80 万公顷，相比 2005 年末的耕地保有量面积 599.63 万公顷分别减少 4.83 万公顷和 10.83 万公顷。

我省耕地保有量及指标分解应满足以下要求：

一是要服从国家粮食安全的战略利益，保障完成四川省下达的任务。各地耕地保有量不得低于省级规划下达的相应指标。

二是要确保区域粮食安全水平不下降。按照人口发展变化和农业生产技术进步趋势，耕地保有量应能保障辖区范围内未来的粮食自给保障率（粮食自给保障率=粮食产能/粮食需求）在现有基础上不下降甚至提高。

三是要确保农村人地关系不断改善。按照人口城镇化和农村人口向城镇转移的发展预测，耕地保有量应保障未来农村人口人

均占有耕地量不断提高。

四是要有利于城乡和谐发展和经济稳定运行。因耕地后备资源不足和工业化城镇化发展较快而导致耕地总量减少的市(州),应立足工业化、城镇化发展的客观规律,把耕地减少的规模和速度控制在经济健康运行和社会和谐发展所能接受的合理范围内。

五是要重视耕地的生态环境与非生产性价值。应充分认识耕地作为生态系统、泄洪区、农业景观、体验休闲等多方面的价值,确保有合理的耕地规模和良好用地格局。

耕地保有量是主要农产品供给的资源保障条件,依据我省未来粮食需求(包括直接的口粮需求和间接的粮食转化需求)、粮食单产水平、粮食自给保障率和粮经比等因素确定。耕地保有量指标结合 2005 年末土地利用变更调查数据中各市州耕地面积进行分配。

表 6-1 四川省耕地保有量指标分解表

单位: 万公顷

地 区	2005 年末耕地	2010 年耕地保有量	2020 年耕地保有量
四川省	599.63	594.80	588.80
成都市	42.47	42.39	42.08
自贡市	18.95	18.91	18.72
攀枝花市	5.04	4.91	4.86
泸州市	38.72	38.43	38.04
德阳市	23.94	23.89	23.65
绵阳市	40.83	40.75	40.34
广元市	33.98	33.92	33.46
遂宁市	26.28	26.22	25.96
内江市	25.42	25.37	25.12
乐山市	22.56	22.50	22.28
南充市	44.91	44.82	44.37

地 区	2005 年末耕地	2010 年耕地保有量	2020 年耕地保有量
眉山市	24.08	24.03	23.78
宜宾市	47.71	47.63	47.15
广安市	28.99	28.89	28.60
达州市	42.78	42.73	42.30
雅安市	10.19	10.17	10.06
巴中市	23.37	23.34	23.10
资阳市	40.69	40.61	40.20
阿坝州	7.97	7.95	7.87
甘孜州	9.20	5.90	5.84
凉山州	41.53	41.44	41.02

全省 2006-2010 年国家下达的开发整理复垦补充耕地量为 4.8 万公顷。分配方法将 4.8 万公顷开发整理复垦补充耕地量全部分解到 21 个市州，先根据各市州建设占用耕地指标分配等量的土地开发整理复垦补充耕地指标，另将机动指标产生的补充耕地任务量按各市州建设用地耕地的比例进行分解。两者之和为开发整理复垦补充耕地分配方案。

表 6-2 四川省补充耕地指标分解表

单位：公顷

行政辖区	2006-2010 年补充耕地
四川省	48000
成都市	14310
自贡市	2045
攀枝花市	1410
泸州市	2365
德阳市	1000
绵阳市	930
广元市	355
遂宁市	1820
内江市	1800
乐山市	2120
南充市	2900
眉山市	1800
宜宾市	2700

行政辖区	2006-2010 年补充耕地
广安市	2100
达州市	2290
雅安市	1065
巴中市	1000
资阳市	1800
阿坝州	1080
甘孜州	1080
凉山州	2030

第三节 基本农田保护目标的确定与分解落实

基本农田是粮食生产的重要基础，保护基本农田是耕地保护工作的重中之重，关系到 2020 年我国 18 亿亩耕地保护红线任务的完成以及对国家粮食安全、维护社会稳定、促进经济社会全面、协调、可持续发展具有十分重要的意义。

《全国土地利用总体规划纲要（2006~2020）》下达给全省的基本农田保护面积指标是 513.73 万公顷。

基本农田保护面积是指按照基本农田保护条例的有关规定应该划为基本农田并进行最严格保护的耕地面积。各市州确定基本农田保护指标时，必须完成省级规划下达的任务。基本农田保护目标的分解应满足以下要求：

一是要按照基本农田“数量不减少、质量有提高”的要求，基本农田保护面积应不低于上轮规划确定的保护面积减去规划实施以来已经国务院批准占用或经国土资源部认定确实不宜再作基本农田的余额。

二是在考虑技术进步趋势前提下，基本农田规模应能保障未

来口粮生产产能稳定甚至逐步提高，确保辖区范围内口粮供应保障能力与消费需求增长相协调。

三是对于辖区范围内的优质耕地，除因城镇发展或基础设施建设无法规避需要预留用作建设空间外，其他优质耕地都应纳入基本农田，实施最严格的保护。

依据省人民政府国土资源目标任务书中下达的基本农田保护目标任务为依据分配各市州的基本农田保护面积指标。鉴于宜宾市、阿坝州基本农田保护率低于 80% 的法定标准，因此，对宜宾市、阿坝州基本农田保护面积作了适当增加，调整后其基本农田保护率分别为 83.22%、81.07%。对成都、德阳、绵阳等保护率在 90% 以上的市（州）也作了适当调整。全省基本农田保护面积为 513.75 万公顷，大多数市州到 2020 年的基本农田保护率介于 80~90% 之间。基本农田保护率高于 90% 的成都市、绵阳市、凉山州与全省农用地分等定级的成果是一致的，成都平原区和安宁河谷地区是全省耕地质量最好的地区，因此该区域基本农田保护率相对较高。

表 6-3 四川省基本农田指标分解表

单位：万公顷

行政辖区	上轮规划基本农田	现状基本农田面积	规划基本农田
	分配情况		分配方案
四川省	541.81	514.48	513.75
成都市	42.3	40.9	40
自贡市	16.65	15.89	15.89
攀枝花市	4.53	4.31	4.31
泸州市	33.29	32.44	32.44
德阳市	21.96	21.37	21.07

行政辖区	上轮规划基本农田	现状基本农田面积	规划基本农田
	分配情况		分配方案
绵阳市	37.89	36.73	36.23
广元市	29.17	27.55	27.55
遂宁市	23.8	23.48	23.18
内江市	21.95	21.11	21.11
乐山市	21.62	19.5	19.5
南充市	39.77	39.37	39.37
眉山市	21.96	21.44	21.24
宜宾市	39.66	37.43	39.22
广安市	25.75	24.81	24.81
达州市	36	35.74	35.74
雅安市	11.43	9.2	9
巴中市	20.25	20.24	20.24
资阳市	35.46	33.84	33.84
阿坝州	8.53	6.08	6.38
甘孜州	8.54	5.79	5.37
凉山州	41.3	37.26	37.26

第四节 其他农用地规模分时序指标的确定

《全国土地利用总体规划纲要（2006~2020年）》下达全省到2010年、2020年的园地指标将分别达到81.19万公顷、95.72万公顷，相比2005年末的园地面积分别增加9.05万公顷和23.58万公顷；全省到2010年、2020年的林地指标将分别达到1978.94万公顷、1997.71万公顷，相比2005年末的林地面积分别增加16.16万公顷和34.93万公顷；到2010年、2020年的牧草地指标将分别达到1376.02万公顷、1379.23万公顷，相比2005年末的牧草地面积分别增加4.44万公顷和7.65万公顷。

园、林、牧草地规模是指按土地过渡分类标准划分的相应类型用地面积。市州规划中园、林、牧草地等其他农用地的确定，应该满足以下要求：

一是要立足园、林、牧业的行业发展趋势和相关农产品的市场需求变化，与相关行业发展规划相衔接，合理预测园、林、牧草地的未来需求。

二是对于林地和牧草地，除关注其经济性需求外，还要关注生态环境方面的需求，把用地规模与改善气候、防沙治沙、水土保持、涵养水源、保护生物多样性、保护自然与文化遗产等生态环境目标结合起来，加强与生态环境保护规划方面的衔接。

三是要落实法律法规对森林和草场资源的保护要求，严格限制城乡建设和土地开发对现有园地、有林地、优质草场和其他具有重要生态功能农用地的占用。

四是当耕地后备资源不足而需要把部分园、林、牧草地转用为耕地用途时，在不影响生态环境安全情况下，应服从优先保障耕地的目标。

在分解其他农用地指标时，主要考虑的是上轮规划实施以来历年其他农用地变化增减规律以及 2005 年各地类的比例结构。

四川省各市州其他农业用地分解方案见下表。

表 6-4 四川省其他农业用地指标分解表

单位：万公顷

行政 辖区	园地指标		林地指标		牧草地指标	
	2010 年园 地指标 (预测)	2020 年园 地指标 (预测)	2010 年林 地指标 (预测)	2020 年林 地指标 (预测)	2010 年牧草 地指标 (预测)	2020 年牧草 地指标 (预测)
四川省	81.19	95.72	1978.94	1997.71	1376.02	1379.23
成都市	11.70	19.62	31.86	30.82	1.55	1.52
自贡市	0.97	1.05	7.11	7.61	0.00	0.00
攀枝花市	2.34	5.16	48.77	49.82	7.46	5.11
泸州市	2.61	2.74	48.93	49.86	4.16	4.01

行政 辖区	园地指标		林地指标		牧草地指标	
	2010年园 地指标 (预测)	2020年园 地指标 (预测)	2010年林 地指标 (预测)	2020年林 地指标 (预测)	2010年牧草 地指标 (预测)	2020年牧草 地指标 (预测)
德阳市	2.65	3.61	16.28	16.3	0.24	0.27
绵阳市	6.08	7.34	114.52	115.62	4.33	3.65
广元市	4.75	5.28	95.82	96.92	0.90	0.59
遂宁市	1.48	1.14	11.15	11.65	0.00	0.00
内江市	1.69	1.98	6.18	6.48	0.01	0.01
乐山市	5.40	5.78	66.63	67.63	8.40	8.29
南充市	5.30	4.78	31.58	32.38	0.33	0.33
眉山市	5.30	5.62	23.85	24.45	0.05	0.10
宜宾市	3.05	1.80	46.86	47.91	0.19	0.37
广安市	2.02	2.33	11.22	11.82	0.00	0.00
达州市	4.17	3.48	71.11	72.11	2.43	2.44
雅安市	3.25	6.06	110.96	112.5	9.35	9.46
巴中市	7.63	5.98	65.34	66.31	3.85	3.85
资阳市	2.94	2.69	10.29	10.79	0.00	0.00
阿坝州	1.50	1.33	310.84	312.54	450.24	452.20
甘孜州	0.39	0.62	500.2	502.81	748.17	752.78
凉山州	5.97	7.36	349.44	351.38	134.36	134.24

第五节 保护和合理利用农用地的措施建议

一、建立节约集约用地机制，控制建设占用耕地规模

首先，要充分发挥宏观调控作用。各地、各部门要以规划为龙头，把土地利用总体规划作为实施土地用途管制、调整优化土地利用结构和空间布局的基础工程来抓，把节约集约用地原则贯穿于新一轮土地利用总体规划修编的全过程。严格按照土地利用总体规划确定城市、村庄和集镇建设用地规模，限制城市、村庄和集镇的盲目扩展。加快建立“供给引导需求”的土地资源配置的新机制，严格控制用地总量，合理安排土地投放节奏，改善建设用地结构和布局。提高新增建设用地的利用效率，是促进节约集约用地最重要的任务。各地、各部门要全面推行建设用地控制指

标管理，实施具体建设项目用地供应定额控制、出让最低限价、土地集约利用考核机制，建立以用地类型或行业必要用地量、土地利用强度、投资强度等为核心的控制指标体系，从源头上管好土地。加快制定供地环节及后续管理制度，规范供地程序及行为，对新上项目实行跟踪监督。严格执行建设用地双控指标标准，对土地利用率低、盘活存量不力的地方，要控制其新增建设用地规模。第二，充分利用市场机制优化配置土地资源。市场机制是节约集约用地的内在动力，是优化配置土地资源最有效的方式。要坚定不移地推行经营性用地招拍挂制度，改革非经营性用地的供应机制，扩大国有土地有偿使用范围，提高建设用地市场化程度。

二、进一步加强制度建设，不断提高耕地与基本农田保护利用的水平

全省除了要在耕地及基本农田质量建设和建立集中投入制度上下功夫；还将开展动态监测，定期通报耕地与基本农田变化情况；探索新机制，落实基本农田保护责任。按照国务院办公厅下发的《省级政府耕地保护责任目标考核办法》的规定，对全省行政辖区内的耕地保有量和基本农田保护面积负责，从2006年起，每五年为一个规划期，将耕地保护责任目标考核成果列为省级政府第一责任人工作业绩考核的重要内容。

三、积极开展土地整理，推进社会主义新农村建设

农村土地整理不仅是农田整理，实际上还涉及水、林、路、村的综合治理，土地整理对于提高粮食生产、农业生产能力的强

有力的作用是毋庸置疑的，是推动农村全面发展的一项重大措施，是国土资源部门服务社会主义新农村建设的一个重要抓手，也是国土资源工作的一大亮点。

经过深入基层调研，精心策划，全省研究提出了完善耕地占补平衡、推进土地整理的“金土地”工程。这一措施出台后，预计将在未来 10 年，对全省 1000 万亩土地进行田、水、路、林、村综合整治，其中改造耕地 700 万亩，建成 600 万亩高产稳产基本农田，新增耕地不少于 100 万亩。据测算，“金土地”工程涉及 21 个市（州）、130 多个县，受惠人口近 800 万。通过“金土地”工程的实施，四川省将实现农业新增年产值 24 亿元，农民人均年收入增加 300 元。这项工程的实施不仅能缓解全省建设用地紧张的局面、也是进一步加强全省“三农”工作，加快农业产业化进程，提高农业生产集约化水平，实现农业增效、农民增收，推进社会主义新农村建设、改变农村面貌的一把“金钥匙”。

四、切实保障耕地“占补平衡”，做好补充耕地数量质量按等级折算的基础工作

补充耕地数量质量实行按等级折算，是按照农业综合生产能力不降低的原则，利用农用地分等定级成果和方法，将补充耕地数量、质量与被占用耕地等级挂钩并进行折算。实现耕地占补数量与质量平衡。开展补充耕地数量质量实行按等级折算应立足于“占一补一”，提高补充耕地等级；受自然条件等因素影响，补充耕地等级无法达到被占用耕地等级的，须按等级折算增加补充耕

地面积。

五、加强耕地的生态建设，促进耕地的可持续利用

耕地保护的内涵是实现耕地数量、质量和生态的三方面保护。因此，耕地保护必须要有生态观念，只有通过不断改善农田生态环境，通过退耕还林、大江大河治理、地质灾害治理、水土流失治理和生态林、防护林的建设、重点水利工程建设，增强耕地抗御各种自然灾害和地质灾害如洪灾、涝灾、滑坡、泥石流等灾害的能力，提高区域生态环境质量，才能保住耕地数量，提高耕地的质量，促进耕地资源可持续利用，为国民经济可持续发展做出积极贡献。

第七章 土地生态建设与环境保护

第一节 协调土地利用与生态环境建设的指导原则

- 一、优先布设国土生态屏障网络用地。
- 二、统筹安排生活、生态和生产用地。
- 三、以人与自然的和谐共处为核心，协调发展，和谐共赢。
- 四、促进生态文明发展

第二节 生态建设用地规模与布局

一、推进灾后生态修复

恢复和改善地震灾害中受损的生态系统。结合地区资源环境承载能力和产业政策，集中布局农村建设用地，优化城乡建设用地结构，减轻过度分散对环境的不利影响，防控居民安置带来的环境污染问题，建设良好的人居生态环境。保障修复及建设水利设施用地，减轻洪涝灾害，促进区域生态环境协调发展。结合地质灾害调查评估和资源环境承载能力评估结果，大力开展土地整理复垦，通过土地平整、林网建设、灌溉区系配套和河谷整治等措施，改善水土结构和局部小气候，减缓水土流失，营造良好的农田生态环境，促进土地生态建设。

二、加强基础性生态用地保护

加强对林地、草地、水域等基础性生态用地的管护，充分发挥耕地、园地等农地的生态作用。规划期内，确保具有生态功能的耕地、园地、林地、牧草地、水域和部分未利用地占全省土地

面积的比例达到 70% 以上。在除成都市 5 城区和自贡市自流井区外的 175 个县（市、区），实施天然林资源保护工程，强化对天然林地的保护，防止天然林用途转变。2006 - 2010 年，人工造林 43.3 万公顷，飞播造林 10 万公顷，封山育林 120 万公顷。继续实施天然林保护工程，达到保护与利用相结合。以盆中丘陵区为重点，开展长江防护林体系二期工程建设，进一步调整森林结构，巩固生态建设成果，提高森林质量与效益，改造低效防护林 73.3 万公顷。

三、实施土地生态保护与建设工程

巩固退耕还林成果。以盆周山区、川西南山区、江河源头等生态脆弱区为重点，巩固退耕还林成果、确保质量，采取成片造林、营造农田林网、封山育林等措施，完成配套荒山荒地造林任务。

开展水土流失综合治理。综合防治水土流失面积 8.50 万平方公里，其中，“十一五”期间治理水土流失面积 2.50 万平方公里。治理范围涉及嘉陵江流域、沱江流域、岷江中下游（包括大渡河、青衣江）、金沙江下游（包括安宁河）及长江干流部分（包括南广河、赤水河流域）的四川盆地、川西南山地区。持续开展以小流域为单元的山、水、田、林、路综合整治，防治水土流失。严格依法执行水土保持方案审批制度，加强水土流失预防和治理措施，有效控制工程建设中的地貌植被破坏和人为水土流失，保护生态环境。

实施系列生态恢复工程。大力实施退牧还草工程，“十一五”期间在甘孜、阿坝、凉山3州的有关县，实施天然草原退牧还草，对已垦草原撂荒地进行人工种草或补播牧草，恢复草地植被。强力推进湿地恢复与重建、矿区生态治理和植被恢复等一系列工程，治理和恢复受损生态系统。

推进川西北防沙治沙和岩溶地区石漠化综合治理工程。积极开展川西北防沙治沙工程，治理沙化土地，增加林草地面积，加强生态建设和环境保护。总结试点工程项目区经验，大力推进岩溶地区石漠化综合治理，加强农业基础设施建设，实施生态修复工程措施，综合运用生态措施和工程措施，提升土壤肥力，增加耕地面积，增强水源涵养能力，维护国土生态安全。

四、加强敏感区域生态保护

自然保护区。在生物多样性丰富、具有自然生态系统代表性、资源未受破坏的地区，增建森林、野生动植物和湿地等自然保护区，明确严格按照保护区规划控制区内生产建设强度，不得占用保护区的土地进行新的生产建设活动，严格土地用途管制。

生态区位重要地区。加强对若尔盖高原湿地生态功能区、川滇森林生态及生物多样性功能区、秦巴生物多样性功能区三大国家级生态地区覆盖区域以及南水北调西线工程水源区、金沙江—安宁河流域的保护，合理开发草地资源，保护森林植被、湿地和生物多样性，建立水源涵养区，适度发展旅游业和第三产业，严禁向严重破坏和污染生态环境的建设项目供地。加强湿地保护，

严格控制开发占用自然湿地，凡是列入国际重要湿地和国家重要湿地名录，以及位于自然保护区内的自然湿地，一律禁止开垦占用或随意改变用途。

水土流失严重地区。东部盆周山地及盆地丘陵区，是长江上游水土流失的严重地区，结合坡改梯、人工造林、保土耕作等土地整治工程，开展小流域综合治理，恢复、重建受损土地生态环境。

矿产资源开采地区。在金沙江下游以攀枝花市为中心的矿产资源开发密集地区，嘉陵江流域秦巴山区及华蓥山煤矿开采区以及川南、川西局部矿产资源开采区，坚持资源开发与环境保护相协调，禁止向严重污染环境的开发项目提供用地。大力推进土地整治工作，加强对矿山资源开发中土地复垦的监管，强化矿区生态建设和环境保护监督。

表 7-1 四川省主要国家级、省级自然保护区、地质公园一览表

编号	保护区名称	所在行政区	分区等级
B1	长沙贡自然保护区	石渠县	重点保护区
B2	铁布自然保护区	若尔盖县	重点保护区
B3	若尔盖高原湿地自然保护区	若尔盖县	重点保护区
B4	白河自然保护区	九寨沟县	重点保护区
B5	洛须自然保护区	石渠县	重点保护区
B6	★九寨沟大熊猫等及自然风景保护区	九寨沟县	重点保护区
B7	勿角自然保护区	九寨沟县	重点保护区
B8	王朗自然保护区	平武县	重点保护区
B9	光雾山自然保护区	南江县	重点保护区
B10	黄龙寺自然保护区	松潘县	重点保护区
B11	★唐家河自然保护区	青川县	重点保护区
B12	诺水河自然保护区	通江县	重点保护区
B13	小河沟自然保护区	平武县	重点保护区
B14	泗洱自然保护区	平武县	重点保护区

编号	保护区名称	所在行政区	分区等级
B15	白羊自然保护区	松潘县	重点保护区
B16	宝顶沟自然保护区	茂县	重点保护区
B17	片口自然保护区	北川县	重点保护区
B18	小寨子沟自然保护区	北川县	重点保护区
B19	千佛山自然保护区	北川县、安县、茂县	重点保护区
B20	九顶山自然保护区	绵竹县	重点保护区
B21	新路海自然保护区	德格县	重点保护区
B22	米亚罗自然保护区	理县	重点保护区
B23	卡沙湖自然保护区	炉霍县	重点保护区
B24	莫斯卡自然保护区	丹巴县	重点保护区
B25	花萼山自然保护区	万源市	重点保护区
B26	★四姑娘山	小金县	重点保护区
B27	龙溪、虹口自然保护区	都江堰市	重点保护区
B28	★卧龙自然保护区	汶川县	重点保护区
B29	墨尔多自然保护区	丹巴县	重点保护区
B30	鞍子河自然保护区	崇州市	重点保护区
B31	彭城山自然保护区	旺苍县	重点保护区
B32	擦青松多自然保护区	白玉县	重点保护区
B33	金汤扎玉自然保护区	康定县	重点保护区
B34	黑水自然保护区	大邑县 芦山县	重点保护区
B35	★蜂桶寨自然保护区	宝兴县	重点保护区
B36	恐龙化石群自然保护区	安岳县	重点保护区
B37	喇嘛河自然保护区	天全县	重点保护区
B38	竹巴龙自然保护区	巴塘县	重点保护区
B39	瓦屋山自然保护区	洪雅县、荣经县 汉源县	重点保护区
B40	★贡嘎山自然保护区	康定县、泸定县	重点保护区
B41	海子山自然保护区	理塘县、稻城县	重点保护区
B42	洪坝自然保护区	九龙县	重点保护区
B43	瓦灰山自然保护区	九龙县	重点保护区
B44	冶勒自然保护区	冕宁县	重点保护区
B45	黑竹沟自然保护区	峨边县	重点保护区
B46	★美姑大风顶自然保护区	美姑县	重点保护区
B47	竹海自然保护区	长宁县	重点保护区
B48	★马边大风顶自然保护区	马边县	重点保护区
B49	亚丁自然保护区	稻城县	重点保护区
B50	画稿溪自然保护区	叙永县	重点保护区
B51	螺髻山自然保护区	西昌市、普格县、德昌 县	重点保护区
B52	★攀枝花苏铁	攀枝花市	重点保护区
B53	★龙门山推覆构造	彭州市、什邡县、绵	重点保护区

编号	保护区名称	所在行政区	分区等级
		竹市	
B54	★安县生物礁	安县	重点保护区
B55	★海螺沟现代冰川	泸定县	重点保护区
B56	★自贡恐龙	自贡市	重点保护区
B57	★大渡河峡谷	金口河区	重点保护区
B58	★兴文石海岩溶地貌（世界级）	兴文县	重点保护区
B59	★四姑娘山地质地貌	小金县	重点保护区
B60	茂县叠溪地震遗迹	茂县	重点保护区
B61	天台山丹霞地貌景观	邛崃市	重点保护区
B62	★三叠系、震旦系剖面	峨眉山市	重点保护区
B63	★华蓥山构造岩溶景观	华蓥山市	重点保护区
B64	★丹霞、岩溶景观及地质剖面	江油县	重点保护区
B65	★硅化木化石群	射洪县	重点保护区

注：★表示国家级自然保护区或地质公园

第三节 专项环境整治计划及其重点区域

一、城镇污水处理工程

到 2010 年，全省新增城市污水处理规模 377.2 万吨/日，全省城镇污水处理率达到 70%，严重缺水城市的再生水回用率达到 20% 以上，80% 的城市实现排水管网截流，城市的排水管网逐步实现雨污分流。规划建设 139 座城市污水处理厂，其中地级市 28 座、县级城镇 111 座。

二、城镇垃圾处理工程

到 2010 年，全省新增城镇垃圾无害化处理能力 15036 吨/天，城镇垃圾无害化处理率达到 80%。

三、城市集中式饮用水源地保护与建设工程

以科学调整和划定城市生活饮用水水源地为重点，开展全省城市集中饮用水源地现状普查和集中整治，切实加强饮用水水源地保护；县级以上城市建设备用水源，建立健全饮用水源安全预

警制度。

四、重点小流域水污染综合防治工程

以“三江”（岷江、沱江、嘉陵江）流域水污染防治为重点，全面开展 32 条重点小流域综合整治，抓好泸沽湖流域水污染防治。开展重点小集镇生活污水和垃圾处理基础设施建设，推进农村沼气化进程，加大规模化养殖和网箱养鱼污染整治力度，全面实施农村生态综合整治。

五、生态保护与恢复工程

以国家、省级自然保护区规范化建设和生态功能区建设为核心，在若尔盖、邛海等重要的水源涵养区、金沙江干热河谷、岷江上游干旱河谷生态脆弱区，建立 1 个国家级、3 个省级生态功能保护区；5 个国家级自然保护区、10 个省级自然保护区的基础设施达到规范化水平，主要包括保护区的管护设施、科研监测、标识系统、工作条件、宣传教育等；启动生态四川的创建，到 2010 年，50% 的县完成生态示范区的创建；实施天然林保护和退耕还林以及还牧还草工程、岷江、沱江生态防护林建设工程、紫坪铺水库库周区域环境保护工程、矿山及水电开发区迹地生态恢复工程等。

六、工业污染整治工程

实施工业污染整治工程，削减污染物排放总量。大气污染治理以燃煤电厂脱硫工程为重点，废水污染治理以重点行业废水达标排放和循环利用为重点，固废以资源化综合利用为重点。

七、清洁生产与循环经济示范工程

以企业为循环经济单元，构建循环经济体系，全面推行钢铁联合体、煤电联合体、发酵食品与饲料联合体、化工与建材联合体、林纸一体化、种养殖业一体化、秸秆建材电力一体化。重点建设泸州重化工产业循环经济市，加快建设成都市、宜宾市、攀西地区循环经济区，开展成都市高新技术开发区、彭州石油化工基地、达州天然气化工能源基地循环经济示范区建设，实现资源的高效利用。

八、危险废物与医疗垃圾处置工程

到 2010 年，建成全省 21 个地市医疗废物集中处理中心、成都和攀枝花 2 个危险废物处置中心、建设长江上游沿岸放射性废物处理工程和泸州市龙溪河含铬废渣及铬废液处置等工程。

九、农村小康环保行动工程

围绕社会主义新农村建设，开展村庄环境综合整治，改善农民居住环境；加强农村饮用水源地保护、农村生活污水及垃圾处理、畜禽养殖及乡村工业污染治理，建设有机食品生产基地，创建一批环境优美乡镇、生态村、生态家园。开展土壤污染现状调查，实施土壤污染综合治理与示范工程。

第四节 促进环境友好型社会建设的政策措施建议

一、法律法规措施

进一步完善相关法律法规，使环境友好型土地可持续利用管理有法可依。科学制定环境友好型土地用途分区管制规则，严格

实施用途管制制度。

二、行政管理措施

认真组织、科学编制各级环境友好型土地利用规划。建立环境友好型土地利用执法监察制度，严格行政执法。严格实行土地利用规划许可制度。建立环境友好型土地利用目标的行政首长任期目标责任制。

三、经济支持措施

多渠道筹集生态建设资金，加大环境友好型土地开发利用与保护的投入力度。推进土地节约集约利用，提高土地产出率和综合利用效率。建立生态补偿机制。

四、社会监督措施

积极宣传环境友好型发展模式，强化社会大众在土地利用中的环境友好意识。建立和完善环境友好型土地利用规划公众参与制度。实行环境友好型土地利用规划公示制度。建立环境友好型土地利用规划管理公开制度。

五、技术管理措施

环境友好型土地利用动态遥感监测。环境友好型土地利用管理信息系统建设。土地利用规划和土地开发整理的环境影响评价。土地生态安全动态监测和预警。环境友好型土地利用规划与管理队伍建设。

第八章 土地整治计划

第一节 指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深刻领会党的十七届三中全会精神，深入贯彻落实科学发展观，坚守 18 亿亩耕地红线，确保耕地总量动态平衡。认真贯彻落实中央工业反哺农业，城市支持农村，“多予少取放活”方针，坚持“五个统筹”，以服务“三农”为宗旨，以建设高产稳产基本农田、提高农业综合生产能力、发展现代农业为主要目标，与社会主义新农村建设和推进城乡统筹发展相结合，不断丰富土地整理复垦开发内涵，通过科学规划、规范项目管理，全面提升全省土地整理复垦开发水平。

第二节 土地整治潜力评价

一、土地整理潜力

根据全省土地利用现状和特点,土地整理新增耕地潜力由农用地整理新增耕地潜力和农村居民点整理新增耕地潜力两部分构成。土地整理不仅可以增加有效耕地，还能提高耕地质量，提升农用地等别。

1、农地整理新增耕地潜力

农地整理的对象主要为耕地、园地、其他农用地，通过田土坎归并、废弃坑塘复垦和零星荒草地开发来增加耕地。根据 2005 年变更调查数据，2005 年全省待整理农用地面积为 908.23 万公

顷，其中耕地 599.63 万公顷，园地 72.14 万公顷，其他农用地 236.46 万公顷。根据对已竣工验收土地整理项目的统计，全省农地整理新增耕地率平均为 8%，全省通过农地整理新增耕地潜力为 72.66 万公顷。

2、农村居民点整理新增耕地潜力

全省农村居民点用地废旧空房多，一户多宅现象普遍，农户建房占地面积较大。配合农地整理和城乡建设用地增减挂钩，部分农村宅基地可复垦为耕地。

2005 年全省农村居民点用地面积为 102.89 万公顷，而农村人口为 5499 万人，人均农村宅基地用地达到 187 平方米。根据国家、四川省有关规定和要求，以《村镇规划标准》中有关指标将四川农村宅基地人均用地控制在 100 平方米，以全省人口高峰年 2030 年的农业人口 4537.30 万人计算，四川省农村宅基地理论总需求量为 45.37 万公顷，可节约出 57.52 万公顷农村宅基地用地，这部分宅基地可优先复垦为耕地、园地和其他农用地。考虑实际情况，优先复垦为耕地、园地和其他农用地的比例约为 40%。其中：复垦为耕地、园地的比例约为 80%，因此农村居民点整理新增耕地潜力约为 18.41 万公顷。

根据以上两部分的计算结果，全省土地整理新增耕地潜力为 91.07 万公顷。

3、土地整理提高农用地等别（质量）的潜力

根据全省农用地分等成果，1-3 等别水田（高产田）面积

103.50 万公顷，占水田总面积的 34.84%；4-6 等别水田（中产田）面积 185.38 万公顷，占水田总面积的 62.40%；7-8 等别水田（低产田）面积 8.21 万公顷，占水田总面积的 2.76%。5 等别旱地（高产土）面积 21.63 万公顷，占旱地总面积的 6.97%；6-7 等别旱地（中产土）面积 178.21 万公顷，占旱地总面积的 57.40%；8-10 等别旱地（低产土）面积 110.61 万公顷，占旱地总面积的 35.63%。高产田、土面积 125.13 万公顷，占农用地总面积的 20.60%；中产田、土面积 363.59 万公顷，占农用地总面积的 59.85%；低产田、土面积 118.82 万公顷，占农用地总面积的 19.55%。中低产田、土面积 482.41 万公顷，占农用地总面积的 79.40%（详见表 9-1）。

由此可见，全省中低产田、土面积较大，其中 80% 以上为基本农田，中低产基本农田面积就达 385.93 万公顷，因此，通过土地整理提高耕地和基本农田质量潜力大。

表 8-1 四川省水田、旱地等别表

单位：万公顷

农用地等别	水田				旱地				总计	
	面	高产	中产	低产	面	高产	中产	低产		
I	24.56	103.50			0				24.56	
II	31.17				0				31.17	
III	47.77				0				47.77	
IV	85.99	185.38			0				85.99	
V	63.96				21.63				21.63	85.59
VI	35.43				59.31				178.21	94.75
VII	7.53			8.21	118.9				126.4	
VIII	0.68				80.20				80.88	
IX	0				17.55				110.61	17.55
X	0				12.86				12.86	
合计	297.0				103.50				185.38	8.21

二、土地复垦潜力

根据全省耕地后备资源调查评价成果,全省可复垦的后备耕地资源类型为废弃压占地、塌陷地、自然灾害损毁地。废弃压占地和塌陷地主要分布在凉山州、攀枝花、广元市、宜宾市、内江市以及巴中市。全省可复垦土地后备资源约 1.89 万公顷(28.3 万亩)。考虑到复垦难度,可复垦的比例为 40%,根据对已竣工验收土地复垦项目的统计,全省土地复垦项目新增耕地率平均为 60%,全省土地复垦新增耕地潜力为 0.45 万公顷。

表 8-2 四川省后备耕地资源表(复垦)

单位:万公顷

后备耕地资源	废弃压占地	塌陷地	自然灾害损毁地	合计
面积	0.86	0.15	0.88	1.89

三、后备耕地资源开发潜力

根据耕地后备资源调查评价成果,全省可开发的后备耕地资源类型为荒草地、盐碱地、沼泽地、苇地、滩涂、其他可开垦的未利用地(以撂荒地为主)。其中荒草地主要分布在川西南的凉山州和攀枝花市,盆周山地也有分布;滩涂主要分布在嘉陵江和涪江流域,以南充市、绵阳市分布最多;其他可开垦的未利用地(以撂荒地为主)主要分布在达州市、广安市、南充市。全省后备耕地资源总量为 26.52 万公顷(397.80 万亩)。

表 8-3 四川省后备耕地资源表（开发）

单位：万公顷

后备耕地资源	荒草地	盐碱地	沼泽地	苇地	滩涂	其他可开垦的未利用土地	合计
面积	18.41	0.03	0.03	0.20	4.40	3.45	26.52

考虑开发难度和生态因素，可开发为耕地的比例约为 40%。根据对已竣工验收土地开发项目的统计，全省土地开发项目新增耕地率平均为 80%，全省后备耕地资源开发新增耕地潜力约为 8.49 万公顷。

综上所述，全省耕地新增潜力由土地整理、土地复垦、土地开发三部分构成，根据以上的计算，全省总的新增耕地潜力为 100.01 万公顷。

第三节 土地整治规模任务与省级重点区域的确定

一、土地整理、复垦、开发规模任务

规划期内全省建设占用耕地控制在 13.56 万公顷内，其中，“十一五”期间建设占用耕地控制在 4.80 万公顷内。按照“占补平衡”的要求，考虑按等级折算的因素，确定全省 2006-2020 年土地整理、复垦、开发新增耕地面积不低于 16 万公顷，其中，“十一五”期间补充耕地面积为 5.40 万公顷。

二、土地整理规模任务与省级重点整理区域的确定

根据土地整理潜力分析结果以及规划期新增耕地目标确定规划期内全省土地整理规模。全省待整理农用地面积为 908.23 万公顷，其中耕地 599.63 万公顷，园地 72.14 万公顷，其他农用

地 236.46 万公顷。规划期内土地整理规模为 169.81 万公顷，新增耕地面积 14.26 万公顷；其中农用地整理规模为 167.00 万公顷，占土地整理总规模的 98%，新增耕地面积为 13.36 万公顷；其中农村居民点整理规模为 2.81 万公顷，新增耕地面积 0.90 万公顷。2006-2010 年规划土地整理规模为 56.60 万公顷，占土地整理总规模的 33%；2011-2020 年土地整理规模为 113.21 万公顷，占土地整理总规模的 67%。

表 8-4 四川省土地整理规模表

单位：万公顷

地类	现状面积	规划整理规模			新增耕地		
		2006-2020 年	2006-2010 年	2011-2020 年	2006-2020 年	2006-2010 年	2011-2020 年
耕地	599.63	120.00	40.00	80.00	13.36	4.45	8.91
园地	72.14	12.00	4.00	8.00			
其他农用地	236.46	35.00	11.67	23.33			
农村居民点	102.89	2.81	0.94	1.87	0.90	0.30	0.6
合计	1011.12	169.81	56.60	113.21	14.26	4.75	9.51

针对全省区域地貌、气候、土壤、土地利用特点，确定全省省级整理重点区域由成都平原综合整理区、川中丘陵农用地整理区、安宁河谷农用地整理区、盆周山地生态整理区、川西南山地生态整理区等五个整理区域构成（详见表 9-5）。五个重点整理区域规划整理规模为 161.46 万公顷，占规划土地整理总规模的 95%，新增耕地面积 13.59 万公顷。其中成都平原综合整理区整理规模为 27.93 万公顷，新增耕地面积为 2.71 万公顷；川中丘陵农用地整理区整理规模为 98.10 万公顷，新增耕地面积为 8.05 万公顷；安宁河谷农用地整理区整理规模为 4.43 万公顷，新增耕地面积为 0.35 万公顷；盆周山地生态整理区整理规模为 6.09 万公顷，

新增耕地面积为 2.16 万公顷；川西南山地生态整理区整理规模为 3.94 万公顷，新增耕地面积为 0.32 万公顷。

表 8-5 四川省省级土地整理重点区域表

整理区域	县(区)数量	区域构成	区域整理重点
成都平原综合整理区	23	成都市青白江区、新都区、温江区、都江堰市、彭州市、崇州市、邛崃市、大邑县、新津县、郫县、双流县；德阳市旌阳区、广汉市、什邡市、绵竹市；绵阳市游仙区、涪城区、江油市、安县；乐山市市中区、夹江县；眉山市东坡区、彭山县。	农村居民点整理、基本农田整理。
川中丘陵农用地整理区	65	成都市龙泉驿区、金堂县、蒲江县；内江市；资阳市；遂宁市；南充市；自贡市；德阳市罗江县、中江县；绵阳市三台县、梓潼县、盐亭县；眉山市丹棱县、仁寿县、青神县；乐山市井研县、五通桥区、犍为县、峨眉山市；广安市华蓥市、岳池县、武胜县、广安区、邻水县；泸州市江阳区、龙马潭区、泸县、纳溪区；宜宾市翠屏区、宜宾县、南溪县、江安县、长宁县、高县；达州市达县、宣汉县、开江县、大竹县、渠县、通川区；雅安市名山县。	农用地整理，主要是耕地和基本农田整理。
安宁河谷农用地整理区	8	雅安市石棉县、汉源县；凉山州甘洛县、越西县、冕宁县、喜德县、西昌市、德昌县。	农用地整理，主要是耕地和基本农田整理。
盆周山地生态整理区	33	绵阳市北川县、平武县；广元市；达州市万源市；巴中市巴州区、南江县、通江县、平昌县；泸州市合江县、古蔺县、叙永县；宜宾市兴文县、珙县、筠连县、屏山县；雅安市芦山县、荣经县、宝兴县、天全县、雨城区；乐山市金口河区、沙湾区、沐川县、峨眉山市、峨边县、马边县；眉山市洪雅县。	采用生态、工程措施进行农用地整理，主要是耕地和基本农田整理。
川西南山地生态整理区	8	攀枝花市；凉山州宁南县、会东县、会理县。	采用生态、工程措施进行农用地整理，主要是耕地和基本农田整理。
合计	137		

表 8-6 四川省省级土地整理重点区域整理规模表

整理区域	规划阶段 (年)	区域整理规模 (万公顷)					区域新增耕地面积 (万公顷)		
		农村居民点	耕地	园地	其他农用地	小计	农村居民点整理	农地整理	小计
成都平原综合整理区	2006-2010	0.66	6.84	0.68	1.13	9.31	0.21	0.69	0.90
	2011-2020	1.31	13.68	1.37	2.26	18.62	0.42	1.38	1.80
	2006-2020	1.97	20.52	2.05	3.39	27.93	0.63	2.07	2.70
川中丘陵农用地整理区	2006-2010	0.28	22.84	2.28	7.29	32.7	0.09	2.59	2.68
	2011-2020	0.56	45.69	4.57	14.59	65.4	0.18	5.19	5.37
	2006-2020	0.84	68.53	6.85	21.88	98.1	0.27	7.78	8.05
攀西安宁河谷农用地整理区	2006-2010		1.04	0.10	0.33	1.48		0.12	0.12
	2011-2020		2.08	0.21	0.67	2.95		0.24	0.24
	2006-2020		3.12	0.31	1.00	4.43		0.36	0.36
盆周山地生态整理区	2006-2010		6.35	0.64	2.03	9.02		0.72	0.72
	2011-2020		12.71	1.27	4.06	18.04		1.44	1.44
	2006-2020		19.06	1.91	6.09	27.06		2.16	2.16
川西南山地生态整理区	2006-2010		0.92	0.09	0.30	1.31		0.11	0.11
	2011-2020		1.85	0.19	0.59	2.63		0.21	0.21
	2006-2020		2.77	0.28	0.89	3.94		0.32	0.32
合计		2.81	114	11.4	33.25	161.46	0.90	12.69	13.59

三、土地复垦规模任务与省级重点复垦区域的确定

根据土地复垦潜力分析结果以及规划期新增耕地目标确定规划期内全省土地复垦规模。全省可复垦土地后备资源约 1.89 万公顷 (28.3 万亩)。规划期内复垦规模为 0.76 万公顷, 占可复垦土地后备资源的 40%。根据对已竣工验收土地复垦项目的统计, 全省土地复垦项目新增耕地率平均为 60%, 因此规划期内土地复垦新增耕地面积为 0.46 万公顷。

全省可复垦的废弃压占地和塌陷地主要分布在凉山州、攀枝花、宜宾市、内江市以及巴中市，规划为省级重点复垦区域。省级重点复垦区域规划复垦总规模 4907 公顷，占总复垦规模的 65%，新增耕地 2944 公顷。其中 2006-2010 年规划复垦规模为 1636 公顷，占复垦总规模的 33%；2011-2020 年年复垦规模为 3271 公顷，占复垦总规模的 67%。

表 8-7 四川省省级土地复垦重点区域复垦规模表

单位：公顷

复垦重点区域		后备耕地资源	规划复垦规模			新增耕地		
			2006-2020	2006-2010	2011-2020	2006-2020	2006-2010	2011-2020
攀枝花市	东区	508	406	135	271	244	81	163
	米易县	456	365	122	243	219	73	146
凉山州	盐源县	1084	867	289	578	520	173	347
	德昌县	535	428	143	285	257	86	171
	会理县	191	153	51	102	92	31	61
	喜德县	380	304	101	203	182	61	122
	越西县	1151	921	307	614	552	184	368
宜宾市	江安县	183	146	48	98	88	29	59
	兴文县	90	72	24	48	43	14	29
内江市	威远县	1101	881	294	587	528	176	352
	隆昌县	372	298	100	198	179	60	119
巴中市	南江县	27	22	7	14	13	4	9
	巴州区	56	45	15	30	27	9	18
合计		6134	4907	1636	3271	2944	981	1963

四、土地开发规模任务与省级重点开发区域的确定

根据土地开发潜力分析结果以及规划期新增耕地目标确定规划期内全省土地开发规模。确定规划期内土地开发规模为 2.00 万公顷，根据对已竣工验收土地开发项目的统计，全省土地开发项目新增耕地率平均为 80%，新增耕地 1.60 万公顷。其中省级开发重点区域规划开发规模为 1.60 万公顷，占规划开发总规模

的 80%，新增耕地面积为 1.28 万公顷。

根据可开发后备耕地资源分布情况，土地开发重点区域可分为川西南山地区、盆周山地区、川中丘陵区。其中川西南山地区开发规模为 0.73 万公顷，新增耕地面积为 0.58 万公顷；盆周山地区开发规模为 0.47 万公顷，新增耕地面积为 0.38 万公顷；川中丘陵区开发规模为 0.40 万公顷，新增耕地面积为 0.32 万公顷。

表 8-8 四川省省级土地开发重点区域开发规模表

单位：万公顷

开发重点区域	后备耕地资源			规划开发规模			新增耕地		
	荒草地	滩涂	其他可垦未利用地	2006-2020	2006-2010	2011-2020	2006-2020	2006-2010	2011-2020
川西南山地区	盐源县	1.16		0.73	0.29	0.44	0.58	0.23	0.35
	会理县	0.65							
	布拖县	0.51							
	德昌县	0.45							
	宁南县	0.43							
	盐边县	0.91							
	米易县	0.61							
仁和区	0.40								
盆周山地区	汉源县	0.78		0.47	0.19	0.28	0.38	0.15	0.22
	宣汉县	0.58							
	天全县	0.21							
	达县		0.63						
盆地丘陵区	营山县	0.36		0.40	0.16	0.24	0.32	0.13	0.19
	南部县	0.23							
	蓬安县		0.26						
	高坪区		0.13						
	南部县		0.12						
	仪陇县		0.08						
	三台县		0.10						
	岳池县		0.31						
	广安区		0.17						
	蓬安县		0.14						
仪陇县		0.14							

开发重点区域	后备耕地资源			规划开发规模			新增耕地		
	荒草地	滩涂	其他可垦未利用地	2006-2020	2006-2010	2011-2020	2006-2020	2006-2010	2011-2020
合计	7.27	0.70	1.39	1.60	0.64	0.96	1.28	0.51	0.77

第四节 搞好土地整治的政策与保障措施

一、健全规划体系，强化土地开发整理的规划管理

各地应在本级土地利用总体规划和上级土地开发整理规划的指导下，编制、完善土地开发整理规划。严格依据土地利用总体规划和土地开发整理规划进行项目规划设计，形成总体规划、专项规划、规划设计相衔接的规划体系，切实发挥规划对土地开发整理活动的宏观控制和引导作用。

加强规划管理，严格执行规划评审和备案、规划公告、规划审查、规划实施监督和评价制度。土地开发整理活动必须符合规划。土地开发整理项目的立项、规划设计、项目实施和检查验收，必须以土地利用总体规划和土地开发整理规划为依据。要严格依据规划审批土地后备资源开发，审查农用地转用中的补充耕地方案。新的土地开发重大工程应进行环境影响评价，切实保护好生态环境。

二、严格资金管理，稳定和拓宽投入渠道，探索完善土地开发整理经济运行机制

加大对补充耕地的资金支持力度，进一步完善新增建设用地上地有偿使用费的使用和管理，确保该项收入全部用于基本农田建设和保护、土地整理、耕地开发等支出。加强专项资金筹集和

管理使用的审计监督。既要通过实行地方自筹和部门统筹广泛筹集项目建设资金，又要严格项目资金管理，加强资金监管，确保项目资金及时足额到位。坚持国库集中支付，专户存储、专款专用，确保资金运行安全。实现项目资金全程监管，对挪用、滞拨、截留、挤占以及弄虚作假、虚报冒领套取财政专项资金的违法违规行为，要从严查处。

土地出让收入中用于农业土地开发的部分，要向粮食主产区和土地开发整理重点区域倾斜，优先保障土地开发整理重大工程的投入，支持土地整理和复垦、宜农未利用地的开发、基本农田建设以及改善农业生产条件的土地开发。

充分运用市场手段，积极拓宽资金渠道，鼓励和引导社会资金用于补充耕地，充分发挥各自工作优势，争取多渠道投资，加大资金投入，按照“谁投入、谁受益”的原则，完善适应市场经济要求的利益分配机制，吸引社会更多资金投入土地开发整理，推进土地开发整理的产业化。

三、完善激励机制

省国土资源厅每年年底对各市（州）土地整理复垦开发项目和补充耕地计划完成情况进行考核，达到或超出计划任务的，给予建设用地计划指标倾斜；非农建设项目占用耕地占补平衡不落实的，扣减相应新增建设用地计划指标。在报批建设用地时，把好专项资金征收关，在依法足额缴纳相关费用后，方可办理用地批准文件；各类非农建设经依法批准占用耕地后，经耕地保护

责任目标考核，完成补充耕地计划的，在资金项目安排上予以倾斜。农村建设用地整理应优先用于增加耕地，调剂为建设用地的应纳入建设用地计划，优先用于农村集体建设用地。

省投资项目新增耕地指标的 10% 留给项目所属地政府使用；对项目建设管理规范，项目的资金管理使用高效安全，能够按年度计划、质量要求并提前完成项目建设任务且顺利通过竣工验收的，优先安排省投资项目，同时对省投资项目再给予 5% 的新增耕地指标奖励。项目终验后的结余资金不必返还，由当地政府按项目资金管理原则，用于该项目的后期完善或与地方配套资金拼盘投入土地整理和基本农田保护及质量建设。

四、完善制度，规范土地开发整理项目管理

加强和完善土地开发整理年度计划管理，落实建设占用耕地计划、土地开发复垦整理补充耕地计划和土地开发整理项目计划挂钩制度。严格按照规划编报项目计划，合理引导省投资土地开发整理项目的实施。省投资项目原则上安排在《规划》确定的重点区域内。开发整理新增耕地要依法实行承包经营并纳入基本农田进行保护。

探索建立全省土地开发整理补充耕地的易地平衡制度，加强对易地补充耕地的调控和引导，易地补充的土地开发整理项目必须由省国土资源厅按《规划》统一组织实施。逐步建立易地补充耕地的储备制度。

完善土地开发整理项目管理制度，各级国土资源部门要切实

加强和规范项目管理。积极推行项目立项审查会审制，进一步完善项目法人制，全面实行项目招投标制，严格执行项目监理制。形成土地开发整理按规划确定项目，按项目进行管理，按设计组织施工，按进度安排资金，按效益考核验收的项目管理规范体系。

五、建立备案制度，逐步实施信息化网络监管

国土资源部要求土地整理复垦开发实行统一备案制度。各类土地整理复垦开发项目均需向国土资源部动态备案，不备案的，其增加耕地不能计入完成的补充耕地任务，不能用于占补平衡，不予核定和下拨中央分成新增建设用地土地有偿使用费。

省国土资源厅将按照备案制度和系统建设要求，落实政策措施，推动系统使用，及时报备项目、资金等相关信息；并通过报备系统审查建设用地“占补平衡”情况，定期分析项目建设、资金征收和使用情况，实施绩效评价和动态监管，落实奖惩措施。同时利用国土资源综合信息监管平台，与用地审批、土地供应和使用等信息整合联动，为土地管理全方位的监管、决策提供信息支持。

第九章 区域土地利用调控

第一节 省域空间发展战略

根据资源条件、地理区位和发展潜力，在充分发挥各地区特色与优势、保护好和引导好各地区加快发展积极性的前提下，通过发展经济和人口转移，逐步形成特色突出、优势互补的成都、川南、攀西、川东北、川西北 5 大经济区。

一、成都经济区

包括成都、德阳、绵阳、眉山、资阳 5 市。按照“城乡一体，率先跨越”的思路，充分发挥基础设施相对完善、城镇发展水平较高和经济技术实力较强的比较优势，以高新技术产业为主导，重点发展技术含量高的先进制造业和现代服务业，促进产业结构优化升级，保持较快的经济发展速度，发挥在全省经济中的骨干和带动作用。

基础设施。大力加强以成都为主枢纽的西部综合交通枢纽建设，以培育要素市场为重点的市场体系建设，以城市污染治理为重点的环保设施建设，全面增强区域功能。

特色产业。重点发展以发电设备、重型装备、工程机械和机车车辆为代表的重大装备制造业，以电子信息、航空航天、核技术和生物技术为代表的高技术产业，以金融、物流、会展为代表的现代服务业，以历史文化、商务旅游为特色的旅游业，以都市农业为代表的现代农业。

城市发展。在有条件的地区积极推进城乡一体化进程，以成

都市为中心，构建成都平原城市群，逐步建成全省乃至我国西部最强最大的经济密集区和人口密集区，使之成为全省参与全国区域竞争的龙头和主体。

二、川南经济区

包括自贡、宜宾、泸州、内江、乐山 5 市。按照“产业整合、快速崛起”的思路，充分发挥自然资源比较丰富和基础设施较完善的比较优势，以建设能源和重化工基地为主要方向，发展能源、化工、机械、建材、食品工业和特色农业、旅游业，使之成为全省经济发展新的增长极。

基础设施。大力加强以公路、铁路和水运为重点的交通设施建设，以长江上游水资源保护为重点的生态环境建设。

特色产业。大力发展以水电和煤炭为代表的能源产业，以化肥、甲醇、氯碱为代表的化学工业，以工程机械和大型锅炉为代表的重大装备，以名酒和茶叶为代表的饮料业，以差别化纤维和高档面料为主的化纤纺织工业，尽快建成全省重要的能源、化工、装备、化纤纺织工业、饮料业和旅游产业基地。

城市发展。充分发挥宜宾、自贡、内江、泸州、乐山 5 个城市的作用，积极培育川南中心城市，构建川南城市群，在成渝经济区中快速崛起，成为全省又一重要的经济、人口密集区。

三、攀西经济区

包括攀枝花市、凉山州、雅安市 3 个市（州）。按照“资源整合、高速增长”的思路，充分发挥独特的水能、矿产、生物等资

源优势，大力发展特色优势资源产业，带动经济快速发展。

基础设施。大力加强以交通和电网为重点的交通设施建设，以安宁河平原为重点的农业基础设施建设，以干热河谷区为重点的生态环境建设。

特色产业。围绕优势资源开发，大力发展以水电为代表的能源产业，以钒、钛、稀土为代表的新材料，以轨梁、管材和板材为代表的精品钢材，以早熟蔬菜、亚热带水果、花卉和中药材为代表的特色农产品，积极发展“阳光旅游”，逐步建成全国重要的能源、新材料、精品钢材和亚热带农业基地。

城市发展。依托攀枝花、西昌、雅安 3 市，合理、适度地集聚经济和人口，成为全省经济、人口相对集中的区域。

四、川东北经济区

包括南充、遂宁、达州、广安、巴中、广元 6 市。按照“开发资源、培育产业”的思路，充分发挥丰富的天然气资源和生物资源的比较优势，积极培育和延伸天然气产业链，建成我国西部重要的天然气能源、化工基地。

基础设施。大力加强以交通和水利为重点的基础设施建设，以盆周山区为重点的生态环境建设。

特色产业。大力发展以化肥为代表的天然气化工，以丝麻纺织为代表的农产品加工业，以茶叶、中药材、食用菌、油橄榄、优质粮油为代表的特色农产品，以红色旅游为特色的旅游业。发挥毗邻重庆的区位优势，主动加强与重庆市产业布局的衔接和协

作。

城市发展。依托南充、达州、遂宁、广安、巴中、广元等中心城市，加快城镇化步伐，积极构建川东北城市群，成为全省比较重要的经济、人口密集区。

五、川西北生态经济区

包括甘孜、阿坝 2 个州。按照“保护生态、点状发展”的思路，根据自然资源比较丰富但环境承载力相对较弱的特点，加大水能、旅游和矿产等优势资源合理开发的力度，改进传统农牧业生产方式，逐步建成特色鲜明、环境优美、人民富裕的生态经济区。

基础设施。加强以公路和通信为重点的交通、通信设施建设，以教育、卫生为重点的公共服务设施建设。

生态经济。突出抓好天然林资源、天然湿地资源、野生动植物资源的保护和草原生态环境建设。积极发展以观光、度假为主体的生态旅游，以水电为代表的清洁能源，以蔬菜、水果、中药材、草食牲畜为代表的生态农业和特色畜牧业。

城镇发展。优选一批适宜发展的县城和重点镇，积极实施生态移民工程，加强小城镇、移民新村和牧民新村建设，有计划地逐步引导农牧民向县城和重点镇转移。

第二节 省域基础设施发展布局

一、西部交通枢纽建设重点和空间布局

1、扩大进出川通道

突出南通道，改善与珠三角、北部湾地区的联系，打开西南

出海大通道，形成连接泛亚大铁路的对外开放捷径；扩大北通道，改善与三北地区的交通联系，形成连接欧亚大陆桥的大通道；强化东通道，改善与重庆、华中、华东地区的交通联系，形成通江达海的大通道；开辟西通道，形成连接西藏、青海的战略大通道。

2、完善成都主枢纽

依托接入的 10 条铁路和 16 条高速公路，建设西南最大的铁路集装箱站和客运站、全国第四大枢纽机场、公路客货运中心、全国一流的物流设施和物流信息平台，强化成都铁路调度中心和成都区域空管中心，完善铁路、公路和航空枢纽功能，将成都打造为西部最大的国家级综合交通枢纽。

西部综合交通枢纽建设。

二、“三中心”建设重点和空间布局

1、金融中心

抓住虚拟交易和服务外包迅速发展的机遇，重点发展场外交易和金融后台服务，形成以成都为核心的西部金融机构中心、西部金融交易中心、西部金融市场中心和金融后台服务中心。

2、商贸中心

重点构建批发贸易、期货交易、会展经济、商务信息、服务贸易和零售贸易六大平台。形成以成都为核心节点，以达州、泸州、宜宾、攀枝花、广元和遂宁为省际节点，其它区域中心城市为省内节点的商贸网络布局。

3、物流中心

重点建设现代物流信息平台、12大物流园区、30个专业物流集群。依托进出川运输通道，建设南、北、东、西四大物流通道，形成以成都为区域中心，攀枝花、泸州、宜宾、达州、绵阳、广元、南充、遂宁、内江和乐山为次区域中心的物流网络布局。

三、“四基地”建设重点和空间布局

1、现代加工制造基地

重点发展大型发电设备、重型装备、交通运输设备和大型工程机械。形成德阳重大装备产业集群、成都汽车产业集群、资阳和眉山机车车辆产业集群、泸州工程机械产业集群、成都和自贡数控机床产业集群。

2、重要战略资源开发基地

以三江水电开发为重点，建设阿坝东部、阿坝北部、绵阳、甘孜中东部、甘孜南部、凉山和雅安7个水电集群，以及嘉陵江和岷江2个电航通道，形成“三江七片两线”的水电资源开发格局。以川东北天然气开发为重点，加快勘探开发和配套产能建设，按照“优先发展城市燃气，优化发展天然气化工，积极调整工业燃料结构，适度发展天然气发电”的原则，积极促进天然气资源的就地转化。以攀西钒钛开发为重点，把攀枝花打造成为国际钒钛之都，把西昌建设成为现代钒钛产业研发中心。

3、农产品深加工基地

重点发展饮料食品、中药加工、竹木制品和丝棉麻革四大产业。形成以成都为中心的现代中药、服装、鞋业和家具产业集群，

以“六朵金花”为龙头的白酒产业集群，南充丝绸产业集群、遂宁棉纺产业集群、达州苧麻产业集群和乐山皮革产业集群。

4、科技创新产业化基地

重点发展民用航空、电子信息、新材料、生物产业和现代中药等优势产业，建成成都民用航空产业基地、成都信息产业基地、成都生物技术产业基地、绵广遂电子信息产业基地、攀枝花钒钛新材料产业基地、乐山硅材料产业基地和自贡新材料产业基地。

第三节 土地利用综合分区与市州土地利用调控

贯彻落实国家和全省区域发展战略，统筹区域土地利用，明确区域土地利用调控方向，实施差别化的土地利用政策。根据土地资源条件、地理区位和发展潜力，围绕“一枢纽，三中心，四基地”建设，优化区域国土开发格局，融合主体功能定位，将全省划分为成都平原、川南、攀西、川东北、川西北 5 大土地利用区。

——**成都平原土地利用区**。包括成都、德阳、绵阳、资阳和眉山 5 个地级市所辖行政区域，面积 5.35 万平方公里。

一、大力实施灾后重建土地利用专项规划，优先保障灾后重建用地。严格控制建设用地规模扩大，合理划定城乡建设用地扩展边界，调整用地结构，注重内涵挖潜，集约节约用地。结合统筹城乡综合配套改革试验区建设，设立“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”试点，统筹城乡用地。严格保护耕地，加大土地整理力度，建设高标准基本农田。围绕交通枢纽和产业

基地建设，为基础设施建设和工矿用地提供有效保障。

二、优先保障恢复灾区群众的基本生活条件和公共服务设施用地，保障灾后重建中恢复生活和生产的必需用地，对灾后重建项目给予重点支持。保障适宜重建区灾后重建用地，提升区域人口和经济集聚能力，保障灾后重建基础设施建设用地，促进灾区恢复重建和发展；适当控制适度重建区的建设用地增量，优先保障生态建设和修复建设项目用地，保证区域特色鲜明的产业项目用地。加强地质灾害危险性评价和综合治理，控制都江堰-江油断裂系两侧地质灾害易发区域和生态敏感区内土地开发强度。针对因地震及次生地质灾害毁损和废弃的土地，在调查评价的前提下，开展科学有序的土地整理复垦工程。

三、切实保护耕地，严格控制基本农田用途转变，加大土地投入，改善耕地质量，推进土地规模化和集约化经营，建设集中连片、高标准的基本农田，加大耕地污染的防治力度。大力实施“金土地”工程，加大成都平原综合整理区的农用地和农村宅基地的整理力度，改善生产条件，加强渠系配套，增加有效灌溉面积，增加高产、稳产优质耕地。到 2020 年，规划安排该区耕地保有量不低于 170.05 万公顷，建设高标准基本农田 152.38 万公顷。

四、以内部挖潜和优化结构为主，严格控制本区建设用地总量，特别是城镇工矿用地规模。控制建设用地增量，提高建设用地利用强度，提升土地利用集约水平。优先安排大中城市及重点镇用地指标，有序引导小城镇建设，鼓励外围组团发展，大力提

升第三产业和高新技术产业竞争力和集聚力，进一步改善产业结构。到 2020 年，规划安排该区城镇工矿用地规模 20.77 万公顷。

五、探索实施“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”政策，总结有效经验，采用不同模式，扩大试点范围，有序推进工作，加大农村建设用地整理力度，盘活粗放利用的农村建设用地，提高土地利用集约水平。

六、以国家批准的统筹城乡综合配套改革试验区为契机，落实以“三个集中”为核心的城乡一体化发展战略，稳步推进土地向规模经营集中，引导农民向城镇集中，充分挖掘城镇工矿用地潜力，加大土地整理复垦力度，调整城乡用地结构，形成有利于城乡统筹发展的用地布局。

七、围绕农产品深加工基地、科技创新产业化基地和现代加工制造基地建设，强力推进工业向集中发展区集中，提高集聚程度，提高供地准入条件，提升土地开发投资强度和产出效益，限制水平低、占地多、污染大、能耗高的产业，支持高新技术产业、循环经济产业和现代流通服务业发展，严格控制因产业发展与土地供需矛盾突出可能导致的乱占乱用土地现象的发生。

八、围绕全省综合交通枢纽建设布局，强化成都综合交通枢纽功能，优先保障成都主枢纽和出川西通道建设用地，对德阳、绵阳等次级枢纽的交通网络体系建设用地给予必要保障。适当增加大型供水工程和灌区改造工程用地。到 2020 年，规划安排该区基础设施及其他建设用地规模 10.47 万公顷。

——川南土地利用区。包括自贡、宜宾、泸州、内江和乐山 5 个地级市所辖行政区域，面积 4.81 万平方公里。

一、适当扩大建设用地供给，满足建设川南大城市密集区的用地需求。加大基础设施建设力度，完善交通基础设施网络体系。控制土地流向，保证产业发展对土地的正常需求，保障促进区域产业结构优化升级的项目用地。积极推进农用地和农村建设用地的整理，加大基本农田建设力度，严格保护生态用地。

二、适度增加城镇土地供给，推进集约用地型的城镇建设，合理划定城乡建设用地扩展边界，提高城镇人口和经济综合承载能力。围绕川南大城市密集区建设，合理安排区域中心城市和各节点城镇用地规模，推进大城市建设，积极培育中等城市，优化整合小城镇，提高城镇集聚程度。到 2020 年，规划安排该区城镇工矿用地规模 9.62 万公顷。

三、大力保障基础设施建设用地，促进出川南通道和枢纽配套的建设，完善公路、铁路交通网络，加快航道、港口和码头建设，实施岷江下游航电综合开发，加快长江航道整治疏浚，提升长江航道等级，建设泸州、宜宾两大综合性港口，改善通航条件。到 2020 年，规划安排该区基础设施及其他建设用地规模 6.44 万公顷。

四、重点保障本区煤炭、核电等能源及煤化工、盐化工等化工产业项目建设用地需求，为构建省级食品饮料及机械装备产业基地提供用地保障。土地利用安排上注重引导区内产业结构的调

整，充分利用优势、特色资源，逐步减轻该区与成德绵地区的产业结构趋同问题。

五、大力加强农用地整理特别是基本农田整理，进行农业产业结构和产品结构调整，建设特色农业和特色林业产业化基地。到 2020 年，规划安排该区耕地保有量不低于 151.31 万公顷，建设高标准基本农田 128.16 万公顷。

——**川东北土地利用区**。包括广元、遂宁、南充、广安、达州、巴中 6 个地级市所辖行政区域，面积 6.93 万平方公里。

一、优先保障灾后重建用地，对灾后重建项目给予重点支持。适度增加城镇土地供给，调整城乡建设用地结构，提升城市化水平，提高城镇人口和经济综合承载能力。推进集约用地型的城镇建设，合理划定城乡建设用地扩展边界。发挥区位和资源优势，保证优势产业发展对土地的正常需求。统筹安排基础设施建设用地，促进公路、铁路、航运等交通网的完善。积极推进农用地整理，改善农业生产条件。

二、优先安排恢复灾区群众的基本生活条件和公共服务设施用地，保障灾后重建中恢复生活和生产的必需用地，按照节约集约用地、保护耕地的原则，合理布局新增建设用地。

三、结合成渝统筹城乡综合配套试验区改革，发挥毗邻重庆市的区位优势，积极构建川东北城市群，适度增加城镇土地供给，促进南充、遂宁、广安城市圈的发展，调整城乡建设用地结构，改善达州、巴中、广元城镇发展滞后现状，加快达州、巴中、广

元城镇建设步伐，使本区成为全省比较重要的经济、人口密集区。到 2020 年，规划安排该区城镇工矿用地规模 10.21 万公顷。

四、围绕重要战略资源开发，发挥本区丰富的天然气资源优势，保障天然气化工产业重点项目和天然气长输管道建设用地，促进天然气化工基地建设。保障承接产业转移发展用地，利用地处成渝经济区主要通道的位置条件，承接重庆和成都经济区的产业转移，加快发展机械和电子产业。

五、保障出川北通道和东通道建设用地，构建区域大通道，重点建设川陕、川甘、川渝之间的铁路，加快川陕、川渝公路快速通道建设、提升嘉陵江水运航道等级。到 2020 年，规划安排该区基础设施及其他建设用地规模 8.66 万公顷。

六、加大土地整理实施力度，加快以小流域为单元的山、水、田、林、路综合治理，治理坡面和河流水系，改造中低产田土，提高耕地质量，改善农业生产条件，大力发展特色农产品深加工。到 2020 年，规划安排该区耕地保有量不低于 197.79 万公顷，高标准基本农田保护面积达到 170.89 万公顷。

七、保障生态保护和建设用地。保障秦巴生物多样性功能区覆盖的旺苍县、万源市等限制开发区域的生态建设和环境保护用地，有效治理水土流失和山地灾害，强化生态建设和环境保护，保护区域生物多样性。

——**攀西土地利用区**。包括攀枝花、雅安和凉山彝族自治州 3 个市州所辖行政区域，面积 8.31 万平方公里。

一、适当安排建设用地供给，优先保障本区优势矿产资源开发及相关产业发展用地。围绕水电开发和基础设施建设，合理安排交通水利项目用地。挖掘耕地后备资源潜力，加大土地开发力度，建设优质基本农田。发挥区域旅游资源特色，保障旅游及其配套服务设施用地。

二、依托攀枝花、西昌、雅安 3 市，适当安排居民住宅建设用地和第三产业建设用地，促进经济和人口的合理集聚。到 2020 年，规划安排该区城镇工矿用地规模 4.55 万公顷。

三、围绕南通道建设，保障西南出海大通道建设用地，重点建设川滇、川黔之间的铁路和公路通道，连接珠三角和北部湾地区。发挥水能资源优势，全面推动流域综合开发，保障大渡河、金沙江水电基地建设用地，保障输配电网建设用地，注重开发过程中的生态建设和环境保护。到 2020 年，规划安排该区基础设施及其他建设用地规模 4.18 万公顷。

四、充分发挥本区矿产资源丰富的优势，加大资源勘查力度，推进资源开发，保障矿产资源开发用地。重点保障攀西钒钛产业基地建设用地，调整优化矿产资源开发用地布局与结构，加大采矿用地的监督和管理力度，支持矿业集中发展区域和矿山生态建设，防止矿产资源开发过程中对土地资源和生态环境的破坏。

五、大力加强以安宁河谷平原为重点的土地整理、矿山开采废弃地的土地复垦以及宜农荒地的土地开发工作，改善农业基础设施条件，建设优质基本农田。到 2020 年，规划安排该区耕地

保有量不低于 55.94 万公顷，高标准基本农田保护面积不低于 50.57 万公顷。

六、保障生态保护和建设用地。保障川滇森林生态及生物多样性功能区覆盖的天全县、宝兴县、盐源县、木里藏族自治县等限制开发区域的生态建设和环境保护用地，强化山地生态建设和环境保护，保护区域生物多样性，增强区域生态功能。

——**川西北土地利用区**。包括阿坝藏族羌族自治州和甘孜藏族自治州所辖行政区域，面积 23 万平方公里。

一、在地质环境安全性和资源环境承载力评价的基础上，避让地质灾害易发区和隐患点，合理布局建设用地，适度安排必要的生活生产建设用地。严格保护生态环境，巩固退耕还林成果，防治土地沙化，统筹推进水电产业发展、旅游资源开发和生态保护与建设，禁止林地、湿地、牧草地等生态用地随意改变用途。

二、保障川西旅游环线、四川香格里拉生态旅游景区环线等旅游产业发展所需的配套交通基础设施用地，开发利用岷江、雅砻江流域水电资源，保障阿坝东部、北部和甘孜南部、中东部四大水电集群建设用地。到 2020 年，规划安排该区基础设施及其他建设用地规模 1.95 万公顷。

三、本区地质灾害频繁，生态环境脆弱，按照区域资源环境承载能力，严格核定区域建设用地规模，严格限制增加建设用地，新增建设用地主要用于保障发展特色产业以及基础设施和公共设施等建设，建设用地选址布局应避让地质灾害易发区和隐患

点。位于地质灾害高易发区的县城和乡镇驻地建设要远离重大地质灾害点和活动断层，留出一定的缓冲地带，疏散或搬迁密集居民点，线状工程（公路、铁路等）应回避或采取隧道穿越，禁止不适宜功能定位的建设项目用地。

四、切实发挥土地对生态安全的基础屏障作用。严格土地用途管制，严禁改变生态用地用途，加强对农用地特别是林地和牧草地等生态用地的保护。坚持土地资源保护性开发，统筹旅游资源开发与土地生态建设，促进区域生态功能的恢复和提高。在龙门山主断裂带两侧地质灾害高易发区内，应以保护生态为主，农业用地应以林地、牧草地为重点，严格限制坡耕地和梯田开发扰动岩土体。

五、安排“牧民定居行动”居民点用地，通过小城镇、移民村建设，点状发展，引导农牧民向县城和重点镇转移，保障区域内教育、文化、卫生、广播、电视、商贸等基础事业和流通服务业用地，促进少数民族地区社会服务事业的发展。开展稀有、有色金属和贵金属矿产的勘查，保障优势资源产业发展用地。到 2020 年，规划安排该区城镇工矿用地规模 1.17 万公顷。

六、巩固退耕还林成果，防治土地沙化，严格保护生态环境。加大长江上游森林培育力度，重视水源涵养，防治草场过度畜牧，加强高原湿地保护，将本区建设成为全省乃至全国的重要生态屏障区域。发挥特色生物资源优势，加快生态农业和特色畜牧业的发展，综合提高农业产业化水平。到 2020 年，规划安排该区耕

地保有量不低于 13.71 万公顷，基本农田保护面积不低于 11.75 万公顷，林地和牧草地面积分别达到 786.81 万公顷和 1204.98 万公顷。

表 9-1 区域土地利用主要调控指标

指 标 (万公顷)	土地利用区				
	成都平原 土地利用区	川南 土地利用区	川东北 土地利用区	攀西 土地利用区	川西北 生态土地 利用区
一、总量指标					
耕地保有量	170.05	151.31	197.79	55.94	13.71
基本农田保护面积	152.38	128.16	170.89	50.57	11.75
园地面积	38.88	13.34	22.98	18.57	1.95
林地面积	204.37	196.73	295.16	514.63	786.81
牧草地面积	5.55	12.68	7.21	148.82	1204.98
建设用地总规模	65.72	38.75	55.16	15.01	4.67
城乡建设用地规模	55.25	32.31	46.50	10.83	2.72
城镇工矿用地规模	20.77	9.62	10.21	4.55	1.17
交通、水利及其他 用地规模	10.47	6.43	8.66	4.18	1.95
二、增量指标					
新增建设用地总量	10.54	5.16	5.25	2.24	1.09
新增建设占用 农用地规模	8.53	4.39	4.41	2.01	0.97
新增建设占用 耕地规模	≤5.93	≤2.62	≤2.66	≤0.89	≤0.40
整理复垦开发补 充耕地目标	6.43	2.84	2.89	0.97	0.43

第四节 土地利用专项管治区域与管治措施

一、省级基本农田重点建设区

建立基本农田建设集中投入制度，加大财政对省内粮食主产

区域和基本农田保护区建设的扶持力度，大力开展成都平原地区、盆地丘陵地区、凉山州安宁河谷地区的基本农田整理。推进三台县、岳池县、安岳县、隆昌县、郫县、通江县等6个全国基本农田保护示范区建设。

管治措施：

1、区内土地主要用作基本农田和直接为基本农田服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其他农业设施。

2、区内现有非农建设用地和其他零星农用地、未利用地应当优先整理、复垦、开发或调整为基本农田，规划期间确实不能整理、复垦或调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积。

3、区内耕地在不破坏耕作层的前提下，可调整为其他类型的农用地，并仍依照本区管制规则进行保护和管理。

4、不得破坏、污染和荒芜区内基本农田，不得在区内建窑、建房、建坟、挖沙、采石、取土、采矿、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动；不得占用基本农田进行除农田防护林之外的各类造林、绿化带建设活动。

5、严禁占用区内基本农田进行非农建设，因国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实无法避开基本农田保护区，需要占用基本农田，涉及农用地转用或者征用土地的，必须经国务院批准。

6、经国务院批准占用基本农田的，当地人民政府应当按照国务院的批准文件修改土地利用总体规划，按照“数量不减少，

质量有提高”的原则，实行“先补后占”，没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。

二、灾后恢复重建用地区

根据汶川地震灾区地质灾害评估和资源环境承载能力评价，按照自然地理单元，从恢复重建用地安全性角度，划分出危险区和地质灾害高易发区、中易发区、低易发区以及其他区域。

表 9-2 土地利用安全性评价标准分级

因素	危险区	易发区	其他区域
距发震断裂带距离(米)	< 1000 (县级城镇) < 500 (乡镇驻地) < 200 (其它区域)	1000-1500 (县级城镇) 500-800 (乡镇驻地) 200-500 (其它区域)	> 1500 (县级城镇) > 800 (乡镇驻地) > 500 (其它区域)
岩土体类型	岩体破碎或软硬相间等易滑岩土体为主	坡积层或软硬相间等易滑岩土体为主	坚硬岩体为主
相对高差(米)	400—1000	200—500	< 30
地形坡度	> 25°	15°—25°	< 15°

管治措施:

1、在危险区和易发区内开展工程建设的，如处于地震断裂带 200 米以内的范围，严禁工程建设。

2、如处于地震断裂带 200 米—500 米以内的地区，应加强工程建设项目抗震设防烈度。

3、如处于地震断裂带 500 米以外的其他地区，必须严格按照地质灾害危险性评估技术要求，开展地质灾害危险性评估工

作，根据评估结论，确定建设项目场地适宜性。

4、其他区域不需要开展地质灾害危险性评估工作，建设项目场地适宜。建设用地场址和场地需避让河道、河道两岸主堤防之间的滩地等行洪泄洪区域。

三、水土流失重点治理区

四川省水土流失重点治理区为：嘉陵江流域、沱江流域、岷江中下游（包括大渡河、青衣江流域）、金沙江下游（包括安宁河流域）及长江干流部分（包括南广河、赤水河流域）的四川盆地、川西南山地区以及川西高原的河谷地带。

管治措施：

1、抓好以小流域为单元的山、水、田、林、路土地综合治理，完善田间灌排设施，开展梯田梯土建设，加快缓坡耕地基本农田建设。

2、完善水利、交通、工矿企业建设等基本建设项目的水土保持方案的编报和实施，遏制人为新增水土流失。

3、加强崩塌、滑坡、泥石流等突发性山地水土流失灾害的预警和防治。

4、以草定蓄，避免超载放牧，防止草场退化、沙化。

5、保护现有植被，防止过量采伐，利用宜林荒山荒坡营造水土保持林、经济林（果）草。

四、自然与文化遗产重点保护区

四川拥有众多自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公

园及世界自然文化遗产。已建各类自然保护区 163 个，风景名胜区 127 个，森林公园 88 个，地质公园 12 个，列入人与生物圈保护区网络的有卧龙、九寨沟，稻城亚丁；列入世界遗产的有九寨沟—黄龙、乐山大佛—峨眉山、都江堰—青城山、大熊猫栖息地，列入世界地质公园网络的有兴文石林。拥有九寨沟—黄龙以及乐山大佛—峨眉山、都江堰—青城山、蜀南竹海、剑门蜀道、贡嘎山、四姑娘山、大邑西岭雪山等 15 个国家级风景名胜区。

管治措施：

- 1、区内土地主要用于保护具有特殊价值的自然和人文景观。
- 2、严格控制区内生产建设强度，不得占用保护区核心区的土地进行新的生产建设活动，原有的各种生产、开发活动应逐步停止。
- 3、区内土地主要用于风景游赏、相关文化活动及必要的游览设施建设。
- 4、不得占用区内土地进行破坏自然景观、污染环境的生产建设活动。
- 5、加大对自然保护区和风景名胜区内违法开发建设和违规采矿等违法活动的查处力度，对生态破坏严重或尚未完成生态恢复任务的地区暂停审批对生态有较大影响的建设项目。

第十章 规划环境影响评价

根据《中华人民共和国环境影响评价法》、《省级土地利用总体规划环境影响评价技术指引》的有关规定与要求，开展《四川省土地利用总体规划（2006-2020年）》（以下简称《规划》）环境影响评价。

第一节 生态环境现状

四川省地处我国地形第一阶梯向第二阶梯的过渡地带，属长江、黄河上游地区，地貌类型多样，生态环境复杂，生物多样性丰富。这种特殊的地质地理环境和生态功能，对长江上游乃至全流域生态安全和可持续发展起着极其重要的作用。

一、生态环境功能与战略地位

1、长江上游生态屏障的主体

四川地处长江上游，除川西北草地的白河、黑河注入黄河外，96.5%的土地均属长江水系。长江上游金沙江及主要支流雅砻江、大渡河、岷江、嘉陵江纵贯全境。西部天然林主要集中在以上江河水源头和周围山脉地带。这个区域内的天然林对涵养水源、保持水土、改善人类自身及众多野生动物的生存环境，庇护长达6380公里的整个长江流域的生态平衡和国土安全，是全国重要的生态安全调控区，具有其他任何工程措施所不可替代的功能，被视为长江的绿色屏障。

2、生物多样性保护功能独特

四川有脊椎动物1229种，占全国总数的40%，野生高等植

物约 10000 多种，占全国植物种类的 1/3。属于国家重点保护的野生动物有 144 种，占全国总数的 39.6%，居全国之冠；列入国家珍稀濒危保护植物的有 84 种，占全国的 21.6%。

3、水能资源丰富

四川省河流众多，流域面积在 100km² 以上的河流 1229 条。全省多年平均水资源总量 2616 亿 m³，约占长江年径流量的 1/4，相当于黄河年径流量的 4 倍多。人均水资源占有量 2990m³，略高于全国平均水平。水能资源理论蕴藏量 1.44 亿 kw，技术可开发量 1.2 亿 kw，居全国首位。

4、自然保护区

四川具有特殊的地貌类型和优越的自然条件，现有国家级自然保护区 18 处；已建成各类自然保护区 163 个，使全省 60~80% 的珍稀动植物及其栖息地得到有效的保护。

5、风景名胜区

四川省是全国有名的风景名胜资源大省。有九寨沟、黄龙、峨眉山—乐山大佛、青城山—都江堰 4 处风景名胜区和四姑娘山、夹金山、卧龙自然保护区、九龙沟—鸡关山、西岭雪山等风景名胜区和自然保护区，跨区域范围划定的大熊猫栖息地列入世界遗产名录；全省共拥有 15 处国家级风景名胜区，75 处省级风景名胜区和 37 处市县级风景名胜区，其面积总数近 4 万平方公里，约占四川省国土面积的 8%。

二、生态环境面临的主要问题

四川省是国家确定的全国生态省建设试点省份，将实现发达的生态经济、良好的生态环境、繁荣的生态文化、和谐的生态社会作为生态省建设的重要目标，但生态省建设仍面临一些亟待解决的问题。一是水土流失面积大，土壤侵蚀量多，全省水土流失面积占幅员面积的 46%，金沙江、嘉陵江和岷江多年平均输沙量约占长江上游的 85%。二是草地退化和土地沙化、荒漠化、石漠化日趋严重。草原因过牧严重，草原退化面积达 1067 万公顷，占可利用草地的 60% 左右。全省沙化、荒漠化土地达 138.23 万公顷。其中中度以上面积占 39.2%。三是资源开发对生态与环境的破坏影响加剧，因矿山开采、水电开发、公路建设及不合理的旅游开发所导致的生态与环境破坏持续加重。

三、未来挑战

规划期内是四川省工业化、城镇化快速发展阶段。四川省政府《关于加快推进新型工业化的意见》中提出 2020 年前，基本实现工业化，建设中西部工业强省。工业增加值年均增长 12% 以上，占全省生产总值的比重 2010 年达到 40%，2020 年达到 50% 以上。规划期末四川省总人口将控制在 9200 万人内，城镇化率由 2005 年的 33% 提高到 50%。工业化和城镇化的快速发展将引起土地利用结构的急剧变化，不可避免的对生态环境造成负面影响。

工业是推进四川省经济发展的主导产业，四川省工业发展滞后，走新型工业化道路、加快工业发展势在必行。在工业兴省发

展战略中如何与生态省建设协调，保护环境资源是规划期内生态环境面临的严峻挑战。

第二节 环境协调性分析

一、《规划》与相关法律与规划的相符性分析

《规划》编制过程中，严格遵循了《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《中华人民共和国水土保持法》和《土地复垦规定》等相关法律法规规定，并将“四川省环境保护‘十一五’规划”、“四川生态省建设规划纲要”以及“四川省生态功能区划”等相关规划成果作为重要参考。

二、《规划》拟解决的环境问题

本轮规划修编将协调土地利用与生态环境建设作为规划编制的重要任务，在前期专题研究的基础上，针对四川省的生态环境现状，为建设资源节约型和环境友好型社会，提出了一系列的环境治理目标：一是力求土地利用结构与产业结构的协调，合理利用土地资源，严格控制建设用地总量，确保耕地红线。促进工业企业向工业园区集中，实施“金土地工程”。做好滑坡、崩塌、泥石流、地面塌陷、地面沉降等地质灾害的防治工程。二是提高环境安全水平，加强对耕地特别是基本农田的保护，改善土壤质量，防止耕地质量退化，建设高标准农田，实施“沃土工程”。三是积极保障生态性用地需求，实施天然林保护工程、退耕还林工程、长防林工程等生态林建设，实施退牧还草工程、天然草原保

护工程、川西北湿地和草原治理工程。四是加强农田生态环境保护与土壤污染防治。五是提高生态性用地的比例。规划期内林地、园地、牧草地等生态性用地规模都有适当提高，其中，至 2020 年，全省森林覆盖率达到 35% 以上，自然保护区面积占全省土地总面积的比例达到 25% 以上。

第三节 主要环境影响评价

一、规划目标评价

《规划》编制中切实贯彻了节约资源和保护环境的基本国策，统筹安排了生产用地、生活用地和生态用地，加强土地生态建设，所提出的一系列环境治理目标有利于四川省生态环境的保护和改善。

二、土地利用规模和结构评价

从耕地调控指标看，2020 年耕地面积比 2005 年略有降低，减少了 10.83 万公顷。不同的耕作方式和施肥结构会对水资源产生不同的影响，合理的耕作方式可以减少水土流失。规划期内通过大力实施耕地地力建设，使项目区耕地的基础地力提高 1—2 个等级，肥料和水的利用率提高 10 个百分点。全省实施沃土工程 1285 万亩，辐射带动 940 万亩，共 2225 万亩，占全省耕地的 38%。通过这些措施可以改善耕作方式和施肥结构，提高农田生态系统功能，进而弥补耕地建少对环境的负面影响。

从建设用地来看，《规划》适当增加了建设用地规模。建设用地规模是在综合考虑四川省人口和社会经济发展，从节约集约

利用建设用地、优化配置城乡建设用地的基础上确定的。《大纲》中确定 2020 人均城镇工矿用地控制在 107m^2 内，将建设用地增长的重点放在城乡用地合理布局上，有利于减轻建设用地扩展造成的生态环境影响。

从其它农用地来看，规划期内林地面积增加了 34.93 万公顷，增幅达到 1.78%；园地面积增加了 23.58 万公顷，增幅达到 32.69%；草地面积增加 7.65 万公顷。这些生态用地面积增加将有利于提高空气质量、减少水土流失、改善土壤质量。

从四川省土地利用结构看，《规划》保障了合理的生态功能用地规模比例。规划期内，具有生态服务功能的耕地、园地、林地、牧草地、水域等地类占国土面积的比例增加到 83.90% 以上，比 2005 年上升 1.14%。农用地面积稳中有升，占土地总面积的比例由 2005 年的 87.70% 上升到 2020 年的 88.36%。这为生态环境建设提供了必要的用地保障。土地利用多样性指数由 2005 年的 1.33 提高到 2020 年的 1.56，土地利用结构更加合理。

三、土地利用布局评价

在成都平原土地利用区，针对该区域人口密集，经济总量大、发展快，资源相对紧缺，环境矛盾突出的特点，《规划》提出发展大都市区和产业集聚区，提高单位土地经济产出水平。合理调整土地利用结构，加强旧城改造和闲置土地的清理和利用。控制主城区开发强度，控制城镇的外延发展，合理适度发展外围组团，限制低水平、占地多、污染大、能耗高的产业用地。这些措施将

有利于缓解该区域的生态环境问题。

在川南土地利用区，针对该区域矿产资源开发造成的生态破坏，水土流失，支流水环境污染较重，煤炭含硫量较高，造成城镇大气环境污染的问题，《规划》提出在土地利用安排上注重引导区内产业结构的调整，逐步减轻该区与成德绵地区的产业结构趋同问题。以长江上游水资源保护为重点，加大石漠化土地和陡坡耕地治理力度。通过实施沱江等重点流域水污整治，解决内江、自贡等城市的缺水问题。

在川东北土地利用区，针对区域内丰富的天然气资源和生物资源的比较优势，《规划》提出保障能源、化工基地建设用地配置，大力加强以交通和水利为重点的基础设施建设。以嘉陵江流域水环境保护为重点，加大山区生态建设与保护力度，实施小流域综合整治。改造中低产田土，改善农业生产条件。这些措施的实施即可以充分利用区域的资源优势，又可以防治新的生态环境问题的产生。

在攀西土地利用区，针对区域内地质构造复杂，岩层破碎，是重要地震带，是四川省滑坡、崩塌、泥石流等高发区，水土流失严重，金沙江干热河谷及高海拔地区自然条件差，生态环境脆弱的特点，《规划》提出加强生态林建设和矿山生态环境保护与恢复治理，有效治理水土流失，防止矿产资源开发和水能资源开发过程中对土地资源和环境的生态破坏。加强土地整理、复垦和宜农荒地的开发工作，建设国家级耕地后备资源开发基地。增强

对干旱河谷的保护、利用，加强以安宁河谷平原为重点的农业基础设施建设。

在川西北土地利用区，针对该区域自然资源比较丰富但环境承载力相对较弱的特点，《规划》提出合理开发水能、旅游和矿产等优势资源，合理安排生态建设工程和基础设施工程用地，抓好天然林资源、天然湿地资源、野生动植物资源的保护和草原生态环境建设。

四、重大工程影响评价

《规划》在基础设施方面的重大工程主要包括以下方面：一是统筹整合交通运输用地，构建西部综合交通枢纽。各类交通用地安排都是以提高交通用地自身利用率为基础，尽量减少占用耕地和其它农用地为原则规划，《规划》同时提出各类线形工程应避免对自然保护区、饮用水源区、水土保持区等环境敏感区造成破坏，从而有利于促进区域社会、经济、资源和环境的全面协调发展。二是合理安排水利设施用地，在规划期内将建设亭子口、小井沟、红鱼洞、土溪口、黄桷湾、鲜家湾、关口、米市、龙塘等大型水利枢纽工程和武引二期、升钟二期、毗河供水一期、向家坝、大桥水库二期、蓬溪船山、亭子口、罐子坝、长征渠等大型灌区工程，以及白岩滩、金王寺等一批中型骨干水利工程，开展岷江、沱江、涪江、嘉陵江、渠江和安宁河等“五江一河”和“长上干”重点中小河流的防洪综合整治，这些水利项目的实施既能改善农业生产条件，也能调节空气的湿度和温度，净化空气，

稀释污染物，从而缓解污染的压力。三是保障能源产业用地，提出以电力为中心，水电为重点，天然气稳步发展，新能源和可再生能源有效补充的方针。这些措施有利于减少能源产业用地，降低资源和能源消耗，矿山的生态环境恢复。

规划期内将大力开展“金土地”专项土地整理工程和“沃土工程”。通过土地平整、坡改梯、道路建设、农田水利设施综合建设，对农村细碎、分散的农业用地整理合并，实现土地的适度规模经营；土地复垦整理工程有利于修复区域自然生态功能，提高区域资源环境承载能力。工程实施不仅能够增加耕地面积，全面恢复耕地和农业综合生产能力，也是改善区域生态环境的重要手段。可以改善水土结构和局部小气候，减缓水土流失，营造良好的农田生态环境。

第四节 主要环境影响的减缓措施

一、科学规划布局交通线路，坚持“设计上最大限度的保护、施工中最小程度的破坏和建设中最大程度的恢复”的原则和以人为本的观念，将环保理念贯穿于设计、施工、养护全过程，最大限度的保护和恢复生态原貌，使道路交通环境与自然生态环境相协调。

二、加大对水电、石油化工、天然气等大型建设项目的生态环境保护，积极探索减少工程生态环境影响的生态学理论和措施，保障大型工程生态安全与可持续发展。

三、保护农村生态环境，开展全省土壤污染调查和超标耕地

综合治理,依法调整污染严重且难以修复的耕地;合理使用农药、化肥,防治农用薄膜对耕地的污染,加强农业废弃物的综合利用。

四、在县乡级土地利用总体规划修编中,要依法划定禁止和限制开发建设区,制定土地用途管制规则。以区域环境容量和土地承载力分析为基础,确定与当地生态环境相协调的各类用地规模、结构和布局。

第十一章 规划实施保障措施

加强规划对土地利用的整体控制，健全规划实施管理制度，强化经济激励约束措施，完善规划基础建设，确保规划目标的实现。

第一节 健全土地利用总体规划的行政管理措施

一、依法实施规划

依法实施规划是体现规划的法律地位和严肃性的前提条件。《土地管理法》、《土地管理法实施条例》等法律法规对土地利用总体规划编制的组织、修编、审批都有法律程序规定。规划一经批准，就具有相应的法律地位，任何单位和个人都不允许违背和随意修改。

土地利用总体规划的修改调整，必须对规划修改的必要性、合理性和合法性等进行评估，在经过规划实施评价，并经规划审批机关的同级国土资源管理部门认定后，方可依法开展。凡涉及改变土地利用方向、规模、重大布局等原则性修改，必须报原批准机关批准。严禁擅自通过修改下级土地利用总体规划，扩大建设用地规模和改变用地布局，降低耕地保有量和基本农田保护面积。

二、实行政府领导任期目标责任制

执行地方政府主要负责人对本地区土地利用总体规划实施和管理负总责的长期目标责任制，把耕地保有量、基本农田保护

面积、补充耕地的面积和质量、节约集约用地作为评价地方经济社会发展成绩和考核干部政绩的重要因素。对严格执行政策法规和土地利用总体规划，超额完成耕地和基本农田保护目标任务的单位和个人给予奖励。对违反土地利用总体规划的行为给予行政处分，对违反土地利用相关法律，造成严重后果的，要移交司法机关处理。

三、改进建设用地的规划管理办法

规划实施过程中，要强化土地利用年度计划的控制，按土地利用总体规划和相关专项规划对建设项目用地规模、布局、占补平衡措施和用地计划指标等进行全面性预审，同时结合项目建议书、可行性报告审批等进行系统审查。建设过程中应进行监督，建设完成后认真加以验收，以检查执行规划和落实耕地占补等情况。

省级预留的规划机动指标主要用于在规划期间内经省政府同意增加的城镇建设，及新增加的省级重大项目。规划机动指标的使用由各市州、扩权县政府和省级有关部门向省政府提出申请，省国土资源厅根据省政府的要求，提出规划机动指标使用方案，报省政府批准后，向有关市、县下达使用规划机动指标。对于机动指标的使用管理，要建立专门的使用台帐，动态掌握使用情况。

四、建立规划实施管理方案和动态监测机制

确定不同类型地区，作为动态监测点，长期连续监测其土地

利用的变化趋势及执行规划的情况，对大城市郊区重点监控其建设用地计划执行情况和耕地保护情况。通过分类指导，及时掌握规划实施中出现的问题，并及时处理，提高规划实施管理的效率。

第二节 加强规划对土地利用的整体控制

一、强化土地利用总体规划自上而下的衔接

按照国家、省、市、县、乡五级从上至下逐级控制的规划体系，各级地方人民政府组织修编土地利用总体规划，落实国家、省级土地利用总体规划确定的目标和任务。

市(州)级和县级土地利用总体规划要突出空间性和结构性，合理调整土地利用结构和布局，确保省级规划下达各项规划指标的分解落实，保障国家、省级重点基础设施项目用地和民生工程项目用地，并落实在规划文本及图件(册)中，确需调整国家、省级重点项目用地指标的，需经省人民政府同意。

乡(镇)土地利用总体规划要提高针对性和可操作性，重点将各类用地定量、定位落实到地块，将乡镇级土地利用总体规划实施与用途管制制度紧密结合，为用途管制提供直接依据。

各级政府应在土地利用总体规划的控制和指导下，编制土地开发、整理、复垦、保护等专项规划和各业用地规划，落实总体规划。

二、做好与灾后恢复重建土地利用专项规划的衔接

对纳入灾后恢复重建土地利用专项规划的 4.78 万公顷各项新增建设用地指标，由国家统筹安排，并在土地利用年度计划指

标中优先解决，指标不足的，由四川省根据各地实际安排。

对于符合灾后恢复重建土地利用专项规划、增强灾区防灾抗灾能力的新建基础设施和重点工程项目，需国土资源部进行用地预审的，委托省国土资源部门预审，预审意见由国土资源部转办。对于控制工期的单体工程，经省级国土资源管理部门审核同意，可以先行用地，其中需国务院批准用地的，报国土资源部备案。

对于灾后恢复重建土地利用专项规划安排异地新建的村庄和集镇，凡废弃的原址建设用地具备复垦条件的，可以使用城乡建设用地增减挂钩周转指标。由市县国土资源管理部门确定建新地块，先行安排重建。在建设过程中再将建新地块与拟复垦地块组成周转项目区，纳入建新拆旧规划。项目区经省级国土资源管理部门审定后，报国土资源部确认周转指标。

因地震造成的灾毁耕地和不宜原址重建而废弃的建设用地，凡具备复垦条件的，可根据灾后恢复重建土地整理复垦重大工程规划和实施方案，按照土地开发整理项目管理的相关要求，直接组织编制重大工程土地整理复垦项目设计报告和预算书等项目前期材料，按规定报省级部门审批。

三、加强土地利用总体规划与其它专项规划的衔接和协调

各地、各部门、各行业编制的城镇、村镇、交通、水利、能源、旅游、生态建设等规划应当与土地利用总体规划相衔接，必须符合保护耕地和节约集约用地的要求，必须符合土地利用总体规划确定的用地规模和布局。涉及用地规模和布局改变的项

目，都应确认符合土地利用总体规划后才能执行。

四、严格执行基本农田保护制度

基本农田是土地用途管制的重中之重，应实行最严格的保护性措施。在规划编制前应从理论上协调好产业之间及其与城镇间的布局关系，确定不同地块的最佳土地利用方式及其它利用方式的排序。在土地利用总体规划编制中，一定要以高度的预见性来评估基本农田的合理空间范围，注意将未来时期城镇、工矿及交通等建设用地预留出来。一旦确定基本农田之后，即应执行最严格的保护措施。符合条件确需占用基本农田的国家重点项目，应经法定程序修改规划，按规定严格审批后办理农地转用手续，其补偿标准应高于普通耕地和其它类的土地。

第三节 强化规划实施的经济手段

一、严格执行土地有偿使用

健全和完善土地招标、拍卖、挂牌出让制度，提高非农建设占用耕地特别是基本农田的成本，充分发挥市场配置土地资源的基础性作用，促进实现节约集约利用土地的规划目标。

工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地出让，必须通过土地市场实行招标、拍卖、挂牌交易。市、县人民政府国土资源行政主管部门应当按照出让年度计划，会同城市规划等有关部门共同拟订拟招标、拍卖、挂牌出让地块的出让方案，报经市、县人民政府批准后，由市、县人民政府国土资源行政主管部门组织实施。对于工业建设项目用地严格执行工业建设项目用地

控制指标与相关工程项目建设用地指标。

二、加大耕地保护的财政支持力度

统筹使用耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费、土地出让金、土地闲置费、土地复垦费等资金用于耕地开垦和基本农田保护与建设，扩大耕地保护的资金来源渠道。逐步推广和完善耕地保护基金制度，使农户和集体经济组织享有获得耕地保护补贴的权利，增加农户保护耕地的积极性。进一步完善新增建设用地有偿使用费的使用和管理，确保新增建设用地有偿使用费收入全部用于基本农田建设和保护、土地整理、耕地开发。强化土地税费征收管理。提高政府土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业基础设施建设的比例。

第四节 完善规划实施的基础保障

一、实行土地利用总体规划实施情况定期评估机制

定期对规划指标执行、空间布局、土地用途管制和规划社会认同度等规划主要实施情况进行评估，发现存在的问题与不足，及时制定调整和整改措施，保障规划有效实施。

二、加强规划队伍建设

充分组织专家和技术人员开展规划理论与技术研究，提高规划编制的科学性；加强规划从业人员教育，健全完善规划从业人员上岗认证和机构资质认证制度，提高规划的管理水平与从业人员的素质。

三、促进规划管理信息化建设

充分利用卫星遥感、卫星定位和地理信息系统等现代科学技术手段,加强土地利用总体规划管理信息系统建设,为规划实施、建设项目预审、项目用地规划审查等规划管理工作提供技术保障和支持,提高规划实施的效率。

第五节 扩大规划民主决策和公众参与

一、扩大公众参与规划的力度

各级土地利用总体规划编制要广泛听取各方面意见,科学系统的安排各项工作,坚持政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策的工作方针,切实提高规划决策的科学化和民主化水平。

土地利用总体规划编制期间,应通过多种渠道向公众宣传规划的具体规定,规划管理的主要内容,土地利用的政策法规等,为公众参与规划、了解规划和遵守规划创造有利条件。尤其在实施乡(镇)级土地利用总体规划过程中,具体安排土地利用项目时应当充分征求农户意见,使规划落到实处,保障规划工作顺利开展。规划批准后应当公告,把规划内容特别是土地用途管制内容以各种方式向公众公布,增加透明度,让公众了解土地的规划用途,自觉按规划用途来合理利用土地。

二、对规划实施进行社会监督

通过公开规划实施管理过程中的各个环节,建立由民主党派、新闻媒体、政协委员、人大代表、社区群众代表等人员组成的义务监察员制度,定期向群众征求意见;实施舆论监督,开设

公众信箱，通过对土地利用总体规划管理存在问题的及时反馈，对有关意见及时处理，达到对规划实施进行广泛、切实的社会监督。

附 录

一、有关土地、社会经济发展预测附表

附表 1 四川省各市州历年建设用地面积表

单位：公顷

地区	1997年建设 用地面积	1998年建设 用地面积	1999年建设 用地面积	2000年建设 用地面积	2001年建设 用地面积	2002年建设 用地面积	2003年建设 用地面积	2004年建设 用地面积	2005年建设 用地面积
成都市	159829	159828	166796	169347	173849	176666	182150	186871	188141
自贡市	57387	58110	58380	58468	58542	58735	58846	58902	59058
攀枝花市	25570	25954	26058	26384	26464	27558	28365	28802	29232
泸州市	67046	68103	68830	69013	69275	69434	69696	69945	70791
德阳市	68526	68849	69831	70185	70377	71128	71220	71857	74655
绵阳市	111039	114764	116073	116571	117174	118154	118256	118513	118366
广元市	62646	63729	63950	68341	68809	69083	69341	69438	69570
遂宁市	46430	50741	51368	51907	52413	52720	53154	53635	54119
内江市	69304	69734	69995	70446	70756	71007	71275	71411	71682
乐山市	50090	51075	51720	51958	52289	53235	53468	53797	54948
南充市	128236	129606	130053	130670	132158	132751	133120	133960	135133
眉山市	73469	74847	75749	76012	76733	78338	78486	78546	78639
宜宾市	76299	77753	80398	80607	81038	81267	81406	81563	81860
广安市	70305	70665	71219	71566	71995	72815	71074	71415	72416

附表1 四川省各市州历年建设用地面积表(续)

单位:公顷

地区	1997年建设 用地面积	1998年建设 用地面积	1999年建设 用地面积	2000年建设 用地面积	2001年建设 用地面积	2002年建设 用地面积	2003年建设 用地面积	2004年建设 用地面积	2005年建设 用地面积
达州市	98349	98788	99792	99847	100239	100720	100844	101020	102509
雅安市	21958	22980	23178	23222	23434	23580	23756	24299	24685
巴中市	65981	66330	67012	67187	67407	67494	67672	67864	67986
资阳市	93841	95331	95638	95675	95740	95835	95945	96395	97264
阿坝州	16115	16380	16681	16758	16938	17018	17232	18350	19071
甘孜州	16564	16571	16652	16669	16692	16843	16946	17184	17212
凉山州	64646	65058	70453	70532	70680	70933	71120	72987	74886
四川省	1443630	1465194	1489826	1501365	1513003	1525315	1533372	1546755	1562222

附表 2 2005 年末四川省各市州人均耕地及 GDP 比例表

地区	2005 年末耕地面积 (公顷)	2005 年末总人口 (万人)	人均耕地 (亩)	2005 年末 GDP (亿元)	各市州 GDP 占全省比例
成都市	424747.79	1082	0.59	2370.77	31.57%
自贡市	189505.06	317.3	0.90	273.95	3.65%
攀枝花市	50430.57	108	0.70	248	3.30%
泸州市	387169.00	479.6	1.21	284.91	3.79%
德阳市	239406.73	382.4	0.94	462.17	6.15%
绵阳市	408329.10	530.7	1.15	482.52	6.42%
广元市	339807.26	304.2	1.68	145.19	1.93%
遂宁市	262849.16	374.6	1.05	206.58	2.75%
内江市	254197.30	420.3	0.91	254.83	3.39%
乐山市	225599.22	347.9	0.97	306.72	4.08%
南充市	449065.77	729	0.92	335.27	4.46%
眉山市	240835.69	340.7	1.06	245.06	3.26%
宜宾市	477137.97	519.2	1.38	370.04	4.93%
广安市	289905.11	454.5	0.96	246.31	3.28%
达州市	427817.53	640.2	1.00	342.56	4.56%
雅安市	101869.23	154.3	0.99	126.47	1.68%
巴中市	233717.23	363	0.97	129	1.72%
资阳市	406876.35	488.9	1.25	254.84	3.39%

附表 2 2005 年末四川省各市州人均耕地及 GDP 比例表（续）

地区	2005 年末耕地面积 (公顷)	2005 年末总人口 (万人)	人均耕地 (亩)	2005 年末 GDP (亿元)	各市州 GDP 占全省比例
阿坝州	79698.58	85.1	1.40	75.19	1.00%
甘孜州	91998.09	91.6	1.51	50.05	0.67%
凉山州	415327.38	428.6	1.45	300.22	4.00%
四川省	5996290.12	8642.1	1.04	7510.65	100.00%

附表3 四川省各市州历年固定资产投资额

单位：亿元

地区	1999 固定 资产投资 额	2000 固定 资产投资 额	2001 固定 资产投资 额	2002 固定 资产投资 额	2003 固定 资产投资 额	2004 固定 资产投资 额	2005 固定 资产投资 额	2000-2005 年累计固 定资产投 资额
成都市	141	400	557	702	818	1040	1457	4975
自贡市	3	20	34	38	45	51	59	245
攀枝花市	85	31	29	47	70	79	95	352
泸州市	17	36	59	68	81	87	103	434
德阳市	13	38	56	67	81	91	111	443
绵阳市	24	74	83	89	103	124	150	623
广元市	6	20	29	32	45	49	68	243
遂宁市	11	24	39	48	59	66	82	318
内江市	8	25	37	48	56	67	78	311
乐山市	18	41	50	62	84	102	120	459
南充市	11	35	58	74	103	115	140	525
眉山市	10	23	35	51	86	113	130	438
宜宾市	9	44	62	75	96	118	148	543
广安市	29	23	38	51	80	107	120	420
达州市	4	22	49	63	86	126	165	513
雅安市	11	21	33	43	57	75	89	319
巴中市	7	13	21	26	31	37	49	177

附表3 四川省各市州历年固定资产投资额（续）

单位：亿元

地区	1999 固定 投资额	2000 固定 投资额	2001 固定 投资额	2002 固定 投资额	2003 固定 投资额	2004 固定 投资额	2005 固定 投资额	2000-2005 年累计固 定投资额
资阳市	8	16	23	31	28	57	75	231
阿坝州	8	14	26	37	54	65	78	275
甘孜州	4	14	19	27	32	43	58	193
凉山州	10	26	37	53	69	97	137	419
四川省	511	1062	1574	1805	2158	2648	3478	12725

附表4 四川省各市州二三产业增加值

单位：亿元

地区	2000年二 三产业产值	2001年二 三产业产值	2002年二 三产业产值	2003年二 三产业产值	2004年二 三产业产值	2005年二 三产业产值	2000-2005 年二三产业 增加值
成都市	1187	1360	1527	1721	2018	2189	10003
自贡市	120	130	145	164	197	218	973
攀枝花市	107	116	130	155	190	236	934
泸州市	120	132	144	164	195	213	969
德阳市	198	221	246	282	337	368	1653
绵阳市	247	257	293	315	355	372	1839
广元市	52	56	59	67	81	98	414
遂宁市	77	86	96	111	133	141	644
内江市	111	125	140	159	191	196	922
乐山市	110	123	140	172	211	251	1006
南充市	110	130	147	171	207	228	993
眉山市	83	94	106	127	158	180	748
宜宾市	153	179	205	235	278	290	1340
广安市	84	96	109	126	154	178	747
达州市	115	130	146	169	210	226	996
雅安市	56	62	68	79	95	98	458
巴中市	41	46	53	62	72	71	344
资阳市	86	98	107	128	155	166	741

附表4 四川省各市州二三产业增加值（续）

单位：亿元

地区	2000年二 三产业产值	2001年二 三产业产值	2002年二 三产业产值	2003年二 三产业产值	2004年二 三产业产值	2005年二 三产业产值	2000-2005 年二三产业 增加值
阿坝州	25	30	35	40	49	60	240
甘孜州	17	20	23	26	32	39	157
凉山州	88	101	115	136	167	208	815
四川省	3188	3590	4036	4609	5484	6027	26934

附表5 新增建设用地指标分解背景表

地区	规划期末2020年 城镇人口 (万人)	规划期末GDP(人 均GDP在2000年基 础上翻二番) (亿元)	2000-2005年新增城镇 用地面积 (公顷)	2005年末耕地 (万公顷)	2000-2005年单位投资用地 (公顷/亿元)
成都市	1035	6586	18793.23	42.47	3.8
自贡市	175	645	590.09	18.95	2.4
攀枝花市	81	519	2847.63	5.04	8.1
泸州市	255	703	1778.56	38.72	4.1
德阳市	210	1100	4470.84	23.94	10.1
绵阳市	325	1318	1795.17	40.83	2.9
广元市	150	364	1229.77	33.98	5.1
遂宁市	205	514	2211.73	26.28	6.9
内江市	225	624	1235.13	25.42	4.0
乐山市	185	599	2989.76	22.56	6.5
南充市	400	750	4462.95	44.91	8.5
眉山市	175	523	2627.07	24.08	6.0
宜宾市	300	904	1252.94	47.71	2.3
广安市	225	551	849.34	28.99	2.0
达州市	315	820	2661.97	42.78	5.2
雅安市	80	325	1462.27	10.19	4.6
巴中市	170	380	798.98	23.37	4.5
资阳市	230	601	1588.83	40.69	6.9

附表 5 新增建设用地指标分解背景表（续）

地区	规划期末 2020 年 城镇人口 (万人)	规划期末 GDP (人 均 GDP 在 2000 年基 础上翻二番) (亿元)	2000-2005 年新增城镇 用地面积 (公顷)	2005 年末耕地 (万公顷)	2000-2005 年单位投资用地 (公顷/亿元)
阿坝州	41	163	2313.03	7.97	8.4
甘孜州	38	112	542.89	9.20	2.8
凉山州	192	697	1731.65	41.53	10.4
四川省	5012	18796	58233.83	599.63	4.8

二、术语解释

1、土地利用

人类通过一定的活动，利用土地的属性来满足自己需要的过程。

2、土地利用现状

在一定区域范围内调查时土地的利用类型、数量、质量、分布及利用状况。

3、土地规划用途分类

在土地利用规划编制过程中，根据土地利用规划和管理需要，在土地利用现状分类的基础上划分的土地类别。

4、规划区

土地利用规划的空间范围。

5、规划期限

从规划实施起始年到规划目标年的时间段，一般包括规划近期(五年)，规划远期(十年)。

6、规划目标

编制和实施土地利用规划所要达到的总体目的。

7、规划指标

根据规划目标，在规划期间所要实现的定量化的具体任务。可以分为约束性指标和预期性指标两类。

8、约束性指标

必须实现的规划指标。如耕地保有量、基本农田保护面积、

建设用地规模、整理复垦和开发补充耕地规模等。

9、预期性指标

期望达到的土地利用指标。如园地面积、林地面积、牧草地面积等。

10、基本农田

按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。

11、土地利用规划区

根据土地的利用现状、适宜性和利用方向、方针的相似性和差异性，划分的区域。土地利用规划区主要用于地(市)级以上土地利用总体规划。

12、土地用途管制区

按照土地用途管制的需要，根据管制规则的差异划分的区域。土地用途管制区用于县级和乡(镇)土地利用总体规划。

13、土地利用总体规划

各级政府为实现土地合理利用的综合目标，对本辖区一定时期内全部土地资源的开发、利用、改良和保护，在时间、空间和结构上统筹安排的过程。

14、省级土地利用总体规划

省级土地利用总体规划是统筹省域行政范围内土地利用的战略性、政策性、综合性规划，依据全国土地利用总体规划纲要，立足本级人民政府在土地利用管理上的职责，对辖区土地利用管

理的政策性指导和对全社会用地的宏观控制，对各行各业、各类用地和重大土地利用活动做出统筹安排，其中国家下达的约束性指标不得突破或必须实现。

15、市级土地利用总体规划

市级土地利用总体规划是统筹市域行政范围内土地利用的结构性、政策性规划，是在上级规划的控制和指导下，进一步研究分析市域土地的供需情况，综合研究提出各类用地供需总量指标，提出各地域土地利用的方向和管理措施，重点确定中心城市建设用地规模和增长边界，处理好土地开发、利用、保护、整治的关系，确定基本农田保护、土地开发整理和生态环境保护建设的重点地区，并将耕地等重要土地资源控制指标分解到县级政府，为全市土地资源利用的宏观调控、管理和社会经济政策的制定提供依据。

16、县级土地利用总体规划

县级土地利用总体规划是统筹县域行政范围内土地利用的实施性规划，依据上级规划要求和本地土地资源特点，分解落实土地利用控制性指标，划分土地用途区，重点是基本农田保护区、城镇建设用地区、独立工矿用地地区、自然和人文保护区等，落实中心城镇，交通、水利、能源、环保等重点建设项目规模和布局。

17、乡级土地利用总体规划

乡级土地利用总体规划是本级行政范围内土地利用的操作性规划，是具体落实土地用途管制制度的法定图则，根据上级规

划的要求和本乡自然社会经济条件，将各类土地利用控制性指标、规模和布局等落实到实地。将基本农田保护区、村镇建设用地区、独立工矿用地区、自然和人文景观保护区以及土地用途二级分区界线落实到乡级土地利用总体规划图上。

18、土地利用总体规划程序

包括确定任务、规划编制组织、规划实施评价、规划前期研究、提出规划、编制规划方案、选择最佳方案、形成规划成果(文本、说明、图件、规划数据库)、审批、实施规划、监测(或监督)规划与修编规划。

19、土地利用规划供选方案

围绕规划目标，针对不同的实施途径和措施进行分析比较，提出的土地利用结构和布局调整以及相关的土地整理复垦开发、建设用地、生态保护等多种规划方案。

20、土地利用总体规划编制

根据国民经济和社会发展的需要，按照国家统一部署和有关程序规定，开展土地利用总体规划编制，并按照规定程序报审批机关批准工作。

21、土地利用总体规划修改

在土地总体规划实施过程中，根据对土地总体规划实施情况和新形式对土地规划工作的需要，按照有关程序规定，在原规划的基础上开展土地利用总体规划修改工作，并按照规定程序报审批机关批准工作。规划修改通常涉及到规划主要指标和整体布局

等原则性变动。

22、土地利用总体规划调整

在土地利用总体规划实施过程中，根据对土地总体规划实施情况和新形势对土地规划工作的需要，政府根据法定程序，按有关原则对规划部分内容(不涉及主要指标和整体布局)进行修改，提出规划调整方案，并报规定审批机关批准工作。规划调整通常为规划个别内容的布局非原则性变动。

23、土地供需平衡分析

综合各行业、部门对供给土地需求的合理性、科学性，分析土地利用现状和土地利用总体挖潜能力评估为基础，研究提出土地需求和供给的相互协调、平衡的分析意见。

24、土地需求量预测

对一定地区、一定时期内各业、各类用地动态变化及规模需求所作的测算，是协调各业用地矛盾、进行土地供求平衡、编制土地利用规划方案的重要依据。

25、土地利用数量结构

一般指一定区域内，各种土地利用类型之间在数量上的比例关系，以及各种土地利用类型占该区域土地总面积的比重表示。

26、土地利用空间结构

一定区域内，各种土地利用类型在地域空间的分布，其组合形式和相互关系。

27、土地利用数量结构调整

在土地供需分析的基础上，根据土地利用规划的目标和有关的产业政策、用地政策，对各部门、各单位提出的用地需求进行综合，协调各类用地矛盾，提出调整的各类用地数量和结构比例的方案。

28、土地利用布局调整

为实现规划目标，对规划区内各种土地利用类型的分布现状进行调整重新配置。

29、城市扩展边界

划定城市与农村地区之间的一条界线，用于限制城市地区的增长，从而作为分区管制和土地利用决策的依据。

30、城乡建设用地扩展边界

在协调人口、产业、城市发展与生态环境之间关系的基础上，按照规划调整目标确定的，在一个规划期内城市、建制镇、农村居民点和工矿建设用地增长范围的界线。

31、耕地保有量

规划期内耕地资源总量必须保有的最低量。

32、基本农田面积

规划期内基本农田必须保有的最低量。

33、建设用地总规模

规划期内各类建设用地控制的总量。

34、城市建设用地规模

规划期内城市建设用地控制的总量。

35、城镇工矿用地

城市、建制镇和独立工矿用地。

36、城乡建设用地规模

规划期内城镇用地、农村居民点用地和工矿用地总量不得突破的最高限。

37、新增建设占用农用地规模

规划期内农用地可转为建设用地的累计规模。

38、新增建设占用耕地规模

规划期内耕地可转为建设用地的最大规模。

39、土地整理复垦开发补充耕地规模

规划期内将要通过土地整理、复垦和开发补充的耕地规模。

40、人均城镇工矿用地

用城镇工矿用地总面积除以城镇人口总数所得到的人均用地面积。

41、人均城镇工矿用地水平

规划期内行政辖区范围内按居住半年以上城镇常住人口计算的城镇工矿用地人均控制目标。

42、园地规模

规划期内园地预期将要达到的规模。

43、林地规模

规划期内林地预期将要达到的规模。

44、牧草地规模

规划期内牧草地预期将要达到的规模。

45、新增建设用地规模

规划期内农用地和未利用地可转为建设用地的累计规模。

46、交通水利用地规模

规划期内交通与水利用地预期将要达到的规模。

47、单位建设用地二三产业产值

规划目标年单位建设用地上将要实现二三产业产值的平均水平。

48、工矿废弃地复垦率

到规划目标年累计发生的工矿废弃地在规划期内实现复垦利用的比例。

49、基本农田保护面积

按照基本农田保护条例的有关规定应该划为基本农田并进行最严格保护的耕地资源面积。

50、基本农田保护率

某一区域内基本农田保有量与耕地保有量之比。《土地管理法》规定基本农田保护率不得小于 80%。

51、土地利用率

已利用土地面积与土地总面积之比。

52、土地利用总体规划文本

阐明土地利用总体规划方案的主要文字报告，内容包括规划目的、依据、规划期限、土地利用状况、规划目标和方针、土地

利用结构调整、土地用途分区、重点建设项目的规划、规划方案以及规划实施措施等。

53、规划

规划的纲领，包括规划编制的指导思想和原则、土地利用战略定位、调控目标、结构与布局调整以及分区空间管制及措施建议等。

54、土地利用总体规划说明

土地利用总体规划说明是规划文本的附件，主要阐述规划文本中重要内容和结论的研究情况，说明规划决策的依据和理由，是规划实施中配合规划文本使用的主要参考。包括编制规划的简要过程、指导思想、原则以及编制规划中若干具体问题的解说等。

55、土地利用结构调整表

规划期内各种土地利用类型占该区域土地面积的比重及动态变化的数据表。

56、土地利用总体规划图

全面反映土地利用总体规划方案主要内容空间分布的重要图件。

57、土地利用现状图

反映在规划区域内规划基期的土地利用类型及其数量、质量、分布等状况的图件。

58、土地利用规划分区图

反映土地的利用现状、适宜性和利用方向、方针的相似性和

差异性划分的区域图件。

59、中心城区建设规模控制图

反映控制中心城区建设用地规模的图件。图中标明了中心城区城市建设空间拓展方向，用地增量在空间分布。

60、市域建设规模控制图

反映控制市域建设用地规模的图件。图中标明了市域建设用地空间拓展方向，用地增量在空间的分布。

61、土地用途管制规则

对土地用途区内的土地利用活动进行限制的规范，包括区内允许的、受限制的和禁止的土地用途和利用方式的规定以及违反规定的处理办法。

62、土地利用规划实施保障措施

为实现预期土地利用目标而采取的行政、经济、法律手段或制度建设等。

63、土地利用现状调查

以土地用途和土地利用方式的类型、面积、分布等为对象的土地调查。

64、土地利用效益

在土地利用过程中，单位面积土地所提供的经济效益、社会效益和生态效益。

65、土地利用集约度

土地利用过程中，单位面积土地上投放的资本和劳动的数

量。

66、土地评价

对土地用于某种用途时的性能的评定，包括对土地组成要素和人类活动对土地的影响等方面的调查分析，以及按评价目的比较土地质量的优劣或确定可持续的土地利用类型和利用方式。

67、土地评价单元

能在图上加以区分的、具有特定土地特性和土地质量的土地评价和制图的基本单元。土地评价单元可以土壤图、土地类型图或土地利用现状图等为基础或采用网格法、叠置法来确定。

68、土地适宜性评价

评定土地对于特定用途的适宜程度，研究改变土地用途和利用方式的可能性。

69、土地保护

防治土地退化和保护土地质量所采取的各种技术措施、经济手段和法律与政策。

70、土地利用潜力调查

调查规划区域未利用地状况和已利用土地的实际利用水平以及可调整利用情况等，可以分为未利用土地开发潜力调查、废弃地复垦潜力调查、农用地整理潜力调查、建设用地整理潜力调查等。

71、土地利用潜力分析

是针对某种用途，分析和测算在一定社会经济条件下土地所

具有的潜在生产能力或使用能力。

72、未利用土地资源开发潜力

是根据未利用土地的特征、社会经济发展需要和开发条件，评价未利用对某种用途适宜与否、适宜程度及其数量。

73、土地整理复垦开发潜力

土地开发整理潜力包括农用地整理潜力、建设用地整理潜力、废弃地复垦潜力和未利用地的开发潜力。应把重点放在已利用土地资源潜力上，同时适当考虑待开发土地资源的开发潜力。

74、农用地整理潜力

通过农用地整理增加农用地的面积，是按照现代化农业或农地产权结构调整要求综合对农用地区域内的田坎、道路、沟渠等进行整治后能增加耕地的面积。

75、建设用地整理潜力

通过旧城镇、村改造，盘活土地存量，加强集约利用可以挖掘的建设用地潜力。通过零星分散的自然村向中心村和乡镇集中，分散的乡镇企业向工业小区集中而进行撤并改造的潜力。

76、耕地等级折算

补充耕地数量质量实行按等级折算，是按照农业综合生产能力不降低的原则，利用农用地分等定级成果和方法，将补充耕地数量、质量与被占用耕地等级挂钩并进行折算，实现耕地占补数量和质量平衡。

77、土地利用动态监测

运用 3S 技术与常规调查手段相结合，以土地详查的数据和图件作为本底资料，对土地利用的动态变化进行全面系统的反映和分析的过程，以适时掌握信息及时更新土地信息，保持其现实性。

78、土地开发整理区

根据土地开发整理潜力分布的空间特征，为引导土地开发整理活动和投资方向，在规划期内有针对性的安排土地开发整理项目而划定的区域。国家、省级和地级规划划定的区域称为土地开发整理重点区，县级规划划定的区域称为土地开发整理区。

79、土地开发整理项目

以土地为对象，通过工程、生物等综合措施，把尚未利用或已破坏的土地资源和利用不充分的土地资源变为可利用的土地资源，并提高土地的利用率和产出率的建设活动。

80、土地开发整理重大工程

土地开发整理规划中确定的重大工程项目。

81、建设用地置换区

在用地指标保持不变的前提下，调整优化建设用地结构布局，通过异地调整，最大限度提高土地利用率。

82、土地利用规划环境影响评价

对规划实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度。

83、环境友好型土地利用模式

在空间上合理布局，在结构上有利于保护和改善生态环境的土地利用方式。

84、土地利用规划管理

为了合理利用和保护土地资源，维护土地利用和社会整体利益，组织编制和审批土地利用规划，并依据规划对城乡各项土地利用进行控制、引导和监督的行政管理活动。

85、土地利用规划审批制度

各级人民政府依据管理职能和管理权限，对编制完成的各级土地总体规划、专项规划等向国务院或省(区、市)人民政府提出申报，由国务院、省(区、市)人民政府进行审查、批复的程序性规定。

86、土地利用规划成果备案

根据有关规定，将经批准的县级以上土地利用总体规划成果(包括规划文本、说明，规划图件等)报国土资源部备案。经省级人民政府批准的地级、县级和乡级土地利用总体规划成果应当报省级国土资源部门备案：由省级人民政府授权的设区的市、自治州人民政府乡级土地利用总体规划成果也应当报省级国土资源管理部门备案。

87、土地利用规划档案管理

土地行政主管部门在土地利用规划编制、审批和实施中形成的文件和资料收集齐全，并按其内容的有机联系和文件材料形成

的规律进行整理、立卷、归档，保证档案的齐全、完整和真实而进行的工作。

88、土地利用总体规划实施

各级人民政府及其国土资源行政主管部门，依据已批准的土地利用总体规划，组织开展的落实规划目标、执行规划措施、完成规划任务的活动，包括规划审查、年度计划管理、监督检查、规划实施评价、查处违反规划的行为等。

89、土地利用规划实施评价

国土资源行政主管部门会同有关部门在土地利用规划实施过程中或在规划期末全面(根据需要)组织开展的对规划目标和任务实现程度、规划管理制度和执行情况、违反规划行为及查处纠正情况等系统进行检查和评价，总结规划实施的效果，分析问题产生的原因，并提出有针对性的对策建议的工作程序。

90、土地利用规划检查监督制度

依据土地利用总体规划，采取法律、行政、经济、技术等手段，对土地利用规划实施加强监督检查的制度。在监督检查过程中一般采用遥感动态监测和地面调查、统计等相结合的方法进行，同时执法部门要根据规划依法查处违法用地的程序。

91、土地利用计划

根据土地利用总体规划、年度或中期国民经济和社会发展规划以及计划年度土地供需预测编制的，用以调控土地利用的年度或中期计划。

92、土地利用计划管理

为实施土地利用总体规划、合理利用和保护土地，组织编制和审批土地利用计划，并采取控制、监督等措施保证土地利用计划实施的行政管理活动。

93、土地利用年度计划

根据土地利用总体规划、国民经济和社会发展规划和年度土地供需预测编制的用以调控土地利用的年度计划。

94、土地利用计划指标

土地利用计划指标即组成土地利用计划的某个单项指标，是计划目标、任务的具体化和数量表现，通常由指标名词和指标数值两部分组成。土地利用计划指标体系主要包括农用地(含耕地)转用计划指标、耕地保有量计划指标和土地开发整理计划指标等类型。

95、建设项目用地预审

在建设项目可行性研究阶段，有关政府土地行政主管部门依法对建设项目涉及土地利用的事项进行的审查，对是否提供及供地条件提出意见的行政行为。建设项目用地预审是实施土地利用总体规划的一项重要措施。

96、建设用地定额

在通常的场地条件和平均的工艺、设计、技术经济水平下，一个建设项目(或单项工程)主体和配套工程所需占用的额定土地面积。

97、建设用地管理

政府为合理配置建设用地、调节建设用地权属和建设用地配置中发生的各种关系，而采取的行政、经济、法律和工程措施的总称。

98、建设用地审批制度

政府根据行政相对人的申请，经过审查，依法给予或不给予相对人使用土地进行建设的权利的行政行为。

99、农用地转用审批

建设占用土地涉及农用地转为建设用地时，政府根据行政相对人的申请，经过审查，依法给予或不给予相对人使用土地进行建设的权利的行政行为。

100、挂钩政策(城镇建设用地增加与农村建设用地减少)

以项目区内的城镇与农村建设用地增减平衡为原则，进行建新拆旧和土地复垦，使项目区内建设用地总量不增加，耕地面积不减少、质量不降低，用地布局更合理。

101、公众参与

编制土地利用总体规划过程中，根据需要，采取多种形式，广泛听取有关部门、军事机关和社会公众的意见和建议。规划编制部门就直接涉及公民、法人和其他组织切身利益的规划内容、土地利用重大问题，以及规划初步方案，公开征询或者举行听证会听取公众意见(法律法规另有规定以及涉及国家机密的部分除外)。

102、规划衔接协调

规划部门遵循下级规划服从上级规划、与国民经济和社会发展规划相衔接、与相关规划相协调的原则，对规划方案征求有关部门意见，有关部门在规定的期限内以书面形式提供反馈意见的行为。规划衔接的重点包括规划目标、重大项目布局安排、分区管制和规划实施措施等内容。

103、规划论证

有关专家对编制规划的指导思想与原则、规划目标与内容进行讨论，形成规划方案的可行性分析、效益评价以及相关建议等。具体来说，国家、省级土地利用总体规划需成立规划专家咨询委员会，对规划进行咨询、论证和评估等工作；市、县级土地利用总体规划编制需成立专家组，对规划进行多方案比较和经济技术论证。

104、“四查清、四对照”

查清规划期内新增建设用地总量，与国民经济和社会发展规划确定的发展目标对照检查；查清闲置土地和低效用地数量，与规划确定的节约用地挖潜目标对照检查；查清耕地和基本农田保有量，与规划保护目标对照检查；查清违法用地数量和处理情况，与违法用地的处理要求对照检查。

105、国民经济和社会发展规划

主要阐明国家或区域战略意图，明确政府工作重点，引导市场主体行为，是未来经济社会发展的宏伟蓝图，是共同的行动纲

领，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。

106、国土规划

从全国或地区国土资源合理开发利用和治理保护角度出发，围绕国家或地区在一定时期的总目标和任务，对国土资源开发和经济建设进行总体部署，提出重大国土整治的任务与要求，协调人口、资源、环境的关系，以取得好的社会、经济和生态效益。

107、主体功能区规划

把国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，调整经济布局。明确主体功能区的范围、功能定位、发展方向和区域政策。

108、主体功能区

主体功能区是基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等，统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇格局将特定区域确定为特定主体功能定位类型的一种空间单元。

109、重点开发区

资源环境承载能力较强、经济和人口集聚条件较好的区域。要充实基础设施，改善投资创业环境，促进产业集群发展，壮大经济规模，加快工业化和城镇化，承接优化开发区域的产业转移，承接限制开发区域和禁止开发区域的人口转移，逐步成为支撑全国经济发展和人口集聚的重要载体。

110、优化开发区

国土开发密度已经较高、资源环境承载能力开始减弱的区域。要改变依靠大量占用土地、大量消耗资源和大量排放污染实现经济较快增长的模式，把提高增长质量和效益放在首位，提升参与全球分工与竞争的层次，继续成为带动全国经济社会发展的龙头和我国参与经济全球化的主体区域。

111、限制开发区

资源承载能力较弱、大规模急剧经济和人口条件不够好并关系到全国或较大区域生态安全的区域。要坚持保护优先、适度开发、点状发展，因地制宜发展资源环境可承载的特色产业，加强生态修复和环境保护，引导超载人口逐步有序转移，逐步成为全国或区域性的重要生态功能区。

112、禁止开发区

依法设立各类自然保护区域。要依据法律法规规定和相关规划实行强制性保护，控制人为因素对自然生态的干扰，严禁不符合主体功能定位的开发活动。

113、其他相关规划

城乡规划（包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划）、农业综合开发规划、农业区划、自然保护区规划、矿产资源规划、水资源规划、江河湖泊综合治理和开发利用规划、地质灾害防治规划、生态环境建设规划等。

114、城市人口

城市、建制镇建成区范围内常住人口，包括户籍人口与暂住半年以上的寄住人口。

115、乡村人口

总人口减去城镇人口，不包括两栖人口。

116、农村居民点人口

村庄、集镇常住人口，包括户籍人口与暂住半年以上的寄住人口。流动人口一般不计入城镇与农村居民点人口，但在确定建设用地规模时应予以考虑。

117、流动人口

在当地居住不足半年得人口。

118、户籍人口

按户籍管理规定户口依法登记在当地的人口。

公民依照《中华人民共和国户口登记条例》，已在其经常居住地的公安户籍登记机关登记了常住户口的人。这类人口不管其是否外出，也不管外出时间长短，只要在某地注册有常住户口，则为该地区得户籍人口。户籍人口数一般是通过公安部门的经常性统计月报或年报取得的。

119、“两栖”人口

城镇化过程中居住半年以上已计入常住人口而户籍身份仍然为农民的那部分人口。

120、人口密度

单位面积土地上得人口数量。

121、城镇化人口

城镇人口总数与区域人口总数得比值。

122、人口预测

根据一定时期内已知人口状况，按照一定的假设和采用某种方法推算未来可能出现的人口数量。