

清原满族自治县南山城镇
土地利用总体规划
(2006-2020 年) 调整方案

南山城镇人民政府
二〇一八年一月

目 录

前 言	1
一、 调整指导思想	3
(一) 指导思想	3
(二) 调整原则	3
二、 主要规划目标调整	5
(一) 耕地和基本农田保护任务	5
(二) 建设用地控制指标	5
(三) 其他规划调控指标	5
三、 耕地和永久基本农田管护	6
(一) 强化耕地数量与质量保护	6
(二) 推进永久基本农田全面管护	8
四、 建设用地保障与管控	11
(一) 统筹管控建设用地规模	11
(二) 优化配置城乡建设用地	11
(三) 推进基础设施节约用地	13
五、 土地生态建设与保护	14
(一) 稳定土地生态空间	14
(二) 构建生态型土地利用模式	15
六、 土地用途分区与建设用地空间管制	16
(一) 土地用途分区	16

(二) 建设用地空间管制	17
七、 土地利用重点工程	19
(一) 土地整治工程	19
(二) 基础设施工程	20
八、 规划实施保障措施	21
(一) 深化落实规划管理共同责任	21
(二) 深化多规融合相互协调衔接	21
(三) 加强规划实施管理制度建设	21
(四) 完善耕地保护政策和机制	22
(五) 健全土地节约集约利用机制	22
(六) 加大土地生态建设保护力度	22
(七) 健全规划管理责任制	23
(八) 扩大规划民主决策和公众参与	23

附 表

附表 1：南山城镇土地利用主要调控指标表

附表 2：南山城镇土地利用结构调整表

附表 3：南山城镇土地利用主要调控指标分解落实表

附表 4：南山城镇耕地保有量变化情况表

附表 5：南山城镇土地用途分区面积表

附表 6：南山城镇重点建设项目用地规划表

附 图

附图 1：南山城镇土地利用现状图（2014 年）

附图 2：南山城镇土地利用总体规划图

附图 3：南山城镇建设用地管制和永久基本农田保护图

附图 4：南山城镇土地整治规划图

前 言

土地利用总体规划是加强土地资源保护、实现可持续发展战略的重要措施，是统筹安排各业用地、促进城乡协调发展的重要手段，是深化改革和严格土地管理的重大举措，是落实土地用途管制制度的重要依据。土地利用总体规划在土地资源管理、保护和合理利用中处于先行地位、基础地位和龙头地位。为更好地保障“十三五”时期经济社会持续健康发展，深化加强土地宏观调控，保护、整治和节约集约利用土地资源，同时落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，改变传统的土地利用模式，优化配置土地资源，正确处理社会经济发展与耕地保护的关系，实现耕地占补平衡，保障社会经济发展，根据《国土资源部办公厅关于做好土地利用总体规划调整完善工作的通知》（国土资厅函[2016]1096 号）和《关于加快推进市县乡级土地利用总体规划调整方案工作的通知》（辽国土资发[2016]240 号）等规定，按照国家及辽宁省的安排部署并结合《抚顺市土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案》及《清原满族自治县土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案》，南山城镇人民政府组织对《清原满族自治县南山城镇土地利用总体规划（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。2014 年底南山城镇土地总面积为 42688.3 公顷，下辖大秧上堡村、东五里堡村、东庙村、中堡村、大枉沟村、杨树崴子村、三道河村、甘井子村、三盛堡村、秀水甸村、三道岭村、二道河村、下堡村、南山城村、南小堡村、

靠山屯村、太平甸村、龙头堡村、大北岔村、黑石头村、四道碱场村、九道沟村、苇塘村等 23 个行政村。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、 调整指导思想

（一）指导思想

全面贯彻党的十九大精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局 and 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，认真落实抚顺市和清原县人民政府的决策部署，把握新一轮东北老工业基地全面振兴、统筹经济发展新常态和土地利用，以保护资源、保障发展、保育生态为主线，为南山城镇经济社会全面协调可持续发展提供全方位用地保障。

（二）调整原则

1、总体稳定、局部微调。坚持现行规划确定的土地利用指导原则、总体战略和主要任务基本不变，继续实施现行规划确定的土地利用区域统筹调控政策、土地利用重点项目和规划实施管理制度。局部调整完善现行规划，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。

2、应保尽保、量质并重。实施最严格的耕地保护制度，确保耕地数量基本稳定、质量不降低，同时强化耕地数量、质量和生态管护。对第二次土地调查查明增加的耕地，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。

3、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，保障新型工业化、新型城镇化和新农村建设用地需求。

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，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。

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、 主要规划目标调整

（一）耕地和基本农田保护任务

全面落实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，全镇耕地保有量不低于 8965.7 公顷，基本农田保护面积不低于 6625.4 公顷。

（二）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，全镇新增建设用地总量控制在 10.0 公顷以内，建设用地总规模控制在 1011.6 公顷以内，城乡建设用地控制在 553.0 公顷以内，城镇工矿用地控制在 88.0 公顷以内，交通水利及其他建设用地控制在 458.6 公顷以内，人均城镇工矿用地不超过 108.0 平方米。

（三）其他规划调控指标

稳步提高园地综合产能，加强林地保护和建设，推进牧草地改造增效，到 2020 年，全镇园地、林地和牧草地分别保持在 82.4 公顷、30688.7 公顷、582.8 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，全镇新增建设占用农用地和新增建设占用耕地分别控制在 4.0 公顷和 3.0 公顷，土地整治补充耕地规模义务量 3.0 公顷，任务量 144.9 公顷。

三、 耕地和永久基本农田管护

（一）强化耕地数量与质量保护

1、严格控制建设占用耕地。加强对建设项目用地选址的引导，通过严格供地政策、严格控制项目用地指标、严格市场准入条件等措施，从源头上减少非农建设对耕地的占用。严格控制非农建设占用耕地的规模和速度，加强建设项目选址和用地合理性评价与论证，把是否减少耕地占用作为确定选址方案的重要因素，各项建设尽量不占或少占耕地，确需占用耕地的应尽量占用质量较差的耕地，且必须严格按照国家相关法律法规和政策执行。到 2020 年，全镇新增建设占用耕地规模控制在 3.0 公顷以内。

2、合理引导农业结构调整。科学引导农用地高效利用，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，在确保不因农业结构调整降低耕地保有量的前提下，通过经济补偿机制、市场手段引导农业结构调整向有利于稳定耕地面积、提高耕地质量的方向进行；各类防护林、绿化带等生态建设应尽量避免占用耕地，确需占用的，必须按照数量质量相当的原则履行补充耕地义务。到 2020 年，全镇农业结构调整减少耕地面积控制在 887.4 公顷以内。

3、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，将河流蓄滞洪区内难以改造利用的耕地、重要饮用水水源地保护区内迎水面的坡耕地和生态环境脆弱区域的劣质耕地有序实施退耕还林，有效推进土地生态建设。到 2020 年，全镇生态退耕面积控

制在 50.0 公顷以内。

4、防治和复耕灾毁耕地。加强农业基础设施建设，提高耕地抗灾能力，强化耕地灾情监测，大力防治水冲沙压、泥石流、滑坡、采煤塌陷等损毁耕地，减少自然灾害损毁耕地数量。严格界定灾毁耕地的标准，对灾毁耕地力争及时复垦。到 2020 年，全镇因灾毁损毁导致耕地减少规模不超过 6.0 公顷。

5、推进土地整治补充耕地。以增加有效耕地面积、提升耕地质量、提高土地利用率、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。到 2020 年，全镇补充耕地规模力争达到 144.9 公顷，其中通过农村建设用地整理补充耕地 77.2 公顷以上，通过工矿废弃地复垦补充耕地 6.5 公顷以上，通过宜耕后备土地资源开发补充耕地 61.2 公顷以上。

6、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、培肥改良技术，开展退化耕地综合治理、污染耕地阻控修复等，加速土壤熟化提质，实施测土配方施肥，强化土壤肥力保护，有效提高耕地产能。强化土地整治工程建设，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。

7、创建耕地占补平衡机制。拓展补充耕地途径，统筹实施土地整治、高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦等项目，新增耕地经核定后用于落实补充耕地任务。切实落实建设占用补

充耕地法人责任制，明确补充耕地法定义务，统筹安排补充耕地任务，在严格执行国家关于耕地占补平衡相关政策和法律法规基础上，促进并实现耕地数量、质量和生态三位一体保护，确保完成上级规划下达的耕地补充任务。

（二）推进永久基本农田全面管护

在保持现有基本农田总体稳定的前提下，依据二次调查和耕地质量等别评定成果，按照保护优先和优化布局的原则，规范有序地调整完善永久基本农田数量和布局，全面落实永久基本农田保护任务 6625.4 公顷。

1、优化全域永久基本农田布局。依据永久基本农田布局调整的有关规定，参考农用地分等成果，优化永久调整基本农田布局，将纳入新一轮生态退耕的耕地、遭受严重污染无法治理的耕地、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农田，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。调整后应确保全镇永久基本农田面积不低于 6625.4 公顷，同时要确保调整后永久基本农田平均质量不降低，且布局调整后永久基本农田集中连片程度有所提高。

2、实行永久基本农田集中保护。重点保护面积大、集中连片、灌排条件良好、农业生产配套设施完善的粮、油、蔬菜生产基地内的永久基本农田，将永久基本农田分布集中、优质永久基本农田所占比例较大的区域划为永久基本农田集中区。

3、严格控制永久基本农田占用。强化对永久基本农田管控，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。

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确实难以避让的，在可行性研究阶段，必须对占用的必要性、合理性和补划方案的可行性进行严格论证，并通过国土资源部用地预审，其农用地转用和土地征收依法依规报国务院批准并及时补划数量相等、质量相当的永久基本农田。严禁通过擅自调整县、乡级土地利用总体规划，规避占用永久基本农田的审批。坚决防止永久基本农田“非农化”；不得预留永久基本农田为建设占用留有空间，把永久基本农田保护区边界特别是城镇周边永久基本农田作为不能随意改变的红线。

4、加大永久基本农田建设力度。在永久基本农田保护区内大力开展基本农田整理，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持等工程建设，改善永久基本农田生产条件，提高永久基本农田质量。综合运用经济、行政等手段，积极推进永久基本农田保护示范区建设。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。

5、完善永久基本农田保护激励机制。每块永久基本农田保护区应设立标志牌，铁路、公路等交通沿线和城镇、村庄周边的显著位置应增设标志牌，一定规模以上及集中连片程度较高的永久基本农田保护片（块）也应设立标志牌或界桩。同时应落实基本农田保护责任，明确永久基本农田保护片（块）的村负责人、组责任人（或农户代表）和涉及的农户个数，明确永久基本农田的范围、面积、片（块）、质量等级、保护措施、当事人的权利与义务、奖励与处罚等内容。逐步实施责、权、利相

结合，目标考核与奖惩措施相结合的基本农田保护责任制，把保护责任落到实处；通过永久基本农田保护补贴，减免保护区地方的相关税费、相关投资向永久基本农田保护区倾斜等方式，提高农民保护永久基本农田的主动性和积极性；实行永久基本农田占用听证和公告制度，加强对永久基本农田保护的社会监督。

四、 建设用地保障与管控

（一）统筹管控建设用地规模

1、严控建设用地总量规模。严控建设用地总量规模，用好增量，盘活存量，增加流量，合理安排各类建设用地指标，优先支持重点城区发展用地及产业集聚区用地，重点保障符合产业发展政策和经济发展需求的重点项目用地，尤其是交通、水利、能源等重大基础设施用地。严格按照国家标准进行各项市政基础设施和生态绿化建设；交通、水利、能源等基础设施建设必须严格按照用地标准，要采取先进节地技术，降低基础设施工程用地。到 2020 年，全镇建设用地总规模控制在 1011.6 公顷以内，新增建设用地规模控制在 10.0 公顷以内。

2、强化建设用地时序控制。强化土地利用年度计划对新增建设用地时序控制，重点做好重点建设项目的年度用地计划。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，统筹各类、各业、各区域建设用地的供应规模与时序。

（二）优化配置城乡建设用地

1、合理规范城乡建设用地。保障经济社会发展的合理用地需求，坚持“高产、优质、高效、生态、安全”的原则，发挥区域优势，提高土地节约集约利用程度，合理规范城乡建设用地结构，增强辐射带动作用。合理控制南山城镇城乡建设用地规模，优化空间格局，推进城乡一体化协调发展。到 2020 年，全镇城乡建设用地规模控制在 553.0 公顷以内。

2、优化配置城镇工矿用地。根据清原满族自治县经济社会发展趋

势，优化城镇工矿用地格局，合理确定城镇工矿用地规模，保障科学发展用地需求。城镇工矿建设原则上不能突破规模边界，可以在扩展边界范围内调整布局。到 2020 年，全镇城镇工矿用地规模控制在 88.0 公顷以内。

3、整合规范新农村建设用地。围绕宜居乡村建设，强化中心村、兼并弱小村、治理空心村、搬迁不宜居村，合理配置“美丽乡村”建设用地。选择地理位置优越、经济较发达、基础设施条件较好、人口规模较大的村作为中心村，中心村各项基础设施应按城镇标准集中布局，因地制宜发展地方产业，鼓励人口和产业向中心村集中，充分发挥中心村的区位优势、规模优势、经济优势，带动周围村屯发展。对中心村周边零散的农村居民点适时地进行归并，改变农村居民点用地效率低现象，促进农村居民点用地由自然形态向规划形态转变。到 2020 年，全镇农村居民点用地规模控制在 465.0 公顷以内。

4、稳步推进城乡建设用地增减挂钩，逐步建立人地挂钩机制。按照因地制宜、科学规划、统筹实施、权责挂钩的原则，统筹城镇工矿和新农村建设的用地需求，制定城乡建设用地增减挂钩专项规划，通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，有效促进城镇建设用地与农村建设用地的调整置换，优化城乡建设用地结构和布局，为城乡协调发展提供用地空间。坚持以人定地、人地和谐，根据吸纳农业转移进城落户人口数量，合理确定新增建设用地规模，保障其用地需求，积极促进新型城镇化健康发展，推进农村建设用地减量化发展，鼓励城镇工矿用地发展充分利用农村居民点，并坚持最严格的耕地保护和节约用地制度，新增建设用

地必须“管住总量、严控增量、盘活存量”，严格执行人均用地标准，充分利用现有建设用地，不占或者尽量少占农用地，切实提高土地利用效率。

（三）推进基础设施节约用地

1、合理规划基础设施用地。按照合理布局、经济可行、控制时序的原则，切实加强重大基础设施用地的科学规划，统筹安排交通、水利、能源等基础设施项目建设。

2、严控基础设施用地标准。按照国家和省制定的各类基础设施建设项目用地标准，严格审查基础设施用地规模，对超标准用地的要坚决核减用地面积。基础设施项目选址、设计、施工中，要采取降低路基高度、提高桥隧比例等先进节地技术，切实降低交通、水利、能路基高度、提高桥隧比例等先进节地技术，切实降低交通、水利、能引导能源、环保等项目压缩用地规模，尽量利用其他土地，不占或少占耕地等农用地。

五、 土地生态建设与保护

（一）稳定土地生态空间

1、构建生态安全屏障。清原满族自治县是辽宁东部重要的生态屏障和水源涵养区，同时也是全国九大重点水源地之一。南山城镇位于清原满族自治县东部，应坚持林业生态建设和产业发展协调推进，实现生态建设产业化，产业发展生态化。继续实施天然林保护、封山育林、造林绿化、退耕还林等林业生态工程综合治理，以大面积、集中连片的森林为基础构建生态安全屏障。

2、强化生态保护红线管控。严格实施生态红线区域用地管控，推进全域生态化绿色发展。生态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。

3、严格保护基础性生态用地。在强化耕地保护的同时，加强对现有林地、水域、自然保护区、风景名胜区、基本农田保护区的生态管制，科学合理的管护林地、河流等生态用地，严格保护基础性生态用地。各部门及乡（镇）需实行山水林田一体化的统筹管理，严格控制对现有的天然和次生的森林植被和野生动物、植物资源的破坏，禁止乱砍滥伐，偷砍盗伐林木及乱捕滥猎野生禽兽；大力推进发展水源涵养林、水土保持林；25°以上的陡坡地实行限期退耕还林还草。

4、协调建设用地与生态用地的空间布局。科学安排建设用地布局，

建设用地区选址充分考虑生态环境因素，避开生态敏感区。在建设用地区集聚区，合理配置绿色生态隔离带，以保护生态环境。鼓励城镇组团式发展，实行组团间农田与绿色生态隔离带的有机结合，确保经济和生态建设协调发展。

（二）构建生态型土地利用模式

1、生态农业型土地利用模式。充分利用南山城镇良好的自然条件和丰富的特色农业资源，在大力发展无公害农产品、绿色食品和有机食品的同时，充分发挥农用地的生态功能，协调农业生产与生态保护之间的关系，构建生态农业型土地利用模式。

2、生态安全型土地利用模式。严格落实保护区管制规则，加大生态修复和环境保护力度，严禁任何破坏生态环境的土地开发活动，构建生态安全型土地利用模式。

3、生态旅游型土地利用模式。科学配置配套设施用地和生态建设用地，同时对于旅游发展涉及自然保护区的，应严格按照自然保护区管理的法律法规从严管理，控制人为因素对生态环境的干扰，严禁任何破坏生态环境的开发活动，对自然保护区实验区内开展的生态旅游，应依法履行相关审批程序，充分协调生态旅游与自然资源及环境保护之间的关系，构建生态旅游型土地利用模式。

六、 土地用途分区与建设用地区空间管制

（一）土地用途分区

按照因地制宜、发挥优势、突出重点、协调发展的原则，加强区域土地利用调控，促进区域协调发展格局的形成，将南山城镇土地划分为基本农田保护区、一般农地区、城镇建设用地区、村镇建设用地区、独立工矿区、生态环境安全控制区、林业用地区等七个土地用途分区。

1、基本农田保护区。基本农田保护区面积 6882.4 公顷，其中基本农田 6625.4 公顷，占基本农田保护区的 96.27%，在各个行政村均有分布。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；区内的一般耕地，应参照基本农田管制政策进行管护；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；同时禁止占用区内基本农田进行非农建设。

2、一般农地区。一般农地区面积 4133.4 公顷，在各个行政村均有分布。区内土地主要为耕地、园地、畜禽水产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，同时禁止占用区内土地进行非农业建设，不得破坏、污染和荒芜区内土地。

3、城镇建设用地区。城镇建设用地区面积 75.2 公顷，主要分布在南山城村。区内土地主要用于城镇建设，与经批准的城镇规划相衔接，同时应优先利用现有低效建设用地、闲置地和废弃地。

4、村镇建设用地区。村镇建设用地区面积 464.9 公顷，在各个行政村均有分布。区内土地主要用于农村居民点建设，须符合经批准的村庄

和集镇建设规划，同时应优先利用现有低效建设用地、闲置地和废弃地。

5、独立工矿区。独立工矿区面积 12.9 公顷，主要分布在东五里堡村和杨树崴子村。区内土地使用应符合经批准的工矿建设规划，应优先利用现有低效建设用地、闲置地和废弃地；区内因生产建设挖损、塌陷、压占的土地应及时复垦。

6、生态环境安全控制区。生态环境安全控制区面积 522.4 公顷，在各个行政村均有分布。区内土地以生态环境保护为主导用途，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。

7、林业用地区。林业用地区面积 30597.1 公顷，在各个行政村均有分布。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，同时现有非农业建设用地，应当按其适宜性调整为林地或其他类型的营林设施用地；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。

（二）建设用地空间管制

1、允许建设区。允许建设区包括规划期内将保留的现状建设用地和规划新增建设用地，划分为城镇、村镇、村庄、工矿等不同类型，面积 553.0 公顷。区内土地主导用途为城、镇、村或工矿建设发展空间；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；规划实施过程中，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，但不得突破建设用

地扩展边界；允许建设区边界（规模边界）的调整，须报规划审批机关同级国土资源管理部门审查批准。

2、有条件建设区。有条件建设区在建设用地规模边界外，按照保护资源和环境、有利于节约集约用地的要求划定，面积 104.0 公顷。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，报规划审批机关批准。

3、限制建设区。除允许建设区、有条件建设区和禁止建设区外的土地划入限制建设区，面积 41508.9 公顷。区内土地主导用途为农业生产空间，是发展农业生产，开展土地整治和基本农田建设的主要区域；区内禁止城、镇、村建设，控制线型基础设施和独立建设项目用地。

4、禁止建设区。禁止建设区包括生态安全控制区，自然与文化遗产保护区，面积 522.4 公顷。区内土地的主导用途为生态与环境保护空间，严格禁止与主导功能不相符的各项建设；除法律法规另有规定外，规划期内禁止建设区用地边界不得调整。

七、 土地利用重点工程

（一）土地整治工程

1、农用地整理。通过田、水、路、林、村综合整治，整理其他农用地和废弃闲散土地，增加有效耕地面积，提高耕地等农用地质量。**农村建设用地整理。**按照依法依规、规划先行、尊重民意、因地制宜、循序渐进的原则，结合新农村建设和城乡建设用地增减挂钩，稳步推进农村居民点整理复垦；通过村屯拆迁归并，优化土地利用结构，促进节约集约用地。至 2020 年，通过农村建设用地整理补充耕地规模力争达到 77.2 公顷。

2、城镇低效用地再开发。积极开展旧城区低效用地更新改造，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，突出市域中心城区的更新治理，大力挖掘旧城镇用地潜力。

3、工矿废弃地复垦利用。通过采取工程、生物、农艺等措施，对因挖损、塌陷、压占、污染等原因造成破坏的土地进行复垦，改善生态环境。工矿废弃地主要分布在矿区周围的采煤沉陷区及排土场。分期整治历史遗留的工矿废弃地，及时整治新增工矿废弃地，逐步提高土地复垦率和复垦土地的质量。至 2020 年，工矿废弃地复垦补充耕地规模力争达到 6.5 公顷。

4、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，通过农田防护林网和配套设施建设、改进灌溉方式、推广采用先进节水技术等措施，对分布集中、具备开发条件的宜耕土地

后备资源进行适度开发，增加有效耕地面积，提高土地利用效率。至 2020 年，南山城镇通过宜耕后备资源开发补充耕地规模力争达到 61.2 公顷。

（二）基础设施工程

1、统筹保障交通运输用地。按照统筹规划、合理布局、集约高效的要求，优化各类交通用地规模、结构与布局，形成便捷、通畅、高效、安全的综合交通运输网络。

2、优先保障水利设施用地。按照水资源可持续利用和节水型社会建设的要求，推进南山城镇水资源的合理配置、开发和利用，完善防洪工程体系。

3、科学保障能源环保用地。按照加快发展电力、大力发展可再生能源的要求，稳定增加能源用地供应。巩固城乡电网改造成果，加快能源结构调整步伐，保障社会经济发展对能源的需求。

八、 规划实施保障措施

（一）深化落实规划管理共同责任

各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。

（二）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”。县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。

（三）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。

（四）完善耕地保护政策和机制

建立和完善对耕地特别是基本农田保护的补偿制度，实行保护责任与财政补贴相挂钩，充分调动基层政府和农民保护耕地的积极性，逐步建立资源补偿机制，加大对超出补充耕地义务量以外补充耕地的资金支持和保障力度。严格落实国家相关政策，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”。

（五）健全土地节约集约利用机制

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，规范推进废弃农村居民点用地复垦利用和低丘缓坡地建设开发利用，严禁随意侵占或破坏林地、草地等生态用地。

（六）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，严格保护水体、山峦等自然生态用地。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，统筹管护和利用山水林田，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。

（七）健全规划管理责任制

建立健全规划管理责任的考核体系。一是要落实分级管理责任制，层层签订责任书，确定管理人员，落实责任，逐级管理；二是要严格控制奖惩制，把耕地和基本农田保护区的管理和建设纳入各级领导任期目标和政绩考核内容，实行年度检查考核制度，对管理和建设有功者给予重奖，对管理不利者，要采取一票否决制，给予严肃处理；三是加强维护管理，建立成果归档制度，实行规划实施责任考核的动态监测和预警制度；四是完善规划实施考核体系，严格执行规划实施管理责任追究制，对违反法律规定擅自修改规划的和超出批地权限的给予行政处分，上级政府要责令限期整改，整改期间暂停农用地转用和征地审批，五是要广泛发动群众监督，实行举报制度。

（八）扩大规划民主决策和公众参与

开展依法依规用地宣传教育，并充分利用各种媒体，对规划主要内容进行广泛宣传，提高全社会依法依规用地意识，增强对科学用地、节约用地、保护资源重要性的认识，把遵守土地利用法律、规划、政策变为全社会的自觉行为。注重建立建设占用基本农田听证制度，提高公众参与度。

附表1 南山城镇土地利用主要调控指标表

单位：公顷

指 标	2014 年	调整前 2020 年	调整后 2020 年
总量指标（公顷）			
耕地保有量	9767.2	6883.0	8965.7
基本农田保护面积	—	6555.4	6625.4
园地面积	62.7	52.4	82.4
林地面积	30532.8	30484.0	30688.7
牧草地面积	0.0	582.8	582.8
建设用地总规模	1038.5	1077.7	1011.6
城乡建设用地规模	745.9	483.6	553.0
城镇工矿用地规模	95.2	121.8	88.0
交通、水利设施及其他用地规模	292.6	594.2	458.6
增量指标（公顷）			
新增建设用地总量	—	45.0	10.0
建设占用农用地规模	—	35.9	4.0
建设占用耕地规模	—	20.1	3.0
整理复垦开发补充耕地义务量（任务量）	—	90.9	3.0（144.9）
效益指标（平方米/人）			
人均城镇工矿用地	284.3	52.0	108.0

备注：表中新增建设用地、建设占用农用地、建设占用耕地、土地整治补充耕地规模为 2015-2020 年指标，其他调整指标均为调整后 2020 年指标。

附表2

南山城镇土地利用结构调整表

单位：公顷，%

地 类		2014 年		调整后 2020 年		规划期内 增减
		面积	比重	面积	比重	
土地总面积		42688.3	100.00	42688.3	100.00	
农用地	合计	40735.9	95.43	40924.1	95.87	188.2
	耕地	9767.2	22.88	8965.7	21.00	-801.5
	园地	62.7	0.15	82.4	0.19	19.7
	林地	30532.8	71.52	30688.7	71.89	155.9
	牧草地			582.8	1.37	582.8
	其他农用地	373.2	0.87	604.5	1.42	231.3
建设用地	合计	1038.6	2.43	1011.6	2.37	-27.0
	城乡建设用地	小计	746.0	1.75	553.0	1.30
		城镇工矿用地	95.2	0.22	88.0	0.21
		农村居民点用地	650.8	1.52	465.0	1.09
	交通水利及其他建设用地		292.6	0.69	458.6	1.07
其他土地	合计	913.8	2.14	752.6	1.76	-161.2
	水域	510.6	1.20	510.6	1.20	
	自然保留地	403.2	0.94	242.0	0.57	-161.2

附表3

南山城镇土地利用主要调控指标分解落实表

单位：公顷、平方米/人

行政区域	耕地保有量	基本农田保护面积	园地面积	林地面积	牧草地面积	建设用地总规模	城乡建设用地规模	城镇工矿用地规模	交通、水利及其他建设用地规模	新增建设用地总量	建设占用农用地规模	建设占用耕地规模	土地整治补充耕地规模任务量	人均城镇工矿用地
南山城镇	8965.7	6625.4	82.4	30688.7	582.8	1011.6	553.0	88.0	458.6	10.0	4.0	3.0	144.9	108.0
大北岔村	213.4	173.9		2683.4	13.8	30.0	20.4	0.6	9.6					98.0
大枉沟村	127.4	84.9		2391.9	8.3	65.1	9.2	1.2	55.9				21.2	104.0
大秧上堡村	403.4	340.6		1005.7	26.2	27.0	25.4	1.1	1.6				6.5	108.0
东庙村	286.8	232.2		1250.0	18.6	20.1	0.1		20.0	0.2	0.2	0.2		
东五里堡村	367.7	295.2		1055.5	23.9	55.4	31.3	4.0	24.1	0.3	0.3	0.3		110.0
二道河村	199.4	196.7		1040.2	12.9	31.3			31.3					
甘井子村	477.2	396.3		1043.9	31.0	78.5	51.6	1.1	26.9	0.2	0.2	0.2	30.0	108.0
黑石头村	535.5	353.6	52.4	2560.3	34.8	54.7	36.8	1.5	17.9				20.0	112.0
九道沟村	273.7	160.3		2657.5	17.9	29.2	22.6	2.1	6.6	0.2	0.2	0.2	20.0	114.0
靠山屯村	239.9	225.9		117.7	15.6	19.7	10.2	0.2	9.5	8.7	2.7	1.7	8.0	98.0
龙头堡村	701.6	368.0	30.0	1197.2	45.6	66.9	34.0	3.0	32.9				6.0	108.0
南山城村	672.1	499.7		701.7	43.7	115.3	95.4	61.5	19.9	0.4	0.4	0.4	6.0	108.0
南小堡村	288.6	213.3		301.1	18.8	18.3			18.3				15.0	
三道河村	427.0	336.3		2178.5	27.7	27.6	17.5	1.2	10.1					104.0
三道岭村	508.4	407.8		1227.8	33.1	45.9	28.8	0.3	17.1					108.0
三盛堡村	522.1	406.9		2141.5	34.0	56.4	34.0	1.2	22.4				12.2	104.0
四道碱场村	555.9	365.3		632.6	36.1	42.2	32.4	2.3	9.8					108.0
太平甸村	371.0	313.6		322.6	24.1	31.8	19.4	0.5	12.4					108.0

行政区域	耕地保有量	基本农田保护面积	园地面积	林地面积	牧草地面积	建设用地总规模	城乡建设用地规模	城镇工矿用地规模	交通、水利及其他建设用地规模	新增建设用地总量	建设占用农用地规模	建设占用耕地规模	土地整治补充耕地规模任务量	人均城镇工矿用地
苇塘村	250.3	218.5		1234.0	16.3	19.2	11.8	0.2	7.4					115.0
下堡村	351.9	227.5		710.8	22.9	33.9	20.4	1.2	13.5					108.0
秀水甸村	456.5	324.3		1399.7	29.7	41.5	13.7	0.9	27.8					98.0
杨树崴子村	364.7	228.2		1212.3	23.7	51.9	34.6	2.4	17.3					108.0
中堡村	371.2	256.4		1622.8	24.1	49.7	3.4	1.5	46.3					112.0

备注：表中新增建设用地、建设占用农用地、建设占用耕地、土地整治补充耕地规模为 2015-2020 年指标，其他调整指标均为调整后 2020 年指标。

附表4

南山城镇耕地保有量变化情况表

单位：公顷

行政区域	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 地保有量
	增加合计	土地整理	土地复垦	土地开发	减少合计	建设占用	灾毁	生态退耕	农业结构调整		
大北岔村					20.3				20.3	-20.3	213.4
大枉沟村	21.2			21.2	30.6				30.6	-9.4	127.4
大秧上堡 村	6.5		6.5		41.7				41.7	-35.2	403.4
东庙村					22.3	0.2			22.1	-22.3	286.8
东五里堡 村					33.1	0.3			32.8	-33.1	367.7
二道河村					14.8		4.0		10.8	-14.8	199.4
甘井子村	30.0	30.0			77.4	0.2			77.2	-47.4	477.2
黑石头村	20.0			20.0	70.5			20.0	50.5	-50.5	535.5
九道沟村	20.0			20.0	42.0	0.2			41.8	-22.0	273.7
靠山屯村	8.0	8.0			30.4	1.7			28.7	-22.4	239.9
龙头堡村	6.0	6.0			73.6		2.0		71.6	-67.6	701.6
南山城村	6.0	6.0			72.1	0.4			71.7	-66.1	672.1
南小堡村	15.0	15.0			40.4				40.4	-25.4	288.6
三道河村					30.5				30.5	-30.5	427.0
三道岭村					40.3				40.3	-40.3	508.4
三盛堡村	12.2	12.2			57.3			30.0	27.3	-45.1	522.1
四道碱场 村					58.3				58.3	-58.3	555.9
太平甸村					35.4				35.4	-35.4	371.0
苇塘村					21.0				21.0	-21.0	250.3

行政区域	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 地保有量
	增加合计	土地整理	土地复垦	土地开发	减少合计	建设占用	灾毁	生态退耕	农业结构调整		
下堡村					31.1				31.1	-31.1	351.9
秀水甸村					39.4				39.4	-39.4	456.5
杨树崴子 村					37.5				37.5	-37.5	364.7
中堡村					26.4				26.4	-26.4	371.2
规划期末	144.9	77.2	6.5	61.2	946.4	3.0	6.0	50.0	887.4	-801.5	8965.7
年均增减	29.0	15.4	1.3	12.2	189.3	0.6	1.2	10.0	177.5	-160.3	——

附表5

南山城镇土地用途分区面积表

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	生态环境 安全控制区	林业用地区
南山城镇	6882.4	4133.4	75.2	464.9	12.9	522.4	30597.1
大北岔村	179.6	80.9	0.6	19.8		22.5	2694.4
大枉沟村	89.7	75.2	1.3	7.9		61.4	2427.5
大秧上堡村	353.9	122.3	1.0	24.4		20.9	1013.1
东庙村	243.3	110.9		0.1			1255.2
东五里堡村	307.4	168.3	1.1	27.3	2.9	24.0	1048.2
二道河村	207.3	49.1				18.5	1059.0
甘井子村	408.0	168.2	0.4	50.7	0.5	29.6	1045.0
黑石头村	364.8	310.6	1.7	35.1		23.3	2565.5
九道沟村	167.1	171.1	2.1	20.5		29.5	2637.1
靠山屯村	233.8	71.5	0.3	9.9		10.9	163.2
龙头堡村	379.3	497.4	3.0	31.0		27.8	1160.8
南山城村	513.6	300.2	55.0	34.0	6.4	46.2	630.5
南小堡村	221.9	155.5					298.8
三道河村	357.2	146.5	1.1	16.4		20.9	2168.0
三道岭村	429.0	161.7	0.3	28.5		24.7	1205.5
三盛堡村	423.7	223.4	0.9	32.8	0.3	38.1	2070.1
四道碱场村	374.3	285.7	2.3	30.1		18.8	647.6
太平甸村	324.2	115.4		18.7	0.7	10.9	364.9
苇塘村	227.3	67.1	0.2	11.6		12.4	1266.3
下堡村	237.6	180.3	0.7	19.2	0.5	16.7	726.9
秀水甸村	336.8	213.8	0.7	12.8	0.2	17.2	1372.0
杨树崴子村	232.8	226.1	1.0	32.2	1.4	32.3	1177.8
中堡村	269.8	232.2	1.5	1.9		15.8	1599.7

