清原满族自治县土口子乡
土地利用总体规划
（2006-2020 年）调整方案说明

土口子乡人民政府

二〇一八年一月

目　录

一、　规划调整的基本情况 1
（一）　规划调整的背景 1
（二）　现行规划实施情况评价 2
二、　规划调整的依据与过程 7
（一）　调整依据 7
（二）　规划编制过程 9
三、　资料来源与数据采用 13
（一）　资料数据来源 13
（二）　规划基础数据 14
（三）　规划基数转换方法 15
（四）　规划基数转换结果 17
（五）　规划图件 18
四、　土地利用调控指标 19
（一）　总量指标 19
（二）　增量指标 19
五、　永久基本农田空间布局调整 21
（一）　调整思路 21
（二）　其他区域永久基本农田布局 21
六、　土地利用结构和布局调整 22
（一）　农用地布局 22

（二） 建设用地布局 22
（三） 基础生态用地布局 23
七、 土地分区及管制 24
（一） 土地用途分区划定原则 24
（二） 建设用地管制分区划定原则 27
八、 土地利用生态建设 29
（一） 加强土地生态环境建设 29
（二） 构建生态型土地利用模式 31
九、 与相关规划的协调 33
（一） 与本轮市县级土地利用总体规划调整方案的衔接 33
（二） 与现行土地利用总体规划的衔接 33
（三） 与经济社会发展规划的衔接 33
（四） 与交通、水利、能源、环保等其他专项规划的衔接 34

一、 规划调整的基本情况

土地利用总体规划是土地管理制度的纲领性文件。为更好地保障“十三五”时期经济社会发展，推进东北老工业基地全面振兴。确保清原满族自治县实有耕地数量稳定、质量不下降，提高土地利用节约集约水平，根据 2014 年第二次全国土地调查成果，土口子乡人民政府组织对《清原满族自治县土口子乡土地利用总体规划(2006-2020 年)》（以下简称“现行规划”）进行调整完善，编制了《清原满族自治县土口子乡土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案》（以下简称“调整方案”），并同时编制了《清原满族自治县土口子乡土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案说明》，就调整方案编制的主要问题作以具体说明。

（一）规划调整的背景

1、工作背景

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）要求，在新形势下，为确保实有耕地数量基本稳定、质量不下降，土地节约集约利用水平明显提高，维护规划的严肃性和可操作性，促进新型城镇化和生态文明建设，积极稳妥地推进规划调整完善工作。

土口子乡全面贯彻落实党的十九大精神，坚持深化改革，以建设经济强镇，夯实农业大镇，优化乡镇产业结构为发展思路，坚持以人

为本推进城镇化，大力实施乡村振兴战略。为更好的保护耕地，保障土口子乡“十三五”期间经济社会持续健康发展，提高土地节约集约利用水平，加快新型城镇化、区域统筹协调发展和生态文明建设，并强化土地利用总体规划的主体地位，根据县级方案，亟待对现行规划进行调整完善。

2、自然社会经济概况

(1)行政区域与地理位置

土口子乡地处辽宁东部山区，清原满族自治县北部，北与吉林毗邻，南与草市镇、英额门镇接壤，西与大孤家镇相连，具有典型的山区特征，交通便利，地理位置优越。2014 年底土口子乡土地总面积为 28063.2 公顷，下辖治安村、石阳村、北猴石村、汪家沟村、陈家沟村、荒地村、土口子村、门脸村、柴家店村、拐抹沟村等 10 个行政村。

(2)社会经济概况

2014 年，全乡生产总值为 6.7 亿元，固定资产投资 4.4 亿元。全乡农业经济稳步发展，工业经济增势强劲，现代服务业逐步繁荣，全乡经济综合实力明显增强。

（二）现行规划实施情况评价

现行规划基期年为 2005 年，规划期限为 2006-2020 年，近期目标年为 2010 年，远期目标年为 2020 年。现行规划于 2012 年 10 月 22 日获得辽宁省人民政府批复。

1、土地利用结构分析

根据 2014 年土地利用变更调查数据，土口子乡土地总面积为 28063.2 公顷。具体土地利用结构为：

(1)农用地结构

2014 年末全乡农用地面积 26885.1 公顷，占土地总面积 95.80%。其中耕地面积 3813.0 公顷，占土地总面积 13.59%；园地面积 40.9 公顷，占土地总面积 0.15%；林地面积 22788.7 公顷，占土地总面积 81.20%；其他农用地面积 242.5 公顷，占土地总面积 0.86%。

(2)建设用地结构

2014 年末全乡建设用地面积 531.2 公顷，占土地总面积 1.89%。其中城乡建设用地面积 392.0 公顷，占土地总面积 1.40%（城镇工矿用地面积 37.9 公顷，占土地总面积 0.14%；农村居民点用地面积 354.1 公顷，占土地总面积 1.26%）；交通、水利及其他建设用地 139.2 公顷，占土地总面积 0.50%。

(3)其他土地结构

2014 年末全乡其他土地面积为 646.9 公顷，占土地总面积 2.31%。其中水域面积 382.3 公顷，占土地总面积 1.36%；自然保留地面积 264.6 公顷，占土地总面积 0.94%。

2、主要指标执行情况

(1)耕地保有量指标

现行规划确定全乡到 2020 年耕地保有量不低于 2472.0 公顷，2014 年全乡耕地面积为 3813.0 公顷，超出耕地保有量指标 1341.0 公顷。

(2)基本农田保护指标

现行规划确定全乡到 2020 年基本农田面积不低于 2284.9 公顷。

(3)建设用地规模指标

现行规划确定全镇到 2020 年建设用地规模为 539.4 公顷，其中城乡建设用地规模 407.2 公顷，城镇工矿用地规模 41.2 公顷，交通水利及其他建设用地规模 132.2 公顷。2014 年建设用地规模比规划末期多 6.9 公顷，城乡建设用地规模比规划末期少 48.9 公顷，城镇工矿用地规模比规划末期多 1.8 公顷，交通水利及其他建设用地规模比规划末期多 55.8 公顷。

3、现行规划实施的主要成效

现行规划自批准实施以来，对于加强土地宏观管理和实施土地用途管制、严格保护耕地特别是基本农田、促进土地集约合理利用发挥了重要作用，有力地促进了全乡经济社会的全面发展。

(1)增强了群众按规划用地的意识

规划实施以来，严格实施土地用途管制制度，确立了规划的地位，树立了规划的权威性，在土地利用和管理中发挥了重要作用。通过几年的实施，规划的宏观调控作用日益显现，城镇规划、水利规划、交通规划等部门规划与土地利用总体规划的协调性得到了增强，土地利用总体规划作为龙头规划为其他部门规划的实施提供了保障。

随着规划龙头地位的确定，规划在人民群众中的影响也越来越深远，按规划用地已逐步成为共识，土地管理部门及土地使用者按规划用地的意识不断增强，社会各界的规划用地观念不断提高。

(2)提高了土地集约利用水平

为保证土地利用总体规划的实施，控制建设用地总量，在建设用地审批之前进行预审。通过预审，增强了对建设用地指标的控制，提高了土地节约集约利用水平。

(3)有效控制建设用地规模

为保证规划顺利实施，认真执行土地用途管制制度，严格控制土地用途转变，土口子乡加大了宣传力度，提高全民认知度，一方面提高用地单位的自觉性，不按规划确定的土地用途建设，就是违法，就是阻碍规划执行；另一方面充分调动群众积极性，发挥群众力量，建立监督机制，对擅自改变土地用途的行为，加大执法力度，依据有关法律进行严格查处。

(4)有效保护耕地和基本农田

规划的编制以耕地保护为重点，建立耕地保护体系，层层明确基本农田保护目标、基本农田保护范围及耕地管制范围。为加大耕地和基本农田保护力度，树立全民保护意识，土口子乡人民政府按照市县政府有关精神，建立以下管理制度：一是建立基本农田监管制度和公示制度；二是实施基本农田“五不准”制度；三是依法规范退耕还林；四是严格规范畜禽养殖占用基本农田；五是规范处理绿色通道建设占用的耕地和基本农田；六是落实补充耕地质量保障制度。

4、现行规划实施存在的问题

(1)土地复垦相对滞后

规划实施期间，对灾毁土地和生产建设中因挖损、塌陷、压占、

污染等损毁土地未能及时恢复利用，对低效、废弃建设用地复垦不及时，城乡建设用地增减挂钩折旧区整理复垦进度与建新区使用不同步，造成城乡建设用地规模和城镇工矿用地规模较评估时点阶段目标调控规模有所突破。今后规划实施中，要进一步提高土地综合整治对稳定耕地面积、控制建设用地规模重要性的认识，切实采取措施，加强灾毁土地、生产建设损毁土地和低效、废弃建设用地和城乡建设用地增减挂钩折旧区的土地复垦力度，强化源头控制，把土地复垦与生产建设同步规划，同步实施。

(2)土地利用结构与布局不尽合理

在农用地中园地、牧草地比重较低，用地结构协调性不够。建设用地中，工业用地布局不尽合理，城镇内部工业用地比重过大，土地利用效益偏低；人口与土地没有实现同步城镇化，在城镇化率提高的同时农村居民点用地没有按照规划预期同步减少。

二、 规划调整的依据与过程

（一）调整依据

1、法律法规依据

(1)《中华人民共和国土地管理法》；

(2)《中华人民共和国城乡规划法》；

(3)《中华人民共和国环境保护法》；

(4)《中华人民共和国森林法》；

(5)《中华人民共和国水土保持法》；

(6)《中华人民共和国土地管理法实施条例》；

(7)《基本农田保护条例》；

(8)《土地利用总体规划编制审查办法》；

(9)《辽宁省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》；

(10)《中共中央关于推进农村改革发展若干问题的决议》；

(11)《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28号）；

(12)《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发[2006]31号）；

(13)《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发[2008]3 号）；

(14)《国务院办公厅转发国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作意见的通知》(国办发[2005]32 号)；

(15)《中共中央国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略

的若干意见》（中发[2003]11 号）；

(16)《国务院关于深入推进实施新一轮东北振兴战略加快推动东北地区经济企稳向好若干重要举措的意见》（国发[2016]62 号）；

(17)《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（国发[2016]8 号）；

(18)《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）；

(19)《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）；

(20)国土资源部办公厅关于印发《市县乡级土地利用总体规划基数转换与各类用地布局指导意见(试行)的通知》(国土资厅发[2009]51 号）；

(21)《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》（国土资发[2014]18 号）；

(22)《土地利用总体规划编制审查办法》（中华人民共和国国土资源部令第 43 号）；

(23)《辽宁省人民政府关于划定大伙房饮用水水源保护区的批复》（辽政[2009]172 号）；

(24)辽宁省实施《中华人民共和国土地管理法》办法；

(25)其他有关法律、法规和文件。

2、指导文件及相关规划

(1)《辽宁省国土规划纲要》；

(2)《辽宁省主体功能区规划》；

(3)《抚顺市土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案》；

(4)《清原满族自治县土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案》；

(5)《清原满族自治县土口子乡土地利用总体规划（2006-2020 年）》；

(6)《抚顺市国民经济和社会发展第十三个五年规划》；

(7)《清原满族自治县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》

(8)清原满族自治县城乡建设、产业发展、基础设施建设和环境保护等相关专业规划。

（二）规划编制过程

1、前期准备阶段

(1)组织准备

按照国土资源部、辽宁省国土资源厅和抚顺市及清原满族自治县的安排部署，成立了以乡长为组长、乡政府有关部门领导参与的规划修编工作领导小组和规划调整方案修编办公室。领导小组统筹安排、协调规划修编工作；办公室负责确定规划范围，筹措经费，组建规划队伍，审定规划目标，协调部门矛盾，组织公众参与活动，审查规划调整方案，解决规划调整方案中的重大问题等。在领导小组的领导和支持下，规划调整方案办公室制订了土口子乡土地利用总体规划调整方案工作方案和技术方案。

(2)调查与收集整理资料阶段

规划启动初期主要任务是调查、收集有关基础资料和图件，这期间主要做了两个方面的工作：一是收集土口子乡自然条件、资源状况、人口和经济社会发展状况等基础资料及有关土地利用的行业、部门规划资料；二是对土口子乡规模和人口进行了调查、核实。

(3)明确工作要求

土地利用总体规划调整完善领导小组办公室多次召开会议，要求各部门及项目承担单位要严格按国家及省厅的规定进行土地利用总体规划调整完善的相关研究工作。

(4)成果编制

根据总体导向目标和具体调控目标，调整土地利用规模结构，优化土地利用总体空间格局，完善土地用途和建设用地空间管制措施，细化土地综合整治任务，深化规划实施保障措施，编绘规划成果图件，形成规划初步成果，并进一步征求相关部门和有关专家的意见，经修改完善后形成规划调整方案、调整方案说明、调整方案指标测算数据册和图件成果。

(5)数据建库

根据乡级土地利用总体规划数据库标准，完成规划数据库建设，并采用规划数据库质检软件对数据库进行检查，确保规划数据库达到数据库标准的相关要求。

2、调整方案编制的技术路线

土地利用总体规划调整完善工作主要包括：根据清原满族自治县

下达的分解指标确定规划目标、拟定规划方案、意见征求、部门审查四个步骤。

(1)根据清原满族自治县下达的分解指标确定规划目标

依据清原满族自治县下达的分解指标，分析确定土口子乡规划期内土地利用的各项目标，确定土地利用重大空间布局，在分析土地供需的基础上，对初步规划目标进行可行性分析。

(2)拟定调整方案

结合本轮规划的思路，明确以科学发展观为统领的土地利用全局，以节约资源和保护环境为基本国策，以节约集约用地和促进保护耕地为核心，以控制建设用地总规模、城乡建设用地规模、城镇工矿用地规模、人均城镇工矿用地规模、新增建设占用耕地规模为重点。

以确保规划可行、强化规划实施为落脚点，确定到 2020 年土口子乡土地利用的主要目标，拟定主要用地结构与布局调整方案、拟定耕地和基本农田保护的目标及措施、确定城镇建设用地规模和布局、划定土地用途区和确定土地用途管制规则、对规划调整方案进行评价和拟定规划实施保障措施，并根据土口子乡经济发展战略，综合其经济社会发展趋势和土地资源特点，拟定规划调整方案。

(3)征求意见

一是全面征求领导小组的意见，并与主要用地行业和各部门进行多次协商；二是多次与有关部门领导和专家进行专题座谈，认真听取各部门领导和专家的意见。

(4)部门审查

将经征求意见修改后的调整方案报抚顺市国土资源局组织专家进行评审，并根据审查意见形成正式成果，上报抚顺市国土资源局审查。

三、 资料来源与数据采用

（一）资料数据来源

1、主要资料来源

本次规划调整完善中所采用的基础资料来源于清原满族自治县国土资源局、清原满族自治县政府相关部门（包括发改局、规划建设局、农发局、林业局、交通局、水利局、环保局、旅游局、统计局、民政局、经服局、财政局、供电公司等）以及土口子乡人民政府，资料涉及土口子乡 2005-2014 年社会、经济、文化等各方面的发展情况。

2、土地利用数据

本次规划调整完善的土地利用现状数据来源于清原满族自治县国土资源局提供并确认的土口子乡 2014 年变更数据。土地分类在土地利用现状分类的基础上，根据规划的需要进行了适当归并，将土地利用现状归并成两级分类，一级地类为农用地、建设用地、其他土地；二级地类，农用地包括耕地、园地、林地、牧草地、其他农用地，建设用地包括城乡建设用地（含城镇工矿用地和农村居民点用地）、交通水利用地（含交通运输用地和水利设施用地）、其他建设用地（含特殊用地、风景名胜设施用地），其他土地包括水域（含河流水面和滩涂）、自然保留地。

新增建设用地数据根据 2006-2014 年清原满族自治县的新增建设用地批件统计确定，高标准基本农田建设数据根据高标准基本农田建设项目验收报告统计确定，城市周边基本农田划定数据根据城市周边

基本农田划定成果确定。

3、相关规划数据

本次规划调整完善中涉及的相关规划数据主要来源于《清原满族自治县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》、《清原满族自治县城市总体规划（2008-2030 年）》、清原满族自治县生态文明建设示范区建设规划研究报告和清原满族自治县的水利、旅游、环保、交通、农经等相关部门的“十三五”规划。

4、经济社会数据

本次规划调整完善中的相关经济社会发展基础数据均采用了统计部门正式公布的法定数据。其中人口基础数据综合了清原满族自治县 2005-2014 年统计年鉴中与土口子乡相关的人口数据。

5、基础图件

本次规划调整完善是以 2014 年为基期年，因此采用的是 2014 年土口子乡土地利用现状图。另外，在调整方案编制过程中参考了相关部门提供的图件。

（二）规划基础数据

1、基数分类

规划基数采用三级分类体系：一级类 3 个，为农用地、建设用地、其他土地；二级类 10 个，为耕地、园地、林地、牧草地、其他农用地、城乡建设用地、交通水利用地、其他建设用地、水域、自然保留地；三级类 25 个，其中建设用地三级类 13 个，为城镇用地、农村居民点用地、采矿用地、其他独立建设用地、铁路用地、公路用地、民

用机场用地、港口码头用地、管道运输用地、水库水面、水工建筑用地、风景名胜设施用地、特殊用地。

2、规划基数转换的依据

(1)《国土资源部办公厅关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知》（国土资厅发[2009]51 号）；

(2)《乡（镇）土地利用总体规划编制规程》（TD/T 1025-2010）。

3、规划基数转换原则

(1)用途管制的原则

严格遵循并符合土地用途管制的要求，落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度。

(2)依法核定的原则

严格审查规划基础数据与基础图件，确保规划基础数据和基础图件客观、准确、真实、可操作性强，维护规划编制工作的严肃性和科学性。

(3)衔接可行的原则

以二次调查数据连续变更到 2014 年的变更数据为基础，同时与土地现状分类进行衔接，满足规划实施和管理的需要，有利于规划目标任务的具体落实。

(4)综合平衡的原则

遵循区域面积不改变的原则，转换前后的土地总面积保持一致。

（三）规划基数转换方法

参照分类释义和地类对应关系，将 2014 年变更数据分类转换为

规划分类。

表3-1　土地规划分类与 2014 年变更数据分类对应关系表

过渡期分类			规划分类		
一级地类	二级地类	三级地类	一级地类	二级地类	三级地类
农用地	耕地（11）	水田（111）	农用地	耕地（11）	水田（111）
		菜地（115）			水浇地（112）
		旱地（114）			旱地（113）
		合计			合计
	园地（12）	园地（121）		园地（12）	园地（12）
		桑园（122）			
		其它园地（125）			
		合计			
	林地（13）	有林地（131）		林地（13）	林地（13）
		灌木林地（132）			
		疏林地（133）			
		未成林造林地（134）			
		迹地（135）			
		苗圃（136）			
		合计			
	草地（14）	天然草地（141）		牧草地（14）	牧草地（14）
		合计			
	其他农用地（15）	畜禽饲养用地（151）		其他农用地（15）	设施农用地（151）
		坑塘水面（154）			坑塘水面（153）
		农村道路（153）			农村道路（152）
		农田水利用地（156）			农田水利用地（154）
		田坎（157）			田坎（155）
		合计			合计

续表 3-1　　土地规划分类与 2014 年变更数据分类对应关系表

建设用地	城乡建设用地	建制镇（202）	建设用地	城乡建设用地	建制镇（212）
		城镇建设范围内的独立工矿用地			
		农村居民点（203）			农村居民点（213）
		独立工矿用地（204）			采矿用地（214）
					其他独立建设用地（215）
		合计			合计
	交通利用地	铁路用地（261）		交通水利用地	铁路用地（221）
		公路用地（262）			公路用地（222）
		合计			合计
	水利设施用地	水库水面（271）			水库水面（226）
		水工建筑用地（272）			水工建筑用地（227）
		合计			合计
	其他建设用地	特殊用地（206）		其他建设用地	风景名胜设施用地（228）
					特殊用地（229）
		合计			合计
未利用地	未利用土地（31）	荒草地（311）	其他土地	水域（31）	河流水面（311）
		沙地（314）			滩涂（321）
		裸土地（315）			
		裸岩石砾地（316）		自然保留地（33）	沼泽地（322）
		沼泽地（313）			荒草地（331）
		其他未利用土地(317)			沙地（333）
	其他用地（32）	河流水面（321）			裸地（334）
		滩涂（324）			其他未利用土地（335）
	合计			合计	

（四）规划基数转换结果

根据上述基数转换方法，对调整后地类进行基数调整和转换，转

换源数据符合相关文件要求，转换过程及转换方法科学、合理，转换结果客观、准确、可操作性强，转换后数据可作为新一轮土地利用总体规划编制的基础数据。

表3-2　转换后规划基数表

单位：公顷，%

地　类			2014 年	
			面积	比重
土地总面积			**28063.2**	**100.00**
农用地	合计		**26885.1**	**95.80**
	耕地		3813.0	13.59
	园地		40.9	0.15
	林地		22788.7	81.20
	牧草地			
	其他农用地		242.5	0.86
建设用地	合计		**531.2**	**1.89**
	城乡建设用地	小计	**392.0**	**1.40**
		城镇工矿用地	37.9	0.14
		农村居民点用地	354.1	1.26
	交通水利及其他建设用地		139.2	0.50
其他土地	合计		**646.9**	**2.31**
	水域		382.3	1.36
	自然保留地		264.6	0.94

（五）规划图件

1、基础底图

为保证规划图件的实用性以及与基础数据的一致性，以二次调查数据连续变更到 2014 年的现状图为基础底图。

2、规划图件

依据国土资源部下发的《乡（镇）土地利用总体规划制图规范》，在规划基础底图的基础上，制作各类土地利用规划图。

四、 土地利用调控指标

（一）总量指标

1、耕地保有量及基本农田保护指标

规划调整后，到 2020 年，全乡耕地保有量 3311.6 公顷，与 2014 年相比减少 501.4 公顷；规划期间全乡基本农田保护面积 2480.7 公顷。

2、园地、林地、牧草地与其他农用地规模指标

规划调整后，到 2020 年，全乡园地面积 66.1 公顷，与 2014 年相比增加 25.2 公顷；林地面积 22904.4 公顷，与 2014 年相比增加 115.7 公顷；牧草地面积 456.8 公顷，均为新增；其他农用地面积 202.5 公顷，与 2014 年相比减少 40.0 公顷。

3、建设用地规模指标

规划调整后，到 2020 年，全乡建设用地总规模 539.4 公顷，与 2014 年相比增加 8.2 公顷。城乡建设用地规模 407.2 公顷，与 2014 年相比增加 15.2 公顷，其中城镇工矿用地面积 41.2 公顷，农村居民点用地面积 366.0 公顷；交通、水利及其他建设用地面积 132.2 公顷，与 2014 年相比减少 7.0 公顷。

（二）增量指标

1、新增建设用地及占用农用地、占用耕地规模指标

规划调整后，2015-2020 年，全乡新增建设用地总规模 10.0 公顷，新增建设占用农用地规模 8.0 公顷，新增建设占用耕地规模 6.0 公顷。

2、土地整治补充耕地规模

2015-2020 年，全乡土地整治补充耕地义务量 6.0 公顷，任务量 8.1 公顷。

五、 永久基本农田空间布局调整

（一）调整思路

永久基本农田调整按照面积不减少、质量有提高、布局总体稳定的总要求，遵循依法依规、规范调整，确保数量、提升质量，稳定布局、明确条件的原则，对现状基本农田进行局部调整，确保新划为永久基本农田的土地现状为耕地，调整后的永久基本农田数量、质量和布局安排协调一致，永久基本农田的集中连片程度有所提高。

（二）其他区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，优化调整永久基本农田布局，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。调整后应确保全乡永久基本农田面积不低于 2480.7 公顷，同时要确保调整后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。

六、 土地利用结构和布局调整

（一）农用地布局

1、农用地总体布局

依据资源禀赋、农业产业区域比较优势，围绕社会主义新农村建设，以农业增效、农民增收、财政增长为目标，规范调整农用地总体布局，在保证粮食安全的前提下，因地制宜进行农业结构调整，努力提高农用地综合生产能力和利用效益，巩固和加强农业基础地位。

2、耕地和基本农田布局

优先保障辽东生态屏障建设，加强耕地和基本农田的保护和建设力度，将质量较差、田面坡度大、零星破损、区位偏僻及城镇发展用地范围内的基本农田调出，将质量好、集中连片、已验收合格的土地整理复垦开发新增优质耕地优先划入基本农田，调整划定后的基本农田集中连片程度及整体质量均有所提高。减少基本农田保护与未来建设发展之间的冲突，使耕地和基本农田得到真正保护，同时为建设发展预留空间。

（二）建设用地布局

1、集中安排城镇工矿用地

依托土口子乡在清原满族自治县经济社会发展战略优势，沿城镇体系主轴布设城镇工矿用地，逐步形成基础设施完善、产业集聚发展的用地布局，促进产业用地集中集聚和集约利用。

2、合理安排中心村发展用地

统筹城乡发展和社会主义新农村建设，推进农村居民点用地向中心村集中布局，同时积极推进城乡建设用地增减挂钩，构建中心村发展“多点式”格局。

3、协调安排基础设施用地

坚持优先发展、适度超前的原则，优化结构，完善网络，统筹部署土口子乡交通、水利、能源等基础设施用地，构建土口子乡综合基础设施新格局。

（三）基础生态用地布局

打造骨干性生态屏障网络。构建以森林、农田为支撑，以水系、林带、道路等生态廊道为联结带的生态网络安全体系，强化生物多样性保护。严格保护对维系土口子乡生态系统服务具有重要价值的森林、水域和耕地，限制生态环境敏感区域的土地利用活动和强度，保护以山、水、田、林为特色的自然和文化景观风貌。

七、 土地分区及管制

（一）土地用途分区划定原则

土地用途分区是将区域土地资源根据土地用途管制的需要，按社会经济发展的客观要求和管理目标，划分不同的空间区域，并制定各区域的土地用途管制规则，通过用途变更许可制度，实现对土地用途的管制。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，将土口子乡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

(1) 经国务院主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油、蔬菜生产基地内的耕地；

(2) 有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在改造或已列入改造规划的中、低产田，农业科研、教学试验田，集中连片程度较高的耕地，相邻城镇间、城镇组团间和交通干线间绿色隔离带中的耕地；

(3) 为基本农田生产和建设服务的农村道路、农田水利、农田防护林和其他农业设施，以及农田之间的零星土地；

(4) 已列入生态保护与建设实施项目的退耕还林、还草、还湖（河）耕地，不得划入基本农田保护区。已列入城镇村建设用地区、独立工矿用地区等土地用途区的土地原则上不再划入基本农田保护区。

2、一般农地区

(1)除已划入基本农田保护区、建设用地区等土地用途区的耕地外，其余耕地原则上划入一般农地区；

(2)现有成片的果园、桑园、茶园、橡胶园等种植园用地；

(3)畜禽和水产养殖用地；

(4)城镇绿化隔离带用地；

(5)规划期间通过土地整治增加的耕地和园地；

(6)为农业生产和生态建设服务的农田防护林、农村道路、农田水利等其他农业设施，以及农田之间的零星土地。

3、城镇建设用地区

(1)区内土地主要用于城镇建设，须符合经批准的城镇建设规划；

(2)区内城镇建设应优先利用现有低效建设用地、闲置地和废弃地；

(3)区内农用地在批准改变用途之前，应当按原用途使用，不得荒芜。

4、村镇建设用地区

(1)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；

(2)区内村庄建设应优先利用现有低效建设用地、闲置地和废弃地；

(3)区内农用地在批准改变用途之前，应当按原用途使用，不得荒芜。

5、独立工矿区

(1)独立于城镇村建设用地区之外、规划期间不改变用途的采矿、能源、化工、环保等建设用地（已划入其他土地用途区的除外）；

(2)独立于城镇村建设用地区之外，规划期间已列入规划的采矿、能源、化工、环保等建设用地（已划入其他土地用途区的除外）；

(3)已列入城镇范围内的开发区（产业集聚区）不得划入独立工矿区。应整理、复垦为非建设用地的，不得划入独立工矿区；

(4)区内建设用地应满足建筑、交通、防护、环保等建设条件，与居民点的安全距离应符合相关规定。划入独立工矿区的面积要与采矿用地和其他独立建设用地规模相协调。

6、生态环境安全控制区

(1)主要河湖及其蓄滞洪区；

(2)滨海防患区；

(3)重要水源保护区；

(4)地质灾害危险区；

(5)其他为维护生态环境安全需要进行特殊控制的区域。

7、林业用地区

(1)现有成片的有林地、灌木林、疏林地、未成林造林地、迹地和苗圃（已划入其他土地用途区的林地除外）；

(2)已列入生态保护和建设实施项目的造林地；

(3)规划期间通过土地整治增加的林地；

(4)为林业生产和生态建设服务的运输、营林看护、水源保护、水

土保持等设施用地，及其他零星土地。

（二）建设用地管制分区划定原则

1、允许建设区

(1)按照有利发展、保护资源、保护环境的要求，在建设用地适宜性评价以及与其他相关规划充分协调的基础上，根据各类建设用地规模控制指标划定；

(2)应涵盖规划期内将保留的现状建设用地和规划新增的建设用地，划分为建制镇、村庄、工矿等不同类型；

(3)应进行多方案比选，优先选择有利于保护耕地和环境、节约集约用地的方案，尽量利用存量建设用地和其他土地，少占农用地特别是耕地。

2、有条件建设区

(1)按照保护资源和环境、有利于节约集约用地的要求划定，避让优质耕地和重要的生态环境用地；

(2)城、镇等有条件建设区应尽量采用主要河流、高速公路、铁路、绿化带、山体等具有明显隔离作用的地物；

(3)在无原则性冲突时，有条件建设区可采用其他相关规划的同类边界。

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，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。

4、禁止建设区

(1)自然保护区核心区、森林公园、地质公园、列入省级以上保护名录的野生动植物自然栖息地、水源保护区的核心区、主要河湖的蓄滞洪区、地质灾害高危险地区等，划入禁止建设区；

(2)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。

八、 土地利用生态建设

（一）加强土地生态环境建设

坚持土地开发与生态建设并重的原则，从源头上处理好土地利用与生态保护的关系，构建环境友好型土地利用模式，加强土地生态建设，最大限度地减少各类开发建设活动对土地生态环境可能造成的不利影响，把土口子乡建设成为环境优美、土地可持续利用能力强的宜居乡村。

1、加强国土综合整治

加强国土综合整治，增加涵养水源的能力，大力植树造林，增强水土保持能力，提高园、林地利用效益。加强对各项建设对蓄洪、防洪的影响评估，预防工程建设和规划实施影响生态环境和蓄滞洪能力。

2、加强农田生态环境建设

以改善环境质量为出发点，引导农民对土地资源的合理利用。加大农加肥、优质专用肥及生物农药、高效低毒农药的使用。改良土壤结构，逐步提高耕地质量，并加强对基本农田的保护，以改善农业生态环境。

下大力气进行农业结构调整，促进传统农业向集约化可持续农业的转化。在恢复与保护良好的农业生态系统的同时，建立无公害食品、蔬菜基地。实行农业经济投入与农业科技信息、服务投入并举。强化农业生产技术的指导、监管力度，做好土壤、水质、气候、环境的监

控。并配套农业法规和执法体系建设，为土地生态建设提供基础保障。

严格划定基本农田保护区，按土地管理法的要求实行土地用途管制。加强农业与农村政策调控，大胆进行土地使用制度改革，与农民签订基本农田保护责任状，利用经济手段调动农民的积极性，激发农民合理利用和保护耕地的意识，从宏观上调控土地生态环境的改善。

结合中低产田改造，进行农田基本建设。紧紧围绕主导产业布局和结构调整，加大农田基本建设投入，并搞好项目规划。通过工程和生物措施，改良土壤、培肥地力，防止盐渍化，逐步消灭中低产田。

3、加强林地生态环境建设

加强林业资源的规划管理，严格执行国家的林业政策。积极采取封山育林政策，制止乱砍滥伐，毁林开荒的现象。

认真贯彻国务院的“封山植树，退耕还林，恢复植被，保护生态”的工作方针。大力推广速生丰产林的普及范围，以提高森林的生产能力。

深化林业体制改革，建立多元化投资主体。坚持“谁造谁有，合造共有”的政策原则。采取股份合资、合作或独资的形式，推进生态林建设发展。

建立高效有力、监督及时的林业法制体系。依法严厉打击各种破坏森林的违法案件，实现依法治林。同时，加快执法机构和队伍建设，强化林业执法和执法监督，加快林业生态环境的改善步伐。

4、加强建设用地生态环境建设

集约节约用地，积极挖掘现有各类建设用地的潜力。在合理安排

城乡各类建设用地的同时，尽可能少占耕地、园地、林地，加强各类用地的有机组合，提高土地的使用价值，改善用地环境。

积极完善土地利用总体规划、城市、村镇规划体系，促进城乡建设用地的协调发展。以可持续发展为指针，处理好各类建设用地近远期发展需求。使各类用地的发展布局与市、县生态建设目标相一致。

加大对城镇绿地园林景观的建设。公共绿地、园林绿地采用点状、带状、楔形绿地相结合布局的方法，保留中心城镇外耕地作为城市外围绿色生态环。通过遍及全城的带状道路绿地，向内延伸形成以普遍绿化为基础，道路绿化为骨架，城市公园和公共绿化为重点的点、线、面有机结合的城市绿化网。在强调对环境污染治理的同时，还应该在工业污染区周围布置一定范围的生态隔离带，用以防止污染扩散，保护周边环境，以缓解工业废气、废水、废物对周围环境的影响。

通过政策法规的制定，将建设用地合理利用与生态经济城市建设纳入法制化轨道。以国家建设用地法律法规为依据，制定与之配套的地方性政策法规，为土地资源的开发利用、工程项目建设提供法律保障。并依法对项目用地实施规划的管理，完善各项配套管理措施，建立建设用地生态环境的监测、预警、评估管理体系。

（二）构建生态型土地利用模式

1、生态农业型土地利用模式

充分利用土口子乡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。

九、 与相关规划的协调

（一）与本轮市县级土地利用总体规划调整方案的衔接

调整方案贯彻和落实了市、县规划调整方案中的相关规定，严格保持了指导思想、原则上的一致，完全服从上级下达的各类约束性指标和用地布局要求，保证了市、县级规划调整方案的落实。

规划目标年的耕地保有量、园地、林地、城乡建设用地总规模、新增建设用地总量、建设占用农用地规模、建设占用耕地规模等规划指标与《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》保持一致。

（二）与现行土地利用总体规划的衔接

本轮规划调整完善既要做到与现行土地利用总体规划的衔接，维护现行规划体系的延续性，又要体现未来用地情况的变化，对现行规划中估计不足的部分予以调整。现行规划的规划期是 2006-2020 年，规划调整完善期限为 2014-2020 年，二者衔接主要体现在对主要控制指标的安排上。

（三）与经济社会发展规划的衔接

《清原满族自治县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中确定的有关土口子乡经济社会目标是土地利用近期需求预测的重要基础数据。规划编制遵循土口子乡未来经济社会发展战略，并依据其制订了土地利用战略目标。通过土地利用结构和布局调整、节约集

约利用土地、协调土地利用与生态环境建设等措施，贯彻落实土口子乡的未来经济社会发展目标。

（四）与交通、水利、能源、环保等其他专项规划的衔接

在规划编制过程中充分征求了清原满族自治县交通局、水利局、林业局、环保局等相关部门的用地意见，并参考了相关部门的“十三五”规划及远景目标，在确保建设用地规划指标分配合理，保障耕地目标的前提下，尽最大可能满足了交通、水利、能源、生态环境建设等基础设施建设用地需求。

附表1

土口子乡土地利用地类平衡表

单位：公顷

地类			2014 年地类面积	农用地						建设用地					其他土地			期内减少
				小计	耕地	园地	林地	牧草地	其他农用地	小计	城乡建设用地			交通水利及其他用地	小计	水域	自然保留地	
											小计	城镇工矿用地	农村居民点用地					
农用地	小计		**26885.1**	541.5		25.2	115.7	400.6		8.0	8.0	5.1	2.9					549.5
	耕地		**3813.0**	503.9		25.2	115.7	363.0		5.6	5.6	2.7	2.9					509.5
	园地		**40.9**															
	林地		**22788.7**															
	牧草地																	
	其他农用地		**242.5**	37.6				37.6		2.4	2.4	2.4						40.0
建设用地	小计		**531.2**	1.8	1.8					7.0	7.0		7.0					8.8
	城乡建设用地	小计	**392.0**	1.8	1.8													1.8
		城镇工矿用地	**37.9**	1.8	1.8													1.8
		农村居民点	**354.1**															
	交通水利及其他用地		**139.2**							7.0	7.0		7.0					7.0
其他土地	小计		**646.9**	62.5	6.3			56.2		2.0	2.0		2.0					64.5
	水域		**382.3**															
	自然保留地		**264.6**	62.5	6.3			56.2		2.0	2.0		2.0					64.5
调整后规划目标年面积				**26941.4**	**3311.6**	**66.1**	**22904.4**	**456.8**	**202.5**	**539.4**	**407.2**	**41.2**	**366.0**	**132.2**	**582.4**	**382.3**	**200.1**	**27680.9**
期内增加					8.1	25.2	115.7	456.8		17.0	17.0	5.1	11.9					622.8
期内净增（+）、减（-）					-501.4	25.2	115.7	456.8	-40.0	8.2	15.2	3.3	11.9	-7.0	-64.5		-64.5	0.0