

## 新疆维吾尔自治区(1997—2010 年)土地利用总体规划

新疆维吾尔自治区(以下简称自治区)地处我国西北边陲,地域辽阔,资源丰富,既是全国面积最大的省区,又是我国今后经济建设的重点开发地区和向西开放的前沿,具有重要的战略地位。随着亚欧大陆桥的架通和一系列基础设施的建设,石油和其他资源的相继开发,粮食、棉花、甜菜与制糖、园艺、畜牧业、石油与石油化工等基地的相继形成,自治区的经济建设与社会发展正处于跨世纪的历史性飞跃阶段,并将成为我国经济发展特别是下个世纪经济增长的重要支点。在这一新形势下,与内地的联系更加密切,在国内的地位日益重要,区内的土地开发利用总格局也在发生着重大的变化与调整,因此编制《1997—2010 年新疆维吾尔自治区土地利用总体规划》(以下简称规划),不仅是国家进一步加强土地管理切实保护耕地的需要,而且也是自治区经济建设和社会持续发展的必然。

### 一、前言

#### (一)规划目的

1. 农业用地得到有效保护和综合整治,非农业建设用地特别是城乡居民点用地总规模得到有效控制。
2. 土地利用结构和布局得到优化,土地利用率和产出率明显提高。
3. 通过对土地后备资源的适度开发,在确保耕地占补平衡有余的基础上,实现自治区耕地总量明显增加,为实现全国耕地总量动态平衡作出应有贡献,并努力使区内耕地质量逐步提高。
4. 生态环境得到改善,土地资源持续利用,并与自治区社会经济协调发展。

#### (二)规划任务

1. 在优先安排好农用地的前提下,妥善安排各业用地,为自治区社会经济全面发展提供用地保障。
2. 严格控制各类建设用地,从严掌握用地控制指标,防止建设用地规模的过快增加,控制城乡居民点用地总规模的增长幅度。
3. 根据规划期内水利建设工程和节水措施所增加的供水能力,安排好 1700 万亩土地综合开发规划。
4. 安排好基本农田的保护,由点到面逐步开展土地整理和复垦。

#### (三)规划依据

依据《中华人民共和国土地管理法》、《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》精神和原国家土地管理局《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》的具体要求，遵循《土地利用总体规划编制审批规定》中关于省级规划的编制、修编规定和国土资源部《关于土地利用总体规划修编工作几个问题的紧急通知》中关于基本农田及规划地类的要求，以自治区《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》和国家下达的耕地控制指标为依据，充分利用自治区原有规划和专题研究的成果，突出重点，全面制订。

#### **(四)规划期限**

规划以1996年为基期，以2000年为近期规划目标年，以2010年为远期规划目标年，并展望2030年。

## **二、土地资源利用现状**

### **(一)土地利用现状**

自治区土地总面积166.49万平方公里(折合24.97亿亩)。境内现有农用地和建设用地共计64.83万平方公里，土地开发利用率为38.9%。

1. 农用地。总面积6332.92万公顷(9.50亿亩)，占土地总面积的38.0%。其中：

(1)耕地。总面积398.57万公顷(5978.48万亩)，占农用地面积的6.3%，土地垦殖率为2.39%。全区1996年1689.29万人，人均占有耕地3.54亩。耕地中有水田7.73万公顷，占1.9%；水浇地368.32万公顷，占92.4%；旱地22.52万公顷，占5.7%。

(2)园地。总面积16.46万公顷(246.96万亩)，占农用地面积的0.3%。园地中有果园15.17万公顷，占92.2%；桑园0.52万公顷，占3.1%；其他园地0.78万公顷，占4.7%。

(3)林地。总面积640.09万公顷(9601.33万亩)，占农用地面积的10.1%。林地中有林地232.66万公顷，占36.4%；灌木林266.56万公顷，占41.1%；疏林地120.37万公顷，占18.8%；苗圃、幼林5.85万公顷，占0.9%；迹地14.55万公顷，占2.8%。

(4)牧草地。总面积5160.24万公顷(77403.66万亩)，占农用地面积的81.5%。牧草地中天然草地5139.25万公顷，占99.6%；改良草地和人工草地20.99万公顷，只占0.4%。

(5)水面。总面积 117.56 万公顷(1763.40 万亩)，占农用地面积的 1.8%。其中河流水面 46.20 万公顷，占 39.3%；湖泊水面 47.42 万公顷，占 40.4%；水库水面 16.62 万公顷，占 14.1%；坑塘水面 7.32 万公顷，占 6.2%。

2. 建设用地。总面积 150.01 万公顷(2250.15 万亩)，占土地总面积的 0.9%。其中：

(1)居民点及工矿用地。

总面积 86.80 万公顷(1301.99 万亩)，占建设用地面积的 57.9%。其中城镇建设用地 7.86 万公顷，占 9.1%；村庄用地 44.42 万公顷，占 51.2%；独立工矿用地 8.04 万公顷，占 9.3%；盐田 1.02 万公顷，占 1.1%；特殊用地 25.47 万公顷，占 29.3%。按 1996 年城镇和农村人口计算，城镇人均占地 157.27 平方米，县城和建制镇人均占地 227.01 平方米，村庄人均占地 377.65 平方米。

(2)交通用地。

总面积 21.76 万公顷(326.42 万亩)，占建设用地面积的 14.5%。在交通用地中，铁路用地 0.62 万公顷，占 2.8%；公路用地 3.86 万公顷，占 17.8%；农村道路用地 17.05 万公顷，占 78.3%；民航机场和港口码头、输油管线用地 0.23 万公顷，占 1.1%。

(3)水利设施用地。

总面积 41.45 万公顷(621.75 万亩)，占建设用地面积的 27.6%。其中沟渠用地 40.89 万公顷，占 98.6%；水工建筑物用地 0.57 万公顷，占 1.4%。3. 未利用地。总面积 10166.04 万公顷(15.25 亿亩)，占土地总面积的 61.1%。其中苇地和滩涂 40.84 万公顷，占 0.4%；冰川及永久积雪 263.20 万公顷，占 2.6%；荒草地 1023.46 万公顷，占 10.1%；盐碱地 401.67 万公顷，占 4.0%；沼泽地 32.32 万公顷，占 0.3%；沙地 3420.64 万公顷，占 33.6%；裸土地 87.96 万公顷，占 0.9%；裸岩、石砾地 4850.87 万公顷，占 47.7%；田坎和其他 45.09 万公顷，占 0.4%。

## (二)土地资源潜力分析

### 1. 后备耕地资源。

据土地详查资料，自治区后备耕地资源(牧草覆盖度不超过 5%的宜农荒地)总量为 489.75 万公顷(7346.25 万亩)，其分布情况是：伊犁河地区 2.05 万公顷(30.78 万亩)，占 0.4%；准噶尔盆地北部地区 75.74 万公顷(1136.03 万亩)，占 15.5%；准噶尔盆地南部地区 98.12 万公顷(1471.83 万亩)，占 20.0%；东疆地区 19.54 万公顷(293.10 万亩)，占 4.0%，塔里木盆地北部地区 233.18 万公顷(3497.66 万亩)，占 47.6%；塔里木盆地西部地区 38.84 万公顷(582.60 万亩)，占 7.9%；塔里木盆地南部地区 22.28

万公顷(334.25 万亩)，占 4.6%。其中塔里木盆地北部地区、准噶尔盆地南部和北部地区的后备耕地占后备总量的 83.1%，是今后土地开发的重点地区。

## 2. 水资源潜力。

新疆是干旱、半干旱地区，丰富的后备土地资源能否得以开发利用，关键是灌溉用水有无保证。据水利厅的资料，目前新疆年引地表水约 460 亿立方米，占地表水年径流总量的 50%左右；年引用地下水约 25 亿立方米，占地下水可开采量的 10%左右，潜力还很大。在地表水方面，通过新建一批水源工程和调控工程，在 2010 年前可增引 57.6 亿立方米；在地下水方面，通过集中建设水源地，规划期内可增引 18.0 亿立方米；通过加强污水处理回收利用，可增加供水 4.4 亿立方米；此外，通过对原有水利设施的改造、配套、更新，节水潜力也很大。预计 2010 年的灌溉面积可达到 533 万公顷(8000 万亩)，其中有效灌溉面积 382 万公顷(5730 万亩)，比目前增加 31.6%。

## 3. 现有各类用地的潜力。

### (1) 农用地的潜力。

耕地。一是现有耕地利用率不高，近 10 年平均总播种面积只占耕地面积的 96.2%；二是耕地中存在着诸多的障碍因子，中低产田占耕地总面积的 88.9%；三是耕地外部的生态环境较差，直接威胁了耕地的利用。据统计资料分析，自 1990 年以来的七年间，自治区农、业受灾面积年均达 50 万公顷左右，占播种面积的 16.5%。从以上三个方面分析可知，现有耕地的利用潜力还是很大的。耕地利用率如能提高 5%，就等于增加 16 万~20 万公顷(240 万~300 万亩)的耕地；现有中低产田中能有 50%改造为高产田，则就相当于新增耕地 60 万~70 万公顷(900 万~1000 万亩)的耕地；受灾率如能降低到 10%，也意味着可增加 20 万公顷(300 万亩)的耕地。其他农业用地。从前面的现状分析可知，园地、林地、牧草地和水面的产出率都不高，内涵潜力都很大，必须逐步实施集约化利用。

### (2) 建设用地的潜力。

城镇村用地。1996 年城、镇、村的人均占地分别为 114.23 平方米、227.01 平方米和 377.65 平方米，不仅高于国家标准，而且比全国水平高出较多，这反映了用地内部有很大的潜力。其他建设用地。由于长期受地多人少思想观念的影响，新疆的工矿用地、交通用地以及水利设施用地普遍存在着用地定额高、占地规模大的情况，内部潜力不小。

## (三) 土地利用中存在的主要问题

1. 规划不配套，各业用地矛盾较多。由于规划体系不配套，用地矛盾较多，土地纠纷不断，乱占耕地、毁林开荒、滥垦草场、越界用地、违法用地等情况时有发生，虽然新疆多年来不断开荒，但耕地总量却增加不多，有的年份甚至占补失衡。

2. 非农业建设占用耕地较多，土地利用效率较低。据统计资料，新疆“七五”期间非农业建设占用耕地 3.96 万公顷(59.41 万亩)，“八五”期间为 3.66 万公顷(54.93 万亩)，10 年平均每年占用耕地 0.76 万公顷(11.43 万亩)。1996 年三项建设又占用耕地 0.93 万公顷(13.89 万亩)。加上农业内部结构调整和灾害损失，耕地减少量较大，人均耕地由 1976 年的 4.0 亩下降到了 1996 年的 2.8 亩。受“人少地多”传统观念的影响，加上管理乏力，建设用地多占少用、先占后用、占而不用等现象比较普遍，不少用地部门、单位或个人围大院、图宽松，超定额占地，建设用地浪费严重。以农村居民点用地为例，1996 年农村人口总数 1176.12 万人，农村居民点占地 44.42 万公顷，人均占地 377.65 平方米。远远超过国家定额，比全国农村居民点人均用地水平高出 1.3 倍，建设用地浪费严重。

3. 水土资源不平衡，直接制约了土地资源的开发利用规模与效益。新疆水资源总量为 884 亿立方米，其中除去流出国外后的地表水为 647 亿立方米，地下水可开采量为 252 亿立方米。从单位面积的产水量来分析，每平方公里仅为 4.8 万立方米，为全国倒数第三位。虽然新疆有丰富的土地资源，但在水资源的制约下，水土资源的开发难度很大。即使在已利用 66 土地资源中，由于受水资源的制约，农田的灌溉不很充分，牧草地中荒漠草地的比重很高，林地中灌木、疏林地很多，也直接制约土地利用效益的提高。

4. 农用地投入不足，生产力水平较低。新疆的农业基础较差，特别是水利、地力等方面需要的投入很大。1996 年的粮食亩产为 330.8 公斤，如果按土地详查的数字去计算，粮食自产就只有 250 公斤左右。牧业用地中改良草场和人工草场只占 0.4%，每公顷天然草地仅能养活 1.18 头标准畜。农用土地面积大，基础差，总投资少，平均到单位面积上就微乎其微，难以从根本上改善农业的生产条件。

5. 生态环境严峻，治理任务艰巨。新疆远离海洋，气候干旱，地域封闭，形成了比较脆弱的生态环境。据研究部门的有关资料，新疆因风蚀形成的荒漠化土地(沙漠和戈壁)79 万平方公里，因水蚀形成的荒漠化土地 11 万平方公里，盐渍化土地 11 万平方公里，总计 101 万平方公里，占全国荒漠化土地总面积的 30%，占新疆土地总面积的 60.9%，除去山区，新疆的社会经济活动基本上集中于只占总面积 3.54%的平原绿洲内部，虽然经过几十年的努力，绿洲面积比解放初期扩大了两倍多，绿洲内部的生态已有很大改善，但绿洲外部生态仍有继续劣变的趋势，干旱、荒漠、风沙、盐碱等威胁着绿洲的繁荣。据有关部门的资

料，几十年来新疆山区森林已减少了五分之一，80%的牧草地出现不同程度的退化，其中严重退化的面积达三分之一，荒漠河谷林(胡杨林)减少 60%，荒漠灌木林(梭梭、红柳等)减少 70%，天然湖面减少 5000 平方公里，水土流失面积 95 万平方公里，土地沙漠化、土壤盐渍化和水土流失等速度较快，因此，如果生态问题不能得到很好解决，势必会动摇土地持续利用和经济持续发展的基础。

### 三、规划目标和方针

#### (一)规划目标

根据自治区国民经济和社会发展规划要求，土地利用总体规划的目标为：

1. 在大力进行水利建设的基础上，适度开发宜农后备土地资源，在规划期内，土地综合开发(含开荒和土地整理、复垦)的总规模为 113.3 万公顷(1700 万亩)，补充耕地不少于 74 万公顷(1114 万亩)。其中近期(1997—2000 年)开发 41.0 万公顷(615 万亩)，远期(2001—2010 年)开发 72.3 万公顷(1085 万亩)。规划期末，全区人均耕地达到 0.2 公顷(3 亩)以上。

2. 在实现全区耕地总量明显增长的前提下，统筹安排其他农业用地，以适应农业综合发展的需求。全面实施土地用途管制制度，严格限制农用地转为建设用地，对耕地实行特殊保护，基本农田保护率达 85%以上。

3. 在确保重点建设项目用地的前提下，建设用地总量得到有效控制。城镇用地逐步按国家标准进行规划控制，村庄用地通过并村缩点、增人不增地等途径逐步降低人均占地指标，努力提高建设用地的利用率。

4. 要大力改造中低产田，在规划期内，中低产田的改造应达到 167 万公顷(2500 万亩)。要加速全区土地利用集约化的进程，把生产用地的产出率和建设用地的利用率提高到一个新水平。

5. 要努力保护和改善全区土地的生态环境，在规划期内防治荒漠化土地 300 万公顷，在确保生态用水、科学用水和合理用地的基础上，有效保护绿洲土地，确保全区土地的持续利用，并为国民经济与社会的持续发展奠定可靠的基础。

#### (二)规划方针

在规划期内，全区土地资源的开发和利用必须贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”这一基本国策，在以水定地、节水增地的水土平衡基础上，根据国民经济和社会发展的要求，坚持土地利用规模的适度外延和提高土地利用率、产出率的内涵挖潜并举的总方针，不断优化土地利用结构和布局，努力提高土地利用的综合效益。

1. 水土资源的开发要坚持以水定地、节水增地、水土平衡的方针。在上下游之间，要坚持“控制源流、治理上游、改造中游、确保下游”的方针，统筹兼顾，全面发展。要强化宏观调控的机制，确保生态用水，防止盲目开垦、水土失衡、顾此失彼、破坏生态等行为。

2. 土地的开发与利用要实行改造中低产田与开荒造田相结合的方针，要扩种绿肥提高地力，洗盐治碱改良土壤，改进灌溉技术，科学用水，大力推进土地整理，继续进行标准化农田建设，从根本上逐步改善生产条件，不断提高土地利用的集约化水平，防止盲目扩大规模、边垦边弃、劣质低效、粗放耕作等弊端。

3. 调整土地利用的结构与布局要坚持统筹兼顾、确保重点的方针，农业结构的调整要确保耕地总量动态平衡，切实保护好基本农田，要优化绿洲内部的用地结构，改善生态环境，不断提高各类用地的效益。

4. 在土地保护和土地整治上要坚持因地制宜、综合治理的方针，要根据各类用地中的障碍因素加以有效治理，不断提高用地质量，提高抗御自然灾害的能力，确保土地资源的持续利用。

5. 要坚持经济效益、生态效益、社会效益综合兼顾的土地利用方针，农用地规模的扩大要以改善生态环境为前提，防止乱垦滥用；建设用地在保证重点建设项目用地的前提下，要通过改革土地使用制度和健全土地市场管理机制，提高用地的经济效益；要正确处理地面建设用地与开发利用石油、煤炭等地下资源的关系，统筹兼顾城乡居民点；要提高容积率，提高基础设施水平，在稳步提高城镇化水平的进程中，不断提高城乡人民的生活水平，并提高用地的社会效益。

### **(三)远景展望**

1. 自治区的人口在 2030 年的展望值为 3000 万人，预计人口密度为 18.0 人/平方公里。

2. 按城镇人口占总人口的比重计算，2030 年的城镇化水平将达 50% 以上。

3. 二十一世纪是新疆大建设、大发展的历史新阶段，2030 年全区国内生产总值将可能比 2010 年翻一番，人民生活将由初步富裕达到中等富裕的水平。

4. 全区的土地利用率将进一步提高，农用地内部结构更为合理，农业将形成“高产、低耗、优质、高效”的现代产业，土地利用的集约化水平大为提高。

5. 全区的建设用地将更为紧凑、繁荣、高效，城镇建设用地将随城镇化而增加，村庄建设用地将有较大的压缩，工矿用地、交通用地、水利设施用地将有一定的增加。人均建设用地指标将下降三分之一，建设用地的承载力将提高 60% 左右。

6. 土地生态环境将全面转入良性发展状态, 土地利用的经济效益、生态效益和社会效益进一步提高。

#### 四、土地利用结构和布局

##### (一) 各类用地的数量与结构变化

1. 农用地。1996 年为 6332.92 万公顷(近 9.50 亿亩), 2000 年规划为 6352 万公顷(9.53 亿亩), 2010 年预计为 6351 万公顷(9.53 亿亩)。其中:

(1) 耕地。1996 年耕地面积 398.57 万公顷(5978.55 万亩), 2000 年增加到 419.9 万公顷(6299 万亩), 其间通过土地开发和整理、复垦补充耕地 26.93 万公顷(404.00 万亩), 期内减少耕地 5.60 万公顷(84 万亩), 净增耕地 21.33 万公顷(320.00 万亩), 年均净增 5.33 万公顷(80.00 万亩)。2001—2010 年期间补充耕地 47.33 万公顷(710.00 万亩), 其间减少耕地 11.87 万公顷(178.00 万亩), 净增 35.46 万公顷(532.00 万亩), 年均净增 3.5 万公顷(53 万亩), 2010 年的耕地总量为 455.36 万公顷(6830.4 万亩)。

(2) 园地。1996 年园地面积 16.46 万公顷(246.90 万亩), 2000 年增加到 18.65 万公顷(280 万亩), 净增 2.19 万公顷(32.85 万亩), 增长率为 13.3%, 年均递增 3.2%。2001—2010 年净增 3.67 万公顷(55 万亩), 总量达到 22.32 万公顷(335 万亩)。

(3) 林地。1996 年林地面积 640.09 万公顷(9601.35 万亩), 2000 年增加到 645.11 万公顷(9676 万亩), 净增 5.02 万公顷(75.30 万亩), 增长率为 0.8%, 年均递增 0.2%。2001—2010 年净增 8.77 万公顷(132 万亩), 总量达到 653.88 万公顷(9808 万亩)。

(4) 牧草地。1996 年牧草地面积 5160.24 万公顷(7.74 亿亩), 由于规划期内土地开发, 2000 年减少到 5150 万公顷(7.73 亿亩), 净减 10.24 万公顷(153.60 万亩)。2001—2010 年牧草地减少 50 万公顷(750 万亩), 2010 年牧草地总量调整为 5100 万公顷(7.65 亿亩)。

(5) 水面。1996 年为 117.56 万公顷(1763.40 万亩), 随着水利建设的进展, 水库水面将有所增加, 预计 2000 年可达 118 万公顷, 2010 年可达 119 万公顷(1785 万亩)。

2. 建设用地。1996 年建设用地总量为 150.01 万公顷, 2000 年调整为 153.92 万公顷, 2010 年为 168.76 万公顷。

(1) 居民点及工矿用地。1996 年居民点及工矿用地总量为 86.80 万公顷, 其中城镇村三级居民点用地为 52.27 万公顷, 独立工矿用地 8.04 万公顷, 特殊用地及其他用地为 26.48 公顷。

城镇建设用地: 1996 年新疆城镇建设用地 7.86 万公顷。2000 年规划城镇建设用地 9.35 万公顷。2010 年规划城镇建设用地 12.8 万公顷。



规划期内新增城镇建设用地 4.94 万公顷，其中占用耕地 2.62 万公顷。

村庄建设用地：1996 年村庄建设用地 44.42 万公顷。2000 年规划村庄建设用地 41.90 万公顷。2010 年村庄建设用地 40.20 万公顷。

规划期间村庄建设用地减少，但部分地区将增加，增加量为 2.21 万公顷，其中占用耕地 0.73 万公顷。减少量为 6.43 万公顷，净减少量为 4.22 万公顷，将主要复垦为耕地或其他农用地。

上述城乡居民点用地总规模由 1996 年的 52.27 万公顷调整到 2000 年的 51.25 万公顷和 2010 年的 53.00 万公顷。综合计算的人均用地由 1996 年的 309.4 平方米调整到 2000 年的 279.9 平方米和 2010 年的 240.9 平方米。

独立工矿用地：根据近年来的增长趋势，全区独立工矿用地由 1996 年的 8.04 万公顷，调整到 2000 年的 9.24 万公顷和 2010 年的 11.43 万公顷。规划期内增加 3.39 万公顷，其中占用耕地 0.59 万公顷。

特殊用地和其他用地：1996 年为 26.48 万公顷，调整到 2000 年的 26.50 万公顷和 2010 年的 27.53 万公顷。规划期间增加 1.05 万公顷，其中占用耕地 0.20 万公顷。

以上城镇村及工矿用地的总量由 1996 年的 86.80 万公顷，调整到 2000 年的 86.98 万公顷和 2010 年的 91.96 万公顷，近期内总量稳定，后期增长 5.7%。

(2)交通用地。1996 年交通用地总量为 21.76 万公顷，2000 年总量为 23.41 万公顷。2001—2010 年交通用地增加 2.39 万公顷，2010 年的总量为 25.80 万公顷，增长率为 10.2%，人均值为 117.3 平方米。规划期间共增加 4.04 万公顷，其中占用耕地 0.67 万公顷。

(3)水利设施用地。1996 年总面积 41.45 万公顷，2000 年为 43.53 万公顷。2001—2010 年水利设施用地将增加到 51.00 万公顷。规划期间共增加 9.55 万公顷，其中占用耕地 1.07 万公顷。3. 未利用地。1996 年末利用地 10166.04 万公顷，占土地总面积的 61.1%；2000 年为 10143.39 万公顷，占土地总面积的 60.9%；2010 年为 10129.65 万公顷，占土地总面积的 60.8%。各类用地结构变化情况详见表 1。

## (二)各区域土地利用方向

为了更好地适应自治区国民经济和社会发展的远景规划，使土地利用总体规划与社会经济发展规划相结合，现根据自治区八届四次人大批准的《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景规划目标纲要》所确定的五个经济区，并参照原规划方案中的地域分区情况，综合论述各区土地利用方向和原则。

1. 北疆东南区(即天山北坡区)。包括乌鲁木齐市、昌吉州、石河子市和克拉玛依市。本区域城镇密集,工矿集中,农业发达,人口众多,是全疆社会经济较发达的地区。区内现有农用地 727.26 万公顷,占全疆农用地的 11.5%,其中耕地 76.72 万公顷,占全疆耕地的 19.2%;园地 0.83 万公顷,占全疆园地的 5.0%;林地 44.31 万公顷,占全疆林地的 6.9%;牧草地 611.35 万公顷,占全疆牧草地的 11.8%;水面 3.81 万公顷,占全疆水面的 3.2%。建设用地(含城镇村及工矿用地、交通用地和水利设施用地)23.2 万公顷,占全疆建设用地的 15.5%。另有较多的后备耕地资源。区内总人口 397.35 万人,占全疆总人口的 23.5%。人均耕地 0.19 公顷(2.90 亩),比全疆平均水平低 18%。

本区土地利用方向:工农业并举,农业以为城镇、工业服务为主,积极发展农区和城郊畜牧业,努力提高农业集约化水平;工业要积极勘探开发油气资源,大力发展石油化工及其下游产品深加工,还要积极发展乡镇企业和第三产业;充分发挥乌鲁木齐中心城市的功能,加快发展卫星城市,发展建设好奎屯、克拉玛依、石河子、昌吉等中心城市。

2. 北疆西北区。包括博州、伊犁地区、塔城地区和阿勒泰地区。区内水土资源丰富,有较好的农、牧、林业发展基础,并有丰富的矿产资源。区内现有农用地 2512.83 万公顷,占全疆农用地的 39.7%。其中耕地 149.15 万公顷,占全疆耕地的 37.4%;园地 2.09 万公顷,占全疆园地的 12.7%;林地 195.00 万公顷,占全疆林地的 30.5%;牧草地 2124.90 万公顷,占全疆牧草地的 41.2%;水面 31.92 万公顷,占全疆水面的 27.2%。建设用地 37.1 万公顷,占全疆建设用地的 24.7%。区内总人口 554.53 万人,占自治区总人口的 32.8%。人均耕地 0.27 公顷(4.03 亩),比全疆平均水平高出 14.0%。

本区土地利用方向:努力发展大农业,牧、农、林综合发展,建成自治区粮、糖、棉、油和畜牧业生产基地;积极发展相应的轻纺、食品工业,加快有色和贵金属矿产勘探开发,进一步加强水利、能源、交通等基础设施建设;积极发展对外贸易;重点发展伊宁、博乐、塔城、阿勒泰等中心城市。

3. 东疆区。包括吐鲁番、哈密两个地区。本区光热资源充足,气候十分干旱,适宜于棉、花、园艺作物等喜温、长日照作物的生长。区内水资源紧缺,但矿产资源较多,并有丰富的旅游资源。区内现有农用地 523.23 万公顷,占全疆农用地的 8.3%,其中耕地 13.56 万公顷,占全疆耕地的 3.4%;园地 2.31 万公顷,占全疆园地的 14.0%;林地 40.71 万公顷,占全疆林地的 6.4%;牧草地 465.02 万公顷,占全疆牧草地的 9.0%;水面 1.62 万公顷,占全疆水面的 1.4%。建设用地 22.83 万公顷,占全疆总量的 15.2%。区内

总人口 99.32 万人，占全疆总人口的 5.9%，人均耕地 0.14 公顷(2.05 亩)，比自治区平均水平低 42.1%，是全疆人均耕地最少的地区。

本区土地利用方向：以农业、园艺和采矿业为主，建设长绒棉和优质瓜果生产基地，并积极发展农区畜牧业；发挥油气、煤炭、盐硝、黑色及有色金属等矿产优势，建设相应的开采业和加工业；大力发展旅游业；重点建设吐鲁番、哈密两个中心城市。

4. 南疆东北区。包括巴音郭楞州和阿克苏地区。本区气候干燥，光热资源充足，有丰富的水资源、油气资源和后备土地资源。现有农用地 1526.47 万公顷，占全疆农用地的 24.1%，其中耕地 78.55 万公顷，占全疆总量的 19.7%；园地 6.42 万公顷，占全疆总量的 39.0%；林地 147.62 万公顷，占全疆总量的 23.1%；牧草地 1248.25 万公顷，占全疆总量的 24.2%；水面 46.19 万公顷，占全疆水面的 39.3%。建设用地 32.11 万公顷，占全疆总量的 21.4%。区内总人口 285.68 万人，占自治区总人口的 16.9%。人均耕地 0.27 公顷(4.12 亩)，比自治区平均水平高 16.5%。

本区土地利用方向：以农、牧、园艺和石油、石油化工业为主，继续搞好水土资源开发，重点发展棉花、糖料、瓜果等经济作物和农区畜牧业；继续加强油气勘探与开发，建设油气化工基地；加强能源、交通等基础设施建设；重点发展库尔勒、阿克苏、库车等中心城市。

5. 南疆西南区。包括克孜勒苏、喀什、和田三地州。本区光热资源丰富，人多地少，风沙危害严重。区内现有农用地 1043.13 万公顷，占全疆总量的 16.4%，其中耕地 80.59 万公顷，占全疆耕地的 20.2%；园地 5.41 万公顷，占全疆园地的 32.9%；林地 212.45 万公顷，占全疆林地的 33.2%；牧草地 710.72 万公顷，占全疆牧草地的 13.8%；水面 34.02 万公顷，占全疆水面的 28.9%。建设用地 34.77 万公顷，占全疆总量的 23.2%。区内总人口 508.76 万人，占全疆总人口的 30.1%。人均耕地 0.16 公顷(2.38 亩)，比自治区的平均水平低 32.9%。

本区土地利用方向：进一步开发利用水资源，发展农业、园艺、畜牧业，重点建设棉花、瓜果基地，大力发展以农副产品加工业为主的轻纺工业；加速油气勘探，积极扩大石油加工业；强化水、电、路等基础设施建设，积极发展旅游业，重点建设喀什、和田、阿图什、莎车等中心城市。

### **(三) 重点建设项目和土地生态环境保护**

#### **1. 重点建设项目的规模与布局。**

(1) 农业建设和土地开发项目。规划期内自治区要建立全国最大的商品棉生产基地和重要的畜产品基地、糖料基地和粮食基地。为适应棉粮基地的建设，“九五”期间计划开荒造

田 46.7 万公顷(700 万亩)，其中棉花产区 33.3 万公顷(500 万亩)；改造中低产田 66.7 万公顷(1000 万亩)，其中棉花产区 40 万公顷(600 万亩)；2001—2010 年期间开荒造田 66.7 万公顷(1000)万亩，改造中低产田 100 万公顷(1500 万亩)。总体布局是南棉北粮，南疆、东疆在粮食自给和不再外调粮的前提下，大力发展棉花；北疆东南区为棉粮并重地区；北疆西北地区为粮食主要产地。

(2) 重点非农建设项目。规划期内共安排重点非农建设工程 32 项，包括水利建设工程 9 项、交通建设工程 8 项、能源建设工程 4 项、石油建设工程 6 项和其他建设工程 5 项。以上重点建设工程共需用地 4.87 万公顷，其中占用耕地约 0.71 万公顷。

## 2. 土地生态环境保护。

(1) 必须确保生态用水，维护绿洲外部的生态环境。为维护新疆的自然生态环境，除山区依靠天然降水外，平原地区生态用水量最低应为 240 亿立方米，则可以用于绿洲内生产、生活的最大用水量为 676 亿立方米，这是维护自然生态的阈值。在规划期内，自治区安排的 80 多项大中型水利建设工程，加上各地兴修的小型水利工程，预计新增引水量 110 亿立方米左右；土地利用总体规划中新增农用地的需水量约为 104 亿立方米左右。加上原有引用水量，预计 2010 年的用水总量约为 590 亿立方米，生态用水可维持在 326 亿立方米左右。各地、州和县、市都必须严格控制用水量，不准超计划引水，以确保全流域的生产生活用水和生态用水。要大力建设节水农业，要逐步改变传统的灌溉方式，降低灌溉定额。各地州市的土地开发和利用要纳入规划，在确保生态用水的前提下，坚持以水定地、节水增地的水土平衡原则，防止盲目开垦、破坏生态。

(2) 合理调整用地结构，不断改善绿洲内部生态环境。规划期内，全疆新增多年生林、园用地 18.84 万公顷(283 万亩)，林地、园地占已利用土地的比重由 1996 年的 10.1% 提高到 2010 年的 10.4%。根据畜牧业的发展需要，耕地中应种植一定比例的饲草料作物。平原农区内，林、园、草的用地比重不能少于 20%。2010 年平原地区各类防护林的面积将达到 71.3 万公顷(1070 万亩)，相当于规划耕地面积的 15.3%，在绿洲内部建成稳定、高效的人工生态环境。

(3) 重点生态环境改造工程。除前述的 9 项自治区重点水利建设项目将对生态环境产生积极的影响外，正在实施的世界银行贷款项目“新疆塔里木农业灌溉排水及环境保护第二期工程”，以塔里木河干流的治理为主，逐步改善主要湖泊生态，扩大人工绿洲，防治沙害，遏制生态劣变。在北疆地区则以“引额济克”、“引额济乌”两项供水工程为主体，实行区域性的调水，改善北疆地区的生态环境，确保克拉玛依和乌鲁木齐的生产、生活用水，并适

度开发沿途的宜农荒地资源，两项工程已纳入国家计划。以平原绿化、三北防护林建设和防治沙漠化三大生态工程为基础，启动十大林业工程项目。在规划期内，全区农田实现林网化，绿洲外围大环境恶化的趋势得到遏制。要密切监视艾比湖等地的生态变化，不断改善城镇地区的生态环境，有计划地调整地方工业的布局 and 加强工业“三废”的治理。

(4) 加强自然保护区的保护力度。自治区内现设有国家级自然保护区 3 个，区级保护区 18 个。在规划期间新建温泉县北鲌自然保护区，保护对象为北鲌及其生境，面积为 694.5 平方公里。另外，还将建立硅化木、大头鱼、落叶松等一批保护区。要加强保护区的管理力度和保护强度，建立有效的监测机制。对已划定的自然保护区和风景名胜区要加强保护和管理，坚决取缔在自然保护区和风景名胜区内各种破坏自然资源和非法开发建设活动。

五、规划指标分解

(一) 各类用地控制指标的分解

1. 土地开发利用控制指标。根据自治区的土地开发目标和水利规划各地新增供水量，提出各地、州、市的土地开发规模。新开发的土地以补充耕地为重点(占 66%)，兼顾园地(占 5%)、林地(占 12%)、人工草地(占 11%)和建设用地(占 6%)的需求进行指标分解。

2. 耕地规划控制指标。规划期内新增耕地 74.26 万公顷，加上原有耕地 398.57 万公顷，减去规划期内减少耕地 17.47 万公顷，其中建设占用 6.07 万公顷，生态退耕 5.33 万公顷，灾毁 6.07 万公顷，2010 年的耕地总量为 455.36 万公顷(6830.55 万亩)，净增耕地 56.79 万公顷(852 万亩)，比 1996 年增加 14.2%，年均递增 0.96%。与国家下达的指标持平(见表 2)。

3. 园地规划控制指标。规划期补充园地 5.86 万公顷，加上原有的 16.46 万公顷，2010 年园地规模按 22.32 万公顷(335 万亩)进行控制，比 1996 年增加 35.6%。

4. 林地规划控制指标。规划期内补充林地 13.79 万公顷，加上原有的 640.09 万公顷，2010 年林地规模为 653.88 万公顷(近 1 亿亩)，比 1996 年增加 2.2%。

5. 牧业用地控制指标。由于要进行大规模的土地开发，牧草地中的部分荒漠草地将被开发，规划期内牧草地总量将减少到 5100 万公顷(7.65 亿亩)。在新开荒地中补充人工草地 12.66 万公顷，在现有牧草地中新建设 107.87 万公顷人工草地，加上原有的 9.47 万公顷，人工草地总量为 130 万公顷(1950 万亩)左右。另有改良草地 270 万公顷。2010 年人工草地和改良草地占牧草地总量的比重由现在的 0.4% 提高到 7.8%。

6. 城镇村建设用地控制指标。2010 年城镇建设用地 12.10 万公顷，村庄建设用地 40.20 万公顷，总规模 53.00 万公顷，在总人口增加 510 万人的情况下，居民点用地总规

模比 1996 年增加 0.72 万公顷(10.8 万亩)。每公顷的承载量由 32.32 人提高到 41.51 人,单位面积承载率提高于 28.4%。

城镇和村庄用地控制指标的分解方案见表 3。

7. 独立工矿用地控制指标。2010 年独立工矿用地规模为 11.43 万公顷,比 1996 年增加 42.2%左右。

8. 交通用地控制指标。

(1)铁路用地:1996 年新疆境内的铁路营业里程为 1803 公里,铁路用地 0.62 万公顷。规划期内,自治区将建成南疆铁路库尔勒——喀什延伸工程、精河——伊宁线和奎屯——阿勒泰线,新建铁路总长度约 1813 公里,新增用地 0.63 万公顷,2010 年铁路用地总量为 1.46 万公顷,比 1996 年增加 1 倍多。

(2)公路用地:1996 年公路通车里程为 31619 公里,公路用地 3.86 万公顷,规划期内预计新增公路 3600 公里(含改扩建),新增用地 1.00 万公顷,2010 年公路用地总量为 4.86 万公顷。

(3)农村道路:1996 年为 17.05 万公顷,预计 2010 年增加到 19.13 万公顷。

(4)民用机场:自治区现有民航机场 12 个,占地 0.19 万公顷,规划期内伊犁、喀什、阿勒泰和乌鲁木齐地窝堡机场将进行改扩建工程,预计新增用地 0.09 万公顷,2010 年民航机场用地规模为 0.28 万公顷。

(5)其他交通用地:随着石油资源的进一步开发,输油管道用地将有一定的增加,预计港口、码头及输油管道用地将由 1996 年的 0.03 万公顷增加到 2010 年的 0.07 万公顷。

9. 水利设施用地控制指标。规划期内新疆将建设 80 多项大中型水利工程,加上地方水利建设,水利设施用地规模将从 1996 年的 41.45 万公顷增加到 51.00 万公顷,新增 9.55 万公顷,增加 23.0%。 10. 未利用地。规划期内未利用地将减少 36.39 万公顷(545.9 万亩)。即由 1996 年的 10166.04 万公顷减少到 10129.65 万公顷。

## **(二)基本农田规划和指标分解**

实行基本农田保护制度,是我国耕地保护的重要措施。根据自治区的远景规划,2010 年粮食种植 171.3 万公顷(2570 万亩),棉花种植 126.7 万公顷(1900 万亩),加上油料、甜菜、瓜果等作物的种植规模,基本农田应保持在 300 万公顷(4500 万亩)以上,这是按统计数确定的规模。

2010 年自治区规划基本农田 338.75 万公顷(5081 万亩),相当于 1996 年耕地面积的 85.0%。与国家规划大纲的指标 338.73 万公顷(5081 万亩)持平。各地州市基本农田分解情况

见表4。各地(州、市)级和县(市)级、乡(镇)的土地利用总体规划都必须制定专项规划,把基本农田的规划落实到各村的地块,并实行各级领导的责任制。

## **六、实施规划的政策措施**

### **(一)制定《自治区土地利用总体规划实施办法》**

为使土地利用总体规划能纳入法制管理轨道,并具有权威性和法律效力,在国家未制定有关规定前自治区将先行制定相应的《实施办法》,以法规形式明确土地利用总体规划的重要性、编制内容和方法、实施措施、责任等。认真执行《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《刑法》等法律法规,对于违犯规定的进行处罚,要追究行政责任乃至刑事责任。从法律、法规上确保规划的实施,提高土地利用总体规划的严肃性和权威性。

### **(二)加大宣传力度,普及规划知识,增强广大干部群众的规划意识**

广泛深入宣传土地利用总体规划的意义,使得各机关、单位和广大干部群众对规划有所了解,自觉遵守。县(市)、乡(镇)两级政府还应将规划图绘画或张贴公布,增强公民对珍惜和保护耕地的意识。通过新闻、广播,编写宣传材料、出板报等多种形式进行宣传普及规划知识,增强广大干部群众的规划意识。

### **(三)建立政府领导实施规划的目标责任制**

要保证规划的实施,关键是各级党委、政府的高度重视、加强领导。为此,须建立政府领导实施规划目标责任制,将规划实施的情况作为考核政府领导政绩的内容之一。对于完成好的,要给予表扬;完成不好的,要批评;对于违反规划的,情节严重的给予党纪、政纪处分,触犯《刑法》有关规定的,要追究刑事责任。土地部门还应定期将规划的执行情况和存在问题向政府报告。

### **(四)严格控制城市建设用地规模和村镇居民点建设用地**

按照“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的国策,城市发展应走节地挖潜的内涵式道路,防止城市外延扩大用地。加强土地与城建、计划等部门的协调,充分利用年度土地利用计划、详细规划、地价等因素,建立土地供应引导和制约机制,克服以往计划、城市规划 and 土地利用规划各自为政、难以落实以及对建设用地缺乏约束所形成的需求决定供给的失控现象。对村镇居民点用地,要有计划地按村镇规划进行并村缩点,在不占或少占耕地的基础上加强土地的整理和复垦。

### **(五)建立规划实施管理制度**

1. 对土地利用总体规划的验收和报批实行严格的制度,使其有利于提高规划编制的质量,增强其科学性、实用性和可操作性,防止规划流于形式,粗制滥造,起不到应有的作用。

为此，对县(市)、地州的规划，由自治区土地局组织评审。具体评审按国家局 1997 年第 7 号令《土地利用总体规划编制审批规定》执行。实行规划报批制度，主要是提高规划的权威性和严肃性。评审合格的土地利用总体规划，经综合平衡和同级人民政府审查同意后依照法定程序和审批权限报有批准权的人民政府批准执行，并报上级土地管理部门备案。

2. 实行规划审查制度。土地利用总体规划一经批准，就具有法律效力，必须严格遵守。实行规划审查制度，主要是对耕地实行严格的保护，控制城镇及农村居民点用地规模和进行土地用途管制，这是保证规划实施的重要手段。

3. 实行规划定期检查制度。这是为保证规划实施的又一措施。通过检查及时发现问题。对违反规划的行为及时予以纠正，这样才能保证规划的全面落实。为此，要建立自治区对地州，地州对县(市)，县(市)对乡的逐级检查管理办法。

#### **(六)建立耕地特殊保护制度**

1. 加强建设用地计划管理。在建设项目用地审查时，没有土地部门下达的年度建设项目用地计划指标，不得批准用地，项目不得开工建设。

2. 基本农田保护。必须按照《基本农田保护条例》划定基本农田保护区。确需占用的实行《占用基本农田规划许可证》制度。未领取《占用基本农田规划许可证》的，不得审批占用。

3. 耕地占补挂钩制度。为切实保护耕地，做到耕地总量动态平衡，凡占耕地的，须由土地部门颁发《占用耕地许可证》，凭此证办理手续。同时，必须开发同等数量的耕地，与当地土地部门签订《耕地开发协议》；如不能实行同时造地的，要按规定交纳造地费，由土地部门负责造地。

4. 大力改造中低产田。在规划期内各地都要把改造中低产田、努力提高土地质量、提高土地利用率和产出率作为重要任务，努力完成自治区提出的 167 万公顷(2500 万亩)的改造任务。

(七)深入推进土地有偿使用，培育完善地产市场在推进土地有偿使用制度的同时，还要广泛筹集资金，用于合理开发、调整土地，使耕地面积逐年增加，质量不断提高。对水土条件较好的地区，实行优惠政策，鼓励开发荒地、荒山。

(八)建立土地利用动态监测系统利用先进技术和科技手段，建立土地管理动态信息系统，实行对土地利用的动态监测，及时准确掌握土地利用变更的动态及规律，从而能客观、正确地分析土地利用的现状，对土地规划实施监督检查，以确保规划的全面实施。