

# 宁国市土地利用总体规划

## (2006—2020 年) 实施评估报告

宁国市人民政府

二〇一八年四月

# 目 录

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 第一章 总则.....             | 1  |
| 第一节 评估背景 .....          | 1  |
| 第二节 评估目的 .....          | 1  |
| 第三节 评估依据 .....          | 3  |
| 第四节 评估原则 .....          | 4  |
| 第五节 评估技术路线.....         | 5  |
| 第六节 评估对象 .....          | 7  |
| 第七节 评估范围 .....          | 7  |
| 第八节 评估期限 .....          | 8  |
| 第九节 区域概况 .....          | 8  |
| 第二章 现行规划概况.....         | 11 |
| 第一节 规划编制背景.....         | 11 |
| 第二节 规划主要目标.....         | 11 |
| 第三节 规划战略定位.....         | 14 |
| 第四节 规划分区情况.....         | 14 |
| 第五节 重点项目安排.....         | 16 |
| 第三章 规划主要控制指标执行情况评估..... | 17 |
| 第一节 总量指标执行情况.....       | 17 |
| 第二节 增量指标执行情况.....       | 20 |
| 第三节 效率指标落实情况.....       | 21 |
| 第四章 土地利用空间布局实施评估.....   | 22 |

|     |                                    |    |
|-----|------------------------------------|----|
| 第一节 | 土地利用现状变化情况 .....                   | 22 |
| 第二节 | 土地利用布局变化情况 .....                   | 26 |
| 第五章 | 土地节约集约利用水平评估 .....                 | 28 |
| 第一节 | 土地节约集约利用情况评估 .....                 | 28 |
| 第二节 | 土地节约集约用地措施建议 .....                 | 30 |
| 第六章 | 现行《规划》与未来发展的适应性评估 .....            | 31 |
| 第一节 | 耕地保护与经济增长协调性评估 .....               | 31 |
| 第二节 | 城乡建设用地规模与城镇化、人口规模变化适应性<br>评估 ..... | 31 |
| 第三节 | 建设用地增长速度与经济增长速度匹配度评估 .....         | 32 |
| 第四节 | 用地布局与分区管制一致性评估 .....               | 33 |
| 第五节 | 用地潜力对经济增长保障性贡献性评估 .....            | 33 |
| 第六节 | 与重大经济社会发展背景变化适应性评估 .....           | 34 |
| 第七节 | 土地规划与经济社会发展适应性评估结果 .....           | 36 |
| 第七章 | 各项土地规划指标使用与节余情况 .....              | 37 |
| 第八章 | 规划实施评估结论及应用 .....                  | 39 |
| 第一节 | 土地规划实施评估结果 .....                   | 39 |
| 第二节 | 土地规划评估结果分析与运用 .....                | 40 |
| 第三节 | 评估建议 .....                         | 40 |
| 附表  | .....                              | 43 |

# 第一章 总则

## 第一节 评估背景

土地利用总体规划是实行最严格的土地管理制度的纲领性文件，是落实土地宏观调控和土地用途管制、规划城乡和各类建设的重要依据。《宁国市土地利用总体规划（2006-2020年）》（以下简称《规划》）已获得省人民政府批复，且作为审批用地和保护耕地的法定依据，在保障项目用地、保护耕地资源方面发挥了巨大的作用，取得了很好的成效。然《规划》实施以来，宁国市的社会、经济、资源与环境等方面发生了重大的变化，全市国民经济和社会发展也由“十二五”迈入了“十三五”发展时期，许多新问题、新情况在《规划》编制时期难以预料。

规划实施评估是土地利用总体规划工作的重要环节，它不仅是保障土地利用总体规划顺利实施的客观需要，也是完善现行规划制度，规范规划程序，提高规划科学性和适应性，充分发挥规划控制和引导作用，提高规划管理决策水平的必然要求。适时进行规划评估，有利于督促有关各方面落实规划目标、任务和政策措施，有利于及时总结规划实施效果，增强规划对经济社会发展的调控作用，更好地为社会经济发展服务。为充分发挥土地利用总体规划的统筹掌控作用，保障和促进宁国市社会经济的全面发展，特对现行《规划》进行实施评估。

## 第二节 评估目的

通过评估，掌握评估期内《规划》目标推进情况和土地利用变化

情况，了解《规划》的实施成效和存在的问题，提出改进《规划》实施的措施和建议，以此增强《规划》的现势性，提高《规划》的可操作性，充分发挥《规划》的调控和引导作用，为完善土地利用规划实施管理、开展新一轮土地利用总体规划编制提供科学依据。具体如下：

### **1、检验土地利用变化是否与《规划》一致**

土地利用总体规划是强化土地用途管制，严格土地管理的重要手段，因此，土地开发、利用和保护等管理工作应依法依规进行，故分析土地利用变化与《规划》一致性，能直观反映《规划》实施的有效性。

### **2、检验《规划》是否保持现势性**

土地利用总体规划具有前瞻性、长期性和相对静态性特点，而经济社会发展是一个动态性过程，具有不稳定性 and 不确定性。《规划》实施是否仍与经济社会发展相适应、相协调，即是否仍然保持现势性，是评判《规划》合理性的重要标准。

### **3、促进《规划》有效实施**

通过评估，了解《规划》实施情况，及时发现《规划》实施过程中的问题，总结经验、教训，及时调整《规划》，从而促进《规划》有效实施，使《规划》最大限度地发挥对经济、社会、生态协调发展的促进作用和调控作用。

### **4、为新一轮规划编制提供决策依据**

土地是一切经济社会活动的载体，经济社会发展的重大变化必然伴随着土地资源开发、利用和保护的重大变化，也对土地资源配置产

生深远的影响。通过《规划》评估，及时评判这些变化影响的范围和深度，从而优化规划实施措施，提出新一轮规划编制实施建议，为开展新一轮土地利用总体规划编制工作指明方向、提供支撑。

### **第三节 评估依据**

#### **一、法律法规依据**

- 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、《中华人民共和国土地管理法实施条例》;
- 5、《基本农田保护条例》;
- 6、《土地复垦条例》;
- 7、《安徽省土地管理实施办法》;
- 8、其他有关的法律、法规。

#### **二、政策依据**

- 1、《国土资源部办公厅关于开展新一轮土地利用总体规划编制试点工作的通知》(国土资厅函〔2018〕37号);
- 2、《安徽省国土资源厅转发国土资源部办公厅关于开展新一轮土地利用总体规划编制试点工作的通知》(皖国土资函〔2018〕170号);
- 3、《国土资源部关于严格土地利用总体规划实施管理的通知》(国土资发〔2012〕2号);
- 4、《国土资源部办公厅关于印发土地利用总体规划中期评估工作方案的通知》(国土资厅发〔2013〕25号)。

### 三、规程标准

- 1、《土地利用总体规划定期评估和适时修改试点工作指南（试用）》；
- 2、《城市用地分类与规划建设用地标准》；
- 3、《镇规划标准》（GB50188-2007）；
- 4、其他技术标准、规程规范。

### 四、相关规划

- 1、《宣城市土地利用总体规划（2006-2020年）》；
- 2、《宣城市土地利用总体规划（2006—2020年）调整方案》；
- 3、《宁国市土地利用总体规划（2006-2020年）》；
- 4、《关于宁国市土地利用总体规划调整的说明》；
- 5、《宁国市土地利用总体规划（2006-2020年）调整方案》；
- 6、《宁国市各乡镇土地利用总体规划（2006-2020年）》；
- 7、《宁国市经济和社会发展第十三个五年规划纲要》；
- 8、其他相关规划。

## 第四节 评估原则

### 一、综合评估原则

贯彻国家、行业、地方的有关法律、法规及方针、政策，综合考虑《规划》实施的社会、经济、生态效益及《规划》对各部门用地的协调情况，采用定性分析和定量评估相结合的方式进行评估，使评估结果科学合理。

### 二、客观真实原则

评估使用的有关经济、社会、土地利用数据必须是依法公布和审批的，且采用的方法和理论必须是经过科学检验的，以此力求准确、客观、真实。

### **三、动态评估原则**

评估紧密结合国家和地区新形势、新任务、新要求，以经济社会发展趋势、土地利用动态为评估背景，动态评估分析《规划》的适应性及合理性。

### **四、统筹兼顾原则**

采用部门资料收集和意见征求、全市实地调研、部门和公众听证的方式，充分听取规划、环保、农业等相关部门和公众的意见和建议，统筹兼顾各行各业各类用地需求，重点保障交通、城市建设、工业用地的需求。

### **五、科学实用原则**

评估以发现和解决《规划》在编制、实施等方面存在的问题为目的，提出的建议要有科学性、实用性和可操作性，通过《规划》评估为完善规划实施管理及规划编制、完善提供科学依据。

## **第五节 评估技术路线**

根据评估的要求，在充分收集整理相关资料以及对全市土地资源利用和管理的充分调研基础上，对《规划》的目标、效益、布局和实施措施等情况进行系统、客观的分析评价，总结规划的成效与不足，得出规划评估结论。宁国市土地利用总体规划（2006-2020年）实施评估技术路线见图1-1。

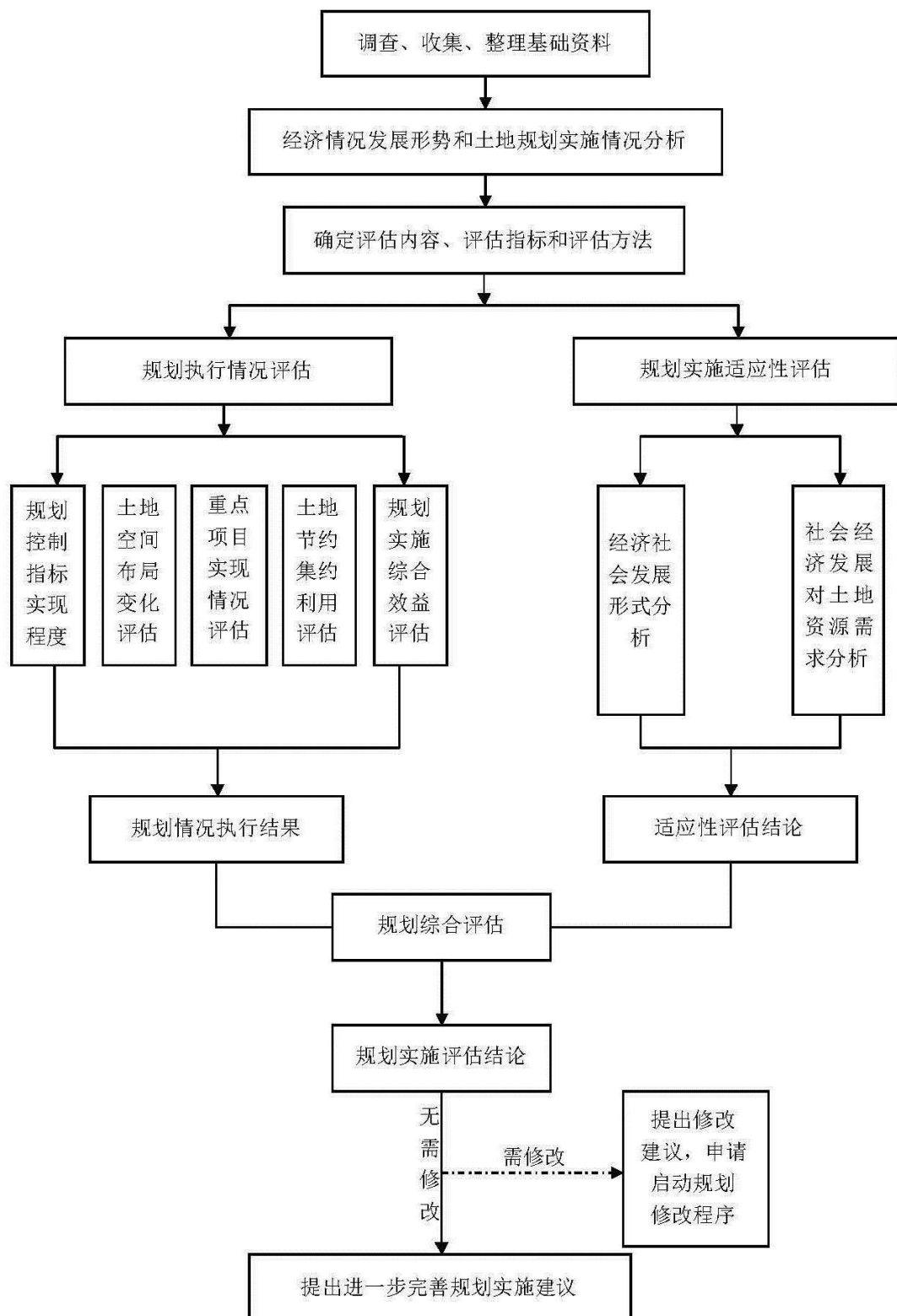


图 1-1 宁国市土地利用总体规划（2006-2020 年）实施评估技术路线图

宁国市土地利用总体规划实施评估采用定量评估和定性评估相结合的方法，选取能反映宁国市土地利用总体规划实施情况的评估指标，建立评估指标体系，计算量化的评估结果。对规划空间布局进行定位分析，对规划与未来发展趋势的协调性进行定性分析，全面分析规划实施中存在的问题。在全面分析的基础上，提出规划指标预警情况，最后根据分析结果，提出新一轮规划编制实施的建议和措施。

## **第六节 评估对象**

根据现行《规划》中显示，宁国市2006-2020年新增建设用地规模为2546.67公顷，到2020年建设用地总规模控制在16146.67公顷以内。随着“开放兴市、工业强市、生态立市、创新活市、和谐安市”发展战略的深入推进，十三五期间“进军五十强，率先现代化”战略目标的实施，美丽乡村建设的积极开展和一批重点项目的实施，使《现行规划》在实施中遇到了许多新情况，新形势。根据《国土资源部办公厅关于开展新一轮土地利用总体规划编制试点工作的通知》（国土资厅函〔2018〕37号）、《安徽省国土资源厅转发国土资源部办公厅关于开展新一轮土地利用总体规划编制试点工作的通知》（皖国土资函〔2018〕170号）等相关文件，结合宁国市永久基本农田划定成果，对《规划》进行实施评估。因此，本次报告评估对象为重新确认规划建设用地指标后的《规划》，即调整完善方案。

## **第七节 评估范围**

与现行宁国市土地利用总体规划范围一致，即评估范围为宁国市

行政辖区范围内的全部土地。

## 第八节 评估期限

评估时点为2016年12月31日，评估期限为2006年1月1日至2016年12月31日。

## 第九节 区域概况

宁国市位于安徽省东南部，地跨北纬 $30^{\circ}17' \sim 30^{\circ}48'$ ，东经 $118^{\circ}36' \sim 119^{\circ}24'$ 之间，现辖8个镇、5个乡、6个街道，102个行政村，20个居委会，至2016年底全市户籍人口38.6万人，行政辖区土地总面积246689.86公顷（宁国市2016年度土地变更调查成果）。

### 一、区位条件

宁国市东南至南与浙江省安吉县、临安市交界，西北与泾县相连，西南与绩溪县、旌德县相接，东北和北与广德县、宣州区相临，素有“中国山核桃之乡”、“中国元竹之乡”、“中国前胡之乡”之称。

宁国市境内多种交通方式汇集，东津河、中津河、西津河，三条支流流域面积占全市土地总面积的96%，皖赣铁路、省104线、省215线贯穿境内，宣宁、宁绩、宁千等三条高速建成通车，成为皖东南公路交通新枢纽，交通十分便利；另外安徽省的东向发展战略和苏浙沪产业转移趋势也为宁国市实现与苏浙沪经济一体化带来了历史性机遇。

### 二、自然资源条件

宁国市以山地和丘陵地为主，夹有岗峦、河谷平原和盆谷地。山

丘地面积占全市土地总面积的84.5%，为安徽省重点山区县（市）之一。市境内主要水系为长江流域水阳江水系，由水阳江上游段及其东津河、中津河、西津河三条支流组成，流域面积占全市土地总面积的96%。除此之外，还有青弋江、钱塘江二大水系。平均河网密度0.86km/km<sup>2</sup>，河道落差较大，水能资源丰富。

全市土壤类型较多，共分7个土类，10个亚类，28个土属，73个土种，以地带性红壤为主，占全市土地总面积的68.9%，其次为石灰（岩）土，占13.0%，水稻土占6.9%，另外还有少量紫色土、黄棕壤、潮土等。

宁国市自然条件优越，生物种类繁多，物产丰富，主要树种有：楮类、栎类、枫香、栲树、樟树、木荷、石楠等；低山丘陵植被主要为白栎、茅栗、杜鹃、竹类等次生灌木以及菅草、茅草等灌丛类；人工植被栽培树种主要有：杉、松、泡桐、刺槐、柏类、山核桃、板栗、油桐、油茶、银杏、杜仲、红椿、竹类等。

### 三、经济社会状况

2016年底，全市户籍人口为38.6万人。“十二五”期间，宁国市经济社会发展总体情况良好。进入2016年，全市地区生产总值达到254.4亿元，按可比价格计算，同比增长9.0%，其中：第一产业实现增加值21.6亿元，增长3.2%；第二产业实现增加值148.2亿元，增长8.8%；第三产业实现增加值84.6亿元，增长11.1%。三次产业比重为8.5:58.3:33.2，按常住人口计算，全市人均生产总值66171元。2016年全年完成财政收入41.4亿元，全社会固定资产投资335.3亿元。

对比2005年，宁国市在规划执行期间社会经济水平发展迅速。2005年宁国市地区生产总值为55.5亿元（其中：第一产业9.1亿元，第二产业26.5亿元，第三产业19.9亿元），11年内宁国市国内生产总值增长了198.9亿元，其中主要为第二产业的增长，增长了121.7亿元。

## 第二章 现行规划概况

### 第一节 规划编制背景

《中华人民共和国土地管理法》第十七条明确规定：“各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划”，为编制土地利用总体规划提供了法律依据。根据《国务院办公厅转发国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作的通知》（国办发〔2005〕32号）精神，国家部署了新一轮土地利用总体规划编制工作。《安徽省土地利用总体规划（2006-2020年）》获国务院批复实施。在省委省政府的部署和要求下，宁国市人民政府成立了土地利用总体规划编制工作领导小组，组织开展宁国市土地利用总体规划编制工作，并获得省人民政府批复。

### 第二节 规划主要目标

规划确定的指标包括约束性指标、预期性指标和其他指标。根据现行《规划》下达给宁国市的土地利用各项规划指标及后期根据社会经济发展形势进行规划调整完善后的指标，最终确定到2020年宁国市各项指标情况如下所示：

#### 一、耕地保护目标

规划至2020年，全市耕地保有量不低于17486.67公顷，基本农田保护面积不低于15220公顷，全市新增建设占用耕地规模控制在1266.67公顷以内。

## 二、建设用地保障目标

规划到2020年，全市建设用地总量控制在16146.67公顷以内，新增建设用地面积控制在2546.67公顷以内，城乡建设用地总规模控制在11380公顷以内，城镇工矿用地总规模为5480公顷。

## 三、土地整治目标

2006-2020年，全市土地整治补充耕地不少于1460公顷，确保非农建设占用耕地“占一补一”。

## 四、土地利用效率目标

2005年，全市人均城镇工矿用地为177.46平方米/人，规划到2020年为175平方米/人。

## 五、规划主要控制指标

《规划》对耕地保护、建设用地保障、节约集约用地、生态环境保护等方面提出规划目标，重点确定了耕地保有量、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、整理复垦开发补充耕地规模和人均城镇工矿用地6项约束性指标，建设用地总规模、城镇工矿用地规模、新增建设用地规模、新增建设占用农用地规模4项预期性指标。宁国市土地利用总体规划主要调控指标详见表2-1。

表 2-1 宁国市土地利用总体规划主要调控指标表

单位：公顷、平方米/人

| 指标       |               | 2005 年   | 2009 年   | 2020 年规划目标 | 指标属性 |
|----------|---------------|----------|----------|------------|------|
| 总量<br>指标 | 耕地保有量         | 21048.08 |          | 17486.67   | 约束性  |
|          | 基本农田保护面积      | 18760.01 |          | 15220      | 约束性  |
|          | 建设用地总规模       |          | 13935.74 | 16146.67   | 预期性  |
|          | 城乡建设用地规模      |          | 10581.68 | 11380      | 约束性  |
|          | 城镇工矿用地规模      |          | 4302.09  | 5480       | 预期性  |
| 增量<br>指标 | 新增建设用地规模      |          |          | 2546.67    | 预期性  |
|          | 新增建设占用农用地规模   |          |          | 2080       | 预期性  |
|          | 新增建设占用耕地规模    |          |          | 1266.67    | 约束性  |
|          | 整理复垦开发补充耕地义务量 |          |          | 1460       | 约束性  |
| 效率<br>指标 | 人均城镇工矿用地      | 192.35   |          | 175        | 约束性  |

### 第三节 规划战略定位

“十二五”以来，宁国市产业结构不断调整优化，传统产业转型升级步伐逐步加快，二、三产业集聚发展、规模发展、高端发展的趋势日益明显。宁国市未来发展目标是统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，坚持“开放兴市、工业强市、生态立市、创新活市、和谐安市”发展战略不动摇，紧紧围绕“进军五十强、率先现代化”奋斗目标，以推进供给侧结构性改革为主线，加快调结构、转方式、促升级，全力打造战略性新兴产业集聚地、全域性休闲旅游目的地、综合性区域交通枢纽地、示范性文明建设先行地，着力构筑产业新优势、生态新优势、区位新优势、环境新优势，争当全省科学发展排头兵，为建设生态文明的现代化中小城市奠定坚实基础。

国家加快推动资源节约型、环境友好型社会建设，摆脱过度依赖能源资源消耗、以牺牲生态环境为代价换取经济增长的传统粗放型发展方式，有利于宁国市发挥绿色生态优势，推动科学发展“一步到位”。

### 第四节 规划分区情况

根据宁国市土地资源条件、社会经济发展及土地利用调控措施的要求，按照土地利用方向和调控措施相对一致性原则，为协调好用地增长与土地资源保护之间的关系，倡导节约集约用地，保护农地和生态环境，控制城镇用地盲目扩张，现行《规划》将全市土地划分为禁止建设区、允许建设区、有条件建设区和限制建设区。

### 1、允许建设区。

将城乡建设用地规划边界所包含的范围，包括现状及新增城镇、工矿、村庄建设用地规划选址的区域划为允许建设区，区内土地主导用途为城、镇、村及工矿建设。该区土地总面积为10830.73公顷，占土地总面积4.39%，主要分布于中心城区、工业园区及各乡镇建设用地区。

### 2、有条件建设区。

将城镇建设用地规模边界之外、扩展边界以内的范围，划为有条件建设区。该区土地总面积为3369.74公顷，占土地总面积的1.37%，具体分布于中心城区、各乡（镇、街道）工业集中区等经济社会发展核心区域周边。

### 3、限制建设区。

将除允许建设区、有条件建设区、禁止建设区以外的其它区域划分为限制建设区。该区土地总面积为224146.63公顷，占土地总面积的90.86%。在除中心城区以外其它各乡（镇、街道）均有分布。

### 4、禁止建设区。

将重要的资源、生态、环境和历史文化价值所在区的核心区划定为禁止建设区。该区主要包括青龙湾国家森林公园、板桥省级自然保护区、青龙湖倒光刺鲃水产种质资源保护区、毛竹山及官山文化遗址和仙人塔等保护区和重要历史文化遗迹。该区土地总面积为8342.76公顷，占土地总面积的3.38%，主要分布于方塘乡、胡乐镇、甲路镇、青龙乡和竹峰街道等乡（镇、街道）。

## 第五节 重点项目安排

按照宁国市国民经济发展布局与土地利用空间布局战略，结合交通、水利、旅游、环保等行业发展规划，合理安排各类重点基础设施项目的用地。另一方面，因为生态环境建设的需要，按照“占补平衡”的原则，宁国市大力推动土地整治项目的实施，在充分考虑资源潜力、资金投入的前提下，通过土地整理复垦开发，增加农用地特别是耕地的面积，提高农业生产条件和土地利用效率，改善土地生态环境，增强土地资源可持续利用能力。

## 第三章 规划主要控制指标执行情况评估

### 第一节 总量指标执行情况

《规划》安排的总量指标主要包括耕地保有量目标、基本农田保护目标、建设用地总规模、城乡建设用地规模、城镇工矿用地规模等，各项指标具体执行情况如下：

#### 一、耕地保有量目标

##### 1、耕地保有量目标实现程度

根据宁国市2016年土地利用变更调查成果显示，2016年末，全市耕地面积为17558.88公顷，比《规划》确定的2020年耕地保有量目标多72.21公顷，耕地保护任务得到有效的落实。

表 3-1 宁国市耕地保有量完成情况表

单位：公顷，%

| 行政区 | 2020 年规划目标 | 2016 年现状规模 | 与 2020 年规划目标相比 | 目标完成程度  |
|-----|------------|------------|----------------|---------|
| 宁国市 | 17486.67   | 17558.88   | 72.21          | 100.41% |

##### 2、耕地现状质量情况

根据宁国市2016年土地利用变更调查成果显示，全市耕地中，坡度 $\leq 2^\circ$ 的平地总面积为9823.64公顷，占耕地总面积的55.95%；坡度为 $2^\circ \sim 6^\circ$ 的梯田及坡地总面积为5371.96公顷，占耕地总面积的30.59%；坡度为 $6^\circ \sim 15^\circ$ 的梯田及坡地总面积为1859.78公顷，占耕地总面积的10.59%；坡度为 $15^\circ \sim 25^\circ$ 的梯田及坡地总面积为374.93公顷，占耕地总面积的2.14%；坡度为 $>25^\circ$ 的梯田及坡地总面积为128.57公顷，占耕地总面积的0.73%。详见表3-2。

表 3-2 宁国市 2016 年耕地坡度情况表

单位：公顷，%

| 行政区 | 耕地面积     | 平地      | 梯田及坡地面积 |         |          |        |
|-----|----------|---------|---------|---------|----------|--------|
|     |          | ≤2°     | 2° ~6°  | 6° ~15° | 15° ~25° | > 25°  |
| 宁国市 | 17558.88 | 9823.64 | 5371.96 | 1859.78 | 374.93   | 128.57 |
| 比例  | 100.00%  | 55.95%  | 30.59%  | 10.59%  | 2.14%    | 0.73%  |

## 二、基本农田保护目标

### 1、基本农田保护任务落实情况

根据《规划》，全市到2020年末基本农田保护面积不低于15220.00公顷。现行《规划》确定的基本农田保护区主要分布在中溪、霞西、梅林和天湖等乡镇（街道）。根据宁国市全域永久基本农田划定最新成果，宁国市实际共划定基本农田15225.77公顷，主要土地利用等别为7-10等，主要分布在中溪、霞西、汪溪、港口、梅林、天湖等耕地总量较多、分布较为集中连片的乡镇，与现行《规划》确定的基本农田保护区分布相符。

表 3-3 宁国市各乡镇基本农田保护任务完成情况表

单位：公顷，%

| 乡镇名称 | 2020 年规划目标 | 2016 年现状规模 | 与 2020 年规划目标相比 | 目标完成程度  |
|------|------------|------------|----------------|---------|
| 宁国市  | 15220      | 15225.77   | 5.77           | 100.04% |

## 三、建设用地总量指标

《规划》确定至2020年末，宁国市建设用地总规模控制在16146.67公顷以内。根据宁国市2016年土地利用变更调查成果显示，2016年末，全市建设用地总规模为15692.99公顷，比2020年规划目标

少453.68公顷，执行情况良好。详见表3-5。

表 3-5 宁国市建设用地总量控制情况表

单位：公顷，%

| 行政区 | 2020 年规划目标 | 2016 年建设用地规模 | 剩余指标   | 目标实施程度 |
|-----|------------|--------------|--------|--------|
| 宁国市 | 16146.67   | 15692.99     | 453.68 | 97.19% |

#### 四、城乡建设用地规模

《规划》确定至2020年末，宁国市城乡建设用地规模控制在11380.00公顷以内。根据宁国市2016年土地利用变更调查成果显示，2016年末，全市城乡建设用地规模为11330.35公顷，比2020年规划目标少49.65公顷。

表 3-6 宁国市城乡建设用地总量控制情况表

单位：公顷，%

| 行政区 | 2020 年规划目标 | 2016 年城乡建设用地规模 | 剩余指标  | 目标实施程度 |
|-----|------------|----------------|-------|--------|
| 宁国市 | 11380      | 11330.35       | 49.65 | 99.56% |

#### 五、城镇工矿用地规模

《规划》确定至2020年末，宁国市城镇工矿用地规模控制在5480公顷以内。根据宁国市2016年土地利用变更调查成果显示，2016年末，全市城镇工矿建设用地规模为5162.84公顷，比2020年规划目标少317.16公顷。

表 3-6 宁国市城镇工矿用地总量控制情况表

单位：公顷，%

| 行政区 | 2020 年规划目标 | 2016 年城镇工矿用地规模 | 剩余指标   | 目标实施程度 |
|-----|------------|----------------|--------|--------|
| 宁国市 | 5480       | 5162.84        | 317.16 | 94.21% |

## 第二节 增量指标执行情况

《规划》确定的增量指标包括新增建设用地总量、新增建设用地占用耕地和整理复垦开发补充耕地3项指标，具体执行情况如下：

### 一、新增建设用地指标

《规划》确定至2020年末，宁国市新增建设用地规模为2546.67公顷。根据市国土资源局规划科新增建设用地统计资料显示，到2016年末，宁国市新增建设用地规模为1975.78公顷。

### 二、新增建设用地占用耕地指标

根据《规划》，至2020年末，宁国市新增建设占用耕地数量控制在1266.67公顷以内。根据市国土资源局规划科新增建设用地统计资料显示，到2016年末，宁国市已使用新增建设占用耕地规模882.72公顷。

### 三、土地整理复垦开发补充耕地指标

根据《规划》，至2020年末，宁国市土地整理复垦开发补充耕地义务量不低于1460.00公顷。根据市国土资源局土地整理中心提供的历年土地整理复垦开发项目统计台账显示，到2016年末，宁国市通过土地整理开发复垦共补充耕地567.75公顷，实施规划目标的

38.89%，有很大的潜力开发。

### **第三节 效率指标落实情况**

《规划》确定的效率指标包括人均城镇工矿用地、人均农村居民点用地、单位建设用地GDP等指标。

到2016年末，宁国市人均城镇工矿用地由2005年的258.46平方米/人减少至133.54平方米/人。

## 第四章 土地利用空间布局实施评估

### 第一节 土地利用现状变化情况

根据宁国市2016年土地利用变更调查数据显示，2016年末，全市土地总面积为246689.86公顷。其中：农用地227627.21公顷，占全市土地总面积的92.27%；建设用地15692.99公顷，占全市土地总面积的6.36%；其他土地3369.66公顷，占全市土地总面积的1.37%。详见表4-1。

表 4-1 宁国市 2016 年土地利用现状表

| 地类     |        |       | 面积（公顷）    | 比例      |
|--------|--------|-------|-----------|---------|
| 农用地    | 耕地     |       | 17558.88  | 7.12%   |
|        | 园地     |       | 21562.42  | 8.74%   |
|        | 林地     |       | 183724.21 | 74.48%  |
|        | 牧草地    |       | 0         | 0.00%   |
|        | 其他农用地  |       | 4781.7    | 1.94%   |
| 农用地合计  |        |       | 227627.21 | 92.27%  |
| 建设用地   | 城乡建设用地 | 城镇用地  | 4633.81   | 1.88%   |
|        |        | 农村居民点 | 6167.51   | 2.50%   |
|        |        | 采矿用地  | 529.03    | 0.21%   |
|        |        | 小计    | 11330.35  | 4.59%   |
|        | 交通水利用地 |       | 4280.86   | 1.74%   |
|        | 其他建设用地 |       | 81.78     | 0.03%   |
| 建设用地合计 |        |       | 15692.99  | 6.36%   |
| 其他土地   | 水域     |       | 2265.09   | 0.92%   |
|        | 自然保留地  |       | 1104.57   | 0.45%   |
| 其他土地合计 |        |       | 3369.66   | 1.37%   |
| 土地总面积  |        |       | 246689.86 | 100.00% |

## 一、农用地

根据宁国市2016年土地利用变更调查数据显示,2016年末,全市耕地面积为17558.88公顷,与2005年相比,面积减少了3489.2公顷,占农用地的比重由2005年的9.92%调整到2016年的7.71%,减少了2.20%;园地面积为21562.42公顷,与2005年相比,面积增加了7182.76公顷,占农用地的比重由2005年的6.77%调整到2016年的9.47%,增加了2.70%;林地面积为183724.21公顷,与2005年相比,面积增加了15663.11公顷,占农用地的比重由2005年的79.17%调整到2016年的80.71%,增加了1.54%;牧草地面积为0.00,与2005年相比,减少了79.57公顷,占农用地的比重减少了0.04%;其他农用地面积为4781.7公顷,与2005年相比,面积减少了3918.00公顷,占农用地的比重由2005年的4.10%调整到2016年的2.10%,减少了2.00%。宁国市农用地内部结构变化情况详见表4-2。

表 4-2 宁国市农用地内部结构变化情况表

单位: 公顷, %

| 年份/类别        |    | 合计        | 耕地       | 园地       | 林地       | 牧草地    | 其他农用地  |
|--------------|----|-----------|----------|----------|----------|--------|--------|
| 2005 年<br>基期 | 面积 | 212268.11 | 21048.08 | 14379.66 | 168061.1 | 79.57  | 8699.7 |
|              | 比重 | 100.00%   | 9.92%    | 6.77%    | 79.17%   | 0.04%  | 4.10%  |
| 2016 年<br>现状 | 面积 | 227627.21 | 17558.88 | 21562.42 | 183724   | 0      | 4781.7 |
|              | 比重 | 100.00%   | 7.71%    | 9.47%    | 80.71%   | 0.00%  | 2.10%  |
| 差值           | 面积 | 15359.1   | -3489.2  | 7182.76  | 15663.1  | -79.57 | -3918  |
|              | 比重 | 0.00%     | -2.20%   | 2.70%    | 1.54%    | -0.04% | -2.00% |

## 二、建设用地

根据宁国市2016年土地利用变更调查数据显示,2016年末,全市城乡建设用地面积为11330.35公顷,与2005年相比,面积增加了

2792.75公顷，占建设用地的比重由2005年的67.03%调整到2016年的72.20%；交通水利用地及其他建设用地面积为4362.64公顷，与2005年相比，面积增加了162.31公顷，占建设用地的比重由2005年的32.97%调整到2016年的27.80%。城乡建设用地中，城镇工矿用地面积为5162.84公顷，与2005年相比，面积增加了2042.83公顷，占建设用地的比重由2005年的24.49%调整到2016年的32.90%；农村居民点用地面积6167.51公顷，与2005年相比，面积增加了749.92公顷，占建设用地的比重由2005年的42.53%调整到2016年的39.30%。宁国市建设用地内部结构变化情况详见表4-3。

表 4-3 宁国市建设用地内部结构变化情况表

单位：公顷，%

| 年份/类别        |    | 合计       | 城乡建设用地   |         |         | 交通水利用地及其他建设用地 |
|--------------|----|----------|----------|---------|---------|---------------|
|              |    |          | 小计       | 城镇工矿用地  | 农村居民点用地 |               |
| 2005 年<br>基期 | 面积 | 12737.93 | 8537.6   | 3120.01 | 5417.59 | 4200.33       |
|              | 比重 | 100.00%  | 67.03%   | 24.49%  | 42.53%  | 32.97%        |
| 2016 年<br>现状 | 面积 | 15692.99 | 11330.35 | 5162.84 | 6167.51 | 4362.64       |
|              | 比重 | 100.00%  | 72.20%   | 32.90%  | 39.30%  | 27.80%        |
| 差值           | 面积 | 2955.06  | 2792.75  | 2042.83 | 749.92  | 162.31        |
|              | 比重 | 0.00%    | 5.18%    | 8.41%   | -3.23%  | -5.18%        |

### 三、其他土地

根据宁国市2016年土地利用变更调查数据显示，2016年末，全市水域面积为2265.09公顷，比2005年减少了618.14公顷，占其他土地的

比重由2005年的12.99%调整到67.22%；自然保留地面积为1104.57公顷，比2005年减少了18204.35公顷，占其他土地的比重由2005年的87.01%调整到32.78%。宁国市其他土地内部结构变化情况详见表4-4。

表 4-4 宁国市其他土地内部结构变化情况表

单位：公顷，%

| 年份/类别    |    | 合计        | 水域      | 自然保留地     |
|----------|----|-----------|---------|-----------|
| 2005 年基期 | 面积 | 22192.15  | 2883.23 | 19308.92  |
|          | 比重 | 100.00%   | 12.99%  | 87.01%    |
| 2016 年现状 | 面积 | 3369.66   | 2265.09 | 1104.57   |
|          | 比重 | 100.00%   | 67.22%  | 32.78%    |
| 差值       | 面积 | -18822.49 | -618.14 | -18204.35 |
|          | 比重 | 0.00%     | 54.23%  | -54.23%   |

规划实施期间，除耕地由于生态退耕原因导致面积减少外，宁国市建设用地增长规模得到了一定的控制，各业土地的比例较为合理。

宁国市规划基期年（2005年）土地利用布局上，农用地、建设用地、未利用土地比例为85.87:5.15:8.98，到2016年，宁国市农用地、建设用地、未利用土地比例为92.27:6.36:1.37。农用地中由于生态退耕，耕地减少较多，林地和园地增加较为明显，建设用地中城乡建设用地及交通用地增加较多，反映出规划实施期间城镇建设及交通建设项目批准实施进展顺利。未利用地中自然保留地减少也较为明显，减少去向主要为建设占用、低丘缓坡地、荒滩等未利用土地开发利用。

从土地利用结构变化上看：一是生态退耕导致宁国市可调整地类面积增加，耕地面积减少（2016年耕地面积比2005年少3489.20公顷），至2016年全市可调整地类面积为4746.54公顷（其中可调整园地

1115.05公顷，可调整林地3630.74公顷，可调整坑塘水面0.75公顷），仍然作为耕地保护任务予以保护。二是城乡建设用地增长幅度较快，由2005年的3.45%上升到了2016年的6.36%，主要是宁国市近年来积极实施新型城镇化、工业化和园区开发建设，致使城镇工矿用地规模持续快速增长，未来仍有进一步加速的趋势。三是交通用地大量增加，反应了规划期内宁国市交通基础设施建设的加速发展。四是其他土地逐步推进有序开发利用，自然保留地由2005年的7.81%减少为2012年的0.45%。其他土地减少原因一方面是2005年变更调查与二调后调查统计口径不一致，另一方面去向主要为建设占用、低丘缓坡地、荒滩等未利用土地开发利用。五是生态用地规模有了小幅度增加，具有生态功能的耕地、园地、林地、牧草地、水域、自然保留地等生态用地规模由225760.56公顷增加到226215.2公顷。

## **第二节 土地利用布局变化情况**

### **一、农用地**

规划实施期间，宁国市积极开展推进高标准农田整理项目、整体推进农村土地整治示范建设项目、土地开发项目等土地整治工作，增加耕地面积，提高耕地质量，实现占补平衡并稳定了园地、林地、水域等基础性生态用地面积。根据宁国市国土资源局土地整理中心提供的历年土地复垦开发项目统计台账显示，到2016年末，宁国市实施并验收土地整治项目29个，共补充耕地567.75公顷，落实了耕地保护任务，并通过土地整治提高了农地耕地条件，促进了农业生产，为农业产值的增加起了重大作用。

## 二、建设用地

根据宁国市国土资源局耕保科提供的2006-2016年用地报批资料显示,规划实施几年以来,宁国市建设用地的增加主要集中西津街道、南山街道、河沥溪街道、汪溪街道、梅林镇、中溪镇、胡乐镇、港口镇等乡镇、街道,用地总面积达2476.51公顷,新增建设用地面积达1975.78公顷。规划期间,宁国市积极开展城乡建设用地增减挂钩项目,推进建设用地内部流转,节约建设用地指标效果显著。但因为面临新的发展机遇,现有指标也仅满足几个用地区域的初步用地需求,之后将会爆发出旺盛的用地需求。规划后期,根据宁国市十三五规划提出的重点建设项目用地需求,初步需供应建设用地2546.67公顷。目前,现行规划剩余的建设用地指标已经不能满足宁国市经济社会高速发展的需求。

## 第五章 土地节约集约利用水平评估

### 第一节 土地节约集约利用情况评估

#### 一、土地利用强度分析

##### 1、经济利用强度

2016年，宁国市建设用地地均GDP为162.11万元/公顷，年均增长率达12.69%，说明规划实施之后，建设用地的地区生产总值在逐年增加，而且单位面积建设用地的产出也有大幅度提升。此外，建设用地地均固定资产投资达213.66万元/公顷，年均增长率达21.63%，说明单位面积建设用地的投资强度逐渐加大，以前的较为粗放的土地投入方式正在集聚化。

表 5-1 土地经济利用强度指标表

| 类型                  | 2005 年   | 2016 年   |
|---------------------|----------|----------|
| 地区生产总值（亿元）          | 55.5     | 254.4    |
| 固定资产总投资（亿元）         | 31.57    | 335.3    |
| 建设用地总规模（公顷）         | 12737.93 | 15692.99 |
| 建设用地地均 GDP（万元/公顷）   | 43.57    | 162.11   |
| 建设用地地均固定资产投资（万元/公顷） | 24.78    | 213.66   |

##### 2、人口利用强度

2016年，宁国市城镇人口达25.48万人，城镇用地4633.81公顷，单位城镇用地面积人口数即城镇人口密度达54.99人/公顷，说明随着城镇用地增长的同时，单位城镇用地中的人口也越多。

表 5-2 城镇人口密度情况表

| 类型         | 2005 年  | 2016 年  |
|------------|---------|---------|
| 城镇人口（万人）   | 16.22   | 25.48   |
| 城镇用地规模（公顷） | 2055.14 | 4633.81 |
| 人口密度（人/公顷） | 78.92   | 54.99   |

## 二、土地利用弹性情况

### 1、建设用地增长与经济增长弹性情况

根据规划预测，到2020年末，宁国市地区生产总值将达到353.86亿元，则地区生产总值年均增速为7.83%。同期，建设用地年均增速为0.72%，故经济与用地增长的弹性系数为10.88。

2005-2016年，宁国市地区生产总值年均增长14.84%。同期，全市建设用地总规模年均增长1.91%，则经济与用地增长的弹性系数为7.7,这说明规划实施近几年来建设用地的增速已经超过规划预期，另外一方面也表明宁国市在加强耕地保护的同时，通过增加建设用地规模和提高建设用地利用效率，为城镇建设及各类产业用地提供了必要的保障，促进了产业结构的调整和充分发挥了建设用地在促进经济社会发展中的重要作用。

### 2、城镇人口增长与城镇工矿用地增长弹性情况

根据规划预测，到2020年末，宁国市城镇人口为28万人，则城镇人口年均增长率为2.39%。同期，城镇工矿用地年均增速为1.50%，故城镇工矿用地与城镇人口增长的弹性系数为1.59。

到2016年末，宁国市城镇人口达到25.48万人，较2005年16.22万人,增长了9.26万人，则2005-2016年城镇人口年均增速为4.19%。同期，

城镇工矿用地年均增速为4.69%，则城镇工矿用地与城镇人口增长的弹性系数为0.89,低于规划预期，说明全市城镇工矿用地增长速度跟不上城镇人口增速，用地较为节约，可以适当增加城镇用地规模。

规划实施期间，要求控制新增建设用地以及建设用地总量，使得土地城镇化速度相对较慢，同时规划实施以来，宁国市积极推进“开放兴市、工业强市、生态立市、创新活市、和谐安市”发展战略，统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局，不断加强和改进新形势下的社会事业工作，为宁国市经济社会的发展提供新的机遇。在规划剩余的几年内，宁国市的建设需求将会更为旺盛和迫切，建设用地指标的控制将会成为宁国市进一步跨越式发展的限制。

## **第二节 土地节约集约用地措施建议**

为了缓解宁国市建设用地供需矛盾，切实保护耕地，建议采取以下措施，进一步大力推进节约集约用地，有效提高土地利用强度。

1、以《规划》的指标和布局要求为指导，严格执行各类用地标准，加大土地投入。

2、严把项目入开发区关，严格控制工业项目的容积率、投资强度、建筑密度、绿化率及办公等配套设施占地比例，从源头上控制低水平重复建设。

3、开展城乡建设用地增减挂钩试点工作，大力推进空心村整治，挖掘农村存量、空间、废弃建设用地，调整用地布局，优化用地结构，促进村庄合并，统筹城乡建设用地。

## 第六章 现行《规划》与未来发展的适应性评估

土地规划与经济社会发展适应性指在规划执行一段时间后，规划的目标与社会经济实际发展现状和未来发展趋势的适应程度。主要评估在当前或可预见的将来规划指标的满足程度、规划布局与实际建设的一致性、用地潜力的挖掘程度对经济社会发展的保障性贡献性、重大社会背景变化与规划的适应性等。

### 第一节 耕地保护与经济增长协调性评估

规划实施期间，宁国市通过耕地占补平衡，城镇工矿用地的增加并没有影响到耕地保有量，实际耕地面积加上可调整地类可以达到上级下达的耕地保护指标，实现了保护耕地与保障发展的“双保”目标。

另外，虽然宁国市目前处于城镇化、工业化的快速发展时期，但由于严格实施建设用地空间管制，全市新增建设用地的使用范围大多未突破规划建设用地范围，而且宁国市也在积极通过其他方式，解决新增建设用地指标用于未来发展的用地需求。规划执行期间，宁国市地均GDP呈逐年增长趋势，但GDP的快速增长和新增建设占用耕地未对全市耕地保护造成大的影响，也未对生态环境造成破坏。宁国市在保障经济发展的同时，兼顾到生态建设和粮食安全等多方面因素。

### 第二节 城乡建设用地规模与城镇化、人口规模变化适应性评估

规划执行过程中，宁国市城乡建设用地规模增加较快，至评估时点2016年，城乡建设用地规模为11330.35公顷，距离2020年规划控制指标的11380.00公顷仅有49.65公顷指标空间，且城镇人口的增长水平

相对城乡建设用地规模的增长速度偏低(即城镇化与用地弹性增长系数偏低)。城乡建设规模的增加表现为宁国市城镇和工业的集中布局,人口虽然增长但外来人口增长更多,影响了宁国市城镇化的数值。与此同时,宁国市农村居民点和废弃工矿复垦的缓慢也导致了城乡建设用地规模居高不下。

城乡建设用地规模的增加必然为人口的集聚提供了条件和可能,工矿企业的集聚也会吸引更多人到城镇范围内落户,随着宁国市城镇建设及港口、河沥溪等工业园区的快速发展,宁国市城镇化水平和人口规模均会有较大幅度的增加。因此,目前的城乡建设用地规模控制指标已经完全不能适应经济社会发展的要求,须进行规划调整和修改,调整宁国市的城乡建设用地剩余指标的位置和布局,同时加大农村宅基地退出复垦力度,为宁国市的经济社会发展提供保障。

### **第三节 建设用地增长速度与经济增长速度匹配度评估**

规划执行期间,宁国市新增建设用地面积为1975.78公顷,虽然未超过2020年规划控制指标,但是根据宁国市“十三五”规划社会经济的发展规划,重点项目的建设,依然对建设用地的需求很大。

在有限的土地供应下,宁国市地区生产总值从2005年的55.5亿增长到2016年的254.40亿,年均增长率为14.84%;与地区生产总值相比较,宁国市建设用地总规模从2005年12737.93公顷增长到2012年的15073.00公顷,年均增长率仅为1.91%。经济增长速度大大超过建设用地增长速度。从近年来宁国市发展来看,不论是城镇还是工业产业,均保持着快速发展的态势。充分说明了宁国市在建设用地节约集约方

面成效显著。

随着“十三五”期间重点建设项目的用地需求，宁国市新增建设用地逐年增加，因此，调整规划指标结构和用地布局，开展新一轮规划编制保证有限的土地供应与全市的经济社会发展相适应，为宁国市的经济社会发展提供用地保障显得十分必要。

#### **第四节 用地布局与分区管制一致性评估**

规划实施期间，宁国市城镇建设及工业企业布局均趋于集中，各类建设用地的选址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，乱占乱用土地的情况得到有效控制，除因一些独立选址项目由于规划编制时点原因位于限制建设区（或有条件建设区）外，其余各项建设用地布局与分区管制一致性执行较好。

随着现行《规划》实施时间的延长，现行《规划》确定的建设用地总量规模、用地增量指标和空间发展布局逐步实施到位以及经济社会发展战略调整变化，将会给用地布局与分区管制带来一定的不相适应性，需要及时开展新一轮规划编制。

#### **第五节 用地潜力对经济增长保障性贡献性评估**

规划执行过程中，宁国市通过土地整治补充了大量耕地，对耕地保有量的目标完成乃至全市经济社会发展都起到重要作用。但土地整理和复垦对耕地保有量的贡献程度有限，仍需要外购耕地指标；从补充实施的年度来看，整理复垦工作进展波动很大，宁国市耕地补充潜力较小，后期土地开发利用难度会变大。从可持续发展的角度讲，今

后宁国市经济社会的发展还是要依靠土地的节约、集约利用。从土地利用现状来看，可以挖潜的区域主要为农村居民点以及部分废弃工矿的复垦，工业用地的潜力主要是通过产业升级，增加投资强度，提高容积率、建筑密度和单位面积工业用地的产值来实现。

## **第六节 与重大经济社会发展背景变化适应性评估**

### **（1）宁国市美好乡村建设**

近年来，宁国市贯彻落实省委和宣城市有关会议精神，围绕“串点、连线、带面”整体要求，高标准建成3个省级中心村、整治6个集镇建成区、提升18个已建中心村，农村环境卫生综合治理实现常态化，美好乡村建设注重整村推进，是统筹城乡发展的重点内容。

按照美好乡村建设的战略部署，遵照节约集约用地、有利生产生活、改善农村面貌的基本原则，考虑到现状与农村居民点整理需要一定量的建设用地周转指标，加之美好乡村建设过程中农村基础设施建设以及中心村建设、小市场建设中的一定用地，如：文体活动场所、卫生院、敬老院、公墓、垃圾中转站和公共厕所等。因此有必要开展新一轮规划编制，将美好乡村建设项目的用地需求一并纳入规划进行整体控制与引导。

### **（2）交通设施建设的加速推进与土地利用总体规划不衔接**

宁国市高速公路、高速铁路和直升机基地机场等重大交通基础设施将陆续建成，为宁国全面对接长三角地区创造了更加有利的条件，极大地拓展了宁国市与上海、杭州、南京等大都市产业融合、要素流动、资源共享的空间。但是现行的宁国市土地利用总体规划无法满足

中大交通基础设施的建设需要，宁国市仍有一大批交通基础设施建设需要推进，如宁绩高速鸿门互通、扬绩高速宁国至广德段、扬绩高速公路黄山连接线、宁宣杭高速宁国至临安段、申嘉湖高速西延至宁国段、汪港路西延工程、皖赣铁路扩能改造、既有线电气化改造(含城区段西迁取直工程)等工程建设。

另外，宁国市正在对城市街区路网进行调整，目的是为了道路等配套设施适应城市发展，根据《城市街区控制性详细规划》，部分城市用地、交通道路的布置与土地利用总体规划不衔接。

### （3）地质灾害危险点治理搬迁工程

宁国属于皖南山区，目前确定的地质灾害隐患点和高陡边坡隐患点共131个，在各乡、镇、街道均有分布，对地质灾害危险点实施搬迁避让和工程治理是一项民生工程，关系到众多群众生命财产安全，但现行《规划》未预留拆迁安置区，因而有必要在新一轮规划编制时将地质灾害危险点搬迁与美好乡村建设、农村居民点复垦等结合起来，并在规划中保证地质灾害危险点治理搬迁的用地需求。

### （4）重点项目布局方面

按照统筹规划、合理布局、集约高效的要求，优化各类重点建设项目用地规模、结构与布局，严格工程项目建设用地标准，大力推广节地技术，在保障各类重点建设项目用地的同时，注重土地资源的集约节约利用。规划重点建设项目根据宣城市“十三五”规划和宁国市“十三五”规划期间建设的单独选址重点建设项目补充情况，以及原有重点建设项目需调整情况。

## 第七节 土地规划与经济社会发展适应性评估结果

从以上评估结果来看，土地规划与经济发展适应性一般，不能完全适应新的经济社会发展趋势。

## 第七章 各项土地规划指标使用与节余情况

### 1、耕地和基本农田保护指标相关情况

根据宁国市2016年土地利用变更调查成果显示，2016年末，全市耕地面积为17558.88公顷，比《规划》确定的2020年耕地保有量目标多72.21公顷。根据宁国市永久基本农田划定最新成果，宁国市共划定基本农田15225.77公顷，比《规划》确定的2020年基本农田面积保有量目标多5.77公顷，耕地和基本农田保护任务得到有效的落实。

### 2、建设用地总量指标相关情况

《规划》确定至2020年末，宁国市建设用地总规模控制在16146.67公顷以内。根据宁国市2016年土地利用变更调查成果显示，2016年末，全市建设用地总规模为15692.99公顷，未超出规划目标453.68公顷，执行情况良好。

### 3、城乡建设用地规模指标相关情况

《规划》确定至2020年末，宁国市城乡建设用地规模控制在11380.00公顷以内。根据宁国市2016年土地利用变更调查成果显示，2016年末，全市城乡建设用地规模为11330.35公顷，比2020年规划目标少49.65公顷。

### 4、新增建设占用耕地指标相关情况

《规划》确定至2020年末，宁国市新增建设用地规模为2546.67公顷。根据市国土资源局规划科新增建设用地统计资料显示，到2016年末，宁国市新增建设用地规模为1975.78公顷，比2020年规划目标少570.89公顷。

## 5、土地整治补充耕地指标相关情况

根据《规划》，至2020年末，宁国市土地整理复垦开发补充耕地义务量不低于1460.00公顷。根据市国土资源局土地整理中心提供的历年土地整理复垦开发项目统计台账显示，到2016年末，宁国市通过土地整理开发复垦共补充耕地567.75公顷，实施规划目标的38.89%，有很大的潜力开发。

## 6、人均城镇工矿用地指标相关情况

到2016年末，宁国市人均城镇工矿用地由2005年的258.46平方米/人减少至133.54平方米/人，比2020年规划目标175平方米/人少41.46平方米/人。

## 第八章 规划实施评估结论及应用

### 第一节 土地规划实施评估结果

#### 一、耕地和基本农田得到有效保护

自规划实施以来，宁国市耕地和基本农田保护目标均实现，而且耕地保有量 and 基本农田保护面积均大于宁国市现行土地利用总体规划下达的指标。尽管这几年新增建设占用耕地，但都实现了占一补一，加之，规划实际落实的耕地保有量 and 基本农田面积均大于指标。因此，在规划实施期间，宁国市耕地和基本农田得到有效保护，耕地和基本农田保护目标均实现。

#### 二、建设用地节约和集约利用水平逐年提高

中央政府坚持实行最严格的耕地保护制度和节约用地制度，切实实行最严格的节约用地制度，强化土地利用总体规划的整体管控作用，合理确定新增建设用地规模、结构、时序，降低经济增长对土地资源的过度消耗，走集约式城镇化道路，严格执行土地用途管制制度。宁国市自规划实施以来，建设用地地均GDP从2005年的43.57万元/公顷提高到2016年的162.11万元/公顷，建设用地地均固定资产投资从2005年的24.78万元/公顷提高到2016年的213.66万元/公顷。

#### 三、土地管理制度得到了完善

随着《规划》的实施，土地征用、用地报批、土地整治、用途管制等土地管理制度得到了完善。一方面，《规划》为土地管理供应提供了法定的依据，做到土地使用者依据《规划》办理用地手续；土地

资源管理部门在日常管理中依据《规划》，对不符合《规划》的建设用地不予批准，对违反土地利用规划和未批先用、少批多用等违法用地行为严肃查处。另一方面，《规划》在土地利用专项规划编制和实施管理方面起到了统领全局的作用，各专项规划均以土地利用总体规划为龙头，按照土地利用总体规划的要求进行的编制和实施管理，更进一步落实规划任务。

## **第二节 土地利用规划评估结果分析与运用**

虽然宁国市土地利用总体规划执行效果较好，土地利用规划和各项管理措施得到有效实施。但是，随着宁国市道路升级建设项目、改建皖赣铁路宣城至绩溪扩能改造项目和皖赣铁路电气化改造工程、万家水库、宁国东、西津河治理工程、黄家冲水库等一批重大项目的建设，美好乡村建设规划、新一轮城市总体规划、城区街道控制性详细规划和旅游发展总体规划的实施，继续执行现行的宁国市土地利用总体规划各项指标及用地布局，将对宁国市未来经济社会的发展产生严重束缚，将导致经济社会发展趋势与规划目标产生巨大偏离。

因此，为适应宁国市经济社会发展的新形势，必须开展新一轮规划编制，调整用地布局，为宁国市未来经济社会发展提供更有力的用地保障。

## **第三节 评估建议**

### **一、启动规划编制工作，逐步建立健全规划适时修改机制**

建议按照国土资源部、安徽省国土资源厅有关要求，在宁国市土

地利用总体规划实施评估的基础上，根据宁国市经济社会发展新战略的客观要求，可以启动宁国市新一轮土地利用总体规划编制工作，优化各类用地空间布局。按照国家关于建立土地利用总体规划实施动态评价机制的要求，规划编制应当建立在规划阶段性定期评估的基础上。通过实施评估，评价规划目标实现程度和规划与经济社会发展适应程度，梳理出规划编制和执行中存在的问题，提出改进规划实施和新一轮规划编制的理由和必要性。要以规划实施阶段性实施评估为基础，遵循规划编制原则和控制性要求，进行新一轮规划编制工作，不断优化土地利用结构与布局，提高规划实施适应程度。

## **二、加强与其他相关规划的紧密衔接**

要注重与区域发展规划、城镇规划、村镇规划等相关规划的协调，并与基础设施建设规划相衔接，将规划期末规划建设的交通、水利、能源、旅游、矿产、环保、信息等基础设施项目全面纳入规划编制工作，减少规划调整和修改次数，避免因人为因素频繁修改规划，挑战土地利用总体规划的严肃性和权威性。

## **三、适当增加宁国市建设用地指标**

实施评估后，进行新一轮规划编制应根据宁国市新的总体发展战略，优化国土空间开发格局，调整土地开发利用战略和土地利用布局，推进新区建设，并促进城乡统筹发展，加快城镇化、新型工业化和城乡一体化进程，积极落实工业园区的综合发展；合理安排新农村建设用地，确保保障性住房用地。做好规划编制与相关规划的衔接和协调，加大力度，加快推进生态、旅游项目的建设。合理配置建设用地，重

点为重大产业项目、基础设施和民生工程提供用地保障。

## 附表

附表 1 宁国市 2016 年土地利用现状表

| 地类     |        |       | 面积（公顷）    | 比例      |
|--------|--------|-------|-----------|---------|
| 农用地    | 耕地     |       | 17558.88  | 7.12%   |
|        | 园地     |       | 21562.42  | 8.74%   |
|        | 林地     |       | 183724.21 | 74.48%  |
|        | 牧草地    |       | 0         | 0.00%   |
|        | 其他农用地  |       | 4781.7    | 1.94%   |
| 农用地合计  |        |       | 227627.21 | 92.27%  |
| 建设用地   | 城乡建设用地 | 城镇用地  | 4633.81   | 1.88%   |
|        |        | 农村居民点 | 6167.51   | 2.50%   |
|        |        | 采矿用地  | 529.03    | 0.21%   |
|        |        | 小计    | 11330.35  | 4.59%   |
|        | 交通水利用地 |       | 4280.86   | 1.74%   |
|        | 其他建设用地 |       | 81.78     | 0.03%   |
| 建设用地合计 |        |       | 15692.99  | 6.36%   |
| 其他土地   | 水域     |       | 2265.09   | 0.92%   |
|        | 自然保留地  |       | 1104.57   | 0.45%   |
| 其他土地合计 |        |       | 3369.66   | 1.37%   |
| 土地总面积  |        |       | 246689.86 | 100.00% |

附表 2 宁国市土地利用总体规划主要调控指标表

单位：公顷、平方米/人

| 指标   |               | 2005 年   | 2009 年   | 2020 年规划目标 | 指标属性 |
|------|---------------|----------|----------|------------|------|
| 总量指标 | 耕地保有量         | 21048.08 |          | 17486.67   | 约束性  |
|      | 基本农田保护面积      | 18760.01 |          | 15220      | 约束性  |
|      | 建设用地总规模       |          | 13935.74 | 16146.67   | 预期性  |
|      | 城乡建设用地规模      |          | 10581.68 | 11380      | 约束性  |
|      | 城镇工矿用地规模      |          | 4302.09  | 5480       | 预期性  |
| 增量指标 | 新增建设用地规模      |          |          | 2546.67    | 预期性  |
|      | 新增建设占用农用地规模   |          |          | 2080       | 预期性  |
|      | 新增建设占用耕地规模    |          |          | 1266.67    | 约束性  |
|      | 整理复垦开发补充耕地义务量 |          |          | 1460       | 约束性  |
| 效率指标 | 人均城镇工矿用地      | 192.35   |          | 175        | 约束性  |

附表 3 宁国市耕地保有量完成情况表

单位：公顷，%

| 行政区 | 2020 年规划目标 | 2016 年现状规模 | 与 2020 年规划目标相比 | 目标完成程度  |
|-----|------------|------------|----------------|---------|
| 宁国市 | 17486.67   | 17558.88   | 72.21          | 100.41% |

附表 4 宁国市基本农田保护任务完成情况表

单位：公顷，%

| 乡镇名称 | 2020 年规划目标 | 2016 年现状规模 | 与 2020 年规划目标相比 | 目标完成程度  |
|------|------------|------------|----------------|---------|
| 宁国市  | 15220      | 15225.77   | 5.77           | 100.04% |

附表 5 宁国市建设用地总量控制情况表

单位：公顷，%

| 行政区 | 2020 年规划<br>目标 | 2016 年建设<br>用地规模 | 剩余指标   | 目标实施程度 |
|-----|----------------|------------------|--------|--------|
| 宁国市 | 16146.67       | 15692.99         | 453.68 | 97.19% |

附表 6 宁国市城乡建设用地总量控制情况表

单位：公顷，%

| 行政区 | 2020 年规划<br>目标 | 2016 年城乡建<br>设用地规模 | 剩余指标  | 目标实施程度 |
|-----|----------------|--------------------|-------|--------|
| 宁国市 | 11380          | 11330.35           | 49.65 | 99.56% |

附表 7 宁国市城镇工矿用地总量控制情况表

单位：公顷，%

| 行政区 | 2020 年规<br>划目标 | 2016 年城镇工<br>矿用地规模 | 剩余指标   | 目标实施程度 |
|-----|----------------|--------------------|--------|--------|
| 宁国市 | 5480           | 5162.84            | 317.16 | 94.21% |