

1997—2010 年全国土地利用总体规划纲要

1999 年 4 月国务院批准

土地是生存与发展的基础。十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地，是我国的基本国策。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，在调查研究、总结经验基础上，对《1986—2000 年全国土地利用总体规划纲要》进行修订，制定《1997—2010 年全国土地利用总体规划纲要》(以下简称《纲要》)。

从现在起到下世纪的前十年，是我国实现第二步战略目标、向第三步战略目标迈进的关键时期，同时也是人口增长、经济发展对土地资源的需求进一步加大，各类用地矛盾集中的时期。这一时期，全国土地利用总体规划纲要的主要任务是：根据《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求，以保护耕地和控制非农业建设用地为重点，确定全国土地利用的目标、方针，协调各类用地矛盾，提出土地利用宏观调控和用途管制的政策意见，制定实施规划的措施。《纲要》编制的原则是：严格保护基本农田，控制非农业建设占用农用地；提高土地利用效率；统筹安排各类、各区域用地；保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用；占用耕地与开发复垦耕地相平衡。

《纲要》以 **1996 年为基期**，**2010 年为规划期**，并展望到 2030 年。

《纲要》的内容未包括香港特别行政区、台湾省和澳门。

一、土地资源利用状况和面临的形势（略）

二、规划目标和方针

(一)土地利用规划目标

1997 年到 2010 年，全国土地利用的总目标是：在保护生态环境前提下，保持耕地总量动态平衡，土地利用方式由粗放向集约转变，土地利用结构与布局明显改善，土地产出率和综合利用效益有比较显著的提高，为国民经济持续、快速、健康发展提供土地保障。

具体目标是：

1、农用地特别是耕地得到有效保护和综合整治。2000 年，耕地总面积保持在 12933 万公顷(19.40 亿亩)以上；**2010 年，耕地总面积保持在 12801 万公顷(19.20 亿亩)以上**，其中基本农田面积 10856 万公顷(16.28 亿亩)以上，占现有耕地总面积的 83.5% 以上。林地、牧草地面积增加，2000 年，林地面积达到 23533 万公顷(35.30 亿亩)，森林覆盖率达到 15.5%，牧草地面积达到 26700 万公顷(40.05 亿亩)；2010 年，林地面积达到 24999 万公顷(37.50 亿亩)，森林覆盖率提高到 19%，牧草地面积达到 26867 万公顷(40.40 亿亩)。水面面积保持稳定。

加强中、低产农用地改造，耕地总体质量有所提高，有林地和人工、半人工草地面积有较大幅度增加。

2、在保障重点建设项目和基础设施建设用地的前提下，建设用地总量得到有效控制。1997—2000年，新增建设用地不超过136.00万公顷(2040万亩)；2001—2010年，新增建设用地不超过204.80万公顷(3072万亩)，合计不超过340.80万公顷(5112万亩)，其中占用耕地面积不超过196.67万公顷(2950万亩)。适当增加城镇用地面积，同时通过积极引导和加强管理，促使城乡居民点用地总规模逐步缩小。

3、土地整理全面展开，未利用地得以适度开发。1997—2010年，全国土地整理和未利用地开发增加耕地面积440.8万公顷(6612万亩)以上，增加其他农用地2152万公顷(3.23亿亩)以上。土地开发利用率，2000年达到73.57%以上，2010年达75.26%以上。

4、土地生态环境有比较明显的改善。1997—2010年，全国退耕还林、还草、还湖347.8万公顷(5217万亩)。土地退化趋势得到控制，治理初见成效。到2010年，新增治理水土流失面积5000万公顷(7.50亿亩)；治理荒漠化土地面积2200万公顷(3.30亿亩)；改造坡耕地670万公顷(1.0亿亩)；治理“三化”草地3300万公顷(4.95亿亩)。

(二)土地利用远景展望

2030年，预计我国将达到或接近人口峰值年，人口总数将达到15—16亿。为保障人口高峰期的粮食及其他农产品需求，耕地总面积应保持稳定。在向现代化建设第三步战略目标迈进的过程中，建设用地仍会有所增加，但随着用地方式的转变，建设用地利用率将进一步提高。土地退化趋势得到遏制，重点治理区的生态环境开始步入良性循环的轨道，土地生态环境显著改善。

(三)土地利用的基本方针

为实现上述目标，必须始终坚持“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，坚定不移地遵循以下基本方针：

1、把保护耕地放在土地利用与管理的首位。耕地是农业乃至整个国民经济发展的基础，发展经济必须以保护耕地为前提。必须对耕地实行特殊保护，严格控制耕地转为建设用地，实行占用耕地补偿制度，加强基本农田保护管理。

2、坚持供给制约和引导需求，统筹安排各业用地。必须改变已往以投资规模、用地需求决定土地供给的做法，逐步形成以土地供给能力起主导作用的供地制约机制。在保护耕地和保障其他事关国计民生的重要基础产业、基础设施用地需要的前提下，统筹兼顾，协调各方面的用地关系。同时，注意发挥土地市场机制的作用，促进土地资源的优化配置和高效利用。

3、开发与节约并举，以节地挖潜为重点，提高土地利用效率。各项建设应当尽量利用存量土地和闲置土地，最大限度地挖掘已利用土地的潜力；必须节约使用土地，可以利用荒地的不得占用耕地，可以利用劣地的不得占用好地。农业发展要充分利用现有农用地，大力改造中低产地，提高土地集约经营水平；积极开展土地整理和复垦，以增加耕地及其他农用地面积。同时，要在保护和改善生态环境的前提下，因地制宜、适度开发后备土地资源，做

到地尽其用。

4、坚持“一要吃饭，二要建设”的方针，处理好长远与当前、全局与局部的关系，实现土地利用经济、社会、生态效益三统一。要坚持土地开发、利用、整治、保护相结合，防止过度开发和掠夺式利用，加强土地退化的防治，保护和改善土地生态环境，实现土地资源的永续利用，促进社会、经济、资源、环境协调发展。

(四)区域土地利用发展方向和管理措施

为了因地制宜指导各地区的土地利用结构、布局调整和土地利用管理，根据土地利用的自然、社会、经济条件和经济布局，将全国划分为 8 个区域，确定各区域的土地利用发展方向和管理措施。

1、东南沿海区。包括上海、江苏、浙江、福建、广东、海南 6 个省市，总面积 55.95 万平方公里，占全国土地总面积的 5.9%。本区拥有优越的对外开放和发展的区位优势，是我国目前经济发展、城市化水平提高最快的地区。区内土地开发程度高，经济效益较好，但人均耕地少，一些地方城镇用地外延扩张和开发区的盲目设立，闲置、浪费土地问题突出，进一步加剧了农业与非农业的用地矛盾。

本区土地利用发展方向和管理措施是：严格控制各类建设特别是城镇和开发区建设用地规模的扩大，各类建设用地要由外延扩张向内涵挖潜转变，充分利用闲置土地和存量土地，农民建住宅逐步向小城镇和中心村集中、乡镇工业逐步向工业区集中，努力压缩农村居民点用地总规模。切实保护耕地，发展城郊农业和创汇农业，重点加强农用地整理、山地综合开发和沿海滩涂开发利用，加快沿海防护林体系建设和山区水土流失综合治理，强化对自然保护区、湿地和沿海红树林的保护。

2、环渤海区。包括北京、天津、山东、河北、辽宁 5 个省市，总面积 52.19 万平方公里，占全国土地总面积的 5.5%。本区地理位置优越，交通便捷，人口稠密，港口、城市集中，能源矿产资源丰富，既是我国老工业中心，又是目前经济发展较快的地区之一。区内土地开发程度较高，海涂开发有一定潜力，但水资源短缺，耕地障碍因素多，土地沙化威胁较大，城镇、交通发展占地大量增加，重化工业的发展导致水土污染加重。

本区土地利用发展方向和管理措施是：严格控制大城市建设用地规模的扩大，同时保障国家重点建设必要的用地，节地挖潜，提高各类建设用地利用率。强化耕地数量和质量保护，建立稳固的城郊副食品生产基地。加强土地整理、中低产田改造和环境综合整治，建设防护林体系。

3、东北区。包括黑龙江、吉林 2 省和内蒙古自治区东部的呼伦贝尔盟、兴安盟、哲里木盟和赤峰市，总面积 109.75 万平方公里，占全国土地总面积的 11.54%。本区地处东北亚经济圈的中心位置，拥有丰富的能源矿产资源和比较发达的交通条件，经济发展潜力较大。区内水土条件优越，人均耕地多，森林资源丰富，是主要商品粮产区和主要用材林基地之一。但土地利用比较粗放，森林采育失调。

本区土地利用发展方向和管理措施是：统筹安排各业用地，严格控制城乡居民点用地外延扩大，加快工矿废弃地复垦。加强农田基本建设，提高单产，适度开发宜农荒地。加大森

林资源保护和林地抚育更新力度，积极营造“三北”防护林工程。强化草地保护，对过度开垦地区要有计划地退耕还草。

4、中部五省区。包括河南、安徽、湖北、湖南、江西 5 个省，总面积 87.03 万平方公里，占全国土地总面积的 9.2%。本区地处中原腹地，水陆交通条件优越，有色金属矿产和煤炭水能资源、水热资源丰富，是我国重要粮、棉产区，经济发展潜力大。区内土地利用较充分，但人口多，人均耕地少，宜农未利用土地资源缺乏，建设与农业用地矛盾大，江湖水患频繁。

本区土地利用发展方向和管理措施是：强化耕地保护，严格控制城乡居民点建设占用耕地。优先保障重点建设项目用地，其他建设用地以内涵挖潜为主，提高土地利用效率。加强工矿废弃地复垦和土地整理，对田、水、路、林、村进行综合整治，加强山地丘陵地区的水土保持，有计划有步骤地退耕还林、退田还湖。

5、西南区。包括重庆、四川、云南、贵州、广西 5 个省区市，总面积 136.32 万平方公里，占全国土地总面积的 14.3%。本区兼有沿海、沿江、沿边区位特点，能源、矿产、生物资源丰富，水热条件优越，但地形和交通条件对经济发展和土地开发制约较大，人均耕地少，过度开垦问题突出，水土流失比较严重。

本区土地利用发展方向和管理措施是：严格控制城乡居民点建设占用耕地，保障水电能源和交通基础设施用地。重点保护好平原、坝区耕地。结合以坡地改梯田为中心的土地整理，实行封山植树，陡坡地逐步退耕还林。充分利用非耕地资源发展热带、亚热带经济林，因地制宜建设林、牧业基地，积极营造长江上游防护林。

6、黄土高原区。包括山西、陕西、宁夏 3 省区和甘肃省陇东南 9 个地市州，总面积 59.27 万平方公里，占全国土地总面积的 6.2%。本区以山区、高原为主，半干旱气候，旱地、坡耕地占较大比重，水土流失、土地荒漠化严重，生态环境十分脆弱。本区水电资源比较丰富，是我国最大的煤炭、天然气生产基地。

本区土地利用发展方向和管理措施是：严格控制城乡居民点占用耕地，加强矿山土地复垦。因地制宜安排农林牧业用地，川、塬区应加强耕地保护和农田基本建设，丘陵沟谷区和山区应积极修建梯田和坝地，大力开展以小流域为单元的综合治理，并充分利用荒山荒坡植树种草，25 度以上的陡坡耕地要有计划有步骤地退耕还林、还草。

7、西北区。包括新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区的西部和甘肃省陇西 5 个地市，总面积 258.22 万平方公里，占全国土地总面积的 27.2%。本区气候干旱，地广人稀，以绿洲农业和放牧畜牧业为主，未利用土地面积较大，土地利用比较粗放，土地退化严重，水资源短缺。区内石油、煤炭资源比较丰富。

本区土地利用发展方向和管理措施是：提高城乡居民点土地利用效率。加强城郊耕地保护，农、牧并举，建设绿洲粮棉油果基地和牧业基地。结合水资源合理利用，统一规划、稳步开发宜农荒地。积极营造防护林、水源涵养林和人工、半人工草场，防治沙化、盐碱化。保障石油、煤炭、盐业及交通建设用地，及时复垦废弃地。

8、青藏高原区。包括青海、西藏 2 个省区，总面积 191.96 万平方公里，占全国土地总

面积的 20.2%。本区平均海拔 4500—5500 米，属高寒气候，光照充足，但热量不足，光、热、水不匹配。区内人口稀少，交通不发达，土地开发程度低，农业经营粗放。

本区土地利用发展方向与管理措施是：坚持科学合理用地原则，保障必要的建设用地。充分利用现有耕地资源，努力提高粮食产量。加强草场建设，保护林业资源。

三、土地利用结构与布局调整

为了保障规划期内国民经济和社会发展的用地需要，促进土地资源的优化配置，实现土地资源的永续利用，必须加强土地利用的宏观调控，合理调整土地利用结构和布局。到 2010 年，全国土地利用结构为：农用地占 71.36%，其中：耕地占 13.47%，园地占 1.05%，林地占 26.30%，牧草地占 28.26%，水面占 2.29%；建设用地占 3.9%，其中：居民点及工矿用地占 2.53%，交通用地占 0.64%，水利设施用地占 0.73%；未利用地占 24.74%。

(一)优先安排农用地

规划期间，要加强农用地保护、整治和开发，保证农用地面积有较大幅度增加，合理调整农用地结构和布局，因地制宜发展农林牧副渔各业。农用地总面积增加 2297 万公顷(3.45 亿亩)。

1、切实保护耕地，保持耕地总量动态平衡

1997—2010 年，全国耕地减少面积应控制在 644.07 万公顷(9661 万亩)，其中建设占用耕地 196.67 万公顷(2950 万亩)；因生态建设需要**退耕还林、还草、还湖 347.80 万公顷**(5217 万亩)，因灾损毁减少耕地 99.60 万公顷(1494 万亩)；同期，全国土地整理开发补充耕地面积 440.80 万公顷(6612 万亩)。不计因生态建设需要的退耕面积，规划期间，全国净增耕地面积 144.53 万公顷(2168 万亩)；计入生态建设退耕面积，全国耕地面积减少 203.27 万公顷(3049 万亩)；2010 年全国耕地面积保持在 12801 万公顷(19.20 亿亩)。各省、自治区、直辖市要严格按照《土地管理法》规定和本规划确定的耕地保有量控制指标，在保护和改善生态环境前提下，实现本行政区域内耕地总量动态平衡。2000 年前，各省、自治区、直辖市建设占用耕地量不得高于规划期指标的 40%，土地整理开发补充耕地量不应低于规划期指标的 40%。

为确保耕地总量动态平衡战略目标的实现，必须对耕地实行特殊保护。严格控制各类建设占用耕地，实行耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照占补平衡的原则，由用地单位开垦与所占耕地的数量和质量相当的耕地，或按省(自治区、直辖市)规定足额交纳耕地开垦费，用于开垦新耕地。强化重点区域耕地保护。在全面保护的基础上，规划期间应重点加强经济发达的沿海地区、城市近郊区、粮棉油生产基地县的耕地保护。对这些区域进一步强化耕地保护措施，实行投入倾斜政策，加大农田改造整理和建设的力度。

加强基本农田保护管理。必须严格按照《土地管理法》和《基本农田保护条例》的规定划定基本农田保护区。各省、自治区、直辖市划定的基本农田面积不得低于本规划确定的控制指标。**城镇和村庄周边、铁路和公路两侧的耕地及其他区域质量好、产量高的耕地，应优先划入基本农田保护区。**要把基本农田保护区**具体落实到地块和责任人**，明确保护责任，并向**社会公布**，加强检查监督。

加大中低产田改造力度，集中连片治理，力争平原地区大部分耕地实现旱涝保收、高产

稳产，丘陵山区达到人均半亩以上高标准基本农田。农业内部结构调整应充分利用非耕地资源，除改善生态环境需要外，不得占用耕地发展林果业和挖塘养鱼。规划期间应控制园地发展规模，着重调整品种结构，提高产品质量。近年来在优质农田上发展的果园应退园还耕，逐步调整到丘陵、台地、荒坡地和一般农地，按适宜性原则适当集中发展。园地面积至2010年保持在1000万公顷(1.50亿亩)，与1996年基本持平。要加强中低产园地的改造和管理，提高园地单产和效益。

2、按照国土整治和生态环境保护要求，增加林地、牧草地面积，加强林、牧业基地建设

林地面积至2010年发展到24999万公顷(37.50亿亩)，比1996年的22761万公顷(34.14亿亩)增加2238万公顷(3.36亿亩)。要实行封山育林，保护和经营好现有林地，禁止过度采伐和毁林开荒。要有计划地停止天然林的采伐，变伐木为营林，切实保护大江大河上游的森林植被。加快荒山造林和疏林、灌木林的改造，加速迹地更新。水土流失严重地区重点发展生态林。

加强林业基地建设。根据林业用地条件和社会经济发展需要，重点建设17个林业基地，分别是：武夷山林区，南岭林区，海南岛及南海诸岛热带林保护区，长江中下游滨湖农田防护林区，天目山林区，幕阜山林区，四川盆地周边山地林区，元江、南盘江林区和滇南热带雨林保护区，大兴安岭林区，小兴安岭林区，长白山林区，华北平原农田防护林区，闽粤沿海防护林区，粤桂沿海丘陵、台地防护林区，陇秦晋山地水源林区和燕山、太行山林区，秦巴山地林区。

牧草地面积至2010年扩大到26867万公顷(40.30亿亩)，比1996年的26606万公顷(39.91亿亩)增加261万公顷(0.39亿亩)。保护草场资源，防止超载过牧和盲目开垦。改良天然草场，建立人工、半人工草场。加快重点牧区建设。建设重点是：“三北”地区“三化”草地的治理，黄河、长江、淮河、珠江等7条主要水系中上游草地改良和建设，南方草地生态工程，沿海滩涂种草改土工程。

3、稳定水面面积，提高江湖行蓄洪能力

到2010年，水面面积保持在2175万公顷(3.26亿亩)。保护现有水面，禁止新的围湖造田和在行洪区垦荒。为治理水患，对江河沿岸和湖区严重影响行洪、泄洪的民垸，必须平垸行洪，退田还湖。同时改造蓄洪垸，逐步搬迁居民，做到大洪水时有计划地蓄洪，无洪水时继续耕种。加强农田水利建设，努力解决干旱缺水问题。

(二)合理安排建设用地

规划期间，要确保重点建设项目的用地需求，其他各类建设用地应当以内涵挖潜为主，尽可能利用非耕地，严格控制非农业建设用地规模。根据占补平衡原则，切实落实建设占用耕地与开发、复垦相挂钩的政策。**各类建设新增用地规模**控制在340.8万公顷(**5112万亩**)以内，其中占用耕地控制在196.67万公顷(**2950万亩**)以内，**年均**建设占用**耕地**控制在14.07万公顷(**211万亩**)以内。

1、控制城乡居民点用地，建立合理的城乡居民点体系

到 2010 年,我国城市化水平将达 42-45%,城镇人口达 6 亿左右;随着农村人口向城镇转移以及城乡建设用地由粗放向集约转变,城乡居民点用地总规模将减少 56.33 万公顷(845 万亩)左右,由 1996 年的 1910 万公顷(2.87 亿亩)降至 1854 万公顷(2.78 亿亩)。其中城镇用地增加约 133.47 万公顷(2002 万亩),农村居民点用地减少约 1 89.8 万公顷(2847 万亩)。城镇扩大占用耕地面积控制在 60 万公顷(900 万亩)以内。

严格控制各级城市建设用地规模,推进城市土地集约化利用。严格执行国家规定的城市建设用地指标,人多地少地区,应采用低限指标。各省、自治区、直辖市要根据非农建设占用耕地指标、人口控制指标、城市化水平、人均城市建设用地指标等,确定每个设市城市的建设用地规模。**严格划定城市建设用地区**,限制城市的盲目扩张。凡城市人均用地超过规定标准、闲置土地没有充分利用的,城市建成区不得外延扩大。要依照国家产业政策,把土地有偿使用和企业改革、产业结构调整紧密结合起来,促进城市土地的合理流动,优化城市建设用地结构。推动和加快旧城改造,提高城市土地利用效率。

加强小城镇建设用地管理,严格控制村镇建设外延扩大,特别要严格控制村镇建设占用耕地和林地。各地要严格按照土地利用总体规划确定的**村镇建设用地区**,制定好**村镇建设规划**,推进旧村镇改造,治理空心村;凡有条件的地方,要促进农村**居民点**向中心村和集镇集中,**乡镇企业**向规划工业用地区集中。**农民建房**要坚持拆旧建新的原则,严格实施农村居民每户只能有一处不超过标准的宅基地制度,提倡相对集中建楼房。要通过合理引导和控制,逐步形成等级规模结构和布局合理、用地集约的城乡居民点体系。

严格控制 and 引导各类开发区建设。凡未经国务院或省级人民政府批准的各类开发区一律撤消,限期复垦还耕。对已经国务院或省级人民政府批准的各类开发区,要做到全面规划,分期建设。坚持“开发一片,建成一片,收效一片,滚动发展”的原则,充分利用老城区原有的基础设施,加快老城区的改造。

2、统筹安排工矿、交通、水利建设用地,保障重点建设项目用地

规划期间,**独立工矿用地**将增加 53.33 万公顷(800 万亩)左右,由 1996 年的 276.93 万公顷(4154 万亩)增至 330.27 万公顷(4954 万亩);交通用地将增加 60.67 万公顷(910 万亩)左右,由 1996 年的 546.93 万公顷(8204 万亩)增至 607.60 万公顷(9114 万亩);水利设施用地将增加 123.33 万公顷(1850 万亩)左右,由 1996 年的 571 万公顷(8565 万亩)增至 694 万公顷(10415 万亩)。

优先安排水利、交通、能源等基础设施用地,近期要保证国家重点支持的“六类建设”(农林水利建设、交通通讯建设、城市基础设施、城乡电网改造、国家直属储备粮库建设、经济适用住房建设)等用地需要。根据国民经济发展战略和产业政策,支持中西部地区发展优势产业,使中西部地区的资源优势能得到较充分发挥,逐步缩小地区经济发展差距。

切实提高建设用地效率。独立工矿、交通、水利建设项目在选址和建设施工过程中,要节约用地,少占耕地、林地,避免占用好地,充分利用现有建设用地和废弃地。要严格执行占用耕地与整理、复垦、开发挂钩的原则,实行占补平衡。

为实现国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标,在严格控制建设占用耕

地的同时，必须保障国家重点项目和重要基础设施建设用地。1997-2010 年，水利、交通、能源、原材料等重点建设地区和项目有：

水利——在东部及沿海、大江大河大湖防洪重点地区，抓好在建防洪工程和拟建的重点工程建设，巩固、提高防洪标准。中部地区以搞好南水北调中线建设为重点，安排建设水资源综合利用水库等工程。逐步向自然资源较丰富的中西部倾斜，加强老少边穷地区的水利骨干工程建设，并按照“流域、梯级、综合、滚动”的方针，重点安排好实施流域滚动开发的龙头工程。重点骨干工程有：长江三峡、黄河小浪底、万家寨、南水北调中线工程及治淮治太工程、湖南江垭、广东飞来峡、尼尔基、大柳树等水利枢纽，黄河下游、长江中下游、洞庭湖区的防洪工程和蓄滞洪区安全建设及东北水利骨干工程、水源涵养工程建设等。

交通——公路重点建设“五纵七横”国道主干线系统。“五纵”路线是：同江至三亚、北京至福州、北京至珠海、二连浩特至河口、重庆至湛江；“七横”路线是：绥芬河至满洲里、丹东至拉萨、青岛至银川、连云港至霍尔果斯、上海至成都、上海至瑞丽、衡阳至昆明。到 2010 年，全国公路里程达 135 万公里。其中：汽车专用路 4 万公里，45 个公路主枢纽基本建成。

沿海港口，重点建设与交通运输大通道相联系、对国民经济影响较大的大连、天津、青岛、秦皇岛、黄骅、上海、宁波、珠海等主枢纽港，优先安排为能源、外贸、原材料等重点物资运输服务的码头建设。内河航运重点建设长江干流、西江干流、京杭运河(济宁-杭州)水运主通道和长江三角洲江南航道网、珠江三角洲航道网，形成“一纵二横二网”全线贯通格局。

民航重点新建上海浦东、海口美兰、南昌昌北、杭州萧山、广州新机场、长春龙家堡、汕头潮汕等新机场。

铁路重点建设南北“四纵”，即南昆铁路、西康铁路、哈大电化、秦沈客运专线；东西“四横”，即朔黄铁路、邯济铁路、侯月新荷复线、水株复线等大能力干线，以及萧甬复线、南疆线、黎湛线、武广电化、内昆线、梅坎线、新长线、粤海通道、神木北至延安北铁路、达万线、水柏线、兰烟复线、武汉至荆门铁路、洛湛通道、京沪高速铁路、宁西线、铜九线等。

工矿——煤炭工业在调整开发布局的基础上，重点抓好两大露天和八个重点矿区为主体的煤矿基本建设工程。两大露天矿区是安家岭露天煤矿、准格尔哈尔乌素露天煤矿。八个重点矿区是：淮南、淮北、济北、永城、蔚县、神府东胜、晋城新区、盘江矿区。

陆上石油天然气国家重点建设项目有大庆油田、辽河油田、胜利油田、塔里木油田、新疆油田、长庆油田以及其他重要油气田等。

冶金行业重点抓好鞍钢、宝钢、首钢、武钢、包钢、本钢、攀钢、马钢、太钢、唐钢十大钢铁联合企业和特钢企业的改扩建。到 2010 年，争取建成山东和广东两个大钢铁厂和西南第二钢铁基地。

有色金属行业的发展方针由“速度型”向“效益型”转变。重点抓好中西部地区原料基地建设和现有企业的改扩建工作。

化工行业重点抓好若干骨干项目建设和大型化工基地的结构调整，充分依托现有企业，以改扩建为主。逐步形成以上海浦东开发区为龙头的长江三角洲和长江沿岸城市的石油化工、工程塑料、橡胶加工及精细化工区，以京、津、辽、鲁环渤海湾的盐化工、石油化工和橡胶加工区；东北石油化工区；珠江三角洲精细化工及橡胶加工区；西南磷化工区；西北天然气、石油化工区；华北煤化工区。

涉及上述项目的续建、新建和扩建等用地在规划和计划上优先安排。

(三)积极开展土地整理、复垦和开发

为缓解土地供需矛盾，应积极推进土地整理，加强土地复垦，适度开发宜农未利用土地资源。

1、土地整理

规划期间，通过土地整理增加农用地 396.40 万公顷(5946 万亩)，其中耕地 198.20 万公顷(2973 万亩)。土地整理的重点是村庄和农田整理。要通过村庄缩并、搬迁和调整改造，增加耕地面积 100 万公顷(1500 万亩)；通过平整土地、归并地块及综合建设农田道路、沟渠等，增加耕地面积 98.2 万公顷(1473 万亩)。要把土地整理作为补充增加耕地面积的主要途径，采取积极措施鼓励开展田、水、路、林、村综合整治及不同形式、不同规模的土地整理。土地整理要与村庄改造、乡(镇)村企业建设、小城镇建设、农田水利基本建设等相结合。要注重提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。

规划期间要重点开展以下区域的土地整理：京津唐地区，河北冀中南平原区，山西汾河谷地地区，山西雁北地区，内蒙古西辽河地区，内蒙古河套地区，黑龙江松嫩平原地区，吉林松嫩平原地区，辽宁辽河平原及辽东半岛西部地区，上海市，江苏省，浙江杭嘉湖平原地区，浙江金衢盆地及萧绍宁地区，安徽淮河中游平原及皖中南山圩区，闽西北地区，福建沿海地区，江西鄱阳湖平原及赣中地区，山东沿黄平原及胶东丘陵区，河南沿黄平原及淮河中上游地区，河南南阳盆地，湖北江汉平原及鄂北岗地区，湖南洞庭湖平原及湘中南丘陵区，广东珠江三角洲及沿海地区，广西桂中南地区，海南沿海地区，四川川中地区，云南滇中地区，贵州黔中地区，陕西汉中盆地，陕西关中渭北地区，甘肃河西地区，青海海东地区，宁夏银川平原，新疆天山山麓绿洲等区域。

2、土地复垦

规划期间，通过土地复垦增加农用地面积 52.0 万公顷(780 万亩)，其中耕地面积 17.33 万公顷(260 万亩)。工矿废弃地复垦率由目前的 12%左右提高到 17%左右。

按照“谁破坏、谁复垦”的原则，加强各类工矿废弃地的复垦管理。土地复垦与生产建设必须统一规划、同步进行。要及时复垦工矿建设新增的废弃地，努力做到新增废弃地全部得到复垦。要制定鼓励政策，使历史遗留的工矿废弃地，尽可能分期得到复垦。复垦土地优先作为耕地，同时遵循适宜性和经济合理性原则，宜林则林、宜渔则渔、宜牧则牧。

土地复垦的重点地区是：以山西为中心的能源、化工基地，山东、安徽、江苏、河南、陕西、内蒙等煤炭基地，辽宁辽河油田及钢铁、煤炭基地，冀东煤炭、钢铁、电力、建材基地，黑龙江煤炭、采金和石油基地，胶东黄金基地，西南冶金、化工、有色金属基地等。

3、土地开发

规划期间，开发利用宜农林牧荒地 2148 万公顷(3.22 亿亩)以上，其中耕地 225.27 万公顷(3379 万亩)。

土地开发必须以保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化为前提，因地制宜，适度开发。宜耕地的开发要把重点放在条件较好、投资效益较高的地区，与农田基本建设和水利建设同步进行。大面积开发荒地和围垦滩涂必须进行可行性论证，搞好规划设计。鼓励宜农土地后备资源不足的地区与宜农土地后备资源丰富的地区合作开发荒地和其他农用地，但异地开发必须纳入资源所在地的土地开发规划。

土地开发的重点地区是：三江平原区，松辽平原区，河套平原区，银川平原区，河西走廊区，共和盆地，北疆山麓绿洲区，伊犁河谷地区，南疆山麓绿洲区，津冀沿海滩涂区，黄河三角洲区，苏北沿海滩涂区，海南沿海平原区，滇中地区，西藏一江两河地区等。

(四)加强土地生态保护与整治

1、加强农田生态环境保护

以耕地资源永续利用为目标，加强耕地特别是基本农田的质量保护。结合土地整理和修筑梯田、改良土壤、营造农田防护林等综合措施，培肥地力，改善农田生态环境。加强农田水利设施建设，扩大农田灌溉面积。采取措施防治工业特别是乡镇企业对土地的污染，控制高残留化学膜和农药的使用。

2、加快林业生态体系工程建设

加强森林资源保护，保障重点防护林体系工程建设，改善生态环境。重点防护林体系工程分别是：“三北”防护林体系工程，长江中上游防护林体系工程，沿海防护林体系工程，平原绿化工程，太行山绿化工程，黄河中游防护林体系工程，淮河太湖流域防护林体系工程，珠江流域防护林体系工程，辽河流域防护林体系工程等。

3、积极开展土地退化的防治

规划期间，要以黄河上中游地区、长江上中游地区为重点，进一步加大水土流失的治理力度。禁止开垦陡坡地。对已经开垦大于 25 度的陡坡耕地，要根据条件与可能，有计划、有步骤地退耕还林、还草。到 2010 年，陡坡耕地退耕还林、还草面积达到 270 万公顷(4050 万亩)；大江大河两岸及其他生态脆弱地区的陡坡耕地要尽快全部退耕。对 25 度以下缓坡耕地，要积极采用“坡改梯”和改进耕作技术等措施，减少水土流失。到 2010 年，改造坡耕地 670 万公顷(1 亿亩)。要以小流域为单元实行综合治理。水土流失治理的重点地区是：黄河上中游地区特别是黄土高原地区，长江中上游地区，太行山——伏牛山地区，吕梁山地区，沂蒙山地区，大别山地区，江南丘陵，湘黔贵地区，云浮山地区等。

积极开展防沙治沙工作。采取生物措施与工程措施相结合，增加沙区植被，建立防、治、用有机结合的荒漠化防治体系。着重抓好“三北”风沙综合防治区重点工程和试验示范区的建设。重点地区是：毛乌素沙漠及边缘地区，巴丹吉林——腾格里沙漠及边缘地区，古尔班通古特沙漠及边缘地区，塔克拉玛干沙漠及边缘地区，柴达木盆地戈壁及边缘地区等。

要把退耕还牧、保护草场资源与改良草场、建设人工和半人工草场结合起来，综合治理退化草原。2010年前，安排退耕还草面积74.47万公顷(1117万亩)。草原治理的重点地区是：呼伦贝尔地区，内蒙古干草原地区，北疆戈壁荒漠草原，南疆荒漠草原等。

4、加强自然保护区和湿地的保护

按照全面规划、积极保护、科学管理、永续利用的方针，建立和完善全国自然保护区网络，扩大自然保护区规模。自然保护区面积占国土面积达到8%。

加强湿地、红树林和河口生态系统的保护。湿地、红树林、河口生态系统的保护和开发利用必须纳入当地的土地利用总体规划，禁止盲目围垦和建设。

四、规划实施的主要保证措施

为保障《纲要》的实施，必须依法建立严格的土地用途管制制度，强化规划实施管理，完善土地利用的经济运行机制。

(一)建立和完善土地利用规划管理体系

1、《纲要》一经批准，就具有法定效力，必须严格执行。

各地应在《纲要》的控制和指导下，尽快完成规划的编制、修订任务。下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制。地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标，耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。**县级和乡级土地利用总体规划的土地用途分区必须落实到地块。未按要求编制、修订土地利用总体规划**，或者编制、修订的土地利用总体规划未经批准的地方，**不得新批准建设项目用地**。

2、编制和修订城市、村镇规划，应按照土地利用总体规划确定的城市、村镇建设用地的规模和范围进行。经批准设立的开发区必须纳入城市规划和土地利用总体规划。其他各行业的用地规划在确定用地规模和布局上也必须服从土地利用总体规划。土地整理、土地复垦、土地开发等土地利用专项规划的编制和修订，必须以土地利用总体规划为依据，形成以土地利用总体规划为龙头的土地利用规划体系。

3、把土地利用总体规划纳入国民经济和社会发展规划实施。《纲要》经国务院批准后，各项目标和主要指标应纳入国民经济和社会发展规划和计划。**地方**各级人民政府也要将**批准**的土地利用总体规划的目标和主要指标**纳入本级国民经济和社会发展规划**，严格执行，不得突破。

(二)加强土地利用规划实施管理

1、建立规划公告制度。市(县)和乡(镇)土地利用总体规划经**批准后**，应当**公告**，并广泛宣传，接受社会对规划实施的监督。

2、强化土地利用的计划指标控制。土地利用总体规划确定的主要控制指标通过中期和年度土地利用计划实施。建设用地凡由国务院审批的，其占用耕地计划指标留归中央掌握；凡由省级审批的，其占用耕地指标经综合平衡后再下达省、自治区、直辖市。

3、强化建设用地的规划管理。依据土地利用总体规划和相关专项规划对建设项目用地

进行预审。根据规划严格审查项目用地规模、布局、占补挂钩措施和用地计划指标。建设项目用地的验收，要检查执行规划和落实占补挂钩措施的情况。要依据土地利用总体规划，审核城市规划和**村镇规划**的建设用地规模。城市规划和村镇规划的建设用地规模和范围，如与土地利用总体规划确定的城市、村镇建设用地规模和范围不一致，应在土地利用总体规划确定的城市、**村镇建设用地规模和范围内**审批用地。

4、完善农用地的规划管理。落实农用地转用审批制度，严格限制农用地转为建设用地。农用地转为建设用地，必须符合土地利用总体规划确定的土地用途；不符合规划用途的不得转用，对个别确需转用的，应依据有关法律规定**修改**规划后方可转用。

5、加强土地整理和未利用地开发的规划管理。要依据土地利用总体规划，加强土地整理和未利用地开发的审批管理，确保土地整理、开发活动规范、有序地进行，切实保护生态环境。

6、根据国民经济和社会发展的需要以及《土地管理法》有关规定，适时修改、调整、完善土地利用总体规划。

(三)改革和完善土地利用的经济运行机制

1、制定农用地转为建设用地的土地收益收缴办法。把国家每年下达各地的非农建设占用耕地的指标作为上缴土地收益的一项重要依据。

2、提高占用耕地的成本。非农业建设占用耕地而又没有条件开垦耕地的，应缴纳耕地造地费，专项用于开垦新的耕地，同时适当提高耕地占用税征收标准，使建设占用耕地成本高于利用现有建设用地的成本。

3、制定土地整理、开发的经济扶持政策。按照“取之于土，用之于土”的原则，利用新增建设用地的土地有偿使用费等各种土地收益建立土地开发整理专项资金，由土地行政主管部门作出计划，专门用于耕地保护和土地整理、开发。改革基本建设投资成本制度，建设单位整理、复垦、开发耕地的投资，列入生产成本或建设项目总投资，保证耕地占补平衡资金的落实。

4、把耕地保护和土地整理、开发引入国际合作和利用外资的优先领域，扩大利用外资的规模。

5、发挥土地利用规划、计划对土地市场价格的调控作用，合理制定供地计划。根据不同土地用途分区制定不同的土地价格，完善市场规则，加强市场管理，保证土地市场健康有序地发展。

(四)强化政府土地管理职能，加强土地管理

1、改革和完善土地管理体制，加强中央和省级政府土地管理职能，强化土地的集中统一管理。特别要加强各级土地利用规划管理的职能，树立规划的权威性，发挥土地利用总体规划的整体控制作用。

2、建立耕地总量动态平衡的检查考核制度。

省级土地管理部门每年要将本地区实现耕地总量动态平衡的情况，向国务院土地行政主

管部门报告。耕地总量减少的，要在规定期限内，开发整理与所减少耕地的数量、质量相当的耕地。实行耕地总量动态平衡的领导责任制，把完成耕地保护和节地挖潜指标的情况，作为考核政府工作和干部政绩的重要内容之一。

(五)加强土地法制建设，建立社会主义市场经济体制下的土地利用与管理新秩序

1、制定《土地管理法》的配套法规和规章，逐步形成适应社会主义市场经济体制要求的比较完善的土地法律、法规和标准体系。

2、加大规划执法力度，建立经常性的规划监督管理制度，并与开展执法检查紧密结合起来，严肃查处有法不依、执法不严和以言代法、以权代法的违法行为；违反土地利用总体规划、破坏耕地的要坚决查处，对构成犯罪的，要按照《刑法》追究刑事责任。

(六)深入开展全民土地国情国策教育

普及土地科学知识，强化土地法制教育，增强土地忧患意识和依法用地、按规划用地的意识。提高保护耕地重要性的认识。加强土地宣传工作和舆论监督，增进公众的参与和监督意识。

(七)充分利用现代科技手段，加强土地遥感动态监测和规划科学管理

对土地利用要进行有系统的监测，及时、准确掌握全国范围和重点地区的土地利用状况，尤其是耕地现状及其动态变化。建立覆盖全国的各级土地利用规划管理信息系统，提高规划管理水平。