

# **浏阳市土地利用总体规划 (2006—2020 年) 说 明**

**浏 阳 市 人 民 政 府**

**二〇〇九年十一月**

# 目 录

<b>第一章 前言 .....</b>	<b>1</b>
第一节 规划修编的背景 .....	1
第二节 现行规划实施评价 .....	4
第三节 规划修编的简要过程 .....	12
第四节 规划依据 .....	17
<b>第二章 基础数据说明 .....</b>	<b>22</b>
第一节 土地利用现状 .....	22
第二节 人口及其他数据说明 .....	28
<b>第三章 土地供需预测 .....</b>	<b>30</b>
第一节 社会经济发展目标 .....	30
第二节 主要土地需求预测 .....	39
<b>第四章 指标分解与落实 .....</b>	<b>49</b>
第一节 规划指标分解情况 .....	49
第三节 规划指标落实 .....	54
<b>第五章 土地利用结构调整与分区 .....</b>	<b>57</b>
第一节 关于土地利用结构调整 .....	57
第二节 关于土地利用分区 .....	58
<b>第六章 建设用地分区与管制 .....</b>	<b>62</b>
<b>第七章 生态环境保护与地质环境评价 .....</b>	<b>64</b>
<b>第八章 与相关规划的衔接 .....</b>	<b>65</b>
<b>第九章 关于规划实施措施的说明 .....</b>	<b>68</b>

第十章 规划的可行性及实施规划的条件 .....	68
第十一章 规划的主要成果.....	71
第一节 规划成果.....	71
第二节 关于图件成果的说明 .....	71
附表 1 2006-2020 年土地利用指标分解方案.....	74
附表 2 土地整理潜力汇总表 .....	76
附表 3 农村居民点整理潜力汇总表 .....	85
附表 4 土地开发潜力汇总表 .....	86
附表 5 土地复垦潜力汇总表 .....	88

# 第一章 前言

## 第一节 规划修编的背景

### 一、土地利用的宏观经济背景

#### （一）中部地区崛起战略

国家实施中部崛起战略，浏阳市面临地区非均衡发展的政策机遇。国家统筹区域协调发展，中部地区将逐步享受西部和东北老工业基地相同或相近的政策机遇，改变中部地区处于政策“边缘区”的不利局面。国家重点支持中部地区发挥科教、资源和农业综合优势，在相应的政策措施和项目布点上给予倾斜，这将有利于浏阳市把握新的机遇，发挥高新技术、教育、人才、农业资源等比较优势，积极向国家争取实质性政策和项目支持，实现浏阳市社会经济快速发展。

#### （二）“长株潭”城市群区域发展战略和“两型社会”建设区域经济一体化战略

实施“长株潭”一体化战略是湖南省发挥后发优势，实施反梯度战略，统筹区域发展的重要举措，该项举措有利于提高湖南省在国内省份中的核心竞争力和区域整体实力。“长株潭”城市群“两型社会”建设，将着力消除制约“长株潭”城市群发展的体制性障碍，创新科学发展、和谐发展的体制机制，推进“长株潭”城市群走低投入、高产出、低消耗、少排放、能循环、可持续的发展道路，将“长株潭”建成空间布局合理、城市功能健全、基础设施完善、产业特色鲜明、人居环境优美、城乡发展协调的全国资源节约型和环境友好型城市群示范区。

因而，“两型社会”的建设将吸引更多的人才、技术、资金、项目流入长株潭地区。

根据《长株潭城市群区域规划（2008-2020年）》，浏阳市是其区域次中心城市之一。“长株潭”经济一体化战略规划对浏阳市产业定位为：以烟花生产、生物制药、机械制造及其配套产业为主，相应发展轻工业、农副产品加工以及特色手工业等。以长沙生物产业基地为核心的现代中药及生物医药产业集群是“长株潭”一体化战略中产业发展的重大内容。浏阳市可利用这一机遇，大力发展生物医药产业，实现生物产业基地发展的新突破。同时，立足于为长沙经济技术开发区和株洲高新技术产业开发区配套，大力推进浏阳制造产业基地的跨越式发展。另外，浏阳市现代农业、特色农业已初具规模，浏阳市可借此机会大力发展现代农业，培育农业龙头企业，发展农产品加工产业，成为“长株潭”地区现代农业的示范基地和集聚地。

## 二、土地利用的社会背景

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中，在资源利用方面提出“全面贯彻落实科学发展观，建设资源节约型、环境友好型社会”的方针。在区域经济发展方面提出“促进区域协调发展，坚持大中小城镇和小城镇协调发展，提高城镇综合承载能力；按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，积极稳妥地推进城镇化，逐步改变城乡二元结构”的战略。在促进农村发展方面提出“建设社会主义新农村”的战略。《湖南省“十一五”规划纲要》在

国家十一个五年规划纲要的基础上，在促进农村和农业发展方面提出“强化农业发展基础，扎实稳步推进社会主义新农村建设”的战略。

2007 年 12 月 14 日，经国务院批准，“长株潭”城市群成为全国“资源节约型和环境友好型社会”建设综合配套改革试验区。改革试验的主要任务和重点内容是：以探索推进“两型社会”建设的新体制机制为核心，加快形成八大体系，其中包括深化规划管理体制改革，构建科学合理的区域规划体系；探索内生型经济发展路径，构建资源节约和环境友好型的产业发展体系；探索生态文明建设新机制，构建促进可持续发展的生态环境体系；探索新型城镇化建设模式，构建和谐宜居的城镇体系；打破城乡二元结构，构建一体化发展的统筹城乡体系。

党的十七大在促进农村发展方面提出“要加强农业基础地位，走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局”；在资源利用和环境建设方面提出“加强能源资源节约和生态环境保护，增强可持续发展能力”；在推进区域协调发展、优化国土开发格局方面提出“走中国特色城镇化道路，按照统筹城乡，布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则，促进大中小城市和小城镇协调发展”。

2008 年 12 月 8 日召开的中央工作经济会议提出“必须把保持经济平稳较快发展作为 2009 年经济工作的首要任务。要着力在保增长上下功夫，把扩大内需作为保增长的根本途径，把加快发展方式转变和结构调整作为保增长的主攻方向，把深化重点领域和关键环节改革、提高对外开放水平作为保增长的强大动力，把改善民生作为保增

长的出发点和落脚点。”

### 三、土地利用的宏观政策背景

《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》中，再次强调“加强土地利用总体规划、城镇总体规划、村庄和集镇规划实施管理”，“严格保护基本农田”等基本政策。《关于坚持依法依规管理节约集约用地支持社会主义新农村建设的通知》中对农村建设用地提出“加强农村用地规划和管理，大力推进节约集约用地”的方针；在耕地保护方面提出“严格保护耕地特别是基本农田，提高粮食生产能力”的方针。

《国务院关于印发全国土地利用总体规划纲要（2006-2020 年）的通知》中指出：为实现全面建设小康社会的宏伟目标，必须从我国国情出发，以科学发展观为统领，坚持保护耕地和节约集约用地的根本方针，统筹土地利用与经济社会发展，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。徐宪平副省长在全省土地利用总体规划修编前期工作电视电话会上的讲话中强调，在编制土地利用总体规划指导思想上，要以严格保护耕地为前提，从严从紧控制建设占用农用地的总量和速度；以合理控制建设用地为重点，优化城乡用地结构和布局；以节约集约利用土地为核心。在规划修编前期工作方法上应贯彻政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策的方针。

## 第二节 现行规划实施评价

### 一、现行规划编制情况

为了强化土地利用的宏观调控和微观管理，根据《中华人民共和国

《土地管理法》关于“各级人民政府编制土地利用总体规划”的规定，“九五”期间，浏阳市人民政府按照上级的统一部署，编制了《浏阳市土地利用总体规划（1997-2010年）》和各乡镇（镇）土地利用总体规划（以下简称“现行规划”）。

现行规划从1997年10月开始编制，1998年5月初步完成，经过反复修改和上下协调，于2000年1月报湖南省人民政府批准实施。当时规划编制的基本思路是：以上级下达的规划控制指标为依据，以耕地保护和严格控制非农业建设用地为重点，以有限供给制约建设用地需求为基本原则，层层分解落实控制指标，统筹安排各业用地，确保耕地保有量和基本农田保护目标的实现。

在规划编制的方法上，现行规划主要采取指标控制和土地利用分区相结合的方法，县级规划主要是对上级下达的规划控制指标进行分解和协调平衡，乡级规划的重点是进行土地利用分区，将各业用地布局落实到具体地块上。

## 二、现行规划主要用地控制指标情况

- 1、2010年末耕地保有量不低于76460.00公顷；
- 2、1997-2010年基本农田保护面积不低于65446.00公顷；
- 3、1997-2010年新增建设用地控制在5411.00公顷以内，其中占用耕地不得超过1088.00公顷；
- 4、1997-2010年土地开发整理增加耕地面积不得低于3210.00公



顷。

### 三、现行规划修改情况

#### （一）新增建设用地指标及占用耕地指标修改情况

规划实施过程中，浏阳市城区以及永安、大瑶、官渡等经济发展较快的乡（镇），现行规划确定的建设用地控制目标已经不能适应形势发展的需要，对经济发展产生了一定的不利影响。为了解决这些问题，2002 年浏阳市人民政府在获得湖南省人民政府批准的情况下，对浏阳市城区土地利用总体规划进行了修改；2003 年经长沙市人民政府批准，永安镇、大瑶镇和官渡镇政府对各自的土地利用总体规划进行了修改。其中，追加浏阳市城区新增城镇建设用地指标 900 公顷及新增建设用地占用耕地指标 270 公顷；追加永安镇新增独立工矿用地指标 350 公顷及新增建设用地占用耕地指标 232.96 公顷；追加大瑶镇新增建设用地指标 140 公顷及新增建设用地占用耕地指标 78.5 公顷；追加官渡镇新增独立工矿用地指标 50 公顷及新增建设用地占用耕地指标 0.3 公顷。批准浏阳市城区、永安镇和大瑶镇调出基本农田 278.1 公顷，并要求基本农田必须在浏阳市内实现“占一补一”。浏阳市对此进行了落实。

#### （二）基本农田保护指标修改情况

为了缓解长沙市内五区基本农田保护的壓力，长沙市国土资源局根据长沙市统一部署，要求浏阳市增加 800 公顷基本农田保护面积。浏阳市根据长沙市国土资源局的要求对增加的基本农田指标进行了

分解与安排。

### （三）现行规划编制及规划修改综合情况

综合现行规划编制时上级规划下达的各项指标，浏阳市城区以及永安、大瑶、官渡规划修改追加的建设用地指标及基本农田调整情况，得出现行规划的控制目标：2010 年末耕地保有量不低于 76460.00 公顷；基本农田保护面积不低于 66246.00 公顷；1997-2010 年新增建设用地面积控制在 6851.00 公顷以内，占用耕地不得超过 1669.76 公顷；1997-2010 年土地开发整理增加耕地面积不得低于 3791.76 公顷。

## 四、现行规划实施情况<sup>①</sup>

### （一）耕地保护目标

1996 年浏阳市耕地面积 75607.73 公顷。1997-2005 年，新增建设用地占用耕地 1459.41 公顷，生态退耕及灾害损毁减少耕地 1585.01 公顷，农业结构调整减少耕地 33.63 公顷；土地开发整理复垦补充耕地 2099.42 公顷。增减相抵，净减耕地 978.63 公顷，2005 年实有耕地面积 74629.10 公顷。

### （二）基本农田保护目标

基本农田保持在 66246.00 公顷未减少。

### （三）建设用地控制目标

1997-2005 年，各项建设累计新增建设用地 5021.30 公顷，占整个规划期间控制目标的 73.29%。新增建设用地占用耕地 1459.41 公

---

<sup>①</sup> 本节涉及到土地利用实施评价方面的数据采用浏阳市 1997—2005 年土地利用变更登记台帐数据。

顷，占规划控制目标的 87.40%。

其中：新增城镇建设用地 1153.71 公顷，占规划控制目标的 43.77%；中心城区新增城市建设用地 748.31 公顷，占规划控制目标的 46.62%。

#### （四）土地整理复垦开发补充耕地目标

1997-2005 年，土地整理复垦开发补充耕地 2099.42 公顷，占整个规划期间控制目标的 55.37%。

浏阳市规划目标实施情况见表 1-1：

**表 1-1 1997-2010 年土地利用规划目标实施情况表**

单位：公顷、%

	1997-2010 年规划控制目标	规划修改追加 指标	规划控制指标 修改情况	1997-2005 年规划实施情况	指标 节余	已用指标占 目标的比例
耕地保有量	76460.00		76460.00	74629.10	——	——
基本农田保护面积	65446.00	800.00	66246.00	66246.00	——	——
新增建设用地量	5411.00	1440.00	6851.00	5021.30	1829.70	73.29
其中：城镇	1636.00	1000.00	2636.00	1153.71	1482.29	43.77
其中：中心城区	705.00	900.00	1605.00	748.31	856.69	46.62
新增建设用地占用耕地	1088.00	581.76	1669.76	1459.41	210.35	87.40
土地整理开发补充耕地	3210.00	581.76	3791.76	2099.42	1692.35	55.37

## 五、现行规划取得的主要成效

### （一）强化了对耕地特别是基本农田的保护

土地利用总体规划划定了土地用途区和基本农田保护区，明确了耕地和基本农田的保护区域，树立起一道法定的保护屏障；在规划实施过程中，通过贯彻执行农用地转用审批制度、耕地占补平衡制度和

基本农田占一补一制度，耕地和基本农田保护的力度大大加强，耕地面积长期减少的局面得到有效遏制。

## **（二）建设用地规模和范围得到了一定程度控制**

现行规划通过从上至下下达建设用地控制指标、划定建设用地规划控制红线，使建设用地被控制在圈定的规模范围内，改变了以往建设用地不受限制“摊大饼”的发展方式。

## **（三）增强了按规划使用土地和管理土地的意识**

浏阳市县级、乡（镇）级两级土地利用总体规划的编制与实施，首次解决了土地利用和管理没有规划可依的问题。新《土地管理法》对土地用途管制的规定，将各项用地必须符合土地利用总体规划作为法定原则，奠定了规划在土地利用管理上的权威地位。浏阳市国土资源管理部门在日常管理中依据规划审批土地，对不符合规划的建设用地不予批准，对违反规划用地、未批先用、少批多用等违法用地行为严肃查处，并追究有关人员的法律责任，保证了规划的强制性和严肃性。通过疏堵结合，加上长期的宣传教育，使全社会特别是各级领导干部逐步形成了土地利用必须符合土地利用总体规划的观念。

## **六、现行规划实施过程中存在的问题**

就浏阳市现行土地利用总体规划实施管理的情况来看，主要存在以下四方面的问题：

### **（一）基期数据不准确，基础数据与图件现势性不强**

现行规划由于编制时间短，组织比较仓促，人们对规划认识不够，致使规划存在先天不足的问题。实施中暴露出基础数据不准确等问题。例如耕地面积、基本农田面积均存在图数不一致的问题。

## **（二）规划目标单一，与社会经济发展对土地利用的全面保障要求不相适应**

现行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，强调耕地保护，但对建设用地需求考虑不充分，对生态环境保护 and 土地生产条件改善重视不够。这与社会经济发展所要求的提供全面土地保障有一定差距，导致了规划在实施过程中，出现与社会经济发展不相适应的矛盾，制约了规划作用的充分发挥。

## **（三）规划缺乏对土地利用形势变化的适应性**

现行规划在方案编制时以刚性为主，弹性不足，对土地利用变化缺乏适应性，规划的用地位置与实际项目选址要求不符的现象比较常见，线状工程用地和一些工业用地尤其突出。规划实施期间，曾多次对土地利用总体规划进行调整，说明规划对未来土地利用趋势变化预测还不够准确，但在管理上又缺乏相应的调节手段，只有通过修改调整规划来解决。规划修改固然可以解决规划与用地需求不相符的矛盾，但调整过于频繁，势必影响规划的严肃性。

## **（四）规划的现实地位不高，存在规划跟着项目跑的现象**

规划实施的权威性还不高，总体控制作用发挥不充分。由于土地利用总体规划实施的时间不长，社会对依据规划用地的重要性认识还

不深，出现了规划的法律地位虽然很高，但在实施管理中的随意性却相对较大的现象。部分领导对用地要符合土地利用总体规划认识较高，但在用地安排时却片面要求规划方案适应用地要求，一味要求国土资源部门修改规划以满足用地要求。一些行业用地规划与土地利用总体规划在发展目标、统计口径、基期数据、规划期限等方面不一致，土地利用规模上下不协调，也在一定程度上限制了土地利用总体规划综合控制作用的发挥。

## 七、规划修编的必要性

现行规划对推进浏阳市经济建设、保障社会经济可持续发展起到了积极作用，但由于现行规划是在经济过热、用地膨胀、中央采取宏观调控措施，从严控制用地的背景下编制的，在实施过程中又出现了许多新的情况，致使现行规划难以满足新形势下浏阳市社会经济发展的需要。主要表现在以下三个方面：

一是党在新时期提出了新要求。党的十六大提出本世纪头 20 年全面建设小康社会，有条件的地方要率先实现现代化的战略目标；十六届四中全会提出了《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，确立了以人为本、科学发展观和“五个统筹”的原则要求；十七届三中全会提出了《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，作出了加快社会主义新农村建设，大力推进城乡统筹发展的决定；《关于加强党的执政能力建设的决定》进一步提出了不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、构建社会主义和谐社会的能力等“五大能力”的任

务。党中央、国务院从经济社会可持续发展和现阶段宏观经济运行的新情况、新特点出发，作出了土地政策参与宏观调控，进一步深化改革、严格土地管理的重大决策。为了适应新时期党和国家的战略目标、战略任务以及在新的历史条件下社会经济发展对土地管理工作的新要求，必须及时调整土地调控的方式、目标、重点和途径。

二是随着社会主义市场经济不断完善，现行土地利用总体规划在定位、体系、内容、方法等方面出现了一些不适应，亟需进行土地利用总体规划修编。

三是浏阳市区位条件不断改善，现行规划确定的规模与布局不再适应新时期发展的需要，主要表现在：新增建设用地占用耕地指标缺口大；耕地保有量目标偏高，通过规划实施难以实现；建设用地布局不合理。其弊端已逐渐显现并渐趋严重，影响了浏阳市社会经济全面协调发展。

因此，现行土地利用总体规划已经不能满足浏阳市发展的需求，迫切需要进行土地利用总体规划修编，才能适应新的经济形势发展需要。

### 第三节 规划修编的简要过程

#### 一、前期工作阶段（2006 年 4 月-2007 年 11 月）

前期工作包括组织准备、技术准备、收集整理规划修编基础资料、进行现行规划实施评价、组织开展浏阳市土地利用重大问题研究等。具体过程如下：

## **（一）准备工作**

### **1、组织准备**

2006 年 10 月，浏阳市人民政府根据规划修编的有关规定和要求，成立了规划修编领导小组和规划修编办公室，并召集领导小组成员及乡（镇）主管乡（镇）长召开了规划修编动员大会，对规划修编前期工作进行了全面部署。2006 年 10 月 8 日，浏阳市人民政府下发《关于印发<浏阳市土地利用总体规划修编工作方案>的通知》，在该通知中明确了领导小组组长、成员及其职责；同时确定了规划修编办公室构成及其职责，确保了规划修编工作的组织和领导。

### **2、技术准备**

通过考察比选，选定了技术力量全面、具有本轮规划修编试点经验的长沙佳源土地规划咨询有限责任公司作为浏阳市规划修编技术承担单位，于 2006 年 4 月 20 日签订了技术服务合同，为确保规划修编成果质量提供了技术保障。

为统一规划修编思路，提高参与规划修编干部的业务能力，2006 年 10 月技术承担单位对市、乡（镇）参与规划修编的技术人员进行了全面技术培训，明确了规划编制工作程序和规划技术要求。

## **（二）调查研究**

### **1、资料收集、核实与整理**

2006 年 10 月-2006 年 12 月，在规划修编办公室的密切配合下，



按照《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）的要求，技术单位全面收集并整理了与规划密切相关的全市社会、经济、自然条件等现状资料；各职能部门的现状及专业规划；各乡（镇）现状资料。土地利用现状数据确认后，2007 年 1 月，技术承担单位对市、乡（镇）参与规划修编的技术人员进行了第二轮技术培训，并于 2007 年 3 月 - 6 月对乡（镇）土地利用规划意向进行了收集、整理和核实。经过多轮资料的收集、整理与核实，拥有完善、详实的基础资料。

## **2、专题研究**

2007 年 7 月 - 2007 年 8 月，根据《县（市）级土地利用总体规划修编前期工作指导意见》（湘国土资办发[2005]114 号文），在整理、核实基础资料的基础上，完成了《土地利用总体规划（1997-2010）实施评价》、《“四查清，四对照”专题研究报告》、《城乡建设用地规模与布局研究》、《开发园区布局与土地利用研究》、《耕地和基本农田布局研究》、《土地利用环境影响评价报告》、《农村居民点规模、潜力及布局研究》、《土地利用总体规划实施保障措施研究》八个专题研究报告，为编制浏阳市规划大纲提供了科学依据。

## **3、专题研究成果审查验收**

2007 年 9 月 20 日，浏阳市规划修编办公室组织各相关部门和专家对前期工作成果进行了验收。2007 年 11 月 16 日，长沙市规划修编办公室组织长沙市相关部门和专家对浏阳市规划前期工作成果进

行了验收。专家组一致认为，浏阳市领导十分重视土地利用总体规划修编前期工作，基础工作扎实，提交成果资料齐全，全面反映了浏阳市社会经济状况及其经济发展对用地的需求，一致同意前期工作成果通过验收。

## 二、规划大纲编制阶段（2007 年 12 月-2008 年 7 月）

### （一）编制规划大纲

根据《关于规范市县级土地利用总体规划编制工作程序的意见》（湘国土资发[2006]66 号）要求，2007 年 12 月-2008 年 3 月，在进行资料收集、整理和专题研究的基础上，技术单位汇总协调各部门用地规划，依据长沙市规划大纲下达的各项控制指标，结合浏阳市经济社会发展情况，编制形成《浏阳市土地利用总体规划大纲（2006-2020 年）》（以下简称《规划大纲》）征求意见稿。成果包括大纲文本、大纲说明及大纲图件。

### （二）规划大纲的审查报批

2008 年 3 月 8 日，《规划大纲》通过了由浏阳市规划修编办公室组织的市内部门和专家评审；2008 年 3 月 27 日《规划大纲》通过了由长沙市规划修编办公室组织的长沙市部门及专家评审。2008 年 7 月 23 日，《规划大纲》通过了由湖南省规划修编办公室组织的专家评审。

## 三、规划成果形成阶段（2008 年 8 月-2009 年 11 月）

### （一）土地利用现状校正和规划基数转换

按照《关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知》（国土资厅发[2009]51）和《关于明确市县级土地利用总体规划修编几项具体工作的通知》（湘国土规办发[2009]15 号）要求，技术承担单位完成了浏阳市土地规划基期数据校正与转换工作，形成了经校正与转换后的土地利用现状数据库及《浏阳市土地利用现状校正与规划基数转换说明》。

## （二）拟定指标分解初步方案

按照《关于规范市县级土地利用总体规划编制工作程序的意见》（湘国土资发[2006]66 号）要求，根据长沙市下达的意向性控制指标，结合浏阳市经济社会发展需求，规划修编技术承担单位与浏阳市人民政府一道，与长沙市规划修编办公室就规划控制指标进行了多次衔接和协调，最终形成长沙市市级规划下达给浏阳市的各项指标控制方案。

## （三）确定规划目标分解方案

按照长沙市下达的各项指标控制方案，充分结合浏阳市土地资源现状及社会经济发展战略，确定了浏阳市土地利用目标。根据土地利用目标，浏阳市规划方案的形成经历了“规划目标部门分解初步方案—市内各部门反复讨论—规划目标部门分解最终方案”；“规划目标乡（镇）分解初步方案—与乡（镇）反复对接—规划目标乡（镇）分解最终方案”两个过程。最终形成了浏阳市规划目标的部门与乡（镇）分解方案。

#### （四）编制土地利用总体规划方案

浏阳市土地利用总体规划修编领导小组召集规划修编技术承担单位、相关部门，根据浏阳市经济发展、土地利用的客观发展情况，拟定规划目标落实方案。在此基础上，经过多次协调讨论，最终确定各项用地规模和布局，完成中心城区、全市规划图件的编制和数据整理工作，形成《浏阳市土地利用总体规划（2006-2020年）》（征求意见稿）（以下简称《规划成果》）。

#### 四、规划成果上报和完善阶段（2009年11月）

2009年11月18日，《规划成果》通过了由浏阳市规划修编办公室组织的相关部门和专家审查。

### 第四节 规划依据

#### 一、现行法律法规

- 1、《中华人民共和国土地管理法》
- 2、《中华人民共和国城乡规划法》
- 3、《中华人民共和国土地管理法实施条例》
- 4、《基本农田保护条例》
- 5、《湖南省土地利用总体规划实施条例》
- 6、《湖南省耕地质量管理条例》
- 7、《湖南省长株潭城市群区域规划条例》

## 二、国家和湖南省的有关政策

- 1、《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28号）
- 2、《关于做好土地利用总体规划修编前期工作的意见》（国办发[2005]32号）
- 3、《关于认真贯彻曾培炎副总理在全国土地利用总体规划修编前期工作座谈会上讲话的通知》（国土资发[2005]159号）
- 4、《国土资源部办公厅关于印发市县级土地利用总体规划编制指导意见的通知》（国土资厅发[2009]51号）
- 5、《土地利用总体规划编制审查办法》（国土资源部第43号令）
- 6、《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》
- 7、《湖南省人民政府关于深化改革严格土地管理的意见》（湘政发[2005]4号）
- 8、湖南省国土资源厅《关于印发〈县（市）级土地利用总体规划修编前期工作指导意见〉的通知》（湘国土资办发[2005]114号）
- 9、湖南省国土资源厅《关于〈印发规范市县级土地利用总体规划编制工作程序的意见〉的通知》（湘国土资办发[2006]66号）
- 10、《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》（国土资发[2008]138号）

11、湖南省国土资源厅《关于明确市县级土地利用总体规划修编几项具体工作的通知》（湘国土规办发[2009]15号）

12、《湖南省市、县级土地利用总体规划成果审查细则》（国土规办发[2009]19号）

13、《关于做好基本农田调整划定工作有关问题的通知》（湘国土资办发[2009]153号）

### 三、技术规范

1、《湖南省乡（镇）土地利用总体规划修编技术规程（试行）》

2、《湖南省县（市）级土地利用规划数据库建设技术规范（试行）》

3、《市、县、乡级土地利用总体规划制图规范》

4、《土地利用现状分类（GB/T21010-2007）》（GBJ137-90）

5、《城市用地分类与规划建设用地标准》（GBJ137-90）

6、《镇规划标准》（GB50188-2007）

7、《公路建设项目用地指标》（建标[1999]278号）

8、《新建铁路工程项目建设用地指标》（建标[2008]232号）

### 四、国民经济与社会发展规划

1、《湖南省国民经济与社会发展第十一个五年规划》

2、《长株潭经济一体化“十一五”规划》

- 3、《长沙市国民经济与社会发展第十一个五年规划》
- 4、《浏阳市国民经济与社会发展第十一个五年规划》
- 5、《浏阳市全面建设小康社会规划纲要》

## 五、相关规划

- 1、《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）》
- 2、《湖南省高速公路网规划（2005-2020年）》
- 3、《长株潭城市群区域规划（2008-2020年）》
- 4、《湖南省“3+5”城市群城镇体系规划》
- 5、《长株潭城市群土地利用规划》
- 6、《长株潭城市群生态绿心地区空间发展战略规划》
- 7、《长沙市城市总体规划（2003-2020年）》
- 8、《长沙市生态市建设规划（2003-2014年）
- 9、《长沙市土地利用总体规划大纲（2006-2020年）》
- 10、《浏阳市城市总体规划（2001-2020年）》
- 11、《浏阳市域城镇体系规划（2001-2020年）》
- 12、《“十一五”浏阳市交通发展规划》
- 13、《“十一五”浏阳市水利设施发展规划》

- 14、《湖南省浏阳市中长期重点水利设施布局规划》
- 15、《“十一五”浏阳市生态建设与环境保护规划》
- 16、《浏阳市土地利用总体规划大纲（2006-2020 年）》



## 第二章 基础数据说明

### 第一节 土地利用现状

#### 一、关于土地利用现状数据

依据国土资源部办公厅下发的《关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知》（国土资发[2009]51 号）以及湖南省国土资源厅下发的《关于明确市县级土地利用总体规划修编几项具体工作的通知》（湘国土规办发[2009]15 号），本轮土地利用总体规划修编对经湖南省国土资源厅地籍处验收确认的 2005 年 10 月 31 日地籍更新数据进行土地利用现状校正和规划基数转换，形成 2005 年土地利用规划基础数据。

#### （一）土地利用现状校正

以湖南省国土资源厅地籍处验收确认的 2005 年 10 月 31 日地籍更新数据为基础，根据各乡（镇）国土所调查提供的批而未变更土地、批而未用土地和违法土地原始资料及浏阳市 2005 年批准建设项目用地审批台帐，对批而未变更土地、批而未用土地和违法土地进行校正。经核查，浏阳市截止到 2005 年 10 月 31 日，无批而未变更土地和违法用地。

#### （二）规划基数转换

根据湘国土规办发[2009]15 号文件中规划基数分类与土地利用现状分类（过渡期）之间的地类对应关系，将经校正后的土地利用现

状数据从按土地利用现状分类转换为按规划基数分类，包括地类归并和地类细分两个过程。

### **1、地类归并**

土地利用现状分类系统农用地和未利用地中的所有三级地类、交通水利用地中所有三级地类，通过归并转换到规划基数分类后，对应关系如表 2-1 所示。

表 2-1 土地利用地类归并与转换前后对比表

单位：公顷

地类名称（规划基数分类）		面积	地类名称（过渡分类）	面积
合计		468019.36	合计	468019.36
耕地-11	小计	74731.57	小计	74731.57
	水田-111	66479.96	灌溉水田-111	50599.47
			望天田-112	15880.49
	水浇地-112	3689.64	菜地-115	3689.64
	旱地-114	4561.97	旱地-114	4561.97
园地-12	园地-12	6190.5	小计	6190.5
			果园-121	2553.66
			桑园-122	139.51
			茶园-123	3424.39
			其他园地-125	72.95
林地-13	小计	341735.37	小计	341735.36
	有林地-131	323265.3	有林地-131	323265.29
	灌木林地-132	1882.28	灌木林地-132	1882.28
	其他林地-133	16587.79	疏林地-133	3912.92
			未成林造林地-134	12504.83
			迹地-135	107.18
			苗圃-136	62.86
其他农用地-15	小计	26387.62	小计	26387.63
	设施农用地-151	2.93	畜禽饲养地-151	2.93
	农村道路-152	3218.34	农村道路-153	3218.34
	坑塘水面-153	5385	坑塘水面-154	5379.47
			养殖水面-155	5.53
	农田水利用地-154	5544.19	农田水利用地-156	5544.2
	田坎-155	12237.16	田坎-157	12237.16
交通水利用地-22	小计	4495.57	小计	4495.57
	铁路-221	102.6	铁路用地-261	102.6
	公路-222	1559.92	公路用地-262	1559.92
	水库水面-226	2740.54	水库水面-271	2740.54
	水工建筑用地-227	92.51	水工建筑用地-272	92.51
水域-31	河流水面-311	5252.16	河流水面-321	5252.16
滩涂沼泽-32	小计	1729.92	小计	1729.92
	滩涂-321	1729.92	滩涂-324	1719.85
			苇地-323	10.07
自然保留地-33	小计	7496.65	小计	7496.65
	荒草地-331	6750.37	荒草地-331	6750.37
	裸地-334	419.04	裸土地-315	139.17
			裸岩石砾地-316	279.87
	其他未利用土地	327.24	其他未利用土地	327.24

## 2、地类细分

根据规划基数分类系统中的地类释义，对土地利用现状分类系统中的独立工矿用地和特殊用地进行地类细分。其中，对于独立工矿用地，将隶属于城镇的独立工矿用地按照附属性质分别纳入城市、建制镇；将其他独立工矿用地从空间和用途上作解译判断，分别归类为采矿用地和其他独立建设用地；同时，根据独立工矿在空间和用途上的特殊情况归类为风景名胜设施用地、特殊用地等。对于特殊用地，将隶属于城镇的特殊用地按照附属性质分别纳入城市、建制镇；将其他特殊用地从空间和用途上作解译判断，分别归类为风景名胜设施用地和特殊用地；同时，可以根据特殊用地在空间和用途上的特殊情况归类为其他独立建设用地、采矿用地等。地类细分情况见表 2-2。

**表 2-2 土地利用现状地类细分前后对比表**

单位：公顷

地类名称（规划基数分类）		面积	地类名称（过渡分类）	面积
合计		31910.58	合计	31910.58
城乡建设用地 -21	小计	31729.17	小计	31910.58
	城市-211	1745.35	城市-201	1745.35
	建制镇-212	2107.05	建制镇-202	1248.93
	农村居民点-213	26711.82	农村居民点-203	23752.81
	其他独立建设用地-214	484.31	独立工矿用地-204	4942.76
	采矿用地-215	680.65		
其他建设用地 -23	小计	181.41	特殊用地-206	220.73
	风景名胜设施用地-231	6.31		
	特殊用地-232	175.1		

## 二、关于土地利用特点

在土地利用总体规划实施评价和土地利用现状与布局分析的基础上总结得出：（1）土地利用总体规划实施评价主要进行了两方面的

分析：①土地利用总体规划主要目标执行情况；②土地利用规模、结构和布局变化情况。（2）土地利用现状与布局分析主要进行六方面的分析：①土地利用规模、结构与布局的分析；②土地利用动态变化分析；③土地利用程度分析；④土地利用经济效益分析；⑤土地利用生态、社会效益分析；⑥土地利用潜力分析。

### 三、关于土地整理复垦开发潜力

#### （一）土地整理潜力

通过对浏阳市各乡（镇）具备整理潜力的耕地资源进行全面调查，全市新增耕地潜力大、农田综合生产能力提高幅度大、投资效果好、符合土地整理项目立项条件的项目共有 145 个，待整理项目区总面积为 28064.09 公顷，经整理后可新增耕地 1733.37 公顷，新增耕地比例为 6.18%。

#### （二）土地开发潜力

通过全面调查浏阳市各乡（镇）后备耕地资源开发潜力，依据《关于适应新形势切实搞好土地开发整理有关工作的通知》，从保护生态环境角度出发，坚决杜绝毁林开荒，规划期间仅对部分老化严重的低坡园林地及荒草地进行开发，因而确定 2006-2020 年浏阳市土地开发现实潜力为 417.27 公顷。

#### （三）农村居民点整理潜力

##### 1、测算农村居民点整理潜力

农村居民点整理潜力测算公式为：

$$W = P_t \times M \times V_0 + (P_0 - P_t) \times V_0 \times N$$

式中，**W**——农村居民点整理潜力，**P<sub>0</sub>**——现状农村居民点人口，**P<sub>t</sub>**——规划目标年农村居民点人口，**M**——规划期间农民建房率，**V<sub>0</sub>**——现状农村居民点人均建设用地面积，**N**——迁人又拆房的比例。

浏阳市 2005 年农村人口为 86.91 万人，人均农村居民点用地面积 307.35 平方米。根据农村人口预测，规划目标年农村人口 47.60 万人，规划期间农民新建房率为 18%。结合对浏阳市开展的农村人口城镇化迁房的典型调查，预计迁移到城镇居住的农村人口中，迁人又拆房的百分比为 18%。根据以上公式进行测算，确定浏阳市规划目标年农村居民点拆迁面积为 4817.10 公顷。

## **2、测算新增建设用地占用农村居民点用地规模**

根据农村居民点现状布局情况，确定新增城镇建设用地、独立建设用地占用农村居民点的比重为 11%，新增交通水利用地占用农村居民点用地的比重为 7%。预计规划期间，新增建设用地占用农村居民点用地 906 公顷。

## **3、测算农村居民点整理补充农用地潜力**

根据前述，可得农村居民点整理补充农用地潜力为 3911.10 公顷。根据抽样调查测算浏阳市农村居民点整理补充耕地占补充农用地的比重为 26%，确定农村居民点整理补充耕地的潜力为 1017.00 公顷。

综上所述，2006-2020 年，浏阳市农村居民点整理补充农用地潜力为 3911.10 公顷，整理后可新增耕地面积 1017.00 公顷。

#### （四）土地复垦潜力

通过对浏阳市各乡（镇）废弃的独立建设用地、采矿地及铁路进行全面调查，全市共有 24 个土地复垦项目，待复垦土地面积为 279.54 公顷，可补充耕地 231.56 公顷。

#### （五）土地整理复垦开发潜力汇总

通过对浏阳市土地整理复垦开发以及农村居民点整理潜力的统计分析，2006-2020 年全市通过土地整理复垦开发补充耕地潜力的总量为 3399.20 公顷。其中，土地整理新增耕地潜力为 1733.37 公顷，土地开发新增耕地潜力为 417.27 公顷，农村居民点整理新增耕地潜力为 1017.00 公顷，土地复垦新增耕地潜力为 231.56 公顷。

## 第二节 人口及其他数据说明

### 一、人口数据

总人口数据有三套：第一套是浏阳市 1997-2005 年统计年鉴中的各乡（镇）人口数据；第二套是浏阳市计生局统计的 1997-2005 年各乡（镇）人口数据；第三套是浏阳市公安局统计的 1997-2005 年各乡（镇）人口数据。由于计生局和公安局在人口统计上存在一定的局限性，在本轮浏阳市土地利用规划修编中，总人口数据采用浏阳市 1997-2005 年统计年鉴中的各乡（镇）人口数据。

## 二、其他基础数据和资料来源

- 1、现行规划实施评价数据采用浏阳市 1997-2005 年的土地利用变更登记台帐数据；
- 2、现状经济数据采用相关年份的《浏阳市统计年鉴》数据；
- 3、浏阳市自然条件、行政区划等概况方面的资料，来源于浏阳市农业区划报告、浏阳市志等资料；
- 4、2006-2020 年交通、水利等项目规划用地资料来源于交通、水利等部门专项规划。



## 第三章 土地供需预测

### 第一节 社会经济发展目标

浏阳市经济社会发展主要目标是在对浏阳市主要经济社会指标历年发展趋势分析的基础上,通过建立灰色系统模型、线性回归模型等数学模型,对规划目标年总人口、城镇化水平、地区生产总值等指标进行预测,利用长沙市、浏阳市国民经济与社会发展规划的相关数据修正。

#### 一、人口预测

##### (一) 总人口预测

##### 1、方法

浏阳市总人口预测包括本地总人口预测和外来居住人口预测,外来居住人口全部计为城镇人口。其中本地总人口预测通过两种方案进行预测。方案 I 为按发展趋势预测,采用三种方法:人口自然增长法、Logistic 人口预测模型法和灰色系统模型法;方案 II 为部门预测法。

浏阳市历年人口变化情况如表 3-1 所示。

表 3-1 历年人口变化情况表

单位：人、%

年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
总人口	1330082	1335549	1339594	1320593	1318343	1318611	1325928	1332120	1345410
非农业人口	124267	133723	137939	139547	138623	137836	138247	141181	143881
农业人口	1205815	1201826	1201655	1181046	1179720	1180775	1187681	1190939	1201529
自然增长人口	3108	3684	4158	4150	5873	2601	4896	8362	10171
机械增长人口	326	-678	-720	-3416	-3033	-6182	-2327	-2584	-708
剔除机械增长人口	1328778	1334923	1339688	1324103	1324886	1331336	1340980	1349756	1363754
城镇人口	290578	311643	331953	352694	372021	395441	405179	443400	476275
城镇化水平	21.85	23.33	24.42	26.71	28.22	29.99	30.56	33.31	35.40

说明：数据来源于浏阳市 1997-2005 年统计年鉴。

## 2、本地总人口预测

### 方案 1：按发展趋势预测

#### (1) 人口自然增长法

自然增长人口预测模型为：

$$P_t = P_{t_0} \times (1 + K)^{(t-t_0)}$$

模型中， $P_t$  为规划目标年人口数， $P_{t_0}$  为基期年人口数（某一阶段末人口数）， $K$  为人口自然增长率， $t-t_0$  为预测年限。其中人口自然增长率根据 1997-2005 年浏阳市计生局人口数据确定为 2.66‰。据此，预测浏阳市 2010 年本地总人口为 136.40 万人；2020 年本地总人口为 140.01 万人。

#### (2) Logistic 人口预测模型法

根据浏阳市历年人口变化情况，建立以下模型：

$$p_{(t)} = \frac{1355809}{1 + e^{-0.2625(t-1984)}}$$

模型中， $P_{(t)}$  为第  $t$  年总人口（万人）， $t$  为年份。根据 Logistic 人口预测模型得到：浏阳市 2010 年本地总人口为 135.16 万人；2020 年本地总人口为 135.55 万人。

### （3）灰色系统模型法

根据 1996-2005 年浏阳市本地总人口数据，建立以下灰色系统模型：

$$\hat{x}_{(i+1)}^{(1)} = 47883.01 \times e^{0.0028i} - 47750.123$$

模型中， $\hat{x}_{(i+1)}^{(1)}$  为第  $(i+1)$  年本地总人口（万人）， $i$  为年份数。根据灰色系统模型得到：浏阳市 2010 年本地总人口为 137.05 万人；2020 年本地总人口为 140.89 万人。

### 方案 2：部门预测法

根据我国现行生育政策，结合浏阳市目前实际情况和未来人口发展趋势，浏阳市计划生育局制定了《浏阳市“十一五”人口计划及中长期人口规划》，预测结果如下：

表 3-2 “十一五”人口计划及中长期人口规划

年度	总人口 (万人)	出生人 数(人)	出生率 (‰)	死亡人 数(人)	死亡率 (‰)	自然增 长人数 (人)	人口自然 增长率(‰)
2006	134.47	15238	11.33	9534	7.09	5704	4.24
2007	135.13	16235	12.01	9572	7.08	6663	4.93
2008	135.86	16957	12.48	9607	7.07	7351	5.41
2009	136.59	17504	12.81	9629	7.05	7875	5.77
2010	137.45	18264	13.29	9645	7.02	8619	6.27
2011	138.42	19427	14.03	9652	6.97	9774	7.06
2012	139.45	20034	14.37	9652	6.92	10381	7.44
2013	140.46	19806	14.1	9670	6.88	10136	7.22
2014	141.45	19570	13.84	9690	6.85	9880	6.98
2015	142.35	18785	13.2	9695	6.81	9090	6.39
2016	143.08	17022	11.9	9710	6.79	7312	5.11
2017	143.61	14978	10.43	9690	6.75	5288	3.68
2018	143.99	13480	9.36	9667	6.71	3813	2.65
2019	144.27	12524	8.68	9692	6.72	2832	1.96
2020	144.45	11489	7.95	9709	6.72	1779	1.23

由上表可知，浏阳市 2010 年本地总人口为 137.45 万人，2020 年本地总人口为 144.45 万人。

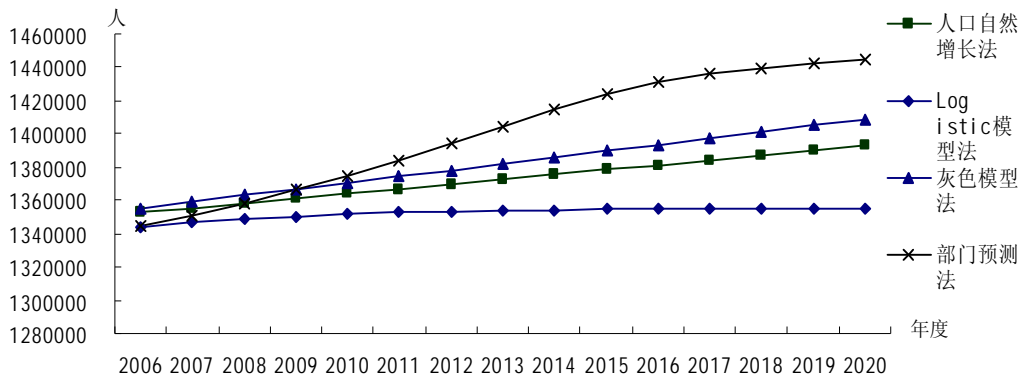
对以上两种预测方法的预测结果进行对比分析，具体结果如表 3-3、图 3-1 所示：

表 3-3 两种方案预测结果汇总表

单位：人

年份	方案一			方案二
	人口自然增长法	Logistic 人口预测模型法	灰色系统模型	部门预测法
2006	1352590	1343892	1355410	1344700
2007	1355431	1346625	1359163	1351300
2008	1358277	1348734	1362926	1358600
2009	1361130	1350361	1366699	1365900
2010	1363988	1351615	1370484	1374500
2011	1366852	1352581	1374278	1384200
2012	1369723	1353325	1378083	1394500
2013	1372599	1353898	1381899	1404600
2014	1375482	1354339	1385725	1414500
2015	1378370	1354678	1389561	1423500
2016	1381265	1354939	1393409	1430800
2017	1384165	1355140	1397267	1436100
2018	1387072	1355294	1401135	1439900
2019	1389985	1355413	1405015	1442700
2020	1400103	1355504	1408905	1444500

图 3-1 两种预测方案的预测结果折线图



从表 3-3 及图 3-1 可知，人口自然增长法和灰色系统模型法预测的本地总人口结果比较接近，因此取其平均值作为本地总人口预测的最终结果，即到 2020 年本地总人口为 140.00 万人。

### 3、外来居住人口预测

浏阳市作为“长株潭”地区的区域次中心，在产业布局、资金引进等方面面临重大机遇，必将在湖南省城市群建设中获得巨大的发展机会和发展空间。根据浏阳市历年外来居住人口的变化情况(见表 3-1)，浏阳市历年外来居住人口为负增长，但历年迁出人口呈明显的下降趋势。规划期间，随着岳汝高速、长浏高速和浏大高速的建成，浏阳市有望成为长昌两个省会城市之间一个重要城市。另外随着城市区位的提升，浏阳市将吸引大量外出打工人员回流，并吸引浏阳市周边的人口来浏工作和生活；同时，长沙国家级生物医药基地及制造产业基地的建设需引进大量技术人才。综合以上两方面，浏阳市未来外来居住人口将逐年提高。

根据长沙市统计年鉴资料，2005 年末长沙市总人口为 722.35 万人。根据《长沙市土地利用总体规划（2006-2020 年）》，2020 年长沙市市域总人口达到 1109 万人，净增 386.65 万人。按照长沙市本地人口现状及发展趋势预测，预计 90%的净增人口为外来人口，则规划期间长沙市外来人口为 347.99 万人。按照外来人口 40%分布在长沙市区，60%分布在长沙市周边县(市)预测，长沙市周边县(市)2006-2020 年外来人口为 208.79 万人。浏阳市承接外来居住人口按 13% 预计，则规划期间浏阳市外来居住人口为 27.14 万人。

### 4、总人口

总人口等于本地总人口与外来居住人口之和。通过前面对浏阳市

2006-2020 年本地总人口和外来居住人口的预测（见表 3-4），可以得出浏阳市 2020 年的总人口为 167.14 万人。

**表 3-4 总人口预测结果表**

单位：万人

年份	本地总人口	外来居住人口	总人口
2020	140.00	27.14	167.14

## （二）城镇化水平预测

### 1、本地人口城镇化水平预测

城镇化水平预测采用回归预测法和联合国法进行预测。回归预测法为将社会固定资产总额、GDP 总额、农村居民人均可支配收入、工业总产值分别与城镇化水平建立回归模型，选择其中相关系数最高的作为预测模型。联合国法建立的数学模型是一条稍被拉平的“S”型曲线，比较符合一般城镇化规律，即初期阶段城镇化水平低，发展缓慢；然后进入加速城镇化阶段；当城镇人口达到 70%后，城镇与农村的差别日趋缩小，这时城镇人口比重增加又趋缓慢甚至停滞。

浏阳市历年各项指标见表 3-5。

**表 3-5 1997-2005 年相关指标与城镇化水平对照表**

序号	年份	城镇化水平 (%)	社会固定资 产总额 (亿元)	农村居民人 均纯收入 (元)	工农业总产 值(亿元)
1	1997	21.85	12.69	2442	70.02
2	1998	23.33	16.71	2718	85.85
3	1999	24.42	16.18	2891	95.60
4	2000	26.71	22.51	3067	112.66
5	2001	28.22	25.06	3320	117.67
6	2002	29.99	29.08	3545	126.34
7	2003	30.56	51.70	3496	139.90
8	2004	33.31	66.05	4221	177.79
9	2005	35.40	77.65	4796	255.06

说明：表中数据来源于浏阳市历年统计年鉴。

两种方法的预测结果见表 3-6。

**表 3-6 城镇化水平预测表**

年份	回归预测法				联合国法
	模型 1	模型 3	模型 4	模型 5	
2020	58.88%	60.79%	60.06%	62.73%	65.72%

上述两种方法中，回归预测法是根据未来社会经济发展目标来确定的，联合国法是根据历年数据的变化特征进行预测的，不同的预测方法都有其优缺点。在考虑浏阳市城镇体系规划对浏阳市 2020 年城镇化水平预测结果的基础上，对上述结果进行综合，确定 2020 年浏阳市的城镇化水平为 66%。测算本地城镇人口为 92.40 万人。

## 2、城镇化水平测算

将外来居住人口全部计入城镇人口，则浏阳市 2020 年城镇人口为 119.54 万人，城镇化水平为 71.52%。



### （三）农村人口测算

根据 2020 年总人口和城镇化水平预测结论，预测 2020 年浏阳市农村人口为 47.60 万人。

## 二、社会经济发展情况预测

### （一）地区生产总值预测

地区生产总值预测采用平均增长率法。1997-2005 年浏阳市地区生产总值年均递增率为 16.25%，结合国家经济发展速度调控目标，预计 2006-2010 年年均增长率为 12%，2011-2020 年年均增长率将有所下降，为 10%。据此预测到 2020 年浏阳市地区生产总值将达到 805.00 亿元。

表 3-7 历年地区生产总值

年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
地区生产总值 (亿元)	52.73	61.02	66.60	67.55	74.60	88.65	100.88	148.07	176.01

### （二）三次产业结构比预测

2005 年浏阳市三次产业结构比为 15.42: 58.47: 26.11。通过对浏阳市产业发展环境的分析和产业发展趋势的判断，随着工业化进程的进一步推进，一产业比重将持续下降，二产业比重将有所下降，三产业比重将呈上升趋势。预计到 2020 年，三次产业结构比调整为 7: 45: 48。

表 3-8 1997-2005 年一、二、三产业增加值变化表

单位：亿元

年度	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
合计	43.52	52.73	61.02	66.60	67.55	74.60	88.65	100.88	148.07	176.01
第一产业	14.68	15.81	16.71	16.63	17.23	18.89	19.43	20.56	25.04	27.14
第二产业	18.57	24.42	29.48	33.48	32.07	34.56	38.40	45.78	83.63	102.92
第三产业	10.26	12.50	14.83	16.49	18.25	21.15	30.82	34.54	39.41	45.95

### 三、其它指标

依据《浏阳市全面建设小康社会规划纲要》和《浏阳市国民经济和社会发展规划第十一个五年规划》确定。

## 第二节 主要土地需求预测

### 一、建设用地需求量分析

#### (一) 城乡建设用地需求量预测分析

##### 1、城镇工矿用地需求量预测

城镇建设用地规模预测采用定额指标法，即在城镇人口规模预测的基础上，根据《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB6137-90) (以下简称《用地标准》) 确定人均建设用地标准，计算规划目标年城镇建设用地规模。浏阳市独立建设用地和采矿地作为城镇的一个功能分区，承担着城镇部分经济和社会职能，因此，规划将独立建设用地和采矿地纳入城镇，与城镇一起预测其用地需求量。

计算公式为：

$$U = P \times A / 10000$$

式中： U-规划目标年城镇建设用地面积（公顷）； P-规划目标年城镇人口（人）； A—人均城镇工矿建设用地指标（平方米/人）

**表 3-9 城镇人均建设用地标准**

现状人均建设用地水平 (平方米/人)	允许采用的规划指标		允许调整幅度 (平方米/人)
	指标级别	规划人均建设用地指标 (平方米/人)	
≤60.0	I	60.1 ~ 75.0	+0.1 ~ +25.0
60.1 ~ 75.0	I	60.1 ~ 75.0	> 0
	II	75.1 ~ 90.0	+0.1 ~ +20.0
75.1 ~ 90.0	II	75.1 ~ 90.0	—
	III	90.1 ~ 105.0	+0.1 ~ +15.0
90.1 ~ 105.0	II	75.1 ~ 90.0	- 15 ~ 0
	III	90.1 ~ 105.0	—
	IV	105.1 ~ 120.0	+0.1 ~ +15.0
105.1 ~ 120.0	III	90.1 ~ 105.0	- 20.0 ~ 0
	IV	105.1 ~ 120.0	—
> 120.0	III	90.1 ~ 105.0	< 0
	IV	105.1 ~ 120.0	< 0

### （1）中心城区

#### ①人口预测

2005 年浏阳市中心城区城镇人口为 16.93 万人，占全市城镇人口的 35.54%。考虑中心城区未来在区域经济发展中的地位和作用，规划期内，由于生物产业基地和制造业产业基地对城镇人口吸纳力度的加强，中心城区城镇人口占全市城镇人口比例将会略有下降。按 2020 年中心城区城镇人口占全市城镇人口的 32.00% 计算，中心城区城镇人口将达到 38.25 万人。

#### ②人均用地指标及面积确定

根据浏阳市土地利用现状，2005 年浏阳市城市用地面积为

1745.35 公顷，人均城镇用地为 103.09 平方米。根据《用地标准》，规划人均建设用地指标可在第 III 级内确定。从节约集约用地角度出发，确定规划期间中心城区人均城镇用地面积为 100 平方米。

因此，到 2020 年中心城区用地面积为 3825.00 公顷，2006-2020 年新增城市用地 2079.65 公顷。

## （2）其他建制镇城镇及工矿用地需求预测

### ①人口预测

2005 年其他建制镇城镇人口为 30.70 万人。依据对浏阳市全市城镇人口和中心城区城镇人口的预测，规划至 2020 年其他建制镇城镇人口为 81.29 万人。

### ②人均用地指标及面积确定

根据浏阳市土地利用现状，2005 年其他建制镇城镇工矿用地 3272.01 公顷，人均用地为 106.58 平方米。根据《用地标准》，规划人均建设用地指标可在第 III ~ IV 级内确定。结合浏阳市未来城镇工矿用地的需求以及现状人均用地水平等因素，确定规划年人均城镇工矿面积为 100 平方米。因此，到 2020 年其他建制镇城镇工矿用地规模为 8129.00 公顷，新增城镇工矿用地 4856.99 公顷。

## 2、农村居民点用地需求预测

农村居民点用地预测是通过预测规划期间农民新建房率，确定农村新建房人口数量，进而采用定额指标法确定规划目标年农村居民点

用地需求量。人均建设用地指标依据《镇规划标准》(GB50188-2007) (表 3-10) 确定。

**表 3-10 农村居民点人均建设用地指标**

现状人均建设用地水平 (平方米/人)	规划调整幅度 (平方米/人)
≤60	增 0-15
60.1-80	增 0-10
80.1-100	增、减 0-10
100.1-120	减 0-10
120.1-140	减 0-15
≥140	减至 140 以内

浏阳市 2005 年农村居民点人均建设用地面积为 307.35 平方米/人。通过对太平桥、三口、达浒等八个乡 (镇) 在规划期内拟建房农户的逐一调查, 八个乡 (镇) 的建房率如表 3-11 所示, 其平均新建房率为 17.96%。随着浏阳市新农村建设和城乡一体化建设的推进, 农村新建房率将有所提高, 预计规划期内农民新建房率为 18.06%。按照《镇规划标准》(GB50188-2007), 规划期间农村居民人均用地面积采用 140 平方米的标准。2006-2020 年, 规划新建房用地为 1204.00 公顷。

表 3-11 2006-2020 年农民建房率调查表

乡（镇）名称	2005 年末总户数（户）	2006-2020 年拟建房户数（户）	拟建房户数与总户数比例（%）
太平桥镇	4706	793	16.86
三口乡	4797	698	14.56
达浒镇	4888	897	18.35
蕉溪乡	5079	960	18.90
溪江乡	5115	863	16.87
张坊镇	5386	1030	19.13
葛家乡	5787	1183	20.44
沿溪镇	5937	1104	18.60
合计	41694	7529	17.96

## （二）交通水利用地需求量预测

### 1、交通用地需求量预测

交通用地预测包括铁路、公路用地需求量的预测。采用定额指标法和项目用地累加法预测。

计算公式为： $R=L \times A$

式中： $R$ —规划期间新建铁路（或公路）用地需求量（公顷）

$L$ —规划铁路（或公路）线路长度（千米）

$A$ —新建铁路（或公路）工程用地指标（公顷/千米）

根据《湖南省高速公路网规划（2005—2030 年）》、《“十一五”浏阳市交通发展规划》和《新建铁路工程项目建设用地指标》（建标[2008]232 号）、《公路建设项目用地指标》（建标[1999]278 号）（表 3-12）进行测算，得出新增铁路、公路用地面积。

表 3-12 公路建设项目用地指标

单位：公顷/千米

地 形		高速公路		一级公路	二级公路	三级公路	四级公路
		六车道	四车道				
平原区	高值	8.5258	7.7317	6.6339	3.1608	2.5348	2.2930
	中值	8.2122	7.4004	6.3843	3.0415	2.5048	2.2331
	低值	7.9125	7.1007	6.1713	2.9520	2.4449	2.2031
微丘区	高值	9.3964	8.4184	7.3383	3.3039	2.5697	2.3200
	中值	9.0413	8.0682	7.0678	3.1180	2.5397	2.2610
	低值	8.7146	7.7466	6.8258	3.0206	2.4809	2.2431
山岭重丘区	高值	-	9.6870	7.8544	3.8799	3.1219	2.8438
	中值	-	8.8776	7.3385	3.5743	2.9205	2.6837
	低值	-	7.8819	6.8499	3.2677	2.7182	2.5228

## 2、水利用地需求量预测

水利用地需求量预测采用项目用地累加法。根据《浏阳市水利设施“十一五”发展规划》、《湖南省浏阳市中长期重点水利设施布局规划》，水利用地主要用于部分水库、电站的新建、扩建及防洪堤坝的加固改造。依据水利规划提供的项目及其用地面积，累加汇总得出水利用地需求量。

### （三）其他建设用地需求量预测

根据《浏阳市旅游产业发展规划（2001-2015）》以及各乡（镇）2006-2020 年风景旅游项目用地规划，通过对大围山、道吾山等景区内旅游设施用地面积进行典型测算，旅游设施用地面积占风景区面积的比重约为 2.56%，照此推算出 2006-2020 年新增旅游设施用地需求量。

## （四）建设用地需求量预测汇总

根据上述几部分的预测，结果汇总如下：

**表 3-13 新增建设用地分类预测汇总表**

单位：公顷

建设用地类别		2005 年总面积	2006-2020 年 新增面积	2020 年
合计		36406.15	10158.07	46564.22
城乡建设用地	小计	31729.18	8140.63	39869.81
	城镇工矿用地	5017.37	6936.63	11954.00
	农村居民点用地	26711.81	1204.00	27915.81
交通水利用地	小计	4495.56	1930.00	6425.56
	交通用地	1662.52	1830.00	3492.52
	水利设施用地	2833.04	100.00	2933.04
其他建设用地		181.41	87.44	268.85

## 二、耕地和基本农田保有量预测

### （一）耕地保有量预测

#### 1、方法

采用综合分析法，在分析规划期间耕地增减因素的基础上综合确定耕地保有量。

计算公式为： $G_N = G_O + (G_Z + G_F + G_K + G_M) - (G_J + G_S + G_H)$

式中： $G_N$ —规划目标年（2020 年）耕地面积；

$G_O$ —规划基期年（2005 年）耕地面积；

$G_Z$ —土地整理增加耕地面积；

$G_F$ —土地复垦增加耕地面积；

$G_K$ —土地开发增加耕地面积；



$G_M$ —农村居民点整理增加耕地面积;

$G_J$ —各类建设占用耕地面积;

$G_S$ —生态退耕面积;

$G_H$ —灾毁耕地面积;

## 2、耕地增加预测

耕地增加来源于土地整理复垦开发。根据对浏阳市土地整理复垦开发潜力的初步测算,确定浏阳市通过土地整理可新增耕地 1733.37 公顷,通过土地复垦可新增耕地 231.56 公顷,通过农村居民点整理可新增耕地 1017.00 公顷,通过土地开发可新增耕地 417.27 公顷。合计可新增耕地 3399.20 公顷。

## 3、耕地减少预测

耕地减少主要包括三个方面:(1)建设占用。根据建设用地需求量预测,测算新增建设用地将占用耕地 3866.32 公顷;(2)生态退耕。经调查,2005 年浏阳市无 25 度以上陡坡耕地。因此,规划期间不安排生态退耕;(3)灾毁。随着生态保护工程的进一步加强,灾毁耕地数量将呈现进一步递减的趋势,因此,规划期间不预留灾毁耕地指标。

综合以上分析,预测 2020 年耕地保有量为 74264.45 公顷。具体见表 3-14。

表 3-14 耕地动态平衡表

单位：公顷

变动原因	土地 开发	土地 整理	土地 复垦	村庄 整理	建设 占用	灾毁	合计
2005 年耕地 面积							74731.57
2006-2020 年 增加耕地面积	417.27	1733.37	231.56	1017.00			3399.20
2006-2020 年 减少耕地面积					3866.32	0.00	3866.32
耕地净增减量							-467.12
2020 年耕地 保有量							74264.45

## （二）基本农田保护目标预测

### 1、方法

基本农田保护目标预测的思路为：以 2005 年现状耕地面积为基础，扣除新增建设用地占用耕地的面积和有条件建设区中耕地面积，在剩余的耕地面积中，按优质耕地的比重测算浏阳市基本农田的保护面积。

### 2、建设占用耕地

根据建设用地预测，2006-2020 年新增建设用地占用耕地面积为 3866.32 公顷。

### 3、有条件建设区耕地面积

根据《长沙市土地利用总体规划（2006-2020 年）》下达给浏阳市各项规划控制指标，浏阳市有条件建设用地区规模为 3200 公顷。有条件建设区中耕地面积按 40% 计算，有条件建设用地区中耕地面积为 1280 公顷。

#### **4、优质耕地比重**

2005 年浏阳市水田、水浇地、旱地占耕地总面积的比重分别为 88.96%、4.94%和 6.10%。其中，可划入基本农田的耕地（水田、水浇地和部分质量较好的旱地）占耕地总面积的 93.80%。

#### **5、基本农田预测结果**

综上所述，浏阳市 2005 年耕地面积为 74731.57 公顷，在扣除建设占用耕地和有条件建设区中耕地 5146.32 公顷后，剩余耕地 69585.25 公顷。剩余耕地中，按优质耕地比重 93.80%测算，确定基本农田保护面积为 65270.96 公顷。

## 第四章 指标分解与落实

### 第一节 规划指标分解情况

#### 一、指标分解原则

##### （一）指标控制的原则

以长沙市规划下达指标为控制依据，确保县级规划中各类建设用地指标不超过市级规划下达的控制指标，各类农用地指标不低于规划下达的控制指标。

##### （二）优先保障的原则

在指标分配上，优先保障耕地保有量和基本农田保护面积的落实；在建设用地指标分配上，优先保障必须的交通、水利等基础设施新增建设用地需求，满足城镇工矿发展及新农村建设必须的建设用地需求。

##### （三）有保有压、综合平衡的原则

在城镇工矿用地控制指标及弹性指标分配上，优先满足浏阳市中心城区和永安、洞阳、北盛、大瑶四个重点镇的用地指标需求；其次满足镇头、沙市、沿溪、古港、柏加五个中心镇的用地需求；最后综合平衡官渡、淳口等其他二十四个一般乡（镇）的用地需求。

#### 二、主要用地指标分解方案

按照市级规划下达给浏阳市的主要规划指标，参考市级规划中各项规划指标的分解方法，结合浏阳市实际，制定了浏阳市新一轮规划

主要用地指标分解方案。

## **（一）关于耕地保有量和基本农田指标的确定**

### **1、关于乡（镇）耕地保有量指标的确定**

2005 年浏阳市耕地保有量为 74731.57 公顷。市级规划下达浏阳市规划期末耕地保有量为 73617.00 公顷，与 2005 年相比，面积略有减少。考虑到浏阳市城区及永安、洞阳、北盛和大瑶四个重点镇建设规模增加需要占用大量耕地，浏阳市对各乡（镇）规划期末耕地保有量进行了调整。首先减少城区和四个重点镇规划期末耕地保有量，然后增加耕地后备资源较为丰富的永和、龙伏、社港等乡（镇）的耕地面积，保证全市规划期末耕地保有量达到 73617.00 公顷。

### **2、关于乡（镇）基本农田布局调整**

浏阳市现行规划确定基本农田面积为 66246.00 公顷。为落实最严格的耕地保护制度，切实加强基本农田保护，根据《国土资源部办公厅关于印发市县级土地利用总体规划编制指导意见的通知》（国土资厅发[2009]51 号）、《关于做好基本农田调整划定工作有关问题的通知（湘国土资办发[2009]153 号）》和长沙市规划下达的基本农田保护指标，对浏阳市现行规划确定的基本农田数量和布局进行调整。

#### **（1）调出基本农田情况**

需要调出的基本农田主要分为四种情况：a、因规划建设发展需要，在允许城镇建设用地区、允许独立建设用地区和允许村镇建设用地区范围内调出基本农田 3225.90 公顷；b、因规划建设预留需要，

在有条件建设用地区内调出基本农田 1751.36 公顷；c、因基本农田中质量较差，农民已将其自发调整为非耕地，需调出基本农田 589.79 公顷；d、因质量差、坡度大、分布偏远，需调出基本农田 469.04 公顷。以上四项合计调出基本农田 6036.09 公顷，占基本农田保护面积（66246.00 公顷）的 9.11%。

## （2）调入基本农田情况

调入补划的基本农田主要为相对集中连片、耕作条件相对较好的一般农田，合计调入基本农田 5676.31 公顷。

## （3）落实基本农田情况

2005 年浏阳市基本农田为 66246.00 公顷。根据前面对基本农田调整情况分析，确定共需调出基本农田 6036.09 公顷，调入基本农田 5676.31 公顷，实际落实基本农田 65886.23 公顷。比长沙市规划下达的控制指标（65521.00）多 365.23 公顷。多余部分主要为不能落实具体位置的交通水利设施项目和其他独立建设项目占用基本农田预留空间。

表 4-1 基本农田调整情况表

单位：公顷

乡镇名称	2005 年 基本农 田面积	基本农 田调入 面积	基本农田调出面积					增 减 面 积	2020 年 基本农 田面积
			合 计	允 许 建 设 区 占 用	有 条 件 建 设 区 调 出	非 耕 地 调 出	质 量 较 差 耕 地 调 出		
浏阳市	66246.00	5676.31	6036.09	3225.90	1751.36	589.79	469.04	-359.77	65886.23
荷花办事处	1644.00	317.70	480.92	240.92	240.00	0.00	0.00	-163.22	1480.78
集里办事处	279.00	233.10	368.34	159.60	208.74	0.00	0.00	-135.24	143.76
关口办事处	1177.87	204.27	529.14	249.14	280.00	0.00	0.00	-324.87	853.00
淮川办事处	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
沿溪镇	1501.60	58.50	124.68	82.00	11.74	25.11	5.83	-66.18	1435.42
达浒镇	1386.20	187.23	113.84	30.00	10.80	41.97	31.07	73.39	1459.59
溪江乡	1228.18	47.92	23.95	20.50	0.00	0.95	2.50	23.97	1252.15
大围山镇	1545.84	152.72	69.44	25.00	14.46	21.50	8.48	83.28	1629.12
古港镇	1843.30	139.58	97.04	68.44	11.40	5.20	12.00	42.54	1885.84
三口乡	1142.20	211.07	93.93	65.78	13.35	4.80	10.00	117.14	1259.34
永和镇	910.32	74.04	67.63	40.12	2.78	16.29	8.44	6.41	916.73
官渡镇	1740.12	156.41	116.54	72.02	35.82	3.46	5.24	39.87	1779.99
张坊镇	2255.09	100.58	87.40	43.00	11.37	20.16	12.87	13.18	2268.27
高坪乡	2018.54	301.78	97.78	30.54	17.41	39.36	10.47	204.00	2222.54
七宝山乡	906.40	94.16	150.41	25.55	8.45	65.83	50.58	-56.25	850.15
小河乡	1181.17	21.50	208.57	21.11	6.50	99.00	81.96	-187.07	994.10
澄潭江镇	1954.07	15.11	76.65	42.12	22.10	0.00	12.43	-61.54	1892.53
中和镇	1089.90	117.97	57.02	35.34	15.40	4.78	1.50	60.95	1150.85
文家市镇	956.65	40.97	63.88	40.10	16.00	3.43	4.35	-22.91	933.74
杨花乡	739.60	0.00	62.74	32.11	14.09	14.14	2.40	-62.74	676.86
大瑶镇	1403.71	125.39	150.02	141.32	0.00	3.50	5.20	-24.63	1379.09
金刚镇	1691.75	79.23	136.95	96.00	34.05	1.30	5.60	-57.72	1634.03
太平桥镇	1300.10	14.01	157.11	38.12	4.43	78.06	36.50	-143.10	1157.00
葛家乡	1367.33	41.12	52.41	30.24	8.70	11.17	2.30	-11.29	1356.04
枞冲镇	2645.00	78.29	60.25	41.25	10.44	0.00	8.56	18.04	2663.04
普迹镇	3036.71	244.87	55.49	38.99	11.00	0.00	5.50	189.38	3226.09
镇头镇	3139.47	654.22	166.53	138.87	25.26	0.00	2.40	487.69	3627.16
柏加镇	1134.62	129.35	122.67	105.65	3.33	2.39	11.30	6.68	1141.30
官桥乡	1846.12	332.07	117.82	89.75	19.87	0.00	8.20	214.25	2060.37
社港镇	2639.16	232.89	82.56	43.56	28.90	0.00	10.10	150.33	2789.49
沙市镇	3937.15	304.94	200.92	80.78	64.34	25.60	30.20	104.02	4041.17
龙伏镇	2700.10	236.24	66.74	43.52	19.18	2.39	1.65	169.50	2869.60
淳口镇	4019.34	5.04	117.51	60.01	3.27	29.28	24.96	-112.47	3906.87
永安镇	3701.10	560.27	790.00	520.00	252.00	5.50	12.50	-229.73	3471.37
北盛镇	2735.32	34.36	184.13	93.60	23.47	39.50	27.56	-149.77	2585.55
蕉溪乡	1373.96	29.76	128.47	110.25	2.21	10.12	5.89	-98.71	1275.25
洞阳镇	2075.02	99.64	556.60	230.60	300.50	15.00	10.50	-456.96	1618.06

## （二）关于建设用地指标的确定

### 1、关于乡（镇）城镇工矿用地指标的确定

市级规划下达浏阳市城镇工矿用地指标 11830.00 公顷。按照有保有压、综合平衡的原则，首先满足浏阳市中心城区和永安、北盛、洞阳、大瑶四个重点镇的用地指标需求；其次确保镇头、沙市、沿溪、古港、柏加五个中心镇的用地需求；最后综合平衡官渡、淳口等其他二十四个一般乡（镇）的用地需求。

### 2、关于乡（镇）农村居民点用地指标的确定

通过测算各乡（镇）农村新建房人口数量和农民新建房用地需求，分配农村居民点新增用地指标。

综合考虑各乡（镇）农村居民点整理潜力情况和新增建设占用农村居民点用地两方面因素，测算出各乡（镇）要完成的农村居民点用地减少面积。

### 3、关于乡（镇）交通、水利用地及其他建设用地规模指标的确定

通过与浏阳市交通、水利等部门衔接，确定全市需要落实的交通、水利设施及其他建设用地项目，测算各乡（镇）需要落实的交通、水利设施及其他建设用地指标；根据各乡（镇）交通、水利设施及其他建设用地需求测算情况，分配相应的交通、水利及其他建设用地指标。



### （三）关于其他指标的确定

#### 1、关于各项建设占用农用地和占用耕地指标的确定

规划期内市级规划下达给浏阳市新增建设用地占用农用地和占用耕地指标分别为 8185.00 公顷、4072.00 公顷。本规划按照各项建设占用农用地指标=建设用地增加量×建设用地占用农用地系数,各项建设占用耕地指标=建设用地增加量×建设用地占用耕地系数,分解到各乡(镇)。

#### 2、关于土地整理复垦开发补充耕地指标的确定

浏阳市土地整理复垦开发补充耕地指标的分解主要考虑两个因素,一是各乡(镇)规划期内建设占用耕地量,二是各乡(镇)补充耕地后备资源情况。根据各乡(镇)土地整理复垦开发补充耕地潜力进行分解。

### 三、指标分解结果

浏阳市各项控制指标分解结果详见附表 1。

## 第三节 规划指标落实

### 一、主要用地指标的对接和安排情况

#### （一）关于城区用地规模和布局的落实

《长沙市土地利用总体规划(2006-2020 年)》(以下简称市级规划)要求浏阳市 2020 年城市建设用地控制在 3732.00 公顷以内。浏阳市人民政府组织市国土资源局、规划局等相关部门和技术承担单

位，根据上述指标，结合《浏阳市城市总体规划（2001-2020 年）》，确定了浏阳市城市建设用地发展方向与布局。经过多次协调论证，将城市建设用地规模控制界线落实到土地利用现状图上。

## （二）关于市域次中心用地规模和布局的落实

市级规划要求市域次中心涉及的永安、北盛、洞阳和大瑶镇四个镇 2020 年城镇建设用地控制在 3980.00 公顷以内。浏阳市人民政府组织浏阳市国土资源局、规划局等相关部门和技术承担单位，根据上述指标，结合《浏阳市城市总体规划（2001-2020 年）》，确定了四镇城镇建设用地发展方向与布局，将四镇城镇建设用地规模控制界线落实到土地利用现状图上。

## 二、规划指标落实结果分析

浏阳市严格按照市级规划下达的控制指标进行了落实，但在建设占用农用地和补充耕地任务量上难以达到上级规划要求。

由于上级规划下达的建设占用农用地指标偏紧，规划实际落实建设占用农用地指标突破了下达指标。为破解建设占用农用地指标不足，拟采用“城乡建设用地增减挂钩”方式解决。规划通过“城乡建设用地增减挂钩”补充农用地 964.62 公顷。

通过全面调查，实际落实的土地整理开发复垦项目仅能补充耕地 3433.83 公顷，难以满足市级规划下达的补充耕地任务量目标。规划拟通过易地补充耕地 432.49 公顷，确保耕地占补平衡。各项控制指标落实情况见表 4-2。

表 4-2 规划指标落实情况表

单位：公顷

指标名称		上级规划 下达指标	指标落实 情况	指标增 减情况	指标 属性
总量指标	耕地保有量	73617.00	74299.10	682.10	约束性
	基本农田面积	65521.00	65886.23	365.23	约束性
	建设用地总面积	41386.00	41385.48	0.52	预期性
	城乡建设用地面积	34789.00	34788.64	0.36	约束性
	城镇工矿用地面积	11830.00	11829.58	0.42	预期性
	园地面积	8202.71	8233.53	30.82	预期性
	林地面积	342112.64	342153.73	41.09	预期性
增量指标	新增建设用地面积	9698.00	9322.78	375.22	预期性
	建设占用农用地	8185.00	9149.62	-964.62	预期性
	建设占用耕地	4072.00	3866.32	205.68	约束性
	城乡建设用地增减挂钩	——	964.62	——	预期性
	补充耕地任务量	4072.00	3433.83	-638.17	约束性
效率指标	人均城镇工矿用地 (平方米)	100.00	100.00	0.00	约束性
弹性指标	有条件建设用地区	3200.00	2566.80	633.20	约束性

# 第五章 土地利用结构调整与分区

## 第一节 关于土地利用结构调整

### 一、调整的方法

土地利用结构与布局调整采用综合平衡法。即在土地供需分析的基础上，根据规划编制原则、目标和有关产业政策、用地政策，对各部门、各单位提出的用地计划进行统筹安排，协调各类用地矛盾，提出各类用地的规模指标、调整利用数量和布局安排。

运用综合平衡法进行土地利用结构与布局调整的具体步骤是：

#### （一）核定各行业用地需求量

土地利用总体规划编制人员在规划、交通、水利、旅游等部门提交的需求量或部门用地计划的基础上，对城镇村、独立建设用地、交通、水利等用地进行需求量预测分析；对预测结果从数量和布局上进行审核，对其中存在的问题通过协商解决后予以核定。

#### （二）用地数量的综合平衡

以经核定的各类用地需求量和市级规划下达的控制指标作为综合平衡的依据，按照产业政策确定的安排顺序及有保有压的原则，优先保障重点区域，重点产业的发展用地，最后进行数量的综合平衡。

#### （三）用地布局的综合平衡

在用地数量平衡的基础上，再在图件上落实各部门要求的城镇村、独立建设用地、交通水利、土地整理复垦开发项目位置、范围，

并核算各类用地的新增面积及占用各地类面积；如果新增用地面积及占用各类用地面积与市级规划下达的控制指标不相符，则根据控制指标对布局作出调整。

#### （四）再次平衡与落实

各类用地需求在用地数量和布局平衡中未能落实的，会同相关部门研究提出新的用地调整方案，再次进行用地数量与布局调整的平衡。

#### （五）编制用地指标平衡表

编制规划区域用地指标平衡表和分解到下一级行政单位的平衡表。

## 二、调整的次序

土地利用结构与布局调整按照以下次序进行：1、优先安排农用地；2、农用地内部优先安排耕地、林地；3、非农业建设用地内部优先安排交通、水利等建设项目用地，其他建设用地按经济社会发展战略及产业政策安排。

## 第二节 关于土地利用分区

### 一、土地利用分区的原则

土地用途区的划分应遵循以下几个方面的原则：

1、同一用途区内，主导用途、土地保护、限制条件及管理措施相一致性；

2、用途区的划分与“浏阳市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要”相协调；保障“浏阳市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要”在土地空间上得到落实；

3、用途区的划分必须保障土地利用各项目标得以落实的原则；

4、尽量不打破权属界线的原则。

## 二、土地利用分区的步骤与方法

土地用途分区采用图件叠加与用地分区指标相结合的方法。根据浏阳市土地资源现状、土地规划的基本用途及长沙市规划确定的各类用地控制目标，将浏阳市土地分为八个用途区。用途区划分的基本步骤为：

### （一）收集资料

主要有地形图、土地利用现状图，坡耕地调查评价、农用地分等定级，土地整理、复垦和开发规划，生态环境建设规划、旅游发展规划，城镇村建设、工矿建设等调查、评价、规划的图件及资料。

### （二）拟定土地用途分区方案

主要确定分区的原则、类型、各用途区的最小上图面积标准、质量标准 and 区位标准。

### （三）编制分区草案

以现状图为底图，依据市级规划的土地功能分区、重点建设安排、本县规划目标、用地布局，参照已有的相关规划和区划，按照土地用

途区的概念、划定方法、最小上图面积等要求，尽可能利用明显的线形地物或河川、山脊等人工、自然地物界线，兼顾行政管理界限，绘制分区草图，量算和统计分区面积。

#### （四）征求意见

将分区草案征求相关部门和公众意见，对有争议的，进行协调。

#### （五）划定土地用途区

在协调一致的基础上，划定土地用途区，落实分区界线，进行数据、图件整理。

### 三、土地用途管制规则的制定

土地用途管制规则主要从土地用途的规定、土地用途变更的规定、非主导用途的使用规定、土地利用中的禁止行为等方面加以规定和限制。

### 四、几个具体问题的说明

1、坑塘水面、面状公路用地、面状水利用地，规划期间不改变用途的未利用地未进行用途区的划分；

2、用途区面积通过汇总各乡（镇）不同用途区面积确定；

3、各用途区最小上图面积参考《县级土地利用总体规划制图规范》（国土资源部），并结合浏阳市实际情况，对最小上图面积做了适当的调整。见表 5-1。

表 5-1 土地用途分区最小上图面积规定

单位：平方毫米（公顷）

最小上图图斑面积 土地用途区类型	比例尺	1:10000	1:100000
基本农田保护区		25（0.25）	4（4.00）
一般耕地区		100（1.00）	4（4.00）
一般农地区		100（1.00）	10（10.00）
林业用地区		400（4.00）	50（50.00）
允许城镇建设用地区		25（0.25）	5（5.00）
有条件城镇建设用地区		50（0.50）	5（5.00）
允许村镇建设用地区		30（0.30）	5（5.00）
允许独立建设用地区		25（0.25）	5（5.00）

注：括号内数据是最小上图图斑面积在该比例尺下的实际面积。



## 第六章 建设用地分区与管制

### 一、划分建设用地分区的依据

1、《国土资源部办公厅关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知（国土资厅发[2009]51号）》；

2、《长株潭城市群生态绿心地区空间发展战略规划》；

3、《长沙市土地利用总体规划（2006-2020年）》；

4、《浏阳市国民经济和社会发展第十一个五年规划》；

5、《浏阳市土地利用总体规划大纲（2006-2020年）》；

6、《“十一五”浏阳市生态建设与环境保护规划》；

7、《浏阳市旅游产业发展规划（2001-2015）》

8、浏阳市 1:10 万土地利用现状（2005 年）；

9、浏阳市农业区划报告图集；

10、浏阳市 1:1 万地形图；

11、其他图件。

### 二、划分建设用地分区的要求

#### （一）允许建设用地区与建设用地规模边界

1、建设用地边界按照有利发展、保护资源、保护环境的要求，在建设用地适宜性评价以及与其他相关规划充分协调的基础上，根据

各类建设用地控制指标划定。

2、允许建设区应涵盖规划期内将保留的现状建设用地和规划新增的建设用地，包括允许城镇建设用地区、允许村镇建设用地区和允许独立建设用地区。

3、允许建设区布局优先选择有利于保护耕地和环境、节约集约用地的方案，尽量利用存量建设用地和未利用地，少占农用地特别是耕地。

## （二）有条件建设区与建设用地扩展边界

1、有条件建设区在建设用地规模边界外，按照保护资源和环境、有利于节约集约用地的要求划定，避让优质耕地和重要的生态环境用地。

2、城、镇等建设用地扩展边界尽量采用主要河流、高速公路、铁路、绿化带、山体等具有明显隔离作用的地物。

## （三）限制/禁止建设区和禁止建设用地边界

1、自然保护区、森林公园、列入省级以上保护名录的野生动植物自然栖息地、水源保护区、主要河湖的蓄滞洪区、地质灾害高危险地区等，划入禁止建设区。

2、规划期间需要拆迁复垦的现状建设用地划入限制建设区

3、允许建设区、有条件建设区、禁止建设区外的土地一律划入限制建设区。

## 第七章 生态环境保护与地质环境评价

### 一、生态建设和环境保护用地安排的依据

土地保护面积包括三类：（1）生态林保护面积；（2）水源保护用地面积；（3）风景旅游和自然人文景观用地面积。

土地保护面积安排的依据为：《长株潭城市群区域规划（2008-2020年）》、《长株潭城市群生态绿心地区空间发展战略规划》、《长沙市生态市建设规划（2003-2014年）》、《“十一五”浏阳市生态建设与环境保护规划》。

### 二、关于地质灾害危险性评估

根据国土资源部《关于加强地质灾害危险性评估工作的通知》（国土资发[2004]69号）和《地质灾害防治条例》相关规定，浏阳市人民政府委托湖南省地质环境监测总站对中心城区进行地质灾害危险性评估工作。在综合野外实地调查和区域地质、水文地质、工程地质、环境地质资料基础上，按照2004年3月25日国土资源部颁布的《地质灾害危险性评估技术要求（试行）》，对中心城区规划用地地质灾害危险性进行了评估，查明了评估区现有地质灾害的类型、规模及成因，预测了工程建设可能遭受的各类地质灾害的可能性和危害程度。

### 三、关于压覆矿产资源查询

依据《关于明确市县级土地利用总体规划修编几项具体工作的通知》（湘国土规办发[2009]15号）文件，浏阳市中心城区不需要进行压覆矿产资源查询。

## 第八章 与相关规划的衔接

为了与其他规划更好地衔接，本次规划编制过程中，通过召开座谈会、实地考察，编制部门用地规划等方式征求意见和建议，从而提高了规划的科学性和可操作性。

### 一、与现行规划、上级规划指标的衔接情况

#### （一）与耕地保有量指标的衔接

现行规划确定到 2010 年浏阳市耕地保有量不低于 76460.00 公顷，从规划的实施情况来看，2005 年全市耕地面积为 74629.10 公顷<sup>①</sup>，比现行规划确定的耕地保有量低 1830.90 公顷。浏阳市作为经济综合实力在全省居领先地位的县（市），客观上需要较大的建设用地空间，耕地占用量相对较大，现行规划对此考虑不足，所确定的耕地保有量目标偏高。因此，为保证浏阳市经济、人口和环境的协调发展，本轮规划确定 2020 年全市耕地保有量不低于 74299.10 公顷，比现行规划确定的目标少 2160.90 公顷。由于浏阳市后备耕地资源有限，需申请进行跨市域易地补充耕地，在省域范围内实现占补平衡。

#### （二）与基本农田保护面积指标的衔接

现行规划确定到 2010 年全市基本农田保护面积不低于 66246.00 公顷，规划实施到 2005 年，全市基本农田保持 66246.00 公顷不变。浏阳市作为“长株潭”区域的次中心城市、湘赣边界的中心城市，客观上需要较大的建设用地空间。综合考虑全市经济社会发展的需要，结

---

<sup>①</sup> 采用土地利用变更数据。

合全市实际发展情况,确定2020年全市基本农田保护面积为65521.00公顷,比现行规划确定的基本农田保护面积指标少725.00公顷。

### (三) 与新增建设用地指标的衔接

现行规划确定1997-2010年,全市新增建设用地总量为6851.00公顷,规划实施到2005年全市新增建设用地5021.30公顷,占规划控制指标的73.29%。本轮规划确定2006-2020年浏阳市新增建设用地9322.78公顷。考虑到浏阳市2006、2007年度新增建设用地量大以及在湖南省“3+5”城市群的区位优势和工业发展优势,在确定新增建设用地面积时适当增加。

## 二、与经济发展规划和相关部门规划的衔接

### (一) 与浏阳市国民经济和社会发展第十一个五年规划衔接

土地利用总体规划首先服务于《浏阳市国民经济和社会发展第十一个五年规划》。“十一五”规划确定了规划近期浏阳市的经济发展战略、产业布局以及城市基础设施、人居生活水平等方面的内容,本轮规划确定的经济、社会发展目标、产业布局以及建设用地、耕地、基本农田等指标都与之进行了紧密的衔接,保障了浏阳市社会、经济发展对土地的合理需求。

### (二) 与城市规划的衔接

包括与《浏阳市城市总体规划(2001-2020年)》、《浏阳市域城镇体系规划(2001-2020年)》、《长株潭城市群区域规划(2008-2020年)》

的衔接。

1、与《浏阳市城市总体规划（2001-2020年）》的衔接。根据《关于对浏阳、汨罗两市城市总体规划中的规划城市人口和建设用地规模的批复》（建规函[2003]234号）文件，浏阳市城区建设用地总面积不超过34.7平方公里。由于近几年区位条件的变化，中心城区在功能定位方面有所调整。经与浏阳市人民政府及相关部门协商，确定中心城区的面积为37.32平方公里。

2、与《浏阳市域城镇体系规划（2001-2020年）》的衔接。根据《浏阳市域城镇体系规划（2001-2020年）》，确定浏阳市“四级中心”和“四条轴线”的城镇体系发展格局。

3、与《长株潭城市群区域规划（2008-2020年）》的衔接。根据《长株潭城市群区域规划（2008-2020年）》，对浏阳市的重点发展区域作了部分调整，并将柏加镇南部作为“长株潭”绿心，重点保护。

### 三、与其他规划的协调

本轮规划与市发改委、工业经济局、农业、林业、交通、水利、环保、旅游等部门进行了多次协调，并充分考虑了市发改委、工业经济局、农业、林业、水利、交通、环保、旅游及长沙市和省级部门规划，进行了协调与衔接。

## 第九章 关于规划实施措施的说明

规划文本从规划实施的行政责任、规划体系的建立、规划实施的管理制度、规划实施的利益分配机制及规划实施的监督等方面出发，提出了加强规划的整体控制、健全规划实施管理制度、完善规划实施的利益分配机制、探索建立保护生态环境的新机制及加强规划实施的新机制五个方面实施规划的措施。

## 第十章 规划的可行性及实施规划的条件

### 一、规划的可行性

#### （一）基础数据资料准确可靠

规划编制中土地利用现状数据采用经土地利用现状校正和规划基数转换后的更新数据；其它资料均来源于各主管部门的最新调查资料，具有一定的权威性。数据准确可靠，图件清晰，现实性强，能够准确反映规划基期年全市各方面的情况。

#### （二）规划依据充分

一方面，规划以国家有关法律、法规、政策和《浏阳市国民经济与社会发展第十一个五年规划》为依据，并与城市规划、交通发展规划等行业发展规划相协调；另一方面，针对浏阳市的实际情况，共开展了八个专题分析和研究，并在专题研究的基础上编制了浏阳市土地利用总体规划大纲，为编制规划提供了科学依据。

## 二、实施规划的条件

### （一）土地利用总体规划法律地位要落实

土地利用总体规划应交人民政府审议，实施过程中要有人大监督，从而真正具有法定效力。应明确各类土地利用专项规划和各部门各产业的土地利用规划应服从土地利用总体规划，未经有关单位批准，不得改变规划。

### （二）土地利用总体规划的管理组织要落实

土地管理部门内部应有实施规划的管理组织，具体承担规划组织实施，规划执行的监督检查，规划的及时修订、调整和日常的规划管理与审核等工作。

### （三）土地利用规划管理内容要落实

土地利用规划管理内容应该包括：土地利用总体规划的编制、修订和实施；各类土地利用专项规划或单项规划的审核；土地利用计划的编制与实施；土地用途管制和转用的规划许可；土地整理与土地开发复垦；实行耕地占补平衡等工作。

### （四）实行土地用途管制制度的措施要落实

对农地和非农地这两个方面都要实行严格的用途管制。对农地的管制包括农业生产结构调整(农地农用)和农地非农化两方面的管制，对农业生产结构调整的控制可以农业政策引导、农产品价差调整、农村税费改革等措施解决，关键是生态退耕要符合土地利用结构优化的



要求。农用地转用要符合土地利用总体规划，实行规划许可制，纳入计划管理并实行耕地占补平衡政策。对非农地利用中的用途变更、土地置换、隐形市场、用地结构和布局调整等方面的管制，主要宜采取经济手段，如地价、税收的调控和政策优惠导向的办法。

#### **（五）土地利用动态监测要落实**

规划期内的规划目标是通过分年度计划完成的。土地利用总体规划执行情况和可能出现的系统偏差，只有依靠动态监测才能及时了解和反馈信息，进而对规划目标做出调整。因此，要利用现代技术手段来及时掌握土地利用状况的变化。

# 第十一章 规划的主要成果

## 第一节 规划成果

### 一、文字成果

- 1、浏阳市土地利用总体规划文本（2006-2020 年）；
- 2、浏阳市土地利用总体规划说明（2006-2020 年）；
- 3、浏阳市土地利用总体规划简本（2006-2020 年）。

### 二、图件成果

- 1、浏阳市土地利用现状图（2005 年）；
- 2、浏阳市土地利用总体规划图（2006-2020 年）；
- 3、浏阳市基本农田保护规划图（2006-2020 年）；
- 4、浏阳市建设用地管制分区图（2006-2020 年）；
- 5、浏阳市土地整治规划图（2006-2020 年）；
- 6、浏阳市重点建设项目用地布局图（2006-2020 年）；
- 7、浏阳市中心城区土地利用现状图（2005 年）；
- 8、浏阳市中心城区土地利用规划图（2006-2020 年）。

## 第二节 关于图件成果的说明

### 一、关于土地利用现状图

土地利用现状图是以经湖南省国土资源厅地籍处验收确认的

2005 年 10 月 31 日地籍更新数据对应的土地利用现状图为底图，采用规划基期分类系统，进行土地利用现状校正和规划基数转换，修改地类码、地类符号、图例、图形参数等，整饰后形成的本轮土地利用总体规划修编的土地利用现状图。

## 二、关于土地利用总体规划图

土地利用总体规划图，以乡（镇）土地利用现状图为基础，加绘土地利用总体规划要素缩编而成，比例尺为 1: 10 万。内容主要包括全市土地利用现状要素，主要交通线路、水利设施，城市、城镇控制边界和扩展边界，基本农田保护区、一般耕地区、林地区、园地区的分布等。

## 三、关于基本农田保护规划图

基本农田保护规划图，以浏阳市土地利用总体规划为基础，划定基本农田和一般耕地的范围，形成浏阳市基本农田保护规划图，比例尺为 1: 10 万。内容主要包括基本农田、一般耕地的分布。

## 四、关于建设用地管制分区图

建设用地管制分区图，以浏阳市土地利用现状图为基础，以《国土资源部办公厅关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知》（国土资厅发[2009]51 号）为依据，加绘城乡建设用地规模边界、城乡建设用地扩展边界和禁止建设用地边界，形成浏阳市建设用地管制分区图，比例尺为 1: 10 万。内容主要包括允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区的分布情况。

## 五、关于土地整治规划图

土地整治规划图，以浏阳市土地利用现状图为基础，加绘土地整理复垦开发项目的位置及重点区域范围线，形成浏阳市土地整治规划图。内容主要包括土地开发、土地整理、土地复垦项目的位置及土地开发区、土地整理区和综合整理区的分布。

## 六、关于重点建设项目用地布局图

重点建设项目用地布局图，以浏阳市土地利用规划图为基础，加绘交通、水利等重大基础设施工程，形成浏阳市重点建设项目用地布局图，比例尺为 1: 10 万。

## 七、关于中心城区土地利用现状图

中心城区土地利用现状图是以经土地利用现状校正和规划基数转换后的集里、荷花、关口和淮川街道办事处土地利用现状图为基础，整饰后形成的中心城区土地利用现状图。

## 八、关于中心城区土地利用规划图

中心城区土地利用规划图，以集里、荷花、关口和淮川街道办事处土地利用现状图为基础，加绘浏阳市中心城区规模控制边界和扩展边界形成中心城区土地利用规划图，比例尺为 1: 1 万。内容主要包括中心城区土地利用现状要素、交通线路及中心城区控制边界和扩展边界等。