

**东风区建国镇土地利用总体规划
(2006-2020 年)
实施评估报告**

二〇一九年十二月

目 录

前 言.....	1
第一章 评估的目的、原则和依据	2
第一节 评估目的	2
第二节 评估原则	3
第三节 评估依据	3
第二章 区域概况	5
第一节 概况	5
第二节 土地利用状况	5
第三章 规划编制概况	8
第一节 规划编制基本情况	8
第二节 规划指标情况	9
第三节 评价指标体系	10
第四章 规划执行情况定量评估	11
第二节 数据来源	11
第三节 评价方法	11
第四节 评估结果分析	14
第五章 规划执行情况定性评估	17
第一节 规划指标执行情况评估	17
第二节 土地利用规划布局和分区情况评估	19
第三节 重大项目建设情况评估	23
第四节 土地规划保障及管理措施实施情况评估	23
第六章 规划实施的效益分析	25
第七章 综合分析与主要规划评估结论	27
第一节 规划取得的成效和存在的问题	27
第二节 评估结论	29
第三节 实施建议	30
附 表	32

前 言

《建国镇土地利用总体规划(2006-2020 年)》(2015 年调整)(下称《规划》)于 2017 年底经佳木斯市政府批准实施。自《规划》的实施以来,对加强建国镇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,并取得了一定成效。

为进一步响应东风区政府优化产业结构,满足“省百大项目”和民生项目的用地需求,按照《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)的有关要求,充分发挥土地供应的宏观调控作用,全方位、多角度,科学合理地对《规划》实施情况进行综合评估,针对《规划》对建国镇经济、社会与环境等方面发展变化产生的影响,分析《规划》实施取得的成效以及存在的问题,为规划实施管理提出有效的建议,从而保障规划实施与经济社会发展相适应。

本次规划实施评估工作对象为建国镇行政辖区内全部土地,总面积为 6354.77 公顷,评估时点为 2019 年 12 月 31 日。

第一章 评估的目的、原则和依据

第一节 评估目的

一、检查规划实施情况

规划实施评估主要是围绕《建国镇土地利用总体规划（2006-2020年）》（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、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不发生偏差。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。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。

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、相关法律法规

- (一)《中华人民共和国土地管理法》；
- (二)《中华人民共和国城乡规划法》；

(三)《中华人民共和国环境保护法》;

(四)《基本农田保护条例》;

(五)《黑龙江省土地管理条例》。

二、相关部门规章

(一)《国土资源部关于加强市县乡级土地利用总体规划成果核查工作的通知》(国土资发[2010]8号);

(二)《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号);

(三)《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发[2006]31号);

(四)《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)。

三、行业标准及相关规程、规划

(一)《乡级土地利用总体规划编制规程》;

(二)《乡级土地利用总体规划制图规范》;

(三)《建国镇土地利用总体规划(2006—2020年)》;

四、其他资料

(一)2018年土地利用现状变更调查数据;

(二)2014年全国第二次土地利用调查数据;

(三)城市、交通、水利等相关规划。

第二章 区域概况

第一节 概况

建国镇位于市辖区最东部，镇所在地西距市政府仅 14 公里，佳抚公路穿境而过，是承东接西的重要交通枢纽。建国镇东邻星火乡，南连四马架，西接省水稻研究所，北临松花江。建国镇是一个以种植水稻为主的农业镇，素有“鱼米之乡”和“佳木斯市东大门”的美誉。全镇有 8 个行政村和一个良种场。建国镇历史悠久，人杰地灵，交通便利，通讯发达，电力充足，交通地理条件十分优越。改革开放以来，建国镇以经济建设为中心，各项事业都有了长足发展。初步形成了集农、工、商、贸于一体的新的小城镇发展格局。

第二节 土地利用状况

一、2014 年土地利用状况

2014 年，全镇土地总面积 6354.77 公顷，其中农用地 5520.76 公顷，占土地总面积的 86.88%，建设用地 560.78 公顷，占土地总面积的 8.82%，其他土地 273.23 公顷，占土地总面积的 4.30%。

农用地中：耕地 5049.97 公顷，占土地总面积的 79.47%；林地 17.73 公顷，占土地总面积的 0.28%；其他农用地 453.06 公顷，占土地总面积的 7.13%。

建设用地中：城乡建设用地 368.40 公顷，占土地总面积的

5.80%；交通水利及其他建设用地 192.38 公顷，占土地总面积的 3.03%。

其他土地面积 273.23 公顷，其中自然保留地 31.52 公顷，占土地总面积的 0.50%；水域面积 241.71 公顷，占土地面积 3.80%。

二、2019 年土地利用状况

根据 2019 年建国镇二调变更数据和年度土地利用计划执行情况，评估时点建国镇土地总面积 6354.77 公顷，其中农用地 5487.19 公顷，占土地总面积的 86.35 %；建设用地 594.35 公顷，占土地总面积的 9.35 %；其他土地面积 273.23 公顷，占土地总面积的 4.30%。

农用地中，耕地面积 5016.59 公顷，园地面积 85.66 公顷，林地面积 17.73 公顷，其他农用地面积 452.87 公顷。

建设用地中，城乡建设用地 385.59 公顷（含城镇工矿用地 140.25 公顷，农村居民点用地 245.34 公顷），交通水利及其他用地 208.76 公顷。

其他土地中，水域 241.71 公顷，自然保留地 31.52 公顷。

表 2-1 东风区建国镇 2014 年和 2018 年土地利用现状对比表

单位：公顷

地 类			2014 年		评估时点	
			面积	比例	面积	比例
农用地	耕地		5049.97	55.47%	5016.59	78.94%
	园地		0	1.15%	0	0.00%
	林地		17.73	26.08%	17.73	0.28%
	其他农用地		453.06	2.28%	452.87	7.13%
	合计		5520.76	84.98%	5487.19	86.35%
建设用地	城乡建设用地	城镇用地	106.72	4.95%	117.14	1.84%
		农村居民点用地	238.57	2.22%	245.34	3.86%
		采矿用地	23.11	0.15%	23.11	0.36%
		小计	368.4	7.33 %	385.59	6.07%
	交通水利及其他建设用地		192.38	3.81%	208.76	3.29%
	合计		560.78	11.15%	594.35	9.35%
其他土地	水域		241.71	2.67%	241.71	3.80%
	自然保留地		31.52	1.21%	31.52	0.50%
	合计		273.23	3.87 %	273.23	4.30%
土地总面积			6354.77	100.00%	6354.77	100.00%

第三章 规划编制概况

第一节 规划编制基本情况

为贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，通过实施土地用途管制，加强政府对土地利用的宏观管理，保障各行业的合理用地需求，促进土地资源优化配置与可持续利用，确保建国镇经济社会持续、稳定、协调发展，保障土地资源的可持续利用，编制《建国镇土地利用总体规划(2006-2020年)》(以下简称《规划》)。

规划范围为建国镇辖区内全部土地，总面积为 6354.77 公顷。

规划基准年为 2014 年，规划期限为 2006-2020 年，2020 年为规划目标年。

规划基数来源：本次规划是在第二次土地利用现状调查及年度变更数据的基础上进行的。土地资源面积是利用第二次土地利用现状调查以及年度变更数据，依据《国土资源部办公厅关于印发市县乡级土地利用总体规划规划基数转换与各类用地布局指导意见（试行）的通知》（国土资厅发[2009]10 号）的要求进行了转换，并进行了确认，符合规划编制要求。其它有关人口、经济、土壤、农业、气象、林业、城市规划、交通、水利等资料，均来自各主管部门，这些数据比较可靠，从而保证了规划成果的精度。

第二节 规划指标情况

耕地和基本农田指标：到 2020 年，耕地保有量不得低于 3348.57 公顷，基本农田保护面积不低于 2102.78 公顷，确保基本农田数量不减少，质量有提高。

建设用地规模指标：到 2020 年建设用地控制在 615.04 公顷内，其中城乡建设用地规模不得突破 406.71 公顷，城镇工矿用地规模控制在 149.71 公顷以内。

新增建设用地及占用农用地和耕地指标：到 2020 年，新增建设用地控制在 83.4 公顷，新增建设占用耕地规模控制在 50.1 公顷以内。

土地整理复垦开发新增耕地：到 2020 年，通过土地整理复垦开发新增耕地 29.5 公顷。

表 3-1 东风区建国镇主要调控指标汇总表

单位：公顷

指标名称	2014 年	规划目标年
一、总量控制指标		
耕地保有量	3348.57	3348.57
基本农田面积	2102.78	2102.78
建设用地规模	560.78	615.04
城乡建设用地	368.4	406.71
其中：城镇工矿用地	129.83	149.71
二、增量控制指标		
新增建设用地总量	—	83.4
新增建设用地占用耕地	—	50.1
土地整治补充耕地	—	29.5
人均城镇工矿用地指标 (m ² /人)	246	171

第一节 评价指标体系

规划定量评价指标体系分为评价目标与评价指标两个层次,按照乡级规划的要求,选取 4 个评价目标、15 个评价指标,从用地规模指标执行情况、用地结构与布局情况、节约集约用地情况、规划修改情况等方面进行评价。

表 4-1 定量评价指标体系及权重表

评价目标	目标权重	评价指标	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	土地利用度	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

第四章 规划执行情况定量评估

第二节 数据来源

定量评价中，评估时点数据采用根据 2018 年建国镇二调变更数据和 2019 年度土地利用计划执行情况确定 2019 年土地利用现状数据；规划的阶段目标采用依法批准实施的土地利用总体规划目标进行测算，并经国土资源管理部门认可；采用的人口、社会经济数据以统计系统发布的数据为准，与人口普查、经济普查等成果数据一致。

规划实施评估采用的经济社会发展数据主要来源于《佳木斯市统计年鉴》（2014—2018 年）的数据，结合了佳木斯市“十三五”规划、东风区 2014-2018 年度政府工作报告的数据并加以分析得出。关于规划实施期间部分人均建设用地值，主要是通过年度统计数据以及年度变更调查数据计算而来。

第三节 评价方法

一、评价指标标准值计算

由于各评价指标反映不同的评价内容，有不同的评价标准，相互之间不能直接比较，因此需要通过标准化计算各项评价指标的标准值，规划评估的各项评估指标标准值计算方法见下表。

表 4-2 定量评价指标分值计算方法

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	① 评估时点基本农田保护面积 \geq 规划目标，分值为 100。 ② 评估时点基本农田保护面积 $<$ 规划目标，分值为 0。
	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 \leq 评估时点规模 \leq 2020 年规划目标时，按[60—100]线性评分，计算公式为： $60 + \frac{(2020\text{年规划目标}-\text{评估时点规模})}{(2020\text{年规划目标}-\text{阶段目标})} \times (100-60)$ ；
	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： $60 \times \frac{2020\text{年规划目标}}{\text{评估时点现状规模}}$ 。
	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。
用地结构和布局情况	土地利用率	①当规划基期规模 \leq 评估时点规模 \leq 阶段目标时，指标分值取值为 100； ②当评估时点规模 $<$ 规划基期规模时，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： $\frac{2020\text{年规划目标}}{\text{评估时点规模}} \times 100$ 。
	使用允许建设区情况	$\frac{\text{规划实施期间实际新增城乡建设用地布局在允许建设区面积}}{\text{规划实施期间实际新增城乡建设用地总面积}} \times 100$ 。
	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。

续表 4-2 定量评价指标分值计算方法

评价目标	评价指标	指标分值计算方法
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： $\frac{2020\text{年规划目标}}{\text{现状规模}} \times 100$ ；
	人均农村居民点用地规模目标实现程度	②当评估时点人均规模 ≤ 2020 年规划目标时，指标分值取值为 100。
	地均二三产业产值	①当评估时点规模 ≥ 2020 年规划目标时，取值为 100； ②当评估时点 < 2020 年规划目标时，计算公式为： $\frac{\text{现状值}}{2020\text{年规划目标}} \times 100$ 。
	城镇化与用地增长系数	$\frac{\text{规划实施期间城镇人口增长幅度} / \text{规划人口增长幅度}}{\text{规划实施期间城镇工矿用地增长幅度} / \text{规划城镇工矿用地增长幅度}} \times 100$ ； 计算结果大于 100 时，指标分值取值为 100。
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（2）计算：

$$F_i = \sum_{j=1}^n (F_{ij} \times W_{ij}) \dots\dots\dots (2)$$

式中：

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、综合分值计算方法

综合分值按照公式 (3) 计算：

$$F = \sum_{i=1}^n (F_i \times W_i) \dots\dots\dots (3)$$

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。

第四节 评估结果分析

经计算，建国镇土地规划实施情况评估分值为 90.84 分，总体实施情况良好，耕地保有量、基本农田保护面积、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，土地效益和土地利用程度有所提高。

1、规划主要调控指标

通过对规划主要调控指标实现度进行评估，评估时点耕地面积为 5016.59 公顷，高于阶段目标和规划目标，综合得分为 100 分；基本农田面积为 2102.78 公顷，与阶段目标和规划目标保持一致，综合得分为 100 分，综合以上情况，规划实施以来，建国镇较好完成了耕地和基本农田的保护任务。

评估时点城乡建设用地面积为 385.59 公顷,低于阶段目标 393.94 公顷和规划目标 406.71 公顷,综合得分均为 100 分。新增建设占用耕地面积为 33.38 公顷,略低于阶段目标 33.4 公顷和规划目标,综合得分均为 100 分。综合以上情况,规划实施以来建国镇城乡建设用地建设实施情况良好。

2、用地结构与布局情况

土地利用率、使用允许建设区情况、禁止建设区保护情况等目标分值均为 100 分,城镇工矿用地占城乡建设用地比例分值为 100。可见规划实施以来,建国镇的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。

3、用地节约集约程度

人均城镇工矿用地规模目标实现程度目标分值为 60.21 分,人均农村居民点用地规模目标实现程度等目标分值为 100 分,规划实施以来,虽然建国镇的经济快速发展,建设用地面积也随之增加,但也存在人口流失问题,导致人均城镇工矿规模有所增加。今后在保障新增建设用地使用严格执行规划的管制要求的前提下,应进一步提高建设用地集约程度,满足建设用地需求,为促进国民经济和社会发展创造了有利的土地条件。

4、规划修改情况定量评价

规划修改情况评价指标包括规划修改情况和规划修改涉及建设用地面积情况 2 个指标,该评价指标是对规划修改情况的定量评价,将规划修改的程度数量化,能够直观的反映规划的修改情况和幅度。

1) 规划修改情况

调整完善之后规划实施期间，建国镇没有进行过规划修改，因此规划修改情况得分为 100 分。

表 4-3 各目标和指标分值表

评价目标	评价目标分值	目标权重	评价指标	评价指标值	评价指标权重	评价指标分值
用地规模指标执行情况	85.76	0.35	耕地保有量目标实现程度	100	0.2	20.00
			基本农田保护目标实现程度	100	0.2	20.00
			城乡建设用地控制规模目标实现程度	100	0.2	20.00
			新增建设占用耕地控制规模实现程度	100	0.2	20.00
			补充耕地目标实现程度	28.8	0.2	5.76
用地结构和布局	100.00	0.25	土地利用率	100	0.2	20.00
			城镇工矿用地占城乡建设用地比例	100	0.25	25.00
			允许建设区使用情况	100	0.35	35.00
			禁止建设区保护情况	100	0.2	20.00
用地节约集约程度	86.07	0.3	人均城镇工矿用地规模目标实现程度	60.21	0.35	21.07
			人均农村居民点用地规模目标实现程度	100	0.15	15.00
			地均二三产业产值	100	0.2	20.00
			城镇化与用地增长系数	100	0.3	30.00
规划修改情况	100.00	0.1	规划修改情况	100	0.4	40.00
			规划修改涉及建设用地面积情况	100	0.6	60.00
综合得分	90.84	—	—	-	-	-

第五章 规划执行情况定性评估

第一节 规划指标执行情况评估

一、规划目标适时情况

（一）耕地和基本农田保护控制指标执行情况

2014 年耕地面积为 5049.97 公顷，规划期末（2020 年）耕地保有量控制指标为 3348.57 公顷。规划实施至评估时点时，建国镇耕地面积为 5016.59 公顷，高于阶段目标及规划目标，较 2014 减少了 33.38 公顷，减少的耕地主要用于新增建设用地占用。

表 5-1 建国镇规划实施期间耕地保有量指标执行情况表

单位：公顷

地类	2020 年 规划目标	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
耕地	3348.57	3348.57	5016.59	149.81%	149.81%
基本农田	2102.78	2102.78	2102.78	100.00%	100.00%

规划下达到建国镇 2020 年基本农田保护面积 2102.78 公顷，规划实施至评估时点时，基本农田保护面积为 2102.78 公顷，规划实施期间各项建设项目没有占用基本农田情况发生，在新一轮土地整治规划中，大力建设旱涝保收高标准基本农田，改善基本农田生产条件，提高基本农田质量。

（二）建设用地控制指标执行情况

1、建设用地规模

本轮规划上级下达建国镇的建设用地规模为 615.04 公顷，规划实施至评估时点时，建国镇建设用地规模为 594.35 公顷，完成规划目标的 96.64%，完成阶段目标的 99.56%；下达的城乡建设用地总规模为 406.71 公顷，评估时点建国镇城乡建设用地总规模为 385.59 公顷，完成规划目标的 94.81%，完成阶段目标的 97.88%；下达的城镇工矿用地规模为 149.71 公顷，评估时点城镇工矿用地规模为 140.25 公顷，完成规划目标的 93.68%，完成阶段目标的 98.02%，建设用地总规模、城乡建设用地及城镇工矿用地规模均未超出规划目标及评估时点阶段目标。

从建设用地总规模、城乡建设用地规模、城镇工矿用地规模的实施情况看，各项建设用地规模均未超出规划目标以及评估时点阶段目标，规划实施情况较好。

2、新增建设占用耕地规模

规划实施至评估时点时，建国镇实际新增建设用地和新增建设用地占用耕地规模分别为 33.57 公顷和 33.38 公顷，分别占规划目标的 40.25% 和 66.63%，均在规划控制范围内。

（三）生态用地保护情况

建国镇土地利用总体规划（2006-2020 年）结合建国镇未来的发展定位，充分考虑土地利用与生态环境建设直接的关系，大力发展生态农业和生态旅游业，积极推进环境友好型土地利用模式。规划实施至评估时点时，建国镇围绕生态建设，以覆草、种树为主，大力推进生态项目，并随着未来发展步伐的不断加快，为适应城镇发展需求。

（四）土地节约集约利用水平

按照建设资源节约型社会要求，依据国家有关规定，制定节约集约用地指标。2020 年规划目标年人均城镇工矿用地指标为 171 平方米，规划基期年人均城镇工矿用地指标为 246 平方米，规划实施至评估时点时，建国镇人均城镇工矿用地指标为 284 平方米，高于规划目标，可见建国镇在提高土地利用效率，加强城镇工矿节约集约用地方面有所提高。

第二节 土地利用规划布局和分区情况评估

一、土地利用结构变化情况

（一）土地利用结构变化分析

建国镇 2014 年土地利用结构中农用地、建设用地、其他土地比例为 84.98: 11.15: 3.87，规划实施至评估时点时，建国镇农用地、建设用地、其他土地比例为 84.94: 11.19: 3.87，与 2014 年土地结构比例相比，差别不大，在规划实施期间，建国镇土地利用结构变化方向符合规划要求，各类土地的比例较为合理。

表 5-2 建国镇土地利用结构对照表

单位：公顷

地 类			2014 年		评估时点		评估时点 -2014 年
			面 积	比例%	面 积	比例%	面 积
农用地	耕地		5049.97	79.47%	5016.59	78.94%	-33.38
	园地		0	0.00%	0	0.00%	0
	林地		17.73	0.28%	17.73	0.28%	0
	其他农用地		453.06	7.13%	452.87	7.13%	-0.19
	合计		5520.76	86.88%	5487.19	86.35%	-33.57
建设用地	城乡建设用地	城镇用地	106.72	1.68%	117.14	1.84%	10.42
		农村居民点	238.57	3.75%	245.34	3.86%	6.77
		采矿用地	23.11	0.36%	23.11	0.36%	0
		小计	368.4	5.80%	385.59	6.07%	17.19
	交通水利及其他建设用 地		192.38	3.03%	208.76	3.29%	16.38
	合计		560.78	8.82%	594.35	9.35%	33.57
其他土地	水域		241.71	3.80%	241.71	3.80%	0
	自然保留地		31.52	0.50%	31.52	0.50%	0
	合计		273.23	4.30%	273.23	4.30%	0
土地总面积总计			6354.77	100.00	6354.77	100.00%	0

二、土地利用布局变化分析

规划实施至 2019 年，建国镇生态用地、基本农田、建设用地等

布局情况基本按照规划实施。

（一）生态用地布局变化

规划实施期间,建国镇综合运用工程措施、生物措施和耕地措施,营造水土保持和农田防护林,改善生态环境。同时,加大生态公益林、水土保持林、水源涵养林的建设,提高林木覆盖率,强化生态源和生态屏障作用。未涉及建设占用生态用地以及土地整治行为影响生态用地的布局。

（二）耕地和基本农田布局变化分析

规划实施至评估时点,建国镇严格执行《土地管理法》和《基本农田保护条例》的有关规定,严格落实耕地保护和占补平衡数量与质量并重的要求,重点加强基本农田的保护和建设,各项新增建设用地没有占用基本农田的情况发生,至 2019 年,耕地数量为 5016.59 公顷,基本农田面积为 2102.78 公顷。规划实施期间,建国镇以提高农田利用率和产出率为目标,加强基本农田保护和高标准基本农田建设,对田、水、路、林、村等实行综合整治,形成配套、集中、高效的粮食生产条件,不断提高基本农田质量,通过土地整理,基本农田布局更加集中连片。

（三）建设用地布局变化分析

按照建设资源节约型社会的要求,围绕提高建设用地保障科学发展的能力,坚持把节约和集约利用土地作为经济社会发展必须遵循的基本准则,切实转变土地利用方式,强化管理手段。加强建设用地总量控制,优化配置城镇工矿用地,整合规范农村居民点用地,保障必

要的基础设施用地，加强建设用地空间管制，不断提高建设用地利用效率。

规划实施至评估时点，建国镇新增建设用地规模 33.57 公顷，其中城镇工矿用地增加 10.42 公顷，农村居民点用地增加 6.77 公顷；交通用地增加 16.38 公顷，主要用于道路建设。

二、规划分区情况

（一）管制分区变化情况

为了协调好本区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，使城镇规模以理性方式增长，本轮规划将土地划分为允许建设区 406.71 公顷、有条件建设区 45.29 公顷、限制建设区 5902.76 公顷，并制定了较为详细的建设用地用途管制规则。

规划实施期间，建设用地区严格按土地利用总体规划来引导城镇（村）规划实施，城乡建设用地新增 17.19 公顷，均选在允许建设区内，严格按照规划确定的管制规则使用土地。

规划实施期间，各类建设用地的选择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，违法乱占土地的情况得到有效控制，各项建设用地布局与分区管制一致性执行较好。

（二）用途分区变化情况

规划实施以来，基本农田保护区执行情况良好，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，部分一般农地

区被重点建设项目的占用，但符合用途管制要求。整体来看，土地用途分区执行情况较好，能够按照规划制定的土地用途使用土地。

第三节 重大项目建设情况评估

一、土地整治工程

《规划》确定的建国镇土地整治区域主要在北部有一定补充耕地潜力的区域。通过田、水、路、林、村综合整治，整理其他农用地和废弃闲散土地，完善农用地配套设施，增加有效耕地面积，提高耕地等农用地质量。

新一轮土地整治规划已全面展开，并将《规划》确定的土地整治工程全部纳入整治规划中，并逐步开展整理设计工作。

第四节 土地规划保障及管理措施实施情况评估

一、严格实行土地利用年度计划管理制度

规划实施期间，建国镇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镇政府领导的任期工作绩效考核目标，提高镇政府的重视程度，由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、严格执行建设用地空间及土地用途分区管制制度

规划实施期间，建国镇以规划的城乡建设用地空间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，建国镇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。

第六章 规划实施的效益分析

土地利用规划实施效益从社会效益、经济效益、生态效益三个方面进行分析。

一、社会效益

1、合理安排各项建设用地，促进国民经济和社会发展

优越的区位条件是建国镇经济发展的重要基础，特别是工业、商业等的集聚和发展很大程度上依赖于交通的通达程度。建国镇规划实施期间的编制和实施均优先、合理安排了基础设施等用地，加强了村镇公路的通达工程建设，使得建国镇实现了规模效益。

2、规划产生了积极重要的社会影响

土地作为重要的资源和宝贵的资产，越来越引起各级行政部门的重视和广大群众的关注。随着法律知识普及和宣传教育，有关土地管理的法律、法规也被群众接受，土地利用总体规划作为《土地管理法》重要组成部分，随着《土地管理法》贯彻和普及，土地利用总体规划在土地利用活动中起到了很好的调控作用。

二、经济效益

建国镇规划实施期间有效防止了低水平、重复建设，有效防止了土地利用的外部不经济性，保护了资源与环境，节约和集约利用了土地，提高了土地利用效益。规划实施期间地区生产总值平均增长率高于东风区平均水平。可见，土地供给对国民经济持续、快速、健康、稳步发展的重要作用。

三、生态效益

建国镇在规划实施期间，扎实推进旅游业的发展。主要体现在辟建旅游项目，推动农业生态园区可发挥洁、净、美、绿的功能，营造优美宜人的生态景观，改善自然环境，维护生态平衡，提高农村环境质量，防治环境污染，保持城乡清新、宁静的生活环境。

第七章 综合分析与主要规划评估结论

第一节 规划取得的成效和存在的问题

规划实施期间通过合理配置土地资源,促进了建国镇各业之间的协调发展,土地利用总体规划目标与经济发展目标相一致,土地利用的目标充分保证了上级各项规划控制指标的落实,紧密结合了各业经济发展的要求,基本能够满足城镇体系和各大产业的用地需求。

一、规划实施取得的成效

——耕地特别是基本农田得到有效保护。规划实施以来,建国镇严格控制建设用地占用耕地规模,重视耕地占补平衡,除依据国家和省的有关政策要求,实施退耕还林和农业内部用地结构调整导致耕地保有量略有减少外,耕地面积基本保持稳定;通过划定基本农田保护区,基本农田保护面积一直保持在 2102.78 公顷以上,并通过开展高标准基本农田建设等有效措施,使基本农田质量得到了提高,有力地保证了粮食安全。

——加强了土地宏观管理、保障了土地用途管制制度的实施。建国镇通过土地利用总体规划总量指标控制、空间管制、土地利用年度计划管理,调控了建设用地的增长速度和利用方向,从而实现了土地有效参与国家经济宏观调控。由于土地利用总体规划的实施,使土地利用年度计划管理、土地用途管制、建设用地预审和农用地转用许可等土地宏观政策的执行有据可依,提高了土地管理各项制度的可操作性。

与此同时，以土地利用总体规划中土地利用分区为指导，以规划划定的各地块（图斑）的土地用途为依据，严格按照规划用途，控制农用地转用，从而保障了土地用途管制制度得以落实。

——**建设用地规模严格控制，节约集约利用程度得到提高。**随着国民经济快速发展，人口不断增加，建设用地规模也随之扩大。通过本轮规划的管理和调控，新增建设用地安排更趋合理，在集约节约用地的前提下满足了建设用地需求，有效缓解了人地矛盾，为促进国民经济和社会持续稳定发展创造了有利的土地利用条件。

——**促进社会经济协调发展，土地生态环境得到改善。**土地利用总体规划一方面加强了对耕地特别是基本农田的保护，另一方面又保证了必要的建设用地，特别是交通等基础设施以及基础产业和关系国计民生的重点建设项目用地，满足了各个产业部门的要求，促进了各地社会经济的协调发展。

规划贯彻“在开发中保护、在保护中开发”的方针，整理中重视防护林建设、绿地建设，合理引导造林、绿化，制定了切实可行的管理措施。规划实施以来，在土地开发整理和基本农田建设过程中，重视防护林生态工程建设，改善了生态环境，促进了土地资源的可持续利用。

——**规划实施机制不断完善，参与宏观调控能力逐步加强。**在土地利用总体规划体系的基础上，建立健全了土地利用年度计划、建设用地项目预审、规划调整审批等制度，规划参与土地利用管理和调控作用不断增强，发挥了规划在土地管理和利用中的龙头作用。

二、规划实施中存在的问题

（一）耕地后备资源相对不足

规划实施期间，建国镇耕地后备资源开发利用难度越来越大的问题也日益明显，目前，建国镇可进行整理的资源大部分已进行了土地整治及标准农田开发建设，剩下的都是开发利用难度比较大的未利用土地，因此，建国镇补充耕地的难度越来越大。

（二）城镇发展致现行规划已不能适应当地经济新的发展需求

由于建国镇社会经济的快速发展，原规划确定建设用地布局方向不能满足新的项目落位需求，使得现行规划需要调整以适应当地经济发展的需求。

（三）规划实施的监督、反馈机制有待加强

在规划实施过程中，规划的制定和执行以及用地审批等还没有形成完善的执法监督体系，缺乏有效的反馈机制，在土地利用总体规划管理实施过程中不能够很好的运用与《规划》相关的地理信息系统平台，以及 3S 遥感监测《规划》的实施情况，使土地利用情况得不到及时的反馈。

第二节 评估结论

从建国镇土地利用总体规划执行情况看，土地利用总体规划的实施，充分发挥了对土地利用的宏观调控作用，在保护耕地和基本农田，控制新增建设用地，协调各部门用地安排，促进社会经济协调可持续发展都起到了至关重要的作用。

通过对建国镇土地利用总体规划定期评估可知,定量评估总分为90.84分,规划确定的各项目标完成情况较好,土地规划的综合效益明显。在耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地、新增建设占用耕地及土地整治补充耕地等指标方面,各项指标均达到《规划》下达指标的要求;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,不存在违法用地的情况,规划布局与管制分区执行情况较好;《规划》中指定的规划实施保障措施执行情况良好,保证了《规划》科学合理的实施。

但从社会经济发展形式来看,经济社会的快速发展、政策形势、规划背景的变化,考虑到各项建设用地需求的不断增加,目前建设用地空间布局已经无法满足新的发展需求。

因此,为了发挥土地规划的统筹管理作用,更加符合产业发展的用地需求,使规划适应宏观经济形势变化,亟需通过规划修编来对建设用地管制分区及用途分区进行调整,保证规划的现势性和科学性,以满足建设发展的需要。

第三节 实施建议

一、开展建国镇土地利用总体规划修改

根据建国镇土地利用总体规划的评估结论,现行的土地利用总体规划不能满足城镇经济发展的客观要求,应启动规划修改程序,修改层级为乡级,修改范围为建国镇土地利用总体规划,修改主要内容为建设用地的空间布局。

二、加强规划定期评估工作

由于规划的时限为十五年，所确定的重点建设项目均存在不确定性，有些项目由于立项、资金等方面的原因，难以实施；而有些项目是国家或省级部门亟需建设的项目，因未列入规划重点建设项目表，使得项目进展缓慢。针对这些情况，建议适时对规划进行评估，及时调整规划，保证项目的顺利实施。

三、拓宽用地渠道，保障经济社会发展

规划执行期间，建国镇耕地补充潜力越来越小，开发利用难度越来越大。今后经济社会的发展更多要依靠土地的节约集约利用。应加大力度推进农村土地综合整治以及城乡建设用地增减挂钩工作，对废弃农村居民点、工矿用地进行及时复垦或者复耕工作。

附表

- 附表 1 土地利用结构表；
- 附表 2 土地利用总体规划主要规划控制指标执行情况表；
- 附表 3 规划建设用地空间管制分区执行情况表；
- 附表 4 规划实施期间耕地保有量指标执行情况表；
- 附表 5 规划实施期间建设占用耕地占补情况表；
- 附表 6 规划实施期间基本农田保护面积执行情况表；
- 附表 7 规划实施期间城乡建设用地规模目标执行情况表；
- 附表 8 规划实施期间新增建设占用耕地目标执行情况表；
- 附表 9 规划实施期间整理复垦开发补充耕地执行情况表；
- 附表 10 规划实施期间人均城镇工矿用地执行情况表；
- 附表 11 实际建设占用耕地与规划、计划指标比较分析表；
- 附表 12 规划定量评价分值表。

附表 1 土地利用结构表

单位：公顷，%

地 类			规划基期年（2014）		规划目标年（2020）		评估时点	
			面积	比例%	面积	比例	面积	比例
农用地	耕地		5049.97	79.47%	5005.81	78.77%	5016.59	78.94%
	园地		0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
	林地		17.73	0.28%	17.75	0.28%	17.73	0.28%
	其他农用地		453.06	7.13%	452.87	7.13%	453.06	7.13%
	合计		5520.76	86.88%	5487.19	86.35%	5520.76	86.88%
建设用地	城乡建设用地	城镇用地	106.72	1.68%	109.86	1.73%	117.14	1.84%
		农村居民点用地	238.57	3.75%	256.99	4.04%	245.34	3.86%
		采矿用地	23.11	0.36%	39.85	0.63%	23.11	0.36%
		小计	368.4	5.80%	406.71	6.40%	385.59	6.07%
	交通水利及其他建设用地		192.38	3.03%	208.33	3.28%	208.76	3.29%
	合计		560.78	8.82%	615.04	9.68%	594.35	9.35%
其他土地	水域		241.71	3.80%	241.89	3.81%	241.71	3.80%
	自然保留地		31.52	0.50%	15.6	0.25%	31.52	0.50%
	合计		273.23	4.30%	257.49	4.05%	273.23	4.30%
土地总面积总计			6354.77	100.00%	6354.77	100.00%	6354.77	100.00%

附表2 土地利用总体规划主要规划控制指标执行情况表

单位：公顷

指 标	2020 年	评估时点阶段目标	实际执行情况	实际/阶段目标
总量指标				
耕地保有量	3348.57	3348.57	5016.59	149.81%
基本农田面积	2102.78	2102.78	2102.78	100.00%
建设用地总规模	615.04	596.95	594.35	99.56%
城乡建设用地规模	406.71	393.94	385.59	97.88%
城镇工矿用地规模	149.71	143.08	140.25	98.02%
交通、水利及其他用地规模	208.33	203.01	208.76	102.83%
增量指标				
新增建设用地总量	83.4	55.6	33.57	60.38%
新增建设占用耕地规模	50.1	33.4	33.38	99.94%
整理复垦开发补充耕地义务量	29.5	19.7	8.5	43.15%
效率指标				
人均城镇工矿用地（平方米）	171	189	284	150.26%

附表3 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	406.71	406.71	0	0
有条件建设区	45.29	45.29	0	0
限制建设区	5902.76	5902.76	0	0

附表4 规划实施期间耕地保有量指标执行情况表

单位：公顷，%

地区	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
建国镇	3348.57	3348.57	5016.59	149.81	149.81

附表5 规划实施期间建设占用耕地占补情况表

单位：公顷

地区	规划实施期间耕地占补情况表		
	开发整理复垦补充耕地	建设占用耕地	补充耕-建设占用耕地
建国镇	8.5	33.38	-24.88

附表 6 规划实施期间基本农田保护面积执行情况表

单位：公顷，%

地区	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
建国镇	2102.78	2102.78	0	100

附表 7 规划实施期间城乡建设用地规模目标执行情况表

单位：公顷，%

地区	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
建国镇	406.71	393.94	385.59	94.81	97.88

附表 8 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，%

地区	新增建设占用耕地规模				
	2020 年 规划目标	评估时点 阶段目标	规划实施 期间实际 占用	2020 年目标完 成情况	阶段目标 完成情况
建国镇	50.1	33.4	33.38	66.63	99.94

附表 9 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，%

地区	整理复垦开发补充耕地				
	2020 年 规划目标	评估时点 阶段目标	规划实施期 间实际补充	2020 年目标完 成情况	阶段目标 完成情况
建国镇	29.5	19.7	8.5	43.15	28.81

附表 10 规划实施期间人均城镇工矿用地执行情况表

单位：平方米

地区	2020 年规划目标	评估时点面积	时点数-规划目标
建国镇	171	284	113

附表 11 实际建设占用耕地与规划、计划指标比较分析表

单位：公顷，%

地区	规划实施期间实际建设占用耕地面积	建设占用耕地阶段规划目标	规划实施期间计划占用面积	实际数/阶段规划目标	实际数/计划数	超规划超计划情况
建国镇	33.38	33.4	33.4	99.94	100.00	√-未超规划、未超计划

附表 12 规划定量评价分值表

评价目标	评价目标分值	目标权重	评价指标	评价指标值	评价指标权重	评价指标分值
用地规模指标执行情况	85.76	0.35	耕地保有量目标实现程度	100	0.2	20.00
			基本农田保护目标实现程度	100	0.2	20.00
			城乡建设用地控制规模目标实现程度	100	0.2	20.00
			新增建设占用耕地控制规模实现程度	100	0.2	20.00
			补充耕地目标实现程度	28.8	0.2	5.76
用地结构和布局	100.00	0.25	土地利用率	100	0.2	20.00
			城镇工矿用地占城乡建设用地比例	100	0.25	25.00
			允许建设区使用情况	100	0.35	35.00
			禁止建设区保护情况	100	0.2	20.00
用地节约集约程度	86.07	0.3	人均城镇工矿用地规模目标实现程度	60.21	0.35	21.07
			人均农村居民点用地规模目标实现程度	100	0.15	15.00
			地均二三产业产值	100	0.2	20.00
			城镇化与用地增长系数	100	0.3	30.00
规划修改情况	100.00	0.1	规划修改情况	100	0.4	40.00
			规划修改涉及建设用地面积情况	100	0.6	60.00
综合得分	90.84	—	—	-	-	-