

# 盘锦市兴隆台区土地利用总体规划 (2006—2020 年) 调整方案 (草案)

为更好地保障兴隆台区“十三五”时期经济社会持续健康发展，进一步强化耕地和基本农田保护，提高土地利用节约集约水平，推进城乡和区域统筹协调发展，加快生态文明建设，根据《盘锦市土地利用总体规划（2006—2020 年）调整方案》，对《盘锦市兴隆台区土地利用总体规划（2006—2020 年）》（以下简称现行规划）进行调整完善。本调整方案基础数据年为 2014 年，规划目标年为 2020 年。本调整方案未涉及的部分按照现行规划执行，与现行规划共同组成了实行最严格土地管理制度的纲领性文件，是落实土地用途管制和建设用地区空间管制、规划各项建设和统筹土地利用的基本依据。

## 一、调整指导原则

### （一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展新理念，着力推进供给侧结构性改革，紧紧把握新一轮东北老工业基地全面振兴、辽宁沿海经济带开发开放等战略机遇，以保护资源、保障发展、保育生态为主线，统筹经济发展新常态与土地利用，保护和合理利用农用地，节约集约利用建设用地，协调推进土地生态建设，强化规划管理和土地用途与空间管制，构建城乡一体化用地新机制，不

断提高土地资源对全区经济社会升级发展的保障能力。

## （二）调整原则

——总体稳定、局部微调。坚持现行规划确定的土地利用战略和主要任务基本不变，继续实施现行规划确定的土地用途和建设用地空间管制政策、土地利用重点工程和规划实施管理制度。局部调整完善现行规划，细化落实上级下达的耕地和基本农田保护任务，优化基本农田、建设用地和生态用地布局，切实维护规划的严肃性、权威性和可操作性。

——应保尽保、量质并重。按照实有耕地数量基本稳定、质量不下降的要求，强化耕地数量、质量和生态管护。对第二次土地调查查明的实有耕地，除根据国家统一部署纳入生态退耕规划和根据相关规划需要占用的以外，均予以保护；优质耕地除实施国家重大发展战略和省、市区域发展战略及“十三五”重点建设项目难以避让的以外，均应优先划入基本农田，实行永久保护。

——节约集约、优化结构。按照坚定不移地推进节约用地的总要求，有效控制建设用地总量，避免建设用地不合理外延扩张；统筹建设用地增量与存量，注重存量挖潜和低效用地改造，优化建设用地结构和布局，统筹配置生产、生活、生态用地，优化国土空间开发格局；适当增加新增建设用地规模，合理保障新型工业化、新型城镇化和新农村建设用地需求。

——统筹兼顾、突出重点。正确处理开发与保护、当前与长远、局部与全局的关系，突出耕地和基本农田调整、建设用地结构与布局

优化，构建并不断完善促进耕地保护、节约用地和生态文明建设的用地政策机制，统筹配置区域发展、产业发展、城乡建设、基础设施建设、生态建设和环境保护用地。

——加强协调、充分衔接。坚持科学论证、标准统一、民主决策，强化土地利用总体规划与经济社会发展规划、城乡规划、生态环境保护规划、林业保护规划和生产力布局、基础设施布局等相关专业规划的协调衔接，强化规划自上而下控制，不断完善土地用途管制和建设用地空间管制制度。

## 二、规划目标调整

### （一）规划指标调整

——耕地和基本农田保护任务。全面落实上级下达的耕地和基本农田保护任务，确保实有耕地面积基本稳定，基本农田数量不减少、质量有提高、布局总体稳定。到2020年，全区耕地保有量保持在9041.6公顷以上，基本农田面积保持在6404.0公顷以上。

——建设用地控制指标。全面实施建设用地总量和强度双控行动，建设用地空间得到合理拓展，科学发展用地得到有效保障，节约集约用地水平显著提高。到2020年，全区新增建设用地控制在1089.0公顷以内，建设用地总规模控制在13779.4公顷以内，城乡建设用地控制在12288.5公顷以内，城镇工矿用地控制在9457.9公顷以内，交通水利及其他建设用地控制在1490.9公顷以内，人均城镇工矿用地不超过231平方米，中心城区建设用地规模控制在7528.0公顷以内。

——其他规划调控指标。积极推进园地改造增效，加强林地保护

和建设，牧草地适度增加，到 2020 年，全区园地、林地、牧草地分别保持在 242.7 公顷、4290.0 公顷、1203.0 公顷；严格控制非农建设占用农用地和耕地，强化土地整治补充耕地，到 2020 年，全区新增建设占用农用地和耕地分别控制在 1005.0 公顷和 814.0 公顷以内，土地整治补充耕地达到 150.0 公顷以上。

## **（二）总体格局优化**

围绕巩固提高全面建成小康城区、建设现代化宜居宜业宜游新城区的经济社会发展目标，以实现全面转型，走向全面发展为导向，有效保护和合理利用土地资源，统筹安排各类、各业、各区域用地，改善土地生态环境，不断优化国土空间结构，构建主体功能突出、建设用地集约、生态环境友好的“西水、中田、东城”土地利用新格局，促进全区土地资源协调、高效和可持续利用。

## **三、耕地和基本农田管护**

### **（一）强化耕地数量质量保护**

——严格控制建设占用耕地。加强对建设项目用地选址的引导，严格控制非农建设占用耕地的规模和速度。各项建设尽量不占或少占耕地，确需占用耕地的尽量占用低等别耕地，且必须以补定占、先补后占、占优补优、占水田补水田，以实现耕地数量质量双重平衡。到 2020 年，全区新增建设占用耕地规模控制在 814.0 公顷以内。

——合理引导农业结构调整。以提高质量和效益为导向调整农业生产结构，严格控制农业结构调整方向，尽量减少破坏耕作层和农业基础设施，因地制宜发展水产养殖、苗圃种植、设施养殖等，优化农

业内部结构，提高农用地产出效益。到 2020 年，全区因农业结构调整致使耕地净减少规模不超过 2590.0 公顷。

——规范有序实施生态退耕。按照生态环境建设需要，有计划、有步骤实施生态退耕。根据不稳定耕地调查成果，将河流蓄滞洪区内难以改造利用的耕地和湿地、自然保护区等重要生态功能区内不稳定耕地有序实施退耕还湿，有效推进土地生态建设。到 2020 年，全区安排生态退耕规模控制在 300.0 公顷以内。

——防治和复耕灾毁耕地。加强辽河等大型河流的河道管理，强化耕地灾情监测，增强耕地抗灾能力，减少灾害损毁耕地的数量。严格界定灾毁耕地的标准，对灾毁耕地力争及时复耕。到 2020 年，全区因灾害损毁致使耕地净减少规模不超过 10.0 公顷。

——强化土地整治补充耕地。严格执行建设占用耕地补偿制度，各类非农建设确需占用耕地的，建设单位必须切实履行补充耕地的法定义务，按照“占优补优、占水田补水田”的要求补充数量相等、质量相当的耕地。到 2020 年，全区通过宜耕后备土地资源开发补充耕地面积不低于 150.0 公顷。

——切实加强耕地质量建设。按照数量、质量和生态全面管护的要求，积极改造中低产田，推广节水、节地、培肥地力技术，提高耕地综合生产能力。强化土地整治工程质量建设，推行补充耕地精准设计，努力提高补充耕地质量。依法剥离建设占用耕地的耕作层，在符合水土保持要求的前提下，用于低等别耕地和新开垦耕地建设。

——创新耕地占补平衡机制。拓宽耕地占补平衡途径，探索将通

过农用地整理增加的耕地作为占补平衡补充耕地的指标。因受客观条件限制，对单独选址建设项目占用耕地确实无法直接做到占优补优、占水田补水田的，探索采取“补改结合”方式，通过宜耕后备土地资源开发新增耕地和现有耕地提质改造共同落实占优补优、占水田补水田任务，实现耕地数量和质量占补平衡。

## （二）推进基本农田全面管护

——优先划定城市周边基本农田。按照优质耕地优先保护的原则，优先将城市周边优质耕地增划为永久基本农田，全面落实城市周边永久基本农田划定任务 2026.0 公顷。划定后的城市周边永久基本农田与城市周边的河流、道路、绿化带等共同形成城镇开发实体性边界，促进城市节约集约用地，有效控制城镇盲目蔓延扩张。

——优化全域永久基本农田布局。按照优化布局、优进劣出、稳定数量、提升质量的原则，适当调整基本农田布局，将纳入新一轮生态退耕的耕地、严重污染且无法治理的耕地、严重损毁无法复耕的耕地及现有基本农田中的非耕地调整为一般耕地，将城镇周边、交通沿线现有易被占用的优质耕地和已建成的高标准农田划定为永久基本农田，定量、定质、定位将基本农田落实到土地用途区及地块和承包农户，确保全区永久基本农田保护面积不低于 6404.0 公顷。新划定的基本农田必须是耕地，划定后的基本农田平均质量等别、优质耕地比例和集中连片程度均有所提高。

——严格控制永久基本农田占用。各类城乡建设不得擅自占用永久基本农田，坚决防止永久基本农田“非农化”。交通、水利、能源、

军事设施等重点建设项目因选址特殊确实无法避让基本农田的，必须按照先补后占的原则补划数量质量相当的基本农田并报国务院批准。禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼等破坏耕作层的生产经营活动，禁止擅自改变永久基本农田的用途和空间布局，禁止占用永久基本农田进行绿色通道、绿化隔离带和防护林建设。

——加大永久基本农田建设力度。整合涉农资金，吸引社会投资，在永久基本农田保护区开展农用地整理和高标准基本农田建设。推行依法占用永久基本农田的耕作层土壤剥离再利用，加大土壤改良、地力培肥与治理修复力度，不断提高永久基本农田质量。按照土地平整肥沃、排灌设施配套、田间道路通畅、农田环境良好的要求，积极开展土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保护等工程建设，全面完成上级下达的旱涝保收高标准基本农田建设任务。

——完善永久基本农田保护激励机制。鼓励将符合基本农田条件可稳定利用的耕地和耕地质量建设活动中形成的优质耕地先行划为永久基本农田，作为改变或占用基本农田的补划基础。与涉农补贴政策、粮食主产区利益补偿机制相衔接，与生态补偿机制联动，逐步完善农村集体经济组织和农户管护、改良、建设永久基本农田的补贴政策，调动农民群众保护永久基本农田的积极性。

## **四、建设用地保障与管控**

### **（一）优化配置城乡建设用地**

——统筹调控城乡用地规模。按照上级下达的城乡建设用地规模指标，严格控制城乡建设用地总规模和新增规模。加强对城乡建设用

地的供给控制和需求引导，各项新增城乡建设用地要优先利用空闲、废弃、闲置、低效土地。统筹城乡土地利用，加强建设用地内部挖潜，优化建设用地内部结构和城乡建设用地格局。到 2020 年，全区城乡建设用地规模控制在 12288.5 公顷以内，新增城乡建设用地控制在 1004.0 公顷以内。

——科学保障重点区域用地。按照统筹城乡与区域用地的要求，推进城区经济升级发展。在建设用地安排上，“优先中心，优化两区，突出两片，支持多点”，优先保障中心城区建设用地需求，优化保障高新技术产业开发区、辽河口生态经济区的发展，突出保障新生、曙光街道的城镇建设，支持保障新农村建设中确定的中心村和美丽示范村的合理需求，促进城镇村体系有序发展。

——合理配置城镇工矿用地。集约配置城镇工矿用地，促进城镇工矿连片开发、规模经营、集聚发展，提高城镇工矿用地的集聚效益和辐射能力。新增城镇用地向中心城区、各街道的城镇镇区集中布局，推动新型城镇化建设；新增工矿用地向各类产业园区集中，推进石油天然气装备制造产业、石油加工及润滑油产业和战略性新兴产业等产业集群建设。到 2020 年，全区城镇工矿用地规模控制在 9457.9 公顷以内，新增城镇工矿用地控制在 994.0 公顷以内。

——整合规范新农村建设用地。围绕宜居乡村建设，优先保障美丽示范村、宜居达标村建设用地。新建农村住宅尽量利用存量建设用地和村内空闲地，不占或少占农用地特别是耕地。鼓励农村住宅、村办企业向建制镇和中心村集中，合理安排农村民生用地和乡村旅游用

地，引导农村居民点有序布局。从严控制农民超用地标准建房，村内有空闲地、原有宅基地已达标的，不再安排新增宅基地。结合城乡建设用地增减挂钩，推动农村居民点用地由自然形态向规划形态转变。到 2020 年，全区农村居民点用地规模控制在 2830.6 公顷以内，新增农村居民点用地控制在 10.0 公顷以内。

## （二）保障必要基础设施用地

——优先保障交通水利用地。不断完善以公路和铁路运输方式为主的交通基础设施，重点保障沈阳西部工业走廊三台子至渤海铁路、沟海铁路等铁路项目和盘锦兴隆台—于楼快速干道、营盘线加宽改造工程、城市二环路等公路项目建设；按照“一轴、四横、六纵、多节点”的总体布局推进水利设施建设，重点保障大、小凌河防洪工程，辽河流域险工险段治理，万金滩水库等水利项目建设。到 2020 年，全区新增交通运输用地控制在 30.0 公顷以内，新增水利设施用地控制在 45.0 公顷以内。

——科学保障能源环保用地。以清洁、高效利用能源为导向，鼓励支持大型能源项目和区域电力供给项目建设，重点保障盘锦热电厂新建工程、国家电网输变电工程、城中 66 千伏输变电工程、盘锦西环 66 千伏输变电工程等能源项目建设，完善区域能源网络体系。加强污染源源头控制，深化水、气、声等污染治理，逐步建立健全环境保护设施均等化服务网络，加快宜居宜业宜游新城区建设步伐，重点保障城市垃圾填埋场、城镇污水处理厂、疫病畜禽无害化处理等环保项目建设。

——合理保障采矿旅游用地。依据矿产资源状况和矿产资源开发利用规划，推进采矿业发展，保障必要的采矿用地需求，重点保障辽河油田勘探开发产能建设工程用地。立足兴隆台区地域特色、文化传承和自然资源，坚持生态旅游为基础，以辽河艺术区为核心，全面整合湿地、乡村、文化等旅游资源，重点保障鼎翔旅游区、辽河艺术区、辽河石油主题公园等项目建设。到 2020 年，全区新增采矿用地规模控制在 3.0 公顷以内，新增风景名胜设施用地控制在 9.0 公顷以内。

### （三）强化中心城区用地控制

——中心城区规划控制范围。按照强化中心城区土地利用控制的要求，结合城市总体规划，确定中心城区的规划控制范围，具体包括兴海街道全部和兴盛街道西部区域。2014 年末，中心城区规划控制范围总面积为 13599.0 公顷，中心城区现状建设用地规模为 6772.0 公顷，人均建设用地为 215.0 平方米。

——中心城区城市开发边界。以中心城区的允许建设区和有条件建设区为基础，依据城市总体规划，结合城市空间结构、城市规模和资源环境限制条件，将中心城区的建设用地扩展边界划定为城市开发边界，以优化城市布局和形态，防止城市无序扩张。城市开发边界一经划定，不得擅自更改和突破。到 2020 年，中心城区城市开发边界内土地面积为 9670.0 公顷。

——中心城区建设用地规模。根据中心城区建设用地的适宜性，结合城市规划确定的建设用地范围和上级下达的新增城镇用地指标，合理确定中心城区用地规模。到 2020 年，中心城区新增建设用地规

模控制在 756.0 公顷以内，中心城区建设用地规模控制在 7528.0 公顷以内，人均建设用地控制在 180.0 平方米以内。

——中心城区土地用途管制。根据区域土地利用现状、土地适宜性和未来土地利用方向，将中心城区土地划分为基本农田保护区、一般农地区、林业用地区、城镇建设用地区、村镇建设用地区、独立工矿用地区、生态环境安全控制区 7 类土地用途区，按照土地用途管制规则实行差别化用途管制。其中，基本农田保护区面积为 2096.0 公顷，一般农地区面积为 2596.0 公顷，林业用地区面积为 68.0 公顷，城镇建设用地区面积为 7575.0 公顷，村镇建设用地区面积为 218.0 公顷，独立工矿用地区面积为 17.0 公顷，生态环境安全控制区面积为 121.0 公顷。

——中心城区用地空间管制。结合规划期内建设用地的扩展态势，划定建设用地规模边界、扩展边界和禁建边界，将中心城区规划控制范围内的全部土地划分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区，按照城乡建设用地空间管制规则实行差别化空间管制。其中，允许建设区面积为 7528.0 公顷，有条件建设区面积为 2142.0 公顷，限制建设区面积为 3808.0 公顷，禁止建设区面积为 121.0 公顷。

#### **（四）推进建设用地集约利用**

——严格控制建设用地规模。按照上级下达的建设用地总量指标和增量指标，强化节约集约用地，统筹各类、各业、各区域土地利用，合理安排建设项目，不断提高土地集约利用水平，促进全区国民经济实现升级发展。到 2020 年，全区建设用地总规模控制在 13779.4 公

顷以内，新增建设用地规模控制在 1089.0 公顷以内。

——加强建设用地时序控制。强化土地利用年度计划对新增建设用地时序控制，重点做好城镇工矿用地和交通、水利、能源等基础设施用地的年度用地计划。根据土地利用总体规划确定建设用地控制指标和分类用地指标，加强各行业、各部门规划协调，统筹安排建设用地的供应规模与时序。

——大力盘活存量城乡用地。完善农村低效建设用地退出机制，通过农村建设用地整理复垦，全区力争实现农村低效建设用地退出规模不低于 200.0 公顷。推进农村建设用地整理，逐步扩大城乡建设用地增减挂钩规模和范围，全区力争形成城乡建设用地增减挂钩指标 50.0 公顷。积极改造旧城区、旧工矿和“城中村”，全区力争通过城镇低效用地再开发释放存量建设空间 30.0 公顷。积极引导工矿废弃地复垦利用，全区力争通过工矿废弃地复垦形成工矿废弃地复垦利用指标 180.0 公顷，重点用于城镇建设。

——规范开发园区集约用地。高新技术产业开发区、辽河口生态经济区及各街道确定的工业集中区用地要纳入城镇用地管理。鼓励产业用地向工业集中区集聚，严格按照国家和省的相关规定，限定工业集中区土地的投资强度和工业建设项目非生产性建设用地比例，严格按照集约用地指标加强审核，促进工业集中区集约用地。工业项目的建筑容积率、建筑密度等土地使用标准要符合相关标准或规定，并严格控制工业项目内的行政办公和生活服务设施用地面积。

## 五、土地生态建设与保护

### （一）稳定土地生态空间

——设定国土生态安全屏障。优先布局生态安全屏障用地，维护河流水面、滩涂等主要水体的生态过程连续性和生态系统完整性，构建以自然保护区、森林公园等为生态源区，以农田、滩涂为支撑，以河流、林带等生态廊道为联结带的生态网络安全体系，充分发挥兴隆台区作为盘锦市主城区西部重要生态屏障的生态保育功能。

——强化生态保护红线管控。以确保区域生态安全为底线，对生态功能高、生态敏感度高、生态系统脆弱的区域设置生态保护红线，严格实施生态保护红线区域用地管控。到 2020 年，全区生态保护红线区域面积保持在 15102.0 公顷以上。生态保护红线区域内的各项土地利用活动必须符合保护自然资源、旅游资源、历史文化遗产、饮用水水源和维护生物多样性等要求，禁止在生态保护红线区域内砍伐、放牧、捕捞、开荒、采矿、挖沙、取土以及从事与其功能定位不相符的建设与开发活动。

——严格保护基础性生态用地。在强化耕地保护的同时，推进以梨、葡萄等为主的果园建设，积极培育兴隆台区特色果品生产基地，适当增加园地面积；强化对新生街道南部和东郭街道西南部林地集中保护，充分利用荒滩等宜林地植树造林，增加有林地面积；适度改造宜牧荒草地，逐步增加牧草地数量，稳步提高牧草地质量。到 2020 年，全区园地、林地、牧草地面积分别保持在 242.7 公顷、4290.0 公顷、1203.0 公顷以上。以湿地、林地、农田、水面为重点，维护生态

斑块和生态廊道的整体功能，充分发挥农用地的生产、生态、景观和间隔功能，提高生态功能用地比例。到 2020 年，基础性生态用地占全区土地面积的比例保持在 80% 以上。

——打造城乡绿色生态空间。因地制宜调整农用地、建设用地和生态用地布局，逐步形成结构合理、功能互补的城乡绿色生态空间。在城镇工矿用地和农村居民点用地周围，合理配置绿色生态隔离带；在交通干道、河流两侧布置适宜宽度的防护林，形成绿色生态廊道。各类建设用地布局要避开生态敏感地区，新增建设用地规模要控制在区域资源环境承载力之内，确保经济发展与生态建设相协调。

## **（二）强化土地生态建设**

——扩大并巩固生态退耕成果。巩固林区内不稳定耕地的退耕还林成果，巩固并适度扩大沿河、沿海地区不稳定耕地的退耕还湿成果，建立促进生态改善、农民增收和经济发展的长效机制，保障生态屏障网络健康，切实提高退耕还湿的生态效益。到 2020 年，全区安排退耕还湿 300.0 公顷。

——恢复工矿废弃地生态功能。有计划有步骤地复垦工矿废弃地，推进工矿废弃地的生态环境恢复治理，着力治理改造废弃采矿用地；改进土地复垦的生物技术和工程措施，对复垦后的土地宜农则农，宜园则园，宜林则林，优先恢复为耕地和林地，提高土地生态系统的自我修复能力。

——加强退化污染土地防治。加大土地退化防治力度，对西南部沿海区域要综合运用水利、农业、生物以及化学措施，防治土地盐碱

化，对中部和东部城市周边区域要严格禁止未达标污水灌溉农田，积极防治土地污染。

## 六、土地用途与空间管制

### （一）土地用途分区管制

——基本农田保护区。区域面积 6741.1 公顷，其中基本农田 6404.0 公顷。区内土地主要用作基本农田和直接为基本农田服务的农田道路、水利、农田防护林及其他农业设施用地；区内现有非农建设用地和其他零星农用地应当整理、复垦或调整为基本农田，规划期间确实不能整理、复垦或调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积；禁止占用区内土地进行非农建设，禁止在基本农田保护区内建房、建窑、建坟、挖砂、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动；禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

——一般农地区。区域面积 5899.5 公顷。区内土地主要为耕地、园地、畜禽养殖地和直接为农业生产服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其他农业设施用地；区内现有非农建设用地和其他零星农用地应当优先整理、复垦或调整为耕地、园地，规划期间确实不能整理、复垦或调整的，可保留现状用途、但不得扩大面积；禁止占用区内土地进行非农建设，不得破坏、污染和荒芜区内土地。

——林业用地区。区域面积 720.0 公顷。区内土地主要用于林业生产，以及直接为林业生产和生态建设服务的营林设施；区内现有非农建设用地应当按其适宜性调整为林地或其他类型的营林设施用地，规划期间确实不能调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积；区内

耕地因生态建设和环境保护需要可转为林地；未经批准，禁止占用区内土地进行非农业建设，禁止占用区内土地进行毁林开垦、采石、挖沙、取土等活动。

——城镇村建设用地区。区域面积 9351.0 公顷。区内土地主要用于城镇、农村居民点建设，须符合经批准的建制镇、村庄和集镇规划；区内城镇村建设应优先利用现有低效建设用地、闲置地和废弃地；区内农用地在批准改变用途之前，应当按现用途使用，不得荒芜。

——独立工矿用地地区。区域面积 1595.6 公顷。区内土地主要用于采矿业以及其他不宜在居民点内安排的工业用地；区内土地使用应符合经批准的工矿建设规划；区内因生产建设挖损、塌陷、压占、污染等损毁的土地应及时复垦；区内建设应优先利用现有低效建设用地、闲置地和废弃地；区内农用地在批准改变用途之前，应当按现用途使用，不得荒芜。

——风景旅游用地区。区域面积 44.1 公顷。区内土地主要用于旅游、休憩及相关文化活动；区内土地使用应当符合风景旅游区规划；区内影响景观保护和游览的土地，应在规划期间调整为适宜的用途；在不破坏景观资源的前提下，允许区内土地进行农业生产活动和适度的旅游设施建设；严禁占用区内土地进行破坏风景旅游资源的生产建设活动。

——生态环境安全控制区。区域面积 879.7 公顷。区内土地以生态建设和环境保护为主导用途；区内土地使用应符合经批准的相关规划；区内影响生态环境安全的土地，应在规划期间调整为适宜的用途；

区内土地严禁进行与生态环境建设与保护无关的开发建设活动，原有的各种生产、开发活动应逐步退出。

——自然与文化遗产保护区。区域面积 14028.2 公顷。区内土地主要用于保护具有特殊价值的自然和文化遗产；区内土地使用应符合经批准的保护区规划；区内影响景观保护的用地，应在规划期间调整为适宜的用途；不得占用保护区核心区的土地进行新的生产建设活动，原有的各种生产、开发活动应逐步退出。严禁占用区内土地进行破坏景观、污染环境的开发建设活动。

## （二）建设用地空间管制

——允许建设区。区域面积为 10946.6 公顷，区内土地主导用途为城镇、村庄、工矿建设发展空间。区内新增城乡建设用地受规划指标和年度计划指标约束，应统筹增量与存量用地，促进土地节约集约利用；规划实施中，在允许建设区面积不改变的前提下，其空间布局形态可依程序进行调整，但不得突破城乡建设用地扩展边界。

——有条件建设区。区域面积为 2451.9 公顷，区内土地为建设用地弹性布局的空间。区内土地符合规定的，可依程序办理建设用地审批手续，同时相应核减允许建设区用地规模；规划期内城乡建设用地扩展边界原则上不得调整，如需调整按规划修改处理，严格论证，并报规划审批机关批准。

——限制建设区。区域面积为 60222.4 公顷，区内土地主导用途为农业生产空间，是开展土地整治和基本农田建设的主要区域；区内严格限制建制镇、村庄新增建设，合理控制新增基础设施和独立建设

项目用地。

——禁止建设区。区域面积为 14907.9 公顷，区内土地主导用途为生态与环境保护空间，严格禁止与其主导功能不相符的各项建设活动；除法律、法规另有规定外，禁止建设区范围不得调整。

## 七、土地整治重点安排

### （一）深化土地综合整治

——高标准基本农田建设。通过完善土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田林网等农田基础设施，大力开展高标准基本农田建设，改善农村生产生活条件和生态环境，增加有效耕地面积，提高耕地质量。高标准基本农田建设重点区域位于新生街道和曙光街道。到 2020 年，全区力争全面完成上级下达的高标准基本农田建设任务。

——农村建设用地整理。结合田、水、路、林、村综合整治，推进农村建设用地整理，促进农村建设用地节约集约利用。农村建设用地整理重点区域位于新生街道和东郭街道。到 2020 年，农村建设用地退出规模力争达到 200.0 公顷以上，增减挂钩拆旧区整理复垦规模力争达到 50.0 公顷。

——城镇低效用地再开发。积极开展旧城区低效用地更新改造，在明晰土地产权、确保改造前后土地权利人利益不受损前提下，重点治理基础设施落后、“城中村”和与城镇功能定位不符的旧城区，不断完善旧城区基础设施和公共服务设施，提升旧城区的集约用地水平和人口承载能力。城镇低效用地再开发的重点区域位于兴海街道的中华路以东、芳草路以西区域。到 2020 年，全区力争再开发城镇低效

用地 30.0 公顷以上。

——工矿废弃地复垦利用。按照全面恢复土地生产功能、改善生态环境的目标要求，科学调查、评价工矿废弃地的类型、分布与规模，合理确定复垦土地的用途，复垦后的土地宜耕则耕，宜园则园，宜林则林，鼓励复垦土地的综合利用。工矿废弃地复垦重点区域位于新生街道和东郭街道。到 2020 年，全区废弃盐田退出规模力争达到 669.0 公顷，工矿废弃地复垦利用规模力争达到 180.0 公顷以上。

——宜耕后备土地资源开发。在保护和改善生态环境的前提下，依据土地适宜性条件，有计划有步骤地推进宜耕后备土地资源开发。宜耕后备土地资源开发的重点区域位于东郭街道。到 2020 年，全区通过宜耕后备土地资源开发补充耕地面积达到 150.0 公顷以上。

## （二）推进城乡增减挂钩

——合理安排增减挂钩规模。按照城乡用地一体化的要求和因地制宜、科学规划、统筹实施、权责挂钩的原则，积极开展城乡建设用地增减挂钩，推进农村建设用地整理，促进农村居民点适度集聚，提高农村建设用地的利用效率，为新农村建设和城镇发展腾挪空间。到 2020 年，全区力争形成挂钩指标 50.0 公顷，其中 15.0 公顷用于拆旧区农户的集中安置，35.0 公顷用于保障城镇发展。

——明确增减挂钩重点区域。城乡建设用地增减挂钩的拆旧区以经济条件较好的零散农村居民点为主，因地制宜，量力而行，不得违背农民意愿强拆强建，其重点区域位于曙光街道、新生街道和东郭街道；城乡建设用地增减挂钩的建新安置区主要安排在拆旧区邻近的中

心村，腾挪出的建设用地指标主要在城镇工矿用地指标紧缺的城镇和园区使用，其重点区域位于兴盛街道和兴海街道等。

## 八、规划实施保障措施

——深化落实规划管理共同责任。建立耕地保护和节约集约用地责任考核体系，把严格保护耕地、节约集约用地纳入经济社会发展评价和干部政绩考核指标。区乡级政府要将耕地保有量、基本农田保护面积、补充耕地数量和质量、节约集约用地等指标作为规划实施绩效考核的重要内容，政府主要负责人要对本行政辖区内的耕地保护和节约集约用地负总责，政府各相关部门要各司其职、密切协作，落实土地规划管理共同责任。

——深化多规融合相互协调衔接。积极探索完善有利于各类空间性规划协调衔接的工作路径、协作机制，以第二次土地调查成果、土地利用总体规划和城镇总体规划为基础，加快划定永久基本农田、城镇开发边界和生态保护红线，推进“多规合一”。区乡级政府及有关部门编制城乡建设、产业发展、基础设施建设、矿产资源开发利用、生态建设和环境保护等相关规划，应当与土地利用总体规划相衔接，必须符合经济社会发展规划、主体功能区规划和保护耕地、节约集约用地要求，必须符合土地利用总体规划确定的用地规模和总体布局安排。严格依据土地利用总体规划，从严审查各类规划的用地规模和标准，切实落实土地用途管制制度。凡不符合土地利用总体规划和年度计划安排的，必须及时调整和修改，核减用地规模。

——加强规划实施管理制度建设。强化规划实施管理，严格执行

土地利用计划管理、建设项目用地预审管理、土地用途管制、建设用地空间管制、节约集约用地管理等规划实施管理制度，切实发挥规划对土地利用的统筹管控作用。建立规划修改评价机制，修改土地利用总体规划必须提交规划实施评估报告，经认定后方可开展规划修改；严禁通过擅自修改下级土地利用总体规划，扩大建设用地规模和改变建设用地布局，降低耕地保有量和基本农田保护面积；符合法定条件，确需改变和占用永久基本农田的，必须报国务院批准。

——完善耕地保护政策和机制。健全耕地保护补偿制度，实行保护责任与财政补贴相挂钩，充分调动农民保护耕地的积极性与主动性。加强和改进耕地占补平衡，拓宽“补改结合”等耕地占补平衡新途径，探索将通过农用地整理增加的耕地作为占补平衡补充耕地的指标。综合运用多种政策平台，多措并举，严格落实耕地占一补一、占优补优，强化耕地占补平衡实施监管，确保补充数量质量双到位。以提高耕地产能为目标，完善配套政策措施，全面推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用。实施耕地质量保护与提升行动，加强耕地内在质量建设，实现“藏粮于地”。要依据土地利用总体规划，编制实施区级土地整治规划，大力推进高标准基本农田建设。

——健全土地节约集约利用机制。加强建设用地总量控制，降低经济社会发展对土地资源的依赖，单位地区生产总值建设用地使用面积降低 20% 以上。逐步健全闲置和低效用地的利用调节机制，充分运用价格杠杆抑制多占、滥占和浪费土地现象。全面实行城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩、城镇建设用地增加规模与吸纳农业

转移人口落户数量相挂钩的政策。建立城镇低效用地再开发激励机制，规范推进工矿废弃地复垦利用和低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用，严禁随意侵占或破坏林地、草地等生态用地。

——加大土地生态建设保护力度。各项建设要避让优质耕地、河道滩涂、优质林地，严格保护河流、湿地等自然生态用地。实施建设用地减量化管理，把节约放在优先位置，进一步严格土地用途管制和城乡建设用地空间管制，控制耕地、园地、林地等转为建设用地，以最少的土地资源消耗支撑经济社会持续发展。把生态文明建设放在突出位置，按照生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总要求，优化国土空间开发格局，统筹协调城乡结构和空间布局，继续推进生态退耕和天然林保护，加快实施土地综合整治，统筹管护和利用滩水田林，全面推进生态保护和修复，促进各类自然生态系统安全稳定。