

# 四川省人民政府关于 印发四川省土地利用总体规划的通知

一九九九年十一月十五日 川府发(1999)63号

《四川省土地利用总体规划(1997—2010年)》(以下简称《总体规划》)已经国务院批准,现印发给你们,请认真贯彻执行。

一、《总体规划》是四川省土地利用和管理的依据,具有法定效力。全省城乡建设、土地开发等各项土地利用活动都必须符合《总体规划》的要求。土地利用计划制定、建设项目用地预审、农用地转用和建设用地审批、城市和村镇规划建设用地规模审核、土地开发整理、土地执法检查等,也必须严格依据《总体规划》。各级政府要尽快建立和严格执行实施《总体规划》的各项管理制度,确保依法批准的《总体规划》切实得到贯彻落实。

二、各级政府要建立起实施《总体规划》的领导责任制。省政府将把《总体规划》的执行情况作为考核各市州人民政府、地区行政公署主要领导政绩的一项重要指标。各级政府也要确定相应的考核指标,层层建立实施《总体规划》的领导责任制度。

三、各级政府要编制好本地的土地利用总体规划并实行公告制度。地方各级土地利用总体规划批准后,要有组织地做好规划的宣传、发布工作,特别要重视做好乡镇土地利用总体规划的公告工作。规划公告可采用在报纸上公布、张贴布告等方式进行。有条件的地方还可采用设立公告牌的方式,将规划的主要内容向社会公布,以便起到长期宣传和警示的作用。

四、各级政府要实行建设项目用地预审制度。建设项目可行性研究论证阶段,必须报土地管理部门预审。凡不符合土地利用总体规划,未通过用地预审的建设项目,其用地申请不予受理。

五、各级政府要坚持经常性的规划监督检查制度。要采用全面监测与典型地区跟踪调查相结合,对规划实施情况进行经常性的监督检查。跟踪调查单位可与规划实施示范区相结合,推动规划实施示范区建设,发挥示范区的典型示范作用。

《总体规划》是依据全省土地利用现状调查数据编制的。根据《国务院办公厅关于印发全国土地利用总体规划纲要的通知》(国办发(1999)34号)精神,不得因为全省土地利用总现状数据有所变更而调整现行农村土地承包、农业税赋以及其他涉及农民负担的政策。全省土地利用现状数据暂不对外公布。

## 四川省土地利用总体规划

(1997~2010)

### 一、前言

#### (一)规划目的及依据

土地是人类赖以生存和发展的宝贵资源和资产。随着人口增长和社会经济的发展,有限的土地资源与社会需求的矛盾日益突出,珍惜和合理利用土地,切实保护耕地,强化土地利用宏观调控和微观管理机制,对土地资源进行科学管理和优化配置,充分发挥土地资源的最佳综合效益,为国民经济与社会发展提供土地保障,事关全省经济社会的可持续发展。为全面贯彻执行“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策,进一步发挥土地利用总体规划在国民经济发展中对土地资源合理配置和调控的作用,努力实现在保护生态环境前提下,保持耕地总量动态平衡战略目标,扭转人口继续增加情况下耕地大量减少的失衡趋势,提高土地利用效率,做到在社会主义市场经济体制下土地资源可持续利用和集约化利用,根据四川省土地资源状况和社会经济发展需要,以及中央11号文件精神和国家有关法律、法规、方针和政策,按照《全国土地利用总体规划纲要》要求,特对1990年编制完成的《四川省土地利用总体规划》进行修订,编制《1997~2010年四川省土地利用总体规划》。

### (二)规划任务

根据土地利用新形势和土地管理制度改革的要求,为合理安排跨世纪的土地利用,1997~2010年四川省土地利用总体规划的主要任务是:以1996年土地利用现状变更调查成果为基础,在保护生态环境前提下,以耕地总量动态平衡战略为目标;以《四川省国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》和《1997~2010年全国土地利用总体规划纲要》下达的土地利用控制指标为主要依据;坚持供给制约和引导需求,合理安排各业用地,严格控制城市建设用地,切实保护耕地;实现土地资源可持续利用的原则,从全局和长远利益出发,确定四川省土地利用的战略方针和目标,协调各部门、各地区间用地矛盾;划分土地利用分区,提出土地用途管制的政策意见和实施规划的政策措施,实现土地利用规划自上而下的宏观控制,为合理有效地开发、利用、保护有限的土地资源,加强全省土地资源利用和土地资产管理,保障全省经济、社会的持续、快速、健康发展提供科学依据。

### (三)规划期限

规划以1996年为基期年,2000年为规划阶段目标年,2010年为规划目标年,同时展望2030年。

## 二、自然、社会经济概况

### (一)自然概况

四川地处我国西南、长江上游,位于我国中、西部的结合部,东部与重庆直辖市接壤,南与云南、贵州省相连,西邻西藏自治区,北接青海、甘肃、陕西省。地理座标为东经 $97^{\circ}21'$ ~ $108^{\circ}31'$ ,北纬 $26^{\circ}3'$ ~ $34^{\circ}19'$ 。辖区东西长约1075公里,南北宽约921公里,幅员面积48.41万平方公里(详查数),为中国的第五大省区。

境内以山地为主,丘陵次之,平原和高原较少,面积分别占全省幅员面积的77.1%、12.9%、5.3%和4.7%。境内地势西高东低,由西北向东南倾斜,相对高差达7300多米,气候条件十分复杂,具有气候垂直带较明显和大气候区域差异明显的总体特征。根据水热条件和光照条件的差异,全省可分为川西北高原区、川西南山地区和四川盆地区三大气候区,与之相应的形成了西北高原牧区、川西南林区和东部低山丘陵农区三大土地利用格局。复杂多样的气候条件,形成了丰富多彩的土地利用类型、种类繁多的动植物资源和自然地理景观,有利于农、林、牧和旅游等各业的综合发展。

四川省河流众多,降水充沛,由于地处“黄金水道”的长江上游,水能资源十分丰富,理论蕴藏量居全国第1位,为土地合理开发和高效利用提供了必不可少的物质基础。

境内地质、地貌、气候、生物等成土条件复杂多样,土壤类型繁多,共有25个土类(占全国 $2/5$ 强),66个亚类(占全国 $1/3$ )。除热带、干旱地区和海滨地带的土壤外,其余主要土壤类型四川基本上均有。全省土壤宜种性广,适宜种植水稻、玉米、小麦、油菜、花生、麻类、烟叶等多种粮食作物和经济作物;宜发展的树种多达1700多种,宜生长的牧草有400多种,其中优良牧草占有较大的比重。

四川省矿产资源丰富,迄今为止,全省已发现各种金属、非金属矿产132种,占全国总数的71%,其中已探明具有工业储量的矿产90种,产地1473处。矿产资源中,储量居全国第1位的有11种,居第2位的有10种,居第3位的有7种;保有储量占西南地区70%以上的有11种。

四川省生物资源丰富多样,贮存容量大,珍稀品种繁多。境内可利用植物资源1万多种(占全国 $1/3$ ),脊椎动物达1100余种(占全国 $1/2$ 强),属国家珍稀保护植物84种,全国重点保护的野生动物多达149种,动物种类和植物种类均位居全国第2位。1996年末,全省已建各类自然保护区59个,面积309.93万公顷,占土地总面积的6.34%。

四川省旅游资源亦十分丰富,现拥有世界自然和文化遗产4处,国家级重点风景名胜13处和国家历史文化名城8座,全国重点文物保护单位33处,省级重点风景名胜区30处和省级历史文化名城22座。旅游资源无论是数量或质量均居全国前列。

### (二)社会经济概况

行政区划调整后,四川现辖21个地(市、州),181个县(市、区),其中有自治州3个,自治县3个,是一个多民族、多人口和经济较为落后的农业大省。全省共有53个民族成份,1996年末全省总人口8215.4万人,占全国总人口的6.71%。

其中农业人口为6837.3万人,占全省总人口的83.23%;全省人均土地0.59公顷,人均耕地0.08公顷,人口密度170人/平方公里。1996年全省国内生产总值2985.15亿元,位居全国第8位,人均国内生产总值3633元,为全国的64.82%。全省财政收入154.07亿元,社会消费品零售总额1091.45亿元,进口总额10.6亿美元,出口总额15.5亿美元,全社会固定资产投资额803.79亿元。与全国相比,四川在财力上属于我国的欠发达地区,消费水平低于全国的人均水平,固定资产投资水平也低于全国平均水平。经济增长速度不仅大大低于东部沿海经济发达省市,与全国平均水平相比也存在较大的差距,经济发展的总体水平和综合实力在全国仅处于中等水平,且地区间发展极不平衡。

四川农耕历史悠久,集约化程度高,是我国重要的粮食、油料、生猪生产基地和全国三大林区和五大牧区之一。1996年,全省主要农产品产量和产值大多位居全国前列,总产量粮食达3483.1万吨,油料133.2万吨,棉花12.3万吨,肉类434万吨,牛奶23.2万吨,水产品33.3万吨,水果168.5万吨;农业总产值1274.32亿元,位居全国各省(市、区)第5位。1996年,四川省人均农业总产值1525元,比全国低389元;主要农产品中,除粮食、肉类人均占有量分别比全国高11.74公斤和4.50公斤外,其余农产品人均占有量均低于全国平均水平。与全国相比,四川农业整体发展水平较低,1996年四川农民人均纯收入754元(90年不变价,按现价计为1459元),仅为全国的75.75%,距小康目标尚有340多元的差距,实现程度仅56.7%,农村基尼系数为0.25,农村恩格尔系数为64.3%。

1996年全省工业总产值2967.67亿元,占全国的2.98%,仅居全国第13位。工业产品中仅钢、水泥、白酒、原盐、电视机、化肥、发电设备等名列前茅,在全国具有比较优势。

四川交通建设发展较快,截止1996年底全省铁路营业里程达2295公里、公路通车里程74754公里、航道里程6098公里,其中7级以上航线2143公里,公路中等级公路43702公里,占全省公路总里程的58.5%,公路密度达15.29公里/百平方公里,高于全国平均水平,但公路质量却远较全国平均水平为低,全省交通建设总体水平仍然不高,且区域性差异较大,交通不畅的局面尚未全面得到改善。

### 三、土地资源利用状况(略)

### 四、土地利用规划目标和方针

#### (一)土地利用规划目标

根据全省“九五”和2010年经济社会发展目标,结合国家《总体规划纲要》下达的各类用地控制指标,在部门用地供需预测和专题研究的基础上,提出全省土地利用规划目标如下:

#### 1. 耕地控制目标

1996年,全省耕地662.41万公顷。规划期内,全省建设占用耕地10.40万公顷,退耕还林33.33万公顷,预计灾毁耕地5.13万公顷,总共减少耕地48.86万公顷,通过土地整理、开发和复垦共增加耕地21.40万公顷,增减相抵,耕地面积减少27.46万公顷。到2010年,全省耕地保有量为634.945万公顷(表1),达到建设占用耕地与开发复垦耕地相平衡,在保护生态环境前提下,保持耕地总量动态平衡目标。

为努力实现全省耕地总量动态平衡,必须严格控制各类建设占用耕地,耕地占用指标不得突破上一级规划下达的控制指标,且应优先保障重点建设项目用地。经批准占用耕地的非农业建设项目,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的数量与质量相当的耕地。农业内部结构调整应充分开发利用非耕地资源,除改善生态环境需要外,不得占用耕地发展林果业和挖塘养鱼。对大于25°的坡耕地应在保障粮食供应的前提下予以分类指导,有计划地退耕还林、还牧和坡改梯,对坡耕地予以综合整治,改善农田生态环境,防止水土流失。

### 2. 退耕还林控制目标

四川省大于25度以上坡耕地有65.93万公顷,占全省耕地总面积的9.95%,在规划期间逐步退耕。根据《全国土地利用总体规划纲要》统一安排,四川省1997~2010年退耕还林面积为33.33万公顷(表2)。

### 3. 建设用地控制目标

严格按国家《总体规划纲要》下达的耕地控制指标安排全省建设用地,优先保障交通、能源、水利、电力、原材料工业等重点建设项目用地,其他各类建设用地充分利用闲置、存量土地,以内涵挖潜为主,尽可能利用非耕地,严控建设用地规模。

城镇发展要严格按批准的建设规划和国家规定的用地标准使用土地,旧城改造要与新区建设相结合,充分利用空闲地,盘活现有存量土地,提高城市土地利用效率。同时,要积极稳妥地规划和指导村镇建设,通过合理引导控制,逐步缩小农村居民点用地总规模,逐步形成布局合理、用地集中的农村居民点体系。

1997~2010年全省建设新增用地量为22.07万公顷,其中耕地为10.4万公顷,各类建设用地量分配如下:

- 交通建设新增用地4.46万公顷,占用耕地2.8万公顷;
- 水利建设新增用地2.09万公顷,占用耕地1.93万公顷;
- 独立工矿建设新增用地0.7万公顷,占用耕地0.42万公顷;
- 居民点建设新增用地14.73万公顷,占用耕地5.2万公顷;
- 其它建设新增用地0.09万公顷,占用耕地0.05万公顷。

全省非农建设用地控制指标见表3。

### 4. 设市城市发展目标

1996年底,全省设市城市共31个,总用地面积为69653.4公顷,总人口838.07万人,人均用地83.11平方米;规划至2010年,全省31个设市城市,总用地面积为99073.8公顷,总人口1203.4万人,人均用地面积82.32平方米。

成都市是百万以上人口特大城市,四川省的省会。1996年底,城市人口229万,建城区面积18800公顷,人均用地82平方米。2010年城区面积发展到22600公顷,人口270万,人均用地面积83.7平方米。

### 5. 土地利用率和产出率目标

1996年四川省土地利用率为87.69%,单位面积国内生产总值为6167元/公顷。规划期内通过全面开发土地资源,合理安排各业用地,到2000年,土地利用率达到88%,单位面

积国内生产总值达8334元/公顷;到2010年,全省土地利用率提高到88.46%,单位面积国内生产总值达18841元/公顷。

### 6. 土地生态环境建设目标

1996年全省森林覆盖率为23.77%,通过积极采取措施,分期分批营造水源涵养林、水土保持林、农田防护林等,努力提高森林覆盖率,使全省森林覆盖率到2000年达到25.60%,到2010年达到30%。

加强自然保护区的建设和管理,规划期内新建自然保护区98个,使全省自然保护区总数达到157个,面积达到615万公顷,占幅员面积12.7%,省域内主要的珍稀和野生动植物资源及其他自然资源得到有效保护。对已划定的保护区土地利用应从严控制,防止新污染产生。对林区、草原、湿地、湖泊等重要生态功能区,应划为禁垦区。

全省水土流失面积2230万公顷,占土地总面积的46.07%。规划期内综合治理水土流失面积800万公顷,切实加强盆地区丘陵耕地保护,努力改善农田生态环境。同时,要加大“三废”治理力度,严格控制污染源,减轻对大气、土地和水域的污染,不断提高土地环境质量。

### 7. 远景展望

2011~2030年,全省土地利用远景目标是:建设占用耕地控制在10万公顷内。首先满足国家交通、能源、水利等基础设施建设用地。25度以上坡耕地还林、还园20万公顷。通过土地整理、开发复垦新增耕地10万公顷。同时努力提高土地质量,使人均达到0.6亩高产稳产农田。土地利用结构进一步优化,土地生态环境达到良性循环,可持续利用。

### (二)土地利用的基本方针

认真贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策;对区域内农地和非农地实行严格的用途管制,加强土地利用规划管理和计划管理;占用耕地与开发复垦挂钩,“占多少,垦多少”;建设用地实行指标规模控制和布局管制,盘活城镇存量土地,优先保障重点建设项目用地,统筹安排各业用地;合理调整土地利用结构与布局,促进土地资源集约利用和优化配置,提高土地利用率和产出率,保证国民经济可持续发展。

### 五、土地利用结构调整指标和布局

为实现土地资源的优化配置和合理利用,宏观调控和均衡好各类用地的比例关系,根据全省土地利用目标、任务及部门用地规划和专题研究预测,在1996年土地利用现状结构基础上,对全省2000年、2010年土地利用类型结构和布局予以合理调整(见表1)。

### (一)农用地

1996年面积4081.26万公顷,占土地总面积84.3%,2000年面积4095万公顷,占总面积的84.6%,2010年面积为4115.72万公顷,占总面积的85%,规划期间净增加面积34.46万公顷,占总土地面积百分比增加0.7个百分点。

1. 耕地:1996年面积为662.41万公顷,占土地总面积的13.68%;2000年为651.43万公顷,占土地总面积的13.46%;2010年为634.95万公顷,占土地总面积的13.12%。规划期间减少27.46万公顷,占土地总面积百分比降低0.56个百分点。

2、园地:1996年为59.09万公顷;2000年增加到60.13万公顷,占土地总面积的比重由1.22%上升到1.24%;2010年达到61.70万公顷,占土地总面积的1.27%。规划期间净增2.61万公顷,占土地总面积的百分比提高0.05个百分点。

3、林地:1996年面积1904.39万公顷,占土地总面积的39.34%;2000年增至1926.79万公顷,占土地总面积的39.81%;2010年达到1960.40万公顷,占土地总面积的40.50%。规划期间净增56.01万公顷,占土地总面积的百分比提高1.16个百分点。

4、牧草地:规划期内重在保护草场资源,防止牧草地退化,积极改良天然草场,提高草场载畜能力。故规划期内牧草地面积变化不大,仅净增0.60万公顷,占土地总面积的百分比提高0.01个百分点。

5、水面:1996年面积80.27万公顷,占土地总面积的1.66%。2000年面积81.35万公顷,占土地总面积的1.68%,到2010年面积为82.97万公顷,占土地总面积的1.71%,规划期间净增加面积2.7万公顷,占土地总面积的百分比增加0.05个百分点。

#### (二)建设用地

1996年面积163.22万公顷,占土地总面积的3.37%;2000年面积164.96万公顷,占土地总面积的3.4%;2010年面积为166.48万公顷,占土地总面积的3.44%。规划期间净增加3.26万公顷。占土地总面积百分比提高0.07个百分点。

1、居民点及工矿用地:1996年总面积123.66万公顷,占土地总面积的2.56%;2000年为123.05万公顷,占土地总面积的2.54%;2010年为122.16万公顷,占土地总面积的2.52%。规划期间减少1.50万公顷,占土地总面积的百分比降低0.04个百分点。

2、交通用地:1996年为27.34万公顷,占土地总面积的0.56%;2000年为29.57万公顷,占土地总面积的0.61%;2010年达到31.80万公顷,占土地总面积的0.66%。规划期间净增4.46万公顷,占土地总面积的百分比提高0.1个百分点。

3、水利设施用地:1996年为12.22万公顷,占土地总面积0.25%;2000年为12.34万公顷,占土地总面积的0.25%;2010年为12.52万公顷,占土地总面积的0.26%。规划期间净增0.3万公顷,占土地总面积的百分比提高0.01个百分点。

#### (三)未利用土地

1996年为596.08万公顷,占土地总面积的12.3%;2000年为580.58万公顷,占土地总面积的11.99%;到2010年为558.36万公顷,占土地总面积的11.53%。规划期间减少37.72万公顷,占土地总面积的百分比下降0.77个百分点。

规划期内由于结构调整,土地利用率提高0.77个百分点。以规划用地分类计,全省农用地增加34.46万公顷,建设用地增加3.26万公顷,未利用地减少37.72万公顷(见表1)。

#### 六、区域土地利用

根据土地利用类型适宜性评价结果,按照四川省土地利用结构调整规划方案和耕地总量动态平衡目标,以县(市、区)为基本分区单元,结合四川省及各区域经济社会现状及发展方向,将全省划分为成都平原区、盆地丘陵区、盆周山地区、川

西南山地区、川西北高山高原区等5个土地利用区(见表4),并确定各区域的土地利用方针,以加强区域土地利用的宏观控制,因地制宜指导各区域的土地利用结构调整和土地利用管理。

##### (一)成都平原区

本区位于四川盆地西部,包括成都市除金堂、蒲江、龙泉驿区的16个县(市、区);德阳市市中区、广汉、什邡、绵竹;绵阳市游仙区、涪城区、江油、安县;乐山市市中区、夹江;眉山地区眉山、彭山等共29个县(市、区),总面积2.29万平方公里,占全省土地总面积的4.73%。本区地貌以平原为主,气候温暖湿润,土地利用率高,农业基础设施好,集约化程度高,农业发达。耕地以田为主,灌溉水田比重大,耕地面积占全省耕地的14.07%,是全省粮、油、猪、蔬菜生产基地;本区自然条件优越,社会经济条件好,区位优势强,城市化水平高,工业基础雄厚,乡镇企业发达,交通方便(拥有4条铁路干线、4条高等级公路和7条国道干线,以及西南地区最大的航空港双流机场),经济发展的总体水平较高。但本区人多地少,人口密度大,人均土地和人均耕地拥有量低,耕地后备资源十分贫乏,农业用地与非农业用地间的矛盾较为突出;“三废”污染严重,环境质量不高。

本区土地利用方针是:充分利用本区的区位优势 and 土地经济优势,严格控制特大城市发展规模,以特大城市成都市和大城市绵阳为中心,以德阳、乐山市等中等城市为依托,重点发展小城市和重点集镇建设,建设四级城市体系,推进城镇化进程;优先保障水利和交通基础设施用地,严格控制各类建设占用耕地,工业和城市发展要以内涵挖潜为主,充分利用闲置、存量土地,严控建设用地规模,提高土地利用效率;村镇建设要适度集中,减少人均宅基地占有量,并做好旧宅地的复垦工作;划定基本农田保护区,重点保护好平原、坝区耕地,改良土壤,搞好耕地建设,提高耕地质量,发展高效、优质、高产的现代化农业,增加耕地的有效使用面积,提高农业集约化水平,加快农业产业化进程;加强“三废”治理,提高环境质量;保护好林区,禁止毁林开荒,乱砍滥伐,保护人文、自然风景资源,适度发展旅游、休闲区。

##### (二)盆地丘陵区

本区位于四川盆地底部,包括成都市龙泉驿区、金堂县、蒲江县、内江市、资阳地区、遂宁市、南充市和自贡市全部,德阳市罗江、中江,绵阳市三台、梓潼、盐亭,眉山地区丹棱、仁寿、青神,乐山市井研、五通桥区、犍为,广安地区华蓥市、岳池、武胜、广安、邻水,泸州市江阳区、龙马潭区、泸县、纳溪,宜宾地区宜宾市、南溪、江安、长宁、高县,达川地区达川、达县、宣汉、开江、大竹和雅安地区名山等共70个县(市、区),总面积8.59万平方公里,占全省土地总面积的17.74%。本区地貌以丘陵为主,水热条件优越,土壤类型以紫色土为主,耕地面积占全省耕地1/2强,园地比重亦较高,是全省粮、果、桑和多种经营主产区。本区工业基础较好,劳动力资源丰富,是全省劳动力输出的主要地区;区内交通方便,水运之利独占,但本区农业基础设施较差,耕地垦殖率高,冬水田、望天田、旱坡地面积大,中低产田土比例高,土地生产力低,农业后备资源

缺乏,人地矛盾十分突出,且森林覆盖率低,水土流失较为严重,区域经济发展较为迟缓。

本区是四川省主要农区,也是人口主要聚居区,保护耕地、保持农业的可持续发展是本区土地利用与开发的中心,故本区土地利用方针是:充分利用本区水热、交通、劳动力资源及基础工业和科技优势,大力开展以水利建设和改造中低产田土为中心的农田基本建设,开发利用非耕地为园地、林地,建立生态农业区,提高土地生产能力;严格保护高产稳产基本农田,重点保护区内的灌溉水田,对浅丘平坝区的旱地和丘陵区的一、二级台地也要切实加以保护;搞好城镇规划和建设,以中小城市为依托,重点发展集镇建设,加快城镇经济发展,提高城镇化水平,促进二、三产业的发展,在有条件的区域农村居民点可适当集中、降低人均宅基地占用水平;各类建设用地应严格控制,并应首先利用非耕地或劣质耕地,不占或少占耕地,提高土地利用效率。

### (三)盆周山地区

本区位于四川盆地四周边缘山地区,包括绵阳北川、平武县,广元市全部,达川地区万源县,巴中地区南江、通江县,泸州市合江、古蔺、叙永县,宜宾地区兴文、珙县、筠连县,雅安市芦山、荥经、宝兴、天全县,乐山市金口河、沙湾、沐川、峨眉、峨边、马边县和眉山地区洪雅等共计27个县(市、区),总面积7.00万平方公里,占全省土地总面积的14.48%。本区地貌以山地为主,立体气候明显,土壤类型以黄壤为主,自然条件较差;区内水能、矿产资源丰富,土地资源总量大,人均土地和人均耕地拥有量高,森林覆盖率高,垦殖程度较低,农业后备资源较为丰富,土地综合开发潜力大。区内林地面积仅次于川西北地区居全省第2位,森林覆盖率达50%以上;荒草地面积居全省第2位,耕地后备资源相对较为丰富。但本区农业生产基本条件差,土地开发程度低,农业生产水平低下,工业基础薄弱,山区地面坡度大,交通困难,物资流通不畅,经济不发达,城市化进程缓慢。

本区土地利用方针是:努力改善农业生产基本条件,开展坡改梯、加厚土层、兴修水利等农田基本建设,扩大灌溉面积,努力开发宜农荒地,增加耕地面积,因地制宜,发展特色农业;全面开发土地资源,逐步退25°以上坡耕地为园、林用地,提高土地综合生产能力,保护水源涵养林,充分发挥林业资源优势,发展经济林木,提高林地经济效益;大力发展交通事业,兴修山区公路,提高公路等级和通车能力;充分利用自然资源发展旅游风景区;发展中心城市和集镇建设,以带动全区域经济发展。该区地下资源丰富,应正确处理地面建设用地与开发利用地下资源的关系。

### (四)川西南山地区

本区位于四川盆地、川西北高山高原与云贵高原的过渡地带,包括攀枝花市全部,凉山州除木里县以外的16个县(市),雅安地区的汉源县、石棉县,甘孜州泸定县等共计24个县(市、区),总面积6.09万平方公里,占全省土地总面积的12.59%。本区地貌以中山峡谷为主,光、热、水、土资源丰富,人均耕地、林地、牧草地面积大大高于全省平均水平,森林覆盖率达51.4%,居全省首位,林地中有林地约占70%、荒草地

面积占全省总量的37%,均居全省首位,且荒草地呈集中成片分布,为农业发展提供了较为丰富的耕地后备资源;本区工业发展较快,经济发展速度名列全省前茅。但本区耕地垦殖率低,干旱期长,光、热资源未能充分利用,农业生产水平不高;工业门类较少,乡镇企业发展缓慢;城市化发展不平衡,第三产业发展滞后。

本区土地利用方针是:充分利用气候、土地资源的优势,有计划地合理开发利用土地,努力增加耕地和园地面积;积极兴修水利,增加有效灌溉面积,发挥土地生产潜力;大力开发本区具有突出优势的水能、矿产资源,保障国家重点建设项目用地;严禁区内毁林开荒,对已有轮歇地实行退耕还林,提高现有耕地的土壤肥力;在峡谷地区和干热河谷内开展封山育林和植树造林,逐步消灭荒山荒坡,控制水土流失,改善生态环境。

### (五)川西北高山高原区

本区位于青藏高原东部的川西北高山高原地区,包括阿坝州、除泸定县以外的甘孜州全境和凉山州木里县共计31个县,总面积24.44万平方公里,占全省土地总面积的50.46%,是全省幅员面积最大、但人口和耕地最少的土地利用区。本区地貌以高山峡谷和高原为主,气候以高寒气候为主要特点,热量条件差,但光照条件好。土壤类型以高山草甸土和亚高山草甸土为主。本区土地资源丰富,人均土地是全省的28倍,牧草地面积占全省的86.22%,基本为天然草地,经改造后发展前景可观;林地面积占全省的48.13%,林地中活立木蓄积量占全省的52.3%。但本区农业生产基础条件差,农业技术水平低,土地资源开发程度低;畜牧业仍是原始牧业,草地产值极低,森林资源过度采伐,水能和矿产资源开发程度低,交通不畅。

本区土地利用方针是:因地制宜地安排牧林农业用地;大力开发和建设草地,通过建设改良草地和人工草地从根本上改善草地质量,发展现代草地牧业;加强森林资源保护和林地抚育更新,同时大力发展林果业、药材业,发展农副产品深加工,建好甘孜、阿坝的青稞、荞麦基地;加快开发优势矿产资源,积极发展高耗能工业,大力发展旅游交通事业,带动地区经济的全面发展。

## 七、耕地保护、土地整理、开发和复垦

### (一)耕地保护

对农用地实行严格的用途管制,严格按照规划对建设占用耕地实施转用许可,为努力实现耕地总量动态平衡,必须对现有耕地实行全面保护,除本规划确定的在规划期内需要占用的耕地、坡度大于25度未列入生态建设规划实施的耕地和江河泄洪区内的耕地作为一般农田保护外,其他耕地都应作为基本农田实行特殊保护。全省划定基本农田面积为541.81万公顷,占耕地总面积的81.79%(表5)。基本农田要按照国务院基本农田保护条例和四川省基本农田保护实施办法实行永久保护,要进一步落实基本农田保护制度,补充、修改、完善基本农田管理办法。

### (二)土地整理

四川省人多地少,宜耕后备资源缺乏,人地矛盾十分尖锐。对全省土地利用进行综合整理,不仅是实现社会经济可

持续发展的重要手段,也是努力实现全省耕地总量动态平衡目标的根本途径之一。根据四川省自然、社会经济条件,以及土地整理远景潜力分析结果,规划期内,全省通过综合整理增加耕地 7.24 万公顷,其中通过农田整理增加耕地 1.32 万公顷,通过农村居民点整理增加耕地 5.92 万公顷。

1997~2000年:全省通过土地整理增加耕地 2.90 万公顷,其中通过农田整理增加耕地 0.53 万公顷,通过农村居民点整理增加耕地 2.37 万公顷。

2001~2010年:全省通过土地整理增加耕地 4.34 万公顷,其中通过农田整理增加耕地 0.79 万公顷,通过农村居民点整理增加耕地 3.55 万公顷。

土地整理要与小城镇建设、环境整治建设同步实施,开展田、水、路、林、村的综合整治,要依照土地利用总体规划确定的土地用途及分区管制规定进行,要加强土地整理的统筹规划和管理,在全省因地制宜地开展不同形式、不同规模的土地整理,努力增加有效耕地面积。

### (三)土地开发复垦

根据全省宜农后备土地资源总量大小,结合四川省经济技术发展水平,本着因地制宜、宜农则农、合理开发、经济、生态、社会效益并重的原则,规划期内全省通过开发复垦增加耕地 14.16 万公顷。其中 1997~2000 年开发复垦增加耕地 5.66 万公顷;2001~2010 年开发复垦增加耕地 8.50 万公顷。

土地开发复垦要因地制宜,统筹安排,注意保护和改善生态环境。要遵循适宜性和经济合理的原则,宜耕则耕,宜林则林,宜牧则牧,宜建则建,优先开发复垦为耕地,努力扩大耕地面积。

全省土地开发的重点应放在后备资源较为丰富、且集中成片分布的川西南山地区,其次是盆周山地区。通过努力改善农业生产基本条件,提高科学技术水平,最大限度地扩大耕地面积。

规划期间全省通过土地整理和开发复垦共增加耕地 21.4 万公顷(见表 2)。

## 八、重点建设项目用地规划与布局

重点建设项目是指对国民经济发展起重要作用的独立建设项目,包括交通、能源、水利、工业等基础设施工程。为实现四川省国民经济与社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标,贯彻落实中共中央国务院 3 号文件加大基础设施力度的精神,提高四川经济发展的总体水平,确保全省国民经济持续、快速、健康发展及其在全国经济发展总格局中的重要地位,必须优先保障区域内的支柱产业和基础设施建设的发展。根据全省国民经济与社会发展需要,结合国家《总体规划纲要》下达的耕地控制指标,以及省级各有关部门行业发展规划对重点建设项目的用地需求预测,通过对土地资源的有效供给与社会需求之间进行综合平衡、统筹安排。规划期内,全省共安排交通、能源、水利、工矿等各类省级以上重点建设项目 156 项,占用耕地 34898.93 公顷。全省省级以上重点建设项目用地规划与布局详见表 6。

### (一)交通建设用地

1997~2010 年全省省级以上重点交通建设项目 44 个,占

用耕地 14687.99 公顷。交通建设用地中,包括成都外环高速公路、成绵高速公路、成雅高速公路、成乐高速公路、成南高速公路、雅攀高速公路等共计 31 个重点项目,占用耕地 13360 公顷;以及达成铁路、成都铁路枢纽、成昆铁路改造、宜筠铁路、达万铁路、泸叙铁路、宝成复线、内昆铁路等共计 11 个重点铁路建设项目,占用耕地 1238.66 公顷;九寨沟机场、泸州集装箱码头分别占用耕地 33.33 公顷和 56 公顷。

### (二)水利工程建设用地

1997~2010 年全省省级以上重点水利工程 47 项,占用耕地 8506.67 公顷。包括东风水库、双溪水库、紫坪铺水库、黄角坝水库、武都水库、升钟水库灌区二期工程、鱼咀水利枢纽等。

### (三)电力工程建设用地

1997~2010 年全省省级以上重点电力工程建设项目共计 49 个,占用耕地 8154.94 公顷。官地水电站、川南电厂、宝兴河梯级电站建设规模分别达 180 万千瓦、120 万千瓦和 103 万千瓦。

### (四)工矿建设用地

1997~2010 年全省省级以上重点工矿建设项目 16 个,占用耕地 3549.33 公顷。包括古叙矿区、筠连矿区、华蓥山矿区、寿保矿区、红坨矿区、川南磷铵矿工程等 6 个重点矿产能源工程建设项目,占用耕地 866.67 公顷;四川盆地油气勘探和开发、彭州炼油厂 2 个重点石油工程建设项目,占用耕地 2333.33 公顷;泸州火炬化工 201 工程、泸天化扩建工程、四川橡胶厂、万源市牛肉加工厂、巴中装饰线厂、攀西纸浆厂等 6 个重点工业建设项目,占用耕地 172 公顷;军事用地占用耕地 133.33 公顷。

## 九、规划实施的主要对策和措施

四川土地利用总体规划的实施是一项复杂的系统工程,涉及全省政治、经济、文化等各个方面。要确保此次规划的实施,充分发挥其在全省国民经济和社会发展中的重要作用,促进我省国民经济的持续、快速、健康发展以及社会发展的全面进步,必须从法律法规、行政、经济和技术四个方面采取相应的对策和措施。

(一)明确土地利用总体规划的法律地位,制定与之配套的规章制度或实施办法

本规划一经批准,就具有相应的法律地位,任何单位和个人都不得违背和随意修改。在本规划实施的过程中,若确需作重大变动的,必须按规定经省人民政府审查并报国家批准后方可更改和实施;对地(市、州)、县两级土地利用总体规划的修改程序作出严格规定,缩小变通执行权;针对四川各区域的规划目标的不同和社会经济状况的差异制定切实可行的规章制度或实施办法。这样才能体现规划的法律地位和执行的严肃性,使规划依法实施。

1. 为了保证土地利用总体规划的顺利实施,必须制定与之配套和协调的土地开发、保护、整治的法规法令;城市总体规划、村庄和集镇规划,应当与土地利用总体规划相衔接,城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模。交通运

输、农业等部门行业规划在土地利用上应当符合土地利用总体规划。

2. 建立统一的土地登记制度,消除同一块土地由多部门分别登记带来的弊端,为土地管理实施用途管制创造条件。

3. 根据国家《土地管理法》、《城市房地产管理法》等,结合四川实际制定新的耕地特殊保护政策和土地用途管制条例,以用途管制制度代替现行的分级限额审批制度,改革现行的土地征用制度,实行农用土地转用审批制度,建立完善的土地市场交易监管制度。

4. 深入开展全民土地国情国策及省情教育。利用各种机会和宣传工具普及土地科学知识,增强全省人民的土地忧患意识和严格按规划依法用地、依法管地的意识;加强土地宣传工作和舆论监督,增进公众的参与意识和责任感。

5. 加大规划执法力度,建立经常性的规划监督管理制度,并与开展执法检查紧密结合起来,严肃查处有法不依、执法不严和以言代法、以权代法的违法行为;违反土地利用总体规划、破坏耕地的要坚决查处,对构成犯罪的,要按照《刑法》追究刑事责任。

#### (二)强化土地利用总体规划的行政管理措施

在土地利用总体规划的实施过程中,要保证依法管理或依法实施,必须要有强有力、高效和廉洁的土地行政管理机构,要有行政手段保证和突出总体规划的龙头地位。并将用途管制原则贯穿于土地管理的全过程及其每一具体措施中。

1. 加强领导,实行政府领导任期目标责任制。总体规划的实施应有各级政府领导专人负责,并纳入政府的常规议事日程,建立省、地(市、州)、县、乡(镇)领导实施规划的长期目标责任制,把土地管理特别是土地利用总体规划的实施情况作为考核领导政绩的重要内容之一。为总体规划的实施提供可靠的行政领导保证,以便各级领导及时研究、处理实施中遇到的重大问题,并每年向政府报告规划及其年度计划执行情况。

2. 突出总体规划的龙头地位,全面协调行业用地规划和土地利用专项规划。四川各级土地管理机构要以总体规划为依据,协调各行业用地规划和土地开发、整理、复垦等土地利用专项规划,统一编制和实施年度土地利用计划,使各种土地利用在时间、规模和布局三个方面都与总体规划一致。这样就能全面落实耕地的保护政策和实现耕地总量动态平衡目标,达到合理、高效和节约利用土地的目的。

3. 实行规划公告制度。各级土地利用总体规划编制中要广泛听取各方面意见,乡(镇)土地利用总体规划经批准后应当公告,使广大群众知晓并积极维护其实施。

4. 改革建设用地的规划管理,完善预审—审批—验收制度。要在按土地利用总体规划和相关专项规划对建设项目的用地规模、布局、占补挂钩措施和用地计划指标等预审合格后,才进行审批。建设过程中应适当进行监督;建设完后认真验收,要检查执行规划和落实占补挂钩的情况。城市总体规划和村镇规划的建设用地规模与布局应与土地利用总体规划一致或在后者限制的范围内,否则不能审批。

5. 建立和完善土地执法监察体系。通过理顺土地监察

体制,实行垂直领导或建立省局直管的分区(片)土地监察队伍,以保证土地执法工作的独立性和公开性。

#### (三)确立土地用途管制规则

土地用途管制是国家依据土地利用规划作出对土地使用上的限制和对土地用途转变的许可、限制许可或不许可的规定,并通过法律或行政手段实施的强制性措施。采取世界上十分严格的措施管理土地,是我国今后土地管理必须长期坚持的方针。因此,全省总体规划的实施应以县、乡土地利用总体规划的土地利用用途分区为基础,分区制定土地的主导、鼓励、控制和禁止用途,并以此作为土地用途管制的依据。

1. 划入农业用地区的土地主要用于农业生产或直接为农业生产服务。区内耕地优先发展粮食、油料及蔬菜生产,不得盲目和随意占用或弃耕。加快中低产田土改造,提高复种指数,实行科学种植,以保土、保水、保肥提高生产能力和改善农业生态环境为根本目的,加强坡耕地的综合改造,进一步搞好粮、油、棉基地建设;鼓励将农业用地区内的其他用地整理、改造为耕地。控制农业用地区内的农田转变用途;国家重点项目建设确需占用的,应经法定程序修改规划,按规定严格审批后,办理耕地转用手续,并给予高额补偿。除生态保护需要外,限制占用本区的耕地发展园、林、牧业,严禁城镇、村镇、开发区和工业小区等各类建设占用基本农田;禁止占用基本农田建砖瓦窑、建房、建坟或擅自挖沙、采石、取土、堆放各种废弃物,对其实行永久性保护政策;实行农用土地转用许可制度,不得擅自转变农业用地的用途,包括退耕还林在内也应符合规划或在取得转用许可手续之后方可进行。

农业用地区内非农建设用地要严格按土地利用总体规划确定的用途使用。鼓励农业用地区内的其他用地转为农业生产用地或直接为农业生产服务的用地;按规定可保留现状用途的,不得擅自扩大用地面积。

2. 农用非耕地区即划入园地区、林业用地区、牧业用地区的土地分别用于园、林生产和生态环境保护、畜牧业生产及各自所必要的服务设施建设。鼓励园地区、林业用地区、牧业用地区内除耕地外的其他用地调整到适宜的用地区;区内的耕地一般不得改变用途,确需改变的要按有关规定严格审批。鼓励群众在维护生态平衡或改善生态环境的前提下,采用提高产出率的土地利用方式;大力改良天然草场,建立人工、半人工草场。园、林、牧三类用地不得擅自改变用途,农业内部结构调整应符合规划。严禁非农建设占用名特优新种植园地和水土保持林、防风固沙林和防护林用地以及优良草场,对毁林毁园者要处以经济惩罚乃至法律制裁;鼓励通过水土综合整治,治理水土流失、荒漠化、盐渍化,扩大园林牧业用地面积。

3. 建设用地区即划入城镇、村镇、独立工矿区的土地严格按批准的建设规划和国家规定的用地标准使用土地。鼓励建设使用现有的建设用地和空闲地,鼓励零散的建设用地通过缩并、集中实现合理布局。控制该用地区内现有建设用地的用途转变,在改变用途未经批准之前,应当按原用途使用。严禁占用规划确定的永久性绿地、菜地和基本农田,保护和改善生态环境。

4. 划入自然和人文景观保护区的土地必须服从保护需要,严格执行保护区总体规划和有关法律法规;鼓励保护区内影响自然和人文景观保护的其他用地调整到适宜的用地区。区内除与保护需要直接相关的建筑外,禁止其他各类建设和乱砍乱伐、污染环境等破坏景观的行为。

#### (四)充分利用各种经济措施,完善土地利用管理

1. 积极推行土地有偿使用,培育和完善的房地产市场。将土地的出让、转让和年租制等有偿使用方式有机结合起来,强化土地市场中介服务的监督管理,完善市场规则,保证土地市场健康有序地发展和国有资产不流失。

2. 严格界定行政划拨土地的对象和范围,杜绝执行中的随意性,为国有土地的供地方式由双轨制向全面的有偿使用转化创造条件。

3. 制定土地整理、复垦、开发的经济扶持政策。我省各级政府要按照“取之于土,用之于土”的原则,利用各种土地收益建立土地利用专项资金,用于耕地的保护、整理、复垦和开发,并向重点区域倾斜。鼓励个人整理、复垦和按规划开发农

用地;建设单位整理、复垦和按规划开发耕地的投资,列入生产成本或建设项目总投资。

4. 鼓励利用外资和规范化募集社会闲散资金,进行耕地保护和土地整理、复垦与开发工作。有条件的地方,还可将此项工作与社会再就业工程等结合起来。

5. 通过经济杠杆,减少占用农用地。采用耕地占用成本和税收标准高于使用存量土地的经济手段,减少耕地占用。非农建设占用耕地而且确实没有条件开垦耕地或开垦耕地不符合要求的,应缴纳耕地造地费。农业内部结构调整占用耕地并造成耕作条件难于恢复的,应按非农建设用地的标准征收耕地占用税。

#### (五)运用现代技术,提高规划实施的管理水平

要加强四川土地遥感动态监测的力量,采用精度高的航、卫星资料 and 全数字化的监测手段,使规划实施反馈能快速准确;同时,应建立全省统一平台的土地规划管理信息系统网络,全面提高四川土地利用总体规划的管理水平。

表 1—表 6(略)