



扎赉特

扎赉特旗国土空间总体规划

(2021-2035)

动态维护方案

(公示稿)

扎赉特旗人民政府
2026年2月

前言

FORWORD

为深入贯彻党的二十届四中全会精神，落实《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》《内蒙古自治区党委关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》及相关政策要求，进一步优化国土空间发展格局，加强自然资源要素保障，扎赉特旗启动国土空间总体规划动态维护工作。

扎赉特旗紧密围绕实际工作与“十五五”规划及相关规划的有效对接，在**坚守安全底线、不突破核心指标、不改变空间结构格局**的前提下，对空间用地布局等核心内容进行年度优化，编制《扎赉特旗国土空间总体规划（2021-2035年）动态维护方案》。该方案**响应发展诉求，保障项目落地**，维护规划严肃性与稳定性，体现灵活性、适应性与前瞻性，是结合2024年度规划体检评估成果、“十五五”发展规划及相关规划形成的动态维护成果。



目 录

1 规划总则

目的意义

主要依据

维护原则

2 规划体检评估

实施成效与存在问题

问题解决路径与措施

动态维护思路与建议

3 三条控制线维护

永久基本农田维护

生态保护红线维护

城镇开发边界维护

4 规划用途分区维护

县域国土空间规划用途分区

县域国土空间用地结构及布局

5 中心城区维护

中心城区道路设施维护

6 重点建设项目 安排表维护

“十五五”期间拟计划实施项目

7 规划动态维护 成效分析

可行性分析

适应性分析

8 保障措施

组织领导与协同保障

技术支撑与运行机制

实施监督与考核评估

公众参与与宣传培训



01

规划总则

规划总则

➤ 目的意义

落实规划评估调整制， 强化规划严肃性与适应性

动态调整完善工作是对制度的响应与实践。它不否定原规划，而是在维护规划权威前提下，通过“动态维护”渠道应对新情况、新问题，使规划与时俱进，保持科学性与生命力，实现“刚性管控”与“弹性适应”统一。

衔接“十五五”新蓝图， 保障战略与项目落地

动态维护核心任务是在国土空间规划“一张图”上对接“十五五”需求，统筹空间诉求。通过优化布局、统筹增量、完善结构、更新清单，为“十五五”高质量发展提供保障，实现发展规划与空间规划“无缝衔接”。

选最优路径 解决空间矛盾

扎赉特旗发展需求与空间矛盾集中在用地布局等方面，暂不涉及重大变更。选“规划动态维护”可高效响应诉求，解决问题，确保框架稳定，是现阶段最优路径。

➤ 主要依据

- ★《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）；
- ★《自然资源部 住房城乡建设部关于进一步支持城市更新行动若干措施的通知》（自然资发〔2025〕226号）；
- ★《内蒙古自治区人民政府关于兴安盟乌兰浩特市等旗县（市）国土空间总体规划（2021—2035年）的批复》（内政字〔2024〕81号）；

- ★《兴安盟扎赉特旗国土空间总体规划（2021—2035年）》；
- ★《内蒙古自治区自然资源厅关于开展2024年度国土空间规划体检工作有关事项的通知》（内自然资字〔2025〕204号）；
- ★《扎赉特旗国土空间规划城市体检评估报告（2024年）》

规划总则

► 维护原则

本次动态维护以“坚守底线、优化格局、保障发展、提升效能”为总纲，遵循“生态优先、绿色发展”要求。工作属总体规划强制性内容框架内的优化完善，维护已批准规划权威性，确保“先规划、后实施”，杜绝违规变更。核心目标是服务扎赉特旗“十五五”经济社会发展，通过精准高效的空間要素配置，保障重大战略、重点项目落地。具体维护原则包括**底线约束与总量管控原则、正向优化与质量提升原则、规划协同与系统传导原则、分类施策与弹性管理原则、程序规范与公众参与原则**。

01

严守“三条控制线”，确保不突破规划目标。动态维护总体规划，主要空间要素调整应县域内占补平衡，保障空间治理整体性。

02

实现布局与功能提升，调整需符合“正向优化”标准。耕地布局更集中、质量提升；生态空间功能完整、系统连通；城镇空间集约集聚、功能互补。

03

维护成果须落实国土空间规划强制性内容与要求。对接“十五五”规划，将共识空间需求纳入维护方案，确保“多规合一”。总体规划动态维护将为城镇开发边界内详细规划编制或修订提供依据。用地布局调整需考虑与未来详细规划机制对接。

04

在满足安全、环保等底线要求的前提下，对城镇开发边界内的用地，可探索建立适度的功能兼容与混合利用正面清单，允许一定比例范围内的功能转换，以适应产业升级和市场需求变化。对重大战略地区或近期不确定性较强的区域，可研究战略留白机制。

05

遵循审批流程，编制成果履行专家论证、部门审议、公众参与及上报审批等程序。维护时，重大调整将征求公众及利益相关方意见，意见采纳情况作为报批必备材料，提升决策透明度和科学性。



02

规划体检评估

规划体检评估

实施成效



空间底线管控得到有效落实

生态保护红线、永久基本农田等约束性指标得到严格保护，生态功能保持稳定，耕地保有量完成情况良好。



国土空间治理体系初步构建

国土空间规划“一张图”系统建成应用，实现规划数据集成、智能审查与动态监测，提供技术支撑，“多规合一”成效初显。



城乡人居环境得到局部改善

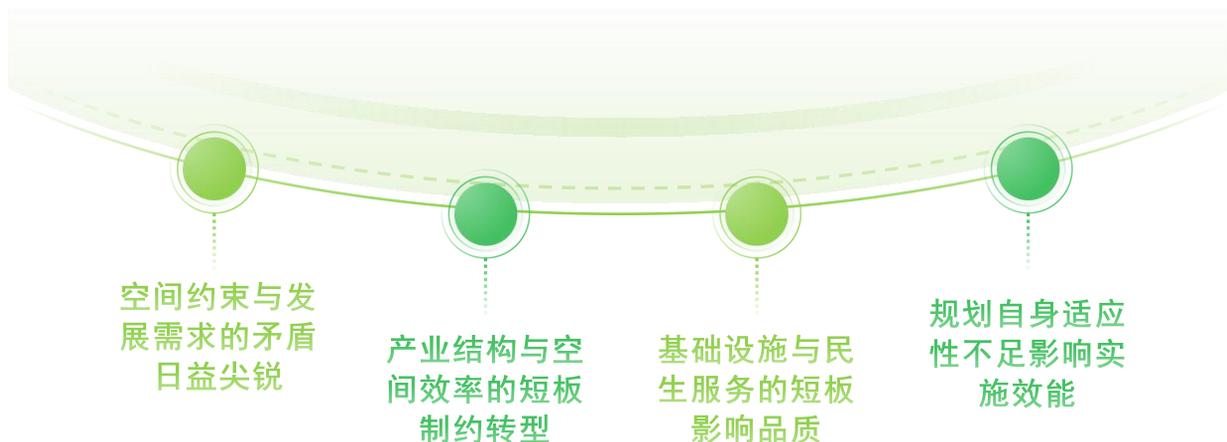
“15分钟社区生活圈”建设中，部分公共服务设施覆盖率2024年显著提升。城镇人均住房面积、公园绿地面积等指标增长，居民居住与环境需求获保障。城市更新行动推进，老旧小区改造等项目实施。



区域特色发展路径初步探索

文旅产业快速发展，成新亮点。绿色能源产业体系布局，为产业升级注新动能。

存在问题



规划体检评估

➤ 问题解决路径与措施

01 针对“三线”矛盾与发展空间不足

实施“精准优化、重点保障”的边界调整策略。在坚守“三线”底线目标和总规模不突破的前提下，以解决历史遗留问题、适配重大发展战略为导向，启动局部、精准的动态优化。

02 针对土地利用粗放低效

贯彻集约发展，转变依赖新增用地，转向存量提质和结构调整。严控新增，优化增量，优先保障重大民生及战略性新兴产业，严禁低效重复。盘活存量，制定低效用地再开发计划，优化中心城区空间布局，释放发展空间，提高存量用地供应。提升用地效益，强化产业项目准入和供地约束，推动产业升级和土地利用效率提升。

03 针对产业结构与绿色转型

强化“规划引导、空间赋能”的产业支撑体系。将国土空间规划作为引导产业绿色低碳转型的空间政策工具，通过空间布局优化保障新动能培育。

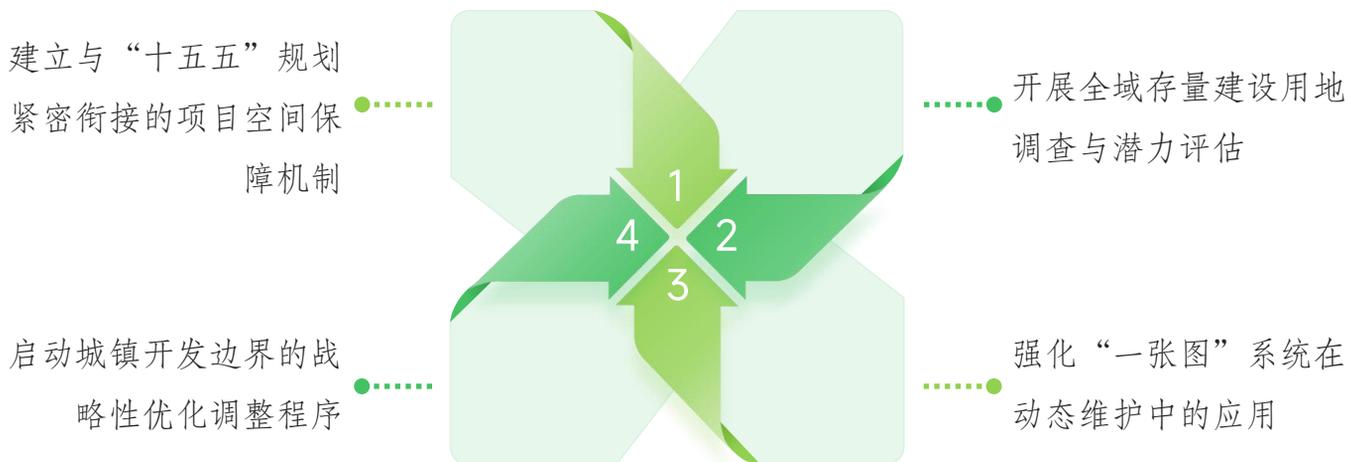
04 针对公共服务与安全短板

落实“补短提质、韧性筑基”的设施保障行动。以“15分钟社区生活圈”和“安全韧性城市”建设为标准，将体检发现的短板项目化、空间化。

规划体检评估

➤ 动态维护思路与建议

“底线思维、问题导向、战略引领、精准施策”



以“三区三线”的精准优化与科学保障为核心，着力破解相关战略平台的空间瓶颈，统筹解决永久基本农田布局不合理、生态红线历史遗留问题。同步推进国土空间布局的结构性调整与效率提升，引导建设用地从“增量扩张”转向“存量优化”，从“粗放利用”转向“集约高效”，全力保障“十五五”重大产业、基础设施和民生项目落地，全面提升国土空间的承载力、包容性和韧性，为扎赉特旗走好以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子提供坚实可靠的空间保障。

A large flock of birds, likely swans or geese, is captured in flight over a vast, flat landscape. The birds are scattered across the sky, with some in the foreground and others further away. The ground below appears to be a mix of water and land, with some birds standing or wading. The overall scene is a natural, serene depiction of a bird migration or gathering.

03

三条控制线维护

三条控制线维护

➤ 耕地和永久基本农田保护红线维护

“数量不减少、质量生态有提升、布局更优化”

数量不减少

确保耕地和基本农田面积不减，调整在旗县域内平衡，无保护缺口。

质量生态有提升

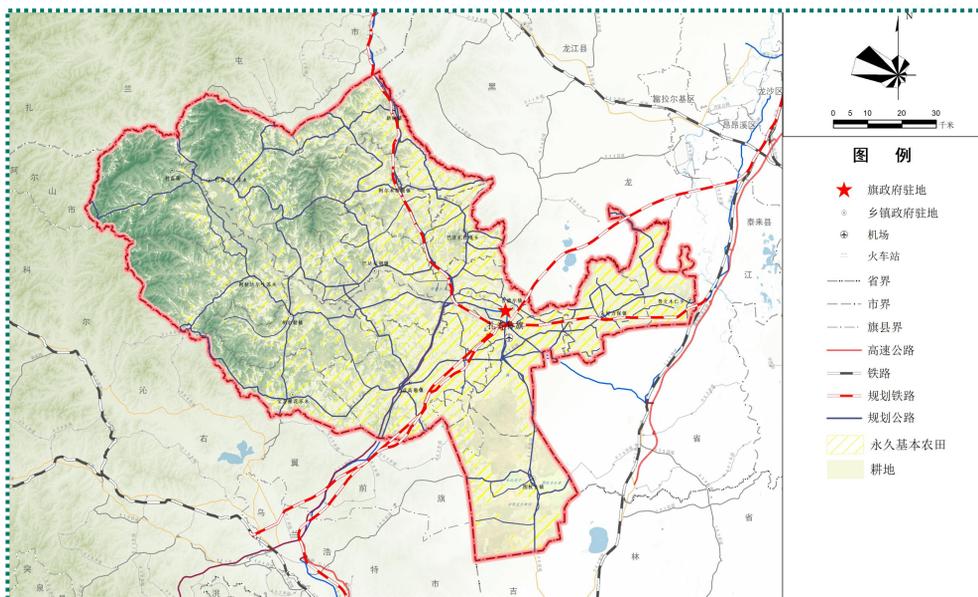
提升耕地质量与生态，提高水田水浇地及高标准农田占比，减少15度以上坡耕地。

布局更优化

优化耕地空间布局，提升耕地连片度，促进集中连片保护与合理利用。

调入工作：落实藏粮于地、藏粮于技战略的重要实践，强化优质耕地法律保护，为生态农业等提供资源基础，实现耕地保护等有机统一。

调出工作：在坚守耕地保护红线的基础上，对永久基本农田布局进行了一次必要、科学且合法的优化调整和结构升级，为扎赉特旗实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，以及保障区域经济社会高质量发展，奠定了更为坚实和可持续的空间基础。



三条控制线维护

生态红线维护

“任务不减少、功能有提升、布局更完善”

指生态保护红线总规模不得突破原有设定的界限。

指生态保护红线范围内的现状林地、草地、湿地、陆地水域四类用地面积增加；生态保护红线范围内的耕地面积不增加。

指生态保护红线中面积小于1平方公里的图斑数量不增加。

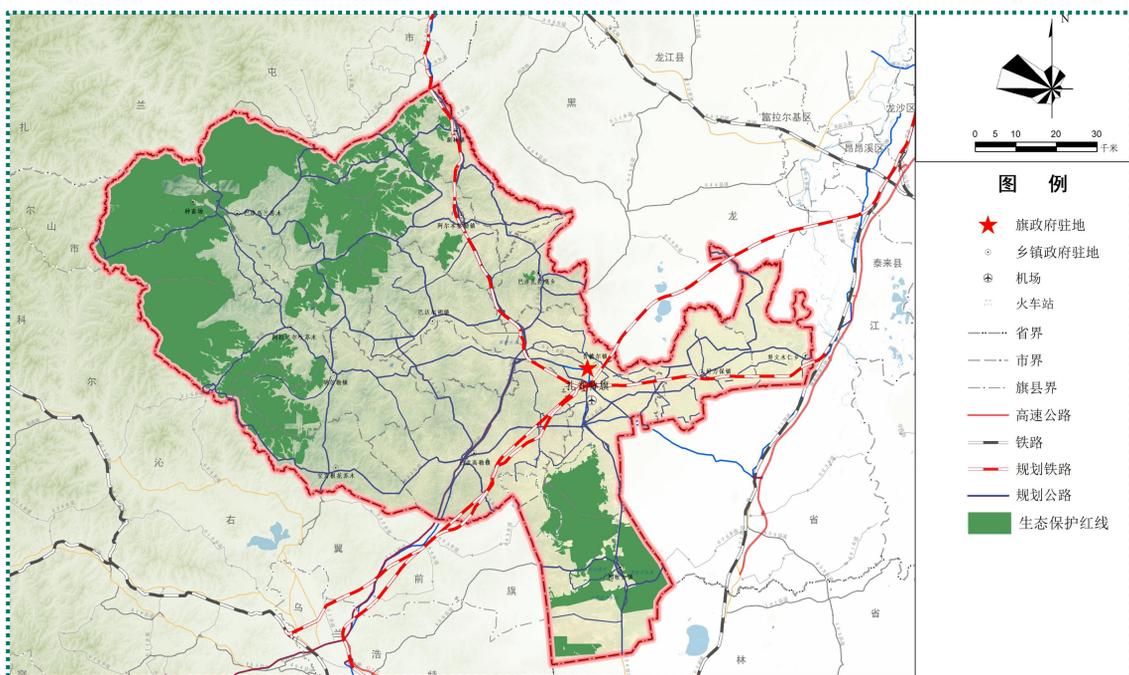
任务不减少

功能有提升

布局更完善

生态保护红线动态维护严格遵循《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》及自然资源部相关管理要求，以“保障生态安全、优化布局、化解矛盾”为导向，确保红线面积不减、功能不降、性质不变，对局部矛盾冲突优化调整。

维护的核心目标是使红线划定更加精准、管控更加科学，实现生态保护与民生保障、区域发展的更优平衡。



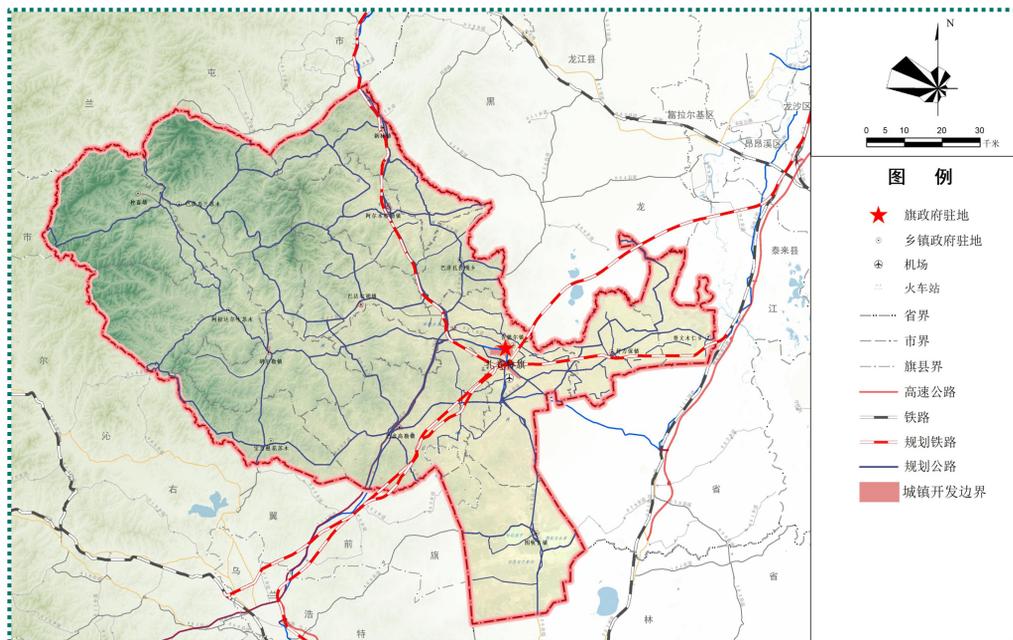
三条控制线维护

► 城镇开发边界维护

“总量不突破、布局更集聚、城镇功能品质有提升”

- 不可突破原有设定的城镇开发边界规模及扩展倍数。
- 减少15亩以下零星破碎的城镇开发边界图斑数量以及城镇开发边界围合范围内永久基本农田“天窗”个数；提升优化后的城镇开发边界与总体规划明确的主要发展方向符合程度。
- 减少开发边界内不适宜城镇建设区域面积；提高中心城区道路网络密度以及公园绿地、广场步行5分钟覆盖率。

为深入贯彻新发展理念，优化全旗国土空间开发保护格局，合理配置土地资源要素，保障“十五五”期间重大战略项目落地，推动城乡建设用地集约节约和高质量发展，对城镇开发边界进行本次动态维护。严格遵循“总量不突破、布局更集聚、城镇功能品质有提升”的原则，采取“精准调出、集中调入”的策略，旨在实现城镇开发边界布局的结构性优化与国土空间治理效能的系统性提升。



A scenic view of a lake with a bridge in the background and lotus flowers in the foreground. The bridge is a long, dark structure with many pillars, spanning across the lake. The water is calm, reflecting the bridge and the surrounding greenery. In the foreground, there are large green lotus leaves and a single pink lotus flower in bloom. The sky is a pale blue with some light clouds.

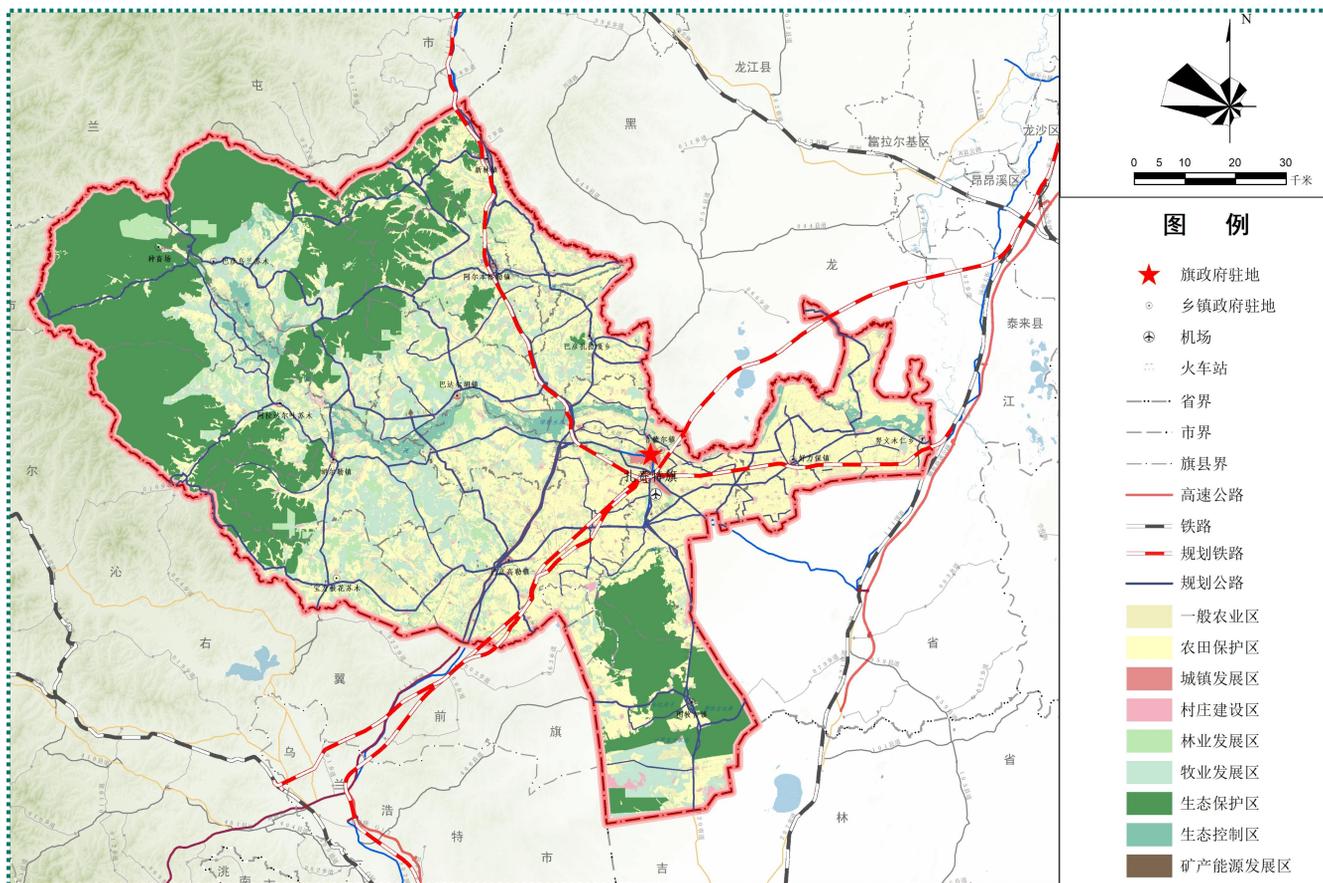
04

规划用途分区维护

规划用途分区维护

➤ 县域国土空间规划用途分区

本次县域国土空间规划用途分区与用地布局维护工作，是在**坚守三条控制线底线、继承原有规划分区合理框架**的基础上，着眼于**功能优化、布局协调、品质提升**而进行的系统性完善。通过本次维护，县域国土空间保护格局将更加牢固，开发结构将更加高效，农业、生态、城镇等功能空间的布局将更加协调，为全面推进乡村振兴、促进新型城镇化、筑牢生态安全屏障、保障高质量发展提供了清晰、可靠的空间指引。



规划用途分区维护

县域国土空间用地结构及布局

耕地与永久基本农田 保护结构强化

在稳定保护面积的基础上，**着力优化耕地布局，减少碎片化，提高集中连片度。**通过建设用地复垦、农用地整理等方式，持续补充优质耕地，确保耕地数量有保障、质量有提升、生态有改善。

调整内容 与方向

生态用地系统网络化

保持生态用地总体规模，重点构建贯通连续的生态廊道网络，加强山、水、林、田、湖、草、沙等生态要素的系统保护与修复，**提升生态系统完整性和稳定性。**

建设用地节约集约利用

城镇建设用地

严控总量，盘活存量。新增城镇建设用地优先保障民生项目、重大基础设施和战略性新兴产业。加大批而未供、闲置土地处置力度，推动城市更新和低效用地再开发。

农村建设用地

依据村庄规划，实行总量控制和减量化引导。优先保障乡村振兴必需的建设需求，有序推进空心村整治、宅基地腾退，释放的建设用地指标优先用于乡村产业和公共服务。

区域基础设施用地

在保障交通、能源、水利等重大线性工程必要空间的同时，优化选线，尽量减少对生态和农业空间的切割占用，并落实生态补偿措施。

其他用地协调布局

科学安排林地、草地、湿地等用地的保护和利用，促进其生态、生产、生活功能的复合发挥，服务于国土空间整体功能的优化。

An aerial photograph of a city street, showing a wide road with multiple lanes, sidewalks, and various buildings. The street is lined with trees and has several cars visible. The buildings are of varying heights and colors, including yellow, red, and blue. The sky is clear and blue.

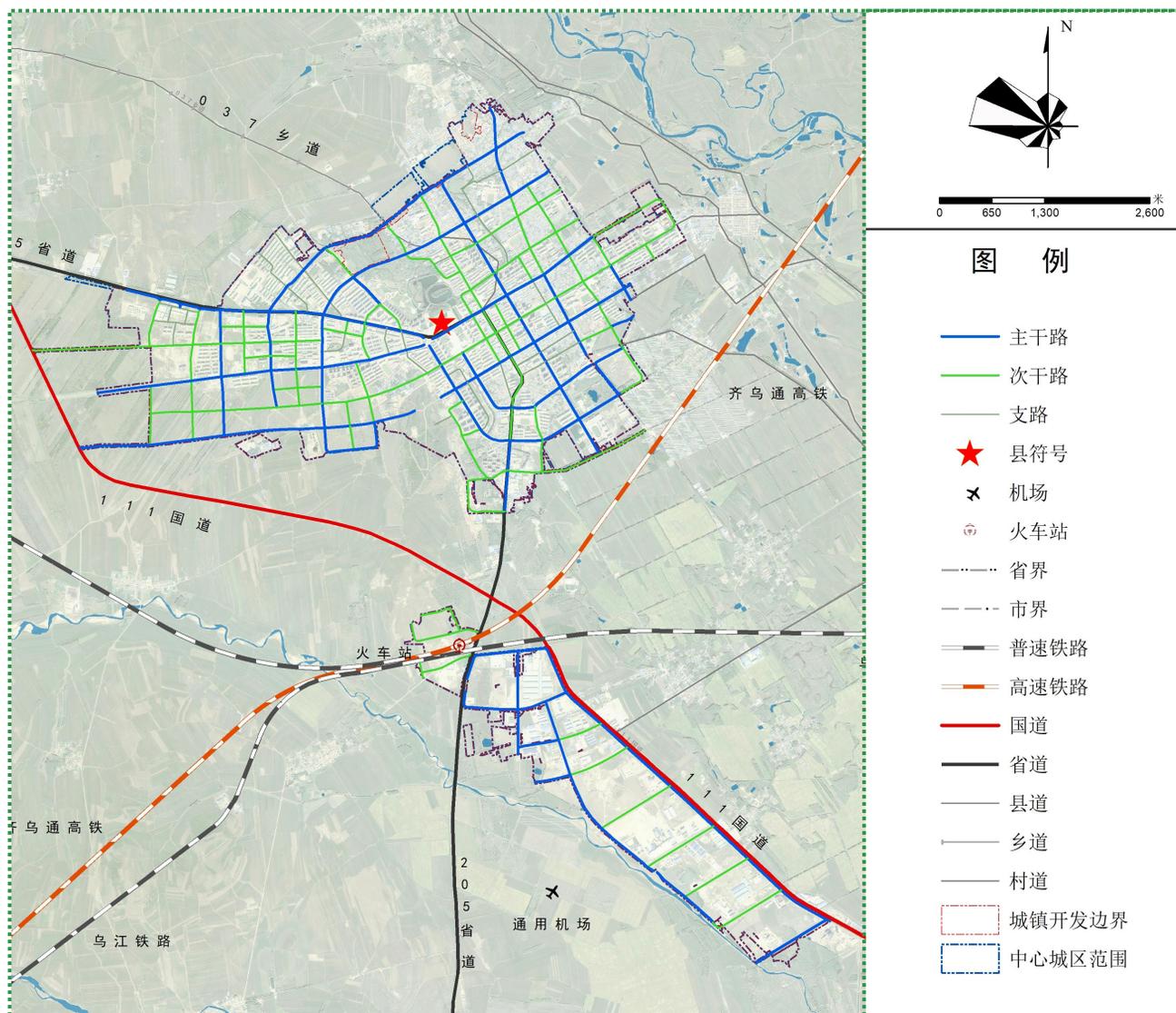
05

中心城区维护

中心城区维护

中心城区的道路等级规划主要分为三级系统：
主干路、次干路以及支路

北部片区在现有道路的基础上形成“五横五纵”的结构，对外交通主要有G111、S205、X037及音德爾镇至周边牧区等。



道路系统规划图

06

重点建设项目安排表维护

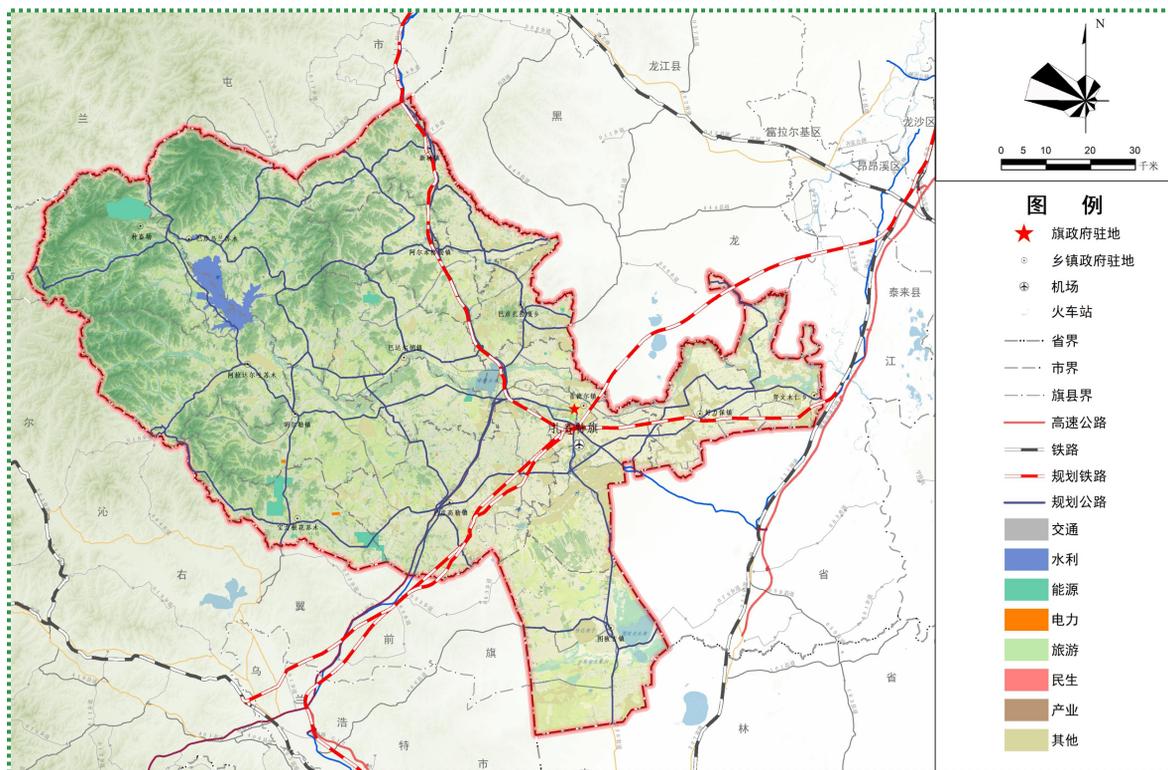


重点建设项目安排表维护

在“十五五”期间，扎赉特旗将充分发挥风能、太阳能等清洁能源的资源优势，围绕传统能源和新能源产业链条，加速构建现代能源产业体系。

重点推动新能源的链式发展，推进构网型储能发展，积极促进新能源的本地消纳，探索新能源运维的精益化发展，推动新能源装备制造的发展，推进电网枢纽的升级改造。

对于已明确精准位置与规模的项目，需带位置纳入国土空间规划；对于短期内无法确定精准位置的项目，统一列入重点建设项目安排表中。



07

规划动态维护成效分析



规划动态维护成效分析

➤ 可行性分析

严格遵循上位规划，
全面落实约束性指标

严格遵循自治区
人民政府批复的规划
核心约束性指标，确
保各项不突破底线。

可行性分析

坚持正向优化，提升
国土空间品质

严控增量
盘活存量
优化结构
提升效率

➤ 适应性分析

本次动态维护有效增强了总体规划与经济社会发展新形势、新需求的适应能力，实现与“十五五”规划及各类专项规划的良好衔接，**有力保障全旗长远发展重点项目落地实施。**

适应性分析

01

与“十五五”规划及专项规划深度融合

- 战略目标协同
- 专项规划传导落地
- 区域协调加强

02

有效保障重点项目空间需求

- 建立重点项目保障清单
- 创新审批服务机制
- 实施精准空间供给

08

保障措施



保障措施

组织领导与协同保障



强化统筹领导。旗人民政府对全旗国土空间总体规划动态维护负总责。

深化部门协同。建立联审联办机制，加强总体规划动态维护与生态环境分区管控的“双向衔接”。

构建数字化、智能化的“监测-评估-预警-修正”全周期闭环管理体系，是国土空间总体规划动态维护在技术支撑与运行机制上的核心任务。

技术支撑与运行机制



实施监督与考核评估



健全监测评估预警机制。实施“定期体检”，利用卫星遥感等技术，构建国土空间规划实施监测网络。

建立监督考核与问责机制。建立健全规划监督、执法、问责的联动机制。

拓宽公众参与渠道。对动态维护的政策、方案等信息通过旗政府门户网站依法主动公开。

加强能力建设与宣传。定期组织对规划管理人员、技术人员及相关职能部门干部的专题培训。

公众参与与宣传培训





乘胜前进

顺势而为

再接再厉