

**福州市  
土地利用总体规划  
1997-2010年**

福州市人民政府  
一九九九年八月

**目 录**

**福州市土地利用总体规划文本**

前言 .....	(1)
一、土地资源利用现状 .....	(1)
二、土地利用规划目标与方针 .....	(5)
三、土地利用结构与布局调整 .....	(8)
四、城市建设用地规模与布局 .....	(12)
五、基本农田保护 .....	(14)
六、土地开发整理与生态环境保护 .....	(15)
七、土地利用地域分区 .....	(17)
八、实施规划的主要措施 .....	(23)
附表 .....	(25)

**福州市土地利用总体规划说明**

一、关于编制规划的简要过程 .....	(34)
二、关于编制规划的指导思想与原则 .....	(35)
三、关于编制规划的基础数据 .....	(35)

**福州市土地利用总体规划  
(1997—2010年)**

根据《中华人民共和国土地管理法》，《中共中央国务院关于 进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》，原国家土地管理局《土地利用总体规划编制审批规定》，《福建省人民政府批转省土地局关于开展 1996-2010 年土地利用总体规划编制、修编工作报告的通知》，《福建省土地利用总体规划》，以及《福州市国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》编制本规划。

编制本规划的主要目的是：从全局和长远利益出发，按照“十分珍惜、合理利用土地切实保护耕地”基本国策的要求，对福州市土地开发、利用、治理和保护进行统筹安排，实现土地资源可持续利用；优化土地利用结构和布局，提高土地利用的经济效益、社会效益和生态效益；解决土地利用中存在的突出问题，提高土地利用率和产出率；加强土地利用的宏观调控和计划管理，协调部门之间、区域之间的用地矛盾，促进福州市国民经济持续、快速、健康发展。

编制本规划的基本任务是：对福州市土地利用现状与潜力进行科学分析，并在土地供给能力与各业用地需求量预测的基础上，确定规划期内土地利用目标与方针；合理调整土地

利用结构与布局，统筹安排各业用地，确定并分解各类用地控制指标，确保耕地占补平衡有余，确定城镇建设用地规模控制指标，落实重点建设项目用地；制定实行土地用途管制和实施土地利用总体规划的各项措施。

本规划以 1996 年为基期年，以 2000 年为近期目标年，以 2010 年为远期目标年。

## 一、土地资源利用现状

### （一）土地利用的自然与社会经济条件

#### 1. 区域概况

福州市地处我国东南沿海，位于福建省沿海地带中段，东面与台湾省隔海相望。市境东西宽 165 公里，南北长 153 公里，土地总面积 12152.56 平方公里，占全省 9.8%。

福州市辖鼓楼、台江、仓山、晋安、马尾 5 个区（简称市辖区，下同），福清、长乐 2 个市，闽侯、连江、罗源、闽清、永泰、平潭 6 个县，共设 33 个街道办事处、100 个镇、56 个乡。1996 年末全市总人口 5699462 人，其中非农业人口 1447811 人，占 25.4%；农业人口 4251651 人，占 74.6%；人口密度 469 人/平方公里，为全省平均人口密度 260 人/平方公里的 1.8 倍。

#### 2. 自然条件

福州市地势西北高，东南低，呈阶梯状地形。山地、丘陵约占土地总面积 70%，台地、平原、盆地、滩涂约占土地总面积 30%。本市属亚热带海洋性季风气候，温暖湿润，雨热同季。水系比较发达，福建省最大河流闽江流经本市中部入海，全市水资源总量为 666.49 亿立方米，可开发水力资源达 246.74 万千瓦。本市海岸线蜿蜒曲折，大陆海岸线长 800 公里，沿海大小岛屿 415 个，有许多天然良港。

#### 3. 社会经济条件

福州市开发历史比较悠久，省会福州是具有 2200 多年历史的古城，是全国历史文化名城。本市是福建省主要侨乡之一，旅外华侨和外籍华人约 86 万人，归侨、侨眷近 100 万人。此外，还有港澳同胞 12 万人左右，去台人员 3.5 万人，台属约 10 万人。

福州是经国务院批准的全国首批对外开放的 14 个沿海港口城市之一，市域现有福州经济技术开发区、融侨经济技术开发区和元洪投资区 3 个国家级开发区。改革开放以来，福州市发挥区位、交通、侨台和优惠政策优势，经济发展迅速，基础设施不断改善，经济实力日益增强。1996 年全市国民生产总值达 668.93 亿元（按当年价格计算），在全国省会城市中居前 10 名，在全省 9 个地市居首位；人均国民生产总值 11696 元，为全省人均 8276 元的 1.41 倍。产业结构不断优化，1996 年在全市国内生产总值中，第一产业占 18.2%，比全省 21.5% 低 3.3 个百分点；第二产业占 39.0%，比全省 41.8% 低 2.8 个百分点；第三产业占 42.8%，比全省平均 36.7% 高 6.1 个百分点。

### （二）各类土地数量、比重及分布

根据土地利用现状变更调查资料，1996 年福州市土地总面积 1215256 公顷，其中农用地 977313 公顷，占 80.4%；建设用地 78590 公顷，占 6.5%；未利用地 159353 公顷，占 13.1%。各类土地数量、比重及分布如下：

#### 1. 农用地

耕地面积 199259 公顷，占土地总面积 16.4%，主要分布在本市东南部滨海平原以及山区的河谷盆地。耕地面积在 20000 公顷以上的有福清市、闽侯县、永泰县、连江县和长乐市，合计面积 143649 公顷，占全市 72.1%。

园地面积 59202 公顷，占土地总面积 4.9%，大多分布在丘陵低山。园地面积在 7000 公顷以上的有闽侯县、永泰县、福清市和市辖区，合计面积 41103 公顷，占全市 69.4%。

林地面积 667810 公顷，占土地总面积 54.9%，大多分布在西北部山区。林地面积在

70000 公顷以上的有永泰县、闽侯县、闽清县和罗源县，合计面积 472937 公顷，占全市 70.8 %。

福州市没有集中连片的牧草地，零星牧草地均归并到荒草地中。

水面面积 51042 公顷，占土地总面积 4.2%，主要为闽江、鳌江、龙江、起步溪等河流及山区水库坑塘水面。

## 2. 建设用地

居民点及工矿用地面积 60875 公顷，占土地总面积 5.0%。本市城镇及独立工矿用地主要分布在鼓楼、台江、仓山、晋安、马尾 5 个区和福清市，这 5 区 1 市城镇建设用地合计 14025 公顷，占全市 65.4%；独立工矿用地 2772 公顷，占全市 61.3%。

交通用地面积 9488 公顷，占土地总面积 0.8%。主要分布在市辖区、福清市、长乐市和闽侯县，合计面积 6055 公顷，占全市 63.9%。

水利设施用地面积 8227 公顷，占土地总面积 0.7%。主要分布在福清市、长乐市和闽侯县，合计面积 5567 公顷，占全市 67.7%。

## 3. 未利用地

荒草地面积 48064 公顷，占土地总面积 4.0%。主要分布在闽侯县、连江县、永泰县和晋安区、马尾区，合计面积 33715 公顷，占全市 70.1%。

滩涂面积 64522 公顷，占土地总面积 5.3%。主要分布在沿海的福清市、长乐市、连江县、罗源县和平潭县，合计面积 60039 公顷，占全市 93.1%。

其它未利用地面积 46767 公顷，占土地总面积 3.8%。

福州市土地利用现状见表 1。

### (三) 土地利用潜力

#### 1. 耕地利用潜力

福州市中低产水田占水田总面积 66.2%，中低产旱地占旱地总面积 47.0%，现有耕地还有较大生产潜力。本市 6° 以下耕地面积约 11 万公顷，如果其中坡度较缓的 6.9 万公顷耕地通过土地整理，则可新增耕地 1380 公顷。福州市有些县（市、区）现有村镇人均用地水平超过 110 平方米，通过拆旧房建新村，约可新增耕地 1420 公顷。

福州市尚有一定耕地后备资源，据土地利用现状变更调查，全市滩涂面积有 64522 公顷，其中通过围垦可新增耕地 10745 公顷。全市荒草地面积有 48064 公顷，其中宜耕荒草地有 8361 公顷。这些宜耕荒草地海拔高度在 500 米以下，地形坡度小于 15°，在保护和改善生态环境、防止水土流失的前提下，可逐步开发利用。

#### 2. 园地利用潜力

本市地处中、南亚热带，但现有园地生产力不高。据 1996 年统计年鉴，全市果园采摘面积平均每公顷产量 7890 公斤，低于全省平均 9645 公斤水平；茶园采摘面积平均每公顷产量 780 公斤，低于全省平均 930 公斤水平。要采取综合治理措施，积极改造低产园地，努力提高单产。

本市宜园荒草地面积有 10166 公顷，园地开发潜力较大。要合理开发利用宜园地，重点扩大名优特果类面积。

#### 3. 林地利用潜力

福州市林地面积为 667810 公顷，其中有林地 479080 公顷，占 71.7%。通过对灌木林地封育保护，对疏林地改造加密，对未成林造林地加强抚育管理，可进一步扩大有林地面积。

本市宜林荒草地有 10408 公顷，通过造林绿化，可增加林地面积。

#### 4. 牧草地利用潜力

福州市现在没有集中连片的牧草地，但宜牧荒草地面积有 10774 公顷，要逐步开发利用。

#### 5. 水面利用潜力

福州市水面面积有 51042 公顷，据统计年鉴资料，1996 年全市淡水养殖面积仅 10383 公顷，开发潜力较大。要充分利用河流、湖泊、水库、坑塘等水面，发展水产养殖。

#### 6. 建设用地潜力

福州市现有建设用地尚有一定潜力。根据各类非农业用地清查统计资料，全市闲置土地面积有 1017 公顷，其中耕地 372 公顷，要充分开发利用。本市现有城镇建设用地，通过加大旧城改造力度和优化用地结构，还有一定潜力。本市现有村镇建设用地区人均指标偏高，全市人均 93.4 平方米，其中闽清县 117.8 平方米，永泰县 110.0 平方米，市辖区 116.6 平方米。通过加强村镇建设用地规划和管理，鼓励拆旧房建新村，有条件地方相对集中建设公寓式楼房，可以腾出较多土地，有的整理为耕地，有的可作为建设用地。

#### (四) 土地利用存在问题

##### 1. 耕地面积减少较多

新中国成立以来，特别是改革开放以后，福州市耕地面积减少较多。据统计年鉴资料，全市耕地面积由 1978 年的 160000 公顷，减少到 1996 年的 145473 公顷。18 年间，耕地净减 14527 公顷，平均每年净减 807 公顷。百人平均耕地相应由 1978 年的 3.66 公顷，减少到 1996 年的 2.55 公顷。18 年间，百人平均耕地净减 1.11 公顷，平均每年净减 0.06 公顷。

本市虽有一定耕地后备资源，但宜耕荒地分布零散，围垦滩涂为耕地需要大量投资。因此，要十分注意保护与合理利用耕地。

##### 2. 耕地质量有所下降

长期以来，由于对耕地利用存在短期行为，重用轻养，导致土壤肥力衰退。根据第二次土壤普查资料，在福州市耕地总面积中，土壤有机质含量在 2% 以下的占 41.4%，土壤全氮含量在 0.1% 以下的占 41.8%，土壤速效磷含量在 8ppm 以下的占 51.2%，土壤速效钾含量在 80ppm 以下的占 63.7%。因此，必须增加农业投入，加强耕地集约经营，采取相应措施，提高耕地质量。

##### 3. 园地尚未充分开发利用

福州市现有园地生产力水平不高，果园、茶园单位面积产量均低于全省平均水平。本市园地后备资源较多，有待进一步开发利用。在加强低产园地改造，提高园地生产力的前提下，逐步开发园地后备资源。

##### 4. 林地利用率较低

据福州市土地利用现状变更调查，1996 年林地面积为 667810 公顷，其中有林地面积 479080 公顷，只占 71.7%。而灌木林地有 23125 公顷，疏林地有 35381 公顷，未成林迹地有 126126 公顷，迹地有 3662 公顷。要通过封山育林、补植加密、改造更新、抚育管护等各种途径，扩大有林地面积，提高林地利用率。

##### 5. 建设用地规划管理滞后

改革开放以来，福州市建设用地迅速增加，但建设用地的规划管理却相对滞后。建设用地布局不够合理、土地资源利用的综合效益不高的现象比较普遍。蓬勃发展的“三资”企业和乡镇企业存在着点多面广、用地不够集中、土地利用不够集约的弊病。许多企业占用交通干道两侧优质耕地用于非农建设，既破坏了耕地，又妨碍了交通，也污染了环境。村镇建设由于规划管理不够严格，使村镇建设用地规模盲目扩大，蚕食较多耕地，而且用地结构比较混乱，村镇功能无法很好发挥，居住环境没有得到较快改善。为了节约使用土地，提高土地利用效率，加强耕地保护，必须对建设用地进行统一规划并严格管理。

##### 6. 水土流失比较严重

长期以来，由于森林植被遭受破坏，加上乱开山采石，造成福州市水土流失比较严重。根据《福建省水土流失普查报告》，本市水土流失面积占土地总面积 17.9%，比福建省平均 11.2% 高 6.7 个百分点，是全省水土流失重点地区之一。水土流失导致土层变薄，土质沙化，

地力衰退，甚至冲毁、沙压耕地、园地。为了减少灾毁耕地，改善农业生态环境，提高土地生产力，要采取生物措施与工程措施，加强水土保持。

## 二、土地利用规划目标与方针

### （一）土地利用规划目标

根据《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》，《福建省土地利用总体规划》，以及《福州市国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，在土地利用现状与潜力分析以及各类土地供需预测的基础上，确定福州市土地利用规划的总体目标是：实现耕地总量动态平衡，耕地质量逐步提高；农业用地得到有效保护和综合整治；非农建设用地得到有效控制，城乡居民点规模保持适度，布局渐趋合理；土地整理由点到面全面展开，土地后备资源得到适度开发；土地利用结构和布局得到优化，土地利用率和产出率明显提高，土地资源得以持续利用，并与经济社会发展相协调。具体目标是：

#### 1. 加强农用地保护

——增加农用地面积。1997-2010年，新增农用地21497公顷，农用地占土地总面积比重由1996年80.4%，提高到2010年82.2%。

——实现耕地总量动态平衡。根据福建省下达的耕地控制指标，1997-2010年，福州市耕地减少量控制指标为10867公顷，其中设占用耕地10133公顷，退耕334公顷，灾毁400公顷；同期耕地补充量指标为11134公顷，其中整理复垦2800公顷，土地开发8334公顷；增减相抵，净增耕地267公顷。

——稳定基本农田保护面积。本市规划基本农田保护区面积166671.3公顷（2500070亩）。

——适当扩大园地面积。1997-2010年，园地面积增加9195公顷。

——提高林地利用率。1997-2010年，林地面积增加4798公顷；有林地占林地面积比重由1996年71.7%提高到2010年90%；林木蓄量由1996年1719万立方米，增加到2010年2000万立方米。

#### 2. 控制建设用地总量

——统筹安排建设用地。1997-2010年，新增建设用地总量不超过18161公顷。

——合理增加城镇建设用地。1997-2010年，新增城镇建设用地12883公顷。

——减少村镇建设用地。1997-2010年，村镇建设用地减少7233公顷。

——增加独立工矿用地。1997-2010年，新增独立工矿用地6373公顷。

——保障基础设施用地。1997-2010年，新增交通用地3513公顷，水利设施用地1688公顷。

——适当增加旅游设施用地。1997-2010年，新增旅游设施用地937公顷。

#### 3. 合理开发未利用地

——提高土地利用效率。使全市土地利用效率由1996年86.9%提高到2010年90.2%。

——开发宜耕荒草地。1997-2010年，开发宜耕荒草地2334公顷。

——围垦宜耕滩涂。1997-2010年，围垦滩涂新增耕地6000公顷。

#### 4. 改善生态环境

——提高森林覆盖率。通过扩大林地和园地面积，增加有林地面积，使全市森林覆盖率由1996年46.5%，提高到2010年55%。

——加强水土流失治理。到2000年水土流失得到基本控制和初步治理，2010年水土流失得到有效治理，并将水土流失区改造为生态农业区。

展望2030年，福州市土地资源在各产业间的配置将更加合理，基本农田得到切实有效的保护，土地资源的生态环境得到显著改善，土地资源的利用效率和产出率将明显提高，耕地保护

与各项建设的矛盾趋于缓和,土地资源的科学合理利用为国民经济和社会可持续发展提供有力保障。

## (二) 土地利用基本方针

为实现土地利用规划目标,应遵循的土地利用基本方针是:

### 1. 对耕地实行特殊保护

十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。福州市人口多耕地少,耕地供求矛盾比较突出。因此,更要加倍珍惜、合理利用土地,切实保护耕地。坚持占用耕地与开发、复垦挂钩,实现耕地总量动态平衡。

### 2. 统筹兼顾农用地和建设用地需求

根据福州市国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标,在供给引导需求的前提下,统筹安排各类用地。既要保持耕地总量动态平衡,扩大园地、牧草地和养殖水面,以增加食物来源,满足人民生活需要;又要合理安排城镇、工矿、交通、水利设施、旅游设施等建设用地。城镇建设要以内涵发展为主,在充分利用存量建设用地、优化城镇建设用地结构和布局的前提下,严格按城镇总体规划有适度地扩展用地规模;新增工矿用地应尽可能减少占用耕地,多利用坡地和荒地,要依托现有城镇进行集中统一布局,严格限制分散随意布点,防止生态环境的破坏;交通、水利和旅游等基础设施建设应合理规划,选址定点要把保护耕地放在突出位置,并十分注意节约利用土地资源。总之,各项建设要统筹规划,把节约用地放在首位,努力实现土地资源的集约、高效利用,促进国民经济持续、快速、健康发展。

### 3. 不断优化土地利用结构

根据福州市经济社会发展需要和各类土地供需预测,合理确定耕地、园地、林地、牧草地、水面等农用地所占比重,以及城镇村建设用地、独立工矿用地、交通建设用地、水利设施用地等建设用地所占比重。

### 4. 因地制宜安排土地利用布局

福州市自然条件和社会经济条件的地区差异明显,土地资源特点和开发利用条件各不相同,要根据各类用地适宜性评价结果,因地制宜安排各类用地布局。在开发利用地下赋存煤炭等矿产资源地区的土地资源时,要正确处理地面建设用地与地下资源开采之间的关系,防止产生地面建设与地下资源开采之间的矛盾,避免造成资源和财产的损失。

### 5. 土地开发利用与保护治理结合

首先要充分挖掘各类用地现有潜力,提高土地利用率和产出率;其次在保护和改善生态环境、防止水土流失的前提下,开发未利用地,实现土地资源可持续利用。在开发利用地下赋存煤田等矿产资源地区的土地资源时,要正确处理地面建设用地与地下资源开采之间的矛盾,避免造成资源和财产的损失。土地资源利用要力求经济效益、社会效益和生态效益最佳结合,做到充分、合理、持续、高效地利用一切可以利用的土地。

## 三、土地利用结构与布局调整

### (一) 土地利用结构调整

根据福州市土地利用规划目标和基本方针,土地利用结构调整方向是:提高农用地比重,统筹安排建设用地,合理开发未利用地。各类用地具体调整如下:

#### 1. 提高农用地比重

规划全市农用地面积由1996年977313公顷,增加到2000年983142公顷和2010年998810公顷;农用地占土地总面积比重相应由1996年80.4%,提高到2000年80.9%和2010年82.2%。

### （1）耕地

根据福建省下达的耕地控制指标，规划期间，福州市耕地面积要净增 267 公顷。规划由 1996 年 199259 公顷，增加到 2000 年 199326 公顷和 2010 年 199526 公顷。

1997-2000 年，耕地减少 3321 公顷，其中作为城镇建设用地 1158 公顷，调剂村镇缩并用地 145 公顷，独立工矿用地 856 公顷，旅游设施用地 166 公顷，交通建设用地 402 公顷，水利设施用地 129 公顷，水面用地 301 公顷，退耕还林 64 公顷，灾毁 100 公顷。同期，增加耕地 3388 公顷，其中农田整理增加 440 公顷，村镇缩并整理增加 260 公顷，开发宜耕荒草地增加 688 公顷，围垦宜耕滩涂增加 2000 公顷。增减相抵，耕地净增 67 公顷。

2001-2010 年，耕地减少 7546 公顷，其中作为城镇建设用地 3516 公顷，调剂村镇缩并用地 216 公顷，独立工矿用地 1672 公顷，旅游设施用地 33 公顷，交通建设用地 897 公顷，水利设施用地 193 公顷，水面用地 449 公顷，退耕还林 270 公顷，灾毁 300 公顷。同期，增加耕地 7746 公顷，其中农田整理增加 940 公顷，村镇缩并整理增加 1160 公顷，开发宜耕荒草地增加 1646 公顷，围垦宜耕滩涂增加 4000 公顷。增减相抵，耕地净增 200 公顷。

### （2）园地

全市园地面积由 1996 年 59202 公顷，增加到 2000 年 62730 公顷和 2010 年 68397 公顷。1997-2000 年，园地增加 3994 公顷；同期，园地减少 466 公顷；增减相抵，园地净增 3528 公顷。2001-2010 年，园地增加 6847 公顷；同期，园地减少 1180 公顷；增减相抵，园地净增 5667 公顷。

### （3）林地

全市林地面积由 1996 年 667810 公顷，增加到 2000 年 668410 公顷和 2010 年 672608 公顷。1997-2000 年，林地增加 1178 公顷，其中荒草地开发为林地 1114 公顷，退耕还林 64 公顷；同期，水面、交通、水利设施占用林地 578 公顷；增减相抵，林地净增 600 公顷。2001--2010 年，林地增加 5553 公顷，其中荒草地开发为林地 5283 公顷，退耕还林 270 公顷；同期，水面、交通、水利设施占用林地 1355 公顷；增减相抵，林地净增 4198 公顷。

### （4）牧草地

福州市现在没有集中连片牧草地，规划 1997-2000 年牧草地净增 620 公顷，2001-2010 年牧草地净增 2680 公顷，都是由宜牧荒草地改造为牧草地。

### （5）水面

全市水面面积由 1996 年 51042 公顷，增加到 2000 年 52056 公顷和 2010 年 54979 公顷。1997-2000 年新增水面 1014 公顷，其中占用耕地 301 公顷；2001-2010 年新增水面 2923 公顷，其中占用耕地 449 公顷。

## 2. 统筹安排建设用地

规划全市建设用地面积由 1996 年 78590 公顷，增加到 2000 年 84362 公顷和 2010 年 96751 公顷；建设用地占土地总面积比重相应由 1996 年 6.5%，提高到 2000 年 6.9% 和 2010 年 8.0%。

### （1）居民点及工矿用地

规划期间，福州市城镇建设及独立工矿用地增加较多，旅游设施用地有所增加，村镇建设用地相应减少。全市居民点及工矿用地由 1996 年 60875 公顷，增加到 2000 年 65139 公顷和 2010 年 73835 公顷。

1997-2000 年，城镇建设用地增加 3718 公顷，其中占用耕地 1158 公顷，由村镇建设用地转为城镇建设用地 2368 公顷；独立工矿用地增加 2647 公顷，其中占用耕地 856 公顷；旅游设施用地增加 701 公顷，其中占用耕地 166 公顷。同期，村镇建设用地减少 2802 公顷，其中转为城镇建设用地 2368 公顷，村镇缩并整理为耕地 260 公顷，作为其它建设用地 174

公顷。增减相抵，居民点及工矿用地净增 4264 公顷。

2001-2010 年，城镇建设用地增加 9165 公顷，其中占用耕地 3516 公顷，由村镇建设用地转为城镇建设用地 3065 公顷；独立工矿用地增加 3726 公顷，其中占用耕地 1672 公顷；旅游设施用地增加 236 公顷，其中占用耕地 33 公顷。同期，村镇建设用地减少 4431 公顷，其中转为城镇建设用地 3065 公顷，村镇缩并整理为耕地 1160 公顷，作为其它建设用地 206 公顷。增减相抵，居民点及工矿用地净增 8696 公顷。

#### （2）交通建设用地

全市交通建设用地由 1996 年 9488 公顷，增加到 2000 年 10558 公顷和 2010 年 13001 公顷。1997-2000 年，交通建设用地净增 1070 公顷，其中占用耕地 402 公顷。2001-2010 年，交通建设用地净增 2443 公顷，其中占用耕地 897 公顷。

#### （3）水利设施用地

全市水利设施用地由 1996 年 8227 公顷，增加到 2000 年 8665 公顷和 2010 年 9915 公顷。1997-2000 年，水利设施用地增加 438 公顷，其中占用耕地 129 公顷；2001-2010 年，水利设施用地增加 1250 公顷，其中占用耕地 193 公顷。

### 3. 合理开发未利用地

规划全市未利用地由 1996 年 159353 公顷，减少到 2000 年 147752 公顷和 2010 年 119695 公顷；未利用地占土地总面积比重相应由 1996 年 13.1%，下降到 2000 年 12.2%和 2010 年 9.8%。

#### （1）荒草地

全市荒草地面积由 1996 年 48064 公顷，减少至 2000 年 40630 公顷和 2010 年 21503 公顷。1997-2000 年，荒草地减少 7434 公顷，其中开发为耕地 688 公顷，开发为园地 3994 公顷，开发为林地 1114 公顷，开发为牧草地 620 公顷，水库淹没 239 公顷，作为居民点及工矿用地 367 公顷，作为交通建设用地 290 公顷，作为水利设施用地 122 公顷。2001-2010 年，荒草地减少 19127 公顷，其中开发为耕地 1646 公顷，开发为园地 6847 公顷，开发为林地 5283 公顷，开发为牧草地 2680 公顷，水库淹没 985 公顷，作为居民点及工矿用地 850 公顷，作为交通建设用地 512 公顷，作为水利设施用地 324 公顷。

#### （2）滩涂

全市滩涂面积由 1996 年 64522 公顷，减少至 2000 年 61425 公顷和 2010 年 55218 公顷。1997-2000 年，滩涂减少 3097 公顷，其中围垦为耕地 2000 公顷，作为居民点及工矿用地 967 公顷，作为交通建设用地 105 公顷，作为水利设施用地 25 公顷。2001-2010 年，滩涂减少 6207 公顷，其中围垦为耕地 4000 公顷，作为居民点及工矿用地 1654 公顷，作为交通建设用地 440 公顷，作为水利设施用地 113 公顷。

福州市土地利用结构调整见附表 2、表 3、表 4。

## （二）土地利用布局调整

### 1. 农用地布局调整

#### （1）耕地布局

规划期内，全市建设占用耕地 10133 公顷，优先保证交通、水利水电等基础设施建设用地，重点保证省会福州市辖区及新经济增长点区域的发展用地。主要安排在福州市辖区、福清市、长乐市和闽侯县，合计面积 7399 公顷，占全市 73.0%。全市退耕面积 334 公顷，主要安排在山区 25° 以上陡坡耕地分布较多以及沿海受风沙威胁频繁的区域，包括闽清、永泰、连江、罗源、长乐 5 个县（市）。全市灾毁耕地面积 400 公顷，主要安排在水土流失比较严重的区域，包括闽侯、连江、罗源、闽清、永泰、平潭 6 个县。全市土地整理复垦面积 2800 公顷，主要安排在农村居民点人均用地水平较高以及缓坡耕地较多的福清、长乐、闽侯 3 个县（市）。全市土地开发 8334 公顷，主要安排在宜垦滩涂和宜耕荒草地较多的福

清、长乐、连江 3 个县（市）。各县（市、区）耕地布局调整见附表 5、表 6。

#### （2）园地布局

规划期内，福州市园地面积增加 9195 公顷。全市宜园荒草地面积有 10166 公顷，主要分布在连江、闽侯、永泰等 3 个县，合计面积 8115 公顷，占全市 79.8%，新增园地主要安排在这 3 个县（见附表 7）。

#### （3）林地布局

规划期内，福州市林地面积增加 4798 公顷。全市宜林荒草地面积有 10408 公顷，主要分布在闽侯、永泰、闽清、福清等 4 个县（市），合计面积 10106 公顷，占全市 97.1%，新增林地主要安排在这 4 个县（市）（见附表 8）。

#### （4）牧草地布局

规划期内，福州市牧草地面积增加 3300 公顷。全市宜牧荒草地面积有 10774 公顷，主要分布在闽侯、连江、罗源等 3 个县，合计面积 7499 公顷，占全市 69.6%，新增牧草地主要安排在这 3 个县（见附表 9）

#### （5）水面布局

规划期内，福州市水面面积增加 3937 公顷。新增水面主要安排在水利水电工程比较集中的罗源、闽清、永泰、福清等 4 个县（市），合计面积 3015 公顷，占全市 76.6%（见附表 10）。

### 2. 建设用地布局调整

#### （1）城镇建设用地布局

规划期内，福州市城镇建设用地增加 12883 公顷。根据各县（市、区）城镇化水平预测，新增城镇建设用地主要安排在福州市辖区、福清市、长乐市和闽侯县，合计面积 10631 公顷，占全市 82.5%（见附表 11）。

#### （2）村镇建设用地布局

规划期内，福州市村镇建设用地减少 7233 公顷。根据村镇人口预测以及现在村镇人均用地水平，村镇建设用地减少较多的是福清、长乐、闽侯等 3 个县（市），合计面积 4612 公顷，占全市 63.8%（见附表 12）。

#### （3）独立工矿用地布局

规划期内，独立工矿用地增加 6373 公顷。新增独立工矿用地重点安排在区位比较优越，水陆空交通便捷的区域，主要有福清市的江阴、元洪、元载、友精，长乐市的两港连线、景美、机场周边，福州市辖区南台岛的城门、螺州、盖山，闽侯县的青口、上街等。上述县（市、区）新增独立工矿用地 5042 公顷，占全市 79.1%（见附表 13）。

#### （4）交通建设用地布局

规划期内，福州市交通建设用地增加 3513 公顷，其中公路建设用地 2260 公顷，铁路建设用地 427 公顷，农村道路用地 159 公顷，港口码头用地 667 公顷。公路建设重点是同三国道主干线福州段、京福国道主干线福州段、长乐国际机场专用线、江阴疏港公路，铁路建设重点是福厦铁路福州段和温福铁路福州段，港口码头建设重点是马尾港区和江阴港区。福州市各县（市、区）交通建设用地规划见附表 14。

#### （5）水利设施用地布局

规划期内，福州市水利设施用地增加 1688 公顷。新增水利设施用地主要有市辖区白眉水库，福清市的过桥山水库、乌江水库，长乐市的尖山水库、新田水库，闽侯县的大坪水库，连江县的塘坂水电站，罗源县的霍口溪水电站，闽清县的安仁溪水电站、下祝水电站、感德洋水库，永泰县的上界竹口水电站，平潭县的冠山水库等。福州市各县（市、区）水利设施用地规划见附表 15。

## 四、城市建设用地规模与布局

### （一）福州市区建设用地

规划福州市区由中心城和马尾、长安、琅岐 3 个外围组团构成。福州市区是福州市也是福建省的中心城市，其城市性质为福建省会，国家级历史文化名城，我国东南沿海重要的经贸中心，现代化港口城市。福州是全省政治、经济、文化中心和交通枢纽，具有很强的综合职能。福州是全国首批对外开放的 14 个沿海港口城市之一，享有中央和国务院赋予的沿海开放城市、经济技术开发区、保税区、台商投资区、高新科技园区等优惠政策。合理确定福州市区建设用地规模，优化城市空间布局，对推动福州市乃至福建省经济发展，将发挥重要作用。福州市区建设用地发展方向，一是沿闽江向东，二是沿 324 国道、福厦高速公路向南，即东进南下，沿江向海，有序滚动发展。1996 年福州市区人口规模 146.42 万人，其中常住人口 123.46 万人，暂住人口 22.96 万人；城市建设用地规模 105.13 平方公里，人均城市建设用地 71.8 平方米。规划 2000 年福州市区人口规模 163 万人，其中常住人口 136.3 万人，暂住人口 26.7 万人；城市建设用地 121.5 平方公里，人均建设用地 74.5 平方米。2010 年福州市区人口规模 200 万人，其中常住人口 166 万人，暂住人口 34 万人；城市建设用地 161.3 平方公里，人均建设用地 80.7 平方米。规划中的中心城和马尾、长安、琅岐 3 个组团的人口、用地控制指标分别为：

中心城：2000 年人口 144.0 万人，其中暂住人口 24 万人，城市建设用地面积 100.0 平方公里，人均用地面积 69.44 平方米；2010 年人口 170.0 万人，其中暂住人口 28.0 万人，城市建设用地面积 133.3 平方公里，人均用地面积 78.41 平方米。

马尾组团：2000 年人口 7.5 万人，其中暂住人口 1.5 万人，城市建设用地面积 11.5 平方公里，人均用地面积 153.33 平方米；2010 年人口 12.0 万人，其中暂住人口 3.0 万人，城市建设用地面积 12.9 平方公里，人均用地面积 107.5 平方米。

长安组团：2000 年人口 6.0 万人，其中暂住人口 0.7 万人，城市建设用地面积 5.9 平方公里，人均用地面积 98.33 平方米；2010 年人口 11.5 万人，其中暂住人口 2.0 万人，城市建设用地面积 10.5 平方公里，人均用地面积 91.3 平方米。

琅岐组团：2000 年人口 5.5 万人，其中暂住人口 0.5 万人，城市建设用地面积 4.1 平方公里，人均用地面积 74.54 平方米；2010 年人口 6.5 万人，其中暂住人口 1.0 万人，城市建设用地面积 4.6 平方公里，人均用地面积 70.77 平方米。

### （二）福清市区和长乐市区建设用地

福清市区包括融城、宏路和洪宽工业村连片地区。福清城市性质为著名侨乡、工业港口城市。1996 年福清市区人口 15.18 万人，城市建设用地 15.16 平方公里人均建设用地 99.9 平方米。规划 2000 年福清市区人口规模 20 万人，城市建设用地规模 19 平方公里，人均建设用地 95 平方米；2010 年人口规模 32 万人，建设用地规模 27 平方公里，人均建设用地 84.4 平方米。

长乐市区由吴航、营前、筹东 3 个组团组成。长乐是交通、商贸发达的新兴工业城市。1996 年长乐市区人口 9.53 万人，城市建设用地 6.29 平方公里，人均建设用地 66.0 平方米。规划 2000 年长乐市区人口规模 11 万人，城市建设用地规模 7.7 平方公里，人均建设用地 70 平方米；2010 年人口规模 14.4 万人，城市建设用地规模 10.8 平方公里，人均建设用地 75 平方米。

### （三）各县县城建设用地

闽侯县城包括甘蔗镇区和荆溪镇区，为闽侯县政治文化中心和福州卫星城。1996 年县城人口 5.12 万人，建设用地 4.23 平方公里，人均建设用地 82.6 平方米。规划 2000 年闽侯县城人口规模为 6 万人，建设用地 4.8 平方公里，人均建设用地 82 平方米；2010 年人口规

模 8 万人，建设用地 6.4 平方公里，人均建设用地 80 平方米。

连江县城是以海产加工和第三产业为主的城镇。1996 年连江县城人口 6.4 万人，建设用地 4.06 平方公里，人均建设用地 63.4 平方米。规划 2000 年连江县城人口规模为 6.4 万人，建设用地 4.68 平方公里，人均建设用地 65 平方米；2010 年人口规模 9.7 万人，建设用地 6.79 平方公里，人均建设用地 70 平方米。

罗源县城是以工业为主的港口城镇。1996 年罗源县城人口 3.68 万人，建设用地 2.2 平方公里，人均建设用地 59.8 平方米。规划 2000 年罗源县城人口规模为 4.5 万人，建设用地 2.93 平方公里，人均建设用地 65 平方米；2010 年人口规模 6.5 万人，建设用地 4.23 平方公里，人均建设用地 65 平方米。

闽清县城是新兴的轻工业城镇。1996 年闽清县城人口 4.2 万人，建设用地 3.43 平方公里，人均建设用地 81.7 平方米。规划 2000 年闽清县城人口规模为 4.82 万人，建设用地 3.86 平方公里，人均建设用地 80 平方米；2010 年人口规模 6.77 万人，建设用地 5.42 平方公里，人均建设用地 80 平方米。

永泰县城是以食品和轻加工业为主的城镇。1996 年永泰县城人口 4.06 万人，建设用地 3.14 平方公里，人均建设用地 77.2 平方米。规划 2000 年永泰县城人口规模为 5.4 万人，建设用地 4.05 平方公里，人均建设用地 75 平方米；2010 年人口规模 7.5 万人，建设用地 5.63 平方公里，人均建设用地 75 平方米。

平潭县城是以旅游、商贸为主的城镇。1996 年平潭县城人口 4.24 万人，建设用地 3.63 平方公里，人均建设用地 85.6 平方米。规划 2000 年平潭县城人口规模为 5.2 万人，建设用地 4.16 平方公里，人均建设用地 80 平方米；2010 年人口规模 8.7 万人，建设用地 6.96 平方公里，人均建设用地 80 平方米。

福州市各城市及县城建设用地规划见附表 16。

## 五、基本农田保护

### （一）基本农田保护区划定

根据《中华人民共和国土地管理法》、《基本农田保护条例》，下列耕地应当划入基本农田保护区：经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内耕地；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。

依据《福建省土地利用总体规划》，福州市应划定基本农田保护区面积 166671.3 公顷（2500070 亩）。结合本市各县（市、区）耕地资源现状及福州市土地利用总体规划确定的建设占用耕地指标，将上述基本农田保护区面积指标逐一分解到各县（市、区）（见附表 17），并具体落实到县级、乡级土地利用总体规划分区图和实际地块上。

### （二）加强基本农田保护的措施

为了巩固基本农田保护区划定的成果，充分发挥其应有作用，必须采取切实有效措施加强管理。

#### 1. 加强保护基本农田的宣传教育

基本农田保护区划定以后，要通过各种形式，进行广泛宣传教育，使广大干部群众对保护基本农田的重要性形成共识，提高保护基本农田的自觉性和积极性。

#### 2. 切实稳定基本农田面积

基本农田保护区划定后，区内耕地用途不得轻易改变，更不能随意作为非农业建设用地。国家、能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实无法避开基本农田保护区，需要占用基本农田，必须经国务院批准，并补充划入数量和质量相当的基本农田。占用单位应

当按照占多少、垦多少的原则，负责开垦与基本农田的数量与质量相当的耕地；没有条件开垦的，应按照省政府规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。

### 3. 不断提高基本农田质量

建立基本农田地力监测网络，定期公布地力变化情况。要有针对性地采取措施，不断提高基本农田质量。对土壤肥力低的基本农田，要改良土壤，增施肥料，培肥地力；对易旱易涝的基本农田，要完善排灌设施，减轻旱涝灾害；对水土流失严重的基本农田，要采取工程措施与生物措施，搞好水土保持。

### 4. 加大基本农田的执法监察力度

禁止任何单位和个人在基本农田保护区内建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物等，禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼，禁止闲置、荒芜基本农田。

### 5. 建立健全基本农田保护管理责任制

各级人民政府应将基本农田保护工作列入本级人民政府的目标管理，作为各级领导任期责任制的重要内容，由上一级人民政府监督实施。

要层层签订基本农田保护责任书，市人民政府与县人民政府签订责任书，县人民政府与乡镇人民政府签订责任书，乡镇人民政府与村民（居民）委员会签订责任书。

要建立基本农田保护区管理奖惩制度。对违反《基本农田保护条例》的规定，非法批准使用基本农田的单位和个人，要追究单位领导和个人的责任。对违法乱纪构成犯罪的，要由司法机关依法追究刑事责任。对模范执行基本农田保护规定，在基本农田保护管理工作中做出显著成绩的人员，应给予表扬奖励。

## 六、土地开发整理与生态环境保护

### （一）土地开发

按《福建省土地利用总体规划》，1997-2010年福州市土地开发要增加耕地8334公顷。根据本市耕地后备资源情况，土地开发以围垦滩涂造耕地为主，开发宜耕荒草地为辅。开发未利用的土地，必须在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下进行，适宜开发为农用地的，应优先开发成农用地。土地开发整理项目实施前，必须充分做好项目的可行性论证和环境影响评价，编制项目实施的详细规划，并且要妥善处理土地开发整理中涉及的各方面的利益关系和土地权属关系，维护各方的合法权益。

#### 1. 围垦滩涂造耕地

福州市滩涂面积有64522公顷，其中10745公顷可围垦为耕地。围垦滩涂造耕地需要大量资金，要分期分批实施。1997-2000年，围垦滩涂造耕地2000公顷，主要围垦工程有长乐市外文武围垦667公顷，福清市青屿围垦233公顷、芋楼围垦300公顷，罗源县白水围垦360公顷，平潭县幸福洋围垦240公顷。2001-2010年，围垦滩涂造耕地4000公顷，主要围垦工程有福清市东壁围垦1704公顷，长乐市谭梅围垦1027公顷，罗源县北山围垦167公顷，闽侯县长园洲围垦240公顷，连江县颜岐围垦53公顷，平潭县山门围垦55公顷。

罗源湾土地综合开发示范区，是经国土资源部1999年批准设立的全国首个土地综合开发整理示范区。该区位于罗源湾顶部罗源县的松山、白水两大垦区内，区内土地总面积为3106.67公顷（现状主要为滩涂和水面）。示范区分三期实施，第一期面积1000公顷。示范区内的土地经开发整理后，除部分用于发展高科技农业外，主要作为工业项目用地和港口码头等建设用地。

#### 2. 开发宜耕荒草地

福州市宜耕荒草地面积有8361公顷，主要分布在连江县、闽侯县、永泰县和晋安区、马尾区。规划1997-2000年开发宜耕荒草地688公顷，2001-2010年开发宜耕荒草地1646

公顷。

## （二）土地整理

按《福建省土地利用总体规划》，1997-2010年福州市土地整理复垦要增加耕地2800公顷。根据耕地利用潜力分析，农田整理和村镇缩并整理约各占一半。

### 1. 农田整理

福州市6°以下耕地面积约11万公顷，如果其中坡度较缓的6.9万公顷耕地通过土地整理，按增加耕地2%计算，则可增加耕地1380公顷。农田整理的主要地区是福州市辖区、福清市、长乐市、连江县的平原地区。

### 2. 村镇缩并整理

根据村镇建设用地预测，1997-2010年全市村镇建设用地减少7233公顷，其中转化为城镇建设用地5433公顷，其余1800公顷通过村镇缩并整理，约可增加耕地1420公顷。按现在村镇人均用地水平，村镇缩并整理的主要地区是福州市辖区、福清市、闽侯县、闽清县、永泰县。

## （三）生态环境保护

为了实现土地资源可持续利用，必须加强生态环境保护。

### 1. 加强水土流失防治

福州市水土流失比较严重，水土流失占全市土地总面积17.9%。要采取生物措施与工程措施，加强水土流失防治。25°以上耕地要逐步退耕还林，顺坡种植改为等高种植，坡式园地改为梯式园地，水土流失严重地区发展水土保持林，严禁乱砍滥伐，严禁乱开山、乱炸石。

### 2. 加强沿海防护林带建设

福州市沿海突出部和岛屿经常受风沙威胁，为了减少风沙危害，必须加强沿海防护林带建设。防护林带比较薄弱的地段要补植加密，防护林带退化的树种要及时更新。

### 3. 加强中低产田改造

福州市中低产田面积大，中低产水田占水田面积66.2%，中低产旱地占旱地面积47.0%。对有同类型中低产田，要因地制宜加强改造。对冷锈田、浸水田、烂泥田、涝渍田等，主要采取排水措施；对山排田、望天田、旱地等，主要采取灌溉措施；对土壤缺乏有机质、肥力低的瘦瘠田，主要采取培肥增肥措施，增施有机肥料，合理配施氮、磷、钾肥等；对土壤理化性质不良的低产田，则应采取相应的改土措施，如粘性田掺沙，沙性田掺粘，酸性田施石灰，碱性田洗盐碱等，力争把中产田改造成高产田，把低产田改造成中产田。

### 4. 加强城镇、水源和农田生态环境保护

城镇建设应十分重视城镇生态环境的治理和保护，合理配置城镇建设用地，切实保证绿化用地。福州市位于国务院规定的酸雨控制区范围内，要严格按照国务院的要求，禁止在城区及近郊区新建燃煤火电厂。对已划定的水源保护区及自然保护区的土地利用应严格控制。对可能造成污染的项目，要按照有关规定进行严格审查，合理确定其用地位置，并严格按照规定进行建设，防止产生新的污染。基本农田的环境保护工作应按照《基本农田保护条例》的规定严格执行，土地承包经营者也应承担相应的农田生态环境保护责任。

## 七、土地利用地域分区

按照土地资源特性和开发利用条件相似，土地开发利用方向相对一致，土地保护治理措施基本相同，土地利用规划分区与土地利用调整指标相互协调，保持乡镇单位完整性等原则，福州市土地利用地域分区划分为：中部沿海沿江综合发展用地区，东北部沿海农林渔用地区，东南部半岛、岛屿农渔旅游用地区，西部山区农林果用地区。

### （一）中部沿海沿江综合发展用地区

本区位于福州市中部，包括福州市辖区的鼓楼区、台江区、仓山区、马尾区和晋安区的大部分，长乐市全部 18 个乡镇，福清市北部 1 个街道办、13 个乡镇，闽侯县东南部 7 个乡镇，共计 33 个街道办事处、50 个乡镇。土地总面积 319444 公顷，占全市 26.3%；1996 年末总人口 309.08 万人，占全市 54.2%；人口密度 968 人/平方公里，比全市平均 469 人/平方公里高一倍多。

### 1. 区域基本特点

——平原盆谷面积大，耕地集中连片。本区地貌类型以平原为主，海拔在 50 米以下。福州平原是福建省四大平原之一。此外，分布有一些丘陵，海拔 50~500 米。本区耕地面积 63057 公顷，占全市 31.6%。耕地主要分布在平原地区，集中连片利于耕作。但由于人口稠密，平均每百人只有耕地 2.04 公顷，低于全市百人平均 3.50 公顷水平，是人均耕地最少的一个区。

——气候温热，降水适中。 $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 活动积温 5200~6200 $^{\circ}\text{C}$ ，无霜期 300~340 天，年平均降水量 1200~1600 毫米。

——水系发达，水资源量大。福建省最大河流闽江流贯本区入海，闽江多年平均径流量达 629 亿立方米。

——城镇化水平高，城镇建设用地集中。福州市 3 个城市均在本区内，全区城镇人口约 210 万，占全市 75%；城镇化水平 68.6%，高于全市平均 49.2% 水平。现有城镇建设用地 16818 公顷，占全市 78.4%，是福州市城镇建设用地分布最集中的地区。

——工业基础好，独立工矿用地较多。本区工业总产值占全市 80% 以上，现有独立工矿用地 3610 公顷，占全市 79.8%。

——水陆空交通便捷，对外开放程度高。本区陆运主要有外福铁路、324 国道、316 国道、104 国道和即将建成的福泉高速公路，水运主要有马尾港、松下港和闽江等，空运有长乐国际机场和义序机场。省会福州是全国首批对外开放的 14 个沿海港口城市之一，还有福州经济技术开发区、融侨经济技术开发区、元洪投资区、马尾台商投资区、保税区、福州海峡两岸农业合作试验区等。

### 2. 土地利用方向和管理措施

——加强耕地保护，发展高优农业。本区人均耕地少，而建设用地需求量大，耕地供需矛盾比较突出。因此，更要加强耕地保护。建设用地尽量少占耕地，农业结构调整不要占用耕地，减轻自然灾害损毁耕地。本区耕地集中连片，土质比较肥沃，光热资源充足，灌溉条件较好，要充分发挥优势，依靠科技，加强耕地集约经营，发展高产、优质、高效农业。

——调整优化园地结构，发展名特优新果类。本区园地面积 24575 公顷，占全市 41.5%。但由于园地结构不合理，经济效益不太高。要对面积较大的柑桔园进行改造，将品质差、价值低的温州蜜柑和已退化的福桔，用高接换种办法，嫁接转换为市场畅销、价值高的甜橙。同时扩大晚熟龙眼、下番荔枝、太四枇杷、檀香橄榄等名特优新果类。

——在内涵挖潜的基础上，适当增加城镇建设用地。在现有城镇建设用地范围内，要积极挖掘用地潜力，提高土地利用效率。充分利用闲置土地和存量土地，现在人均城镇建设用地指标偏高的要合理调整。但长期以来，本区地处海防“前线”，城镇发展受到制约。改革开放以后，城镇建设有所发展，但尚未形成合理的城镇体系。至今为止，除省会福州外，还没有一个中等城市。由于基础差、起步晚，适当增加城镇建设用地是必要的。要建立以福州为中心城市，福清、长乐为副中心城市，众多建制镇为基础的城镇体系。

——发挥区位、交通和侨乡优势，合理安排独立工矿用地。本区是福州市区位最优越、交通最便捷、侨乡最集中的地区，具有发展工业的有利条件。可在交通干线沿线和沿海港口，建立规模适当的独立工矿用地。

——适应基础设施建设需要，保障重点建设项目用地。规划建设的主要港区马尾港区、

松下港区、江阴港区均在本区境内，规划建设的京福国道主干线福州段、同三国道主干线福州段、福厦铁路福州段、温福铁路福州段都通过本区。这些基础设施都是国家和省的重点建设项目，用地要优先保障。

## （二）东北部沿海农林渔用地区

本区位于福州市东北部，包括连江县东部的 18 个乡镇，罗源县东部的 5 个乡镇，共计 23 个乡镇。土地总面积 161133 公顷，占全市 13.2%；1996 年末总人口 71.75 万人，占全市 12.6%；人口密度 445 人/平方公里，与全市人口密度相当。

### 1. 区域基本特点

——地势比较复杂。本区地貌类型以丘陵为主，海拔大多为 200~500 米，间有少量低山，河口滨海分布有狭小平原。

——气候温暖湿润。 $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 活动积温 4800~5600 $^{\circ}\text{C}$ ，无霜期 280~320 天，年平均降水量 1200~1800 毫米。

——港口资源比较丰富。本区海岸线蜿蜒曲折，形成许多天然良港，主要有罗源湾、定海湾、大官坂、长门等。

——滩涂面积较大。本区滩涂面积有 13311 公顷，占全市 20.6%。

——水产品产量居全省之冠。1996 年本区水产品总产量 40.2 万吨，占福州市 46.2%，占福建省 14.1%，以县（市）为单位平均，名列全省第一。本区人均水产品产量 561 公斤，相当于福州市人均 153 公斤的 3.7 倍和福建省人均 89 公斤的 6.3 倍。无论水产品总量或人均产量均名列全省首位，是福建省最大的水产品生产基地。

### 2. 土地利用方向与管理措施

——因地制宜改造中低产田。本区滨海盐土分布广泛，半岛突出部水土流失比较严重，且缺乏灌溉水源。为了提高耕地生产力，要因地制宜采取改良土壤、加强水土保持、改善水利设施等办法改造中低产田。

——采取综合措施扩大有林地面积。本区林地面积 86379 公顷，占土地总面积 53.6%，与全市平均 54.9% 相近。但有林地占林地面积比重，低于全市平均水平。为了提高林地效益，要采取封育保护、补植加密、加强抚育等措施，扩大有林地面积。

——开发利用滩涂进一步发展水产品生产。本区滩涂面积有 13311 公顷，1996 年全区海水养殖面积 8026 公顷，开发利用滩涂发展水产品生产，尚有相当潜力。除进一步扩大水产品生产规模外，更要注重发展名优特水产品。

——开发港口资源发展临海工业。本区现在工业基础较差，要积极开发港口资源，依托港口发展临海工业。要以开发罗源湾为重点，建立临海工业基地。

——优先保证重点基础设施建设用地。规划建设的同三国道主干线福州段、温福铁路福州段大部分在本区境内，要优先保证这些重点基础设施建设用地。

## （三）东南部半岛岛屿农渔旅游用地区

本区位于福州市东南部，包括福清市龙高半岛 5 个乡镇和平潭县全部 15 个乡镇，共计 20 个乡镇。土地总面积 69982 公顷，占全市 5.8%；1996 年末总人口 70.72 万人，占全市 12.4%；人口密度 1011 人/平方公里，相当于全市人口密度 2.16 倍，是人口最稠密的一个区。

### 1. 区域基本特点

——地势比较平缓。本区地貌类型以平原、台地为主，海拔大多在 50 米以下，间有少量海拔 50~200 米的低丘。

——光热充足降水偏少。本区 $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 活动积温在 6200 $^{\circ}\text{C}$ 以上，无霜期大多在 340 天以上，是光热资源最充足的一个区。但降水量偏少，年平均降水量少于 1200 毫米，是降水量最少的一个区。

—— 水资源严重不足。由于降水量少，加上地表水系不发育，地下水较贫乏，形成水资源严重不足。

—— 水土流失比较严重。长期以来，由于地表植被破坏，加上不合理的采石挖土，导致水土流失比较严重。

—— 耕地利用以旱作为主。由于水资源严重不足，加上土壤质地偏砂，大部分耕地只宜旱作。全区旱地面积 20074 公顷，占耕地总面积 86.4%。

—— 园地、林地面积小。本区园地面积仅 171 公顷，只占全市 0.3%；林地面积仅 11584 公顷，只占全市 1.7%；本区园地只占土地总面积的 2.4%，不到全市平均 4.9%的一半；本区林地只占土地总面积 16.6%，不到全市平均 54.9%的三分之一。

—— 水产品产量名列前茅。1996 年仅平潭县水产品总产量就达 17.8 万吨，在全省各县(市、区)中名列前茅。

—— 旅游资源丰富多样。据《中国旅游资源普查规范(试行稿)》，全国旅游资源分 6 大类 74 种基本类型，平潭县拥有 6 大类 36 种基本类型。平潭是国家重点风景名胜，比较著名的旅游资源有海坛湾海滨沙滩、坛南湾海滨沙滩、三十六脚湖、君山、海坛天神、半洋石帆、巨人碑、仙人镜等。

## 2. 土地利用方向与管理措施

—— 加强土地生态环境保护。本区水资源严重不足，水土流失比较严重，风沙威胁频繁，土地生态环境脆弱。为了发展生产，必须采取综合措施，加强土地生态环境保护。在水土流失严重地区，大力营造水土保持林，严禁乱采石挖土；在滨海一线，加强防风固沙林；在耕地比较集中连片的地区，积极营造农田防护林。

—— 提高旱地利用经济效益。本区旱地面积大，为了增产增收，提高经济效益，要大力改善水利设施，并合理调整作物结构，扩大单位面积产值高的蔬菜、芦笋等作物面积。

—— 综合开发利用滩涂。本区滩涂面积较大，要因地制宜综合开发。水产资源比较丰富的滩涂，用于发展滩涂养殖；地势比较平缓有淡水来源的滩涂，可围垦开发为耕地；区位和交通条件较好的滩涂，可围垦或吹沙造地，作为工矿、仓储等建设用地。开发利用滩涂，必须通过可行性研究和论证，防止破坏深水港口资源、珍稀水产资源和生态平衡。

—— 合理开发利用旅游资源。本区旅游资源丰富多样，在加强保护的前提下，合理开发利用，进一步发展旅游业。利用海滨沙滩，发展海滨度假旅游；利用奇石异洞，发展探险揽胜旅游；利用滨海岛屿，发展观光垂钓旅游等。

### (四) 西部山区农林果用地区

本区位于福州市西部，包括闽清县全部 18 个乡镇，永泰县全部 21 个乡镇，闽侯县西部 8 个乡镇，罗源县西部 6 个乡镇，连江县西部 3 个乡镇，福清市西北部 2 个乡镇，福州市辖区北部 5 个乡镇，共计 63 个乡镇。土地总面积 664697 公顷，占全市 54.7%；1996 年末总人口 118.4 万人，占全市 20.8%；人口密度 178 人/平方公里，只有全市人口密度 38.0%，是人口密度最低的一个区。

#### 1. 区域基本特点

—— 地貌类型多样。本区地貌类型以山地为主，其次是丘陵，沿河分布有狭小的山间盆谷。海拔大多为 500~1000 米，有不少 1000 米以上高峰。

—— 气候温和，降水充沛。本区属中亚热带季风气候， $\geq 10^{\circ}\text{C}$  活动积温大多为 4800~5600 $^{\circ}\text{C}$ ，盆谷地区为 5600~6200 $^{\circ}\text{C}$ ，高山地区则小于 4800 $^{\circ}\text{C}$ 。无霜期大多为 260~300 天，局部少于 260 天。年平均降水量大多为 1400~2000 毫米，局部地区超过 2000 毫米。

—— 水力、矿产资源比较丰富。福州市可开发的水力资源 246.74 万千瓦，基本上集中分布在本区。此外，叶腊石、高岭土、花岗岩石材等矿产资源，也主要分布在本区。

—— 林地优势突出。本区林地面积 472860 公顷，占全市 70.8%；林地占土地总面积

71.1%，比全市平均 54.9%高 16.2 个百分点；百人平均林地面积 39.94 公顷，相当于全市平均 11.72 公顷的 3.4 倍。以上指标，在 4 个区中均居首位。

——园地面积较大。本区园地面积 25425 公顷，占全市 42.9%；百人平均园地 2.15 公顷，比全市平均 1.04 公顷高 1 倍多。

——耕地较多但分布零散。本区耕地面积 89467 公顷，占全市 44.9%；百人平均耕地 7.56 公顷，比全市平均 3.50 公顷高 1 倍多。耕地主要分布在大小不等的山间盆谷，比较零星分散。

——交通相对不便。改革开放以来，本区交通不断改善，但在边远山区交通仍不方便。

——工业基础较差。本区森林、水力、矿产资源等比较丰富，但由于受区位和交通条件制约，外来投资较少，资源开发程度低，工业不甚发达。

## 2. 土地利用方向与管理措施

——充分合理利用林地。林地是本区最大优势，要充分合理利用。一是进一步扩大有林地面积。对灌木林地进行封育保护，促进天然更新。对疏林地采取改造加密，提高郁闭度。对未成林造林地加强抚育管理，促使郁闭成林。对采伐迹地和火烧迹地及时更新造林，防止产生新的荒山荒地。二是努力提高林地生产力。走科技兴林道路，依靠科技进步和科学管理，加强林地集约经营，加快实现从粗放经营的传统林业向集约经营的现代林业转变。三是调整优化林地结构。适当降低用材林和薪炭林比重，大力提高防护林和特用林比重，基本保持竹林和经济林比重。四是合理布局各类林地。在河流上游和水库周围要发展水源涵养林，水土流失严重地区要发展水土保持林，自然保护区和风景名胜区要划定特用林，广大山区要因地制宜发展用材林、竹林、经济林和薪炭林。五是加强森林资源保护。贯彻“预防为主，综合治理”方针，防治森林病虫害。加强森林防火工作领导，强化全民森林防火意识，抓好森林防火基础设施建设，控制森林火灾。实行合理采伐，森林年采伐量应小于森林年生长量，使森林资源越采越多、越采越好，实现青山常在、永续利用的良性循环局面。

——提高园地经济效益。本区现有园地面积较大，但单产不高。应大力改造低产园地，将坡式果园、茶园改为梯式果园、茶园，并加强集约经营，采取综合技术措施，提高水果、茶叶单产。同时要合理调整园地结构，对面积较大的柑桔园进行改造，将品质差、价值低的温州蜜柑，采取高接换种办法，嫁接转换为市场畅销、价值高的甜橙，并因地制宜发展名、特、优、新果类。

——大力改造中低产田。本区中低产田面积较大，中低产田类型主要有渍涝型、瘠薄型、坡耕型、缺水型，要因地制宜加以改造。渍涝型中低产田分布在山垅沟谷，气温低、水温低、土温低，地下水位高，雾多湿度大，日照时间短，土层稀烂，透气性差。对这类中低产田，主要是采取开沟排水措施，以排除多余地表水，降低地下水位，提高水温、土温；改浸冬为晒冬，以改良土壤性质，改善土壤结构。瘠薄型中低产田分布在山脊陡坡，耕作层厚度薄，土壤肥力低。对这类中低产田，主要采取深耕改土措施，分期分批逐年深耕，以加深耕作层厚度；增施有机肥料，合理配施氮磷钾肥，以提高土壤肥力。坡耕型中低产田分布在山丘边坡，地形坡度较大，土壤质地粘重，土壤结构不良。对这类中低产田，主要是采取修筑梯田，以防止跑水、跑土、跑肥；掺沙改粘，以改良土壤结构。缺水型中低产田分布在山脊岗地，地势较高，水源缺乏。对这类中低产田，主要采取灌溉措施，修建山塘、水库、电灌站等，以提高抗旱能力。

——优先保证交通、水利水电用地。本区交通相对不便，影响经济发展，应加强交通建设并优先保证用地。规划期间，本区将建设一批水利水电工程，其用地也应予以保证。

福州市土地利用地域分区见附表 18。

## 八、实施规划的主要措施

### （一）依法审批土地利用总体规划，把实施规划纳入法制和行政的轨道

——根据《中华人民共和国土地管理法》关于“省、自治区人民政府所在地的市、人口在一百万以上的城市以及国务院指定的城市的土地利用总体规划，经省、自治区人民政府审查同意，报国务院批准”的规定，福州市土地利用总体规划经福建省人民政府审查同意后，报国务院批准。

——根据《中华人民共和国土地管理法》关于“土地利用总体规划一经批准，必须严格执行”的规定，以及《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》提出的“土地利用总体规划一经批准，就具有法定效力，并纳入国民经济和社会发展计划和年度计划，严格执行”的要求，福州市土地利用总体规划经国务院批准后，必须严格执行，并纳入本市国民经济和社会发展计划，作为土地利用宏观调控和计划管理的基本依据。

——根据《中华人民共和国土地管理法》关于“经批准的土地利用总体规划的修改，须经原批准机关批准；未经批准，不得改变土地利用总体规划确定的土地用途”的规定，福州市土地利用总体规划经批准后，不得擅自修改。在规划实施过程中，因特殊情况需改变土地利用总体规划的，应按规定报批。

——根据《中华人民共和国土地管理法》关于“下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制”的规定，福州市各县（市、区）土地利用总体规划中的建设用地总量，不得超过福州市土地利用总体规划确定的控制指标；各县（市、区）耕地保有量，不得低于福州市土地利用总体规划确定的控制指标。

### （二）依法实施土地利用总体规划，全面加强土地利用管理

——强化国土观念教育。贯彻实施土地利用总体规划，加强土地利用管理，首先要强化国土观念教育，树立人多地少、后备资源不足的忧患意识，提高加强土地利用管理的自觉性和积极性。

——加强土地利用计划管理。各级人民政府要根据国民经济与社会发展规划、国家产业政策和土地利用总体规划的要求，按照国民经济和社会发展计划的编报程序，制定包括耕地保护、各类建设用地总量、土地使用权出让、耕地开发复垦等项指标在内的年度土地利用计划。年度土地利用计划实行指令性计划管理，一经下达，必须严格执行，不得突破。年度土地利用计划指标应优先保证交通、能源、水利、国防、环保工程等重要基础设施项目合理用地的需要。

——加大基本农田保护力度。严格按《中华人民共和国土地管理法》及有关法规对基本农田实行特殊保护，进一步健全完善基本农田保护管理责任制，加强基本农田保护区的动态监察。

——保证耕地总量动态平衡。贯彻落实上一级土地利用总体规划确定的耕地减少量和补充量控制指标，坚持占用耕地与开发、复垦挂钩，保证耕地总量动态平衡，并采取工程、生物、行政、经济等措施努力提高耕地等农用地质量。

——进一步严格建设用地的审批管理。各项建设用地必须按法定权限和程序报批，凡不符合土地利用总体规划的、未列入年度土地利用计划的、以及不符合土地管理法规和建设用地有关规定的建设项目，都不得批准用地。

——严格控制城市建设用地规模。城市建设用地应充分挖掘现有用地潜力，提高土地利用效率。城市总体规划要与土地利用总体规划相衔接，合理确定分阶段城市人口规模、人均建设用地指标和城市建设用地规模。

——加强农村建设用地管理。制定好村镇建设规划，统筹安排农村建设用地，按土地利用总体规划编制规程的要求，控制村镇人均建设用地指标。农村居民建房要符合村镇建设规划，

有条件的地方，提倡相对集中建设公寓式楼房，提高建筑密度和容积率，严格执行农村村民一户只能拥有一处宅基地的规定。乡镇企业用地力求相对集中，以节约使用土地，并首先利用非耕地，尽量少占耕地。

## 福州市土地利用总体规划说明

### 一、关于编制规划的简要过程

福州市土地利用总体规划编制工作，从1997年10月开始，于1998年11月完成。规划编制过程大体上可分五个阶段：

#### （一）准备阶段

成立福州市土地利用总体规划领导小组，制定《福州市土地利用总体规划编制工作方案与技术方案》，明确编制规划的目的与任务、指导思想与原则、依据与期限、基本内容与程序方法等。

#### （二）调查阶段

按工作方案与技术方案的要求，收集编制规划所需的各项基础资料，包括自然条件和资源、社会经济条件以及土地利用现状和历史等方面的资料。由市农业局、蔬菜办、林业局、水利水电局、土地局、规划局、交通局、港务局、旅游局等有关部门，提出规划期内各类用地需求量预测。并征询有关部门专家，对各类用地参评因子选择和权重确定意见。还到全市各县（市、区），进行实地调查研究。

#### （三）专题研究阶段

在综合分析资料 and 实际调查的基础上，进行专题研究。完成了《福州市土地利用现状与潜力分析》、《福州市土地适宜性评价》、《福州市土地供需预测》、《福州市土地利用地域分区》、《福州市土地利用战略研究》、《福州市非农业建设占用耕地控制指标与各类非农业建设项目占用耕地预留衔接报告》等6个专题研究报告及13种图件。

#### （四）编制方案阶段

在全面调查和专题研究的基础上，进行综合分析研究，编制福州市土地利用总体规划方案，编写规划文本及说明（讨论稿），编绘福州市土地利用总体规划图。

#### （五）协调论证阶段

福州市土地利用总体规划初步方案形成后，印发市直各有关单位及各县（市、区），广泛征求意见，并召开了各县（市、区）土地管理局和规划编制组负责人参加的协调论证会。关于福州市土地利用总体规划与城市总体规划衔接问题，还与福州市规划局作了专题协调。根据市直各单位及各县（市、区）的反馈意见，对福州市土地利用总体规划初步方案作了修改补充。并印发《福州市建设用地预测与重点建设项目用地布局》调整方案，再次征求市直各有关单位及各县（市、区）意见，根据反馈意见，进一步完善福州市土地利用规划方案，提交福州市土地利用总体规划领导小组审议。

### 二、关于编制规划的指导思想与原则

#### （一）编制规划的指导思想

编制福州市土地利用总体规划的指导思想是：以《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》精神为指导，进一步贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策；紧密结合福州市国民经济和社会发展“九五”计划和2010年规划，

坚持“一要吃饭，二要建设”的方针，以保护耕地为中心，优先安排农业用地，严格控制非农业建设用地；努力实现土地利用方式的根本转变，促进土地资源集约利用和优化配置，为保障国民经济持续、快速、健康发展服务。

## （二）编制规划的基本原则

编制福州市土地利用总体规划遵循下列原则：

1. 严格保护基本农田，控制非农建设占用农地；
2. 提高土地利用效率；
3. 统筹安排各类、各区域用地；
4. 保护和改善生态环境，保持土地的可持续利用；
5. 占用耕地与开发复垦相平衡。

## 三、关于编制规划的基础数据

### （一）土地利用现状变更调查数据与统计年鉴数据

根据原国家土地管理局《土地利用总体规划编制审批规定》要求，规划基期各类用地面积应当根据土地利用现状变更调查面积确定。而国民经济和社会发展规划，各类用地面积则以统计年鉴数据为基础。土地利用现状变更调查数据与统计年鉴数据存在差异，为使土地利用总体规划既符合全国的统一要求，又与国民经济和社会发展规划相衔接，必须对各类用地面积作必要修正。

土地利用现状变更调查数据与统计年鉴数据相差较大的主要是耕地面积。按土地利用现状变更调查资料，1996年福州市耕地面积为199259公顷；按统计年鉴资料，1996年全市耕地面积为145474公顷。变更调查数比统计年鉴数多53785公顷，变更调查数为统计年鉴数的1.316倍。在编制土地利用总体规划时，耕地面积以变更调查数为准，但也列出统计数，用加（）的方式以示区别。

### （二）土地利用现状变更调查数据与专业部门数据

土地利用现状变更调查数据与专业部门数据相差较大的主要是林地面积。按土地利用现状变更调查资料，1996年福州市林地面积为667810公顷；按森林资源清查资料，全市林地面积为743900公顷。林业部门的数据比土地利用现状变更调查数据多76090公顷。这主要是由于调查统计口径不一，土地利用现状变更调查把园地单列为一大类，而森林资源调查则把园地并入林地中，故后者面积偏大。为了便于编制各类用地指标平衡表，林地面积及其组成，以土地利用现状变更调查数据为准。但林木蓄积量，则以林业部门数据为准。