

四川省  
乐山市土地利用总体规划  
(1997—2010年)

四川省乐山市人民政府

一九九九年九月

# 乐山市土地利用总体规划

## 目 录

### 前言

一、乐山市自然、社会经济概况 .....	2
二、土地资源利用状况.....	4
(一) 土地利用现状结构与分布 .....	4
(二) 土地利用特点及存在问题 .....	8
三、土地利用规划的目的、任务和依据 .....	11
(一) 规划的目的及任务 .....	11
(二) 规划依据 .....	11
四、土地利用规划的目标.....	14
(一) 耕地保有量目标 .....	14
(二) 基本农田保护目标 .....	14
(三) 非农业建设用地控制目标 .....	15
(四) 土地开发复垦整理目标 .....	15
(五) 退耕还林目标 .....	15
(六) 中低产田土改造 .....	15
(七) 远景展望 .....	16
五、乐山市中心城市土地利用 .....	16
(一) 中心城市现状 .....	16
(二) 中心城市土地利用规划 .....	17
六、土地利用结构调整和布局 .....	18
七、土地利用分区及管制规则 .....	19
(一) 农业用地区 .....	19
(二) 园业用地区 .....	20
(三) 林牧业用地区 .....	21

(四) 城镇村及工矿用地区 .....	22
(五) 自然及人文景观保护区 .....	23
(六) 其他用地区 .....	24
八、耕地保护及土地开发、复垦和整理 .....	24
(一) 耕地保护 .....	24
(二) 土地开发整理复垦 .....	25
九、重点建设项目用地规划与布局 .....	25
十、规划实施的综合措施.....	25
(一) 明确土地利用的法律地位, 努力实施规划 .....	26
(二) 强化土地利用总体规划的行政管理 .....	27
(三) 严格执行土地用途管制制度, 切实保护耕地 .....	28
(四) 充分利用各种经济措施, 强化土地利用管理 .....	30
(五) 运用现代科学技术, 提高规划实施的管理水平 .....	32

# 乐山市土地利用总体规划表

- 表一、乐山市土地利用现状面积及构成表
- 表二、乐山市耕地规划平衡指标表
- 表三、乐山市中心城市聚居人口用地规模控制表
- 表四、乐山市县城、建制镇、乡建设规模规划表
- 表五、乐山市土地利用机构调整规划表
- 表六、乐山市土地利用分区表
- 表七、乐山市基本农田保护规划表
- 表八、乐山市省、市重点建设项目用地规划表
- 表九、乐山市非农业建设占用耕地指标分解表
- 表十、乐山市非农业建设用地指标控制表

## 乐山市土地利用总体规划说明

- 一、规划修编的过程.....1
- 二、规划修编的指导思想、目的、原则、任务和依据..... 3
- 三、规划修编中有关具体问题.....5

## 图 件

- 一、乐山市行政区划图 1: 5 万

- 二、乐山市土地利用现状图 1: 5 万
- 三、乐山市土地利用总体规划图 1: 5 万
- 四、乐山市中心城区土地利用总体规划分幅图 1: 1 万
- 五、乐山市中心城区土地利用总体规划图（挂图）1: 1.5 万

## 乐山市土地利用总体规划专题研究

- 一、乐山市耕地需求量预测及总量动态平衡分析研究.....1
- 二、乐山市非农业建设占地耕地指标平衡分析研究.....9
- 三、乐山市土地开发、整理、复垦研究..... 16

## 乐山市十一个部门(行业)规划(略)

- 一、乐山市种植业用地规划
- 二、乐山市畜牧业用地规划
- 三、乐山市林业用地规划
- 四、乐山市公路用地规划
- 五、乐山市中心城区用地规划
- 六、乐山市地方电力用地规划
- 七、乐山市水利基本建设用地规划

八、乐山市堤防基本建设用地规划

九、乐山市高新技术产业开发区用地规划

十、乐山市乡镇企业用地规划

十一、乐山市旅游业用地规划



# 乐山市土地利用总体规划

(1997—2010年)

## 前 言

土地是我们的衣食之源，是我们的生存之本。随着社会经济发展和在今后较长一段时间内全市人口还会不断增加，有限的土地资源和社会需求间的矛盾日益突出，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，对土地资源结构进行科学调整和优化配置，发挥其最佳综合效益，对全市国民经济的持续、快速、健康发展和社会的全面进步具有十分重要而深远的意义。为全面贯彻“一要吃饭，二要建设”的经济建设方针及“十分珍惜和合理利用每寸土地，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，实现耕地总量动态平衡的战略目标，提高土地利用效率，促使土地资源的可持续利用和集约化利用，特根据全市土地资源状况和社会经济发展需要，根据中央11号文件精神以及省市人民政府的要求，编制《1997—2010年乐山市土地利用总体规划》。

1997—2010年乐山市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，以实现耕地总量动态平衡为指导思想，以《乐山市国民经济跨世纪发展战略》和四川省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，切实保护耕地；坚持土地资源可持续利用原则，从全局和长远利益出发，确定乐山市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意见和实施规划的对策措施，实现土地利用规划由上而下的宏观控制，为合理有效地开发利用、保护有限的土地资源，加强全市土地资源利用和土地资产管理，保障全市经济、社会的持续、快速、健康发展提供科学依据。

规划以 1996 年为基础年，2000 年为近期目标年，2010 年为远期目标年，2030 年为展望年。

## 一、乐山市自然、社会经济概况

乐山市地处四川省的中南部、四川盆地的西南部、成都平原至川西南山地的过渡带。北连眉山地区、东邻自贡市，南接宜宾地区和凉山彝族自治州，西相雅安地区。介于东经 102°55′—104°0′、北纬 28°25′—29°55′ 之间，南北长 165 公里，东西宽 90—120 公里，幅员面积 12827 平方公里，占全省幅员面积的 2.64%，在全省 21 个地州市中列第 10 位。市境地势呈倾斜状，西南高、东北低，地貌以山地为主，丘陵次之，平原较少。山地主要分布在市境西南，丘陵主要分布于市境东部，平原多沿江分布，分别占全市幅员面积的 66.5%、21%、12.5%。海拔高程 320 米（犍为县境岷江出市境处）—4288 米（峨边彝族自治县境马鞍

山主峰)。气候属水热组合优越的中亚热带季风湿润气候，且为我国内地四川盆地西部特殊的“海洋性气候岛”的一部分。复杂多样的地理环境和气候条件，形成了丰富多采的土地利用类型、矿产资源和自然地理景观，有利于工业、农、林、牧和旅游等业的综合发展。

乐山市域河流众多，水能资源极为丰富，可开发量 394.2 万千瓦，每平方公里水能密度达 220 千瓦，分别比全国和全省高 5.5 倍和 1.36 倍，并且这些水能资源距离负荷中心近，可开发价值大。

乐山市为国家历史文化名城，名山、名佛、名人驰名中外。共有国家级风景名胜区 2 处、文物保护单位 4 处，省级风景名胜区 2 处、文物保护单位 20 处等。在国家划分的 42 种自然旅游资源类别中，乐山就有 25 种。峨眉山——乐山大佛被联合国教科文组织世界遗产委员会列入《世界遗产名录》，成为世界上第 18 个、中国第 3 个、四川唯一的世界自然与文化双重遗产；马边大风顶国家级自然保护区，面积 3.4 万公顷；峨边黑竹沟省级自然保护区，面积 1.8 万公顷；还有沙湾郭沫若故居、沙湾大渡河美女峰、五通桥小西湖、夹江千佛岩、沐川黄丹等风景区。其丰富独特的旅游资源属全省之冠，全国少见。但旅游开发程度不高，旅游市场薄弱，旅游经济效益在全市国民经济份额中的比重较小。

乐山市行政区辖市中区、五通桥、沙湾、金口河 4 个区，

犍为、井研、夹江、沐川 4 个县和峨边、马边两个彝族自治县，代管峨眉山市。1996 年末人口 342.44 万，位居全省第 12 位，占全省总人口的 4.17%，其中农业人口 266.57 万。1996 年末全市人均土地 0.37 公顷，仅为全省人均 0.6 公顷的 61.67%；人口密度 267 人/平方公里，是全省人口密度的 1.59 倍。1996 年末全市耕地总面积 27.0 万公顷，占全省耕地总面积的 4.10%，人均 0.08 公顷，与全省人均相同。

## 二、土地资源利用状况

### （一）土地利用现状结构与分布

据 1996 年土地利用变更调查统计资料，全市土地总面积 1282749.0 公顷，占全省土地总面积的 2.64%，属全省第 10 位。其中耕地 270232.8 公顷，占全省耕地总面积的 4.10%，属全省第 12 位；园地 41024.7 公顷，占全省园地总面积的 6.93%，属全省第 7 位；林地 600123.7 公顷，占全省林地总面积的 3.15%，属全省第 9 位；牧草地 85427.5 公顷，占全省牧草地总面积的 0.62%，属全省第 6 位；居民点及工矿用地 42262.2 公顷，占全省居民点及工矿用地总面积的 3.42%，居全省第 15 位；交通用地 12297.1 公顷，占全省交通用地总面积的 4.51%，位居全省第 10 位；水域 53122.5 公顷，占全省水域总面积的 4.76%，居全省第 8 位；未利用土地 178258.5 公顷，占全省未利用土地总面

积的 3.10%，居全省第 12 位。

1996 年全市及各区、市、县、自治县土地分类面积及构成见附表 1。

### 1、耕地

面积：270232.8 公顷，占全市土地总面积的 21.1%。

犍为县耕地面积最多，50129.1 公顷，峨边、金口河面积最少，仅 17859.3 公顷和 5833.5 公顷。耕地在本区土地总面积所占比重最大的是五通桥区，为 46.1%，井研、市中区、沙湾、犍为、夹江，占 39.6%—28.8%之间，峨眉山市和沐川县占 18.8%和 13.1%，马边、金口河、峨边仅分别占 10.1%、9.8%和 7.5%。

耕地中：灌溉水田面积 102154.2 公顷，占全市耕地总面积的 37.8%。其中：市中区面积最大，21179.9 公顷；望天田面积 23768.3 公顷，占全市耕地总面积的 8.8%；水浇地面积 567.9 公顷，占全市耕地总面积的 0.2%；旱地面积 142199.4 公顷，占全市耕地总面积的 52.6%；菜地面积 1543 公顷，占全市耕地总面积的 0.6%。其中市中区面积最大，518.4 公顷。

### 2、园地

面积：41024.7 公顷，占全市土地总面积的 3.2%。

井研县分布面积最大，为 10235.9 公顷，其次是市中区、沐川、五通桥、夹江、峨眉山市、马边、犍为、峨边、沙湾，金口河区仅 188.2 公顷。

园地中：果园面积 18528.1 公顷，占全市园地总面积的

45.2%。其中井研县面积最大，为 7120 公顷；桑园面积 10441.8 公顷，占全市园地总面积的 25.4%。其中市中区面积最大，2476.78 公顷；茶园面积 11609 公顷，占全市园地总面积的 28.3%。其中，沐川县面积最大，为 2805.98 公顷；其它园地 445.8 公顷，占全市园地总面积的 1.1%。其中沙湾区面积最小，为 125.1 公顷。

### 3、林地

面积：600123.7 公顷，占全市土地总面积的 46.8%。森林覆盖率为 29.25%。

峨边、马边分布面积大，为 173709.3 和 140218.1 公顷，占全市林地总面积的 52.31%。林地中：有林地 481066.9 公顷，占全市林地总面积的 80.2%。峨边、马边自治县森林面积最大。覆盖率最高，分别为 149417.3 公顷、10595.2 公顷。其中灌木林 66929.8 公顷，占全市林地总面积的 11.2%；疏林地 15939.4 公顷，占全市林地总面积的 2.6%；未成林造林地 36076.6 公顷，占全市林地总面积的 6%；另有迹地 17 公顷；苗圃 94 公顷。

### 4、牧草地

面积：85427.5 公顷（均为天然草地），占全市土地总面积的 6.6%。

主要分布在马边、峨边、沐川、金口河、峨眉山市、沙湾，其中马边、峨边、沐川合计面积占全市牧草地总面积的 78.7%。另有可轮、间、套作田坎、土坎、农隙草地 23.6 万公顷。

## 5、居民点及工矿用地

面积：42262.2 公顷，占全市土地总面积的 3.3%。

峨眉山市、夹江、犍为用地面积较大，分别为 7490.5、6673.9、6302.6 公顷；井研县、市中区分别为 5349.2、4696.1 公顷；其余区、县、自治县用地面积在 2542.1 公顷以下。在居民点及工矿用地中，建制镇用地 14302.6 公顷，占居民点及工矿用地总面积的 33.8%。农村居民点用地 23843.0 公顷，占 56.4%。独立工矿用地 3069.9 公顷，占 7.3%。特殊用地 1046.7 公顷，占 2.5%。

## 6、交通用地

面积：12297.1 公顷，占全市土地总面积的 1.0%。

井研县用地面积为 2773.3 公顷；马边、夹江、峨眉山市、犍为、市中区、五通桥在 1791.9—870.2 公顷之间；沐川、峨边、沙湾在 635.1—457.6 公顷之间；金口河区仅 137.6 公顷。交通用地中：铁路用地 574.0 公顷，占交通用地总面积的 4.6%。分布在夹江、峨眉山市、沙湾、峨边、金口河区。公路用地 3156.2 公顷，占交通用地总面积的 25.7%。农村道路用地 8561.6 公顷，占 69.6%。港口码头用地 5.25 公顷，占 0.1%。分布在沙湾区和犍为县码头，占地为 2.87 和 2.38 公顷。

## 7、水域

面积：53122.5 公顷，占全市土地总面积的 4.1%。

河流水面 33774.6 公顷，占水域总面积的 64.8%。沐川县河

流水面面积最大，为 999.31 公顷。湖泊水面 133.71 公顷，占水域总面积的 0.3%。水库水面 3432.10 公顷，占水域总面积的 6.6%。坑塘水面 4317.2 公顷，占水域总面积的 8.3%。滩涂 5874.9 公顷，占水域总面积的 11.3%。沟渠 4192.1 公顷，占水域总面积的 8.04%。

## 8、未利用土地

面积 178258.5 公顷，占全市土地总面积的 13.9%。

犍为县最多，为 37137.1 公顷；其次为沐川、马边、井研、峨边县和峨眉山市，在 24510.3—16699.1 公顷之间，夹江、市中区、五通桥、金口河在 7347.7—5057.4 公顷之间，沙湾区仅 3100.1 公顷。未利用土地中荒草地 46760.0 公顷，占未利用土地总面积的 26.2%。沼泽地 52.21 公顷，占未利用土地总面积的 0.03%。裸土地 112.8 公顷，占未利用土地总面积的 0.07%。裸岩石砾地 4389.7 公顷，占未利用土地总面积的 2.5%。田坎 99995.1 公顷，占未利用土地总面积的 56.1%。

## （二）土地利用特点及存在问题

### 1、人多，土地少，区域分布不均，人地矛盾突出

全市土地面积、耕地面积分别居全省第 10 位和第 12 位，人均土地 0.37 公顷，仅为全省人均 0.6 公顷的 61.67%，人均耕地 0.08 公顷，与全省人均持平，但各区、市、县、自治县分布不均，特别是平坝区县、城郊人均耕地更少，夹江县、市中区人均耕地仅 0.062 公顷，已接近国际粮农组织规定的人均耕地

0.053公顷警戒线,而人口密度分别高达461人/平方公里和629人/平方公里,五通桥区、犍为县、井研县等丘陵区人口密度分别高达690人/平方公里、413人/平方公里和498人/平方公里。由于耕地少,全市人均占有粮食仅366公斤,其中市中区人均占有粮食仅293公斤。随着社会经济的发展,各类非农建设用地增加,占用耕地不可避免;同时,在较长时间内人口还将持续增加,人地矛盾将更加突出。

## 2、耕地质量不高,低产园、林、地较多

全市11个区、市、县、自治县中,有6个属盆周山区,3个属丘陵区,2个属平原区,即大部分区、市、县、自治县地理自然条件较差。全市耕地中,中低产田土面积约有20万公顷,占全市耕地总面积的70%以上,其单产比优质田土平均低20—40%,有的甚至低50%;高产稳产农田仅72266.67公顷,仅占全市耕地总面积的26.76%,人均0.021公顷,大大低于0.033公顷的要求。全市低产园地近3万公顷,约占全市园地总面积的75%,低产林地3.6万公顷,这些低产田土、低产田园、低产林约占全市林地总面积的6%。普遍缺乏科学种植,品种低劣,单产低,产值不高。

3、土地后备资源多,适宜多种开发,综合效益好,但开发难度大。

全市未利用土地中,田坎面积占56.1%,绝大部分已用于种植粮食、豆类、饲料作物或栽桑种果,实际被利用;裸岩石砾

地等基本无法利用；荒草地面积较大，可开发利用，但大部分分布在山区，且多数坡度大于 25 度，适宜开发为林地、牧草地。乐山境内江河多，河滩地多，适宜以开发耕地为主，社会、经济、生态效益显著，但开发投资高、工程量大。

4、退耕还牧面积大、任务重，全市大于 25 度坡耕地面积 36628.6 公顷，占全市该面积的 13.6%，绝大多数分布在山区的沙湾、峨边、金口河、马边、沐川，应尽快逐年退耕还林、还牧。

#### 5、非农用地存在利用率低、浪费土地的现象

1996 年全市 3 个城市：犍为县城、夹江县城、井研县城，人均用地面积超过 80 平方米。建制镇人均用地面积亦大，普遍在 100 平方米以上。农村居民点人均用地超过规定标准，普遍在 150—200 平方米之间，土地整理、复垦潜力较大。建设用地存在占而不用、多占少用、荒芜土地等现象，砖瓦窑、采石场、工业渣场等废弃地较多，破坏耕地现象严重，交通用地也存在宽打窄用的不合理状况。

#### 6、土地缺乏有效保护，水土流失严重，土地质量下降

1996 年全市森林覆盖率 29.25%，虽高出全省 10 个百分点，但 3 个丘陵区县（犍为县、井研县、五通桥区）等森林覆盖率仍低于 10%。由于林木过量采伐，植被遭到严重破坏，全市水土流失严重。虽经多年治理，1996 年水土流失面积仍然达 7352.45 平方公里，占幅员面积的 56.55%。其中强度流失面积占 34.79%；极强度流失面积占 17.26%，每年每平方公里流失土地 6065 吨。水土流失给农业生态造成破坏，使农业生态系统抗逆能力减弱。

地方工业“三废”已造成部分耕地盐碱化，难以耕种。

### 三、土地利用规划的目的、任务和依据

#### (一) 规划的目的及任务

土地利用的方针是：认真贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，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，加强土地规划和计划管理，实行占用耕地与开发复垦耕地挂钩，“占一还一”，实现规划期内耕地总量动态平衡；对建设用地实行指标规模控制和布局管制，保障重点建设项目用地，统筹安排各业用地；努力提高土地利用率和产出率，保证国民经济可持续发展。

必须遵循的原则是：

- 1、以土地的供给制约和引导土地的需求；
- 2、因地制宜，统筹安排各业用地；
- 3、珍惜和合理利用土地，切实保护耕地；
- 4、有偿使用，占补平衡，开发与集约并举，提高土地利用效率；
- 5、土地利用与经济、社会、生态效益相统一，走可持续发展的道路。

#### (二) 规划依据

- 1、《乐山市国民经济跨世纪发展战略》目标。

(1)国内生产总值:2010年达到460亿元(年均增长11%),较1996年增加353.3亿元,增长3.31倍,全市人均达到1.2万元以上。其中第一、二、三产业增加值比重为12:48:40,分别为55.2、220.8、184亿元。

到2010年,城镇居民人均可支配收入达到9000元以上,农民人均纯收入达到4715元。

(2)人口2000年为349.34万,较1996年净增6.9万,增长1.89%。到2010年为367.21万(年均人口自然增长率0.05%以下,按0.05%计算),较1996年净增24.77万,增长7.23%。

(3)主要农副产品产量:到2010年,农作物播种面积45.7万公顷,其中粮食作物播种面积34.4万公顷,人均占有粮食420公斤,蔬菜面积3.3万公顷,果园3万公顷,茶园1.46万公顷。粮食达到154万吨(年均递增1.5%),较1996年净增28.67万吨,增长22.88%;肉类达到32万吨,年人均占有87.15公斤。

## 2、各行各业对土地的需求

到2010年全市各项非农业建设用地共需土地18851公顷,其中耕地9773公顷,重点建设项目共416项。

(1)种植业对耕地的需求:到2010年种植业需耕地271557.34公顷,较1996年增加1477.34公顷;到2010年改造中低产田土96666.67公顷。

(2)园地用地需求:到2010年,因农业内部产业结构调整园地总面积会副增加,增加12366.6公顷,增加1%。

(3) 林业用地需求:到 2010 年,有林地面积应达到 644194.2 公顷,比 96 年增加 44070.5 公顷,增加 7%,森林覆盖率达 50%。林业非农业建设规划用地 27 公顷。

(4) 畜牧业用地需求:到 2010 年,畜牧业用地有所减少,减少 3052.6 公顷,畜牧业非农业建设规划用地 266 公顷。

(5) 城镇村建设用地需求:需用地 8725 公顷,其中耕地 4870 公顷。

(6) 交通建设用地需求:需用地 1425 公顷,其中耕地 1000 公顷。

(7) 地方电力建设用地需求:需用地 1057 公顷,其中耕地 694 公顷。

(8) 水利工程建设用地需求:需用地 1218 公顷,其中耕地 254 公顷。

(9) 江河堤防工程建设用地需求:需用地 1359 公顷,其中耕地 300 公顷。

(10) 旅游建设用地需求:需用地 4214 公顷,其中耕地 587 公顷。

(11) 乡镇企业建设用地需求:需用地 1636 公顷,其中耕地 1300 公顷。

(12) 高新技术经济开发区建设用地需求:需用地 853 公顷,其中耕地 768 公顷。

## 2、省下达到乐山市的各类用地控制指标（见附表二）

（1）建设占用耕地控制指标 4887.33 公顷（含省以上重点建设项目 11 个占用耕地 1007.35 公顷）；

（2）退耕还林指标：18080 公顷；

（3）土地开发、复垦、整理指标：9400 公顷；

（4）灾毁耕地控制：1300 公顷；

（5）耕地保有量指标：255365.47 公顷；

（6）基本农田保护指标：省下达到指标 216213.26 公顷。

## 四、土地利用规划的目标

### （一）耕地保有量

到 2010 年，非农业建设占用耕地 4887.33 公顷，退耕还林 18080 公顷，灾毁耕地 1300 公顷，合计减少耕地 24267.33 公顷；土地开发复垦、整理补充耕地 9400 公顷，耕地保有量达到 255365.47 公顷，比 96 年净减少 14867.33 公顷。全市属长江上游退耕还林重点区域，因实施生态退耕还林指标，无法做到按现有耕地基数总量平衡。扣除生态退耕因素，全市耕地总量净增加 3212.67 公顷。

### （二）基本农田保护目标

到 2010 年全市基本农田保护面积 216213.26 公顷，占全市

耕地面积的 80.01%。

其余未列入基本农田保护、生态建设规划实施的大于 25 度的坡耕地面积为 36.63 公顷，占耕地总面积的 13.6%。

### （三）非农业建设用地控制目标（见表十）

1997—2010 年非农业建设占用耕地 4887.33 公顷。占用耕地中交通、水利、工矿、城镇村、其它建设分别为 725.88、343.86、1021.85、2768.73、27.01 公顷，分别占耕地控制指标的 14.85%、7.04%、20.91%、56.65%和 0.55%。其中 1997—2000 年非农业建设占用耕地 1898.80 公顷，占控制指标的 38.85%。2001 年—2010 年非农业建设占用耕地 2988.53 公顷，占控制指标的 61.15%。

### （四）土地开发、复垦、整理

土地开发、复垦、整理共 9400 公顷，其中土地整理 5700 公顷，土地开发复垦 3700 公顷。

### （五）退耕还林

按省下发的退耕还林指标，1997—2010 年退耕还林 18080 公顷。

### （六）中低产田改造

全市

## （七）远景展望

2011—2030年，全市土地利用的远景目标是：建设占用耕地控制在10000公顷内（首先满足交通、能源、水利等基础建设用地），通过土地整理复垦和开发，合计新增耕地14000公顷，达到耕地总量动态平衡后新增耕地4000公顷。同时努力提高土地质量，使人均达到0.053公顷（0.8亩）以上高产稳产农田，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。

## 五、市中心城区土地利用现状及规划

### （一）乐山中心城市现状

乐山市中心城市是乐山市政治、经济、文化中心，是川西南的交通枢纽和商贸重镇，是国家级历史文化名城和国家级重点生态型风景旅游城市，是四川唯一的世界自然与人文双重遗产圣地，有着丰富的自然及人文景观。城市规划模式是以乐山市中心城区、五通桥区、沙湾区为主体的组团模式。乐山市中心城区是乐山市人民政府所在地，是中心城市的核心，位于市中区的通江镇、九峰乡、车子乡、牟子镇。其中通江镇、九峰乡土地属市直管。五通桥区位于市中心城区南20公里处，交通水陆条件好，正规划拟建机场，区的主要产业是盐化工、轻工机械、纺织、旅游。沙湾区位于中心城区西南25公里处，铁路、

快速通道、水运条件俱全，区的主要产业发展电力、冶金、建材、旅游。1996年，中心城市聚居人口为31.09万人，建成区规模为2732.40公顷，人均用地87.89平方米，人口密度8789人/平方公里。由于历史原因，中心城市的建设规模偏小，人均用地标准偏低，人口密度大，过境人员多，制约了城市功能的发挥和市域经济的发展。

## （二）中心城市土地利用规划（见表三）

1997—2010年，中心城市聚居人口发展为51.30万人，其中中心城区为36.72万人，五通桥区为7.60万人，沙湾区为6.98万人。

1997—2010年，中心城市用地规模为4328.57公顷，人均用地84.37平方米。其中中心城区用地规模3192.44公顷，规划占用耕地747.01公顷，人均用地86.94平方米，低于省批准乐山市中心城区人均用地90平方米标准。五通桥区城区用地规模601.40公顷，人均用地79.13平方米，沙湾区城区用地规模534.73公顷，人均用地76.60平方米。

中心城区1998年到2010年，城区建设规模中，共分为柏杨、青衣综合开发区、城南肖坝科研文教区、城南车子综合开发区、九峰城郊工业区、高新技术经济开发区、车子经济开发区六个片区，其中柏杨、青衣综合开发区，高新技术经济开发区主要安排无污染的工业建设，九峰城郊工业区安排其他工业建设，城南车子主要安排商业、住宅用地，车子经济开发区主

要安排个体经济企业和商业用地，作为新城建设内容。

## 六、土地利用结构调整和布局

根据全市 1997—2010 年土地利用规划的目标任务及各业、各部门用地安排，全市 2000 年、2010 年土地利用类型结构和布局调整如下（见表五）：

（一）耕地：2010 年面积 255365.5 公顷，由 1996 年占全市土地总面积的 21.1% 调整为 19.9%，减少 1.2 个百分点，减少 14867.3 公顷。

（二）园地：2010 年为 53335.1 公顷，占全市土地总面积的 4.2%，较 96 年增加 1 个百分点，增加 12310.4 公顷。

（三）林地：2010 年为 644194.2 公顷，占全市土地总面积的 50.2%，较 96 年增加 3.4 个百分点，增加 44070.5 公顷。

（四）牧草地：2010 年为 82374.9 公顷，占全市土地总面积的 6.4%，较 96 年减少 0.2 个百分点，减少 3052.6 公顷。

（五）居民点及工矿用地：2010 年为 46705.3 公顷，占全市土地总面积的 3.6%，较 96 年增加 0.3 个百分点，增加 4443.1 公顷。

（六）交通用地：2010 年为 14220.0 公顷，占全市土地总面积的 1.1%，较 96 年增加 0.1 个百分点，增加 1922.9 公顷。

（七）水域：2010 年为 52317.9 公顷，占全市土地总面积的 4.1%，减少 804.6 公顷。

(八) 未利用土地: 2010 年为 134039.1 公顷, 占全市土地总面积的 10.5%, 较 96 年减少 3.4 个百分点, 减少 44219.4 公顷。

## 七、土地利用分区及管制规则

全市土地利用分为: 农业用地区、园地用地区、林牧业用地区, 城镇及工矿用地区、自然及人文景观保护区和其他用地区, 共六个土地利用区(见表六)。

### (一) 农业用地区

主要用于农业生产或直接为农业生产服务的土地, 其中以耕地为主, 本区土地利用充分, 土壤肥沃, 灌溉条件好, 复种指数高, 一年三熟, 粮、油、菜作物亩产均在中等水平, 适宜多种作物生长, 且交通便捷, 有利于农副产品的流通销售, 但尚有部分中、低产田需要改造, 水土流失需要治理。

面积 338193.03 公顷。

主要分布于沿“三江”(岷江、青衣江、大渡河)流域的市中区、峨眉山市、夹江县、五通桥区、沙湾区、井研县、犍为县的平坝、浅丘区、低山山间小盆地、深丘宽缓地带和海拔 1000 米以下各级夷平面, 为全市农业生产的主要用地区。

管制规则:

本区内耕地, 优先发展粮食、油料、蔬菜生产, 严禁随意

占用或弃耕。尽快改造中低产田土，充分利用田坎和农隙地种植作物，提高复种指数，实行科学种植，积极开发未利用土地，提高土地利用率。进一步搞好粮油、菜基地建设；鼓励将农业用地区内的其它用地整理、改造为耕地。控制农业用地区的农田转变用途；国家重点建设项目确需占用的，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，限制占用耕地发展林、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；实行农用地转用许可制度，不得超指标转变农业用地的用途，包括退耕还林也应符合规划或在取得转用许可手续之后方可进行。

农业用地内非农建设用地的流转要在符合土地利用总体规划的前提下进行评估和实施总量控制，并实行交易许可制度。鼓励农业用地区内的其它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。

## （二）园业用地区

面积 48261.72 公顷。

主要集中成片分布在井研、五通桥、犍为、夹江、市中区、峨眉山市的丘陵和山区地带。

该区土地用途丘陵地带以种植柑桔、梨、蔗、李、葡萄、

荔枝等水果，桑树、茶树、普通药材为主，山区地带以种植板栗、核桃、花椒、名贵中药材为主的经济作物。

管制规则：

园业用地不得擅自改变用途，非农业建设确需占用园地的，应视为占用耕地性质，并按占用耕地的报批办法批准占用，改变为直接农业生产服务用途的，应按农业产业结构调整，经农业部门批准方可改变用途。

严禁改变名、优、特、新园地的用途。

园地区内除耕地外影响园艺生产的其他地类，应尽可能调整开发为园地，形成规模生产，提高土地的集约化利用。积极改造中低产园地，更新淘汰适宜性差、产量低、品质劣、效益小的品种，提倡科学种园，提高土地的经济效益。

### （三）林牧业用地区

面积 708158.37 公顷。

主要分布于市境西南盆周山区地带，长江干支流的岷江、大渡河、青衣江上游的马边、峨边、沐川、犍为、沙湾山区县和峨眉山市的山区部分。

本区土地主要用于林牧业生产，发展林业和提供畜牧所需食草饲料和放牧场地。本区以山区地貌为主，由于亚热带立体气候差异大，区内林、草资源丰富，林种繁多、珍贵，水陆运输条件好，林业其他生产性建设较配套，具有发展林牧业的优良环境，全市大于 25 度的坡耕地集中在此区域，退耕后可供林

牧业发展用地。

管制规则：

区内坡度大于 25 度以上的坡耕地应逐步安排退耕还林还牧，25 度以下的坡耕地适宜种植业的，应改造成水平梯田梯土，实在不宜种植的，也应退耕还林、还牧。鼓励在维护或改善生态环境的前提下，建立人工、半人工草场。林、牧类用地不得擅自改变用途，农业内部结构调整应符合规划。严格禁止在林区内进行非农业、林业、牧业建设，禁止占用水土保持林、防风固沙林和防护用地，对毁林者要处以经济处罚乃至法律制裁；鼓励通过治理水土流失，防止荒漠化，以扩大林牧业用地面积。

#### （四）城镇及工矿用地

面积 41806.69 公顷

本区土地主要用于城镇、村镇、农村居民点、独立工矿区的建设，分布于全市。人口密集聚居，是当地经济、贸易、文化、科技中心，主要集中在沿江河、交通分布建设，并与工矿区紧密相连，水陆交通条件好，历史悠久，名胜古迹多，有潜在的开发价值。但城镇规模不大，人口密度大，人均用地面积偏紧，旧城区土地利用率不高，新城基础设施不完善，集镇星罗棋布，过分分散，农村居民点建设无序，土地浪费现象严重。

管制规则：

本区应严格按批准的建设规模和国家规定的用地标准使用

土地。加大旧城改造力度，进一步提高集镇建设规划，改变以路代市，带状发展的状况，提高土地利用效率。在平坝和浅丘地区，鼓励零散的农村住宅用地，通过土地整理缩并，尽量少占用耕地，集中建设，实现合理布局，并将腾出的耕地复垦。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。严禁占用规划区内的永久性绿地。严禁布局对规划区周围基本农田污染和对城市污染的建设项目，保护和改善生态环境。

### （五）自然及人文景观保护区

面积 12385.02 公顷。

主要有列入世界遗产名录的、四川唯一的世界自然与文化双重遗产的乐山大佛和峨眉山风景名胜区，马边大风顶国家级自然保护区、峨边黑竹沟省级自然保护区以及五通桥小西湖、夹江千佛岩、沙湾郭沫若故乡、黄丹风景区等自然及人文景观保护区。

管理规则：

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它用地调整适宜性用途。区内除与保护需要直接相关的建筑外，禁止其他各类建筑占用保护区的土地。保持景区内原有地貌、植被及景观。不准乱砍乱伐、污染环境，禁止各种破坏景观资源的行为。需开发新的旅游景区应符合土

地利用总体规划，并依法办理土地使用的手续，严禁以牺牲耕地为代价搞旅游开发。

## （六）其他用地区

面积 133944.20 公顷。

主要为江河水面和军事上用于射击、农场、机场、学校、医疗等生产生活用地。

管制规则：

充分、科学、合理地利用江河水面发展养殖业，不准随意违反《江河管理条例》和《土地开发复垦规定》垒填造地，挤占江河、缩小水面、影响江河、冲沟径流、影响防洪；不得擅自改变军事用地，确需改变的依照军事用地管理的有关规定办理。

## 八、耕地保护及土地开发、复垦和整理

### （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，“占一还一”补充耕地。必须对现有耕地实行全面保护，除本规划确定在规划以内需要占用的耕地、未列入生态建设规划实施的坡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，以

确保耕地总量动态平衡。基本农田按照国务院《条例》和省《办法》实施永久保护，进一步落实农田保护制度，补充、修改、完善管理办法。

## **(二) 土地开发、复垦和整理**

1997—2010 年通过开发复垦整理共增加耕地 9400 公顷。其中：土地开发复垦可增加耕地 3700 公顷，土地整理可增加耕地 5700 公顷。

## **九、重点建设项目用地规划与布局（见表八）**

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、工业等骨干性工程。根据全市国民经济和社会发展的需要，省下达的耕地控制目标和重点建设项目，以及市级各有关部门规划对本部门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，规划期间，全市共安排交通、能源、水利、工矿等各类重点建设项目，合计占用耕地 4887.33 公顷，其中省级重点建设项目 11 个，占用耕地 1007.35 公顷。

## **十、规划实施的综合措施**

实施乐山市土地利用总体规划是一项复杂的系统工程。要确保规划的实施，应从法律、法规、政策、行政、经济和技术

等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，努力实施规划。**

本规划一经批准，就具有相应的法律地位，任何单位和个人不得违背或随意修改，并纳入乐山市国民经济和社会发展规划和年度计划。在规划实施过程中，若确需作重大变动的，必须按规定经市人民政府审查并报省批准后方可更改和实施。

1、实行规划公告制度，经批准的市、县、乡镇土地利用总体规划必须向社会公示，使全社会知晓规划，自觉执行规划，监督实施规划。

2、制定与之配套的规章制度和实施办法。尽快制定《乐山市占用（临时）集体建设用地审批办法》、《乐山市非农业建设占用耕地征收耕地开垦费办法》、《乐山市土地开发项目资金管理办法》、《乐山市土地利用总体规划、年度计划执行台账制度》、《乐山市乡镇土地利用总体规划会审办法》、《乐山市非农业建设用地预审办法》等配套制度和办法。

3、制定与土地利用总体规划配套和协调的《乐山市土地利用、开发、保护、整治规划》、《农村宅基地建设用地规划》，交通、旅游、工业、农业、林业、畜牧业、乡镇企业等部门行业用地规划和土地利用专项规划在土地利用上应服从于土地利用总体规划。

4、根据新颁布的《中华人民共和国土地管理法》、《城市房地产管理法》等相关法律、法规，以用途管制制度代替现行

的分级限额审批制度，以实行农用地转用许可制度，改革现行的土地征用制度，建立完善的土地市场交易监管制度和农村集体所有土地的流转制度。

5、加大规划执法力度，建立经常性的监督管理制度，执法检查应以是否符合规划用地为依据，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，对违反土地利用总体规划、破坏耕地的要坚决查处，对构成犯罪的要依法追究刑事责任。

## （二）强化土地利用总体规划的行政管理

1、把总体规划的实施纳入政府常规议事日程，加强领导，建立与政绩挂钩的各级政府领导实施规划和执行年度计划目标责任制，及时研究、处理实施中遇到的重大问题，并每年按时逐级向政府报告规划及年度计划执行情况。

2、各级土地管理部门要以总体规划为依据，统一编制年度土地利用计划和土地开发计划。

3、强化建设用地的规划管理，实行建设用地规划预审——审批——验收制度。要按照土地利用总体规划和相关专项规划要求，对建设项目的用地用途、规模、选址、布局、耕地占补挂钩措施、土地利用计划指标等，经过预审合格核发《土地利用规划许可证》才能进行用地审批；在建设过程中应进行必要的跟踪监督，验收检查项目用地和占补挂钩完成情况，并据此颁发相应的土地权益证书。

4、严格保护基本农田。划定的基本农田，任何单位和个人不得擅自改变或占用，重点建设项目选址无法避开基本农田保护区的，必须依法报国务院批准，对违法占用、破坏、污染基本农田的，除处以罚款外，还应依法追究刑事责任。

5、建立和完善土地执法监察体系，实行垂直领导或建立市局直管的分区（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）严格执行土地用途管制制度，切实保护耕地**

土地用途管制是国家依据土地利用总体规划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十分严格的强制性管理土地措施，是我国今后土地管理必须长期坚持的方针。因此，全市土地利用总体规划的实施按照分级、分区土地利用总体规划的土地利用用途，制定土地的管制规则和措施，以此作为土地用途管制的依据。

1、农业用地区，即划入主要用于农业生产或直接为农业生产服务的区内耕地，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。鼓励农民加快中低产田土改造，提高复种指数，实行科学种植，进一步搞好粮油、棉基地建设；鼓励将农业用地区内的其它用地整理、改造为耕地。控制农业用地区的农田转变用途；国家重点建设项目确需占用的，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；实行农用地转用许可制度，不得超指标转变农业用地的用途。

农业用地区内非农建设用地的流转要在符合土地利用总体规划的前提下进行评估和实施总量控制，并实行交易许可制度。鼓励农业用地区内的其它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，即划入园业用地区、林业用地区、牧业用地区的土地分别用于园、林、牧业生产和生态环境保护，以及各自所必要的服务设施建设。鼓励园业用地区、林业用地区、牧业用地区除耕地外的其它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，建立人工、半人工草场。园、林、牧类用地不得擅自改变用途，农业内部结构应符合规划。严格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，防止荒漠化、盐碱化，以扩大园林牧业用地面积。

3、建设用地区即划入城镇、村镇、农村居民点、独立工矿

区的土地应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或空闲地，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它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，禁止其它各类建设和乱砍滥伐、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，保护耕地，集约用地，充分提高土地利用效率。**

1、在土地利用总体规划和年度计划的指导下，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、短租制、拍卖等有偿使用方式有机结合起来。深化产权制度改革中，土地产权市场的有偿使用范围，积极将土地产权推向市场；对农村集体经营建设用地，集体经济组织自用的，改变产权、实行让利，非自用的采用部分让利纳入国有土地出让轨道，以集体土地入股的股份不得转让；农民住房用地，逐步实现有偿使用制度，建立健全土地市场体系，培育和发展规范的房地产市场，政府垄断一级市场，使土地资源得到合理配

置，管好土地二、三级市场，形成分开、公正和有序的土地市场体制和竞争机制；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的增值。

2、严格界定行政划拨土地的对象和范围，缩小行政划拨用地比例，扩大出让供地范围，严格规定使用用途和使用年限，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、成立市、县、乡三级土地开发整理中心机构，对土地开发复垦整理的考察、论证、立项、实施、验收、资金运用等全过程统一管理，形成科学、高效、优质的管理网络，全程管理开发复垦整理工作。

4、制定土地开发、复垦、整理的经济扶持政策。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开发专项资金，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、集体、单位开发、整理、复垦耕地，利用土地开发资金，给予必要的经济扶持。开发未利用土地，可在一定期间内减免农业税和集体提留；按照“谁开发、谁受益”的原则，确定具有法律效力的土地使用权或土地承包权凭证；建设单位整理、复垦和搞规模开发耕地的投资，应列入生产成本或建设项目总投资。

5、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开发、复垦、整理工作，有条件的地方，还可将此项工

作与移民安置工程、社会再就业工程等结合起来。

6、严格依法收缴耕地开垦费或耕地开垦保证金。非农建设占用耕地必须实行“占一还一”的耕地补偿规定，可以直接开发或缴纳耕地开垦费，承担补充耕地任务，拒不开发又不缴纳耕地开垦费的不予审批用地，开发耕地不符合质量要求的，可处以罚款，用于补助开发，或不发给相应建设用地的土地使用权证。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和补交耕地出让金。

7、加强对沿线及城镇郊区耕地的保护力度，确实需要占用该区间耕地的，除符合土地利用总体规划外，还应利用经济杠杆调控，促其保护力度。

#### **（五）运用现代科学技术，提高规划实施的管理水平**

加强全市土地遥感动态监测队伍建设，采用精度高的航、卫星资料和全数字化的监测手段，使规划实施反馈做到快速准确；尽快建立全市统一的与省联网的土地规划管理信息网络，改革规划管理的技术手段，使规划实施中动态管理建立在数字化和规范化基础上，全面提高全市土地利用总体规划的管理水平。

# 乐山市土地利用总体规划说明

一、规划修编的过程

二、规划修编的指导思想、目的、原则、任务和依据

三、规划修编中有关具体问题