

柏山镇土地利用总体规划 (2010~2020 年)

调 整 方 案

柏山镇人民政府

二〇一七年七月

目 录

1	规划实施情况与发展形势	1
1.1	镇域概况	1
1.2	现行规划实施情况	1
1.2.1	耕地现状面积低于耕地保有量，但基本农田得到有效保护	2
1.2.2	保障了重点项目的用地需求	2
1.2.3	后备资源不足，占补平衡难度大	2
1.2.4	现状建设用地及城乡建设用地规模均已超出规划指标	2
1.2.5	水土流失和土地污染状况有待改善	3
1.2.6	规划空间布局不适应当前经济社会发展趋势	3
2	规划调整原则与规划目标	4
2.1	调整原则	4
2.2	规划目标	4
2.2.1	耕地和基本农田得到严格保护	4
2.2.2	科学安排建设用地，优化建设用地布局	4
2.2.3	土地利用结构不断优化、城乡布局更加合理	4
2.2.4	加强生态环境保护和修复，大力建设生态国土	4
3	土地利用结构调整	6
3.1	农用地	6
3.1.1	耕地	6
3.1.2	园地	6
3.1.3	林地	6
3.1.4	其他农用地	6
3.2	建设用地	7
3.2.1	城乡建设用地	7
3.2.2	交通水利及其他建设用地	7
3.3	其他土地	7
3.3.1	水域	7

3.3.2	自然保留地	7
4	土地利用布局优化	8
4.1	耕地和基本农田布局优化	8
4.1.1	耕地	8
4.1.2	基本农田	9
4.1.3	全域永久基本农田调整情况	9
4.2	建设用地布局优化	9
4.2.1	城乡建设用地	10
4.2.2	交通水利及其他建设用地	11
5	土地整治与重点建设项目安排	12
5.1	土地整治建设项目	12
5.2	重点建设项目安排	12
6	土地用途分区与建设用地空间管制	13
6.1	土地用途分区	13
6.2	建设用地空间管制	13
7	对村级规划的调控	14
8	规划实施保障措施	15
8.1	做好相关规划与土地利用总体规划的衔接	15
8.2	加快建立废弃闲置宅基地整治利用和有偿退出机制	15
8.3	健全土地节约集约利用机制	15
8.4	建立健全公共参与制度	16

前 言

土地利用总体规划调整完善，是党中央、国务院依据我国土地资源国情，为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、促进“十三五”经济社会持续健康发展做出的重要部署，是国土资源主管部门深入贯彻“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，积极适应把握引领经济发展新常态，全面落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，加快推进供给侧结构性改革的重要举措。

博爱县柏山镇人民政府高度重视土地利用总体规划调整完善工作，根据《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）、《河南省人民政府办公厅关于转发<河南省进一步做好永久基本农田划定工作方案和河南省土地利用总体规划调整完善工作方案>的通知》（豫政办〔2015〕41号）和上级下达的土地利用总体规划调整完善主要控制指标，结合柏山镇实际，柏山镇人民政府对《柏山镇土地利用总体规划（2010～2020年）》（以下简称《现行规划》）进行调整完善，形成《柏山镇土地利用总体规划（2010～2020年）调整方案》（以下简称《调整方案》）。规划调整范围为柏山镇行政辖区内的全部土地，规划基期年、规划目标年和规划期限不变，规划调整基准年为2014年，着重对2015～2020年期间各项用地进行调控与安排。

1 规划实施情况与发展形势

1.1 镇域概况

柏山镇位于博爱县东北部，西连月山镇，东与焦作市中站区隔河相望，北与寨豁乡相连，南与阳庙镇接壤，柏山镇辖 12 个行政村，全镇总面积 29.03 平方公里，2014 年末全镇总人口为 4.09 万人。

柏山镇部分位于中心城区范围内，是以工业和依托铁路发展的物流业为主的工贸型重点镇。全镇除第三产业比较发达外，工业方面主要有：仓储运输业、建筑材料业、丝织纺织业、汽车零部件制造业等五大行业。镇域有山地面积 9.8 平方公里，水泥灰岩、煤、硫磺、煤、铁、铝、石英等矿产含量十分丰富。

柏山镇是博爱县的门户，也是豫西北通往山西的咽喉要塞，焦枝、侯月、郑太铁路横穿镇域东西，境内各级公路纵横交错，四通八达，并将本镇所有的乡村和周边城乡地区联成网络，地理位置优越，交通便利，为全镇的经济腾飞提供了有利条件。

全镇土地总面积 2903.66 公顷，截止 2014 年底，农用地、建设用地和其他土地面积分别为 903.87 公顷、1596.08 公顷和 403.71 公顷，占全镇土地总面积的比重分别为 31.13%、54.97%和 13.90%。农用地中耕地、园地、林地和其他农用地面积分别为 742.44 公顷、16.12 公顷、33.19 公顷和 112.12 公顷，占全镇土地总面积的比重分别为 25.57%、0.56%、1.14%和 3.86%。建设用地中，城乡建设用地、交通水利建设用地和其他建设用地面积分别为 1392.76 公顷、181.14 公顷和 22.18 公顷，占全镇土地总面积的比重分别为 47.97%、6.24%和 0.76%。其中城乡建设用地中城镇工矿用地面积和农村居民点用地面积分别为 954.44 公顷和 438.32 公顷，占全镇土地总面积比重分别为 32.87%和 15.10%。其他土地中，水域和自然保留地面积分别为 38.50 公顷和 365.21 公顷，占全镇土地总面积的比重分别为 1.32%和 12.58 %。

柏山镇 2014 年土地利用现状表见附表 1。

1.2 《现行规划》实施情况

规划实施五年，控制指标得到有效实施，用途管控成效明显。《现行规划》

执行情况总体良好，至 2014 年完成了基本农田保护目标，未完成耕地保护目标；建设用地规模、城乡建设用地规模已超出规划目标，空间布局很难适应当前发展形势。

1.2.1 耕地现状面积低于耕地保有量，但基本农田得到有效保护

至 2014 年全镇实有耕地 742.44 公顷，比 2020 年耕地保有量目标少保 128.73 公顷，主要是由于柏山镇占用耕地大部分在其他乡镇进行补充；实有基本农田保护面积 232.53 公顷，与规划目标一致。

1.2.2 保障了重点项目的用地需求

2010~2014 年间，保障国家、省、市、县、镇重点建设项目 4 个，促进了全镇经济社会的持续、快速、健康发展，提高了国土资源对国民经济和社会发展的保障能力。

1.2.3 后备资源不足，占补平衡难度大

截止 2014 年底，全镇未补充耕地，通过易地补充达到占补平衡；2014 年末自然保留地为 365.21 公顷，占全镇土地总面积的 12.58%，后备资源不足，且柏山镇部分位于中心城区范围内，经济发展较快，用地需求量大，耕地占补平衡难度较大。

1.2.4 现状建设用地及城乡建设用地规模均已超出规划指标

截止 2014 年底，全镇建设用地总规模 1596.08 公顷、城乡建设用地规模 1392.76 公顷，均已突破规划控制规模(1408.58 公顷和 1239.16 公顷)。按照 2010~2020 年规划预期，城镇工矿用地应净增加 199.15 公顷，农村居民点用地保持不变，则城乡建设用地总规模控制在规划控制规模之内。但 2010~2014 年城镇工矿用地净增加了 382.95 公顷，农村居民点用地相比规划预期减少了 30.20 公顷，城镇工矿用地的急剧增长是造成建设用地和城乡建设用地规模超出规划指标的主要原因，未来应重点提升城镇工矿用地的集约度水平，确保建设用地和城乡建设用地规模控制在规划指标内。

1.2.5 水土流失和土地污染状况有待改善

截止 2014 年底，全镇森林覆盖率由 2009 年的 2.31%降低为 2.24%，退耕还林进程未得到有效开展，水土流失治理以及农用地特别是耕地污染的防治工作需进一步加强。

1.2.6 规划空间布局不适应当前经济社会发展趋势

根据柏山镇未来经济社会发展趋势，未来 6 年建设用地刚性需求仍将持续增长，空间受限问题较为突出。为适应柏山镇新的形势发展需求、做好后续的土地利用总体规划的实施与管理工作，需要进行适时修改、调整规划空间布局。

柏山镇《现行规划》主要控制指标实施情况见附表 2。

2 规划调整原则与规划目标

2.1 调整原则

规划调整遵循的原则：一是严格保护耕地特别是基本农田，确保耕地数量的稳定与质量的逐步提高；二是统筹兼顾，保障经济社会发展必要用地；三是严格控制建设用地规模，节约集约用地；四是合理调整区域、建设用地结构和布局，优化国土空间开发格局；五是大力保护生态环境，提高土地资源可持续利用能力。

2.2 规划目标

根据上级下达的指标，结合现行规划的执行情况及新型城镇化、工业化等经济社会发展战略，对柏山镇规划期内土地利用目标进行以下调整。

2.2.1 耕地和基本农田得到严格保护

实行最严格的耕地保护制度，确保全镇耕地保有量到 2020 年保持在 470.00 公顷以上，规划期内基本农田保护面积稳定在 229.37 公顷以上。

2.2.2 科学安排建设用地，优化建设用地布局

规划至 2020 年全镇建设用地规模不超过 1896.94 公顷，2015-2020 年新增建设用地规模控制在 228.25 公顷以内，其中占用农用地规模控制在 221.91 公顷，占用耕地规模控制在 191.98 公顷。

2.2.3 土地利用结构不断优化、城乡布局更加合理

农用地、建设用地、其他土地结构比由 2014 年的 31.13：54.97：13.90 调整为 2020 年的 21.09：65.32：13.59。优化城乡空间布局，到 2020 年城镇工矿用地面积(1026.77 公顷)占城乡用地总面积(1669.37 公顷)的比例由 2014 年的 68.53% 降低到 61.51%。

2.2.4 加强生态环境保护和修复，大力建设生态国土

规划期间加强水土保持和绿化造林工作，有效防止水土流失；加强对村庄、

集镇的生活污染管理，规划建设垃圾、污水处理设施，加强村镇的美化、净化和绿化工作。

柏山镇主要控制指标调整情况详见附表 3。

3 土地利用结构调整

根据柏山镇经济社会发展的用地需求与上级下达的规划控制指标，对柏山镇的土地利用结构进行适当调整，以保障重点建设用地需要，保护好耕地和基本农田，实现土地资源的集约高效利用，促进经济结构的优化和经济发展方式的转变。

3.1 农用地

农用地结构调整以耕地保护和生态建设为前提，优先保护耕地和基本农田，引导农业结构调整向有利于增加耕地的方向进行。规划至 2020 年全镇农用地面积为 612.37 公顷，占土地总面积的 21.09%。与 2014 年相比，面积减少 291.50 公顷，比重降低 10.04%。

3.1.1 耕地

规划至 2020 年耕地面积为 486.65 公顷，占全镇土地总面积的 16.76%。与 2014 年相比，面积减少 255.79 公顷，比重降低 8.81%。

3.1.2 园地

规划至 2020 年园地面积为 9.40 公顷，占全镇土地总面积的 0.32%。与 2014 年相比，面积减少 6.72 公顷，比重降低 0.24%。

3.1.3 林地

规划至 2020 年林地面积为 29.21 公顷，占全镇土地总面积的 1.01%。与 2014 年相比，面积减少 3.98 公顷，比重降低 0.13%。

3.1.4 其他农用地

规划至 2020 年其他农用地面积为 87.11 公顷，占全镇土地总面积的 3.00%。与 2014 年相比，面积减少 25.01 公顷，比重降低 0.86%。

3.2 建设用地

规划至 2020 年全镇建设用地面积为 1896.68 公顷，占全镇土地总面积的 65.32%。与 2014 年相比，面积增加 300.60 公顷，比重提高 10.35%。

3.2.1 城乡建设用地

规划至 2020 年城乡建设用地面积 1669.11 公顷，占全镇土地总面积的 57.49%。与 2014 年相比，面积增加 276.35 公顷，比重提高 9.52%。其中城镇工矿用地面积增加 72.08 公顷，比重提高 2.49%，到 2020 年规模增加到 1026.52 公顷；农村居民点用地面积增加 204.27 公顷，比重提高 7.03%，到 2020 年规模增加到 642.59 公顷。

3.2.2 交通水利及其他建设用地

规划至 2020 年全镇交通水利及其他建设用地面积为 227.57 公顷，占土地总面积的 7.84%。与 2014 年相比，面积增加 24.25 公顷，比重增加 0.84%。

3.3 其他土地

规划至 2020 年其他土地面积为 394.62 公顷，占全镇土地总面积的 13.59%。与 2014 年相比，面积减少 9.09 公顷，比重降低 0.31%。

3.3.1 水域

规划至 2020 年水域面积为 32.35 公顷，占全镇土地总面积的 1.11%。与 2014 年相比，面积减少 6.15 公顷，比重降低 0.21%。

3.3.2 自然保留地

规划至 2020 年自然保留地面积为 362.27 公顷，占全镇土地总面积的 12.48%。与 2014 年相比，面积减少 2.94 公顷，比重降低 0.10%。

柏山镇土地利用结构调整表见附表 4。

4 土地利用布局优化

4.1 耕地和基本农田布局优化

4.1.1 耕地

此次规划调整上级下达的耕地保有量目标为 470.00 公顷，较《现行规划》的 871.17 公顷，减少 401.17 公顷。实际落实 2020 年耕地面积为 486.65 公顷，比上级下达耕地保有量多保 16.65 公顷。调整后，除杨洞村增加 0.11 公顷外，其他各村均有不同程度减少，其中柏山村、上屯村和贵屯村减幅相对较大。柏山镇耕地保有量调整情况详见表 4.1。

表 4.1 耕地保有量调整情况表

单位：公顷

行政区域	调整前耕地保有量	调整后耕地保有量	增减量
柏山村	358.72	283.89	-74.83
杨洞村	4.9	5.01	0.11
上期城村	38.37	18.98	-19.39
阎庄村	25.01	9.42	-15.59
下期城村	126.61	81.00	-45.61
芦桥村	14.02	5.30	-8.72
马营观村	13.74		-13.74
上屯村	87.08	22.50	-64.58
李洼村	41.7		-41.70
水运村	49.54	12.17	-37.37
贵屯村	111.48	31.73	-79.75
合计	871.17	470.00	-401.17

规划期内耕地减少面积控制在 608.51 公顷之内，其中建设占用 608.06 公顷、其他占用 0.45 公顷。2010~2014 年减少量 352.52 公顷，其中建设占用 352.07 公顷、其他占用 0.45 公顷；2015~2020 年耕地减少量控制在 255.99 公顷之内，全部为建设占用减少耕地。

规划期内安排补充耕地任务 0.20 公顷，全部为 2015~2020 年通过土地复垦进行补充。

柏山镇耕地保有量变化情况见附表 5。

4.1.2 基本农田

此次规划调整上级下达的基本农田保护目标为 229.37 公顷，较《现行规划》的 232.53 公顷，减少 3.16 公顷。根据全镇永久基本农田划定成果，各村的基本农田保护目标有所调整，柏山村和阎庄村基本农田保护目标有所减少，分别减少 3.30 公顷和 0.16 公顷，下期城村基本农田保护目标增加 0.30 公顷。详见表 4.2。

表 4.2 基本农田保护目标调整情况表

单位：公顷

行政区域	调整前基本农田保护目标	调整后基本农田保护目标	增减量
柏山村	220.13	216.83	-3.30
阎庄村	6.61	6.45	-0.16
下期城村	5.79	6.09	0.30
合计	232.53	229.37	-3.16

4.1.3 全域永久基本农田调整情况

《现行规划》确定全镇永久基本农田保护目标任务 232.53 公顷，实际落实的永久基本农田保护面积 232.53 公顷。依据 2014 年土地利用现状数据、2014 年耕地年度更新评价成果进行统计，从地类上看，耕地 232.25 公顷（旱地 232.25 公顷）、村庄 0.01 公顷，设施农用地 0.27 公顷；从质量等别上看，全镇已有基本农田平均质量等级为 7.82 等。

根据博爱县永久基本农田划定方案，柏山镇调入基本农田 5.34 公顷，调出基本农田 8.48 公顷。

划定后全镇永久基本农田共 229.39 公顷，较此次规划调整上级下达的目标多划 0.02 公顷。从地类上看均为旱地；从质量等别上看，平均质量等级为 7.83 等。

柏山镇基本农田调整情况详见附表 5。

4.2 建设用地布局优化

此次规划调整上级下达的 2020 年建设用地规模为 1896.94 公顷，较《现行规划》的 1408.58 公顷，增加 488.36 公顷。实际落实 2020 年建设用地规模 1896.68 公顷。调整后，除杨洞村建设用地规模维持不变外，其他各村均有不同程度增加，

其中柏山村、贵屯村和上屯村建设用地规模增幅相对较大，分别增加 96.78 公顷、93.09 公顷和 81.20 公顷。柏山镇各村规划控制指标调整表详见附表 11。

2015~2020 年，全镇安排新增城镇工矿用地 72.33 公顷、农村居民点用地 131.65 公顷、交通水利用地 24.25 公顷。

4.2.1 城乡建设用地

此次规划调整上级下达 2020 年城乡建设用地规模为 1669.37 公顷，较《现行规划》的 1239.16 公顷，增加 430.21 公顷。实际落实 2020 年城乡建设用地规模 1669.36 公顷。调整后，除杨洞村城乡建设用地规模保持不变外；其他各村均有不同程度增加，其中增幅最大的为贵屯村、上屯村和柏山村，分别增加 93.43 公顷、77.76 公顷和 67.31 公顷。

2015~2020 年，全镇安排新增城乡建设用地规模 203.98 公顷，其中城镇工矿用地 72.33 公顷、农村居民点用地 131.65 公顷。

4.2.1.1 城镇工矿用地

此次规划调整上级下达 2020 年城镇工矿用地规模为 1026.77 公顷，较《现行规划》的 770.64 公顷，增加 256.13 公顷。实际落实 2020 年城镇工矿用地规模 1026.52 公顷。调整后，马营村和芦桥村城镇工矿用地规模有所减少，分别减少 29.77 公顷和 38.45 公顷；其他村城镇工矿用地规模有所增加，其中上屯村、贵屯村和李洼村城镇工矿用地规模增加较多，分别增加 81.25 公顷、54.92 公顷和 50.51 公顷。

2015~2020 年，全镇安排新增城镇工矿用地规模控制在 72.33 公顷之内，用于中心城区 8.19 公顷、产业集聚区 11.51 公顷、镇区 0.11 公顷、其他重点区域 52.52 公顷。

4.2.1.2 农村居民点用地

为了适应城乡统筹发展和新农村建设需要，以农村土地综合整治为抓手，在具备条件的地方对农村建设用地按规划进行土地整治、产权置换，促进农民住宅向集镇、中心村集中。此次规划调整上级下达的 2020 年农村居民点用规模为 642.60 公顷，较《现行规划》的 468.52 公顷，增加 174.08 公顷。实际落实 2020 年农村居民点用规模 642.59 公顷。

2015~2020 年柏山镇安排农村居民点建新总规模 204.27 公顷，其中用于城镇发展建新规模 131.65 公顷（中心城区 83.44 公顷、产业集聚区 48.21 公顷），用于农村健康养老、民生工程、乡村旅游和乡村风貌改造等建新规模 72.62 公顷。

柏山镇农村居民点用地情况表见附表 7。

4.2.2 交通水利及其他建设用地

此次规划调整上级下达 2020 年交通水利及其他建设用地规模为 227.57 公顷，较《现行规划》的 169.42 公顷，增加 58.15 公顷。实际落实 2020 年交通水利及其他建设用地规模与上级下达指标一致。2015~2020 年交通水利及其他建设用地新增 24.25 公顷，重点保障博爱县水系提升工程项目、大沙河治理工程、月山寺旅游道路等重点建设项目。

5 土地整治与重点建设项目安排

5.1 土地整治建设项目

依据柏山镇实际情况，部分位于博爱县中心城区范围内，因此规划期间柏山镇只在柏山村进行小规模的土地复垦项目，涉及面积 0.25 公顷，补充耕地 0.20 公顷。

5.2 重点建设项目安排

按照“十三五”国民经济和社会发展规划及能源、交通、水利等行业规划，合理安排重大基础设施工程建设用地，构建适应经济社会发展，促进区域竞争力提升的基础设施体系。《调整方案》安排了 28 个重点建设项目。其中交通项目 17 个、能源项目 2 个、旅游项目 1 个、水利项目 3 个、其他项目 5 个。重点保障博爱县水系提升工程项目、大沙河治理工程、月山寺旅游道路等重点建设项目。此外，列入县级及以上国民经济发展规划、“十三五”期间各行业专项规划以及各年度县委县政府决策部署的重大项目亦包含在重点建设项目范围内。

柏山镇重点建设项目详见附表 10。

6 土地用途分区与建设用地空间管制

6.1 土地用途分区

本次规划调整后柏山镇基本农田保护区面积 259.14 公顷，占土地总面积的 8.92%；一般农地区 303.58 公顷，占土地总面积的 10.46%；城镇建设用地区 1004.25 公顷，占土地总面积的 34.58%；村镇建设用地区 648.34 公顷，占土地总面积的 22.33%；独立工矿区 33.12 公顷，占土地总面积的 1.14%；林业用地区 29.51 公顷，占土地总面积的 1.02%；其他用地 625.72 公顷，占土地总面积的 21.55%。

柏山镇土地用途分区面积表详见附表 8。

6.2 建设用地空间管制

本次规划调整后柏山镇允许建设区面积 1908.58 公顷，占土地总面积的 65.73%；有条件建设区 234.34 公顷，占土地总面积的 8.07%；限制建设区 760.74 公顷，占土地总面积的 26.20%。

柏山镇建设用地管制分区情况表详见附表 9。

7 对村级规划的调控

在全镇土地利用规划指标控制下，根据各村的社会经济发展水平、发展趋势、资源环境条件、土地利用现状和潜力等因素，对各村土地利用结构和布局进行调整，优先保障全镇重大项目用地，统筹安排其他用地，为全镇经济社会全面协调可持续发展提供可靠的资源保障。

各村土地利用总体规划调整方案需落实《调整方案》分解确定的村主要规划控制指标，重大用地安排，并将交通、水利、能源等重大基础设施项目落实到村。

柏山镇各村规划控制指标调整表详见附表 11。

8 规划实施保障措施

8.1 做好相关规划与土地利用总体规划的衔接

各部门、各行业编制的村镇、交通、水利、能源、旅游、生态建设等有关规划，要与土地利用总体规划相衔接，必须符合土地利用总体规划确定的用地规模。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的，必须及时调整和修改用地方案，核减用地规模，调整用地布局。

8.2 加快建立废弃闲置宅基地整治利用和有偿退出机制

按照规划确定的农村居民点整治目标，将农村居民点整治复垦目标的实现情况与年度新增建设用地计划指标相挂钩，积极稳妥推进城乡建设用地增减挂钩试点。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。根据有稳定的其他居住条件的宅基地使用权人申请，采取置换、奖励、补助或者城镇购房补贴等方式协商收回空闲或者多余的宅基地。退出的农村宅基地依法优先用于满足本集体经济组织成员符合规定申请宅基地的需求，或者按照有关规定进行整理、复垦和利用。

8.3 健全土地节约集约利用机制

加强建设用地总量和强度双控。强化城乡建设用地规模刚性约束，遏制土地过度开发和建设用地低效利用，提高土地利用效率，倒逼用地方式和发展方式转变。强化村镇建设用地开发强度、人均用地指标整体控制，逐步提高开发区、产业集聚区亩均投资强度标准和亩均税收标准，促进工业用地节约集约和优化配置，促进村镇集约发展。坚持实行征地率、供地率与用地报批相挂钩的政策，着力解决批而未征、征而未供、供而未用问题，推进节约集约用地。全面推进村镇低效用地再开发，完善和拓展城乡建设用地增减挂钩试点，结合新农村建设开展村庄整治，控制农村居民点用地规模。

8.4 建立健全公共参与制度

规划调整方案要扩大公众参与，切实增强规划的公开性和透明度。经批准的规划应及时向社会公布，接受社会监督。