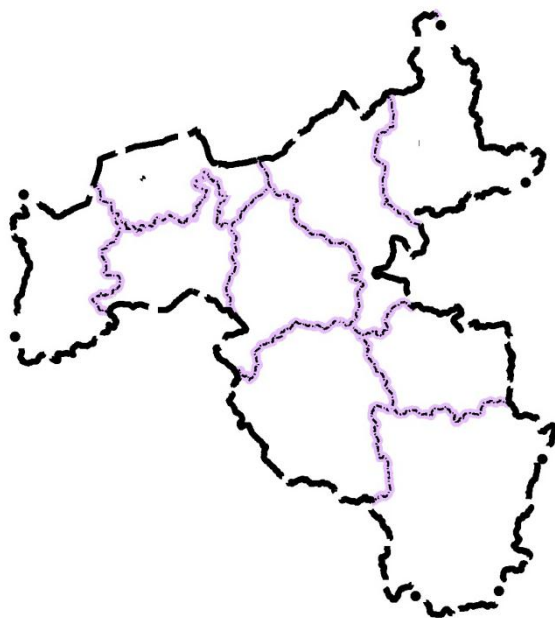


大同市土地利用总体规划 (2006~2020 年)

调整方案



大同市人民政府
二〇一七年十二月

目录

前言.....	1
第一章 规划调整完善背景.....	2
第一节 自然与社会经济概况.....	2
第二节 土地利用现状与存在的问题.....	3
第三节 经济社会发展形势.....	7
第四节 现行规划实施成效及存在的问题.....	10
第二章 规划调整的指导思想与原则.....	15
第一节 指导思想.....	15
第二节 调整原则.....	15
第三节 调整依据.....	17
第三章 规划调整的主要内容.....	18
第一节 规划目标的调整.....	18
第二节 土地利用结构调整.....	19
第三节 土地利用布局优化.....	22
第四节 规划的新增建设用地调整及土地整治安排.....	28
第四章 划定“三线”强化空间管控.....	32
第一节 “永久基本农田红线”划定.....	32
第二节 “生态保护红线”划定.....	34
第三节 “城镇开发边界”划定.....	36
第五章 中心城区和开发区规划调整.....	39
第一节 中心城区规划调整.....	39
第二节 开发区用地规模和布局调整.....	41
第六章 土地功能分区与建设用地空间管制分区调整.....	45
第一节 土地功能分区调整.....	45
第二节 建设用地空间管制调整.....	49
第七章 重大工程项目用地及县级土地利用调控.....	52
第一节 重大工程和项目用地安排.....	52
第二节 县级土地利用调控.....	53
第八章 规划实施保障措施.....	59

第一节落实规划目标责任制.....	59
第二节完善规划实施保障措施.....	60
第三节加强实施监管与基础建设.....	62
附表.....	64

前言

为贯彻落实党中央、国务院对土地管理的新要求，推进新型城镇化，加快生态文明建设，完善空间规划体系，维护现行规划的严肃性和可操作性，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）文件有关要求，编制《大同市土地利用总体规划（2006-2020年）》调整方案。

大同是国家历史文化名城，国家级综合能源基地，首都圈西向合作区域中心，世界文化遗产旅游城市。市政府提出“十三五”经济社会发展新目标和《大同市城市总体规划（2006-2020年）》（2016年修订报批稿），为大同建设区域性中心城市、对接京津冀、融入环渤海、建设“一带一路”中俄经济走廊、打造蒙晋冀（乌大张）长城“金三角”合作经济圈，为实现“富裕大同、美丽大同和幸福大同”带来了历史新机遇。

在《大同市土地利用总体规划（2006-2020年）》（以下简称《规划》）的指导下，严格保护全市耕地和基本农田的数量和质量，保障了城镇、工业、基础设施等各项建设用地需求，为推动全市工业新型化、农业现代化、市域城镇化、城乡生态化起到了较好的规划引领作用。但随着大同市经济社会的快速发展，原规划布局与当前经济发展态势不相适应。为适应大同经济社会发展新常态下的新战略和加大生态文明建设力度的新需求，本次规划调整完善依据现行规划实施评估和第二次全国土地调查成果，遵循“总体稳定、优化布局、保护优先、节约集约”的基本原则，划定生产、生活、生态空间管制界线，落实耕地和基本农田保护新任务，推进建设用地节约集约利用，为大同市“十三五”发展提供用地保障。

规划调整完善基期年为2015年，目标年为2020年。调整完善采用的基数是在2015年土地变更调查数据基础上，根据规划分类规则转换形成。

第一章 规划调整完善背景

第一节 自然与社会经济概况

一、区域概况

（一）地理位置

大同市位于山西省最北端，东经 112°34'-114°33'，北纬 39°03'-40°44'。北以外长城为界，与内蒙古自治区丰镇、凉城县毗邻，西、南与本省朔州市、忻州市相连，东与河北省阳原、涑源、蔚县相接。大同实为首都之屏障、全晋北方之门户，且扼晋、冀、内蒙之咽喉要道，被誉为“北方锁钥”。大同也是京包、同蒲两大铁路的交汇点，大秦铁路的起点，居神府、准格尔新兴能源区与京津唐发达工业区的中点；为我国最大的煤炭能源基地、是国家首批公布的 24 个历史文化名城之一；素有“中国雕塑之都”、“凤凰城”、“中国煤都”之称；并堪跻中国大古都之列。全市土地总面积为 14056.39 平方公里（即 1405639 公顷）。

（二）自然条件

地形地貌。大同市在大地构造上处于华北地台的山西台背斜与阴山隆起的交接部位。北为北口隆地，西南为大同—静乐凹陷，东南为桑干河新断陷。本区域在多期的地壳构造变动中形成了一系列的构造形迹，尤其以燕山运动和喜马拉雅山运动的影响最为明显，新构造运动相当发育、地震活动也较为频繁。在地貌构成上，大同的山地、丘陵与平川的面积依次为 1883.56 平方公里、7955.92 平方公里和 4612.92 平方公里，分别占土地总面积的 13.4%、56.6%和 30%。其中，山地、丘陵主要集中于西、北及东北部地区，而平川区位于东南部。这就构成了大同市西北高、东南低，地形由西北向东南倾斜的主要特

征。

气候与河流。大同地处温带大陆性季风气候区，春季多大风，降雨较少，平均降水量仅为 56.1mm，占年降水量的 14.6%。夏季气候温和，平均气温在 19~21.8℃之间，雨水集中，平均降水量为 246.9mm。秋季来临后气温便逐渐下降，平均气温在 5.8~8.4℃之间，平均降水量为 72.96mm。冬季盛行西北风，日短天寒。平均气温在-12.8~-6.3℃之间，最冷月为 1 月份，平均气温是-11.3℃。大同境内主要河流有御河、十里河、口泉河、淤泥河。较大水库有册田水库、赵家窑水库、石家寨水库（文瀛湖）。

二、经济社会发展

2015 年全市实现地区生产总值（GDP）1052.9 亿元，比上年增长 9%。其中，第一、二、三产业的增加值依次为 56.4 亿元、440 亿元和 556.5 亿元，分别增长 2%、7.9%和 11%，所占地区生产总值的比重分别为 5.3%、41.8%和 52.9%。全市人均地区生产总值实现 28744 元。

2015 年末全市常住人口为 340.64 万人，其中城镇人口 207.84 万人，乡村人口 132.88 万人，比上年末增加 1.77 万人。全市人口自然增长率为 5.3%。全年全市城镇居民人均可支配收入 24771 元，比上年增长 10.1%。全年全市农民人均纯收入 7708 元，比上年增长 12.8%。

第二节 土地利用现状与存在的问题

一、土地利用现状

根据土地利用变更调查数据，在全市土地总面积中，2015 年的各类土地利用现状情况为：

（一）农用地

农用地面积为 767556.81 公顷，占土地总面积的 54.61%。包括：

——耕地：面积为 376193.36 公顷，占农用地面积的 49.0%。其中，水田 79.2 公顷，水浇地 96384.36 公顷、旱地 279732.31 公顷，依次占耕地面积的 0.02%、25.58%和 74.4%。耕地主要分布在阳高县、天镇县、浑源县、大同县、灵丘县等地。其中：耕地面积阳高县最多（67927.78 公顷），其次为天镇县（48719.31 公顷），浑源县和大同县耕地面积分别位居全市第三（46083.54 公顷）和第四（44285.03 公顷），灵丘县、左云县、广灵县和新荣区的耕地面积依次减少，南郊区耕地面积最少，仅为 24682.9 公顷。

全市实有基本农田面积 321965，占 2015 年耕地面积 376193.36 公顷的 85.58%。

——园地：面积为 18463.63 公顷，占农用地面积的 2.41%。其中，果园 10703.78 公顷，其他园地 7759.85 公顷。主要分布在浑源、阳高、大同、天镇和灵丘等区域，其他区域分布相对较少，且比较零散。

——林地：面积为 305332.28 公顷，占农用地面积的 39.81%。其中，有林地 164179.48 公顷、灌木林地 82980.45 公顷、其他林地 58172.35 公顷，分别占林地面积的 53.77%、27.17%和 19.06%。林地主要分布在左云、灵丘、大同、浑源、新荣、阳高和天镇等区域。

——牧草地：面积为 10984.57 公顷，占农用地面积的 1.43%。牧草地主要零星分布在天镇、大同、南郊区等部分区域。

——其他农用地：面积为 56580.46 公顷，占农用地面积的 7.3%。其中，田坎 32786.18 公顷、农村道路 15760.64 公顷、沟渠和坑塘水面 4162.52 公顷、设施农用地 3871.12 公顷，分别占其他农用地的 58.51%、28.13%、7.32%和 6.04%。

（二）建设用地

建设用地面积为 92153.25 公顷，占土地总面积的 6.56%。包括：

——城乡建设用地：面积为 73093.26 公顷，占建设用地面积的 79.31%。其中，城市用地 13596.69 公顷，建制镇用地 8678.19 公顷、农村居民点用地 37966.55 公顷、采矿用地 12851.92 公顷，依次占城乡建设用地面积的 18.6%、11.87%、51.94%和 17.58%。

——交通运输用地：面积为 10077.72 公顷，占建设用地面积的 10.94%。其中，铁路用地 2122.35 公顷，公路用地 7776.1 公顷，机场用地 172.65 公顷，管道运输用地 6.62 公顷。

——水利设施用地：面积为 4108.48 公顷，占建设用地面积的 4.46%。其中，水库水面 3953.87 公顷，水工建筑 154.61 公顷，分别占水利设施用地面积的 96.24%和 3.76%。

——其他建设用地：面积为 4876.7 公顷，占建设用地面积的 5.29%，主要为风景旅游用地。

（三）其他土地

其他土地面积为 545929.19 公顷，占土地总面积的 38.84%。包括：

——水域：面积为 3140.42 公顷，占其他土地面积的 0.58%。主要为河流水面、湖泊等。

——内陆滩涂和沼泽地：面积为 22919.67 公顷，占其他土地面积的 4.2%。

——自然保留地：面积为 519869.52 公顷，占其他土地面积 95.23%。其中，荒草地 469411.65 公顷、盐碱地 1698.82 公顷、沙地 127.59 公顷、裸地 48631.46 公顷，分别占自然保留地面积的 90.29%、0.33%、0.02%、9.35%。

二、土地利用存在的主要问题

（一）土地资源整体质量差，利用相对粗放，效益不高

大同市山多川少，山薄田少，土地整体质量差，水资源缺乏，土地利用粗放，造成耕地面积多而单产不高；林地中有林地面积少、比例小；单位牧草地载畜量较低；建设用地面积增长较快，但其利用相对粗放、效益不高。全市有空闲、废弃地和低效用地 1360 公顷。

（二）土地利用地域差异明显，产业间用地不协调

由于受自然条件和社会经济条件的影响，全市区域性的土地利用有较大差异。这种差异造成中心城区城市不断膨胀，其他中小城镇发展缓慢；同时形成区域产业结构趋同，一些地区工业项目盲目上马，低水平重复建设；城乡间基础设施建设用地分配不合理；城市基础设施建设用地分配上存在一定的失衡，高速公路等交通基础设施建设用地增加较快，信息基础设施、环境基础设施建设用地相对不足等问题。

（三）土地利用生态脆弱，生态承载力较低

山地和丘陵区由于植被稀疏，再加上受季风气候的影响，冬春多风沙；同时由于对土地保护不够，过度垦殖，耕作粗放，水土流失严重，抗御自然灾害的能力削弱，2015 年全市土壤侵蚀面积 959300 公顷，土地沙化面积 3327 公顷，盐碱地面积 120909 公顷；多年的能源基地建设，大规模开采煤炭，造成矿区土地被采空、塌陷，并由此引发一系列严重的地质灾害。目前大同市采煤沉陷区采空面积累计达到 30020 公顷，地面塌陷总面积约 1724 公顷；再加上部分工业区有三废排放，土地塌陷、损毁、污染日趋严重，加剧了土地生态的恶化。

（四）未利用土地分布多，土地开发利用不充分

全市未利用土地资源占到土地总面积的 38.8%，其中有荒草地

469411 公顷，约占土地总面积的 1/3。这些土地，主要分布在山地丘陵区，坡度大分布零散，是宜林、宜牧的重要后备资源，可因地制宜地加以开发利用。

第三节 经济社会发展形势

大同作为“京津冀协同发展”和“一带一路”的重要节点，又是山西省综合配套改革试验区的重要区域。市委、市政府确立了“转型发展，绿色崛起”的发展战略，依托政策优势，积极落实“一个统领、三件大事、四大硬仗和十大工程”^[1]的战略布局，先行先试，创新发展。

一、土地利用面临的机遇

（一）深度“对接京津冀、融入环渤海”，全力推动转型跨越发展

“十三五”时期，是大同全面建成小康社会、实现资源型经济转型发展的重要时期，是建设“区域性中心城市”和美丽大同、富裕大同、幸福大同的关键时期。随着京津冀一体化规划的逐步落实，融入京津冀经济圈的步伐将进一步加快。以高铁为重点的大交通建设、乌大张长城金三角合作区的深入发展，有利于大同抢抓“一带一路”机遇，深度“对接京津冀、融入环渤海”，抢占未来发展的战略制高点，实现转型跨越发展。

（二）区域中心城市建设加速推进，城市空间结构更加优化

大同作为首都圈西向合作区域中心城市和世界文化遗产旅游城市。“十三五”时期大同市中心城区常住人口控制在 140 万人以内，城市建设用地控制在 170 平方公里以内。一要加快城市品质区域化，建

[1] “一个统领”——转型综改试验区建设，目标：全力推动转型跨越发展取得重大突破。

“三件大事”——增强经济实力、提高城乡居民收入、办好国际太阳能赛事，目标：实现强市、富民和城市影响力的同步发展与提高。

“四大硬仗”——产业转型、项目攻坚、县域经济、城市建设，目标：解决好事关全市经济发展的重大问题。

“十大工程”——名城复兴工程，百企强市工程，百园立农工程，百校兴教工程，城镇提质工程，城乡安居工程，收入倍增工程，生态建设工程，城市清洁工程，平安创建工程。

设晋北城市群和晋冀蒙交界区龙头城市。主动融入城市化发展的大潮流，全面构筑城市化的硬件基础和软件内涵，倾力打造魅力之城和品质之城。二要加快产业发展区域化，建设转型综改创新试验城市。把握好国家赋予山西转型综改的特殊政策，利用好首都强大的科技资源，加快区域产业融合发展，切实提升产业的核心竞争力，把大同建设成为辐射周边的区域活力之城和实力之城。三要加快市场体系区域化，建设对接京津冀先行城市。紧盯首都市场中心，积极参与区域分工，主动承接首都功能疏解，建设总部经济，把大同建设成为区域商贸物流中心、科技孵化中心和金融服务中心。加速推进城市建设规模，优化城市空间布局，提升城市品质，形成区域中心城市标杆。

（三）建设“十三大产业基地”，努力打造经济转型的升级版

大同市充分依托自身丰富的风力、太阳能等资源优势，大力发展风力发电、光伏发电等新能源产业。实施工业强基工程，坚持走三大转型路径，构筑以城镇为依托、以园区为载体、以生态环境承载力为依据的产业发展格局。全面建设“文化旅游、千万千瓦级火电、晋北煤化工、资源综合利用、装备制造、医药产业、新材料产业、新能源产业、通用航空产业”等 13 个优势产业基地，优化用地保障，将重点扶持发展的重大项目，列入市政府“五规合一”土地利用总体规划，确保项目顺利实施，努力打造经济转型的升级版。

（四）生态文明建设力度空前，生态环境得到明显改善

结合国家生态建设战略，“十三五”时期大同市着力强化生态资源保护，严格保护自然保护区，国家级、省级森林公园，基本农田保护区，城市饮用水水源地，加大采空区和塌陷区治理。构建绿色生态保护带，优化市域生态安全格局。强化左云、新荣、阳高、天镇古长城沿线防护林带生态建设。建设桑干河、御河、十里河等主要河流生态

防护林，实施通道绿化工程。大力实施风沙源治理工程。强化退矿还林工程，恢复矿区生态环境，使全市的生态环境建设取得明显更成效。

二、土地利用面临的挑战

未来一段时间，是实现《大同市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要（2016-2020）》的关键时期。围绕构建现代产业体系，推动经济提质增效升级，要加大产业、基础设施等项目建设；做强做优13大产业基地；推动工业经济转型跨越发展，打造先进装备制造业产业集群，打造国家智慧城市。推进异地扶贫搬迁和地质灾害治理搬迁等建设，加强农村基础设施建设。这些建设项目的实施对新增建设用地需求量巨大，与农业用地矛盾突出，土地利用面临严峻挑战。

（一）新增建设用地指标少，建设用地供需矛盾日趋突出

“十三五”期间，全市能够使用的新增建设用地指标仅有3938.98公顷，其余新增建设用地需求均要通过流量指标解决。要把大同建成区域中心城市，建成区域商贸物流中心、科技孵化中心和金融服务中心及丝绸之路经济带的重要节点城市。特别是中心城区“三区三组团”建设、13大产业基地的建设及交通水利能源等基础设施建设用地需求均处于高峰期，大同市建设用地规模扩大加剧，新增建设用地供需矛盾更加突出。

（二）存量建设用地挖潜难度大，提高节约集约用地水平难度大

要破解建设用地供需这一尖锐矛盾，必须充分挖掘存量建设用地，实行最严格的节约集约用地制度。但受自然条件、文化历史和经济技术发展水平的影响，大同市不同程度地存在着城市建设、产业布局、村镇建设等局部用地不尽合理的问题，部分地区建设用地低效、粗放的现象比较普遍，农村居民点用地空闲大、利用率低。随着近几年城乡建设用地增减挂钩政策的实施，能够挖潜的村庄和工矿废弃地逐年

减少，而且农民参与城乡建设用地增减挂钩政策实施的积极性也不高，导致实施存量建设用地挖潜置换的难度越来越大，很多规划安排的拆旧区很难实施，导致提高土地集约利用水平难度加大。

（三）土地生态脆弱，区域完成耕地占补平衡任务困难

大同市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。但由于受自然条件限制，天然植被少，地上、地下水资源匮乏，局部地区土地退化和土地污染现象较为严重，导致土地生态环境脆弱。部分县区在区域范围内已无法进行宜耕后备资源开发，导致无法完成耕地占补平衡任务，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、现行规划实施成效

（一）耕地与基本农田保护任务得到有效落实

2015年全市耕地面积376193.36公顷，基本农田保护面积为321965公顷，均达到规划保护目标。同时，全市通过积极推进田、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。

规划实施九年间，建设占用耕地累计6137公顷，通过市域内土地整治补充耕地，至2015年全市累计实现补充耕地6243公顷，按进度完成补充耕地任务。

（二）重大建设项目得到有力保障，建设用地规模超出规划预期

至2015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依次达到92153.25公顷、73093.26公顷、35126.71公顷，分别超出现行规划指标5426公顷、11818公顷、8597公顷。建设用地规

模超出规划控制目标的主要原因是城镇工矿用地在四荒拍卖后自行开采造成，二次调查时将这部分应调为“未利用地”而调为建设用地，全市完成“二调”更新和地籍变更后“采矿用地”为12666.67公顷，比《规划》基数还多5600公顷，同时交通水利、城镇村等建设用地又比国家核查数增加4533公顷，两项总计比《规划》多出10133公顷；二是实施棚户区改造过程中，新建项目已实施，但原有村庄建设用地又未及时拆除，该部分面积约为1000公顷；三是地质灾害多发区实施的移民搬迁工程，由于经济和历史等原因造成原建设用地无法及时复垦；四是采矿沉陷区已经关停的部分矿山企业，由于地质条件复杂、投入资金多和复垦难度大等原因，无法对这部分工矿用地加以复垦治理。导致全市城镇工矿用地超出规划目标。

规划实施以来，已实施并完成的交通、能源和其他项目84个，使用新增建设用地规模2849公顷，其中占耕地1365公顷。新增建设用地主要集中在新型产业、基础设施、城镇建设、重大民生类项目上。其中：交通用地规模1862公顷，水利用地195公顷，工矿用地140公顷，电力等能源项目用地638公顷，其他建设14公顷，有力保障了御东新区、医药园区、塔山工业园区等产业集聚区的用地需要，带动了全市经济转型升级。

（三）土地利用布局逐步得到优化

基本农田保护格局基本稳定，御河、十里河流域和交通干线两侧、大同盆地及城镇村周边的优质耕地大都已纳入基本农田保护区。

生态屏障建设已初具规模。规划期内结合国家生态建设工程，构建绿色生态保护带，优化市域生态安全格局。严格保护自然保护区，国家级、省级森林公园，基本农田保护区，城市饮用水水源地，禁止进行与资源保护无关的各类城镇开发活动。重点加强左云、新荣、阳

高、天镇古长城沿线防护林带生态建设。建设桑干河、御河、十里河等主要河流生态防护林，实施通道绿化工程。大力实施风沙源治理工程。强化退矿还林工程，恢复矿区生态环境。基本实现了资源保护与开发利用的双赢。

城镇建设向资源环境承载力较高区域集聚，组团发展趋势明显。基本形成了“一主三副，一轴一带多通道”城镇网络，其中“一主”即大同市中心城区。“三副”指左云县城云兴镇、阳高县城龙泉镇、浑源县城永安镇三个带动片区发展的次区域中心城市。“一轴”，即区域中轴，一带”，即生态绿带，其南北向纵贯左云县、中心城区、浑源县、广灵县和灵丘县。“多通道”是依托大同市域综合交通通道，对市域其它方向上城镇规划发展重点的有益补充。

二、规划实施中存在的主要问题

规划实施中也遇到一些问题，主要涉及“城市规划发展方向的调整和 13 个优势产业基地建设”用地规模的重大调整导致城乡建设用地布局与发展方向变化，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。

（一）耕地和基本农田保护任务过重，各县（区）之间不平衡

现行规划对各县区分解下达的耕地保有量和基本农田保护任务是基于土地利用变更调查的数据上进行的，随着二次土地调查成果的发布实施，各县区间变化较大。其中：浑源县、左云县和灵丘县 2015 年耕地面积小于规划下达耕地保有量面积，分别少 3040.19 公顷、735.65 公顷和 461.06 公顷。同时，结合国家生态退耕计划，到 2020 年，将全市坡度大于 25 度以上的耕地全部退耕还林，退耕地面积达 7385 公顷。大力推进京津风沙源治理、首都水资源保护、雁门关生态畜牧区建设、太行山绿化和生态修复工程五大生态工程，也将占用

耕地 1000 公顷左右。因此，在规划调整完善中需要根据二次调查的数据，需要核减全市耕地保有量和基本农田保护任务 7485 公顷，并重新分解各县区耕地保有量和基本农田保护任务，为区域经济社会发展必要用地留出空间。

(二) 城乡建设用地规模和布局与产业用地布局不协调

根据大同未来发展战略的实施，全市“一核（城区、矿区、南郊区、新荣区和大同县的全部辖区）三区（左云发展区、阳高-天镇发展区、广灵-灵丘-浑源发展区），一轴一带多通道”城镇体系空间结构将更加优化，一批重大、特大的物流、装备制造、旅游、基础设施等新增建设项目将快速实施，这些项目的用地需求与现行规划确定的用地规模和布局有较大出入。根据大同市“十三五”规划确定的重点项目用地规模，在现行规划剩余建设用地空间基础上，到 2020 年，还需新增建设用地 8530 公顷，才能满足城乡建设用地发展需求。

(三) 中心城区建设用地规模剩余空间不足，且布局不合理

2016 年大同市城市总体规划进行了修订，到 2020 年，城市建设用地规模为 170 平方公里。同时，“十三五”期间，大同市确定的重点项目中有 430 公顷落在中心城区规模边界以外。现行土地利用总体规划确定的中心城区的新增建设用地指标、城乡建设用地总规模和布局已经不能很好的满足城市建设发展用地需要。现行规划确定的大同市中心城区的建设用地规模为 134 平方公里，通过与城市建设用地规模和布局分析，城市规划和土地利用总体规划确定的城市建设用地规模和布局有较大出入，新增建设用地的缺口为 36 平方公里，已无法满足城市发展用地需求。

(四) 建设用地复垦力度不足，未按期完成土地复垦任务

规划期内全市共安排建设用地复垦规模 9040 公顷，其中：上级下达建设用地复垦任务为 2610 公顷；各县（区）规划中安排的城乡建设用地增减挂钩拆旧区规模为 6430 公顷。至 2015 年底，全市已复垦建设用地为 808 公顷（全部为增减挂钩拆旧区复垦），仅为规划目标的 13.26%，由于近几年的经济发展新常态，年度计划指标使用率低，导致利用城乡建设用地增减挂钩等新机制的积极性不高，从而影响建设用地义务复垦的进程，规划实施后期需要加强复垦工作力度，创新复垦奖励机制，切实保障建设用地复垦目标的实施。

第二章 规划调整的指导思想与原则

第一节 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，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，紧紧围绕**打造东承首都、西接丝路、南贯三晋、北通蒙俄“区域性中心城市”**的总体目标，着力加快转型发展。坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，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，同心协力建设**美丽大同、富裕大同、幸福大同**，促进经济持续健康发展和社会和谐稳定。

规划调整以《山西省土地利用总体规划（2006~2020年）调整方案》（以下简称《省方案》）下达的主要用地指标为指导，结合全市经济社会发展和各县区土地利用的实际情况，合理调整全市土地利用的规模、结构和布局。

第二节 调整原则

一、总体稳定、局部微调

坚持《规划》确定的指导原则，继续实施《规划》确定的土地分区引导原则、土地整治重大工程和规划实施管理制度。在《省方案》下达的规划主要土地利用目标/指标控制下，对《规划》的耕地和基本农田保护、建设用地规模/指标及其布局进行局部调整和优化。

二、严格保护、量质并重

坚持耕地数量、质量和生态“三位一体”全面管护，严格落实《省方案》下达本市的规划耕地保有量任务，合理调整耕地保有量和基本

农田保护面积。落实生态文明建设要求，严格保护林地、草地、湖泊、湿地等生态用地，合理安排生态退耕，保障重要生态屏障建设用地。统筹安排生产、生活、生态用地，严格划定城市开发边界、永久基本农田和生态保护红线（以下简称“三线”划定）。除根据国家统一部署纳入生态退耕规划和根据国家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、“十三五”重点建设项目难以避让的以外，均优先划入基本农田，实行永久保护。确保耕地数量不减少，质量不下降，引导形成合理的空间开发格局。

三、节约集约、优化结构

按照“严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率”的总要求，切实落实城乡建设用地增减挂钩和矿业用地整合新机制，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。遏制建设用地过度外延扩张，有效控制建设用地总量。统筹建设用地增量与存量，合理调整优化建设用地结构和布局，降低工业用地比例，严格执行各行各业用地标准，强化投资标准和用地规模。优化国土空间开发格局；适当增加新增建设用地规模，保障新型城镇化用地需求。

四、统筹兼顾、突出重点

紧紧围绕“转型发展、绿色崛起”发展战略，以“综改试验区”建设为统领，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，制定完善政策措施，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

规划调整完善注重加强城市规模、产业布局、基础设施建设、生

态功退耕等主要内容的协调和衔接。涉及规划目标和规划布局重大调整的，及时征求相关部门意见。坚持科学论证、标准统一、民主决策，强化国民经济和社会发展规划、城乡规划、环保规划、交通布局等相关专项规划的协调，做好其对下级规划的控制，严格落实土地用途管制制度。

第三节 调整依据

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印发了《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）、《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）、《山西省国土资源厅办公室关于对土地利用总体规划（2006—2020年）实施情况摸底评估的通知》（晋国土资办发〔2017〕46号）、《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》（晋国土资发〔2017〕414号）、《山西省国土资源厅关于征求〈山西省土地利用总体规划（2006—2020年）调整方案〉意见的函》（晋国土资函〔2016〕658号）、《大同市人民政府关于开发区改革创新实施方案》（同政发〔2017〕7号）等要求开展本次调整完善工作。

第三章 规划调整的主要内容

第一节 规划目标的调整

一、严格保护耕地，推进现代高效农业发展

耕地是自然生态特别是农业生态系统的重要组成部分，是实现“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的重要载体。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。到2020年，全市耕地保有量目标不少于364706.67公顷，比原规划耕地保有量减少426公顷。规划基本农田保护面积不少于310173.52公顷，同时，“十三五”期内安排高标准基本农田建设及农地整理不少于规模57333公顷，重点改善农业从基础设施条件，提高土地质量和农产品产量。

二、严格控制建设用地，促进节约集约用地

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，合理确定新增建设用地规模、结构、时序和布局，严控建设用地总量，保障科学发展的必要建设用地。新增建设用地优先保障中心城区发展和交通水利等基础设施建设。挖掘存量建设用地，充分利用闲置和低效土地，积极拓展用地空间。加快城中村改造，优化工矿用地布局，促进各项建设节约集约用地，提高建设用地对经济社会发展的支撑能力。到2020年建设用地总规模、城乡建设用地规模和城镇工矿用地分别调整为96095.21公顷、76225.84公顷和38466.78公顷。“十三五”期

内,合计安排新增建设用地指标 10048.99 公顷,其中占用耕地 7034.29 公顷,确保重点工程和城镇、发开区建设必要用地。

三、加大土地整治力度,改善土地生态环境

围绕全市生态建设战略目标,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、天蓝、地净的美丽家园。积极开展田、水、路、林、村综合整治,加强基本农田建设。结合新农村建设,加大“空心村”和废旧村庄的整治力度,缩减农村居民点和工矿废弃地规模,为城镇工矿用地发展拓展空间。在保护和改善生态环境前提下,适度开发滩涂和荒草地等宜耕后备资源。规划“十三五”期内,通过土地整治增加林地 9838.33 公顷以上,增加牧草地 152 公顷以上,土地整治补充耕地不少于 7896.1 公顷。

第二节 土地利用结构调整

一、农用地结构调整

按照农业现代化的发展方向和土地适宜性,以耕地保护为重点,合理调整农用地结构,统筹安排各类农用地,加大特色林果业生产基地建设,推进现代高效农业发展。

到 2020 年农用地面积调整为 775203.65 公顷,占土地总面积的 55.1%,较 2015 年增加 7649.35 公顷,农用地面积稳中有升。

——**耕地**。强化对各类非农建设占用耕地的控制,加强建设项目选址用地评价和多方案比较论证,尽量少占或不占耕地,确需占用耕地的,必须等质等量足额补充。到 2020 年,耕地保有量调整为 364706.67 公顷,占农用地面积的 47.1%。其中:调整为园地、生态退耕、建设占用和灾毁依次为 10595.16 公顷、1733.33 公顷、7034.29

公顷、20公顷，合计减少19382.79公顷；农用地整理、土地复垦和宜耕土地开发分别增加耕地155公顷、4888公顷和2853.1公顷，合计增加耕地7896.1公顷。增减相抵后比2015年减少11486.69公顷。耕地减少主要是农业结构调整和生态退耕。

——**园地**。稳定现有园地规模，合理调整农业结构。到2020年，园地规模调整28608.79公顷，占农用地总面积的3.69%。其中：建设占用园地450公顷、耕地调整为园地10595.16公顷，增减相抵后比2015年增加10145.16公顷。

——**林地**。对阳高县、天镇县、广灵县、灵丘县、浑源县、左云县6个县25°以上的坡耕地有计划有步骤的实施退耕还林工作，切实加强天然林区的管护，坚决有力地制止对森林资源的破坏，重点抓好森林资源保护与生态林建设工程，恢复和提高森林覆盖率。到2020年，林地规模调整为314540.16公顷，占农用地面积的40.58%。其中：建设占用630.45公顷；生态退耕、土地复垦、荒山荒坡植树造林依次增加林地1733.33公顷、1222公顷、6883公顷，合计增加林地9838.33公顷。增减相抵后比2015年增加9207.88公顷。

——**牧草地**。为确保大同市生态安全，防止土地沙化，逐步降低牧草地规模。到2020年，牧草地规模调整为10491.57公顷，占农用地面积的1.4%。其中：调整为其他农用地206公顷、建设占用439公顷，减少面积645公顷；荒山荒坡种草增加牧草地152公顷。增减相抵后比2015年减少493公顷。

——**其他农用地**。优化禽舍、水产养殖用地、农村道路和农田水利设施等其他农用地结构和布局。到2020年，其他农用地规模调整为56856.46公顷，占农用地面积7.4%。其中：通过土地整理调整为耕地155公顷、建设占用410公顷，减少面积合计为565公顷；荒山

荒坡开发增加 635 公顷。增减相抵后比 2015 年增加 276 公顷。

二、建设用地结构调整

到 2020 年，建设用地总规模控制在 96095.21 公顷以内，占土地总面积的 6.8%，比 2015 年增加 3938.98 公顷。

（一）城乡建设用地结构调整

到 2020 年，城乡建设用地规模控制在 76225.84 公顷以内，占建设用地总规模的 79.3%。其中：安排新增城乡建设用地 9242.52 公顷，同期复垦城乡建设用地 6110 公顷，增减相抵后比 2015 年增加 3132.52 公顷。

——**城镇工矿用地**。重点保障市中心城区和重点集镇用地，为城镇化和工业化发展提供必要用地。到 2020 年，城镇工矿用地规模调整为 38466.78 公顷，占城乡建设用地面积的 50.5%，其中：安排新增城镇工矿用地 5040.07 公顷，同期复垦城镇工矿用地 1700 公顷，增减相抵后比 2015 年增加 3340.07 公顷。人均城镇工矿用地控制在 156 平方米以内。

——**农村居民点用地**。以建设新农村为平台，结合易地扶贫搬迁工作，积极落实城乡建设用地增减挂钩政策，优化农村居民点用地布局，整合改造城镇范围的农村居民点，有序减少“空心村”、地质灾害多发区农村居民点用地规模。到 2020 年，农村居民点用地规模调整为 37759.00 公顷，占城乡建设用地面积的 49.5%。其中：安排新增农村居民点用地 4202.45 公顷，同期复垦农村居民点用地 4410 公顷，增减相抵后比 2015 年减少 207.55 公顷。

（二）交通水利及其他建设用地

优先保障交通运输等基础设施用地，构建快速交通网络。结合大

同至乌兰察布、大张高铁、阳高通用机场、国道 109 线左云县环城段改线工程等交通建设和桑干河、御河、滹沱河等河道治理和河流域生态修复与保护工程建设，加大水利设施建设力度，优化水利设施用地布局。到 2020 年，交通水利及其他建设用地规模调整为 19869.44 公顷，占建设用地面积的 20.7%。安排新增交通水利等其他建设用地 806.48 公顷，比 2015 年增加 806.48 公顷。

三、其他土地结构调整

稳定桑干河、十里河、御河、滹沱河、文瀛湖等水域和自然保留地，保护具有重要生态价值的林地、荒草地和水源涵养地。在保护和改善生态环境基础上，适度开发滩涂和荒草地，发展林果业，用于生态建设和补充耕地。到 2020 年，其他土地规模调整为 534340.8 公顷，占土地面积的 38%，比 2015 年减少 11588.35 公顷。

第三节 土地利用布局优化

一、农用地布局

根据大同市城镇体系发展方向及各地区的资源禀赋，充分考虑到区域优势和市场导向，调整优化农业用地布局，加快农业园区建设，大力发展现代高效种植业，形成“一带两区”的农业用地空间布局体系。

——**北部生态林地防护带**。分布于左云县、新荣区、阳高县北部长城乡、龙泉乡和罗文皂乡、天镇县北部的长城山林场、东北部的黑龙寺林场和新平堡镇，重点保护和巩固现有的林草植被，通过封沙育林、人工造林、飞播造林等方式，扩大林草植被，加快沙化土地治理。

——**中部特色农业保护区**。分布于南郊区、大同县、浑源县和广灵县北部、阳高县的大部分乡镇，是耕地及基本农田集中连片的区域。以大同中心城市为核心，发展以特色农产品为主的优势种植业，重点

建设南郊、阳高、广灵为主的蔬菜生产基地和以浑源为主的中药材生产基地。

——**南部畜牧发展区**。分布于灵丘县、浑源县和广灵县的南部、大同县和阳高县的南部乡镇，多以天然草地为主，人工草地、改良草地比重较小。重点发展奶牛、生猪和羊养殖生产基地。

（一）耕地布局优化

按照“实有耕地面积基本稳定、耕地数量质量并重”以及“保护优先、应保尽保”的原则，综合考虑各县（区）耕地后备资源潜力，把优质耕地和经土地整治的耕地优先保护起来。“十三五”时期，要切实发挥耕地和基本农田的规模效应和生态屏障作用，科学合理布局永久基本农田，实现耕地数量、质量和生态全面管护。

1、生态退耕规模和分布

结合国家生态退耕计划，因地制宜安排好生态退耕地。本次安排全市生态退耕面积 1773.33 公顷。其中，左云县 648.3 公顷、灵丘县 642.24 公顷、天镇县 161.11 公顷、广灵县 68.87 公顷、阳高县 66.55 公顷、浑源县 36.54 公顷，这 6 个县是全市 25 度以上的坡耕地面积较大、采煤（矿）沉陷区分布较多的区域，是省市进行生态建设，特别是生态退耕还林、还草的重点区域。

2、各县（区）耕地保有量调整情况

按照“实有耕地面积基本稳定、耕地数量质量并重”以及“保护优先、应保尽保”的原则，综合考虑各县（区）耕地后备资源潜力、耕地易地补充情况，把优质耕地和经土地整治的耕地优先保护起来，合理确定各地耕地保有量。

对现状耕地数量多、质量好的县（区），对其耕地保有量适当增加；对现状耕地数量少、质量差，采矿破坏区（沉陷区）内耕地面积

大的县（区）适度调减。立足区域实际，统筹落实好各县（区）耕地数量、质量、布局和保护任务的协调统一。

本次调整增加的县（区）是南郊区、阳高县和大同县，较现行规划分别增加 500 公顷、5257 公顷、2177.07 公顷；调减的县（区）是新荣区、天镇县、广灵县、灵丘县、浑源县和左云县，分别减少 600 公顷、600 公顷、140 公顷、1500 公顷、3420 公顷、2176.67 公顷。

（二）基本农田布局优化

按照以布局调整促进质量提升原则，实施“大稳定、小调整”，构建基本农田保护新格局，引导基本农田向立地条件好、农田设施完备、农业产业化水平高，以及城镇周边和交通干线沿线的优质耕地集中区域布局，实现永久基本农田“面积不减少、质量有提高、布局渐优化”。

科学调整基本农田布局。已划入基本农田主要是位于建设用地扩展边界外的高等别现状耕地、铁路公路等交通沿线、城镇村周边集中连片的未列入基本农田的优质耕地，以及粮食生产功能区范围内未列入基本农田的优质耕地；可调出基本农田主要是建设用地扩展边界内的耕地，低质量等别、田面坡度大于 25 度、生态环境脆弱地区和采矿沉陷区内的耕地，因损毁和污染严重难以恢复、不宜农作的耕地，以及零星破碎、区位偏僻、不宜管理的耕地。

1、严格落实基本农田保护任务

按照基本农田数量和布局基本稳定、优质耕地优先保护的原则，严格落实上级调整下达的目标任务并予以合理布局。在确保全市完成上级下达基本农田数量不减少，质量有提高的基础上，各县（区）的基本农田保护任务和布局更合理。规划期内，全市规划的基本农田保护面积目标为 310173.52 公顷，其中：南郊区 13700 公顷、新荣区 28930 公顷、阳高县 54650 公顷、天镇县 42030 公顷、广灵县 27350 公顷、

灵丘县 34150 公顷、浑源县 41100 公顷、左云县 34500 公顷、大同县 33763.52 公顷。

各县区基本农田保护任务调整后较调整前均有所减少。

2、优化基本农田结构和布局

——**基本农田调入**。将集镇周边、道路沿线和平原区应当划入而尚未划入的优质耕地划入基本农田，本次全市共划入基本农田 7825 公顷，其中：市中心城区周边共划入基本农田 5045 公顷（南郊区 3278 公顷、大同县 1767 公顷），新荣区 400 公顷、阳高县 430 公顷、天镇县 189 公顷、广灵县 814 公顷、灵丘县 205 公顷、浑源县 150 公顷、左云县 590 公顷，做到基本农田保护数量基本稳定、布局更加优化，切实提高基本农田质量。

——**基本农田调出**。根据永久基本农田划定工作成果，将新荣区、左云县、灵丘县现状基本农田中林地、交通水利设施用地等非耕地调出；将南郊区、大同县、阳高县、天镇县和广灵县等县区的基本农田中 25 度以上坡耕地中的基本农田中 25 度以上坡耕地调出。本次调整全市共调出基本农田 20884 公顷，9 个县（区）均有调出，其中：南郊区 3124 公顷、大同县 3204 公顷、新荣区 824 公顷、阳高县 1793 公顷、天镇县 3052 公顷、广灵县 1509 公顷、浑源县 3403 公顷、灵丘县 1538 公顷、左云县 2436 公顷，浑源县调出最多。

全市永久基本农田划定面积比省级下达保护任务多 53 公顷，其中：新荣区 4 公顷、阳高县 1 公顷、天镇县 3 公顷、广灵县 15 公顷、浑源县 7 公顷、大同县 23 公顷。

二、建设用地布局优化

根据大同市城镇建设用地扩张的演变趋势，充分考虑已探明重要矿产资源储量分布状况情况，合理确定城市发展方向和新增城市建设

用地布局，全市形成“主城区—区域中心城镇—县区中心城镇—一般建制镇和工矿点”四级城镇体系。

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，到2020年，全市建设用地总规模不超过96095.21公顷，占土地总面积的6.84%。其中：城乡建设用地规模不超过76225.84公顷，城镇工矿用地规模不超过38466.78公顷，分别占土地总面积的5.42%、2.84%。

按照适应生态文明建设、新型城镇化和新农村建设（扶贫移民搬迁）的要求，严格控制各县（区）建设用地总规模，对各县（区）建设用地结构和布局进行适当调整，促进形成合理的区域城乡用地格局。到2020年，各县（区）的建设用地规模分别控制在以下范围内，南郊区29966.76公顷、新荣区5003公顷、阳高县8500.49公顷、天镇县7637.99公顷、广灵县5778.79公顷、灵丘县8311.17公顷、浑源县8464.07公顷、左云县8002.51公顷、大同县14430.43公顷。

（一）城镇用地布局

以资源环境承载力评价为基础，加强与新型城镇化、城镇体系、生态环境等相关规划和环境功能区划的协调衔接，认真落实大同市主体功能区环境政策，引导人口和产业向资源环境承载力较高的区域集聚。按照“扩大规模、完善功能、提升品位”的思路，围绕“一主三副，一轴一带多通道”的城镇体系空间用地结构，形成以大同市中心城区建设为核心，重点拓展御东新区城市建设用地，盘活城区与矿区存量建设用地，确保经济发展的用地需求。带动以左云县城云兴镇、阳高县城龙泉镇、浑源县城永安镇为重点的次区域中心城市，依托三大次区域中心城市培育形成三大特色城镇群，带动城镇的聚集，最终形成以中心城镇为核心的城镇体系。大力发展中心城区，强化重点建制镇

的功能，加强核心与外围联系，全面带动城镇发展。新增城镇用地规模控制在 4837.07 公顷（含流量指标），主要布局在市中心城区和县中心城区以内。

(二) 工矿及独立建设用地布局

按照“布局集中、用地集约、产业集聚”原则，以左云经济开发区、晋北物流园、大同纺织园区、航空产业园和中小微企业创业园区产业承接平台，积极引导能源电力、煤化工、航空、医药和装备制造为主等产业用地向园区集中。规划期内，安排新增工矿及独立建设用地 203 公顷，主要布局在大同县和南郊区、左云县等区域。

(三) 农村居民点布局

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、易地扶贫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。按照新农村建设和生态安全要求，逐步撤并小村落，整理空心村，缩减自然村，搬迁偏远村，逐步优化村庄用地布局。规划期内，安排新增农村居民点用地 4202.45 公顷，主要布局在广灵县、灵丘县、南郊区、浑源县和左云县等区域。

(四) 交通水利及其他建设布局

大同市为全国 42 个综合交通枢纽城市，现已形成了“两纵三横一环”的高速公路网和“五纵六横三联络”的普通国省干线公路网，实现了县县通高速。十三五期间，进一步优化高速公路、国省道公路网络，提升内外交通承载能力，加强旅游公路建设，拓展大交通网络格局。安排新增交通水利及其他建设用地 806.48 公顷，主要布局在大同至乌兰察布、大张高铁、阳高通用机场、国道 109 线左云县环城段改线工程等交通建设和桑干河、御河、滹沱河等河道治理和河流域生态修复与保护工程建设等。

三、基础性生态屏障用地布局

（一）设定国土生态屏障网络用地。以大同市土地利用生态安全控制区为核心，顺应南中北自然地貌形态差异，构建良好的“山地、丘陵、盆地、平川”融为一体的生态网络体系。设定核心生态网络体系，形成最基本的国土生态屏障。

（二）严格保护大同盆地中部——南郊区和大同县（城镇周边）的优质耕地；稳定南部中高山地区的广灵县、浑源县，东北部山地丘陵区的阳高县、天镇县的优质耕地布局。将市中心城区周边地势平坦开阔、地质条件好、集中连片的水浇地、旱地和粮食生产基地内的耕地，优先划入基本农田。

（三）优化城乡建设用地布局。合理确定城市发展方向和新增城乡建设用地布局，全市形成“主城区—区域中心城镇—县区中心城镇—一般建制镇和工矿点”四级城镇体系。城镇体系以大同市主城区为核心，以东北向的主城区—阳高县、东南向的主城区—浑源县—灵丘县、西北向的南郊区—左云县为发展轴，呈现“一心三轴”风车型城镇网络。

第四节 规划的新增建设用地调整及土地整治安排

一、新增建设用地及占用耕地指标调整

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，充分考虑各县区发展实际、城镇建设、开发区级别及国家省级重点项目等因素，将新增建设用地指标合理地分解到各县区，保障各县区必要发展用地需求。

“十三五”期内，全市共安排规划新增建设用地指标 10048.99 公顷（占用耕地 7034.29 公顷），包括：①上级新追加及原规划剩余(空间)

的增量指标为 3938.99 公顷（其中占耕地 2757 公顷）；②本市安排的新增建设用地流量指标为 6110 公顷（其中占耕地 4277 公顷）——含本市新增安排的同土地复垦规模相对应的流量指标为 4904 公顷，以及本市自行安排的增减挂钩类(与其拆旧复垦对应)的流量指标为 1206 公顷。

“十三五”期内，本方案安排的新增建设用地指标 10048.99 公顷，按指标的建设用地类型分：城镇工矿用地 5040.07 公顷、移民扶贫搬迁和新农村建设 4202.45 公顷、交通水利及其他建设用地 806.48 公顷。

对本市安排的同土地复垦规模相对应的 4904 公顷流量指标使用，各县区在县级规划中要严格落实，明确土地复垦任务和挂构建新区规模、布局和时序。除省市重点建设项目外，各县区要在完成年度复垦任务的前提下才能使用同等规模的新增建设用地指标，否则不予批准实施。

二、节约集约用地指标

（一）人均城镇工矿用地

自规划实施以来，严格执行各行各业用地标准，强化“规模引导、布局优化、标准控制、市场调配和盘活利用”等措施，强化投资标准和用地规模，充分利用工矿废弃地复垦新机制，以内涵挖潜存量城镇工矿用地为主，将部分居民点和废弃砖瓦窑复垦整理，全市土地利用节约集约利用水平逐年提高，但离实现规划目标还有一定差距。至 2015 年底，全市城镇人口已达 207.86 万人，城镇工矿用地规模为 35126.71 公顷，人均城镇工矿用地为 168 平方米。

到 2020 年，根据市“十三五”规划发展目标，全市城镇人口将达 246 万人，城镇化率达 68%，城镇工矿用地控制在 38466.78 公顷以内，人均城镇工矿用地由现行规划确定的 124 平方米调整为 156 平方米以

内。

(二) 建设用地复垦规模

“十三五”期内，全市复垦工矿和农村居民点用地 6110 公顷。为保障城镇建设新增用地需求，结合采煤沉陷区治理搬迁安置、易地扶贫搬迁和地质灾害搬迁工作，加大南郊区、新荣区、大同县、浑源县、灵丘县和左云县内的工矿废弃地和腾退的旧村庄复垦力度，进一步优化城乡建设用地布局，全市土地复垦任务由现行规划确定的 2610 公顷调整为 6110 公顷，增加 3500 公顷。其中：复垦工矿废弃地规模不少于 1700 公顷，复垦农村居民点不少于 4410 公顷。

三、土地整治规划安排及重点区域调整

“十三五”期内，全市通过土地整治用地规模为 73870 公顷。通过土地整治，新增补充耕地规模 7896.1 公顷、增加林地 9838.33 公顷、牧草地 152 公顷，其他农用地 841 公顷。按整治类型分：

(一) 农用地整理

在阳高、天镇、广灵、灵丘和大同县等区域增加高标准基本农田建设任务，安排农用地整理（高标准农田建设）规模 57333 公顷，通过实施农用地整理，在促进农业生产设施条件改善、以及土地质量和农产品产量提高的同时，新增补充耕地有效利用面积 155 公顷。

(二) 土地复垦任务

为保障市中心城区新增用地需求，结合易地扶贫搬迁和地质灾害搬迁工作，加大南郊区、新荣区、浑源县、左云县和大同县等县区的工矿废弃地和腾退的旧村庄复垦力度，进一步优化城乡建设用地布局，全市土地复垦任务为 6110 公顷，包括：农村居民点复垦面积 4410 公顷、工矿废弃地复垦面积 1700 公顷。通过复垦，新增补充耕地 4888 公顷、林地 1222 公顷。

按复垦任务来源类型分：与本市新增的用地规模指标所对应的（上级下达）土地复垦任务为 1904 公顷，与“挂钩”类新增建设用地流量指标所对应的拆旧复垦任务为 1206 公顷。

(三) 宜农后备资源开发

2016~2020 年全市安排宜耕后备资源开发 10523.1 公顷，其中补充耕地 2853.10 公顷，增加林地 6883 公顷、增加牧草地 152 公顷和其他农用地 635 公顷。宜农土地资源开发区域主要安排在阳高县、浑源县、大同县等区域。

第四章 划定“三线”强化空间管控

按照“建设山川秀美的生态家园、绿色、生态、宜居的“首都后花园”和生态涵养示范区”的要求，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 “永久基本农田红线”划定

结合城市周边、道路沿线基本农田划定工作，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，红线范围内基本农田面积为 310173.52 公顷，确保全面完成基本农田保护责任。

一、全市永久基本农田划定

（一）大同市中心城区永久基本农田划定

大同市中心城区永久基本农田划定工作共有图斑 1460 个，涉及未划入基本农田的耕地面积为 8840 公顷，范围涵盖南郊区、大同县两个县（区）。

本次新划入基本农田 3542 公顷，加上中心城区范围内已有的 1999.33 公顷基本农田，本次划定后大同市中心城区基本农田面积达到 5475.33 公顷，占中心城区内耕地总面积的 50.82%。

（二）县城中心城区永久基本农田划定

除南郊区外，县城中心城区永久基本农田划定涉及新荣区、大同县、天镇县、阳高县、左云县、浑源县、灵丘县、广灵县 8 个县（区）。共下发初步任务 8307.07 公顷，新划入基本农田 2423.73 公顷，加上 8 县（区）中心城区已有的 8522.67 公顷基本农田，本次划定后 8 县（区）中心城区基本农田面积达到 10946.4 公顷，占 8 县（区）中心

城区耕地总面积的 65.04%。

(三) 全市永久基本农田划定任务

全市共划定永久基本农田 310226 公顷。其中：南郊区 13700 公顷、新荣区 28930 公顷、大同县 33763 公顷、天镇县 42030 公顷、阳高县 54650 公顷、左云县 34500 公顷、浑源县 41100 公顷、灵丘县 34150 公顷、广灵县 27350 公顷。

基本农田调整后，质量有所提升，布局得到优化。将已建成的高标准基本农田、历年经过整理的农田优先划入进行保护。本次共调入 5964 公顷基本农田；调出基本农田 17756 公顷，其中调出坡度 25 度以上 1217 公顷，采矿沉陷区内基本农田 648 公顷，全市基本农田保护任务净减少 11792 公顷，平均利用等别为 12.46。新划定的基本农田布局向左云西部区、左云新荣北部区、中心城区周边及东南部区、阳高东部区、浑源西北部区、广灵县东部区、灵丘县北部区、天镇县西部区等 8 个基本农田集中区聚集。形成了主要城市、镇区、中心村周边，御河、十里河、桑干河等主河道和重要交通线路两侧的基本农田保护格局。

二、落实基本农田保护任务

在现行规划基本农田保护区的基础上，全市落实基本农田保护任务 310173.52 公顷，比现行规划核减基本农田保护任务 11792 公顷。各县区基本农田保护任务较现行规划确定的任务均有所减少，其中天镇县、浑源县、左云县、灵丘县和大同县核减较多，分别核减 3000 公顷、2920 公顷、1500 公顷、1295 公顷和 1187 公顷，其他县（区）相对核减较少。

各县（区）要通过签订基本农田保护责任书，把基本农田永久保护任务落实到乡（镇）、村民小组、农户及具体地块，做到落地到户、

上图入库，网上公布。

三、强化管理提升质量

从严控制各类建设占用耕地。按照尽量不占或少占耕地的原则，引导城镇建设、产业园区开发向低丘缓坡、劣质农用地和存量建设用地转移，把少占耕地作为选址方案的重要因素。

全力完成“占补平衡”义务。强化占补耕地的质量考核，保质保量完成补充耕地任务；近期重点在新荣区、阳高县、广灵县等县区的宜耕土地开发区域进行适度开发，补充耕地 7896.1 公顷。

多途径提升耕地质量。充分利用剥离的耕作层改良中低产田，逐年推进中低产田改造，不断提高耕地的生产能力；加大对因生产、交通设施建设造成的和自然损毁的耕地进行复垦，大力提升新增耕地的质量建设。

第二节 “生态保护红线”划定

按照建设“美丽大同”目标，加快生态文明建设和生态环境改善，着力打造绿色、生态、宜居的“首都后花园”，协调好土地利用与生态保护，促进可持续发展战略的实施。

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。

结合大同市实际，确定自然保护区、森林公园、风景名胜区、公益林、饮用水源保护区、重要湿地等 6 类重点生态区域，纳入生态保护空间。

大同市现有省级以上风景名胜和自然保护区 7 处，占总面积的

13%。其中：恒山自然风景区为国家级风景名胜区，广灵六棱山自然保护区、左云摩天岭风景名胜区、大同县火山群风景名胜区为省级风景名胜区。灵丘黑鹳自然保护区、桑干河流域自然保护区以及壶流河湿地自然保护区为省级自然保护区。有森林公园 13 处。其中：云冈森林公园、恒山森林公园为国家级；东山森林公园、邓峰寺森林公园等 3 处为省级。

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。全市已划定划定“生态红线”范围 61596 公顷，占土地总面积 4.38%。

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。

一级管控区面积 10196 公顷，占土地总面积 0.73%。包括：灵丘黑鹳、青羊自然保护区、恒山自然保护区、六棱山自然保护区、桑干河流域自然保护区以及壶流河湿地自然保护区核心区。云冈森林公园、恒山森林公园 2 个国家级森林公园的核心区；云冈石窟、大同火山群、东山森林公园、邓峰寺森林公园等 3 处省级风景名胜核心区。国家级、省级重点公益林的天然林。马头山水源涵养区、采凉山水源涵养等水源一级保护区；文瀛湖水库、湿地公园核心保护区等。一级管控区划

入建设用地管制区的禁止建设区。

二级管控区面积 51400 公顷，占土地总面积 3.66%。包括：2 个国家森林公园和 3 个省级风景名胜区的外围区域；国家级、省级重点公益林区和水源涵养区、水土保持区，大型饮用水源二级保护区等。二级管控区划入建设用地管制区的限制建设区。

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限制建设区。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 “城镇开发边界”划定

按照城乡建设用地总量控制目标，强化城乡建设用地空间管控，促进存量用地开发，不断提高集约用地水平。

一、城镇建设用地布局优化

以资源环境承载力评价为基础，按照现有布局基本稳定、局部微调的原则，综合考虑城市的自然条件、环境特征、发展历史及区域的总体协调，结合城市发展目标、充分衔接相关规划范围界线、避让基本农田和生态保护红线，划定市级和县级中心城区开发边界。

大同市中心城区开发边界。大同市中心城区涉及南郊区和大同县

2个县（区）的9个乡镇，结构呈“两河三城（多组团），带形延展”型的城市空间结构。包括“三组团、两片区”（城区组团、口泉区组团和御东新区组团、塔山和装备片区）在内，控制面积为49226公顷。

本次规划调整完善划定中心城区开发边界，在充分与《大同市城市总体规划（2016~2020年）》（2016年修订）确定的城市建设规模衔接基础上划定城市开发边界，其面积为20223公顷。其中：城市开发边界范围内允许建设区面积为15424公顷，有条件建设区面积为4799公顷。

县（区）中心城市开发边界。新荣区、阳高县、天镇县、广灵县、灵丘县、浑源县、左云县、大同县八县（区）中心城区开发边界的划定，以县（区）现行土地利用总体规划的允许建设区和有条件建设区为基础，在与其城市总体规划充分协调，并避让基本农田和重点生态保护区域、蓄滞洪区、地质灾害区后，利用线型基础设施和自然地物边界确定。开发边界内面积约297平方公里。

通过城镇开发边界划定，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，促进了城镇建设用地集聚、组团式发展。市、县两级中心城区开发边界内用地规模比现行规划允许建设区和有条件建设区面积有所缩减，共减少55.5平方公里。

二、严格管控，保障重点

（一）加大建设用地规模管控。按照下达的控制指标，2020年规划全市建设用地总量控制在96095.21公顷，较2015年净增3938.99公顷。2020年城乡建设用地规模增至76225.84公顷，较2015年净增加3132.52公顷。面对“十三五”时期不断增长的城乡建设需求与建设用地总量控制的矛盾，必须坚持供给调节和引导需求，在控制城镇工

矿用地增长规模和时序的同时，大力实施城镇新增用地与存量挖潜、废弃工矿地、农村建设用地复垦相挂钩等节约集约用地政策，积极推动城乡一体化发展。

（二）积极拓展发展新空间。依据生态保护、采矿沉陷区和地质灾害治理、移民搬迁等相关规划和土地适宜性评价结果，在不破坏生态环境的前提下，合理进行低丘缓坡开发，拓展产业发展用地新空间。积极推进地上地下空间的综合开发利用，增加城镇建设用地的有效供给。到2020年，全市安排城乡建设用地复垦任务指标6110公顷。

（三）保障重点建设项目。严格规范省级重点基础设施建设项目的新增建设用地指标使用，优先保障“十三五”规划提出的交通、能源、水利、机场等基础设施建设项目用地；加大采煤沉陷区治理搬迁安置、易地扶贫搬迁、地质灾害搬迁等涉及民生用地保障力度。2020年，全市新增安排重点项目29个，其用地规模为1779公顷。

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。各县（区）城镇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 中心城区和开发区规划调整

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《大同市城市总体规划（2016~2020年）》（2016年修订），对中心城区土地利用结构、布局进行调整优化。

第一节 中心城区规划调整

一、发展目标与方向

中心城区范围共涉及南郊区和大同县等2个县(区)的9个乡镇，包括“三组团、两片区”（城区组团、口泉区组团和御东新区组团、塔山和装备片区）在内，控制面积为49226公顷。

2015年中心城区控制范围建设用地总规模13579公顷，其中城乡建设用地12691公顷，城镇工矿用地8660公顷，人均城镇工矿用地106平方米。

大同市城市总体规划到2020年中心城区城市常住人口162万人，城市建设控制范围为668平方公里，其中城市建设用地规模控制为154平方公里。

（一）城市建设目标

初步建立规模、布局和结构合理的城镇体系，城乡协调发展，功能布局合理，基本实现城乡一体化；形成多层次、均衡的现代商业、文化和游憩设施体系；建成比较先进的城市综合交通体系；提高绿化水平，严格保护自然环境，构成合理的生态框架；提高城市安全标准和公共服务设施水平；加强基础设施和综合防灾体系建设；积极保护历史文化遗产，将大同市建成融名城风貌和现代文明于一体的历史文化名城，生态宜居，山水宜游的活力都市。

(二) 空间结构发展方向

中心城区呈“两河三城（多组团），带形延展”型的城市空间结构。即以老城、御东和口泉形成三个综合性的城市发展片区，每个片区规模适度、功能特点不同，共同构成大同城市的政治、经济、文化的核心区域。

二、规模和布局调整

城市建设用地规模调整。城市建设用地规模由现行规划确定的134平方公里调整为154平方公里。人均城市建设用地由99平方米调整为95平方米。建设用地布局调整，按照城乡建设用地规模指标和现行土地利用规划指标执行情况进行，重点保障中小企业创业基地、文化创意产业园区和御东新区规划用地。

(一) 空间管制分区调整

按照管住总量、盘活存量的目标，划定允许建设区15424公顷，其中：现状城乡建设用地12691公顷，新增城乡建设用地2733公顷。考虑规划实施中的不确定性，适当安排城市建设弹性空间，划定有条件建设区4799公顷，划定限制建设区29003公顷。

中心城区共安排新增建设用地指标2843公顷。其中：增量建设用地指标583公顷（含南郊区和大同县的省市重点项目用地）、流量建设用地指标2260公顷。

(二) 基本农田调整

按照国家下达的城市周边划定永久基本农田要求，在梳理现有耕地数量、质量和分布基础上，通过举证核实，中心城区周边共划定基本农田5473.33公顷，其中新划定永久基本农田3540公顷。调整后，中心城区周边基本农田与自然山体、水域形成了圈状的实体边界形态，有效促进了城市组团式发展，避免无序蔓延。

三、分区片布局调整

（一）南郊区片

南郊区片控制范围面积 47004 公顷，重点调整口泉区块、棚户区和老城区块的用地安排。划定允许建设区 14132 公顷，由现状城乡建设用地 12385 公顷和新增建设用地 1747 公顷组成；划定有条件建设区 4683 公顷；划定由古城、水域及其他土地组成的限制建设区 28188 公顷。

（二）大同县区片

大同县区片控制范围 2222 公顷，重点调整中小企业创业基地、康养产业园区、文瀛湖东部区域的用地安排。划定允许建设区 1300 公顷，由现状城乡建设用地 394 公顷和新增建设用地 906 公顷组成；划定有条件建设区 116 公顷；限制建设区 806 公顷，由交通、水域及其他土地组成。

第二节 开发区用地规模和布局调整

按照省开发区改革创新要求，立足大同“东承首都、西接丝路、南贯三晋、北通蒙俄的区域性中心城市”的功能定位，以打造“一个龙头、四个中心”为指引，对全市各级各类开发区进行整合调整。到 2020 年，全市开发区整合后规划面积控制在 46896.55 公顷，2015 年开发区建成区面积 8006.02 公顷。2016~2020 年安排新增建设用地规模 3301.75 公顷（其中新增流量指标 2244.43 公顷），其中占耕地面积 2165.94 公顷。到 2020 年全市开发区建设用地总规模控制在 11307.78 公顷以内。

一、现有开发区整合调整

（一）大同经济技术开发区（国家级）

大同经济技术开发区在原规划面积为 8.2 平方公里基础上，整合

原第一医药园区(1.98 平方公里)、第二医药园区(20 平方公里)、装备制造产业园区(31.6 平方公里)、空港物流园区(30 平方公里)、新能源产业园区(51.58 平方公里)。整合后开发区规划面积控制在 31530.42 公顷以内。

2016~2020 年安排新增建设用地 2064.92 公顷，其中：挂钩类流量新增用地指标 1639.95 公顷。到 2020 年开发区建设用地总规模控制在 7919.97 公顷以内。全面调整和优化产业结构，主导产业为医药制造业、装备制造业，首位产业为医药制造业。提高发展质量和水平，真正形成空间集中开发、土地集约利用产业集群发展、服务集聚配套的高端产业集聚区。

(二)左云经济技术开发区（省级）

左云经济技术开发区 2015 年 9 月获批为省级开发区，位于左云县城以北 4 公里的三屯乡境内，规划面积 3012.79 公顷。

2016~2020 年安排新增建设用地 370 公顷，其中：挂钩类流量新增用地指标 228.93 公顷。到 2020 年开发区建设用地总规模控制在 418.79 公顷以内。主导产业为煤制天然气、气化焦油加氢制燃料油、新材料，首位产业为煤制天然气。

二、新设省级开发区整合

根据各县区自身产业发展布局，打造不同类型的园区，并在原有园区基础上进行整合。逐步推动阳高经济技术开发区、浑源经济技术开发区、灵丘经济技术开发区、新荣经济技术开发区、广灵经济技术开发区、天镇经济技术开发区申报省级开发区。到 2020 年，全市省级开发区达到 7 个，基本实现“一县一省级开发区”的格局。

(一)阳高经济技术开发区

阳高经济技术开发区位于阳高县城南部 8 公里处，东至大白登镇

北曹庄村东，南至王官屯镇王官屯村北，西至大张公路东侧，东至张庄、小安滩、白登河沿线。园区在原规划面积 5100 公顷基础上整合为 2472.72 公顷。

2016~2020 年安排新增建设用地 56.54 公顷。到 2020 年开发区建设用地总规模控制在 375.2 公顷以内。主导产业为安全产业、新型冶金建材业、化工新材料业，首位产业为安全产业。

(二) 灵丘经济技术开发区

灵丘经济技术开发区位于灵丘县乡武灵镇、落水河乡。在原规划面积 3080 公顷基础上整合为 2513.24 公顷。

2016~2020 年安排新增建设用地 174.87 公顷，其中：挂钩类流量新增用地指标 117.16 公顷。到 2020 年开发区建设用地总规模控制在 694.93 公顷以内。主导产业为矿产品深加工、新材料、食品加工；首位产业为矿产品深加工。

(三) 浑源经济技术开发区

浑源经济技术开发区位于浑源县永安镇、东坊城乡和沙圪坨镇，在原规划面积 790 公顷基础上整合为 3027 公顷。

2016~2020 年安排新增建设用地 223.06 公顷，其中：挂钩类流量新增用地指标 0 公顷。到 2020 年开发区建设用地总规模控制在 569.72 公顷以内。主导产业为石材精深加工产业、农副产品加工产业、规模养殖产业，首位产业为石材精深加工产业。

(四) 新荣经济技术开发区

新荣经济技术开发区位于大同市新荣区境内，在原规划面积 2500 公顷基础上整合为 1621.09 公顷。

2016~2020 年安排新增建设用地 537.43 公顷，其中：挂钩类流量新增用地指标 428.64 公顷。到 2020 年开发区建设用地总规模控制在

737.94 公顷以内。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）。

(五) 广灵经济技术开发区

广灵经济技术开发区位于广灵县东部，主园区集中在广壶泉镇境内，在原有规划面积 6880 公顷基础上整合为 1729.23 公顷。

2016~2020 年安排新增建设用地 168.3 公顷，其中：挂钩类流量新增用地指标 97.83 公顷。到 2020 年开发区建设用地总规模控制在 384.46 公顷以内。主导产业为剪纸、精华铁业，大力发展文化旅游、建材、冶炼、新能源、食品加工等产业。

(六) 天镇经济技术开发区

天镇经济技术开发区位于天镇县城以西约 51 公里的卅里铺乡境内，主体园区在玉泉镇西南角的张同路 and 天走路的交汇处，原规划面积 150 公顷整合为 988.08 公顷。

2016~2020 年安排新增建设用地 131.5 公顷，其中：挂钩类流量新增用地指标 34.99 公顷。到 2020 年开发区建设用地总规模控制在 206.77 公顷以内。主导产业为光伏发电、住宅产业化、生物质能发电，首位产业光伏发电产业。

第六章 土地功能分区与建设用地空间管制分区调整

第一节 土地功能分区调整

为优化配置各类土地资源，保护耕地，协调建设用地与农业用地的关系，按照土地利用方向、主导用途及管制规则相对一致性的原则，根据不同区域土地资源条件、社会经济发展的空间格局及生态环境保护的要求将全市划分为基本农田集中区、一般农业发展区、城镇村发展区、独立工矿区、风景旅游用地区、生态环境安全控制区、林业用地区和其他用地区八个土地用途区。

一、基本农田集中区

市域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，主要分布在左云县西部、中心城区东南部、浑源西北部、广灵县东部、天镇县西部、灵丘县北部、阳高东部等。基本农田保护区面积 356698.95 公顷，占全市土地总面积的 25.38%。

本区土地利用调控方向为：区内除可进行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外，禁止城镇新增建设用地，对于确实必要的农村公共基础设施和宅基地建设需求，规划可按相关建设标准给予一定的城乡建设用地指标；区内的耕地不得闲置、荒芜，一般耕地在未被建设占用之前，应按照基本农田管制和相关政策进行管护；区内鼓励开展基本农田建设，土地整理复垦资金应优先投入基本农田保护区，非农建设用地和其他零星农用地应优先整理、复垦；国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项

目确需占用基本农田的，按照规定的审批权限与程序报批；不得破坏和污染区内土地，不得在区内建窑、建坟、挖沙、采石、取土、采矿、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动。

二、一般农业发展区

一般农业发展区是市域范围内除生态安全控制区、自然与历史文化遗产保护区、基本农田保护区、城镇发展区以外，各类农业生产及必要的服务设施等，以发展农业、林业、牧业为主的区域。包括：一般耕地、集中连片的园地、林地，规划确定的宜耕、园、林后备土地资源、其他类型的零星土地及农村居民点，主要分布在天镇县东部、大同县东部、阳高县南部、广灵县、灵丘县和浑源县等。一般农业发展区面积 98952.84 公顷，占全市土地总面积的 7.04%。

本区土地利用调控方向为：区域内基本农田严格保护；该区内土地主要用于一般耕地、林地、园地、畜禽水产养殖地和直接为农业生产、生态建设服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其他农业设施，区内耕地主要用于农业生产；规划远期建设占用的一般耕地在近期不得闲置和占用，禁止破坏耕地的活动；区内园地主要用于种植果园及其服务设施使用，不得擅自转变为非农业用途，鼓励适宜种植农作物的园地转为耕地，园地按规划要求调整到适宜的山地、丘陵、滩涂和其他未利用土地，严禁各类建设占用名、特、优、新种植园地；区内林地主要用于林业生产和生态保护与建设及其服务设施使用，严禁各类建设占用水土保持林、水源涵养林及其他各种防护林的用地；鼓励本区空置闲散农村居民点、其他零星的建设用地，进行整理复垦，转为耕地。

三、城镇村发展区

城镇村发展区是指非农产业和人口集聚，在土地利用上以城镇功

能为主的区域。该区域是城乡建设需要划定，包括市域城镇建成区、为城镇发展需要划定的区域及已批的各类产业集聚区域。区域总面积57628.43公顷，占全市总面积的4.1%，主要分布在大同市中间地带的城市建设发展区，即中心城区（包括主城、组团和片区）、县城、规划人口5万以上的城镇以及其他具有重要功能的镇，是全市人口和建设用地最集中的区域。

本区土地利用调控方向为：区内土地主导用途为城镇工矿建设用地，具体土地利用安排应与依法批准的相关规划相衔接；区内土地主要用于满足全市城镇建设发展的用地需求，新增建设用地受规划指标和年度计划指标约束；区内应控制城镇用地的规模和时序，防止用地无序蔓延；严格执行国家、地方行业用地标准，统筹增量保障与存量挖潜，确保土地节约集约利用；强化旧城改造和闲置土地处置，优化城镇用地格局；区内农用地在批准改变用途前，应当按原用途使用，不得荒芜。

四、独立工矿区

独立工矿区是为独立于城镇村之外的建设发展需要划定的土地用途区，为风电等能源基地、重化工、建材产业发展划定的用地区域，一般为集中连片超过200公顷的生产性用地。该区面积由15382公顷调整为18597.41公顷，增加3215.41公顷，占土地总面积1.32%，主要分布在南郊区、左云县、灵丘县、浑源县等区域。

本区土地利用调控方向为：该区应适度增加建设用地供给，促进经济快速发展。严格控制工矿企业生产规模，引导各企业合理布局。同时，兼顾开发利用与生态环境保护，做到有序开发，有偿开发，集约利用和有效保护。未经政府批准，不得擅自在耕地上挖砂、采石、采矿、取土等。

五、风景旅游用地区

风景旅游用地区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 12400.91 公顷，占土地总面积的 0.88%，主要包括恒山、六棱山、灵丘青檀三大自然保护区，云冈、恒山、南壶、桦林背四大森林公园，古城风貌保护区、平城遗址保护区、云冈名胜古迹保护区、方山古墓葬保护区、长城古堡保护区五大历史文化名城重点保护区等。

本区土地利用调控方向为：区内土地主要用于旅游、休憩及相关文化活动；土地使用应当符合风景旅游区规划；影响景观保护和游览的土地，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。

六、生态环境安全控制区

生态环境安全控制区指主要河湖及其滞洪泄洪区、重要水源地保护区、地质灾害危险区等基于生态环境安全的需要进行土地利用特殊控制的区域。该区面积为 10196.06 公顷，占土地总面积的 0.73%。主要分布在灵丘县、广灵县、阳高县、天镇县等。

本区土地利用调控方向为：加强区内土地的保护和管理，禁止在本区内开展其他非农业建设活动，禁止建设阻碍泄洪的设施；加大地质灾害防治、矿山土地生态整治、退化土地和污染土地的环境治理力度，有序地进行土地生态治理和修复；加快生态脆弱区的植被恢复和景观林带建设，稳步提高森林覆盖率；按照“因害设防”的原则，大力营造水源涵养林，完善生态公益林体系建设和水系防护林建设。

七、林业发展区

林业发展区是指为林业发展需要划定的土地用途区。该区面积为314283公顷，占土地总面积的23.35%，主要分布在灵丘县、左云县、浑源县、大同县、新荣区和阳高县等。

本区土地利用调控方向为：该区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；区内现有非农业建设用地，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；不得占用区内土地进行毁林开垦、采石、挖沙等活动。

八、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536882.07公顷，占土地总面积的38.19%，各县区均有分布。

第二节 建设用地空间管制调整

为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，将全市划分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区四类建设用地管制区。

一、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76225.84公顷，占全市土地总面积的5.42%。

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。

二、有条件建设区

在充分考虑本区域城镇发展趋势和主要发展方向，不突破规划建设用地规模控制指标的前提下，区内土地可用于规划建设用地区的布局调整。规划全市有条件建设区面积 19167 公顷，占全市土地总面积的 1.36%。该区主要位于各县区中心城区和集镇周边。

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，如需调整按规划修改处理，严格论证，报规划审批机关审查批准。

三、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，是改善大同市土地生态环境，促进土地资源可持续利用。结合生态红线划定工作，调整后禁止建设区面积 10196 公顷，占全市土地总面积的 0.73%。该区主要包括恒山自然风景区、左云摩天岭风景名胜区、大同县火山群风景名胜区等风景名胜区的核心区，广灵六棱山自然保护区、灵丘黑鹳自然保护区、桑干河流域自然保护区以及壶流河湿地自然保护区等。

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。

四、限制建设区

辖区范围内除允许建设区、有条件建设区、禁止建设区外的其他区域为限制建设区。土地利用的主要目标是落实耕地保护责任和促进农业现代化建设，限制建设区面积为 1300051 公顷，占全市土地总面积的 92.49%。

区内土地主导用途为农业生产空间，是开展土地整治和基本农田建设的主要区域。区内禁止城、镇、村建设，控制线型基础设施和独立建设项目用地。

第七章 重大工程项目用地及县级土地利用调控

第一节 重大工程和项目用地安排

一、现行规划安排已实施项目（国家和省项目）

全市已实施省市重点项目（67个）：北同蒲四线铁路、大准铁路、大同塔山铁路专用线、北京-新疆高速公路大同段、大同-包头铁路电气化、同煤塔山电厂一期、孤山水库工程等，使用新增建设用地2224.81公顷，其中占耕地1410.23公顷。

二、规划已安排且继续实施的重点项目

规划已安排且继续实施的重点项目有94个，主要有：大同-运城-西安客运专线、大同--张家口客运专线铁路、准格尔至张家口铁路、大同浑源官儿乡风电场项目、塔山电厂扩建、山西国电洁能风力发电厂、山西华胜新成石墨矿业股份有限公司、山西省雁同灌区改扩建工程等项目，新增建设用地1480.6公顷，其中占耕地875.87公顷。

三、本次（“十三五”期间）新安排的项目

本次（“十三五”期间）新安排新增建设项目65个，新增建设用地3001.26公顷，其中占耕地1540.83公顷。

（一）省级重点交通建设项目（10个）

主要安排大同至乌兰察布铁路、大同机场正式口岸、通用机场、直升机场及起降场、国道109线左云县环城段改线工程等项目，交通重点新增建设用地1547.67公顷，其中占耕地668.67公顷。

（二）省级重点水利建设项目（3个）

主要安排桑干河流域生态修复与保护工程、御河流域生态修复与保护工程、壶流河流域生态修复与保护工程等3个省级重点项目，新

增建设用地规模 265 公顷，其中占用耕地 159 公顷。

(三) 省级重点电利建设项目（23 个）

主要安排国电大同湖东“上大压小”项目、同煤热电三期“上大压小”热电联产项目、大同采煤沉陷区光伏基地（二期、三期）、天镇光热发电项目等 23 个省级重点项目，新增建设用地规模 155.93 公顷，其中占用耕地 93.56 公顷。

(四) 省级其他重点建设项目（25 个）

主要安排山西大同低变质烟煤清洁利用示范项目、采煤沉陷区治理搬迁安置、易地扶贫搬迁、地质灾害搬迁、大同晋北物流园等 25 个省级重点项目，新增建设用地规模 1032.67 公顷，其中占用耕地 619.6 公顷。

第二节 县级土地利用调控

一、落实市级规划调整方案下达的调控指标

(一) 严格落实规划调控指标

本市耕地保有量、基本农田保护面积、城乡建设用地规模、新增建设占用耕地规模、耕地补充义务量等土地利用规划约束性指标，以及园地面积、林地面积、建设用地规模、城镇工矿建设用地规模等规划预期性指标，分别下达到各县（区）。各县（区）必须严格执行市级规划下达的约束性指标，在县（区）规划中落实调控责任，不得突破。规划预期性指标要通过实施管理和必要的行政手段加以引导，力争实现。

各区、县要按照本规划确定的原则、目标和调控任务，结合本区、县经济社会发展战略与发展趋势，科学编制县（区）土地利用总体规划，统筹城乡发展，完善区域土地利用政策，加强土地利用规划管理，形成统筹协调有序的土地利用格局。各县（区）土地利用规划调控目

标与指标见附表。

(二) 严格落实基本农田任务和布局

区、县要按照依法依规、规范调整，确保数量、提升质量，稳定布局、明确条件的原则，全面落实基本农田保护任务。县级土地利用总体规划调整时，严格落实永久基本农田划定工作成果，无特殊情况不得永久基本农田划定工作成果进行调整。对除单独选址的国家和自治区重点建设项目外，严禁城镇、村庄、工矿及其他非农业建设占用基本农田。因选址无法避让、需要占用基本农田的国家和省级重点建设项目，在项目用地预审和审查报批前，应对选址方案、基本农田规划调整补划方案等进行充分论证和听证。经批准占用基本农田的，必须及时补划，有关部门将对补划的基本农田进行验收，严禁占优补劣，保证补划的基本农田落实到具体地块，实现数量不减少、质量不降低。严禁可能使基本农田耕作层造成破坏的各种土地利用活动。

(三) 加强城乡建设用地空间管制

各县（区）编制土地利用总体规划调整方案，要严格按照国土资源部和山西省国土资源厅的规定以及土地利用规划编制规程，落实好“三界四区”，明确城乡建设用地规模边界，扩展边界和禁止建设边界，并在规划图中明确标注，为规划管理提供依据。加强对城乡建设用地的控制和引导，统筹安排城镇工矿用地，推进产业用地规模化、集约化空间分布格局的形成；切实提高城镇的辐射和带动力，促进农牧业和农村发展，推进社会主义新农村建设；统筹安排城乡基础设施和公共服务设施用地，保障民生用地，提高规划的服务和保障能力。

(四) 落实土地综合整治项目

各县（区）要结合自身实际和市级土地利用总体规划调整方案下达的土地整治任务，统筹安排高标准基本农田建设、土地整理、建设

用地复垦、耕地占补平衡补充耕地项目。特别是要强化市级下达建设用地复垦任务的落实，明确土地复垦任务和挂构建新区规模、布局和时序。除省市重点建设项目外，各县区要在完成年度复垦任务的前提下才能使用同等规模的新增建设用地指标，否则不予批准实施。要不断创新土地整治工作机制，将土地整治与农业结构调整、中低产田改造、改善生态环境有机结合起来，进一步改善农业生产条件和生态环境、增强农业生产能力。

二、区域土地利用重点

根据各区域的经济社会发展水平、发展定位、战略重点、资源环境条件和产业主导方向，结合主体功能区划，将大同市划分为中部主轴带区、综合经济区、西部重工业和林牧经济区、东南部经济区和东北部经济区，明确区域的土地利用主导用途和调控方向，正确处理保护资源和保障发展的关系，实行差别化的区域土地利用政策。

（一）中部主轴带区

该区域包括御东新区，南郊区东部即古店镇和水泊寺乡，大同县的中部即倍加造镇、西坪镇、党留庄乡、周士庄镇和瓜园乡。以御东新区为中心，以引进高新技术、培育发展新兴产业为主，发展成为新的综合服务区；逐渐向东扩展，把具有交通区位优势 and 门户区位优势的倍加造镇、西坪镇发展成为产业清洁、环境宜人的新兴城镇。本区以培养新兴城镇为主，城镇用地需求量较大，应在大力发展城镇的同时，合理布局，与生态绿地、周围的耕地、林地、草地形成和谐共生的良好发展局面。

本分区的重点开发地区包括御东新区、倍加造镇和西坪镇；限制开发地区包括大同县的水地、林地、草地和菜地等；禁止开发地区包括机场净空控制区域、南郊区内古店镇的赵家窑水库和水泊寺的文瀛

湖水库。

(二) 城市综合发展区

该区域包括城区，南郊区中部即云冈镇、新旺乡、西韩岭乡和军营乡。以发展科教信息、商贸流通、金融保险、房地产、旅游、服务等第三产业为主；保留一部分无污染的工业，历史文化保护地段的工厂要加快搬迁或转变用地性质；人口密度要降低，保护并改善市中心商业区、历史文化名城保护区；要加强生态环境和城市基础设施的配套建设，保护和发掘历史文化遗产，增强历史名城效应。

本分区的优化开发地区为城区；重点开发地区包括云冈镇和新旺乡；限制开发地区包括主城区周边地下水超采区等；禁止开发地区包括南郊区内云冈国家森林公园和云冈石窟世界文化遗产。

(三) 西部重工业和林牧发展区

该区域包括矿区，新荣区，左云县，南郊区西部即高山镇、鸦儿崖乡、平旺乡和口泉乡。工业以能源生产和煤炭加工转化为主，农业重点建设马铃薯基地、油料基地、小杂粮基地、肉羊为主的畜产品基地；根据自身特点，努力建设成为工矿服务的生产资料 and 消费资料市场，加快发展交通运输等第三产业。本区位于大同市西部，植被覆盖率较低，生态环境脆弱，土地水土流失严重。因而，本区对现有林地和牧草地要加以保护，工矿用地要受到严格限制，以内涵挖潜为主，煤矿开采区必须完善其生态恢复与复垦，进一步完善其布局。

本分区的优化开发地区是指矿区；重点开发地区包括新荣区的城区、南郊区和左云县的工业园区，以及沿铁路和干线公路的部分工矿点所在地；限制开发地区为采煤沉陷区；禁止开发地区为新荣区、左云县生态环境脆弱区。

(四) 东南部生态涵养区

该区域包括浑源县，灵丘县，广灵县，大同县南部区域（杜庄乡、峰峪乡、吉家庄乡和许堡乡）。以农、林、牧及旅游业综合发展为主，农业重点建设马铃薯基地、小杂粮基地、干鲜果基地、肉羊畜产品基地、苦荞黄芪豆制品等特色产品生产基地；在完善基础设施的基础上，努力发展为农业生产、资源开发、农副产品加工、旅游等服务的第三产业。本区是重要的生态防护组团，有多个自然保护区和森林公园。因而，本区内城镇建设用地不宜作大规模扩展，可合理增加交通运输建设用地，地方工业和乡镇要向规划的工业小区相对集中，并避开水源保护区、旅游风景名胜区、文物保护区和生态防护用地等；农用地可适当进行内部调整，以发展特色农产品，增加农业收入。

本分区的重点开发地区包括大同县南部与浑源县中北部的农业区、浑源县南部与灵丘县和广灵县的旅游区；限制开发地区包括大同县的水地、菜地、林地、草地以及浑源、灵丘、广灵的生物多样性保护区；禁止开发地区包括大同县的册田水库湿地保护区、大同火山群，浑源县的恒山国家森林公园、恒山风景名胜区，灵丘县的青檀自然保护区、黑鹤自然保护区、南山野生动物保护区、桃花溶洞，广灵县的下河湾水库、冰川遗址、南壶森林公园、水神堂。

(五) 东北部现代农业生产区

该区域包括阳高县、天镇县全部，大同县北部的聚乐乡。以农牧业基地建设和农副产品加工为主，重点是建设玉米基地、马铃薯基地、干鲜果基地、蔬菜生产基地、黄花特色产品生产基地、肉猪畜产品生产基地。努力发展运输以及为农业生产、资源加工、农副产品生产加工基地、旅游等服务的第三产业。作为重要的农业区，本区的土地利用以农用地为主，并对其用途加以管制，加大对基本农田的保护力度，

并合理安排耕地与林地、草地的分布，城镇、工矿等建设用地作适当的聚集，控制其扩展规模。

本分区的重点开发地区主要为天阳盆地；限制开发地区包括聚乐乡的林地和草地，天镇县谷前堡镇的地热水资源，阳高、天镇的农牧业协调发展区等；禁止开发地区包括阳高县的六棱山汉白玉石林、六棱山自然保护区、云门山自然保护区、桑干河湿地保护区、许家窑遗址、长城古堡旅游区，天镇县的古脊椎哺乳动物化石群、赵家沟恐龙化石、孤峰山水库。

第八章 规划实施保障措施

第一节 落实规划目标责任制

一、切实落实规划目标责任

按照相关法律法规，实行土地利用规划实施问责制，切实落实耕地保护共同责任机制，各县（区）政府主要负责人对本行政区域内的耕地与基本农田保护和节约集约用地情况负总责。建立规划实施评价考核办法，把土地利用总体规划指标实施纳入县（区）政府评价考核体系。

二、加强与相关规划的统筹衔接

将土地利用总体规划纳入国民经济和社会发展规划与计划体系，具体落实分解下达的各项土地利用调控指标，制定相应政策措施，确保规划目标实现。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。相关规划在用地规模和总体布局安排上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。

三、建立规划“红线”执行管理机制

按照国家相关法律法规，建立和完善规划“红线”强制执行机制，严格“三线”划定的分类实施管理，满足相关管控要求：一是性质不转换：保持保护区的主体对象相对稳定。二是功能不降低：维护保护区内主体功能持续发挥作用。三是面积不减少：保护区域边界保持相对固定，保护面积不可随意减少。四是责任不改变：保护区域的土地利用按照相关规划和土地行政管理要求严格管理，政府和相关主管部门共同履行监管职责。

第二节 完善规划实施保障措施

一、强化建设项目用地规划预审

加强和完善建设项目批准（核准）前的土地规划审查和许可，凡不符合土地利用总体规划的，不得通过用地预审。建立和完善建设项目审批部门协调联动机制与信息共享机制，项目建设单位申报审批或核准需要申请使用土地的建设项目时，必须附具土地规划预审意见，没有预审意见或预审未通过的，不得审批或核准建设项目。

二、积极落实耕地占补平衡义务

严格执行建设用地占用耕地补偿制度。按照建设用地占用耕地占补平衡的相关政策和要求，严格执行“以补定占、占补平衡”和“占优补优，占水补水”规定，全面落实上级规划下达补充耕地义务。强化政策引导和制度规范，积极探索耕地占补平衡实施方式，根据资源条件和实际情况努力拓展耕地占补平衡的市场调剂途径。对于需要依靠市场调剂方式履行建设占用耕地补偿法定义务的项目占用耕地，在省国土资源管理部门统筹协调下，到市外通过易地补充耕地的方式，解决耕地占补平衡问题。

三、统筹安排建设用地增量与存量，推进节约集约用地

推行倒逼机制，促进存量用地再开发。按照节约集约用地政策，积极推行以盘活存量、内涵挖潜为主的、增量（计划）配置与存量挖潜相结合的建设用地供给方式，形成挖潜存量用地的倒逼机制；同时加大政府调控力度，完善相关政策措施，依据扩展边界内低效用地再开发、批而未供土地利用、存量用地盘活情况，配套新增计划指标，辅以依法收储、集中开发、自主改造等方式，鼓励对存量用地实施再开发。

完善节约集约用地评价考核机制。定期开展规划实施情况调查评估，掌握规划执行情况，及时解决存在问题。适时开展城镇、开发区土地节约集约利用评价考核。建立完善节约集约用地激励机制，奖励超额完成节约集约用地目标的用地行为，并按照省厅要求，逐步提高节约集约用地考核在土地利用年度计划指标分配中所占比重。

四、积极规范推进城乡建设用地增减挂钩

完善城乡增减挂钩的配套政策和操作办法。建立城乡增减挂钩指标台账，将城乡增减挂钩指标纳入土地利用年度计划统一管理，确保实现先减后增。加大增减挂钩项目实施资金投入，严格增减挂钩指标有偿调剂资金的征缴和反馈使用，鼓励和引导各方资金共同投入增减挂钩项目。

探索盘活闲置低效农村集体建设用地机制。统筹发改、环保、农业、旅游等各部门政策资源，积极引导集体建设用地的合理再利用。以乡镇为单位，明确下达需腾退集体建设用地腾退任务，遵循“腾退一部分、使用一部分”的工作思路，在不突破建设用地总量控制目标的前提下，鼓励对闲置旧村有条件地加以改造再利用，带动地方特色产业经济发展。

五、继续推进耕作层剥离，提升补充耕地质量

因地制宜，科学合理规划。在县乡级土地利用总体规划中，一是要规划好取土区，以乡镇为单位，分析城市建设、重大项目建设等非农业建设占用耕地数量并落实好布局，制定取土区的近期和中远期规划；二是要规划好堆土区，明确土地开发整理、矿产开发、城市储备地块等具体位置，确定堆放点的辐射范围，注意防止水土流失等；三是规划好覆土区，结合土地开发整理、中低产田改造、新农村建设、矿山复垦等项目，剥离的耕作层优先用于新造耕地质量建设，确保补

充耕地质量得到提升，对于超过合理运距、不宜直接用于补充耕地的，用于现有耕地质量的整治提升。

规范管理，强化政策保障。按照国土、财政等部门配套下发的《耕作层剥离与利用工作实施细则》、《耕作层剥离与利用专项资金管理办法》等文件要求，继续加强市、县级政府政策引导，结合区县市实际情况，出台《耕作层剥离与利用工作实施办法》，确保在全市范围内全面实施建设占用耕地耕作层剥离与利用。

第三节 加强实施监管与基础建设

一、强化规划实施监管

健全规划实施监测与督察制度，加大执法检查力度，对规划目标、主要调控指标等的执行情况，以及违反土地利用总体规划的用地行为进行动态监测、实时跟踪和严肃查处。

建立规划实施信息部门共享机制，提高基础性和公益性信息的社会服务水平。积极探索应用卫星遥感等先进技术手段，扩大规划实施监测范围，提高监测精确性和时效性。

二、推进“五规合一”，实施“一张蓝图”控制

依据国家和省级规划实施管理政策要求，完善土地利用总体规划实施管理制度，制定大同市土地利用总体规划实施管理细则，将国民经济和社会发展规划、城乡规划、国土规划、产业规划、环保规划的核心要素进行重组和整合，编制“五规合一”规划，实现一张图管全盘。明确监管程序、考核办法和相关责任等。

城镇开发边界、生态保护红线、基本农田保护区线三条控制线是各类规划空间协调的基础平台，是各类建设项目选址、规划审批的依据。

城镇开发边界作为“多规合一”允许建设区域，管控城镇建设用地，

落实国民经济和社会发展规划确定的重点发展区域和重点项目，协调土地利用总体规划和城乡规划建设用地布局，其中建设用地规模控制线由国土部门牵头实施管理，城镇开发边界由规划部门牵头实施管理。

生态保护红线作为“多规合一”保障城市基本生态安全的区域，重点由环保部门牵头实施管理。

基本农田保护区线作为“多规合一”管控的农田保护区域，重点保障土地利用总体规划确定的基本农田保护区，由国土部门牵头实施管理。