定边县土地利用总体规划

（2006-2020 年）

调整完善说明

定边县人民政府

定边县土地利用总体规划

（2006-2020 年）

调整完善说明

定边县人民政府

二〇一七年九月

目 录

第一章 规划调整完善背景.....1

一、地理位置.....1

二、自然条件.....2

三、社会经济条件.....8

第二章 规划调整完善概述.....11

一、规划调整完善的必要性.....11

二、规划调整完善的过程.....17

三、与“多规合一”工作衔接.....22

第三章 规划调整完善的方向与重点.....24

一、规划调整完善的目的.....24

二、土地利用战略与主导方向的变化.....24

三、规划调整的重点内容.....27

第四章 土地利用总体规划中期评估.....30

一、主要规划目标实施情况及分析.....30

二、主要规划目标实施不平衡性及分析.....37

三、规划实施存在问题和经验.....39

第五章 规划调整完善基础数据说明.....42

一、规划调整完善基础数据来源.....42

二、规划调整完善基数转换情况.....42

第六章 规划调整完善主要内容说明.....47

一、主要控制指标调整说明.....47
二、土地利用结构调整与布局优化说明.....50
三、中心城区开发边界划定说明.....58
四、耕地和基本农田布局调整说明.....60
五、生态保护用地布局调整的说明.....67
六、建设用地布局调整说明.....68
第七章 规划衔接及公众参与情况.....73
一、与《国民经济和社会发展规划纲要》衔接.....73
二、与定边县县城总体规划衔接.....73
三、与交通、水利、农业、电力、环保、林业等部门协调....74
四、公众参与情况.....75
第八章 关于规划图件编绘的有关说明.....78
一、图件种类.....78
二、图件数学基础.....78
三、底图基础资料来源.....78
四、图幅内容设置.....78

第一章　规划调整完善背景

一、地理位置

定边县位于陕西省西北部，榆林市西端。地理坐标介于东经 107°14′~108°22′，北纬 36°48′~37°53′。东与本省靖边、吴起县毗连，南与甘肃省华池、环县相接，西与宁夏回族自治区盐池县毗邻，北与内蒙古自治区鄂托克前旗、乌审旗相临，系陕、甘、宁、蒙四省交界地，素有"东接榆延，西通甘凉，南邻环庆，北枕沙漠，土广边长，三秦要塞"之说。东西宽 99.8 公里，南北长 118.9 公里，土地总面积 6821.4 平方公里，占榆林市土地总面积的 15.7%。县人民政府驻地定边镇。定边县在榆林市的位置如图 1 所示。

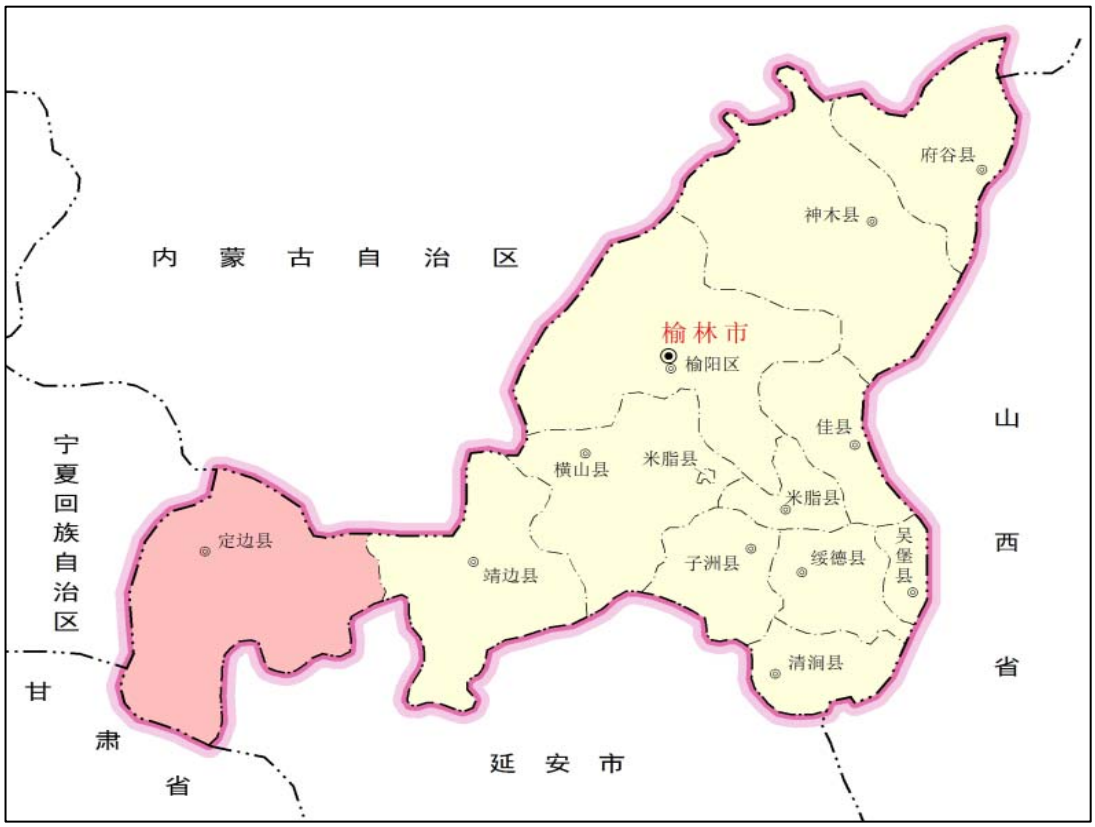

图 1-1　定边县在榆林市的位置图

二、自然条件

（一）地貌

根据地质、水文、气候及植被等差异，以白于山为界，全县分为南部黄土丘陵沟壑区和北部风沙滩区两个地形特征和地貌景观截然不同的地区。

1、北部风沙滩区

位于毛乌素沙漠南沿，属陕北黄土高原风沙区，占全县总土地面积的 39％，为东西狭长的带状滩地。区内沙丘起伏，沙带纵横，间有大面积盐碱地、旱滩地和小面积的湖沼洼地。从大的地貌景观看，整个风沙滩区四周，南靠地势较高的白于山，北连毛乌素沙漠，西为盐池县梁岗环境，东延于靖边县平原相连的内陆盆地形高原。地壳在升降过程中高低不等，使地面覆盖层薄厚不一，高的地方为沙丘、沙带和滩梁低岗相连接，低的地方经长期风力搬运堵塞填平了河床、河道，形成了比较低的洼平地，在这些低平洼地上，有些因长年积水或季节性积水而成为湖泊，而这些湖泊大部分含盐量高，主要成分有 NaCl（食盐）、Na2SO4•10H2O（芒硝）、MgCl2（氯化镁）。整个风沙滩区地面开阔平坦，海拔 1303~1405 米，从南向北有倾斜，坡度 3~7°，地面覆盖层厚度不一，从几米到百米以上不等。

2、南部黄土丘陵沟壑区

位于陕北黄土高原的西部边沿地带，占全县土地总面积的 61.0％。在地质构造上，为一古老的陆地地块。由于第四纪以来地壳经历多次升降运动和海陆变迁，地面沉积了一层较厚的沉积物，形

成了黄土高原。由于地势较高，坡度较大，除部分河流下切的河槽及陡崖有砂岩出露外，其余皆为黄土层堆积物覆盖，土层最厚为 300 米左右。经流水的冲刷及其他外因力的侵蚀，完整的黄土高原被切割成梁、峁、塬、墁、沟谷等各种不同的地貌类型。长期的水土流失，使地块支离破碎，千沟万壑，纵横交错，尤其是白于山分水岭以南地段最为明显，其北坡较为平坦开阔，呈长条状展布的宽梁、斜坡与墁地地形。

（二）水文

全县水资源可分为两大类型。南部山区以地表水资源为主，北部风沙滩区以地下水资源为主。

1、地表水

全县地表水资源贫乏，地表径流地域性差异大，山区年径流量为 9032.1 万立方米，人均 1044.0 立方米；滩区年径流量为 5098.0 万立方米，人均 365.8 立方米。全县人均地表水 625.0 立方米，低于全省平均水平，为径流贫乏县之一。县境内的 5 条河流中的十字河、石涝河、新安边河、红柳河等 4 条均属外流河，因河道狭窄，水质矿化度高，基本无利用价值。唯八里河，发源杨井、学庄，流长 51.0 公里，流域面积 384.0 平方公里，常流量 0.2~1 立方米/秒，最大洪量 1300.0 立方米/秒，水资源总量为 1689.0 万立方米，为陕西著名的洪溉河流，利用价值高。

2、地下水

根据勘探分析资料计算，风沙滩区地下水资源藏量共 37734.6

万立方米/年。其中调节水渗入补给量为 34664.5 万立方米/年，灌溉渗入补给量为 662.3 万立方米/年，天然降水产生的径流补给量 2427.8 万立方米/年，宜井区年每公顷耕地可达水 4620.0 立方米。地下水由于受水文、地质、气象、地貌及地层构造等综合因素控制，南北差异较大，南高北低，深浅不一，深者可达 150 米，浅者仅 1 米左右。

（三）气候

定边县属于典型的中温带干旱大陆性季风气候，影响农业生产的主要气候条件如下:

1、光照

日照较长，光能充足，全县年平均日照时数为 2743.2 小时，日照百分率为 61.0％，全年太阳辐射总量 137.4 千卡/平方厘米，为全国及陕西省光能充足的地区之一。

2、气温

热量可满足一年一熟，年平均气温 7.9℃，最热月出现在 7 月份，月平均气温 22.3℃；最冷月出现在 1 月份，月平均气温-8.5℃ ；全县小于 0℃气温最长持续 122 天；≥0℃积温为 3565.5℃，持续 243 天；≥10℃积温为 2989.3℃，持续 158 天；≥20℃积温为 873.6℃，持续 37 天。这样的热量条件基本上可以满足农作物一年一熟的要求。但由于地势地貌的影响，各地年平均气温空间分布差异较大，就全县而言，北高南低，北部 7.7~7.9℃，中部 7~7.5℃，南部 5.9~6.5℃。

3、降水

全县年平均降水量 316.9 毫米，年最大降水量为 554.4 毫米，年

最小降水量为 179.9 毫米，最大值与最小值相差 374.5 毫米。降水主要集中在 7、8、9 三个月，平均降水量 196.6 毫米，占全年降水量的 62.1％。降水量的空间分布是西北少，东南多。

4、灾害性气候

定边县农业气候灾害多，主要有干旱、霜冻、冰雹、大风、暴雨、连阴雨等，特别是干旱对农业影响最大。

（四）土壤

根据 1982 年全县土壤普查结果，全县土壤共分为 10 个土类，18 个亚类，31 个土属，99 个土种。就土壤形态及分布，主要为风沙土类和黄土性土类两大类。

风沙滩区的西北部，以盐湖为中心，地面高程低于 1303 米，地势低洼，排水不畅，年平均降水量 300 毫米左右，蒸发量 2500~2600 毫米，年平均气温≥8℃，空气相对湿度略低于 53％，气候干旱，周围分布着盐碱土，盐化草甸土和潮化潮土。

在盐湖的西部和北部，包括红柳沟北部、盐场堡、周台子、白泥井、海子梁等地，年平均降水量小于 300 毫米，年平均温≥8℃，是干草原向荒漠草原过渡地带，土壤以棕钙土为主，另外还有风沙土。榆定公路、定姬公路沿线的山前洪积扇，以淤土为主；其次为风沙土，在地势较低平的地方则分布有盐碱土、盐化潮土。

东滩海拔 1348~1398 米，年平均降水量 353.9 毫米，土壤以淤土为主，另外还广泛地分布有风沙土；较低的洼平地上分布有盐碱土、草甸土和盐化潮土。

南部丘陵沟壑区，以十字河为界，北部梁峁坡地以绵沙土为主；白于山北麓斜坡区，西起洪流沟，经贺圈、砖井、安边西梁到郝滩以东，以栗钙土为主；白于山分水岭周围的涧、坝地，则以淤土为主。十字河以南，海拔 1310－1822 米，年平均气温 6.6℃，年平均降水量 353 毫米，年蒸发量 1821－1967 毫米，空气相对湿度 54％，在梁峁坡地上，以黄绵土为主，在残塬和平梁塘地上，由于地势较高，气候凉爽湿润，在黄土性土壤的基础上，进一步发育成黄垆土。

（五）生物资源

全县林木种类有 22 科、38 属、78 种，草本植物有 31 科、114 种。北部风沙滩区以耐旱的沙生和耐盐碱的盐生植物为主，主要有沙柳、红柳、花棒、踏郎、紫穗槐等等灌木树种和杨、柳、榆等乔木树种，草本植物主要有沙米、沙蓬、沙蒿、盐蒿、甘草等。南部黄土高原丘陵沟壑区，以灌木为主，主要有锦鸡儿、胡枝子、狼牙刺、紫穗槐等，还零星分布有山杏、河北杨等乔木树种，草本植物主要有扫帚草、黄蒿、地椒、苍耳子、地骨皮、苦菜、白草、冰草、麻黄等。药用植物主要是甘草、麻黄、枸杞、黄芪、远志、杏仁等。人工草以紫花苜蓿、沙打旺为主。经济果树有苹果、沙果、桃、梨、杏、葡萄等。

定边县野生动物资源比较贫乏，动物区系上以华北区种类为主，主要栖息在田地、黄土沟及荒山丘陵。主要种类有野兔、鼢鼠、大仓鼠、石鸡、青鼬、狗獾、原鸽、岩鸽、灰斑鸠、狐狸、黄鼠狼、猫头鹰、环颈雉、燕鸥、凤头百灵、三道眉草鹀、黑枕黄鹂、黑卷

尾、红尾伯劳等，两栖类有大蟾蜍、黑斑蛙、麻蜥、火赤链、中国林蛙等。

全县农作物有粮食作物与经济作物 2 个大类。其中粮食作物主要有谷子、糜子、小麦、荞麦、洋芋、莞豆、玉米、高粱、黑麦、青稞、大麦、燕麦等共 115 个品种。蔬菜作物主要有白菜、萝卜、大蒜、大葱、韭菜、茄子、黄瓜、甘蓝、辣子、芹菜、西红柿、南瓜、番瓜、交瓜、菠菜、莴笋、芫荽、葱头、豆角、包心菜等共 96 个品种。

（六）矿产资源

定边县石油、天然气、原盐等矿产资源丰富，具有独特的资源优势。定边县所在的陕甘宁气田是我国最大的陆上整装气田，属世界级气田。已提交累计探明储量 3500 亿立方米，且气层连通性好，压力稳定，属“干气”，硫化氢含量很小。县内石油资源得天独厚、分布面广，已探明地质总储量 1.5 亿吨，属工业性油流，地质构造为侏罗系岩层带，以鸡窝状形态分布。油层厚度平均为 10 米左右，最厚达 37.4 米。原盐是定边县传统的“老三宝”之一(其它两宝是皮毛和甘草)。定边县是陕西唯一的原盐产生产基地，原盐主要分布在县城西北部的盐场堡、白泥井、周台子等乡镇，共有大小盐湖 14 个，预测储量 6000 万吨，已探明 3292 万吨，并形成每年产食盐 10 万吨、水硝 10 万吨、精盐 5 万吨、元明粉 3 万吨、氯化镁 5000 吨的生产能力。此外，县内芒硝、硫酸镁、砂石、粘土等资源也较为丰富。部分地区蕴藏有煤炭，但埋藏较深。

三、社会经济条件

2014 年全县地区生产总值达 338.4 亿,人均生产总值 105237 元，其中第一产业增加值 18.2 亿元；第二产业增加值 274.1 亿元，第三产业增加值 46.1 亿元。全社会固定资产投资 243.1 亿元。城镇居民人均可支配收入 30911 元，农民人均纯收入 11829 元。

（一）人口

2014 年底，全县总户数为 95277 户，总人口为 344983 人，比上年增加 7557 人，男女性别比例 108，其中农业人口 290741 人，占总人口的 84.30%；非农业人口 54242 人，占总人口的 15.70%。全县人口出生率 11.15‰，人口死亡率 2.80‰；人口自然增长率 4.84‰。城镇化率为 41.70%,城镇人口为 143858 人。

（二）农业

2014 年全年实现农林牧渔业总产值 32.35 亿元，其中农业产值 19.39 亿元，林业产值 0.96 亿元，畜牧业产值 10.80 亿元，农林牧渔服务业产值 1.20 亿元。全县粮食产量达 29.85 万吨，农民人均纯收入突破万元大关，达 11829 元。

（三）工业

2014 年全县工业总产值达 415.17 亿元，实现工业增加值 273.49 亿元。其中规模以上工业企业完成产值 396.57 亿元（长庆油田在县境内产值 306.71 亿元，延长油田定边采油厂产值 65.19 亿元），实现工业增加值 268.52 亿元，规模以下工业完成产值 18.60 亿元，实现工业增加值 5.98 亿元。

（四）固定资产投资

2014 年全社会固定资产投资完成 243.10 亿元。其中县本级 500 万元以上项目完成投资 116.11 亿元，从产业看，第一产业完成投资 7.98 亿元;第二产业完成投资 79.37 亿元,其中采矿业完成投资 33.82 亿元，制造业完成投资 3.40 亿元，电力、热力、燃气及水的生产和供应业完成投资 42.14 亿元；第三产业完成投资 28.76 亿元，其中交通运输仓储业完成投资 5.76 亿元，房地产业完成投资 7.38 亿元，租赁和商务服务业完成投资 1.40 亿元，水利、环境和公共设施管理业完成投资 2.62 亿元，教育事业完成投资 0.46 亿元，文体事业完成投资 0.46 亿元，公共管理和社会组织完成投资 0.59 亿元。一、二、三产投资构成比为 6.8：68.4：24.8。

（五）旅游

定边县旅游资源主要有：白色旅游资源——盐湖，目前全县有天然盐湖 14 个，湖盆总面积 98 平方公里；红色旅游资源——定边是 1936 年解放的革命老区，三五九旅曾在定边盐湖打盐，是红军入陕第一站；绿色旅游资源——马莲滩森林公园、石光银治沙公司、十里沙、狼窝沙、南部山区田园风光、油区风光、北部滩区大面积草场等。同时，定边的大秧歌、信天游、陕北说书、陕北民歌、陕北剪纸等民俗文化丰富多彩，发展旅游产业前景十分广阔。

（六）交通

定边县境内，青银高速、307 国道和太中银铁路横穿东西，定铁、定刘张等县乡公路纵跨南北，一横三环九条连接线路网框架全部连

通，交通条件全面改善，有力地促进了区域经济发展。2014 年末，县境内公路通车里程达 2139.5 公里，其中：高速公路 84.5 公里，国、省道 162 公里，县乡公路 1893 公里。全年完成货运量 11758 百吨，货运周转量 787953 百吨公里，客运量 7334 百人次，客运周转量 688145 百人公里。

第二章　规划调整完善概述

一、规划调整完善的必要性

（一）新形势下应对自身发展战略调整的需要

本轮规划自实施以来，总体呈现经济高速增长、产业快速集聚、功能初显雏形、城市品质提升、社会民生改善的良好发展态势。展望“十三五”时期，定边县发展的内外部环境正在发生重大变化，面临着新形势、新机遇和新挑战，对进一步优化区域国土空间格局，保护与利用土地资源提出了更高要求。因此应依据新形势发展的需要，对定边县土地利用总体规划（2006-2020 年）（以下简称“本轮规划”）进行调整完善。

1、国际环境变化

从国际看，环境继续复杂多变，世界经济缓慢复苏，经济增长不确定性和不稳定性依然很多。新一轮科技产业革命正在蓬勃兴起，可能引发全球产业结构和产业布局战略性调整。国际经济格局的发展变化，可能对短期吸引外资、增加出口带来一定挑战，但从中长期看有利于抓住贸易投资自由化和新一轮科技产业革命机遇，从国外引进更多的高层次要素资源，提前布局战略性新兴产业和“四新”经济。

2、国内条件变化

从国内看，国内条件发生深刻变化，经济发展进入新常态，“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念将贯穿“十三五”，经

济发展将保持中高速，产业结构将迈向中高端。“三期叠加”影响超出预期，需求不足、产能过剩等问题互相交织，经济去产能、去泡沫、去杠杆任务艰巨，经济下行压力和潜在风险较大。国内发展格局的快速变化，有可能对定边县油气和盐化工行业、重大项目招商引资、开发建设融资带来较大冲击，保持经济高速增长将面临重大挑战。但也有利于搭上改革开放、科技创新顺风车，争取更多改革开放先行试点，加快推进产业结构优化升级。

3、区域环境变化

“十三五”期间，榆林市将处于工业化和城镇化的稳步提升期、资源型城市转型攻坚期，也是经济发展迈向中高端的历史转折期，经济社会发展将呈现转型和提质的总体特征。充分发挥向西向北开放的区位优势、联系东西的通道优势，全面融入“一带一路”、京津冀、长江经济带，积极引进人才、技术、资金和企业，培育扶持优势产业和产品走出去，加快建设“活力榆林”，打造陕西向北开放门户，构建面向大关中、牵手陕甘宁、辐射大西北、连接京津冀、融入新丝路的中国内陆开放开发战略新高地。实现由低层次资源开发向高端化资源经济转变、由单一性资源产业向多元化产业结构转变、由资源驱动式增长向创新型发展转变，率先走出资源型城市可持续发展之路。

4、定边县发展环境变化

受国际因素影响，原油市场形势严峻，油气产业建设步伐大幅减缓，油气企业效益下滑，定边经济由超高速增长转变为中高速增

长，县域经济稳增长压力加大，石油财政面临重大挑战。在经济增速放缓、财政收入减速的背景下，定边县积极推动提升油气产业，优化升级盐化工业，发展壮大新兴产业，提高农业综合生产能力，以工业园区为载体，加快创新平台建设，拓展创新发展空间，推进高层次人才队伍和创新团队建设，稳步进行经济社会转型升级。

经济发展方向的变化对镇域既有土地规划的实施带来了较大冲击，也对用地结构、空间布局等提出了新的挑战和要求，现有的用地安排将难以保证新形势下的产业发展和生态保护。因此，从地区经济社会发展的长远利益出发，为合理有效利用土地，实现土地资源利用与发展战略方向的协调匹配，迫切需要对本轮规划调整完善。

（二）贯彻落实国土资源管理新政策、新要求的需要

党中央、国务院历来高度重视国土资源工作。尤其是党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会和中央一系列会议的召开，对土地资源的保护和利用提出了更新、更高的要求。十八届五中全会提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展新理念，也是引领国土资源事业改革发展的总方针。

围绕发展新理念，中央对国土资源管理的新政策、新要求主要体现在：一是要求加强生态保护。坚持生态优先，加强保护，要求划定生态保护红线，加快生态文明建设，整体谋划国土空间开发，给自然留下更多修复空间。二是要求强化耕地保护。坚持耕地保护，要严防死守耕地保护红线，确保实有耕地面积基本稳定、质量逐步提高，要划定永久基本农田，强化优质耕地管控，同时提高耕地占

补平衡要求，逐步实现“占优补优、占水田补水田”。三是要求加强节约集约用地。要大力推进土地节约集约利用，在管住总量、严控增量、盘活存量的前提下，优化城乡用地结构和布局，切实提高土地利用效率，保障科学发展。四是要求加强建设用地空间管制。要优化生产、生活、生态空间，健全国土开发空间，要合理调整城乡用地结构和布局，推进新型城镇化和城乡一体化发展，要通过划定城镇开发边界、生态保护红线和基本农田保护红线“三条红线”，控制开发强度，加强建设用地空间管制。国土资源工作一系列相关政策变化，对今后土地规划和管理提出的更高的要求，需要通过规划调整完善积极响应。

（三）本轮规划已不适应统筹区域土地利用的要求

本轮规划确定的重点发展区域用地空间十分有限，特别是新一轮城镇规划出台以后，城镇体系空间结构、发展方向和发展重点都发生了变化，土地利用规划与县域经济、产业和人口发展战略也不适应。因此通过规划调整完善，按照统筹安排各类、各区域用地原则，围绕促进区域合理分工协作和协调发展的目标，统筹城乡土地利用，才能从根本上解决这些问题。

（四）实施最严格的耕地保护制度和节约用地制度的根本要求

二次调查成果数据显示，全国耕地面积有所增加，但实有耕地面积并未增加，现在的粮棉油及其他农产品就是在这些实有耕地上生产的，绝不能因为二次调查查明的耕地面积有所增加，就放松耕地保护工作。同时，查明的耕地面积中有部分不符合生态环境保护

要求，需要根据国家生态退耕工作总体部署逐步调整，适宜稳定利用的耕地还会有所减少，耕地保护面临的压力还会进一步加大。调整完善是进一步强化耕地保护、严防死守耕地保护红线，确保实有耕地面积基本稳定、质量逐步提高，确保国家粮食安全的需要。

（五）推进新型城镇化和城乡一体化的重要保障

新型城镇化是党中央、国务院基于我国特殊国情、经济社会发展客观规律和阶段性特征，针对人多地少、生态环境脆弱、城乡区域发展不平衡的发展实际，提出的重大发展战略。一些地方过于重视特大城市、大城市建设，忽视中小城市、小城镇和农村发展，在建设用地配置上，用地指标过多集中在特大城市、大城市，而中小城市、小城镇和农村发展又不够，发展差距逐渐拉大。城镇发展布局有串联式、组团式、卫星城式等多种形式，要根据资源环境承载能力构建科学合理的新型城镇化格局，促进各级各类城市和小城镇合理分工，功能互补、协调发展；要按照发展中心村、保护特色村、整治空心村的要求，在尊重农民意愿的基础上，科学引导农村居民点建设。因此，要以调整完善和相关规划修编为契机，优化生产、生活、生态空间和城乡用地结构布局，保障城乡建设合理的用地需求，促进城镇化转型发展，推动城乡一体化进程，提高国土空间利用效率。

（六）提高土地利用管控能力加快建设法治国土的客观要求

十八届三中全会《决定》提出推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标，十八届四中全会《决定》提出建设中国特色社会主

义法治体系建设社会主义法治国家的总目标。建设法治国土是推进社会主义法治国家建设的重要一环。经过三轮土地利用总体规划的实践，我国土地规划体系基本建立，规划编制和实施管理日益规范，规划执行总体上较严格。但仍存在一些问题，规划的科学性和可行性仍待提高，土地规划与相关规划之间的协调衔接有待加强，违反规划和随意修改规划的问题仍较突出，土地规划立法亟待加强。调整完善是为了适应全面深化改革和全面推进依法治国的新要求，正确处理市场和政府的关系，建立健全规划评估调整机制，增强规划的科学性和有效性，积极推进土地规划立法，强化依法依规管地用地，加快建设依法治国土。

（七）落实规划评估意见的需要

定边县以 2014 年为评估时点，2006-2014 年为评估时限，开展土地利用总体规划实施评估，形成《定边县土地利用总体规划（2006-2020 年）实施评估报告》。根据对定边县土地规划执行情况的评估和未来发展适应性的评估得到以下结论:

1、县级规划执行总体良好。规划实施期间耕地保有量、基本农田保护任务等规划指标都执行良好，实施期间严格执行土地用途管制制度，贯彻国家最严格的耕地保护制度；规划修改、信息系统建设、数据库年度更新等都按规定开展，总体实现了规划预期的社会、经济和生态效益。

2、定边县本轮规划与未来适应性较差。主要由于耕地保护任务较重、城乡建设用地规模偏小、新增建设用地指标存在缺口、各乡

镇之间规划指标使用不均衡以及重点区域规划空间考虑不足。随着定边发展方向和发展重点区域的调整，基础设施、工业、城镇、旅游的重新规划布局，定边土地规划的实施出现了诸多不适应的情况，新增建设用地和城乡建设用地指标需要重新调配，定边县土地供需矛盾日愈加剧。

综上所述，规划在实施过程中基本能起到预期和控制作用，土地规划目标和管理措施能顺利推进。同时定边县土地利用总体规划与未来经济发展不适应，从地区经济社会发展的长远利益出发，为满足地区实际发展需要，更加合理有效地利用土地，维护规划的科学性和合理性，有必要对定边县土地规划进行调整完善。

二、规划调整完善的过程

（一）工作回顾

本轮规划自 2011 年经陕西省人民政府批准实施以来，在保护耕地和基本农田、节约集约利用土地、保障科学发展用地等方面起到了重要作用。

2014 年 11 月 26 日，《国土资源部办公厅关于印发<土地利用总体规划调整完善工作方案>的通知》（国土资厅函〔2014〕1237 号），部署全省土地利用总体规划调整完善工作，定边县人民政府根据相关文件要求开展前期工作；2016 年 8 月，《陕西省国土资源厅陕西省农业厅关于印发<陕西省土地利用总体规划调整完善及永久基本农田划定实施方案>的通知》（陕国土资发〔2016〕44 号），部署全省土

地利用总体规划调整完善与永久基本农田划定协同推进工作。2016 年 9 月，定边县人民政府依据相关文件统一部署全面开展定边县土地利用总体规划调整完善工作。

（二）工作过程

本次土地利用总体规划调整完善工作遵循“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的工作方针，在陕西省国土资源厅和榆林市国土资源局的指导下，由定边县人民政府统一领导，定边县国土资源局具体负责。规划成果编制过程主要包括前期准备、本轮规划实施中期评估、调查研究、成果编制、成果审查报批、数据库成果更新等六个阶段。

1、前期准备阶段

（1）组织准备

定边县人民政府根据工作需要组织成立了土地利用总体规划调整完善领导小组，领导小组组长由县委常委、政府副县长担任，副组长由县政府办公室主任、县国土资源局局长、县农业局局长担任，成员由县国土局、农业局、规划局、交通局、水务局、林业局、财政局及各乡（镇）负责人组成。领导小组下设办公室，办公室设在县国土资源局。县国土资源局、农业局负责全县土地利用总体规划调整完善及永久基本农田划定工作的实施；同时，确定陕西赛佳工程设计有限公司为本次规划调整完善工作技术单位。根据规划调整完善领导小组统一部署，先后组织召开规划调整完善领导小组会议、部门联席会议等，学习和领会有关文件精神，明确各部门的职责、

任务及工作安排。

（2）技术准备

根据规划调整完善目标任务，组织规划调整完善工作技术培训，学习规划编制技术规程及相关文件；深入各部门、各乡（镇）收集有关自然资源、社会经济、生态环境、土地调查、部门规划及用地计划等资料；以 2014 年土地利用变更调查数据为基础，根据土地规划分类对土地利用现状分类对应关系，进行基数转换，形成规划调整完善基准数据，同时，对全县土地利用变更调查数据库进行缩编、拼接，编绘规划调整完善基准年 1∶10 万土地利用现状图。

2、本轮规划实施中期评估阶段

以 2014 年为中期评估基准年,分析和梳理了规划批准实施以来，全县经济社会发展变化情况及其对土地利用和规划管理的影响、土地利用现状及其变化情况、规划目标实现情况、规划布局落实情况、重点项目实施情况、多划基本农田使用情况以及行政区划调整情况等。分析了中、省、市近年来出台的关于促进区域发展、加强生态环境建设等措施对土地利用总体规划实施的影响，并提出了合理的对策建议。同时，充分利用二次调查、国土资源遥感监测等成果，开展了资源环境承载力评价研究，明确了全县土地资源合理开发利用承载潜力和方向，为规划目标确定、指标规模调整、空间布局和结构优化等提供了科学依据。

3、调查研究阶段

以 2014 年土地利用现状数据为基础，结合最新遥感影像和现场

勘查，确定“十三五”期间新增建设用地需求、耕地和基本农田的可核减范围、可调入范围及可以用于耕地占补平衡的土地整治地块，确保所选地块科学、合理。在外业调查的基础上，充分衔接城乡建设规划、经济社会发展规划、生态保护规划等各类规划，确定建设用地布局调整方案；衔接城镇周边基本农田、全域基本农田划定成果，确定基本农田调整方案；衔接“双退”、林业规划等成果，确定耕地布局调整方案。

4、成果编制阶段

在对全县土地利用现状类型、结构、质量、分布的分析和评价基础上，结合各部门用地需求及生态环境承载力，根据规划的控制指标以及发展目标进行规划布局，并通过与县政府、市国土资源局领导及相关人员不断的交流和衔接，改进并完善相关布局，并在此基础上划定“三线”、土地用途分区和建设用地空间管制区，最终确定全县的主要用地规划与布局。依据前期调查成果、中期评估结果、“三线”划定范围等，按照《陕西省土地利用总体规划编制技术要点（试行）》相关要求，编写定边县土地利用总体规划调整完善文本和说明，编制规划调整完善相关图件，形成《定边县土地利用总体规划（2006-2020 年）调整完善》（以下简称《规划》）初步成果。

5、规划调整完善方案优化

（1）征求意见：在规划各阶段广泛征求了上级及相关管理部门、专家、土地所有者、使用者、村组及公众意见，特别是对城镇用地布局、农村居民点用地布局、基本农田及永久基本农田布局充分征

求意见，取得大多数公众的支持。

（2）论证：规划初稿和草图完成后，即送各有关部门、专家进行了论证和审议，县政府适时召开领导小组会议进行论证和审议，并最终确定方案。

（3）听证：规划调整完善方案编制完成后，定边县国土资源局组织各部门听证，提出修改意见，然后按照各部门反馈意见进一步优化规划调整完善方案。

6、成果审查报批阶段

规划调整完善初步成果编制完成后，与县直各部门、各乡（镇）、各用地单位进一步衔接，根据衔接结果对初步成果进行修改完善，形成规划调整完善成果征求意见稿；广泛征求各部门、各乡（镇）、专家学者和社会公众对规划调整完善征求意见稿的意见和建议，并修改完善，形成规划调整完善成果送审稿；根据省国土资源厅和市国土资源局统一部署，组织规划调整完善成果听证、论证会，根据专家评审意见修改完善后，组织规划成果审查报批。

7、数据库成果更新阶段

规划调整完善成果经陕西省人民政府审查批准后，按照《县级土地利用总体规划数据库标准（TD/T 1027 - 2010）》及省国土资源厅相关要求，更新规划数据库，确保成果符合要求，并对规划数据库成果进行汇交、备案。

三、与“多规合一”工作衔接

（一）“多规合一”2020 年“一张图”控制线方案

1、建设用地规模控制线。建设用地规模控制线 19297.0 公顷（包含控制发展的现状建设用地）。主要包括定边县城、白泥井镇以及白泥井农业园区、工业新区、物流园区、能化园区和航空产业园区，以及外围各乡镇镇区及村庄建设用地。

2、城镇开发边界。城镇开发边界 22185.0 公顷（包含现状建设用地），包括建设用地 17503.0 公顷和有条件建设区 4682.0 公顷，有条件建设区主要分布在定边县城、白泥井镇。

3、生态保护红线。生态保护红线 1566.7 公顷，主要分布于定边县西南部地区。

4、基本农田保护线基本农田保护面积为 190298.0 公顷，主要分布于定边县中部地区。

5、基础设施廊道控制线。交通走廊（不含铁路）：定边县境内规划交通走廊控制线总面积为 3299.0 公顷。主要包括吴定高速、青银高速、G244、G307、S220、S206 等。

（二）规划调整完善与“多规合一”衔接

按照各项的规划指标，结合“多规合一”成果，定边县规划调整完善成果如下：

1、建设用地规模控制线。建设用地总规模 23477.0 公顷（包含的现状建设用地）。主要包括定边县城、白泥井镇以及白泥井农业园

区、工业新区、物流园区、能化园区和航空产业园区，以及外围各乡镇镇区及村庄建设用地。

本次规划调整完善划定的建设用地规模控制线与“多规合一”相比，是对部分区域建设用地进行增加或减少，变动面积 4180.0 公顷。

2、城镇开发边界。城镇开发边界 26827.7 公顷（包含现状建设用地），包括允许建设区 21474.6 公顷和有条件建设区 5353.1 公顷，有条件建设区主要分布在定边县城、白泥井镇。

规划调整完善划定的城镇开发边界与“多规合一”相比，是对部分区域新增建设用地进行调整，城镇开发边界面积增加 4642.7 公顷，包括建设用地增加 3971.6 公顷和有条件建设区增加 671.1 公顷。

3、生态保护红线。生态保护红线 1566.7 公顷，主要分布于定边县西南部地区。与“多规合一”划定的区域和面积相同。

4、基本农田保护线。基本农田保护区面积为 172028.8 公顷，主要分布于定边县中部地区。

基本农田保护面积 165867.0 公顷，在与“多规合一”划定的基本农田保护线基础上，对基本农田进行调入和调出，基本农田保护区减少 18269.2 公顷。

5、基础设施廊道控制线。交通走廊（不含铁路）：定边县境内规划交通走廊控制线总面积为 3299.0 公顷。主要包括吴定高速、青银高速、G244、G307、S220、S206 等。与“多规合一”划定的区域和面积相同。

第三章　规划调整完善的方向与重点

一、规划调整完善的目的

贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念，适应、把握、引领经济发展新常态，积极推进供给侧结构性改革，严守耕地保护红线，维护粮食安全；提高土地资源节约集约利用水平，保障“十三五”时期经济社会发展用地需求；优化国土空间开发格局，积极推进生态文明建设，为全面建成小康社会提供坚实的资源保障。

二、土地利用战略与主导方向的变化

（一）土地利用战略的变化

本次定边县土地利用总体规划调整完善，土地利用战略为：“坚守耕地红线，确保量质并重；实施生态优先，巩固生态格局；推进三线划定，加强空间管护；落实节约集约，保障经济发展”。强调贯彻落实“建立生态优先、保护第一的土地利用新模式；构建保障重点、有序开发的城镇发展新格局；创建内涵挖潜、持续利用的空间拓展新方式”。以构筑“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间和谐宜人”的空间格局为核心，实现“调结构、优格局、促发展”的总体目标，促进经济社会和谐发展。

关于土地利用战略调整的说明：

1、“坚守耕地红线、确保量质并重”的理由

耕地保护是关系我国经济和社会可持续发展的全局性战略问题，“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是必须长期坚持的

一项基本国策，因此本次规划调整完善期间必须严格保护耕地，落实耕地占补平衡，确保耕地总量动态平衡，加强土地整治项目管理。优化调整耕地和基本农田布局，保证耕地和基本农田数量不减少、质量有提高，进一步提高农业综合生产能力。

2、“实施生态优先、巩固生态格局”的理由

根据党的十八大将生态文明建设放在“五位一体”总体布局的突出位置，生态文明建设越来越受到重视，加快建设生态国土是必由之路。

3、“优化国土空间、加强空间管护”的理由

划定永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界等“三线”，建立基本农田、生态用地、建设用地三大土地利用空间格局，加强土地利用空间管控。

4、“落实节约集约、保障经济发展”的理由

“十三五”是定边县经济转型，推动产业结构优化升级和构建现代产业体系的关键时期，为保障“十三五”期间发展用地，节约集约利用土地是推动经济发展方式转变的有力手段，推动土地利用方式由外延扩张向内涵挖潜、由粗放低效向集约高效转变，引导和促进经济发展方式的转变，实现节约集约利用土地是本次规划调整完善的重要目标。

（二）土地利用主导方向的变化

1、从“保障型规划”向“保护型规划”转变

从以往优先保障发展的规划模式积极向更加注重保护资源、保

护生态转变，强化资源保护，通过划定永久基本农田红线、生态保护红线，扩大禁止建设区等一系列措施，优先保护耕地资源、保护生态环境，严格限制城市无序扩张。

2、从“扩张型规划”向“管控型规划”转变

从以往城镇发展偏好“摊大饼式”布局向组团式集聚型布局转变。规划调整通过优化空间布局，划定城镇开发边界，强化空间管制，积极引导和管控，实现工业向园区集中，人口向城镇及中心村集中，住宅向社区集中，永久基本农田向平原优质耕地集中，最大限度地发挥土地资源的集聚利用效应，优化国土空间，促进城乡一体化发展，促进生态环境保护。

3、从“增量规划”向“存量规划”转变

本轮规划注重对新增建设用地的节约集约利用，也制定了相应的条款。本次规划调整完善在此基础上特别增加了对存量建设用地、地下空间开发、基础设施建设的节约集约研究，建立“以亩产论英雄、以集约促转型”的发展理念，落实最严格的节约用地制度。推行新增建设用地节流减量、城镇低效用地的二次开发、批而未用土地的减量加速、存量建设用地的挖潜增效、地下空间的配套开发、基础设施的合理配置、农村居民点用地的综合整治，从多维度、多方面重视节约集约，以增量撬动存量，努力实现从“增量规划”向“存量规划”转变。

4、从“两规衔接”向“多规融合”转变

从以往着重土地规划与城乡规划“两规衔接”的规划模式向国民

经济发展规划、土地规划、城乡规划、产业规划、生态功能区规划等“多规融合”的规划模式转变。规划调整完善充分衔接粮食功能区、生态功能区、县域总规、文物保护等规划，充分发挥各规划的指导作用，构建协作、均衡、稳定、和谐的土地利用体系。

三、规划调整的重点内容

通过本次规划调整完善，转变规划理念，调整规划目标和规划指标，强化存量挖潜，划定永久基本农田红线和生态红线，强化空间管制，转变土地利用方式，走可持续发展的道路，促进环境保护和经济发展齐头并进。

（一）调整规划指标

定边县规划指标调整过程中，遵循“大稳定、小调整”的原则，在现状分析、科学预测的基础上，合理调整确定各项规划控制指标。

在保证粮食安全的前提下，综合考虑各项因素，适当调减耕地保有量和永久基本农田保护任务；上级政府考虑到经济社会发展用地需求和实际建设用地情况下达新的城乡建设用地规模指标，与本轮规划相比有所增长。

（二）优化用地布局

贯彻落实定边县的发展战略，打造陕西经济转型升级排头兵，建设全国经济强县，打造协调共享新典范，建设塞上宜居新城，打造绿色惠民新标杆，建设国家生态文明先行示范区。在发展目标的指引下，统筹各相关规划，优化全区各类用地的空间布局。

优先布设生态屏障网络，拓展生态空间；保护耕地等优质农用地，合理开发低丘缓坡资源，挖掘土地整理复垦开发补充耕地的潜力；控制城乡建设用地规模，优化城乡建设用地布局空间，新增建设用地布局充分利用荒地和劣地，尽量不占或者少占耕地；协调交通、水利、能源等重点基础设施建设项目用地，提高基础设施节约集约用地水平。

（三）突出保护优先

坚持绿色发展，实施生态立县战略，全面开展资源节约型、环境友好型社会建设，统筹处理好资源开发利用与生态环境保护的关系，注重在开发中保护、在保护中开发，有效增强资源、环境的承载能力。响应当前各界对良好生态环境的强烈要求，本次规划调整完善将保障生态用地和耕地放在首位。依据“多规合一”划定的生态红线，协调各类用地布局，维护生态基础屏障，保护生态核心区，积极改善生态环境功能，维护区域生态安全和可持续发展。采用三级管控维护生态安全，重点明确自然保护区保护，建设备用水源地等，以调整生态用地结构、增强生态系统功能。落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，坚守耕地红线，规划严控耕地减少，实行占补平衡，确保耕地数量不减少，质量有提升。合理分配乡镇耕地保有量指标，重点保护永久基本农田，尤其保护永久基本农田示范区，确保耕地保护面积不减少，永久基本农田面积稳定，质量有提升。

（四）强化空间管制

在提倡耕地保护和生态优先的前提下，科学划定“生存线”、“生态线”和“保障线”三条底线，合理布局生产、生活、生态“三生空间”，逐步实现从指标规划向空间规划的转变。根据定边县新的发展要求，合理调整规模边界、开发边界、禁建边界“三界”与允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区“四区”。

强化空间管制，明确规划刚性，提升集聚程度，简化管制分区，增强可操作性。通过与生态规划等相关规划的衔接划定生态红线，与高标准基本农田、粮食生产功能区和现代农业园区等衔接划定永久基本农田示范区，统筹各相关规划科学划定扩展边界。在三条边界的基础上划分出“四区”，并对不同的管制分区制定更严格、更具有操作性的管制规则，切实加强规划的空间管制功能。

（五）加强节约集约

面对土地利用粗放、建设用地规模不断扩大的情况，从中央到地方都出台了相关文件，要求提高土地利用效率，加大存量挖潜的力度。本次规划调整完善的一个重点是调查清楚全县低效用地、批而未供、闲置等土地数量，通过科学分析确定挖潜的地区、规模、时序、数量等，达到促进节约集约用地、缓解土地供需矛盾的目标。

规划期间从新增建设用地“节流减量”、存量建设用地“挖潜增效”、批而未供土地“减量加速”、城镇低效用地“再次开发”等方面全面提升节约集约用地水平，并积极探索构建增量撬动存量新机制，切实实现规划从“增量土地向存量土地”的转变。

第四章　土地利用总体规划中期评估

一、主要规划目标实施情况及分析

（一）本轮规划指标执行情况

1、耕地保有量

2014 年耕地 240286.7 公顷，较本轮规划 2020 年 220330.0 公顷相比，超出 19956.7 公顷，耕地保有量目标已达到。

规划实施期间，严格实行耕地保护制度，通过大力发展农业开发、高标准农田，不断提高耕地质量和生态效能。但随着定边县社会经济建设的发展，定边县工业新区、盐化、能化工园区，商贸物流园区的建设，中、省、市重点项目的实施，以及生态退耕工程的进行，耕地保护将持续面临极大的压力。

2、基本农田保护目标

本轮规划划定基本农田面积为 182922.5 公顷，除落实 180000.0 公顷保护任务外，多划 2922.5 公顷，2014 年为 182102.0 公顷，减少 820.5 公顷，但超出保护任务 2102.0 公顷，基本农田保护任务已完成。

主要问题：一是布局上不科学，受经济社会发展影响，多侧重于建设用地布局，部分基本农田让位于建设用地，被建设用地包围，基本农田集聚度不高；二是 25 度以上基本农田 6908.4 公顷，占 2014 年基本农田保护面积的 3.79%,基本农田保护存在凑数现象。

3、建设用地规模

2014 年建设用地规模 22410.5 公顷，本轮规划 2020 年为 19366.0

公顷，超出 3044.5 公顷。其中：2014 年城乡建设用地 18103.1 公顷，本轮规划 2020 年为 15719.0 公顷，超出 2384.1 公顷；2014 年城镇工矿用地 7367.0 公顷，本轮规划 2020 年为 6418.0 公顷，超出 949.0 公顷；2014 年交通水利及其他建设用地 4307.4 公顷，本轮规划 2020 年为 3647.0 公顷，超出 660.4 公顷。

主要原因：一是规划目标预期性不足；二是全县经济社会发展迅猛，用地需求量大。2006-2014 年新增建设用地 2133.0 公顷，是经济社会发展的刚性需求；三是规划拟复垦的建设用地实施力度不够。规划拟将 2101.0 公顷建设用地复垦为农用地，由于建设用地整理成本高、资金筹集难度较大、项目实施周期长、见效慢，目前已实施完毕的建设用地整理面积为 200.5 公顷，建设用地未按照目标减少。

控制措施：一是严格执行规划拟复垦的建设用地，积极筹措资金，保障建设用地整理工程实施；二是在保障水利、交通、能源、民生、扶贫等重点项目用地的同时，严禁为产能严重过剩行业提供用地。三是节约集约，项目用地严格按照相关标准执行。

4、新增建设用地规模

2006-2014 年，新增建设用地规模 2133.0 公顷，新增建设占用农用地规模 1538.0 公顷，新增建设占用耕地规模 1050.0 公顷。2020 年规划指标，新增建设用地规模 2133.0 公顷，新增建设占用农用地规模 1601.0 公顷，新增建设占用耕地规模 900.0 公顷。新增建设用地规模用完，新增建设占用农用地规模未突破，新增建设占用耕地规模超出 150.0 公顷。

主要原因：新增建设用地 2133.0 公顷，以城镇用地、农村居民点用地、交通运输用地为主，需要较好的地理条件，而地理位置好的区域，往往耕地的分布比较集中，项目建设占用耕地比较多，导致新增建设占用耕地规模超出。新增建设用地规模、新增建设占用农用地规模、新增建设占用耕地规模都无法满足今后的发展需求。

控制措施：一是落实最严格的节约集约用地制度，控制新增建设用地规模；二是合理布局建设用地，严控非法占用耕地。

5、开发整理补充耕地义务量和任务量

2006-2014 年，土地开发整理补充耕地面积 3355.0 公顷，2020 年规划目标，开发整理补充耕地义务量为 900.0 公顷，开发整理补充耕地任务量为 10000.0 公顷，义务量已达到，任务量未达到。

主要原因：开发整理补充耕地任务量大，而可开发的优质耕地后备资源少，土地开发补充耕地项目难度大，补充目标无法完成。

6、效率指标

2014 年人均城镇工矿用地面积为 512 平方米/人，2020 年规划目标为 200 平方米/人，超规划控制指标 312 平方米，城镇工矿用地节约集约水平有待进一步提高。

主要原因：一是全县工业用地比重大，内涵挖潜周期长短期内见效慢；二是全县城镇化、工业化进程快围绕产业链拉伸、技术改造创新、城乡基础设施建设等领域产生的项目多用地需求量大；三是农村居民点、废弃工矿复垦工作进展缓慢。

控制措施：在合理优化土地利用结构的基础上，加强城镇建设

用地管理力度，加大农村建设用地整治强度，提高节约集约水平。

7、土地生态环境目标

规划实施期间，土地生态环境质量显著提高，农村居住环境得到全面改善，地质灾害得到明显治理，退耕还林工作持续推进，土地资源配置趋于合理，土地毁坏得到及时整治、恢复，截止 2014 年，森林覆盖率达到 18.38%，土地生态环境水平得到全面提高。

表 4 - 1　定边县本轮规划指标实施情况表

单位：公顷、平方米/人、%

年份 指标名称	本轮规划	2014 年现状	实现程度	符合性	指标属性
一、总量指标					
1.耕地保有量	220330.0	240286.7	109.06	符合	**约束性**
2.基本农田保护面积	180000.0	182102.0	101.17	符合	**约束性**
3.园地规模	1000.0	3027.9	302.79	符合	预期性
4.林地规模	150576.0	125373.6	83.26	不符合	预期性
5.牧草地规模	259008.0	235221.3	90.82	不符合	预期性
6.建设用地总规模	19366.0	22410.5	115.72	不符合	预期性
7.城乡建设用地规模	15719.0	18103.1	115.17	不符合	**约束性**
8.城镇工矿用地规模	6418.0	7367.0	114.79	不符合	预期性
二、增量指标					
1.新增建设用地规模	2133.0	2133	100.00	符合	预期性
2.新增建设占用农用地规模	1601.0	1538	96.06	符合	预期性
3.新增建设占用耕地规模	900.0	1050	116.67	不符合	**约束性**
4.土地整治补充耕地义务量	900.0	1050	116.67	符合	**约束性**
5.土地整治补充耕地任务量	10000.0	3355	33.55	不符合	预期性
三、效率指标					
人均城镇工矿用地	200	512	256.00	不符合	**约束性**

（二）本轮规划实施情况

1、土地利用总体规划修改情况

本轮规划修改 17 次，共计 504.6 公顷，其中县级修改方案 3 次、

镇级修改方案 14 次,均已经审批通过。规划修改次数多，涉及面积大。

表 4-2　定边土地利用总体规划调整情况汇总表

单位：公顷

项目名称	修改时间	调整规模	批文
定边县定边镇土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2013 年	3.1	榆政国土资发〔2013〕205 号
定边县白泥井镇土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2013 年	2.8	榆政函〔2013〕109 号
定边县贺圈镇土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2013 年	6.2	榆政国土资发〔2013〕201 号
定边县新安边镇土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2013 年	0.7	榆政函〔2013〕110 号
定边县盐场堡镇土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2013 年	7.9	榆政函〔2013〕113 号
定边县砖井镇土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2013 年	2.1	榆政国土资发〔2013〕200 号
定边县安边镇土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2014 年第一批	0.6	榆政函〔2014〕73 号
定边县白泥井镇土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2014 年第一批	16.9	榆政函〔2014〕73 号
定边县樊学镇土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2014 年第一批	0.2	榆政函〔2014〕73 号
定边县贺圈镇土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2014 年第一批	15.6	榆政函〔2014〕73 号
定边县盐场堡镇土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2014 年第一批	13.8	榆政函〔2014〕73 号
定边县砖井镇土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2014 年第一批	10	榆政函〔2014〕73 号
定边县土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2014 年第一批	22.3	陕国土资规发〔2014〕194 号
定边县定边镇土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2014 年第二批	19.6	榆政函〔2014〕144 号
定边县郝滩镇土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2014 年第二批	2.1	榆政函〔2014〕144 号
定边县土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2015 年第一批	85.6	榆政函〔2014〕144 号、陕政函〔2015〕51 号
定边县土地利用总体规划（2006-2020 年）修改方案	2015 年第二批	295.1	陕政函〔2015〕263 号

2、增减挂钩、废弃工矿复垦利用项目实施情况

本轮规划至 2020 年，建设用地整理面积 2101.0 公顷，整理后规划用途为农用地。

根据定边县当地的风俗习惯、生活方式、村民意愿、资金筹措等实际情况，2010-2014 年已实施的建设用地整理面积 200.5 公顷，整理进度缓慢。

定边县正在编制的增减挂钩项目 1 个，拆旧区面积 43.1 公顷。

3、移民搬迁规划及实施情况

自于山区扶贫移民搬迁实施以来，已累计搬迁贫困户 6297 户、22039 人，移民搬迁安置用地总共 245.6 公顷，占用耕地 180.2 公顷。

4、违法用地及处理情况

2010-2014 年处理违法用地 55 宗，147.5 公顷。用地单位自行拆除 0.2 公顷，强制拆除 3.6 公顷，没收 91.2 公顷，罚款 747.11 万元。

5、建设用地“批而未用”情况

2010-2014 年定边县已批土地 467.0 公顷，已供出 318.0 公顷，占已批土地的 68.09%，批而未建 98.3 公顷，占已批土地的 21.04%，占已供出土地的 30.91%。

6、行政区划调整情况

2011 年 6 月，省民政厅做出《关于榆林市撤乡并镇工作方案的批复》（陕民发〔2011〕78 号），批准定边县部分乡镇撤并调整。

撤销黄湾乡并入砖井镇；撤销白马崾先乡、张崾先乡，合并设立张崾先镇；撤销王盘山乡、樊学乡，合并设立樊学镇；撤销武峁

子乡并入杨井镇；撤销周台子乡，将周台子乡的公布井村、大水村、金鸡湾村、伊涝湾村划归白泥井镇；撤销盐场堡镇，将原周台子乡其他村划归盐场堡镇，设立盐场堡镇；其余乡镇行政区划不变，撤乡并镇后定边县辖 15 个镇，5 个乡。

7、规划重点项目实施情况

规划实施期间，全县严格按照本轮规划加快推进能源、交通、电力和工业等重点建设项目的实施和建设，促进区域投资发展条件的提升和经济社会发展总量的增长。定边县能源、发电和交通等重点基础设施项目建设情况总体良好，先后完成或启动太中银铁路、国道 307 定边过境改线公路建设项目、大唐张家山一期、华能狼尔沟一期、长庆石油天然气钻井及配套设施项目用地、定边镇保障性住房建设项目、盐场堡公墓、9 个批次移民搬迁安置项目以及一批村民建房等用地。详见表 4-3。

表 4-3　定边县已审批的重点建设项目统计表

单位：公顷

项目类型	实施项目名称	项目实施用地		
		总规模	新增建设用地	占耕地
交通	太中银铁路	586.6	576.8	305.2
	国道 307 定边过境改线公路建设项目	50.4	44.1	20.5
	小计	637.0	620.9	325.7
电力	大唐张家山一期	11.8	11.3	11.0
	华能狼尔沟一期	1.8	1.8	1.8
	小计	13.6	13.1	12.8
能源	长庆石油天然气钻井及配套设施用地	1666.4	984.4	403.8
其他	定边镇保障性住房建设项目	32.3	30.3	16.2
	盐场堡公墓	10.0	10.0	0.0
	各批次移民搬迁安置项目	245.6	238.2	180.2
	小计	287.9	278.5	196.4
总计		2604.9	1896.9	938.7

二、主要规划目标实施不平衡性及分析

（一）基本农田保护

基本农田保护面积过于集中，保护率偏高，红柳沟镇、杨井镇、新安边镇、石洞沟乡、冯地坑乡、学庄乡、张崾先镇基本农田保护率高于 80%，造成部分基本农田保护区上山入沟问题。

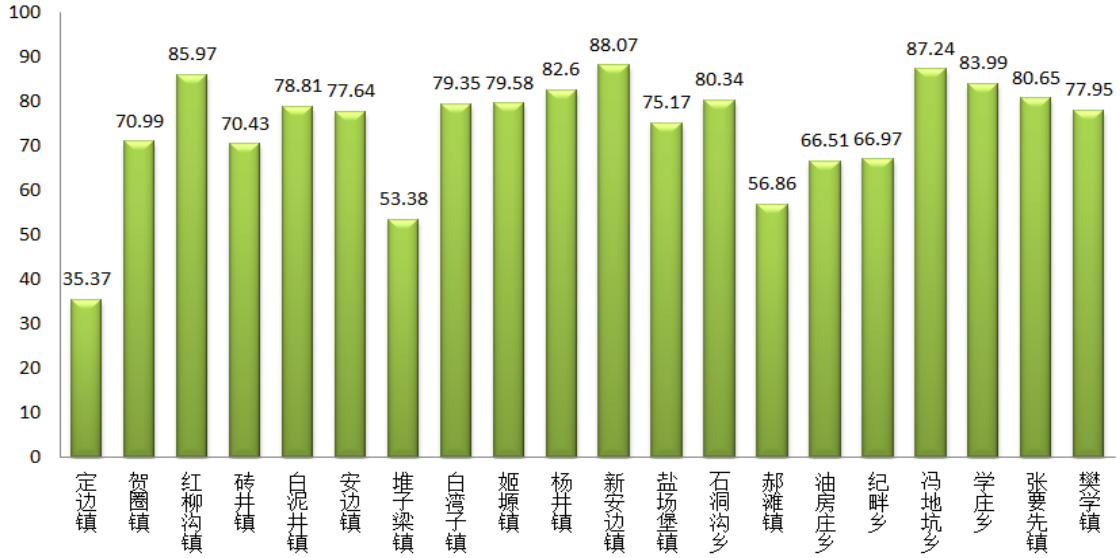

图 4-1　2014 年各乡镇基本农田保护率

全县有 6908.4 公顷基本农田属于 25°以上坡耕地（主要集中在南部山区各乡镇），1326.5 公顷基本农田位于现状的草地、林地范围内，造成基本农田质量有所下降，虽然本轮规划保证了全县基本农田保护任务目标数量不减少，但根据政策要求，坡耕地内不宜耕的基本农田需纳入退耕还林范围内，位于林草地范围内的基本农田需要进行布局调整。

（二）建设用地指标

规划实施期间，各乡（镇）指标利用程度不一，与规划指标、经济社会发展需求不匹配，建设用地指标空间布局的不平衡性尤为

突出，中心城镇、重点城镇发展较快，建设用地指标严重短缺，偏远、非重点乡（镇）发展较慢，尚余大量建设用地指标。其中，贺圈镇、砖井镇、姬塬镇、杨井镇、冯地坑乡、樊学镇 2014 年建设用地超过本轮规划指标很多，而白泥井镇、堆子梁镇、盐场堡镇、石洞沟乡、郝滩镇、学庄乡等建设用地指标均有剩余。

表 4-4　定边县各乡镇建设用地指标使用情况表

单位：公顷

乡镇	14 年建设用地	本轮规划指标	规划目标-2014 年
定边镇	2150.7	1873.8	-276.9
贺圈镇	2269.7	1574.2	-695.5
红柳沟镇	1324.4	1310.3	-14.1
砖井镇	1977.0	1330.6	-646.4
白泥井镇	1350.0	1397.8	47.8
安边镇	1091.0	768.0	-323.0
堆子梁镇	445.8	501.4	55.6
白湾子镇	540.0	451.5	-88.5
姬塬镇	1481.1	854.3	-626.8
杨井镇	1127.2	762.5	-364.7
新安边镇	473.1	303.6	-169.5
盐场堡镇	2140.5	2191.7	51.2
石洞沟乡	653.3	725.7	72.4
郝滩镇	801.1	962.2	161.1
油房庄乡	649.4	450.4	-199.0
纪畔乡	473.5	384.9	-88.6
冯地坑乡	691.5	254.7	-436.8
学庄乡	606.9	715.4	108.5
张崾先镇	797.7	538.2	-259.5
樊学镇	1366.6	409.3	-957.3

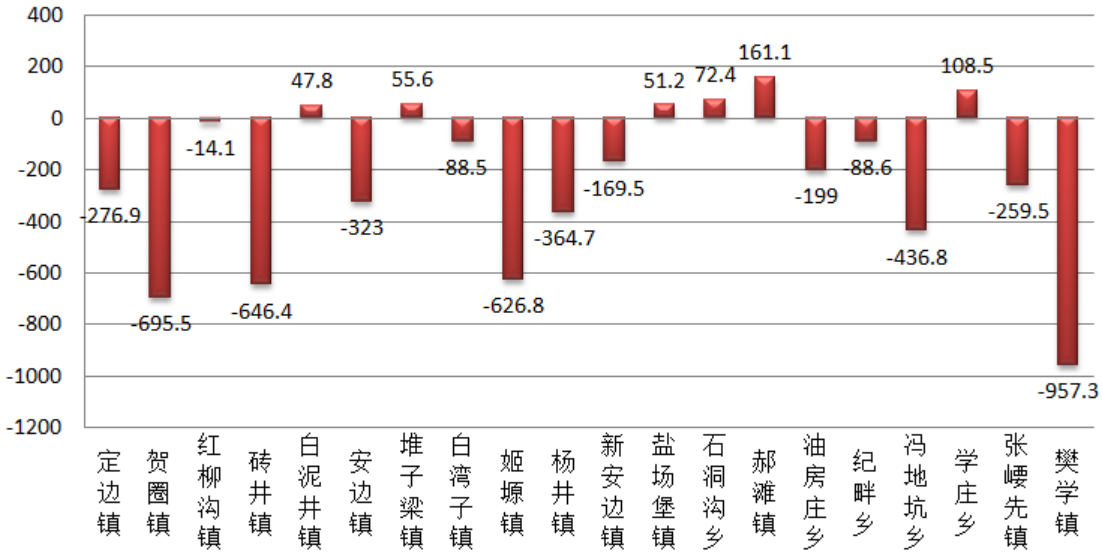

图 4-2　各乡镇建设用地指标使用情况

三、规划实施存在问题和经验

（一）规划实施的存在问题

从总体上讲，本轮规划对促进土地合理利用、控制建设用地规模、保护耕地、促进社会经济发展发挥了较好的作用。但在实施过程中也存在一些问题，主要有以下几方面:

1、土地利用空间布局管理缺乏弹性

本轮规划中的各类指标由市级政府分解下达，具有指令性，对定边县的特点及发展分析研究不够。同时，项目建设时却存在诸多不确定因素：一是本轮规划确定的城镇发展空间与实际用地需求不可避免出现偏差；二是列入规划的交通、水利等基础设施项目，尤其是线型工程，在实施阶段，因方案优化导致实际用地与规划安排产生偏移。由于以上原因，导致规划多次修改，削弱了规划的严肃性，影响了规划管理效率。

另外，城镇周边、交通沿线的耕地多划定为基本农田，没有预留一定的缓冲空间，发展往往受到基本农田的制约，布局不尽合理，失去了灵活处理建设和项目开发的弹性空间，客观上减弱了规划的可行性和可操作性。

2、规划的现实地位不高，存在规划跟着项目跑的现象

规划实施的权威性还不高，总体控制作用发挥不充分。部分领导对用地要符合土地利用总体规划认识较高，但在用地安排时却片面要求规划方案适应用地要求，一味要求国土资源部门修改规划以满足用地要求。一些行业用地规划与土地利用总体规划在发展目标、统计口径、基期数据、规划期限等方面不一致，土地利用规模上下不协调，在一定程度上限制了土地利用总体规划控制作用的发挥。

3、缺乏规划评价体系和评价机制

在规划实施中对政府各部门执行土地利用总体规划的情况很难评价，只能从表面的数字进行比较分析。对土地利用总体规划实施效果，执行力度，没有科学评价体系，也缺乏有效的评价机制。

4、规划实施缺乏引导和激励政策

本轮规划过于强调对目标的控制，忽视了规划过程对目标的引导，规划缺乏对城乡用地结构调整、村庄用地整理、农业用地结构调整等的政策引导和激励机制，未充分体现市场在资源配置中的基础性作用。

（二）规划实施经验

1、统筹兼顾、衔接到位

以科学发展观为统领，以全面建设小康社会为目标，以严格保护耕地为前提，以严格控制建设用地为重点，以节约和集约用地为核心，做好上下位规划、其他部门规划、专项规划之间的衔接，统筹城乡用地利用与保护，科学确定各类用地的规划目标，优化各类用地在空间上的布局。

2、突出重点、和谐发展

规划调整完善应以协调耕地保护与推进城镇化、工业化发展与生态建设关系为重点，科学划定土地功能分区，合理安排建设用地，严格控制城镇建设用地规模，大力推进土地节约集约利用。

3、完善体制机制、强化规划实施管理

应完善规划实施的保障体制和机制，并辅以行政、法律、经济和技术等手段，使土地利用总体规划真正起到龙头作用，同时要建立土地利用规划编制公众参与、公告公示等制度，鼓励公众参与规划编制过程，监督规划实施。

4、评价规划的环境影响和实施效果

土地利用规划是协调各行业用地，保护土地资源，改善生态环境，保障经济社会可持续发展的重要措施。规划调整完善应考虑规划方案对环境的影响，并对规划的实施效果进行评价，不断积累规划编制经验，提高规划编制的科学性。

第五章　规划调整完善基础数据说明

一、规划调整完善基础数据来源

本次规划调整完善以定边县2014年土地利用变更调查数据为基础数据，并按《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）及《陕西省县乡级土地利用总体规划调整完善技术要点（试行）》的要求进行规划基数的转换，形成土地利用总体规划现状数据。规划调整完善和专题研究所采用的农业、林业、气象、生态、土壤、地貌、城乡建设、工矿、交通、水利等专项资料和历年国民经济统计资料（包括人口），以及国民经济发展计划、规划、社会经济发展战略等综合资料均来自政府各部门，提供的资料、数据全面可靠。

二、规划调整完善基数转换情况

土地利用总体规划基数转换工作涉及区域范围内的定边镇、贺圈镇、红柳沟镇、砖井镇、白泥井镇、安边镇、堆子梁镇、白湾子镇、姬塬镇、杨井镇、新安边镇、盐场堡镇、石洞沟乡、郝滩镇、油房庄乡、纪畔乡、冯地坑乡、学庄乡、张崾先镇、樊学镇，共15个镇5个乡。

（一）规划调整完善基数转换依据

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、《陕西省县乡级土地利用总体规划调整完善技术要点（试

行)》;

3、2014 年土地利用现状变更数据库;

4、城镇体系规划基数调查资料;

5、实地调查、勘测资料;

6、2014 年以前批而未用资料;

7、2014 年以前违法用地处理资料。

（二）规划调整完善基数转换原则

1、用途管制

规划基数转换，应符合土地用途管制的要求，应有利于最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度的落实。

2、依法核定

规划基数转换，应依法合规、严格核定，通过土地利用现状数据的合法性审查认定，确保规划基数客观准确，维护规划编制工作的严肃性和科学性。

3、衔接可行

规划基数转换，要充分利用土地利用变更调查、“四查清、四对照”等调查研究成果，并与土地现状分类进行有效衔接，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

规划基数转换，应遵循行政辖区内土地总面积不改变的原则，转换前后的土地总面积应保持一致（农用地、建设用地、未利用地面积也保持不变）。

（三）规划调整完善基数转换说明和结果

1、规划调整完善采用的土地分类体系

本次规划调整完善采用《县级土地利用总体规划编制规程》（TD/T 1024 - 2010）中的规划分类体系，共分为三级：一级分 3 类，分别为农用地、建设用地、其他土地；二级分 10 类，分别为耕地、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；三级分 23 类，分别为水田、水浇地、旱地、设施农用地、农村道路、坑塘水面、农田水利用地、田坎、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、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、河流水面、湖泊水面、滩涂。

2、基数转换

根据土地利用现状分类与规划分类的对应转换关系，对 2014 年土地利用变更调查数据进行基数转换，得到规划基准年数据，具体转换详见表 5-1。

（1）农用地数据转换

耕地、园地、林地的第二次土地利用调查数据与规划分类数据相同，牧草地数据将现状分类数据中其他草地调整为规划分类中其他土地中的自然保留地。

其他农用地数据转换，将现状分类中设施农用地、农村道路、坑塘水面、沟渠、田坎调整为规划分类中其他农用地。

（2）建设用地数据转换

城乡建设用地数据转换，将现状分类中城市、建制镇调整为规划分类中的城镇用地，村庄调整为规划分类中的农村居民点。根据基期地类、影像、批次报地等资料，将现状分类中采矿用地调整成规划分类中的采矿用地、其他独立建设用地。

交通水利用地数据转换，将现状分类中的交通水利用地与规划分类中的交通水利用地的含义一致，故直接进行数据转换。

其他建设用地数据转换，根据基期地类、影像、批次报地等资料，将现状分类中风景名胜及特殊用地调整成风景名胜设施用地、特殊用地。

（3）其他土地数据转换

水域数据转换，将现状分类中河流水面、湖泊水面、内陆滩涂调整为规划分类中水域中的河流水面、湖泊水面、滩涂。

自然保留地数据转换，将现状分类中其他草地、盐碱地、沼泽地、沙地、裸地调整成自然保留地。

定边县 2014 年土地利用现状和规划地类转换结果见表 5-1。

表 5-1　定边县 2014 年土地利用现状和规划地类转换表

单位：公顷

土地规划分类（转换后）				土地利用现状分类（转换前）		
一级类	二级类	三级类	面积	一级类	二级类	面积
农用地	耕地	水浇地	32559.8	耕地	水浇地	32559.8
		旱地	207726.9		旱地	207726.9
	园地		3027.9	园地	果园	2961.5
					其他园地	66.4
	林地		125373.6	林地	有林地	30704.6
					灌木林地	81212.8
					其他林地	13456.2
	牧草地		235221.3	草地	天然牧草地	226458.6
					人工牧草地	8762.7
	其他农用地	设施农用地	820	其他土地	设施农用地	820
		农村道路	5506.2	交通运输用地	农村道路	5506.2
		坑塘水面	312.7	水域及水利设施用地	坑塘水面	312.7
		农田水利用地	89.8		沟渠	89.8
		田坎	5804.4	其他土地	田坎	5804.4
建设用地	城乡建设用地	城镇用地	2761.5	城镇村及工矿用地	建制镇	2761.5
		农村居民点用地	10736.1		村庄	10736.1
		采矿用地	4557.2		采矿用地	4605.5
		其他独立建设用地	48.3			
	交通水利用地	铁路用地	502.0	交通运输用地	铁路用地	502.0
		公路用地	2957.7		公路用地	2957.7
		水库水面	156.2	水域及水利设施用地	水库水面	156.2
		水工建筑用地	46.4		水工建筑用地	46.4
	其他建设用地	风景名胜设施用地	95.0	城镇村及工矿用地	风景名胜及特殊用地	645.1
		特殊用地	550.1			
其他土地	水域	河流水面	827.4	水域及水利设施用地	河流水面	827.4
		湖泊水面	660.3		湖泊水面	660.3
		滩涂	3073.3		内陆滩涂	3073.3
	自然保留地		38724.5	草地	其他草地	22889.7
				其他土地	盐碱地	9955.2
					沙地	5767.9
					裸地	111.7
合计			682138.6	合计		682138.6

第六章　规划调整完善主要内容说明

一、主要控制指标调整说明

（一）调整依据

1、2014 年变更调查数据;

2、《定边县土地利用总体规划中期评估报告（2006-2014 年）》;

3、规划的各项指标。

（二）调整内容

1、耕地保有量

调整前至 2020 年，耕地保有量不低于 220330.0 公顷，调整后，不低于 225158.0 公顷，增加 4828.0 公顷。

2、基本农田保护面积

调整前至 2020 年，基本农田保护面积不低于 180000.0 公顷，调整后，不低于 165867.0 公顷，减少 14133.0 公顷。

3、园地规模

调整前至 2020 年，园地规模不低于 1000.0 公顷，调整后，不低于 4283.0 公顷，增加 3283.0 公顷。

4、林地规模

调整前至 2020 年，林地规模不低于 150576.0 公顷，调整后，不低于 125568.0 公顷，减少 25008.0 公顷。

5、牧草地规模

调整前至 2020 年，牧草地规模不低于 259008.0 公顷，调整后，不

低于 237382.0 公顷，减少 21626.0 公顷。

6、建设用地总规模

调整前至 2020 年，建设用地总规模不超过 19366.0 公顷，调整后，不超过 23477.0 公顷，增加 4111.0 公顷。

7、城乡建设用地规模

调整前至 2020 年，城乡建设用地规模不超过 15719.0 公顷，调整后，不超过 18957.0 公顷，增加 3238.0 公顷。

8、城镇工矿用地规模

调整前至 2020 年，城镇工矿用地规模不超过 6418.0 公顷，调整后，不超过 8065.0 公顷，增加 1647.0 公顷。

9、新增建设用地规模

调整前至 2020 年，新增建设用地规模不超过 2133.0 公顷，调整后，不超过 4144.0 公顷，增加 2011.0 公顷。

10、新增建设占用农用地规模

调整前至 2020 年，新增建设占用农用地规模不超过 1601.0 公顷，调整后，不超过 3343.0 公顷，增加 1742.0 公顷。

11、新增建设占用耕地规模

调整前至 2020 年，新增建设占用耕地规模不超过 900.0 公顷，调整后，不超过 1850.0 公顷，增加 950.0 公顷。

12、整理复垦开发补充耕地义务量

调整前至 2020 年，整理复垦开发补充耕地义务量不低于 900.0 公顷，调整后，不低于 1850.0 公顷，增加 950.0 公顷。

13、整理复垦开发补充耕地任务量

调整前至 2020 年，整理复垦开发补充耕地任务量不低于 10000.0 公顷，调整后，不低于 4625.0 公顷，减少 5375.0 公顷。

14、人均城镇工矿用地

调整前至 2020 年，人均城镇工矿用地不超过 200 平方米/人，调整后，不超过 200 平方米/人，人均城镇工矿用地不变。

表 6-1 定边县规划目标指标调整完善前后对比表

单位：公顷、平方米/人

年份 指标名称	调整前（2020 年）	调整后（2020 年）	调整前后增（+）减（-）数	指标属性
一、总量指标				
1.耕地保有量	220330.0	225158.0	4828.0	约束性
2.基本农田保护面积	180000.0	165867.0	-14133.0	约束性
3.园地规模	1000.0	4283.0	3283.0	预期性
4.林地规模	150576.0	125568.0	-25008.0	预期性
5.牧草地规模	259008.0	237382.0	-21626.0	预期性
6.建设用地总规模	19366.0	23477.0	4111.0	预期性
7.城乡建设用地规模	15719.0	18957.0	3238.0	约束性
8.城镇工矿用地规模	6418.0	8065.0	1647.0	预期性
二、增量指标				
1.新增建设用地规模	2133.0	4144.0	2011.0	预期性
2.新增建设占用农用地规模	1601.0	3343.0	1742.0	预期性
3.新增建设占用耕地规模	900.0	1850.0	950.0	约束性
4.整理复垦开发补充耕地义务量	900.0	1850.0	950.0	约束性
5.整理复垦开发补充耕地任务量	10000.0	4625.0	-5375.0	预期性
三、效率指标				
人均城镇工矿用地	200	200	0	约束性

二、土地利用结构调整与布局优化说明

（一）土地利用结构调整的原则

1、符合规划目标和控制指标;

2、优先安排生态用地，保证生态系统的完整性;

3、合理保障农业用地，落实基本农田保护任务;

4、严格控制城乡建设用地规模，优化土地利用布局;

5、优先保证交通、水利、能源等重点基础设施建设项目用地;

6、新增扩张和内涵挖潜并举，强化节约集约用地，提高土地产出率;

7、增减一致、总量平衡，做到数、图、表、文一致。

（二）土地利用布局优化的方法

1、明确结构和布局调整的条件。结构和布局调整必须满足规划各项约束性指标，以及当地资源环境条件中的硬性约束；必须符合规程规定的布局优化要求，如优先安排生态用地，协调安排农业用地，优化建设用地布局，严控建设用地规模，城乡建设与生态农用地穿插布局等。

2、进行土地供需综合平衡。根据土地利用现状分析、潜力评价和需求预测，进行土地供求综合平衡。当区域内土地供给和需求难以平衡时，应依据规划编制原则和规划目标，提出对各类用地数量、结构与布局进行合理调配，通过区域统筹平衡来提出解决供需矛盾的措施。

3、提出结构和布局调整方案。在土地供需综合平衡的基础上，提出土地利用结构和布局调整方案。根据经济社会发展预期、实施途径

和规划保障措施的不同，提出多个备选方案。

4、多方案评价比较。从方案实施的可能性、效益、保障条件、社会敏感性等方面，对备选方案进行综合评价和比较选优。

5、确定结构和布局调整方案。对备选方案进行论证，征求有关地方、部门和专家意见，吸取实际可行的布局优化建议，提出推荐方案。

（三）土地利用结构调整内容

土地利用总体规划是各行各业规划的基础，土地利用结构和布局调整，要加强与其它行业规划之间的协调和与上级规划的衔接。

1、农用地结构调整

农用地调整前至 2020 年为 640173.0 公顷，调整后为 616856.1 公顷，减少 23316.9 公顷。其中:

耕地调整前为 220330.0 公顷，调整后为 237153.8 公顷，增加 16823.8 公顷。

园地调整前为 1000.0 公顷，调整后为 4283.4 公顷，增加 3283.4 公顷。

林地调整前为 150576.0 公顷，调整后为 125568.3 公顷，减少 25007.7 公顷。

牧草地调整前为 259008.0 公顷，调整后为 237382.1 公顷，减少 21625.9 公顷。

其他农用地调整前为 9259.0 公顷，调整后规模为 12468.5 公顷，增加 3209.5 公顷。

2、建设用地结构调整

建设用地调整前至 2020 年为 19366.0 公顷，调整后为 23477.0 公顷，增加 4111.0 公顷。

（1）城乡建设用地

城乡建设用地调整前至 2020 年为 15719.0 公顷，调整后为 18957.0 公顷，增加 3238.0 公顷。其中:

城镇用地调整前为 2955.0 公顷，调整后为 3461.1 公顷，增加 506.1 公顷。

农村居民点用地调整前为 9301.0 公顷，调整后为 10892.0 公顷，增加 1591.0 公顷。

采矿用地调整前为 3190.2 公顷，调整后为 4386.0 公顷，增加 1195.8 公顷。

其他独立建设用地调整前为 272.8 公顷，调整后为 217.9 公顷，减少 54.9 公顷。

（2）交通水利建设用地

交通水利建设用地调整前至 2020 年为 3105.5 公顷，调整后为 3859.6 公顷，增加 754.1 公顷。其中:

铁路用地调整前为 501.9 公顷，调整后为 517.0 公顷，增加 15.1 公顷。

公路用地调整前为 2300.2 公顷，调整后为 3045.5 公顷，增加 745.3 公顷。

民用机场用地调整前为 0.0 公顷，调整后为 15.0 公顷，增加 15.0 公顷。

管道运输用地调整前为 0.0 公顷，调整后为 15.5 公顷，增加 15.5 公顷。

水库水面调整前为 285.1 公顷，调整后为 156.2 公顷，减少 128.9 公顷。

水工建筑用地调整前为 18.3 公顷，调整后为 110.4 公顷，增加 92.1 公顷。

（3）其他建设用地

其他建设用地调整前至 2020 年为 541.5 公顷，调整后为 660.4 公顷，增加 118.9 顷。其中:

风景名胜设施用地调整前为 69.9 公顷，调整后为 95.0 公顷，增加 25.1 公顷。

特殊用地调整前为 471.6 公顷，调整后为 565.4 公顷，增加 93.8 公顷。

3、其他土地结构调整

其他土地调整前至 2020 年为 22599.6 公顷，调整后为 41805.5 公顷，增加 19205.9 公顷。其中:

水域调整前为 1446.5 公顷，调整后为 4560.0 公顷，增加 3113.5 公顷。

自然保留地调整前为 21153.1 公顷，调整后为 37245.5 公顷，增加 16092.4 公顷。

表 6-2　定边县土地利用结构调整任务前后对比表

单位：公顷

年份 规划地类	调整前 2020 年 规模任务数	调整后 2020 年 规模任务数	调整前后增 （+）减（-）数
土地总面积	682138.6	682138.6	0.0
一、农用地	640173.0	616856.1	-23316.9
1.耕地	220330.0	237153.8	16823.8
2.园地	1000.0	4283.4	3283.4
3.林地	150576.0	125568.3	-25007.7
4.牧草地	259008.0	237382.1	-21625.9
5.其他农用地	9259.0	12468.5	3209.5
二、建设用地	19366.0	23477.0	4111.0
1.城乡建设用地	15719.0	18957.0	3238.0
(1)城镇用地	2955.0	3461.1	506.1
(2)农村居民点用地	9301.0	10892.0	1591.0
(3)采矿地	3190.2	4386.0	1195.8
(4)其他独立建设用地	272.8	217.9	-54.9
2.交通水利建设用地	3105.5	3859.6	754.1
(1)铁路	501.9	517.0	15.1
(2)公路	2300.2	3045.5	745.3
(3)民用机场用地	0.0	15.0	15.0
(5)管道运输用地	0.0	15.5	15.5
(6)水库水面	285.1	156.2	-128.9
(7)水工建筑用地	18.3	110.4	92.1
3.其他建设用地	541.5	660.4	118.9
(1)风景名胜设施用地	69.9	95.0	25.1
(2)特殊用地	471.6	565.4	93.8
三、其他土地	22599.6	41805.5	19205.9
1.水域	1446.5	4560.0	3113.5
2.自然保留地	21153.1	37245.5	16092.4

（四）土地利用结构调整情况分析

1、农用地

耕地 2014 年 240286.7 公顷，2020 年调整为 237153.8 公顷，净减少 3132.9 公顷，占农用地的比例由 38.98%调整为 38.45%。调整完善安排土地整治项目共增加耕地 1270.0 公顷，新增建设占用 800 公顷，农业结构调整以及将坡度较大、质量较差、分布零散的耕地退耕共减少耕地 3602.9 公顷。

园地 2014 年 3027.9 公顷，2020 年调整为 4283.4 公顷，净增加 1255.5 公顷，占农用地的比例由 0.49%调整为 0.69%。农业结构调整、退耕、建设用地复垦共增加园地 1273.5 公顷，农业结构调整、新增建设项目占用共减少园地 18.0 公顷。

林地 2014 年 125373.6 公顷，2020 年调整为 125568.3 公顷，净增加 194.7 公顷，占农用地的比例由 20.34%调整为 20.36%。农业结构调整、退耕共增加林地 610.1 公顷，农业结构调整、新增建设项目占用共减少林地 415.4 公顷。

牧草地 2014 年 235221.3 公顷，2020 年调整为 237382.1 公顷，净增加 2160.8 公顷，占农用地的比例由 38.16%调整为 38.48%。农业结构调整、退耕共增加牧草地 2663.8 公顷，农业结构调整、新增建设项目占用共减少牧草地 503.0 公顷。

其他农用地 2014 年 12533.1 公顷，2020 年调整为 12468.5 公顷，净减少 64.6 公顷，占农用地的比例由 2.03%调整为 1.99%。减少的其他农用地为农业结构调整、新增建设项目占用。

2、建设用地

（1）城乡建设用地

城镇用地 2014 年 2761.5 公顷，2020 年调整为 3461.1 公顷，净增加 699.6 公顷，占城乡建设用地的比例由 15.25%调整为 18.26%。增加的主要是安排新增项目和城镇发展用地。

农村居民点 2014 年 10736.1 公顷，2020 年调整为 10892.0 公顷，净增加 155.9 公顷，占城乡建设用地的比例由 59.31%调整为 57.46%。增加的主要是移民安置和产业发展等相关项目用地。

采矿用地 2014 年 4557.2 顷，2020 年调整为 4386.0 公顷，净减少 171.2 公顷，占城乡建设用地的比例由 25.17%调整为 23.14%。减少的主要是将废弃的采矿用地进行复垦。

其他独立建设用地 2014 年 48.3 公顷，2020 年调整为 217.9 公顷，净增加 169.6 公顷，占城乡建设用地的比例由 0.27%调整为 1.15%。增加的主要是安排新增项目。

（2）交通水利用地

铁路用地 2014 年 502.0 公顷，2020 年调整为 517.0 公顷，净增加 15.0 公顷，占交通水利用地的比例由 13.71%调整为 13.40%。增加主要是安排铁路项目。

公路用地 2014 年 2957.7 公顷，2020 年调整为 3045.5 公顷，净增加 87.8 公顷，占交通水利用地的比例由 80.76%调整为 78.91%。增加主要是安排交通项目。

民用机场用地 2014 年 0.0 公顷，2020 年调整为 15.0 公顷，净增加 15.0 公顷，占交通水利用地的比例由 0.00%调整为 0.39%。增加的是定边机场。

管道运输用地 2014 年 0.0 公顷，2020 年调整为 15.5 公顷，净增加 15.5 公顷，占交通水利用地的比例由 0.00%调整为 0.40%。增加主要是安排管道运输项目。

水库水面 2014 年 156.2 公顷，2020 年面积无变化，占交通水利用地的比例由 4.26%调整为 4.05%。

水工建筑用地 2014 年 46.4 公顷，2020 年调整为 110.4 公顷，净增加 64.0 公顷，占交通水利用地的比例由 1.27%调整为 2.86%。增加主要是安排水利设施项目。

（3）其他建设用地

风景名胜设施用地 2014 年 95.0 公顷，2020 年面积无变化，占其他建设用地的比例由 14.73%调整为 14.39%。

特殊用地 2014 年 550.1 公顷，2020 年调整为 565.4 公顷，增加 15.3 公顷，占其他建设用地的比例由 85.27%调整为 85.61。增加主要是安排环保项目。

3、其他土地

水域 2014 年 4561.0 公顷，2020 年调整为 4560.1 公顷，净减少 1.0 公顷，占其他土地的比例由 10.54%调整为 10.91%。减少的主要原因水利项目建设占用。

自然保留地 2014 年 38724.5 公顷，2020 年调整为 37245.5 公顷，净减少 1479.0 公顷，占其他土地的比例由 89.46%调整为 89.09%。减少的主要原因土地开发项目和建设占用。

2014 年到规划目标年土地利用结构调整情况详见表 6-3

表 6-3　土地利用结构调整表

单位：公顷、%

地　类			规划调整基准年（2014 年）		调整后规划目标年（2020 年）		2014 至 2020 年面积增（+）减（-）
			面积	比重	面积	比重	
土地总面积			682138.6	100.00	682138.6	100.00	0.0
农用地	耕地		240286.7	35.23	237153.8	34.77	-3132.9
	园地		3027.9	0.44	4283.4	0.63	1255.5
	林地		125373.6	18.38	125568.3	18.41	194.7
	牧草地		235221.3	34.48	237382.1	34.80	2160.8
	其他农用地		12533.1	1.84	12468.5	1.82	-64.6
	农用地合计		616442.6	90.37	616856.1	90.43	413.5
建设用地	城乡建设用地	城镇用地	2761.5	0.41	3461.1	0.51	699.6
		农村居民点用地	10736.1	1.56	10892.0	1.60	155.9
		采矿用地	4557.2	0.67	4386.0	0.64	-171.2
		其他独立建设用地	48.3	0.01	217.9	0.03	169.6
		小计	18103.1	2.65	18957.0	2.78	853.9
	交通水利用地	铁路用地	502.0	0.07	517.0	0.08	15.0
		公路用地	2957.7	0.44	3045.5	0.45	87.8
		民用机场用地	0.0	0.00	15.0	0.00	15.0
		管道运输用地	0.0	0.00	15.5	0.00	15.5
		水库水面	156.2	0.02	156.2	0.02	0.0
		水工建筑用地	46.4	0.01	110.4	0.02	64.0
		小计	3662.3	0.54	3859.6	0.57	197.3
	其他建设用地	风景名胜设施用地	95.0	0.01	95.0	0.01	0.0
		特殊用地	550.1	0.08	565.4	0.08	15.3
		小计	645.1	0.09	660.4	0.09	15.3
	建设用地合计		22410.5	3.28	23477.0	3.44	1066.5
其他土地	水域		4561.0	0.67	4560.0	0.67	-1.0
	自然保留地		38724.5	5.68	37245.5	5.46	-1479.0
	其他土地合计		43285.5	6.35	41805.5	6.13	-1480.0

三、中心城区开发边界划定说明

本轮规划定边县中心城区包括定边镇、贺圈镇和盐场堡镇局部，以农副产品加工、机械制造和物流商贸业为主。规划至 2020 年定边镇建设用地 1329.4 公顷，贺圈镇建设用地 314.7 公顷，盐场堡镇建设用地 594.9 公顷，中心城区建设用地规模控制在 2239.0 公顷以内。

《定边县县城总体规划（2014－2030 年）》对定边城镇发展方向定位为：北控南限，西跨东禁；范围：北至高速公路下线口及湿地公园，东北至青银高速，东至马莲滩森林公园东界，南至太中银铁路北侧，西至工业新区西侧的新 307 国道，总面积约为 7456.0 公顷。

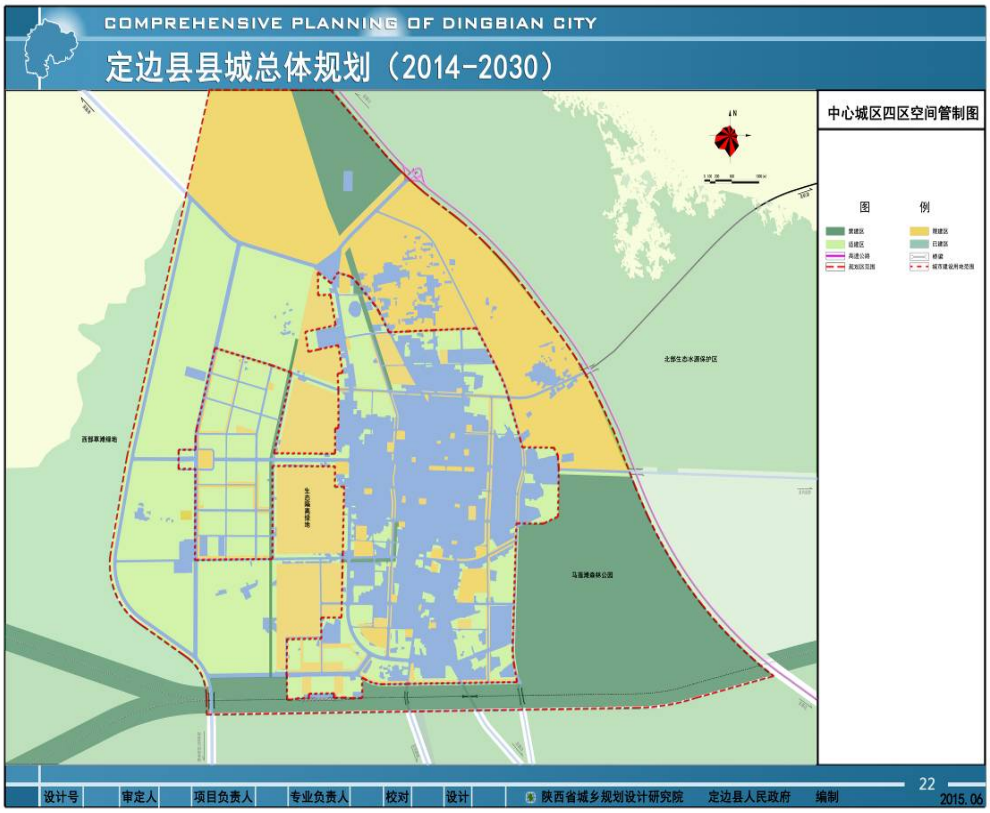

图 6-1　定边县县城总体规划图

本次规划调整完善中心城区范围依据《定边县县城总体规划（2014－2030 年）》城镇建设用地边界为基础确定，范围为：北至新 307 国道与西环路交接处，东北至东环路，南至南园子村，西至县城边界，总面积 1716.0 公顷，分别包含定边镇县城和李园子村全部，共 1470.8 公顷；曹园子村、北园子村、南园子村、杨寨子村、东园子村、国有长城林场局部，共 245.0 公顷；盐场堡镇西梁湾村 0.1 公顷，贺圈镇郑圈

村 0.1 公顷。

规划至 2020 年，中心城区建设用地规模控制在 1453.9 公顷，其中定边镇建设用地 1453.7 公顷，贺圈镇建设用地 0.1 公顷，盐场堡镇建设用地 0.1 公顷，主要是城镇建设发展用地。较本轮规划中心城区建设用地规模减少 785.1 公顷。

2014 年中心城区建设用地为 1267.7 公顷，人口 10.0 万人，人均建设用地 126.8 平方米/人。规划至 2020 年，中心城区建设用地为 1453.9 公顷，人口 13.0 万人，人均建设用地 112.0 平方米/人。规划调整后人均建设用地减少 14.8 平方米，符合村镇规划标准，现状人均建设用地在 120 至 140 平方米/人之间，调整后减少 0 到 15 平方米/人的用地标准。

四、耕地和基本农田布局调整说明

（一）调整原则

统筹规划、协调推进，保护优先、优化布局，优进劣出、提升质量，特殊保护、管住管好。

（二）调整方法

1、耕地保有量调整公式:

调整后 2020 年耕地保有量=2014 年耕地面积-《规划》安排耕地减少量的剩余量-生态退耕地面积-农业结构调整占用耕地-重点建设项目占用耕地

调整后 2020 年耕地保有量不得小于规划的耕地保有量。

2、基本农田调整公式:

调整后 2020 年基本农田保护面积=2014 年实有基本农田+城镇周边基本农田划定成果+土地整治和高标准农田建设后的耕地+质量等别和地力等级达到区域平均水平以上的耕地+交通沿线和平原坝区的优质耕地+25 度以上的水平梯田和耕作条件好、有灌溉设施的耕地-计划退耕还林的耕地-自然灾害和生产建设活动严重损毁无法复垦的耕地-现状是未利用地和质量不符合要求的其他农用地-建设占用、无法恢复和依法处理的建设用地-现状为林地、草地、盐碱地等不能耕种的土地

调整后 2020 年基本农田保护面积不得小于规划的基本农田保护任务指标。

（三）耕地和基本农田规模调整情况和理由

1、耕地调整情况和空间布局变化情况

调整前至 2020 年耕地保有量为 220330.0 公顷，2014 年耕地为 240286.7 公顷，调整后耕地保有量为 225158.0 公顷，规划耕地面积为 237153.8 公顷。调整后耕地保有量较本轮规划目标增加 4828.0 公顷，规划耕地较 2014 年耕地减少 3132.9 公顷。

规划期间，在 2014 年耕地 240286.7 公顷的基础上，共核减耕地 3132.9 公顷。通过安排土地整治项目共增加耕地 1270.0 公顷，主要在白泥井镇、盐场堡镇、砖井镇；新增建设占用 800.0 公顷，主要在定边镇、贺圈镇、砖井镇、盐场堡镇、郝滩镇等乡镇；农业结构调整以及将坡度较大、质量较差、分布零散的耕地退耕减少耕地 3602.9 公顷，主要在姬塬镇、新安边镇、学庄乡、张崾先镇、樊学镇等乡镇。

规划到 2020 年，北部风沙滩区包括定边镇、贺圈镇、红柳沟镇、

砖井镇、白泥井镇、安边镇、堆子梁镇、盐场堡镇、石洞沟乡、郝滩镇，耕地 124759.7 公顷，占 52.60%，以旱地为主。主要集中在 303 省道、307 国道及青银高速公路的村镇周围、公路沿线、灌排设施配套、土质肥沃、生产条件好的区域，以白泥井现代农业基地为依托，积极发展土豆、辣椒等优势农产品。南部丘陵沟壑区包括白湾子镇、姬塬镇、杨井镇、新安边镇、油房庄乡、纪畔乡、冯地坑乡、学庄乡、张崾先镇和樊学镇，耕地 112394.1 公顷，占 47.40%，以坡旱地为主。主要集中在南部山区的公路、河流两侧涧地、川道、塬区，利用特殊的山地环境，发展小杂粮种植业。调整后耕地各乡镇均有分布，与调整前相比，各乡镇耕地的主要集中在 25 度以下、交通沿线区域和土地整治项目区。依据耕地等别评价成果调整后耕地质量等平均提升 0.02 等。

2、基本农田调整情况和空间布局变化情况

调整前至 2020 年基本农田保护面积为 180000.0 公顷，2014 年本农田保护面积为 182102.0 公顷，调整后基本农田保护目标为 165867.0 公顷。调整后基本农田保护面积较本轮目标减少 14133.0 公顷，较 2014 年基本农田保护面积减少 16235.0 公顷。

根据定边县城镇周边永久基本农田划定方案，城镇周边范围内耕地为 1240.6 公顷，基本农田面积为 20.5 公顷，平均利用等为 12.77 等。新划入的基本农田为 305.0 公顷。划定后基本农田为 325.5 公顷，平均利用等为 12.00 等，分布在定边镇的杨寨子村、东园子村、曹园子村、西园子村、北园子村。

本次规划调整完善将城镇周边、交通沿线尚未划为基本农田的优

质耕地，以及土地开发项目建设的耕地补充划入永久基本农田。共调入 2120.0 公顷，占划定的基本农田的 1.28%，平均利用等为 12.88 等。主要在定边镇、贺圈镇、砖井镇、白泥井镇、堆子梁镇和郝滩镇。

本次共调出 18355.0 公顷，占划定基本农田的 11.09%，平均利用等为 13.77 等。主要包括:“十三五”重点建设项目占 4029.5 公顷；不符合永久基本农田划定要求 14325.5 公顷，分别为其他建设项目占 79.8 公顷,未纳入变更实地非耕地 1326.5 公顷，零星分散图斑 486.9 公顷，25 度以上坡耕地 6908.4 公顷，其他调出耕地 5523.9 公顷。主要分布在砖井镇、姬塬镇、杨井镇、新安边镇、盐场堡镇、学庄乡、张崾先镇、樊学镇等乡镇。

2014 年基本农田 182102.0 公顷，平均利用等为 13.76 等，调整完善最终划定基本农田 165867.0 公顷,平均利用等 13.74 等。经过调整北部滩区基本农田面积 85210.1 公顷，主要分布在贺圈镇、红柳沟镇、砖井镇、白泥井镇、安边镇等乡镇；南部丘陵沟壑区基本农田面积 80656.9 公顷，主要分布在白湾子镇、姬塬镇、杨井镇、油房庄乡、学庄乡、张崾先镇和樊学镇等乡镇。

3、基本农田整备区

调整完善基本农田整备区面积 1304.9 公顷。主要布局在砖井镇、油房庄乡。规划期间将通过土地整治项目，推动零星耕地整合归并，提高耕地质量等别，达到基本农田划定标准，可根据需要作为国家重点建设项目占用永久基本农田的补充。

表 6-4　各乡镇耕地和基本农田调整情况表

单位：公顷

乡镇名称	2014 年基本农田	调整后基本农田	调入基本农田	调出基本农田	2014 年耕地	规划到 2020 年耕地
定边镇	874.2	703.0	319.8	491.0	2471.9	2274.5
贺圈镇	10967.6	10255.8	116.4	828.2	15449.5	15373.8
红柳沟镇	14922.0	14090.2	0.0	831.8	17358.2	17263.3
砖井镇	17848.7	16786.5	215.3	1277.5	25341.4	25322.5
白泥井镇	11542.7	11640.7	778.1	680.1	14647.1	15394.3
安边镇	11575.1	10952.6	34.9	657.4	14909.2	14900.3
堆子梁镇	3294.8	3256.0	183.8	222.6	6172.4	6153.9
白湾子镇	9745.9	9108.1	0.0	637.8	12282.2	12174.9
姬塬镇	10577.9	8430.6	0.0	2147.3	13291.5	12418.8
杨井镇	15332.9	14054.8	0.0	1278.1	18562.3	18418.5
新安边镇	8749.0	6586.1	0.0	2162.9	9934	9160.4
盐场堡镇	5533.1	4621.3	113.2	1025.0	7360.5	7672.7
石洞沟乡	5891.0	5642.4	111.6	360.2	7333	7308.9
郝滩镇	7488.4	7261.6	246.9	473.7	13169.5	13095.5
油房庄乡	8545.8	8086.2	0.0	459.6	12849.5	12779.9
纪畔乡	4910.0	4663.1	0.0	246.9	7331.2	7295.0
冯地坑乡	7255.8	6752.7	0.0	503.1	8316.9	8295.2
学庄乡	8444.4	7440.3	0.0	1004.1	10054.1	9710.3
张要先镇	9612.4	7698.7	0.0	1913.7	11918.8	11035.7
樊学镇	8990.3	7836.3	0.0	1154.0	11533.5	11105.4
全县	182102.0	165867.0	2120.0	18355.0	240286.7	237153.8

4、建设占用耕地系数变化情况

调整前至 2020 年新增建设用地规模在 2133.0 公顷以内，新增建设占用耕地规模在 900.0 公顷以内，建设占用耕地系数为 0.42，调整后新增建设用地规模在 4144.0 公顷以内，新增建设占用耕地规模在 1850.0 公顷以内，建设占用耕地系数为 0.45，建设占用耕地系数上升 0.02。

2006-2014 年新增建设用地规模在 2133.0 公顷，新增建设占用耕地规模 1050.0 公顷，建设占用耕地系数为 0.49；2015-2020 年新增建设用地规模在 2011.0 公顷，新增建设占用耕地规模 800.0 公顷，建设占用耕地系数为 0.40。规划完善调整后建设占用耕地系数上升的主要原因是 2006-2014 年新增建设用地规模超过本轮规划指标，建设占用耕地系数超过规划。

（四）核减的有条件建设区划为基本农田情况

本轮规划有条件建设区共 17979.2 公顷，通过开展城镇周边基本农田工作，将核减的 397.0 公顷有条件建设区划定为基本农田面积，占总面积的 2.18%。

（五）跨乡镇基本农田调整情况

基本农田调整比较大的乡镇是红柳沟镇、砖井镇、姬塬镇、杨井镇、新安边镇、盐场堡镇、学庄乡、张崾先镇和樊学镇。如表 6-5 所示。

表 6-5　定边县跨乡镇基本农田调整表

单位：公顷

乡镇名称	调整前面积	调整面积（+-）	调整后面积
定边镇	874.2	-171.2	703.0
贺圈镇	10967.6	-711.8	10255.8
红柳沟镇	14922.0	-831.8	14090.2
砖井镇	17848.7	-1062.2	16786.5
白泥井镇	11542.7	98.0	11640.7
安边镇	11575.1	-622.5	10952.6
堆子梁镇	3294.8	-38.8	3256.0
白湾子镇	9745.9	-637.8	9108.1
姬塬镇	10577.9	-2147.3	8430.6
杨井镇	15332.9	-1278.1	14054.8
新安边镇	8749.0	-2162.9	6586.1
盐场堡镇	5533.1	-911.8	4621.3
石洞沟乡	5891.0	-248.6	5642.4
郝滩镇	7488.4	-226.8	7261.6
油房庄乡	8545.8	-459.6	8086.2
纪畔乡	4910.0	-246.9	4663.1
冯地坑乡	7255.8	-503.1	6752.7
学庄乡	8444.4	-1004.1	7440.3
张崾先镇	9612.4	-1913.7	7698.7
樊学镇	8990.3	-1154.0	7836.3
合计	182102.0	-16235.0	165867.0

说明：调整完善前共 25 个乡镇，调整完善时点行政区划进行了调整，调整后为 20 个乡镇。

（六）基本农田调整与永久基本农田划定成果衔接情况

本次调整完善与永久基本农田划成果进行了充分衔接，将永久基本农田成果全部落在用途分区上，落在图斑上，共划定基本农田 165867.0 公顷，落实永久基本农田划定成果 165867.0 公顷，调整后基本农田与永久基本农田划定面积一致。按照由近及远，由优到劣原则，

参照耕地质量等别评价数据，将与已有划定基本农田集中连片，质量等别达到县域平均水平以上的耕地、城镇周边、道路沿线和平原坝区尚未划入基本农田的优质耕地等进行调入；将 25 度以上的坡耕地，零星分散、规模过小、不适宜耕作、质量较差的耕地，重点建设项目和移民搬迁已占用的基本农田进行调出，基本农田布局得到优化，总体质量有所提升。

五、生态保护用地布局调整的说明

（一）生态保护用地调整方法

在本轮规划确定的禁止建设区基础上，充分协调衔接生态功能区划、林地保护区划等各类区划规划成果，将重要的生态功能区、生态敏感区、生态脆弱区等划入核心生态保护空间，确定生态保护红线边界。重点将下列土地划入生态保护用地范围：自然保护区、世界文化自然遗产保护区、生态林区、森林公园、地质遗迹保护区、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、地质灾害高易发区等。

（二）生态保护用地的调整和布局

本轮规划生态保护用地共 1162.0 公顷，包括：水源地、遗址保护区、蓄滞区、湿地、地质高危险地区 5 个类型，分别为隋、明长城遗址沿线，砖井镇后坑水源地，马莲滩森林公园，湿地保护区（苟池湿地、花马池湿地、烂泥池湿地、莲花池湿地、公布井湿地、明水湖湿地）

为保障区域内的基础性生态用地，形成基本生态屏障，调整完善

优先布局生态用地，保护具有重要生态功能的各类用地，安排生产、生活所需的建设用地布局避让生态用地，确定主要生态廊道和生态安全控制区的核心区块，进行重点保护。本次调整完善将生态环境安全控制区核心区、自然与文化遗产保护区核心区二类生态用地划入生态保护红线，面积分别为：494.3 公顷，1072.4 公顷，包括：砖井镇后坑水源地，马莲滩森林公园，湿地保护区（苟池湿地、花马池湿地、烂泥池湿地、莲花池湿地、公布井湿地、明水湖湿地），隋、明长城遗址沿线，面积之和为 1566.7 公顷，调整后禁止建设区 1566.7 公顷，两者面积一致。

本轮规划生态保护用地 1162.0 公顷,调整后净增加 404.7 公顷，增加的一是隋、明长城遗址沿线，本轮规划未确定具体保护范围，数据库上也未能体现，依据《长城保护条例》规划完善将长城沿线 100 米范围划为生态保护区，净增加 370.7 公顷；二是马莲滩水源保护区扩大为马莲滩森林公园，净增加 34.0 公顷。

六、建设用地布局调整说明

（一）调整原则

管住总量、严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率。

（二）建设用地调整的方法

调整后 2020 年建设用地总规模=2014 年建设用地总规模+2014 年以前批准未变更项目+2015、2016 年已批准项目+“十三五”期间新布局项目。

调整后新增建设用地规模、建设用地总规模不突破规划的规模。

（三）建设用地调整结果

2014 年建设用地总规模为 22410.5 公顷，本次调整完善调入 2011.0 公顷（减量规划规模 944.5 公顷），无调出，调整后到 2020 年建设用地总规模未超过 23477.0 公顷，比调整前多 4111.0 公顷，与指标（23477.0 公顷）一致。

2014 年城乡建设用地规模为 18103.1 公顷，本次调整完善调入城乡建设用地 853.9 公顷，无调出。其中城镇调入 699.6 公顷，无调出；农村居民点调入 848.6 公顷（减量规划规模 692.7 公顷），无调出；采矿用地调入 80.6 公顷（减量规划规模 251.8 公顷），无调出；其他独立建设用地调入 169.9 公顷，无调出。调整后到 2020 年城乡建设用地总规模为 18957.0 公顷，比调整前多 3238.0 公顷，与指标一致。

2014 年交通水利用地规模为 3662.3 公顷，本次调整完善调入交通水利用地 197.3 公顷，无调出。其中铁路用地调入 15.0 公顷，公路用地调入 87.8 公顷，无调出；民用机场用地调入 15.0 公顷，无调出；管道运输用地调入 15.5 公顷，无调出；水库水面用地不变；水工建筑用地调入 64.0 公顷，无调出；规划到 2020 年交通水用地总规模为 3859.6 公顷，比调整前多 754.1 公顷，与指标一致。

2014 年其他建设用地规模为 645.1 公顷，本次调整完善调入其他建设用地调入 15.3 公顷。规划到 2020 年其他建设用地总规模为 660.4 公顷，比调整前多 118.9 公顷，与指标一致。

本次调整完善共调入建设用地 2011.0 公顷，包括：中省重点建设项目、“十三五”期间各行业重点建设项目、移民搬迁用地等，符合城

镇紧凑发展、农村集聚发展、园区集中发展原则，建设用地布局更加优化。

表 6-6　建设用地总规模和新增建设用地情况表

单位：公顷

乡镇名称	2014 年建设用地	减量规划	规划至 2020 年建设用地总规模	新增建设用地规模（2015-2020）
全县	22410.5	944.5	23477.0	2011.0
定边镇	2150.7	0.1	2666.6	516.0
贺圈镇	2269.7	15.7	2425.8	171.8
红柳沟镇	1324.4	2.3	1379.1	57.0
砖井镇	1977.0	97.9	2014.6	135.5
白泥井镇	1350.0	12.9	1523.3	186.2
安边镇	1091.0	47.5	1069.5	26.0
堆子梁镇	445.8	3.7	483.1	41.0
白湾子镇	540.0	21.4	555.6	37.0
姬塬镇	1481.1	103.1	1411.8	33.8
杨井镇	1127.2	72.1	1101.1	46.0
新安边镇	473.1	17.8	457.4	2.1
盐场堡镇	2140.5	23.6	2655.6	538.7
石洞沟乡	653.3	21.9	664.4	33.0
郝滩镇	801.1	30.1	852.9	81.9
油房庄乡	649.4	73.0	599.6	23.2
纪畔乡	473.5	10.3	491.2	28.0
冯地坑乡	691.5	27.1	676.1	11.7
学庄乡	606.9	42.0	586.7	21.8
张崾先镇	797.7	109.2	701.5	13.0
樊学镇	1366.6	212.8	1161.1	7.3

如表 6-6 所示，规划调整完善新增建设用地指标在定边镇和盐场堡镇共 1054.7 公顷，占 52.44%。其次是贺圈镇、砖井镇、白泥井镇、郝滩镇，最少是新安边镇。

（四）建设用地调整对耕地保护的影响

规划期间，在现状耕地布局基础上，重点保护优质耕地，合理控制建设占用，稳步开展土地整治，大力推进中低产田改造和耕地质量提升，最大限度保持耕地布局稳定，并努力实现耕地规模化、集约化。

严格按照“一增两减”（即建设用地目标增加，耕地和基本农田保护目标减少）的指标要求，落实全县建设用地、耕地和基本农田保护任务。本次规划调整完善定边县耕地保有量在 2014 年现状耕地的基础上减少 15128.7 公顷，基本农田在调整前 2020 年基本农田保护面积的基础上减少 14133.0 公顷，建设用地总规模在 2014 年建设用地规模基础上增加 1066.5 公顷。耕地和基本农田减少量远大于建设用地增加量。从总量控制的角度考虑，建设用地调整对耕地保护不会产生较大影响。

本次规划调整完善共落实新增建设用地 2011.0 公顷，新增建设占用耕地规模 800.0 公顷。开发整理复垦补充耕地 1270.0 公顷，比新增建设占用耕地规模多 470.0 公顷，能够确保规划实施期间实现耕地占补平衡。从耕地占补平衡的角度考虑，建设用地调整对耕地保护不会产生大的影响。

（五）建设用地调整对节约集约用地的影响分析

建设用地布局时，优先保障“十三五”规划的交通、能源、水利、基础设施等重点建设项目用地，尤其是要优先保安排和保障社会民生、扶贫开发、战略性新兴产业，以及国家、省上支持发展的健康和养老服务业、文化产业、旅游业、生产性服务业发展用地等；项目选址遵循集中布局，集聚建设原则；项目规模依据《陕西省建设用地定额标

准（2015 年版）》，据实测量落图。

本轮规划 2020 年人均城镇工矿用地为 200.0 平方米/人。2014 年人均城镇工矿用地为 512.0 平方米/人。规划调整后人均城镇工矿用地为 200 平方米，依据调整后城镇工矿用地规模 8065.0 公顷和“十三五”规划到 2020 年城镇人口 208800 人，计算可得，到 2020 年人均城镇工矿用地面积为 386 平方米/人，高于调整后目标，效率指标无法实现。

为提高建设用地节约集约水平，规划期内应做到：一是落实最严格的节约集约用地制度，控制新增建设用地规模。二是积极推进农村居民点、废弃工矿复垦工作。三是合理优化土地利用结构。

（六）建设用地调整与城镇开发边界的衔接情况。

建设用地调整确定的允许建设区和有条件建设区是划定城镇开发边界的基础，以城市周边永久基本农田形成的实体边界为支撑，与城市规划等相关规划充分衔接，根据资源环境承载力和建设用地适宜性、限制性评价结果，充分利用线性基础设施和自然地物确定城镇开发边界。

本次城镇开发边界将允许建设区 21474.6 公顷，有条件建设区 5353.1 公顷纳入城镇开发边界，总面积 26827.7 公顷，占土地总面积 3.93%，与规划调整完善后土地利用总体规划的开发边界保持一致。

第七章　规划调整完善衔接及公众参与情况

一、与《国民经济和社会发展规划纲要》衔接

《国民经济和社会发展规划纲要》是全面贯彻落实科学发展观的规划，是促进社会和谐的行动指南，为定边县今后五年的发展绘制了宏伟蓝图，对于推动今后一个时期的经济社会发展，具有十分重要的意义。《国民经济和社会发展规划纲要》进一步明确了定边县发展重点，理清了发展思路，创新了发展模式，是动员和指导定边县经济社会又快又好发展的纲领性文件。因此，与定边县《国民经济和社会发展规划纲要》的衔接至关重要。通过衔接，确定了各产业基本用地要求和格局，构筑区域空间发展框架，明确主体功能区定位，从而使规划用地布局更具合理性和发展性，增强了用地布局对经济发展的支撑和保障能力，提高了土地利用效率，发挥了土地利用总体规划在经济建设中的主导引领作用。同时，通过衔接定边县重点项目用地单位，重大建设项目的用地需求得到了安排和保障。

二、与定边县县城总体规划衔接

本次规划调整完善与现行的《定边县县城总体规划（2014-2030 年）》和进行了充分的衔接。在建设用地规模、人口规模、耕地保有量、永久基本农田保护目标及产业发展等方面都进行了衔接，重点衔接内容为区域空间规划格局、中心城镇发展目标和中心城镇主要用地规划、城乡建设用地规模等方面。区域空间布局主要是在城乡发展策略和区域空间发展框架上与城市总体规划充分衔接，从而理顺了城乡发展脉络和区域空间整体格局；中心城镇发展战略目标主要是在宏观上与城

市总体规划充分衔接，从而从整体上把握中心城镇的发展重点与发展方向，以便合理安排建设用地规模；城乡建设用地规模主要是进行扩展边界专题研究时充分衔接了城市总体规划的建设范围；中心城镇主要用地规划主要是在规划布局、空间格局、开发边界等方面与城市总体规划进行了衔接，确保中心城镇在发展定位、规划格局等方面的切实可行。

三、与交通、水利、农业、电力、环保、林业等部门协调

交通、水利和能源电力等重点基础设施项目，应得到优先和重点的保障，因此要做好与交通、水利、电力能源等部门的协调和衔接工作。应确定规划期内重点交通、水利、能源建设项目，根据轻重缓急合理分配指标，达到在节约集约用地前提下，最大限度地保障基础设施用地的目的。

本次规划调整完善要落实最严格的耕地保护制度，耕地质量数量双保障，故需与农业部门做好关于耕地质量的衔接，确保粮食生产功能区、现代农业园区内的优质耕地都尽可能地划入永久基本农田保护红线甚至永久基本农田示范区，并通过永久基本农田划定工作加以严格保护，限制和禁止非农建设占用永久基本农田。

保护生态环境是贯穿整个土地利用总体规划的基本原则和指导思想，因此需要做好与环保部门的衔接。确定生态用地一级管控区，划定生态保护红线，并从中细分生态安全控制区和自然与历史文化保护区等功能分区，并将这些区域列入禁止建设区，合理安排各类建设用地，做到建设项目避让生态红线。

与林业部门进行衔接，确定林地的规划目标和林地的调整方向，从而合理安排涉及林业用地的布局。根据林业部门的相关规划和土地适宜性，适度开发废弃林地，涉及生态环境保护的集中区域做好退耕还林规划，另外，规划现状的林地面积等数据由于统计口径的不一致，与林业部门数据有一定的出入。

四、公众参与情况

为保障规划的科学性与可行性，本次规划调整完善在编制各阶段都体现了公众参与原则，与其他相关部门及各乡镇建立了规划工作联系协调机制。做到了部门合作、上下沟通、公众参与，实现优势互补，提高规划修编的决策水平和成果的实用性。

（一）工作准备阶段

由定边县主要领导组成规划修编领导小组，讨论规划编制目标、任务及步骤，召开规划培训会，对乡镇相关人员进行规划理念的讲解；在实地调查和资料收集阶段，规划编制单位组织规划技术人员对各乡镇进行实地调查以及相关资料收集，对定边县原土地利用总体规划实施情况、未来的建设用地需求、建设用地集约利用情况以及耕地后备资源情况等进行了全面的调查。

（二）成果编制阶段

在规划草案编制完成后，采用“调查-反馈-补充完善-再反馈-再完善”循序渐进的工作方法，通过征求意见和开展公示、听证、论证会等多种形式，广泛听取了政府领导、相关部门、专业人士、各利益群体和社会公众对规划内容、规划方法、规划方案、管制规则、实施措施

等方面的意见，坚持政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策。

提供公众参与的机会，召开各相关部门和村民代表共同参与的调查会和研讨会，并走村入户进行实地考察和意见征求。对规划调整完善及其研究议题进行广泛宣传，鼓励当地居民对规划调整完善的研究议题和规划项目进行质疑、辩论和评议。在规划编制完成时，对于公众参与情况进行汇报和说明。明确告诉社会公众，他们提出的规划建议和意见是否采纳，对于未采纳的则说明原因。故本次规划调整完善方案的确定，不是单纯由政府或者规划专家确定，而是在广泛征询社会公众意见的基础上进行，在听证的基础上才最后被选定。

（三）论证阶段

定边县人民政府邀请相关专家召开规划编制领导小组会议，对规划供选方案进行第一次论证，根据论证意见修改完善后形成规划方案征求意见稿。将征求意见稿递交本市级各相关部门、相关专家进行意见征集，根据意见的可行性进行协调，调整完善规划方案，从而确保与产业规划、城市总体规划、交通规划、水利规划、生态环境规划等相关规划充分衔接。在完成本市级论证的基础上，上报榆林市政府，并由榆林市国土资源局牵头举行市级论证会，邀请各市级部门和专家对规划调整完善文本和专题进行审议，并提出修改意见。在吸取修改意见加以完善后，上报省国土资源厅进行论证，对于领导和专家提出的意见和建议进行了修改完善。将调整完善后的方案在相关网站进行公告，广泛听取相关利益集团和社会公众对规划方案的良好建议，做

到认真听取、积极采纳，以科学、可行、适宜为原则筛选并采纳良好建议，对规划方案进行进一步的优化和完善，使规划具备了良好的群众基础。

（四）规划实施阶段

设置专门机构负责接待公众来访、咨询和投诉服务，建立规划热线电话、公众信箱、网络论坛等多种形式接受公众监督。

第八章　关于规划图件编绘的有关说明

一、图件种类

按县级土地利用总体规划制图规程及县乡级土地利用总体规划编制要点要求，定边县规划调整完善系列图件有：定边县土地利用现状图（2014 年）、定边县土地利用总体规划图、定边县基本农田保护规划图、定边县建设用地管制分区图、定边县土地整治规划图、定边县重点建设项目用地布局图、定边县中心城区土地利用现状图（2014 年）、定边县中心城区土地利用总体规划图等八种图件。

二、图件数学基础

定边县土地利用总体规划调整完善系列图件采用 1980 西安坐标系，1985 国家高程基准，高斯克吕格投影县级 6°分带，比例尺县级采用 1：10 万，中心城区采用 1：2.5 万。图面数学要素主要表示公里网及注记、经纬度及注记、数字、线划比例尺。

三、底图基础资料来源

底图资料来源于定边县 2014 年度土地利用变更调查 1：1 万数据库，经过基数转换，并确认 2014 年以前批而未用、违法用地，再按地图制图原理经缩小编绘而成。

四、图幅内容设置

（一）定边县土地利用现状图（2014 年）

以 2014 年土地利用现状数据库为基础，对土地利用现状数据库进行缩编，依据国土资源部办公厅《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）文件要求进行规

划基数分类转换，制作全县 1∶10 万土地利用现状图。图上农用地中园地、林地、牧草地、自然保留地表示到二级分类，耕地和其他农用地表示到三级分类，其中农村道路、农田水利用地等只选取主要的表示。建设用地和其他土地表示到三级地类。

耕地、园地、设施农用地、坑塘水面、城乡建设用地、其他建设用地上图面积为 20 平方毫米以上，林地、牧草地、水域、自然保留地上图面积 100 平方毫米以上。

图上标明以下内容：1、主要地名；2、乡（镇）级行政单位及界线；3、交通运输体系及重要基础设施；4、水域，水系、水利设施；5、风向玫瑰图、比例尺。

（二）定边县土地利用总体规划图

以土地利用现状图为底图，按照规划用色要求，面状颜色主要表示基本农田保护区、一般农地区、林业用地区、牧业用地区、城镇村建设用地区、独立工矿区、生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区、水域及自然保留地等。线状符号主要表示规划铁路、规划高速公路、县乡级公路、规划引水管线等。点状符号主要表示独立建设和采矿等项目位置及名称。

（三）定边县基本农田保护规划图

以土地利用现状图素图为底图，突出表示基本农田保护区范围线，并用现状地类符号表示与基本农田相关的耕地等地类。

（四）定边县建设用地管制分区图

以土地利用总体规划图为基础，遵照建设用地管制分区中三界四

区划定要求，主要表示建设用地规模边界、扩展边界、禁止边界和允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区。

（五）定边县土地整治规划图

以土地利用现状图为底图，按照土地整治潜力研究成果，采用不同角度晕线和面积注记形式，表示建设用地整理重点区域、农用地整理重点区域、土地复垦重点区域、土地开发重点区域、土地综合整治重点区域。同时，按图式要求用不同色相表示耕地、园地、林地、牧草地、其他农用地、建设用地、水域、自然保留地等现状用途。

（六）定边县重点建设项目用地布局图

以土地利用现状图为底图，保持河流、境界及行政名称注记用色，现状建设用地降为灰色，其他地类均不上色，按图式上色要求突出表示交通、水利、能源、矿产、环保等重点建设项目及其他独立选址建设项目。

（七）定边县中心城区土地利用现状图（2014 年）

以 2014 年土地利用现状数据库为基础，裁出中心城区土地利用现状图并进行缩编，依据国土资源部办公厅《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）文件要求进行规划基数分类转换，制作中心城区 1∶2.5 万土地利用现状图。图上农用地中园地、林地、牧草地、自然保留地表示到二级分类，耕地和其他农用地表示到三级分类，其中农村道路、农田水利用地等只选取主要用地表示。建设用地和其他土地表示到三级地类。

（八）定边县中心城区土地利用规划图

以中心城区土地利用现状图为底图，按照规划用色表示规划用途，符号表示现状用途。表示内容包括：基本农田保护区、一般农地区、林业用地区、牧业用地区、城镇村建设用地区、独立工矿区、生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区、水域及自然保留地等。