

内部资料

会后收回

大同市新荣区土地利用总体规划
(2006 - 2020 年) 调整方案
(报批稿)

大同市新荣区人民政府

二〇一七年十二月

大同市新荣区土地利用总体规划
(2006 - 2020 年) 调整方案
(报批稿)

项目申报单位：大同市新荣区人民政府

项目组织单位：大同市国土资源局新荣分局

项目编制单位：山西宏欣土地咨询服务有限公司

编制日期：二〇一七年十二月

目 录

前 言.....	1
第一章 规划调整背景.....	3
第一节 自然与社会经济概况.....	3
第二节 2015 年土地利用现状及存在问题.....	4
第三节 经济社会发展背景.....	9
第四节 现行规划实施成效及存在的问题.....	13
第二章 规划调整的指导思想与原则.....	21
第一节 规划调整的指导思想.....	21
第二节 规划调整原则.....	21
第三节 规划调整依据.....	23
第三章 规划调整的主要内容.....	27
第一节 土地利用规划主要目标/指标调整.....	27
第二节 土地利用结构调整.....	29
第三节 土地利用布局优化.....	35
第四节 中心城区和开发区土地规划调整.....	49
第五节 建设用地管制及土地用途分区调整.....	56
第六节 重点建设项目调整.....	63
第四章 “三线”划定.....	65

第一节 永久基本农田保护红线划定.....	65
第二节 生态保护红线划定.....	66
第三节 城市开发边界划定.....	68
第五章 乡镇土地利用指标调整.....	71
第一节 调控指标分解原则及目标.....	71
第二节 乡镇土地利用调控.....	72
第六章 方案实施保障措施.....	75
第一节 加强规划调整实施的整体控制.....	75
第二节 充分利用经济调控手段.....	76
第三节 完善规划实施的基础保障.....	77
第四节 提高规划调整实施的社会保障能力.....	78

前 言

《新荣区土地利用总体规划（2006-2020年）》于2012年6月15日经山西省人民政府批准，批复文号为“晋政函〔2012〕72号”。现行规划自实施以来，对合理开发利用土地资源、切实保护耕地特别是基本农田、优化城乡用地结构和布局、加强城镇基础设施建设、促进土地节约集约利用、保障生态用地等方面发挥了重要作用，并取得了显著成效，有力地促进了经济社会的快速协调发展。

以转型发展为主线，是山西省委、省政府提出的一项重大战略部署。新荣区作为典型的资源县区，产业结构单一，发展后劲不足，经济社会相对滞后，树立转型跨越发展思想，加快经济发展方式转变显得尤为迫切。“十三五”时期，是新荣区与全国一道全面建成小康社会的决战期，按照山西省委“一个指引、两个关键”战略要求和大同市建设“一个中心、三个大同”战略意图，以全面建成小康社会为目标，以转型发展为重点，以开放创新为动力，在对区情进行重新评估、认识、审视、定位的基础上，完成新荣区“十三五”规划制定的各项目标。随着“十三五”规划的一批重点工程如大乌高速客运铁路、大呼高速连接线等区域重大基础设施建设项目的实施，必然会对新荣区区域地位的提升、县域经济、产业及城镇的布局等方面产生重大影响，现行规划难以适应新形势下新荣区经济社会发展要求。从土地供给看，随着城镇化进程的发展，新荣区对建设用地需求加大，土地供需矛盾日益尖锐，因此需要基于新的形势及时调整土地利用总体规划，解决

“十三五”期间的重点项目用地需求，以适应未来新荣区经济社会的发展。

为保障新形势下新荣区经济社会的发展，扎实做好新荣区土地利用总体规划调整工作，适时调整耕地保有量、基本农田保护面积和建设用地规模等，维护规划的严肃性和可操作性，进一步落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度、保障国家粮食安全、推进生态文明建设，根据《国土资源部办公厅关于做好土地利用总体规划调整完善工作的通知》（国土资厅函〔2016〕1096号）、《山西省国土资源厅办公室关于开展土地利用总体规划调整完善工作的通知》（晋国土资办发〔2014〕92号）等要求，在上级下达有关指标的约束下，编制了《新荣区土地利用总体规划(2006-2020年)调整方案》（以下简称《方案》）。《方案》以2005年为基期年，2015年为调整基期年，2020年为规划目标年。

第一章 规划调整背景

第一节 自然与社会经济概况

一、区域概况

1、区位条件

新荣区位于山西省最北端，大同盆地北缘，隶属大同市。地理位置在北纬 $40^{\circ} 07'$ — $40^{\circ} 24'$ ，东经 $112^{\circ} 52'$ — $113^{\circ} 02'$ 之间，东临阳高县、大同县，南接南郊区，西连左云县，北以长城为界与内蒙古自治区丰镇市毗邻。全区东西长53公里，南北宽31公里。因系晋冀蒙边陲重要的交通咽喉，历史上战略、经济地位十分重要。

2、自然资源概况

新荣区地处黄土丘陵区，山丘起伏，沟壑纵横，平均海拔在1100—2100米之间，境内地势北高南低，东西高而中部低。西北部有马头山，北部有弥陀山，东部有全区最高峰采凉山（海拔2145米），南部有雷公山。全区地貌可分为中低山区、黄土丘陵区两种基本类型。新荣区矿产资源较为丰富，已探明储量的有煤、石墨、玄武岩、辉绿岩、紫砂页岩和石英砂等。其中煤田面积达82平方公里，是山西省重点产煤县（区）之一。

新荣区属温带大陆性季风气候区，基本特征是干旱、高寒、温差大、无霜期短。全年平均气温 4.7°C ，最低气温 -32.1°C ，最高气温 37.7°C ，无霜期集中在7、8、9月份，平均约115天左右。年均降水量380—400毫米，集中于7、8月份，蒸发量大于降水量，年均蒸发

量约 1088 毫米，全年干燥度达 1.17。区内主要灾害有风害、霜冻、冰雹、干旱等，其中干旱尤为严重。

新荣区境内河流属海河流域桑干河水系，区内河网水系不太发达。全区较大河流有 4 条，大同市最大河流——御河（又名饮马河）由北至南流经区内中东部地区，御河发源于内蒙古丰镇市红砂坝，为桑干河的一级支流。区内其他三条河流均为御河的一级支流。

二、社会经济概况

新荣区辖 7 个乡镇，140 个行政村，2015 年总人口 11.3 万人，其中城镇人口 5.4 万人，城镇化率为 48%。产业发展以产业转型为主攻方向，以煤为基，多元发展，第二产业比重有所下降，第一产业与第三产业比重上升。到 2015 年底新荣区形成了煤炭、冶金、机械制造、医药化工、建材、电力、农副产品加工等行业逐步发展的产业格局。

新荣区交通便利，通信发达。京包、大准铁路穿越东部，与大秦线配套的 15 公里运煤专用铁路直通区上深涧煤炭集运站。主要公路有 208、109 国道、云丰公路和新同公路，得大高速公路和大同-呼和浩特高速公路从区内穿过。

新荣的旅游资源丰富，全区有国家、省、市级文物保护单位 28 处，是大同市近郊唯一的集自然景观、人文景观于一体的旅游胜地。区内有太玄观、方山遗址、古长城、宁静寺、宣宁县城遗址等历史人文景观和采凉山、四家山、弥陀山、万泉河、饮马河等自然景观，极具开发价值。现存较完整的辽代建筑宁静寺以其精巧复杂的建筑结

构、丰富多彩的艺术造型，闻名长城内外。还有辽金时代汉蒙边贸重城宣宁县城遗址、内外长城等。

2015年全区地区生产总值完成24.35亿元，比2010年17.8亿元增加6.54亿元，年均增长6.46%；三次产业比例由2010年的15:60:25调整为2015年的17:44:39。全社会固定资产投资完成73.03亿元，比2010年的5.12亿元净增67.91亿元，年均增长70.16%；社会消费品零售总额完成9.55亿元，比2010年的5.13亿元净增4.42亿元，年均增长13.23%；一般公共预算收入完成17186万元。

第二节 2015年土地利用现状及存在问题

一、土地利用现状

根据最新土地利用变更调查数据，截止2015年底，全区土地总面积为100747.75公顷。其中，农用地76696.93公顷，占土地总面积的76.13%；建设用地4637.52公顷，占土地总面积的4.60%；未利用地19413.30公顷，占土地总面积的19.27%。

1、农用地

(1) 耕地

耕地面积为32836.84公顷，占农用地面积的42.81%。其中水浇地1495.73公顷，占耕地面积的4.56%，主要分布在堡子湾乡、郭家窑乡和破鲁乡等乡（镇）；旱地31341.11公顷，占耕地面积的95.44%主要分布堡子湾乡、郭家窑乡、破鲁乡和花园屯乡等乡（镇）。

(2) 园地

园地面积为 623.56 公顷,占农用地面积的 0.81%。其中果园 543.24 公顷,占园地面积的 87.12%,主要分布在堡子湾乡、破鲁乡、花园屯乡等乡(镇);其他园地 80.32 公顷,占园地面积的 12.88%,主要分布在新荣镇、郭家窑乡和花园屯乡。

(3) 林地

林地面积为 37949.40 公顷,占农用地面积的 49.48%。其中有林地 17387.68 公顷,占林地面积的 45.82%,主要分布在堡子湾乡、西村乡和花园屯乡等乡(镇);灌木林地 16210.12 公顷,占林地面积的 42.72%,主要分布在新荣镇、郭家窑乡和西村乡等乡(镇);其他林地 4351.6 公顷,占林地面积的 11.46%,主要分布在堡子湾乡、郭家窑乡和西村乡等乡(镇)。

(4) 牧草地

牧草地面积为 340.45 公顷,占农用地面积的 0.44%,全部为人工牧草地,主要分布在新荣镇、破鲁乡和西村乡等乡(镇)。

(5) 其他农用地

其他农用地面积 4946.68 公顷,占农用地面积的 6.45%。其中设施农用地面积为 497.05 公顷,占其他农用地面积的 10.05%,农村道路 1903.61 公顷,其他农用地面积的 38.48%,坑塘水面 8.17 公顷,其他农用地面积的 0.17%,沟渠 222.1 公顷,其他农用地面积的 4.49%,田坎 2315.75 公顷,其他农用地面积的 46.81%,主要分布堡子湾乡、郭家窑乡和花园屯乡等乡(镇)。

2、建设用地

(1) 城乡建设用地

城乡建设用地面积 3658.92 公顷，占建设用地总面积的 78.90%。其中城镇用地面积 309.13 公顷，占城乡建设用地面积的 8.45%；农村居民点 2379.23 公顷，占城乡建设用地面积的 65.03%；采矿用地面积 970.56 公顷，占城乡建设用地面积的 26.53%。主要分布在新荣镇、堡子湾乡、西村乡和花园屯乡。

(2) 交通水利用地

交通水利用地面积为 717.03 公顷，占建设用地总面积的 15.46%，其中交通用地 664.39 公顷，占交通水利用地面积的 92.66%，水利用地 52.64 公顷，占交通水利用地面积的 7.34%，主要分布在新荣镇、堡子湾乡、西村乡和花园屯乡等乡（镇）。

(3) 其他建设用地

其他建设用地面积为 261.57 公顷，占建设用地总面积的 5.64%，主要分布在新荣镇、堡子湾乡、西村乡和花园屯乡等乡（镇）。

3、其他土地

其他土地 19413.3 公顷，占土地总面积的 19.27%，其中：

(1) 水域

水域面积为 2462.3 公顷，占其他土地面积的 12.68%，其中河流水面面积为 198.26，占水域面积的 8.05%，主要分布在堡子湾乡；内陆滩涂面积为 2264.04 公顷，占水域面积的 91.95%，主要分布在堡子湾乡、郭家窑乡、花园屯乡和西村乡。

(2) 自然保留地

自然保留地面积为 16951 公顷，占其他土地面积的 87.32%，其他草地面积 15741.96 公顷，占自然保留地面积的 92.87%，在全区各个乡镇均有分布；盐碱地面积 282.59 公顷，占自然保留地面积的 1.67%，主要分布在破鲁乡、西村乡；裸地面积 920.68 公顷，占自然保留地面积的 5.43%，主要分布在花园屯乡；沙地面积 5.77 公顷，占自然保留地面积的 0.03%，主要分布在花园屯乡。

二、土地利用存在问题

1、土地利用类型较为单一，以农用地为主。

2015 年，全区农用地面积占土地总面积的比例 76.13%，高于全省平均水平。其中耕地比重较大，园地、牧草地、水域等生态用地占土地总面积的比例仅为 3.4%，在土地利用结构中所占比例较小。

2、农村建设用地比重较大，建设用地结构有待优化

2015 年全区农村居民点用地为 2379.23 公顷，占城乡建设用地比例达 65.03%，说明城镇化发展集聚程度不高。且大多缺乏统一规划，分布零散，人均农村居民点用地面积达 403.26 平方米，高于国家标准。农村建设用地利用方式较为粗放，一户多宅、空心村现象较为普遍，集约节约程度不高。通过农村居民点整理，城乡建设用地的人口经济承载容量具有较大的提升空间。同时，交通水利用地占建设用地比例为 21.1%，比重偏低，说明基础设施建设较为落后。

3、未利用土地分布多，土地开发利用不充分

新荣区自然保留地面积 16951 公顷，其中，其他草地面积为 15741.96 公顷，占全区土地总面积的比例为 15.62%，但受地形地貌

限制，实际适宜开发为耕地的宜耕后备土地资源面积相对较小，且开发难度日益增加，耕地占补平衡压力较大。

第三节 经济社会发展背景

新荣区作为“中国长城之城；山西北门户；古都后花园，名城生态区”，以长城文化、北魏文化为特色的旅游休闲和服务基地和以地方特色农副产品加工、商贸为主导的物流集散中心，构建大同面向大北京地区的文化和生态“精华”枢纽，促进新荣经济发展的休闲旅游、文化产业等服务业转向、积极实现现代物流业、旅游、商贸产业的新跨越；城乡统筹与城镇化重点推进、生态格局安全与环境友好建设协调发展的花园型城镇。

随着大乌高铁、大西高铁、京大高铁的开通，冬奥会的举办，将新荣发展新经济、培育新动能提供了难得机遇。“十三五”期间，新荣区通过重点建设新材料集群发展基地、新能源供应基地、旅游休闲度假地、绿色农产品供给地，积极融入京津冀经济圈；深度参与乌大张长城“金三角”合作区建设，把新荣打造成经济高地。

一、区域发展功能定位

新荣区是山西省北大门，处于晋冀蒙区域中心，连通晋北经济区与内蒙古自治区的重要通道和门户，京包铁路、大呼高速、得大高速和 208、109 国道穿境而过，大张高铁、大西高铁开工建设，以及规划建设的大乌高铁，使新荣的交通区位条件大为改观，未来新荣到这些区域性经济中心城市，包括南通太原、北接包头，东连张家口和北

京的可达性将根本提升。所有这些通道条件和门户地位的改善，新荣的区域服务职能（包括旅游、休憩、物流等）将有很大的飞跃。

新荣区是中国重要的明长城特色集中地，大同市区重要文化生态休憩地。强化新荣区在大同都市区中的重要功能和地位，以建设具现代化的生态和文化旅游城市为努力目标，不断提高新荣区在晋蒙冀地区乃至大北京地区的城镇体系的作用。充分发挥新荣区在区位、交通、资源、休闲、旅游等方面的优势，不断增强城市的集聚和服务能力，弘扬长城和北魏皇陵为代表的历史文化和古迹风貌，形成传统文化与现代文明交相辉映、具有包容性、多元化的文化名城；弘扬农牧交界区的生态多样性和山水特色，建设空气清新、环境优美、生态优良的生态宜居城市，促进“美好人居环境与和谐社会共同缔造”的目标实现。

二、主要经济社会发展思路

“十三五”时期，新荣区工作的重点是抓好生态建设，全面实现小康社会，着力打造“四个新荣”新目标。

（一）全面推进建成小康社会

转型发展实现新突破。主动适应经济发展新常态，确保到2020年全区地区生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番，实现“新荣区与全国同步进小康，农村贫困地区和城市同步进小康”的奋斗目标。发展空间格局得到优化，投资效率明显上升，工业化、信息化发展水平进一步提高，传统产业竞争力不断增强，煤炭安全、绿色、清洁、高效开发利用水平不断提高，新产业新业态不断成长。服务业发

展水平进一步提高，文化旅游综合实力显著提升。农业现代化迈向新台阶。科技、消费对经济增长贡献率明显提高。新型城镇化加速推进。人才强区建设迈出新步伐。

（二）重点抓好生态建设

紧紧围绕绿色发展，坚持保护优先、自然恢复为主，大力推进造林绿化，强化森林资源保护，构建生态文明体系，着力构筑绿色生态屏障。抓生态建设，坚持生态环境持续性建设，构建绿色消费和服务消费产业体系，培育发展战略性新兴产业，大力发展生态经济，释放内需潜力。以京津风沙源治理和御河流域生态治理工程为主体，充分整合利用京津风沙源治理，依托御河、淤泥河“两河”流域治理，积极争取生态环境联防联控重大项目资金，大力实施环城周围、景区景点、交通干线、区乡公路、河道水系、荒山荒坡绿化工程，构建城、村、水、路、林交相辉映的生态大景观，让绿色成为新荣的底色，让生态成为新荣的名片。同时加快矿山和非煤矿山生态修复治理。重点搞好废弃矿山、矿区及生活区绿化，建立多元投入机制，完善“一矿一企绿化一山一沟”生态修复制度。创新矿山生态环境恢复治理机制，推进资源开采与环境治理同步规划、同步实施。

（三）着力打造“四个新荣”

创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，是“十三五”规划的灵魂。要在新发展理念引领下，立足创新驱动、转型升级，推动创新发展，着力提高发展质量和效益，打造**实力新荣**；推动开放发展，着力实现合作共赢，着力提升**活力新荣**；推动绿色发展，着力改善生

态环境质量，彰显**魅力新荣**；推动协调发展、共享发展，着力保障和改善民生，构建**幸福新荣**。

三、土地利用所面临的挑战

(一)建设用地剩余空间不足，难以满足城镇发展需要

规划期间是新荣区城镇化、工业化、基础设施建设和园区规模建设的关键阶段，特别是随着雄安新区的崛起相关企业的发展，新荣中心城区建设、交通水利能源等一大批基础设施项目的落地建设，全区建设用地指标需求的加大，势必会造成用地供需矛盾更加突出。

(二)提高节约集约用地水平难度大

城乡建设用地中城镇工矿用地是集约利用程度较高的土地利用方式，城镇工矿用地的增加应伴随着更多居民点的减少。然而规划实施期间，农村居民点用地由于“建新多、拆旧少、拆旧难”等原因，未能按照规划预期进行缩减，规模反而增加。因此，当前全区农村土地粗放利用的现状还没有得到根本改善，城乡用地结构还有待优化，土地节约集约利用水平还有待进一步提高。

(三)土地生态环境脆弱，补充耕地难度逐年加大

新荣区打造“名城生态区、古都后花园”品牌，持续实施京津风沙源治理、退耕还林、古长城沿线生态建设等重大生态工程，大力推进生态工程和生态功能区建设，在一定程度上改善了生态环境，但由于自然条件限制，山地多平地少，地上、地下水资源分布不平衡，出现河流断流、地下水位下降，局部地区土地退化，导致土地生态环境脆弱。在本区域范围内已无法进行大规模的宜耕后备资源开发，造成

耕地保护和改善土地生态环境建设的任务更加艰巨。

第四节 现行规划实施成效及存在的问题

一、现行规划基本情况

1、规划批复与曾修改情况

《规划》于2012年6月15日经山西省人民政府批准实施，批准文号为“晋政函〔2012〕72号”。批复对新荣区规划期内各项指标进行了明确规定，并强调了《规划》的主导作用和法律效力。

截止2015年底，全区进行过4次乡级规划修改。

2、现行规划主要指标情况

根据修改后的《规划》，新荣区规划主要目标/指标为：

（1）耕地和基本农田保护目标

规划期间上级下达全区2020年耕地保有量不低于32600.00公顷，基本农田保护面积不低于29200.00公顷。

（2）建设用地规模控制目标

规划到2020年，建设用地规模控制在4263.26公顷以内，城乡建设用地规模控制在3133.73公顷以内，城镇工矿用地规模控制在1481.86公顷以内，交通水利及其他建设用地规模控制在867.79公顷以内。

（3）新增建设用地指标

规划到2020年新增建设用地指标1015.05公顷，占耕地

212.14 公顷包括:A.其中上级下达新增建设用地指标 556.82 公顷,占耕地 182.54 公顷;B.“挂钩”类新增建设用地指标 458.22 公顷,占耕地 29.60 公顷。

——上级下达新增建设用地指标

规划到 2020 年,新增城镇工矿用地指标为 258.34 公顷,占耕地 69.48 公顷;新增村庄建设用地指标 8.7 公顷,占耕地 5.34 公顷;新增交通水利用地指标 285.73 公顷,占耕地 107.12 公顷;新增其他建设用地指标 4.05 公顷,占耕地 0.6 公顷。

——挂钩类新增建设用地指标

规划到 2020 年,新增城镇工矿用地指标为 428.28 公顷,占耕地 21.69 公顷;新增村庄建设用地指标 9.23 公顷;新增交通水利用地指标 20.71 公顷,占耕地 7.91 公顷。

(4) 土地整治及补充耕地任务

规划到 2020 年,全区土地整治补充耕地指标 1765.63 公顷(上级下达指标 1293.31 公顷,“挂钩”类指标 472.31 公顷)。其中,土地开发增加耕地 1214.02 公顷(全部为上级下达指标),土地复垦增加耕地 546.74 公顷(上级下达指标 74.42 公顷,“挂钩”类指标 472.31 公顷),农用地整理补充耕地面积 4.87 公顷(全部为上级下达指标)。

二、现行规划的执行情况

1、耕地与基本农田保护任务执行情况

规划实施期间,全区严格落实农地转用审批制度和耕地占补

平衡制度，严格保护耕地特别是基本农田。截至 2015 年底，全区耕地面积 32836.84 公顷，高于规划耕地保有量目标（32600 公顷），执行情况良好。基本农田保护面积为 29357.14 公顷，高于规划目标（29200 公顷），基本农田保护目标执行情况良好。规划期间，全区未进行过基本农田核减。同时，全区通过积极推进田、水、路、林、村综合整治，大力推进高标准基本农田建设，有效提升了耕地质量和生产能力。

规划实施期间，建设占用耕地累计 106.41 公顷，至 2015 年全区通过土地整治补充耕地累计实现补充耕地 398.04 公顷，按进度完成补充耕地任务。

2、建设用地规模控制情况

截止 2015 年底，全区建设用地总规模为 4637.52 公顷，实际执行规划目标(4263.26 公顷)的 108.78%；城乡建设用地规模为 3658.92 公顷，实际执行规划目标（3133.73 公顷）的 116.76%；城镇工矿用地规模为 1279.69 公顷，实际执行规划目标(1481.86 公顷)的 86.36%；交通水利建设用地规模为 978.60 公顷，实际执行规划目标（1129.52 公顷）的 86.64%。建设用地总规模和城乡建设用地规模均高于规划目标，原因是规划实施期间，全区农村居民点用地规模增加过快(2015 年规模 2379.23 公顷)，远超规划目标（1651.87 公顷），而与之相对应的复垦规模为 744.45 公顷，实际复垦 35.26 公顷，完成了规划目标的 4.74%，建设用地复垦进度低于规划预期。

规划实施至 2015 年，已使用新增建设用地指标 472.84 公顷（其

中已使用上级下达新增建设用地指标 440.27 公顷，“挂钩”类新增建设用地指标 32.57 公顷），剩余指标 542.21 公顷（其中上级下达新增建设用地指标 116.77 公顷，“挂钩”类新增建设用地指标 452.65 公顷）。实际执行规划目标的 46.58%，未突破 2020 年规划规模指标，执行情况良好。

3、土地整治任务执行情况

截至 2015 年，全区土地整治补充耕地面积 398.04 公顷，完成了规划目标的 22.54%。其中土地开发整理补充耕地 364.59 公顷，完成了规划目标的 30.03%；建设用地复垦补充耕地 33.45 公顷，完成了规划目标的 6.12%，土地整治补充耕地任务执行情况一般。原因主要是土地整治的资金难以筹措，导致许多整治项目一直处于停滞状态。

4、中心城区规划实施情况

截至 2015 年，中心城区建设用地 429.05 公顷，占 2020 年规划建设用地规模的 92.55%。

使用新增建设用地 58.68 公顷（全部为上级下达指标），剩余新增建设用地指标 34.53 公顷，全部为城镇建设用地指标。

规划中心城区范围内允许建设区面积 463.58 公顷，有条件建设区面积为 176.33 公顷。规划实施期间，中心城区范围内各项新增建设用地项目均安排在允许建设区内，符合建设用地空间管制要求。

5、重点项目实施情况

规划实施以来，新荣区在《规划》的指导和约束下，合理安排各行业用地，已实施省、市、区级重点项目 29 个，涉及新增建设用地

374.24 公顷。包括：大同-呼和浩特公路大同-右卫段项目、大同一包头铁路电气化（古店—大同东联络线）、孤山水库工程、大同市新荣区小窑山风电场等重点交通、水利、能源、电力项目的用地需求。重点项目建成后，极大地改善了当地居民的生产、生活条件，项目的建设运营带动了当地一系列相关产业的发展，促进了当地农民就业，从而对当地社会经济持续、健康、快速、稳步发展起到了积极的推动作用。

三、现行规划实施成效

1、实施情况总体良好

现行规划各项控制指标完成情况良好，耕地和基本农田得到严格保护，为全区经济、社会、生态协调发展提供了用地保障，空间管控效果良好，规划实施管理配套措施日趋完善，规划的整体实施与预期相符，各项建设严格按照土地利用规划确定的用途使用土地。总体来说，本轮规划对各项用地的调控起一定的导向作用。

2、保障了重点项目的用地需求

规划实施过程中，保障了全区经济社会发展对建设用地需求以及重点建设项目和重点建设区域用地需求。保障了省、市重点项目的实施，其中有大同-呼和浩特公路大同-右卫段项目、大同一包头铁路电气化（古店—大同东联络线）、孤山水库工程、大同市新荣区小窑山风电场等重点交通、水利、能源、电力项目。

四、规划实施中存在的主要问题

随着大呼高速连接线、大同至乌兰察布高铁项目及御河流域生态修复与保护工程等区域重大基础设施建设项目的实施,必然会对新荣区区域地位的提升、县域经济、产业及城镇的布局等方面产生重大影响,城镇化进程的加速,县域城镇人口规模在未来将有较大的增长,需要对城市的发展空间进行合理的安排。大力发展旅游业、致力于农业产业化、工业园区的建设等已成为未来县域产业发展的主要方向。现行规划确定的用地规模和布局与目前需求有较大缺口,导致土地规划与今后需求不匹配等问题。

1、建设用地供需矛盾日益突出

“十三五”期间,是新荣区全面深化改革,着力改善民生,实现稳增长、调结构、惠民生和全面脱贫的关键时期。全区建设用地供需矛盾日益突出,拟新建的大同至乌兰察布客运铁路、大呼高速连接线、新荣区经济技术开发区、采煤沉陷区治理搬迁安置项目等一批重点建设项目亟需新增建设用地指标,而全区截止2015年底,建设用地总规模已突破现行规划到2020年的建设用地总规模,已无剩余空间可用。

2、耕地与基本农田保护压力较大

规划耕地保有量目标与现行生态保护政策要求客观上使今后耕地保护和生态建设难以协调统一;同时基本农田保护红线要求与基础质量较差、损毁破坏面积较大使部分基本农田保护区与土地主导功能不符,加之近年来,因采矿塌陷等因素导致耕地面积减少速度较快,

耕地保护任务较重，规划后期耕地占补平衡的压力较大，以及生态退耕涉及基本农田数量较大都对全区今后耕地和基本农田保护造成较大压力。

3、建设用地复垦难度较大、任务艰巨

因政策、技术等客观条件限制，全区建设用地复垦工作进展缓慢，与规划预期数值差距较大。规划期间，建设用地（农村居民点、工矿用地）复垦目标为 1092.37 公顷，而截至 2015 年，完成建设用地复垦规模 35.26 公顷，远低于规划预期。

五、规划调整的必要性

根据《新荣区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》制定的未来五年新荣区经济社会发展的主要目标，土地规划的重点在提升城市功能、改善生态环境、深化改革、拓展对外开放的广度和深度等方面，同时通过优化空间布局、加大生态保护和提高节约集约利用程度等规划措施为“十三五”目标的实现提供保障。

为适应新荣区经济社会发展的新形势，解决规划实施过程中出现的用地矛盾和突出问题，保持土地利用总体规划的现势性，确保新荣区实有耕地质量不下降，土地节约集约利用水平明显提高，维护规划的严肃性和可操作性，满足“十三五”期间重点建设项目用地，应尽快开展规划调整工作。

一是贯彻落实耕地和基本农田保护新要求的需要。十八届三中全会提出，要严防死守耕地保护红线，将耕地保护作为土地管理的首要任务，实行最严格的耕地保护制度和节约用地制度，坚持耕地数量、

质量和生态“三位一体”保护，“占优补优”、“占水田补水田”。因此，需要从源头上减少建设占用耕地规模，结合土地利用总体规划调整完善，加快永久基本农田以及城市开发边界和生态保护红线的划定，合理确定生产、生活和生态空间。

二是实施全区区域发展新战略新定位的需要。新荣区是晋冀蒙区域中心，是省市连通冀蒙、对接京津的战略支点，新的战略和定位对全区的发展方向、区域定位、城市功能等提出了新的要求，未来发展空间布局进行适度调整，迫切需要通过规划调整完善将有限的土地资源集中优化配置，保障一批城乡统筹、新兴产业、产业集聚区项目和绿色生态廊道建设等用地，确保新战略、新定位的实施。

三是做好与“十三五”规划和城市总体规划衔接的客观要求。按照“十三五”国民经济发展规划的战略目标，调整完善土地利用总体规划有利于统筹考虑、合理安排“十三五”期间全区区域发展、重大项目合理用地，可减少因土地利用总体规划与国民经济发展规划不同步、不相适应造成的规划频繁修改调整。同时，《新荣区城市总体规划(2010-2020)》已基本编制完成，需要及时调整完善土地利用总体规划，做好与城市总体规划，尤其是中心城区规模和布局的衔接，统筹中心城区建设发展，促进中心城区用地结构、布局和功能提升。

四是更好实施规划管理的现实需要。现行土地利用总体规划修编工作起步较早，与当前经济社会发展不适应也逐步显现。迫切需要通过土地利用总体规划调整完善，促进耕地保护，生态建设、节约集约利用土地，切实维护规划的严肃性，使规划更具现势性，为今后更好

地实施规划管理奠定基础。

第二章 规划调整的指导思想与原则

第一节 规划调整的指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中和六中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，围绕山西省委“塑造山西美好形象、实现山西振兴崛起”总体部署和大同市委“136”发展战略，紧密结合新荣实际，紧盯首都大市场，全力对接京津冀，着力建设特色农产品基地、新能源基地、边塞文化旅游基地，坚决打赢脱贫攻坚战，坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，充分利用新荣区丰富的自然资源、文物资源、矿产资源、区位优势，通过土地利用总体规划调整，强化规划管理和用途管制，加快生态文明建设，促进经济持续健康发展和社会和谐稳定。

规划调整以《大同市土地利用总体规划（2006~2020年）调整方案》（以下简称《市方案》）下达的主要用地指标为指导，结合全区经济社会发展和各乡镇土地利用的实际情况，合理调整全区土地利用的规模、结构和布局。

第二节 规划调整原则

一、总体稳定、局部微调

坚持规划确定的指导原则、规划目标和主要任务基本不变，继续

实施规划确定的土地分区引导原则、土地整治重点项目和规划实施管理制度。调整完善规划遵循人口资源环境均衡、经济社会生态效益统一的原则，统筹人口分布、经济布局、土地利用和生态保护，合理安排生产、生活、生态用地，科学引导形成合理土地利用开发格局。

二、应保尽保、量质并重

落实耕地保护优先，强化耕地数量和质量保护，根据二次调查结果及连续变更到2015年的土地利用现状数据，调整耕地保有量和基本农田保护面积，对二次调查查明增加的耕地，除国家、山西省统一部署纳入生态退耕规划，以及国家、省、市相关规划需要占用的以外，均予以保护；优质耕地除国家重大发展战略、“十三五”期间重点建设项目难以避让的以外，均应划入基本农田，实行永久保护。

三、节约集约、优化结构

综合考虑新荣区的资源环境承载能力、经济社会发展水平和规划剩余空间情况，结合规划实施评估成果，深入分析耕地减少、建设用地增加过快的原因。统筹增量与存量建设用地，根据全区发展需要合理调整建设用地结构和布局，优化土地利用空间布局；适当增加新增建设用地规模，保障新型城镇化用地需求。

四、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，重点做好耕地和基本农田调整、建设用地结构与布局优化，制定规划实施保障措施，切实解决影响耕地保护、节约集约用地和科学发展的突出问题。

五、加强协调、充分衔接

坚持科学论证、民主决策，强化与相关规划的协调，做好与上级规划的衔接，统筹城乡、林业、环保等多个规划相衔接的多规融合；结合规划调整完善，推进永久基本农田、城镇开发边界、生态红线划定，完善土地用途管制制度。加强部门沟通和协调，完善规划公众参与制度，按程序征求相关部门意见。

第三节 规划调整依据

一、法律法规

- 1、《中华人民共和国土地管理法》；
- 2、《中华人民共和国土地管理法实施条例》(国务院令 第 256 号)；
- 3、《山西省实施<中华人民共和国土地管理法> 办法》；
- 4、《基本农田保护条例》(国务院令 第 257 号)；
- 5、《土地利用总体规划管理办法》(国土资源部令 第 72 号)。

二、政策文件

- 1、《国土资源部关于严格土地利用总体规划实施管理的通知》(国土资发〔2012〕2号)；
- 2、《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)；
- 3、《国土资源部办公厅关于做好土地利用总体规划调整完善工作的通知》(国土资厅函〔2016〕1096号)；
- 4、《国土资源部办公厅关于做好土地利用总体规划调整完善数据

库成果汇交工作的通知》(国土资厅函〔2017〕1211号);

5、《环境保护部办公厅 国家发展和改革委员会办公厅关于印发<生态保护红线划定指南>的通知》(环办生态〔2017〕48号);

6、《国土资源部 农业部关于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);

7、《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);

8、《国土资源部办公厅农业部办公厅关于印发〈重点城市周边永久基本农田划定任务论证审核工作方案〉的通知》(国土资厅发〔2016〕3号);

9、《山西省国土资源厅关于新一轮土地利用总体规划实施管理有关事项的通知》(晋国土资发〔2013〕171号);

10、《山西省国土资源厅关于市县级土地利用总体规划评估修改工作的指导意见》(晋国土资发〔2014〕117号);

11、《山西省国土资源厅办公室关于开展土地利用总体规划调整完善工作的通知》(晋国土资办发〔2014〕92号);

12、《山西省国土资源厅办公室关于印发<土地利用总体规划调整完善工作方案>的通知》(晋国土资办发〔2016〕74号);

13、《山西省国土资源厅办公室关于对土地利用总体规划(2006-2020)实施情况进行摸底评估的通知》(晋国土资办发〔2017〕46号);

14、《山西省国土资源厅关于加快推进土地利用总体规划调整完

善工作的通知》(晋国土资函〔2017〕414号)

15、《山西省人民政府关于加快开发区转型升级促进土地节约集约高效利用的通知》(晋政发〔2017〕28号);

16、《山西省国土资源厅关于加强建设用地规划指标管理的通知》(晋国土资函〔2017〕1395号)。

17、《关于预下达<大同市土地利用总体规划(2006-2020年)>调整完善主要指标的通知》(同国土资发〔2016〕452号)。

三、规程规范

- 1、《县级土地利用总体规划编制规程》(TD/T 1024-2010);
- 2、《县级土地利用总体规划制图规范》(TD/T 1021-2009);
- 3、《县级土地利用总体规划数据库标准》(TD/T 1027-2010)。

四、相关规划

- 1、《新荣区土地利用总体规划(2006-2020年)》文本及数据库;
- 2、《新荣区土地利用总体规划(2006-2020年)修改方案》文本及数据库;
- 3、《新荣区土地利用总体规划(2006-2020年)实施评估更新报告》;
- 4、《新荣区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》;
- 5、《新荣区城市总体规划(2010-2020年)》。

五、其他资料

- 1、新荣区2015年土地利用现状变更调查数据;

- 2、新荣区耕地质量等级评定成果；
- 3、新荣区耕地后备资源成果；
- 4、新荣区 2015 年统计年鉴；
- 5、规划实施以来，已批准实施的规划调整/修改方案；
- 6、新荣区城市周边永久基本农田划定成果；
- 7、新荣区永久基本农田划定成果。

第三章 规划调整的主要内容

第一节 土地利用规划主要目标/指标调整

一、耕地保有量

坚持从维护粮食安全、经济安全、社会稳定的高度出发，确立耕地保护战略，严格控制耕地面积减少，严格落实耕地保护及其占补平衡数量与质量并重的要求，重点加强基本农田的保护和建设。

调整期内,全区耕地保有量为 32000 公顷（其中生态退耕地面积为 56 公顷），与现行规划耕地保有量目标（32600 公顷）相比，调减了 600 公顷。

二、基本农田保护目标

优化基本农田布局，划定基本农田保护区。优化基本农田布局包含两个方面：一是在保证基本农田数量不减少、质量有提高的前提下，通过空间布局调整方式将重点建设区域周边的基本农田调整出去，为中心城市发展和重点建设项目建设预留较为充足的空间；二是在基本农田保护区，建设项目要避让基本农田，除符合法定条件的项目外，其他项目不得在基本农田范围内进行选址，从而最大限度的保护基本农田，优化基本农田布局。

本次调整后，新荣区实际划定基本农田保护面积为 28934.38 公顷，与现行规划目标 29200 公顷相比，全区基本农田保护目标调减 265.62 公顷。

三、建设用地控制规模

严格控制建设用地规模，加强建设用地总量控制。按照建设资源节约型社会的要求，充分发挥土地的调控作用。盘活城镇存量低效土地，加大对城镇存量土地的整合盘活力度，鼓励低效用地增容改造和深度开发，促进各项建设节约集约用地。优化城乡建设用地布局与结构，合理调控和优化配置城镇用地。优化工矿建设用地结构与布局。整合与规范农村建设用地。积极支持新农村建设，加强农村宅基地管理。

调整期内，全区建设用地总规模控制在 5003 公顷，与现行规划（4263.26 公顷）相比，调增 739.74 公顷；城乡建设用地规模控制在 3779.38 公顷，与现行规划（3133.73 公顷）相比，调增了 645.65 公顷；城镇工矿规模控制在 1432.24 公顷，与现行规划（1481.86 公顷）相比，调减 49.62 公顷。

四、新增建设用地规模

调整期内，新荣区共安排新增建设用地指标 917.48 公顷，其中占耕地 362.66 公顷。其中：增量指标 365.48 公顷（占用耕地 154.31 公顷）；流量指标 552 公顷（占用耕地 208.35 公顷）。

按照指标来源分类，流量指标具体分为：①与上级下达的土地复垦相对应的流量指标 392 公顷（占用耕地 156.04 公顷）；②安排的与挂钩拆旧复垦规模所对应的挂钩类流量指标 160 公顷（占用耕地 52.31 公顷）。

按用地类型区分，新增城镇工矿用地 602.41 公顷（占用耕地

300.39 公顷)、新增村庄用地 70.05 公顷 (占用耕地 31.03 公顷)、新增交通水利用地 245.02 公顷 (占用耕地 31.24 公顷)。

五、土地整治规模

牢固树立绿色发展理念,大力推进蓝天行动,加快生态文明建设和生态环境改善,严守生态环境红线,协调好土地利用与生态保护,推动区域绿色发展、循环发展、低碳发展,努力营造绿水、青山、蓝天、地净的美丽家园。

调整期内,全区安排土地整治总规模 4253.69 公顷,完成补充耕地任务 714.01 公顷。土地整理规模为 3066.67 公顷(全部为高标准基本农田整理项目),不补充耕地;土地开发规模 635.02 公顷,补充耕地 434.18 公顷;土地复垦规模 552 公顷,补充耕地 279.83 公顷,包括上级下达指标类复垦规模 392 公顷,挂钩类复垦规模 160 公顷。

六、效率类用地指标

规划到 2020 年,根据新荣区“十三五”规划发展目标,全县城镇人口将达 11.78 万人,城镇工矿用地控制在 1432.24 公顷以内,人均城镇工矿用地控制在 121.58 平方米以内,与现行规划(197.58 平方米)相比调减了 76 平方米。

第二节 土地利用结构调整

根据各阶段土地利用目标和土地利用基本方针,通过全面协调、平衡,对全区 2020 年土地利用结构进行优化调整。

规划期内，根据上级下达指标，严格控制建设用地规模，保证耕地和基本农田保护任务。在不影响生态环境前提下，适度开发未利用地，鼓励利用闲置低效用地，集约节约利用建设用地，合理利用农用地，调整农用地、建设用地、其他土地的结构比例。

一、农用地调整

按照农业现代化要求，调整和优化农业结构，强化农用地特别是耕地和基本农田保护。实行耕地和基本农田的数量、质量和生态“三位一体”全面管护，加大高标准基本农田建设力度，强化特色林果业生产基地建设，全面推进现代高效农业发展。

2015年末，农用地面积76696.93公顷，规划至2020年末，全区农用地面积为77022.24公顷，比2015年增加325.31公顷，占土地总面积比重由2015年的76.13%增加到2020年的76.45%。

1、耕地：规划期间，全区通过土地整治补充耕地504.01公顷，建设占用、生态退耕和农用地结构调整减少耕地1340.85公顷。其中：

(1) 增加耕地504.01公顷，包括：通过土地开发（开发荒草地）补充耕地224.18公顷；通过建设用地地复垦补充耕地279.83，其中复垦工矿用地补充耕地108.07公顷，复垦村庄用地补充耕地171.76公顷。

(2) 减少耕地1340.85公顷，包括：

调整期内，因建设占用减少耕地362.66公顷，包括城镇占用耕地12.96公顷、工矿占用耕地87.43公顷、村庄占用耕地231.03公顷、

交通建设占用耕地 31.12 公顷、水利建设占用耕地 0.12 公顷；

调整期内，生态退耕减少 56.17 公顷，将全区 25 度以上坡耕地调整为林地；

调整期内，通过农业结构调整将 922.02 公顷耕地，调整为园地 582.46 公顷，调整为设施农用地 339.56 公顷。

规划到 2020 年，全区耕地面积 32000 公顷，占农用地面积的 42.81%，比 2015 年减少 836.84 公顷；

2、园地：调整期内，全区通过农业结构调整增加园地 582.46 公顷，全部为耕地调整为园地。规划到 2020 年，全区园地面积 1206.02 公顷，占农用地面积的 1.57%，比 2015 年增加 582.46 公顷；

3、林地：规划到 2020 年，全区林地面积 38084.07 公顷，占农用地面积的 49.52%，比 2015 年增加 134.67 公顷。其中：

(1) 林地增加 494.52 公顷。调整期内，全区通过生态退耕增加林地 56.17 公顷，工矿复垦增加林地 118.78 公顷，村庄复垦增加林地 143.64 公顷，开发荒草地增加林地 175.93 公顷。

(2) 林地减少 359.85 公顷，全部为建设占用。其中，城镇建设占用林地 102.56 公顷、工矿建设占用林地 169.42 公顷、村庄建设占用林地 21.93 公顷、交通建设占用林地 63.63 公顷、水利建设占用林地 2.31 公顷。

4、牧草地：十三五”期间，全区因建设占用减少牧草地 12.23 公顷（全部为工矿建设占用），因农业结构调整增加牧草地 210 公顷（全部为耕地调整为人工牧草地）。规划到 2020 年，全区牧草地面积

538.22 公顷，占农用地面积的 0.7%，比 2015 年增加 197.77 公顷；

5、其他农用地：规划到 2020 年，全区其他农用地面积 5284.06 公顷，占农用地面积的 6.86%，比 2015 年增加 337.38 公顷。

(1) 其他农用地增加 374.22 公顷。其中：

①通过开发荒草地增加其他农用地 24.91 公顷，即其他草地开发为农村道路 9.36 公顷，开发为田坎 15.55 公顷；

②通过土地复垦补充其他农用地 9.75 公顷，通过工矿复垦增加田坎 3.77 公顷，通过村庄复垦增加田坎 5.98 公顷，

③通过农用地结构调整将耕地调整为设施农用地 339.56 公顷。

(2) 调整期内，全区其他农用地减少 36.84 公顷，全部为建设占用减少。其中，村庄建设占用减少田坎 3.12 公顷，交通建设占用减少 33.72 公顷（其中占用田坎 4.58 公顷，占用设施农用地 29.14 公顷）。

二、建设用地调整

2015 年末，建设用地面积 4637.52 公顷，规划至 2020 年末，全区建设用地面积为 5003 公顷，比 2015 年净增加 365.48 公顷，占土地总面积比重由 2015 年的 4.6%增加到 2020 年的 4.97%。

1、城乡建设用地：规划到 2020 年，全区城乡建设用地面积 3779.38 公顷，占建设用地面积的 75.54%，比 2015 年增加 120.46 公顷。调整期内，全区新增城乡建设用地 672.46 公顷，因土地复垦减少城乡建设用地 552 公顷。

(1) 城镇用地：面积调整为 311.13 公顷，占城乡建设用地总规模的 20.39%，比 2015 年调增 62.55 公顷。

增加的城镇建设用地主要占用农用地和其他土地，其中：占用农用地 51.23 公顷（其中：耕地 32.35 公顷、林地 18.88 公顷），占用其他土地 11.32 公顷（全部为水域）。

(2) 工矿用地：面积调整为 1121.11 公顷，占城乡建设用地总规模的 29.66%，比 2015 年增加 90 公顷。“十三五”期内，新增工矿建设用地 339.86 公顷，土地复垦减少工矿用地 249.86 公顷。

①增加工矿用地 339.86 公顷，包括：占用农用地 333.37 公顷（其中：耕地 68.04 公顷，林地 253.10 公顷，牧草地 12.23 公顷），占用其他土地 6.49 公顷（全部为荒草地）；

②减少工矿用地 249.86 公顷，全部为城乡建设用地增减挂钩复垦减少工矿用地 249.86 公顷，其中复垦为耕地 108.07 公顷，林地 138.02 公顷，其他农用地 3.77 公顷。

(2) 农村居民点用地：面积调整为 2347.14 公顷，占城乡建设用地规模的 62.1%，比 2015 年减少 32.09 公顷，其中：

①新增农村居民点用地 270.05 公顷，包括：占用农用地 256.08 公顷（其中：耕地 231.03 公顷，林地 21.93 公顷，其他农用地 3.12 公顷），占用其他土地 13.97 公顷（其中：其他草地 9.19 公顷、水域 4.78 公顷）；

②减少农村居民点 302.14 公顷，全部为城乡建设用地增减挂钩复垦减少，其中复垦为耕地 171.76 公顷，林地 124.4 公顷，其他农用

地 5.98 公顷。

2、交通水利及其他建设用地：规划到 2020 年，全区交通水利及其他建设用地面积 1223.62 公顷，占建设用地面积的 24.46%，比 2015 年增加 245.02 公顷。其中，交通运输用地增加 188.7 公顷，水利设施用地增加 56.32 公顷。

(1) 交通用地：调整期内，交通建设用地无减少，新增交通建设用地占用有农用地和其他土地，包括：占用农用地 125.06 公顷（其中：耕地 28.42 公顷，林地 63.63 公顷，其他农用地 33.72 公顷）；占用其他土地 63.64 公顷（其中其他草地 52.67 公顷，水域 10.97 公顷）。

(2) 水利用地：调整期内，水利用地无减少，新增水利建设占用农用地和其他土地，包括：占用农用地 5.84 公顷（其中：耕地 0.12 公顷，林地 2.31 公顷）；占用其他土地 50.48 公顷（全部为水域）。

三、其他土地调整

2015 年末，其他土地面积 19413.30 公顷，规划至 2020 年末，全区其他土地面积为 18842.38 公顷，比 2015 年净减少 570.92 公顷，占土地总面积比重由 2015 年的 19.27%减少到 2020 年的 18.7%。

1、水域：规划到 2020 年，全区水域面积 2384.75 公顷，占其他土地面积的 12.66%，比 2015 年减少 77.55 公顷。调整期内，水域减少面积全部为因实施建设占用减少（包括城镇工矿建设占用减少 11.32 公顷、村庄建设占用 4.78 公顷、交通建设占用 10.97 公顷、水利建设占用 50.48）。

2、自然保留地：规划到 2020 年，全区自然保留地面积 16457.63 公顷，占其他土地面积的 87.34%，比 2015 年减少 493.37 公顷。

①调整期内，因开发荒草地减少自然保留地 425.02 公顷，包括将荒草地开发为耕地 224.18 公顷、开发为林地 175.93 公顷、开发为其他农用地 24.91 公顷（其中农村道路 9.36 公顷，开发为田坎 15.55 公顷）；

②调整期内，因实施建设占用共减少荒草地 68.35 公顷，包括城镇工矿占用耕地 6.49 公顷、村庄占用耕地 9.19 公顷、交通建设占用耕地 52.67 公顷。

第三节 土地利用布局优化

根据新荣区“十三五”规划及各乡镇的发展特色，充分考虑到区域优势和市场导向，调整优化各类用地布局，加快中心城区和园区建设，从当前新荣区经济发展、城镇发展的空间和阶段特征来看，除了旅游生态等内部关键资源驱动和潜力发挥外，未来新荣的发展仍然取决于大同市中心城区的功能辐射和扩散带动。因此，新荣区的功能区划分或者次区域划分依据距离中心城区的远近（也即是区位特征），从南到北可以划分为四个圈层。

（1）南部大同近域辐射区

包括花园屯乡的半部、西村乡的南半部（即大呼高速公路南侧部分）、上深涧乡（即大呼高速公路南侧）等区域。该区域中濒临大同中心城区，具有便捷的对外交通条件和较好的产业基础（如上深涧的

采掘业、西村村的商贸业、花园屯乡的制造加工业)、较好的景观生态条件(包括四架山生态山区、花园屯的采凉山片区,并且靠近御河景观走廊和云冈石窟景区),因此从未来来看,这一带将是新荣区接受大同市区功能辐射的前沿地带,也是新荣区服务大同市区的重要阵地,未来将承担产业制造业、生态休憩旅游乃至居住度假等功能。

(2) 中部生态农业区

包括郭家窑乡、破鲁乡以及新荣镇、西村乡的部分地区。该地区相对而言,地势较为平缓,拥有较丰富的地表水和地下水资源,是新荣区的重要农业种植基地,所辖的破鲁乡、郭家窑乡都是重要的农业型乡镇,其景观也以乡村悠闲绿色为特征,未来可承担大同市区乃至新荣区的重要的“特色农业种植和农业观光旅游”等功能。

(3) 北部长城文化旅游区

从新荣区最关键、最具“名片”意义的资源要素来看,全国重点文物保护单位——北魏方山永固陵和山西省重点文物保护单位——明代长城和堡垒体系以及重要的山水资源(饮马河、采凉山、方山等)都集中在新荣区的北缘,同时该地区还拥有其他著名的文化和山水资源,目前其旅游和休闲的潜力日益突出,也得到省市领导的高度关注,其未来的发展可定位于“北部长城文化旅游区”,形成以“长城古堡、原生态体验和避暑度假、方山永固陵”等复合型旅游休闲区。其重要的节点包括堡子湾的得胜堡以及方山永固陵和周边的黍地沟、镇川村以及西北部的助马堡和东北部的道士窑等聚落。

(4) 核心城镇功能区

总体上，新荣区的发展离不开大同中心城区的辐射和带动，但同时，从当前的城镇和产业发展基础、交通条件等来看，新荣镇的发展仍然具有重要的“增长极意义”，然而毕竟新荣城区的人口规模仅为 2.5 万左右，规模较小，其本身也特色并不太突出（除了长城、两山夹一水的格局外）。从新荣城区和周边的交通格局、村落格局、旅游资源格局、山水环境来看，新荣城区及其周边地区可以联合在一起，形成一个重要的“核心城镇功能区”来加以培育和发展。其具体的范围包括新荣城区、镇河堡、镇虏堡、长城二道边赵家窑水库、淤泥河流域、大呼高速公路、得大高速公路、新荣-大同城区快速干道等要素，具有重要的产业基础条件、文物古迹条件、山水格局条件、对外交通条件以及村镇体系条件，因此其功能的培育将是新荣区除了依托大同中心城区的辐射带动的又一重要战略抓手和出发点。

综合起来，以新荣城区、镇虏堡、镇河堡、西村乡政府所在地为核心，建立新荣区核心城镇功能区，南部依托大同市近郊产业辐射，开展产业转移、休憩、居住为主的城镇化建设，北部地区打造突出长城特色文化旅游的城镇。对外交通干线两侧的地区，具备良好的发展条件，城镇建设应因地制宜，沿综合交通走廊带状、组团式集约发展，完善面向区域、城乡统筹、协调发展的总体格局。新荣区中部地区，是新荣区生态农业发展地和水源区，对新荣区的可持续发展意义重大。该区域的发展应以生态和环境保护为前提，控制人口和产业集聚。

一、耕地布局优化

根据市级下达新荣区耕地保护目标，按照确保数量、提升质量、稳定布局原则，优化耕地布局。调整现行规划耕地布局不合理的地块，减少耕地保护和未来建设发展的冲突，使耕地保护真正得以落实。

规划期间，一方面通过土地整治（土地开发、建设用地复垦）增加耕地 714.01 公顷，其中：

1、土地开发补充耕地

“十三五”期间，全区通过土地开发补充耕地 434.18 公顷，主要在宜耕后备土地资源较多的中部平川区实施土地开发项目，补充耕地面积 405.47 公顷，占全区补充耕地面积的 93.39%。其中，涉及主要乡镇包括新荣镇补充耕地面积 125.18 公顷，占比为 28.83%；郭家窑乡补充耕地面积 120.29 公顷，占比为 27.71%；破鲁乡补充耕地面积 160 公顷，占比 36.85%。

2、土地复垦补充耕地

“十三五”期间，全区针对废弃、闲置和低效利用的工矿和村庄用地，补充耕地面积 279.83 公顷，主要分布在全区南部的偏远区域，补充耕地面积 244.54 公顷，占全区复垦补充耕地面积的 87.34%。其中，主要上深涧乡面积 92.58 公顷，占比 33.08%；西村乡面积 79.88 公顷，占比 28.55%；花园屯乡面积 72.08 公顷，占比 25.76%。

另一方面，因建设占用、生态退耕和农用地结构调整减少耕地 1340.85 公顷，其中：

1、建设占用

调整期内，全区因安排新建大同至乌兰察布客运铁路项目、大呼高速连接线、采煤深陷区治理、以及中心城区和开发区建设，占用耕地 362.66 公顷，主要分布在全区开发区所在的南部重点发展区域，占耕地面积为 260.82 公顷，占全区建设占用耕地面积的 71.92%。其中，堡子湾乡占用面积 154.93 公顷，占比 42.72%；西村乡占用面积 105.89 公顷，占比为 29.2%。

2、生态退耕

规划期间，结合各乡（镇）25 度以上坡耕地分布情况，有序推进生态退耕，逐步改善和保护区域内土地生态环境。全区生态退耕地总面积 56.17 公顷，全部分布在上深涧乡、西村乡和花园屯乡的黄土丘陵地带。

3、农用地结构调整

规划期间，根据各乡镇自然资源禀赋及农业产业布局优化调整，适度发展林果业和设施农业，对全区进行农业结构内部调整，共减少耕地 1132.02 公顷，主要分布在林果业、现代设施农业发展潜力较大的中部、北部平原区域，此区域内共减少耕地 660.9 公顷，占全区因农业结构调整减少耕地面积的 58.38%。其中，新荣镇减少耕地面积 148.65 公顷，占比 13.13%；郭家窑乡减少耕地面积 228.79 公顷，占比 20.21%；上深涧乡减少耕地面积 283.46 公顷，占比 25.04%。

调整后，全区耕地保护面积为 32000 公顷，主要分布在全区北部、中部和南部的粮食主产区，区域内耕地面积为 18279 公顷，占全区耕地面积的 57.12%。其中，堡子湾乡面积为 6364.85 公顷，占比 19.89%；

郭家窑乡面积为 6145.48 公顷，占比 19.2%；花园屯乡面积为 5768.67 公顷，占比 18.03%。

二、基本农田布局优化

为严格贯彻落实基本农田保护制度、优化土地资源配置、促进新荣区国民经济持续、快速、健康发展，依据《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）及《山西省人民政府办公厅关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》（晋政办发〔2016〕64号）等文件要求，对新荣区基本农田布局进行优化。

根据“应保尽保、量质并重”的调整原则，采用质量测评与布局优化相结合的方法，在保证基本农田数量不减少、质量有提高的前提下，通过空间布局调整方式将重点建设区域周边的基本农田调整出去，为中心城市发展和重点建设项目建设预留较为充足的空间。同时，将现有基本农田中不符合要求的建设用地、未利用地以及不符合质量要求的农用地予以划出。本次调整，全区共调出基本农田 822.39 公顷，主要分布在堡子湾乡、西村乡和破鲁乡等，占全区调出基本农田面积的 80.68%。

加强农田基本建设，提高耕地质量及其生产能力。将相对集中、质量较高的耕地优先划定为基本农田，并通过大力开展基本农田整治，全面提高基本农田质量，加强对所补划基本农田数量和质量的验收。全区共调入基本农田 399.63 公顷，主要分布在郭家窑乡和西村乡等，占全区调入基本农田总面积的 68.76%。

调整后全区基本农田保护面积为 28934.38 公顷，占基本农田面积的基本农田保护率为 90.42%。

本次新划入的基本农田落地后，与原有的基本农田一起，与并结合城市周边山川森林湖泊等天然生态边界，在各组团之间、组团与中心城区之间形成绿色空间。南部以绕城过境公路为屏障；北部以山体、基本农田为屏障；西部以绕城过境公路、基本农田为屏障；东部以水域、基本农田为屏障。通过城市周边基本农田的划定，初步构建起有效的生态屏障，对中心城区进行了生态合围和隔离，进一步固定了城市开发边界，避免城市连片发展而影响生态、景观和城市整体环境水平，有利于形成“串联式、组团式、卫星城”的城市模式发展。

三、园地布局优化

根据各乡镇自然资源禀赋及农业产业布局优化调整，适度发展林果业，本次规划调整后，全区园地面积 1206.02 公顷，主要分布在林果业发展潜力较大的中部、南部平川区，区域面积为 804.29 公顷，占全区园地面积的 66.69%。其中，新荣镇面积为 137.25 公顷，占比 11.38%；破鲁乡面积为 164.73 公顷，占比为 13.66%；花园屯乡面积为 502.31 公顷，占比 41.65%。

四、林地布局优化

以全面绿化、全民绿化为基础，以京津风沙源治理工程和省级干果经济林重点工程为主体，以生态环境脆弱区为重点，大力实施京津风沙源治理工程、省级干果经济林工程等重大生态修复治理工程，突

出对现有森林资源和生物多样性的保护，构建生态环境屏障，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

本次规划调整后，全区林地面积 38084.07 公顷，主要分布在北部、南部的黄土丘陵地带，区域面积为 21883.49 公顷，占全区林地面积为 57.46%。其中，堡子湾乡面积 6806.84 公顷，占比为 17.87%；西村乡面积为 7426.91 公顷，占比为 19.5%；花园屯乡面积为 7649.74 公顷，占比为 20.09%。

五、牧草地布局优化

本次规划调整后，全区牧草地面积 538.22 公顷，主要分布在北部的丘陵地带，区域面积为 332.26 公顷，占全区牧草地面积的 61.75%。其中，郭家窑乡面积为 98.02 公顷，占比为 18.21%；破鲁乡面积为 234.34 公顷，占比为 43.54%。

六、其他农用地布局优化

根据各乡镇自然资源禀赋及农业产业布局优化调整，适度发展设施农业，本次规划调整后，全区其他农用地面积 5284.06 公顷，主要分布在设施农业发展潜力较大的北部、南部平川区，区域面积 2954.49 公顷，占全区其他农用地面积的 55.91%。其中，堡子湾乡面积为 1044.03 公顷，占比为 19.76%；郭家窑乡面积为 1005.09 公顷，占比为 19.02%；花园屯乡面积为 905.37 公顷，占比为 17.13%。

七、建设用地布局优化

结合城乡地貌类型特点,按照天镇县经济社会发展战略和城镇总体发展战略思路,合理确定城镇发展方向和新增城镇建设用地布局,确定以区政府驻地新荣镇为经济发展核心,优先发展核心,然后带动周边城镇的核心—边缘发展模式。

按照严守底线、调整结构、深化改革的思路,严控增量,盘活存量,优化结构,提升效率,切实提高城镇建设用地集约化程度,调整期内,全区共安排新增建设用地 1037.35 公顷,主要分布在堡子湾乡、西村乡和花园屯乡等;建设用地复垦减少现状建设用地 671.87 公顷,主要分布在上深涧乡、西村乡和花园屯乡等。规划调整后,到 2020 年全区建设用地总规模为 5003 公顷。

1、城镇用地布局优化

根据大同市城镇建设用地扩张的演变趋势,结合新荣区城乡地貌类型特点,按照新荣区经济社会发展战略和城镇总体发展战略思路,加强新荣与大同主城区和北部地区的协调,构筑面向“融入大同主城区”发展的空间结构,依托大同中心城区的辐射带动新荣城区发展,以区政府驻地新荣镇为经济发展核心,新荣城区及其周边地区可以联合在一起,形成一个重要的“核心城镇功能区”,优先发展核心,然后带动周边城镇的核心—边缘发展模式,合理确定城市发展方向和新增城市建设用地布局。

规划期间,共安排新增城镇用地 62.55 公顷,用于推进全县城镇化建设,全部分布在县城的中部区域。规划调整后,到 2020 年城镇

用地规模为 311.13 公顷，主要集中分布在全区中部核心区的新荣镇，面积为 288.62 公顷，占全城镇用地总面积的 92.77%。

2、工矿用地布局优化

“十三五”期间，新荣区将大力开发地区内丰富的太阳能资源、矿产资源，充分利用特有的风、光、石墨、碳素等资源为发展风电、光伏、新材料加工创造了良好的条件。调整期内，新荣区拟实施一批风力发电、大同采煤沉陷区光伏发电项目、大同市新荣区新科健碳素制品项目等共安排新增工矿用地 339.86 公顷，集中分布在新荣镇、堡子湾乡、西村乡等乡（镇）。同时，安排工矿用地复垦规模 249.86 公顷，主要针对废弃煤矿、闲置和低效利用的工矿用地，涉及破鲁乡、花园屯乡等。规划调整后，到 2020 年城镇工矿用地规模为 1121.11 公顷，集中分布在南部工业发展区，区域面积为 771.04 公顷，占全区工矿用地面积的 68.77%。其中，堡子湾乡面积为 212.23 公顷，占比 18.93%；西村乡面积为 269.73 公顷，占比 24.06%；花园屯乡面积为 289.08 公顷，占比全区工矿面积的 25.79%。

3、农村居民点用地布局优化

按照城乡统筹发展，节约土地、集约发展的原则，结合城乡建设用地增减挂钩、易地移民搬迁和地质灾害搬迁政策，加快城乡一体化进程，积极引导农民向集镇和中心村集中。同时，村庄改造必须严格执行各级土地利用总体规划和村镇建设规划，农村建设用地总量要严。“十三五”期间，一方面，大力开展废弃、闲置农村居民点复垦，不断提高农村建设用地节约集约高效利用，共安排农村居民点复垦

302.14 公顷，主要涉及西村乡和上深涧乡等乡（镇）；另一方面，在“十三五”期间，按照省、市扶贫工作部署，聚合优势资源，突出片区发展，大力实施精准扶贫，精准脱贫，推进易地扶贫搬迁工作，规划期间，全区新增农村居民点用地 270.05 公顷，专项用于采煤沉陷区治理搬迁安置的扶贫移民搬迁和地质灾害移民搬迁等，主要涉及新荣镇、堡子湾乡、郭家窑乡和花园屯乡等。规划调整后，到 2020 年，全区农村居民点用地为 2347.14 公顷，主要分布全区的东北部地区，区域面积为 1354.13 公顷，占全区农村居民点面积在 57.69%。其中，堡子湾乡面积 450.43 公顷，占比 19.19%；西村乡面积为 460.82 公顷，占比为 19.63%；花园屯乡面积 442.88 公顷，占比为 18.87%。

4、交通用地布局优化

提升内外交通承载能力，加快交通网络体系建设，积极融入京津冀蒙的大交通网络格局。“十三五”期间，拟新建大呼高速连接线、大同至乌兰察布客运铁路、大同古长城旅游公路等项目建设将极大的优化全区路网体系，加大我区与外部对接的便捷度。

调整后，全区交通用地面积 853.09 公顷，主要分布在全区中北部交通枢纽区域，区域面积 582.54 公顷，占全区交通用地面积的 68.29%。其中，堡子湾乡面积为 275 公顷，占比 32.24%，西村乡面积 307.54 公顷，占比为 36.05%。

5、水利用地布局优化

“十三五”期间，全区拟建御河流域生态修复、新荣区淤泥河河道治理工程等一批水利重点项目，通过上诉项目建设来优化水资源配

置，加大给排水工程，加强生态环境治理，保障全区饮水安全。

规划调整后，到 2020 年，全区水利用地规模为 108.96 公顷，集中分布北部区域，区域面积为 72.73 公顷，占全区水利用地面积的 66.75%。其中，堡子湾乡面积为 60.62 公顷，占比为 55.64%；郭家窑乡面积为 11.61 公顷，占比 10.66%。

6、其他建设用地布局

进一步开发和发展新荣区旅游休闲产业，扶持培育旅游市场环境建设，发展特色旅游产品。调整后，全县其他建设用地面积 261.57 公顷，主要分布在堡子湾乡、西村乡和花园屯乡，区域面积为 174.76 公顷，占全区其他建设用地面积的 66.81%。其中，堡子湾乡面积 37.03 公顷，占比为 14.16%；西村乡面积为 39.35 公顷，占比为 15.04%；花园屯乡面积 98.38 公顷，占比为 37.61%。

八、新增建设用地指标布局调整

按照优先保障中心城区和工业园区发展需求，结合现行规划剩余新增建设用地指标和“十三五”时期确定的重点项目规模，充分考虑各乡镇发展实际及省、市级重点项目等因素，将新增建设用地指标合理地分解到各乡镇，保障各乡镇必要发展用地需求。

规划期间，新荣区共安排新增建设用地指标 917.48 公顷，其中其中，城乡建设用地类新增指标 672.46 公顷，主要布局在新荣区中心城区所在的新荣镇，以及新荣区“十三五”规划发展的重点区域，新荣区经济技术开发区所在的堡子湾乡和西村乡，占新增城乡建设用地面积的 81.61%。

交通水利类新增指标 245.02 公顷。是根据项目建设需要，结合生态保护红线划定成果，布局在新建大同至乌兰察布客运铁路、大呼高速连接线、御河流域生态修复与保护工程和新荣区淤泥河河道治理工程等重点交通水利项目途经区域，涉及堡子湾乡和花园屯乡等乡（镇），占全区新增交通水利建设用地面积的 77.65%。

按照用途区分，其中：

①新增城镇建设用地 62.55 公顷，全部分布在城区所在乡（镇），即新荣镇；

②新增工矿建设用地 339.86 公顷，主要分布在中北的工业重镇，区域面积 234.45 公顷，占全区新增工矿面积的 68.98%。其中，堡子湾乡面积为 94.87 公顷，占比 27.91%；西村乡面积为 139.58 公顷，占比为 41.07%。

③新增村庄建设用地 270.05 公顷，主要分布在城区南边的西村乡，面积为 206.05 公顷，占全区新增村庄建设面积的 76.3%；

④新增交通建设用地 188.7 公顷，主要布局在大呼高速连接线、大同至乌兰察布客运铁路、大同古长城旅游公路等重点交通项目途经区域，区域面积 180 公顷，占全区新增交通建设面积的 95.44%。其中，堡子湾乡面积为 44.5 公顷，占比为 23.58%；西村乡面积为 46.1 公顷，占比 24.43%；花园屯乡面积为 89.5 公顷，占比为 47.43%；

④水利建设用地 56.32 公顷，主要分布堡子湾乡，面积为 53.89 公顷，占新增水利建设面积的 95.69%。

九、土地整治重点区域调整

规划期间，全区拟安排土地整治总规模为 4253.69 公顷，补充耕地 714.01 公顷。土地整治重点区域主要分布在新荣镇、郭家窑乡和上深涧乡。按整治类型分：

（一）农用地整理

规划期间，要加大农用地整理力度，因地制宜开展土地整理项目，提高土地质量。要坚持田、水、路、林、村综合整治，结合新农村建设和扶贫开发，积极推进农用地整理，加大力度对粮食主产区、中低产田的整理改造，增加有效耕地面积，提高耕地整体质量，不断改善农村生产生活条件和生态环境质量。

调整期内，全区实施土地整理规模 3066.67 公顷，全部为高标准基本农田整理项目，不补充耕地，主要分布在新荣镇、郭家窑乡和上深涧乡。

（二）土地复垦

为保障全区新增用地需求，结合采煤沉陷区治理、扶贫移民搬迁和生态建设等重点工程，通过义务复垦和“挂钩”类复垦，实施针对工矿用地和农村居民点的土地复垦工程，进一步优化城乡建设用地布局，不断提高区域内建设用地节约集约利用水平。

规划期间，全区通过土地复垦规模 552 公顷，完成补充耕地 279.83 公顷，其中：工矿复垦规模为 249.86 公顷，农村居民点复垦规模为 302.14 公顷。主要针对全区深度贫困村易地搬迁后的偏远山区、交通不便、人口规模小不宜发展的旧宅基地、废弃工矿用地进行复垦，主

要分布在全区的中南部区域，区域面积 456.52 公顷，占全区复垦规模的 82.71%。其中，上深涧乡面积 185.34 公顷，占比 33.58%；西村乡面积 129.94 公顷，占比 23.54%；花园屯乡面积 141.24 公顷，占比 25.59%

（三）土地开发

规划期间，结合各乡（镇）宜耕后备土地资源的分布情况，综合考虑区域内建设用地不断增长和生态建设的需要，立足于“因地制宜、适度开发”和“在开发中保护、在保护中开发”的原则，科学安排规划期内宜耕后备土地资源的开发工程，以满足各业生产发展，不断提高区域的土地利用率。

土地开发规模 635.02 公顷，主要针对荒草地和滩涂等未利用地，预计补充耕地 434.18 公顷，主要分布全区中北部地区，区域内补充耕地面积为 405.47 公顷，占全区补充耕地面积的 93.39%。其中，新荣镇面积 125.18 公顷，占比 28.83%；郭家窑乡面积为 120.29 公顷，占比 27.71%；破鲁乡面积为 160 公顷，占比 36.85%。

第四节 中心城区和开发区土地规划调整

《大同市城镇化与城镇体系发展战略规划》提出：大同的产业主要集中在园区发展，开发建设各类园区是大同目前发展的主要策略，这些园区的建设在今后将会提供大量的就业人口，因此，可以利用区所能带动的就业岗位推动市县经济产业的协调发展。

为了落实中央新型城镇化建设要求，进一步加强中心城区和各类开发区的建设用地管控，科学划定城市周边永久基本农田，结合《新

荣区城市总体规划（2010~2020年）》，对中心城区土地利用结构、布局进行调整优化。

一、中心城区土地规划调整

（一）中心城区控制范围

新荣区中心城区位于新荣区中部，北至内长城，南至镇河堡、北智家堡一线，西至大呼高速连接线，东至淤泥河河道东侧，规划控制面积为 1270.37 公顷，与现行规划中心城区范围相一致，共涉及 2 个乡镇，分别为新荣镇和西村乡。

按照整体向南、兼顾区西的发展思路进行空间拓展，合理调整行政区划，加快城镇化步伐。以淤泥河为界，204 省道、大呼高速公路连接线为依托，逐步形成现有城镇和桥南两个相对独立、有机联系、各具特色的一主一副区域结构形态。

（二）中心城区的土地利用现状

2015 年，新荣区中心城区农用地面积 681.42 公顷，建设用地面积 429.05 公顷，其他土地面积 159.9 公顷。

（三）中心城区新增建设用地布局

根据城市的现状情况和发展条件，规划城市未来重点完善“核心城镇功能区”的县域中心城，确定优先发展核心，然后带动周边城镇的核心—边缘发展模式。建设以中心城镇—中心村—基层村为主体科学合理的三级城乡居民点体系；建设配套设施完备、层次合理，以设施园艺农业基地、生态工业基地、现代服务业基地为主体的城乡产业体系。

2016-2020年，中心城区安排新增建设用地91.47公顷，包括城乡建设用地类89.03公顷，交通水利及其他建设用地类2.44公顷。其中：增量指标52.61公顷，流量指标38.86公顷。

（四）中心城区建设用地规模控制

现行规划到2020年，中心城区建设用地总规模控制在463.58公顷内。本次调整后，中心城区建设用地总规模控制在520.52公顷内，人均建设用地面积控制在130.13平方米以内。相比现行规划，中心城区建设用地总规模增加56.94公顷，人均建设用地面积。

（五）人均建设用地面积

现行规划到2020年，中心城区人均建设用地面积为132.59平方米。本次调整后，中心城区人均建设用地面积控制在130.13平方米以内。相比现行规划，中心城区人均建设用地面积调减2.46平方米。

（六）建设用地空间管制

为适应中心城区规划发展建设及其用地管控的要求，在中心城区规划控制区范围内，划分为规划的允许建设区、有条件建设区和限制建设区。现行规划中，允许建设区、有条件建设区和限制建设区面积分别为456.93公顷、176.33公顷和637.11公顷。

1、允许建设区

即中心城区用地规模边界所包含的范围，是规划期内新增城镇、工矿、村庄建设用地规划选址的区域。本区面积为480.89公顷，与现行规划相比，增加23.96公顷。

2、有条件建设区

在中心城区允许建设区之外划定城市可选择布局的范围边界,以适应中心城区建设发展的不确定性用地布局要求。有条件建设区面积为 171.33 公顷,与现行规划相比,减少 5 公顷。

3、限制建设区

在中心城区控制范围内划定的城市周边基本农田作为限制建设区,面积为 618.15 公顷,与现行规划相比,减少 18.96 公顷。

二、开发区用地规模和布局调整

工业发展始终是城镇特别是新荣区经济发展的核心动力。在城市化发展的中期,城镇经济发展在很大程度上仍然是“无工不富,无商不活”。因此,启动园区建设将有利于通过产业拉力促进当地的经济和建设的快速发展。

为了深入贯彻落实全市开发区改革创新发展的有关政策要求,扎实推进开发区改革创新工作,按照大同市开发区改革创新发展的要求,强化新荣区在大同都市区中的重要功能和地位,以建设具现代化的生态和文化旅游城市为努力目标,不断提高新荣区在晋蒙冀地区乃至大北京地区的城镇体系的作用。充分发挥新荣区在区位、交通、资源、休闲、旅游等方面的优势,不断增强城市的集聚和服务能力,弘扬长城和北魏皇陵为代表的历史文化和古迹风貌;弘扬农牧交界区的生态多样性和山水特色,建设空气清新、环境优美、生态优良的生态宜居的城市,促进“四个新荣”的目标实现。对新荣区开发区进行整合调整,

全区规划设立一个经济技术开发区。

拟设立新荣经济技术开发区规划面积为 16.21 平方公里，包括五大园区，即位于堡子湾乡的晋蒙高新产业合作园区和得胜古堡群文化旅游产业园，位于西村乡的新荣现代经济产业园（大同得胜转型示范工业园区）和谢家场农业科技示范园，还有位于花园屯乡的花园屯新材料工业园，拟建开发区与中心城区无重叠。

2015 年，开发区建设用地总规模为 200.51 公顷，城乡建设用地规模为 190.95 公顷，城镇工矿用地规模为 162.75 公顷。

2016~2020 年安排新增建设用地 537.43 公顷，占耕地 299.1 公顷其中：流量新增用地指标 428.64 公顷。

规划到 2020 年开发区建设用地总规模控制在 737.94 公顷以内，开发区允许建设区总面积 712.95 公顷，有条件建设区 120.75 公顷，限制建设区 787.39 公顷。主导产业为新材料（石墨、碳素）、农副产品加工、建材，首位产业为新材料（石墨、碳素）。

1、晋蒙高新产业合作园区

位于堡子湾乡，重点发展重点是石墨深加工，延长产业链，产业高新化、产品高端化，抢占制高点。规划范围总面积 200.83 公顷，其中现状建设用地总规模、城乡建设用地规模和城镇工矿用地规模均为 1.27 公顷。

“十三五”期间，共安排新增建设用地 153.67 公顷（占耕地 86.44 公顷）。其中：安排新增建设用地增量指标为 7.11 公顷（占耕地 3.62 公顷）；流量指标 146.56 公顷（占耕地 82.82 公顷）。

规划至 2020 年，建设用地总规模、城乡建设用地规模、城镇工矿用地规模均为 154.94 公顷。允许建设区总面积 154.94 公顷，限制建设区 45.89 公顷。

2、得胜古堡群文化旅游产业园

位于堡子湾乡内，重点以得胜堡传统村落进行修复保护为龙头，以长城、古堡开发为核心发展，建设长城边塞风光观光带，包括得胜口、镇羌堡、望城堡、饮马河湿地等。规划范围总面积 303.28 公顷，其中建设用地总规模和城乡建设用地规模均为 30.57 公顷，城镇工矿规模为 2.37 公顷。

“十三五”期间，共安排新增建设用地 15.43 公顷（占耕地 8.68 公顷），全部为增量指标。

规划至 2020 年，建设用地总规模为 46 公顷，城乡建设用地规模为 30.57 公顷，城镇工矿用地规模均为 2.37 公顷。允许建设区总面积 30.57 公顷，有条件建设区 38.63，限制建设区 45.89 公顷。

3、大同得胜转型示范工业园区

位于西村乡内，重点发展劳动密集性产业和现代物流业。规划范围总面积 406.44 公顷，其中建设用地总规模为 11.74 公顷，城乡建设用地规模和城镇工矿规模均为 2.18 公顷。

“十三五”期间，共安排新增建设用地 259.24 公顷（占耕地 145.82 公顷）。其中：安排新增建设用地增量指标为 51.5 公顷（占耕地 32.54 公顷）；流量指标 207.74 公顷（占耕地 113.28 公顷）。

规划至 2020 年，建设用地总规模为 270.98 公顷，城乡建设用地

规模和城镇工矿用地规模均为 261.42 公顷。允许建设区总面积 261.42 公顷，限制建设区 145.02 公顷。

4、谢家场农业科技示范园

位于新荣区西村乡谢家场村西，紧邻大呼高速新荣南出口，距离区址 5 公里，重点发展以马铃薯、粮油农副产品加工业，是新荣区搭建的实现农民增收的重要平台，打造山西重要的特色农副产品绿色基地，解决农民就业、农产品的销售等困难，带动农民增收。规划范围总面积 108.91 公顷，其中建设用地总规模、城乡建设用地规模和城镇工矿用地规模均为 15.81 公顷。

“十三五”期间，共安排新增建设用地 47.63 公顷（占耕地 26.79 公顷），其中：增量指标 21.69 公顷（占耕地 17.26 公顷），流量指标 25.94 公顷（占耕地 9.53 公顷）。

规划至 2020 年，建设用地总规模、城乡建设用地规模和城镇工矿用地规模均为 63.44 公顷。允许建设区总面积 63.44 公顷，有条件建设区 23.20 公顷，限制建设区 22.27 公顷。

5、花园屯新材料工业园

位于花园屯乡内，完善花园屯工业园区发展规划和基础设施建设，加快发展碳素制品产业群，使碳素制品成为园区主导产业，以传统粘土砖积累下的优势基础，大力发展新型墙体材料。规划范围总面积 601.63 公顷，其中建设用地总规模、城乡建设用地规模和城镇工矿用地规模均为 141.12 公顷。

“十三五”期间，共安排新增建设用地 61.46 公顷（占耕地 31.37

公顷),其中:增量指标 13.06 公顷(占耕地 5.6),流量指标 48.40 公顷(占耕地 25.77 公顷)。

规划至 2020 年,建设用地总规模、城乡建设用地规模和城镇工矿用地规模均为 202.58 公顷。允许建设区总面积 202.58 公顷,有条件建设区 58.92 公顷,限制建设区 340.13 公顷。

第五节 建设用地空间管制区及土地用途分区调整

一、建设用地空间管制分区调整情况

为引导区域内土地利用方向、管制城乡用地建设活动,严格控制建设用地规模,引导建设用地合理布局,规范各项建设活动,实行城乡建设用地空间管制,将所辖区域划分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区。

国土空间管制是协调区域开发格局、审批和核准重大建设项目、进行区域评价的依据,是制定经济社会发展规划、区域规划、城乡规划以及其它空间规划和专项规划的基础和依据。为此,本次规划调整完善在现行规划的基础上,结合全区实际用地需求和政策导向,将各空间管制区面积做了调整。

1、允许建设区

规划中确定的允许作为建设用地利用,开展城乡建设的空间区域为允许建设区。允许建设区面积 3779.38 公顷,占全区土地总面积的 3.74%,比现行规划增加 512.93 公顷。

区内土地利用安排应与依法批准的相关规划相协调,符合规定

的，可依程序办理建设用地审批手续。区内新增城乡建设用地受规划指标和年度计划指标约束，应统筹增量与存量用地，促进土地节约集约利用。规划实施过程中，在本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。本区的调整，须报规划审批机关同级国土资源管理部门审查批准。

2、有条件建设区

有条件建设区是指规划中确定的，在满足特定条件后可以进行城乡建设的空间区域，其边界为建设用地扩展边界。在不突破规划建设用地规模控制指标的前提下，区内土地可以用于规划建设用地区的布局调整，面积为 642 公顷，占土地总面积的比例为 0.64%，比现行规划减少 57.46 公顷。

区内土地符合规定的，可依程序办理建设用地审批手续，同时相应核减允许建设区用地规模。规划期内建设用地扩展边界原则上不得调整。如需调整需严格论证，报规划审批机关批准。

3、限制建设区

限制建设区是指标允许建设区、有条件建设区和禁止建设区以外的空间区域。面积为 96162.47 公顷，占土地总面积的比例为 95.58%，比现行规划减少 584.38 公顷。

区内土地主导用途为农业生产空间，是开展土地整理复垦开发和基本农田建设的主要区域。区内严格控制线型基础设施和独立建设项目用地。

4、禁止建设区

禁止建设区具有重要水源地、资源、生态、环境和历史文化价值，必须禁止各类建设。禁止建设区土地利用的目标，是改善新荣区土地生态环境，促进土地资源可持续利用。结合生态红线划定工作，调整后禁止建设区与生态保护红线范围一致，面积为 163.9 公顷，占全区土地总面积的 0.04%，比现行规划增加 128.91 公顷。该区主要包括堡子湾乡古长城遗址和御河万泉河饮用水源保护区。

区内土地的主导用途为生态与环境保护空间，严禁与主导功能不相符的各项建设。除法律法规另有规定外，规划期内禁止建设，用地边界不得调整。

二、土地用途分区调整情况

规划土地用途分区既是制定各类空间规划和专项规划的基础和依据，也是国家和各级地方政府通过制定差别化政策来统筹协调区域发展的一项长期且具有根本性意义的战略任务。本次规划调整完善在现行规划的基础上，为合理利用土地，控制和引导区域土地利用，依据新荣区土地利用资源特点和经济社会发展需要划定基本农田保护区、一般农地区、城镇村建设用地区、独立工矿用地区、风景旅游用地区、生态环境安全控制区、林业用地区、牧业用地区和其他用地区。

1、基本农田保护区

本区内优质耕地集中度较高、基本农田所占比例较大、需要重点保护和整治的区域。该区域以生产能力高、生产条件好、集中连片的耕地为主，是大同市重要的粮食和蔬菜生产基地，主要分布在堡子湾乡、郭家窑乡、破鲁乡和花园屯乡等。基本农田保护区面积 31877.18

公顷，与现行规划（29200公顷）相比，减少265.62公顷。

调控措施：积极实施农田基本建设整理工程，促进稳产高产商品粮基地建设；同时，利用本区域农副产品加工企业较多的优势，采取“公司+专业经济合作组织+基地+农户”的产业化生产方式，实现农副产品的就地转化增值，使农业稳定增产，农民稳定增收，社会和谐稳定发展；通过土地整理将零星分布的农村居民点向规划的农民新村集中，合理控制农村建设用地规模。

2、一般农业发展区

一般农用地是指基本农田保护区外，为农业生产发展需要划定的土地用途区。本区在全区各乡镇均有分布，面积9349.8公顷，与现行规划（5045.34公顷）相比，增加4304.46公顷。规划期内，将通过实施土地开发整理，建设优质高产田和高标准农田，不断提高农业综合生产能力。

区内土地主要为耕地、园地、畜禽水产养殖地和直接为农业生产服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其他农业设施用地；区内现有非农建设用地和其他零星农用地应当优先整理、复垦或调整为耕地、园地，规划期间确实不能整理、复垦或调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积；禁止占用区内土地进行非农建设，不得破坏、污染和荒芜区内土地。鼓励用地单位和个人按照土地利用总体规划，对田、水、路、林、村进行综合整治，整治闲散地和废弃地，增加有效耕地面积；确需使用耕地的，要依照有关法定程序办理农用地转用审批手续。经批准占用耕地的，要按照“占多少，垦多少”的原则，由占用

耕地的单位负责先行开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地。

3、城镇村建设用地区

城镇村建设用地区是指为城镇和农村居民点建设需要划定的土地用途区。该区面积 2696.27 公顷，与现行规划（2048.42 公顷）相比，增加 647.85 公顷。

区内土地主要用于城镇、农村居民点建设，须符合经批准的城市、建制镇、村庄和集镇建设规划；城镇规划应与土地利用总体规划相衔接，不应突破土地利用总体规划确定的用地规模；中心城区内部功能布局严格执行城市总体规划；保护和改善城市生态环境，严格保护城镇空间体系控制的生态走廊，禁止建设占用规划确定的永久性绿地、山体、水体等；区内城镇建设应优先利用现有低效建设用地、闲置地和废弃地；区内农用地在批准改变用途之前，应当按原用途使用，不得荒芜；区内土地原则上不安排基本农田；区内因生产建设挖损、塌陷、压占的土地应及时复垦。

4、独立工矿区

独立工矿区是为独立于城镇村的采矿用地以及其他独立建设用地发展需要划定的区域。该区面积为 1183.11 公顷，与现行规划（1117.85 公顷）相比，增加 65.26 公顷。

区内土地使用应符合经批准的工矿用地整合规划及相关规划；区内因生产建设挖损、塌陷、压占的土地应及时复垦；区内建设应优先利用现有低效建设用地、闲置地和废弃地；区内农用地在批准改变用途之前，应当按现用途使用，不得荒芜。

5、风景旅游用地区

风景旅游用地区是指具有一定游览条件和旅游设施,为人们进行风景观赏、休憩、娱乐、文化等活动需要划定的土地用途区。该区面积为 261.57 公顷,与现行规划(25.39 公顷)相比,增加 236.18 公顷。

区内土地主要用于旅游、休憩及相关文化活动;区内土地使用应当符合风景旅游区规划;区内影响景观保护和游览的土地用途,应在规划期间调整为适宜的用途;在不破坏景观资源的前提下,允许区内土地进行农业生产活动和适度的旅游设施建设;严禁占用区内土地进行破坏景观、污染环境的生产建设活动。

6、生态环境安全控制区

生态环境安全控制区是指基于维护生态环境安全需要进行土地利用特殊控制的区域。该区为长城山自然保护区和御河万泉河饮用水源保护区,与调整后的禁止建设区范围一致,面积为 163.9 公顷,与现行规划(33.03 公顷)相比,增加 130.87 公顷。

区内土地以生态环境保护为主导用途;区内土地使用应符合经批准的相关规划;区内影响生态环境安全的土地,应在规划期间调整为适宜的用途;区内土地严禁进行与生态环境保护无关的开发建设活动,原有的各种生产、开发活动应逐步退出。

7、林业用地区

林业用地区是指发展林业和改善生态环境需要划定的土地区域。该区面积为 38084.07 公顷,占全区土地总面积的 38.12%,与现行规划(44554.76 公顷)相比,减少 6470.69 公顷。

区内土地主要用于林业生产,以及直接为林业生产和生态建设服务的营林设施;区内现有非农建设用地应当按其适宜性调整为林地或其他类型的营林设施用地,规划期间确实不能调整的,可保留现状用途,但不得扩大面积;区内零星耕地因生态建设和环境保护需要可转为林地;严格控制各类建设(森林防火设施建设除外)占用生态公益林、水土保持林和水源涵养林用。不得占用区内土地进行毁林开垦、采石、挖沙、取土等活动。

8、牧业用地区

牧业用地区是指发展畜牧业需要划定的土地区域。该区面积为328.22公顷,占全区土地总面积的0.3%,与现行规划(340.7公顷)相比,减少12.48公顷。

区内土地主要用于牧业生产,以及直接为牧业生产和生态建设服务的牧业设施;区内现有非农建设用地应按其适宜性调整为牧草地或其他类型的牧业设施用地,规划期间确实不能调整的,可保留现状用途,但不得扩大面积;严禁占用区内土地进行非农建设,不得占用区内土地进行开垦、采矿、挖沙、取土等破坏草原植被的活动。

9、其他用地区

其他用地区是指交通、水利及自然保留地等划定的土地用途区。该区面积为16792.14公顷,占土地总面积的16.46%,与现行规划(15223.92公顷)相比,增加1568.22公顷。

第六节 重点建设项目调整

一、现行规划安排已实施重点建设项目

2006-2015年，全区共实施重点建设项目10个，新增建设用地231.12公顷。

1、交通设施项目

2006-2015年，全区已实施交通项目5个，新增建设用地110.98公顷。主要有大同-呼和浩特高速公路大同-右卫段项目、大同市新荣至大窑山电煤集运公路、大呼高速公路连接线、大同一包头铁路电气化（古店—大同东联络线）、新荣区滨河南北路道路工程。

2、水利项目

2006-2015年，全区已实施水利项目有2个，共安排新增建设用地59.43公顷，包括孤山水库工程、新荣区淤泥河谢家场村至光明村段河道治理工程。

3、电力项目

2006-2015年，全区已电力水利项目有3个，共安排新增建设用地60.71公顷，包括大同市新荣区大小窑山风电场、西村乡谢家场高新技术集聚区。

二、规划已安排且继续实施的重点项目

现行规划已安排，且“十三五”期间内继续实施的项目新荣区镇川输变电工程（35KV）、新荣区拒墙输变电站（35KV）、采煤深陷区、石墨开采项目、中能华泰光伏发电项目等共17个项目，规划新增建

设用地规模为 91.56 公顷，占耕地 30.74 公顷。

三、“十三五”期间新安排的重点建设项目

本次规划调整新安排重点建设项目 15 个，包括交通类 3 个、水利类 1 个、电力类 7 个、扶贫移民搬迁及其他 4 个。安排新增建设用地指标 308.79 公顷，其中占耕地 85.34 公顷。其中：

1、交通设施项目

“十三五”期间，全区拟实施交通项目 3 个，新增建设用地 174.62 公顷，占耕地 52.2 公顷。主要有新建大同至乌兰察布客运铁路（国家级）、大同古长城旅游公路（市级）、大呼高速连接线。

2、水利设施项目

“十三五”期间，全区新安排水利设施项目有 1 个，包括御河流域生态修复与保护工程（省级项目）。安排新增建设用地 50.48 公顷

3、电力项目

“十三五”期间，全区新安排电力项目 7 个，共新增建设用地 24.67 公顷，其中占耕地 2.03 公顷。主要为大同采煤沉陷区光伏基地（二期、三期）（省级项目）、变电站项目等。

4、其他及扶贫搬迁

“十三五”期间，全区新安排其他及扶贫搬迁重点项目 4 个，共新增建设用地 59.02 公顷，其中占耕地 31.11 公顷，主要为新荣治超站（已预审项目），以及在“十三五”期间新荣区大力实施扶贫开发，推进精准扶贫、专项扶贫，拟实施一批易地移民搬迁项目，涉及 4 个乡镇（镇），共新增建设用地 57.04 公顷，其中占耕地 31.11 公顷。

第四章 “三线”划定

按照“建设功能齐全、设施完善、环境优美、宜居宜业的“名城生态区、古都后花园”要求，在与相关职能部门专项规划充分衔接基础上，坚持底线思维，划定“生态保护红线”、“永久基本农田红线”和“城镇开发边界”“三条红线”，加强土地分区空间管制。

第一节 永久基本农田保护红线划定

按照基本农田永久保护、以布局调整促进质量提升的原则，合理调整永久基本农田布局，提高优质耕地占比，确保永久基本农田保护任务有效落实。基于现行规划基本农田空间布局，将已验收合格的土地整治新增优质耕地、已建在建高标准基本农田、交通沿线与城市周边优质耕地以及高等别耕地和集中连片耕地优先纳入永久基本农田加以保护。依据耕地质量等级质量更新成果，落实耕地和基本农田保护新任务，划定基本农田红线。

一、永久基本农田保护红线划定成果

永久基本农田保护红线划定以《基本农田划定技术规程》(TD/T1032-2011)为技术指南，以现有永久基本农田划定成果、土地利用总体规划成果、第二次全国土地调查及最新的土地利用变更调查成果、耕地质量等别调查与评价成果、县域耕地地力调查与质量评价成果为数据来源，叠加分析生态保护红线界线，充分衔接主体功能区规划和城乡总体规划。按照“先质量、后空间”、“划近不划远、划优

不划劣、划整不划零”的原则，采用质量测评与布局优化相结合的方法，在重点部位、重点区域和城市周边“优先”划定永久基本农田保护红线。同时，要将不符合要求的建设用地、未利用地以及不符合质量要求的农用地划出去。

本次永久基本农田保护区面积 31877.18 公顷，其中基本农田面积为 28934.38 公顷，集中分布在堡子湾乡、破鲁乡和郭家窑乡等。

二、永久基本农田保护管控措施

区内鼓励开展基本农田建设，加强直接为基本农田服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其他农业设施的建设。土地整理复垦资金应当优先投入基本农田保护区。区内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；规划期内确实不能复垦和调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积。区内严禁安排城镇村建设用地和未列入项目清单的其他非农建设项目；禁止在区内建房、建窑、建坟、挖沙、采矿、取土、堆放固体废弃物或进行其他破坏基本农田的活动。

第二节 生态保护红线划定

根据新荣区“十三五”规划的总体要求，按照建设“魅力新荣”的目标，树立绿色生态第一要求，加快生态文明建设和生态环境改善，致力形成绿色低碳发展方式和生活方式，全面节约和高效利用资源，协调好土地利用与生态保护，实施大生态战略，结合流域生态格局特点和新荣区自身条件，打造区域生态建设的基本格局。

一、确定生态保护空间

参照《生态保护红线划定技术指南》，对重点生态功能区、生态敏感区/脆弱区、禁止开发区、其他具有重要生态功能的区域进行空间叠加和综合分析，选取集中连片、具有生态保护重要性的区域，优先纳入生态保护空间加以保护。

根据新荣区生态功能的重要性，确定风景名胜区作为重点生态区域，纳入生态保护空间。

二、划定管控界线

围绕生态保护空间，优先选取道路、河流、山体、绿化带等具有隔离作用的线状地物作为范围界限，并参考土地利用现状，衔接相关规划，落实划定生态保护红线。全区已划定“生态红线”范围 163.9 公顷，占土地总面积 0.16%。

在此基础上，根据生态功能的重要性划分为一级管控区和二级管控区。将国家级自然保护区、森林公园核心区、风景名胜区核心区、重点公益林、野生动植物自然栖息地、湿地、饮用水源一级保护区、主要河湖蓄滞洪区以及生态廊道等，纳入一级管控区。将自然保护区、森林公园、风景名胜区核心区外围的缓冲区，饮用水源二级保护区，省级生态公益林中集中连片度较低的区域，湿地内生态系统与生物多样性富集度一般的区域，纳入二级管控区。

新荣区划定的生态红线范围是古长城遗址风景名胜区和御河万泉河饮用水源保护区，其中将御河万泉河饮用水源保护区（128.91 公顷）划入一级管控区，将古长城遗址风景名胜区（34.99 公顷）划入

二级管控区，并将其全部纳入规划建设用地管制区的禁止建设区。

三、分级管控措施

“生态红线”内，根据生态类型的重要性及监管需求，实行分级、差别化管控，严禁一切与生态功能保护无关的开发建设活动。

一级管控区纳入规划禁止建设区。区内严格禁止各类建设与开发活动；不得擅自改变区内土地用途或扩大使用面积；禁止任何单位和个人破坏、侵占一级管控区内土地，区内原有居民要逐步迁出，由所在地的人民政府统筹规划，妥善安置。

二级管控区纳入规划禁止建设区。区内限制与区域生态保护功能不一致的城乡开发建设活动，控制旅游及相关基础设施的过度建设；区内土地开发利用要符合生态保护规划并与环境保护整治活动相结合，提高生态用地品质，强化生态保护功能。

第三节 城市开发边界划定

结合新荣区新型城镇化及新农村建设战略要求，遵循国家产业政策和供地政策，为了切实落实新荣区城镇体系发展要求，提高规划的可操作性，促进人居环境的改善和城镇的可持续发展，在生态红线和全域永久基本农田划定成果基础上，合理划定新荣区城市开发边界。

一、城市开发边界划定成果

在参考城市总体规划和土地利用总体规划的基础上，以资源环境承载力分析评价为基础，按照现有布局基本稳定、局部微调的原则，

综合考虑城区用地发展条件、城区空间结构合理性等内外影响因素，坚持统一规划、集中紧凑的建设原则，促进农村人口的就业和居住向小城镇集中。结合城市发展目标、充分衔接相关规划范围界线、合理安排生产、生活、生态用地空间，避让生态保护红线和基本农田保护红线，防止城市无序化蔓延对区域生态环境和耕地等重要资源的破坏。根据《国土资源部办公厅关于做好土地利用总体规划调整完善工作的通知》（国土资厅函〔2016〕1096号）中关于城市开发边界划定的要求，最终划定城市开发边界范围 657.85 公顷，划定的四至范围与城市规划基本一致，是新荣区到 2020 年建设用地发展空间边界。其中：城市开发边界范围内允许建设区面积为 481.52 公顷，有条件建设区面积为 176.33 公顷。

新荣区城市开发范围由北侧山体等高线、南侧大呼高速公路、西侧大呼高速路引线、东侧 109 国道偏移 500m 界线围合而成，共涉及 2 个乡镇，分别为新荣镇和西村乡。

通过城镇开发边界划定，使得划定后的城市开发边界与中心城区空间布局和产业结构调整相适应，逐步形成分工合理、高效有序的中心城—近郊城镇空间结构，同时加强了农村居民点的优化调整，合理推进已纳入城市城市开发边界范围内的村庄居民搬迁和进城。从规划上实现了主要城镇用地的规模控制，引导了城镇用地向资源环境承载力较高区域布局，促进了农村农民住宅向集镇、中心村集中，促进了城镇建设用地集聚、组团式发展，实现城市高效集约与可持续发展。

二、城市开发边界管控措施

1、控制城市的过度蔓延，实现城市用地有序扩张，保护郊区农地

建立科学的土地利用评价体系，评价土地集约利用情况。如处于低效利用状态则不允许扩张，促使其进行旧城改造，提高土地利用效率；建立一套科学的优质农地评价指标，按照严格的程序，清晰地界定优质农地的边界，把优质农地严格地保护起来。

2、完善规划机制，综合规划城乡结合部

把城市和乡村作为一个整体来考虑，实行城乡一体化，同时要实现城市规划和土地利用的整合，打破条块分割的现状走向整体规划。具体表现为功能上的整合、时间上的整合等。

3、严格执法，强化郊区的土地利用管理

尽快完善土地市场，以严格的法律作保障实行土地有偿使用，避免城乡结合部内各种形式的土地投机现象，以促进土地资源的有效利用和合理流动；建立土地利用信息系统，合理调整土地使用功能，实现城郊土地的动态管理，及时制止土地浪费现象；强化土地管理部门的执法职能，加大对违法用地的查处力度，严格土地的审批制度，切实保护土地资源。

4、理顺管理体制，加强对郊区外来入口的管理

城乡土地分管、条块分割的管理体制，导致各项管理职能重复交叉，职责划分不清。要强化郊区土地管理工作，对土地进行统一管理。外来人口是郊区人口的重要组成部分，它对城市化的影响是深刻的、

多方面的。

三、大力推进节约集约用地

按照“严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率”的总要求，充分利用工矿废弃地，内涵挖潜存量土地，新增建设用地尽量少占或不占耕地。严格执行各业各类用地标准，强化投资标准和用地规模。规划修改涉及的各类用地标准，必须符合节约集约用地相关要求、准入条件和行业用地标准等。建设用地要严格执行节约集约用地政策，拟定未来增量供给与存量挖潜配比的供地方案，在规划实施中切实贯彻落实。

第五章 乡镇土地利用指标调整

第一节 调控指标分解原则及目标

乡镇级土地利用总体规划调控范畴包括新荣镇、堡子湾乡、郭家窑乡、破鲁乡、上深涧乡、西村乡、花园屯乡共7个乡镇。

1. 严格落实县级土地利用总体规划下达的建设用地总量、城乡建设用地规模、耕地保有量、基本农田保护面积、新增建设占用耕地、土地综合整治补充耕地量等主要规划调控指标。

2. 以县级土地利用总体规划确定的土地利用空间布局、建设用地规模边界和分区管制为依据，合理布局本行政辖区内的各类用地，并提出相应的土地利用分区管制要求。

3. 各乡镇土地利用总体规划应从促进土地节约、集约利用角度，

以供给引导需求，深入挖潜低效用地，高效利用新增建设用地，探索农村居民点减少与城镇建设用地增加相挂钩的有效途径。

4. 把握区域发展方向，保障必要用地需求。对重点工程用地、交通用地、水利设施用地及其它用地，因地制宜地在各乡镇进行协调。

第二节 乡镇土地利用调控

根据新荣区“十三五”规划及全区土地利用规划控制指标，结合各乡镇的发展特色和用地实际，新荣区的功能区划分或者次区域划分依据距离中心城区的远近（也即是区位特征），从南到北可以划分为三个圈层。

（1）南部大同近域辐射区

包括花园屯乡、西村乡、上深涧乡等区域。

该区域中濒临大同中心城区，具有便捷的对外交通条件和较好的产业基础（如上深涧的采掘业、西村村的商贸业、花园屯乡的制造加工业）、较好的景观生态条件（包括四架山生态山区、花园屯的采凉山片区，并且靠近御河景观走廊和云冈石窟景区），因此从未来来看，这一带将是新荣区接受大同市区功能辐射的前沿地带，也是新荣区服务大同市区的重要阵地，未来将承担产业制造业、生态休憩旅游乃至居住度假等功能。

作为南部重工业和小杂粮经济区，依托现有资源开发煤矿资源及其深加工工业，重点发展小杂粮，大力发展高新技术产业。同时，需加大耕地与基本农田的保护力度，大力实施高标准基本农田建设，控

制建设用地增长过快趋势,改善农村居民点和独立工矿用地布局,提高土地利用效率。

涉及乡镇主要目标/指标:

1、规划耕地保有量:上深涧乡 2288.66 公顷、西村乡 3818.58 公顷和花园屯乡 5768.67 公顷;

2、基本农田保护面积:上深涧乡 2127.17 公顷、西村乡 2878.72 公顷和花园屯乡 5562.7 公顷;

3、规划建设用地总规模控制目标:上深涧乡 357.17 公顷、西村乡 1141.58 公顷和花园屯乡 921.28 公顷。

(2) 中部生态农业区

包括郭家窑乡、破鲁乡、新荣镇。

该地区相对而言,地势较为平缓,拥有较丰富的地表水和地下水资源,是新荣区的重要农业种植基地,所辖的破鲁乡、郭家窑乡都是重要的农业型乡镇,其景观也以乡村悠闲绿色为特征,未来可承担大同市区乃至新荣区的重要的“特色农业种植和农业观光旅游”等功能。

实施高标准基本农田建设和中低产田改造工程,引导农业结构合理调整,加大对农业生产建设的支持力度;大力开展造林绿化,推进翠微山生态林建设,营建生态绿色屏障。抓好土石山区水源涵养林建设,切实改善区域生态环境。

涉及乡镇主要目标/指标:

1、规划耕地保有量:新荣镇 3088.75 公顷、郭家窑乡 6145.48 公顷和破鲁乡 4525.01 公顷;

2、基本农田保护面积：新荣镇 2369.65 公顷、郭家窑乡 5992.35 公顷和破鲁乡 4244.75 公顷；

3、规划建设用地总规模控制目标：新荣镇 829.27 公顷、郭家窑乡 441.27 公顷和破鲁乡 323.07 公顷。

(3) 北部长城文化旅游区

本区域主要包括堡子湾乡。

从新荣区最关键、最具“名片”意义的资源要素来看，全国重点文物保护单位——北魏方山永固陵和山西省重点文物保护单位——明代长城和堡垒体系以及重要的山水资源（饮马河、采凉山、方山等）都集中在新荣区的北缘，同时该地区还拥有其他著名的文化和山水资源，目前其旅游和休闲的潜力日益突出，也得到省市领导的高度关注，其未来的发展可定位于“北部长城文化旅游区”，形成以“长城古堡、原生态体验和避暑度假、方山永固陵”等复合型旅游休闲区。其重要的节点包括堡子湾的得胜堡以及方山永固陵和周边的黍地沟、镇川村以及西北部的助马堡和东北部的道士窑等聚落。

在加强耕地和基本农田保护的同时，依托现有的石墨加工为主的工业基础，发挥自身作为新荣区北部联系内蒙古丰镇市的区域节点作用，突出明长城资源在堡子湾中的文化旅游特色，利用区域旅游资源优势，进行旅游景区及服务基地的规划与建设。

堡子湾乡在规划期末耕地保有量不低于 6364.85 公顷，基本农田保护面积不低于 5759.04 公顷；建设用地总规模控制在 989.36 公顷以内。

第六章 方案实施保障措施

坚持土地使用制度改革，完善体制、创新机制，切实采取措施，把严格保护耕地、节约集约用地的指导方针转化为全民共识，落实地方政府的责任。综合采取法律、行政、经济和技术等手段，确保规划目标的实现。

第一节 加强规划调整实施的整体控制

一、落实耕地保护责任制

健全耕地保护补偿制度，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，严格落实耕地占一补一、占优补优，严格耕地占补平衡实施监管，坚决防止补充数量质量不到位的问题。

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，编制实施土地整治规划，大力推进高标准农田建设。

二、做好相关规划与土地利用总体规划调整方案的相互衔接

各部门、各行业编制的城市、村镇、交通、水利、能源、旅游、生态建设等与土地利用相关的规划，必须与土地利用总体规划相衔接，符合保护耕地和节约集约用地的要求，符合土地利用总体规划确定的用地规模和总体布局安排。规划审查、批准机构应严格依据土地利用总体规划，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的，必须及时做出调整或修改。

第二节 加大土地整治力度，促进土地资源集约利用

一、探索建立土地整治市场化机制

为保障资金投入，要继续加强政府对土地整治的投资力度，严格执行“占补平衡”制度，稳定新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、土地出让金用于农业土地开发资金和土地复垦费等资金渠道，整合有关部门支农财政资金集中投入，建立城乡建设用地增减挂钩指标交易等市场化机制，积极引导社会资本通过招标投标等形式参与土地整治工程建设，吸引更多社会资金投入土地整治。

积极探索土地整治市场化资金运作的模式，建立多元化的土地整治投融资渠道，形成以政府资金为主导，吸引社会资金投入的土地整治资金保障体系。

制定社会资本投资土地整治项目的优惠政策，建立健全社会资本准入和退出机制，逐步实行政府引导监管、企业投资实施、农民投工投劳的产业化土地整治模式。

二、推进土地整治管理信息化建设

充分应用信息技术手段，建立全县统一的土地整治数据库系统，做到底数清、情况明，便于对项目的立项、实施、以及耕地占补平衡指标进行管理。

依据土地整治数据库，运用遥感技术手段，加强对土地整治重点工程及重点项目实施情况的监管，从而构建起“天上看、网上管、地上查”的技术体系，提升监管的效率和水平。建立并完善土地整治项

目报备系统,实现项目信息网上报备,做到土地整治项目全面全程信息化监督管理。

三、拓宽土地整治补充耕地途径

区政府统筹落实本县年度补充耕地任务,确保建设占用耕地及时保质保量补充到位。因地制宜拓宽补充耕地途径,统筹实施宜耕其他土地开发、治沟造地、高标准农田建设、建设占用耕地耕作层表土剥离再利用、城乡建设用地增减挂钩、移民搬迁村庄土地复垦、闲置凋敝宅基地盘活利用、历史遗留工矿废弃地复垦、采煤沉陷区治理等。国土局、水利局、林业局等部门要加强协调,充分利用相关调查成果,摸清耕地后备资源家底。在严格保护生态安全的前提下,科学实施土地整治有关工程。

第三节 完善规划实施的基础保障

一、加强土地调查统计和监测

认真做好土地利用现状调查、统计和变更调查。加强对规划实施情况的跟踪分析,逐年开展规划和计划的实施评价,为制定和调整规划实施的政策措施提供依据。加强城镇、工业园区的集约利用潜力调查评价。加强农村居民点用地变更及整理潜力调查,加强土地利用和土地市场动态监测,建立覆盖全区的土地利用动态遥感监测系统。

二、严格执行用地标准和供地政策

按照节约集约用地的原则,完善能源、交通和公用设施、公共设

施等各类建设用地标准，实行项目准入制度，严格按标准审核各类建设项目用地和城乡居民点用地。控制并减少划拨供地数量，除法律法规规定的项目用地外，其他项目用地应逐步实行有偿使用。同时应加快对历史遗留的经营性划拨用地的市场化处置，实现所有非公益性用地有偿使用。

三、提高土地规划信息管理和服务水平

根据“集中建库，分散管理，信息共享”的精神，建立涵盖土地利用现状、土地利用规划、土地质量等基础数据的统一土地管理信息系统。加强建设用地监管，确保规划目标落实。加快信息资源的开发利用，逐步实现土地规划管理基础数据的信息共享，提高基础性和公益性信息的社会服务水平。

第四节 提高规划调整实施的社会保障能力

土地利用总体规划调整完善方案一经批准，必须依法公示规划的主要内容。利用办理大厅或电视媒体、报刊等方式主动向社会宣传规划调整完善后的相关内容，让社会各阶层了解土地利用总体规划的重要性，自觉遵守、执行土地利用总体规划；提高社会各界、各部门和广大公众对依法用地、科学用地、集约节约用地的认识，增强全民土地保护意识。设立违反规划用地举报制度，发挥公众的监督作用，及时发现和制止违反规划的行为。

各项规划实施保障措施与现行规划实施中存在的问题紧密相连，对于缓解人地矛盾突出，环境污染严重以及建设用地结构不合理等问

题,通过加强规划调整完善实施的整体的控制、规划调整完善实施的行政管理、规划调整完善实施的经济环节和提高规划调整完善实施的社会保障能力等具体措施将对解决现行规划中存在的问题起到一定的积极作用。