

全国土地利用总体规划纲要（2006—2020 年）

目 录

前言

第一章 土地利用面临的形势

第一节 土地利用现状

第二节 机遇与挑战

第二章 指导原则与目标任务

第一节 指导原则

第二节 规划目标

第三节 主要任务

第三章 保护和合理利用农用地

第一节 严格控制耕地流失

第二节 加大补充耕地力度

第三节 加强基本农田保护

第四节 强化耕地质量建设

第五节 统筹安排其他农用地

第四章 节约集约利用建设用地

第一节 严格控制建设用地规模

第二节 优化配置城镇工矿用地

第三节 整合规范农村建设用地

第四节 保障必要基础设施用地

第五节 加强建设用地空间管制

第五章 协调土地利用与生态建设

第一节 加强基础性生态用地保护

第二节 加大土地生态环境整治力度

第三节 因地制宜改善土地生态环境

第六章 统筹区域土地利用

第一节 明确区域土地利用方向

第二节 实施差别化的区域土地利用政策

第三节 加强省级土地利用调控

第七章 规划实施保障措施

第一节 加强规划对土地利用的整体控制

第二节 健全规划实施管理制度

第三节 完善规划实施的利益调节机制

第四节 加强规划实施的基础建设

第五节 推进规划民主决策

附表 1：耕地保有量、基本农田保护面积指标

附表 2：建设用地指标

附表 3：园地指标

附表 4：林地指标

附表 5：牧草地指标

附表 6：近期新增建设用地及补充耕地指标

前言

为了深入贯彻科学发展观，切实落实十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策，更好地统筹土地资源的开发、利用和保护，促

进国民经济又好又快发展，依据《中华人民共和国土地管理法》等法律法规和国家有关土地利用的方针、政策，在《全国土地利用总体规划纲要（1997—2010年）》基础上，制定《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）》（以下简称《纲要》）。

《纲要》主要阐明规划期内国家土地利用战略，明确政府土地利用管理的主要目标、任务和政策，引导全社会保护和合理利用土地资源，是实行最严格土地管理制度的纲领性文件，是落实土地宏观调控和土地用途管制、规划城乡建设和各项建设的重要依据。

《纲要》以2005年为基期，以2020年为规划期末年。《纲要》的规划范围未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省。

第一章 土地利用面临的形势

第一节 土地利用现状

根据全国土地利用变更调查，到2005年底，全国农用地面积为65704.74万公顷（985571万亩），建设用地面积为3192.24万公顷（47884万亩），其他为未利用地。在农用地中，耕地面积为12208.27万公顷（183124万亩），园地面积为1154.9万公顷（17323万亩），林地面积为23574.11万公顷（353612万亩），牧草地面积为26214.38万公顷（393216万亩），其他农用地面积为2553.09万公顷（38296万亩）。在建设用地中，居民点及工矿用地面积为2601.5

1 万公顷（3 9 0 2 3 万亩），交通运输用地面积为 2 3 0 . 8 5 万公顷（3 4 6 3 万亩），水利设施用地面积为 3 5 9 . 8 7 万公顷（5 3 9 8 万亩）。

党中央、国务院高度重视土地利用和管理。自《全国土地利用总体规划纲要（1 9 9 7—2 0 1 0 年）》批准实施以来，通过制定和实施一系列加强土地宏观调控和管理的政策措施，土地用途管制制度逐步得到落实，控制和引导土地利用的成效日益显现：

——农用地特别是耕地保护得到强化，非农建设占用耕地规模逐步下降。1 9 9 7—2 0 0 5 年，全国非农建设年均占用耕地 2 0 . 3 5 万公顷（3 0 5 万亩），与 1 9 9 1—1 9 9 6 年年均占用 2 9 . 3 7 万公顷（4 4 1 万亩）相比降低了 3 1 %。

——建设用地节约集约利用水平逐步提高，保障了经济社会各项事业发展的必要用地。2 0 0 5 年与 1 9 9 6 年相比，单位建设用地二、三产业产值从 1 9 . 6 3 万元 / 公顷（1 . 3 1 万元 / 亩）增加到 5 0 万元 / 公顷（3 . 3 3 万元 / 亩），增长了 1 . 5 倍。

——土地整理复垦开发力度加大，总体上实现了建设占用耕地的占补平衡。1 9 9 7—2 0 0 5 年，国家投资土地开发整理重点项目 2 2 5 9 个，各省、自治区、直辖市累计安排土地开发整理项目近 2 万个，全国累计补充耕地 2 2 7 . 6 万公顷（3 4 1 4 万亩），年均补充耕地 2 5 . 2 9 万公顷（3 7 9 万亩）。

——国土综合整治稳步推进，土地生态环境逐步改善。1997—2005年，全国累计实现生态退耕686.25万公顷（10294万亩），沙地面积减少19.52万公顷（293万亩），裸土地面积减少5.01万公顷（75万亩）。

土地利用总体规划的有效实施，促进了国家粮食安全和国民经济平稳较快发展，缓解了生态环境破坏加剧的趋势。但是，必须清醒地认识到，我国人口众多、人地关系紧张的基本格局没有改变，土地利用和管理还面临一些突出问题：

——人均耕地少、优质耕地少、后备耕地资源少。2005年全国人均耕地1.4亩，不到世界平均水平的40%。优质耕地只占全部耕地的1/3。耕地后备资源潜力1333万公顷（2亿亩）左右，60%以上分布在水源不足和生态脆弱地区，开发利用的制约因素较多。

——优质耕地减少和工业用地增长过快。1997—2005年，全国灌溉水田和水浇地分别减少93.13万公顷（1397万亩）和29.93万公顷（449万亩），而同期补充的耕地有排灌设施的比例不足40%。新增建设用地中工矿用地比例占到40%，部分地区高达60%，改善城镇居民生活条件的居住、休闲等用地供应相对不足。

——建设用地粗放浪费较为突出。据调查，全国城镇规划范围内共有闲置、空闲和批而未供的土地近26.67万公顷（400万亩）。全国工业项目用地容积率0.3—0.6，工业用地平均产出率远低于

发达国家水平。1997—2005年，乡村人口减少9633万人，而农村居民点用地却增加了近11.75万公顷（170万亩），农村建设用地利用效率普遍较低。

——局部地区土地退化和破坏严重。2005年全国水土流失面积达35600万公顷，退化、沙化、碱化草地面积达13500万公顷。一些地区产业用地布局混乱，土地污染严重，城市周边和部分交通主干道以及江河沿岸耕地的重金属与有机污染物严重超标。

——违法违规用地现象屡禁不止。2007年开展的全国土地执法“百日行动”清查结果显示，全国“以租代征”涉及用地2.20万公顷（33万亩），违规新设和扩大各类开发区涉及用地6.07万公顷（91万亩），未批先用涉及土地面积15万公顷（225万亩）。总体上，违法违规用地的形势依然严峻。

第二节 机遇与挑战

本世纪头20年，是我国经济社会发展的重要战略机遇期，也是资源环境约束加剧的矛盾凸显期。必须科学分析全面建设小康社会和全面参与经济全球化的新形势，深刻把握工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新要求，充分认识我国土地利用和管理面临的挑战：

——农用地特别是耕地保护的形势日趋严峻。到2010年和2020年，我国人口总量预期将分别达到13.6亿和14.5亿，2033年前后达到峰值15亿左右，为保障国家粮食安全，必须保有一

定数量的耕地；保障国家生态安全，也需要大力加强对具有生态功能的农用地特别是耕地的保护。同时，城镇化、工业化的推进将不可避免地占用部分耕地，现代农业发展和生态建设也需要调整一些耕地。但是，耕地后备资源少，生态环境约束大，制约了我国耕地资源补充的能力，农用地特别是耕地保护面临更加严峻的形势。

——建设用地的供需矛盾更加突出。我国正处于城镇化、工业化快速发展阶段，到2010年和2020年，城镇化率将分别达到48%和58%，城镇工矿用地需求量将在相当长时期内保持较高水平；推进城乡统筹和区域一体化发展，将拉动区域性基础设施用地的进一步增长；建设社会主义新农村，还需要一定规模的新增建设用地周转支撑。但是，随着耕地保护和生态建设力度的加大，我国可用作新增建设用地的土地资源十分有限，各项建设用地的供给面临前所未有的压力。

——统筹协调土地利用的任务相当艰巨。随着国际化、信息化、市场化的深入发展，经济发展方式转变的步伐不断加快，亟待转变土地利用模式和方式，优化行业土地利用结构；实施国家区域发展战略，实现城乡统筹和区域协调，促进国土开发新格局的形成，对调整区域土地利用提出了更高要求。但是，地区间经济社会发展的不平衡以及各行业、各区域土地利用目标的多元化，加大了调整和优化行业、区域土地利用结构与布局的难度，统筹协调行业、区域土地利用的任务日益繁重。

同时，我们也要看到解决当前和今后一个时期土地利用问题的有利条件。从土地利用状况看，我国建设用地利用总体粗放，节约集约利用

空间较大，为统筹保障科学发展与保护耕地资源提供了基础条件。从国际背景看，经济全球化、科技革命和产业结构升级，有利于我国转变经济发展方式，建设资源节约型社会。从国内环境看，科学发展观的深入贯彻落实，社会主义市场经济体制改革的不断深化，民主法治和政治文明的不断发展，国家综合实力的不断增强，党中央、国务院对土地管理工作的高度重视，有利于加强土地宏观调控，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，实现人地关系的和谐发展。

展望未来，我国土地利用和管理的挑战与机遇并存。必须从我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变、人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间矛盾这一社会主要矛盾没有变出发，正确把握科学发展与资源配置的密切联系和内在规律，本着对人民、对子孙后代高度负责的态度，立足保障科学发展，增强土地资源危机意识，树立全民节地观念，妥善处理保障发展与保护耕地的关系，统筹土地资源的开发、利用和保护，积极探索土地利用新模式，促进土地资源可持续利用。

第二章 指导原则与目标任务

第一节 指导原则

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持保护耕地和节约集

约用地的根本指导方针，实行最严格的土地管理制度。按照全面建设小康社会的目标和转变经济发展方式的要求，统筹土地利用与经济社会协调发展，充分发挥市场在土地资源配置中的基础性作用，加强宏观调控，落实共同责任，注重开源节流，推进科技创新和国际合作，构建保障和促进科学发展新机制，不断提高土地资源对经济社会全面协调可持续发展的保障能力。要遵循以下基本原则：

——严格保护耕地。按照稳定和提高农业基础地位的要求，立足解决农村民生问题，严格保护耕地特别是基本农田，加大土地整理复垦开发补充耕地力度，提高农业综合生产能力，保障国家粮食安全。

——节约集约用地。按照建设资源节约型社会的要求，立足保障和促进科学发展，合理控制建设规模，积极拓展建设用地新空间，努力转变用地方式，加快由外延扩张向内涵挖潜、由粗放低效向集约高效转变，防止用地浪费，推动产业结构优化升级，促进经济发展方式转变。

——统筹各业各类用地。按照落实国家区域发展总体战略的要求，立足形成国土开发新格局，优化配置各业各类用地，引导人口、产业和生产要素合理流动，促进城乡统筹和区域协调发展。

——加强土地生态建设。按照建设环境友好型社会的要求，立足构建良好的人居环境，统筹安排生活、生态和生产用地，优先保护自然生态空间，促进生态文明发展。

——强化土地宏观调控。按照促进国民经济又好又快发展的要求，

立足构建保障和促进科学发展新机制，加强和改进规划实施保障措施，增强土地管理参与宏观调控的针对性和有效性。

第二节 规划目标

根据全面建设小康社会的总体要求和“十一五”经济社会发展的目标任务，规划期内努力实现以下土地利用目标：

——守住18亿亩耕地红线。全国耕地保有量到2010年和2020年分别保持在12120万公顷（18.18亿亩）和12033.33万公顷（18.05亿亩）。规划期内，确保10400万公顷（15.6亿亩）基本农田数量不减少、质量有提高。

——保障科学发展的建设用地。新增建设用地规模得到有效控制，闲置和低效建设用地得到充分利用，建设用地空间不断扩展，节约集约用地水平不断提高，有效保障科学发展的用地需求。规划期间，单位建设用地二、三产业产值年均提高6%以上，其中，“十一五”期间年均提高10%以上。到2010年和2020年，全国新增建设用地分别为195万公顷（2925万亩）和585万公顷（8775万亩）。通过引导开发未利用地形成新增建设用地125万公顷（1875万亩）以上，其中，“十一五”期间达到38万公顷（570万亩）以上。

——土地利用结构得到优化。农用地保持基本稳定，建设用地得到有效控制，未利用地得到合理开发；城乡用地结构不断优化，城镇建设用地的增加与农村建设用地的减少相挂钩。到2010年和2020

年，农用地稳定在66177.09万公顷（992656万亩）和66883.55万公顷（1003253万亩），建设用地总面积分别控制在3374万公顷（50610万亩）和3724万公顷（55860万亩）以内；城镇工矿用地在城乡建设用地总量中的比例由2005年的30%调整到2020年的40%左右，但要从严控制城镇工矿用地中工业用地的比例。

——土地整理复垦开发全面推进。田水路林村综合整治和建设用地整理取得明显成效，新增工矿废弃地实现全面复垦，后备耕地资源得到适度开发。到2010年和2020年，全国通过土地整理复垦开发补充耕地不低于114万公顷（1710万亩）和367万公顷（5500万亩）。

——土地生态保护和建设取得积极成效。退耕还林还草成果得到进一步巩固，水土流失、土地荒漠化和“三化”（退化、沙化、碱化）草地治理取得明显进展，农用地特别是耕地污染的防治工作得到加强。

——土地管理在宏观调控中的作用明显增强。土地法制建设不断加强，市场机制逐步健全，土地管理的法律、经济、行政和技术等手段不断完善，土地管理效率和服务水平不断提高。

第三节 主要任务

围绕规划目标，明确以下主要任务：

——以严格保护耕地为前提，统筹安排农用地。实行耕地数量、质量、生态全面管护，严格控制非农建设占用耕地特别是基本农田，加强基本农田建设；加大土地整理复垦开发补充耕地力度，确保补充耕地质量；统筹安排各类农用地，合理调整农用地结构和布局。

——以推进节约集约用地为重点，提高建设用地保障能力。坚持需求引导与供给调节，合理确定新增建设用地规模、结构和时序，从严控制建设用地总规模；加强建设用地空间管制，严格划定城乡建设用地扩展边界，控制建设用地无序扩张；积极盘活存量建设用地，鼓励深度开发地上地下空间，充分利用未利用地和工矿废弃地拓展建设用地空间。

——以加强国土综合整治为手段，协调土地利用与生态建设。充分发挥各类农用地和未利用地的生态功能，保护基础性生态用地；积极推进以土地整理复垦为重点的国土综合整治，统筹土地利用与生态环境建设；制定不同区域环境保护的用地政策，因地制宜改善土地生态环境。

——以优化结构布局为途径，统筹区域土地利用。加强区域土地利用调控和引导，明确区域土地利用方向；制定和实施差别化的土地利用政策，促进主体功能区的形成；强化省级土地利用调控，落实土地利用规划目标和空间管制措施。

——以落实共同责任为基础，完善规划实施保障措施。严格执行保护耕地和节约集约用地目标责任制，强化土地利用总体规划的整体控制作用，落实差别化的土地利用计划政策，健全保护耕地和节约集约用地

的市场调节机制，建立土地利用规划动态调整机制，确保土地利用规划目标的实现。

第三章 保护和合理利用农用地

围绕守住1.8亿亩耕地红线，严格控制耕地流失，加大补充耕地力度，加强基本农田建设和保护，强化耕地质量建设，统筹安排其他农用地，努力提高农用地综合生产能力和利用效益。

第一节 严格控制耕地流失

严格控制非农建设占用耕地。强化对非农建设占用耕地的控制和引导，建设项目选址必须贯彻不占或少占耕地的原则，确需占用耕地的，应尽量占用等级较低的耕地，扭转优质耕地过快减少的趋势。到2010年和2020年，新增建设占用耕地分别控制在100万公顷（1500万亩）和300万公顷（4500万亩）以内。

严格禁止擅自实施生态退耕。切实落实国家生态退耕政策，凡不符合国家生态退耕规划和政策、未纳入生态退耕计划自行退耕的，限期恢复耕作条件或补充数量质量相当的耕地。

加强对农用地结构调整的引导。合理引导种植业内部结构调整，确保不因农业结构调整降低耕地保有量。各类防护林、绿化带等生态建设应尽量避免占用耕地，确需占用的，必须按照数量质量相当的原则履行补充耕地义务。通过经济补偿机制、市场手段引导农业结构调整向有利

于增加耕地的方向进行。

加大灾毁耕地防治力度。加强耕地抗灾能力建设，减少自然灾害损毁耕地数量，及时复垦灾毁耕地。规划期间力争将因灾损毁减少的耕地控制在 7 3 . 3 3 万公顷（1 1 0 0 万亩）以内。

第二节 加大补充耕地力度

严格执行建设占用耕地补偿制度。切实落实建设占用补充耕地法人责任制。按照建设占用耕地占补平衡的要求，严格落实省、自治区、直辖市补充耕地义务；支持有条件的地区在完成补充耕地义务的基础上，增加补充耕地任务，确保耕地保护目标实现。对国家重大建设工程项目的补充耕地任务，经国务院批准，通过实施土地整理复垦开发重大工程，在全国范围内统筹安排。积极推进土地整理复垦开发补充耕地，努力拓宽资金渠道，探索市场化运作模式。

大力加强农村土地整理。积极稳妥地开展田水路林村综合整治，在改善农村生产生活条件和生态环境的同时，增加有效耕地面积，提高耕地质量。组织实施土地整理重大工程。到 2 0 1 0 年和 2 0 2 0 年，通过土地整理补充耕地 6 3 万公顷（9 4 5 万亩）和 1 8 2 万公顷（2 7 3 0 万亩）。

积极开展工矿废弃地复垦。加快闭坑矿山、采煤塌陷、挖损压占等废弃土地的复垦，立足优先农业利用、鼓励多用途使用和改善生态环境，合理安排复垦土地的利用方向、规模和时序。组织实施土地复垦重大工

程。到 2010 年和 2020 年，通过工矿废弃地复垦补充耕地 17 万公顷（255 万亩）和 46 万公顷（690 万亩）。

适度开发宜耕后备土地。在保护和改善生态环境的前提下，依据土地利用条件，有计划、有步骤地推进后备土地资源开发利用，组织实施土地开发重大工程。到 2010 年和 2020 年，通过开发未利用地补充耕地 34 万公顷（510 万亩）和 139 万公顷（2080 万亩）。

第三节 加强基本农田保护

稳定基本农田数量和质量。严格按照土地利用总体规划确定的保护目标，依据基本农田划定的有关规定和标准，参照农用地分等定级成果，在规定期限内调整划定基本农田，并落实到地块和农户，调整划定后的基本农田平均质量等级不得低于原有质量等级。严格落实基本农田保护制度，除法律规定的情形外，其他各类建设严禁占用基本农田；确需占用的，须经国务院批准，并按照“先补后占”的原则，补划数量、质量相当的基本农田。

加强基本农田建设。建立基本农田建设集中投入制度，加大公共财政对粮食主产区和基本农田保护区建设的扶持力度，大力开展基本农田整理，改善基本农田生产条件，提高基本农田质量。综合运用经济、行政等手段，积极推进基本农田保护示范区建设。

第四节 强化耕地质量建设

加大耕地管护力度。按照数量、质量和生态全面管护的要求，依据耕地等级实施差别化管护，对水田等优质耕地实行特殊保护。建立耕地保护台账管理制度，明确保护耕地的责任人、面积、耕地等级等基本情况。加大中低产田改造力度，积极开展农田水利建设，加强坡改梯等水土保持工程建设，推广节水抗旱技术，大力实施“沃土工程”、“移土培肥”等重大工程，提高耕地综合生产能力。

确保补充耕地质量。依据农用地分等定级成果，加强对占用和补充耕地的评价，从数量和产能两方面严格考核耕地占补平衡，对补充耕地质量未达到被占耕地质量的，按照质量折算增加补充耕地面积。积极实施耕作层剥离工程，鼓励剥离建设占用耕地的耕作层，并在符合水土保持要求前提下，用于新开垦耕地的建设。

第五节 统筹安排其他农用地

提高园地利用效益。重点发展优质果园，建设优势果产品基地，促进品种结构调整和产品质量提高。调整园地布局，引导新建园地向立地条件适宜的丘陵、台地和荒坡地集中发展。加强对中低产业园地的改造和管理，稳步提高园地单产和效益。

严格保护林地。加强林地征占用管理，禁止毁林开垦和非法占用林地，严格控制各项建设工程征占国家重点公益林、天然林、自然保护区、森林公园以及大江大河源头等生态脆弱地区的林地。管好、用好现有林地，加强低效林地的改造，加快迹地更新及受损林地的恢复和重建。充

分利用宜林荒山荒坡造林，扩大有林地面积。

推进牧草地综合整治。合理利用草场资源，防止超载过牧，严禁滥挖、滥采、滥搂、滥垦。坚持用养结合，科学合理地控制载畜量。加强天然草原改良，培育、提高草地生产力。牧区逐步改变依赖天然草原放牧的生产方式，建设高产人工草地和饲草饲料地。半农半牧区发展人工种草，实行草田轮作。支持退化草场治理、退牧还草、草地生态系统恢复重建等工程的实施。

合理安排畜禽养殖用地。加强畜禽养殖用地调查与规划，鼓励规模化畜禽养殖。引导新建畜禽场（小区）利用废弃地和荒山荒坡等未利用地，发展畜禽养殖。

第四章 节约集约利用建设用地

围绕提高建设用地保障科学发展的能力，严格控制建设用地规模，科学配置城镇工矿用地，整合规范农村建设用地，保障必要基础设施用地，优化建设用地结构和布局，加强建设用地空间管制，促进国民经济又好又快发展。

第一节 严格控制建设用地规模

严格控制新增建设用地规模。以需求引导和供给调节合理确定新增建设用地规模，强化土地利用总体规划和年度计划对新增建设用地规模、结构和时序安排的调控。以控制新增建设用地规模特别是建设占用

耕地规模，来控制建设用地的低效扩张，促进土地利用模式创新和土地利用效率提高，以土地供应的硬约束来促进经济发展方式的根本转变。

加大存量建设用地挖潜力度。积极盘活存量建设用地，加强城镇闲散用地整合，鼓励低效用地增容改造和深度开发；积极推行节地型城镇、村更新改造，重点加快城中村改造，研究和推广各类建设节地技术和模式，促进各项建设节约集约用地，提高现有建设用地对经济社会发展的支撑能力。

积极拓展建设用地新空间。加强规划统筹和政策引导，在不破坏生态环境的前提下，优先开发缓坡丘陵地、盐碱地、荒草地、裸土地等未利用地和废弃地，积极引导城乡建设向地上、地下发展，拓展建设用地新空间。

第二节 优化配置城镇工矿用地

控制城镇工矿用地过快扩张。合理调控城镇工矿用地增长规模和时序，引导大中小城市和小城镇协调发展，防止城镇工矿用地过度扩张。严格执行国家工业项目建设用地控制指标，防止工业用地低效扩张，从严控制城镇工矿用地中工业用地比例。从严从紧控制独立选址项目的数量和用地规模，除矿山、军事等用地外，新增工矿用地必须纳入城镇建设用地规划范围。严格按照土地利用总体规划和节约集约用地指标审核开发区用地，对不符合要求的，不得扩区、升级。

优化工矿用地结构和布局。依据国家产业发展政策和土地资源环境

条件，合理制定产业用地政策，优先保障技术含量高、社会经济效益好的产业发展用地，重点保障与地区资源环境条件相适应的主导产业用地。科学配置不同类型和不同规模的企业用地，提高工业用地综合效益，促进地区产业链的形成。鼓励利用原有工业用地发展新兴产业，降低用地成本，促进工业产业升级。调整优化工矿用地布局，改变布局分散、粗放低效的现状。

引导城镇用地内部结构调整。控制生产用地，保障生活用地，提高生态用地比例，促进城镇和谐发展。严格限定开发区内非生产性建设用地的比例，提升开发区用地效率和效益。合理调整城镇用地供应结构，优先保障基础设施、公共服务设施、廉租住房、经济适用住房及普通住宅建设用地，增加中小套型住房用地，切实保障民生用地。

第三节 整合规范农村建设用地

积极支持新农村建设。按照新农村建设的要求，切实搞好乡级土地利用总体规划和镇规划、乡规划、村庄规划，合理引导农民住宅相对集中建设，促进自然村落适度撤并。重点保障农业生产、农民生活必需的建设用地，支持农村道路、水利等基础设施建设和教育、卫生、人口计生等社会事业发展。

加强农村宅基地管理。合理安排农村宅基地，禁止超标准占地建房，逐步解决现有住宅用地超标准问题。农民新建住宅应优先安排利用村内空闲地、闲置宅基地和未利用地，村内有空闲地、原有宅基地已达标的，

不再安排新增宅基地。引导和规范农村闲置宅基地合理流转，提高农村宅基地的利用效率。

稳步推进农村建设用地整治。按照尊重民意、改善民生、因地制宜、循序渐进的原则，开展田水路林村综合整治，加强对“空心村”用地的改造。到2020年，完成农村建设用地整理90万公顷（1350万亩），其中，“十一五”期间完成30万公顷（450万亩）。

第四节 保障必要基础设施用地

保障能源产业用地。按照有序发展煤炭、积极发展电力、加快发展石油天然气、大力发展可再生能源的要求，统筹安排能源产业用地，优化用地布局，严格项目用地管理，重点保障国家大型煤炭、油气基地和电源、电网建设用地。2006—2020年安排新增能源建设用地50万公顷（750万亩），其中，“十一五”期间安排新增能源重点建设项目建设用地20万公顷（300万亩）。

统筹安排交通用地。按照统筹规划、合理布局、集约高效的要求，优化各类交通用地规模、结构与布局，严格工程项目建设用地标准，大力推广节地技术，促进便捷、通畅、高效、安全综合交通网络的形成和完善。2006—2020年，新增铁路用地26万公顷（390万亩），其中，“十一五”期间安排11.5万公顷（172.5万亩）。新增公路用地145万公顷（2175万亩），其中，农村公路用地30万公顷（450万亩）；“十一五”期间安排新增公路用地55万公顷（8

2.5 万亩），其中农村公路用地 1.2 万公顷（180 万亩）。新增港口码头用地 3 万公顷（45 万亩），其中，“十一五”期间安排 1 万公顷（15 万亩）。新增民用机场用地 5 万公顷（75 万亩），其中，“十一五”期间新增民用机场用地 1.5 万公顷（22.5 万亩）。

合理安排水利设施用地。按照水资源可持续利用和节水型社会建设的要求，加强水利设施的规划选址和用地论证，优先保障具有全国和区域战略意义的重点水利设施用地。推动农村水利设施建设，保障以灌区续建配套节水改造、雨水集蓄利用和农村饮水安全为重点的农村水利设施用地，促进农业生产和农村生活条件的改善。规划期间，安排新增水利设施用地 4.5 万公顷（67.5 万亩），其中，“十一五”期间安排 2.2 万公顷（330 万亩）。南水北调东线和中线工程安排 8.70 万公顷（131 万亩）。

加强矿产资源勘查开发用地管理。按照全国矿产资源规划的要求，完善矿产资源开发用地政策，支持矿业经济区建设，加大采矿用地监督和管理力度。按照全国地质勘查规划的要求，依法保障矿产资源勘查临时用地，支持矿产资源保障工程的实施。

第五节 加强建设用地空间管制

实行城乡建设用地扩展边界控制。各地要按照分解下达的城乡建设用地指标，严格划定城镇工矿和农村居民点用地的扩展边界，明确管制规则和监管措施，综合运用经济、行政和法律手段，控制城乡建设用地

盲目无序扩张。

落实城乡建设用地空间管制制度。城乡建设用地扩展边界内的农用地转用，要简化用地许可程序，完善备案制度，强化跟踪监管；城乡建设用地扩展边界外的农用地转用，只能安排能源、交通、水利、军事等必需单独选址的建设项目，提高土地规划许可条件，严格许可程序，强化项目选址和用地论证，确保科学选址和合理用地。

完善建设项目用地前期论证制度。加强建设项目用地前期论证，强化土地利用总体规划、土地利用年度计划和土地供应政策等对建设用地的控制和引导；建设项目选址应按照节约集约用地原则进行多方案比较，优先采用占地少特别是占用耕地少的选址方案。

第五章 协调土地利用与生态建设

围绕加强土地生态保护与建设，保护基础性生态用地，加大土地生态环境整治力度，因地制宜改善土地生态环境，促进环境友好型社会建设。

第一节 加强基础性生态用地保护

严格保护基础性生态用地。严格控制对天然林、天然草场和湿地等基础性生态用地的开发利用，对沼泽、滩涂等土地的开发，必须在保护和改善生态功能的前提下，严格依据规划统筹安排。规划期内，具有重要生态功能的耕地、园地、林地、牧草地、水域和部分未利用地占全国

土地面积的比例保持在 75 % 以上。

构建生态良好的土地利用格局。因地制宜调整各类用地布局，逐渐形成结构合理、功能互补的空间格局。支持天然林保护、自然保护区建设、基本农田建设等重大工程，加快建设以大面积、集中连片的森林、草地和基本农田等为主体的国土生态安全屏障。在城乡用地布局中，将大面积连片基本农田、优质耕地作为绿心、绿带的重要组成部分，构建景观优美、人与自然和谐的宜居环境。

第二节 加大土地生态环境整治力度

巩固生态退耕成果。切实做好已退耕地的监管，巩固退耕还林成果，促进退耕地区生态改善、农民增收和经济社会可持续发展。在调查研究和总结经验基础上，严格界定生态退耕标准，科学制订和实施退耕还林工程建设规划，切实提高退耕还林的生态效益。

恢复工矿废弃地生态功能。推进矿山生态环境恢复治理，加强对采矿废弃地的复垦利用，有计划、分步骤地复垦历史上形成的采矿废弃地，及时、全面复垦新增工矿废弃地。推广先进生物技术，提高土地生态系统自我修复能力。加强对持久性有机污染物和重金属污染超标耕地的综合治理。

加强退化土地防治。积极运用工程措施、生物措施和耕作措施，综合整治水土流失；加快风蚀沙化土地防治，合理安排防沙治沙项目用地，大力支持沙区生态防护体系建设；综合运用水利、农业、生物以及化学

措施，集中连片改良盐碱化土地；建立土壤环境质量评价和监测制度，严格禁止用未达标污水灌溉农田，综合整治土壤环境，积极防治土地污染。

第三节 因地制宜改善土地生态环境

快速城镇化地区，要遏制城镇建设用地盲目扩张，鼓励城镇组团式发展，实行组团间农田与绿色隔离带有机结合，发挥耕地的生产、生态功能。严格保护农用地特别是耕地，合理调整农用地结构，大力发展城郊农业。促进产业结构升级，严格限制高耗能、高污染企业用地。

平原农业地区，要把严格保护耕地特别是基本农田放在土地利用的优先地位，加强基本农田建设，大力发展生态农业。在保护生态环境前提下，重点优化交通、水利等基础设施用地结构，鼓励发展城镇集群和产业集聚。严格控制工业对土地的污染，防治农田面源污染。

山地丘陵地区，要大力推进国土综合整治，严格控制非农建设活动，积极防治地质灾害。因地制宜加强植被建设，稳步推进陡坡耕地的退耕还林还草，发挥生态系统自我修复功能。以小流域为单元，积极防治水土流失。建立山区立体复合型土地利用模式，充分利用缓坡土地开展多种经营，促进山区特色产业发展。

能源矿产资源开发地区，要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。加强对能源、矿山资源开发中土地复垦的监管，建立健全矿山生态环境恢复保证金制度，强化矿区生态

环境保护监督。

第六章 统筹区域土地利用

围绕优化国土开发格局，科学划分土地利用区，明确区域土地利用方向，实施差别化的土地利用政策，加强对省、自治区、直辖市土地利用的调控，促进国家区域发展战略的落实。

第一节 明确区域土地利用方向

根据各地资源条件、土地利用现状、经济社会发展阶段和区域发展战略定位的差异，把全国划分为九个土地利用区，明确各区域土地利用管理的重点，指导各区域土地利用调控。

——西部地区。稳定耕地面积，提高耕地质量，确保基本口粮田。统筹安排基础设施、生态环境建设、特色优势产业发展和承接产业转移用地，重点支持依托中心城市和交通干线的开发，逐步提高集约用地水平。

西北区：保障油气和优势固体矿产资源开发、出境和跨区铁路、西煤东运和交通通道的建设用地，逐步提高基础设施用地比重，适当降低人均城乡建设用地面积。支持水利建设和节水农业发展，加强平原、旱塬和绿洲的耕地保护和基本农田建设，适度开发耕地后备资源。严格生态用地的用途管制，重点加强农牧交错带、干旱和荒漠草原区、沙漠绿洲等地区的土地生态保护和建设，积极开展小流域综合治理和土地荒漠

化防治。

西南区：保障国道、省际公路、电源基地和西电东送工程建设用地，适当增加城镇建设用地，合理安排防治地质灾害和避让搬迁用地。加强对重庆和成都市统筹城乡综合配套改革试验区用地的政策指导。加强平原、坝区耕地的保护，加大对基本农田建设的支持力度。大力开展石漠化综合治理，支持天然林及水源涵养林保护、防护林营造等工程，限制生态用地改变用途，促进生物多样性保护和以自然修复为主的生态建设。

青藏区：保障基础设施和生态移民搬迁的建设用地需求，适当增加农牧区城乡建设用地面积，支持少数民族地区和边疆地区的发展。加大西藏“一江两河”（雅鲁藏布江，拉萨河、年楚河）和青海海东等地区土地整理的支持力度，加强对青海柴达木循环经济试验区的用地政策指导。加强天然植被和高原湿地保护，支持退化草场治理、“三江源”自然保护区保护等生态环境建设。

——东北地区。保障先进装备、精品钢材、石化、汽车和农副产品深加工、高新技术、能源等产业发展和加强基础设施建设等用地，促进现代农业发展和资源枯竭城市转型，提高土地资源综合效益。适度增加年均新增建设用地规模，加快城镇工矿建设用地整合，盘活利用存量建设用地。重点保障东部铁路通道和跨省区公路运输通道等建设用地。开展土地利用政策与机制创新，为阜新、大庆、伊春、辽源、白山、盘锦等资源型城市经济转型和发展接续替代产业提供用地保障。加强基本农

田整理和建设，强化粮食基地建设的支持力度。加强天然林、牧草地和湿地的保护，积极支持黑土地水土流失治理、东北西部荒漠化综合治理。加大工矿废弃地再利用力度，加强采煤沉陷区治理，改善矿区土地生态环境。

——中部地区。加大耕地整理力度，促进粮食生产基地建设。合理安排装备制造业、高新技术产业、新型建筑材料、农产品深加工等产业和大型煤炭能源基地、综合交通运输体系建设的用地，适度增加年均新增建设用地规模，促进中部地区崛起。

晋豫区：合理安排基础设施用地，重点保障山西、河南大型煤电基地建设和骨干通道建设的用地。适当增加城镇工矿用地，加强农村建设用地整理，逐步降低人均城乡建设用地。加强工矿废弃地复垦、污染防治和采煤沉陷区治理，积极推进农用地整理。引导农业结构合理调整，支持商品粮棉基地建设，增强大宗农产品生产能力，促进农产品加工转化增值。有序开展山西黄土山地丘陵和豫西山地生态退耕，加强豫东黄河故道沙化土地治理，大力改善区域生态环境。

湘鄂皖赣区：支持沿江铁路、主要城市间的快速交通通道等基础设施和淮北、淮南煤炭基地建设。适应城镇化和工业化加快的进程，适当提高建设用地比重。加强对武汉城市圈和长株潭城市群资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区用地的政策指导。实施基本农田整理工程，促进稳产高产商品粮棉油基地建设。统筹协调长江、淮河及洞庭湖、鄱阳湖洪涝、污染综合治理，保障南水北调水源保护工程、长

江防护林体系工程建设的用地。加强洞庭湖、鄱阳湖等地区湿地保护，禁止围湖造田。

——东部地区。严格保护现有耕地和基本农田，加强水田等优质耕地的保护和建设，促进现代农业发展。优化整合建设用地，降低年均新增建设用地规模，控制城镇和工业用地外延扩张，积极盘活存量土地，提高土地利用效率。

京津冀鲁区：统筹安排产业用地，控制城镇工矿建设用地低成本扩张，降低人均城镇工矿用地水平。调整区域土地利用布局，重点支持天津滨海新区开发开放、曹妃甸钢铁基地和以首都为中心的综合交通体系建设。支持发展都市农业、观光农业和平原生态农业，促进现代农业发展。加强重要水源地保护和水土资源协调利用，支持京津风沙源治理区的生态退耕、长城沿线风沙带治理和黄河故道沙化治理等生态环境建设。保护和合理利用沿海滩涂资源，防止非农建设盲目侵占滩涂资源。

苏浙沪区：创新土地利用模式，形成工业集聚、居住集中、城乡协调的建设用地空间格局。控制建设用地总量，适度降低人均城镇工矿用地面积，提高集约用地水平，促进产业结构升级。统筹安排区域性基础设施用地，防止重复建设。积极防治上海及苏锡常地区地面沉降、地裂缝等缓变性地质灾害。严格保护水田等优质耕地，加强太湖、杭州湾等地区污染土地治理，加大湿地保护力度，合理开发沿海滩涂资源。

闽粤琼区：加速建设用地的内涵挖潜和优化整合，从严控制珠江三

角洲等城市密集地区新增建设用地规模，防止城乡建设用地无序蔓延。适当提高基础设施配套程度。严格保护现有耕地和基本农田。统筹安排产业和生态建设用地，保障海峡西岸经济区和海南及其他海岛生态旅游建设的用地。加强珠江三角洲、福建沿海等地区污染土地的治理，支持河口湿地、红树林和滩涂等生态用地的保护。

第二节 实施差别化的区域土地利用政策

根据资源环境承载能力、土地利用现状和开发潜力，统筹考虑未来我国人口分布、经济产业布局和国土开发格局，按照不同主体功能区的功能定位和发展方向，实施差别化的土地利用政策。

大力推进优化开发区域土地利用转型。严控建设用地增量，积极盘活建设用地存量，鼓励土地利用模式和方式创新，促进优化开发区域经济发展方式转变和产业结构升级，促进国家竞争力的提升。严格控制建设用地特别是城镇工矿用地规模扩大，逐步降低人均城镇工矿用地面积，适度增加城镇居住用地；整合优化交通、能源、水利等基础设施用地，支持环保设施建设；限制占地多、耗能高的工业用地，支持高新技术、循环经济和现代服务业发展；探索实施城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策，推进农村建设用地整理。严格保护耕地，加强区内集中连片、高标准基本农田的建设，切实加大耕地污染的防治力度。保留城市间开敞的绿色空间，保护好水系、林网、自然文化遗产等用地，促进区域生态环境改善。

有效保障重点开发区域集聚人口及经济的用地需求。适当扩大建设用地供给，提高存量建设用地利用强度，拓展建设用地新空间，促进重点开发区域支柱产业的培育和经济总量的提升，促进人口和经济集聚能力的进一步提高。合理安排中心城市的建设用地，提高城市综合承载能力，促进城市人口和经济集聚效益的发挥；加强城镇建设用地扩展边界控制，鼓励城市存量用地深度开发；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，推动和加快基础设施建设；优先保障承接优化开发区域产业转移的用地需求，支持资金密集型、劳动密集型产业发展用地，促进主导产业的培育和发展，积极引导产业集群发展和用地的集中布局。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，切实发挥耕地特别是基本农田在优化城镇、产业用地结构中的生态支撑作用，促进人口、经济的集聚与资源、环境的统筹协调。

切实发挥限制开发区域土地对国家生态安全的基础屏障作用。严格土地用途管制，加强农用地特别是耕地保护，坚持土地资源保护性开发，统筹土地资源开发与土地生态建设，促进限制开发区域生态功能的恢复和提高，切实维护国家生态安全。禁止可能威胁生态系统稳定的各类土地利用活动，严禁改变生态用地用途；积极支持区域内各类生态建设工程，促进区域生态环境的修复与改良。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发展特色产业以及基础设施、公共设施等的建设，严格禁止对破坏

生态、污染环境的产业供地，引导与主体功能定位相悖的产业向区外有序转移。严格保护农用地特别是耕地、林地、草地，构建耕地、林草、水系、绿带等生态廊道，加强各生态用地之间的有机联系。

严格禁止在自然文化遗产保护区域土地的开发建设。按照法律法规规定和相关规划，对依法设立的国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园等禁止开发区域，必须实行强制性保护，严禁任何不符合主体功能定位的各类土地利用活动，确保生态功能的稳定发挥。

第三节 加强省级土地利用调控

根据各土地利用分区的调控方向和差别化的区域土地利用政策，综合经济社会发展水平、发展趋势、资源环境条件、土地利用现状和潜力等因素，分别确定各省、自治区、直辖市的耕地保有量、基本农田保护面积、城乡建设用地规模、人均城镇工矿用地、新增建设占用耕地规模等土地利用约束性指标，以及园地面积、林地面积、牧草地面积等预期性指标（详见附表 1—6），强化省级政府的土地利用调控责任。

《纲要》确定的主要目标和指标，纳入国民经济和社会发展规划，严格执行。将耕地保有量、基本农田保护面积等约束性指标分解下达到各省、自治区、直辖市，严格落实，不得突破，预期性指标通过经济、法律和必要的行政手段加以引导，力争实现。

各省、自治区、直辖市要在《纲要》确定的原则、目标和主要任务

指导下，积极配合国家区域发展战略的实施，切实落实所属区域的土地利用政策，加强对本行政区域范围内土地利用的统筹协调，搞好国家与省级主体功能区的空间落实和用地政策上的相互衔接，促进形成统筹的土地利用秩序。

第七章 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 加强规划对土地利用的整体控制

落实耕地保护和节约集约用地责任制。按照《纲要》确定的目标和任务，明确各省、自治区、直辖市耕地保护和节约集约用地责任，建立和完善耕地保护和节约集约用地责任的考核体系，将实际耕地保有量、基本农田保护面积、补充耕地的面积和质量、新增建设用地面积作为耕地保护责任和节约集约用地目标考核的重要内容。建立土地利用规划实施问责制，地方各级政府主要负责人要对本行政区域内的土地管理和耕地保护负总责。把严格保护耕地、节约集约用地作为地方经济社会发展评价和干部实绩考核的重要因素，完善相关评价和考核办法。

做好相关规划与土地利用总体规划的相互衔接。各地区、各部门、各行业编制的城市、村镇、交通、水利、能源、旅游、生态建设等相关规划，应当与土地利用总体规划相互衔接，必须符合保护耕地和节约集约用地要求，必须符合土地利用总体规划确定的用地规模和总体布局安

排。严格依据土地利用总体规划，从严审查各类规划的用地规模和标准，切实落实土地用途管制制度。凡不符合土地利用总体规划的，必须及时调整和修改，核减用地规模，调整用地布局。

强化土地利用总体规划自上而下的控制。地方各级人民政府应按照下级规划服从上级规划的原则，组织修编土地利用总体规划，落实《纲要》确定的各项目标和任务。省级土地利用总体规划要强化战略性和政策性，重点确定本行政区域土地利用的目标、指标和任务。地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，重点明确中心城区和城镇建设用地区的范围。乡级土地利用总体规划要提高针对性和操作性，重点将土地用途落实到地块。各地应在土地利用总体规划的控制和指导下，编制土地整理复垦开发等专项规划，落实总体规划。

第二节 健全规划实施管理制度

强化近期规划和年度计划控制。依据土地利用总体规划、国民经济与社会发展规划和国家宏观调控要求，编制和实施土地利用五年近期规划，明确各项用地规模、布局和时序安排。按照土地利用总体规划和近期规划，编制和实施土地利用年度计划，不断完善用地计划分类编制和管理，加强计划执行情况的评估和考核。落实差别化的计划管理政策。严格以实际用地考核计划的执行，实际用地超过计划的，扣减下一年度用地计划指标，防止超计划批地用地，切实维护土地利用计划的严肃性。

严格建设项目用地预审。加强和改进建设项目用地预审，强化建设项目批准（核准）前的土地规划审查和许可，凡不符合土地利用总体规划的，不得通过建设项目用地预审。建立和完善建设项目审批部门协调联动机制与信息共享机制，项目建设单位申报审批或核准需要申请使用土地的建设项目时，必须附具土地预审意见，没有预审意见或预审未通过的，不得审批或核准建设项目。

加强农用地转用管理。土地利用总体规划一经批准，具有法定效力，任何单位和个人不得违反。各级人民政府批准、核准各类建设项目，必须符合土地利用总体规划。不断完善以土地利用总体规划为基础的土地用途管制制度，城乡建设、土地开发等各项土地利用活动，必须符合土地利用总体规划确定的土地用途，涉及农用地转用的，必须严格依据土地利用总体规划和年度计划进行审查，必须取得农用地转用许可。

严格土地利用总体规划修改。建立土地利用总体规划实施动态评价机制，规划实施评价报告经规划审批机关的同级国土资源管理部门认定后，方可开展规划的修改。对土地利用总体规划的修改，必须就修改的必要性、合理性和合法性等进行评估，组织专家论证，依法组织听证，并向社会公示。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。严禁擅自修改下级土地利用总体规划，扩大建设用地规模和改变建设用地布局，降低耕地保有量和基本农田保护面积。符合法定条件，确需改变和占用基本农田的，必须报国务院批准。

加强规划实施动态监管。建立健全监督检查制度，实行专项检查与

经常性的监督检查相结合，采用卫星遥感等技术手段扩大规划实施情况的监测范围，及时发现、制止违反土地利用总体规划行为，定期公布各地规划执行情况。加大执法力度，对违法修改土地利用总体规划的行为要严肃查处，限期改正，并依法追究相关责任人的行政责任；对违反规划批地用地的行为，坚决依法查处，责令限期拆除违法占地新建建筑物，拒不执行的，依法申请人民法院强制执行。

第三节 完善规划实施的利益调节机制

健全耕地保护的经济激励和制约机制。加大非农建设占用耕地特别是基本农田的成本，鼓励各类建设利用存量土地和未利用地。加大对耕地特别是基本农田保护的财政补贴力度，将耕地保有量和基本农田保护面积作为国家确定一般性财政转移支付规模的重要依据，实行保护责任与财政补贴相挂钩，充分调动基层政府保护耕地的积极性。探索建立耕地保护基金，落实对农户保护耕地的直接补贴，充分调动农民保护耕地的积极性与主动性。

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土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；由省、自治区、直辖市和计划单列市集中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，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。

强化节约集约用地的价格调节机制。积极推进征地制度改革，合理确定土地征收补偿标准，逐步建立有利于节约集约用地的征地价格形成机制；健全和完善土地协议出让和招标采购挂牌出让制度，发挥地价杠杆调控作用，规范经营性基础设施用地地价管理，提高工业用地出让最低价标准，规范土地出让价格；严格执行闲置土地处置政策，对闲置土地特别是闲置房地产用地征缴增值地价，促进闲置土地盘活利用。

逐步形成促进节约集约用地的税费调节机制。实行有利于有效保护耕地、合理利用土地资源、最大限度利用城市现有土地的税收政策。加大闲置和低效用地的税费调节力度，引导建设用地整合，提高用地效益；加大建设用地保有环节税收调节力度，提高土地保有成本，促进土地向集约高效方向流转；加大对土地深度开发等的税收支持力度，鼓励挖掘存量建设用地潜力，鼓励工业企业在符合规划、不改变用途的前提下提高土地利用率，促进节约集约用地。

第四节 加强规划实施的基础建设

不断提高土地规划的法律地位。积极推进土地利用规划立法工作，严格和规范土地利用规划的编制和审批，巩固土地利用规划的法制基础。依据公正、公开和便民原则，完善土地规划管理听证制度，明确违反规划处罚办法，增强土地规划执法力度。

加强土地调查统计和监测评价。按照国家统一的土地分类标准，认

真做好土地利用现状调查、统计和变更调查。全面完成农用地分等定级与估价，加强土地适宜性评价和城镇、开发区用地的集约利用潜力调查评价。加强土地利用和土地市场动态监测，建立覆盖全国的土地利用动态遥感监测系统，结合年度土地利用变更调查，构建土地利用规划、计划实施监测体系。

从严制定用地标准和供地政策。按照节约集约用地的原则，完善能源、交通和公用设施、公共设施等各类建设用地标准，严格按标准审核各类建设项目用地。适时调整划拨用地目录，控制并减少划拨供地数量，除军事、社会保障性住房和特殊用地外，对其他土地要加快实行有偿使用。

提高土地规划信息服务水平。加快推进“金土工程”建设，建立涵盖土地利用现状、土地利用规划、土地权属、土地市场、土地整理复垦开发等基础数据的统一地政管理数据库。加快土地管理审批、供应、使用、补充耕地各环节的统一信息平台建设，强化建设用地监管，确保规划目标落实。加快信息资源的开发利用，提高基础性和公益性信息的社会服务水平。

推进规划科技创新与队伍建设。加强土地规划理论、方法和技术手段研究，促进土地利用规划学科发展；加快制定或修订各级土地利用规划编制规程、各类用地规划标准和规划成果质量规范。建立土地利用和管理国际合作交流平台，借鉴国外土地利用和管理的先进经验和方式。加强土地管理专业教育和继续教育，健全完善规划从业人员上岗认证和

机构资质认证制度，切实提高土地规划技术和管理人才的专业素养。

第五节 推进规划民主决策

改进规划工作方式。修编各级土地利用总体规划，要坚持政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策的工作方针，科学系统地安排各项工作，切实提高规划决策水平。建立和完善规划修编的专家咨询制度和部门协调机制，成立有广泛代表性的规划专家委员会，加强规划的协调、咨询和论证等工作，提高规划决策的科学化和民主化水平。

建立健全公众参与制度。修编各级土地利用总体规划要扩大公众参与，切实增强规划的公开性和透明度。对于县级和乡级土地利用总体规划，在具体安排土地利用和土地整理复垦开发方面应当广泛听取公众意见。经批准的土地利用总体规划应当依法予以公告，接受公众监督。

加强规划宣传。充分利用各种媒体，对规划的主要内容进行广泛宣传，提高全社会依法依规用地意识，增强全民对科学用地、节约用地、保护资源重要性的认识，使遵守土地利用法律、规划、政策成为全社会的自觉行为。

土地问题始终是我国现代化进程中一个全局性、战略性重大问题，土地利用总体规划的编制和实施事关国家和人民长远利益，各级人民政府必须高度重视，把土地利用总体规划实施工作纳入政府重要议事日程，切实加强组织领导。地方人民政府主要负责人应对本行政区域内土地利用总体规划和年度计划执行情况负总责。各有关部门要各负其责、

密切配合，扎实推进各项工作，保障规划顺利实施。

附表 1：
耕地保有量、基本农田保护面积指标

地 区	2005 年耕地面积		耕地保有量				基本农田
			2010 年		2020 年		
	万公顷	万亩	万公顷	万亩	万公顷	万亩	万公顷
全 国	12208.27	183124	12120.00	181800	12033.33	180500	10400.00
北 京	23.34	350	22.60	339	21.47	322	18.60
天 津	44.55	668	44.20	663	43.73	656	35.60
河 北	641.04	9616	633.33	9500	630.27	9454	554.40
山 西	408.16	6122	405.00	6075	400.27	6004	339.20
内 蒙 古	710.08	10651	705.13	10577	697.73	10466	608.10
辽 宁	409.08	6136	408.00	6120	406.33	6095	354.10
吉 林	553.68	8305	553.00	8295	551.93	8279	483.40
黑 龙 江	1166.95	17504	1163.20	17448	1158.27	17374	1017.60
上 海	27.31	410	25.80	387	24.93	374	21.80
江 苏	480.12	7202	476.20	7143	475.13	7127	421.50
浙 江	194.77	2922	191.60	2874	189.07	2836	166.60
安 徽	573.46	8602	571.80	8577	569.33	8540	490.70
福 建	135.40	2031	132.40	1986	127.33	1910	114.00
江 西	285.90	4289	282.53	4238	281.33	4220	242.70
山 东	751.89	11278	750.27	11254	747.87	11218	665.30
河 南	792.53	11888	791.47	11872	789.80	11847	678.30
湖 北	467.52	7013	465.80	6987	463.13	6947	383.30
湖 南	381.60	5724	378.73	5681	377.00	5655	323.50
广 东	295.27	4429	291.40	4371	290.87	4363	255.60
广 西	424.71	6371	421.33	6320	420.80	6312	360.20
海 南	72.76	1091	72.27	1084	71.80	1077	62.30
重 庆	226.27	3394	221.67	3325	217.07	3256	183.30
四 川	599.63	8994	594.80	8922	588.80	8832	513.70
贵 州	450.50	6757	443.80	6657	437.07	6556	361.70
云 南	609.44	9142	604.87	9073	598.00	8970	495.40
西 藏	36.08	541	35.73	536	35.27	529	29.20
陕 西	408.92	6134	399.07	5986	389.13	5837	352.20
甘 肃	466.77	7002	465.60	6984	464.60	6969	381.60
青 海	54.22	813	54.00	810	53.60	804	43.40
宁 夏	109.99	1650	109.47	1642	108.67	1630	88.50
新 疆	406.34	6095	404.93	6074	402.73	6041	353.20

注：对四川、甘肃和陕西三省耕地保护目标责任的考核，因地震灾害损毁在 2010 年前不作为耕地减少；在 2020 年前，通过国家加大土地复垦面完成因灾损毁耕地的复垦，实现耕地保护的目标任务。

附表 1：耕地保有量、基本农田保护面积指标

附表 2:

建 设 用 地 指 标

地 区	2005 年 建设用地 总 规 模	2010 年建设用地总规模				2020 年建设用地总规模		
			城乡建设用地规模				城乡建设用地规	
				城镇工矿 用地规模	人均城镇 工矿用地			城镇工矿 用地规模
	万公顷	万公顷	万公顷	万公顷	平方米	万公顷	万公顷	万公顷
全 国	3192.24	3374.00	2488.00	848.00	129	3724.00	2665.00	1065.00
北 京	32.30	34.80	25.20	16.85	120	38.17	27.00	19.70
天 津	34.63	37.47	23.50	14.90	162	40.34	25.00	17.50
河 北	173.25	179.29	141.60	44.60	146	191.14	149.80	57.00
山 西	84.05	88.78	72.00	23.30	142	98.30	77.00	28.50
内 蒙 古	143.92	151.30	105.80	36.30	279	162.28	110.00	42.00
辽 宁	137.01	143.30	106.40	40.00	145	155.64	113.14	47.60
吉 林	104.98	108.80	75.20	20.10	127	117.37	79.20	24.10
黑 龙 江	147.35	152.80	113.00	37.70	167	164.78	118.80	44.00
上 海	24.01	25.90	23.00	18.30	106	29.81	26.00	22.00
江 苏	183.15	191.92	147.70	56.70	132	206.15	156.00	65.80
浙 江	94.09	102.34	74.20	39.00	121	113.26	79.80	46.60
安 徽	162.18	169.00	129.50	27.50	103	180.26	136.16	35.50
福 建	58.89	64.80	46.00	20.05	103	74.35	52.60	26.90
江 西	90.62	96.18	64.10	21.50	115	106.75	69.50	27.50
山 东	242.24	252.30	192.00	72.70	151	266.99	200.74	84.50
河 南	215.22	225.20	186.00	48.00	130	240.73	194.00	66.00
湖 北	136.76	143.30	99.90	28.70	103	155.71	106.71	37.30
湖 南	133.87	140.37	106.40	26.00	90	152.58	113.98	36.30
广 东	171.53	182.61	140.00	75.00	119	200.60	152.30	91.30
广 西	90.97	100.16	69.00	23.10	116	112.61	76.54	32.10
海 南	29.26	31.80	20.35	8.40	194	35.71	22.21	10.50
重 庆	56.91	61.86	49.80	14.00	84	70.44	54.68	19.40
四 川	156.22	165.09	137.00	34.50	106	181.28	148.58	47.20
贵 州	54.06	60.00	46.00	12.50	93	71.44	50.70	17.90
云 南	77.53	83.12	59.70	17.50	109	94.82	66.80	25.30
西 藏	6.32	7.32	4.00	1.70	207	9.98	4.88	2.30
陕 西	79.90	84.63	68.35	16.70	98	93.90	73.54	23.20
甘 肃	96.70	100.31	58.00	14.90	156	106.57	62.00	19.40
青 海	31.96	34.32	11.20	4.50	178	39.14	12.74	5.90
宁 夏	20.31	22.43	17.10	6.00	197	26.50	19.30	7.50
新 疆	122.07	128.50	76.00	27.00	292	149.40	85.30	34.20
兵 团		22.00	9.20	4.70		25.00	10.90	5.75
机 动		4.00				37.00		

附表 2: 建设用地指标

附表 3:

园 地 指 标

地 区	2005 年		2010 年		2020 年	
	万公顷	万亩	万公顷	万亩	万公顷	万亩
全 国	1154.90	17323	1211.66	18175	1332.78	1999
北 京	12.42	186	13.02	195	14.39	21
天 津	3.71	56	3.73	56	3.73	5
河 北	60.93	914	59.19	888	60.61	90
山 西	29.48	442	35.63	535	45.04	67
内 蒙 古	7.30	109	8.29	124	9.70	14
辽 宁	59.82	897	63.15	947	66.65	100
吉 林	11.56	173	11.80	177	12.00	18
黑 龙 江	6.03	90	6.60	99	7.16	10
上 海	1.11	17	1.30	20	1.50	2
江 苏	31.77	476	31.50	473	31.67	47
浙 江	65.54	983	57.35	860	56.78	85
安 徽	34.21	513	33.91	509	33.75	50
福 建	61.94	929	63.11	947	63.92	95
江 西	27.34	410	31.57	474	38.92	58
山 东	102.07	1531	103.25	1549	103.36	155
河 南	31.81	477	32.85	493	34.12	51
湖 北	42.65	640	44.56	668	46.40	69
湖 南	49.76	746	49.74	746	49.79	74
广 东	92.48	1387	88.86	1333	93.08	139
广 西	50.88	763	57.11	857	69.49	104
海 南	53.31	800	55.33	830	60.00	90
重 庆	23.53	353	26.02	390	33.93	50
四 川	72.14	1082	81.19	1218	95.72	143
贵 州	12.02	180	13.07	196	15.74	23
云 南	82.79	1242	94.53	1418	112.03	168
西 藏	0.20	3	0.21	3	0.22	
陕 西	68.68	1030	71.90	1078	77.50	116
甘 肃	19.82	297	22.01	330	25.55	38
青 海	0.74	11	0.86	13	0.99	1
宁 夏	3.42	51	5.67	85	8.00	12
新 疆	35.43	531	44.36	665	61.04	91

注：表中 2005 年园地面积为当年土地利用变更调查数据，包括果园、桑园、茶园、橡胶园和其他园地。

附表 3：园地指标

附表 4:

林 地 指 标

地 区	2005 年		2010 年		2020 年	
	万公顷	万亩	万公顷	万亩	万公顷	万亩
全 国	23574.11	353612	24091.50	361372	24992.02	3748
北 京	69.10	1036	69.81	1047	71.76	10
天 津	3.66	55	3.72	56	4.23	
河 北	439.29	6589	482.32	7235	571.04	85
山 西	439.17	6588	490.77	7362	580.24	87
内 蒙 古	2168.71	32531	2208.29	33124	2419.00	362
辽 宁	569.01	8535	592.25	8884	621.87	93
吉 林	924.41	13866	936.67	14050	957.87	143
黑 龙 江	2288.51	34328	2317.33	34760	2366.67	355
上 海	2.07	31	2.20	33	2.72	
江 苏	32.78	492	41.33	620	54.13	8
浙 江	562.05	8431	563.48	8452	567.27	85
安 徽	359.95	5399	366.75	5501	375.59	56
福 建	832.54	12488	838.80	12582	841.87	126
江 西	1031.05	15466	1040.25	15604	1044.70	156
山 东	135.16	2027	142.18	2133	144.97	21
河 南	301.91	4529	314.89	4723	338.30	50
湖 北	793.89	11908	810.42	12156	819.05	122
湖 南	1189.18	17838	1196.67	17950	1198.87	179
广 东	1015.74	15236	1024.68	15370	1026.16	153
广 西	1161.47	17422	1190.21	17853	1194.61	179
海 南	148.33	2225	151.60	2274	155.60	23
重 庆	327.31	4910	337.00	5055	342.33	51
四 川	1962.78	29442	1978.94	29684	1997.71	299
贵 州	792.10	11882	805.90	12088	819.21	122
云 南	2212.87	33193	2269.60	34044	2278.14	341
西 藏	1268.04	19021	1268.83	19032	1269.14	190
陕 西	1028.53	15428	1044.00	15660	1074.93	161
甘 肃	513.21	7698	546.77	8201	682.35	102
青 海	263.83	3957	278.74	4181	321.17	48
宁 夏	60.37	906	65.36	980	90.09	13
新 疆	677.07	10156	711.76	10676	760.39	114

注：表中 2005 年林地面积为当年土地利用变更调查数据，包括有林地、灌木林地、林地、未成林造林地、迹地和苗圃，不包括园地和林业部门统计口径的宜林地

附表 4：林地指标

附表 5:

牧 草 地 指 标

地 区	2005 年		2010 年		2020 年	
	万公顷	万亩	万公顷	万亩	万公顷	万亩
全 国	26214.38	393216	26190.60	392859	26025.43	3903
北 京	0.20	3	0.20	3	0.20	
天 津	0.06	1	0.06	1	0.06	
河 北	81.02	1215	80.77	1211	80.77	12
山 西	65.81	987	54.83	822	40.65	6
内 蒙 古	6571.96	98579	6568.36	98525	6483.53	972
辽 宁	34.99	525	40.49	607	45.49	6
吉 林	104.56	1568	107.00	1605	111.00	16
黑 龙 江	222.61	3339	216.80	3252	204.58	30
上 海	0.00	0	0.00	0	0.00	
江 苏	0.25	4	0.20	3	0.10	
浙 江	0.05	1	0.03	1	0.03	
安 徽	2.86	43	3.38	51	2.84	
福 建	0.26	4	0.26	4	0.26	
江 西	0.38	6	0.36	5	0.31	
山 东	3.41	51	3.40	51	2.98	
河 南	1.44	22	1.45	22	1.46	
湖 北	4.45	67	4.88	73	4.51	
湖 南	10.46	157	10.38	156	10.23	1
广 东	2.76	41	2.77	42	2.74	
广 西	72.77	1091	67.94	1019	60.29	9
海 南	1.94	29	1.90	29	1.83	
重 庆	23.79	357	23.91	359	24.05	3
四 川	1371.58	20574	1376.02	20640	1379.23	206
贵 州	160.64	2410	159.13	2387	156.60	23
云 南	78.30	1175	78.05	1171	77.39	11
西 藏	6444.36	96665	6460.19	96903	6483.28	972
陕 西	311.73	4676	310.93	4664	306.68	46
甘 肃	1261.88	18928	1245.72	18686	1218.23	182
青 海	4035.95	60539	4051.56	60773	4071.80	610
宁 夏	227.85	3418	223.62	3354	212.29	32
新 疆	5116.07	76741	5096.00	76440	5042.00	750

注：表中 2005 年牧草地面积为当年土地利用变更调查数据，包括天然草地、改良草地和人工草地，不包括农业部门草地资源调查中的荒草地、苇地、田坎等用地类

附表 5：牧草地指标

附表 6:

近期新增建设用地及补充耕地指标

地 区	2006—2010 年新增建设用地规模						2006—2010 年 补充耕地	
			建设占用农用地		占用耕地			
	万公顷	万亩	万公顷	万亩	万公顷	万亩	万公顷	万亩
全 国	195.00	2925	156.67	2350	100.00	1500	114.00	1710
北 京	2.73	41	2.13	32	1.33	20	1.33	20
天 津	3.20	48	2.47	37	1.47	22	1.47	22
河 北	7.33	110	6.00	90	4.67	70	4.67	70
山 西	5.33	80	4.53	68	3.60	54	3.60	54
内 蒙 古	8.33	125	5.93	89	2.27	34	2.27	34
辽 宁	7.47	112	6.07	91	3.27	49	3.27	49
吉 林	4.67	70	4.00	60	2.67	40	2.67	40
黑 龙 江	6.47	97	5.60	84	3.20	48	3.20	48
上 海	2.60	39	2.13	32	1.60	24	1.60	24
江 苏	9.73	146	8.33	125	6.00	90	6.00	90
浙 江	8.67	130	6.93	104	5.33	80	5.33	80
安 徽	7.53	113	6.67	100	5.07	76	5.07	76
福 建	6.47	97	5.53	83	2.87	43	2.87	43
江 西	6.13	92	5.13	77	3.20	48	3.20	48
山 东	11.20	168	8.00	120	6.33	95	6.33	95
河 南	10.40	156	8.20	123	6.33	95	6.33	95
湖 北	7.13	107	6.00	90	4.47	67	4.47	67
湖 南	7.00	105	6.27	94	3.33	50	3.33	50
广 东	11.33	170	8.67	130	3.67	55	3.67	55
广 西	9.53	143	7.27	109	4.00	60	4.00	60
海 南	2.67	40	2.00	30	0.93	14	0.93	14
重 庆	5.33	80	4.47	67	2.73	41	2.73	41
四 川	9.33	140	7.80	117	4.80	72	4.80	72
贵 州	6.13	92	5.20	78	3.20	48	3.20	48
云 南	5.93	89	5.13	77	3.60	54	3.60	54
西 藏	1.07	16	0.93	14	0.20	3	0.20	3
陕 西	5.33	80	4.73	71	3.60	54	3.60	54
甘 肃	4.07	61	2.87	43	1.87	28	1.87	28
青 海	2.67	40	2.00	30	0.67	10	0.67	10
宁 夏	2.47	37	1.80	27	1.07	16	1.07	16
新 疆	6.73	101	3.87	58	2.67	40	2.67	40
兵团	1.13	17	0.60	9	0.47	7	0.47	7
国家整理复垦 开发重大工程							14.00	210

附表 6: 近期新增建设用地及补充耕地指标