乡宁县国土空间总体规划修改方案

（方案公示稿）



乡宁县人民政府

2026年8月

目 录

一、 总则.....1

（一）工作背景.....1

（二）编制目的.....2

（三）编制依据.....3

（四）编制原则.....4

（五）编制时间与范围.....5

二、 规划实施评估结论.....7

（一）阶段性成效.....7

（二）问题和风险.....10

（三）规划修改建议.....12

三、 规划修改方案.....14

（一）空间管控边界正向优化.....14

（二）规划分区调整.....18

（三）中心城区用地规划布局调整.....19

（四）城市重要控制线优化.....20

（五）重点建设项目清单维护.....20

四、 规划修改方案可行性分析.....22

（一）政策合规性.....22

（二）管控可行性.....26

（三）要素匹配性.....26

（四）综合效益分析.....27

五、 实施保障与传导指引 29

（一）加强传导指引 29

（二）加强实施保障 30

一、 总则

（一）工作背景

根据《山西省人民政府关于临汾市尧都区等 17 县（市、区）国土空间总体规划（2021—2035 年）的批复》（晋政函〔2024〕37 号），《乡宁县国土空间总体规划（2021—2035 年）》于 2024 年 3 月 22 日获山西省人民政府批复，标志着规划正式进入实施阶段。规划实施以来，乡宁县空间开发保护格局持续优化，三条控制线管控效能逐步发挥，为区域经济社会发展提供了坚实空间保障。

随着国家重大战略纵深推进、新发展格局加快构建，新型城镇化建设、新质生产力培育、乡宁县产业转型升级等新要求不断涌现，为主动应对发展环境深刻变革，精准解决规划实施现实矛盾，提升规划科学性和适应性，加强国土空间总体规划与“十五五”发展规划及相关行业专项规划充分衔接，为重大政策、重大改革、重大项目的落地实施提供坚实的空间载体与要素支撑，提升治理效能，基于国土空间体检评估结果，需开展规划动态调整完善工作。

根据《国土空间总体规划动态调整完善工作相关政策口径》《山西省自然资源厅关于开展市县级国土空间总体规划动态调整完善工作的通知》《市县级国土空间总体规划动态调整完善工作方案》等文件要求，结合乡宁县国土空间总体规划实施评估和国民经济社会发展实际，确定本次乡宁县国土空间总体规划动态调整完善采用规划修改形式。

（二）编制目的

1. 响应落实顶层设计

建立国土空间规划体系并监督实施，是党中央、国务院作出的重大决策部署。通过规划动态调整完善，以确保国土空间总体规划能够及时、精准地响应国家及省级重大战略的最新部署，将宏观战略意图转化为微观的规划图斑、管控指标和分区指引，确保国土空间规划能够充分发挥其基础性作用，作为落实顶层设计的空间蓝图。

2. 精准保障实施需求

按照“项目跟着规划走、要素跟着项目走”的要求，主动对接“十五五”和相关专项规划重点项目空间需求，经充分论证统筹纳入规划动态调整完善，更新重点项目清单，有效破解“项目等地”与“地等项目”之间的结构性矛盾，通过对规划用地布局优化、对闲置低效用地盘活置换、对预留指标精准投放，提升资源要素配置效率，统筹纳入国土空间规划“一张图”。

3. 科学优化资源配置

2025 年中央城市工作会议提出城镇化从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。在规划中需要统筹存量和增量建设用地促进内涵式发展。通过规划动态调整完善工作，能够有效解决用地指标闲置、用地结构失衡、土地综合利用效率偏低等问题，统筹三生空间比例和分布，推进空间资源再配置，促进集约式内涵增长。

4. 有效推进动态治理

国土空间规划已全面进入实施监督阶段，需强化规划全生命周期管理，动态调整完善工作是推动国土空间治理从“静态管控”走向“动态治理”的关键制度设计。依托体检评估常态化监测机制，将评估发现的问题、偏差和风险及时转化为规划优化的具体行动，形成“监测—评估—反馈—调整”的闭环流程，增加规划的弹性和适应性。

（三）编制依据

《中华人民共和国土地管理法》（2019 年修正）；

《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年修正）；

《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18 号）；

《自然资源部国土空间规划局关于国土空间总体规划动态调整完善工作有关问题的答复》（自然资空间规划函〔2025〕411 号）；

《自然资源部国土空间规划局关于国土空间总体规划动态调整完善工作有关问题的答复（第二版）》（自然资空间规划函〔2026〕37 号）；

《自然资源部 国家林业和草原局 关于进一步做好自然资源要素保障工作的通知》（自然资发〔2025〕79 号）；

《自然资源部 国家林业和草原局 关于进一步做好自然资源要素保障的通知》（自然资发〔2026〕38 号）；

《自然资源部办公厅国家林业和草原局办公室关于印

发〈耕地保护和国土绿化空间专项规划编制工作方案〉的函》(自然资办函〔2026〕124号);

《自然资源部关于印发〈城镇开发边界管理办法(试行)〉的通知》(自然资规〔2026〕1号);

《山西省自然资源厅关于开展市县级国土空间总体规划动态调整完善工作的通知》(晋自然资函〔2026〕95号);

《山西省自然资源厅 关于印发〈市县级国土空间总体规划动态调整完善工作方案〉的通知》(晋自然资函〔2026〕167号);

《山西省自然资源厅 山西省农业农村厅 关于加强永久基本农田保护红线管理的通知》(晋自然资发〔2025〕20号);

《县级国土空间总体规划编制技术规程》(DB14/T 3114—2024);

《乡宁县国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》;

《乡宁县国土空间总体规划(2021—2035年)》;

《乡宁县国土空间总体规划五年实施评估报告》;

其他相关法律法规、政策文件、标准规范。

(四)编制原则

坚持底线意识。坚守粮食安全和生态安全责任,贯彻耕地保护第一优先序,严格落实国土空间总体规划确定的各项保护目标和控制指标。严守生态安全、粮食安全、城市安全底线,促进空间利用向集约紧凑、配置高效转变。

坚持规划引领。坚持国土空间总体规划是空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。规划动态调整完善以系统性、整体性的站位出发，根据国土空间总体规划确定的战略导向，严格遵循规划调整完善正向优化标准，杜绝各类低效、无序调整，确保规划修改后国土空间开发保护水平整体提升。

坚持问题导向。依据规划实施体检成果，精准识别空间需求及空间治理中的矛盾问题，针对性提出国土空间总体规划修改措施。尊重自然、尊重差异、尊重实际，按照“宜耕则耕、宜林则林，宜农则农、宜建则建”原则统筹优化发展和安全空间，推动国土空间格局与共同富裕现代化生产力布局更加适应。

坚持系统谋划。坚持系统谋划、统筹布局的工作思路，立足主体功能定位，统筹推进国土空间总体规划修改工作，协调农业、生态、城镇空间。充分发挥重要生态功能空间和连片优质耕地的空间阻隔效应，推动城镇布局紧凑有序、功能提升，夯实高质量发展空间基础。

坚持公众参与。坚持党委领导、政府组织、部门协同、专家领衔、公众参与的方式，建立健全全社会、全过程、多渠道的公众参与、社会协同机制，广泛征求意见，提升决策透明度和科学性，确保规划修改过程合规、成果合法。

（五）编制时间与范围

规划修改方案编制时间为2026年。

规划修改方案编制范围与《乡宁县国土空间总体规划（2021—2035年）》一致，分为县域和中心城区两个层次：

县域：即乡宁县域范围内全部国土空间，包括5镇5乡，总面积2024.86平方千米。

中心城区：总面积 123.83 平方千米，包括县人民政府驻地昌宁镇和相邻管头镇的11个社区和5个行政村。

二、 规划实施评估结论

（一）阶段性成效

1. 底线管控成效显著，安全格局持续巩固

（1）粮食安全根基更稳固

乡宁县坚守耕地规模底线，强化粮食基本保障能力，采取“长牙齿”的硬措施，严格落实耕地保护责任制，通过“田长制”网格化管理实现耕地保护全覆盖，压实耕地保护主体责任，确保耕地保护责任目标全面落实。2024 年，全县耕地保有量 46.94 万亩、永久基本农田保护面积 37.50 万亩，保护面积足额落实，用途管制严格，未发生重大违规占用，无严重污染与退化。乡宁县坚持耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，在耕地数量保护到位同时，利用水平逐步提升，高标准农田建设有序推进、规模化经营程度不断提升，优质耕地面积未减少，已建设的高标准农田占比从 12.54%上升至 12.72%。

（2）生态安全底线更牢固

乡宁县严守吕梁山中南部水土保持生态保护红线，生态保护红线面积 271.95 平方公里稳定在规划核定规模内，面积未减少，性质未改变。通过实施“山水林田湖草沙”一体化生态修复工程，生态受损区域得到有效修复，森林覆盖率与生态系统稳定性显著提升。评估期生态保护红线内城乡建设用地规模进一步减少，生态系统服务功能进一步增强。

（3）开发边界管控更精准

乡宁县严格按照国土空间总体规划划定的城镇开发边界推进建设，建立开发边界动态监测机制，新增城镇建设用地均在边界内有序落地，未出现“突破边界、无序扩张”等现象，规模严格管控在核定范围内。切实保障了边界内重大项目空间落位需求，城镇空间“紧凑发展、集约高效”。

2. 城乡融合纵深推进，空间治理提质增效

乡宁县坚持城乡融合发展，促进城乡资源要素双向流动，中心城区与镇区、产业小镇基础设施和公共服务配套互联互通，不断完善产业链、供应链、创新链整体布局，城乡发展均衡性持续优化。2024 年常住人口城镇化率 45.88%，较 2020 年提升 4.89%，城乡居民人均可支配收入比 245.06%，较 2020 年下降 10.93%。

3. 绿色转型成效明显，资源利用效能提升

乡宁县绿色转型成效显著，煤层气、风电、光伏等清洁能源项目顺利推进、规模化开发，新型能源产业集群初具规模。用地效益不断提升，2024 年每万元 GDP 地耗 46.69 平方米，较 2020 年降低 39.81 平方米；每万元 GDP 水耗为 6.25 立方米，较 2020 年降低 7.63 立方米。生态环境质量稳步改善，空气质量优良天数比例连续四年稳定在 86%以上，国考断面全部达到优良水质。生态系统保护修复工程稳步推进，驮涧沟流域淤地坝项目获评国家水土保持示范工程，栽植各类苗木 100 万余株，森林覆盖率稳步提升。

4. 民生福祉持续增进，人居品质稳步提升

公共服务设施普惠共享水平持续提高，各类公服设施整体稳步提升、空间布局持续优化，基础设施和防灾体系持续优化、成效显著，民生保障的空间支撑能力不断增强。城市功能不断完善、人居品质稳步提升，其中古城片区、北环路片区、幸福湾片区城市更新稳步推进，鄂邑古城初具规模，北山公园提质改造，螺旋立交桥成为城市新地标，城市人居环境品质显著提升。

5. 重点项目保障有力，规划支撑效能凸显

交通、能源、水利等重点领域建设项目落地推进高效，乡宁通用机场初具规模、黄河一号、胡村至安汾云丘山等旅游公路建成，促进“交通+旅游”深度融合。传统煤炭产业方面，多个矿业存量用地整合利用项目顺利推进，新能源方面，一批煤层气、风电、光伏新能源项目规模化开发。规划确定的重点建设项目空间保障率持续提升。重大项目用地需求与国土空间规划精准衔接，项目落图率、用地审批合规率保持较高水平。充分体现了规划的空间引领和要素保障作用，为城市经济社会发展提供了坚实的空间支撑。

（二）问题和风险

1. 管控底线空间布局仍有优化空间

乡宁县管控底线稳固但布局适配性不足。耕地方面，存在少量布局零散、坡度偏大、耕作条件较差、划定不实或与建设冲突等问题。基本农田保护红线方面，仍存在布局零散、划定不实或与建设冲突等问题，3 亩以下永久基本农田碎图斑面积占比 31.04%，位于河道管理线范围内的永久基本农田占比 0.17%，划定不实的永久基本农田占比 0.06%。生态保护红线方面，生态保护红线内仍有部分区域可以优化，面积占比 0.85%，建议在严守生态安全底线的前提下，稳妥释放必要的基础设施廊道空间。城镇开发边界空间特征呈现核心集聚与多点散布并存、规模梯度跨度大、斑块破碎、布局分散的山区县域特征，有待进一步归并整合和优化形态。城镇开发边界内剩余新增建设潜力不足，无法满足“十五五”重点项目落地需求，亟需争取指标扩容城镇开发边界新增规模，启动规划修改程序将增量空间分配与发展需求进一步适配并增加衔接精度。边界内低效空间尚未充分盘活，整体空间资源集约利用效能还有望进一步释放。

2. 规划分区项目适配仍需衔接调整

规划分区划定后，按照对应分区的用途管制要求有效指导了乡宁县国土空间各项建设，但由于分区“静态划定”的客观原因，在“十五五”规划和相关专项规划重点项目

衔接落位，以及原规划点状、线性重点项目实施过程中，不可避免出现了规划分区与项目新定选址适配不足、局部衔接不畅等问题。同时由于部分分区的用途管制缺乏明确清晰的指引，导致项目用地预审、选址意见书核发等环节推进受阻，审批流程难以按常规程序开展。

3. 中心城区规划方案仍需优化调整

国土空间总体规划层面的中心城区功能和用地布局，较好的指导了中心城区控制性详细规划的编制和中心城区发展建设，但聚焦具体的用地规模预测、项目落位和用途安排仍有提升空间，受限于数据精度和项目实施不确定性，“城市四线”的空间落位需要优化调整，部分地块用途和范围需要细化完善。同时在“十五五”规划中各职能部门谋划的多个重点项目也需要在国土空间总体规划进行统筹布局与精准落位，进一步优化中心城区规划布局方案，加强公服配套和生活圈建设，保障各类项目合规落地实施。

4. 规划重点项目清单仍需对接更新

各部门紧扣“十五五”发展规划谋划的产业、能源、交通、水利等领域重点项目数量多、覆盖广，但其空间布局、用地规模等核心需求未能全部纳入国土空间总体规划，因项目不在原规划重点建设项目清单导致缺乏规划依据，影响合规性审查与项目审批流程，一定程度上制约了部分重点项目的高效落地和有序推进，也影响了规划对重大项目建设的前瞻引领和空间保障作用的充分发挥。

（三）规划修改建议

1. 优化底线布局安排，统筹三生空间落位

严格按照部省调整规则要求和正向优化标准，对三线进行调整完善，其中，城镇开发边界内新增建设用地指标经市级指标统筹后新增 26.67 公顷（400 亩），在此基础上修改城镇开发边界新增规模并统筹落位，精准衔接“十五五”重大项目空间需求，提升城镇开发边界与重大项目的适配精准度；永久基本农田保护红线落实林耕专项布局优化方案，确保保护目标不减少、布局更集中连片、质量有提升，筑牢粮食安全空间基础。结合全域土地综合整治，推动布局优化。优化县域农业、生态、城镇空间布局，引导人口产业向重点发展区集聚，推进村庄建设用地集约利用。

2. 加强分区功能适配，破解项目落地瓶颈

基于国土空间用途管制要求，兼顾重大项目落地需求，优化规划分区空间布局和管控规则，校核规划分区边界线，衔接重点项目范围线，合理细化调整重点建设项目及其对应规划分区，避免因分区划定偏差导致项目与管控规则冲突。并针对不同类型重点项目特点，细化完善规划分区的对应用途管制要求，为项目选址、审批提供清晰的规划指引和依据，减少项目与规划分区的管制细则的冲突。从而助力“十五五”规划和相关专项规划的重点项目快落地、早开工、早见效，更好支撑高质量发展，助力“十五五”开好局、起好步。

3.优化城区用地布局，精细补齐功能短板

结合乡宁实际，结合城市更新需求，统筹存量与增量促进内涵式发展，从规模比例和空间布局多维度出发提升整体空间品质。聚焦新质生产力布局需求，持续推进生产性服务业和生活性服务业配套升级，满足普惠性公服需求，合理布局各类设施，形成完整居住社区和便捷社区生活圈。优化中心城区用地布局，完善用地性质调整、空间资源配置，统筹保障各类项目合规落地，推动城市功能品质提升与用地集约利用协同发展。结合城镇开发边界调整方案，调整对应区域功能分区、路网格局和用地安排，统筹规划实施过程中遇到的合理诉求，确保规划用地方案与调整后城镇开发边界范围一致，与项目建设需求相匹配。

4.健全项目衔接机制，保障空间指标需求

建立健全“十五五”规划和相关专项规划的重点项目全流程规划衔接机制，实现纵向贯通、横向协同、同步反馈，推动项目空间需求与规划指标、空间布局动态匹配，提升规划对项目落地的前瞻引领和保障能力。针对国土空间总体规划编制过程中对新兴产业（新材料、中草药、电子科技、低空经济）、重大基础设施（规划铁路、区域公路）预判不足的问题，优先保障重大项目用地需求，全面梳理各部门领域重点项目，明确项目空间布局、用地规模、建设时序等核心需求，补充重点项目清单明细，协调解决空间矛盾，统筹纳入国土空间规划“一张图”管控。

三、 规划修改方案

（一）空间管控边界正向优化

1. 耕地与永久基本农田保护红线

（1）总体情况

根据已批复的《乡宁县国土空间总体规划（2021—2035 年）》，全县划定耕地保有量不低于 30523.33 公顷（45.79 万亩）、永久基本农田保护面积 24970.73 公顷（37.46 万亩）。核实处置永久基本农田面积 25223.38 公顷。

贯彻落实《自然资源部办公厅国家林业和草原局办公室关于印发〈耕地保护和国土绿化空间专项规划编制工作方案〉的函》（自然资办函〔2026〕124 号）、《山西省自然资源厅 山西省农业农村厅 关于加强永久基本农田保护红线管理的通知》（晋自然资发〔2025〕20 号）文件要求，结合乡宁县实际，严格遵循数量不减少、质量有提升、布局更优化的总体要求，在乡宁县永久基本农田核实处置数据基础上，对符合优化情形的区域进行永久基本农田正向优化，将布局零散、耕作条件较差、利用效率不高的地块调出，同步补划集中连片、土壤肥沃、基础设施完善的优质耕地，实现永久基本农田空间布局更加合理、整体质量稳步提升。调出永久基本农田 1498.14 公顷（2.25 万亩），调入永久基本农田 1471.70 公顷（2.21 万亩），优化后永久基本农田总面积 25196.94 公顷（37.80 万亩），满足永久基本农田保护面积要求。

（2）调出情况

本次乡宁县永久基本农田正向优化调出图斑 9393 个，总面积 1498.14 公顷（2.25 万亩）。其中，误划入图斑面积 6.39 公顷，非耕地图斑面积 1242.01 公顷，15 度以上、零星破碎、移民搬迁不适宜耕种等其他难以长期稳定利用耕地图斑面积 9.15 公顷，符合国家退耕还林还草政策和标准且已实施图斑面积 0.92 公顷，有明确选址的能源、交通、水利等基础设施项目涉及的地块图斑面积 90.17 公顷，其他类型 149.49 公顷。

（3）调入情况

本次乡宁县永久基本农田正向优化调入图斑 1835 个，总面积 1471.70 公顷（2.21 万亩），其中已建高标准农田面积 223.85 公顷（0.34 万亩）。本次调入的永久基本农田符合永久基本农田补划要求，与现有永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、生态退耕还林还草范围、饮用水水源一级保护区、已批准建设用地范围、增减挂钩建新区、设施农业用地、重点项目预留空间等不重叠。

2. 生态保护红线

（1）总体情况

根据已批复的《乡宁县国土空间总体规划（2021—2035 年）》，全县划定生态保护红线不低于 27195.05 公顷。

（2）调整情况

本次规划修改不涉及生态保护红线调整。

3. 城镇开发边界

（1）总体情况

根据已批复的《乡宁县国土空间总体规划（2021—2035年）》，全县划定城镇开发边界1711.12公顷，城镇开发边界扩展系数为 1.116，城镇开发边界内新增建设用地指标96.10公顷（1441.5亩）。其中，因出省公路公安检查站、地震前兆台站观测井及附属工程和病死畜禽无害化处理中心三个已备案的等量预控项目使用指标 0.77 公顷。本次规划调整乡宁县城镇开发边界内新增建设用地指标经市级指标统筹后又新增26.67公顷（400亩）。

截止 2026 年 4 月，规划期内乡宁县已办理用地批复共计16个单选、12个批次用地，已办理预审选址18个，正在办理组卷报批3个单选和5个批次。统筹已编制的成片开发方案、等量预控方案和边界调整方案后，乡宁县城镇开发边界内已使用和拟使用边界内增量空间37.92公顷。

贯彻落实《自然资源部关于印发〈城镇开发边界管理办法（试行）〉的通知》（自然资规〔2026〕1 号）、《山西省自然资源厅关于加强城镇开发边界管理工作的通知（试行）》（晋自然资发〔2024〕22 号）要求，结合乡宁县实际情况，在不突破最新下发的城镇开发边界内增量空间总规模前提下，按照调入新增城镇用地等量增减、调入现状建设用地等量进出的原则，对符合优化情形的区域进行城镇开发边界正向优化。

（2）调整情况

本次规划修改城镇开发边界调整主要包括总量调整、布局优化、品质提升、其他情形等调整类型，调整对象清晰、类型明确、依据充分、程序合规，符合《城镇开发边界管理办法（试行）》和正向优化要求。落实国土空间总体规划确定的发展定位和城镇空间格局，优化城市功能布局和空间结构，并进一步减少 15 亩以下零星破碎的城镇开发边界图斑个数，结合永久基本农田优化减少边界内围合“天窗”。调整方案充分衔接“十五五”重大项目，能够承载和保障战略性新兴产业、示范区扩容用地，增加省级生态文化旅游示范区划入率，落实需纳入城镇开发边界实施的各级重点项目，能够有效解决现状产业空间不足的问题。调整过程中，优先选择紧邻已有城镇开发边界、交通便捷、地形平坦、工程地质条件良好的区域，有利于推动城镇空间集中连片、集约高效利用，实现城镇功能品质整体提升。

4. 其他空间管控边界

本次规划修改中坚守正向优化规则，充分对接历史文化保护线、洪涝风险控制线等其他空间管控边界的相关主管部门，完成现状符合性校核、规划适配性论证与管理需求征集工作，规划实施以来，相关各类管控边界范围稳定、管控规则合规，契合地方发展与管理实际，暂无调整诉求。待后续文物“四普”、河湖划界成果更新后，应在后续动态调整完善工作中对接纳入并做相应调整。

（二）规划分区调整

1. 三线衔接校准

结合三条控制线动态调整方案，同步开展规划分区动态调整，确保空间管控边界布局与规划分区内容相匹配。逐一校准各规划分区边界，确保线区边界“无缝衔接、无重叠、无冲突”，夯实用途管制空间基础。

2. 局部边界微调

结合重点建设项目维护调整内容，同步对规划分区进行微调，确保对应分区的用途管制能够支撑重点项目建设实施，与调整后的管控边界同步更新，体现实事求是、动态适配的调整原则。

3. 分区完整性修复

针对空间管控边界动态调整和重点建设项目更新调整后可能出现的分区碎片化、飞地等问题，同步修复规划分区完整性，优化空间连续性，确保各分区内部空间关联性，完成规划分区矢量校核、多规空间叠加比对、管控规则符合性审查等工作，进一步提升用途管制的可操作性，避免因空间碎片化导致管制失效。

4. 明确管控要求

农田保护区参照永久基本农田保护管理规则和相关法律法规进行管制，从严管控非农建设占用永久基本农田，实现数量、质量、生态“三位一体”保护，鼓励开展高标准农田建设和土地整治，提高永久基本农田质量，逐步把

永久基本农田全部建设成高标准农田。生态保护区参照生态保护红线管理规则进行管制，在符合法律法规的前提下，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。坚决杜绝各类破坏生态环境、违反生态保护红线管控要求的违法建设行为。生态控制区允许在不降低生态功能、不破坏生态系统且符合相关法定程序、管制规则、准入条件的前提下，允许水利、能源、交通、市政、乡村振兴、全域旅游等项目适度开发利用，严格控制各类建设项目的规模和强度。城镇发展区实行“详细规划+规划许可”的管制方式，严格地块指标管控，完善各类设施配套。乡村发展区以城乡融合、农地农用、村庄集聚为原则，村庄建设区以改善农民生产生活条件为导向，一般农业区以保障农业发展为导向，林业发展区以保障林业发展为导向，存量独立产业区以现状工矿产业为主要功能导向，其他用地区允许准入相关基础设施建设项目及其配套设施。

（三）中心城区用地规划布局调整

本次中心城区规划调整，统筹城镇开发边界调整情况及规划实施评估结论，在《乡宁县国土空间总体规划（2021—2035 年）》确定的“沿鄂河谷地进一步拉开中心城区发展框架，向东与管头镇同城化发展，向西以紫砂陶小镇为支点与生态文化旅游示范区融合发展，向北依托罗河片区跨越发展，中部推进老城活化复兴”城区发展策略和“一河两岸三山六组团”城市空间结构基础上，坚持因

地制宜、系统统筹等原则，对中心城区局部规划用地和路网进行优化调整，旨在增强规划对中心城区近期发展的适应性和可实施性。统筹各级生活圈建设，强化用途复合和综合效益。进一步新质生产力发展，促进产城融合；进一步完善教育、医疗、养老、文化、体育等公服设施布局，加强民生保障；进一步优化蓝绿开敞空间，提升城市品质。优化后，方案在保持城市空间结构总体稳定的基础上，生态廊道更为清晰、产业布局更加集中、设施配套更加均衡，实现了正向优化，为乡宁县中心城区高质量发展提供了更加坚实的空间支撑。

（四）城市重要控制线优化

1. 城市绿线优化

结合用地审批情况及相关部门意见，重点对中心城区城镇开发边界内结构性绿地和公园广场进行校核。

2. 城市黄线优化

城市黄线基于现状和宗地数据进行了细化完善，结合市政新增重点项目补充黄线划定。

（五）重点建设项目清单维护

重点建设项目清单是总体规划传导实施的重要载体，规划修改方案衔接落实“十五五”经济社会发展规划、相关专项规划和最新政策要求，衔接各部门重点项目空间需求，分类整理民生类、产业类、交通类、水利类、能源矿产类、城市基础设施类、防灾减灾类及其他类等重点建设

项目，充分发挥规划的统筹协调作用、因地制宜动态增补、调序或清退项目，采用“落图+清单”相结合的方式予以保障，及时更新项目信息，确保清单的时效性和精准性，确保规划空间资源与项目建设需求精准匹配。

四、 规划修改方案可行性分析

本次规划修改方案，立足国土空间开发保护实际，严格遵循国省规划动态调整完善工作相关要求，统筹乡宁县规划实施实际、发展阶段特征、地方发展诉求以及“十五五”规划要求，精准把握规划实施中的新情况、新需求，推动规划与发展实际相适配，提升国土空间规划的科学性、指导性和可操作性。从政策合规性、管控可行性、要素匹配性、综合效益分析性四个维度统性论证。

（一）政策合规性

1.严格遵循核心政策口径

全面落实《国土空间总体规划动态调整完善工作相关政策口径》、《城镇开发边界管理办法（试行）》（自然资规〔2026〕1 号）、《市县级国土空间总体规划动态调整完善工作方案》等文件要求，坚守“底线管控、正向优化、总量平衡、刚性约束”基本原则，所有调整事项均在政策允许的调整范围内开展，符合规划动态调整的核心导向。

1.空间管控边界正向优化

（1）耕地和永久基本农田保护红线

永久基本农田保护红线优化方案符合正向优化要求。调出地块符合零星破碎、不便耕种、陡坡耕地、河湖管理范围内、生态脆弱区内、难以长期稳定利用耕地等情形，调入地块优先选择质量较高、适宜长期稳定利用的图斑，确保保护面积不减少、质量有提升、布局更连片。

（2）生态保护红线

本次规划修改方案不涉及生态保护红线。

（3）城镇开发边界

城镇开发边界调整，遵循不突破市级统筹后的核定的扩展倍数和扩展规模，严格控制规划城镇开发边界总规模。除零星选址项目和已批建设用地外，全县 15 亩以下零星破碎的城镇开发边界图斑数量减少、城镇开发边界围合范围内永久基本农田“天窗”数量减少，原有边界内的细缝、天窗个数减少，边界完整性和空间集聚度提升。省级生态文化旅游示范区面积划入率有提升。中心城区格局进一步优化，契合国土空间总体规划提出的发展方向。城镇开发边界内不适宜城镇建设区域面积未增加，保障城市安全和发展韧性。调整后结合中心城区用地调整方案，路网系统进一步完善，设施步行 5 分钟覆盖率进一步提升。调入地块均为保障民生、产业、基础设施的必要用地，不涉及边界调入负面清单，调出地块均不涉及现状已建成且保留的城镇建设用地、已批准或正在报批及批而未供用地，调整逻辑符合城镇开发边界管控核心要求。

（4）其他空间管控边界

本次规划修改方案不涉及其他空间管控边界。

2. 规划分区调整

本次规划分区动态调整严格依据三条控制线的优化结果同步更新，确保分区边界与管控要素精准衔接，避免了

空间交叉重叠和用途冲突，符合正向优化要求。农田保护区的调整紧密围绕永久基本农田优化方案展开，将调出的质量较低、生态敏感或破碎分散的永久基本农田图斑退出农田保护区，同时将调入的优质连片耕地补划入，强化了永久基本农田的集中保护和农业空间的主导功能。调出地块根据其实际用途和区位，分别划入乡村发展区，实现了农业空间与生产空间的协调共生。生态保护区并未调整。生态控制区调整避让了“十五五”规划和相关专项规划的重点项目，并强化了生态缓冲和保育功能。城镇发展区的调整依托城镇开发边界优化，确保新增建设用地布局与城镇发展方向一致。乡村发展区在剔除调入的永久基本农田后，其范围更聚焦于一般农业和林业发展，与农田保护区形成功能互补。

3. 中心城区用地规划布局调整

本次中心城区用地布局动态调整严格符合各项正向优化要求，适配乡宁县重大项目落地、产业转型升级和高质量发展需求，盘活低效闲置用地、优化整体用地布局、提升公共服务功能，改善城市景观品质。各类用地调整均严格坚守不改变城市总体格局和空间结构的底线，与总体规划中相应指标规划目标年发展趋势保持一致，用地调整都对应明确的维护原则，有充分的政策依据和实际需求，调整理由合理、措施科学。能够有效增强规划对城市发展需求的适应性和可实施性，整体具备可行性。

4. 城市重要控制线优化

统筹详细规划反馈、用地审批情况及相关部门意见，以严守底线、功能不降、规模不减、程序合法、技术可行、权益协调为原则，对城市重要控制线的优化调整不削弱规划刚性、不损害公共利益、不突破安全底线。调整后的“城市四线”定界清晰、校核精准、管控精准、刚柔结合、效能提升，可有效降低信访维稳风险，公众认可度高、利害关系人无异议。适配城市功能优化与项目实施需求，提高了规划管控的科学性和可操作性，有助于对详细规划的顺畅传导。

5. 重点建设项目清单维护

重点建设项目清单维护，充分对接落实国家、省、市、县重大战略、重大政策、重大工程，列入“十五五”经济社会发展规划、相关专项规划的项目，项目信息精准清晰，符合正向优化和产业准入要求。调出项目包括因政策废止、规划调整、产业转型、计划改变等不再实施的项目。重点建设项目清单调整已充分征求主管部门和项目实施主体意见，调整有助于资源合理高效配置，有助于解决原清单滞后、项目缺失、布局错位、时序脱节等问题。调整后对生态环境风险影响较小、总体可控，与上位规划、专项规划相契合，要素保障充分，空间技术可行。

（二）管控可行性

1. 核心指标稳定达标

国土空间总体规划的耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积等核心约束性指标均保持稳定，城镇开发边界相关指标能够满足市域统筹要求，优化后的相关指标能够符合正向优化要求。

2. 空间布局精准优化

通过规划控制线、规划分区、规划用地等矢量图层，能够精准优化规划布局，依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，完善规划实施监管和动态调整完善机制，确保规划蓝图得以实现，维护规划严肃性。

（三）要素匹配性

1. 重点保障民生领域

围绕城乡融合、民生提质、产业转型目标，推进城镇开发边界内部空间整合、集约紧凑，存量盘活，功能复合。中心城区用地布局优先保障公共服务设施和社区服务设施用地需求，补齐民生服务短板。

2. 服务规划重点项目

通过规划修改方案将空间资源向“十五五”重点发展领域、重大建设项目定向倾斜、高效集聚。近期项目完成精准落位，中期项目和远期项目完成示意上图和清单增补，全面将“十五五”项目空间需求纳入国土空间规划体系，为项目用地预审、规划选址核发提供规划依据。

（四）综合效益分析

1. 生态效益：筑牢安全底线，优化生态格局

本次规划修改方案始终坚守国土空间生态安全底线，严守耕地和永久基本农田、生态保护红线刚性管控要求，通过永久基本农田“优进劣出”连片优化、生态保护红线刚性管控，筑牢粮食安全与生态安全双重底线，推动县域生态保护格局持续优化。针对城镇开发边界内低效空间整合优化，有效遏制城镇无序扩张对生态空间的侵占，守护林草湿地、蓝绿开敞空间等生态载体，持续增强生态系统稳定性和服务功能，支撑乡宁县绿色低碳转型和生态文明建设提质增效。

2. 经济效益：破解发展瓶颈，助力转型升级

紧扣乡宁县资源型城市转型和“十五五”产业发展思路，本次规划修改方案通过城镇开发边界定向优化、用地指标精准倾斜，保障产业转型发展重点项目，有助于改善“一煤独大”的发展困境，扩展产业类型，完善产业链条，培育新质生产力，推动产业结构升级。依托存量低效用地盘活、空间资源集约利用，完善区域交通设施和市政工程设施服务能力，提升土地产出效率和要素配置效益，降低产业发展用地成本。发挥省级生态文化旅游示范区在特色资源集聚、资源资产价值化和产业生态融合等领域的带动示范作用。推动区域协同发展，推动产城深度融合，激发区域经济发展内生动力，助力县域经济高质量可持续发展。

3. 社会效益：补齐民生短板，提升人居品质

坚持以人民为中心的发展思想，聚焦规划评估病症和群众急难愁盼问题，优先保障民生类项目用地安排，补齐城区公服设施短板，切实改善群众人居环境和住房条件，提升基本公共服务均等化水平。优化城市路网布局，完善城市功能配套，打造创新、宜居、美丽、韧性、智慧城市。加强历史文化保护，延续城市历史文脉，彰显地域文化特色。推动城乡要素均衡配置，促进城乡基础设施互联互通、公共服务普惠共享，助力乡村振兴和城乡融合发展，全面提升市民获得感、幸福感、安全感。

综上所述，本次规划修改方案符合国家、省级政策法规要求，立足乡宁县发展实际，在政策合规、空间管控、要素匹配、综合效益等方面均具备充分可行性。方案批复实施后将进一步优化乡宁县国土空间保护开发格局，提升国土空间精细化治理水平，为“十五五”时期高质量发展提供坚实、可靠的空间保障。

五、 实施保障与传导指引

（一） 加强传导指引

1. 强化总体规划传导

落实“市级统筹、县级落实”国土空间规划传导机制，确保上位规划要求层层贯通。县级国土空间总体规划，在不突破强制性内容的前提下，对指引性要求进行本地化深化细化，分解细化规划任务、底线管控、重点项目安排，并传导至各乡镇落实。

2. 强化详细规划传导

加强规划规划修改方案对详细规划的落实传导。依据规划修改方案，从底线管控、格局构建、指标约束、项目落实等方面对单元详细规划提出传导要求，并在详细规划中予以落实传导。因地制宜开展详细规划编制，落实规划修改方案。

3. 强化专项规划传导

加强规划修改方案对类专项规划的指导约束作用。将规划修改方案及时反馈给相关专项规划编制部门，落实相关目标要求和约束性指标，严格国土空间用途管制，推进规划修改后的国土空间总体规划合规性及“一张图”衔接性审查，确保汇交后的专项规划标准数字化成果及时纳入国土空间规划“一张图”系统。

（二） 加强实施保障

1. 着力加强组织领导

充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚决把党的领导贯彻到规划编制实施全过程各领域各环节。坚持党委领导、政府组织、部门协同、专家领衔、公众参与的工作方式。健全常态化调度、专题会商机制，构建上下联动、齐抓共管、权责清晰的工作格局。由县自然资源局牵头，统筹协调各个部门和乡镇，做好方案报批、成果修改、国土空间规划“一张图”系统更新、项目审批衔接、技术指导等工作。

2. 规范方案审批实施

方案获批后严格执行规划调整事项，全面规范建设项目审批流程，坚持“先规划、后建设，先调整、后落地”管控原则，筑牢规划刚性执行底线。根据规划调整内容和项目落地需求，精准调配年度建设用地指标、优化用地供应结构。科学统筹项目建设节奏，按照“轻重缓急”原则，优先保障民生公益、重大基础设施、城市更新、产业转型升级等重点项目用地需求，确保规划调整内容分步有序、合规落地。

3. 建立健全监管体系

依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，建立全流程、全生命周期的规划实施监管机制和公开透明、制度化的国土空间规划动态调整完善机制，对实施情况开

展动态监测、实时预警、闭环管理，严防规划实施跑偏走样。健全违规查处机制，严厉查处违反规划管控要求的建设行为，维护规划严肃性。

4. 夯实规划技术支撑

组建专业技术保障团队，加强国土空间规划信息化平台数据更新和业务技能培训，持续提升规划数字化、智能化、精细化管理水平。建立专家咨询长效机制，邀请省内外规划领域资深专家、专业技术机构提供技术指导，针对规划实施中的难点问题、重大事项及时开展论证研判，为规划落地、项目审批提供科学决策支撑。跟踪分析上年度优先级较低、未纳入动态调整完善方案的诉求，实现动态调整完善方案滚动更新。

5. 鼓励规划公众参与

建立全流程、多渠道的公众参与机制。坚持“开门编规划”，完善共谋、共建、共治、共评、共享的社会治理制度，形成决策“最大公约数”，充分尊重人民群众对规划的知情权、参与权和监督权。普及国土空间规划管控政策，规划修改方案应广泛征求社会各界意见，回应社会关切，经法定程序批准后，及时向社会公布，接受社会监督。