

《抚顺县国土空间总体规划（2021-2035年）》

动态维护方案

一、总则

1、工作背景

2024年6月，《抚顺县国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）经辽宁省人民政府批复生效后，作为抚顺县唯一法定空间治理纲领。随着国家、省、市国土空间规划动态维护制度全面落地，各级空间管控配套政策持续更新，结合历年规划实施年度体检结论、县内重点产业、文旅项目落地诉求，现行规划内容已难以同步适配上级统一管控规则与县内当下发展实际。为统筹对接“十五五”规划、落实年度规划实施评估整改要求，更好地助力抚顺县高质量发展启动《规划》动态维护工作。

2、编制目的

健全涵盖国土空间规划监测、体检评估、动态维护的全生命周期管理制度，及时破解规划实施中存在的与现实脱节、目标偏离、适配性不足等问题；严守耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，优化国土空间布局，提升空间资源配置效率；衔接“十五五”规划及重大战略部署，保障重点产业、民生工程、基础设施项目落地，增强规划对经济社会发展的支撑能力；规范动态维护流程，确保维护工作合法合规、科学有序，在维护规划权威性与严肃

性的同时，提升规划的适应性与可操作性。

3、编制依据

- (1)《中华人民共和国土地管理法》;
- (2)《中华人民共和国城乡规划法》;
- (3)《永久基本农田保护红线管理办法》;
- (4)《自然资源部 国家林草局关于进一步做好自然资源要素保障的通知》(自然资发〔2026〕38号);
- (5)《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知》(自然资发〔2022〕142号);
- (6)《自然资源部关于印发<城镇开发边界管理办法(试行)>的通知》(自然资发〔2026〕1号);
- (7)《自然资源部办公厅关于对接“十五五”规划开展国土空间总体规划动态调整完善的通知(征求意见稿)》及自然资源部国土空间规划局编写的两版《国土空间总体规划动态调整完善工作相关政策口径》;
- (8)《辽宁省自然资源厅 关于动态调整完善市县级国土空间总体规划的通知》(辽自然资办函〔2026〕61号);
- (9)《辽宁省自然资源厅办公室关于做好城镇开发边界管理工作的通知》(辽自然资办函〔2026〕90号);
- (10)其他相关法律法规和技术规范。

4、编制范围

动态维护方案编制范围同抚顺县国土空间总体规划，分为两个层次，县域和中心城区。

5、编制原则

坚持安全底线。坚守粮食安全和生态安全责任，牢守耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线和城镇开发边界，落实上位规划确定的各项保护目标和控制指标，依法依规开展规划动态调整完善工作，推动国土空间格局与现代化生产力布局更加适应。

坚持问题导向。以国土空间总体规划体检评估为前提，实事求是掌握国土空间总体规划实施情况，准确研判规划实施面临的实际问题，夯实规划动态调整完善工作基础。

坚持正向优化。维护依法审批的国土空间总体规划的权威性、严肃性，提高规划对经济社会发展的适应性，规划动态维护应符合正向优化标准要求，确保管控底线数量不减少、质量有提升、布局更优化。

坚持系统思维。遵循国土空间规划总体目标，结合地方发展实际，科学编制动态调整完善方案，推动农业、生态、城镇空间功能布局整体优化，提升国土空间资源要素配置效率，推动规划落地实施。

6、核心任务

（1）统筹落实新时期各项方针政策，更好地发挥国土空间总体规划的基础性作用；

（2）系统衔接“十五五”规划，落实新发展理念，加强要素保障；

（3）依据规划实施评估结果及规划实施情况，做好“三

区三线”、规划分区、相关控制线及土地使用、重点项目清单等方面的优化提升核心任务。

二、动态维护方案

针对规划实施中面临的矛盾突出问题，在严守安全底线，不突破本级国土空间总体规划确定的约束性指标，不改变总体规划确定的空间结构和格局的前提下，开展规划动态维护。

经体检评估，需要维护的内容包括永久基本农田、城镇开发边界、规划分区、中心城区用地规划布局、其他空间管控边界（中心城区绿线、蓝线、黄线、紫线）、重大项目清单的调整完善。

1、空间管控边界维护

（1）耕地和永久基本农田

本次动态维护工作严格按照永久基本农田“面积不减少、质量不降低、更加集聚连片、耕作条件更优”的原则，永久基本农田面积 22243.51 公顷，本次调出面积 1312.65 公顷，调入面积 1324.87 公顷，调入面积大于调出面积。调整后实现数量稳中有增，空间矛盾有效缓解，农业空间格局更加合理。

（2）生态保护红线

本次动态维护工作不涉及生态保护红线调整，县域划定生态保护红线 60268 公顷，保持稳定。

（3）城镇开发边界

本次城镇开发边界动态维护严格对标《辽宁省自然资源厅办公室关于做好城镇开发边界管理工作的通知》（辽自然资办函〔2026〕90号）相关规定，在城镇开发边界总面积和扩展倍数不增加的前提下，按照国土空间总体规划明确的发展定位和城镇空间格局，持续优化城市功能布局 and 空间结构，依托原城镇开发边界开展局部优化，确保城镇开发边界布局更集聚，推动城镇空间集中连片、集约高效利用，实现城镇功能品质总体提高。本次城镇开发边界优化面积为 808.1568 公顷，扩展倍数为 2.10。

2、规划分区维护正向优化

结合三条控制线的调整成果，落实国土空间总体规划要求和主体功能定位，锚定空间管控总体目标，同步优化全域规划分区，调出区域原则上纳入周边相邻分区。同时，为实施矿产资源规划、顺利设立探矿权、采矿权做好前期准备，应严格执行环境保护要求且加强矿业资源保障，履行报批程序，边开采边治理，建设绿色矿山。

3、中心城区用地规划布局维护

本次优化以批复总体规划确定的中心城区用地规划用途为基础，衔接已批复城镇开发边界范围，结合国土空间年度体检评估成果和已获批控制性详细规划，在不突破《总规》确定的约束性指标、城市总体格局、空间结构的前提下，落实“十五五”发展需求，重点强化基础设施支撑能力，引导要素合理配置，构建优势互补、功能复合的空间格局。本轮

用地布局调整包括涉及城镇开发边界调入的用途调整和不涉及城镇开发边界局部优化的用途调整两个类别。

4、其他空间管控边界

中心城区绿线维护。本次优化以批复总体规划确定的绿地管控为基础，衔接已批复城镇开发边界范围，对绿线边界进行优化，维护后面积减少 0.08 公顷。减少部分为原城镇开发边界调出地块的边角零散绿地，由城镇开发边界局部形态优化联动产生。本次调整未改动中心城区公园、滨河绿廊等核心绿地，中心城区绿地系统连贯性、人均公园绿地面积、绿地服务半径覆盖率维持原有水平，符合城市绿线管控相关要求。抚顺县中心城区城市绿线维护前总面积 12.07 公顷，维护后总面积 11.99 公顷。

中心城区蓝线维护。本次优化以批复总体规划确定的蓝线管控为基础，衔接已批复城镇开发边界范围，对蓝线边界进行优化，维护后面积减少 0.27 公顷。减少部分为原城镇开发边界调出的河流水面边角，由城镇开发边界局部形态优化联动产生。本次调整未改动中心城区主干行洪河道、防洪骨干水系蓝线范围，城区防洪排涝格局规模保持稳定。调出外围水体纳入城镇开发边界外河湖水域统一保护，符合城市蓝线管控、水利安全相关要求。抚顺县中心城区城市蓝线维护前总面积 2.63 公顷，维护后总面积 2.36 公顷。

中心城区黄线维护。本次优化重点对接“十五五”期间市政基础设施项目需求，衔接已批复的中心城区局部地块控

制性详细规划成果，对部分公用设施用地边界进行局部修正，保障城市生命线安全运转，黄线总规模保持稳中有升。抚顺县中心城区城市黄线维护前总面积4.68公顷，维护后总面积5.18公顷。

中心城区紫线维护。抚顺县已批复的国土空间总体规划，未将中心城区范围内历史建筑划入保护范围界线，根据省、市级人民政府最新批复的各级文物保护单位保护范围和建设控制地带的调整内容，相应调整历史文化保护线。将2处历史建筑的保护范围纳入紫线管控。严格按照《城市紫线管理办法》及相关空间管控要求，加强紫线保护与管理，紫线的调整应符合国家有关规定。

5、重点建设项目清单更新

本次动态维护方案以“十五五”重大项目清单为基础，进一步提升了规划引领作用和要素保障力度，符合正向优化条件。项目包括但不限于能源、交通、水利、军事、矿山，开发边界外有特殊选址需求的民生、公服、市政设施等。

三、方案可行性分析

1、空间管控边界维护方面

（1）耕地和永久基本农田动态维护方案可行性

动态维护后永久基本农田面积 22243.51 公顷，较目标任务增加 1.37 平方千米，超出目标任务 6‰，总量稳中有升。规划明确保护任务，耕地和永久基本农田质量生态有提升、

布局更优化，符合耕地和永久基本农田正向优化的标准，动态维护方案可行。

（2）城镇开发边界动态维护方案可行性

总量不突破。城镇开发边界维护严格遵循边界调整平衡规则，管控科学、逻辑清晰，契合规划导向，本次拟调出面积大于拟调入面积，城镇开发边界总面积 808.1568 公顷，扩展倍数维持 2.10。

布局更集聚。合理布局城镇开发边界外有特殊选址要求的独立城镇建设用地，工矿类及旅游开发类项目，调出近期无建设计划，零星破碎、不适宜城镇建设的图斑，有效推动城镇建设用地集约集聚优化，调入地块与总体规划明确的主要发展方向高度契合，边界形态更加完整规整。

城镇功能品质有提高。调入地块主要用于保障“十五五”重大项目和重点产业落地，显著提升城镇建设规划的前瞻性与合理性，为城镇高质量发展筑牢空间管控基础。城镇开发边界内不适宜城镇建设区域面积不增加。

本次动态维护后，城镇开发边界总量不突破、布局更集聚、城镇功能品质有提高，符合城镇开发边界正向优化的标准，动态维护方案可行。

2、规划分区维护方面

规划分区与三条控制线同步优化，严格落实用途管制，三大空间布局更合理，与管控边界精准匹配。维护后规划分区边界更清晰、功能定位更精准，生态空间与生态保护红线

范围高度契合，城镇空间与开发边界管控范围无缝匹配，各类分区的用途管制规则进一步细化，契合区域发展多方需求。规划分区动态维护方案符合辽宁省关于规划分区正向优化的相关要求，能够为国土空间用途管制实施提供更精准的规划支撑。

3、中心城区用地规划布局维护方面

本次中心城区用地规划布局动态维护遵循各项正向优化要求，适配抚顺县重大项目落地和高质量发展需求，坚守了空间管控底线，优化了用地布局、提升了城市功能、满足了生产生活需求，能够有效增强规划对近期发展需求的适应性和可实施性，符合正向优化条件。

本次中心城区用地布局动态维护进一步优化完善了原规划布局，提升了用地规划的合理性。在不改变总规确定的城市总体格局和空间结构的前提下，进一步聚焦基础设施补短保障，引导要素合理配置，构建优势互补、功能复合的空间格局。维护后中心城区道路网络密度、公园绿地与广场步行5分钟覆盖率等指标保持不变，符合正向优化条件。

4、其他空间管控边界

本次城市绿线动态维护严格对照《城市绿线管理办法》和关于城市绿线管控要求，维护后面积虽有减少，但减少部分为原城镇开发边界调出地块的边角零散绿地，由城镇开发边界局部形态优化联动产生。未改动中心城区公园、滨河绿廊等核心绿地，中心城区绿地系统连贯性、人均公园绿地面

积、绿地服务半径覆盖率维持原有水平，符合正向优化标准。

本次城市蓝线动态维护未改动中心城区主干行洪河道、防洪骨干水系蓝线范围，城区防洪排涝格局规模保持稳定，城镇开发边界优化移除范围为中心城区蓝线的边角，不改变水域属性，且纳入中心城区河湖岸线保护范围，由水利部门常态化管护，符合正向优化标准。

本次城市黄线动态维护衔接已批复的中心城区局部地块控制性详细规划成果，提升黄线管控科学性，符合正向优化标准。

本次城市紫线动态维护根据省、市级人民政府最新批复的各级文物保护单位保护范围和建设控制地带的调整内容，相应调整历史文化保护线。同时，严格按照《城市紫线管理办法》及相关空间管控要求，加强紫线保护与管理，紫线的调整应符合国家有关规定，符合正向优化条件，有利于后续规划的正向实施。

5、重点项目清单维护方面

满足“十五五”地区能源、交通、水利等重大基础设施建设需求，进一步提升了规划引领作用和要素保障力度，符合正向优化条件。

综上，本次规划动态维护全过程坚守正向优化准则，紧密贴合县域统筹发展实际。调整成果完全契合现行规范政策，既能有效破解规划落地堵点难题、提升空间治理效能，又能全方位赋能区域高质量可持续发展。

四、实施保障

本次动态维护方案紧扣年度规划体检评估结论，以“严守底线、正向优化、分类施策”为原则，在确保核心约束指标稳定、总体空间格局不变的前提下，对国土空间布局进行了系统优化。方案实施后，预计将在落实重大战略、优化空间结构、提升综合效能等方面取得显著成效。为保障优化内容有效传导与落地，方案同步明确了向下位规划与建设项目的传导要求，并将依托国土空间规划“一张图”系统与监测网络，构建覆盖编制、实施、监督全过程的闭环管理机制，持续提升国土空间治理的精细化与智能化水平。

1、强化规划传导

为保障本次动态维护方案可操作性，建立清晰的规划传导路径，对下级规划与建设项目形成刚性约束与精准引导，确保优化意图自上而下载传导落实。

（1）对乡镇总体规划和详细规划传导要求

在组织编制或修改所辖乡镇国土空间总体规划和所辖区域内详细规划时，须以本次县级动态维护方案为法定依据。严格落实方案确定的耕地和永久基本农田保护、生态保护红线、城镇开发边界规模与布局，以及优化后的规划分区方案，不得在底线约束、规模总量和核心空间结构上与本方案冲突，确需细化的内容必须在上级划定的管控框架内进行，确保县级优化方案落实。

（2）对相关专项规划提出空间协同与合规性审查要求，

在编制或修编涉及空间布局的“十五五”专项规划时，其空间要素配置须与本次更新后的县级国土空间规划“一张图”进行协调。主管部门应对专项规划提出的重大项目选址、线性工程廊道、保护地范围等提出明确的符合性审查意见，从源头保障各类专项规划的空间内容符合国土空间总体规划的底线管控与布局优化要求。

（3）对重大建设项目提出规划符合性前置审查要求

对于纳入本次方案重点项目清单的工程，在办理建设项目用地预审与选址、规划许可等审批手续时，必须严格遵循动态维护后的“三区三线”及规划方案，并将其符合性作为审批的核心前置条件。对于城镇开发边界外单独选址项目，重点审查其与生态保护红线、永久基本农田的避让关系；对于城镇开发边界内项目，则重点审查其与用地布局、规划用途的符合性。通过行政审批落实，实现对项目落地的精准引导和刚性管控。

2、加强实施监管，纳入国土空间动态监测

（1）实现成果的数字化汇交与“一张图”动态更新

动态维护方案批准后，应按统一标准汇交至抚顺县国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，并完成系统内规划底图的同步更新，作为全县国土空间用途管制、规划许可和资源审批的法定依据，确保管理底数统一、规则清晰。

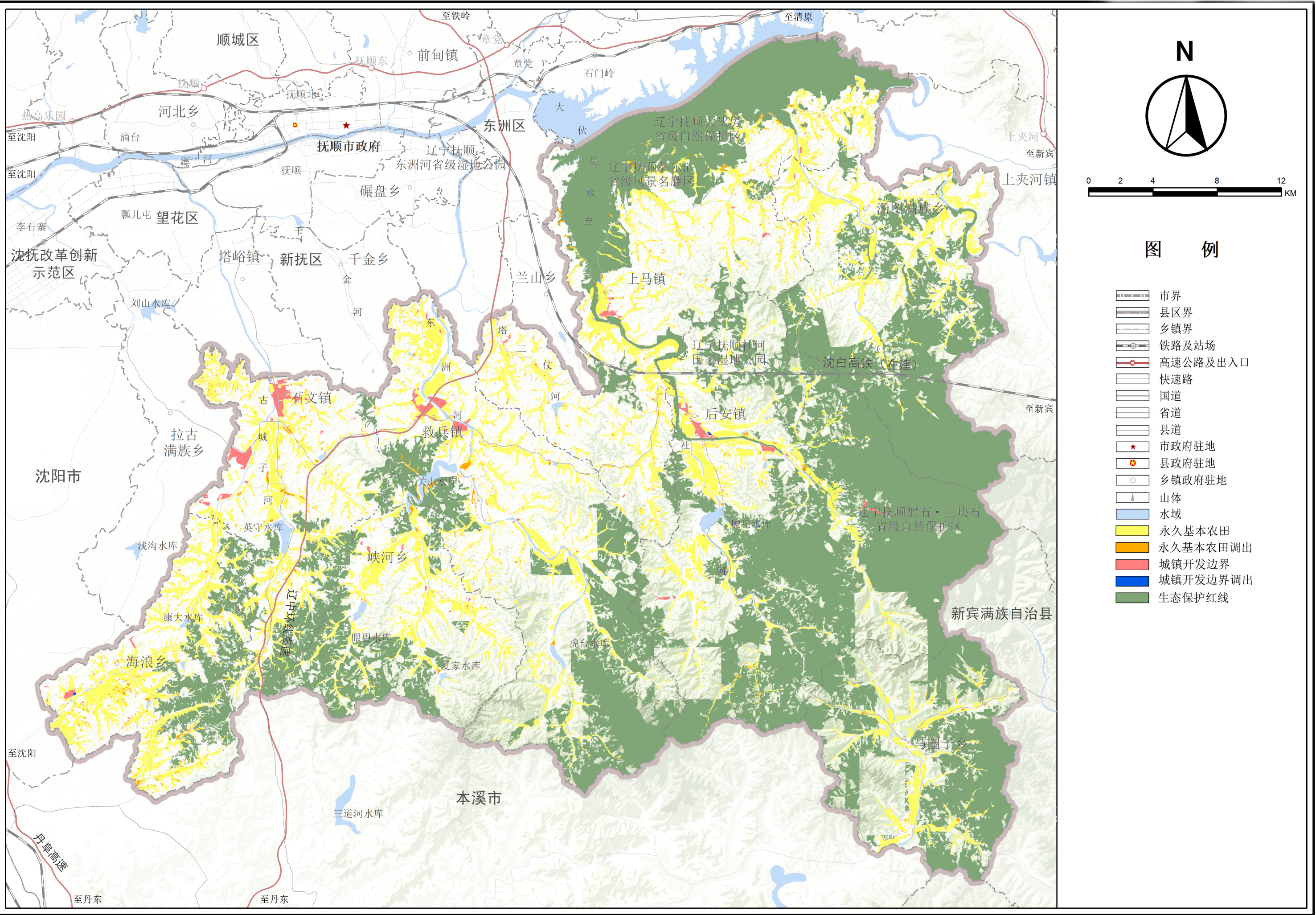
（2）加强实施监管并纳入常态化国土空间监测

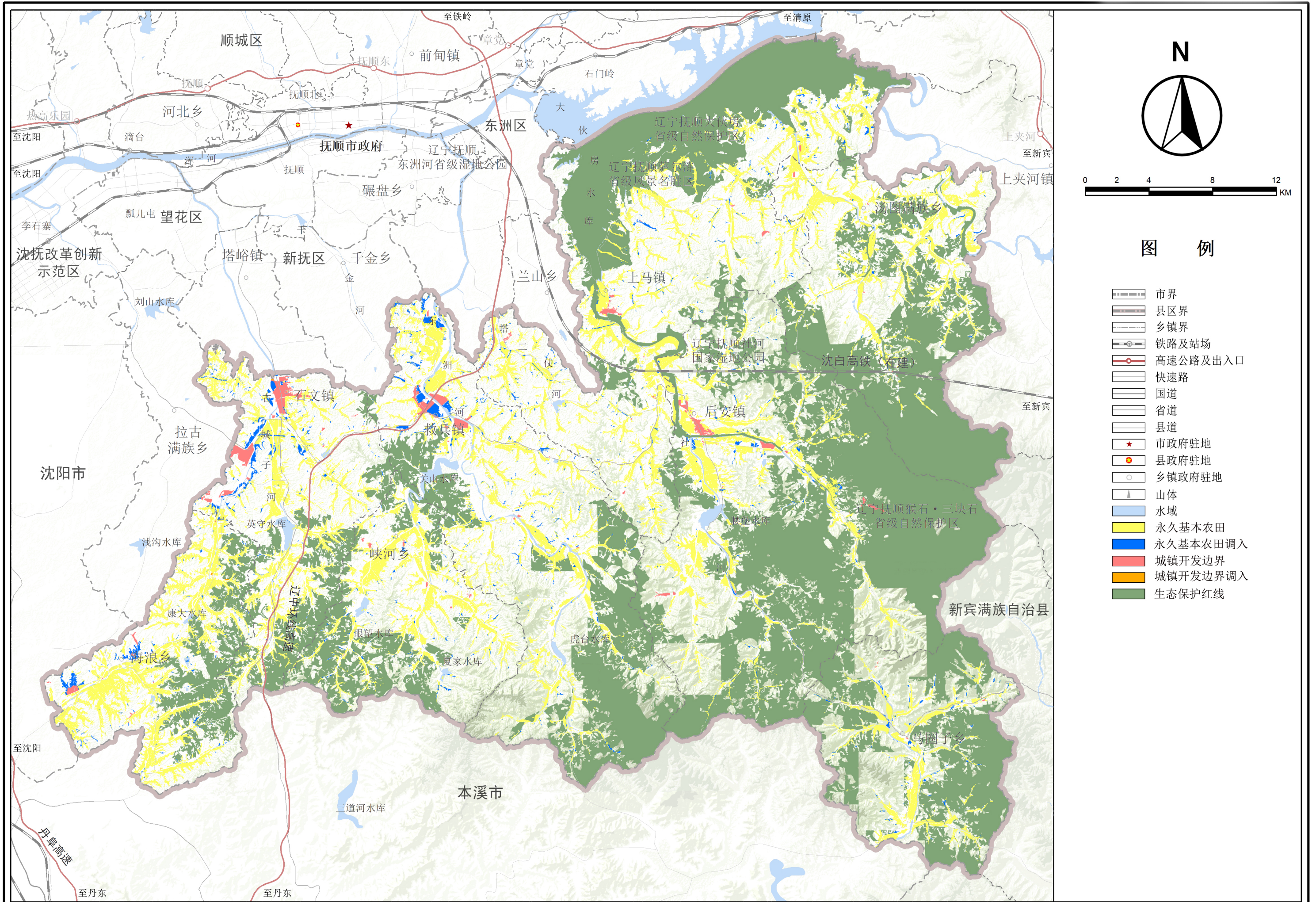
县自然资源主管部门应依托国土空间规划实施监测网络，

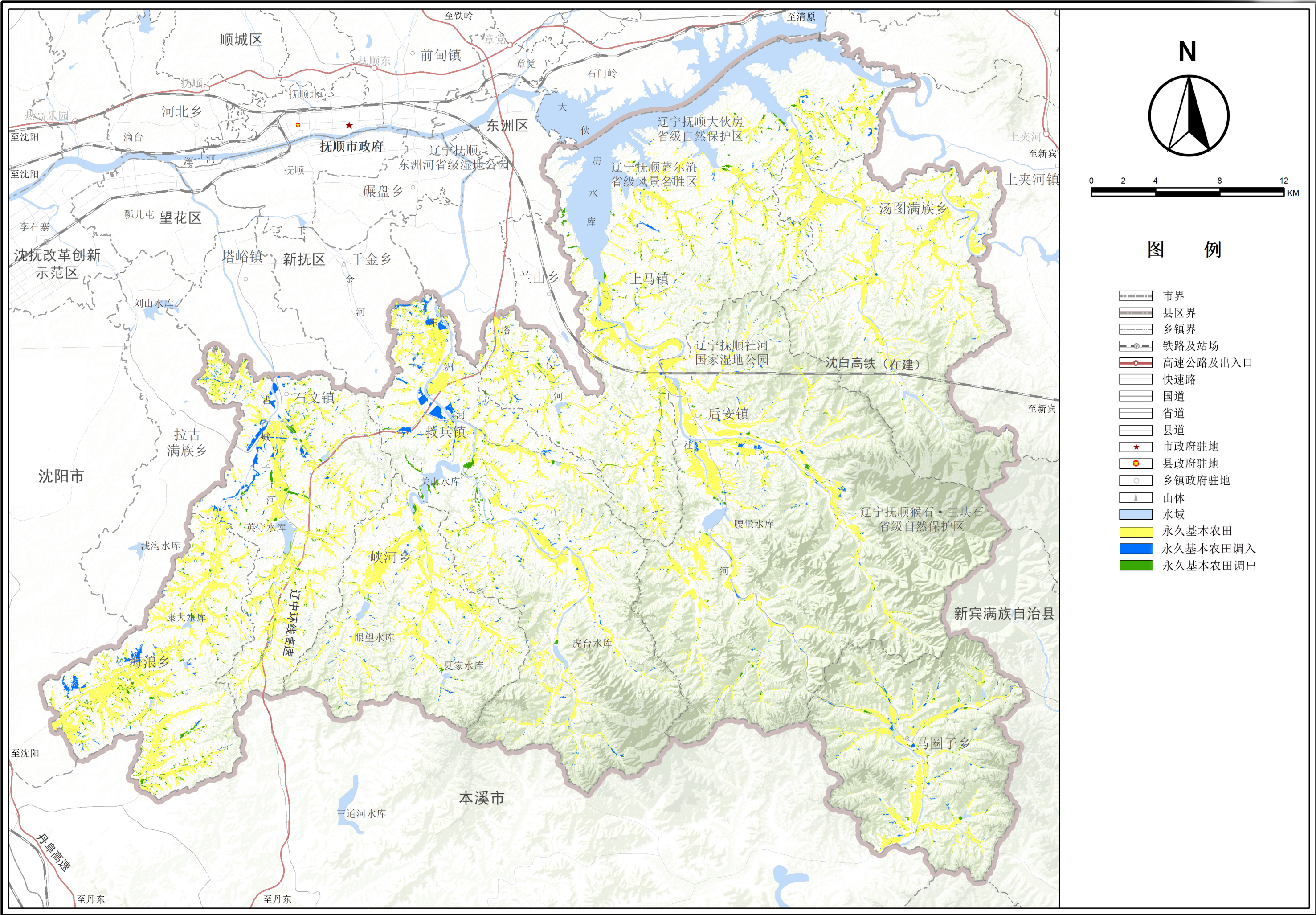
围绕本次方案调整的核心内容进行长期监测管理。重点对永久基本农田补划地块的后续管护与耕种状况、生态保护红线调整区域的生态功能状态、城镇开发边界优化区域的开发利用效率以及重点建设项目的实施进度等进行定期监测和实地核查。监测结果作为评估规划执行情况、发现违法违规问题的重要依据。

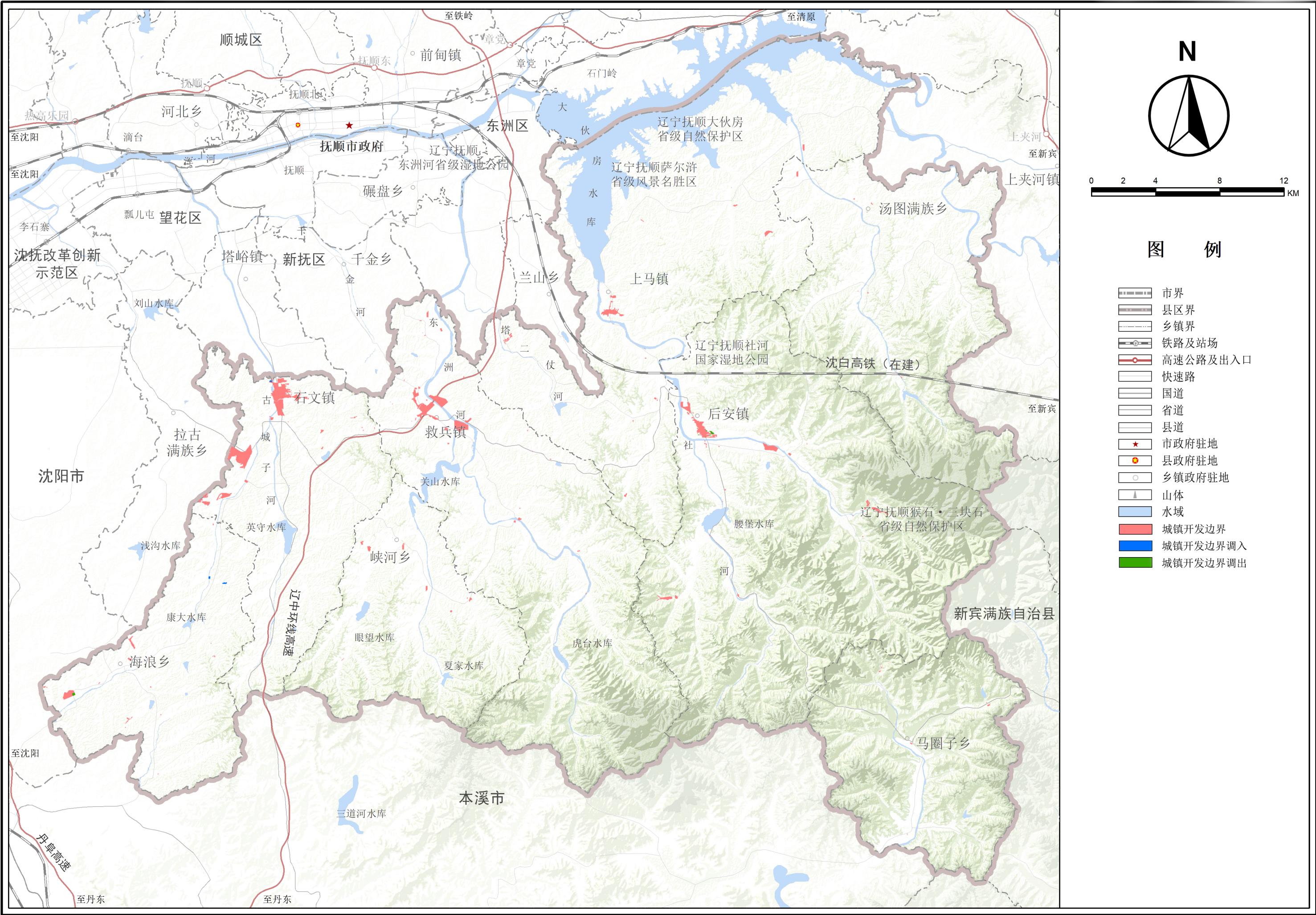
（3）依托“一张图”系统，实现全生命周期管理

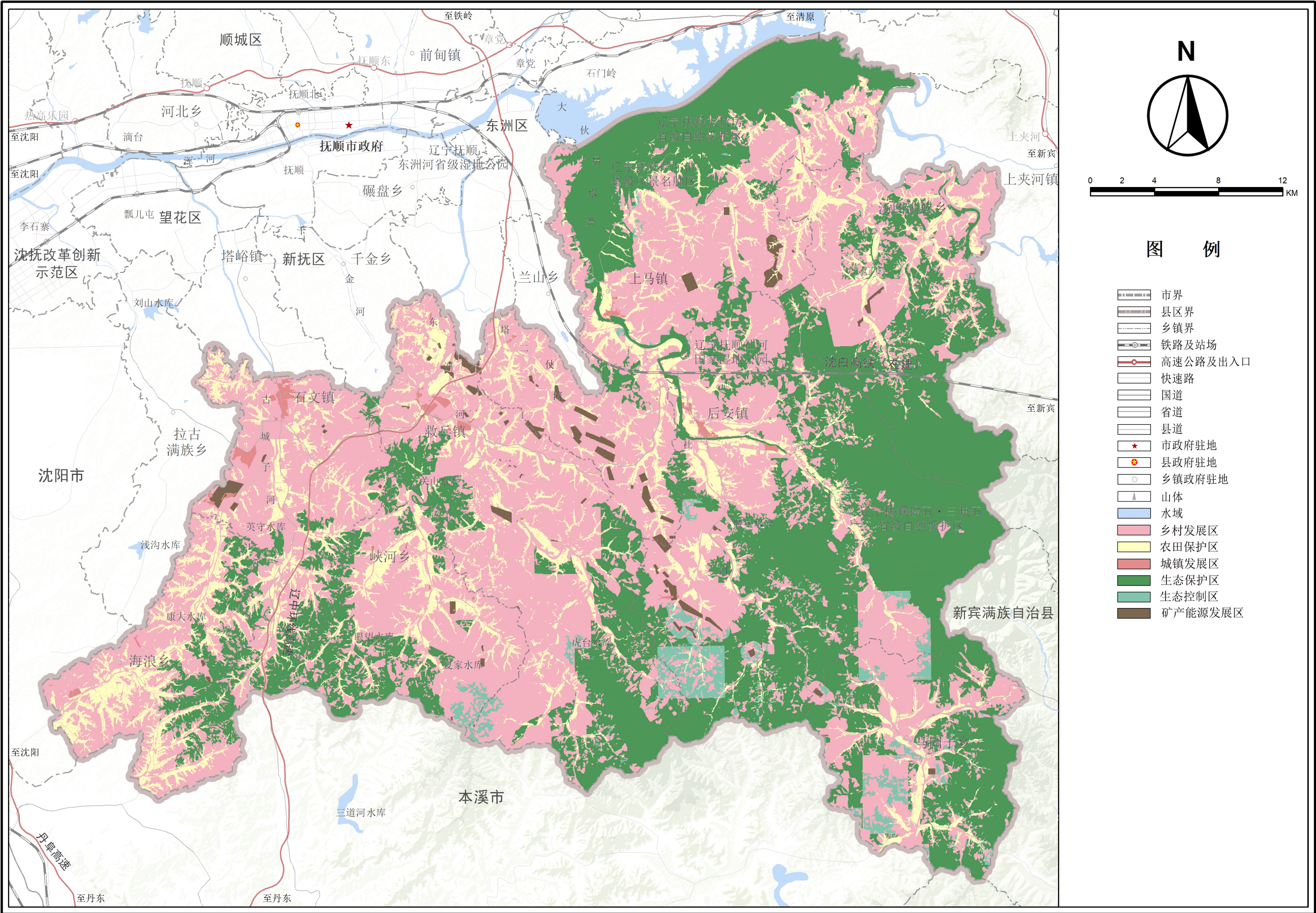
将动态维护方案编制、审查、批准、汇交、实施、监测、评估、调整各环节纳入全生命周期管理链条。实现从“问题发现—评估论证—方案编制—审批入库—实施监管—效果反馈”的闭环运行，为后续再次调整提供数据支撑和决策依据。同时，探索与建设项目审批管理系统、土地市场动态监测监管系统等跨平台数据共享，提升城镇开发边界管理的信息化、智能化水平。

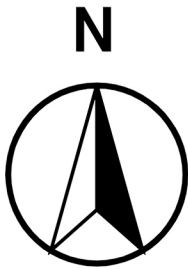
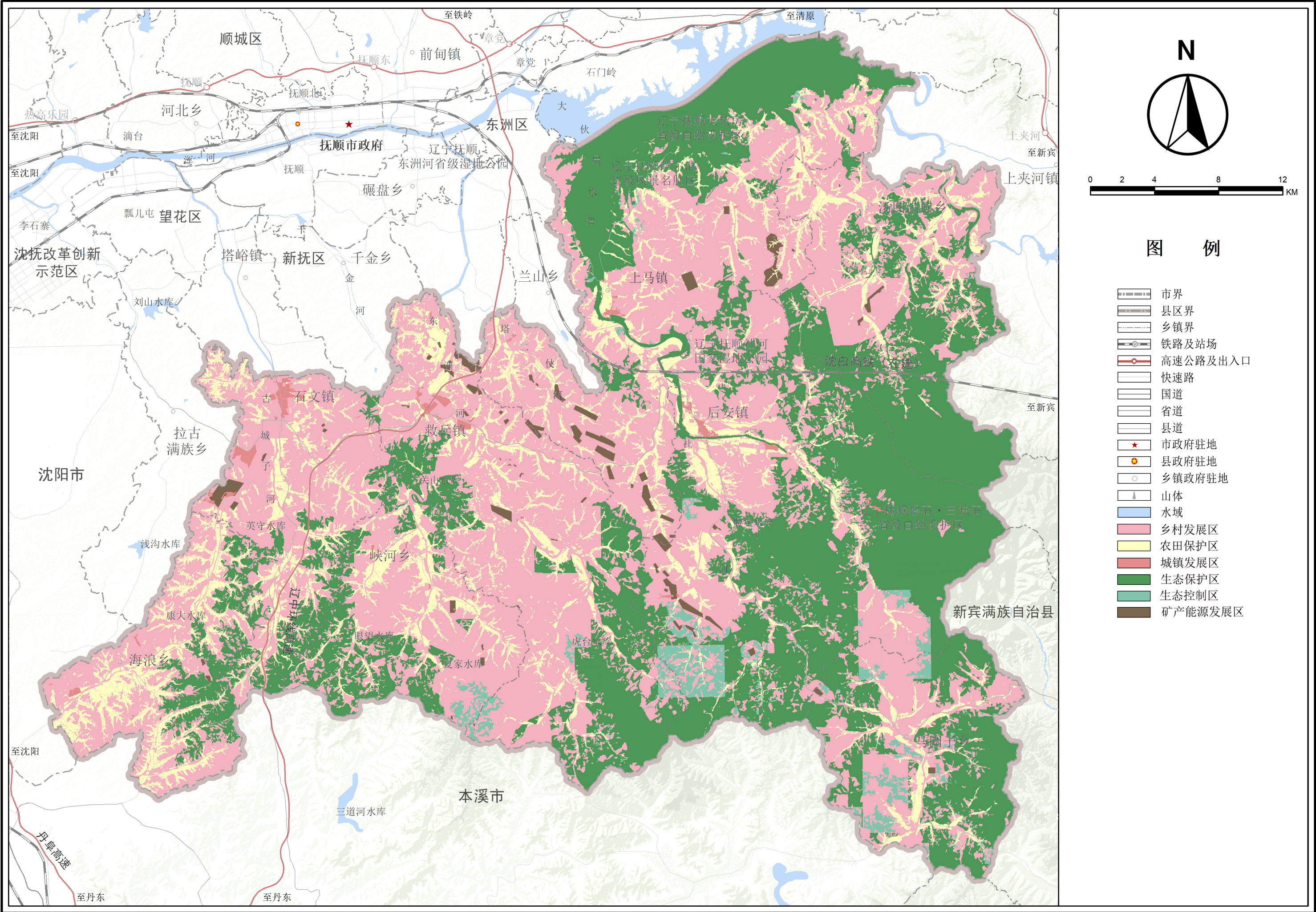












0 2 4 8 12 KM

图 例

- 市界
- 县区界
- 乡镇界
- 铁路及站场
- 高速公路及出入口
- 快速路
- 国道
- 省道
- 县道
- 市政府驻地
- 县政府驻地
- 乡镇政府驻地
- 山体
- 水域
- 乡村发展区
- 农田保护区
- 城镇发展区
- 生态保护区
- 生态控制区
- 矿产能源发展区

