

平安镇土地利用总体规划  
(2006-2020 年)  
调整方案

平安镇人民政府

二〇一八年一月

# 目 录

一、总则 .....	1
(一) 指导思想 .....	1
(二) 调整原则 .....	2
(三) 调整范围 .....	3
二、规划指标调整 .....	3
(一) 耕地和基本农田保护任务 .....	3
(二) 建设用地控制指标 .....	4
(三) 其他规划调控指标 .....	4
三、土地利用结构和布局优化 .....	4
(一) 合理调整土地利用结构 .....	4
(二) 优化土地利用空间布局 .....	6
四、永久基本农田划定方案 .....	8
(一) 永久基本农田划定方案 .....	8
(二) 永久基本农田保护红线 .....	9
五、城镇开发边界划定方案 .....	9
六、土地利用重点安排 .....	10
(一) 土地整治重点工程 .....	10
(二) 重点建设项目用地保障 .....	10

七、各类用途管制分区调整 .....	11
(一) 土地用途分区 .....	11
(二) 建设用地管制区 .....	12
八、规划实施保障措施 .....	13
(一) 强化规划自上而下控制 .....	13
(二) 完善耕地和基本农田保护政策和机制 .....	13
(三) 建立节约集约用地的激励机制 .....	14
(四) 健全规划实施的公众参与制度 .....	14
(五) 加大土地生态建设保护力度 .....	15
附表 1 土地利用主要调控指标调整情况表 .....	16
附表 2 调整后的土地利用结构调整表 .....	17
附表 3 耕地保有量情况表 .....	18
附表 4 新增重点建设项目表 .....	19
续附表 4 新增重点建设项目表 .....	20
附表 5 土地用途分区表 .....	21

# 平安镇土地利用总体规划 (2006-2020 年) 调整方案

为更好地保障平安镇“十三五”时期经济社会发展，进一步强化耕地和基本农田保护，推进土地节约集约利用，加快城乡统筹发展、新农村建设和生态文明建设，根据《盘锦市大洼区土地利用总体规划（2006—2020 年）调整方案》（以下简称《上级方案》），对《平安镇土地利用总体规划（2006—2020 年）》（以下简称《规划》）进行调整完善。本调整方案基期年为 2014 年，规划目标年为 2020 年。本调整方案未涉及的部分按照《规划》执行，与《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空间管制、规划各项建设和统筹土地利用的基本依据。

## 一、总则

### （一）指导思想

全面贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会及十九大精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，统筹推进“五位一体”总体布局，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、共享的发展理念，着力推进土地供给侧结构性改革，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，坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，大力推进城乡一体化、新型工业化、农业现代化、环境生态化，优化土地利用结构和布局，提高规划的现势性和可操作性，保障各项发展战略得以顺利实施。

## **（二）调整原则**

1.总体稳定、局部微调。坚持《规划》确定的指导原则、目标和主要任务基本不变，继续深入实施《规划》确定的土地分区引导原则和实施管理制度。落实《上级方案》下达的耕地和基本农田保护任务，优化建设用地和生态用地布局，切实提高规划的科学性和可操作性，维护规划的权威性和严肃性。

2.应保尽保、量质并重。根据第二次土地资源调查查明增加的耕地，除根据相关规划需要占用的外，均予以保护；优质耕地除实施国家、省、市重大发展战略以及“十三五”重点建设项目难以避让的外，均可划入基本农田，实行永久保护，确保上级规划下达的耕地和基本农田保护任务能够得到有效落实。

3.节约集约、优化结构。按照坚定不移地推进节约集约用地的总体要求，遏制建设用地低效扩张，有效控制建设用地总量，适当增加新增建设用地规模，保障新型城镇化用地需求；统筹增量与存量建设用地，合理调整优化建设用地结构和布局，提升人

居环境水平，优化国土空间开发格局。

4.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，增强规划调整完善工作的针对性和实效性，重点做好耕地和基本农田调整、建设用地结构与布局优化、生态用地保护与建设，制定完善政策措施，切实解决影响耕地保护、节约集约用地、生态文明建设和科学发展的突出问题。

5.加强协调、充分衔接。坚持科学论证、标准统一、民主决策，强化与国民经济和社会发展规划、城乡规划、环境保护、水利、交通、旅游等相关专项规划的协调，做好与上级规划充分衔接。

### **（三）调整范围**

规划调整范围与《规划》范围一致，包括小房村、新鑫村、哈吧村、平一村、大房村、大亮村、平房村、建设村、新屯村、曹蔡村等 10 个行政村在内的全部土地，土地总面积 5670.7 公顷。

## **二、规划指标调整**

### **（一）耕地和基本农田保护任务**

严格落实《上级方案》下达的耕地保有量和基本农田保护任务，到 2020 年，耕地保有量不低于 3776.9 公顷；基本农田保护

面积不低于 3401.2 公顷。

## **（二）建设用地控制指标**

贯彻落实《上级方案》下达的建设用地规模调控指标，严控总量，用好增量，盘活存量，增加流量，合理调整建设用地结构，统筹安排各类新增建设用地指标，有效调控建设用地总规模和新增建设用地规模。到 2020 年，安排新增建设用地规模 9.8 公顷，建设用地总规模控制在 676.2 公顷以内，城乡建设用地规模控制在 548.3 公顷以内，城镇工矿用地规模控制在 30.4 公顷以内，交通水利及其他建设用地规模控制在 127.9 公顷以内，人均城镇工矿用地不超过 107 平方米。

## **（三）其他规划调控指标**

因地制宜增加园地，加强林地保护和建设，到 2020 年，全镇园地、林地分别为 20.0 公顷和 256.0 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，全镇新增建设用地占农用地和耕地分别控制在 9.4 公顷和 9.2 公顷以内，土地整治补充耕地 160.0 公顷。

# **三、土地利用结构和布局优化**

## **（一）合理调整土地利用结构**

### **1. 总体方案**

按照稳定农用地、严格控制建设用地、合理开发其他土地、不断提高土地利用的原则，调整全镇土地利用结构。至 2020 年，农用地规模 4844.2 公顷，建设用地规模 676.2 公顷，其他土地规模 150.3 公顷。

## 2.具体方案

### (1) 农用地

**耕地：**至 2020 年面积为 3776.9 公顷，占土地总面积的 66.61%。

**园地：**至 2020 年面积为 20.0 公顷，占土地总面积的 0.35%。

**林地：**至 2020 年面积为 256.0 公顷，占土地总面积的 4.52%。

**其他农用地：**至 2020 年面积为 791.3 公顷，占土地总面积的 13.95 %。

### (2) 建设用地

**城镇工矿用地：**到 2020 年面积为 30.4 公顷，占土地总面积的 0.54%。

**农村居民点：**到 2020 年面积为 517.9 公顷，占土地总面积的 9.13%。

**交通水利及其他建设用地：**到 2020 年面积为 127.9 公顷，占土地总面积的 2.26%。

### （3）其他土地

**水域：**至 2020 年面积为 148.6 公顷，占土地总面积的 2.62%。

**自然保留地：**至 2020 年面积为 1.7 公顷，占土地总面积的 0.03%。

## （二）优化土地利用空间布局

### 1.总体方案

围绕全镇经济社会发展“十三五”规划及相关规划，以资源环境承载力为基础，优化生产、生活、生态空间布局。在节约集约用地前提下，推进建设用地向镇域中心的平一村、大房村、大亮村以及南部的建设村集中；结合土地整治和高标准农田建设，引导耕地和基本农田向东部和北部集中；保持生态用规模和布局基本稳定，科学提高生态用地质量。

### 2.具体方案

#### （1）农用地布局

严格落实《上级方案》下达的耕地保护任务，在现有耕地保有量基础上，追加耕地保护任务 263.9 公顷，同时依据第二次土

地资源调查和各村耕地后备资源调查成果，科学分解耕地保护任务，促进耕地向北部的大房村、小房村集中；严格控制大亮村、平一村等重点发展地区新增建设对耕地的占用，合理引导农业结构调整向着有利于增加耕地的方向进行，促进耕地布局的进一步优化。

在落实基本农田保护任务和保持现有基本农田布局总体稳定的前提下，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，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。将现有基本农田中的非耕地、“十三五”期间重点建设项目占用的基本农田调出，主要分布在大亮村、平一村、建设村、大房村等，同时在小房村、新鑫村、哈吧村、平房村的部分优质耕地划入基本农田。

规划调整中，园地、林地和其他农用地布局在总体稳定的前提下，按照适宜性原则，集中布置，充分发挥农用地的生产、生态、景观和间隔功能，逐渐形成结构合理、功能互补的绿色开敞空间。

## （2）建设用地布局

“十三五”期间，平安镇紧紧围绕社会经济发展目标，积极调整经济社会发展思路，合理调整建设用地布局，按照布局集中、产业集聚、用地集约的原则，依托区位和资源优势，大力推

进新型工业化、城乡一体化、农业现代化建设，积极发展生态工业和服务业，加快产业升级，逐步实现镇域经济工业化，以工业化促进小城镇建设。新增建设用地主要布局在大亮村、大房村、平一村、建设村等。

### （3）生态用地布局

以资源环境承载力评价为基础，加强与新型城镇化、城镇体系规划、生态环境等相关规划协调衔接，加强区域内水域、耕地、林地等基础性生态用地的保护。“十三五”期间，稳定东部大辽河水面及其周边滩涂等湿地面积；严格控制东北部小房村、新鑫村、大房村等区域的耕、园地、林地等具有生态功能的农用地比重，充分发挥基础性生态用地的生产及生态效益，推进区域生态文明建设。至 2020 年，耕地、园地、林地、河流水面、滩涂等基础性生态用地比重不低于 74 %。

## 四、永久基本农田划定方案

### （一）永久基本农田划定方案

按照永久基本农田划定的有关规定和标准，全面落实永久基本农田保护任务。规划期内，全镇共划定永久基本农田 3401.2 公顷，与现行规划确定的基本农田保护任务相比，减少了 57.8 公顷。永久基本农田划定与农村土地承包经营权确权登记颁证工

作相结合，实现上图入库，落实到户，确保划足、划优、划实，实现定量、定质、定位将基本农田落实到土地用途区及图斑地块和承包农户。划定后的永久基本农田数量、平均质量等别、集中连片程度均有所提高。

## **（二）永久基本农田保护红线**

根据永久性基本农田划定方案，将永久性基本农田落实到具体地块，在统筹耕地保护、城镇发展和生态建设基础上，将基本农田图斑界线划定永久基本农田保护红线，对红线内永久基本农田实行最严格的保护制度，明确保护责任，严格监督管理。永久基本农田保护红线圈定范围 3401.2 公顷，主要分布在哈吧村、新屯村、大房村、新鑫村等。

## **五、城镇开发边界划定方案**

在资源环境承载力和建设用地适宜性、限制性评价基础上，将规划调整后的规模边界和扩展边界作为全镇的城镇开发边界。城镇开发边界在划定过程中避让了永久基本农田和生态保护红线，同时充分利用线性基础设施和自然地物边界，并与主体功能区规划、城市总体规划、城镇体系规划等相关规划协调衔接。城镇开发边界圈定范围 665.5 公顷，主要集中分布在大亮村、大房村、平一村、建设村等。通过城镇开发边界的划定，将构建科学合理的城镇发展格局，实现各区域用地规模控制，引导城镇用地

向资源环境承载力较高的区域布局，使城镇用地布局与区域经济发展和产业布局紧密衔接。

## **六、土地利用重点安排**

### **（一）土地整治重点工程**

积极推进高标准农田建设，通过完善农田水利、田间道路、农田林网等基础设施，全面提高耕地质量，加快传统农业向现代农业转化；积极引导工矿废弃地复垦利用，推进农村建设用地整理，在保障城镇发展的同时，逐步引导偏远村屯人口向中心镇、村集中；鼓励现有城镇建设用地深度利用，推进城镇低效用地再开发，盘活存量建设用地，释放存量建设用地空间，提高土地节约集约利用水平；以增加有效耕地面积、提升耕地质量、提高土地利用率为重点，落实耕地占补平衡和改善生态环境为重点，适度开发宜耕后备资源，至 2020 年通过土地综合整治补充耕地 160.0 公顷。

### **（二）重点建设项目用地保障**

严格落实国家、省、市、区安排的重大基础设施项目用地；同时，按照合理布局、经济可行、控制时序的原则，结合交通、水利等部门相关规划，统筹安排镇、村基础设施建设，为全镇经济社会持续平稳发展奠定基础。规划调整在保障现有基础设施项

目基础上，共新增重点项目 26 项，其中增加水利设施项目 7 项、能源项目 11 项、交通项目 2 项、环保项目 2 项、其他项目 4 项。

## **七、各类用途管制分区调整**

为优化配置各类土地资源，满足“十三五”期间全镇经济发展、资源保护和生态建设对土地资源供给和利用的要求，对土地用途分区和建设用地管制分区的规模和布局进行相应调整，各土地用途区和建设用地管制区管制规则不变。

### **（一）土地用途分区**

#### **1.基本农田保护区**

区域面积 3881.7 公顷，占土地总面积的 68.45%，主要分布在哈吧村、新屯村、大房村、新鑫村等。

#### **2.一般农地区**

区域面积 787.2 公顷，占土地总面积的 13.88%，主要分布在哈吧村、曹蔡村、建设村、大亮村、大房村、新鑫村等。

#### **3.城镇建设用地区**

区域面积 8.9 公顷，占土地总面积的 0.16%，主要分布在平一村、大亮村等。

#### **4.村镇建设用地区**

区域面积 517.8 公顷，占土地总面积的 9.13%，各个村均有分布，重点分布在建设村、平房村、大房村、小房村等。

#### **5.独立工矿区**

区域面积 21.6 公顷，占土地总面积的 0.38%，主要分布在哈吧村、曹蔡村、新屯村、建设村、平房村等。

#### **6.林业用地区**

区域面积 26.2 公顷，占土地总面积的 0.46%，主要分布在小房村、新鑫村、曹蔡村、新屯村、建设村、平房村等。

#### **7.其他用地区**

区域面积 427.3 公顷，占土地总面积的 7.54%，各个村均有分布。

### **（二）建设用地管制区**

#### **1.允许建设区**

区域面积 548.3 公顷，占土地总面积的 9.67%。各个村均有分布，新增建设用地主要布局在大亮村、大房村、平一村、建设村。

## **2.有条件建设区**

区域面积 117.2 公顷，占土地总面积的 2.07%。主要分布在大亮村、大房村、平一村、建设村、新屯村、曹蔡村等。

## **3.限制建设区**

区域面积 5005.2 公顷，占土地总面积的 88.26%，各个村均有分布。

# **八、规划实施保障措施**

## **（一）强化规划自上而下控制**

严格遵循规划自上而下逐级控制、下级规划必须服从上级规划的原则，切实落实上级规划确定的各项土地利用控制指标、空间布局、空间管制制度和差别化土地利用调控政策。优化土地利用结构和空间布局，确保上级规划确定的各项土地利用任务得以落实。

## **（二）完善耕地和基本农田保护政策和机制**

健全耕地保护补偿制度，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，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，严格耕地占补平衡实施监管，坚决防止补充数量质量不到位的问题。以提高耕地产

能为目标，总结地方经验、完善政策措施，全面推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用工作。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”。

### **（三）建立节约集约用地的激励机制**

建立节约集约用地考核机制，奖励完成节约集约用地目标的用地行为，实行土地利用年度计划指标下达和节约集约利用水平相挂钩；充分运用价格机制抑制多占、滥占和浪费土地现象，提高建设用地的取得、使用、保有成本和违法用地成本；实行有利于节约集约用地的税收优惠政策，加大闲置、低效以及批而未供的税费调节力度，鼓励盘活存量建设用地，促进建设用地向节约集约高效利用方向流转。

### **（四）健全规划实施的公众参与制度**

规划实施要扩大公众参与，增强规划实施的公开性和透明度。规划调整中，具体土地利用安排和土地整治活动，必须进行专家论证、公示、公开听证，广泛听取公众和利益土地权利人意见。

建立土地规划信息可查询制度。充分利用各种媒体，向社会公开规划调整方案、规划实施措施和规划实施情况等信息，充分发挥广大群众和社会舆论对规划实施情况的监督作用，不断提高土地利用总体规划的社会认知度。

## **（五）加大土地生态建设保护力度**

各项建设要避让优质耕地、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建设用地空间管制，以最少的土地资源消耗支撑经济社会持续发展。在土地利用总体规划实施管理中，把生态文明建设放在突出位置，优化国土空间开发格局，统筹协调城乡建设用地结构和空间布局，科学布局生产、生活和生态空间，促进形成合理的土地利用空间布局。加快实施土地综合整治，按照宜耕则耕、宜林则林、宜荒则荒的原则，全面做好保护和修复，促进各类自然生态系统安全稳定。

附表 1

土地利用主要调控指标调整情况表

单位：公顷

指 标	调整前 2020 年	2014 年	调整后 2020 年
<b>总量指标（公顷）</b>			
耕地保有量	3513.0	3776.9	3776.9
基本农田保护面积	3459.0	3459.0	3401.2
园地面积	20.0	0.2	20.0
林地面积	38.0	26.6	256.0
牧草地面积			
建设用地总规模	621.0	675.0	676.2
城乡建设用地规模	535.0	548.0	548.3
城镇工矿用地规模	24.0	21.5	30.4
交通、水利设施及其他用地规模	86.0	127.0	127.9
<b>增量指标（公顷）</b>			
新增建设用地总量	24.0	—	9.8
新增建设占用农用地规模	13.0	—	9.4
新增建设占用耕地规模	7.0	—	9.2
土地整治补充耕地规模	83.0	—	160.0
<b>效率指标（平方米）</b>			
人均城镇工矿用地	38	105	107

注：规划调整后增量指标年限为 2015-2020 年。

附表 2

调整后的土地利用结构调整表

单位：公顷

地类	2014 年		2020 年		规划期内增减
	面积	比重	面积	比重	
<b>农用地</b>	<b>4683.3</b>	<b>82.59</b>	<b>4844.2</b>	<b>85.43</b>	<b>160.9</b>
耕地	3776.9	66.60	3776.9	66.61	0
园地	0.2	0.00	20.0	0.35	19.8
林地	26.6	0.47	256.0	4.52	229.4
牧草地					
其他农用地	879.6	15.51	791.3	13.95	-88.3
<b>建设用地</b>	<b>675.0</b>	<b>11.90</b>	<b>676.2</b>	<b>11.92</b>	<b>1.2</b>
城乡建设用地	548.0	9.66	548.3	9.67	0.3
城镇工矿用地	21.5	0.38	30.4	0.54	8.9
农村居民点用地	526.5	9.28	517.9	9.13	-8.6
交通水利及其他用地	127.0	2.24	127.9	2.26	0.9
<b>其他土地</b>	<b>312.4</b>	<b>5.51</b>	<b>150.3</b>	<b>2.65</b>	<b>-162.1</b>
水域	300.7	5.30	148.6	2.62	-152.1
自然保留地	11.7	0.21	1.7	0.03	-10.0
<b>土地总面积</b>	<b>5670.7</b>	<b>100.00</b>	<b>5670.7</b>	<b>100.00</b>	<b>0</b>

附表 3

耕地保有量情况表

单位：公顷

规划期间	2014 年 耕地面积	规划期间补充耕地					规划期间减少耕地				规划期 间净增 减	规划期末 耕地
		增加合计	土地整 理	土地复 垦	土地开 发	其他	减少合 计	建设占 用	灾毁	其他		
2015-2020 年	3776.9	160.0	30.4	6.8	122.8	0.0	160.0	9.2	0.0	150.8	0.0	3776.9

附表 4

新增重点建设项目表

单位：公顷

项目类型	序号	项目名称	性质	建设时间(年)	项目级别	用地规模	涉及行政区域
能源	1	风力发电、国家电网输变电工程	新建	2017-2020	国家级	1.4	平安镇
	2	辽河油田产能建设	新建	2017-2020	国家级	17.8	平安镇
	3	200MW 风电项目	新建	2017-2020	县级	3.4	平安镇
	4	鹤乡变电所	新建	2017-2020	县级	10.0	平安镇
	5	鹤乡 500 千伏输变电工程	新建	2017-2020	省级	5.0	平安镇
	6	石油、成品油管道、加油(气)站、仓储建设工程	新建	2017-2020	省级	15.0	平安镇
	7	天然气管道建设工程	新建	2017-2020	省级	1.4	平安镇
	8	500 千伏、220 千伏、66 千伏输变电工程	新建	2017-2020	市级	12.0	平安镇
	9	农村乡镇燃气供应及管网建设	新建	2017-2020	市级	10.0	平安镇
	10	华润盘锦热电厂二期工程	新建	2017-2020	市级	7.0	平安镇
	11	变电所	新建	2017-2020	县级	5.7	平安镇
小计						88.7	
水利	12	大伙房水库输水二期二期工程	新建	2017-2020	国家级	2.1	平安镇
	13	大辽河盘锦段防洪治理工程	新建	2017-2020	省级	31.0	平安镇
	14	河流防洪工程	新建	2017-2020	市级	0.7	平安镇
	15	排涝泵站建设工程	新建	2017-2020	市级	0.6	平安镇
	16	大江大河治理工程	新建	2017-2020	市级	0.7	平安镇
	17	平安河排水站	新建	2017-2020	县级	1.2	平安镇
	18	大辽河口堤防整治工程、海防堤整治工程、新开河水库、辽河流域沙基沙堤整治工程	新建	2017-2020	省级	50.0	平安镇
小计						86.3	
交通	19	新平线	新建	2017-2020	县级	60.0	平安镇
	20	平榆线	新建	2017-2020	县级	78.0	平安镇
	小计						138.0
环保	21	乡镇农村垃圾收集及无害化处理	新建	2017-2020	市级	1.1	平安镇

续附表 4

新增重点建设项目表

单位：公顷

项目类型	序号	项目名称	性质	建设时间 (年)	项目级别	用地规模	涉及行政区域
环保	22	畜禽养殖废弃物处理和资源化利用项目	新建	2017-2020	市级	2.1	平安镇
	小计						3.2
其他	23	通讯设施建设项目	新建	2017-2020	市级	0.7	平安镇
	24	网络设施建设项目	新建	2017-2020	市级	0.7	平安镇
	25	军事、殡葬等重点建设项目	新建	2017-2020	市级	35.0	平安镇
	26	农业设施、乡村旅游设施项目	新建	2017-2020	市级	5.0	平安镇
	小计						41.4

备注：表中用地规模数据、涉及行政区域、计划实施年份仅供参考。具体实施时，以实际核准的用地规模和具体建设时间、地点为准。

附表 5

土地用途分区表

单位：公顷

行政区域	基本农田保护区	一般农地区	城镇建设用地区	村镇建设用地区	独立工矿区	林业用地区	其他用地
哈吧村	604.7	87.6		100.6	4.5	3.2	8.8
曹蔡村	103.1	61.2		38.9	3.5	3.3	231.6
新屯村	449.5	75.0	0.4	70.1	2.2	1.6	35.9
建设村	284.1	111.2		69.8	7.0	10.4	98.4
平房村	250.3	54.5		36.3	3.7	0.3	8.5
平一村	148.4	32.3	8.1	8.3			9.8
大亮村	242.2	64.1		34.3		2.4	5.4
大房村	611.9	100.8	0.4	79.0	0.6	1.1	25.7
小房村	572.6	82.6		57.6	0.1	1.5	0.1
新鑫村	614.9	117.9		22.9		2.4	3.1
合计	3881.7	787.2	8.9	517.8	21.6	26.2	427.3