

县级土地利用总体规划修编技术要求

一、土地利用总体规划概述

土地利用总体规划是指在一定区域内，根据国家社会经济可持续发展的要求和当地自然、经济、社会条件，对土地的开发、利用、治理、保护在时间上、空间上所做的总体的、战略的安排和布局，是国家实行土地用途管制的依据。

我国已形成了全国、省级（自治区、直辖市）、市级（地）、县级（市、区）和乡（镇）级 5 个层次较完整的土地利用总体规划体系。全国、省级规划属宏观性、政策性规划；市级规划属战略控制性规划，更多地强调空间性、结构性；县乡级规划属实施性规划，更多地强调可操作性。上下级规划必须紧密衔接，上一级规划是下级规划的依据。全国纲要确定的各项用地指标，通过自上而下层层分解，落实到具体的区域和地块。

土地利用总体规划的内容可用几句话形象地概括：一个平台、一个前提、四项任务、两个协调、落实三线、做到四点。一个平台：要有及时、准确、动态的基础数据；一个前提：要对上一轮规划进行实施评价；四项任务：保护耕地、保障发展、保护生态、为子孙后代预留空间；两个协调：上下之间、部门之间充分协调，如不进行充分协调，规划就无法实施；落实三线：基本农田的高压线，生态用地的保护线，建设用地的控制线。做到四点：保障科学发展的用地需求，促进集约节约用地，优化土地利用结构和布局，建设生态文明。

二、国家对新一轮规划修编的政策要求

国家对新一轮规划修编的政策要求可以概括为三句话：以保护耕地为前提，以控制非农业建设、保障科学发展用地为重点，以节约集约用地为核心。

我本人对此的理解是：（1）在耕地保护问题上要求依然很严；（2）对集约节约用地要求较高；（3）必须加大农村居民点整治力度；（4）科学发展用地必需得到保障。

针对国家的要求，新一轮规划修编必须把握的关键是：

1、土地利用总体规划修编是在耕地和基本农田数量不减少、质量不降低的前提下，为当地社会经济发展留足空间，这是规划修编的目的之所在，也是本次规划修编是成功与否的客观标志。

2、土地开发整理（尤其是农村居民点整理）和两个布局优化是本次规划修编的关键，是实质性的工作，我们只有通过土地开发整理使耕地和基本农田在数量上有所提高，通过建设用地布局与基本农田布局一体化调整，使建设用地和基本农田基本农田在布局上得到双优化，才能为经济社会发展留足空间，因此，对土地开发整理和两个布局优化工作要高度重视，抓紧抓实。

3、土地利用总体规划修编既要符合国家要求，又要与当地社会经济发展实际相结合。我们要通过创造性地工作，使两者最大限度地达到统一，即国家批准、地方政府基本满意。

4、对上轮规划要客观评价，充分肯定成绩，同时对存在的问题包括违法占地、基本农田错划、多划问题，图、数不一致问题等要实事求是反映，并在这次规划修编中妥善加以解决。

5、土地利用规划修编要体现前瞻性，要充分估计发展的可能性，

把基本农田调整好、保护好，把发展的空间留出来。

6、土地利用规划修编要严格落实上级规划下达的各项用地指标，在上级下达指标的约束下，有保有压，突出重点，建设用地指标分配和布局安排，要和政府的发展思路相吻合，大盘子由政府拿，否则，上级不会批准，地方不会满意。

7、土地利用规划修编要充分考虑和相关规划的衔接协调，首先是城镇体系规划，其次是工业集聚区规划。这次规划修编城镇用地布局要参照城镇体系规划，工业集聚区规划一定要纳入我们的土地利用总体规划，不能顾此失彼。

8、土地规划修编一定要在政府领导下进行，必要的会要开，必要的程序要走，重要问题要向政府汇报清楚，具体怎么办由领导来决定。

9、规划修编要坚持专家领衔，要重视专题研究，确保成果质量，上报的材料必须规范，符合要求。

10、土地利用规划要在保证质量的前提下，按时完成，早出成果，争取主动。

三、规划基数问题

科学确定规划基数，是科学编制规划的基本前提。本次规划指导意见明确要求以 2005 年变更数作基数，把规划先编出来，至于下一步和二调数据怎么对接，部里会统一出台相关规定的。

以 2005 年变更数作基数是总体要求，对中心城区，对用地频繁区还要通过局部变更调查搞清 2008 年底实际规模数，实际规模数可以作为中心城区近远期规模预测的一个参考。

四、县级规划专题设置问题

开展县级土地利用总体规划专题研究是提高规划成果科学性、可行性的重要举措，县级规划专题一般包括上一轮规划实施评价，土地利用供需预测，土地节约集约问题研究，基本农保护布局研究等。对县级规划专题设置总的要求是特色要鲜明，要有侧重点，专题数量以3~5个为宜。在以往的规划实施管理中有用的一是图件，二是文本，所以不少人心目中形成了这样一个成见，就是专题研究不怎么重要。表现在行动上就是对专题研究不重视，有应付思想。我在这里想纠正一下，想呼吁大家一定要重视专题研究，为啥要讲这个问题呢？因为专题研究代表了我们这个学科的水平，对规划目标、布局等起重要的支撑作用，我们目标、布局提的合理与否，是否有说服力，就看专题研究充分不充分。现在各级领导都很重视土地规划修编，形势对我们非常有利，作为具体工作者，一定要把握好机会，把专题研究做好，再往深处说把我们这个学科建设好，使之发扬光大，否则别人是会攻击我们的。对专题研究总的要求是分析要透彻，重点要突出，内容要实在，支撑要有力。

五、县级规划都需要到哪些部门收集资料，收集什么资料

（一）发展改革委员会

- 1、本县国民经济和社会发展“十一五”规划及2020年远景目标纲要
- 2、本县国民经济发展战略研究
- 3、本县全面建设小康社会规划

（二）建委

- 1、本县城乡建设统计年报（1996～2006年）
- 2、本县县城总体规划及县域城镇体系规划（2006～2020年）
- 3、本县建制镇发展规划、村镇建设规划
- 4、2005、2008年末县城及建制镇用地规模、常住人口及统计说明

（三）农业局

- 1、本县农业区划及农业综合开发规划（如高效农业发展规划、农业综合发展研究、农业可持续发展战略等）
- 2、本县农业普查资料、土壤普查资料及主要图件
- 3、本县“四低四荒”调查资料
- 4、本县农业“十一五”及2020年发展规划
- 5、本县历年农业生产统计资料
- 6、本县蔬菜、瓜果基地建设现状及规划资料
- 7、本县中、低产田现状及规划资料
- 8、本县高产样板田现状及规划资料
- 9、本县近年来农业生产主要经济指标
- 10、本县山区综合开发规划
- 11、本县畜牧“十一五”及2020年发展规划
- 12、本县机械化、规模化养猪、养牛、养鱼、养鸡等生产占地现状及规划用地需要

（四）林业局

- 1、本县林业“十一五”及2020年发展规划（图件、文字说明）
- 2、本县林业资源普查资料

本县水果（木本）生产现状及发展规划

本县生态林分布、结构现状及发展规划

本县绿化造林规划

（五）水利局

1、本县水资源分布状况、水文地质资料及图件

2、本县水利建设现状及用地规模

3、本县水利建设“十一五”及2020年发展规划

4、本县水土保持规划

5、水产“十一五”及2020年发展规划

6、水利工程规划文字报告及图件（图件包括2005年现状图、2020年规划图）

（六）交通局

1、县域内国道、省道现状及用地规模（图件、文字说明）

2、县域内国道、省道“十一五”及2020年发展规划及用地需求（图件、文字说明）

3、本县省以下公路网发展现状及用地规模（图件、文字说明）

4、本县省以下公路网“十一五”及2020年发展规划及用地需求（图件、文字说明）

5、本县农村道路现状、发展规划及用地需求

6、交通发展规划文字报告及图件（图件包括2005年现状图、2020年规划图）

（七）经贸委

- 1、本县工业普查有关企业规模及占地资料
- 2、本县工业“十一五”及2020年发展规划及用地需求（图件、文字说明）
- 3、城镇建成区范围外的工矿企业数量、生产规模、占地规模及至2020年该类企业发展规划、用地需求（包括企业发展规划分布图）
- 4、本县乡镇企业发展现状（数量、行业结构、经济效益、用地规模、土地产率）
- 5、本县乡镇企业“十一五”及2020年发展规划
- 6、本县乡镇企业数量、用地规模统计分类（独立于城、镇、村范围外的企业，各乡镇工业小区发展状况）

（八）计生委

- 1、全县人口普查资料（第四次、第五次人口普查及1%人口抽查）
- 2、本县1985~2005年人口统计资料（含各项指标）
- 3、本县2010、2020年人口发展规划、展望指标
- 4、本县历年（1985~2005年）人口自然增长率

（九）旅游局

- 1、本县旅游资源现状、景区开发情况、占地面积
- 2、本县旅游资源发展规划及用地需求
- 3、本县旅游资源分布图
- 4、风景名胜核心区建设现状及规划

（十）统计局

- 1、1985~2005年本县国民经济及社会发展统计年报（分乡镇）
- 2、1985~2005年本县统计年鉴

（十一）环保局

- 1、本县环境质量及污染源状况调查资料
- 2、本县环境容量方面资料
- 3、本县环境保护规划（或其它包含环保目标、措施、用地需求等内容的信息资料）

（十二）县志办

本县县志

（十三）国土局

- 1、土地利用现状调查报告及2005年土地利用现状变更调查数据表册（要求按新地类，统计到三级类，但对于园地、林地及养殖水面用地必须续分出可调整园地〈121k—125k〉，可调整林地〈131k、134k、136k〉，可调整养殖水面〈155k〉），要求变更资料必须做到报告、数据、图件三对照
- 2、土地详查变更资料（分乡镇1996年、2005年）
- 3、1997~2005年土地统计年报
- 4、本县土地后备资源调查资料
- 5、本县基本农田保护区规划资料（图件、文字说明）
- 6、土地利用现状图（彩图、复印黑白图。县图比例尺1:5万，乡镇图比例尺1:1万—1:2万）
- 7、坡耕地及耕地后备资源调查评价文字报告及表册（数据要求统

计到村)

8、新完成的土地开发整理规划成果

9、1999~2005年逐年耕地“占补”情况统计(统计到乡)

(十四) 乡镇政府

1、各乡镇经济社会发展规划

2、各乡镇2006~2020年各类建设用地需求情况及预测

3、各乡镇国民经济和社会发展“十一五”规划及2020年远景目标纲要

4、各乡镇社会经济发展基本情况,工、农业生产主要经济指标(国民生产总值、人均纯收入等)

5、辖区内支柱性产业生产情况及发展预测

6、2005年镇区面积、人口、工、农业生产状况

7、小城镇性质、是否属于省政府确定的重点镇、是否属于省辖市政府确定的重点镇。

(十五) 公安局

1、城镇常住人口(非农业人口、农业人口),暂驻人口(居住一年以上)、流动人口资料

2、机械变动情况资料(流动、暂住、调入调出)

3、人口机械增长率

(十六) 民政局

1、最新行政区划及其人口、面积、所辖区域及行政村名称

2、中心城区范围内涉及行政村的数量及各行政村面积、人口资料等

六、规划指标问题

1、规划指标的地位和作用。

用地指标是土地利用规划的核心和灵魂，是国家进行宏观调控的重要手段，是其它各类与用地有关规划落实的前提和条件。科学预测、合理分配各项指标对贯彻落实科学发展观、优化配置我省土地资源、统筹各业发展意义重大。

2、这次规划共设置了多少个指标，这些指标在属性上是否都相同。

新一轮规划与土地利用有关的指标共设置了 14 项，其中约束性指标有 6 项，预期性指标有 8 项。具体见下表：

新一轮规划指标名称及其属性

指标名称	指标属性	指标名称	指标属性	指标名称	指标属性
耕地保有量	约束性	建设用地总规模	预期性	新增建设用地总量	预期性
基本农田面积	约束性	城乡建设用地规模	约束性	建设占用农用地规模	预期性
园地面积	预期性	城镇工矿用地规模	预期性	建设占用耕地规模	约束性
林地面积	预期性	交通、水利及其他用地规模	预期性	整理复垦开发补充耕地义务量	约束性
牧草地面积	预期性	人均城镇工矿用地	约束性		

3、省里是怎么给各市分解指标的，我们承担了市级规划，怎么这些指标我们分解不下去。

(1) 农用地指标

——耕地保有量指标：各省辖市耕地保有量维持 2005 年现状面积不变。当出现特殊情况时，由省政府调剂安排。

——基本农田保护指标：按以下四个层次核减：一是将历史遗留

的小浪底水库占压的基本农田进行核减；二是将郑汴产业带的基本农田全部核减；三是将副中心城市、城乡一体化试点、扩权县等县（市）的基本农田给予适当核减；四是剩余指标按 18 个省辖市现有耕地数占全省的比重进行核减。

——园地指标：以全国纲要下达的增量指标为基数，按 18 个省辖市比较优势、现有园地数占全省的比重等进行分解。

——林地指标：以全国纲要下达的增量指标为基数，按《河南林业生态省建设规划》中各省辖市增加的林地面积占全省总增加林地面积的比重进行分解。

（2）建设用地指标

本轮规划建设用地控制指标设置较多，指标间的关系也较为复杂，建设用地指标分解首要的是明晰各项指标间的内在逻辑关系，然后明确需分解的指标类型及先后次序。

$$\begin{aligned} \text{建设用地规模} &= \text{城乡用地规模} + \text{交通水利及其它用地规模} \\ &= \text{城镇工矿用地规模} + \text{农村居民点用地规模} \\ &\quad + \text{交通水利及其它用地规模} \end{aligned}$$

本次需分解规划指标的类型和分解的基本程序是：

- ①分解各项建设用地总规模；
- ②分解交通、水利用地规模；
- ③两者相减求出各省辖市城乡用地规模
- ④分解城镇工矿用地规模；
- ⑤用城乡用地规模减去城镇工矿用地规模即可计算出农村居民点整理需减少规模。

——建设用地总规模指标：与国家纲要指标分配方法相同，即：

选取与用地量大小有关联的因素，并赋予每个因素一定的权重，然后以各省辖市为单位，计算各省辖市每个因素值在全省总量中所占份额，再按照各因素权重，对各因素值进行综合加权求和，计算各省辖市占全省的份额，再乘以全省建设用地增量，计算出的增量与现状规模的和即各省辖市建设用地规模。

——交通、水利用地规模指标：首先，对目前已经明确的郑西铁路客运专线、石武铁路客运专线、南水北调等交通、水利重点项目，给予重点保障。据测算这部分重点项目共需用地 5.6 万公顷。其次，将剩余的 6.48 万公顷交通水利指标按各省辖市版图面积大小、交通水利面积占总面积比例、耕地面积占总面积比例等的不同进行分解。

——城乡用地规模指标：规划期末各省辖市城乡用地规模通过下面的计算公式确定：规划期末城乡用地规模=规划期末建设用地总规模 - 规划期末交通水利用地规模

——城镇工矿用地指标：采用人均定额指标法。人均定额指标根据现状人均用地水平取值，现状人均用地粗放的城市取值低，现状用地集约的城市取值高。

——农村居民点用地指标：规划期末各省辖市农村居民点用地规模通过下面的计算公式确定：规划期末农村居民点用地规模=规划期末城乡用地规模 - 规划期末城镇工矿用地规模

4、指标不够用能不能突破，或者说预期性指标能不能突破。

5、给我们的城镇工矿用地指标不够用，又不让突破，我们怎么办。

①挂钩，还让不让挂；②不让挂钩我们怎么办。

6、重点交通水利项目指标留到了省里，没给我们分，我们做市、

县规划时对省级重点项目还用不用再测算、再落图。

7、交通水利用地指标用不完，而其它指标特别是工矿指标不够用，能不能调剂。

8、城镇工矿用地指标怎么省里测算的和我们测算的不一样，出入在什么地方。

9、省里两次给我们分的农村居民点整理规模怎么不一样，省里是依据什么又调整的。

10、2010年马上就要到了，规划还分不分近期、远期，如果分，怎么分，有什么实际意义。

11、近期指标占整个指标的多少合适，如果按省里规定的近期指标比例，近三年就用完了，怎么办。

12、土地规划与城市规划用地规模不一致，怎么协调，以谁的为主。

13、指标分配时如何做到市本级与所辖县统筹兼顾。

14、新农村建设用地指标、村庄整治周转指标可以通过农村居民点内部增减自求平衡予以解决，但其增加规模受不受控制。

七、土地供需预测专题如何做

土地供需预测专题是个老专题，上轮规划的编写提纲是：

1.引言

2.土地供需预测的主要内容

3.土地供需预测的基本依据

(1) 政策、法规方面:

(2) 计划、规划方面

(3) 基础资料:

4.指导思想和基本方法

5.人口预测

(1) 人口总量预测

(2) 城镇化水平和城镇人口预测

(3) 农村人口预测

6.土地供给量测算

7.各类用地需求量预测

(1) 耕地需求量预测

(2) 园地需求量预测

(3) 林地需求量预测

(4) 牧草地需求量预测

(5) 水面用地预测

(6) 居民点及工矿用地预测

(7) 新增旅游用地预测

(8) 新增交通用地预测

(9) 水利设施用地预测

8.土地供需平衡分析

(1) 总供给与总需求平衡分析

(2) 各类用地供需平衡分析

9.土地供给建议方案

本次规划也开展了供需预测，不过当时专题不叫供需预测，而是

叫指标测算。河南省指标测算的提纲是：

- 1.前言
- 2.河南省概况
 - (1) 自然概况
 - (2) 社会经济
- 3.土地利用现状与潜力分析
 - (1) 土地利用现状
 - (2) 土地开发整理潜力分析
- 4.土地利用面临的宏观形势
- 5.土地供需预测的指导思想、原则和依据
 - (1) 指导思想
 - (2) 原则
 - (3) 基本依据
- 6.用地预测的总体思路
- 7.人口和城镇化水平预测
 - (1) 总人口预测
 - (2) 城镇化水平和城镇人口预测
 - (3) 村镇人口预测
- 8.建设用地需求量预测
 - (1) 城镇建设用地需求量预测
 - (2) 村镇用地需求量预测
 - (3) 独立工矿用地需求量预测
 - (4) 交通用地需求量预测

- (5) 水利设施用地需求量预测
- (6) 旅游用地需求量预测
- (7) 其他建设用地需求量预测
- (8) 建设用地需求量汇总
- (9) 建设用地方案的优选

9.灾毁情况预测

10.开发整理补充耕地量预测

11.生态用地预测

- (1) 林地需求量预测
- (2) 自然保护区及森林公园用地预测
- (3) 风景名胜区用地预测

12.耕地保有量预测

13.基本农田保护指标变动情况预测

14.需要说明的几个问题

- (1) 关于基础数据
- (2) 完成基本农田控制目标的可行性分析
- (3) 完成补充耕地控制目标的可行性分析
- (4) 各项建设占用耕地指标的保障程度分析

两者的差别主要在耕地、园地需求量预测方法选择上。上一轮规划耕地的预测方法是，根据粮食需求量、粮食播种面积单产、复种指数、粮经比等几个因素，综合求出耕地需求量。园地的预测方法是，根据人均鲜果自食部分、就地深加工用果、果园平均单产等因素，综合求出园地需求量。

由于各县粮食生产水平、自给率等存在较大差异，在耕地保护目

标必须不折不扣落实的政策背景下，这样的方法已无多大实际意义，所以这轮规划耕地预测采取了剩余法。采用该方法的关键是要进行实现补充耕地目标的可行性分析，实现补划基本农田目标的可行性分析。

根据县级规划的特点和关键指标上级部门已经下达这样一个实际，本次县级规划供需预测专题的编写提纲建议为：

- 1.前言
2. × × 县概况
 - (1) 自然概况
 - (2) 社会经济
- 3.土地利用现状
- 4.土地开发整理潜力分析
- 5.土地利用面临的宏观形势
- 6.土地需求预测的指导思想、原则和依据
 - (1) 指导思想
 - (2) 原则
 - (3) 基本依据
- 7.土地需求预测的总体思路和主要内容
- 8.人口和城镇化水平预测
 - (1) 总人口预测
 - (2) 城镇化水平和城镇人口预测
 - (3) 村镇人口预测
 - (4) 双栖人口预测
- 9.主要社会经济指标预测

10.建设用地需求量预测

- (1) 城镇建设用地需求量预测
- (2) 村镇用地需求量预测
- (3) 独立工矿用地需求量预测
- (4) 交通用地需求量预测
- (5) 水利设施用地需求量预测
- (6) 旅游用地需求量预测
- (7) 建设用地需求量汇总

11.灾毁情况预测

12.生态用地预测

- (1) 林地需求量预测
- (2) 自然保护区及森林公园用地预测
- (3) 风景名胜区用地预测

13.土地供选方案

14.完成基本农田控制目标的可行性分析

15.完成补充耕地控制目标的可行性分析

八、关于规划弹性问题

这次规划从三方面增加了规划弹性：

1、把基本农田与基本农田保护区区别开来，基本农田规划区为规划概念，面积大于基本农田面积，保护区内的富余耕地面积，平时按照基本农田保护，在实施基础设施和特定项目建设时，作为用地的预留空间。

2、区分城镇村规模边界与扩展边界

(1) 城乡建设用地规模边界：划定规模边界，落实管制规则，确定城乡建设用地规模范围。

(2) 城乡建设用地扩展边界：空间极限—城乡建设用地扩展极限，规模边界和扩展边界之间为城镇村用地范围变形区域，以及城乡用地挂钩的管制预留空间。

3、把指标分为刚性指标与弹性指标

九、关于各类用地空间布局次序问题

- 1、优先布设国土生态屏障网络用地；
- 2、协调安排基础设施、基本农田用地；
- 3、优化城镇村用地布局；
- 4、按最佳生态效益安排城乡绿色空间；
- 5、留置文化景观廊道用地；
- 6、发挥农地多重功能，拓展生态空间。