TD

中华人民共和国土地管理行业标准

TD/T 1025—2010

乡(镇)土地利用总体规划编制规程

Guideline for the town-level general land use planning

2010-06-27 发布　　2010-07-31 实施

中华人民共和国国土资源部　发布

目　　次

前言 …… Ⅲ
引言 …… Ⅳ
1　范围 …… 1
2　规范性引用文件 …… 1
3　术语和定义 …… 1
4　总则 …… 3
4.1　规划定位 …… 3
4.2　规划任务 …… 3
4.3　规划范围 …… 4
4.4　规划期限 …… 4
4.5　编制依据 …… 4
4.6　编制主体 …… 4
4.7　编制原则 …… 4
4.8　编制程序 …… 4
4.9　其他要求 …… 5
5　准备工作 …… 5
5.1　组织准备 …… 5
5.2　技术准备 …… 5
6　调查研究 …… 6
6.1　一般规定 …… 6
6.2　基本农田调查 …… 6
6.3　农村居民点用地调查 …… 6
6.4　土地整治潜力调查 …… 6
6.5　土地利用现状分析 …… 6
7　规划目标确定 …… 7
7.1　规划目标的内容 …… 7
7.2　规划目标确定的依据与方法 …… 7
8　规划方案编制 …… 7
8.1　一般规定 …… 7
8.2　基本农田调整与布局 …… 7
8.3　建设用地安排 …… 8
8.4　生态用地保护 …… 8
8.5　土地用途区划定 …… 8
8.6　土地整治安排 …… 9
8.7　村土地利用控制 …… 10
8.8　近期用地安排 …… 10
8.9　规划措施制定 …… 10
9　规划公众参与 …… 11

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

10 成果要求 …… 11
10.1 一般规定 …… 11
10.2 规划文本 …… 11
10.3 规划图件 …… 11
10.4 规划说明 …… 12
10.5 规划数据库 …… 12
10.6 其他材料 …… 12
10.7 成果检验 …… 12
11 规划公告 …… 13
附录A（规范性附录） 土地规划用途分类及含义 …… 14
附录B（规范性附录） 乡级规划编制程序 …… 16
附录C（规范性附录） 数据单位要求 …… 17
附录D（资料性附录） 基础资料调查分类表 …… 18
附录E（规范性附录） 基本农田调整要求 …… 19
附录F（规范性附录） 土地用途区划定的步骤与方法 …… 20
附录G（规范性附录） 土地用途分区最小上图面积 …… 23
附录H（规范性附录） 建设用地管制区的划定方法及其管制规则 …… 24
附录I（规范性附录） 规划文本表格 …… 26
附录J（资料性附录） 工作参考表 …… 30
附录K（资料性附录） 规划成果数据质量检查记录表 …… 33

前　言

为规范乡(镇)土地利用总体规划编制工作，提高规划的科学性和可操作性，根据《中华人民共和国土地管理法》及有关法律、法规，制定《乡(镇)土地利用总体规划编制规程》，明确乡(镇)土地利用总体规划编制的任务、程序、内容、方法及成果要求。

各省(自治区、直辖市)国土资源行政主管部门可依实际需要，在不与本规程相抵触的前提下，制定技术细则。

本规程的附录A、附录B、附录C、附录E、附录F、附录G、附录H、附录I为规范性附录，附录D、附录J、附录K为资料性附录。

本规程由国土资源部提出并归口。

本规程起草单位：国土资源部规划司、中国土地勘测规划院。

本规程主要起草人员：殷卫平、董祚继、邓红蒂、刘国洪、萧霖、苗泽、祁帆、王冠珠、苏航、田志强、陈莹、孙雪东、薛萍、郑振源、吴游、李立新、沈小春、高和平、俞冠玉、苗春蕾。

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

引　言

为了规范乡(镇)土地利用总体规划编制工作，提高规划的科学性和可操作性，根据《中华人民共和国土地管理法》及有关法律、法规，制定《乡(镇)土地利用总体规划编制规程》，明确乡(镇)土地利用总体规划编制的任务、程序、内容、方法及成果要求。

各省(自治区、直辖市)国土资源行政主管部门可依实际需要，在不与本规程相抵触的前提下，制定技术细则。

乡(镇)土地利用总体规划编制规程

1 范围

本规程规范了乡(镇)土地利用总体规划(以下简称乡级规划)编制的任务、程序、内容、方法及成果要求等。

本规程适用于全国乡级行政区土地利用总体规划的编制。

2 规范性引用文件

下列文件对于本文件的应用是必不可少的。凡是注日期的引用文件,仅所注日期的版本适用于本文件。凡是不注日期的引用文件,其最新版本(包括所有的修改单)适用于本文件。

GBJ 137—1990 城市用地分类与规划建设用地标准

GB/T 14529—1993 自然保护区类型与级别划分原则

GB/T 19231—2003 土地基本术语

GB/T 21010—2007 土地利用现状分类

GB 50188—2007 镇规划标准

GB 50298—1999 风景名胜区规划规范

TD/T 1004—2003 农用地分等规程

TD/T 1005—2003 农用地定级规程

TD/T 1011—2000 土地开发整理规划编制规程

3 术语和定义

GB/T 19231—2003 中确立的以及下列术语和定义适用于本规程。

3.1

土地规划用途分类 land use classification for planning

根据土地利用总体规划编制和实施管理的需要,在现行土地利用现状调查的基础上,将有关地类进行归并或调整所形成的土地规划用途类别。土地规划用途分类采用三级分类体系:一级类3个,二级类10个,三级类25个。相应分类见附录A。

在现有分类体系基础上,可根据需要进一步细分。

3.2

规划基数 land use data of the base year

在土地利用总体规划编制中,根据土地规划用途分类对土地利用现状数据进行转换,形成的规划基期年各类用地基础数据。

3.3

土地用途区 zoning by the primary land use

为指导土地合理利用、控制土地用途转变,依据区域土地资源特点和经济社会发展需要划定的空间区域。一般包括基本农田保护区、一般农地区、城镇建设用地区、村镇建设用地区、独立工矿区、风景旅游用地区、生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区、林业用地区、牧业用地区等类型。

3.3.1

基本农田保护区 land use zone for the prime farmland protection

是为对基本农田进行特殊保护和管理划定的区域。

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

3.3.2

一般农地区　land use zone for ordinary agriculture

是在基本农田保护区外，为农业生产发展需要划定的区域。

3.3.3

城镇建设用地区　land use zone for urban settlement

是为城镇（城市和建制镇，下同）发展需要划定的区域。

3.3.4

村镇建设用地区　land use zone for rural settlement

是为农村居民点（村庄和集镇，下同）发展需要划定的区域。

3.3.5

独立工矿区　land use zone for incompatible industry

是为独立于城镇村的采矿用地以及其他独立建设用地发展需要划定的区域。

3.3.6

风景旅游用地区　land use zone for tourism

是指具有一定游览条件和旅游设施、为人们进行风景观赏、休憩、娱乐、文化等活动需要划定的区域。

3.3.7

生态环境安全控制区　land use zone for environmental risk control

是指基于维护生态环境安全需要进行土地利用特殊控制的区域，主要包括河湖及蓄滞洪区、滨海防患区、重要水源保护区、地质灾害高危险地区等。

3.3.8

自然与文化遗产保护区　land use zone for heritage protection

是为对自然和文化遗产进行特殊保护和管理划定的区域。主要包括依法认定的各种自然保护区的核心区、森林公园、地质公园以及其他具有重要自然与文化价值的区域。

3.3.9

林业用地区　land use zone for forestry

是为林业发展需要划定的区域。

3.3.10

牧业用地区　land use zone for pasture husbandry

是为畜牧业发展需要划定的区域。

3.4

建设用地管制区　zoning for regulating the constructive expansion

为引导土地利用方向、管制城乡用地建设活动所划定的空间地域。具体划分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区四种类型。

3.4.1

允许建设区　constructive expansion permitted zone

规划中确定的，允许作为建设用地利用，进行城乡建设的空间区域。

3.4.2

有条件建设区　constructive expansion conditionally-permitted zone

规划中确定的，在满足特定条件后方可进行城乡建设的空间区域。

3.4.3

限制建设区　constructive expansion restricted zone

允许建设区、有条件建设区和禁止建设区以外，禁止城镇和大型工矿建设，限制村庄和其他独立建

设，控制基础设施建设，以农业发展为主的空间区域。

3.4.4

禁止建设区　constructive expansion prohibited zone

规划中确定的，以生态环境保护为主导用途，禁止进行与主导功能不相符的各项建设的空间区域。

3.4.5

规模边界　boundary of the constructive expansion permitted zone

依规划确定的城乡建设用地规模指标划定的允许建设区的范围界线。

3.4.6

扩展边界　boundary of the constructive expansion limit

规划确定的可以进行城乡建设的最终范围界线。由允许建设区和有条件建设区共同形成。

3.4.7

禁建边界　boundary of the constructive expansion prohibited zone

规划确定的禁止建设区的范围界线。

3.5

土地整治　land consolidation and improvement

对低效、空闲和不合理利用的土地进行治理，提高土地利用率和产出率的活动，是各类土地整理、复垦、开发等活动的统称。

3.6

城乡建设用地增减挂钩　land-area balance mechanism between the urban and rural settlements

依据土地利用总体规划，将若干拟复垦为耕地的农村建设用地地块（即拆旧地块）和拟用于城镇建设的地块（即建新地块），共同组成建新拆旧项目区，通过建新拆旧等措施，实现耕地不减少、质量有提高、建设用地不增加、布局更合理、节约集约用地等目标的土地整治活动。

3.7

基本农田整备区　consolidation area for supplementing the prime farmland

是指通过土地整治活动，逐步形成的集中连片、具有良好水利和水土保持设施的耕地集中分布区域。规划期间区域内的耕地可调整补充为基本农田。

3.8

村镇建设控制区　expansion-prohibited rural settlement area

是指为控制农村居民点建设需要划定的区域。

4　总则

4.1　规划定位

乡级规划是土地利用总体规划体系中的基层规划，是土地用途管制的基本依据。

4.2　规划任务

根据上级土地利用总体规划（以下简称上级规划）的要求和本乡（镇）自然社会经济条件，综合研究和确定土地利用的目标、发展方向，统筹安排田、水、路、林、村各类用地，协调各业用地矛盾，重点安排好耕地和基本农田、村镇建设用地、生态建设和环境保护用地、基础设施及其他基础产业用地，划定土地用途区，合理安排土地整治项目（区），制定实施规划的措施。主要包括：

a）　落实上级规划下达的任务，确定规划目标；

b）　落实耕地保有量及基本农田保护任务；

c）　安排各类建设用地；

d）　安排生态建设和环境保护用地；

e）　划定土地用途区，明确土地用途管制细则；

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

f) 安排土地整治项目(区)；

g) 村土地利用控制；

h) 安排近期用地；

i) 制定规划实施的保障措施。

4.3 规划范围

乡级规划的范围为乡级行政辖区内的全部土地。

沿海地区除现状土地外，规划期间自然和人工形成的土地应纳入规划范围。

4.4 规划期限

乡级规划的期限一般为10～15年，应与县级土地利用总体规划(以下简称县级规划)一致。规划期限内，重点做好近期用地安排，期限一般为5年。

4.5 编制依据

乡级规划编制的依据为：

a) 《中华人民共和国土地管理法》、《基本农田保护条例》等国家有关土地资源利用、保护与管理的法律法规及地方法规；

b) 国家有关土地资源利用、保护与管理的政策文件；

c) 《土地利用总体规划编制审查办法》、《市县乡级土地利用总体规划编制指导意见》等涉及土地利用规划编制与实施的行政规章和规范性文件；

d) 上级土地利用总体规划；地方国民经济和社会发展规划；经依法批准的其他相关规划；

e) 依法组织开展并公布的相关调查评价成果。

4.6 编制主体

4.6.1 乡级规划的组织编制由县级人民政府统一领导，乡(镇)人民政府组织编制，县(区、市)国土资源行政主管部门负责业务指导和相关协调工作。

4.6.2 承担乡级规划编制的技术机构，应当符合国家有关土地规划机构资质认证的规定。

4.7 编制原则

4.7.1 依法编制

乡级规划编制应遵循《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》及相关法律、法规的规定。

4.7.2 上下结合

乡级规划宜与县级规划同步编制，注重与上级规划的反馈和衔接，规划目标、土地利用调控指标、土地用途分区等内容应在反复沟通的基础上确定，符合上级规划的要求。

4.7.3 因地制宜

乡级规划编制应因地制宜，从实际出发制定规划方案和实施措施，解决本乡(镇)土地利用的主要问题。

4.7.4 相互协调

乡级规划编制应做好与相关规划的协调。城镇、村庄和集镇规划，基础设施、产业发展、生态建设与环境保护等规划应与乡级规划相衔接。

4.7.5 公众参与

乡级规划编制中，应组织有关部门和社会公众积极参与，就规划决策及相关问题，广泛征询、充分听取各方意见和建议。

4.7.6 注重实施

乡级规划编制应充分考虑规划实施的可能性和效果，使规划具有可操作性。

4.8 编制程序

乡级规划一般依照以下程序编制：

a） 准备工作；
b） 调查研究；
c） 确定规划目标；
d） 编制规划方案；
e） 规划论证与公众参与；
f） 规划报批；
g） 规划公告。

具体程序见附录 B。

4.9 其他要求

4.9.1 乡级规划编制所依据的基础数据应当符合有关法律、法规、标准和规范的规定。规划成果数据统一使用法定的计量单位，有关要求参见附录 C。

4.9.2 乡级规划编制应考虑规划管理信息化的需要。规划成果应符合乡（镇）土地利用总体规划数据库标准的有关要求。

5 准备工作

5.1 组织准备

5.1.1 乡级规划编制应建立相应的领导决策机制、组织编制机制和经费保障机制。

5.1.2 乡级规划编制工作开展前，应制定相应的工作方案或计划。

5.1.3 乡级规划编制应开展必要的技术培训和宣传动员工作。

5.2 技术准备

5.2.1 基础资料调查

5.2.1.1 乡级规划编制所需的基础资料包括：自然条件、资源状况、人口和经济社会发展情况等资料；土地资源与土地利用的资料：有关土地利用的行业、部门规划资料。各类资料应由乡（镇）人民政府组织相关部门提供。基础资料收集的内容可参照本规程附录 D。

5.2.1.2 基础资料包括文字报告、数据、图件等，可以纸质形式及相应电子文件形式提供。

5.2.1.3 应对收集的基础资料进行系统整理和分析，对有缺漏或可靠性较差的，应进一步调查核实，必要时可开展补充调查。

5.2.2 规划基数确定

5.2.2.1 规划基数转换目的与要求

a） 乡级规划编制中，应在土地利用现状调查数据的基础上，根据土地规划用途分类对土地利用现状数据进行转换，形成规划各类用地基础数据；
b） 规划基数转换应遵循依法核定、综合平衡、衔接可行等原则，确保辖区内土地总面积以及农用地、建设用地面积在转换前后一致，规划基数与图上量算面积保持一致；
c） 规划基数转换应充分利用遥感等科技手段，结合实地校核开展补充调查工作；
d） 规划基数转换应分析核实基本农田情况，形成现状基本农田数据和图件成果。

5.2.2.2 规划基数转换方法

a） 农用地的转换，按照本规程附录 A 的土地规划用途分类体系进行归并，分别纳入耕地、园地、林地、牧草地和其他农用地；
b） 建设用地转换，按照本规程附录 A 的土地规划用途分类体系进行调整，分别纳入城市、建制镇、农村居民点、采矿、其他独立建设、交通、水利等用地。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，依其空间属性分别纳入城市、建制镇、采矿用地和其他独立建设用地；
c） 其他土地转换，按照本规程附录 A 土地规划用途分类体系进行调整，分别纳入水域和自然保

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

留地。

5.2.2.3 规划基数转换步骤

a) 收集土地利用现状调查图、遥感影像图等资料，对各类图件的土地利用现状进行对比分析；

b) 在分析基础上，根据农用地转用、违法用地等资料，对批而未用土地和违法用地在图上进行标示，结合遥感影像对独立工矿用地进行区分，对有疑问的进行核实与补充调查；

c) 根据5.2.2.2条款的要求，依照土地规划用途分类对土地利用现状数据进行转换，形成规划基数图件和数据。

5.2.3 基础图件准备

在规划基数确定的基础上，按照乡(镇)土地利用总体规划制图规范要求选择和准备其他基础图件。

6 调查研究

6.1 一般规定

6.1.1 调查研究包括基本农田调查、农村居民点用地调查、土地整治潜力调查和土地利用现状分析等，应结合经济社会发展实际需求，因地制宜、有选择地开展。

6.1.2 调查研究应充分利用原有的工作基础和成果，依照相关技术标准和规定开展。

6.2 基本农田调查

调查基本农田保护现状，包括基本农田数量、质量、结构和分布，以及基本农田建设、基本农田保护区调整和补划情况，分析基本农田保护中存在的问题。

6.3 农村居民点用地调查

6.3.1 以行政村为单位，调查农村户籍人口、实际居住人口、农户户数、宅基地、村庄用地规模、村庄布局、农房质量、基础设施状况、村庄生态环境等情况，对农村居民点用地现状进行评价，分析农村居民点用地中存在的问题。

6.3.2 结合经济发展水平和新农村建设的要求，调查农业生产、农民生活等各类建设用地需求，调查农村空闲地、闲置宅基地和未利用地等情况。

6.4 土地整治潜力调查

6.4.1 农用地整理潜力调查一般涉及：

a) 分析规划期间可增加用地潜力，尤其是增加耕地的潜力；

b) 在调查农用地利用程度、集约利用水平的基础上，分析通过增加物质和科技投入、提高农用地质量所带来的潜力。

6.4.2 建设用地整理潜力调查一般涉及：

a) 调查旧村改造、迁村并点和废弃工矿地整治的数量和分布，评价其适宜用途、整理成本，分析整治新增用地特别是补充耕地的潜力；

b) 调查各类建设挖损、塌陷、压占、污染及灾害损毁等废弃地的数量和分布，分析规划期间可复垦新增用地特别是补充耕地的潜力。

6.4.3 后备土地开发潜力调查应在目前经济技术水平和符合生态环境保护要求的前提下，调查荒地、盐碱地、沙地和滩涂等未利用土地可开发利用的数量与分布，调查围填海造地的数量与分布。

6.5 土地利用现状分析

结合各项调查研究工作，系统分析本乡镇土地利用的基本情况，提出土地利用的有利和不利条件，土地利用现状分析一般涉及：

a) 土地利用的自然、社会、经济和生态环境条件分析；

b) 土地利用的结构、布局及变化分析；

c) 土地利用的特点与主要问题分析；

d) 土地利用的主要影响因素和供求状况分析；

e） 合理利用土地的对策建议等。

7 规划目标确定

7.1 规划目标的内容

7.1.1 规划目标是指规划期间通过规划实施在土地利用上所要达到的特定目的。一般包括保护耕地和基本农田、统筹安排各业各类用地、保护和改善生态环境、提高土地利用效率等。

7.1.2 规划目标应通过具体的指标进行量化，主要包括耕地保有量、基本农田保护面积、城乡建设用地规模、新增建设占用耕地规模、土地整治补充耕地面积、人均城镇工矿用地、建设用地总规模、新增建设用地总量、新增建设占用农用地规模、交通水利等基础设施用地规模、城镇工矿用地规模、土地集约利用指标等。

7.2 规划目标确定的依据与方法

7.2.1 乡级规划编制中，应将上级规划的要求、乡（镇）土地利用的主要问题、当地经济社会发展需求、土地调查研究和分析结果等作为规划目标确定的主要依据。

7.2.2 可根据上级规划要求和本乡（镇）的土地利用问题，提出初步规划目标；依照调查分析的结果，对初步规划目标进行可行性分析，向上级提出反馈意见与建议。

7.2.3 通过上下级规划的反馈和协调，广泛征求、听取相关部门和公众意见，确定规划目标。

8 规划方案编制

8.1 一般规定

8.1.1 乡级规划方案应根据规划目标，依照4.2条款内容进行编制，主要涉及：

a） 制定土地利用结构调整方案。重点确定耕地和基本农田、生态建设和环境保护、城乡建设以及基础设施建设、土地整治等用地的规模和比例关系；

b） 制定土地利用布局调整方案。应优先安排基础性生态用地，落实耕地特别是基本农田保护任务，协调安排基础设施建设用地，优化城乡建设用地布局，合理安排土地整治及其他各类用地；

c） 划定土地用途区。与土地利用结构和布局调整相衔接，划定各类土地用途区，制定土地用途分区管制细则。

8.1.2 根据社会经济条件和规划实施保障措施的不同，编制两个以上土地利用结构和布局供选方案，并从组织、经济、技术、公众接受程度等方面，对各供选方案进行可行性论证，提出推荐方案；

8.1.3 将规划推荐方案征求村民意见，并做好与相关方面的协调。经反复协调仍有异议的，应提交县级人民政府审定。

8.1.4 规划方案确定后，规划成果应依照10.1、10.2、10.3、10.4、10.5、10.6、10.7条款编制及校验。

8.2 基本农田调整与布局

8.2.1 基本农田调整的原则与要求

一般符合以下要求：

a） 基本农田调整应遵循面积不减少、质量有提高、布局总体稳定的原则；

b） 调整后的基本农田面积应不低于上级规划下达的基本农田保护面积指标；

c） 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，或调整部分的平均质量等别有所提高；

d） 调整后的基本农田中非耕地、坡耕地的比重应当有所降低；

e） 调整后的基本农田集中连片程度应当有所提高。

基本农田调整具体要求可参见本规程附录E。

8.2.2 基本农田调整的检验分析

8.2.2.1 基本农田调整后，需对调整前、后的基本农田变化情况进行分析，检验评价相关成果，统计调

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

整变化情况。

8.2.2.2 乡级规划编制中，应结合基本农田调整情况，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，编绘基本农田调整分析图。

8.2.2.3 基本农田调整成果应当纳入乡(镇)土地利用总体规划数据库。

8.2.3 基本农田布局要求

8.2.3.1 乡级规划编制中，应在基本农田调整的基础上，划定基本农田保护区，将县级规划确定的基本农田保护面积指标落实到地块。

8.2.3.2 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、城镇工矿、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，应当优先划入基本农田保护区。

8.2.3.3 基本农田布局应与建设用地、生态用地布局相协调，城镇、村庄、基础设施以及生态建设等规划用地范围内的基本农田应当调出。

8.3 建设用地安排

8.3.1 城镇建设用地

按照上级规划土地用途分区和建设用地空间管制的要求，统筹安排城市、建制镇建设用地总规模和新增建设用地规模，落实城镇建设用地布局范围，结合实际划定城镇建设用地规模边界和扩展边界，形成允许建设用地区、有条件建设用地区。

8.3.2 农村居民点用地

依据上级规划和相关规划，围绕新农村建设和城乡统筹发展，落实村庄和集镇建设用地的规模和范围，结合实际划定村镇建设用地规模边界和扩展边界，形成允许建设用地区、有条件建设用地区；结合规划控制指标和农村居民点整治潜力调查结果，明确村镇拆并的位置、范围及时序安排。

8.3.3 独立建设用地

综合考虑村镇分布、产业发展和民生建设等因素，落实规划确定的采矿用地和其他独立建设用地的规模和布局范围。

8.3.4 基础设施用地

落实上级规划提出的交通、水利、能源、环保等基础设施项目的选线或走向，结合乡域内村镇居民点及产业分布、农业生产生活方式，合理安排农村基础设施用地。

8.4 生态用地保护

8.4.1 稳定增加生态用地

乡级规划编制中，应切实保护具有生态功能的耕地、园地、林地、牧草地、水域、滩涂和苇地，严格控制对天然林、天然草场和湿地的开发利用，稳定增加生态用地的规模，提高生态用地比例。

8.4.2 统筹生态用地布局

结合乡(镇)及相邻区域生态环境保护的要求，在维持自然地貌连续性的前提下，优先将水田、水浇地划入基本农田，引导园地向立地条件适宜的丘陵、台地和荒坡地集中发展，因地制宜对林地、牧草地进行空间布局，重点保护天然林、防护林、水源涵养林、水土保持林和重要林种恢复基地，保护和合理利用人工和改良草场、滩涂苇地，维系河流、湖泊及滨水地带的自然形态，预留乡土动植物生长、迁徙和培育的用地空间。

8.4.3 落实各类生态用地界线

在明确生态用地规模和布局的基础上，与建设用地管制分区相协调，划定各类生态用地界线；结合土地用途分区和分区管制细则的制定，明确与生态保护相关的要求，包括保护范围、生态建设、乡土景观和文化遗产保护、开放空间建设、交通布局、景观风貌等内容。

8.5 土地用途区划定

8.5.1 乡级规划编制中，土地用途分区应当依据上级规划的要求、本乡(镇)土地资源特点和社会经济

发展需要划定，落实县级规划中土地用途区的范围与界线，确定基本农田、生态廊道与重点建设用地，制定土地用途区管制细则，控制和引导土地用途转变。

8.5.2 乡级规划编制中，可结合实际划定以下土地用途区：

a) 基本农田保护区；

b) 一般农地区；

c) 城镇建设用地区；

d) 村镇建设用地区；

e) 独立工矿区；

f) 风景旅游用地区；

g) 生态环境安全控制区；

h) 自然与文化遗产保护区；

i) 林业用地区；

j) 牧业用地区。

上述各类土地用途区原则上不相互重叠。

8.5.3 可根据当地自然条件和土地用途管制的需要，在上述土地用途区的基础上，进一步确定土地用途二级区类型。包括：

a) 园地区，是指在一般农地区内为发展果、桑、茶、橡胶及其他多年生作物需要划定的土地用途区；

b) 生态林区，是指在林业用地区内为保护和改善生态环境，对林地进行特殊保护和管理划定的土地用途区；

c) 基本草地保护区，是指在牧业用地区内为保护和改善生态环境，对牧草地进行特殊保护和管理划定的土地用途区。

8.5.4 乡级规划编制中，应在县级规划土地用途区管制规则的基础上，根据实际明确各类土地用途区管制细则，引导和控制土地利用活动。

8.5.5 土地用途区划定的步骤与方法

8.5.5.1 乡级规划编制中，应依据规划目标和土地用途分区要求，在与土地利用结构和布局调整方案相衔接的基础上，拟定土地用途分区划定草案。

8.5.5.2 将土地用途分区草案征求相关部门和村民意见，并与相关规划相协调。在协调一致的基础上，划定土地用途区，落实分区界线。

土地用途区划定的具体步骤与方法见本规程附录 F。

土地用途区最小上图面积可参照附录 G 的规定。

8.5.6 在土地用途分区的基础上，进一步进行建设用地管制分区。建设用地管制区划定方法及其管制规则见本规程附录 H。

8.6 土地整治安排

8.6.1 总体要求

乡级规划编制中，要根据城乡统筹发展和新农村建设的要求，与经济社会发展、城乡建设、产业发展、农村文化教育、卫生防疫、农田水利建设、生态建设等规划有机结合，综合考虑土地整治潜力、经济社会发展状况、农民意愿及资金保障水平等因素，制定土地整治方案，确定农村土地整治的类型、规模和范围，安排土地整治项目。

8.6.2 农村土地整治项目安排

8.6.2.1 乡级规划编制中，应结合乡(镇)实际，以村为单位，将农用地整理与建设用地整理、宜农后备土地资源开发等相结合，整合涉农的相关项目，组成农村土地整治项目(区)，整体推进田、水、路、林、村综合整治。

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

8.6.2.2 农用地整理，应结合基本农田建设、中低产田改造、农田水利建设、坡改梯水土保持工程建设等进行，确保规划确定的耕地保有量和基本农田保护面积不减少、质量有提高。

8.6.2.3 建设用地整理，应结合农房建设、农村道路改造、公共设施建设和环境治理，集中对散乱、废弃、闲置的宅基地和其他集体建设用地进行整治，使农民居住向中心村镇集中、产业向园区集中，切实提高土地利用效率，改善农村生产生活环境，促进农村经济社会发展。整治所节约的土地，首先要复垦为耕地，其次用于农村基础设施和公共服务设施建设，预留农村发展用地；节余的土地，用于城乡建设用地增减挂钩。

8.6.2.4 后备土地资源开发，应在不破坏生态环境的前提下，结合流域水土治理、农村生态建设与环境保护、海涂及岸线资源保护等，因地制宜地确定荒地、盐碱地、沙地等开发的用途和措施，合理安排围填海造地的规模及范围，尽可能增加符合一定质量要求的耕地。

8.6.2.5 城乡建设用地增减挂钩项目安排，应根据农村建设用地整治潜力和城镇建设用地需求，确定拆旧区和建新区，布局上应优先考虑城乡结合部，项目区内建新和拆旧地块要相对接近，并避让基本农田，并确保项目区实施后增加耕地有效面积、提高耕地质量、建设用地总量不增加、集约利用水平明显提高。

8.6.2.6 农村土地整治项目安排要注重保持农村风貌和当地特色，保留传统农耕文化和民俗文化中的积极元素，保护农村人文景观和生态环境。

8.6.2.7 农村土地整治项目安排要切实维护农民权益，广泛征求、充分听取村民组织和农民的意见，不得安排村民组织和农民不同意的农村土地整治项目。

8.6.3 划定村镇建设控制区

8.6.3.1 乡级规划编制中，应结合农村土地整治项目和增减挂钩项目安排，确定需控制的农村居民点用地范围。需逐步拆并、但拆并时间难于确定的村庄与集镇建设用地，应划入村镇建设控制区。

8.6.3.2 村镇建设控制区划定，应在充分听取村民意见的基础上确定。

8.6.3.3 规划期间，村镇建设控制区内各类建设用地可依实际逐步拆并，向村镇建设用地区集中；确实不能拆并的，应保留现状用地规模与范围，不得扩大。

8.6.4 划定基本农田整备区

8.6.4.1 乡级规划编制中，可在明确基本农田保护目标、落实基本农田保护地块的基础上，结合当地自然经济社会条件、新农村建设和土地整治项目，划定基本农田整备区。

8.6.4.2 应制定措施，对基本农田整备区内零星分散的基本农田和耕地实施整治，引导区内建设用地等其他土地逐步退出，建成具有良好水利和水土保持设施、集中连片的耕地集中分布区域。

8.7 村土地利用控制

8.7.1 按照乡级规划目标，结合各村实际，确定各村耕地和基本农田保护指标，并与建设用地布局、土地整治安排相衔接，确定耕地保护地块，划定永久基本农田，统筹安排其他农用地。

8.7.2 按照建设用地结构和布局调控要求，确定各村建设用地控制规模，并与村镇建设、基础设施布局、产业发展和生态环境保护等相关规划相协调，合理确定拆除、保留和适当扩大的村庄规模和范围，依实际划定村庄建设用地规模边界和扩展边界，统筹农村基础设施和公共设施、特色产业、乡村旅游业等建设用地。

8.7.3 对确实需要又难以确定位置和范围的零星建设用地，可以村为单位，预留一定数量的建设用地指标，在符合村镇规划和土地利用年度计划的前提下安排使用。

8.8 近期用地安排

乡级规划编制中，应根据经济社会发展规划，综合考虑城乡建设部署和土地供求状况，对近期土地利用作出安排，重点确定近期耕地保护、建设用地控制、土地整治等任务和措施。

8.9 规划措施制定

8.9.1 应结合规划目标和乡(镇)实际，制定具有针对性和可操作性的规划实施措施。

8.9.2 规划实施措施要重点针对保护耕地和基本农田、村镇及基础设施建设、农村土地整治等，提出领导责任、组织制度、资金保障和监督管理等具体要求。

9 规划公众参与

9.1 乡镇规划编制中，应就规划目标、规划方案广泛听取村民和用地企业的意见，并尽可能协商一致，使规划符合当地社会经济发展要求，体现广大群众的切身利益。

9.2 规划编制应公开、透明，及时告知参与者相关信息。

9.3 对基本农田调整、宅基地安排、农田整治、村庄拆并、移民搬迁等规划内容，应组织村民参与，说明重要问题，听取相关权利人的意见。

9.4 公众参与应从实际出发，宜采用问卷调查、座谈、听证、公示等形式。

10 成果要求

10.1 一般规定

10.1.1 乡级规划成果包括规划文本、规划图件、规划说明、规划数据库及其他材料。

10.1.2 除纸质形式外，规划成果应按照乡(镇)土地利用总体规划数据库标准、乡(镇)土地利用总体规划制图规范的有关要求，形成相关电子数据。

10.1.3 应对规划成果进行校验和检查，确保文字、图件、数据、表格的一致性。

10.2 规划文本

规划文本应包含以下主要内容：

a) 前言：简述乡域概况，规划编制的目的、任务、依据和规划期限；

b) 土地利用现状：简述土地利用现状特点和主要问题；

c) 规划目标：阐述规划目标和土地利用调控指标；

d) 土地利用结构和布局调整：阐述土地利用结构和布局调整的任务和措施；

e) 主要用地安排：阐述耕地和基本农田保护、城镇和农村居民点用地控制、基础设施建设用地保障、土地生态建设和环境保护、农村土地整治等的规模、布局和管控措施；

f) 土地用途分区：阐述土地用途区的类型、面积、分布及管制细则，建设用地管制分区及管制措施；

g) 村土地利用控制；

h) 近期用地安排；

i) 规划实施的保障措施。

规划文本的表格应符合本规程附录I和附录J的要求。

10.3 规划图件

10.3.1 必备图件

10.3.1.1 必备图件包括土地利用现状图、土地利用总体规划图、建设用地管制和基本农田保护图、土地整治规划图。

10.3.1.2 必备图件比例尺一般为1∶1万；可根据乡(镇)行政辖区面积的实际情况，适当调整图件比例尺。

10.3.1.3 必备图件主要内容

a) 土地利用现状图上，应标注按照土地规划用途分类进行转换形成的现状地类，以及水系、交通、地形、地名和行政区划要素；

b) 土地利用总体规划图、建设用地管制和基本农田保护图、土地整治规划图，应在土地利用现状图基础上，应在土地利用现状图基础上，标注相应的规划要素以及水系、交通、行政区划等其他要素。

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

10.3.2 **其他图件**

根据实际需要，可编制其他相关图件。包括区位分析图、村镇用地空间组织图、交通设施空间组织图、农业产业用地布局图、基本农田调整分析图、重点建设项目用地布局图、土地适宜性评价图、土地利用潜力分析图等。

10.4 **规划说明**

规划说明应包括以下内容：

a) 关于上轮规划实施的简要情况；

b) 关于规划编制的过程；

c) 关于规划基础数据；

d) 关于规划主要内容的说明；包括规划目标、土地利用结构和布局调整、耕地和基本农田保护、建设用地调控与安排、土地生态建设和环境保护、土地整治、土地用途分区管制、村土地利用控制、近期用地安排等；

e) 关于规划实施保障措施；

f) 关于规划的协调论证和公众参与情况。

10.5 **规划数据库**

规划数据库是规划成果数据的电子形式，包括符合乡（镇）土地利用总体规划数据库标准的规划图件的栅格数据和矢量数据、规划文档、规划表格、元数据等。规划数据库内容应与纸质的规划成果内容一致。

10.6 **其他材料**

主要包括乡级规划编制工作报告及其他调研报告、基础资料、相关文件等。

10.7 **成果检验**

10.7.1 各项约束性指标应与上级规划下达的土地利用调控指标相符。建设用地预期性指标应与上级规划下达的土地利用调控指标相符；其余的预期性指标，县（区）内所有乡（镇）级规划中同类指标规模之和，应与县（区）规划的调控指标规模相一致。

10.7.2 在误差允许的范围内，各项约束性指标和预期性的建设用地指标与图件上相应规划地类面积一致。

a) 各类土地用途区面积应与土地利用主要调控指标相协调；

b) 依比例尺上图的城乡建设用地规模图上量算面积，及其与未上图和不依比例尺上图的城乡建设用地规模之和，应与规划确定的城乡建设用地调控指标一致；

c) 城镇允许建设区范围和独立工矿区的图上量算面积之和，不大于规划确定的城镇工矿用地调控指标；

d) 基本农田保护区内标注的基本农田，与保护区外的基本农田和未上图的基本农田规模之和，不低于基本农田保护面积指标。

10.7.3 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。

10.7.4 规划基期耕地面积与规划期间各种因素减少耕地面积、补充耕地面积之和，不低于耕地保有量指标。

规划成果校验和检查可参见附录 K 的有关要求。

10.7.5 规划图件要素表达应满足以下要求：

a) 清晰表示城镇建设用地布局适度集中，与基本农田布局相协调的空间格局。

b) 交通沿线的耕地、城镇扩展边界外的耕地、独立工矿、集镇村庄周边的耕地，应划为基本农田并清晰标示。

11 规划公告

乡级规划成果经批准后，应对规划目标、规划期限、规划范围、地块用途、土地用途区管制细则、规划批准机关和批准时间、违反规划的法律责任等内容，依法公告。

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

附 录 A
（规范性附录）
土地规划用途分类及含义

表 A.1 土地规划用途分类及含义

一级类	二级类	三级类	含 义
农用地			指直接用于农业生产的土地，包括耕地、园地、林地、牧草地及其他农用地。
	耕地		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＜1.0 m、北方宽＜2.0 m 的沟、渠、路和田埂。
		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。
		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。
		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。
	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。
	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。
	牧草地		指生长草本植物为主，用于畜牧业的土地。
	其他农用地		指上述耕地、园地、林地、牧草地以外的农用地。
		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。
		农村道路	指公路用地以外的南方宽度≥1.0 m、北方宽度≥2.0 m 的村间、田间道路（含机耕道）。
		坑塘水面	指人工开挖或天然形成的蓄水量＜10 万 m^3 的坑塘常水位岸线所围成的水面。
		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。
	其他农用地	田坎	主要指耕地中南方宽度≥1.0 m、北方宽度≥2.0 m 的地坎。
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。
	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。
		城镇用地	指城市、建制镇居民点，包括城镇范围内的商服、住宅、工业、仓储、学校等单位用地。
		农村居民点用地	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。
		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）。
		其他独立建设用地	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。

表 A.1（续）

一级类	二级类	三级类	含　义
建设用地	交通水利用地		指城乡建设用地范围之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。
		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。
		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。
		民用机场用地	指用于民用机场的用地。
		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。
		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。
		水库水面	指人工拦截汇集而成的总库容≥10 万 m^3 的水库正常蓄水位岸线所围成的水面。
		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。
	其他建设用地		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。
		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。
		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。
		盐田	指以经营盐田为目的，包括盐场及附属设施用地。
其他土地			指农用地和建设用地以外的土地。
	水域	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。
		湖泊水面	指天然形成的集水区常水位岸线所围成的水面。
		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；时令湖、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滩地；生长芦苇的土地。
	自然保留地		指水域以外，规划期内不利用、保留原有性状的土地，包括冰川及永久积雪、沼泽地、荒草地、盐碱地、沙地、裸地、高原荒漠、苔原等。

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

附 录 B
（规范性附录）
乡级规划编制程序

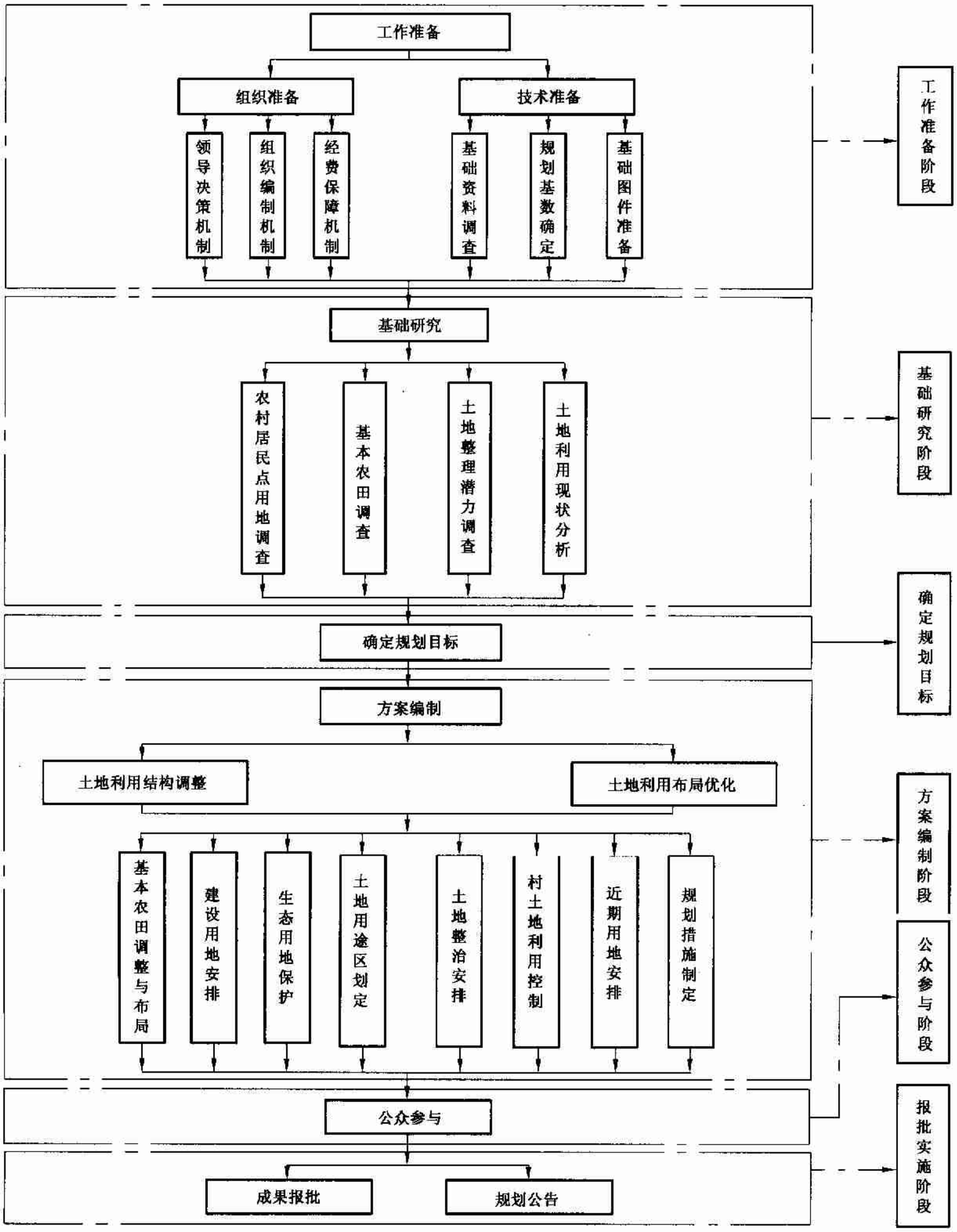

图 B.1 乡级规划编制程序

附 录 C
（规范性附录）
数据单位要求

表 C.1 数据单位要求

项 别	单 位	数 据 要 求
面积	平方米	小数点后不保留数位
	公顷	小数点后保留一位
	平方公里	小数点后保留两位
长度	米	小数点后不保留数位
	千米(公里)	小数点后保留一位
体积及容量	立方米	小数点后保留一位
注 1：涉及耕地和基本农田面积单位，可以在公制单位后标注亩。 注 2：成果表格中面积单位使用“公顷”，可在小数点后保留两位。		

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

附 录 D
（资料性附录）
基础资料调查分类表

表 D.1 基础资料调查分类表

基础资料分类	主 要 内 容
行政区划	行政建制与区划、乡(镇)行政辖区面积、村镇数量分布、毗邻地区等情况。
自然条件与资源	1. 气候气象、地貌、土壤、植被、水文、地质、自然灾害(如洪涝、地震、台风、地质灾害)等情况； 2. 水资源、矿产资源、能源、生物资源、海洋资源、景观资源等情况。
人口情况	1. 历年总人口、总户数、城镇人口、乡村人口、人口密度等情况； 2. 户籍人口、常住人口、暂住人口、劳动力就业构成、剩余劳动力流向等情况。
经济社会 生态环境	1. 乡(镇)社会经济发展状况、国内生产总值、财政收入、固定资产投资、人均产值、人均收入等情况； 2. 主要产业状况、产业结构、产业发展趋势等情况； 3. 乡(镇)基础设施，社会公共服务设施、环境保护、文物古迹名胜保护、旅游发展、民族宗教文化等情况； 4. 生态建设和环境保护(主要包括土地沙漠化、盐碱化、土地污染、水土流失治理，环境监测、评估和设施建设等)，农村生态文明建设等情况。
土地资源与土地利用	1. 土地利用现状调查成果； 2. 土壤普查、坡耕地调查评价、待开发土地资源调查、土地适宜性评价、农用地分等定级调查评价、土地执法检查、土地督察、土地动态遥感监测等； 3. 基本农田状况、农村居民点用地现状、土地整治潜力等； 4. 地形图、遥感影像图、上一轮乡(镇)土地利用总体规划、上级土地利用总体规划，已有的基本农田保护、土地开发复垦整理、土地节约集约、土地生态保护建设规划等土地利用专项规划成果； 5. 涉及本乡(镇)的城镇体系规划、村镇规划、开发区规划、农业综合开发规划、产业规划、江河流域综合整治规划、自然保护区规划、风景名胜区保护规划、地质灾害防治规划、生态保护和建设规划、海洋功能区划以及林业、牧业、交通、水利、环保、旅游等相关部门的规划成果。

STANDARDS PRESS OF CHINA

附 录 E
（规范性附录）
基本农田调整要求

E.1 基本农田调整原则

规划修编中的基本农田调整，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：

a) 依法依规，规范调整。应依据有关法律法规、现行规划实施情况和新一轮规划目标任务，对现状基本农田进行局部调整。严禁借规划修编随意调减耕地保有量和基本农田保护面积，擅自调整基本农田布局；

b) 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调整前的平均质量等别，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；

c) 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、有良好水利与水土保持设施的耕地，交通沿线、城镇工矿、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，应当优先划为基本农田。

E.2 调入的基本农田应符合以下要求

E.2.1 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、预期调整为耕地的其他农用地等，不得划为基本农田。

E.2.2 高等别耕地、集中连片耕地、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。

E.2.3 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生态景观和绿色开敞空间的耕地可以划为基本农田。

E.2.4 地形坡度大于25°或田面坡度大于15°的耕地、易受自然灾害损毁的耕地，不得划为基本农田。

E.3 下列基本农田应当调出

E.3.1 低等别、质量较差、田面坡度大于25°、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。

E.3.2 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。

E.3.3 现状基本农田中的非耕地可以调出。

E.3.4 土地利用总体规划确定的建设用地范围内的基本农田应当调出。

E.3.5 零星破碎、区位偏僻、不易管理的基本农田可以调出。

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

附 录 F
（规范性附录）
土地用途区划定的步骤与方法

F.1 土地用途区划定的步骤

F.1.1 收集资料

收集、整理土地用途分区所需的基础资料，主要有地形图、遥感影像图、农用地分等定级、农业综合开发、城镇村建设、基础设施与产业发展、自然保护区、旅游发展等基础资料。

F.1.2 拟定分区类型

依据上级规划的土地用途区和本乡（镇）实际需要，确定土地用途区一级区和二级区类型。

F.1.3 编制分区草案

以土地利用现状图为底图，依据上级规划土地用途区、本乡级规划目标，参照相关规划，按照土地用途区的划定方法、最小上图面积等要求，尽可能利用明显的线形地物或河川、山脊等人工、自然地物界线，兼顾行政管理界限，绘制土地用途分区草图，量算和统计分区面积。

F.1.4 征求听取意见

将土地用途分区草案征求相关部门和群众意见，开展规划协调工作。

F.1.5 划定土地用途区

在与相关规划协调一致、充分听取公众意见的基础上，划定土地用途区，落实分区界线，整理分区图件数据资料。

F.2 土地用途区划定的方法

F.2.1 基本农田保护区

F.2.1.1 下列土地应当划入基本农田保护区：

a) 经国务院主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油、蔬菜生产基地内的耕地；

b) 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，集中连片程度较高的耕地，相邻城镇间、城市组团间和交通沿线周边的耕地；

c) 为基本农田生产和建设服务的农村道路、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。

F.2.1.2 已列入生态保护与建设实施项目的退耕还林、还草、还湖（河）耕地，不得划入基本农田保护区。已列入城镇建设用地区、村镇建设用地区、独立工矿区等土地用途区的土地不再划入基本农田保护区。

F.2.2 一般农地区

F.2.2.1 下列土地可划入一般农地区：

a) 除已划入基本农田保护区、建设用地区等土地用途区的耕地外，其余耕地原则上划入一般农地区；

b) 现有成片的果园、桑园、茶园、橡胶园等种植园用地；

c) 畜禽和水产养殖用地；

d) 城镇绿化隔离带用地；

e) 规划期间通过土地整治增加的耕地和园地；

f) 为农业生产和生态建设服务的农田防护林、农村道路、农田水利等其他农业设施，以及农田之间的零星土地。

F.2.2.2 一般农地区、基本农田保护区以及各类土地用途区内的耕地面积之和，不得低于本乡级规划期末规划耕地保有量的要求。

F.2.3 城镇建设用地区

F.2.3.1 下列土地应当划入城镇建设用地区：

a) 现有的城市和建制镇建设用地；

b) 规划期间新增的城市和建制镇建设发展用地。

F.2.3.2 规划期间，应复垦、整理为农用地的城市和建制镇建设用地不得划入城镇建设用地区。

F.2.3.3 区内新增建设用地应符合规划确定的城镇建设用地规模和范围要求。划入城镇建设用地区的面积要与城镇建设用地规模相协调。

F.2.4 村镇建设用地区

F.2.4.1 下列土地应当划入村镇建设用地区：

a) 规划期间，需重点发展的村庄、集镇的现状建设用地；

b) 规划期间，需重点发展的村庄、集镇的规划新增建设用地；

c) 规划期间，保留现状、不再扩大规模的村庄和集镇建设用地。

F.2.4.2 规划期间，应复垦、整理为农用地的村庄、集镇不得划入村镇建设用地区。

F.2.4.3 区内新增建设用地应符合规划确定的农村居民点建设用地规模和范围要求。划入村镇建设用地区的面积要与村镇建设用地规模相协调。

F.2.5 独立工矿区

F.2.5.1 下列土地应当划入独立工矿区：

a) 独立于城镇、村镇建设用地区以外，规划期间不改变用途的采矿、能源、化工、环保等建设用地（已划入其他土地用途区的除外）；

b) 独立于城镇、村镇建设用地区以外，规划期间已列入规划的采矿、能源、化工、环保等建设用地（已划入其他土地用途区的除外）。

F.2.5.2 已列入城镇范围内的开发区（工业园区）不得划入独立工矿区。应整理、复垦为非建设用地的，不得划入独立工矿区。

F.2.5.3 区内建设用地应满足建筑、交通、防护、环保等建设条件，与居民点保持安全距离。划入独立工矿区的面积要与规划确定的采矿用地和其他独立建设用地规模相协调。

F.2.6 风景旅游用地区

F.2.6.1 下列土地应划入风景旅游用地区：

a) 风景游赏用地、游览设施用地；

b) 为游人服务而又独立设置的管理机构、科技教育、对外及内部交通、通讯用地、水、电、热、气、环境、防灾设施用地等。

注1：根据《风景名胜区规划规范》(GB 50298—1999)4.8.9条风景用地分类表，本规程的风景游赏用地主要包括风景点建设用地（甲1），野外游憩用地（甲4）、其他观光用地（甲5）。

注2：根据《风景名胜区规划规范》(GB 50298—1999)4.8.9条风景用地分类表，本规程的游览设施用地主要包括旅游点建设用地（乙1）、游娱文体用地（乙2）、休养保健用地（乙3）、购物商贸用地（乙4）、其他游览设施用地（乙5）。

F.2.6.2 区内影响景观保护和游览的土地，应在规划期间调整为适宜的用途。风景旅游用地区的划定应与相关规划相协调。

F.2.7 生态环境安全控制区

F.2.7.1 下列土地应划入生态环境安全控制区：

a) 主要河湖及蓄滞洪区；

b) 滨海防患区；

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

c) 重要水源保护区；

d) 地质灾害高危险地区；

e) 其他为维护生态环境安全需要进行特殊控制的区域。

F.2.7.2 生态环境安全控制区的划定应与相关规划相协调。

F.2.8 自然与文化遗产保护区

F.2.8.1 下列土地应当划入自然与文化遗产保护区：

a) 典型的自然地理区域、有代表性的自然生态系统区域以及已经遭受破坏但经保护能够恢复的自然生态系统区域；

b) 珍稀、濒危野生动植物物种的天然集中分布区域；

c) 具有特殊保护价值的海域、海岸、岛屿、湿地、内陆水域、森林、草原和荒漠；

d) 具有重大科学文化价值的地质构造、著名溶洞、化石分布区及冰川、火山温泉等自然遗迹；

e) 需要予以特殊保护的其他自然和人文景观、遗迹等保护区域。

F.2.8.2 自然与文化遗产保护区的划定应与相关规划协调衔接，可依实际管制需要划定核心区、缓冲区、实验区。

F.2.9 林业用地区

下列土地应当划入林业用地区：

a) 现有成片的有林地、灌木林、疏林地、未成林造林地、迹地和苗圃(已划入其他土地用途区的林地除外)；

b) 已列入生态保护和建设实施项目的造林地；

c) 规划期间通过土地整治增加的林地；

d) 为林业生产和生态建设服务的运输、营林看护、水源保护、水土保持等设施用地。

F.2.10 牧业用地区

下列土地应当列入牧业用地区：

a) 现有成片的人工、改良和天然草地(已划入其他土地用途区的牧草地除外)；

b) 已列入生态保护和建设实施项目的牧草地；

c) 规划期间通过土地整治增加的牧草地；

d) 为牧业生产和生态建设服务的牧道、栏圈、牲畜饮水点、防火道、护牧林等设施用地。

F.2.11 土地用途区划分的其他规定：

a) 居民点以外的铁路、公路、管道运输用地，水利设施中的沟渠和水工建筑物用地可不划区；

b) 未划入各类土地用途区的江、河、湖泊、水库等可不划区；

c) 城镇建设用地区、村镇建设用地区内的水面(如公园内水面)，风景旅游用地区、自然与文化遗产景观保护区内的水面应分别划入所在的土地用途区；

d) 乡级规划编制中，划定土地用途区二级区的方法可依实际参照上述规定确定。二级土地用途区的管制细则，可依管理需求制定。

附 录 G
（规范性附录）
土地用途分区最小上图面积

表 G.1 土地用途分区最小上图面积表

土地用途区类型		图上面积/mm^2	实际面积/hm^2				
			1∶2 000	1∶5 000	1∶10 000	1∶25 000	1∶50 000
基本农田保护区		20	0.008	0.05	0.20	1.25	5.00
一般农地区		20	0.008	0.05	0.20	1.25	5.00
城镇建设用地区	平原	20	0.008	0.05	0.20	1.25	5.00
	山区	15	0.006	0.038	0.15	0.94	3.75
村镇建设用地区	平原	20	0.008	0.05	0.20	1.25	5.00
	山区	15	0.006	0.038	0.15	0.94	3.75
独立工矿区		20	0.008	0.05	0.20	1.25	5.00
风景旅游用地区		20	0.008	0.05	0.20	1.25	5.00
生态环境安全控制区		100	0.04	0.25	1.00	6.25	25.00
自然与文化遗产保护区		100	0.04	0.25	1.00	6.25	25.00
林业用地区		100	0.04	0.25	1.00	6.25	25.00
牧业用地区		100	0.04	0.25	1.00	6.25	25.00

STANDARDS PRESS OF CHINA

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

附 录 H
（规范性附录）
建设用地管制区的划定方法及其管制规则

H.1 总则

为加强对建设用地的空间管制，按照保护资源与环境优先、有利于节约集约用地的要求，结合建设用地空间布局安排，划定建设用地管制边界和建设用地管制区。

H.2 建设用地管制边界和管制区划定要求

H.2.1 建设用地规模边界与允许建设区

a) 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，在建设用地适宜性评价以及与其他相关规划充分协调的基础上，根据各类建设用地规模控制指标划定；

b) 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地，划分为城镇、村庄、工矿等不同类型；

c) 允许建设区布局应进行多方案比选，优先选择有利于保护耕地和环境、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。

H.2.2 建设用地扩展边界与有条件建设区

a) 有条件建设区在建设用地规模边界外，按照保护资源和环境、有利于节约集约用地的要求划定，避让优质耕地和重要的生态环境用地；

b) 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；

c) 在无原则性冲突时，建设用地扩展边界可采用其他相关规划的同类边界。

H.2.3 建设用地禁建边界和限制/禁止建设区

a) 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、主要河湖的蓄滞洪区、地质灾害高危险地区等，划入禁止建设区；

b) 允许建设区、有条件建设区、禁止建设区以外的土地划入限制建设区；

c) 禁止建设区应与生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区核心区的规模和范围一致。

H.3 建设用地空间管制规则

H.3.1 允许建设区

a) 区内土地主导用途为城、镇、村或工矿建设发展空间；

b) 区内新增城乡建设用地受规划指标和年度计划指标约束，应统筹增量与存量用地，促进土地节约集约利用；

c) 规划实施过程中，在允许建设区面积不改变的前提下，其空间布局形态可依程序进行调整，但不得突破建设用地扩展边界；

d) 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行政主管部门审查批准。

H.3.2 有条件建设区

a) 区内土地符合规定的，可依程序办理建设用地审批手续，同时相应核减允许建设区用地规模；

b) 土地利用总体规划确定的农村土地整治规模已完成，经评估确认拆旧建设用地复垦到位，存量建设用地达到集约用地要求的，区内土地可安排新增城乡建设用地增减挂钩项目；

c) 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。

H.3.3 限制建设区

a) 区内土地主导用途为农业生产空间，是发展农业生产，开展土地整治和基本农田建设的主要区域；

b) 区内禁止城、镇、村建设，控制线型基础设施和独立建设项目用地。

H.3.4 禁止建设区

a) 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各项建设；

b) 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。

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

附 录 I
（规范性附录）
规划文本表格

表 I.1 ××乡（镇）土地利用结构调整表

地类			基期年		近期目标年		规划目标年		规划期间面积增减/hm²
			面积/hm²	比例/%	面积/hm²	比例/%	面积/hm²	比例/%	
土地总面积									
农用地		耕地							
		园地							
		林地							
		牧草地							
		其他农用地							
		农用地合计							
建设用地	城乡建设用地	城镇用地							
		农村居民点							
		采矿用地							
		其他独立建设用地							
		小计							
	交通水利用地	交通用地 铁路用地							
		交通用地 公路用地							
		交通用地 民用机场用地							
		交通用地 港口码头用地							
		交通用地 管道运输用地							
		交通用地 小计							
		水利设施 水库水面							
		水利设施 水工建筑物用地							
		水利设施 小计							
	其他建设用地	风景名胜设施用地							
		特殊用地							
		盐田							
		小计							
建设用地合计									

表 I.1（续）

地类		基期年		近期目标年		规划目标年		规划期间面积增减/hm^2
		面积/hm^2	比例/%	面积/hm^2	比例/%	面积/hm^2	比例/%	
其他土地	水域							
	自然保留地							
	其他土地合计							
注：编制乡级规划时，可根据实际需要，有选择地对地类进行归并或细分。								

表 I.2 ××乡（镇）耕地保有量、基本农田情况表 单位为公顷

	基期耕地面积	规划期间补充耕地面积					规划期间减少耕地面积				规划期间净增（+）减（−）	期末耕地保有量	基本农田保护面积
		增加合计	土地整理	土地复垦	土地开发	其他	减少合计	建设占用	灾毁	其他			
规划近期													
规划远期													
规划期													
年均增减	—											—	—

表 I.3 ××乡（镇）新增建设用地指标控制表 单位为公顷

项目	规划近期			规划远期			规划期合计		
	合计	占用农用地	占用耕地	合计	占用农用地	占用耕地	合计	占用农用地	占用耕地
一、城乡建设用地									
1. 城镇									
2. 农村居民点									
3. 采矿用地和其他独立建设用地									
二、交通用地									
三、水利设施									
四、其他建设用地									
总计									
年均占地									

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

表 I.4　××乡(镇)土地整治规划表　　单位为公顷

类　型	调整至地类					合计
	耕地	园地	林地	牧草地	……	
1. 土地整理(如农田、农村居民点、工矿等用地整理)						
2. 土地复垦(如工矿、道路、废弃地等用地复垦)						
3. 土地开发(如荒草地、滩涂苇地等其他土地开发)						
合计						

表 I.5　××乡(镇)重点建设项目用地规划表　　单位为公顷

项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	项目用地			涉及村(镇)	备注
				总规模	其中新增建设用地	其中占用耕地		
1. 能源								
2. 交通								
3. 水利								
4. 电力								
5. 环保								
…								
合计								
注：重点建设项目建设性质应标明新建、改建、扩建等。								

表 I.6　××乡(镇)土地用途分区面积统计表

单位为公顷

单位	辖区面积	土地用途区																					
		基本农田保护区		一般农地区		城镇建设用地区		村镇建设用地区		独立工矿用地区		风景旅游用地区		生态环境安全控制区		自然与文化遗产保护区		林业用地区		牧业用地区		其他用地	
		面积	%	面积	%	面积	%	面积	%	面积	%	面积	%	面积	%	面积	%	面积	%	面积	%	面积	%
×××村																							
……																							
……																							
……																							
……																							
……																							
乡(镇)合计																							

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

附 录 J
（资料性附录）
工作参考表

表 J.1 ××乡级规划期间各类用地平衡表

单位为公顷

地类		规划基期面积	规划期间调整至其他地类																期内减少	期内增加	净增减	规划目标年面积
			农用地						建设用地								其他土地					
			小计	耕地	园地	林地	牧草地	其他农用地	小计	城市	建制镇	农村居民点	采矿用地	其他独立建设用地	交通水利用地	其他建设用地	小计	水域	自然保留地				
土地总面积																						
农用地	小计																					
	耕地																					
	园地																					
	林地																					
	牧草地																					
	其他农用地																					

STANDARDS PRESS OF CHINA

表 J.1（续）

单位为公顷

地类		规划基期面积	规划期间调整至其他地类																	期内减少	期内增加	净增减	规划目标年面积
			农用地						建设用地									其他土地					
			小计	耕地	园地	林地	牧草地	其他农用地	小计	城市	建制镇	农村居民点	采矿用地	其他独立建设用地	交通水利用地	其他建设用地	小计	水域	自然保留地				
建设用地	小计																						
	城市																						
	建制镇																						
	农村居民点																						
	采矿用地																						
	其他独立建设用地																						
	交通水利用地																						
	其他建设用地																						
其他土地	小计																						
	水域																						
	自然保留地																						
期内增加																							

注：本表为规划编制中的工作表格。

STANDARDS PRESS OF CHINA

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

表 J.2　××乡(镇)基本农田调整分析表

行政区域	基期年基本农田保护面积/hm^2	规划目标年基本农田保护面积/hm^2	调入基本农田		调出基本农田	
			面积/hm^2	比例/%	面积/hm^2	比例/%
×××村						
……						
……						
……						
……						
……						
乡(镇)合计						
注：本表为规划编制中的工作表格。						

附 录 K
（资料性附录）
规划成果数据质量检查记录表

表 K.1 规划成果数据质量检查记录表

数 据 类 别	规划成果数据质量检查内容	检查记录报告内容
基期数据	基期数据结构完整性	
	基期数据属性规范性	
	基期数据一致性	
规划数据	规划数据完整性	
	规划数据规范性	
	规划数据逻辑性	
	规划数据图数一致性	

标准分享网 www.bzfxw.com 免费下载

中华人民共和国土地管理
行 业 标 准
乡(镇)土地利用总体规划编制规程
TD/T 1025－2010
*
中国标准出版社出版发行
北京复兴门外三里河北街16号
邮政编码:100045
网址 www.spc.net.cn
电话:68523946 68517548
中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷
各地新华书店经销
*
开本 880×1230 1/16 印张 2.5 字数 63 千字
2010年8月第一版 2010年8月第四次印刷
*
书号:155066·2-21063 定价 40.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换
版权专有 侵权必究
举报电话:(010)68533533

TD/T 1025-2010