

国土资源部文件

国资发〔2010〕162号

国土资源部关于开展土地整治规划 编制工作的通知

各省、自治区、直辖市国土资源厅（国土环境资源厅、国土资源局、国土资源和房屋管理局、规划和国土资源管理局），计划单列市国土资源行政主管部门，新疆生产建设兵团国土资源局：

为切实贯彻党中央、国务院关于大力开展农村土地整治的精神，统筹安排、科学指导土地整治活动，落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，促进新农村建设和城乡统筹发展，部决定同步开展全国和省级土地整治规划编制及市县试点土地整治规划编制工作。现将有关要求通知如下：

一、充分认识做好土地整治规划编制工作的重要意义

《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农

业农村发展基础的若干意见》(中发〔2010〕1号)提出要有序开展农村土地整治，国务院批准的《全国土地利用总体规划纲要(2006~2020年)》明确了规划期内土地整治的目标任务。近年来，各地按照党中央、国务院的要求，积极探索开展农村土地整治，落实规划提出的目标任务，在坚守耕地红线和节约集约用地等方面取得了重要进展。随着土地整治工作由点到面深入推进，特别是由单纯的补充耕地向补充耕地、提高耕地质量、基本农田建设、节约集约用地、推进新农村建设和城乡统筹发展相结合转变，迫切需要制定土地整治规划，保障土地整治有序、规范、有效实施。

土地整治规划是落实土地利用总体规划目标任务的重要手段，也是指导地方科学开展土地整治工作的重要依据。科学编制和严格实施土地整治规划，有利于整合资源、引导资金、整体推进土地综合整治、有效补充耕地、提高耕地质量、建设高标准基本农田、切实落实耕地保护目标任务；有利于有序推进农村建设用地整治，改善农民居住条件和农村环境，完善农村基础设施，推动农业现代化和新农村建设，促进“三农”问题的解决；有利于优化城乡建设用地布局和结构，节约集约利用土地，缓解工业化、城镇化加快发展的土地供需矛盾，促进城乡一体化建设和经济社会全面协调可持续发展。各省（区、市）国土资源管理部门要充分认识做好土地整治规划编制的重要性和紧迫性，加强领导、协调各方、统一部署、周密组织，抓紧落实。

二、遵循土地整治规划编制工作的指导原则

编制土地整治规划应当遵循以下指导原则：

(一) 依法依规科学规划。以《土地管理法》等有关法律法规为依据，落实和细化土地利用总体规划对土地整治的部署安排，在调查研究基础上，合理确定土地整治目标，明确规划期间整治规模和范围、补充耕地任务、土地整治重点工程或项目、土地整治示范项目区和相关政策措施等，确保规划确定的目标任务科学可行。

(二) 促进城乡统筹发展。要结合城镇化和新农村建设规划要求，以土地整治与城乡建设用地增减挂钩相结合为平台，整合资源，聚合资金，统筹推进田、水、路、林、村综合整治，提高耕地综合生产能力，促进土地节约集约利用，改善农民生产生活条件，发挥土地整治综合效益。

(三) 上下结合相互协调。坚持上下结合，充分考虑当地经济社会发展要求和土地整治潜力，按土地利用总体规划确定的目标等，统筹安排土地整治目标任务，广泛听取意见，在重要指标、重点工程和重点项目安排上必须做到省市县三级相互衔接；加强部门协调，重点做好与城乡规划、区域发展规划、基础设施建设规划、产业发展规划、生态建设规划等的衔接。

(四) 专家领衔公众参与。充分利用土地利用总体规划修编和土地资源调查评价成果，加强重大问题研究；认真听取专家意见，加强规划的咨询论证。采取多种方式和渠道，扩大规划编制

的公众参与，认真听取土地整治范围内的群众意见，坚持尊重民意、量力而行，编制规划，增强规划编制的公开性和透明度，实行科学、民主决策。

三、明确土地整治规划编制工作的目标和任务

编制土地整治规划，要以全面落实科学发展观为统领，以落实最严格的耕地保护和节约用地制度、有序推进土地整治、增加耕地与提高耕地质量并重、促进现代农业和新农村建设及城乡统筹发展为目的，依据土地利用总体规划和城镇发展规划，科学制定土地整治的方针和目标，以农用地整治为重点，合理安排土地整治的规模布局、重点区域、重点工程和重点项目，明确城乡建设用地增减挂钩布局安排，确保田、水、路、林、村综合整治取得明显成效，土地利用结构和布局得到优化；落实补充耕地任务，坚守耕地红线，提高耕地质量，实现耕地数量、质量和生态管护的统一；推进散乱、废弃、损毁、闲置、低效建设用地集中整治，节约集约用地水平明显提高；农村生产生活设施逐步完善，农村人居和生态环境显著改善，促进新农村建设和城乡统筹发展，增强可持续发展能力。

土地整治规划以 2010 年为规划基期，以 2020 年为规划期，提出 2015 年阶段性目标。规划数据以第二次全国土地调查及年度土地变更调查数据为基础，并与土地利用总体规划基础数据相衔接。规划编制的主要任务是：

(一) 全面评价上一轮规划及相关工作情况。全面总结、客

观评价上一轮土地开发整理规划实施和城乡建设用地挂钩试点工作情况，认真研究成功做法、经验和存在的问题，提出有序推进的意见和措施。

(二) 深入分析土地整治潜力。充分利用第二次全国土地调查和国土资源大调查成果，结合规划编制重点，做好补充调查，全面分析测算土地整治潜力，包括土地整治补充耕地的规模、质量、条件和空间分布，农村建设用地整治及其节约土地的规模和范围等。

(三) 开展土地整治重大问题研究。围绕中央对土地整治工作提出的新要求和规划目标，结合地方实际，组织开展土地整治目标任务、土地整治与城乡统筹发展、土地整治与农业发展、土地整治与生态环境保护、土地整治权属管理、土地整治重点工程安排、城乡建设用地增减挂钩的土地收入使用、实施土地整治规划政策措施等重大问题研究。

(四) 明确土地整治的目标任务。研究提出规划期间土地整治的总体目标、主要任务和基本原则，确定土地整治的规模、结构、布局和时序；省级规划要确定城乡建设用地增减挂钩的规模和重点区域布局，市、县规划要确定城乡建设用地增减挂钩的范围和项目区。

(五) 确定土地整治重点布局安排。以土地整治潜力为基础，围绕粮食产能核心区和战略后备区建设、基本农田集中区建设、城乡经济社会一体化发展示范区建设，科学划定土地整治重点区

域，确定土地整治重点工程和项目，提出实施计划和资金使用安排方案。

(六) 制定保障规划实施的政策措施。包括经济、科技、行政等措施和手段。重点加强耕地占补平衡、补充耕地、整治土地权属调整、城乡建设用地增减挂钩和统筹推进土地整治等政策的研究，加强制度创新。

(七) 推进土地整治规划信息化建设。按照“一张图”综合监管平台建设的总体部署，充分运用信息技术与二调成果，与同级土地利用总体规划数据库建设相衔接，同步建设土地整治规划数据库，实现规划成果叠加上图、动态更新。

四、规范土地整治规划编制的程序和成果要求

(一) 编制程序。

1. 组织准备。建立由政府负责，国土资源、发展改革、财政、农业、建设、环保、水利等部门参加的规划编制工作领导小组，负责制定工作计划、审查规划方案、协调重大问题、落实编制经费等。由国土资源管理部门牵头设立规划编制工作组，负责规划编制具体工作。

2. 调查分析。省级规划以县为单元，市、县规划以乡镇为单元，收集自然资源条件、经济社会状况、生态环境状况、土地利用现状、相关规划及标准等基础资料，必要时进行实地核实和补充调查，分析评价土地整治条件和潜力，开展土地整治重大问题研究。

3. 拟定方案。在土地整治潜力评价和重大问题研究的基础上，明确土地整治战略和目标，根据土地利用总体规划和当地经济社会发展要求等，与相关规划相协调，提出土地整治规划方案，并与上级规划相衔接。

4. 协调论证。采取多种方式广泛征求公众意见，组织有关部门、专家对规划供选方案进行论证。综合各方面意见，修改、确定规划方案，完善规划成果。

5. 评审报批。组织有关部门和专家对规划成果进行评审。规划成果经同级人民政府审核同意后，报上级国土资源部门审批。

（二）成果要求。

规划成果由规划文本、规划说明、规划图件和规划附件等组成。

1. 规划文本。重点阐述土地整治的条件和要求，土地整治战略和目标，土地整治规模、结构、布局和时序安排，土地整治重点区域、重点工程和重点项目，资金安排与效益分析，环境影响评价，规划实施保障措施等。

2. 规划说明。简述规划编制的背景，说明规划目标任务、重点区域、重大工程、重点项目和资金安排等确定的依据，以及规划方案拟定、论证、确定的情况。

3. 规划图件。包括土地整治潜力分布图、土地整治规划图，以及土地整治重点区域图、重点工程、重点项目和增减挂钩等规

划专题图。以基期年土地利用现状图为底图，比例尺与同级土地利用总体规划图相一致。

4. 规划附件。包括规划专题研究报告、基础资料、评审论证材料等。

5. 规划数据库。

五、把握市、县土地整治规划编制试点重点工作

为更好地指导各地全面开展市、县土地整治规划编制工作，部决定同步开展市、县规划编制试点工作，在各省（区、市）推荐的基础上，确定了开展土地整治规划编制试点工作的部分市、县（见附件）。各省（区、市）国土资源管理部门也应确定1个县级单位，开展土地整治规划编制试点工作。

各试点单位要深入探索新形势下市、县土地整治规划编制的基本思路，研究土地整治与促进统筹城乡发展、解决“三农”问题、加强生态建设和环境保护等的关系，明确规划的原则、目的、任务、内容和重点；探索上下结合、落实和细化省级土地整治规划目标任务的途径和要求，探索市、县土地整治规划编制技术，着重研究土地整治规模、结构和布局安排的方法和措施，特别是农村土地整治与城乡建设用地增减挂钩相结合的规划方法，为修订完善市、县规划编制技术规范提供基础；探索研究规划实施的政策措施，为有效实施规划提供保障，为修订规划实施管理办法提供参考。通过试点探索，为全面推进市、县土地整治规划编制提供经验。

六、强化土地整治规划编制工作的保障措施

(一) 加强组织领导。土地整治规划编制工作任务重、要求高、时间紧，各省（区、市）国土资源管理部门要在省级人民政府的统一领导下，加强组织领导，建立议事协调机制，及时解决规划编制中的重大问题，做好与相关规划的衔接，提高规划的科学性和可操作性。

(二) 改进工作方式。坚持政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策的工作方针，科学安排规划编制各项工作，切实提高规划决策水平。成立有广泛代表性的规划专家咨询委员会，承担规划的咨询、论证和评估工作。要采取多种方式和渠道，扩大公众参与。

(三) 落实人员经费。国土资源管理部门要立足自身力量，注重发挥土地整治机构作用，加强规划编制人员培训，提高人员素质；参与土地整治规划编制的专业技术队伍，必须具备土地规划编制相应资质；协调财政部门，落实规划编制经费。

(四) 加快工作进度。各省（区、市）要按照全国、省级规划编制和市县规划试点同步推进、上下双向衔接的要求，抓紧部署、组织开展规划编制工作，于2011年6月底前全面完成各项工作任务。部和省（区、市）国土资源管理部门确定的试点分别由部和省（区、市）分别组织验收。部将在批准实施全国和省级土地整治规划，系统总结市、县试点工作基础上，于2011年下半年全面部署开展市、县土地整治规划编制工作。

各省（区、市）国土资源管理部门要认真做好省级土地整治规划编制和市、县规划试点工作，及时向部反馈工作进展、经验和存在问题，提出改进工作的对策建议。部规划司将同有关司局和部土地整理中心，加强对工作的指导。



附件

市、县土地整治规划编制试点名单

一、市级试点

北京市海淀区、山西省吕梁市、辽宁省铁岭市、江苏省扬州市、浙江省嘉兴市、湖南省常德市、河南省商丘市、重庆市江津区。

二、县级试点

河北省三河市、山东省诸城市、湖北省仙桃市、四川省邛崃市、云南省嵩明县、宁夏回族自治区石嘴山市惠农区。

公开方式：不公开
主题词：国土资源 土地整治 规划编制 通知

国土资源部办公厅

2010年10月18日印制