

广州市人民政府办公厅关于印发广州市 土地利用第十三个五年规划 (2016—2020年)的通知

各区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

《广州市土地利用第十三个五年规划（2016—2020年）》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。实施中遇到问题，请径向市国土规划委反映。

广州市人民政府办公厅

2017年3月24日

广州市土地利用第十三个五年规划

(2016—2020 年)

目 录

第一章 前言	(4)
一、规划目的	(4)
二、规划范围	(4)
三、规划期限	(4)
四、规划重点	(4)
第二章 发展基础和面临形势	(5)
一、现状与基础	(5)
二、存在的主要问题	(11)
三、面临的机遇挑战	(15)
第三章 指导思想、基本原则和发展目标	(21)
一、指导思想	(21)
二、基本原则	(21)
三、总体目标	(22)
四、指标体系	(23)
第四章 重点任务	(25)
一、促进耕地和基本农田保护	(25)
二、协调土地利用与生态建设	(30)
三、保障科学发展用地	(32)

四、促进土地高效利用	(39)
五、推进土地综合整治与地质环境保护利用	(46)
第五章 规划实施保障措施	(50)
一、加强规划衔接	(50)
二、完善政策机制保障	(50)
三、提高资金保障水平	(51)
四、提升科技支撑与服务能力	(51)
五、加强规划监测评估	(52)
六、推进公众积极参与	(52)
附图	
1. 土地利用现状图	(53)
2. 永久基本农田保护区分布示意图	(54)
3. 耕地质量重点提升区分布示意图	(55)
4. 生态控制线用地构成图	(56)
5. 城市开发边界示意图	(57)
6. 三大空间示意图	(58)
7. 重点发展区域示意图	(59)
8. 土地储备重点区域示意图	(60)
9. 重大建设项目分布示意图	(61)
10. 产业区块用地分类示意图	(62)
11. 高标准基本农田重点区域示意图	(63)
12. 城市更新重点区域示意图	(64)

第一章 前 言

一、规划目的

为科学引导“十三五”时期的土地利用安排，确定土地利用主要目标和行动计划，合理配置和高效利用土地资源，指导土地利用规划的编制和有关政策、年度计划的制定，编制本规划。

二、规划范围

规划范围为广州市行政辖区，土地总面积为 7248.86 平方公里。

三、规划期限

本规划的基期年为 2015 年，规划期限为 2016—2020 年。

四、规划重点

为落实《广州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要（2016—2020 年）》（以下简称《纲要》）要求，本规划以土地利用为基础，按照“目标—政策—保障”的技术框架，以“严守底线，精准保障，协同规划”为主要方法与思路进行编制，并确定以下内容作为本次规划的重点：

严守底线——在资源环境紧约束的条件下，严守农田保护底线，强化耕地和基本农田数量与质量管控并重；严守生态环境底线，加强生态管护，建立生态环境与经济建设协调发展新格局；严守土地资源消耗底线，全面提升建设用地节约集约利用水平，

努力以更少的资源消耗支撑全市更高层次、更优质量的经济增长。

精准保障——围绕《纲要》的规划重点、国家供给侧改革的工作要求，明确土地利用保障核心任务。优先保障重点发展区域和重点建设项目，适当调配建设用地指标向 28 个重点发展功能区和重大基础设施、重要民生工程倾斜，促进形成“三大战略枢纽、一江两岸三带、多点支撑”的城市发展格局。实行差别化用地管理，制定相关政策，鼓励国际航运枢纽、航空枢纽、科技创新枢纽区域的相关用地用于与发展主题相关的行业；制定和完善城市更新和地下空间开发的优惠政策；确保闲置地依法依规处置、推动废弃地和低效地的再利用。

协同规划——以土地利用规划为依托，通过规划协调，明确城市建设、产业发展、基础设施、更新改造、土地储备、生态环境等方面的用地调控方向，制定政策指引，促进城市空间与土地协同发展。

第二章 发展基础和面临形势

一、现状与基础

（一）土地利用现状。

“十二五”期间，广州市按照“南拓、北优、东进、西联、

中调”的空间发展战略，遵循“山、水、城、田、海”的生态格局，继续引领城市发展全面转型升级，全市土地利用结构和布局不断调整优化，多中心网络型城市结构初步形成，重点地区建设不断完善。

根据 2015 年土地利用现状变更数据（见下表），广州市土地总面积为 7248.86 平方公里，其中：农用地 5073.54 平方公里，占全市土地总面积的 69.99%；建设用地 1787.14 平方公里，占土地总面积的 24.65%；未利用地 388.18 平方公里，占土地总面积的 5.36%（附图 1）。

2010—2015 年，全市建设用地增加 137.94 平方公里，年均增加 27.59 平方公里；农用地减少 113.85 平方公里，年均减少 22.77 平方公里；未利用地减少 21.83 平方公里，年均减少 4.37 平方公里。

表 2—1 2015 年广州市土地利用现状表

单位：公顷，%

地 类		面 积	占总用地比例
农用地	耕地	82321	11.36
	园地	106141	14.64
	林地	253482	34.97
	牧草地	0	0.00
	其他农用地	65409	9.02
	合计	507354	69.99

地 类			面 积	占总用地比例	
建设用地	城乡建设用地	城市用地	70945	9.79	
		建制镇用地	26272	3.62	
		农村居民点	43508	6.00	
		采矿用地	2600	0.36	
		小计	143325	19.77	
	交通水利及其他用地	交通水利用地	交通运输用地	22136	3.05
			水利设施用地	10146	1.40
			小计	32282	4.45
		风景名胜及特殊用地	3107	0.43	
		小计	35389	4.88	
	合计	178714	24.65		
未利用地	水域	33927	4.68		
	自然保留地	4891	0.67		
	合计	38818	5.36		
总 计			724886	100.00	

（二）耕地和基本农田保护。

1. 耕地保护。

2015年，全市耕地保有量1328.16平方公里（199.22万亩），超出“十二五”规划目标^①41.84平方公里（6.22万亩），超出2020年规划目标^②276.16平方公里（41.42万亩），顺利完成耕

^① 广州市土地利用“十二五”规划确定耕地保有量目标为1286.32平方公里（192.95万亩）。

^② 根据《广东省土地利用总体规划（2006—2020年）调整方案》（粤国土资规划发〔2016〕122号），广州市至2020年耕地保有量调整为1052.20平方公里（157.83万亩）。

地保护任务。

“十二五”期间，全市建设占用耕地面积 41.29 平方公里（6.19 万亩），本地及易地开发补充耕地 41.29 平方公里（6.19 万亩），落实了耕地占补平衡，做到了先补后占。

2014 年制订《广州市耕地保护行动计划》，稳步落实耕地保护目标责任制；2015 年印发《广州市人民政府办公厅关于加快推进我市农村土地综合整治的实施意见》（穗府办〔2015〕12 号），明确耕地资源的数量管控、质量管理和生态管护的“三位一体”土地整治新格局。

2. 基本农田保护。

2015 年，全市实际划定基本农田面积 1089.09 平方公里（163.36 万亩），超出 2020 年规划目标^① 194.09 平方公里（29.11 万亩）顺利完成基本农田保护任务。

“十二五”期间，大力开展高标准基本农田建设，共立项 246 个，2012—2014 年度项目已全部竣工，建成高标准基本农田共 370.67 平方公里（55.6 万亩）。

“十二五”期间，逐步建立基本农田保护长效激励机制，2014 年出台《广州市基本农田保护补贴实施办法》，按照差别化分类补贴标准，对广州市基本农田的保护责任单位进行补贴。“十二五”期间全市合计安排并已全部完成下拨基本农田补贴资

^① 根据《广东省土地利用总体规划（2006—2020 年）调整方案》（粤国土资规划发〔2016〕122 号），广州市至 2020 年基本农田保护面积调整为 895.33 平方公里（134.3 万亩）。

金 23.90 亿元。

（三）建设用地节约集约利用。

2015 年，广州市建设用地总面积 1787.14 平方公里，其中城乡建设用地 1433.25 平方公里，交通水利用地 322.82 平方公里，其他建设用地 31.07 平方公里。建设用地距 2020 年规划目标^① 剩余 161.86 平方公里。

“十二五”期间，修订《广州市产业用地指南》，引导产业用地集约利用，提高产业用地管理水平；出台《广州市人民政府办公厅关于土地节约集约利用的实施意见》（穗府办〔2014〕12 号），就进一步提升广州市土地节约集约利用水平制定了工作计划；编制《广州市土地整治规划（2011—2015 年）》和《广州市“三旧”改造规划（2010—2020 年）》，加强综合整治，积极盘活存量建设用地；在全国特大城市中率先开展“三规合一”工作，通过核对处理城规和土规近 30 万个差异图斑，盘活了近 129 平方公里的存量土地资源；2013 年成功争取为全国城乡统筹土地管理制度创新试点城市，国家和省赋予的 19 项先行先试政策极大提高了广州节约集约用地和建设生态城市的能力。完成全市 1039 个行政村 4752.5 平方公里集体土地的定界确权登记发证，占全市土地总面积的 65.6%，为集体土地流转创造了有利条件。

^① 根据《广东省土地利用总体规划（2006—2020 年）调整方案》（粤国土资规划发〔2016〕122 号），广州市至 2020 年城乡建设用地规模控制在 1581 平方公里以内，建设用地总规模控制在 1949 平方公里以内。

“十二五”期间，广州市建设用地节约集约利用水平显著提高。全市单位建设用地生产总值稳步提升，由2010年的6.48亿元/平方公里增长到2015年的10.13亿元/平方公里，高于上海、北京、天津、重庆等城市。全市“三旧”改造稳步推进，旧村、旧城、旧厂改造完成规模（包括增城和从化）分别为20.08平方公里、1.31平方公里和15.53平方公里，“三旧”改造完成总量36.92平方公里。

（四）土地储备情况。

“十二五”期间，为加强土地储备工作，编制完成《广州市土地储备规划（2010—2020年）》、各区2012—2020年土地储备规划和《2012—2016年广州市轨道交通沿线土地储备规划（首批）》。着力构建完善“市区联动，以区为主”的土地储备工作机制，按照“成片储备、连片规划、完善配套、系统策划”的原则，推进金融城、琶洲、广州南站、白云新城、空港经济区等重点地区连片储备开发。“十二五”期间新增土地红线储备236平方公里、实物储备结案面积74平方公里。

（五）“十二五”规划主要指标完成情况。

“十二五”期间，广州市耕地和基本农田保护任务顺利完成，耕地保有量和基本农田保护率均超过“十二五”规划指标，高标准基本农田建设项目面积超过“十二五”规划目标；建设占用耕地总量远低于“十二五”规划指标，仅占“十二五”规划指标数的37.61%，并且落实了先补后占，补充耕地完成率达

到 100%；建设用地总量超过了“十二五”规划期末目标（未突破《广东省土地利用总体规划（2006—2020 年）调整方案》下达的 2020 年规划指标）。

综上，“十二五”期间，所有约束性规划指标全部完成，广州土地利用工作总体推进良好，“十二五”规划的主要指标和完成情况见下表。

表 2—2 “十二五”规划的主要指标和完成情况一览表

单位：公顷

指 标		“十二五” 规划目标 (a)	“十二五” 完成情况 (b)	差值 (c=b-a)	指标 属性	完成率 (d=b/a)
基本农田 和耕地 保护	耕地保有量	128632	132816	4184	约束性	103.25%
	基本农田面积	108378 ^①	108909	531	约束性	100.49%
	建设占用耕地	10976	4129	-6847	约束性	37.61%
	补充耕地	—	4129	—	约束性	100.00%
建设用地 规模控制	建设用地总规模	172881	178714	5833	预期性	103.37%
国土资源 综合整治	高标准基本农田 建设面积	45180	46000	-820	约束性	101.81%
	矿山环境治理面积	170	—	—	预期性	—

二、存在的主要问题

（一）土地利用效率有待提高。

^① 《广州市土地利用总体规划（2006—2020 年）》确定至 2020 年，全市基本农田保护面积不低于 1134.45 平方公里（170.17 万亩），扣除原萝岗区易地补划基本农田 18.67 平方公里（2.8 万亩）和南沙区易地补划基本农田 32 平方公里（4.8 万亩），本地基本农田保护面积不低于 1083.78 平方公里（162.57 万亩）。

2015年广州市单位建设用地产出为10.13亿元/平方公里，低于深圳（单位建设用地产出为16.5亿元/平方公里），更不及国际性大都市香港（58.9亿元/平方公里）、新加坡（45.21亿元/平方公里）等的用地效益水平。广州市的土地利用效率有待提高。

广州市农村居民点用地的集约水平不高，村镇工业用地的投资强度和土地产出水平较低，城乡土地利用效率的差异也限制着全市整体土地利用效率的提高。

（二）耕地和基本农田保护压力大。

2010—2015年，广州市新增建设用地占用耕地面积41.29平方公里，占新增建设用地面积的32.2%，并且往往占用连片优质耕地。另一方面，截至2015年，全市自然保留地面积48.91平方公里，占全市土地总面积的0.67%，土地后备资源有限；坡度小于25度的荒山分布较零散，开发有较大难度，本地补充耕地潜力较小，耕地和基本农田保护压力较大。

（三）建设用地供需存在矛盾。

根据2015年土地利用现状变更数据，广州市现状建设用地规模1787.14平方公里。《广东省土地利用总体规划（2006—2020年）调整方案》确定2020年广州市建设用地总规模控制在1949平方公里以内，则剩余指标161.86平方公里。

根据建设项目与重点开发区域建设用地需求预测，广州市未来五年拟新增建设用地总需求约240平方公里，则规模需求缺口

约 80 平方公里。通过复垦腾挪的方式填补该规模缺口，需要在五年内完成 80 平方公里的复垦任务（占《广州市土地利用总体规划（2006—2020 年）》确定的可复垦腾挪的建设用地总规模的 39% 左右），也即要求复垦工作推进速度达到“十二五”期间速度^①的 10 倍，实现难度较大，新增建设用地供需存在一定的矛盾。

（四）城乡建设用地结构不合理。

“十二五”期间，全市农村居民点规模年均增长 1.4%^②，2015 年全市农村居民点规模达 435.08 平方公里，超过“十二五”规划目标（299 平方公里）。现状全市农村居民点规模占全部建设用地面积的 24.34%，比例偏大，城乡建设用地结构不尽合理。

（五）建设用地整治工作难度大。

“十二五”期间，建设用地实际复垦量远小于规划目标，且实际复垦区域与规划复垦区域有较大差别：“十二五”期间，广州市实际完成的建设用地复垦量为 8.07 平方公里，占《广州市土地利用总体规划》确定的 2020 年目标的 4%，其中位于规划复垦区内复垦面积 2.33 平方公里，占任务比例的 1%。

“十二五”期间，全市城乡建设用地增减挂钩试点工作推进较慢：原萝岗区项目区于 2012 年完成复垦工作，从化区太平镇

^① 广州市实际完成的建设用地复垦量为 8.07 平方公里，占 2020 年规划目标的 4%，其中位于规划复垦区内复垦面积 2.33 平方公里，占任务比例的 1%。

^② 从 2010 年的 405.54 平方公里增至 2015 年的 435.08 平方公里。

项目和增城区永宁街道项目进展缓慢，增城荔城街道和石滩镇项目已经申请撤销。

“十二五”期间，“三旧”改造实施规模与规划目标仍有一定差距：其中，旧城改造推进难度最大，广州市城市更新局（原“三旧”改造工作办公室）自2010年仅批复了黄埔区鱼珠旧城改造项目一项，占《广州市“三旧”改造规划（2010—2020年）》同期旧城改造目标规模的0.3%。

建设用地整治工作难度大，主要原因包括以下几点：一是资金筹措困难，地方政府财政压力大；二是指标分配、收益分配机制未建立，农民利益缺乏保障，没有积极性；三是政策上对拆旧区选址要求较为严苛；四是规划编制时现状摸查、农民意愿调查等基础工作不够扎实，纳入了较多开发条件尚不成熟的土地。就“三旧”改造方面来看，《关于加快推进三旧改造工作的补充意见》（穗府〔2012〕20号）提出“应储尽储”原则，将全市大部分“三旧”用地纳入改造范围，许多上报的土地并未具备成熟的开发条件，改造主体之间的利益难以平衡，是造成“三旧”改造进度较慢的主要原因。

（六）环境生态保护形势严峻。

在经济社会不断发展的同时，城市面临着河涌污染、大气污染、城市热岛、生境破碎化等一系列生态环境问题：全市江河水质总体良好，但重点监控的河涌水质仍存在较严重的污染状况；随着建设用地不断扩展，生态用地以每年26平方公里的速度不

断减少。广州市的生态环境保护形势仍然严峻。

三、面临的机遇挑战

（一）面临的机遇。

1. “新常态”带来转型创新的外部动力。

经济发展“新常态”是对国家发展阶段的认识和重要战略概念，在经济增长全面放缓的大背景下，更加强调发展的全面协调可持续，“五位一体”全面建设小康社会的科学发展观将对宏观政策的选择产生重要影响。

“十三五”时期是我国转变经济发展模式的关键时期，“新常态”与“十三五”具体工作方案所要求的加强战略研究、系统谋划和顶层设计，创新土地利用政策与制度，探索农村集体土地改革、城市存量用地再开发及生态用地落实的方法等一系列的工作，将为国土资源管理创新带来外部动力，推动土地资源配置与土地利用管理水平的进一步优化。

2. “新型城镇化”指引传统城镇化问题的破解方向。

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》明确了以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路，剖析了我国近年城镇化过程中土地城镇化快于人口城镇化、建设用地粗放低效、生态安全受到威胁等问题。

2015年12月举行的中央城市工作会议提出了新时期中国城市工作的“五个统筹”：统筹空间、规模、产业三大结构，提高城市工作全局性；统筹规划、建设、管理三大环节，提高城市工

作的系统性；统筹改革、科技、文化三大动力，提高城市发展持续性；统筹生产、生活、生态三大布局，提高城市发展的宜居性；统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城市发展的积极性。“五个统筹”集中体现了“新常态”下有中国特色的新型城镇化的科学方向和工作要点。

有中国特色的新型城镇化道路指引了传统土地城镇化带来的一系列问题的破解方向，为新形势下国土资源工作方向和工作重点的确定提供了支撑。

3. 市级“十三五”规划明确城市发展格局。

《广州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出“形成‘三大战略枢纽、一江两岸三带、多点支撑’发展格局”，明确了“十三五”时期广州城市发展的动力源和增长极，为同期土地节约集约利用和土地利用格局优化等工作提供了支撑。

在贯彻落实中央、省关于进一步加强城市规划建设管理工作的意见精神的基础上，紧密结合广州实际，《中共广州市委 广州市人民政府关于进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见》（穗字〔2016〕9号）提出“围绕国家重要的中心城市总目标，聚焦国际航运中心、物流中心、贸易中心和现代金融服务体系，构建枢纽型网络城市格局，提升城市品质和国际竞争力，让城市更加和谐宜居、富有活力，市民更有获得感”的总体要求，对广州城市规划建设管理工作作出了全面部署，明确了广州市解决自身城市发展问题的方法和路径，为做好城市工作提供了基本遵循。

专栏1 广州市“十三五”时期城市发展布局

根据《广州市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，“十三五”期间，要深化“南拓、北优、东进、西联、中调”空间发展战略，把城市功能布局和生产布局结合起来，以发展新空间承载发展新产业，以发展新产业增强发展新动力，建立健全强有力的统筹协调机制和分工合理的推进实施机制，形成“三大战略枢纽、一江两岸三带、多点支撑”发展格局。

1. 重点打造“三大战略枢纽”。

指 a) 国际航运枢纽；b) 国际航空枢纽；c) 国际科技创新枢纽。

2. 优化提升“一江两岸三带”。

指 a) 提升珠江经济带，着力推进经济带“一核、四段”联动发展；b) 提升珠江创新带；提升珠江景观带；c) 推进“三带”融合发展。

3. 形成“多点支撑”格局。

指 a) 推进重点功能区开发建设；b) 创新功能区开发体制机制。

4. 南沙新区自贸试验区的设立释放“双区”政策红利。

2012年，《广州南沙新区发展规划》得到国家发展改革委批复，根据《国家发展改革委关于印发广州南沙新区发展规划的通知》（发改地区〔2012〕2915号），南沙区增加城乡建设用地规模60平方公里。

2015年4月8日，国务院批准《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》，广州成为全国8个具有自贸试验区政策的城市之一^①。自由贸易区政策是继广州1984年成为沿海开放城市以后，又一项提升城市绝对优势的开放政策。

南沙区相继获批国家新区和自贸试验区，叠加“双区”政策红利，将释放包括用地指标在内的多重红利。由此，广州将在

^① 全国8个具有自贸试验区政策的城市包括上海，天津，广州、深圳、珠海、福州、厦门和平潭。广州南沙自贸区共60平方公里，含广州南沙保税港区7.06平方公里，旨在先行先试构建符合国际高标准的投资贸易规则体系，建设具有世界先进水平的综合服务枢纽，打造国际性高端生产性服务业要素集聚高地。

土地利用方面获得发展的新方向与新空间。

5. 行政区划调整和机构改革助力土地和行政资源统筹。

2015年9月，广州完成了新一轮行政区划调整，市辖面积扩大近一倍。全市行政区划调整强化了市级统筹能力，进一步保障了全市土地资源的合理调配。

2015年初，广州市国土资源和规划委员会成立，国土和规划部门的整合，为广州市即将开展的“多规合一”工作创造了良好的工作基础，也为长期行政资源的整合与行政效率提升提供了条件。同年，广州市城市更新局成立，标志着广州正式从“三旧”改造转向城市更新，开创了国家中心城市以更新改造推进城市可持续发展的新路径，对加强广州市存量建设用地盘活和利用起到了积极的促进作用。

（二）面临的挑战。

1. 破解资源瓶颈与发展惯性的矛盾。

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》明确“严格控制新增城镇建设用地规模”和“有效控制特大城市新增建设用地规模”，作为超大城市，未来广州市的发展将直接受到国家收紧新增建设用地供应和控制建设用地总规模的影响。

2015年底，国土资源部、住房城乡建设部在总结首批14个城市划定城市开发边界工作经验的基础上，决定全面部署开展城市开发边界划定工作，作为防止城市无序蔓延、促进城市紧凑布局和集约发展的重要手段。随着城市开发边界的规范化、普及化

与法定化，城市传统的低效扩张式发展模式将难以为继。

根据《国土资源“十三五”规划纲要》，“十三五”期间，深化土地管理制度改革，实行建设用地总量与强度双控行动。逐步减少新增建设用地计划，控制单位国内生产总值建设用地强度。“双控”将迫使城市发展由“新增”转向“存量”，这对广州过去三十年依靠新增建设用地发展经济的惯性构成较大挑战。

为应对建设用地偏紧供给的长期国策，应对和缓解“十三五”期间建设用地供需矛盾，需强化规划统筹，优化建设用地布局，推进城市更新与建设用地复垦，如何围绕这些关键点创新机制、保障实施，是广州市国土工作的重点。

2. 应对资源环境压力，平衡保护与发展的关系。

广州市耕地保护压力连年增加、生态保护的需求日趋显著，资源环境压力直接影响广州建设国家中心城市目标的实现。应对资源环境压力，广州市的国土资源管理工作任重而道远。

“十三五”期间，应响应耕地保护与生态文明建设长期国策，继续落实《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》《广东省进一步做好耕地占补平衡工作的通知》《广东省非农建设补充耕地管理办法》《广州市耕地保护行动计划》等耕地保护政策，有序推进永久基本农田保护红线的划定工作，贯彻《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》等政策的精神，确保耕地占补平衡，维护城市生态安全，平衡保护与发展关系，应对资源环境压力，推进生态文明建设。

3. 推进存量用地盘活，提升建设用地节约集约利用水平。

当前，广州市建设用地供需矛盾日趋突出，以大规模新增土地开发促增长的发展模式已难以为继，从“增量”转向“存量”势在必行；存量土地的利用水平制约着建设用地整体综合效益和节约集约程度，提升存量用地效率迫在眉睫。如何推进城市更新和存量用地的二次开发，统筹优化城乡建设用地布局 and 结构，实现扩张性规划向城乡空间结构优化、集约紧凑发展的转变，是“十三五”期间土地利用需要面对的现实问题。

“十三五”期间，应科学分析存量建设用地再开发的潜力和困难，建立健全城镇低效用地再开发激励约束机制，做到规划统筹、政府引导、市场运作、公众参与、利益共享，盘活利用现有城镇存量建设用地，推进老城区、旧厂房、城中村的改造和保护性开发。

4. 提高行政效率，推进土地管理转型。

2015年初，广州市国土资源和规划委员会成立，在全市国土与规划职能合一的大背景下，如何明晰部门事权，切实提高行政效率，推进管理模式转型，是广州市的土地管理工作必须进行的探索。“十三五”期间，广州市土地管理工作应当进一步推进信息共享和阳光规划，理顺管理体制，简化审批流程，提高审批效率，切实保障社会经济发展。

第三章 指导思想、基本原则和发展目标

一、指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，坚持全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，坚持发展是第一要务，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，围绕广州国家中心城市建设总目标，按照《广州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要（2016—2020年）》部署，以强化耕地和生态保护为主线，以精细化建设土地利用为重点，深化国土资源改革，加快转变国土资源利用方式，构建环境友好、集约高效的土地管理新机制，统筹推进全市国土资源规划和管理工作的，进一步提高国土资源保障能力和保护水平，促进广州经济社会全面协调可持续发展。

二、基本原则

坚持保护资源，切实履职尽责。落实最严格的耕地保护制度，确保耕地数量基本稳定、质量有所提升；树立资源整体观，在做好耕地和基本农田数量与质量管控的同时，加强生态管护，建立生态环境与经济建设协调发展的新格局；加强优势矿产资源和矿山地质环境保护，促进矿业可持续发展。

坚持节约集约，促进科学发展。落实最严格的节约集约用地制度，贯彻“框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量”要求，转变土地利用方式、调整土地利用结构，优化国土

资源空间布局，全面提升资源节约集约利用水平，努力以更少的资源消耗支撑全市更高层次、更优质量的经济增长。

坚持深化改革，提高保障水平。坚持社会主义市场经济改革方向，按照“规划控制—计划引导—市场运作”的思路，通过土地规划、年度计划、土地供应等一系列政策，优化平衡各类用地的供应结构，实施差别化用地调控，加强土地供应制度创新，对新产业、新业态用地和基础设施及教育、医疗等公共服务设施用地予以重点保障。

坚持制度创新，破解管理难题。着力创新国土资源制度机制，创新耕地保护制度，深化农村土地制度改革，健全自然资源管理制度，大力推进国土资源管理科技创新，深入推进简政放权、放管结合、优化服务；根据广州市机构改革职能整合，在“三规合一”的基础上，结合“多规合一”工作，加强土地规划与相关规划的协调衔接，消除规划体制壁垒，破解管理难题，充分发挥土地规划的基础性和约束性作用。

三、总体目标

围绕经济社会发展的总体目标和战略部署，坚持保护优先，严格保护耕地和基本农田，严守生态红线，实现耕地和基本农田有效保护，农用地生态功能充分发挥，土地利用与生态建设相协调；坚持节约集约，切实转变土地利用方式，有效保障合理用地需求，实现土地利用结构合理、布局紧凑、功能综合、产出高效、利用充分，努力形成环境友好、集约高效的都市型土地利用

模式，科学引领城市空间发展格局，促进经济社会发展方式转变，为“十三五”时期广州市经济社会全面协调可持续发展提供土地保障。

四、指标体系

根据广州市“十三五”时期土地利用主要目标以及国土资源工作主要内容，制定广州市土地利用第十三个五年规划指标体系，明确土地利用主要控制指标，确保国土资源保护与保障工作有效落实。

专栏2 广州市土地利用第十三个五年规划指标选取原则

指标的选取必须能够直接或间接地反映广州市“十三五”时期“环境友好、集约高效的都市型土地利用模式”的土地利用总目标要求，同时符合土地利用工作的常用监督考核内容。指标选取应体现如下原则：

(1) 综合性。土地利用是一个典型的自然、社会及经济效益复合系统，构建环境友好、集约高效的都市型土地利用模式，应该在选取各个单项指标的基础上，全面反映出环境友好、集约高效型城市的自然、社会、经济结构功能及要求。

(2) 科学性。在对城市土地利用现状及特点充分认识的基础上，建立的指标应定义明确、内涵界定清晰、统计记录完整、数据本身准确可靠易获取。此外，选取的指标也应具备规范性、指导性及在一定程度上的前瞻性。

(3) 代表性。城市土地利用系统是一个复杂的系统，影响因素有很多。有些因素对土地利用的影响较大，有些因素则影响很小，所以要在综合分析土地利用重点的基础上，选取有代表性的指标。

(4) 动态性和稳定性相结合。城市土地利用是一个不断变化的过程，因此指标体系应随变化反映土地可持续利用的状况。同时为了评价的连续性和可比性，指标体系又要保持相对的稳定性。

按照指标选取原则，借鉴土地利用相关规划指标内容，构建广州市土地利用第十三个五年规划指标体系。

专栏3 广州市土地利用第十三个五年规划指标体系

指 标		单 位	“十二五” 期末/期间情况	“十三五” 规划目标	指标 属性
基本农田 和耕地保护	耕地保有量	平方公里	1332.40	1052.20	约束性
	基本农田保护面积	平方公里	1089.09	895.33	约束性
土地生态建设	森林覆盖率	%	42.00	42.50	约束性
	生态控制线管控面积	平方公里	—	4000.00	约束性
建设用地 规模控制	建设用地总规模	平方公里	1787.14	1949.00	预期性
	城乡建设用地规模	平方公里	1433.25	1581.00	约束性
	新增建设占用农用地规模	平方公里	105.93	189.00	预期性
	新增建设占用耕地规模	平方公里	41.29	73.50	约束性
建设用地 集约利用	人均城镇工矿用地	平方米/人	86.63	99.00	约束性
	单位建设用地 GDP	亿元/ 平方公里	10.13	14.37	预期性
	单位 GDP 建设用地下降率	%	36.94	29.29	预期性
国土资源 综合整治	土地综合整治补充耕地面积	平方公里	41.29	73.50	约束性
	高标准基本农田建设面积	平方公里	451.80	244.00	约束性
	城市更新实施面积	平方公里	27.48	42.00—50.00	预期性
<p>指标值确定：</p> <p>(1) 基本农田和耕地保护。 耕地保有量：落实《广东省土地利用总体规划（2006—2020年）调整方案》指标。 基本农田保护面积：落实《广东省土地利用总体规划（2006—2020年）调整方案》指标。</p> <p>(2) 土地生态建设。 森林覆盖率：落实《纲要》规划指标。 生态控制线管控面积：根据《广州市城市生态控制线划定工作方案》，到2020年全市城市生态控制线管控面积4000平方公里，约占全市域土地面积的55%。</p> <p>(3) 建设用地规模控制。 建设用地总规模/城乡建设用地规模：根据《广东省土地利用总体规划（2006—2020年）调整方案》（粤国土资规划发〔2016〕122号），至2020年，广州市建设用地总规模控制在1949平方公里以内，城乡建设用地规模控制在1581平方公里以内，本规划执行此调整后的规划目标。</p>					

新增建设占用农用地规模/新增建设占用耕地规模：根据“十三五”时期建设用地指标剩余量和按照土地利用总体规划完成建设用地复垦任务后可腾挪的建设用地规模情况，初步确定新增建设用地计划供应量约为200—220平方公里（取新增建设用地210平方公里）。按照新增建设占用农用地规模和新增建设占用耕地规模分别为新增建设用地计划供应量的90%和35%计算，新增建设占用农用地规模和新增建设占用耕地规模目标分别约为189平方公里和73.5平方公里。

（4）建设用地集约利用控制。

人均城镇工矿用地：落实《广州市土地利用总体规划（2006—2020年）》规划指标。

单位建设用地GDP：根据《纲要》，到2020年，全市国民生产总值（GDP）达到28000亿元；到2020年，全市建设用地总规模控制在1949平方公里以内，则确定2020年全市单位建设用地GDP目标值为14.37亿元/平方公里。

单位GDP建设用地下降率：广州市2015年国民生产总值（GDP）为18100亿元，2015年现状建设用地规模1787.14平方公里，即2015年单位GDP建设用地现状值为0.099平方公里/亿元。2020年单位GDP建设用地预期值为0.07平方公里/亿元，二者相比，确定“十三五”期间全市单位GDP建设用地下降率为29.29%。

（5）国土资源综合整治。

土地综合整治补充耕地面积：按照耕地占补平衡的原则，广州市“十三五”期间新增建设占用耕地规模目标73.50平方公里，因此土地综合整治补充耕地面积目标为73.5平方公里。

高标准基本农田建设面积：按粤发改农经函〔2015〕5821号文件要求，市发展改革委与市国土规划委、农业局协调后报送省发展改革委的数据确定。

城市更新实施面积：落实《广州市城市更新总体规划（2015—2020年）》规划指标。

第四章 重点任务

一、促进耕地和基本农田保护

（一）明确农田保护目标。

在划定城市周边永久基本农田基础上，逐步全域划定永久基本农田。通过旱地改水田、耕作层剥离、中低产田改造建设、受污染耕地修复等措施，逐步提升耕地保护质量。落实最严格的耕地保护制度，通过相关工程措施和制度建设，加强补充耕地管

理。“十三五”期间，全市耕地保有量面积不低于 1052.2 平方公里（157.83 万亩），基本农田保护任务不低于 895.33 平方公里（134.3 万亩）；继续实施基本农田保护补贴，每年省市两级补贴资金不低于 5 亿元。

（二）全域划定永久基本农田。

按照国土资源部、农业部关于永久基本农田划定的试点工作要求，加快完成城市周边永久基本农田划定工作，土地利用总体规划调整完善、城市开发边界（见附图 5）划定工作应与永久基本农田成果充分衔接。

在城市周边永久基本农田划定工作基础上，各区应遵循耕地保护优先、数量质量并重的原则，按照布局基本稳定、数量不减少、质量有提高的规定，结合土地利用总体规划调整完善工作，在广州全域范围划定永久基本农田（见附图 2）。

通过划定永久基本农田，与城市周边河湖、森林共同构成连续、完整的生态网络，实现多中心、组团式、网络型的城市空间结构。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用，或者擅自改变用途。除法律规定的能源、交通、水利、军事设施等国家重点建设项目选址无法避让的外，其他任何建设都不得占用，坚决防止永久基本农田“非农化”。不得多预留一定比例永久基本农田为建设占用留有空间，不得随意改变永久基本农田规划区边界特别是城市周边永久基本农田。符合法定条件的，需占用和改变永久基本农田的，必须经过可行性论证，确实难以避让

的，应当将土地利用总体规划调整方案和永久基本农田补划方案一并报国务院批准，及时补划数量相等、质量相当的永久基本农田。严格土地用途管制，实行基本农田保护责任制，层层签订基本农田保护责任书，把保护责任落实到具体单位和个人。严格督查执法，加强基本农田动态监测，加大土地执法和监察力度，对违法占用基本农田坚决予以查处。

（三）提升耕地保护质量。

通过旱地改水田措施，有效提升耕地质量，提高复种指数和利用率，促进农业增产、农民增收。确定旱地改水田的耕地质量提升潜力区（见附图3），优先选择水源充足、土壤肥力好的地块，采取增加工程投入、完善水利排灌设施、提高土地开发平整度等措施，实施旱地改水田工程。加大旱地改水田资金支持力度，设立专项扶持资金对改造地块承包人进行资金补贴，保障旱地改水田资金来源。加大技术研发力度，推广测土配方施肥、智能化水稻培植、工厂化育秧等农业技术，以技术创新推动耕地质量提升。

通过耕作层剥离措施，将农田肥土层转移至较贫瘠土地上，实现耕地耕作层土壤剥离再利用。结合广州土壤环境特点，制定耕作层剥离技术标准，指导占地企业剥离和移植所占土地耕作层，用于新开垦耕地土壤层培植，促进建设用地与开发土地相抵，推动农田整体质量的稳定和固化。

加大公共财政对农田基础设施建设的支持力度。实施农业综

合开发、土地改良、优质粮食产业等工程项目，分析土地利用等别提升重点区域，推进平衡施肥、保护性耕作和增施有机肥等实用技术，切实加强中低产田改造建设，改善基本农田生产条件，增强旱涝保收能力，增加基本农田中高产、稳产农田比例。统筹规划，打造现代都市型农业，大力推进高标准基本农田建设。

调查全市损毁土地，分析工程实施可行性，加大对生产建设活动和自然损毁土地的复垦力度。深化开展农田污染调查工作，积极推进受污染严重耕地的修复工作。

（四）加强补充耕地管理。

结合广州市耕地补充后备资源不足、本地实现耕地占补平衡困难的现实情况，“十三五”期间实施以易地补充为主、本地补充为辅的耕地补充方式，按照相关规定加强补充耕地管理工作。

保障重点建设，继续开展易地补充耕地工作。切实保障广州市各项重点项目建设，落实建设用地项目耕地占补平衡和先补后占制度，按照广东省易地开发补充耕地的相关规定，统筹安排全市新增建设用地土地有偿使用费，继续做好易地开发补充耕地工作。

结合实际情况，实事求是开展本地补充耕地工作。调查全市补充耕地后备资源潜力，实施土地整治补充耕地工程，通过农村建设用地整理、工矿废弃地复垦、增减挂钩项目着力补充耕地。按照国家、广东省进一步做好耕地占补平衡的通知，加强补充耕地管理工作，结合旱地改水田、耕作层剥离等耕地提质改造，严

格落实耕地占优补优、占水田补水田要求，从数量和质量两个方面落实耕地占补平衡要求。加强补充耕地立项管理，提高补充耕地项目工程建设标准，加强项目设计审查，项目要先评定等级再验收，对具备改造为水田、水浇地的地块要加快整治改造。

专栏4 “十三五”耕地和基本农田保护重点工作任务

(1) 推进全市永久基本农田划定及验收：各区政府组织实施并完成具体划定工作，遵循耕地保护优先、数量质量并重的原则，将城镇周边、交通沿线现有易被占用的优质耕地优先划为永久基本农田。中心城区永久基本农田划定经两部审核通过后正式下达划定任务，中心城区外永久基本农田划定工作由市国土规划委、农业局审核通过后对各区下达。各级永久基本农田划定工作完成划定任务下达后，自下而上逐级汇总提交省国土资源厅、农业厅和两部，并由广州市人民政府组织编制实施方案，并将成果纳入土地利用调整完善工作予以落实。2016年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：市农业局，各区政府。）

(2) 完善年度耕地目标责任考核办法，开展年度耕地保护目标考核：贯彻落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，严守耕地红线，进一步提高耕地保护管理水平，确保全市耕地数量不减少、质量有提高，不断完善年度耕地目标责任考核办法，明确年度耕地保护目标责任、指标内容、考核办法及奖罚措施；采取自上而下，逐级考核的方式，开展年度耕地保护目标考核。2016—2020年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：各区政府。）

(3) 落实基本农田保护补贴发放工作：针对我市范围内承担基本农田保护任务的农户和村集体经济组织或者村民委员会，依据与镇政府、区政府逐级签订的基本农田保护责任书，继续按照差别化分类补贴标准落实补贴资金工作。2016—2020年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：市财政局、农业局，各区政府。）

(4) 开展“耕作层剥离”再利用研究及试点工作：探索研究建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用，将建设占用耕地区优质表层土壤剥离，通过移土培肥回填到建设用地复垦形成的耕地中，避免肥沃表层土壤的损失浪费。2016—2017年完成。（牵头部门：市国土规划委。）

(5) 开展耕地“旱改水”提质改造潜力摸底工作：贯彻落实耕地保护制度、耕地占补平衡工作中关于“占优补优，占水田补水田，占水浇地补水浇地”的要求，对于有条件改造成水田的耕地，开展提质改造潜力摸底工作，进行耕地等别评定，并在有一定水源条件保障、农田基础设施较为完善的地区优先推广旱改水工程。2016—2017年完成。（牵头部门：市国土规划委。）

(6) 落实年度耕地占补平衡工作：根据“非农业建设经批准占用耕地的，按照‘占多少，垦多少’的原则”，落实年度耕地占补平衡工作。由占用耕地的单位或者个人负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地。2016—2020年完成。（牵头部门：市国土规划委。）

二、协调土地利用与生态建设

（一）明确生态建设目标。

坚持绿色惠民，把生态文明建设放在突出战略位置，正确处理好土地利用与生态环境保护的关系，加大环境保护力度，完善生态环境管理制度，以资源环境承载力为基底，统筹土地利用布局。“十三五”期间，划定城市生态控制线管控范围4000平方公里，占全市空间的55%。规划期内，确保森林覆盖面积达到市域土地总面积的42.50%。

（二）落实城市生态控制线。

“十三五”期间，土地利用应落实城市生态控制线，衔接生态保护红线，严格控制各类开发活动，保障城市生态安全。将城市生态控制线纳入土地管理体系（见附图4），建立以城市生态控制线为核心的管控政策，协调土地开发利用和保护的关系，监督对土地生态系统的破坏活动，加强对土地利用的生态管理。

加强生态保护空间的评估与政策衔接，构建以城市生态控制线、环境资源承载力为基础的城市环境资源综合管控体系，加强对生态用地的保护、引导和建设，构筑生产、生活、生态空间协调发展的国土开发新格局。

建立和完善对城市生态控制线内建设清退的补偿政策，对位于重点自然保护区、饮用水源保护区、重要湿地公园等生态敏感区内农村居民点等建设的清退，完善生态补偿机制，妥善补偿受影响的群众，理顺生态补偿财政投入机制，探索生态补偿与环境

质量改善挂钩的制度。

以划定的城市生态控制线为基础，积极推进以生态源、斑块、廊道等构成的生态基础设施建设工程，构建城乡融合的生态基础设施网络。加强生态景观风貌的保护，形成如绿心、绿带等生态景观视廊，并根据景观风貌和视觉效果要求，合理引导土地利用活动。

（三）提升农用地生态功能。

提升农用地的生态功能，加强生态屏障的保护和城市组团间的生态隔离，构建多层次生态空间网络。将生态网络建设融入城市，尽可能在城市周边和组团间保留连片大面积的农田、山体、水域等绿色开敞空间，发挥农用地的生态调节功能，加强生态屏障的保护和城市组团间的生态隔离；通过分散、均衡布设城市公园、绿地，建设城市公园与城郊绿色空间之间的绿化通廊，构建城郊生态用地和城市绿地有机结合的绿色系统，推进形成“核、片、带、廊”基本生态网络结构，构建“多层次、多功能、立体化、网络式”的城市生态空间格局。

保育从化北部、花都北部、增城北部、白云东部、番禺北部及南沙地区的山区森林、大型湿地等生态源地；维护花都南部、番禺中部等地区的平原小型林地、农田和湿地等生态斑块；构建北部东西向三条“绿色生态走廊”、打通纵贯南北两条“生态通道”，将市域内的区域绿地连成一体，相互贯通，约束城市组团无序扩展，引导城市合理增长。

（四）加强土壤环境保护与治理。

运用遥感、土地调查等技术手段，对土地利用进行动态监测，查清土地利用过程中的土壤环境问题，加强对土壤环境的保护和治理，推进土地修复治理示范工程，积极推进生态环境修复。

加强土壤污染防控治理，推进土地修复治理示范工程，建立农产品产地土壤重金属污染防控机制，对已被污染的耕地进行土壤修复。加强工业企业关停、搬迁及原址场地再开发利用的场地环境调查、风险评估和治理修复，推动将农村废弃地、其他污染土地、工矿用地转化为生态用地，保障土地安全利用。

专栏5 “十三五”土地利用与生态建设重点工作任务

“十三五”期间，广州市土地利用与生态建设的主要任务包括：

（1）完成全市生态控制线划定，出台广州市生态控制线管理规定：完成全市生态控制线划定，出台广州市生态控制线管理规定，划定城市生态控制线管控范。将城市生态控制线纳入土地管理体系，建立环境管控政策、构建环境管控体系、完善清退补偿政策和推进生态建设工程。2016—2017年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：市环保局。）

（2）开展农用地生态复合功能研究：加快开展农用地生态复合功能研究，探索城乡一体的生态空间格局，推进形成“核、片、带、廊”基本生态网络结构。2016年完成。（牵头部门：市国土规划委。）

（3）开展广州市土壤环境质量调查工作：积极开展广州市土壤环境质量调查工作，建设土壤环境质量监测网络。按照污染程度划定农用地土壤环境质量类别，实施分类管理，开展污染治理与修复，保障农用地和建设用地土壤环境安全。2020年完成。（牵头部门：市环保局；配合部门：市农业局。）

三、保障科学发展用地

（一）明确建设用地保障目标。

在明确城镇、农业、生态三大空间的基础上（见附图6），

在城镇空间范围内，核准建设项目规模，核定真实用地需求，合理保障重点建设项目、基础设施和民生用地，合理安排新增建设用地，同时采取有效措施，重点盘活存量用地，有效保障“十三五”期间广州市经济社会发展用地需求。到2020年，全市建设用地面积控制在1949平方公里。

专栏6 广州市“十三五”期间建设用地供需平衡

(1) 建设用地需求：通过经济相关、趋势外推（总量外推、增量外推）、人均用地等理论方法，预测全市2020年建设用地总规模将达到2000平方公里，2015年底全市现状建设用地规模为1787平方公里，即“十三五”期间新增建设用地理论需求约213平方公里。从项目的角度统计，“十三五”期间，全市重点发展区域和重大建设项目用地总规模约630平方公里，2015年已为现状建设用地约390平方公里，即“十三五”期间新增建设用地实际需求约240平方公里，与理论预测基本相符。

参考历年土地供应数据，广州市“十三五”期间产业、居住、商服、科教文卫、一般性市政基础设施、交通水利及其他六大类新增建设用地需求结构比例约28%、24%、3%、3%、8%和34%，即“十三五”期间产业、居住、商服、科教文卫、一般性市政基础设施、交通水利及其他六大类新增建设用地需求规模分别约为67平方公里、57平方公里、6平方公里、8平方公里、20平方公里和82平方公里。

(2) 建设用地供给：根据规划指标，2020年全市建设用地总规模控制在1949.00平方公里以内，2015年底全市建设用地规模为1787.14平方公里，则指标剩余规模161.86平方公里（含定向供给南沙区的建设用地规模60平方公里），即“十三五”期间净新增建设用地规模161.86平方公里；此外，全市按照土地利用总体规划完成建设用地复垦任务后可腾挪的建设用地总规模204.7平方公里，规划安排“十三五”期间完成20%—30%，可腾挪作为新增建设用地规模约40—60平方公里，即“十三五”期间，全市新增建设用地供给总量约200—220平方公里。

(3) 建设用地供需平衡：“十三五”期间，广州市新增建设用地总需求约240平方公里，新增建设用地供给总量200—220平方公里，新增建设用地需求满足比例83.33%—91.67%，新增建设用地供给缺口20—40平方公里。按照《广东省土地利用总体规划（2006—2020年）调整方案》要求将新增建设用地规模优先用于回填建设用地复垦难度较大的地块、解决历史遗留等问题；同时，按照土地利用总体规划完成建设用地复垦任务后可腾挪的建设用地规模有较大难度，因此供需矛盾仍然存在。

基于广州市面临的建设用地供需矛盾，按照“框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量”的总体要求，以供给侧结构性改革为引领，按照省国土资源厅和市国土规划委的相关政策安排与工作部署，通过城镇、农业、生态三大空间划定，在城镇空间范围内，核准建设项目规模，核定真实用地需求，建立差别化指标分配机制精准安排新增建设用地安排，建立存量用地盘活激励机制促进存量用地有效盘活，合理安排土地储备实现有序供应土地，通过有序开展城乡建设用地增减挂钩工作和科学规范实施围海造地适当增加建设用地尤其是城镇工矿用地规模，做好用地保障工作。

（二）建立差别化指标分配机制。

充分发挥土地资源对转变经济发展方式的导向作用，抓好土地利用总体规划调整完善工作，强化土地利用规划刚性管控，建立差别化计划指标分配和动态评价管理制度，实现新增建设用地计划指标的差别化、精细化管理，切实保障广州市进一步加快国家中心城市建设的用地需求。

专栏7 广州市差别化精细化的指标分配制度

“十二五”时期，我市在土地利用计划指标管理工作中，已逐步建立起差别化精细化的指标分配制度：

2011年3月，出台《印发广州市土地利用年度计划管理实施意见的通知》（穗国房字〔2011〕239号）：将用地指标由过去切块下达改为按项目轻重缓急分配，按计划指标分配原则将我市的土地利用年度计划配置下达给各区（县级市）按项目安排使用；

2012年8月，出台《关于进一步完善土地利用年度计划管理的意见（暂行）》（穗国房字〔2012〕758号）：建立了“保障重点、统筹协调、由下至上、高效使用”的土地利用年度计划管理机制和差别化、精细化以及激励与约束相结合的土地利用计划指标分配制度；

2015年调整：在下达年度土地利用计划用地指标的同时，对各区上一年度高标准基本农田建设、建设用地复垦、年度土地利用计划执行率、前三年已批建设用地供地率等重点工作落实情况进行综合考评，实用地指标奖惩。

“十三五”期间，在现有的差别化精细化的指标分配制度基础上，进一步完善土地利用计划指标分配和使用制度，精准保障重点项目用地需求。

充分利用土地利用调整完善工作合理分配各区建设用地指标，除按要求将部分新增建设用地规模用于回填建设用地复垦难度较大的地块、解决历史遗留等问题外，优先保障“三大战略枢纽、一江两岸三带、多点支撑”重点工程，建设用地向重点发展功能区倾斜，着力构建枢纽型网络城市格局；同时按照各区土地资源供应的现状、规划执行、固定资产投资、补充耕地等因素，综合测算、科学分解下达计划指标，提高计划的针对性和有效

性，更好地发挥计划的调控和引导作用。

进一步完善土地利用年度计划指标分配和使用制度，实行约束和奖励相结合的计划指标分配机制，将土地利用年度计划指标奖励与土地管理工作目标责任履行、住房保障、土地利用计划执行、单位建设用地 GDP 和新增建设用地规模余量等相挂钩。

在土地利用计划管理中，积极落实“有保有压、保促结合”的差别化供地政策，调整供地结构向重点发展功能区、现代服务业与先进制造业、战略性新兴产业、重大基础设施和民生工程等建设项目倾斜（见附图 7），探索最优的供地顺序和供地结构。

（三）建立存量用地盘活激励机制。

开展批而未供和闲置土地的专项清理督查工作，切实加大闲置土地处置力度，采取有效措施推进批而未供土地盘活利用，落实用地指标分配与城市更新、盘活批而未供土地、闲置土地处置、高标准基本农田建设、查处违法用地等情况相挂钩。

加强农村建设用地整理，促进城乡土地、集体土地之间的土地置换与周转，提高土地集聚效益，积极推进农村建设用地相对集中和集约利用，促进农民居住地向中心城和小集镇集中。

加快推进城市更新，建立公平、合理的利益补偿，健全土地增值收益共享机制，尊重和保障土地权利人的权益，合理调节村集体、村民、原权属人、市场参与主体的利益和政府公共利益，引导、激励相关利益主体积极参与改造，实现利益共享共赢，促进城镇低效用地再开发。

（四）合理安排土地储备。

合理确定土地储备总体规模。根据“十三五”时期相关规划与政策要求，结合“十二五”期间土地储备及供应情况，按照城市发展战略及市“十三五”经济社会发展规划部署，合理确定“十三五”时期土地储备规模，优化土地储备开发的空间布局，应储尽储，尽早收储，突出连片储备、避免零散。围绕三大战略枢纽、一江两岸三带、多点支撑等重点工作，着力推进重点功能区、重点建设项目、轨道交通沿线和城际轨道交通站场周边土地储备，为城市发展提供有效的土地保障（见附图8）。

专栏8 “十三五”广州市土地储备重点区域

（1）重点功能区储备区域：根据《纲要》确定的“十三五”重点功能区，优先保障储备用地，包括国际金融城、琶洲、临港经济区、国际创新城、海珠生态城、天河智慧城、白云新城、南站商务区、广纸片区等区域。

（2）轨道交通线网沿线储备地块：根据《广州市城市轨道交通近期建设规划（2016—2022年）》，计划在2016—2022年期间新开工建设10条（段），约257公里线路。合理安排轨道交通线网沿线储备地块，推进轨道交通沿线综合开发：1）本轮轨道交通线网沿线土地储备项目：萝岗车辆段、水西停车场、上涌公园储备地块等车辆段（停车场）地块和沿线储备地块。2）新一轮轨道交通线网沿线土地储备项目：广州新城西停车场、广钢新城车辆段、万顷沙站储备地块、陈头岗站储备地块等车辆段（停车场）地块和沿线储备地块。

优化土地储备结构。进一步优化土地储备结构，实现居住、商业和工业用地的结构平衡，除继续满足居住用地的刚性需求外，还要为产业结构调整转型储备一定规模的工业储备用地和商业服务业用地，既做到保障民生，又能为我市打造“三中心一体”和加快建设国家创新中心城市提供支持。

完善土地储备和出让政策体系。准确把握融资性地块的规划定位，均衡考虑土地指标的分配和利用，重点向社会事业和重点项目倾斜。综合考虑我市规划水平、基础设施建设配套水平、区域房价、拆迁成本等因素，根据公益性设施、纯商业设施、公益加商业设施等不同土地用途，科学制定土地出让指导价。加强土地储备与储备用地配套设施开发建设的衔接和统筹，统一明确责任主体和资金来源；加快储备土地前期开发整理，提高储备用地土地价值，原则上储备土地完成前期开发整理后方可纳入供应计划并组织供地。

（五）有序开展城乡建设用地增减挂钩工作。

规范实施城乡建设用地增减挂钩。以美丽乡村建设为突破口，引导散居农村人口向社区集中，加快构建以中心社区为基础的农村社会体系架构。大力推进城乡规划一体化，全面提高农村规划建设水平，按照合理布局、集中配套、节约便利的原则，科学规划和统筹建设农村中心社区。以城乡建设用地增减挂钩为政策平台，合理确定城镇建设用地增加和农村建设用地减少的规模、范围、布局和建设时序，促进城乡协调发展。“十三五”期间，广州市拟开展约9平方公里城乡建设用地增减挂钩试点项目，主要分布于从化区、增城区和黄埔区。

严格城乡建设用地增减挂钩监督管理。挂钩工作必须符合土地利用总体规划和土地整治规划，并纳入土地利用年度计划。各级土地管理部门要结合国土资源综合监管平台建设，对城乡用地

增减挂钩项目的实施进行全程监管。完善挂钩项目在线备案制度，及时向社会公示，自觉接受公众监督。加强对项目实施的检查、指导和考核。强化监督检查，及时纠正存在的问题，严肃查处违法违规行为。

（六）科学规范实施围海造地。

统筹考虑海洋资源环境承载能力、现有开发强度和开发潜力，科学合理开发利用沿海滩涂，适度推进南沙区围填海造地，使陆地开发与海洋开发相协调。“十三五”期间，南沙区拟开展围填海造地工程主要位于龙穴岛北部、中部和南部。

建立健全围海造地生态补偿机制，严格保护海岸线资源和岛屿，保护湿地，修复受损的海岸生态系统。在南沙新区探索创新围填海造地管理的模式和机制，完善围填海造地用于经营性项目的供地政策，处理好用海与用地管理之间的衔接。

专栏9 “十三五”期间保障科学发展用地重点工作任务

（1）统筹各类空间规划，完成“多规合一”：以《纲要》为依据，在“三规合一”成果的基础上，全面分析各部门专业规划的核心内容、管控要素、用地标准及实施机制，实现多个部门的专业规划纳入全市“一张图”平台，实现“国土空间”“规划空间”和“经济空间”在“一张图”上的协调统一。2016—2017年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：各相关单位。）

（2）推进完成土地利用总体规划调整完善工作：依据全市二次土地变更调查和规划中期评估结果，重点调整完善耕地和基本农田保护目标以及城乡建设用地总规模，优化基本农田和建设用地布局，为全市建设提供更有力的土地资源支撑。2016—2017年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：各区政府。）

（3）建立完善建设用地审批红线数据库：整合土地利用总体规划、土地利用现状、耕地质量等级和高标准基本农田等数据库成果，建立正在报批、已批复及批后实施（包括批而未用）的用地红线图层和台帐，提高用地报批审核的科技化水平。2016年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：各区政府。）

(4) 完善广州市重点建设项目库建设：推进广州市重点建设项目库建设工作（包括建设项目用地红线），完善统计分析功能，以“多规合一（琶洲）”实验平台为试点，加快完成项目库数据纳入“多规合一”平台，实现从规划管理、土地储备、土地供应和供后监管全过程管控。2016—2018年完成。（牵头部门：市发展改革委；配合部门：市国土规划委。）

(5) 开展广州市土地供给侧（去产能、去库存、降成本）改革专项研究：从土地供应入手，开展新产业、新业态用地支持措施、激励机制，基础设施和教育、医疗等公共服务“补短板”项目和企业技术改造项目的国土规划审批服务等研究，推进土地供给侧改革，支撑城市持续增长。2016—2017年完成。（牵头部门：市国土规划委。）

(6) 制定土地储备“十三五”规划和2016—2020年年度土地储备计划：以支持城市发展、促进转型升级为导向，优化土地储备结构，保持居住、商业、工业用地的合力构成，合理安排开发时序，提高储备地块的开发品质，统筹好全市土地储备的规模、空间和重点。2016—2020年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：市发展改革委。）

(7) 制定2016—2020年年度土地利用计划：严格依据土地利用总体规划，优先保证重点建设项目和基础设施项目用地，在对各区上一年度高标准基本农田建设、建设用地复垦、年度土地利用计划执行率、前三年已批建设用地供地率等土地利用重点工作落实情况进行综合考评的基础上，实行约束和奖励相结合的计划指标分配机制，制定“十三五”期间各年度土地利用年度计划。2016—2020年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：市发展改革委、工业和信息化委。）

(8) 编制“十三五”土地供应规划和2016—2020年年度建设用地供应计划：研究编制“十三五”土地供应规划，科学合理确定供地类型的比例、供应总量和供应时序，合理制定2016—2020年年度建设用地供应计划，进一步完善土地供应程序，加强对各区出让工作的统筹指导。2016—2020年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：市发展改革委、工业和信息化委。）

(9) 推进城乡建设用地增减挂钩试点工作：选取典型区域和典型项目，“以点带面”推进城乡建设用地增减挂钩试点项目，将农村闲置、废弃、零散、低效利用的建设用地（主要是低效工业用地和零散的居民点）复垦整理为农用地（以生态绿地为主），优化城乡用地结构、布局、生态环境。2016—2020年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：各区政府。）

四、促进土地高效利用

（一）明确土地高效利用目标。

优化城乡用地布局，提高建设用地准入门槛，创新节地技术，健全土地高效利用机制，显著提高土地节约集约利用水平，促进城镇发展由外延式扩张向内涵式提升的转变。到2020年，全市人均城镇工矿用地控制在99平方米/人以内，单位建设用地GDP力争达到14.37亿元/平方公里。

（二）优先保障重点区域与项目。

适当调配建设用地指标向重点发展功能区和重点项目倾斜，发挥土地规划的保障和支撑作用，强化空间建设指引，按照节约集约用地的原则，切实保障广州市进一步加快国家中心城市建设的用地需求。

保障全市 28 个重点发展功能区用地（见附图 7），促进形成“三大战略枢纽、一江两岸三带、多点支撑”的城市发展格局，构建枢纽型网络城市格局。重点打造“三大战略枢纽”，重点保障国际航运、航空枢纽建设的基础设施、物流及临港关联的先进制造业、战略性新兴产业用地，优先保障国际科技创新枢纽相关的知识、资本、技术密集型科技产业用地。围绕珠江经济带，建设总部金融创新产业集聚区，重点保障总部经济、现代服务业、科技型服务经济等用地需求。建设三大国家级经济技术开发区，保障广州开发区、南沙开发区、增城开发区先进制造业项目和战略性新兴产业用地，进一步提升土地集约利用水平；优先保障居住、基础设施等配套用地，推进职住平衡。对接落实《广州制造 2025 战略规划》，优化提升装备制造业发展，大力建设龙穴岛高端船舶和海洋工程装备、黄埔智能装备、大岗重大装备等装备产业基地，支持和保障智能装备及机器人、新一代信息技术、节能与新能源汽车、新材料与精细化工、生物医药与健康医疗、能源及环保装备、轨道交通、高端船舶与海洋工程装备、航空与卫星应用、都市消费工业等专业化用地需求。建设特色功能区，挖掘

各自特色，重点保障文化旅游、教育培训、文化服务、创意产业等类型特色产业用地。

专栏 10 “十三五”时期重点发展功能区

(1) 三大战略枢纽。

国际航运枢纽：南沙新区、南沙自贸试验区、广州港、黄埔临港经济区

国际航空枢纽：空港经济区、白云国际机场

国际科技创新枢纽：广州高新区、中新广州知识城、广州科学城、天河智慧城、琶洲互联网创新集聚区、广州国际生物岛、广州大学城、广州国际创新城、南沙明珠科技城、黄花岗科技园、民营科技园

(2) 重点功能区。

广州总部、金融、科技集聚区（珠江新城、广州国际金融城、琶洲互联网创新集聚区）、天河智慧城、广州南站商务区、广州北站商务区、广州国际创新城、白鹅潭经济圈、白云新城、北京路文化核心区、新中轴线南段商务区、黄埔临港经济区、从化经济开发区

(3) 国家级经济技术开发区。

广州经济技术开发区、增城经济技术开发区、南沙经济技术开发区

依据国民经济和社会发展“十三五”规划，在供需平衡的基础上，在年度基础设施项目、产业项目、社会民生土地利用计划中优先保障“十三五”时期重点产业项目和重点基础设施项目用地（见附图9），促进建设国际航运中心、物流中心、贸易中心和现代金融服务体系“三中心一体系”建设。以“先存量、后增量”的原则，着力推进战略性新兴产业项目在现有开发区、产业集聚区集中布局，鼓励以租赁等多种方式向中小企业供应土地；综合运用弹性年期、集约奖励、需求管制等调节工具，丰富现代服务业项目的土地供应方式、增强供给弹性；积极支持利用工业企业旧厂房、仓库和存量土地资源建设物流设施项目；对经营性基础设施以及社会事业项目积极探索实行有偿使用。

专栏11 “十三五”时期重大建设项目

(1) 产业项目。

广州市“十三五”时期产业项目共计554个，总投资11240亿元，“十三五”期间计划投资8455亿元，包括27个行业：

1) 现代服务业（11个行业）：共394个项目，其中金融业19个，物流业57个，信息服务业40个，电子商务26个，商务服务业152个，会展业13个，科技服务业32个，文化产业20个，旅游业19个，体育产业2个，健康服务业14个。

2) 制造业（10个行业）：共152个项目，其中智能装备及机器人20个，新一代信息技术14个，节能与新能源汽车20个，新材料与精细化工19个，生物医药与健康医疗21个，能源及环保装备26个，轨道交通4个，高端船舶与海洋工程装备2个，航空与卫星应用6个，都市消费工业20个。

3) 现代农业（1个行业）：共8个项目。

(2) 重大基础设施项目。

广州市“十三五”时期重大基础设施项目，共计582个，总投资17515亿元，“十三五”期间计划投资11703亿元，包括机场及配套设施、港口航运工程、铁路工程、城际轨道工程、轨道交通工程、综合交通枢纽工程、高速公路工程等20大类。

优先保障重大铁路、城际、地铁枢纽用地，简化审批流程，支撑完善广州市交通体系建设，支持轨道交通导向的城市结构优化和土地效率提高。

专栏12 “十三五”时期重大铁路、城际、地铁枢纽工程

(1) 大型铁路客运枢纽：改扩建广州火车站—广州东路、广州北站、改扩建新塘站、新建增城站及南沙站。

(2) 铁路物流中心枢纽：广州集装箱中心站、南沙万顷沙物流中心、增城铁路货站。

(3) 大型轨道交通综合换乘枢纽：推进建设广州站、广州南站、广州北站、白云机场、南沙站、竹料站、莲花站，琶洲、知识城、嘉禾望岗、新塘、白鹅潭（芳村）、镇龙等一批城际城市轨道交通综合换乘枢纽。

(三) 促进城镇用地立体综合开发。

积极盘活、开发城镇低效建设用地，清理闲置低效土地，完善配套设施，强化建设用地开发强度和人均用地指标控制，改善城镇环境，充分发挥土地的利用价值，提高土地使用效率，带动

土地经营模式向集约型转变。推进奖惩机制，将闲置土地的处置力度作为下一年建设用地年度计划指标的考核因素。

强化建设用地复合开发，鼓励土地兼容使用，促进建设用地从目前的单宗地、单用途的单一模式转向多宗地、多功能、多用途的综合模式。在保障土壤安全和环境品质的前提下，鼓励工业用地的功能置换和混合使用。

加大城镇地下空间开发利用力度，推进建设用地的多功能立体开发和复合利用。继续落实轨道交通导向型土地综合开发模式，推进建设用地的多功能立体综合开发，建立由地下交通设施、地下人防设施、地下市政设施和地下商业设施等组成的城市地下空间综合利用体系。

（四）提高产业用地门槛。

推动工业向已划定的产业区块集中，促进产业区块向低碳、高效、集约型产业倾斜，提升产业用地空间承载能力。大力推进工业生产立体配置技术改造，鼓励建设多层厂房，提供中小企业使用。

开展产业用地指南修编工作，针对不同行业特点和不同产业的发展定位，完善产业用地的地均产出、地均税收、投资强度等准入评价标准和指标体系。加强产业用地科学化、规范化管理，开展产业项目用地准入评估和遴选制度研究，按照环境保护要求对产业区块类型进行区分（见附图 10），严格产业项目准入，按照用地标准核准产业用地规模，在产业项目选址时进行多方案比

较，优先采用占地少的方案，提高项目用地效率，促进产业转型升级和土地资源节约集约高效利用。严格分期实施的建设项目，按照建设进度，分期供地。

（五）有序推进集体建设用地入市。

探索农村土地管理制度改革，全面完成农村土地确权、登记、颁证工作，加强集体土地产权制度建设。稳定农村土地承包关系，完善土地承包经营权，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。

探索建立城乡统一的土地市场，实施集体建设用地流转，规范农村土地流转和管理，建立健全土地承包经营权和集体建设用地流转市场。

（六）严格执行基础设施建设标准。

结合我市经济发展、基础设施用地需求及节约集约用地目标，在市产业用地指南的基础上，进一步完善基础设施用地控制标准。城乡建设及农村基础设施建设用地审批必须严格执行用地标准和控制指标，强化用地标准约束。

鼓励基础设施技术创新，引导基础设施创新节地技术，引导有条件的基础设施混合、立体利用土地，促进基础设施建设项目节约集约用地。

（七）推进建设用地全程跟踪管理。

采取多项措施强化土地利用动态巡查监管，优化供后监管流程，做到供地服务与供后监管双管齐下，建立市、区两级供后监

管通报督导的机制，对建设用地供后开发利用实施全过程监管。加快完成项目库数据纳入“多规合一”平台，实现从规划管理、土地储备、土地供应和供后监管全过程管控。

开展区域建设用地节约集约利用更新评价和中心城区建设用地集约利用水平评价，积极引导使用低效存量土地，加大力度清理批而未供、供而未用土地，加大欠缴土地出让金追缴力度，加大对投资强度、容积率等控制指标实行动态管理，不断提高土地投入产出水平。

专栏 13 “十三五”期间土地高效利用重点工作任务

(1) 开展广州市产业用地指南修编工作：落实最严格的节约集约用地制度，在对上一版产业用地指南进行实施评价的基础上，结合广州市“十三五”期间的发展目标和实施重点，修订工业、服务业、房地产业、基础设施、社会事业开发用地控制标准，明确标准（指南）的使用范围、使用流程和使用方法。2016—2020 年完成。（牵头部门：市发展改革委、市国土规划委；配合部门：市工业和信息化委、统计局。）

(2) 推进城市建设用地节约集约利用评价和开发区土地集约利用评价：掌握各区建设用地节约集约用地情况，重点摸清中心城区各功能区和国家级、省级开发区的用地效益，分析用地效益的变化情况，研究促进节约集约用地的配套政策措施。2016—2020 年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：市工业和信息化委、住房城乡建设委、统计局、城市更新局，各区政府。）

(3) 开展自贸区土地利用政策创新研究：创新南沙新区土地利用行政管理，自主制定自贸区南沙片区与规划、用地相关的管理制度，对《广州市人民政府办公厅关于土地节约集约利用的实施意见》等有关规定通过法定程序作出调整。2016 年完成。（牵头部门：南沙区政府；配合部门：市国土规划委。）

(4) 推进集体经营性建设用地流转试点：加快建立城乡统一的建设用地市场，在产权明晰、符合规划、合法有效的前提下，规范集体建设用地（含以划拨方式取得的国有留用地）使用权以出让、出租、转让、转租、抵押方式流转，用于除商品房开发和住宅建设以外的土地用途。通过公开交易方式显化集体土地价值，盘活城镇低效用地，提高节约集约用地水平。2016—2017 年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：各区政府。）

(5) 开展工业及经营性建设项目用地退出试点研究：在《广州市产业用地指南》和各类建设用地标准的基础上，制订建设用地效益监督考核评价体系，探索低效用地退出机制；引导和规范市场主体参与低效工业用地再开发利用，提高土地利用效率。2016—2017 年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：各区政府。）

五、推进土地综合整治与地质环境保护利用

（一）明确综合整治与地质环境保护利用目标。

继续稳步推进土地整治工作，加大土地整治力度，以促进农业现代化和城乡统筹发展为导向，探索开展生态型土地整治；注重景观恢复，促进形成多样景观形态的城市和乡村。加快高标准基本农田示范区建设，提高农业综合生产能力，“十三五”期间，全市拟建设高标准基本农田 244 平方公里（36.6 万亩），其中 2016 年建设 59.6 平方公里（8.94 万亩）。推进城市更新工作，拓展城镇发展新空间，完善城市功能，改善人居环境，促进区域协调发展，“十三五”期间拟进行城市更新改造规模 42—50 平方公里。合理开发宜耕后备土地资源，保障落实耕地占补平衡，“十三五”期间拟开发宜耕后备土地资源 0.22 平方公里，补充耕地 0.13 平方公里。

加强建设地质灾害防治体系，从源头上控制、减少地质灾害的发生，建立完善以群测群防为基础，群测群防与现代化专业监测、预报相结合的覆盖全市的地质灾害监测预报网；建立完善非工程措施和工程措施有机结合的地质灾害防灾减灾体系。加大地质遗迹保护和地质公园建设力度，处理好保护与开发利用的关系。

（二）建设高标基本农田。

积极稳步推进田、水、路、林、村综合整治，建设满足机械化耕作要求的高标准田块；加强农用地整理，改造中低产田，因地制宜地采取田块平整、渠网配套、路网建设、培肥地力等措施，稳步提高耕地质量，建成满足机械化耕作要求、高产稳产、

抗旱防涝、集中连片、功能多样的高标准基本农田保护示范区。“十三五”期间，全市拟建设高标准基本农田主要分布在外围区域的增城、从化、南沙、花都、番禺和白云区（见附图 11）。

以高标准基本农田建设为抓手，通过有针对性的整治措施，着力提升耕地质量。城镇化地区和生态敏感区域，以污染防治和水土流失防治为主，着力提升耕地环境质量；生产条件好、自然承载力高的区域，以改善土壤环境和耕作条件为主，着力提升区内耕地利用等别。通过改善耕地和基本农田的灌溉保证度、排水条件、土地的平整度、土壤质地、土层厚度、土壤有机质含量等影响耕地质量因素，改善农业生产条件，提高耕地肥力和灌排能力，确保整治后的高标准基本农田保护区内的耕地质量有提高。

（三）加快推进城市更新。

以建设用地整理潜力为基础，划定建设用地整理重点区域（见附图 12），加快推进城市更新，积极盘活存量建设用地，激励低效用地加快再开发，着力盘活批而未用土地和闲置土地等存量土地资源，有序推进城市低效土地二次开发，拓展城镇发展新空间，完善城市功能，改善人居环境，优化产业结构，统筹城乡发展，促进城镇土地节约集约利用，为广州市重大平台和战略性新兴产业落地提供用地保障。

依据《广州市城市更新办法》，推进以“成片连片改造+微改造”模式实现用地整理储备与更新开发。推动成片连片更新，注重区域统筹，确保城市更新中公建配套和市政基础设施同步规划、优先建设、同步使用，实现协调、可持续的有机更新，提升

城市机能。同时注重土地收储和整備，按照片区策划方案确定的发展定位、更新策略和产业导向的要求，加强政府土地储备，推进成片连片更新。推进社区微改造，以改善人居环境为核心，完善公共服务和市政基础设施布局，减轻乃至消除安全隐患，改善地区面貌。

专栏 14 “十三五”期间城市更新改造

全市范围内划定城市更新片区 69 个，总面积 209 平方公里。“十三五”期间，重点以全面改造和微改造方式加快推进存量土地开发，有效拓展城市发展空间。到 2020 年，预计可完成城市更新 42—50 平方公里。其中：

(1) 旧城镇：改造用地规模 7 平方公里，其中全面改造规模 3 平方公里、微改造规模 4 平方公里。

(2) 旧厂房：改造用地规模 34 平方公里，其中全面改造规模 25 平方公里、微改造规模 9 平方公里。

(3) 旧村庄（城中村）：改造用地规模 9 平方公里，其中全面改造规模 4 平方公里、微改造规模 5 平方公里。

（四）开发土地后备资源。

广州市现状土地利用程度较高，后备土地资源供给能力不足，宜耕后备土地资源开发只是作为补充耕地的方式之一，不宜安排过大的开发数量。“十三五”期间，应遵守开发与保护并重原则，科学合理选择后备土地资源开发最优区域和最优策略，适度挖掘后备土地资源潜力，增加耕地面积，以易地补充为主、本地补充为辅，保障耕地占补平衡，实现资源可持续利用。

（五）加强地质灾害评价与防治。

加强地质灾害预防体系的建设，落实地质灾害防治规划分区工作部署，推进重大隐患点搬迁避让和勘查治理，实施重点地区危害人群多、潜在损失大的隐患点、危险点的治理工程，最大限

度减少地质灾害的发生，构建人与环境相协调的和谐社会。

进一步完善全市突发公共事件预警信息发布系统，开展市、区、街道（镇）、居委（村）四级地质灾害联合培训和开展社区地质灾害应急演练，提升地质灾害预警和应急处置能力。

（六）加强地质遗迹保护与利用。

制定和完善地质遗迹保护和开发利用地方法规、规章和标准，把地质遗迹保护开发纳入法制化轨道。加大地质遗迹保护和开发利用宣传，部署全市地质遗迹保护、整治与提升工程，禁止在地质遗迹区内采石、取土、开矿、放牧、砍伐等破坏地质遗迹的活动。

推进地质公园建设，科学合理处理地质遗迹保护与生态保护、旅游开发利用、经营管理和经济效益及社会效益的关系。

专栏 15 “十三五”期间土地综合整治与地质环境重点任务

以促进农业现代化和城乡统筹发展为导向，探索开展生态型土地整治；注重景观恢复，促进形成多样景观形态的城市和乡村。“十三五”期间，广州市土地综合整治与矿产综合利用的主要任务包括：

（1）组织推进“十三五”土地整治规划编制：组织推进“十三五”期间全市和各区土地整治规划编制工作，建立相应的土地整治规划数据库。2016—2017年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：各区政府。）

（2）开展高标准基本农田建设项目年度实施及验收：2016—2020年，开展高标准基本农田建设项目年度实施及验收，2016—2018年全市拟建设高标准基本农田122平方公里，其中2016年建设59.6平方公里。2016—2020年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：市农业局，各区政府。）

（3）推进城市更新工作（完成城市更新改造规划、制定城市更新年度实施方案）：2016—2020年，完成城市更新改造规划、制定城市更新年度实施方案。“十三五”期间拟进行城市更新改造规模42.00—50.00平方公里，推进城市更新9大重点片区，包括同德围、金沙洲、罗冲围、国际金融城、大坦沙岛、广钢新城、广纸片区、鱼珠旧城、海珠生态城等区域。2016—2020年完成。（牵头部门：市城市更新局；配合部门：市国土规划委，各区政府。）

（4）开展地质环境监测和地质灾害详查：2016—2017年，制定和完善地质遗迹保护和开发利用地方法规、规章和标准，把地质遗迹保护开发纳入法制化轨道，推进地质公园建设，加强地质灾害预防体系的建设，落实地质灾害防治规划分区工作部署。2016—2017年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：各区政府。）

（5）制定重大隐患点搬迁避让和治理年度计划：2016—2020年，推进重大隐患点搬迁避让和勘查治理，进一步完善全市突发公共事件预警信息发布系统。2016—2020年完成。（牵头部门：市国土规划委；配合部门：各区政府。）

第五章 规划实施保障措施

一、加强规划衔接

本规划是“十三五”期间全市土地利用的指引。土地利用调整完善、城市开发边界划定、高标准基本农田建设、土地储备、土地供应、土地综合整治、矿产资源开发等土地利用相关规划的编制与实施需与本规划充分衔接，确保规划指标、年度计划安排、工程项目建设等与本规划保持一致。

根据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国环境影响评价法》等相关法律法规，设区的市级以上地方人民政府及其有关部门，对其组织编制的土地利用的有关规划，应当在规划编制过程中组织进行环境影响评价，编写该规划有关环境影响的篇章或者说明。本规划在《广州市土地利用总体规划（2006—2020年）》确定的规划期限和规划环境影响评价范围内，落实了规划环评的有关要求，对“十三五”期间广州市土地利用规模和布局安排、重点功能区和重点建设项目、生态建设工程的环境影响进行评价分析，明确本规划实施对改善生态环境和城乡人居环境起到的积极促进作用，对可能存在的不良环境影响提出了具体管控措施。

二、完善政策机制保障

（一）生态保护补偿机制。

进一步完善耕地和生态用地保护的经济补偿机制，切实落实

底线管控要求。提高非农建设占用耕地、基本农田及生态用地的成本，加大对基本农田及生态用地的补贴力度，逐步增加对重点生态功能区转移支付，完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制，积极探索多种形式的激励性补偿政策。

（二）上级部门支持政策。

进一步争取国家和省在土地利用方面的相关支持政策。结合批复的广州市城乡统筹土地管理制度创新试点方案和国家土地资源管理工作要求，继续支持广州市在成片生态用地只征不转、城市生态用地差别化管理、中心城区外农用地审批、围填海造地、集体建设用地流转等政策方面的创新和实施，逐步完善“十三五”期间的土地管理顶层制度设计。

三、提高资金保障水平

统筹安排和合理使用财政资金，加大对土地整治工程、高标准基本农田建设以及城市更新的扶持力度。积极争取以大项目获得国家资金支持，统筹运用市、区财政资金，充分发挥区在土地储备等工作中作为第一责任人的积极作用，加大预算执行力度。同时，创新融资渠道和方式，注重发挥市场机制的作用，运用政府和社会资本合作项目建设模式（PPP），积极引入民间资本参与土地整理复垦开发以及城市更新等项目。

四、提升科技支撑与服务能力

深化国土资源科技体制改革，加强科技攻关，不断提高自主创新能力，逐步建立以政府引导、政策推动，以市场为导向、企

业为主体、产学研结合、中介服务完善的国土资源科技创新体制。紧紧围绕国土资源管理工作和长远发展需求，深化资源节约利用、地质找矿、土地资源管理、地质灾害防治等重点领域的关键技术创新，大力建设科研基础条件平台、质量监督检查、标准化、卫星应用、科普五大科技支撑体系，培养一批高层次科技创新人才。

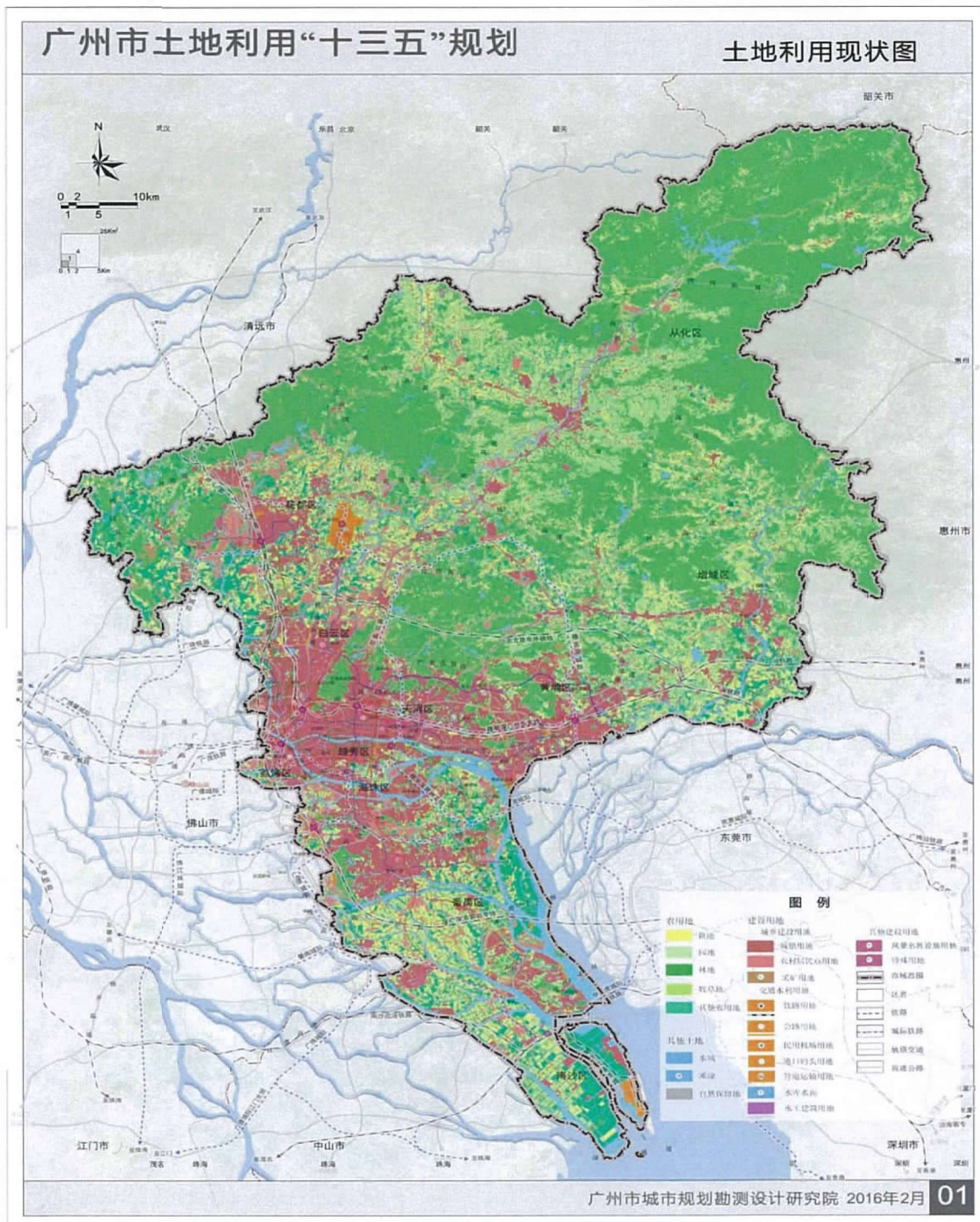
五、加强规划监测评估

认真组织开展规划实施情况年度评估和总结评估，以纳入规划的主要指标、政策措施和重大项目为主要抓手，科学评价规划实施结果，及时发现问题，确保规划目标任务顺利完成。

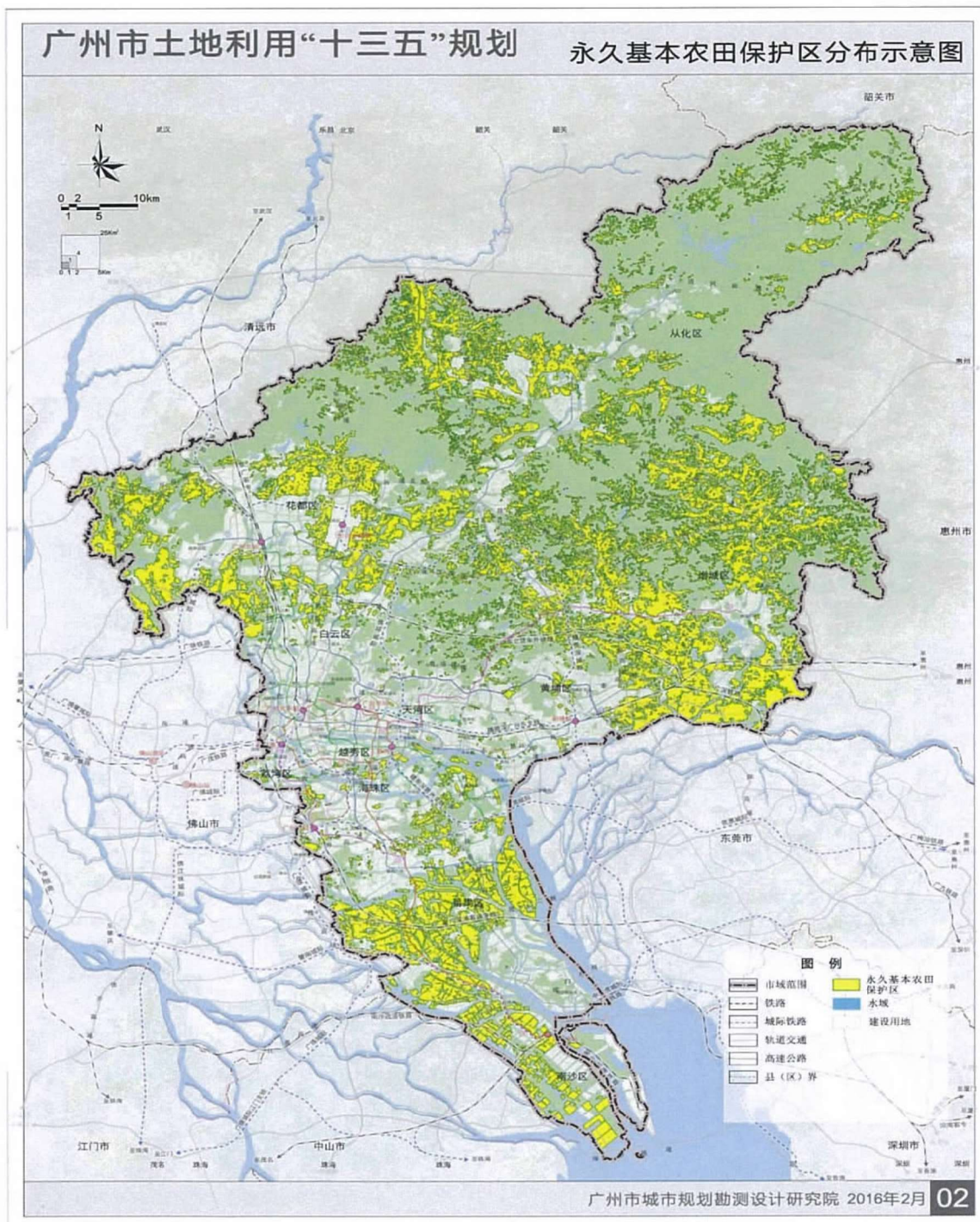
六、推进公众积极参与

建立健全规划的公示制度，改进规划工作方式，接受社会公众监督，提高规划决策的科学化、民主化水平；适时修订有关用地标准体系，推进向地方性规范的升级转换；加强信息公开建设和有关政策宣传，增强全民对科学用地、节约用地、保护资源重要性认识，使遵守土地利用法律、政策、规划成为全社会自觉行为。

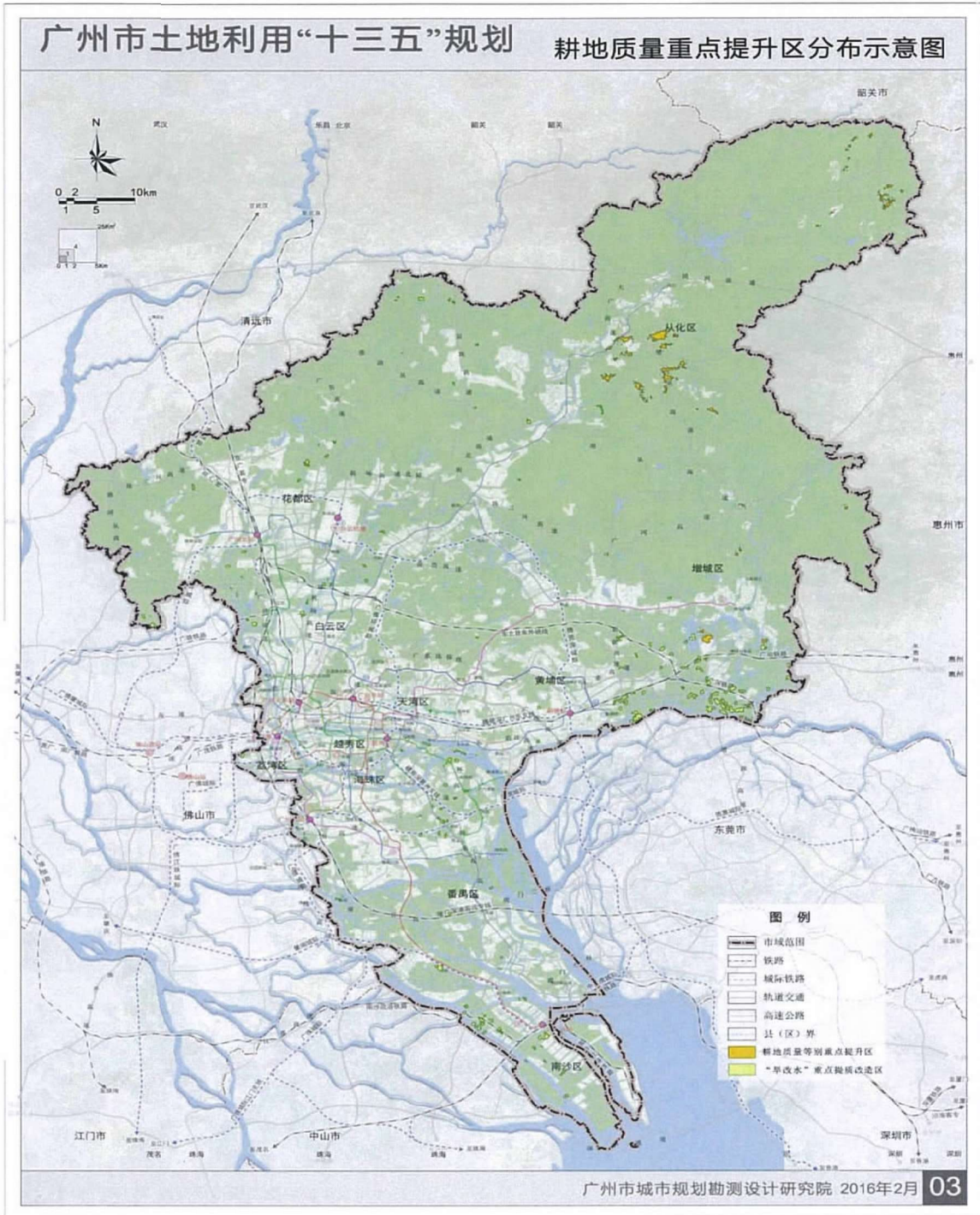
附图 1



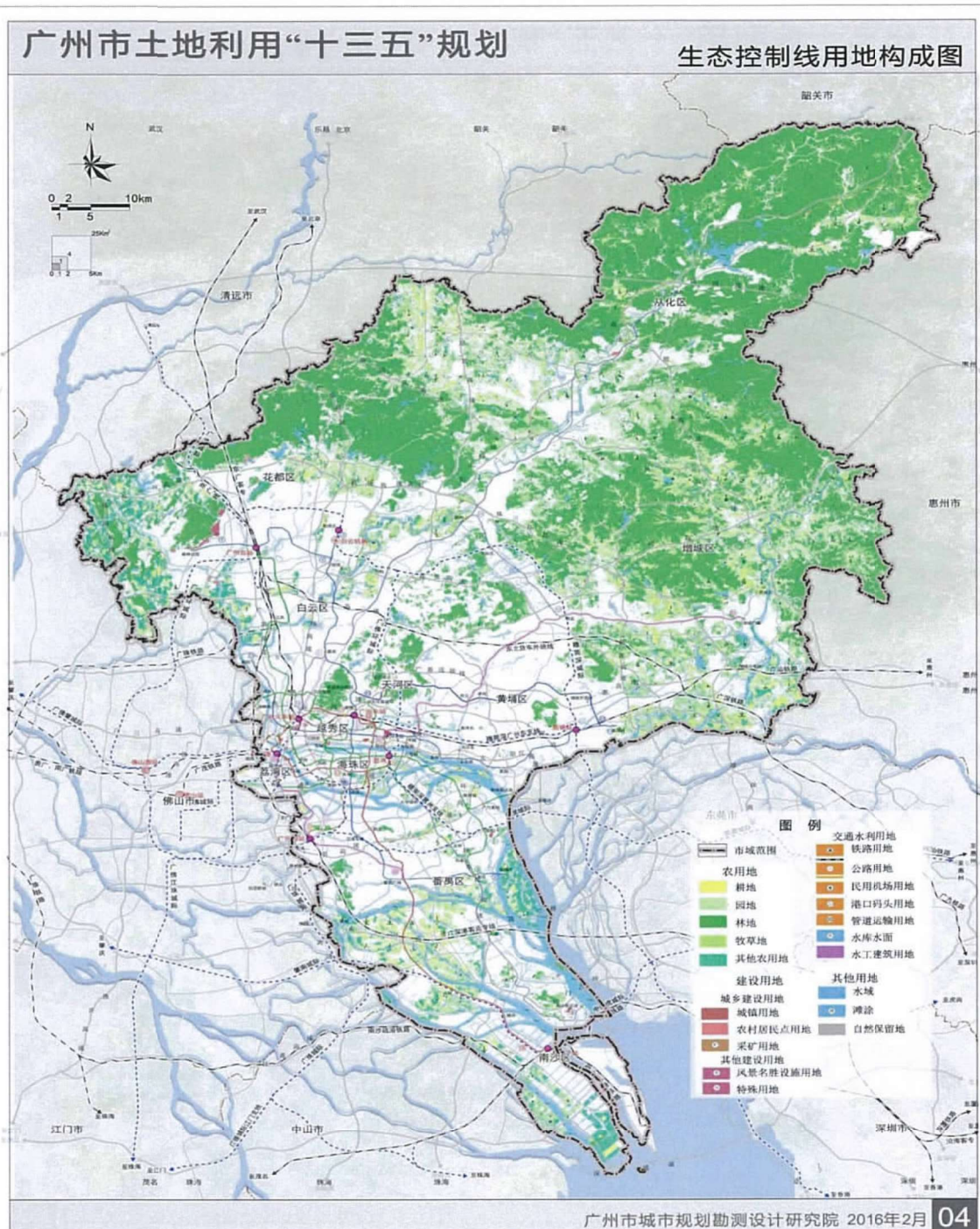
附图 2



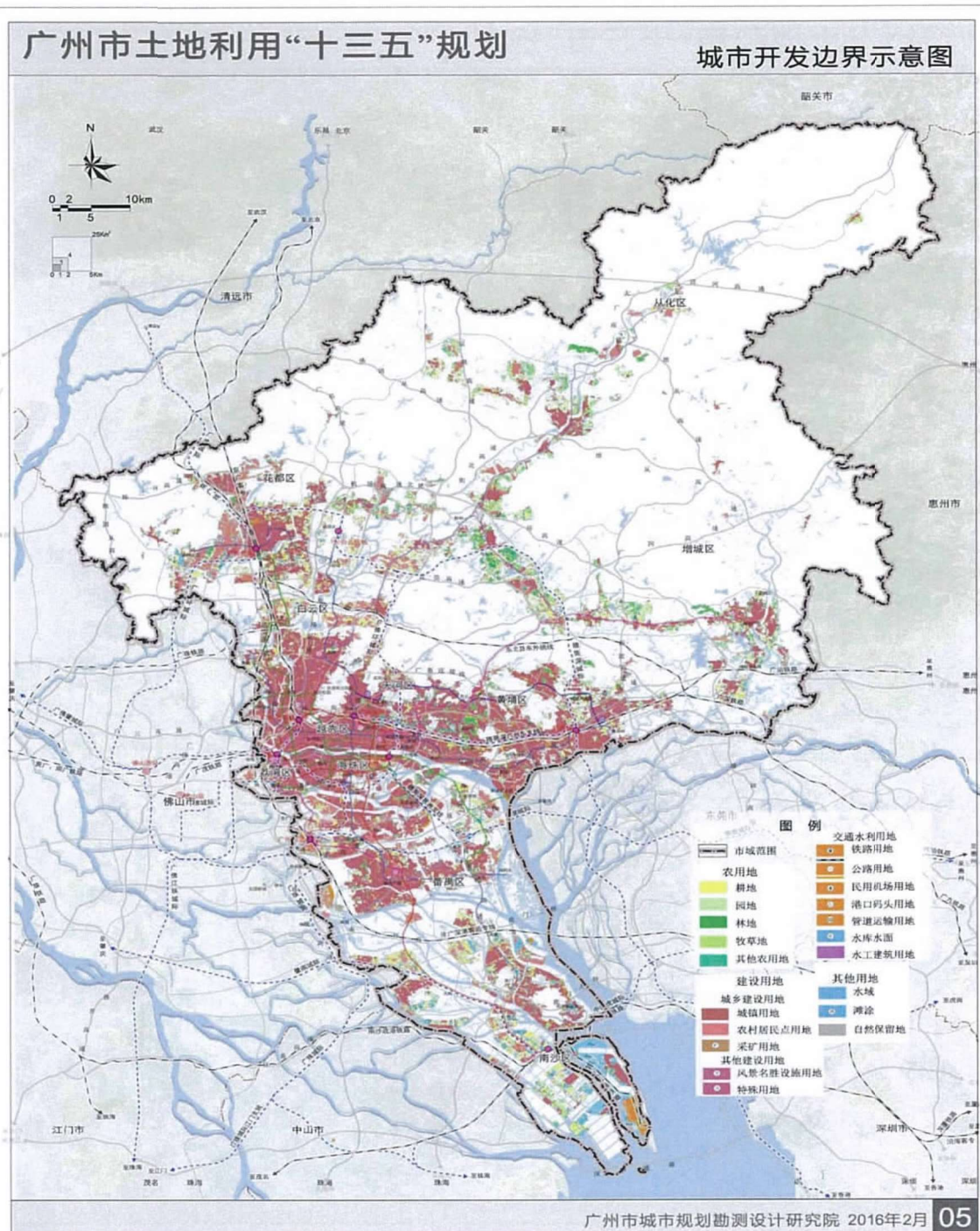
附图 3



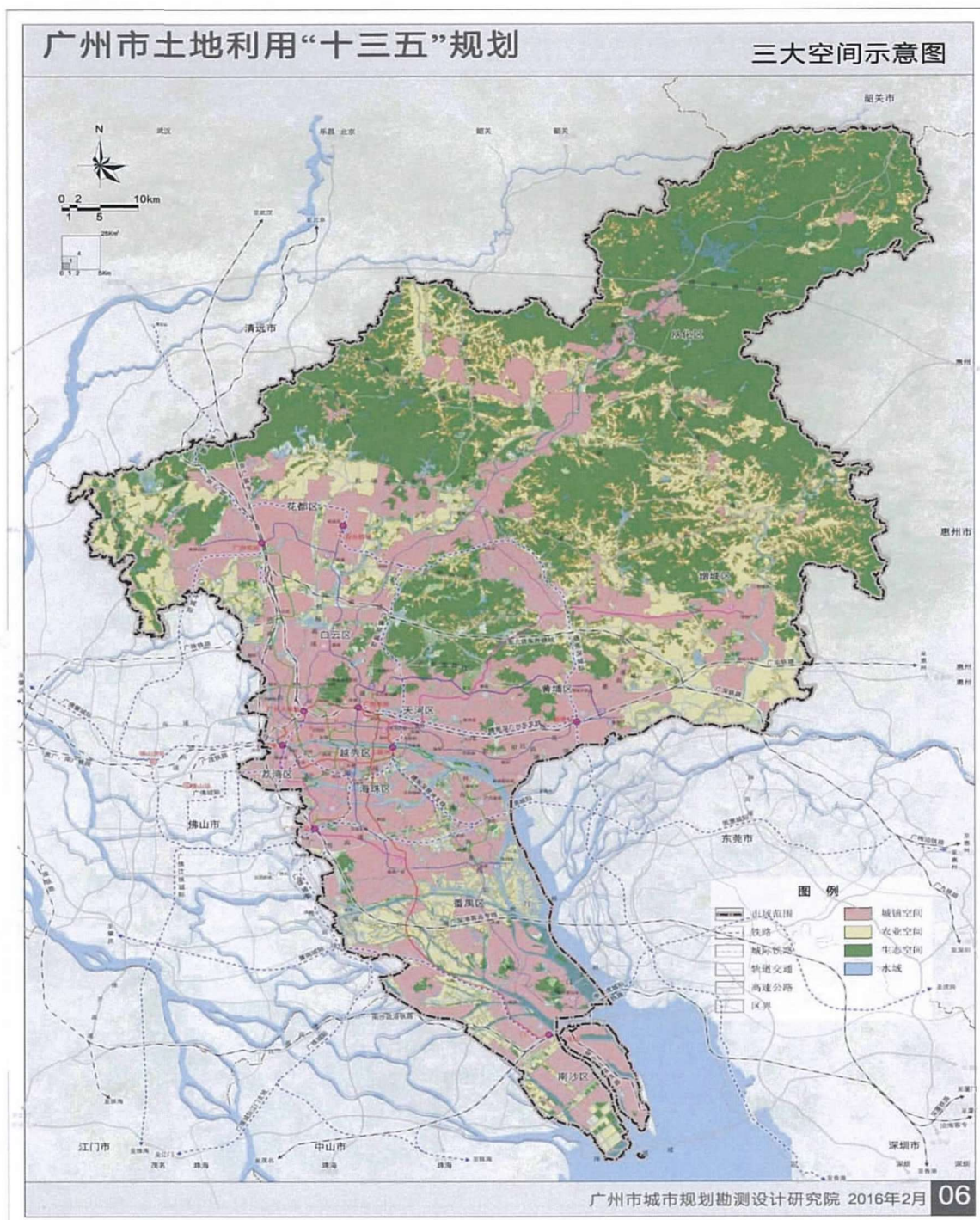
附图 4



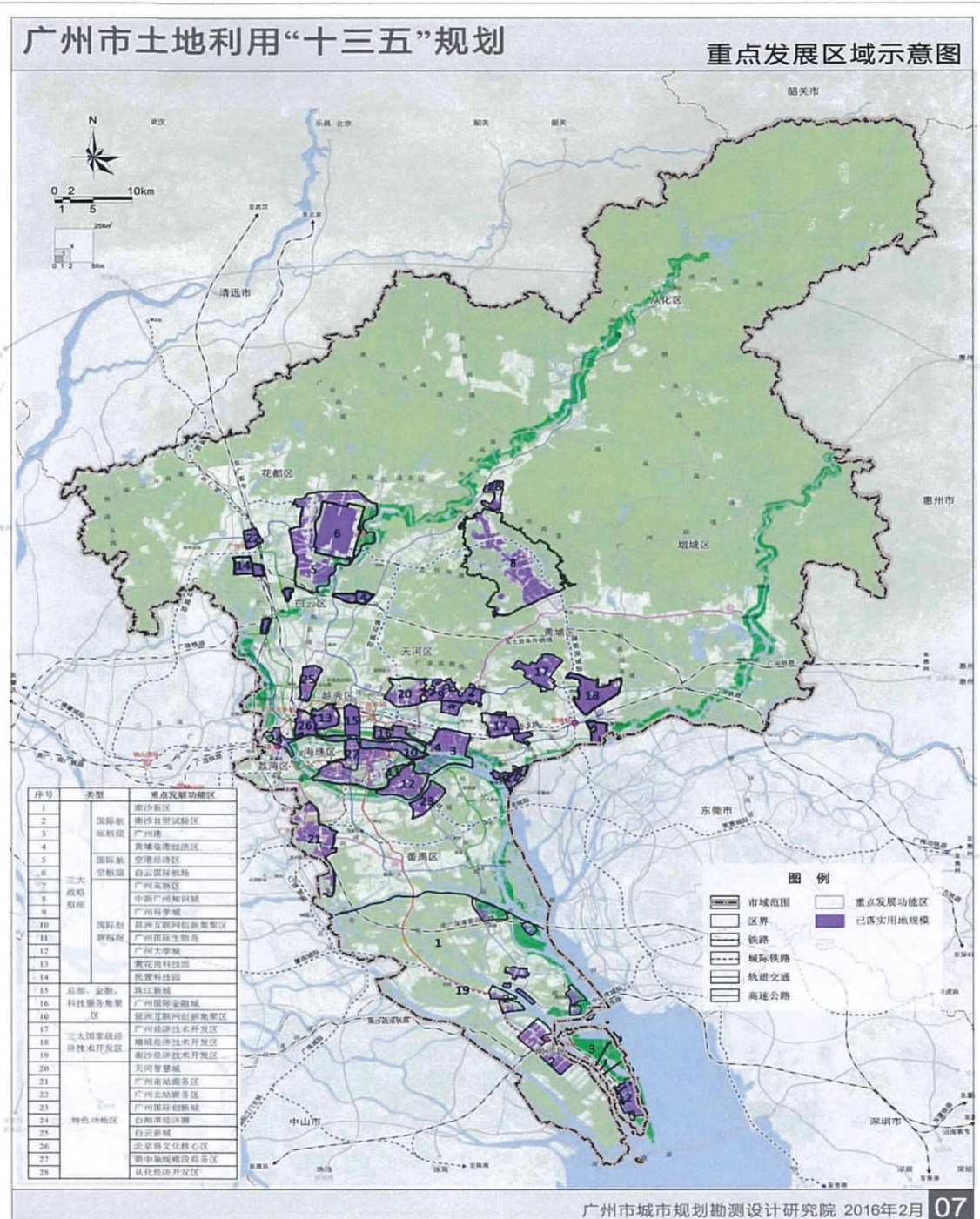
附图 5



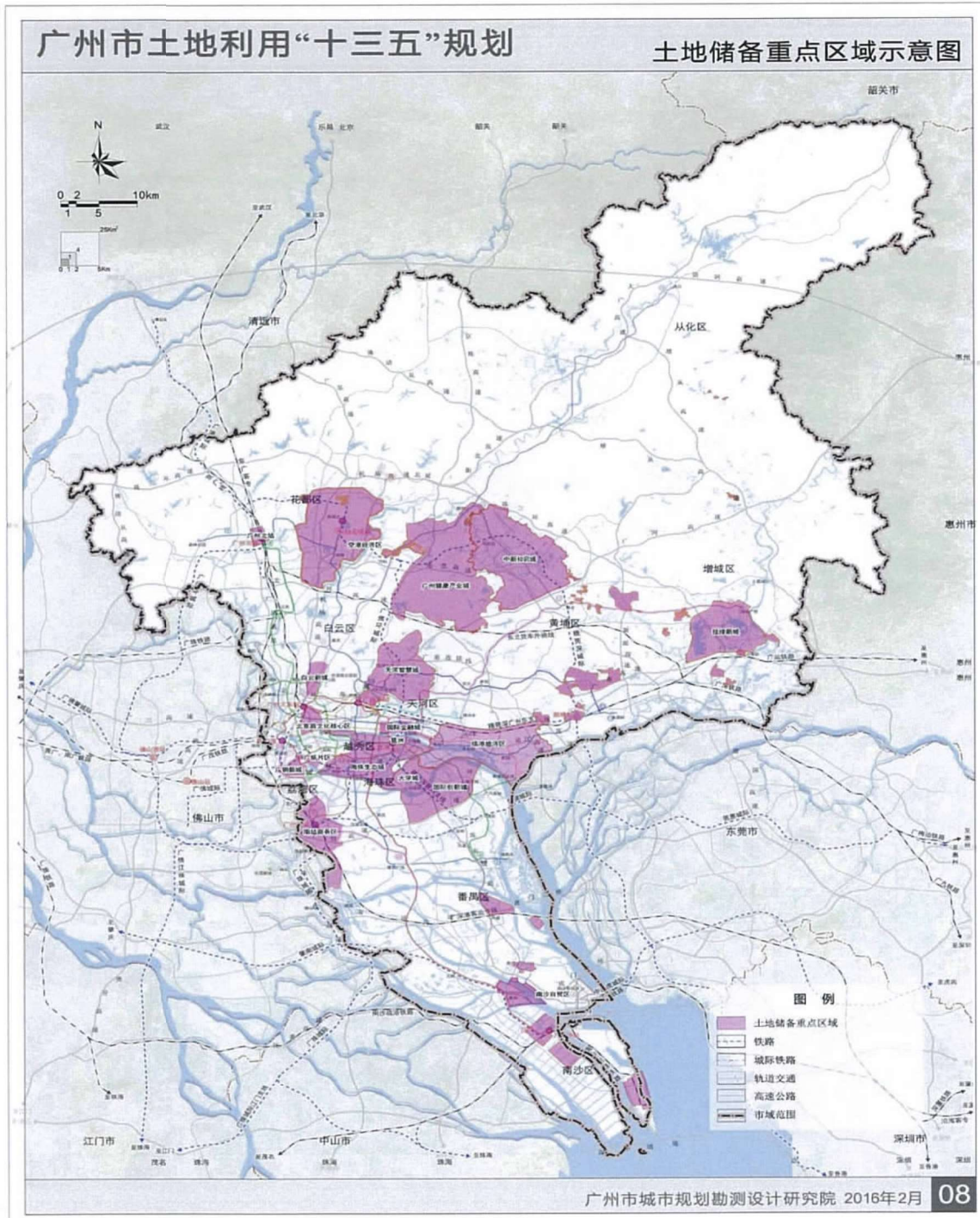
附图 6



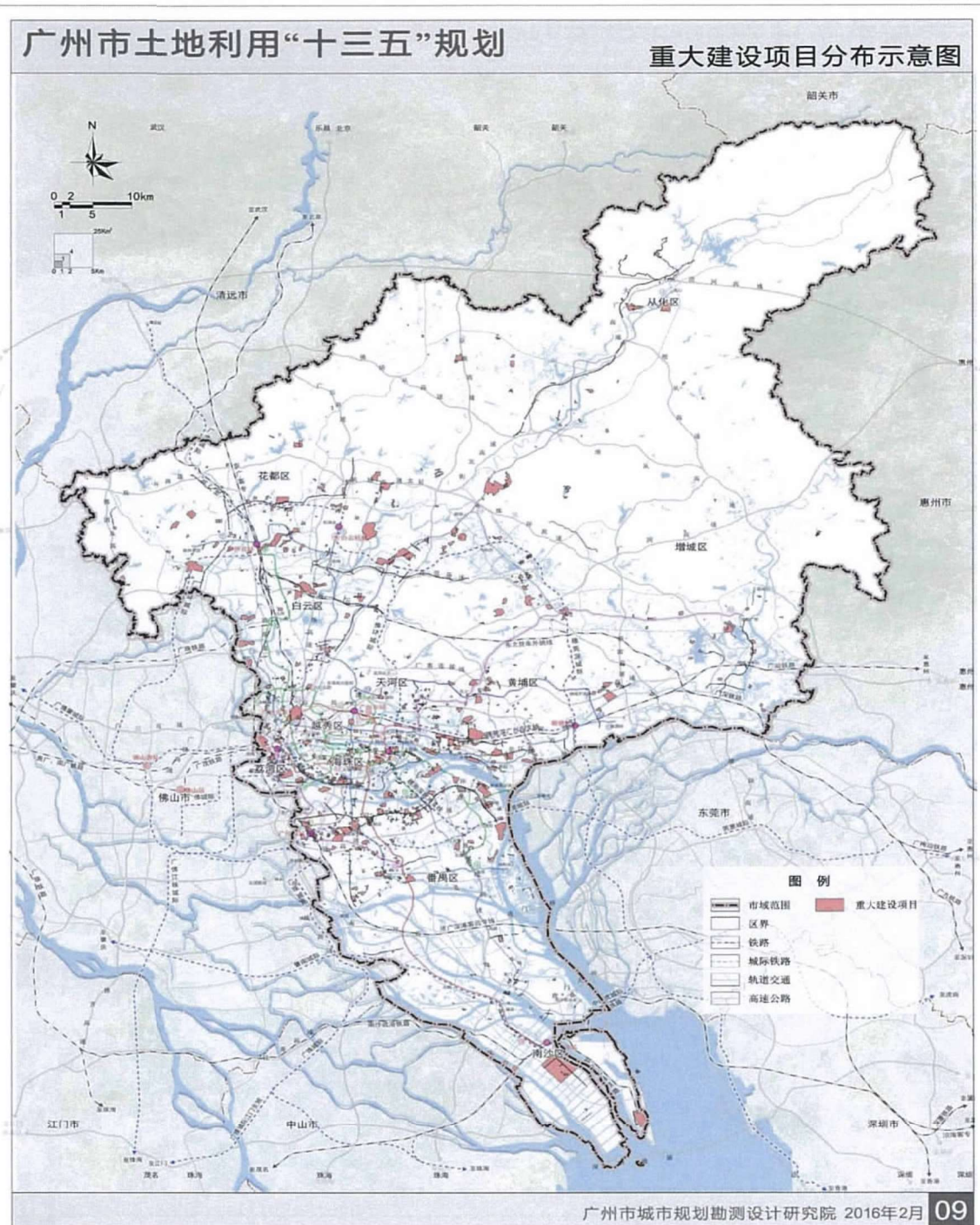
附图 7



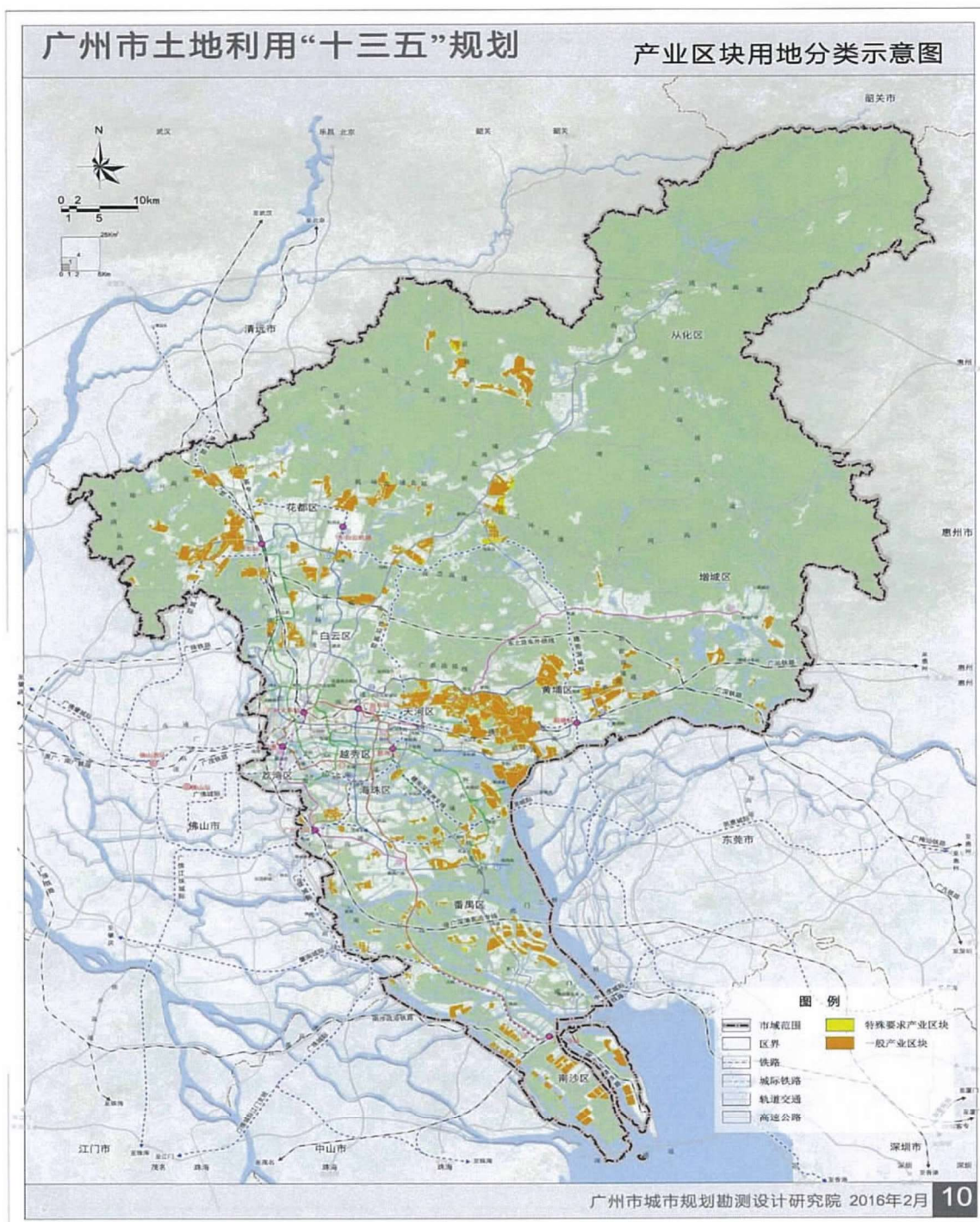
附图 8



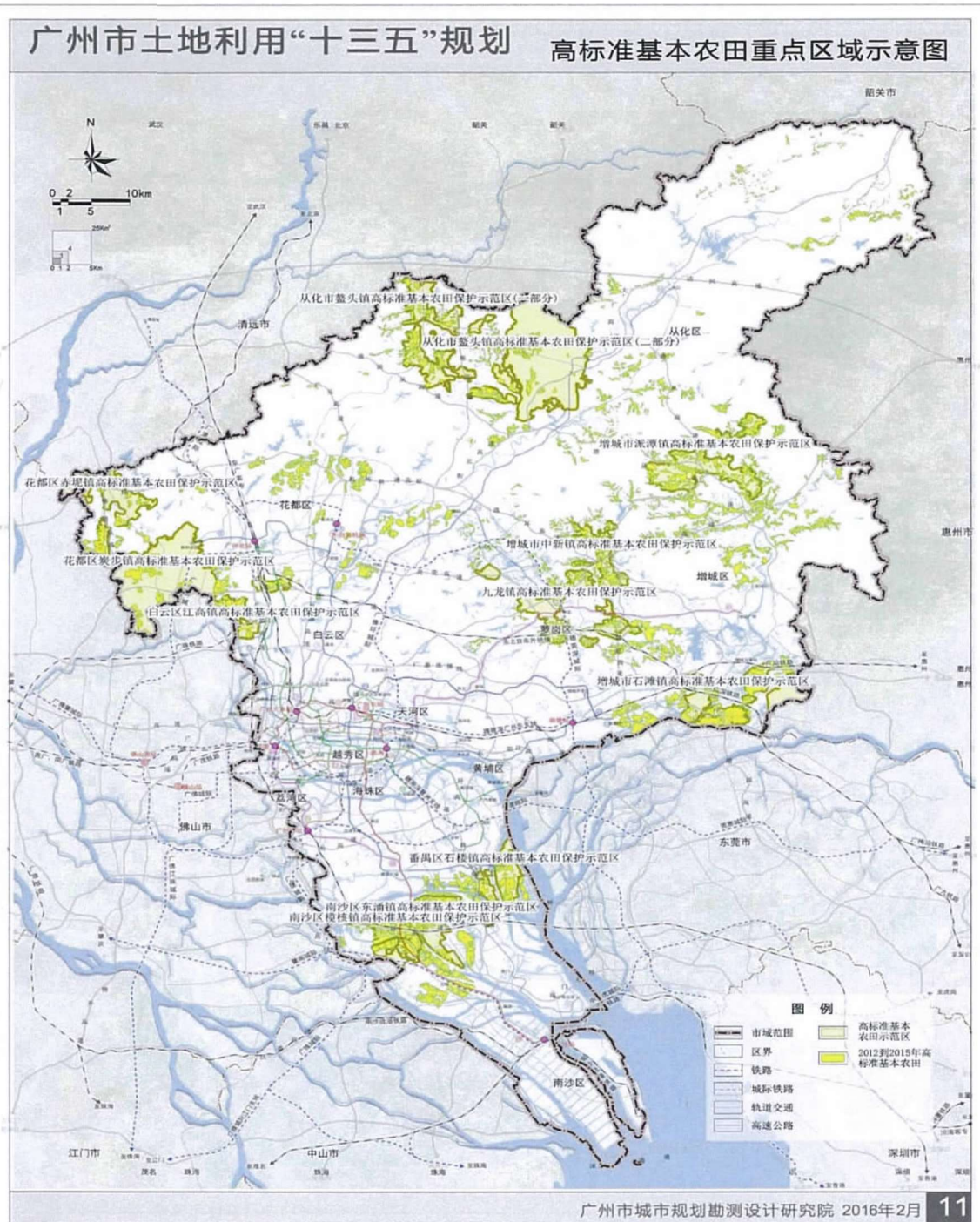
附图 9



附图 10



附图 11



附图 12

