

# 全国土地利用总体规划纲要（2006～2020年）调整方案

## 国土资发〔2016〕67号

为更好地保障“十三五”时期经济社会发展，确保我国实有耕地数量稳定、质量不下降，提高土地利用节约集约水平，维护土地利用总体规划的严肃性、权威性和可操作性，根据第二次全国土地调查（以下简称二次调查二次 cich）成果，经国务院同意，对《全国土地利用总体规划纲要（2006～2020年）》（以下简称《纲要》）进行调整完善。

### 一、指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，通过土地利用总体规划调整，强化规划管理和用途管制，加快生态文明建设，促进经济持续健康发展和社会和谐稳定。

### 二、调整原则

（一）总体稳定、局部微调。坚持《纲要》确定的指导原则、规划目标和主要任务基本不变，继续实施《纲要》确定的土地分区引导原则、土地整治重大工程和规划实施管理制度。局部调整完善《纲要》，增加耕地保护任务，优化建设用地布局。

（二）应保尽保、量质并重。耕地是我国最为宝贵的资源。既要守住 18 亿亩耕地数量，更要保证耕地质量不下降，对二次调查查明增加的耕地，除根据国家统一部署纳入生态退耕规划和根据国家相关规划需要占用的以外，均予以保护；优质耕地除实施国家重大发展战略、“十三五”重点建设项目难以避让的以外，均划入基本农田，实行永久保护。

（三）节约集约、优化结构。按照坚定不移地推进节约用地的总要求，遏制建设用地过度外延扩张，有效控制建设用地总量；统筹建设用地增量与存量，合理调整优化建设用地结构和布局，降低工业用地比例，优化国土空间开发格局；适当增加新增建设用地规模，保障新型城镇化用地需求。

（四）统筹兼顾、突出重点。正确处理开发与保护、当前与长远、局部与全局的关系，重点做好耕地和基本农田调整、建设用地结构与布局优化，制定完善政策措施，切实解决影响耕地保护、节约集约用地和科学发展的突出问题。

（五）加强协调、充分衔接。坚持科学论证、标准统一、民主决策，强化国民经济和社会发展规划、城乡规划和生产力、交通布局等相关专项规划的协调，做好其对下级规划的控制，完善土地用途管制制度。

### 三、调整的主要内容

（一）关于耕地调整。按照坚守 18 亿亩耕地保护红线，确保实有耕地数量稳定、质量

不下降的要求，到 2020 年，全国耕地保有量为 18.65 亿亩。

（二）关于基本农田调整。按照基本农田数量和布局基本稳定、优质耕地优先保护的原则，规划期内，确保全国 15.46 亿亩基本农田数量不减少，质量有提高。

（三）关于建设用地调整。按照严守底线、调整结构、深化改革的思路，严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率，切实提高城镇建设用地集约化程度，到 2020 年，全国建设用地总规模为 4071.93 万公顷（61079 万亩）。

（四）关于土地利用结构和布局优化。

基本农田结构和布局优化。在落实基本农田保护任务和保持现有基本农田布局总体稳定的前提下，各地可依据二次调查和耕地质量等别评定成果，对基本农田布局作适当调整。将现状基本农田中林地、草地等非耕地调出，原则上 25 度以上坡耕地不作为基本农田，不得将各类生态用地划入基本农田，同时将城市周边、道路沿线和平原坝区应当划入而尚未划入的优质耕地划入基本农田，做到基本农田保护数量基本稳定、布局更加优化，切实提高基本农田质量。

建设用地结构和布局优化。适应生态文明建设、新型城镇化和新农村建设的需要，各地要对建设用地结构和布局进行适当调整，促进形成合理的区域、城乡用地格局。一是以资源环境承载力评价为基础，加强与新型城镇化、城镇体系、生态环境等相关规划和环境功能区划的协调衔接，认真落实国家主体功能区环境政策，引导人口和产业向资源环境承载力较高的区域集聚。二是坚持保护优先，建设用地安排要避让优质耕地、河道滩地、优质林地，严格保护水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间用地，合理安排生产、生活、生态用地空间。三是严格控制超大城市、特大城市用地规模，合理安排大中小城市用地，报国务院审批土地利用总体规划的超大和特大城市中心城区建设用地规模原则上不增加，以布局优化为主，促进串联式、组团式、卫星城式发展。京津冀、长三角、珠三角等区域逐年减少建设用地增量，推动产业结构向高端高效发展，防治“城市病”。四是适应城乡统筹发展和新农村建设的需要，以农村土地综合整治为抓手，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，促进农民住宅向集镇、中心村集中。五是合理调整产业用地结构，保障水利、交通、能源、通信、国防等重点基础设施用地，优先安排社会民生、脱贫攻坚、战略性新兴产业，以及国家扶持的产业发展用地，严禁为产能严重过剩行业新增产能项目安排用地。

#### 四、保障措施

（一）自上而下完成各级土地利用总体规划调整完善工作。各省（区、市）要按照《纲要》调整方案确定的指标、布局优化原则和有关政策要求，以二次调查和规划中期评估成果为基础，编制省级土地利用总体规划调整方案，确保上下级规划之间的协调衔接，其他主要指标如需调整，于 2016 年底前报国务院审批。报国务院审批土地利用总体规划的城市，规划有关指标如需调整，由各省（区）人民政府于 2017 年 6 月底前报国务院审批。其他各级

土地利用总体规划调整方案，由原规划审批机关审批。调整工作完成后，以省（区、市）为单位，将调整结果报国土资源部。城市土地利用总体规划调整完善和城市总体规划要做好协调衔接，城市建设用地规模和布局发生变化的，应当依法同步修改城市总体规划。

（二）完善耕地保护政策和机制。健全耕地保护补偿制度，充分调动农民保护耕地的积极性与主动性。加强和改进耕地占补平衡，综合运用多种政策平台，多措并举，严格落实耕地占一补一、占优补优，严格耕地占补平衡实施监管，坚决防止补充数量质量不到位的问题。以提高耕地产能为目标，总结地方经验、完善政策措施，全面推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用工作。实施耕地质量保护与提升行动，加强耕地内在质量建设，实现“藏粮于地”。要依据土地利用总体规划，编制实施各级土地整治规划，大力推进高标准农田建设。

（三）健全土地节约集约利用机制。加强相关规划与土地利用总体规划的协调衔接，相关规划在土地利用上的安排应符合土地利用总体规划确定的用地规模和总体布局。以二次调查成果、土地利用总体规划和城市（镇）总体规划为基础，加快划定永久基本农田、城市开发边界和生态保护红线，推进“多规合一”。加强批而未征、征而未供土地的盘活利用，对近五年平均供地率小于60%的市、县，除国家重点项目和民生项目外，暂停安排新增建设用地指标。总结完善并推广有关经验模式，全面实行城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策。建立城镇低效用地再开发激励机制，规范推进工矿废弃地复垦利用和低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用，严禁随意侵占或破坏林地、草地等生态用地。

（四）加大生态保护力度。把节约放在优先位置，进一步严格土地用途管制，控制耕地、林地、草地等转为建设用地，以最少的土地资源消耗支撑经济社会持续发展。在土地利用总体规划实施管理中，把生态文明建设放在突出位置，优化国土空间开发格局，统筹协调城乡结构和空间布局，继续推进退耕还林还草、天然林保护等生态建设工程，加快实施国土综合整治，统筹考虑山水林田湖，按照宜耕则耕、宜林则林、宜草则草、宜荒则荒的原则，全面做好保护和修复，促进各类自然生态系统安全稳定。

（五）同步更新规划数据库。各地要结合土地利用总体规划调整完善，统筹安排、同步更新规划数据库，重点更新规划图层。做好质量核查，确保耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地规模等符合要求，做到图、数和实地相一致，保持规划数据库的现势性。国土资源部将组织技术力量，对各省（区、市）规划数据库进行审核，确保符合相关要求和技术标准。

（六）加强规划实施管理制度建设。进一步协调研究相关标准的衔接统一，建立土地利用总体规划定期评估修改制度，完善编制和审批程序，严格实施管理，提高规划的科学性和权威性，切实发挥规划对土地利用的统筹管控作用。

附表：调整后的2020年土地利用主要指标

附表：

调整后的 2020 年土地利用主要指标

地 区	耕地保有量		基本农田保护面积		建设用地总规模	
	万公顷	万亩	万公顷	万亩	万公顷	万亩
全国	12433.33	186500	10306.67	154600	4071.93	61079
北京	11.07	166	10.00	150	37.20	558
天津	33.40	501	28.47	427	44.07	661
河北	605.33	9080	515.00	7725	224.80	3372
山 西	383.80	5757	325.93	4889	109.80	1647
内蒙古	766.60	11499	620.00	9300	170.06	2551
辽宁	460.13	6902	368.13	5522	170.07	2551
吉林	606.67	9100	492.00	7380	113.20	1698
黑龙江	1387.13	20807	1109.73	16646	169.20	2538
上海	18.80	282	16.60	249	32.00	480
江苏	456.87	6853	389.60	5844	236.13	3542
浙江	187.87	2818	159.87	2398	134.53	2018
安徽	582.40	8736	491.87	7378	205.60	3084
福建	126.33	1895	107.27	1609	88.00	1320
江西	292.73	4391	246.20	3693	133.60	2004
山东	752.53	11288	638.93	9584	291.40	4371
河南	802.33	12035	680.40	10206	268.47	4027
湖北	482.87	7243	390.80	5862	177.73	2666
湖南	397.07	5956	329.67	4945	171.00	2565
广东	247.93	3719	210.93	3164	208.53	3128
广西	436.40	6546	365.40	5481	129.13	1937
海 南	71.47	1072	60.60	909	36.67	550
重庆	190.60	2859	161.60	2424	72.00	1080
四川	629.87	9448	519.53	7793	190.47	2857
贵州	419.07	6286	350.47	5257	74.40	1116
云南	584.53	8768	489.40	7341	115.40	1731
西藏	39.47	592	31.60	474	16.47	247
陕西	360.93	5414	306.00	4590	100.27	1504
甘肃	498.47	7477	399.00	5985	94.87	1423

青海	55.40	831	44.40	666	37.00	555
宁夏	116.53	1748	93.27	1399	34.13	512
新疆	428.73	6431	354.00	5310	185.73	2786
#兵团					35.33	530