西安市土地利用总体规划

(2006-2020年)

2014年调整完善方案

（送审稿）

西安市人民政府

西安市土地利用总体规划

(2006-2020年)

2014年调整完善方案

（送审稿）

西安市人民政府

二○一六年十二月

**目 录**

[一、总体要求 1](#_Toc470626673)

[（一）调整思路 1](#_Toc470626674)

[（二）目标任务 1](#_Toc470626675)

[（三）调整依据 2](#_Toc470626676)

[（四）调整原则 3](#_Toc470626677)

[（五）规划范围 4](#_Toc470626678)

[（六）规划期限 4](#_Toc470626679)

[二、规划调整完善背景 5](#_Toc470626680)

[（一）社会经济概况 5](#_Toc470626681)

[（二）土地利用现状 5](#_Toc470626682)

[（三）本轮规划中期评估 6](#_Toc470626683)

[（四）土地利用面临新形势 10](#_Toc470626684)

[（五）“十三五”社会经济目标 12](#_Toc470626685)

[三、规划调整完善主要任务 13](#_Toc470626686)

[（一）规划目标调整 13](#_Toc470626687)

[（二）土地利用结构调整 15](#_Toc470626688)

[（三）土地利用布局调整 19](#_Toc470626689)

[（四）土地利用区域调控调整 30](#_Toc470626690)

[（五）土地整治任务调整 32](#_Toc470626691)

[四、永久基本农田划定 34](#_Toc470626692)

[（一）城市（镇）周边基本农田划定 34](#_Toc470626693)

[（二）全域永久基本农田划定 36](#_Toc470626694)

[（三）基本农田整备区划定 37](#_Toc470626695)

[五、中心城区土地利用调控 39](#_Toc470626696)

[（一）土地利用现状变化 39](#_Toc470626697)

[（二）中心城区规模边界调整 39](#_Toc470626698)

[（三）中心城区布局调整 41](#_Toc470626699)

[六、重点建设项目用地安排 44](#_Toc470626700)

[（一）交通项目建设 44](#_Toc470626701)

[（二）水利工程建设 45](#_Toc470626702)

[（三）环保项目建设 46](#_Toc470626703)

[（四）能源电力建设 46](#_Toc470626704)

[（五）军事项目建设 47](#_Toc470626705)

[（六）大遗址与旅游项目建设 47](#_Toc470626706)

[七、县（区）土地利用调控指标 48](#_Toc470626707)

[（一）县（区）土地利用方向 48](#_Toc470626708)

[（二）县（区）主要用地调控指标 48](#_Toc470626709)

[八、调整完善方案环境影响评价 52](#_Toc470626710)

[（一）评价方法 52](#_Toc470626711)

[（二）评价结果 52](#_Toc470626712)

[九、调整完善方案实施保障措施 54](#_Toc470626713)

[（一）自上而下全面开展规划调整完善工作 54](#_Toc470626714)

[（二）完善耕地及基本农田保护政策 54](#_Toc470626715)

[（三）健全土地节约集约利用调节机制 54](#_Toc470626716)

[（四）加快划定生态保护红线 55](#_Toc470626717)

[（五）建立规划公众参与制度 55](#_Toc470626718)

**附 表**

1、西安市2014年土地利用现状表

2、西安市土地利用主要控制指标表

3、西安市规划指标分解表

4、西安市土地利用结构调整情况表

5、西安市土地功能分区调整情况表

6、西安市建设用地管制分区调整情况表

7、西安市重点建设项目用地规划表

8、西安市中心城区建设用地管制分区表

9、各县（区）耕地保有量调整情况表

10、各县（区）基本农田调整情况表

11、各县（区）建设用地规模调整情况表

12、西安市2015-2020年土地整治项目规划表

13-1、西安市生态系统单位面积生态服务价值当量表

13-2、西安市各类土地单位面积年度生态服务价值系数表

13-3、西安市规划调整完善方案土地利用生态系统服务功能价值表

**附 图**

1、西安市土地利用现状图（2014年）

2、西安市土地利用总体规划图（2014年调整完善）

3、西安市建设用地管制分区图（2014年调整完善）

4、西安市基本农田保护规划图（2014年调整完善）

5、西安市重点建设项目用地布局图（2014年调整完善）

6、西安市土地整治规划图（2014年调整完善）

7、西安市中心城区土地利用现状图（2014年）

8、西安市中心城区土地利用规划图（2014年调整完善）

# 一、总体要求

（一）调整思路

认真贯彻落实党中央、国务院对国土资源工作的新要求，促进土地规划理念转变，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，紧扣“追赶超越”定位和“五个扎实”要求，坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，坚持以保育生态、保护耕地、保障发展为目标，遵循总体稳定、局部微调原则，依据西安市2014年土地利用变更调查和土地利用总体规划中期评估成果，围绕全市经济社会发展和相关规划，合理调整耕地、基本农田和建设用地等规划指标，强化耕地、基本农田保护责任，着重优化建设用地结构和布局，调整完善本轮土地利用总体规划，保障西安市“十三五”发展规划顺利实施，促进做强西部经济中心、丝路科创中心、对外交往中心、丝路文化高地、内陆开放高地、国家综合交通枢纽目标的实现，建设具有历史文化特色的国际化大都市。

（二）目标任务

1、落实陕西省土地利用总体规划调整完善下达的指标任务；

2、提出调整后的土地利用战略和目标；

3、制定市域土地利用政策，调控和指导县（区）土地利用；

4、对市域土地利用结构、布局与主要用地规模进行调整完善；

5、调整土地利用功能区，进行建设用地空间管制；

6、加强中心城区土地利用控制；

7、安排土地利用重大工程和重点项目；

8、落实全市土地整治任务；

9、制定保障调整完善方案实施的措施。

（三）调整依据

1、《中华人民共和国土地管理法》（中华人民共和国主席令第28号）；

2、《基本农田保护条例》（国务院令第257号）；

3、国土资源部《市级土地利用总体规划编制规程》（土地管理行业标准 TD/T 1023-2010）；

4、国土资源部《市级土地利用总体规划制图规范》（土地管理行业标准TD/T 1020-2009）；

5、《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）；

6、陕西省国土资源厅《陕西省土地利用总体规划调整完善工作方案》（陕国土资发〔2015〕13号）；

7、《陕西省土地利用总体规划指标分解方案》；

8、《陕西省国土资源厅陕西省农业厅关于印发<陕西省土地利用总体规划调整完善及永久基本农田划定实施方案>的通知》（陕国土资发〔2016〕44号）；

9、《关于做好全省土地利用总体规划调整完善主要指标安排使用管理的通知》（陕国土资发〔2016〕46号）；

10、关于印发《陕西省县乡级土地利用总体规划调整完善技术要点》（试行）的通知（陕国土资发〔2016〕56号）；

11、《关中—天水经济区发展规划（2009-2020年）》；

12、《西安建设丝绸之路经济带（新起点）战略规划》；

13、《西安市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》；

14、西安市城市（镇）周边及全域基本农田划定成果。

（四）调整原则

1、总体稳定、局部微调

以本轮规划为基础，在规划总体格局不变的前提下，以适应经济社会发展和客观实际的需要，适当调整耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地总规模等规划指标，局部调整建设用地空间管制和土地用途分区，局部性优化土地利用空间布局。

2、应保尽保、量质并重

坚持“减数量、强质量”，按照布局基本稳定，保护优先，数量不减少，质量有提高的要求，将新增耕地中质量较高的耕地、城镇周边、交通沿线现有易被占用的优质耕地和已建成的高标准农田优先划为永久基本农田进行特殊保护。

3、节约集约、优化结构

坚定不移地推进节约用地总要求，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，优化国土空间开发格局；适当增加新增建设用地规模，保障新型城镇化合理用地需求。

4、统筹兼顾、突出重点

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，优先保障中省重点产业、基础设施、民生工程和脱贫攻坚、生态环境建设项目，做好耕地和基本农田调整、建设用地结构与布局优化，切实解决保护耕地基本农田与保障建设占用的矛盾问题。

5、加强协调、充分衔接

加强与政府部门之间的沟通和协调，涉及规划目标、规划布局重大调整和“三线”划定的，及时征求相关部门意见、会同开展工作。强化与国民经济和社会发展规划、城乡规划、交通水利布局等相关专项规划的协调，采用用途管制等措施，做好其对下级规划的控制。

（五）规划范围

规划范围为西安市行政辖区内全部土地，包括新城、碑林、莲湖、灞桥、未央、雁塔、阎良、临潼、长安、高陵等10区和户县、蓝田、周至等3县。土地总面积10096.81平方公里。

（六）规划期限

规划基期年为2005年，规划期限为2006-2020年，规划调整基准年2014年，规划目标年为2020年。

# 二、规划调整完善背景

（一）社会经济概况

西安，古称长安，是世界著名的古都和享誉中外的历史文化名城。位于黄河流域中游，北与咸阳市相连，南以秦岭为界与商洛、安康、汉中市接壤，西与宝鸡市毗邻，东与渭南市相接，地理坐标介于东经107°40′—109°49′、北纬33°49′—34°35′之间，土地总面积10096.81平方公里。

西安地处祖国腹地，是欧亚大陆桥中国段的中心城市，以西安为中心的关中—天水经济区是我国内陆经济发达的区域之一，主要指标增速在15个副省级城市中位居前列。特别是本轮规划实施9年来，全市经济建设突飞猛进，西安市高新技术产业开发区、经济技术开发区、曲江新区、浐灞生态区、西咸新区、国际港务区、阎良国家航空高技术产业基地、国家民用航天产业基地（“五区一港两基地”）已成为引领全市乃至全省经济增长的产业新高地，形成高新技术产业、现代装备制造业、旅游业、文化产业、现代服务业等五大主导产业，五大主导产业实现增加值3100亿元左右，占全市GDP的56.62%。

伴随产业格局成熟稳定，创新能力、对外开放、城市建设等全市国民经济和社会发展各方面均迈上了新台阶，全面创新改革试验等23项国家级试点和示范城市落户西安、荣获“全国十大创新城市”称号、获批国家系统推进全面创新改革试验区、高新区被确定为国家自主创新示范区、“西安港”成为国内首个获得“双代码”的内陆港，以西安为中心到主要省会城市的“高铁一日生活圈”初步形成、高速公路通车里程达527公里等。

2014年末，全市常住人口862.75万人，其中城镇人口626.44万人，乡村人口236.31万人，城镇化率达到72.60%。完成国内生产总值5474.77亿元，人均国内生产总值10394美元，达到中等收入水平，规模以上工业增加值1195.28亿元，全社会固定资产投资5903.98亿元，实现地方财政收入1019.56亿元，全社会消费品零售总额2872.90亿元，城镇居民人均可支配收入36100元，农民人均纯收入14462元。其中第三产业增加值、社会消费品零售总额等12项指标均较2005年 “翻两番”，经济综合实力实现新跨越，城市战略地位和影响力稳步提升。

（二）土地利用现状

2014年，农用地823271公顷，占全市土地总面积的81.54%；建设用地156597公顷，占15.51%；其他土地29813公顷，占2.95%（见附表1）。

1、农用地

耕地284996公顷，占农用地面积的34.62%；园地28498公顷，占3.46%；林地480736公顷，占58.39%；牧草地7949公顷，占0.97%；其他农用地21092公顷，占2.56%。

2、建设用地

城乡建设用地136764公顷，占建设用地面积的87.34%，其中城镇用地69063公顷，农村居民点用地61017公顷，采矿用地6446公顷，其他独立建设用地238公顷；交通水利用地15753公顷，占10.06%，其中交通运输用地13451公顷，水利设施用地2302公顷；其他建设用地4080公顷，占2.60%。

3、其他土地

水域13907公顷，占其他土地面积的46.65%；自然保留地15906公顷，占53.35%。

（三）本轮规划中期评估

1、规划目标落实评估

（1）耕地保有量

本轮规划安排2020年全市耕地保有量目标287107公顷，2014年全市耕地面积284996公顷，与目标相比，耕地保有量少于目标2111公顷。

（2）基本农田保护任务

本轮规划安排2020年全市基本农田保护目标266000公顷，2014年西安市安排基本农田总计267868公顷，多划1868公顷，其中耕地237480公顷、园地18764公顷、林地8160公顷、草地623公顷，建设用地1486公顷，其他农用地945公顷，其他土地410公顷。

规划实施期间，因西咸北环线、国道310西安过境公路、渭南至玉山公路建设项目、108国道零口至马召公路改扩建工程、临潼区三府村生活垃圾填埋场、G344洛南界至灞源段（九洛路）改建工程、国道快速过境公路（国道210高陵县城段）、107省道西安境南段改扩建工程建设共核销基本农田646公顷。

若核减林地、草地、设施农用地、村庄及公路等不稳定、不宜保护的地类后，全市基本农田保护面积256244公顷，比下达目标少9756公顷，且划入基本农田保护范围中尚有25°以上坡耕地11127公顷。基本农田质量不高。

（3）建设用地规模指标

建设用地规模尚有剩余空间。2020年，全市建设用地总规模规划目标为167670公顷，城乡建设用地规模目标为150701公顷，城镇工矿建设用地目标为111902公顷。2014年，全市建设用地总规模达到156597公顷，城乡建设用地规模达到136764公顷，城镇工矿用地规模达到75747公顷，建设用地规模、城乡建设用地规模、城镇工矿用地规模分别尚有11073公顷、13937公顷、36155公顷用地空间。

2、规划实施效益

（1）服务大局，保障发展

开通绿色审批通道、压缩审批时限，积极高效保障了重点项目落地。2006-2014年，全市新增建设用地19200公顷，共实施基础设施项目311项，用地总规模11160公顷。保障了“五区一港两基地” 等重点区域发展用地，并保障了西安至宝鸡客运专线、西安至成都客运专线、西安至大同客运专线、郑西客运专线、西铜高速公路、西咸北环线、西安铁路枢纽工程、秦汉大道、“三横三纵三辐射”农村二级公路网等多个国家、省、市重点项目发展用地，为全市社会经济平稳、健康、可持续发展奠定了基础。

（2）建设用地节约集约利用水平不断提高

规划实施以来，西安市建设用地节约集约利用水平不断提高。2005年全市每平方公里人口密度仅为799人，2009年增加到835人/平方公里，2014年达到854人/平方公里。中心城区范围内人口密度亦由2005年的5528人/平方公里增加到2009年的6950人/平方公里，2014年达到8191人/平方公里。随着人口密度的增加，土地利用的社会经济效益亦有较大变化，全社会固定资产投资总额由2005年的835.1亿元增加到2014年的5903.98亿元，9年增长了5068.88亿元，GDP由2005年的1313.93亿元增加到2014年的5474.77亿元，9年间GDP增长到416.67%，建设用地地均GDP由2005年的1.15亿元/平方公里增长到2014年的3.54亿元/平方公里，建设用地节约集约利用率提高较大。

（3）耕地和基本农田保护力度加强

2006-2014年，全市实施市域内土地整治补充耕地1656公顷，其余通过省内异地补充耕地方式严格落实了耕地占补平衡任务。大力开展综合整治，积极推进了周至北部、户县北部、长安中部、临潼北部和高陵、阎良土地整理重点区域的重点工程，有效增加了耕地面积，提高耕地质量，严格落实了与省政府签订的耕地保护目标责任。严格执行了基本农田“五不准”和占用基本农田听证制度、基本农田补划制度，保证了基本农田数量不减少、质量不降低。

（4）规划实施各项制度日趋健全

规划实施以来，全市不断完善土地利用管理工作，加强制度建设，规划实施的各项机制日趋健全。一是加强了各项调查监测，落实了国土管理信息化制度，增强了规划实施的基础支撑能力。二是健全了节约集约用地考核评价和激励约束机制，建设用地节约集约机制逐渐完善。三是完善了耕地和基本农田保护制度。四是建立了统一的土地交易平台，实行统一的土地收储、土地管理。

3、规划实施存在问题

（1）基本农田质量不高，保护压力大

规划期，全市安排基本农田保护规模266000公顷。根据2014年数据统计，全市83.33%的耕地面积进入了基本农田保护范围，且东南部黄土台塬区和南部秦岭山区中的旱地约占到1/4，坡度大、地力贫瘠，质量不高。另外本轮规划编制之初，迫于完成基本农田保护任务数量， 8160公顷林地、623公顷草地，945公顷其他农用地，410公顷其他土地亦被划入基本农田保护范围，耕作条件差，生产能力难以保障。同时，规划后期，按照发展西安国际化大都市需求，本轮规划多划定的1868公顷基本农田已经不能满足国家、省、市近期重大建设项目占用，尚未确定具体位置的交通、水利、能源等项目建设将会受到基本农田无地补划的制约。

（2）耕地占补平衡难度大，保护形势严峻

规划实施期间，西安市耕地保护面临建设占用量大和补充耕地能力不足的双重压力，保护形势严峻。2006-2014年全市实际新增建设占用耕地17600公顷，平均每年1956公顷，通过本市自身完成的耕地补充任务仅1656公顷，其余耕地占补平衡任务均通过省内异地补充完成。规划后期，一方面，随着“一个主城区、三个副中心城市、五组团、60个重点镇”规划布局以及西咸新区、渭北工业区建设加快实施，建设占用耕地不可避免，另一方面，西安市耕地后备资源匮乏，补充耕地能力不足，后期新增建设占用耕地几乎全部需通过异地补充来完成。保护耕地的压力将越来越大。

（3）建设用地剩余指标使用空间有限

2006-2014年西安市建设用地规模逐年增加，年均增量达4713公顷，高于规划十五年的年均增量2331公顷。建设用地指标剩余空间可使用年限仅为2.5年。要实现规划期末将建设用地控制在规划指标范围内的目标，建设用地挖潜力度需达到535公顷/年。但是，从2010-2014年全市建设用地挖潜情况来看，2010-2014年建设用地挖潜规模300公顷，年均挖潜75公顷，存量建设用地挖潜实施压力非常大。若考虑未来几年西安国际化大都市进入全面建设阶段，“一个主城区、三个副中心城市、五组团、60个重点镇”建设加快实施，用地需求不断增长与建设用地指标不足的矛盾更加突出。

（四）土地利用面临新形势

当前经济社会发展形势，对西安市加强和完善国土资源管理工作，破解保障发展和保护资源的“两难”问题，服务经济社会发展，以土地利用方式转型促进经济发展方式转变提出了更高要求。

1、经济加速发展要求提高土地资源保障能力

2010年以来，渭北工业园区、大秦岭西安段保护利用总体规划、西咸新区规划、高新区规划、航天基地二期规划、中国（陕西）自由贸易试验区相继获得批复，进入全面建设阶段，同时西安国际化大都市区将重点推进一个中心、三个副中心、五个组团建设。2009-2014年间，全市每年建设用地增加量均在5273公顷左右，与2006-2009年年均新增建设用地1400公顷相比，用地需求明显增加，全市剩余建设用地规模增加空间11073公顷仅能满足约2.6年使用，同时还面临年度土地利用计划指标不足的制约。

西安国际化大都市的加速发展要求提高土地资源的保障能力，满足发展用地需求。一方面要求充分挖掘存量用地潜力，增强资源可持续利用能力；另一方面也对合理安排、优化布局、节约集约利用建设用地，使有限的建设用地资源发挥出最大效益提出了更高要求。

2、资源紧约束要求加强土地节约集约利用

在西安市国际化大都市加快建设的背景下，全市经济社会将实现飞跃发展，用地需求巨大，同时也面临耕地后备资源不足、占补平衡难度大、保护形势严峻的现实情况。规划期内保发展、保红线任务艰巨，在当前资源紧约束的形势下，需要通过土地管理机制、制度的完善和创新，释放用地潜力，提高利用效率，以用地方式的转变带动经济发展方式深入调整，落实创新驱动发展。

3、国际化大都市建设要求改变土地利用区域功能

西安国际化大都市建设要求优化城市布局，完善中心城区服务功能，培育和建设三个副中心城市、五个城市组团和一批重点小城镇，把副中心城市和城市组团纳入城市建设体系，形成布局合理，功能完备、适宜人居、特色明显的国际化大都市发展格局。本轮规划中北部中心城区需适应国际化大都市建设要求，优化布局，拓展范围，逐步建成关天经济区的核心区域，中部基本农田保护区需逐渐卸载粮食生产、基本农田保护的功能，发展现代都市农业，并逐步与中心城区基础设施对接，形成中心城区的重点拓展后备区，南部秦岭生态保护区需重点发挥生态保护、旅游服务的功能，建成国际化大都市的“后花园”，逐步形成功能清晰、布局合理的大都市土地利用功能分区。

（五）社会经济目标

规划期，以聚焦“三六九”、振兴大西安为奋斗目标，具体为“三”：就是紧盯全面建成小康社会、GDP过万亿、建好国家中心城市三个目标；“六”：就是紧盯上述目标，做强西部经济中心、丝路科创中心、对外交往中心、丝路文化高地、内陆开放高地、国家综合交通枢纽，构建“三中心二高地一枢纽”等六维支撑体系；“九”：就是扎实抓好未来五年九项重点任务，促进经济社会在九个方面实现明显提升。

到2020年，全市总人口控制在1000万人以内，城镇化率达到80%以上，生产总值达到9000亿元以上，人均生产总值达到15000美元以上，规模以上工业增加值达到2500亿元，进出口总值达到600亿美元，远郊区县经济总量达到3000亿元，文化产业增加值达到1000亿元以上，旅游总收入达到2000亿元以上，第三产业增加值占GDP比重达到70.00%以上，研发投入占GDP比重5.60%以上，城镇和农村常住居民人均可支配收入分别达到5.48万元和2.45万元以上，森林覆盖率保持在48.03%以上，保障生态水面和湿地用地需求。

规划期末，全市基本建成西部经济中心、丝路科创中心、对外交往中心、丝路文化高地、内陆开放高地、国家综合交通枢纽等“三中心二高地一枢纽”，建成担负起国家中心城市重要职责的西安国际化大都市。

# 三、规划调整完善主要内容

（一）规划目标调整

根据省级规划下达全市核减基本农田保护面积、耕地保有量和增加建设用地规模 “两减一增”规划指标，将全市规划指标予以调整。

1、耕地保有量

调整前，2020年全市耕地保有量287107公顷，调整后，耕地保有量目标为222067公顷，耕地保护目标减少65040公顷。

2、基本农田保护面积

调整前，全市基本农田保护面积266000公顷，调整后，基本农田保护面积187600公顷，基本农田保护目标减少78400公顷。

3、建设用地总规模

调整前，本轮规划下达全市建设用地规模增加量167670公顷，调整后，全市2020年建设用地规模可达到171453公顷，比调整前2020年建设用地目标增加3783公顷。

4、新增建设用地

调整前，全市规划新增建设用地规模目标为46974公顷，其中占用耕地控制在36400公顷内。

2015-2020年，上级下达全市规划调整完善建设用地规模增加量14856公顷，规划调整完善工作中国家积极支持做好布局调整，结合全市移民搬迁任务量、新型城镇化建设实际及全市建设用地复垦能力，确定全市废弃工矿复垦及农村居民点整理可腾挪空间9544公顷，用于弥补城镇建设用地增加缺口，全市新增建设用地规模确定为24800公顷，新增建设占用耕地规模确定为18600公顷。

调整后，2006-2020年全市新增建设用地规模为44049公顷，新增建设占用耕地目标为36249公顷。

全市规划目标调整及县（区）指标分配情况见附表2、附表3。

（二）土地利用结构调整

1、调整思路

（1）以规划调整完善总体理念为纲领；

（2）以保障上级下达指标落实为目的；

（3）以西安市发展能力及实际需求为依据；

（4）促进五大发展理念贯彻落实。

2、结构调整重点

（1）重视生态用地安排

土地利用结构调整中，完全落实本次耕地保有量及基本农田保护任务调整的重点投向，将秦岭北麓25°以上坡耕地全部退出耕地保有量及基本农田保护范围，共安排耕地调往林地9683公顷，调往牧草地95公顷；将渭、泾、灞、浐、泾、沣、涝、潏、滈、渼陂湖、斗门水库等生态治理建设范围内耕地、基本农田保护任务全部退出，共安排耕地调往河流湿地6836公顷，生态建设用地需求得到保障。

（2）促进设施农业发展

土地利用结构调整中，为设施农业建设、采摘果园、生态农业体验等用地需求安排耕地农业结构调整19979公顷，以满足国际化大都市建设近郊所需的新鲜蛋奶、有机蔬菜等养殖、种植用地需求。

（3）合理确定建设用地调整空间

通过建设用地布局调整拓展用地空间是有效增加城镇用地、满足集中连片重点建设项目用地需求的有效途径。土地利用结构调整中，结合《 西安市“十三五”移民（脱贫）搬迁安置专项规划》，将秦岭北麓生态建设区域内农村居民点、采矿用地规划全部退出，将高标准基本农田保护区内及基本农田集中保护片区内零星坟墓地、粘土砖瓦窑等采矿用地规划全部整理，将河道内影响行洪安全范围内农村居民点、采矿用地、其他建设用地规划全部整理退出，共安排农村居民点、采矿用地、其他建设用地复垦整理腾挪建设用地空间9547公顷，用于中省市重点建设、市域重点发展产业用地需求。

（4）优先保障基础设施用地需求

土地利用结构调整中，优先保障交通、水利、能源等基础设施用地、移民搬迁等民生用地，共安排交通水利新增建设用地1070公顷。用于保障户县机场新建，西安至成都、兰州、银川客运专线，西安至武汉、包头、重庆高铁，西安至临潼市域轨道线、西安至韩城城际铁路等交通项目及渭、泾、灞、浐、沣、涝、潏、滈、渼陂湖、斗门水库关中水系建设。

3、结构调整内容

（1）农用地

2014年全市农用地面积823271公顷，占土地总面积的81.54%。规划到2020年全市农用地面积调整到804458公顷，占土地总面积的比例调整为79.68%。规划期间，农用地净减少18813公顷。

1）耕地

由2014年的284996公顷调整到2020年的222067公顷，占农用地的比例由2014年的34.62%调整到27.61%。规划期间，耕地净减少62929公顷。

2）园地

由2014年的28498公顷调整到2020年的58100公顷，占农用地的比例由2014年的3.46%调整到7.22%。规划期间，园地净增加29602公顷。

3）林地

由2014年的480736公顷调整到2020年的491100公顷，占农用地的比例由2014年的58.39%调整到61.05%。规划期间，林地净增加10364公顷。

4）牧草地

由2014年的7949公顷调整到2020年的7900公顷，占农用地的比例由2014年的0.97%调整到0.98%。规划期间，牧草地净减少49公顷。

5）其他农用地

由2014年的21092公顷调整到2020年的25291公顷，占农用地的比例由2014年的2.56%调整到3.14%。规划期间，其他农用地净增加4199公顷。

（2）建设用地

2014年全市建设用地总规模156597公顷，占全市土地总面积的15.51%。到2020年建设用地总规模控制在171453公顷，占土地总面积的比例调整为16.98%。规划期间，建设用地净增加14856公顷。

1）城乡建设用地

由2014年的136764公顷调整到2020年的149300公顷，占全市建设用地的比例由2014年的87.34%调整到87.08%。规划期间，城乡建设用地净增加12536公顷。

①城镇用地

由2014年的69063公顷调整到2020年的101305公顷，占城乡建设用地的比重由2014年的50.50%调整到2020年的67.85%。规划期间，城镇用地净增加32242公顷。

②农村居民点用地

由2014年的61017公顷调整到2020年的44200公顷，占城乡建设用地的比重由2014年的44.62%调整到2020年的29.61%。规划期间，农村居民点用地净减少16817公顷。

③采矿用地

由2014年的6446公顷调整到2020年的3305公顷，占城乡建设用地的比重由2014年的4.71%调整到2020年的2.21%。规划期间，采矿用地净减少3141公顷。

2）交通水利用地

由2014年的15753公顷调整到2020年的16870公顷，占全市建设用地的比例由2014年的10.06%调整到9.84%。规划期间，交通水利用地净增加1117公顷。

①交通运输用地

交通运输用地由2014年的13451公顷调整到2020年的14487公顷，占交通水利用地的比重由2014年的85.39%调整为2020年的85.88%。规划期间交通运输用地净增加1036公顷。

②水利设施用地

水利设施用地由2014年的2302公顷调整到2020年的2383公顷，占交通水利用地的比重由2014年的14.61%调整为2020年的14.12%。规划期间水利设施用地净增加81公顷。

3）其他建设用地

由2014年的4080公顷调整到2020年的5283公顷，占全市建设用地的比例由2014年的2.60%调整到3.08%。规划期间，其他建设用地净增加1203公顷。

（3）其他土地

其他土地由2014年的29813公顷调整到2020年的33770公顷，占土地总面积比重由2014年的2.95%调整为2020年的3.34%。规划期间其他土地净增加3957公顷。

其他土地中水域净增加7012公顷，自然保留地减少3055公顷。

土地利用结构调整详见附表4。

（三）土地利用布局调整

保育生态、保护基本农田、保障发展，努力构建“一心、三副、五组团、七良田、多生态”的土地利用总体格局。其中：“一心”为中心城区；“三副”为临潼、阎良、户县；“五组团”为周至、蓝田、高陵、常宁、洪庆；“七田”为市域内七个基本农田集中区；“多生态”为秦岭自然保护区、八水润西安生态保护点、面等。

1、优先设定生态保护红线——“多生态”

结合全市环境保护“十三五”规划、西安水系规划、“八水润西安”规划、陕西省划定生态保护红线成果资料，划定全市生态保护红线，构建全市山、水、林、田、塬为脉络的生态用地格局。

（1）生态保护“面”

恢复南部秦岭山区自然生态屏障。在南部秦岭山区，依托天然林保护、退耕还林、自然保护区建设等国家林业重点工程，通过人工造林、封山育林、飞播造林等措施，保护和建设水源涵养林、水土保持林，建成以水源涵养林为主的公益林生态系统，努力恢复秦岭林区的生物多样性，不断提高生态保障功能。同时，依托秦岭终南山世界地质公园、骊山森林公园保护区、洪庆森林公园保护区、太白山国家自然保护区、牛背梁国家级自然保护区、陕西周至国家级自然保护区、楼观台国家森林公园、陕西周至老县城省级自然保护区、太兴山森林公园、沣峪森林公园等自然保护区和生态公园，加大公园的森林景观和基础设施建设，不断提高吸引力和竞争力，满足广大市民亲近自然、享受绿色的需求。

（2）生态保护“线”

以作为本次规划调整完善核心用地保障的关中水系治理为契机，保育渭河、泾河、灞河、浐河、沣河、黑河、潏河、石川河、涝河、滈河、清河等生态基底，对河堤堤顶及堤地进行绿化，形成生态保护“水线”；依托“米”字型黑色公路、城市出境道口、港口、铁道及立交桥环岛，建设城乡一体绿色廊道，对未绿化道路两侧进行全面绿化，对已绿化道路缺株断带处进行补植和改造提升，绿化长度7843公里，形成生态保护“绿线”；绿化其它路渠505公里，形成生态保护“绿网”。

（3）生态保护“点”

建设“小片多点”水域、森林景观。建设改造提升汉城湖、护城河、未央湖、丰庆湖、雁鸣湖、广运潭、曲江南湖、芙蓉湖、兴庆湖、太液池、美陂湖、樊川湖、阿房湖（兰池）、昆明池、汉护城河、仪祉湖、三星湖、沧池、航天湖、天桥湖、太平湖、鲸鱼湖、常宁湖、西安湖、杜陵湖、高新湖、幸福河、南三环河等湖池水域景观，满足市民亲水需要，提升西安城市生态水环境，全面打造城市水系新格局；建设完善城郊小片森林、城内市区广场、街区景观绿岛、休闲广场为基础，形成城市立体绿地系统，提升城市宜居程度和品位。恢复以“长安八水”为主的生态盛景，改善西安城市生态环境，努力打造“东有浐灞广运潭、西有沣河昆明池、南有唐城曲江池、北有汉城湖、中有明清护城河”的历史文化与各类水系相得益彰、独具特色的生态化城市。

2、严格落实永久基本农田——“七良田”

结合全市“双退”成果及秦岭生态区规划、河流水系综合治理规划，调整耕地及基本农田布局。

（1）优先保护耕地

按照西安市环城近郊圈层、远郊平原圈层和浅山丘陵圈层的地理位置与耕地资源分布特点，实行规模化集中保护。以户县、周至、蓝天、临潼、长安为重点，其耕地保有量占全市耕地保有量的87.95%。

结合地域自然条件、区域优势及都市型现代农业发展定位，注重绿色、高产、高效、优质、生态、安全农业发展，引导全市经济作物种植走向规范化、标准化、规模化。在高陵、长安、临潼、周至、户县、蓝田、阎良等7个县（区）实施部省级小麦、玉米高产创建示范活动，完成部省级下达的绿色高产高效创建任务。在高陵、长安、临潼、周至、户县、蓝田、阎良、灞桥等8个县（区）实施市级小麦、玉米绿色高产高效创建示范活动，建立小麦、玉米千亩示范点各50个，百亩示范点各50个。

推进都市现代农业。以“服务城市、富裕农民、优化生态”为目标，围绕建设具有鲜明特色的都市型现代农业的总体战略，紧紧依托城市在资金、科技、消费、信息等方面的优势，优化整合农业资源，提升“一区、三带、七板块”（“一区”，即秦岭北麓西安都市现代农业示范区。“三带”，即沿渭都市农业产业带、渭北工业区农业产业带、南横线都市农业产业带。“七板块”，即白鹿原都市农业板块、周至猕猴桃板块、户县、长安葡萄板块、临潼石榴板块、临潼奶牛板块、蓝田肉鸡板块、阎良瓜菜板块。）都市农业发展水平，走“产出高效、产品安全、资源节约、环境友好”的农业现代化道路。

（2）科学划定基本农田

优先将渭河平原区集中连片、排灌条件好、农业生产配套设施完善的粮油生产基地、蔬菜基地、已验收合格的土地整理复垦新增耕地划入基本农田保护范围，基本农田主要安排在蓝田县、周至县、户县、长安区、临潼区、阎良区等6个县（区）。集中布局在周至县西部平原区、黑河—涝河间平原区、涝河—沣河间平原区、沣河—浐河间平原区、浐河—灞河间台塬区、市域东南部丘陵区和渭北平原区。

3、明确城市开发边界——“一心、三副、五组团”

西安市被列为全国第一批（共14个）划定城市开发边界的试点城市。现已形成城市开发边界成果，确定西安市城镇开发边界范围1038平方公里。本规划调整完善方案，城镇用地布局紧密结合了“城市开发边界划定”成果，在城镇开发规模数量与布局上进行了充分衔接，实现了土规与城规的结合，开启了全市“多规合一”工作的新局面。

——中心城区

建设国际化大都市中心城区。控制中心城区规模，优化提升中心城区功能，按国际化大都市标准建设中心城区。建成区实施中心城区转型发展计划和古城复兴计划，弱化城墙内行政功能，强化文化、旅游、金融、娱乐功能，加快推进城市片区改造提升，恢复历史文化古城风貌，打造集商贸、文化、旅游、居住为一体的城市片区改造新亮点；扩展区按照规划优先，新增建设用地安排及使用以节约集约为前提，优先保障高新、航天、文化旅游等重要产业重点项目以及基础设施用地需求，高层次、高规格、高效能安排产业用地布局，并注重改善城区生态环境，建设环境优美、出行方便、设施完善的国际化大都市核心区。

——副中心城市

提高阎良、临潼、户县三个副中心城市规划等级和水平，明确副中心城市的发展定位，科学规划建设用地规模，提高基础设施建设标准，加快完善城市功能，提升城市土地综合承载能力。在三个副中心规划布局一批教育、医疗、文化、体育等项目用地，大幅提高社会事业发展水平，推进配套新型社区、商业综合体建设，保障副中心城市承接中心城区人口、功能的疏解和产业转移所需的建设用地，并辐射带动周边区域产业用地、农用地、生态用地等协调发展。到2020年阎良、临潼、户县三个副中心城市建设规模控制在16535公顷。

——城市组团

充分发挥周至、蓝田、高陵、常宁、洪庆等5个城市组团的地域特色优势，形成“包围城市、优势互补、特色鲜明、组团共进”的产业体系。以调整优化城市服务设施用地布局为手段，完善城市生活、生产保障功能，提高城市组团土地对中心城区土地人口与产业中超负荷功能的承接与分解，提升5个城市组团生产要素的市场化配置集聚能力，突出区域土地利用特色，引导人口集中和产业集聚。新增建设用地优先保障基础设施建设，建设功能齐全、设施完善、产业发达、生态优美的城市组团。到2020年周至、蓝田、高陵、常宁、洪庆等5个城市组团建设规模控制在15553公顷。

——特色小城镇

按照“以人为本，突出特色，政府主导，分级分类，有序推进”的原则，根据区位交通条件、资源禀赋状况、人口分布特点以及特色产业基础等因素，规划建设60个特色小城镇，完善基础设施功能，提升服务水平和承载力，以优美环境和优质的公共服务，引导城区人口向特色小城镇合理流动。各小城镇根据不同的条件，发展加工工业、交通运输、商品流通和社会化服务等，形成商贸型、交通型、旅游型等职能特色突出的新型城镇。有计划地撤并小集镇，集中建设中心镇；完善城镇体系，大力加强基础设施和公共设施建设，逐步实现土地集约、产业集聚、人口集中的新城镇。

规划到2020年，全市主要镇（街道）建设规模控制在7155公顷。

4、协调安排基础设施用地

（1）交通用地

构建大西安立体综合交通体系。布局国家级、区域级、都市级等三级综合枢纽，铁路、公路、航空、城市交通等四张交通网络，综合交通云计算、综合交通协同管理、综合交通结算支付、公众信息服务、物流信息服务等五个服务平台，形成“345”立体综合交通发展体系，实现高铁通市、高速通县、油路通村。

——铁路交通

打造区域铁路运输中心。按照3小时到达周边城市群、4-6小时到达长三角、珠三角、京津冀为目标，构建快速便捷的高速铁路网。加快西安地区客运专线建设，重点建设西安至成都、银川客运专线，推进西安到武汉、西安到重庆、包头经西安到海口等客运专线建设项目，进一步扩大高铁覆盖面，形成西安与外部交流的快速客运通道。加快以西安为中心的城际铁路建设，通过提高城际铁路联通能力增强关中—天水经济区城市间的合作。开工建设西安至阎良等3个副中心的轨道交通，加快建设西安北客站至机场城际轨道交通项目，推进重点开发区域间的城际干线建设。

——公路交通

建设公路路网重要枢纽。在现有以西安绕城高速为核心的放射状路网基础上，扩大覆盖范围，形成环绕大西安都市区的新环线。改扩建高速和国省干线公路，完善高等级公路网，实施西咸南环线、西汉高速（河池寨至涝峪口段）和西禹高速（西安段）改扩建工程；实施国道210、211、312、344一级公路改建项目，续建国道310、108一级公路改建工程，新改建国省道300公里，实现国省道过境连通。进一步提升农村公路等级，新改建主要县道300公里实现二级化，改造乡道500公里实现三级化，村道硬化2000公里，提高行政村通车率。

建设市域快速路网。建设阎良区快速通道工程、西户快速通道工程、凤凰大道接市区道路工程三条快速通道。按照“半小时出城、1小时出市”的标准，规划建设太白路、朱宏路和二环路全程高架工程，建设连通二环三环绕城快速路系统。实施一批城市快速路建设项目，建设提升一批对外高速公路连接线及外围组团联络通道，建设提升三环路快速提升改造项目。

——轨道交通

建设市域轨道交通网络。拉长轨道交通线网，以轨道交通布局引领城市组团式发展。“十三五”期间，开通运营地铁一号线二期、三号线一期、四号线、五号线一期及六号线一期5条线路，开工建设九号线（临潼线）和六号线二期，力争开工建设七号线、八号线（环线）、十号线和十四号线，轨道交通基本实现成网运营。

（2）水利设施

加快水利设施重点工程建设，满足建设发展用水要求。重点实施一批水源工程、城市供水工程、防洪保安工程和水生态环境治理工程。完成“引汉济渭”调水工程，完善黑河、石砭峪、李家河三大城市供水系统，建设东南郊、西南郊等自来水厂及污水处理厂。积极实施以“长安八水”治理为主的河湖水系恢复工程，加快渭河城市段综合治理工程、灞河城市段综合治理工程和沣河流域综合保护利用工程、清河流域综合保护利用工程、石川河流域综合保护利用工程、中小河流治理工程以及汉城湖、大明宫太液池、渼陂湖、昆明池等城市水景观工程建设，构建山水之城。

（3）电力设施

 强化能源供应保障。推进110KV、330KV、750KV电网改造及建设工程，形成网架坚强、容量充裕、调动灵活，具有国际先进水平的现代都市电网体系；重点推进建设第二气源、外环高压管道、城市输配管网完善工程、关中环线第三门站、LNG应急调峰站、LNG/CNG加气站、新能源汽车充电基础设施建设。建设国际港务区、西安北客站、航天基地等分布式能源站，建设超洁净燃煤热电联产机组、洁净煤热水锅炉、朝阳门供热站改扩建项目，实施周至县集中供热、临潼区集中供热项目。

5、分类引导农村居民点布局

结合新农村建设，按照“利于生产、便于生活、集中布局、节约集约”的原则，适当预留集镇和中心村发展用地，支持乡村居民生活环境和乡村风貌改造，保障农村教育、医疗、文化、体育等公共服务设施建设用地。

（1）城市（镇）内村庄（城镇（郊）型）

城市（镇）规划区内及周边的村庄结合城市（镇）总体规划，加快城乡水、电、路、气等设施城乡一体化建设，逐步纳入城市社区管理，推进“村改居”进程，有序引导农民进区上楼，实现农民就地城镇化。

（2）北部平原区村庄（改建型）

北部平原区村庄，借鉴高陵区宅基地制度改革方法，推行村庄内部宅基地摸底排查、潜力挖掘，对超占、多宅、闲置等情形逐步采取置换、货补、有偿使用等多种方式，挖潜存量建设用地，控制农村宅基地无限扩张，鼓励有条件农民进城落户，促进土地节约集约。同时，鼓励各村结合历史文化、交通地域特色，建设各具特色的历史遗址村、生态村、民俗村、养殖村等，改建、扩建型村庄建设应调整、完善各类用地，注重原有村庄空间格局的延续，加强基础设施、公共服务设施和绿化景观设施的完善和配套建设。

（3）南部秦岭山区村庄（搬迁型）

分布在秦岭山区深处及河道行洪范围内交通条件差、地质安全隐患大、人口规模小、生存条件恶劣的散列式农户和基层村，逐步引导其向中心村集中，改善居住环境和生产条件，腾退并整治搬迁后的旧村庄，按照宜耕则耕、宜林则林、宜水则水的原则，调整土地利用结构，有效增加生态用地面积，提高全市城乡建设用地节约集约水平。把城镇建设用地增加与农村居民点用地减少相挂钩，并严格按照标准控制新建居民点用地标准，在城乡建设用地规模控制下将节余的建设用地面积优先用于城镇建设。

规划期力争全市农村居民点用地减少到44200公顷。

6、拓展农业生产和城乡绿色空间

根据现代农业、特色农业和生态农业的发展潜力，引导园地向立地条件适宜的丘陵、台地和荒坡地发展，保护林地资源、因地制宜的对林地进行空间布局，保护和合理利用牧草资源，提高草地生产潜力，改善草地生态系统。充分发挥园地、林地、牧草地等农用地的生产、生态、景观和间隔的综合功能，将其作为城市中的“绿心、绿带”，与城市用地穿插布局，形成多样化的城乡绿色生态空间。

（1）园地

积极发展现代农业园区，推进农业品牌创建，做大做强周至猕猴桃、临潼石榴、户县葡萄、灞桥樱桃、蓝田核桃、阎良甜瓜等区域品牌，着力打造周至县猕猴桃产业板块，户县、灞桥葡萄产业带，临潼区石榴产业带，周至、蓝田、长安、户县桃基地，阎良、高陵枣基地，蓝田、灞桥樱桃基地。注重新品种、新技术，努力实现全市果业绿色化、产业化、市场化的现代农业种植模式。规划期末，全市园地面积不低于58100公顷。

重点抓好秦岭北麓现代农业示范区等一批重点现代农业园区建设，鼓励园区推行生产、加工、流通全产业链开发，实现农产品加工、流通增值。依托现代农业园区发展休闲观光农业、生态循环农业，进一步延长农业产业链条，拓展农业多种功能。到2020年，全市市级以上现代农业园区发展到200个，其中省级园区36个，核心园区50个。

（2）林地

以改善和提升城市周边生态环境面貌为目标，以直观坡面绿化、绿色家园建设为重点，因地制宜建设生态景观和经济林。积极实施秦岭北麓浅山直观坡面绿化工程、骊山至洪庆山直观坡面绿化工程、白鹿塬直观坡面绿化工程、少陵塬直观坡面绿化工程、荆山塬直观坡面绿化工程和“三化一片林”（村庄绿化、路渠绿化、庭院绿化、片林绿化）绿色家园建设工程。规划期末，全市林地面积不低于491100公顷。

（3）牧草地

规划期，在东南部丘陵区、南部浅山区的临潼、户县、蓝田等县（区）充分发挥资源优势，积极推进优质牧草基地建设，抓好良种繁育和饲草种植，发展奶畜，推进畜牧产业化，保持全市规划期末牧草地面积不低于7900公顷，确保临潼区十万头奶牛板块和秦岭北麓（周至、户县、蓝田、长安）肉牛产业带发展所需的牧草供应。

（四）土地利用区域调控调整

1、土地利用功能分区

（1）基本农田集中区

基本农田集中区由调整前的305906公顷调整为170906公顷，占全市土地总面积的比例由30.26%调整为16.93%。基本农田集中区减少主要因为全市基本农田保护任务目标减少。

（2）一般农业发展区

一般农业发展区由调整前的50302公顷调整为54539公顷，占全市土地总面积的比例由4.98%调整为5.40%。

（3）城镇村发展区

城镇村发展区由调整前的120276公顷调整为167213公顷，占全市土地总面积的比例由11.90%调整为16.56%。城镇村发展区增加主要因本轮规划编制时将有条件建设区归并为一般农地区，本次规划调整完善将有条件建设区归并为城镇村发展区所引起。

（4）生态环境安全控制区

生态环境安全控制区由调整前的37698公顷调整为36798公顷，占全市土地总面积的比例由3.73%调整为3.65%。生态环境安全控制区面积减少主要因为城市周边基本农田划定新划入基本农田占用，以及为保障全市河湖水系治理用地需要，将河流沿线部分生态环境安全控制区调整为可建设用途。

（5）自然与文化遗产保护区

自然与文化遗产保护区由调整前的204759公顷调整为203659公顷，占全市土地总面积的比例由20.26%调整为20.17%。主要因结合调整后的汉长安城规划，为文物展馆预留建设空间及新划入基本农田所导致。

（6）林业发展区

林业发展区由调整前的290117公顷调整为374822公顷，占全市土地总面积的比例由28.70%调整为37.12%。

（7）牧业发展区

牧业发展区调整前后保持 1744公顷不变。

土地利用功能分区调整情况见附表5。

2、建设用地空间管制

（1）允许建设区

允许建设区由调整前的120276公顷调整为126065公顷，占全市土地总面积的比例由11.90%调整为12.49%。

（2）有条件建设区

有条件建设区由调整前的33285公顷调整为41148公顷，占全市土地总面积的比例由3.29%调整为4.08%。

（3）限制建设区

限制建设区由调整前的614784公顷调整为602011公顷，占全市土地总面积的比例由60.82%调整为59.62%。

（4）禁止建设区

禁止建设区由调整前的242457公顷调整为240457公顷，占全市土地总面积的比例由23.99%调整为23.81%。主要为生态环境安全控制区与自然与文化遗产保护区减少的原因。

建设用地管制分区调整情况见附表6。

（五）土地整治任务调整

1、土地整治潜力

`全市土地整治潜力主要以农用地整理及高标准基本农田建设为主。高标准基本农田建设区域主要分布在西部平原区、南部平原区、东部丘陵台塬区及阎良东北部，涉及周至县北部平原区乡（镇），户县北部平原区乡（镇），长安南部山前平原街道，蓝田安村、孟村、小金等山前台塬丘陵区乡（镇），临潼渭河以南铁炉、马额等东部街道，阎良东部的关山镇及临潼东北部的相桥、油槐等街道。

2、土地整治任务安排

本轮规划安排全市土地整治任务6200公顷，规划实施9年间，全市仅在2006-2008年完成市域内土地整治补充耕地1656公顷，其余耕地占补平衡任务均通过异地补充完成。规划后期，在重视秦岭生态建设、关中水系综合治理的大背景下，全市土地整治潜力范围更有限。因此，本次规划调整完善中全市土地整治以高标准基本农田建设为主，无法完成的土地整治补充耕地任务量申请省域调剂解决。

2015-2020年，全市划定西部平原整理重点区、南部平原整理重点区、渭北平原整理重点区。拟安排土地整治项目22项，整治规模9704公顷，以提高基本农田及耕地质量为主（土地整治项目安排见附表12）。

# 四、永久基本农田划定

（一）城市（镇）周边基本农田划定

1、城市周边基本农田划定

（1）下达任务

根据《国土资源部农业部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）和《关于切实做好106个重点城市周边永久基本农田划定工作有关事项的通知》（国土资厅发〔2015〕14号）要求，国土部、农业部共同研究提出了106个重点城市周边永久基本农田划定初步任务，并由两部负责永久基本农田划定工作的宏观指导、监督检查。西安城市周边基本农田划定即为报部审查的106个重点城市之一。国土部、农业部初步下达西安市调查举证任务23397公顷，涉及新城、莲湖等8个行政区及西咸新区。

（2）划定方法

任务下达后，市级国土和农业部门多次召开会议，通过采取内业判别、比对分析、外业核实和举证排除等方法，对收集资料进行数据处理、叠加和分类筛选并逐图斑核对，确保数据成果真实、完整、合法合规。

（3）划定成果

根据下发图斑，我市城市周边1198平方公里内划入基本农田6186公顷，划定后城市周边永久基本农田共17440公顷，占该范围内耕地总面积的56.02%，划入的耕地质量总体符合要求，划定后城市周边永久基本农田与周边天然生态屏障等，基本形成了城市开发的实体边界，符合两部规定要求。

拟划入面积主要集中在灞桥区、临潼区以及长安区等耕地质量高等别区域。并充分考虑城郊农业规模化、产业化发展和管控城市空间发展形态等多方面需要，把现状耕地分布集中区、城市建设用地规模边界外围区、城市生态绿化和组团空间隔离区、主要交通道路沿线等作为划入的重点区域，基本形成了集中连片、围城包路、城乡相融的基本农田分布格局。

2、城镇周边基本农田划定

（1）划定任务

2016年4月，陕西省开展城镇周边永久基本农田划定工作，依据《陕西省国土资源厅陕西省农业厅关于做好永久基本农田划定工作的通知》（陕国土资发〔2016〕19号），市级国土资源、农业主管部门负责下达省级重点区（市）以外各县（市、区）城镇周边永久基本农田划定任务，西安市城镇周边范围共计191.64平方公里，此范围内下达的调查举证任务5375公顷，涉及阎良区、高陵区、蓝田县、户县和周至县5县（区）的中心城镇范围。

（2）划定成果

经调查举证，5县（区）城镇周边拟划入基本农田1483公顷，占下发任务数的27.60%，划定后全市城镇周边范围内永久基本农田共计4635公顷。

划入的永久基本农田大部分与原有基本农田范围相邻，做到了优质耕地集中连片，保障了基本农田划定任务完成，促进了生态文明建设，更加有利于通过划定工作形成城市扩展边界，促进城市转型发展。

（二）全域永久基本农田划定

1、工作要求

凡符合基本农田划定要求的耕地应优先划入基本农田：城市（镇）周边已明确必须划入的地块，已建成高标准基本农田或省级以上土地整治项目区，质量等别和地力等级达到当地平均水平以上的耕地，经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地，有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田，蔬菜生产基地，农业科研、教学试验田，铁路、公路等交通沿线、城市和村庄、集镇建设用地区周边的耕地。

2、划定成果

全域基本农田划定后，全市基本农田保护面积187600公顷，完成了上级下达的目标。其中未央区1111公顷、灞桥区2686公顷，临潼区38333公顷，长安区27686公顷，高陵区4467公顷，阎良区9380公顷，蓝田县40772公顷，户县23537公顷，周至县39628公顷。

（三）基本农田整备区划定

根据省国土资源厅《关于规范推进土地利用总体规划调整完善工作确保规划有效实施有关事项的通知》要求，考虑线性工程选址的不确定性，从维护规划有效实施的现势性和严肃性角度出发，各市（区）在确保调整完善后基本农田数量质量的前提下，可结合重大项目需占用基本农田以及近年来项目占用基本农田等情况，划定一定规模的整备区，用于对法律规定的能源、交通、水利、军事设施等国家重点建设项目占用基本农田的补划。

经对全市未确定准确位置的“十三五”重点建设项目进行整理，以及对全市基本农田建设和保护能力测算，划定4667公顷基本农田整备区，基本农田整备区集中在东南丘陵台塬区及南部环山路两侧耕地质量中等区域，其中蓝田县1333公顷，临潼区1333公顷，长安区667公顷，户县667公顷，周至县667公顷。

规划期各县（区）通过土地整治活动，逐步形成集中连片、具有良好水利和水土保持设施的耕地集中分布区域，用于规划期间不易确定具体位置的国家、省、市、县级重点建设项目占用基本农田的补划，包括难以确定用地范围的交通、水利等线型工程用地；不宜在城镇村建设用地范围内建设、又难以定位的独立建设项目，如防灾救灾建设、社会公益项目建设、城镇村重要基础设施建设、污染企业搬迁等。

# 五、中心城区土地利用调控

规划调整完善前后，中心城区范围边界保持不变。包括北到渭河南岸，东至灞河，西到绕城高速，南联长安区，涉及新城区、碑林区、莲湖区、未央区、雁塔区全部行政辖区及灞桥区、长安区的部分乡（镇、街道），面积729.18平方公里。

（一）土地利用结构变化

2014年，中心城区范围内现状农用地面积19316公顷，占全市农用地的2.35%，建设用地面积51579公顷，占全市建设用地总量的32.94%，其中城镇用地规模为40680公顷，占全市城镇用地总规模的58.70%，交通运输用地面积3156公顷，占全市交通运输用地总面积的23.46%。

2009-2014年，中心城区内农用地净减少7311公顷，其中耕地净减少5773公顷、园地净减少703公顷、林地净减少872公顷、其他农用地增加37公顷；建设用地净增加7655公顷，其中城乡建设用地增加7194公顷（城镇用地增加6630公顷、农村居民点增加553公顷、采矿用地增加11公顷），交通水利用地增加466公顷（全部为交通运输用地增加），其他建设用地减少5公顷；其他土地净减少344公顷，其中水域减少45公顷、自然保留地减少299公顷。

（二）中心城区规模边界调整

1、建设用地规模调整

调整前，安排中心城区内2020年建设用地总规模59437公顷，调整后，规划至2020年，中心城区内建设用地总规模57730公顷，建设用地规模减少1707公顷。调整原因主要为：

（1）建设用地规模指标有限

上级下达我市本次规划调整完善建设用地规模增加量为14856公顷，按照严格控制超大特大城市用地规模，合理安排其他城市用地，促进串联式、组团式、卫星城式发展，超大和特大城市中心城区建设用地规模原则上不增加，以布局优化为主的原则，同时尽力保障中心城区外高新产业、航空产业、经开区汽车产业、周至临潼文化旅游产业等重点区域重点产业均衡发展，调整本轮规划中心城区建设用地规模，在建设用地指标有限的情况下，用全市规模总增加量的44.11%保障中心城区发展，指标不足量鼓励内部挖潜存量用地，同时严防大城市病，鼓励降低建筑密度，增加内部绿化隔离带，提高生态环境质量。

（2）能够保障中心城区建设用地规模年均增加量

2009-2014年，中心城区内建设用地规模净增加7655公顷，年均增加1531公顷，若按此速度计算，2015-2020年中心城区内建设用地规模增加量需要9186公顷，同时，中心城区内存在批而未供、供而未建等存量建设用地3474公顷，9186公顷建设用地规模增加需求量中，7107公顷通过本次新增建设用地布局予以保证，其他2169公顷可利用中心城区内存量建设用地予以解决。这样一方面解决了中心城区项目用地需求，另一方面利用此倒逼机制，严格控制中心城区“摊大饼”、鼓励挖存量原则，控制建设用地无限蔓延趋势，节约新增建设用地指标。

（3）“十三五”中心城区重点建设项目需求

按照指标跟着项目走的原则，中省及市级部门、涉及县区“十三五”重点建设项目整理，中心城区安排7107公顷建设用地规模增加量能够保障其内重点建设项目用地需求，并保障了地铁、高铁、电力、供热、供水、供气、城改等重点项目以及中国（陕西）自由贸易试验区建设需求。

（三）中心城区布局调整

1、土地用途区调整

基本农田保护区由调整前的5518公顷调整为7164公顷，占中心城区面积比例由调整前的7.57%调整为9.82%，基本农田保护区面积净增加1646公顷。中心城区内基本农田保护面积亦由调整前的5612公顷增加为7816公顷，主要因城市周边基本农田举证划定增加了中心城区内基本农田面积。

一般农地区由调整前的2693公顷调整为1110公顷，占中心城区面积比例由调整前的3.69%调整为1.52%，一般农地区面积净减少1583公顷。主要因本轮规划编制时将有条件建设区归并为一般农地区，本次规划调整完善将有条件建设区调整为城镇村建设用地区及为适应城镇化后，引导城区周围空闲农村居民点及废弃采矿用地布局逐步复垦整理所增加的农用地范围。

城镇村建设用地区由调整前的54689公顷调整为56209公顷，占中心城区面积比例由调整前的75.00%调整为77.09%，主要因本轮规划编制时将有条件建设区归并为一般农地区，本次规划调整完善将有条件建设区调整为城镇村建设用地区。

生态环境安全控制区由调整前的3122公顷调整为2856公顷，占中心城区面积比例由调整前的4.28%调整为3.92%，生态环境安全控制区面积净减少266公顷。主要因调整城区道路沿线绿化带范围用途管制所产生。

自然与文化遗产保护区由调整前的3711公顷调整为2394公顷，占中心城区面积比例由调整前的5.09%调整为3.28%，自然与文化遗产保护区面积净减少1317公顷。主要因结合调整后的汉长安城规划，为文物展馆预留建设空间及新划入基本农田所导致。

风景旅游用地区、独立工矿区及林业用地区调整前后面积保持不变。

2、建设用地管制分区调整

允许建设区由调整前的57348公顷调整为56280公顷，占中心城区面积比例由调整前的78.65%调整为77.18%，允许建设区面积净减少1068公顷，主要减少位置为未央区、灞桥区、长安区。

有条件建设区由调整前的1585公顷调整为2715公顷，占中心城区面积比例由调整前的2.17%调整为3.72%，有条件建设区面积净增加1130公顷，主要增加位置为未央区、灞桥区、长安区。

限制建设区由调整前的7154公顷调整为8673公顷，占中心城区面积比例由调整前的9.81%调整为11.89%，限制建设区面积净增加1519公顷，主要为基本农田保护面积增加，增加位置为未央区六村堡街道的汉长安城遗址保护区、渭河河堤南岸500米范围、以及南部长安区范围内。

禁止建设区由调整前的6831公顷调整为5250公顷，占中心城区面积比例由调整前的9.37%调整为7.20%，禁止建设区面积净减少1581公顷，主要为基本农田保护面积增加占用、自然与文化遗产保护区范围调整及道路沿线绿化带用途调整所致，减少位置为未央区六村堡街道的汉长安城遗址保护区、渭河河堤南岸500米范围、长安区内新划入基本农田位置以及三环路周边绿化带。

中心城区建设用地管制分区见附表8。

# 六、重点建设项目用地安排

（一）交通项目建设

1、铁路建设

西安至延安高铁（含西安北第二动车所）、西韩城际铁路、阎良至机场及南延伸城际铁路、西安至法门寺城际铁路、西安至武汉高铁、西安枢纽第二货北环铁路、西安经安康至重庆高铁、西阎城际铁路项目、西成高铁、城际铁路高陵段、铁路大环线、银川至西安铁路（经开区）、西安北至机场城际铁（经开区）、城际铁路枢纽。

2、公路建设

规划期，建设京昆高速改扩建、西商线（沪陕高速西安段）、西汉高速改扩建、西阎快速干道项目、108国道改线项目、S211国道改线项目、阎良至蒲城内府机场连接项目、G108县城过境段、G30连霍高速周至段、G310县城—青化、S107楼观—眉县、西禹高速改扩建、郑西铁路两基地、西康高速韦曲收费站改造项目、公交停保场、公交枢纽站（西安航天基地一级综合客运站）、西安航天基地通航产业园、汤峪镇东西环路建设、纺织城火车站综合交通枢纽及周边地区配套建设、白鹿原风光北路、西安绕城高速公路通行能力提升工程-灞桥服务区、凤凰大道-纺四路一级路、210过境公路灞桥段、向阳沟公（廉）租房配套工程、机场线东延伸停车场、杏园立交改扩建、航空基地宏腰路项目、西安市秦汉大道临潼段、西阎快速干道、310国道立交、秦汉大道交通段、凤凰大道连接西安主干道、210国道改扩建、西蓝轨道交通、西咸南环线、洪庆立交、铁路物流中心配套区、西安交通管理中心项目、综合交通枢纽项目、秦岭北麓生态旅游绿道、高陵汽车客运站、高陵至临潼油槐公路、丰产路西段改扩建工程等。

3、轨道交通建设

规划期，建设西安地铁四号线、地铁五号线、地铁六号线一期、地铁六号线二期、地铁临潼区（九号线）、地铁二号线二期、地铁三号线二期、地铁七号线、地铁八号线（环线）、地铁十号线、地铁十一号线、地铁十二号线、地铁十三号线、地铁十四号线、地铁十五号线、地铁十六号线、地铁十八号线、地铁十九号线、地铁二十号线、地铁二十一号线、地铁二十二号线、地铁二十三号线等城市轨道交通工程。

（二）水利工程建设

建设“引汉济渭”调水及净水厂工程，渭河综合治理工程、灞河综合治理、清河综合治理、石川河综合治理、潏河综合治理、滈河综合治理、沣河综合治理、浐河综合治理、泾河综合治理、黑河综合治理、洋峪河治理等，加快斗门水库、渼陂湖、凤凰池生态引水及河湖连通工程、杜陵湖项目、高新湖（二期）、户县天桥湖项目等水生态环境建设，维护湿地生态功能，重点实施泾渭湿地、灞渭湿地、涝渭湿地等湿地保护工程。

建设泥峪河水库项目、涝渭地下水源地工程、沣氵皂河水源地工程、浐灞河水源地工程、李家河水库引水工程、西南郊水厂、黑河水厂、蓝田县安村水厂、楼观自来水厂、渭北工业区湾子水厂工程、西北郊污泥处理厂、周至污泥处理厂、户县(东)污泥处理厂、东郊污泥处理厂、草堂污水处理厂再生水利用设施、第二污水处理厂、第九污水处理厂四期工程、第十六污水处理厂、第十三污水处理厂一期工程、第一污水处理厂改扩建工程、航天二期污水处理厂、高桥污水处理厂、鹿苑社区污水厂、经开污水处理厂等水利项目。

（三）环保项目建设

建设庄头生活垃圾填埋场、哑柏镇生活垃圾填埋厂建设项目、蓝田县北区垃圾压缩站、蓝田县南区垃圾压缩站、户县垃圾焚烧厂等项目。

（四）能源电力建设

建设先进供电设施和有较好经济性及灵活性的西安电网。新建750KV西安东、西安北输变电工程、330KV城北输变电工程、沣渭330KV输变电工程、高工（高工3站）330KV输变电工程、高新（皂河）330KV输变电工程、西成高铁供电工程330KV周至变输变电工程、新筑（港务）330KV输变电工程、中心330KV输变电工程、阎良区330KV变电站、高新330kV输变电工程、蓝田330kV输变电工程等变电站工程以及110KV仰天变、豁口变、秦陵变、鱼斗变等多座输变电工程，以及环山路北加油加气综合区、环山路南加油加气综合区、航空基地二期西区供热中心、高新区新能源汽车充电站项目、比亚迪充电塔项目、砲里天然气厂、燃气调压站等多个项目。

（五）军事项目建设

建设航天四院、卫星测控中心、航天四院41所、中航工业飞机强度所整体改造及飞行气候实验室项目、阎良机场改扩建、航天六院动力研究二期、武警黄金五支队迁建项目、武警交通五支队迁建项目、中汇航空无人机试飞、航天测试中心（二期）、时空统一科研观测基地、“十二五”高新三期工程和重点武器装备生产能力建设项目。

（六）大遗址与旅游项目建设

整合区域旅游资源和公共资源，发展资源节约型和环境友好型的现代旅游产业，建设陕西国家级马术运动中心、陈忠实文化馆、国家及生态湿地旅游区、浐河城市段生态及景观综合整治提升工程、世园会改扩建项目、西安欢乐万象综合体项目、秦文化栎阳古城项目、清河小镇、杜陵生态遗址公园、三园园艺博览园、雄狮文化园、五台旅游文化名镇项目预留、汉长安城遗址文化景区（未央宫）、杨官寨遗址公园、汉长安城遗址文化景区汉代道路展示工程、历史民俗文化展示区、映像汉长安丝路文化保护综合示范项目、中国丝绸之路非遗文化博览园、渭河古桥、水上游乐世界、日月湾国际温泉旅游度假区、体育产业示范园、西安汤峪健康园、玉山穆家沟综合开发、滨河公园、观景台、汽车营地、蓝田博物馆、老西安项目、白鹿原文化产业基地项目、九间房桐花沟美丽乡村建设等项目。

西安市重点建设项目用地规划详见表7。

# 七、县（区）土地利用调控指标

（一）县（区）土地利用方向

根据社会经济发展战略、土地利用特点和潜能，将全市分为城中区、近郊区、远郊县3种类型，并确定其土地利用方向。

1、城中区

包括新城、碑林、莲湖、雁塔、未央、灞桥、长安等7区。土地利用方向：以中心城区发展为重点，保障城市基础设施建设用地、文物保护用地需求，完善城市功能，提高土地集约节约水平；周边农用地重点发挥生态隔离作用，发展都市休闲农业。

2、近郊区

包括高陵、阎良、临潼、户县4县（区）。土地利用方向：保障各开发区近期发展用地，注重汽车制造研发产业、高新产业、航空技术、旅游文化、生态保护建设等新兴产业以及旅游服务业发展；积极建设瓜果、肉蛋奶等都市农业示范基地，为城区发展提供新鲜蔬菜、瓜果、肉蛋奶供应。

3、远郊县

包括周至、蓝田2县。土地利用方向：北部平原丘陵以基本农田建设为重点，加强土地整治，注重耕地质量的提高，根据区域果品、畜产品发展优势，加大樱桃、猕猴桃、板栗等特色果业发展和养殖业发展；南部秦岭山地以生态建设为重点，提高区域林草、水面覆盖率，加强水土流失防治。

（二）县（区）主要用地调控指标

1、耕地保有量指标

根据上级下达耕地保有量主要核减方向，县（区）耕地保有量任务调整依据以下公式进行：

2020年实际耕地保有量=2014年耕地面积－生态退耕面积（含关中水系综合治理占用、秦岭北麓25°以上坡耕地退耕）－农业结构调整占用－脱贫攻坚移民搬迁（含小城镇建设）占用－“十三五”重点建设项目占用。

（1）25度以上耕地主要集中在蓝田县、周至县、临潼区、长安区等，共9778公顷，本次调整完善予以全部核减，占总核减量的15.54%；

（2）渭、泾、灞、浐、泾、沣、涝、潏、滈、渼陂湖、斗门水库等关中水系综合治理范围内耕地予以全部核减，以临潼区、周至县、蓝田县、户县、长安区为多，区域耕地保有量6836公顷，占总核减量的10.86%；

（3）因农业结构调整需占用耕地19979公顷，以周至县、长安区、高陵区为多，占总核减量的31.75%；

（4）核减重点项目建设区域内涉及的耕地面积26336公顷，以中心城区、外围组团、开发区、新城为主，占总核减量的41.85%。

共核减耕地保有量62929公顷，以长安区、临潼区、高陵区、蓝田县、户县为主，至规划期末，全市耕地保有量222067公顷（西安市各县（区）耕地保护目标调整如附表9所示）。

2、基本农田保护任务

根据本次规划调整完善指标重点投向，采用以下公式调整县（区）基本农田保护指标：

2020年基本农田保护目标=2014年规划基本农田任务+可增加的基本农田面积-规划期间占用基本农田数量（林草地、渭河综合治理、25度以上陡坡、重点项目占用、小城镇建设、移民（易地）搬迁生态退耕）。

（1）基本农田中林、草地等其他不宜作为基本农田加以保护的地类全部核减，集中分布在长安区、蓝田县、户县、周至县等南部山区及丘陵地带，共核减11004公顷，占总核减量的14.04%；

（2）全部核减秦岭北麓25度以上基本农田生态退耕、支持渭河综合治理和渼陂湖等关中水系建设占用基本农田22651公顷，集中分布在长安区、蓝田县、户县、周至县、临潼等南部山区、丘陵区及渭、泾、灞、浐、泾、沣、涝、潏、滈、渼陂湖、斗门水库等关中水系沿岸区域，占总核减量的28.89 %；

（3）优先核减脱贫攻坚、移民搬迁占用（新型社区、小城镇、美丽乡村、新农村建设）及农业结构调整占用基本农田17898公顷, 占总核减量的22.83 %，集中在长安区、蓝田县、户县、周至县、临潼区；

（4）重点核减 “十三五”国家重大发展战略实施及中、省、市重点建设项目拟占用基本农田26847公顷, 集中分布在高陵区、灞桥区、长安区、临潼区，占总核减量的34.24%；

共核减基本农田78400公顷，调整后，全市基本农田保护任务187600公顷，基本农田保护率调整为84.48%，总体核减量集中在长安区、临潼区、周至县、户县、蓝田县（西安市各县（区）基本农田保护目标调整如附表10所示）。

3、建设用地规模

依据上级下达建设用地规模增加量主要投向建议，县（区）建设用地指标依据以下公式调整：

2020年规划建设用地规模=2014年建设用地规模＋本次调整完善下达增加建设用地规模

坚持“控新增、重挖潜”为主导，统筹考虑各区域经济发展速度，以及5年来供地率等因素，按照指标跟着项目走的思路，主要遵循：

（1）优先保障中、省、市重点产业、基础设施民生工程和脱贫攻坚、生态环境建设项目用地需求；

（2）重点保障西安市土地利用总体规划中心城区范围内近期建设用地需求；

（3）保障外围中心城镇重点项目用地需求；

（4）保障城市规划建设用地外重点发展区域（如军民融合园、创新实验区、中国（陕西）自由贸易试验区、渭北工业区、高陵撤县设区等）近期用地需求。

上级下达西安市建设用地增加量共14856公顷，至规划期末，全市建设用地总规模将达到171453公顷，其中城乡建设用地规模149300公顷，城镇工矿用地规模105100公顷（西安市各县（区）建设用地规模目标调整见附表11）。

# 八、调整完善方案环境影响评价

（一）评价方法

采用生态服务价值法。

在谢高地的中国陆地生态系统服务价值当量因子表基础上，依据西安市具体情况对单位面积农田自然粮食产量的经济价值对其各当量作相应修正：即以西安市2009-2014年平均粮食产量5800.42千克/公顷为该区基准单产，粮食单价按2009-2014年西安市粮食均价2.3元/千克；考虑到在没有人力投入的情况下，自然生态系统提供的经济价值是现有单位面积农田食物生产经济价值的1/7，得出西安市单位面积农田自然粮食产量的经济价值为1905.85元/公顷·年。在计算过程中，园地取林地和草地两者的平均值，建设用地参考Costanza等学者的方法，不估算其生态价值，得出西安市各类土地价值当量（见表13-1）及生态价值系数（见表13-2）。

根据西安市实际情况，将全市生态用地分为耕地、园地、林地、草地、水域（包含西安市变更调查地类中的河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面、内陆滩涂）、难利用的土地（包含西安市变更地类中的盐碱地、沼泽地、沙地、裸地）六种类型。

（二）评价结果

1、2015-2020年（调整后）土地利用生态服务价值增加

2014年全市土地利用生态系统价值为2590328万元，2020年（调整后）为2693790万元，西安市规划期内总的生态服务价值呈上升趋势，生态服务价值年净增加103462万元，规划中对土地利用结构所作的调整提高了土地利用生态系统的服务价值，有益于全市土地的可持续利用。

（2）调整前后2020年土地利用生态服务价值增加

调整前，2020年全市土地利用生态服务价值2522836万元，调整后，2020年全市土地利用生态服务价值2693790万元，调整前后净增加170954万元，规划调整完善方案的实施将会促使全市生态环境逐渐转优。

规划调整前后土地利用生态服务价值变化见表13-3。

# 九、调整完善方案实施保障措施

（一）自上而下全面开展规划调整完善工作

严格落实陕西省土地利用总体规划调整完善工作方案和“两减一增”规划指标重点投向，合理分解耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地总规模以及其他主要指标。指导各县（区）要严格按照本规划调整方案确定的指标、布局优化原则和有关政策要求调整完善县级及乡级土地利用总体规划，确保上下级规划之间的协调衔接。

（二）完善耕地及基本农田保护政策

加大对耕地保护的资金支持，建立以耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费、土地出让金、土地闲置费、土地复垦费等为主的耕地开垦专项基金和基本农田保护与建设专项基金，加大土地整理力度，建设高产稳产农田，提高耕地综合生产能力，实现“藏粮于地”。建立耕地特别是基本农田保护和补偿基金，强化永久基本农田特殊保护，统筹做好永久基本农田管制性、建设性和激励性保护工作。

（三）健全土地节约集约利用调节机制

严格落实经营性土地使用权招标、拍卖、挂牌制度，适度提高耕地占用税率、耕地开垦费、征地补偿费、新增建设用地有偿使用费、城镇土地使用税等标准，运用价格机制抑制多占、滥占和浪费土地。落实闲置土地收费和收回制度，实行盘活闲置土地税收优惠政策。鼓励集体、个人进行土地整理复垦和开发，并给予资金扶持和优惠政策。

（四）严守生态保护红线

把节约放在优先位置，进一步严格土地用途管制，控制耕地、林地、草地等转为建设用地，以最少的土地资源消耗支撑经济社会持续发展。在土地利用总体规划实施管理中，把生态文明建设放在突出位置，优化国土空间开发格局，统筹协调城乡结构和空间布局，继续推进退耕还林还草、天然林保护等生态建设工程，加快实施国土综合整治，统筹考虑山水林田湖，按照宜耕则耕、宜林则林、宜草则草的原则，全面做好保护和修复，促进各类自然生态系统安全稳定。

（五）建立规划公众参与制度

健全规划的公众参与制度，明确公众参与规划的权利、责任、义务。建立公众参与的协调和公众意见反馈制度，确保规划编制、实施、调整过程的透明度，提高公众的参与意识。公开规划内容和有关法规政策，公开工作制度和办事程序，公开审批和审查用地结果、规划调整修改情况、违法用地及处理结果，便于公众、社会监督。健全规划实施监督机制，将人大监督、行政执法监督、权利监督、司法监督、新闻监督与舆论、公众监督相结合，建立有效的规划实施监督工作机制。