

国务院办公厅转发国土资源部

关于做好土地利用总体规划修编前期工作意见的通知

(国办发〔2005〕32号)

国土资源部《关于做好土地利用总体规划修编前期工作的意见》(以下简称《意见》)已经国务院同意,现转发给你们,请认真贯彻执行。

我国人多地少,耕地后备资源严重不足,从我国国情和实现可持续发展的要求出发,必须实行世界上最严格的土地管理制度。科学制定并严格实施土地利用总体规划是深化改革和严格土地管理的重大举措,是一件关系国家和人民长远利益的大事。在新形势下,为了全面落实科学发展观、改变传统的土地利用模式,要以严格保护耕地为前提,以严格控制建设用地为重点,以节约和集约利用土地为核心,开展规划实施评价、基础调查、资料搜集、课题研究和政策建议的论证等规划修编前期工作,为进行土地利用总体规划的修编打好基础。地方各级人民政府要按照《中华人民共和国土地管理法》的规定和《意见》的要求,统一思想,进一步提高对开展土地利用总体规划修编前期工作重要性的认识,加强组织领导。国务院有关部门要加强协调与配合,大力支持和配合国土资源管理部门,积极稳妥地推进规划修编工作,真正使土地利用总体规划成为实行最严格土地管理制度的重要手段。

国务院办公厅

二〇〇五年六月四日

关于做好土地利用总体规划

修编前期工作的意见

国土资源部

(二〇〇五年五月三十日)

土地利用总体规划(以下简称规划)是城乡建设、土地管理的纲领性文件,是落实土地用途管制制度的重要依据,是实行最严格的土地管理制度的一项基本手段。为全面落实科学发展观,促进经济结构调整和增长方式转变,实现经济社会全面、协调、可持续发展,依据《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)精神,积极稳妥地做好规划修编的前期工作,是新形势下保证规划修编科学性的需要。必须提高思想认识,加强组织领导,切实把这项基础性的工作做好。为此,提出以下意见:

一、统一思想,充分认识做好规划修编前期工作的重要意义

我国正处在工业化、城镇化加快发展的进程中,土地需求十分强烈。开展规划修编前期工作,是新形势下对规划工作的积极探索,对于保护耕地、合理利用土地意义重大。做好了前期工作,才能突破传统的土地利用模式,才能既保证当前经济社会发展的合理土地需求,又保证对经济社会发展的可持续土地供给。从而走出一条符合中国国情的土地利用新路子,保证规划修编的科学性。规划修编工作要以节约利用土地、严格保护耕地为根本指导方针,坚决防止借规划修编名义随意扩大建设用地规模。对此,各地必须统一思想,要把做好规划实施评价、基础调查、资料搜集、课题研究以及土地利用重大项目和政策建议的论证等工作,作为规划修编的基础和前提,进行必要的思想、组织和技术准备。通过进一步理清规划工作中存在的突出问题和矛盾,提出解决问题的措施和建议,确立规划修编基本原则,完善规划标准和工作措施,为全面开展规划修编工作打下坚实的基础。

二、深入研究,解决规划修编中土地利用的重大问题

要从节约和集约用地、严格保护耕地的根本指导方针和实现“五个统筹”的要求出发,围绕落实规划修编的基本原则和目标,有针对性地开展若干重大问题的政策研究。

(一) 研究如何加强耕地和基本农田保护问题。按照严格保护耕地特别是基本农田, 控制非农业建设占用农用地, 落实耕地保护和占补平衡数量与质量并重的原则, 围绕现有基本农田数量不减少、质量不降低的目标, 研究提出确保规划修编中加强耕地和基本农田保护的目标及政策建议。重点是: 分析耕地和基本农田变化情况及其原因, 提出分类、分区域处理意见; 在各项非农业建设尽量少占或不占耕地的前提下, 预测占用耕地的数量, 研究提出控制建设占用耕地的措施; 合理确定生态退耕、农业结构调整的规划标准, 提出生态退耕和耕地保有量的规划目标建议; 围绕增加有效耕地面积, 提出完善耕地占补平衡、推进土地开发整理复垦的措施。

(二) 研究如何促进节约和集约利用土地问题。按照以内涵挖潜为主, 提高土地集约利用水平的原则, 围绕保障宏观经济平稳运行和建立资源节约型社会的目标, 从规模、结构和时序等方面, 研究提出利用规划修编调控各业、各类用地的目标及政策建议。重点是: 分析各业、各类用地的集约利用潜力, 研究建立建设用地集约利用的规划指标体系, 提出盘活存量用地的措施; 根据经济社会发展要求, 分析集约用地水平提高的长期变化趋势, 预测各业、各类用地的合理需求, 提出统筹安排存量和增量用地的措施。

(三) 研究如何优化城乡用地结构和布局问题。按照统筹安排城乡用地的原则, 围绕严格控制城乡建设用地规模和优化结构、布局的目标, 研究提出规划修编时调控城乡建设用地的目标及政策建议。重点是: 按照工业化、城镇化发展方向和进程, 分析经济社会发展条件和资源环境容量, 预测城乡建设用地总规模和不同类型、层次的城镇村建设用地规模; 研究提出优化城乡用地结构的措施; 按照城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的要求, 提出土地利用调整和推进建设用地整理的措施。

(四) 研究如何统筹区域土地利用问题。按照统筹安排各类、各区域用地的原则, 围绕促进区域合理分工协作和协调发展的目标, 与区域经济、产业和人口发展战略相适应, 研究提出分类指导的规划调控指标、目标及政策建议。重点是: 提出落实国家重大的区域发展战略的土地利用调控指标和措施; 分析行政区域内不同区域的现有开发密度、功能定位和发展方向, 提出分区的土地利用调控指标及管制措施; 分析区域基础设施合理的发展规模、布局和用地规模, 提出防止重复建设的规划调控目标及措施。

(五) 研究如何协调土地利用与生态环境建设问题。按照保护和改善生态环境的原则，围绕保障土地资源可持续利用的目标，研究提出统筹环境保护和生态建设的土地利用调控指标和政策建议。重点是：深入分析资源供给、环境容量等限制因素，研究土地利用方式、空间布局对生态环境的影响，提出环境友好型土地利用模式；研究提出有利于环境保护和生态建设的土地利用调控指标和空间管制措施。

(六) 研究如何强化规划管理保障措施问题。按照加强土地用途管制的要求，研究土地利用规划、计划在用地规模、结构、布局和时序上进一步发挥调控和引导作用的保障措施，提出确保土地利用规划有效实施的政策、制度、机制和办法。重点是：研究提出促进规划法律法规配套衔接的建议，建立完善规划实施监督机制和考核体系；研究完善土地规划许可制度和规划实施激励机制，提出促进规划目标落实的法律、经济、行政等综合措施；结合规划管理信息化建设，研究建立规划实施的动态监测、评价和管理的保障体系。

通过对规划修编中土地利用重大问题的研究，进一步完善规划修编的基本原则，制订落实基本原则的规划标准和规划修编目标，从政策、制度、技术等方面提出政策建议，为指导地方各级规划修编提供科学依据。

三、采取措施，确保规划修编工作依法有序推进

规划修编是贯彻落实科学发展观，加强土地管理，充分发挥土地宏观调控作用的一项重要举措。做好土地规划修编前期工作是规划修编的重要保障，各地要采取切实有效措施，精心组织安排，依法有序推进各项工作。

(一) 做好现行规划实施评价工作。通过对规划实施情况的系统评价，做到“四查清、四对照”，即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。严格核定土地利用规划修编的各项基础数据。

(二) 改进工作方式。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，科学系统地安排规划修编各项工作，切实提高规划决策水平。各省、自治区、直辖市要成立有广泛代表性的规划专家咨询委员会，承担规划的咨询、论证和评估等工作。在前期工作中，尤其要重视发挥专家的作用。要采取多种方式和

渠道，扩大公众参与，广泛征求各有关部门和军事机关等方面的意见，增强规划修编的公开性和透明度。

(三) 规范工作程序。要严格执行规划修编条件和程序，在规划实施评价和基础研究报告经规划审批机关的同级国土资源管理部门认定后，方可开展规划修编工作。规划大纲通过规划审批机关的同级国土资源管理部门组织的专家评审后，才能进行规划成果编制。

(四) 落实保障措施。要加强规划队伍建设，做好规划编制机构资质认证工作，加强业务培训，提高规划管理干部和专业人员素质。全国规划纲要修编及其前期工作经费，由中央财政安排。地方各级规划修编及其前期工作经费，由地方各级财政安排。

(五) 时间进度要求。《全国土地利用总体规划纲要》修编的各项前期工作已经启动，请各省、自治区、直辖市和有关部门积极予以配合，提供相关规划和基础资料，协助国土资源部开展工作。各省、自治区、直辖市要严格按照要求，抓紧完成实施评价和政策研究等规划修编前期工作，于2005年12月底前向国土资源部报送工作报告。国土资源部将根据各地工作报告，加强综合平衡和协调衔接，以召开部门协调会、专家论证会、地方座谈会等形式进一步征求各有关部门和地方意见，于2006年3月底以前完成《全国土地利用总体规划纲要》修编前期工作，为规划成果编制提供基本依据，指导地方开展规划修编工作。

(六) 加强组织领导。地方各级人民政府要高度重视，将规划修编前期工作纳入政府重要议事日程，加强组织领导。各级国土资源管理部门要在同级政府的领导下，做好具体组织工作。国务院有关部门要各负其责，密切配合，强化议事协调机制，及时解决规划修编中的重大问题，确保土地利用总体规划与国民经济和社会发展“十一五”规划相衔接，相关规划与土地利用总体规划相协调，提高规划的科学性和可操作性。