

# 福建省土地利用总体规划

(2006-2020 年)

福建省人民政府

二〇〇九年九月

# 目 录

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 前 言 .....                | 1  |
| 第一章 土地利用现状与形势 .....      | 2  |
| 第一节 土地资源现状与特点 .....      | 2  |
| 第二节 土地利用成效及存在的主要问题 ..... | 7  |
| 第三节 土地利用面临的形势 .....      | 12 |
| 第二章 土地利用战略 .....         | 16 |
| 第一节 土地利用总体战略 .....       | 16 |
| 第二节 土地利用战略重点 .....       | 17 |
| 第三章 指导思想、原则和目标 .....     | 19 |
| 第一节 指导思想 .....           | 19 |
| 第二节 基本原则 .....           | 19 |
| 第三节 土地利用目标 .....         | 21 |
| 第四章 土地利用主要任务 .....       | 23 |
| 第一节 加强耕地和基本农田保护 .....    | 23 |
| 第二节 推进节约集约用地 .....       | 28 |
| 第三节 统筹区域土地利用 .....       | 32 |
| 第四节 协调土地利用和生态保护 .....    | 36 |
| 第五章 土地利用结构调整和布局优化 .....  | 38 |

|     |                     |    |
|-----|---------------------|----|
| 第一节 | 土地利用结构调整 .....      | 38 |
| 第二节 | 土地利用布局优化 .....      | 42 |
| 第六章 | 土地利用重点工程和重点项目 ..... | 50 |
| 第一节 | 耕地保护工程 .....        | 50 |
| 第二节 | 村庄整理工程 .....        | 52 |
| 第三节 | 节地工程 .....          | 52 |
| 第四节 | 重大基础设施用地保障工程 .....  | 54 |
| 第七章 | 规划实施保障措施 .....      | 57 |
| 第一节 | 加强规划实施的法制建设 .....   | 57 |
| 第二节 | 强化规划实施的行政管理 .....   | 57 |
| 第三节 | 完善规划实施的经济手段 .....   | 59 |
| 第四节 | 提高规划实施的技术保障 .....   | 60 |
| 第五节 | 扩大规划实施的公众参与 .....   | 60 |

## 前 言

为认真贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，全面落实科学发展观，统筹土地资源开发利用和保护，协调土地利用与生态建设，保证土地资源可持续利用，促进海峡西岸经济区又好又快发展，根据《中华人民共和国土地管理法》、《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）》、《海峡西岸经济区建设纲要》和《福建省国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，制定《福建省土地利用总体规划（2006-2020年）》（以下简称《规划》）。

《规划》主要阐明规划期内福建省土地利用战略，明确政府土地利用管理的主要目标、任务和政策，引导全社会保护和合理利用土地资源，是实行最严格土地管理制度的纲领性文件，是落实土地宏观调控和土地用途管制、规划城乡建设和各项建设的重要依据。

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

规划范围为福建省行政管辖范围内的全部土地（不含金门、马祖等岛屿）。

# 第一章 土地利用现状与形势

## 第一节 土地资源现状与特点

### 一、土地资源现状

根据 2005 年土地利用变更调查成果，福建省土地总面积 1240.16 万公顷，其中：农用地面积 1076.46 万公顷，占土地总面积的 86.80%；建设用地面积 58.89 万公顷，占土地总面积的 4.75%；未利用地面积 104.81 万公顷，占土地总面积的 8.45%。



图 1 土地利用现状

### （一）农用地

#### 1、耕地

全省耕地面积 135.40 万公顷（2031 万亩），占土地总面积的 10.92%。耕地中，灌溉水田面积 86.18 万公顷，望天田

面积 22.97 万公顷，旱地面积 21.23 万公顷，其它耕地面积 5.02 万公顷，分别占全省耕地总量的 63.65%、16.96%、15.68% 和 3.71%。

全省耕地主要分布于沿海地区（包括福州市、厦门市、莆田市、泉州市、漳州市和宁德市，下同）。沿海地区耕地面积 77.45 万公顷（1162 万亩），占全省耕地总量的 57.20%，人均耕地 0.03 公顷；内陆地区（包括三明市、南平市和龙岩市，下同）耕地面积 57.95 万公顷（869 万亩），占全省耕地总量的 42.80%，人均耕地 0.07 公顷。

## 2、园地

全省园地面积 61.94 万公顷，占土地总面积的 5.00%。园地以果园和茶园为主，果园面积 44.79 万公顷，茶园面积 14.17 万公顷，分别占全省园地总量的 72.31%和 22.88%。

全省园地主要分布于沿海地区。沿海地区园地面积 45.81 万公顷，占全省园地总量的 73.96%；内陆地区园地面积 16.13 万公顷，占全省园地总量的 26.04%。

## 3、林地

福建省森林覆盖率达 62.96%，林地是全省面积最大的用地类型，以有林地为主。按林业部门统计口径，全省林地面积

积 908.07 万公顷；按土地利用变更调查数据，全省林地面积 832.54 万公顷（按国土部门分类的统计口径，包括有林地、灌木林地、疏林地、未成林造林地、迹地和苗圃，不包括园地和林业部门统计口径的宜林地，下同），占土地总面积的 67.13%。

全省林地集中分布于内陆地区。内陆地区林地面积 547.64 万公顷，占全省林地总量的 65.78%；沿海地区林地面积 284.90 万公顷，占全省林地总量的 34.22%。

#### 4、牧草地

全省牧草地面积 0.26 万公顷，占土地总面积的 0.02%。牧草地中，天然草地面积 0.19 万公顷，人工牧草地面积 0.07 万公顷，分别占全省牧草地总量的 73.08%和 26.92%。牧草地在全省零星分布，近年来面积基本没有变化。

#### 5、其它农用地

全省其它农用地面积 46.31 万公顷，占土地总面积的 3.73%，主要分布于沿海地区。沿海地区其它农用地面积 27.23 万公顷，占全省其它农用地总量的 58.80%；内陆地区其它农用地面积 19.08 万公顷，占全省其它农用地总量的 41.20%。

### （二）建设用地

## 1、城乡建设用地

全省城乡建设用地面积 **42.34** 万公顷，占土地总面积的 **3.42%**。

全省城乡建设用地集中分布于沿海地区。沿海地区城乡建设用地面积 **31.30** 万公顷，占全省城乡建设用地总量的 **73.93%**；内陆地区城乡建设用地面积 **11.04** 万公顷，占全省城乡建设用地总量的 **26.07%**。城乡建设用地包括城镇工矿用地和农村居民点用地，其中：

### ——城镇工矿用地

全省城镇工矿用地面积 **16.58** 万公顷，占土地总面积的 **1.34%**，人均城镇工矿用地 **99** 平方米。

全省城镇工矿用地集中分布于沿海地区。沿海地区城镇工矿用地面积 **12.94** 万公顷，占全省城镇工矿用地总量的 **78.06%**，人均城镇工矿用地 **97** 平方米；内陆地区城镇工矿用地面积 **3.64** 万公顷，占全省城镇工矿用地总量的 **21.94%**，人均城镇工矿用地 **104** 平方米。

### ——农村居民点用地

全省农村居民点用地面积 **25.76** 万公顷，占土地总面积的 **2.08%**，人均农村居民点用地 **139** 平方米。



全省农村居民点用地集中分布于沿海地区。沿海地区农村居民点用地面积 **18.36** 万公顷，占全省农村居民点用地总量的 **71.27%**，人均农村居民点用地 **133** 平方米；内陆地区农村居民点用地面积 **7.40** 万公顷，占全省农村居民点用地总量的 **28.73%**，人均农村居民点用地 **155** 平方米。

## 2、交通、水利及其它建设用地

全省交通、水利及其它建设用地面积 **16.55** 万公顷，占土地总面积的 **1.33%**，其中：交通运输用地面积 **6.71** 万公顷，水利设施用地面积 **6.04** 万公顷，分别占全省交通、水利及其它建设用地总量的 **40.54%**和 **36.50%**。

全省交通、水利及其它建设用地主要分布于沿海地区。沿海地区交通、水利及其它建设用地面积 **10.64** 万公顷，占全省交通、水利及其它建设用地总量的 **64.30%**；内陆地区交通、水利及其它建设用地面积 **5.91** 万公顷，占全省交通、水利及其它建设用地总量的 **35.70%**。

### （三）未利用地

全省未利用地面积 **104.81** 万公顷，占土地总面积的 **8.45%**，其中：荒草地面积 **51.98** 万公顷，占全省未利用地总量的 **49.59%**，主要分布于内陆地区。

## 二、土地资源特点

### ——土地资源绝对量少，人均耕地少

全省土地总面积仅占全国土地总面积的 1.30%，人口占全国总人口的 2.70%。人均土地 0.35 公顷，仅占全国平均水平的 48.14%。人均耕地 0.038 公顷（0.57 亩），仅占全国平均水平的 41.14%。

### ——宜林地多，宜耕地少

全省丘陵山地约占土地总面积的 90%，宜林地约占土地总面积的 74%。宜耕土地约占土地总面积的 12.5%，主要分布在平原和河谷盆地，少部分分布在丘陵低山的缓坡上。

### ——耕地中高产田少，中低产田多

依据福建省“十一五”农田基本建设专项规划，全省耕地中，高产田占 30.6%，中产田占 51.3%，低产田占 18.1%，中低产田占全省耕地面积的 69.4%。

## 第二节 土地利用成效及存在的主要问题

### 一、土地利用成效

上轮土地利用总体规划批准实施以来，面对经济社会快速发展、土地供需矛盾不断凸显的形势，福建省始终坚持实

行最严格的土地管理制度，强化规划的控制和引导，妥善处理土地资源保护与合理利用的关系，土地利用和管理取得了显著成效：

**——耕地特别是基本农田得到切实保护，耕地减少趋势得到有效控制**

强化落实了各级政府耕地保护目标责任。全面实施耕地保护制度，建立和完善了基本农田监控体系，严格保护基本农田。全省基本农田保护面积稳定在 121.93 万公顷（1829 万亩）以上。1997 至 2005 年，全省年均耕地减少、年均建设占用耕地分别为 0.90 万公顷和 0.60 万公顷，与 1990 至 1996 年间年均减少 1.91 万公顷和年均建设占用 0.81 万公顷相比，分别降低了 53%和 26%。城镇和园区等各类建设占用耕地的势头得到有效控制。

**——社会经济发展的合理用地需求得到有效保障，建设用地节约集约利用水平逐步提高**

优先保障了重大基础设施项目及符合产业政策的工业项目用地，统筹安排了民生用地。土地资源的市场化配置领域不断扩大，市场功能不断完善。实行了项目用地规划指标控制，推进了土地节约集约利用。2005 年全省单位建设用地二、

三产业产值 97.5 万元/公顷，高于全国同期平均水平，与 1996 年 41.25 万元/公顷相比，增长 2.36 倍。

### ——土地开发整理稳步推进，有效落实耕地占补平衡

建立和完善了建设占用耕地补充责任机制、资金保障机制和规范化的土地开发整理机制。大力推进以土地整理为重点的补充耕地模式，及时补充了耕地，连续多年实现了耕地占补平衡。1997 至 2005 年，全省通过土地开发整理复垦补充耕地 4.71 万公顷。

### ——规划管理制度逐步健全，土地宏观调控的能力有所提高

建立了省、市、县、乡四级土地利用总体规划体系，强化规划实施管理。严格实行土地供应指令性计划管理，坚持实行土地用途管制，建立和完善了规划实施监督机制。通过规划、计划，对用地有保有压，有效运用土地政策参与宏观调控。提高了规划民主决策和公众参与意识，各级政府和群众依法依规用地意识不断增强。

## 二、土地利用存在的主要问题

上轮土地利用总体规划的有效实施，加强了耕地保护，保障了粮食安全和全省经济社会持续健康发展。但人多地少、

人地关系紧张的基本格局没有改变，土地利用仍存在一些突出问题：

### ——适宜建设的土地空间狭小

福建省山地丘陵多，平地少，素有“八山一水一分田”之称。全省坡度小于15度的土地面积293.55万公顷，占土地总面积的23.67%，但分布着全省71.64%的耕地和66.40%的建设用地，生产、

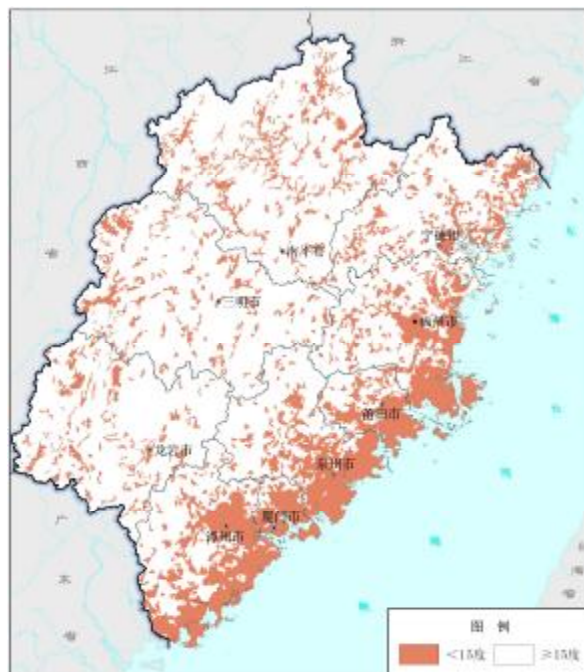


图2 坡度小于15度的土地分布

生活和各项建设用地高度集中。规划期间，坡度小于15度的土地仍然是城镇化、工业化发展的主要承载空间，同时也是农业主产区，保障发展和保护耕地的任务十分艰巨。

### ——人地矛盾突出

全省人口持续增加，总人口从1996年的3261万人增加到2005年的3535万人。绝大部分人口集中分布在坡度小于15度的土地上。全省坡度小于15度土地上的人口密度超过1000人/平方公里。

全省耕地面积不断减少，耕地面积从 1996 年的 143.47 万公顷（2152 万亩）减少到 2005 年的 135.40 万公顷（2031 万亩）；人均耕地从 1996 年的 0.044 公顷（0.66 亩）下降到 2005 年的 0.038 公顷（0.57 亩）。

### ——土地资源低效利用的现象依然存在

全省建设用地利用效益区域差异明显，用地闲置、低效占用现象依然存在。主要表现在：沿海地区 2005 年单位建设用地二、三产业产值 116.49 万元/公顷，是内陆地区的 2.3 倍；城镇内部结构和布局不尽合理，存量土地有待盘活；农村居民点多面广，存在“只见新房，不见新村”和“空心村”现象，部分沿海县市农村居民点建设散乱，有待结合新农村建设开展综合整治；部分开发区土地利用效率不高，平均投资强度和容积率低，需进一步整合、提升。根据“四查清、四对照”，全省低效用地约有 8.20 万公顷。

### ——耕地后备资源匮乏

耕地后备资源专项调查结果显示，全省国家级耕地后备资源总量仅有 5.25 万公顷，主要是可开垦荒草地和可开垦滩涂，合计占全省总量的 93.35%。其中：可开垦荒草地分布零散，集中连片少，开发耕地受到地形坡度和水资源的制约；

滩涂围垦投资成本高、周期长，存在生态保护方面的制约。

### 第三节 土地利用面临的形势

新世纪经济全球化和区域经济一体化进程加快，区域合作与竞争势头强劲，两岸三地经贸关系日益密切。党的十七大报告提出“支持海峡西岸和其他台商投资相对集中地区经济发展”的战略决策。福建省从服务于全国发展大局，服务于祖国统一大业出发，提出并实施了建设对外开放、协调发展、全面繁荣的海峡西岸经济区的发展战略，构建扩大对外开放的平台、推动全国区域合作的平台和促进祖国统一大业的平台（以下简称“三个平台”），努力把海峡西岸经济区建设成为科学发展的先行区和两岸人民交流合作的先行区（以下简称“两个先行区”）。

#### 专栏一 海峡西岸经济区

★海峡西岸经济区：是以福建为主体，面对台湾，邻近港澳，北承长江三角洲，南接珠江三角洲，西连内陆，涵盖周边，具有自身特点、独特优势、辐射集聚、客观存在的经济区域。

本世纪头二十年是我国经济社会发展的重要战略机遇期，也是福建省全面推进海峡西岸经济区建设的重要时期。全面贯彻落实科学发展观，构建资源节约型、环境友好型社会，建设“两个先行区”对土地利用管理提出了更高的要求。

但人多地少、耕地后备资源不足的基本省情，以及土地利用和管理中出现的新情况、新问题，将使土地利用中的供需矛盾和深层次问题进一步显现。

### 一、建设用地供需矛盾越来越大

规划期间是海峡西岸经济区建设的关键时期，全省基础设施建设处于加速发展期，城镇化、工业化水平处于快速发展阶段。基础设施建设、城镇空间拓展、产业集聚和结构优化等对规划期用地的压力越来越大；社会主义新农村建设对用地保障提出新的要求。由于适宜建设的土地空间狭小，建设用地发展空间与农业生产、生活空间重叠度高，各项建设用地的供给面临前所未有的压力。

### 二、耕地保护任务日趋艰巨

全省现状耕地仅 135.40 万公顷（2031 万亩）。规划期间，各项非农建设将难以避免地占用部分耕地。近五年建设用地统计数据显示，全省年均建设占用耕地需 0.53-0.67 万公顷（8-10 万亩）。由于受自然条件影响，灾毁耕地经常发生。近五年灾毁耕地数据显示，全省年均灾毁耕地 0.20 万公顷（3 万亩）以上。现代农业发展和市场经济的客观要求，也需要调整部分耕地。与此同时，由于耕地后备资源匮乏，受生态



建设和环境保护等多方面因素的制约，全省补充耕地潜力有限，实现耕地占补平衡难度较大，耕地保护形势严峻，耕地保护任务日趋艰巨。

### **三、统筹协调土地利用任务难度加大**

规划期间，是全省人口、资源、环境矛盾突出、瓶颈约束加剧的时期。沿海地区建设用地发展与耕地保护空间重叠度高，内陆地区承担着经济发展和生态保护的双重任务。为使海峡西岸经济区建设得到强有力的资源保障，就必须促进国土开发新格局的形成，对区域土地利用方向和结构进一步调整和优化。由于经济社会发展的不平衡以及各行业、各区域土地利用目标的多元化，加大了行业、区域土地利用结构与布局调整和优化的难度，全省统筹调控用地的任务难度越来越大。

规划期间，在土地利用和管理面临挑战的同时，也面临着重大机遇：

#### **一、科学发展观的贯彻和落实为土地科学管理指明了方向**

随着科学发展观的全面贯彻落实，全社会保护资源的意识将进一步提高。保护土地资源、节约集约利用土地将成为

各级政府和全社会的自觉行动，有利于加强土地宏观调控，发挥市场在土地资源配置中的基础性作用，促进各行各业节约集约利用土地，促进城乡和区域土地利用的协调发展，实现科学高效、可持续的土地利用发展格局。

## **二、土地管理体制机制的不断健全为提高土地利用效益提供了保障**

土地管理法律法规不断完善，土地监管机制不断强化，为加强土地管理、规范土地利用行为和效率提供了条件。全省综合实力不断提高，有利于促进城乡土地利用的统筹协调，增加对基本农田建设、土地整理复垦特别是村庄整理的投入，有效地保护土地的数量、质量和生态，提高土地利用综合效益。

## **三、经济发展方式的转变为土地利用方式转变创造了条件**

经济发展方式的转变，有利于改变片面依赖建设用地扩张带动经济增长的土地利用方式，为建立集约高效的土地利用模式创造了条件。

面对机遇与挑战，必须充分认识当前所处的历史发展阶段和土地省情，深入贯彻落实科学发展观，统筹土地资源的

开发、利用和保护，协调和处理好发展与保护的关系，积极探索土地利用新模式，完善土地管理法制、体制和机制，提高土地资源对全省经济社会发展的持续保障能力。

## 第二章 土地利用战略

### 第一节 土地利用总体战略

面对人多地少、土地资源发展空间狭小的客观条件和海峡西岸经济区建设的战略要求，规划期间，福建省必须实施保障与保护并重、统筹协调和集约挖潜并举的可持续发展土地利用总体战略。

#### ——保障

以为经济社会发展提供强有力的资源支撑、促进“两个先行区”建设为核心，有效保障当前发展用地，统筹考虑长远发展用地，为福建省经济社会可持续发展提供资源永续利用空间。

#### ——保护

以保护耕地为核心，实行最严格的耕地保护制度，严格保护耕地和基本农田，加强生态保护，促进生态建设，构建以湿地、森林生态体系和基本农田等为主体的国土生态安全

屏障。

### ——统筹协调

以合理利用土地资源为核心，统筹城乡用地，优化城乡建设用地结构和布局，促进城乡协调发展；统筹安排各类各区域用地，促进区域合理分工协作和协调发展，形成与区域经济、产业和人口发展战略相适应的土地利用结构和布局；统筹协调土地利用与生态建设，构建环境优美、人与自然社会经济和谐发展的绿色家园。

### ——集约挖潜

以提高各类土地利用效率为核心，实行最严格的节约用地制度，强化内涵挖潜，加大土地资源整合力度，积极拓展各类用地特别是建设用地新空间，提高土地资源对经济社会发展的保障能力。

## 第二节 土地利用战略重点

为保证福建省土地利用总体战略的顺利实施，规划期间，要把统筹协调土地利用、节约集约用地、差异化区域土地利用管理以及政策和技术创新支持上升到战略高度，贯穿始终。

### 一、统筹协调土地利用

统筹安排土地资源的开发、利用与保护；统筹协调当前和长远、局部和全局的土地利用；统筹城乡土地管理；统筹区域土地利用；统筹安排各类各业用地；统筹安排土地利用的布局、结构和时序；统筹协调宏观调控与市场配置资源的关系；统筹协调土地利用与保护群众利益的关系，实现科学用地，促进土地资源的可持续利用。

## **二、节约集约用地**

按照“控制总量、用好增量、盘活存量、提高效益”的节约集约用地目标，严格控制建设用地规模，实行土地用途管制，优化建设用地结构和布局，积极盘活闲置土地和低效粗放利用的土地，科学利用低丘缓坡地，进一步拓展建设用地地上地下空间，缓解建设用地供需矛盾。

## **三、差异化区域土地利用管理**

按照海峡西岸经济区建设区域发展总体要求和布局，结合区域资源环境承载能力和区域功能定位，确定差别化的土地利用方向和政策，促进区域土地利用协调发展。

## **四、政策和技术创新支持**

进一步更新理念，不断创新政策，积极构建保障和促进科学发展的国土资源管理新机制，不断完善土地资源宏观调

控和市场配置机制，不断完善土地资源监管共同责任机制，不断健全土地资源开源节流机制。加大土地利用新技术、新方法的应用推广力度，实现“一张图”管理土地的新模式，建立健全“天上看、地上查、网上管”土地监管体系，努力转变国土资源的管理方式和利用方式，为土地资源科学管理提供支撑。

### **第三章 指导思想、原则和目标**

#### **第一节 指导思想**

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧密围绕全面建设小康社会和海峡西岸经济区建设目标，以严格保护耕地为前提，以合理控制建设用地规模为重点，以节约集约用地为核心，统筹保障发展与保护资源，统筹安排各类、各区域用地，正确处理当前与长远、局部与整体、需要与可能的关系，加强宏观调控，创新用地模式，完善用地机制，促进土地资源可持续利用，为海峡西岸经济区建设提供资源支撑。

#### **第二节 基本原则**

## 一、严格保护耕地

为保障粮食安全、经济安全、生态安全和社会稳定，实行最严格的耕地保护制度，严格控制非农建设占用耕地，严格执行耕地占补平衡制度，努力提高耕地质量。

## 二、保障发展用地

树立“以人为本”、统筹协调的用地观，以人口和产业布局为基础，坚持“严控总量、优化结构、区别对待、有保有压”的原则，保障重点项目用地需求，统筹城乡和区域用地，协调各业各类用地矛盾，优化土地利用结构和布局，推进形成与城乡发展相适应，人口、资源、环境相协调的区域土地利用格局，促进土地资源合理利用，保障国民经济与社会可持续发展。

## 三、节约集约用地

围绕建设资源节约型社会目标，立足省情，着眼未来，把节约集约用地作为各项建设必须遵循的基本方针，严格控制用地标准，盘活利用存量建设用地，促进各业各类用地集约高效利用，提高节约集约用地水平和土地利用效率。

## 四、统筹各类规划用地

依据国民经济和社会发展规划，加强与主体功能区规划、

生态功能区划、城乡规划等相关规划的衔接和协调。统筹各业各类用地，保障生态安全。通过优化用地结构和改善用地布局，促进经济建设和生态建设，提高经济、社会、环境综合效益。

## 五、加强土地调控

按照利用土地政策参与宏观调控的要求，严格执行国家产业政策和供地政策，通过土地利用规划和计划，调控建设用地总量，充分发挥市场在土地资源配置中的基础性作用，提高土地宏观调控能力，促进国家各项宏观调控任务的落实。

### 第三节 土地利用目标

#### 一、耕地保护目标

到2010年和2020年，全省耕地保有量分别保持在132.40万公顷（1986万亩）和127.33万公顷（1910万亩）。确保规划期内114.00万公顷（1710万亩）基本农田数量不减少，质量有提高。到2020年通过土地开发整理复垦补充耕地不低于8.20万公顷（123万亩），其中“十一五”期间补充耕地不低于2.87万公顷（43万亩），实现耕地占补平衡。

#### 二、建设用地目标

到2010年和2020年，全省建设用地总量分别控制在



64.80 万公顷和 74.35 万公顷以内，其中：城乡建设用地分别控制在 46.00 万公顷和 52.60 万公顷以内；交通水利及其它建设用地分别增加 2.25 万公顷和 5.20 万公顷，总规模分别达到 18.80 万公顷和 21.75 万公顷。

“十一五”期间，新增建设用地控制在 6.47 万公顷以内，其中：建设占用农用地控制在 5.53 万公顷（83 万亩）以内；建设占用耕地控制在 2.87 万公顷（43 万亩）以内。

### 三、节约集约用地目标

城市空间每平方公里地区生产总值和人口密度明显提高，城乡空间结构不断优化。城镇工矿用地占城乡建设用地的比例由 2005 年的 39%左右调整到 2020 年的 51%左右。到 2020 年，盘活存量建设用地 1.37 万公顷，完成村庄整理 0.47 万公顷。

### 四、生态保护目标

规划期内，全省森林覆盖率继续保持全国前列，生态公益林面积占林地面积 30%以上。加强滩涂资源和湿地保护。有效防治农用地特别是耕地污染。“十一五”期间，治理水土流失面积 50.00 万公顷（750 万亩）；到 2020 年，严重水土流失区得到有效治理，人为造成的水土流失得到有效控制。

| 专栏二 土地利用主要调控指标 |                    |                    |                    | 单位：万公顷 |
|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------|
| 指标             | 2005年              | 2010年              | 2020年              | 指标属性   |
| <b>一、总量指标</b>  |                    |                    |                    |        |
| 耕地保有量          | 135.40<br>(2031万亩) | 132.40<br>(1986万亩) | 127.33<br>(1910万亩) | 约束性    |
| 基本农田面积         | 121.93<br>(1829万亩) | 114.00<br>(1710万亩) | 114.00<br>(1710万亩) | 约束性    |
| 园地面积           | 61.94              | 63.11              | 63.92              | 预期性    |
| 林地面积           | 832.54             | 838.80             | 841.87             | 预期性    |
| 建设用地总规模        | 58.89              | 64.80              | 74.35              | 预期性    |
| 城乡建设用地规模       | 42.34              | 46.00              | 52.60              | 约束性    |
| 城镇工矿用地规模       | 16.58              | 20.05              | 26.90              | 预期性    |
| 交通、水利及其它用地规模   | 16.55              | 18.80              | 21.75              | 预期性    |
| <b>二、增量指标</b>  |                    |                    |                    |        |
| 新增建设用地总量       | —                  | 6.47               | 15.93              | 预期性    |
| 新增建设占用农用地规模    | —                  | 5.53               | 15.87              | 预期性    |
| 新增建设占用耕地规模     | —                  | 2.87               | 8.20               | 约束性    |
| 整理复垦开发补充耕地义务量  | —                  | 2.87               | 8.20               | 约束性    |
| <b>三、效率指标</b>  |                    |                    |                    |        |
| 人均城镇工矿用地（平方米）  | 99                 | 103                | 105                | 约束性    |

## 第四章 土地利用主要任务

### 第一节 加强耕地和基本农田保护

围绕粮食安全、经济安全、生态安全和社会稳定的目标，按照发展现代农业、巩固和加强农业基础地位的要求，严格保护农用地特别是耕地，严守127.33万公顷（1910万亩）耕地红线，强化基本农田建设和保护，不断提高耕地质量，努力提高耕地综合生产能力，促进现代化农业建设和农业增效、

农民增收、农村稳定。

## **一、严格控制耕地减少**

### **——强化对各项非农建设占用耕地的控制**

加强建设项目占用耕地的评价和论证，要贯彻不占或少占耕地的原则，确需占用耕地的，应尽量占用等级较低的耕地，并按照数量质量相当的原则履行补充耕地义务。到 2010 年和 2020 年，非农建设占用耕地分别控制在 2.87 万公顷（43 万亩）和 8.20 万公顷（123 万亩）以内。

### **——加强对农业结构调整的引导**

引导种植业内部结构调整，以适应满足市场和保护耕地的双重需要。禁止农业结构调整破坏土地耕作层，确保不因农业结构调整降低耕地保有量。通过经济补偿机制和市场经济手段，提高耕地利用的比较效益，引导农业结构调整向不减少耕地的方向发展。

### **——加大受灾耕地复垦力度**

加强耕地防灾减灾能力建设，减少自然灾害损毁耕地数量。严格界定灾毁耕地标准，强化耕地灾毁情况监测，加大受灾耕地复垦力度。

## **二、保质保量补充耕地**

### ——严格执行耕地占补平衡制度

按照建设占用耕地占补平衡的要求，建立补充耕地常规化储备制度，实行耕地先补后占。规划期内，实行建设占用耕地立足本行政辖区内补充的政策，逐步加大土地开发整理复垦力度，支持有条件的地区在完成补充耕地义务的基础上，增加补充耕地任务，以实现全省耕地占补平衡。加强对占用和补充耕地的评价，从数量和产能两方面严格考核耕地占补平衡。

### ——推进土地整理，建设高标准农田

全面推进土地整理，实施高标准农田建设工程，在改善农村生产生活条件和生态环境的同时，增加有效耕地面积，提高耕地质量。到2010年和2020年，通过土地整理分别补充耕地2.30万公顷（34.5万亩）和5.00万公顷（75万亩）。

### ——适度开发宜耕后备土地资源

在保护生态环境的前提下，有计划有步骤地推进宜耕后备资源开发。到2010年和2020年，通过宜耕后备资源开发分别补充耕地0.57万公顷（8.5万亩）和3.20万公顷（48万亩）。

### ——确保补充耕地的质量

通过科学规范设计、提高工程质量标准、土壤改良和培肥地力等措施，确保土地开发整理复垦新增耕地质量。鼓励剥离建设占用耕地的耕作层，用于新开垦耕地和基本农田建设。

### **三、加强基本农田保护**

#### **——科学调整和划定基本农田**

严格按照基本农田划定的有关规定和标准对基本农田进行调整划定。基本农田调整划定坚持以下原则：一是大稳定小调整。保持现有基本农田总体布局基本稳定，依据土地利用总体规划和相关规定对现有基本农田进行局部调整划定。各县（市、区）根据经济社会发展需要，在不低于土地利用总体规划确定的基本农田保护面积前提下，根据规划确定的省级以上重点建设项目及经济社会发展等所需占用的基本农田情况进行适当调整；二是保护优质高产良田和集中连片耕地。优先将高产稳产优质耕地和成片耕地划入基本农田保护区，调整劣质、零星分布的基本农田；三是保持基本农田数量不少于规划指标，质量不低于原有耕地等级。对下列耕地，包括经国务院有关主管部门或者是县级以上地方人民政府批准认定的粮、棉、油生产基地以内的耕地；有良好的水利与

水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田；蔬菜生产基地；农业科研、教学试验田；已完工或正在实施的土地整理项目区的耕地和已通过验收的省级土地开发新增耕地，可以补划为基本农田。

### ——严格落实基本农田保护制度

严格执行《土地管理法》和《基本农田保护条例》的有关规定，加强非农建设用地审查，严禁违法占用基本农田。依照法律规定，能源、交通、水利等基础设施项目因选址特殊、无法避让基本农田的，必须按有关规定报批。禁止占用基本农田进行绿色通道、绿化隔离带和防护林建设。禁止占用基本农田进行挖塘养鱼、畜禽养殖以及其他破坏耕作层的生产经营活动。加强基本农田保护基础工作，加强基本农田保护的动态监测和巡查，建立基本农田保护定期通报制度。

### 四、推进耕地质量建设

加大公共财政对农田基础设施建设的支持力度，整合资金进行高标准农田建设和基本农田保护示范区建设。加大中低产田改造力度，实施节水灌溉工程、小型农田水利工程、水土保持工程、沃土工程、旱片治理工程和烟田基础设施建设工程，全面提高耕地生产能力，提升耕地质量等级。

## 第二节 推进节约集约用地

围绕节约集约用地的战略要求，积极探索土地节约集约利用的新途径，创新土地利用模式，提高节约集约用地水平。

### 一、建立建设用地总量控制制度

#### ——完善各类建设用地使用标准

在严格执行国家现行建设项目用地定额标准的基础上，逐步健全各类建设用地标准体系，补充制定部分行业建设项目用地定额标准。根据经济社会发展状况，适时修订并严格执行工业项目建设用地控制指标，提高工业项目用地准入条件，提高工业用地的投入产出率。严格按照各类建设用地使用标准控制用地数量。

#### ——合理控制建设用地规模

坚持“严控总量、优化结构、区别对待、有保有压”的原则，严格依照土地利用总体规划和土地利用计划使用土地。强化建设用地总量增长规模、速度和时序控制，有效保障省级以上重点建设项目和符合产业政策的工业项目的合理用地，优先保证廉租住房和经济适用房等民生用地，统筹安排其它社会事业用地，严格执行《禁止用地项目目录》和《限制用地项目目录》，通过有保有压，科学安排发展用地。加强

新增建设用地年度计划管理，严格实行城乡建设用地扩展边界控制，落实城乡建设用地空间管制制度，保障经济社会发展合理用地需求。

## **二、合理配置城镇工矿用地**

### **——加强城镇用地区域调控**

坚持大中小城市和小城镇协调发展，实施“突出重点、梯度推进、完善基础、形成网络”的城镇用地发展战略，促进城镇间的分工协作和优势互补，发挥城镇用地总体效益。鼓励人口和生产要素向沿海地带集聚，促进用地少、就业多、人口和产业集聚能力强的沿海城镇密集带的形成。加快山区城镇化进程，促进山区产业发展走集中模式，引导人口和工业向发展较好的地区集中。优先保障区域交通走廊建设用地，增强沿海对山区的带动能力，促进城镇协调发展和山海互动，强化对外区域联系，发挥对外辐射和带动作用。

### **——优化城镇用地结构**

加强城镇建设用地供地调控，合理调整城市土地供给结构，优先保障城镇基础设施、公共服务设施、廉租住房、经济适用住房及普通住宅建设用地。以基础设施和公共服务体系建设为重点，加快城镇交通、能源等设施建设，完善城镇功



能，改造城中村，促进城镇低效土地的二次开发利用。

### ——促进工矿用地节约集约利用

按照专业化分工、社会化协作、规模化生产和集约化用地的原则，因地制宜、合理规划，引导同类产业和关联企业在工业园区内集中连片布局，促进工矿基地化和规模化发展。严格按照土地利用总体规划和集约用地指标审核开发区用地。以用地布局调控为手段，推进生态友好型工业园区建设与发展，整合、提升现有各类开发区。凡土地利用评估达到要求并通过国家审核公告的开发区，确需扩区的，可以申请整合依法依规设立的开发区，或者利用符合规划的现有建设用地扩区。对符合布局集中、产业集聚、用地集约要求的国家级开发区，优先安排建设用地指标。积极开展工矿废弃地复垦，加快闭坑矿山、采煤塌陷、挖损压占等废弃土地的复垦，立足优先农业利用、鼓励多用途使用和改善生态环境，合理安排复垦土地的利用方向、规模和时序。

## 三、整合规范农村建设用地

### ——积极支持新农村建设

依据土地利用总体规划和村镇规划，编制新农村建设规划，合理确定农村居民点、乡（镇）村企业、公共设施和公

共事业等建设用地的空间范围，优化用地布局。保障农业生产、农民生活必需的建设用地，支持农村道路、水利等基础设施建设和教育、卫生、人口计生等社会事业发展。

### ——强化农村住宅建设用地管理

加强宅基地规划管理，坚持“一户一宅”制度，禁止超标准占地建房，逐步解决已有的超标准用地问题。鼓励村庄土地整理和旧村改造，鼓励农村人口向中心村或集镇集聚，鼓励统一规划建设住宅小区，引导农村闲置宅基地合理流转，提高村镇建设用地利用效率。

### ——推进村庄整理

以提高用地效率和集约化程度为目标，积极推进农村建设用地整理。按照依法依规、规划先行、尊重民意、因地制宜和循序渐进的原则，对农村居民点进行综合整治，提高农村居民点土地利用效率，改善农民生产、生活条件和农村生态环境。到2020年，完成村庄整理0.47万公顷。

## 四、拓展建设用地空间

### ——盘活存量建设用地

在全面查清存量建设用地的基础上，逐宗制定盘活方案，提出处置方案。到2020年，全省盘活存量建设用地1.37万

公顷，其中：沿海地区盘活存量建设用地 1.17 万公顷；内陆地区盘活存量建设用地 0.20 万公顷。

### ——鼓励利用低丘缓坡地

立足全省低丘缓坡土地资源较丰富的实际，在有效防治人为水土流失、不破坏生态环境的前提下，积极探索科学利用小于 25 度以下坡度的低丘缓坡地模式，推进低丘缓坡地的开发利用，因地制宜推广“坡地工业”。

## 第三节 统筹区域土地利用

围绕海峡西岸经济区发展战略目标，统筹协调区域土地利用，明确区域土地利用调控方向，制定差别化的土地利用政策，加强区域土地利用结构、布局的调整和控制引导，提高土地利用组合优势和整体效益，促进区域协调发展。

### 一、土地利用分区及调控

按照土地资源优势相近性、土地利用问题相似性和保持设区市行政区划相对完整性的原则，依据区域社会经济发展战略，将全省划分为闽东南、闽东北和闽西北三个土地利用综合区。

#### ——闽东南区

包括厦门、泉州、漳州三个设区市。本区人口 1457 万；GDP 合计 3261.41 亿元，占全省 GDP 总量的 49.66%；土地总面积 257.70 万公顷，占全省土地总面积的 20.83%；人均耕地 0.025 公顷（0.38 亩）。本区地处福建省东南沿海，区位和自然条件优良，经济发展较快，用地需求量大，人地矛盾突出。



图3 土地利用综合分区

土地利用调控方向：着力改变外延式扩展的用地模式，尤其是厦门、泉州区域。加强建设用地的内涵挖潜和优化整合，大力推进节约集约利用土地，单位用地投资强度要高于其它区域。严格控制占地多、消耗高的加工业和劳动密集型产业用地。支持高新技术产业、临港重化产业、现代服务业和装备制造业等战略引导型产业发展，促进产业结构升级。加大土地开发整理复垦力度，推进高标准农田建设。加强耕地保护，防止耕地锐减，防止耕地污染。加强沙化土地、水

土流失防治和污染土地治理。加强区域内生态廊道和沿海防护林体系建设，强化岸线资源保护，严格保护河口湿地和红树林，保障生态建设用地。

### ——闽东北区

包括福州、莆田、宁德三个设区市。本区人口 1252 万；GDP 合计 2179.82 亿元，占全省 GDP 总量的 33.19%；土地总面积 297.27 万公顷，占全省土地总面积的 24.02%；人均耕地 0.033 公顷（0.50 亩）。本区地处福建省东部沿海，区位和自然条件较好，经济发展较快，区域内发展不平衡，用地需求量较大，人地矛盾突出。

土地利用调控方向：强化土地节约集约利用，优化土地资源配臵，切实保护耕地和其它农用地。继续加强福州中心区域建设用地的内涵挖潜和优化整合。其余区域要保障区域中心城市和基础设施建设用地，适当增加城镇工矿建设用地。支持临港重化工业用地。加大土地开发整理复垦力度，推进高标准农田建设，努力实现耕地占补平衡。加强沙化土地和水土流失治理。支持发展观光农业、特色农业。加大基本农田保护力度，强化沿海防护林体系建设和生物多样性保护。

### ——闽西北区

包括南平、三明、龙岩三个设区市。本区人口 826 万；GDP 合计 1126.47 亿元，占全省 GDP 总量的 17.15%；土地总面积 682.37 万公顷，占全省土地总面积的 55.15%；人均耕地 0.070 公顷（1.05 亩）。本区地处福建省西北部，多为山区丘陵地带，承担着经济发展和生态保护的双重任务，经济实力和水平相对较弱，但森林、矿产资源较东部地区丰富，发展潜力较大。

土地利用调控方向：强化土地节约集约利用，优化土地资源配臵。合理安排基础设施项目用地、生态建设和环境保护用地、优势产业用地，重点支持依托区域中心城市和交通干线的开发建设。强化农村居民点整理和建设用地内涵挖潜，鼓励城镇化和产业发展走集中模式，引导人口和工业向发展较好的地区集中。加强区域内耕地和基本农田保护。鼓励该区域加大土地开发整理复垦力度，在实现耕地占补平衡的基础上，增加补充耕地量。加大森林资源，特别是重要河流上游天然林的保护力度，提高森林生态功能。

## 二、设区市土地利用调控

根据各土地利用综合分区的调控方向和差别化的区域土地利用政策，综合经济社会发展水平、发展趋势、资源环境

条件、土地利用现状和潜力等因素，分解下达规划期间土地利用约束性指标和预期性指标（详见附表 1-5），作为设区市规划期间土地利用调控目标。耕地保有量、基本农田保护面积、城乡建设用地规模、人均城镇工矿用地、新增建设占用耕地规模、整理复垦开发补充耕地义务量为约束性指标，要严格落实，不得突破。园地、林地面积等为预期性指标，要通过经济手段、法律手段和必要的行政手段加以引导，力争实现。

#### 第四节 协调土地利用和生态保护

按照环境友好型社会和生态省建设的要求，协调土地利用和生态保护的关系，促进人居环境优美、生态良性循环的绿色海峡西岸形成和经济社会可持续发展。

##### 一、保护生态用地

经依法设立的自然保护区、风景名胜区、地



图 4 土地利用重点管制区域

质公园、森林公园、世界遗产、水源保护区、湿地保护区和湿地公园等各类特殊保护区以及依法界定的生态公益林的用地纳入土地利用总体规划，与基本农田一起，作为土地利用重点管制区域，实施特殊保护，形成以湿地、森林生态体系和基本农田等为主体的国土生态安全保障。

## 二、防治水土流失、土地退化和土地污染

加大小流域综合整治力度，防治水土流失。实施移土培肥工程。支持沿海防护林体系建设，重点建设沿海防护林基干林带和农田林网，鼓励保护性土地利用方式。保护现有林地，鼓励荒坡地植树造林，提高区域水土保持和水源涵养能力。加强水资源保护，在“全面规划、统筹兼顾、综合利用”方针的指导下，坚持开源和节流并重原则，合理开发利用地表水资源，适当开发利用地下水资源，防止地下水超采和防治地下水污染。严格控制污染，综合整治土壤环境，积极防治土地退化。

## 三、恢复工矿废弃地生态功能

建立矿山生态环境恢复保证金制度，强化矿区生态建设和环境保护监督，严格生态环境破坏责任追究制。推进矿山生态环境恢复治理，加强对采矿废弃地的复垦利用，提高土



地生态系统的自我修复能力。

#### 四、创建环境友好型土地利用模式

坚持资源开发与环境保护相协调，鼓励城镇组团式发展，实行组团间农田与绿色隔离带有机结合，发挥耕地的生产、生态功能。推广闽西北山区“盆谷”型、闽东南丘陵台地农林复合型、沿海平原集约型以及节水、节地、高商品率和高效益的城郊农业等环境友好型土地利用模式。

## 第五章 土地利用结构调整和布局优化

### 第一节 土地利用结构调整

#### 一、总体结构调整

围绕海峡西岸经济区发展战略，统筹各类各业各区域用地，不断优化土地利用结构。规划期间，保持农用地数量基本稳定，适度扩大建设用地规模，在不破坏生态环境的前提下，合理开发未利用地。

规划到 2010 年，全省农用地面积 1076.07 万公顷，占土地总面积的比例为 86.77%，比 2005 年降低 0.03%；全省建设用地总量增加到 64.80 万公顷，占土地总面积的比例为 5.23%，比 2005 年提高 0.48%；全省未利用地减少到 99.29

万公顷，占土地总面积的比例为 8.00%，比 2005 年降低 0.45%。

规划到 2020 年，全省农用地面积 1073.33 万公顷，占土地总面积的比例为 86.55%，比 2005 年降低 0.25%；全省建设用地总量可以增加至 74.35 万公顷，占土地总面积的比例为 6.00%，比 2005 年提高 1.25%；全省未利用地减少至 92.48 万公顷，占土地总面积的比例为 7.45%，比 2005 年降低 1.00%。

| 类 型   | 2005 年       |                     | 2010 年  |                     | 2020 年  |                     |       |
|-------|--------------|---------------------|---------|---------------------|---------|---------------------|-------|
|       | 面积           | 占土地总面积比例            | 面积      | 占土地总面积比例            | 面积      | 占土地总面积比例            |       |
| 土地总面积 | 1240.16      | 100.00              | 1240.16 | 100.00              | 1240.16 | 100.00              |       |
| 农用地   | 小计           | 1076.46             | 86.80   | 1076.07             | 86.77   | 1073.33             | 86.55 |
|       | 耕地           | 135.40<br>(2031 万亩) | 10.92   | 132.40<br>(1986 万亩) | 10.68   | 127.33<br>(1910 万亩) | 10.27 |
|       | 园地           | 61.94               | 5.00    | 63.11               | 5.09    | 63.92               | 5.15  |
|       | 林地           | 832.54              | 67.13   | 838.80              | 67.64   | 841.87              | 67.88 |
|       | 牧草地          | 0.26                | 0.02    | 0.26                | 0.02    | 0.26                | 0.02  |
|       | 其他农用地        | 46.31               | 3.73    | 41.50               | 3.34    | 39.95               | 3.23  |
| 建设用地  | 小计           | 58.89               | 4.75    | 64.80               | 5.23    | 74.35               | 6.00  |
|       | 城乡建设用地       | 42.34               | 3.42    | 46.00               | 3.71    | 52.60               | 4.24  |
|       | 城镇工矿用地       | 16.58               | 1.34    | 20.05               | 1.62    | 26.90               | 2.17  |
|       | 农村居民点用地      | 25.76               | 2.08    | 25.95               | 2.09    | 25.70               | 2.07  |
|       | 交通、水利等其它建设用地 | 16.55               | 1.33    | 18.80               | 1.52    | 21.75               | 1.76  |
| 未利用地  | 104.81       | 8.45                | 99.29   | 8.00                | 92.48   | 7.45                |       |

## 二、农用地结构调整

统筹安排各类农用地，保持农用地数量基本稳定。农用地中，耕地保有量不低于国家下达的控制目标，经济林面积

适度扩大，其它农用地数量略有下降。规划期间，农用地占土地总面积的比例略有下降，由2005年的86.80%分别调整到2010年的86.77%和2020年的86.55%。

### ——严格控制耕地减少

严格实行耕地占补平衡，规划期间，将农业结构调整、灾毁等减少耕地数量控制在8.07万公顷（121万亩）以内，其中，“十一五”期间控制在3.00万公顷（45万亩）以内。

### ——因地制宜发展园地，提高园地效益

加强对现有中低产园地及新建园地的改造和管理，引导新建园地向立地条件适宜的丘陵、台地和荒坡地集中发展，强化集约经营，不断提高园地效益。适当扩大园地面积，到2010年和2020年，全省园地面积比2005年分别增加1.17万公顷和1.98万公顷。

### ——高度重视林地保护，提高森林质量

加强生态公益林、沿海防护林、湿地、自然保护区和河口生态系统的保护，加强资源培育，加大林种树种结构调整力度，加快疏林地补植、低产低效林改造和中幼林抚育步伐，提高林分质量和森林整体效益。充分利用宜林荒山荒坡造林及时补充建设占用林地，到2010年和2020年，全省林地面积

积比 2005 年分别增加 6.26 万公顷和 9.33 万公顷。

### ——合理安排畜禽养殖用地

组织开展畜禽养殖用地调查和规划，积极发展标准化规模养殖，对于新建畜禽场（小区），应按照鼓励利用废弃地和荒山荒坡等未利用地、尽可能不占或少占耕地的原则，发展畜禽养殖，禁止占用基本农田。

## 三、建设用地结构调整

围绕提高建设用地保障科学发展的能力，加强建设用地节约集约利用，合理调整建设用地内部结构。建设用地中，交通、水利等基础设施用地相应增加，城镇工矿用地适度扩大，城乡建设用地结构进一步优化。规划期间，建设用地占土地总面积的比例由 2005 年的 4.75% 分别增加到 2010 年的 5.23% 和 2020 年的 6.00%。

### ——优化城乡用地结构

规划期间，全省城乡建设用地占土地总面积的比例由 2005 年的 3.42% 分别调整到 2010 年的 3.71% 和 2020 年的 4.24%，其中：城镇工矿用地占土地总面积的比例由 2005 年的 1.34% 分别调整到 2010 年的 1.62% 和 2020 年的 2.17%；农村居民点用地占土地总面积的比例维持在 2.08% 左右。城镇工

矿用地占城乡建设用地的比例由 2005 年的 39%左右调整到 2010 年的 44%左右和 2020 年的 51%左右。

#### ——适度增加交通、水利等基础设施用地

规划期间，全省交通、水利等基础设施建设用地占土地总面积的比例分别从 2005 年的 1.33%增加至 2010 年的 1.52%和 2020 年的 1.76%。

#### 四、未利用地结构调整

引导非农建设利用未利用地，适当提高土地农业垦殖率。在不破坏生态环境的前提下，合理开发未利用地。规划期间，全省未利用地占土地总面积的比例由 2005 年的 8.45%调整到 2010 年的 8.00%和 2020 年的 7.45%。

### 第二节 土地利用布局优化

根据海峡西岸经济区发展战略，结合土地利用结构调整方向，在与主体功能区规划、城乡规划等各项规划衔接和协调的基础上，重点做好基本农田、建设用地和生态用地布局调整优化。通过布局调整优化，把适合建设的土地留出，把需要保护的 land 保护起来。

#### 一、耕地和基本农田布局

全面落实基本农田保护的各项任务，加强基本农田布局调整，形成以集中连片耕地、高产稳产优质良田为主体，主要分布于平原和河谷盆地的基本农田格局。

推进形成以基本农田为主体的耕地布局。对划入基本农田的耕地，严格按照《土地管理法》和《基本农田保



图5 基本农田布局

护条例》的有关规定进行用途管制。对未划入基本农田的耕地，要严格用途管制，未经批准，不得改变用途，并加强保护，改善耕作条件，提高耕地质量。

#### 专栏四 基本农田布局

★**重点区域：**沿海县（市、区）的平原及台地的优质农田连片区和内陆县（市）的丘陵盆谷地优质农田连片区；

★**重点分布：**漳州龙海、长泰、南靖、漳浦、华安、诏安、云霄、东山；泉州南安、惠安、晋江、安溪、永春、德化；福州福清、长乐、连江、闽侯、罗源、闽清、永泰；莆田荔城、秀屿、仙游；厦门同安、翔安；宁德福鼎、霞浦、福安、屏南、古田、周宁、寿宁、柘荣；南平浦城、建阳、建瓯、光泽、邵武、顺昌、松溪；三明建宁、泰宁、沙县、宁化、清流、将乐、明溪、尤溪；龙岩武平、上杭、永定、漳平、连城、长汀等县（市、区）。

科学划定基本农田保护区。在国家下达的基本农田面积

基础上，增划一定数量的优质耕地，作为规划期间省、市、县级重点建设项目中布局落位或选线走向未定的项目、规划期间确实不宜在城镇村建设用地范围内建设又难以定位的独立建设项目（如防灾救灾建设、社会公益项目建设、城镇村重要基础设施建设、污染企业搬迁等）布局所需占用基本农田调整的预留耕地，增划的预留耕地与上级下达的基本农田面积共同构成基本农田保护区。在规划实施时，符合上述条件并在规划文本中分类列明的建设项目，如选址确实无法避让占用基本农田时，由基本农田保护区内的预留优质耕地冲抵，属符合规划，按有关规定报批，确保国家下达的基本农田面积不减少、质量不下降。增划的优质耕地比照基本农田有关规定进行管理，并根据基本农田的集中情况编制统一的保护片编号，做到图、表、册和实地一致。

## **二、建设用地布局**

### **1、交通用地布局**

#### **——铁路**

按照“构筑快速铁路，加强出海通道，贯通区域线路，完善海西路网”的总体思路，保障沿海快速铁路、山区纵向铁路项目建设用地。重点建设沿海、城际、货运铁路：向莆

铁路、赣龙厦铁路、合福铁路、浦建龙铁路、宁衢铁路、长泉铁路以及拓展内陆腹地，完善、提升区域内部铁路路线网，促进形成由客运专线、城际铁路、普通铁路和疏港铁路等不同层次组成的海西铁路网络，使海峡西岸经济区从国家铁路网络末梢变为重要通道和交通枢纽。

### ——高速公路

以“大港口、大通道、大物流”新格局优化高速公路网络，支持构筑“八方纵横、加密沿海、覆盖县区”的高速公路网络建设项目用地，促进“三纵八横”的高速公路网布局的形成。

### ——普通公路

构筑普通公路“门对门”便捷运输体系，支持构建普通公路路网含省道“八纵九横”和疏港公路，以及农村公路网络建设项目用地，使高速公路和普通公路形成互通互联。

### ——航空运输

支持以福州机场、厦门机场为枢纽，以泉州机场、武夷山机场为骨干，以及三明、连城、莆田、宁德、漳州等支线机场为补充的航空运输网建设项目用地。

### ——港口



促进以厦门港和福州港为我国主要港口，泉州港、莆田港、漳州港、宁德港为区域性重要港口的分层次港口布局的形成，支持公共配套设施、疏港公路和疏港铁路建设，为形成面向世界、连接两岸三地，促进对外开放、服务内陆腹地、带动临港产业、促进经济发展的规模化、集约化、信息化的海峡西岸港口群提供用地保障。

## 2、能源和水利设施用地布局

### ——能源

支持加快负荷中心电源建设，利用沿海港口条件和厂址资源，合理布局建设大型港口火电厂和核电站用地。重点建设福建 LNG 总体项目（包括 LNG 接收站和输气干线，及其配套的莆田、晋江、厦门东部三个燃气电厂和城市燃气管网工程）、宁德、福清核电站、仙游抽水蓄能电站、尤溪街面水电站、宁德洪口水电站，以及部分大型燃煤电厂和可再生能源开发利用等项目；开展福建与华东联网二通道、福建与广东电网背靠背直流联网项目的研究。加强 500 千伏网架结构、加强 220 千伏及以下电网建设。重点建设福州西等一批 500 千伏变电站、先农等 161 座 220 千伏变电站；支持建设一批规模化煤炭生产基地。

## ——水利设施

继续支持推进“五江两溪”干流为重点的江河堤防工程建设用地，巩固提高流域防洪能力，健全完善城市防洪排涝体系。支持闽江北水南调供水工程、九龙江西水东调供水工程、闽东沿海供水工程、闽南沿海供水工程及闽西北山区蓄水工程建设用地，建设一批跨流域、跨区域的大中型蓄、引、提、调水工程，增强水资源时空调配能力。推动农村水利设施建设，保障以病险水库除险加固、灌区续建配套与节水改造、农村饮水安全为重点的农村水利设施用地，促进农村生产生活条件的改善。

## 三、城乡建设用地布局

实行城乡建设用地边界控制，落实城乡建设用地空间管制制度。市、县、乡级规划要按照下达的城乡建设用地指标，严格划定城乡建设用地边界，严格管理。在此基础上，充分考虑城乡规划以及各类建设用地需求，做好衔接，预留一定的弹性空间，划定城乡建设用地扩展边界。规划期内，建设用地在划定的城镇扩展边界内布局，凡符合城乡规划且用地指标没有突破，均视同符合土地利用总体规划。城乡建设用地扩展边界内的农用地转用，要简化用地许可程序，完善备

案制度，强化跟踪监管，强化项目选址和用地论证，确保科学选址和合理用地。

合理调控城镇用地增长规模和时序，推进节约集约用地，促进形成“一带、四轴、双极、多核”为主体的海峡西岸城市群发展格局。在指标范围内合理安排城镇用地。

|  |
|--|
| <p>专栏五 “一带、四轴、双极、多核”的海西城市群</p>   |
| <p>★一带：沿海城镇密集带；</p> <p>★四轴：西部山区发展轴、北部福武发展轴、中部发展轴、南部厦龙发展轴；</p> <p>★双极：福州大都市区、厦泉漳大都市区；</p> <p>★多核：多个区域次中心。</p> |



图6 海峡西岸城市群发展布局

优化产业用地结构，鼓励集约挖潜，优先使用存量土地，引导工业项目向园区集中。重点安排各产业规划中的重点项目，特别是规划的临港工业基地、装备制造业基地、开发区、台商投资区和高新产业园区用地。



图7 产业布局



图8 省级以上开发区布局

统筹城乡发展，遵循适度集聚、节约土地、有利生产、方便生活的原则，促进农村居民点适度集中发展，撤并分散的自然村，改造空心村，建设中心村，形成镇区（集镇）-中心村-基层村三级模式。对规划期内列入撤并改造的村庄严格限制新增建设用地，不得扩张。

#### 四、生态用地布局

协调土地利用与生态建设，构建以“五江两溪、三带”为主体的国土生态安全战略格局，实现对全省山地森林和海岸防护林基干林的有效保护。

对“五江两溪、三带”区域，要严格实行用途管制。坚持土地资源保护性开发，统筹资源开发与生态建设，禁止可

能威胁生态系统稳定的各类土地利用活动，引导与土地利用定位相悖的产业向区外有序转移，大力实施天然林保护、生态公益林保护、自然保护区建设、防沙治沙、湿地保护与恢复等生态建设和保护工程，保障全省生态安全。

#### 专栏六 “五江两溪、三带”为主体的国土生态安全战略格局

★**五江两溪**：“五江”指闽江、九龙江、晋江、汀江、敖江；“两溪”指木兰溪和交溪，是福建省重要的水生生态廊道；

★**三带**：武夷山、玳瑁山脉组成的闽西大山带；鹞峰山、戴云山、博平岭组成的闽中大山带；福建东部广阔的近岸海域和海岸带。其中，闽西、闽中大山带是全省主要河流的源头和涵养地，全省主要的森林地区，也是全省生态保护的核心；近海水域和海岸带为陆海交接带，生态环境复杂多样，是全省天然湿地的主要分布区，也是协调资源保护和经济发展的重要区域。

## 第六章 土地利用重点工程和重点项目

### 第一节 耕地保护工程

#### 一、1000万亩高标准农田建设工程

针对全省 300 亩以上集中连片耕地，开展高标准农田建设工程。在已经完成土地整理、旱片改造和农田基础设施建设的基础上，进一步加大土地整理力度，2008-2010 年整合部门资金联合开展土地整理，建设高标准农田，提高农田生产能力，2010 年后继续结合土地整理进行高标准农田建设。规划期内力争完成 1000 万亩高标准农田建设，全面提高耕地质

量，增加补充耕地储备。

### 专栏七 1000万亩高标准农田建设布局

★**重点对象**：集中连片300亩以上的耕地；

★**重点区域**：福清、长乐、连江、闽侯、永泰、罗源、惠安、晋江、南安、安溪、永春、德化、同安、龙海、长泰、南靖、漳浦、诏安、云霄、平和、东山、福鼎、霞浦、福安、仙游等沿海县（市）的平原及台地的农田连片区。浦城、建阳、建瓯、光泽、邵武、顺昌、建宁、宁化、明溪、沙县、尤溪、武平、上杭、长汀、永定、屏南、古田等内陆县（市）的丘陵盆谷地农田连片区。

## 二、100万亩农田基础设施改善工程

对集中连片300亩以下、不适宜开展土地整理的耕地，加大资金投入，继续开展农田基础设施建设以改善耕作条件。规划期内完成6.67万公顷（100万亩）农田基础设施建设。

## 三、100万亩耕地后备资源综合开发工程

合理开发耕地后备资源，补充耕地。规划期内逐步推进100万亩耕地后备资源开发（包括开发宜耕荒地75万亩），补充耕地3.20万公顷（48万亩）。



图9 土地开发整理重点区域

## 专栏八 100万亩耕地后备资源开布局

★荒草地开发重点对象：面积大于300亩宜耕荒草地后备资源；

★荒草地开发重点区域：建阳、松溪、政和、寿宁、福安、周宁、连江、仙游、洛江、安溪、永春、德化、南安、漳浦、云霄、将乐、永安、长汀、连城、上杭、武平、永定等县（市、区）的宜耕荒草地。

## 第二节 村庄整理工程

结合新农村建设和造福工程、地质灾害危险点搬迁和万村千乡工程，重点对空心村、零星分散的偏远村庄和地质灾害危险区域内的村庄进行综合整治。到2020年，力争完成0.47万公顷（7万亩）村庄整理。

## 第三节 节地工程

针对城镇建设、工业建设、基础设施建设、住宅建设等主要领域采取不同的节地措施，打造和推进节地工程。

### 一、城镇建设节地工程

选择若干中心城镇，开展城镇建设节地示范。鼓励综合实力较强的县（市、区），加大资金投入，率先推进城中村改造。对现有的闲置地、空闲地和批而未用土地，逐宗制定盘活方案，盘活存量建设用地。积极引导城镇建设向地上、地下发展，拓展城镇建设用地新空间。

### 二、工业建设节地工程

积极引导企业通过压缩超标的绿地面积和辅助设施用地，扩大生产性用房。鼓励工业生产型企业通过厂房加层、老厂改造、内部整理等途径提高土地利用率。控制高耗能、高排放和产能过剩行业用地，从严控制工业用地规模。逐步提高工业用地的投入产出率，工业建设项目平均投资强度提升至 130 万元/亩以上。开展 84 个开发区土地节约集约利用潜力评价，整合利用现有开发区建设用地。进一步提高开发区工业建设项目控制标准，开发区范围内工业建设项目平均投资强度提升至 250 万元/亩以上。

### 三、基础设施建设节地工程

完成各类基础设施项目设计规范和用地定额标准修订工作。选择若干个不同类型的基础设施建设工程项目，综合开展方案选址、设计优化、定额控制的集成创新示范。基础设施有偿使用率达到 50%以上。对工艺落后、占地较大和影响环境的现有基础设施进行全面改造，深入挖掘现有基础设施用地潜力。

### 四、住宅建设节地工程

进一步调整和优化城市住房供应结构。严格控制低密度大套型住宅用地投放，提高保障性住房用地比重，中低价位、



中小套型等紧凑型住房（含廉租住房、经济适用房）用地供应量不低于城镇住宅用地供应总量的 70%。合理确定中心镇和中心村的数量、布局、范围和用地规模。制定中心镇和中心村建设标准。新建农村居民点人均建设用地控制在 100 平方米以内，村民每户宅基地面积控制在 120 平方米以内。确定若干个新农村节地示范点，进一步盘活农村存量建设用地，逐步缩小农村建设用地规模。

#### 第四节 重大基础设施用地保障工程

坚持统筹规划、合理布局和节约用地的原则，依据各类基础设施建设项目的建设时序和用地规模，合理安排项目用地，提高基础设施总体效益和集约用地水平，优先保障省级以上重点基础设施项目用地。



图 10 重大基础设施建设项目布局

## 专栏九 规划期内重大基础设施建设项目

| 类型   | 重大项目   |
|------|--|
| 能源   | <p><b>近期：核电项目：</b>宁德、福清核电厂；<b>火电项目：</b>龙岩坑口火电厂二期、大唐国际宁德火电二期、华能福州电厂三期、罗源火电厂一期、华电可门二期、南埔电厂二期、水口枢纽拔下水位治理工程、仙游抽水蓄能电站、永安火电厂“上大压小”、漳平火电厂“上大压小”等工程；<b>热电项目：</b>石狮鸿山热电厂项目；<b>煤矿项目：</b>吾祠煤矿、拱桥箭竹坪基建井；苏桥煤矿、苏桥生活区；<b>电网项目：</b>福建与华东联网二通道、福建与广东电网背靠背直流联网工程；福州东台、连江、福州西，泉州大园，三明三阳，南平穆墩、龙岩卓然、漳州、宁德等 500 千伏输变电工程以及 220 千伏及以下配套的输变电工程。</p> <p><b>远期：核电项目：</b>莆田、漳州、南平、三明等核电厂一期工程；<b>煤矿项目：</b>红林坪老岭仁盘联合开发、元沙、池坪芦坑、上姚西、含春北、德化上田、白屯、甲魁、广丰等煤矿项目，含春矿排矸场，赤水安坑、赤水石寮、赤水黄山、吾祠内林、灵地凤山等煤矿区；<b>电网项目：</b>福州福清、长乐，莆田北，泉州惠安、石狮、晋北、南安、永春，厦门东、杏林，漳州北、漳浦，三明永安，宁德东等 500 千伏输变电工程；福州、泉州特高压变电站，泉州特高压换流站；各地市 220 千伏输变电工程。</p> |
| 铁路   | <p><b>近期：干线铁路：</b>福厦、厦深、龙厦、向莆、峰福铁路峰南段电气化改造福建段、赣龙铁路复线改建福建段、漳州港尾、南平经三明至龙岩铁路、京福高速铁路福建段、浦建龙梅铁路、温福铁路，福州、厦门等枢纽工程；<b>疏港铁路：</b>莆田湄洲湾北岸、福州可门港、福州罗源湾北岸、福州江阴、宁德白马、湄洲湾南岸等疏港铁路；<b>支线铁路：</b>南平东支线。</p> <p><b>远期：干线铁路：</b>长汀至泉州铁路、衢州至宁德铁路福建段、宁福厦漳龙城际铁路、沿海货运铁路福建段等干线铁路，宁德至京福高铁古田站联络线、吉安至建宁至武夷山至龙泉铁路、台湾海峡铁路通道；<b>疏港铁路：</b>泉州秀涂、厦门海沧港、宁德漳湾港、三都岛、宁德城澳港、溪南港、沙埕港、福州长安港、松下港、厦门刘五店、漳州古雷港、东山港、诏安港等疏港铁路。</p>  |
| 高速公路 | <p><b>近期：</b>莆秀支线、永安至武平、福州机场高速公路二期、武夷山至邵武、福州绕城西北段、福厦漳高速公路扩建、泉三南安至惠安支线、南安（金淘）至厦门、福清渔溪至平潭大桥及江阴疏港、宁德至武夷山、永安至宁化、浦城至建宁浦城段、厦漳跨海大桥、福州南连接线、上杭蛟洋至城关、厦门海沧至漳州天宝、松溪至建瓯、福州至永泰、莆田至永定龙岩段、泉州环城路晋江至石狮段，招银疏港路、莆田至永定莆田段、莆田至永定泉州段、福州绕城路东南段、泉州环城路泉州湾跨海通道工程、建瓯至福州、漳州南联络线、沈海复线漳州天宝至诏安、莆田仙游至南安金淘、泰宁至建宁（闽赣界）等高速公路。</p> <p><b>远期：</b>泉州环线南安张坑至石井、厦门绕城路云浦至马巷段、沈海复线连江浦口至宁德蕉城、泉厦漳城市联盟路、肖厝疏港、古雷港至沙西段、罗源湾北岸疏港、武平十方至东留（闽赣界）、莆田兴化湾至沈海线段、三明联络线、邵武至光泽（闽赣界）、沈海复线蕉城至福鼎（闽浙界）、厦沙线泉州安溪至三明沙县、兴化湾至尤溪、顺昌联络线、南平联络线、泉金联络线、福安至泰顺、东山联络线、平潭联络线、溪南疏港、厦门南通道、明溪联络线、牛头尾疏港、漳州至永安、漳州港至武平、厦金联络线、厦成线扩容南靖至蛟洋段、沈海复线安溪至长泰段等高速公路。</p>              |
| 港口   | <p><b>近期：福州港：</b>闽江口内港区洋屿作业区 9#、10#泊位，碧里作业区 4-5#泊位工程，将军帽作业区 15 万吨级码头工程，可门作业区 1-3#、4-5#、10-11#、19#、20#-24#泊位工程，江阴港区 4-5#、6-7#、10#、15-17#泊位工程，松下港区 18-19#泊位工程，牛头湾作业区 2-3#泊位工程；<b>厦门港：</b>后石港区一鑫石化码头、后石港区 5#泊位，海沧港区角美作业区 1#、2#泊位，招银港区 7#粮食泊位、8#木材泊位、9#通用码头工程，刘五店南部港区（岸壁）工程；</p>   |

## 续专栏九

| 类型 | 重大项目  |
|----|---|
| 港口 | <p><b>近期：泉州港：</b>福建泰山石油化工码头及仓储工程，福炼“一体化”30万吨级原油专用码头工程，肖厝作业区4#、5-6#泊位工程，石湖作业区4#泊位码头工程，福建富源石化仓储发展有限公司石化码头仓储工程，泉州港泉港石化码头储运工程，围头防波堤工程，福炼“一体化”成品油码头工程，中化项目配套码头工程，斗尾作业区公共码头工程，崇武闽台贸易码头改扩建工程，福建方通化工码头工程，石狮鸿山热电厂5万吨级煤码头工程；<b>莆田港：</b>秀屿港区秀屿作业区0#、8#、11-12#泊位工程，东吴港区东吴作业区1-3#、罗屿作业区3-7#、11-15#泊位工程，新浦港口开发公司3000吨级码头工程；<b>宁德港：</b>漳湾作业区雷东工业小区项目、散货码头工程，城澳作业区1-6#、16-18#码头工程，白马作业区2区1-13#码头工程，溪南作业区码头工程，沙埕作业区码头工程；<b>漳州港：</b>古雷港区一德5万吨级石化泊位、华福3000吨级硅砂码头、力通5000吨级滚装码头工程，东山港区冬古作业区福建闽南能源5000吨级液体化工码头、大东3000吨级液体化工码头、城安作业区8#-9#泊位工程、华浮造船项目，云霄港区福建通州船业、海盛造船项目。</p> <p><b>远期：福州港：</b>碧里作业区1#、2#、6#泊位工程，牛坑湾作业区7-9#、10-12#泊位工程，将军帽作业区2-3#泊位工程，可门作业区6-7#、8-9#泊位工程，江阴港区8-9#、18-24#泊位工程，松下港区1-3#泊位，牛头湾作业区4-6#泊位，牛头尾作业区1-2#泊位；<b>厦门港：</b>海沧港区角美作业区3-5#泊位，后石港区6#泊位、中利石化码头项目，招银港区10-12#泊位、华润水泥（漳州）有限公司、漳州嘉年华钢铁有限公司二期、福建省福昇宏泰粮油食品有限公司、福建联合海洋工程有限公司、福建省新港湾造船有限公司、福钢科技（福建）有限公司、友联船厂（漳州）有限公司工程项目；<b>泉州港：</b>肖厝作业区7-10#泊位工程，石湖作业区5-6#、7-8#泊位工程，秀涂作业区起步工程；<b>莆田港：</b>秀屿港区秀屿作业区2-3#泊位工程，东吴港区东吴作业区1-2#、4-6#泊位工程、国投煤炭码头、罗屿作业区1#、9-10#泊位工程，兴化湾港区起步工程，莆头作业区1-3#泊位；<b>宁德港：</b>白马作业区3区1-13#码头工程；<b>漳州港：</b>古雷港区古雷作业区4#、6-9#泊位、大型液体散货泊位、5-10万吨级泊位工程、六鳌作业区2-15#泊位工程，云霄港区国电漳州核电厂3000吨级重件码头、湖坵造船基地、长洋游艇基地、郊洋赤礁造船厂、万吨码头工程等，诏安港区鸿鹰、南山大中型船舶修造项目。</p> |
| 民航 | <p>厦门高崎国际机场三期、泉州晋江机场改扩建、新建莆田机场、武夷山机场扩容提升工程、新建三明沙县机场、宁德军民合用机场改扩建、新建厦门机场。</p>   |
| 水利 | <p><b>水库工程：</b>宿洋防洪水库工程、罗源霍口、平潭竹屿、长乐新田、泉州八峰、龙岩何家陂、三明南歧、明溪黄砂坑、福鼎溪头、周宁黄旗岭、浦城王家洲、永定官田坝、霞浦吴坑、罗源昌西、厦门莲花、同安祥溪、莆田坞溪、安溪福潭、漳浦朝阳、漳州土塔、龙岩朝前、永定淑雅溪梯级、漳平文星、长汀荣丰、沙县双溪、明溪举船、政和宝玲、长际、武夷山大浑、光泽西口、政和昌西洋、古田桃源、碧坑等水库工程；<b>水利枢纽工程：</b>福安上白石、长泰枋洋等水利枢纽工程；<b>供水工程：</b>晋江二期、南安三乡镇、漳州古雷港口经济开发区、东山岛、石狮二期等供水工程；<b>引水调水工程：</b>九龙江北溪引水左干渠二期改造工程、福安穆阳溪、宁德霍童溪、福鼎管阳溪等引水调水工程。</p>  |

备注：上述重大项目近远期可能增加和调整

## 第七章 规划实施保障措施

制定和建立土地利用规划有效实施的政策、制度、机制和办法，完善法律、行政、经济和技术保障措施，加强规划对土地利用的调控与引导作用，确保规划目标的实现。

### 第一节 加强规划实施的法制建设

加快推进规划管理法制建设。建立和完善规划实施管理相关法规，研究出台《福建省土地利用总体规划管理办法》，强化和规范规划实施管理。

加强执法监察，严肃查处违反规划的违法行为。建立健全“天上看、地上查、网上管”土地监管体系，建立健全监督检查制度，实施规划动态监管。加大土地规划执法力度，定期开展规划巡回执法检查、专项检查和经常性的监督检查，及时纠正违规用地行为，查处违法用地，保障规划各项任务目标的全面落实。

### 第二节 强化规划实施的行政管理

落实耕地保护和节约集约用地责任制。建立和完善耕地保护和节约集约用地责任的考核体系，签订责任状，明确各

级政府要对耕地保护、规划实施和土地秩序负责，政府一把手是第一责任人。严格对耕地保护责任进行定期考核，制定考核办法，细化考核标准。对考核不合格的，按照有关规定问责。落实政府相关部门保护耕地的共同责任，加快建立部门耕地保护绩效考评和日常工作联席会议制度，形成政府主导、多部门联动的土地执法监管长效机制。

加强和改进土地利用年度计划管理。科学编制土地利用年度计划，完善计划管理，逐步形成差别化的计划管理机制，提高调控能力。

强化建设项目用地预审。加强建设项目用地前期论证，对用地的合理性和重要性进行评估，引导建设项目科学选址、统筹规划，强化土地规划前置管理。

完善规划审查制度。进一步建立和完善规划审查制度，做好农用地转用和土地征用等环节的规划审查工作，切实加强对土地利用的控制和引导。严格控制规划修改，确需修改的，须报原批准机关审批。

严格实行土地用途管制。在县、乡级土地利用总体规划中合理划分土地利用管制分区，制定分区土地利用管制规则，作为土地用途管制的依据。加强土地用途管制。建立基本农

田和城乡建设用地扩展边界内用地台帐，对基本农田和城乡建设用地扩展边界内用地进行动态跟踪监管。

### 第三节 完善规划实施的经济手段

加大对耕地保护的资金支持力度。建立和完善对耕地特别是基本农田保护和建设的投入机制。完善耕地占用税、新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费的使用和管理，保证其用于基本农田建设和保护、土地整理、耕地开发等支出。

建立完善耕地保护的激励机制。探索实行有利于保护耕地、合理利用土地资源的税收政策，探索建立市场经济条件下全省区域范围内耕地异地补充和基本农田异地补划机制，调动各级政府保护耕地的积极性。

建立和完善土地资源市场配置机制。严格控制划拨方式供地范围，对以营利为目的的经营性基础设施用地要纳入有偿使用范围。依照划拨用地目录，加快对历史遗留划拨用地的处置。大力推行经营性用地、工业用地的招标、拍卖、挂牌出让制度，通过市场竞争，防止浪费和圈占土地。

建立促进节约集约用地的激励机制。制定节约集约用地的鼓励政策，充分调动用地单位节约集约用地的积极性。加

大建设用地保有环节税收调节力度，制定盘活存量建设用地的激励政策。制定人口、单位 GDP 和固定资产投资规模增长与新增建设用地消耗考核办法，建立用地指标与经济指标挂钩约束机制。建立区域土地节约集约利用水平与年度计划指标分配相挂钩制度。全面开展开发区土地集约利用评价工作，土地集约利用评价结果作为申请扩区、升级和设立新开发区的前置条件，以及项目用地审核的基本依据。

#### 第四节 提高规划实施的技术保障

全面推广和应用“3S”技术，建立土地利用规划数据库和管理系统，建立土地利用动态监测系统，及时准确地掌握土地利用动态变化和规划执行情况。

建立符合福建省实际的规划实施评价指标体系，对土地利用总体规划实施状况做出准确及时的判断。

加大规划实施的技术支撑与服务保障工作力度，积极探索新形势下加强技术支撑与服务保障工作的方法和机制，不断提高土地管理的科学化水平。

#### 第五节 扩大规划实施的公众参与

建立健全公众参与制度。各级土地利用总体规划修编要

采取多种方式和渠道，扩大公众参与，切实增强规划编制、实施的公开性和透明度。县级和乡（镇）土地利用总体规划，在具体土地利用安排和土地整理复垦开发活动方面应当广泛听取公众意见。经批准的土地利用总体规划，应当依法公告，并将规划有关信息按照《政府信息公开条例》要求主动公开，接受公众监督。

加强规划宣传。充分利用各种媒体，对规划的主要内容进行广泛宣传。提高全社会依法依规用地意识，增强全民对科学用地、节约用地、保护资源重要性的认识，使遵守土地利用法律、规划、政策成为全社会的自觉行为。

科学合理利用土地资源始终是福建省推进海峡西岸经济区建设进程中的一个重大问题。土地利用总体规划事关全省经济社会长远发展和人民长远利益，各级人民政府必须高度重视，把土地利用总体规划实施工作纳入政府重要议事日程，切实加强组织领导。地方政府主要负责人要对本行政区域内土地利用总体规划和年度计划执行情况负总责。各有关部门要各负其责、密切配合，扎实推进各项工作，保障规划顺利实施。



耕地保有量、基本农田面积指标

附表一

| 行政区 | 2005年耕地面积 |         | 耕地保有量  |         |        |         | 基本农田<br>面积指标 |         |
|-----|-----------|---------|--------|---------|--------|---------|--------------|---------|
|     |           |         | 2010年  |         | 2020年  |         |              |         |
|     | 万公顷       | 万亩      | 万公顷    | 万亩      | 万公顷    | 万亩      | 万公顷          | 万亩      |
| 全省  | 135.40    | 2030.98 | 132.40 | 1986.00 | 127.33 | 1910.00 | 114.00       | 1710.29 |
| 福州市 | 17.89     | 268.38  | 17.28  | 259.25  | 15.82  | 237.30  | 14.94        | 224.05  |
| 厦门市 | 3.00      | 44.97   | 2.29   | 34.30   | 1.75   | 26.27   | 1.17         | 17.50   |
| 莆田市 | 7.80      | 116.95  | 7.53   | 112.93  | 6.96   | 104.45  | 6.17         | 92.57   |
| 三明市 | 18.87     | 283.09  | 18.85  | 282.73  | 18.67  | 280.03  | 16.20        | 243.04  |
| 泉州市 | 15.71     | 235.62  | 15.11  | 226.59  | 14.08  | 211.22  | 12.43        | 186.41  |
| 漳州市 | 18.07     | 271.11  | 17.68  | 265.25  | 17.21  | 258.21  | 16.68        | 250.26  |
| 南平市 | 22.82     | 342.24  | 22.67  | 340.08  | 22.35  | 335.28  | 19.61        | 294.15  |
| 宁德市 | 14.98     | 224.70  | 14.84  | 222.60  | 14.60  | 219.00  | 12.79        | 191.81  |
| 龙岩市 | 16.26     | 243.91  | 16.15  | 242.27  | 15.88  | 238.24  | 14.03        | 210.50  |

建设用地指标

附表二

| 行政区 | 2005年<br>建设用<br>地总规<br>模 | 2010年各项建设用地规模           |       |                         |                  | 2020年各项建设用地规模           |       |       |                  |
|-----|--------------------------|-------------------------|-------|-------------------------|------------------|-------------------------|-------|-------|------------------|
|     |                          | 建设用地总规模                 |       |                         |                  | 建设用地总规模                 |       |       |                  |
|     |                          | 其中：城乡用地总<br>规模          |       |                         | 人均城<br>镇工矿<br>用地 | 其中：城乡用地总<br>规模          |       |       | 人均城<br>镇工矿<br>用地 |
|     |                          | 其中：城<br>镇工矿<br>用地<br>规模 |       | 其中：城<br>镇工矿<br>用地<br>规模 |                  | 其中：城<br>镇工矿<br>用地<br>规模 |       |       |                  |
| 万公顷 | 万公顷                      | 万公顷                     | 万公顷   |                         | 平方米              | 万公顷                     | 万公顷   | 万公顷   | 平方米              |
| 全省  | 58.89                    | 64.80                   | 46.00 | 20.05                   | 103              | 74.35                   | 52.60 | 26.90 | 105              |
| 福州市 | 9.04                     | 10.24                   | 7.52  | 4.11                    | 101              | 12.19                   | 9.09  | 5.54  | 105              |
| 厦门市 | 3.64                     | 4.09                    | 3.02  | 2.16                    | 100              | 4.94                    | 3.78  | 2.98  | 103              |
| 莆田市 | 4.20                     | 4.41                    | 3.30  | 1.02                    | 82               | 4.85                    | 3.59  | 1.25  | 82               |
| 三明市 | 5.50                     | 6.12                    | 3.82  | 1.45                    | 111              | 6.72                    | 3.96  | 1.67  | 107              |
| 泉州市 | 12.96                    | 14.03                   | 11.43 | 5.11                    | 120              | 16.15                   | 13.20 | 7.01  | 119              |
| 漳州市 | 7.43                     | 8.15                    | 5.95  | 2.17                    | 100              | 9.10                    | 6.61  | 2.90  | 100              |
| 南平市 | 6.05                     | 6.48                    | 4.14  | 1.55                    | 101              | 7.49                    | 4.70  | 2.04  | 101              |
| 宁德市 | 4.68                     | 5.37                    | 3.19  | 1.29                    | 91               | 6.15                    | 3.64  | 1.85  | 96               |
| 龙岩市 | 5.40                     | 5.92                    | 3.62  | 1.18                    | 99               | 6.76                    | 4.03  | 1.66  | 99               |

园地指标

附表三

| 行政区 | 2005年 |        | 2010年 |        | 2020年 |        |
|-----|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
|     | 万公顷   | 万亩     | 万公顷   | 万亩     | 万公顷   | 万亩     |
| 全省  | 61.94 | 929.09 | 63.11 | 946.65 | 63.92 | 958.80 |
| 福州市 | 5.93  | 89.02  | 5.93  | 88.95  | 5.94  | 89.10  |
| 厦门市 | 2.24  | 33.66  | 2.25  | 33.75  | 2.33  | 34.95  |
| 莆田市 | 3.10  | 46.47  | 3.40  | 51.00  | 3.71  | 55.65  |
| 三明市 | 4.75  | 71.21  | 4.78  | 71.70  | 4.82  | 72.30  |
| 泉州市 | 8.68  | 130.14 | 8.91  | 133.65 | 9.04  | 135.60 |
| 漳州市 | 18.53 | 277.90 | 18.63 | 279.45 | 18.73 | 280.95 |
| 南平市 | 7.74  | 116.05 | 7.80  | 117.00 | 7.82  | 117.30 |
| 宁德市 | 7.33  | 109.91 | 7.51  | 112.65 | 7.44  | 111.60 |
| 龙岩市 | 3.65  | 54.74  | 3.90  | 58.50  | 4.10  | 61.50  |

林地指标

附表四

| 行政区 | 2005年  |          | 2010年  |          | 2020年  |          |
|-----|--------|----------|--------|----------|--------|----------|
|     | 万公顷    | 万亩       | 万公顷    | 万亩       | 万公顷    | 万亩       |
| 全省  | 832.54 | 12488.10 | 838.80 | 12582.00 | 841.87 | 12628.05 |
| 福州市 | 67.23  | 1008.44  | 67.23  | 1008.44  | 67.23  | 1008.44  |
| 厦门市 | 4.89   | 73.39    | 4.89   | 73.39    | 4.89   | 73.39    |
| 莆田市 | 17.36  | 260.39   | 17.36  | 260.39   | 17.36  | 260.39   |
| 三明市 | 186.65 | 2799.69  | 186.65 | 2799.69  | 186.65 | 2799.69  |
| 泉州市 | 52.52  | 787.84   | 55.11  | 826.69   | 56.38  | 845.74   |
| 漳州市 | 56.69  | 850.29   | 59.00  | 884.94   | 60.13  | 901.89   |
| 南平市 | 209.37 | 3140.52  | 209.37 | 3140.52  | 209.37 | 3140.52  |
| 宁德市 | 86.21  | 1293.21  | 86.21  | 1293.21  | 86.21  | 1293.21  |
| 龙岩市 | 151.62 | 2274.33  | 152.98 | 2294.73  | 153.65 | 2304.78  |

## 近期新增建设用地、建设占用农用地、耕地及补充耕地规划指标

附表五

| 行政区 | 2006-2010年<br>新增建设用地指标 |       | 2006-2010年建设占用指标 |       |         |      | 2006-2010年<br>补充耕地指标 |      |
|-----|------------------------|-------|------------------|-------|---------|------|----------------------|------|
|     |                        |       | 占用农用地            |       | 其中：占用耕地 |      |                      |      |
|     | 万公顷                    | 万亩    | 万公顷              | 万亩    | 万公顷     | 万亩   | 万公顷                  | 万亩   |
| 全省  | 6.47                   | 97    | 5.53             | 83    | 2.87    | 43   | 2.87                 | 43   |
| 福州市 | 1.26                   | 18.86 | 1.08             | 16.14 | 0.63    | 9.38 | 0.29                 | 4.40 |
| 厦门市 | 0.53                   | 7.89  | 0.45             | 6.75  | 0.19    | 2.88 | 0.07                 | 1.00 |
| 莆田市 | 0.24                   | 3.67  | 0.21             | 3.14  | 0.15    | 2.22 | 0.18                 | 2.70 |
| 三明市 | 0.66                   | 9.88  | 0.56             | 8.45  | 0.22    | 3.32 | 0.42                 | 6.30 |
| 泉州市 | 1.14                   | 17.14 | 0.98             | 14.67 | 0.63    | 9.41 | 0.27                 | 4.10 |
| 漳州市 | 0.84                   | 12.54 | 0.72             | 10.73 | 0.40    | 5.96 | 0.39                 | 5.80 |
| 南平市 | 0.49                   | 7.34  | 0.42             | 6.28  | 0.20    | 3.05 | 0.42                 | 6.30 |
| 宁德市 | 0.76                   | 11.37 | 0.65             | 9.73  | 0.24    | 3.60 | 0.41                 | 6.20 |
| 龙岩市 | 0.55                   | 8.31  | 0.47             | 7.11  | 0.21    | 3.18 | 0.41                 | 6.20 |

# 中华人民共和国国务院

国函〔2009〕117号

## 国务院关于福建省 土地利用总体规划的批复

福建省人民政府：

你省《关于请求批准福建省土地利用总体规划（2006—2020年）的请示》（闽政文〔2009〕79号）收悉。

现批复如下：

一、原则同意修订后的《福建省土地利用总体规划（2006—2020年）》（以下简称《规划》）。

二、你省地处我国东部沿海和台湾海峡西岸，连接长江三角洲和珠江三角洲，是沿海经济带的重要组成部分，土地利用率高，人均耕地少，后备耕地资源不足，区域发展不平衡，人地矛盾日益突出。要以科学发展观为指导，坚持经济、社会、人口、环境和资源相协调的可持续发展

战略，落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，统筹土地利用，强化规划的整体控制作用。

三、加强对耕地特别是基本农田的保护。严格控制非农建设占用耕地，加大补充耕地力度；加强基本农田保护和建设，稳定数量，提高质量。到2010年，新增建设占用耕地控制在2.87万公顷以内，土地整理复垦开发补充耕地义务量不少于2.87万公顷。到2020年，全省耕地保有量不少于127.33万公顷，基本农田保护面积不少于114万公顷。

四、严格控制建设用地规模。从严控制建设用地总规模，特别是城乡建设用地规模，科学配置城镇工矿用地，合理调控城镇工矿用地增长规模和时序，整合规范农村建设用地，保障必要的基础设施用地。优化建设用地结构和布局，加大存量建设用地挖潜力度，促进各项建设节约集约用地，积极拓展建设用地新空间。到2020年，全省城乡建设用地规模控制在52.6万公顷以内，人均城镇工矿用地控制在105平方米以内。

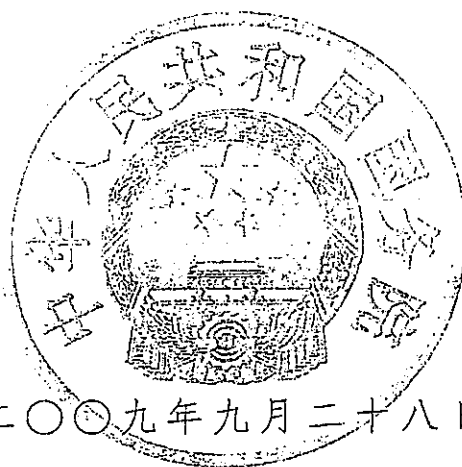
五、进一步加强对区域土地利用的统筹和管控。闽东南区，要以节约集约用地为重点，加强建设用地内涵挖潜

和优化整合，严格控制城镇建设用地规模，促进土地利用方式的转变；闽东北区，要积极推进土地整理和高标准农田建设，增加耕地面积，提高耕地质量，适当增加城镇工矿建设用地，以土地供给引导工业集中布局，促进城乡统筹发展；闽西北区，要加大现有耕地保护力度，加强农田基础设施建设，稳步推进农村土地整治，促进中小城镇合理发展，加强重要河流上游天然林保护力度。

六、在《规划》的指导下，尽快完成省以下各级土地利用总体规划修编工作。《规划》确定的主要目标和指标，要纳入国民经济和社会发展规划，严格执行。要将耕地保有量、基本农田保护面积、城乡建设用地规模等约束性指标层层分解落实，不得突破。对预期性指标，要通过经济、法律和必要的行政手段加以引导，力争实现。

七、严格实施《规划》。土地利用总体规划事关国家和人民的长远利益，关系经济社会全面协调可持续发展，必须高度重视实施工作。你省人民政府要加强组织领导，认真组织落实《规划》提出的各项任务和措施，确保规划目标实现。省人民政府主要负责人要对省域内的土地利用总体规划和年度计划执行情况负总责，严格落实保护耕地

和节约集约用地责任制，确保《规划》确定的耕地保有量和基本农田保护面积不减少、质量有提高。要健全规划实施管理制度，强化土地利用年度计划控制，严格建设项目用地审批，加强农用地转用管理；加强规划实施动态监管，严格土地利用总体规划修改；加强规划宣传，提高全社会依法依规用地的意识。国土资源部要加强对《规划》实施的指导、监督和检查。



二〇〇九年九月二十八日

**主题词：经济管理 土地 规划 福建 批复**

抄送：中央办公厅，国务院各部委、各直属机构，中央军委办公厅、各总部、各军兵种、各大军区。

全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，高法院，高检院。

