
仙桃市土地利用总体规划说明

(2006—2020)

仙 桃 市 人 民 政 府
二〇〇九年一月

目 录

第一章 上轮规划实施情况	1
一、主要指标实施情况	1
二、规划实施主要成效	2
三、规划实施存在的问题	4
四、规划修编的必要性	5
第二章 规划编制工作过程	8
一、准备工作阶段	8
二、资料收集阶段	8
三、前期研究阶段	9
四、行业研究阶段	9
五、乡镇供需调查阶段	10
六、规划大纲编制阶段	10
七、规划方案编制阶段	11
第三章 公众参与情况总结	12
一、专业机构参与	12
二、行业 and 部门参与	12
三、政府领导参与	13
四、社会公众参与	13
五、国土部门参与	13
第四章 规划指导思想和原则	14
一、关于指导思想	14

二、关于编制原则	14
三、关于规划依据	15
第五章 规划主要内容说明	17
一、基础数据采用	17
二、土地利用需求预测	20
三、规划目标确定说明	25
四、土地结构调整说明	31
五、土地用途分区说明	32
六、中心城区用地规划说明	33
七、与相关规划的衔接	34
八、乡镇指标分解说明	37
第六章 规划环境影响评价	40
一、土地利用现状环境评价	40
二、规划方案环境影响评价	42
三、减缓环境影响措施	43
第七章 其它需说明的问题	46
一、关于市级规划图件	46
二、关于市级规划成果	46

第一章 上轮规划实施情况

一、主要指标实施情况

1、耕地保有量

《仙桃市土地利用总体规划（1997 - 2010 年）》（以下简称“上轮规划”）确定全市 2010 年的耕地保有量目标为 136646.94 公顷。土地利用变更调查数据显示，2005 年末全市耕地面积为 131114.20 公顷，现有可调整耕地 12270.50 公顷，2005 年可纳入耕地保护范畴的土地面积达 143384.70 公顷，高于上轮规划确定的耕地保有量目标，上轮规划所确定的耕地保有量目标得到实现。

2、基本农田保护面积

上轮规划确定仙桃市基本农田面积不低于 113464.80 公顷，2000 年阶段性规划调整确定基本农田面积不低于 114557.57 公顷；2005 年末全市实有基本农田面积 114802.95 公顷，比 2000 年确定的基本农田保护面积高出 245.38 公顷，基本农田保护目标得到较好实现。

3、新增建设用地指标

上轮规划确定 1997 - 2010 年全市新增建设用地规模不超过 3125.60 公顷；根据“四查清、四对照”成果以及 2005 年变更调查数据，1997 - 2005 年九年间实际新增建设用地 3101.53 公顷，占规划 14 年控制指标的 99.23%，年均新增建设用地 344.61 公顷，相当于年均规划控制指标的 154.36%。实际新增建设用地总量未突破上轮规划

指标，但实施进度快于规划指标，主要是上轮规划对仙桃市快速发展预见不够。

4、新增建设占用耕地指标

上轮规划确定新增建设用地占用耕地指标为 1844.39 公顷；根据“四查清、四对照”成果以及 2005 年变更调查数据，1997 - 2005 年新增建设用地占用耕地 2533.90 公顷，占新增建设用地的 81.70%；年均建设占用耕地 281.54 公顷，相当于年均规划控制指标的 212.07%。

上轮规划实施 9 年，仙桃市新增建设占用耕地已远远超过规划指标，主要原因：一是由于上轮规划分配给仙桃的新增建设用地指标总量偏少；二是上轮规划确定的新增建设用地占用耕地的比例过低，而仙桃市土地利用条件决定了新增建设大部分只能占用耕地。

5、土地开发整理补充耕地指标

上轮规划确定全市补充耕地数量不少于 4600.00 公顷；根据“四查清、四对照”成果以及 2005 年变更调查数据，1997—2005 年期间，实际补充耕地 2294.68 公顷，占规划目标的 49.88%。规划实施期间，全市新增建设占用耕地 2533.90 公顷，考虑到新增建设占用耕地中 30%由省厅补充，因此，占补平衡基本实现。

二、规划实施主要成效

上轮规划的实施，对仙桃市土地利用产生了很大影响，在保护耕地、规范建设用地行为、促进集聚建设等方面取得了明显成效。

1、增强了依法行政和按规划用地的意识

土地利用总体规划的实施彻底改变了过去基本上按需供给，分级审批的用地管理模式，建立了按照规划用地、批地的新机制，增强了按照规划用地的意识。各级政府和土地管理部门在土地利用的管理上，方针明确、阶段目标清晰、审批依据具体、管制规则有力。

2、强化了对耕地特别是基本农田的保护

上轮土地利用总体规划明确了耕地和基本农田保护范围，树立起一道法定的保护屏障；在规划实施过程中，建立并实施了规划审查制度、农地转用审批制度、耕地占补平衡制度和基本农田占一补一制度，耕地保护的力度大大加强，有效地实施了对耕地特别是基本农田的保护。

3、保障了重点建设用地需求

上轮规划是在强调耕地保护、严格控制建设用地的背景下编制的，在实施中的用地矛盾比较突出，仙桃市国土部门在严格执行规划、合理引导建设用地的前提下，积极根据情况变化，适时进行规划布局调整，保障了城市建设和重点项目的用地需求。

4、为土地用途管制提供了依据

土地利用总体规划的实施，把国家关于土地利用的大政方针落实到对具体地块的用途管制，解决了土地利用管理的具体依据问题，确立了土地利用总体规划在土地利用管理上的龙头地位，使土地利用管

理的力度大大加强。

5、促进了土地资源的集约利用

从土地投资强度变化分析，全市单位建设用地固定资产投资额从 1997 年的 5.36 万元/公顷增加到 2005 年的 18.52 万元/公顷，固定资产投资与建设用地弹性系数远大于 1；从土地效益分析，单位建设用地地区生产总值呈逐年增长趋势，充分显示了上轮规划的实施对土地集约利用的促进作用。

三、规划实施存在的问题

1、建设用地规划指标不足

近几年仙桃市社会经济快速发展，建设用地增长较快，上轮规划所确定的新增建设用地指标为 3125.60 公顷，根据“四查清、四对照”成果以及 2005 年变更调查数据，1997 - 2005 年实际新增建设用地 3101.53 公顷，占规划 14 年控制指标的 99.23%，新增建设用地指标已基本用完。建设用地规划指标不足的矛盾比较突出，已经不能适应仙桃市国民经济和社会发展以及区域发展对土地利用的总体需求。

2、建设用地规划布局不合理

上轮规划采取将上级土地利用总体规划下达的新增建设用地控制指标，按人口和重点建设项目布局分摊到各镇办场。近几年各乡镇经济发展呈现出明显的不均衡性，发展慢的地方用地指标闲置，发展快的乡镇用地规划指标严重不足；大型工业项目选址或单独选址项目

用地位置的不确定性，更是加剧了规划用地与实际用地在空间布局上的矛盾，使本来就紧张的建设用地指标没有得到充分使用，加剧了建设用地供需矛盾。

3、规划目标相对单一

上轮规划编制以耕地保护为核心，遵循以有限供给制约建设用地需求的原则，对耕地保护强调较多，对正常建设用地需求考虑不充分，对生态环境保护和土地生产条件改善重视不够，与社会经济发展所要求的提供全面的土地保障有一定的距离，导致了土地利用总体规划在实施过程中，出现与社会经济发展不相适应的矛盾，制约了土地利用总体规划作用的充分发挥。

四、规划修编的必要性

针对当前仙桃市土地利用总体规划实施管理中的突出矛盾，结合未来仙桃市经济社会发展对土地利用的需求，从发挥土地宏观调控功能、服务地方经济发展的角度，仙桃市进行土地利用总体规划修编显得十分紧迫：

1、落实仙桃经济发展新跨越的需要

落实中央关于中部崛起发展的战略决策，需要从战略的高度对仙桃的城市定位、发展空间拓展、产业集群布局优化和基础设施配套完善等进行统筹规划，牵涉到城乡建设和产业布局的重大调整，需要土地利用配置与之相适应。很明显，对土地利用总体规划进行局部调整、

修改已不能满足形势发展需要，必须从总揽全局的角度，对土地利用总体规划进行修编，从为未来社会经济可持续发展提供土地保障的高度，重新确定土地利用规划目标，根据未来社会经济发展要求合理配置土地资源。

2、充分发挥土地规划宏观调控功能的需要

国家已经把土地作为宏观调控的重要手段，随着全面建设小康社会、转变经济增长方式、社会主义新农村建设、建设节约型和环境友好型社会等一系列国家大政方针的确立，仙桃市“十一五”规划确立新的发展目标，各行业、各部门专项规划相继出台，新的城镇体系、产业布局需要通过土地规划来进行空间落实，新农村建设有赖于土地整理的强力推动，基础设施建设需要用地保障，现行规划已难以满足新的发展要求，必须充分发挥土地规划的宏观调控功能，进行土地利用总体规划修编，对未来土地利用进行统筹。

3、解决当前土地利用矛盾的需要

由于上轮规划对仙桃市新增建设用地分配指标不足，规划指标目前已基本用完，如不进行规划修编，仙桃市将出现无规划指标可用的局面。而仙桃正处于工业化、城镇化的加速发展时期，且面临沿海产业向内地转移的历史性发展机遇，建设用地需求量大，需要通过土地利用总体规划修编，统筹解决用地规划指标不足的突出矛盾，保证地方社会经济发展合理的用地需求。

4、转变土地利用方式的需要

党中央提出了树立科学发展观，实行五个统筹，建立资源节约型社会，这意味着经济增长方式的全面转变。湖北省委、省政府提出了武汉城市圈两型社会建设的目标，仙桃市要实现未来的社会经济发展目标，必须通过土地利用总体规划修编，确立土地节约和集约利用目标，优化土地利用结构与布局，促进城镇用地增加与农村居民点用地减少相挂钩，实行土地利用方式的根本性转变。

总之，适应地方社会经济发展新形势，需要调整土地利用总体规划目标，必须通过土地利用总体规划修编从技术上和程序上来予以落实。

第二章 规划编制工作过程

2003 年 11 月，湖北省国土资源厅以鄂土资文[2003]254 号文件下发了《关于确定仙桃市为我省县（市）级土地利用总体规划修编试点单位的通知》，仙桃市确定为湖北省县（市）级土地利用总体规划修编的试点单位。目前已完成市级土地利用总体规划方案编制。规划编制工作主要经历了以下几个阶段：

一、准备工作阶段

仙桃市委、市政府对土地利用总体规划修编高度重视，按照省国土资源厅的部署，成立了以市长为组长的市级规划修编领导小组，由市国土资源局组成了规划修编专班，各部门确立了土地规划修编联络员，乡镇也相应地成立了领导小组和工作专班，选择武汉精诚土地科技发展研究中心作为技术协作单位，从 2003 年 12 月，正式启动土地利用总体规划的修编工作。

二、资料收集阶段

根据规划修编工作需要，工作专班主要收集了全市社会经济发展“十一五”规划、城市规划、各行业发展规划和国民经济统计年鉴、土地利用情况等相关资料，于 2003 年底形成了土地规划基础资料汇编，建立了土地规划修编的基础资料平台。

三、前期研究阶段

按照国土资源部国土资发[2004]133 号文件精神和国务院办公厅国办发[2005]32 号文件精神,2004 年开始以土地利用变更调查等资料为依据,有针对性的开展了上轮规划实施评价和统筹区域土地利用、耕地及基本农田保护、节约和集约利用土地、土地利用与生态建设、优化城乡用地结构和布局等五项专题研究。2005 年 12 月,根据国土资源部国土资发〔2005〕182 号文件和省国土资源厅鄂土资发[2005]91 号文件要求,开展了全市土地利用“四查清、四对照”工作,核实了规划基数。在此基础上,根据全市社会经济发展“十一五”规划及各行业发展规划,进行未来规划期间土地利用主要指标预测,于 2006 年 5 月底完成土地利用总体规划前期研究综合报告和工作报告,连同实施评价和 5 个专题研究成果,修改完善后上报省国土资源厅。

四、行业研究阶段

2008 年 4 月起,根据湖北省国土资源厅鄂土资发〔2007〕68 号文件要求,启动大纲编制工作。我们组织各部门开展行业用地预测,并由规划修编办公室组织进行初步核实。在行业发展规划的基础上,对耕地、基本农田、土地开发整理、城镇、交通水利用地、其他建设用地、生态建设等用地进行预测,分别确定行业发展目标、建设发展空间布局、建设项目时序安排和用地需求。

五、乡镇供需调查阶段

2008 年 5 月初至 2008 年 6 月中旬，仙桃市以三伏潭镇为试点，开展了乡镇土地利用供需调查，在试点完成之后总结经验，统一技术方案后，在全市范围内，以乡镇为单位开展实地调查。乡镇土地利用供需调查与行业用地规划方案各村土地利用设想方案相衔接，综合各方面的用地需求，全面调查本轮规划期间土地布局调整变化情况，重点调查各类建设用地的布局调整变化情况，在 1: 10000 的标准分幅图上进行标绘，并列表统计各类面积，形成初步的土地利用布局方案，为全市规划大纲的编制和乡镇土地利用总体规划修编提供基础资料和规划依据。

六、规划大纲编制阶段

在专题研究的基础上，为进一步明确规划目的和指导思想，2004 年 4 月份完成仙桃市土地利用总体规划大纲初稿。在国务院办公厅国办发[2005]32 号文件下发后，对前期研究成果进行规划期限、基础数据、研究内容等方面的调整。根据新的规划思路，在行业用地规划的基础上，重新编制了仙桃市土地利用总体规划大纲，于 2008 年 11 月完成并上报省厅。2008 年 12 月 3 日省厅组织有关单位和专家对仙桃市规划大纲进行评审，获得一致通过。在规划大纲修改完善上报省厅后，仙桃市土地利用总体规划修编工作立即进入规划方案编制阶段。

七、规划方案编制阶段

仙桃市规划方案编制依据“从上至下指标控制、自下而上落实规划”的总体思路，在规划大纲的基础上，结合乡镇供需调查成果，编制初步规划方案。规划方案立足全市，统筹考虑，通过主要指标分解引导、控制各乡镇用地规划。自 2008 年 8 月起，仙桃市国土资源局组织有关人员开展乡镇规划图件上图工作，运用 mapgis 软件，把乡镇供需调查所得的纸质草图转绘为电子图件，并采用计算机技术量算各类规划用途面积。根据市级规划下达给各乡镇的主要控制指标，核查各乡镇规划图件上各类用地面积，适当地调整指标与规划图件，最终形成一套市级规划与乡镇规划相衔接、规划图件与规划数据相一致的成果。于 2009 年 1 月初完成全市规划方案编制和 1: 10000 规划图件制作工作。

第三章 公众参与情况总结

一、专业机构参与

本轮规划按照“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的工作要求，聘请承担过国家土地规划修编试点、有着丰富规划编制实践经验的武汉跨时空国土规划设计有限公司作为规划修编技术协作单位，负责规划规划修编技术协作。

二、行业和部门参与

本次规划修编，实行了相关行业主管部门的全程参与：在准备阶段，各部门抽调专人负责协助相关基础资料的收集和调研工作，为规划修编工作打下了坚实的基础；在专题研究阶段，规划修编人员与相关的部门进行沟通交流，并就仙桃市的一些特殊情况 and 用地问题进行实地调研；规划大纲编制阶段，项目组就行业用地安排与相关部门进行对接，各部门均出具了具体意见，对增强规划方案的可操作性起到了很好的促进作用；大纲初稿完成后，市土地利用总体规划修编领导小组于 2008 年 8 月 25 日组织召开大纲论证会议，发改委、建委、经委、计生委、规划局、交通局、水利局、水产局、林业局、农业局、环保局等多个部门均参加了会议，就大纲的主要规划方案提出了很好的修改意见。规划方案的编制充分依据了规划大纲的行业用地规划安排。

三、政府领导参与

在规划修编启动阶段，市规划修编领导小组召开全市各部门、乡镇主要负责人参加的工作部署会议，市委书记、市长、分管领导亲自部署，明确规划修编的重要意义和工作要求；在前期研究阶段，主要领导多次听取修编情况汇报，督办规划修编进展；2008年8月25日，市土地利用总体规划修编领导小组组织召开大纲论证会议，市委书记、市长等主要领导参加了会议，对规划目标、空间布局、中心城区用地提出具体调整意见，对大纲的修改完善起到了指导性的作用。在规划方案编制阶段，多次就中心城区用地规模、乡镇指标分解等征求有关领导意见。方案成果完成后，分别送交市各部门、各级领导审查，根据各级领导意见不断修改完善，形成成果稿。

四、社会公众参与

项目组将仙桃市规划文本修改完善后形成征求意见稿，在市国土资源局网站上公开，征求社会公众意见。

五、国土部门参与

在规划编制过程中，市土地利用总体规划修编办公室组织市国土资源局相关科室，先后四次对规划修编的基础数据、专题初稿、主要指标对接方案、规划大纲、规划方案进行专门研究，提出具体修改方案。

第四章 规划指导思想和原则

一、关于指导思想

按照保护耕地与保障发展并重的思路，落实党的十七届三中全会提出的“最严格的耕地保护制度”、“最严格的节约用地制度”，保障规划期内仙桃市社会经济发展的土地需求，确定本次规划的指导思想，主要是在落实耕地保护责任的前提下，采取节约集约用地方式，保障地方发展用地需求。

二、关于编制原则

土地规划具有政策性的特点，本次仙桃市规划修编，确立了四个原则：

1、严格保护耕地特别是基本农田

党的十七届三中全会指出，要坚持最严格的耕地保护制度，落实责任，坚决守住 18 亿亩耕地红线。各级土地利用总体规划修编都要将严格保护耕地贯穿于规划修编的始终，切实落实耕地保护目标责任。因此，把严格保护耕地特别是基本农田作为本次规划的第一原则。

2、节约集约用地，控制建设用地规模增长

党的十七届三中全会指出，实行最严格的节约用地制度，以需求引导和供给调节合理确定建设用地规模，以控制新增建设用地规模特别是建设占用耕地规模，控制建设用地的低效扩张，形成土地节约集

约利用的倒逼机制，提高土地利用效率。根据十七届三中全会精神，确定节约集约用地和控制建设用地规模增长，为本次规划修编的重要原则。

3、统筹城乡用地，促进区域协调发展

按照党的十七届三中全会《决定》要求，必须统筹城乡经济社会发展，始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略。在国家控制城镇工矿总规模增长的总体思路下，仙桃市要拓展城市发展空间，必须进行城乡建设用地统筹，通过优化城乡建设用地结构，实行城乡建设用地增减挂钩，才能达到土地配置与人口城镇化进程相适应的效果。

4、可持续利用土地，改善生态环境

党的十七届三中全会指出，按照建设生态文明的要求，发展节约型农业、循环农业、生态农业，加强生态环境保护，促进农业可持续发展。土地资源可持续利用的前提是土地生态功能的不断提升，因此，加强土地生态环境建设，是本次规划的一大特色。

三、关于规划依据

- (一)《中华人民共和国土地管理法》;
- (二)《中华人民共和国土地管理法实施条例》;
- (三)《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号);

（四）《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》（国发[2005]32号文件）；

（五）《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发[2006]31号文）；

（六）《湖北省国土资源厅关于印发土地利用总体规划编制技术要点和规划大纲评审办法的通知》（鄂土资发[2007]68号文件）

（七）《湖北省国土资源厅关于确定仙桃市为我省县（市）级土地利用总体规划修编试点单位的通知》（鄂土资文[2003]254号文件）

（八）《县级土地利用总体规划编制规程》；

（九）《湖北省土地利用总体规划大纲（2006-2020年）》

（十）《仙桃市土地利用总体规划大纲（2006-2020年）》；

（十一）《仙桃市土地利用总体规划（1997—2010年）》；

（十二）《仙桃市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》；

（十三）其他相关法律、法规、规章和相关规划。

第五章 规划主要内容说明

一、基础数据采用

1、土地利用规划基数

本轮规划以 2005 年为规划基期年，以 2005 年变更调查的数据为土地利用规划现状数据。为方便规划实施与管理，土地利用总体规划采用的基础数据是根据规划基数分类对土地利用现状数据进行转换，经有关程序审查确认的基期年各类用地数据。转换主要是在变更调查的基础上，利用遥感、计算机等科技手段，结合实地调查，将过渡时期的土地分类转换到规划基数分类，得出各类用地转换结果，并将有关用地规模和范围标注到基期年土地利用现状图上。同时，对批而未用土地和违法用地情况进行确认，按照国土资源部和湖北省国土资源厅的相关要求，对规划基础数据和基础图件进行了相应的转换。最终形成仙桃市土地利用规划基数，如下表：

表一 仙桃市土地利用规划基数表

单位：公顷

地类		2005 年	
		面积	比重
土地总面积		251983.27	100.00
农用地	合计	187886.09	74.56
	耕地	131114.20	52.03
	园地	2347.52	0.93
	林地	5794.78	2.30
	草地	11.59	0.00
	其他农用地	48618.00	19.29
建设用地	合计	29406.09	11.67
	城乡建设用地	小计	25604.56
		城市	2113.80
		建制镇	1799.33
		农村居民点	19931.15
		采矿用地	350.00
		其他独立建设用地	1410.28
	交通水利用地		3647.82
	其他建设用地		153.71
			0.06
其他用地	合计	34691.09	13.77
	水域	10411.55	4.13
	滩涂沼泽	21768.20	8.64
	自然保留地	2511.34	1.00

2、社会经济基数

本次土地利用总体规划修编所采用的社会经济数据均来自相关部门的统计年报和有关部门提供的专业资料，主要数据来源如下：

人口数据。户籍人口、外来人口数据来自仙桃市公安局提供的数

据；总人口数据及出生人口、死亡人口、人口自然增长率等数据来源于仙桃市历年统计年鉴；城镇人口部分来源于建设局提供的资料。

城镇化率来源于仙桃市历年统计年鉴以及《仙桃市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》。

地区生产总值、固定资料投资、财政收入等经济指标，均来自仙桃市历年统计年鉴。

相关社会经济基数见下表：

表二 仙桃市历年社会经济表

主要指标	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
1、GDP(亿元、可比价)	96.50	103.58	91.55	101.04	110.13	123.15	138.37	138.01
(1) 第一产业	24.80	25.16	21.90	22.94	24.05	25.89	32.39	32.25
(2) 第二产业	37.00	40.39	36.40	41.00	45.56	53.05	56.50	59.36
(3) 第三产业	34.70	38.03	33.25	37.10	40.52	44.21	49.48	46.40
2、人均 GDP(万元/人)	0.62	0.65	0.62	0.68	0.74	0.83	0.94	0.93
3、固定资产投资(亿元)	21.04	22.79		29.20	32.32	38.11	46.62	56.14
4、财政收入(亿元)	5.31	5.71	4.68	5.00	5.02	5.55	5.77	6.30
5、粮食产量(万吨)		81.29	59.80	0.60	56.92	55.51	64.66	65.71
6、粮食作物播种面积(万亩)		187.03	130.42	127.70	123.44	115.37	127.18	130.95
7、粮食单产(公斤/亩)		435.00	459.00	468.00	461.00	481.00	508.00	502.00
8、总人口(万人)	156.21	158.23	147.67	148.00	148.16	148.01	147.90	148.00

注：数据来源于仙桃市历年统计年鉴和《仙桃市经济和社会发展第十一个五年规划纲要》。

3、土地利用规划基础图件

本轮规划采用的基础图件是在 2005 年变更调查图件的基础上，经过相应转换，得到的与土地利用规划基数一致的图件，作为土地利用规划基础图件。

二、土地利用需求预测

1、社会经济指标预测

(1) 地区生产总值

2005 年全市地区生产总值为 153 亿元。分别采用趋势分析法、年均增长法、目标预测法进行预测，预测结果见下表：

表三 仙桃市 GDP 预测表

单位：亿元

年份	趋势分析	年均增长法	目标预测法	取值范围	确定值
2010	253	245	245	240 - 260	245
2020	547	528	490	490 - 550	520

《仙桃市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》确定，到 2010 年全市地区生产总值达到 245 亿元，年均增长 10% 左右。经与“十一五”规划衔接，最终确定仙桃市地区生产总值近期年均增长 10%，到 2010 年全市地区生产总值 245 亿元；远期年均增长 7.8%，2020 年为 520 亿元。

(2) 人口规模

总人口预测采用自然增长法、趋势分析法、灰色系统法、年均增长法进行预测，并与“十一五”规划和城市规划数据进行比较，结果

见下表：

表四 仙桃市总人口预测表

单位：万人

年 份	自 然 增长法	趋势 分析	灰 色 系 统	年 均 增长法	十一五 规 划	城市规划数据	综 合 取 值
2010 年	150	154	158	150	155	-	150
2020 年	155	167	171	155	-	155	155

由于趋势预测的样本偏少，导致预测结果不准，故将其舍去。《仙桃市城乡总体规划（2007－2030 年）》确定到 2020 年全市总人口为 155 万人，与自然增长法和年均增长法预测结果接近，且考虑城市规划和土地规划的衔接，因此，本次规划修编采用城市规划人口发展目标，即：2010 年全市总人口为 150 万人，2020 年全市总人口为 155 万人。

（3）城镇化率

城镇化率预测采用目标法、联合国预测法、国民生产总值预测法进行预测，结果见下表：

表五 仙桃市城镇化率预测表

单位：%

年份	目标法	联合国法	国民生产总值预测法	十一五规划	城市规划	综合确定
2010	50	48	58	50	-	50
2020	60	63	71	-	62	62

《仙桃市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》确定，到 2010 年全市城镇化率达到 50%。《仙桃市城乡总体规划（2007－2030 年）》确定到 2020 年全市城镇化率达到 62%。近期城镇化水平与“十一五规划”衔接，2010 年城镇化率取值 50%；远期城镇化水平与城市

规划相衔接，取值 62%。

（4）城镇和农村人口

根据总人口和城镇化率预测结果，测算仙桃市 2010 年和 2020 年的城镇人口分别为 75.00 万人和 96.10 万人，农村人口分别为 75.00 万人和 58.90 万人。

表六 仙桃市城镇人口与农村人口预测

单位：万人

年 份	总人口	城镇化率	城镇人口	农村人口
2005	148	44.50%	65.86	82.14
2010	150	50%	75.00	75.00
2020	155	62%	96.10	58.90

农村总居住人口应为常住人口加上两栖人口，在预测农村用地规模时需要考虑两栖人口的用地要求。根据仙桃市实际情况，两栖人口占农村进城人口的比例按 90% 计算。

农村两栖人口： $S_{2010} = (82.14 - 75.00) \times 90\% = 6.43$ （万人）

$S_{2020} = (82.14 - 58.90) \times 90\% = 20.92$ （万人）

农村居住人口应为常住人口加上两栖人口：

$P_{2010} = 75.00 + 6.43 = 81.43$ （万人）

$P_{2020} = 58.90 + 20.92 = 79.82$ （万人）

2、建设用地规模预测

（1）新增建设用地规模预测

新增建设用地规模预测采用定额预测法与部门预测法相结合，在分项预测城镇工矿、农村居民点、交通水利等用地需求的基础上，得

出规划期内全市建设用地新增规模需求，再扣除建设用地内部转化因素，得到新增建设用地需求。各地类新增规模情况汇总如下：

表七 2006 - 2020 年仙桃市建设用地规模增加汇总表

单位：公顷

地 类	2006 - 2010 年	2011 - 2020 年	2006 - 2020 年
城市	1286.2	2105.65	3391.85
建制镇	503.80	1003.92	1507.72
农村居民点	300.00	706.35	1006.35
采矿用地	55.00	211.70	266.70
其他独立建设用地	20.00	25.00	45.00
交通水利用地	150.00	381.00	531.00
其他建设用地	101.00	177.00	278.00
合 计	2416.00	4610.62	7026.62

规划期间，各项建设用地内部转换 1783.62 公顷，全市新增建设用地 5243.00 公顷。其中，2006-2010 年，全市新增建设用地 1376.00 公顷。

（2）建设用地总规模

依据城市总体规划、工业园区规划、交通规划、水利规划等部门发展规划，坚持节约和集约用地原则，统筹各行各业的用地需求，采用分项预测的方法，确定建设用地总规模。综合各行业规划的用地需求，全市建设用地规模增加 7026.62 公顷，同期减少 3585.62 公顷，净增加 3441.00 公顷，确定仙桃市规划目标年建设用地总规模为 32847.09 公顷。未突破上级下达的 32847.09 公顷的建设用地控制规模。其中，规划近期建设用地增加 2416.00 公顷，同期减少 1220 公顷，净增加 1196.00 公顷，到 2010 年建设用地规模为 30602.09 公顷，控制在上级下达的建设用地规模 30602.09 公顷以内。

表八 建设用地规模安排表

单位：公顷

年 份		城镇用地	农村居民点	采矿用地	其他独立建设用地	交通水利用地	其他建设用地	合计
2005 年面积		3913.13	19931.15	350.00	1410.28	3647.82	153.71	29406.09
2006 - 2010	增加	1790.00	300.00	0.00	55.00	251.00	20.00	2416.00
	减少	0.00	647.00	100.00	470.00	0.00	3.00	1220.00
	净增	1790.00	-347.00	-100.00	-415.00	251.00	17.00	1196.00
2010 年面积		5703.13	19584.15	250.00	995.28	3898.82	170.71	30602.09
2006 - 2020	增加	4899.57	1006.35	0.00	266.7	809.00	45.00	7026.62
	减少	5.65	2066.35	280.00	1179.62	28.00	26.00	3585.62
	净增	4893.92	-1060.00	-280.00	-912.92	781.00	19.00	3441.00
2020 年面积		8807.05	18871.15	70.00	497.36	4428.82	172.71	32847.09

3、耕地保有量指标测算

采用粮食需求法、预留法和耕地减幅控制法进行预测，通过对三种预测方法及其预测结果进行比较分析，综合确定耕地保有量目标：2010 年为 130898.00 公顷，2020 年为 130573.00 公顷，既保证了粮食安全，又符合国家对于耕地保护的政策要求。

表九 耕地保有量预测结果表

单位：公顷、%

预测方法	2010 年耕地保有量		2020 年耕地保有量	
	面积	比基期增减%	面积	比基期增减%
粮食需求法	125000	—4.66%	119921	—8.54%
预留法	130898	—0.16%	130573	—0.41%
耕地减幅控制法	128754	—1.80%	121801	—7.10%

三、规划目标确定说明

为了与上级规划衔接，本次规划将《湖北省土地利用总体规划大纲（2006-2020年）》下达的耕地保有量、基本农田保护面积、城乡用地规模、建设占用耕地、整理补充耕地、人均城镇工矿六个约束性指标确定为规划主要目标。

1、耕地保有量

上级规划下达给仙桃市的2010年和2020年耕地保有量指标分别为130898.00公顷和130573.00公顷。按照规划修编政策要求，规划的耕地保有量不得低于上级下达的控制指标。

为了与上级规划衔接，本次仙桃规划修编方案选择的规划耕地保有量指标与上级规划下达指标一致，在建设占用耕地占补平衡的前提下，通过控制农业结构调整减少耕地数量，来确保耕地保有量目标实现，具体方案如下：

规划期内，全市因建设占用、农业结构调整等原因减少耕地5812.35公顷，开发整理补充耕地5271.15公顷。到2020年，全市耕地保有量为130573.00公顷。其中，“十一五”期间，全市耕地因建设占用、农业结构调整等原因减少1558.20公顷，开发整理补充耕地1342.00公顷。到2010年，全市耕地保有量为130898.00公顷。

2、基本农田保护面积

上级规划下达仙桃市的基本农田保护目标为108097.00公顷，按

照国家政策要求，规划确定的基本农田保护面积不得低于上级规划下达指标。2005 年全市基本农田面积为 114802.59 公顷，本轮规划根据历年全市基本农田占补情况，以及未来建设发展空间要求，适当调减中心城区和重点城镇的基本农田指标，结合省级规划要求，确定仙桃市本轮规划期间基本农田保护面积为 108097.00 公顷，既能满足本区建设发展需要，也满足了省级规划的要求。

3、城乡用地规模

省厅下达的 2010 年和 2020 年城乡建设用地规模分别为 26532.56 公顷和 28245.56 公顷，按照规划修编政策要求，规划确定的城乡建设用地规模不得突破上级规划下达指标。

（1）城镇工矿用地

上级规划下达给仙桃市的 2010 年和 2020 年城镇工矿用地规模分别为 6948.41 公顷和 9374.41 公顷。

为了保证中心城区和重点城镇用地需求，并力争不突破城镇工矿控制规模，按照工业向园区集中的原则，在方案编制中，加大了工矿用地整合力度，将现有零星分布的工矿用地尽量并入城镇村和进行土地复垦，新增工矿从严从紧控制安排。

规划期内采矿用地和其他独立建设用地减少 1459.62 公顷，其中：安排复垦 521.00 公顷，并入城镇 726.34 公顷，转化为农村居民点 212.38 公顷；同期增加 266.70 公顷，到 2020 年全市采矿用地和其他独立建设用地为 567.36 公顷。其中，规划近期减少 570 公顷，增加

55.00 公顷，净减少 515.00 公顷，到 2010 年全市采矿用地和其他独立建设用地为 1245.28 公顷。

规划期内，全市城镇建设用地增加 4899.57 公顷，同期减少 5.65 公顷，净增加 4893.92 公顷，到 2020 年，城镇用地总规模达到 8807.05 公顷。规划近期，城镇用地增加 1790.00 公顷，到 2010 年，城镇用地规模为 5703.13 公顷。

（2）农村居民点用地

农村居民点用地规划主要考虑三个因素：一是要提高居民点集约用地水平，人均用地有明显下降；二是要考虑仙桃市规划期间占补平衡对农村居民点整理的要求；三是要确保省厅下达的城乡建设用地控制指标不突破。

根据土地利用变更调查数据，2005 年仙桃市农村居民点用地为 19931.15 公顷，人均农村居民点用地为 242.65 平方米/人。按照集约用地要求，综合仙桃市实际投入能力，确定 2010 年、2020 年全市人均农村居民点用地分别降到 240.51 平方米/人、236.43 平方米/人。

规划期内，农村居民点减少 2066.35 公顷，其中，并入城镇的有 656.00 公顷，交通水利和其他建设用地占用的有 150.00 公顷，进行农村居民点整理增加耕地的有 1260.35 公顷。同期，农民居住建房和新农村建设需要，农村居民点增加 1006.35 公顷，净减少 1060.00 公顷，到 2020 年，全市农村居民点总规模未 18871.15 公顷。规划近期，农村居民点增加 300.00 公顷，同期减少 647.00 公顷，净减少 347.00 公顷，到 2010 年全市农村居民点用地面积未 19584.15 公顷。

综上，规划 2010 年和 2020 年全市城乡建设用地规模分别为 26532.56 公顷和 28245.56 公顷，未突破省厅下达的城乡建设用地规模指标。

表十 各项建设用地来源去向表

单位：公顷

地类	增加来源	面积	减少去向	面积	净增减
城镇	新增用地	3480.01	转为林地	5.65	4893.92
	农村居民点转换	656.00			
	工矿转换	726.24			
	交通水利和其他建设用地转换	37.32			
工矿用地（含采矿用地和其他独立建设用地）	新增用地	266.70	并入城镇	726.24	-1192.92
			复垦	521.00	
			转为农村居民点	212.38	
农村居民点	新增用地	792.29	并入城镇	656.00	-1060.00
	工矿用地转换	212.38	整理	1260.35	
	占用其他建设用地	1.68	交通水利占用、其他建设用地占用	150.00	
交通水利用地	新增用地	709.00	并入城镇	28.00	781.00
	占用农村居民点	100.00			
其他建设用地	新增用地	45.00	并入城镇	11.00	19.00
			复垦	15.00	

4、建设占用耕地

上级规划下达给仙桃市的 2006 - 2010 年新增建设占用农用地规模为 1119.00 公顷，占用耕地规模为 1092.00 公顷；2006-2020 年新增建设占用农用地规模为 5102.00 公顷，占用耕地规模为 4671.00 公顷。

按照政策规定，规划确定的新增建设占用农用地和耕地规模不得突破上级规划下达的控制指标。

本次规划根据各项用地的空间布局初步方案，对照土地利用现状图，采用 GIS 空间分析方法，结合定性定量分析，按照省厅下达的控制指标，严格控制新增建设占用耕地总量，综合确定 2006 - 2010 年仙桃市新增建设占用农用地 1119.00 公顷，其中占用耕地 1092.00 公顷；2006-2020 年全市新增建设占用农用地 5102.00 公顷，其中占用耕地 4671.00 公顷。

5、整理补充耕地

上级规划下达给仙桃市的 2006 - 2010 年开发整理补充耕地规模为 1092.00 公顷，2006-2020 年补充耕地规模为 4671.00 公顷。按照修编要求，规划确定的补充耕地规模不得低于上级规划下达的控制指标。

综合评价仙桃市土地后备资源潜力，结合相关开发整理规划和高产农田建设规划，按照省厅下达的指标，综合确定仙桃市规划期内的耕地补充目标，既满足耕地占补平衡，又达到国家建设高产农田的要求。2006 - 2010 年耕地补充目标为 1342.00 公顷，其中可用于占补平衡的有 1092.00 公顷。具体补充耕地来源包括：开发未利用地 800.00 公顷，补充耕地 728.00 公顷；复垦废弃建设用地 100.00 公顷，补充耕地 88.00 公顷；整理农村居民点 313.64 公顷，补充耕地 276.00 公顷；建设标准农田 25000.00 公顷，补充耕地 250.00 公顷。2006 - 2020

年耕地补充目标为 5271.15 公顷，其中可用于占补平衡的有 4671.15 公顷。具体补充耕地来源包括：开发未利用地 3396.00 公顷，补充耕地 3090.36 公顷；复垦土地 536.00 公顷，补充耕地 471.68 公顷；整理农村居民点 1260.35 公顷，补充耕地 1109.11 公顷；整理农用地 60000.00 公顷，补充耕地 600.00 公顷。

6、人均城镇工矿

上级规划下达给仙桃市的 2010 年和 2020 年人均城镇工矿用地控制指标分别为 97 平方米/人和 100 平方米/人。按照国家要求，规划确定的人均城镇工矿用地不得高于上级规划下达的控制标准。

在规划方案编制中，先采取倒算法，即按省厅下达的人均标准来测算城镇工矿规模，然后与省厅下达的城镇工矿控制规模相对照，确保两项控制指标都不突破。因城镇人口与城市规划衔接，略大于省厅分解方案的城镇人口数量，因此，略微下调人均城镇工矿用地标准，确保人均用地指标在省厅控制标准内，城镇工矿规模不突破省级规划控制指标。

根据预测，2010 年和 2020 年仙桃市城镇人口分别为 75 万人和 96.10 万人。根据人口、城镇化水平和城镇工矿用地的预测结果，确定 2010 人均城镇工矿用地为 92.65 平方米，2020 年人均城镇工矿用地为 97.55 平方米。

四、土地结构调整说明

1、调整原则

- (1) 贯彻十分珍惜和合理利用每寸土地的原则；
- (2) 切实保护耕地、实行占补平衡的原则；
- (3) 力求土地利用的最佳经济、社会和生态综合效益的原则；
- (4) 按国家产业政策和本地产业发展规划合理安排用地次序的原则；
- (5) 体现土地利用的政府宏观调控与市场微观调节相结合的原则；
- (6) 兼顾土地利用结构优化与空间布局调整相结合的原则。

2、调整方向

(1) 农用地结构调整方向

1) 严格保护耕地

严格保护耕地，控制耕地保有量不低于上级规划下达的控制指标，建设占用耕地不得超过上级下达的规划指标；基本农田保护面积不低于上级下达指标。

2) 统筹安排其他农用地

根据土地利用现状，结合林业发展规划、农业发展规划等相关规划统筹安排其他农业用地。

3) 协调土地利用与生态建设

本着“一要吃饭、二要建设、三要环境”的原则，协调土地利用与

生态建设，增加生态用地、提高森林覆盖率。

(2) 建设用地结构调整方向

1) 优化城乡居民点用地结构

按照人口向城镇集中原则，推进城镇化进程，改造城中村，优化城镇用地结构，增加城镇规模；重点建设中心村，改造空心村、杜绝零星居民点，提高农村用地集约利用水平，缩减农村居民点规模。

2) 提升基础设施用地比重

为发挥基础设施对社会经济发展的支撑作用，优先保障重大基础设施用地需求。根据重大基础设施用地需求，适当增加交通运输用地、水利设施用地，提升基础设施用地比重。

3) 调整城镇工矿用地比例

按照工业向园区集中的原则，将开发区、园区纳入城镇用地统筹安排，除资源性等有特殊选址要求的项目外，工业用地一律在城镇集中安排，同时，适当调整城镇工矿用地内部结构，提高城镇用地比例，逐步降低工矿用地比例。

五、土地用途分区说明

1、土地利用分区原则

- (1) 土地利用方向基本相同的原则；
- (2) 土地利用管制规则一致的原则；
- (3) 区域土地用途相对稳定的原则；
- (4) 便于实施规划管理的原则。

2、土地利用分区思路

本次规划土地利用分区，主要是为实施土地用途管制提供依据而划分的，按照土地利用方向及土地用途管制规则的同一性的原则，划分土地空间区域及土地用途区。在上级土地利用规划分区及主要控制指标的引导下，综合了各部门各行业用地规划方案，在土地利用空间布局调整的基础上，重点考虑空间管制规则一致性、土地用途相似性、土地利用调控措施的差异性，划分仙桃市土地利用为四个一级区和十三个二级区。一级分区包括：允许建设区、限制建设区、管制建设区、禁止建设区。二级区为：在允许建设区内，划分城镇重点建设区、村庄建设用地区、工矿建设用地区等三个二级区；在限制建设区内划分城镇建设用地弹性区和工矿建设用地弹性区二个二级区；在管制建设区内划分基本农田保护区、一般农田区、林业用地区、其它农地区、其他建设用地区、未利用地区等六个二级区；在禁止建设区内划分自然保护区、水体保护区等两个二级区。

考虑图件比例尺和图面效果，在市级土地利用分区图上主要反映一级分区，其中，允许建设区重点表现城镇重点建设区，二级土地用途区在乡镇规划中落实。

六、主城区用地规划说明

1、城市规划方案

根据《仙桃市城乡总体规划（2007-2030）》，2007年中心城区人口32.26万人，用地规模为3025公顷，人均用地93.77m²。规划到

2015 年中心城区人口 45 万人，用地规模将达到 4200 公顷，人均用地 93.33m²；到 2020 年中心城区人口 53 万人，用地规模将达到 5500 公顷，人均用地 103.77m²。

2、土地利用规划情况

根据仙桃市 2005 年土地利用变更调查资料，仙桃市中心城区用地面积为 2113.80 公顷。为了保障中心城区的发展，根据市委市政府要求，本次修编中心城区控制规模与城市规划数据相衔接，即到 2020 年主城区用地规模达到 5500 公顷，同时考虑到仙桃市中心城区城区作为全市政治、经济、文化中心，随着城镇化进程，城镇人口将有大幅增加，到 2020 年，主城区城镇人口将达到 57.00 万人，人均城镇建设用地 96.49 公顷。主城区用地规模到 2020 年达到 5500 公顷，规划期间净增 3386.20 公顷。同时考虑到有 5.65 公顷建设用地在宜黄高速控制范围内，拟规划为林地，视为建设用地减少，则规划期内，主城区建设用地增加 3391.85 公顷。其中，扣除主城区建设规划范围内现状的农村居民点 428.27 公顷，采矿用地和其他独立建设用地 473.07 公顷，其他建设用地 7.95 公顷，交通水利用地 28.00 公顷；则规划期内城市建设实际新增建设用地 2454.56 公顷，占用农用地 2453.07 公顷，其中耕地 2162.19 公顷。

3、中心城区扩展边界

《全国土地利用总体规划纲要（2006－2020 年）》要求加强城镇建设用地扩展边界控制。据此，为增强规划弹性，根据仙桃市发展情况，设定城市扩展边界和限制建设区。限制建设区土地面积 2107.00

公顷，加上城市规划区内约 150 公顷的河流、高速公路等不能作为城市建设用地的面积，扩展边界内的用地总面积为 7757.00 公顷。

最终确定仙桃市中心城区扩展边界范围为汉江以南、分洪道以西地区。四至范围为东至和平路以东 500 米，南至城南大道以南 800 米，北至汉江，西至通顺河以西 1500 米。规划期内，在不突破 55 平方公里的城市建设规模的前提下，城市建设可以在限制建设区内选址建设。

七、与相关规划的衔接

1、与省级规划衔接

仙桃市土地利用总体规划修编工作是在湖北省国土资源厅的直接指导下进行并逐步完成的。为了与省级规划保持一致性和协调性，在规划编制的各个阶段，仙桃市国土局多次就仙桃市土地利用的一些重大问题征求省国土资源厅意见。省厅相关领导传达了国家、全省关于土地利用和本轮规划编制的一些具体要求，在规划指导思想、规划思路、规划指标、中心城区土地利用等具体问题上给予指导，对仙桃市规划修编各阶段的成果提出具体意见。《湖北省土地利用总体规划大纲（2006—2020）》，是仙桃市土地利用规划编制的重要依据。在规划指导思想、规划原则、规划目标上，市级规划与省级规划保持高度一致性，在规划指标安排上，根据省级规划要求，市级做到了约束性指标与预期性指标均不突破。同时，市级规划与省级规划的重点项目进行了用地安排和空间布局上的对接。

2、与“十一五”规划衔接

《仙桃市国民经济和社会发展第十一个五年规划》，是本次规划编制的直接依据。“十一五”规划中的发展定位、发展战略、产业布局等均是仙桃市土地利用的背景，也是土地利用总体规划编制的依据和目标，其确定的各项目标均需要土地利用总体规划予以土地上的保障。土地利用总体规划中社会经济指标直接采用“十一五”规划指标；近期人口、城镇化率与“十一五”规划相衔接，土地利用指标的安排与“十一五”规划的经济发展目标、人口规模是相适应的，“十一五”规划中的重大项目已纳入了土地规划中，用地得到了保障。

3、与城市规划衔接

《仙桃市城乡总体规划（2007-2030年）》，是本次规划编制重要参考依据。与城市规划的衔接，首先进行的是城镇体系与空间布局的协调，待省厅用地控制指标下达后，又进行了用地规模安排的衔接。在规划编制过程中，仙桃市国土局与仙桃市规划管理局多次就中心城区用地规模与布局、城镇化率、人口目标进行沟通交流，在城镇用地空间布局和建设用地指标安排上达成一致意见。本次规划编制人口目标、城镇化率与城市规划目标一致；在城镇发展目标和城镇体系空间布局上也和城市总体规划保持协调；在城镇人均用地标准和城镇用地内涵上，基本一致；在中心城区用地规模与布局上，两规进行了多次衔接，最终达成共识。

4、与行业规划衔接

本次规划修编在与行业规划协调方面，除邀请部门参加论证会、协调会、评审会等常规形式外，突出采取编制行业用地规划方式进行衔接，即由技术人员根据各部门提交的行业发展规划，结合国家土地利用政策和用地标准，编制行业用地规划，明确规划期内行业发展目标、空间格局、建设发展安排、项目用地规模及图上布局，形成一个规划方案、一张项目用地表和一张行业用地空间布局图，全面地掌握了规划期间行业用地需求，为统筹区域用地布局、保障重点项目用地需求、增强规划方案的可操作性创造条件。

八、乡镇指标分解说明

1、指标分解原则

（1）落实省级规划控制目标。全市耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地规模等各项指标不超过省级规划控制指标。

（2）确保中心城区发展需要。中心城区作为武汉都市圈西部的重要城市，是仙桃的政治、经济、文化中心，在指标分配上，优先保证中心城区发展空间。

（3）与上轮规划指标衔接。上轮规划对乡镇各类用地配置有一定的基础，指标分解要结合上轮规划实施情况进行适当调整。

（4）体现区域发展的差异性。密切结合各地的实际情况，体现区域发展的差异性，因地制宜分配各类用地指标。

2、指标分解依据

- (1)《湖北省土地利用总体规划大纲(2006-2020年)》;
- (2)《仙桃市国民经济和社会发展第十一个五年规划》;
- (3)《仙桃市土地利用总体规划(1997-2010年)》;
- (4)《仙桃市土地利用总体规划大纲(2006-2020年)》
- (5)仙桃市各乡镇国民经济和社会发展十五规划;
- (6)仙桃市各乡镇社会、经济、人口统计数据;
- (7)仙桃市各乡镇“四查清、四对照”核查资料;
- (8)仙桃市各乡镇2005年土地利用变更调查数据;
- (9)各行业发展规划对各乡镇的安排。

3、指标分解方法

在市级规划指标确定之后,项目组到各乡镇对采矿用地、其他独立建设用地、农村居民点、城镇用地布局和基本农田结构调整进行实地踏勘、调查,以此为基础,结合《仙桃市城乡总体规划(2007-2030)》成果,对指标进行分解。本方案中主要采取两种指标分解方法,即因素法和测算法。

因素法是指首先选取多个基本影响因素,建立指标分解影响因素指标体系,然后运用特尔菲法赋予各因素权重,最后结合各地影响因素值,运用加权平均法确定各地在全市指标中所占份额,将市级指标按权重比例逐级下达给各乡镇。在各指标中,基本农田面积、建设用

地总规模、新增建设用地总量、城镇工矿用地规模及城乡建设用地规模等五项指标采取因素法进行测算。

测算法是指根据各乡镇有关的历史数据、现状数据和规划数据，在省厅下达指标的控制下进行测算。各指标中，耕地保有量、交通水利及其他用地规模、新增建设占用农用地规模、新增建设用地占用耕地规模和整理复垦开发补充义务规模等指标采取测算法进行测算。

第六章 规划环境影响评价

一、土地利用现状环境评价

1、大气环境

2005 年仙桃市地区环境空气质量自动监测站共获取有效监测数据 1098 个，主要监测指标二氧化硫、二氧化氮及可吸入颗粒物的有效监测数据为 366 个，无日均值超标。平均值分别为 0.025 毫克/标立方米、0.029 毫克/标立方米、0.088 毫克/标立方米，完全符合国家环境空气质量标准二级标准的限值要求，空气质量状况良好(数据来源：仙桃市环保“十一五”规划及 2020 年远景目标)。但近几年监测数据显示，三项监测指标呈螺旋上升趋势，首要污染物为可吸入颗粒物，主要是因为仙桃市以煤为主燃料使用量的增加和汽车拥有量的逐年增加造成的。仙桃市大气污染源可分为工业、交通和生活三大类，主要来自生产与生活锅炉、工业炉窑、工业生产废气和机动车尾气。

2、水环境

2005 年仙桃市主要地表水体（汉江仙桃段、通顺河、通州河、仙下河等）水质的监测结果：汉江仙桃段水质状况良好，除溶解氧、COD 外，其他各项指标均符合地面水 II 类标准；通顺河、通州河的总磷、总硬度、COD、BOD5、溶解氧、氨氮、NO₂-N-等指标严重超标，年平均监测结果均严重超标，水质现状较差，基本丧失其 III 类水体使用功能；仙下河的水质现状良好，总磷、COD、BOD5、溶解氧、氨氮等监测指标基本符合 IV 类水体要求。2005 年仙桃市工业废水排

放量为 1600 万吨，生活污水排放量为 4509.6 万吨。但考虑到科技进步、仙桃市产业结构调整、城镇污水集中处理设施建设步伐加快的因素，以及仙桃构建水乡园林城市的目标，仙桃市面临的水环境问题依然不容乐观。

3、土壤环境质量

仙桃市土壤类型多样，主要有水稻土类、旱地潮土类、草甸土类等。但是由于重种轻养，土地垦殖强度过大，化肥、农药的大量使用，虽然增加了农业投入，但也引起了土壤肥力下降及农村生态环境质量的下降。另外，矿区的不合理开采，破坏了土壤植被，造成了大量水土流失。

4、噪声环境

2005 年仙桃市市区环境噪声等平均值为 54.4dB (A)，城市交通干线噪声甲醛平均值为 66.6 dB (A)，均符合《城市区域环境噪声标准》(GB3096-93) 中的相应标准值要求，声环境质量状况良好。

5、工业固体废物

2005 年仙桃市固体废物产生量为 23.66 万吨，其中工业固体废物产生量为 13.66 万吨，城市生活垃圾产生量为 10 万吨，工业固体废物种危险废物产生量为 0.01 万吨，工业固体废物排放量为 0.09 万吨。固体废物处置利用率达 99%，危险废物安全处置率为 60%，城市生活垃圾处置率为 98%。但仙桃市的固体废物环境管理相对薄弱，固体废物集中处理水平不高，仍停留在简单利用阶段，如：冶炼废渣、粉煤灰、炉渣等，多被用于铺路、填台基。城市生活垃圾也处于简单填

埋阶段，危险废物处置设施建设尚未提上议事日程，固体废物随便堆放、丢弃的现象还比较普遍，即占用土地资源又对环境生态构成威胁。因此，固体废物污染是仙桃市不容忽视的环境问题。

二、规划方案环境影响评价

改善土地生态环境，促进土地资源可持续利用是本轮规划的重要指导思想和规划目标。本轮规划强化了生态环境保护，始终把生态环境建设作为一大抓手，围绕生态环境建设合理安排了用地。本规划的实施对生态环境的改善和保护有利的一面表现在如下几方面：

一是规划确定的社会经济发展目标和相应的土地利用规划目标，均是在充分考虑仙桃市土地资源可持续利用的制约因素、环境资源的特性和可容性的基础上制定的，彻底转变了过去只图发展不顾环境的规划思路，促进了社会经济发展与生态环境保护的协调统一。二是明确了环境保护目标，提升了环境保护的地位，强化了土地管理者和使用者的环保意识，为环境保护的实施打下很好的基础。三是优化了用地布局，规划调整了各类用地布局，建设用地更趋集中紧凑，对于环境污染严重的企业，采取搬、转、关、停的措施，尽量减少对生态环境影响。四是调整了土地利用结构，林地等具有生态功能的用地面积有所增加，提高了森林覆盖率，完善了农田林网防护体系，有效地防止水土流失和土地沙漠化。五是安排了生态环境建设用地，划分了生态用地区，并制定了相关管制规则，保证了生态用地的稳定性，较为有力地促进了生态环境保护。

尽管本轮规划把改善土地生态环境作为规划编制的基本原则之

一，但是由于人类生产建设的逆自然性，规划实施过程中，也将不可避免地对环境造成一定负面影响，其中包括：1、随着城市建设和工业化进程加快，城市垃圾和工业废气、废水、废渣的产生速度将越来越快，废弃物不仅污染大气，而且对水体、土壤都有不同程度的污染。2、现代农业大量施用农药和化肥，有机氯杀虫剂能在土壤中长期残留，在生物体内富集，造成危害；同时，农田施用的任何化肥都不仅会被植物吸收利用，而且流失的化肥会在根层以下累积，经水的淋洗进入水体，成为潜在的环境污染物。3、作为土地整理活动主要内容的水利水电工程、农田灌溉工程以及土地平整与坡地垦殖等往往会改变地表水系的网络结构，不仅会直接影响自然生境类型的改变，还可能影响伴随原有水系网络而形成的各种相关生态过程。4、大面积耕地开发及新城镇建设会加大地下水抽取量，从而导致地下水位下降，加重地表植被的生理性干旱。5、非农建设用地的扩张，提高土地垦殖率及开发荒地等导致原生、次生自然植被及人工植被的大面积减少和退化，造成地表植被覆盖率和覆盖程度的降低。

三、减缓环境影响措施

（一）严格用地管制，合理安排生态用地

合理的土地利用布局是避免生态环境破坏、保护和改善生态环境的前提，因此，严格土地利用的管理，发挥土地利用的调控作用，是实现土地利用与生态环境协调发展的重要途径。在土地上，要对建设用地、不当的农业用地必须加以严格管制，积极安排生态用地；在布局上，要对生态脆弱区重点安排生态用地，在城镇建设中，必须增加

生态用地的比重，对用地类型进行合理布局。

（二）加强生态环境的调查研究，及时掌握变化情况

对生态环境状况适时监测，随时掌握仙桃市生态环境变化情况，为保护、利用、治理仙桃土地提供科学依据。对水土流失、地质灾害等已经初步掌握的生态环境问题要随时掌握变化情况，加强监控力度，建立预警机制，提高对生态问题的治理能力和对灾害的防御能力。提高监控和预警手段。对各种生态环境问题进行建库、运用 GIS 等先进的科技手段和信息系统，科学管理，及时准确的反映生态环境的变动情况。同时，加强科学研究，推广先进实用技术，围绕生态建设的重点领域和关键技术，组织开展基础性和科技攻关，鼓励各级政府各级部门加强生态环境的调查研究，对研究成果予以保护，并积极予以运用。

（三）科学制定并严格实施相关规划

科学制定土地利用总体规划、城镇规划、产业规划等空间布局规划，并严格执行。加强水土流失防治规划、工矿企业土地利用防治规划等专项规划，积极制定和突出各种生态问题的防治和解决措施。同时，必须严格规划实施，把各种合理的空间布局和正确的方针政策落到实处，才能实现经济发展与生态环境的协调发展。

（四）加大生态环境建设治理投入，规避生态危害

多渠道、多层次、多方位筹集生态建设和环境保护资金。各级政府要将生态建设和环境保护资金纳入财政预算，并逐步增加。通过引资等融资形式支持生态建设和环境保护项目及相关产业发展。积极采

取有效措施，促进矿区、砖瓦窑场生态环境恢复治理与土地整改。采取优惠投资导向政策，扩大引进境外资金和技术的力度，鼓励境外资金直接投资于先进环保设备制造、技术开发、环保信息服务、重大生态建设和环境污染治理工程等领域。通过对生态环境的治理，规避可能出现的生态危害，防患于未然。

（五）认真贯彻落实《环境影响评价法》，做好项目论证

随着全市全面建设小康社会步伐加快和工业化、城镇化、农业产业化的实施，经济发展和基础设施建设势必进一步加快，在建和即将开工的重点工程项目越来越多。做好项目生态可行性论证，是控制建设项目破坏生态环境的有效手段。所有工程项目都必须严格按照《环境影响评价法》的要求，认真做好环境影响评价，主管部门要按程序严把审批关，把对生态环境的破坏消灭在萌芽状态。

（六）加强生态环境宣传教育

加强全市各级党委、政府领导环保法规政策和知识的教育培训，树立科学发展观和正确政绩观，做到经济社会发展与环境的和谐统一。利用广播、电视、网络等手段对公民进行环境法制和知识教育，使广大民众明确自己在生态环境方面的责任、权利和义务，树立保护环境就是保护生产力，改善生态就是发展生产力的思想。加强消费引导，推行绿色消费方式，在全社会形成遵守环境法规、自觉保护环境的良好风尚。完善生态环境信息发布制度，拓宽公众参与和监督渠道，充分发挥舆论监督和导向作用，促进生态环境领域决策和管理的科学化和民主化。

第七章 其它需说明的问题

一、关于市级规划图件

本规划图件以土地利用规划基础图件为工作底图，综合考虑各部门行业发展用地空间布局，进行绘制。

二、关于市级规划成果

- 1、仙桃市土地利用总体规划文本
- 2、仙桃市土地利用总体规划说明
- 3、仙桃市土地利用总体规划图集
 - (1) 仙桃市土地利用现状图；
 - (2) 仙桃市城镇体系规划布局图；
 - (3) 仙桃市中心城区建设用地规模控制图；
 - (4) 仙桃市土地利用分区图；
 - (5) 仙桃市基础设施布局图；
 - (6) 仙桃市中心城区 1: 10000 土地利用总体规划图。

上述成果中，仙桃市中心城区建设用地规模控制图、仙桃市中心城区 1: 10000 土地利用总体规划图装订成册，为《仙桃市土地利用总体规划（2006-2020 年）》（中心城区部分图册），图集中的其他图件、文本、说明装订成册，为《仙桃市土地利用总体规划（2006-2020 年）》（文本·说明·图集），所有成果共二册。