

南岳区土地利用总体规划
(2006—2020 年) 说明
(2016 年修订版)
(送 审 稿)

南 岳 区 人 民 政 府
二 〇 一 六 年 十 二 月

目 录

第一章 规划修改背景.....1

 第一节 宏观政策背景..... 1

 第二节 区域发展的新格局..... 2

 第三节 县域发展的新趋势..... 2

第二章 现行规划实施简要评价..... 4

 第一节 规划主要指标实施程度..... 4

 第二节 评估结论..... 5

 第三节 规划修改下达指标..... 6

第三章 规划修改概述.....6

 第一节 规划修改的目的..... 6

 第二节 规划修改的任务..... 6

 第三节 规划修改的工作过程..... 7

 第四节 规划修改依据..... 8

 第五节 规划修改的范围及基础数据..... 10

第四章 规划控制指标修改..... 11

 第一节 总量指标修改..... 11

 第二节 增量指标修改..... 11

 第三节 效率指标修改..... 12

第五章 规划用地结构修改..... 12

 第一节 农用地结构修改..... 12

 第二节 建设用地结构修改..... 13

 第三节 其他土地结构修改..... 13

第六章 建设用地规模与布局修改..... 14

 第一节 城镇工矿用地规模与布局修改..... 14

 第二节 农村居民点用地规模与布局修改..... 15

 第三节 交通水利用地规模与布局修改..... 15

 第四节 其他建设用地规模与布局修改..... 16

第七章 中心城区用地规模与布局修改..... 17

 第一节 中心城区城镇用地布局调整..... 17

 第二节 中心城区建设用地规模变化..... 17

 第三节 中心城区有条件建设区调整..... 17

第八章 耕地保有量和基本农田规模与布局修改..... 17

 第一节 耕地保有量规模与布局修改..... 17

 第二节 基本农田保护目标与布局修改..... 18

第九章 其他修改..... 18

 第一节 土地用途分区修改..... 18

 第二节 建设用地管制分区修改..... 20

 第三节 重大项目修改..... 20

第十章 生态保护红线的划定方案..... 20

 第一节 生态保护红线内涵..... 20

 第二节 生态保护红线划定方法..... 20

 第三节 生态保护红线划定方案..... 21

第十一章 修改方案的衔接与协调..... 22

 第一节 规委会审查意见落实情况..... 22

第二节 与相关规划的衔接..... 23

第三节 与乡镇行政区划调整的衔接..... 24

第四节 与永久基本农田划定方案的衔接..... 25

第五节 公众参与情况..... 25

第十二章 规划修改方案风险评估..... 25

第一节 风险识别..... 25

第二节 风险控制..... 26

第十三章 土地利用总体规划修改成果..... 29

附 表..... 30

表 1 南岳区土地利用结构调整修改表..... 30

表 2 南岳区建设用地空间管制分区修改情况表..... 31

表 3 南岳区土地用途分区修改情况表..... 31

表 4 南岳区主要规划控制指标修改方案..... 32

表 5 南岳区各乡镇规划控制指标修改方案..... 33

附 图

- 1、南岳区建设用地布局调整示意图
- 2、南岳区建设用地管制分区调整示意图
- 3、南岳区基本农田布局调整示意图
- 4、南岳区耕地布局调整示意图
- 5、南岳区中心城区建设用地布局调整示意图

第一章 规划修改背景

第一节 宏观政策背景

2014 年 11 月，国土资源部对全国土地利用总体规划调整完善工作进行了全面部署，全国土地利用总体规划调整完善各项工作全面启动，此次规划调整完善的任务包括：合理调整耕地和基本农田保护任务；科学、慎重、规范地调整基本农田布局；合理确定建设用地规模，优化建设用地布局与结构；推进“多规合一”和“三线”划定；更新完善土地利用总体规划数据库。随着“十三五”时期全面改革创新深入推进，国土资源管理也出现了新形势，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中，多处涉及耕地保护、节约用地、生态环境、海洋等国土资源领域的内容，“十三五”发展新形势对土地资源利用与管理提出了新的要求。2014 年中央经济工作会议指出，认识新常态、适应新常态、引领新常态，是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑；要努力保持经济稳定增长，逐步增强战略性新兴产业和服务业的支撑作用。为此，国土资源部门主动作为，联合发展改革委、科技部、工业和信息化部、住房城乡建设部、商务部、财政部等部委印发了一系列支持产业和经济发展的用地政策。本次规划调整完善，应深度解读相关政策文件，对于休闲农业项目用地、民生保障用地、旅游项目用地、新兴产业项目用地、水利工程用地等予以适度倾斜，以土地利用方式转变促进经济发展方式转变和结构优化，对稳增长、促改革、调结构、惠民生产生积极的推动作用。 2013 年《旅游法》和《国民旅游休闲纲要(2013-2020 年)》出台，2014 年国务院发布《国务院关于促进

旅游业改革发展的若干意见》，在此基础之上，2015 年通过了《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》（以下简称《意见》）。《意见》指出，旅游业是我国经济社会发展的综合性产业，是国民经济和现代服务业的重要组成部分。通过改革创新促进旅游投资和消费，对于推动现代服务业发展，增加就业和居民收入，提升生活品质，具有重要意义。2015 年全国政府工作报告中提出“提升旅游休闲消费，实施‘互联网+’行动计划，加快培育新的经济增长点，打造发展新引擎”的发展战略，未来将进一步提高旅游投资规模，同时促进旅游消费的政策，将极大推动旅游行业快速增长，特色旅游、乡村旅游、休闲度假、文化旅游、健康旅游、科普旅游等新兴领域都将从中受益。旅游行业将发生从数量增长到质量提升、从粗放经营到集约发展、从资源依赖型向资本驱动型的转变。

表 1-1 国家支持产业和经济发展的用地政策要点

政策文件	时间	国土政策内容
《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地政策的意见》	2015 年 9 月	从加大新供用地保障力度、鼓励盘活利用现有用地、引导新产业集聚发展、完善新产业用地监管 4 个方面提出了具体的政策措施。
《关于支持旅游业发展用地政策的意见》	2015 年 11 月	提出了保障旅游重点项目用地，支持使用未利用地等土地建设旅游项目，依法实行旅游业用地分类管理，多方式供应建设用地，以及加强旅游业用地服务监管等多项政策。
《关于积极开发农业多种功能，大力促进休闲农业发展的通知》	2015 年 11 月	明确了支持休闲农业发展的用地政策。
《关于结合新型城镇化开展支持农民工等人员返乡创业试点工作的通知》	2015 年 12 月	整合发展返乡创业园区，落实完善鼓励创业的用地支持政策。
《养老服务设施用地指导意见》	2014 年 4 月	要求保障养老服务设施用地供应,规范养老服务设施用地开发利用管理。

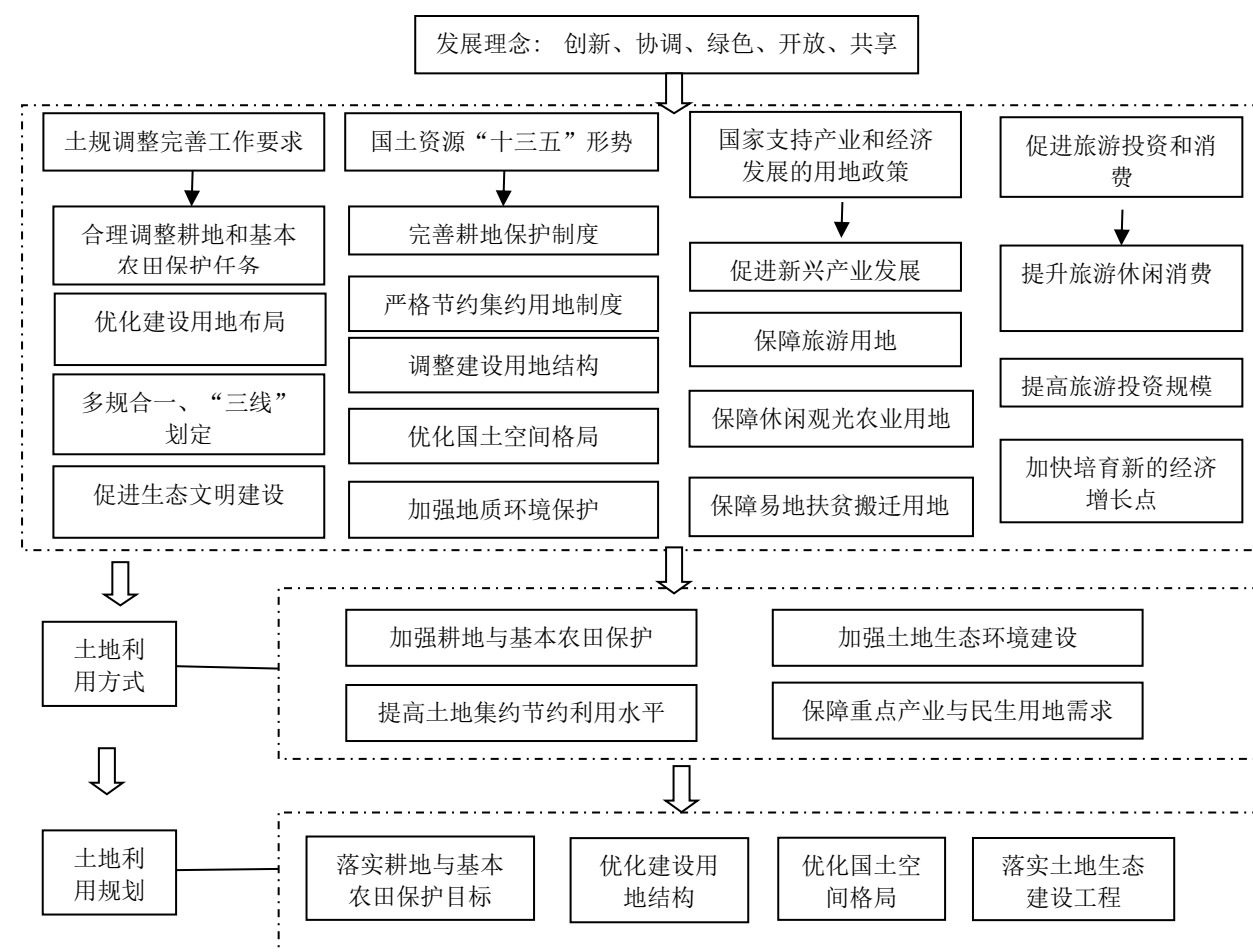


图 1-1 国家宏观政策的新要求与土地利用关系示意图

第二节 区域发展的新格局

《中共湖南省委关于制定湖南省国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确提出构建“一核三极四带多点”平衡发展新格局。这一战略构想是在立足湖南“一带一部”新定位，全面对接“一带一路”、长江经济带建设等国家区域发展战略的基础上形成的。衡阳市南岳区处于“四带”中的京广高铁经济带上。南岳衡山作为首批国家重点风景名胜区、首批国家 5A 级旅游景区、国家级自然保护区、全国文明风景旅游区，“湖南省旅游十佳县区”、“首批湖南省旅游强县”、“全省文化旅游特色县域经济重点县区”、“全省首批两

型旅游景区”和“全省服务业示范集聚区”，本次规划调整完善过程中，应重点保障风景名胜设施用地指标。另外，根据《湖南省主体功能区规划》，南岳区属于省级重点生态功能区，因此，南岳区在本次规划调整完善过程中在保障合理的建设用地需求的同时，应积极主动承担生态保护的任务。

按照衡阳市委打造“旅游胜地”的总体定位和“南工北旅”的总体布局，围绕对接南岳、丰富南岳，重点发展旅游及与旅游相关的服务业，完善南岳产业链条，延长游客在衡停留时间，逐步形成以南岳为龙头、衡阳市城区为中心、湘江为纽带、衡山、衡东、衡阳三县为支撑的大南岳衡山旅游经济圈，打造一个集祈福南岳、休闲衡阳、生态旅游、民俗文化、康体运动等功能于一体的国际旅游目的地。南岳区要以衡阳市打造大南岳旅游经济圈为契机，推进以南岳为龙头的旅游经济圈建设，围绕促进文化和旅游融合发展，深入挖掘宗教、祭祀、民俗、抗战等特质文化，围绕提升旅游管理服务水平，进一步完善旅游公厕、休憩点、停车场等配套设施，推进智慧南岳建设。

第三节 县域发展的新趋势

一、南岳区旅游业加快发展的新趋势

2010 年，全区旅游接待人口 378.31 万，实现门票收入 1.84 亿元，完成旅游总收入 27.75 亿元，2015 年，接待来岳游客 795 万人次。实现门票收入 3.16 亿元，完成旅游总收入 63.45 亿元，年均分别增长 16.01%、11.42%、17.99%。2005-2014 年，南岳区编制完成了《南岳衡山旅游发展总体规划》，建成了南岳衡山游客服务中心，同时，旅游农业休闲观光园、天子山火文化产业园、旅

游创意园等项目稳步推进。严格按照国家 5A 级景区的标准，对旅游环境、硬件设施、服务质量等进行了全方位整改。未来五年，南岳区将围绕“打造精品国际旅游目的地”的发展定位、“一体两翼”、“东道西佛”的发展格局和“全域旅游”远景目标，按照“提升老景区、打造新景区”的发展思路，统筹谋划后山旅游开发，逐步实现“拓展外围、释放核心”的休闲度假游发展目标，推动南岳由祭祀观光型景区向休闲养生度假复合型景区转变。因此，南岳区未来旅游开发建设将保持强劲势头，与此同时南岳区应解决传统旅游开发利用程度较低，难以支撑持续发展的问題，着力促进产业优化升级，培育新增长点，加快转型发展，不断提升区域经济综合实力和抗风险能力。

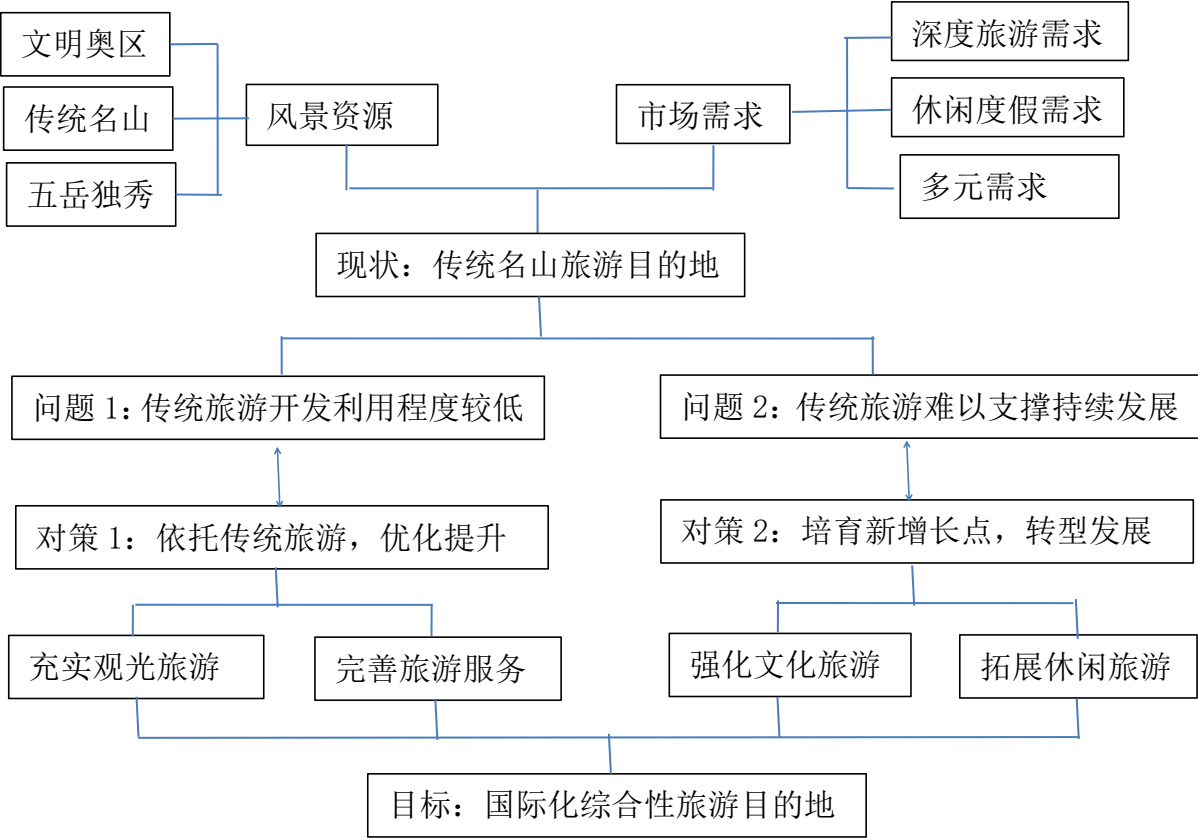


图 1-2 南岳区旅游产业提升示意图

二、区域交通条件改善的新格局

随着南岳机场的通航和京广深高铁的开通，京珠复线、南岳高速等交通动脉的建设，南岳外部交通环境大为改善，南岳大交通的格局初步形成，旅游交通全面升级，区位优势更为凸显。京广深高铁把沿线武汉、长株潭、珠三角三大城市圈连成一片，是中国“四纵四横”快速客运网中京广高速铁路的重要组成部分，开通运营后，原需一周左右的鄂湘粤跨省游，变成了一至两天的“短线游”，大大促进了南岳融入鄂湘粤跨省游。韶山井冈山衡山三山旅游战略合作联盟的成立后，通过与其它精品景区的强强联手，南岳向“大旅游”迈向更近一步，旅游经济也会迎来新的机遇期和发展期。但传统的旅游模式也面临新兴旅游产业的冲击和转型升级的挑战。南岳旅游应当适应高铁、航空带来的变化，及时调整、提升旅游产品以及旅游服务，继续强化转型升级，壮大旅游支柱产业。

三、乡镇村行政区划调整

2015 年，湖南省出台了《中共湖南省委湖南省人民政府关于开展乡镇区划调整改革工作的意见》(湘发〔2015〕15 号)，按照《衡阳市乡镇区划调整改革工作方案》(衡办〔2015〕50 号)以及《湖南省民政厅关于同意衡阳市南岳区乡镇区划调整方案的批复》(湘民行发〔2015〕35 号)有关要求，将岳林乡、拜殿乡和龙凤乡成建制合并设立寿岳乡。新设立的寿岳乡辖水口、红旗、龙凤、岳林、莲塘、杉湾、石山、龙潭、观音、拜殿 10 个建制村，总面积 52.48 平方千米，6475 人，乡人民政府驻西岭(原岳林乡政府驻地)。本轮乡镇行政区划

调整后，南岳区共减少 2 个乡级建制，现辖寿岳乡、南岳镇和祝融街道。区人民政府驻祝融街道。新型城镇化强调以大城市为依托，以中小城市为重点，实现大中小城市协调发展，城市群布局合理，与资源环境承载能力相适应。目前南岳区镇村规模偏小、布局偏散的现状，增加了运行成本，稀释了公共投入，导致集聚力和辐射力不强，资源浪费严重，成为制约南岳区城乡发展一体化的障碍。南岳区通过三乡合并以及村落合并，整合发展资源、优化资源配置，以进一步激发经济发展活力、带动发展转型升级。

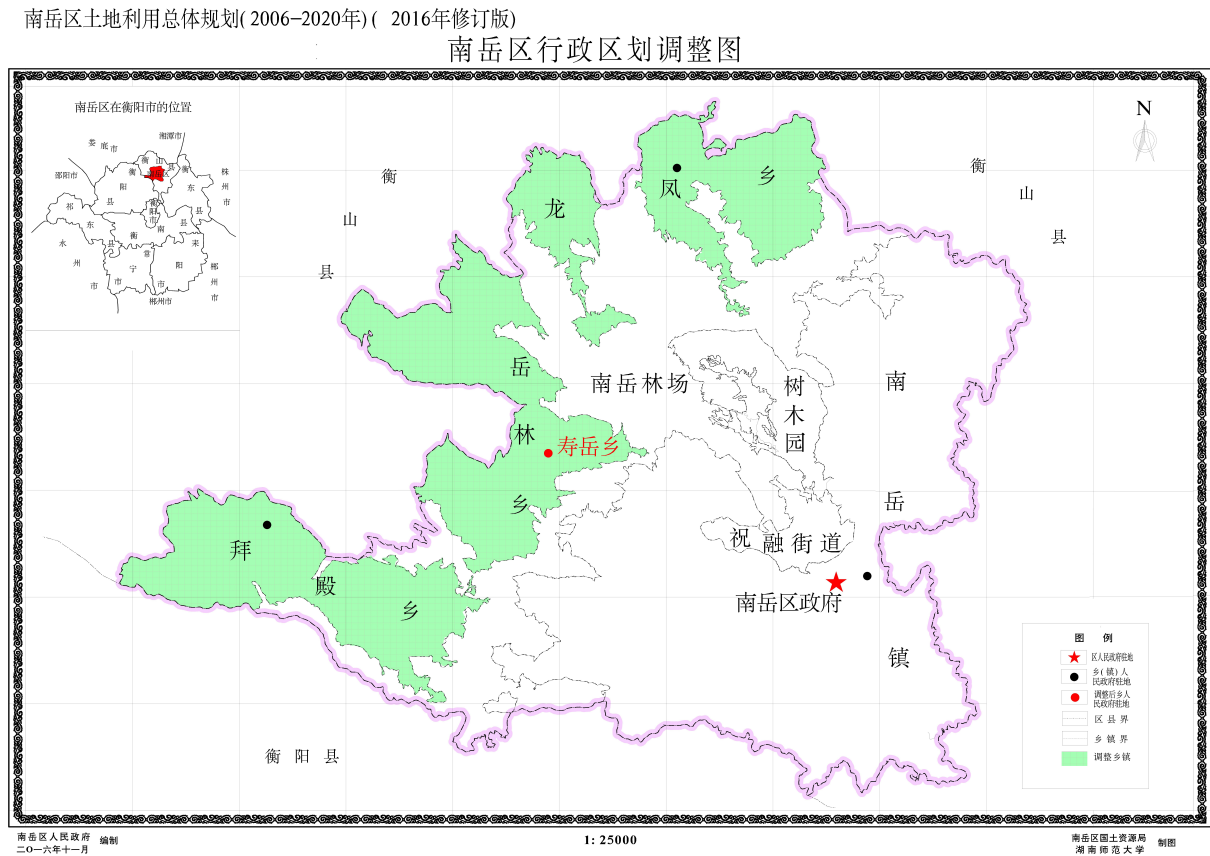


图 1-3 南岳区行政区划调整图

第二章 现行规划实施简要评价

《南岳区土地利用总体规划（2006—2020 年）》（以下简称“现行规划”）从 2006 年开始编制，2010 年 1 月由湖南省人民政府批复实施。南岳镇等 4 个乡镇的土地利用总体规划(2006-2020 年)(以下简称乡镇规划)与区级规划同步编制，于 2011 年 4 月经衡阳市人民政府批准实施。

第一节 规划主要指标实施程度

南岳区土地利用总体规划主要指标实施情况如表 2-1 所示。

表 2-1 南岳区主要规划指标实施情况表

单位：公顷、平方米/人、%

指标名称	规划目标数	2014 年评估基数	剩余指标	实现程度	指标属性
总量指标					
耕地保有量	1746.00	1954.47	208.47	111.94%	约束性
基本农田保护面积	957.00	1002.51	45.51	104.76%	约束性
建设用地总规模	1784.24	1444.83	339.41	80.98%	预期性
城乡建设用地规模	1575.89	1236.48	339.41	78.46%	约束性
城镇工矿用地规模	1262.37	586.19	676.18	46.44%	预期性
增量指标					
新增建设用地规模	1105.21	313.67	791.54	28.38%	预期性
新增建设占用农用地规模	975.01	278.94	696.07	28.61%	预期性
新增建设占用耕地规模	289.08	68.83	220.25	23.81%	约束性
土地整治补充耕地规模	101.19	23.91	77.28	23.63%	约束性
效率指标					
人均城镇工矿用地规模	114	136.64	—	—	约束性

第二节 评估结论

一、规划实施成效

1、耕地与基本农田保护任务圆满完成

2014 年，全区实有耕地面积为 1954.47 公顷，比现行规划耕地保有量指标多 208.47 公顷，圆满完成了耕地保护任务。2014 年，全区基本农田保护面积为 1002.51 公顷，比 2020 年规划指标多出 45.51 公顷，较好地完成了基本农田保护任务。

2、区域经济社会发展用地需求得到合理保障

现行规划实施以来，对促进区域经济社会发展发挥了重要作用，有效的保障了城乡建设用地需求，尤其是重点建设项目用地，2006-2014 年全区净增城镇工矿用地 231.13 公顷，交通水利用地 43.81 公顷。城镇工矿与交通水利用地指标控制情况良好，2014 年，全区城镇工矿用地规模为 586.19 公顷，实现规划目标的 46.44%；全区交通水利用地规模为 169.84 公顷，实现规划目标的 100%。

3、土地生态环境建设取得一定进展

现行规划实施以来，以南岳衡山国家级自然保护区为依托，大力开展保护动、植物资源的生态保护工程；重视各类特殊生态功能区的保护。至 2014 年，2014 年全区生态用地总面积为 15833.24 公顷，确保了生态环境保护用地面积比例超过全区总面积的 87%，全区林地面积比例超过全区面积的 73%。规划划定的禁止建设区 1221.11 公顷，得到了有效的保护。

二、规划实施存在的主要问题

1、农村居民点指标控制难度大

现行规划确定 2020 年农村居民点用地控制在 313.52 公顷以内，规划实施至 2014 年，全区农村居民点用地规模为 650.29 公顷；超出规划指标 336.77 公顷，其主要原因在于规划实施期间，农村居民点没有按现行规划予以缩减，农村居民点用地布局依然比较分散，空置、闲置、零星居民点较多。

2、交通用地与其他建设用地指标剩余空间不足，规划滞后问题凸显

现行规划提出的建设用地指标与布局反映了当时经济社会发展的要求，对武广客运专线、南岳高速、旅游景区开发等区域重大建设对区域发展的影响和发展诉求的预计不足，出现了重大交通水利用地和其他建设用地指标提前达到规划目标的情况，影响了规划的严肃性，也影响了项目实施效率，特别是在国家全面深化改革及衡阳市大南岳旅游经济圈等一系列重大战略的实施为南岳区经济社会发展带来发展新机遇的背景下，南岳区步入新型城镇化和新型工业化发展“双加速”时期，各项建设用地需求特别是其他建设用地需求也将随之快速增长，现有规划剩余空间将难以满足未来经济社会发展的需要，规划滞后问题日益凸显。

3、重大背景变化导致现行规划不能适应南岳区发展需求

考虑到全国土地规划及土地政策提出的新要求、“十三五”规划编制和实施的新背景、旅游业加快发展的新趋势、“旅游+互联网”行动计划实施、湖南省主体功能区规划对南岳区的定位、湖南省新型城镇化对南岳的要求以及南

岳区乡镇村行政区划的调整等背景，南岳区土地利用战略亦需根据新的形势进行相应调整，需要在南岳区健康发展的基础上，按照依据“十三五”规划纲要的新要求，对南岳区中心城区及其他乡镇土地利用规模及布局进行调整，在此基础上对《南岳区土地利用总体规划（2006-2020 年）》进行调整完善，以保障南岳区经济社会的可持续快速发展。

第三节 规划修改下达指标

2016 年 7 月 1 日，省国土资源厅组织专家和相关处室对《南岳区土地利用总体规划（2006-2020 年）实施评估报告》（以下简称《评估报告》）进行了会议审查。10 月 17 日，省国土资源厅厅长办公会议暨湖南省土地利用总体规划修改评审委员会第六次全体会议对《实施评估报告》进行了审议，同意南岳区开展规划修改。会议同意南岳区追加 50 公顷其他建设用地指标及 100 公顷左右的有条件建设区，用于支持重点旅游项目建设，同时，鼓励切块调出城镇工矿用地指标转换用于保障风景名胜设施项目建设。不追加城镇工矿和农村居民点指标，相关用地需求应通过切块调整的方式解决。

第三章 规划修改概述

第一节 规划修改的目的

本次规划修改以科学发展观为统领，围绕保障发展、保护资源和促进生态文明建设三项目标，坚持实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制

度，强化土地用途管制，促进节约集约用地，有效参与宏观调控，提高土地利用的现势性和可行性；以土地管理相关法律法规为依据，以《湖南省国土资源厅（厅长办公）会议纪要》审查意见及其确定的主要规划调控指标为指导，遵循规划修改原则和程序，采用优化布局、调整结构和设定有条件建设区三种方式，确定调入建设项目，同时相应调整土地用途分区和建设用地管制分区，编制形成规划修改方案，进行规划修改方案风险评估，更新规划成果，增强土地利用对南岳区社会经济可持续发展的保障能力。

第二节 规划修改的任务

（1）严格落实上级下达耕地保有量与基本农田保护面积指标。更新耕地和基本农田保护目标，提出控制耕地减少和加大补充耕地力度的措施，基本农田数量保护、质量建设和管护的措施。

（2）加强中心城区规划管控。重点明确中心城区控制范围线、中心城区规模边界及中心城区扩展边界，以及耕地保有量、基本农田面积指标等相关内容。

（3）加强土地生态建设。严格划定生态保护红线，按照建设环境友好型社会的要求，协调土地利用与生态建设，因地制宜、因势利导，建设土地生态安全屏障，促进经济社会可持续发展和生态环境良性循环。

（4）优化建设用地布局。按上级要求调整建设用地规模、优化建设用地布局，统筹安排各类、各区域用地。

（5）促进土地节约集约利用。严格建设用地规模管控，优化土地开发利

用格局，加强土地综合整治利用，大力推进节约集约用地，促进土地利用方式和经济发展方式加快转变。

（6）全面推进土地整理复垦开发，保障重点项目用地，制定切实可行的经济、社会、法律、技术和管理等措施，确保土地利用总体规划贯彻实施。

第三节 规划修改的工作过程

一、启动阶段

2014年11月，国土资源部对全国土地利用总体规划调整完善工作进行了全面部署，全国土地利用总体规划调整完善各项工作全面启动。为贯彻落实“全国土地利用总体规划调整完善工作部署视频会议”和国土资源部《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）精神，湖南省土地利用总体规划调整完善工作同步启动。

2015年10月，南岳区召开土地利用总体规划调整完善工作启动会，参与会议的人员有分管区长、区政府办主任、领导小组成员单位及资料收集涉及单位的主管领导、各乡镇分管镇长、国土所长及国土所业务骨干、区国土局党组成员、各股室负责人以及技术承担单位技术骨干。会上印发了《南岳区土地利用总体规划调整完善工作实施方案》。

2015年10-12月，按照工作要求，我单位技术人员赴南岳区分别与发改委、规划局、水利局、农业局、林业局、交通局、环保局等相关部门单位进行了衔接并收集相关资料，同时深入各乡镇对建设用地需求开展调查摸底工作。

二、开展规划实施评估阶段

2016年1-3月，以合理调整耕地和基本农田保护任务、科学慎重规范地调整基本农田布局、合理确定建设用地规模、优化建设用地布局与结构、推进“多规合一”和“三线”划定为基本任务，全面开展南岳区土地利用总体规划调整完善实施评估工作。

2016年3-6月，形成实施评估报告初稿，赴南岳区征求相关部门意见，对初稿进行完善后，提交土地利用总体规划调整完善工作领导小组审核，形成南岳区土地利用总体规划实施评估送审稿。

2016年7月1日，省国土资源厅组织专家和相关处室对《南岳区土地利用总体规划（2006-2020年）实施评估报告》（以下简称《评估报告》）进行了会议审查。针对审查会上提出的意见，技术单位对《评估报告》进行了修改完善。2016年10月17日，省国土资源厅厅长办公会议暨湖南省土地利用总体规划修改评审委员会第六次全体会议对《实施评估报告》进行了审议，同意南岳区开展规划修改。

三、编制规划修改方案阶段

规划修改方案编制阶段的时间为2016年10月至2016年11月，工作内容为：在《评估报告》的基础上，落实规划目标与空间布局、编制规划方案等。

具体过程：

1、指标落实和初步方案的编制

区规划修改办公室和技术单位一道，根据各项控制指标，经过与相关部门

和乡（镇）进行多轮研究与协调，对指标方案在 1:25000 现行土地利用总体规划图上进行落实，形成了各类用地的空间布局规划草案，技术单位按照规划草案编制完成南岳区规划初步方案。

2、规划方案审查

初步方案编制完成后，规划修改领导小组对初步方案进行了审查。

3、编制规划修改成果

技术单位按照领导小组提出的修改意见，对方案进行了修改完善，编制土地利用总体规划成果，形成《南岳区土地利用总体规划（2006-2020 年）》（2016 年修订版）（征求意见稿）。包括规划文本、说明和图件。

4、规划成果审查和调整完善

2016 年 11 月 23 日，南岳区国土资源局对南岳区土地利用总体规划调整完善成果举行听证会；南岳区政府组织区政府办、区国土资源局、区环保局、区规划局、区发改委、区农业局、区林业局、区水利局、区交通运输局、区住建局等相关部门，对《南岳区土地利用总体规划（2006-2020 年）》（2016 年修订版）（征求意见稿）进行了审查（审查意见附件），根据各部门提出的意见，技术单位对规划成果进行了调整完善，形成《南岳区土地利用总体规划（2006-2020 年）》（2016 年修订版）（评审稿）。

5、规划成果上报评审

2016 年 11 月，《南岳区土地利用总体规划（2006-2020 年）》（2016 年修订版）（评审稿）上报给省厅局审查。

第四节 规划修改依据

（一）法律法规

- （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）《中华人民共和国农业法》；
- （4）《中华人民共和国环境保护法》；
- （5）《中华人民共和国森林法》；
- （6）《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
- （7）《中华人民共和国基本农田保护条例》。

（二）政策文件

- （1）《湖南省实施<中华人民共和国土地管理法>办法》；
- （2）《国土资源部关于落实单位国内生产总值建设用地下降目标的指导意见》；
- （3）《国土资源部办公厅关于规范土地利用总体规划评估修改试点工作的通知》（国土资厅发〔2011〕41 号）；
- （4）《湖南省人民政府关于加强土地利用总体规划计划管理的通知》（湘政发〔2011〕29 号）；
- （5）《国土资源部办公厅关于规范土地利用总体规划评估修改试点工作的通知》（国土资厅发〔2011〕41 号）；
- （6）《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）；

（7）《湖南省国土资源厅关于规范土地利用总体规划调整与修改工作的通知》（湘国土资发〔2012〕10号）；

（8）《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）》；

（9）《国土资源部关于印发〈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）；

（10）《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）；

（11）《关于开展市县“多规合一”试点的通知》（发改规划〔2014〕1971号）；

（12）《关于印发〈湖南省土地利用总体规划调整完善工作方案〉的通知》（湘国土资发〔2014〕47号）；

（13）《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）；

（14）《关于加快推进土地利用总体规划调整完善和永久基本农田划定工作的通知》（湘国土资办发〔2016〕129号）；

（15）湖南省国土资源厅（厅长办公）会议纪要第12号（2016年10月17日）。

（三）相关规范与规程

（1）土地利用现状分类标准（GB/T 2010-2007）；

（2）县级土地利用总体规划编制规程（TD/T 1024-2010）；

（3）县级土地利用总体规划制图规范（TD/T1021-2009）；

（4）乡（镇）土地利用总体规划编制规程（TD/T 1025-2010）；

（5）乡（镇）土地利用总体规划制图规范（TD/T 1022-2009）；

（6）《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）》（国土资源部）。

（四）相关规划及基础资料

（1）《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》；

（2）《湖南省推进新型城镇化实施纲要（2014-2020年）》；

（3）《湖南省新型城镇化规划（2015-2020年）》；

（4）《湖南省主体功能区规划》；

（5）《南岳区土地利用总体规划（2006-2020年）》；

（6）《南岳区国民经济和社会发展第十二个五年规划》；

（7）《南岳区城市总体规划（2006-2020）2012年修订》；

（8）《南岳区国民经济和社会发展第十三个五年规划》；

（9）2006年-2014年南岳区统计年鉴；

（10）南岳区第二次土地调查成果等相关调查评价成果；

（11）南岳区相关部门规划资料及统计资料。

第五节 规划修改的范围及基础数据

一、修改范围

规划范围为南岳区全区行政管辖范围全部土地，土地总面积 17927.78 公顷，辖 1 乡 1 镇 1 街道以及南岳林场、树木园，包括寿岳乡、南岳镇、祝融街道以及南岳林场和树木园。

二、基础数据

1、土地资源基础图件

土地利用现状图采用 2014 年 12 月 31 日土地利用变更数据库对应的土地利用现状图；土地利用总体规划图采用 2014 年 6 月在湖南省国土资源厅备案的乡级土地利用总体规划数据库对应的土地利用总体规划图，并对 2014 年的调规项目实行入库更新。

2、土地资源相关数据

基期年（2005 年）数据来源于基于“二次调查”的 2005 年变更调查数；评估年（2014 年）数据来源于基于“二次调查”的 2014 年变更调查数；土地利用变化量数据（2006～2014 年）来源于 2006-2014 年土地利用变更平衡表数据；耕地保有量、基本农田保护目标采用省政府批复数；新增建设及占用农用地、耕地指标采用规划数据库量算数据；人均城镇工矿指标采用现行规划文本数；交通水利用地指标采用 MDB 表数据，其他建设用地指标采用规划数据库量算数据。

3、其他统计数据

评估采用的人口和经济社会发展数据均为政府的统计数据 and 经相关部门认可的合法数据。

4、经济社会数据

采用统计年鉴以及南岳区国民经济和社会发展统计公报数据。

表 3-1 土地利用现状数据采用说明

数据类型	数据来源	说明
基期年数据（2005 年）	基于“二次调查”的 2005 年变更调查数	基期年数据=2009 年二调统一时点数-2005～2009 年土地利用变化量。
评估年数据（2014 年）	基于“二次调查”的 2014 年变更调查数	评估年数据=2009 年二调统一时点数+2010～2014 年土地利用变化量。
土地利用变化量数据（2006～2014 年）	2006～2014 年变更调查	2006～2014 年历年土地利用变更调查各地类净变化量之和。

表 3-2 规划目标数采用情况表

指标名称		采用说明	指标名称		采用说明
总量指标	耕地保有量	省、市人民政府批复文件	增量指标	新增城乡建设用地规模	2006-2009 变更流量+规划数据库与 2009 年现状库套合量算数(含建设用地内部转换)
	基本农田保护面积	省、市人民政府批复文件		新增城乡建设占用农用地规模	2006-2009 变更流量+规划数据库与 2009 年现状库套合量算数
	建设用地总规模	城乡建设用地+交通水利用地规模+其他建设用地规模		新增城乡建设占用耕地规模	2006-2009 变更流量+规划数据库与 2009 年现状库套合量算数
	城乡建设用地规模	规划数据库落实数		新增交通水利用地规模	MDB 表数+数据库中未编制乡镇规划部分量算数(含建设用地内部转换)
	城镇工矿用地规模	规划数据库落实数		新增交通水利占用农用地规模	MDB 表数+数据库中未编制乡镇规划部分量算数

	交通水利用地规模	数据库 MDB 表数+数据库中未编制乡镇规划部分量算数		新增交通水利占用耕地规模	MDB 表数+数据库中未编制乡镇规划部分量算数
增量指标	新增建设用地规模	新增城乡建设用地规模+新增交通水利用地规模+新增其他建设用地规模（均不含建设内部转换数）		新增其他建设用地规模	2006-2009 变更流量+规划数据库与 2009 年现状库套合量算数（含建设用地内部转换）
	新增建设占用农用地规模	新增城乡建设占用农用地规模+新增交通水利占用农用地规模+新增其他建设占用农用地规模		新增其他建设占用农用地规模	2006-2009 变更流量+规划数据库与 2009 年现状库套合量算数
	新增建设占用耕地规模	新增城乡建设占用耕地规模+新增交通水利占用耕地规模+新增其他建设占用耕地规模		新增其他建设占用耕地规模	2006-2009 变更流量+规划数据库与 2009 年现状库套合量算数
	土地整治补充耕地规模	规划数据库目标数	效率指标	人均城镇工矿用地规模	文本数

第四章 规划控制指标修改

第一节 总量指标修改

一、耕地保有量

修改前到 2020 年,全区耕地保有量目标为 1746.00 公顷。修改后到 2020 年,耕地保有量目标为 1590.00 公顷,较修改前减少 156.00 公顷。

二、基本农田保护面积

修改前到 2020 年,全区基本农田保护面积目标为 957.00 公顷。修改后到 2020 年,基本农田保护面积为 1008.00 公顷,较修改前增加 51.00 公顷。

三、建设用地总规模

修改前到 2020 年,全区建设用地总规模控制在 1784.24 公顷以内。修改后到 2020 年,建设用地总规模控制在 1881.96 公顷以内,较修改前增加 97.72 公顷,其中交通水利用地增加 39.22 公顷,其他建设用地增加 51.98 公顷,城乡建设用地增加 6.52 公顷。

四、城乡建设用地规模

修改前到 2020 年,全区城乡建设用地规模控制在 1575.89 公顷以内。修改后到 2020 年,城乡建设用地规模控制在 1582.41 公顷以内,较修改前增加 6.52 公顷。

五、城镇工矿用地规模

修改前到 2020 年,全区城镇工矿用地规模控制在 1262.37 公顷以内。修改后到 2020 年,城镇工矿用地规模控制 1262.37 公顷以内,规模保持不变。

六、交通水利用地

修改前到 2020 年,全区交通水利用地规模控制在 169.84 公顷以内。修改后到 2020 年,交通水利用地规模控制在 209.06 公顷以内,较修改前增加 39.22 公顷。

七、其他建设用地

修改前到 2020 年,全区其他建设用地规模控制在 38.51 公顷以内。修改后到 2020 年,其他建设用地规模控制 90.49 公顷以内,较修改前增加 51.98 公顷。

第二节 增量指标修改

一、新增建设用地规模

修改前到 2020 年，全区新增建设用地规模控制在 1105.21 公顷以内。
修改后到 2020 年，新增建设用地规模控制在 1260.33 公顷以内，较修改前增加 155.12 公顷。

二、新增建设占用农用地规模

修改前到 2020 年，全区新增建设占用农用地规模控制在 975.01 公顷以内。修改后到 2020 年，新增建设占用农用地规模控制保持 1126.07 公顷以内，较修改前增加 151.06 公顷。

三、新增建设占用耕地规模

修改前到 2020 年，全区新增建设占用耕地规模控制在 289.08 公顷以内。修改后到 2020 年，新增建设占用耕地规模控制在 352.59 公顷以内，较修改前增加 63.51 公顷。

四、土地整治补充耕地规模

修改前到 2020 年，全区通过土地整治补充耕地义务量规模不低于 101.19 公顷，规划修改后，全区土地整治补充耕地义务量规模不低于 132.00 公顷，较修改前增加 30.81 公顷。

第三节 效率指标修改

修改前到 2020 年，全区人均城镇工矿用地控制在 114 平方米以内，规划修改后，人均城镇工矿用地规模调整为 120 平方米/人。

表 4-1 南岳区主要规划控制指标修改方案

单位：公顷、平方米/人

指标名称		原规划 2020 年目标（1）	修改后的 2020 年目标（2）	修改后（2）-修改前（1）	指标属性
总量指标	耕地保有量	1746.00	1590.00	-156.00	约束性
	基本农田面积	957.00	1008.00	51.00	约束性
	建设用地面积	1784.24	1881.96	97.72	预期性
	城乡建设用地面积	1575.89	1582.41	6.52	约束性
	城镇工矿用地面积	1262.37	1262.37	0.00	预期性
	交通水利用地	169.84	209.06	39.22	预期性
	其他建设用地	38.51	90.49	51.98	预期性
增量指标	新增建设用地面积	1105.21	1260.33	155.12	预期性
	建设占用农用地面积	975.01	1126.07	151.06	预期性
	建设占用耕地面积	289.08	352.59	63.51	约束性
	补充耕地任务量	74.00	95.93	21.93	约束性
效益指标	人均城镇工矿用地规模	114.00	120.00	6.00	约束性

第五章 规划用地结构修改

第一节 农用地结构修改

2020 年农用地 15774.82 公顷，较规划修改前净减少 94.78 公顷。农用地占土地总面积的比重由规划修改前的 88.52%调整到规划修改后的 87.99%，下降 0.53 个百分点。

一、耕地

2020 年耕地由规划修改前的 2139.29 公顷调整到规划修改后的 2107.91 公顷，净减少 31.38 公顷。耕地占土地总面积的比重由规划修改前的 11.93%调整到规划修改后的 11.76%。

二、园地

2020 年园地由规划修改前的 240.51 公顷调整到规划修改后的 237.95 公顷，减少 2.56 公顷。园地占土地总面积的比重由规划修改前的 1.34%调整到规划修改后的 1.33%。

三、林地

2020 年林地由规划修改前的 13400.54 公顷调整到规划修改后的 13342.00 公顷，净减少 58.54 公顷。林地占土地总面积的比重由规划修改前的 74.75%调整到规划修改后的 74.42%。

四、草地

2020 年草地由规划修改前的 0.00 公顷调整到规划修改后的 1.45 公顷，净增加 1.45 公顷。草地占土地总面积的比重调整到 0.01%。

五、其他农用地

2020 年其他农用地由规划修改前的 89.26 公顷调整到规划修改后的 85.51 公顷，减少 3.75 公顷。其他农用地占土地总面积的比重由 0.50%增加到 0.48%。

第二节 建设用地结构修改

2020 年建设用地 1881.96 公顷，较规划修改前净增加 97.72 公顷。建设用地占土地总面积的比重由规划修改前的 9.95%调整到规划修改后的 10.50%，增加 0.55 个百分点。

一、城镇用地

2020 年城镇建设用地由规划修改前的 1044.52 公顷调整到规划修改后的 1054.34 公顷，净增加 9.82 公顷。城镇建设用地占土地总面积的比重由规划修改前的 5.83%调整到规划修改后的 5.88%。

二、农村居民点用地

2020 年农村居民点用地由规划修改前的 313.52 公顷调整到规划修改后的 320.04 公顷，净增加 6.52 公顷。农村居民点用地占土地总面积的比重由 1.75%上升至 1.79%。

三、采矿及其他独立建设用地

2020 年采矿及其他独立建设用地由规划修改前的 217.85 公顷调整到规划修改后的 208.03 公顷，净减少 9.82 公顷。采矿及其他独立建设用地占土地总面积的比重由规划修改前的 1.22%调整到规划修改后的 1.16%。

四、交通水利用地

2020 年交通水利用地由修改前的 169.84 公顷调整至修改后的 209.06 公顷，交通水利占土地总面积的比重由 0.95%上升至 1.17%。

五、其他建设用地

2020 年其他建设用地由规划修改前的 38.51 公顷调整为 90.49 公顷。其他建设用地占土地总面积的比重由 0.21%调整为 0.50%。

第三节 其他土地结构修改

2020 年其他土地由规划修改前的 273.94 公顷调整到规划修改后的 270.99 公顷，净减少 2.95 公顷。

表 5-1 南岳区土地利用结构调整表

单位：公顷							
			修改前		修改后		修改后-修改前
地 类			面积	比例	面积	比例	面积
农用地	耕地		2139.29	11.93%	2107.91	11.76%	-31.38
	园地		240.51	1.34%	237.95	1.33%	-2.56
	林地		13400.54	74.75%	13342	74.42%	-58.54
	草地		0.00	0.00%	1.45	0.01%	1.45
	其他农用地		89.26	0.50%	85.51	0.48%	-3.75
	合计		15869.6	88.52%	15774.82	87.99%	-94.78
建设用地	城乡建设用地	城镇用地	1044.52	5.83%	1054.34	5.88%	9.82
		农村居民点用地	313.52	1.75%	320.04	1.79%	6.52
		采矿及其他独立用地	217.85	1.22%	208.03	1.16%	-9.82
		小计	1575.89	8.79%	1582.41	8.83%	6.52
	交通水利用地		169.84	0.95%	209.06	1.17%	39.22
	其他建设用地		38.51	0.21%	90.49	0.50%	51.98
	合计		1784.24	9.95%	1881.96	10.50%	97.72
其他土地	水域		7.81	0.04%	7.81	0.04%	0.00
	自然保留地		266.13	1.48%	263.18	1.47%	-2.95
	合计		273.94	1.53%	270.99	1.51%	-2.95
土地总面积合计			17927.78	100.00%	17927.78	100.00%	0.00

第六章 建设用地规模与布局修改

第一节 城镇工矿用地规模与布局修改

一、城镇工矿用地布局调整

1、调入区域

全区共调入城镇工矿用地 74.40 公顷，调入区域主要位于祝融街道和南岳

镇。

中心城区共调入城镇用地 67.22 公顷，其中包括 4.54 公顷的工矿用地转城镇用地区域，主要包括天子山火文化产业园、天子山路东部拓展区、衡山大院、共和二期等重点项目的建设。

除中心城区外，其他调入城镇工矿用地主要用于落实“十三五”规划安排的重点建设项目，如旅游创意园、高速加油站、乐善堂、西岭门票站提质改造、白龙停车场等项目的建设，合计需调入城镇工矿用地 11.72 公顷。

2、调出区域

全区调出原规划新增城镇工矿用地 74.40 公顷，其中中心城区调出城镇工矿用地 67.22 公顷，中心城区以外其他独立建设用地调出 7.18 公顷。

调出区域主要来源以下几个方面：①将现行规划与城镇发展方向不一致的用地区域作为切块来源；②将现行规划受自然环境影响不适宜开发用地区域作为切块来源。通过对全区城镇工矿用地剩余空间的具体情况分析，调出区域主要位于中心城区以及中心城区范围以外的其他独立建设用地。

二、全区城镇工矿用地规模变化

规划修改增加：全区共调入城镇工矿用地 74.40 公顷，其中中心城区 62.68 公顷，其他乡镇 11.72 公顷。

规划修改减少：全区调出原规划新增城镇工矿用地 74.40 公顷，其中中心城区 67.22 公顷，其他乡镇 7.18 公顷。

修改后，全区城镇工矿用地规模保持不变，为 1262.37 公顷。城镇用地增

加 9.82 公顷，工矿用地减少 9.82 公顷。

表 6-1 南岳区各乡镇城镇工矿用地调入调出情况表

单位：公顷

行政区	修改前①	调入	调出	修改后②	②-①
祝融街道	212.09	0.06	0.00	212.15	0.06
南岳镇	1025.2	73.05	74.40	1023.85	-1.35
寿岳乡	4.87	0.29	0.00	5.16	0.29
南岳林场、树木园	20.21	1.00	0.00	21.21	1.00
合计	1262.37	74.40	74.40	1262.37	0.00

表 6-2 规划修改前后城镇工矿用地变化情况

单位：公顷

修改前	调入		调出		用途转换	净增减		修改后
	城镇	采矿及其他独立建设	城镇	采矿及其他独立建设	采矿及其他独立建设用地转城镇	城镇	采矿及其他独立建设	
1262.37	72.50	1.90	67.22	7.18	4.54	9.82	-9.82	1262.37

第二节 农村居民点用地规模与布局修改

一、农村居民点用地布局调整

1、调入区域

调入的农村居民点包括两部分：①规划修改调入新增农村居民点用地 3.59 公顷，主要用于村民集中建房项目用地，位于南岳镇；②城镇工矿用地调出还原农村居民点用地 7.62 公顷，全部分布在南岳镇。

2、调出区域

调出的农村居民点包括：调入的城镇工矿用地、交通水利用地、其他建

设用地占用了部分农村居民点用地，导致规划农村居民点用地减少 4.69 公顷，分布在南岳镇和寿岳乡。

二、农村居民点用地规模变化

规划修改增加：全区共调入新增农村居民点用地 11.21 公顷；

规划修改减少：全区共调出农村居民点用地 4.69 公顷。

修改后，全区农村居民点用地净增加 6.52 公顷。

表 6-3 农村居民点用地变化情况

单位：公顷

修改前	农村居民点调入			农村居民点调出			净增减	修改后
	小计	调入	城镇工矿调出还原	小计	调出	城镇工矿及交通水利用地占用		
313.52	11.21	3.59	7.62	4.69	0.00	4.69	6.52	320.04

第三节 交通水利用地规模与布局修改

一、交通水利用地需求

根据“十三五”规划交通、水利用地项目安排，2015～2020 年，规划重点交通水利项目 3 个。主要包括提质改造 X042、岳东客运站以及南水路。

表 6-4 南岳区交通水利重点项目用地情况表

单位：公顷

项目名称	建设性质	建设年限	新增用地规模	涉及乡镇
改造提升 X042	扩建	2016-2020	15.00	南岳镇
岳东客运站	新建	2016-2020	5.50	南岳镇
南水路	新建	2016-2020	9.50	南岳镇
总计	--		30.00	

二、交通水利用地规模变化

规划剩余期限内，交通水利用地项目暂时不能确定具体范围，本次方案中将项目纳入交通水利重点建设项目清单，以保障重点建设项目的顺利实施。

本次规划修改增加：全区共调入交通水利用地 39.81 公顷；包括新增交通用地 30.00 公顷以及城镇工矿调出还原 9.81 公顷的水利用地。

本次规划修改减少：城镇工矿调入占用 0.59 公顷交通水利用地；
修改后，全区交通水利用地指标净增加 39.22 公顷，交通水利用地指标由 169.84 公顷调整为 209.06 公顷。

表 6-3 交通水利用地变化情况

单位：公顷								
修改前	交通水利用地调入			交通水利调出			净增减	修改后
	小计	调入	城镇工矿调出还原	小计	调出	城镇工矿占用		
169.84	39.81	30.00	9.81	0.59	0.00	0.59	99.22	209.06

第四节 其他建设用地规模与布局修改

一、其他建设用地布局调整

1、调入区域

调入的其他建设用地包括两部分：①规划修改调入新增其他建设用地 51.41 公顷，主要用于方广寺景区、水濂洞景区、南岳祝融峰电视塔、打靶场、樟树桥公墓等项目建设，位于南岳镇、寿岳乡以及南岳林场、树木园；②城镇工矿用地调出还原其他建设用地用地 0.57 公顷，分布在南岳镇。规划剩余

期限内，其他建设用地不能确定具体范围的，本次方案中将项目纳入风景名胜设施建设重点建设项目清单，以保障重点建设项目的顺利实施。

2、调出区域

南岳区其他建设用地已无剩余指标，无调出区域。

二、其他建设用地规模变化

规划修改后，全区其他建设用地净增加 51.98 公顷；其他建设用地由规划修改前的 38.51 公顷调整为修改后的 90.49 公顷。

表 6-6 南岳区其他建设用地规模变化

单位：公顷					
规划调整前	调入	调入城镇工矿占用	调出城镇工矿还原	净变化	规划调整后
38.51	51.41	0.00	0.57	51.98	90.49

表 6-7 南岳区其他建设用地调整情况

行政区名称	其他建设用地规模		
	修改前①	修改后②	②-①
祝融街道	0	0	0
南岳镇	19.87	47.46	27.59
寿岳乡	0.67	23.95	23.28
南岳林场、树木园	17.97	19.08	1.11
合计	38.51	90.49	51.98

第七章 中心城区用地规模与布局修改

第一节 中心城区城镇用地布局调整

一、中心城区城镇用地调入区域

根据《南岳区城市总体规划（2006-2020 年）》（2012 年修订），南岳区中心城区的扩展方向以向东为主，兼顾向北和向南发展，以实现区域资源共享与土地集约利用，减少耕地和基本农田的占用。在此基础上，结合《南岳区第十三个国民经济与社会发展规划》及各部门意见，中心城区共调入城镇用地 67.22 公顷，其中包括 5.45 公顷中心城区外围采矿及其他独立建设用地转换为城镇用地。

表 7-1 中心城区调入项目用地情况

单位：公顷	
项目名称	新增用地规模
天子山火文化产业园	9.53
中心城区绿地调入	6.44
天子山路东部拓展区	23.33
城镇用地调入	25.29
共和二期	2.57
衡山大院	0.06
合计	67.22

二、中心城区城镇用地调出区域

中心城区共调出城镇用地 67.22 公顷，调出地块位于中心城区西南部和北部。根据《南岳区城市总体规划（2006-2020）（2012 年修订）》，受武广高铁和南岳高速的拉动作用，其城市空间未来拓展方向主要为向东发展，兼顾向南、向北发展，因此该地块近期开发的可能性不大，可以调出。

第二节 中心城区建设用地规模变化

规划修改后，中心城区城镇用地总规模由 1024.15 公顷调整为 1031.65 公顷，其中城镇用地调入 67.22 公顷，城镇用地调出 67.22 公顷，面积增加的主要原因为村界调整，将祝融街道原规划在中心城区范围以外的城镇用地纳入中心城区规模边界范围之内。

第三节 中心城区有条件建设区调整

为增强规划的可操作性，为城市发展预留一定的弹性空间，规划方案在允许建设区布局调整的基础上，对现行规划有条件建设区布局进行了适当的调整。有条件建设区调入区域主要结合城市发展方向的调整，将中远期城市发展用地和城市基础设施正在逐步完善，未来发展潜力较大的区域纳入有条件建设区，主要位于南水公路和高铁连接线附近的岳东社区东部，以及 107 国道和南岳高速以西。合计调入有条件建设区 131.49 公顷。同时，调出有条件建设区 82.02 公顷，有条件建设区由 121.10 公顷调整为 170.57 公顷。

第八章 耕地保有量和基本农田规模与布局修改

第一节 耕地保有量规模与布局修改

一、调出耕地

规划修改共需调出耕地 63.51 公顷，主要为建设用地调入区域占用的耕地

63.51 公顷；

二、调入耕地

全区共调入耕地 32.13 公顷，主要包括城镇工矿用地调出还原耕地 32.13 公顷。

三、耕地保有量调整方案

修改前，南岳区耕地保有量为 2139.29 公顷，修改后，南岳区耕地保有量调整为 2107.91 公顷，较修改前减少 31.38 公顷。2014 年耕地保有量为 1954.47 公顷，在 2014 的基础上，综合考虑原规划土地整治补充耕地目标以及此次规划建设项目调入项目占用耕地，此次规划拟通过土地综合整治补充耕地 95.93 公顷。

第二节 基本农田保护目标与布局修改

一、调出基本农田

规划修改共需调出基本农田 121.20 公顷，包括三种类型：1、建设用地调入区域占用的基本农田；2、布局比较分散的基本农田；3、坡度大于 25 度基本农田。

二、调入基本农田

全区共调入基本农田 172.56 公顷，调入基本农田的耕地集中连片程度提高；划定后的城市周边永久基本农田与河流、湖泊、山体、绿化带等生态屏障共同形成城市开发的实体边界，能够发挥优化城市空间格局、促进土地集约节约利用、控制城市扩张蔓延的作用。

三、基本农田保护目标调整方案

修改前，南岳区基本农田保护目标为 957.00 公顷，修改后，南岳区基本农田保护目标调整为 1008.00 公顷，较修改前增加 51.00 公顷。各乡镇基本农田保护目标调整见表 7-4。

四、基本农田调整质量评价

根据基本农田布局调整初步方案和南岳区农用地分等定级成果，全区耕地国家级土地利用等全部划分属于七等地，本次基本农田调整耕地质量等别不变。

表 8-4 南岳区基本农田目标调整方案

单位：公顷

行政区	调整前基本农田保护目标	调出的基本农田	调入的基本农田	调整后基本农田保护目标	基本农田保护目标与调整前目标对比
祝融街道	0.00	0.00	3.97	3.97	3.97
南岳镇	756.89	70.89	138.04	824.04	67.15
寿岳乡	200.11	50.31	28.04	177.84	-22.27
南岳林场、树木园	0.00	0.00	2.15	2.15	2.15
合计	957.00	121.20	172.20	1008.00	51.00

第九章 其他修改

第一节 土地用途分区修改

现行规划根据土地利用的主导用途、限制条件，按照土地用途管制的要求，将南岳区划分为基本农田保护区、一般农地区、城镇建设用地区、村镇建设

用地区、独立工矿区、风景旅游用地区、生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区、林业用地区九个用途区。因土地利用布局的调整，现行规划的土地用途分区也需要随之修改。

现行规划全区基本农田保护区面积为 1158.51 公顷，占全区土地总面积的 6.46%。规划修改后，全区基本农田保护区面积为 1134.24 公顷，占全区土地总面积 6.33%。

现行规划全区一般农地区面积为 815.71 公顷，占全区土地总面积的 4.55%。规划修改后，全区一般农地区面积为 809.22 公顷，占全区土地总面积的 4.51%。

现行规划全区林业用地区面积为 10786.00 公顷，占全区土地总面积的 60.16%。规划修改后，全区林业用地区面积为 10724.22 公顷，占全区土地总面积的 59.82%。

现行规划全区城镇建设用地区面积为 1173.57 公顷，占全区土地总面积的 6.55%。规划修改后，全区城镇建设用地区面积为 1182.03 公顷，占全区土地总面积的 6.59%。

现行规划全区村镇建设用地区面积为 280.26 公顷，占全区土地总面积的 1.56%。规划修改后，全区村镇建设用地区面积为 287.56 公顷，占全区土地总面积保持的 1.60%。

现行规划独立工矿用地面积为 221.47 公顷，占全区土地总面积的 1.24%。规划修改后，全区独立工矿用地面积为 220.30 公顷，占全区土地总面积 1.23%。

现行规划风景旅游用地区面积为 1907.86 公顷。占全区土地总面积的 10.64%。规划修改后，全区风景旅游用地区面积为 1949.81 公顷，占全区土地总面积 10.88%。

现行规划生态环境安全控制区面积为 4.74 公顷，占全区土地总面积的 0.03%。规划修改后，全区生态环境安全控制区面积保持不变。

现行规划自然与文化遗产保护区 1216.38 公顷，占全区土地总面积的 6.78%。规划修改后，全区自然与文化遗产保护区面积为 1215.18 公顷。

表 9-1 南岳区土地用途分区面积修改情况表

土地用途区 类型	修改前		修改后		变化	
	面积（公顷）	比重（%）	面积（公顷）	比重（%）	面积（公顷）	比重（%）
基本农田保护区	1158.51	6.46	1134.24	6.33	-24.27	-0.13
一般农地区	815.71	4.55	809.22	4.51	-6.49	-0.04
城镇建设用地区	1173.57	6.55	1182.03	6.59	8.46	0.04
村镇建设用地区	280.26	1.56	287.56	1.60	7.30	0.04
独立工矿用地	221.47	1.24	220.3	1.23	-1.17	-0.01
风景旅游用地区	1907.86	10.64	1949.81	10.88	41.95	0.24
生态环境安全控制区	4.74	0.03	4.74	0.03	0.00	0.00
自然与文化遗产保护区	1216.38	6.78	1215.18	6.78	-1.2	0.00
林业用地区	10786	60.16	10724.22	59.82	-61.78	-0.34
其他用地区	363.28	2.03	400.48	2.23	37.2	0.20
合计	17927.78	100.00	17927.78	100.00	0.00	0.00

第二节 建设用地管制分区修改

为加强对建设用地的空间管制，现行规划按照建设用地的规划目标和总体布局，划定了允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区，强化建设用地空间管制。因土地利用布局调整和建设用管制分区范畴的拓展，现行规划的建设用地管制分区也需要随之修改。

现行规划到 2020 年全区允许建设区面积为 1615.87 公顷。规划修改后，全区允许建设区面积为 1692.47 公顷，较修改前增加 76.60 公顷。

现行规划到 2020 年，全区有条件建设区用地规模为 205.79 公顷。规划修改后，全区有条件建设区面积为 302.72 公顷，较修改前增加 96.93 公顷。

现行规划到 2020 年，全区限制建设区面积为 14885.00 公顷。规划修改后，全区限制建设区面积为 14711.47 公顷，较修改前减少 173.53 公顷。

现行规划到 2020 年，全区禁止建设区面积 1221.11 公顷。规划修改后，全区禁止建设区面积保持不变。

表 9-2 南岳区建设用地空间管制分区修改情况表

单位：公顷			
管制区类型	修改前面积	修改后面积	修改后-修改前
允许建设区	1615.87	1692. 47	76. 60
有条件建设区	205.79	302. 72	96. 93
限制建设区	14885.00	14711. 47	-173. 53
禁止建设区	1221.11	1221. 11	0. 00
合计	17927.78	17927. 78	0. 00

第三节 重大项目修改

规划修改后，新增重点交通项目 3 个，包括改造提升 X042、岳东客运站、南水路；新增风景旅游用地项目 1 个，为红星村美丽乡村旅游建设项目。

第十章 生态保护红线的划定方案

第一节 生态保护红线内涵

生态保护红线是指依法在重点功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定的严格管控边界，是国家和区域生态安全的底线。南岳区主要划定林业生态红线，林业生态红线是保障和维护国土生态安全、人居环境安全和生物多样性安全的林地、森林和湿地数量的底线，是维护生态平衡的控制线、保障生态安全的警戒线、推进可持续发展的生命线。科学划定林业生态红线，是强化森林资源、湿地资源和野生动植物资源保护管理的有效举措，是推进全区林业生态文明建设、绿色南岳建设的重要保障。

第二节 生态保护红线划定方法

一、指导思想

坚持科学发展观，认真贯彻党的十八大精神，以维护并改善区域林业生态功能为重点，协调人与自然、林业生态建设与经济发展的关系，按照优化全区林业生态空间布局、推动经济绿色转型、改善人居环境的基本要求，划出对保障全区林业生态安全有重要意义的林业生态红线，切实加强保护与监管，为提升生态文明建设水平，实现区域经济社会的可持续发展奠定坚实的生态基础。

（二）基本原则

1.保护优先。以保护全区具有重要生态功能的林地、森林、湿地，维护地区林业生态安全为根本目的，坚持把保护放在优先位置，为推动林业生态文明建设提供重要保障。

2.合理布局。遵循林业生态发展规律，综合考虑全区林业生态空间布局、推动经济绿色转型、改善人居环境的基本要求，明确不同区域的主导林业生态功能，科学合理确定保护区域。

3.分级保护。对于全区划定为林地、森林、湿地保护一级红线的区域，严格保护，禁止开发利用。对于划定为林地、森林、湿地二级保护红线的区域，保护为主，限制开发利用。对于划定林地、森林、湿地三级保护红线的区域，科学规划，合理布局，适度开发，可持续利用。

4.相对稳定。林业生态红线区域关系到全区的林业生态安全和可持续发展，林业生态红线区域未经区人民政府批准不得擅自调整。

（三）制定目标

1、林业生态红线目标。通过与衡阳市林地保护利用规划相衔接确定林地面积保有量、森林面积保有量、湿地面积保有量三条林业生态红线目标。林地红线：到2020年，全区林地面积保有量不少于13860.00公顷。森林红线：到2020年，全区森林面积保有量不少于13450.00公顷。湿地红线:到2020年，全区湿地保有量不少于220.00公顷。

2、营造林目标。根据湖南省“十二五”森林资源二类调查统计的全区林地面积、森林面积和无林地面积，按照年度营造林目标高于森林面积增长目标的原则，积极开展营造林工作，共规划封山育林和低产低效林改造两项目内容。

封山育林规划以2015年年底全区林地面积为依据，总目标为1050.00公顷，其中2016-2020年5年内每年实施林地面积的1%实施重点为疏林地、灌木林地；低产低效林改造规划以2015年年底全区林地面积为依据，总目标按全区林地面积的7.5%规划，总面积为1050.00公顷，其中2016年-2020年5年内每年实施林地面积的0.5%。

（四）划定依据

生态红线划定主要依据国家法律及法规以及地方法规：《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国野生动物保护法》、《中华人民共和国自然保护区条例》、《中华人民共和国野生植物保护条例》、《中华人民共和国风景名胜区条例》、《国家林业局湿地保护管理规定》、《国家环境保护局、卫生部、建设部、水利部、地矿部饮用水水源保护区污染防治管理规定》、《国家林业局、财政部国家级公益林管理办法》、《建设项目使用林地审核审批管理办法》（国家林业局第35号令）、《国家林业局推进生态文明建设规划纲要》以及《湖南省生态公益林管理办法》、《湖南省湿地保护条例》、《湖南省林地保护管理办法》、《湖南省风景名胜区管理条例》、《湖南省森林法实施条例》。

第三节 生态保护红线划定方案

（一）林地和森林红线保护分级划定

根据南岳区目前林业生态脆弱性、生态区位重要性以及林地生产力等指标，对林地和森林进行系统评价定级，划分为一级、二级和三级3个保护等级。

一级保护林地和森林是南岳区重要生态功能区内予以特殊保护和严格控制生产活动的区域（城区规划区除外），以保护生物多样性、特有自然景观，

防止水土流失为主要目的。包括兴隆水库左岸270米高程以下，右岸280米高程线以下范围内的公益林，国家级自然保护区的核心区和缓冲区的公益林。

二级保护林地和森林是南岳区重要生态调节功能区内予以保护和限制经营利用的区域，以生态修复、生态治理、构建生态屏障为主要目的。包括除一级保护林地外的国家级、省级公益林地。城市规划区以外的交通要道（高铁、高速公路、国、省道）两侧第一层山脊线或平地100米范围内的林地和森林原则上要划入一级保护林地，考虑到南岳发展需要，将其划为二级保护林地。

三级保护林地和森林是南岳区需予以保护并引导合理、适度利用的区域，包括未纳入上述一、二级保护范围的各类林地和森林。

（二）湿地红线保护分级划定

湿地生态红线范围是指适宜喜湿野生生物生存、具有较强生态调控功能的潮湿地域，包括河流、水库、等常年积水和季节性积水的地域。根据南岳区目前湿地的资源状况、生态脆弱性以及生态区位重要性等指标，对湿地进行系统评价定级，划分为一级、三级2个保护等级。

一级保护湿地是自然保护区、风景名胜区的湿地、水源地保护区的湿地。

三级保护湿地是需予以保护并引导合理、适度利用的区域，包括未纳入上述I级保护范围的各类湿地。

表 10-1 南岳区林业生态红线保护分级表

单位：公顷				
保护等级	一级保护林地	二级保护林地	三级保护林地	合计
面积	5910.70	8126.40	35.90	14073.00

第十一章 修改方案的衔接与协调

第一节 规委会审查意见落实情况

2016年10月17日，省国土资源厅厅长办公会议暨湖南省土地利用总体规划修改评审委员会第三次全体会议对《南岳区土地利用总体规划（2006-2020）实施评估报告》进行了审议，同意南岳区启动规划调整完善工作。并形成如下意见：

- 1、不追加城镇工矿指标，相关用地需求应通过切块调整的方式解决。
- 2、同意追加50公顷的其他建设用地指标及100公顷左右的有条件建设区，用于支持重点旅游项目建设。同时鼓励切块调出城镇工矿用地指标转换用于保障风景名胜设施项目建设。
- 3、不追加农村居民点指标，其需求应通过切块方式进行统筹。
- 4、建设用地调入应避开优质耕地。确因旅游设施布局等因素影响无法避开耕地的，应进行详细论证。

本次规划修改工作严格按照湖南省国土资源厅（厅长办公）会议纪要第12号的审查意见进行落实，具体落实情况如下：

- 1、规划修改后，全区不追加城镇工矿用地指标，用地需求通过切块调整的方式进行统筹。中心城区通过切块调整的方式，不追加城镇用地指标。
- 2、规划修改后，追加 50.84 公顷的其他建设用地指标，优先保障方广寺景区、水濂洞景区开发、红星村美丽乡村旅游项目用地；同时将远期实施项目如卧虎潭景区开发、休闲旅游观光园等项目调成有条件建设区，以轻重缓急的顺序保证重点项目近期的用地需求，追加 96.93 公顷的有条件建设区。
- 3、规划修改后，不追加农村居民点指标。

4、建设用地调入区域全部避开了基本农田。调入占用耕地较多的项目，在保障项目用地的基础上进行了核减。

第二节 与相关规划的衔接

一、与主体功能区规划的衔接情况

依据《湖南省主体功能区规划》，南岳区属于省级重点生态功能区，本轮规划调整完善方案的编制，立足于南岳区在湖南省主体功能区规划中的定位，立足于主体功能分区及区域空间优化原则，有利于促进形成科学合理的城镇化发展格局、农业生产格局和生态保护格局，确保南岳区构建符合主体功能区发展战略要求的国土空间开发和保护格局。积极主动承担生态保护任务，划定 1221.11 公顷的禁止建设区，同时，南岳衡山国家级自然保护区的核心区和缓冲区的公益林划进生态红线保护范围。

二、与“十三五”规划的衔接情况

本轮规划调整完善方案与南岳区“十三五”规划确定的发展目标、总体空间格局、重大工程和重点项目等方面进行了充分对接。合理调整建设用地规模与布局，有效保障南岳区旅游产业转型升级用地需求。基于南岳区“十三五”规划建成统筹城乡发展示范区，基本达到“精品国际旅游目的地”的目标，新增了 51.41 公顷的其他建设用地指标，主要为风景名胜设施用地。基于南岳区“一体两翼”的总体格局，重点对古镇景区和中心景区进行提质改造，继续实施老城区路网建设、祝融峰等景点提质等项目；基于打造好以方广寺景区为重

点的“西翼”和以水濂洞景区为核心的“东翼”，促进更多的优质资源转化为旅游龙头产品，为来岳游客提供休闲、体验、度假基地的格局，重点保障了方广寺景区、水濂洞景区的项目用地。同时充分考虑南岳区“十三五”规划重点项目库的项目，将选址不符合现行规划的重点项目进行了合理的规划调整，全力保障重大项目用地需求。

三、与城市总体规划的衔接情况

根据 2012 年修订版的《南岳区城市总体规划（2006-2020）》，新的城市总体规划 2020 年南岳区城镇人口达到 8 万人，本次预测南岳区城镇人口 8.86 万人，主要考虑到旅游接待人口和旅游服务人口的增加。新的城市总体规划将继续推行“东靠南进北控”战略，努力靠近高铁沿线发展，严格控制北部与风景区搭界范围内的城镇建设，同时考虑“一核、一心、三组团”的规划布局结构。本轮土地利用总体规划调整完善方案与城市规划的衔接具体表现在在建设用地布局方面，充分考虑城市总体规划的重点发展方向，在增加了南水路项目用地的基础上，在中心城区高铁沿线附近增加 25.29 公顷的城镇用地，并设置了 115.88 公顷的有条件建设区，以天子山为中心，增加了天子山火文化产业园项目以及天子山东部拓展区项目用地，同时结合南岳区“一体两翼”村镇空间结构，合理布局城乡建设用地。

四、与环境保护“十三五”发展规划的衔接情况

根据《南岳区环境保护“十三五”发展规划》，提出到 2020 年，主要污染物排放总量显著减少，空气和水环境质量总体改善，土壤环境恶化趋势得到

遏制，生态系统稳定性增强，辐射环境质量继续保持良好的环境风险得到有效管控，生态文明制度体系完整，生态文明水平与全面小康社会相适应。本次土规调整完善，注重和强调了生态建设和环境治理，将环境因素纳入到土地利用总体规划之中，严格控制具有重要生态功能的未利用地开发，尽量减少对湿地、河湖水面、古树名木保护范围的占用，确保生态环境保护用地面积比例超过全区总面积的 87%，全区林地面积比例超过全区面积的 73%。同时，将南岳衡山风景名胜区、南岳区兴隆水库饮用水源区、南岳区华严湖水库饮用水源区、南岳区大禾田水库饮用水源区、南岳区白龙潭水库饮用水源区的核心区纳入生态红线保护范围。积极提高耕地和基本农田质量，改善土壤环境。加强水环境保护、大气环境保护，探索建立多元化补偿机制，提高监督管理水平。

五、与旅游发展规划的衔接情况

根据《南岳衡山旅游发展总体规划（2010-2024）》，规划近期（2010—2014 年）规划年接待 473 万人次，旅游总收入达到 38.2 个亿。规划中期（2015—2020 年）规划年接待 571.11 万人，旅游总收入达到 52.7 个亿。实际上南岳区 2014 年全区接待游客数量 635.45 万人，全区旅游总收入为 57.33 亿元，远远超过规划目标，说明南岳区旅游业正处于快速发展之中。随着南岳衡山风景名胜区游客量的不断增加，城区的接待能力不断增强，以及国家出台促进旅游消费政策的影响，因此城区旅游住宿的游客数量也得增长，本次土地利用规划调整完善方案预测 2020 年旅游接待人数为 930 万人，为游客进行旅游服务的人口为 2.00 万人。基于旅游发展规划中重点发展南岳衡山山下的休闲度假产业，打造南岳

衡山的城乡统筹示范区和休闲养生度假基地。依托南岳山下周边的村镇和周边的生态环境良好的景区，大力发展乡村休闲和自驾车旅游，发展休闲度假和娱乐活动的目标，本次土地利用总体规划调整完善方案与旅游发展规划的衔接主要体现在充分保障了风景旅游设施用地需求，重点保障方广寺景区、水濂洞景区用地，分别增加风景旅游设施用地 24.24 公顷、13.93 公顷，为发展南岳旅游新业态提供了用地保障，同时设置了 49.43 公顷的其他建设用地的有条件建设区。

第三节 与乡镇行政区划调整的衔接

按照《衡阳市乡镇区划调整改革工作方案》（衡办〔2015〕50 号）以及《湖南省民政厅关于同意衡阳市南岳区乡镇区划调整方案的批复》（湘民行发〔2015〕35 号）有关要求，将岳林乡、拜殿乡和龙凤乡成建制合并设立寿岳乡。新设立的寿岳乡辖水口、红旗、龙凤、岳林、莲塘、杉湾、石山、龙潭、观音、拜殿 10 个建制村，总面积 52.48 平方千米，6475 人，乡人民政府驻西岭（原岳林乡政府驻地）。本轮乡镇行政区划调整后，南岳区共减少 2 个乡级建制，现辖寿岳乡、南岳镇和祝融街道。区人民政府驻祝融街道。调整完善成果按 2016 年最新行政区划进行编制，将行政区划调整了的乡镇各项指标重新经过分析与计算，得到行政区划调整后各乡镇的指标。乡镇行政区划调整后辖区范围扩大，土地资源种类更加齐全，同时建设用地分布也相对分散，为使土地利用结构更加优化，布局更加合理，根据乡镇行政区划适当调整用地布局，确保乡镇行政区划调整后建设用地布局更加合理、土地集约

节约利用水平有所提高。

第四节 与永久基本农田划定方案的衔接

目前，南岳区永久基本农田划定工作已基本完成，本次规划修改确定的南岳区基本农田保护目标已与永久基本农田划定方案进行了充分衔接。规划修改确定基本农田保护面积为 1008.00 公顷，并在布局上与永久基本农田划定方案基本一致，划定结果符合《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）的相关要求。

第五节 公众参与情况

一、加强部门配合，广泛收集资料

为保证规划的科学性和合理性，使规划更加符合南岳区实际情况，本次规划是在广泛收集各部门、各行业相关基本资料的基础上编制的。全区为规划修改成立了领导小组，相关各部门负责人为领导小组成员，同时，各部门确定了一到两名规划修改负责人员，负责协助收集相关基础资料。先后收集了发改委、国土局、规划局、交通局、水利局、林业局、农业局、统计局、旅游局等部门的资料，为规划修改工作打下了坚实的基础。

二、征求部门意见，确保方案合理

规划编制人员为充分了解南岳区及各乡镇的情况，深入南岳区实地，了解南岳区和各乡镇的社会经济发展现状、土地利用现状，征询当地有关部门对规划区域发展的思路，为规划目标的确定、土地利用结构与布

局的调整及乡镇指标的分解等作了充分的准备。

三、开展规划咨询，加强上下协调

上下协调是规划编制的基本要求。为使南岳区级规划与衡阳市规划协调一致，在基础资料的使用上，严格按省厅的要求统一标准；在规划编制技术上，也多次与省国土厅、衡阳市土地利用总体规划修改编制单位及有关领导和专家交流。

四、举行听证会，确保科学性和民主性

根据《国土资源听证规定》第十二条、第十三条之规定，南岳区国土资源局于 2016 年 11 月 22 日对南岳区土地利用总体规划调整完善成果举行了听证会，听证会遵循公开、公平、公正和便民的原则，充分听取了公民、法人和其他组织的意见，保证了其陈述意见、质证和申辩的权利。

第十二章 规划修改方案风险评估

第一节 风险识别

土地利用规划是对一定区域未来土地利用超前性的计划和安排，是依据区域社会经济发展和土地的自然历史特征在时空上进行土地资源分配和合理组织土地利用的综合技术经济措施。经过多年的实践，土地利用规划为区域土地利用的控制、协调、组织和监督，以及促进区域经济的协调发展发挥了重要的作用。由于在规划实施前及实施过程中一些不确定性因素的存在，规划的实施

具有一定的风险性。因此如何采取有效措施控制风险，是土地利用规划的一项十分重要的工作。

一、土地利用规划风险及其类型

土地利用规划属于风险规划，同样存在着规划风险。风险规划是指在对特定范围内，人口、资源与环境以及它们之间持续协调发展这种冒险创新活动做出战略部署的同时，主动承担由此带来的一切风险，并采取果断措施化解风险，共同分享规划实施后带来的综合效益。在社会主义市场经济条件下推行风险规划，就是为了不断提高规划编制与实施的质量，逐步根治规划编制与实施病灶，最大限度地提高规划实施的综合效益。

规划风险的分类一般有两种方法，一是根据风险性质分类，二是根据规划的内容分类。具体内容见表 12-1。

表 12-1 土地利用规划风险的分类表		
类型		含义
按风险的性质分类	自然风险	因自然灾害影响给规划带来的风险。
	政治风险	因人事变动、政策法规调整等给规划带来的风险。
	经济风险	因经济发展的不确性给规划带来的风险。
	社会风险	因规划造成社会的不稳定给规划实施带来的风险。
	生态环境风险	不合理的规划引起对生态环境的负面影响，给规划实施带来的风险。
	市场风险	对土地利用方向的导向，引起市场变化的不定性所带来的风险。
	技术风险	因规划理论和技术自身的局限或规划编制人员技术的欠缺带来的风险。

按规划的内容分类	土地利用战略目标定位风险	对土地利用方向和空间进行战略定位带来的风险。
	土地利用战略目标定位风险	对土地利用方向和空间进行战略定位带来的风险。
	结构与布局调整风险	进行土地利用结构与空间布局调整带来的风险。
	规划方案确定风险	对规划备选方案选择的风险。
	规划实施措施风险	因制定的规划实施保障措施不当带来的风险。

二、本次规划修改涉及方面

本次规划修改可能发生的自然风险主要为洪涝灾害、地面塌陷等；政治风险虽进行了充分论证和预测，但仍将无法完全规避在规划执行过程中所将面临的 政治风险；经济风险表现在极大地促进南岳区经济社会发展，提高南岳区抗经济风险能力；社会风险主要体现在新增建设用地区域所占农村居民点及农用地等将面临的征地拆迁补偿问题；生态环境风险主要根据建设用地的生态适宜性评价，建设用地基本避开了风景名胜区、自然保护区等生态敏感区域，建设用地布局基本处于生态环境的适宜建设区。总体而言，规划方案充分考虑了南岳区的生态系统特点，在土地利用规模、结构与空间布局、生态用地分区等方面，尽量避免和降低了规划对生态系统的负面影响，有利于土地生态系统的保护和建设；市场风险和技术风险通过加强基础调研、开展规划实施评估、规划听证、规划论证、规划审查、规划公示等手段，强化公众参与予以弥补。

第二节 风险控制

为使规划有效发挥作用，在识别规划风险后，要针对不同风险寻求相应有效的规避或防范办法，要求在风险发生前降低或消除风险，在风险发生后进行

尽力补救。

一、风险的控制程序

既然土地利用规划风险不可避免，那么运用科学的方法控制风险就显得十分重要。土地利用规划风险控制是一个确定和度量规划风险大小、选择和实施风险控制措施的过程，各环节存在有机地联系。规划风险的控制包括两个方面：

风险识别。风险识别是尽可能全面地寻找出影响风险控制目标实现的各种风险因素，同时识别风险因素的类别，并对各种风险因素的产生原因进行分析，全面、正确地识别规划过程中的各种风险因素。

风险估计。风险估计是对土地利用规划中的风险进行量化以确定其大小，并为确定风险的影响程度奠定基础。风险估计一是要确定风险发生的可能性，二是要确定风险产生损失的严重程度。

二、风险的控制方法

1、风险预防

风险预防是指事先采取相应的措施，阻止风险损失的发生。风险预防可以将损失降低到最低程度，甚至于避免出现损失。主要包括：

（1）规划理念的创新

弹性规划理念。随着经济社会的快速发展和经济全球化进程的加速，土地利用规划所面临的经济社会环境中不确定性因素将增加，因此需要编制弹性规划，以提高规划的适应性。

公众参与理念。随着社会向个性化、理性化、复杂化、多样化的方向发展，

规划的制定、执行不再像计划经济时代那样凭简单的行政指令就可以解决，规划对政府和规划编制者带来的挑战性大大增强，公众参与成为规划管理全过程必不可少的内容和环节。

绿图规划理念。“绿色设计”思想要求只为使用者设计好“骨架”，内容由使用者根据环境的变化而不断充实和完善。土地利用规划应由蓝图规划向绿图规划转变，在确定规划目标后，根据土地利用环境条件的变化，给规划方案留有足够的进一步改进和完善的空间。

（2）重视政治思维与技术方法的融合

土地利用规划过程是规划技术与政治思维融合的过程。规划编制者除需具备扎实、丰富的专业技术知识和解决问题的能力外，还应注重规划技术与政治思维的有机融合，以提高规划的有效性和可操作性。

（3）综合平衡各方面的利益

在社会主义市场经济建立的初期，不少方面仍难完全摆脱计划经济的影响。土地利用规划是政府规划，表达国家的需要并反映国家意志，规划主要反映国家利益和一些集团利益，公众特别是个人和基层群众的利益往往被领导者和规划编制者“忽视”了。同时，土地利用规划往往被看作单一的技术过程，而忽视了规划所面临的利益制约所引起的后果。因此，要分析规划方案对不同利益集团可能引起的影响，充分估计规划实施所需要的社会成本。

（4）建立目标责任制度和经济赔偿制度

第一，建立规划目标领导责任和管理失职经济赔偿制度。建立规划目标领

导责任制，将其完成情况作为考核工作业绩的一项重要内容。建立规划管理失职经济赔偿制度，因规划管理失职给土地利用者造成经济损失，由规划管理者对其损失进行赔偿。第二，建立规划技术过失的经济赔偿制度。土地利用规划是否科学且符合当地实际，是其能否顺利实施的关键。如因用地布局规划产生严重失误，导致生态环境退化，并造成重大经济损失，规划编制者应承担一定的经济责任。

(5) 建立公众参与制度

广泛的公众参与是土地利用规划顺利编制和实施的重要条件之一。没有公众参与的规划会存在着背离公众意愿和忽视其根本利益的隐患；而认为土地利用规划过于专业而难以为普通群众所理解显然低估了公众参与的积极性和领悟能力。公众参与规划是规划有效性的社会保证。让公众在了解规划意图的同时，通过充分听取不同利益主体的意见，来寻找利益的结合点保证规划的顺利实施。

(6) 建立规划执业制度

土地利用规划涉及各行各业，影响深远，既是一项政府行为，又是量大、面广的社会实践活动，政策性、技术性强，需要有一支具备相当素质的规划队伍(包括规划管理公务员队伍和业务技术队伍)，来完成这项工作。土地利用规划的根本目的是维护社会公共利益，实现土地的集约、高效和合理利用。土地规划编制者必须具备相应的专业知识和技能、良好的职业道德和社会价值观，使规划成为维护全局利益和社会公共利益，协调经济社会与环境之间矛盾的有

效手段。建立规划执业制度，只有业务素质符合要求的人才能进行土地利用规划的编制。

(7) 建立规划实施评价制度

规划实施评价是规划管理的一个重要组成部分。通过对规划实施结果进行全面评价，为新一轮规划的编制提供改进意见，实现规划管理的良性循环，从一定程度上降低新一轮规划可能存在的风险。

2、风险转移

风险转移主要是通过社会保险的形式实现。保险是指集中分散的社会资金，补偿因自然灾害、意外事故或人身伤亡而造成的损失的方法。参加保险的人或单位，向保险机关按期交纳一定数量的费用，保险机关对在保险责任范围内所受的损失负赔偿责任。按照保险的一般社会意义，规划风险保险是指筹措分散的社会资金，补偿规划过程中因自然灾害、政策失误、技术过失等造成的经济损失的方法。建立规划风险保险的主要目的，是要给规划编制者、决策者和实施者减轻承担的风险。参加保险者向保险机关按期缴纳一定数量的保险费用，保险机关对在责任范围内所受的损失按比例部分或全部负赔偿责任。

第十三章 土地利用总体规划修改成果

规划修改成果包括：规划文本、规划说明、规划图件等。

一、规划文本

规划文本由两部分内容组成，全区的土地利用规划文本和中心城区土地利用规划文本

全区规划文本内容包括：总则；土地利用现状；土地利用战略和规划目标；土地利用结构调整；土地利用分区；耕地和基本农田保护；生态保护用地规划；建设用地规划；土地利用重点工程；乡（镇）土地利用调控；规划实施保障措施；附则等。

中心城区规划文本内容包括：中心城区规划范围调控；中心城区建设用地空间管制；中心城区调控目标等。

二、规划说明

规划说明内容包括：规划修改背景；现行规划实施情况与问题；规划修改工作概述；规划修改方案；规划修改方案的衔接与协调；规划修改方案风险评估等。

三、规划图件

规划文本图件

- 1、南岳区土地利用现状图（2005年）；
- 2、南岳区土地利用现状图（2014年）；
- 3、南岳区土地利用总体规划图；

- 4、南岳区基本农田保护规划图；
- 5、南岳区建设用地管制分区图；
- 6、南岳区土地整治规划图；
- 7、南岳区重点建设项目用地布局图；
- 8、中心城区土地利用现状图（2014年）；
- 9、中心城区土地利用规划图；

规划说明图件

- 4、南岳区建设用地布局调整示意图
- 5、南岳区建设用地管制分区调整示意图
- 6、南岳区基本农田布局调整示意图
- 4、南岳区耕地布局调整示意图
- 5、南岳区中心城区建设用地布局调整示意图

附 表

表 1 南岳区土地利用结构调整修改表

单位：公顷

			修改前		修改后		修改后-修改前
地 类			面积	比例	面积	比例	面积
农用地	耕地		2139.29	11.93%	2107.91	11.76%	-31.38
	园地		240.51	1.34%	237.95	1.33%	-2.56
	林地		13400.54	74.75%	13342	74.42%	-58.54
	草地		0.00	0.00%	1.45	0.01%	1.45
	其他农用地		89.26	0.50%	85.51	0.48%	-3.75
	合计		15869.6	88.52%	15774.82	87.99%	-94.78
建设用地	城乡建设用地	城镇用地	1044.52	5.83%	1054.34	5.88%	9.82
		农村居民点用地	313.52	1.75%	320.04	1.79%	6.52
		采矿及其他独立用地	217.85	1.22%	208.03	1.16%	-9.82
		小计	1575.89	8.79%	1582.41	8.83%	6.52
	交通水利用地		169.84	0.95%	209.06	1.17%	39.22
	其他建设用地		38.51	0.21%	90.49	0.50%	51.98
	合计		1784.24	9.95%	1881.96	10.50%	97.72
其他土地	水域		7.81	0.04%	7.81	0.04%	0.00
	自然保留地		266.13	1.48%	263.18	1.47%	-2.95
	合计		273.94	1.53%	270.99	1.51%	-2.95
土地总面积合计			17927.78	100.00%	17927.78	100.00%	0.00

表 2 南岳区建设用地空间管制分区修改情况表

单位：公顷

管制区类型	修改前面积	修改后面积	修改后-修改前
允许建设区	1615.87	1692.47	76.60
有条件建设区	205.79	302.72	96.93
限制建设区	14885.00	14711.47	-173.53
禁止建设区	1221.11	1221.11	0.00
合计	17927.78	17927.78	0.00

表 3 南岳区土地用途分区修改情况表

单位：公顷

土地用途区类型	修改前		修改后		变化	
	面积（公顷）	比重(%)	面积（公顷）	比重(%)	面积（公顷）	比重(%)
基本农田保护区	1158.51	6.46	1134.24	6.33	-24.27	-0.13
一般农地区	815.71	4.55	809.22	4.51	-6.49	-0.04
城镇建设用地区	1173.57	6.55	1182.03	6.59	8.46	0.04
村镇建设用地区	280.26	1.56	287.56	1.60	7.30	0.04
独立工矿用地地区	221.47	1.24	220.30	1.23	-1.17	-0.01
风景旅游用地区	1907.86	10.64	1949.81	10.88	41.95	0.24
生态环境安全控制区	4.74	0.03	4.74	0.03	0.00	0.00
自然与文化遗产保护区	1216.38	6.78	1215.18	6.78	-1.20	0.00
林业用地区	10786.00	60.16	10724.22	59.82	-61.78	-0.34
其他用地区	363.28	2.03	400.48	2.23	37.20	0.20
合计	17927.78	100.00	17927.78	100.00	0.00	0.00

表 4 南岳区主要规划控制指标修改方案

单位：公顷

指标名称		原规划 2020 年目标（1）	修改后的 2020 年目标（2）	修改后（2）-修改前（1）	指标属性
总 量	耕地保有量	1746.00	1590.00	-156.00	约束性
	基本农田面积	957.00	1008.00	51.00	约束性
	建设用地面积	1784.24	1881.96	97.72	预期性
	城乡建设用地面积	1575.89	1582.41	6.52	约束性
	城镇工矿用地面积	1262.37	1262.37	0.00	预期性
	交通水利用地	169.84	209.06	39.22	预期性
	其他建设用地	38.51	90.49	51.98	预期性
增量目标	新增建设用地面积	1105.211	1260.33	155.12	预期性
	建设占用农用地面积	975.01	1126.07	151.06	预期性
	建设占用耕地面积	289.08	352.59	63.51	约束性
	补充耕地任务量	74.00	95.93	21.93	约束性
效益指标	人均城镇工矿用地规模	114.00	120.00	6.00	约束性

表 5 南岳区各乡镇规划控制指标修改方案

单位：公顷

行政区名称	耕地保有量			基本农田保护面积			建设用地总规模			城乡建设用地总规模		
	修改前①	修改后②	②-①	修改前①	修改后②	②-①	修改前①	修改后②	②-①	修改前①	修改后②	②-①
祝融街道	0.00	3.97	3.97	0.00	3.97	3.97	223.29	233.35	10.06	214.82	214.88	0.06
南岳镇	1430.04	1405.1	-24.94	756.89	822.83	65.94	1372.34	1434.33	61.99	1227.65	1232.83	5.18
寿岳乡	685.67	675.61	-10.06	200.11	179.05	-21.06	104.59	128.16	23.57	86.58	86.87	0.29
南岳林场、树木园	23.58	23.23	-0.35	0.00	2.15	2.15	84.01	86.12	2.11	46.83	47.83	1.00
合计	2139.29	2107.91	-31.38	957	1008	51.00	1784.23	1881.96	97.73	1575.88	1582.41	6.53
行政区名称	城镇工矿用地规模			城镇用地规模			农村居民点用地规模			其他建设用地规模		
	修改前①	修改后②	②-①	修改前①	修改后②	②-①	修改前①	修改后②	②-①	修改前①	修改后②	②-①
祝融街道	212.09	212.15	0.06	212.09	212.15	0.06	2.73	2.73	0.00	0.00	0.00	0.00
南岳镇	1025.2	1023.85	-1.35	812.47	822.23	9.76	202.45	208.98	6.53	19.87	47.46	27.59
寿岳乡	4.87	5.16	0.29	0.00	0.00	0.00	81.71	81.71	0.00	0.67	23.95	23.28
南岳林场、树木园	20.21	21.21	1.00	19.96	19.96	0.00	26.62	26.62	0.00	17.97	19.08	1.11
合计	1262.37	1262.37	0.00	1044.52	1054.34	9.82	313.51	320.04	6.53	38.51	90.49	51.98
行政区名称	交通水利用地规模			新增建设用地			建设占用耕地			土地整治补充耕地		
	修改前①	修改后②	②-①	修改前①	修改后②	②-①	修改前①	修改后②	②-①	修改前①	修改后②	②-①
祝融街道	18.47	18.47	0.00	8.58	8.64	0.06	5.31	5.31	0.00	0.00	0.00	0.00
南岳镇	114.82	154.04	39.22	1039.97	1169.38	129.41	226.20	281.06	54.86	61.27	76.35	15.08
寿岳乡	17.34	17.34	0.00	44.56	68.84	24.28	62.88	71.53	8.65	12.73	19.58	6.85
南岳林场、树木园	19.21	19.21	0.00	12.10	13.47	1.37	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
合计	169.84	209.06	39.22	1105.21	1260.33	155.12	289.08	357.9	68.82	74.00	95.93	21.93