

---

乐山市  
土地利用总体规划  
(2006-2020 年)

乐山市人民政府  
二〇一〇年十二月

## 乐山市土地利用总体规划修编协调小组成员及单位名单

组 长：	黄若建	市人民政府副市长
副组长：	童光明	市人民政府副市长
成 员：	王定军	市政府副秘书长
	赵发澍	市国土资源局局长
	吴洪贵	市发展和改革委员会副主任
	刘志刚	市经济委员会副主任
	张苏蒙	市国土资源局副局长
	贺 诚	市规划和建设局副局长
	熊建新	市交通局副局长
	汪建左	市水利局副局长
	陈树明	市农业局副局长
	万 勇	市林业局副局长
	汤一凡	市环保局副局长
	徐进才	市统计局副局长
	洪 佳	市旅游局副局长
	广 兵	市财政局副局长
	梁设端	市教育局副局长
	梅旭东	市军分区营建办主任

土地利用总体规划修编协调小组办公室设在市国土资源局，由王定军同志担任主任，赵发澍同志担任常务副主任，吴洪贵、刘志刚同志担任常务副主任。

# 乐山市土地利用总体规划

## （2006-2020年）

**编制单位：乐山市人民政府**

**编制组织单位：乐山市国土资源局**

**技术编制单位：西南大学资源环境学院**

## 目 录

前言.....	1
总则.....	2
一、规划目的.....	2
二、规划依据.....	2
三、规划范围.....	4
四、规划期限.....	4
<b>第一章 规划背景.....</b>	<b>5</b>
第一节 乐山市概况.....	5
第二节 土地利用现状及分析.....	7
第三节 上轮土地利用总体规划实施成效.....	9
第四节 土地利用的机遇与挑战.....	11
第五节 土地利用趋势.....	13
<b>第二章 规划指导原则与战略目标.....</b>	<b>14</b>
第一节 指导思想和原则.....	14
第二节 规划目标任务.....	16
<b>第三章 土地利用结构调整.....</b>	<b>18</b>
第一节 合理调整土地总体结构.....	18
第二节 稳定农用地结构.....	19
第三节 优化城乡建设用地结构.....	19
第四节 保障基础设施用地需求.....	20
第五节 适度开发土地后备资源.....	20
<b>第四章 土地利用布局优化.....</b>	<b>21</b>
第一节 优化生态用地布局.....	21
第二节 优化农用地布局.....	24
第三节 优化城乡建设用地布局.....	25
<b>第五章 区域土地利用调控.....</b>	<b>27</b>
第一节 土地综合分区.....	27
第二节 建设用地管制分区.....	30
第三节 土地利用功能分区.....	32
<b>第六章 土地整治安排.....</b>	<b>36</b>
第一节 土地整治目标.....	36
第二节 土地整治分区与重点区域.....	36
第三节 土地开发整理重点项目.....	38
第四节 加强新增耕地质量建设.....	40
第五节 积极推进城乡建设用地增减挂钩.....	40
<b>第七章 重点工程建设安排.....</b>	<b>41</b>

第一节 重大基础设施工程	41
第二节 重点土地整治工程	44
第三节 重点生态建设与环境治理工程	45
<b>第八章 中心城区土地利用</b>	<b>46</b>
第一节 规划控制范围	46
第二节 土地利用调控目标	46
第三节 空间布局	47
第四节 建设用地发展方向	49
第五节 建设用地空间管制	50
<b>第九章 近期规划</b>	<b>52</b>
第一节 近期土地利用目标	52
第二节 近期土地利用重点	53
<b>第十章 规划实施保障措施</b>	<b>54</b>
第一节 法律措施	54
第二节 行政措施	54
第三节 经济措施	56
第四节 技术措施	57
第五节 公众参与	57
<b>附表</b>	<b>58</b>
附表1 乐山市土地利用主要调控指标表	58
附表2 乐山市土地利用结构调整表	59
附表3 乐山市各县（区）耕地保有量、基本农田保护面积指标表	59
附表4 乐山市各县（区）园地面积指标表	60
附表5 乐山市各县（区）林地面积指标表	60
附表6 乐山市各县（区）牧草地面积指标表	61
附表7 乐山市各县（区）建设用地指标表	62
附表8 乐山市各县（区）新增建设占用耕地及补充耕地表	63
附表9 乐山市中心城区建设用地管制分区表	63
附表10 乐山市重点建设项目用地规划表	64

## 前言

为牢牢把握加快发展、科学发展、又好又快发展的总体取向，坚持“一主导、四推进、五加强”的总体思路，全面落实科学发展观、促进土地利用方式的根本转变，建设资源节约型、环境友好型社会，更好地统筹各行各业用地，切实保护和合理利用土地资源，促进乐山市又好又快发展，实现经济社会全面、协调可持续发展，围绕建设成为四川经济发展重要增长极，西部交通次级枢纽、成都经济区南部中心、中国一流旅游目的地的战略目标，依据《中华人民共和国土地管理法》的有关规定，根据《四川省土地利用总体规划（2006~2020年）》、《乐山市国民经济和社会发展第十一个五年规划》、《乐山市灾后重建土地利用规划(2008-2010年)》，乐山市人民政府组织编制了《乐山市土地利用总体规划（2006~2020年）》。

本《规划》是规划期内乐山市土地开发、利用、整治和保护纲领性文件，是落实土地宏观调控和土地用途管制、规划城乡建设和统筹各项土地利用活动的重要依据。

# 总则

## 一、规划目的

为牢牢把握加快发展、科学发展、又好又快发展的总体取向，坚持“一主导、四推进、五加强”的总体思路，全面落实科学发展观、促进土地利用方式的根本转变，建设资源节约型、环境友好型社会，更好地统筹各行各业用地，切实保护和合理利用土地资源，促进乐山市又好又快发展，实现经济社会全面、协调可持续发展，围绕建设成为四川经济发展重要增长极，西部交通次级枢纽、成都经济区南部中心、中国一流旅游目的地的战略目标，制定本规划。

## 二、规划依据

### 1、法律法规

- (1) 《中华人民共和国土地管理法》
- (2) 《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
- (3) 《中华人民共和国城乡规划法》；
- (4) 《基本农田保护条例》；
- (5) 《四川省〈中华人民共和国土地管理法〉实施办法》；
- (6) 《中华人民共和国环境保护法》
- (7) 《中华人民共和国森林法》；
- (8) 《中华人民共和国森林法实施条例》。

### 2、国家政策

- (1) 《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28号）；
- (2) 国务院办公厅《国务院办公厅转发国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作意见的通知》（国办发[2005]32号）；
- (3) 国土资源部《关于贯彻落实〈国务院关于深化改革严格土地管

理的决定〉的通知》；

(4) 国土资源部《关于开展土地利用总体规划实施评价和修编前期调研工作的通知》（国土资发[2004]133号）；

(5) 国土资源部《关于做好土地利用总体规划修编前期工作中“四查清、四对照”工作有关问题的通知》（国土资发〔2005〕182号）。

### 3、行政规章和规范性文件

(1) 国土资源部办公厅《关于印发市市乡级土地利用总体规划基数转换与各类用地布局指导意见（试行）的通知》（国土资厅发〔2009〕51号）；

(2) 国土资源部《市县乡级土地利用总体规划规划基数转换与各类用地布局指导意见》；

(3) 《土地利用总体规划编制审查办法》（中华人民共和国国土资源部第43号令）；

(4) 中华人民共和国土地管理行业标准《市（地）级土地利用总体规划编制规程》（TD/T 1023-2010）；

(5) 《关于进一步落实耕地保护责任制、做好基本农田保护工作的通知》（川国土资发[2007]39号）；

(6) 四川省国土资源厅关于印发市、县土地利用总体规划成果技术审查方案的通知（川国土资发[2009]47号）。

### 4、相关规划

(1) 《四川省土地利用总体规划（2006-2020年）》

(2) 《乐山市土地利用总体规划（1997-2010年）》；

(3) 《乐山市城市总体规划（2004-2020年）》；

(4) 《乐山市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要（2006-2010年）》；

- (5) 《乐山市综合交通规划（2006-2020年）》；
- (6) 《乐山市灾后重建土地利用规划（2008-2010年）》；
- (7) 《长江流域综合规划》；
- (8) 《岷江流域综合规划报告》；
- (9) 《青衣江流域综合规划报告》；
- (10) 《乐山市水资源综合规划》。

### **三、规划范围**

规划范围为乐山市行政区域范围，土地总面积 12827.49 平方公里。

### **四、规划期限**

规划期限为 2006-2020 年，基期年为 2005 年，近期目标年为 2010 年，规划目标年为 2020 年。

# 第一章 规划背景

## 第一节 乐山市概况

乐山市位于四川中南部、四川盆地西南部、成都平原至川西南山地过渡带。北连眉山市，东邻自贡市，南接宜宾市和凉山彝族自治州，西界雅安市。介于东经  $102^{\circ} 55'$ — $104^{\circ} 00'$ 、北纬  $28^{\circ} 25'$ — $29^{\circ} 55'$  之间。南北长 165 公里，东西宽 90—120 公里，幅员面积 12827 平方公里。

市境地势呈西南高、东北低的倾斜状，地貌以山地为主，丘陵次之，平原较少，分别占全市幅员面积的 67%、21%、12%。海拔高程 320 米—4288 米。气候属水热组合优越的中亚热带季风湿润气候，为我国内地四川盆地西部特殊的“海洋性气候岛”的一部分。地层从前震旦系峨边群到第四系全新统都有赋存。复杂多样的地理环境和气候条件，形成了丰富多彩的土地利用类型、矿产资源和自然地理景观，市域内工业、农林牧业、采矿业、旅游业等得到综合发展。

乐山市境内主要河流有岷江、大渡河、青衣江、茫溪河、马边河、官料河等，当地水资源总量 119 亿立方米，人均占有量 3420 立方米，水资源相对丰富。因河流众多，水能资源理论蕴藏量 790 万千瓦，经济可开发量约 670 万千瓦，目前开发量仅 40%，除了已开发的龚嘴电站、铜街子电站、黄丹电站，和正在建设的沙湾电站、千佛岩电站、舟坝电站等大中型电站外，还有犍为电站、老木孔电站等电航结合的大中型低水头电站正在积极论证推进之中。这些水能资源距工业、城市负荷中心近，可开发价值大。

全市辖 11 个区、市、县、自治县，115 个乡、96 个镇、4 个街道办事处。2005 年末总人口 347.90 万人，其中非农业人口 86.74 万人，农业人口 261.16 万人。

乐山中心城市的老城区，是国家历史文化名城，乐山的名山、名佛、

名人、名城驰名中外。全市有世界自然与文化遗产一个；国家级风景名胜区2个；国家A级旅游景区12个；国家级自然保护区1个；国家级森林公园2个；国家级地质公园1个；全国重点文物保护单位10个；全国农业旅游示范点2个；全国工业旅游示范点1个；省级森林公园3个、省级自然保护区1个、省级文物保护单位27个。在国家划分的自然旅游资源类别中，乐山就有25种之多。峨眉山—乐山大佛是世界自然与文化双遗产，马边大风顶国家级自然保护区面积达3.4万公顷，峨边黑竹沟省级自然保护区面积达1.8万公顷；还有沙湾郭沫若旧居、沙湾大渡河美女峰、五通桥小西湖、夹江千佛岩、沐川竹海等人文、自然风景区。

乐山市近年来经济发展较快。2005年全市GDP达到306.72亿元，总量和增速分别居全省第7位和第12位。其中：第一产业增加值56.16亿元，增长5.4%；第二产业增加值160.69亿元，增长17.5%；第三产业增加值89.87亿元，增长9.0%。三次产业分别拉动经济增长1.0、9.1、2.7个百分点，对经济增长的贡献率分别为7.5%、71.0%、21.5%。三次产业增加值占GDP的比重由上年的19.7：49.6：30.7调整为18.3：52.4：29.3。

乐山市“十五”期间工业年均增长21%。全市民营经济增加值已占到全市GDP总量的50%以上。优势产业凸显，产品竞争力增强。电子材料、冶金建材、盐磷化工、清洁能源、农产品加工五大产业发展壮大，主导产品半导体元器件、多晶硅、PVC、纯碱、铝锭、铁合金、墙地砖、水泥等产销量稳步增长，市场占有率不断提高，竞争优势凸现。特色县域经济初见雏形，五通桥区的盐磷化工产业、井研农产品加工、夹江县陶瓷产业、沙湾区的水电和冶金建材产业、沐川县的林浆纸产业、峨边和马边的水电及高载能产业等初具规模，有的甚至在全国都占有重要地位。

## 第二节 土地利用现状及分析

### 1、土地利用现状

2005年乐山市土地总面积为1282749公顷。农用地总量1127714公顷，占土地总面积87.91%，其中耕地总量为225599公顷，占农用地的20%；园地总量为48886公顷，占农用地的4.33%；林地总量为658276公顷，占农用地的58.37%；牧草地总量为84312公顷，占农用地的7.48%；其他农用地总量为110641公顷，占农用地的9.81%。

建设用地总量54948公顷，占土地总面积4.28%，其中城乡建设用地44543公顷，占建设用地总量的81.06%，交通水利用地9343公顷，占建设用地总量的17.0%，其他建设用地1062公顷，占建设用地总量的1.93%。城乡建设用地中，农村居民点23617公顷，占城乡建设用地的53.02%，城镇用地17126公顷，占城乡建设用地的38.45%，独立工矿用地1064公顷，占城乡建设用地的2.39%，其他独立建设用地2736公顷，占城乡建设用地的6.14%。

其他用地总量100087公顷，占土地总面积7.80%，其中水域40936公顷，占其他用地的40.90%，自然保留地59151公顷，占其他用地的59.10%。

### 2、土地利用特点

一是土地利用地域差异非常显著。沐川县、峨边县、马边县、金口河区属山区县，土地利用的基本特点是人口密度低，以林、牧为主，农业比重小，经济欠发达，基础设施落后，建设用地少；井研县、犍为县、五通桥区是较典型的丘陵县，土地利用的基本特点是农业为主，林地少，自然生态较差，水土流失较严重；市中区、沙湾区、夹江县、峨眉山市是全市经济较发达的区域，全市的平坝、平原主要分布在此区域，土地利用的基本特点是人口密度高，建设用地比重高，农业结构中经济作物比重较高，

农业生产效益较高。二是林地比重大，森林覆盖率高，自然生态较好。全市林地比重高达土地总面积的 51.32%，森林覆盖率为 52.50%，分别比四川省平均水平高 10.77 个百分点和 23.52 个百分点，自然生态较好。

### 3、当前土地利用中的主要问题

#### （1）人均用地区域分布不均，人地矛盾突出

全市人均土地 0.37 公顷，仅为四川省人均水平的 61.67%，人均耕地 0.066 公顷，与全省人均持平。全市人均土地超过 1 公顷的有三个区县，人均土地不到 0.20 公顷的有两个区县，最高和最低相差 11.6 倍。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，经济社会发展与土地资源供给的矛盾日益突出。

#### （2）耕地质量不高，低产园、低产林地较多

全市大于 25 度坡耕地面积 33840 公顷，占全市耕地面积的 15%，耕地中，中低产田土面积约有 10.74 万公顷，占全市耕地总面积的 47%，单位面积产量仅为全省平均水平的 86.92%；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，约占全市林地总面积的 5.5%。这些低产田土、低产园、低产林普遍缺乏科学种植，品种低劣，单产低，产值不高。

#### （3）耕地后备资源匮乏，分布偏远、零散、开发难度大且生态环境约束强

乐山市可开发土地资源主要为荒草地、河滩地，可开发土地面积 7383 公顷，其中荒草地 3563 公顷、滩涂 3007 公顷。但大部分分布在山区，分布偏远、零散，多数坡度大于 25 度，开发难度大且生态环境约束强，多适宜开发为林地、牧草地，耕地后备资源匮乏。

#### （4）城镇化水平低，建设用地内部结构和布局有待进一步优化

2005年全市总人口347.9万人，其中非农业人口86.74万人，城镇化率仅34.45%。人口、城镇、经济高度集中于中部和西南部平坝丘陵区，其他地区相对较少。全市大多数城镇建设布局不尽合理，未能充分发挥应有的经济辐射作用和聚集作用。

（5）建设用地利用粗放，节约集约用地水平需进一步提升

2005年乐山市单位建设用地GDP为55.82万元/公顷，单位建设用地二三产业产值为45.60万元/公顷，略高于全省平均水平，但有五县未达到平均值，最低的不足平均水平的一半。人均建设用地面积158平方米，城镇人均建设用地面积为174平方米，略低于四川省平均水平，但超过规定标准。建设用地地区差异明显，节约用地尚有巨大潜力，节约集约用地任重道远。

### 第三节 上轮土地利用总体规划实施成效

上一轮土地利用总体规划的实施，推动了乐山社会、经济的可持续发展，对合理利用土地资源，强化土地利用的宏观调控，协调用地矛盾，优化土地利用结构和落实各业用地都起到了积极的作用。一方面有效地遏制了建设用地盲目扩大，严格保护了基本农田，提高了土地利用集约化水平，另一方面通过合理安排用地，确保重点工程等各类建设项目用地的合理需求，为地方经济、社会发展提供了用地保障。具体主要表现在以下几个方面：

1、以规划为依据，以用途管制为手段，土地利用管理的力度大大加强。体现了土地利用总体规划对各类用地的整体控制作用。

2、强化了对耕地，特别是对基本农田的保护。首先在空间布局上，通过用途分区，明确了耕地和基本农田保护范围，树立起一道法定的保护屏障；其次，规定了占用耕地和基本农田都必须实行“占一补一”措施，这从根本上扭转了耕地减少的局面，同时也促进了乐山市土地资源的保护

和可持续利用，实现了对耕地的数量和质量的保护。

3、为全市经济的强劲发展做出了巨大贡献。规划期间，全市 GDP 由 1108368 万元增加到 3067168 万元，增加了 1.77 倍，年均增长 19.64%，每公顷新增建设用地的 GDP 增长量达到 449.59 万元，保障了全市经济的快速发展。

4、有力地促进了城市化发展。9 年来，全市城镇村工矿规模增加了约 3343 公顷，其中城镇扩大约 2677 公顷。城镇用地占城乡用地的比例由 37.50% 提高到 41.83%，城市化率由 1996 年的 23% 提高到 2005 年的 34.45%，全市非农业人口增加近 11 万人。

5、促进了土地集约节约利用。1996 年至 2005 年，单位建设用地固定资产投资额由 6.9 万元/公顷增加到 21.9 万元/公顷，提高了 2.2 倍，单位建设用地国内生产总值由 21.9 万元/公顷增加到 55.8 万元/公顷，年均提高 17.20%。

6、建设用地规模和范围得到一定程度控制。上轮规划通过从上至下下达建设用地控制指标，图上划定建设用地规模控制红线，使建设用地被控制在圈定的规模范围内。并且在实施土地利用总体规划过程中，统筹安排各类建设用地，合理控制新增建设用地规模，为建设用地规模的控制发挥了积极的作用。

7、通过规划，规范土地市场，积极引进和合理使用市外、省内外和国内外的资金，促进土地、劳动力和资金等生产要素的优化组合，提高了土地利用效率和效益，提高了土地资产价值。

8、增强了依规划用地观念。土地使用者在用地手续办理过程中加深了用地必须符合规划的认识。各级政府在协调建设发展与耕地保护的矛盾中体会到了统筹安排土地利用的重要性。国土资源部门在用途管制的实施中加强了规划的龙头地位。

## 第四节 土地利用的机遇与挑战

### 1、乐山市土地利用面临的机遇

（1）乐山市被国家纳入《成渝经济区区域规划》，属于“双核五带”中的沿长江发展带，定位于新能源、新材料、冶金建材、盐化工和磷化工产业基地，风景和文化旅游胜地，重要的交通节点和港口城市，具有承接成都、重庆等产业转移以及“双核”的经济联系沟通，带动周边地区发展的作用。同时乐山又是四川“十二五”区域规划思路中五大经济区的川南经济区，是整体发展水平仅次于成都的重要经济区。规划期内乐山经济社会高速发展，有利于促进土地资源的综合开发利用，进一步发挥市场在土地资源配置中的基础作用，有利于促进土地利用和管理方式的转变，加强土地宏观调控。

（2）国家深入实施西部大开发战略，加大对西部基础设施、资源开发、特色产业、生态建设、科技和民生等领域的投入，有利于促进土地利用结构的调整和优化，促进土地的高效、集约和可持续利用。

（3）落实科学发展观，建设和谐社会，推行循环经济发展模式，为缓解土地需求压力奠定重要基础；树立科学发展观，落实“五个统筹”有利于协调区域间，城乡间，人与土地间的关系；大力发展循环经济、低碳经济，改变粗放型经济发展模式，有利于节约和合理利用土地，缓解经济增长对土地的压力。

（4）乐山市2020年“两个高于、四个提前、五个翻番”<sup>1</sup>的实现\*，土地的投资强度和利用水平将会大幅度提高，有助于提高土地的质量和利用效率。

<sup>1</sup>两个高于：确保城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入的增速、单位GDP能耗和主要污染物排放总量的降幅高于全省平均水平。四个提前：2008年，力争地区生产总值、规模以上工业增加值、全社会固定资产投资、财政一般预算总收入提前两年完成“十一五”规划确定的目标。五个翻番：2011年，实现人均地区生产总值、规模以上工业增加值、旅游业增加值、社会消费品零售总额、财政一般预算总收入在2006年的基础上翻一番

（5）乐山市有 12827.49 平方公里的地域，为土地利用提供了广阔的腹地和更加灵活高效的利用方式，可以遵从比较优势的原则，从统筹区域，统筹城乡的角度，更加合理地布局产业，协调各业各类用地，促进经济社会快速持续发展。

（6）灾后恢复重建工作的开展为改善乐山市土地利用带来了历史性机遇。已批准的《乐山市“5.12”地震灾后重建土地利用规划（2008—2010）》的实施，有利于协调各业各类用地需求，促进产业结构优化升级和合理布局；受损城乡居民点体系、基础设施网络的恢复和重建，有利于加强城乡区域统筹，改善用地结构和优化用地布局，促进土地节约集约利用；灾毁土地整理复垦投入力度的加大，有利于改善耕地生产条件，提高农业综合生产能力。

## 2、乐山土地利用面临的挑战

（1）耕地保护形势更加严峻，保持耕地占补平衡的难度加大。乐山人多地少，城镇化、工业化的快速推进不可避免要占用部分耕地，现代农业发展和生态建设也需要调整占用一些耕地。但乐山耕地后备资源匮乏，分布偏远、零散、开发整理投入大，生态环境约束强，制约了乐山的耕地资源补充能力，补充优质耕地、保持和提高粮食综合生产能力的任务更加繁重，耕地的开发、利用和保护将面临更加严峻的形势。

（2）建设用地的供需矛盾更加突出，保障社会经济建设用地的难度加大。乐山正处于城镇化、工业化快速发展阶段，规划近期目标年和规划目标年，城镇人口将分别达到 145.96 万和 243 万，城镇化率达到 41% 和 64.3%，特别是“增长极，次枢纽、南中心、目的地”<sup>2</sup>战略的推进，城镇工矿用地需求量将在相当长时期内保持较高水平；推进城乡统筹和区域一体化发展，将拉动区域性基础设施用地的进一步增长；建设社会主义新农

<sup>2</sup>即把乐山建设成为四川经济发展重要增长极，西部交通次级枢纽、成都经济区南部中心、中国一流旅游目的地。

村，还将需要一定规模的新增建设用地作为支撑。但随着耕地保护和生态建设力度的加大，可用作新增建设用地的空间十分有限，各项建设用地的供给面临前所未有的压力。

（3）统筹各业土地利用的任务更加艰巨，协调各类用地的难度加大。随着市场经济的深入发展，经济结构的不断优化升级，经济发展方式快速转变，亟待转变土地利用模式和方式，优化各业土地利用结构；实施新型工业化和城镇化发展战略，实现城乡统筹和区域协调，对调整区域土地利用提出了更高要求。经济社会的加快发展和人民日益丰富的物质文化生活，对交通、水利、能源、教育、居住等基础和公益设施建设需求日益增长，形成各行业、各区域土地利用目标的多元化，加大了调整和优化行业、区域土地利用结构与布局的难度，统筹协调行业、区域土地利用的任务日益繁重，难度加大。

（4）汶川地震使土地供需矛盾更加突出。汶川“5·12”特大地震灾害给我市造成了较大的损失。灾害波及全市216个乡镇和街道办事处，受灾人口约1753017人，耕地损毁面积4094公顷，其中可通过复垦整理恢复耕种的面积为4033公顷，耕地灭失的面积为61公顷，建设用地受损面积为572公顷。整理复垦灾毁耕地、稳定全市耕地面积任务更加艰巨；一些城乡住房倒塌和损毁，一些建设用地功能受损，一些独立工矿用地和交通、能源、水利等基础设施及公共服务设施受损严重，恢复重建用地需求量很大，使我市建设用地供需矛盾更加突出；区域生态功能遭受一定损害，环境承载力和土地利用安全性有所降低，亟需调整土地利用布局。

## 第五节 土地利用趋势

乐山市人口多，土地少，后备资源有限，工业化、城镇化正处于快速发展阶段，资源环境约束逐步凸现，建设用地供需矛盾更加突出，农用地特别是耕地保护的形势日趋严峻，统筹区域用地需求任务艰巨。党的十七

届三中全会提出，实行“最严格的耕地保护制度”和“最严格的节约用地制度”。乐山市未来土地利用主要呈四个方面的发展趋势：

一是耕地保护将进一步得到强化。国家采取设立城镇扩展边界、划定永久性基本农田等方式，进一步强化耕地保护，确保国家粮食安全。为了落实耕地保护责任，必须协调建设发展与耕地保护的矛盾，调整、优化基本农田布局，使基本农田稳得住，建设发展空间有保障。

二是土地利用方式将面临根本性转变。乐山市要利用有限的土地资源满足不断增长的土地利用需求，必须按照“管住总量、严控增量、盘活存量、集约高效”的原则，严格控制新增建设用地规模，加强政策引导，充分挖掘现有存量建设用地潜力，提高土地利用效率和效益，促进土地节约和集约利用水平的不断提高。

三是土地整治力度将逐步加大。作为社会主义新农村建设的重要推手、实行耕地占补平衡的主要途径和改善土地生产条件的关键措施，土地整治将成为规划实施的重要手段，力度会越来越大，在土地利用结构和布局调整方面发挥越来越重大的作用。

四是土地生态环境建设将得到高度重视。“一要吃饭、二要建设、三要环境”，是实现土地资源可持续利用、社会经济可持续发展的基本理念，作为丘陵山地为主的地区，保护资源和改善生态环境，将成为社会共识，对生态用地的宏观调控和微观管理将会更加严格。

## **第二章 规划指导原则与战略目标**

### **第一节 指导思想和原则**

#### **1、指导思想**

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观为统领，以实现又好又快发展为主题，牢牢把握加快发展、科学发展,围绕建

设四川工业强市、四川文化强市和国际旅游城市的战略目标，按照一主导、四推进、五加强的总体思路<sup>3</sup>，为把乐山建设成为四川经济发展重要增长极，西部交通次级枢纽、成都经济区南部中心、中国一流旅游目的地提供用地保障。以严格保护耕地为前提，节约集约用地为核心，以统筹协调土地利用为主线，统筹各行各业用地，促进城乡统筹和区域协调发展，提高土地资源对经济社会可持续发展的保障能力。

## 2、规划原则

### （1）严格保护耕地和基本农田

实行耕地数量、质量、生态全面管护，严格控制非农建设占用耕地特别是基本农田，加强基本农田建设；加大土地整理复垦开发补充耕地力度，确保补充耕地质量；统筹安排各类农用地，合理调整农用地结构和布局，努力提高农业综合生产能力。

### （2）保障科学发展，节约集约用地

坚持需求引导与供给调节，合理确定新增建设用地规模、结构和时序；通过盘活存量建设用地，内涵挖潜、由粗放低效向集约高效转变，节约集约用地，提高土地资源对经济社会可持续发展的保障能力。

### （3）优化土地利用结构，统筹协调土地利用

加强区域土地利用调控和引导，明确区域土地利用方向，制定和实施差别化的土地利用政策，优化土地利用结构和布局。

### （4）加强土地生态保护，建设环境友好型社会

协调土地利用与环境生态建设，制定不同区域环境保护的用地政策，因地制宜改善土地生态环境，构建生态文明的城乡环境，建设环境友好型社会，促进土地资源的可持续利用。

<sup>3</sup>即以工业强市为主导；推进新型工业化，推进新型城镇化，推进农业现代化，推进现代服务业；加强开放合作，加强科技教育，加强县域经济，加强基础设施，加强生态建设

## 第二节 规划目标任务

### 1、经济社会发展目标

#### （1）战略定位

加快建设“增长极，次枢纽、南中心、目的地”即把乐山建设成为四川经济发展重要增长极，西部交通次级枢纽、成都经济区南部中心、中国一流旅游目的地。

#### （2）发展目标

经济发展目标：近期目标年全市地区生产总值达到750亿元，2015年达到1500亿元，规划目标年达到2800亿元。人均地区生产总值近期目标年达到22000元，2015年达到43000元，规划目标年达到80000元。

人口和城镇化发展目标：严格控制人口增长。近期目标年总人口控制在356万人左右，规划目标年控制在到378万人左右，其中，城镇人口近期目标年145.96万人左右，城镇化水平达到41.0%，规划目标年城镇人口在243万人左右，城镇化水平达到64.3%。

### 2、土地利用规划目标

规划期内土地利用的总体目标,是围绕“加快建设灾后美好新家园，加快建设西部经济发展高地”的战略目标，统筹推进抗震救灾、恢复重建和科学发展。充分考虑资源环境约束条件，用好政策、完善机制、创新技术，实施保护与保障并举、集约挖潜和统筹协调并重的可持续发展土地利用总体战略，加强土地宏观调控和用途管制,使土地利用结构和布局得到合理调整、土地利用方式转变取得明显进展、农用地特别是耕地得到有效保护、建设用地集约利用水平显著提高、土地生态环境明显改善,促进经济社会全面协调可持续发展。

主要规划目标是：

#### （1）优先保障灾后重建用地。规划近期，除安排灾后重建过渡性安

置用地 46 公顷外，规划新增灾后恢复重建建设用地 1631 公顷（含单独下达给受灾严重的夹江县 131 公顷）。

完成灾毁土地整理复垦 4405 公顷，其中，复垦灾毁耕地及临时占用耕地 4079 公顷，复垦城镇、农村居民点及工矿废弃地 264 公顷。

（2）严格保护耕地特别是基本农田，耕地面积基本保持稳定，质量有所提高，基本农田布局更加优化，粮食综合生产能力稳定提高，确保粮食安全。全市耕地保有量近期目标年保持在 225000 公顷以上，规划目标年保持在 222800 公顷以上。规划期内基本农田保持在 195000 公顷以上，保护率为 87.52%。

（3）合理调整农用地结构和布局，园地、林地面积稳定增加，牧草地面积保持稳定，促进农业的规模化、专业化生产，促进农业发展、农民增收、农村繁荣。全市近期目标年园地面积达到 54040 公顷，林地面积达到 666300 公顷，牧草地面积稳定在 83990 公顷。规划目标年园地、林地面积分别达到 57801 公顷和 676300 公顷，牧草地面积稳定在 82943 公顷左右。

（4）盘活建设用地存量，控制建设用地增量，建设用地由外延扩张向内涵挖潜转变，闲置土地得到充分利用，土地集约利用水平明显提高，促进经济增长方式的转变。近期目标年建设用地总量控制在 58200 公顷以内，城乡建设用地总量不超过 46640 公顷，城镇工矿用地总量控制在 23100 公顷以内，新增建设用地总规模控制在 3500 公顷以内。规划目标年建设用地总量控制在 64400 公顷以内，城乡建设用地总量不超过 50830 公顷，城镇工矿用地总量控制在 27800 公顷以内，新增建设用地总规模控制在 9990 公顷以内。

（5）严格控制建设用地占用耕地的规模，尽可能不占耕地，少占好地，充分利用现有建设用地和废弃地。规划近期全市新增建设用地占用耕地规模控制在 1500 公顷以内，占用农用地控制在 3100 公顷以内。规划期

内全市新增建设用地占用耕地规模控制在 3800 公顷以内，占用农用地控制在 8730 公顷以内。

（6）宜耕土地后备资源得到适度开发,土地整理复垦全面推进。按照建设占用耕地与开发整理复垦补充耕地相平衡的原则,并充分考虑生态环境保护的要求,规划期内安排基本农田整理 100000 公顷，新增耕地 10000 公顷，其中规划近期土地整理 50000 公顷，新增耕地 5000 公顷。整理农村居民点 586 公顷，其中规划近期整理农村居民点 76 公顷。开发 283 公顷其他用地为耕地。

（7）加快国土整治步伐,土地退化趋势得到控制,生态环境有比较明显的改善,增强发展的可持续性。规划近期，将质量较差、退化严重、适宜林木生长的草地323公顷改造为林地，规划期内改造低产退化牧草地1369公顷为林地。规划期内利用荒山荒坡、河滩地等植树造林17650公顷，其中规划近期植树造林8313公顷。近期目标年乐山市森林覆盖率达到 54.4%，规划目标年森林覆盖率达到55%。

（8）提高建设用地节约集约利用水平。各县（市、区）在编制土地利用总体规划时，必须严格控制人均城镇工矿用地水平，贯彻节约集约用地的原则，鼓励建设用地内涵挖潜，提高建设用地节约集约利用水平。

（9）严格保护生态用地，对自然保护区、世界自然遗产地、森林公园、生物多样性丰富的区域，严格保护；继续实施天然林资源保护工程，巩固退耕还林成果。

## **第三章 土地利用结构调整**

### **第一节 合理调整土地总体结构**

根据全市社会经济发展对土地利用的需求，适度调整土地总体结构，严格保护耕地特别是基本农田,合理调整农用地结构,优化城乡建设用地结构,适度开发后备土地资源,提高土地利用效率。

农用地：规划目标年农用地总面积1137041公顷，比基期年增加9327公顷，占土地总面积比重上升0.73%；其中近期目标年农用地1133413公顷，比基期年增加5699公顷，占土地总面积比重比2005年增加0.44%。

建设用地：规划目标年建设用地总规模64400公顷，占土地总面积比重比基期年上升0.74%；其中近期目标年建设用地总规模58200公顷，占土地总面积比重上升0.25%。

其他用地：规划目标年其他用地总面积81308公顷，占土地总面积比重比基期年下降1.46%；其中近期目标年其他用地91136公顷，占土地总面积比重下降比基期年0.70%

## 第二节 稳定农用地结构

落实上级规划下达的耕地保护目标，严格控制耕地占用，增加园地面积，提高林地比重，改造低质牧草地，保持农用地数量基本稳定，结构优化。

近期目标年耕地面积225000公顷，占农用地比重比基期年减少0.15%；园地面积稳定增加，为54040公顷，占农用地比重比基期年提高0.43%；林地面积666300公顷，占农用地比重比基期年提高0.41%；牧草地面积略有减少，为83990公顷，占农用地比重比基期年减少0.07%；其它农用地面积104084公顷，占农用地比重比基期年降低0.63%。

规划目标年耕地面积222800公顷，占农用地比重比基期年减少0.41%；园地面积57801公顷，占农用地比重比基期年增加0.75%；林地面积676300公顷，比基期年提高1.11%；牧草地面积82943公顷，占农用地比重比基期年减少0.18%；其它农用地面积97198公顷，比基期年年减少1.26%。

## 第三节 优化城乡建设用地结构

适应人口不断向城镇集中的要求，进一步加大农村居民点用地整理力

度，调减农村居民点用地规模，增加城镇和工矿用地规模，优化城乡用地结构。

近期目标年城乡建设用地46640公顷，比基期年增加2098公顷，占建设用地的比重下降0.93%，其中，城镇工矿用地增加2174公顷，达到23100公顷，占城乡用地比重比基期年提高2.55%；农村居民点用地减少76公顷，占城乡用地的比重比基期年降低2.55%。

规划目标年城乡建设用地50830公顷，比基期年增加6288公顷，占建设用地的比重下降2.13%，其中城镇工矿用地增加6874公顷，达到27800公顷，占城乡用地比重比基期年提高7.71%；农村居民点用地减少586公顷，占城乡用地的比重比基期年降低7.71%。

#### **第四节 保障基础设施用地需求**

保障国家、省级重点基础设施项目的用地需求，适当提高交通、水利等基础设施用地比重。按照经审定的部门规划方案进行布局，并与城乡建设用地及其他用地布局相协调。

近期目标年交通水利及其他用地增加1155公顷，达到11560公顷，占土地总面积比重比基期年提高0.09%；规划目标年交通水利及其他用地增加3165公顷，达到13570公顷，占土地总面积比重比基期年提高0.25%。

#### **第五节 适度开发土地后备资源**

按照生态适宜性的原则，加强生态建设，适度开发土地后备资源。主要开发为林地，同时，引导非农建设少占农用地和耕地，充分利用其他用地。近期目标年其他用地面积减少到91136公顷，占土地总面积的7.10%；规划目标年其他用地面积减少到81308公顷，占土地总面积的6.34%，规划期内土地利用效率提高1.46%，达到93.66%。

## 第四章 土地利用布局优化

乐山市是长江上游重要的水源涵养区和生态保护屏障，规划期间，要按照优先布设国土生态屏障用地、协调安排基本农田和基础设施用地、优化城镇村用地布局、维护和扩大城乡绿色空间、稳定自然和人文景观用地、发挥农地多重功能，拓展生态空间的基本原则，以落实《乐山市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要（2006-2010年）》关于乐山市的空间布局和重点工程用地为重要目标，结合城市总体规划和各类产业发展规划，优化土地利用空间布局，促进经济结构的优化和经济发展方式的转变，实现土地资源的优化配置和集约高效利用。

### 第一节 优化生态用地布局

贯彻生态立市战略，以设定生态网络体系，维护和改善区域生态安全格局，形成基本的国土生态屏障为目标。维护自然地貌的连续性，顺应自然地形地貌的形态，按最大的适宜度安排各类生态用地。

#### 1、构建完整合理的生态网络系统

通过斑块、廊道、基底等生态要素的合理规划，构建完整合理的生态网络系统。

##### （1）维护生态基质建设

乐山市的生态基底主要由农业用地、园区用地和林、牧业用地构成。通过调整农用地的结构，提高林、园地的比重；加强耕地特别是基本农田建设，建立完善的农田防护生态保障系统；大力发展优质林果基地和森林药材基地、优质茶叶基地、优质蚕桑基地；管护好现有森林资源，保护天然林，禁止滥垦乱伐、陡坡开荒，加强封山育林和水系源头保护等措施，维护生态基质的生态功能，加快生态恢复进程。

##### （2）加快生态廊道建设

乐山市的生态廊道分为以河流为主的自然廊道和以交通干线为主的人

工廊道。通过在营造和改良道路河流两侧生态防护林，保持廊道的连续性和在生态系统中的衔接性；扩大沿线绿化，在廊道的重要地段增加绿化宽度，采取乔灌花草相结合，提高常绿树种比例等办法，加快生态廊道建设。

### （3）加强生态斑块建设

乐山市生态斑块主要由自然与人文景观保护区斑块和城镇村斑块构成。

自然与人文景观保护区斑块包括峨眉山—乐山大佛风景名胜区、四川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、沙湾美女峰国家级森林公园、黑竹沟国家级森林公园、沐川凉风坳省级森林公园、黄丹溶洞省级森林公园、乐山碧山湖省级森林公园、金口河大峡谷地质公园等，要加强斑块内生态管制，对保护区内影响自然与人文景观的其他用地应进行调整，保持区内的植被及景观。

城镇村斑块即乐山市城区及各村镇。城区要加强沿江沿河绿化建设，完善城区道路两侧的绿化，通过生态工程技术大力推进城市绿色景观、水景观和交通景观的生态建设；村镇绿化要结合街道和建筑物布局特点，以村镇周围、村镇内道路两侧和农户房前屋后及庭院为重点，进行绿化、美化，改善居民的生活环境，提高居民生活质量。

### 2、实行差异性的生态管护政策

根据地貌、生态环境现状、自然与经济条件，以及社会经济发展程度和要求，全市按照三个生态环境区进行生态安全布局和管护。

城镇区：包括中心城区和十一个区（市、县）的城镇现状用地和规划用地及工业集中发展区。生态环境保护与建设重点是强化城市用地和工业集中发展区规划和建设管理；调整工业布局和产业结构、能源结构，积极推行清洁生产；加强城市基础设施，重点建设好生活污水和工业污水处理

厂和污水收集管网，建设垃圾处理场；建设城市绿化系统；加强城市环境综合整治。工业集中发展区要推行清洁生产，认真贯彻落实《清洁生产促进法》，大力推广废物减量化、资源化、无害化等技术，加快推进资源综合利用和循环利用，提高资源的利用和再利用率，积极开展废弃物的再利用。

乐西南山地生态区：主要包含峨边彝族自治县、马边彝族自治县、金口河区、沐川县，以山地为主，生物多样性丰富，自然的原始状态保存完好，面积619306公顷，是全市重要的生态天然屏障，也是巩固退耕还林工程成果、长防林工程等重要生态工程的实施区。

本区应充分发挥森林资源优势，构筑森林绿肺系统，建立乔灌草相结合，多林种相结合的水土保持森林生态系统，积极发展山区多种经营和果品生产，发展适生优良灌木资源和各种特用、药用灌木为主的经济林，搞好山区扶贫开发、资源利用与生态建设的有机结合，利用地形地貌优势，适度发展旅游业。

乐东北盆地平原丘陵区：包括除城市区和西南山地生态区外的其他地区，本区面积约为642948公顷。土地利用以农业为主，城市化水平较高，人口密度大。主要生态环境问题是工业污染、农业面源污染和水土流失严重。

本区应重点建设农产品商业基地、农产品深度加工基地、创汇农业基地和先进农业技术示范试点基地，加快发展循环农业，大力开发节约资源和保护环境的农业技术。加大农业面源污染防治力度，促进农业可持续发展；大力推进农业产业化，建立生态农业产业体系。探索适合各县（市、区）自然和经济发展要求的生态农业模式，把农业结构调整与增加农民收入、防治农业面源污染和改善生态环境有机结合起来，根据不同的农业生态位的特殊状况，构建复合生态农业。

### 3、积极推进重点生态建设与环境治理工程

围绕生态工业、清洁生产及循环经济、生态农业、生态旅游业、资源可持续利用与生态环境保护及建设、环境污染控制、生态人居、生态文化及能力建设，继续搞好天然林保护、农业结构调整、土地综合整治、水土保持、地质灾害防治等重点生态工程建设，提高全市林草植被覆盖率和水源涵养能力；加强自然保护区、生态功能区、风景名胜区和城市园林绿地的建设与管理；保护生物多样性，重视外来有害物种对生态系统的侵害。按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，加快建立生态补偿机制，健全生态环境质量监测体系；加强生态环境教育，形成个体自觉、家庭参与、社会共谋的良好生态环境保护氛围。

## 第二节 优化农用地布局

规划期间，全市农业发展应加强农村基础设施建设，加大投入，创新机制，整合资源，以农田水利、农村交通、能源生态为重点，提高农业综合生产能力。坚持农业产业化、农产品标准化、农民组织化和转移农村富余劳动力的“三化一转移”思路，着力推进农业产业化的区域化布局、专业化生产、规模化经营、系列化加工和社会化服务。培育壮大林竹、畜牧、茶叶、蔬菜、中药材五大优势产业，按照地貌类型和自然条件的差异，坚持突出特色、板块发展的原则，重点抓好优质粮果、速生丰产林、蔬菜、茶叶、中药材、畜禽、蚕桑等农产品基地建设，引导农用地结构调整和布局优化，形成优势突出的农产品产业带。

耕地主要布局在市中区、沙湾、井研、犍为、五通桥、夹江、峨眉山平原、丘陵地区，应结合未来城镇建设用地需求规模和空间布局，在保证基本农田数量不减少的前提下，合理调整耕地和基本农田空间布局，适当减少市中区、沙湾、五通桥的耕地保有量，根据耕地增加潜力，调增沐川、峨边和马边的耕地保有量。

林地主要布局在沐川、马边、峨边、峨眉山、金口河、犍为等山区，新增林地应兼顾生态效益和经济效益，结合林竹基地建设，提高林地建设的经济效益。

园地主要布局在马边、沐川、井研、夹江、市中区、五通桥、峨眉山的丘陵低山地区，应结合农业结构调整，以市场为导向，大力发展适销对路的名、特、优、新、疏品种。

牧草地主要布局在马边、沐川、峨边的中高山地区，应加强草种改良和草地管护，将部分退化草地调整为林地，维持和提高土地生态作用。

### 第三节 优化城乡建设用地布局

着眼于构筑大城市框架，集约配置各类资源，完善城镇功能，健全城镇体系，增强城市辐射力和带动力，提高城市综合竞争力。

按照“品”字形的“一心两翼三轴”的点轴式城镇空间结构布局城镇体系。“一心”是指以乐山中心城市为核心；“两翼”是指市域东南、西南部地区，两翼的社会经济发展需要依托峨边、犍为这两个市域二级经济中心城市。“三轴”是指沿成昆铁路、岷江发展的主要城镇轴线和沿马边河发展的次要城镇轴线。

#### 1、精心打造中心城区

突出乐山中心城区核心地位，加快建设“国际旅游城市”步伐，强化城市的规模效应，优化城市功能分区。重点开发峨眉河田园风光城市带，打造世界级田园风光和国际旅游综合度假地；加快开发建设通江、牟子、苏稽、车子、安谷片区，打造岷江、大渡河两岸观光带；把城市南岸作为以高新技术产业为主的城市新区来规划建设，进一步完善高新区的社会服务功能，完善管理体制，赋予高新区更优惠的政策，使之成为具有良好投资环境、产业发展优势和现代气息的城市新区。

规划目标年安排中心城区新增城镇建设用地2979公顷，占全市新增建

设用地总量的26.68%，建设用地总规模达到8325公顷。

## 2、积极构建城镇体系

按照突出特色、合理布局、科学规划、规模适度、注重实效、保护环境的原则，以县城和中心镇建设为重点，加快高速路、高等级公路、铁路沿线、“三江”沿线重点镇建设，引导人口、产业向中心城镇和小城镇集聚，初步建立起以县城为中心，中心镇为枢纽，一般建制镇为基础，空间布局合理、功能优势互补、城乡协调发展的城镇网络体系，辐射带动区域经济社会协调发展。准确定位县城功能，加快县城建设，培育一批对县域经济发展有重要作用的区域增长极。近期目标年和规划目标年，除中心城区外，全市安排新增城镇工矿用地1312公顷和3895公顷。

## 3、推进工业用地集中、高效利用

严格工业园区的规划和建设审批，对现有的各类产业园进行归并、清理和整合，引导工业向工业园区集中，园区向城镇集中，加强园区用地管理，严格集约节约用地的有关标准，促进工业用地的集中、高效。

## 4、统筹城乡发展用地，积极推进新农村建设

按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，坚持城乡统筹发展，以农民增收为核心，以繁荣农村经济、发展农村公用事业、改善农村环境、提高农村文明程度为重点，在搞好试点示范的基础上，积极推进社会主义新农村建设。

规范和加强农村集体建设用地管理，在土地利用总体规划的框架下编制城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的专项规划和项目区实施规划，要本着量力而行、节约集约用地的原则，有计划、有步骤、有特色、扎实稳步地逐步推进城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩政策，促进社会主义新农村建设。近期目标年和规划目标年，全市农村居民点用地面积比基期年分别减少76公顷和586公顷，占城乡建设用地的比例

分别降低2.55%和7.71%，城乡建设用地内部结构进一步优化。

## 第五章 区域土地利用调控

### 第一节 土地综合分区

根据乐山市域地形地貌、土地资源条件、经济社会发展趋势和土地利用区域性差异性特征，结合相关部门规划情况，划分四个土地利用区，即乐西南山地土地利用区、乐东北丘陵土地利用区、乐中河谷平原区、风景名胜与生态保护区。

#### 1、乐西南山地土地利用区

本区面积5910平方公里，占全市幅员面积的46.08%，包括峨边彝族自治县、马边彝族自治县、金口河区、沐川县，土地利用的基本特点是以山地为主，林地和牧草地占主导，耕地比重较小，林地面积占全市63.24%，森林覆盖率52.29%，牧草地面积占全市78.73%，耕地仅占全市17%。本区交通条件差，工业不发达，地质灾害频繁，但矿产资源和水电资源丰富，在功能上定位于生态安全的基础屏障作用和矿产水电资源开发区。

(1) 严格限制增加建设用地，新增建设用地主要用于矿产水电资源开发以及基础设施和公共设施等建设，建设用地选址布局应避让地质灾害易发区和隐患点。位于地质灾害高易发区的县城和乡镇驻地建设要远离重大地质灾害点，禁止不适宜功能定位的建设项目用地。

(2) 严格保护生态环境，加强对农用地特别是林地和牧草地等生态用地的保护，巩固退耕还林成果，防治水土流失，加强生态环境保护，禁止林地、牧草地等生态用地随意改变用途。

(3) 坚持土地资源保护性开发，以生态保护为前提，建立乔灌草相结合，多林种相结合的水土保持森林生态系统，实行山、水、田、林、路和小流域综合治理，积极发展山区多种经营和果品生产，发展适生优良灌木

资源和各种特用、药用灌木为主的经济林，以营林为基础，改进林木生态结构，促进区域生态功能的恢复和提高。

(4) 充分发挥资源优势，统筹推进水电产业发展、矿产资源开发、旅游资源开发和生态环境保护，加强农民生产生活设施建设，改善山区交通条件，改善农村能源结构，调整山区产业结构，适度开发山区生态旅游，使贫困山区尽快脱贫致富。

## 2、乐中河谷平原土地利用区

本区面积1603平方公里，占全市幅员面积的12.5%，主要沿岷江、大渡河、青衣江两岸分布。土地利用的基本特点是以耕地为主，城镇密集，建设用地比重大，交通发达，工业集中。由于水利条件好。土壤肥沃，是本市粮食产量的高产稳产区，也是基本农田保护的主要地区。在功能上定位于粮食安全的保障地区和城镇、工业、交通建设发展区。

(1) 切实保护耕地，严格控制基本农田用途转变，加大土地投入，改善耕地质量，推进土地规模化和集约化经营，建设集中连片、高标准的基本农田，加大耕地污染的防治力度。大力实施“金土地”工程，改善生产条件，加强渠系配套，增加有效灌溉面积，增加高产、稳产优质耕地。

(2) 以内涵挖潜和优化结构为主，严格控制本区建设用地总量，特别是城镇工矿用地规模。控制建设用地增量，提高建设用地利用强度，提升土地利用集约水平。

(3) 加大农村建设用地整理力度，积极实施“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”政策，盘活粗放利用的农村建设用地，提高土地利用集约水平。

(4) 保证中心城市发展用地，适度增加城镇土地供给，推进集约用地型的城镇建设，提高城镇人口和经济综合承载能力。

(5) 严格保护基本农田，加大基本农田建设力度，提高配套能力和基

本农田综合生产能力，大力发展商品农业和城郊农业为主，加强果蔬基地建设，提高农业商品率。

### 3、乐东北丘陵土地利用区

本区面积2694平方公里，占全市幅员面积的21.00%，主要分布于峨眉山、沐川一线的东北部，包括井研县、犍为县和夹江县、市中区、五通桥区、沙湾区、峨眉山市部分地区，本区地形条件为丘陵，气候温和、水资源丰富、土质优良，土地现状以农用地为主，是乐山市耕地和基本农田的集中区，也是乐山市粮食主产区和经济作物的主产区。在功能上定位于粮食安全的保障地区。

(1) 土地利用应以大力发展现代农业为主，坚持粮、油、果并举的方针，稳定粮食种植面积，提高粮食单产，重点建设优质粮油基地。

(2) 着力抓好高产农田建设，加大土地开发复垦整理力度，制定土地开发整理专项规划，加大土地整理实施力度，加快以小流域为单元的山、水、田、林、路综合治理，治理坡面和河流水系，改造中低产田土，提高耕地质量，改善农业生产条件。

(3) 本区水土流失较严重，森林覆盖率低，应大力植树造林，加强农田防护林网建设，恢复生态。

(4) 结合新农村建设规划，引导农民居住向中心村集中，加大农村居民点整理力度，严格控制农村新增建设用地的人均水平不超过规定标准。

(5) 优化农业产业结构，推进农产品基地建设，扶持农业生产和农产品加工龙头企业，大力发展特色农产品深加工。

### 4、风景名胜与生态保护区

本区面积2620平方公里，占全市幅员面积的20.42%，主要包括水源保护区、风景名胜和自然保护区。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。区内土地主要为生态和旅游用地，在功能上定位于生态和旅游地区。

(1) 应落实自然保护区和风景名胜区建设用地规模、布局和范围，严格用途管制。

(2) 区内的土地利用活动应符合自然保护区和风景名胜区管理的有关规定。鼓励自然保护区和风景名胜区核心区人口逐步外迁安置，减少区内人类活动的干扰和破坏。

(3) 严格控制区内建设活动，严格禁止一切污染企业的建设，现有污染企业应关停或搬迁。在不影响生态功能和环境协调的情况下，允许适度进行以自然生态为主的旅游和公益性服务设施等低强度建设活动。

## 第二节 建设用地管制分区

### 1、允许建设区

城乡建设用地规模边界所包含的范围，是规划期内新增城镇、工矿、村庄建设用地规划选址的区域，也是规划确定的城乡建设用地指标落实到空间上预期用地区。全市规划目标年允许建设区面积50830公顷，占土地总面积的3.96%，其中城镇及工矿允许建设区27800公顷，村庄允许建设区23030公顷。

管制规则为：

(1) 区内土地主导用途为城、镇、村或工矿建设发展空间，具体土地利用安排应与依法批准的相关规划相协调。

(2) 区内新增城乡建设用地受规划指标和年度计划指标约束，应统筹增量与存量用地，促进土地节约集约利用。

(3) 规划实施过程中，在允许建设区面积不改变的前提下，其空间布局形态可依程序进行调整，但不得突破建设用地扩展边界。

(4) 允许建设区边界（规模边界）的调整，须报规划审批机关同级国土资源管理部门审查批准。

## 2、有条件建设区

城乡建设用地规模边界之外、扩展边界以内的范围。规划目标年全市规划有条件建设区面积为48353公顷，占土地总面积的3.69%。管制规则为：

(1) 区内土地符合规定的，可依程序办理建设用地审批手续，同时相应核减允许建设区用地规模。

(2) 规划期内建设用地扩展边界原则上不得调整。如需调整按规划修改处理，严格论证，报规划审批机关批准。

(3) 土地利用总体规划确定的农村土地整治规模已完成，经定期评估确认拆旧建设用地复垦到位，存量建设用地达到集约用地要求的，经批准，有条件建设区内土地可安排新增城乡建设用地增减挂钩项目。

## 3、禁止建设区

是具有重要资源、生态、环境和历史文化价值，必须禁止各类建设开发的区域。包括自然保护区核心区、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、水源保护区的核心区、主要河湖的蓄滞洪区、地质灾害高危险地区等。总面积246401公顷，占土地总面积的19.21%。

### (1) 自然保护区、森林公园、世界遗产、地质公园

包括峨眉山、乐山大佛（世界遗产，国家级风景名胜区）、马边大风顶（国家级自然保护区）、大渡河金口大峡谷（国家地质公园）、峨边黑竹沟（国家级森林公园、省级风景名胜区）、东方佛都（国家级AAA旅游区）、沙湾美女峰石林（国家级森林公园、省级风景名胜区）等，总面积1063平方公里，占全市土地总面积的8.29%，其核心区面积54720公顷。

## （2）水源保护区

全市已划定县城以上集中式饮用水水源保护区15个，划定农村建制乡镇集中式饮用水水源保护区162个，保护区面积约500平方公里，属于特殊保护区域，其集水区核心区范围约20000公顷应按照《中华人民共和国水污染防治法》及《四川省饮用水水源保护管理条例》及有关法律法规的要求保护。

## （3）地质灾害高发区

乐山的地质灾害高发区主要分布在地貌为主，坡陡谷深，年平均降雨量1200~1800毫米的地区，面积约171681公顷。

管制规则为：

①区内土地的主导用途为生态与环境保护空间，严格禁止与主导功能不相符的各项建设。

②除法律法规另有规定外，规划期内禁止建设用地边界不得调整。

## 4、限制建设区

限制建设区是除允许建设区、有条件建设区、禁止建设区外的其他区域，总面积937165公顷，占土地总面积的73.14%。管制规则为：

（1）区内土地主导用途为农业生产空间，是开展土地整理复垦开发和基本农田建设的主要区域。

（2）区内禁止城、镇、村建设，严格控制线型基础设施和独立建设项目用地。

## 第三节 土地利用功能分区

通过划定土地利用功能区可以表达土地利用空间发展政策。根据乐山市的实际情况，土地利用功能区划分为：城镇村发展区、基本农田集中区、自然与历史文化遗产保护区、生态环境安全控制区、林业发展区、牧业发展区、一般农业发展区。

### 1、城镇村发展区

指在土地利用上以城镇功能为主导用途的区域，也是市域非农产业和人口集聚的区域。本区包括乐山市中心城区（包括主城区、沙湾和五通桥）、峨眉山市、犍为县、夹江县、井研县等规划人口5万以上的城镇以及其他具有重要功能的中心城区及其他规划城镇用地。本区面积为47636公顷，占土地总面积3.71%。

本区土地利用的方向与重点：以中心城区为核心，加大基础设施建设力度，提高城市集聚、辐射和影响力，提高城镇人口和经济综合承载能力，带动市域经济发展；大力发展现代服务业、商业、旅游业等第三产业，发展高新现代工业；加强城镇内部挖潜，严格控制建设用地增量，提高建设用地利用强度，推进集约用地型的城镇建设，提升土地利用集约水平，提高土地利用效率。

### 2、基本农田集中区

指基本农田分布集中度较高、优质基本农田占比例较大，需要重点保护和进行基本农田建设的区域。本区面积为313792公顷，占土地总面积24.46%。

本区土地利用的方向与重点：严格控制基本农田用途转变，加大土地投入，推进土地规模化和集约化经营，建设集中连片、高标准的基本农田，加大耕地污染的防治力度。大力实施“金土地”工程，改善农业生产条件，加强渠系配套，增加有效灌溉面积，建设高标准基本农田，确保基本农田质量提高、数量稳定。

### 3、自然与文化遗产保护区

指已经依法认定的各种自然保护区的核心区、森林公园、地质公园，以及其他具有重要自然与文化价值且规模较大的区域。包括峨眉山、乐山大佛（世界遗产，国家级风景名胜区）、马边大风顶（国家级自然保护

区）、大渡河金口大峡谷（国家地质公园）、峨边黑竹沟（国家级森林公园、省级风景名胜区）、东方佛都（国家级AAA旅游区）、沙湾美女峰石林（国家级森林公园、省级风景名胜区）等。本区面积为54720公顷，占土地总面积4.27%。

本区土地利用的方向与重点：严格用途管制，不得占用保护区核心区的土地进行新的生产建设活动，原有的各种生产、开发活动应逐步停止；适度进行以自然生态为主的旅游和公益性服务设施等低强度建设活动，区内的土地利用活动应符合自然保护区和历史文化保护区管理的有关规定，鼓励核心区人口逐步外迁安置，减少区内人类活动的干扰和破坏。

#### 4、生态环境安全控制区

指主要河湖及其泄洪滞泄区、重要水源保护区、地质灾害危险区等基于生态环境安全目的的需要进行土地利用特殊控制的区域。本区面积207305公顷，占土地总面积16.16%。

本区土地利用的方向与重点：严格土地用途管制，严格限制各类建设活动；坚持土地资源保护性开发，以保护生态为主，农业用地应以林地、牧草地为重点，严格限制坡耕地和梯田开发扰动岩土体；严禁污染工业和规模化养殖企业进入重要水源保护区；严禁建设占用河湖泄洪滞泄区。

#### 5、一般农业发展区。

除生态环境安全控制区、自然与历史文化遗产保护区、基本农田集中区、城镇发展区和独立工矿区以外，以发展农业为主的区域。本区面积659296公顷，占土地总面积51.40%。根据乐山市的实际情况，划分为三个亚区，即林业发展区、牧业发展区和其他农业发展区。

##### （1）林业发展区

指发展林业和改善生态环境划定的土地区域。包括现有林地、已列入生态建设规划的造林地和宜林的土地后备资源。乐山市林业用地主要分布

于市境西南山区地带，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。本区面积为423619公顷，占一般农业发展区面积64.25%。

本区土地利用的方向与重点：巩固退耕还林成果，严格保护生态环境，发挥森林的生态屏障作用，防治水土流失；充分利用特色生物资源优势，加强林副产品综合利用，提高林业生产效益；严禁占用区内有林地、耕地进行非农建设（油气井、高压线塔基、地下管线、通讯基站以及不宜在居民点、工矿区内配置的国家与省级基础设施建设项目除外）。

### （2）牧业发展区

乐山市牧草地主要分布在海拔较高的山区。本区面积为33260公顷，占一般农业发展区面积5.04%。

本区土地利用的方向与重点：重视牧草地在生态保护中的特殊作用，严格控制牧草地转变为建设用地和耕地；加强牧草地改良，防治草场过度畜牧；加快特色畜牧业的发展，发展多种经营，提高牧业综合生产效益。

### （3）其他农业发展区

指一般农业发展区内除林业发展区和牧业发展区以外的农业发展地区，主要包括基本农田保护区以外的耕地、园地和其它农用地，面积为202417公顷，占一般农业发展区面积30.70%。

本区土地利用的方向与重点：区内土地主要用作耕地、园地、畜禽水产养殖地和直接为农业生产服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其它农业设施；区内现有非农建设用地和其它零星农用地应当优先复垦或调整为耕地、园地，规划期间确实不能复垦或调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积；不得破坏、污染和荒芜区内土地；严禁占用区内土地进行非农建设（油气井、高压线塔基、地下管线、通讯基站以及不宜在居民点、工矿区内配置的国家与省级基础设施建设项目除外）；本区为基本农

田的主要整备区，是基本农田的主要补充来源。鼓励增加对土地的投入，兴修水利设施，增施肥料，推广应用农业新技术，提高土壤的肥力，增加粮食产量。

## 第六章 土地整治安排

### 第一节 土地整治目标

#### 1、总体目标

在保护和改善生态环境的前提下，宜农土地后备资源得到适度开发；土地整理全面、有序开展；灾毁土地得到恢复治理，新增工矿废弃地得到全面复垦，逐步提高废弃土地复垦率；实现开发整理新增耕地与建设占用和灾毁耕地持平，保障粮食安全；使80%左右的基本农田得到整理，土地利用效率明显提高；进一步提高农村居民点和城镇的土地集约化程度；改善农业生产、生活条件和生态环境；促进土地资源合理利用和经济社会可持续发展。

#### 2、整治目标

在规划期内，全市通过土地整理增加耕地10381公顷，其中农田整理增加耕地10000公顷，农村居民点整理增加耕地381公顷，包括整理地震灾毁农村居民点174公顷，增加耕地113公顷。

开发土地435公顷，增加耕地283公顷。

各县（市、区）土地整理复垦开发补充耕地任务为：市中区1333公顷，五通桥区930公顷，沙湾区894公顷，金口河区174公顷，峨眉山市889公顷，犍为县2873公顷，夹江县973公顷，井研县1398公顷，沐川县275公顷，峨边彝族自治县538公顷，马边彝族自治县387公顷。

### 第二节 土地整治分区与重点区域

#### 1、土地整治分区

根据乐山市土地利用现状特点及土地开发整理的潜力和方向，并与土地利用总体规划相一致为原则，针对全市地貌、气候、土壤、土地利用特点，确定全市市级整理重点区域由乐西南山地生态整治区、乐中河谷平原综合整治区、乐东北丘陵农用地整治区三个区域构成。。

#### （1）乐西南山地生态整治区

包括峨边县、马边县、金口河区、沐川县及沙湾区和峨眉山市部分区域，整治重点是采用生态、工程措施进行农用地整理，主要是耕地和基本农田整理，通过恢复林被，治理水土流失，土地整理与生态建设相衔接，维持和提高耕地的生态功能，提高生产能力。

#### （2）乐中河谷平原综合整治区

包括市中区、夹江县及沙湾区和峨眉山市部分区域，整治重点是农村居民点整理和基本农田整理，通过大力开展基本农田整理，试点并推进城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩工作，提高耕地质量和农村建设用地集约化程度。

#### （3）乐东北丘陵农用地整治区

包括犍为县、井研县、五通桥区及市中区和峨眉山市部分区域，整治重点是农用地整理，主要是耕地和基本农田整理，通过加强农业基础设施配套建设，积极改造中低产田土，提高耕地质量，减少水土流失。

### 2、土地整治重点区域

根据土地开发整理的不同类型，全市确定四类土地开发整理重点区域。

（1）耕地整理重点区域：市中区、犍为、井研、夹江、五通桥、沙湾、峨眉山等七个县（市、区）。本重点区以耕地整理为主，行政区域总面积 604377 公顷，占全市面积 47.12%，耕地面积 183812 公顷，占全市

81.48%，其中待整理耕地面积 98493 公顷，占耕地整理区总面积的 84.19%；可实现净增耕地 8151 公顷，占耕地整理增加耕地总面积的 81.51%。

（2）农村居民点整理重点区域：市中区、五通桥、峨眉山、沙湾等四个县（市、区）。本重点区以农村居民点整理为主，行政区域总面积 309276 公顷，占全市面积 24.11%，待整理农村居民点面积 321 公顷，占农村居民点整理区总面积的 54.74%；可实现净增耕地 209 公顷，占农村居民点整理增加耕地总面积的 54.74%。

（3）土地复垦重点区域：峨边、马边、井研、犍为等四个县（市、区）。本重点区以土地复垦为重点，行政区域总面积 698557 公顷，占全市面积 54.46%，待复垦区域面积 4708 公顷，占待复垦区域总面积的 86.35%；可实现净增耕地 3994 公顷，占土地复垦增加耕地总面积的 99.03%。

（4）土地开发重点区域：马边、峨眉山、犍为、峨边、沐川、井研、夹江等七个县（市、区）。本重点区以土地开发为主，行政区域总面积 1031240 公顷，占全市面积 80.39%，待开发区域面积 53523 公顷，占土地开发区域总面积的 89.04%；可实现净增耕地 252 公顷，增加林地 16588 公顷，占土地开发增加耕地和林地总面积的 89.04%。

### **第三节 土地开发整理重点项目**

全市土地开发整理重点项目 107 个，总规模 70406 公顷，预计投资 148606.36 万元，可增加耕地 8300 公顷，占规划期内土地开发整理增加耕地总目标的 79.96%。

（1）市中区：包括石龙、杨湾、平兴、凌云、童家、普仁、剑峰、悦来、土主、白马等 11 个重点整理项目，整理规模 7739 公顷，新增耕地 878 公顷，预计投资 15808.55 万元。

（2）五通桥区：包括蔡金、牛华、杨柳、金山、新云、西坝等 7 个重点整理项目，整理规模 6005 公顷，新增耕地 686 公顷，预计投资 12340.92 万元。

（3）沙湾区：包括碧山、福禄、踏水、太平、沙湾、牛石等 11 个重点整理项目，整理规模 9402 公顷，新增耕地 874 公顷，预计投资 15728.36 万元。

（4）金口河区：包括吉星、永胜 3 个重点整理项目，整理规模 274 公顷，新增耕地 38 公顷，预计投资 679.01 万元。

（5）峨眉山市：包括符溪、新坪、桂花桥、沙溪、龙池、大为镇、双福等 10 个重点整理项目，整理规模 6758 公顷，新增耕地 809 公顷，预计投资 14561.904 万元。

（6）犍为县：包括清溪、罗城、舞云、九井、伏龙、定文、南阳、新民、下渡乡、龙孔、敖家、双溪、铁炉、大兴、寿保、榨鼓等 23 个重点整理项目，整理规模 16801 公顷，新增耕地 2065 公顷，预计投资 37169.47 万元。

（7）夹江县：包括三洞、马村、土门等 3 个重点整理项目，整理规模 2273 公顷，新增耕地 255 公顷，预计投资 4594.66 万元。

（8）井研县：包括周坡、石牛乡、金峰、集益乡、高凤、天云、乌抛、纯复、大佛、分全、高滩、黄钵、马踏、门坎、磨池、胜泉、四合等 17 个重点整理项目，整理规模 13314 公顷，新增耕地 1398 公顷，预计投资 25158.60 万元。

（9）沐川县：包括舟坝、大楠、底堡、建和、新凡、富和、凤村、幸福等 10 个重点整理项目，整理规模 4453 公顷，新增耕地 674 公顷，预计投资 11872.76 万元。

（10）峨边县：包括新林、红花、五渡等 4 个重点整理项目，整理规模 1992 公顷，新增耕地 229 公顷，预计投资 3577.03 万元。

（11）马边县：包括石梁、下溪、铁觉、民主、荣丁、大竹堡、劳动等 8 个重点整理项目，整理规模 1396 公顷，新增耕地 395 公顷，预计投资 7115.1 万元。

#### **第四节 加强新增耕地质量建设**

各县（市、区）应加强新增耕地质量监管体系建设，建立健全新增耕地质量监管体系，规范耕地质量验收程序；建立政府领导下的部门沟通机制，建立农业、国土部门联席会议制度；建立市级新增耕地质量验收专家库，成立验收专家组，明确市、县（市、区）两级农业部门、国土部门的职责和任务。

各县（市、区）要安排专门经费建立健全新增耕地质量监管必要的仪器设备，固定专门人员和场地，提升专业人员技术水平；根据乐山市的实际情况，在农业部《耕地质量验收技术规范》的基础上，细化耕地占补平衡和补充耕地质量验收标准、验收内容、验收程序与验收方法，明确新增耕地等级评价、划分方法、评定标准。

各县（市、区）要对新增耕地进行全程监控，严格执法，确保土地整治工程耕地数量增加，耕地质量提高，建成高产稳产基本农田。

#### **第五节 积极推进城乡建设用地增减挂钩**

建设用地增减挂钩的实施必须结合新农村建设规划，结合土地整治规划，有计划有步骤分段实施，将项目实施中解决建设用地不足与增加耕地、合理调整用地结构和优化配置土地资源，改善环境，保护生态紧密结合

合，统筹兼顾。

### 1、增减挂钩规模

规划期内安排增减挂钩重点在五通桥区、沙湾区、夹江县、峨眉山市试点推进，增减挂钩规模 4841 公顷。

### 2、城乡建设用地增减挂钩潜力

2005 年全市农村居民点面积为 23616 公顷，农业人口 261.16 万人，人均用地 90m<sup>2</sup>，到 2020 年，乐山市总人口预计达到 378 万人，城镇化水平达到 64.3%，农村人口为 135 万人，按照 GB50188-2007 镇规划标准测算，农村居民点应整理面积为 11313 公顷，可以保证城乡建设用地增减挂钩的需求。

### 3、城乡建设用地增减挂钩布局

根据乐山市发展规划，中心城区、五通桥区、市中区、沙湾区、峨眉山市和夹江县是全市发展的重点地区，优先布局城乡建设用地增减挂钩规模 4841 公顷，按照农村居民点整理潜力分析，规划市中区实施增减挂钩 941 公顷，峨眉山市实施 1200 公顷，五通桥区 900 公顷，沙湾区 700 公顷，夹江县 1100 公顷。其指标可用于中心城区 3775 公顷，五通桥区 460 公顷，沙湾区 416 公顷，夹江县 167 公顷，峨眉山市 23 公顷。

其余县（市、区）需要的新增建设用地，鼓励采用城乡挂钩的方法，在本县（市、区）范围内解决。

## 第七章 重点工程建设安排

### 第一节 重大基础设施工程

#### 1、综合交通设施建设工程

以“两航、四铁、八高速、一枢纽”为重点，对乐山市综合交通体系进行统筹规划、统筹建设、统筹管理，实现航运、公路、铁路、航空、管

道运输的合理布局，降低综合交通运输成本，实现效益最大化，为成都、攀西、康藏经济区全面协调可持续发展提供安全、舒适、快捷的交通环境，使乐山成为贯通南北、连接东西、通江达海的次级枢纽城市。

### 专栏一 规划期内综合交通设施建设工程

项目	2006-2010	2011—2015年	2016—2020年
水路运输	启动岷江航电综合开发	完成岷江航电综合开发及岷江下游航道整治	岷江航电综合开发、乐山港建设
公路运输	建成乐宜高速、开工建设乐雅高速、乐峨高速、乐自高速、绕城高速；完成G213线沐川段、井研集益至三江段、井研杨家河至五通桥黄桷井段、五通桥黄桷井至五通桥犍为交界处段、G213线犍为段，S103线沐川段、马边段，S306线峨眉杨村铺至峨边玉林桥改建工程；开工建设乐山港进港大件公路，犍为县城绕线段，S103线马边油石岩至菠萝大桥段，成乐高速公路夹江连接线，峨眉绕城货运通道，沙湾嘉农至峨眉燕岗公路，沙湾大渡河二桥，峨边大渡河二桥，夹江青衣江三桥等；完成部分集散、联网公路。	建成乐雅高速、乐峨高速、乐自高速、绕城高速；开工建设乐汉高速、仁沐高速、成乐高速扩建工程；建成G213线犍为县城绕线段，S103线马边油石岩至菠萝大桥段，沙湾嘉农至峨眉燕岗公路，成乐高速公路夹江连接线，峨眉绕城货运通道，沙湾大渡河二桥，峨边大渡河二桥，夹江青衣江三桥，乐山港进港大件公路，S103线沙湾肖河口至月耳岩路面加铺工程，嘉峨快速干道；苏沙路加铺工程及其他部分次干线、集散、联网公路。	建成乐汉高速、仁沐高速、成乐高速扩建工程及其余次干线、集散、联网公路。
铁路运输	开工建设成绵乐城际铁路、成贵铁路、成昆铁路新线成峨段。	建成成绵乐城际铁路、成贵铁路、建成成昆铁路新线成峨段；开工建设成昆铁路峨昆段。	建成成昆铁路峨昆段；开工建设雅乐自铁路。
航空运输	加快乐山军民共用机场前期工作	力争建成乐山军民共用机场	
管道运输	气、盐、卤等管道	气、盐、卤等管道	气、盐、卤等管道
客货站场	建成县级客运站场2个	建成县级客运站场4个，货运站场11个	建成县级客运站场2个，货运站场3个
乐山港综合交通枢纽	启动乐山港一期场平工程。	完成乐山港综合交通枢纽一期工程	完成乐山港综合交通枢纽二期工程，力争开工三期工程

## 2、能源建设工程

以沙湾区、市中区、金口河区、犍为县、夹江县、沐川县、峨边彝族自治县和马边彝族自治县为重点，大力开发大渡河、岷江、青衣江、马边河、官料河水能资源。加快沙湾电站、舟坝电站、官帽舟电站、沫江火电、犍为麻柳场气田和寿保煤气田等重大项目建设，形成多种能源协调发展、结构合理、利用效率高的产业集群。“十一五”末，全市水火电总装机达到466万千瓦，发电量230亿千瓦时，形成煤炭生产1000万吨、机焦200万吨、天然气4亿立方米、一次能源生产总量折标煤1000万吨以上的生产能力。

### 专栏二 能源产业重点建设项目

项目	内容
水电	建成舟坝、沙湾、官帽舟、千佛岩、毛滩、金岩、玉林桥、火谷、金水湾等水电站。抓好安谷、枕头坝、金水湾电站前期工作，争取开工。做好犍为、龙溪口、沙坪水电站前期工作。
火电	建成岷江、其亚循环流化床锅炉电站。
气电	华电集团四川发电有限公司（五通电厂）燃气蒸汽联合循环技改工程。
电网	建成峨眉山、乐山东500千伏输变电工程，建成沙湾、五通桥、夹江、沐川、井研、市中区等12座220千伏输变电工程和高新区、相关区县14个110千伏送变电工程。
天然气	加大勘探力度，提高勘探成功率和采收率，加快麻柳气田开发，加快井研—犍为气田勘探，“十一五”末形成天然气配套产能4亿立方米/年。
煤炭	建成桅杆坝、两河口矿井。全市煤炭生产能力达到1000万吨。
燃料乙醇	在沐川、犍为布局10万吨燃料乙醇项目。

### 3、水利设施建设工程

坚持“大中小微结合、蓄引提防并举、新建与挖潜并重”的方针，加快水利建设。加快岷江、大渡河、青衣江防洪工程建设及中小河流治理，适时开工建设长征渠、金王寺水库、水碾坝引水工程、月呷坝水库、马村水库扩建、健康水库扩建等大中型水利项目，尽快建成一批小型水库及微型水利工程，继续实施青衣江流域乐山灌区、中小型已成灌区续建配套与节水改造工程，抓紧完成病险水库除险加固工程和农村饮水安全工程”

### 专栏三 水利设施重点建设项目

项目	内容
大中型项目	长征渠、青衣江流域乐山灌区续建配套与节水改造工程、金王寺水库、水碾坝引

	水工程、月咄坝水库、马村水库扩建工程、健康水库扩建工程
其它项目	岷江、大渡河、青衣江防洪工程，中小河流治理，小型水库工程，中小型已成灌区续建配套与节水改造工程，病险水库除险加固工程，农村饮水安全工程

#### 4、城市基础设施建设工程

加强城镇电网、供水、天然气、道路、通信、市场、垃圾与污水处理等基础设施改造和建设，加快绿心环线扩建工程；优先发展城市公共交通；采取多种形式扩大园林绿化面积，改善城市生态环境；“十一五”末，城市集中式饮用水水源达标率达到100%，城市供水保证率达到95%以上，燃气普及率达到95%，生活污水处理率达到60%，生活垃圾收集率和无害化处理率达到90%，人均公共绿地面积达到9平方米，绿化覆盖率达到41.8%。县城和建制镇气化率达到40%、自来水普及率达到90%。

#### 专栏四 城市基础设施重点工程

项目	内容
城市道路、公共场所	中心城区“1313”（一心三片一带三线）工程、白岩公园；高新区基础设施、西环路建设工程、虎头山公园、滨河路公园、大庙飞来殿改造；25个重点小集镇建设和18个乡镇旧城改造。
供水	中心城区供水管网建设及水厂技改；井研县大佛水库向工业园区供水工程；夹江工业供水；峨眉山城市供水管网改造
污水处理	沙湾区、五通桥区等区县污水处理厂建设
垃圾处理	沙湾、犍为等县城和重点乡镇垃圾处理场。

## 第二节 重点土地整治工程

规划期内，坚持因地制宜、先易后难、量力而行的原则，加大土地整理与复垦的力度。

### 1、金土地工程

依据土地利用总体规划与相关规划对田、水、路、林、村等实行综合整治，改善土地利用结构和生产生活条件、生态条件，新增有效耕地，提高耕地质量，提高土地利用率和产出率。一是规划期内在全市基本农田保护区内整理基本农田10万公顷，其中规划近期和远期各整理5万公顷，共增加耕地1万公顷，在整理区内建成4万公顷高产、稳产基本农

田。二是改善生产、生活、生态条件，加强渠系配套，增加有效灌溉面积，支持、鼓励和引导有条件的县（市、区）建设中心村或聚居点，提高农业年产值及农民年收入。三是与农业产业化有机结合，促进农业现代化，农村工业化、城镇化协调发展。

## 2、农村居民点整理工程

结合“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”项目大力开展农村居民点整理工程，农村居民点整理一是要按照新农村建设规划，结合中心村建设进行，二是要以增加耕地为目的，减少人均农村建设用地面积，提高用地效率。全市规划期内整理农村居民点 586 公顷，增加耕地 381 公顷。

## 第三节 重点生态建设与环境治理工程

继续搞好天然林保护、土地综合整治、水土保持、地质灾害等重点生态工程建设，提高全市林草植被覆盖率和水源涵养能力。加强自然保护区、生态功能区、风景名胜区和城市园林绿地的建设与管理。保护生物多样性，重视外来有害物种对生态系统的侵害。按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，加快建立生态补偿机制，健全生态环境质量监测体系。加强生态环境教育，形成个体自觉、家庭参与、社会共谋的良好生态环境保护氛围。

抓好岷江、青衣江、大渡河和茫溪河、龙溪河流域水环境治理，改善水质。加强饮用水源保护和备用水源建设，坚决取缔和搬迁影响饮用水源的污染源。对消耗高、污染重、技术落后的工艺、设备和产品实行强制性改造和淘汰制度，推进工业企业污染源全面达标排放。科学施用农药化肥，加强规模养殖场的粪便处理及综合利用。妥善处置危险废弃物和医疗废物，强化对危险化学品的监管，加强重金属污染治理。加大城市烟尘、粉尘和细颗粒物治理力度，加强城市噪声污染防治。大力发展环保产业，

推进污染治理市场化进程。认真贯彻落实《环境影响评价法》，严格执行环境影响评价制度和环境保护设施“三同时”制度，加强环保执法。坚持谁污染谁治理，建立完善企业环保自我约束机制。加强环保宣传教育，提高公民的环保意识和参与度。积极创建“四川省环境保护模范城市”。

### 专栏五 生态保护与环境治理重点工程

项目	内容
林业工程	继续实施天然林保护工程，继续对项目区现有森林、灌木林地、未成林造林地进行依法管护，巩固退耕还林成果
水土保持	治理水土流失面积 500 平方公里
野生动植物保护及自然保护区建设	在市级和有条件的峨边、马边、沐川、金口河、犍为、峨眉山市等重点县逐步建设野生动物资源监测机构及县野生动植物栖息地保护管理站，新增野生动植物省级自然保护区 4 个，扩大和完善国家级自然保护区 2 个
重点流域综合整治工程	实施岷江、青衣江、大渡河、龙溪河、芒溪河重点流域综合整治。
工业污染防治项目	对 11 个区（市）县重点污染企业的工业废水、废渣、废气、粉尘和噪音进行污染防治兼开展综合利用。
循环经济与清洁生产项目	对五通桥区、井研、夹江、高新区等相关区县生产项目开展循环经济与清洁生产工作，实现综合利用

## 第八章 中心城区土地利用

### 第一节 规划控制范围

乐山市中心城区规划控制范围包括市中区中心城区、五通桥中心城区和沙湾中心城区组成，规划控制范围内土地总面积为 64666 公顷，其中市中区 28873 公顷，占规划控制面积的 44.65%，五通桥区 18554 公顷，占规划控制面积的 28.69%，沙湾区 17239 公顷，占规划控制面积的 26.66%。2005 年中心城区现状农用地面积 49162 公顷，其他用地 6028 公顷，建设用地 9476 公顷，其中城镇工矿用地 5346 公顷。

### 第二节 土地利用调控目标

立足于把乐山市建设成为世界文化与自然遗产所在地、国家级历史文化名城、国际旅游城市、四川西部经济发展高地、交通枢纽的重要节点、

成都平原城市群南部中心城市的发展目标。进一步强化中心城区的区域核心作用和辐射带动作用，合理布局城市建设用地规模，保障城市用地发展空间。规划近期目标年中心城区总人口达到76万人（市中区56万人，沙湾9.5万人，五通桥10.5万人），城镇用地总规模6208公顷；规划目标年总人口124万人（市中区100万人，五通桥区13万人，沙湾区11万人），城镇用地总规模8325公顷，人均用地67平方米。

### 第三节 空间布局

依托发达的快速交通网络和完善的城市道路网络，以绿心为核心，通过快速交通干道连接功能片区，形成“一心四翼一带”的绿心环状组团式城市格局。各发展方向间通过开敞楔型绿带隔离，使绿心与外部生态环境融为一体。

东翼为现状的老城区和大佛风景名胜区；北翼为城市新区，包括现状的柏杨新区以及向北拓展的通江片区、向西北拓展的棉竹片区、向西拓展的青衣片区、向东跨岷江的牟子片区；西翼为苏稽片区，也是城市发展的综合新区；南翼为肖坝综合文教区以及大渡河南岸的高新区、冠英交通物流区，是城市教育科研及产业发展的主要空间。

在苏稽片区和峨眉山市城市规划区之间，建设嘉峨田园城市风光带，使中心城区和峨眉山市城市规划区连接为一体。

城市功能区划为：

1、绿心：城市布局结构的中心。主要以各种生态绿化建设为主，有少量的用地可用于发展休憩、娱乐功能。

2、旧城区：北以竹公溪张公桥段为界，东南各以岷江、大渡河为界，西至绿心。本区是乐山市传统的城市中心，以服务业、居住为主。实施疏解政策，逐步降低人口密度，提高环境品质。

3、风景名胜区：该片区由乐山大佛风景名胜区和精品线旅游区两部

分组成。主要作为风景旅游、休闲度假用地。

4、柏杨新区：由竹公溪、岷江、二环路所包围的范围。以居住、商贸休闲娱乐为主。现状的新城区应逐步充实、提高，使之真正担当起乐山新城区的职能。

5、通江居住综合区：二环路以北、岷江以西，江公路以东、外环路以南地区。主要是以生活服务为主。

6、棉竹片区：青衣江以东，棉竹路以北，江公路以西。以发展服务、商业为重点的多功能区，同时辅以相应的配套设施。

7、青衣综合区：东邻竹公溪，西至青衣江，北至棉竹路。成乐客运铁路终点站所在区域。本区主要在保留原有工业企业的基础上，逐步调整用地性质，以居住生活服务功能为主。

8、牟子综合区：岷江以东。是以居住为主的综合型新区。

9、苏稽综合新区：青衣江以西地区。市中区行政中心所在区。在现有镇区的基础上发展教育以及特色旅游为主，逐步形成内部功能齐备的综合型新区。

10、肖坝综合文教区：老城区以西，绿心以南，青衣江、大渡河所包容的范围以现状高校和科研院所为基础，建设综合文教区。

11、高新区：大渡河以南，大佛风景区以西，以高新技术产业为主。

12、冠英：高新区东南方向，规划建设机场、码头、仓储、火车站，形成交通、物流中心。

13、嘉峨田园城市风光带：包括市中区苏稽镇和峨眉山市符溪镇的部分区域，规划建设世界级田园风光和国际旅游综合度假地。

14、沙湾组团：沙湾主城区是该区域的政治、文化、商贸、旅游中心和冶金、能源、建材工业组团；太平是以农副产品加工为主的片区。嘉农片区：嘉农镇区，以能源、建材工业为主。

15、五通桥区组团：竹根片区：以竹根滩为主体，是全区的行政、商贸、金融、信息和文化中心；五通片区：主要发展为旅游服务的商贸、娱乐等第三产业和以居住，盐化、机械工业为主的综合区；杨柳片区：全区的交通枢纽。主要发展机械、机电、轻纺工业、大型仓储设施和生产资料市场。

#### 第四节 建设用地发展方向

根据中心城区用地的约束条件和功能布局，中心城区的建设用地发展方向可以概括为“东优、南进、西连、北拓”。其中西部和北部是规划期内主要的发展方向：

##### 1、东优

保护大佛景区，严格控制岷江东部地区的建设活动，优化建设用地布局。

由于岷江以东的可建设用地极其有限，且用地形状成带状，不利于城市建设，又有乐山重要的大佛景区，沿线大量的文物景点需要严格保护，规划将岷江东侧、新大桥以南地区统一划为一个完整的旅游区，严格控制岷江东部地区的建设活动，优化建设用地布局。

##### 2、南进

跨过大渡河向南，延展城南高新研发园区。

主城区跨过大渡河以南实际可利用的城市建设用地主要集中在车子和安谷一带，为高新技术产业园区。大渡河大桥建设，将大大缩短高新研发园区与主城区之间的时间距离，有利于在短时期内推动产业发展集聚。冠英机场选址位于城市南部，靠近岷江，未来铁路也经过该区，可发展成为以物流为主的新城区。

由于本区东侧紧邻大佛风景保护区，所以本区内的产业建设必须要严格控制。现状大渡河北侧肖坝综合文教区的教育园区已建成规模，应充分

发挥高科技产业与科教研发功能之间的互动。

### 3、西连

拓展苏稽综合新区，依托峨眉河水系，建设嘉峨田园城市风光带，打造世界级田园风光和国际旅游综合度假地，连接中心城区和峨眉山市城市规划区。

嘉峨田园城市风光带将按照按照现代田园城市规划理念，统筹城乡发展，推进城乡一体化，通过生态城市、旅游城镇、度假小镇、田园村庄、野奢山居 5 大主题板块建设，高度融合城市和农村的优点，建设成为田园风光的胜地、田园风光的保留地，国际旅游综合度假地。

### 4、北拓

沿岷江两岸向北，拓展城市生活空间。

柏杨坝新区以北，牟子和通江地形低平，是可供选择的主要建设用地。通江大桥建设将大大提高岷江两岸的交通可达性，北部有优美的沿江岸线，是城市生活、居住功能由南向北拓展的主要方向。由于牟子和通江原有各种公共设施比较薄弱，所以城区居住服务功能向北拓展必须合理地考虑发展时序，由南向北逐步成片推进，提高改善新区与建成区之间的沟通联系。

## 第五节 建设用地空间管制

### 1、建设用地规模边界

中心城区基期年城镇工矿用地 5346 公顷，其中市中区 3312 公顷，五通桥区 1285 公顷，沙湾区 749 公顷。规划期内新增城镇用地 2979 公顷，（包括市级中心城区指标 1863 公顷，五通桥区指标 370 公顷，市中区指标 355 公顷，沙湾区指标 391 公顷），规划目标年中心城区城镇工矿用地总规模 8325 公顷。

### 2、建设用地扩展边界

中心城区的城市发展方向是向北、向西、向南扩展，有条件建设区面积 26397 公顷，其中五通桥区 6299 公顷，市中区 14520 公顷，沙湾区 5578 公顷。在规划期内，城市发展必须严格控制在扩展边界范围以内，在不突破规划建设用地规模控制指标的前提下，扩展边界范围内的土地可以用于规划建设用地的布局并可以适当调整。

### 3、建设用地管制分区

乐山市中心城区规划控制范围 64666 公顷，按照用途管制的要求，划分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区。

（1）允许建设区：城市建设用地规模边界所包含的范围，是规划期内新增城市建设用地规划选址的区域，也是规划确定的城市建设用地指标落实到空间上预期用地区。中心城区允许建设区面积为 8325 公顷。管制规则为：

①区内土地主导用途为城市建设发展空间，具体土地利用安排应与城市规划相协调。

②区内新增城市建设用地受规划指标和年度计划指标约束，应统筹增量与存量用地，促进土地节约集约利用。

③规划实施过程中，在允许建设区面积不改变的前提下，其空间布局形态可依程序进行调整，但不得突破建设用地扩展边界。

④允许建设区边界（规模边界）的调整，须报规划审批机关同级国土资源管理部门审查批准。

（2）有条件建设区：城市建设用地规模边界之外、扩展边界以内的范围。中心城区有条件建设区面积 26397 公顷。管制规则为：

①区内土地符合规定的，可依程序办理建设用地审批手续，同时相应核减允许建设区用地规模。

②规划期内建设用地扩展边界原则上不得调整。如需调整按规划修改

处理，严格论证，报规划审批机关批准。

③土地利用总体规划确定的农村土地整治规模已完成，经评估确认拆旧建设用地复垦到位，存量建设用地达到集约用地要求的，区内土地可安排新增城乡建设用地增减挂钩项目。

（3）禁止建设区：是具有重要资源、生态、环境和历史文化价值，必须禁止各类建设开发的区域。主要包括市中区具有重要历史文化价值的乐山大佛景区的核心区、具有重要生态价值的“绿心”区域和沙湾区 253 公顷地质灾害高易发地区。总面积 806 公顷。管制规则为：

①区内土地的主导用途为生态与环境保护空间，严格禁止与主导功能不相符的各项建设。

②除法律法规另有规定外，规划期内禁止建设用地边界不得调整。

（4）限制建设区：限制建设区是除允许建设区、有条件建设区、禁止建设区外的其他区域，总面积29138公顷。管制规则为：

①区内土地主导用途为生态保护和其他用地空间。

②区内禁止城、镇、村建设，严格控制线型基础设施和独立建设项目用地。

## 第九章 近期规划

### 第一节 近期土地利用目标

#### 1. 耕地保护目标

规划近期，全市耕地减少不超过 5932 公顷，增加耕地 5332 公顷以上，耕地净减少控制在 599 公顷以内，耕地保有量不得低于 225000 公顷，全市基本农田面积稳定在 195000 公顷以上。

#### 2. 建设用地控制目标

规划近期，全市建设用地总规模不高于 58200 公顷，城乡建设用地规模不突破 46640 公顷，其中：城镇工矿用地规模控制在 23100 公顷以内，

交通、水利及其他用地规模控制在 11560 公顷以内，新增建设用地总量不超过 3500 公顷。新增建设占用农用地控制在 3100 公顷以下，其中占用耕地控制在 1500 公顷以下。

### 3. 土地整治近期任务

规划近期，全市土地开发整理复垦补充耕地 5332 公顷，其中，农地整理补充耕地 5000 公顷，农村居民点整理补充耕地 50 公顷，土地开发补充耕地 283 公顷。

### 4. 生态保护目标

规划近期，全市森林覆盖率达到 54.4% 以上，城乡集镇绿化率达到 100%。

## 第二节 近期土地利用重点

### 1. 落实省市级重点建设项目的用地安排

规划近期优先落实国家和省市级重点建设项目，包括成昆新建双线、乐山峨眉-汉源高速、成绵乐客运专线、仁寿经沐川至金沙江沿江高速、岷江（乐山-宜宾）航电综合开发、乐山港进港大件公路、500 千伏输变电工程、乐山港综合交通枢纽、青衣江流域乐山灌区续建配套与节水改造工程，金王寺水库，水碾坝引水，月咿坝水库，马村水库扩建，健康水库扩建，岷江、大渡河、青衣江防洪工程，中小河流治理，小型水库工程，中小型已成灌区续建配套与节水改造工程，病险水库除险加固工程，农村饮水安全工程等省市级重点建设项目。

### 2. 重点保证中心城区的发展用地

中心城区是全市经济发展的核心，根据与城建部门协调，将规划近期新增城镇工矿用地指标 2979 公顷布局到中心城区，规划近期中心城区城镇工矿用地总规模达到 8325 公顷。

### 3. 推进土地整理和新农村建设

规划近期，安排农用地整理重点项目 45 个，总规模 29610 公顷，新增耕地 265 公顷，预计投资 4360 万元。

## 第十章 规划实施保障措施

### 第一节 法律措施

#### 1、完善规划执法监督制度

建立土地执法监管长效机制，制定实施效果评价监督管理体系，加强推行违法惩处政策措施，明确相关部门定期对规划实施情况进行专项检查、监督检查，把规划实施纳入日常土地执法监察工作主要任务，保障规划各项任务目标的全面落实。

#### 2、依法行政、加强执法力度

必须加强执法队伍建设，提高执法人员素质，同时加强对公众土地管理法治教育，做到自觉依法用地管地，对违法违规用地行为进行及时的严肃查处，维护法律威严，保障规划实施。

### 第二节 行政措施

#### 1、严格土地利用年度计划管理

规划确定的主要控制指标应通过土地利用年度计划实施。土地利用年度计划包括农用地转用计划指标、土地开发整理计划指标、耕地保有量计划指标。农用地转用计划指标必须指令性管理，不得突破。对能源、交通、水利等重点项目可以预留少量的机动指标，用于不可预见的重点急需项目，跨年度结转使用计划指标必须严格规范。

#### 2、改进建设项目用地预审管理

依据规划严格审查建设项目用地规模、布局、占补平衡措施以及是否符合国家产业政策等，凡不符合规划和国家产业政策的，不得通过项目用地预审。建设项目用地预审，必须按照土地宏观调控政策和土地利用规划

的确定。

### 3、完善规划许可制度

建立土地利用规划许可制度，控制和引导各类土地之间用途的变更，对于符合土地利用总体规划的用途变更，予以批准，并发放土地利用规划许可证，否则，不予批准和发放许可证，这样，对农用地转为非农用地，农业结构内部调整都会起到控制和引导作用。

### 4、进一步加强规划实施政府目标责任制

全市、区（县）、镇（乡）都要把规划实施纳入政府目标责任制，明确土地利用目标，把土地规划实施目标的落实情况纳入政绩考核之中。各级国土资源部门在年度目标责任状中，更要把规划确定的耕地保有量、基本农田面积、建设用地规模、土地开发整理补充耕地等主要目标作为工作业绩的硬指标进行考核。通过建立规划实施的目标责任制，强化各级政府的土地利用规划意识。

### 5、完善土地供应机制，加强土地宏观调控作用

要作到土地资源的宏观调控，要做到“四保”、“四压”。重点保证四个方面的用地：一是交通、能源、水利等重大基础设施建设项目用地，二是安置房、经济适用房和中低价位商品房用地，三是重大工业、技改项目用地，四是一些重要社会发展项目涉及的用地。

重点控制四个方面的用地：一是重复建设的项目用地，二是不符合产业政策的项目用地，三是高污染、高能耗的项目用地，四是超“双规”指标或者小而散的用地。

### 6、完善土地用途管制制度

各县（市、区）、各乡（镇）土地利用总体规划，要根据本规划确定的控制指标和用途管制措施，确定土地用途区，并制定分区土地用途管制细则，特别要严格控制农用地用途转变。

### 第三节 经济措施

#### 1、完善土地交易管理制度，以市场为基础引导土地资源合理配置

全面规范国有土地使用权出让行为，充分利用土地有形市场，促进土地使用权公开交易，建立健全土地交易管理制度，规范土地有形市场动作，建立完善的土地供应市场调节机制，促进土地的节约和集约利用。

#### 2、保障土地开发整理的资金来源

按“谁受益，谁负担”的原则，多方筹措资金，建立多渠道、多形式、多层次的投资体系，在政府投资的同时调动农民和经济实体投资的积极性。对于增加耕地的开发整理项目，在投入上给与倾斜。同时将新增建设用地有偿使用费、耕地开发费、土地复垦费、土地荒芜费和农业重点开发建设资金、耕地占用税等用于土地开发整理的部分资金集中起来，建立地方土地开发整理专项资金。

#### 3、建立基本农田的申报和补贴制度，完善耕地保护制度

在土地有偿使用费、土地出让金、土地开垦费等资金中，安排落实专项经费用于基本农田和占补平衡新增耕地的质量建设，建立基本农田耕地质量监测点，确保基本农田质量有提升，耕地生产能力有提高。

从经济、政策等方面建立健全耕地保护奖励机制，从政策方面对保护耕地的农户给予一定的优惠条件，根据农户种植耕地面积的大小和耕地保护的质量，对其购买农业生产资料给予适当的补贴，建立耕地保护奖励基金，激发农民保护耕地的积极性。

#### 4、建立土地集约利用的激励机制。

积极推进集体建设用地和农村宅基地有序流转，形成以政府为主导，社会各方面广泛参与的村庄改造投入机制；出台鼓励现有建设用地集约利用的优惠政策，引导企业进行建设用地内部挖潜和改造，提高城镇土地利用效率。

## 第四节 技术措施

### 1、利用网络，建立规划可查询制度

在建立信息系统的基础上，利用网络手段，建立乐山市规划信息查询制度，将规划方案、用途管制规则、规划审查程序和结果、规划执行情况、举报电话等向社会公开，使人民群众获得土地规划的知情权，加强规划实施的公众监督。

### 2、建立规划实施的动态监测技术

积极探索并运用计算机及遥感技术（RS）、全球定位系统（GPS）和地理信息系统（GIS）等现代技术手段，经常对土地利用总体规划的实施情况进行跟踪调查，建立土地利用规划实施监测、分析、调控系统，及时地提供最新的资料，了解规划最新的实施动态，对不按规划用途利用土地的要及时制止，严重违法规划的要依法查处。

### 3、建立完善的规划实施效果评价体系

要建立规划实施评价指标体系，及时掌握规划实施效果，监督规划实施进程，发现规划实施中的问题，并根据实施效果评价，科学调整规划方案。

### 4、建立土地利用规划管理信息系统

建立土地利用规划管理信息系统，同时加强与其它土地管理系统的衔接，提高规划管理的技术水平，增强规划管理的灵活性，提高工作效率。

## 第五节 公众参与

建立规划公众参与制度和听证制度，明确公众参与土地利用规划的权利，并定期将规划实施情况向社会公布，保证规划编制和实施的高度透明状态。提高公众的参与意识，推进公众全程参与制度。

## 附表

附表1 乐山市土地利用主要调控指标表

序号	指标类型	规划基期年	规划近期目标年	规划目标年	指标属性
一	总量指标（公顷）				
1	耕地保有量	225599	225000	222800	约束性
2	基本农田面积	195000	195000	195000	约束性
3	园地面积	48886	54040	57801	预期性
4	林地面积	658276	666300	676300	预期性
5	牧草地面积	84312	83990	82943	预期性
6	建设用地总规模	54948	58200	64400	预期性
①	城乡建设用地规模	44543	46640	50830	约束性
	其中：城镇工矿用地规模	20926	23100	27800	预期性
②	交通、水利及其他用地规模	10406	11560	13570	预期性
二	增量指标（公顷）				
7	新增建设用地总量	—	3500	9990	预期性
8	建设占用农用地	—	3100	8730	预期性
9	建设占用耕地	—	1500	3800	约束性
10	整理开发复垦补充耕地规模	—	2120	4125	约束性
三	效率指标（平方米/人）				
11	人均城镇工矿用地	174	135	120	约束性

附表2 乐山市土地利用结构调整表

单位：公顷、%

地 类		规划基期年		规划目标年		
		面积	占总面积比例	面积	占总面积比例	
农用地	耕地	225599	17.59%	222800	17.37%	
	园地	48886	3.81%	57801	4.51%	
	林地	658276	51.32%	676300	52.72%	
	牧草地	84312	6.57%	82943	6.47%	
	其它农用地	110641	8.63%	97198	7.58%	
	小计	1127714	87.91%	1137041	88.64%	
建设用地	城乡建设用地	城镇工矿用地	20926	1.63%	27800	2.17%
		农村居民点用地	23617	1.84%	23030	1.80%
		小计	44543	3.47%	50830	3.96%
	交通水利用地及其他用地	10405	0.81%	13570	1.06%	
	小计	54948	4.28%	64400	5.02%	
其他用地	水域	40936	3.19%	40162	3.13%	
	自然保留地	59151	4.61%	41146	3.21%	
	小计	100087	7.80%	81308	6.34%	
总计		1282749	100.00%	1282749	100.00%	

附表3 乐山市各县（区）耕地保有量、基本农田保护面积指标表

单位：公顷

行政区域	规划基期年 耕地面积	耕地保有量		省、市下达 基本农田 保护目标	实际划定 基本农田 保护数量	多保 基本 农田 数量
		规划近期 目标年	规划目标年			
全市	225599	225000	222800	195000	198190	3190
市中区	28561	21162	20932	16771	16921	150
五通桥区	19584	14839	14614	13922	14022	100
沙湾区	18838	13088	12868	12600	12700	100
金口河区	3437	3400	3355	3300	3333	33
峨眉山市	18098	18085	17910	16300	16524	224
犍为县	47097	47090	46400	46000	46975	975
夹江县	20947	20880	20680	17200	17599	399
井研县	30687	30660	30500	30400	30495	95
沐川县	10205	20526	20421	15407	15636	229
峨边彝族自治县	11279	13858	13788	9700	10185	485
马边彝族自治县	16866	21412	21332	13400	13800	400

附表4 乐山市各县（区）园地面积指标表

单位：公顷

行政区域	基期年	近期目标年	规划目标年
乐山市	48886	54040	57801
市中区	6989	7750	8304
五通桥区	4523	5015	5373
沙湾区	1081	1597	1972
金口河区	1126	1204	1261
沐川县	6025	6289	6481
峨边彝族自治县	2073	2421	2675
马边彝族自治县	5196	5585	5868
峨眉山市	4125	4560	4880
夹江县	4261	4710	5040
犍为县	2042	2258	2415
井研县	11445	12651	13532

附表5 乐山市各县（区）林地面积指标表

单位：公顷

行政区域	基期年	近期目标年	规划目标年
乐山市	658276	666300	676300
市中区	25670	26044	26482
五通桥区	9481	9688	9948
沙湾区	28353	28483	28645
金口河区	43065	43436	43899
沐川县	81957	82656	83529
峨边彝族自治县	186492	187328	188373
马边彝族自治县	147435	151191	155887
峨眉山市	60678	61415	62337
夹江县	27709	28046	28467
犍为县	37581	38038	38609
井研县	9855	9975	10124

附表6 乐山市各县（区）牧草地面积指标表

单位：公顷

行政区域	基期年	近期目标年	规划目标年
乐山市	84312	83990	82943
市中区	1923	1915	1892
五通桥区	1609	1603	1583
沙湾区	3922	3907	3859
金口河区	5944	5921	5848
沐川县	14722	14665	14483
峨边彝族自治县	21713	21631	21359
马边彝族自治县	29884	29768	29399
峨眉山市	4595	4580	4520
夹江县	0	0	0
犍为县	0	0	0
井研县	0	0	0

附表7 乐山市各县（区）建设用地指标表

单位：公顷

行政区域	规划基期年		规划近期目标年			规划目标年		
	建设用地总规模	城乡建设用地规模	建设用地总规模	城乡建设用地规模	城镇工矿用地规模	建设用地总规模	城乡建设用地规模	城镇工矿用地规模
市中区*	7139	6115	8066	6871	4262	9857	8357	5829
沙湾区	2263	1971	2814	2361	1509	3366	2627	1851
五通桥区	3307	2943	3569	3037	1591	4143	3315	1948
金口河区	1034	914	1087	933	580	1203	989	652
犍为县	7842	6357	8083	6534	6132	8542	6897	6535
井研县	7400	5449	7593	5574	2814	7959	5829	3098
峨边彝族自治县	2110	1889	2187	1920	413	2361	2003	519
马边彝族自治县	2283	1653	2373	1685	183	2571	1780	306
沐川县	4240	2757	4362	2800	517	4628	2929	683
峨眉山市	8780	7638	9234	7901	3380	10100	8438	3978
夹江县	8550	6856	8832	7024	1719	9370	7366	2101
小计	54948	44542	58200	46640	23100	64100	50530	27500
市级统筹						300	300	300
乐山市	54948	44542	58200	46640	23100	64400	50830	27800

注：市中区建设用地规模包括中心城区 2006-210 年新增城市用地 660 公顷，2011-2020 年新增城市用地 1203 公顷。

附表 8 乐山市各县（区）新增建设占用耕地及补充耕地表

单位：公顷

地区	规划近期					规划期间				
	新增建设 用地 总量	建设 占用 农用地	建设 占用 耕地	补充 耕地 义务 量	补充 耕地 任务 量	新增 建设 用地 总量	建设 占用 农用地	建设 占用 耕地	补充 耕地 义务 量	补充 耕地 任务 量
市中区	956	831	396	373	502	2882	2442	1063	570	1333
沙湾区	569	520	249	203	511	1170	1062	474	328	894
五通桥区	270	240	115	238	317	887	804	350	323	930
金口河区	55	49	23	20	59	187	162	71	45	174
沐川县	126	112	53	118	120	429	373	162	182	275
峨边彝族自治县	81	72	34	232	205	267	241	105	279	538
马边彝族自治县	92	83	39	104	129	318	277	121	325	387
峨眉山市	500	450	130	185	646	1395	1213	528	206	889
夹江县	310	260	145	200	322	820	754	328	356	973
犍为县	315	283	176	249	1997	741	653	284	918	2873
井研县	226	200	140	198	524	594	517	225	593	1398
市级统筹						300	232	89		
乐山市	3500	3100	1500	2120	5332	9990	8730	3800	4125	10664

附表 9 乐山市中心城区建设用地管制分区表

单位：公顷

行政区域	中心城区 规划控制 范围	允许建设区			有条件建 设区	限制建设 区	禁止建设 区
		现状	新增	合计			
五通桥区	18554	1285	370	1655	6299	10600	0
市中区	28873	3312	2218	5530	14520	8270	553
沙湾区	17239	749	391	1140	5578	10268	253
总计	64666	5346	2979	8325	26397	29138	806

附表 10 乐山市重点建设项目用地规划表

单位：公顷

项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	用地规模	新增建设 用地面积		涉及县（区）	备注
					其中占 用耕地			
1、交通	成昆铁路成都至燕岗段扩能改造	扩建	2010-2013	134	70	25	夹江县、峨眉山市	省级重点建设项目
	成绵乐客运专线铁路	新建	2008-2012	316	267	93	夹江县、峨眉山市 市中区	灾后重建项目
	成昆铁路燕岗至昆明扩能改造	新建	2015-2020	632	520	182	峨眉山市、沙湾区 峨边县	灾后重建项目
	成贵铁路（乐山至贵阳段）	新建	2010-2015	239	129	45	夹江县、市中区 五通桥区、犍为县	灾后重建项目
	乐山-自贡-泸州铁路	新建	2015-2019	189	52	18	市中区、井研县	省级重点建设项目
	进港铁路	新建					市中区、峨眉山市 五通桥区	市级重点建设项目
	乐宜高速	新建	2007-2011	138	178	62	市中区、五通桥区 犍为县	省级重点建设项目
	乐山-汉源高速	新建	2016-2020	130	168	59	市中区、峨眉山市 沙湾区、峨边县 金口河区	省级重点建设项目
	乐山-雅安高速	新建	2010-2012	114	147	51	市中区、峨眉山市 夹江县	省级重点建设项目
	仁寿经沐川至金沙江沿江高速（仁寿-井研-犍为-沐川）	新建	2011-2015	155	170	60	井研县、犍为县 沐川县	省级重点建设项目
大件运输通道：改扩建德阳-成都-乐山大件公路	改扩建	2009-2010	245	140	49	夹江县、市中区	省级重点建设项目	

乐山市土地利用总体规划文本（2006-2020年）

项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	用地规模	新增建设用地面积		涉及县（区）	备注
	乐山军民共用机场	新建	2011-2015				五通桥区	省级重点建设项目
	乐山港老江坝作业区一期	新建	2010-2013	1000吨级泊位8个，25万TEU/年，件杂货210万吨/年			市中区	省级重点建设项目
	乐山港老江坝作业区二期	新建	2014-2016	1000吨级泊位7个，70万TEU/年			市中区	省级重点建设项目
	岷江（乐山-宜宾）航电综合开发	新建	2010-2016				市中区、五通桥区、犍为县	省级重点建设项目
	乐山-自贡高速公路	新建	2015年以后	126	85	30	市中区、井研县	省级重点建设项目
	绕城高速	新建	2011-2015	45			市中区	省级重点建设项目
	成乐高速扩建工程	扩建	2015-2020	129			市中区、夹江县	省级重点建设项目
	嘉峨快速干道	新建	2011-2013	21			市中区、峨眉山市	省级重点建设项目
	乐山港综合交通枢纽	新建	2009-2015	占地20平方公里			市中区、五通桥区	省级重点建设项目
	G213线改建工程	改建	2006-2015				沐川县、井研县、五通桥区、犍为县	市级重点建设项目
	S103线改建工程	改建	2006-2015				沐川县、马边县	市级重点建设项目
	S306线改建工程	改建	2006-2010				峨眉、峨边县、金口河区	市级重点建设项目
	成乐高速公路夹江连接线	新建	2006-2015				夹江	市级重点建设项目
	峨眉绕城货运通道	新建	2006-2015				峨眉	市级重点建设项目
	G213、S104五通县城绕线	新建	2012-2014				五通	市级重点建设项目
	犍为县城绕线公路	新建	2006—2015				犍为	市级重点建设项目
	S103沙湾县城绕城线	新建	2011-2015				沙湾	市级重点建设项目

乐山市土地利用总体规划文本（2006-2020年）

项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	用地规模	新增建设用地面积		涉及县（区）	备注
	S103 马边绕城线	新建	2013				马边	市级重点建设项目
	S305 夹江绕城线		2012-2014				夹江	市级重点建设项目
	乐山港进港大件公路	新建	2010-2015				市中区、五通桥	市级重点建设项目
	沙湾嘉农至峨眉燕岗公路	新建	2010-2015				沙湾区、市中区 峨眉山市	市级重点建设项目
	峨边大渡河二桥	新建	2009-2015				峨边县	市级重点建设项目
	沙湾大渡河二桥	新建	2011-2015				沙湾	市级重点建设项目
	沙湾大渡河三桥	新建	2011-2015				沙湾	市级重点建设项目
	夹江青衣江三桥	新建	2011-2015				夹江	市级重点建设项目
	全市其他次干线、集散、联网公路	新建	2006-2020				各县（区、市、区）	市级重点建设项目
	马边出金境公路	新建	2011-2015				马边县、沐川县 犍为县	市级重点建设项目
	丹棱至井研高等级公路	新建	2015年后				井研县	市级重点建设项目
	乐山至马边至昭觉高等级公路	新建	2015年后				市中区、沙湾区 峨边县、马边县	市级重点建设项目
	峨（边）马（边）公路工程	新建	2014-2017				峨边、马边	市级重点建设项目
	沙（湾）五（通）公路工程	新建	2013-2015				沙湾、五通	市级重点建设项目
	夹（江）井（研）公路工程	新建	2013-2015				井研、夹江	市级重点建设项目
	乐山至沙湾快速干道	新建	2011-2020				市中区、沙湾区	市级重点建设项目
	金口河至白熊沟改建工程	改建	2012-2014				金口河	市级重点建设项目

乐山市土地利用总体规划文本（2006-2020年）

项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	用地规模	新增建设用地面积		涉及县（区）	备注
	峨边至美姑公路改建工程	改建	2014-2016				峨边	市级重点建设项目
	S103、306峨眉山市过境路段改建工程	新建	2010-2013				峨眉山	市级重点建设项目
	S103沐川县利店过境	新建	2011-2012				沐川	市级重点建设项目
	成乐高速公路夹江连接线	新建	2010-2011				夹江	市级重点建设项目
	乐自高速公路竹园连接线	新建	2013-2014				井研	市级重点建设项目
	乐自高速公路进港大道连接线	新建	2013-2014				市中区	市级重点建设项目
	绕城高速岷江四桥连接线	新建	2013-2015				市中区	市级重点建设项目
	夹江青衣江三桥	新建	2011-2013	总长7.8km, 其中主桥长985m, 引道长6.8km			夹江	市级重点建设项目
	大渡河大桥	改(扩)健	2011-2013	836米, 按大件公路标准扩建			市中区高新区	市级重点建设项目
	徐浩大桥	拆除新建	2013-2015	总长约564米, 其中一桥214米, 二桥35米			市中区	市级重点建设项目
	县级客运、货运站场建设	新建	2006-2020	客运站场8个、货运站场14个			各县（区、市、区）	市级重点建设项目
	2、水利	岷江彭山至乐山段航电开发	新建	2015-2020				市中区
岷江彭山至乐山段渠化建设		新建	2015年以后				市中区	省级重点建设项目
金王寺水库		新建	2009-2013		3	1	沐川县	省级重点建设项目

乐山市土地利用总体规划文本（2006-2020年）

项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	用地规模	新增建设 用地面积		涉及县（区）	备注
	水碾坝引水工程	新建	2009-2013		2	1	马边县	省级重点 建设项目
	大佛水库渠系配套工程	改扩建	2011-2020				井研县	市级重点 建设项目
	青衣江乐山灌区节水改造和续建配套工程	改扩建	2011-2020				市中区	市级重点 建设项目
	马村水库扩建工程	改扩建	2010-2020				夹江县	市级重点 建设项目
	月呷坝水库	改新建	2010-2020				犍为县	市级重点 建设项目
	健康水库扩建工程	扩续建	2010-2020				犍为县	市级重点 建设项目
	岷江干流乐山段防洪工程	续建	2006-2020				各县（区、市、）	市级重点 建设项目
	大渡河干流乐山段防洪工程	续建	2006-2020				市中区、沙湾区 峨边县、金口河区	市级重点 建设项目
	青衣江干流乐山段防洪工程	续建					市中区、夹江	市级重点 建设项目
	中小河流治理工程	新建					各县（市、区）	市级重点 建设项目
	小型水库工程	新建					各县（市、区）	市级重点 建设项目
	中小型已成灌区续建配套与节水改造工程	续建					各县（市、区）	市级重点 建设项目
	病险水库除险加固工程	续建	2010-2020				各县（市、区）	市级重点 建设项目
	农村饮水安全工程	续建					各县（市、区）	市级重点 建设项目
	长征渠引水工程	新建	2015-2025	设计灌溉 面积 36.27 万公顷	890	312	夹江县、井研县 市中区、犍为县	省级重点 建设项目
3、能源	沙坪二级水电基地开发	新建	2008-2020	装机 34.5 万千瓦	100	35	峨边县、金口河区	省级重点 建设项目
	安谷水电站	新建	2011-2015	装机 77.2 万千瓦			市中区、沙湾区	灾后重建 项目

乐山市土地利用总体规划文本（2006-2020年）

项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	用地规模	新增建设用地面积		涉及县（区）	备注
	金水湾电站	新建	2011-2020				市中区	市级重点建设项目
	枕头坝一级水电站	新建	2011-2017	装机72万千瓦			金口河区	灾后重建项目
4、电力	雅安-乐山-重庆-恩施1000千伏交流特高压工程	新建	2011-2020				雅安、乐山	省级重点建设项目
	500千伏（南天-乐山东-沐川）输变电工程	新建	2011-2015				峨眉山、市中区、沐川、五通桥区	市级重点建设项目
	220千伏输变电工程	新建	2011-2015				各县（区、市、区）	市级重点建设项目
	110千伏送变电工程	新建	2011-2015				各县（区、市、区）	市级重点建设项目
5、旅游	“中国第一山”国际旅游区		2004-2010				峨眉山市	省级重点建设项目
	乐山旅游项目用地		2011-2020		793	55	峨眉山市、市中区	省级重点建设项目
6、采矿	马边磷矿	新建	2011-2020	硫铁矿精矿200万吨、磷精矿120万吨			马边县	省级重点建设项目
总计					3714	1077		