陕西省“十三五”土地资源

保护与开发利用规划

陕西省国土资源厅

二〇一六年六月

**前 言**

“十三五”是全面建成小康社会、如期实现第一个百年目标的决胜期，是全面深化改革开放、推动经济结构转型升级的攻坚期，是实现追赶超越目标的关键期。现阶段，随着国家新一轮西部大开发、新型城镇化、新农村建设、“一带一路[[1]](#footnote-0)”、生态文明体制改革、脱贫攻坚等重大战略深入推进，全省贯彻落实国家相关战略要求，积极推进丝绸之路经济带新起点、内陆改革开放新高地建设和“四化同步[[2]](#footnote-1)”发展，统筹推动关中协同创新发展、陕北转型持续发展、陕南绿色循环发展，着力打造关中城市群，建设大西安，提出构建以“一核一群两轴三带四极[[3]](#footnote-2)”为主体的城镇空间格局，以“五区十八基地[[4]](#footnote-3)”为主体的农业发展格局和以“两屏三带[[5]](#footnote-4)”为主体的生态安全格局。为适应国家、省发展战略调整，实现保护耕地和基本农田、促进土地资源节约集约利用、提高土地资源保障科学发展能力等目标，根据《陕西省国民经济和社会发展第十三个五年规划编制工作总体方案》的要求，编制《陕西省“十三五”土地资源保护与开发利用规划》（以下简称《规划》）。

《规划》以提高土地资源对经济社会发展保障能力、完善土地开发利用政策措施、促进土地资源可持续利用为主要出发点，在总结“十二五”土地资源保护与开发利用成效和分析“十三五”面临的机遇与挑战基础上，提出《规划》的指导思想、基本原则、土地利用战略和目标、重点任务及保障规划实施的主要措施，旨在通过统筹安排生产、生活、生态用地，明确各项土地指标、规模、布局、时序及土地开发利用政策措施，为全省经济社会持续发展提供有力保障。

**目 录**

[第一章 规划背景 1](#_Toc458667963)

[第一节 “十二五”规划实施成效 1](#_Toc458667964)

[第二节 土地利用现状 5](#_Toc458667965)

[第三节 机遇与挑战 7](#_Toc458667966)

[第二章 指导思想与规划原则 12](#_Toc458667967)

[第一节 指导思想 12](#_Toc458667968)

[第二节 规划原则 12](#_Toc458667969)

[第三章 土地利用战略与目标 15](#_Toc458667970)

[第一节 土地利用战略 15](#_Toc458667971)

[第二节 土地利用目标 18](#_Toc458667972)

[第四章 严格耕地保护，实现耕地提质增效 21](#_Toc458667973)

[第一节 严格耕地数量管控，加强耕地质量建设 21](#_Toc458667974)

[第二节 划定永久基本农田，强化基本农田建设 24](#_Toc458667975)

[第五章 着力支持追赶超越，保障科学发展用地 28](#_Toc458667976)

[第一节 优化城镇用地布局，推进新型城镇化建设 28](#_Toc458667977)

[第二节 挖潜农村建设用地，建设宜居美丽乡村 32](#_Toc458667978)

[第三节 保障科学发展用地需求，促进经济社会发展 32](#_Toc458667979)

[第六章 推动节约集约用地，促进效率效益提升 35](#_Toc458667980)

[第一节 严格控制总量，突出规划管控地位 35](#_Toc458667981)

[第二节 着力优化增量，完善用地调控机制 36](#_Toc458667982)

[第三节 加快存量挖潜，积极开展改革试点 37](#_Toc458667983)

[第四节 加强节约集约引导，提高用地质量 39](#_Toc458667984)

[第七章 加强土地利用调控，优化三生空间布局 41](#_Toc458667985)

[第一节 明确土地利用方向，优化三生空间布局 41](#_Toc458667986)

[第二节 合理布局三生用地，加强区域土地调控 46](#_Toc458667987)

[第八章 落实生态文明新要求，加强生态国土建设 50](#_Toc458667988)

[第一节 健全自然资源资产产权制度，强化自然资源资产监管 50](#_Toc458667989)

[第二节 建立国土空间开发保护制度，建立空间规划体系 51](#_Toc458667990)

[第九章 土地利用重大工程 53](#_Toc458667991)

[第一节 重大基础设施建设用地工程 53](#_Toc458667992)

[第二节 重大产业建设用地工程 55](#_Toc458667993)

[第三节 土地整治重大工程 61](#_Toc458667994)

[第四节 脱贫攻坚用地工程 61](#_Toc458667995)

[第五节 土地调查重点工程 63](#_Toc458667996)

[第十章 规划实施保障措施 64](#_Toc458667997)

[第一节 全面推进土地管理法治建设 64](#_Toc458667998)

[第二节 健全规划实施行政管理制度 64](#_Toc458667999)

[第三节 强化规划实施经济调控手段 65](#_Toc458668000)

[第四节 提高土地管理科技保障能力 66](#_Toc458668001)

[第五节 保障土地权益提高公众参与 67](#_Toc458668002)

**第一章 规划背景**

**第一节 “十二五”规划实施成效**

“十二五”期间，全省国土资源系统认真贯彻落实省委、省政府和国土资源部的重大决策部署，严格落实“十二五”规划确定的目标和重点任务，尽职尽责保护国土资源，节约集约利用国土资源，尽心尽力建设生态文明，有效支撑和保障了全省新型城镇化、工业化、信息化和农业现代化持续健康发展。

**一、全面落实了耕地保护任务**

“十二五”期间，贯彻落实省委、省政府对保护耕地资源、保障粮食安全工作的要求，依据省委、省政府办公厅《关于切实加强土地管理全面提高土地利用效率的意见》和省政府办公厅《关于进一步加强耕地占补平衡工作的通知》等文件，严格落实耕地保护和占补平衡目标责任制，完善耕地占补平衡管理制度体系，健全新增耕地质量等级评价制度，加大土地整治实施力度，推进高标准基本农田建设，加大中低产田改造力度，启动建设了沿黄20万亩水田、榆林百万吨良田等五大土地整治工程，将高标准基本农田建设与现代农业产业园区建设、延安治沟造地相结合，大力开展关中平原、汉中安康盆地和平坝地区基本农田建设，共补充耕地115.85万亩，建成高标准基本农田950万亩，全面完成了“十二五”规划确定的耕地和基本农田保护目标。截至2015年底，全省耕地保有量5998.33万亩，基本农田保护面积5284万亩。

**二、有力保障了科学发展用地需求**

“十二五”期间，全省严格落实“十二五”规划指标约束，累计批复建设用地132.02万亩，其中，使用新增建设用地计划批复94.45万亩（含占用国家指标的保障性安居工程用地和灾后重建用地），使用存量建设用地计划批复15.6万亩，使用试点政策用地计划批复21.97万亩；累计供应建设用地89.2万亩，其中，批次供地51.9万亩，单独选址供地37.3万亩，有效保障了中、省重点发展的基础设施、民生工程和影响国民经济全局的战略性产业和基础工业项目用地需求。

**三、节约集约用地水平显著提高**

“十二五”期间，全省积极落实“十二五”规划关于节约集约利用土地的有关要求，着力提高建设用地效益，颁布实施了《陕西省建设用地定额标准（2015版）》，将平均用地规模在原标准基础上压缩了20%；制定下发了《陕西省节约集约用地实施细则（试行）》，全省建设用地亩均生产总值和税收贡献率分别增长8%、6%，单位GDP建设用地耗地量年均下降率达到7.6%。五年间，全省积极挖潜批而未用土地和空闲公共管理与服务用地，组织开展了节约集约用地专项督查，支持开展了棚户区改造、“城中村”改造及“空心村”治理，共挖潜存量土地和低效利用土地70.96万亩。

**四、移民搬迁工程取得阶段性成果**

“十二五”期间，全面实施了陕南生态扶贫避灾移民搬迁工程，制定了《陕南移民搬迁土地综合利用实施管理办法（试行）》及相关配套制度，编制了陕南3市及28个县（区）市级生态扶贫避灾移民搬迁土地综合利用专项规划及县级实施方案，通过优化陕南地区建设用地布局和实施节余建设用地指标市域内流转，有效保障了移民搬迁安置用地、公共服务实施用地和配套产业用地，截至2015年，共完成搬迁入住25.09万户、91.09万人，建成安置房3163.9万平方米，腾退旧宅基地4.09万亩。期间，同时启动实施了黄河沿岸土石山区和白于山区等陕北扶贫移民搬迁工程及渭北旱腰带和秦岭北麓移民搬迁工程，并将秦岭北麓及渭北旱腰带地区移民搬迁纳入了全省规划。

**五、各项改革试点稳步推进**

“十二五”期间，有序开展农村宅基地制度改革试点，编制完成了西安市高陵区农村宅基地制度改革试点工作实施方案；稳步推进了榆林市、富平县“多规合一”试点，形成了“四个一”成果，有效解决了自然资源管理职能分工、交叉重叠，规划打架、重复治理，三生空间严重割裂等问题；实施了城乡建设用地增减挂钩试点工作，促进了全省小城镇建设和城乡统筹发展；实施了工矿废弃地复垦试点工作，批复工矿废弃地利用试点项目18个；开展了延安低丘缓坡土地综合开发利用试点工作，完成1.76万亩土地平整工程，新增建设用地1.68万亩；完成了西安市城市开发边界划定国家级试点，并选择榆林市、富平县等9个市、县率先开展城市开发边界划定试点工作，取得了初步成果。

**六、严格执法监察，有效遏制土地违法行为**

“十二五”期间，连续五年建设用地违法占用耕地面积比例低于15%，省、市两级和绝大部分县、区实现“零约谈、零问责”。卫片执法发现的违法案件立案率达到100%，结案率超过95%，执行到位率超过50%。五年间，全省共立案查处各类土地违法案件8598宗，罚款9.14亿元，拆除违法占地建筑195万平方米，没收违法占地建筑物5070万平方米，有效遏制了土地违法行为。

**第二节 土地利用现状**

**一、土地利用结构**

截至2015年底，全省土地总面积30843.58万亩，其中农用地27927.97万亩，占土地总面积的90.55%；建设用地1403.68万亩，占土地总面积的4.55%；其他土地1511.93万亩，占土地总面积的4.9%。

（一）农用地

农用地中，耕地5998.33万亩，占农用地的21.48%，园地1230.73万亩，占农用地的4.41%，林地16792.45万亩，占农用地的60.13%，牧草地3268.1万亩，占农用地的11.7%，其他农用地638.36万亩，占农用地的2.28%。

（二）建设用地

城乡建设用地1160.89万亩，占建设用地的82.7%，其中，城镇用地349.17万亩，农村居民点用地716.54万亩，采矿用地和其他独立建设用地95.18万亩，分别占城乡建设用地的30.08%、61.72%、8.2%。

交通水利建设用地210.29万亩，占建设用地的14.98%，其中，铁路用地22.88万亩，公路用地129.58万亩，机场用地2.58万亩，港口码头用地0.02万亩，管道运输用地1万亩，水库水面43.6万亩，水工建筑用地10.63万亩，分别占交通水利建设用地的10.88%、61.62%、1.23%、0.01%、0.47%、20.73%、5.05%。

其他建设用地32.5万亩，占建设用地的2.32%。

（三）其他土地

其他土地中，水域344.22万亩，占其他土地的22.77%；自然保留地1167.71，占其他土地的77.23%。

**表1-1 陕西省土地利用现状表（2015年）**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 一级类 | 二级类 | 三级类 | 面积（万亩） | 占土地总面积比例（%） | 占一级类比例（%） |
| **总计** | | | **30843.58** | **100** | **--** |
| 农用地 | **合计** | | **27927.97** | **90.55** | **100** |
| 耕地 | | 5998.33 | 19.45 | 21.48 |
| 园地 | | 1230.73 | 3.99 | 4.41 |
| 林地 | | 16792.45 | 54.44 | 60.13 |
| 牧草地 | | 3268.1 | 10.6 | 11.7 |
| 其他农用地 | | 638.36 | 2.07 | 2.28 |
| 建设  用地 | **合计** | | **1403.68** | **4.55** | **100** |
| 城乡建设用地 | **小计** | 1160.89 | 3.76 | 82.7 |
| 城镇用地 | 349.17 | 1.13 | 24.88 |
| 农村居民点用地 | 716.54 | 2.32 | 51.04 |
| 采矿用地 | 95.18 | 0.31 | 6.78 |
| 其他独立建设用地 |
| 交通水利建设用地 | **小计** | 210.29 | 0.68 | 14.98 |
| 铁路用地 | 22.88 | 0.07 | 1.63 |
| 公路用地 | 129.58 | 0.42 | 9.23 |
| 机场用地 | 2.58 | 0.01 | 0.18 |
| 港口码头用地 | 0.02 | 0 | 0 |
| 管道运输用地 | 1 | 0 | 0.07 |
| 水库水面 | 43.6 | 0.14 | 3.11 |
| 水工建筑用地 | 10.63 | 0.04 | 0.76 |
| 其他建设用地 | | 32.5 | 0.11 | 2.32 |
| 其他  土地 | **合计** | | **1511.93** | **4.9** | **100** |
| 水域 | | 344.22 | 1.12 | 22.77 |
| 自然保留地 | | 1167.71 | 3.78 | 77.23 |

注：土地利用现状变更调查数据未对采矿用地和其他独立建设用地进行区分。

**二、土地利用特点**

**——土地利用区域分异显著。**关中以耕地和林地为主，占区域土地总面积比例分别为30.32%、41.25%，区内西安、咸阳、宝鸡等城市型用地特征明显，建设用地合计占全省建设用地总规模比例为56.27%。陕北以林地、牧草地为主，占区域土地总面积比例分别为42.06%、24.89%，区内富集煤炭、石油、天然气等资源，是全国重要的能源化工基地，工矿用地分布较多。陕南山区以林地为主，占区域土地总面积比例达到78.96%，盆地、平坝区以耕地为主，是陕南主要的粮食产区。

**——土地利用率高，农业用地比重大。**截至2015年底，全省土地利用率达到95.10%，土地主导用途为农业用地，农业土地利用率为90.55%，远高于全国水平（68.11%），在各省（市、自治区）中处于最高水平。

**——建设用地比例偏低。**截至2015年底，全省建设用地面积仅占土地总面积的4.55%，所占比例远低于中东部及沿海经济发达省份（如北京市21%、山东省18%）和周边省份（如河南省15%）。

**第三节 机遇与挑战**

**一、机遇**

（一）经济发展新常态为转变土地利用方式带来契机

当前，随着经济发展进入新常态和供给侧结构性改革的深入推进，全省产业结构正由中低端向中高端转换、增长动力正由要素驱动向创新驱动转变，建设用地需求正由高速增长向缓中趋稳转变，土地供给正由单纯注重新增计划向盘活存量、优化增量转变，土地利用由粗放利用、无序扩张向节约集约、优化空间格局转变。经济发展新常态迫切需要通过土地利用方式的调整来反促经济结构调整与转型，为土地利用方式转变带来重要契机。

（二）实施脱贫攻坚为统筹城乡土地利用，推进城乡一体化发展提供重要抓手

实施脱贫攻坚是中央作出的重大决策部署，是促进全体人民共享改革成果、确保城乡共同富裕的重大举措。为全力保障脱贫攻坚实施，中省出台了一系列脱贫攻坚土地支持政策，用活用好支持政策，特别是允许贫困地区城乡建设用地增减挂钩节余指标省域内流转，优化城乡建设用地布局，撬动资金杠杆；综合运用中、省现代农业建设、土地整治、占补平衡和退耕还林政策，支持发展现代农业、规模农业和生态、观光农业发展；加快推进高陵区农村宅基地制度改革和宅基地抵押试点工作，积极探索农村集体建设用地流转，及时将试点成果在贫困地区推广运用，推动农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市流转、同价同权等，为统筹城乡土地利用，推进城乡一体化发展带来重要机遇。

（三）生态文明体制改革为土地管理制度改革提供指导

2015年，中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》及《生态文明体制改革总体方案》提出要积极实施主体功能区战略，大力推进绿色城镇化，加快美丽乡村建设，进一步优化国土空间开发格局，发展绿色产业、发展循环经济，加强资源节约集约利用；提出构建国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源管理和全面节约制度、自然资源资产产权制度，健全资源有偿使用和生态补偿制度，完善生态文明绩效评价考核和责任追究制度。生态文明体制改革与土地利用存在密切联系，为探索土地管理制度改革提供重要指导。

（四）“多规合一”为优化国土空间开发格局提供新路径

2014年，国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部等部委联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》（发改规划〔2014〕1971号），榆林市、富平县作为全国28个试点市县开展了“多规合一”工作，划定了区域统一的永久基本农田保护红线、生态保护红线和城市开发边界，形成了“四个一”[[6]](#footnote-5)试点工作成果，初步建成了统一的国土空间规划，实现了规划全覆盖。“多规合一”试点为解决空间规划矛盾冲突、消除重复治理现象及优化国土空间开发格局提供了新路径。

**二、挑战**

（一）实现追赶超越目标对土地资源开发利用提出更高要求

土地是经济社会发展的载体，实现追赶超越目标和建设用地供需矛盾变化、耕地保护压力加大对提高土地资源开发利用效率提出了更高要求。“十三五”期间，全省土地资源保护与开发利用工作必须站在服务实现追赶超越目标的全局高度，优化建设用地投放方向，优先支持重点区域、重点领域发展；进一步争取国家用地指标支持，用足用活试点政策；做好存量用地挖潜工作，促进存量、低效用地再利用；坚决落实节约集约用地措施，切实提高土地利用效率和效益；严格履行耕地保护职责，督促引导各类用地主体依法用地和节约用地。

（二）土地粗放利用、闲置土地增加的形势依然严峻

随着经济发展进入新常态，“十三五”期间，新增建设用地需求正由高速增长向缓中趋稳转变。与此同时，全省批而未征、征而未供和闲置土地面积较大，虽然整改处置力度不断加大，但新的涉嫌闲置土地行为仍在发生；城镇建设重扩张轻挖潜、各类园区“圈而不建、建而不用”、农村居民点建新不拆旧等问题尚未得到根本缓解，全省建设用地利用呈现出新增建设用地稳中有降、批而未用和闲置土地增加并存的态势。

（三）耕地保护压力进一步加大

一是耕地数量减少趋势明显，一方面，随着新型工业化、城镇化进程加快，特别是西安、咸阳、宝鸡等快速城镇化地区，新增建设占用优质耕地不可避免；另一方面，为支持和落实国家退耕还林重大工程，全省组织开展了“双退”工作，将对25°以上坡耕地实施退耕还林。二是耕地质量总体质量较低，截至2015年底，全省耕地面积5998.33万亩，其中旱地4171.09万亩，占耕地总面积的69.54%；25°以上坡耕地1272.94万亩，占耕地总面积的21.22%。三是宜耕后备土地资源开发潜力有限，截至2015年底，全省宜耕后备土地资源面积186.56万亩，数量少且多分布在陕北生态脆弱区，开发利用难度大，耕地补充潜力十分有限。“十三五”期间，随着全省经济社会快速发展及生态保护政策逐步落实，耕地保护压力将进一步加大。

（四）土地退化严重威胁生态环境安全

全省水土流失面积12.18万平方公里，占全省土地总面积的59%，陕北、渭北黄土高原丘陵沟壑区是黄河流域水土流失主要区域；近年来，全省荒漠化治理取得显著成就，但仍有2120万亩沙化土地需要治理；局部地区土壤盐碱化、土壤污染严重，土地退化严重威胁全省生态环境安全。

**第二章 指导思想与规划原则**

**第一节 指导思想**

深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和省委、省政府决策部署，坚持以“四个全面”战略布局为统领，以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为引领，以实现追赶超越为目标，坚持最严格的耕地保护制度和节约用地制度，着力构建保障科学发展用地新机制，着力推进生态文明体制改革，着力支持精准扶贫、精准脱贫，合理安排“三生”用地，优化国土空间开发格局；深化实施城乡建设用地增减挂钩，支持脱贫攻坚政策实施，优化城乡建设用地和特色产业发展布局。统筹安排全省经济社会发展各项土地指标、用地规模、空间布局、开发时序，科学制定土地开发利用政策措施，支持全省建设丝绸之路经济带新起点、内陆改革开放新高地，为同步够格全面建成小康社会、实现追赶超越提供支撑。

**第二节 规划原则**

**一、坚持创新发展，探索土地管理新机制**

准确把握中央提出加强供给侧结构性改革、实施五大政策支柱的新要求，着眼于解决土地资源保护与开发利用中遇到的新情况、新问题，围绕宏观政策要稳，完善国土资源调控方式；围绕产业政策要准，实施有保有压用地政策；围绕微观政策要活，完善土地市场环境；围绕改革政策要实，加大国土资源领域改革力度；围绕社会政策要托底，加强土地资源服务社会民生保障能力。通过创新驱动，探索土地资源保护与开发利用新机制，提高节约集约用地水平，逐步构建盘活批而未用土地和存量建设用地的倒逼机制，完善耕地保护和节约集约用地共同责任机制并推动形成长效机制，开创土地资源保护与开发利用新局面。

**二、坚持协调发展，统筹区域发展新定位**

统筹关中协同创新发展、陕北转型持续发展、陕南绿色循环发展的新定位，推动城乡一体化发展，协调特色优势产业、装备制造、战略性新兴产业、服务业、现代农业等产业发展。加快推动空间规划编制，强化区域国土空间调控；加强区域建设用地分类管控，创新适应新型城镇化要求的用地管理体制机制；合理调整用地结构和用地布局，反促产业转型升级，不断提高区域发展的协调性。

**三、坚持绿色发展，落实生态文明新要求**

落实生态文明新要求，以绿色发展为主线，加强生态国土建设。强化约束性指标管理，实行建设用地总量和强度双控制，推进土地资源全面节约与高效利用；完善耕地保护制度，实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护；推进“多规合一”，落实生产、生活、生态空间开发管制界限；实施“双退”方案，拓展耕地后备资源，优化国土空间布局。

**四、坚持开放发展，服务一带一路新格局**

落实习近平总书记关于陕西省是“实施‘一带一路’战略重要节点”和“向西开放的前沿位置”的定位，落实省委、省政府建设丝绸之路经济带新起点的决策部署，将土地资源保护与开发利用工作纳入建设“一带一路”大格局中，统筹服务基础设施互联互通和国际大通道建设、中外合作产业园区建设、生态环保项目建设等用地需求，为“一带一路”产业项目落地留足空间，助力实现追赶超越目标。

**五、坚持共享发展，顺应权益保障新期待**

保障人民群众共享经济社会发展成果，维护最广大人民群众的根本利益。坚守耕地保护红线、坚持节约集约用地，维护人民群众共享改革发展成果的基础；进一步完善农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革等制度措施，推动农村集体产权权能实现；全力支持脱贫攻坚工程，做好移民（脱贫）搬迁、产业扶贫等支持工作，顺应人民群众对保障合法权益的新期待。

**第三章 土地利用战略与目标**

**第一节 土地利用战略**

围绕同步够格全面建成小康社会目标，立足于陕西省土地资源保护与开发利用实际及“十三五”面临的机遇和挑战，着眼于服务实施“一带一路”重要节点、向西开放前沿位置的战略定位，按照中、省对土地资源管理工作的新要求、新部署，确定陕西省“十三五”期间土地利用战略为：“四双”，即**双保护、双支持、双统筹、双优化**，其中，**双保护是核心，双支持是重点，双统筹是基本要求，双优化是主要方向**。

**一、以“双保护”为核心，推动人地和谐发展**

**——保护耕地。**加强耕地资源建设性保护，落实藏粮于地、藏粮于技战略，加强高标准基本农田建设；加强激励性保护，建立健全以建设性补偿为主、多种形式结合的耕地保护补偿和激励机制；加强管控性保护，坚持最严格的耕地保护制度，落实耕地保护任务，严格划定永久基本农田，落实占补平衡制度，严肃查处乱占滥用耕地行为，创新耕地保护长效机制，强化耕地质量保护与提升，确保对全省耕地实现数量、质量、生态“三位一体”保护。

**——保护生态。**充分利用国家退耕还林还草政策措施，加强耕地、园地、林地、牧草地、水域等基础性生态用地保护；落实主体功能区规划，做好各级自然保护区、水产种质资源保护区、森林公园、风景名胜区、地质公园、自然文化遗产、重要湿地、重要水源地等的保护工作；继续加大土地综合整治力度，改善农业生产环境，遏制土地资源过度利用及采矿破坏生态环境行为，建设“生态国土”。

**二、以“双支持”为重点，保障经济社会发展**

**——支持追赶超越。**立足追赶超越阶段实际，着力保障全省科学发展用地需求，支持“一带一路”和西部大开发战略落实，全力服务基础设施建设、各类园区建设及产业发展项目建设，保障全省产业结构优化转型升级用地，支持战略性新兴产业和重大民生工程建设，推动服务业、现代农业等产业发展，全力保障追赶超越目标实现。

**——支持脱贫攻坚。**紧紧围绕脱贫攻坚工作，充分利用城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、城镇低效土地再开发利用等试点政策，继续把移民（脱贫）搬迁作为治本之策，按照与城镇、园区、中心村“三靠近”原则实施集中安置、统规统建；把生产发展作为重要基础，综合运用中、省现代农业建设、土地整治、占补平衡等政策，促进产业脱贫；把生态补偿作为新的路径，落实新一轮退耕还林政策，实施“双退”方案，支持生态保护脱贫。允许列入国家连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县名单的56个县区增减挂钩节余指标在省域内流转，促进脱贫攻坚、移民（脱贫）搬迁和贫困老区开发建设，确保全省同步够格全面建成小康社会。

**三、以“双统筹”为基本要求，促进全面协调发展**

**——统筹区域发展**。按照推进关中协同创新发展、陕北转型持续发展、陕南绿色循环发展的思路，支持关中打造内陆改革开放新高地、现代服务业综合改革示范区、高端先进制造业基地、华夏历史文化基地，支持陕北建设国家高端能源化工基地、城乡统筹改革示范区、红色文化旅游基地和经济发展、文化繁荣、资源节约、环境友好的两型社会试验区，支持陕南建设生态环境保护、产业发展和新型城镇化同步推进的国家生态文明综合改革示范区，支持打造五大区域新增长极及协同打造呼包银榆经济区、黄河“金三角”经济区、汉江生态经济带，支持陕甘宁、川陕、鄂豫陕革命老区发展，依据区域定位、产业布局、生态环境等因素差异，保障优势、主导产业发展需求，优化土地利用结构布局，推动区域协调发展。

**——统筹城乡发展。**按照城乡一体化发展要求，支持打造关中城市群、推进大西安建设、加快西咸新区建设、提升中小城市承载能力及培育沿黄和沿汉江城镇带；探索建立统一的城乡建设用地市场，保障农民公平分享土地增值收益；以脱贫攻坚为契机，加大新型农村社区建设支持力度，保障农村基础设施建设需求，推动形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。

**四、以“双优化”为主要方向，实现节约集约发展**

**——优化土地资源配置机制。**以节约集约用地为核心，着力优化土地资源配置机制，提高土地利用效率和效益。优化配置方式，在进行宏观调控、严格指标控制基础上，充分发挥市场配置土地资源的决定性作用；优化配置效率，积极挖潜存量建设用地，提升农用地利用效益；优化配置方向，将有限的建设用地指标优先用于重点项目、重点产业、重点区域。

**——优化国土空间开发格局。**按照人口资源环境相均衡，经济效益、社会效益、生态效益有机统一原则，根据主体功能区定位，通过优先划定永久基本农田保护红线、生态保护红线，合理确定城市开发边界，推动生产、生活、生态“三生”空间科学布局，深化市县“多规合一”试点，推动省级空间规划编制，探索建立空间规划体系，优化国土空间开发格局。

**第二节 土地利用目标**

**——全面落实规划指标约束。**到2020年，全省耕地保有量不低于5414.2万亩，基本农田保护面积不低于4590万亩，建成高标准基本农田面积1025万亩，建设用地总规模控制在1504.5万亩以内。

**——保障科学发展用地需求。**按照指标跟着项目走的原则，综合考虑全省产业发展、人口变化、脱贫攻坚、新型城镇化和新农村建设等经济社会发展因素，新增建设用地指标主要用于中、省产业发展、基础设施建设、民生工程及新型城镇化等重点项目，安排战略性新兴产业、高新产业、装备制造、高端能源化工、服务旅游物流等产业发展项目用地32.2万亩，铁路、公路、机场、邮政（快递）、关中水系、重大水利工程及电力项目等基础设施用地37.6万亩，脱贫攻坚和移民搬迁、教育医疗体育养老等民生工程项目用地20.2万亩，新型城镇化建设用地16.8万亩。同时，统筹试点政策和存量建设用地计划，实现土地利用计划全覆盖，增强科学发展用地保障能力。

**——加快建设土地生态文明。**划定永久基本农田保护红线、生态环境保护红线、城镇发展边界控制线，逐步建立覆盖全域的国土空间用途管制制度和空间规划体系，实现全省生态用地布局优化、结构调整和质量提升。稳妥推进“双退”工作，将国家退耕还林政策已经列入和即将列入退耕范围的部分耕地退出耕地保护范围用于生态建设，全省森林覆盖率超过45%。

**——提高节约集约利用水平。**严控新增建设用地总规模尤其是占用耕地规模，严格建设用地使用定额标准，加快推进闲置土地处置及城镇低效土地再开发，加大存量建设用地挖潜力度，提升土地利用效率。“十三五”期末，全省人均城镇工矿用地不超过105平方米，闲置土地总体处置率年均达到60%以上，单位GDP建设用地耗地量下降率达到20%。

**——扎实推进脱贫攻坚工程。**全力保障脱贫攻坚用地，挖掘存量用地潜力，提高用地效率，减轻贫困地区负担。积极开展省域内城乡建设用地增减挂钩，支持脱贫攻坚和移民（脱贫）搬迁。在此基础上，坚持“需要多少，保障多少”的原则实施新增计划兜底保障。加大贫困地区土地整治资金投入，完成16亿元投资规模。落实国家土地支持政策，推进贫困地区新业态新产业发展。加快推进土地制度改革试点，及时转化成果，共享改革红利。

**表3-1 陕西省“十三五”期间土地利用主要规划目标指标表**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **指标** | | | **2015年** | **2020年** | **指标属性** |
| **总量指标** | 耕地保有量（万亩） | | 5998 | 5414.2 | **约束性** |
| 基本农田保护面积（万亩） | | 5284 | 4590 | **约束性** |
| 建设用地总规模（万亩） | | 1403.76 | 1504.5 | **约束性** |
| **增量指标** | 高标准基本农田建设规模（万亩） | | -- | 1025 | **约束性** |
| 新增建设用地\* | 产业发展用地（万亩） | -- | 32.2 | 预期性 |
| 基础设施用地（万亩） | -- | 37.6 | 预期性 |
| 民生工程用地（万亩） | -- | 20.2 | 预期性 |
| 新型城镇化用地（万亩） | -- | 16.8 | 预期性 |
| **效率指标** | 人均城镇工矿用地（平方米） | | 148 | 【105】 | **约束性** |
| 闲置土地年均处理率（%） | | ＞60 | | 预期性 |
| 单位GDP建设用地耗地量下降率（%） | | 20 | | 预期性 |
| 注：1. 增量指标均为五年累计数。  2. 【】内数据以土地利用总体规划调整完善成果为准。  3. 带\*指标具体以实际下达为准。 | | | | | |

**第四章 严格耕地保护，实现耕地提质增效**

**第一节 严格耕地数量管控，加强耕地质量建设**

**一、从严控制耕地减少**

（一）严格控制建设占用耕地

严格建设用地预审、审批，严控建设用地占用耕地，特别是控制关中城市群、榆林市北六县和延安、汉中、安康三市区及周边部分县域内城镇发展及产业园区发展对优质耕地的占用，对新增建设用地占用耕地规模实行总量控制。加强项目选址和用地的评价与论证，鼓励引导存量建设用地挖潜，优先使用未利用地，避让耕地和基本农田；确需占用耕地且符合条件的，严格落实“以补定占、先补后占、占优补优、占水田补水田”的耕地占补平衡政策。

（二）合理控制因农业结构调整和生态退耕减少耕地

积极引导设施农业发展建设优先利用闲置农用地，充分开发利用非耕地资源和未利用地，各类防护林、绿化带等生态建设尽量避免占用耕地。严格按照有关政策要求分步骤、有计划地推进“双退”工作，将可作为耕地后备资源的宜林地退出林地规划和管理范围，将国家退耕还林政策已经列入和即将列入退耕范围的部分耕地退出耕地保护范围用于生态建设，最终形成耕地占补平衡有空间、退耕还林有条件的“双赢”局面。

（三）加大对自然灾害损毁耕地的复垦力度

通过农田水利、防护林网、土壤培肥和盐渍化治理等工程与生物措施，加强耕地抗灾能力建设，加大灾毁耕地修复和补充力度。重点加强夏秋季易受洪水灾害影响的榆林市南部和延安市黄土丘陵沟壑区，易受洪水淹没的渭南市渭河沿岸地区，易受洪水、滑坡、泥石流等灾害影响的陕南秦巴山区等区域的耕地抗灾能力建设及灾毁耕地复垦。

**二、大力推进土地整治**

（一）大力推进农用地整理

通过对田、水、路、林、村的综合整治，提高耕地质量等级，增加有效耕地面积，改善农业生产条件，推动农用地整治规模化，实现耕地集中连片，促进农业发展集约化、规模化。加强高标准农田建设，推进榆林、延安、渭北、沿黄河西岸和大西安地区土地整治“五大工程”和中低产田改造、农田水利设施建设、黄土高原治沟造地，每年新增耕地5万亩。加强关中灌区、渭北旱地、陕南川道和陕北长城沿线四大粮食功能区建设。

（二）规范推进农村建设用地整理

结合移民（脱贫）搬迁、新农村建设和土地整治工作，积极实施“万村整治”工程和渭北旧村复垦工程，对散乱、废弃、闲置和低效利用的农村建设用地进行综合整治，完善农村地区基础设施和公共服务设施，改善农村生产生活条件。重点实施陕南秦巴山区、陕北白于山区、陕北黄河沿岸土石山区（洛河峡谷地带）、渭北旱腰带浅山区等移民（脱贫）搬迁废弃宅基地整治。

（三）积极推进土地复垦

按照统筹规划、突出重点、用途适宜、经济可行的要求，加快采矿塌陷、挖损压占、灾害损毁等历史遗留废弃土地的复垦，立足优先农业利用、鼓励多用途使用和改善生态环境，合理安排土地复垦利用方向、规模和时序，按照《陕西省工矿废弃地复垦利用试点管理办法（试行）》要求，积极组织实施陕北神府煤炭采掘区、关中渭北煤炭采掘区和陕南矿产采掘区等重点区域土地复垦工程。

（四）适度开发宜耕后备土地资源

全省宜耕后备土地资源主要有其他草地、沙地、滩涂和盐碱地，主要分布在长城沿线风沙滩地区（包括榆阳、定边、靖边、横山北部）、渭河及主要支流两岸地区、黄土高原沟谷地带、大荔沙苑地区以及陕南低山丘陵缓坡地带等区域。长城沿线风沙滩地区、渭河及主要支流两岸地区和大荔沙苑地区的宜耕后备土地资源坡度小、水源充足，优先考虑开发为连片耕地，纳入永久基本农田进行保护；黄土高原沟谷地带和陕南低山丘陵缓坡地带的宜耕后备土地资源坡度大、地块零散，优先考虑开发为坡耕地；根据“双退”方案，将可作为耕地后备资源的宜林地退出林地规划和管理范围，拓展耕地占补平衡空间。

**三、严格落实耕地占补平衡制度**

严格落实耕地占补平衡制度，完善补改结合、易地补充等占补平衡措施，强化耕地占补平衡动态监管，形成占补平衡倒逼机制。按照“以补定占、先补后占、占优补优、占水田补水田”要求，由占用耕地的单位负责开垦与所占耕地数量相等、质量相当的耕地。严格落实补充耕地义务，鼓励和支持有条件的地区在完成补充耕地义务的基础上，增加补充耕地任务，确保全省耕地保有量目标的实现。

**四、加强耕地质量建设**

按照耕地数量、质量和生态全面管护要求，开展耕地质量保护与提升行动。加强关中灌区、渭北旱地、陕南川道和陕北长城沿线四大粮食功能区耕地质量建设。运用培肥地力技术、科学施肥技术和耕作技术，强化水土流失、盐碱地、土壤沙化、土壤污染治理。全面落实耕作层剥离再利用制度。改善农田基础设施条件，大力推进高标准基本农田建设、中低产田改造和农田水利设施建设，稳步增加水田、水浇地等高产稳产耕地面积。加快实施土地整治项目，重点加强长安区、蓝田县、周至县等16个国家级粮食主产区和临渭区、华州区、澄城县等23个省级粮食主产区耕地质量建设。

|  |
| --- |
| **专栏4-1 陕西省粮食生产重点区域** |
| **国家级粮食生产重点区：**长安区、蓝田县、周至县、户县、泾阳县、三原县、乾县、武功县、兴平市、凤翔县、陈仓区、扶风县、眉县、岐山县、富平县、蒲城县等16个国家级产粮大县。  **省级粮食生产重点区：**临渭区、华州区、韩城市、澄城县、合阳县、大荔县、千阳县、阎良区、高陵区、临潼区、汉台区、洋县、勉县、城固县、南郑县、汉滨区、商南县、洛南县、榆阳区、神木县、靖边县、横山县、定边县等23个省级产粮大县。 |

**第二节 划定永久基本农田，强化基本农田建设**

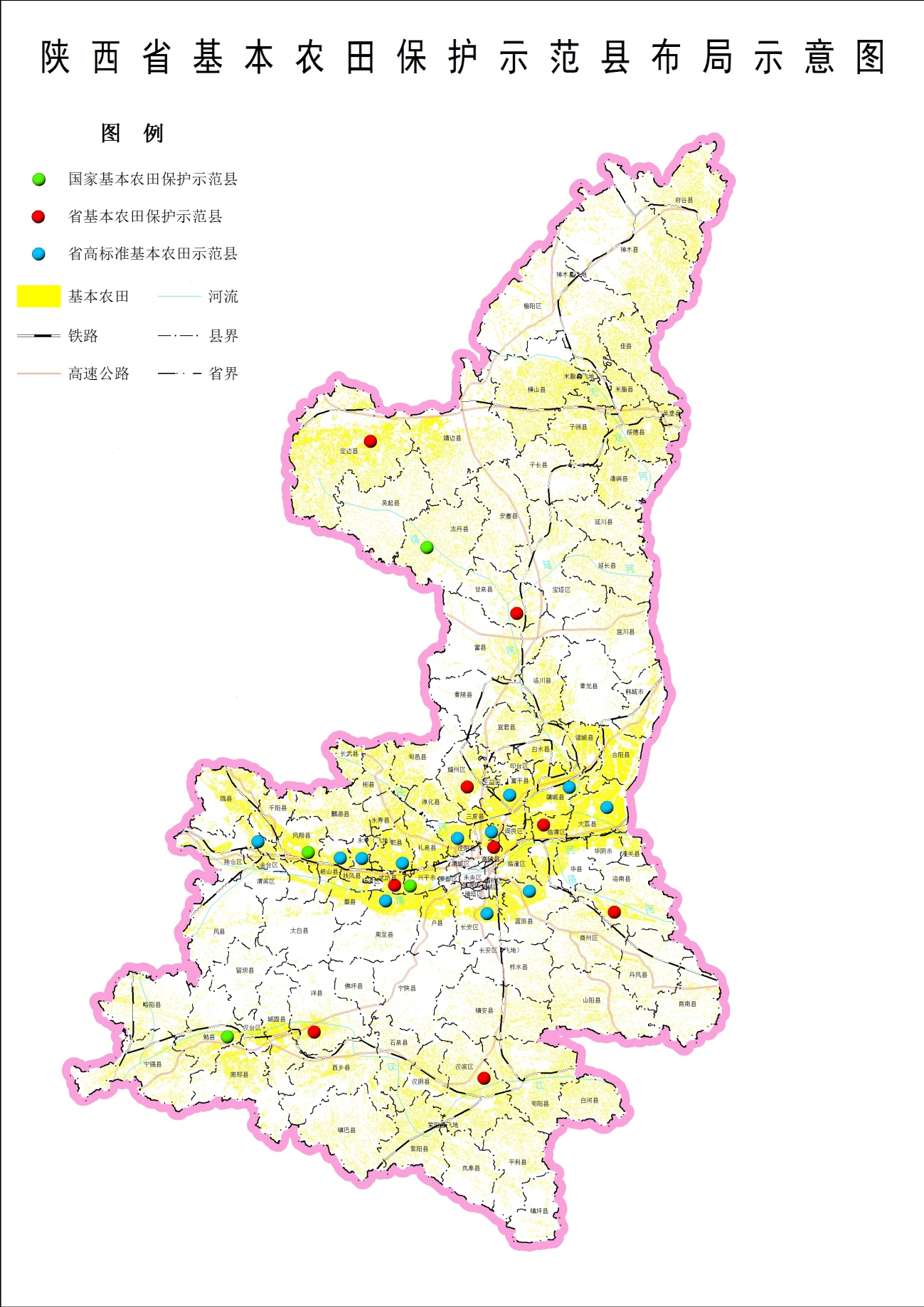
**一、划定永久基本农田**

落实国家下达的基本农田保护目标，按照土地利用总体规划调整完善要求，结合全省现状耕地数量、质量和空间分布情况，划定永久基本农田保护红线。优先将城市及县城周边、交通沿线未划入城市开发边界和生态保护红线内的优质耕地划入永久基本农田；将具有良好水利和水土保持设施的耕地、集中连片的耕地和已验收合格的土地整治新增优质耕地划入永久基本农田。在国家减少我省基本农田保护指标基础上，依规有序将25°以上基本农田逐步纳入退耕还林范围。确保2016年底完成基本农田数据库建设工作，将永久基本农田落地到户、上图入库。

**二、推动高标准基本农田建设**

围绕高标准基本农田建设任务，依据《高标准基本农田建设标准》和《高标准基本农田建设规范》，因地制宜推动全省高标准基本农田建设，为提高农业综合生产能力提供坚实基础。在自然条件较好、耕地集中连片程度较高的陕北长城沿线风沙滩区、渭北台塬区、渭河平原区、汉中安康盆地和平坝区，以发展优质、高产、高效、生态、安全农业为目标，重点加强农田灌溉与排水工程以及农田防护与生态环境保持工程建设，改良土壤，培肥地力，改善田间道路系统，提高耕地产出率，建设现代化农业生产高标准基本农田示范区。在沟壑纵横、土壤肥力低、水土流失严重、耕地分布零散的北部黄土高原丘陵沟壑区，结合治沟造地、沿河修建河堤和低坝引水、提水、蓄水等工程，完善灌溉排水渠系，衬砌渠道，加强水利设施建设，大力发展节水灌溉，新建、加固已有淤地坝，完善沟谷坝地排水沟系，防止水土流失。在山大沟深、川平地少、坡耕地较多的陕南秦巴山地区，提高现有基本农田防洪标准，改造加固完善堤防工程，完善农田排洪沟系；优化布局不合理的田间道路和灌溉渠系，加固或修建田坎，提高农田保土、保肥、保水能力。结合全省4个国家级、9个省级基本农田保护示范县和12个省级高标准基本农田示范县建设，新建集中连片、设施配套、高产稳产、旱涝保收、生态良好、抗灾力强、与现代农业生产和经营方式相适应的高标准基本农田1025万亩，其中关中平原区547万亩、陕南低山丘陵盆地区183万亩、渭北台塬区179万亩、陕北黄土高原丘陵沟壑宽谷沟道区66万亩、长城沿线风沙滩区50万亩。

|  |
| --- |
| **专栏4-2 陕西省基本农田保护示范县** |
| **国家级基本农田保护示范县**：兴平县、凤翔县、勉县、志丹县。  **省级基本农田保护示范县**：高陵区、临渭区、耀州区、汉滨区、武功县、甘泉县、定边县、洋县、洛南县。  **省级高标准基本农田示范县**：长安区、蓝田县、周至县、陈仓区、岐山县、扶风县、泾阳县、三原县、乾县、富平县、蒲城县、大荔县。 |

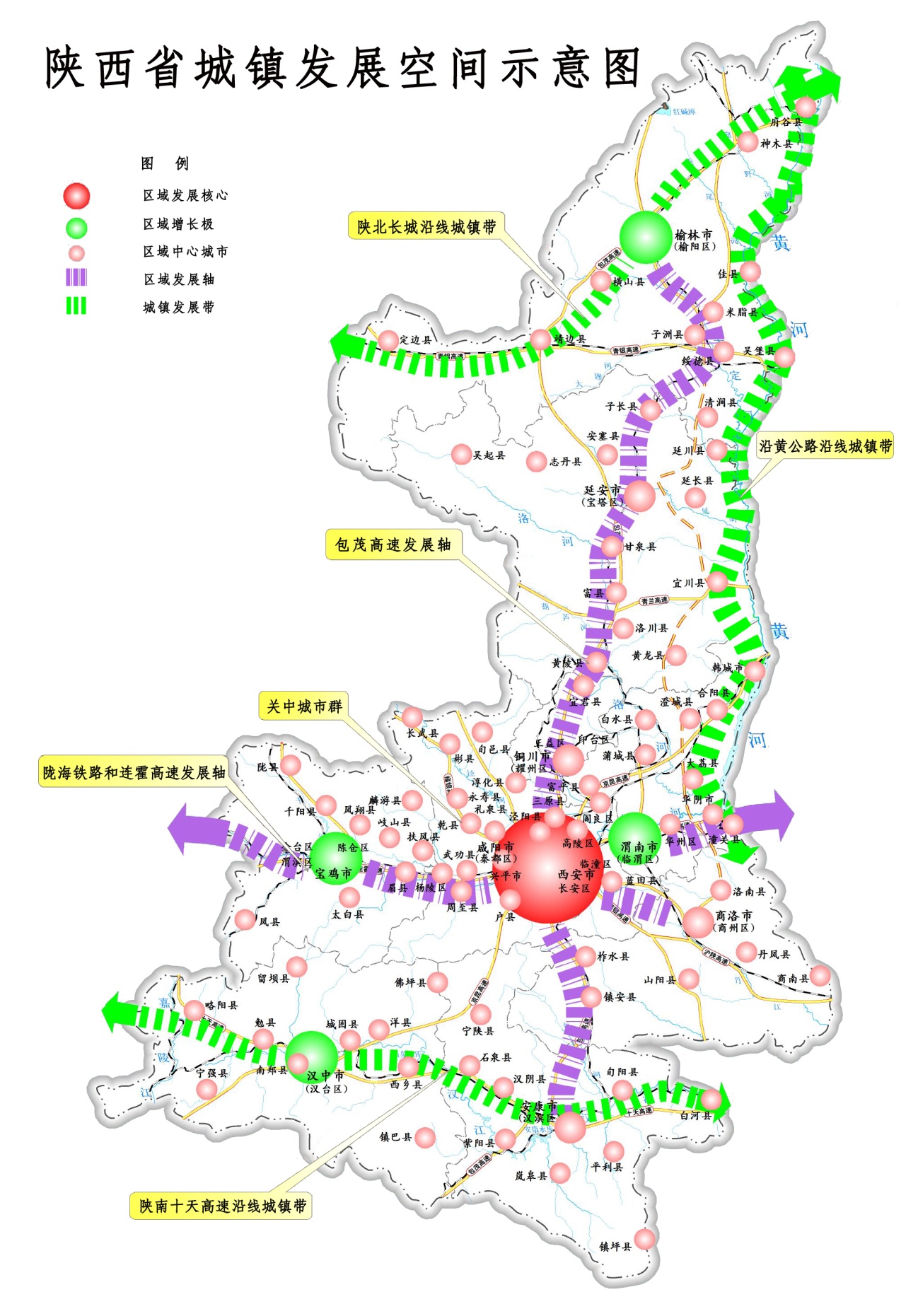
****

**图4-1 陕西省基本农田保护示范县布局示意图**

**第五章 着力支持追赶超越，保障科学发展用地**

**第一节 优化城镇用地布局，推进新型城镇化建设**

按照“建设大西安、做美城市、做强县城、做大集镇、做好社区”基本方略，优化城镇用地布局。统筹空间、规模、产业三大结构，优先支持大西安建设，重点保障关中城市群发展用地，推动西咸新区打造中国特色新型城镇化范例，全力支持陇海铁路和连霍高速沿线、包茂高速沿线以及陕北长城沿线、陕南十天高速沿线、沿黄公路沿线城镇发展，重点保障宝鸡、榆林、汉中、渭南四个发展极用地需求，推动构建“一核一群两轴三带四极”的城镇发展格局。



**图5-1 陕西省城镇发展空间格局示意图**

**一、支持打造关中城市群，优先保障核心区发展**

支持构建以西安为核心、宝鸡为副中心的关中城市群，重点加强关中城市群核心区建设。立足各市资源禀赋、产业结构和发展基础，引导特色产业合理布局，重点将新增建设用地指标布局在西咸新区、西安国际港务区、阎良航空基地、高新拓展区、高陵区等外围新城区域，重点保障城际轻轨、一级快速路、重大客运专线及场站、重大水利工程等交通水利重点基础设施用地需求。挖潜存量建设用地，综合利用城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦、城镇低效土地再开发利用等试点政策在优化城乡建设用地布局，提高节约集约用地基础上切实保障镇村改革、城中村改造、棚户区改造用地。加强基础设施互联互通，加快关中城际铁路网、“米”字型高铁网、高速公路网和航空港建设，支持建设以八水润西安为核心的水利设施工程。到2020年，关中城市群核心区城乡建设用地规模为【2741】[[7]](#footnote-6)平方公里。

**二、加快西咸一体化步伐，支持大西安建设**

全面加快省市共建大西安步伐，建设丝绸之路经济带上最具发展活力、创新能力和富有历史文化特色的国际化大都市。统筹人口、产业、交通、资源等要素，推进西安、咸阳、西咸新区规划建设一体化、产业布局一体化、行政管理一体化。按照“研发服务在中心、制造转化在周边”的思路，推进大西安产业空间重组、公共服务重置、交通体系重构，疏解中心城区过密人口。推动阎良、临潼、户县、兴平、泾阳等城市基础设施建设，承接中心城区功能和产业转移。全力保障航空、高速铁路、高速公路建设需求，支持大西安轨道交通建设。到2020年，大西安主城区建设用地面积控制在1200平方公里以内。

**三、支持中小城市发展，提升城市承载能力**

统筹全省中小城市发展，优化城市空间结构，加快基础设施和公共服务设施建设，着力提升城市综合承载能力。支持宝鸡-蔡家坡百里城镇带建设，完善渭南主城区功能，增强宝鸡、渭南聚集辐射能力；加快铜川城市转型步伐，合理调整北市区用地布局，提升铜川新区发展水平；拓展杨凌示范区农业发展空间，打造世界知名的农业科技创新城市。推动榆横一体化发展，强化中心城市服务功能，吸引区域人口和生产要素集聚；保障延安新区建设需求，支持开展国家城乡统筹改革试验，加快旧城改造。优化褒河、柳林、周家坪组团发展，促进汉中中心城区与沿汉江串珠式城镇带协调发展；推动月河川道城镇带建设，做好安康国家高新区和恒口示范区用地保障；加快推进商州-丹凤一体化进程，保障南秦河休闲健康生态城、商丹循环经济产业园区、洛河工业园建设需求。支持经济发展较快、区位优势明显、人口规模较大的40个县，优化城镇用地布局，因地制宜发展特色产业；继续推进35个省级重点示范镇和31个省级文化旅游名镇建设。

**四、培育沿黄和沿汉江城镇带**

落实《陕西省沿黄城镇带规划》，以沿黄高速、榆商高速等基础设施建设为契机，以生态环境保护为前提，进一步优化沿黄城镇土地利用空间格局，加快推进新型城镇化。依托十天高速、阳安铁路，加强汉江两岸中心城市、县城和重点镇建设，打造交通便捷、产城融合、宜居宜业、生态秀美的串珠式城镇带。

**第二节 挖潜农村建设用地，建设宜居美丽乡村**

按照“人口集中、产业集聚、土地集约、功能集成”的要求，重点发展中心村、逐步撤并自然村、适时拆除空心村，稳妥推进农村居民点的适度集中归并。按照“农村基础设施城镇化、生活服务社区化、生活方式市民化”要求，合理引导村庄布局和发展方向，支持农村水电路网等基础设施建设，推动形成基础设施和公共服务设施较为完善、村庄结构体系清晰、发展集中有序的新型农村社区格局。

根据全省各区域自然环境特点及社会经济发展状况，在延续城乡建设用地空间布局演变规律的基础上，顺应现代产业发展趋势和提高人民群众生活水平的需要，用好用活脱贫攻坚和易地扶贫搬迁土地支持政策，积极推进全省，特别是秦巴山区、六盘山区（陕西片区）、吕梁山区（陕西片区）等脱贫攻坚和移民（脱贫）搬迁工作，引导城乡建设向城镇、园区及交通干线聚集。结合新型农村社区和美丽乡村建设，引导陕南秦巴中高山区生态环境脆弱、人居环境较差的村庄向汉江、丹江沿岸、汉中盆地、安康盆地、商丹盆地以及秦巴山区河谷地带等生态环境较好的区域集中；引导陕北白于山区、黄河沿岸土石山区等生态环境脆弱、人居环境较差的村庄向城镇、工业园区、现代农业基地和农业示范园集中。

**第三节 保障科学发展用地需求，促进经济社会发展**

**一、优先保障新型产业用地**

围绕产业结构调整和经济转型升级，优先保障新型产业、合理安排传统产业用地规模，优化产业用地空间。全力支持国家丝绸之路经济带建设，保障装备制造、创新试验区、中韩企业园等用地需求；支持国家民机科研试飞基地、无人机试验测试中心等建设；统筹做好社会民生、精准扶贫，养老、旅游、物流、光伏、电力等产业以及新产业、新业态和大众创业、万众创新发展用地保障。立足不同区域发展定位，按照“强关中、稳陕北、兴陕南”思路，关中重点保障先进制造、现代农业、现代服务业、战略性新兴产业建设；陕北重点保障红色旅游、现代农业、装备制造、能源化工；陕南重点保障生态旅游、新型材料、装备制造发展等重点项目用地需求。

**二、重点保障基础设施用地**

**全力保障交通设施用地。**统筹公路、铁路、航空、轨道等交通设施建设，着力保障高速铁路建设用地，建设“米”字形高铁网，支持干线铁路建设，加快推进大西安和关中城市群城际网建设，为能源通道建设留足用地空间。以新调增国家高速公路和断头路、联络线为重点，着力保障高速公路建设；以集中连片特困地区为重点，保障沿黄公路、县城过境公路、瓶颈路段等用地需求，支持重点园区、景区连接线建设，加强农村公路建设。统筹民航发展用地，支持西安咸阳国际机场三期扩建工程，保障延安、安康机场建设及榆林机场改扩建用地需求，为支线机场、通用机场及低空飞行服务站等配套设施预留用地空间。支持发展支撑关中城市群的轨道交通体系，保障大西安城市轨道交通网络建设用地需求。

**合理安排水利设施用地建设。**按照“关中留水、陕南防水、陕北引水”思路，围绕关中工业化和城镇化建设，以渭河等主要河流为骨架，以斗门水库、渼陂湖、宝鸡冯家山、东庄水库和渭南卤阳湖等湖库为调蓄节点，推进引汉济渭、引嘉济清、引清济湭、洛河引干入支等工程建设，促进关中主要江河湖库外部连通、内部循环、互为补充；保障延安和榆林黄河引水、引洛济延等工程建设，支持陕北高端能源化工基地建设和生态修复治理。支持月河补水、引嘉济汉等水利工程建设，强化陕南生态环境保护，做美陕南水生态。

**科学布局其他基础设施用地。**大力保障新一代信息基础设施建设用地需求，建设“宽带陕西”；保障互联网数据中心、电子政务数据中心和云计算创新服务公共平台等“云、网、端”新基础设施用地，建设“云端陕西”；支持物联网基础设施建设及升级改造，推动建设“泛在陕西”。全力支持智能电网体系建设，重点保障供电网络及配套设施建设用地，支持城市配电网建设和农村电网改造工程，保障全省变电站及高压走廊建设。

**三、用活用好各项试点政策**

切实用好陕南移民搬迁土地综合利用、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用等改革试点政策，拓宽建设用地指标来源；落实《陕西省移民（脱贫）搬迁用地保障指导意见》、《开展省域内增减挂钩支持脱贫攻坚及扶贫搬迁的指导意见》等文件要求，充分利用国家易地搬迁增减挂钩土地节余指标省域内流转政策，为全省新型城镇化建设、新农村建设、产业发展、移民（脱贫）搬迁提供用地保障。

**第六章 推动节约集约用地，促进效率效益提升**

**第一节 严格控制总量，突出规划管控地位**

实行投资强度与用地总量双控制，制定建设用地总量控制和减量化管理方案，完善节约集约用地考核操作规范。规划期末，单位建设用地二、三产业增加值比2015年提高40%以上。

**一、强化规划管控，实现总量约束**

结合土地利用总体规划调整完善，加强土地利用总体规划与经济社会发展规划、城乡建设规划等相关规划的有效衔接，提高建设用地总量指标安排的科学性、合理性，为实现建设用地规模控制提供基础；充分发挥土地利用总体规划的基础性、约束性作用，严格依据土地利用总体规划批地、用地，强化城乡建设用地规模刚性约束。确保到规划期末全省建设用地总量不突破土地利用总体规划确定的规划目标，实现建设用地总量控制。

**二、划定城市开发边界，实现以界控量**

总结西安城市开发边界划定试点经验，加快全省城市开发边界划定工作，推动城镇化发展由外延扩张式向内涵提升式转变，提高城镇化发展质量，控制城镇建设用地规模。开展城市开发边界划定试点，将划定成果落实到土地利用总体规划中，入库上图，实现以界控量，发挥规划刚性约束作用。

**第二节 着力优化增量，完善用地调控机制**

**一、调控供给方向，完善有保有压的差别化用地保障机制**

按照“综合平衡、突出重点、统专结合、奖惩有度”的原则用好新增建设用地，将有限的用地指标优先用于支持事关全省发展大局的重要基础设施项目、战略性新兴产业和重大民生工程建设，特别是保障国家丝绸之路经济带建设、新型城镇化、新农村建设以及移民（脱贫）搬迁等经济社会发展急需的用地需求。通过严格土地供应条件推动与西安城市定位不符的产业向周边市县疏解，避免“摊大饼”式发展；探索建立与经济社会发展需求、节约集约用地水平等挂钩的建设用地指标分配奖惩机制；研究建立用地负面清单制度，禁止向“三高一资[[8]](#footnote-7)”、产能过剩和重复建设项目供地，促进落后产能淘汰退出和企业兼并重组。推动全省逐步建立完善保障重点项目、重点产业、重点区域用地，限制城市无序扩张、限制不合理占用指标、限制“三高一资”项目供地等有保有压的差别化供地机制。

**二、完善市场机制，促进增量建设用地高效利用**

完善土地有偿使用制度，扩大国有土地有偿使用范围，提高招拍挂出让比例，完善出让土地价格形成机制和评估制度，健全土地等级评价体系，理顺与土地相关的出让金、租金和税费关系，加快构建充分反映市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本的土地市场价格机制，通过价格杠杆约束新增建设用地粗放利用行为。完善划拨目录，减少非公益性用地划拨，严格划拨土地使用管理，提高新增划拨用地使用强度。建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，提高工业用地出让地价水平，降低工业用地比例。改革完善工业用地供应方式，探索实行弹性出让年限以及长期租赁、先租后让、租让结合供应。推动建立与节约集约用地相挂钩的土地税收调节机制，实现“以地控税、以税节地”，引导新增建设用地节约集约利用。推动全省逐步建立节约集约用地市场化调控机制，切实提高新增建设用地利用效率和效益。

**第三节 加快存量挖潜，积极开展改革试点**

建立完善“以补充量定新增量、以压增量倒逼存量挖潜”的建设用地流量管理办法和机制，释放存量建设用地空间，提高存量建设用地在土地供应总量中的比重，充分释放城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发等试点活力，统筹保障建设用地供给。

**一、加快城镇闲置土地处置，推动低效用地再开发**

（一）加快城镇闲置土地处置，探索预防土地闲置机制

统筹全省闲置土地处置工作，探索建立存量土地盘活利用成效与新增建设用地指标分配相挂钩的办法，调动各级政府处置闲置土地的积极性。研究建立闲置土地分类处置机制和预防土地闲置机制，确保存量闲置土地及时得到处置，避免产生新的闲置土地。

（二）加大批而未用土地清理力度，压缩存量土地总体规模

结合供给侧结构性改革，在严控新增建设用地规模的同时，采取有效措施，清理和化解批而未征土地，加大土地储备和土地供应工作力度，切实提高供地率。将供地率与新增建设用地指标分配相挂钩，及时扣减批而未征、征而未供土地量大面广、供地率低的市、县新增建设用地计划指标，从源头和出口齐抓共管，将全省批而未征、征而未供土地总量缩减到可控范围。“十三五”期末，全省批而未征、征而未供土地面积各压缩到10万亩以内。

（三）推动城镇低效用地再开发，提高土地利用效率效益

进一步深化城镇低效用地再开发试点经验推广应用，统筹全省城镇低效用地再开发工作，引导市、县政府定期组织建设用地普查评价，推动编制城镇低效用地再开发利用实施规划。对符合《陕西省节约集约用地实施细则（试行）》确定的低效用地再开发利用的土地，鼓励采取协商收回、鼓励流转、协议置换、“退二优二[[9]](#footnote-8)”、收购储备、鼓励市场主体参与开发等方式组织再开发。按照促进流转、鼓励利用的原则，推动低效利用的划拨土地入市交易和开发利用；充分利用棚户区、“城中村”改造等政策措施，提高城镇土地利用效率。

**二、盘活农村集体建设用地，挖掘宅基地利用潜力**

创新农村集体建设用地管理机制，以高陵区农村宅基地制度改革试点为契机，建立完善农村宅基地有偿使用机制及“以房补偿”、“以地补偿”、“货币补偿”等宅基地自愿有偿退出机制，支持农村集体经济组织有偿收回多余、空闲宅基地，着力解决农业人口“双栖化”引起的农村建设用地空置问题；继续用好国家移民（脱贫）搬迁土地综合利用支持政策，实施56个集中连片特困地区增减挂钩节余指标省域内流转，调动脱贫攻坚区域各级政府开展旧村、旧宅基地复垦积极性，形成脱贫攻坚与城乡建设用地增减挂钩节余指标省域内流转之间的良性循环；鼓励农民住宅向城镇、中心村和新型农村社区集中，提高农村建设用地利用效率。

**三、探索园区用地整合试点，强化开发区用地挖潜**

通过用地供应推动产业项目进区入园，鼓励开发区（园区）外的现有工业企业通过“拆企并企”、“拆企入园”等方式进入开发区（园区）发展；落实新产业、新业态、大众创业、万众创新用地政策，按照去产能要求，引导钢铁、煤炭、水泥等产能过剩行业退出、转产和兼并重组，推动废弃厂房挖潜利用；鼓励对现有工业用地追加投资、转型改造，提高土地利用强度，探索建立开发区（园区）节约集约用地奖励机制；加强标准化厂房建设的土地供应，推动制定扶持标准化厂房建设和鼓励中小项目向标准化厂房集中的政策，促进中小企业节约集约用地。“十三五”期间，全省工业用地综合容积率不低于1。

**第四节 加强节约集约引导，提高用地质量**

严格执行建设用地使用标准，探索开展土地开发利用强度和效益考核，建立完善土地资源环境承载力评价体系，结合全省经济社会发展和城市建设目标，进一步完善节约集约用地控制标准。大力推广节地模式和技术，加大节约集约用地技术研究，促进建设用地立体综合开发，鼓励建设项目优化设计、分层布局，充分利用地上、地下空间，引导开展多层标准化厂房建设，鼓励和规范城镇地上地下空间开发利用。科学确定城镇开发强度，提高城镇土地利用效率和建成区人口密度，推动建立由省、市调控城镇区域投入产出、平均建筑密度、平均容积率控制标准，各城镇自主确定具体地块土地利用强度的管理制度；加快建立以实现节约集约用地为目标、以节约集约模范县（市）创建活动为主要形式的建设用地节约集约用地标准控制机制，提高全省节约集约用地水平。

**第七章 加强土地利用调控，优化三生空间布局**

**第一节 明确土地利用方向，优化三生空间布局**

**一、明确“三生”空间用地方向**

结合全省土地利用实际情况与各地类主导功能及用途划定“三生”空间，其中生活空间包括城镇用地和农村居民点用地，生产空间包括耕地、园地、其他农用地、采矿用地、其他独立建设用地、交通水利用地（除水库水面外）及其他建设用地，生态空间包括林地、牧草地、水库水面、水域、自然保留地。各用地空间土地利用方向如下：

**生产空间**主要进行农业生产和非农业生产活动，其中农业生产区是保障农产品供给安全的重要区域，是现代农业发展的核心区，区内鼓励开展农业基础设施建设，鼓励实施农用地整理项目，鼓励优化农业生产布局，限制进行工业化、城镇化开发，控制农业资源开发强度，促进农业资源的永续利用；非农业生产区鼓励支撑产业发展，优化开发区和工业园区用地空间结构，提高工业用地的产出水平，鼓励完善交通、能源、水利、通信、环保、防灾等基础设施建设。截至2015年底，全省生产空间面积8161.8万亩，占土地总面积的26.46%。

**生活空间**是全省人口和经济发展集中区，是城乡建设、基础设施建设的核心区域。区内鼓励完善城镇功能，提升城乡基础设施建设水平，推动人口向中心城区和重点镇集聚，改善城乡生活环境，鼓励挖潜存量建设用地，提高土地利用效率，严格控制生活空间无序扩张，防止和及时处置涉及闲置土地，大力提倡和鼓励城镇与农村居民点开发利用原有低效利用土地。截至2015年底，全省生活空间面积1065.71万亩，占土地总面积的3.46%。

**生态空间**是保障全省生态安全的重要区域，是“两屏三带”生态安全格局的主要组成部分。区内鼓励扩大林地面积，稳定牧草地面积，提升生态服务功能；鼓励加快退化土地治理，控制水土流失；鼓励保护湿地和水域，增强生态系统服务功能；鼓励因地制宜发展生态产业，提高生态产品供给能力。区内林地、牧草地等基础性生态用地不宜进行大规模、高强度的工业化、城镇化开发；严格控制人为因素对自然保护区、风景名胜区、重要湿地、重要水源地等自然生态和自然文化遗产的影响，严禁开展工业化、城镇化开发。截至2015年底，全省生态空间面积21616.07万亩，占土地总面积的70.08%。“十三五”期间生态建设要在稳定现有生态空间基础上重点做好优化布局、调整结构和提升质量工作。

**二、优化“三生”空间用地布局**

优化“三生”空间用地布局，主要是妥善处理好耕地、建设用地和生态用地“三块地”的关系。必须牢固树立“山水林田湖统一生命体”理念，推动耕地数量保护和质量提升，提高建设用地利用效率，促进生态用地结构优化、提质增效，着力解决生产、生活、生态空间割裂问题，推动土地利用从重生产的培育向生产、生活、生态并重的转变，释放国土空间绿色协调发展的最大效益。

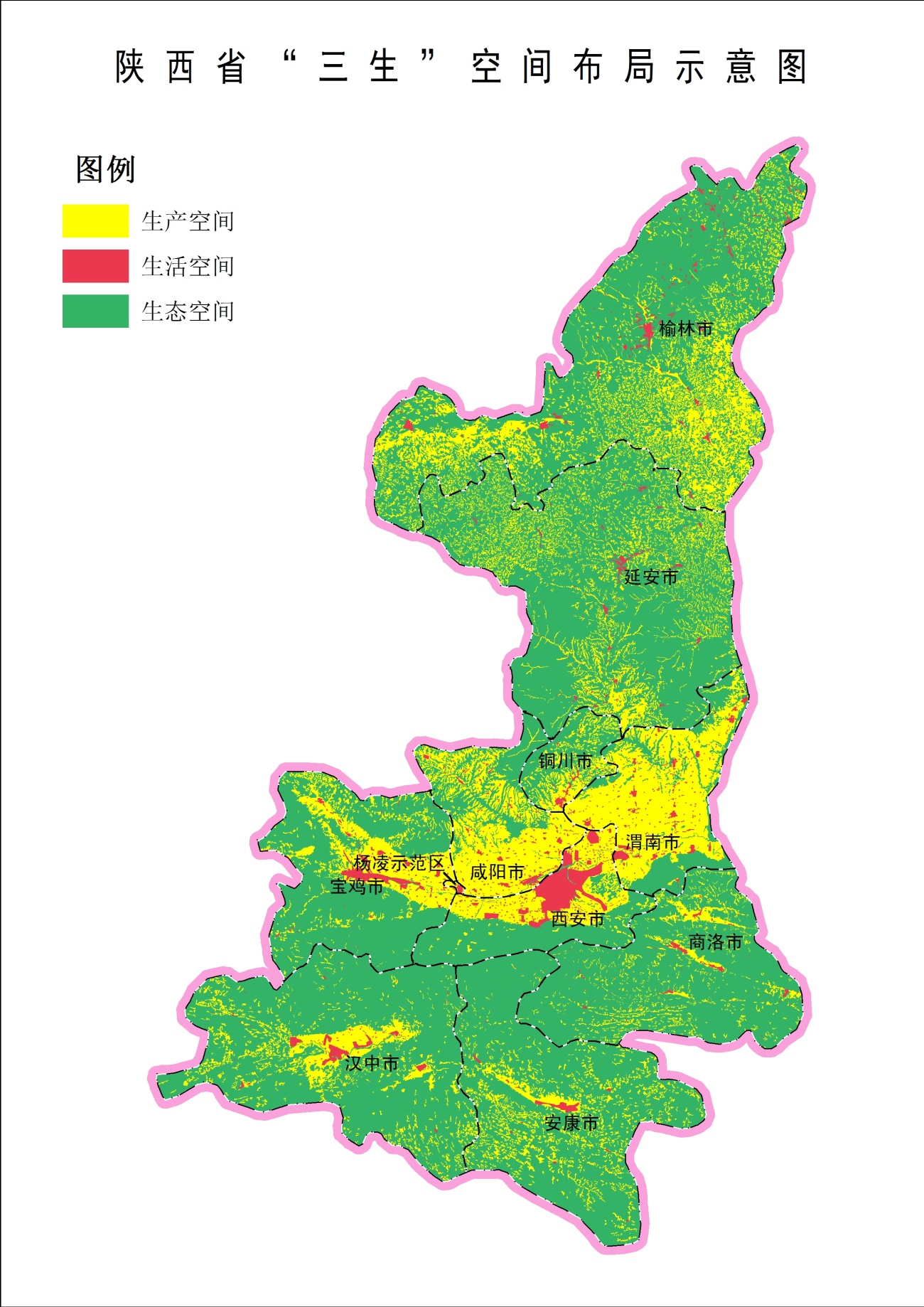
适度提高西安、咸阳、西咸新区等重点开发区域生活和非农业生产空间比重，有序扩大城镇居住空间、公共设施空间，优化非农业生产空间用地布局；加强关中平原、渭北台塬等农业生产空间用地管理，调整农用地结构和空间布局，提高农用地生产效率和生态效益；着力加强生态空间保护，强化自然保护区、森林公园、地质公园、自然文化遗产、重要湿地、重要水源地等重点生态功能区环境保护和生态修复，通过林地、牧草地、水域等多种用地空间复合形成开敞融合式生态空间。以新农村建设和新型城镇化为契机，支持现代田园城市和“海绵城市[[10]](#footnote-9)”建设，合理布局城乡“三生”空间，支持实施城市疏解疏通和增绿工程，提高城市发展宜居性，推动形成比例适宜、体系完整、有机融合、相互支撑的“三生”用地空间结构。

到2020年，全省生产空间面积8052.82万亩，占土地总面积的26.11%；生活空间面积1168.05万亩，占土地总面积的3.79%；生态空间面积控制在21622.72万亩以内，占土地总面积的70.10%。

**表7-1 陕西省“十三五”“三生”空间调控目标**

单位：万亩、%

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 区域 | 区域总面积 | 生产空间 | | | | 生活空间 | | | | 生态空间 | | | |
| 2015年 | | 2020年 | | 2015年 | | 2020年 | | 2015年 | | 2020年 | |
| 面积 | 占区域总  面积比例 | 面积 | 占区域总  面积比例 | 面积 | 占区域总  面积比例 | 面积 | 占区域总  面积比例 | 面积 | 占区域总  面积比例 | 面积 | 占区域总  面积比例 |
| 陕西省 | 30843.58 | 8161.80 | 26.46 | 8052.82 | 26.11 | 1065.71 | 3.46 | 1168.05 | 3.79 | 21616.07 | 70.08 | 21622.72 | 70.10 |
| 关中地区 | 7212.19 | 3401.05 | 47.16 | 3333.17 | 46.22 | 624.53 | 8.66 | 694.61 | 9.63 | 3186.61 | 44.18 | 3184.41 | 44.15 |
| 陕北地区 | 12219.38 | 3026.18 | 24.76 | 3045.89 | 24.93 | 244.93 | 2.01 | 266.99 | 2.18 | 8948.27 | 73.23 | 8906.50 | 72.89 |
| 陕南地区 | 11412.01 | 1734.57 | 15.20 | 1673.76 | 14.67 | 196.25 | 1.72 | 206.45 | 1.81 | 9481.19 | 83.08 | 9531.80 | 83.52 |

****

**图7-1 陕西省“三生”空间布局示意图**

**第二节 合理布局三生用地，加强区域土地调控**

立足关中、陕北、陕南区域自然条件、经济社会发展状况及发展定位，以支撑农业发展、城市发展、产业发展及生态保护为目标，明确区域“三生”用地布局，制定土地利用调控措施，合理调整农业用地结构，优化城乡建设用地布局，强化生态用地保护，推动形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间开发格局。

**一、关中地区**

关中地区位于全省中部，包括西安市、咸阳市、渭南市、杨陵区和宝鸡市（不含凤县、太白两县）、铜川市（不含宜君县），共6市、52个县（市、区），区域土地总面积7212.19万亩。区内以平原为主，农业生产条件较好，是全省重要的粮、油、棉、果生产基地；工业化、城镇化的程度较高，是全省经济社会集中发展地区。到2020年，关中地区生产空间面积3333.17万亩，占区域土地总面积的46.22%，生活空间面积694.61万亩，占区域土地总面积的9.63%，生态空间面积3184.41万亩，占区域土地总面积的44.15%。

“三生”用地布局：农业生产空间主要布局在渭河平原、黄土台塬区、千河及其支流两岸、铜川南部川塬等区域；生活空间及非农业生产空间主要布局在西安、宝鸡、咸阳等城市中心城区，陇海铁路、高速公路、省级公路等交通沿线城镇发展区及中心城镇、重点城镇等；生态空间主要布局在秦岭山地、山地丘陵区，黄河、渭河、洛河、泾河、泔河等主要河流及沿岸区域，薛峰水库、尤河水库等重要水源保护区及主要水源涵养林、水土保持林区。

土地利用调控重点：一是积极挖潜存量建设用地，充分利用城乡建设用地增减挂钩、城镇低效用地再开发、城镇工矿废弃地复垦等政策措施，稳妥推进“城中村”改造、“棚户区”改造及秦岭北麓与渭北旱腰带移民（脱贫）搬迁，推动城乡建设用地优化配置，进一步提高节约集约用地水平，建设关中平原绿色发展型生态文明示范区。二是加强耕地与基本农田保护力度，特别是强化城市周边、交通沿线优质耕地保护。

**二、陕北地区**

陕北地区位于陕西省北部，包括榆林市、延安市全部和铜川市的宜君县，共2区、24县，区域土地总面积12219.38万亩。区内以黄土高原为主，生态环境脆弱，煤炭、石油、天然气等资源丰富。到2020年，陕北地区生产空间面积3045.89万亩，占区域土地总面积的24.93%，生活空间面积266.99万亩，占区域土地总面积的2.18%，生态空间面积8906.5万亩，占区域土地总面积的72.89%。

“三生”用地布局：农业生产空间主要布局在榆林中部旱作农业发展区与东部特色林果发展区、延安南部葫芦河、洛河流域内川道、台塬以及北部丘陵沟壑区沟道两岸；生活空间及非农业生产空间主要布局在榆林中心城区、延安新老城区，主要公路、铁路沿线城镇集中区，榆林国家级能源化工基地产业集中区、主要产业园区及重点县城、中心镇等；生态空间主要布局在榆林长城沿线以北风沙草滩区、南部黄土高原水土保持区、东部黄河沿岸地区及延安宝塔山、凤凰山、清凉山、劳山、黄龙山、子午岭、延河、洛河、葫芦河、黄河等山川、水系及水源涵养保护区和湿地地区。

土地利用调控重点：一是突出生态环境建设，着力保护基础性生态用地，实施治沟造地等重大土地工程，建设陕北黄土高原治理型生态文明示范区。二是优化城镇工矿用地布局，特别是推动产业向工业集中区集聚，重点保障陕北能源化工基地建设用地、产业园区配套用地需求，支持延安新区建设。

**三、陕南地区**

陕南地区位于陕西省南部，包括汉中市、安康市、商洛市全部及宝鸡市的凤县、太白县两县，共4市3区27县，区域土地总面积11412.01万亩。区内以山地为主，森林覆盖率高，是全省林地主要分布地区。到2020年，陕南地区生产空间面积1673.76万亩，占区域土地总面积的14.67%，生活空间面积206.45万亩，占区域土地总面积的1.81%，生态空间面积9531.8万亩，占区域土地总面积的83.52%。

“三生”用地布局：农业生产空间主要布局在汉中盆地及西部、东南部河谷地带，安康月河川道、汉江河谷、秦岭南坡中低山区、巴山中低山区及洛南县周围区域、商州区与丹凤县境内丹江沿岸等；生活空间及非农业生产空间主要布局在汉中、安康、商洛等中心城区、县城、重点镇，高速公路沿线城镇集中区及主要工业园区；生态空间主要布局在汉江、丹江、洛河、乾佑河、褒河、濂水河、冷水河等主要河流及沿岸区域，秦岭、巴山水源涵养区及主要自然保护区、风景旅游区。

土地利用调控重点：以生态环境建设和保护为重点，推动25°以上坡耕地依规有序退耕还林；充分利用陕南生态移民（脱贫）搬迁支持政策，加强生态环境整治，提高防灾减灾能力，改善农村生态生活条件；落实土地用途管制制度，加强主要水源地、自然保护区等生态环境安全控制区保护力度，建设陕南秦巴山地保护型生态文明示范区。

**第八章 落实生态文明新要求，加强生态国土建设**

**第一节 健全自然资源资产产权制度，强化自然资源资产监管**

建立统一的确权登记系统。根据国家对建立统一的确权登记系统总体要求，制定《陕西省落实自然资源统一确权登记办法的意见》，实现登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台的“四统一”。加快自然资源资产数据采集和信息管理平台建设，对土地、矿产、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、湿地、水流等所有自然生态空间统一进行确权登记。

建立权责明确的自然资源产权体系。根据国家制定的权力清单，明确自然资源所有权和使用权，制定《陕西省全民所有自然资源资产有偿出让制度实施方案》、《陕西省自然资源产权制度改革实施方案》，推动所有权和使用权相分离，明确自然资源权利归属和权责，完善市场配置规划，构建归属清晰、权责明确的自然资源资产产权制度。

健全省级自然资源资产管理体制。支持建立对全面所有的矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等各类自然资源统一行使所有权的管理机构，构建监管有效的自然资源资产管理体制，争取将南水北调水源涵养地列入国家自然资源管理体制改革试点。

探索建立分级行使所有权的体制。按照国家全民所有中央政府直接行使所有权、全民所有地方政府行使所有权的资源清单，厘清省、市、县分级行使所有权的空间范围。

**第二节 建立国土空间开发保护制度，建立空间规划体系**

**一、建立国土空间开发保护制度**

构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度，着力解决因无序开发、过度开发、分散开发导致的优质耕地和生态空间占用过多、生态破坏、环境污染等问题。

完善主体功能区制度。根据国家主体功能区建设相关政策，结合全省实际，根据重点开发区域、农产品主产区、重点生态功能区和禁止开发功能区的不同定位和发展方向，加快调整完善财政、产业、投资、人口流动、建设用地、资源开发、环境保护等政策。

健全国土空间用途管制制度。制定《陕西省自然生态空间用途管制实施办法》，推动国土空间用途管制由资源管护向生态空间保护拓展，实现国土空间全覆盖。简化自上而下的用地指标控制体系，将开发强度指标分解到各县级行政区，作为约束性指标，实行建设用地总量控制和减量化管理。划定并严守生态保护红线，严禁随意改变用途，防止不合理开发建设活动对生态保护红线的破坏。健全规划审查机制，严格依据规划和计划加强农用地转用、生态用地转用及建设项目用地审查，推进耕地、林地以及其他生态空间占补平衡制度。借助国家国土空间监测系统对全省国土空间变化实施动态监测。

**二、建立空间规划体系**

编制省级空间规划。与国土资源部合作开展省级空间规划试点，开展省级空间规划理论研究，探索编制统一的省级空间规划成果，健全统一的规划实施机制，解决省级空间规划面临的突出问题，构建以空间治理和空间结构优化为主要内容，全省统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系。

推进市县“多规合一”。推广榆林市、富平县“多规合一”试点工作经验，推进土地利用总体规划、城乡规划、产业规划、林地保护利用规划等相融合的市（县）“多规合一”，逐步形成一个市（县）一本规划、一张蓝图。在统一的土地分类标准基础上，划定“三线”，加强城市地下空间的统筹规划，形成布局合理、功能完善的生产、生活和生态空间。有序开展宝鸡市、铜川市、商洛市、韩城市、杨凌示范区等四市一区“多规合一”试点。

创新市县空间规划编制方法。探索建立规划评议委员会，制定资源环境承载能力评价、公众参与、规划委论证、人代会审议、上级部门备案等规范化市县空间规划编制程序。指导市、县制定空间规划规范化编制程序。

**第九章 土地利用重大工程**

**第一节 重大基础设施建设用地工程**

**一、交通设施建设用地工程**

统筹全省公路、铁路、航空、轨道交通、邮政等交通运输设施建设，完善交通综合枢纽功能，基本实现市市通高铁、县县通高速、重点镇通二级公路、村村通沥青路发展目标。安排交通设施用地22万亩。

|  |
| --- |
| **专栏9-1 陕西省“十三五”重点交通设施建设用地工程** |
| **1、铁路。**西安至成都、兰州、银川、包头、武汉、重庆高铁及延安经绥德至太原高铁，建设连接周边、辐射全国的“米”字型高铁网。宝中复线、西平复线、兰渝—阳安联络线以及安康—张家界等干线铁路。西安至咸阳机场、阎良、富平、铜川、延安、商洛、安康、韩城等城际铁路。大西安城区快速通达西安咸阳机场、阎良、富平、铜川、延安、商洛、安康、韩城等方向的轨道交通，构建大西安和关中城市群城际网。蒙西—华中、靖边—神木，神木—瓦塘、汉中—巴中—南充，榆林—佳县等能源输出通道。到2020年实现铁路运营总里程达到6500公里。  **2、公路。**包茂线黄陵—延安扩容，银昆线宝鸡—坪坎—汉中、陇县火烧寨—陕甘界，菏宝线凤翔—旬邑、铜川—合阳，榆蓝线绥德—延川—宜川—黄龙—蒲城，安来线平利—镇坪，银百线旬邑—陕甘界等，银百线安康—岚皋、京昆线部分路段改扩建。佳县—米脂、吴起—定边、韦庄—澄城、山阳—柞水等高速公路，华阴—洛南、西乡—镇巴、吴起—陕甘界、镇安—宁陕、安塞—子长、小河—旬阳、竹林关—山阳、石泉连接线、西咸南环线、咸阳机场至包茂高速连接线等一批高速公路连接线，到2020年全省高速公路通车里程突破6000公里。新改建一级、二级公路4000公里，建成沿黄公路、53个县城过境公路以及一批路网项目。完善提升农村公路6万公里，新增桥涵配套和改造危桥4万延米。  **3、民航。**西安咸阳国际机场三期扩建工程，延安机场、安康机场及榆林机场改扩建项目，宝鸡、府谷、定边等支线机场项目，靖边无人机试飞中心及丹凤、横山、壶口、韩城等一批通用机场和低空飞行服务站项目。  **4、轨道交通。**西安地铁3号线、4号线、5号线、6号线、临潼市域线项目，到2020年大西安地铁累计运营里程200公里。西安北-西安咸阳机场、西安咸阳机场-阎良，西安-韩城、西安北-能源金融中心-户县等城际轨道项目，大秦岭、渭北旅游轨道网及部分工程建设。  **5、邮政。**加快快递运输网络建设，增强覆盖城乡的速递运输服务能力，实现村村通邮政。 |

**二、水利设施建设用地工程**

加快建设城乡供水和区域用水保障体系，建设一批重点水利工程。安排水利设施用地14.3万亩。

|  |
| --- |
| **专栏9-2 陕西省“十三五”重点水利建设用地工程** |
| **1、重点水源工程：**引汉济渭主体工程、引汉济渭输配水干线工程、泾河东庄水利枢纽工程、古贤水库陕西供水工程、西咸新区斗门水库、延安黄河引水工程、渭南抽黄供水、咸阳亭口水库、城固焦岩水库、榆林黄河引水、安康月河补水、宝鸡引嘉济清等项目。  **2、中小型水库工程：**子长红石峁、铜川龙潭、汉阴洞河、麟游普化、彬县红岩河、宝鸡小水河等6座中型水库及南郑云河、洛南张坪、旬邑柏岭寺、镇安云镇、旬阳冷水河等90座小型水库建设项目。  **3、农业灌溉工程：**宝鸡峡等12个大型灌区续建配套与节水改造、东雷抽黄等8个灌区大型灌排泵站更新改造工程，全省有效灌溉面积达到2000万亩。  **4、防洪抗旱减灾工程：**汉江防洪工程，丹江、伊洛河、嘉陵江、泾河、千河、延河、无定河、窟野河等8条主要支流干流防洪工程，洪涝频发、灾害严重的重点中小河流治理项目，70座小型水库和14座大中型水库的除险加固，山洪地质灾害监测预警设施建设，101条山洪沟治理工程，257处蓄引提调应急水源工程。 |

**三、电力建设用地工程**

积极推进电力外送通道建设，加快推进一批特高压输电工程，全面优化750、350千瓦骨干网架，加快实施城市配电网建设和农村电网改造工程，优化供电网络、提升供电质量，建设智能电网。安排电力用地1.3万亩。

|  |
| --- |
| **专栏9-3 陕西省“十三五”重点电力建设用地工程** |
| **1、“西电东送”输电通道工程**：榆横—潍坊1000千伏特高压交流、神府—河北500千伏扩建工程、府谷—武汉±800千伏特高压通道，延安—华中、彬长—徐州±800千伏特高压直流。  **2、750千伏骨干架网工程：**750千伏宝鸡—西安南—渭南第二回线路，西安北、富县、定靖、榆横、神木等750千伏输变电工程，西安—安康750千伏输变电工程。  **3、330千伏主网架工程：**西安中心、城北、周至变电站25座、开关站2座、增容扩建4座。 |

**第二节 重大产业建设用地工程**

以提高工业核心竞争力为目标，支持推动能源化工产业高端化发展、改造提升传统产业，支持实施中国制造2025陕西行动计划，保障战略性新兴产业及服务业发展用地。安排产业发展用地32.2万亩。

**一、能源化工产业建设用地工程**

着力推动能源产品向清洁化升级、能源产业向中高端升级、能源开发向高效综合利用与生态环境保护并重升级，优化产业用地布局，保障全省能源化工产业用地。安排高端能源化工项目用地7.7万亩。

|  |
| --- |
| **专栏9-4 陕西省“十三五”能源化工产业建设用地工程** |
| **1、煤炭工程。**榆神矿区大保当、小保当一号和二号、曹家滩、大海则、巴拉素、郭家滩、小壕兔一号和二号、隆德改扩建，榆横矿区可可盖、赵石畔、红墩界、红石桥、西红墩、波罗、乌苏海则、海则滩、黄蒿界，永陇矿区园子沟、招贤，府谷矿区段寨、西王寨，古城矿区古城一号，子长矿区中庄、安定等大型现代化煤矿项目。  **2、电源工程。**榆林、延安、渭南、富平、咸阳西郊、神木、汉中等热电联产项目；韩城、麟游、彬长、澄合等低热值资源综合利用发电项目；延安、铜川二期、安康、商洛、黄陵店头、神华榆林煤炭综合利用项目自备电厂等骨干电源；锦界三期、庙沟门二期、赵石畔、红墩界、横山、延安等煤电一体化外送电源项目。  **3、煤化工工程。**神华榆林循环经济煤炭综合利用、华电榆林煤炭资源循环经济综合利用、中煤榆林煤炭深加工基地二期、未来能源榆横煤清洁综合利用三期、延长靖边煤油气综合利用二期、龙城粉煤清洁高效综合利用一体化、延能煤炭分级热解综合利用、陕煤化蒲城煤基多联产、陕煤化清水煤炭清洁高效分质利用、延长榆神煤炭清洁综合利用产业示范、延长榆横煤基油醇联产等示范项目，榆神煤制天然气等煤炭清洁高效利用产业示范项目。  **4、油气工程。**长庆油气勘探开发、延长油气勘探开发、中石化油气勘探开发、延安页岩气勘探开发示范、铜川油页岩勘探开发和韩城、彬长、吴堡、延川煤层气勘探开发工程；建设陕京四线、鄂安沧、新粤浙、定边—靖边输油管道三线，西安—安康、眉县—陇县、汉中—中贵等油气管道项目。  **5、可再生能源工程。**镇安抽水蓄能电站，白河水电站、旬阳水电站，神木、定边、府谷、榆阳、延长、旬邑、吴起、汉阴、陇县、佛坪等风电场和潼关分散式风电场，农光互补、牧光互补、渔光互补等光伏电站，关中分布式光伏发电，铜川、榆神煤炭采空区光伏电站，延安光伏扶贫示范项目，渭河盆地地热及伴生资源综合开发利用项目等。 |

**二、传统产业建设用地工程**

加快推动传统产业改造提升，以园区、示范区建设为抓手，推动传统产业集聚，优化传统产业用地布局。

|  |
| --- |
| **专栏9-5 陕西省“十三五”传统产业建设用地工程** |
| **1、有色冶金。**中国西电与西安交大碳化硅项目、榆林铝镁产业基地、铜川美鑫铝产业循环示范项目、陕飞集团航空用标准件原材料生产制造建设项目、陕西有色洋县有色工业园、山阳钒产业园等。  **2、食品。**西凤酒城、延安洛川苹果产业融合园区、韩城花椒产业融合发展园区，西安银桥30万吨低温液态奶及褐色饮料生产线、咸阳双汇年168万头生猪屠宰和日产400吨肉制品加工、杨凌金荞3万吨荞麦综合深加工、渭南大荔陕富面粉加工、安康120万吨富硒矿泉水、商洛万吨木本食用油、茯茶综合提升等项目，杨凌本香30万吨高效安全猪饲料及1280吨动物蛋白饲料添加剂生产基地。  **3、建材。**陕西华特6000吨高硅氧玻纤池窑生产线、陕西鑫海源100万吨氧化钙生产线，西安建工集团预制构件生产基地、中国西部韩城陶瓷产业园、山阳奥科粉体纳米级材料产业园，陕西建投现代化PC、陕西聚泰功能性新材料、汉中秦元科技高档耐火原料烧结板、陕西洛玻低辐射镀膜节能玻璃（LOW-E）深加工等项目。  **4、纺织。**咸阳纺织集团秦越纺织和现代印染搬迁入园产业升级技术改造、陕西爱为宝废旧纺织品综合利用、西纺集团产能升级搬迁入园、陕西羊老大服饰羊毛羊绒产业集群基地等项目。 |

**三、装备制造建设用地工程**

加快实施中国制造2025陕西行动计划，支持实施工业强基战略，推动一批工业强基示范工程落地。安排装备制造项目用地6.2万亩。

|  |
| --- |
| **专栏9-6 陕西省“十三五”装备制造建设用地工程** |
| **1、节能及新能源汽车。**陕汽新能源汽车、华晨汽车产业园、汉中市新能源电动汽车、渭南新能源汽车产业园、安康神达环保专用车生产线，法士特8速重型液力自动变速器产业化及新能源智能动力传动系统集成项目。  **2、航空。**新舟700先进涡桨支线飞机研制、陕飞中型民用货机、民用无人机研制和产业化等，中航飞机汉中航空零组件扩能、陕飞航空标准件生产、陕西蓝太飞机碳/碳复合材料刹车盘、飞机起落架大修、中航黑匣子研发基地等项目，国家民机试飞中心、西安航空基地、汉中航空智慧新城、宝鸡航空装备产业园建设等。  **3、航天。**微小卫星群对地观测系统及示范应用、高分辨率对地观测系统陕西数据与应用中心、“北斗”智慧旅游及民生关爱示范工程、中天增雨防雹火箭生产科研基地、力学量传感器及延伸产品产业化，西安航天基地、北斗卫星导航应用示范基地、宝鸡航天产业园等重点园区。  **4、能源设备。**三星SDI储能装置扩能、西安光机所氢燃料电池、西安高温气冷堆核电站永磁传动输送控制装置研制、西安新型高智能电力电缆检测与试验专用仪器技术改造、电力产品生产线扩容改造、陕鼓集团一体式管线压缩机组、延安能新科油气涡轮轻型压裂车、西电宝鸡中压基地建设等。  **5、高档数控机床与工业机器人。**外骨骼可穿戴机器人和特种智能机器、西安银马搬运机器人系统、阿童木智能制造执行系统软件平台及机器人生产线、汉川机床机器人关键技术、汉中永利机电工业机器人制造、宝鸡秦川机床18万套工业机器人减速器、陕西渭河工业机器人精密减速器、杨凌九立机器人产业园等。  **6、轨道交通装备。**中车陕西产业基地、西北铁道GYK-B轨道车运行控制设备、宝鸡南车高速铁路轨道探伤车生产线、陕西长美轨道交通高性能减振降噪装置生产线、陕西加中轨道交通高低压电器设备生产基地等。  **7、现代农业机械装备。**大马力以上动力抵挡拖拉机、喂入量6公斤/秒以上谷物联合收割机、第三方认证和产品检验检测平台。 |

**四、战略性新兴产业建设用地工程**

进一步加快产业结构优化升级，推动战略性新兴产业发展，保障战略性新兴产业项目用地需求，支持培育新的经济增长点。安排战略性新兴产业用地8.4万亩。

|  |
| --- |
| **专栏9-7 陕西省“十三五”战略性新兴产业建设用地工程** |
| **1、新一代信息技术。**推进三星闪存芯片二期、美光芯片封装四期、中兴通讯智能终端生产基地、华为全球交换技术中心、咸阳8.6代平板液晶显示器件、西安光机所光谱成像仪器产业化、高功率激光器及应用等重点项目建设，推动西安软件新城、西安高新区通信产业园、西咸新区信息产业园、西安光机所光电产业园、中国大数据延安基地等发展。  **2、增材制造。**重点推进面成形增材制造、桌面式光固化增材制造、金属电弧喷涂快速模具制造、激光选区熔化、自动铺粉电子束快速成型设备等项目，西安高新区、渭南高新区3D打印产业园区建设。  **3、新材料。**重点推进核用锆合金结构材料、优质钨钼宽厚板材、奥科纳米材料产业园、高性能碳化硅陶瓷基复合材料、西部超导公司超导磁体等重点项目，宝鸡“钛谷”科技创新城、西安航空基地先进复合材料产业园、西安经开区新材料产业园等园区建设。  **4、生物技术。**推进强生全球供应链基地、中科微光投影式红外血管显像仪、西安巨子年产500吨类人胶原蛋白、海利生物口蹄疫疫苗生产线、万隆杨凌制剂生产基地、步长杨凌医药产业基地、修正医药和广药集团咸阳生产基地、西部现代中药药源基地、艾尔菲再生医学创新园等重大项目。  **5、绿色环保。**重点推进中节能环保装备研发咸阳生产基地、浩泽污水处理设备生产线、紫兆系列垃圾资源化处理成套装备、海浪锅炉高效节能微排燃烧锅炉、兰环环保水处理装备研发制造等项目，榆林能源化工环保产业园等重点园区。 |

**五、服务业发展建设用地工程**

支持物流基础设施建设，保障国家级、省级物流示范园区建设需求；支持旅游景点基础设施建设，加强风景旅游用地保护，着力推动服务业发展提质增效。安排服务旅游物流项目用地4.6万亩。

|  |
| --- |
| **专栏9-8 陕西省“十三五”旅游业建设用地工程** |
| **1、历史文化景区。**重点打造秦始皇帝陵博物院、西安华清宫、城墙•碑林、关中民俗艺术博物院、法门寺、周公庙、中华石鼓园、黄帝文化园区、乾陵、茂陵、统万城、石峁石城、韩城古城、商於古道、蜀河古镇、秦直道等历史文化旅游景区。  **2、红色旅游景区。**建设完善延安革命纪念地、陕南红军革命根据地、马栏革命旧址、神泉堡革命旧址、渭华起义纪念馆、两当起义纪念地、川陕革命根据地、扶眉战役纪念馆、旬阳红军纪念馆等国家级红色旅游经典景区。  **3、自然生态景区。**实施精品引导战略，重点推进华山、金丝峡、黑河、少华山、红石峡、太白山、翠华山、黄柏塬、玉华宫、壶口瀑布、乾坤湾、红河谷、关山草原、大水川、青峰峡、照金—香山、黎坪、白云山、华阳、南宫山、凤凰山、瀛湖等生态旅游景区建设。  **4、乡村旅游景区。**推广礼泉袁家村、宁强青木川、兴平马嵬驿、延川文安驿、神木高家堡古城、西咸泾河茯茶小镇、城固桔园生态观光园、平利美丽乡村、石泉后柳水乡、柞水朱家湾美丽乡村等发展模式，创新开发一批形式多样、特色鲜明的乡村旅游产品，实施450个重点乡村旅游富民工程。  **5、休闲旅游景区。**培育大秦岭人文生态旅游度假圈。积极开发登山、滑雪等体育旅游产品，建设一批旅居全挂车营地、自驾车营地。发展陕南三市和咸阳、铜川中医药健康旅游。依托大美佛汤城等项目建设完善秦岭北麓温泉休闲度假带。  **6、丝绸之路景区。**依托汉长安城未央宫遗址、唐长安城大明宫遗址、张骞墓等世界文化遗产，打造“一带一路”文化旅游中心、欧亚文化博物馆群、丝绸之路博览园、丝绸之路风情城、“汉风古韵”丝绸之路历史文化旅游区等旅游精品和线路。 |

**第三节 土地整治重大工程**

土地整治“五大工程”。围绕耕地和基本农田保护及质量建设目标，加快实施沿黄水田兼湿地土地整治、渭北台塬区土地整治、大西安地区旱地改水田、榆林吨粮田建设、延安治沟造地等五大土地整治重点工程。按照田面成方、道路成网、渠系配套、排灌自如、路桥相通要求，采取土地工程技术综合措施，合理配置田间道路和灌排系统，增强农田水利设施的“挡、排、灌、蓄”功能，达到“田成方、路成网、林成行、沟相通、渠相连、旱能灌、涝能排、旱涝保丰收”标准，实现农业机械化、规模化、集约化经营。

|  |
| --- |
| **专栏9-9 陕西省土地整治“五大工程”** |
| 土地整治“五大工程”分别是：榆林110万亩吨粮田工程、延安30万亩土地整治工程、渭北坮塬区100万亩土地整治工程、沿黄（河）20万亩水田兼湿地工程、大西安地区50万亩旱地改水田（兼湿地）工程，工程建设内容包括土地平整工程、灌溉与排水工程、田间道路工程、农田防护与生态环境保持工程等。 |

国土综合整治工程。实施中低产田改造、农田水利设施建设、黄土高原治沟造地。加强采煤沉陷稳定区、煤矿采备区、废弃工业用地综合整治和再利用，采取客土整地、修田筑坎、人工造林、封山育林等综合措施，对各类露天采矿区、尾矿堆积区、煤炭沉陷区按照矿山环境恢复治理方案和相关规定，全面实施植被恢复工程。

**第四节 脱贫攻坚用地工程**

着力推动脱贫攻坚，确保到2018年延安率先在革命老区中实现整体脱贫，到2020年实现全省农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部脱贫摘帽。安排脱贫攻坚和移民搬迁用地12.7万亩。

**移民（脱贫）搬迁：**按照“靠近城镇、靠近园区、靠近中心村”要求，坚持集中安置为主，分散安置为辅，对建档立卡在册特困群众搬迁住房实行兜底保障，原则上集中安置水平关中不得低于90%，陕北不得低于85%，陕南不得低于80%。推动新增建设用地指标优先保障贫困地区基础设施建设、改善民生项目、新型城镇化和特色产业发展；用活用好城乡建设用地增减挂钩政策，推进贫困地区增减挂钩节余指标省域内流转，为脱贫攻坚提供资金支持。**产业脱贫：**推动脱贫攻坚地区发展特色产业，优化土地利用结构和布局，支持劳动密集型、环境友好型、农产品加工流通产业向贫困地区布局，加快实现产业脱贫。**生态脱贫：**结合“双退”方案，优先对贫困地区25°以上坡耕地和基本农田实施退耕还林，大力发展生态旅游和观光农业，推动在重点生态功能区开展贫困地区生态综合补偿试点，实现生态脱贫。

|  |
| --- |
| **专栏9-10 陕西省“十三五”脱贫攻坚重大项目用地工程** |
| **1、移民（脱贫）搬迁工程。**以增加贫困人口收入和改善基本生产生活条件为目标，对生存环境恶劣地区的农村贫困人口进行搬迁，到2020年，全省基本完成100万户400万人的搬迁安置任务，其中扶贫搬迁35.5万户125万人、避灾搬迁31.6万户124万人、生态搬迁25.4万户104万人、其他搬迁7.5万户43万人。陕南地区2016年基本完成避灾搬迁任务，2017年基本完成扶贫搬迁任务；其他地区2018年基本完成扶贫和避灾搬迁任务；全省2020年基本完成各类搬迁任务。  **2、产业扶贫工程。**大力扶持贫困户和贫困地区发展特色优势产业，支持实施旅游扶贫、光伏扶贫等，覆盖和带动贫困村8808个，扶持带动300万贫困人口。加大土地整治资金投入力度，实现投资规模16亿元。加强贫困地区高标准基本农田建设，2016年安排贫困地区基本农田建设项目57个，建设规模45万亩。  **3、生态补偿工程。**加大对重点生态功能区转移支付，扩大政策实施范围，开展生态补偿试点。 |

**第五节 土地调查重点工程**

土地调查是一项重大国情国力调查，旨在全面查清土地资源利用状况，掌握真实准确的土地基础数据，为科学规划，合理利用，有效保护土地资源，加强宏观调控提供依据。根据国土资源部部署，适时组织实施全省第三次土地调查。

|  |
| --- |
| **专栏9-11 陕西省第三次土地调查工程** |
| **1、农村土地调查：**查清全省农村各类（耕地、园地、林地、草地、城镇村及工矿用地、交通运输用地、水域及水利设施用地、其它土地）土地利用状况及权属状况。  **2、城镇土地调查：**调查确定城镇内部每宗土地的界址、范围、界线、面积、用途等。  **3、基本农田状况调查：**查清各级行政辖区内基本农田分布、面积、地类等。  **4、建设用地调查数据库：**在调查的基础上，建立土地调查数据库，为实现调查成果信息共享、土地资源变化监测、信息更新统计奠定基础。 |

**第十章 规划实施保障措施**

按照深化改革、完善体制、创新机制、夯实基础要求，把严格保护耕地、节约集约用地等规划目标转化为全民的共识和各部门的合力，落实为各级政府的责任和全社会的统一行动。综合利用法律、行政、经济、技术和社会等方面措施，确保规划目标的实现。

**第一节 全面推进土地管理法治建设**

**完善法律法规体系。**根据《土地管理法》及其配套法规规章的修改，配合立法机关制定修改我省相关法规规章，健全完善我省土地管理法规规章体系。围绕土地管理法律法规和《规划》目标，集中开展规范性文件清理，严格实行规范性文件和重大行政审批行为的合法性审查。

**加强法治宣传教育。**通过各种宣传媒介，大力宣传和普及人口、资源、环境基本国策及国土资源法律法规知识，提高公众的国土资源法律素养，增强行政管理人员的法制观念和依法行政能力，特别是增强领导干部遵法学法守法用法观念，把法治理念、法治思维和法治原则贯穿到国土资源管理的全过程和各个环节，形成节约、保护和合理利用国土资源的自觉性，为国土资源成果共享营造良好的社会氛围。

**第二节 健全规划实施行政管理制度**

**强化土地利用总体规划引领作用。**严格落实土地利用总体规划确定的主要控制指标和用地布局，按照土地用途管制和建设用地空间管制要求，强化基本农田保护，合理布局新增建设用地，确保各项建设活动符合土地利用总体规划确定的土地用途，做到依法依规用地，切实发挥土地利用总体规划引领作用。

**统筹使用好计划指标。**根据《陕西省土地利用计划管理办法》，按照框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量、区别对待、有保有压的原则，将新增、试点、存量各类计划指标统筹管理、按需别类分配，确保各类指标用到最需要的地方。

**加强建设项目用地管理。**加强和改进建设项目用地的前期论证，强化项目审批（核准、备案）的规划许可管理，不符合规划的不能通过用地预审和审批，建立和完善部门审查协调联动机制与信息共享机制。加强建设项目用地批后监管，综合运用遥感影像、地籍数据库等信息技术手段，对项目后期建设开发情况进行跟踪管理。

**加强规划实施目标责任制考核。**建立全省各级政府纵向责任机制，明确并落实各级地方政府监管的主体责任；建立相关部门横向联动机制，发挥各部门的监管作用，最大限度防范违法违规行为的发生；建立各级执法机构协作配合机制，形成执法合力，提高执法效果。建立完善领导责任制，各级人民政府负责人对本行政辖区内的耕地保有量和基本农田保护面积、节约集约用地状况和年度计划执行情况负总责。

**第三节 强化规划实施经济调控手段**

**完善建立耕地和基本农田保护补偿机制。**整合新增建设用地有偿使用费、用于农业开发的土地出让金以及其他政府土地收益，建立省、市、县三级公共财政对耕地和基本农田保护补偿的长效机制，引导社会更加自觉地保护耕地，特别是基本农田。加大土地整治投入，创新占补平衡工作机制，进一步完善各县（区）政府间补充耕地指标有偿转让机制。实行保护责任与财政补贴相挂钩，充分调动基层政府保护耕地的积极性。

**健全节约集约用地税费调节机制。**加大建设用地保有环节税收调节力度，提高土地保有成本，推动存量土地和闲置土地进入市场；加大对土地深度开发等税收支持力度，鼓励挖掘存量建设用地潜力，鼓励工业企业在符合规划、不改变用途的前提下提高土地利用率，现时配合产业结构调整，利用土地税收手段实现土地这一生产要素由劣势产业向优势产业集中，达到优化土地资源配置的目的，促进节约集约用地。

**完善土地市场运作机制。**进一步完善市场管理制度，严格执行划拨与协议出让的相关法规，对工业用地推行挂牌、招标、拍卖制度，进一步完善土地有偿使用制度，对经营性土地严格按照规定通过挂牌、招标、拍卖方式在土地交易市场公开交易。逐步建立城乡统一的建设用地市场，充分发挥市场的供求机制、价格机制和竞争机制高效配置土地资源。

**第四节 提高土地管理科技保障能力**

**加强国土资源信息化建设。**深化国土资源“一张图”核心数据库及综合监管平台建设及应用，统筹整合业务应用与服务体系。推进“国土资源云”建设，加强信息化与国土资源管理改革发展的深度融合，完善国土资源信息管理平台，提高管理决策的科学化水平。

**加强土地综合监管平台建设。**建立完善土地资源综合监管平台，加强省、市、县三级国土资源管理各类业务信息的汇总与定时更新，实现对土地利用总体规划、土地年度利用计划、基本农田、耕地占补平衡、建设用地项目审批、土地供应和土地市场、土地开发利用、土地执法等相关领域监管全覆盖。

**第五节 保障土地权益提高公众参与**

**加强群众土地权益保障。**全面实行征地统一年产值标准和区片综合地价，补偿安置费用应支付给被征地农民的，要直接支付给农民个人，确保被征地农民原有生活水平不降低，长远生计有保障。建立完善失地农民最低生活保障制度、失地农民社会养老保险制度、失地农民医疗保障制度和失地农民再就业服务机制。

**健全规划公众参与制度。**明确规划程序中公众的职责与权益、参与的渠道与途径，在规划编制、实施中扩大公众参与度，增强规划编制、实施、管理的民主性、科学性和公开性；畅通规划违法、违纪案件的监督举报渠道，为公众参与规划管理提供有利条件。

1. “一带一路”即“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”； [↑](#footnote-ref-0)
2. “四化同步”即新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化同步发展； [↑](#footnote-ref-1)
3. 具体参考《陕西省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》； [↑](#footnote-ref-2)
4. 具体参考《陕西省主体功能区规划》； [↑](#footnote-ref-3)
5. “两屏三带”即“黄土高原生态屏障、秦巴山地生态屏障和长城沿线防风固沙林带、渭河沿岸生态带和汉丹江两岸生态安全带”。 [↑](#footnote-ref-4)
6. “四个一”是指编制“一本规划”、建立“一个平台”、形成“一套机制”、提出“一批建议”。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 【】中数据以实际批复为准。 [↑](#footnote-ref-6)
8. “三高一资”即高成本、高污染、高能耗、资源型。 [↑](#footnote-ref-7)
9. “退二优二”即推动从事第二产业企业低效用地退出第二产业或进行优化。 [↑](#footnote-ref-8)
10. “海绵城市”即新一代城市雨洪管理概念，是指城市在适应环境变化和应对雨水带来的自然灾害等方面具有良好的“弹性”，实现下雨时吸水、蓄水、渗水、净水，需要时将蓄存的水“释放”并加以利用。 [↑](#footnote-ref-9)