

四川省国土资源厅办公室文件

川国土资办发〔2015〕3号

四川省国土资源厅办公室 关于印发《四川省土地利用总体规划调整完善 工作方案》的通知

各市（州）国土资源局、厅机关有关处（局）及直属单位：

根据《国土资源部办公厅关于印发土地利用总体规划调整完善工作方案的通知》（国土资厅函〔2014〕1237号）要求，为扎实做好我省土地利用总体规划调整完善工作，维护规划的严肃性和可操作性，推进新型城镇化和生态文明建设，厅制定了《四川省土地利用总体规划调整完善工作方案》，现印发给你们，请认真贯彻执行。

附件：四川省土地利用总体规划调整完善工作方案

四川省国土资源厅办公室

2015年1月13日



四川省土地利用总体规划调整完善工作方案

根据《国土资源部办公厅关于印发土地利用总体规划调整完善工作方案的通知》（国土资厅函〔2010〕1237号）文件精神 and 省政府对《四川省国土资源厅关于国土资源部部署开展土地利用总体规划调整完善工作有关情况的报告》的批示，为扎实做好土地利用总体规划调整完善工作，确保我省实有耕地数量基本稳定、质量不下降，土地节约集约利用水平明显提高，维护规划的严肃性和可操作性，促进新型城镇化和生态文明建设，制定本方案。

一、依据和目的

（一）调整完善土地利用总体规划，是贯彻落实党中央、国务院对国土资源工作提出的新要求，是土地管理改革发展的迫切需要。党的十八大、十八届三中全会和中央一系列会议，对严格土地管理特别是加强土地规划管控、坚守耕地保护红线、划定城市开发边界和生态保护红线、推进节约集约用地等提出了新的更高要求。落实这些新要求，必须结合土地利用总体规划的调整完善，加快永久基本农田以及城市开发边界和生态保护红线的划定，强化规划管控、严格用途管制。

（二）调整完善土地利用总体规划，是落实最严格土地管理制度的根本要求。二次调查成果数据显示，我省耕地面积虽有所

增加，但实有耕地面积并未增加，人均耕地少的省情没有改变，耕地保护的形式依然严峻。调整完善土地规划，首先是落实党中央、国务院的决策要求，进一步强化耕地保护，确保国家粮食安全，严防死守耕地保护红线，确保实有耕地面积基本稳定，质量逐步提高，把最严格的耕地保护制度落到实处，也是进一步落实中央关于实行最严格的节约用地制度的战略部署，大力推进土地节约集约利用，在管住总量、严控增量、盘活存量的前提下，优化城乡用地结构和布局，切实提高土地利用效率，保障科学发展。

（三）调整完善土地利用总体规划，是加快推进土地二次调查成果共享应用的基本要求。党中央、国务院在听取二次调查汇报时明确要求在完成中期评估的基础上，依据二次调查成果数据，适时调整耕地保有量、基本农田保护面积和建设用地规划规模等，切实维护规划的严肃性和可操作性。

（四）调整完善土地利用总体规划，是适应新型城镇化和城乡一体化发展的需要。新型城镇化是党中央、国务院基于我国特殊国情、经济社会发展客观规律和阶段性特征，提出的重大发展战略。要以土地规划调整完善为契机，优化“三生”空间和城乡用地结构布局，保障城乡建设合理的用地需求，促进城镇化转型发展，推动城乡一体化进程。

（五）调整完善土地利用总体规划，是加快建设法治国土的客观要求。调整完善土地规划，是为了适应全面深化改革和全面推进依法治国的新要求，正确处理市场和政府的关系，加强和改

进土地规划管理，增强规划的科学性和有效性，更好发挥土地规划统筹管控作用，为推进土地管理能力现代化、建设法治国土奠定基础。

二、总体思路

依据我省土地调查和规划中期评估结果，重点调整完善耕地和基本农田保护目标，进一步强化耕地和基本农田保护，合理确定建设用地规模，优化土地利用结构和布局。

三、基本原则

——**严格保护耕地。**合理调整耕地和基本农田保护目标，进一步强化耕地保护，坚持耕地数量质量保护并重，确保实有耕地面积基本稳定、质量逐步提高。

——**节约集约用地。**严格贯彻国家“严控总量、盘活存量、用好增量、集约高效”的要求，充分利用闲置土地，挖掘低效用地，高效盘活存量土地，促进土地利用方式和经济增长方式的转变。

——**坚持可持续利用。**坚持土地的开发、利用、整理和保护相结合，保护和改善生态环境，合理安排区域生态建设和环境保护用地，确保土地利用与生态环境的协调统一，实现土地生产力的持续稳定增长，保证土地资源潜力，达到生态合理性、经济效益性和社会可承受性，保障区域土地资源的可持续利用。

——**坚持统筹协调。**贯彻落实国家和四川省区域发展总体战略，统筹推进三线划定，优化基本农田和建设用地布局。

四、主要任务

（一）开展土地利用总体规划中期评估。开展规划中期评估工作，研究和分析规划期内（2006-2013年）规划实施情况，进一步摸清状况、分析趋势、找准问题、查明原因、提出措施，为下一步规划调整完善工作中规划目标确定、指标规模调整、空间布局 and 结构优化等提供科学依据。未开展中期评估的市（州）需要抓紧时间开展工作，前期已开展工作的市（州）要在已经形成的土地利用总体规划中期评估报告基础上，以2013年土地变更调查数据为基础，遵循统一的标准、分类和要求，完善规划中期评估成果。

（二）合理调整规划目标和控制指标。省级新增建设用地规模原则上保持不变，重点调整耕地和基本农田保护任务，落实实有耕地面积基本稳定、耕地质量不下降的要求。

对于耕地和基本农田保护任务的调整，一是在数量上落实实有耕地面积基本稳定的要求。对于二次调查增加的耕地，除纳入国家相关规划确定的生态退耕面积等因素外，其他耕地都应予以保护。耕地和基本农田保护任务该增加的市（州）必须增加；对于二次调查耕地减少的市（州），原则上耕地保护目标不减少，并适当提高基本农田保护比例。二是在质量上落实耕地质量不下降的要求。坚持耕地数量质量并重的原则，在确保基本农田数量不减少、质量有提高的前提下，可适当调整基本农田布局。各市（州）应按照上述原则和要求相应调整县级规划的耕地和基本农田保护任务。

对于建设用地的调整，在保持全省新增建设用地规模不变的

前提下，以 2013 年变更调查数据和土地利用规划安排建设用地增加量的剩余量为基础，合理确定各市（州）建设用地规模。各地要综合考虑资源环境承载能力、经济社会发展水平和规划剩余空间情况，统筹安排规划建设用地规模和布局，优化建设用地比例结构。

（三）优化土地利用空间布局。在坚持统筹安排的基础上，重点做好基本农田和建设用地布局的调整优化。

基本农田布局保持现有布局基本稳定，确需调整的，必须依据二次调查和耕地质量等别评定成果，遵循耕地保护优先、数量质量并重的原则，按照布局基本稳定、数量不减少、质量有提高的要求，对现有基本农田保护任务和空间布局作适当调整。特别是要梳理城市周边、道路沿线未划入基本农田保护区的现有耕地数量、质量及分布状况，联合相关部门进行实地核查，结合城市开发边界和生态保护红线划定，将城市周边、道路沿线应当划入而尚未划入的优质耕地划入基本农田，实行永久保护。

建设用地布局的调整，应体现区域协调发展、新型城镇化和新农村建设的战略要求。一是坚持以资源环境承载力评价为基础，加强与新型城镇化、生态环境等相关规划的协调衔接；二是坚持保护优先生态优先，合理安排生产、生活、生态用地空间，避让优质耕地，最大限度保护河流、湖泊、山峦等自然生态用地；三是深入贯彻落实节约集约用地要求，严格控制特大城市、大城市，报国务院审批城市中心城区原则上不增加建设用地规模，以布局优化为主，促进串联式、组团式、卫星城式发展；四是严控

城市新区无序扩张，确需设立城市新区的，人口密度、尤其是用地产出强度等必须达到相关标准；五是适应城乡统筹发展和新农村建设的需要，结合农村土地综合整治，因地制宜、量力而行，在具备条件的地方对农村建设用地按规划进行土地整治、产权置换，促进农村农民住宅向集镇、中心村集中；六是合理调整产业用地结构，保障水利、交通、能源等重点基础设施用地，优先安排社会民生、扶贫开发、战略性新兴产业，以及国家扶持的健康和养老服务业、文化产业、旅游业、生产性服务业发展用地等，严禁为产能严重过剩行业新增产能项目安排用地。

（四）同步更新规划数据库。土地规划数据库建设是土地规划管理的一项基础性工作，是提高规划信息化管理水平的基础。规划调整完善工作过程中，要同步更新规划数据库，重点更新规划用途层和建设用地空间管制层，做到图、数、实地相一致，保持土地规划数据库的准确性和现势性。

（五）推进“三线”划定和“多规合一”。结合规划调整完善，统一部署，根据调整后的规划主要指标和用地布局，优先划定永久基本农田保护红线和生态保护红线，以允许建设区和有条件建设区为基础合理确定城市开发边界。“多规合一”试点地区国土资源部门应结合“三线”划定，以土地利用总体规划为“底盘”，推进“多规合一”。

五、方法步骤

（一）统筹安排生产、生活、生态用地。按照耕地保护优先的要求，强化耕地数量和质量保护，根据二次调查成果，调整增

加耕地保有量和基本农田保护面积。落实生态文明建设要求，严格保护林地、草地、湖泊、湿地等生态用地，合理安排生态退耕，保障重要生态屏障建设用地。统筹安排生产、生活、生态用地，在保持土地利用总体规划确定的新增建设用地规模不变的前提下，严格划定城市开发边界、永久基本农田和生态保护红线，引导形成合理的国土空间开发格局。

（二）上下充分做好衔接。积极与国土资源部沟通协调，在部明确我省耕地保有量、基本农田保护面积和建设用地规模的基础上，加强与各市（州）的对接和协调，明确各市（州）的重要规划指标，以及空间布局调整原则，提出相关实施保障措施，征求相关部门同意后，报国土资源部审定。各级规划调整方案要按照国务院、省政府审定的统一要求，根据二次调查成果、上级确定的规划指标和政策措施，拟定土地利用总体规划调整方案，报规划批准机关批准，并逐级抓好落实，确保上下级规划之间的协调衔接，提高规划的科学性和可操作性。

（三）划定“三线”。加强部门间的沟通协调，密切协作，形成合力，及时协商解决“三线”划定中的矛盾和问题。

永久基本农田划定，应以规划调整完善为前提，按照国土资源部、农业部《关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》要求落实，确定永久基本农田的保护任务和空间布局，按照有关规定和技术要求，把永久基本农田落实到具体地块，明确保护责任，设立保护标志，编制保护图册，严格监督管理。

城市开发边界划定，应以现行土地利用总体规划中的允许建

设区和有条件建设区为基础，与城市规划等相关规划充分协调，做好资源环境承载力和建设用地适宜性、限制性评价，避让永久基本农田和生态保护红线，避开蓄滞洪区、地质灾害高危险地区、矿产采空区等，充分利用线型基础设施和自然地物边界综合确定。对于城市人口超过 500 万的城市，原则上以允许建设区边界作为城市开发边界，适当微调；城市人口 500 万以下的城市，根据经济社会发展和人口增长趋势从严确定。

生态保护红线划定，应以确保国家和区域生态安全为底线，通过开展生态保护重要性评价，在重要生态功能区、生态敏感区、脆弱区等区域划定最核心的生态保护空间，确定生态保护红线的边界。规划调整完善，要在现有规划的禁止建设区基础上，将自然保护区核心区、风景名胜核心区、水源地一级保护区、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等，划入生态保护红线，严格用地管控。

（四）同步更新规划数据库。各市（州）要以二次调查连续变更到 2013 年的最新数据为基础数据库，以规划调整方案确定的主要规划目标为控制指标，同步更新规划数据库。做好质量核查，严把数量和质量关口，确保耕地保有量、基本农田保护目标、建设用地规模等符合要求，做到图、数和实地相一致，保持土地规划数据库的现势性。省厅将组织技术力量，采取集中审核的方式对规划数据库更新情况进行审查，确保数据库符合部相关要求和技术标准后，报国土资源部审查备案。

（五）注重实效、加快推进。按照突出重点、远近结合的要

求，明确调整完善的目标任务，着重做好耕地和基本农田调整、建设用地结构布局优化等工作，解决影响耕地保护、节约集约用地和科学发展的突出问题。各市（州）规划调整完善工作，在国土资源部审定四川省土地利用总体规划调整方案后，由各市（州）按照调整方案和有关要求，规范有序开展。各市（州）要加快工作进度，务必按照方案确定的进度安排按时完成。

六、组织保障

厅成立规划调整完善工作领导小组，杨冬生厅长任组长，朱明仓副厅长任副组长，厅办公室、规划处、法规处、耕保处、建管处、地籍处、利用处、执法局、规划院、整理中心相关负责同志任成员。领导小组负责对规划调整完善的工作方案、调整方案等进行审定，研究解决工作中的重大问题。

领导小组下设工作组，由规划处、地籍处、耕保处主要负责同志牵头。工作组负责组织协调工作，包括搜集相关资料，指导开展调整完善工作，做好规划调整结果协调论证等。工作组办公室设在规划处。

厅相关处室和有关单位：负责提供相关数据，参与调整方案研究。

规划院：负责技术支撑工作，包括编制调整工作方案、调整方案等。

各市（州）要在政府统一组织下，成立专门的工作班子，搞好分工、落实任务、明确责任，确保人员和经费到位，保证规划调整完善工作顺利进行。

七、进度安排

2014 年 12 月底前：制定工作方案，召开视频会议，进行动员部署。

2015 年 3 月前：形成省级土地利用总体规划调整方案（征求意见稿），提请厅务会审议后，将调整方案与各市（州）进行对接，并征求相关部门意见；修改完善后，提请厅务会审议；商发展改革、农业、环境保护、住房城乡建设等部门会签，报经省政府同意后报国土资源部。

2015 年 6 月底前：国土资源部同意后，全面开展全省各级土地规划的调整完善工作。

2015 年底前，全面完成全省各级土地规划调整完善工作。

2016 年上半年，完成全省土地规划数据库更新工作。