

**子洲县土地利用总体规划**  
**(2006—2020 年)**  
**调整完善说明**

子洲县人民政府



# 子洲县土地利用总体规划

## (2006—2020 年)

### 调整完善说明

子洲县人民政府  
二〇一七年六月



# 目 录

<b>第一章 规划调整完善概述 .....</b>	<b>1</b>
第一节 县域概况 .....	1
第二节 规划调整完善必要性 .....	8
第三节 规划调整完善依据 .....	10
第四节 规划调整完善过程 .....	12
<b>第二章 规划调整完善的方向与重点 .....</b>	<b>16</b>
第一节 规划调整完善的目的 .....	16
第二节 土地利用战略与主导方向的变化 .....	17
第三节 规划调整的重点内容 .....	20
<b>第三章 规划基础数据 .....</b>	<b>24</b>
第一节 规划基期数据说明 .....	24
第二节 规划基准年土地数据确定 .....	26
第三节 规划基准年土地数据转换 .....	27
第四节 规划数据精度说明 .....	28
第五节 社会经济发展资料数据 .....	30
第六节 其他相关规划资料的采用 .....	30
<b>第四章 土地利用总体规划中期评估 .....</b>	<b>31</b>
第一节 主要规划目标实施情况及分析 .....	31
第二节 主要规划目标实施不平衡性及分析 .....	33
第三节 规划实施效果及存在问题 .....	38
第四节 对规划调整完善的主要启示 .....	42

<b>第五章 规划主要内容的说明 .....</b>	<b>45</b>
第一节 规划目标调整变化 .....	45
第二节 土地利用结构调整规模变化 .....	48
第三节 耕地和基本农田布局调整 .....	55
第四节 生态保护用地布局调整 .....	63
第五节 建设用地布局调整 .....	68
第六节 中心城镇用地布局调整 .....	78
第七节 环境影响评价 .....	93
<b>第六章 规划的论证、协调情况 .....</b>	<b>98</b>
第一节 公众参与情况 .....	98
第二节 认真落实上级规划各项指标 .....	100
第三节 与相关规划衔接 .....	100
第四节 规划方案的可行性分析 .....	105
<b>第七章 规划图件编绘 .....</b>	<b>107</b>
第一节 图件种类 .....	107
第二节 编图资料 .....	107
第三节 编图数学基础 .....	108
第四节 编图方法 .....	108
第五节 规划图件主要内容 .....	109
<b>第八章 规划数据库更新 .....</b>	<b>112</b>
第一节 技术流程 .....	112
第二节 数据更新 .....	113

第三节	规划方案更新.....	113
第四节	缩编及地图综合.....	114
第五节	数据库成果更新.....	114
<b>第九章</b>	<b>规划成果构成及审批实施 .....</b>	<b>117</b>
第一节	规划成果构成.....	117
第二节	规划成果审批实施.....	118

## 第一章 规划调整完善概述

### 第一节 县域概况

#### 一、历史沿革

据史料记载，子洲曾是黄帝部落居住地之一。夏、商、周时，本县属华族及其他非华族部落居住。秦汉时，属于郡阳周县地。清代时，子洲境地归属绥德州、清涧县、米脂县、怀远县四州、县地。民国时，今子洲归属绥德、米脂、清涧、横山四县地。1940年2月29日，本境归陕甘宁边区政府管辖。为了更进一步建设西川，改善群众生活，保卫陕甘宁边区，1941年8月绥德警备区在双湖峪镇设立绥、米、清、安边办事处。1942年9月，命名为“西川办事处”，将原绥德、米脂、清涧等县边界处的插花地区划归办事处管辖，隶属于陕甘宁边区绥德分区专员公署，相当于一个县级政权。1942年10月15日，陕甘宁边区政府决议，将西川办事处更名为“绥西办事处”。1943年11月28日绥德专署将“绥西办事处”更名为“西川县”，并呈报陕甘宁边区政府批准，1943年12月2日，陕甘宁边区政府发布命令，从1944年1月1日起，正式成立县政府，“为纪念革命先烈李子洲同志，命名该县为子洲县”。1944年1月10日，在双湖峪召开庆祝大会，宣告子洲县正式成立。从建县到1956年，子洲归绥德专署管辖，1956年撤销绥德专署，子洲县改属榆林市专署管辖。

#### 二、位置区划



子洲县位于陕西省北部、榆林市南部，大理河中游。县城双湖峪街道，南距省会西安市 594 公里，北距榆林市城区 142 公里。东北与米脂县接壤，东与绥德县交界，西、北和横山县相连，南与子长、清涧县毗邻。地理坐标介于东经



图 1-1 子洲县位置图

109°29'08"-110°07'30"，北纬

37°15'30"-37°50'00"之间。子洲县在榆林市的位置见图 1-1。

子洲县原下辖双湖峪镇、何家集镇、老君殿镇、裴家湾镇、苗家坪镇、三川口镇、马蹄沟镇、周家硷镇、电市镇、砖庙镇等 10 镇及驼耳巷乡、瓜园则湾乡、李孝河乡、水地湾乡、马岔乡、槐树岔乡、高家坪乡、淮宁湾乡等 8 乡，土地总面积 2023.68 平方公里。2015 年 3 月，经榆林市民政局批准，部分乡镇行政区划调整如下：

—撤销双湖峪镇双湖峪街道，设立双湖峪街道办事处，行政区域和驻地不变；

—撤销槐树岔乡、马岔乡，合并设立马岔镇，镇政府驻马岔村；

—撤销瓜园则湾乡，并入马蹄沟镇；

—撤销李孝河乡、水地湾乡，并入电市镇；

—撤销高家坪乡，并入周家硷镇；

—撤销淮宁湾乡，设立淮宁湾镇，行政区域和驻地不变。

调整后，全县下辖双湖峪街道、何家集镇、老君殿镇、裴家湾镇、苗家坪镇、三川口镇、马蹄沟镇、周家砭镇、电市镇、驼耳巷乡、砖庙镇、淮宁湾镇和马岔镇，1街道11镇1乡。子洲县行政区划调整情况详见图1-2。

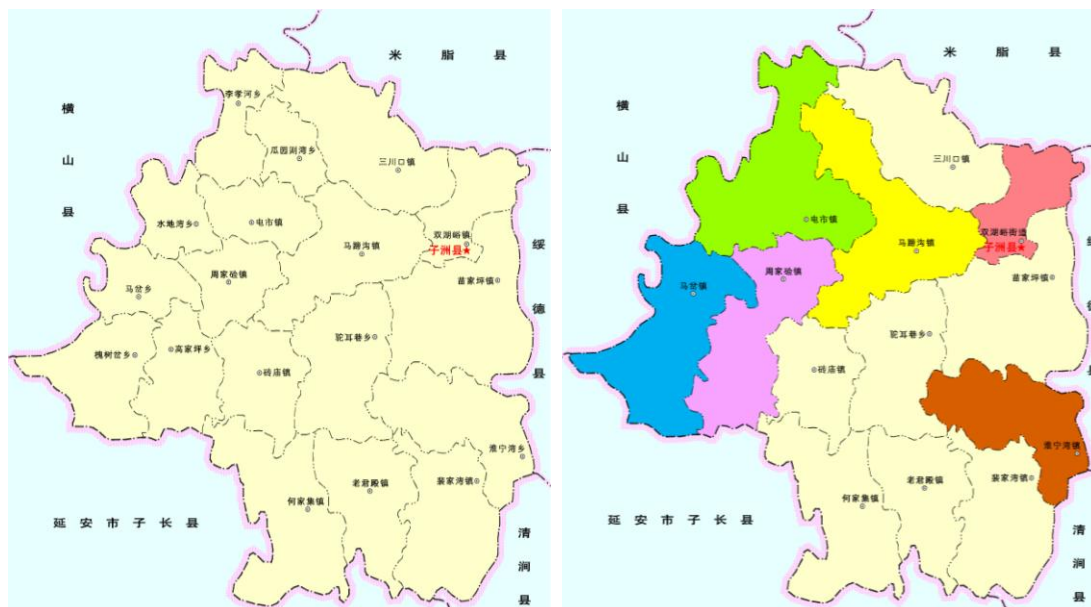


图 1-2 子洲县行政区划调整对比图

### 三、自然条件

#### （一）地形地貌

子洲县地处黄土高原丘陵沟壑腹地，分为黄土梁峁丘陵区 and 河谷阶地区两种类型地貌，梁峁沟壑区占 95%，河谷川区占 5%。黄土梁峁丘陵区可分为北部丘陵梁峁地貌和南部丘陵梁峁地貌。河谷阶地区可分为大理河川道、小理河川道和淮宁河川道。川道地区地势低平、土壤肥沃、土层肥厚，宜于耕作，素有“米粮川”之称。

#### （二）气象气候

本县地跨中温带和暖温带，属大陆性季风气候亚干旱区，冬季寒冷而漫长，夏季温热而短暂。夏季多行偏南风，冬春盛行偏北风，平均风速 1.6 米/秒，最大风速 2.2 米/秒。年平均气温 9.1℃，极端最高气温 38.4℃，极端最低气温 -21.8℃， $\geq 10^{\circ}\text{C}$  的积温为 3520℃。日照充足，光能丰富，日温差较大，太阳年辐射总量 137.46 千卡/平方厘米，生理辐射 83.5 千卡/平方厘米，全年日照时数平均为 2613.2 小时，日照百分率为 59%。年蒸发量 1785 毫米，封冻日在 11 月下旬，解冻日在次年 3 月中旬，封冻期一般为 4 个月。早霜始于 10 月中旬，晚霜终于 4 月下旬，无霜期 145 天。年降水量 427.5 毫米，65% 集中在 7-9 月。夏天多暴雨，往往伴有冰雹，冬春雨雪稀少。

### （三）土壤条件

境内土壤共分为黑垆土、黄土、红土、淤土、潮土、草甸土、盐土 7 个大类，9 个亚类，12 个土属，50 个土种，土壤肥沃，保墒保肥好，但抗蚀力弱，易发生水土流失。其中，黄土性土壤是全县面积最大、分布最广的土壤，土地面积 182124.5 公顷，占土地总面积的 89.97%，广泛分布在全县各乡镇的梁峁、坡颠、沟条和沟台等地貌上，一般土层深厚，坡度较陡，宜于发展农牧业。全县土壤养分贫乏，含氮 0.032%，碱解氮 33.86ppm，速效磷 2.9ppm。

### （四）水资源

全县多年平均地表水资源量 22455.7 万立方米，其中境内自产地表水资源量 8027.3 万立方米，客水资源量 14428.4 万立方米。地下水资源量为 3885.3 万立方米，可开采量为 1431 万立方米。

县境内主要有大理河和淮宁河两大河流，均系无定河一级支流，其中大理河水系流域面积 1385 平方公里，淮宁河水系流域面积 587 平方公里。境内长 1 公里以上的沟道共 1890 条，其中流域面积小于 1 平方公里的河流 1645 条，大于 100 平方公里的 9 条，河网密度 0.05 公里/平方公里，水系呈树枝状分布，河床比降大、水流急、总流量小。

#### （五）矿产资源

本县境内矿藏资源较为贫乏，初步探明的矿产资源主要有：原煤、天然气、岩盐、石油、铁矿、磷矿、石灰石、铝矾土、红粘土、膨润土等。其中，天然气储量 2000 多亿立方米，岩盐储量 13 亿吨以上，开发前景广阔。

### 四、社会经济

#### （一）人口经济

2014 年，全县户籍总人口 30.25 万人，其中非农用地人口 2.42 万人，城镇化率 33.65%。实现生产总值 52.26 亿元，其中第一产业增加值 10.39 亿元，第二产业增加值 21.85 亿元，第三产业增加值 20.02 亿元，三次产业结构比为 20：42：38。财政总收入 19681 万元，社会消费品零售总额 11.72 亿元，全社会固定资产投资 21.16 亿元，城镇居民人均可支配收入 26822 元，农民人均纯收入 8296 元。受自然条件和社会经济条件的影响，人口分布不均，西、北两川人口稠密，山区人口稀少，川道地区承载了全县 64.20% 的总人口和 90.99% 的非农业人口。

## （二）交通区位

子洲县地处陕北黄土高原丘陵沟壑地区腹地，交通便利。县城“三横十二纵”道路框架基本形成，307国道、青银高速公路、太中银铁路横穿县境，子米路、子横路、苗南路等跨县公路四通八达，高西路、三瓜路、三何路、电李路、续高路、苗淮路等县乡公路连通南北，纵横交错。逐步形成了以县城为中心，国道和高速为骨架，县乡公路为支线，专用公路为补充，村道为辐射的交通网络格局。全县公路通车里程达1287公里，通村及通达工程900多公里，通路率达95%以上。

## （三）产业发展

子洲县是典型的农业县，工业以农副食品加工业为主。农作物以小杂粮为主，粮食作物有玉米、高粱、谷子、糜子、大豆、秋薯类和其他秋杂粮。经济作物有油料、麻类、甜菜、烟叶、药材、蔬菜和瓜类等。全县农业生产主要围绕“林果、畜牧”两大主导产业和“薯、豆、芪、油”四大支柱产业。

## （四）人文旅游

全县文化底蕴深厚，旅游资源丰富。黄土洼湫滩、佛殿堂生态公园、金鸡山生态常青示范园、“四大名山”、南丰寨等景观奇美怡人。佛殿堂生态公园是国家水土保持重点建设工程项目之一，主要栽植侧柏、油松、山杏、圆柏、樟子松等15个树种。金鸡山生态常青示范园位于大理河南岸，与县城隔河相望，山势陡峭，兀力险峻，

背依天台山，西靠叠翠山，三山一脉相连。南丰寨位于苗家坪镇大理河南岸，是中共陕北第一次代表会议会址，因筑寨于南丰山山颠故名。各镇（街道、乡）2014年社会经济人口数据详见表1-1。

子洲县各镇（街道、乡）2014经济人口数据

表 1-1

镇(街道、乡) 名称	总人口	乡村人口	粮食作物 总产	粮食作物 亩产	耕地面积	人均耕地 面积	农民人均 纯收入
	人	人	吨	公斤	公顷	亩/人	元
双湖峪街道	33256	14046	3235	264	2327.9	1.1	8400
何家集镇	17737	0	7566	307	5982.9	4.8	8700
老君殿镇	14046	841	6430	229	3783.0	4.0	8400
裴家湾镇	20492	316	5118	180	5059.3	3.6	8400
苗家坪镇	32489	904	9025	177	7553.0	3.1	8799
三川口镇	23786	722	6875	180	6199.1	3.7	8258
马蹄沟镇	45452	5097	17302	214	6121.9	1.9	8348
周家硷镇	32379	1179	16137	234	5621.3	2.5	8162
电市镇	46227	919	21520	207	7456.6	2.1	8320
砖庙镇	10249	105	5552	202	4003.0	5.2	8150
驼耳巷乡	15079	175	6006	198	4686.3	4.4	7400
马岔镇	24725	337	12054	225	5064.7	2.8	7618
淮宁湾镇	21133	32	6372	235	4794.0	3.2	7650
全县	302510	24168	105898	219	68653.0	3.2	8296

注：以上数据均来源于《子洲县年统计年鉴（2014年）》，其中各镇（街道、乡）数据合计与全县总数存在不一致情况，本次调整完善未进行数据修正，均直接引用。

## 第二节 规划调整完善必要性

### 一、全国第二次土地调查成果共享应用的重要要求

根据中央政治局审议通过的《关于第二次土地调查主要情况的汇报》建议，做好二次调查成果共享应用等工作：“在完成《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）》中期评估的基础上，依据二次调查成果数据，适时调整耕地保有量、基本农田保护面积和建设用地规划规模等，切实维护规划的严肃性和可操作性”。因此，根据中央对二次调查成果共享应用的重要要求，本次以二调连续变更至2014年土地利用现状数据为基底，全面开展子洲县土地利用规划调整完善。

### 二、促进县域社会经济发展大局的迫切要求

随着社会经济发展跨入新时期，子洲县迎来中省市战略政策机遇：根据国家发展规划，子洲县被纳入《呼包银榆经济区发展规划》、《吕梁山片区区域发展与扶贫攻坚规划》和《陕甘宁革命老区振兴规划》等国家级综合性规划之中。在省级层面上，子洲县被确定为“全省产业精准扶贫试点县”、“陕西省优质苹果基地县”、“陕西省肉羊基地县”。市委、市政府在落实中、省规划和战略定位上高度重视子洲的发展，各级规划定位都赋予了相应支持政策，从而给予子洲产业发展、民生保障、生态改善、基础设施建设等方面提供了充分的机遇。今后一段时期建设用地需求将居高不下，而原有规划建设用地规模偏紧，难以满足现实发展的需要，迫切需要对建设用地规模和布局进行

合理调整，抢抓中省市战略政策机遇，促进子洲县国民经济持续稳定发展。

### 三、保障国家粮食安全的根本要求

子洲县 2014 年现状耕地中，25° 以上坡耕地、河道行洪安全范围内、水源地保护区等不符合生态环境保护的要求，需要根据陕西省生态退耕工作总体部署逐步核减，适宜稳定利用的耕地十分有限，耕地保护面临的压力还会进一步加大。同时，本轮规划城镇周边有条件区建设区预留空间过大，与优质耕地重叠度较高，大量优质耕地未划为基本农田，进行严格保护。调整完善土地利用总体规划，强化土地用途管制，从源头上坚守耕地保护红线，确保实有耕地面积基本稳定、质量不下降，是保障国家粮食安全的根本要求。

### 四、节约集约用地的有效途径

本轮规划实施以来，全县建设用地增速较快，导致各镇（街道、乡）出现建设用地格局失衡、利用粗放、效率不高等问题，建设用地供需矛盾仍很突出，迫切需要加大存量用地盘活和低效用地再开发力度，加快转变土地利用方式，切实提高土地利用效率。调整完善土地利用总体规划，是深入贯彻落实中省战略部署，大力推进土地节约集约利用的有效途径。通过实行建设用地总量和强度双控，在框定总量、严控增量、盘活存量的前提下，优化用地结构和布局，提高土地利用效率。



## 五、全面落实新发展理念的必然要求

调整完善土地利用总体规划，是依据我县经济社会发展实际和国土资源国情，深入贯彻“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，加快实施三大战略、新型城镇化、脱贫攻坚等重大部署，全面落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，实现“多规合一”，推进供给侧结构性改革的必然要求。

### 第三节 规划调整完善依据

#### 一、国家法律、法规及相关文件

（一）《中华人民共和国土地管理法》（中华人民共和国主席令 第 28 号）；

（二）《中华人民共和国土地管理法实施条例》；

（三）《基本农田保护条例》（国务院令 第 257 号）；

（四）《国务院关于促进节约集约利用土地的通知》（国发〔2008〕3 号）；

（五）《节约集约利用土地规定》（国土资源部 第 61 号令）；

（六）《国土资源部办公厅印发〈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）；

（七）《国土资源部农业部关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》（国土资发〔2014〕128 号）；

（八）《国土资源部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）。

## 二、地方相关政策文件

（一）《陕西省土地利用总体规划调整完善工作方案》（陕国土资发〔2015〕13号）；

（二）《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）；

（三）《关于做好全省土地利用总体规划调整完善主要指标安排使用管理的通知》（陕国土资发〔2016〕46号）；

（四）《陕西省节约集约用地实施细则（试行）》（2014年56号文）；

（五）《榆林市国土资源局关于做好全市土地利用总体规划调整完善主要指标安排使用管理的通知》（榆政国土资发〔2016〕126号）；

（六）《榆林市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》（榆政国土资发〔2016〕140号）。

## 三、技术标准

（一）国土资源部《县级土地利用总体规划编制规程》（土地管理行业标准 TD/T 1024-2010）；

（二）国土资源部《县级土地利用总体规划制图规范》（土地管理行业标准 TD/T 1021-2009）；

（三）国土资源部《县级土地利用总体规划数据库标准》（土地管理行业标准 TD/T 1021-2010）；

（四）《陕西省县乡级土地利用总体规划调整完善技术要点》。

#### 四、相关规划及成果

- （一）《榆林市土地利用总体规划（2006-2020年）调整完善》；
- （二）《子洲县土地利用总体规划（2006-2020年）》；
- （三）《子洲县城市总体规划（2012-2030年）》；
- （四）《子洲县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》；
- （五）《子洲县“十三五”移民（脱贫）搬迁安置总体规划》；
- （六）《子洲县环境保护“十三五”规划》；
- （七）陕西省榆林市子洲县地质灾害详细调查成果；
- （八）子洲县城周边基本农田举证划定成果及全域基本农田划定成果；
- （九）子洲县2014年度1:1万土地利用变更调查数据库；
- （十）子洲县耕地后备资源调查成果（2012年）。

#### 第四节 规划调整完善过程

##### 一、准备工作阶段

2015年4月，主要完成规划编制的前期准备工作，包括组织准备、基础资料收集、技术方案拟定等工作。

##### （一）组织准备

为切实做好土地规划调整完善工作，保障规划编制更加科学、合理、高效，2015年4月上旬，县政府成立由政府分管领导任组长，国土、发改、财政、住建、水务、农业、畜牧、林业、环保等相关部门负责人参加的土地利用总体规划调整完善工作领导小组，主要负责拟

定工作方案、部署规划调整完善工作、协调各部门关系、研究解决规划调整完善中的重大问题、审查规划方案、落实工作经费等工作。

## （二）技术准备

2015年4月中旬，子洲县土地利用总体规划调整完善工作领导小组经过认真研究决定，确定具有国土规划甲级资质的陕西区域地质矿产研究院为本次规划调整完善工作的技术协作单位，并抽调相关人员全力配合，共同组建规划编制组，全面负责规划调整完善具体工作。

为配合规划调整完善工作的开展，县人民政府召开土地利用总体规划调整完善工作启动会，贯彻落实国家关于规划调整完善工作文件精神，由技术单位对与会人员进行宣传动员，明确各部门任务和责任，为规划调整完善工作顺利开展做好前期准备工作。并根据国土资源部《土地利用总体规划调整完善工作方案》（国土资厅函〔2014〕1237号）和《陕西省土地利用总体规划调整完善工作方案》（陕国土资发〔2015〕13号）等相关文件要求，完成子洲县土地利用总体规划调整完善实施方案。

## 二、调查研究阶段

### （一）资料收集与整理

2015年5月—6月，完成基础资料收集整理工作。基础资料由县国土局协调有关部门提供，主要包括社会经济、“十三五”规划、自

然条件、矿产资源、土地利用、生态环境、相关规划等材料，对收集资料归类梳理，资料缺失或不详的进行实地补充调查。

## （二）规划实施评估

2015年7月-2016年4月，以2014年为中期评估基准年，分析规划批准实施以来，区域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状况、土地利用现状及变化情况、规划目标实现情况、规划布局落实情况、重点项目实施情况、县乡级土地利用总体规划适时修改情况等。为在规划调整完善中规划目标的确定、指标规模的调整、空间布局 and 结构优化等提供科学依据和基础支撑。

## 三、规划方案编制阶段

### （一）确定规划目标

2016年5月-2016年9月，按照榆林市下达的控制指标，根据2014年土地变更调查数据、规划实施中期评估成果、子洲县城周边基本农田举证划定成果及全域基本农田划定成果等，落实各镇（街道、乡）耕地保有量、基本农田保护任务和建设用地总规模等主要控制指标及其他指标。

### （二）规划方案调整

2016年9月-2016年11月，在落实规划主要指标的基础上，充分衔接子洲县“十三五”经济社会发展规划、城市规划、工业园区规划、重点镇规划和生态保护规划等各类规划，按照“总体稳定、局部

微调”的要求，在永久基本农田、城市开发边界和生态保护红线“三线”划定的基础上，科学规划生产、生活、生态空间，做好基本农田、建设用地和生态用地的布局优化，形成规划调整完善初步方案。将初步方案汇报县政府，并征求各部门意见，经过多次反复论证、对比分析，根据意见对初步方案进行修改完善后形成调整完善正式规划方案。

### （三）成果编制

2016年11月-2017年6月，根据确定的规划方案编制调整完善文本、说明、图件和规划数据库。

### 四、成果协调论证与报批阶段

2017年6月下旬，规划调整完善文本、说明、图件和数据库编制完成后，由县政府组织各部门、各镇（街道、乡）及群众代表进行论证、听证。根据论证意见，规划编制组对规划成果做相应的完善和提高，形成《子洲县土地利用总体规划（2006-2020年）调整完善》、《子洲县土地利用总体规划（2006-2020年）调整完善说明》、规划调整完善系列图件、规划数据库等最终成果。经领导小组审查同意后，按法定程序逐级上报审批。

## 第二章 规划调整完善的方向与重点

### 第一节 规划调整完善的目的

#### 一、强化耕地和基本农田保护

耕地是我国最为宝贵的资源，是农村发展和农业现代化的根基命脉，是国家粮食安全的基石。子洲县现状耕地中 25° 以上坡耕地、河道行洪安全范围内、水源地保护区等耕地多，粮食安全和耕地保护形势依然严峻。调整完善土地利用总体规划的首要目的是为了落实党的十八大、十八届三中全会和中央农村工作会议精神，严格死守耕地保护红线，确保实有耕地面积基本稳定，耕地质量不降低，确保国家粮食安全。同时，通过调整基本农田布局，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优先划为永久基本农田，是守住耕地红线、确保国家粮食安全的内在要求，是贯彻落实中省各级政府重大决策的实际行动。

#### 二、促进生态保护与建设

根据子洲县 2014 年度土地利用变更调查数据，全县 25° 以上坡耕地 54687.5 公顷，占土地总面积的 27.02%。由于黄土的土壤特性，在降雨条件下，极易发生滑动，引发滑坡崩塌等地质灾害。根据省市生态退耕工作总体部署，充分衔接子洲县生态保护、林地保护、水源地保护及湿地保护规划，通过调整生态保护用地布局，适当安

排部分难以稳定利用的耕地还林、还草、还水，巩固和扩大基础性生态用地数量，改善和提升全县生态环境质量。

### 三、优化土地利用结构和布局

本轮规划实施以来，全县经济增速较快，城镇过度扩张、用地粗放、效率不高等问题日益显著。根据中央城镇化工作会议对未来一个时期新型城镇化发展的要求，结合子洲县实际和发展需求，合理调整土地利用总体规划的建设用地规模、结构和布局，有利于提高规划的科学性和可行性，控制城镇建设用地无序蔓延，推进节约集约用地，提升城镇化质量，促进全县新型城镇化健康发展。

## 第二节 土地利用战略与主导方向的变化

### 一、土地利用战略变化

本轮规划土地利用战略为“两保、两优、两提升”，“两保”：保护耕地和基本农田，保障区域粮食生产安全；保障科学发展建设用地，促进社会经济持续发展。“两优”：优化农用地结构和布局，因地制宜发展特色现代农业；优化城乡建设用地结构和布局，统筹行业和地区科学用地。“两提升”：提升县域土地生态环境质量，促进土地利用可持续发展；提升县域单位用地经济效益，提高节约集约用地程度。

根据全县新时期的经济社会发展战略，结合本轮规划中期评估结果及土地利用面临的新机遇与新问题，将土地利用战略调整为“三



线划定立格局、“一核两轴”促发展、“两川多塬”建良田。土地利用战略的调整充分结合了县域经济发展的整体趋势，将“三线划定”、“旱涝保收高标准基本农田”、“一核两轴”等新提法引入到土地利用总体规划中，有指标数量控制、有空间布局控制，符合本次规划调整完善“指标管理型规划向空间管制型规划转变、专业部门型规划向全局全域型规划转变”的思路。调整后：

### （一）规划方向更加明确

战略中明确提出了“三线划定”，通过划定永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界，严格保护耕地和基本农田、巩固生态保护用地，形成城市开发实体边界，控制城镇蔓延，倒逼城镇节约集约用地。规划实施的方法手段更具操作性和科学性，方向更加明确。

### （二）建设格局更加清晰

战略中提出“一核两轴”的建设发展格局，紧扣以双湖峪街道为中心，马蹄沟镇、苗家坪镇为副中心，以大理河、淮宁河两川为城镇发展主轴带，辐射带动其他乡镇发展的城镇主体框架，点明了建设用地结构布局优化的方向及规划扩展边界调整的思路。

### （三）土地利用重点更加明朗

战略不仅明确了土地利用空间格局的建立，指明建设用地调整的思路和方向，同时将“良田”建设提到一定高度，强化了基本农田质量建设的重要性，符合陕西省本次规划调整完善基本农田“减数量、强质量”的总体要求，土地利用重点更加明朗。

## 二、土地利用主导方向的变化

### （一）基本农田由数量保护转为量质并重

本次规划调整完善核减子洲县基本农田保护任务量 3468.0 公顷，明确要求优先把城镇周边、交通沿线现有易被占用的优质耕地和高标准农田优先划为永久基本农田，同时核减新一轮退耕还林还草耕地、25° 以上坡耕地、河道内影响行洪安全的耕地等，剔除基本农田中的林地、草地和建设用地。调整后，全县基本农田保护任务量虽然减少了，但质量更高了。

### （二）生态用地保护成为重点

本次规划调整完善突出强调生态保护用地，在本轮规划确定的禁止建设区的基础上，充分协调衔接生态保护、林业保护、水源地保护等规划成果，首次提出将生态功能核心区、敏感区、脆弱区等确定为生态保护红线，实现一条红线管控重要生态空间，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变，维护全县生态安全，促进经济社会可持续发展。

### （三）建设用地利用转向高效节约型

本次规划调整完善对建设用地实行总量和强度双向控制，按照“管住总量、严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率”的要求，通过规划引导、布局优化、标准控制、市场配置、政府监管等手段，实现减量用地、高效用地，提升土地资源配置效率和节约集约利用水平。

### 第三节 规划调整的重点内容

#### 一、合理调整完善规划目标和控制指标

耕地保有量的调整：在确保实有耕地面积基本稳定、质量不下降的情况下，综合考虑各地耕地后备资源潜力、土地整治补充耕地能力等增加因素，以及生态退耕、农业结构调整、灾害损毁、已纳入耕地占补平衡储备库的耕地、采矿塌陷难以恢复的耕地等减少因素，合理调整镇（街道、乡）耕地保护任务。

基本农田保护面积的调整：以2014年基本农田保护面积为基础，依据调整后的耕地保有量，综合考虑生态退耕、“十三五”重点建设项目难以避让的、低等级基本农田调出以及优质耕地调入等因素，合理调整各镇（街道、乡）基本农田保护任务。

建设用地规模的调整：以子洲县2014年变更调查建设用地总规模为基础，综合考虑新型城镇化、生态环境建设和“十三五”重点建设项目用地需求等情况，合理调整各镇（街道、乡）的建设用地规模。

#### 二、优化土地利用空间布局

在落实规划主要指标的基础上，充分衔接子洲县经济社会发展规划、城乡建设规划和生态保护规划等各类规划，按照“总体稳定，局部微调”的要求，科学规划生产、生活和生态空间，优化基本农田、建设用地和生态用地布局。

基本农田布局优化：需依据 2014 年土地利用变更调查和耕地质量等别评定成果，优先将城镇周边永久基本农田纳入，按照布局基本稳定、数量不减少、质量有提高的要求，对涉及的现有基本农田空间布局作适当调整。

生态用地布局优化：以本轮规划禁止建设区为底盘，协调衔接子洲县生态环境保护规划，将自然保护区、生态林区、森林公园、水源保护区核心区、河湖蓄滞洪区、地质灾害高易发区等划入生态保护用地，确定生态保护红线边界。

建设用地布局优化：在避让优质耕地，生态用地的前提下，按照集约节约用地的精神，优先保障中省市级“十三五”规划的交通、能源、水利、基础设施等重点项目用地，保障“十三五”移民（脱贫）搬迁安置用地。充分融合子洲县城市规划、马蹄沟物流园区规划、苗家坪工业园区规划、淮宁湾工业园区规划及老君殿重点镇规划等相关城乡建设规划，按照新型城镇化的要求，调整优化城乡用地布局。

### 三、土地用途分区的调整与完善

根据本次下达控制指标和规划布局，结合“三线”划定成果，合理调整各类土地用途区的面积与布局：

—基本农田保护区与全域永久基本农田划定成果相协调一致；

—核减的耕地保有量和基本农田，应优先调整为一般农地区或生态环境安全控制区；

—生态环境安全控制区与相关环境保护规划衔接，与生态保护红线协调一致。

#### 四、建设用地管制区的调整与完善

根据土地用途区调整完善结果，合理确定各类建设用地管制区的面积与布局：

—除点、线重点项目用地在建设用地总规模中预留用地面积外，其余面状项目均划入允许建设区；

—依据本县规划定位、总体发展战略和城镇周边永久基本农田划定成果，综合考虑社会经济发展目标、节约集约、资源环境要求，避让优质耕地和重要生态环境等要求，调整有条件建设区面积和布局；

—原则上不减少禁止建设区面积。

#### 五、重点项目用地安排

重点保障中省市级“十三五”规划的交通、能源、水利、基础设施等重点项目用地及移民（脱贫）搬迁安置用地。根据子洲县经济发展需求，合理安排交通、水利、电力、环保等重点项目用地。

#### 六、土地整治任务安排

根据土地整治潜力、经济社会发展状况、农民意愿及资金保障水平等因素，确定土地整治的类型、规模和范围，安排土地整治项目。

农村土地整治项目安排：结合镇（街道、乡）实际，以村为单位，将农用地整理与建设用地整理、宜农后备土地资源开发等相结

合，整合涉农的相关项目，组成农村土地整治项目（区），整体推进田、水、路、林、村综合整治。

农用地整理：结合基本农田建设、中低产田改造、农田水利建设、坡改梯水土保持工程建设等进行，确保规划确定的耕地保有量和基本农田保护面积不减少、质量有提高。

建设用地复垦：结合农房建设、农村道路改造、废弃工矿治理，集中对散乱、废弃、闲置的宅基地和工矿进行整治，使农民居住和工矿向中心村镇集中、工业园区集中，切实提高土地利用效率。整治所节约的土地，首先要复垦为耕地，其次用于农村基础设施和公共服务设施建设，预留农村发展用地。节余的土地，用于城乡建设用地增减挂钩。

后备土地资源开发：在不破坏生态环境的前提下，结合流域水土治理、农村生态建设与环境保护等，因地制宜地确定荒地开发的用途和措施，合理安排开发规模及范围，尽可能增加符合一定质量要求的耕地。

划定基本农田整备区：在明确基本农田保护目标、落实基本农田保护地块的基础上，结合当地自然经济社会条件、新农村建设和土地整治项目，划定基本农田整备区。

### 七、镇（街道、乡）土地利用调控

根据县域发展新战略和新形势，衔接经济社会发展规划等相关规划，调整完善各镇（街道、乡）功能定位，引导各镇（街道、乡）土地利用空间优化。

## 第三章 规划基础数据

### 第一节 规划基期数据说明

本轮规划基期年为 2005 年，该年度的土地利用现状数据是以全国第一次土地调查为基底连续变更至 2005 年而来。而在本轮规划编制过程中，于 2009 年全国开展了第二次土地调查，因调查精度、方式方法、仪器设备、行政界限调整等诸多因素影响，导致两次调查数据差异较大。以二次调查土地利用现状分类体系为标准，对比同年度（2009 年）的数据（见表 3-1），两次调查的子洲县土地总面积相差 59.9 公顷，二调的总面积有所减少。相比一调各地类，二调的耕地面积减少了 22654.4 公顷、园地面积增加 5970.0 公顷、林地面积减少 11235.0 公顷、草地面积增加 24274.5 公顷、城镇村及工矿用地 3555.2 公顷、交通运输用地增加 1137.2 公顷、水域及水利设施用地减少 1013.5 公顷、其他土地增加 6288.5 公顷。可见，两次调查的数据相差较大，尤其是耕地和草地变化十分明显。

为减少因两次土地调查不同而引起的数据差异，本轮规划以二次调查（2009 年）数据为基础，根据一次调查 2006-2009 年变更增量数据回退到 2005 年，并对各地类数据进行归并转换形成规划基期数据。子洲县 2005 年度土地利用现状原始数据来源于《陕西省土地利用现状数据集（2005 年）》，修正前后数据详见表 3-2。

规划调整完善前期编写的《子洲县土地利用总体规划（2006-2020 年）中期评估报告》基数以修改之后的 2005 年基期数据为准。中期

子洲县 2009 年一调与二调数据分析对比表

表 3-1

单位：公顷

地类		一调	二调	差值
一级地类	二级地类			
耕地（01）	小计	91320.3	68665.9	-22654.4
	水田（011）	0.0	0.7	0.7
	水浇地（012）	2134.4	2039.7	-94.7
	旱地（013）	89185.9	66625.5	-22560.4
园地（02）	小计	2802.2	8772.2	5970.0
	果园（021）	2725.0	8766.6	6041.6
	其他园地（023）	77.2	5.6	-71.6
林地（03）	小计	43752.6	32517.6	-11235.0
	有林地（031）	9545.2	9036.3	-508.9
	灌木林地（032）	21795.3	650.0	-21145.3
	其他林地（033）	12412.1	22831.3	10419.2
草地（04）	小计	53344.1	77618.6	24274.5
	天然牧草地（041）	48552.1	66476.4	17924.3
	人工牧草地（042）	3641.0	322.1	-3318.9
	其他草地（043）	1151.0	10820.1	9669.1
城镇村及工矿用地（20）	小计	8272.5	4717.3	-3555.2
	城市（201）	21.8	0.0	-21.8
	建制镇（202）	475.8	319.6	-156.2
	村庄（203）	7672.2	4279.3	-3392.9
	采矿用地（204）	75.8	81.5	5.7
	风景名胜及特殊用地（205）	26.9	36.9	10.0
交通运输用地（10）	小计	556.7	1693.9	1137.2
	铁路用地（101）	17.9	149.1	131.2
	公路用地（102）	195.2	541.7	346.5
	农村道路（104）	343.6	952.8	609.2
	管道运输用地（107）	0.0	50.3	50.3
水域及水利设施用地（11）	小计	1927.4	1641.9	-285.5
	河流水面（111）	1788.0	774.5	-1013.5
	水库水面（113）	94.1	6.9	-87.2
	坑塘水面（114）	8.9	98.8	89.9
	内陆滩涂（1164）	6.7	98.5	91.8
	沟渠（117）	27.5	580.2	552.7
	水工建筑用地（118）	2.2	83.0	80.8
其他土地（12）	小计	452.2	6740.7	6288.5
	设施农用地（122）	0.0	12.3	12.3
	田坎（123）	249.8	6671.9	6422.1
	盐碱地（124）	31.5	0.0	-31.5
	裸地（127）	170.9	56.5	-114.4
土地总面积		202428.0	202368.1	-59.9



评估 2006-2008 年的土地利用现状数据来源于《陕西省土地利用现状数据集（2006-2008 年）》，2009-2014 土地利用数据为子洲县二次调查及各年度土地利用变更调查数据。

子洲县 2005 年土地利用现状数修正前后对比表

表 3-2

单位：公顷

地类	修正前	修正后	差值
全县土地总面积	202428.1	202368.1	-60.0
一、农用地	190702.0	184998.2	-5703.8
1.耕地	91400.9	68690.2	-22710.7
2.园地	2802.2	8772.1	5969.9
3.林地	43619.2	32517.7	-11101.5
4.牧草地	52249.8	66702.1	14452.3
5.其他农用地	629.9	8316.1	7686.2
二、建设用地	8558.1	5524.0	-3034.1
1.城乡建设用地	8221.7	4657.1	-3564.6
（1）城镇用地	488.2	304.6	-183.6
（2）农村居民点	7668.7	4276.1	-3392.6
（3）采矿用地	64.8	76.4	11.6
（4）其他独立建设用地	0.0		0.0
2.交通水利用地	309.5	830.0	520.5
（1）交通运输用地	213.2	740.1	526.9
（2）水利设施用地	96.3	89.9	-6.4
3.其他建设用地	26.9	36.9	10.0
三、其他土地	3168.0	11845.9	8677.9
1.水域	1810.9	872.8	-938.1
2.自然保留地	1357.1	10973.1	9616.0

## 第二节 规划基准年土地数据确定

根据中央对二次调查成果共享应用的重要要求，本次规划调整完善以二调连续变更至 2014 年土地利用现状数据为基数，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，在二次调查土地现状分类的基础上，根据规划管理需要，按照用途管制、依法核定、衔接可行、综合平衡的原则，进行土地规划分类与现状基数转换，形成本次规划调整完善基础数据。

### 第三节 规划基准年土地数据转换

#### 一、分类标准

本次土地利用总体规划技术体系采用三级分类，一级分三类，为农用地、建设用地、其他土地；二级分十类，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。另外建设用地要明确分到三级类，其中城乡建设用地包括城镇用地、农村居民点用地、采矿用地、其他独立建设用地；交通水利用地包括交通运输用地和水利设施用地。

#### 二、转换过程

根据国土资源部《县级土地利用总体规划编制规程》（土地管理行业标准 TD/T 1024-2010）中地类转换属性对照表，对地类转换中具有“一对一”（过渡分类对规划分类）和“多对一”（过渡分类对规划分类）对应关系进行直接转换；“一对多”（过渡分类对规划分类）关系的情况要进行图斑属性信息标识；对转换后的成果数据进行统计汇总，提交成果。

农用地：耕地、园地、林地、牧草地和其他农用地转换。对照“地类转换属性表”进行归并，分别纳入相应地类。

建设用地：在保持建设用地总量和城乡建设用地总量不变的前提下，参考 2014 年土地利用变更调查数据，结合实地调查对土地变更调查中城乡建设用地内部结构进行调整，从城镇用地中剥离其他独立建设用地。采油（煤、气、盐）厂和砖瓦厂归为采矿用地。风景名胜及特殊用地归为其他建设用地。

其他土地：河流水面、滩涂、苇地、荒草地、盐碱地、裸土地和裸岩石砾地等地类，对照“地类转换属性表”分别纳入相应地类，将河流水面、滩涂和苇地归并为水域，荒草地、盐碱地、裸土地和裸岩石砾地归并为自然保留地。

### 三、转换结果

以本县 2014 年变更调查数据为基础，根据上述地类归并方法，得到本次规划调整完善基准年的基础数据（见表 3-3）。

### 第四节 规划数据精度说明

《子洲县土地利用总体规划（2006-2020 年）调整完善》确定的基期年、规划基准年、规划目标年和规划期限均与《榆林市土地利用总体规划（2006-2020 年）调整完善》相一致。依据国土资源部《县级土地利用总体规划编制规程》（TD/T 1024-2010），土地面积单位为公顷，且保留一位小数。

## 子洲县规划基准年数据转换结果

表 3-3

单位：公顷

土地利用现状变更数据		转换后的土地规划基础数据	
土地利用地类	面积	土地规划分类	面积
全县土地总面积	202368.1	全县土地总面积	202368.1
		一、农用地	184747.8
耕地(01)	68653.0	1、耕地	68653.0
园地(02)	8662.9	2、园地	8662.9
林地(03)	32499.2	3、林地	32499.2
天然牧草地(041)、人工牧草地(042)	66592.7	4、牧草地	66592.7
		5、其他农用地	8340.0
设施农用地(122)	47.2	(1)设施农业用地	47.2
农村道路(104)	955.9	(2)农村道路	955.9
坑塘水面(114)	78.8	(3)坑塘水面	78.8
沟渠(117)	578.3	(4)农田水利用地	578.3
田坎(123)	6679.8	(5)田坎	6679.8
		二、建设用地	5657.5
		1、城乡建设用地	4778.1
建制镇(202)	361.4	(1)城镇用地	361.4
村庄(203)	4329.2	(2)农村居民点	4329.2
采矿用地(204)	82.6	(3)采矿用地	82.6
建制镇(202)	4.9	(4)其他独立建设用地	4.9
		2、交通水利用地	841.7
		(1)交通运输	750.4
铁路用地(101)	149.1	①铁路用地	149.1
公路用地(102)	550.9	②公路用地	550.9
管道运输用地(107)	50.4	③管道运输用地	50.4
		(2)水利设施	91.3
水库水面(113)	6.9	①水库水面	6.9
水工建筑用地(118)	84.4	②水工建筑用地	84.4
风景名胜及特殊用地(205)	37.7	3、其他建设用地	37.7
		三、其他土地	11962.8
		1、水域	874.3
河流水面(111)	773.1	(1)河流水面	773.1
内陆滩涂(116)	101.2	(2)内陆滩涂	101.2
裸地(127)、其他草地(043)	11088.5	2、自然保留地	11088.5

## 第五节 社会经济发展资料数据

经济数据包括区域社会经济综合发展状况、GDP、第一、二、三产业增加值、第二、三产业产出值、固定资产投资额、人均收入、农民纯收入、地方财政收入等情况。主要来源于《子洲统计年鉴汇编（2006-2008）》、《子洲县“十一五”时期统计年鉴汇编》、《子洲县统计年鉴（2013年）》和《子洲县统计年鉴（2014年）》，各项经济指标统一采用当年价格。

人口数据包括总人口、农业人口、非农业人口、城镇人口、常住人口（户籍、暂住）等情况。人口数据主要有两种来源，一是在册的户籍人口，二是户籍人口加上外来常住人口。根据土地规划和行业要求，总人口的内涵为常住某一地区范围内的所有人口，包括户籍人口和外来常住人口。因此，本轮规划人口基数采用户籍人口，在人口预测过程中，采用户籍人口加上外来常住人口作为分析的支撑，与城市规划采用的数据一致。

## 第六节 其他相关规划资料的采用

为了满足修编规划的需要，本次规划调整完善广泛收集了各部门的资料。如子洲县城市总体规划、子洲县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要、重点镇建设规划、工业园区规划、物流园区规划、生态环境保护规划、旅游规划、农业、林业、交通、水利等资料均来自各相关部门的第一手资料，在使用时进行对比分析和筛选，保证规划成果的精度。

## 第四章 土地利用总体规划中期评估

### 第一节 主要规划目标实施情况及分析

#### 一、本轮规划主要目标

##### （一）耕地与基本农田保护目标

到 2020 年，耕地保有量不低于 63119.0 公顷。规划期内，基本农田保护面积稳定在 54667.0 公顷，确保基本农田数量不减少、用途不改变、质量有提高、布局总体稳定。

##### （二）补充耕地目标

规划期间，通过土地整治实现补充耕地任务量不低于 500.0 公顷。

##### （三）建设用地控制指标

到 2020 年，建设用地总规模控制在 5991.0 公顷以内，城乡建设用地规模控制在 4941.0 公顷以内，城镇工矿用地规模控制在 795.0 公顷以内。新增建设用地规模控制在 467.0 公顷以内，其中，新增建设占用农用地控制在 350.0 公顷以内，新增建设占用耕地控制在 220.0 公顷以内。

##### （四）土地集约利用目标

到 2020 年人均城镇工矿用地规模控制在 120 平方米以内。

#### 二、本轮规划主要目标实施情况

##### （一）总量指标

### 1、耕地保有量

2014年，全县耕地面积为68653.0公顷（102.98万亩），与本轮规划目标相比，耕地面积多出5534.0公顷（8.30万亩），完成规划指标的108.77%。

### 2、基本农田保护面积

2014年，全县基本农田保护面积为55105.0公顷（82.66万亩），与本轮规划目标相比，基本农田保护多补划了438.0公顷（0.66万亩），完成规划指标的100.80%。

### 3、建设用地总规模

2014年，全县建设用地总规模为5657.5公顷，与本轮规划目标相比，建设用地总规模剩余空间为333.5公顷，达到规划指标的94.43%，未超出建设用地控制规模。

### 4、城乡建设用地规模

2014年全县城乡建设用地规模为4778.1公顷，与本轮规划目标相比，城乡建设用地规模剩余空间162.9公顷，已完成规划指标的96.70%，但未超出城乡建设用地控制规模。

### 5、城镇工矿用地规模

2014年全县城镇工矿用地规模为448.9公顷，与本轮规划目标相比，城镇工矿用地规模剩余空间346.1公顷，仅达到规划指标的56.47%，低于城镇工矿用地规模。

## （二）增量指标

### 1、新增建设用地规模

到 2014 年，新增建设用地规模已使用 135.4 公顷，与本轮规划目标相比，新增建设用地规模剩余 331.6 公顷。

### 2、新增建设占用农用地规模

到 2014 年，新增建设占用农用地规模已使用 123.7 公顷，与本轮规划目标相比，新增建设占用农用地规模剩余 226.3 公顷。

### 3、新增建设占用耕地规模

到 2014 年，新增建设占用耕地规模已使用 110.6 公顷，与本轮规划目标相比，新增建设占用耕地规模还剩余 109.4 公顷，使用率已达到 50.27%。

### 4、土地整治任务量

到 2014 年，全县土地整治已补充耕地 153.8 公顷，其中完成土地整治补充耕地义务量 110.6 公顷、土地整治补充耕地任务量 43.2 公顷。土地整治补充耕地义务量达到规划目标，土地整治补充耕地任务量仅完成了 8.64%。

## （三）效率指标

到 2014 年，全县人均城镇工矿用地 76 平方米，与本轮规划目标相比，人均城镇工矿用地已达到规划节约集约利用水平，比 120 平方米的规划目标节约了 44 平方米，节约率 36.67%。

## 第二节 主要规划目标实施不平衡性及分析



本轮规划主要控制规划指标是在一次调查数据变更至2005年的土地利用现状数据基础上下达的，而对于各项规划目标规划实施情况的分析是基于二次调查数据连续变更至2014年的土地利用现状数据，因两次调查的数据差异较大，导致规划目标在实施中难以避免的产生一定的不平衡性。

### 一、总量指标

耕地保有量、基本农田保护面积已超过规划目标，分别达到目标的108.77%、100.85%，完成情况良好。而建设用地中，总规模达到规划目标的94.43%，城乡建设用地达到规划目标的96.70%，城镇工矿用地规模仅达目标56.47%，建设用地之间的目标实施不均衡。

#### （一）耕地保有量变化情况分析

2006-2014年，全县耕地减少286.4公顷，其中建设占用耕地110.6公顷，占耕地实际减少总量的38.62%；其他原因减少耕地175.8公顷，占61.38%。同时，通过土地整治和农业结构调整增加249.2公顷，其中土地整治补充耕地153.8公顷，占耕地实际增加总量的61.72%；农用结构调整增加耕地95.4公顷，占38.28%，详见表4-1。

子洲县2006-2014年耕地变化情况表

表4-1

单位：公顷

名称	规划基期年 (2005年)	规划目标年 (2020年)	调整基准年 (2014年)	2006-2014年耕地减少			2006-2014年耕地增加		
				小计	建设占用	其他减少	小计	土地整治	农用结构调整增加
子洲县	68690.2	63119.0	68653.0	286.4	110.6	175.8	249.2	153.8	95.4

## （二）基本农田保护面积多出规划目标原因分析

本轮规划实施到2014年，全县落实基本农田保护面积为55105.0公顷，比上级下达指标多了438.0公顷。其原因是，在规划编制规程允许的情况下，多划定的基本农田可按照“定数不定位”原则，用于冲减规划期间不易确定具体位置的国家、省、市、县级重点建设项目占用基本农田。包括难以确定用地范围的交通、水利等线型工程用地，不宜在城镇村建设用地范围内建设、又难以定位的独立建设项目，如防灾救灾建设、社会公益项目建设、城镇村重要基础设施建设、污染企业搬迁等。

## （三）建设用地指标不均衡性分析

2006-2020年间，规划建设用地总规模净增加467.0公顷，其中城乡建设用地规划净增加283.9公顷、交通水利及其他建设用地规划净增加仅183.1公顷，二者比例为60.79%、39.21%。到2014年，建设用地总规模实际净增加133.5公顷，城乡建设用地实际增长121.0公顷、交通水利及其他建设用地实际增长12.5公顷，实际占比分别为90.64%、9.36%，二者实现增长量与本轮规划增长量相差较大，建设用地增加以城乡建设用地为主，导致城乡建设实现程度较高，达到了96.70%，交通水利及其他建设用地实现程度偏低，仅为83.75%，进而导致建设用地总规模实现程度介于城乡建设用地和交通水利及其他建设用地之间，实现度94.43%。

城乡建设用地中，到 2020 年城镇工矿用地规划净增加 414.0 公顷，农村居民点用地规划净减少 130.1 公顷。而实施到 2014 年，城镇工矿用地实际净增加 67.9 公顷，完成规划增长量的 16.40%，期末城镇工矿用地实现程度偏低，仅达到 56.47%。农村居民点用地净增加 53.1 公顷，与规划减少趋势相反，导致期末超出规划目标 104.42%。建设用地指标均衡性分析详见表 4-2。

## 二、增量指标

到 2014 年，新增建设用地规模完成了规划目标的 28.99%，新增建设占用农用地规模完成了 35.34%，新增建设占用耕地规模完成了 50.27%，各新增指标完成程度差异较大。

规划到 2020 年，新增建设用地中新增建设占用农用地规模和新增建设占用耕地规模占新增建设用地规模比例分别为 74.95%、47.11%。而实际实施到 2014 年，由于实际建设占用以城乡建设用地为主，多位于川道平原区，占用的类以农用地为主，二者实际消耗量占新增建设用地总消耗量的 91.36%、81.68%，远远超过规划预期。各新增用地指标平衡性分析详见表 4-3。

根据子洲县 2009-2014 年土地市场动态监测与监管系统数据，5 年间新增建设用地批准批次土地总面积 71.8 公顷，而截至 2014 年底的已供地面积仅为 19.3 公顷，土地供地率仅达到 26.89%，供地率偏低。

子洲县 2006-2014 年建设用地指标实现情况均衡性分析表

表 4-2

单位:公顷、%

地类		2005年 规模	占建设用 地比例	2014年 规模	占建设用 地比例	2020年 规划目标	占建设用 地比例	规划增量 (2006-2020年)	实际增量 (2006-2014年)	实际增量占规 划增量比例	指标实 现程度
建设 用地 总规 模	合计	5524.0	100.00	5657.5	100.00	5991.0	100.00	467.0	133.5	28.59	94.43
	城乡 建设 用地 规模	4657.1	84.31	4778.1	84.46	4941.0	82.47	283.9	121.0	42.62	96.70
	城镇工矿用 地规模	381.0	6.90	448.9	7.93	795.0	13.27	414.0	67.9	16.40	56.47
	农村居民点	4276.1	77.41	4329.2	76.52	4146.0	69.20	-130.1	53.1	-40.81	104.42
	交通水利	866.9	15.69	879.4	15.54	1050.0	17.53	183.1	12.5	6.83	83.75

子洲县 2006-2014 年新增建设用地指标实现情况均衡性分析表

表 4-3

单位:公顷、%

指标	规划目标 (2006-2020年)	占新增建设用地 规模比例	实际实施 (2006-2014年)	占新增建设用地 规模比例	差值	指标实现程度
新增建设用地规模	467.0	100.00	135.4	100.00	-331.6	28.99
新增建设占用农用地规模	350.0	74.95	123.7	91.36	-226.3	35.34
新增建设占用耕地规模	220.0	47.11	110.6	81.68	-109.4	50.27

### 第三节 规划实施效果及存在问题

#### 一、实施效果

本轮规划实施九年以来，对全县的建设用地管理起到了重要的指导作用，保证了重点发展地区对建设用地的正常需求，避免了盲目用地，乱占耕地的现象，有效地保护了耕地和基本农田。实施过程中提高了干部群众节约用地、按规划依法用地的意识，对加强土地的微观管理和宏观管理、保障子洲县社会经济持续、快速发展发挥了重要作用，主要表现在以下几个方面：

##### （一）强化了对耕地特别是基本农田的保护

本轮规划划定的土地用途区，明确了耕地和基本农田保护范围，树立起一道法定的保护屏障。加强了对城镇建设规模控制范围外各类建设占用耕地的限制和引导，加强了建设项目选址和用地的评价，以及多方案论证。通过建立农用地转用审批制度、耕地占补平衡制度和基本农田“占一补一”制度，2006-2014年，全县新增建设占用耕地 110.6 公顷，通过土地整治补充耕地 153.8 公顷，不但超额完成了 110.6 公顷的耕地占补平衡任务，而且多余 43.2 公顷的补充耕地指标为解决省、市重点项目占补平衡任务提供了保障，耕地保护的力度得到加强。同时，积极完善配套基本农田保护政策和措施，执行基本农田“五不准”和占用基本农田听证制度，在规划保护目标基础上

多补划基本农田 463.9 公顷，有力的保障了 54667.0 公顷的基本农田保护目标。

### （二）保障了社会经济发展对建设用地的合理需求

合理引导建设用地布局，形成了按规划用地的意识，保证了社会经济发展对建设用地的合理需求。本轮规划的实施，明确了建设用地必须在规划所确定的规模控制范围内选址，范围外选址项目用地得不到批准，改变了以往建设项目随意选址的现象，对于建设用地的合理布局起到了有效的控制作用。规划实施以来，保障了太原至中卫（银川）铁路工程、国道主干线青岛至银川陕西境子洲至靖边高速公路、大理路、子洲县中心广场、污水处理厂等多项重大基础设施建设。满足了天然气液化项目、110kv 苗家坪送变电站、液化气站等各能源电力项目的用地需求。开通了绿色审批通道，压缩审批时限，提高了重点项目落地效率，有力的促进了县域经济社会较快、平稳、健康发展。

### （三）建设用地节约集约利用水平不断提高

本轮规划实施以来，子洲县建设用地节约集约利用水平不断提高，建设用地人口密度由 2005 年 3546 人/平方公里提高到 5347 人/平方公里，建设用地地均生产总值、地均固定资产投资均呈逐年升高趋势，年均增加量分别为 928 万元/平方公里、380 万元/平方公里。人均城镇工矿用地由 2005 年的 101 平方米/人，降低到 2014 年的 76

平方米人。人均农村居民点用地由 2005 年的 277 平方米/人，降低到 2014 年的 156 平方米/人。

#### （四）为土地利用的宏观调控提供了可靠依据

本轮规划确定了城乡建设发展的规模和范围，对各项建设用地的空间布局和用地规模实行了总体控制，对项目建设起到了很好引导作用，从项目最初的论证、选址到落地实施，政府部门和项目建设单位都把项目用地是否符合规划、是否占用耕地、压占基本农田放在优先考虑。本轮规划的实施改变了建设用地缺乏总量控制、随意发展、分散布局的现象，引导城乡建设用地集中发展、集约利用，促进了存量土地的开发利用，有效地控制了建设用地规模。

## 二、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。

#### （一）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规划分解下达，具有一定的指令性，对子洲县的特点及发展分析研究不够，使得规划实施过程中与新的发展战略无法协调。同时，项目建设时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，有 4.52% 的建设用地超出规划边界、甚至扩展边界；二是特殊区

域用地管制缺乏弹性；三是列入规划的交通、水利等基础设施项目，尤其是线型工程，因设计方案优化导致实际用地与规划安排用地产生偏移；四是农村居民点、设施农用地等集体土地管控不足，甚至压占基本农田。基于以上原因，导致规划多次修改，削弱了规划的严肃性，影响了规划实施效果。

### （二）规划与其他部门、行业规划协调、衔接不够

本轮规划编制的重点是对上级规划指标进行分解和落实，与相关规划特别是城乡建设规划、环境保护规划等衔接不够到位。部分行业规划与土地利用总体规划在发展目标、发展规模、方向、时期和布局上不协调，在实施的过程中形成矛盾，增加了规划操作的难度，在一定程度上影响了土地利用总体规划综合控制作用的发挥。

### （三）基本农田划定质量有待提高

本轮规划在交通沿线、城镇周边预留建设用地空间较大，与优质耕地重叠度较高，交通沿线、城镇周边还有不少优质耕地未划为永久基本农田。同时，规划期间全县已实施土地开发整理项目新增面积 153.8 公顷，开展治沟造地土地整治规模 738.3 公顷，建设高标准基本农田规模 1280.2 公顷，以上优质农田均尚未划入基本农田保护区。而本轮规划却将大量 25° 以上的坡耕地，新一轮退耕还林还草中已确定“退耕还林、还草”的劣质耕地纳入基本农田中进行保护，基本农田划定质量优劣并存。



#### （四）规划实施的利益协调机制欠缺

目前规划实施管理重行政管制，轻利益协调，调节机制不健全，具体制度措施缺乏，导致规划实施难度大，成效不佳。尤其是在耕地和基本农田保护等问题上缺少相关经济补偿机制，难以实现从强制承担到主动落实的转变。存量建设用地再开发利用缺乏相关利益引导机制和制度，用地单位再开发利用的积极性不高。违法用地成本低，但开展有效、及时的违法用地执法、处置的成本较高，导致违法用地现象遏制难，需要引入有效的利益调控制度，提高违法用地的成本。

#### 第四节 对规划调整完善的主要启示

本次土地利用总体规划的调整完善，结合子洲县实际，全面转变规划理念，改变传统的土地利用模式，以耕地和基本农田保护为前提，以严守生态保护用地红线为纲领，以控制建设用地规模、节约集约用地为核心，统筹安排各业各类各区域用地，努力提高土地利用效益和效率，为经济社会发展提供土地保障。在具体调整完善过程中贯彻了以下理念：

##### 一、高度重视经济社会发展战略

经济社会发展战略是科学确定土地利用战略方向和科学调整建设用地结构和布局的依据。因此，在规划调整完善中，应准确把握子洲县在市域城镇规划体系构架中的地位以及区域城镇规划体系中

的地位；正确把握区域主要产业、特色产业发展方向，合理确定土地利用的功能定位；对区域的区位优势、社会经济优势、资源优势进行深入研究，要尽可能预测到未来新兴支柱产业的崛起和发展；重视统筹发展。

## 二、加强土地节约、集约利用

以建设资源节约型社会为目标，严格执行建设用地定额标准，完善节约、集约用地的奖惩机制，走新型城镇化和工业化道路，提高土地利用效率，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。

## 三、协调土地利用与生态保护

确保国家和区域生态安全底线，认真协调土地利用与生态环境保护建设。在土地利用结构和布局调整中，优先安排生态保护用地，保障重要的生态功能区、生态敏感区、生态脆弱区等核心生态保护空间，确定生态保护红线边界。

## 四、县、乡镇同步调整完善土地利用总体规划

本轮规划逐级编制，呈单一上下控制型规划编制方式，影响上下互动，编制周期长。在做好本轮规划中期评估的基础上，按照市国土资源局统一部署，以2014年为基准年，同步开展县乡两级规划同步编制工作，以便更好地发挥上下衔接和同步效应，提高上下级规划的一致性，缩短编制周期，早出规划成果。

### 五、加强规划协调衔接，推进“多规合一”全面落实

土地利用总体规划是一项综合、整体的规划，在规划编制过程中必须考虑到不同部门的意见，做好与相关规划的衔接。特别是和城乡建设规划、经济社会发展规划、交通水利规划等的衔接，将各部门、各行业规划有效可行的内容尽可能纳入土地利用总体规划中，建立和完善各级各类规划之间的协调衔接制度，以土地利用总体规划为底盘，全面推进“多规合一”落实，力求做到规划的全面性、科学性与可行性。

## 第五章 规划主要内容的说明

### 第一节 规划目标调整变化

落实市级下达主要控制指标，结合子洲县实际，调整全县各项规划目标。

#### 一、总量指标

##### （一）耕地保有量调整

本次规划调整完善的基准年为2014年，依据子洲县2014年土地变更调查数据，全县实有耕地面积68653.0公顷，在确保实有耕地面积基本稳定、质量不下降的情况下，综合考虑全县耕地后备资源潜力、土地整治补充耕地能力等增加因素以及生态退耕、农业结构调整、灾害损毁、已纳入耕地占补平衡储备库的耕地、采矿塌陷难以恢复的耕地、“十三五”重点建设项目占用等减少因素，到2020年全县的耕地保护面积调整为64257.0公顷，比调整前耕地保有量63119.0公顷增加1138.0公顷。

##### （二）基本农田保护面积调整

2014年，全县实际落实基本农田保护面积55105.0公顷，以2014年基本农田保护面积为基础，依据调整后的耕地保有量，综合考虑生态退耕、“十三五”重点建设项目难以避让的、低等级基本农田调出以及城镇周边、道路沿线尚未划入基本农田的优质耕地调入等因素，上级下达全县基本农田保护面积稳定在51199.0公顷，比调整前基本农田保护目标54667.0公顷减少3468.0公顷。

### （三）建设用地指标调整

按照“管住总量、严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率”的原则，在2014年建设用地规模5657.5公顷基础上，综合考虑新型城镇化，城乡建设和“十三五”交通、水利等基础设施重点建设项目及保障移民（脱贫）搬迁安置用地需求等情况，建设用地三项指标比调整前均有所增加，其中建设用地总规模增加了200.0公顷，城乡建设用地和城镇工矿用地两项规划指标在总量控制的基础上，分别增加335.0公顷和78.0公顷。到2020年建设用地总规模提高到6191.0公顷，城乡建设用地、城镇工矿用地分别提高到5276.0公顷、873.0公顷。

### （四）其他用地规模

根据2014年园地8662.9公顷、林地32499.2公顷、牧草地面积66592.7公顷，考虑建设占用、农业结构调整、生态退耕等各类因素，调整后园地规模为9427.0公顷，比调整前园地规模8582.0公顷增加845.0公顷；调整后林地规模为35448.0公顷，比调整前林地45319.0公顷减少9871.0公顷；调整后牧草地规模为66598.0公顷，比调整前牧草地规模68250.0公顷减少1652.0公顷。

## 二、增量指标

### （一）新增用地指标

在保证不突破建设用地总量的前提下，合理调配新增建设用地规模，调整后规划建设用地比2014年净增加533.5公顷，而本县通

过土地整治复垦建设用地 8.5 公顷，最终将新增建设用地规模调整为 542.0 公顷。根据新增建设用地布局及占地比例，分别调控新增建设占用农用地规模 532.0 公顷、新增建设占用耕地规模 452.0 公顷。

调整后，在本轮规划的已使用新增建设用地规模 135.4 公顷、新增建设占用农用地规模 123.7 公顷、新增建设占用耕地规模 110.6 公顷三项指标的基础上，分别新增加 542.0 公顷、532.0 公顷、452.0 公顷，调整为 677.4 公顷、655.7 公顷、562.6 公顷。

### （二）整理复垦开发补充耕地义务量

根据新增建设占用耕地调整情况，按照耕地占补平衡要求，土地整理复垦开发补充耕地义务量由 220.0 公顷调整为 562.6 公顷，增加 452.0 公顷。

### （三）整理复垦开发补充耕地任务量

本次调整完善中，因中省市重点项目占用耕地的补充任务量较大，在 2006-2014 年已完成补充耕地任务量 43.2 公顷基础上，新下达 1180.0 公顷补充耕地任务量，调整后土地整理复垦开发补充耕地任务量达到 1223.2 公顷。

## 三、效率指标

2014 年全县人均城镇工矿用地为 76 平方米，节约集约程度较高。而子洲县正处于社会经济发展新时期，规划实施阶段建设用地需求居高不下，城镇工矿用地增幅必然超过城镇人口增幅，人均城镇工矿用地将不可避免经历粗放型趋势阶段。因此，结合上级下达

控制指标，本次调整完善为全县划定了节约集约用地上限，即规划期间不得突破人均城镇工矿用地 120 平方米，与调整前保持一致。

子洲县规划目标调整完善前后对比情况详见表 5-1。

子洲县规划目标调整完善前后对比表

表 5-1

单位：公顷、平方米/人

指标名称	年份	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		63119.0	64257.0	1138.0	约束性
2.基本农田保护面积		54667.0	51199.0	-3468.0	约束性
3.园地规模		8582.0	9427.0	845.0	预期性
4.林地规模		45319.0	35448.0	-9871.0	预期性
5.牧草地规模		68250.0	66598.0	-1652.0	预期性
6.建设用地总规模		5991.0	6191.0	200.0	预期性
7.城乡建设用地规模		4941.0	5276.0	335.0	约束性
8.城镇工矿用地规模		795.0	873.0	78.0	预期性
二、增量指标					
1.新增建设用地规模		467.0	677.4	210.4	预期性
2.新增建设占用农用地规模		350.0	655.7	305.7	预期性
3.新增建设占用耕地规模		220.0	562.6	342.6	约束性
4.整理复垦开发补充耕地义务量		220.0	562.6	342.6	约束性
5.整理复垦开发补充耕地任务量		500.0	1223.2	723.2	预期性
三、效率指标（单位：平方米/人）					
人均城镇工矿用地		120	120	0	约束性

## 第二节 土地利用结构调整规模变化

### 一、农用地

调整完善前，2020年农用地规模任务数为 191132.8 公顷，占土地总面积的比重为 94.45%。调整完善后面积为 183526.0 公顷，比

重调整为 90.69%，规划调整完善后农用地面积减少了 7606.8 公顷。

### （一）耕地

调整完善前，2020 年耕地规模任务数为 68633.8 公顷，占农用地面积的比重为 35.91%，调整完善后规模任务数为 64257.0 公顷，比重调整为 35.01%。规划调整完善后耕地规模任务减少了 4376.8 公顷。

根据子洲县土地利用变更调查数据，2014 年全县实有耕地面积 68653.0 公顷，仅比调整前 2020 年的规划耕地任务多出 19.2 公顷。由于子洲县耕地后备资源短缺，且在本次规划调整完善中，考虑到生态退耕、农业结构调整、灾害损毁、采矿塌陷、“十三五”重点项目建设占用等可能造成耕地减少的因素，规划调整完善后，到 2020 年全县的耕地规模任务减少 4376.8 公顷，调整为 64257.0 公顷。

### （二）园地

调整完善前，2020 年园地规模任务数为 11418.9 公顷，占农用地面积的比重为 5.98%，与 2014 年园地现状面积 8662.9 公顷相差过大。调整完善后规模任务数为 9427.0 公顷，比重调整为 5.14%。规划调整完善后园地规模任务减少了 1991.9 公顷，规模任务更加切合实际。

### （三）林地

调整完善前，2020 年林地规模任务数为 34788.2 公顷，占农用地面积的比重为 18.20%，调整完善后规模任务数为 35448.0 公顷，



比重调整为 19.31%。根据全县退耕还林任务情况，规划调整完善后林地规模任务增加了 659.8 公顷。

#### （四）牧草地

调整完善前，2020 年牧草地规模任务数为 68086.3 公顷，占农用地面积的比重为 35.62%，与 2014 年牧草地现状面积 66592.7 公顷相差过大。调整完善后规模任务数为 66598.0 公顷，比重调整为 36.29%。规划调整完善后牧草地规模任务减少了 1488.3 公顷，规模任务更加切合实际。

#### （五）其他农用地

调整完善前，2020 年其他农用地规模任务数为 8205.6 公顷，占农用地面积的比重为 4.29%，调整完善后规模任务数为 7795.8 公顷，比重调整为 4.25%。考虑建设占用和农业结构调整等因素，规划调整完善后其他农用地规模任务减少了 409.8 公顷。

### 二、建设用地

调整完善前，2020 年建设用地规模任务数为 5770.8 公顷，占土地总面积的比重为 2.85%，调整完善后规模任务数为 6191.0 公顷，比重调整为 3.06%。规划调整完善后建设用地规模任务增加了 420.2 公顷。

根据子洲县土地利用变更调查数据，2014 年全县建设用地总规模达到 5657.5 公顷，比调整前 2020 年的规划建设用地规模任务超出 113.3 公顷，县域内剩余的发展空间较小，不能够满足子洲县的发展

需求。为了更好的服务于全县的社会经济发展，满足新型城镇化建设、基础设施建设、移民搬迁和“十三五”重点项目建设等用地需求，规划调整完善后，到2020年全县的建设用地总规模增加了420.2公顷，调整为6191.0公顷。

### （一）城乡建设用地

调整完善前，2020年城乡建设用地规模任务数为4915.5公顷，占建设用地面积的比重为85.18%。根据全县城乡建设规划、工业园区规划、物流园区规划、重点镇规划等用地需求，以及移民安置和新农村建设用地用地，增加城乡建设用地规模任务360.5公顷，调整完善后规模任务数为5276.0公顷，比重调整为85.22%。

#### 1、城镇用地

调整完善前，2020年城镇用地规模任务数为958.5公顷，占城乡建设用地比重为19.50%。由于本轮规划城乡建设用地之间规划目标实现均衡性较差，城镇工矿用地规模偏高，难以实现。因此，本次调整完善在分析全县城镇用地需求基础上，结合2014年城镇用地现状规模361.4公顷，确定城镇用地规模任务减少201.5公顷，调整完善后规模任务数为757.0公顷，比重调整为14.35%。

#### 2、农村居民点用地

调整完善前，2020年农村居民点用地规模任务数为3862.8公顷，占城乡建设用地面积的比重为78.58%。以2014年农村居民点用地现状4329.2公顷为基础，考虑本次调整移民安置用地、新农村建设用

地等需求，增加农村居民点用地规模 540.2 公顷，调整完善后规模任务数为 4403.0 公顷，比重调整为 83.45%。

### 3、采矿用地

调整完善前，2020 年采矿用地规模任务数为 94.2 公顷，占城乡建设用地面积的比重为 1.92%。结合兴盛煤矿、永兴煤矿、侯石畔煤矿等工矿用地需求，合理调控采矿用地规模任务，调整完善后规模任务数为 61.0 公顷，比重调整为 1.16%。

### 4、其他独立建设用地

调整完善前，本轮规划未安排其他独立建设用地规模任。本次调整完善，对 2014 年其他独立建设用地进行剥离，现状面积 4.9 公顷，根据全县能源、环保等独立选址项目用地安排，调整完善后规模任务数为 55.0 公顷，比重调整为 1.04%。

## （二）交通水利用地

调整完善前，2020 年交通水利用地规模任务数为 825.4 公顷，占建设用地面积的比重为 14.30%。调整完善后规模任务数为 877.5 公顷，比重调整为 14.17%。规划调整完善后交通水利用地规模任务增加了 52.1 公顷。

### 1、交通运输用地

调整完善前，2020 年交通运输用地规模任务数为 740.1 公顷，占交通水利用地面积的比重为 89.67%。根据“十三五”期间绥德至延川至清涧至子长高速公路、国道 307 吴堡至子洲段二级公路改建、

三何路等省市县级重点交通项目用地需求，增加交通运输用地规模49.1公顷，调整完善后规模任务数为789.4公顷，比重调整为89.96%。

## 2、水利设施用地

调整完善前，2020年水利设施用地规模任务数为85.3公顷，占交通水利用地面积的比重为10.33%。考虑康家沟水库、官庄蓄水库等用地需求，调整完善后规模任务数为88.1公顷，比重调整为10.04%。

### （三）其他建设用地

调整完善前，2020年其他建设用地规模任务数为29.9公顷，占建设用地面积的比重为0.52%。根据子洲县殡仪馆、子洲县公墓建等用地规划，增加其他建设用地规模7.6公顷，调整完善后规模任务数为37.5公顷，比重调整为0.61%。

## 三、其他土地

调整完善前，2020年其他土地规模任务数为5464.5公顷，占土地总面积的比重为2.70%，调整完善后规模任务数为12651.3公顷，比重调整为6.25%。规划调整完善后其他土地面积规模任务增加了7186.8公顷。

### （一）水域

调整完善前，2020年水域规模任务数为797.6公顷，占其他土地面积的比重为14.60%。以2014年现状水域面积874.3公顷为基础，考虑规划建设占用，确定调整完善后规模任务数为819.4公顷，比重调整为6.48%。规划调整完善后水域规模任务增加了21.8公顷。

## （二）自然保留地

调整完善前，2020年自然保留地规模任务数为4666.9公顷，占其他土地面积的比重为85.40%。根据2014年自然保留地现状规模11088.5公顷，结合“退耕还林、退林还耕”、耕地后备资源调整等情况，调整完善后规模任务数为11831.9公顷，比重调整为93.52%。规划调整完善后自然保留地规模任务增加了7165.0公顷。

子洲县土地利用结构调整任务前后对比情况详见表5-2。

子洲县土地利用结构调整任务前后对比表

表5-2

单位：公顷

规划地类	年份	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
全县土地总面积		202368.1	202368.1	0.0
一、农用地		191132.8	183525.8	-7607.0
1.耕地		68633.8	64257.0	-4376.8
2.园地		11418.9	9427.0	-1991.9
3.林地		34788.2	35448.0	659.8
4.牧草地		68086.3	66598.0	-1488.3
5.其他农用地		8205.6	7795.8	-409.8
二、建设用地		5770.8	6191.0	420.2
1.城乡建设用地		4915.5	5276.0	360.5
(1)城镇用地		958.5	757.0	-201.5
(2)农村居民点		3862.8	4403.0	540.2
(3)采矿用地		94.2	61.0	-33.2
(4)其他独立建设用地		0	55.0	55.0
2.交通水利用地		825.4	877.5	52.1
(1)交通运输用地		740.1	789.4	49.3
(2)水利设施用地		85.3	88.1	2.8
3.其他建设用地		29.9	37.5	7.6
三、其他土地		5464.5	12651.3	7186.8
1.水域		797.6	819.4	21.8
2.自然保留地		4666.9	11831.9	7165.0

### 第三节 耕地和基本农田布局调整

#### 一、耕地布局方案调整

在保证子洲县耕地数量、质量的基础上，结合建设占用、生态退耕、农业结构调整及土地整治等，调整优化全县耕地布局。本轮规划重点调整了中部大理河、西北部小理河、岔边沟河以及南部的准宁河四条川道地区的耕地布局：将中心城镇、工业园区、城镇工矿发展及规划重点建设项目区域内的耕地予以核减；在西、南两川和县城郊区、集镇城乡建设发展区以外布局大棚蔬菜基地；沿准宁河流域的建设用地扩展边界外围建设基本口粮田项目。对于川道外的黄土丘陵沟壑区内的现状耕地基本全部保留，包括了大片的大于 $25^{\circ}$ 的坡耕地、已纳入新一轮退耕还林还草的耕地、河湖滞洪区内耕地等。

本次调整完善结合城镇周边永久基本农田划定，首先将城镇周边、道路沿线和川道平原区内的优质耕地纳入保护范围，并结合本次城乡建设用地布局调整，核减建设占用耕地 443.3 公顷；结合生态环境保护规划、“退耕还林、退林还耕”双退成果，将生态环境脆弱的 2941.3 公顷耕地退出保护范围，调整为林地；结合山地苹果、核桃等山区经济林产业带，将不宜耕种、坡度较大的耕地 2202.4 公顷纳入园地。同时，将通过土地开发复垦及其他新增加耕地 1192.0 公顷纳入保护范围。经过本次耕地布局调整，重点核减电市镇、马蹄

沟镇、苗家坪镇、马岔镇、砖庙镇、何家集镇等镇耕地，调整后全县耕地布局得到优化、质量整体提高。

## 二、基本农田保护布局调整

本次规划调整完善与全域基本农田划定基本同步进行，按照省市关于基本农田布局调整的要求，应确保规划基本农田保护面积和布局与全域永久基本农田划定成果相互一致。因此，本次基本农田布局调整完善中充分与全域基本农田划定进行了对接，重点确保了三个方面的一致：基本农田调整前基数一致、基本农田调入调出地块一致、基本农田调整后规模布局一致。

### （一）基本农田基数确定

本轮规划确定的基本农田保护区面积为 55105.0 公顷，本次规划调整完善基本农田保护图斑和全域基本农田划定均以此为基础。其中，耕地 55101.1 公顷，占已有基本农田总面积的 99.99%；园地 3.9 公顷，占已有基本农田总面积的 0.01%。耕地中水浇地 9.9 公顷、旱地 55091.2 公顷，坡度  $\leq 15^\circ$  的耕地面积 877.3 公顷，占耕地总面积的 1.59%； $15^\circ - 25^\circ$  耕地面积 3199.9 公顷，占 5.81%； $\geq 25^\circ$  耕地面积 51023.9 公顷，占 92.60%。耕地平均等别为 12.7 等。

### （二）基本农田调整过程

以本轮规划基本农田保护区为基础，依据 2014 年土地利用现状数据和耕地质量等别评定成果，结合城乡建设、交通水利重点项目、移民（脱贫）搬迁安置等用地布局，优先将扩展边界以外的城镇周

边永久基本农田划定纳入，然后按照从近到远、从优到劣的原则，与全域永久基本划定同步落实上级下达保护任务。

### 1、城镇周边基本农田调整情况

经榆林市国土资源局、农业局论证审核通过的子洲县的城镇周边基本农田划定任务为 479.4 公顷，包括已有基本农田面积为 395.5 公顷，及新划入的基本农田 83.9 公顷。根据《国土资源部 农业部关于全面划定永久基本农田实行特殊保护的通知》（国土资规〔2016〕10号）文件要求，结合本次规划调整完善城镇用地布局和重点建设项目安排，城镇周边基本农田划定未进行布局调整，全面落实了市级下达的划定任务。

### 2、全域基本农田调整情况

#### （1）基本农田调出

根据子洲县全域基本农田划定要求，结合规划调整完善建设用地布局、生态保护用地布局，重点核减了四类基本农田，共计 4752.2 公顷：

- 纳入国家安排生态退耕范围的基本农田 1956.2 公顷；
- 实施中省市重大发展战略范围内的基本农田 534.1 公顷；
- 子洲县“十三五”重点建设项目占用基本农田 189.6 公顷；
- 25° 以上坡耕地、非耕地类等不符合划定要求的基本农田 2072.3 公顷。

#### （2）基本农田调入



优先将城镇周边永久基本农田划定成果纳入调入地块，其次将尚未划入基本农田的已建成高标准农田、现状和新增耕地质量等别达到县域平均水平以上的一般农田等划入，共计调入基本 850.7 公顷。

子洲县规划调整完善前后各镇（街道、乡）基本农田调整情况详见表 5-3。

子洲县基本农田调整分析表

表 5-3

单位：公顷、%

行政区域		基准年基本农田 保护面积	规划目标年基本农 田保护面积	调入基本农田		调出基本农田		2015-2020年 增（+）减（-）
乡镇名称	代码			面积	比例	面积	比例	
双湖峪街道	610831100	1689.3	1591.7	60.9	3.61	158.5	9.38	-97.6
何家集镇	610831101	4458.1	4326.9	37.7	0.85	168.9	3.79	-131.2
老君殿镇	610831102	2963.4	2882.0			81.4	2.75	-81.4
裴家湾镇	610831103	4049.9	3820.2			229.7	5.67	-229.7
苗家坪镇	610831104	6564.5	6023.4	24.0	0.37	565.1	8.61	-541.1
三川口镇	610831105	5237.0	5067.7			169.3	3.23	-169.3
马蹄沟镇	610831106	4730.0	4706.2	310.9	6.57	334.7	7.08	-23.8
周家硷镇	610831107	4419.8	3943.7	59.7	1.35	535.8	12.12	-476.1
电市镇	610831108	5766.7	5055.5	260.0	4.51	971.2	16.84	-711.2
砖庙镇	610831109	3486.4	2768.0			718.4	20.61	-718.4
驼耳巷乡	610831200	4182.8	3898.4			284.4	6.80	-284.4
马岔镇	610831204	3696.5	3427.7	97.5	2.64	366.3	9.91	-268.8
淮宁湾镇	610831207	3860.6	3692.1			168.5	4.36	-168.5
子洲县	610831	55105.0	51203.5	850.7	1.54	4752.2	8.62	-3901.5

## 1、城镇周边基本农田划定成果

### （1）基本农田地类及面积

调整后，全县城镇周边划定永久基本农田 479.4 公顷，现状地类全部为耕地，其中水浇地 69.2 公顷、旱地 410.2 公顷，二者占耕地比例为 14.43%、85.57%。

### （2）基本农田坡度状况

基本农田中耕地坡度小于等于 15°的耕地面积为 71.5 公顷，占基本农田耕地总面积的 14.91%；15°-25°的耕地面积为 8.2 公顷，占 1.71%；大于等于 25°的耕地面积为 399.7 公顷，占 83.38%。

### （3）基本农田质量等别状况

城镇周边耕地平均等别为 12.52 等，比全县耕地平均等别高 0.92 等。

### （4）基本农田布局

在本轮规划已划定基本农田面积为 395.5 公顷布局不变基础上，在中心城镇周边新划入优质基本农田 83.9 公顷，主要布局在青银高速、307 国道沿线。调整后，与原有的基本农田、及周边山川河流森林湖泊等生态屏障一并构成城镇开发边界，进一步倒逼城镇节约集约用地，促进新型城镇化转型发展，引导城镇化建设走串联式、组团式、卫星城式的发展，构筑拓展城乡绿色空间。城镇周边永久基本农田空间形态分布见图 5-1。

## 2、全域基本农田划定成果

### （1）基本农田地类及面积

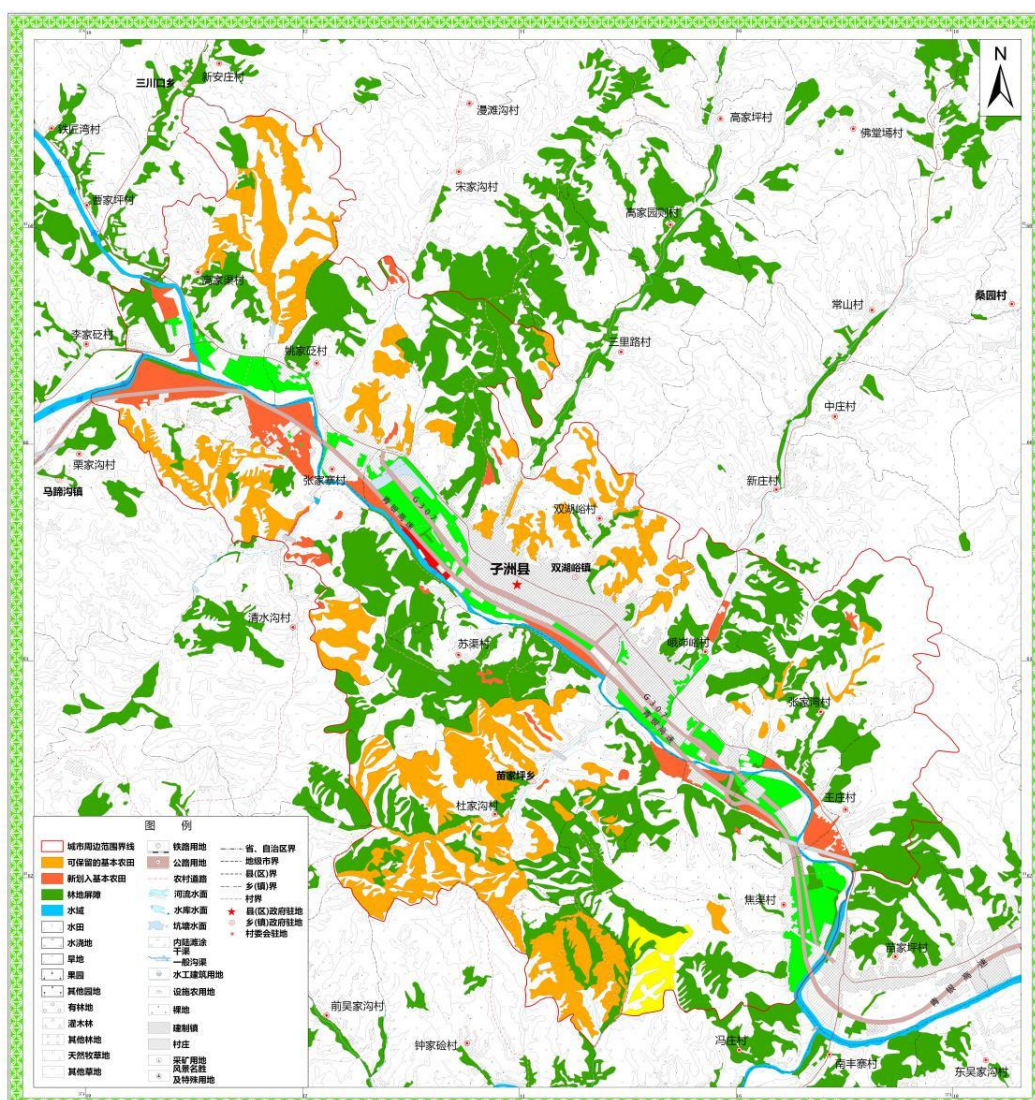


图 5-1 子洲县城镇周边永久基本农田空间形态分布图

调整后，全县划定永久基本农田 51203.5 公顷，全部为耕地。其中水浇地 826.7 公顷、旱地 50376.8 公顷。

## (2) 基本农田坡度状况

基本农田中耕地坡度小于等于 15°耕地面积 1701.5 公顷，占基本农田耕地总面积的 3.32%；15°~25°耕地面积 3206.7 公顷，占 6.26%；≥25°耕地面积 46295.3 公顷，占 90.42%，比调整前 25°以上耕地面积减少 4728.6 公顷。



### （3）基本农田质量等别状况

基本农田中耕地平均利用等 12.66 等，比调整前耕地等别提高了 0.04 等。

### （4）基本农田布局

受地形条件限制，子洲县基本农田布局难以形成大的集中片区。从空间位置分析，基本农田主要分布在苗家坪镇基本农田集中区、三川口镇基本农田集中区、砖庙、驼耳巷、马蹄沟基本农田集中区。形成 3 个相对集中的基本农田集中区（见图 5-2）。

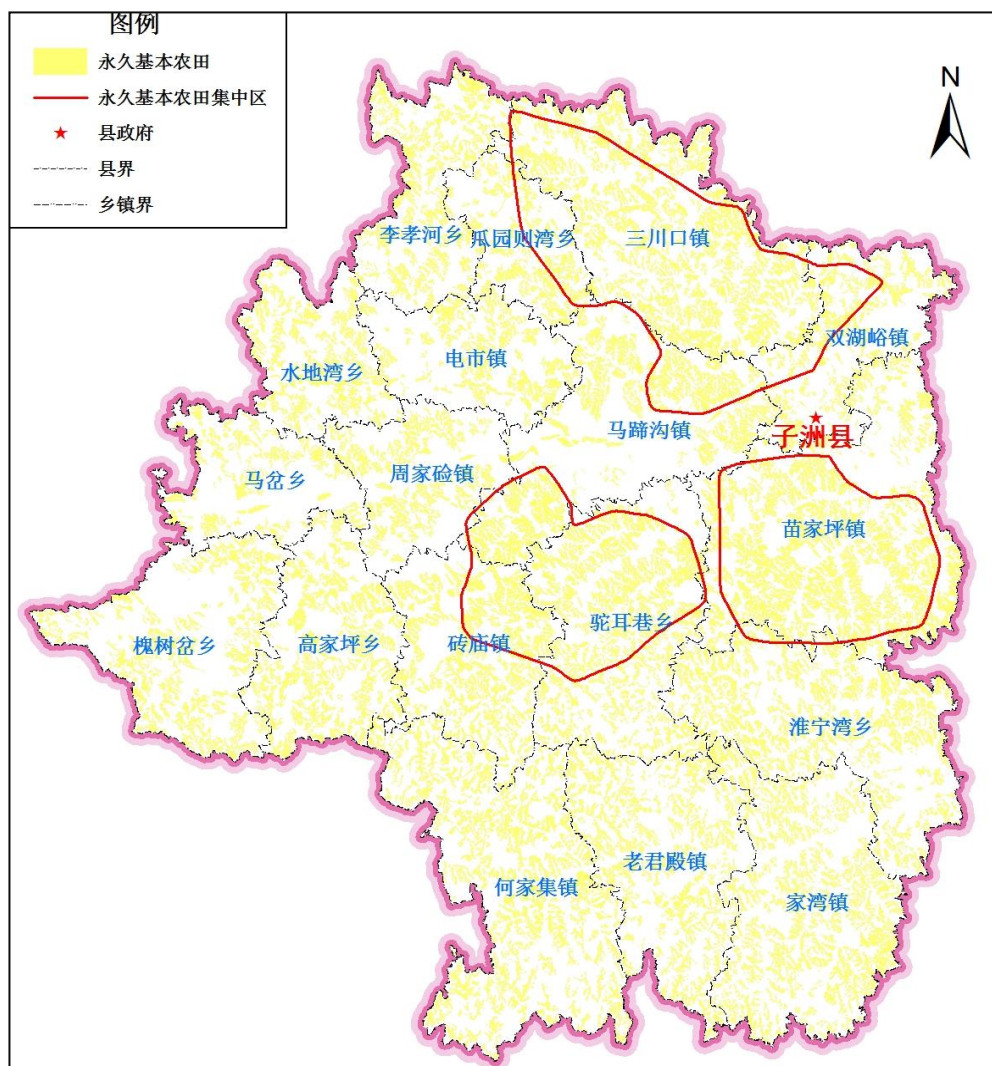


图 5-2 子洲县永久基本农田布局区示意图

#### （四）基本农田整备区划定

由于各类重大工程选址的不确定性，从维护规划有效实施的现实性和严肃性角度出发，在确保调整完善后基本农田数量质量的前提下，结合近年来项目占用基本农田等情况，以土地整治为平台建设 387 个集中连片、具有良好农业基础设施的基本农田整备区，规划用于能源、交通、水利、军事设施等国家重点建设项目占用基本农田的补划。

#### 第四节 生态保护用地布局调整

围绕保障土地资源可持续开发利用的目标，统筹生态建设和环境保护对土地利用结构调整和各项用地指标的调控。加强重要生态功能区、生态敏感区、生态脆弱区等核心生态空间保护，划定县域生态保护红线边界，加强全县的生态环境建设，使土地利用朝着效益提高和生态环境改善方向发展。此外，对各支沟川道内因建设水利设施后，已干涸荒废的河道滩涂进行开发整理耕地，核减河流水面 1.5 公顷、滩涂 53.5 公顷。调整后，全县生态保护用地面积增加了 264.0 公顷，生态环境安全控制区面积 1057.0 公顷，占全县土地总面积的 0.52%。

##### 一、积极开展地质灾害高易发区防育

根据《陕西省榆林市子洲县地质灾害详细调查报告》（以下简称详查报告），地质灾害主要包括滑坡、崩塌等，地质灾害高易发区主要包括大理河、淮宁河及小理河、岔巴沟、驼耳巷沟、清水沟等主

要支沟两侧（见图 5-3）。全区地貌属河谷阶地区与黄土梁峁区的过



图 5-3 子洲县地质灾害分布与易发区图

渡区，植被覆盖率低、水土流失严重，地形破碎；人口密集，人类工程活动强烈；地质灾害发育地层主要为第四系中、上更新统黄土，滑坡、崩塌等地质灾害发育。

全县划定地质灾害高易发区总面积 597.70 平方公里，占全县总面积的 29.54%。将子洲县城、苗家坪工业园区、马蹄沟物流园区、

淮宁湾工业园区及两川城镇轴带等城乡重点建设区域全部划入地质灾害高易发区，与城乡建设重点区域重叠度过高。而根据详查报告对于重点地段地质灾害易发区分区评价（见图 5-4），重点地段的高

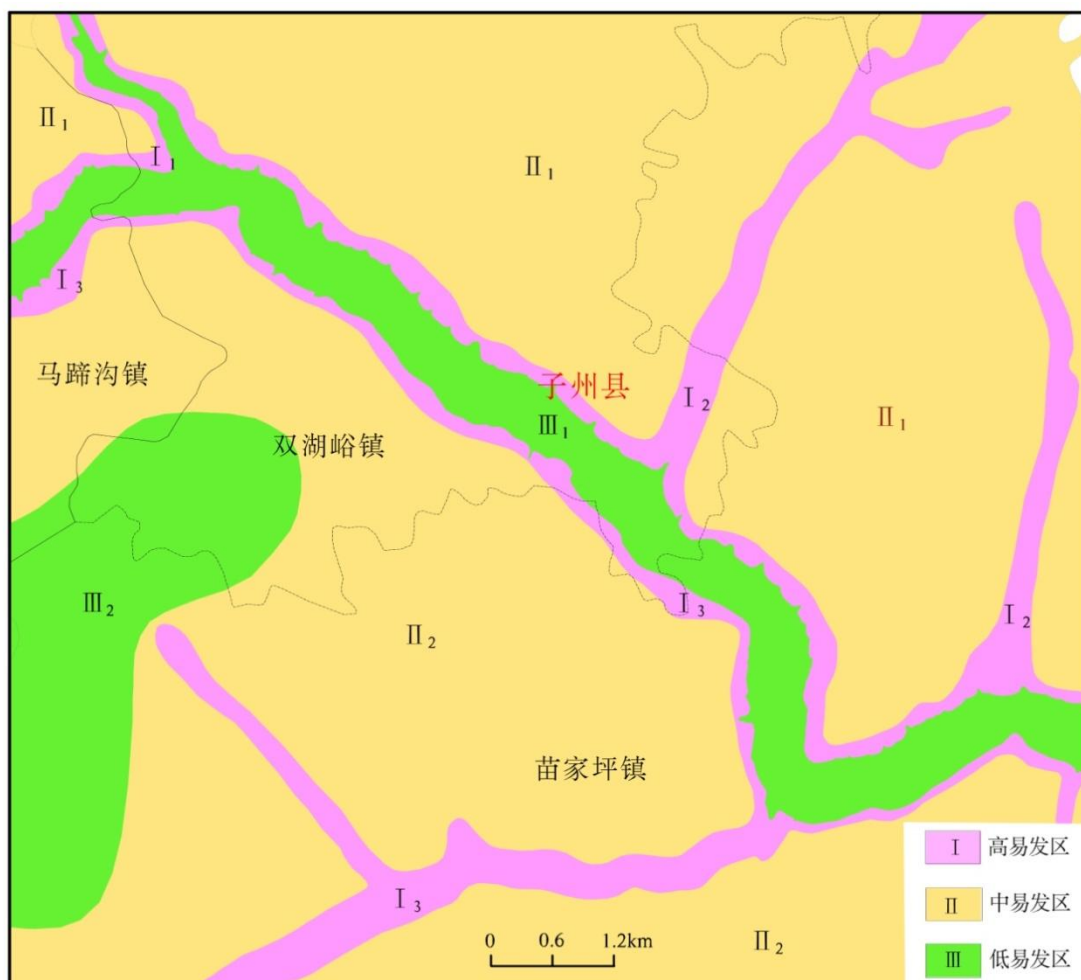


图 5-4 子洲县重点地区易发性分区图

易发区仅包括大理河河谷与黄土崩梁过渡的斜坡地带。因此，本次调整完善结合退耕还林还草，重点将河谷两侧的斜坡地带划入林区、牧区，加强森林植被保护力度，开展植树造林，恢复谷坡中下部地带森林植被，利用森林植被的固土保水作用，改善地质环境条件，



尤以重视对深根性树木的植种，维护斜坡稳定，保护地质环境，提高植被覆盖率，加强高易发区的地质灾害防治。

## 二、严格河流域生态核心区保护

子洲县属无定河中下游丘陵沟壑强度流失区，多年平均输沙量3492万吨，其中大理河流域1925万吨、淮宁河流域1567万吨。年平均侵蚀模数17300吨/平方公里。其中大理河流域13400吨/平方公里，淮宁河流域20700吨/平方公里。暴雨产生的大量径流，携带泥沙下泄，进一步造成沟道两岸大量崩塌滑坡，洪水上岸、溢漫农田，破坏土壤结构，抗旱能力降低，严重影响农业生产发展。冲毁道路，阻塞交通，严重影响下游居民的安全。水土流失不但影响生产发展，恶化生态环境，而且给人民生活造成严重威胁。根据县域水土流失分布情况（见图5-5），全面优化完善了大理河、淮宁河、小理河、



图 5-5 子洲县水土流失分布图

三川沟、驼耳巷沟等河道滩涂生态用地空间，延伸马岔镇大堡岔沟末级生态保护用地，增加芹园村等多个水库生态保护用地。

### 三、全面落实环境保护生态红线

在本次规划调整完善中，生态用地布局调整充分衔接《子洲县环境保护“十三五”规划》划定的生态保护红线，重点将大理河张寨-清水沟水源地保护区（见图 5-6）和佛殿堂森林公园列入生态用地保护范围，严格管控生态保护红线空间。大理河张寨-清水沟水源地保护区范围内严禁一切形式的开发建设活动，佛殿堂森林公园逐步与县城两山造林绿化连为一体，扩展成为覆盖 24.84 平方公里的大型生态功能区。

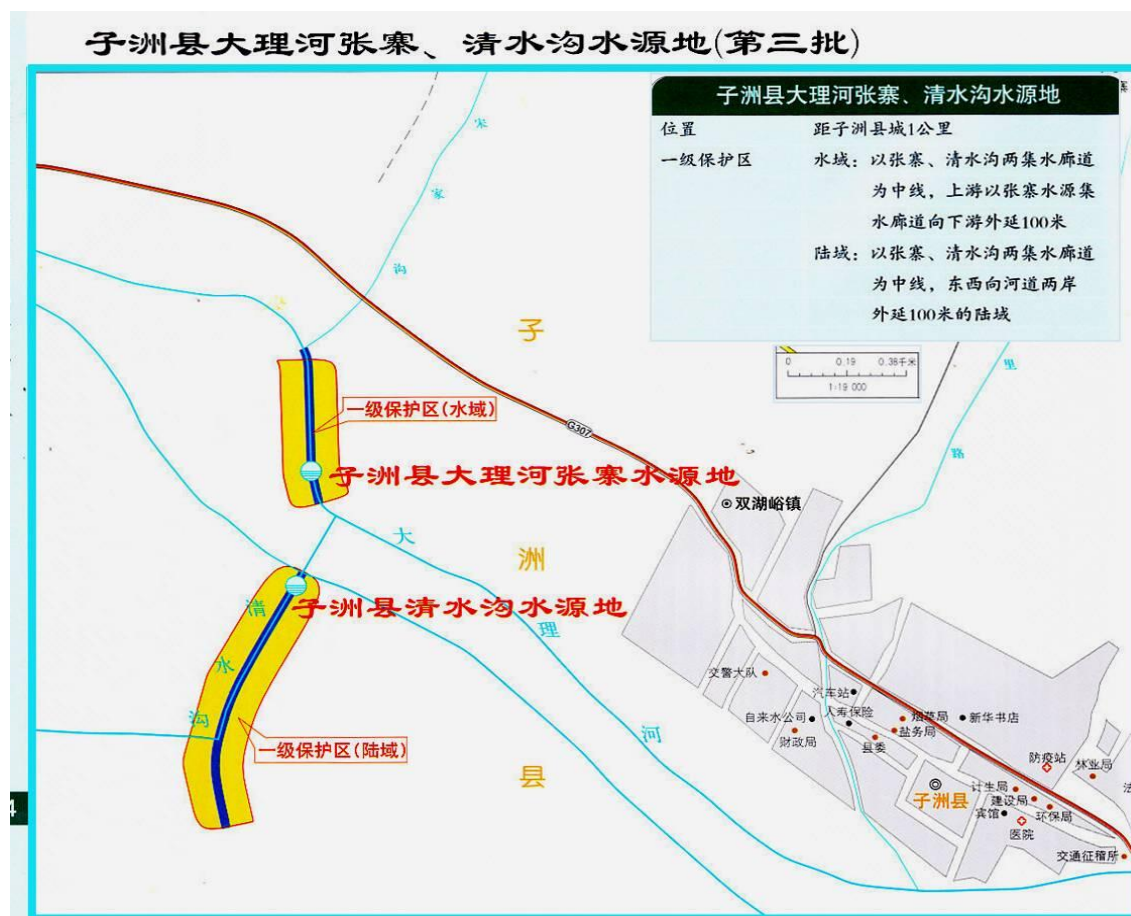


图 5-6 子洲县大理河张寨、清水沟水源地保护图

## 第五节 建设用地布局调整

### 一、建设用地布局调整情况

按照“总量”与“增量”双控的要求，调整优化建设用地空间布局，重点保障子洲县中心城镇、马蹄沟物流园区、淮宁湾工业园区等城镇建设，以及交通、能源、基础设施等重点项目建设。

#### （一）城镇用地布局调整

##### 1、中心城镇

本轮规划中心城镇以双湖峪街道为中心，纳入苗家坪镇工业园区，东到高速公路以东的王庄村，南至大理河、西到姚家砭以西的张家寨村、北抵山麓。

根据城市规划，县城空间布局依托贯穿城区南北的青银高速、国道 307 等便利的区域交通条件，加强大理河南北两岸的交通联系，充分利用两岸用地及青银高速南侧用地，进行交通组织及用地布局。近期城市建设用地规模为 4.96 平方公里，远期城市建设用地规模为 7.93 平方公里。对比城市规划中心城区用地规划图与子洲县中心城镇土地利用总体规划图（见图 5-7），本轮规划建设用地范围与城市规划用地范围基本一致，但在城区西北部和南部等地区有所不同，城市规划的住宅用地、工业用地及城市基础设施等并未安排新增建设用地指标，与本轮规划不符合总面积 53.7 公顷，占城市规划建设用地总规模的 6.77%。

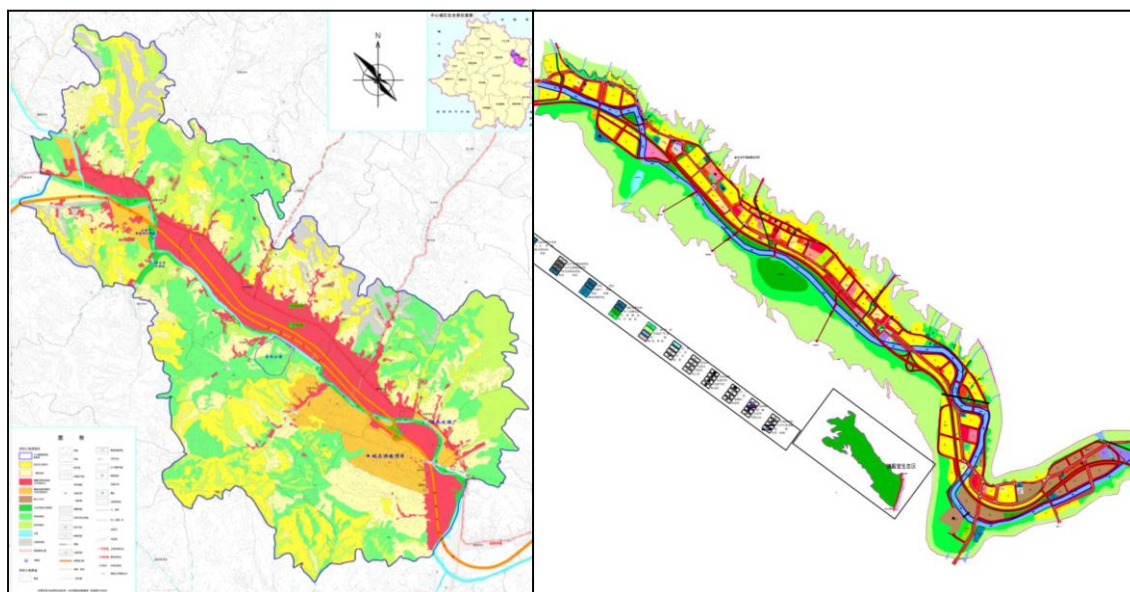


图 5-7 子洲县中心城镇本轮土地利用规划与城市规划对比图

本次调整完善结合永久基本农田和生态保护用地布局，以建设用地各项指标为控制前提，融合子洲县城市规划，确定城镇开发规模边界，调整分析中心城镇内建设用地布局，全力保障子洲县中心城镇建设发展。其中县城驻地双湖峪街道以住宅、商贸、文化等功能区建设为主，城镇用地围绕老城改造完善和新城区规划布局，安排新增建设用地 82.7 公顷。

## 2、川道重点镇

全县城镇用地集中分布在北部大理河川道和南部淮宁河川道，两大川道以北部青银高速、国道 307、太中银铁路和南部子南县等交通道路为骨架，形成南北两条城镇主轴带。其中大理河北川城镇带包括苗家坪镇、马蹄沟镇、周家硷镇和马岔镇。

根据《子洲县苗家坪工业园区总体规划（2010-2020 年）》，其规划园区的用地布局分为四个片区：特色加工区、公共中心区、综合产



业区和能源化工区，规划建设用地面积为 2.60 平方公里。通过与苗家坪镇工业园区总体规划对比，现行规划在东部梁渠村、南部东吴家沟村和南丰寨村、王庄村等村新增建设用地指标布局与园区规划不一致，

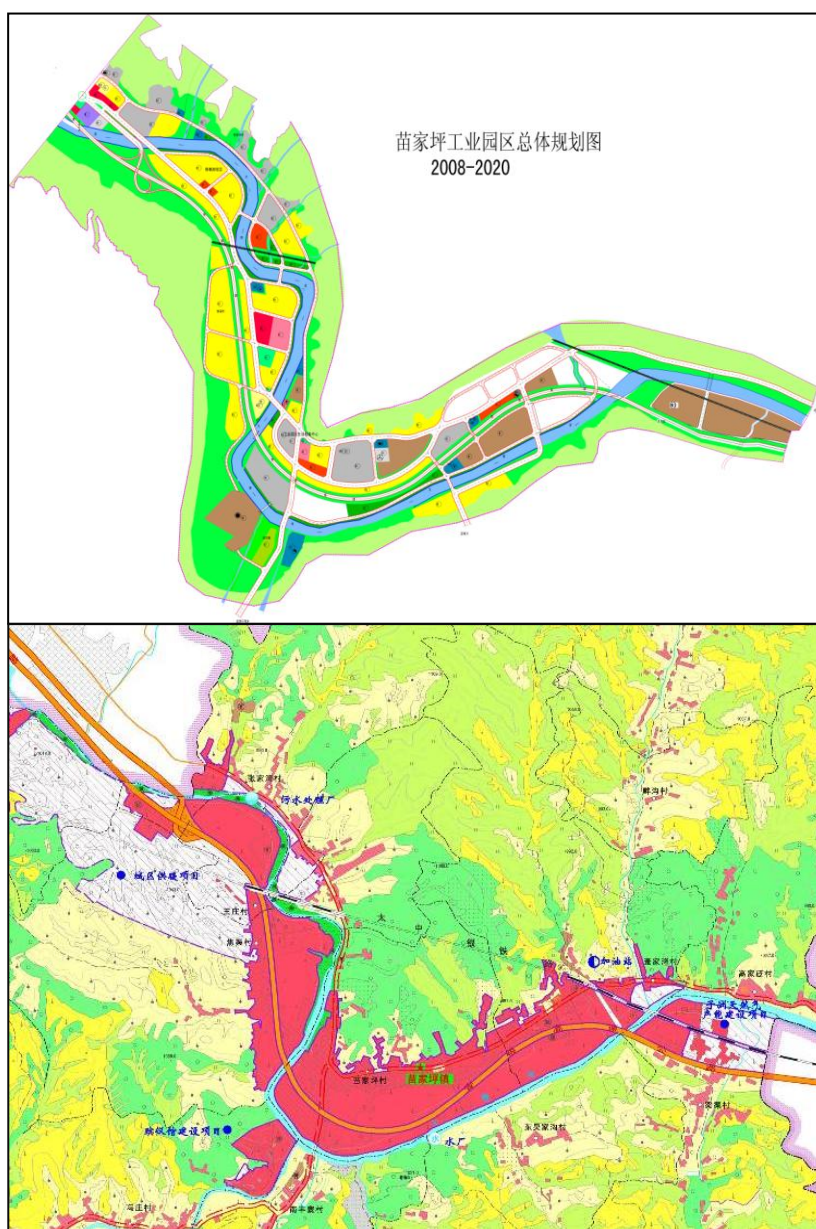


图 5-8 子洲县苗家坪镇本轮土地利用规划与工业园区规划对比图

其中位于有条件建设区面积 22.5 公顷、位于限制建设区面积 14.8 公顷，新增建设用地指标缺口为 37.3 公顷。苗家坪镇工业园区规划与本轮土地利用总体规划对比图见图 5-8。因此，本次调整布局重点向镇域东部和南部扩展城镇规模边界，充分落实苗家坪工业园区的的建设用地布局，全面保障了工业园区的建设发展。

马蹄沟镇定位县城副中心，根据《子洲县马蹄沟镇总体规划（2013-2020年）》，其城镇建设用地重点向西、南沿大理河谷阶地开发建设。以太中银铁路为界分为北部片区和南部片区，北部以原镇区为基础发展商贸区，南部片区依托太中银铁路和青银高速教育科技，规划2025年建设用地面积82.0公顷（见图5-9）。

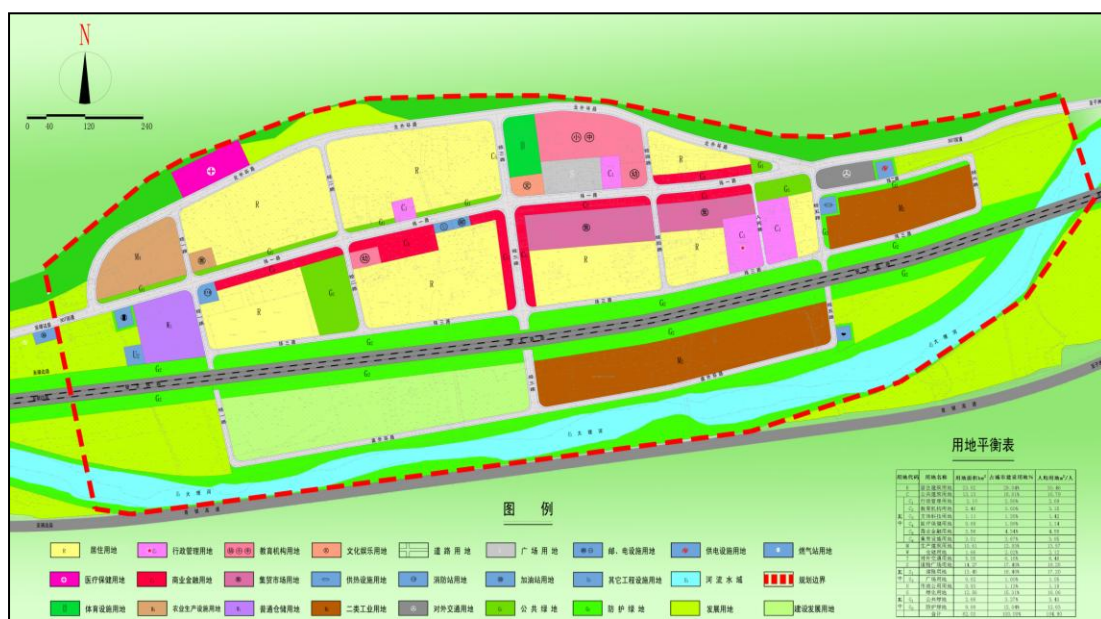


图 5-9 马蹄沟镇镇区用地规划图

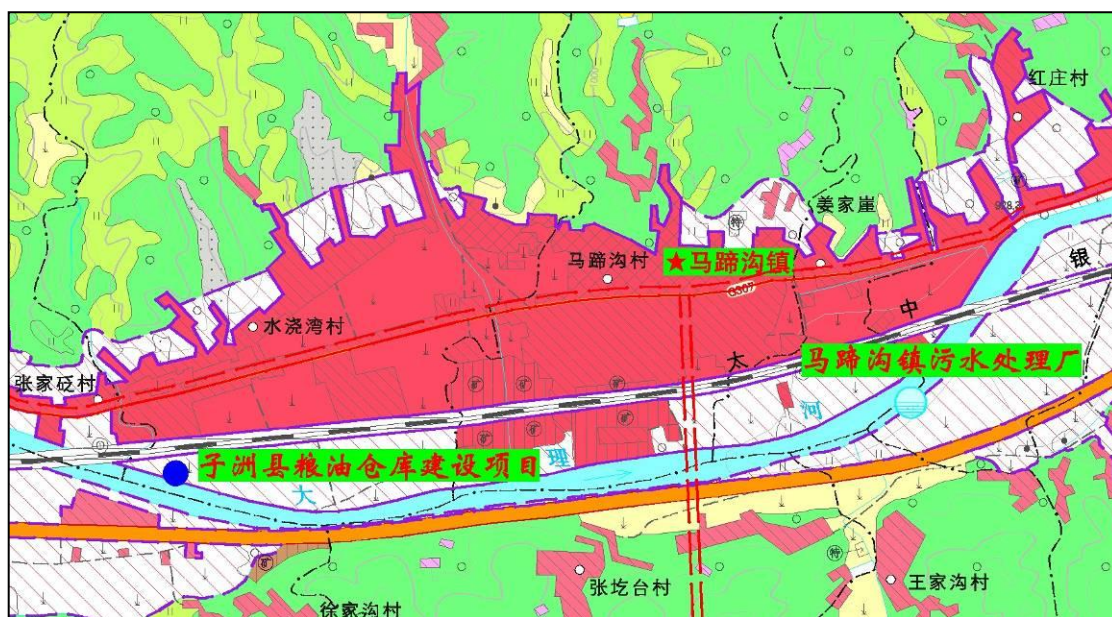


图 5-10 马蹄沟镇本轮土地利用总体规划图（局裁）



通过与马蹄沟镇本轮土地利用总体规划（见图 5-10）对比，镇区两规划的套合良好，本轮规划基本满足北部片区用地需求，但在南部片区仅布置了少量新增建设用地，新增建设用地指标缺口为 24.3 公顷。根据马蹄沟镇总体规划，调整优化城镇规模边界和城乡建设用地布局，规划安排新增建设用地 77.5 公顷，并在城镇用地指标不足的区域安排有条件建设区，为镇物流园区的发展提供充足的用地空间。

周家砭镇、马岔镇、老君殿镇、何家集镇各镇以移民搬迁安置规划和新农村建设为主，结合镇区建设，合理调整城乡建设用地布局。淮宁湾镇围绕工业园区，在本轮规划布局基础上向东、北扩展城镇用地，向西优化城乡用地布局，并在指标不足区域安排有条件建设区。

### 3、一般镇

受地形和交通区位条件限制，三川口镇、电市镇、砖庙镇和驼耳巷乡等四乡（镇）以发展农贸型城镇为主，其中三川口镇和电市镇经济发展相对较快，根据镇区建设、搬迁安置等用地需要，合理调整城乡建设用地布局；砖庙镇和驼耳巷乡经济发展缓慢，规划期间城镇用地规模保持不变。

#### （二）农村居民用地布局调整

结合子洲县新型城镇化、新农村建设规划，根据村庄现状条件和发展建设条件，因地制宜优化农村居民点用地布局。本次调整完善按照新的规划理念，在保证农村居民点用地总量基本稳定的前提

下，根据“十三五”移民（脱贫）搬迁安置的新任务、新要求，将本轮规划的“城郊型、扩展型、整治型、搬迁型”布局类型调整为“城镇转化型、安置建新型、搬迁整治型”三种。

### 1、城镇转化型

规划期间，结合中心城镇、重点镇、园区等城镇建设布局，积极整合村庄用地，加大“空心村”、“空闲地”、“废弃村”等低效用地及零星分布的农村居民点整合力度，引导农村人口和其他生产要素向城镇集中，建设环境优美、道路基础设施水平一流的新型农村社区，逐步将农村居民点逐步转化为城镇用地。

### 2、安置建新型

依托各中心城镇、园区、镇区、集镇、中心村等基础设施优势，结合新农村建设规划和移民（脱贫）搬迁安置专项规划，通过安排新增建设用地和实施城乡建设用地增减挂钩等方式，在各镇（街道、乡）安排新增农村居民点用地，有力保障全县“十三五”期间移民（脱贫）搬迁安置用地需求，保障规划期间农民最基本的新村建设用地需求，保障农村医疗站、幼儿园等基础设施的用地需求。

### 3、搬迁整治型

本县地处黄土高原沟壑区，梁峁沟壑纵横，地形复杂且交通条件差，尤其位于白于山深山区的村落人口规模小、生存条件恶劣，农村居民点面积小且分布十分散乱。因此，结合子洲县白于山区移民搬迁规划和土地整治规划，重点将三川口镇、周家硷镇、砖庙



镇、驼耳巷乡、淮宁湾镇、老君殿镇等乡（镇）农村居民点进行腾退搬迁。

### （三）独立工矿用地布局

按照“强气、稳油、兴煤”的发展方向，稳步推进各类工矿的开发与利用，切实落实工矿项目用地需求，对本轮规划中不能确定的工矿用地进行剔除，以川口、槐树岔、高坪区块和侯石畔等区块煤炭资源开发生产为核心，合理布局安排各类工矿项目用地。

### （四）交通水利及其他建设用地布局调整

#### 1、交通运输用地布局

优化提升子洲县交通运输用地布局，在现有交通路网基础上，保障省级绥德至延川、清涧至子长高速公路，以太中银铁路和青银高速为骨架，打造以“四横四纵”为主体框架的现代交通格局。四横：苗家坪—马岔（即307国道延伸）线；淮宁湾—何家集线（子南县）；苗家坪—驼耳巷—砖庙—高坪—槐树岔线；三川口—瓜园则湾—李孝河—水地湾线。四纵：曹砭（通米脂）—峨嵋峪—苗家坪—淮宁湾线；西庄—三川口—薛家崖—驼耳巷—老君殿线；瓜则湾—三皇峁—三眼泉—砖庙—何家集线（三河路）；水地湾—马岔—槐树岔线。

#### 2、水利设施用地布局

规划期间，全县以小流域为单位，实施“山、水、田、林、路、坡、峁、坝、库”综合治理，搞好坝系、河渠、安全饮水等各项水

利工程治理加固。本次调整完善新增加康家沟、官庄蓄等两座水库建设。

### 3、其他建设用地布局

在保持现状布局基本不变的基础上，在双湖峪街道新建子洲县公墓，在苗家坪镇新建子洲县殡仪馆。

## 二、调整效益评价分析

### （一）保护优质耕地和基本农田

本次调整完善的建设布局是在优先划定永久基本农田和生态保护红线的基础上进行的，通过基本农田和生态保护用地两条红线倒逼形成城镇开发边界，把新增建设用地严格控制在开发边界范围内，防止城乡建设用地无序扩张。不但合理避让了建设压占基本农田，而且从源头控制了建设占用耕地总量，新增建设用地占用耕地总规模不超过 444.0 公顷。

通过串联式、组团式、卫星城式布局形式，有效控制建设占用高等级耕地，将城镇周边 83.9 公顷的优质耕地腾退出来，确保耕地数量稳定的同时大大提升耕地保护的质量：全县基本农田耕地平均利用等提高 0.04 等，城镇周边耕地平均等别提高到 12.52 等。同时，通过优化布局，引导城镇、工矿、交通水利等基础设施用地向低丘缓坡荒滩等未利用地、劣质农用地等区域发展，将新增占用耕地规模占新增建设用地总规模的比例控制到 81.93% 以内，有效减少对耕

地特别是优质耕地的占用。

## （二）提高节约集约用地效率

在严控 6191.0 公顷建设用地总规模指标不突破的前提下，合理调整城乡建设用地布局，进而优化城乡用地结构，提高用地效率。2010-2014 年间，全县常住总人口增长 0.24 万人、增幅 1.38%，城乡建设用地增长量 73.8 公顷、增幅 1.57%；常住城镇人口增长 0.91 万人、增幅 18.09%，城镇工矿用地增长 36.0 公顷、增幅 8.73%；常住农村人口减少 0.67 万人，降幅 5.41%，农村居民点用地增长 37.8 公顷、增幅 0.88%。可见，城乡建设用地的增幅略高于全县的常住总人口增幅，二者较为匹配，人均城乡建设用地呈稳步降低的节约集约型趋势。城镇工矿用地增幅高于城镇人口增幅，二者相差近两倍多，也已呈现节约集约利用趋势。农村居民点用地的增加已经与农村人口的降低出现相反趋势，人均居民点用地呈现显著的粗放型趋势。因此，调整完善进一步提高了城镇工矿用地规模和比例，同时降低农村居民点用地规模和比例：将全县城镇工矿用地和规模及城乡建设用地比例，由 2014 年的 448.9 公顷、9.39%，调整为 2020 年的 873.0 公顷、占比 17.67%；农村居民点用地由 2014 年 4329.2 公顷、占比 90.61%，调整为 4403.0 公顷、占比 89.11%。通过调整优化城乡建设用地结构和比例，提高各类建设用地与其人口增长的匹配协调程度，进而促使其转变用地趋势，促进城乡建设用地向节约集约型转变。

### （三）保障全县社会经济协调发展

通过对建设用地布局调整优化，充分融合子洲县“十三五”经济发展规划、城乡建设规划、园区规划、移民搬迁规划等规划，保障中心城镇、重点镇、一般乡镇等各级城镇建设。落实中省市及全县的交通、能源、水利等基础设施重点建设项目用地，为子洲县实现“十三五”经济社会发展目标提供坚实的用地保障。

#### 三、与城镇开发边界衔接情况

本次城镇开发边界划定是以土地利用总体规划确定的允许建设区和有条件建设区为基础，以永久基本农田形成的实体边界为支撑，与《子洲县城市总体规划（2012-2030）》、《子洲县苗家坪工业园区总体规划（2010-2020年）》、《子洲县马蹄沟镇总体规划（2013—2020）》、《子洲县老君殿镇总体规划（2013-2030年）》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，利用线型基础设施和自然地物确定的。城镇开发边界划定成果与调整完善后的土地利用总体规划扩展边界一致。调整完善后，全县划定城镇开发边界范围面积7369.1公顷，其中允许建设区6063.6公顷，占开发边界的82.28%；有条件建设区1305.5公顷，占17.72%。

## 第六节 中心城镇用地布局调整

### 一、中心城镇范围调整

调整完善前，本轮规划中心城镇范围为：东到高速公路以东的王庄村，南至大理河、西到姚家砭以西的张家寨村、北抵山麓。包括双湖峪街道高家渠村、姚家砭村、张家寨村、双湖峪村、苏渠村和峨嵋峪村，苗家坪镇张家湾村、王庄村、杜家沟村和焦渠村，共10个村。中心城镇范围以不打破行政村为原则，范围面积31.76平方公里。

本次调整完善，结合城镇周边永久基本农田边界、生态保护红线划定成果，将中心城镇控制在双湖峪街道，避免城镇建设与苗家坪镇连成一片，“摊大饼”式扩展。通过划定“三线”，引导城镇化建设走串联式、组团式、卫星城式的发展。划定后，中心城镇范围为双湖峪街道辖区内所有土地，包括26个行政村，土地面积78.21平方公里，占县土地面积的3.86%。

### 二、中心城镇概况

#### （一）双湖峪街道概况

双湖峪街道是子洲县县城所在地，是全县政治、经济和文化中心，位于县域东北部，东邻绥德县赵家砭乡，南连子洲县苗家坪镇，西靠子洲县马蹄沟镇，北接米脂县杜家石沟乡。地理坐标位于东经109°58'25"—110°6'51"、北纬37°35'25"—37°42'28"之间，东西宽约

12.50 公里，南北长约 13.00 公里。土地总面积 7821.1 公顷，占全县总面积的 3.86%。街道办驻地双湖峪村。

双湖峪街道位于陕北黄土高原丘陵沟壑区腹部，属中部丘陵沟壑北暖温带温凉半干旱区，年平均气温 9.2 摄氏度，累年（ $\geq 10$  摄氏度）积温 3520 摄氏度，年均无霜期 145 天，年平均降雨量 427.5 毫米，降水变率较大，旱涝频繁，春夏季多行偏南风，秋冬季盛行偏北风。光、热资源丰富，昼夜温差大。土壤以黄绵土为主，有山有川有水，宜农宜林宜牧，薯、豆、芪、羊为四大主导产业，具有天然气、油、盐等矿产资源。307 国道、青（岛）—银（川）高速公路、太中银铁路横穿东西，子米公路通向米脂，交通便捷，经济基础良好。2014 年街道总人口 33256 人，占全县总人口的 10.99%，城镇化率 56.34%。完成生产总值 27935 万元，粮食总产量达 3235 吨，人均纯收入 8400 元。

## （二）土地利用现状

2014 年，农用地 5632.6 公顷，占全镇土地总面积的 72.02%；建设用地 476.9 公顷，占 6.10%；其他土地 1711.6 公顷，占 21.88%。

### 1、农用地

耕地面积 2327.9 公顷，占农用地面积的 41.33%；园地 928.8 公顷，占 16.49%；林地 1084.6 公顷，占 19.26%；牧草地 1004.0 公顷，占 17.82%；其他农用地面积 287.3 公顷，占 5.10%。

## 2、建设用地

城乡建设用地 396.3 公顷，占建设用地面积的 83.08%，其中城镇用地 120.9 公顷，农村居民点用地 263.8 公顷，采矿用地 11.5 公顷，其他独立建设用地 0.1 公顷。

交通水利用地 76.3 公顷，占 16.02%，其中交通运输用地 72.9 公顷，水利设施用地 3.4 公顷。

其他建设用地 4.3 公顷，占 0.90%。

## 3、其他土地

水域面积 52.1 公顷，占其他土地的 3.04%；自然保留地面积 1659.5 公顷，占 96.96%。

### （三）土地利用特点

#### 1、土地利用区域特征明显

区域南部为大理河河谷川地，地势平坦、交通便利，城乡建设活动多集中于此；中部为低山丘陵沟壑区，坡度较小，为耕、园、牧集中分布区，是全镇农业发展、基本农田保护的重点区域；北部为中山丘陵沟壑区，坡度较大，荒草地等土地后备资源丰富，是街道开展土地整治的重点区域。

#### 2、农用地布局相对分散

街道地貌属典型的黄土丘陵沟壑区，梁峁起伏，沟壑纵横，地形破碎，耕、园、林、牧交错分布，农用地地集中度不高，土地利

用布局难以形成规模。杂粮、杂果、中药材等区域特色山区农业规模产业化、规模化发展尚处起步阶段。

### 3、建设用地发展不平衡

受地形限制，街道的城镇、村庄用地多沿大理河河谷地区呈带状分布，分布零散且周围可拓展空间有限。几条大型交通线路仅在南部河谷布局，北部区域仅靠通村道路联系，居民居住、交通条件差，发展基础薄弱，建设用地空间布局南北不均衡。

## 三、中心城镇规划目标调整

### （一）耕地与基本农田保护目标

调整完善前，到 2020 年耕地保有量不低于 2403.2 公顷。规划期间，基本农田保护面积不低于 1715.3 公顷。

调整完善后，到 2020 年耕地保有量不低于 2350.8 公顷、减少 52.4 公顷，基本农田保护面积 1591.7 公顷、减少 123.6 公顷。

### （二）建设用地控制指标

调整完善前，到 2020 年建设用地总规模控制在 517.8 公顷以内；城乡建设用地规模控制在 440.5 公顷以内；城镇工矿用地规模控制在 288.9 公顷以内。调整完善后，到 2020 年建设用地总规模控制在 558.3 公顷以内、增加 40.5 公顷；城乡建设用地规模控制在 477.6 公顷以内、增加 37.1 公顷；城镇工矿用地规模控制在 213.3 公顷以内、减少 75.6。



调整完善前，新增建设用地控制在 113.9 公顷，其中，新增建设占用农用地控制在 104.0 公顷，新增建设占用耕地控制在 92.1 公顷。调整完善后，新增建设用地控制在 82.7 公顷、减少 31.2 公顷。其中，新增建设占用农用地控制在 81.0 公顷、减少 23.0 公顷，新增建设占用耕地控制在 66.5 公顷、减少 25.6 公顷。

### （三）补充耕地目标

调整完善前，到 2020 年通过土地整治实现补充耕地任务量不低于 153.9 公顷。

调整完善后，到 2020 年通过土地整治实现补充耕地任务量不低于 308.5 公顷，增加 154.6 公顷。

### （四）土地集约利用目标

调整完善前，到 2020 年人均农村居民点用地控制在 180 平方米以内，人均城镇工矿用地控制在 120 平方米以内。

调整完善后，到 2020 年人均农村居民点用地控制在 140 平方米以内，人均城镇工矿用地控制在 111 平方米以内。

### （五）土地生态环境目标

加强大理河张寨-清水沟水源地保护区和佛殿堂森林公园保护，到 2020 年确保生态保护红线范围面积不低于 282.1 公顷。

## 四、中心城镇土地利用结构调整

根据调整后的规划目标，合理调整优化双湖峪街道土地利用结构，调整情况详见表 5-4。

## 双湖峪街道土地利用结构调整表

表 5-4

单位:公顷、%

地类	2014年(规划调整基准年)				2020年(规划调整目标年)				2015至 2020年间 面积增 (+)减(-)
	面积	占总面积 比例	占一级类 比例	占二级类 比例	面积	占总面积 比例	占一级类 比例	占二级类 比例	
全镇土地总面积	7821.1	100.00	—	—	7821.1	100.00	—	—	—
一、农用地	5632.6	72.02	100.00	—	5925.5	75.76	100.00	—	292.9
1.耕地	2327.9		41.33	—	2350.8		39.67	—	22.9
2.园地	928.8		16.49	—	600.6		10.14	—	-328.2
3.林地	1084.6		19.26	—	1568.0		26.46	—	483.4
4.牧草地	1004		17.82	—	1080.1		18.23	—	76.1
5.其他农用地	287.3		5.10	—	326.0		5.50	—	38.7
二、建设用地	476.9	6.10	100.00	—	558.3	7.14	100.00	—	81.4
1.城乡建设用地	396.2		83.08	100.00	477.6		85.55	100.00	81.4
(1)城镇用地	120.8			30.49	201.7			42.23	80.9
(2)农村居民点	263.8			66.58	264.3			55.34	0.50
(3)采矿用地	11.5			2.90	9.7			2.03	-1.8
(4)其他独立建设用地	0.1			0.03	1.9			0.40	1.8
2.交通水利用地	76.4		16.02	100.00	76.4		13.68	100.00	0.0
(1)交通运输用地	73.0			95.55	73.0			95.55	0.0
(2)水利设施用地	3.4			4.45	3.4			4.45	0.0
3.其他建设用地	4.3		0.90	—	4.3		0.77	—	0.0
三、其他土地	1711.6	21.88	100.00	—	1337.3	17.10	100.00	—	-374.3
1.水域	52.1		3.04	—	52.1		3.90	—	0.0
2.自然保留地	1659.5		96.96	—	1285.2		96.10	—	-374.3

### （一）农用地

2014年农用地面积为5632.6公顷，占土地总面积的比重为72.02%。到2020年面积调整为5925.5公顷，占土地总面积的比重为75.76%。2015-2020年农用地面积净增加292.9公顷，比例提高3.74个百分点。

#### 1、耕地

2014年耕地面积为2327.9公顷，占农用地的比重为41.33%。到2020年面积调整为2350.8公顷，占农用地的比重为39.67%。2015-2020年耕地面积净增加22.9公顷，比重降低1.66个百分点。

#### 2、园地

2014年园地面积为928.8公顷，占农用地的比重为16.49%。到2020年面积调整为600.6公顷，占农用地的比重10.14%。2015-2020年园地面积净减少328.2公顷，比重降低6.35个百分点。

#### 3、林地

2014年林地面积为1084.6公顷，占农用地的比重为19.26%。到2020年面积调整为1568.0公顷，占农用地的比重为26.46%。2015-2020年林地净增加483.4公顷，比重提高7.20个百分点。

#### 4、牧草地

2014年牧草地面积为1004.0公顷，占农用地的比重为17.82%。到2020年面积调整为1080.1公顷，占农用地的比重为18.23%。2015-2020年牧草地面积净增加76.1公顷，比重提高0.41个百分点。

## 5、其他农用地

2014年其他农用地面积为287.3公顷，占农用地的比重为5.10%。到2020年面积调整为326.0公顷，占农用地的比重为5.50%。2015-2020年其他农用地面积净增加38.7公顷，比重提高0.40个百分点。

### （二）建设用地

2014年建设用地面积为476.9公顷，占土地总面积的比重为6.10%。到2020年面积调整为558.3公顷，占土地总面积的比重为7.14%。2015-2020年建设用地面积净增加81.4公顷，比重提高1.04个百分点。

#### 1、城乡建设用地

2014年城乡建设用地面积为396.2公顷，占建设用地的比重为83.08%。到2020年面积调整为477.6公顷，占建设用地的比重为85.55%。2015-2020年城乡建设用地面积净增加81.4公顷，比重提高2.47个百分点。

#### （1）城镇用地

2014年城镇用地面积为120.8公顷，占城乡建设用地的比重为30.49%。到2020年面积调整为201.7公顷，占城乡建设用地的比重为42.23%。2015-2020年城镇用地面积净增加80.9公顷，比重提高11.74个百分点。

#### （2）农村居民点用地

2014年农村居民点用地面积为263.8公顷，占城乡建设用地的比重为66.58%。到2020年面积调整为264.3公顷，占城乡建设用地的比重降低为55.34%。2015-2020年农村居民点用地面积净增加0.5公顷，比重降低11.24个百分点。

### （3）采矿用地

2014年采矿用地面积为11.5公顷，占城乡建设用地的比重为2.90%。到2020年面积调整为9.7公顷，占城乡建设用地的比重为2.03%。2015-2020年采矿用地面积净减少1.8公顷，比重降低0.87个百分点。

### （4）其他独立建设用地

2014年其他独立建设用地面积为0.1公顷，占城乡建设用地的比重为0.03%。到2020年面积调整为1.9公顷，占城乡建设用地的比重为0.40%。2015-2020年其他独立建设用地面积净增加1.8公顷，比重增加0.37个百分点。

## 2、交通水利用地

2014年交通水利用地面积为76.4公顷，占建设用地的比重为16.02%。到2020年面积保持不变，占建设用地的比重为13.68%，比重降低2.34个百分点。

### （1）交通运输用地

2014年交通运输用地面积为73.0公顷，占交通水利用地的比重为95.55%。到2020年面积和比例均保持不变。

## （2）水利设施用地

2014年水利设施用地面积为3.4公顷，占交通水利用地的比重为4.45%。到2020年面积和比例均保持不变。

## 3、其他建设用地

2014年其他建设用地面积为4.3公顷，占建设用地的比重为0.90%。到2020年面积保持不变，占建设用地的比重为0.77%，比重降低0.13个百分点。

## （三）其他土地

2014年其他土地面积为1711.6公顷，占土地总面积的比重为21.88%。到2020年面积调整为1337.3公顷，占土地总面积的比重为17.10%。2015-2020年其他土地面积净减少374.3公顷，比重降低4.78个百分点。

### 1、水域

2014年水域面积为52.1公顷，占其他土地比重为3.04%。到2020年面积保持不变，占其他土地比重提高为3.90%，比重提高0.86个百分点。

### 2、自然保留地

2014年自然保留地面积为1659.5公顷，占其他土地比重为96.96%。到2020年面积调整为1285.2公顷，占其他土地比重为96.10%。2015-2020年自然保留地面积净减少374.3公顷，比重降低0.86个百分点。

## 五、中心城镇土地用途分区调整

结合城市规划、全域永久基本农田划定成果和生态保护用地布局，中心城镇土地用途类型总体保持不变，仍然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、林业用地区和牧业用地区等八类。

### （一）基本农田保护区

调整前，基本农田保护区用地面积为 1899.8 公顷，其中基本农田保护面积 1715.3 公顷，占基本农田保护区 90.29%。主要布局在双湖峪街道内沟谷平坦区域，在清水沟村、漫滩沟村、宋家沟村、大窑塬村、张家塬村、麻坪村、曹家沟村等村布局较多。

调整完善主要增加了城镇周边、青银高速沿线的基本农田。将北部高家渠村、麻坪村、张家塬村、后汪崖村等村坡度较大的基本农田调整为一般农田。调整后，基本农田保护区用地面积为 1758.0 公顷，减少了 141.8 公顷，占双湖峪街道土地总面积由 24.29%降低到 22.48%，比例降低了 1.81 个百分点。其中基本农田保护面积 1591.7 公顷，占基本农田保护区 90.54%，比例提高了 0.25 个百分点。

### （二）一般农地区

调整前，该区面积 2026.0 公顷，占街道土地总面积的 25.91%。主要布局在街道内基本农田、农村居民点周边坡度较大的耕地、园地范围，以大窑塬村、张家塬村、麻坪村、曹家沟村为重点。

结合土地整治项目及基本农田调出情况，将整治项目区和质量

较低的耕地调整为一般农地区，核减坡度较大、生态退耕及建设占用的一般农田。调整后，该区面积为 2745.1 公顷，增加了 719.1 公顷，占街道土地总面积比例由 25.91% 提高到 35.10%，比例提高了 9.19 个百分点。主要增加在高家渠村、大窑塬村、麻坪村、张家塬村、后汪崖村等村。

### （三）城镇建设用地区

调整前，该区面积 290.1 公顷，占街道土地总面积的 3.71%。主要布局在街道办驻地周边的双湖峪村、峨嵋峪村、姚家砭村、高家渠村等。

融合城市规划各类用地布局，主要在西北部的高家渠村、张家寨村等村增加城镇建设用地区。调整后，该区域面积为 287.2 公顷，减少了 2.9 公顷，占街道土地总面积比例降低到 3.67%，比例降低了 0.04 个百分点。

### （四）村镇建设用地区

调整前，该区面积 155.8 公顷，占街道土地总面积的 1.99%。主要布局在各川道、支川道、交通沿线，全镇各村均有分布。

优先保障佛殿堂佛殿堂森林公园生态保护用地，调整其范围内村镇建设用地区。结合城镇用地布局和土地整治项目调整情况，重点恢复保留了北部张家塬村、曹家沟村、麻坪村、姬石畔村、李家阳湾村等村的农村居民点，将其由一般农地区调整为村镇建设用地区。调整后，该区域面积为 195.1 公顷，增加了 39.3 公顷，占街道土地



总面积提高到 2.49%，比例提高了 0.50 个百分点。

#### （五）独立工矿区

调整前，该区面积 8.6 公顷，占街道土地总面积的 0.11%。主要布局在双湖峪村、峨嵋峪村、姚家砭村、宋家沟村、佛堂塬村等，以石油、天然气开采及运输产业项目建设为主。

重点保障佛殿堂佛殿堂森林公园生态保护用地，调整其范围内独立工矿区。调整后，该区域面积为 6.9 公顷，减少 1.7 公顷，占街道土地总面积降低为 0.09%，比例降低了 0.02 个百分点。

#### （六）生态环境安全控制区

调整前，该区面积 58.0 公顷，占街道土地总面积的 0.74%。主要包括大理河水域及其周围的滩涂湿地保护范围和张寨村水源地保护区、清水沟水源地保护区范围，涉及双湖峪村、峨嵋峪村、苏渠村、姚家砭村、张家寨村、高家渠村、曹家坪村等。

在本轮规划基础上保障大理河两岸水域及滩涂生态用地连续性和合理性，重点增加了佛殿堂佛殿堂森林公园生态保护用生态保护用地。调整后，该区域面积为 282.2 公顷，增加了 224.2 公顷，占街道土地总面积提高到 3.61%，比例提高了 2.87 个百分点。

#### （七）林业用地区

调整前，该区面积 1138.1 公顷，占街道土地总面积的 14.55%。主要布局在街道内的沟壑区域，以双湖峪村、苏渠村、清水沟村、宋家沟村、杨大沟村为主。

结合地质灾害高易发区和生态环境保护规划，在宋家沟村、三里路村、张家塬村等各村适当增加林业保育范围。核减城镇扩展边界内的林业用地区。调整后，该区域面积为 1542.7 公顷，增加了 404.6 公顷，占街道土地总面积提高到 19.72%，比例提高了 5.17 个百分点。

#### （八）牧业用地区

调整前，该区面积 991.3 公顷，占街道土地总面积的 12.68%。主要布局在沟壑山坡地带，以双湖峪村、三里路村、姚家砭村、清水沟村、漫滩沟村、宋家沟村、佛堂塬村、李家阳湾村等村为重点。

主要结合佛殿堂佛殿堂森林公园生态保护用地，将其范围内的牧业用地区调整为生态环境安全控制区。调整后，该区域面积为 948.6 公顷，降低了 42.7 公顷，占街道土地总面积降低到 12.13%，比例降低了 0.55 个百分点。

### 六、中心城镇建设用地空间管制区调整

根据土地用途分区调整完善成果，合理确定各类建设用地管制区的面积与布局，管制城乡用地建设活动，划定建设规模边界、扩展边界和禁建边界，形成允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区。其中，双湖峪街道城镇开发边界由建设规模边界和扩展边界共同组成。

#### （一）允许建设区

调整前范围面积506.7公顷，占街道总面积的6.48%。分布在双湖峪村、峨嵋峪村、姚家砭村、高家渠村的城镇建成区以及规划新

增城镇用地范围、规划期镇域需保留的农村居民点用地、新建的中心村用地、独立工矿用地。

结合子洲县城市规划建设，统筹老城改造完善和新区规划布局，增加了高家渠村城镇用地。恢复了张家塬村、曹家沟村、麻坪村、姬石畔村、李家阳湾村等村的农村居民点用地。结合城镇周边基本农田划定，核减了高家渠村、双湖峪村、张家寨村等城镇用地。调整后，该区域面积为544.5公顷，增加了37.8公顷，占街道土地总面积提高到6.96%，比例提高了0.48个百分点。

### （二）有条件建设区

调整前，有条件建设区范围面积35.8公顷，占街道总面积的0.46%。主要布局在张家寨村和高家渠村等村。

以城镇周边永久基本农田划定为红线，融合城镇用地布局，在高家渠村、双湖峪村、峨嵋峪村等村拓展城乡扩展边界。调整后，该区域面积为73.7公顷，增加了37.9公顷，占街道土地总面积提高到0.94%，比例提高了0.48个百分点。

### （三）限制建设区

调整前，限制建设区范围面积7220.3公顷，占街道土地总面积的92.32%。包括：基本农田保护区，有条件建设区之外的一般农地区，林业用地区、牧业用地区及自然保留地。

严格保育生态用地，将佛殿堂佛殿堂森林公园内限制建设区全部调整为禁止建设区。将新增加的城镇周边永久基本农田划入限制

建设区。调整后，该区域面积为6920.7公顷，降低了299.6公顷，占街道土地总面积降低到88.49%，比例降低了3.83个百分点。

#### （四）禁止建设区

调整前，禁止建设区范围面积 58.0 公顷，占街道总面积的 0.74%。主要包括大理河水域及其周围湿地保护范围、张寨村水源地保护区、清水沟水源地保护区。

主要增加了佛殿堂佛殿堂森林公园生态保护用地，调整后，该区域面积为282.2公顷，增加了224.2公顷，占街道土地总面积提高到3.61%，比例提高了2.87个百分点。

### 第七节 环境影响评价

根据《中华人民共和国环境评价法》（2016年9月1日）、《规划环境影响评价条例》、《陕西省人民政府办公厅关于进一步做好规划环境影响评价工作的通知》（2005年9月15日），就本次子洲县土地利用总体规划调整完善开展环境影响评价。

#### 一、规划调整环境评价分析

##### （一）规划地类变化影响

结合“退耕还林、退林还耕”双退成果，全县共退耕还林 2941.3 公顷，并将 2203.4 公顷坡度较大的耕地纳入园地。通过本次调整，加强大大增加黄土高原沟壑区森林植被覆盖率，加强了坡地的固土保水作用，提高了地质灾害防护力度，为全县生态环境改善提供了基础条件。

## （二）规划布局调整影响

子洲地处陕北黄土高原丘陵沟壑区腹地，分为黄土梁峁丘陵区 and 河谷阶地区两种类型地貌，梁峁沟壑区占 95%，是县域生态环境相对脆弱的集中区。河谷川区占 5%，是县域优质耕地和城乡建设用地的主要承载区域。本次规划布局调整充分结合县域的土地利用特点，以“三线”定格局，划定生态保护红线和永久基本农田保护红线，划定基本农田保护区 56688.3 公顷、占全县土地总面积的 28.01%，生态环境安全控制区面积 1057.0 公顷、占 0.52%。以生态保护红线为核心、永久基本农田为红线，构建山、川、水一体的土地生态空间构架。确保生态功能保障基线、环境质量安全底线和自然资源上线。

## （三）重点建设项目和土地整治项目影响

规划布局调整完善后，大部分重点建设项目用地位于适宜建设的川谷区，避让了生态脆弱区，规划的土地整治项目也均位于缓坡丘陵地带，有助于减缓土地被利用时带来的生态环境问题，有利于在实施土地利用总体规划时，加强对其负面影响的控制，实现土地资源的可持续利用。

## 二、规划调整生态系统服务功能

### （一）评价方法

采用生态服务价值法。生态系统服务价值法即是通过计算不同年份各类用地面积的变化，估算生态系统服务价值的变化，从而预测和评价土地利用规模和结构调整对生态环境可能造成的影响。

在谢高地的中国陆地生态系统服务价值当量因子表基础上，依据子洲县具体情况对单位面积农田自然粮食产量的经济价值对其各当量作相应修正：即以子洲县 2009-2014 年平均粮食产量 3150 千克/公顷为该区基准单产，粮食单价按 2009-2014 年子洲县粮食均价 2.3 元/千克；考虑到在没有人力投入的情况下，自然生态系统提供的经济价值是现有单位面积农田食物生产经济价值的 1/7，得出子洲县单位面积农田自然粮食产量的经济价值为 1035 元/公顷·年。在计算过程中，园地取林地和草地两者的平均值，建设用地参考 Costanza 等学者的方法，不估算其生态价值，得出子洲县各类土地价值当量（见表 5-5）及生态价值系数（见表 5-6）。

## （二）评价结果

规划调整前后 2020 年土地利用生态服务价值增加。规划调整前，2020 年全县土地利用生态服务价值为 190183.82 万元，调整后，2020 年全县土地利用生态服务价值为 194633.78 万元，调整后较调整前增加 4449.96 万元，规划调整完善成果的实施将会促使全县生态环境逐渐转优。

规划调整后土地利用生态服务价值变化见表 5-7。

## 子洲县生态系统单位面积生态服务价值当量表

表 5-5

生态功能	耕地	园地	林地	牧草地	水域	自然保留地
气体调节	0.50	2.15	3.50	0.80	0.00	0
气候调节	0.89	1.80	2.70	0.90	0.46	0
水源涵养	0.60	2.00	3.20	0.80	20.38	0.03
土壤形成与保护	1.46	2.93	3.90	1.95	0.01	0.02
废物处理	1.64	1.31	1.31	1.31	18.18	0.01
生物多样性保护	0.71	2.18	3.26	1.09	2.49	0.34
食物生产	1.00	0.20	0.10	0.30	0.10	0.01
原材料	0.10	1.33	2.60	0.05	0.01	0
娱乐文化	0.01	0.66	1.28	0.04	4.34	0.01
当量总值	6.91	14.55	21.85	7.24	45.97	0.42

## 子洲县土地单位面积年度生态服务价值系数表

表 5-6

单位：元/公顷·年

生态功能	耕地	园地	林地	牧草地	水域	自然保留地
气体调节	517.5	2225.25	3622.5	828	0	0
气候调节	921.15	1863	2794.5	931.5	476.1	0
水源涵养	621	2070	3312	828	21093.3	31.05
土壤形成与保护	1511.1	3032.55	4036.5	2018.25	10.35	20.7
废物处理	1697.4	1355.85	1355.85	1355.85	18816.3	10.35
生物多样性保护	734.85	2256.3	3374.1	1128.15	2577.15	351.9
食物生产	1035	207	103.5	310.5	103.5	10.35
原材料	103.5	1376.55	2691	51.75	10.35	0
娱乐文化	10.35	683.1	1324.8	41.4	4491.9	10.35
生态服务总价值系数	7151.85	15059.25	22614.75	7493.4	47578.95	434.7

子洲县规划调整完善生态系统服务功能价值表

表 5-7

单位：万元/年

项目	耕地	园地	林地	牧草地	水域	自然保留地	单项生态服务总价值
2014年各地类面积（公顷）	68653.0	8662.9	32499.2	66592.7	874.3	11088.5	
调整后2020年各地类面积（公顷）	64257.0	9427.0	35448.0	66598.0	819.3	11831.8	
对应的生态系统ESV（元/公顷·年）	7151.85	15059.25	22614.75	7493.40	47578.95	434.70	
2014年ESV（万元）	49099.60	13045.68	73496.13	49900.57	4159.83	482.02	190183.82
2014年ESV贡献率（%）	25.82	6.86	38.64	26.24	2.19	0.25	100.00
调整后2020年ESV（万元）	45955.64	14196.35	80164.77	49904.55	3898.14	514.33	194633.78
调整后2020年ESV贡献率（%）	23.61	7.29	41.19	25.64	2.00	0.26	100.00
变化面积（公顷）（调整后2020年与2014年目标对比）	-4396.0	764.1	2948.8	5.3	-55.0	743.3	10.5
ESV变化（调整后2020年与2014年目标对比）	-3143.95	1150.68	6668.64	3.97	-261.68	32.31	4449.96



## 第六章 规划的论证、协调情况

### 第一节 公众参与情况

#### 一、领导高度重视，保证科学规划

子洲县政府对土地利用总体规划调整完善工作高度重视，在规划调整完善工作启动之初，即根据国家和陕西省关于开展土地利用总体规划调整完善工作部署的有关精神，共同参加学习了国土部、陕西省省厅规划调整方案、规划调整完善视频会、现场培训会以及陕国土资发〔2016〕44号、46号等文件，明确规划调整完善的重要意义、工作任务和具体要求。在规划方案调整阶段，政府领导多次听取规划工作汇报，密切关注调整完善进展情况，对规划目标落实、用地空间布局、重点项目建设、土地整治等问题提出具体调整意见，对规划的调整完善起到了指导性作用。

#### 二、聘请专业机构，科学编制规划

本次规划调整完善启动后，确立了聘请专业机构进行规划编制的工作思路，采用招投标的方式选择了具有规划甲级资质的陕西区域地质矿产研究院承担子洲县规划调整完善工作。该技术单位不仅熟悉子洲自然地理社会经济发展概况，且掌握本轮规划的编制和实施过程，以及规划实施期间因基础设施建设引起的子洲县土地利用总体规划修改情况，为科学开展本轮规划调整完善工作奠定了坚实的基础。

### 三、加强部门配合，广泛收集资料

为保证规划成果的科学性和合理性，使调整后的规划更加符合子洲县实际情况，本次规划调整是在广泛收集子洲县社会经济发展规划、城乡建设规划、生态环境保护规划等各部门、各行业相关资料的基础上编制的。在规划调整完善编制的全县动员大会上，成立了规划编制领导小组，相关各部门负责人为领导小组成员。同时，各部门确定了一到两名规划编制负责人员，负责协助收集相关基础资料，涉及协调衔接的部门包括了国土局、住建局、交通局、水利局、林业局、农业局、畜牧局、统计局、环保局等部门的资料，为规划编制工作打下了坚实的基础。

### 四、征求部门意见，确保方案合理

在方案调整阶段，技术协作单位为更加深刻的了解子洲县的发展变化情况，派技术人员进驻子洲，野外实地查看，与相关的部门进行沟通交流，进行实地调研，且对部门、镇（街道、乡）提出的重点建设项目及用地需求进行多次衔接沟通，确保了上级下达的各项新增建设用地增加量用好用活用足。

成果编制阶段，在规划实施中期评估基础上，规划编制人员针对研究中的一些问题与相关部门进行了沟通协调，并补充规划编制的相关资料；在规划初稿完成后，由县政府组织各部门和镇（街道、乡）对实施情况进行审查，提出修改意见，技术单位根据意见进行了修改完善，对于不同的意见专门进行沟通交流。

## 第二节 认真落实上级规划各项指标

本规划调整完善严格按照《榆林市国土资源局关于做好全市土地利用总体规划调整完善主要指标安排使用管理的通知》下达的控制指标进行落实，坚持以“总体稳定，局部微调”为总体原则，严格执行本次规划调整完善“指标管理型规划向空间管制型规划转变、增量调节型规划向总量管控型规划转变、专业部门型规划向全局全域型规划转变”三个规划理念的转变，经多次调整、反复征求各镇（街道、乡）意见，并根据各镇（街道、乡）经济社会现状及规划目标，结合各部门重点建设项目布局，对其规划用地数量进行核实、调整，最终将规划指标分解给各镇（街道、乡）并落实到地块，调整后 8 项总量指标均与下达规模一致；增量指标中新增建设用地规模、整理复垦开发补充耕地任务量两项指标与下达规模一致，新增建设占用农用地和耕地小于下达规模；效率指标与下达目标一致（详见表 6-1）。调整后的各项指标均符合国土资源部颁布的《县级土地利用总体规划编制规程》之规定。

## 第三节 与相关规划衔接

### 一、与“十三五”规划的衔接

本规划调整完善充分衔接了《子洲县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（以下简称规划纲要），包括子洲县“十三五”期间社会经济发展面临的机遇与挑战、指标思想、发展目标、战略

## 子洲县规划目标与实际落实对比表

表 6-1

单位：公顷、平方米/人

指标名称	年份	规划目标	实际落实	差值	符合性
一、总量指标（单位：公顷）					
1.耕地保有量		64257.0	64257.0	0	一致
2.基本农田保护面积		51199.0	51203.5	4.5	符合
3.园地规模		9427.0	9427.0	0	一致
4.林地规模		35448.0	35448.0	0	一致
5.牧草地规模		66598.0	66598.0	0	一致
6.建设用地总规模		6191.0	6191.0	0	一致
7.城乡建设用地规模		5276.0	5276.0	0	一致
8.城镇工矿用地规模		873.0	873.0	0	一致
二、增量指标（单位：公顷）2015-2020年					
1.新增建设用地规模		542.0	542.0	0	一致
2.新增建设占用农用地规模		532.0	532.0	0	一致
3.新增建设占用耕地规模		452.0	443.3	-8.7	符合
4.整理复垦开发补充耕地义务量		452.0	443.3	-8.7	符合
5.整理复垦开发补充耕地任务量		1180.0	1192.0	12.0	一致
三、效率指标（单位：平方米/人）					
人均城镇工矿用地		120	120	0	一致

定位、空间布局、重点任务等。根据规划纲要确定发展目标和战略定位，结合全县发展的功能分区、产业布局、城镇布局（见图 6-1），合理安排耕地和基本农田，优化建设用地布局，调整完善规划方案。对规划纲要确定的九项重点任务：全面深入推进山区农业现代化、着力构建新型工业发展体系、实施创新驱动培育创业新动力、着力推进新型城镇化和美丽乡村建设、加强基础设施建设、全面发展社会民生事业、着力推进生态文明建设、全面深化经济社会各领域改革及加强社会治理体系建设等，进行充分衔接和落实，全面保障规

划刚要稳步落地。



图 6-1 子洲县城镇发展布局图

## 二、与生态环境保护规划的衔接

重点衔接并落实《子洲县环境保护“十三五”规划》划定的生态保护红线范围，将大理河张寨-清水沟水源保护区、佛殿堂生态森林公园列入规划生态环境安全控制区范围。并与子洲县地质灾害详细调查成果充分对接，结合退耕还林、还草，将地质灾害高易发区纳入林业、牧业用地区进行生态保育，确保了生态专项规划的可操作性。

### 三、与全域永久基本农田划定工作的衔接

陕国土资发〔2016〕44号文要求调整完善土地利用总体规划与划定全域永久基本农田划定工作统一部署、协调一致、同步推动、相互促进，内容紧密衔接、成果互相体现，子洲县规划调整完善与永久基本农田划定工作进行了全面衔接，确保了基本农田保护数量、位置布局的一致性。

### 四、与城乡建设规划的衔接

建设用地结构与布局优化，充分与《子洲县城市总体规划（2012-2030）》、《子洲县苗家坪工业园区总体规划（2010-2020年）》、《子洲县马蹄沟镇总体规划（2013—2020）》、《子洲县老君殿镇总体规划（2013-2030年）》等城乡建设规划进行了衔接融合，在规划指标有限的情况下优先保障了各城乡建设规划的近期用地安排，远期用地纳入有条件建设区，既维护了土地利用总体规划的权威性，又保证了多项部门规划的用地需求，全面推动“多规合一”的规划目标。

### 五、与交通水利建设规划的衔接

在严格执行建设用地定额标准、节约集约用地的前提下，规划考虑并安排了国家重点交通工程、省级重点交通水利工程、县域交通水利建设规划的各个项目建设用地，建设用地规模满足工程建设要求。对于列入规划的交通、水利等线型工程，因难以定位和确定具体范围占用基本农田，可在本次调整完善划定的基本农田整备区进行补划。

## 六、与“十三五”移民（脱贫）搬迁安置专项规划的衔接

规划调整完善全面落实了《子洲县“十三五”移民（脱贫）搬迁安置专项规划》中确定的移民搬迁安置用地，根据移民搬迁工作用地需求，为中心城镇、老君殿镇、马蹄沟镇等多个移民搬迁安置点安排了新增建设用地指标。

## 七、与农业规划的衔接

农用地结构和布局的调整充分结合了子洲县农业发展规划，根据县域立地条件差异，分层交叉、立体布局果粮药菜：梯田台地集中种植苹果、小杂粮，缓坡梁峁栽核桃、种药材，陡坡沟洼种植柠条和牧草，川台坝地推广设施蔬菜、设施瓜果和花卉等高效农业。同时，适度发展以家庭农场为主体的规模养羊、养猪、养牛等养殖产业及农产品加工业，形成“果+粮+畜+药+菜+加+沼”的高端绿色循环农业发展模式。深入推进山区农业现代化，因地制宜兴建截水、蓄水、取水、引水、节水等水利设施，适度保证节水灌溉和旱作农业用水，开展高标准基本农田建设工程、现代化经济林建设工程、农业基础设施改善工程、现代生产设施和装备建设工程、山地苹果现代化标准果园建设工程等重大农业工程建设。

## 八、与其他相关规划的衔接

充分尊重其他相关部门意见，结合部门规划，合理安排用地指标，做到节约集约用地，提高土地利用效率，发挥土地在经济建设中的主导作用。

#### 第四节 规划方案的可行性分析

本次规划调整完善在编制过程和方案的选取上，始终把实际子洲县未来几年的用地需求放在重要位置上考虑，具有较强的可行性，主要依据为：

##### 一、总体思路明确，方向把握精准

子洲县规划调整完善始终坚持“总体稳定，局部微调”以及“空间管制、总量管控、全局全域型规划”的原则，在本轮规划整体布局不变的基础上，将中心城镇周边、重点镇及园区用地布局进行了局部调整。同时，在用地总量上严格控制了建设用地总规模，保障了中省重点交通水利、基础设施、民生工程和脱贫攻坚项目的用地需求。核减了城镇周边及交通沿线、坡度 $25^{\circ}$ 以上、河道最高洪水位范围内等耕地和基本农田，提高耕地质量的同时也衔接了全县生态用地的布局。落实了国家政策和省政府专题会议要求，确保了规划的科学性和可操作性。

##### 二、规划依据充分，基础资料详实可靠

为了满足规划调整完善的需要，广泛收集了全县各部门的资料，更新了人口经济、建设规划、生态环境等相关数据和规划成果，保证调整完善的基础资料和数据客观准确，详实可靠。土地利用现状数据是在二调成果基础上，经过逐年变更得到的2014年土地利用现状数据，并转换后形成的规划基数。

##### 三、前期工作扎实，可操作性强



该规划调整完善是在开展重点问题研究和本轮规划中期评估的基础上开展的，包括耕地和基本农田保护研究、生态用地保护研究、资源环境承载力评价研究、城镇周边基本农田举证划定成果及全域基本农田划定、新增建设用地布局研究以及本轮规划指标、布局、重点项目等实施情况评价。并经各级多轮反复审查、修改，基础研究工作扎实，具有较强的可操作性。

#### 四、规划重点突出，用地配置较为合理

规划调整按照“调结构、优格局、促发展”的总体目标，合理调整了规划目标和控制指标，优化了土地利用空间布局，调整了土地用途分区和建设用地管制区，安排了重点项目用地和土地整治任务，开展了镇（街道、乡）土地利用调控，规划重点突出。各项用地均与相关部门进行的充分衔接，妥善解决各部门的用地矛盾，保障区域内粮食安全，巩固了区域生态安全，用地配置较为合理。

## 第七章 规划图件编绘

### 第一节 图件种类

按国土资源部《县级土地利用总体规划制图规范》（土地管理行业标准 TD/T 1021-2009）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）要求，编制完成子洲县土地利用总体规划调整完善系列图件。

- 一、子洲县土地利用现状图（2014 年）；
- 二、子洲县土地利用总体规划图（2006-2020 年）（调整完善）；
- 三、子洲县建设用地管制分区图（2006-2020 年）（调整完善）；
- 四、子洲县基本农田保护规划图（2006-2020 年）（调整完善）；
- 五、子洲县土地整治规划图（2006-2020 年）（调整完善）；
- 六、子洲县重点建设项目用地布局图（2006-2020 年）（调整完善）；
- 七、双湖峪街道土地利用现状图（2014 年）；
- 八、双湖峪街道土地利用规划图（2006-2020 年）（调整完善）。

### 第二节 编图资料

#### 一、基础资料

- （一）2014 年土地利用变更调查 1:1 万数据库；
- （二）2014 年土地利用变更现状图；
- （三）1:5 万标准分幅地形图（选择等高距为 100 米）。

## 二、补充参考资料

- （一）子洲县行政区划图；
- （二）子洲县城市总体规划（2012-2030）；
- （三）子洲县农村公路规划图；
- （四）子洲县苗家坪工业园区总体规划系列图件；
- （五）子洲县马蹄沟镇总体规划系列图件；
- （六）子洲县地质灾害防治规划系列图件。

### 第三节 编图数学基础

一、平面坐标系：采用“1980 西安坐标系”；

二、地图投影：采用高斯克吕格投影，县级按 6°分带、中心城镇按 3°分带；

三、高程基准：采用“1985 国家高程基准”；

四、公里网及经纬度：2 种中心城镇图件方里网间隔为 1 公里，经纬网间隔为经差 3'45"、纬差 2'30"；6 种县级图件方里网间隔为 5 公里，经纬网间隔为经差 3'45"、纬差 2'30"；

五、比例尺：县级图件采用 1:5 万比例尺；中心城镇图件采用 1:1 万比例尺。

### 第四节 编图方法

采用 MapGis 软件制图，按照土地利用用途分类，进行综合取舍缩编全县土地利用现状图。其它图件均以现状图为底图，各种用地

安排在 1:1 万数据库上进行量算，规划专题要素按国土资源部制图规范要求编绘成规划系列图件。

## 第五节 规划图件主要内容

### 一、土地利用现状图

以 1:1 万土地利用现状数据库或农村土地调查县级现状图为基础，以土地规划用途分类为依据，经综合取舍编绘而成。农用地中耕地、园地、林地、牧草地表示到二级分类，其他农用地表示到三级分类，其中农村道路、农田水利等只选取主要的表示。建设用地和其他用地表示到三级分类。

城镇村及工矿地上图面积4平方毫米以上，耕地、园地上图面积为6平方毫米以上，林地、草地等其他地类上图面积为15平方毫米以上。

### 二、土地利用总体规划图

以土地利用现状图为底图，主要表示土地用途分区，土地用途区最小上图面积符合制图规范要求。规划的交通、水利、能源等基础设施用地布局要依据有关专业图件转绘表示到图上。

### 三、基本农田保护规划图

以土地利用现状图为底图，突出表示基本农田保护区、基本农田示范区范围线，并用现状地类符号表示与基本农田相关的耕地、园地、林地、草地、设施农用地等。

### 四、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、禁建边界和允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区。

#### 五、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、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，其余要素降为灰色，按图式要求突出表示交通、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、中心城镇（双湖峪街道）土地利用现状图

以 1:1 万土地利用数据库为编图基础资料，按照土地规划用途分类进行制图综合，农用地表示到二级分类，其中其他农用地表示到三级分类；建设用地、其他土地表示到三级分类。中心城镇规划控制涉及的行政村范围内，采用地类符号加用途色相表示，范围外采用线划符号表示。

中心城镇内规模控制范围应与规划图一致，中心城镇内要表示主干道、次干道及名称注记。铁路、高速公路、国道、省道、河流

及重要水利设施要穿越中心城镇。

#### 八、中心城镇（双湖峪街道）土地利用规划图

以中心城镇土地利用现状图为底图，中心城镇规划控制涉及的行政村范围内，采用土地用途区作为主要表达要素，内容包括：中心城镇建设规模边界和扩展边界，土地用途分区、城镇村建设用地区中的允许区、有条件建设区、中心城镇内规划的主要路网。

## 第八章 规划数据库更新

### 第一节 技术流程

根据国土资源部《县级土地利用总体规划数据库标准》（土地管理行业标准 TD/T 1021-2010）相关要求，以子洲县 2014 年土地利用变更调查数据库作为基期数据，更新建设 1:1 万调整完善规划数据库，再将编制后的数据库进行缩编，缩编到 1: 5 万的数据库，作为最终提交成果。更新流程见图 8-1。

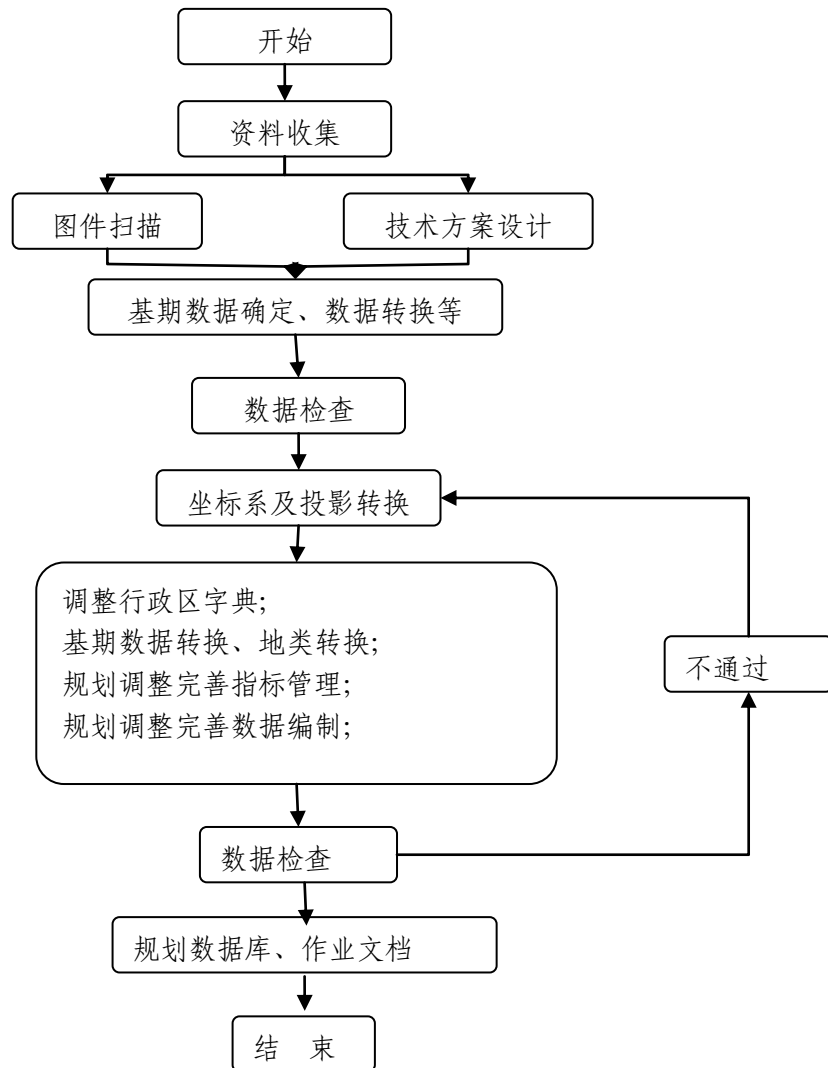


图 8-1 规划调整完善数据库更新流程图

## 第二节 数据更新

数据内容包括基础地理信息要素、土地信息要素等，数据格式为 ARCGIS 的 shp 格式数据。数据高程基准采用“1985 国家高程基准”，地图投影采用“高斯-克吕格投影”、6° 分带，平面坐标系采用“1980 西安坐标系”。本次数据更新主要如下：

### 一、基期数据更新

根据 2014 年土地利用变更调查数据（含 P 图斑）、本轮县级规划库数据，更新包括地类图斑、地类界线、线状地物、零星地物、基本农田保护图斑等基期数据。保证更新后基期数据与调整完善下达基期数据完全一致。

### 二、规划要素更新

更新土地结构调整综合图层、点线面土地整治重点项目、点线面重点建设项目、规划基本农田调整数据、规划基本农田保护图斑、建设用地管制区图册、土地用途区图层等。

### 三、其他资料

根据本县行政区划调整情况，更新行政区、结合图表、数据字典等。

## 第三节 规划方案更新

对整理好的规划要素进行严格的数据质量进行预检，包括规划图层数据跨乡镇情况、规划数据的属性是否标准、必填属性是否缺



失、图形检查等。预检无误后，保存入库。进行规划方案分析，将分析结果与规划文本中的指标进行对比，确保其与下达指标保持一致。

#### 第四节 缩编及地图综合

##### 一、基期地类图斑缩编

基期地类图斑缩编需合理概括区域土地利用语义特征，图斑归并时遵循土地利用类型属性邻近优先原则，缩编前后土地利用类型分布面积的视觉对比应保持一致。缩编时应保持要素的区域分布特征，如土地利用类型图斑的大小、密度等区域特征及其区域之间对比、道路网分布密度特征等。考虑要素综合的优先级，次要地物避让重要地物。同时，保持要素的地理特征，如岸线的类型特征、水系分布特征等，保持特定要素的特殊形态特征，如建设用地、机场等的规则轮廓特征等。各要素之间空间关系协调，保持逻辑一致性。综合后要素的位置精度和属性精度准确，并保持数据完备性。

##### 二、面状要素综合的流程

以基期地类图斑为例，缩编流程见图 8-2。规划要素也参照该流程依次进行综合缩编，得到 1:5 万比例尺的各种缩编后的规划布局。在对基期数据、规划要素综合完成之后，即可得到 1:5 万缩编后的县级土地利用总体规划数据库。

#### 第五节 数据库成果更新

数据库更新成果包括县级土地利用总体规划所形成的图形数据、栅格数据、属性数据、文档数据、表格数据和元数据，以及规划数据库质量检查结果记录。

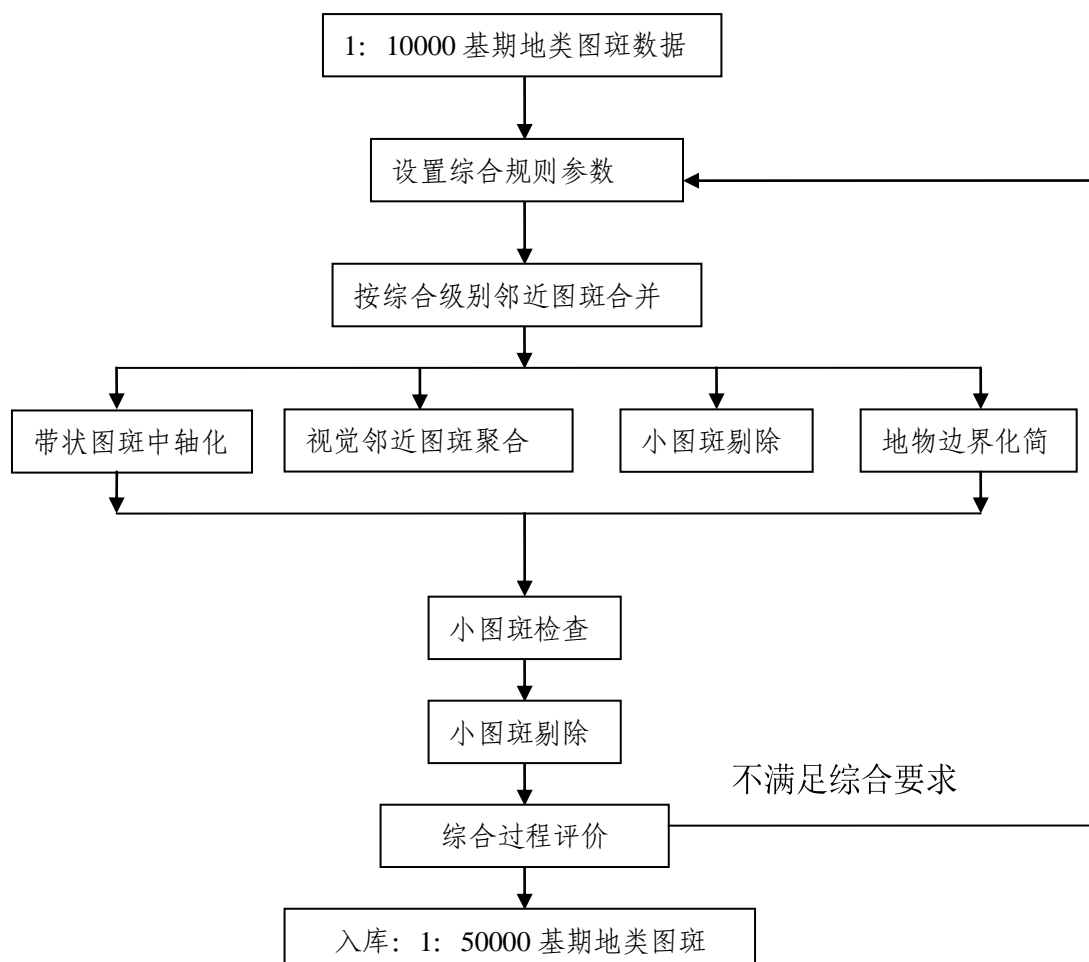


表 8-2 面状要素综合的流程（以基期地类图斑为例）

### 一、图形数据

图形与属性数据存放在名称为“图形与属性数据”目录中，内容包括图形数据、属性数据、文本与影像、数据字典等。各层数据存放在一个 VCT 文件中，以 Varbin 类型存储的文本和影像数据，直接将原数据以目录方式（名称为“文本与影像数据”）复制到“图

形与属性数据”目录中。数据库数据字典中包含的相关内容，以数据库文件方式交换到“图形与属性数据”目录中。

## 二、栅格图数据

栅格数据存放在名称为“栅格图数据”目录中，格式为JPG数据格式。同一类栅格数据存储一个子目录，内容包括栅格数据本身、附加信息文件。

## 三、规划文档

规划调整完善文本、说明文件及其它规划文件存放在名称为“规划文档”目录中。数据格式为Microsoft Office Access的Word格式。

## 四、规划表格

所有规划表格以数据库文件方式交换到“规划表格”目录中，数据格式为Microsoft Office Access的MDB格式。

## 五、元数据

所有元数据存放在名称为“元数据”目录中，元数据依据《国土资源信息核心元数据标准》（TD/T1016-2003），数据格式为XML。

## 六、规划数据库质量检查结果记录

“规划数据库质量检查结果记录”目录中存放质量检查软件生成的规划成果数据质量检查报告（\*.Doc）和数据质量检查错误记录（\*.Xls）文件。

## 第九章 规划成果构成及审批实施

### 第一节 规划成果构成

规划调整完善成果由规划调整完善文本、规划调整完善说明、规划调整完善图件及规划调整完善数据库四部分构成。

#### 一、规划调整完善文本

《子洲县土地利用总体规划（2006-2020年）调整完善》。

#### 二、规划调整完善说明

《子洲县土地利用总体规划（2006-2020年）调整完善说明》。

#### 三、规划调整完善图件

（一）《子洲县土地利用现状图（2014年）》；

（二）《子洲县土地利用总体规划图（2006-2020年）（调整完善）》；

（三）《子洲县建设用地管制分区图（2006-2020年）（调整完善）》

（四）《子洲县基本农田保护规划图（2006-2020年）（调整完善）》；

（五）《子洲县土地整治规划图（2006-2020年）（调整完善）》；

（六）《子洲县重点建设项目用地布局图（2006-2020年）（调整完善）》；

（七）《双湖峪街道土地利用现状图（2014年）》；

（八）《双湖峪街道土地利用规划图（2006-2020年）（调整完

善)》。

#### 四、规划调整完善图件

《子洲县 610831 县级土地利用总体规划数据库成果》。

### 第二节 规划成果审批实施

子洲县土地利用总体规划调整完善在充分征求本县各部门意见并报县政府同意后，由子洲县国土资源局报榆林市国土资源局初审，并出具审查意见；在市级初审基础上，报省国土资源厅审查。审查合格后，报陕西省人民政府审批。批准后，由子洲县人民政府负责组织实施。