

四川省土地利用总体规划  
(2006-2020 年)  
(征求意见稿)

四川省人民政府

二〇〇九年五月

# 目 录

前 言 .....	4
第一章 四川概况 .....	5
第一节 自然地理 .....	5
第二节 社会经济 .....	6
第二章 土地利用形势 .....	8
第一节 土地利用现状 .....	8
第二节 土地利用面临的有利条件与挑战 .....	11
第三章 指导原则与目标任务 .....	16
第一节 指导原则 .....	16
第二节 规划目标任务 .....	17
第四章 土地利用结构调整 .....	23
第一节 总体结构调整 .....	23
第二节 稳定农用地结构 .....	23
第三节 优化建设用地结构 .....	25
第四节 适度调整未利用地结构 .....	27
第五章 区域土地利用调控 .....	28
第一节 成都平原土地利用区 .....	28
第二节 川南土地利用区 .....	30
第三节 川东北土地利用区 .....	32
第四节 攀西土地利用区 .....	33

第五节    川西北土地利用区.....	35
第六章    土地利用主要任务与重大工程安排 .....	38
第一节    保护和合理利用农用地 .....	38
第二节    推进土地整治工程.....	41
第三节    节约集约利用建设用地 .....	49
第四节    优化配置城乡建设用地 .....	50
第五节    保障基础设施建设用地 .....	53
第六节    协调土地利用与生态建设 .....	57
第七章    规划实施保障措施.....	61
第一节    健全土地利用总体规划的行政管理措施 .....	61
第二节    加强规划对土地利用的整体控制 .....	62
第三节    强化规划实施的经济手段 .....	65
第四节    完善规划实施的基础保障 .....	66
第五节    扩大规划民主决策和公众参与 .....	67

## 前 言

为深入贯彻党的“十七大”精神，以科学发展观为统领，坚持四川省委、省政府提出的“加快发展、科学发展、又好又快发展”的总体取向，实现“加快建设灾后美好新家园、加快建设西部经济发展高地”战略目标，从严保护耕地，节约集约利用土地，统筹安排各业各类用地，加强土地生态建设，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，依据《中华人民共和国土地管理法》、《汶川地震灾后恢复重建条例》等法律法规，根据《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）》、《汶川地震灾后恢复重建总体规划》、《汶川地震灾后恢复重建土地利用专项规划》及《四川省国民经济和社会发展第十一个五年规划》，编制《四川省土地利用总体规划（2006-2020年）》（以下简称《规划》）。

《规划》主要阐明规划期内四川省土地利用指导思想和原则，明确土地利用的主要目标、任务和政策，引导全社会保护和合理利用土地资源。《规划》是统筹城乡建设等土地利用的纲领性文件，是土地参与宏观调控和严格土地用途管制等土地管理，以及四川汶川 5.12 特大地震灾后恢复重建各项建设用地安排和灾毁土地整理复垦的重要依据。

《规划》以 2005 年为基期，近期规划至 2010 年，远期规划至 2020 年，规划范围包括四川省行政辖区内的所有土地。

# 第一章 四川概况

## 第一节 自然地理

四川地处我国西南腹地和长江上游，介于东经  $97^{\circ}21'$  ~  $108^{\circ}31'$  和北纬  $26^{\circ}03'$  ~  $34^{\circ}19'$  之间，东连重庆，南邻滇、黔，西接西藏，北界青、甘、陕三省，东西长 1075 公里，南北宽 921 公里，幅员面积 48.41 万平方公里。

四川位于我国大陆地势第一级青藏高原和第二级长江中下游平原的过渡带，境内地势西高东低，由西北向东南倾斜，相对高差达 7300 多米，可分为四川盆地、川西北高原和川西南山地三大部分，境内以山地、高原为主，丘陵次之，平原较少。

四川气候复杂多样，地带性和垂直变化十分明显。根据水热条件和光照条件的差异，全省可分为四川盆地中亚热带湿润气候区、川西南山地亚热带半湿润气候区和川西北高山高原高寒气候区。复杂多样的气候条件，形成了丰富多彩的土地利用类型、种类繁多的动植物资源和自然地理景观，有利于农、林、牧和旅游等综合发展。

四川水系发达，河流众多，流域面积在 100 平方公里以上的河流有 1049 条，水能资源十分丰富，理论蕴藏量和技术可开发量均居全国第一位，是我国水电开发和“西电东送”的主要基地之一。

四川矿产资源种类齐全，蕴藏丰富，开发利用价值高。截止 2005 年底，四川已发现矿产 132 种，其中，钛矿、钒矿、硫铁

矿等 7 种矿产居全国第一位。天然气远景储量 7 万多亿立方米，是目前我国最大的天然气生产基地。

四川地处水热充沛的亚热带季风气候区，森林资源和生物多样性丰富，是长江重要的水源涵养地和水量供给地以及全国乃至世界珍贵的生物基因库之一，在构建长江上游生态屏障中居于十分重要的位置。

四川是全国著名的旅游资源大省，有国家级重点风景名胜区 15 处，省级风景名胜区 75 处。全省有世界遗产 5 处，居全国第二位，其中自然遗产 3 处（九寨沟、黄龙、四川大熊猫栖息地），自然和文化双重遗产 1 处（峨眉山－乐山大佛），文化遗产 1 处（青城山－都江堰）。有国家级自然保护区 21 个，国家级地质公园 10 处，森林公园 88 个，旅游资源绚丽多姿。

## 第二节 社会经济

四川现辖 21 个市（州），182 个县（市、区），其中自治州 3 个，自治县 3 个，总人口 8750 万人。四川是西部经济大省，国内生产总值、工业总产值和社会消费品零售总额约占我国西部 12 个省（区、市）的四分之一，居西部首位，是西部地区最大市场及物资集散中心。

“十五”期间，四川经济总量年均增幅高于全国平均水平，工业化、城镇化步伐加快，基础设施和生态建设成效显著，改革开放实现新突破，社会事业发展全面进步，人民生活水平不断提高，全面建设小康社会迈出可喜步伐。

2005 年全省国内生产总值 7385.1 亿元，人均国内生产总值 9060 元，提前实现跨越式发展的第一步战略目标；地方财政一般预算收入为 479.5 亿元，在 2000 年基础上翻一番；经济结构调整取得重要进展，农业基础地位得到巩固和加强，工业化、城镇化进程加快，旅游等服务业发展迅速，三次产业结构由 2000 年的 24.1 : 36.5 : 39.4 变化为 20.2 : 41.6 : 38.2；城镇化水平由 2000 年的 26.7% 提高到 33%；交通、能源、水利、通信、市政、环保等基础设施建设成绩显著，发展的基础条件进一步改善；外经外贸和利用外资规模扩大，经济体制改革不断向纵深推进；人民生活水平明显提高，2005 年城镇居民人均可支配收入 8386 元，农民人均纯收入达到 2803 元，分别比 2000 年增加 2492 元和 899 元；科技、教育、文化、卫生等社会事业全面发展，精神文明与民主法制建设得到加强，民族团结，社会稳定。

由于四川人口基数大，经济基础相对薄弱，城乡二元结构突出，属城镇化、工业化初期向中期过渡阶段，与相关全国平均水平比较，四川仍属于低收入欠发达地区，需要着力解决发展不足、发展不平衡、发展水平不高的问题，土地资源利用和配置具有特殊性。

## 第二章 土地利用形势

### 第一节 土地利用现状

#### 一、土地利用现状

根据全省土地利用变更调查，到 2005 年末，全省农用地面积为 4242.58 万公顷，建设用地面积为 156.22 公顷，未利用地面积为 441.76 万公顷，分别占土地总面积的 87.65%、3.23% 和 9.12%。在农用地中，耕地面积为 599.63 万公顷，园地面积为 72.14 万公顷，林地面积为 1962.78 万公顷，牧草地面积为 1371.58 万公顷，其他农用地面积为 236.46 万公顷。在建设用地中，城乡建设用地面积为 131.20 万公顷，交通运输用地面积为 12.85 万公顷，水利设施用地面积为 9.93 万公顷，其他建设用地面积为 2.24 万公顷。在未利用地中，水域面积为 61.34 万公顷，沼泽、滩涂面积为 17.94 万公顷，荒草地等未利用土地面积为 362.48 万公顷。

#### 二、上轮土地利用总体规划实施成效

自《四川省土地利用总体规划（1997-2010 年）》批准实施以来，在新颁布实施的土地管理法指导下，在社会经济发展用地快速增长、土地供给约束日益加大的形势下，通过实施严格的土地管理制度，强化规划控制与引导，较好协调了经济社会发展与保护资源的关系，为保障全省经济社会持续、快速发展发挥了重要作用。

##### 1、有效保护了耕地和基本农田，农业基础地位得到巩固



基本农田保护面积稳定在 514.48 万公顷。通过土地整理、农田水利建设，不断提高耕地特别是基本农田地力，改善了农业生产条件，全省农业总产值从 1996 年的 1274.32 亿元提高到 2005 年的 2457.46 亿元增长 0.93 倍。

2、建设用地节约集约利用水平不断提高，保障了社会经济发展各项事业的必要用地

1997—2005 年，全省净增建设用地面积 14.10 万公顷，单位建设用地二三产业产值从 1996 年的 14.79 万元/公顷增加到 2005 年的 37.79 万元/公顷，增长了 1.56 倍。

3、土地整理复垦力度加大，总体实现了建设占用耕地的占补平衡

规划实施期间，通过土地整理、开发、复垦项目实施，累计补充耕地 7.59 万公顷，年均补充耕地 0.95 万公顷。

4、土地生态环境得到逐步改善

上一轮土地利用总体规划实施以来，贯彻落实国家退耕还林有关政策，林地面积由 1996 年的 1904.39 万公顷上升到 1962.78 万公顷，2005 年森林覆盖率达到 28.98%，促进了长江中上游水资源涵养保护，为构建长江中上游生态屏障做出了积极的贡献。

5、土地利用规划意识不断加强

通过上轮土地利用总体规划规划的实施，市场配置土地资源的作用得到进一步发挥，建立健全了土地管理的行政、法律机制，规划实施的技术保障能力逐步提高，全社会土地利用规划意识不

断加强，为更加科学管理土地奠定了坚实的基础。

### 三、土地利用面临的突出问题

四川省土地利用总体规划的有效实施，保障了区域粮食安全，促进了全省经济平稳快速发展，减缓了生态环境恶化的趋势。但是，我省人多地少，人地关系紧张的基本格局没有改变，土地利用和管理仍然面临一些突出问题。

#### 1、汶川地震使灾区人地矛盾更加突出

地震及次生灾害造成全省 139 个县（市、区）损毁耕地 12.95 万公顷，整理复垦灾毁耕地、稳定全省耕地面积任务艰巨；城乡住房大量倒塌和损毁，大量建设用地功能受损和部分建设用地灭失，一些独立工矿用地和交通、能源、水利等基础设施及公共服务设施受损严重，恢复重建用地需求量很大，灾区建设用地供需矛盾突出；区域生态功能严重受损，环境承载力和土地利用安全性降低，亟需调整土地利用布局，加大了灾区以外转移承接地区用地压力。

#### 2、人均耕地少，可垦、宜耕后备土地资源较少

2005 年末，全省耕地总面积 599.63 万公顷，耕地总量大，但人均耕地仅为 1.03 亩/人，低于全国人均耕地 1.44 亩/人的平均水平，居西部地区最后一位。全省未利用地面积 441.76 万公顷，其中可供开发利用的成片后备耕地资源集中分布于攀西地区，由于灌溉条件的限制和生态保护的需要，可垦宜耕的后备耕地资源开发新增耕地潜力约为 8.49 万公顷，新增耕地潜力有限。

3、城乡建设用地内部结构不尽合理，节约集约利用水平不高

2005 年末，全省城镇用地和农村居民点用地面积分别为 19.58 万公顷、102.89 万公顷，人均城镇用地面积和人均农村居民点用地面积分别为 71 平方米/人、155 平方米/人，城镇建设空间对全省快速发展的城镇化、工业化进程支撑不足，而农村居民点用地总量偏大，布局分散，用地粗放，迫切需要从内涵挖潜入手，调整优化城乡建设用地结构与布局，挖掘存量用地潜力，缓解用地空间不足的矛盾。

#### 4、土地利用生态环境状况不容乐观

四川是长江上游水土流失较为严重的地区，全省有近 40% 土地面积遭到水土流失的危害。川西北阿坝、甘孜州沙漠化和川西南兴文地区石漠化状况日趋明显；山体滑坡、崩塌、泥石流、洪涝、干旱等自然灾害易发、频发；成都平原地区土壤镉、铅等重金属污染情况较为严重，土地利用的环境承载力状况不容乐观。

## 第二节 土地利用面临的有利条件与挑战

本世纪头二十年，是实现四川跨越发展和富民强省全面小康社会奋斗目标的重要战略机遇期，也是资源环境约束加剧的矛盾凸显期，为实现省委省政府提出的“加快建设灾后美好新家园，加快建设西部经济发展高地”战略目标，必须科学分析经济发展和土地资源利用的新形势，充分认识全省土地利用面临的有利条件与挑战。

## 一、有利条件

1、灾后恢复重建工作的开展为改善我省土地利用带来了历史性机遇

国务院批准的《汶川地震灾后恢复重建总体规划》与《汶川地震灾后恢复重建土地利用专项规划》等相关规划的实施为保障四川“加快建设灾后美好新家园”绘制了蓝图。各专项规划间的相互衔接，有利于协调各业各类用地需求，促进产业结构优化升级和合理布局；受损城乡居民点体系、基础设施网络的恢复和重建，有利于加强城乡区域统筹，改善用地结构和优化用地布局，促进土地节约集约利用；灾毁土地整理复垦投入力度的加大，有利于改善耕地生产条件，提高农业综合生产能力。

2、国家区域发展总体战略有利于我省土地资源的综合利用

四川位于西南、西北和中部地区的重要结合部，具有承东启西、连南接北的区位优势条件，是国家实施西部大开发的重点战略地区。根据国家主体功能区定位，四川省以成都为中心的成都经济区协同毗邻的重庆经济区共同构成全国重点开发区域之一。成都经济区以成都为核心，以成德绵为主轴，以眉山、乐山、资阳、遂宁、雅安等周边城市为节点，是全国重要的高新技术产业、先进制造业和现代服务业基地，西部地区重要的物流、金融、商贸和综合交通枢纽，是带动四川和西南地区发展和支撑全国发展的重要增长极。国家区域发展总体战略进一步确立了四川在西部

大开发中的引领地位，将促进全省土地资源的综合开发利用。

### 3、四川社会经济发展战略有利于促进土地利用和管理方式的转变

四川省委、省政府提出坚持以党的十七大精神为指引，深入贯彻落实科学发展观，加快建设西部经济发展高地，着力打造西部综合交通枢纽，西部物流中心、商贸中心和金融中心，重要战略资源开发基地、现代加工制造业基地、科技创新产业化基地、农产品深加工基地（一枢纽、三中心、四基地），显著提升产业聚集力、要素转化力、市场竞争力和区域带动力，巩固和发展四川省在西部经济格局中的优势地位，以及在全国经济格局中的重要地位，实现由经济大省向经济强省的跨越。我省经济发展战略的实施将有助于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。

## 二、挑战

### 1、建设用地供需矛盾突出

四川正处于城镇化、工业化加快发展的阶段，省内基础条件较好的地区还需承接地震灾区人口和产业转移，城镇工矿用地需求量将在相当长时期内保持较高水平；按照四川省委、省政府的部署，紧紧围绕四川省建设西部经济发展高地、着力打造“一枢纽、三中心、四基地”，将拉动区域性基础设施用地的进一步增长。随着耕地保护和生态建设力度的加大，在土地供给有限的情况下，建设用地供需矛盾将更加突出。

## 2、耕地保护形势严峻

四川是人口大省和农业大省，由于人口总量的持续增加、居民消费结构的快速升级，随着西部大开发、西部经济高地建设和产业转移的各类建设项目的陆续开展，耕地保护与利用难度不断加大，对我省保护耕地、稳定粮食生产、保障区域粮食安全提出了更高的要求。

## 3、灾后恢复重建任务艰巨

汶川地震使灾区大量耕地、建设用地损毁，土地供需矛盾加剧；次生地质灾害频发，土地利用的环境安全形势严峻，土地利用布局调整的需求迫切。到 2010 年，调整土地利用布局、完成灾毁土地复垦（到 2012 年）、修复土地生态功能等灾后恢复重建工作时间紧迫，任务艰巨。

## 4、统筹区域土地利用任务难度大

在用地需求全面持续增长和土地资源约束的双重压力下，受区域经济社会发展目标多元化的影响，省内各区域间土地利用矛盾将日益突出，亟待统筹各区域土地利用，调整优化区域用地政策与宏观布局，推进土地节约集约利用，引导各地区逐步形成特色突出、优势互补的发展区域。

## 5、协调土地利用与生态环境保护困难

四川地貌类型多样，生态环境复杂，生物多样性丰富，是长江中上游重要的水源涵养区。在国家更加注重生态建设和生态安全的总体要求下，面对全省加快发展的建设需求，协调土地利用

与生态环境保护，修复因灾受损生态环境，促进人与自然的和谐相处的困难很多。

## 第三章 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，坚持以人为本，按照“加快发展、科学发展、又好又快发展”的总体取向和“加快建设灾后美好新家园、加快建设西部经济发展高地”的战略目标，严格保护耕地，落实共同责任，围绕“一枢纽、三中心、四基地”建设提供用地保障，节约和集约利用土地，内涵挖潜，进一步发挥市场在土地资源配置中的基础作用，不断提高土地资源对四川省经济社会全面、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**。落实耕地保护的共同责任，积极恢复灾毁耕地数量，有效提高复耕耕地质量，严格耕地的用途管制，加强基本农田保护和建设。

——**节约集约用地**。严格控制新增建设用地总量，以内涵挖潜为主，切实改变外延扩张的传统用地方式，集约高效利用土地，统筹灾后恢复重建新增建设用地，积极推进灾毁土地整理复垦，调整建设用地结构，优化布局。

——**统筹各业各类用地**。贯彻落实国家和四川省区域发展总体战略，以地震及地质灾害调查评估和资源环境承载能力评价为基础，客观评价土地利用的安全性，统筹安排生产、生活、生态用地，整合城乡土地资源，引导各类建设用地合理布局，协调各业各类用地矛盾，妥善处理区域用地关系，促进经济、社会、资



源和环境的全面协调可持续发展。

——**促进土地资源可持续利用。**按照建设环境友好型社会的要求，加强生态保护、环境治理和自然、历史、民族文化保护，合理开发利用土地资源，逐步恢复和改善土地生态环境，促进土地资源可持续利用。

——**增强土地宏观调控能力。**按照促进全省社会经济又好又快发展的要求，立足构建保障和促进科学发展的新机制，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 规划目标任务

全省土地利用须紧紧围绕“加快建设灾后美好新家园，加快建设西部经济发展高地”的战略目标，统筹推进抗震救灾、恢复重建和科学发展。充分考虑资源环境约束条件，用好政策、完善机制、创新技术，实施保护与保障并举、集约挖潜和统筹协调并重的可持续发展土地利用总体战略，规划期间土地利用要努力实现以下目标任务：

### 一、近期目标任务

#### 1、灾后恢复重建目标任务

——**39 个重灾县（市、区）灾后恢复重建任务目标。**优先保障恢复灾区群众的基本生活条件和公共服务设施用地，对《汶川地震灾后恢复重建总体规划》与《汶川地震灾后恢复重建土地利用专项规划》确定的重建项目用地给予重点安排。保障适宜重

建区的建设用地规模，控制适度重建设区和生态重建设区的城镇建设用地，适度压缩工矿用地和农村居民点用地，恢复并逐步扩大生态用地。到 2010 年，除安排灾后重建过渡性安置用地 0.87 万公顷外，规划新增灾后恢复重建建设用地 4.78 万公顷，占用耕地 2.84 万公顷。

优先开展 39 个重灾县（市、区）灾后重建土地整理复垦，使灾毁耕地、临时用地、废弃城镇村和工矿用地得到有效整理复垦，耕地生产条件和农业综合生产能力得到全面恢复。到 2012 年，完成灾毁土地整理复垦 14.52 万公顷，其中，恢复灾毁及临时占用耕地 11.80 万公顷，复垦城镇、农村居民点及工矿废弃地 2.72 万公顷。

专栏一 39 个重灾县临时用地、新增建设用地安排							单位：公顷
临时用地规模	新增建设用地						新增建设占用耕地
	新增总计	城镇	工矿	农村居民点	基础设施	其他	
8700	47800	19200	4000	9500	14600	500	28400

——100 个一般受灾县（市、区）灾后恢复重建任务目标。

结合人口异地安置、产业布局调整、生态建设安排等要求，区分轻重缓急，统筹安排 100 个一般受灾县（市、区）各类重建用地，节约集约利用土地，有序推进土地整理复垦。与城镇化、工业化和新农村建设相适应，合理调整城镇村、工矿、基础设施等各类建设用地的空间结构，培育区域经济社会发展的整体竞争能力。

到 2010 年，除临时安置用地 0.10 万公顷外，安排 100 个一

般受灾县（市、区）新增灾后恢复重建建设用地 3.60 万公顷，占用耕地 2.14 万公顷。到 2012 年，完成灾毁土地整理复垦 1.07 万公顷，其中，恢复灾毁及临时占用耕地 0.66 万公顷，复垦因灾废弃的城镇、农村居民点及工矿用地 0.41 万公顷。

专栏二 100 个一般受灾县临时用地、新增建设用地安排							单位：公顷
临时用地规模	新增建设用地						新增建设占用耕地
	新增总计	城镇	工矿	农村居民点	基础设施	其他	
1000	35954	17882	5100	3072	8900	1000	21400

## 2、土地利用目标任务

到 2010 年，严格执行国家下达近期耕地保有面积和基本农田保护任务，科学划定基本农田保护区，合理安排近期新增建设用地规模、布局、时序，确保“十一五”期间全省建设发展空间，加大城乡和区域用地统筹的力度，有序推进城乡建设用地集中布局，各类产业用地集聚发展，节约集约利用土地，为保障加快建设西部经济发展高地任务完成奠定坚实基础。

——**耕地与基本农田保护目标**。全省耕地保有量保持在 594.80 万公顷，基本农田保护面积稳定在 513.75 万公顷；非农建设占用农用地和耕地面积分别控制在 7.80 万公顷和 4.80 万公顷以内，土地整理复垦开发补充耕地面积不低于 4.80 万公顷。

——**建设用地控制目标**。全省建设用地总规模控制在 165.09 万公顷以内，新增建设用地 9.33 万公顷，净增建设用地 8.87 万

公顷。其中：城乡建设用地规模控制在 137.00 万公顷以内，净增城乡建设用地 5.80 万公顷；交通水利等基础设施用地规模为 25.65 万公顷，净增用地 2.87 万公顷；旅游等其他建设用地规模为 2.44 万公顷，净增用地 0.20 万公顷。

——**节约集约利用建设用地目标**。全省人均城镇工矿用地由 2005 年的 110 平方米/人降低到 2010 年的 106 平方米/人，农村居民点用地占城乡建设用地总规模的比例由 2005 年的 78.42% 降低到 74.82%，城乡建设用地内部结构得到改善。

——**土地生态建设目标**。综合治理水土流失面积 2.50 万平方公里，水土流失得到一定控制。

## **二、远期目标任务**

以灾后恢复重建为新起点，坚持协调发展，优化空间布局，注重经济效益、社会效益和生态效益的统一。到 2020 年，严格控制耕地流失，加大基本农田建设集中投入力度，稳定提高保障全省粮食安全的能力；统筹存量与增量建设用地利用，确保科学发展所需的建设用地，在建设用地布局适宜性评价基础上，合理安排建设用地布局；保障生态网络屏障用地，修复治理受损土地生态环境，促进土地资源的可持续利用；综合运用法律、行政、经济和技术手段，不断强化土地宏观调控能力，稳步提高土地利用管理效率和服务水平。

——**耕地与基本农田保护目标**。全省耕地保有量 2020 年保持在 588.80 万公顷，确保 513.75 万公顷基本农田数量不减少、

质量有提高。规划期间，全省非农建设占用农用地和耕地面积分别控制在 22.04 万公顷和 13.56 万公顷以内，土地整理复垦开发补充耕地面积不低于 16.00 万公顷；通过“金土地”工程的实施建成高标准基本农田 40 万公顷。

——**建设用地控制目标。**全省建设用地总规模控制在 181.28 万公顷以内，新增建设用地 26.36 万公顷，净增建设用地 25.06 万公顷。其中：城乡建设用地规模控制在 148.58 万公顷，净增城乡建设用地 17.38 万公顷；交通水利等基础设施用地规模为 30.06 万公顷，净增用地 7.28 万公顷；旅游等其他建设用地规模为 2.64 万公顷，净增用地 0.40 万公顷。

——**节约集约利用建设用地目标。**全省人均城镇工矿用地调整为 107 平方米/人，农村居民点用地占城乡建设用地总规模的比例降低到 68.23%，城乡建设用地内部结构得到进一步优化调整。

——**土地生态建设目标。**全省森林覆盖率达到 35% 以上；自然保护区面积在 2005 年的基础上增加 2 个百分点以上，自然保护区建设布局更加合理，保护区类型和保护面积适宜；综合防治水土流失面积 8.50 万平方公里。切实加强土地生态环境的修复治理，加大“三废”治理力度，严格控制污染源，减轻对土地和水域的污染，不断提高土地生态环境质量。

专栏三 土地利用主要调控指标				单位：万公顷
指 标	2005 年	2010 年	2020 年	指标属性
一、总量指标				
耕地保有量	599.63	594.80	588.80	约束性
基本农田保护面积	514.48	513.75	513.75	约束性
园地面积	72.14	81.19	95.72	预期性
林地面积	1962.78	1978.94	1997.71	预期性
牧草地面积	1371.58	1376.02	1379.23	预期性
建设用地总规模	156.22	165.09	181.28	预期性
城乡建设用地规模	131.20	137.00	148.58	约束性
城镇工矿用地规模	28.31	34.50	47.20	预期性
交通、水利及其他用地规模	25.02	28.09	32.70	预期性
二、增量指标				
新增建设用地总量	—	9.33	26.36	预期性
新增建设占用农用地规模	—	7.80	22.04	预期性
新增建设占用耕地规模	—	4.80	< 13.56	约束性
整理复垦开发补充耕地 义务量	—	4.80	13.56	约束性
三、效率指标				
人均城镇工矿用地（平方米）	110	106	107	约束性

## 第四章 土地利用结构调整

为实现土地资源的优化配置和合理利用，根据规划期内全省土地利用目标和任务，在 2005 年土地利用现状结构基础上，对全省 2010 年和 2020 年土地利用结构进行合理调整。

### 第一节 总体结构调整

围绕加快建设灾后美好新家园和加快建设西部经济高地的战略目标，统筹各类各业各区域用地，不断优化土地利用结构。规划期间，保持农用地数量基本稳定，适度扩大建设用地规模，在优先保护自然生态空间的前提下，适当开发未利用地。

到 2010 年，全省农用地面积 4259.31 万公顷，占土地总面积比例为 87.99%，比 2005 年提高 0.34%；建设用地总量增加到 165.09 万公顷，占土地总面积比例为 3.41%，比 2005 年提高 0.18%；未利用地减少到 416.16 万公顷，占土地总面积比例为 8.60%，比 2005 年降低 0.53%。

到 2020 年，全省农用地面积 4277.10 万公顷，占土地总面积比例为 88.36%，比 2005 年提高 0.71%；建设用地总量增加到 181.28 万公顷，占土地总面积比例为 3.75%，比 2005 年提高 0.52%；未利用地减少到 382.18 万公顷，占土地总面积比例为 7.90%，比 2005 年降低 1.23%。

### 第二节 稳定农用地结构

按照发展现代农业，巩固和加强农业基础地位的要求，实现

全省农业发展上新台阶的目标，严格控制耕地流失，加大补充耕地力度，着力复垦汶川地震因灾受损耕地，统筹利用其他农用地，不断提高农业综合生产能力。

### **一、严格保护耕地**

优先安排灾后土地整理复垦，积极恢复损毁耕地面积。严格执行耕地占补平衡制度，确保耕地总量不因建设占用净减少。加大成都平原、川中丘陵、安宁河谷地区耕地和基本农田整理力度，适度开发盆周山区和攀西地区未利用土地。到 2010 年和 2020 年，全省耕地保有量分别不低于 594.80 万公顷和 588.80 万公顷。

### **二、因地制宜发展园地**

适当扩大园地面积，加强对成都平原、盆地丘陵地区现有中低产园地及新建园地的改造和管理，强化集约规模经营，不断提高园地单产和效益。到 2010 年和 2020 年，全省园地面积比 2005 年分别增加 9.05 万公顷和 23.58 万公顷，占农用地面积的比例分别提高到 1.91% 和 2.24%。

### **三、加强林地管护**

以川西北高山高原地区、盆周山区、川西南山区、江河源头为重点，巩固退耕还林成果、确保质量，采取成片造林、营造农田林网、封山育林等措施，稳定有林地保有面积，完成配套荒山荒地造林任务，积极构建生态屏障。到 2010 年和 2020 年，全省林地面积比 2005 年分别增加 16.16 万公顷和 34.93 万公顷，占农用地面积的比例分别提高到 46.46% 和 46.71%。



#### **四、合理利用草地资源**

在川西北高原沙漠化地区实施天然草原退牧还草工程，对已垦草原撂荒地进行人工种草或补播牧草，恢复草地植被。在全省 40 个水土流失严重，石漠化趋势突出的岩溶地区重点县，开展人工种草，推广圈养牲畜，减少对草地的破坏。到 2010 年和 2020 年，全省牧草地面积比 2005 年分别增加 4.44 万公顷和 7.65 万公顷，占农用地面积的比例分别调整为 32.31% 和 32.25%。

#### **五、适度减少其他农用地**

加强其他农用地管理，合理引导建设占用其他农用地，加大平坝、河谷和浅丘地区土地整理力度，逐步减少田坎用地面积。到 2010 年和 2020 年，全省其他农用地面积分别减少到 228.36 万公顷和 215.64 万公顷，占农用地面积的比例分别降低到 5.36% 和 5.04%。

### **第三节 优化建设用地结构**

围绕提高建设用地保障科学发展的能力，强化建设用地节约集约利用，合理调整建设用地内部结构。规划期间，交通、水利等基础设施用地相应增加，城镇工矿用地适度扩大，农村居民点用地适度减少，城乡建设用地结构进一步优化。

#### **一、建设用地总量控制**

按照控制总量、用好增量、挖掘存量的原则要求，立足节约集约利用建设用地，保障发展和培育区域整体竞争力所需的建设空间，适度提高国土开发建设强度。到 2010 年和 2020 年，全省

建设用地总量分别增加到 165.09 万公顷和 181.28 万公顷，占土地总面积的比例分别提高到 3.41%和 3.75%。其中，城乡建设用地总量分别为 137.00 万公顷和 148.58 万公顷；交通水利及其它建设用地分别为 28.09 万公顷和 32.70 万公顷。

## 二、优化城乡用地结构

充分发挥中心城镇对周边地区经济和社会发展的辐射带动作用，促进人口和产业的合理集聚，保障以成都为核心，宝成、成昆、成渝、成达四条交通干线为发展轴，绵阳、乐山、自贡、内江、南充、泸州、宜宾、攀枝花等区域中心城市为骨干，其他中小城镇为基础的城镇体系发展用地。加快推进成都平原高新技术和机械制造产业基地、攀西有色金属产业化基地、川南煤炭化工和特色食品加工产业基地、川东北石化产业基地建设。到 2010 年和 2020 年，全省城镇工矿用地面积比 2005 年分别增加 6.20 万公顷和 18.90 万公顷，占城乡建设用地比例分别提高到 25.18%和 31.77%。

统筹城乡发展用地，规范和加强农村集体建设用地管理，积极在成都平原、盆地丘陵地区、川南山区河谷平坝地带实施城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩政策，挖掘存量建设用地潜力，促进社会主义新农村建设。到 2010 年和 2020 年，全省农村居民点用地面积比 2005 年分别减少 0.39 万公顷和 1.51 万公顷，占城乡建设用地的比例分别降低到 74.82%和 68.23%，城乡建设用地内部结构进一步优化。

### **三、保障重点交通、水利等基础设施用地**

强化交通、水利等基础设施建设的战略支撑作用，优先保障灾后恢复重建基础设施用地，统筹安排发展所需的基础设施建设项目用地，并与规划的城乡建设用地空间格局相协调，满足工业化、城镇化、区域一体化和新农村建设的客观需求，改善落后地区的投资环境和发展能力。到 2010 年和 2020 年，全省交通、水利等基础设施用地面积比 2005 年分别增加 2.87 万公顷和 7.28 万公顷，占建设用地总量比例分别提高到 15.54% 和 16.58%。

### **四、合理安排其他建设用地**

加快受损旅游设施恢复重建，保护自然文化遗产与景观，和谐开发、永续利用旅游资源，不断提高旅游设施服务能力。严格按照国家政策，合理安排军事、丧葬等其他建设用地。到 2020 年，旅游设施、军事等其他建设用地面积比 2005 年增加 0.40 万公顷，占建设用地总量比例提高到 1.46%。

## **第四节 适度调整未利用地结构**

引导非农建设利用低丘缓坡地和未利用地，在不影响生态环境质量的前提下，适度开发攀西地区、盆周山区、川中丘陵区未利用土地资源，加大河流、湖泊、湿地等生态性用地保护力度。到 2010 年，全省未利用地面积减少到 416.16 万公顷，占土地总面积的 8.60%；到 2020 年，未利用地面积减少到 382.18 万公顷，占土地总面积的 7.90%，规划期内土地利用 rate 提高到 92.10%。

## 第五章 区域土地利用调控

贯彻落实国家和全省区域发展战略，统筹区域土地利用，明确区域土地利用调控方向，实施差别化的土地利用政策。根据土地资源条件、地理区位和发展潜力，围绕“一枢纽，三中心，四基地”建设，优化区域国土开发格局，融合主体功能定位，将全省划分为成都平原、川南、攀西、川东北、川西北 5 大土地利用区。

### 第一节 成都平原土地利用区

包括成都、德阳、绵阳、资阳和眉山 5 个地级市所辖行政区域，面积 5.35 万平方公里。

一、大力实施灾后重建土地利用专项规划，优先保障灾后重建用地。严格控制建设用地规模扩大，合理划定城乡建设用地扩展边界，调整用地结构，注重内涵挖潜，集约节约用地。结合统筹城乡综合配套改革试验区建设，扩大“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”试点，统筹城乡用地。严格保护耕地，加大土地整理力度，建设高标准基本农田。围绕交通枢纽和产业基地建设，为基础设施建设和工矿用地提供有效保障。

二、优先保障恢复灾区群众的基本生活条件和公共服务设施用地，保障灾后重建中恢复生活和生产的必需用地，对灾后重建项目给予重点支持。保障适宜重建区灾后重建用地，提升区域人口和经济集聚能力，保障灾后重建基础设施建设用地，促进灾区

恢复重建和发展；适当控制适度重建区的建设用地增量，优先保障生态建设和修复建设项目用地，保证区域特色鲜明的产业项目用地。加强地质灾害危险性评价和综合治理，控制都江堰-江油断裂系两侧地质灾害易发区域和生态敏感区内土地开发强度。针对因地震及次生地质灾害毁损和废弃的土地，在调查评价的前提下，开展科学有序的土地整理复垦工程。

三、切实保护耕地，严格控制基本农田用途转变，加大土地投入，改善耕地质量，推进土地规模化和集约化经营，建设集中连片、高标准的基本农田，加大耕地污染的防治力度。大力实施“金土地”工程，加大成都平原综合整理区的农用地和农村宅基地的整理力度，改善生产条件，加强渠系配套，增加有效灌溉面积，增加高产、稳产优质耕地。到 2020 年，规划安排该区耕地保有量不低于 170.05 万公顷，建设高标准基本农田 152.38 万公顷。

四、以内涵挖潜和优化结构为主，严格控制本区建设用地总量，特别是城镇工矿用地规模。控制建设用地增量，提高建设用地利用强度，提升土地利用集约水平。优先安排大中城市及重点镇用地指标，有序引导小城镇建设，鼓励外围组团发展，大力提升第三产业和高新技术产业竞争力和集聚力，进一步改善产业结构。到 2020 年，规划安排该区城镇工矿用地规模 20.77 万公顷。

五、积极实施“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”政策，总结有效经验，采用不同模式，扩大试点范围，有序

推进工作，加大农村建设用地整理力度，盘活粗放利用的农村建设用地，提高土地利用集约水平。

六、以国家批准的统筹城乡综合配套改革试验区为契机，落实以“三个集中”为核心的城乡一体化发展战略，稳步推进土地向规模经营集中，引导农民向城镇集中，充分挖掘城镇工矿用地潜力，加大土地整理复垦力度，调整城乡用地结构，形成有利于城乡统筹发展的用地布局。

七、围绕农产品深加工基地、科技创新产业化基地和现代加工制造基地建设，强力推进工业向集中发展区集中，提高集聚程度，提高供地准入条件，提升土地开发投资强度和产出效益，限制水平低、占地多、污染大、能耗高的产业，支持高新技术产业、循环经济产业和现代服务业发展，严格控制因产业发展与土地供需矛盾突出可能导致的乱占乱用土地现象的发生。

八、围绕全省综合交通枢纽建设布局，强化成都综合交通枢纽功能，优先保障成都主枢纽和出川西通道建设用地，对德阳、绵阳等次级枢纽的交通网络体系建设用地给予必要保障。适当增加大型供水工程和灌区改造工程用地。到 2020 年，规划安排该区基础设施及其他建设用地规模 10.47 万公顷。

## 第二节 川南土地利用区

包括自贡、宜宾、泸州、内江和乐山 5 个地级市所辖行政区域，面积 4.81 万平方公里。

一、适当扩大建设用地供给，满足建设川南大城市密集区的

用地需求。加大基础设施建设力度，完善交通基础设施网络体系。控制土地流向，保证产业发展对土地的正常需求，保障促进区域产业结构优化升级的项目用地。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。

二、适度增加城镇土地供给，推进集约用地型的城镇建设，合理划定城乡建设用地扩展边界，提高城镇人口和经济综合承载能力。围绕川南大城市密集区建设，合理安排区域中心城市和各节点城镇用地规模，推进大城市建设，积极培育中等城市，优化整合小城镇，提高城镇集聚程度。到 2020 年，规划安排该区域城镇工矿用地规模 9.62 万公顷。

三、大力保障基础设施建设用地，促进出川南通道和枢纽配套的建设，完善公路、铁路交通网络，加快航道、港口和码头建设，实施岷江下游航电综合开发，加快长江航道整治疏浚，提升长江航道等级，建设泸州、宜宾两大综合性港口，改善通航条件。到 2020 年，规划安排该区基础设施及其他建设用地规模 6.44 万公顷。

四、重点保障本区煤炭、核电等能源及煤化工、盐化工等化工产业项目建设用地需求，为构建省级食品饮料及机械装备产业基地提供用地保障。土地利用安排上注重引导区内产业结构的调整，充分利用优势、特色资源，逐步减轻该区与成德绵地区的产业结构趋同问题。

五、大力加强农用地整理特别是基本农田整理，进行农业产

业结构和产品结构调整,建设特色农业和特色林业产业化基地。到 2020 年,规划安排该区耕地保有量不低于 151.31 万公顷,建设高标准基本农田 128.16 万公顷。

六、开发川南旅游资源,加大蜀南竹海、自贡恐龙旅游区建设力度。

### 第三节 川东北土地利用区

包括广元、遂宁、南充、广安、达州、巴中 6 个地级市所辖行政区域,面积 6.93 万平方公里。

一、优先保障灾后重建用地,对灾后重建项目给予重点支持。适度增加城镇土地供给,调整城乡建设用地结构,提升城市化水平,提高城镇人口和经济综合承载能力。推进集约用地型的城镇建设,合理划定城乡建设用地扩展边界。发挥区位和资源优势,保证优势产业发展对土地的正常需求。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。积极推进农用地整理,改善农业生产条件。

二、优先安排恢复灾区群众的基本生活条件和公共服务设施用地,保障灾后重建中恢复生活和生产的必需用地,按照节约集约用地、保护耕地的原则,合理布局新增建设用地。

三、结合成渝统筹城乡综合配套试验区改革,发挥毗邻重庆市的区位优势,积极构建川东北城市群,适度增加城镇土地供给,促进南充、遂宁、广安城市圈的发展,调整城乡建设用地结构,改善达州、巴中、广元城镇发展滞后现状,加快达州、巴中、广



元城镇建设步伐，使本区成为全省比较重要的经济、人口密集区。到 2020 年，规划安排该区城镇工矿用地规模 10.21 万公顷。

四、围绕重要战略资源开发，发挥本区丰富的天然气资源优势，保障天然气化工产业重点项目和天然气长输管道建设用地，促进天然气化工基地建设。保障承接产业转移发展用地，利用地处成渝经济区主要通道的位置条件，承接重庆和成都经济区的产业转移，加快发展机械和电子产业。

五、保障出川北通道和东通道建设用地，构建区域大通道，重点建设川陕、川甘、川渝之间的铁路，加快川陕、川渝公路快速通道建设、提升嘉陵江水运航道等级。到 2020 年，规划安排该区基础设施及其他建设用地规模 8.66 万公顷。

六、加大土地整理实施力度，加快以小流域为单元的山、水、田、林、路综合治理，治理坡面和河流水系，改造中低产田土，提高耕地质量，改善农业生产条件，大力发展特色农产品深加工。到 2020 年，规划安排该区耕地保有量不低于 197.79 万公顷，高标准基本农田保护面积达到 170.89 万公顷。

七、适度增加旅游用地，加快嘉陵江流域生态文化旅游区建设，发展以红色旅游和三国文化旅游为特色的旅游业。

#### **第四节 攀西土地利用区**

包括攀枝花、雅安和凉山彝族自治州 3 个市州所辖行政区域，面积 8.31 万平方公里。

一、适当安排建设用地供给，优先保障本区优势矿产资源开

发及相关产业发展用地。围绕水电开发和基础设施建设，合理安排交通水利项目用地。挖掘耕地后备资源潜力，加大土地开发力度，建设优质基本农田。发挥区域旅游资源特色，保障旅游及其配套服务设施用地。

二、依托攀枝花、西昌、雅安 3 市，适当安排居民住宅建设用地和第三产业建设用地，促进经济和人口的合理集聚。到 2020 年，规划安排该区城镇工矿用地规模 4.55 万公顷。

三、围绕南通道建设，保障西南出海大通道建设用地，重点建设川滇、川黔之间的铁路和公路通道，连接珠三角和北部湾地区。发挥水能资源优势，大力发展水电产业，全面推动流域综合开发，保障大渡河、金沙江水电基地建设用地，保障输配电网络建设用地，注重开发过程中的生态环境保护。到 2020 年，规划安排该区基础设施及其他建设用地规模 4.18 万公顷。

四、充分发挥本区矿产资源丰富的优势，加大资源勘查力度，推进资源开发，保障矿产资源开发用地。重点保障攀西钒钛产业基地建设用地，发展黑色、有色金属产业集群，调整优化矿产资源开发用地布局与结构，加大采矿用地的监督和管理力度，支持矿业集中发展区域和矿山生态建设，防止矿产资源开发过程中对土地资源和生态环境的破坏。

五、加强土地整理、复垦和宜农荒地的开发工作，建设国家级耕地后备资源开发基地和亚热带农业基地。大力加强对矿山开采废弃地的土地复垦，大力加强以安宁河谷平原为重点的土地开

发，改善农业基础设施条件，建设优质基本农田。到 2020 年，规划安排该区耕地保有量不低于 55.94 万公顷，高标准基本农田保护面积不低于 50.57 万公顷。

六、发挥本区旅游资源优势，突出“阳光休闲旅游”、“生态旅游”、“川滇民俗风情旅游”、“工业科技旅游”四大特色，加快旅游基础设施和配套服务设施建设，建设攀西阳光度假旅游区。

## 第五节 川西北土地利用区

包括阿坝藏族羌族自治州和甘孜藏族自治州所辖行政区域，面积 23 万平方公里。

一、在地质环境安全性和资源环境承载力评价的基础上，避让地质灾害易发区和隐患点，合理布局建设用地，适度安排必要的生活生产建设用地。严格保护生态环境，巩固退耕还林成果，防治土地沙化，统筹推进水电产业发展、旅游资源开发和生态环境保护，禁止林地、牧草地等生态用地随意改变用途。

二、保障川西旅游环线、四川香格里拉生态旅游景区环线等旅游产业发展所需的配套交通基础设施用地，开发利用岷江、雅砻江流域水电资源，保障阿坝东部、北部和甘孜南部、中东部四大水电集群建设用地。到 2020 年，规划安排该区基础设施及其他建设用地规模 1.95 万公顷。

三、本区地质灾害频繁，生态环境脆弱，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保障发展特色产业以及基础设施和公共设施等建设，建设用地选址布局应避让地质灾害易发区和隐患点。位于地质灾害高易发区的县城和乡镇驻地建设要远离重大地质灾害点和活动断层，留出一定的缓冲地带，疏散或搬迁密集居民点，线状工程（公路、铁路等）应回避或采取隧道穿越，禁止不适宜功能定位的建设项目用地。

四、切实发挥土地对生态安全的基础屏障作用。严格土地用途管制，严禁改变生态用地用途，加强对农用地特别是林地和牧草地等生态用地的保护。坚持土地资源保护性开发，统筹旅游资源开发与土地生态建设，促进区域生态功能的恢复和提高。在龙门山主断裂带两侧地质灾害高易发区内，应以保护生态为主，农业用地应以林地、牧草地为重点，严格限制坡耕地和梯田开发扰动岩土体。

五、安排“牧民定居行动”居民点用地，通过小城镇、移民村建设，点状发展，引导农牧民向县城和重点镇转移，保障区域内教育、文化、卫生、广播、电视等基础事业用地，促进少数民族地区社会事业的发展。开展稀有、有色金属和贵金属矿产的勘查，保障优势资源产业发展用地。到 2020 年，规划安排该区城镇工矿用地规模 1.17 万公顷。

六、巩固退耕还林成果，防治土地沙化，严格保护生态环境。加大长江上游生态保护林培育力度，重视水源涵养，防治草场过度畜牧，加强高原湿地保护，将本区建设成为全省乃至全国的重

要生态屏障区域。发挥特色生物资源优势，加快生态农业和特色畜牧业的发展，综合提高农业产业化水平。到 2020 年，规划安排该区耕地保有量不低于 13.71 万公顷，基本农田保护面积不低于 11.75 万公顷，林地和牧草地面积分别达到 786.81 万公顷和 1204.98 万公顷。

七、协调旅游资源开发与生态保护。以生态保护为前提，适度开发旅游资源，加强九环线等现有世界级、国家级精品旅游景区建设，加快大九寨国际旅游区等景区建设，积极培育川西北大草原等旅游景区，完善旅游配套基础设施，实现本区生态旅游资源的可持续利用。

## 第六章 土地利用主要任务与重大工程安排

依托土地利用重大工程，加强耕地与基本农田保护和建设，实施土地整理复垦开发，推进土地节约集约利用，保障基础设施建设，合理安排土地利用布局，注重土地生态保护，统筹城乡发展。

### 第一节 保护和合理利用农用地

严格控制耕地流失，加强基本农田保护和建设，加大补充耕地力度，强化耕地质量建设，统筹利用农用地，提高农业综合生产能力，推进全省农业发展上新台阶。

#### 一、坚持最严格的耕地保护制度

##### 1、严格控制非农建设占用耕地

按照不占或少占耕地的原则，强化对城乡各类建设占用耕地的控制和引导。规划期内建设占用耕地面积控制在 13.56 万公顷以内，其中，规划近期建设占用耕地面积不高于 4.80 万公顷。

##### 2、加强对农用地结构调整的引导

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，必须依据数量质量平衡的原则履行补充耕地的义务。合理引导农业结构调整，确保农业结构调整不破坏土地耕作层。规划期内不再安排退耕还林。

##### 3、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。严格界定灾毁耕地标准，强化耕地灾毁情况监测，对灾毁耕地及时复

耕。力争将规划期内因灾害损毁减少的耕地面积控制在 6.00 万公顷以内。

#### 4、稳步提高耕地质量

制定补充建设占用耕地数量、质量按等级折算的具体实施方案，建立耕地数量动态巡查和质量监测体系，通过“金土地”工程、沃土工程、红层找水工程、农田节水等重大工程实施，培肥耕地，确保补充耕地的数量和质量。

### 二、加强基本农田的保护和建设

#### 1、合理划定基本农田

按照“面积不减少，质量有提高，布局总体稳定”的原则，合理划定基本农田，并落实到地块和农户。参照农用地分等定级成果，将大面积、集中连片、高质量等级的耕地划入基本农田保护范围，土地开发整理复垦新增加优质耕地优先划入基本农田。新调整划定的基本农田平均质量等级应高于原有的平均质量等级。现状基本农田中的优质园地、高产人工草地、精养鱼塘等，可继续作为基本农田管护。

全省基本农田保护面积基数在《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020 年）》下达 513.73 万公顷基础上，划定为 513.75 万公顷。

#### 2、加大基本农田建设力度

建立基本农田建设集中投入制度，加大财政对省内粮食主产区域和基本农田保护区建设的扶持力度，紧密结合“金土地”专项

土地整理工程和“沃土工程”，大力开展成都平原地区、盆地内丘陵地区、安宁河谷地区的基本农田整理，推进三台县、岳池县、安岳县、隆昌县、郫县、通江县等 6 个全国基本农田保护示范区建设，加大丘陵地区中低产田土的改造力度。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，按耕地等级实施差别化管理，重点保护优质耕地和水田，建设优质耕地和水田集中区，提高耕地生产能力。

### 3、严格落实基本农田保护制度

单独选址的能源、交通、水利等基础设施项目，因选址特殊无法避让基本农田的，在用地预审和报批前，必须对选址方案、基本农田规划调整及补划方案等进行充分论证和听证，报国务院批准。经批准占用基本农田的，必须及时补划，征地补偿按法定的最高标准执行，耕地开垦费按当地最高标准缴纳。禁止违法占用基本农田进行绿色通道、绿化隔离带和防护林建设，禁止改变基本农田土壤性状发展林果业和挖塘养鱼，禁止对基本农田耕作层造成永久性破坏的临时工程用地和其他各种活动。

### 三、统筹安排其他农用地

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升级。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。

按照严格保护林地、积极发展、科学经营、持续利用的原则，



严格林地征占用管理，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和省重点公益林、天然林、自然保护区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与重建。充分利用宜林荒山荒坡造林，扩大有林地面积。

合理利用草地资源，防止超载过牧，严禁滥挖、滥采、滥垦草地。坚持用养结合，科学合理的控制载畜量。加强天然草原改良，培育、提高草地生产力。川西高原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。支持退化草地治理、草地生态系统恢复重建、川西北防沙治沙等工程的实施。

## **第二节 推进土地整治工程**

依托重点工程，大力推进土地综合整治，提高耕地质量，严格执行占用耕地补偿制度，确保不因建设占用造成耕地净减少，完成省域范围内的建设占用耕地补充任务。

### **一、完成灾后恢复重建土地整理复垦任务**

针对地震及次生地质灾害毁损的耕地、农田道路、抢险救灾应急用地（含道路、垃圾填埋场等）、过渡性安置用地、废弃的城镇、村庄和工矿旧址特点，开展以土地整理复垦适宜性评价为主要内容的调查评价工作，并结合灾后城镇、居民点重建规划，安排因地震及次生地质灾害损毁耕地、临时占用耕地的整理复垦，适当调整农田布局，适度拆并自然村落，适时复垦废弃农村

居民点及工矿废弃土地，科学有序地实施灾后重建土地整理复垦工程。

优先安排和保障实施灾后恢复重建土地整理复垦项目。到2010年，完成39个重灾县土地整理复垦14.52万公顷，其中，恢复灾毁及临时占用耕地11.80万公顷，复垦城镇、农村居民点及工矿废弃地2.72万公顷；完成100个一般受灾县土地整理复垦1.07万公顷，其中，恢复灾毁及临时占用耕地0.66万公顷，复垦城镇、农村居民点及工矿废弃地0.41万公顷。

鉴于灾后重建土地整理复垦会滞后于其他灾后重建工作，为全面完成规划确定的任务，还需一到两年的时间。在做好2008-2010年土地整理复垦工作的基础上，对使用期限超过三年的过渡性安置用地，根据居民安置工作进度，搬迁一块复垦一块，使临时安置用地全部得到复垦；对存在地质灾害隐患的损毁耕地，待地质灾害隐患排除后，在调查评价的基础上整理复垦；对因耕地灭失、人口迁移等，造成人均耕地不能满足正常生产生活需要的地区，根据当地资源环境承载能力，整理补充耕地，基本保证受灾地区正常生产生活用地需要；按照田、水、路、林、村综合整治，统筹城乡、农业农居用地的要求，全面推进受灾地区土地整理复垦工作，恢复重建更加美好家园。

实施灾后重建土地整理复垦计划，应集中捆绑使用中央财政安排的土地复垦专项基金、中央分配的新增费、用于农业土地开发的土地出让收入和地方留成的新增费，投入灾后恢复重建土地

整理复垦项目，支持废弃建设用地、灾毁地的整理和复垦。

## **二、确定重点区域，安排规划期内补充耕地任务**

规划期内全省建设占用耕地控制在 13.56 万公顷内，其中，2006-2010 年建设占用耕地控制在 4.80 万公顷内。按照“占补平衡”的要求，考虑按等级折算的因素，确定全省 2006-2020 年土地整理、复垦、开发新增耕地面积不低于 16 万公顷，其中，2006-2010 年补充耕地面积 5.40 万公顷。

### **1、土地整理规模与省级重点整理区域**

结合全省“金土地”专项土地整理工程及“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”项目开展，推进成都平原、川中丘陵及安宁河谷基本农田保护区的土地整理工程实施，努力增加有效耕地面积，结合水土流失综合治理，加强中低产田土改造，从深度上挖掘耕地资源潜力，提高耕地的利用率和产出率。

大力实施“金土地工程”。充分挖掘全省农用地和农村宅基地整理潜力，按照因地制宜、各有侧重的原则，在成都平原、盆地丘陵区及盆周山区部分区域的 130 个县，实施各类土地整理工程。至 2015 年，在全省整理 66.67 万公顷土地，通过土地整理新增耕地不少于 6.67 万公顷，在整理项目区内建成 40 万公顷高产、稳产基本农田。

总结试点工作经验，完善工作模式，合理确定项目区，充分尊重农民意愿，推进“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”工作。加大农村建设用地整理力度，盘活粗放利用的农村

建设用地，促进土地集约节约利用，提高耕地质量，促进城乡统筹发展，缓解保护资源和保障发展之间的矛盾。

规划期内，全省待整理农用地面积为 908.23 万公顷，其中耕地 599.63 万公顷，园地 72.14 万公顷，其他农用地 236.46 万公顷。土地整理规模 169.81 万公顷，新增耕地面积 14.26 万公顷。其中，农用地整理规模 167.00 万公顷，占土地整理总规模的 98%，新增耕地面积 13.36 万公顷；农村居民点整理规模 2.81 万公顷，新增耕地面积 0.90 万公顷。其中，2006-2010 年规划土地整理规模为 56.60 万公顷，占土地整理总规模的 33%，新增耕地 4.75 万公顷；2011-2020 年土地整理规模 113.21 万公顷，占土地整理总规模的 67%，新增耕地 9.51 万公顷。

根据全省区域地貌、气候、土壤、土地利用特点，全省省级整理重点区域由成都平原综合整理区、川中丘陵农用地整理区、安宁河谷农用地整理区、盆周山地生态整理区、川西南山地生态整理区等五个整理区域构成，整理规模为 161.46 万公顷，占规划土地整理总规模的 95%，新增耕地面积 13.59 万公顷。其中成都平原综合整理区整理规模为 27.93 万公顷，新增耕地面积为 2.71 万公顷；川中丘陵农用地整理区整理规模为 98.10 万公顷，新增耕地面积为 8.05 万公顷；安宁河谷农用地整理区整理规模为 4.43 万公顷，新增耕地面积为 0.35 万公顷；盆周山地生态整理区整理规模为 6.09 万公顷，新增耕地面积为 2.16 万公顷；川西南山地生态整理区整理规模为 3.94 万公顷，新增耕地面积为

0.32 万公顷。

## 2、土地开发规模与省级重点开发区域

按照因地制宜、合理开发的原则，规划期内安排土地开发规模 2.00 万公顷，新增耕地 1.60 万公顷。其中，川西南山地区、盆周山地区、川中丘陵区 3 个省级开发重点区域开发规模 1.60 万公顷，占规划开发总规模的 80%，新增耕地面积 1.28 万公顷。

根据可开发后备耕地资源分布情况，土地开发重点区域可分为川西南山地区、盆周山地区、川中丘陵区。其中川西南山地区开发规模为 0.73 万公顷，新增耕地面积为 0.58 万公顷；盆周山地区开发规模为 0.47 万公顷，新增耕地面积为 0.38 万公顷；川中丘陵区开发规模为 0.40 万公顷，新增耕地面积为 0.32 万公顷。

## 3、土地复垦规模与省级重点复垦区域

规划期内安排土地复垦规模 0.76 万公顷，新增耕地面积 0.46 万公顷。其中，凉山州、攀枝花、宜宾市、内江市、巴中市 5 个省级重点复垦区域复垦矿山废弃地和塌陷地 4907 公顷，占规划安排土地复垦总规模的 65%，新增耕地 2944 公顷。

全省可复垦的废弃压占地和塌陷地主要分布在凉山州、攀枝花、宜宾市、内江市以及巴中市，规划为省级重点复垦区域。省级重点复垦区域规划复垦总规模 4907 公顷，占总复垦规模的 65%，新增耕地 2944 公顷。其中 2006-2010 年规划复垦规模为 1636 公顷，占复垦总规模的 33%；2011-2020 年年复垦规模为 3271 公顷，占复垦总规模的 67%。

#### 专栏四 土地整理重点区域及重大工程

##### 1、重点区域:

(1)成都平原综合整理区,大力开展基本农田整理,着力抓好城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩工作,适度开发河滩地。

(2)川中丘陵农用地整理区,加强农业基础设施配套建设,积极改造中低产田土,减少水土流失。

(3)攀西安宁河谷农用地整理区,开展基本农田整理,土地开发与生态环境建设相衔接,加强水利基础设施建设,努力提高农业生产力。

(4)盆周山地生态整理区,区内坡耕地面积较大,该区土地开发整理以坡耕地整理为重点,适度开发,保护生态环境。

(5)川西南山地生态开发整理区,重点主要在耕地后备资源较为丰富、且分布集中连片、符合国家级耕地后备资源基地条件的攀西地区。

##### 2、重大工程:

(1)“金土地”专项土地整理工程

(2)“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”项目

专栏五 四川省省级土地整理重点区域整理规模表 单位：万公顷

整理重点区域	规划阶段 (年)	区域整理规模					区域新增耕地面积		
		农村 居民 点	耕地	园 地	其他 农用地	小计	农村 居民 点 整 理	农地 整 理	小计
成都平原 综合整理 区	2006-2010	0.66	6.84	0.68	1.13	9.31	0.21	0.69	0.90
	2011-2020	1.31	13.68	1.37	2.26	18.62	0.42	1.38	1.80
	2006-2020	1.97	20.52	2.05	3.39	27.93	0.63	2.07	2.70
川中丘陵 农用地整 理区	2006-2010	0.28	22.84	2.28	7.29	32.7	0.09	2.59	2.68
	2011-2020	0.56	45.69	4.57	14.59	65.4	0.18	5.19	5.37
	2006-2020	0.84	68.53	6.85	21.88	98.1	0.27	7.78	8.05
攀西安宁 河谷农用地整理区	2006-2010		1.04	0.10	0.33	1.48		0.12	0.12
	2011-2020		2.08	0.21	0.67	2.95		0.24	0.24
	2006-2020		3.12	0.31	1.00	4.43		0.36	0.36
盆周山地 生态整理 区	2006-2010		6.35	0.64	2.03	9.02		0.72	0.72
	2011-2020		12.71	1.27	4.06	18.04		1.44	1.44
	2006-2020		19.06	1.91	6.09	27.06		2.16	2.16
川西南山 地生态整 理区	2006-2010		0.92	0.09	0.30	1.31		0.11	0.11
	2011-2020		1.85	0.19	0.59	2.63		0.21	0.21
	2006-2020		2.77	0.28	0.89	3.94		0.32	0.32
合计		2.81	114	11.4	33.25	161.46	0.90	12.69	13.59

专栏六 四川省省级土地开发重点区域开发规模表 单位: 万公顷										
开发重点区域		后备耕地资源			规划开发规模			新增耕地		
		荒草地	滩涂	其他可垦未利用地	2006-2020	2006-2010	2011-2020	2006-2020	2006-2010	2011-2020
川西南地区	盐源县	1.16			0.73	0.29	0.44	0.58	0.23	0.35
	会理县	0.65								
	布拖县	0.51								
	德昌县	0.45								
	宁南县	0.43								
	盐边县	0.91								
	米易县	0.61								
	仁和区	0.40								
盆周山区	汉源县	0.78			0.47	0.19	0.28	0.38	0.15	0.22
	宣汉县	0.58								
	天全县	0.21								
	达县			0.63						
盆地丘陵区	营山县	0.36			0.40	0.16	0.24	0.32	0.13	0.19
	南部县	0.23								
	蓬安县		0.26							
	高坪区		0.13							
	南部县		0.12							
	仪陇县		0.08							
	三台县		0.10							
	岳池县			0.31						
	广安区			0.17						
	蓬安县			0.14						
	仪陇县			0.14						
合计		7.27	0.70	1.39	1.60	0.64	0.96	1.28	0.51	0.77



专栏七 四川省省级土地复垦重点区域开发规模表 单位：公顷								
复垦重点区域		后备耕地资源	规划复垦规模			新增耕地		
			2006-2020	2006-2010	2011-2020	2006-2020	2006-2010	2011-2020
攀枝花市	东区	508	406	135	271	244	81	163
	米易县	456	365	122	243	219	73	146
凉山州	盐源县	1084	867	289	578	520	173	347
	德昌县	535	428	143	285	257	86	171
	会理县	191	153	51	102	92	31	61
	喜德县	380	304	101	203	182	61	122
	越西县	1151	921	307	614	552	184	368
宜宾市	江安县	183	146	48	98	88	29	59
	兴文县	90	72	24	48	43	14	29
内江市	威远县	1101	881	294	587	528	176	352
	隆昌县	372	298	100	198	179	60	119
巴中市	南江县	27	22	7	14	13	4	9
	巴州区	56	45	15	30	27	9	18
合计		6134	4907	1636	3271	2944	981	1963

### 第三节 节约集约利用建设用地

严格按照建设资源节约型社会的要求，将内涵挖潜、节约集约用地作为基本准则，切实转变建设用地利用方式，充分挖掘存量用地潜力，为全省建设西部经济发展高地发挥土地宏观引导和调控的基础性作用。

#### 一、控制建设用地规模

建立全省范围内的建设用地总量控制制度，根据《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）》，到2020年，全省新增建设用地26.36万公顷，其中，规划近期新增建设用地9.33万公顷。

#### 二、盘活存量建设用地，引导建设用地内部结构调整

根据城镇远期发展用地的需求和城镇自身特色对存量土地进行远景规划，从根本上实现城市存量土地功能结构的转变。加大对城镇空闲、闲置用地的利用力度，在土地供应中加大存量用地的比例。

优化城镇用地内部结构，保障居住用地，控制生产用地，提高城镇绿地等生态用地比例。按照城镇产业结构调整的要求，依据城镇土地价值规律，通过城镇土地的置换来转变城镇土地使用功能。通过旧城改造，工业企业“退二进三”、城中村改造等措施调整城镇土地利用结构和空间布局，转换城镇土地功能，提高城镇土地利用综合效率。引导农民集中居住，节约集约利用集体建设用地，盘活农村闲置土地，改善用地结构，提高用地效率。

### **三、建立建设用地节约集约利用评价制度**

根据省内不同地区经济社会发展情况，建立分区域多尺度的用地节约集约利用评价指标体系。严格执行国家、省级各类工业园区建设用地标准。建立建设用地的潜力评价体系和提高用地效率的政策措施。将建设用地节约集约利用的评价结果作为年度计划指标下达和规划实施评价的重要依据。

## **第四节 优化配置城乡建设用地**

按照推进“新型工业化、新型城镇化、农业现代化”和建设社会主义新农村的基本思路和要求，重视生态环境保护，合理安排城乡建设用地规模，调整优化城乡用地结构与布局，统筹城乡发展。

## **一、创新布局模式，协调生态环境保护**

合理安排建设用地，选择城镇生态屏障网络和基本农田的间隔地带进行布局，与水面、耕地、园地、林地、草地穿插布局，将具有生态功能的耕地留作城市中的“绿心、绿带”，整体安排城郊生态和城市绿地相结合的绿色系统，形成生态功能完善、有机联系、相互协调的建设用地布局模式。

## **二、合理调控城镇工矿用地规模，优化城镇工矿用地布局**

合理控制城镇用地规模，保障特大城市、区域性中心城市与重点小城镇等重点地区、重点城镇的用地。到 2020 年，安排新增城镇工矿用地 18.89 万公顷。按照全省城镇体系建设规划和灾后城镇恢复重建形成布局合理、功能完善的城镇体系的目标，构建以成都市为核心的成都平原城镇连绵区、川南城镇群密集区和攀西、川东北城镇发展区为主体的四川省城镇空间布局结构体系。

依托大中城市整合区域空间，对成都平原和川南、川东北等城镇密集区，要加强规划和建设管理，防止重复建设，促进设施和资源共建共享与集约高效利用。对于盆周和川西北山地高原以农牧业生产为主的生态脆弱地区，应以中、小城市发展为主导，重点培育中心城镇。促进各城市间的分工协作和优势互补，增强城镇综合承载能力，发挥区域城镇土地利用的整体效益。

合理配置区域产业用地，产业用地布局要区分不同产业类群，采取不同的用地配置策略，除了油气、煤炭等矿产资源开发

的独立工矿用地外，其他产业项目应因地制宜的向城镇工业园区集中。加快全省现代加工制造业基地、科技创新产业化基地、农产品深加工基地建设。

### **三、规范农村集体建设用地**

#### **1、优先保障灾后恢复重建必需生活用地**

根据汶川地震农村人口受灾、农村居民点用地受损情况，结合现有人均用地水平、恢复生活生产需要，规划安排 39 个重灾县新增农村居民点用地 0.95 万公顷，100 个一般受灾县新增农村居民点用地 0.31 万公顷。

#### **2、逐步提高村庄用地利用效率**

按照统筹城乡发展的要求，促进城乡协调发展，增强城市和城镇带动农村的能力，有效实施新型工业化、新型城镇化、农业现代化的“三化”联动，形成“以工促农，以城带乡”的城乡统筹发展新局面，积极推进全省新农村建设。根据四川省 2020 年城镇化率 50% 以上的目标，在因地制宜原则基础上，按照“撤并自然村、整治空心村、建设中心村”的总体思路，以“金土地”专项土地整理工程、“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”项目、农民新村建设等项目实施为契机，保障农业生产和农民生活必需的建设用地，合理安排农村宅基地，在规划期内逐步减少农村宅基地“双重占地”、“一户多宅”、“多重占地”等现象，实现城乡建设用地的结构性调整和整合，提高农村宅基地的利用效率。规划期内，全省完成村庄整理面积 2.81 万公顷。

## 第五节 保障基础设施建设用地

### 一、优先保障灾后恢复重建基础设施用地

根据城乡居民点分布和生产布局，按照恢复和增强保障能力的要求，到 2010 年，在 39 个重灾县安排国家新增灾后恢复重建基础设施用地指标 1.46 万公顷，在 100 个一般受灾县安排新增灾后恢复重建基础设施用地指标 0.89 万公顷。

#### 1、交通

——铁路。恢复重建对内对外铁路通道，扩大路网规模，提高运输能力。重点修复加固宝成、成昆、成渝铁路四川段等受损路段，建设成绵乐城际铁路、成都至都江堰城际铁路、成兰铁路等。

——公路。恢复重建区域公路网络，提高道路工程设防标准和抗灾能力，重点修复成都至都江堰、成都至绵阳等受损高速公路，恢复重建国道 213、省道 302 等干线公路损毁路段。

——机场。重点恢复绵阳机场受损基础设施和广元机场营运功能等，增强民航网络延伸辐射能力。

#### 2、能源

重点恢复重建江油发电厂、杂谷脑水电站等能源项目和江油大康 220 千伏变电站等输变电设施，修复加固紫坪铺、映秀等受损的大中型电站。

#### 3、水利

全面恢复重建震损水库、堤防、渠道、饮水工程、水电站、

水保设施等。

## 二、统筹规划，保障发展所需的基础设施建设用地

按照建设西部经济发展高地，着力打造“一枢纽、三中心、四基地”的战略目标，结合交通、水利、能源等行业发展规划，到 2020 年，规划安排新增交通水利等基础设施建设用地 7.28 万公顷，其中新增国家、省级交通水利等基础设施建设用地 2.22 万公顷。考虑到规划期内部分国家、省级新增重点基础建设项目的不确定性，由省预留基础设施建设用地机动指标解决。

### 1、整合交通运输用地，构建西部综合交通枢纽

按照统筹规划、合理布局、衔接互补、集约高效的要求，优化各类交通用地规模、结构与布局，构建以成都主枢纽为重要支撑，以省内次级枢纽和节点城市紧密衔接为基础，以出川综合运输通道为纽带，与产业布局、城镇化发展相协调，全面对接国家规划的“五纵五横”综合交通大通道，形成方便、快捷、高效、安全的综合交通枢纽体系和现代物流体系。规划期内，安排国家、省级重点交通建设项目新增用地 1.23 万公顷。

——运输通道建设。突出南通道，保障川滇、川黔之间的铁路和公路通道建设用地，连接珠三角和北部湾地区，打开西南出海大通道，形成连接泛亚大铁路的对外开放捷径。扩大北通道，保障川陕、川甘之间的铁路和公路通道建设用地，连接环渤海地区，改善与西北、华北、东北地区的交通联系，形成连接欧亚大陆桥的大通道。强化东通道，保障川渝之间的铁路、公路和水运

航道建设用地，连接长三角地区，改善与重庆、华中、华东地区的交通联系，形成通江达海的大通道。开辟西通道，保障川藏、川青之间的公路和铁路通道建设用地，连接西藏、青海，改善与西北地区的交通联系。

——交通枢纽建设。完善成都铁路、公路和航空枢纽功能，打造西部最大的国家级综合交通枢纽；发挥泸州、宜宾、乐山、南充内河港口城市特点，加强航道整治和码头建设，发挥现有机场功能，完善铁路、高速公路运输通道，形成水陆联运的次级交通枢纽；利用区位优势，加快内江、遂宁配套的铁路和公路网络建设，形成以物流配送为特色的次级交通枢纽；完善攀枝花、广元、达州、广安等省际交界区域城市现有交通网络，形成覆盖省界结合部的次级交通枢纽；依托绵阳、德阳等区域性中心城市，建设具有特色的次级交通枢纽。

## 2、合理安排水利设施用地

从保障生活、生产、生态用水出发，统筹兼顾江河上游与下游水资源的开发利用和合理配置。坚持“大中小微结合、蓄引提防并举、新建与挖潜并重”的方针，全面加快四川水利建设步伐。规划期内，安排新增水利建设项目用地 0.42 万公顷。

——建设骨干工程。建设亭子口、小井沟、红鱼洞等大型水利枢纽工程，武引二期、升钟二期、向家坝灌区、亭子口灌区等大型灌区工程，白岩滩、金玉寺等国家列入国家中型水库建设规划和我省“兴蜀工程”中的一批中型骨干水利工程。进行都江堰、

玉溪河等 11 个大型灌区及中小型灌区续建配套与节水改造。抓好病险水库除险加固，积极开发利用空中雨水资源。高度重视渠系配套，努力扩大有效灌溉面积。“十一五”期间基本解决丘陵地区、盆周山区和安宁河谷平原地区严重缺水问题。

——抓好中小工程。积极扶持边远山区、民族地区、旱区和牧区中小型水利工程建设。提高用水的供给能力和对水旱灾害的抵御能力。

——加强江河治理。坚持治水办电相结合，加强岷江、沱江、涪江、嘉陵江、渠江、安宁河等“五江一河”和“长上干”、其他中小河流堤防工程以及江河控制性骨干水库工程建设。沿江重要城镇达到相应的防洪标准，全面提高防汛能力。

### 3、保障能源产业发展用地

坚持以电力为中心，水电为重点，煤炭为基础，天然气稳步发展，新能源和可再生能源有效补充，多种能源全面协调发展，确保能源供应安全，把四川省建成全国最大的水电和重要的“西电东送”基地。规划期内安排新增能源建设项目用地 0.57 万公顷。

——水电基地建设。重点建设“三江”（金沙江、雅砻江、大渡河）水电能源基地。建设阿坝东部、阿坝北部、绵阳、甘孜中东部等 7 个水电集群。围绕“三江”水电能源基地和 7 大水电集群，加快色尔谷 500 千伏输变电工程等输电通道建设，保障大型变电站建设用地，加快四川—湖南±600 千伏直流工程、雅安—乐山—重庆—恩施 1000 千伏交流特高压工程等“西电东送”和周



边电网联网建设，加快嘉陵江、岷江中下游 2 个电航通道建设，发挥综合利用效益。

——矿产资源开发。围绕天然气生产基地建设，加大龙岗、普光、元坝等川东北气田天然气资源勘探和开发力度，加快“北二环”输气管道、中石油南干线改造工程等管道工程建设，提高“东气西调南送”能力。围绕钒钛产业基地建设，大力推进攀西钒钛资源开发，发展钒钛产业。加强对古叙、筠连矿区 32 个煤炭井田、攀西优质炼焦煤、攀西有色金属、稀土等矿产资源项目的开发和配套建设。

——启动核电建设。在地质条件评估和土地利用安全性评价的基础上，积极规划并启动蓬安三坝核电站建设，促进全省能源结构优化。

#### 4、加强矿产资源勘查开发用地管理

坚持“在保护中开发，在开发中保护”的总方针，按照全国矿产资源规划，加大采矿用地的监督和管理力度。严格实行矿产资源分类分级管理，突出重点矿种、重要成矿带、重要矿区、大中型矿产地，支持矿业经济区建设用地。按照地质勘查规划，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。

### 第六节 协调土地利用与生态建设

坚持环境保护的基本国策，按照建设环境友好型社会的要求，协调土地利用与生态建设，有序引导林地、草地等基础性生态用地的开发利用、严格控制湿地资源利用，构筑长江上游生态

屏障。

## **一、推进灾后重建生态环境建设**

恢复和改善地震灾害中受损的生态环境系统。结合地区资源环境承载能力和产业政策，集中布局农村建设用地，优化城乡建设用地结构，减轻过度分散对环境的不利影响，防控居民安置带来的环境污染问题，建设良好的人居生态环境。保障修复及建设水利设施用地，减轻洪涝灾害，促进区域生态环境协调发展。结合地质灾害调查评估和资源环境承载能力评估结果，大力开展土地整理复垦，通过土地平整、林网建设、灌溉区系配套和河谷整治等措施，改善水土结构和局部小气候，减缓水土流失，营造良好的农田生态环境，促进土地生态建设。

## **二、加强基础性生态用地保护**

加强对林地、草地、水域等基础性生态用地的管护，充分发挥耕地、园地等农地的生态作用。规划期内，确保具有生态功能的耕地、园地、林地、牧草地、水域和部分未利用地占全省土地面积的比例达到 70% 以上。在除成都市 5 城区和自贡市自流井区外的 175 个县（市、区），实施天然林资源保护工程，强化对天然林地的保护，防止天然林用途转变。2006—2010 年，人工造林 43.3 万公顷，飞播造林 10 万公顷，封山育林 120 万公顷。2011—2020 年，以培育为主，加快天然林演替进程。以盆中丘陵区为重点，开展长江防护林体系二期工程建设，进一步调整森林结构，巩固生态建设成果，提高森林质量与效益，改造低效防护林

73.3 万公顷。

### **三、实施土地生态环境整治工程**

巩固退耕还林成果。以盆周山区、川西南山区、江河源头等生态脆弱区为重点，巩固退耕还林成果、确保质量，采取成片造林、营造农田林网、封山育林等措施，完成配套荒山荒地造林任务。

实施退牧还草工程。“十一五”期间在甘孜、阿坝、凉山 3 州的 48 个县，实施天然草原退牧还草工程，对已垦草原撂荒地进行人工种草或补播牧草，恢复草地植被。在全省 40 个水土流失严重，石漠化趋势突出的岩溶地区重点县，开展人工种草。推广圈养牲畜，减少对草地的破坏。

开展水土保持工程。综合防治水土流失面积 8.50 万平方公里，其中，“十一五”期间治理水土流失面积 2.50 万平方公里。治理嘉陵江流域、沱江流域、岷江中下游（包括大渡河、青衣江）、金沙江下游（包括安宁河）及长江干流部分（包括南广河、赤水河流域）的四川盆地、川西南山地区。持续开展以小流域为单元的山、水、田、林、路综合整治，防治水土流失。

### **四、加强敏感区域生态环境保护**

自然保护区。在生物多样性丰富、具有自然生态系统代表性、资源未受破坏的地区，增建森林、野生动植物和湿地等自然保护区，明确严格控制区内生产建设强度，不得占用保护区核心区的土地进行新的生产建设活动，严格土地用途管制。

重要生态功能保护区。加强对若尔盖、岷山—邛崃山、横断山南部三大国家级生态功能区以及南水北调西线工程水源区、金沙江—安宁河流域的保护，合理开发草地资源，保护森林植被和生物多样性，建立水源涵养区，适度发展旅游业和第三产业，严禁向严重破坏和污染生态环境的建设项目供地。

水土流失严重地区。东部盆周山地及盆地丘陵区，是长江上游水土流失的严重地区，结合坡改梯、人工造林、保土耕作等土地整治工程，开展小流域综合治理，恢复、重建受损土地生态环境。

矿产资源开采地区。在金沙江下游以攀枝花市为中心的矿产资源开发密集地区，嘉陵江流域秦巴山区及华蓥山煤矿开采区以及川南、川西局部矿产资源开采区，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。大力推进土地整治工作，加强对矿山资源开发中土地复垦的监管，强化矿区生态环境保护监督。

## 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，完善规划基础设施建设，确保规划目标的实现。

### 第一节 健全土地利用总体规划的行政管理措施

#### 一、依法实施规划

依法实施规划是体现规划的法律地位和严肃性的前提条件。《土地管理法》、《土地管理法实施条例》等法律法规对土地规划编制的组织、修编、审批都有法律程序规定。规划一经批准，就具有相应的法律地位，任何单位和个人都不允许违背和随意修改。

土地利用总体规划的修改调整，必须对规划修改的必要性、合理性和合法性等进行评估，在经过规划实施评价，并经规划审批机关的同级国土资源管理部门认定后，方可依法执行。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。严禁通过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用地布局，降低耕地保有量和基本农田保护面积。

#### 二、实行政府领导任期目标责任制

执行地方政府主要负责人对本地区土地规划实施和管理负总责的长期目标责任制，把耕地保有量、基本农田保护面积、补

充耕地的面积和质量、节约集约用地作为评价地方经济成绩和考核领导政绩的重要标准。对严格执行土地规划和政策法规，切实有效保护基本农田的领导干部，作为政绩考核的重要内容及晋升的重要依据在精神、物质上给予奖励表彰。对相关违法、违规利用土地的行为实行行政处分甚至司法处理制度，为土地规划的实施提供行政领导保证。

### **三、改进建设用地的规划管理办法**

规划实施过程中，要强化土地利用年度计划的控制，按土地规划和相关专项规划对建设项目用地规模、布局、占补平衡措施和用地计划指标等进行全面性预审，同时结合项目建议书、可行性报告审批等进行系统审查。建设过程中应进行监督，建设完成后认真加以验收，以检查执行规划和落实耕地占补等情况。

### **四、建立规划实施管理方案和动态监测机制**

确定不同类型地区，作为动态监测点，长期连续监测其土地利用的变化趋势及执行规划的情况，对大城市郊区重点监控其建设用地计划执行情况和耕地保护情况。通过分类指导，及时掌握规划实施中出现的问题，并及时处理，提高规划实施管理的效率。

## **第二节 加强规划对土地利用的整体控制**

### **一、做好与灾后恢复重建土地利用专项规划的衔接**

对纳入灾后恢复重建土地利用专项规划的 4.78 万公顷各项新增建设用地指标，由国家统筹安排，并在土地利用年度计划指标中优先解决，指标不足的，由四川省根据各地实际安排。

对于符合灾后恢复重建土地利用专项规划、增强灾区防灾抗灾能力的新建基础设施和重点工程项目，需国土资源部进行用地预审的，委托省国土资源部门预审，预审意见由国土资源部转办。对于控制工期的单体工程，经省级国土资源管理部门审核同意，可以先行用地，其中需国务院批准用地的，报国土资源部备案。

对于灾后恢复重建土地利用专项规划安排异地新建的村庄和集镇，凡废弃的原址建设用地具备复垦条件的，可以使用城乡建设用地增减挂钩周转指标。由市县国土资源管理部门确定建新地块，先行安排重建。在建设过程中再将建新地块与拟复垦地块组成周转项目区，纳入建新拆旧规划。项目区经省级国土资源管理部门审定后，报国土资源部确认周转指标。

因地震造成的灾毁耕地和不宜原址重建而废弃的建设用地，凡具备复垦条件的，可根据确定的灾后恢复重建土地整理复垦重大工程规划和实施方案，按照土地开发整理项目管理的相关要求，直接组织编制重大工程土地整理复垦项目设计报告和预算书等项目前期材料，按规定报省级部门审批。其经费由中央在分配给地方的新增建设用地有偿使用费中调剂，以及中央财政经费给予支持，为灾区群众恢复生产生活创造条件。

## **二、强化土地利用总体规划自上而下的衔接**

按照国家、省、市、县、乡五级从上至下逐级控制的土地利用总体规划体系，各级地方人民政府组织修编土地利用总体规划，落实国家、省级土地利用总体规划确定的目标和任务。

市(州)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,确保省级规划下达各项规划指标的分解落实,保障国家、省级重点基础设施项目用地和民生工程项目用地,并落实在规划文本及图件(册)中,确需调整国家、省级重点项目用地指标的,需经省人民政府同意。

乡(镇)土地利用总体规划要提高针对性和可操作性,重点将各类用地定量、定位落实到地块,将乡镇级土地规划实施与用途管制制度紧密结合,为用途管制提供直接依据。

各级政府应在土地利用总体规划的控制和指导下,编制土地开发、整理、复垦、保护等专项规划和各业用地规划,落实总体规划。

### **三、加强土地利用总体规划与其它专项规划的衔接和协调**

各地、各部门、各行业编制的城镇、村镇、交通、水利、能源、旅游、生态建设等规划应当与土地利用总体规划相衔接,必须符合保护耕地和节约集约用地的要求,必须符合土地利用总体规划确定的用地规模和布局。涉及用地规模和布局改变的项目,都应确认符合土地利用总体规划后才能执行。

### **四、严格执行基本农田保护制度**

基本农田是土地用途管制的重中之重,应实行最严格的保护性措施。在规划编制前应从理论上协调好产业之间及其与城镇间的布局关系,确定不同地块的最佳土地利用方式及其它利用方式的排序。在土地规划编制中,一定要以高度的预见性来评估基本



农田的合理空间范围，注意将未来时期城镇、工矿及交通等建设用地预留出来。一旦确定基本农田之后，即应执行最严格的永久性保护措施。符合条件确需占用基本农田的国家重点项目，应经法定程序修改规划，按规定严格审批后办理农地转用手续，其补偿标准应高于普通耕地和其它类的土地。而地方性非农建设项目不允许修改规划占用基本农田。

### **第三节 强化规划实施的经济手段**

#### **一、严格执行土地有偿使用**

健全和完善土地协议出让和招标采购挂牌出让制度，提高非农建设占用耕地特别是基本农田的成本，促进实现集约节约利用土地的规划目标。

凡工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地一律采取市场化运作，由土地管理部门通过土地市场实行招标、拍卖、挂牌交易。市、县人民政府国土资源行政主管部门应当按照出让年度计划，会同城市规划等有关部门共同拟订拟招标采购挂牌出让地块的出让方案，报经市、县人民政府批准后，由市、县人民政府国土资源行政主管部门组织实施。对于工业建设项目用地严格执行工业建设项目用地控制指标与相关工程项目建设用地指标。

#### **二、加大耕地保护的财政支持力度**

建立以耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费、土地出让金、土地闲置费、土地复垦费等为主的耕地开垦专项基金和基本农田

保护与建设专项基金，扩大耕地保护的资金来源渠道。进一步完善新增建设用地有偿使用费的使用和管理，确保新增建设用地有偿使用费收入全部用于基本农田建设和保护、土地整理、耕地开发。强化土地税费征收管理。大幅度提高政府土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业基础设施建设的比例。

## **第四节 完善规划实施的基础保障**

### **一、实行土地利用总体规划实施情况定期评估机制**

定期对规划指标执行、空间布局、土地用途管制和规划社会认同度等规划主要实施情况进行评估，发现存在的问题与不足，及时制定调整和整改措施，保障规划有效实施。

### **二、加强规划队伍建设**

充分组织专家和技术人员开展规划理论与技术研究，提高规划编制的科学性；加强规划从业人员教育，健全完善规划从业人员上岗认证和机构资质认证制度，提高规划的管理水平与从业人员的素质；

### **三、促进规划管理信息化建设**

充分利用卫星遥感、卫星定位和地理信息系统等现代科学技术手段，加强土地规划管理信息系统建设，为规划实施、建设项目预审、项目用地规划审查等规划管理工作提供技术保障和支持，提高规划实施的效率。

## 第五节 扩大规划民主决策和公众参与

### 一、扩大公众参与规划的力度

各级土地利用总体规划编制要广泛听取各方面意见，科学系统的安排各项工作，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，切实提高规划决策的科学化和民主化水平。

土地规划编制期间，应通过多种渠道向公众宣传规划的具体规定，规划管理的主要内容，土地利用的政策法规等，为公众参与规划、了解规划和遵守规划创造有利条件。尤其是乡（镇）级土地规划涉及到有关农户经营的土地，其土地利用方式安排、用途管制的相关政策、法规等，都应使相关农户知晓，从而使规划落到实处，保障规划工作顺利开展并获得公众基础。规划批准后应当公告，促进公众积极执行实施。

### 二、对规划实施进行社会监督

通过公开规划实施管理过程中的各个环节，建立由民主党派、新闻媒体、政协委员、人大代表、社区群众代表等人员组成义务监察员制度，定期向群众征求意见；实施舆论监督，开设公众信箱，通过对土地规划管理存在的问题及时反馈，对有关意见及时处理，达到对规划实施进行广泛、切实的社会监督。