

广东省人民政府

粤府函〔2015〕45号

加 急

广东省人民政府关于印发全省土地利用 总体规划调整完善工作方案的通知

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

现将《全省土地利用总体规划调整完善工作方案》印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到的问题，请径向省国土资源厅反映。



全省土地利用总体规划

调整完善工作方案

为扎实做好全省土地利用总体规划调整完善工作，严格划定永久基本农田和落实最严格的耕地保护制度，优化土地利用结构和布局，提高土地节约集约利用水平，切实维护规划的严肃性和可操作性，根据《广东省深入推进节约集约用地示范省建设工作方案》和《国土资源部办公厅关于印发〈土地利用总体规划调整完善工作方案〉的通知》（国土资厅函〔2014〕1237号）等要求，制定本工作方案。

一、总体思路

全面贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中全会和中央经济工作会议精神，主动适应经济新常态，立足于中长期发展的需要，统筹安排生产、生活、生态用地，保障全省经济社会发展特别是交通基础设施建设、新型城镇化、区域协调发展和产业转型升级等战略部署的用地需求。强化土地用途管制，优化土地利用空间布局，坚持最严格的耕地保护制度，合理调整耕地和基本农田布局，划定永久基本农田和城市开发边界，切实维护规划的严肃性和可操作性。

二、工作原则

（一）坚持严守底线、保护资源。

坚持最严格的耕地保护制度，严守耕地和基本农田保护红线，确保粮食安全。坚守生态保护红线，严格保护林地、草地、湖泊、湿地等生态用地，切实解决城市建设占用优质耕地问题，确保生态安全。

（二）坚持合理配置、节约集约。

坚持最严格的节约集约用地制度，以资源环境承载力为基础，统筹耕地保护、城乡发展和生态建设，合理配置各类各业用地，调整优化建设用地结构、布局。整合土地管理政策，大力推进“三旧”改造，控制新增建设用地，盘活存量建设用地，挖掘用地潜力，提高土地配置和利用效率。

（三）坚持统筹城乡、突出重点。

在坚持统筹安排的基础上，重点做好耕地和基本农田保护、建设用地布局调整优化，严格划定永久基本农田和防止城市无序扩张。确需调整耕地和基本农田保护任务的，要按照保护优先、数量质量并重的要求，对现有耕地和基本农田保护任务和空间布局作适当调整。对于建设用地的调整，以布局优化为主，结合城乡建设用地增减挂钩，统筹城镇和农村建设用地，促进串联式、组团式、卫星式城市发展，合理保障农村建设用地需求。

（四）坚持多方衔接、标准先行。

加强沟通衔接，确保各级规划指标调整按照上级要求落实。坚持标准先行，提前对接相关规划标准，切实加强主体功能区

划、国民经济和社会发展规划、城乡规划、环境保护规划的协调衔接，充分吸纳珠三角全域规划、“三规合一”工作成果，逐步实现“多规”融合，深入推进规划调整完善工作。

三、工作任务

（一）编写土地利用总体规划中期评估报告。

以 2013 年土地利用变更数据和资源环境承载力评价为基础，按照国家和省的要求，以地级以上市为单位，深入分析本行政区耕地特别是基本农田减少以及建设用地增加过快的原因，科学研判重大交通基础设施建设、地级以上市中心城区扩容提质、产业园区扩能增效等重大战略实施对土地利用总体规划实施的影响，为规划目标调整、空间布局 and 结构优化提供依据。

（二）合理调整完善规划目标和控制指标。

按照国家土地利用总体规划调整完善方案，综合考虑当地资源环境承载潜力、经济社会发展水平和规划剩余空间情况，结合变更调查数据，在新增建设用地规模原则上不变的情况下，坚持最严格的耕地保护制度，合理调整耕地保有量和基本农田保护任务等指标。

（三）优化土地利用空间布局。

根据区域协调发展、新型城镇化和新农村建设等战略要求，按照资源环境承载实际能力，科学规划生产、生活和生态空间，统筹安排城乡用地，优化耕地、基本农田和建设用地布局。

（四）更新完善数据库。

按照国家和省的标准要求，结合规划调整完善工作，同步更新完善规划数据库，严格核查规划数据质量，确保图、数、实地相一致。

四、工作要求

（一）促进规划有效衔接。

针对不同规划之间空间布局的差异，以第二次土地调查成果连续变更到 2013 年的土地数据为基础，结合《广东省人民政府办公厅关于印发〈广东省“三规合一”工作指南（试行）〉的通知》（粤府办〔2015〕7 号）要求，协调解决规划之间存在的冲突，县、镇级土地利用总体规划要重点解决与城乡规划协调的问题。认真贯彻落实珠三角全域规划的要求。在规划数据库中增加“三旧”改造图层。

（二）规划期限。

各级规划期限保持不变，市级规划为 2006-2020 年，县级规划为 2010-2020 年。

（三）调整范围。

各级规划均可按国家和省的要求进行调整完善。条件具备的地方可探索打破行政界线，编制市域内功能片区规划或区域性功能片区规划。

（四）合理调整规划指标。

1. 原则上不调整基本农田范围。确需调整的，在符合国家和省基本农田调整划定规定前提下，优先通过调整多划（预留）

基本农田方式解决。确需调整基本农田保护任务的，可通过全省统筹平衡解决，确保全省基本农田保护面积不减少、质量不降低。

2. 允许在保障规划期内项目用地的前提下，将已安排在各类开发园区内具有生态功能、不可建设的山体、水面等地块上的建设用地规模调出。除穿越开发园区的国道、省道、县道等外，其他道路需安排城乡建设用地规模。

3. 允许规划修编时未能上图入库的城乡建设用地规模上图入库，优先安排上轮规划中已办理审批且无法复垦的建设用地地块；各县（市、区）可从规划修编时未能上图入库的城乡建设用地规模中预留部分规模专项用于农村宅基地、留用地建设，预留的城乡建设用地规模不需上图入库，建设用地规模落实方案经省国土资源厅批准后，按符合土地利用总体规划办理建设用地审批手续。

4. 以地级以上市为单位进行指标控制，其行政区内可跨县（市、区）调整规划指标，调整规划指标时不需编制和审批镇级规划，但调整后的镇级规划图件须重新报送备案。

5. 审查数据库时，要严格区别约束性和预期性指标审查要求，严禁突破约束性指标。

（五）严格划定永久基本农田。

划定永久基本农田保护红线是规划调整完善的重要组成部分，要与规划调整完善工作一并进行。

1. 认真开展补充耕地能力评估工作，查清可用于补充耕地的后备耕地资源，确保规划调整完善工作有效实施。坚持和完善最严格的耕地保护制度，严格落实“占优补优、占水田补水田”的要求，科学评估补充耕地能力，实行“以补定占”。

2. 基本农田布局确需调整的，必须依据第二次土地调查、耕地质量等别评定、县域耕地地力调查与质量评价等成果，遵循耕地保护优先、数量质量并重的原则，按照布局基本稳定、数量不减少、质量有提高的要求，作适当调整。

3. 城镇周边、交通沿线优质耕地、成片水田优先划为基本农田；调整前已划入土地利用总体规划允许建设区和有条件建设区的，原则上应当予以调出。严禁以调入零星分散低效耕地方式调出基本农田保护区中的连片优质耕地，调整后基本农田平均质量等别和连片程度应比调整前有提高。

4. 原则上不得将水田调入允许建设区和有条件建设区；确需调入的，要确保调整后的允许建设区和有条件建设区中的水田数量不增加。

5. 调整基本农田布局时，不得调出已立项实施的高标准基本农田。对用于宅基地建设，且非已立项实施的高标准基本农田、地块现状又非水田的基本农田，可予以调出。

6. 严格落实国家关于永久基本农田划定要求，凡是本次规划调整完善涉及的基本农田划入、划出，必须按要求做好核实举证、论证核定等工作，确保程序依法依规，调整有据可查。

7. 新划入基本农田需在规划调整完善方案报批前完成验收工作。

（六）优化建设用地布局。

1. 严格控制特大城市、大城市用地规模，需报国务院审批的城市中心城区，原则上不增加建设用地规模，以调整优化布局为主，促进串联式、组团式、卫星城市发展，严控城市新区无序扩张。

2. 适应城乡统筹发展和新农村建设的需要，在条件具备的地方对农村建设用地按规划开展土地整治，促进农民住宅向集镇、中心村集中。

3. 合理调整产业用地结构，保障交通、能源、水利等重点基础设施用地，优先安排社会民生、生产性服务业、先进制造业等用地，严禁为产能严重过剩行业新增产能项目提供用地。具体建设项目的规划修改必须符合土地利用总体规划修改管理规定的要求，统一纳入调整完善工作部署和程序；要切实维护和保障规划的稳定性、严肃性和权威性，严禁借规划调整完善之机对正在查处、不符合土地利用总体规划的违法用地进行调整，严禁频繁调整规划、“规划跟着项目走”等现象。

4. 划定城市开发边界要以现行土地利用总体规划中的允许建设区和有条件建设区为基础，与城乡规划等相关规划充分协调；对人口超过500万的城市，原则上以允许建设区边界作为开发边界，适当微调；人口在500万以下的城市，按照经济社会发

展和人口增长趋势从严确定。

5. 县（市、区）规划划定的有条件建设区面积不得超过规划划定的允许建设区面积的 20%。

6. 本轮规划确定的建设用地复垦区面积及复垦比例不得增加，复垦区范围原则上不得调整；对于纳入复垦区范围、已办理合法用地手续且无法复垦的，在提供拟调入地块比拟调出地块易于复垦的理由以及拟调入复垦区地块未批为建设用地证明的前提下，可调整复垦区范围。新调入复垦区的地块必须纳入城乡建设用地增减挂钩项目区的拆旧区，且需优先安排复垦。

7. 不得减少禁止建设区面积。涉及调整范围的，需与主体功能区规划确定的禁止开发区和环境保护规划划定的严格控制区衔接。在禁止建设区基础上，将自然保护区核心区、风景名胜核心区、水源地一级保护区、森林公园、地质公园、列入省级以上保护名录的野生动植物自然栖息地等划入生态保护红线。

（七）报批工作要求。

1. 报批材料构成。

报批材料包括规划调整完善方案（含规划评估报告，下同）和数据库。规划调整完善方案是主体文件，必须严格按照程序编制和报批。规划评估报告（县级规划不需提交）是规划调整完善方案的组成部分和辅助材料，不需单独对其组织听证、专家论证及征求意见。规划数据库需按照国土资源部和省的标准制作，由地级以上市国土资源管理部门报送省国土资源厅审查验收，规

划调整完善方案批准前规划数据库需通过省国土资源厅审查验收。

2. 编制主体。

(1) 不涉及跨县（市、区）规划指标调整的，由县（市、区）政府编制县（市、区）规划调整完善方案，地级以上市政府可不再编制规划调整完善方案。

(2) 涉及跨县（市、区）规划指标调整的，由地级以上市政府编制地级以上市规划调整完善方案，报省政府审批。县（市、区）规划调整完善方案内容已纳入地级以上市规划调整完善方案的，该县（市、区）可不再编制规划调整完善方案；未纳入地级以上市规划调整完善方案的县（市、区），由县（市、区）政府编制本县（市、区）规划调整完善方案。

(3) 需报国务院审批的地级以上市（含中心城区）的规划调整完善方案，由地级以上市政府编制后直接报送省国土资源厅，省国土资源厅提出处理意见报省政府审核同意后报国务院审批；其行政区域内不属于中心城区的县（市、区）规划报批材料，按照上述第1点、第2点规定办理。

（八）规范报批程序。

1. 地级以上市规划调整完善方案的报批程序。

(1) 规划调整完善方案经过公示、听证和评审，且县（市、区）规划数据库成果和新划入基本农田经检查验收后，由地级以上市政府直接报送省国土资源厅审核，省国土资源厅征求省发

展改革委、经济和信息化委、民政厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、农业厅、林业厅、旅游局、法制办等有关部门意见后，提出书面审查意见报省政府审定；由省政府审批的，在省政府批准同意后，由省国土资源厅冠“经省人民政府同意”函复地级以上市政府；报国务院审批的，省政府审查同意后报国务院审批。

(2) 规划调整完善方案批准后由当地政府在本行政区域内予以公告。公告具体要求按照《广东省国土资源厅关于印发〈广东省土地利用总体规划实施管理规定〉、〈广东省土地利用总体规划修改管理规定〉相关配套文件的通知》（粤国土资规划发〔2013〕83号）执行。

(3) 规划调整完善方案批准后30个工作日内，市国土资源管理部门应将规划成果报送国家土地督察广州局和省国土资源厅备案，备案的具体要求参照粤国土资规划发〔2013〕83号文执行。国务院审批的地级以上市规划备案按国家要求执行。

2. 县（市、区）规划调整完善方案的报批程序。

审查程序参照地级以上市规划调整完善方案审查审批程序执行。其中公示、听证及征求县（市、区）相关部门意见，由县（市、区）国土资源管理部门组织和负责；专家评审及征求地级以上市相关部门意见，由地级以上市国土资源管理部门组织；方案已经专家评审通过且新划入的基本农田及县级规划数据库成果经审查验收后，由地级以上市政府直接报送省国土资源厅审核，

省国土资源厅认真审核后提出处理意见（不再征求省有关部门意见）报省政府审定；省政府批准同意后，由省国土资源厅冠“经省人民政府同意”函复地级以上市政府。

五、工作安排

（一）前期阶段（2015年3月前）。各地根据本工作方案要求，编写土地利用总体规划中期评估报告，同时，按照国家和省的有关要求，制定土地利用总体规划调整完善工作方案，落实工作经费等相关事宜。

（二）编报规划调整完善方案（分别为2015年3月底前和12月底前）。2015年3月底前，省国土资源厅向国土资源部报送省级规划调整完善方案；国务院审批的地级以上市规划调整完善方案按照国土资源部的报批要求办理；其他市、县（市、区）规划调整完善方案于2015年12月底前由地级以上市报省人民政府审批。

（三）规划备案（2016年6月前）。土地利用总体规划调整完善方案经批准后，在本行政区域内予以公告，并按要求备案。

上述时间安排均为该项工作最终完成截止时间，有关工作可提前完成。

六、保障措施

由省国土资源厅牵头建立省土地利用总体规划调整完善和永久基本农田划定工作部门间联席会议制度，协调解决规划调整完善和永久基本农田划定工作中的重大问题。各地政府主要领导要

亲自部署、指导开展调整完善工作，及时协调解决调整完善工作中出现的新情况、新问题。市、县级规划调整完善方案需经当地政府常务会议或政府主要负责人召集的专题会议审查通过后再上报审批。各地要切实保障资金投入，将规划调整完善和永久基本农田划定工作所需经费纳入地方财政预算；要加大宣传引导力度，广泛征求公众意见，营造良好工作氛围，确保规划调整完善工作有序推进。

公开方式：主动公开

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省
纪委办公厅，广州军区、南海舰队、广州军区空军、省军区，
省法院，省检察院。

