

临县土地利用总体规划
(2006 - 2020 年) 调整方案
说 明

临县人民政府
二〇一八年三月

目 录

前 言	1
一、规划调整的总体思路 and 任务	2
（一）规划调整的总体思路	2
（二）规划调整的任务	3
二、规划调整的背景	6
（一）现行规划批复与曾修改情况	6
（二）现行规划主要内容	8
（三）现行规划执行情况	10
三、规划调整有关数据的说明	15
（一）规划基础数据	15
（二）规划有关数据的说明	15
四、规划调整的重点	17
（一）加强耕地特别是基本农田保护，优化基本农田布局	17
（二）严格控制新增建设用地规模，重点保障中心城区、开发区建设用地	18
（三）适度调整各乡（镇）用地指标，保障全县协同发展用地	18
（四）划定三条红线，强化土地利用区域空间管制	19
（五）注重规划的可操作性、加强同相关规划的协调衔接	19
五、建设用地结构和布局调整思路	20
（一）保障中心城区用地	20
（二）保障产业用地，促进产业转型	20
（三）保障重点园区发展用地	20
（四）保障交通水利及其他建设用地	21
六、规划调整的主要内容	22
（一）耕地保有量的调整及布局优化	22
（二）基本农田调整及布局优化	23
（三）建设用地调整和布局优化	25
（四）规划增量指标的调整	26
（五）节约集约用地指标	28
（六）中心城区规划调整	28

（七）开发区整合调整	29
（八）关于建设用地管制分区及土地用途分区	31
（九）划定“三线”强化空间管控	35
七、规划调整评价	40
（一）规划方案的可行性分析	40
（二）规划方案效益评价	41
（三）规划实施环境影响评价	42
八、规划调整过程和主要成果	46
（一）规划调整过程和工作进程	46
（二）规划调整的主要成果	47
九、关于规划的其他说明	49
（一）与相关规划的协调情况	49
（二）社会公众参与情况	51

前 言

《临县土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案》主要是明确临县“十三五”规划期间全县主要规划目标、主要用地结构调整、用地布局优化、划定土地用途分区与建设用地空间管制分区并制定相应的管制规则、合理调控乡镇土地利用并在规划实施主要策略和措施等方面提出建议。说明则主要阐述规划调整的必要性、方法、过程、技术路线，评价土地利用总体规划的实施情况，并对规划编制依据、规划基数来源、规划指标分解方法、规划编制创新理论及与相关部门协调情况进行了说明。

一、规划调整的总体思路 and 任务

（一）规划调整的总体思路

认真贯彻落实党中央、国务院及省委、省政府的新要求，适应经济和社会发展的需要，坚持保护优先、节约集约，统筹兼顾、突出重点、上下协调、有序推进的原则，依据 2015 年土地利用现状数据、近年地籍变更调查和规划评估结果，重点调整耕地和基本农田保护目标，进一步强化耕地和基本农田保护，优化基本农田和建设用地布局，为临县稳增长、调结构、促转型、惠民生政策落实，提供有力的土地资源支撑。

“十三五”时期我县面临着国家重大战略实施和经济增长方式转变所带来的加快发展的重大历史机遇：

抓住国家实施重大战略的机遇。临县作为山西和陕西交界地带的人口大县，在承接京津冀及东南沿海地区产业转移、参与“一带一路”建设等方面，有望得到更多的政策支持，将为临县拓展开放发展新空间、寻找新的经济增长点、推动优势产品“走出去”提供新的历史机遇。

抓住经济增长方式转变的机遇。面对全球复杂的形势，扩大内需、刺激消费已成为我国拉动经济增长的重要引擎。对临县而言，既是红枣、核桃等消费品生产地，也是碛口旅游景区的消费者旅游地，相关企业在提高品牌知名度、抢占消费者的市场竞争中，有望得到更多的资金支持，实现增长方式的转变。

《规划》在实施中遇到了许多新的形势和挑战，现行土地利用总体规划已不能满足临县经济社会的快速发展需求，规划调整已显得更

为迫切和必要。为了使本次规划调整具有综合性、前瞻性、动态性和可操作性，本规划在对现行规划实施情况进行系统评价的基础上，从临县社会经济发展分析入手，确定临县经济社会发展战略；根据各行业、各主导产业的用地规划以及临县土地资源禀赋、环境容量，对用地需求、供给量进行预测，依照国家土地相关政策，制定土地利用战略，并对土地利用结构进行优化、布局，提出主要用地规划方案、用途分区、用途管制和规划实施机制；通过对闭坑煤矿等工矿废弃地以及农村居民旧址的复垦整治机制研究，以土地复垦整治和自然保留地的开发解决土地资源紧缺的矛盾。

（二）规划调整的任务

1、做好土地利用总体规划实施评估

在已经形成的临县土地利用总体规划评估报告的基础上，将全县截止到 2015 年底的规划实施情况摸清，分析趋势、找准问题、查明原因、提出措施，完善规划实施评估成果。一是以二次调查成果及连续变更到 2015 年的土地数据为基础，遵循统一的标准、分类和要求，进一步完善土地利用总体规划实施评估成果。二是对耕地减少过多、建设用地增加过快和布局不合理的地方，深入分析原因，有针对性的提出加强和管理的措施。三是分析临县最新经济发展战略规划对土地规划实施的影响，提出对策建议。四是在评估过程中，充分利用最新地籍变更数据库、建设用地预审与征地报批、土地供应、土地利用动态遥感监测、“十三五”规划、各有关行业或部门发展规划、环境影响评价等资料，及时开展相关研究，明确国土资源合理开发利用战略、

目标与方向。

2、合理调整规划目标和控制指标

（1）对规划的耕地和基本农田保护任务的调整：一是在数量上落实实有耕地面积基本稳定的要求。除“十三五”规划期间重点建设项目占用、生态退耕、灾毁减少耕地等因素外，其他耕地予以保护。二是在质量上落实耕地质量不下降的要求。坚持耕地数量质量并重，确保把优质耕地和经过土地整治的其他耕地优先保护起来。三是根据经济社会发展水平、基本农田保护情况、地形坡度和生态环境保护与治理要求，并在吕梁市有关指标调整的控制指标下，依据地籍变更数据库中的坡度等级，对基本农田中 25 度以上坡耕地，按照实施生态环境保护与治理、退耕还林还草工作的需要，结合实际调整耕地保有量和基本农田保护任务。

（2）对于规划的建设用地规模与布局的调整：综合考虑经济社会发展水平和规划剩余空间的情况，统筹安排规划建设用地规模和布局，优化建设用地比例结构，通过存量建设用地挖潜，促进结构调整和发展转型。

（3）对于规划的土地整治指标的调整：在保持土地整治任务基本稳定的前提下，根据耕地和基本农田目标情况，对土地整治目标进行合理调整。

3、优化土地利用空间布局

（1）基本农田布局的调整，必须遵循“耕地优先保护、数量质量并重”的原则，按照布局基本稳定、数量不减少、质量有提高的要求，

对现有基本保护任务和空间布局做适当调整。特别是要梳理城镇周边、道路沿线未划入基本农田保护区的现有耕地数量、质量及分布状况，联合相关部门进行实地核查，结合城市开发边界和生态保护红线划定，将城市周边、道路沿线应当划入而尚未划入的优质耕地划入基本农田，实行永久保护。

（2）建设用地布局的调整，应当根据吕梁市及临县“十三五”规划的实际，遵循“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，体现区域协调发展、新型城镇化和新农村建设的战略要求，遵循国家产业政策和供地政策。

二、规划调整的背景

（一）现行规划批复与曾修改情况

《临县土地利用总体规划（2006-2020 年）》于 2012 年 6 月 15 日经山西省人民政府以“《山西省人民政府关于吕梁市柳林县等十三个县（市、区）土地利用总体规划（2006-2020 年）的批复》晋政函〔2012〕78 号”文批准实施。

一、指标追加/收回情况

现行规划安排全县新增建设用地指标 3204.50 公顷，其中上级下达新增建设用地指标 2737.80 公顷，“挂钩类”新增建设用地指标 466.70 公顷。

根据《山西省国土资源厅关于追加水利工程项目规划指标的通知》（晋国土资函[2015]232 号），收回本县中部引黄工程新增建设用地指标 161.27 公顷（2419 亩）。

根据《吕梁市国土资源局关于调剂追加临县用地规划指标的通知》（吕国土资字[2015]212 号），追加山西临县霍州煤电 2×35 万千瓦低热值煤发电项目，新增建设用地指标 20.33 公顷（305 亩）。

指标追加/收回后，本县新增建设用地指标减少 140.94 公顷，减少为 3063.56 公顷。其中减少水利建设用地指标 161.27 公顷，增加城镇工矿用地指标 20.33 公顷。

二、规划调整及修改情况

截止 2015 年底，本县共进行过三次规划调整及修改：

《临县木瓜坪乡土地利用总体规划（2006-2020 年）》于 2014 年

8 月 21 日进行过一次修改，批复为《吕梁市人民政府关于临县木瓜坪乡土地利用总体规划局部修改方案的批复》（吕政函[2014]29 号）。

主要为上级下达指标允许建设区与挂钩指标允许建设区、上级下达指标允许区与限制建设区之间的修改，调整面积为 0.43 公顷。修改后，全县新增建设用地只在空间布局上发生了变化，《规划》确定的耕地保有量增加 0.43 公顷、基本农田面积、建设用地总规模、城乡建设用地总规模、城镇工矿用地总规模、新增建设用地指标保持不变，新增占耕地减少 0.43 公顷。

《临县安业乡城庄镇土地利用总体规划（2006-2020 年）》于 2014 年 8 月 5 日进行过一次修改，批复为《山西省国土资源厅关于局部调整临县安业乡城庄镇土地利用总体规划（2006-2020 年）的批复》（晋国土资函[2014]653 号），其中安业乡主要为上级下达指标允许建设区与挂钩指标允许建设区（0.47 公顷）、上级下达指标允许区与有条件建设区之间（2.86 公顷）的调整，城庄镇主要为上级下达指标允许建设区与挂钩指标允许建设区（6.02 公顷）。修改后，全县新增建设用地只在空间布局上发生了变化，《规划》确定的耕地保有量、基本农田面积、新增建设用地指标保持不变，建设用地总规模减少 0.47 公顷，新增建设用地规模减少 0.47 公顷。

《临县安业乡土地利用总体规划（2006-2020 年）》于 2015 年 8 月 26 日进行过一次修改，批准文号为《吕梁市人民政府办公厅临县安业乡土地利用总体规划的批复》吕政函[2015]38 号，主要为上级下达指标允许建设区与限制建设区之间的调整，调整面积为 0.7441 公顷。修改后，全县新增建设用地只在空间布局上发生了变化，《规划》

确定的耕地保有量增加 0.0882 公顷、基本农田面积、建设用地总规模、城乡建设用地总规模、城镇工矿用地总规模、新增建设用地指标保持不变，新增占耕地减少 0.0882 公顷。

（二）现行规划主要内容

规划确定的指标包括总量指标类、增量指标类和效率指标类。根据《规划》，到 2020 年，全县各项指标情况如下：

1、总量指标类

规划到 2020 年，全县耕地保有量目标为 103337.13 公顷，基本农田保护面积不低于 85100.00 公顷。建设用地总规模不突破 13409.42 公顷，城乡建设用地规模不突破 10917.93 公顷，城镇工矿用地规模不突破 1874.69 公顷。

2、增量指标类

规划期内，新增建设用地总量控制在 3204.50 公顷，占用农用地不超过 1959.34 公顷，占用耕地不超过 1386.27 公顷。其中，上级下达新增建设用地指标 2737.80 公顷，占用农用地不超过 1583.35 公顷，占用耕地不超过 1098.54 公顷。“挂钩类”新增建设用地指标 466.70 公顷，占用农用地不超过 375.99 公顷，占用耕地不超过 287.73 公顷。

3、效率指标类

规划到 2020 年，人均城镇工矿用地规模控制在 93.73 平方米以内。

4、规划重点建设项目

规划期间共安排国家及省重点交通运输项目 8 个，共用地 1471.06

公顷，其中占耕地 959.44 公顷；水利项目 2 个，共用地 174.46 公顷，其中占耕地 85.04 公顷；能源及其它建设项规划期内能源及其它建设工程占地共 311.50 公顷，其中占耕地 192.50 公顷。

市级交通运输项目 10 个，共用地 155.55 公顷，其中占耕地 111.47 公顷；能源及其它建设工程占地共 90.90 公顷，其中占耕地 52.80 公顷。

县级交通运输项目 2 个，共用地 10.00 公顷，其中占耕地 9.50 公顷；规划期内能源及其它建设工程占地共 89.23 公顷，其中占耕地 56.79 公顷。

5、土地整治目标

《规划》共安排土地整治规模 20058.08 公顷，补充耕地面积 3406.85 公顷。其中，土地开发规模 17805.73 公顷，补充耕地面积 2577.15 公顷；建设用地复垦规模 2252.35 公顷，补充耕地面积 829.70 公顷，“挂钩类”复垦规模 1851.79 公顷，补充耕地面积 794.23 公顷。

6、规划管制分区情况

将全县的建设用地管制范围划分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区。

（1）允许建设区

允许建设区包括中心城区、其他重点建制镇中心区、独立工矿建设区以及农村居民点集中的区域，是规划期内规划为城、镇、村、工矿等建设用地的区域。区域面积 12387.48 公顷，占土地总面积的 4.16%。

（2）有条件建设区

有条件建设区主要分布在中心城区、其他重点建制镇中心区以及农村居民点集中区规模边界以外、扩展边界以内的区域，是在不突破规划建设用地规模的前提下，用于允许建设区布局调整的区域，为适应建设发展的不确定性，在建设用地规模边界之外按照建设用地规模的一定比例划定的。区域面积 6813.11 公顷，占土地总面积的 2.29%。

（3）禁止建设区

禁止建设区包括吕梁山西部山地生物多样性维护与水源涵养生态保护红线，区域面积 18817.12 公顷，占土地总面积的 6.32%。

（4）限制建设区

限制建设区是除允许建设区、有条件建设区、禁止建设区外的其他区域，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。区域面积 259627.32 公顷，占土地总面积的 87.23%。

7、中心城区规划情况

中心城区控制范围为北至太佳高速公路城庄高架桥，南至安业桥，东西分别至东西两侧的山体缓坡，中心城区控制面积 1216.10 公顷。

规划期内，中心城区允许建设区面积为 818.08 公顷，有条件建设区面积为 225.11 公顷，限制建设区为 172.91 公顷。规划期内县城主要向南、向北扩延，新增建设用地指标控制在 247.28 公顷以内，占用耕地指标为 212.07 公顷（其中上级下达新增建设用地 187.12 公顷，占用耕地 154.97 公顷；城乡建设用地增减挂构建新区新增建设用地 60.16 公顷，占用耕地 57.10 公顷）。

（三）现行规划执行情况

1、耕地保有量执行情况

截止 2015 年耕地面积为 103116.22 公顷，实际执行规划目标的 99.79%，2015 年耕地面积略低于规划目标，主要原因是《规划》安排临县耕地面积净增加 559.20 公顷（其中新增建设占用耕地 1386.27 公顷，农用地结构调整减少耕地 1461.38 公顷，土地整治补充耕地 3406.85 公顷），年均增加 37.28 公顷，规划实施期间耕地面积实际净增加 338.29 公顷（其中新增建设用地占用减少 824.90 公顷，本地土地整治补充耕地 603.99 公顷，农用地结构调整增加耕地 559.20 公顷），年均增加 33.83 公顷。由此可见，规划实施期间新增建设占用耕地较多，且有一部分为易地补充耕地，同时由于土地整治补充耕地实施不到位，造成 2015 年耕地低于规划目标。

2006-2015 年全县新增建设用地占用耕地 824.90 公顷，本地补充耕地 603.99 公顷，易地补充耕地 220.91 公顷（在运城河津市易地补充耕地 217.55 公顷，晋中市太谷县补充耕地 3.36 公顷），实现了耕地占补平衡。

2、基本农田保护面积执行情况

规划到 2020 年，上级下达临县基本农田保护面积不低于 85100.00 公顷，规划实际确定基本农田保护面积为 85116.44 公顷，比上级下达的目标多 16.44 公顷（此作为基本农田预留区，用于不确定项目占用基本农田核销）。

截止 2015 年全县基本农田面积与规划目标保持一致，没有进行基本农田核销。基本农田保护目标完成情况良好。

3、各类建设用地规模控制情况

——建设用地总规模控制情况

截至 2015 年，全县建设用地总规模为 14759.66 公顷，执行了 2020 年规划目标的 110.07%，高于规划目标。建设用地总规模偏高的原因是《规划》安排规划期间建设用地复垦规模为 2252.35 公顷，主要分布在白文镇、城庄镇、三交镇、木瓜坪乡和雷家碛乡等（乡）镇，规划实施期间，由于土地复垦资金不足，复垦实施难度较大，全县未实施土地复垦任务。农村居民点规模过大，同时未开展建设用地复垦工作，由此可见，未来全县应进一步加大建设用地复垦力度，以保证 2020 年建设用地总规模不突破 14759.66 公顷。

——城乡建设用地规模控制情况

截至 2015 年，全县城乡建设用地规模达到 12584.58 公顷，执行规划目标的 115.26%，偏高于规划目标，执行情况较差。

主要原因是规划实施期间对空心村、废弃工矿等城乡建设用地的复垦实施较少，建设用地复垦任务未达到预期值，按照规划 2006-2020 年建设用地复垦规模为 2252.35 公顷，截至到 2015 年，复垦项目还未能组织实施。

由此情况来看，未来全县应继续加大城乡建设用地整治，合理控制和有效减少农村建设用地规模，加快推进城乡建设用地增减挂钩工作，从而减少城乡建设用地总规模。

——城镇工矿建设用地规模控制情况

截至 2015 年，全县城镇工矿建设用地规模为 1344.44 公顷，执行规划目标的 71.72%，未突破规划目标，指标执行情况良好。

4、各类规划新增建设用地指标剩余情况

——上级下达新增建设用地指标：截至 2015 年，全县已使用上级下达新增建设用地指标 2031.95 公顷，其中占用农用地 1370.97 公顷，占用耕地 807.59 公顷，包括：城镇建设指标 112.37 公顷（其中 2006-2009 年基数回退面积 24.00 公顷），占用耕地指标 62.65 公顷；村庄建设指标 27.53 公顷，占用耕地指标 13.69 公顷；工矿建设指标 97.14 公顷，占用耕地指标 69.68 公顷；其他建设用地指标 1.37 公顷，不占用耕地指标；交通水利建设指标 1793.54 公顷（其中 2006-2009 年基数回退面积 200.42 公顷），占用耕地指标 661.57 公顷。

——“挂钩类”新增建设用地指标：截至 2015 年，全县已使用“挂钩类”新增建设用地指标 22.92 公顷，占用耕地指标 17.31 公顷，全部为城镇工矿用地，拆旧区复垦还未开展。

矿业存量土地整合利用方案正在编制，还未批复。

5、中心城区规划实施情况

截至 2015 年，中心城区建设用地 729.63 公顷，占 2020 年规划建设用地规模的 89.37%。

使用新增建设用地指标 43.97 公顷，占耕地指标 20.68 公顷，全部为上级下达新增建设用地。规划中心城区范围内允许建设区面积 818.08 公顷，有条件建设区面积 225.11 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。

6、土地整治补充耕地执行情况

截止 2015 年，全县实际补充耕地仅 603.99 公顷，仅完成规划目

标的 17.72%。主要原因是全县土地整治项目实施较少，建设占用耕地有一部分通过易地补耕实现占补平衡；一部分是由于建设用地复垦较少，已实施的城乡建设用地增减挂钩项目还未竣工验收，导致新的增减挂钩项目无法开展，复垦难度大。

7、重点项目实施情况

截至评估时点，全县已实施重点交通建设项目 8 个，新增建设用地面积 1177.78 公顷，占耕地 580.26 公顷。主要有晋中南出海通道，太原-兴县铁路，吕梁-临县（孟门）铁路，太佳高速、榆济输气管道、岢岚临县高速和黄河特大桥。

已实施重点能源项目 12 个，新增建设用地面积 52.63 公顷，占耕地 38.23 公顷。主要有中石油三交区块 CNG 试验站项目、恒源加油站、大合加油站、新民焦煤洗煤项目、锦源矿 60 万吨选煤厂、裕民 90 万吨矿井、霍州吕临能化、山西燃气产业集团有限公司 120 万吨/年煤层气液化项目等。

已实施重点电力项目 1 个，新增建设用地面积 4.42 公顷，占耕地 4.31 公顷，主要为电力公司 220kv 变电站。

已实施重点水利项目 1 个，新增建设用地面积 8.59 公顷，占耕地 2.23 公顷，主要为中部引黄工程。

已实施其他项目 28 个，新增建设用地面积 452.33 公顷，占耕地 175.12 公顷。

三、规划调整有关数据的说明

（一）规划基础数据

1、社会经济与人口

本次规划中的有关社会经济发展基础数据采用了统计部门正式公布的法定数据，包括：《临县国民经济和社会发展统计公报（2006-2015 年）》、《临县国民经济社会发展十三五规划纲要》及相关部门规划。其中人口基础数据采用了《临县国民经济和社会发展统计公报（2006-2015 年）》相关数据。

2、土地利用现状和基础图件

土地利用现状数据采用国土资源部下发的临县 2015 年土地利用现状变更数据库。基础图件主要收集了临县 2015 年土地利用现状图、原规划图件、历次规划调整/修改图件、城镇总体规划图、矿产资源分布图、各行业“十三五”规划图等。

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。

（二）规划有关数据的说明

1、规划图件

规划基础底图由规划数据库生成，中心城区有关规划图件比例尺为 1: 10000。县域土地利用总体规划图成图比例尺为 1: 50000，利用 MAPGIS 和 ARCGIS 规划编制系统，依据平面坐标高程系统（平面坐标系统使用 1980 西安坐标系，投影类型采用高斯—克吕格投影，

高程为 1985 年国家高程基准）缩编而成，其它专题图件均在此底图上完成。

2、指标数据

吕梁市下达给临县的各项指标是以 2015 年临县土地利用现状变更调查数据和临县先行规划实施情况为参照的，本次规划调整以《吕梁市土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案》下达的主要用地指标为控制指导，结合全县经济社会发展和各乡镇土地利用的实际情况，合理调整全县规划的土地利用规模、结构与布局。

3、社会经济指数

社会经济发展指标，主要来源于《临县国民经济和社会发展统计公报（2006-2015 年）》。本次规划基期年为 2015 年，因此，一、二、三产业的产值、固定资产投资等数据均采用《临县国民经济和社会发展统计公报（2015 年）》中的有关数据。

4、人口

人口数据是进行人口预测与土地需求量预测的重要基础数据。采用《临县国民经济和社会发展统计公报（2006-2015 年）》提供的人口统计数据，进行人口预测。

（1）人口现状

据《临县国民经济和社会发展统计公报（2006-2015 年）》，2015 年全县常住人口 64.86 万人，城镇人口为 18.37 万人，城镇化水平为 28.32%。

1) 人口预测

人口预测是以人口历史和现状为基础，预测未来经济社会发展和

人口政策对人口变动的影响，采用科学的方法测算人口再生产过程及各有关指标，以其分析未来人口发展对社会经济可能产生影响，根据递增对全县人口进行预测。

根据《临县国民经济和社会发展统计公报（2006-2015 年）》、《临县国民经济和社会发展第十三个五年（2016-2020）规划纲要》，2006-2015 全县人口平均出生率为 10.62‰，平均死亡率为 4.11‰，自然增长率为 6.51‰，2020 年全县城镇化水平达到 32.07%。

根据公式： $P_t = P_{t_0} (1+r)^{(t-t_0)} + K$

P_t ——规划期末人口

P_{t_0} ——基期年人口

t ——预测年

r ——年均自然增长率

t_0 ——预测基期年

K ——规划期间机械增长人口

预测 2020 年总人口为 67.00 万人，根据“十三五”规划纲要，预计 2020 年全县城镇化水平为 32.07%，可得城镇人口 21.49 万人。

四、规划调整的重点

（一）加强耕地特别是基本农田保护，优化基本农田布局

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。基本农田作为耕地中的精华，是耕地保护重点。“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

耕地和基本农田集中连片保护，注重发挥规模生态效应。严格划定城市周边永久基本农田，构建起城市的绿心、绿肺、绿带，提升城市生态景观环境质量。规划调整完善中全面落实省级规划下达的耕地保有量（80682.89 公顷）及基本农田保护目标任务（69677.14 公顷），切实加强耕地特别是基本农田的保护。

（二）严格控制新增建设用地规模，重点保障中心城区、开发区建设用地

规划调整完善中，严格控制建设用地规模，以节约集约用地为核心，探索并建立耕地保护和促进节约集约用地的新机制，提出节约集约用地的目标和多项措施。各乡（镇）在调整建设用地布局时，以存量建设用地挖潜为主，大力盘活存量土地、闲置土地和其它低效用地，尽量少占或不占耕地，以提高土地利用率和利用效益。结合城市总体规划调整，合理调整中心城区城市建设用地规模和布局，优先安排新增建设用地指标，保障中心城区及开发区发展用地需求，本次安排新增指标 275.99 公顷，其中中心城区 30.20 公顷，开发区 245.79 公顷。

（三）适度调整各乡（镇）用地指标，保障全县协同发展用地

根据《临县土地利用总体（2006~2020 年）实施评估更新报告》各乡（镇）剩余新增建设用地指标规模和“十三五”重点项目用地规模，结合各乡（镇）经济发展的实际需求，体现区域发展的差异性，充分考虑各乡（镇）经济发展、城镇建设、开发区级别及国家省级重点项目等因素，将指标合理地分解到各乡（镇）。优先保障全县城镇发展

用地、易地扶贫搬迁、交通水利能源和市政基础设施建设用地。

（四）划定三条红线，强化土地利用区域空间管制

按照建设绿色、生态、宜居的生态城市的要求，划定“三线”（生态保护红线、永久基本农田红线、城镇开发边界），强化永久基本农田和生态环境保护；以资源环境承载力评价为基础，以城乡建设用地总量控制目标，综合考虑城市的自然条件、环境特征及充分衔接相关规划范围界线基础上，划定中心城区开发边界。切实加强土地利用空间管制规则，并根据不同的土地区域制定相应的管制措施，以加强对重点区域的专项管理，促进土地的合理利用。

（五）注重规划的可操作性、加强同相关规划的协调衔接

对规划的约束性指标进行了分解落实，保证落实耕地保有量、基本农田保护面积、新增建设用地指标和土地整治补充耕地规模，保证新增建设占用耕地规模和人均城镇工矿用地指标不突破，增强规划的实用性和可操作性。注重加强与临县的城镇规划、水务发展规划、林业用地规划、旅游发展规划、生态建设规划等各相关行业规划的对接，在用地规模、空间布局及供地时序上，充分注意与其它各项规划的协调与衔接，尽最大努力做到“多规合一”。

五、建设用地结构和布局调整思路

（一）保障中心城区用地

中心城区总体规划确定为依托旧城，沿湫水河向南北方向发展，形成“一城三区”带状组团式的空间布局。中心组团为县城现状建成区的主要部分，以疏散解用地功能、拓展商业金融中心和改善居民居住环境为主，城庄组团位于中心组团以北，以构建城市仓储物流中心、公路客运中心和现代化居住小区为主，安业组团位于中心组团以南，规划该区以铁路客运中心、文体娱乐、商业和现代居住小区为主。

（二）保障产业用地，促进产业转型

规划实施期间依据县域城镇布局架构、经济特征及空间发展态势，按照“生态优先，城乡互补互促，共同发展”的思路，以乡村城镇化、城镇现代化、城乡一体化为发展目标，优化城乡统筹发展的空间格局，逐步形成以临泉镇为中心，以城庄、三交、碛口、克虎和白文等重点镇为片区中心，以其它城镇为镇域中心的规模等级有序、职能分工合理的城镇体系。

（三）保障重点园区发展用地

规划期内加速形成“一线两区”的产业空间格局，其中“一线”指沿太原——中卫——银川铁路吕临支线，依托东南部工矿经济区的资源优势 and 较好的工业基础，重点发展煤炭、化工、建材等工业，成为县域工业的航母。“两区”指依托西部沿黄经济区、中部农业经济区和东北部生态农业经济区的农副产品优势，大力发展红枣、小杂粮、畜牧产品加工业，形成克虎农林牧产品深加工示范区和白文农林牧产品深

加工示范区。

（四）保障交通水利及其他建设用地

规划期内，铁路建设以晋中南铁路通道、太原-兴县铁路、吕梁-临县（孟门）铁路，岚县-临县（白文）铁路为主。

公路建设以太原-佳县高速公路（西段）、临县-离石高速公路和岢岚-临县高速公路，新国道太克线临县段为主。

水利工程重点安排中部引黄工程和西山沿黄提水灌溉工程。

六、规划调整的主要内容

本次规划调整依据现行规划实施评估和第二次全国土地调查、15 年变更数据库成果，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，为临县“十三五”发展提供用地保障。

（一）耕地保有量的调整及布局优化

坚守耕地保护红线，严格保护耕地，确保规划的耕地数量不减少、质量不下降。到 2020 年，全县耕地保有量目标不少于 80682.89 公顷，比原规划耕地保有量减少 22654.24 公顷。

1、严格控制非农业建设占用耕地

按照不占或少占耕地的原则布局新增建设用地，严格控制非农业建设占用耕地，确需占用耕地的，尽量占用质量较差的耕地“十三五”期间，临县太佳高速连接线、临县白文集运站、临县锦源煤矿有限公司年产 600 万吨煤矿及选煤厂建设项目等项目和中心城区的建设，共占耕地 865.72 公顷，建设占用较多的主要分布在白文镇、安业乡、碛口镇等乡镇。

2、有序实施生态退耕

临县 2015 年现状库中 25 度以上的耕地面积为 66053.02 公顷，其中坡耕地面积为 62998.41 公顷（含基本农田 55079.80 公顷）。结合临县的实际情况，本次调整中拟退耕还林 22433.33 公顷。主要分布在雷家碛乡、青凉寺乡、兔坂镇、石白头乡、安家庄乡、刘家会镇等

（乡）镇。

3、合理有序开展土地整治补充耕地

“十三五”规划期间通过土地整治补充耕地 865.72 公顷，其中土地开发补充耕地 139.64 公顷，“拆旧区”复垦为耕地 606.08 公顷，安排农用地整理规模 4000.00 公顷，补充耕地 120.00 公顷。

（1）农用地整理

安排农用地整理补充耕地 120.00 公顷。规划期重点对东南部平原区重点实施高标准农田建设和中低产田改造，积极推进“旱改水”、“坡改梯”建设，通过实施工程改造、修筑梯田、耕作培肥、集水补灌、推广旱作农业技术等，将中低产田建设成为“田成方，土成型，渠成网，路相通，沟相连，旱能灌，涝能排，土壤肥，无污染，产量高”的旱涝保收、高产稳产农田，以适应现代农业发展的要求，主要分布在白文镇、城庄镇、兔坂镇、湍水头镇、刘家会镇和车赶乡。

（2）土地开发

规划期间安排土地开发补充耕地 139.64 公顷，重点对中部和北部黄土丘陵区剩余适宜开发潜力进行开发，适度开发耕地后备资源，补充耕地数量，主要分布在白文镇、城庄镇、青凉寺乡和石白头乡。

（3）“拆旧区”复垦

规划期间安排“拆旧区”复垦为耕地 606.08 公顷，重点对偏远山区、交通不便、人口规模小不宜发展的村庄、废弃工矿用地进行复垦，主要分布在招贤镇、碛口镇、林家坪镇、三交镇等乡（镇）。

（二）基本农田调整及布局优化

1、全县基本农田调整及布局优化

为严格贯彻落实基本农田保护制度、优化土地资源配置、促进临县国民经济持续、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，对临县基本农田布局进行优化。

现行规划 2020 年基本农田保护任务为 69676.87 公顷，实际划定基本农田 69677.14 公顷。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。

1) 调入基本农田

本次规划调整调入基本农田一部分为城市周边永久基本农田划定调入的耕地，另外一部分为城市周边外集中连片的耕地。全县共调入基本农田 202.22 公顷，全部为城市周边调入。

2) 调出基本农田

本次规划调整基本调出基本农田的类型主要包括：依据 2015 年变更调查数据，现状为非耕地的需调出以及“十三五”期间实施的国家重大发展战略和重点建设项目；全部为 $>25^{\circ}$ 以上的坡耕地。

全县共调出基本农田 15651.03 公顷，占基本农田总面积的 18.39%。

3) 基本农田调整结果

现行规划 2020 年基本农田保护任务为 85100.00 公顷，调整后基本农田的面积为 69677.14 公顷。同时本次规划调整基本农田的调整

已和临县城市周边永久基本农田划定成果做了充分的衔接，城市周边永久基本农田划定的 202.22 公顷的基本农田已全部纳入本次规划调整的规划基本农田。

划定后基本农田的面积为 69677.14 公顷，平均质量等别为 13.37 等，高于划定前全市的基本农田的耕地平均质量（13.42 等）。调整后的基本农田大部分位于区位、交通、灌溉条件较好的位置，耕作质量有保证，布局上靠近镇区，并且集中连片，比原布局更趋于合理，同时也便于基本农田保护的管理，更有利于下一步基本农田保护区建设和质量提升等工程的开展。

4）城市周边永久基本农田划定情况

调整后中心城区基本农田面积达到 202.22 公顷，占基本农田任务的 50.57%。其中，水浇地面积 47.13 公顷，耕地的集中连片程度也得到提高。新划入的基本农田落地后，结合城市周边湫水河等生态建设，在中心城区形成绿色空间，构建起道道生态屏障，对中心城区进行了有效的合围和隔离，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。

（三）建设用地调整和布局优化

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，全县建设用地总规模不超过 15198.32 公顷，占土地总面积的 5.11%；城乡建设用地规模不超过 12387.48 公顷，占建设用地总面积的 81.51%；城镇工矿用地规模不超过 1422.06 公顷，占城乡建设用地面积的 11.48%。

建设用地结构和布局优化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，严格控制各乡（镇）建设用地总规模，对各乡（镇）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。

优先保障沿黄公路、临县北集运站、临县林家坪集运站、直升机场及起降场、三交一号矿铁路专用线、国道 209 线吕梁市区段改线工程、临县-柳林-临汾天然气（煤层气）利用工程、临县天然气（煤层气）利用工程临兴区块煤层气（第二气源）连接线项目、省道岢大线都督至后陡泉一级公路建设、三交一号矿井西线进场道路、磧口水电站项目等交通水利重点项目 125.80 公顷。

（四）规划增量指标的调整

1、新增建设用地指标调整

“十三五”期间，吕梁市下达本县新增建设用地指标总量为 1348.80 公顷（占用耕地 865.72 公顷），其中：增量指标 880.13 公顷（占用耕地 496.57 公顷）；流量指标 468.67 公顷（占用耕地 369.15 公顷）。流量指标具体分为：①与上级下达的跨县土地复垦相对应的流量指标 168.67 公顷（占用耕地 129.15 公顷）；②本县安排的与挂钩拆旧复垦规模所对应的挂钩类流量指标 300.00 公顷（占用耕地 240.00 公顷）。

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、城镇建设、开发区级别及国家、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。按用地类型分区，安排新增建设用地指标 1348.80 公顷（占用耕地 865.72 公顷），其中：新增城乡建设用地指标 713.04 公顷（占用耕地 525.63 公顷）公顷、交通水利建设 635.76 公顷（占用耕地 340.10 公顷）。

2、土地整治规划安排及重点区域调整

为了顺利完成耕地占补平衡和城乡建设用地挂钩类流量新增用地指标使用，临县国土资源局组织有关人员对全县可开发潜力就行预测，合理确定土地整治重点区域及任务。

——农用地整理潜力预测

根据各乡镇耕地利用现状，确定乡镇待整理农业用地区范围为扣除建设用地规划区、生态安全控制区等不能整理的耕地区外的现状农用地分布区域。待整理农用地总面积为待整理耕地以及分布其中的农村道路、沟渠、田坎、零星地类等地类面积之和。根据临县 2015 年土地利用变更调查结果，全县待整理农用地总面积为 4000.00 公顷，预计增加耕地 120.00 公顷。

——土地开发潜力预测

土地开发是指对未利用地（即其他土地）的开发利用，其他土地的开发应在保护和改善生态环境的前提下进行，规划安排土地开发 232.73 公顷，补充耕地 139.64 公顷。主要分布在城镇镇、临泉镇、石白头乡等区域。

——建设用地复垦潜力

对偏远山区、交通不便、人口规模小不宜发展的村庄或废弃的工矿用地潜力进行实地调查，确定“十三五”规划期间土地复垦潜力为

910.14 公顷（包括工矿用地 251.58 公顷，村庄用地 658.56 公顷），可复垦耕地 606.08 公顷。

对上级下达（土地复垦）流量指标 610.14 公顷的使用，要在完成复垦任务的前提下才能使用；城乡建设用地增减挂钩的周转指标分年度实施，年度挂钩周转指标由省国土厅根据各地“人地挂钩”的规模来下达，即通过对未来城镇化率的增长指标，来测算每个地市的城镇人口增加数量，再按照人均用地标准测算出农村建设用地减少和城镇建设用地增加的规模。

（五）节约集约用地指标

自规划实施以来，严格执行各业各类用地标准，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，全县土地利用节约集约利用水平逐年提高。至 2015 年底，全县城镇人口达 18.37 万人，城镇工矿用地规模为 1344.44 公顷，人均城镇工矿用地为 73.19 平方米。

到 2020 年，根据临县“十三五”规划发展目标，全县城镇人口将达 21.49 万人，城镇工矿用地控制在 1422.06 公顷以内，人均城镇工矿用地由现行规划确定的 73.19 平方米调整为 66.19 平方米以内。

（六）中心城区规划调整

为了落实中央新型城镇化建设要求，进一步加强中心城区的建设用地管控，科学划定城市周边永久基本农田，结合《临县城市总体规

划（2016~2020 年）》，对中心城区土地利用结构、布局进行调整优化。

规划控制范围保持 1216.10 公顷不变，规划中心城区建设“一廊四镇”为主体的城镇空间结构。规划中心城区新增建设用地指标为 30.20 公顷，到 2020 年中心城区建设用地总面积达 759.83 公顷，人均城镇工矿用地 119.00 平方米。

调整后中心城区划定允许建设区为 759.83 公顷，占中心城区土地总面积的 62.48%，比原规划减少 58.25 公顷，根据《临县城乡总体规划（2013-2030 年）》，中心城区未来发展要向南扩展，原规划中心城区北部的新增建设用地指标调出用于其他重点工程，导致允许建设区减少；有条件建设区调整为 109.45 公顷，占中心城区土地总面积的 0.90%，比原规划减少 67.99 公顷，主要分布于中心城区北部，减少原因是城市周边划入基本农田 67.99 公顷，将有条件建设区变为限制建设区。

（七）开发区整合调整

根据全省开发区改革创新会议精神 and 《中共山西省委、山西省人民政府关于开发区改革创新发展的若干意见》、《关于建设山西转型综改示范区的实施方案》、《吕梁市开发区改革创新发展实施方案》和《吕梁市开发区建设工作领导小组办公室关于贯彻落实吕梁市开发区改革创新发展实施方案的通知》要求，将我县定位为生态文化旅游区，不仅符合临县作为国家级限制开发的重点生态功能区规划，而且能够通过开发区建设加快全县县域经济的快速发展和脱贫攻坚进程。

新设的临县生态文化旅游区的空间布局为“一区两园”，规划总面积为 6031.17 公顷，“两园”即沿湫河与沿黄河红色文化和自然风景旅游园区和现代农业和物流园区，2015 年的现状建设用地为 1172.70 公顷。园区与中心城区无重叠范围。

临县生态文化旅游开发区产业定位：结合临县实际和今后产业的发展方向，开发区首先要发展好文化旅游产业，其次壮大发展现代农业，最后规范发展现代物流产业。

沿湫河与沿黄河红色文化和自然风景旅游园区的发展方向：沿湫水河从三交到林家坪的沿黄主干线公路沿线涉及三交镇和林家坪镇，依托三交镇双塔村的中共中央后方委员会驻地、林家坪镇南圪垛村的中共中央西北局旧址、林家坪镇沙垣村的陕甘宁晋绥联防军旧址等红色文化古迹发展红色旅游业；沿黄河从磴口到克虎的山西省沿黄旅游扶贫公路沿线涉及磴口镇、丛罗峪镇、曲峪乡、克虎镇四个乡镇，依托磴口风景名胜区、高家塔红军东征渡口、丛罗峪镇的真武山、曲峪乡开阳村的红枣采摘园、克虎镇杏岭庄村的水蚀浮雕等黄河峡谷自然风景发展文化旅游产业。

现代农业和物流园区的发展方向：依托园区内现有的天渊红枣、中鹰大红枣、朝阳农牧、丰林现代农业等一批农业龙头企业发展现代农业；依托区域内三条铁路、两条高速和一条省道的交通枢纽优势发展现代物流产业。

规划园区新增建设用地指标为 245.79 公顷，其中新增工矿用地

指标 126.66 公顷，新增交通水利及其他建设用地指标 119.13 公顷。
到 2020 年园区建设用地总面积达 1418.49 公顷，允许建设区 1418.49 公顷，有条件建设区 542.81 公顷。

（八）关于建设用地管制分区及土地用途分区

1、建设用地管制分区

依据上级下达建设用地指标，统筹建设用地存量与增量利用，合理进行布局：

（1）允许建设区

允许建设区是规划中确定的，允许作为建设用地利用，进行城乡建设的空间区域。包括规划期内保留的城、镇、村或工矿现状建设用地和新增建设用地。规划调整后，允许建设区面积 14979.05 公顷，占土地总面积的比例为 5.03%。与现行规划相比，允许建设区增加 3793.82 公顷，由 11185.23 公顷调整为 14979.05 公顷。

（2）有条件建设区

有条件建设区是规划中确定的，在满足特定条件后方可进行城乡建设的空间区域。原则上不允许作为建设用地利用，满足特定条件后可以开展城乡建设的空间区域，其边界为建设用地扩展边界。在不突破建设用地规模规划控制指标的前提下，区内土地可以用于规划建设用地区的布局调整。规划调整后，有条件建设区面积 6577.26 公顷，占土地总面积的比例为 2.21%。与现行规划相比，有条件建设区面积增加 2659.29 公顷，由 3917.97 公顷调整为 6577.26 公顷。

（3）限制建设区

限制建设区是除允许建设区、有条件建设区和禁止建设区以外，禁止城镇和大型工矿建设、限制村庄和其他独立建设、控制基础设施建设，以农业发展为主的空间区域。规划调整后，限制建设区面积 257271.60 公顷，占土地总面积的比例为 86.44%。与现行规划相比，限制建设区减少了 25270.23 公顷，由 282541.83 公顷调整为 257271.60 公顷。

（4）禁止建设区

禁止建设区是规划中确定的，以生态环境保护为主导用途，禁止开展与主导功能不相符的各项建设的空间区域。本次规划调整工作与环保部门沟通，以确定国家和区域生态安全为底线，将吕梁山西部山地生物多样性维护与水源涵养生态保护红线划入禁止建设区。

原规划中未划定禁止建设区，本次规划调整中禁止建设区与生态红线范围对接，将吕梁山西部山地生物多样性维护与水源涵养生态保护红线全部划为禁止建设区，面积为 18817.12 公顷，占土地总面积的比例为 6.32%，增加了 18817.12 公顷。

2、土地用途分区

临县土地用途分区是为了具体实现和落实规划的总目标和各项控制指标，以达到因地制宜，优化用地结构，发挥各区资源优势，提高规划的可操作性。通过对各区土地资源结构和经济发展方向的分析，为各乡镇用地结构的调整提供了方向和依据，揭示各区土地利用的主

要问题，土地利用方向和管理措施的差异。土地用途分区结果：

（1）基本农田保护区

基本农田保护区是为对基本农田进行特殊保护和管理划定的区域。将质量及生产能力高、生产条件好、集中连片的耕地集中分布区划入基本农田保护区，是本县的粮食生产基地。规划调整后，基本农田保护区面积 84822.17 公顷，占土地总面积的 28.50%；与原规划相比，基本农田保护区减少 18893.78 公顷，由 103715.95 公顷调整为 84822.17 公顷。

（2）一般农地区

一般农地区是在基本农田保护区外，为农业生产发展需要划定的区域。除划入基本农田保护区、建设用地区等土地用途区的耕地外的耕地、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划入一般农业发展区。规划调整后，一般农地区面积 102523.23 公顷，占土地总面积的 34.44%。与原规划相比，一般农地区增加 50365.50 公顷，由 52157.73 公顷调整为 102523.23 公顷。

（3）城镇村建设用地区

城镇村建设用地区是为城镇（城市和建制镇，含各类开发区和园区，下同）和农村居民点（村庄和集镇，下同）发展需要划定的区域。包括：现有的城市、建制镇、集镇和中心村建设用地；规划预留城市、建制镇、集镇和中心村建设用地。规划调整后，城镇村建设用地区面

积 1484.34 公顷，占土地总面积的 0.50%；与原规划相比，城镇村建设用地区减少 9217.22 公顷，由 10701.56 公顷调整为 1484.34 公顷。

（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。包括规划期间已建成或规划的采矿、能源、化工、环保等建设用地。规划调整后，独立工矿区面积 10789.98 公顷，占土地总面积的 3.63%，与原规划相比，独立工矿区增加 9911.04 公顷，由 878.94 公顷调整为 10789.98 公顷。

（5）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、休息、娱乐、文化等活动需要划定的土地用途区。规划调整后，风景旅游用地区面积 250.49 公顷，占土地总面积的 0.08%；与原规划相比，风景旅游用地区增加 227.86 公顷，由 22.63 公顷调整为 250.49 公顷。

（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，主要包括河湖及蓄滞洪区、滨海防患区、重要水源保护区、地质灾害高危险地区等。本县生态环境安全控制区包括文峪河支流源头水源涵养与水土保持生态保护区。规划调整后，生态环境安全控制区面积 85.68 公顷，占土地总面积的 0.03%；与原规划相比，生态环境安全控制区减少 1383.71 公顷，由 1469.39 公顷调整

为 85.68 公顷。

（7）林业用地区

林业用地区是为林业发展需要划定的区域。包括现有成片的有林地、灌木林、疏林地、未成林造林地、迹地和苗圃（已划入其他土地用途区的林地除外）；已列入生态保护和建设实施项目的造林地；规划期间通过土地整治增加的林地；为林业生产和生态建设服务的运输、营林看护、水源保护、水土保持等设施用地。规划调整后，林业用地区面积 44773.32 公顷，占土地总面积的 15.04%；与现行规划相比，林业用地区减少 4762.59 公顷，由 49535.91 公顷调整为 44773.32 公顷。

（8）其他用地区

除以上基本农田保护区、一般农地区、城镇村建设用地区、独立工矿区、生态环境安全控制区、林业用地区以外的剩余区域划为其他用地区，面积为 34098.70 公顷，占土地总面积的 11.46%。

（九）划定“三线”强化空间管控

按照建设绿色、生态、宜居的生态城市的要求，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。

1、“永久基本农田红线”划定

（1）划定的方法

1) 可以继续保留的基本农田

经核实确认，符合土地利用总体规划基本农田布局要求的现状基本农田，继续保留划定为基本农田。

根据相关规定，可以保留的基本农田地类有耕地、可调整地类、确定为名优特新农产品生产基地的其他农用地。除纳入国家安排生态退耕范围、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，符合永久基本农田布局要求的现状基本农田，一律继续保留划定为永久基本农田。

2) 不得保留的基本农田

现状基本农田中的建设用地、未利用地，以及质量不符合要求的其他农用地，不得保留划定为基本农田。

3) 允许新划入的基本农田

新划入的基本农田土地利用现状应当为耕地，为确保基本农田划定后质量提高，下列类型的耕地应当优先划定为基本农田：

- 城镇周边和交通沿线优先保护类和安全利用类耕地；
- 与已有划定基本农田集中连片，质量等别达到全县域平均水平以上的耕地；
- 聚集度高、规模较大，有良好的水利与水土保持设施的耕地；
- 已建成的高标准农田；
- 农业科研、教学试验田；
- 正在实施改造的中、低产田。

4) 禁止新划入的基本农田

为了确保基本农田划定质量不降低，下列 8 种类型的耕地禁止新划入为基本农田：

- 纳入国务院批准的新一轮退耕还林还草总体方案中的耕地；
- 坡度大于 25 度且未采取水土保持措施的耕地；
- 遭受严重污染且无法治理的严格控制类耕地；
- 经自然灾害和生产建设活动严重损毁无法复垦的耕地；
- 位于垃圾堆放场、化工企业、矿山等污染源周边且符合国家标准或行业标准防治范围内的耕地；
- 河流湖泊最高洪水位控制线范围内不适宜稳定利用的耕地；
- 纳入基本农田整备区或者改造整治的零星分散、规模过小、不易耕作、质量较差的耕地；
- 以及其他确因社会经济发展需要不宜作为永久基本农田保护的

(2) 划定原则

坚持依法依规、规范划定。依据有关法律法规及相关规定，规范有序地调整完善基本农田数量和布局。按照规划调整确定的目标任务，在已有基本农田划定和城市周边划定成果基础上，按照“调查摸底、分解任务、制定方案、组织实施、成果验收”程序规范有序开展。

坚持统筹规划、协调推进。永久基本农田划定要与规划调整完善协同推进，两者互为基础、互为条件。城市周边和全域永久基本农田

划定要充分衔接，划定成果要全部纳入规划调整方案，两项工作要统一方案编制，同步完成。

坚持保护优先、优化布局。永久基本农田划定和规划调整完善要按照总体稳定，局部微调、应保尽保、量质并重的要求，与粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设布局相协调，优先确定永久基本农田布局，把城市周边“围住”、把公路沿线“包住”，优化国土空间开发格局。

坚持优进劣出、提升质量。落实国务院土壤污染防治行动计划要求，将重点地区、重点部位优先保护类和安全利用类的耕地优先划入，将受重度污染的严格控制类耕地及其他质量低下耕地按照质量由低到高的顺序依次划出，提升质量，保障农业生产环境安全。

坚持特殊保护、管住管好。加强和完善对永久基本农田管控性、建设性和激励性保护政策，严格落实永久基本农田保护责任，强化全面监测监管，建立健全“划、建、管、护”长效机制。

（3）划定成果

在现行规划基本农田保护区的基础上，永久基本农田红线划定面积 85125.92 公顷（含基本农田净面积为 69677.14 公顷），占全县总面积的 23.41%。本次划入的永久基本农田大部分与原有基本农田范围相邻，分布于城市建成区周边，基本农田集中连片度有所提高，与河流、湖泊、山体、绿化带等共同形成城市开发实体边界，城市形态得到优化。

2、“生态保护红线”划定

本次规划调整工作以确定国家和区域生态安全为底线，将吕梁山西部山地生物多样性维护与水源涵养生态保护红线划入生态保护区，并扣除本县已设矿权和拟设矿权范围、现状建设用地、耕地、永久基本农田及“十三五”规划期间重点建设的风电项目。红线区总面积 18817.12 公顷，占时县域总面积的 6.32%，全部为二级管控区。

目前，鉴于环保局生态红线划定尚在进行中，本次生态红线划定为环保局的初步划定成果，最终本县的生态红线的以环保局划定的最终成果为准。

3、“城镇开发边界”划定

在综合考虑城市总体规划和土地利用总体规划的基础上，通过“两规”的差异比对和调整，实现“两规”衔接融合。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 869.28 公顷，占全县总面积的 2.92%，其中允许建设区 759.83 公顷，有条件建设区 109.45 公顷。

临县城市开发边界划定在基本农田保护红线和生态保护红线划定成果的基础上确定。划定过程中按照临县未来发展的总体方向和布局，结合土地利用总体规划确定的建设用地规模指标，将临县发展重点区域划入城市开发边界，同时确保城市开发边界与基本农田保护红线、生态保护红线不重叠。

七、规划调整评价

（一）规划方案的可行性分析

本次规划调整在编制和方案的选取上，始终把规划实施的可行性放在重要位置上考虑。本规划具有较强的可行性，主要依据为：

1、基础资料和数据可靠

为了满足编制规划的需要，广泛收集了各部门的资料。如土壤、气象、水利、城建、交通等资料均是来自各用地部门的第一手资料，比较可靠。在使用这些资料时，又进行了对比分析和筛选，各类用地面积采用的是 2015 年土地利用现状数据转换而来。综合性的统计数据采用的是统计局公布的 2015 年末统计数据，这些资料准确可靠。

2、规划的依据充分，基础工作扎实

土地利用总体规划调整是一项复杂的系统工程，涉及国民经济各个部门。为了提高规划的编制质量，一是广泛收集各用地部门的基础资料及相关研究成果和规划期内用地计划；二是开展了土地利用现状分析、土地供需预测、土地节约集约利用、耕地和基本农田保护、现行规划实施评估等，为编制规划提供了科学的依据；三是制定规划方案时充分考虑国家和山西省有关政策要求和吕梁市下达的规划指标，考虑了全县国民经济和社会发展规划对土地利用的要求；四是多次召开规划协调会、反复论证、广泛征求了各部门的意见，特别是重点征求了城建部门、环保、林业、水利等部门的具体意见。因此，本次规划依据充分、基础工作扎实、增强了规划的可行性。

3、编制规划的指导思想明确、手段先进、方法科学

本规划在编制时，首先指导思想明确。切实贯彻了国家有关土地利用的方针、政策和法律法规和有关文件精神。整项工作紧紧围绕“耕地总量动态平衡”这一目标，体现了促进土地利用方式根本性转变和保持社会经济持续、快速、健康发展的要求。

其次研究方法科学、先进。本次规划采用了定性分析和定量分析相结合的方法，使规划既符合实情，又提高了精度。同时，采用公众参与反复论证的方法，增强了规划的透明度，提高了规划的科学性和可行性。

4、实施措施得力，确保规划实施

制定规划，重在实施。规划报告分别从政策、行政、经济、法律等多方面，提出了具体的实施措施，为规划的实施打下了坚实的基础。

（二）规划方案效益评价

1、保障了临县经济社会发展用地

规划的实施，将严格保护基本农田和生态用地，优化建设用地结构，提高土地集约利用水平和用地效益，促进土地资源的高效利用，为临县的经济社会发展提供用地保障。

2、社会效益显著提高

本规划方案实施后，公共基础设施、人居环境和条件将得到明显改善，全面建设小康社会的用地得以保障，规划的社会效益显著。

3、生态环境安全控制区得到保护，生态环境明显改善

规划实施后，将使土地利用结构进一步优化，生态脆弱区、生态屏障用地得以保障，提高了植被覆盖率，生态环境明显改善。

综上所述，本规划方案的实施，将优化土地利用结构，提高土地的利用效益和集约化程度，使土地的最佳经济、生态、社会效益得以发挥，将加快和促进临县经济社会又好又快发展。

（三）规划实施环境影响评价

1、环境影响分析与评价

（1）土地利用空间布局调整的环境影响

“十三五”期间，区域内土地利用空间布局将进一步优化。城镇建设用地布局上，主要以现状中心城市为依托、以重要交通线路、经济走廊为发展主轴线。城镇的扩张不可避免的会占用耕地、林地等生态用地，一定程度上会造成局部城市热岛效应、改变局部小气候等不良影响，但本次调整完善对规划空间布局调整是在原有城镇建设的基础上的拓展，调整后的城镇工矿用地更加强化了大城市带动中小城镇的思路，强调城镇的紧凑、集约、高效的“理性增长”及“反规划”理念，注重自然保护区、风景名胜区、水源保护区等生态脆弱区域的保护，因此对生态环境的影响较小。

（2）土地整治工程环境影响评价

土地整治要求在造地过程中不填湖、不填河、不占林地、不改变生态环境，以农田整理和工矿地复垦为主要手段，对田、水、路、林、村等实施综合整治，增加有效耕地，提高耕地质量、土地利用率和产

出率。

同时按照“造地增粮富民工程”和“不填湖、不填河、不占林地、不改变生态环境”要求，在一定程度上确保了重要生态用地的规模和类型不被改变，将对生态环境的影响降至最低。但是，在造地过程中，不可避免地会将一些看似无用的滩涂、草地等具有重要和复杂生态功能的土地类型改造成功能单一的耕地，一定程度上会破坏局部地区的脆弱生态环境。

（3）重点基础设施建设项目环境影响评价

规划期重点基础设施建设项目涉及交通，能源，水利等领域。它们或多或少会对环境产生一定的负面效应。

交通项目可能产生的环境影响主要表现在：噪声污染、尾气污染，生物多样性降低和文物本体受损及历史环境风貌破坏等。能源项目可能产生煤烟尘污染，对空气环境质量有一定负面影响，输电线路跨越文物本体及其周边，对文物历史环境风貌有不利影响。因此须对项目选址进行科学优化，避开自然保护区、生物多样性丰富的生态敏感区和文物保护单位的保护范围和建设控制地带，尽量减少其环境破坏程度。

对于交通能源水利等建设项目有关单位，应专门组织编制建设项目建设环境影响评价报告，提出环境问题防治与控制措施。工程建设项目涉及文物保护单位的，有关单位应编制工程项目范围内的文物保护规划，提出文物保护措施。

（4）与相关规划环境目标的协调性

与生态功能区划环境目标的协调：规划方案编制过程中在建设用地空间布局、生态保护红线划定等方面都充分参考了生态功能区划的相关成果，在环境目标上和生态功能区划环境目标保持了一致。

2、潜在不良环境影响的防治措施

针对规划可能产生的潜在不良影响，提出以下防治措施：

（1）农业生产活动可能造成环境问题的防治措施

在发展养殖业过程中，禽畜养殖场应严格执行国家有关部门公布的排污标准，对污水、粪便等进行综合利用和防污处理，坚决杜绝污水、粪便的随意排放；

鼓励发展生物有机肥企业，以微生物肥料为主，加大生物有机肥生产力度，推广畜禽粪便综合利用，提高能源与资源利用率，促进农业生态系统的良性循环；

有效控制农药及化肥污染，大力开发高效、低毒、低残留农药的新品种和新剂型，推广节氮施肥技术，提倡勤施薄施、勤灌浅灌，避免淋溶的损失。农业可持续发展的原则应该是高效、优质、高产、低耗、无污染，而无污染则是根本的原则。应在农产品基地内全面推广应用生物肥、有机肥，推广营养平衡施肥技术，逐步杜绝对环境有污染的化肥在农业生产中的施用。

（2）建设用地规模持续扩张对周边环境污染的防治措施

在各类重点项目建设、运营过程中，可造成扬尘、噪声的污

染，建设过程中产生的废料也对周边的水环境和土壤造成潜在污染威胁。

对应缓解措施：在建设前做好环境影响评价，在建设过程中要注意对环境的保护，同时在建设后要进行环境的修复和整治。

3、规划环境影响评价结论

《方案》确定的土地利用目标的调整，以及交通、基础设施等重大项目的建设，通过对潜在不良环境影响的缓解措施，总体而言是有利于促进全区环境条件改善的。

总之，《方案》在《吕梁市土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案》的指导控制下，结合临县土地资源的实际状况以及经济社会发展建设的实际要求，经多方努力和充分协调，对全县的各业生产用地和各类建设用地所进行的统筹安排，对促进全县土地资源的科学合理利用和经济社会的全面可持续发展具有重要意义。

八、规划调整过程和主要成果

（一）规划调整过程和工作进程

1、规划调整组织工作

2016 年临县成立了规划调整领导小组，下设规划调整工作小组，负责规划的协调和提供技术指导。吕梁市下达规划调整的任务后，临县政府高度重视本次规划调整工作，多次组织临县国土管理部门、农业局、林业局、发改委等相关部门召开规划调整工作部署大会。积极征求县政府和各相关部门“十三五”期间用地需求和规模，积极推进规划调整工作。

2、收集资料与调研阶段

收集编制规划所需要的各种基础资料（包括法规、政策、规划报告、统计和调查数据及图件），由各主要用地部门提供本部门用地计划和预测资料，在此基础上采用走访调查的方式进行调研和收集资料。临县人民政府多次组织各乡镇和各相关部门召开了调研大会，针对基础资料中的问题进行了探讨和研究，同时认真听取各部门未来发展的思路与意向，作为本项工作的依据之一。

3、规划实施评估报告

评估采用临县统计局发布的经济、社会等数据，采用临县国土资源局历年土地利用现状变更资料，如实反映规划实施情况，保证评估过程和结论的客观真实；与发展改革、建设、环保、农业、林业、交

通、水利、工业园区等相关部门进行了积极协商，深入相关行业、工业区、基础设施及民生工程等涉地单位，开展了研究，广泛听取用地单位和社会公众意见与建议，总结经验教训，提出科学有效的实施措施。为规划调整打好了基础。

4、规划调整成果编制

以规划评估报告为基础，以保护耕地和促进临县社会经济发展为目标，落实各主要指标的分解和弹性问题的解决，并最终形成土地利用总体规划调整征求意见稿。形成征求意见稿之后，由上级组织各主要部门和相关专家对征求意见稿进行论证，征求各主要部门意见，听取专家建议，协调与有关部门规划之间的矛盾，修改和完善土地利用总体规划调整方案，形成送审稿。规划成果经专家评审后，根据专家意见修改，经县人民政府同意后报市国土资源管理部门预检，预检合格后向省国土资源厅提出书面验收申请。最后由省国土资源厅组织进行成果验收，验收通过后，按法定程序上报省人民政府审批。

（二）规划调整的主要成果

1、评估报告

（1）《临县土地利用总体规划（2006-2020 年）实施评估更新报告》

2、规划调整方案及说明

（1）《临县土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案》；

（2）《临县土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案说明》。

3、图件

- （1）临县土地利用总体规划现状图（1:5 万、2015 年）；
- （2）临县土地利用总体规划规划图（1:5 万、调整前、调整后）；
- （3）临县基本农田保护规划图（1:5 万、调整后）；
- （4）临县建设用地管制分区图（1:5 万、调整后）；
- （5）临县土地整治规划图（1:5 万、调整后）；
- （6）临县重点建设项目用地布局图（1:5 万、调整后）；
- （7）临县中心城区土地利用现状图（1:2 万、2015 年）；
- （8）临县中心城区土地利用规划图（1:2 万、调整前、调整后）。

4、数据库

对临县土地利用总体规划相关栅格图成果进行更新，主要至基础要素和专题要素的更新，其中基础要素包括基础地理要素、注记、图幅配置、图示说明和图纸幅面，专题要素包含地理地图、专题要素、图示和图层控制。栅格图以 jpg 格式、分辨率不低于 300DPI 的要求输出。

更新临县土地利用总体规划数据库中矢量数据，主要包括：土地利用用途分区要素、规划基本农田要素、建设用地空间管制要素、重点建设项目要素、规划基础信息要素等。同时对其属性信息进行梳理、规范，并对拓扑错误进行检查和修改，主要对象包括采集的必选图层和可选图层。

九、关于规划的其他说明

（一）与相关规划的协调情况

与相关规划协调是规划调整的基本要求，土地利用总体规划是一个综合的、整体的规划，在编制过程中必须与其他规划相协调，注重与上级规划和其他各行业专项规划的衔接。

1、与《吕梁市土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案》的衔接

《吕梁市土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案》是临县土地利用总体规划调整方案的主要依据，保持与《吕梁市土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案》相一致，服从吕梁市土地利用总体规划，注重规划之间上下协调。对吕梁市土地利用总体规划下达的临县各控制指标进行分解，保证吕梁市土地利用总体规划的落实。

上级下达临县主要目标/指标情况为：调整后 2020 年耕地保有量不少于 80682.89 公顷；基本农田保护面积不低于 69676.87 公顷；建设用地总规模控制在 15198.32 公顷以内；新增建设用地规模控制在 1348.80 公顷以内。我县调整后规划指标均控制在市级下达指标范围内。

表 1 临县土地利用总体规划调整与市级下达指标衔接情况表

单位：公顷

规划目标指标内容	2020 年规划	上级规划 下达任务 或安排情 况
	【调整后】	
一、总量指标类（时点年份）		

1	耕地保有量		80862.89	80862.89
2	基本农田保护面积		69677.14	69676.87
3	建设用地总规模		15198.32	15198.32
4		城乡建设用地规模	12387.48	12387.48
5		城镇工矿用地规模	1422.06	1422.06
二、增量+流量指标类（期限-时间段）			2016-2020	2016-2020
			【新安排】	【新安排】
6	新增建设用地总量（增量+流量）		1348.8	1348.8
7		增量指标	880.13	880.13
8		流量指标	468.67	468.67
三、效率指标类（时点年份）			2020 年规划	2016-2020
			【调整后】	【新安排】
9	人均城镇工矿用地（平方米）（不高于）		66.19	66.91

2、与临县城市总体规划的协调

临县城市总体规划和临县土地利用总体规划均是属于国土规划及区域规划之下一层次的规划，两者不是局部和整体的关系。在编制过程中，在城市开发边界以及各区域用地发展方向等方面进行充分的协调。

3、与临县“十三五”规划的衔接

“十三五”规划临县近期发展的主要目标和方向。充分衔接“十三五”规划中临县近期 GDP 预测、社会发展目标、人均收入、人口预测、城镇化率和城镇人均用地等指标，解决“十三五”规划中重大工程的落地问题。

4、与其他各行业专项规划的协调

其他规划主要有交通、水利、矿业、工业园等专项规划。在其他各行业中，交通和水利规划占地较多，通过有各主要部门在图上指定位置和面积划定，保证基础设施建设落实。充分尊重各行业的专项规划，合理安排用地指标，做到土地高效和集约、节约利用。

（二）社会公众参与情况

土地利用总体规划调整过程中的公众参与，有利于提高广大人民群众对土地规划的重要性的必要性的认识，有利于人民群众加大对土地规划方案实施的支持和理解，使其对土地规划方案实施和管理采取积极的合作态度，使规划的实施更具可操作性、权威性和有效性。

本轮规划采用政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策、依法办事的方式，广泛吸取政府部门、社会组织、企业、个人等方面的意见，采用咨询、走访交流的方式，促进公众对规划修编的参与。

1、加强部门合作，广泛征求意见

为保证规划的科学性和合理性，使规划更加符合临县实际，本次规划是在广泛收集各部门、各行业相关基本资料的基础上编制的。规划征求意见稿完成后，县政府组织国土、发改、城建、交通、水利、农业、林业、计生、环保、财政、统计、交通等部门对规划进行审阅，各部门同意本次规划修改，均无修改意见，为规划调整工作打下了坚实的基础。（注：临县城乡规划局和临县住房保障和城乡建设管理局合并，临县公路局与临县交通运输局合并，临县暂无商务局）。

表 9-1 临县各部门关于《方案》意见的采纳情况

序号	单位名称	意见、建议内容
1	临县统计局	无意见
2	临县发展和改革局	无意见
3	临县煤炭工业局	无意见
4	临县文物旅游局	无意见
5	临县扶贫开发中心	无意见
6	临县农业委员会	无意见
7	临县环境保护局	无意见

序号	单位名称	意见、建议内容
8	临县经济局和信息化局	无意见
9	临县林业局	无意见
10	临县交通运输局	无意见
11	临县财政局	无意见
12	临县住房保障和城乡建设管理局	无意见
13	临县民政局	无意见
14	临县水利局	无意见
15	临泉镇人民政府	无意见
16	白文镇人民政府	无意见
17	城庄镇人民政府	无意见
18	兔坂镇人民政府	无意见
19	克虎镇人民政府	无意见
20	三交镇人民政府	无意见
21	湍水头镇人民政府	无意见
22	林家坪镇人民政府	无意见
23	招贤镇人民政府	无意见
24	碛口镇人民政府	无意见
25	刘家会镇人民政府	无意见
26	丛罗峪镇人民政府	无意见
27	曲峪镇人民政府	无意见
28	木瓜坪乡人民政府	无意见
29	安业乡人民政府	无意见
30	玉坪乡人民政府	无意见
31	青凉寺乡人民政府	无意见
32	石白头乡人民政府	无意见
33	雷家碛乡人民政府	无意见
34	第八堡乡人民政府	无意见
35	大禹乡人民政府	无意见
36	车赶乡人民政府	无意见
37	安家庄乡人民政府	无意见

2、外业补充资料，确保规划贴近实际

在规划调整前期工作开展的同时，为了使规划符合临县实际情况，分派几组人员到临县的各个乡镇，在临县规划调整领导小组的大力配合下采用了走访采集的方式收集相关资料，充分了解当地实情，广泛宣传土地利用总体规划的重要性和必要性。

3、专家审查反复修改

由于土地利用规划的调整缺乏全面系统的土地利用评价和制约

制度,使得土地规划调整对于土地利用外部效应的考虑不周全。因此,建立土地利用总体规划专家审查制度,是完善土地利用规划编制和实施管理决策机制的重要举措。

专家对土地利用总体规划提出的意见和建议,应充分听并积极论证修改,有利于后期规划的实施。