

国土资厅发〔200〕10号国土资源部办公厅关于印发  
市县乡级土地利用总体规划规划基数转换与各类用地布局指导意见（试行）通知  
河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、上海、江苏、浙江、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、重庆、四川、贵州、宁夏等省（区、市）国土资源厅（国土资源和房屋管理局、规划和国土资源管理局）：

为做好市、县、乡级土地利用总体规划修编工作，部研究制定了《市县乡级土地利用总体规划规划基数转换与各类用地布局指导意见（试行）》（以下简称《指导意见》），现印发给土地利用总体规划修编试点市县（名单附后）试行。

《指导意见》以最严格的耕地保护和节约用地制度为核心，以强化土地用途管制和空间管制为基本要求，以提高市县乡级规划编制的科学性和可操作性为根本目的,提出了规划基数转换与确认、各类用地空间布局、基本农田调整和布局、建设用地布局与管制等规划编制工作要求。

各试点市县要积极发挥试点作用，在前一阶段试点工作基础上，认真按照《指导意见》的要求，结合地方实际，准确把握，积极实践，尽快完成土地利用总体规划修编工作。要加强组织领导，认真总结经验，及时反馈试点情况。各试点市县要在3月1日前按《指导意见》要求，完成规划修编工作，3月15日前将规划成果和试点工作情况报部。部将加强对试点工作的指导，适时对试点成果进行验收。对验收合格的报国务院审批城市的土地利用总体规划，部将尽快组织了批。对验收合格的其他市县土地利用总体规划，部将复函所在省（区、市）尽快批复。

附件：1.试点市县名单

2.《市县乡级土地利用总体规划规划基数转换与各类用地布局指导意见（试行）》

二〇〇九年一月二十日

附件1 试点市县名单土地利用总体规划试点城市市级（18个）县级（13个）

河北省廊坊市 黑龙江省呼兰县 辽宁省沈阳市 上海市嘉定县 辽宁省大连市 江苏省江阴市 吉林省延边朝鲜族自治州 浙江省宁波市鄞州区 江苏省南通市 浙江省嘉兴市嘉善县 浙江省杭州市 福建省晋江市 福建省厦门市 山东省恒台县 江西省南昌市 湖北省武汉市江夏区 山东省烟台市 广东省南海市 河南省安阳市 重庆市江津市 湖北省武汉市 四川省郫县 湖南省株洲市 贵州省遵义市 广东省佛山市 宁夏回族自治区吴忠市利通区 广东省东莞市 广西壮族自治区玉林市 四川省成都市 贵州省贵阳市 内蒙古自治区包头市

前言

为贯彻最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，落实《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）》，科学编制市、县、乡级土地利用总体规划，强化土地用途管制和土地宏观调控，部在开展全国土地利用总体规划修编工作的同时，对各级规划修编工作中的重点问题进行了专门研究。

2008年初以来，部规划司会同中国土地勘测规划院、土地整理中心、信息中心、北京市国土资源局等单位，成立专门班子，多次召开研讨会、论证会，就市、县、乡级土地利用总体规划中的规划基数转换与用地布局进行研讨和论证，听取地方基层国土资源管理部门的意见建议，深入试点市县调查研究，在此基础上，形成了《市县乡级土地利用总体规划规划基数转换与各类用地布局指导意见（试行）》（以下简称《指导意见》），拟在规划修编试点市、县土地利用总体规划编制工作中试行。

《指导意见》主要分为四部分：一是规划基数转换与确认，明确了规划基数分类及基数转换的原则、方法、要求以及相关认定程序等；二是各类用地的空间布局，明确了各类用地规划布局的次序和原则；三是基本农田调整和布局要求，明确了基本农田调整的原则、要求、检验分析与成果要求、基本农田集中区和保护区划定要求及相关管制规则等；四是建设用地布局与管制要保护区划定要求，明确了建设用地布局原则、空间管制要素及其划定要求、成果检验、相关管制规则等。

部将根据试点情况，进一步完善《指导意见》，并针对规划图件编制要求、建设用地适宜性评

价等问题进一步明确要求，为市、县、乡级土地利用总体规划编制工作提供技术指导。

目录

第一章 规划基数转换与确认 6

- 一、规划基数分类 6
- 二、规划基数转换要求 8
- 三、规划基数认定 9
- 四、其他规定 11

第二章 各类用地的空间布局 11

- 一、优先布设国土生态屏障网络用地 13
- 二、协调安排基本农田和基础设施用地 13
- 三、优化城镇村用地布局 13
- 四、按最佳生态效益安排城乡绿色空间 14
- 五、留置文化景观廊道用地 14
- 六、发挥农地多重功能，拓展生态空间 14

第三章 基本农田调整和布局要求 15

- 一、基本原则 15
- 二、调整要求 16
- 三、检验分析与成果要求 17
- 四、基本农田集中区和保护区划定 19
- 五、管制规则 21

第四章 建设用地布局与管制要求 22

- 一、布局原则 22
- 二、空间管制要素 23
- 三、划定要求 24
- 四、成果检验 26
- 五、管制规则 27

第一章 规划基数转换与确认

土地利用总体规划编制中，应在土地现状分类的基础上，遵循科学实用的原则，按照以下方法，依据规划基数分类进行转换，经有关认定程序，确认形成规划基础数据。

一、规划基数分类

（一）定义

1、土地利用现状数据。指通过土地利用变更调查或全国第二次土地调查获得的土地利用现状数据。

2、土地现状分类（过渡期）。土地利用变更调查中采用的全国土地分类（过渡期适用）。土地现状分类（二调）。第二次全国土地调查中实际采用的土地利用现状分类。

3、规划基数分类，指土地利用总体规划编制中，根据规划实施与管理的需要，对土地现状分类进行归并或细分形成的规划用地分类。

4、规划基础数据，是指土地利用总体规划编制中，根据规划基数分类对土地利用现状数据进行转换，经有关程序审查确认的基期年各类用地基础数据（以下简称“规划基数”）。

（二）分类

1、分类体系。规划基数分类体系采用三级分类。其中，一级类3个，为农用地、建设用地、其他用地；二级类11个，为耕地、园地、林地、牧草地、其他农用地，城乡建设用地、交通水利用地、其他建设用地，水域、滩涂沼泽、未利用土地；三级类33个。

土地利用总体规划编制中的规划基数分类体系见附图1。

规划基数分类代码及含义见附表 1。

2、市县乡分类。乡（镇）土地利用总体规划基数分类，原则上应分到三级类，根据管理要求，可对各类用地进行细分。市、县级土地利用总体规划基数分类，原则上应分到二级类，根据管理需要，可对建设用地进行细分。

## 二、规划基数转换要求

### （一）转换原则

1、用途管制的原则。规划基数转换，应遵循并符合土地用途管制的要求，有利于落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度。

2、依法核定的原则。规划基数转换，应依法合规、严格核定，通过对土地利用现状数据的合法性审查认定，确保规划基数客观准确，维护规划编制工作的严肃性和科学性。

3、衔接可行的原则。规划基数转换，要充分利用土地利用变更调查、全国第二次土地调查、“四查清、四对照”等调查研究成果，与土地现状分类有效衔接，满足规划实施和管理的需要，有利于规划目标任务的具体落实。

4、综合平衡的原则。规划基数转换，应遵循行政辖区内土地总面积不改变的原则，转换前后的土地总面积应保持一致。（农用地、建设用地、其他用地面积也保持不变）

### （二）转换要求

原则上，规划基数转换参照分类释义和转换对应关系直接转换。规划基数分类与土地现状分类的对应关系见附图 2、附图 3。

1、农用地转换中，耕地、园地、林地、牧草地和其他农用地，在根据实际需要进行归并或细分的基础上，分别纳入规划基数分类中的相应地类。

2、建设用地转换中，城市、建制镇、农村居民点、独立工矿、交通、水利等建设用地，在根据实际需求进行细分的基础上，分别纳入规划基数分类中的相应地类。

其中，城乡建设用地中，应对土地利用现状数据的独立工矿用地进行区分，将附属于城镇的独立工矿用地按照附属性质分别纳入城市、建制镇；其他独立工矿用地从空间上作解译判断，按照独立建设用地和采矿用地的含义进行区分。

3、水域、滩涂沼泽、未利用土地等其他地类可参照地类释义和转换对应关系，分别纳入规划基数分类中的相应地类。

### （三）转换方法

规划基数转换中，可充分利用遥感等科技手段，结合实地调查，校核土地变更调查获二调成果，得出各类用地转换结果，有关用地规模和范围应标注到基期年土地利用现状图上。

## 三、规划基数认定

依据规划基数分类进行转换后，应进一步对以下土地进行确认，经有关程序审定后形成规划基础数据，并形成审定成果。

### （一）确认

1、批而未用土地。土地已征用，有完整合法用地手续，但规划基期尚未建设，在基期年土地利用变更调查中仍为农用地和未利用地的，应按照规划基数分类纳入相应的农用地和其他用地，同时应按照批准文件确定的位置、范围和用途，在基期年土地利用现状图上标注。规划实施期间转为建设用地的不计入新增建设用地指标，但应纳入规划目标年建设用地总规模。

2、违法用地。规划基期违法建设用地已经依法查处到位的，按建设用地认定，纳入建设用地规划基数。未查处到位的，不纳入建设用地规划基数，在基期年土地利用现状图上按违法建设用地标识，应在规划实施期间查处到位。查处后保留为建设用地的，按新增建设用地计算。规划期满未查处的，纳入规划目标年建设用地总规模考核。

### （二）审定

市县乡级土地利用总体规划基数实行分级审定。

1、由市政府审批的乡级土地利用总体规划，其规划基数转换结果由县国土资源管理部门审定后，报市级国土资源管理部门备案。由省政府审批的乡级土地利用总体规划，其规划基数转换结果

由县国土资源管理部门审查，经市级国土资源管理部门审定，报省国土资源厅备案。

2、县级土地利用总体规划基数转换结果由市级国土资源管理部门审定，报省国土资源厅备案。

3、市级土地利用总体规划基数转换结果由省级国土资源厅审定。

### （三）审定成果

规划基数确认后，应形成审定说明和图件等审定成果。

1、审定说明。主要包括规划基数来源、基期，规划基数分类，规划基数转换和认定中的重要问题、原因分析和处理办法；拟采用的规划基数分类各类用地面积表（按过渡分类或按二调分类、公顷为单位统计，需附电子文档）；各级国土资源管理部门的确认意见等。

2、图件。主要为土地利用规划现状数据转换标示图、土地利用规划基数分类现状图。

## 四、其他规定

1、规划基数转换应确保规划基期分类数据、图件的一致性。规划基数一经确认，不得修改。

2、因行政区划调整的土地利用现状面积变化，需说明调整情况，并对调整前后的数据进行确认审定后，报有批准权限的国土资源管理部门。

3、结合基数转换工作，各地应对基本农田现状进行汇总，分析核实基本农田落实情况，形成现状基本农田的土建和数据成果。

4、规划基数转换结果应纳入土地利用总体规划数据库。

## 第二章 各类用地的空间布局

土地利用总体规划编制中，应当按照以下布局次序、原则和要求，科学合理地规划各类用地的空间布局。

### 一、优先布设国土生态屏障网络用地

（一）设定核心生态网络体系，形成最基本的国土生态屏障。

（二）保持山水平川整体形态。维持自然地貌的连续性，顺应自然地形地貌的形态，按最大的适宜度安排各类用地。

（三）维系河道、湖泊及滨水地带的自然形态。保留水系、蓄水、泄洪等通道，保护湿地系统，尽量恢复原有的水生生态系统。

（四）设定和恢复生态通道。布设最基本的动物、植物通道，建立非机动车绿色通道。

### 二、协调安排基本农田和基础设施用地

（一）在避让生态屏障网络系统的前提下，协调安排基本农田和基础设施用地。

（二）基本农田与基础设施要相互协调、合理布局。

### 三、优化城镇村用地布局

（一）在生态屏障网络和基本农田的间隔地带，安排城镇村建设用地，形成结构合理、人地和谐的城镇和村庄用地布局。

（二）建设用地与水面、耕地、园地、林地、草地穿插布局，形成城乡宜居环境的基础。

（三）构建功能完善、有机联系、相互协调的城乡建设用地体系。

### 四、按最佳生态效益安排城乡绿色空间

（一）在生态网络、基本农田和建设用地之外，尽可能多安排绿色用地。

（二）以耕地、园地、林地、草地、水面等共同构建，优化布局，发挥生态功能，完善城乡生态空间。

（三）整体安排城郊生态和城市绿地相结合的绿色系统。疏解城市，以农田、绿地作为城市有机组成部分。分散、均衡布设公园绿地，作为城市各处的绿色基质，开放专用绿地，释放城市公共绿地潜力。

### 五、留置文化景观廊道用地

（一）整体保护人文历史景观，保留原有乡土、民俗和休闲用地，保护多样化的乡土生境系统。

（二）布设绿色文化遗产长廊，预留乡土植物群落生长和培育的用地空间。

### 六、发挥农地多重功能，拓展生态空间

- （一）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。
- （二）将具有生态功能的耕地特别是水田作为城市中的“绿心、绿带”，与建设用地穿插布局，构建具有田园风光特色的城乡宜居环境。
- （三）鼓励在城市保留连片、大面积的农地、水面、山体等绿色空间，可不计为新增城镇建设用地规模。

第三章 基本农田调整和布局要求

一、基本原则

新一轮土地利用总体规划编制中，基本农田调整应当按照“面积不减少，质量有提高，布局总体稳定”的方针，遵循以下原则进行：

- （一）遵循法规，规范调整。  
应依照有关法规、现行规划实施情况和新一轮土地利用总体规划任务目标，对现状基本农田进行局部调整。严禁借规划编制随意调减耕地保有量和基本农田保护面积、降低基本农田质量、调整基本农田布局的行为。
- （二）确保数量，提升质量。  
调整后的基本农田数量不得低于上一级规划下达的基本农田保护面积指标；调整后的基本农田平均质量等别应高于掉挣钱的平均质量等别，或调整部分的质量等别有所提高；调整后的基本农田数量、质量和布局安排应协调一致。
- （三）稳定布局，明确条件。  
国家和地方人民政府确定的粮、棉、油生产基地内的耕地，集中连片、有良好的水利与水土保持设施的耕地，交通沿线、城市工矿、集镇村庄周边的耕地，水田、水浇地等高等别耕地，土地整理复垦开发新增优质耕地应当优先华为基本农田。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实施管护。

二、调整要求

依照基本原则，新一轮土地利用规划编制中，基本农田调整应符合以下要求：

- （一）调入的基本农田
  - 1、新划为基本农田的土地现状应当为耕地。规划期内预期开发为耕地的未利用地和水域、预期整理复垦为耕地的建设用地、预期调整为耕地的农用地，不得划为基本农田。
  - 2、高等别耕地、集中和连片耕地、已验收合格的土地整理复垦开发新增的优质耕地等，应当优先划为基本农田。
  - 3、城镇村建设用地规模边界内作为“绿心”、“绿带”保留的耕地，以及城乡建设用地扩展边界内作为绿色开敞空间保留的耕地可以化为基本农田。
  - 4、地形坡度大于 25 度或田面坡度大于 15 度的耕地、易受自然灾害损毁的耕地，不得划为基本农田。

（二）调出的基本农田

- 1、低等别、质量较差、田面坡度大于 25 度、严重沙化不宜农作、以及生态脆弱地区水土流失严重的基本农田可以调出。
- 2、因损毁、采矿塌陷和污染严重难以恢复、不宜农作的基本农田可以调出。
- 3、现状基本农田中的非耕地可以调出。
- 4、土地利用总体规划确定的建设范围内的基本农田应当调出。
- 5、零星破碎、区位偏僻、不易管理的基本农田可以调出。

三、检验分析与成果要求

（一）检验分析要求

按照上述调整要求对基本农田调整后，按照下述要求进行检验分析。

- 1、调整部分的基本农田比例原则不得高于 20%。

- 2、调整后的基本农田保护面积应不低于上一级规划下达的基本农田保护面积指标。
- 3、调整后的基本农田平均质量等别应高于调整前的平均质量等别，或调整部分的质量等别有所提高。
- 4、调整后的基本农田中的非耕地比中应当有所降低；调整后的基本农田中坡耕地或山地的基本农田数量及比例应当有所降低。
- 5、调整后的基本农田集中程度或连片成都应当有所提高。

（二）工作及成果要求

基本农田调整、检验中，需对调整前后的基本农田变化情况进行分析，对相关成果进行评价，形成检验分析报告。具体包括以下内容：

- 1、拟定优化方案。通过分析调整前后基本农田的数量、质量等别、地类构成、地形坡度、集中程度、连片程度等内容，按照检验要求，确定基本农田调整的优化方案。
- 2、统计调整情况。依照基本农田调整优化方案，结合行政辖区内基本农田现状数量、基本农田调入、调出面积及比例，新一轮土地利用总体规划基本农田保护指标，以及基本农田质量等别、地类构成等情况，编制基本农田调整情况表（见附表 2-4）。
- 3、编绘调整分析图。将调整前后基本农田分布情况进行叠加分析，重点标注调入、调出基本农田的空间位置、质量等别、地类代码等要素。
- 4、编写分析报告。重点说明经比选确定优化方案的过程；分析调整前后基本农田数量、质量等别、地类构成、地形坡度、集中程度、连片程度等变化情况；综合评价优化方案对规划目标实现、耕地保护、农业综合生产能力提高，支农资金和科技投入以及基本农田保护制度建设的影响。
- 5、建立规划数据库。将基本农田调整成果纳入土地利用总体规划数据库。

四、基本农田集中区和保护区划定

市级土地利用总体规划编制中，应结合土地功能区确定，划定基本农田集中区；县级土地利用总体规划编制中，应结合土地用途区确定，划定基本农田保护区，落实并细化市级规划划定的基本农田集中区；乡级土地利用总体规划应进一步落实县级规划划定的基本农田保护区，同时必须把基本农田落实到地块。各试点市、县可根据实际情况划定。有条件的地区，在基本农田保护指标落实的前提下，还需划定基本农田整备区。

（一）定义

基本农田集中区，是指基本农田分布集中度相对较高、优质基本农田所占比例相对较大，需重点保护和建设的区域。

基本农田保护区，是指为对基本农田实行特殊保护，在土地利用总体规划中确定的特定保护区域；是以基本农田为保护主体，并对区内其他土地实施特殊管制的土地用途管制区。

基本农田整备区，是指在规划实施期间可以调整补充为基本农田的耕地集中分布区域。区内土地整治的资金投入，引导建设用地等其它地类逐步退出，建设具有良好水利和水土保持设施的、高产稳定的优质耕地，通过补划调整，使零星分散的基本农田向区内集中，形成集中连片的、高标准粮棉油生产基地。

（二）划区要求

- 1、经国务院主管部门或者县级以上地方政府批准确定的粮、棉、油、蔬菜生产基地内的耕地；有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在改造或已列入改造规划的中、低产田；农业科研、教学试验田；集中度、连片程度较高的基本农田；相邻城镇建、交通干线间绿色隔离带中的基本农田；为基本农田和生态建设服务的无法剔除的农村道路、农田水利、农田防护林和其他农业设施，以及农田之间的零星土地，应当划入基本农田集中区和基本农田保护区。
- 2、土地利用总体规划已确定为城镇工矿等建设区域的土地，不再划入基本农田集中区和基本农田保护区。
- 3、基本农田集中区内基本农田所占比例应在 50% 以上；基本农田保护区内基本农田所占比例应在 75% 以上。
- 4、基本农田集中区和基本农田保护区的边界应依据上一级土地利用总体规划的规划目标和分

区要求，参照已有的相关规划，综合考虑生态与环境建设用地安排、基础设施建设用地布局、城乡建设用地扩展边界划定等因素确定。

5、基本农田集中区和基本农田保护区边界应尽可能利用明显的线形地物或河川、山脊、林带等自然、人工地物界线，兼顾行政界线。

6、基本农田保护区划定中，可根据规划期间市、县级重点建设项目布局落位或选线走向，预留建设占用耕地规模和布局范围，主要用于交通、水利等线型工程用地布局的调整；对于规划期间确实不宜在城镇村建设用地范围内建设、又难以定位的独立建设项目（如防灾减灾建设、社会公益项目建设、城镇村重要基础设施建设、污染企业搬迁等），应列入可在基本农田保护区内安排建设的项目清单，预留建设占用耕地规模。预留建设占用耕地规模根据试点市、县实际需求确定。

**五、管制规则**

（一）基本农田集中区和基本农田保护区内鼓励开展基本农田建设，可进行直接为基本农田服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其他农业设施的建设。

（二）土地整理复垦资金的 60%以上应当优先投入基本农田集中区和基本农田保护区。

（三）基本农田集中区和基本农田保护区内非农建设用地和其他零星农用地应当优先整理、复垦或调整为基本农田；规划期间确实不能复垦或调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积。

（四）不得破坏、污染基本农田集中区和基本农田保护区内土地，不得在区内建窑、建坟、挖沙、采石、取土、采矿、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动。

（五）基本农田保护区内，严禁安排城镇村新增非农建设。

（六）基本农田保护区内的一般耕地在未被建设占用之前，应遵循基本农田管制和建设政策进行管护。

（七）规划期内已安排预留建设占用耕地规模的独立建设项目，以及在布局走廊范围内的交通、水利等线型工程，占用耕地面积不突破基本农田保护区内预留规模的，符合规划，按一般耕地报批，按基本农田补偿。

**第四章 建设用地布局与管制要求**

**一、布局原则**

按照土地利用总体规划确定的建设用地指标，统筹存量与增量建设用地利用，在建设用地布局适宜性评价基础上，与相关规划相协调，合理安排建设用地布局。

（一）城、镇、村、工矿等用地的宏观布局，应当按照点轴发展规律，形成大城市组团式发展、中小城市紧凑发展、小城镇和农村居民点集聚发展的土地利用格局。

（二）城市（镇）新增用地，应当尽量依托城镇已有的基础设施，少占耕地和水域，避让基本农田、地质灾害危险区、泄洪滞洪区和重要生态环境用地。

（三）各类园区必须在城镇工矿用地规模内控制，尽量在城镇建设用地规划范围内统筹布局，并与周边其他用布局相协调。

（四）采矿、能源、化工、钢铁等生产仓储用地以及其他高污染性、危险性用地，应当与居住、商业等人口密集的用地保持安全距离。高污染性工业用地布局要避让基本农田保护区。

（五）农村居民点新增用地，应当主要用于中心村建设，并与旧村缩并相挂钩，控制自然村落的无序扩张，促进农村居民点适度集中。

（六）交通、水利等基础设施用地，应当与规划的城乡建设用地空间格局相协调，主要用于满足工业化、城镇化、区域一体化和新农村建设的客观需求，部分用于改善落后地区的投资环境和发展能力。

**二、空间管制要素**

**（一）边界**

为加强对城乡建设用地的空间管制，市县土地利用总体规划应当划定以下建设用地边界：

1、城乡建设用规模边界。按照规划确定的城乡建设用地面积指标，划定城、镇、村、工矿建设用地边界。

2、城乡建设用地扩展边界。为适应城乡建设发展的不确定性，在城乡建设用地规模边界之外划定城、镇、村、工矿建设规划期内可选择布局的范围边界。扩展边界与规模边界可以重合。

3、禁止建设用地边界。为保护自然资源、生态、环境、景观等特殊需要，划定规划期内需要禁止各项建设与土地开发的空间范围边界。禁止建设用地边界必须在城乡建设用地规模边界之外。

**（二）区域**

边界划定后，规划范围内形成四个区域：

1、允许建设区。城乡建设用地规模边界所包含的范围，是规划期内新增城镇、工矿、村庄建设用地规划选址的区域，也是规划确定的城乡建设用地指标落实到空间上预期用地区。

2、限制建设区。城乡建设用地规模边界之外、扩展边界以内的范围。在不突破规划建设用地规模控制指标前提下，区内土地可以用于规划建设用地区的布局调整；在特定条件下，区内土地可作为本级行政辖区范围内城乡建设用地增减挂钩的新建用地。

3、管制建设区。辖区范围内除允许建设区、限制建设区、禁止建设区外的其他区域。

4、禁止建设区。禁止建设用地边界所包含的空间范围，是具有重要资源、生态、环境和历史文化价值，必须禁止各类建设开发的区域。

有关空间管制要素和建设用地布局示意图见附图 4。

**三、划定要求**

市县规划应划定允许建设区、限制建设区、管制建设区和禁止建设区。其中，市级规划应划定城镇工矿的用规模边界和扩展边界；县级规划应落实城、镇、工矿建设用地规模边界和扩展边界；县级规划应落实城、镇、工矿建设用地规模边界和扩展边界，同时划定村庄建设用地边界。下级规划应落实上级规划的空间布局要求，与上级规划做好衔接。

**（一）允许建设区与建设用地规模边界**

1、建设用地规模边界按照有利发展、保护资源、保护环境的要求，在建设用地区适宜性以及与其他相关规划充分协调基础上，根据各类建设用地规模控制指标划定。

2、允许建设区应涵盖规划期内将保留的现状建设用地和规划新增的建设用，划分为城镇、村庄、工矿等不同类型。

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

**（二）限制建设区与建设用地扩展边界**

1、限制建设区在建设用地规模边界外，按照保护资源与环境优先、有利于节约集约用地的要求划定，严格避让优质耕地和重要的生态环境用地。

2、限制建设区依托允许建设区划定，划分为城镇、村庄、工矿等不同类型。

3、城、镇、村、工矿等建设用地扩展边界应尽量采用主要河流、高速公路、铁路、绿化带、山体等具有明显隔离作用的地物。

4、无原则性冲突时，建设用地扩展边界可采用其他相关规划的同类边界。

**（三）禁止/管制建设区和禁止建设用地区**

1、城、镇、村、工矿建设用地扩展边界外的土地一律划入管制/禁止建设区。

2、自然保护区核心区、森林公园、地质公园、列入省级以上保护名录的野生动植物自然栖息地、水源保护区的核心区、主要河湖的滞洪泄洪区、地质灾害高风险地区等，划入禁止建设区。

3、人口 50 万以上城市建设用地扩展边界向外 2000 米范围、其他城镇建设用地扩展边界向外 1000 米范围，原则上应划入管制建设区，确保城、镇、村、工矿等用地合理隔离。

4、县级以上规划中，规划期内将要拆迁复垦的现状建设用地划入管制/禁止建设区。

**四、成果检验**

城乡建设用地空间管制要素落实到规划图后，图上反映的城、镇、村、工矿建设用地规模应控制在规划文本确定的相应用地规模范围内，做到图数一致。

**（一）现状建设用地检验。**

图上反映的合法的城、镇、村、工矿建设用地现状面积，应与依法依规认定的规划基数保持一

致。

（二）允许建设区检验。

图上反映的各类允许建设区的用地面积，应不突破相应类型建设用地的规模控制指标；图上反映的各类允许建设区的面积与各类建设用地规划基数的差额，应不突破规划期内各类新增建设用地的控制规模。

（三）农村居民点检验。

图上反映的规划农村居民点用地区的面积=允许建设区外的现状农村村民点用地面积+规划新增农村居民点用规模---整理复垦农村居民点用地规模。

五、管制规则

（一）允许建设区

1、区内土地主导用途为城、镇、村或工矿建设发展空间，具体土地利用安排应与依法批准的相关规划相衔接。

2、区内新增城乡建设用地受规划指标和年度计划指标约束，应统筹增量保障与存量挖潜，确保土地节约集约利用。

3、规划实施过程中，在允许建设区面积不改变的前提下，其空间布局形态可调整，但不得突破建设用地扩展边界。

4、允许建设区边界（规模边界）的调整，须报规划审批机关同级国土资源管理部门审查批准。

（二）限制建设区

1、区内城镇工矿和农村居民点用按允许建设区的要求进行管理，区内线性基础设施用地和其他独立建设用地按照管制建设区的要求进行管理。

2、在城镇工矿（或农村居民点）用地规模控制指标已经用完、且所有约束性指标没有被突破的前提下，经报规划审批机关同级国土资源管理部门审查批准，区内土地可安排用于实施城乡建设用地增减挂钩（或农村居民点缩并）的新增建设用地。

3、区内新增城镇工矿（或农村居民点）用地受年度计划指标约束，并与拆并建设用地规模挂钩，实行“先拆后建”。

4、区内建设占用的耕地，必须严格依靠辖区范围内的旧村庄拆并复坑垦补充。

5、规划期内建设用地扩展边界原则上不得调整。如需调整按规划修改处理，严格论证，报规划审批机关批准。

（三）管制建设区（县、乡级）

1、区内土地主导用途为农业生产空间，是开展土地整理复垦开发和基本农田建设的主要区域。

2、区内新增建设用地受规划指标和年度计划指标双重约束，禁止城、镇、村新增建设，严格控制线性基础设施和独立建设新增用地。

3、规划中已列明、且已安排用地布局的线性建设项目，符合规划；规划中未列明、或虽已列明但未安排用地布局的线性建设项目，须由规划批准机关同级国土资源管理部门组织开展项目选址和用地的专家论证，论证通过后方可审批。

（四）禁止建设区

1、区内土地的主导用途为生态与环境保护空间，严格禁止与主导功能不相符的建设与开发活动。

2、除法律法规另有规定外，规划期内禁止建设用地边界不得调整。

3、区内土地整理复垦开发与建设项目用地，须报规划审批机关同级国土资源管理部门组织项目选址和用地的论证，从严把关。

附表 1 土地利用总体规划编制中规划基数分类及含义

一级类

名称二级类

名称三级类名称含义

编号名称编号名称编号名称

1 农用地指直接用于农业生产的土地，包括耕地，园地，林地，牧草地及其他的农业用地。

11 耕地指种植农作物、土地，包括熟地、新开发复垦整理地，休闲地、轮歇地、草田轮作地；以种植农作物为主，间有零星果树、桑树或其他树木的土地；平整每年能保证收获一季的已垦滩地和海涂。耕地中还包括南方（1.0 米，北方（2.0 米的沟、渠、路和田埂。

111 水田指用于种植水稻、莲藕等水生农作物的耕地。包括实行水生、旱生农作物轮种的耕地。

112 水浇地指有水源保证和灌溉设施，在一般年景能正常灌溉，种植旱生农作物的耕地。包括种植蔬菜等的非工厂化的大棚用地。

113 旱地指无灌溉设施，主要靠天然降水种植旱生农作物的耕地，包括没有灌溉设施，仅靠引洪淤灌的耕地。

12 园地指种植以采集果、叶、根、茎等为主的集约经营的多年生木本和草本作物（含其苗圃），覆盖度大于 50%或每亩有收益的株数达到合理株数的 70%的土地。

13 林地指生长乔木、竹类、灌木、沿海红树林的土地、不包括居民点绿地，以及铁路、公路、河流、沟渠的护路、护岸林

131 有林地指树木郁闭度≥0.2 的乔木林地，包括红树林地和竹林地。

132 灌木林指树木郁闭度≥40%的林地

133 其他林地包括疏林地（指树木郁闭度≥0.1、<0.2 的林地）、未成林地、迹地、苗圃等林地。

14 牧草地指生长草本植物为主，用于畜牧业的土地

141 天然草地指以天然草本植物为主，未经改良，用于放牧或割草的草地，包括以牧为主的疏林、灌木草地。

142 改良草地指采用灌溉、排水、施肥、松耙、补植等措施进行改良的土地。

143 人工草地指人工种牧草的草地，包括人工培植用于牧业的灌木地。

15 其他农用地指上述耕地、园地、林地、牧草地以外的农用地

151 设施

农用地指直接用于经营性养殖的畜禽舍、工厂化作物栽培或水产养殖的生产设施用地及其相应附属用地，农村宅基地以外的晾晒场等农业设施用地。

152 农村道路指公路用地以外的南方宽度≥1.0 米、北方宽度≥2.0 米的村间、田间道路（含机耕道）

153 坑塘水面指人工开挖或天然形成的蓄水量<10 万立方米的坑塘常水位岸线所围成的水面。

154 农田水利用地指农民、农民集体或其他农业企业等自建或联建的农田排灌沟渠及相应附属设施用地。

155 田坎主要指耕地中南方≥1.0 米，北方宽≥2.0 米的地坎。

附表 1（续 1） 土地利用总体规划编制中规划基数分类及含义

一级类

名称二级类

名称三级类名称含义

编号名称编号名称编号名称

2 建设用地指建造建筑物、构筑物的土地。包括居民点用地、独立工矿用地、特殊用地、风景游泳用地、交通用地、水利设施用地等

21 城乡建设用地指城镇、农村区域已建造建筑物、构筑物的土地。包括城市、建制镇、农村居民点、采矿用地等。

211 城市指城市居民点，以及与城市连片的和区政府、县及市政府所在地镇级辖区内的商服、住宅、工业、仓储、学校等企业事业单位用地。

212 建制镇指建制镇居民点，以及辖区内的商服、住宅、工业、仓储、学校等企业事业单位用地。

213 农村

居民点指农村居民点，以及所属的商服、住宅、工矿、工业、仓储、学校等用地。

214 采矿  
用地指独立于居民点之外的采矿、采石、采砂（沙）场，砖瓦窑等地面生产用地及尾矿堆放地（不含盐田）。

215 独立建设用地指采矿地以外，对气候、环境、建设有特殊要求及其他不宜在居民点内配置的各类建筑用地。

22 交能水利用地指城乡居民点之外的交能运输用地和水利设施用地。其中，交能运输用地是指用于运输通行的地面线路、场站等用地，包括公路、铁路、民用机场、港口、码头、管道运输及其附属设施用地；水利设施用地是指用于水库、水工建筑的用地。

221 铁路用地指用于铁道线路、轻轨、场站的用地。包括设计内的路堤、路堑、道沟、桥梁、林木等用地。

222 公路用地指用于国道、省道、县道和乡道的用地。包括设计内的路堤、路堑、道沟、桥梁、汽车停靠站、林木及直接为其服务的附属用地。

223 机场用地指用于民用机场的用地。

224 港口码头用地指用于人工修建的客运、货运、捕捞及工作船舶停靠的场所及其附属建筑物的用地，不包括常水位以下部分。

225 管道运输用地指用于运输煤炭、石油、天然气等管道及共相应附属设施的地上部分用地

226 水库水面指人工拦截汇集而成的总库容≥10 万立方米的水库正常蓄水位岸线所围成的水面。

227 水工建筑用地指除农田水利用地以外的人工修建的沟渠（包括渠槽、渠堤、护堤林）、闸、坝、堤路林、水电站、扬水站等常水位岸线以上的水工建筑用地。

23 其他建设用地是指城乡建设用地范围之外的风景名胜设施用地、特殊用地、盐田。

231 风景名胜  
设施用地指城乡建设用地范围之外的风景名胜（包括名胜古迹、旅游景点、革命遗址等）景点及管理机构的建筑用地。

232 特殊用地指城乡建设用地范围之外的、用于军事设施、涉外、宗教、监教、殡葬等的土地。

233 盐田指以经营盐田为目的，包括盐场及附属设施用地。

**附表 1（续 2） 土地利用总体规划编制中规划基数分类及含义**

一级类

名称二级类

名称三级类名称含义

编号名称编号名称编号名称

3 其他用地指农用地和建设用地以外的土地。

31 水域指陆地河流、湖泊等水域用地。不包括滞洪区和已垦滩涂中的耕地、园地、林地、居民点、道路等用地。

311 河流水面指天然形成或人工开挖河流常水位岸线之间的水面，不包括被堤坝拦截后形成的水库水面。

312 湖泊水面指天然形成的积水区常水位岸线所围成的水面。

313 冰川及永久积雪指表层被冰雪常年覆盖的土地。

32 滩涂沼泽指苇地、滩涂、沼泽地等用地。不包括已垦滩涂中的耕地、园地、林地、居民点、道路等用地。

321 滩涂指沿海大潮高潮位与低潮位之间的潮浸地带，河流、湖泊常水位至洪水位间的滩地；时令潮、河洪水位以下的滩地；水库、坑塘的正常蓄水位与最大洪水位间的滩地；生长芦苇的土地。

322 沼泽地经常积水或渍水，一般生长湿生植物的土地。

33 未利用土指目前还未利用的土地，包括难利用的土地。

331 荒草地指树木郁闭度<10%、表层为土质、生长杂草的土地

332 盐碱地指表层盐碱聚集，生长天然耐盐植物的土地。

333 沙地指表层为沙覆盖，基本无植被的土地，包括沙漠、不包括滩涂中的沙滩。

334 裸地指表层为土质，基本无植被覆盖的土地；或表层为岩石、石砾，其覆盖面积≥70%的土地；不包括高寒荒漠。

335 其他未利用土地指包括高寒荒漠、苔原等尚未利用的土地。

注：表中二级类以上分类适用于市（地）及土地利用总体规划，三级类适用于县级、乡（镇）级土地利用总体规划。

**附表 2 基本农田调整面积平衡表**

单位：公顷%

行政区域上轮规划

保护指标 2005 年基本

农田面积调入基本农田调出基本农田新一轮规划保护指标

面积比例面积比例

注：2005 年基本农田现状面积应根据规划实施情况、基本农田大检查数据以及“四查清、四对照”成果予以确定。

**附表 3 基本农田调整质量等别变化情况**

行政区域调整前的基本农田平均质量等别/

或调入的基本农田平均质量等别调整后的基本农田平均质量等别/

或调出的基本农田平均质量等别

注：调整前后或调入调出基本农田的平均质量等别可参照当地农用地分等成果综合确定。

**附表 4 基本农田调整地类构成变化情况**

单位：%

行政区域调整前的基本农田地类构成调整后的基本农田地类构成

耕地

所占比例园地

所占比例其他农用地

所占比例耕地

所占比例园地

所占比例其他农用地

所占比例

附表1 土地利用总体规划编制中规划基数分类及含义

一级类名称		二级类名称		三级类名称		含义
编号	名称	编号	名称	编号	名称	
1	农用地	11	耕地			指直接用于农业生产的土地,包括耕地、园地、林地、牧草地及其他农用地。
						指种植农作物的土地,包括熟地,新开发复垦整理地、休闲地、轮歇地、草田轮作地;以种植农作物为主,间有零星果树、桑树或其他树木的土地;平均每年能保证收获一季的已垦滩地和海涂。耕地中还包括南方宽 $<1.0m$ 、北方宽 $<2.0m$ 的沟、渠、路和田埂。
				111	水田	指用于种植水稻、莲藕等水生农作物的耕地,包括实行水生、旱生农作物轮作的耕地。
				112	水浇地	指有水源保证和灌溉设施,在一般年景能正常灌溉,种植旱生农作物的耕地,包括种植蔬菜等的非工厂化的大棚用地。
				113	旱地	指无灌溉设施,主要靠天然降水种植旱生农作物的耕地,包括没有灌溉设施,仅靠引洪淤灌的耕地。
		12	园地			指种植以采集果、叶、根茎等为主的集约经营的多年生木本和草本作物(含其苗圃),覆盖度大于50%或每亩有收益的株数达到合理株数70%的土地。
		13	林地			指生长乔木、竹类、灌木、沿海红树林的土地,不包括居民点内绿化用地,以及铁路、公路、河流、沟渠的护路、护岸林。
				131	有林地	指树木郁闭度 $\geq 0.2$ 的乔木林地,包括红树林地和竹林地。
				132	灌木林	指灌木覆盖度 $\geq 40\%$ 的林地。
				133	其他林地	包括疏林地(指树木郁闭度 $\geq 0.1$ 、 $<0.2$ 的林地)、未成林地、迹地、苗圃等林地。
		14	牧草地			指生长草本植物为主,用于畜牧业的土地。
				141	天然草地	指以天然草本植物为主,未经改良,用于放牧或割草的草地,包括以牧为主的疏林、灌木草地。
				142	改良草地	指采用灌溉、排水、施肥、松耙、补种等措施进行改良的草地。
				143	人工草地	指人工种植牧草的草地,包括人工增植用于牧业的灌木地。
		15	其他农用地			指上述耕地、园地、林地、牧草地以外的农用地。
				151	设施农用地	指直接用于经营性养殖的畜禽舍、工厂化作物栽培或水产养殖的生产设施用地及其相应附属用地,农村宅基地以外的晾晒场等农业设施用地。
				152	农村道路	指公路用地以外的南方宽度 $\geq 1.0$ 米、北方宽度 $\geq 2.0$ 米的村间、田间道路(含机耕道)。
				153	坑塘水面	指人工开挖或天然形成的蓄水量 $<10$ 万立方米的坑塘常水位岸线所围成的水面。
				154	农田水利用地	指农民、农民集体或其他农业企业等自建或联建的农田排灌沟渠及其相应附属设施用地。
				155	田坎	主要指耕地中南方宽度 $\geq 1.0$ 米、北方宽度 $\geq 2.0$ 米的田坎。

附表1(续1) 土地利用总体规划编制中规划基数分类及含义

一级类名称		二级类名称		三级类名称		含义
编号	名称	编号	名称	编号	名称	
2	建设用地	21	城乡建设用地			指建造建筑物、构筑物的土地,包括居民点用地、独立工矿用地、特殊用地、风景旅游用地、交通用地、水利设施用地等。
				211	城市	指城镇、农村区域已建造建筑物、构筑物的土地,包括城市、建制镇、农村居民点、采矿用地等。
				212	建制镇	指城市居民点,以及与城市连片的区政府、县级市政府所在地镇级行政区内的商服、住宅、工业、仓储、机关、学校等单位用地。
				213	农村居民点	指建制镇居民点,以及镇区内的商服、住宅、工业、仓储、学校等企事业单位用地。
				214	采矿用地	指农村居民点,以及所属的商服、住宅、工矿、工业、仓储、学校等用地。
				215	独立建设用地	指独立于居民点之外的采矿、采石、采砂(沙)场、砖瓦窑等地面生产用地及尾矿堆放地(不含盐田)。
		22	交通水利用地			指城乡建设用地以外的交通运输用地和水利设施用地。其中,交通运输用地是指用于运输通行的地面线路、场站等用地,包括公路、铁路、民用机场、港口、码头、管道运输及其附属设施用地;水利设施用地是指用于水库、水工建筑的土地。
				221	铁路用地	指用于铁路线路、轻轨、场站的用地,包括设计内的路基、路基、涵洞、桥梁、林木等用地。
				222	公路用地	指用于国道、省道、县道和乡道的用地,包括设计内的路基、路基、涵洞、桥梁、汽车停靠站、林木及直接为其服务的附属用地。
				223	机场用地	指用于民用机场的用地。
				224	港口码头用地	指用于人工修建的客运、货运、捕捞及工作船舶停靠的场所及其附属建筑物的用地,不包括常水位以下部分。
				225	管道运输用地	指用于运输煤炭、石油、天然气等管道及其相应附属设施的地上部分用地。
				226	水库水面	指人工拦截汇集而成的总库容 $\geq 10$ 万立方米的水库正常蓄水位岸线所围成的水面。
				227	水工建筑用地	指除农田水利用地以外的人工修建的沟渠(包括渠首、渠堤、护堤林)、闸、坝、堤防、水电站、扬水站等常水位岸线以上的水工建筑用地。
		23	其他建设用地			是指城乡建设用地范围之外的风景名胜设施用地、特殊用地、盐田。
				231	风景名胜设施用地	指城乡建设用地范围之外的风景名胜(包括名胜古迹、旅游景点、革命遗址等)景点及管理机构的建筑用地。
				232	特殊用地	指城乡建设用地范围之外的、用于军事设施、涉外、宗教、苗教、殡葬等的土地。
				233	盐田	指以经营盐田为目的,包括盐场及附属设施用地。



附表 1 (续 2) 土地利用总体规划编制中规划基数分类及含义

一级类名称		二级类名称		三级类名称		含义
编号	名称	编号	名称	编号	名称	
3	其他用地	31	水域			指农用地和建设用地以外的土地。
				311	河流水面	指陆地河流、湖泊等水域用地,不包括滞洪区和已垦滩涂中的耕地、园地、林地、居民点、道路等用地。
				312	湖泊水面	指天然形成或人工开挖河流常水位岸线之间的水面,不包括被堤坝拦截后形成的水库水面。
				313	冰川及永久积雪	指表层被冰雪常年覆盖的土地。
		32	滩涂沼泽			指苇地、滩涂、沼泽地等用地。不包括已垦滩涂中的耕地、园地、林地、居民点、道路等用地。
				321	滩涂	指沿海大潮高潮位与低潮位之间的潮浸地带,河流、湖泊常水位至洪水水位间的滩地;时令湖、河洪水水位以下的滩地;水库、坑塘的正常蓄水位与最大洪水水位间的滩地;生长芦苇的土地。
				322	沼泽地	经常积水或渍水,一般生长湿生植物的土地。
		33	未利用土地			指目前还未利用的土地,包括难利用的土地。
				331	荒草地	指树木郁闭度<10%、表层为土质、生长杂草的土地,不包括盐碱地、沼泽地和裸地。
				332	盐碱地	指表层盐碱聚集,生长天然耐盐植物的土地。
				333	沙地	指表层为沙覆盖,基本无植被的土地,包括沙漠,不包括滩涂中的沙滩。
				334	裸地	指表层为土质,基本无植被覆盖的土地;或表层为岩石、石砾,其覆盖面积≥70%的土地;不包括高寒荒漠。
				335	其他未利用土地	指包括高寒荒漠、苔原等尚未利用的土地。

注:表中二级类以上分类适用于市(地)级土地利用总体规划,三级类适用于县级、乡(镇)级土地利用总体规划。

附表 2 基本农田调整面积平衡表

单位:公顷 %

行政区域	上轮规划保护指标	2005 年基本农田面积	调入基本农田		调出基本农田		新一轮规划保护指标
			面积	比例	面积	比例	

注:2005 年基本农田现状面积应根据规划实施情况、基本农田大检查数据以及“四查清、四对照”成果予以确定。

附表 3 基本农田调整质量等别变化情况

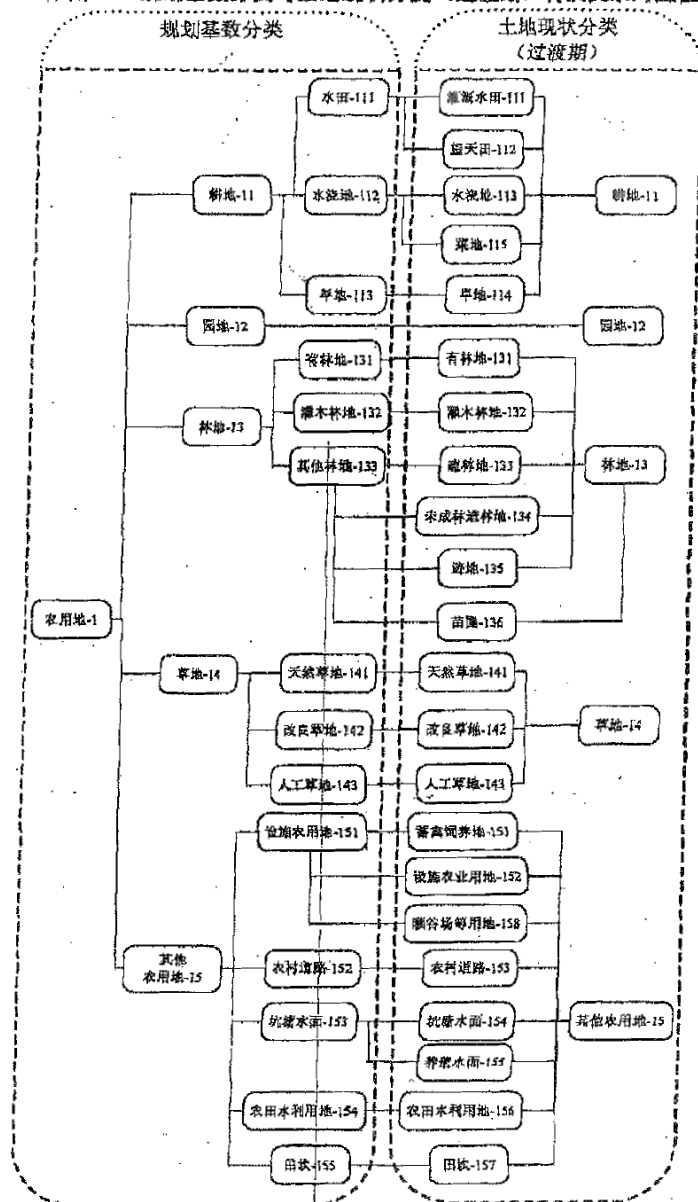
行政区域	调整前的基本农田平均质量等别/ 或调入的基本农田平均质量等别	调整后的基本农田平均质量等别/ 或调出的基本农田平均质量等别

注:调整前后或调入调出基本农田的平均质量等别可参照当地农用地分等成果综合确定。

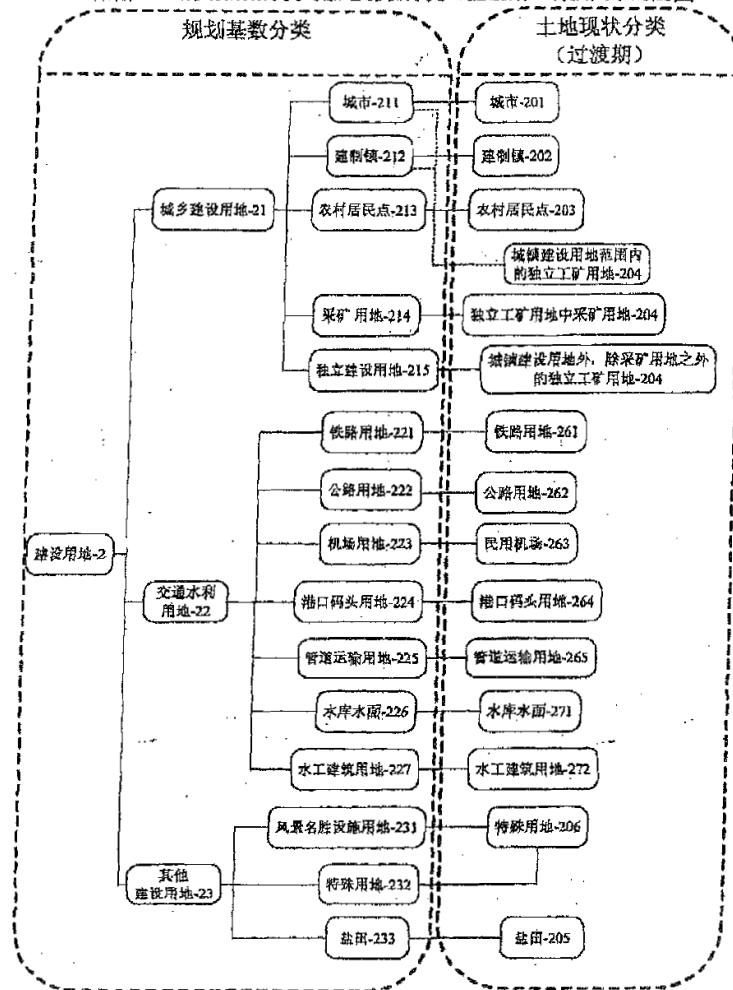




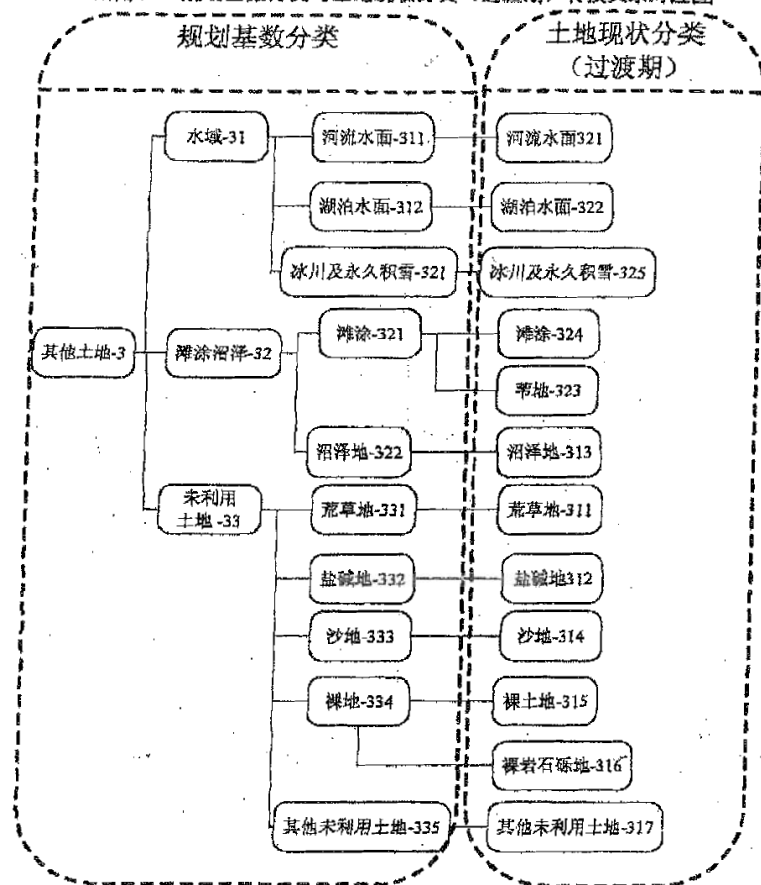
附图 2-1 规划基数分类与土地现状分类（过渡期）转换关系对应图



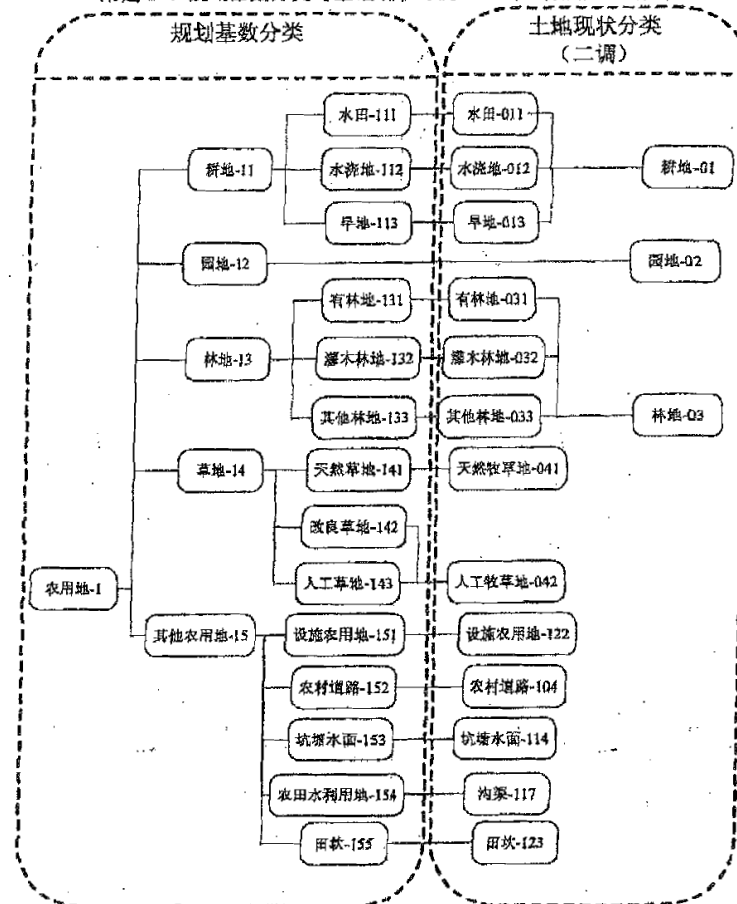
附图 2-2 规划基数分类与土地现状分类（过渡期）转换关系对应图



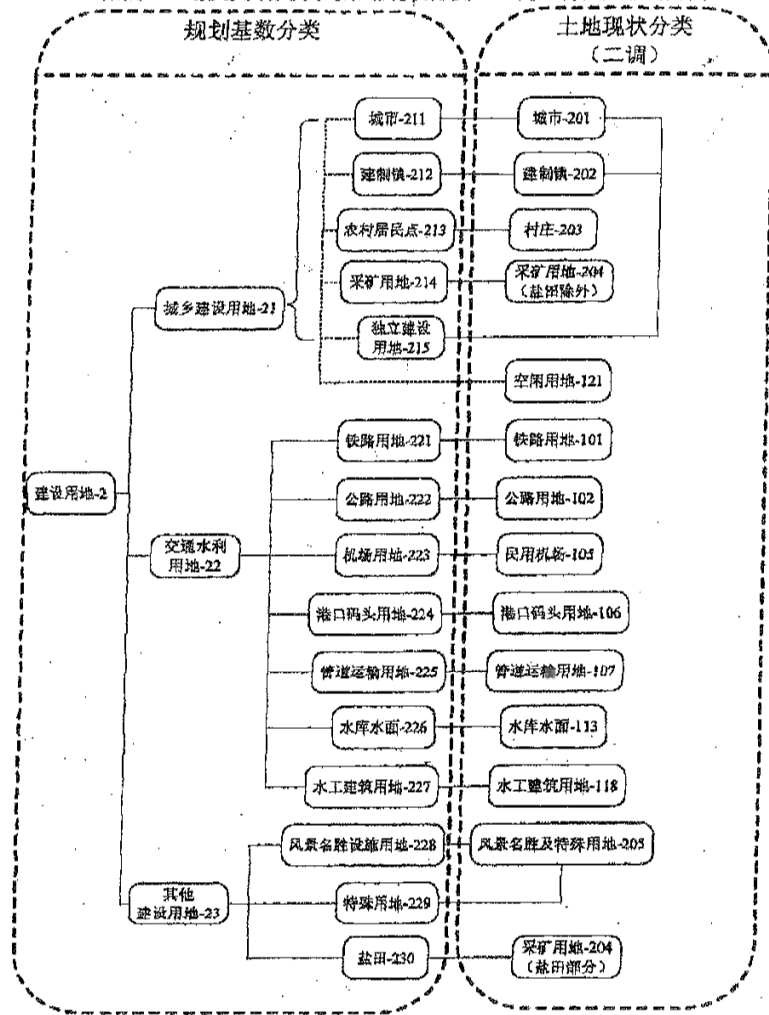
附图 2-3 规划基数分类与土地现状分类（过渡期）转换关系对应图



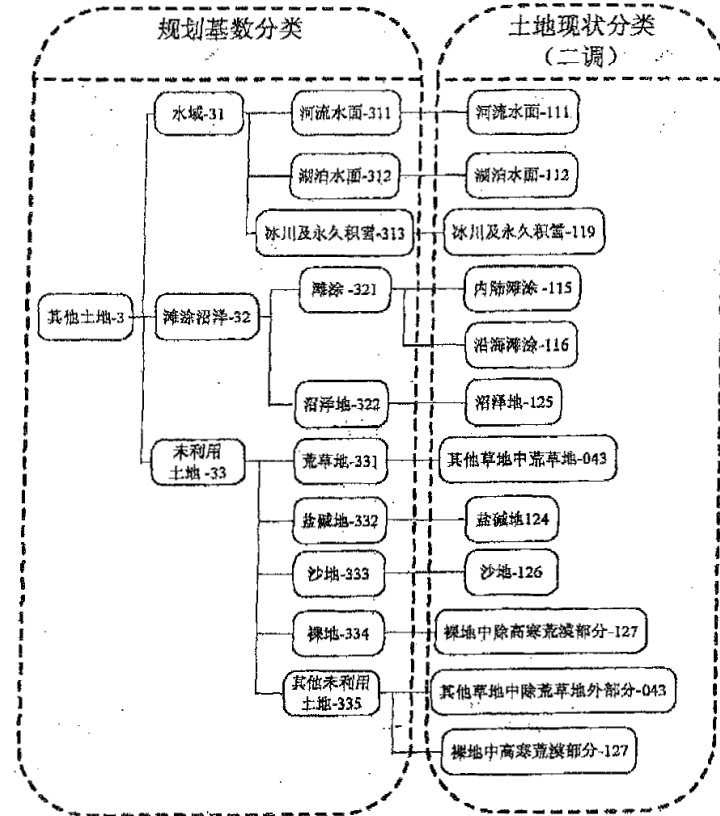
附图 3-1 规划基数分类与土地现状分类（二调）转换关系对应图



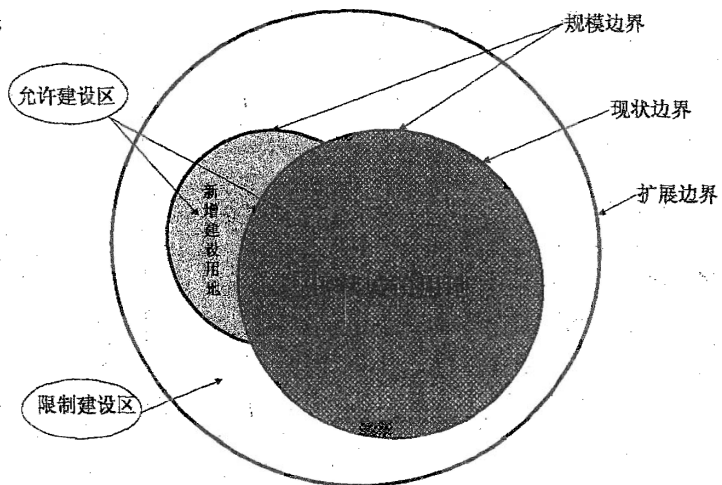
附图 3-2 规划基数分类与土地现状分类（二调）转换关系对应图



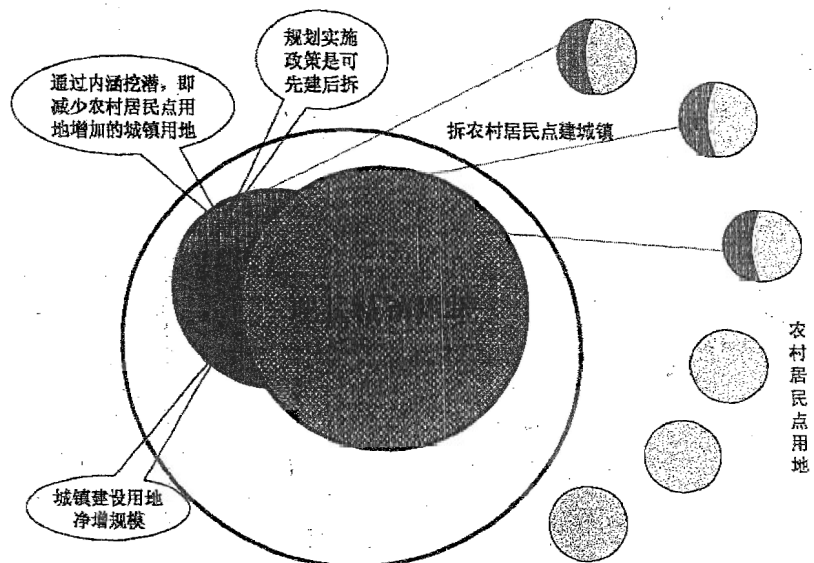
附图 3-3 规划基数分类与土地现状分类（二调）转换关系对应图



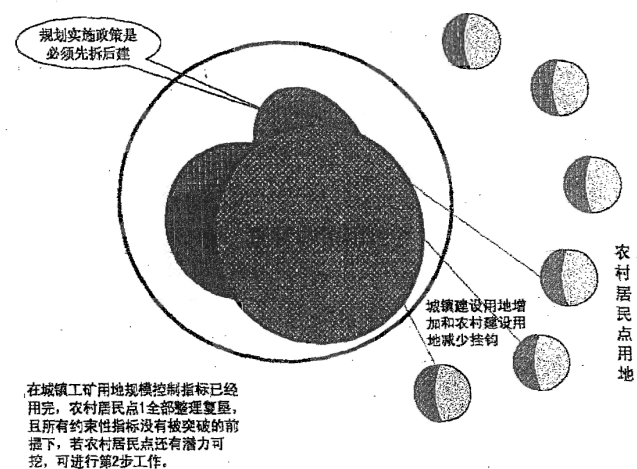
附图4-1 空间管制要素图



附图4-2 城乡建设用地增减关系图 (1)



附图4-3 城乡建设用地增减关系图 (2)



附图4-4 城镇建设用地布局形态变化示意图

