

盘锦市土地利用总体规划（2006—2020年） 调整方案（草案）

为更好地保障盘锦市“十三五”时期经济社会持续健康发展，深化落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，加快推进新型工业化、新型城镇化、新农村建设和区域协调发展，根据《辽宁省土地利用总体规划（2006—2020年）调整方案》，对《盘锦市土地利用总体规划（2006—2020年）》（以下简称现行规划）进行调整完善。本调整方案基础数据年为2014年，规划目标年为2020年。本调整方案未涉及的部分按照现行规划执行，与现行规划共同组成了实行最严格土地管理制度的纲领性文件，是落实土地用途管制和建设用地区空间管制、规划各项建设和统筹土地利用的基本依据。

一、调整指导原则

（一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享发展新理念，认真落实党中央、国务院和辽宁省委、省政府决策部署，围绕盘锦市加快推进城市现代化、农村城镇化、全域生态化的转型发展新要求，把握新一轮东北老工业基地全面振兴、辽宁沿海经济带开发开放等战略机遇，以保护资源、保障发展、保育生态为主线，统筹经济发展新常态与土地利用，保护和合理利用农用地，节约集约利用建设用地，协调推进土地生态建设，

强化规划管理和土地用途与空间管制，为盘锦市打造经济发展实力之城、改革开放魅力之城、创新创业活力之城、富庶宜居幸福之城提供全方位用地保障。

（二）调整原则

——总体稳定、局部微调。坚持现行规划确定的土地利用战略方针和主要任务基本不变，继续实施现行规划确定的土地利用区域统筹协调政策、市域建设用地空间管制规则、中心城区土地用途和空间管制规则、土地利用重大工程和规划实施管理制度。局部调整完善现行规划，落实上级下达的耕地和基本农田保护任务，优化基本农田、建设用地和生态用地布局，切实维护规划的严肃性、权威性和可操作性。

——应保尽保、量质并重。按照实有耕地数量基本稳定、质量不下降的要求，强化耕地数量、质量和生态管护。对第二次土地调查查明增加的耕地，除根据国家统一部署纳入生态退耕规划和根据相关规划需要占用的以外，均予以保护；优质耕地除实施国家重大发展战略和省、市区域发展战略及“十三五”重点建设项目难以避让的以外，均应优先划入基本农田，实行永久保护。

——节约集约、优化结构。按照坚定不移地推进节约用地的总要求，有效控制建设用地总量，避免建设用地不合理外延扩张；统筹建设用地增量与存量，注重存量挖潜和低效用地改造，优化建设用地结构和布局，统筹配置生产、生活、生态用地，优化国土空间开发格局；适当增加新增建设用地规模，保障新型工业化、新型城镇化和新农村建设用地需求。

——**统筹兼顾、突出重点。**正确处理开发与保护、当前与长远、局部与全局的关系，突出耕地和基本农田调整、建设用地结构与布局优化，构建并不断完善促进耕地保护、节约用地和生态文明建设的用地政策机制，统筹配置区域发展、产业发展、城乡建设、基础设施建设、生态建设和环境保护用地。

——**加强协调、充分衔接。**坚持科学论证、标准统一、民主决策，强化土地利用总体规划与经济社会发展规划、城乡规划、生态环境保护规划和生产力布局、基础设施布局等相关专业规划的协调衔接，强化规划自上而下控制，不断完善土地用途管制和建设用地空间管制制度。

二、规划目标调整

（一）规划指标调整

——**耕地和基本农田保护任务。**全面落实上级下达的耕地和基本农田保护任务，确保实有耕地面积基本稳定，基本农田数量不减少、质量有提高、布局总体稳定。到 2020 年，全市耕地保有量保持在 142000 公顷以上，基本农田面积保持在 112700 公顷以上。

——**建设用地控制指标。**全面实施建设用地总量和强度双控行动，建设用地空间得到合理拓展，科学发展用地得到有效保障，节约集约用地水平显著提高。到 2020 年，全市新增建设用地控制在 6500 公顷以内，建设用地总规模控制在 69400 公顷以内，城乡建设用地控制在 53601 公顷以内，城镇工矿用地控制在 29614 公顷以内，交通水利及其他建设用地控制在 15799 公顷以内，人均城镇工矿用地不超过 249

平方米，中心城区建设用地规模控制在 11173 公顷以内。

——其他规划调控指标。积极推进园地改造增效，加强林地保护和建设，牧草地适度增加，到 2020 年，全市园地、林地、牧草地分别保持在 2636 公顷、17015 公顷、3639 公顷；严格控制非农建设占用农用地和耕地，强化土地整治补充耕地，到 2020 年，全市新增建设占用农用地和耕地分别控制在 6000 公顷和 4800 公顷以内，土地整治补充耕地达到 4800 公顷以上。

（二）总体格局优化

围绕实现全面转型、走向全面发展、加快建设更具实力活力和竞争力的滨海新盘锦的经济社会发展目标，优化国土空间结构，统筹配置农用地、建设用地和生态用地，构建盘锦市“两屏（即西部湿地生态屏障、东部农田生态屏障）八田（盘山县西部、盘山县西北部、绕阳河西岸、绕阳河东岸、兴隆台区、大洼区西部、大洼区西南部和盘锦市东南部 8 片基本农田集中区）四中心（即盘锦市主城区、辽东湾新区、盘山和大洼县级中心城区）”的土地利用新格局，全面推进形成主体功能区，促进全市土地资源协调、高效和持续利用。

三、耕地和基本农田管护

（一）强化耕地数量质量保护

——严格控制建设占用耕地。按照上级下达的新增建设占用耕地指标，严格控制非农建设占用耕地的规模和速度。加强对建设项目用地选址的引导，各项建设用地尽量不占或少占耕地，确需占用耕地的应尽量占用低等别耕地，且必须以补定占、先补后占、占优补优、占

水田补水田，以实现数量质量双重平衡。到 2020 年，全市新增建设占用耕地规模控制在 4800 公顷以内。

——合理引导农业结构调整。科学引导农用地高效利用，严格控制农业结构调整方向，尽量减少破坏耕作层和农业基础设施，因地制宜发展水产养殖、果品生产、苗圃种植等，优化农业内部结构，提高农用地产出效益。到 2020 年，全市因农业结构调整致使耕地净减少规模不超过 9623 公顷。

——规范有序实施生态退耕。按照生态环境建设需要，有计划、有步骤实施生态退耕。根据不稳定耕地调查成果，将河流蓄滞洪区内难以改造利用的耕地有序实施退耕还湿，将生态环境脆弱区域的劣质耕地退耕还林，有效推进土地生态建设。到 2020 年，全市安排生态退耕规模控制在 5000 公顷以内。

——防治和复耕灾毁耕地。加强耕地抗灾能力建设，强化耕地灾情监测，增强耕地抗洪能力，防止海水倒灌破坏耕地，减少耕地灾毁数量。严格界定灾毁耕地标准，对灾毁耕地力争及时复耕。到 2020 年，全市因灾害损毁致使耕地净减少规模不超过 100 公顷。

——推进土地整治补充耕地。以增加有效耕地面积、提升耕地质量、提高土地利用率、落实耕地占补平衡和改善生态环境为重点，适度开发宜耕后备资源。到 2020 年，全市通过宜耕后备土地资源开发补充耕地 4800 公顷以上。

——切实加强耕地质量建设。按照数量、质量和生态全面管护的要求，积极改造中低产田，推广节水、节地、培肥地力技术，提高耕

地综合生产能力。强化土地整治工程质量建设，推行补充耕地精准设计，努力提高补充耕地质量。依法剥离建设占用耕地的耕作层，在符合水土保持要求的前提下，用于低等别耕地和新开垦耕地建设。

——创新耕地占补平衡机制。拓宽耕地占补平衡途径，探索将通过农用地整理增加的耕地作为占补平衡补充耕地的指标。因受客观条件限制，对单独选址建设项目占用耕地确实无法直接做到占优补优、占水田补水田的，探索采取“补改结合”方式，通过宜耕后备土地资源开发新增耕地和现有耕地提质改造共同落实占优补优、占水田补水田任务，实现耕地数量和质量占补平衡。

（二）推进基本农田全面管护

——优先划定城镇周边基本农田。按照优质耕地优先保护的原则，优先将城镇周边优质耕地增划为永久基本农田，全面落实城镇周边永久基本农田划定任务 10493 公顷。划定后的城镇周边永久基本农田与城镇周边的河流、道路、绿化带等共同形成城镇开发实体性边界，有效控制城镇盲目蔓延扩张。其中，盘锦市城市周边划定永久基本农田 5860 公顷以上，大洼区城镇周边划定永久基本农田 1713 公顷以上，盘山县城镇周边划定永久基本农田 2920 公顷以上。

——优化全域永久基本农田布局。按照优化布局、优进劣出、稳定数量、提升质量的原则，适当调整基本农田布局，将纳入新一轮生态退耕的耕地、严重污染且无法治理的耕地、严重损毁无法复耕的耕地及现有基本农田中的非耕地调整为一般耕地，将城镇周边、交通沿线现有易被占用的优质耕地和已建成的高标准农田划定为永久基本

农田，定量、定质、定位将基本农田落实到土地用途区及地块和承包农户，确保全市永久基本农田保护面积不低于 112700 公顷。新划定的基本农田必须是耕地，划定后的基本农田平均质量等别、优质耕地比例和集中连片程度均有所提高。

——实行永久基本农田集中保护。重点保护面积大、集中连片、灌排条件良好、农业生产配套设施完善的粮、油、蔬菜生产基地内的永久基本农田，将基本农田分布集中、优质基本农田所占比例较大的区域划为基本农田集中区。全市共划定 8 片基本农田集中区，其中兴隆台区 1 片基本农田集中区，大洼区 2 片基本农田集中区，盘山县 5 片基本农田集中区，对区内永久基本农田实行重点保护。鼓励各县（区）在完成上级下达的基本农田保护任务基础上，将符合基本农田条件可稳定利用的耕地和耕地质量建设活动中形成的优质耕地增划为基本农田用于储备，促进基本农田集中连片保护。

——严格控制永久基本农田占用。各类城乡建设不得擅自占用永久基本农田，坚决防止永久基本农田“非农化”。交通、水利、能源、军事设施等重点建设项目因选址特殊确实无法避让基本农田的，必须按照先补后占的原则补划数量质量相当的基本农田并报国务院批准。禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼等破坏耕作层的生产经营活动，禁止擅自改变永久基本农田的用途和空间布局，禁止占用永久基本农田进行绿色通道、绿化隔离带和防护林建设。

——加大永久基本农田建设力度。整合涉农资金，吸引社会投资，在永久基本农田集中区、保护区、整备区开展农用地整理和高标准基

本农田建设。推行依法占用永久基本农田的耕作层土壤剥离再利用，加大土壤改良、地力培肥与治理修复力度，不断提高永久基本农田质量。强化盘山国家级和大洼区省级基本农田保护示范区建设，按照土地平整肥沃、排灌设施配套、田间道路通畅、农田环境良好的要求，积极开展土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保持等工程建设，保质保量完成上级下达的旱涝保收高标准基本农田建设任务。

——完善永久基本农田保护激励机制。鼓励将耕地质量建设增加的优质耕地先行划为永久基本农田，作为改变或占用基本农田的补划基础。与涉农补贴政策、粮食主产区利益补偿机制相衔接，与生态补偿机制联动，逐步完善农村集体经济组织和农户管护、改良、建设永久基本农田的补贴政策，调动农民群众保护永久基本农田的积极性。

四、建设用地保障与管控

（一）统筹管控建设用地规模

——严控建设用地总量规模。按照上级下达的建设用地规模调控指标，严控总量，用好增量，盘活存量，增加流量，着力调整建设用地结构，合理安排各类新增建设用地，有效调控建设用地总规模和新增建设用地规模。到 2020 年，全市建设用地总规模控制在 69400 公顷以内，新增建设用地规模控制在 6500 公顷以内。

——保障重点发展区域用地。根据区域发展战略布局，建立差别化的用地管控机制，在建设用地安排上突出保障“双城多中心”，强化保障“园区+基地”。突出保障盘锦市主城区、辽东湾新区、县域中

心城区和高升、田家、新于、西安、欢喜岭等重点镇用地，强化保障辽东湾石化及精细化工产业园、盘锦精细化工产业园、辽宁北方新材料产业园和盘锦市高新技术开发区、大洼临港经济区发展用地，大力支持石化及精细化工产业基地、能源装备制造产业基地建设，促进全市形成“双核双城”战略布局和陆海双向开放格局。

——强化建设用地时序控制。强化土地利用年度计划对新增建设用地时序控制，重点做好城镇工矿用地和交通、水利、能源等单独选址建设项目用地的年度用地计划。根据土地利用总体规划确定建设用地控制指标和分类用地指标，加强各行业、各部门规划协调，统筹各类、各业、各区域土地利用，合理安排各县（区）建设用地的供应规模与时序。

——大力盘活存量建设用地。建立农村低效、废弃建设用地退出机制，通过农村建设用地整理，全市力争实现农村低效、废弃建设用地退出规模不低于 799 公顷。在充分尊重农民意愿、保障农民权益的前提下，推进农村建设用地整理，逐步扩大城乡建设用地增减挂钩规模和范围，全市力争形成城乡建设用地增减挂钩指标 500 公顷，在保障城镇发展同时，促进农村居民点向中心村适度集中。鼓励现有城镇建设用地深度利用，积极改造旧城区、旧工矿和“城中村”，推进城镇低效用地再开发，全市力争释放存量建设空间 100 公顷。积极引导工矿废弃地复垦利用，通过废弃采矿用地和盐田复垦，全市力争形成 1000 公顷工矿废弃地复垦利用指标，重点用于城镇建设。

——拓展建设用地增量空间。依据辽宁省海洋功能区划，在国家

围填海计划安排下，科学、合理、有序地开展建设用围填海造地，在保护近岸海域生态环境的前提下，全市力争拓展城镇和航运发展空间 500 公顷。在严格做好地质灾害、水土流失、环境影响等评估论证，保障生态、地质安全的前提下，依据土地利用总体规划和城乡建设规划，科学稳慎引导城镇和园区建设中开发利用荒滩等未利用地，力争拓展城镇和园区发展空间 700 公顷。

（二）优化配置城乡建设用地

——科学调控城乡用地规模。按照上级下达的城乡建设用地指标，合理控制全市城乡建设用地规模，统筹配置盘锦市主城区、辽东湾新区、县域中心城区、建制镇等城镇用地及采矿用地、其他独立建设用地和农村居民点用地，优化城乡建设用地空间格局，促进城乡一体化协调发展。到 2020 年，全市城乡建设用地规模控制在 53601 公顷以内，新增城乡建设用地规模控制在 5700 公顷以内。

——支持区域经济发展用地。按照布局集中、产业集聚、用地集约的原则，保障县域和城区经济发展合理用地。推动县域和城区融入制造业强市建设和培育发展战略性新兴产业及提升现代服务业，支持发展与当地资源环境承载力相适应的原材料加工、装备制造、旅游服务、农产品深加工等产业用地。县域和城区经济用地要优先向县域中心城区及重点镇、中心镇和专业村集中，大力扶持县域和城区经济支柱性产业，促进县域和城区经济实现全面转型发展。

——优化配置城镇工矿用地。围绕“双核双城”和“一轴五点”新型城镇体系，加快盘锦市中心城区建设，引导辽东湾新区港产城联

动发展，提升城市特色与空间品质。不断增强沿 305 国道的城镇发展轴的辐射力，推进县域中心城区精明增长，引导中心镇有序发展。优化城镇用地内部结构，控制生产用地，保障生活用地，稳定生态用地。支持基础产业整合转型，大力发展现代装备制造业、战略性新兴产业和临港经济，优先保障资源节约、循环利用产业用地，限制产能过剩行业和高耗能、高污染项目用地，切实保障绿色循环低碳经济发展用地。引导产业园区合理规划、集中布局、集聚建设，促进工矿用地节约集约利用。到 2020 年，全市城镇工矿用地规模控制在 29614 公顷以内，新增城镇工矿用地控制在 5600 公顷以内。

——整合规范新农村建设用地。围绕宜居乡村建设，优先保障宜居示范乡、美丽示范村、宜居达标村建设用地。新建农村住宅尽量利用存量建设用地和村内空闲地，不占或少占农用地特别是耕地。鼓励农村住宅、村办企业向建制镇和中心村集中，合理安排农村民生用地和乡村旅游用地，引导农村居民点有序布局。从严控制农民超用地标准建房，村内有空闲地、原有宅基地已达标的，不再安排新增宅基地。到 2020 年，全市农村居民点用地规模控制在 23987 公顷以内，新增农村居民点用地规模控制在 100 公顷以内。

（三）推进基础设施节约用地

——合理规划基础设施用地。按照合理布局、经济可行、控制时序的原则，切实加强重大基础设施用地的科学规划，统筹安排交通、水利、能源等基础设施项目建设。对已纳入国家有关规划和省经济社会发展规划的重大交通、水利、能源等基础设施项目，要合理保障其

用地需求；对市以下规划建设的交通、水利、能源等基础设施项目，要在土地利用总体规划范围内安排并纳入土地利用年度计划，避免盲目投资、过度超前建设和低水平重复建设。到 2020 年，全市交通水利及其他建设用地规模控制在 15799 公顷以内，新增交通水利及其他建设用地控制在 800 公顷以内。

——科学布设基础设施廊道。按照铁路、公路等交通项目要以提高综合运输能力为重点，水利项目要突出跨区域调水工程、重要河流防洪工程、海防堤工程，能源、环保、旅游等项目要关注新能源发展、民生设施建设和区域旅游发展的要求，积极打造横向以京沈高速和秦沈客专为主、纵向以盘海营高速和 305 国道为主的综合交通运输廊道，构建盘锦市公路“一环七纵六横”，铁路“两横两纵”，港口、管道运输功能强，水利“多条多面”，能源“清洁多样”的综合基础设施用地新格局。

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

五、土地生态建设与保护

（一）稳定土地生态空间

——设定国土生态安全屏障。维护和强化盘锦市以“西湿、东田、三水”为骨架的国土自然生态屏障用地，保障西部以湿地为主体、东部以农田为主体和纵向以辽河、大辽河、绕阳河生态廊道为主体的生态过程连续性和生态系统完整性，构建湿地、农田、水系共生的生态基础设施格局，稳定国土生态安全屏障防护功能，增强生态产品供给能力。

——强化生态保护红线管控。以确保区域生态安全为底线，对生态功能高、生态敏感度强、生态系统脆弱的区域设置生态保护红线，将国家级和省级生态公益林集中区、辽宁双台河口等自然保护区的核心区、盘锦等森林公园、盘锦绕阳河等湿地公园、双台子河口海蜇中华绒螯蟹国家级水产种质资源保护区和饮用水水源地一级保护区，划入生态保护红线区域并实行特殊保护，严格实施生态保护红线区域用地管控。到 2020 年，生态保护红线区域面积保持在 50804 公顷以上。生态保护红线区域内的各项土地利用活动必须符合保护自然资源、旅游资源、历史文化遗产、饮用水水源和维护生物多样性等要求，禁止在生态保护红线区域内砍伐、放牧、捕捞、开荒、采矿、挖沙、取土以及从事与其功能定位不相符的建设与开发活动。

——严格保护基础性生态用地。在强化耕地保护的同时，加强大洼区、盘山县的葡萄、梨等优质果品生产基地建设，适当增加园地面积；强化对盘山县北部和西部林地的保护，加强疏林、灌木林等低效

林地改造，充分利用荒草地、荒滩等宜林地植树造林，加强沟渠、道路、农田、河道等防护林的保护和建设；适度改造宜牧荒草地，逐步增加牧草地数量，稳步提高牧草地质量。到 2020 年，全市园地、林地、牧草地面积分别保持在 2636 公顷、17015 公顷、3639 公顷以上。以湿地、林地、农田、水面为重点，维护生态斑块和生态廊道的整体功能，充分发挥农用地的生产、生态、景观和间隔功能，提高生态功能用地比例。到 2020 年，全市基础性生态用地占土地总面积的比例保持在 80% 以上。

——构建城乡互补生态空间。因地制宜调整农用地、建设用地和生态用地布局，逐步形成结构合理、功能互补的城乡生态空间格局。在城镇工矿用地和农村居民点用地周围，合理配置绿色生态隔离带；在河流两侧要布置适宜宽度的防护林，形成绿色生态廊道。各类建设用地布局要避开生态敏感地区，新增建设用地规模要在区域资源环境承载力之内，确保经济和生态建设相协调。

（二）强化土地生态建设

——扩大并巩固生态退耕成果。通过财政转移支付等手段鼓励生态建设，适度扩大并巩固林区内不稳定耕地的退耕还林和沿河、沿海地区的退耕还湿成果，建立促进生态改善、农民增收和经济发展的长效机制，保障国土生态屏障网络健康，切实提高退耕还湿、还林的生态效益。到 2020 年，全市安排退耕还湿 4900 公顷，退耕还林 100 公顷。

——恢复工矿废弃地生态功能。有计划有步骤地复垦工矿废弃

地，推进工矿废弃地的生态环境恢复治理，着力治理改造废弃采矿用地和盐田；改进土地复垦的生物技术和工程措施，对复垦后的土地宜农则农，宜园则园，宜林则林，优先恢复为耕地和林地，提高土地生态系统的自我修复能力。

——加强退化污染土地防治。加大土地退化防治力度，对西部生态经济区要综合运用水利、农业、生物以及化学措施，防治土地盐碱化，对中部城镇集聚区和东部现代农业区要严格禁止未达标污水灌溉农田，积极防治土地污染。

六、土地利用分区管制

（一）土地利用功能管控

——基本农田集中区。本区由基本农田分布集中度较高、优质耕地所占比例较大的 8 片基本农田集中区组成，区域面积 141523 公顷，占全市土地总面积的 34.81%。区内土地主导功能为粮食生产，是全市基本农田保护和土地综合整治的重点区域。区内土地利用以大力发展粮食种植业为主，稳定粮食种植面积，提高粮食单产；鼓励开展高标准基本农田建设，完善田间道路、水利设施、农田防护等农业基础设施，强化土壤培肥，全面提升耕地质量；非农建设用地和其他零星农用地应当优先整理、复垦或调整为基本农田，严格限制城镇和大中型工矿的新增非农建设。

——一般农业发展区。本区由基本农田集中区、城镇村发展区、独立工矿区、生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区以外的基本农田、一般农田、园地、牧草地和农村居民点等组成，区域面积

52258 公顷，占全市土地总面积的 12.85%。区内土地主导功能为优质果品、水产品等多样化农产品生产。区内土地利用以发展特色农产品为主，支持高效农业和生态观光农业发展；增加土地整治投入力度，深化农用地整理，提升耕地等农用地质量；鼓励对农村居民点用地进行整理，逐步整治空心村，增加耕地有效面积。

——城镇村发展区。本区由盘锦市主城区、县域中心城区、建制镇和集镇镇区的允许建设区和有条件建设区组成，区域面积 62439 公顷，占全市土地总面积的 15.36%。区内土地主导功能为城镇和集镇发展，是全市非农产业和人口集聚的重点区域。区内土地利用以人口和二、三产业集聚及城镇村建设为主，控制建设用地无序扩张，引导城镇和工业用地集中布局，促进建设用地集约利用；各项用地以内涵挖潜为主，通过调整城镇内部布局，完善城镇基础设施；城镇和集镇必须在规划确定的城镇和集镇规划建设用地范围内进行建设。

——独立工矿区。本区由采矿用地和其他独立建设用地的允许建设区组成，区域面积 486 公顷，占全市土地总面积的 0.12%。区内土地主导功能为采矿业和高污染性、高危险性工业发展，是全市大中型采矿项目和独立于城镇村之外的化工、建材等独立建设项目发展的重点区域。区内土地利用以矿业、工业为主，适当安排其他不适合在城镇村内选址的用地；对于以采矿为主的区域应当符合矿产资源的相关规划，对于以工业为主的区域应当建立准入机制，提高单位用地产出率，节约集约利用土地；各项建设应优先利用现有低效建设用地、闲置地和废弃地，因生产建设造成挖损、塌陷、压占、污染等损毁的土

地必须及时复垦。

——生态环境安全控制区。本区由重要湿地、较大的河流水面和饮用水水源地一级保护区等组成，区域面积 20315 公顷，占全市土地总面积的 5.00%。区内土地主导功能为全市水源安全和禁止各类建设的重点控制区域。区内土地利用以维护土地生态环境安全为主，禁止不符合区域功能定位的开发建设活动，防止对水体等生态敏感区的破坏和污染；加强饮用水水源地保护区的生态建设，积极营造和保护水源涵养林。

——自然与文化遗产保护区。本区由辽宁双台河口国家级自然保护区核心区、盘锦辽河口省级自然保护区核心区、盘锦省级森林公园、辽河湿地省级森林公园、盘锦绕阳河国家湿地公园、盘锦大辽河湿地公园、盘锦市秀水湖湿地公园、盘锦锦盘河口湿地公园、双台子河口海蜇中华绒螯蟹国家级水产种质资源保护区等组成，区域面积 29701 公顷，占全市土地总面积的 7.31%。区内土地主导功能为全市自然与文化遗产保护的重点区域。区内土地利用以保护自然资源、旅游资源为主；重点保护具有特殊价值的自然和人文景观，使用土地必须符合自然及人文景观保护规划和有关要求；注重自然与文化遗产开发利用与自然、人文环境相协调，提高生物多样性，维持区域生态平衡。

（二）建设用地空间管制

——允许建设区。区域面积为 31954 公顷，区内土地主导用途为中心城区、建制镇和集镇、大中型工矿建设发展空间，具体土地利用安排应与城乡建设规划相协调。区内新增建设用地受规划指标和年度

计划指标约束，应统筹增量与存量用地，促进土地节约集约利用。规划实施过程中，在允许建设区面积不改变的前提下，其空间布局形态可依程序进行调整，但不得突破建设用地扩展边界。允许建设区边界的调整，必须报规划审批机关的同级国土资源管理部门审查批准。

——有条件建设区。区域面积为 30971 公顷，区内土地可依程序办理建设用地审批手续，同时相应核减允许建设区用地规模。规划期内建设用地扩展边界原则上不得调整，如需调整按规划修改处理，严格论证并报规划审批机关批准。

——限制建设区。区域面积 293599 公顷，区内土地主导用途为农业生产空间，是开展土地综合整治和高标准基本农田建设的主要区域，区内禁止城市、建制镇和集镇新增建设，控制线型基础设施用地、采矿用地和其他独立建设用地。

——禁止建设区。区域面积 50016 公顷，区内土地主导用途为生态建设与环境保护空间，严格禁止与其功能定位不相符的建设与开发活动，除法律、法规另有规定外禁止建设区范围不得调整。

七、中心城区用地调控

（一）城市用地规模控制

——中心城区规划控制范围。按照强化中心城区土地利用控制的要求，结合盘锦市城市总体规划，确定中心城区的规划控制范围包括：兴隆台区的兴盛街道、兴海街道，双台子区的红旗街道、双盛街道、铁东街道、辽河街道、胜利街道、陆家乡，大洼区田家镇的部分土地，盘山县吴家镇的部分土地。2014 年末，中心城区规划控制范围总面

积为 28696 公顷，中心城区现状建设用地规模为 9771 公顷，人均建设用地为 124 平方米。

——中心城区城市开发边界。以盘锦市中心城区的允许建设区和有条件建设区为基础，依据城市总体规划和城市用地适宜性、限制性评价结果，结合城市空间结构、城市规模和资源环境限制条件，遵循促进城市紧凑布局、集约高效和避让基本农田保护红线、生态保护红线、禁建边界的原则，充分利用自然地物和线型基础设施边界，将中心城区的建设用地扩展边界划定为城市开发边界，以优化城市布局和形态，防止城市无序扩张。城市开发边界一经划定，不得擅自更改和突破。到 2020 年，盘锦市中心城区城市开发边界内土地面积为 13847 公顷。

——中心城区建设用地规模。根据中心城区建设用地的适宜性，结合盘锦市城市总体规划确定的城市建设用地范围和上级下达的新增城镇用地指标，突出盘锦市主城区重点发展区域和发展方向，合理确定中心城区用地规模。到 2020 年，中心城区新增建设用地规模控制在 1402 公顷以内，其中在双台子区、兴隆台区、大洼区和盘山县分别安排新增建设用地 580 公顷、770 公顷、2 公顷和 50 公顷；中心城区建设用地规模控制在 11173 公顷以内，人均建设用地控制在 99 平方米以内。

（二）中心城区分区管制

——中心城区土地用途管制。根据区域土地利用现状、土地适宜性和未来土地利用方向，将中心城区土地划分为基本农田保护区、一

一般农地区、林业用地区、城镇建设用地区、村镇建设用地区、独立工矿用地区、风景旅游用地区、生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区 9 类土地用途区，按照土地用途管制规则实行差别化用途管制。其中，基本农田保护区面积为 6186 公顷，一般农地区面积为 4985 公顷，林业用地区面积为 189 公顷，城镇建设用地区面积为 11728 公顷，村镇建设用地区面积为 1888 公顷，独立工矿用地区面积为 156 公顷，风景旅游用地区面积为 84 公顷，生态环境安全控制区面积为 443 公顷，自然与文化遗产保护区面积为 91 公顷。

——中心城区用地空间管制。结合规划期内建设用地的扩展态势，划定建设用地规模边界、扩展边界和禁建边界，将盘锦市中心城区规划控制范围内的全部土地划分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区，按照城乡建设用地空间管制规则实行差别化空间管制。其中，允许建设区面积为 11173 公顷，有条件建设区面积为 2674 公顷，限制建设区面积为 14315 公顷，禁止建设区面积为 534 公顷。

八、土地利用重点安排

（一）土地整治重点安排

——高标准基本农田建设。高标准基本农田建设主要安排在大洼区东部、盘山县东部和北部的基本农田集中区内。通过完善农田水利、田间道路、农田林网等基础设施，全面提高基本农田质量，加快传统农业向现代农业转化，打造以优质水稻为主的高效农业基地。到 2020 年，全面完成上级下达的旱涝保收高标准基本农田建设任务。

——农村建设用地整理。农村建设用地整理主要安排在自然条件优越、区位优势明显、经济发展水平较高的兴隆台区新生、东郭等街道，大洼区田家、田庄台、新开、西安等镇，盘山县高升、甜水等镇。按照依法依规、规划先行、尊重民意、因地制宜、循序渐进的原则，结合新农村建设和城乡建设用地增减挂钩，稳步推进农村居民点整理复垦。通过村屯拆迁归并，优化土地利用结构，促进节约集约用地。到 2020 年，全市农村建设用地退出规模力争达到 799 公顷以上，增减挂钩拆旧区整理复垦规模力争达到 500 公顷。

——城镇低效用地再开发。积极开展旧城区低效用地更新改造，重点治理基础设施落后、“城中村”和与城镇功能定位不符的旧城区，突出市域和县域中心城区及重点城镇镇区的更新治理，挖掘旧城镇用地潜力。到 2020 年，全市力争再开发城镇低效用地 100 公顷以上。

——工矿废弃地复垦利用。工矿废弃地复垦利用主要安排在大洼区和盘山县的废弃采矿用地和废弃盐田。通过分期复垦历史遗留的工矿废弃地，宜农则农，宜建则建、宜湿则湿，逐步提高土地复垦率和复垦土地质量。同时，对生产建设项目新形成的挖损、塌陷、压占、污染的土地进行全面复垦，降低各类生产建设对土地的损毁。到 2020 年，全市废弃盐田退出规模力争达到 1500 公顷，工矿废弃地复垦利用规模力争达到 1000 公顷以上。

——宜耕后备土地资源开发。在保护和改善生态环境的前提下，依据土地适宜性条件，有计划有步骤地推进宜耕后备土地资源开发，提高土地利用率。到 2020 年，全市通过宜耕后备土地资源开发补充

耕地面积达到 4800 公顷以上。

——荒滩地建设开发利用。科学编制荒滩地开发利用规划，合理确定荒滩地用于城乡建设的开发规模，并实行先转用后征收；在严格控制地质灾害、水土流失和保护生态环境的前提下，合理确定开发强度，对荒滩地进行综合整治利用，并将其纳入城镇村建设和产业发展的用地规划。到 2020 年，全市力争实施荒滩地建设开发利用 700 公顷以上。

（二）重点项目用地保障

——交通项目用地。立足保障全面转型和全面发展，统筹规划重点交通设施用地，完善盘锦市立体化综合交通网络体系。重点建设高升至西安、沙岭至西安、京哈高速改建等高速公路和法盘线、苏五线西延线、亮三线等公路，巩固和完善盘锦市“一环七纵六横”的公路主骨架；重点建设朝盘铁路、阜盘铁路、盘锦主城区至辽东湾新区轨道交通等铁路项目建设，推进盘锦市铁路网络体系建设；按照第五代现代化港口标准建设盘锦港，有效发挥“辽海欧”“辽蒙欧”“辽满欧”三大通道重要节点优势，积极打造区域性航运物流新枢纽，构筑东北地区对外开放新平台。合理保障成品油管道运输用地，完善成品油运输网络。到 2020 年，全市新增交通运输用地控制在 370 公顷以内。

——水利项目用地。按照盘锦市水资源可持续开发利用的要求，优先安排具有区域战略意义的重点水利设施用地。重点保障辽东湾海堤工程、海防堤整治工程、盘山县外辽河防洪工程、绕阳河湿地蓄调水拦河工程和大、小凌河防洪工程建设用地，推进万金滩水库、绕阳

河水库、新开河水库建设，强化饮用水水源地保护，构筑水利设施“多条多面”的发展格局。到 2020 年，全市新增水利设施用地控制在 360 公顷以内。

——能源项目用地。以清洁、高效利用能源为导向，加大风能、太阳能、地热能、沼气、生物质能开发利用，整合“三网三热源”，推进工业余热利用，保障区域电力、热能供给，鼓励支持大型能源和新能源项目用地。重点建设鹤乡 500 千伏输变电工程、盘锦辽滨 500 千伏变电站、高升镇边北 220 千伏扩建工程、风力发电等能源项目，支持国家电网输变电工程的新建改建，完善盘锦市能源网络体系。

——环保项目用地。加强污染源源头控制，深化水、气、声等污染治理，逐步建立健全环境保护设施均等化服务网络，加快宜居宜业宜游新盘锦建设步伐。重点保障盘锦市主城区、辽东湾新区、县域中心城区、重点建制镇的垃圾填埋场、污水处理厂、疫病畜禽无害化处理项目建设，合理安排宜居乡村建设的垃圾处理、污水处理设施用地。

——采矿项目用地。依据盘锦市矿产资源状况和矿产资源开发利用规划，推进采矿业发展，保障必要的采矿用地需求。重点保障辽河石油产能建设用地，支持保障下辽河煤矿开采用地。到 2020 年，全市新增采矿项目用地控制在 20 公顷以内。

——旅游项目用地。立足盘锦市地域特色、文化传承和自然资源，坚持生态旅游为基础，以“红海滩+”为核心，全面整合湿地、温泉、乡村、文化等旅游资源，重点保障辽河左岸旅游产业集聚圈和辽河右岸生态休闲发展圈建设用地，着力推进红海滩国家风景廊道、辽东湾

大辽河风情游览带、绕阳湾湿地旅游体验区、辽河湿地文化公园等项目建设。到 2020 年，全市新增风景名胜设施用地控制在 65 公顷以内。

——其他项目用地。科学保障灾害监测设施和防汛抗旱、防震抗震、防寒抗冻、防风抗潮、防虫抗害等灾害防御设施建设，增强自然灾害防御和灾后恢复能力。重点保障军事设施、通讯设施、互联网设施建设用地需求，合理安排城乡居民的宗教、文化中心建设用地。

九、规划实施保障措施

——深化落实规划管理共同责任。建立耕地保护和节约集约用地责任考核体系，把严格保护耕地、节约集约用地纳入县、乡级经济社会发展评价和干部政绩考核指标。各级政府要将耕地保有量、基本农田保护面积、补充耕地数量和质量、节约集约用地等指标作为规划实施绩效考核的重要内容，政府主要负责人要对本行政辖区内的耕地保护和节约集约用地负总责，政府各相关部门要各司其职、密切协作，落实土地规划管理共同责任。

——深化多规融合相互协调衔接。积极探索完善有利于各类空间性规划协调衔接的工作路径、协作机制，以第二次土地调查成果、土地利用总体规划和城镇总体规划为基础，加快划定永久基本农田、城镇开发边界和生态保护红线，推进“多规合一”。县级以下政府及有关部门、行业编制城乡建设、产业发展、基础设施建设、矿产资源开发利用、生态建设和环境保护等相关规划，应当与土地利用总体规划相衔接，必须符合经济社会发展规划、主体功能区规划和保护耕地、节约集约用地要求，必须符合土地利用总体规划确定的用地规模和总

体布局安排。严格依据土地利用总体规划，从严审查各类规划的用地规模和标准，切实落实土地用途管制制度。凡不符合土地利用总体规划和年度计划安排的，必须及时调整和修改，核减用地规模。

——加强规划实施管理制度建设。强化规划实施管理，严格执行土地利用计划管理、建设项目用地预审管理、土地用途管制、建设用地空间管制、节约集约用地管理等规划实施管理制度，切实发挥规划对土地利用的统筹管控作用。建立规划修改评价机制，修改土地利用总体规划必须提交规划实施评估报告，经认定后方可开展规划修改；严禁通过擅自修改下级土地利用总体规划，扩大建设用地规模和改变建设用地布局，降低耕地保有量和基本农田保护面积；符合法定条件，确需改变和占用永久基本农田的，必须报国务院批准。

——完善耕地保护政策和机制。健全耕地保护补偿制度，实行保护责任与财政补贴相挂钩，充分调动农民保护耕地的积极性与主动性。加强和改进耕地占补平衡，拓宽“补改结合”等耕地占补平衡新途径，探索将通过农用地整理增加的耕地作为占补平衡补充耕地的指标。综合运用多种政策平台，多措并举，严格落实耕地占一补一、先补后占、占优补优、占水田补水田，强化耕地占补平衡实施监管，确保补充数量质量双到位。以提高耕地产能为目标，完善配套政策措施，全面推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用。实施耕地质量保护与提升行动，加强耕地内在质量建设，实现“藏粮于地”。要依据土地利用总体规划，编制实施各级土地整治规划，大力推进高标准基本农田建设。

——健全土地节约集约利用机制。加强建设用地总量控制，降低经济社会发展对土地资源的依赖，单位地区生产总值建设用地使用面积降低 20% 以上。逐步健全闲置和低效用地的利用调节机制，充分运用价格杠杆抑制多占、滥占和浪费土地现象。全面实行城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩、城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量相挂钩的政策。建立城镇低效用地再开发激励机制，规范推进工矿废弃地复垦利用和荒滩等未利用地开发利用，严禁随意侵占或破坏林地、草地等生态用地。

——加大土地生态建设保护力度。各项建设要避让优质耕地、河道滩涂、优质林地，严格保护河流、湖泊、山峦、草原及自然保护区等自然生态用地。实施建设用地减量化管理，把节约放在优先位置，进一步严格土地用途管制和城乡建设用地空间管制，控制耕地、园地、林地、牧草地等转为建设用地，以最少的土地资源消耗支撑经济社会持续发展。把生态文明建设放在突出位置，按照生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总要求，优化国土空间开发格局，统筹协调城乡结构和空间布局，继续推进退耕还林还草还湿和天然林保护，加快实施国土综合整治，统筹管护和利用山水林田湖，全面推进生态保护和修复，促进各类自然生态系统安全稳定。