

乐山市市中区

土地综合整治专项规划 (2021-2035年)

乐山市市中区人民政府

2022年4月

■ 国家政策

从党的十八大报告中提出要“把生态文明建设放在突出地位”，到《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》指出“山水林田湖是一个生命共同体”，再到党的十九大提出实施乡村振兴战略，土地整治被赋予更深层次的内涵，新时代的土地整治工作面临向“国土综合整治”的全面转型升级。

在2017年1月发布的《全国国土规划纲要（2016-2030年）》将国土综合整治列为单独章节，提出要“推进形成‘四区一带’国土综合整治格局”。国土综合整治已上升为国家层面的战略部署，全面推进国土综合整治，加快修复国土功能，提高国土开发利用质量和效益，已然是统筹推进现代化建设、生态文明建设、乡村振兴和城乡融合的综合平台和重要抓手。



■ 历史阶段

我国国土整治发展主要为四个阶段，**第一阶段为探索起步阶段（1987-1997）**，主要工作为借鉴国外经验，探索耕地保护之路；**第二阶段为发展壮大阶段（1998-2007）**，主要工作为以农地整理为重点，试点建设用地整理；**第三阶段为综合发展阶段（2008-2018）**，主要工作为实施土地整治重大工程服务国家战略；**第四阶段为国土综合整治与生态保护修复阶段（2018年至今）**，主要工作为全域整治。

全域土地综合整治是国土综合整治与生态保护修复的一种形式，是在特定范围内整体开展农用地整治、建设用地整治和生态保护修复，对闲置低效、生态退化及环境破坏的区域实施国土空间综合治理的活动。

时间	形成背景	内涵定义	阶段特征	研究重点
1981—1985年 (重规划)	缺乏科学的国土战略性规划，亟需推进“四化”建设、促进经济社会发展	对国土资源的开发、利用、治理和保护工作，是国土规划、区域规划、国土立法等内容的“大管理”	概念多与国土整治混用，相较土地整治更宽泛	注重国土区域开发利用规划，力图通过对自然资源开发利用实现经济增长
1986—1996年 (重协调)	资源消耗过快、生态环境恶化，经济发展无法与人口、资源和环境相互协调	通过对国土资源的开发、利用、治理和保护，促进区域经济系统和人地系统的协调发展	尤为强调经济、人口、资源和环境的协调可持续发展	注重人地关系，力求实现经济与人口、资源、环境的均衡协调发展
1997—2009年 (重工程)	耕地保护、建设用地节约集约利用等工作进一步被强调，土地整治在全国范围内全面开展	一定时期内对区域国土开发、利用、治理和保护行动的统一管理工程	重点强调综合性工程管理，在很大程度上落实为土地整治工程	注重整治工程的设立部署与项目机制的具体落实
2010年至今 (重统筹)	优化国土空间开发格局，健全国土空间开发、自然资源节约、生态环境保护的体制机制的新要求	人类采取综合措施对某一空间范围内国土资源进行开发、利用、整治、保护的全部活动，最终实现永续发展的过程	突出强调整治范围的全域性、整治对象全要素和整治过程全周期	注重全区域国土资源整治，注重山水林田湖草路村城等全要素整治，注重全生命周期整治

■ 概念与内涵

全域土地综合整治是指利用**整理、开发、修复、治理和保护**等一系列手段，通过对各类空间进行全要素、全方位整治，修复自然生态本底、改善环境质量、提高资源利用效率、提升国土空间品质，实现人与自然的可持续发展。其主要目标是从源头引领**绿色发展**，推动构建科学适度有序的**国土空间格局**，增强国土开发利用与环境承载能力之间的匹配度，**提高国土开发利用的质量和效率**。

市中区基本情况

■ 区位条件

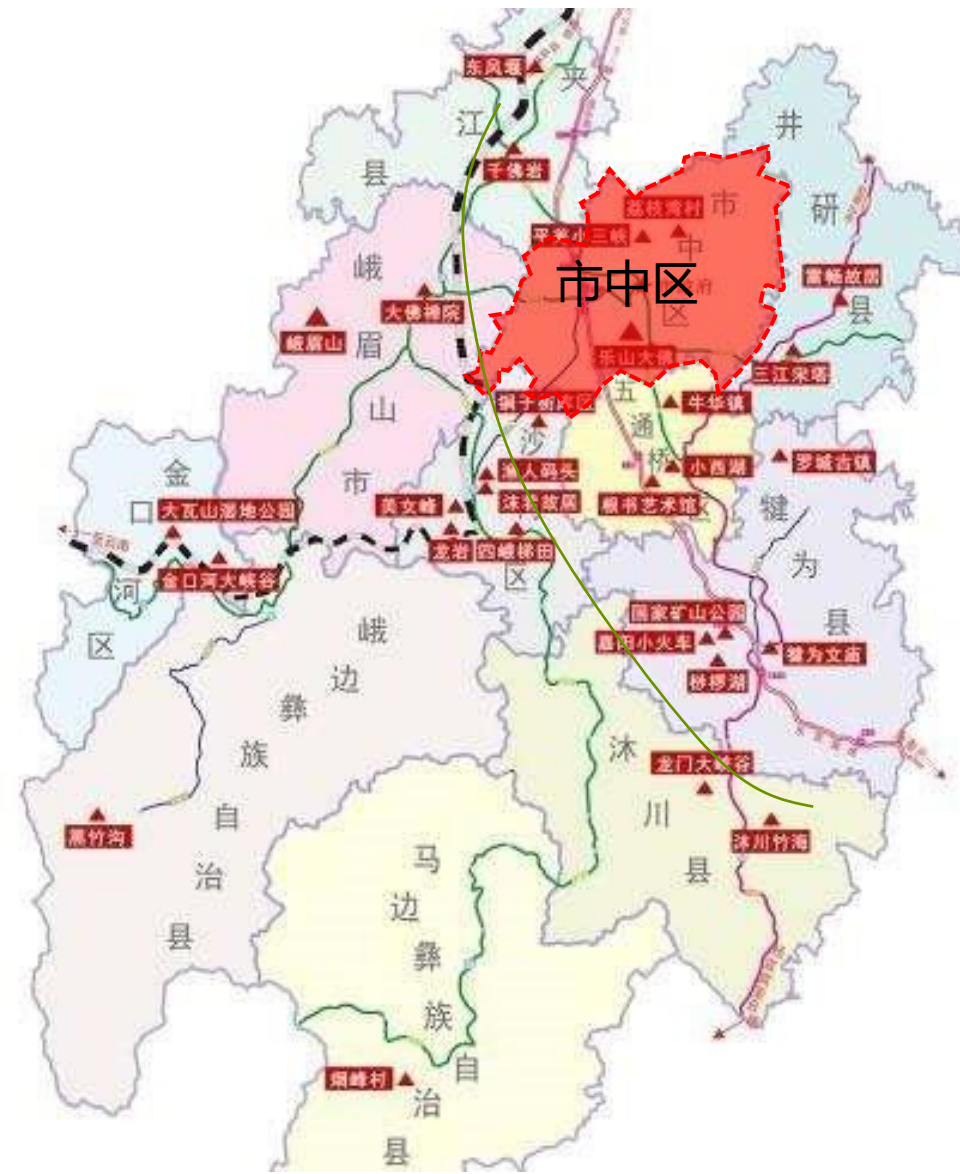
乐山市市中区位于四川盆地西南峨眉山麓，地处乐山市打造“增长级、次枢纽、南中心、目的地”的中心，是成渝城市群重要交通节点，是国家级历史文化名城和对外开放城市之一，属于四川省内旅游资源富集区。

■ 基本概况

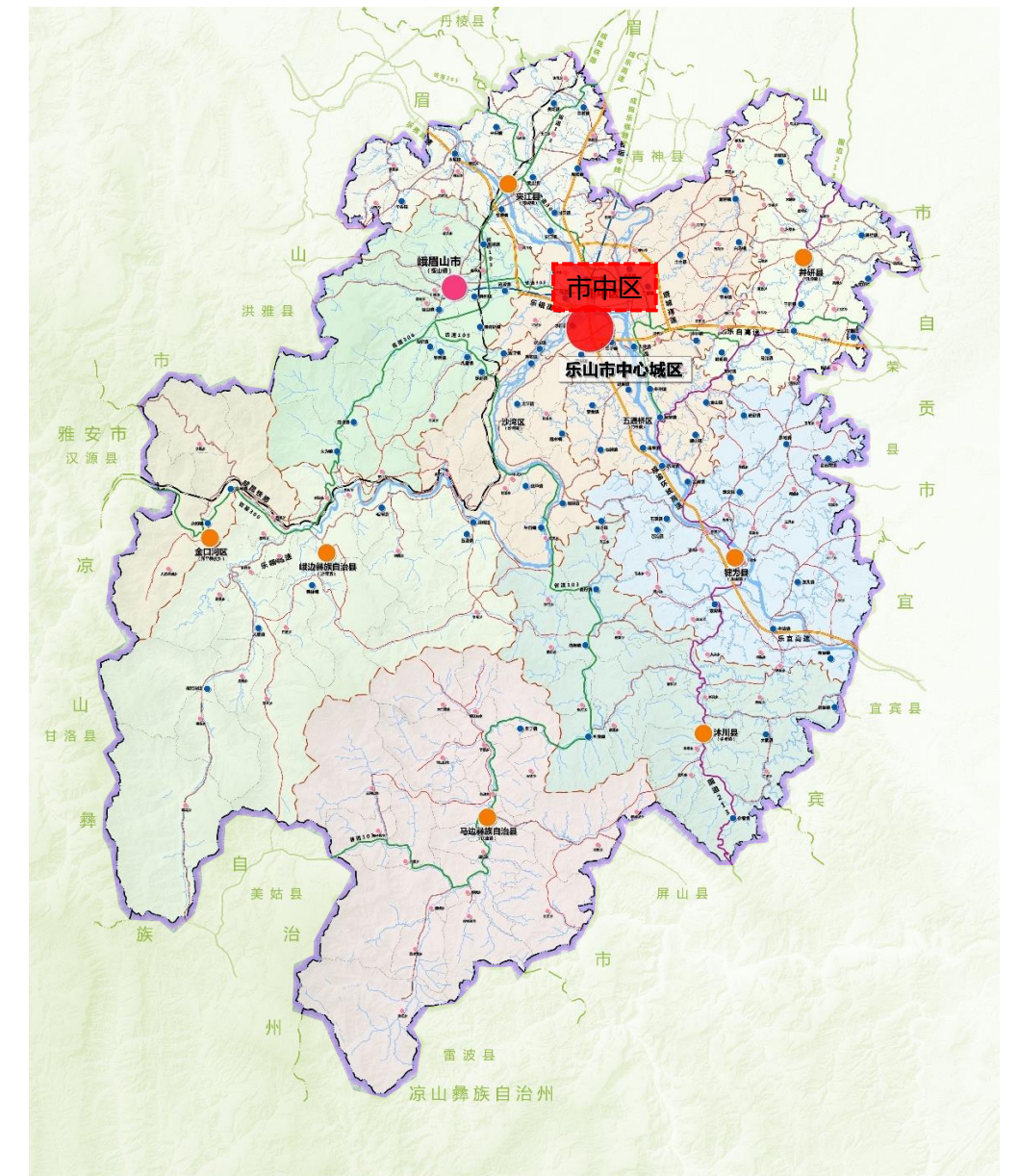
乐山市市中区幅员面积825平方公里，2020年地区生产总值430.9亿元，户籍人口64.42万人，常住人口69.3万人，城镇率74.81%。



成渝城市群发展经济带



乐山市旅游资源发布



乐山市市中区区位

市中区基本情况

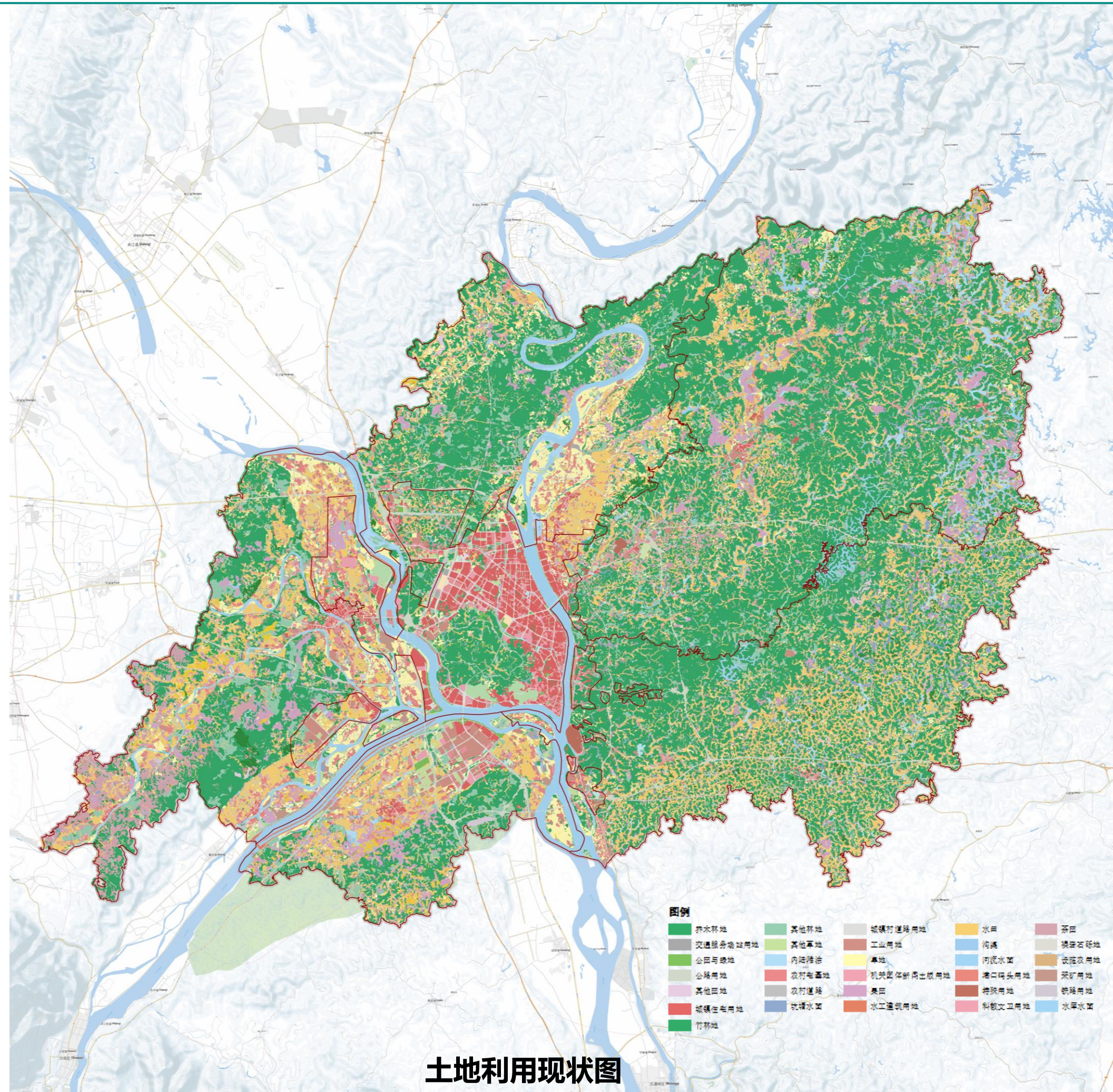
□ 地形地貌总体趋势西南高，东北低，高差悬殊大，境内以平坝为主。依据第三次国土调查数据，市中区耕地27.92万亩，占比22.24%；林地57.97万亩，占比46.17%；建设用地17.037万亩，占比13.57%。

市中区地处四川盆地向西南山地过渡地带，总体趋势西南高，东北低，高差悬殊大，其中青平镇地形为丘陵地区，属浅丘，海拔359.8—471m之间。地势北高南低，沿大渡河呈阶梯形带状分布，海拔最高513.7m，最低372.4m，境内以平坝为主。

依据第三次国土调查数据，市中区农用地（含水库水面）面积为101.76万亩，占全区土地面积的81.04%；建设用地（不含水库水面）17.037万亩，占比13.57%；未利用地面积6.77万亩，占比5.39%。

按照一级分类统计，林地面积最大，为57.97万亩，占比46.17%；其次是耕地面积，为27.92万亩，占比22.24%；城镇村及工矿用地面积为16.73万亩，占比13.33%。

编码	土地利用类型	面积（万亩）	占比（%）
00	湿地	0.9019	0.72
01	耕地	27.9209	22.24
02	种植园用地	6.7529	5.38
03	林地	57.9686	46.16
04	草地	0.6561	0.52
05	商业服务业用地	0.8526	0.67
06	工矿用地	1.7548	1.4
07	住宅用地	9.6012	7.65
08	公共管理与公共服务用地	1.2026	0.96
09	特殊用地	0.2109	0.17
10	交通运输用地	4.6209	3.68
11	水域及水利设施用地	10.0137	7.97
12	其他土地	3.1125	2.48



土地利用现状图

规划范围

乐山市市中区划分为乐山大佛文旅科教片区、高新科创片区、苏稽文旅餐饮片区、平羌三峡生态旅游片区、土主商贸纺织片区、茅桥粮油产业片区6个镇级片区。本次规划范围为**乐山大佛文旅科教片区、苏稽文旅餐饮片区、平羌三峡生态旅游片区、土主商贸纺织片区、茅桥粮油产业片区。**

片区名称	划分理由	中心镇	辖区面积	现状人口
乐山大佛文旅科教片区	三江汇流形成的整体山水格局，国土空间规划确定的大致城市开发边界	无	148km ²	45.6万人
高新科创片区	国家级高新区，开发区体制，2013年起高新区代管安谷镇	无	70km ²	8.3万人
苏稽文旅餐饮片区	历史文化悠久、产业特色鲜明、交通方便快捷、旅游资源丰富。	苏稽镇	110km ²	8.3万人
平羌三峡生态旅游片区	历史底蕴深厚、产业优势互补、旅游资源富集。	牟子镇	100km ²	3.5万人
土主商贸纺织片区	产业集聚成链、交通网络健全、文化认同度高。	土主镇	246km ²	9.6万人
茅桥粮油产业片区	优质粮油生产基地、交通优势明显、空间格局良好、村民认同感强。	茅桥镇	162km ²	6.2万人



■ 土地综合整治思路

在确定功能的基础上，统筹土地功能、土地整治效益与区域发展需求，以此来发现问题和解决问题，进行改善和提升。

基于功能导向的土地综合整治思路是“发现资源禀赋和现实问题-确定功能-解决问题-提升效益”四个过程。整个过程重点关注产业、生态和村民参与。

1. 做强产业文章

采取“全域土地综合整治+产业振兴”模式，积极探索农民增收的新路子、集体经济可持续发展的新路子。

2. 做足生态文章

从以往的为了解决用地指标及时转变到“绿水青山就是金山银山”的绿色发展观。

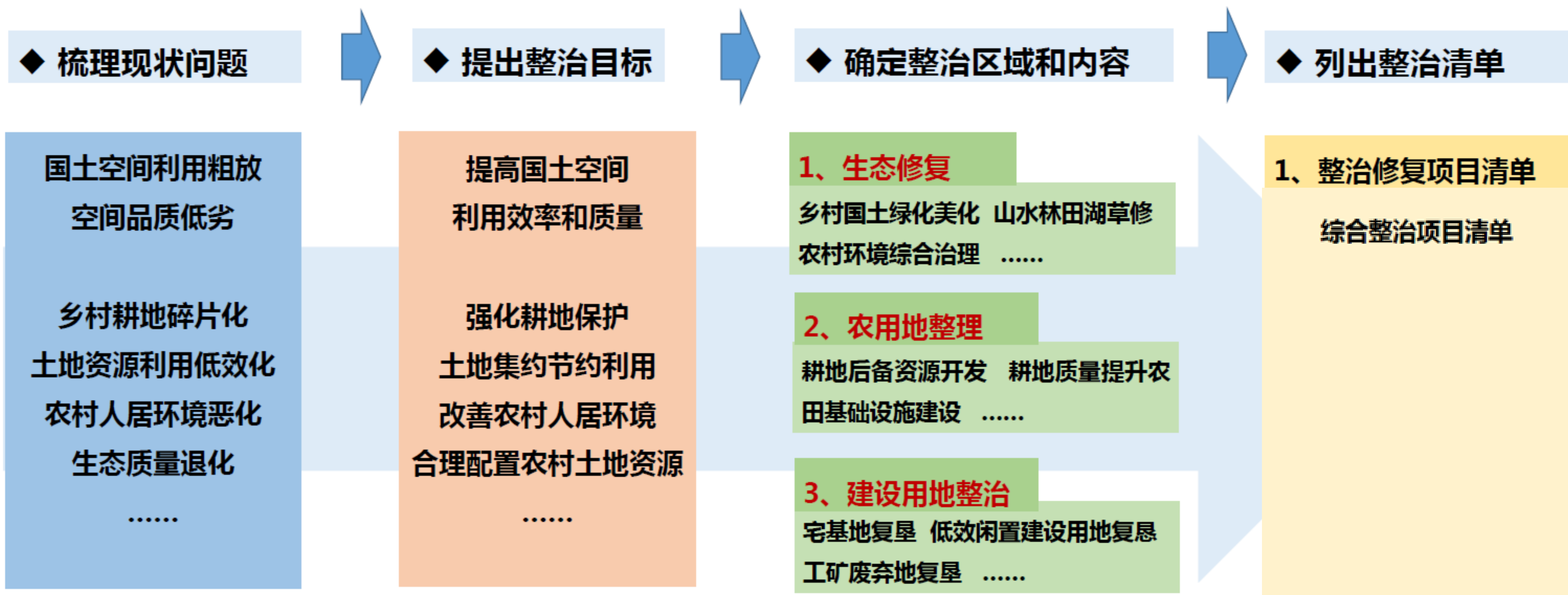
3. 做实民本文章

大力推进全域土地综合整治，树立1个“民”的核心。在项目的策划和实施过程中，保障农民的知情权、参与权、表达权和监督权，充分尊重群众在村级土地管理中的决策权、管理权和监督权。

土地综合整治思路与方法

■ 土地综合整治方法

在梳理乡村国土空间现状问题的基础上，提出**全域土地综合整治目标**，识别出**整治区域**，确定**综合整治内容**，列出**综合整治重点项目清单**。



全域土地综合整治

1. 强化生态修复
2. 加强农用地整理
3. 推进建设用地整治
4. 确定综合整治区域
5. 明确综合整治重点项目

■ 强化生态修复

按照“山水林田湖草沙”系统治理和绿色发展的理念要求，在坚持生态保护的基础上，**优化调整林地、水域等生态用地布局**。整合各类项目实施和政策资源，对整治区域实施生态环境修复，加强对破坏耕地的生态修复和建设，拆除原有耕地上堆场、小作坊、彩钢瓦棚等违法建筑，全面开展清洁田园整治；对矿山，实施生态复绿，加强周边的生态环境治理；加强农村生活污染整治、农业面域污染源整治，修复河网水系整体生态环境，打造生态型全域土地综合整治工程。

土地综合整治潜力分析

■ 强化生态修复

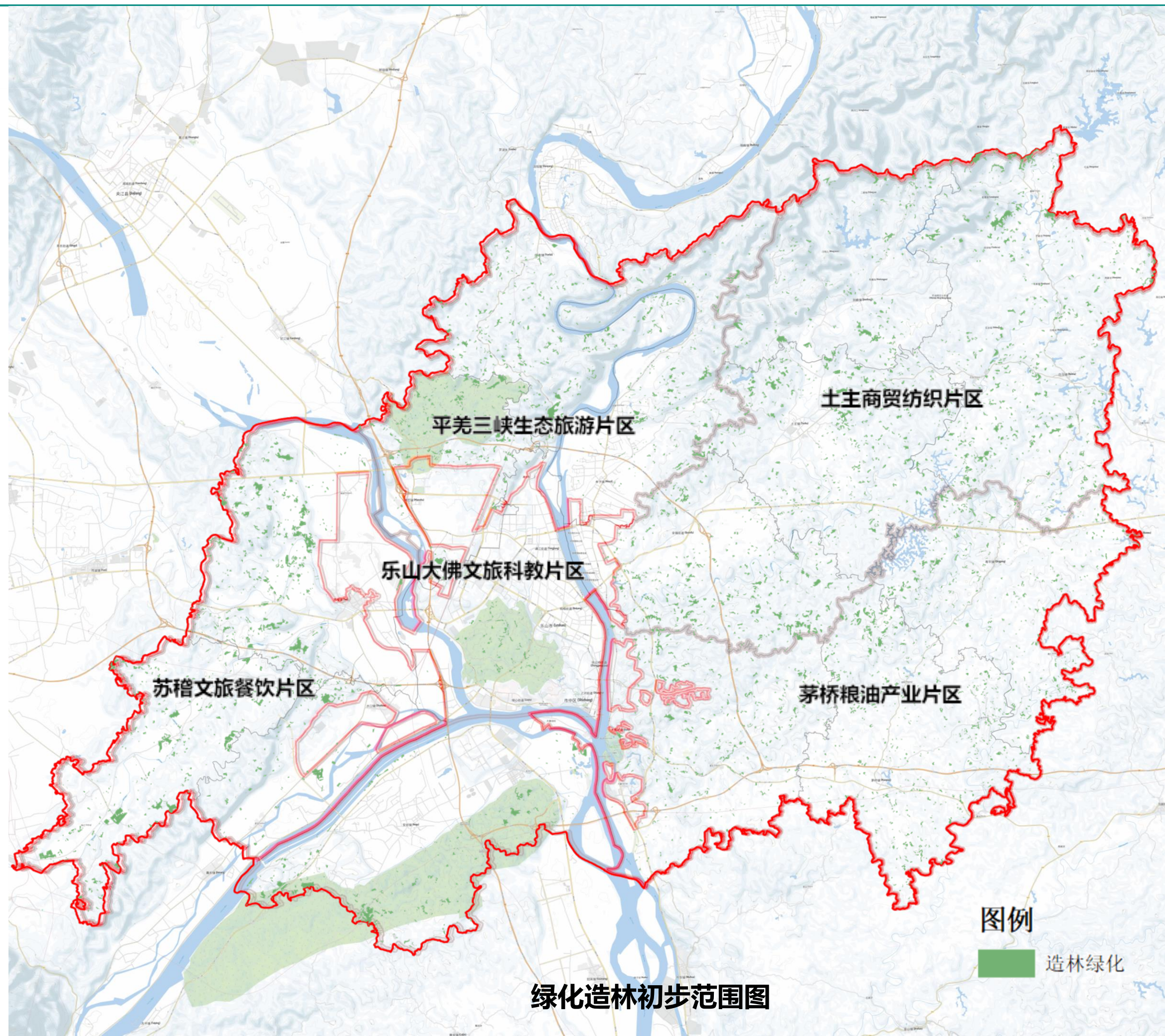
□ 乡村国土绿化美化

突出乡村特色和田园风光，见缝插绿，增加乡村生态绿量。

一是围绕荒山荒地、石质山、宜林湿地、农村四边、城市四旁、城区绿化等多方位挖掘造林空间。二是利用现有林地资源，支持引导企业大户参与退化低效林更新改造，发展经济林基地、田园综合体、森林旅游康养等；引导村民自主造林，积极发展林下经济。

➤ 实施乡村“四旁”绿化，建设小微绿地

待“造林绿化空间”项目成果确定后，统筹确定规划造林绿化空间和位置。



■ 强化生态修复

□ 开展矿山生态修复和绿色矿山建设

针对废弃矿山存在的原生地形地貌景观破坏、土地占用损毁、地下含水层破坏及生态系统功能退化等问题，探索构建“政府主导、政策扶持、社会参与、利用式治理、市场化运作”的生态修复新模式。

边坡治理修复：对片区内已开采矿区采取清除危石、降坡削坡等措施，减少崩塌隐患，对已经处理的边坡进行复绿，进一步保持稳定。

土壤污染修复：对片区内接近农耕区、水源保护区的既有矿山，通过异地取土、废弃地改造、土壤增肥等措施对矿山土质进行综合改善，减缓土地退化与土壤污染。

山体植物修复：对片区内地处高山区域的既有矿山，根据植物对当地气候条件的适应性，防止地下水污染，稳定矿山土质。



边坡治理修复前



边坡治理修复后



尾矿处理工艺



山体植物修复

土地综合整治潜力分析

■ 强化生态修复

□ 矿山保护

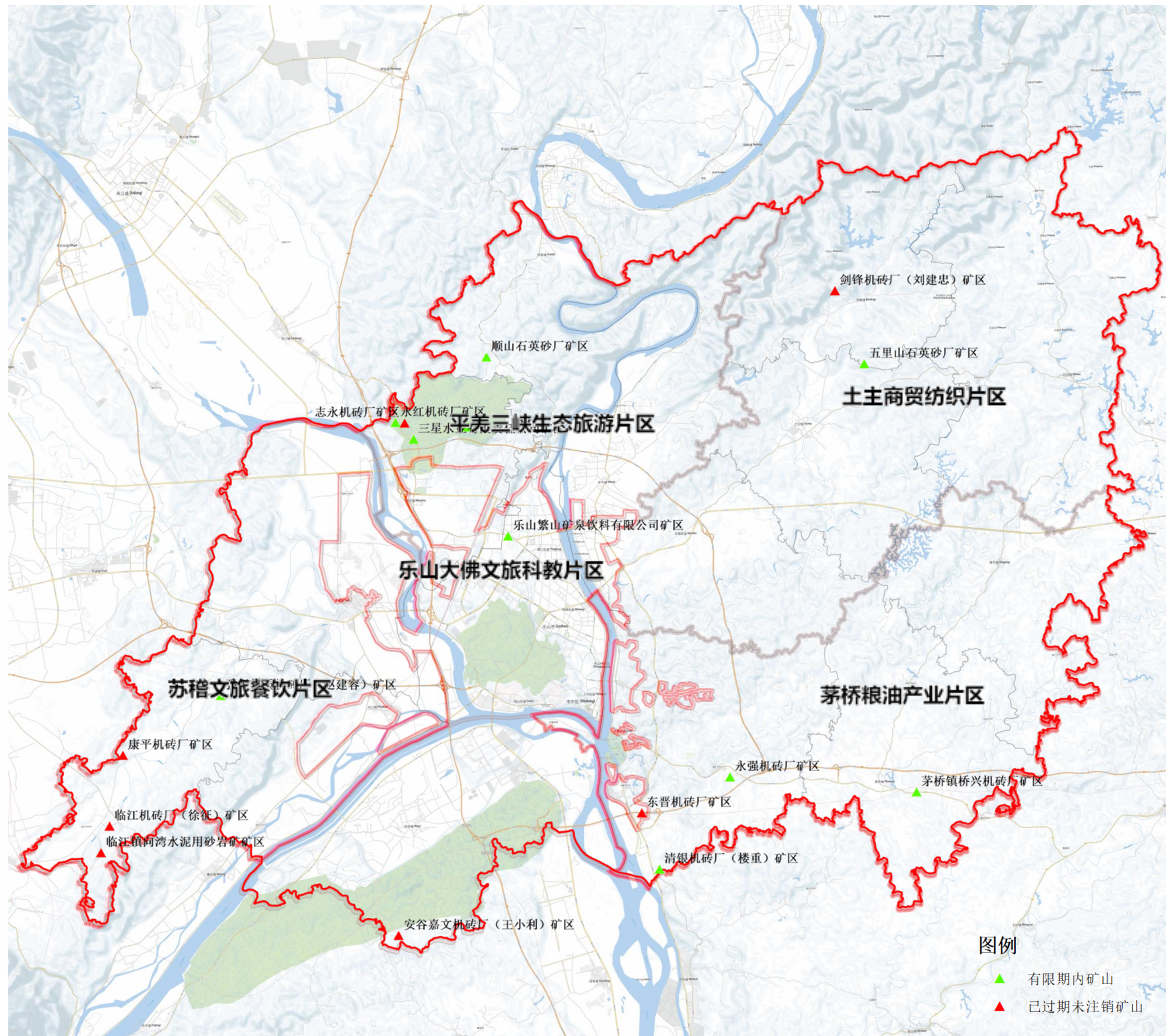
● 摸清现状资源

本规划单元内有限期内矿山11处，已过期未注销矿山7处。

坚持“**边开采、边治理**”原则，确保新建和在建矿山地质环境有效开发利用和保护修复并重。

● 管控开采空间

各开采区应在采矿区内部进行合法开采，严格管控开采量与开采空间，对已开采山体需采取相应措施进行生态修复、土壤回填、植树复绿等措施。开采空间不应占用生态红线与永久基本农田，对于已有或备选开采区块占用的部分，应逐步调整腾退。



矿山分布图

土地综合整治潜力分析

■ 强化生态修复

□ 水环境整治

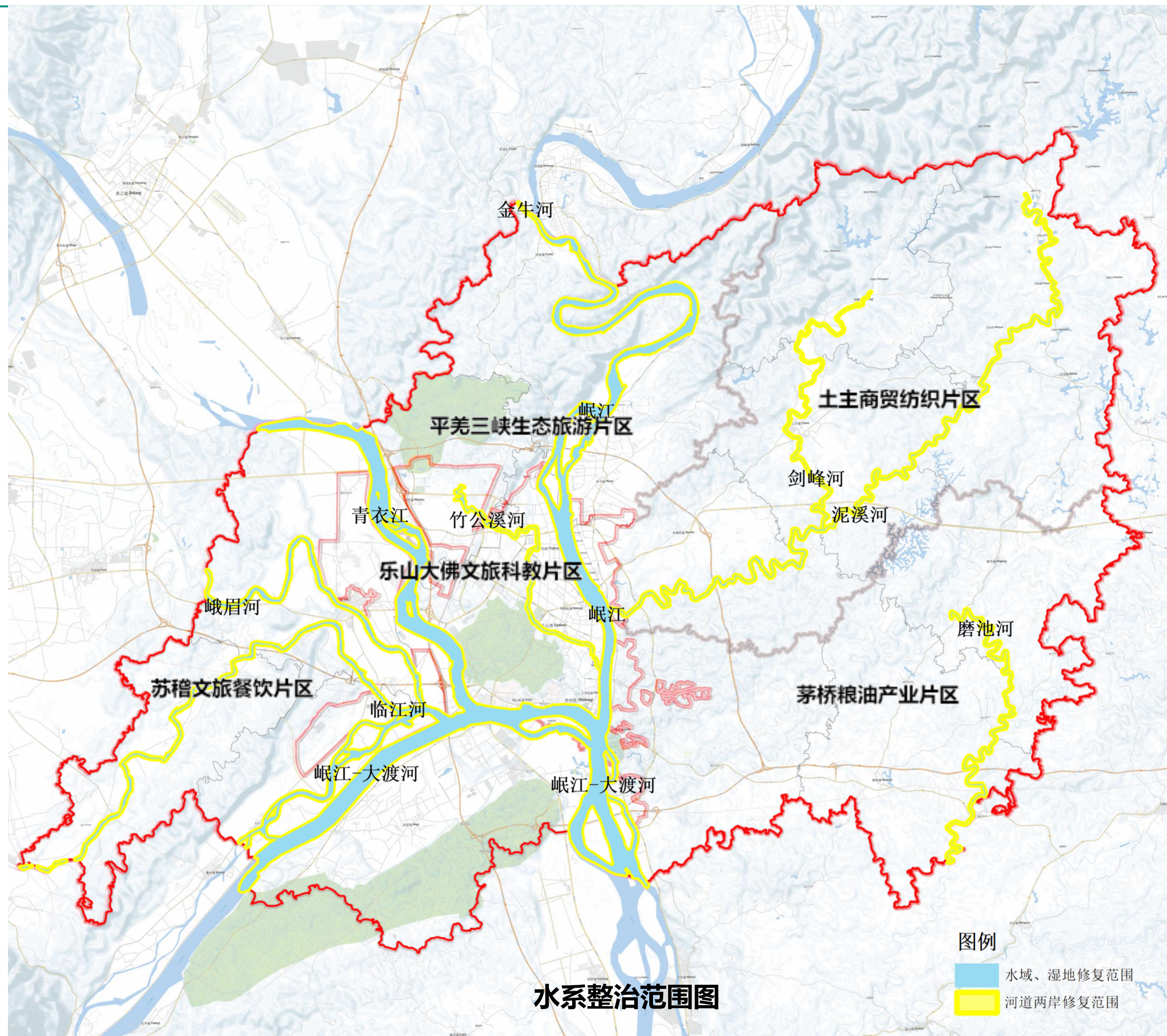
以岷江、青衣江、大渡河为主体，开展水系综合整治，控制农业面源污染，保护河流自然岸线，修复水生态环境。

□ 河道保护

禁止河道垦植、非法采砂、随意弃渣等侵占河道现象，开展岷江、青衣江、大渡河综合治理，共建水生态管理机制。

□ 湿地修复

保护岷江、青衣江、大渡河两岸的近岸湿地资源，开展湿地保护与修复工程，稳定湿地面积。



土地综合整治潜力分析

■ 强化生态修复

□ 地质灾害隐患点治理

● 摸清现状资源

市中区现有已查明并纳入区级预案地质灾害隐患点20处（崩塌14处，滑坡6处），直接威胁47户149人。

地质灾害隐患点分布：大佛街道1处，共威胁1户2人；全福街道5处，共威胁8户23人；牟子镇4处，共威胁9户32人，剑峰镇3处，共威胁12户41人；青平镇3处，共威胁5户9人；白马镇1处，共威胁1户3人；苏稽镇2处，共威胁10户34人；悦来镇1处，共威胁1户5人，地质灾害易发区为剑峰镇、牟子镇、全福镇、青平镇、白马镇等丘陵地区。

序号	乡镇	隐患点名称	隐患点类型	灾害规模(m ³)	威胁财产(万元)	威胁户数(户)	威胁人数(人)	措施建议
1	全福街道	全福街道普农村6组董泽金崩塌	崩塌	900	10	1	4	排危除险
2	苏稽镇	苏稽镇灵官村9组滑坡	滑坡	50	30	1	1	排危除险
3	大佛街道	大佛街道明月村1组小桥子滑坡	滑坡	1000	11	1	2	避险搬迁
4	牟子镇	牟子镇板桥村10组崩塌	崩塌	5000	10	1	1	避险搬迁
5	牟子镇	牟子镇雷沟村5组毛草湾滑坡	滑坡	5000	40	3	13	工程治理
6	全福街道	全福街道沟儿口社区2组崩塌	崩塌	1500	40	4	9	排危除险
7	全福街道	全福街道普农村5组陈友全崩塌	崩塌	480	10	1	2	排危除险
8	全福街道	全福街道普农村6组崩塌	崩塌	420	5	1	4	排危除险
9	牟子镇	牟子镇三峡村12组崩塌	崩塌	800	20	2	9	排危除险
10	青平镇	青平镇青和村6组崩塌	崩塌	70	10	2	3	排危除险
11	青平镇	青平镇青和村9组崩塌	崩塌	100	10	1	2	排危除险
12	青平镇	青平镇青和村7组崩塌	崩塌	50	30	2	4	排危除险
13	白马镇	白马镇白鹤村8组崩塌	崩塌	75	5	1	3	排危除险
14	苏稽镇	苏稽镇严龙村1组沙树林滑坡	滑坡	80000	300	9	33	监测
15	剑峰镇	剑峰镇联合村4组庙儿顶滑坡	滑坡	100000	120	4	14	监测
16	悦来镇	悦来镇正阳村1组崩塌	崩塌	30	15	1	5	监测
17	剑峰镇	剑峰镇群团村3组刘家湾崩塌	崩塌	30	150	5	18	监测
18	剑峰镇	剑峰镇东旗村7组金银坳崩塌	崩塌	300	15	3	9	监测
19	全福街道	全福街道普农村5组崩塌	崩塌	360	5	1	4	监测
20	牟子镇	牟子镇苏坪村13组石榴山滑坡	滑坡	35000	60	3	9	监测

土地综合整治潜力分析

■ 强化生态修复

□ 地质灾害隐患点治理

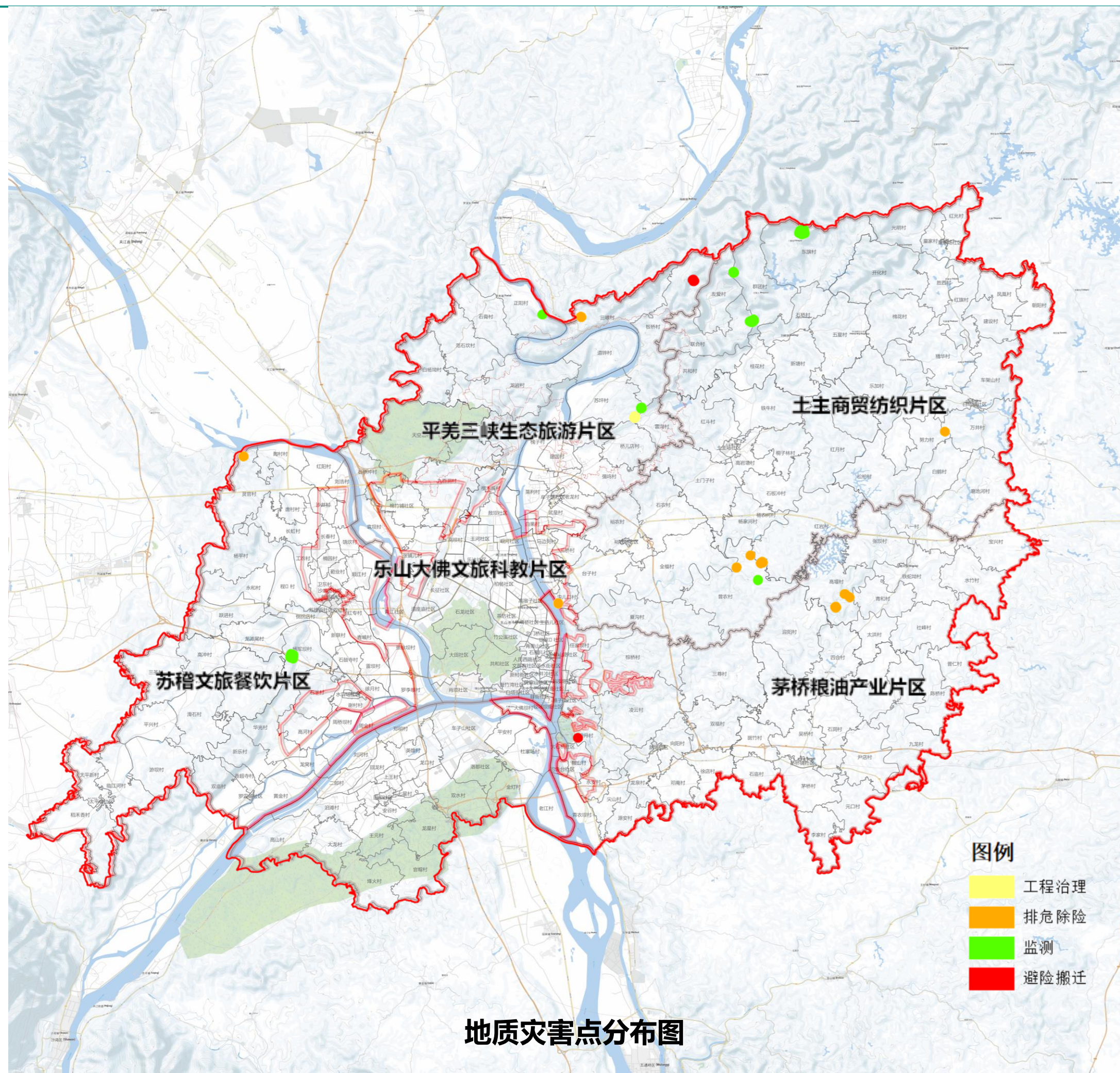
- 统筹推进地质灾害治理，合理进行地灾避险搬迁安置
- 落实地灾点监测责任人，推进地灾应急避难场所建设
- 加强农村住房选址评估，落实农房抗震设防建设措施

排危除险：拟实施排危除险的地灾隐患点10处，涉及全福街道、苏稽镇、牟子镇、青平镇和白马镇5个镇（街）共计16户41人。

工程治理：拟实施工程治理的地灾隐患点1处，涉及牟子镇共计3户13人。

避险搬迁：拟实施避险搬迁的地灾隐患点2处，涉及大佛街道和牟子镇共计2户3人。

监测：拟专业监测和群测群防的地灾隐患点7处，涉及5个镇（街）共26户92人。排危除险和工程治理难度大，绩效比差，同时农户无搬迁能力和意愿。



■ 加强农用地整理

根据土地经营权流转和土地确权登记以及村民意愿，开展各类农用地整治工作。统筹谋划**高标准农田建设、旱地改水田、耕地质量提升、宜耕后备资源开发**，以及**农田基础设施和配套设施建设**，在优化耕地布局、提高耕地连片度的同时，增加耕地面积，全面提升耕地质量，促进土地规模经营，发展现代农业。

土地综合整治潜力分析

■ 加强农用地整理

□ 高标准农田

深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，着力推动农业高质量发展，以提升粮食产能为首要目标，加快推动高标准农田建设，优化建设布局，统筹推进本行政区域的农田建设工作。

•项目区选址要求

拟建项目区要选取在**水源有保障**，**灌排骨干工程配套良好**的区域，积极支持新型农业经营主体建设高标准农田，重点建设小农户急需的通田到地末级灌溉渠系、田型调整、机耕生产道路等设施，支持农田“宜机化”改造。

禁止在地面**坡度大于25度**的区域、**土壤污染严重的区域**、**退耕还林还草区**、**自然保护区的核心区和缓冲区**开展高标准农田建设。**2011年及以后**年度相关部门立项建设的高标准农田地块，在国家规定使用年限内，**不得再列入建设范围**。



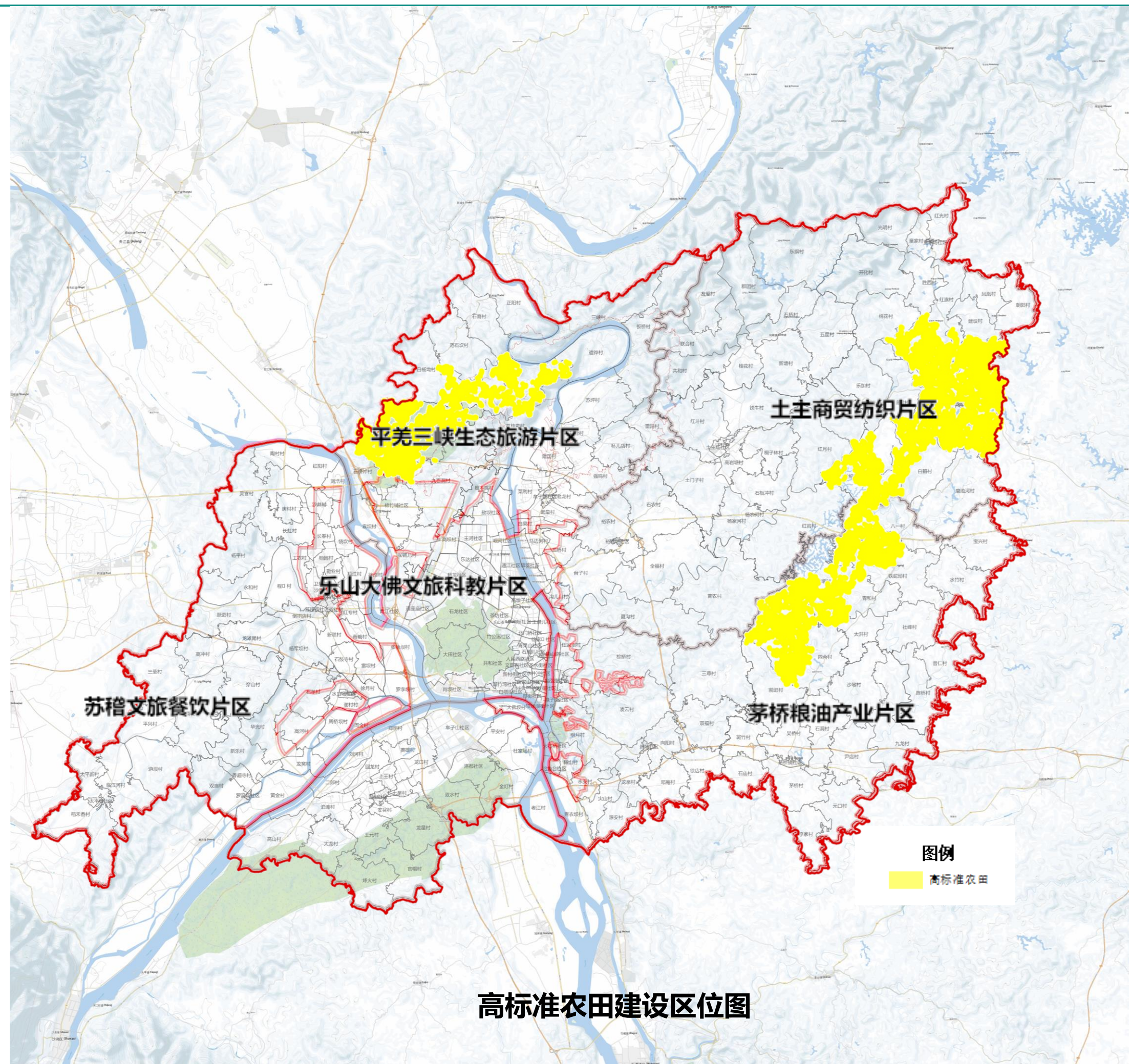
土地综合整治潜力分析

■ 加强农用地整理

□ 高标准农田

根据高标准农田项目区选址要求，在2010年以后未实施高标准农田建设范围，选择水土资源条件、粮食生产潜力、农田建设基础符合要求的进行高标准农田建设，提高耕地质量，提高农田生态效益。

优先在**万井村、车架山村、精华村、松柏村、努力村、迎阳村、高堰村、张坝村、天空山村、龙岩村**等10个村耕地等级较高的集中连片地块进行高标准农田建设，**建设高标准农田679.31公顷**，远期实现高标准农田全覆盖。



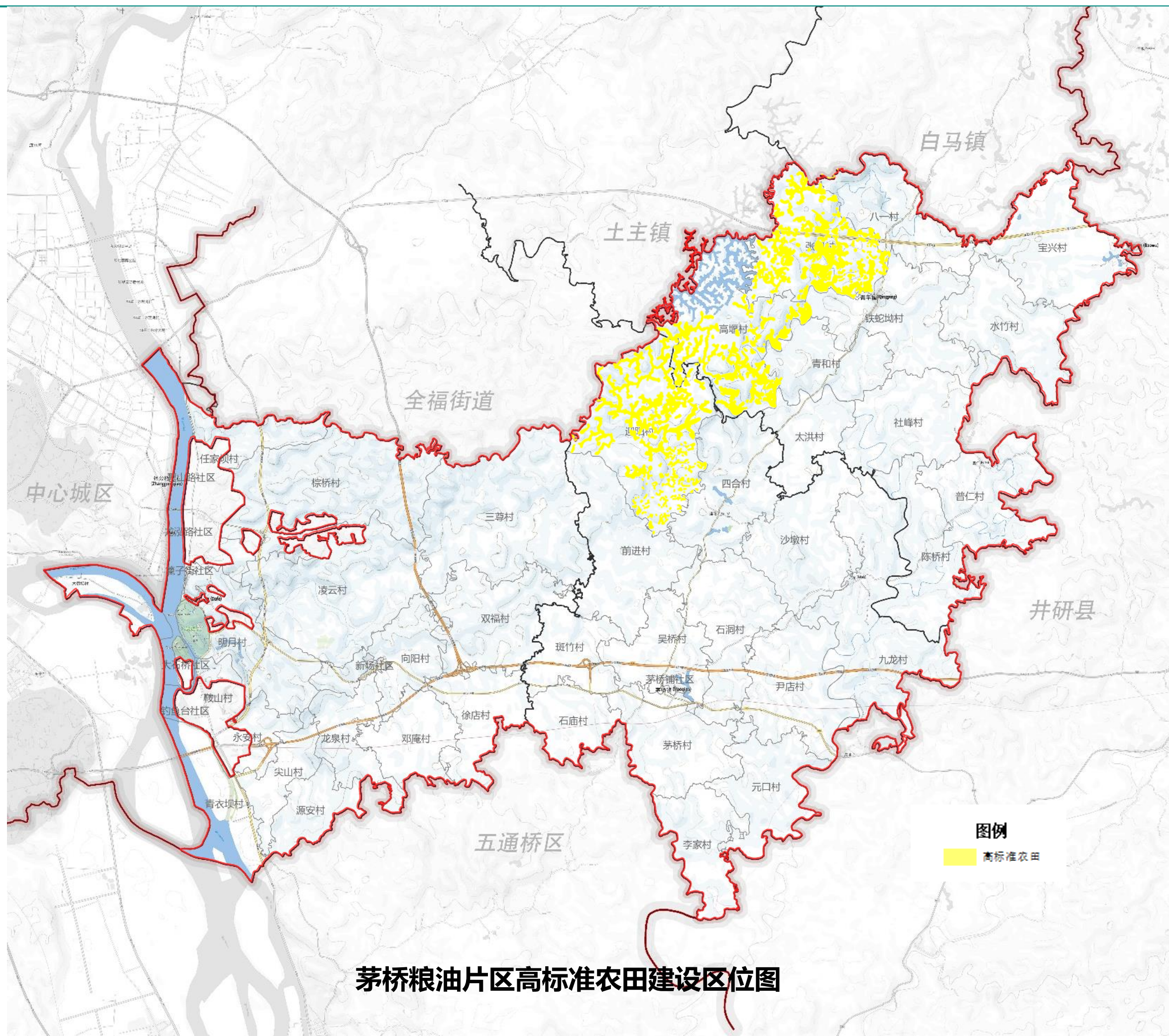
高标准农田建设区位图

土地综合整治潜力分析

■ 加强农用地整理

□ 高标准农田

茅桥粮油片区在茅桥镇迎阳村和青平镇高堰村、张坝村耕地等级较高的集中连片地块进行高标准农田建设,涉及耕地209.93公顷。

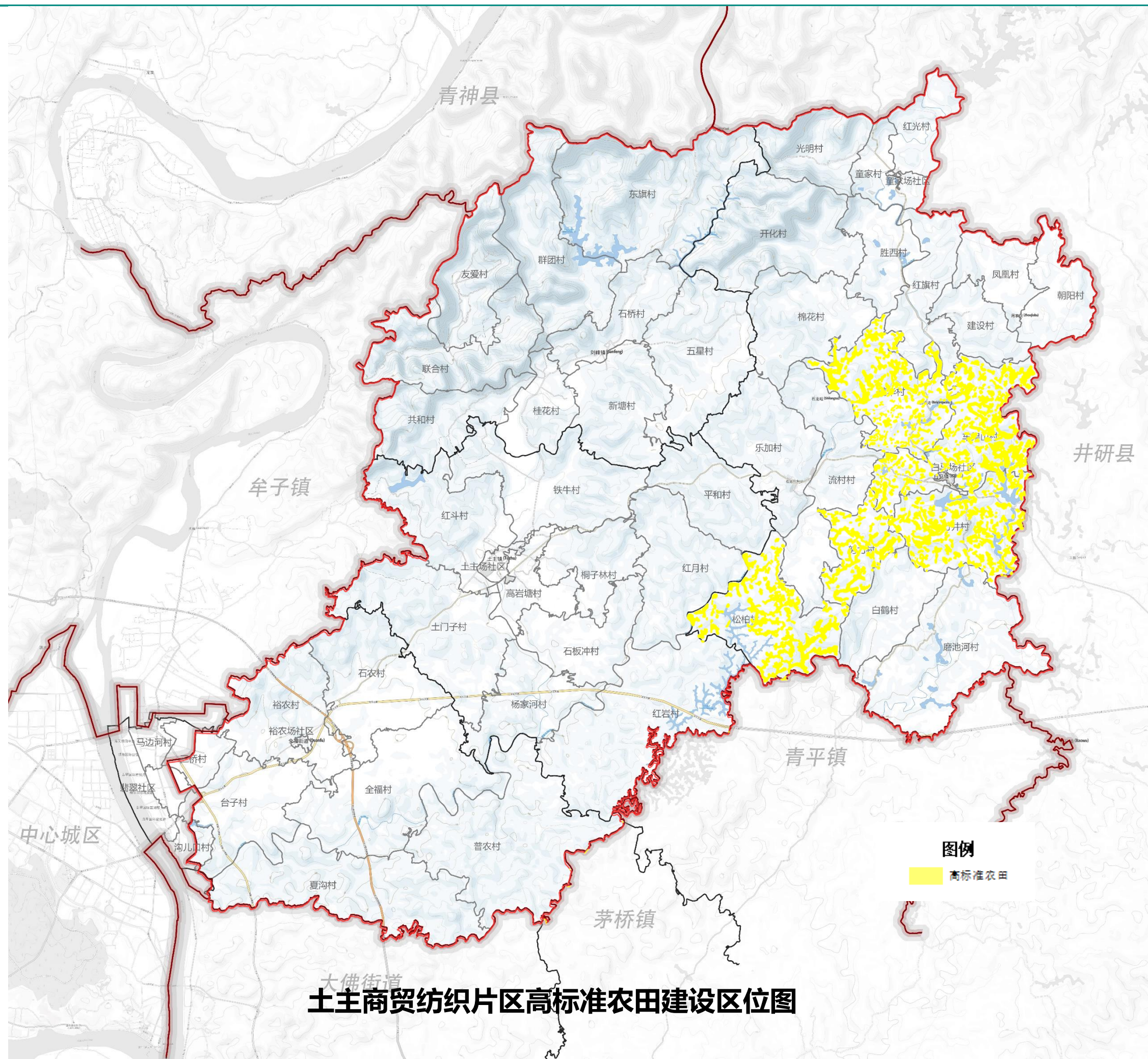


土地综合整治潜力分析

■ 加强农用地整理

□ 高标准农田

土主商贸纺织片区在白马镇万井村、车架山村、精华村、松柏村、努力村耕地等级较高的集中连片地块进行高标准农田建设,涉及耕地328.26公顷。



土主商贸纺织片区高标准农田建设区位图

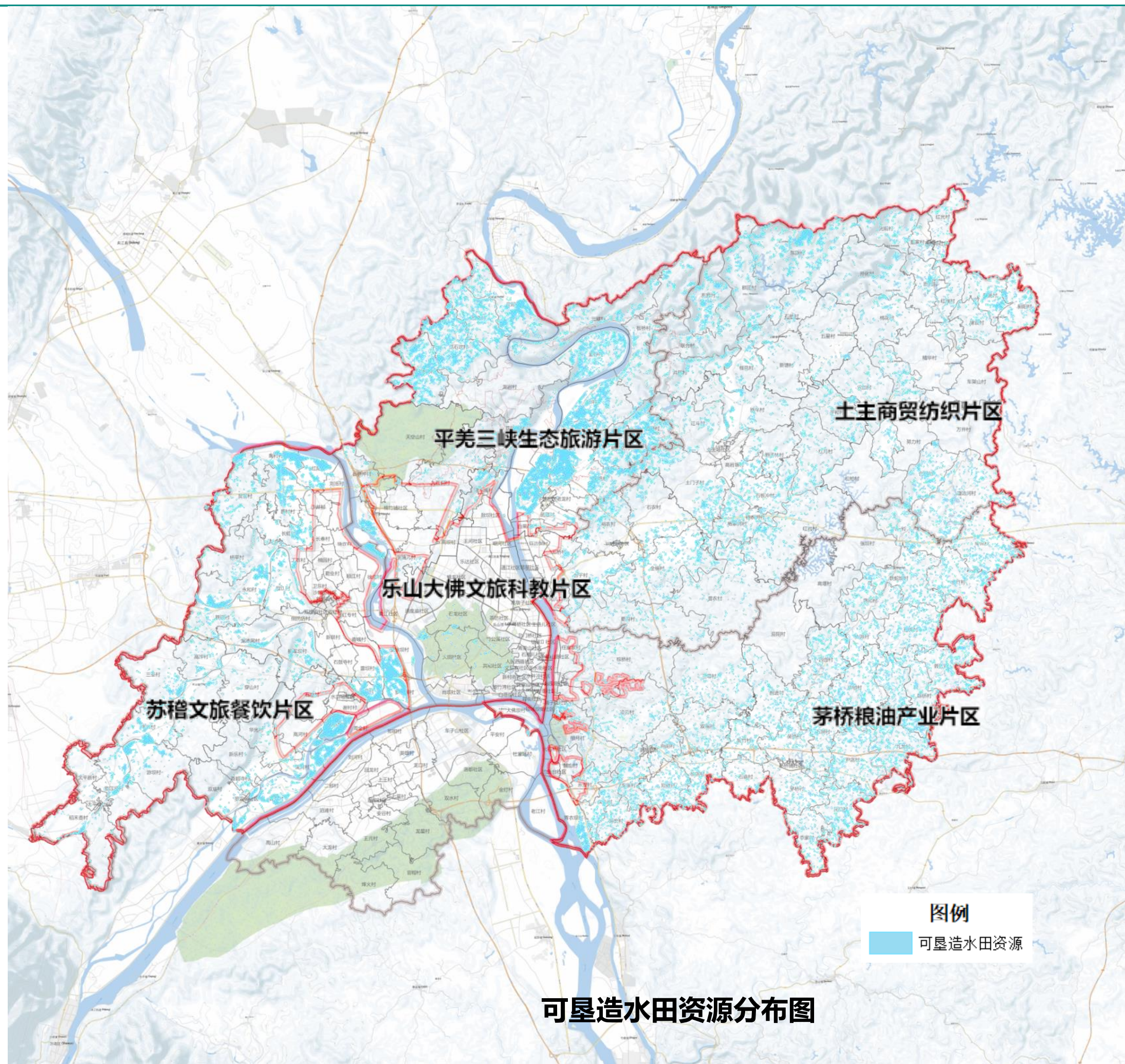
土地综合整治潜力分析

■ 加强农用地整理

□ 垦造水田

依据规划区内生态条件、海拔高程、年降水量和灌溉条件、土壤重金属污染状况、土层厚度、连片规模、地形坡度、土壤质地8项指标，参考资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价等结果，对**适宜提质改造为水田**的图斑进行评价，提取适宜资源作为实施土地整治的重要基础，是实施占部平衡的重要保障。

经评价规划区内适宜提质改造为水田的耕地面积**3770.71公顷**，能够有效提高土地的产出效益，形成稳定的生产能力，做到藏粮于田。



土地综合整治潜力分析

■ 加强农用地整理

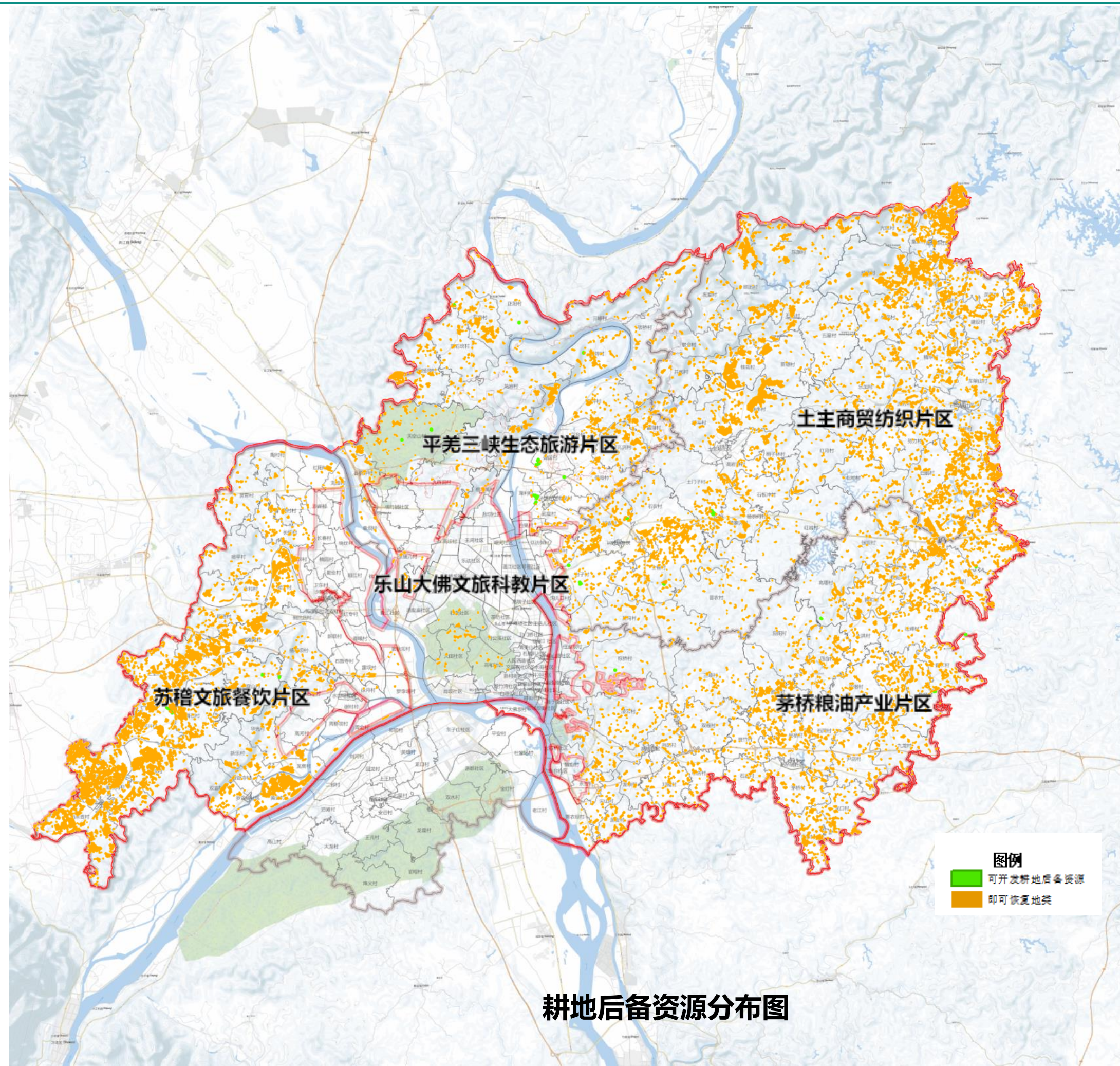
□ 耕地后备资源开发

■ 可开发耕地资源

依据第三次全国国土调查成果提取的其他草地（0404）、盐碱地（1204）、沙地（1205）、裸土地（1206）作为可开发耕地后备资源调查评价对象。采用生态条件、地形坡度等10项指标进行评价构建耕地后备资源评价指标体系，评价出规划区内主要为**其他草地**，其可**开发耕地后备资源3.45公顷**。

■ 可恢复耕地资源

规划区内原耕地图斑现作为其他农业用途，但没有破坏耕作层（即变更调查中即可恢复属性图斑），清理后即可直接**恢复耕种的耕地面积2632.24公顷**。



■ 推进建设用地整治

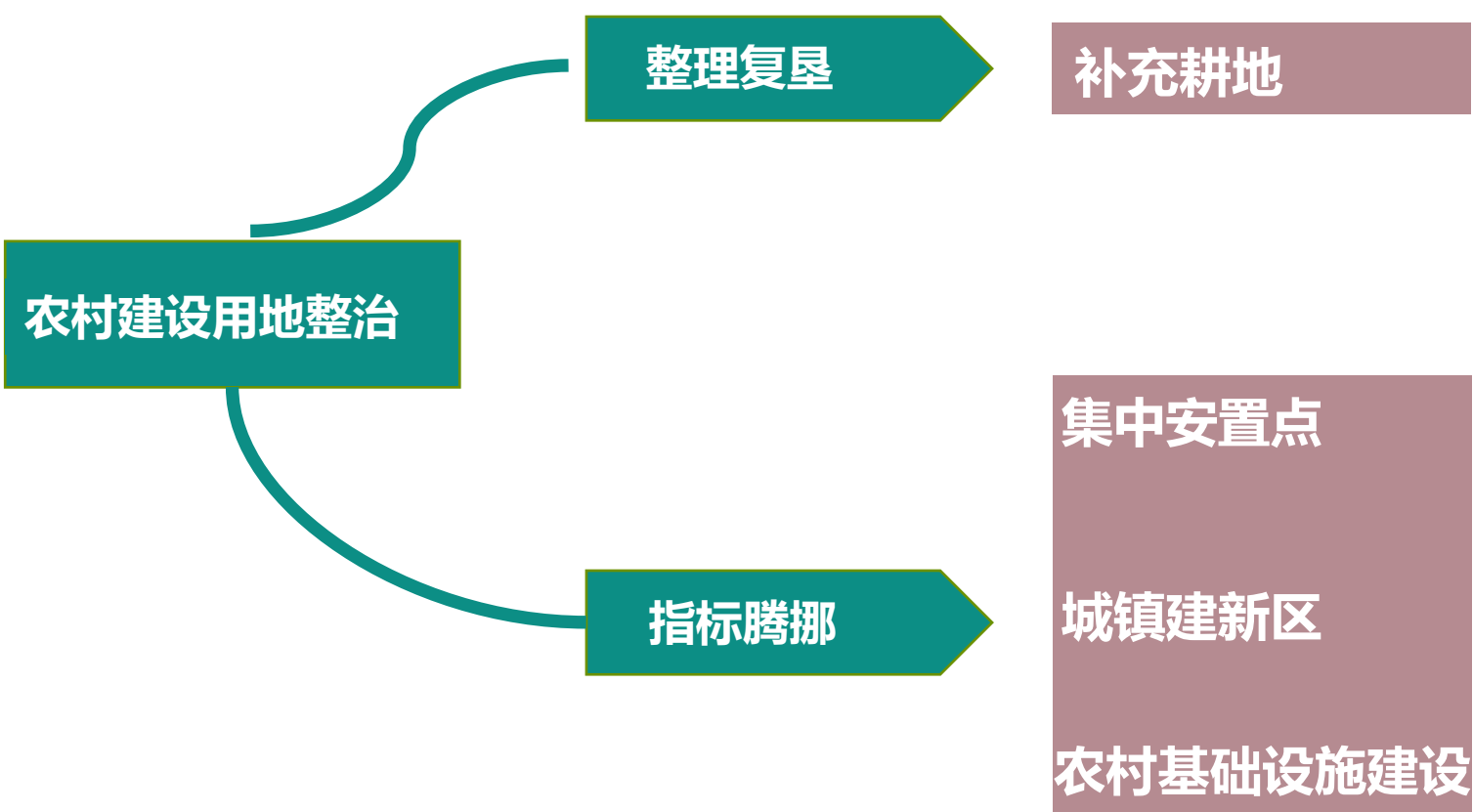
合理配置新增建设用地指标，保障村庄建设、基础设施、产业发展等各项用地需求。充分运用城乡建设用地增减挂钩政策，加大**废弃宅基地**、**一户多宅**、**低效闲置用地**、**工矿废弃地**等建设用地复垦力度，解决建设用地碎片化问题，增加用地和空间指标来源，优化农村建设用地结构和布局。

土地综合整治潜力分析

■ 推进建设用地整治

□ 宅基地整理

盘活农村存量建设用地，通过实地调研、了解村民意愿，整理村庄闲置或一户多宅，实现有序腾退。目前规划区内农村宅基地现状4120.22公顷，规划拆除一户多宅用地**83.67公顷**，复垦拆除未尽图斑面积**38.52公顷**，总复垦面积**122.19公顷**，占总面积2.97%。



土地综合整治潜力分析

■ 推进建设用地整治

□ 低效建设用地整理

稳步推进低效闲置建设用地清理处置工作，向存量要空间要效益，为产业发展提供有力的要素支撑。

规划区内目前现有低效闲置建设用地**9.49公顷**，后续应有序推进低效土地再开发。加大对闲置土地的处置，安排建设项目时优先安排利用存量低效土地。加强对低效用地的监管，建立健全**集约节约**用地的共同责任机制和联动机制。



低效闲置建设用地分布图

土地综合整治方案

确定土地综合整治区域

生态空间

生态修复和环境治理区 开展山水林田湖草生态修复。

地质灾害易发区 加强地灾监测预警，对现有地灾点采取主动避让或工程治理措施。



农业空间

耕地整備区 积极推进土地整理，适度开展宜耕未利用地开发，可恢复地类复耕，落实耕地占补平衡制度。

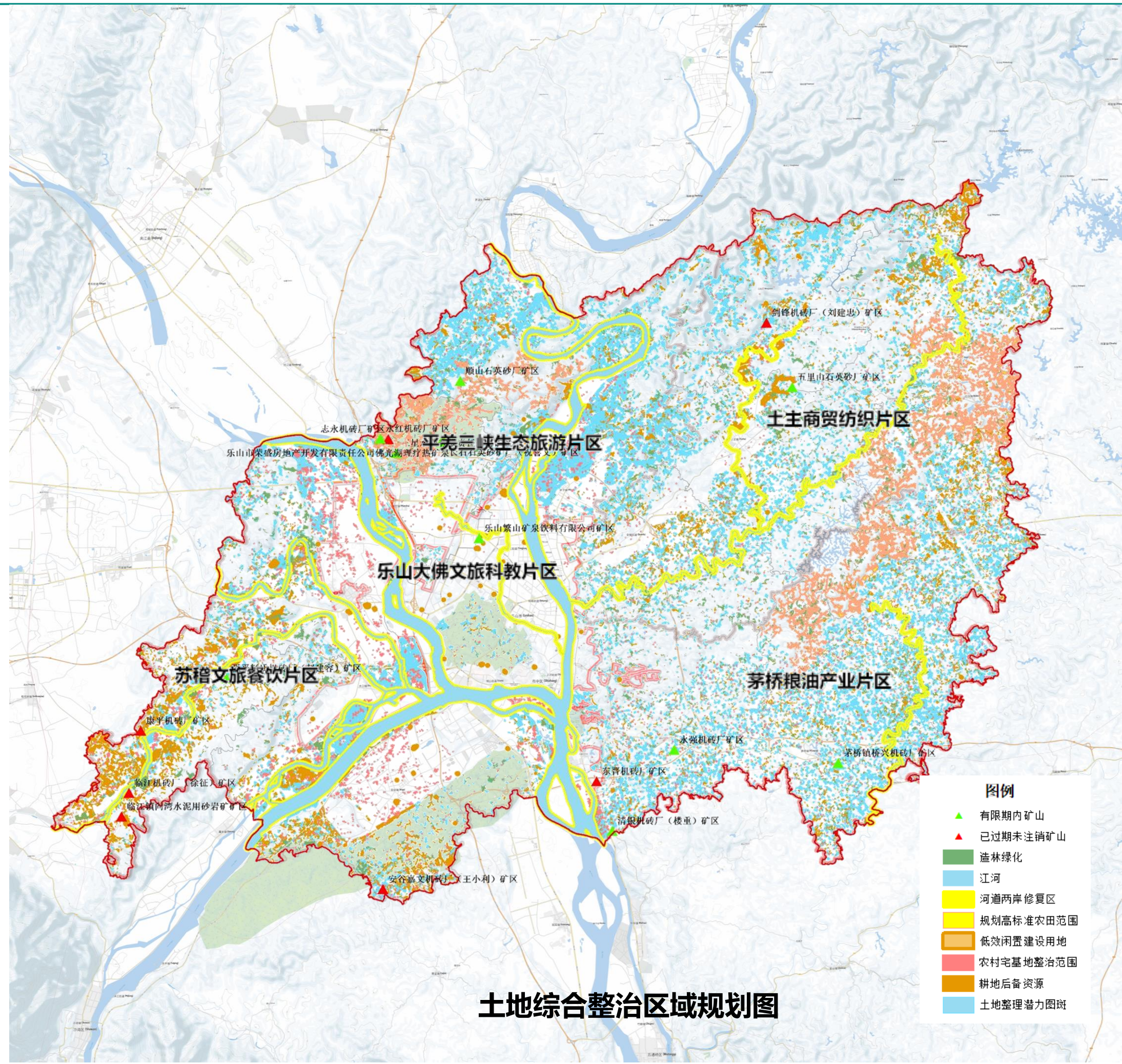


建设空间

农村建设用地整治区 开展“空心村”整治，完善乡村公共公服设施，复垦村庄闲置宅基地，优化农村建设用地布局。



综合整治区域



土地综合整治区域规划图

土地综合整治成效

■ 土地综合整治实施效益

一是生态保护与环境整治目标。按照“田水路林村”综合治理的原则，加强生态环境整治修复。建设美丽田园，全域实施人居环境提升，建设美丽农业基地。

二是农用地整治目标。按照数量、质量、生态、空间的保护原则，通过全域土地综合整治专项规划实施，提高耕地集中连片度，确保粮食产能不降低。**计划新增耕地2635.69公顷，垦造水田3770.71公顷，新建高标准农田规模679.31公顷。**

三是建设用地整治目标。按照“控总量、盘存量”的原则，优化项目区空间开发利用格局，提高土地资源配置效率，复垦**一户多宅用地和闲置宅基地122.19公顷，再利用低效闲置建设用地9.49公顷。**

