

铁力市土地利用总体规划  
(2006-2020 年)  
(2015 年调整)  
实施评估报告

铁力市人民政府  
二〇一八年十二月

# 目 录

前 言.....	1
<b>第一章 评估背景 .....</b>	<b>3</b>
第一节 市域概述 .....	3
第二节 土地利用现状 .....	4
第三节 规划编制情况及主要内容说明 .....	4
<b>第二章 评估目的、原则和依据 .....</b>	<b>7</b>
第一节 评估目的 .....	7
第二节 评估原则 .....	8
第三节 评估依据 .....	9
<b>第三章 规划执行情况定量评价 .....</b>	<b>12</b>
第一节 评价指标体系的确定 .....	12
第二节 定量评价指标权重的确定 .....	13
第三节 定量评价数据来源 .....	13
第四节 评价指标的评价方法 .....	14
第五节 定量评价及分析 .....	16
<b>第四章 规划执行情况定性分析 .....</b>	<b>23</b>
第一节 规划目标实施情况 .....	23
第二节 规划布局和分区评估 .....	26
第三节 土地利用重点建设项目实施情况评估 .....	29
第四节 规划实施保障措施执行情况 .....	30
第五节 规划实施效益执行情况分析 .....	30

<b>第五章 规划实施综合分析及评估结论 .....</b>	<b>34</b>
第一节 规划实施情况评述 .....	34
第二节 规划实施存在的问题 .....	35
第三节 规划与经济社会发展适应性展望 .....	36
第四节 评论结论 .....	37
第五节 规划实施建议 .....	39
<b>附 表.....</b>	<b>41</b>

## 前 言

为深入贯彻科学发展观，认真落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，加强土地利用规划管理，保持耕地总量动态平衡，保障铁力市土地资源可持续利用和经济社会可持续发展，实现人口、资源、环境协调发展，在《伊春市土地利用总体规划（2006-2020年）文本（2015年调整）》指导下，编制《铁力市土地利用总体规划（2006-2020年）文本（2015年调整）》（以下简称《规划》）。《规划》的实施对加强土地宏观管理和实施土地用途管制，严格保护耕地特别是基本农田，保障重点建设项目和生态环境用地，促进土地资源集约利用和经济社会协调发展等方面发挥了重要作用，取得了一定成效。

随着东北老工业基地振兴开发战略的实施和《大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划》，铁力市以转变经济发展方式为导向，以生态建设产业化、产业发展生态化为主线，以矿产资源开发为支撑，使得现行规划的实施与经济社会的发展出现了一些不适应的问题。

为全方位、多角度，科学合理地分析《规划》实施情况、取得的成效以及存在的问题，进一步保护耕地，优化城乡建设用地结构和布局，充分发挥土地效益，保障规划实施与经济社会发展相适应，充分发挥土地规划的总体控制和引导作用，进一步提高土地规划的科学性和权威性，并提出有效的规划实施管理建议。铁力市人民政府结合社会经济发展、土地利用特点和近几年土地管理实际情况，开展《铁力市土地利用总体规划（2006-2020年）文本（2015年调整）》的规划

实施评估工作。

本次规划实施评估工作对象为《铁力市土地利用总体规划（2006-2020 年）文本（2015 年调整）》，评估范围为铁力市域行政辖区内全部土地，土地总面积 6443.34 平方公里，包括铁力镇、双丰镇、朗乡镇、桃山镇、神树镇、工农乡、王杨乡、年丰乡八个乡镇和铁力农场，评估时点为 2017 年 12 月 31 日。

# 第一章 评估背景

## 第一节 市域概述

### 一、自然地理概况

铁力市位于黑龙江省中部，地处小兴安岭南段山地及其西南山麓的丘陵、平原地带。东西横跨 140 千米，南北纵越 115 千米。东部、东北部与伊春辖区接壤；南部、东南部与依兰、通河县毗邻；西南、西北与庆安县隔呼兰河相望。铁力市交通便利，地处哈佳铁路干线及哈伊公路干线上，是佳木斯、伊春市、鹤岗市对外联系的必经之路，是黑龙江省二级发展轴带上的重要节点，具有良好的区位条件和发展前景。

### 二、社会经济概况

铁力市 2017 年总人口 30.65 万人，其中城镇人口 24.44 万人，占总人口的 79.74%。

铁力市 2017 年地区生产总值达到 55.28 亿元，其中第一产业 9.46 亿元。第二产业产值 17.19 亿元，占 31.10%。其中，工业产值 9.95 亿元；建筑业产值 7.24 亿元。第三产业产值 28.63 亿元，占 51.79%。其中，地质勘查业水利管理业产值 0.27 亿元；交通运输仓储邮电业产值 9.16 亿元；批零贸易餐饮业产值 4.93 亿元；金融保险业 1.04 亿元；房地产业产值 3.29 亿元；社会服务业产值 2.99 亿元；卫生体育社会福利业产值 1.61 亿元；教育文艺广播电影电视业产值 2.85 亿元；科学研究综合技术服务业产值 0.03 亿元；国家机关政党机关社会团体产值 2.35 亿元；其他行业产值 0.01 亿元。

## 第二节 土地利用现状

按照土地利用规划用途分类对铁力市 2017 年土地利用变更调查数据进行转换，形成 2017 年土地利用现状数据：铁力市土地总面积 644334 公顷，其中农用地面积 610577 公顷，占土地总面积的 94.76%；建设用地面积 12124 公顷，占土地总面积的 1.88%；其他土地面积 21633 公顷，占土地总面积的 3.36%。

农用地：耕地面积 106267 公顷，占农用地总面积的 17.40%；园地面积 653 公顷，占农用地总面积的 0.11%；林地面积 497360 公顷，占农用地总面积的 91.46%；牧草地面积 55 公顷，占农用地总面积的 0.01%；其他农用地面积 6242 公顷，占农用地总面积的 1.02%。

建设用地：城乡建设用地面积 10111 公顷，占建设用地总面积的 83.40%；交通水利及其他建设用地面积 2013 公顷，占建设用地总面积的 16.60%。城乡建设用地中城镇工矿用地面积 4204 公顷，占城乡建设用地面积的 41.58%，其中城镇用地面积为 3615 公顷，采矿用地面积为 589 公顷；农村居民点用地面积 5907 公顷，占城乡建设用地面积的 58.42%。

其他土地：水域面积 3360 公顷，占其他土地总面积的 29.40%；自然保留地面积 18273 公顷，占土地总面积的 70.60%。具体详见附表 1。

## 第三节 规划编制情况及主要内容说明

### 一、规划编制基本情况

为了深入贯彻科学发展观，切实落实“十分珍惜、合理利用土地

和切实保护耕地”的基本国策，发挥土地利用总体规划在铁力市国民经济社会发展中的宏观调控作用，依据《中华人民共和国土地管理法》等法律法规和国家有关土地利用的方针、政策在《伊春市土地利用总体规划（2006-2020年）文本（2015年调整）》的指导下，编制了《铁力市土地利用总体规划（2006-2020年）文本（2015年调整）》（以下简称《规划》），并于2017年12月审批完成。

规划范围为铁力市辖区内全部土地，面积为644334公顷。

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

规划基数来源：基础数据的确定是根据规划地类分级表，对铁力市2017年土地变更调查数据进行相应的转换与合并，最后确定本次规划的各项基础数据。

## 二、规划主要内容说明

### （一）规划目标和主要控制指标

规划至2020年，确保耕地保有量不低于92790公顷，基本农田面积控制在49393公顷。建设用地规模控制在12328公顷，城乡建设用地不得超过10272公顷，其中城镇工矿用地不得超过4506公顷。

规划至2020年新增建设用地2382公顷，新增建设占用农用地规模不突破1600公顷，占用耕地规模不得突破960公顷，整理复垦开发补充耕地控制在1120公顷。

### （二）规划分区情况

#### 1、建设用地空间管制分区情况

《规划》确定铁力市市属允许建设区面积 9863 公顷，有条件建设区面积 483 公顷，限制建设区 616305 公顷，禁止建设区 4187 公顷。

## 2、土地用途分区情况

《规划》确定铁力市市属规划基本农田保护区面积为 42556 公顷，规划一般农地区面积为 47280 公顷，规划城镇建设用地区面积为 3568 公顷，规划村镇建设用地区面积为 5526 公顷，规划独立工矿区面积为 769 公顷，规划风景旅游用地区面积为 2389 公顷，规划生态安全控制区面积为 583 公顷，规划自然与文化遗产保护区面积为 3604 公顷，规划林业用地区面积为 514632 公顷。

### （三）重点建设项目用地安排情况

规划实施期间，铁力市安排能源项目 10 个、交通项目 31 个、水利项目 56 个、环保项目 7 个、电力项目 53 个、矿产项目 144 个、其他项目 71 个。

### （四）规划实施保障措施

《规划》从技术、经济、行政三个方面提出具体措施来保障规划的顺利实施。

## 第二章 评估目的、原则和依据

目前，铁力市《规划》已进入了全面实施阶段，为把静态的规划编制与动态的实施管理相结合，全面掌握铁力市不同阶段土地利用总体规划实施情况，保持《规划》的现势性与合理性，提高《规划》的科学性、严肃性和权威性，促进铁力市社会经济全面协调可持续发展，特开展此次土地利用总体规划评估工作。

### 第一节 评估目的

本次土地利用总体规划评估工作的目的主要有以下三个方面：

#### 一、检查规划实施情况

规划实施评估主要是围绕《铁力市土地利用总体规划（2006-2020年）文本（2015年调整）》展开实施进度调查、分析，重点就规划目标以及实现目标的措施落实情况进行调查，评估目标的实现程度，分析措施的执行效果，指出存在的问题，明确规划对于经济社会发展的适应程度，特别是对社会、经济、环境产生的作用、效益和长远影响。

#### 二、促进规划的有效实施

开展规划实施评估，一方面就规划目标和措施实施情况进行监督检查，对规划实施的实际进程是否达到要求做出判断，分析促进或阻碍实施进程的影响因素；另一方面，检查规划编制及实施主体职能履行情况，发现其应当落实的规划任务哪些已经完成，哪些未能落实，哪些落实不足，从而不断优化相关措施，或是调整规划方案，从而切实落实规划中的目标和措施，提高规划的权威性和有效性。

### 三、为规划修改提供依据

在规划实施的过程中，由于受增量指标、总规模指标限制和不可预见性因素以及重大产业政策和规划的影响，很难保证规划预想和实际发展状况一致。同时，在规划实施期间，社会经济环境发生变化，具体情况不可能与规划编制时的判断完全一致。例如：地区经济的发展速度加快，城乡建设用地的指标未能满足城镇发展扩展的需求；重点建设项目的落实，如果落实在规划初期的位置将严重影响项目工程的利用率，也严重影响了资源的优化利用。只有通过规划实施评估，才能指出哪些规划目标和内容随环境的变化进行调整，哪些政策和措施需要加强完善，才能做出科学、准确的判断，明确规划是否需要修改，突出解决重点，提出有关修改的依据和建议，保证规划的现势性。

## 第二节 评估原则

### 一、客观真实原则

评估应采用依法公布和审批的经济社会、土地利用等数据，保证评估过程和结论的客观性，如实反映规划实施情况。

### 二、综合评估原则

规划评估应采用定性分析与定量评价相结合等方法，对各类用地变化情况、用地结构调整和空间布局情况、规划措施执行情况等进行评估，综合分析规划实施效益。

### 三、统筹兼顾原则

评估过程中调查并充分听取城建、林业、农业等相关部门和公众的意见和建议，对评估中涉及的问题，在分析、研究、论证的基础上，

统筹兼顾，提出解决办法。

### 第三节 评估依据

#### 一、法律依据

- 1、《中华人民共和国土地管理法》
- 2、《中华人民共和国城乡规划法》
- 3、《中华人民共和国环境保护法》
- 4、《中华人民共和国环境影响评价法》
- 5、《中华人民共和国水土保持法》
- 6、《中华人民共和国农业法》
- 7、《中华人民共和国森林法》
- 8、《中华人民共和国土地管理法实施条例》
- 9、《基本农田保护条例》
- 10、《黑龙江省基本农田保护条例》
- 11、《黑龙江省林地保护管理条例》

#### 二、政策依据

- 1、《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）
- 2、《关于印发〈黑龙江省土地利用总体规划调整完善工作方案〉的通知》（黑国土资函[2015]381 号）
- 3、《国土资源部办公厅、农业部办公厅关于切实做好 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）

4、《国土资源部办公厅、农业部办公厅关于印发〈重点城市周边永久基本农田划定任务论证审核工作方案〉的通知》（国土资厅发[2016]3号）

5、《关于印发〈全面划定永久基本农田落实情况专项督查工作方案〉的通知》（国土资厅发[2017]3号）

6、《国土资源部、农业部关于进一步做好永久基本农田划定的通知》（国土资厅发[2014]128号）

7、《国土资源部、农业部关于全面划定永久基本农田实行特殊保护的通知》（国土资规[2016]10号）

8、《国土资源部办公厅、农业部办公厅关于印发〈省级永久基本农田划定方案论证审核工作方案〉的通知》（国土资厅发[2016]36号）

9、《关于印发〈黑龙江省土地利用总体规划中期评估工作方案〉的通知》（黑国土资函[2014]145号）

### **三、技术依据**

- 1、土地利用现状分类
- 2、镇规划标准
- 3、土地基本术语
- 4、风景名胜区规划规范
- 5、自然保护区类型与级别划分原则
- 6、建设用地节约集约利用评价规程
- 7、《县级土地利用总体规划编制规程》

### **四、其他相关依据**

- 1、《黑龙江省土地利用总体规划（2006~2020 年）》
- 2、《伊春市土地利用总体规划（2006~2020 年）文本（2015 年调整）》
- 3、《铁力市土地利用总体规划（2006~2020 年）文本（2015 年调整）》
- 4、铁力市 2014 年土地变更调查成果
- 5、铁力市 2017 年土地变更调查成果
- 6、《铁力市国民经济和社会发展“十三五”规划》
- 7、铁力市与土地利用总体规划有关部门规划
- 8、《铁力市“十三五期间环境保护规划”》
- 9、《铁力市水利“十三五”发展规划”》
- 10、黑龙江省老工业基地改造规划
- 11、大小兴安岭生态功能保护区规划
- 12、其他相关规划

### 第三章 规划执行情况定量评价

#### 第一节 评价指标体系的确定

参照相关文件，定量评价指标体系分为评价目标与评价指标两个层次，由4个评价目标、15个评价指标构成，从用地规模指标执行情况、用地结构和布局情况、节约集约用地情况、规划修改情况等方面进行评价。

表 3-1 定量评价指标体系

评价目标	评价指标
用地规模指标执行情况	耕地保有量目标实现程度
	基本农田保护目标实现程度
	城乡建设用地控制规模实现程度
	新增建设占用耕地控制规模实现程度
	补充耕地目标实现程度
用地结构和布局情况	土地利用率
	城镇工矿用地占城乡建设用地比例
	使用允许建设区情况
	禁止建设区保护情况
节约集约用地情况	人均城镇工矿用地规模目标实现程度
	人均农村居民点用地规模目标实现程度
	地均二三产业产值
	城镇化与用地增长系数
规划修改情况	规划修改情况
	规划修改涉及建设用地面积情况

## 第二节 定量评价指标权重的确定

此次铁力市土地利用总体规划评价中的定量评价指标权重是依据相关文件给定的权重，具体指标对应关系及权重如表 3-3 所示：

表 3-3 定量评价指标体系

评价目标	目标权重	评价指标	评价指标权重
用地规模 指标执行 情况	0.35	耕地保有量目标实现程度	0.20
		基本农田保护目标实现程度	0.20
		城乡建设用地控制规模实现程度	0.20
		新增建设占用耕地控制规模实现程度	0.20
		补充耕地目标实现程度	0.20
用地结构 和布局情 况	0.25	土地利用率	0.20
		城镇工矿用地占城乡建设用地比例	0.25
		使用允许建设区情况	0.35
		禁止建设区保护情况	0.20
节约集约 用地情况	0.30	人均城镇工矿用地规模目标实现程度	0.35
		人均农村居民点用地规模目标实现程度	0.15
		地均二三产业产值	0.20
		城镇化与用地增长系数	0.30
规划修改 情况	0.10	规划修改情况	0.40
		规划修改涉及建设用地面积情况	0.60

## 第三节 定量评价数据来源

在规划实施情况的定量评价中，评估时点土地利用现状数据采用铁力市 2017 年土地利用变更调查数据；定量评价中的 2020 年各项控制指标及土地利用结构布局数据均来源于《铁力市土地利用总体规划（2006-2020 年）文本（2015 年调整）》，数据规划阶段目标根据土地利用总体规划目标进行测算。

## 第四节 评价指标的评价方法

### 一、评价指标的标准化方法

由于各评价指标反映不同的评价内容，有不同的评价标准和量纲，相互之间不能直接比较，因此需要通过标准值将其转化为可比量纲，规划评估的各项评估指标标准值计算方法见下表：

表 3—2 定量评价指标标准值计算方法

评价目标	评价指标	指标分值计算方法
用地规模指标执行情况	耕地保有量目标实现程度	$\frac{\text{评估时点耕地面积}}{\text{规划2020年耕地面积}} \times 100$ ；计算结果大于 100 时，指标分值取 100。
	基本农田保护目标实现程度	$\frac{\text{评估时点基本农田面积}}{\text{规划2020年基本农田面积}} \times 100$ ；计算结果大于 100 时，指标分值取 100。
	城乡建设用地控制规模目标实现程度	①现状规模 < 阶段目标时，指标分值取值为 100； ②当阶段目标 ≤ 现状规模 ≤ 2020 年规划目标是，按 [60—100] 线性评分，计算公式为： $60 + \frac{(\text{2020年规划目标} - \text{现状规模})}{(\text{2020年规划目标} - \text{阶段目标})} \times (100 - 60)$ ；
	新增建设占用耕地控制规模目标实现程度	③当现状规模 > 2020 年规划目标时，按 (0—60) 线性评分，计算公式为： $60 \times \frac{\text{2020年规划目标}}{\text{现状规模}}$ 。
	补充耕地目标实现程度	$\frac{\text{评估时点整理复垦开发补充耕地面积}}{\text{规划整理复垦开发补充耕地义务量}} \times 100$ ；计算结果大于 100 时，指标分值取值为 100。
用地结构与布局情况	土地利用率	①当规划基期规模 ≤ 评估时点规模 ≤ 阶段目标时，指标分值为 100； ②当评估时点规模 < 规划基期规模，计算公式为： $\frac{\text{评估时点规模}}{\text{规划基期规模}} \times 100$ ；
	城镇工矿用地占城乡建设用地比例	③当评估时点规模 > 2020 年规划目标时，计算公式为： $\frac{\text{2020年规划目标}}{\text{评估时点规模}} \times 100$ 。

	允许建设区使用情况	$\frac{\text{规划实施期间实际新增城乡建设用地布局在允许建设区面积}}{\text{规划实施期间实际新增城乡建设用地总面积}} \times 100$ 。
	禁止建设区保护情况	规划实施期间新增建设用地（符合禁止建设区管制规则的环境治理等保护性建设除外）未占用禁止建设区，指标分值为 100，否则为 0。
用地节约集约程度	人均城镇工矿用地规模目标实现程度	①当评估时点人均规模 > 2020 年规划目标时，计算公式为： $\frac{\text{2020年规划目标}}{\text{现状规模}} \times 100$ ；
	人均农村居民点用地规模目标实现程度	
	地均二三产业产值	①当评估时点产值 ≥ 2020 年规划目标时，取值为 100； ②当评估时点产值 < 2020 年规划目标时，计算公式为： $\frac{\text{现状值}}{\text{2020年规划目标}} \times 100$ 。
	城镇化与用地增长系数	$\frac{\text{规划实施期间城镇人口增长幅度 / 规划人口增长幅度}}{\text{实施期间城镇工矿用地增长幅度 / 规划城镇工矿用地增长幅度}} \times 100$ (结果 ≤ 100)；计算结果大于 100 时，指标分值取值为 100。
规划实施情况	规划修改情况	规划实施期间年均规划修改 0 次，得分 100；每增加一次扣 20 分，扣完 100 分为止。
	规划修改涉及建设用地面积情况	$\left(1 - \frac{\text{规划修改涉及建设用地面积}}{\text{规划期内新增建设用地面积}}\right) \times 100$ 。

## 二、目标分值计算方法

指标分值按照公式（1）计算：

$$F_i = \sum_{j=1}^n (F_{ij} \times W_{ij}) \dots\dots\dots (1)$$

式中：F—规划评估目标分值；

$F_i$ —i 目标的分值；

$F_{ij}$ —i 目标 j 指标的分值；

$W_{ij}$ —i 目标 j 指标相对 i 目标的权重值；

n—指标个数。

### 三、综合分值计算

综合分值按照公式（2）计算：

$$F = \sum_{i=1}^n (F_i \times W_i) \dots\dots\dots (2)$$

式中： $F$ —规划评估综合分值；

$F_i$ —i 目标分值；

$W_i$ —i 目标的权重值；

n—目标个数。

## 第五节 定量评价及分析

### 一、用地规模指标执行情况定量评价

用地规模指标执行情况包括耕地保有量目标实现程度、基本农田保护目标实现程度、城乡建设用地控制规模实现程度、新增建设占用耕地控制规模实现程度和补充耕地目标实现程度五个评价指标。

#### 1、耕地保有量目标实现程度

《规划》确定铁力市 2020 年耕地保有量指标为 92790 公顷，铁力市评估时点耕地面积为 106267 公顷，评估时点耕地保有量面积大于规划 2020 年面积，根据耕地保有量目标实现程度指标分值计算方法，计算公式为  $\frac{\text{评估时点耕地面积}}{\text{规划2020年耕地面积}} \times 100$ ，当计算结果大于 100 时，指标分值取 100。计算出铁力市耕地保有量目标实现程度的指标分值为 100。

#### 2、基本农田保护目标实现程度

《规划》确定铁力市 2020 年基本农田保护目标为 49393 公顷，铁

力市评估时点基本农田保护面积为 49393 公顷，铁力市基本农田保护目标实现程度的指标分值为 100。

### 3、城乡建设用地控制规模实现程度。

《规划》2020 年铁力市城乡建设用地控制规模为 10272 公顷，据此可得铁力市城乡建设用地控制规模评估时点阶段目标为 10194 公顷。铁力市城乡建设用地评估时点面积为 10111 公顷。当评估时点规模 < 阶段目标时，指标分值取值为 100，得出铁力市城乡建设用地控制规模实现程度指标分值为 100。

### 4、新增建设用地占耕地控制规模实现程度

《规划》确定的铁力市 2020 年新增建设用地占耕地控制规模为 960 公顷，据此可得新增建设用地占耕地控制规模阶段目标为 480 公顷，规划实施期间新增建设用地占耕地规模为 500 公顷。根据新增建设用地占耕地控制规模实现程度指标分值计算方法，当阶段目标 ≤ 现状规模 ≤ 2020 年规划目标是，按 [60—100] 线性评分，计算公式为  $60 + \frac{(2020\text{年规划目标} - \text{现状规模})}{(2020\text{年规划目标} - \text{阶段目标})} \times (100 - 60)$ ，得出新增建设用地占耕地控制规模实现程度分值为 98.33。

### 5、补充耕地目标实现程度

《规划》确定的 2020 年土地整治补充耕地目标 1120 公顷，铁力市《规划》实施期间土地整治补充耕地 528 公顷，根据补充耕地目标实现程度指标分值计算方法，计算公式为  $\frac{\text{评估时点整理复垦开发补充耕地面积}}{\text{规划整理复垦开发补充耕地义务量}} \times 100$ ，得出补充耕地目标实现程度分值为 47.14。

## 二、用地结构和布局情况定量评价

用地结构和布局情况的评价指标包括土地利用率、城镇工矿用地占城乡建设用地比例、使用允许建设区情况、禁止建设区保护情况四个指标。

### 1、土地利用率

铁力市评估时点农用地与建设用地总规模为 622701 公顷，规划调整完善基期年农用地与建设用地总规模为 633627 公顷，2020 年农用地与建设用地总规模为 632478 公顷，由此得出农用地与建设用地总规模的阶段目标为 633053 公顷，根据土地利用率指标分值计算方法，当评估时点规模 < 规划基期规模，计算公式为  $\frac{\text{评估时点规模}}{\text{规划基期规模}} \times 100$ ，得出土地利用率指标分值为 98.28。

### 2、城镇工矿用地占城乡建设用地比例

铁力市评估时点城乡建设用地面积为 10111 公顷，其中城镇工矿用地面积 4204 公顷，城镇工矿用地占城乡建设用地比例为 41.58%；规划调整完善基期年城乡建设用地面积为 10116 公顷，其中城镇工矿用地面积 4201 公顷，城镇工矿用地占城乡建设用地比例为 41.53%；2020 年城乡建设用地面积为 10272 公顷，城镇工矿用地面积为 4506 公顷，城镇工矿用地占城乡建设用地比例为 43.87%；评估时点阶段目标铁力市城乡建设用地面积为 10194 公顷，其中城镇工矿用地规模为 4229 公顷，城镇工矿用地占城乡建设用地比例为 41.49%；根据城镇工矿用地占城乡建设用地比例指标分值计算方法，当评估时点规模 ≤ 2020 年规划目标时，指标分值取值为 100，得出城镇工矿用地占城

乡建设用地比例指标分值为 100。

### 3、使用允许建设区情况

规划实施期间新增城乡建设用地全部在允许建设区内，根据使用允许建设区情况指标分值计算方法，计算公式为

$$\frac{\text{规划实施期间实际新增城乡建设用地布局在允许建设区面积}}{\text{规划实施期间实际新增城乡建设用地总面积}} \times 100$$

，确定该指标

分值为 100。

### 4、禁止建设区保护情况

规划实施期间新增建设用地未占用禁止建设区，根据禁止建设区保护情况指标分值计算方法，规划实施期间新增建设用地（符合禁止建设区管制规则的环境治理等保护性建设除外）未占用禁止建设区，指标分值为 100，因此该指标分值为 100。

## 三、节约集约用地情况定量评价

节约集约用地情况评价目标分为人均城镇工矿用地规模目标实现程度、人均农村居民点用地规模目标实现程度、地均二三产业产值和城镇化与用地增长系数四个指标。通过对人均城镇工矿用地规模目标实现程度、人均农村居民点用地规模目标实现程度、地均二三产业产值和城镇化与用地增长系数四个指标的计算，可以反映出《规划》实施期间，铁力市社会经济发展过程中对土地资源的节约集约利用程度，同时也为今后铁力市合理利用土地资源，加强土地管理提供有力科学依据。

### 1、人均城镇工矿用地规模目标实现程度

评估时点人均城镇工矿用地规模为 172 平方米 / 人，2020 年人

均城镇工矿用地规模为 160 平方米 / 人，根据人均城镇工矿用地规模目标实现程度指标分值计算方法，当评估时点人均规模 > 2020 年规划目标时，计算公式为  $\frac{2020\text{年规划目标}}{\text{现状规模}} \times 100$ ，可以得出人均城镇工矿用地规模目标实现程度指标分值为 93.02。

## 2、人均农村居民点用地规模指标实现程度

评估时点人均农村居民点用地规模为 242 平方米 / 人，2020 年人均农村居民点用地规模为 226 平方米 / 人，根据人均农村居民点用地规模目标实现程度指标分值计算方法，当评估时点人均规模 > 2020 年规划目标时，计算公式为  $\frac{2020\text{年规划目标}}{\text{现状规模}} \times 100$ ，可以得出人均农村居民点用地规模目标实现程度指标分值为 93.39。

## 3、地均二三产业产值

根据《铁力市国民经济统计年鉴》等相关数据，得出评估时点铁力市第二、三产业产值 45.82 亿元，2020 年第二三产业产值为 65.23 亿元，根据地均二三产业产值指标分值计算方法，当评估时点 < 2020 年规划目标时，计算公式为  $\frac{\text{现状值}}{2020\text{年规划目标}} \times 100$ ，得出地均二三产业产值得分 70.24。

## 4、城镇化与用地增长系数

根据《铁力市城市规划统计资料汇编》及铁力市提供的相关数据，计算出规划实施期间城镇人口增长幅度为 1.22%，规划到 2020 年城镇人口增长幅度达 2.58%，规划实施期间城镇工矿用地增长幅度为 0.07%，到 2020 年规划城镇工矿用地增长幅度达到 1.31%，根据城镇与用地增长系数指标分值计算方法，计算公式为

$\frac{\text{规划实施期间城镇人口增长幅度} / \text{规划人口增长幅度}}{\text{实施期间城镇工矿用地增长幅度} / \text{规划城镇工矿用地增长幅度}} \times 100$ ，计算结果大于 100 时，指标分值取值为 100，得出城镇与用地增长系数指标分值为 100。

#### 四、规划修改情况定量评价

根据规划修改及涉及建设用地面积情况指标分值计算方法  $\left(1 - \frac{\text{规划修改涉及建设用地面积}}{\text{规划期内新增建设用地面积}}\right) \times 100$ ，铁力市在规划实施期间没有进行过规划修改工作，因此规划修改涉及建设用地面积情况指标标准化分值为 100 分。

#### 五、评价结果分析

根据对 4 个评价目标的 15 个评价指标从用地规模指标执行情况、用地结构和布局情况、节约集约用地情况和规划修改情况四方面进行评价，得出指标分值，根据相关文件给定的各评价指标权重，最后依据目标值、综合分值的计算方法，评估出铁力市规划实施定量评价总分为 93.28 分，详见表 3-4：

表 3-4 定量评价分值表

评价目标	评价目标权重	评价目标分值	评价指标	评价指标权重	评价指标分值
用地规模指标执行情况	0.35	89.09	耕地保有量目标实现程度	0.20	100.00
			基本农田保护目标实现程度	0.20	100.00
			城乡建设用地控制规模实现程度	0.20	100.00
			新增建设占用耕地控制规模实现程度	0.20	98.33
			补充耕地目标实现程度	0.20	47.14
用地结构和布局情况	0.25	99.66	土地利用效率	0.20	98.28
			城镇工矿用地占城乡建设用地比例	0.25	100.00
			使用允许建设区情况	0.35	100.00
			禁止建设区保护情况	0.20	100.00
节约集约用地情况	0.30	90.61	人均城镇工矿用地规模目标实现程度	0.35	93.02
			人均农村居民点用地规模目标实现程度	0.15	93.39
			地均二三产业产值	0.20	70.24
			城镇化与用地增长系数	0.30	100.00
规划修改情况	0.10	100.00	规划修改情况	0.40	100.00
			规划修改涉及建设用地面积情况	0.60	100.00
综合得分	93.28				

经计算，铁力市土地利用总体规划实施情况评估分值为 93.28 情况良好，耕地保有量、新增建设占用耕地规模等规划约束性指标都控制在规划目标范围内，土地利用结构变化与用地分区的调控方向保持一致，城乡用地与生态用地的布局较为合理。

## 第四章 规划执行情况定性分析

### 第一节 规划目标实施情况

为保证规划目标实施情况真实准确，本次规划目标实施情况评价是在对铁力市 2017 年土地利用现状的基础上，分析全市土地利用变化特点，对评估时点对应的主要用地指标进行定性分析，围绕土地利用变化情况分析规划目标实施情况，对规划目标的实现程度和差异做出分析。

#### 一、耕地保有量、基本农田及土地整治补充耕地实现程度评估

铁力市 2014 年耕地面积为 107934 公顷，到 2020 年耕地保有量指标为 92790 公顷，2017 年耕地面积为 106267 公顷。规划实施至今耕地减少主要来源于建设占用，但同时进行整理复垦补充耕地，规划期间耕地减少了 1667 公顷，现状耕地面积比 2020 年耕地保有量指标多了 13477 公顷。

2017 年基本农田保护面积为 49393 公顷，2020 年基本农田保护面积指标为 49393 公顷，完成规划基本农田面积指标的 100.00%。

随着铁力市政府对耕地保护工作认识的逐渐增强，铁力市自规划实施以来进行了土地整理工作。规划期内下达的土地整治补充耕地指标为 1120 公顷，土地整治补充耕地阶段目标为 560 公顷，规划实施期间铁力市补充耕地 528 公顷，完成了阶段目标的 94.29%，完成了补充耕地任务的 47.14%。

#### 二、建设用地使用情况评估

##### 1、建设用地总规模情况分析

《规划》确定到 2020 年铁力市建设用地总规模 12328 公顷，至 2017 年底，铁力市建设用地总规模为 12124 公顷，阶段目标为 12231 公顷，指标满足现有建设用地需求，本次规划调整一方面采取集约节约用地原则，另一方面通过内部指标置换解决铁力市指标不足问题。

## 2、城乡建设用地规模情况分析

《规划》确定到 2020 年铁力市城乡建设用地不超过 10272 公顷，其中城镇工矿用地规模 4506 公顷，农村居民点用地规模 5766 公顷。至 2017 年底，城乡建设用地规模为 10111 公顷，其中城镇工矿用地规模 4204 公顷，农村居民点用地规模 5907 公顷。城乡建设用地阶段目标为 10194 公顷。

## 3、城镇工矿用地规模情况分析

《规划》确定到 2020 年铁力市城镇工矿用地规模不超过 4506 公顷，至评估时点，城镇工矿用地规模为 4204 公顷，阶段目标为 4354 公顷，城镇工矿用地面积占阶段目标的 96.55%，占规划目标的 93.30%。从城镇工矿用地变化情况分析，铁力市城镇工矿用地指标仍有剩余。

## 4、新增建设用地规模分析

规划实施期间铁力市新增建设用地总规模为 1258 公顷，规划期内铁力市新增建设用地总指标为 2382 公顷，阶段目标为 1191 公顷。

规划期间铁力市工业园区项目、鹿鸣钼矿采选工程、铁力至金山屯公路改扩建工程、伊春至宁安公路铁力绕行线工程、依吉密河治理工程等单独选址建设项目顺利实施，建设用地增幅较快。规划期内，

铁力市新增建设用地规模控制在规划目标范围之内。按现阶段的发展速度，指标虽能满足用地的需要，但随着各项目的陆续实施，许多地区出现了项目有指标但无落实地块的现象。为保证铁力市经济社会的快速发展，亟需对建设用地进行重新布局。

#### 5、新增建设用地占用耕地指标执行情况分析

铁力市规划实施期间新增建设用地占用耕地指标为 960 公顷，规划实施期间新增建设用地占用耕地指标为 500 公顷，阶段目标为 480 公顷。规划实施期间铁力市严格控制各项建设占用耕地，由于建设用地增速快，以及建设项目位置的不确定性，进而影响新增建设用地占用耕地的数量。

#### 6、人均城镇工矿目标实现程度分析

规划实施至 2017 年，铁力市城镇工矿用地规模 4204 公顷，人均城镇工矿用地规模为 172 平方米 / 人，规划目标年城镇工矿用地规模 4506 公顷，人均城镇工矿用地规模 160 平方米 / 人，执行情况良好，人均城镇工矿用地指标仍剩余。

近几年来，铁力市将运用政策调控手段，通过逐步实施居民点整理，适当缩减农村居民点用地规模，足部引导农村居民向中心城镇集中，有效改善农村居民的生产生活条件，同时加强建设用地的地均投资强度，提高土地的准入门槛，促进土地的高效集约利用，提高现有城镇建设用地对经济社会发展的支撑能力，促进各类建设用地节约集约发展。

### 三、生态用地保护情况

2014年铁力市具有生态功能的土地（耕地、园地、林地、牧草地、水域和自然保留地）面积为625935公顷，占土地总面积的97.14%；2017年生态功能的土地面积为625968公顷，占土地总面积的97.15%。规划实施期间，生态用地面积有所增加，生态土地保护情况良好。

## 第二节 规划布局和分区评估

### 一、土地利用结构变化情况分析

铁力市评估时点农用地面积610577公顷，比2014年减少了10917公顷，建设用地12124公顷，比2014年减少了9公顷，其他土地21633公顷，比2014年增加了10926公顷。土地利用结构从2014年的96.46:1.88:1.66变化为评估时点的94.76:1.88:3.36。

农用地中，耕地减少了1667公顷，园地减少了28公顷，林地减少了9198公顷，其他农用地减少了24公顷。

建设用地中，城乡建设用地减少了5公顷，其中城镇工矿用地增加了3公顷，农村居民点用地减少了8公顷，交通水利及其他建设用地共减少了4公顷。

其他土地中，水域减少了1公顷，自然保留地增加了10927公顷，详情下表：

表 4-1 铁力市土地利用结构调整表

单位：公顷、%

地类		2014 年		2017 年		2017 年 -2014 年		
		面积	比重	面积	比重	面积		
土地总面积		644334	100.00	644334	100.00	0		
农用地	耕地	107934	16.75	106267	16.49	-1667		
	园地	681	0.11	653	0.10	-28		
	林地	506558	78.62	497360	77.19	-9198		
	牧草地	55	0.01	55	0.01	0		
	其他农用地	6266	0.97	6242	0.97	-24		
	农用地合计	621494	96.46	610577	94.76	-10917		
建设用地	城乡建设用地	10116	1.57	10111	1.57	-5		
	其中	城镇工矿用地	4201	0.65	4204	0.65	3	
		其中	城镇用地	3612	0.56	3615	0.56	3
		其中	采矿用地	589	0.09	589	0.09	0
		农村居民点用地	5915	0.92	5907	0.92	-8	
		交通水利用地及其他建设 用地	2017	0.31	2013	0.31	-4	
	建设用地合计	12133	1.88	12124	1.88	-9		
其他土地	水域	3361	0.52	3360	0.52	-1		
	自然保留地	7346	1.14	18273	2.84	10927		
	其他土地合计	10707	1.66	21633	3.36	10926		

通过计算可得各项主要规划控制指标的阶段目标分别为：耕地 100362 公顷、基本农田 49393 公顷、园地 706 公顷、林地 509576 公顷、牧草地 3527 公顷；建设用地总规模 12231 公顷、城乡建设用地规模 10194 公顷、城镇工矿用地规模 4354 公顷。通过评估时点各控制指标面积与阶段目标相比较可以看出，规划实施期间，只有耕地达到阶段目标，基本农田、园地、林地、牧草地、建设用地总规模、城乡建设用地规模以及城镇工矿用地规模等指标未达到阶段目标。主要由于规划指标是自上而下下达的，黑龙江省土地利用总体规划下达基本农田保护面积、建设用地规模、城乡建设用地规模、林地、牧草

地的指标是依据 2014 年土地利用变更数据，而评估时点采用的为 2017 年变更调查数据，数据间存在地类划分标准不一致、现势性不一致等问题。

## 二、规划分区执行情况分析

### 1、建设用地管制分区执行情况

《规划》确定市属允许建设区面积 9863 公顷，有条件建设区面积 483 公顷，限制建设区面积 616305 公顷，禁止建设区面积 4187 公顷。

《规划》实施期间，全市新增建设用地 1258 公顷，其中新增城乡建设用地全部在允许建设区内，符合土地利用总体规划管制分区的要求。

### 2、用途分区执行情况

《规划》确定市属基本农田保护区面积 42556 公顷，一般农地区面积 47280 公顷，城镇建设用地区面积为 3568 公顷，村镇建设用地区面积 5226 公顷，独立工矿区用地面积 769 公顷，风景旅游用地区面积为 2389 公顷，生态环境安全控制区面积为 583 公顷，自然与文化遗产保护区面积为 3604 公顷，林业用地区 514632 公顷。

《规划》实施期间，基本农田保护区执行情况最好，基本农田保护区均按照规划用途进行基本农田保护，城乡建设用地能够按用途分别落入城镇建设用地区、村镇建设用地区及独立工矿区中，整体来看，全市土地用途分区执行情况较好，基本都能够按照规划的土地用途使用土地。

### 三、规划布局执行情况分析

在综合考虑社会经济发展方向以及保障国家粮食安全的前提下，本轮《规划》分别对生态用地、耕地和基本农田、基础设施以及城镇工矿等用地严格按照上级下达的指标进行调整和安排，对各类用地数量、结构和布局进行合理调配。《规划》实施以来，各类用地均按照规划确定的土地利用调控方向和主导功能使用和变化。

《规划》实施期间，铁力市耕地和基本农田布局稳定，耕地面积稍有减少，主要用于建设占用，同时也做到了耕地占补平衡，且补充耕地质量不降低。

《规划》实施期间，新增建设用地能够按照规划进行用地布局。

规划实施期间，全市生态用地布局变化不大，主要为部分具有生态功能的农用地结构调整，但调整之后仍然具有生态功能，对生态用地整体布局的影响也不大，生态用地中林地有所增加，生态用地保护情况良好。

#### 第三节 土地利用重点建设项目实施情况评估

规划期内，铁力市共安排重点建设项目 372 个。其中包括能源类项目 10 个，交通项目 31 个，水利项目 56 个，电力项目 53 个，矿产项目 144 个，其他项目 71 个。已实施建设的这些项目占地面积虽未超过规划下达的新增建设用地指标，但是规划期内未建设的重点项目在实施过程中也存在诸多问题，由于未确定建设位置和范围，使许多地区的项目落实产生建设有指标但无落实地点的现象，所以规划的建设用地布局亟待调整。

## 第四节 规划实施保障措施执行情况

### 一、严格实行土地利用年度计划管理制度

规划实施期间，铁力市严格执行规划制定的保障措施，对新增建设用地指标、建设占用耕地指标，实行严格年度计划管理，将下达的年度用地计划指标列入铁力市国民经济与社会发展规划和年度计划，严格用地计划管理将规划的实施落到实处。

### 二、建立规划实施目标政府领导责任制

规划实施期间，按规划主要指标实施情况列入各乡镇政府领导的任期工作绩效考核目标，提高乡镇政府的重视程度，由市国土资源分局监督执行。尤其是将规划基本农田、耕地保护目标列入政府领导的年度考核目标。

### 三、严格执行建设用地管制分区及土地用途分区管制制度

规划实施期间，铁力市以规划的建设用地管制分区和土地用途分区为基础，按照各分区的土地利用方向并结合控制指标，作为土地用途管制的基本依据，严禁在允许建设区外进行城镇村建设，严禁擅自将农用地转为建设用地，有效控制了违反规划的行为。

### 四、加强规划实施和土地执法检查

规划实施期间，铁力市加强规划实施和土地执法检查，对违反土地利用总体规划的用地行为，采取行政、经济、法律等手段进行处罚。确保土地利用总体规划的顺利实施。

## 第五节 规划实施效益执行情况分析

对铁力市的《规划》实施效益可以从经济效益、社会效益、生态

效益、三个方面进行分析。

### 一、经济效益

由于规划的编制和实施，将强了土地利用宏观管理，强化了土地用途管制，严格保护了耕地特别是基本农田，促进了土地的合理、集约利用，发挥了土地资源在国民经济中不可替代的作用。铁力市 2017 年地区生产总值达到 55.28 亿元，其中第一产业 9.46 亿元。第二产业产值 17.19 亿元，占 31.10%。其中，工业产值 9.95 亿元；建筑业产值 7.24 亿元。第三产业产值 28.63 亿元，占 51.79%。可见土地的稳定供给为国民经济的稳步发展提供了重要的基础保障。

### 二、社会效益

规划实施期间明确了全市耕地和基本农田保护目标及空间布局，严格控制建设占用耕地指标，耕地和基本农田总量的有效保障，确保了全市粮食产能的不断提高，为保持社会稳定起到了关键作用，对农业的持续发展打下了良好的基础。

随着国民经济快速发展，人口不断增加，各项建设用地占用耕地问题比较突出，出现了人地矛盾紧张局面。通过规划管理和实施，合理安排建设用地，并在节约耕地的前提下尽可能满足建设用地需求，不但使人地矛盾有所缓解，耕地资源得到了保护，而且对促进国民经济和社会发展创造了有利的社会条件。

通过土地开发整理，开发土地后备资源，使耕地保护动态平衡，有效地保障了基本农田保护区总量、质量，为农业高产、农民增收和农村稳定打下基础。保护耕地就是保护人们的生命线，增加耕地，使

农民收入增加，维护社会稳定。

规划实施期间，各项用地规模均符合上级下达的控制指标，社会经济得到较快发展，交通水利能源等基础设施项目建设得到了保障，土地产出水平逐步提高，土地利用结构和布局得到了优化。

### 三、生态效益

#### 1、土地开发整理对生态环境的影响

土地开发整理一方面对保障粮食安全具有重要作用，另一方面土地开发整理对生态环境有一定影响。通过土地整治项目的实施，在保证农业生产的稳定发展的同时，对铁力市土地利用局部生态环境也起到了一定的积极作用。但土地整治活动对未利用土地的影响也最大，不合理的土地整治活动将导致原生或次生天然植被减少和退化，被单一的人工植被替代后，绿观多样性降低，病虫害发生的频度与强度增加，野生动植物资源的生存空间受到影响，在规划的实施过程中，还严格吐地整治项目的论证研究，杜绝无序开发土地资源的情况发生。

#### 2、新增建设用地对环境的影响

随着铁力市经济快速发展，人口大量增加，规划期内各项建设用地占用农用地逐年增加，将带来一系列环境问题。规划实施以来城市用地规模变化较大，由于城市用地规模增加，大量人口聚集于城镇，工业“三废”和城市生活垃圾排放量增多，对周围环境造成一定影响。铁力市近年来经济快速发展，工矿用地增长幅度较大，由于在土地利用方式上还存在种种弊端，产生大量废弃地，这些废弃地没有及时得

到复垦，土壤表层裸露，不但浪费了大量土地资源，而且对小区域生态环境造成较大影响。

### 3、搞好土地综合治理，提高土地利用综合效益

为了使土地资源得到合理的开发利用，在土地生态环境质量分析的基础上，确定土地开发利用的最适宜模式，通过合理安排土地生态布局，按照生态学的理论，合理配置土地、劳力、资金、物资等，通过科学的土地生态系统规划，建立若干个互为联系、互为补充的良性循环系统。

### 4、生态退耕对生态环境的影响

在土地现状调查评价的基础上，通过生态退耕还林，还草、还水，恢复土地生态环境，改变了农业内部结构，对改善土地生态环境产生了一定的影响。一是超坡耕地退耕，超坡耕地造成大量水土流失，严重影响生态环境，超坡地退耕对治理水土流失，改善生态环境起到推进作用；二是调整农业内部用地结构，对不宜耕种的土地进行调整，做到宜农则农、宜林则林、宜牧则牧；三是大力推进生态农业建设，优化农业内部结构，使农、林、牧、副、渔业协调发展，集约经营，多业结合，建立绿色食品生产基地。

在泄洪区、滩涂、湿地上不合理开发耕地的，及时退耕，防止了水土流失进一步加剧，保证必要数量的湿地面积。维系良好的生态环境。

## 第五章 规划实施综合分析及评估结论

### 第一节 规划实施情况评述

《铁力市土地利用总体规划（2006-2020年）》的实施，为铁力市经济社会发展、林业资源保护、各类建设的有序合理供地、生态环境建设等诸多方面提供了有力保证。

通过对铁力市土地利用总体规划主要控制指标评估可以看出，各项指标均达到《规划》下达指标要求，各类建设用地的布局都与土地利用总体规划的用途分区及管制分区保持一致，布局与管制分区执行情况较好。综上所述，《规划》对社会经济发展起到了保障和引领作用，达到预期效果，具体体现在以下几方面：

#### 一、发挥了市场配置资源的基础性作用

规划实施期间，进一步培育规范了土地市场，增强其优化配置土地资源的能力。包括扩大土地有偿使用范围，除有规定的用地以外，一律实行有偿、有限期、可流动的土地使用制度，扩大招拍挂的范围，科学合理定期调整和公示基准地价，提高土地招商投资能力，进一步扩大开放，大力引进和合理使用市内外、省内外和国内外资金，大力推进土地的合理开发，使土地、劳动力和资源优势融为一体。

#### 二、规划实施期间的社会发展情况

规划实施期间，我镇按照规划总体目标，抓住一系列重大政策机遇，加快推进经济转型、民生改善和各项建设，着力转变经济发展方式，努力促进经济加快发展，三次产业全面协调发展，产业结构进一步优化，投资与消费保持强劲增长势头，财政收入持续快速增长，居

民生活明显改善。

### 三、规划实施期间的生态情况

在《规划》的控制和引导下，生态环境得到了明显改观，各项用地得到合理保证，促进了铁力市经济社会又好又快发展。。

## 第二节 规划实施存在的问题

### 一、规划用地布局和指标分配存在一定的局限性

《规划》编制时，由于大部分项目具体位置未确定，导致在建设用地指标分配上存在一定的局限性。随着全市经济发展速度的加快，产业格局也发生了变化，有些乡镇及村庄的用地布局已经不适应新的产业项目的发展需要。由于各乡镇规划期经济发展状况不同，招商引资能力不同，加之全市经济发展变化较快，政策形式转变等多种原因，对土地需求差异较大，造成用地指标不均衡。对于新增建设占用农用地占用耕地的使用情况看，有的村庄经济发展速度快，未来可能有重点项目用地需求，但会因出现建设占用农用地和建设占用耕地指标不足，导致项目无法落位的现象。

### 二、规划管制弹性不足，部分重点建设项目难以实施

由于规划期限较长，在编制过程中对部分不可预见性问题很难全部预测，有些重点建设项目虽然列入土地利用总体规划重点建设项目表中，但由于项目建设环境、资金安排等原因不能够实施；而有些项目在规划中未充分考虑，却是地方经济发展的关键项目，建设条件因其不符合土地利用总体规划范畴，需严格履行调整规划手续，导致项目在审批过程中实施进展缓慢，弹性不足。

### 第三节 规划与经济社会发展适应性展望

规划与经济社会发展适应性是指在规划执行一段时间后，规划目标与社会经济实际发展的适应程度。主要体现为当前土地利用总体规划在实际执行过程中与当前或今后一段时期内经济社会发展的协调程度。

1、结合《振兴东北老工业基地规划》和黑龙江省《加快推进新型工业化进程的决定》，铁力市在“十三五”时期，以科学发展观为统领，以生态保护为前提，以加快发展为核心，以实施国家大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划和转变经济发展方式为主线，深入实施“生态立市、产业兴市”战略，加快林区经济转型，大力发展林区外经济，重点发展矿产资源，以养护森林为主，把发展玉矿石和银矿石作为重要发展方向，变资源优势为经济优势，这些战略的实施对现行规划的实施提出了新的要求，同时也指明了方向。

2、大小兴安岭林区作为中国重要商品粮和畜牧业生产基地的一道天然屏障，但随着可采资源的逐步枯竭，传统林业经济逐渐萎缩，林区经济发展陷入困境。因此，大小兴安岭林区生态保护与经济转型迫在眉睫。根据《大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划》（2010-2020年）提出加强造林和中幼龄林的抚育，加强湿地和草原的恢复和保护，并逐步理顺林业管理体制。大小兴安岭林区要加快产业转型升级，在全面提升绿色食品产业、林木深加工产业、林区商贸服务业等优势产业的同时，积极培育生态文化旅游业、北药产业、清洁能源产业等三大新兴产业，同时在基础设施、生态建设、环境保护、

扶贫开发和社会事业等方面安排中央预算内投资和其他有关中央专项投资时，赋予黑龙江大小兴安岭林区西部大开发政策，对《规划》实施提供有力机遇，对大小兴安岭林区经济转型提供支持。

3、根据《黑龙江省两大平原现代农业综合配套改革试验总体方案》明确了综合配套改革试验将以转变农业发展方式为主线，以提高农业综合生产能力、确保国家粮食安全、确保农民持续增收为目标。加快推动我省由农业大省向农业强省转变，为全国粮食主产区实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化同步”发挥示范引领作用，为铁力市土地整治规划、高标准基本农田建设实施提供了机遇。

#### 第四节 评论结论

通过上述定性与定量评价，得出铁力市土地利用总体规划实施期间整体情况如下。

##### 一、规划实施总体情况较好，个别指标未按预期执行

通过规划实施定性与定量评价可知，《规划》实施到2017年，规划执行总体情况良好，严格贯彻土地用途管理制度和耕地占补平衡制度，取得了较大的成效。各项指标执行与预期目标一致性较好，根据对《规划》的实施评估可知，铁力市土地规划实施情况评估总分为93.28分，用地规模指标执行情况较好，得分89.09分、规划土地利用结构变化与用地分区的调控方向保持一致，城乡用地与生态用地的布局较为合理，用地结构和布局情况得分99.66。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等约束性指标均按照规划目标管控要求使用，有效地保护耕地和基本农田，

保证了各类重点建设项目的用地需求，改善生态环境，促进了地方经济的较快发展，土地利用结构合理和布局不断优化，节约集约用地水平不断提高，土地利用程度和效益有所提高。但由于社会经济生态环境等变化，个别指标执行不太理想，如补充耕地目标实现程度相对较低、新增建设用地量占规划目标比率高。

规划实施以来，新增建设用地量占规划下达指标的52.81%，根据历年新增建设用地量趋势分析，铁力市经济发展迅速以及小城镇建设步伐加快，新增建设用地量有明显的增长趋势，本轮规划安排的新增建设用地量很难满足铁力市日益增长的用地需求。

## 二、区域空间引导作用显著，局部用地布局需调整

在耕地和基本农田保护、园林布局、合理划定了城镇和工矿用地发展放心，协调平衡农业与工业、城镇与乡村、基础设施建设等各项用地需求，实现区域用地结构合理、布局优化，对统筹发展起到了推动作用，规划空间引导作用显著，土地节约集约用地程度逐步提高。但考虑到规划实施过程中，社会、经济、政策和生态环境等因素的变化，部分新增建设用地布局需调整。

## 三、重点建设项目实施进度过缓

铁力市规划期内安排的重点项目较多，由于规划实施期相对较短，且大部分项目都为远期项目，导致到2017年重点建设项目实施的比例偏低；另外由于有些项目在规划编制时期内并未体现在重点建设项目表中或是与规划预期时发生偏差，导致项目在审批过程中实施进展缓慢。

## 第五节 规划实施建议

铁力市土地利用总体规划进入全面实施阶段，为适应经济社会宏观形势变化，充分发挥规划控制与引导作用，进一步提高规划的权威性、科学性和稳定性，对规划进一步实施和规划修改提出如下建议。

### 一、强化土地利用总体规划的控制，落实各项目标和任务

铁力市土地利用总体规划经省政府批准，进入全面实施阶段，全市各乡镇高度重视规划实施工作，健全和完善规划实施管理制度，强化耕地保护，节约集约利用土地，合理调整土地利用结构和布局，重点明确各项建设用地、基本农田、生态用地，确保规划目标的实现。

### 二、认真实施土地用途管制制度，加强农用地转用管理

城乡建设、工矿用地、基础设施建设等各项土地利用活动，必须符合土地利用总体规划确定的土地用途。各类建设项目占用农用地，必须符合土地利用总体规划和年度土地利用计划，必须依法进行农用地转用审批。占用耕地的，必须做到先补后占、占补平衡或落实补充耕地资金。

### 三、强化土地用途分区和建设用地空间管制

划分土地用途分区主要目的在于保护耕地，严格控制非农建设用地占用耕地，一方面严格保护耕地和保证粮食安全供给，一方面保障建设项目合理用地的需要，达到提供土地资源效率，实现土地资源可持续利用。制定建设用地空间管制协调用地增长与土地资源保护，控制建设用地盲目扩张，促使城镇用地规模理性增长。

建议规划实施过程中，进一步加强耕地、基本农田和园林用地保护，保障粮食安全；做好土地利用总体规划与相关规划的衔接，适时、适度对规划进行局部调整，引导城乡建设、基础设施建设有序进行，保证用地对社会经济快速发展的有力支持，促进土地资源可持续利用。

#### **四、严格保护耕地和基本农田，提高耕地质量**

随着小城镇进程的加快，在建设与保护的双重责任下，应加强土地整治规划与土地利用总体规划的衔接与落实，加大对耕地尤其是基本农田的基础设施投入，改善生产条件，提高质量，加快建设早涝保收高标准基本农田，将零星分散的基本农田集中布局，稳步提高粮食综合生产能力；加强新增耕地质量管理，确保补充耕地的数量和质量。

#### **五、严格遵循节约集约用地机制**

强化建设项目批准（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，不得通过建设项目用地预审。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，必须附具土地预审意见。

要严把供地审批关，认真执行各类用地定额标准，严禁超定额审批供地；工业用地要严格按国家控制指标实施供地，住宅用地要按容积率要求和宅基地标准实施供地；同时，要认真执行国家供地政策，用行政手段促进土地节约集约利用；要加大土地有偿使用力度，适时调整基准地价，用经济手段促进土地节约集约利用；要建立激励机制鼓励利用存建设用地，用激励机制促进土地节约集约利用，

## 附表

附表1 铁力市土地利用结构表

单位：公顷、%

地类		2014年		2020年		2017年			
		面积	比重	面积	比重	面积	比重		
土地总面积		644334	100.00	644334	100.00	644334	100.00		
农用地	耕地	107934	16.75	94461	14.66	106267	16.49		
	园地	681	0.11	730	0.11	653	0.10		
	林地	506558	78.62	512594	79.55	497360	77.19		
	牧草地	55	0.01	6999	1.09	55	0.01		
	其他农用地	6266	0.97	5366	0.84	6242	0.97		
	农用地合计	621494	96.46	620150	96.25	610577	94.76		
建设用地	城乡建设用地	10116	1.57	10272	1.59	10111	1.57		
	其中	城镇工矿用地	4201	0.65	4506	0.70	4204	0.65	
		其中	城镇用地	3612	0.56	3714	0.58	3615	0.56
		其中	采矿用地	589	0.09	792	0.12	589	0.09
		农村居民点用地	5915	0.92	5766	0.89	5907	0.92	
		交通水利用地及其他建设用地	2017	0.31	2056	0.32	2013	0.31	
	建设用地合计	12133	1.88	12328	1.91	12124	1.88		
其他土地	水域	3361	0.52	3273	0.51	3360	0.52		
	自然保留地	7346	1.14	8583	1.33	18273	2.84		
	其他土地合计	10707	1.66	11856	1.84	21633	3.36		

附表2 铁力市土地利用总体规划控制指标执行情况表

单位：公顷、平方米/人、%

指标	2014年	2020年	评估时点 阶段目标	实际执 行情况	实际/阶 段目标
<b>总指标量</b>					
耕地保有量	107934	92790	100362	106267	105.88
基本农田保护面积	49132	49393	49393	49393	100.00
园地	681	730	706	653	92.49
林地	506558	512594	509576	497360	97.60
牧草地	55	6999	3527	55	1.56
建设用地总规模	12133	12328	12231	12124	99.13
城乡建设用地规模	10116	10272	10194	10111	99.19
城镇工矿用地规模	4201	4506	4354	4204	96.55
交通水利用地及其他建设用地	2017	2056	2037	2013	98.82
<b>增量指标</b>					
新增建设用地总量	-	2382	1191	1258	105.63
新增建设占用耕地规模	-	960	480	500	104.17
整理复垦开发补充耕地义务量	-	1120	560	528	94.29
<b>效率指标</b>					
人均城镇工矿用地	154	160	157	172	109.55

附表3 铁力市属规划建设用地空间管制分区执行情况表

单位：公顷，%

建设用地空间管制分区	土地利用总体规划空间管制分区			
	规划面积	评估时点面积	规划面积-评估时点面积	
			面积	比例
允许建设区	9863	9863	0	0
有条件建设区	483	483	0	0
限制建设区	616305	616305	0	0
禁止建设区	4187	4187	0	0

附表4 铁力市规划实施期间耕地保有量指标执行情况表

单位：公顷，%

行政区划	耕地				
	2020年规划目标	评估时点阶段目标	评估时点面积	2020年目标完成情况	阶段目标完成情况
铁力市	92790	100362	106267	114.52	105.88

附表5 铁力市规划实施期间建设占用耕地占补情况表

单位：公顷

行政区划	规划实施期间建设占用耕地占补情况		
	开发整理复垦补充耕地	建设占用耕地	补充耕地-建设占用耕地
铁力市	528	500	28

附表6 铁力市规划实施期间基本农田保护面积执行情况表

单位：公顷、%

行政区划	基本农田保护面积			
	2020年规划目标	评估时点面积	时点数-规划目标	时点数/规划目标
铁力市	49393	49393	0	100

附表7 铁力市规划实施期间城乡建设用地规划目标执行情况表

单位：公顷、%

行政区划	城乡建设用地				
	2020年规划目标	评估时点阶段目标	评估时点面积	2020年目标完成情况	阶段目标完成情况
铁力市	10272	10194	10111	98.43	99.19

附表 8 铁力市规划实施期间新增建设占用耕地目标执行情况表

单位：公顷、%

行政区划	新增建设占用耕地规模				
	2020年规划目标	评估时点阶段目标	评估时点面积	2020年目标完成情况	阶段目标完成情况
铁力市	960	480	500	52.08	104.17

附表 9 铁力市规划实施期间整理复垦开发补充耕地执行情况表

单位：公顷、%

行政区划	整理复垦开发补充耕地规模				
	2020年规划目标	评估时点阶段目标	评估时点面积	2020年目标完成情况	阶段目标完成情况
铁力市	1120	560	528	47.14	94.29

附表 10 铁力市规划实施期间人均城镇工矿用地执行情况表

单位：平方米

行政区划	人均城镇工矿用地面积		
	2020年规划目标	评估时点面积	时点数-规划目标
铁力市	160	172	12

附表 11 铁力市规划实施期间新增建设占用耕地目标执行情况表

单位：公顷

项目类型	规划安排		规划期间实际执行			
	数量	面积	数量	面积	符合规划数量	符合规划面积
能源	10	3	-	-	-	-
交通	31	4	-	-	-	-
水利	56	3	-	-	-	-
环保	7	4	-	-	-	-
电力	53	3	-	-	-	-
矿产	144	3	-	-	-	-
其他	71	3	-	-	-	-

附表 12 铁力市规划定量评价分值表

评价目标	评价目标权重	评价目标分值	评价指标	评价指标权重	评价指标分值
用地规模指标执行情况	0.35	89.09	耕地保有量目标实现程度	0.20	100.00
			基本农田保护目标实现程度	0.20	100.00
			城乡建设用地控制规模实现程度	0.20	100.00
			新增建设占用耕地控制规模实现程度	0.20	98.33
			补充耕地目标实现程度	0.20	47.14
用地结构和布局情况	0.25	99.66	土地利用效率	0.20	98.28
			城镇工矿用地占城乡建设用地比例	0.25	100.00
			使用允许建设区情况	0.35	100.00
			禁止建设区保护情况	0.20	100.00
节约集约用地情况	0.30	90.61	人均城镇工矿用地规模目标实现程度	0.35	93.02
			人均农村居民点用地规模目标实现程度	0.15	93.39
			地均二三产业产值	0.20	70.24
			城镇化与用地增长系数	0.30	100.00
规划修改情况	0.10	100	规划修改情况	0.40	100.00
			规划修改涉及建设用地面积情况	0.60	100.00
综合得分	93.28				