# 阆中市土地利用总体规划
# 实施评价报告

（1997-2004）

阆中市国土资源局

西华师范大学国土资源学院

二 oo 六年四月

# 目　录

一、概述……1
(一)引言……1
(二)阆中市市域概况……1
二、规划执行情况……1
(一)规划用地指标……2
(二)规划调整情况……3
(三)“四查清”情况……3
(四)规划实施情况……4
(五)耕地保有情况……8
(六)耕地占补平衡情况……9
(七)规划实施对策、措施的落实情况……10
三、规划实施的效益……11
(一)经济效益评价……11
(二)社会效益评价……12
(三)生态效益评价……13
四、规划的社会影响……14
(一)土地利用规划得到了社会普遍认可……15
(二)西部大开发对土地规划的影响……15
(三)土地利用规划对社会管理事务的影响……15
(四)新时期社会、经济发展对土地利用规划的影响……16
五、上一轮规划编制存在的问题……17
(一)规划目标相对单一……17
(二)规划内容和指标体系过于庞杂……17
(三)规划编制程序单向化……17
(四)科学性不强，规划定位不准……17
(五)可操作性差，实施机制不够完善……18
六、规划修编的必要性……18
(一)西部大开发战略实施的需要……19
(二)阆中经济快速发展的要求……19
(三)古城保护与城镇化进程加快的要求……19
(四)建设社会主义新农村的要求……21
(五)国家和省级重点项目建设的需要……21
(六)土地参与宏观调控的需要……21
(七)巩固土地市场治理整顿成果的需要……22
七、对新一轮土地利用总体规划修编建议……22
(一)创新土地利用规划理论……22
(二)创新土地利用规划的方法……24
(三)认真进行土地利用变更调查……25
(四)加强对土地利用总体规划编制和实施的领导……25
(五)完善编制规程和技术路线，合理分配建设用地控制指标……25
(六)制定土地利用规划法律法规，增强规划的权威性……25
(七)建立土地利用总体规划编制的审查机制……26

# 阆中市土地利用总体规划实施评价报告

## 一、概述

### (一)、引言

《阆中市土地利用总体规划(1997—2010)》是经省政府川府函[2000]99 号批准实施的。该规划根据中共中央、国务院中发（1997）11 号文件和川委发（1997）25 号文件的精神，原国家土地管理局《关于认真做好土地利用总体规划编制、修订和实施工作的通知》、四川省国土局《四川省地、县、乡级土地利用总体规划修编的技术要点》（草案）的要求修编而成。规划的实施，立足阆中实际，贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地 ”的基本国策，重点保护耕地，严格控制非农建设用地，统筹安排各业用地，实现了土地利用方式的根本性转变，促进了土地资源的集约利用和优化配置，充分发挥了规划的“龙头 ”作用，保证了人口、资源、环境与社会经济的可持续发展。

为了全面剖析《阆中市土地利用总体规划(1997—2010)》的实施效果，给新一轮土地利用总体规划编制提供充分依据，根据国办发[2005]32 号文件、国土资发[2005]182 号文件和川国土资发[2005]74 号文件要求，并结合我市土地市场治理整顿的成果，现就《阆中市土地利用总体规划(1997—2010)》实施情况进行一次全面、客观、公正的总结，并对规划实施中的经验和教训作一概括的评价，为修编规划和加强规划实施管理提供基础资料。

### (二)、阆中市域概况

阆中市位于四川盆地北部、嘉陵江中游，东接巴中、仪陇，西连剑阁，南临南部，北靠苍溪，介于东经 105°40′59″～106°24′32″，北纬 31°21′51″～31°50′55″之间。东西相距 55.4km，南北相距 46.1km。全市地势自东北、西北向中、南逐渐降低，地貌大致分为低山窄谷、高丘中谷、中丘宽谷、浅丘带坝等多种类型。全市属于中亚热带湿润季风气候，雨量充沛，气候温和，四季宜耕，地下资源贫乏。市内交通较发达，212 国道、302 省道与嘉陵江航运等主要交通干道成放射状辐射全市，乡镇之间均有柏油路相通，村村之间通有一般公路，80%的村民小组已有公路相通，已形成格状公路网络。阆中是全国历史文化名城，轻纺工业城市，是四川省粮食、油料、水果、瘦肉型猪、蚕茧、棉花生产基地市，也是一个国家级贫困市。

2004 年末全市辖 48 个乡、22 个镇，共有 768 个村、53 个居委会、5602 个村民小组，幅员面积 1877.06 平方公里，总人口 857217 人，其中农业人口 597747 人，占总人口的 69.73%，非农业人口 259470 人，占总人口的 30.27%。平均人口密度为 457 人/平方公里，人均土地 0.22 公顷，人均耕地 0.065 公顷（习惯面积仅 0.040 公顷，已在联合国公布的人均耕地 0.053 公顷警戒线以下）。2004 年全市国内生产总值 317246 万元(不变价，下同)，人均 3700.88 元，农民人均收入 2344.71 元。国内生产总值中第一产业增加值 96476 万元，占 30.41%，第二产业增加值 110139 万元，占 34.72%，第三产业增加值 110631 万元，占 34.87%，产业结构刚进入“ 三二一 ”的阶段，是一个人多地少的丘陵农业大市。各业争地，人增地减矛盾尖锐，已成为制约全市经济社会发展的突出问题。

## 二、规划执行情况

我市执行《阆中市土地利用总体规划（1997-2010）》整体情况良好，土地利用总体规划阶段性目标已经基本实现。在具体执行中，坚持规划先行，强化规划对培育级差地租和提升土地价值的调控作用，充分发挥了规划在土地管理中的龙头作用。为切实维护规划的权威性，坚持没有进行建设项目用地预审的不供地，不符合土地利用总体规划的不供地，不符合国家产业政策的不供地等“三不供地”制度，从而较好地落实了土地用途管制制度，并通过加强土地利用计划管理，实行用地总量控制，使耕地得到有效保护。

**(一)、规划用地指标**

《阆中市土地利用总体规划（1997-2010）》下达我市 1997-2010 年非农建设占用耕地控制在 761.34 公顷以内，耕地灾毁面积控制在 172 公顷以内，安排退耕还林 2619.00 公顷，开发整理补充耕地 1480.00 公顷，增减相抵后耕地净减少 2072.34 公顷，期末耕地保有面积 55271.80 公顷。主要用地指标如下（见表 1）：

表 1　阆中市 1997-2010 年建设用地规划指标表

单位：公顷

| 序号 | 项　目 | 1997-2010 年规划编制情况 | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1997-2010 年 | | | 1997-2000 年 | | | 2001-2010 年 | | |
| | | 合 计 | 耕 地 | 非耕地 | 合 计 | 耕 地 | 非耕地 | 合 计 | 耕 地 | 非耕地 |
| | 合　计 | 2887.69 | 761.34 | 2126.35 | 856.32 | 225.47 | 630.85 | 2031.37 | 535.87 | 1495.50 |
| 一 | 居民点用地 | 1163.99 | 307.33 | 856.66 | 360.15 | 87.13 | 273.02 | 803.84 | 220.20 | 583.64 |
| 1 | 城　镇 | 958.32 | 286.80 | 671.52 | 252.82 | 76.40 | 176.42 | 705.50 | 210.40 | 495.10 |
| 2 | 农村居民点 | 205.67 | 20.53 | 185.14 | 107.33 | 10.73 | 96.60 | 98.34 | 9.80 | 88.54 |
| 二 | 独立工矿 | 83.00 | 16.34 | 66.66 | 26.67 | 6.00 | 20.67 | 56.33 | 10.34 | 45.99 |
| 三 | 交通用地 | 526.40 | 124.87 | 401.53 | 179.07 | 45.34 | 133.73 | 347.33 | 79.53 | 267.80 |
| 四 | 水利用地 | 1047.63 | 312.80 | 734.83 | 260.43 | 87.00 | 173.43 | 787.20 | 225.80 | 561.40 |
| 五 | 其　它 | 66.67 | 0.00 | 66.67 | 30.00 | 0.00 | 30.00 | 36.67 | 0.00 | 36.67 |

1、圈外项目用地规划

新增用地规模为 1723.70 公顷，其中占用耕地 454.01 公顷。

2、城镇建设用地规划

1996 年为 1081.18 公顷，新增用地规模为 958.32 公顷，其中占用耕地 286.80 公顷。

3、农村居民点用地规划

新增用地规模为 205.67 公顷，其中占用耕地 20.53 公顷。

4、退耕还林与生态环境改善规划

安排生态退耕还林 2619.00 公顷，增加林地面积 4387.71 公顷,林木覆盖率达到 41.77%，水土流失由强度流失变为轻度流失，流失面积减少 70%以上。

5、土地开发整理复垦规划

新增耕地 1480.00 公顷，其中土地整理增加 642.00 公顷，土地复垦增加 172.00 公顷，土地开发增加 666.00 公顷。

6、基本农田保护规划

基本农田保护面积为 47882.36 公顷(习惯面积 34062.16 亩)，占 1996 年耕地面积的 83.50%，占 2010 年耕地面积的 86.63%。

7、灾毁耕地规划

灾害毁损耕地控制在 172.00 公顷以内。

**(二)、规划调整情况**

《阆中市土地利用总体规划(1997—201O)》批准实施以来，我市在土地管理工作中始终维护规划的严肃性，严格执行土地利用总体规划，将一切可能违反规划的用地处理在萌芽状态，没有违反规划用地的案例发生。

近年来，阆中市市委、市政府坚定不移推进“三个转变”战略决策，全方位经营城市，坚持把经营土地作为经营城市的核心和关键。一批重点项目和招商引资项目相继开工建设，如滨江路建设，东方广场、嘉艺广场的建设等等。在规划实施中，我市逐级上报，并经四川省人民政府批准，局部调整了七里镇土地利用总体规划。规划调整所涉及的项目名称、面积、调整原因表 2 ：

表 2　阆中市 2000--2004 年规划调整情况统计表

单位：公顷

| 序号 | 项目名称 | 调整面积 | 调　整　位　置 | | 调整原因 | 备　注 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 调　增 | 调　减 | | |
| 1 | 阆中市省级试点小城镇 2002 年第一批用地 | 20.878 | 七里镇长安村 | 七里镇孙家垭村、千鹤村 | 用地局部调整 | 南　府　函[2002]217 号 |
| 2 | 局部调整阆中市七里镇土地利用总体规划 | 127.0386 | 七里镇长安村1、2组，张公桥村1、2、3、4、5、6、7、8组，鲜于村1、2、3、4组 | 七里镇长青村2、3、4、5社，白塔村3、7、8社，海棠村4、6、7社 | 保护古城，行政中心搬迁 | 川　府　规[2004]7 号<br>南　府　函[2004]114 号 |

**(三)“四查清”情况**

根据国土资源部国土资发[2005]182 号文件和省国土资源厅川国土资发[2005]90 号文件精神，阆中市认真做好“ 四查清 ”工作，全面查清了上轮规划（1997—2010 年）实施以来耕地、建设用地等重要地类的变化情况。现将查清内容汇总如下。

**1.新增建设用地总量**

经核查，1997—2004 年全市实际新增建设用地 957.72 公顷，其中占用耕地 334.58 公顷。新增建设用地核查情况见表 3。

表 3　阆中市 1997-2004 年新增建设用地总量核查表

单位：公顷

| 建设用地类型 | 小　计 | 占 耕 地 |
|---|---|---|
| 城镇用地 | 532.32 | 225.72 |
| 农村居民点用地 | 178.93 | 8.48 |
| 独立工矿用地 | 29.87 | 10.46 |
| 交通运输用地 | 194.78 | 77.90 |
| 水利设施用地 | 21.82 | 12.02 |
| 其　他 | 0.00 | 0.00 |
| 合　计 | 957.72 | 334.58 |

2004 年全市建设用地总量较 1996 年增加 2.08%，同期国内生产总值增加 262.02%，是建设用地总量增幅的近 126 倍，可见用地效益得到不断提高，建设用地规模扩大与经济社会发展是衔接的。

**2.闲置土地和低效用地情况**

经核查，全市存量建设用地只有批而未供土地 20.80 公顷，没有闲置土地和低效空闲土地。建设用地整体效益良好,没有明显的低效用地。

**3.耕地和基本农田保有量情况**

经核查，全市 2004 年实有耕地面积 55814.43 公顷，基本农田保护面积 47416.90 公顷。基本农田保护面积中保护耕地 47405.16 公顷，占 99.98%；保护园地 11.73 公顷，占 0.02%。

**4.违法用地数量及处理情况**

由于一些用地单位负责人、业主缺乏相关土地方面的法律、法规和行政规章方面的知识，对《土地管理法》缺乏应有的了解；同时，一些基层领导只顾眼前和局部利益，对土地利用规划的实质和内涵缺乏深入理解，导致土地监察执法力度不够；加之土地利用总体规划编制本身存在诸如操作性不强、指标制订和分解不科学等一些问题；此外，项目从申请立项到审查批准的周期长，使一些具有季节性和实时性的项目，如招商引资项目等，不能很快落实。从而致使规划实施过程中，一些项目存在未批先用或用而不报的现象。经全面清理核查，1997-2004 年全市共有未批先用、批少用多、批此用彼等各类违法用地占用农用地 23.13 公顷，其中占用耕地面积 10.43 公顷，均依法进行了处理，所占耕地全部就地复耕或异地还耕。

**(四)、规划实施情况**

1、土地利用结构及其变化

2004 年全市土地利用结构以农用地为主体，面积达 163938.38 公顷，占幅员面积的 87.33%。农用地中耕地面积 55814.43 公顷，占幅员面积的 29.73%；园地面积 7671.55 公顷，占幅员面积的 4.09%；林地面积 65028.45 公顷，占幅员面积的 34.64%；牧草地 2.56 公顷，占幅员面积的 0.00%；其它农用地面积 35421.39 公顷，占幅员面积的 18.87%。建设用地 16175.97 公顷，占幅员面积的 8.62%，其中居民点与独立工矿用地 14279.56 公顷，占幅员面积的 7.61%；交通运输用地 1052.24 顷，占幅员面积的 0.56%；水利设施用地 844.17 公顷，占幅员面积的 0.45%。未利用地 7601.57 公顷，占幅员面积的 4.05%，其中未利用土地面积 1323.51 公顷，占幅员面积的 0.71%；其它土地 6278.06 公顷，占幅员面积的 3.34%。见表 4。

1997-2004 年全市土地利用结构的变化特点是“ 两增一减 ”，即农用地面积和建设用地面积增加，未利用地面积减少。

农用地净增加 5503.15 公顷，占幅员面积的比重上升了 2.92 个百分点；其中耕地面积净减少 1529.71 公顷，占幅员面积的比重下降了 0.82 个百分点；园地面积净增加 697.48 公顷，占幅员面积的比重上升了 0.37 个百分点；林地面积净增加 504.16 公顷，占幅员面积的比重上升了 0.26 个百分点；牧草地从无到有，面积达 2.56 公顷；其它农用地面积净增加 5828.66 公顷，占幅员面积的比重上升了 3.11 个百分点。耕地减少的主要原因一是 1999－2004 年在全市大面积实施退耕还林，共减少耕地 1412.30 公顷；二是建设占用耕地 334.58 公顷；三是自然灾害毁损耕地 44.67 公顷。上述三项使耕地总计减少达 1791.55 公顷，冲抵土地开发整理新

增耕地 261.84 公顷，耕地净减少 1529.71 公顷。自 20 世纪 80 年代以来，阆中桑园、果园发展迅速，到 2004 年，园地的面积增加到 7671.55 公顷。林地大幅增加的原因是规划实施期间，阆中市按照国家生态退耕还林政策，加大对坡度大于 25 ° 以上的耕地实施退耕还林，大搞庭园经济，综合开发林地资源。且阆中地处嘉陵江中游，是全国和全省水土保持、生态环境建设规划中优先实施的重点区域。1998 年大洪灾后，国家对生态环境保护日益重视，受这个大环境的影响，全市实际完成的退耕还林面积大幅增加。

表 4　阆中市 1997-2004 年土地利用结构变化表

单位：公顷　%

| 时间 / 地类 | | 1996 年 | | 2004 年 | | 1997-2004 年增减 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 面　积 | 比 例 | 面　积 | 比 例 | 面　积 | 比 例 |
| 总　　计 | | 187706.29 | 100.00 | 187715.92 | 100.00 | 9.63 | 0.00 |
| 农用地 | 小　　计 | 158435.23 | 84.41 | 163938.38 | 87.33 | +5503.15 | +2.92 |
| | 耕　　地 | 57344.14 | 30.55 | 55814.43 | 29.73 | -1529.71 | -0.82 |
| | 园　　地 | 6974.07 | 3.72 | 7671.55 | 4.09 | +697.48 | +0.37 |
| | 林　　地 | 64524.29 | 34.38 | 65028.45 | 34.64 | +504.16 | +0.26 |
| | 牧 草 地 | 0.00 | 0.00 | 2.56 | 0.00 | +2.56 | 0.00 |
| | 其它农用地 | 29592.73 | 15.76 | 35421.39 | 18.87 | +5828.66 | +3.11 |
| 建设用地 | 小　　计 | 15847.01 | 8.44 | 16175.97 | 8.62 | +328.96 | +0.18 |
| | 居民点与工矿 | 14155.38 | 7.54 | 14279.56 | 7.61 | +124.18 | +0.07 |
| | 交通运输用地 | 857.46 | 0.46 | 1052.24 | 0.56 | +194.78 | +0.10 |
| | 水利设施用地 | 834.17 | 0.44 | 844.17 | 0.45 | +10.00 | +0.01 |
| 未利用地 | 小　　计 | 13424.05 | 7.15 | 7601.57 | 4.05 | -5822.48 | -3.10 |
| | 未利用土地 | 7026.29 | 3.74 | 1323.51 | 0.71 | -5702.78 | -3.03 |
| | 其它土地 | 6397.76 | 3.41 | 6278.06 | 3.34 | -119.70 | -0.07 |

建设用地面积净增加 328.96 公顷，占幅员面积的比重上升 0.18 个百分点；其中居民点与独立工矿用地面积净增加 124.18 公顷，占幅员面积的比重下降了 0.07 个百分点；交通运输用地面积净增加 194.78 公顷，占幅员面积的比重上升 0.10 个百分点；水利设施用地面积增加 10.00 公顷，占幅员面积的比重上升 0.01 个百分点。居民点与独立工矿用地的净增量占了整个建设用地净增加总量的 37.75%，其主要原因是为了满足城市发展的客观需要；其次是工矿企业的发展使工矿用地有所增加；三是为实现社会发展目标，全面建设小康社会，对人们居住条件的改善的现实要求。建设用地增加的来源一是占用耕地，增加的建设用地共占用耕地 334.58 公顷；二是占用其它农用地；三是开发未利用地。

未利用地面积净减少 5822.48 公顷，占幅员面积的比重下降 3.10 个百分点；其中未利用土地面积净减少 5702.78 公顷，占幅员面积的比重下降了 3.03 个百分点；其它面积净减少 119.70 公顷，占幅员面积的比重下降了 0.07 个百分点。未利用地减少的主要原因是建设占用和土地开发。

2、建设用地情况

1997-2004 年新增建设用地 957.72 公顷，占规划面积 2887.69 公顷的 33.17%；其中占用耕地 334.58 公顷，占规划面积 761.34 公顷的 43.95%。具体如下（见表 5）：

表 5 阆中市 1997-2004 年新增建设用地情况表

单位：公顷 %

| 序号 | 项 目 | 1997-2010 年规划面积（含规划调整增加面积） | | 1997-2004 年新增建设用地面积 | | 1997-2004 年新增建设用地面积占规划用地总面积比例 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 合 计 | 耕 地 | 合 计 | 耕 地 | 合 计 | 耕 地 |
| | 合 计 | 2887.69 | 761.34 | 957.72 | 334.58 | 33.17 | 43.95 |
| 一 | 居民点用地 | 1163.99 | 307.33 | 711.25 | 234.20 | 61.10 | 76.20 |
| 1 | 城 镇 | 958.32 | 286.80 | 532.32 | 225.72 | 55.55 | 78.70 |
| 2 | 农村居民点 | 205.67 | 20.53 | 178.93 | 8.48 | 87.00 | 41.30 |
| 二 | 独立工矿 | 83.00 | 16.34 | 29.87 | 10.46 | 35.99 | 62.18 |
| 三 | 交通用地 | 526.40 | 124.87 | 194.78 | 77.90 | 37.00 | 62.38 |
| 四 | 水利用地 | 1047.63 | 312.80 | 21.82 | 12.02 | 2.08 | 3.84 |
| 五 | 其 它 | 66.67 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |

（1）建制镇(含城市)用地：新增用地规模 532.32 公顷,占规划面积 958.32 公顷的 55.50%；占用耕地 225.72 公顷，相当于规划面积 286.80 公顷的 78.70%。2004 年城镇用地总量较 1996 年增加 47.34%，同期二、三产业总值增加 353.48%、城镇人口增加 89.20%，分别是建城镇用地总量增幅的 7.5 倍和 1.9 倍，可见城镇用地效益得到不断提高，城镇用地规模扩大与城镇经济社会发展是衔接的。

（2）农村居民点用地：新增用地规模 178.93 公顷，占规划面积 205.67 公顷的 87.00%；占用耕地 8.48 公顷，占规划耕地面积 20.53 公顷的 41.30%。2004 年农村居民点用地总量较 1996 年减少 1.35%，同期农村居民人均纯收入增加 116.22%，可见农村居民点用地效益得到不断提高，农村居民点用地与农村经济社会发展是衔接的。

（3）交通运输用地：新增用地规模 194.78 公顷，占规划面积 526.40 公顷的 37.00%；占用耕地 77.90 公顷，占规划耕地面积 124.87 公顷的 62.38%。2004 年交通运输用地总量较 1996 年增加 22.72%，同期全社会客运周转量增加 166.69%，是交通运输用地总量增幅的 7.3 倍，可见交通运输用地效益得到不断提高，交通运输用地规模扩大与经济社会发展是衔接的。

（4）水利设施用地：新增用地规模 21.82 公顷，占规划面积 1047.63 公顷的 2.08%；占用耕地 12.02 公顷，占规划耕地面积 312.80 公顷的 3.84%。2004 年水利设施用地总量较 1996 年净增加 10.00 公顷，增幅 1.20%，同期农业产值增加 138.13%，可见水利设施的建设充分发挥了对农业生产的保障作用，用地效益得到不断提高，新增水利设施用地规模与农业经济社会发展是衔接的。

（5）独立工矿用地：新增用地规模 29.87 公顷，占规划面积 83.00 公顷的 35.99%；占用耕地 10.16 公顷，占规划耕地面积 16.34 公顷的 62.18%。2004 年独立工矿用地总量较 1996 年增加 12.21%，同期工业产值增加 216.46%，可见独立工矿用地效益得到不断提高，新增独立工矿用地规模与工业经济发展是衔接的。

3.土地利用年度计划指标及执行情况

土地利用年度计划是根据土地利用总体规划和国民经济发展计划将规划的各项用地指标具体分解到每一年度和建设项目的具体部署。1999-2004 年省国土资源厅共下达我市农用地转为建设用地指标 224.60 公顷，其中耕地 168.00 公顷。在年度计划指标使用中，采取集中使用闲散指标，依法按程序调整规划，调剂用地指标，保证了重点建设需要。

1997-1998 年由于没有土地利用总体规划的宏观调控，两年建设使用农用地 439.4223 公顷，占用耕地面积 249.7666 公顷。1999 年新土地管理法实施后，我市严格执行土地利用总体规划，以供给制约和引导需求，统筹安排各业用地，严格控制各类非农建设用地，执行土地用途管制制度和土地利用年度计划管制，有效保护耕地。1999-2004 年全市使用农地转用指标 259.7177 公顷(占规划下达指标的 115.64%)，其中耕地 84.8134 公顷(占规划下达指标的 50.48%)，建设占用农用地和耕地面积只相当于 1997-2004 年总面积的 37.15%和 25.35%。

表 6　阆中市 1999-2004 年土地利用年度计划使用情况表

单位:公顷　%

| 年 度 | 农 用 地 转 为 建 设 用 地 | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 省厅下达指标 | | 结转或追加 | | 指标使用情况 | | | 节余指标作废 | |
| | 农用地 | 耕 地 | 农用地 | 耕 地 | 农用地 | 占下达指标% | 耕 地 | 农用地 | 耕 地 |
| 1999 | 52 | 46.3 | -28 | 25.5847 | 80 | 153.85 | 20.7153 | | |
| 2000 | 47.5 | 35.6 | 30.7423 | 25.912 | 16.7577 | 35.28 | 9.688 | | |
| 2001 | 48.6 | 35.6 | 19.7598 | 28.1321 | 28.8402 | 59.34 | 7.4679 | | |
| 2002 | 16.5 | 11.5 | -64.1995 | -9.3964 | 80.6995 | 489.09 | 20.8964 | | |
| 2003 | 30 | 15 | -21.6954 | 12.8496 | 8.3046 | 27.68 | 2.1504 | | |
| 2004 | 30 | 24 | -15.1157 | 0.1046 | 45.1157 | 150.39 | 23.8954 | | |
| 合计 | 224.6 | 168.0 | -35.1177 | 83.1866 | 259.7177 | 115.64 | 84.8134 | -35.1177 | 83.1866 |

4.生态建设与农业结构调整占用耕地情况

由于长江上游生态屏障建设战略的实施，全市生态退耕工程步伐加快，1997-2004 年生态退耕占用耕地 1412.30 公顷（其中基本农田 493.33 公顷），完成 1997-2010 年规划控制指标数的 53.92%。《阆中市土地利用总体规划（1997-2010）》未安排农业结构调整占用耕地指标，1997-2004 年全市农业结构调整多由低效农地调为高效农地，分毫未占用耕地。

5、灾害毁损耕地情况

1997-2004 年全市灾害毁损减少耕地 44.67 公顷（其中基本农田 24.67 公顷），因防灾措施得力，仅占 1997-2010 年规划毁损耕地面积 172.00 公顷的 25.97%。

6、土地开发整理复垦情况

1997-2004 年，批准立项面积为 483.283 公顷，新增耕地 261.84 公顷,占规划新增耕地面积 1480.00 公顷的 17.69%。其中土地开发增加耕地面积 194.29 公顷，占规划土地开发增加耕地面积的 29.17%；土地整理新增耕地面积 67.55 公顷，占规划土地整理新增耕地面积的 10.52%，见表 7。

7、基本农田保护情况

1997-2004 年，全市占用基本农田 518.00 公顷，其中生态退耕 493.33 公顷，灾害毁损 24.67 公顷，补划 52.54 公顷，净减少 465.46 公顷，2004 年末基本农田保护面积 47416.90 公顷。基本农田保护面积中保护耕地 47405.16 公顷，占 99.98%；保护园地 11.73 公顷，占 0.02%。基本农田保护面积虽略有减少，但由于耕地质量的明显提高，全市农业综合生产能力进一步增强。具体情况见表 8。

表 7 阆中市 1997-2004 年土地开发整理复垦补充耕地情况表

单位：公顷 %

| 项 目 | 规划补充耕地面积 | | | 1997-2004 年补充耕地情况 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1997-2010 | 1997-2000 | 2001-2010 | 面 积 | 占1997-2010 年% | 占1997-2000 年% |
| 合 计 | 1480.00 | 550.59 | 929.41 | 261.84 | 17.69 | 47.56 |
| 土地整理 | 642.00 | 300.00 | 342.00 | 67.55 | 10.52 | 22.52 |
| 土地开发 | 666.00 | 208.59 | 457.41 | 194.29 | 29.17 | 93.14 |
| 土地复垦 | 172.00 | 42.00 | 130.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |

表 8 阆中市基本农田核查表

单位：公顷

| 1996 年规划基本农田面积 | 1996 年划定基本农田面积 | 1997-2004 年占用基本农田 | | | | | 1997-2004 年补划基本农田 | 2004 年基本农田面积及构成 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 小计 | 建设占用 | 生态退耕 | 农业结构调整 | 灾毁 | | 总 量 | 耕 地 | 园 地 | 林地 |
| 47882.36 | 47882.36 | 518.00 | 0.00 | 493.33 | 0.00 | 24.67 | 52.54 | 47416.90 | 47405.16 | 11.74 | 0.00 |

通过规划的实施，基本农田得到了有效的保护。一是基本农田面积和区位符合规划要求，基本农田落实到图上、地块、村组和农户，编制了各乡镇的基本农田保护图；二是逐级签订基本农田保护责任书，层层落实保护责任制；三是建立严格档案制度，做到市、乡两级档案齐备；四是设立基本农田保护标志，增强人们的保护意识，全民参与，共同监督。到 2004 年末，基本农田保护耕地面积占耕地总面积的 84.95%。

8、生态环境改善情况

2004 年全市林木覆盖率达到 38.73%，尚未达到 2000 年规划目标 39.80%的要求，离规划期末 2010 年时 41.76%的规划要求还差 3 个多百分点。

**(五)、耕地保有情况**

1.补充耕地面积

1997-2004 年土地开发补充耕地面积 194.29 公顷，土地整理补充耕地面积 67.55 公顷，分别占补充耕地总面积 261.84 公顷的 74.20%和 25.80%。

2.减少耕地面积

1997-2004 年共减少耕地 1791.55 公顷，其中各项建设占用耕地 334.58 公顷，生态退耕占用耕地 1412.30 公顷，灾害毁损耕地 44.67 公顷，分别占减少耕地总面积的 19.23%、78.83%、

2.49%。具体情况见表 9。

表 9 阆中市 1997-2004 年耕地减少流向表

单位:公顷 %

| 项 目 | 建 设 用 地 | | | | | 生 态 退 耕 | 农业结构调整 | 灾 害 毁 损 | 合 计 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 城 镇 | 农 居 | 交 通 | 水 利 | 独 工 | | | | |
| 面 积 | 225.72 | 8.48 | 77.90 | 12.02 | 10.46 | 1412.30 | 0.00 | 44.67 | 1791.55 |
| 比 例 | 12.60 | 0.48 | 4.35 | 0.67 | 0.58 | 78.83 | 0.00 | 2.49 | 100.00 |

3.耕地保有面积与质量

1997-2004 年全市耕地增减相抵后比 1996 年的 57344.14 公顷净减少 1529.71 公顷，2004 年全市耕地面积 55814.43 公顷，较 2000 年规划耕地保有面积 56577.26 公顷少 762.83 公顷，较 2010 年规划耕地保有面积 55271.80 公顷多 542.63 公顷。具体情况见表 10。

表 10 阆中市上轮规划耕地保有量执行情况表

| 项 目 | 耕地面积（公顷） | | | 实际耕地保有量执行情况（%） |
|---|---|---|---|---|
| | 1996 年 | 2010 年 | 2004 年 | |
| 数 量 | 57344.14 | 55271.80 | 55814.43 | 99.38 |

注: 实际耕地保有量执行情况=2004 年耕地面积÷[1996 年耕地面积+(2010 年耕地面积-1996 年耕地面积)×8/14]

耕地质量逐步提高，高产田土面积增加，占耕地面积的比例上升，中低产田土占耕地面积的比例从 1996 年的 71.20%下降到 2004 年的 58.00%。现有耕地中高、中、低产田土的面积与比例见表 11。

表 11 阆中市 2004 年耕地质量状况表

| 项 目 | 合 计 | 高产田土 | 中产田土 | 低产田土 |
|---|---|---|---|---|
| 面积（公顷） | 55814.43 | 23442.06 | 19535.05 | 12837.32 |
| 比 例（%） | 100.00 | 42.00 | 35.00 | 23.00 |

**(六)、耕地占补平衡情况**

1999 年新《土地管理法》实施以前没有实行占补平衡，其减少耕地不属于占补平衡内容，国家重点建设项目由省级占补平衡。为保持耕地总量平衡、实现建设用地占补平衡，全市积极报批土地开发、复垦、整理项目，并鼓励农民自发组织整理复垦零星空闲宅基地、丢荒地。1999-2004 年经批准立项土地开发整理复垦项目 9 个，项目总规模 2815.25 公顷，预计新增耕地 736.8195 公顷，目前经省国土资源厅、市国土资源局两级已验收项目 5 个，新增耕地 261.84 公顷。而全市 1999-2004 年非农建设占用耕地 93.2934 公顷，实现了全市耕地占补平衡后节余（净增）耕地指标 168.5466 公顷。（见表 12）

表 12 阆中市 1999-2004 年建设占用耕地占补平衡表

单位：个　公顷

| 项目名称 | 立项总数 | 项目规模 | 预计新增耕地面积 | 批准验收 | 新增耕地面积 | 指标使用 | 节余指标 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 国家重点投资项目 | 3 | 2109.29 | 411.85 | | | | |
| 省占补平衡项目 | 3 | 380.37 | 200.7547 | 2 | 137.62 | 84.8134 | 52.8066 |
| 市占补平衡项目 | 3 | 325.59 | 124.2148 | 3 | 124.22 | 8.48 | 115.74 |
| 合　　计 | 9 | 2815.25 | 736.8195 | 5 | 261.84 | 93.2934 | 168.5466 |

1999-2004 年城镇建设占用耕地 55.76 公顷、交通建设占用耕地 20.25 公顷、水利设施建设占用耕地 6.12 公顷、独立工矿建设占用耕地 2.6834 公顷,合计建设占用耕地 84.8134 公顷,用高家坝河滩地开发与姚西坝河滩地开发两个省级项目先后经省国土资源厅验收的 137.62 公顷造地指标补充耕地，验收指标结余 52.8066 公顷。

1999-2004 年，农村居民点占用耕地 8.48 公顷，用南充市国土资源局先后验收的文成大桥村土地整理、罗家包、杜家梁请雨山土地开发、石龙镇磨合村等 36 个村农房空闲地整理等 3 个市级项目的 124.22 公顷造地指标补充耕地，市级验收的造地指标结余 115.8066 公顷。结余的指标主要是市级验收用于乡镇建设的指标，可见乡镇用地偏少，农房建设报批不多。

**(七)、规划实施对策、措施的落实情况**

《阆中市土地利用总体规划（1997-2010）》提出的规划实施对策、措施有五项，总体执行和落实情况较好。

第一，用法律法规严格土地利用总体规划用途管制，规划的各项指标基本得到落实，特别是自新土地管理法 1999 年颁布实施以来，土地利用总体规划的法律地位得到了明确确认，土地用途管制、耕地占补平衡的机制逐渐完善，土地利用总体规划真正成为国土资源管理的“龙头”，成为农用地转用、建设用地审批的首要依据，不再是“纸上划划、墙上挂挂”的摆设品，规划的作用日益加强。

第二，严格了耕地保护制度，全市的耕地保有量及基本农田保护减少情况得到了有效控制，经过实施土地开发整理复垦新增的面积使耕地及时达到了占补平衡。

第三，严格农用地转用和年度计划管理，建立了用地预审备案制度，规划确定的土地用途管制规则基本得到了落实，执行较好。

第四，严格了土地利用总体规划确定的城镇、农村居民点及工矿用地布局，大力推行了经营性土地的“招、拍、挂”，通过经营城市和经营土地，使土地资源向土地资本转变，土地资产的价值日益显化，土地收益大幅度提高，实现了科学、合理、集约用地，为全市区域经济的持续、快速、健康发展创造了条件。

总之，《阆中市土地利用总体规划（1997-2010）》实施的 1997-2004 年，全市基本农田得到了有效保护，除国家安排的退耕还林和灾害毁损外，各项非农建设均未占用一分一毫基本农田；非农建设用地总量控制较好，仅使用规划面积 2887.69 公顷的 33.17%，非农建设占用耕地也只占规划面积指标 761.34 公顷的 43.95% ;生态退耕和灾害毁损耕地都控制在规划范围以内；土地开发整理复垦还需加大力度，补充耕地仅占规划新增耕地面积 1480.00 公顷的 17.69%；尽管建设用地严格执行了耕地的“占补平衡”制度，且平衡有余，耕地面积减少也在

规划控制幅度之内，但耕地保护任重道远。

**三、规划实施的效益**

总体而言，《阆中市土地利用总体规划（1997-2010）》的实施，在新颁布实施的土地管理法的指导下，通过实施严格的用途管制制度，有效地保护了土地资源，特别是使宝贵和有限的耕地数量不再盲目减少，基本农田的保护率逐步提高，质量不断改善，保证了全市粮食安全和社会稳定，为四川建成长江上游生态屏障做出了积极贡献。通过规划的实施，促进了土地资源向土地资本的转化、集约利用和优化配置，阶段性地满足了阆中市经济社会发展对建设用地的需求，为节约用地，集约用地，高效用地和实施土地用途管制创造了必要条件，较好的协调了经济社会发展与保护资源的关系，有力的保障了阆中经济社会的跨越式发展，推动了全市城镇化、工业化进程，经济效益明显，社会效益有较大提高，生态环境质量有明显改善，综合效益比较满意。

**（一）、经济效益评价**

土地利用的经济效益是指对土地的投入与取得产品（或服务）之间的比较。土地利用总体规划实施所产生的经济效益可从规划实施前后土地利用的投入产出关系来分析和评价。

1、农业用地经济效益

通过规划的实施，有效地保护了耕地，特别是基本农田，全市农业综合生产能力不断提高，有效供给能力不断增强，粮食生产安全得到保证，农业结构调整稳步推进。第一产业单位农业用地产值从 1996 年的每公顷 3732 元提高到 2004 年的每公顷 6829 元，增长了 83.00%。其中种植业单位用地产值从 1996 年的每公顷 4463 元提高到 2004 年的每公顷 7320 元，增长了 64.02%；耕地粮食播面单产从 1996 年的每公顷 3808.16 千克提高到 2004 年的每公顷 6012.33 千克，增长了 57.88%；林业单位用地产值从 1996 年的每公顷 345.14 元提高到 2004 年的每公顷 932.82 元，增长了 170.27%；单位养殖水面渔业产值从 1996 年的每公顷 10172.41 元提高到 2004 年每公顷 64966.78 元，增长了 342.05%。

2、建设用地经济效益

通过规划的实施，有效地保障了工业和城市基础设施建设用地的需要，工业生产快速增长，支柱产业不断发展壮大，城市基础设施明显改善，市场消费稳中趋旺，第三产业快速增长。第二产业单位建设用地产值从 1996 年每公顷 14902.50 元提高到 2004 年的每公顷 68088.03 元，提高了 356.89%。其中工业单位建设用地产值从 1996 年的每公顷 11423.61 元提高到 2004 年的每公顷 35415.50 元，增长了 210.02%；建筑业单位建设用地产值从 1996 年的每公顷 3478.89 元提高到 2004 年的每公顷 32672.54 元，增长了 839.17%；第三产业单位建设用地产值从 1996 年的每公顷 15818.13 元提高到 2004 年的每公顷 68392.19 元，增长了 332.37%。具体情况见表 13。

3、综合经济效益

通过规划的实施，保证了各项重点建设项目用地，全市投资结构进一步优化，能源、交通、城镇基础设施等建设加快，宏观调控效益显现，全市 GDP 稳步增长，财政收入明显增加。规划实施八年来，全市 GDP 由 1996 年的 87632 万元增长到 2004 年的 317246 万元，年均增长速度 17.45%；全社会固定资产投资总额由 1996 年的 23609 万元增长到 2004 年的 217556

万元，年均增长速度 32.00%，单位建设用地面积固定资产投资由每公顷 1.49 万元增加到每公顷 13.45 万元；地方财政预算内收入从 1996 年的 5961 万元增长到 2004 年的 8703 万元，年均增长速度 4.84%。合理配置土地资源，促进土地资源到土地资产的转变，实现土地资产收益水平的大幅度提高。

《阆中市土地利用总体规划（1997-2010）》的实施大幅度地提高了土地的利用水平和产出水平。全市土地利用率从 1996 年的 92.85%提高到 2004 年的 95.95%；全面消除了各类低效用地；单位土地面积的国内生产总值从 1996 年的 46.69 万元/平方公里提高到 2004 年的 169.00 万元/平方公里，年均增长速度 17.45%；城镇土地经济密度从 1996 年的 4502.76 万元/平方公里提高到 2004 年的 13858.35 万元/平方公里 ;建设用地产值增长弹性系数从 1996 年的 760.76 万元/平方公里提高到 2004 年的 10452.95 万元/平方公里。

表 13 阆中市土地利用总体规划实施前后经济效益比较表

单位：元/公顷

| 目标层 | 准则层 | 指　标　层 | 1996 年 | 2004 年 | 指　标　涵　义 |
|---|---|---|---|---|---|
| 经济效益 | 农业用地经济效益 | 单位面积种植业产值 | 4463 | 7320 | 种植业总产值/耕地、园地面积 |
| | | 单位面积林业产值 | 345.14 | 932.82 | 林业总产值/林地面积 |
| | | 单位面积渔业产值 | 10172.41 | 64966.78 | 渔业总产值/养殖水面面积 |
| | 建设用地经济效益 | 单位面积工业产值 | 11423.61 | 35415.50 | 工业总产值/建设用地面积 |
| | | 单位面积建筑业产值 | 3478.89 | 32672.54 | 建筑业总产值/建设用地面积 |
| | | 单位面积第三产业产值 | 15818.13 | 68392.19 | 第三产业总产值/建设用地面积 |
| | | 单位面积固定资产投资 | 780566 | 7192885 | 固定资产投资总额/新增建设用地面积 |
| 其他经济指数 | | 城镇土地经济密度 | 450276 | 1385835 | 二、三产业产值/城镇用地面积 |
| | | 建设用地产值增长弹性系数 | 76076 | 1045295 | 二、三产业产值增加值/新增建设用地面积 |
| | | 土地经济密度 | 4668.57 | 16900.33 | GDP/土地总面积 |

**（二）、社会效益评价**

土地利用的社会效益指土地利用对社会发展的保障和促进作用，具体由经济发展水平、土地管理水平、人口压力水平和粮食保证供给等要素组成。阆中通过上轮土地利用总体规划的实施，严格了土地的用途管制制度，基本遏制了乱占耕地的现象，通过土地的开发整理复垦和基本农田保护，耕地总量动态平衡政策得到了有效实施，确保了土地资源和粮食的安全，从而促进了全市的社会稳定，使全市经济发展水平逐渐提高，城乡居民的收益大幅增加，维护了代际公平，保证了经济社会的可持续发展。

1、加快了城市化进程。城镇规模扩大，由 1996 年的 1081.18 公顷增加到 2004 年的 1593.05 公顷；城镇人口不断增加，由 1996 年的 137137 人增加到 2004 年的 239470 人；城镇化水平提高，由 1996 年的 16.07%上升到 2004 年的 27.94%；城镇基础设施基本配套，城镇建设规划得到加强，规划更加科学，城镇生态环境进一步改善，永久性绿地增加，闲置土地资源得到盘活，城镇级差地租收益增加，城镇公共设施进一步完善，人民生活条件明显改善。

2、提高了土地集约利用程度。乡村通过对农村居民点的合理规划增加耕地面积，合理调

整农村产业结构的，增加耕地复种指数，提高土地集约利用率。城镇通过严格控制建设用地总量，根据建设用地规模、建设密度，合理确定用地指标，同时积极做好旧城开发改造，合理确定土地用途，实行国有土地使用权公开拍卖，获取更多的土地使用权收益。

3、基础设施基本配套，交通条件明显改善。国道 212 线、省道 302 线改造通车，市至乡镇的公路多达到三级公路标准，公路网密度从 1996 年的 0.43 公里/平方公里增加到 2004 年的 0.45 公里/平方公里，增长幅度达到 4.65%。金银台电航工程进展顺利，民营经济正逐步成为市域经济的主体。

4、住房体系不断完善，人民生活逐步向小康迈进。全市人均国内生产总值从 1996 年的 1026.98 元/人增加到 2004 年的 3718.00 元/人，增长幅度达到 262.03%；人均社会消费品零售额从 1996 年的 579.28 元/人增加到 2004 年的 1903.85 元/人，增长幅度达到 228.66%；城镇居民人均可支配收入从 1996 年的 4332 元/人增加到 2004 年的 10070 元/人，增长幅度达到 132.46%；农民人均纯收入从 1996 年的 1084.4 元/人增加到 2004 年的 2344.71 元/人，增长幅度达到 116.22%；主要农产品的人均占有量保持稳定，人均粮食占有量从 1996 年的 321.54 公斤/人增加到 2004 年的 433.17 公斤/人，增长幅度达到 34.72%；人均肉类生产量从 1996 年的 56.58 公斤/人增加到 2004 年的 103.83 公斤/人，增长幅度达到 83.51%；城市和农村的人均居住水平都有所改善。

5、通过土地开发整理项目的实施，实现耕地占补平衡有余，土地得到充分利用，耕地质量得到提高，对阆中市农业的可持续发展起到了有力支持。农业生产和农民的生活条件得到改善，提高了土地利用率和农业生产效率，进而提高了人民生活水平，促进了农村地区的社会稳定，促进了农业社会化服务体系的建立与完善，从而达到推动农村产业化进程、富裕农民、安定农村、稳定社会的目的。

6、规划的实施保证了有关重点工程和城市建设所必须的建设用地，促进了经济的快速发展，间接地创造了工作岗位，减轻了全市的就业压力。

**（三）、生态效益评价**

土地利用的生态效益是土地利用中促使生态系统向良性循环转化与劳动消耗之间的对比，生态效益的高低表现在生物种群能量、物质转化率及维持生态环境稳定的能力大小方面。《阆中市土地利用总体规划（1997-2010）》的实施，全市土地利用结构与布局的调整优化，使阆中的土地利用更加科学合理，更符合阆中的自然、社会经济条件和土地资源的性状特点，更有利于因地制宜，扬长避短，发挥优势，使土地利用与自然生态系统之间更加协调一致，生态环境得到不断的改善。

1．生态建设用地的增加促进了生态系统的保护与建设

市、乡两级土地利用总体规划的实施，推动了面积达 1412.30 公顷的生态退耕工程，使不宜耕种的陡坡地进一步退耕还林，增加全市林地和园地的用地面积 1201.64 公顷。锦屏山、盘龙山等景区景点的建设，进一步增大了全市绿化用地，增加地表覆盖程度，改善生态环境状况。2004 年全林木覆盖率达到 38.73%，比 1996 年的 38.10%提高 0.63 个百分点。长江中上游地区水土保持工程的继续实施，水土流失的状况将得到进一步的改善，提前实现了水土流失由极强度流失变为轻度流失和流失面积减少 70%以上的规划目标。

2．土地整理复垦增加了农用地数量和植被覆盖，改善了生态环境

农田整理带来了生态环境改善。农田整理，通过地块合并、农田平整、兴修水利、坡地改梯，修筑路网等措施，改善了农业生产条件。插花地的调整通过土地置换、分割，聚零为整，变交错为整齐；破碎地通过土地调换或边角整治进行整理。把农田水利配套设施建设、小流域综合治理、土地平整及田间建设紧密结合在一起，通过水利灌溉、田间道路、沟头防护以及土地平整和土壤改良等工程措施，实现“田成方、路成框、林成行”的农田生态系统。这样，不仅增加了有效耕地面积以减少对荒地的过度开发，为那些生态环境比较脆弱的地方进行退耕还林、还草提供有力的支持，而且通过农田防护林带网等配套设施的建设，改善农田小气候，增加旱涝保收面积，同时改善农村的景观生态环境，从而改善农田周围地区的大气环境质量。农田防护林带网的建设，不仅改善农田小气候，还会通过涵养水分、净化空气等改善农田周围地区的大气环境质量。

农村居民点用地整理带来的生态环境改善。通过农村居民点用地整理，村庄合并，统一规划，发展高层建筑，一方面减少了对耕地的占用，改变农村居住布局的分散状况，使农村道路、通信、供电等基础设施得到充分利用，农村的生活垃圾能得以有效控制和治理，改善了农村的生活和生产条件，另一方面形成一种新的井然有序的人文景观，促进农村的精神文明建设，提高农民的生态保护意识，从而使农民加大农村生态所需的资金投入，也使环境得到改善和保护。

工矿废弃地及灾毁土地复垦整理带来的生态环境改善。由于采矿、乡镇企业搬迁、自然灾害等带来的工矿废弃地和灾毁地的存在，对农村的自然环境和人文环境都有很大影响，对这一部分土地的复垦整理是农村生态环境建设和保护的重要组成部分。对因挖损、塌陷、压占造成破坏、废弃的土地和自然灾害造成破坏、废弃的土地进行复垦，对村庄、河流、山坡边沿的荒地、废弃园地、田埂、废弃水沟、中低产田进行整理，对改善生态环境均具有积极的意义。

合理科学的土地整理活动不仅形成和发展了一些特色产业，还进一步带动了地方产业结构优化和投资环境的改善。如通过调整土地利用方式和基础设施建设，鼓励发展具有地方特色的观光农业、生态旅游等，带动地方度假休闲产业和相应服务产业等第三产业的发展，一方面有利于转移农村剩余劳动力和地方经济的发展，一方面也缓解了耕地的压力。

3．土地利用空间布局的调整协调了人地关系的状况

土地利用空间布局的调整，改变和消除了人口与经济活动在空间的不合理分布状况，使各地的经济结构、产业结构、土地利用结构、人口数量与土地资源的状况更加协调一致，既有助于地尽其利，最大限度地发挥各地区的优势，又有助于生态环境的保护和改善。通过土地利用空间布局的调整，使农民住宅向中心村和小城镇集中、乡镇企业向工业园区集中和农田向规模经营集中的“三集中”，合理布局村办企业、乡镇企业，可以提高污水、废料等的回收利用率，减少“三废”的排放量，不仅可以节约土地，增加耕地面积，而且也有利于土地环境的整治与保护。

**四、规划的社会影响**

**（一）、土地利用规划得到了社会普遍认可**

一是规划的地位得以确立。将规划的实施管理纳入各级政府的国土资源管理目标，突出按规划用地,按规划保护基本农田，实施耕地占补平衡目标等涉及规划实施的考评内容，并每年组织考核，有力地强化了各级政府和领导的土地规划意识，维护了规划的法定效力。二是规划的意识得以提高。依据规划，组织编制了土地利用年度计划，实行建设用地总量控制。在建设项目用地审批中，严格执行土地利用总体规划、土地利用年度计划以及国家产业政策，层层建立建设项目用地预审、农用地转用土地征用规划审查和城镇规划用地审查制度，较好地发挥了规划的实际控制作用。三是规划的作用得以体现。规划结合本地资源实际，坚持土地资源的可持续利用，为国民经济可持续发展提供了保障。规划的实施发挥“ 5 个优先 ”作用，即：优先保证交通、能源、水利等基础设施项目用地，优先保证国家和省重点项目建设用地，优先保证主导产业、高新技术产业项目用地，优先保证经济结构调整和国有企业改革、改组、改造项目用地，优先保证重大外资项目用地。

**（二）、西部大开发对土地规划的影响**

实施西部大开发战略，是党中央高瞻远瞩、统揽全局、审时度势做出的重大决策，为阆中加快发展提供了难得的历史机遇。随着西部大开发战略的实施，阆中经济社会进入了快速发展的时期，以稳定农业发展为基础，调整增大二、三产业在国民经济中的比例为主线，加快能源、交通等基础设施建设为重点，全力推进生态建设，重点建设项目逐步展开。由于上轮规划编制时间是在实施西部大开发政策之前，规划未能统筹考虑国家政策规定的重大影响，原有的建设指标不能满足新上的建设项目，部分项目由于不符合土地利用总体规划而不能上马开工建设。土地利用总体规划的刚性，修改规划需要依照法律程序进行，因此政府纷纷组织技术人员和专家对土地利用总体规划修改进行论证，这样土地规划重要性在领导和专家中的认知度得到大大提高。

首先政府在土地利用上，特别是农用地转用过程中耕地保护意识加强，按土地利用总体规划依法用地的认识普遍提高。其次依照土地利用总体规划严格用途管制制度，凡不符合土地利用总体规划的用地一律不得审批，占用基本农田一律报国务院批准。再次，各级人民政府从当地经济社会发展出发，通过土地开发、复垦、整理增加耕地面积和规划的局部调整，积极争取建设用地的指标，保证了重点建设项目和生态退耕用地，促进了全市经济、社会、生态建设统一协调健康发展。

**（三）、土地利用规划对社会管理事务的影响**

1、规划对国土管理部门的影响

第一，依据土地利用规划，通过加强对土地利用的宏观调控，严格实行土地用途管制，促进了用地、管地观念的转变。一方面，有效遏制了建设用地的盲目扩大，严格地保护了基本农田，提高了土地利用集约化水平。另一方面，通过合理安排用地，确保重点工程等各类建设项目用地的合理要求，为地方经济建设、社会发展提供了用地保障。

第二，土地利用总体规划实施的三项制度（即土地利用年度计划管理、建设项目预审、土地利用项目规划审查）对于通过计划的执行保证规划，从源头上控制不合理用地，确保城乡建设、土地开发整理等各项土地利用符合规划起到了极为重要的作用。

第三，通过与土地利用规划紧密联系的专题研究，有关规划理论与实践正全面深入，规

划实施宏观层面的总体设计与微观实践的点面验证工作，为土地利用规划实施管理的法制化、规范化和制度化奠定了基础。

第四，土地利用系统是一个庞大复杂的社会经济生态系统，规划公众参与程度、规划公告制度、规划公示制度，明确了规划程序中公众的职责与权益，较准确地表达社会需求，赋予土地使用者知晓、参与、决策、监督规划的权力，促使政府部门公正执法，提高工作效率，制约和避免各种违反规划行为的发生。

第五，土地管理法确立了土地利用总体规划的权威地位，土地利用总体规划实施得到了社会的广泛支持和认可，土地利用年度计划根据土地利用总体规划编制。随着土地利用总体规划法律地位的提高，社会各界对土地利用总体规划的认可程度有了较大的提高。

2、规划对土地利用相关部门管理的影响

土地利用总体规划是一个区域的空间规划，它将调整区域内各种行业对土地使用的需求和结构布局，土地利用总体规划是各部门规划的纲，部门规划是土地利用总体规划的目。由于上轮土地利用总体规划编制过程中各部门的认识程度不够，部门规划与土地利用总体规划衔接不协调，在具体建设项目建设用地审批过程中造成了不能满足项目用地的局面，影响了部门项目规划的实施。随着经济社会的发展对建设用地的需求增大，城镇用地的扩张和招商引资用地的增加，出现了修改土地利用规划以满足部门规划项目发展的要求，各部门都认识到规划的权威性和指导性，因此在新一轮规划修编工作开展时，积极的配合土地利用总体规划的修编，使土地利用规划真正成为各部门编制用地规划的科学依据。

**（四）、新时期社会、经济发展对土地规划的影响**

在新的形势下，党中央、国务院及时提出了全面建设小康社会的“ 以人为本，全面、协、调、可持续的科学发展观 ”和统筹城乡经济、统筹区域经济、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放的“ 五个统筹 ”发展指导思想。特别是新一届政府把“ 三农 ”问题与“ 和谐社会 ”作为工作的重点，这些指导思想也对上轮规划的执行产生一定的影响和限制。

第一，在中央政府的“ 三农 ”政策和科学发展观的指导下，农业的基础地位进一步加强，客观要求加强土地利用规划管理，从严控制耕地特别是基本农田的减少，保证足够的耕地用于农业生产，从而保证粮食安全和社会稳定。公众尤其是农民对耕地的保护意识进一步增强，公众的参与意识逐步提高。

第二，长江上游生态保护建设和可持续发展，要求正确处理好开发与保护的关系，协调各业用地矛盾，处理好各部门发展建设用地的需求。随着干部和群众生态保护意识的加强，对土地利用总体规划调整用地布局给予了极大的关注，以自己的实际行动积极参与到土地规划和生态建设保护中来。

第三，国家用土地政策参与宏观调控，阆中又正处于经济社会的高速发展期，土地利用关系的调整日益显得特别重要，对土地利用规划的科学性和可操作性要求提高。广大群众特别是农村居民对承包的耕地和国家建设占用的农田高度重视，对农用地转为城镇用地、基本农田保护区、退耕还林、农村居民点规划等的参与意识加强，要求土地利用总体规划进行公示，订立乡规民约．参与土地资源的管理和保护。

**五、上一轮规划编制存在的问题**

**（一）、规划目标相对单一**

规划要落实“ 十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地 ”的基本国策，促进土地资源集约利用和优化配置。规划把保护耕地作为重要的内容，这是正确的，但如果仅把保护耕地作为规划的全部，将会降低规划的层次，也使得规划很难作为土地宏观管理的关键性措施。由于受特定背景的影响，上一轮规划编制过程中，对战略性研究、区域性发展研究、生产力布局研究等专题缺乏深入探讨，造成土地利用规划往往以分解指标为主要内容，这与规划的多目标性显然不符，因此影响了规划的多目标的实现。

**（二）、规划内容和指标体系过于庞杂**

现行规划指标涉及耕地、园地、林地、牧草地、居民点及工矿用地、交通用地、水域、未利用地等 8 大土地利用类型，涵盖农业、林业、畜牧、水利、交通、城建等各个部门，使规划的内容过于庞杂。由于部门利益驱使和指标影响因素有很大的不确定性，在实施中很难操作和执行。而处于规划核心地位的土地用途管制内容不够突出，缺乏深度。

**（三）、规划编制程序单向化**

上一轮规划编制程序主要是自上而下、逐级分解、层层控制,规划控制指标由上一级层层分解下达。因为各地自然和社会经济条件千差万别,土地利用和管理中存在的问题也不尽相同,上级硬性分解规划指标与现实存在某种程度的相互脱节现象,并削弱了下一级政府的主动权,使其不能根据本地实际情况编制规划方案,结果往往使下一级规划严格限定在上级规划确定的框框之内,这样层层编制的规划统得过死,不利于规划实施。

**（四）、科学性不强，功能定位不清**

1、规划理念方面的不足

上一轮土地利用规划对土地利用各部门的经济发展考虑较多，对生态环境变化的影响和需求研究不多，对社会的变化和需求考虑的不多，没有将土地利用规划作为保护生态环境，协调社会关系，贯彻土地可持续利用的基本手段；土地利用规划强调土地利用结构和布局的调整，而对土地管理的其它活动缺乏有效的规划。

2、基础资料准确性不够

土地利用总体规划所依据的一些基础资料的可靠性参差不齐，各部门所提供的数据之间存在较大的差距。如耕地面积，按照统计标准计算的耕地面积与土地部门调查的详查耕地面积普遍有较大的差距，同时由于土地变更调查的数据不能及时的反映到规划中来，造成土地面积统计数据的现势性很差；一些指标定得过低或过高，脱离发展实际，致使根据这些指标所预测出来的规划期内的人口发展和用地需求也就难以实现。

3、规划功能定位不清

土地利用总体规划的根本目的是为了“ 保护 ”土地资源、保障各项建设用地和保护生态环境，从而对土地利用进行“ 约束和控制 ”。但阆中上轮土地利用规划编制的指导思想却过于偏重如何“ 利用 ”土地而非如何“ 控制 ”土地利用，体现在规划内容上就是有关土地利用的内容（如提高土地利用率、合理配置各部门用地、提高土地产出等）占较大比重，而有关土地利用管制的内容却显不足，缺乏深度，造成规划的核心不够突出，内容过于庞杂，直接

影响到规划成果的准确性和实用性。

4、指标下达的依据不充分

为了加强土地宏观管理，按照规划要求，上级规划给下级规划下达一定的土地利用控制指标是必要的，但指标的分配必须符合各地的具体实际。如果指标的下达缺乏足够的依据，就会直接影响规划的落实和当地未来的经济社会发展。上轮规划指标一边规划一边修改，有时是发文件，有时是开会传达，有时是电话通知，造成数据的反反复复，做完修改完，规划编制人员难以适应。规划有很多不全面的地方，如对中心村规划就没有具体的指标，对各类中心村、各级城镇的用地指标没有统一标准。基本农田保护面积指标，层层向下分解，只侧重考虑总量平衡，主观随意性较大，同时有些地方为了本地的经济发展建设，将基本农田指标强行下摊，严重影响下级单位经济建设发展。一些地方用地指标在规划期执行一半时就用完了，而有的地方用地指标有很多剩余，造成地区之间苦乐不均。建设用地控制指标分配不实用，从上至下逐级分配，平均分配到乡镇就只有很少一点，且没有向重点小城镇和中心城区倾斜，造成部分重点小城镇和中心城区的用地指标不够，而部分乡镇的用地指标没动用。

**（五）、可操作性差，实施机制不够完善**

1、规划的权威性不够

在规划编制上，虽然法律明确规定“ 国家编制土地利用总体规划 ”、下级土地利用总体规划应当服从上级土地利用总体规划、与土地利用相关的各类专业专项规划与土地利用总体规划相衔接，但在实际工作中这种关系往往遭到扭曲甚至颠倒，使土地利用总体规划的整体控制和综合协调作用难以有效发挥。我市土地利用总体规划与其它部门的规划时段不统一，统计口径不一致，如城建规划时段就与土地规划不统一，城建发展规划于2002年进行了修编且规划范围大于土地规划，造成有规划不能用地，无规划又要用地，导致城建设与规划用地之间存在矛盾。规划执行情况也不容乐观。一是违反规划批地的问题仍然存在；二是随意修改和调整规划，规划跟着领导变、规划跟着项目变的现象比较严重；三是变相修改规划，有的通过修改城镇近郊规划，变相扩大城镇建设用地规模，有的通过修改乡镇规划，为各类园区和城乡建设占用基本农田大开绿灯，有的通过规划修编来使各种违法用地合法化等。这些情况使规划的权威性受到严峻挑战。

2、规划实施机制不够完善

规划实施在很大程度上仍然依赖行政方法尤其是行政审批手段，市场经济国家实施规划常见的社会方法、经济方法等没有得到充分运用。主要表现在：规划实施的人大监督、公正监督、舆论监督运用不够充分，尚未建立起有效的社会制约机制，权大于法的现象仍然存在；法律法规规定的建设占用耕地补偿制度、建设占用基本农田补偿制度和土地整理新增耕地面积的60%折抵建设占用耕地补偿指标制度在实际执行中暴露出一些问题，主要是这种补偿大都局限于数量上平衡，而质量则难以保证。

**六、规划修编的必要性**

阆中市上轮土地利用规划至今已8年了，社会经济发展的现实与当初制定规划时的背景相比已经发生了很大变化，使目前正在实施的规划不能很好地解决土地管理中出现的新问题和新矛盾。在经济全球化和西部大开发的背景下，规划修编的动力来源于土地利用总体规划需

要适应经济的快速发展和城镇化、现代化水平不断提高的客观要求，需要适应社会经济可持续发展的战略方针。

**（一）、西部大开发战略实施的需要**

上世纪末，我国开始实施西部大开发战略，四川也适时地出台了《关于抓住西部大开发机遇，加快发展的意见》，提出了“建成西部经济强省和长江上游生态屏障，经济社会协调发展，努力实现新的跨越”的总体目标，对正在实施的《阆中市土地利用总体规划（1997-2010）》下达的用地指标提出了挑战，影响最大的是生态建设目标的确定和实现。天然林资源保护工程、退耕还林还草工程、生态环境综合治理工程、污染整治工程等四大生态工程的实施，要求加大退耕力度，加快林业发展，与现在实施的土地利用总体规划不可避免地产生了矛盾，阆中市1997～2004年的实际退耕面积已达1412.30公顷，有关部门和群众退耕的热情还很高。西部大开发重点支持基础设施建设的政策，使南北纵贯阆中全市的兰渝铁路即将动工建设，不仅直接引起交通、仓储用地的增加，而且必将带来整个二、三产业用地需求的增长。因此，需要通过土地利用规划的修编对未来的用地结构进行调整，协调和优化各部门的用地需求，为保证西部大开发政策和措施的落实提供有力保障。

**（二）、阆中经济快速发展的要求**

在上世纪末本世纪初的几年，阆中同全国一样，经济迅速发展，实力逐渐增强。从1996年到2004年，阆中的国内生产总值由87632万元增加到了317246万元，年均增长17.45%，经济结构进一步优化，第一、第二和第三产业的比重由44.45：26.95：28.60调整为30.41：34.72：34.87。南北纵贯全市的兰渝高速铁路的建设，将大大改善阆中的区位条件，方便阆中与重庆、成都、西安、兰州、武汉、上海、广州等经济中心和全国各地的联系，加强阆中与市外各地的经济交流，增强阆中对经济要素的吸引力，进一步加快阆中的区域经济发展。在《阆中市国民经济与社会发展“十一五”计划》中，提出了全市经济社会发展的目标：在2010年基本实现工业化，大力促进城镇化，全面提高阆中经济的综合竞争力，经济社会协调发展，人民生活基本实现宽裕型小康，努力实现新的跨越，总人口控制在88万人以内，国内生产总值达到70亿元，一、二、三产业增加值的比例调整为25：40：35，城镇居民人均可支配收入赶上当年全国平均水平，农民人均纯收入基本达到当年全国平均水平。以二、三产业为主导的国民经济大发展，必将引致建设用地的大需求。节约、集约用地思想的深入人心，“工业集中区”的建设，必然带来建设用地需求数量和布局的变化。

阆中古城头戴“三顶国家级桂冠”，在城市化的进程中保存完好的古城越来越珍贵，把古已有之的风水理念和现在最先进的生态城市理念体现出来，山水城联动，打造“嘉陵第一江山”和全国优秀旅游城市的建设，将带来阆中旅游业新的发展高潮和用地需求。

**（三）、古城保护与城镇化进程加快的要求**

近年来，由于保护古城历史文化遗产的需要及旅游业的快速发展，旅游设施用地需求迅速增加，市委市府制定了“跳出古城，发展新区”的城市发展战略，计划迁出 30 个行政事业单位，拆除影响古城风貌的现代建筑 50 万平方米和整体搬迁对古城造成污染的企业 30 多家，共计 142 公顷建设用地，为古城发展创造空间，将城市发展向嘉陵江以南拓展，重点建设七里行政中心及新的经济区。2003 年，省政府以川府函(2003)186 号文批准阆中市行政中心搬

迁方案，2004 年 7 月 30 日，四川省第十届人大常务委员会通过《四川省阆中古城保护条例》，这些变化对土地利用规划提出了新的要求，在规划实施中，也出现了许多亟待解决的问题，主要表现在：

第一，不能满足古城保护需要。在编制原土地利用总体规划时虽然考虑了古城保护的问题，但缺乏具体保护和控制措施，未考虑到申报世界历史文化遗产的重要意义，对旅游业发展也认识不足，所以城市建设重点在保宁镇，由于空间狭小，古城区和现代街区又紧紧相连，现代建筑和房地产开发给古城保护带来很大压力，造成在实施过程中的控制乏力。片面强调内涵挖潜，虽然从一定程度上满足了建设用地的需求，但旧城改造对古城区唐宋明清以来的古民居和古建筑以及历史文化街区的原始风貌造成了严重的破坏和不可挽回的损失，阆中在 90 年代以前，古城区有 3.2 平方公里，现在只余下 1.78 平方公里，很多具有很高建筑艺术价值的古建筑和古民居、古街区都永久的消失。近年社会经济快速发展，城市建设取得了长足发展，为保护古城，市行政中心南迁七里镇，《四川省阆中古城保护条例》的颁布，对古城保护和城市建设提出了新要求，城市建设重心南移，原规划已不能适应社会经济发展和城市建设的需要。

表 14　阆中市城市人口与用地规划比较表

单位：万人　公顷

| | 2004 年实际 | | 2010 年土地规划 | | 2010 年城市规划 | | 2010 年土规与城规差值 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 城　镇<br>人　口 | 城　镇<br>用　地 | 城　镇<br>人　口 | 城　镇<br>用　地 | 城　镇<br>人　口 | 城　镇<br>用　地 | 城　镇<br>人　口 | 城　镇<br>用　地 |
| 全　市 | 239470 | 1593.05 | 26.42 | 2040.49 | 30 | 2550 | -3.58 | -509.51 |
| 中心城区 | 16 | 1239.54 | 18.2 | 1353 | 22 | 2162.5 | -3.8 | -809.5 |
| 保宁镇 | | | 12.2 | 836 | 9 | 700 | 3.2 | 136 |
| 七里镇 | | | 4.5 | 377 | 12 | 1326.5 | -7.5 | -949.5 |
| 江南镇 | | | 1.5 | 140 | 1 | 136 | 0.5 | 4 |

第二，规划布局与实际用地空间布局严重错位。土地利用总体规划中心城区主要为保宁、七里、江南三镇，2010 年前规划用地指标保宁 836 公顷，七里 377 公顷，江南 140 公顷，指标重点分布在保宁镇。而现在城市发展重心南移，在建设用地分区方面，七里成为城市建设的重点区域，预计到 2010 年，七里镇将成为阆中政治经济文化新中心，届时，城市规模将达到 2162.5 公顷，七里城区面积将到达 1326.5 公顷，比原规划增加 949.50 公顷，原规划已经完全不能满足城市发展的需要。

第三，用地指标严重不足。土地利用总体规划预测城镇人口规模 2000 年 10.08 万人、2010 年为 18.2 万人，实际全市 2004 年底城镇人口规模已超过 2O万人，提前 7 年实现这一目标，同时城市规划预测到 201O年全市城市人口为 28-30 万人以上，2020 年为 44-48.4 万人以上。土地利用规划确定的人均城镇用地 2000 年为 68.7$m^2$／人、2010 年为 74.34$m^2$／人，而 2000 年全市城市人均用地面积为 70.36$m^2$／人。作为旅游城市，适宜采用的人均用地标准应该为 75.1～90 $m^2$／人。根据城市总体规划，阆中 201O年人均用地标准为 86.5 平方米，2020 年人均用地标准为 87.03 平方米。土地利用总体规划全市建制镇用地 2010 年达到 2040.49 公顷，比 1996 年底 1018.18 公顷增加 958.31 公顷，其中中心城区 1353 公顷，比 1996 年底用地 693.74

公顷新增659.27公顷。而实际上2004年底市中心城区(包括保宁、江南、七里)面积已达1239.54公顷，比基期年新增545.80公顷，占城市中心区规划指标的82.79%。依据《阆中市城市总体规划》，2010年城市中心区建设规模为2162.5公顷，比土地利用规划用地多出809.5公顷，2020年城市中心区建设规模为3040.05公顷。

**（四）、建设社会主义新农村的要求**

解决好“三农”问题是全党工作的重中之重。中央从我国经济社会发展的实际出发，提出要实行工业反哺农业、城市支持农村的方针，推进社会主义新农村建设和引导城镇化健康发展，全面贯彻落实科学发展观，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，从实际出发，扎实稳步地推进新农村建设。要统筹城乡发展，建立以工促农，以城带乡的长效机制；要加快农业科技进步，加强农业生产结构调整，转变农业增长方式，提高农业综合生产能力，确保国家粮食安全；要全面深化农村改革，稳定并完善农村双层经营体制，发展多种形式的适度规模经营，巩固农村税费改革成果，全面推进农村综合改革；要大力发展教育卫生事业，加快推进和完善新型农村合作医疗等制度，努力改善农村生活条件。所有这些，都对作为一个农村人口众多的农业大市的阆中土地利用提出了许多新要求，必须通过土地利用总体规划修编来适应这一新形势。

**（五）、国家和省级重点项目建设的需要**

近年来，借助于西部大开发战略，阆中基础设施建设步伐明显加快，陆续开工建设了一批交通、水利和能源等重大项目，促进了全市经济社会的协调发展。上轮规划，全市共安排各类重点建设项目24项，计划总用地952.02公顷，其中占用耕地410.84公顷。在制定《阆中市国民经济与社会发展“十一五”计划》时，全市又确定了一批重点建设项目，这些项目大部分属交通、能源、水利等基础设施建设和培育新的经济增长点的高科技项目，既着眼长远，也照顾当前，对阆中的经济发展具有重要意义。这些项目中，有的项目用地需求已经列入了上一轮规划的重点建设项目用地规划，不少项目的用地需求并没有列入规划。可以预计，在下一轮规划内，还有很多的重点项目会得到批准开工建设。这么多的项目和用地需求，是很难通过对现有规划进行局部调整得到满足的，只有通过对规划进行重新修编，对用地指标重新进行测算，才能满足各类重点建设项目的用地需求，保证经济和社会的可持续发展。

**（六）、土地参与宏观调控的需要**

去年以来，中央适时地作出了对宏观经济进行科学调控的决策。积极运用土地政策参与宏观经济控制，有利于尽快实现发展目标，最大限度地减少社会资源的浪费。认真贯彻落实中央重大决策，运用土地政策参与宏观经济调控，积极建立和健全相关调控体系，是摆在国土资源管理工作面前的一项至关重要和迫在眉睫的新任务。

土地管理在宏观调控中有三个方面的作用，一是调控经济增长，即通过控制土地供应来调节投资规模、方向，可以直接、有效地调控经济增长速度和增长方式；二是调控经济结构，即通过规范和调节土地利用，引导产业结构调整，促进产业结构优化升级；三是调控经济布局，即根据国家和区域经济社会发展战略，按照资源禀赋和区位比较优势，完善国土规划、土地利用总体规划等空间规划和各专项规划，并制定相应的土地利用和供应政策，进而充分发挥市场配置资源的基础性作用，有效地整合资源，优化空间布局，促进区域经济的分工协

作和协调发展。

在宏观调控中，政府可动用的土地管理方面的政策工具主要有土地供应计划、土地利用规划、土地用途管制、土地价格、土地税收等。在这些政策工具中，土地利用规划是影响最为直接、最为重要的手段。土地利用规划，是综合协调资源供需矛盾，统筹土地利用结构、布局和区域协调发展的中长期空间规划，是对土地利用和经济社会发展进行宏观调控的基础性工具，根据国家经济社会中长期发展战略，编制、修订和完善土地利用总体规划等空间规划，完善规划管理体制，有利于促进国家全局性、战略性目标的实现。土地规划调控区域经济的机制与其它经济政策不同，土地利用规划带有强烈的计划性和强制性，其传导机制是计划直接调控机制而不是市场间接调控机制。土地利用规划编制完毕，经上级政府审批，就具有法律效力和行政上的约束力，因此土地规划对区域经济的调控作用具有直接性和可预见性。作为一种政策工具，优点表现为调控对象确定、目标明确、调控针对性强、效果明显，调控时滞短。由于规划具有一定的超前性、相对稳定性，规划公布实施后具有可预见性，使各个经济活动主体能够自觉地进行自我调整，主动去适应规划，使整个经济活动按照既定的方向运行，从而使区域经济保持持续、健康和协调发展。

**（七）、巩固土地市场治理整顿成果的需要**

从2003年初开始，国家开始对全国的开发园区进行清理，并从去年开始对土地市场进行整顿，取得了显著的成效。为了巩固土地市场整顿的成果，有必要利用新一轮的土地利用规划对全市城镇建设用地规模进行控制，通过修订规划和严格规划管理，控制开发建设。解决城镇无限制低密度蔓延所带来的各种环境、社会、经济问题，过分依赖市场自我调节不行，但光靠政府的政策调控也不是最好的办法，因为如果政府的决策缺乏理性，那城市发展也不可能是理性的，由此会带来一系列的严重不良后果。因此，必须使市场调节和政府调控相结合，实现城市土地的合理利用，防止城市蔓延。新一轮土地利用总体规划应该充分借鉴国际上的“ 理性发展 ”理念，通过加强土地利用规划和土地市场监控，确定城市发展边界，提高城区建筑密度，实现现有城区土地利用效率的最大化，复兴现有城区，保护自然界动植物和基本农田，从而解决城镇无序扩张、优质农地严重流失等问题。

综上所述，开展阆中土地利用总体规划修编工作势在必行。要全面、系统总结以往特别是上一轮土地利用规划的经验和教训，对好的经验要继承发扬，对出现的问题和不足要客观分析。要根据规划实施中出现的新情况、新问题和新形势、新要求，及早开展规划修编的准备工作和前期研究，要开展土地利用的战略研究，加强市场研究和市场经济条件下用地需求预测，搞好土地资源的适宜性评价和环境影响评价；针对基础数据和图件不实的问题，积极同地籍部门一起研究解决。规划的生命力在于创新，编制规划要与时俱进，不断创新。

**七、对新一轮土地利用总体规划修编的建议**

在新的形势下，面对参与国民经济宏观调控的新要求，新一轮土地利用总体规划修编应当有新的规划理念、规划理论、规划方法，才能完成历史赋予我们的使命。

**(一)、创新土地利用规划理论**

1．规划理念的创新。土地利用规划是土地资源配置的重要手段，新一轮次的规划修编首先应针对上轮次土地利用规划实施存在的问题进行修编；其次由于规划决策环境的变化，应

强调规划的市场理念、全球化理念，加强经济增长方式和经济体制变革对土地资源利用的影响研究；再者，规划既是人们开发利用土地的行为管理指南，也是实现小康社会目标，建设美好家园的行动方案，应树立以人为本的理念、开放的理念、目标有限性理念和弹性规划理念。

由以保护耕地为重点的土地资源利用规划转为以保障经济社会可持续发展的农用地保护为重点的多目标“绿色规划”，即土地利用规划目标的制订紧紧围绕人口、资源、环境、经济协调发展的中心议题，实现经济发展目标、社会进步目标和生态环境改善目标的高度协调统一。

由强制性指标层层控制的刚性规划转为在必要的刚性目标下，增加制定指导性指标，如人居环境指标、土地质量指标和生态指标等，土地利用规划为多方案选择、多指标控制、刚性与弹性结合的规划，如：可以针对部分建设项目的不可预测性和经济生活中存在的非轨迹发展现象，设立建设用地机动指标；改变只重数量的耕地保护观，设立耕地质量的提高和生产条件的改善指标等。

2．更新规划模式。规划模式的设计应以协调人口、资源、环境和发展为基本内容，以适应并促进经济社会快速发展和全面建设小康社会的总体规划方案编制，以上下互动和公众参与为途径，通过规划程序的标准化和公众参与的具体化，如规定规划修编条件，修编的程序和要求；明确公众参与规划的形式、具体操作程序和制度保障；充分听取各行业主管部门对未来行业发展用地安排的意见，根据相关的行业主管部门的行业发展规划，提出用地方案，经过反复协商，确定部门间、产业间的用地分配，使规划目标具有可操作性和可实施性，规划方案得到社会各阶层广泛的认可。改变过去纯粹以指标为控制手段，从上至下层层分解的计划型规划模式。

3．完善规划体系。一是建立社会经济发展规划、城镇体系规划、上级土地利用总体规划与本级土地利用战略间的协调关系；二是加强中心城区土地利用规划与城郊结合部土地利用规划间的衔接；三是针对不同层次规划的管理需求，明确各级规划的重点内容，增强高层次规划的宏观调控性，强化乡镇规划的可操作性和控制性。

4．运用区域经济发展理论，合理调整土地利用布局。不同区域经济发展的水平不同，其自然条件也存在差异，规划中应充分考虑这种区域性的差异，通过系统的协调理论搞好土地利用的统筹安排，通过机动指标实现规划指标合理调配，空间上允许各用途区之间用地的置换，以达到合理调整土地利用布局的目的。

建设用地规模应建立城乡一体的总量控制思维，逐步做到城镇用地规模的增加与农村居民点用地规模的减少相协调，把区域建设用地总量控制在一定的水平。树立空间布局规划思想，突出城郊结合部建设用地布局，将园区用地纳入城镇规模统一规划；研究不同城镇发展的门槛，合理确定不同规模城市(城镇)和不同类型农村居民点的用地定额标准，提出分阶段控制目标；改进对城乡建设用地单纯以控制用地规模的办法，采用土地利用率和集约利用水平控制，当居民点的土地利用率和集约利用水平达到某一临界值时，根据需要，允许扩大一定的规模，做到既不妨碍地方经济发展，又能真正控制建设用地。

5．适应市场经济条件下土地利用结构调整的需要，建立新的土地分类。更新耕地的内

涵，引入可耕地概念，注重耕地生产能力的保护。农用地可考虑分为可耕地、其他园地、林地、牧草地、其他农用地，这有利于市场主体根据市场供求的大环境，在一定范围内适度调整耕地的农业用途；建设用地可考虑分为居民点及独立工矿用地、独立瞻仰景观休闲用地、对外交通用地、独立特殊用地、水利设施用地、其他建设用地，以利对不同建设用地进行有效管理；未利用地可考虑分为未利用土地、其他难利用的未利用地，以利研究土地合理开发问题。此外绿地也应区分生态绿地和防护绿地，以制定合理的生态建设目标和人居生态环境指标。

6．创新土地利用分区类型，满足土地利用与规划管理的需要。按照土地利用规划控制方向的一致性划分适应不同管理要求的土地利用区。如从建设用地管理角度，可考虑分为建设用地区、调整建设用地区、限制建设用地区、禁止建设用地区；从农用地保护角度，分为耕地保护区、可调整耕地区、土地开发整理区、其他农用地区；从环境影响控制角度，可分为环境敏感区、生态保护区、岩层裸露区、自然保护区；从土地主导用途和功能角度，分为城镇和工业用地区，农业用地区，自然、历史和生态保护区等。

7．树立全面正确的土地整理观。依据《中华人民共和国土地管理法》，土地整理是在一定地域范围内，按照土地利用计划结合土地利用总体规划的要求，通过采取各种措施，对田、水、路、林、村综合整治，以提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件，改善生态环境。因此，应适应加入WTO后国际化竞争的形势发展要求，站在政府和社会的角度，树立改善土地生产条件、服务农业现代化的大土地整理观，改变在规划实施中单纯以补充耕地为目的的狭义土地整理观念。

**(二)、创新土地利用规划的方法**

1．重视土地利用规划的专题研究。通过土地利用规划的专题研究，对耕地与基本农田保护、土地节约集约利用等重大问题进行专门研究，体现不同规划地区的规划特色，对规划地区的土地利用规划所要解决的重点、难点问题进行专门的研究，以增强规划编制的科学性和依据性。如土地利用战略研究是在土地利用现状分析的基础上，针对规划地区土地利用中存在的主要问题，按照国民经济和社会发展总体目标的要求，合理地确定土地利用的战略目标和基本方针，可为规划地区实现国民经济和社会发展规划目标，研究和探讨调配区域土地资源供需和利用的方法和途径，为确定土地利用结构调整方案和分区域制定土地利用调控指标提供科学依据。

2．创新规划手段。提高“3s”技术运用于土地利用规划管理的水平，从而为规划数据的收集和适时更新、海量信息的及时处理、规划方案的调整修改及上下协调反馈、规划实施的动态跟踪管理等提供先进技术支撑，提高规划的工作效率，为规划管理提供决策依据。按照国土资源部《国土资源部关于开展土地利用总体规划修编试点工作的通知》（国土资发[2002]189 号）、《县（市）级土地利用规划管理信息系统建设指南（试行）》和《县（市）级土地利用规划数据库标准（试行）》的要求，本轮规划修编要在地籍数据库的基础上建立土地利用规划数据库和土地利用规划管理信息系统，作为修订规划成果的主要载体，使规划修编与规划管理信息系统建设同步进行，提高规划管理水平。这是本轮规划修编最突出、最严格的技术要求，对提升整体规划的技术水平具有重要意义。

这两个数据库和规划管理信息系统的建设应以地理信息技术为基础，重点普及遥感技术、GIS 技术等现代化手段，使土地规划从野外调查、资料收集、信息处理、计算模拟、规划成图到监督实施全过程实现信息化。同时，基于土地规划中需要解决的许多问题（如资源优化配置、地区经济社会同人口、资源、环境协调发展等）具有半结构化的特点（即对所需解决的问题虽有一定的了解，但又难以精确把握其发展演化的规律），因此，要特别重视将决策支持系统（DSS）技术引入土地规划，通过人-机交互系统，为决策者对半结构化问题进行有效决策提供支持，提高决策的透明度与决策的科学性。

3、公众参与

土地利用总体规划作为国家的宏观规划，其编制应该是各级人民政府的职责，而不是国土资源管理部门的部门规划，因此，规划的编制应由政府主导，各有关部门、有关专家和相关社会群体共同参与，规划的主体要由以政府各职能部门和规划管理部门为主向以政府规划部门和社会重要研究机构为主转变。公众参与不仅是为了提供信息资料，而是要参与规划目标、指标的分配和确定，规划方案的拟定、协商和协调。市委、市政府的四大班子成员、各有关部门、各乡镇的负责人都应参加对规划重要指标、规划大纲的论证和确定。

**(三)、认真进行土地利用变更调查**

由于阆中市经济社会正处于快速发展阶段，土地利用现状也处于快速变化之中，目前国土资源主管部门已有的土地利用现状资料中，图、数和实地不一致的现象普遍存在，依靠查漏补缺来更新图纸的方法，已经无法保证土地利用现状的准确性。因此，在全市范围内开展全面、彻底的土地利用变更调查，彻底摸清全市土地资源的家底，实事求是地确定新的规划基数，为规划修编提供客观、真实的、图、数和实地相一致的土地利用现状基础资料，并在此基础上建立土地利用现状数据库，已是势在必行。

**（四）、加强对土地利用总体规划编制和实施的领导**

高水平的规划是高效益经营土地资产和高质量建设管理城镇的前提和基础。各级领导应充分认识规划的龙头作用和潜在价值，保证规划有足够的科技成果引入和资金投入。将土地利用总体规划同其它部门规划有机地结合起来，突出规划的科学性、时代性、先进性和可持续性。要把优化城镇土地资源配置摆在土地利用总体规划的突出位置，有意识地培育城镇土地级差地租，改善和提升城镇功能，增强城镇综合竞争力。只有领导重视了，规划的编制和实施才有保证。

**(五)、完善编制规程和技术路线，合理分配建设用地控制指标**

国土资源部应对编制规划和编制方案进行多方论证、广泛征求修改意见，再在试点的基础上进行总结，形成完善的编制规程和成熟的技术路线，提供给各级国土资源部门作为编制规划及其培训技术人员的依据，避免各行其是。要从实际出发，合理配置土地资源，确保建设用地控制指标。根据当地社会经济发展规划预测的发展速度，概算出建设用地规模，控制指标落实在规划图件上时只要在城市规划区范围内就可以了，以体现规划的宏观性，并与城市规划保持一致。

**（六）、制定土地利用规划法律法规，增强规划的权威性**

要使土地利用总体规划的编制和实施能够落到实处，真正起到调整土地利用结构、保护

耕地、优化资源配置、严格土地用途管制的作用，成为国家宏观调控的手段之一，就必须建立完备的法律保障体系。我国目前土地利用规划法律体系仍不健全，规划的权威性不够，一些地方仍然存在对规划编制不重视、规划调整随意性大、规划行政不作为的现象。因此，应尽快制定出台《土地利用规划管理条例》等专项法规。通过立法明确土地利用规划的地位、内容和法律责任，提高土地利用规划的权威性，确保各级人民政府在土地规划的编制（修编）、实施的过程中依法进行。

**（七）、建立土地利用总体规划编制的审查机制**

土地利用总体规划的编制是一个庞大的系统工程，要求从业人员和机构具有各个科学领域的知识，较高的业务素质。因此，建立土地利用总体规划编制的审查机制，完善土地利用总体规划从编制到规划实施的项目预审制度，需要培养一支专业队伍。通过培训使参与土地规划编制的从业人员持证上岗，实行资格管理，对从事土地利用规划修编的机构实行资质管理，从而提高土地利用总体规划审查的权威性和科学性。土地利用总体规划的评审验收审批应象其他规划一样分级审批，一级控制一级，以争取更多的领导参与和公众参与，更好地与其他规划相协调、衔接，以利于实施。

综上所述，《阆中市土地利用总体规划（1997-2010）》编制的总体目标是符合阆中市域情况的，规划的实施对促进阆中市的社会经济等各个领域的全面发展起到了明显的积极作用。由于阆中市城市总体规划进行了全面的修编，城市发展方向进行了大的调整和功能分区，土地利用总体规划已经明显落后于阆中市的城市建设需要，西部大开发政策的实施，《阆中市土地利用总体规划（1997-2010）》确定的指标特别是用地指标已不适应阆中市的社会经济全面发展的需要。对阆中市土地利用总体规划进行全面的修编十分必要，完全符合阆中市经济和社会发展的需要。建议上级国土资源行政主管部门尽快批准实施阆中市土地利用总体规划的修编工作，以确保我市经济和社会的全面发展。