

赤峰市巴林左旗国土空间总体规划  
(2021-2035年)

# 动态维护方案

(公示稿)

巴林左旗人民政府  
2026年2月

# 目 录

前 言 .....	1
一、目的意义 .....	2
二、主要依据 .....	2
三、维护原则 .....	4
四、规划实施评估结论 .....	5
(一) 阶段性成效 .....	5
(二) 问题和风险 .....	6
五、动态维护方案 .....	7
(一) 空间管控边界维护 .....	7
(二) 规划分区维护 .....	11
(三) 中心城区用地规划布局维护 .....	12
(四) 城市重要控制线具体用地布局动态维护 .....	13
六、规划动态维护可行性分析 .....	13
(一) 三条控制线更加优化，政策适配度更高 .....	13
(二) 安全底线与国土空间规划适配度更高 .....	14
(三) 承载空间更加完善，资源利用效率提升 .....	14
(四) 用地结构更加完善，城乡配置更加均衡 .....	14
七、保障措施 .....	15

# 前 言

## 国土空间总体规划是引领全域发展的纲领性文件

随着巴林左旗重大项目落地、城乡建设推进、产业布局优化及民生保障需求提升，现行规划在实施过程中出现局部与发展实际不相适应、空间保障不够精准等问题。为严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，落实上级管控指标，提升规划科学性、可操作性和时效性，确保规划更好服务重大战略、重点项目和民生工程，按照规划定期体检、评估与动态维护机制，开展巴林左旗国土空间总体规划动态维护工作。

## 规划动态维护范围是巴林左旗全域行政辖区

具体为全域全类型国土空间用途管制、三区三线管控、用地布局、重大基础设施与公共服务设施布局、规划数据库及“一张图”系统等。

## 规划动态维护的核心任务

一是在不突破上级下达生态保护红线、永久基本农田、耕地保有量等约束性指标前提下，开展底线边界校核与局部优化，确保管控刚性。

二是结合国土变更调查、最新“三区三线”成果和发展实际，优化城乡、产业、生态、农业空间结构与用地布局，提升空间利用效率。

三是聚焦重大项目、乡村振兴、基础设施、民生工程等空间需求，统筹调整相关规划内容，强化空间要素保障，支撑项目合法合规落地。

四是同步更新规划成果、矢量数据库和国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，实现数据一致、图数相符、动态监管。

五是做好与上位规划、专项规划、乡镇级国土空间规划及详细规划的衔接，确保规划体系上下贯通、左右协调。

## 一、目的意义

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》，按照全国自然资源工作会议及2026年工作要点要求，以铸牢中华民族共同体意识为主线，进一步发挥国土空间总体规划基础性作用，强化空间布局引领和自然资源要素保障，依据自治区及自然资源部关于国土空间总体规划动态调整完善相关文件精神，结合巴林左旗发展实际，编制本方案。

通过开展本轮国土空间总体规划动态维护，基于规划年度实施体检及补充评估结果，在现行规划基础上按需优化完善，主动对接各行业“十五五”发展需求，统筹解决规划实施中的矛盾冲突，在国土空间规划“一张图”上协调推进重大政策、重大改革、重大项目落图落地，不断提升规划科学性、时效性和可操作性，为构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系提供坚实规划支撑。

## 二、主要依据

规划编制依据包括法律法规、政策文件、技术标准和有关基础资料。

### 1.法律法规

- (1)《中华人民共和国土地管理法》(2019年);
- (2)《中华人民共和国农业法》(2013年);
- (3)《中华人民共和国森林法》(2019年);

- (4) 《中华人民共和国城乡规划法》(2019年);
- (5) 《中华人民共和国水土保持法》(2010年);
- (6) 《中华人民共和国黑土地保护法》(2022年);
- (7) 《中华人民共和国黄河保护法》;
- (8) 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(2021年);
- (9) 《基本农田保护条例》(2011年);
- (10) 《节约用水条例》(2024年);
- (11) 《土地复垦条例》(2011年);
- (12) 《内蒙古自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》(2023年);
- (13) 《内蒙古自治区黑土地保护条例》(2024年);
- (14) 《内蒙古自治区耕地保养条例》(2020年修订);
- (15) 其他相关法律法规。

## 2.政策文件

- (1) 《关于开展国土空间总体规划动态调整完善工作的通知》(内自然资发〔2026〕4号);
- (2) 《自然资源部国土空间规划局关于国土空间总体规划动态调整完善工作有关问题的答复》(自然资空间规划函〔2025〕411号);
- (3) 《自然资源部国土空间规划局关于国土空间总体规划动态调整完善工作有关问题的答复(第二版)》(自然资空间规划函〔2026〕37号);

(4)内蒙古自治区自然资源厅关于印发《内蒙古自治区国土空间总体规划动态调整完善工作方案》的通知（内自然资字〔2026〕43号）；

(5)其他相关政策文件。

### 3.相关规划

(1)《赤峰市巴林左旗国土空间总体规划(2021-2035年)》；

(2)《赤峰市巴林左旗殡葬设施建设专项规划（2026-2035年）》；

(3)《赤峰市巴林左旗耕地保护专项规划（2021-2035年）》；

(4)其他相关规划。

## 三、维护原则

**坚持总体稳定、局部完善。**坚守三条控制线的底线约束功能，确保生态安全屏障不突破、优质耕地资源不流失、城镇无序扩张趋势不蔓延，针对实施过程中出现的矛盾冲突，通过科学评估和法定程序对局部边界进行动态修正。

**坚持保护优先、守牢底线。**坚守巴林左旗粮食安全和生态安全责任，贯彻耕地保护优先，严格落实《赤峰市巴林左旗国土空间总体规划（2021-2035年）》确定的各项保护目标和控制指标。

**坚持系统谋划、统筹推进。**全面协调农业、生态、城镇空间，发挥重要生态功能空间和连片优质耕地对城市“摊大饼”式扩张的阻隔作用，统筹边界内存量和增量用地、地上和地下空间，实现城镇布局紧凑有序、功能提升，以高效能空间治理推动高质量空间发展。

**坚持实事求是、因地制宜。**以双评价为基础，尊重自然、尊重差异、尊重实际，按照“宜耕则耕、宜林则林，宜农则农、宜建则建”

原则统筹优化发展和安全空间，推动国土空间格局与共同富裕现代化生产力布局更加适应。

## 四、规划实施评估结论

### （一）阶段性成效

《赤峰市巴林左旗国土空间总体规划（2021—2035年）》实施以来，坚持生态优先、节约集约、保障发展、服务民生，全域空间格局持续优化、资源保护成效显著、产业支撑能力增强、人居环境品质提升，规划引领与刚性管控作用充分显现。

**空间格局更加优化。**全域生态、农业、城镇三大空间有序划定、刚性落地，生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线精准管控，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总体格局。城乡空间结构更趋合理，区域联动发展、城乡融合发展的空间框架基本形成，为高质量发展筑牢空间底盘。

**资源保护坚实有力。**严格落实耕地保护党政同责，耕地保有量、永久基本农田全面完成上级管控任务，牢牢守住粮食安全底线。生态保护与修复系统推进，山水林田湖草沙一体化治理成效突出，森林覆盖率稳居全市前列，成功创建国家级“绿水青山就是金山银山”实践创新基地。空气优良天数、地表水优良水体比例保持高位，矿山治理、土壤修复、污染防控扎实有效，生态安全屏障更加稳固。

**产业发展支撑强劲。**以规划引领产业集聚与转型升级，中药材、设施农业、绿色建材、生态旅游等特色优势产业空间保障到位。巴林左旗不仅荣获“中国笤帚苗之乡”称号，同时作为契丹·辽文化、富河文化的发祥地，还享有“辽文化故乡”的美誉。

重大项目、交通能源等基础设施空间落位精准，资源要素配置更加高效。通过加快生态产业化、产业生态化步伐，正推动生态优势加速转化为发展优势，为我旗经济高质量发展提供坚实支撑。

**人居环境显著改善。**城镇功能与承载能力持续提升，城区道路、管网、公共服务等市政设施提档升级，交通出行、供水供热、人居环境不断优化。乡村振兴空间保障有力，农村基础设施与公共服务均衡覆盖，村容村貌持续改善，宜居宜业和美乡村建设加快推进。规划成果与“一张图”系统高效应用，空间治理更加精细，群众获得感、幸福感、安全感持续增强。

## **（二）问题和风险**

### **1.存在的风险**

**三线管控与发展冲突风险。**生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界硬约束收紧，重点项目、园区扩容、线性工程落地空间受限，占补平衡与进出调整压力加大。

**生态环境与安全风险。**巴林左旗地处科尔沁沙地边缘、浑善达克沙地西缘，生态本底脆弱，安全风险以生态退化、地质灾害、森林草原防火、工矿与城镇安全为主，整体处于“治理见效、风险仍存”的状态。

**土地利用效率与结构风险。**城乡建设用地碎片化、低效化，农村闲置宅基地与集体建设用地盘活滞后；产业用地投入产出偏低，同质化竞争明显。

**区域协同与要素保障风险。**巴林左旗区域以蒙东协同、京蒙协作、城乡融合为主线，要素保障聚焦资金、土地、人才、能源、水资源，

整体呈现协同有效但壁垒仍存、保障有举措但缺口突出的格局，核心风险集中在协同机制不畅、要素供给不足、生态约束趋紧三类。

**规划衔接与实施风险。**国土空间规划与“十五五”经济社会、产业、交通、文旅等专项规划衔接不够，动态评估、监测预警、执法监管体系不健全。

## 2.有待解决的主要问题

**空间供需错配。**城镇开发边界规模与布局难以匹配产城融合、园区升级、重点项目落地需求，增量不足、存量不畅。

**三线矛盾与地类冲突。**耕地、林地、草地权属交叉、一地多证、规划冲突，生态保护与农业生产、城镇建设空间重叠。

**产业空间承载不足。**园区配套不完善、土地集约利用水平不高，新材料、大健康、农文旅等新兴产业空间保障不足。

**城乡空间发展失衡。**中心城区辐射有限，镇村功能薄弱，公共服务与基础设施城乡不均，乡村振兴用地资源流转不畅。

**生态修复与安全保障滞后。**历史遗留矿山、水土流失区治理任务重，生态产品价值实现、防灾避险空间体系不完善。

## 五、动态维护方案

### （一）空间管控边界维护

#### 1.耕地和永久基本农田保护红线动态维护

##### （1）现状情况

现行《总体规划》永久基本农田保护任务面积为184.95万亩，根据永久基本农田核实处置成果，巴林左旗永久基本农田面积184.95万亩。

## (2) 优化调整情况

巴林左旗永久基本农田动态维护前面积为184.95万亩，永久基本农田动态维护后面积为184.95万亩。本次对巴林左旗永久基本农田开展动态维护，按照本次动态维护正向优化原则，永久基本农田拟调出面积为1.7372万亩，拟调入面积为1.7372万亩，永久基本农田中高标准农田建成面积占比有提高，图斑集中连片程度有提升。

巴林左旗永久基本农田动态维护拟正向优化调出主要涉及情况详见表1。

表1 永久基本农田拟调出情况表

序号	项目名称	占永农面积 (亩)	纳入依据
1	罕吐柏实验小学 (详见附件1)	0.67	《永农管理办法》第二十三条、因技术误差等原因将不符合划定要求的地块误划入永久基本农田的，由县级人民政府自然资源主管部门会同农业农村主管部门进行认定，逐级报省级人民政府自然资源主管部门。省级人民政府自然资源主管部门会同农业农村主管部门审核同意后，报国务院自然资源主管部门更新永久基本农田数据库。
2	富河镇高金亭宅基地 (详见附件2)	0.82	
3	喇嘛苏庙北	31.83	
4	国道305线 (详见附件3)	55.61	《永农管理办法》第二十条、有下列情形之一，确实难以避让永久基本农田保护红线的，应当坚持节约集约原则依法由国务院批准，办理农用地转用审批手续（二）按程序纳入国务院投资主管部门重大项目清单的用地项目，纳入国务院审批国土空间规划的机场、铁路、公路、水运、能源、水利等基础设施项目。
5	2025变更调查非耕地	1015.27	退耕还林还草（2698.2亩）、现状调查为林地（2578.95亩）、现状调查为果树或果园（190.35亩）、农村道路占用（193.5亩）、其他零星用地占用（371.1亩）。
6	国家矿业权库重叠 (采矿权)	6952.97	采矿证范围与基本农田重叠。（多数区域为坡度较大且不适合耕种的山坡地，调出补划后利于永久基本农田管理）

7	永农内预调出的	1802.76	2023 年永农下发图斑标注预调出 (YTC)
8	过渡期方案不稳定耕地	6073.08	其中包括国家退耕还林还草、河湖水面、荒漠化、林区内耕地
9	永农内不适宜长期耕种	1439.68	国家退耕还林还草图斑
10	合计	17372.69	

调入面积为1.7372万亩。调入地块耕地坡度级别主要为1-3级，为现状高标准农田且与现状永久基本农田保持集中连片的稳定耕地。

### (3) 总结

本次永久基本农田动态维护后面积不减少，永久基本农田集中连片度有提高。15亩以下碎图斑数量减少，平均坡度级别有下降。通过优化调整，巴林左旗永久基本农田更趋集中连片，图斑形态更加规整，耕地质量有提升。

## 2.生态保护红线动态维护

### (1) 现状情况

现行《总体规划》生态保护红线面积为259.2503万亩，占旗域总面积的2.67%。生态保护红线内涉及3个自然保护地，分别为乌兰坝国家级自然保护区、内蒙古巴林左旗乌力吉沐沦河国家湿地公园和巴林左旗七锅山国家地质公园。

### (2) 优化调整情况

巴林左旗生态保护红线动态维护拟正向优化调出主要涉及情况详见表2。

表2 生态保护红线拟调出情况表

序号	项目名称	占生态红线面积 (亩)	纳入依据
1	细线特殊类碎图斑	0.4	要求6-对生态保护红线因精度误差与重要生态资源偏移等情况
2	中色白矿尾矿库	210.28	尾矿库扩容现状已无法满足生产需求,无地可选只能占用生态红线(通过自治区立项审批已纳入自治区重点项目)
3	九星矿业尾矿库	773.44	矿山无尾矿库严重影响生产需求,拟设尾矿库,周围无可利用土地、无地可选只能占用生态红线。
4	开源矿业尾矿库	1678.63	矿山无尾矿库严重影响生产需求,拟设尾矿库,周围无可利用土地、无地可选只能占用生态红线。(已列入自治区级重点项目)。
5	高标准农田范围内	3315.60	2026 年以前已建成高标准农田
6	国家矿业权库内 (采矿权)	267.41	涉及矿权人2个(金峰矿业-哈拉白旗铅锌矿、辽溪矿业-乃林坝铜铅锌矿)
7	哲和坝铅锌 多金属矿普查	8296.96	全部探矿权范围都在生态保护红线内。 (无法生产)
10	合计	14542.72	

本次巴林左旗生态保护红线动态维护前面积为259.2503万亩,生态保护红线动态维护后面积为259.2503万亩。

### (3) 总结

巴林左旗生态保护红线动态维护后总面积保持259.2503万亩不变,调出、补划面积各为1.4542万亩,调出含精度误差地块、严重影响矿业发展地块、已建成高标准农田及不适宜保留地块,确保生态保护红线布局更优、生态改善更完整。

### 3.城镇开发边界动态维护

#### (1) 现状情况

以自然资源部下发“三区三线”划定成果为基础，赤峰市巴林左旗划定城镇开发边界面积为3059.72公顷，扩展系数1.2412，增量面积为584.97公顷。

#### (2) 优化调整情况

巴林左旗城镇开发边界经过了优化调整，调整后城镇开发边界面积为3059.72公顷，城镇开发边界扩展倍数为1.2412。

本次城镇开发边界动态维护拟正向优化调入总面积为97.43亩，涉及两个类型。一是巴林左旗基础设施建设项目确需调整城镇布局，调入面积为97.11亩。二是因用地勘界、比例尺精度、权属范围衔接等技术原因误划的，调入面积为0.33亩；

本次拟调入地块主要为巴林左旗辽上京体育运动中心项目和林东镇区北部油墨厂，拟调出地块面积为97.44亩。

#### (3) 总结

城镇开发边界动态维护后，城镇开发边界总规模不增加，扩展倍数不增加，零星破碎图斑有减少，中心城区到路网密度有提高，公园绿地、广场步行5分钟覆盖率有提高。

#### (二) 规划分区维护

现行《总体规划》划定生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区、矿产能源发展区共6类规划一级分区。明确分区管制规则，强化用途结构调整引导。

本次规划用途分区维护，根据三条控制线维护、中心城区用地用海规划布局维护同步更新维护规划用途分区。

### **（三）中心城区用地规划布局维护**

本次中心城区用地布局动态维护以“严守底线、优化布局、保障发展、提升品质”为导向，在不改变城市总体格局和空间结构的基础上，重点对居住、公共服务、绿地、交通等用地进行局部优化，旨在增强规划对近期发展需求的适应性和可实施性。

#### **1.现状情况**

在本次动态维护前，中心城区用地结构严格遵循总体规划确定的各类用地比例指标，其中居住用地、公共管理与公共服务用地、绿地与开敞空间用地等核心指标与规划目标年发展趋势保持一致。在动态维护过程中，重点核查用地结构的合理性，确保总建设用地规模、人均建设用地面积等关键指标不突破总体规划限制，同时优化城镇发展过程中的人口增长、产业升级等现实需求。

#### **2.优化调整情况**

本次绿地与开敞空间用地：在维持中心城区结构性绿地控制范围不变、分布均衡的前提下，通过优化绿地形态、补充口袋公园等方式提升绿地功能，确保公园绿地、广场步行5分钟覆盖率较规划基准年稳步提高。本次维护对城区边角地、闲置地实施绿化提升改造，新增8处社区级口袋公园，调整后中心城区绿地率由35.2%提升至36.8%，公园绿地5分钟步行覆盖率由82%提高至89%，人居环境品质显著改善，符合绿线管控及用地布局优化维护原则。

公共管理与公共服务用地：在严格遵循教育、卫生、养老、文化、体育等设施布局标准不降低、服务水平不下降的前提下，结合人口分布与居住片区变化，优化公共服务资源配置。整合2处分散文化用地，集中布局为1处综合性文化设施用地；优化调整体育用地布局，取消零星布局地块1处，集中布局体育用地1处。通过布局优化，推动文化、体育设施向人口密集区集聚，服务半径更合理、居民覆盖率更高，公共服务均等化水平进一步提升。

道路与交通设施用地：为提高中心城区道路网密度、畅通城区微循环，本次对道路系统进行优化完善。调整后，中心城区道路网密度由 $6.8\text{km}/\text{km}^2$ 提升至 $7.3\text{km}/\text{km}^2$ 。结合城镇开发边界精细化管控，优化主干路、次干路、支路系统，延伸城区关键通道，打通断头路，畅通微循环。重点优化调整契丹大街、上京路、临潢路、振兴大街、林东东西环路、北塔路、沙里街、罕山街等道路线形与走向，进一步提升路网连通性、安全性与通行效率，有效支撑城区有序拓展与高效运行。

#### **（四）城市重要控制线具体用地布局动态维护**

城市重要控制线包括城市绿线、城市黄线、城市蓝线、城市紫线和洪涝风险控制线、历史文化保护线等，在满足均衡分布、布局原则和配置标准的前提下，可对其位置、布局、形态等开展动态维护。

### **六、规划动态维护可行性分析**

#### **（一）三条控制线更加优化，政策适配度更高**

通过本次优化调整，使得三条控制线更能有效实现空间管制价值，通过精准识别规划实施过程中的困境，精准施策，局部优化，使三条

控制线更好的适应度新的战略要求，能有效将旗委旗政府的战略部署，落实到实质空间，推动巴林左旗以旗域为载体，做好发展轴空间保障，缩小三大差距，实现高质量发展、共同富裕的目标。

## **（二）安全底线与国土空间规划适配度更高**

通过本次优化调整，改善三条控制线空间分布与空间形态，与国土空间规划适配度更高。本次调整落实最严格的耕地保护制度，保证耕地数量不减少，在一定程度上促进巴林左旗多田套合率的提升，图斑破碎度下降，使得空间分布更完善。同时提升了生态系统的完整性，生态廊道的连通性，城镇开发边界的集聚程度、功能布局。

## **（三）承载空间更加完善，资源利用效率提升**

围绕农业空间、耕地数量、质量、生态等优化目标，对零星破碎耕地进行调出，对耕地质量进行调优，推进农业空间格局优化，宜耕则耕、宜林则林，宜农则农、宜建则建的布局基本形成。生态空间保护更加完善，逐步有序退出红线内建设用地，构建生态安全格局，推进生态价值转换。建设空间更加集聚，产业格局逐渐完善，土地利用效率逐步提升。

## **（四）用地结构更加完善，城乡配置更加均衡**

推动国土空间规划用地结构更加完整，严格保护耕地、林地、陆地水域等用地，不被非法占用，更加合理配置城镇建设用地及村庄建设用地，合理保障发展轴规划中城乡一体化设施建设，推动城乡要素双向流动，缩小三大差距。

## **七、保障措施**

### **1.强化规划向下传导指引**

严格落实巴林左旗国土空间规划动态维护保障方案要求，明确对苏木乡镇总体规划、各类专项规划及重大建设项目的向下指引规则，确保下位规划与动态维护成果精准衔接、同向落实。

### **2.健全规划实施监管机制**

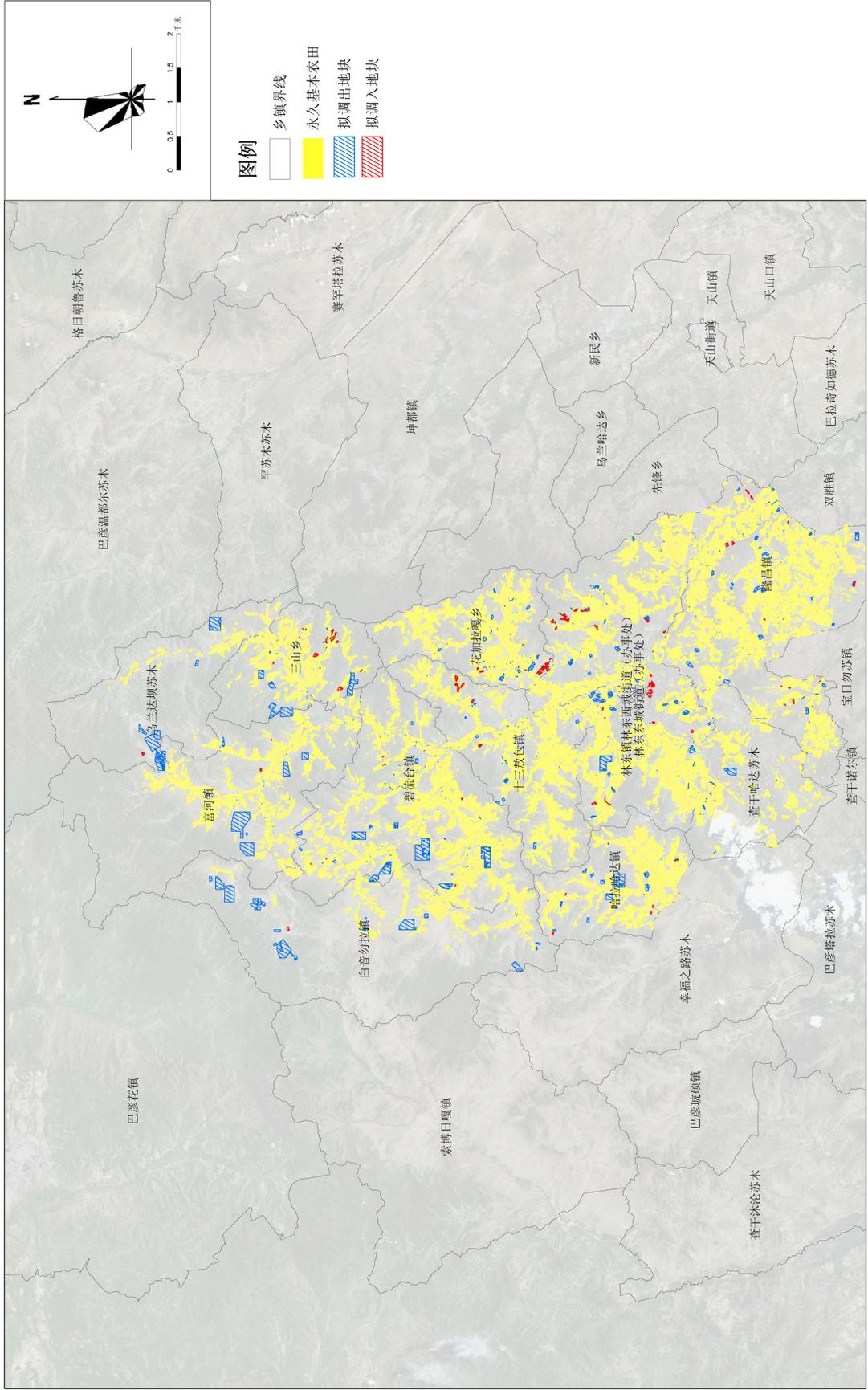
将国土空间规划动态维护方案执行情况，纳入国土空间规划常态化监测监管内容，压实实施责任，强化过程管控。

### **3.推进全生命周期数字化管理**

依托国土空间规划“一张图”系统与国土空间规划实施监测网络，对动态维护方案的编制、汇交、审查、实施等全流程实行闭环管理，提升规划动态维护的规范化、智能化水平。

# 巴林左旗国土空间总体规划（2021-2035）动态维护

——永久基本农田维护后图



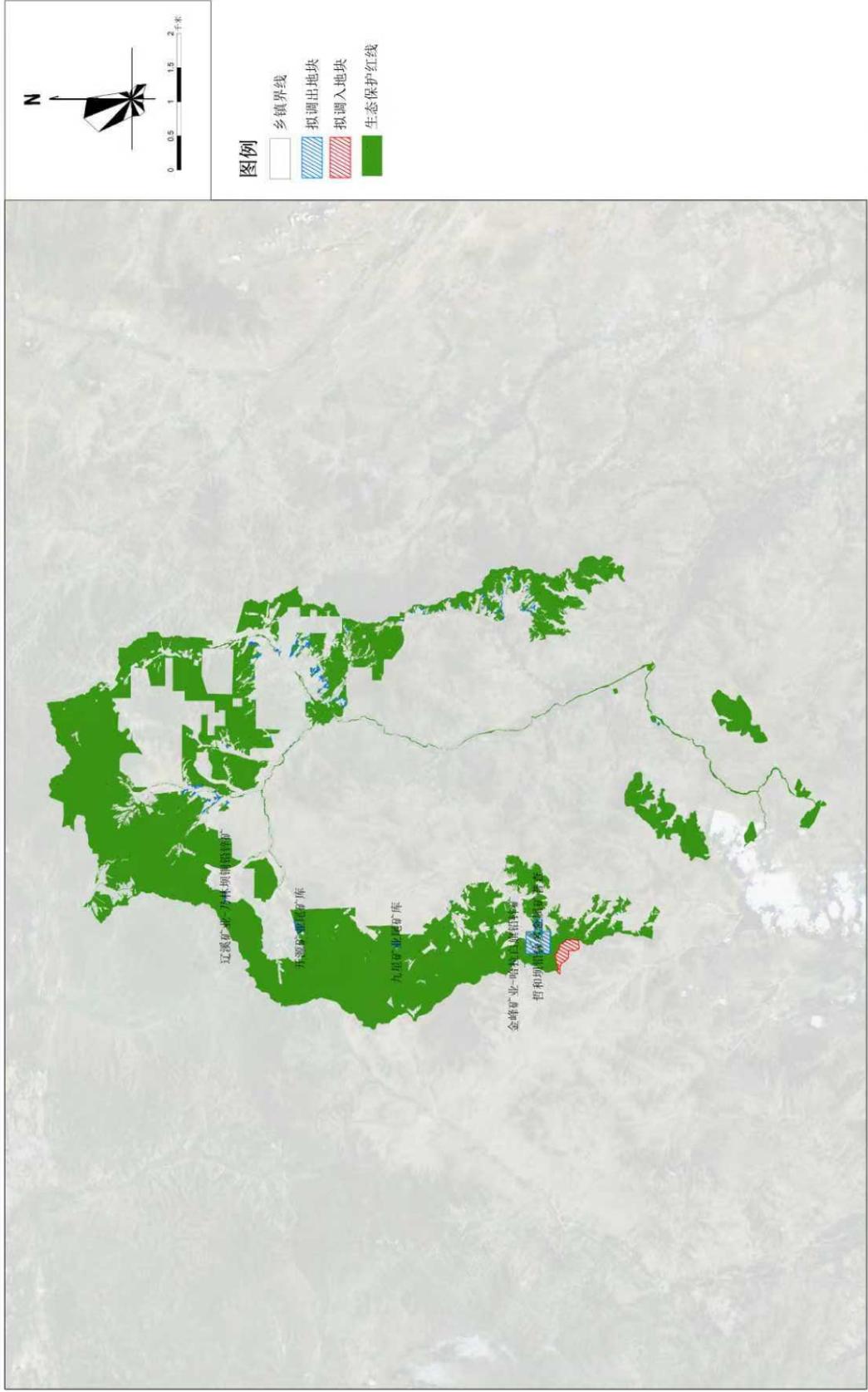
巴林左旗人民政府  
2026年3月 编制

1:300000

巴林左旗自然资源局  
内蒙古元嘉博创信息咨询有限公司 编制

# 巴林左旗国土空间总体规划（2021-2035）动态维护

——生态保护红线维护后图

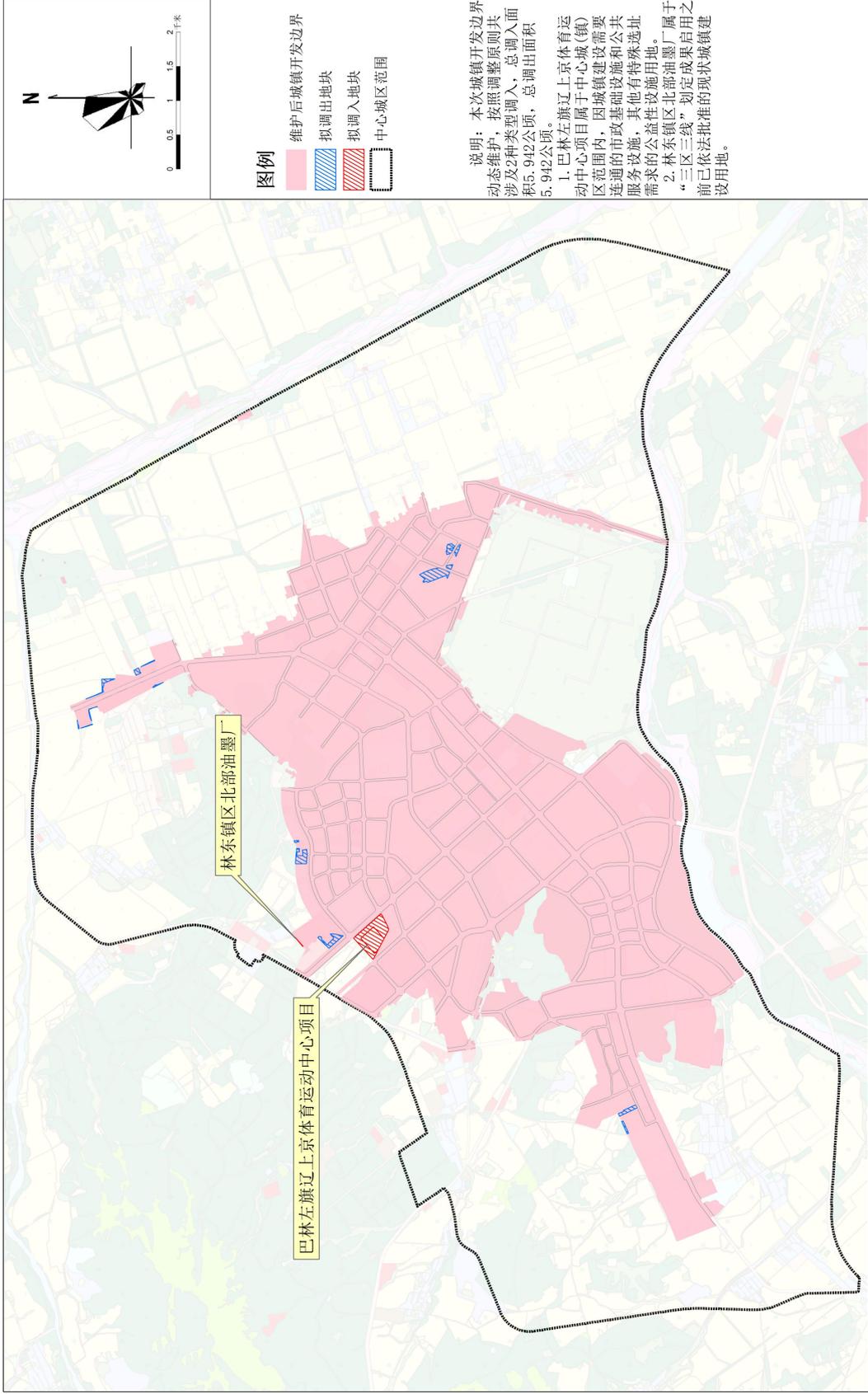


巴林左旗人民政府 编制  
2026年3月

巴林左旗自然资源局 编制  
内蒙古元嘉博创信息咨询有限公司

# 巴林左旗国土空间总体规划（2021-2035）动态维护

——城镇开发边界维护后图



**图例**

- 维护后城镇开发边界
- 拟调入地块
- 拟调出地块
- 中心城区范围

说明：本次城镇开发边界动态维护，按照调整原则共涉及2种类型调入，总调入面积5.942公顷，总调出面积5.942公顷。

1. 巴林左旗辽上京体育运动中心项目属于中心城区（镇）范围内，因城镇建设需要连通的市政基础设施和公共服务设施，其他有特殊选址需求的公益性设施用地。
2. 林东镇区北部油墨厂属于“三区三线”划定成果启用之前已依法批准的现状城镇建设用地。

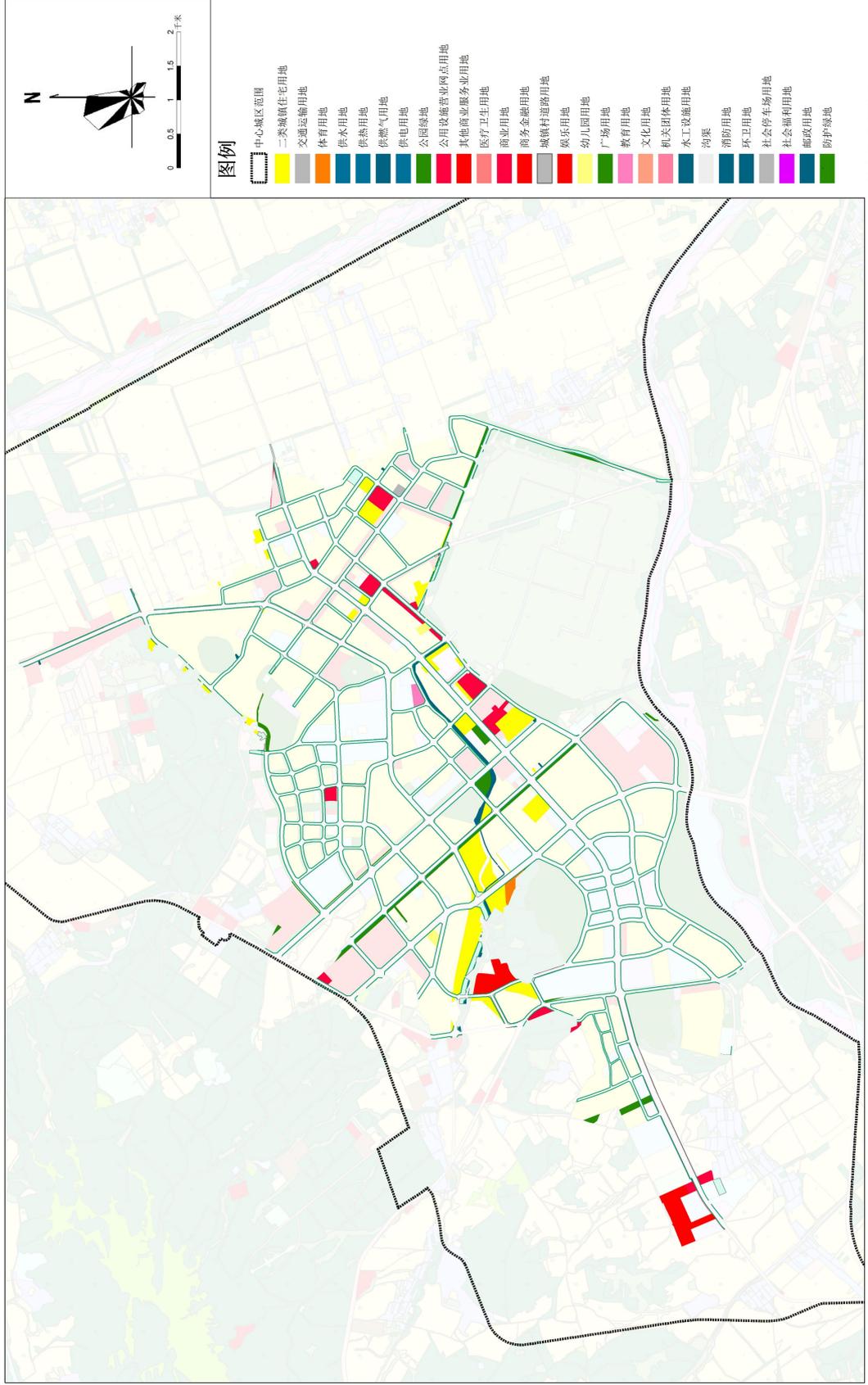
巴林左旗人民政府 编制  
2026年3月

1:20000

巴林左旗自然资源局 编制  
内蒙古元嘉博创信息咨询有限公司

# 巴林左旗国土空间总体规划（2021-2035）动态维护

## ——中心城区用地布局规划后变化图斑维护后用地



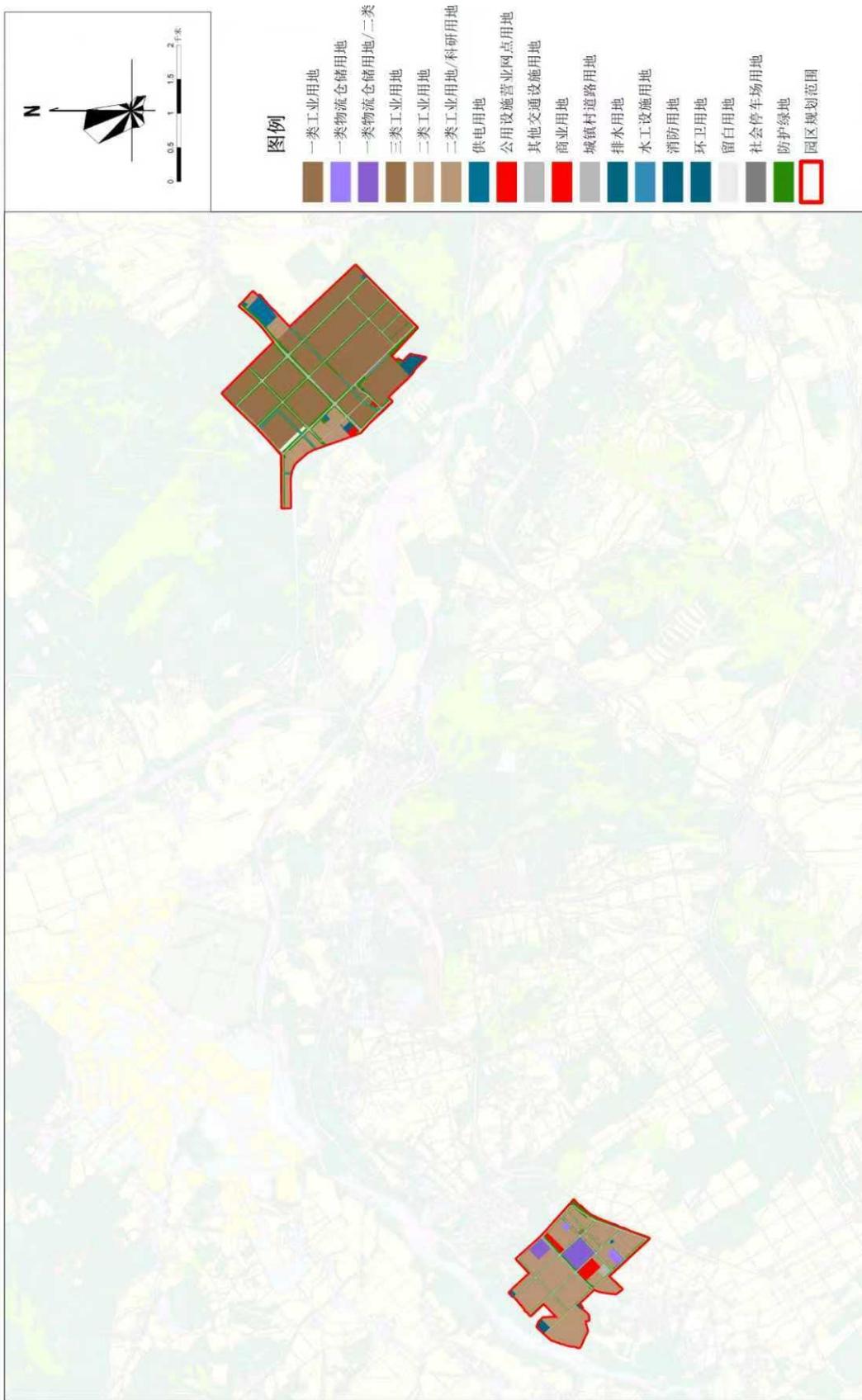
巴林左旗人民政府 编制  
2026年3月

1:20000

巴林左旗自然资源局 编制  
内蒙古元嘉博创信息咨询有限公司

# 巴林左旗国土空间总体规划（2021-2035）动态维护

## ——工业园区用地用海规划布局维护后图



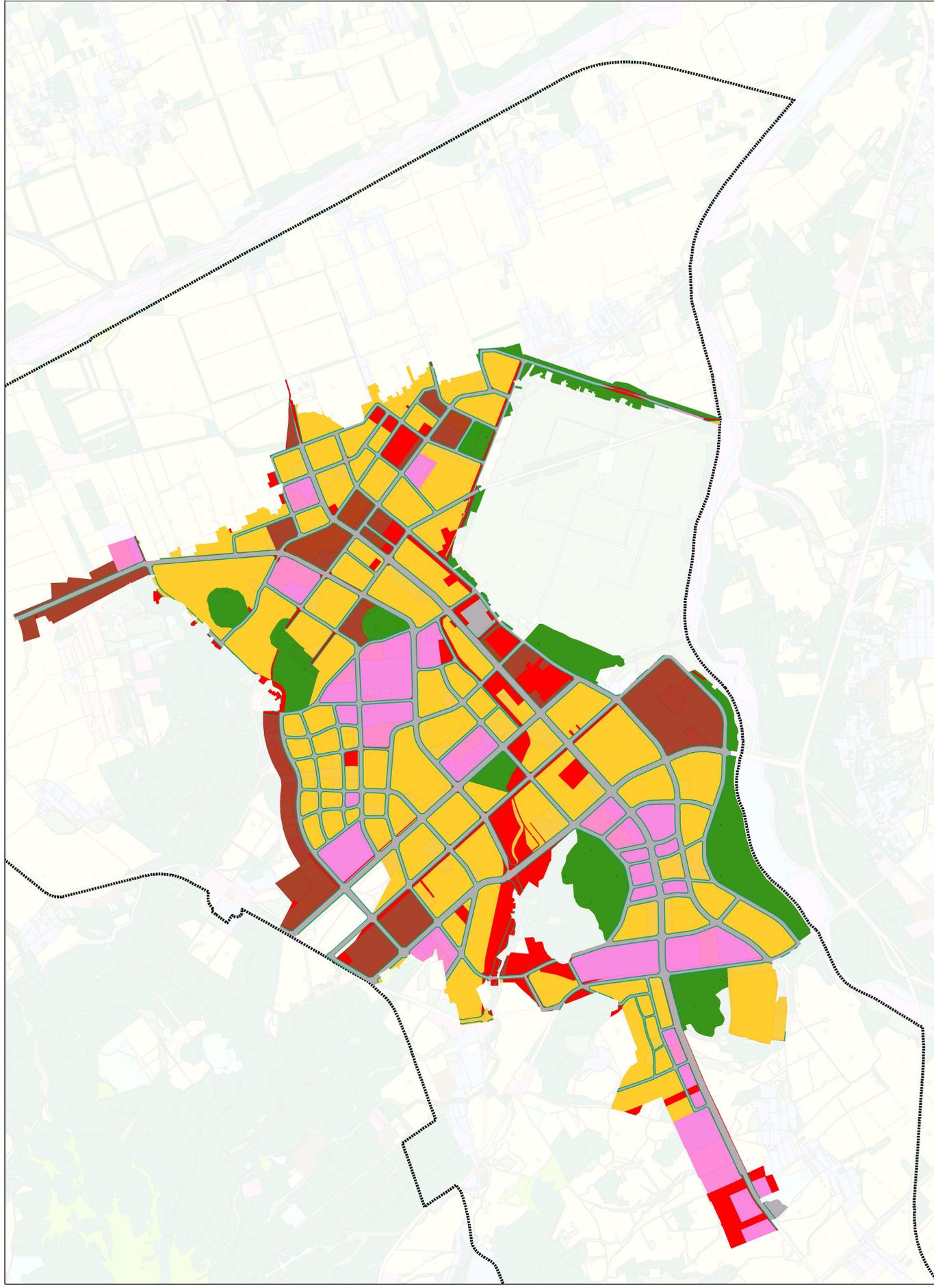
巴林左旗人民政府  
2026年3月 编制

1:40000

巴林左旗自然资源局  
内蒙古元嘉博创信息咨询有限公司 编制

# 巴林左旗国土空间总体规划（2021-2035）动态维护

——中心城区用地用海规划布局维护变化图斑



## 图例

- 中心城区变化图斑
- 规划分区名称
  - 交通枢纽区
  - 商业商务区
  - 居住生活区
  - 综合服务区
  - 绿地休闲区
- 中心城区范围