

广州市土地利用总体规划草案

一、规划背景

广州市地处东经 $112^{\circ} 57' \sim 114^{\circ} 3'$ ，北纬 $22^{\circ} 26' \sim 23^{\circ} 56'$ ，是广东省省会和政治、经济、文化、科技、教育中心，辖十区两县级市。广州市地处珠江入海口。全市地势东北高、西南低，北部以低山丘陵为主，南部以平原为主，地貌类型丰富，用地结构“五山两田两城一分水”。

广州要建设成为国家中心城市之一，广东宜居城乡的“首善之区”，和服务全国、面向世界的国际大都市。经过多年不断发展，经济总量和综合实力不断增强，连续多年位居全国城市前列。2008 年，全市完成国内生产总值 8215.82 亿元，位于广东省首位。

2005 年广州市土地总面积为 7286.55 平方公里（土地利用变更调查控制面积），其中农用地面积为 5330.75 平方公里（799.61 万亩），占土地总面积的 73.16%。建设用地面积为 1494.53 平方公里（224.18 万亩），占土地总面积 20.51%。未利用地面积为 461.27 平方公里（69.19 万亩），占土地总面积 6.33%。

广州市土地利用具有以下特点：土地利用结构圈层式发展，建设用地集约化利用居于较高水平，农用地利用方式逐步向都市型农业转变，都市型土地利用特征明显；区域性公共基础设施、商业服务业用地、对外交通用地不断增加，外向型产业集聚区持续发展，外向型土地利用特征明显；土地空间级差地租明显，土地利用方式逐渐多方向、多层次、全面化发展，市场化土地利用特征日趋显著；建设用地比例由中心区向近郊区，再向远郊区呈现逐渐递减趋势，土地利用空间差异较明显。

二、规划基本情况

1、规划目的

为进一步贯彻“十分珍惜和合理利用土地，切实保护耕地”的基本

国策，落实《土地管理法》、《基本农田保护条例》等国家法律、法规具体规定，加强政府对土地的宏观调控，合理配置和高效利用土地资源，更加科学合理指导用地、批地和管地，强化土地利用监督，促进土地节约集约利用，实现建立现代产业体系和建设宜居城乡的“首善之区”城市发展目标。

2、规划原则

严格保护基本农田，落实耕地占补平衡；
节约集约用地，切实提高土地利用效率；
保障重点，统筹安排各业各类用地；
保护和改善生态环境，协调土地利用与生态环境建设；
加强与相关规划的协调衔接，统筹区域与城乡协调发展。

3、规划依据

《中华人民共和国土地管理法》
《中华人民共和国城乡规划法》
《中华人民共和国环境保护法》
《中华人民共和国环境影响评价法》
《中华人民共和国土地管理法实施条例》
《基本农田保护条例》
《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28号）
《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发[2006]31号）
《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发[2008]3号）
《土地利用总体规划编制审查办法》（国土资源部第43号令）
《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）》（国发[2008]33号）
《广东省土地利用总体规划（2006—2020年）》（粤府[2009]151号）

4、规划范围

广州市土地利用总体规划的规划范围为广州市行政辖区。

5、规划期限

本规划的规划期限为 2006-2020 年，规划基期年为 2005 年，规划目标年为 2020 年。

6、土地利用战略

（1）优化战略

通过城区提升改造，新区理性引导，优化城乡用地布局与结构，实现旧城功能提升，新城紧凑发展，促进土地节约集约利用。具体为：

城区提升改造是指在“中调”和“西联”战略指导下，通过建设用地二次利用，改造旧城区、旧厂房、城中村，逐步引导城区产业升级和用地结构调整，改善人居环境，完善现代服务业配套设施，实现城区土地效益的优化。

新区理性引导是指在“南拓、北优、东进”战略指导下，有序引导新区紧凑发展，优化用地结构，提高民生用地比例，促进形成新区现代产业体系，实现空间布局的优化。

（2）协调战略

通过边界控制和土地复合利用，在严格保护耕地和基本农田基础上，提高各类用地的综合效益，协调土地利用与生态建设，创建“山、水、城、田、海”的环境友好型土地利用模式，促进社会和谐发展。其中：

边界控制是指通过科学确定建设用地扩展边界，基本农田、生态用地保护边界，协调土地利用与生态建设，促进社会、经济、生态效益的统一，促进社会和谐发展，实现土地利用的城乡协调。

土地复合利用是指依托土地生产功能复合、生产与旅游功能复合、

生产与生态功能复合等，协调土地利用各种功能关系，变单一功能的土地使用形态为多功能的土地复合利用形态，提高土地特别是农用地的综合利用效率，实现土地利用的功能协调。

7、土地利用目标

坚持科学发展观，在保障生态安全、社会和谐的前提下，严格保护基本农田，节约集约用地，优化土地利用布局 and 结构，提高土地利用效率，为广州市经济社会持续、高效、健康发展提供土地资源保障。

规划 2020 年广州市基本农田保护面积为 112345 公顷(168.52 万亩)，耕地保有量为 128037 公顷（192.06 万亩），建设用地规模控制在 177200 公顷以内。

8、土地利用布局

综合生态保护要求，加强基本农田和生态环境的保护和建设，充分发挥农用地的生态服务、景观美化和休闲服务的功能，本着因地制宜，数量、质量、生态并重的原则，构筑农用地空间结构。

根据广州市城市空间发展趋势，以“山、水、城、田、海”生态格局为基础，规划构建由“主城区—副城区—中心镇—一般镇—村庄”的市域城镇村体系，形成层级分明、职能明确的城镇空间结构，建立“城带镇”、“镇带村”的有机互动关系，提高城乡空间效率。

继续加强和优化枢纽型重大基础设施和公共服务设施用地布局，突出中心城市区域定位，强化区域服务和辐射功能，带动区域整体发展。

三、农用地保护利用

1、严控非农建设占用耕地

切实落实耕地保护目标责任制，严格控制非农建设占用耕地，非农业建设可以利用荒地的，不得占用耕地，可以利用劣地的，不得占用好地，尽量不占或少占耕地。

2、切实执行耕地占补平衡制度

严格落实耕地“先补后占”。经批准非农建设占用耕地的，按照占多少垦多少的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占耕地数量和质量相当的耕地或按规定标准缴交耕地开垦费。实行建设项目占用耕地与土地开发整理项目挂钩的制度，未落实补充耕地项目的，不予办理建设用地报批手续。

3、严格落实基本农田保护制度

严格执行《土地管理法》和《基本农田保护条例》的有关规定，严格限制建设项目占用基本农田，对依法批准确需占用基本农田的，必须落实补划同等数量和质量的基本农田。实行基本农田保护责任制和严格土地用途管制，层层签订基本农田保护责任书，责任到人，把保护的责任落实到具体单位和个人。建立完善基本农田保护补偿机制，对承担基本农田保护任务的农村集体经济组织给予一定的经济补偿。加强耕地的动态监测，保障基本农田数量和质量动态平衡。加大土地执法和监察力度，对违规占用基本农田坚决予以查处。

4、鼓励农用地流转，促进农用地规模经营

鼓励支持农用地使用权合理流转，完善激励配套政策，为农用地规模经营提供保障。不断优化农用地资源配置，注重农用地规模经营与都市型农业产业化经营相结合，提高农用地集中的规模和质量。各类农业产业化项目所需的生产设施用地和产业化配套设施用地，实行分类管理，严格控制农业产业项目中的建设用地比例。农业产业化配套设施应尽可能不占或少占耕地，如确实需要占用，应落实耕地占补平衡。

四、建设用地节约集约利用

1、建立指标体系，提高土地综合利用水平

建立包括人均城乡建设用地、人均城镇工矿用地、人均农村居民点用地以及单位建设用地产出的集约利用指标评价体系，与区、县级市年度考核挂钩，促进建设用地节约集约利用。

2、保障重点，合理布局新增建设用地

保障重点，优先落实“南拓”、“东进”空间发展战略，满足“北优”战略发展需要，优化土地利用布局，强化居住用地、旅游休闲用地和山坡地利用的有效结合，落实“中调”和“西联”，积极推进“三旧”改造，提升旧城功能，引导建设用地有序增长。

3、盘活闲置土地

采取限期开发、调整项目、建绿复垦、土地回收、重新供应等多种途径优先盘活闲置土地。依法、依程序处置闲置土地，实施听证制度，符合收回条件的，依法收回并纳入政府储备用地；通过“危改”和“蓝天、绿地”工程，针对城中“小而碎”的闲置用地，采取抽疏建设、建绿复绿的做法，推进闲置地利用；通过完善政策法规，提升土地闲置成本，促使闲置土地的利用。

4、引导生产要素向中心镇集中

积极落实省市关于发展中心镇的政策和“今日中心镇、明日卫星城”的要求，按照“高起点规划、高标准建设”的原则编制中心镇总体规划，重点保证重大产业项目、重要基础设施在中心镇的布局，引导人口和其他生产要素向中心镇集聚，保障中心镇建设用地的合理、有序供给，在城乡一体化发展中体现集中发展、集约用地。

5、合理引导农村居民点整理改造

积极推进农村居民点整理改造，改善农村生产和生活环境，建设社会主义新农村，推进城乡一体化，促进城乡和谐发展。转化分布在建成区范围内的农村居民点，高标准利用土地。改造分布在城市规划发展区范围内的农村居民点，节约利用土地。整治分布在城镇建设用地规划范围之外的农村居民点，合理规划用地，改善居住环境。

6、大力促进基础设施用地集约化

统筹协调各类交通、能源、水利等基础设施建设规划，结合重大设施建设，对大型绿地、大型体育设施等公共服务设施开发倡导集成人防、娱乐、绿化、社会活动等功能。围绕轨道交通主要站点和换乘枢纽建设，做好地下空间的综合开发和合理利用，并积极推进地下市政场站设施建设。

7、积极推进旅游设施用地集约化

风景区内的土地利用和各项建设，必须坚持保护优先，开发建设服从保护的原则，因地制宜调整土地利用，发展符合风景区特征的土地利用方式与结构。按照规模化、集约化、品牌化发展思路，实施精品化战略，落实必要的旅游设施用地。将旅游设施建设与城乡建设一体化考虑，将景区的部分餐饮住宿和基础设施建设与城镇建设有机结合；合理利用景区周边村庄建设用地，结合村庄发展特色改造为景区服务设施。

五、土地利用分区

综合考虑自然地理条件、资源环境承载力、土地开发的适宜性、人口分布、现状城市空间结构和经济社会发展趋势，将广州市域划分为允许建设区（1404 平方公里）、有条件建设区（280 平方公里）、限制建设区（4510 平方公里）和禁止建设区（1093 平方公里）四类管制区，根据各类区域具体情况，按照环境友好型土地利用发展策略的要求分别进行调控。

1、允许建设区

（1）已建区重点以优化调整为主，新增建设用地受年度计划指标约束，应在明确功能定位的基础上，合理安排开发时序，促进城乡协调发展。

（2）区内土地主导用途为城、镇、村和独立建设发展用地，具体土地利用安排应与依法批准的相关规划相协调。

（3）区内的现状建设用地以内涵挖潜为主，重点落实“中调”和“西联”战略，优化建设用地内部结构，改善人居环境。

（4）合理控制新增建设用地规模。积极引导新区集约紧凑发展，引导人口向城镇集中、住宅向社区集中、工业向园区集中。加强生活居住、产业服务设施配套建设，发挥中心镇对周边地区的带动作用，发挥土地资源集约和集聚利用效应。

（5）区内产业用地应严格按照《广州市产业用地指南》相关要求，设立产业进入门槛，投资强度和产出率未达到标准要求的建设项目，不得建设。

（6）合理引导本区域内的农村居民点发展，防止新的城中村产生。

2、有条件建设区

（1）该区域为城乡建设用地扩展区域，在不突破规划建设用地规模控制指标前提下，区内土地可依程序办理建设用地审批手续用于规划城乡建设用地地区的布局调整。

（2）按照保护资源与环境优先、有利于节约集约用地的要求，严格避让优质耕地和重要生态环境用地。

（3）对城乡建设用地扩展边界的调整应按规划修改处理，严格论证，报规划审批机关批准。

3、限制建设区

（1）区内土地主导用途为农业生产用地，是开展土地整理复垦开发

和基本农田建设的主要区域。制定政策鼓励、扶持耕地田面、道路、渠道、林带等田间工程的建设，加强中低产田的整理改造。

（2）合理引导该区域发展菜、果、花、渔相结合的“城市供给”型农业模式，同时利用农村建设用地，依托果园、林场或农业产业化项目适当发展体验型和产品型旅游农园。

（3）改善区内基本农田的质量，加强区内农田水利排灌设施建设，改善农业生产条件，提高农业种植科技含量，鼓励科学种田。禁止任何单位和个人在基本农田上建窑、建坟、挖沙、采矿、取土、堆放固体废弃物等。

（4）区内限制城、镇、村建设，严格控制线型基础设施和独立建设项目用地。列入广东省人民政府规定的限制建设区项目目录的能源、交通、水利、军事、国家安全、矿山和其他因生态环境保护要求需要单独选址的项目，可在限制建设区内安排建设用地，按规定程序报批。

4、禁止建设区

（1）区内土地的主导用途为生态和环境保护用地，严格禁止与主导功能不相符的各项建设。

（2）对市域内珠江、流溪河、增江、湖泊水库等水体划定保护“蓝线”及周边控制“绿线”。严禁侵占规划控制的“蓝线”和“绿线”进行开发建设。

（3）该区域内属于自然保护区的土地利用应符合《自然保护区条例》相关要求，属于森林公园的，土地利用应满足《森林法》相关要求，具有风景旅游功能的，土地利用应符合《风景名胜区管理暂行条例》相关内容，景区、景点的开发建设应与自然、人文环境相协调。

六、土地利用与生态建设

在保护耕地的前提下，充分发挥耕地的生态、景观和间隔功能，使生态建设与耕地保护有机统一。耕地保护与城市生态隔离带结合，重点保护中心城区周边的海珠果树保护区、荔湾区芳村花卉保护区，使之成为缓

解城市热岛的独特隔离带和开敞空间。控制城市连片发展，改善与保护城乡环境，引导基本农田保护区、林地、园地、水系与城市绿地形成一体化系统，探索广州特色环境友好型土地利用模式。保护自然山体，建设山城友好园林城市；完善生态水网，建设城水友好山水城市；保护基本农田，建设城田友好田园城市；合理利用海域，建设城海友好滨海城市。

七、规划实施措施

1、广州市土地利用总体规划经国务院批准后具有法律效力，由广州市人民政府负责实施。依法批准的广州市土地利用总体规划是合理利用土地资源、实施土地用途管制的重要依据。

2、落实执行耕地保护责任目标制度，将耕地保有量和单位建设用地二、三产业产出纳入区、县级市贯彻科学发展观评价指标体系。制定土地利用年度计划，加强土地利用年度计划管理，完善计划管理内容，强化刚性，发挥用地计划以供给引导需求的作用。

3、建立完善土地管理共同责任机制，加大土地监察执法力度，依法依规查处违反规划的用地行为。

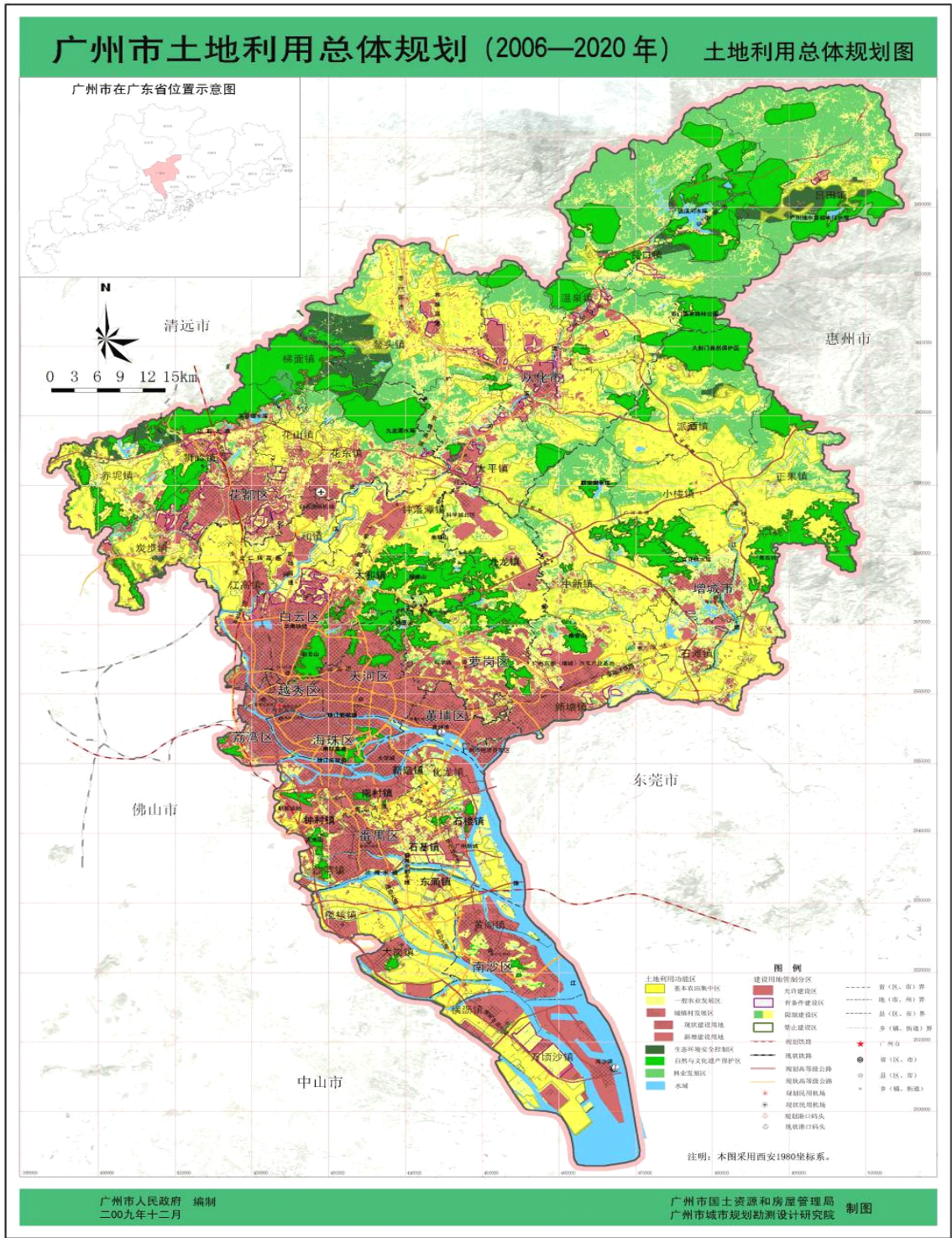
4、完善公众参与机制，加大社会监督监管力度。扩大宣传，加强公示制度创新。经批准的土地利用总体规划要及时公告公开。建立土地利用总体规划管理的年度公示制度等。加强对规划实施工作的监督监管力度，同时完善相关法规，建立监管协调机制。

5、加强区、镇级规划指导。区、县级市级及镇级土地利用总体规划必须严格落实市级规划下达的建设用地总量、城乡建设用地规模、耕地保有量、基本农田保护面积等主要规划控制性指标，应从促进土地节约、集约利用角度，以供给引导需求，深入挖潜存量建设用地，高效利用新增建设用地，探索农村居民点减少与城镇建设用地增加相挂钩的有效途径。

6、运用先进技术手段，完善管理信息系统。加快土地利用规划管理信息化建设，建立市、区、镇统一平台的规划管理系统，完善信息共享，提高规划管理科技水平。运用遥感、信息系统等先进技术，建立土地利用的动态监测系统，对土地资源变化的信息进行定性、定量、定位、定时分

析，掌握土地利用动态变化情况，监测土地利用总体规划实施。

7、建立协调机制，促进相关规划与土地利用总体规划衔接。建立主体功能区规划、土地利用总体规划、城市规划、道路交规划、林业发展规划等相关规划的协调机制，制定协调衔接措施，落实《土地管理法》、《城乡规划法》中关于规划衔接的相关规定。



广州市土地利用总体规划图