

慈溪市土地利用总体规划 (2006-2020年)

2014调整完善版

说 明

(备案稿)

慈溪市人民政府
二〇一五年十二月

前 言

本说明包含三部分内容：

第一部分针对《慈溪市土地利用总体规划（2006-2020年）（2014调整完善版）》的主要内容做了详细说明，包括对本次规划调整完善的必要性、背景、思路和重点、基础数据、调整完善方案评价与相关规划衔接和公众参与等内容。该部分内容是对《慈溪市土地利用总体规划（2006-2020年）（2014调整完善版）》修改目的和意义、修改思路和重点、技术方法和路线、修改过程与特点的交代，也是对成果数据的可靠性、修改方案的可行性等内容的阐述，目的是为了说明规划调整完善方案形成的科学性、合理性和逻辑性，同时，说明规划调整完善方案的可操作性，增强规划调整完善成果的完整性。

第二部分具体说明了《慈溪市土地利用总体规划（2006-2020年）（2014调整完善版）》对原《慈溪市土地利用总体规划（2006-2020年）》的修改内容。以调整完善版文本为主体，与原规划文本进行了逐章、逐条的对照说明，对新增、删除、修改的条目及修改原因进行了详细说明。由于本次修改内容较多，对于部分无法一一对照的内容将经过归纳提炼后做详细说明。

第三部分为规划调整完善重点说明，包括《土地利用战略研究》、《永久基本农田划定》、《生态保护红线划定》、《建设用地扩展边界划定》、《建设用地节约集约利用》以及《规划调整完善其他重点情况说明》。

本说明作为慈溪市土地利用总体规划不可或缺的一部分，在本规划报批过程中需单独成册，与其他成果一同上报、备案。

第一部分

调整完善情况说明

目 录

第一章 规划调整完善的必要性和过程	1
一、规划调整完善的必要性	1
二、规划调整完善过程	6
三、规划调整完善的技术方法和路线	8
第二章 规划修改背景	11
一、区域概况	11
二、2006-2013 年规划执行情况	14
三、土地利用现状分析	16
第三章 规划调整完善思路和重点	19
一、规划调整完善理念	19
二、规划调整完善重点	20
第四章 规划基础数据	23
一、行政区划基础数据	23
二、基础数据来源	24
三、规划基数转换情况	24
第五章 规划方案评价	27
一、规划调整完善方案合理性和可实施性评价	27
二、规划调整完善方案环境影响评价	31
第六章 规划衔接和公众参与情况	40
一、与《国民经济和社会发展规划纲要》的衔接	40
二、与市域总体规划的衔接	40
三、与浙江省海洋功能区划衔接	42
四、与慈溪市环境功能区规划衔接	43
五、与粮食生产功能区规划的衔接	46
六、与林地保护规划的衔接	46
七、与文物保护单位规划的衔接	47
八、与慈溪市村庄布局规划衔接	47
九、与其他相关规划的衔接	47
十、与重点建设项目需求的衔接	48
十一、公众参与情况	48
第七章 特色与创新	50
一、成果特色与亮点	50
二、规划创新	52

第一章 规划调整完善的必要性和过程

一、规划调整完善的必要性

（一）是贯彻落实新政策新要求的需要

一直以来党中央、国务院高度重视国土资源工作。尤其是党的十八大、十八届三中全会和中央一系列会议的召开，对保护与建设提出了新的更高的要求。主要体现在：一是要求加强生态保护。坚持生态优先，加强保护，要求划定生态保护红线，加快生态文明建设，整体谋划国土空间开发，给自然留下更多修复空间。二是要求强化耕地保护。坚持耕地保护，要严防死守耕地保护红线，确保实有耕地面积基本稳定、质量逐步提高，要划定永久基本农田，强化优质耕地管控，同时提高耕地占补平衡要求，逐步实现“占优补优、占水田补水田”。三是要求加强节约集约用地。要大力推进土地节约集约利用，在管住总量、严控增量、盘活存量的前提下，优化城乡用地结构和布局，切实提高土地利用效率，保障科学发展。四是要求加强建设用地空间管制。要优化生产、生活、生态空间，健全国土开发空间，要合理调整城乡用地结构和布局，推进新型城镇化和城乡一体化发展，要通过划定建设用地扩展边界、生态保护红线和基本农田保护红线“三条红线”，控制开发强度，加强建设用地空间管制。国土资源工作一系列相关政策变化，对今后土地规划和管理提出的更高的要求，需要通过规划调整完善积极响应。

（二）是应对发展形势变化的需要

随着区域经济社会形势的变化，土地利用新政策的出台，慈溪市面临着宏观发展环境、经济建设与社会发展方向的转变。尤其是十八大、十八届三中全会以及中央城镇化工作会议、中央农村工作会议的召开，对进一步优化全市国土空间格局，保护与利用土地资源提出了更高要求。因此慈溪市应依据新形势发展的需要，对原规划进行修改。

1、区域经济社会发展变化

长三角地区在我国的位置和作用进一步提高，区域竞争更加激烈，开发开放新格局加快形成，区域一体化发展步伐日益加快。

从浙江省内看，随着我省人均 GDP 进入 6000 至 10000 美元发展新阶段，全省正处于向全面建成小康社会推进、加快向基本实现现代化迈进的关键时期，大平台大产业大项目大企业建设等重大举措将深入实施，经济结构将由第二产业主导逐步向第三产业主导转变。社会结构从生存型向发展型转变，公共服务需求日益增长。

从宁波市看，随着宁波全力以赴地推进经济发展方式转变和经济结构转型升级，经济社会发展将转入到三次产业协调发展、内外需协调拉动、科技引领和创新驱动、生产生活生态统筹协调的科学发展轨道上来。

从慈溪全市看，慈溪市已进入到人均地区生产总值从一万美元向二万美元跨越的新阶段，经济社会发展将呈现工业化、城市化、信息化相互交织及融合发展的阶段性特征。慈溪市的发展既有良好的基础条件和重大机遇，但同时也面临诸多制约和重大挑战。

慈溪市大桥经济效应持续深化，区域发展潜力进一步凸显，但经济结构性矛盾、资源环境约束趋紧等制约转型发展的问题仍然十分突出，经济发展势必进入转型攻坚期；慈溪工业化进程较快，城市化需求较强，但城市化发展进程相对滞后，新型城市化势必进入加速发展期；高铁（轻轨）时代正在到来，余慈区域联动发展深化，杭州湾新区的高水平崛起，城区发展战略布局将发生重大变化，但市域城乡统筹协调格局尚未全面形成，区域发展势必进入联动推进期；社会建设进入整体提升期，生态文明进入全面加强期。

2、杭州湾新区迎来建设新高潮

杭州湾新区位于杭州湾跨海大桥南岸，处于上海、杭州、宁波、苏州等大都市的几何中心，交通便利，是长三角地区建设亚太国际门户的重要节点区域，也是浙江省甬台温沿海产业带对接上海的重要载体，对于集聚优秀人才和优质资源，打造高端产业增长极，具有独特的区位优势。区内以新型城市化为方向，以高端现代服务业和新兴先进制造业培育为重点，以体制机制创新为动力，坚持产业发展与城市发展相融合，力图打造成为基础设施完善、产业层次高端、机制体制灵活、现代都市气息与浓郁田园风光交相辉映、宜居宜商宜业的国际化现代新城区。

为落实市政府“发展海洋经济、建设海上浙江”的战略决策，慈溪市按照打造浙江省科学发展战略大平台的要求，根据慈溪市总体发展战略和城市总体规划，

将杭州湾新区打造成我国统筹协调发展的先行区、长三角亚太国际门户的重要节点、浙江省现代产业基地和宁波大都市北部综合性新城区。

3、荒滩等未利用地综合开发带来空间发展新契机

浙江省低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用进入实施操作阶段，为低丘缓坡荒滩等资源的开发利用提供了政策支持。慈溪市地处浙北沿海地区，杭州湾南岸，先天的地貌条件和滨海的区位优势为慈溪的发展提供了丰富的滩涂资源。但是由于人口众多，人均建设用地达不到同类地区平均水平，随着经济社会的全面发展，建设用地需求将进一步加大，耕地保护与建设发展的矛盾日渐加剧，土地资源制约日益强化。开展低丘缓坡荒滩等未利用地资源开发，为杭州湾新区开发及慈溪市区的大型工业基地及物流基地形成提供土地资源，能够缓解土地资源供需矛盾，拓宽耕地补充渠道，有利于统筹利用土地资源，拓展发展空间，更好地推进经济社会可持续发展。慈溪市将慈东区块 791 公顷、杭州湾区块 1323 公顷、上林湖度假区 42 公顷滩涂地纳入宁波市低丘缓坡荒滩等未利用地开发试点。

4、慈溪海洋经济发展出现新机遇

慈溪市海域辽阔，区位优势突出，海洋资源丰富，发展海洋经济对慈溪市经济社会发展将产生重大影响。新的发展时期，慈溪市以建设“海洋经济强市”为目标，以科技进步与体制创新为动力，以产业结构调整与优化为方向，进一步扩大海洋经济总量，提高海洋经济在国民经济中的比重，培养形成结构合理、层次较高的现代化海洋产业体系，构筑统筹协调发展的海洋经济区域布局框架，不断提高海洋产业的综合竞争力和可持续发展能力，形成海洋经济与陆域经济联动发展的格局。由此可见，为合理有效利用土地，实现土地资源利用与发展方向的协调匹配，迫切需要对现有的规划进行调整完善。

（三）是适应行政区划调整的需要

2011 年 12 月，为充分发挥区位优势、资源优势和产业优势，支持杭州湾新区建设，慈溪市进行了行政区划调整，此次行政区划调整工作获得了宁波市人民政府的批准，根据批复：将新浦镇马潭路村、下一灶村、浦东村，崇寿镇富北村、海南村、三洋村，周巷镇路湾村、西三村共 8 个行政村，连同已围垦区域 73.72 平方公里划归庵东镇管辖。调整后，庵东镇辖 3 个居民区、23 个行政村，镇政

府驻邮电路 427 号；新浦镇辖 1 个居民区、17 个行政村，镇政府驻新胜路 88 号；崇寿镇辖 1 个居民区、8 个行政村，镇政府驻崇兴街 51 号；周巷镇辖 6 个社区、23 个行政村，镇政府驻环城北路 428 号。

2013 年，周巷成为全省 27 个小城市试点镇，也是宁波的卫星城试点镇，为此慈溪市再次进行了一定的行政区划调整，调整如下：撤销天元镇建制，其行政区域与周巷镇合并。调整后，周巷镇辖 6 个社区、1 个居民区和 35 个行政村，镇政府驻地不变（环城北路 428 号）。慈溪市原“5 街道 16 镇”整合成“5 街道 15 镇”（详见图 1-1）。

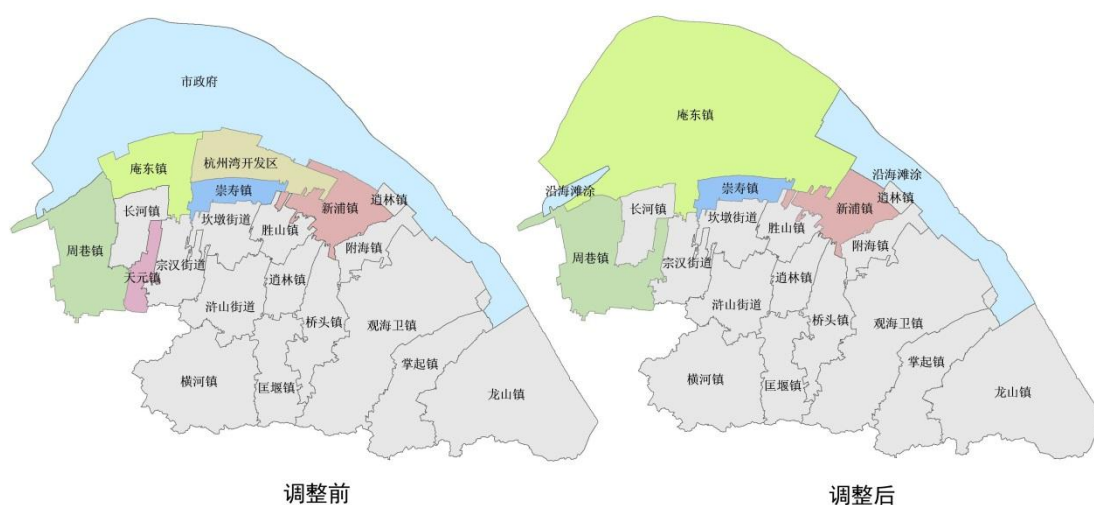


图 1-1 慈溪市 2013 年行政区划调整前后对比图

慈溪市行政区划的调整更好地优化了区域空间，调整后的各个乡镇将面临新的发展机遇，其经济重心、行政重心和相关布局必然会发生变化，需要对土地利用总体规划进行调整完善。

（四）是完善现行规划和解决现存问题的需要

根据《浙江省国土资源厅关于开展县级土地利用总体规划定期评估工作的通知》（浙土资办〔2013〕33 号）的要求，慈溪市以 2012 年为评估时点，对 2006-2012 年间土地利用变化情况、规划各项目标执行情况、新的经济社会发展形势下土地规划与未来经济社会发展的适应性情况做了科学分析与评价，形成了《慈溪市土地规划实施评估报告》。评估结论为：

- 1、耕地保护任务完成良好，但基本农田补划空间不足。至评估时点，慈溪

市的耕地保有量、基本农田保护面积均达到了上级下达的保护任务，切实保护了耕地和基本农田，但近年来市域内造地面积较大，未来造地空间有限，且基本农田划区定界时已将大部分垦造耕地纳入基本农田范围，补划潜力较小。

2、新增空间执行较快，但中心城区未来发展受制约。2006-2013 年底，全市新增建设用地指标累计使用 4237 公顷，已使用上级下达新增建设用地指标的 69%。尽管未超过上级下达任务，但已提前预支原规划城乡增减挂钩新增空间。空间分布上，历年计划指标使用主要集中在中心城区和各大产业平台，各镇剩余空间相对较多，中心城区及各大产业平台未来发展受到制约，规划空间亟需优化。

3、节约集约效益有待进一步提高，农村土地综合整治推进慢。2013 年全市城乡建设用地规模已突破上级下达任务，全市人均城镇工矿达 144.44 平方米，万元二三产业增加值用地量为 41.39 平方米，较 2005 年，节约集约水平有所提升，但距离上级下达的 117 平方米与 23.1 平方米差距较大，节约集约水平有待进一步提高；2013 年全市累计完成复垦 330 公顷，仅为原规划复垦任务的 22.88%，故农村土地综合整治速度推进较慢。

4、内外条件发生变化，规划布局与未来发展不相适应。行政区划调整、浙江慈溪滨海经济开发区升格为省级产业平台、海洋经济将成为我市今后经济发展的重要依托、低丘缓坡荒滩试点开发、“重大项目三年行动计划”编制完成等内外条件变化，导致我市经济发展、民生保障和生态建设项目有所调整，重点发展方向有所改变，规划布局与未来发展不相适应。

综上，慈溪市土地利用总体规划执行正常，但是与未来发展不相适应，应当尽快调整完善。

2013 年 1 月慈溪市获得了《浙江省国土资源厅关于慈溪市土地利用总体规划实施评估报告的批复》，原则同意慈溪市规划实施评估成果通过审查，同意对慈溪市土地利用总体规划进行修改。《批复》同时指出，应立足于低丘缓坡荒滩未利用地开发试点等工作，特别是结合海洋经济发展示范区、行政区划调整、杭州湾新区建设等工作，按照国土资源部和省里的要求，规划开展土地利用总体规划修改工作，确保积极有序推进慈溪市土地利用总体规划修改报批按法定权限和程序进行。

二、规划调整完善过程

（一）第一阶段：准备工作

2012年11月开展县级规划实施评估工作，2013年1月完成实施评估成果并上报省国土资源厅。2013年1月获得省厅批复，原则同意慈溪市规划实施评估成果通过审查，同意对慈溪市土地利用总体规划进行修改。

2013年3月，完成全市及中心城区规划修改招投标，确定浙江浙大万维科技有限公司为技术合作单位，并成立了县级规划编制工作领导小组。

2013年4月中旬，召开了全市规划修改动员大会。讨论确定了本次土地利用总体规划修改的思路和方法，并下发了工作计划。国土局会同浙江浙大万维科技有限公司组织技术培训，对参与规划编制的有关人员进行法律法规、政策和业务技术的培训，同时进行必要的宣传动员工作。

2013年5月底，核算各项基础数据，特别是基本农田，分析慈溪市现状用地情况、规划实施期间控制指标执行情况、未来各类用地需求预测和供给保障分析，同时提出相应的建议和措施。

（二）第二阶段：资料收集

根据规划目标和规划任务，有针对性收集行政区划、地质地形、自然资源、生态环境、人口状况、经济发展、社会民生、基础设施、土地利用、规划实施等方面的资料。对收集的资料进行整理，剔除不可靠的数据资料。另外，在规划编制过程中对资料不断进行补充调查。

——基础资料：包括自然条件、资源状况、人口和社会经济发展、城乡建设及基础设施状况、主要产业发展状况、农业普查、生态环境状况评估及镇域发展历史等资料。

——土地资源与土地利用资料：包括土地利用现状调查及历年变更调查资料、历年土地统计资料、历年耕地和基本农田保护资料、非农业建设用地报批及清查资料、待开发土地等专项用地调查资料、土地评价和分等定级等资料。

——有关土地利用的规划资料：包括国民经济和社会发展规划、市级土地利用总体规划（2006-2020年）、乡（镇）级土地利用总体规划（2006-2020年）、

土地利用专项规划及各部门涉及土地利用的规划等资料。

——其他相关资料：包括地域特色等影响土地利用的资料。

（三）第三阶段：规划基数转换

2013年11月，开展规划基数转换工作，规划基期各类用地面积采用2013年土地变更调查数据，并结合实际需要和规划要求，对土地利用现状数据进行转换，形成规划基数。

2014年9月底，完成规划基数转换的第一稿成果。

2015年2月底，根据国土局相关要求，完成规划基数转换的第二稿成果。

2015年7月底，根据基数转换新规程，完成规划基数转换的第三稿成果，并上报宁波市国土资源局审查。

（四）第四阶段：确定规划调整完善方案

市级土地利用总体规划编制工作涉及面广、内容繁杂，整个工作主要分为调查准备、分析预测及规划编制、公众参与及协调、评审和报批、公告建档五个方面。

1、调查及资料补充

在规划编制过程中对第二阶段已收集的资料不断补充完善，并展开必要的调查。

2、分析预测及规划方案编制

主要工作是在土地利用现状分析、土地质量评价与潜力分析、各部门用地需求预测及环境质量评价预测的基础上，根据上级规划下达的规划控制指标、乡镇规划确定的目标、土地的适宜性、投入水平、保证措施等，确定与上级相衔接的主要用地规划与布局，划定土地用途分区和建设用地空间管制分区，并明确分区管制规则，编写土地利用总体规划编制规划文本、规划说明和图件。

3、规划方案的优化

主要工作是做好公众参与和协调。规划编制过程中广泛征求上级及市相关部门、专家、土地所有者、使用单位、村组及公众意见，特别是对中心城区的规划与布局、城镇及独立工矿建设用地布局、农村居民点用地布局及确定的基本农田

保护区、土地开发整理复垦项目充分征求意见，取得大多数公众的支持。在规划初稿和草图完成后，进行网上公示征求社会公众意见和建议，送各有关部门、专家进行论证和审议，召开听证会广泛吸纳公众意见，报市政府常务会议和人大常委会审议，确定报批方案，由慈溪市人民政府行文上报宁波市人民政府审查。

4、规划成果评审和报批

2015年8月中旬，规划成果上报慈溪市人民政府，由慈溪市土地利用总体规划修改工作领导小组办公室组织评审，规划成果通过县级评审并修改完善后，于8月底上报宁波市人民政府，待宁波市国土资源局组织评审通过并修改完善后上报省人民政府审批。

5、公告建档

规划经依法批准后，慈溪市人民政府将规划主要内容在本行政区域范围内予以公告。

三、规划调整完善的技术方法和路线

（一）规划调整完善的技术方法

依据《浙江省县级土地利用总体规划调整完善技术指南（试行）》，本次规划修改在全面分析调查和收集整理相关资料的基础上，采用县、乡（镇）两级上下结合，从指标规划到空间规划，突出重点和综合协调相结合，定性、定量、定位、定序相结合，政府决策与公众参与相结合的技术方法，在综合研究慈溪市土地利用现状、土地生产潜力、土地资源开发条件及各部门用地需求等情况后，经综合平衡和优化调整，形成规划编制方案，使土地利用总体规划科学、合理，便于实施。

1、县、乡（镇）两级上下结合

县级规划在规划目标、主要控制指标、重要土地用途分区和建设用地管制分区等方面应当符合上级规划的要求。县、乡两级规划同步修改，在规划修改过程中相互反馈、上下衔接、全面落实。

2、从指标规划到空间规划

原土地规划严格控制新增建设用地指标，除预留指标外均需落实到地块。本次规划调整完善，浙江省要求划定城乡建设用地扩展边界用于管控城乡建设用地

布局范围，规划重点从“重指标”向“重空间”转变。

3、突出重点和综合协调相结合

县级规划综合考虑社会、经济、生态各方面对土地利用的要求，突出重点，处理好全局与局部、当前与长远、经济发展与资源环境保护的关系，统筹考虑各业用地需求，通过综合平衡，合理配置有限的土地资源，为经济社会的可持续发展提供土地保障。

4、定性、定量、定位、定序相结合

县级规划研究确定各类用地的规模和布局；重点确定耕地、土地开发整理和城镇建设用地控制指标和布局，划定各类土地用途区，为利用土地和审批各类土地利用项目提供依据。

全市总量控制指标落到实处，同时分解落实至各乡镇。在土地的开发、整治、保护等方面，确定重点项目的类型、时序、规模和范围。

5、政府决策与公众参与相结合

县级规划编制采取切实可行的方式，广泛听取政府领导、相关部门、专业人士、各利益群体和社会公众对规划内容、规划方法、规划方案、管制规则、实施措施等方面的意见，坚持政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策。

（二）规划调整完善的技术路线

以土地生态、土地经济和土地规划理论为指导，以保护生态优先、坚守耕地红线优先、兼顾建设需求为原则，深入开展前期调查与专题研究，摸清土地利用现状与潜力、土地供给与需求、经济社会发展与土地生态安全之间的关系情况，经系统分析、综合协调，提出规划调整完善比选方案，在坚持理想、遵循现实、依据可能、考虑可行的前提下最终确定规划方案，采用的技术路线详见下图。

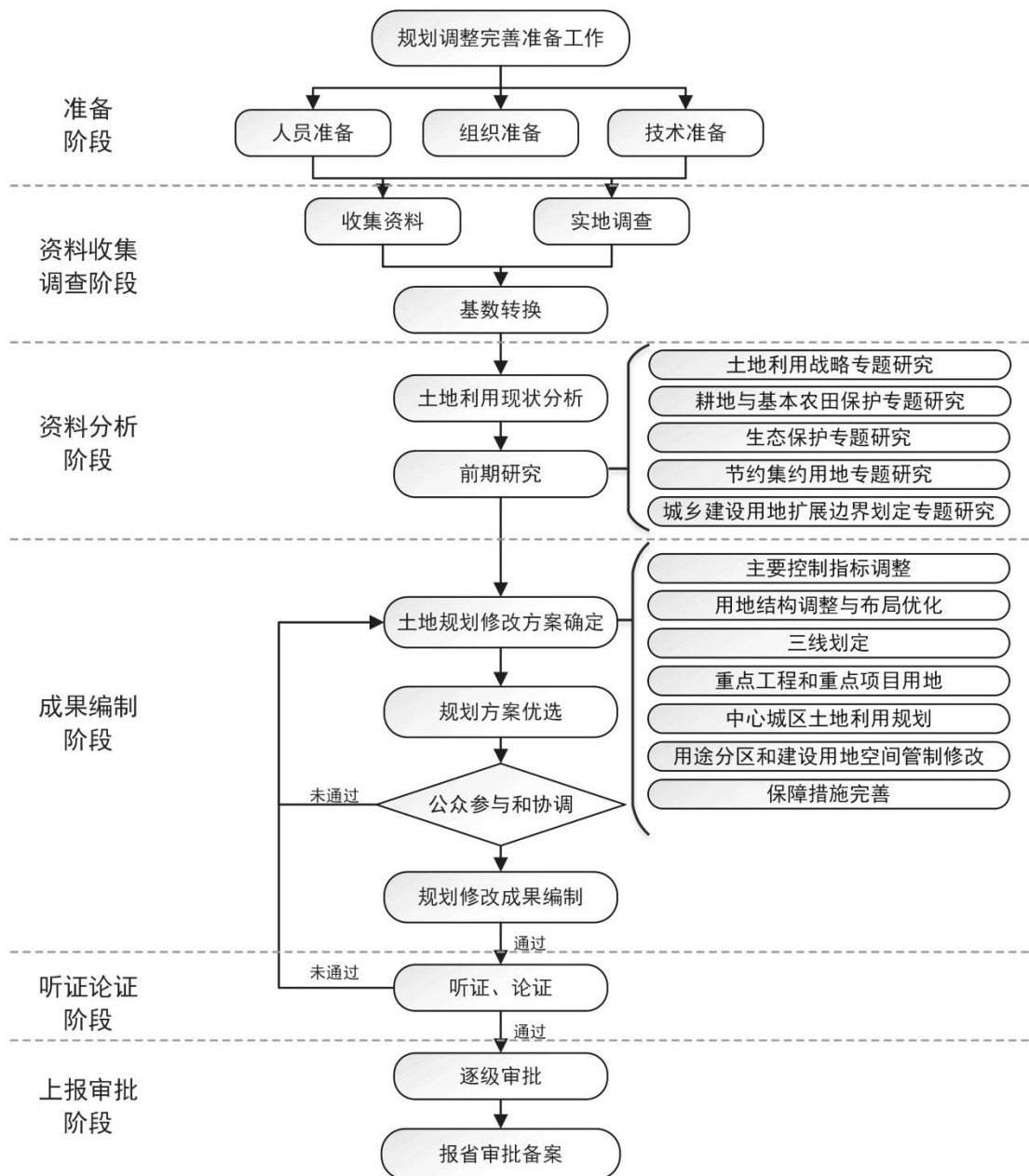


图 1-2 土地规划调整完善技术路线图

第二章 规划修改背景

一、区域概况

(一) 地理区位

慈溪市地处东海之滨，浙东宁绍平原北部，位于北纬 $30^{\circ} 02' \sim 30^{\circ} 24'$ ，东经 $121^{\circ} 02' \sim 121^{\circ} 42'$ 。东南与宁波镇海、江北区毗邻，西南与余姚市接壤，北临杭州湾。陆域东西长 53.3 千米，南北宽 31.3 千米。慈溪市是长江三角洲经济圈南翼，沪、杭、甬三角地区的结合部，区位和交通优势十分明显，东离宁波 60 公里，北距上海 148 公里，西至杭州 138 公里。全市区域面积 1321.96 平方公里，包括原浒山（浒山、古塘、白沙路）、宗汉和坎墩 5 个街道，以及横河镇、匡堰镇、崇寿镇、观海卫镇、龙山镇、周巷镇、长河镇、庵东镇、逍林镇、胜山镇、新浦镇、附海镇、桥头镇、掌起镇、沿海滩涂共 15 个镇。

(二) 自然资源

1、气候资源

慈溪市地处北亚热带南缘，属季风型气候，气候常年温和湿润，四季分明。全年平均气温 16.0°C ，历史极端最高气温 38.5°C ，最低 -9.3°C ；慈溪市日照充足，平均年日照时数 2038 小时，年日照百分率 47%；慈溪市属降雨充沛之地，年均降水量 1272.8 毫米，平均年径流总量 5.122 亿立方米，降水多集中在 3-9 月，平均占年降水量 14%。无霜期 244 天，年平均大风日数 9.6 天。影响本地的灾害性天气主要是台风、暴雨、干旱、寒潮等。

2、土壤资源

慈溪地势南高北低，呈丘陵、平原、滩涂三级台阶状朝杭州湾展开。市内东南部为低山丘陵区，林木果品繁多；中西部为辽阔平原，土壤肥沃，特产丰富，盛产果蔬等农特产品；北部为杭州湾，拥有长达 77 公里的海岸线，蕴藏着极为丰富的海涂资源，是全省土地后备资源最丰足的地区之一。

慈溪土壤为典型的组合型平原土壤，近山平原母质复杂，多属水稻土，结构层次分明，棱柱状结构发育，潜育性现象普遍，土层深厚、土质均细、粘粒含量

高、蓄水量足，质地以重壤为主；丘陵区多为自然土壤，正逐步红壤化中，有红壤、潮土、水稻土 3 个土类，质地为中壤至轻粘，酸性重，养分贫乏，保肥保水性能差；滨海平原地区，母质均为海积物，自海边向内依次有盐土、潮土、水稻土 3 个土类，颗粒匀细，质地均一，粉砂含量高，含可溶性盐类，呈中性至微碱性。七塘以南，多为中壤，耕层结构良好，蓄水保肥能力和耕性均好，七塘以北为新垦土地，成土历史短，富含石灰质，土质中壤至轻壤，团粒结构发育差，保肥保水能力弱。

3、水资源

慈溪内陆水域计 61.75 平方公里，约占总面积的十分之一。有较长河道 73 条，长 770 公里，河床坡降平缓，平均水深 1.2~1.4 米。南北向河道大都北流入海，主要有淞浦、古窑浦、淹浦、周家路江等；东西向河道主要有快船江、公路横河、六塘江、七塘江等。大小河渠总长 5400 公里，正常水位蓄水量 3776 万立方米。现有库容 100 万立方米以上的湖库 13 座，即凤浦湖、灵湖、窑湖、长溪水水库、外杜湖、里杜湖、白洋湖、上林湖、梅湖、邵岙湖以及 3 座海涂水库，现有总库容 7653 万立方米。另有小型水库 5 座、山塘 154 处，合计库容 185.56 万立方米。

4、森林资源

全市森林面积 18445.13 公顷，其中乔木林面积 16153.66 公顷，占 87.58%；竹林面积 1847.24 公顷，占 10.01%；灌木经济林面积 444.23 公顷，占 2.41%。全市森林覆盖率 19.41%，境内有杭州湾湿地公园和达蓬山森林公园

5、矿产资源

慈溪地质条件简单，南部丘陵区被大片中生代火山岩所覆盖；北部平原区为第四系海相沉积。由于成矿条件所限，矿产资源贫乏，虽有铜、银、多金属、高岭土、石英岩、磷及浅层天然气等矿点或矿化点，均无开采价值。可供开发利用的矿产主要是普通建筑石料和砖瓦粘土两种资源。

6、旅游资源

慈溪市地处东海之滨，具有“千年福地、滨海桥城”的美称。受亚热带季风气候影响，境内植被丰富，物种繁茂，形成达蓬山、栲栳山、上林湖、杜湖、杭州湾等丰富的自然山水景观以及鸣鹤古镇、方家河头古村落、上林湖青瓷等历史

遗产。

（三）区位条件

区位条件对区域发展具有重要影响，优越的区位条件可以替代资源不足的缺陷而使区域经济很快地发展起来。

慈溪社会经济发展具有经济区位独特竞争优势。从经济区位角度来看，慈溪位于东海之滨，东离宁波 60 公里，北距上海 148 公里，西至杭州 138 公里，是长江三角洲经济圈南翼环杭州湾地区上海、杭州、宁波三大都市经济金三角的中心，区位和交通优势十分明显。特别是随着杭州湾跨海大桥的通车，给慈溪带来了千载难逢的历史性机遇，慈溪成为连接上海、宁波两大都市的“黄金节点”，融入沪、杭、甬 2 小时交通圈，极大提升慈溪在长三角城市群中的战略地位。

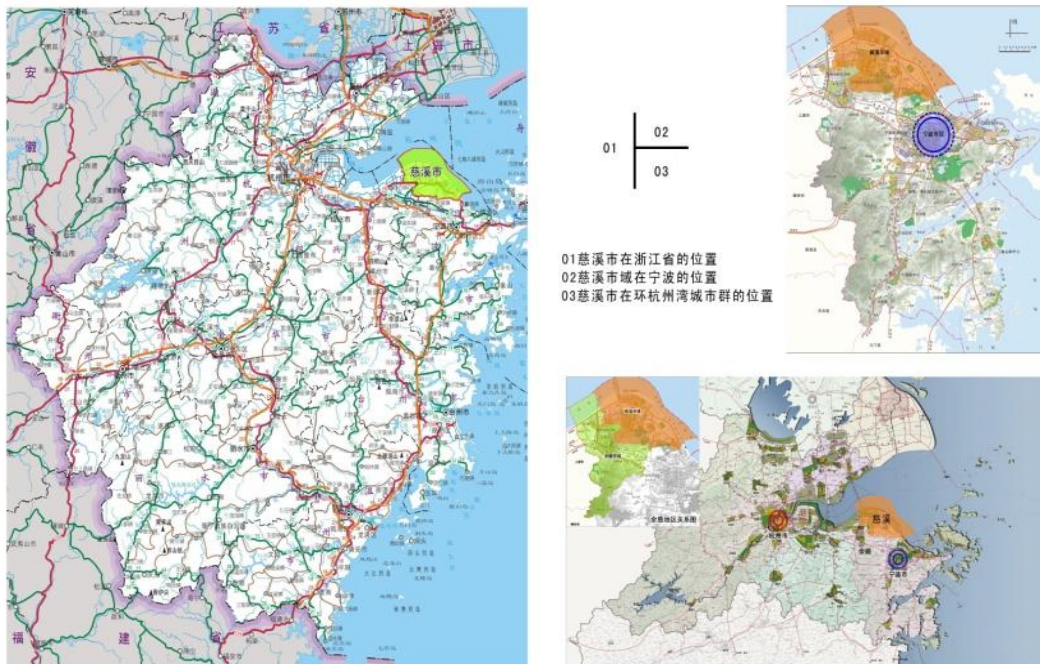


图 2-1 慈溪市区位图

（四）社会经济

慈溪市社会经济发展有着自己特有的优势：一是有活跃的民营经济，全市有规模以上工业企业 1268 家；二是有深厚的三大文化，即移民文化、围垦文化和青瓷文化。三是自身经济具有较强的实力，2013 年末，全市总人口 203.67 万人，城镇化率 67.5%。地区生产总值 1031.09 亿元，人均生产总值达到 49567 元，比

2005 年增长 34.1%，其中，第一产业增加值 49.3 亿元；第二产业增加值 593.6 亿元；第三产业增加值 388.2 亿元，三次产业占比为 4.8：57.6：37.6；财政总收入 164.53 亿元，比 2005 年增长 598%；单位建设用地固定资产投资 163.38 万元/公顷，比 2005 年增长 153.3%；城镇居民人均可支配收入 41254 元，比 2005 年增长 117%；农民人均纯收入元 22702 元，比 2005 年增长 169%。

2013 年国内生产总值和财政收入均居浙江省县级市第四位，列中国百强县（市）第七，在“中国中小城市综合实力百强县市”中综合实力排第五名，经济发展潜力巨大。

二、2006-2013 年规划执行情况

（一）原规划主要控制指标执行情况

慈溪市土地利用总体规划主要控制指标执行情况详见下表。由于原规划中，采用的人口数不是常住人口，由此为具有可比性，在 2006-2013 年规划执行情况分析章节中采用的人口数为户籍人口加流动人口数。

表 2-1 慈溪市 2006-2013 年土地利用总体规划主要控制指标执行情况表

指标	单位	规划基期 (2005 年)	原规划下达 指标	原规划目标	现状 (2013 年)
耕地保有量	公顷	47079	43071	49157	45132
基本农田保护面积	公顷	—	40300	40397	40334
城乡建设用地规模	公顷	20853	21366	23149	28464
新增建设用地规模	公顷	—	6157	5744	4237
新增建设占用耕地	公顷	—	5357	4901	3404
耕地补充量	公顷	—	6458	7052	4790
人均城镇工矿用地	平方米	154.59	117	112.68	144.44
万元二三产业 增加值用地量	平方米	72.64	23.1	14.14	33.97

1、基本农田保护任务执行情况

慈溪市原规划基本农田保护指标为 40300 公顷，规划落实基本农田保护任务 40397 公顷，其中 97 公顷为规划预留基本农田指标，用于难以定位的交通、水利、能源等基础设施建设项目、民生项目等。截至 2013 年，省级核减基本农田

保护任务 29.76 公顷，基本农田保护任务调整为 40270.24 公顷，基本农田保护任务执行情况较好。

2、耕地保有量控制指标执行情况

慈溪市原规划耕地保有量目标为 43071 公顷，规划落实耕地保护任务 49157 公顷。根据土地利用变更调查，2013 年慈溪市耕地面积为 45132 公顷，完成上级下达的耕地保护任务。

3、新增建设用地执行情况

原规划确定新增建设用地 6157 公顷。2006-2013 年期间，慈溪市新增建设用地 4237 公顷年均批准使用 529 公顷，已批准使用下达指标的 68.81%，根据台账及空间指标使用情况看，慈溪市新增建设用地使用速度较快。

4、建设占用耕地控制指标执行情况

2006-2013 年，慈溪市农转用占用耕地面积 3404 公顷，平均每年减少 425.5 公顷，大于规划期间年均减少量，但低于年均的耕地补充量。

5、城乡建设用地规模执行情况

慈溪市原规划城乡建设用地控制指标为 21366 公顷。2013 年慈溪市城乡建设用地规模为 28464 公顷，慈溪市城乡建设用地规模已突破上级下达控制指标，主要原因城镇化速度较快以及村庄复垦推进较慢。

6、补充耕地控制指标执行情况

2006-2013 年，慈溪市土地开发复垦整理共补充耕地 4790 公顷，其中土地开发补充耕地 1465.71 公顷，土地复垦补充耕地 878.1 公顷，土地整理补充耕地 14.91 公顷，平均每年补充耕地量为 599 公顷，超出了规划要求的年耕地补充量。

7、节约集约利用指标执行情况

慈溪市原规划预期至规划期末，人均城镇工矿用地控制在 117 平方米以内，万元二、三产业增加值用地量降低到 23.1 平方米。

至 2013 年，慈溪市人均城镇工矿用地 144.44 平方米/人，相比与规划初期的 154.59 平方米/人，下降 10.15%；人均农居点用地为 121 平方米/人，相比与规划初期的 131.19 平方米/人，下降了 10.2%；万元二、三产业增加值用地量为 33.97 平方米/万元，相比与规划初期的 72.64 平方米/万元，降低了 53.2%，已接近规划目标要求。

（二）原规划执行情况小结

慈溪市本轮土地利用总体规划保障了经济社会发展，总体上执行正常。从宏观上看，规划实施期间，保障了经济建设所需的建设用地，提高了土地的节约集约利用水平，保护了耕地、基本农田，协调了建设发展和生态保护的关系，规划的龙头地位和宏观调控作用得到了充分发挥；从微观上看，规划的多项控制性和预期性指标切实得到了落实，土地利用程度不断提高，用地结构和布局趋于优化，土地利用总体规划在用地方向的引导和限制方面效果显著，各项规则和措施得到了较好执行，经济、社会、生态综合效益明显。但城乡规模已突破上级下达指标，新增空间执行较快，但中心城区未来发展受制约，节约集约利用有待进一步提高。同时由于杭州湾新区行政区划有所调整，管理体制分离，周巷镇、天元镇行政区划合并，浙江慈溪滨海经济开发区升格为省级产业平台，海洋经济将成为我市今后经济发展的重要依托，低丘缓坡荒滩试点开发等内外条件变化，导致全市重点发展方向有所改变，规划布局与未来发展不相适应。

因此，慈溪市市土地利用总体规划执行正常，但是与未来发展不相适应，应当尽快调整完善。

三、土地利用现状分析

（一）土地利用现状结构

2013年，慈溪市行政辖区范围内土地总面积 132196 公顷，农用地面积 68780 公顷，建设用地面积 34244 公顷，其他土地面积 29172 公顷，详见下表。

表 2-2 2013 年慈溪市土地利用现状

单位：公顷、%

地 类		面积	比重		
土地总面积		132196	100		
农用地	耕地	45132	34		
	园地	3853	3		
	林地	12301	9		
	牧草地	0	0		
	其他农用地	7494	6		
	农用地合计	68780	52		
建设用地	城乡建设用地	小计	28973	22	
		城镇用地	20446	15	
		农村居民点用地	7923	6	
		采矿用地	604	0	
		其他独立建设用 地	0	0	
	交通水利用地	小计	5056	4	
		铁路用地	13	0	
		公路用地	3374	3	
		民用机场用地	0	0	
		港口码头用地	77	0	
		管道运输用地	0	0	
		水库水面	1284	1	
		水工建筑用地	308	0	
	其他建设用地	小计	215	0	
		风景名胜设施用 地	215	0	
		特殊用地	0	0	
		盐田	0	0	
	建设用地合计		34244	26	
	其他土地	水域	小计	28509	22
			河流水面	5478	4
湖泊水面			0	0	
滩涂			23031	17	
自然保留地		663	1		
其他土地合计		29172	22		

（二）土地利用现状特点

1、城乡建设用地规模较大，扩张速度较快

建设用地占全市土地总面积的 26%，其中城乡建设用地比重偏大，占全市土地总面积的 22%，且扩张速度较快。一方面是慈溪近年来城镇化和工业化的快速推进，尤其是杭州湾新区的建设，引起用地需求的激增，导致建设用地在过去的八年内增长过快，超过规划预期。另一方面是农居点复垦工作以及低效用地整治工作推进缓慢，导致城乡建设用地规模缩减速度低于预期。

2、农村居民点量大面广，调整难度较大

由于农村居民点的建设缺乏规划指导，大多布局零乱分散，内部空闲地较多，基础设施和公用设施难以集中配套，村庄内部用地混杂，造成农村居民点布局分散、集约利用程度低。农村居民点大多沿路修建，未来调整难度较大。

第三章 规划调整完善思路和重点

一、规划调整完善理念

（一）从“保障型规划”向“保护型规划”转变

从以往优先保障发展的规划模式向更加注重保护资源、保护生态转变，强化资源保护，通过划定永久基本农田保护、生态保护和城乡建设用地扩展边界“三条红线”，优先保护耕地资源、保护生态环境，严格限制城市无序扩张。

（二）从“扩张型规划”向“管控型规划”转变

从以往城镇发展偏好“摊大饼式”布局向组团式集聚型布局转变，规划通过优化空间布局，划定城镇扩展边界，强化空间管制，积极引导和管控，实现工业向园区集中，人口向城镇、集镇及中心村集中，住宅向社区集中，基本农田向平原优质耕地集中，最大限度地发挥土地资源的集聚利用效应，优化国土空间，促进城乡一体化发展，促进生态环境保护。

（三）从“两规衔接”向“多规融合”转变

从以往着重土地规划与城乡规划“两规衔接”的规划模式向土地规划、国民经济发展规划、城乡规划、产业规划、环境功能区规划等“多规融合”的规划模式转变。规划修改充分衔接粮食生产功能区、环境功能区、市域总规、文物保护等规划，充分发挥各规划的指导作用，构建协作、均衡、稳定、和谐的土地利用体系。

（四）从“数量控制”向“空间管控”转变

从以往的用新增建设用地数量控制允许建设区规模和布局向以扩展边界控制新增布局转变。通过对生态用地进行分区管控、划定永久基本农田保护示范区等要求来体现“空间管控”的加强。强化用地管制理念，严格土地用途管制，进一步加强规划的空间管控能力。

二、规划调整完善重点

通过本次规划修改，转变规划理念，调整土地利用战略和规划指标，强化存量挖潜，划定基本农田保护红线和生态红线，强化空间管制，从而转变土地利用方式，为慈溪市规划一条可持续发展的道路，促进环境保护和经济发展齐头并进。

（一）调整土地利用战略

在面对市域内外经济社会发展形势的转变，国家土地利用新政策要求下，我市土地利用战略从粗放利用、外延式发展转变到保护优先、节约集约利用方向，土地利用的侧重点发生了较大的变化。同时，慈溪市在落实上级政策的基础上，结合市域实际情况，调整了全市的发展战略，因此土地利用战略也应适时的做出调整，为全市新战略的实施提供土地要素的保障。

此规划调整中将原规划的土地利用战略目标（包括保护耕地和基本农田、建设用地规模控制、集约用地、土地生态环境改善、稳步推进村庄整治和城乡建设用地增减双挂钩工作六点）调整为**建立生态优先、保护第一的土地利用新模式；构建保障重点、兼顾均衡的城乡发展新格局；创建内涵挖潜、持续利用的空间拓展新方式**，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”的空间格局。并且这一战略贯穿整个规划调整完善工作。

（二）调整规划指标

为了保证本次规划调整完善工作的顺利进行，省国土资源厅对规划调整完善技术指南进行了修订，将标准农田保护面积、新增建设用地、建设占用耕地以及耕地补充量等原规划的控制性指标调整为预期性目标。慈溪市规划指标调整过程中，遵循“大稳定、小调整”的原则，在现状分析、科学预测的基础上，合理调整明确各项规划控制指标。

落实最严格的耕地保护政策，耕地保有量指标基本上保持不变，与原规划相比略有下降。核减了部分省级以上重点项目占用的基本农田，同时在保证粮食安全的前提下综合考虑各项因素，适当调减了基本农田保护任务。依据历年农转用数据、建设用海需求以及未来发展需求，对城乡建设用地规模进行预测，得出慈溪市城乡建设用地需求量，上级政府在与第二次土地利用调查数据充分衔接，并

充分考虑未来经济社会发展的基础上，下达了新的城乡建设用地规模指标，与原规划相比有所增长。综合考虑年均计划指标和农村土地综合整治量的基础上，结合慈溪市土地整治规划确定的耕地补充潜力，提高了耕地补充量指标。人均城镇工矿用地指标结合慈溪市实际保持不变，万元二三产业增加值用地量指标与现行规划保持一致。新增建设用地指标与城乡建设用地规模指标相对应，适当提高。

（三）优化用地布局

围绕实现“生态市”和“森林慈溪”目标，全面推进生态文明建设，优先布设生态屏障网络，拓展生态空间，把慈溪市建设成为一个经济快速发展、环境清洁优美、生态良性循环的海滨花园城市。

根据慈溪市农业环境条件和资源分布特点，引导农业自南向北形成特色鲜明现代农业园区，保护水田等优质农用地，合理开发荒滩资源，挖掘土地整理复垦开发补充耕地的潜力，确保耕地数量和质量齐提升。

以“建设品质之城，幸福家园”为目标，以新型城市化发展和建设“美丽乡村”为导向，盘活存量用地，合理拓展建设用地新空间，新增建设用地布局充分利用荒滩用地、荒地和劣地，尽量不占或者少占耕地；积极引导和管控规模，协调交通、水利、能源等重点基础设施建设项目用地，提高基础设施节约集约用地水平；积极推进农村土地综合整治工作，引导农村居民点布局由分散走向集中，协调统筹城乡建设用地，

（四）三线划定

坚持“一要吃饭、二要保护环境、三要建设”的方针，响应当前各界对良好生态环境的强烈要求，本次规划调整完善将保障生态用地和耕地放在首位。研究划定生态红线，协调各类用地布局，维护生态基础屏障，保护生态核心区，积极改善生态环境功能，维护区域生态安全和可持续发展。采用三级空间管护维护生态安全，重点明确饮用水源保护区、杭州湾湿地公园、风景旅游核心区等区域保护，以调整生态用地结构、增强生态系统功能。落实“十分珍惜和合理利用每一寸土地，切实保护耕地”基本国策，坚守耕地红线，规划严控耕地减少，实行占补平衡，确保耕地数量不减少，质量有提升。合理分配乡镇耕地保有量指标，重

点保护基本农田，尤其保护永久基本农田，确保耕地保护面积不减少，基本农田面积稳定，质量有提升。同时为了控制建设用地无序扩张，以及保障全市经济社会发展用地需求，划定建设用地扩展边界。

（五）强化空间管制

在提倡生态优先和耕地保护的前提下，科学划定基本农田保护红线、生态保护红线和建设用地扩展边界三条底线，合理布局生产、生活、生态“三生空间”，逐步实现从指标规划向空间规划的转变。根据慈溪市新的发展要求，合理调整规模边界、扩展边界、禁建边界“三界”与允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区“四区”。

强化空间管制，明确规划刚性，提升集聚程度，简化管制分区，增强可操作性。通过与环境功能区规划等相关规划的衔接划定生态红线，与粮食生产功能区规划等相关规划衔接划定基本农田保护红线，统筹各相关规划科学划定扩展边界。在三条边界的基础上划分出“四区”，并对不同的管制分区制定更严格、更具有操作性的管制规则，切实加强规划的空间管制功能。

（六）节约集约存量挖潜

本次规划调整完善积极响应新型城镇化相关要求，十分重视节约集约用地。通过全盘调查全县低效用地、批而未供土地的数量和分布，科学分析确定挖潜的地区、规模等，达到促进节约集约用地、缓解土地供需矛盾的目标。规划期间从新增建设用地“节流减量”、存量建设用地“挖潜增效”、批而未供土地“减量加速”、城镇低效用地“再次开发”等方面全面提升节约集约用地水平，并积极探索构建增量撬动存量新机制，切实实现规划从“增量土地”向“存量土地”的转变。

第四章 规划基础数据

一、行政区划基础数据

2011年12月，慈溪市行政区划调整方案获得宁波市人民政府的批准，根据批复：将新浦镇马潭路村、下一灶村、浦东村，崇寿镇富北村、海南村、三洋村，周巷镇路湾村、西三村共8个行政村，连同已围垦区域73.72平方公里划归庵东镇管辖。2013年，周巷成为全省27个小城市试点镇，也是宁波的卫星城试点镇，为此慈溪市再次进行了一定的行政区划调整，调整如下：撤销天元镇建制，其行政区域与周巷镇合并。慈溪市原“3街道16镇”整合成“3街道15镇”。

本次规划编制基础数据采用2013年土地变更调查数据成果。为保持规划数据与土地现状数据的协调性，同时考虑规划实施管理的现势性，对于规划编制中和规划实施中各乡镇、村（社区）的名称和行政代码的对应关系实行分级分类处理。

（一）乡（镇）级行政区划调整与规划编制实施

规划编制和实施均按照行政区划调整后的行政区进行，即合并天元镇和周巷镇为周巷镇，编制周巷镇土地利用总体规划；将新浦镇马潭路村、下一灶村、浦东村，崇寿镇富北村、海南村、三洋村，周巷镇路湾村、西三村共8个行政村，连同已围垦区域73.72平方公里划归庵东镇管辖。详见下表。

表 4-1 乡（镇）行政区划调整表

行政区划调整前	行政区划调整后
天元镇	周巷镇
周巷镇	
新浦镇（马潭路村、下一灶村、浦东村）	庵东镇
崇寿镇（富北村、海南村、三洋村）	
周巷镇（路湾村、西三村）	

（二）村（社区）行政区划调整与规划编制实施

近期的行政区划调整，对大量行政村进行撤并，并重新更改了名称或行政代码。因土地变更调查数据成果内林场、水库等独立权属单位的行政代码与行政区

划调整后的村级行政代码重叠等问题，在 2013 年土地变更调查成果中尚未作相应调整。因此村级行政区划在规划编制中仍旧沿用土地变更调查数据成果，在规划实施中则按照行政区划调整成果实施。

（三）独立权属单位行政区划调整与规划编制实施

在行政区划中，林场、水库等独立权属单位位于行政村主体范围内，由于土地调查侧重一定的权属性，因此对于这些单位实行独立调查，在规划编制和实施中均采用土地变更调查数据成果。

二、基础数据来源

本次规划以慈溪市 2013 年土地利用变更调查数据为基础数据，并按《浙江省土地利用总体规划基数转换及审定办法（修改版）》的要求进行规划基数的转换，形成土地利用总体规划现状数据；规划调整完善和专题研究所采用的农业、林业、气象、生态、土壤、地貌、城乡建设、工矿、交通、水利等专项资料和历年国民经济统计资料（包括人口），以及国民经济发展计划、规划、社会经济发展战略等综合资料均来自政府各部门，其提供的资料、数据全面可靠。

三、规划基数转换情况

全市土地利用总体规划基数转换工作涉及市域范围内 3 街道 15 镇所辖的全部土地。

（一）规划基数转换的依据

《浙江省土地利用总体规划基数转换及审定办法（修改版）》（浙土资发[2014]44 号）；经验收合格的 2013 年土地利用变更调查数据。

（二）规划基数转换的原则和要求

- 一是实事求是，尊重客观事实（违法用地的处理、地类纠正）；
- 二是删繁求简，便于管理（地类的归并）；
- 三是注重差异，便于管理（地类的细化）；

四是反映历史，理顺管理体系（批而未建用地的转换）。

（三）规划基数转换工作基本步骤

本县规划基数转换工作分五个阶段开展，分别是准备工作、外业调查、内业处理、数据分析和成果编制、成果资料的整理和归档。

（四）规划基数分类转换成果

基数转换前，全市土地总面积为 132196 公顷，其中农用地 69432 公顷，建设用地 33356 公顷，其他土地 29408 公顷。基数转换后，农用地 68746 公顷，建设用地 34277 公顷，其他土地 29172 公顷，其中土地耕地因整治增加 325 公顷，建设用地因批而未建土地增加 979 公顷，因建设用地建成区确定内部建设用地转为城镇用地 1479 公顷。地类变化详见下表。

表 4-2 慈溪市土地利用总体规划基数转换确认表

面积：公顷

地类		土地利用现状	转换后基数	A类转换	B类转换	C类转换	D类转换	E类转换	F类转换	
土地总面积		132196	132195.65	0	0	0	0	0	0	
农用地	小计	69431.71	68746.42	0	319.85	-1005.14	0	0	0	
	耕地	水田	7245.95	7343.90	-454.75	159.36	-61.42	0	0	0
		旱地	38321.84	37769.14	0	165.19	-717.90	0	0	0
	园地	3890.61	3852.34	0	-0.38	-37.88	0	0	0	
	林地	12320.60	12287.29	0	-4.30	-29.01	0	0	0	
	牧草地	0	0	0	0	0	0	0	0	
	其他农用地	设施农用地	34.62	30.63	0	0	-3.99	0	0	0
		农村道路	2565.74	2552.06	0	0	-13.69	0	0	0
		坑塘水面	2571.08	2429.81	0	-0.02	-141.25	0	0	0
		农田水利用地	2481.26	2481.25	0	0	-0.01	0	0	0
田坎		0	0	0	0	0	0	0	0	
建设用地	小计	33355.71	34277.10	0	-58.06	979.44	0	0	0	
	城乡建设用地	城镇用地	18626.94	20467.62	0	-2.67	364.65	0	0	1478.69
		农村居民点用地	9211.62	7936.19	0	-24.17	227.43	0	0	-1478.69
		采矿用地	625.88	603.52	0	-18.34	-4.02	0	0	0
		其他独立建设用地	0	0	0	0	0	0	0	0
	交通水利用地	铁路用地	7.77	12.84	0	0	5.06	0	0	0
		公路用地	3109.77	3374.34	0	0	264.57	0	0	0
		民用机场用地	0	0	0	0	0	0	0	0
		港口码头用地	0	76.91	0	0	76.91	0	0	0
		管道运输用地	0	0	0	0	0	0	0	0
		水库水面	1284.34	1283.87	0	-0.47	0	0	0	0
	其它建设用地	水工建筑用地	284.07	308.15	0	-12.40	36.49	0	0	0
		风景名胜设施用地	205.30	213.66	0	0	8.35	0	0	0
特殊用地		0	410	0	0	2	0	0	0	
	盐田	0	0	0	0	0	0	0	0	
其他土地	小计	29408.23	29172.14	0	-261.79	25.69	0	0	0	
	水域	河流水面	5446.99	5479.36	0	-0.32	32.69	0	0	0
		湖泊水面	0	0	0	0	0	0	0	0
		滩涂	23249.71	23030.67	0	-216.24	-2.80	0	0	0
	自然保留地	711.53	662.11	0	-45.22	-4.20	0	0	0	

注：以上基数转换前后面积均为净面积

第五章 规划方案评价

一、规划调整完善方案合理性和可实施性评价

（一）对战略目标调整的评价

本次规划调整完善调整了全市的战略目标，其中市域发展战略定位由原规划的“把慈溪市初步建成功能布局合理、经济社会协调、民生和谐安定的杭州湾南翼现代化滨海城市、长三角新型城市化示范区”调整为现规划的“慈溪市未来服务宁波，接轨上海，率先实现现代化，奠定长三角南岸中心城市地位，成为长江三角洲南翼重要节点城市，宁波都市区北部中心的重要组成部分。”；土地利用总体目标由原规划“严格保护耕地，保证粮食安全；节约集约用地，保障发展用地；统筹区域发展，促进结构优化；强化土地整治，改善资源环境”调整为现规划的确定未来全市土地利用的战略总目标为：建立生态优先、保护第一的土地利用新模式；构建保障重点、兼顾均衡的城乡发展新格局；创建内涵挖潜、持续利用的空间拓展新方式。

较原规划，当前的战略目标是科学以科学发展观为指导方针，围绕“美丽慈溪”的建设目标，按照“新型城市化”发展要求，“构筑‘生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀’的空间格局，为打造长江三角洲南翼重要节点城市，构建宁波都市区北部中心的重要组成部分，充分引导‘全国首选投资小城市、中国先进制造业基地’两大职能提供用地支撑”。更加体现了土地利用的侧重点的变化，同时落实了上级政策，更加符合了县域实际情况，为全市新战略的实施提供土地要素的保障。

（二）对规划指标调整的评价

在修改指南的指导下，慈溪市遵循“优先保护生态环境，坚持保护与开发并重；严格保护耕地资源，坚持数量与质量齐抓；加强建设用地管制，坚持增量与存量共管；统筹安排各业用地，坚持重点与一般兼顾；强化县乡逐级控制，坚持规划与实施统一；积极探索多规融合，坚持部分和局部协调；深化公众参与机制，坚持引导与诉求结合”的原则，对规划指标进行了适当修改。耕地保有量指标与

原规划相比有所提高，补充耕地指标增加，充分体现了慈溪市对于耕地保护的重视。基本农田保护指标进行小幅度的调整，与原规划相比略有下降。城乡建设用地指标增加较多，这是在二次调查变更数据的基础上结合科学预测得出，更加符合慈溪市实际情况。节约集约用地指标在分析现状和发展潜力的基础上，有所上升。综合来看，本次指标调整基于慈溪市实际现状，以慈溪市实际情况为依据，以城市发展为依托，更加科学合理，更具有指导性。

（三）对结构调整和布局优化的评价

本次规划调整了土地利用空间布局总体框架以及生态用地布局优化两个章节，既体现规划的空间属性，同时又凸显出对生态保护的重视。结构调整的基本原则中，按照“严格保护耕地，控制耕地流失，稳定园地面积，适当增加林地面积，统筹安排其他农用地”的要求，优化农业用地和产业结构，以提高农用地综合生产能力和利用效益。

规划中优先安排生态用地，保障了生态系统的完整性，同时合理保障农业用地，落实耕地和基本农田保护，建设用地结构调整重点优化城乡建设用地结构，保障交通、水利等重大基础设施项目用地需求，并合理安排风景名胜设施及特殊用地。加强了其他土地开发的生态影响评价，严禁在生态脆弱和环境敏感地区进行土地开发，适度开垦宜农自然保留地，提高宜林地区森林覆盖率。与原规划相比，为了推进合理的城市化发展，调减了农用地和未利用地的数量，增加了建设用地的数量，结构调整合理到位，用地布局更趋合理，兼顾了经济发展和生态保护。

（四）对建设用地扩展边界预测方案的评价

为了确保本次规划调整完善的科学性，对建设用地扩展边界规模的确定采用了七种预测方案，即基于历年新增建设用地情况的预测、基于人口发展需求情况的预测、基于经济发展需求的预测、基于保障基本农田任务的的预测、基于慈溪市分乡镇用地需求的预测、基于土地开发强度控制的预测以及基于系统动力学的预测的七种新增建设用地需求方案。

基于历年农转用情况的预测是结合 2006—2013 年期间慈溪市年均新增建设

用地的速度采用平均用地量法进行预测未来七年间的用地需求量，同时根据《浙江省县级土地利用总体规划调整完善技术指南》中“有条件建设区内扣除林地、河流水面、湖泊水面等不宜建设土地后，剩余部分面积不得超过新增城乡建设用地规模预测量（需扣除规划编制时划入允许建设区的已批农转用地块面积）”得到慈溪市建设用地扩展规模。这一方案保障了现有城乡建设用地增长趋势，预测出建设用地扩展规模。但是忽视了实际的用地需求，可能会使得预测的规模偏大，不符合集约节约的用地标准。

基于人口发展需求和经济发展需求预测的扩展边界规模是在结合人口和经济数据与建设用地规模的关系的基础上，通过预测人口与经济规划期末总量来得出建设用地扩展规模的方法。基于人口发展和经济发展需求的预测保障了在现有人口发展情况下的建设用地扩展规模，但是经济发展和人口增长都存在着不确定性，这一方案的预测结果偏向保守。

基于保障基本农田任务在确保耕地保有量和基本农田保护面积达到指标要求的前提下，扣除退耕还林、灾毁等因素减少的耕地，其余耕地都用于建设，由此预测出建设用地扩展规模。这一方案突出了基本农田保护、圈外建设占用耕地、其他耕地减少和扩展边界规模的关系，但是没有真正重视耕地保护工作，不符合“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策。

基于慈溪市分乡镇用地需求的预测通过对 2020 年底前各乡镇和各部门的用地需求进行调查，同时衔接环境功能区规划等，结合实地调研确认，得到慈溪市规划期内新增建设用地需求，以此预测建设用地扩展规模。这一方案突出了当前慈溪市用地需求与建设用地扩展规模的关系，贴合慈溪市经济社会发展对土地的需求，较符合实际。但是也存在着规模偏大、未来需求无法明确的情况。

基于土地开发强度控制以及系统动力学的预测是在新增建设用地预测的基础上，综合考虑慈溪市城市发展趋势、空间拓展模式、人口和经济发展趋势以及主要发展方向，预测得出新增建设用地需求量，再结合土地开发强度控制标准以及盘活存量等内涵挖潜量，由此得到建设用地扩展规模。这两种方法侧重开发强度控制和土地使用效率，突出了社会经济人口发展与城乡扩展规模之间的关系，具有一定的科学性。但是经济发展和人口增长都存在着不确定性，这一方案的预测结果偏向保守。

综合以上七个方案的优劣，考虑慈溪市实际用地需求和经济发展趋势，增加 3708 公顷建设用地，确定了慈溪市建设用地扩展规模范围，确保了慈溪市经济社会又好又快发展所需要的土地用量，符合慈溪市发展目标。

（五）对用途分区与空间管制分区的评价

本次规划调整了慈溪市用途分区，结合划定的生态保护红线、永久基本农田保护红线和城乡扩展边界，以土地适宜性评价为基础，同时结合区域内土地资源特点和社会经济发展需要，按规划主导用途划定七类土地用途区，即永久基本农田保护区、一般农地区、林业用地区、城镇村建设用地区、风景旅游用地区、生态环境安全控制区和自然与文化遗产保护区，符合慈溪市实际情况，更便于制定相应的用途区管制规则，增强了规划的可操作性。

慈溪市空间管制分区类型依然分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区“四区”。具体划分过程中，与环境功能区规划、林业规划、市域总体规划、粮食生产功能区规划等做了充分衔接，体现了“多规融合”的理念，并且增强了分区的科学性，更有利于实现全市土地资源管控的目标。

（六）对规划调整完善方案的科学性和可行性评价

本次规划修改过程中经过专家论证、公众听证等程序，保护了公众对土地利用总体规划的知情权，增强了公众对规划工作的认同度，加强了社会对规划实施的监督力度，增强了规划的可行性。本次规划调整完善基本满足了慈溪市城市、交通、旅游和新农村建设等各项建设用地的需求，保障了重点急需建设项目用地，对国民经济和社会发展起到了积极的促进和保障作用，有利于规划的执行。

慈溪市土地利用总体规划调整完善是社会经济发展、城市化建设的必然要求。本次规划充分考虑了社会经济发展、城市建设、生态保护因素，加强了基本农田和标准农田保护，符合当地社会经济建设实际，符合土地用途管制制度和保护耕地基本国策，能为慈溪市社会经济的可持续发展提供新的平台。

二、规划调整完善方案环境影响评价

（一）规划调整完善方案环境影响评价概念及方法

环境影响评价是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，并进行跟踪监测的方法与制度。本次土地利用总体规划调整完善方案的环境影响评价，是在对规划区域生态环境现状研究的基础上，对规划方案可能造成的环境影响进行识别、分析、预测和评价，并在此基础上，提出预防和减轻不良环境影响的对策及措施，如有必要还需提出规划调整完善的各种替代方案。

规划调整完善方案的环境影响评价基本方法是，将土地利用总体规划目标和方案分解为若干直接或间接的经济行为，依据这些经济行为产生的环境影响进行识别，分析环境影响因素，再根据环境保护目标构建评价体系，并做出综合评价，最后根据评价结果提出应对不利环境影响的对策措施。

（二）环境影响识别

土地利用总体规划以持续发展的观点，统筹安排各业用地，强调各部门用地须服从其整体控制。其具体操作一方面以土地利用控制指标和空间布局来引导土地利用活动，另一方面，通过土地用途管制约束土地按既定规则使用，以实现规划目标。因此慈溪市本次土地利用总体规划调整完善与环境关系密切的内容主要包括三方面：一是定量的土地利用控制指标；二是定位的土地利用结构和布局调整；三是定性的用途分区和管制规则。而其主要的影响对象为土壤环境、水环境、空气环境、生态系统、地质灾害等。

1、对土壤环境的影响

对土壤的影响主要体现在农业土地利用活动（如后备资源开发、农业结构调整等）导致的土地退化问题，包括水土流失、荒漠化、盐碱化等。

慈溪市在规划调整完善期内，围绕坚守耕地红线主旨，重点保护基本农田，尤其保护永久基本农田；统筹园地、林地及其他农用地利用，确保农业生产合理有序。规划的实施将更加有效保护耕地和基本农田，通过土地整治、高标准农田建设等活动，土壤肥力将有所提高。本次规划调整完善还突出强调了对林地和园

地的规划引导，优化园地和林地布局，形成生态保护屏障，保护好重点林区，适度造林，荒坡合理开发园地，将有利于水土保持、水源涵养，能有效防止土地退化问题。

但同时也应看到，规划在 2014-2020 年间，慈溪市通过土地开发整理复垦补充耕地 7275 公顷，以实现耕地占补平衡。补充的耕地大部分来源于低丘缓坡地，土地利用的工程措施将改变当前低丘缓坡地的地形地貌，水土保持能力或将受到影响。

2、对水环境的影响

土地利用与水的关系密不可分，对水环境的影响包括水量、水质和空间分布的变化。主要表现在城市土地扩张和农业土地利用结构调整后对水环境的影响，导致水资源供需平衡问题，也体现在对河道、湖泊天然形状的改变上。

本次慈溪规划调整完善预期完成一个备用水源地的建设，进一步完善供水管网，提高管网覆盖率和互通比率。完成白洋湖、上林湖、外杜湖、梅湖水库等饮用水源地周边的污染整治和风险隐患处置，完善生态修复和污染防治工程，巩固污染防治成果，继续深化对造纸、化工、印染、竹制品等重点涉水行业的专项治理，确保水源地水质持续稳定达到饮用水水源水环境功能标准。规划在白洋湖、上林湖、外杜湖、梅湖水库等大中型水库周围，以及南部翠屏山丘陵区重要生态区域增划生态公益林，合理调整全市公益林地和商品林地结构，优化配置林地资源，充分发挥林地的多功能作用。

本次规划调整完善，预测期末建设用地面积扩大到 34891 公顷，其中城乡建设用地将达到 28900 公顷，城市土地明显扩张，并且用地更加集中、人口更加密集，这需要更充足的水源保障，同时也对工业、农业、生活污水的处理能力提出更高要求。

3、对空气环境影响

从空气环境效应影响角度来看，城市空气环境质量变化的过程机制并不是完全由城市土地利用变化直接决定。综合来看，城市空气环境效应影响因素应该包括自然因素也包括人为因素，不过在短期发展过程中，人类活动造成的空气环境效应变化比自然因素更加明显，所以人类活动在一定程度上决定了空气环境效应。城市土地利用方式、产业结构及产业布局不尽合理加剧了空气环境效应的恶化；

相反，合理科学的城市土地利用方式、产业结构及产业布局会在很大程度上缓解空气环境的压力。

本次慈溪规划调整完善，注重生态保护，在森林覆盖率、水域保护、林地保护、耕地占比平衡等方面进行了全方位空间布局优化与空间管制规则制定，通过划定“三大红线”，进一步有效遏制了违法破坏生态环境的行为和城镇规模的无序扩张。同时，基于“三线”，全市形成“一主四副二廊四区”的土地利用空间格局。生态保护用地主要集中在生态保护红线区内，规划形成南部丘陵地区和北部滩涂湿地区两个生态屏障保护区；永久基本农田保护主要集中在永久基本农田保护红线区，主要集中在市域中北部，规划形成南部林特经济和生态保护区、中部现代农业示范区提升功能区、北部沿海农业综合开发区和近岸水产养殖区等四大农业区，发展粮食生产带以保障粮食安全；建设用地发展区主要集中在城乡建设用地扩展边界内，规划将形成“一主”——中心城区及“四副”——东部龙山中心镇、中东部观海卫卫星城、西部周巷中心镇和北部杭州湾市域城镇空间格局。同样，通过对自然保护区、湿地公园、饮用水保护区的系统规划，在一定程度上缓解了慈溪市在未来空间发展上对空气环境造成的压力。

但是，由于经济发展的不断加快和未来城市发展方向的不确定性，都将导致本次规划有可能在实施过程中遇到瓶颈。因此，如何提高规划实施的成效，如何发挥规划在空气环境效应调节中的主导地位，是未来慈溪市各界人士需共同思考的问题。

4、对生态系统的影响

从生态系统的角度看，土地是由不同的生态系统所构成的大生态系统，包括农田生态系统、草地生态系统、林地生态系统、湿地生态系统等等。土地利用结构的变化直接体现在生态系统的变化。

本次规划调整完善围绕生态优先战略，协调各类用地布局，维护生态基础屏障，保护生态核心区，严守生态保护红线，积极改善生态环境功能，维护区域生态安全和可持续发展。规划以慈溪南部成带状分布的生态环境功能小区、北部跨海大桥桥头河口湿地生态环境功能小区生态屏障为基础，在一带与一区的屏障间分布多个生态保护区，形成“一带一区多点”的生态空间格局。

“一带”：即慈溪市南部由横河镇起，经匡堰镇、掌起镇至龙山镇，由南部

翠屏山丘陵区形成的带状水源保护生态屏障。

“一区”：跨海大桥桥头河口湿地生态环境功能区。以国家级湿地公园为基础，区内生物种类繁多，湿地资源丰富，是候鸟迁徙线上重要的“中转站”，对候鸟保护有重要的意义。

“多点”：指分布在慈溪市中部的多个综合生态环境功能小区。规划主要有：横河南部生态农业与水土保持生态环境功能小区、掌起南部水土保持生态环境功能小区、龙山东部生态农业与水土保持生态环境功能小区、崇寿镇镇区综合发展生态环境功能小区、胜山城区综合发展生态环境功能小区、新浦镇镇区综合发展生态环境功能小区和附海镇镇区综合发展生态环境功能小区。

根据“一带一区多点”生态布局，规划期间要重点建设南部的带状丘陵生态屏障区和北部跨海大桥桥头河口湿地生态功能区，重点保护7个水源保护区，增强重点生态区与生态节点的生态功能，加强生态空间精细化管理，以优化生态空间格局。

但同时，2014-2020年间，规划将安排4010公顷新增建设用地，其中重点基础设施项目2082.23公顷。各项重大工程建设项目将对生态系统产生一定的不利影响，污染性水体和废气增排可能会破坏生态平衡，使生物多样性受到威胁。交通用地的增加，直接带来一定的噪声及粉尘污染；同时道路的建设还可能将连续的动植物生境一分为二，成为动物迁徙、植物孢粉运移的屏障。

5、对地质灾害的影响

许多的地质灾害是自然条件和人类活动共同作用的结果。在一些特殊地区，土地利用结构和布局调整可能导致地质灾害的增加。

慈溪市的地质灾害类型主要有滑坡、崩塌、泥石流、地面塌陷四种。本次规划调整完善中生态红线的划定，衔接了环境功能区规划、林地保护规划、水资源保护规划、地质灾害防护规划等一系列规划以及生态环境敏感性评价成果，合理规划生态保护重点区域。其中更加注重对湿地、湖库等水源涵养、防洪蓄洪区域的保护，按照管护规则将严禁开发占用，提高了水滨湿地雨水贮存和防洪蓄洪能力。其次生态红线涵盖了地质灾害高易发区域，开发活动将避开地质灾害易发区，有效维护人员安全和防止财产损失。

但对沿海滩涂等后备资源的开发，容易改变海岸线结构，如若未做好防护措

施，易导致海岸线遭受侵蚀等等。

（三）环境影响评价指标体系构建

依据慈溪市生态环境现状及土地的可承载力，结合生态环境的用地分区布局，从有关指标的可获得性和可操作性出发，选择了 11 个因素作为参评因子，建立本次土地利用总体规划环境影响评价指标体系。

表 5-1 慈溪市环境影响评价指标体系

总目标层	环境主题	环境目标	评价指标
规划方案环境影响评价	土壤环境	防止土地退化问题，包括水土流失、荒漠化、盐碱化等	1、水土易流失地区低缓坡开发面积（公顷） 2、标准农田建设面积（公顷）
	水环境	改善流域水质	新增城镇工矿用地工业废水排放量（亿吨/年）
	大气环境	1、减少大气污染物排放 2、限制温室气体排放 3、减轻热岛效应	新增城镇工矿用地工业废气排放量（亿标立方米）
	生态环境	1、保护基础性生态用地 2、保护重要的生态环境敏感区和自然景观 3、推进土地生态建设和土地整治	1、基础性生态用地占区域土地总面积比例（%） 2、建设用地占区域土地总面积比例（%） 3、自然保护区等生态环境敏感区占区域土地总面积比例（%） 4、生态退耕面积（公顷）
	地质环境	1、防灾避险 2、降低滑坡、泥石流、地面沉降等地质灾害产生的可能性	1、新增城镇工矿用地占不同等级地质灾害风险区面积的比例（%） 2、交通、能源等重大建设项目占用不同等级地质灾害风险区面积的比例（%） 3、土地开发重大工程占不同等级地质灾害风险区面积的比例（%）

（四）环境影响评价

1、评价指标权重及标准化

（1）指标权重确定

各评价指标确定后，采用专家咨询法（Delphi 法）对每一指标系统及其下属指标因子进行赋权。通过对所列指标两两比较重要程度进行判断评分，利用计算判断矩阵的特征向量确定下层目标对上层目标的贡献程度，从而得到基层指标对总目标的重要性的赋值结果，最后得到指标对总目标的赋权结果。

表 5-2 慈溪市土地利用总体规划调整完善方案环境影响评价指标权重值

评价指标	权重值
水土易流失地区低丘缓坡开发面积	0.125
标准农田建设面积	0.1172
基础性生态用地占区域土地总面积比例	0.129
建设用地占区域土地总面积比例	0.134
自然保护区等生态环境敏感区占区域土地总面积比例	0.1445
新增城镇工矿用地占不同等级地质灾害风险区面积的比例	0.1213
交通、能源等重大建设项目占用不同等级地质灾害风险区面积的比例	0.1304
土地开发重大工程占不同等级地质灾害风险区面积的比例	0.0986

(2) 指标标准化

首先，对比分析慈溪市原规划方案和修改方案土地利用结构、新增城镇工矿用地以及重大工程变化情况，各项评价指标实际值结果如下：

表 5-3 慈溪市土地规划方案评价指标实际值

评价指标	原规划方案	规划调整完善方案
水土易流失地区低丘缓坡开发面积（公顷）	5384	5384
标准农田建设面积（公顷）	25529	25529
基础性生态用地占区域土地总面积比例（%）	69.88	65
建设用地占区域土地总面积比例（%）	19.5	25.9
自然保护区等生态环境敏感区占区域土地总面积比例（%）	24.3	22
新增城镇工矿用地占不同等级地质灾害风险区面积的比例（%）	14	14
交通、能源等重大工程占用不同等级地质灾害风险区面积的比例（%）	15	14
土地开发重大工程占不同等级地质灾害风险区面积的比例（%）	6	4

其次，为突出与原规划方案差异性，标准值采用原规划方案，即原规划方案各项指标分值为 100 分，将指标实际值进行标准化后得到结果如下表所示：

表 5-4 慈溪市土地利用总体规划评价指标标准化值

评价指标	原规划方案	规划调整完善方案
水土易流失地区低丘缓坡开发面积	100	100
标准农田建设面积	100	100
基础性生态用地占区域土地总面积比例	100	93
建设用地占区域土地总面积比例	100	132
自然保护区等生态环境敏感区占区域土地总面积比例	100	90.5
新增城镇工矿用地占不同等级地质灾害风险区面积的比例	100	100
交通、能源等重大工程占用不同等级地质灾害风险区面积的比例	100	93
土地开发重大工程占不同等级地质灾害风险区面积的比例	100	67

2、综合评分

在对慈溪市土地利用总体规划调整完善方案进行综合评价时，本文采用加权比较法，实质是规划方案的各项评价指标标准化值与权重的乘积即为该方案对于该评价指标的实际得分，所有评价指标的实际得分累计加和就是这一规划方案的最终得分。

根据原规划方案和修改方案的指标标准化值和权重，可得出两个方案的得分情况如下表：

表 5-5 方案指标得分及综合评价分值

评价指标	原规划方案分值	规划调整完善方案分值
水土易流失地区低丘缓坡开发面积	12.5	12.50
标准农田建设面积	11.72	7.50
基础性生态用地占区域土地总面积比例	12.9	11.99
建设用地占区域土地总面积比例	13.4	17.69
自然保护区等生态环境敏感区占区域土地总面积比例	14.45	13
新增城镇工矿用地占不同等级地质灾害风险区面积的比例	12.13	11.13
交通、能源等重大工程占用不同等级地质灾害风险区面积的比例	13.04	7.84
土地开发重大工程占不同等级地质灾害风险区面积的比例	9.86	3.70
综合评价分值	100	85.35

3、小结

将本轮规划方案与上轮规划方案分析比较可知，本次规划调整完善方案得分值低于原规划方案的得分值，说明本次规划调整完善方案对环境保护总目标更有

利。

其中，本次规划调整完善在耕地和基本农田保护方面，更加注重质量的保护，通过标准农田、高标准基本农田建设以及土地整理等活动，将有利于土壤地力水平的提升。

在大气环境和水环境方面，从生态角度来说，随着生态文明建设深入，本次规划调整完善方案更加注重生态保护；从另一角度来看，虽然方案中新增城镇工矿建设用地有所增加，但随着工业用地集约度将明显提高，污染处理基础设施效能大幅提升，工业废气、废水排放得到有效治理。

在生态环境方面，由于本次规划调整完善林地面积有所降低，单纯从数量而言，慈溪市基础性生态用地面积减少，但本次规划调整完善方案中又明确提出“一带一区多点”生态布局，规划期间要重点建设南部的带状丘陵生态屏障区、北部跨海大桥桥头河口湿地生态功能区，重点保护 7 个水源保护区，增强重点生态区与生态节点的生态功能，加强生态空间精细化管护，以优化生态空间格局；其次，由于近几年慈溪市城乡发展迅速，原规划建设用地总量已经无法满足现在慈溪市发展需求，因此本次规划调整完善建设用地总量由原规划的 21366 公顷增加到 34891 公顷，故建设用地占区域土地总面积比例有所增加，该项指标分值低于原规划。

总体来讲，本次土地利用总体规划调整完善方案更加突出生态优先理念，充分考虑了生态环境效益，协调保护和保障。规划调整完善调整完善的实施可有效促进生态和环境的改善，使生态服务功能得到加强，有利于慈溪“大桥带动、城乡一体、社会和谐、科教兴市”的战略目标的实现。但在规划方案实施的过程中，仍应注意减少建设用地扩张和重大基础设施项目对生态环境的负面影响以及新开发土地对低丘缓坡地区的破坏。

（五）减缓环境影响措施

1、严格执行生态用地保护规划，提高基础性生态用地质量

一是以慈溪南部成带状分布的生态环境功能小区和北部跨海大桥桥头河口湿地生态环境功能小区生态屏障为基础，在一带与一区的屏障间分布多个生态保护区，形成“一带一区多点”的生态空间格局。二是按照生态用地管控分区结果，

落实好各分区管控措施，严格保护生态红线，确保区域生态安全，提高全市生态服务、人居安全保障以及生物多样性维持能力。

2、加强建设用地管制，减少对环境的影响

加强建设用地的管制，要努力做到控制总量，减少增量，盘活存量，以减少土地利用对环境的影响。

一方面，加强建设用地管制。国土部门应严格把关，确保扩展边界有效管控城乡建设。新增城乡建设用地应优先考虑安排在扩展边界范围内，防止城乡建设用地盲目和无序扩张，有效减缓建设用地对生态环境用地的侵占。扩展边界外，原则上只能安排交通、水利、能源、军事、污染企业等必须单独选址的建设项目和农民建房、旅游等难以定位的建设项目，严格限制城、镇、村和工矿用地的无序蔓延。

另一方面，努力提高建设用地节约集约水平。积极研究并采取有效措施加强土地利用管理，通过挖掘存量，低效用地二次开发，实施“腾笼换鸟”节地行动，以“土地亩产倍增”为核心，大力推进城镇存量、低效建设用地的利用，积极采取新增建设用地“节流减量”、存量建设用地“挖潜增效”、批而未用土地“减量加速”等综合措施，全面提高建设用地节约集约利用水平。

3、做好重大基础设施项目建设环境影响应对措施，减小环境影响

2014-2020 年间，慈溪市域范围内安排有国家级重点项目用地共 273 公顷，包括澈浦线和沪甬跨海铁路项目；安排省级重点项目用地共 847.33 公顷，包括宁波至慈溪城际铁路和杭甬高速复线等项目；安排市级重点项目用地共 328.90 公顷，包括西二环北延、浒运公路、梅林路、科教园区配套道路、潮塘江北规划路、掌二线(329 国道-中横线)和观海卫环城北路东延工程等项目。环境影响评价应充分了解项目建设要求、选址的地形地貌，掌握工程项目的污染源类型、分布情况和应采取的污染控制对策及其控制效果。同时增强评价的针对性和实用性，优化选址，提出减缓环境污染、维持生态平衡的对策和措施。

第六章 规划衔接和公众参与情况

一、与《国民经济和社会发展规划纲要》的衔接

《慈溪市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》是全面贯彻落实科学发展观的规划，是促进社会和谐的行动指南，是指导今后五年慈溪国民经济和社会发展的行动纲领，对于推动今后一个时期的经济社会发展，具有十分重要的意义。《慈溪市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》进一步明确了慈溪市发展重点，理清了发展思路，创新了发展模式，是动员和指导慈溪市经济社会又快又好发展的纲领性文件。因此，与《慈溪市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》的衔接至关重要。

同时，规划编制年份位于“十二五规划”期末，“十三五规划”谋划阶段，为此规划调整完善还需与谋划未来发展“十三五规划”前期做好衔接。通过与《慈溪市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、“重大项目三年行动计划”及“十三五规划”前期工作空间区域布局的衔接，确定了各产业基本用地要求和格局，构筑区域空间发展框架，明确主体功能区定位，从而使规划用地布局更具合理性和发展性，增强了用地布局对经济发展的支撑和保障能力，提高了土地利用效率，发挥了土地利用总体规划在经济建设中的主导引领作用。同时，通过衔接慈溪市重点项目用地单位，重大建设项目的用地需求得到了安排和保障。但是，由于规划调整完善编制时，“十三五规划”有关内容尚处于前期阶段，可能存在部分项目尚未衔接到位。

二、与市域总体规划的衔接

本次规划与《慈溪市市域总体规划（2006-2020年）》进行了充分的衔接，在建设用地区域、人口规模、耕地保有量、基本农田保护目标及产业发展等方面都进行了衔接，重点衔接内容为市域空间规划格局、中心城区发展目标和中心城区总体规划、城乡建设用地规模等方面。在分析慈溪市市域总体规划中构建的“一个中心、四个片区，三廊四带四轴”的市域空间结构基础上，结合慈溪市未来城镇人口规模，对几大片区的未来城乡建设用地做了一系列的引导，从而理顺了城乡发展脉络和市域空间整体格局；衔接市域总体规划中中心城区“一心二轴三组

团”的空间格局发展战略，从整体上把握慈溪市中心城区的发展重点与发展方向，合理安排中心城区城乡建设用地规模；城乡建设用地规模在进行扩展边界专题研究时充分衔接了市域总体规划的建设范围。

与市域总规衔接后，可以看出扩展边界范围草案基本满足市域总体规划的发展要求，大部分位于慈溪市市域总规所确定的用地边界内，小部分扩展边界与市域总规发展方向不一致。差异的产生主要是由于土地利用总体规划和慈溪市市域总规编制基期年和基础数据存有差异，所以在扩展边界的划定上也有所不同。扩展边界范围草案与市域总规划定的用地边界重叠部分为 18990.31 公顷，重叠度达到 87.19%。其中中心城区扩展边界与市域规划的重叠度达到了 72.11%，该重叠部分是原规划与市域总规“两规”中共同确定的未来建设发展空间。

未来发展方面，由于市域总规规模受限，杭州湾新区在市域总规编制时，发展空间划定受到限制，此次规划调整完善在充分对接了市域总规中期评估结果、杭州湾新区发展空间后，对扩展边界部分进行了调整。

人口方面，衔接如下：第一方面，由于两规编制基期年不同，市域总规编制以 2005 年数据作为现状，而土地规划编制以 2013 年数据作为基期，因此现状人口不一致。此次规划调整完善中现状人口采用 2013 年统计年鉴中常住人口数 147 万人，比市域总规中现状数据 145 万人多出 2 万人左右，远少于现状实际人口。第二方面，由于两规规划范围不一致，市域总规受规模限制，市域总规中杭州湾新区建设用地范围仅 10.00 平方公里，杭州湾新区在市域总规编制时，发展空间划定受到限制（2013 年实际城乡建设用地范围已接近 50 平方公里），而土地规划范围包括杭州湾新区建设用地范围，因此市域总规在杭州湾新区发展及人口方面考虑较少。同时作为全省大平台大产业大项目的杭州湾新区及省级平台的慈东滨海新区现状建设用地数量较大及未来用地需求仍较大，市域总规未考虑该部分人口增加。故此次规划调整完善中，将根据我市实际发展及杭州湾新区和慈东滨海新区等产业平台未来人口集聚效应，提出人口总数预测数量。采用公式预测和市域总规（正在修编中）衔接两种方法，预测至规划期末，全市总人口为 213.80 万人，较 2013 年总人口数（147.14 万人）共增加 66.66 万人，年均增加 9 万人左右，其中杭州湾新区增加 6 万人。第三方面，目前慈溪市市域总体规划正在进行中期评估，近期将对慈溪市市域总体规划进行修编，根据慈溪市市域总体规划

正在进行中期评估的有关内容，目前评估采用的人口数量远大于现状常住人口，未来慈溪市市域总体规划人口也将比原规划扩大，因此，此次土地利用总体规划调整完善着重考虑与市域总体规划未来衔接的趋势及杭州湾新区人口集聚效应，预测至规划期末，全市总人口为 213.80 万人，其中城镇人口 168.90 万人。

三、与浙江省海洋功能区划衔接

本次规划与《浙江省海洋功能区划（2011-2020 年）》进行了充分的衔接，重点衔接内容为行政界线、规划范围、围填海造地的内容、规模和用途以及滩涂围垦区、农业、工业与城镇建设围填海区的划定等方面。**建设用海用地需求将不作为本规划新增建设用地指标数值，但进入有条件建设区内。**

1、关于行政界线内容衔接

本次规划调整完善规划范围以 2013 年土地利用变更调查的行政区划为基础，按照土地利用总体规划调整完善规程，采用 2013 年土地利用变更调查行政界线。在衔接海洋功能区划时，将属于土地利用变更调查的行政区划的用海内容进行充分对接，纳入本次规划范围，对不属于 2013 年土地利用变更调查范围内的部分，确实存在部分工业和城镇用海区未纳入规划，该部分在规划衔接图中予以标示。

2、关于围填海造地的内容、规模和用途的衔接

本次规划调整完善中涉及到围填海造地的乡镇主要为庵东镇和龙山镇。具体衔接情况如下：

（1）滩涂围垦区

考虑到未来围填海的成本及建设用海区域内的土地开发等综合平衡，在充分对接全省海洋功能区划的基础上，结合慈溪市滩涂围垦总体规划，划定了 4816 公顷滩涂围垦区，用于补充耕地，项目名称为建塘江围涂造地项目、陆中湾两侧围涂造地项目和镇龙浦两侧围涂工程。

围涂项目主要位于海洋功能区的工业与城镇用海区，主要考虑到未来围填海的成本及建设用海区域内的土地开发等综合平衡，在具体审批实施时需海洋部门出具意见，并限制改变海域自然属性。本规划与海洋功能的衔接图如下所示。

（2）建设围填海区

本次规划中，庵东镇和龙山镇的建设围填海区的划定与全省海洋功能区划中

杭州湾工业与城镇用海区进行了充分的衔接。但本次规划调整完善以 2013 年为调整基期年，主要保障未来 7 年的建设用地量，因此在与全省海洋功能区划衔接的基础上，并结合庵东镇和龙山镇实际的用地需求和布局，共划定了 10382 公顷建设用海区，其中规划范围内杭州湾新区建设用海有条件建设区面积为 8477 公顷；规划范围外镇龙浦建设用海扩展边界 1905 公顷。杭州湾新区和镇龙浦建设用海区域符合海洋功能区划。本规划与海洋功能的衔接图如下所示。

(3) 其他

由于本规划与海洋功能区划编制标准不统一，在海域识别等也不尽相同，因此为进一步说明本规划与海洋功能区划的有关情况，已按照海洋功能区划在规划衔接图上重点标注了海域区域与存量围填海区域。

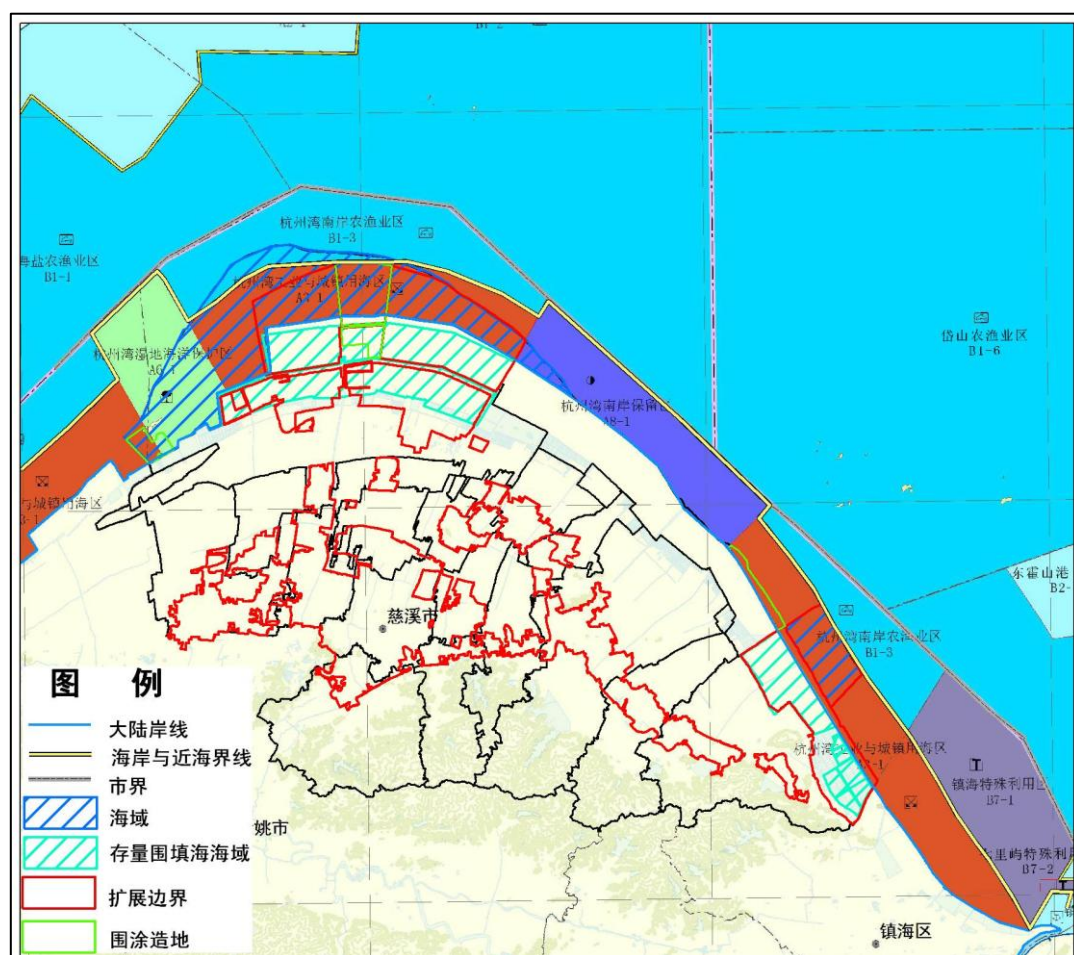


图 6-1 本规划与浙江省海洋功能区划衔接图

四、与慈溪市环境功能区规划衔接

保护生态环境是贯穿整个土地利用总体规划的基本原则和指导思想，本次规

划前期在进行扩展边界专题研究以及生态专题研究时，与《慈溪市环境功能区规划（2006-2020）》（以下简称《环境规划》）进行了充分的衔接，此次规划范围内划定生态红线 10450 公顷，与环境功能区划保持一致，其余 2900 公顷生态红线不在此次规划范围内。

在省生态功能区划的基础上，依据环境功能区划原则及评价结果，慈溪市划定 29 个生态环境功能小区，并分入四个生态功能区，其中禁止准入区面积为 157.72 平方公里，有 8 个生态环境功能小区；限制准入区面积为 1186.02 平方公里，有 9 个生态环境功能小区；重点准入区面积为 107.92 平方公里，有 2 个生态环境功能小区；优化准入区面积为 265.02 平方公里，有 10 个生态环境功能小区。

慈溪市生态用地保护区划定过程中与《环境规划》做了充分衔接，考虑到未来多规融合的目标以及环境功能区划与本次规划调整完善的规程略有出入，以环境功能区划为基底，划定慈溪市生态红线，将禁止准入区划入一级管控区，并作为生态红线划定的依据，并同时全部划入空间管制禁止建设区。将限制准入区划入二级管控区，与其他相关规划衔接之后部分划入禁止建设区。重点准入区和优化准入区与扩展边界专题等衔接后部分划入允许建设区和有条件建设区。

表 6-1 慈溪市生态功能区分区情况表

单位：平方公里

分区	个数	名称	面积
禁止准入区	8	梅湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	11.94
		邵岙水库饮用水源保护生态环境功能小区	9.21
		上林湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	14.47
		白洋湖—杜湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	34.39
		长溪—灵湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	12.72
		窖湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	6.44
		凤浦湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	6.36
		跨海大桥桥头河口湿地生态环境功能小区	62.20
		小计	157.72
限制准入区	9	东南部水土保持与水源涵养生态环境功能小区	5.28
		横河南部生态农业与水土保持生态环境功能小区	69.09
		掌起南部水土保持生态环境功能小区	12.43
		东南部现代农业发展生态环境功能小区	53.42
		中部现代农业发展生态环境功能小区	134.69
		龙山东部生态农业与水土保持生态环境功能小区	11.42
		东部现代农业发展生态环境功能小区	89.80
		西部现代农业发展生态环境功能小区	120.48

分区	个数	名 称	面积
		北部滩涂湿地养殖生态环境功能区	689.41
		小计	1186.02
	重点准入区	2	杭州湾新区工业发展生态环境功能区
慈东工业发展生态环境功能区			65.75
		小计	107.92
优化准入区	10	中心城区综合发展生态环境功能区	108.73
		东部城区综合发展生态环境功能区	48.39
		西部城区综合发展生态环境功能区	57.97
		庵东镇镇区综合发展生态环境功能区	8.51
		崇寿镇镇区综合发展生态环境功能区	4.09
		胜山镇镇区综合发展生态环境功能区	5.23
		新浦镇镇区综合发展生态环境功能区	5.42
		附海镇镇区综合发展生态环境功能区	2.28
		桥头镇镇区综合发展生态环境功能区	3.83
		龙山镇镇区综合发展生态环境功能区	20.57
		小计	265.02
合计			1716.68

备注：包括行政区划外滩涂海域部分

五、与粮食生产功能区规划的衔接

为切实达到“保护耕地，保障粮食安全”目的，慈溪市扩展边界的划定与粮食生产功能区规划进行了充分衔接。主要表现在扩展边界布局与粮食功能区布局的协调方面，一方面确保粮食功能区内粮食生产用地不被建设占用，另一方面保障未来经济建设发展有必要的城乡建设用地。

在慈溪市永久基本农田划定中，以现状基本农田为基础，以慈溪市现代农业园区、粮食生产功能区、高标准农田建设成果等为依据，以耕地质量等级与高等别质量占比为指标，划定了永久基本农田保护红线和永久基本农田保护示范区。

扩展边界与粮食生产功能区重叠部分，按实际情况分类处理。若重叠部分位于扩展边界外沿，并对未来城乡建设用地发展影响较小，则选择调整扩展边界；若重叠部分位于扩展边界范围区域中心且面积较小，考虑到扩展边界的完整性，且扩展边界范围内主导用途是城乡建设，可保留其它土地用途，区域内小面积的粮食生产功能区用途管制仍然是保护为主，不计入建设用地扩展规模，选择保留现有扩展边界。其余外围的重叠部分，全部删除。

通过叠加分析，与衔接后的扩展边界范围（不包括待议部分）与粮食功能区重叠部分面积仅为 1.76 公顷，分布在龙山镇、掌起镇和中心城区，为确保图斑的完整性，因此此重叠部分进行保留。

与市域总规衔接后待议部分扩展边界（现状扩展边界多于市域总规部分），与粮食功能区重叠部分面积为 24.35 公顷。考虑到慈溪市未来粮食安全，重叠部分予以调出。

六、与林地保护规划的衔接

《慈溪市林地保护利用规划》的编制与实施是实现经济社会快速发展的需要，是科学、有效配置林地资源的需要，实施林业发展战略转变、贯彻落实生态文明建设以及全国《纲要》的需要。本次规划调整完善与林业部门进行衔接，确定林地的规划目标和林地的调整方向，从而合理安排涉及林业用地的布局。根据林业部门的相关规划和土地适宜性，稳定林业用地面积，同时适度开发废弃林地等。森林覆盖率、人均绿地等标志生态环境指数的指标与已经批准实施的《浙江省林地保护利用规划（2010-2020 年）》、《浙江省湿地保护规划（2006-2020 年）》和

《慈溪市林地保护利用规划（2010-2020年）》衔接一致，用地布局和扩展边界范围避开国家级、省级生态公益林，尤其是国家级生态公益林划入禁止建设区进行重点保护。

七、与文物保护规划的衔接

在慈溪市生态用地保护区划定过程中，与文物保护规划进行了充分的衔接。将文物保护核心区划入一级管控区，并作为划定生态红线的依据，文物保护一般区域划入二级管控区，核心区和一般区域都划入禁止建设区，实行最严格的保护。同时将加强文物保护列入生态保护目标，凸显对文物保护的重视。

同时扩展边界的划定与《慈溪市文物古迹保护利用总体规划》进行了衔接。对于坐落于扩展边界边缘，有部分与扩展边界有重叠并且面积较大的情况，调整扩展边界；对于坐落于扩展边界中心并且面积较小的文物古迹保护项目，考虑到扩展边界的完整性以及扩展边界内土地的主导用途为城乡建设用地可兼有其它用途，不调整扩展边界。同时，与生态功能区、粮食生产功能区等都重叠的部分，全部予以调出。同时，为保证扩展边界的完整性，将调出后过于分散的扩展边界一并删除。

八、与慈溪市村庄布局规划衔接

农民集中居住区建设是拓展农村发展空间、保障城乡基本公共服务均等化、建设美丽乡村的重要基础。农村居民点用地是建设用地重要的组成部分，因此与农民集中居住区布点规划的充分衔接对建设用地扩展边界的划定具有十分重要的意义。

为保证市域内每个农民集中居住区有合理的发展空间，在与各项规划以及重点建设项目需求衔接后得到的扩展边界和村庄布局规划衔接，确保不低于全市扩展边界的10%用于保障农民集中居住区建设，进一步优化慈溪市扩展边界。

九、与其他相关规划的衔接

加强与风景名胜区相关规划的衔接，在维护优美的自然环境、优越的生态环境和丰富的文化遗产的基础上，完善旅游区内道路体系，加强旅游区（点）停

停车场和公共汽车车站的建设，强化旅游设施配套建设，全面提升旅游业发展水平。加强与工矿用地相关规划的衔接，保障土地资源节约、合理和高效利用。同时衔接文物保护和旅游相关规划，在积极保护历史文化遗产的同时，更好地促进文化旅游的发展。

十、与重点建设项目需求的衔接

考虑到重点建设项目是慈溪市当前通过用地需求调查得出的，是保障慈溪市未来社会经济稳步发展的关键，也是最集中体现慈溪市当前用地需求状况的，因此在多规衔接的基础上，划定扩展边界时与慈溪市重点建设项目需求布局作进一步的衔接。

在保障粮食生产功能区，生态功能区和文物保护单位不被占用的前提下，尽量确保重点项目落位于扩展边界范围内，为做好与海洋功能区划、低丘缓坡荒滩试点充分衔接，全市除划定城乡建设用地扩展边界，另增加划定匡堰镇上林湖休闲度假区和龙山镇低丘缓坡荒滩开发扩展边界、镇龙浦和杭州湾新区建设用海扩展边界。

十一、公众参与情况

为保障规划的科学性与可行性，本次规划调整完善在编制各阶段都体现了公众参与原则，与其他相关部门及各乡镇建立了规划工作联系协调机制。做到了部门合作、上下沟通、公众参与，实现优势互补，提高规划调整完善的决策水平和成果的实用性。

（一）工作准备阶段

由慈溪市主要领导组成规划调整完善领导小组，讨论规划编制目标、任务及步骤，召开规划培训会，对乡镇级相关负责人进行规划理念的讲解；在实地调查和资料收集阶段，规划编制单位组织规划技术人员对各乡镇进行实地调查以及相关资料收集，对慈溪市原土地利用总体规划实施情况、未来的建设用地需求、建设用地集约利用情况以及耕地后备资源情况等进行了全面的调查。

（二）成果编制阶段

在规划草案编制完成后，采用“调查-反馈-补充完善-再反馈-再完善”循序渐进的工作方法，通过征求意见和开展公示、听证、论证会等多种形式，广泛听取了政府领导、相关部门、专业人士、各利益群体和社会公众对规划内容、规划方法、规划方案、管制规则、实施措施等方面的意见，坚持政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策。

提供公众参与的机会，召开各相关部门和村民代表共同参与的调查会和研讨会，并走村入户进行实地考察和意见征求。对规划调整完善的研究议题和规划修改进行广泛宣传，鼓励当地居民对规划修改的研究议题和规划项目进行质疑、辩论和评议。在规划编制完成时，对于公众参与情况进行汇报和说明。明确告诉社会公众，他们提出的规划建议和意见是否采纳，对于未采纳的则说明原因。规划修改方案的确定，不是单纯由政府或者规划专家确定，而是在广泛征询社会公众意见的基础上进行，在听证的基础上才最后被选定。

（三）论证阶段

县政府邀请相关专家召开规划编制领导小组会议，对规划供选方案进行第一次论证，根据论证意见修改完善后形成规划方案征求意见稿。将征求意见稿递交各相关部门、相关专家进行意见征集，根据意见的可行性进行协调，修改规划方案，从而确保与慈溪市产业布局规划、县域总体规划、交通规划、水利规划、生态环境规划等相关规划充分衔接。在完成县级论证的基础上，上报市政府，并由市国土资源局牵头举行市级论证会，邀请各市级部门和专家对规划修改文本和专题进行审议，并提出建设性的修改意见。在吸取修改意见加以完善后，上报省国土资源厅进行论证。将修改后的方案在相关网站上进行公告，广泛听取相关利益者和社会公众对规划方案的建议，做到认真听取、积极采纳，以科学、可行、适宜为原则筛选并采纳良好建议，对规划方案进行进一步的优化和完善，使规划具备良好的群众基础。

第七章 特色与创新

一、成果特色与亮点

(一) 突出生态保护

在生态战略和生态保护目标定位不断提升的同时，慈溪市为实现城市建设总目标，在土地利用总体规划调整完善中更加注重生态资源的保护。通过与生态规划、林业规划等相关规划衔接，对全市土地进行生态分区，针对不同分区制定相应的管制规则。并依据文件要求，科学划定生态红线，切实保障市域内生态安全。本规划还积极引导生态资源保护，将海洋特别保护区、饮用水源保护区、生态公益林、风景名胜区、森林公园优先划为生态保护用地，重点保护 10 个一级水源保护区。

(二) 突出耕地保护

规划积极引导产业用地向荒滩地布局，基本农田向平原集中，严格保护耕地资源，强调“占水田补水田”。落实上级要求，以高标准基本农田建设、粮食生产功能区规划等为依据，划定永久基本农田保护红线和永久基本农田保护示范区。规划建设占用耕地比例下降 2% 左右；规划布局对匡堰镇休闲度假区进行了低丘缓坡改造，对龙山镇进行了荒滩用地的开发；明确高质量等别永久基本农田比重与原规划相比不减少。为保障耕地动态平衡，加大了土地整理复垦开发补充耕地任务量，具体指标对比见下表。

表 7-1 原规划与现规划耕地指标对比情况表

单位：公顷

	耕地保有量	耕地补充量	耕地减少	基本农田	示范区基本农田
原规划	43071	6458	4901	40300	—
现规划	42980	6513	6452	39787	26575
差值	-91	55	-551	-513	—

（三）突出滩涂资源开发

慈溪市有着相当丰富的滩涂资源，加快对滩涂资源的围垦开发，既顺应各项建设对土地资源的需求趋势，同时也是对自身资源优势的开发。慈溪市以围涂造地综合开发为重点，着力改善基础设施条件，为慈溪市经济建设提供农、工、贸、交通、城建、旅游、水产等各行各业的用地需求，规划布局建塘江围涂工程、水云浦两侧围涂工程和镇龙浦两侧围涂工程等滩涂围垦造地项目。

（四）突出节约集约

党中央、国务院高度重视节约集约用地工作，明确提出要建立健全严格的节约集约用地制度，并将资源节约确定为基本国策和优先战略，多次对实行严格的节约用地制度提出明确要求。本规划全面贯彻落实党的节约集约用地精神，一方面是在前期展开了节约集约用地专题研究；另一方面是在规划中紧紧围绕“控制总量、优化增量、盘活存量、提高质量”的工作目标，突出重点，创新方法，积极鼓励低效利用土地二次开发，有序推进三改一拆、农村土地综合整治等重大工程，严格执行亩产倍增实施方案，推动土地节约集约利用。规划提出要提高单位土地投资强度和产出效益，以土地利用方式转变促进经济发展方式转变，将节约集约用地作为慈溪市克服土地资源瓶颈、促进产业升级转型的杠杆。

（五）突出布局优化

本次规划调整完善注重布局优化，突出保护空间与建设空间的有机融合。在实际编制过程中深度融合保护生态、保护资源和保障发展三者之间的关系，全面优化全市土地利用空间框架，形成生态优先、耕地保护、建设控制的有机综合布局，促进生产、生活和生态空间的有机融合和协调统一。

规划形成“一中心四片二廊四区”的土地利用空间格局。即深化“一主”——中心城区及“四片区”——东部龙山中心镇、中东部观海卫卫星城、西部周巷中心镇和北部杭州湾的建设用地发展格局；形成“二廊”——“南部丘陵地生态区和北部滩涂湿地生态廊道”的生态安全格局；构建“四区”——“南部林特经济和生态保护区、中部都市创汇农业功能区、北部沿海农业综合开发区和近岸水产养殖区”的农业发展格局。优化了城乡扩展边界，控制城市向外无序扩张。同

时规划积极保证农民权益,明确不低于 10% 的新增建设用地用于保证新农村建设,同时通过规划发展农业、乡村旅游业等,努力改善农民生活、生产条件,提高收入水平。

（六）突出空间管制

规划中严格执行空间管制措施,制定分区开发标准和控制引导措施,坚守用地边界。划定永久基本农田保护红线、生态保护红线、建设用地扩展边界“三线”,以土地适宜性评价为基础,同时结合区域内土地资源特点和社会经济发展需要,按规划主导用途划定七类土地用途区,突出空间管制。积极响应“扩张型规划”向“空间管制型规划”的转变,加强规划的空间属性和空间管控能力。允许建设区城区连片布设,适当提高整体面积,将城市建设牢牢的控制允许建设区范围以内;禁止建设区所占比例大幅度提高,从原规划的 1% 提高到 33%,体现了生态保护理念。同时空间管制的加强有望改变原规划的随意性。

二、规划创新

（一）理念创新

为贯彻落实党的十八届三中全会、新型城镇化等要求,同时解决当前规划存在的矛盾,需要从根本上转变观念。规划理念的转变主要体现在以下几个方面,即从“保障型规划”向“保护型规划”转变、从“扩张型规划”向“管控型规划”转变、从“两规衔接”向“多规融合”转变、从“数量控制”向“空间控制”转变。本次规划调整完善还着重突出了保护理念,即突出生态、耕地、永久基本农田保护;突出空间优化理念,即突出保护空间与建设用地空间的有机融合;突出多规融合理念,即突出基数统一、目标统一、布局统一;突出节约集约理念,即突出亩产倍增、低效开发、地下空间利用;突出空间引导理念,即突出用地空间管制、筑牢用地边界、淡化新增数量。

（二）多规融合

“多规融合”是指国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、产业发展布局规划和林地保护利用规划等重大规划从基础数据、规模、布局、时

序、保障措施等五个方面作深度融合，最终实现基础数据一个平台、规划审批一个流程，融合后将有力推动土地管理制度的改革和创新。因此，本次规划调整完善在确定规划目标、确定各类用地布局、划定城乡建设用地扩展边界、确定禁止建设区等过程中皆充分参考和衔接了各项规划，与有关部门进行了充分探讨，努力探索构建协作、均衡、稳定、和谐的规划管理体系。

（三）三线划定

在规划调整完善理念指导下，科学划定“三线”，即永久基本农田保护红线、生态保护红线和建设用地扩展边界。生态红线的划定过程中，整合现有生态资源，分为5大类，以此为依据划定生态用地保护区，结合保护区划定结果、环境功能区划及相关规划核心最终划定生态红线，全市划定生态红线面积为13350公顷，其中土地规划范围内生态红线面积为10450公顷，土地规划范围外的生态红线为2900公顷。以土地利用总体规划现状为基础，结合城乡建设用地扩展边界的划定，充分利用高标准基本农田建设、标准农田建设、农业两区等相关部门建设成果，划定永久基本农田保护红线49743公顷，永久基本农田保护示范区33298公顷，占基本农田保护区面积的67%。扩展边界的划定首先预测城乡扩展边界合理规模，再与各相关规划衔接，重点考虑慈溪市重点项目用地需求，最终划定合理建设用地扩展边界，全市最终确定城镇村建设用地扩展边界范围40499公顷。

（四）空间有机

原规划是典型的“保障型规划”，着重考虑的是建设用地的布局，对于生态用地、农业用地重视程度较少，以建设用地为中心的规划布局也导致空间布局的参差错落、不成体系。为了构建和谐可持续发展的生产生活环境，实现人民群众“看得见山、望得见水、记得住乡愁”的美好人文愿景，本规划对各类各业用地进行了合理布局，使建设用地、农业用地、生态用地等有机的结合起来，构建“一中心四片二廊四区”的土地利用空间格局，为建设“品质之城、幸福家园、平安慈溪、森林慈溪”打下基础，促进经济社会全面协调可持续发展提供土地资源保障。

（五）集约多维

本次规划调整完善进行了土地节约集约利用的前期专题研究，对节约集约利用进行了深化。原规划注重对新增建设用地的节约集约利用，也制定了相应的条款。本次规划在此基础上特别增加了对存量建设用地、城镇低效用地、其他用地的节约集约研究，建立“以亩产论英雄、以集约促转型”的发展理念，落实最严格的节约用地制度。推行新增建设用地节流减量、城镇低效用地的二次开发、批而未用土地的加速消化、存量建设用地的挖潜增效、地下空间的配套开发、基础设施的合理配置、农居点用地的综合整治，从多维度、多方面重视节约集约，以增量撬动存量，努力实现规划从“增量土地向存量土地”的转变。

第二部分

修改条文说明

目 录

规划条文修改说明	I
第一章 总则	5
一、指导思想	5
二、规划原则	6
三、规划依据	8
四、规划期限	9
五、规划基础数据	9
六、规划范围	10
七、规划效力	10
第二章 土地利用战略与规划目标	11
一、市域发展战略定位	11
二、经济社会发展目标	12
三、土地利用战略总目标	13
四、规划主要控制指标	15
第三章 土地利用结构调整与空间架构	19
一、土地利用空间架构	19
二、土地利用结构调整	24
第四章 生态用地保护规划	30
一、生态用地保护规划	30
二、生态用地布局优化	32
三、生态保护红线划定	34
第五章 农用地保护规划	36
一、耕地和基本农田保护规划	36
二、园地保护规划	43
三、林地保护规划	44
四、其他农用地保护规划	45
五、永久基本农田保护红线划定	45
第六章 建设用地规划	47
一、建设用地总量控制	47
二、城镇用地规划	48
三、农村居民点用地规划	50
四、工矿用地规划	51
五、风景名胜设施用地规划	52
六、基础设施用地规划	54
七、城乡建设用地扩展边界划定	56
第七章 节约集约用地规划	57
第八章 土地整治规划	62
一、农用地整理规划	62
二、建设用地整理规划	63
三、宜耕后备资源开发规划	63

四、土地整治重大工程·····	64
第九章 土地用途分区、“三线”管制和建设用地空间管制分区 ·····	65
一、“三线”管制规则·····	65
二、土地用途分区及管制规则·····	67
三、建设用地空间管制及管制规则·····	71
第十章 中心城区规划 ·····	75
一、城市性质及功能定位·····	76
二、规划主要控制指标·····	77
三、土地利用结构调整·····	79
四、三线划定及管控·····	83
五、城镇扩展边界内用地规划·····	85
六、城镇扩展边界外用地规划·····	88
第十一章 乡镇土地利用调控 ·····	91
一、发展指引·····	91
二、指标控制·····	93
三、土地管制分区划定要求·····	96
第十二章 规划实施与管理 ·····	97
一、加强规划对土地利用的整体控制·····	97
二、健全规划实施管理各项制度·····	98
三、完善规划实施的利益调节机制·····	99
四、提高规划实施的公众参与程度·····	99

规划条文修改说明

原规划文本共一百〇五条，分为规划总则、土地利用现状、规划目标、土地利用结构调整与空间布局、土地用途分区及管制规则、保护和合理利用农用地、生态、统筹安排建设用地、土地利用与生态建设、中心城区土地利用规划、土地开发整理复垦规划、农村土地综合整治规划、乡镇土地利用控制、规划实施与管理措施以及附则十四个章节。

新规划文本共五十五条，将章节框架调整为总则、土地利用战略与规划目标、土地利用结构调整与空间架构、生态用地保护规划、农用地保护规划、建设用地规划、节约集约用地规划、土地整治规划、“三线”管制、土地用途分区和建设用地空间管制分区、中心城区规划、乡镇土地利用调控、规划实施与管理以及附则十三个章节。

与原规划相比，新文本删除了土地利用现状分析章节、农村土地综合整治规划章节，增加了节约集约用地规划章节，修改了总则、规划目标、土地利用结构调整与空间布局、土地用途分区管制规则、保护和合理利用农用地、统筹安排建设用地、土地利用与生态建设、中心城区土地利用规划、土地开发整理复垦规划、乡（镇）土地利用调控以及规划实施与管理措施等章节。

表 1 条文修改情况表

原规划文本	修改情况	新规划文本
第一章 总则	修改： 原规划第二条 指导思想；第三条 规划原则；第四条 规划依据；第六条 规划范围；第七条 规划期限；第八条 规划效力 删除： 原规划第一条 规划目的；第五条 规划任务 增加： 新规划第五条 规划基础数据	第一章 总则
第二章 土地利用现状	删除： 原规划第九条 慈溪市域概况；第十条 土地资源利用现状；第十一条 土地利用的特点	——
第三章 规划目标	修改： 原规划第十二条 经济社会发展定位；第十三条 土地利用总体战略；第十四条 土地利用规划目标	第二章 土地利用战略 与规划目标
第四章 土地利用结构调整与空间布局	修改： 原规划第十六条 土地利用结构调整；第十七条 土地利用空间布局 删除： 原规划第十五条 土地利用结构调整与优化布局原则	第三章 土地利用结构调整 与空间架构
第五章 土地用途分区 管制规则	修改： 原规划第十八条 土地用途分区类型；第十九条 土地用途分区及管制 增加： 新规划第三十七条 “三线”管制规则；第三十九条 建设用地空间管制分区及管制规则	第九章 土地用途分区、 “三线”管制和 建设用地空间管 制分区
第六章 保护和合理利用农用地	修改： 原规划第二十条 明确耕地和基本农田；第二十一条 严格控制耕地流失；第二十二条 严格执行占用耕地补偿制度；第二十三条 严格保护基本农田；第二十四条 推动基本农田示范区建设；第二十五条 优化基本农田布局；第二十六条 标准农田建设；第二十七条 基本农田调入调出；第二十八条 基本农田保护措施；第二十九条 推进园地综合整治；第三十条 加强林地建设；第三十一条 优化调整其他农用地 增加： 新规划第二十一条 永久基本农田保护红线划定	第五章 农用地保护规划
第七章 统筹安排建设用地	修改： 原规划第二十九条 控制建设用地总规模；第三十条 严控城乡建设用地规模；第三十七条 优化配置城镇建设用地；第三十八条 整合规范农村建设用地；第三十九条 合理安排独立工矿用地；第四十三条 科学规划旅游设施用地；第四十条 统筹安排交通设施用地；第四十一条 合理安排水利设施用地；第四十二条 优先保障能源设施用地； 删除： 原规划第三十一条 控制城镇工矿用地规模；第三十二条 控制新增建设用地规模；第四十四条 分区类型；第四十五条 分区管制 增加： 新规划第二十八条 城乡建设用地扩展边界划定	第六章 建设用地规划
	修改： 原规划第三十三条 明确节约集约用地目标；第三十四条 严格执行建设用地控制标准；第三十五条 充分挖掘存量用地潜力；第三十六条 努力提高土地节约集约水平； 增加： 新规划第二十九条 总体思路与目标；第三十条 节约集约用地指标引导；第三十一条 空间优化引导；第三十二条 节约集约用地规划	第七章 节约集约用地规划
第八章 土地利用与生	删除： 原规划第四十六条 划定生态保护区；第四十七条 强化水资源保护；第四十八条 加强平原绿化建设；	第四章 生态用地保护规

原规划文本	修改情况	新规划文本
态建设	第四十九条 加大水土流失防治力度；第五十条 构建农业用地环境友好模式；第五十一条 构建城镇用地环境友好模式；第五十二条 构建重要生态功能区环境友好用地模式 增加：新规划 第十四条 生态用地保护规划；第十五条 生态用地布局优化；第十六条 生态保护红线划定	划
第九章 中心城区土地利用规划	修改：原规划 第五十三条 规划目标；第五十四条 规划主要控制指标；第五十七条 中心城区空间布局；第五十八条 中心城区存量建设用地；第五十九条 中心城区城镇工矿建设用地；第六十条 中心城区农村居民点布局；第六十一条 中心城区基础设施用地布局；第六十二条 中心城区土地利用结构调整； 删除：原规划 第五十五条 中心城区规划范围；第五十六条 中心城区用地规模；第六十三条 中心城区土地用途分区；第六十四条 中心城区用地管制 增加：新规划 第四十三条三线划定及管控；第四十四条城镇扩展边界内用地规划；第四十五条城镇扩展边界外用地规划。	第十章 中心城区规划
第十章 土地开发整理复垦规划	修改：原规划 第六十五条 土地开发整理复垦目标；第六十六条 土地开发整理复垦基本原则；第六十七条 土地开发整理复垦安排；第六十八条 土地整治项目管理 增加：新规划 第三十六条 土地整治重大工程	第八章 土地整治规划
第十一章 农村土地综合整治规划	修改：原规划 第六十九条 村庄规划原则；第七十条 村庄规划目标；第七十一条 村庄空间布局特征；第七十二条 村庄建设用地发展存在的问题；第七十三条 村庄布局优化；第七十四条 农村综合整治安排	
第十二章 乡（镇）土地利用调控	修改：原规划 第七十五条 乡镇指标分解；第七十六条 乡镇土地管制要求 增加：新规划 第五十一条 发展指引	第十一章 乡镇土地利用调控
第十三章 规划实施与管理措施	删除：原规划 第七十七条 强化目标考核，落实耕地保护责任；第七十八条 加强耕地质量的监测和管理；第七十九条 强化制度建设，落实长效监管机制；第八十条 建立基本农田保护奖励激励机制；第八十一条 强化执法监察，落实土地监管职责；第八十二条 加强土地利用计划管理；第八十三条 建立节约和集约用地准入机制；第八十四条 建立节约集约用地的经济机制；第八十五条 加强土地利用总体规划管理，切实抓好规划调整完善工作；第八十六条 拓展土地整治的资金来源渠道；第八十七条 注重权属管理，保障农民利益；第八十八条 建立健全土地开发整理评价机制；第八十九条 加强土地开发整理质量监管；第九十条 落实生态环境保护责任制；第九十一条 加强管理和执法力度；第九十二条 统筹规划，合理布局；第九十三条 增加生态环境建设资金投入；第九十四条 增加生态环境建设科学技术的投入；第九十五条 加强城乡建设用地宏观调控；第九十六条 加强城镇建设用地规划；第九十七条 加大闲置土地处置力度，挖掘土地利用潜力；第九十八条 加强农村居民点和中小型乡镇企业用地	第十二章 规划实施与管理

原规划文本	修改情况	新规划文本
	管理；第九十九条 贯彻实施土地使用权有偿转让机制和土地置换机制；第一百条 完善违法用地及时处置制度，加大对违法用地的拆除力度；第一百〇一条 严格国土违法案件查处；第一百〇二条 加强建设项目地质灾害危险性评估	
第十四章 附则	修改： 原规划第一百条〇三条 成果内容；第一百〇四条 解释权；第一百〇五条 生效日期	第十三章 附则

第一章 总则

原规划第一至八条从规划目的、指导思想、规划原则、规划依据、规划任务、规划范围、规划期限与规划效力八个方面阐述了规划总则部分。

本规划在原规划基础上增加了规划基础数据这一条文；修改了原规划的指导思想、规划原则、规划依据、规划期限、规划范围与规划效力六项条文。调整后文本包括指导思想、规划原则、规划依据、规划期限、规划基础数据、规划范围与规划效力七项条文内容，涉及第一条至第七条。

一、指导思想

根据原规划第二条，慈溪的规划指导思想为以科学发展观统揽发展全局，以《中华人民共和国土地管理法》及其它相关法律、法规为依据，深入贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，认真贯彻党的十六大、十七大提出的全面建设小康社会的精神，科学合理地配置土地资源，确保省委省政府“创新创业”战略和全市的“基本建成小康社会，在全省率先全面实现工业化”发展目标，保障重点基础设施项目用地和优势产业用地，进一步优化土地利用结构，提高土地利用效益，积极保障城乡发展建设用地，严格保护农地特别是基本农田，加强生态环境建设与保护，统筹安排各类用地，提高土地资源对社会经济可持续发展的保障能力。

本规划第一条，以科学发展观为统领，以加快转变经济发展方式为主线，深入实施“大桥带动、城乡一体、社会和谐、科教兴市”发展战略；以严格保护生态和耕地为前提，以严控建设用地规模为重点，以节约集约用地为核心，统筹保障发展与保护资源，统筹安排各类、各区域用地；严格土地用途管制，增强规划的统筹管控能力，为建设“品质之城、幸福家园、平安慈溪、森林慈溪”打下基础，服务十三五期间经济发展、民生需求和生态保护提供支撑，促进经济社会全面协调可持续发展提供土地资源保障。

（一）修改情况

- 1、深化规划统领思想。
- 2、提升节约集约战略地位。

- 3、提升生态环境保护的战略地位。
- 4、调整市域发展目标。

（二）修改原因

1、改革开放以来，中国经济发展有了长足进步，但走的是以牺牲环境和资源为代价不可持续的发展道路。而面对我国人均资源短缺的基本国情，未来势必要以科学发展观为统领，转变经济发展方式，走可持续发展的道路。慈溪市大桥经济效应持续深化，区域发展潜力进一步凸显，以优越的区位为优势，以杭州湾新区发展、浙江慈溪滨海经济开发区等园区建设为新一轮发展的契机，加快转变经济发展方式，确立了“大桥带动、城乡一体、社会和谐、科教兴市”发展战略，将进一步落实科学发展观，助力市域社会经济可持续发展。

2、随着生态文明建设推进、生态保护红线划定等一系列国家或省级重大生态保护政策的出台，生态保护重要性日益凸显。本次规划调整完善提升了生态环境保护的战略地位，在未来土地利用中将更加注重突出生态优先的发展思路，保护并发挥生态资源优势，发展可持续经济，实现生态和经济共赢。

3、保护耕地、节约集约用地，是近 20 年来中国地政建设与变革中贯穿始终的一条主线。党中央、国务院高度重视土地的节约集约利用，尤其是党的十八大报告、十八届三中全会等会议将节约集约提高到了新的高度。土地资源节约集约利用，是社会经济可持续发展根基。规划的战略性和根本性和先行性决定了规划的节约是最大的节约，规划的集约是最强的引导。本次规划中更加注重节约集约利用，严格控制建设用地无序增长。

二、规划原则

根据原规划第三条，规划原则有四点，一是坚持严格保护耕地，确保基本农田数量不减少，质量不降低，促进粮食综合生产能力不断提高。二是坚持节约集约用地，实现土地利用方式的根本性转变，提高土地利用效率，控制建设用地总规模增长。三是坚持整合区域土地资源，统筹城乡用地需求，优化土地利用结构和布局，促进区域协调发展。四是坚持“在保护中开发、在开发中保护”的指导方针，不断改善土地生态环境，处理好土地利用与文化遗产保护的关系，实现土

地资源可持续利用。

本规划第二条，规划原则有四点，一是保护优先，数量与质量齐抓；二是总量控制，增量与存量共管；三是统筹发展，重点与一般兼顾；四是衔接有序，规划与实施统一。

（一）修改情况

修改条文。

在原规划的基础上，将“保护”提升至首要地位；精简并提升原则一的内容，提出“坚持增量与存量共管”；扩展了原则三“坚持整合区域土地资源，统筹城乡用地需求，优化土地利用结构和布局，促进区域协调发展”的内涵，修改为“统筹安排各业用地，坚持重点与一般兼顾”；增加了“衔接有序，规划与实施统一”内容。

（二）修改原因

1、十八大以来，生态文明建设越来越受到重视，经济、政治、文化、社会和生态“五位一体”，将为中国到2020年如期实现全面建成小康社会目标提供强有力的保障。同时土地利用总体规划中也更加突出了生态用地保护，要求优先安排生态用地，新一轮规划修改中更是要求划定生态用地保护红线，故提升了保护和改善生态环境的地位。同时，耕地保护是我国历来基本国策，仍需统筹兼顾，须与时俱进，赋予新内涵，更加注重数量与质量并重的要求。

2、原规划“坚持节约集约用地，实现土地利用方式的根本性转变，提高土地利用效率，控制建设用地总规模增长。”这一原则实质体现的是要求引导各类用地合理使用，提高各类用地的效率，其中最关键的是对建设用地进行节约集约利用，杜绝粗放式经营，提高土地利用率。在本规划中强调了通过建设用地的空间管制，以促进建设用地合理布局，保障建设与耕地、生态保护协调统一。在强调建设用地管制的同时，更加注重管制下的规划保障实现途径，提出了坚持增量与存量共管的方式，划定建设用地扩展边界，合理布局增量用地，努力挖潜存量，激活更多发展增长极，促进土地高效利用。

3、原规划原则中提出坚持整合区域土地资源，统筹城乡用地需求，优化土

地利用结构和布局，促进区域协调发展。更多地考虑了城镇建设用地与农村建设用地统筹协调问题，但土地规划是全方位的，各业用地的统筹是其主要任务。故本规划强调了“统筹安排各业用地，坚持重点与一般兼顾”，在推进城乡空间合理布局的同时，协调各类用地需求，从而形成合理的用地结构，促进土地利用方式和经济增长方式转变。

4、我国的土地利用总体规划是一个完整的体系，各级规划自上而下逐级控制，下一级规划不得突破上一级规划确定的约束性指标和分区管制规定，这是一个基础性、原则性必须满足的条件，因此本规划为强调上级规划对下级规划的控制作用，保证土地规划的权威性，将其加入规划原则。此外，在制定各级土地利用总体规划后，须严格按照规划实施，落实实施保障措施，更有效管理用地。

5、现存国土、规划、环保、林业、水利等部门各有规划体系，多规并存但也较为独立。因此，多个部门规划之间存在内容重叠、协调不周、管理分割的现象。积极探索多规融合，将有助于完善“多规并存”的规划编制体系，分清“多规”编制的职责，充分发挥各部门规划指导作用，形成相互配合、相互制约、相互促进的互动机制，构建一个协作、均衡、稳定、和谐的规划管理体系。

三、规划依据

原规划第四条，规划依据包括各种法律法规、政策文件与相关规划。

本规划第三条，规划依据包括各种法律法规、政策文件与相关规划。

（一）修改情况

修改条文。

法律法规中增加《浙江省土地利用总体规划条例》，此外简化了对各类法律、法规、相关规范描述。

（二）修改原因

规划编制或修改的依据多，涉及面广，且具有一定的时效性。原规划中所列指导文件已不符合当前形势，且本次规划调整完善融入了多规融合思想，所涉依据多，故不对所有依据一一列举，只列明相关具指导性意见的法律法规及规范、规

划。

四、规划期限

原规划第七条，规划以 2005 年为基期年，规划目标年为 2020 年。

本规划第四条，规划期限为 2006-2020 年，其中规划基期年为 2005 年，规划调整基期年为 2013 年，规划目标年为 2020 年。

（一）修改情况

调整条文。

增加修改基期为 2013 年。

（二）修改原因

本规划是对原规划的修改完善，因此规划基期年、目标年以及规划期都与原规划保持一致，而本规划在 2013 年开展规划调整完善工作，将 2013 年底的土地现状作为规划基础，因此增加修改基期年和修改期说明，修改基期年为 2013 年，修改期为 2014-2020 年。

五、规划基础数据

原规划无具体规划基础数据的说明。

本规划第五条说明了基础数据是由 2013 年已验收合格的土地利用变更调查数据经基数转换而得到的。

（一）修改情况

增加条文。

（二）修改原因

本规划是对原规划的调整完善，调整完善期间采用 2013 年的土地利用现状数据为基础，因此修改条文阐明本规划调整完善年的基础数据。

六、规划范围

原规划第六条规划范围为慈溪市第二次土地调查的范围内所有土地，包括包括原浒山（浒山、古塘、白沙路）、宗汉和坎墩 5 个街道，横河、龙山、掌起、观海卫、附海、桥头、逍林、新浦、胜山、匡堰、天元、长河、崇寿、周巷、庵东 15 个镇以及慈溪市沿海滩涂和市农垦场。规划面积 132196 公顷。

根据本规划第六条，市级规划范围与原规划一致，即整个慈溪市域行政区域，土地总面积 1321.96 平方公里，包括浒山（浒山、古塘、白沙路）、宗汉、坎墩 5 个街道，横河、逍林、龙山、掌起、观海卫、附海、桥头、新浦、胜山、匡堰、长河、崇寿、周巷、庵东、沿海滩涂 15 个镇。

中心城区规划范围包括浒山（浒山、古塘、白沙路）、宗汉、坎墩 3 个街道以及横河、逍林 2 个镇的行政区域，区域总面积 220.54 平方公里。

（一）修改情况

调整条文。

增加了对中心城区规划范围的单独说明。

（二）修改原因

1、本轮规划执行期间慈溪市进行了行政区划的调整并于 2011 年 12 月获得浙江省人民政府的批准。根据批复：将新浦镇马潭路村、下一灶村、浦东村，崇寿镇富北村、海南村、三洋村，周巷镇路湾村、西三村共 8 个行政村，连同已围垦区域 73.72 平方公里划归庵东镇管辖。2013 年，撤销天元镇建制，其行政区域与周巷镇合并。慈溪市由原“3 街道 16 镇”整合成“3 街道 15 镇”。因此本规划的规划范围仍是慈溪市域范围，但内部行政区划有所调整。

2、县级土地利用总体规划包括中心城区规划，故需单独说明。且 3 个街道 2 个镇的乡镇规划不再单独编制，在县级规划的中心城区章节体现。

七、规划效力

原规划第八条，全市行政区域内的镇级土地利用总体规划、土地利用专项规划要落实本规划，城镇、村庄和工矿用地规模及用地空间布局应与本规划相协调，

任何单位和个人在本行政区域范围内进行的各项土地利用、开发、整治和保护活动，都必须符合本规划。

本规划第七条，本规划是慈溪市行政辖区范围内各项土地利用活动的纲领性文件，是实施土地用途管制、规划城乡建设和统筹土地利用活动的重要依据。本规划一经批准，即具备法律效力，必须严格执行。任何单位和个人在本行政辖区范围内进行的各项土地利用、开发、整治、保护活动，都应当遵守本规划，服从规划管理。

（一）修改情况

调整条文。

（二）修改原因

增加对规划效力的具体说明，可以加深国土部门、土地权属单位、土地使用者以及其他关系人和普通群众对土地规划作用、效力的认识，有助于实施好各项土地利用活动，指导本行政区内各项土地利用、开发、整治、保护活动。因此本规划增加的内容，更强调土地规划的严肃性和权威性。

第二章 土地利用战略与规划目标

原规划第十二至十四条从经济社会发展定位、土地利用总体战略、土地规划总体目标三个方面阐述了规划的战略、目标和指标。

本规划在原规划基础上修改了经济社会发展定位、土地利用总体战略、土地利用规划目标三项条文。调整后文本包括市域发展战略定位、经济社会发展目标、土地利用战略目标、规划主要控制指标四项条文内容，涉及第八条至第十一条。

一、市域发展战略定位

原规划第十二条中，慈溪市的发展功能定位为把慈溪市初步建成功能布局合理、经济社会协调、民生和谐安定的杭州湾南翼现代化滨海城市、长三角新型城市化示范区。

本规划第八条中，市域发展战略定位为：长江三角洲南翼重要节点城市，宁波都市区北部中心的重要组成部分。

（一）修改情况

调整条文。

战略定位由“杭州湾南翼现代化滨海城市、长三角新型城市化示范区。”改变为“长江三角洲南翼重要节点城市，宁波都市区北部中心的重要组成部分。”

（二）修改原因

慈溪市位于宁波市西北的东海之滨，是宁波市重要的经济快速发展地区，是长三角地区大上海经济圈南翼重要的工商名城，也是国务院批准的沿海经济开放区之一。为顺应慈溪经济发展进入新阶段所面临的新要求，积极迎接区域竞争新挑战、拓展经济发展新空间、重构产业竞争新优势，本规划重新定位慈溪市为“长江三角洲南翼重要节点城市，宁波都市区北部中心的重要组成部分。”

二、经济社会发展目标

原规划第十二条中，经济社会发展的总体目标为到 2020 年，全市生产总值达到 2000 亿元，人均 GDP 为 9.17 万元，一二三产业构成为 3.0: 52.0: 45.0，全社会固定资产投资达到 750 亿元，全市基本实现现代化。力争成为全国文明城市、国家卫生城市、省级环保模范城市，生态市建设取得明显突破，基本建成宁波都市区北部中心城市，全面建成小康社会，为率先基本实现现代化打下坚实基础。

本规划第九条，坚持“大桥带动、城乡一体、社会和谐、科教兴市”发展战略，紧紧围绕“企业转型升级实现重大突破、城镇建设实现重大突破、生态文明建设实现重大突破、创业创新环境实现重大突破、社会建设改善民生实现重大突破”五大目标，全力打造富裕、美丽、幸福慈溪，实现全市经济社会健康可持续发展，具体达到以下目标：

1、地区生产总值：到 2020 年末，全市地区生产总值达到 1926 亿元，人均 GDP 为 9.01 万元，一二三产业构成为 4.4: 52.3: 43.3；

2、人口：到 2020 年末，全市总人口达到 213.80 万人，其中城镇人口达到 168.90 万人；

3、城镇化率：到 2020 年末，全市城镇化率达到 79%。

（一）修改情况

调整条文。

- 1、涵盖提升了原规划基本实现现代化的市域规划目标。
- 2、地区生产总值由 2000 亿元下调到 1926 亿元，人均 GDP 由 9.17 万元下调到 9.01 万元，一二三产业构成由 3.0：52.0：45.0 调整为 4.4：52.3：43.3；
- 3、增加城镇化率达到 79%。

（二）修改原因

1、原规划慈溪市经济社会发展的总体目标为全国文明城市、国家卫生城市、省级环保模范城市，生态市建设取得明显突破，基本建成宁波都市区北部中心城市和全面建成小康社会。本次规划调整完善中，紧跟形势，在加快经济转型升级、全面推动生态文明建设的大背景下，提出“大桥带动、城乡一体、社会和谐、科教兴市”发展战略，紧紧围绕“企业转型升级实现重大突破、城镇建设实现重大突破、生态文明建设实现重大突破、创业创新环境实现重大突破、社会建设改善民生实现重大突破”五大目标，全力打造富裕、美丽、幸福慈溪，实现全市经济社会健康可持续发展。

2、近年来，随着杭州湾新区，浙江慈溪滨海经济开发区等园区以及城市基础设施的建设，尤其是周巷镇小城镇试点及全市新型城镇化的全面推进，慈溪市城镇化水平有了显著提高。因此本次规划调整完善增加了城镇化率，并确定为 79%，符合现势发展趋势。

3、本规划在慈溪推进经济发展方式转变和经济结构转型升级中，调整产业结构，将经济社会发展转入到三次产业协调发展、内外需协调拉动、科技引领和创新驱动、生产生活生态统筹协调的科学发展轨道上来。

三、土地利用战略总目标

原规划第十三条，土地利用战略目标为

- 1、严格保护耕地，保证粮食安全
- 2、节约集约用地，保障发展用地
- 3、统筹区域发展，促进结构优化

4、强化土地整治，改善资源环境

本规划第十条，以科学发展观为指导方针，围绕“美丽慈溪”的建设目标，按照“新型城市化”发展要求，确定全市土地利用战略总目标为：建立生态优先、保护第一的土地利用新模式；构建保障重点、兼顾均衡的城乡发展新格局；创建内涵挖潜、持续利用的空间拓展新方式，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”的空间格局。

1、实施生态优先，优化生态格局

2、坚守耕地保护，确保质量并重

3、优化国土空间，加强空间管护

4、落实节约集约，盘活存量用地

（一）修改情况

修改条文。

切实转变规划理念，提出土地利用新战略。更加注重保护，节约集约用地

（二）修改原因

原规划在规划理念上重点强调对农用地，特别是耕地的保护，没有完全将土地利用规划作为促进国民经济健康发展，保护生态环境，协调社会关系，贯彻土地可持续利用的基本手段。本次规划调整完善则充分渗透了三个规划理念的转变，即“保障型规划”向“保护型规划”转变、“增量型规划”向“存量型规划”转变、“指标分解型规划”向“空间管控型规划”转变，达到“调结构、优格局、挖潜力、促发展”的总体目标。

节约集约利用土地是推动经济发展方式转变的有力手段。当前慈溪正迎来新型城镇化、创新创业型产业发展的关键时期，既要有效约束片面注重追求城镇规模扩大、空间扩张的城镇化，又要在转变经济发展方式、推动产业转型升级的基础上对既定建设用地规模进行存量挖潜。本次规划调整完善意图通过存量盘活挖潜、总量规模控制、空间布局优化，达到控制土地开发强度、优化土地利用结构、激活城镇低效用地、提升土地利用效率等目的，实现土地利用方式由粗放单向型、外延扩张型向集约循环型、内涵挖潜型转变，土地资源对经济社会可持续发展的保障能力进一步提高。

四、规划主要控制指标

原规划第十四条，土地利用指标如下：

1、到 2020 年，全市耕地保有量为 43071.00 公顷，耕地面积为 46534.00 公顷；

2、到 2020 年，全市基本农田面积不低于 40300.00 公顷；

3、到 2020 年，全市标准农田建设面积不低于 25528.67 公顷。

4、规划期内，全市新增建设用地控制在 6157.00 公顷以内（包括城乡建设用地增减挂钩指标 1790.00 公顷），新增建设用地占土地控制在 6230.00 公顷以内，到 2020 年，全市建设用地总规模不超过 27434.82 公顷；城乡建设用地规模不超过的 21366.00 公顷控制目标；城镇工矿用地控制在 13295.98 公顷以内。

5、规划期内，全市城乡建设用地增减挂钩 1790.00 公顷。

6、到 2020 年末，万元二三产业 GDP 用地量控制在为 14.14 平方米；人均城镇工矿用地不超过为 112.68 平方米。

7、规划期内，新增建设占用耕地控制在 5257.00 公顷以内，通过土地开发整理、建设用地复垦可补充耕地 6458.00 公顷，能够实现耕地占补平衡。

8、到 2020 年，全市城市建成区绿化覆盖率 40% 以上，市区人均公共绿地面积达到 15 平方米以上，全市森林覆盖率达到 25% 以上。

本规划第十一条，规划主要控制指标包括约束性指标和预期性指标两部分：

1、约束性指标

耕地保有量：到 2020 年末，耕地保有量不低于 42980 公顷；

永久基本农田保护面积：2014-2020 年，永久基本农田保护面积保持在 39787 公顷以上；

城乡建设用地规模：到 2020 年末，城乡建设用地规模控制在 28900 公顷以内。

2、预期性指标

建设用地总规模：到 2020 年末，建设用地总规模控制在 34891 公顷以内；

新增建设用地规模：2006-2020 年，新增建设用地规模控制在 8247 公顷以内；2014-2020 年，新增建设用地规模控制在 4010 公顷以内；

人均城镇工矿用地：到 2020 年末，人均城镇工矿用地不高于 117 平方米；

人均农居点用地：到 2020 年末，人均农居点用地不高于 105 平方米；

万元二三产业增加值用地量：到 2020 年末，万元二三产业增加值用地量控制在 23 平方米以内；

城市分批次土地供应率：2014-2020 年，近五年城市分批次土地供应率不低于 84%；

存量土地供应占比：2014-2020 年，存量土地供应占比不低于 32%；

永久基本农田质量指标（高质量等别永久基本农田（ ≥ 7 ）比重）：2014-2020 年，高质量等别永久基本农田比重保持 24%以上，且将加大永久基本农田质量提升工程力度；

示范区永久基本农田保护面积：2014-2020 年，示范区永久基本农田保护面积保持在 26575 公顷以上；

标准农田保护面积：2014-2020 年，标准农田保护面积保持在 25529 公顷以上；

高标准基本农田面积：2014-2020 年，完成高标准基本农田建设任务 18667 公顷；

新增建设占用耕地：2006-2020 年，新增建设占用耕地控制在 6452 公顷以下；2014-2020 年，新增建设占用耕地控制在 3226 公顷以下；

建设占用耕地系数：2014-2020 年，建设占用耕地系数控制在 80%左右；

补充耕地面积：2006-2020 年，通过土地整治补充耕地不低于 6513 公顷；2014-2020 年，通过土地整治补充耕地不低于 3287 公顷。

3、规划预留指标

新增建设用地预留指标：2014-2020 年，规划安排新增建设用地预留指标 198 公顷；

永久基本农田预留指标：2014-2020 年，规划安排永久基本农田预留指标 175 公顷。

规划预留指标主要用于规划期内需要实施但目前难以定位的交通、水利、能源、防灾救灾、社会公益、新农村、农业设施、省重大产业项目及其他符合国家和省的相关文件规定的建设项目。

（一）修改情况

修改条文。

与原规划指标对比：保留了 1 个指标，修改了 9 个指标，增加了 11 个指标，删除了 1 个指标，详见下表。

2-1 修改前后指标对比情况表

指标类型	指标	修改情况	原指标	修改后指标
约束性	基本农田保护面积	修改	40300 公顷	39787 公顷
	耕地保有量	修改	43071 公顷	42980 公顷
	城乡建设用地	修改	21366 公顷	28900 公顷
预期性	标准农田保护面积	保留	25528.67 公顷	25529 公顷
	高标准基本农田面积	增加	——	18667 公顷
	建设用地总规模	修改	27434.82 公顷	34891 公顷
	新增建设占用土地总规模	删除	6230 公顷	——
	新增建设用地规模（2006-2020 年）	修改	6157 公顷	8152 公顷
	新增建设用地规模（2014-2020 年）	增加	——	4010 公顷
	补充耕地（2006-2020）	修改	6458 公顷	6513 公顷
	补充耕地（2014-2020）	增加	——	3287 公顷
	人均城镇工矿用地	修改	117 平方米	117 平方米
	人均农居点用地	增加	——	105 平方米
	万元二三产业增加值用地量	修改	14.14 平方米	23.1 平方米
	城市分批次土地供应率	增加	——	不低于 84%
	存量土地供应占比	增加	——	不低于 32%
	基本农田质量指标	增加	——	24% 以上
	示范区基本农田保护面积	增加	——	26575 公顷
	新增建设占用耕地（2006-2020）	修改	5257 公顷	6452 公顷
	新增建设占用耕地（2014-2020）	增加	——	3226 公顷
	建设占用耕地系数（2006-2020）	增加	——	79%
	建设占用耕地系数（2014-2020）	增加	——	80%

1、调整约束性指标和预期性指标种类。

2、所有控制指标取整，不再保留小数位。

3、基本农田保护任务由 40300 公顷核减调整为 39787 公顷；增加高质量等别永久基本农田（ ≥ 7 ）比重）基本农田比重保持在 24% 以上的预期性目标；增加示范区基本农田保护面积目标；增加高标准基本农田面积指标 18667 公顷。

4、耕地保有量指标由 43071 公顷调整为 42980 公顷。

5、城乡建设用地规模指标由 21366 公顷修改为 28900 公顷；建设用地总规模指标由 27434.82 公顷到 34891 公顷。

6、删除新增建设占用土地总规模指标。

7、新增建设用地规模调整为 6157 公顷；增加了 2014-2020 年间新增建设用地规模 4010 公顷指标。

8、2006-2020 年间，补充耕地量由 6458 公顷修改为 6513 公顷，增加 2014-2020 年补充量目标 3287 公顷。

9、人均城镇工矿用地调整为不低于 117 平方米。

10、增加了人均农居点用地预期目标为 105 平方米。

11、万元二三产业增加值用地量由 14.14 平方米修改为 23.1 平方米。

12、增加了城市分批次土地供应率、存量土地供应占比等预期性指标。

13、新增建设用地占用耕地规模调整为 6157 公顷；增加 2014-2020 年间新增建设用地占用耕地规模 4010 公顷，增加建设占用耕地系数 80%。

（二）修改原因

1、按照县级规划修改技术指南，规划调整完善约束性控制指标：耕地保有量、基本农田保护面积、城乡建设用地规模；预期性指标：建设用地总规模、新增建设用地规模、人均城镇工矿用地、人均农居点用地、万元二三产业增加值用地量、永久基本农田面积、基本农田质量指标、建设占用耕地系数和补充耕地面积。因此本次规划修改仍将耕地保有量、基本农田保护面积、城乡建设用地规模作为约束性控制指标，将原有的其他指标作为预期性指标进行保留。

2、根据最新县级规划修改指南，将耕地保有量任务、基本农田保护面积以及其他所有控制指标数值取整，不再保留小数位。

3、慈溪市本轮土地规划下达的基本农田保护任务为 40300 公顷，截至 2013 年，省级核减基本农田保护任务 63 公顷，核减调整后任务为 40237 公顷，调整优化指标为 39787 公顷，就目前保护情况来看，此目标较为合理。

4、2013 年慈溪市现状建设用地总规模为 34277 公顷，其中城乡建设用地规模为 29006 公顷。2014-2020 年新增建设用地指标为 4010 公顷，复垦 3397 公顷，因此至 2020 年慈溪市建设用地总规模将达到 34891 公顷，其中城乡建设用地规

模控制在 28900 公顷以内。

5、本次规划调整完善理念中突出由“增量型规划”向“存量型规划”转变，重点加强土地的节约集约和存量挖潜。因此，增加城市分批次土地供应率和存量土地供应占比两项指标十分有必要。

6、慈溪市在 2006-2013 年间已补充耕地 4790 公顷。2014-2020 年间新增建设占用耕地控制在 3226 公顷以内。为达到占补平衡要求，在考虑年均计划指标和农村土地综合整治量的基础上，结合原规划目标，确定 2006-2020 年间，耕地补充目标为 6513 公顷。

7、慈溪市将以滨海经济开发区、六大产业园区为重点，通过积极推进产业转型升级、引进和开发先进科学技术，来降低能耗、提高用地效率。所以，未来万元二三产业增加值用地量将有所下降。2013 年慈溪市万元二三产业增加值耗地量为 33.97 平方米，制定 23 平方米的目标较为合理。

8、针对慈溪市人均农居点规模严重超限的现状，本次规划严格控制农村建设用地总规模增长，有序推进分散农居点的适度集中归并，并按规定严格控制新建农居点人均建设用地规模，分析现状、整理及复垦等潜力，合理制定慈溪市人均农居点用地预期目标为 105 平方米。

第三章 土地利用结构调整与空间架构

原规划从土地利用结构调整和土地利用空间布局两方面论述，涉及第十六至十七条。

本规划在原规划基础上，调整土地利用结构调整条文，修改土地利用空间布局为土地利用空间架构条文。调整后文本包括土地利用结构调整和土地利用空间架构两条条文内容，涉及第十二条至第十三条。

一、土地利用空间架构

原规划第十七条

1、城镇体系用地布局

为促进余慈地区的统筹发展，以现有城镇体系布局为基础，慈溪市城镇用地要进一步拓展城市发展空间，拉开城市框架，强化城市功能，培育形成“一主四副”市域城镇空间格局，构筑以主城为中心，副城为依托，其他镇为基础，多层

次、多节点、开放型的网络化城镇，实现以城带动乡、以乡促城、城乡互动、协调发展，提升城镇整体发展水平。

“一主”：即主城区，包括浒山、宗汉、坎墩、及横河镇部分，要大力发展都市型产业，是现代商贸金融区、行政文教区和创业宜居区。

“四副”：即是东部龙山中心镇、中东部观海卫卫星城、西部周巷中心镇和北部杭州湾新城。

龙山中心镇包括原龙山、三北、范市三镇及慈东工业园区，是大桥经济拓展区和先进制造业转移承接区。提高人口集聚度和城镇发展水平，形成层次分明、功能协调、优势互补的区域发展新格局。

观海卫卫星城包括观海卫镇及周边镇，是中心城区功能拓展区和文化旅游休闲区。以观海卫片区现有城镇布局为基础，观海卫卫星城要按照“整体联动、统筹布局、功能互补、一体发展”的要求，引导聚集发展，构建适应片区一体化发展需要的新型卫星城。

周巷中心镇包括周巷及周边城镇，是区域性工贸功能和特色产业集聚区，其空间结构总体形成南部沿 329 国道的综合商贸服务区、中部居住休闲生态区、北部工业集聚区。

杭州湾新城是沿海新兴产业区的经济中心，包括杭州湾新区及庵东、新浦镇，是慈溪市未来新城区和大桥经济龙头区。

2、农业产业用地布局

根据慈溪市农业环境条件和资源分布特点，引导农业自南向北形成特色显明的南部林特经济和生态保护区、中部都市创汇农业功能区、北部沿海农业综合开发区、近岸水产养殖区等四大农业区，积极推进农业规模化、产业化、现代化。

(1) 南部林特经济和生态保护区

该区位于市域南部，从 329 国道至南部山区，包括龙山、掌起、观海卫、桥头、匡堰、横河等镇的南部地区。该区山林资源丰富，生态环境条件较好，重点发展农林业、养殖业和旅游业。该区山区以发展生态公益林、杨梅林特色产业为主，配以少量茶叶生产；山坡地发展适合于酸性土壤的花卉苗木和水果种植；挖掘自然和人文景观，开发生态旅游风景点。要突出强化该区生态涵养功能，加强生态林保护。

(2) 中部都市创汇农业区

该区位于市域中部，北靠杭州湾新区，东连镇海，西接余姚，南以大沽塘为界，横跨 50 公里，行政区域包括 14 个镇 3 个街道，是慈溪市创汇农业生产的主产区。该区为地势平坦的河网平原，重点发展规模化蔬菜、水果、花卉种植、绿色畜禽养殖和水产养殖业，同时依托城镇发展休闲观光农业，是慈溪进行农业产业基地建设的重点区域。积极推进规模化经营，提高土地流转率，培育规模型农业产业化市场主体，增强农业经济效益。

(3) 北部沿海农业综合开发区

该区位于市域北部，北临杭州湾，南至七塘，包括周巷、庵东、崇寿、新浦、观海卫镇的北部地区。该区地形狭长，土地土壤含盐量较高，熟化度低。优先种植耐盐碱的水稻、棉花和一些豆类作物，或开发种植牧草，发展食草动物养殖业。通过改良土壤、改善种植条件，发展其他经济作物种植。以发展现代农业开发区为龙头，加快围垦资源的开发利用，大力发展高效生态农业、休闲观光农业，建设农业功能多元化、生产经营市场化、技术现代化的绿色农业示范基地。

(4) 近岸水产养殖区

该区位于慈溪市域北部沿海滩涂具有水产养殖条件的区域，涉及沿海各镇。该区围垦地土壤中盐份较高，短期内不适宜于种植。近期以发展无公害水产养殖为产业主导。一线海塘以内以开发建设海涂水库养殖基地、围塘养殖基地、淡水池塘养殖基地，一线海塘以外开发建设滩涂围栏养殖基地和海滩平涂养殖基地，以及海洋捕捞基地。

3、生态用地布局

突出水源地、湿地、城市绿色敞开空间等生态功能区的建设。加强主城区与各片区及各片区间的生态走廊建设。推进“三横十一纵”河网建设，发挥骨干河道的调蓄功能、生态功能、景观功能。提高城镇人均公共绿地率。建立南部丘陵地区、中部平原水网生态经济区和北部滩涂湿地区三个生态保护区。

(1) 南部自然生态保护区

包括市域南部的全部丘陵山区，主要为横河、匡堰、桥头、观海卫、掌起、龙山等六个乡镇的丘陵地区，是慈溪市饮用水的主要水源地，为生态功能特别保护区。本区域的建设和开发利用(包括一切人为活动)，必须以搞好生态环境的保护。

护为前提，确立本区域“保护为主，有条件开发为辅”的原则，饮用水源保护区不得建设与水源保护无关的项目。

(2) 中部平原水网重建区

该区域是慈溪市经济社会和人类活动的高度开发区域，处于南部山区与北部海洋区之间的区域，是生态人居环境建设、生态经济建设，也是开展生态文化建设、培养生态环境意识的主要场所之一。区域的开发原则以加强人类自身的生活、生存环境建设为基础，有效合理地利用各类资源，改善慈溪市广大群众的生活环境、生产环境和经济环境。

(3) 北部滩涂生态控制区

该区在七塘公路至九塘江之间，是慈溪市的自然生态种源地之一和浙江省最大的河口湿地资源保护区。在合理布局和规划的基础上，适当开发与之相适应的工业和配套的城镇居民用地，调整市域工业经济布局，适度开展生态农业建设。

本规划第十二条

按照发展现代农业、巩固和加强农业基础地位的要求，严格保护农用地，特别是耕地保护，合理利用其它农用地，切实提高农用地综合生产能力，保障粮食安全；按照“严控总量、盘活存量、优化结构、持续利用”的要求，以“新型城市化”为主导，推进土地节约集约利用，促进城乡用地统筹与协调发展；坚持以“生态立市”为战略，发挥生态资源优势，凸显生态保护，保障生态屏障和“美丽慈溪”建设目标的实现。深度协调保护生态、保护资源和保障发展三者之间的关系，全面优化市域土地利用空间框架，形成生态优先、耕地保护、建设控制的有机综合布局，促进生产、生活和生态空间的有机融合和协调统一。

规划形成“一中心四片二廊四区”的土地利用空间格局。即深化“一中心”——中心城区及“四片区”——东部龙山中心镇、中东部观海卫卫星城、西部周巷中心镇和北部杭州湾的建设用地发展格局；形成“二廊”——“南部丘陵地生态区和北部滩涂湿地生态廊道”的生态安全格局；构建“四区”——“南部林特经济和生态保护区、中部都市创汇农业功能区、北部沿海农业综合开发区和近岸水产养殖区”的农业发展格局。

（一）修改情况

调整条文。

由原规划“城镇体系用地采用“一主四副”市域城镇空间格局、农业产业用地自南向北形成南部林特经济和生态保护区、中部都市创汇农业功能区、北部沿海农业综合开发区、近岸水产养殖区等四大农业区和生态用地划分南部丘陵地区、中部平原水网生态经济区和北部滩涂湿地区三个生态保护区”改为“在生态保护红线、永久基本农田保护红线（永久基本农田保护示范区）、城乡建设用地扩展边界基础上，构筑“一主四副二廊四区”的土地利用空间格局。”

（二）修改原因

新一轮土地利用总体规划在“用途管制”的基础上，增加了“空间管制”的概念。“三线”包括生态保护红线、永久基本农田保护红线（永久基本农田保护示范区）、城乡建设用地扩展边界。生态保护红线区是生态功能极重要，生态环境极敏感，具有特殊保护价值的地区。根据 54 号文件，突出保护永久基本农田，新增永久基本农田保护示范区，进一步强调了永久基本农田用途管制措施。根据省厅相关文件精神，淡化了新增建设用地，规划通过扩展边界对用地进行管控，进一步强调扩展边界用途管制措施，实现规划由“指标分解型”向“空间管控型”转变。基于“三线”，构建了“一主四副二廊四区”的土地利用空间格局，深度协调保护生态、保护资源和保障发展三者之间的关系，全面优化市域土地利用空间框架，形成生态优先、耕地保护、建设控制的有机综合布局，促进生产、生活和生态空间的有机融合和协调统一。

二、土地利用结构调整

原规划中，第十六条

1、总体结构调整

(1) **农用地**：2005 年全市农用地 67968.89 公顷，规划期内，建设占用等减少农用地 6033.00 公顷，土地开发整理等增加农用地 12091.83 公顷，农用地净增加 6058.83 公顷，到 2020 年，农用地面积 74027.72 公顷，占全市土地总面积的比重为 56%，比 2005 年上升 4.58 个百分点。

(2) **建设用地**：2005 年全市建设用地面积 25731.65 公顷，规划期内，新增建设用地 6157.00 公顷，土地复垦减少建设用地 4453.83 公顷，建设用地净增加 1703.17 公顷，到 2020 年，建设用地总规模 27434.82 公顷，占全市土地总面积的比重为 20.75%，比 2005 年上升 1.29 个百分点。

(3) **未利用地**：2005 年全市未利用地 38495.11 公顷，规划期内，建设占用、土地开发减少 7762.00 公顷，到 2020 年，未利用地 30733.11 公顷，占全市土地总面积的比重为 23.25%，比 2005 年下降 5.87 个百分点。

2、农用地结构调整

(1) **耕地**：2005 年末，耕地面积 47078.97 公顷。规划期内，建设占用、农用地结构调整减少耕地 7002.97 公顷，土地开发整理增加耕地 6458.00 公顷，耕地净减少 544.97 公顷，到 2020 年，耕地面积 46534.00 公顷，占农用地面积的 62.86%。

(2) **园地**：2005 年末，园地面积 3297.29 公顷。规划期内，建设占用减少园地 150.00 公顷，土地开发整理、农业结构调整增加园地 3842.83 公顷，园地净增加 3692.83 公顷，到 2020 年，园地面积 6990.12 公顷，占农用地面积的 9.44%。

(3) **林地**：2005 年末，林地面积 12356.66 公顷。规划期内，建设占用林地 100.00 公顷，土地开发整理、生态退耕增加园地 2361.97 公顷，林地净增加 2261.97 公顷，到 2020 年，林地面积 14618.63 公顷，占农用地面积的 19.75%。

(4) **其他农用地**：2005 年末，其他农用地面积 5235.97 公顷。规划期内，建设占用、土地整理减少其他农用地 562.00 公顷，土地开发整理增加其他农用地 1211.00 公顷，其他农用地净增加 649.00 公顷，到 2020 年，其他农用地面积

5884.97 公顷，占农用地面积的 7.95%。

3、建设用地结构调整

(1) **城乡建设用地**：2005 年末，城乡建设用地面积 20853.39 公顷。规划期内，新增城乡建设用地 4966.44 公顷，土地复垦减少等城乡建设用地 4453.83 公顷，城乡建设用地净增加 512.61 公顷，至 2020 年，城乡建设用地面积达到 21366.00 公顷，占建设用地面积的 77.88%。

(2) **交通设施用地**：2005 年末，交通设施用地 2194.60 公顷。规划期内，新增交通建设用地 766.56 公顷，至 2020 年，交通设施用地面积达到 2961.16 公顷，占建设用地面积的 10.79%。

(3) **水利设施用地**：2005 年末，水利用地面积 1382.61 公顷。规划期内，新增水利设施用地增加 342.00 公顷，至 2020 年，水利设施用地面积达到 1724.61 公顷，占建设用地面积的 6.29%。

(4) **其他建设用地**：2005 年末，其他建设用地面积 1301.05 公顷。规划期内，其他建设用地增加 82.00 公顷，至 2020 年，其他建设用地面积 1383.05 公顷，占建设用地面积的 5.04%。

4、未利用地结构调整

(1) **水域**：2005 年末，水域面积 5157.77 公顷。规划期内，水域面积减少 20.00 公顷，至 2020 年，水域面积为 5137.77 公顷，占未利用地面积的 16.72%。

(2) **滩涂沼泽**：2005 年末，滩涂沼泽面积 32180.75 公顷。规划期内，土地开发、建设占用减少滩涂沼泽 7742.00 公顷，至 2020 年，滩涂沼泽面积为 24438.75 公顷，占未利用地面积的 79.52%。滩涂围垦计划分已围垦、在围、近期围垦、远期围垦四个阶段，总计 40173.33 公顷。其中，已围垦区包括淞浦以东的淡水泓围垦工程（面积 1953.33 公顷）、龙山围垦工程（面积 1333.33 公顷）、淞浦以西、四灶浦以东的徐家浦两侧围垦工程（面积 7080.00 公顷）和淞浦围垦工程（面积 300.00 公顷）和四灶浦以西的四灶浦西侧围垦工程（面积 4466.67 公顷）；在围区指陆中湾两侧围垦工程（面积 3900.00 公顷）；近期围垦区包括：杭州湾大桥以西的建塘江围垦工程（面积 1673.33 公顷）和湿地保护性围垦工程（2800.00 公顷）；远期围垦区为十塘、十一塘以北区域围垦工程（16666.67 公顷），将远期围垦区面积的 45%用来开发造地，可补充耕地的潜力为 6500 公顷。

(3) 自然保留地：2005 年末，自然保留地面积 1156.59 公顷。规划期内，自然保留地保持不变，至 2020 年，自然保留地面积为 1156.59 公顷，占未利用地面积的 3.76%。

本规划第十三条

(一) 2006-2020 年土地利用结构调整

规划期间，规划农用地规模从 2005 年的 69432 公顷调整为 2020 年的 70725 公顷，占全市土地总面积的比重由 53% 调整为 54%；规划建设用地规模从 2005 年的 33356 公顷调整为 2020 年的 34891 公顷，占全市土地总面积的比重由 25% 调整为 26%；规划其他土地规模从 2005 年的 29408 公顷调整为 2020 年的 26580 公顷，占全市土地总面积的比重由 22% 调整为 20%。规划期内，建设占用耕地系数由原规划的 85% 降低到 78%，建设占耕速度更加缓和；河流水面面积由原规划的 5138 公顷上升到 5479 公顷，本规划更加注重水域生态保护功能；较原规划相比，本规划建设用地占比增长较缓，严控建设用地规模。

(二) 2014 年-2020 年土地利用结构调整

1、农用地结构调整

规划期内加大农用地整理力度，并按照“严格保护耕地，控制耕地流失，适当增加园地面积，稳定林地面积，统筹安排其他农用地”的要求，优化农业用地和产业结构，以提高农用地综合生产能力和利用效益。同时，按照优质、高产、高效农业的要求，加快转变农业发展方式，促进农业生产经营专业化、标准化、规模化、集约化，推进农业现代化。规划农用地规模从 2013 年的 68747 公顷调整为 2020 年的 70725 公顷，占全市土地总面积的比重由 52% 调整为 54%。

(1) 耕地：切实强化耕地数量保护与质量提升，严格控制各类建设占用耕地规模，提高优质耕地面积与比重。规划耕地面积从 2013 年的 45113 公顷调整为 2020 年的 45174 公顷，净增加 61 公顷。期内建设占用耕地 3226 公顷，建设占用耕地系数控制在 80% 左右，比规划调整前的 85% 降低 4%。加大建设用地整理力度，适度开发宜耕后备资源开发，规划增加耕地 3287 公顷，实现耕地占补平衡。

(2) 园地：坚持用养结合，预防土地退化，适当扩大优质、优势园地规模与比重，鼓励生态化、规模化经营。规划园地面积从 2013 年的 3853 公顷调整为

2020 年的 5951 公顷，净增加 2098 公顷。其中：建设占用园地 116 公顷，建设用地整理增加园地 2239 公顷。

(3) 林地：严格保护生态用地，生态林地略有增加。规划林地面积从 2013 年的 12287 公顷调整为 2020 年的 12299 公顷，净增加 12 公顷。其中建设占用林地 59 公顷，通过建设用地整理增加林地 71 公顷，达到林地使用的占补平衡。

(4) 其他农用地：加大田、水、路、林、村综合整治力度，鼓励低效利用的其他农用地调整为林地和耕地，统筹其他农用地比重。规划其他农用地面积从 2013 年的 7494 公顷调整为 2020 年的 7301 公顷，净减少 193 公顷。其变化原因为建设用地占用，面积为 193 公顷。

2、建设用地结构调整

建设用地结构调整重点优化城乡建设用地结构，保障交通、水利等重大基础设施项目用地需求。规划建设用地规模从 2013 年的 34278 公顷调整为 2020 年的 34891 公顷，占全市土地总面积的比重保持 26% 不变。

(1) 城乡建设用地：充分发挥土地的载体功能，提升城镇用地综合服务功能、优化产业集群用地，注重存量挖潜，同时农村居民点用地统一规划、规范管理。规划城乡建设用地规模从 2013 年的 29008 公顷调整为 2020 年的 28900 公顷，净减少 108 公顷。由于城乡发展与结构优化，城乡建设用地增加 3289 公顷；为了控制城乡建设的无序蔓延，区域内针对农村居民点与废弃工矿地进行了适当整理，整治导致的城乡建设用地减少面积为 3397 公顷。

(2) 交通水利用地：适度增加交通水利设施用地规模；加快公路、防洪排涝、给排水、水土保持等工程建设，提升交通水利服务于社会经济发展的能力。规划交通水利用地规模从 2013 年的 5056 公顷调整为 2020 年的 5717 公顷，净增加 661 公顷。

(3) 其他建设用地：规模从 2013 年的 214 公顷调整为 2020 年的 274 公顷，净增加 60 公顷。其增长原因为风景名胜设施用地的增加，面积为 60 公顷。

3、其他土地结构调整

加强其他土地开发的生态影响评价，严禁在生态脆弱和环境敏感地区进行土地开发，适度开垦宜农自然保留地，保持宜林地区森林覆盖率。规划其他土地规模从 2013 年的 29172 公顷调整为 2020 年的 26580 公顷，共减少 2470 公顷。

(1) 水域：面积从 2013 年的 28510 公顷调整为 2020 年的 26042 公顷，净减少 2470 公顷，全部为滩涂减少，河流水面保持不变。

(2) 自然保留地：面积从 2013 年的 662 公顷调整为 2020 年的 540 公顷，净减少 122 公顷。

(一) 修改情况

调整条文。

在原规划基础上，本规划调整农用地优先安排永久基本农田、永久基本农田保护示范区、现代农业示范区农业用地。通过实施项目支撑加大农用地整理力度，并按照“严格保护耕地，控制耕地流失，稳定园地面积，适当增加林地面积，统筹安排其他农用地”的要求，优化农业用地和产业结构，以提高农用地综合生产能力和利用效益。调整建设用地重点优化城乡建设用地结构，保障交通、水利等重大基础设施项目用地需求，并合理安排风景名胜设施及特殊用地。调整其他土地，加强其他土地开发的生态影响评价，严禁在生态脆弱和环境敏感地区进行土地开发，适度开垦宜农自然保留地，提高宜林地区森林覆盖率。

(二) 修改原因

本规划根据新增预测以及对历年新增占用地类的分析做了结构调整目标的修改。土地利用结构调整具体情况见下表：

表 3-1 土地利用结构调整表

单位：公顷、%

地 类		规划基期年		规划调整基期年		调整前规划目标年		调整后规划目标年		规划调整期间面积增减		
		面积	比重	面积	比重	面积	比重	面积	比重			
土地总面积		132196	100	132196	100	132196	100	132196	100	—		
农用地	耕地	45568	34	45113	34	46534	35	45174	34	61		
	园地	3891	3	3853	3	6990	5	5951	5	2098		
	林地	12321	9	12287	9	14619	11	12299	9	12		
	牧草地	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	其他农用地	7652	6	7494	6	5885	4	7301	6	-193		
	农用地合计	69432	53	68747	52	74028	56	70725	54	1978		
建设用地	城乡建设用地	小计	28465	22	29008	22	21366	16	28900	22	-108	
		城镇用地	18627	14	20468	15	13184	10	22332	17	1864	
		农村居民点用地	9212	7	7936	6	8070	6	6343	5	-1593	
		采矿用地	626	0	604	0	112	0	225	0	-379	
		其他独立建设用地	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	交通水利用地	小计	4686	4	5056	4	4686	4	5717	4	661	
		铁路用地	8	0	13	0	8	0	13	0	0	
		公路用地	3110	2	3374	3	2953	2	3883	3	509	
		民用机场用地	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
		港口码头用地	0	0	77	0	0	0	77	0	0	
		管道运输用地	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
		水库水面	1284	1	1284	1	1154	1	1284	1	0	
	水工建筑用地	284	0	308	0	571	0	460	0	152		
	其他建设用地	小计	205	0	214	0	1383	1	274	0	60	
		风景名胜设施用地	205	0	214	0	1195	1	274	0	60	
		特殊用地	0	0	0	0	54	0	0	0	0	
		盐田	0	0	0	0	134	0	0	0	0	
	建设用地合计		33356	25	34278	26	27435	21	34891	26	613	
	其他土地	水域	小计	28697	22	28510	22	29577	22	26040	20	-2470
			河流水面	5447	4	5479	4	5138	4	5479	4	0
湖泊水面			0	0	0	0	0	0	0	0	0	
滩涂			23250	18	23031	17	24439	18	20561	16	-2470	
自然保留地		711	1	662	1	1157	1	540	0	-122		
其他土地合计		29408	22	29172	22	30733	23	26580	20	-2592		

注：因统计口径差异，《慈溪市林地保护利用规划（2010-2020年）》中的林地数据为19609.21公顷。本次规划调整完善中采用土地规划中数据即12299公顷。

建设用地的增加与慈溪市城镇建设与基础设施建设密切相关。结合慈溪市未来发展方向，未来城镇建设用地和基础设施建设用地将不可避免的占用其他用地，因此其他土地相比修改前的目标有所减少。政府按条件有计划实施城中村、空心村、废弃村、散小村撤并，按设计高标准实施撤并区复垦为耕地，合理调控农村居民点用地规模，统筹城乡建设用地空间，有效增加耕地面积。通过对废弃工矿用地整理，对分布于庵东镇、沿海滩涂等乡镇的宜农荒草地、盐碱地、裸土地和低丘缓坡荒滩等宜耕后备资源进行适度开发和海涂围垦，增加有效耕地面积。与原规划相比，耕地和园地的比例有所增加。

第四章 生态用地保护规划

原规划涉及生态用地保护规划的有第四十六条至五十二条，主要从划定生态保护区、强化水资源保护、加强平原绿化建设、加强水土流失防治力度、构建农业用地环境友好模式、构建城镇用地环境友好模式、构建重要生态功能区环境友好用地模式方面对生态用地保护规划进行论述。

本规划在原规划基础上形成了生态用地保护规划这一章，调整了生态用地保护规划内容，增加了生态用地布局优化、生态保护红线划定内容。调整后文本包括生态用地保护规划、生态用地布局优化、生态保护红线划定三条条文内容，涉及第十四条至十六条。

一、生态用地保护规划

原规划未阐述生态用地保护规划的具体内容。

本规划第十四条，规划形成分级管护区，重点保护自然保护区，优化生态公益林，管控文物保护区，建设备用水源地等，以调整生态用地结构、增强生态用地功能、维护生态安全。

规划提出慈溪市依托独特的旅游资源和区位条件，与旅游相关产业相结合，加强旅游产业建设，重点发展休闲度假旅游、商务会展旅游、文化生态旅游三大产业。

规划预期完成一个备用水源地的建设，进一步完善供水管网，提高管网覆盖率和互通比率。完成白洋湖、上林湖、外杜湖、梅湖水库等饮用水源地周边的污染整治和风险隐患处置，完善生态修复和污染防治工程，巩固污染防治成果，继

续深化对造纸、化工、印染、竹制品等重点涉水行业的专项治理，确保水源地水质持续稳定达到饮用水水源水环境功能标准。规划在市域内白洋湖、上林湖、外杜湖、梅湖水库等大中型水库周围，以及南部翠屏山丘陵区重要生态区域增划生态公益林，合理调整全市公益林地和商品林地结构，优化配置林地资源，充分发挥林地的多功能作用。

（一）修改情况

增加条文。

（二）修改原因

近年来，随着慈溪市经济的不断发展，生态文明建设的要求也不断提高，生态保护的任务长期而艰巨。总体而言，全市生态理念仍有待提升，保护与利用矛盾仍比较突出，公益林建设未受重视，经济转型升级亟需加快推动。

因此，综合考虑慈溪市资源与生态环境现状、生态环境敏感性、生态系统服务功能重要性及其空间分异，考虑社会经济发展、产业结构调整和生态环境保护对不同区域的功能要求，结合土地利用总体规划与区域其他专项规划，通过对重点地区的实地勘察，进行不同类型生态区域的等级划分。其中一级管制区指生态功能极重要，生态环境极敏感，具有特殊保护价值的地区，包括具有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布地以及有特殊价值的自然遗迹、文化遗址所在地，规划对该区域按照严格保护、严禁开发、严控建设、严抓管理的原则实行强制性保护；二级管制区是一级管控区的生态缓冲区域，对于维持全市生态安全起到重要作用；三级管控区是生态环境敏感性一般，生态服务功能一般，产业结构与布局相对合理且开发强度相对较轻，环境仍有一定容量的区域。

此外，生态旅游产业市场需求不断加大，以优质生态环境为依托的复合观景、度假休闲及专项旅游得到发展。本规划提出慈溪市依托独特的旅游资源和区位条件，在不影响保护区自然环境和保护对象的前提下，与旅游相关产业相结合，加强旅游产业建设，重点发展休闲度假旅游、商务会展旅游、文化生态旅游三大产业，增强杭州湾国家湿地公园和滩涂生态保护功能，加快推动慈溪市经济转型升

级，实现生态资源对经济社会持续发展和科技文化事业发展的促进作用。

二、生态用地布局优化

原规划未阐述对于生态用地布局优化的具体内容。

本规划第十五条，规划以慈溪南部成带状分布的生态环境功能小区、北部跨海大桥桥头河口湿地生态环境功能小区生态屏障为基础，在一带与一区的屏障间分布多个生态保护区，形成“一带一区多点”的生态空间格局。

“一带”：即慈溪市南部由横河镇起，经匡堰镇、掌起镇至龙山镇，由南部翠屏山丘陵区形成的带状水源保护生态屏障。

“一区”：跨海大桥桥头河口湿地生态环境功能区。以国家级湿地公园为基础，区内生物种类繁多，湿地资源丰富，是候鸟迁徙线上重要的“中转站”，对候鸟保护有重要的意义。

“多点”：指分布在慈溪市中部的多个综合生态环境功能小区。规划主要有：横河南部生态农业与水土保持生态环境功能小区、掌起南部水土保持生态环境功能小区、龙山东部生态农业与水土保持生态环境功能小区、崇寿镇镇区综合发展生态环境功能小区、胜山城区综合发展生态环境功能小区、新浦镇镇区综合发展生态环境功能小区、附海镇镇区综合发展生态环境功能小区。

根据“一带一区多点”生态布局，规划期间重点建设南部的带状丘陵生态屏障区、北部跨海大桥桥头河口湿地生态功能区，重点保护7个水源保护区，增强重点生态区与生态节点的生态功能，加强生态空间精细化管理，以优化生态空间格局。

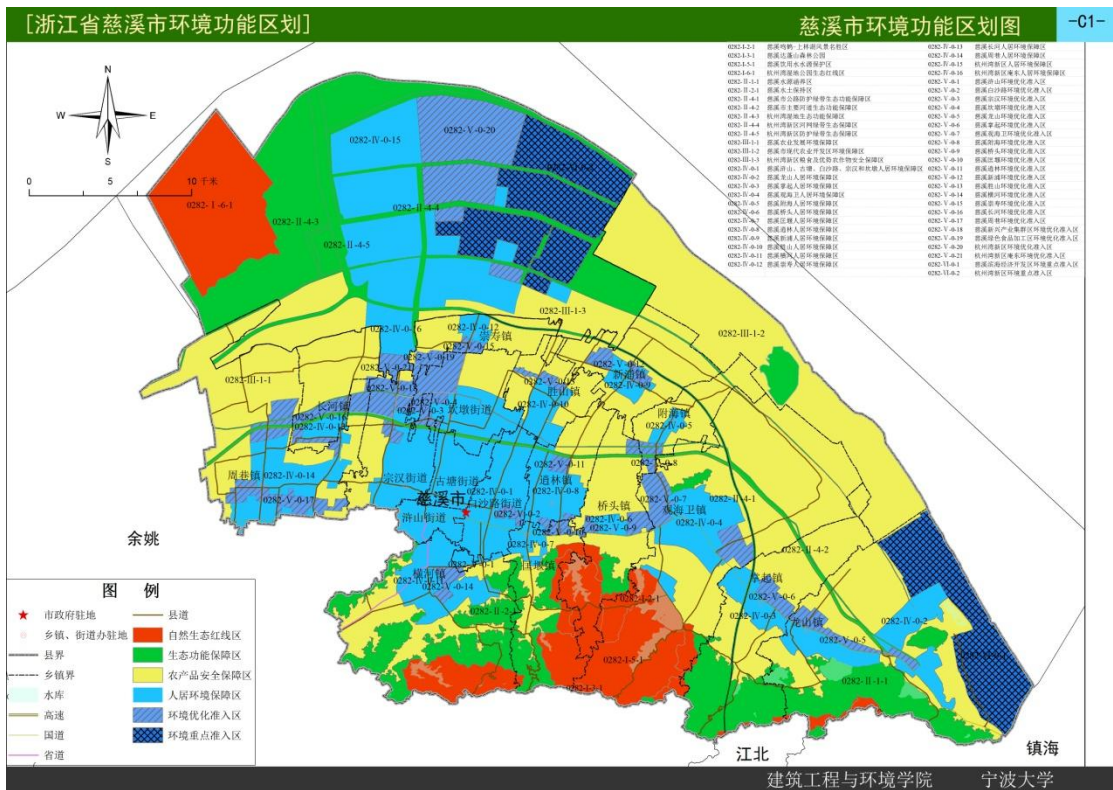


图 4-1 慈溪市生态保护功能区规划布局图

(一) 修改情况

增加条文。

(二) 修改原因

随着建设生态城市、宜居城市的思想和论述逐步深入和进展，我国在社会经济发展历程中越来越重视生态环境保护。生态用地的布局与优化有利于慈溪市土地资源的可持续利用，改善生态环境建设，推动经济社会发展。原规划未体现对生态保护用地的布局，因此，本规划增加了生态用地布局优化的内容，按照生态优先、确保重点，因地制宜、因害设防，集中连片、合理布局等原则布局生态用地，形成“一带一区多点”的生态空间格局。

慈溪市由横河镇起，经匡堰镇、掌起镇至龙山镇，由南部翠屏山丘陵区形成带状水源保护生态屏障，山水资源丰富，溪涧、河流、水库相织成网。带状水源保护生态屏障形成了慈溪市生态格局的基础。以国家级湿地公园为基础，形成了跨海大桥桥头河口湿地生态环境功能区。位于横河南部、掌起南部、龙山东部、崇寿镇镇区、胜山城区、新浦镇镇区、附海镇镇区的多个综合生态环境功能小区

分布于一带与一区的屏障之间，保障了生态农业的发展和水土环境的保持，实现了城乡建设与生态环境的协调性以及人与环境的融合性、交流性。

通过对慈溪市生态用地的优化布局，有利于维护和改善区域生态格局，实现土地利用和生态环境协调发展，促进经济社会发展与资源、环境承载力相适应，为慈溪市构筑“品质之城、幸福家园”奠定基础。

三、生态保护红线划定

原规划未阐述对于生态保护红线划定的具体内容。

本规划第十六条，论述了生态保护红线划定的具体内容。规划将白洋湖-杜湖水库、上林湖水库、邵岙水库、梅湖水库等饮用水源保护区核心区，鸣鹤——上林湖风景名胜区核心区，慈溪达蓬山森林公园(含宁波市级以上生态公益林)、杭州湾湿地公园以及地质灾害高易发区划入生态保护红线范围，生态红线范围内的用地全部纳入禁止建设区。全市规划范围内划定生态保护红线范围面积 10450 公顷，主要分布于南部丘陵地带和北部杭州湾湿地，涉及横河镇、匡堰镇、龙山镇、桥头镇、观海卫镇、掌起镇、庵东镇等乡镇。

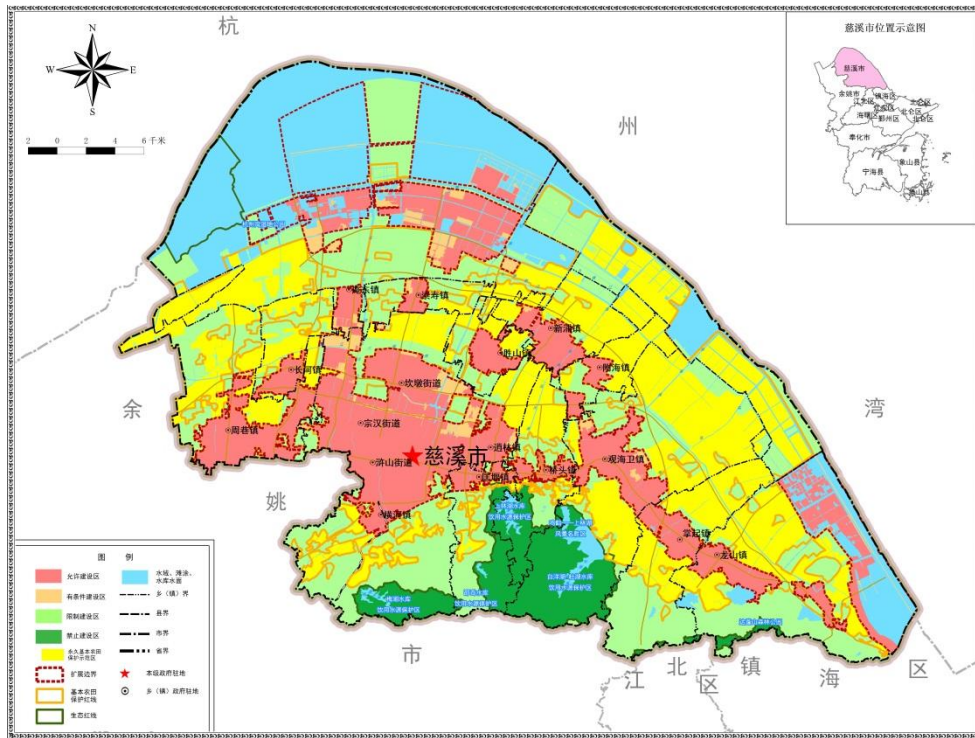


图 4-2 慈溪市生态保护红线分布图

表 4-1 慈溪市重要生态红线规划表

单位：公顷

区域名称	所在乡镇	范围面积
白洋湖-杜湖水库饮用水源保护区	观海卫镇	595
上林湖水库饮用水源保护区	桥头镇	187
邵岙水库饮用水源保护区	匡堰镇	28
梅湖水库饮用水源保护区	横河镇	113
其他水源保护区	横河镇、匡堰镇、龙山镇、桥头镇、观海卫镇、掌起镇	5270
杭州湾湿地公园	庵东镇	2319
鸣鹤——上林湖风景名胜区	掌起镇、桥头镇、观海卫镇、匡堰镇	1831
慈溪达蓬山森林公园	匡堰镇、龙山镇、桥头镇、观海卫镇	107
小计		10450

（一）修改情况

增加条文。

（二）修改原因

国家级、省级、宁波市生态保护相关政策不断出台，生态战略和生态保护目标定位不断提升。十八届三中全会明确提出，要划定生态红线。环保部根据生态保护红线提出的背景与发展过程，兼顾资源、环境、生态三大领域重大问题与保护需求，提出了构建以生态功能红线、环境质量红线和资源利用红线为核心的国家生态保护红线体系。生态红线是继 18 亿亩耕地红线后，第二条被提升为国策的红线，意义重大。这是在充分认识我国生态问题严峻性的前提下，党和国家确立的“底线意识”，也是破解当前生态环境保护困局的深化改革举措之一。生态保护红线范围主要包括重要生态功能区、生态环境脆弱区、生态敏感区，若造成破坏，将会对境内的生态系统构成威胁，且难以恢复。划定生态保护红线，严格禁止保护区域内项目建设、人为破坏等，保护区域内林地资源、水资源、生物多样性等生态资源，有利于促进慈溪市经济社会和生态共同发展，保障全市生态安全。

为实现“品质之城、幸福家园”总目标，把慈溪建设成为“绿色生态、宜业乐居”的一流幸福家园，提升生态保护重要地位，提高人民生活环境品质是未来慈溪工作的重点。通过综合考虑慈溪市资源与生态环境现状、生态环境敏感性、

生态系统服务功能重要性及其空间分异，考虑社会经济发展、产业结构调整 and 生态环境保护对不同区域的功能要求，结合土地利用总体规划与区域其他专项规划，划定慈溪市生态红线，确定生态保护的管控区。对该类地区实行强制性保护，依据法律法规和相关规划严格监管，严格控制人为因素对自然生态的干扰与破坏，严禁不符合规定的任何开发活动。同时符合主导功能的土地开发建设行为必须经过严格的前期评估和论证，制定预防和减轻不良影响的对策措施，从而有效保护其生态功能。通过划定生态红线对土地利用规划以及开发建设进行管控，有利于保护重要的生态用地、改善生态环境质量、减少自然灾害的发生频率和影响。

第五章 农用地保护规划

原规划第六章从第二十条至第三十一条分“严格保护耕地和基本农田”、“统筹安排其他各类农用地”两小节，具体从明确耕地保护责任、严格控制耕地流失、严格执行占用耕地补偿制度、严格保护基本农田、推动基本农田示范区建设、优化基本农田布局、加强标准农田建设、基本农田调入调出、基本农田保护措施、推进园地综合整治、加强林地建设、优化调整其他农用地等方面论述了农用地保护规划的内容。

本规划在原规划基础上，扩展了农用地保护的内涵，突出了最新耕地及永久基本农田保护要求，完整地阐述了对规划范围内重要用地的保护与利用引导。调整后条文整合提升为耕地和基本农田保护规划、园地保护规划、林地保护规划、其他农用地保护规划以及永久基本农田保护红线划定，共五条条文内容，涉及第十七条至第二十一条。增加了提升耕地质量、划定永久基本农田保护示范区、永久基本农田质量指标量化、永久基本农田保护红线划定等内容。

一、耕地和基本农田保护规划

原规划第二十、二十一、二十二、二十六条中，从明确耕地保护责任、严格控制耕地流失、严格执行占用耕地补偿制度和加强标准农田建设四个方面论述了耕地和基本农田保护规划的内容。

1、明确耕地保护责任。明确耕地保护目标 and 责任，至 2020 年，全市耕地面积为 46534.00 公顷，确保耕地保有量不低于 43071.00 公顷。

2、严格控制非农建设占用耕地。建设项目选址要坚持少占或不占耕地的原

则。规划期内，全市新增建设占用耕地面积控制在 5257.00 公顷以内，生态退耕控制在 1745.97 公顷以内。

3、严格执行占用耕地补偿制度。规划期间，土地整理、建设用地复垦可新增耕地 6458.00 公顷，实现耕地占补平衡。其中复垦城乡建设用地 4453.83 公顷，可补充耕地 1074.00 公顷；整理农用地 1200.00 公顷，补充耕地 36.00 公顷；开发造地的 7638.00 公顷，补充耕地 5348.00 公顷。

4、加强标准农田建设。加强标准农田保护，建设用地占标准农田的，必须严格执行‘先补后占、占补平衡’，确保标准农田面积不减少，质量不下降。规划期内，全市标准农田保护任务为 25528.67 公顷，已建标准农田 26944.00 公顷，标准农田储备库有标准农田 583.33 公顷。规划新增建设用地和有条件建设区内尚有标准农田 1650.25 公顷，其中，583.33 公顷由标准农田储备库项目予以核减，1066.92 公顷标准农田在规划期内通过土地整理和基本农田质量提升工程进行补划。

原规划第二十三条，以稳定粮食生产为战略目标，以不低于上级规划下达指标为基本原则，依法划定基本农田保护区，严格执行基本农田保护制度，进一步强化基本农田建设和管理，规划期内落实基本农田 40397.46 公顷，预留基本农田 97.46 公顷（主要用于不确定位置的建设项目占用），确保全市基本农田保护面积不低于 40300.00 公顷。基本农田补划潜力主要是市政府远期开发造地项目上，面积为 3647.00 公顷。基本农田集中区主要分布在中横线两侧、市政府近期开发造地区块、329 国道以南、西北部、东北部，共有 5 个，总面积为 25371.93 公顷。

原规划第二十四条，推进永久基本农田保护示范区任务。为了突出基本农田示范区的示范作用，全市划定三个区域为基本农田保护重点示范区域，东片区：掌起镇、龙山镇、观海卫镇，建设规模面积 3740.00 公顷；桥头镇、逍林镇、胜山镇、附海镇，建设规模面积 2226.00 公顷；西片区：周巷镇、市农垦场，建设规模面积 1615.00 公顷。三个片区总建设规模面积 7581.00 公顷。

原规划第二十五条，优化基本农田布局，调整的重点是协调耕地保护与建设发展用地的空间关系。为了有利于基本农田的保护与建设，根据社会经济发展空间布局要求，适当调减中部的的基本农田保护面积，稳定南部的的基本农田面积，增

加北部的基本农田面积。

原规划第二十六条，加强标准农田建设。加强标准农田保护，建设用地占标准农田的，必须严格执行‘先补后占、占补平衡’，确保标准农田面积不减少，质量不下降。规划期内，全市标准农田保护任务为 25528.67 公顷，已建标准农田 26944.00 公顷，标准农田储备库有标准农田 583.33 公顷。规划新增建设用地和有条件建设区内尚有标准农田 1650.25 公顷，主要分布在市沿海滩涂开发造地区块上，并通过加强土地整理补建耕地的地力培肥，提高耕地质量，将达到规定质量等级的补建耕地纳入储备库。规划期内以提高标准农田粮食生产能力为核心，因地制宜提出可行、可操作的农田质量提升方案。有序维护标准农田的沟、路、渠等农业基础设施，提高标准农田的抗灾能力。

原规划第二十七条，基本农田调入调出。

1、调出基本农田情况：全市共核减基本农田面积 6908.30 公顷，中心城区核减 1501.77 公顷；其他各城镇发展区核减 5406.53 公顷。

2、调入基本农田情况：全市共调入基本农田面积 5625.76 公顷，占全市基本农田保护面积的 13.96%。在质量分析上，调整后的基本农田保护面积不低于上一级规划下达的基本农田保护面积指标；调整后的基本农田平均质量等别高于调整前的平均质量等别。在空间分布上，基本农田调出主要发生在中心城区、周巷、庵东龙山等镇，调出基本农田不仅保障了城镇用地未来的发展需求，也兼顾了新农村建设及不可预见的用地需求。基本农田调入主要发生在市政府滩涂上等。

本规划十七条，

1、耕地保护规划

规划严控耕地减少，实行占补平衡，实施质量提升和表土剥离再利用，确保耕地数量不减少，质量有提升。

(1) 坚守耕地红线。全市至 2020 年底落实耕地保护任务 45174 公顷。

(2) 坚持占补平衡。2014-2020 年，新增建设占用耕地面积控制在 3226 公顷以内，规划通过土地整治补充耕地 3287 公顷；其中新增建设占用耕地水田面积控制在 285 公顷以内，规划通过土地整治补充水田不少于 285 公顷；规划期间实现耕地和水田占补双平衡，确保占优补优，占水田补水田。

(3) 控制耕地占比。2014-2020 年，新增建设占用耕地比重控制在 80%，

较原规划下降 5 个百分点。

（4）保护标准农田。全市标准农田保护任务为 25529 公顷，规划期间加强标准农田保护，严格落实标准农田“先补后占”且“占补平衡”制度。

（5）提升耕地质量。规划期间重点对庵东镇、沿海滩涂等乡镇的耕地和新增耕地分批次进行质量提升，并纳入永久基本农田整備区；通过耕地表土剥离和再利用工程，将剥离后的表土用于矿山复绿、土地整治、造田造地、中低产田土壤改良及高标准永久基本农田建设等项目，努力实现耕地总量与质量双赢。

2、永久基本农田保护规划

规划合理调整永久基本农田布局，提高优质耕地占比，确保永久基本农田保护任务有效落实。

(1) 严格落实保护任务。规划期间永久基本农田保护任务为 39787 公顷，规划落实永久基本农田保护任务 39962 公顷，其中多划入 175 公顷耕地作为永久基本农田预留指标，用于规划期内需要实施但目前难以定位的交通、水利、能源、防灾减灾、社会公益、新农村、农业设施、旅游、省重大产业项目及其他符合国家和省的相关文件规定的建设项目。

(2) 合理调整空间布局。基于将基本农田向平原、优质、连片耕地集中的原则对现状基本农田进行布局调整。适当调减中部的永久基本农田保护面积，稳定南部的永久基本农田面积，增加北部的永久基本农田面积。规划将已验收合格的土地整治新增优质耕地、交通沿线与城市周边优质耕地以及高等别耕地和集中连片耕地优先纳入永久基本农田加以保护，调入永久基本农田 2563 公顷，主要位于庵东镇、沿海滩涂等乡镇，调入基本农田的农用地利用等以 7、8 等或地力等级在二等以上为主。同时，将低等别、质量较差、零星破碎、区位偏僻、不易管理的以及已规划为建设用地的永久基本农田调出，面积为 2816 公顷。主要位于中心城区、龙山镇、周巷镇与庵东镇，农用地利用等以 7、8、9 等为主。

(3) 保证优质耕地占比。规划将高质量等别永久基本农田（国家利用等为 6 等和 7 等）比重从 23% 提高到 24%。

(4) 划定永久基本农田保护示范区。规划划定永久基本农田保护示范区面积 33298 公顷，示范区内基本农田面积为 26575 公顷，占基本农田保护任务比重达到了 67%，并对其实行永久保护。

(5) 提升永久基本农田质量。继续推进高标准基本农田建设任务，改善永久基本农田生产条件，配合培肥地力，全面提升永久基本农田质量。

(一) 修改情况

调整条文。

- 1、修改了耕地保护面积、耕地补充、建设占用目标。
- 2、增加并明确提出降低耕占比的要求。

3、合并了标准农田保护内容，本规划将标准农田保护的相关内容合并入耕地保护规划中，保护任务不变，提升了标准农田“先补后占”且“占补平衡”的要求。

4、完善耕地质量保护措施，提升了耕地保护数量与质量并举的战略高度。

（二）修改原因

1、本次土地规划调整完善中浙江省向各县（市、区）下达了新的规划指标，其中耕地保有量指标做了相应调整。慈溪市至 2020 年底耕地保有量不少于 42980 公顷，基本农田保护任务为 39787 公顷。慈溪市 2014-2020 年新增建设用地指标为 4010 公顷，建设占用耕地预期性指标为 3226 公顷，确定 2014-2020 年间耕地补充预期性指标为 3287 公顷；截至 2013 年，省级核减基本农田保护任务 610.46 公顷，因此基本农田保护任务调整为 39787 公顷。

2、耕地减少的原因为建设占用。本次规划调整完善明确提出要求降低耕占比，未来规划期内建设占用耕地比例控制在 80%，这将能有效控制建设占用耕地数量，突出耕地保护，建设选址将尽量避让耕地，尤其是优质耕地，有利于协调保护与保障。

3、原规划标准农田保护目标基本符合慈溪市标准农田现状，保持不变。在原规划中标准农田面积为主要约束性指标之一，而在本次规划调整完善中只作为预期性目标。2013 年慈溪市核定的标准农田总面积为 25529 公顷，而未来按“先补后占”且“占补平衡”的要求落实标准农田保护，其保护面积将稳定。

4、坚持耕地保护优先、数量质量并重。这既是新形势下土地管理乃至建设发展理念的重大转变，也是耕地保护工作必须长期遵循的基本原则。未来慈溪市将严格控制非农建设占用耕地，贯彻不占或少占耕地的原则，另一方面加大占补平衡补充耕地质量建设和管理力度，切实做到占优补优、占水田补水田，确保全县在耕地占补平衡过程中数量和质量双平衡。因此，本规划强调了实现耕地总量与质量双赢的要求。

5、“十二五”以来，慈溪的社会经济发展正处于上升期，建设用地需求旺盛，为了协调发展建设与基本农田保护，本规划对建设方向、现状基本农田布局以及基本农田整备潜力等进行了统筹分析，提出了优化布局的方案。将原基本农田整

备区、农业“两区”、标准农田范围内、沿海滩涂的优质耕地调入基本农田，将扩展边界内、重点项目建设难以避免以及质量较差或不易管理的基本农田调出，协调保护与保障的同时，提升了基本农田总体质量，做到坚持基本农田保护数量与质量并重的要求。

6、基本农田作为保障一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求的“保命田”，其数量与质量均关系重大。为落实更严格基本农田保护措施，确保保护的數量与质量并重，本规划单独阐述并明确了基本农田质量保证的要求，同时结合慈溪市自身情况，因地制宜地提出了基本农田质量保证和地力提升的具体措施。同时本规划还量化质量保证的要求，将高质量等别永久基本农田（国家利用等为6等和7等）比重从23%提高到24%。

（三）与原规划对比分析

2014-2020年间建设占用耕地控制在3226公顷以内；2014-2020年间补充耕地量为3287公顷，2006-2020年间补充耕地量由7052公顷修改为6513公顷；耕占比由原规划的85%降至本规划的80%。修改原因如上所述。

表 5-1 耕地保护规划调整前后对比表

单位：公顷

指标	原规划 2006-2020	本规划	
		2006-2020	2014-2020
建设占用耕地	4901	6452	3226
补充耕地	7052	6513	3287
耕占比	85%	78%	80%

本次规划调整完善在基本农田调整过程中更加注重数量和质量并重，调整后的基本农田平均质量等别比调整前有所提高，其中高质量等别永久基本农田（国家利用等为6等和7等）比重从23%提高到24%，基本农田调整前后空间布局变化情况如下图所示：

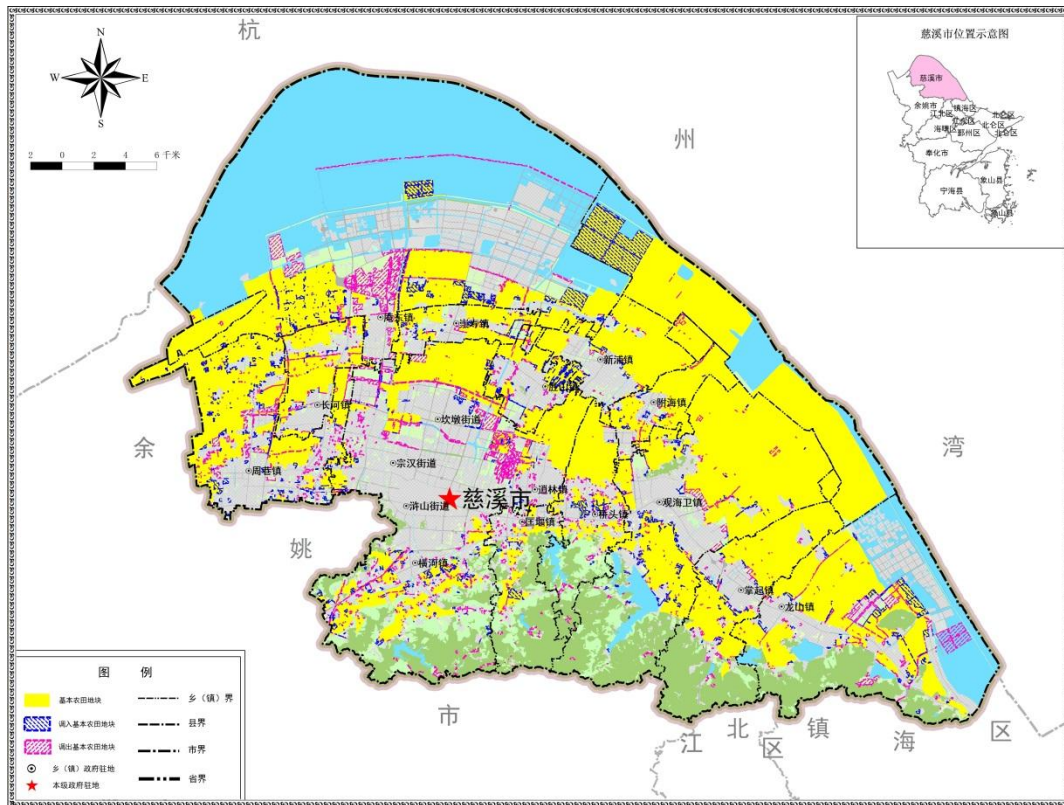


图 5-1 基本农田调整情况示意图

二、园地保护规划

原规划第二十九条，推进园地综合整治。改造现有园地，建设优质林果生产基地，推进品种结构调整和产品质量提高。调整园地布局，引导新建园地向条件适宜的地区集中发展。加大对优质果园进行保护的力度，加强对中低产业园地的改造，着力提高单产和效益，到 2020 年，园地面积为 6990.12 公顷。

本规划第十八条，规划严格控制园地减少，重点发展优质果园，建设优势果品基地，调整园地布局，加强园地改造和管理，稳步提高园地单产和效益。

1、保障园地资源。至 2020 年末，园地面积不得少于 5951 公顷。

2、推进园地综合整治。改造现有园地，建设优质林果生产基地，推进品种结构调整和产品质量提高。调整园地布局，引导新建园地向条件适宜的地区集中发展。加大对优质果园进行保护的力度，加强对中低产业园地的改造，着力提高单产和效益。

（一）修改情况

修改条文。

（二）修改原因

农用地中包括耕地、园地、林地、牧草地以及其他农用地，原规划对园地、林地以及其他农用地的规划引导比较简单。本次规划调整完善在重点关注耕地、基本农田、永久基本农田保护规划的同时，也兼顾了除耕地以外农用地的比较全面的规划引导，更能体现土地规划统筹安排各类用地的全面性。

其中园地保护规划提升了园地保护的重要程度，同时规划引导推进园地综合整治，优化引导园地种植类型、用地方向，这将在有利于园地在提高用地效率的同时增加园地经济效益。

三、林地保护规划

原规划第三十条，加强林地建设。严格保护林地资源，充分利用宜林地造地，将部分低产耕地、低产园地退为林地，稳步增加林地面积。实施速生丰产林基地建设、生态公益林建设等林业重点工程建设。按照“严格保护、积极发展、科学经营、持续利用”的原则，严格林地征占用管理，禁止毁林开垦和非法占用林地，严格控制各项建设占用林地，加强低效林地的改造。到 2020 年，林地面积不少于 14618.63 公顷。

本规划第十九条，

规划控制林地减少，保障森林覆盖率，通过合理安排林种分布，优化林地资源配置，提高林地使用效益。

1、保障林地资源。至 2020 年末林地面积不得少于 12299 公顷，规划期间继续推进“退耕还林”，积极建设城市绿地，保持森林覆盖率的稳定。

2、控制建设占用。禁止毁林开垦和非法占用林地，严格控制各项建设工程征占国家重点公益林、天然林、森林公园等生态脆弱地区的林地。

3、优化林种结构和布局。充分利用宜林地造地，将部分低产耕地、低产园地退为林地，稳步增加林地面积。实施速生林基地建设、生态公益林建设等林业重点工程建设。

（一）修改情况

修改条文。

（二）修改原因

本次规划对林地保护利用规划单独成条详细的列出，一方面是完善了对各类农用地的统筹保护；另一方面是能够突出林地保护，保障林地资源、控制建设占用、优化林种结构和布局，保障林地充分发挥其经济与生态效益。

四、其他农用地保护规划

原规划第三十一条，结合土地开发整理，优化道路及沟渠等农业设施用地，减少田坎等农业设施用地，到 2020 年，其他农用地面积为 5884.97 公顷。

本规划第二十条，至 2020 年末，其他农用地面积不少于 7301 公顷。结合土地开发整理，优化道路及沟渠等农业设施用地，减少田坎等农业设施用地。

（一）修改情况

修改条文。

（二）修改原因

本次规划调整完善明确了至规划期末其他农用地的面积，优化道路及沟渠等农业设施用地，这将有利于明确其他农用地用地方向，保障农业生产和发展。

五、永久基本农田保护红线划定

原规划未涉及划定基本农田保护红线的内容。

本规划第二十一条，论述了基本农田保护红线划定。

为保障粮食安全的底线，划定永久基本农田保护红线。结合 54 号文件将标准农田建设、高标准基本农田建设、粮食生产功能区建设、千万亩标准农田质量提升、农田水利标准化建设、农业综合开发等建成的优质耕地，以及城市（镇）周边、交通沿线易被建设占用的优质耕地优先划为永久基本农田。规划主要将沈海高速以北及南部平原区连片集中且质量较高的耕地划入永久基本农田保护红

线范围。全市共划定永久基本农田保护红线范围面积 49743 公顷，主要集中在沿海滩涂、观海卫镇、掌起镇、长河镇、中心城区（坎墩街道和逍林镇）等乡镇。

为落实习近平总书记“像保护大熊猫一样保护耕地”精神，全市新增永久基本农田保护示范区建设任务。根据 54 号文件精神，需将集中连片、设施完善、质量优良、土壤清洁、适合规模经营和现代化耕种的平原优质耕地纳入永久基本农田保护示范区，其中已经建成的高标准基本农田、已经建成的粮食生产功能区内的耕地和历年建成的标准农田，未划入永久基本农田保护示范区的，必须核实举证。规划将粮食生产功能区、高标准基本农田及标准农田等优质耕地纳入示范区，面积为 33298 公顷。要集中在沿海滩涂、观海卫、龙山等乡镇。示范区内永久基本农田达到 26575 公顷，占永久基本农田保护任务的 67%。其中粮食生产功能区面积为 3221 公顷，高标准基本农田面积为 7129 公顷，标准农田 16225 公顷，平均利用等为 8 等，平均地力等级为 2 等。

（一）修改情况

增加条文。

（二）修改原因

划定基本农田红线的意义重大，不仅有利于保护耕地数量、确保粮食安全，还有利于约束城镇建设的无序扩张，促使其集约发展，提高土地利用效率，从而进一步保护耕地。及时、保质、保量划定基本农田保护红线，是当前贯彻落实中央耕地保护方针政策与国家粮食安全新战略的首要任务，是严防死守耕地红线的核心工作。

第六章 建设用地规划

原规划从控制建设用地规模、促进节约集约用地、优化城乡建设用地、保障基础设施用地、建设用地空间管制五个方面论述了慈溪市的建设用地利用规划，涉及第二十九条到四十五条。

本规划在原规划基础上增加了城乡建设用地的扩展边界划定条文；修改了控制建设用地总规模、严控城乡建设用地规模、优化配置城镇建设用地、整合规范农村建设用地、合理安排独立工矿用地、科学规划旅游设施用地、统筹安排交通设施用地、合理安排水利设施用地和优先保障能源设施用地等条文；删去了控制城镇工矿用地规模、控制新增建设用地规模、分区类型和分区管制等条文。调整后文本包括建设用地总量控制、城镇用地规划、农村居民点用地规划、工矿用地规划、风景名胜设施用地保护规划、基础设施用地规划、城乡建设用地扩展边界划定七项条文内容，涉及第二十二至第二十八条。

一、建设用地总量控制

原规划第二十九条，控制建设用地总量增长，在土地集约利用水平不断提高的基础上保障经济社会发展用地。第三十条，严控城乡建设用地规模。2005 年全市城乡建设用地规模为 20853.39 公顷，规划期内全市城乡建设用地增加 512.61 公顷，到 2020 年末，城乡建设用地规模控制在 21366.00 公顷以内。第三十一条，控制城镇工矿用地规模。2005 年全市城镇工矿用地规模为 10790.32 公顷，规划期内全市城镇工矿用地增加 2505.66 公顷，到 2020 年末，城镇工矿用地规模控制在 13295.98 公顷以内。第三十二条，控制新增建设用地规模。规划期内全市新增建设用地控制在 6157.00 公顷以内。第三十三条，明确人均城镇工矿用地、人均农村居民点用地、万元二三产业 GDP 用地量节约集约用地目标。第三十四条，严格执行城镇用地、农村居民点用地、工矿用地、交通运输用地等建设用地控制标准。第三十五条，盘活存量建设用地，充分整合利用城镇工矿闲置地，定期清查城镇工矿闲置、空闲和批而未供土地。第三十六条，努力提高土地集约节约水平。

本规划第二十二至第二十八条，严格控制建设用地总量增长，坚持眼光向内，积极盘活存量建设用地，努力推进城乡建设用地增减挂钩。未来在土地集约利用水平不断

提高的基础上，实行总量控制。建设用地总规模：到 2020 年末，建设用地总规模控制在 34891 公顷以内，占土地总面积的 26%。城乡建设用地规模：到 2020 年末，城乡建设用地总规模控制在 28900 公顷以内。

（一）修改情况

修改条文。

- 1、重点提出坚持眼光向内，积极盘活存量建设用地，通过“用多少复垦多少”的方式保障经济社会发展用地；
- 2、增加规划期末的建设用地总量以及城乡建设用地总量规模。

（二）修改原因

1、根据省厅下发的《浙江省国土资源厅关于加快推进我省市县乡级土地利用总体规划调整完善工作的通知》（浙土资发〔2015〕18 号），对矛盾较为突出的城乡建设用地坚持眼光向内，积极盘活现有的存量，努力推进实施城乡建设用地增减挂钩政策。慈溪市在此次规划调整完善中重点提出坚持眼光向内，积极盘活存量建设用地。

2、随着慈溪市“大桥带动、城乡一体、社会和谐、科教兴市”发展战略的深入实施，杭州湾新区的迅速发展，成为慈溪未来经济的重要增长点。新兴产业园区、中小微孵化基地等科教、高新项目已投入建设。商品市场园区、物流园区、周塘西板块、慈东工业区块、匡堰镇青瓷文化园等项目的投入都将进一步拉动慈溪未来的经济发展，增强慈溪在宁波地区的竞争力。因此慈溪市在此次规划调整完善中调整了期末的建设用地总量以及城乡建设用地总量，将建设用地总规模控制在 34891 公顷以内，城乡建设用地总规模控制在 28900 公顷以内。

二、城镇用地规划

原规划第三十七条，优化配置城镇建设用地。适应城镇化发展趋势，引导人口向城镇集中，促进工业向园区集中，适当增加城镇用地规模。有效发挥河流、农田等重要地物的隔离功能，依据土地利用分区，划定城镇用地扩展边界，防止城镇周边的“蔓延发展”和“贴边发展”。

本规划第二十三条，城镇用地规划。规划提出城镇发展的总体思路和目标，以“建设品质之城，幸福家园”为目标。规划以中心城区为中心，形成“一主三副一组团”的城镇空间结构，形成“五区、一基地”的工业用地空间布局结构，大力发展市域中心城区及杭州湾片区、观海卫片区、周巷片区和慈东片区四大片区，引导片区特色乡镇发展，打造市域经济发展重要片区，推进新型城镇化建设，提升城市综合实力。

（一）修改情况

修改条文。

- 1、增加城镇发展的总体思路和目标；
- 2、将防止城镇周边的“蔓延发展”和“贴边发展”思想，具体化为形成“一主三副一组团”的城镇空间结构；
- 3、根据“一主三副一组团”的建设现状，规划明确重点优化“一主三副一组团”用地，适度拓展特色乡镇用地，全面优化市域城镇建设用地空间；
- 4、增加形成“五区、一基地”的工业空间布局；
- 5、优化城镇工矿用地规划；
- 6、增加全县和各乡镇城镇扩展边界划定方法，重新划定城镇扩展边界。

（二）修改原因

1、明确城镇发展的总体思路和目标，有助于明晰城镇定位，有助于引导城镇发展方向，有助于重点优化城镇用地布局和产业结构调整。

2、基于职能重要性等别及行政区划调整，慈溪市中心城区主要承担县域政治、经济、文化、商贸中心职能，；中心城区以向北与向南发展为主，形成“东延、北拓、西连、南调、中提升”的发展格局，周巷街道与中心城区的宗汉街道相邻，充分接受中心城区辐射。其余乡镇各有特色，为使慈溪市更具发展优势，将因此将慈溪市城镇空间布局优化为“一主三副一组团”的空间结构。

3、有效控制建设增量。2014-2020年，全市新增城镇用地控制在2341公顷以内。为更好地管控建设用地总量，合理安排新增城镇用地优化布局，增强建设用地空间集聚和管控能力，优化区块用地，优先安排“一主三副一组团”拓展用

地，包括杭州湾新区、科教园区、新兴产业集群区、慈溪绿色农产品加工和食品工业基地、商品市场园区、物流园区、民生工程、浙江慈溪滨海经济开发区等；重点安排市域中心城区及四大片区；适度拓展一般乡镇用地。

4、根据城镇用地实际情况，结合慈溪市未来城镇发展方向，优化全市和各乡镇城镇扩展边界规模与形态，有利于避开基本农田保护区，有利于未来建设用地符合规划用途，有利于保护重点产业平台和重点产业项目用地计划。

三、农村居民点用地规划

原规划第三十八条，整合规范农村建设用地。结合新农村建设和扶贫搬迁，合理布局农村居民点用地，逐步开展农村居民点整治。重点开展空心村和零星户整治，控制农民建房新增占地面积，提高居民点用地的土地利用率。2005年，全市农村居民点用地10063.07公顷。规划期内，新增农村居民点用地1511.06公顷，到2020年，全市农村居民点用地8070.02公顷。

本规划第二十四条，以“三村一线”（小康村、中心村、特色村和精品线）为载体，串点成线，打造南部沿山等美丽乡村精品线，力促美丽乡村建设；分类推进村庄整治，强化环境综合整治，完善农村基础设施和文化教育、健身养老等公共服务设施，力促农村“环境更美”，实质性提高农民的生活品质；转变农村住房保障方式，结合棚户区改造和宅基地统筹安排，大力推进“农房两改”，加强农村住房建设指导，进一步规范农房建设管理；按照城乡一体化发展要求，以大力推进新型城市化为抓手，合并小型村、缩减自然村、拆除空心村、保护特色村，推动人口向城镇、农民集中居住区集中，产业向园区集中，土地向规模经营集中，科学合理确定农民集中居住区布局和规模，促进农民集中居住区适度集聚发展，建成城乡一体化示范区。

对农村居民点用地分成村改居型、中心村型、基层村型和撤并村型进行分类引导发展。规划构建“三村一线、两带”的美丽精品乡村的总体框架。加大统筹城乡发展力度，深入开展社会主义新农村建设，优化村庄布局，建设农村新社区，改善农村人居环境，推进基本公共服务均等化，全面推进城乡融合发展。

（一）修改情况

修改条文。

- 1、规划期末农居点用地由 8070.02 公顷调整为 6343 公顷；
- 2、新增农居点用地由 1511.06 公顷调整为 948 公顷；
- 3、农居点复垦任务由 3431.11 公顷调整为 2541 公顷；
- 4、按照一定的要求划定中心村扩展边界。

（二）修改原因

1、慈溪市新农村规划充分考虑当地资源和环境承载能力，坚持眼光向内、节约集约的原则，在全市范围内确定了 64 个中心村，为保证每个中心村有合理的发展空间，本轮规划确定不低于全市扩展边界范围的 10% 用于保障中心村建设。综合分析，新增农居点用地由 1511.06 公顷调整为 948 公顷，8070.02 公顷调整为 6343 公顷。

2、根据近年来省厅对节约集约用地、存量用地盘活工作的关注，慈溪市进一步重点推进村庄复垦工作。因此在本轮规划期间，慈溪市 2014-2020 年农居点整理目标合理调整为 2541 公顷。

3、中心村具有交通条件和现状基础较好、居住集中度较高、产业特色鲜明等特点，具备集聚人口的功能，推进中心村建设，综合提升中心村建设用地功能，努力增强中心村集聚辐射能力是建设新农村的必由之路。划定中心村扩展边界有助于引导新增建设用地方向、保障建设项目的用地空间、保护基本农田和生态环境，通过对圈内圈外实行不同的管理办法，对圈内用地简化程序，对圈外用地严格控制，能够更严格的管理村庄健康发展，避免盲目扩展。

四、工矿用地规划

原规划第三十九条，合理安排独立工矿用地。引导工业项目向园区集中，严格控制单独选址的建设项目。积极引导复垦废弃地。慈溪市杭州湾产业聚集带用地、慈东工业园、新兴产业园、市场园区共安排新增建设用地 1230.48 公顷。2005 年，全市独立工矿用地 430.78 公顷，到 2020 年，全市独立工矿用地 111.74 公顷。

本规划第二十五条，以合理调整工矿用地布局，促进土地资源节约、合理和

高效利用，改善生态环境，提升土地资源综合承载能力为目标，通过深入调查研究，科学合理规划，积极推进损毁、闲置、废弃、低效工矿用地的开发利用，促进建设用地节约集约利用，提高土地使用效率和利用水平。

按照生态优先、集约利用、有序开发的基本要求，根据集中连片、依托现状建设用地、交通便利等原则，结合“十三五”规划重点区域发展思路，规划将工矿废弃地开发条件成熟，相对集中连片的区块确定为工矿废弃地开发重点区块，进行统筹安排，有序开发利用。对杭州湾新区产业聚集带用地、浙江慈溪滨海经济开发区、新兴产业集群区、商品市场园区等周边的工矿用地重点区块，积极引导向园区集中，严格控制单独选址的建设项目；对经核准报废的砖瓦窑、采石场等独立工矿用地及临时用地，依法及时收回，重新安排使用。规划期间，复垦独立工矿用地 379 公顷，到 2020 年，全市工矿用地控制在 225 公顷以内。

（一）修改情况

修改条文。

（二）修改原因

慈溪市可利用的工矿废弃地面积比较大。立足以废弃工矿开发利用为主，对矿区及周边园林地进行工程施工平整，并整合周边零星的现状建设用地，从而引导矿区土地重新整合和产业集聚，优化矿区土地资源配置，促进规模生产效益，盘活存量建设用地，拓展建设用地空间，缓解城镇经济社会发展用地需求紧张局面，实现经济社会的可持续发展。本次规划本着合理调整建设用地布局，促进土地资源节约、合理和高效利用，改善生态环境，提升土地资源的综合承载能力的目标，通过深入调查研究，科学合理规划，积极推进损毁、闲置、废弃、低效工矿用地的开发利用，促进建设用地节约集约利用，提高土地使用效率和利用水平。

五、风景名胜设施用地规划

原规划第四十三条，科学规划旅游设施用地。以保护生态环境为前提，发挥慈溪旅游资源的优势，积极合理开发慈溪的旅游资源。

规划期内，全市安排新增旅游设施用地 28.00 公顷。重点建设达蓬山旅游度

度假区二期索道用地、白洋湖景区项目、五磊山景区项目等市级重点旅游项目，达蓬山旅游度假区二期、杜湖东外环路、环白洋路道路、外杜湖塘下休闲度假社区等市级其他重点项目则全市统筹安排。

本规划第二十六条，风景名胜设施用地保护规划。为保持“千年福地、滨海桥城”的美称，顺应市域生态、城市绿心、美丽乡村和文化遗产四大景观协调发展的时代潮流，维护优美的自然环境、优越的生态环境和丰富的文化遗产，强化旅游设施配套建设，全面提升旅游业发展水平。基本形成鸣鹤、龙山、北部杭州湾、南部匡堰山区和中心城区五大旅游产业集聚区，形成点轴结合、产业集聚、空间联动、相互支撑的旅游发展格局。

规划期内开辟线路与重要对外交通节点相衔接，完善旅游区内部道路体系，加强旅游区（点）停车场和公共汽车站的建设。规划期内安排鸣鹤风景区、达蓬山文化旅游区、杭州湾滨海旅游休闲度假区及沿山精品旅游线等重点风景旅游及配套设施用地共 274 公顷。

规划形成“一心、二带、三区”的空间布局。“一心”：依托慈溪中心城区形成的旅游中心。“二带”：南部沿山精品线、北部湿地旅游带；“三区”：达蓬山—伏龙山文化旅游区、鸣鹤——上林湖风景名胜區、杭州湾滨海休闲旅游度假区。

（一）修改情况

修改条文。

- 1、规划形成“一心、二带、三区”的空间布局；
- 2、调整了具体的风景旅游配套设施项目。

（二）修改原因

1、随着慈溪市生态旅游空间规模的有序扩大，本次规划调整完善将慈溪市旅游发展定为“一心、二带、三区”的空间布局。

2、原规划在执行期间，一些项目已经建成，并增加了一些新的风景旅游用地项目，因此本规划将旅游用地项目的规划实时更新，并说明市域内重点风景旅游及配套设施用地的落位，充分体现本规划对慈溪市旅游业发展的促进作用。

六、基础设施用地规划

原规划第四十条至四十二条从电力能源、交通用地、水利设施用地三个方面论述了基础设施用地规划。

电力能源方面：规划期内，全市安排新增能源设施用地 26.38 公顷，其中，220KV 慈南、110KV 掌起输变电、观城变、500 千伏余慈变电所、220 千伏浦东变电所、220 千伏慈中变电所、220 千伏观中变电所、220 千伏新华变电所、220 千伏观南变电所、220 千伏建塘变电所、220 千伏跳头变电所、220KV 锦堂变电所等省级重点项目由省统一统筹指标，在市级规划中不再另安排指标；安排市级重点能源设施用地 26.38 公顷，重点建设 35KV 沧田变电所、110 千伏城西变电所等 28 个、慈溪市热电厂迁建、观海卫天然气高中压站、加油站、110 千伏变电所等 9 个、220 千伏跳头变电所、110 千伏七星变等 17 个项目。

交通用地方面：慈溪市建成以杭州湾大通道、中横线、杭州湾大桥余慈连接线、浒崇线、方淞线、沿海北线（高背浦—龙山）以及 329 国道为主骨架的对外高等级公路，同时构架清晰的城域内部的公路网次骨架系统，初步形成周边及偏远地区通过杭州湾大桥沟通上海大都市的快速过境交通通道。规划期内，安排新增交通设施用地 766.56 公顷。其中，慈溪市中横线公路二期、慈溪市浒崇公路改建工程等省级及省级以上项目，由省统一统筹指标，在市级规划中不再另安排指标；安排市级重点交通项目 766.56 公顷，重点建设 329 国道复线北连接线（龙山段）工程、慈溪市桥三线北延工程、寺马线胜山段新建工程、余慈城际快速通道工程（余慈大道）、观附线改建工程等交通项目。

水利设施方面：加强重点水利工程建设，全面增强挡、排、灌、引、蓄能力，形成节水高效的现代农业用水和城乡饮用水的安全保障体系，实现水生态环境的可持续维护，逐步形成水土保持自我修复、综合防护体系。规划期内，安排新增水利设施用地 342.00 公顷。其中，慈溪市域污水治理一期部分工程、慈溪市四灶浦江拓疏工程、三塘横江拓疏工程、八塘横江拓掘工程（灵峰浦至蛟门浦）、等省级及省级以上重点项目，由省统一统筹指标，在市级规划中不再另安排新增用地；安排市级重点水利项目 342.00 公顷，重点建设杭州湾大桥余慈连接线改河改道工程、四灶浦拓疏拆迁安置、灵峰浦拓疏工程（三塘至九塘）、新城河拓疏及拆迁安置、竺山江、潮塘江二期（青少年宫北路至新城大道）等水利项目。

本规划第二十七条，从交通设施用地、水利设施用地、电力能源用地和基础设施用地指标预留等四个方面展开论述。

交通设施用地：建成公路、铁路等多种运输方式协调发展的立体化综合交通运输体系，形成以铁路和高速公路为主骨架，干线公路、农村公路等为基础，以铁路枢纽、公路枢纽为节点的多类型、多层次市域综合交通体系，为慈溪市主动接轨上海、融入长三角、杭州湾环产业带和统筹城乡发展、加快新农村建设提供强有力的交通保障。规划期内安排国家级重点项目用地共 273 公顷，包括沪甬跨海铁路、澈浦线等项目；安排省级重点项目用地共 847.33 公顷，包括宁波至慈溪城际铁路、杭甬高速复线、329 国道南复线（沈海高速慈溪连接线）等项目；安排市级重点项目用地共 328.90 公顷，包括西二环北延、胜陆公路（横河至余慈段）、梅林路、科教园区配套道路、潮塘江北规划路、掌二线（329 国道-中横线）和观海卫环城北路东延工程等项目。。

水利设施用地：规划期内安排省级以上重点水利项目用地共 408.57 公顷，即慈溪市中部三塘横江拓疏工程一期（陆中湾至四灶浦）、洋浦拓疏工程、高背浦拓疏工程及宁波至杭州湾新区饮水工程等项目；安排宁波市级和慈溪本级重点项目用地 38.00 公顷，即四灶浦南延（新城河）拓疏工程（北三环--东横河）项目。规划依据现有水资源分布现状，构建形成“三横十一纵”水利用地空间格局。通过重点整治，增建巩固水库节点，加强流域治理，整体优化水利用地布局。

电力能源用地：规划期内安排省级以上重点电力能源项目共 11.50 公顷，包括 500 千伏余慈变电所和 220KV 双庆变电所等 5 个；安排慈溪市级重点项目用地共 14.40 公顷，包括 110KV 泽山变等 16 个、加油加气充电站、观海卫天然气高中压站等项目。以 500kV 句章变、220kV 新华变、220kV 莲花变、220kV 崇寿变、220kV 双庆变和 110kV 浒山变等 31 座变电站为供电网基点，构建能够满足居民生活用电量，适应城镇负荷增长需求，提高电能质量水平的快速、健康、合理慈溪电网。

基础设施用地指标预留：为确保基础设施用地满足慈溪市社会经济发展的需要，规划期内需要建设但目前难以定位的重点交通、水利、能源等基础设施项目可申请使用规划预留的新增建设用地和基本农田指标。

（一）修改情况

修改条文。

- 1、完善交通用地布局，依托原公路用地布局，以铁路枢纽、公路枢纽等为节点的多类型、多层次市域综合交通体系；
- 2、提升水利设施用地规划，构建形成“三横十一纵”水利用地空间格局；
- 3、市域范围内新增电力能源重点项目，构建能够满足居民生活用电量，适应城镇负荷增长需求，提高电能质量水平的快速、健康、合理慈溪电网。

（二）修改原因

通过与交通、水利、电力等部门紧密沟通，慈溪市为满足社会经济发展，在规划期内需调整部分国家、省级重点项目，增加部分重要的交通水利能源项目。

七、城乡建设用地扩展边界划定

原规划无城乡建设用地扩展边界划定的条文。

本规划第二十八条，慈溪市依托丰富的滩涂资源，为实现建设“海洋经济强市”的目标，积极培育和发展海洋战略性新兴产业，鼓励合理用海，建设用海推进加速。同时为挖掘土地后备资源，拓展发展空间，低丘缓坡试点开发成为重要途径之一，因此为做好与海洋功能区划、低丘缓坡荒滩试点充分衔接，全市除划定城乡建设用地扩展边界，另增加划定匡堰镇上林湖休闲度假区和龙山镇低丘缓坡荒滩开发扩展边界、镇龙浦和杭州湾新区建设用海扩展边界。

在城镇扩展边界草案的基础上，通过与城市总体规划、海洋功能区划、村庄布点规划、农业“两区”规划等相关规划衔接，根据规划用地安排，结合城镇用地实际，沿道路、河流隔离作用的标志物或行政界线为范围界限划定建设用地扩展边界。全市划定城镇扩展边界规模共计 32022 公顷，主要包括中心城区、龙山、观海卫、周巷、庵东等城镇用地范围。

通过与低丘缓坡荒滩开发试点相关规划、慈溪市海洋功能区规划等相关规划衔接，划定匡堰镇上林湖休闲度假区和龙山镇低丘缓坡荒滩开发扩展边界 125 公顷；规划范围内杭州湾新区建设用海有条件建设区面积为 8477 公顷；规划范围外镇龙浦建设用海扩展边界 1905 公顷。

因此本规划内全市建设用地扩展边界（含规划范围内建设用海部分）面积为40499公顷。

（一）修改情况

增加条文。

（二）修改原因

城乡建设用地扩展边界为建设用地利用规划提供导向性，明确规划原则与方向，有助于明确建设用地增长方式、严格管控建设用地总量增长、强化资源整合配置，充分发挥建设用地利用规划的调控引导作用，为慈溪市经济社会发展保驾护航。

第七章 节约集约用地规划

原规划涉及节约集约用地规划的有第三十三条至三十六条，主要从明确节约集约用地目标、严格执行建设用地控制标准、充分挖掘存量用地潜力、努力提高土地集约节约水平四个方面对节约集约用地规划进行论述。这块内容放在统筹安排建设用地这章进行论述。

本规划在原规划基础上，将节约集约用地规划单独成一章节，从总体思路与目标、节约集约用地指标引导、空间优化引导和节约集约用地规划四个方面对慈溪市节约集约用地规划展开论述，涉及第二十九条至三十二条。

原规划第三十三条，明确了节约集约用地目标。其中，至2020年末，慈溪市人均城镇工矿用地控制在112.68平方米以内，人均农村居民点用地控制在111.82平方米以内，万元二三产业GDP用地量控制在14.14平方米以内。

本规划第二十九条至三十二条，从总体思路与目标、节约集约用地指标引导、空间优化引导和节约集约用地规划等四方面阐述节约集约用地规划。

1、总体思路与目标

围绕“落实最严格的节约集约用地制度，提升土地资源对经济社会发展的承载能力”的总体思路，坚持总量控制、增量示范、存量盘活、新增撬动、布局优化的原则，积极引导产业集聚，推进企业转型升级，注重挖潜增效，寻求多维发展空间，全面推进资源节约型和环境友好型社会建设。

2、节约集约用地指标引导

按照“指标引导、全面推进、重点突破，源头控制、存量优化、因地制宜”的原则，充分发挥节约集约利用指标的导向作用，主要通过人均城镇工矿用地、人均农村居民点用地和万元二三产业增加值用地量等指标进行集约引导，优化土地利用结构和布局，提高土地的集约利用水平。

至 2020 年末，人均城镇工矿用地控制在 117 平方米以内，比 2013 年（182 平方米）下降 65 平方米；

至 2020 年末，人均农村居民点用地控制在 105 平方米以内，比 2013 年（129 平方米）下降 24 平方米；

至 2020 年末，万元二三产业增加值用地量控制在 23 平方米以内，比 2013（34 平方米）下降 11 平方米。

表 7-1 慈溪市乡镇人均城镇工矿用地目标导向表

单位：平方米/人

乡镇	人均城镇 工矿用地 现状	发展导向	目标导向	规划目标
中心城区	177	遵循“改造提升、优先发展”的思想，合理有序推进旧城改造，加速消化城镇低效用地和批而未供，合理开发地下空间，调整城镇建成区部结构，优化人口分布和空间布局。	-80-0	110
胜山镇	175		-80-0	115
匡堰镇	194		-80-0	116
庵东镇 (杭州湾 新区)	197	遵循“产业立区、跨越发展”的发展指导思想，统筹发展示范区，加快杭州湾新区园区内“退二优二、退二进三”，进一步拓宽发展空间，优化产业平台布局，提升产业集聚程度。	-60-0	143
新浦镇	166		-50-0	120
崇寿镇	163		-60-0	108
观海卫镇	174	加快消化城镇低效用地和批而未供，致力于存量城镇建设用地的内部挖潜，调整优化区域内部空间组织结构，加强片区各镇在功能协作、交通联络和产业配合等方面的整体协同，有效提高城镇土地利用效率。	-60-0	117
掌起镇	189		-80-0	120
附海镇	162		-60-0	110
桥头镇	185		-80-0	109
长河镇	154	遵循“打造优势、联动发展”的思路，加快消化城镇低效用地和批而未供，优化城	-50-0	108

乡镇	人均城镇 工矿用地 现状	发展导向	目标导向	规划目标
周巷镇	199	乡布局，增强人口产业集聚度，突出强化城市综合功能和商贸服务功能，进一步加大对周边要素集聚吸附效应。	-80-0	121
龙山镇	202	遵循“工业带动、整合发展”的思路，优化产业平台布局，提升产业集聚程度。加快园区内“退二进三”，提高容积率，进一步拓宽发展空间。	-80-0	129

表 7-2 慈溪市乡镇人均居民点用地目标导向表

单位：平方米/人

乡镇	人均农居点 用地现状	发展导向	目标导向	规划目标
中心城区	93	根据村庄布点规划进行中心村建设，需对规划中心村以外的村庄根据村民意愿进行合理有序地复垦。撤并零星、散乱、闲置、废弃的农村居民点，引导人口向城市、中心村集聚。	-20-0	76
胜山镇	125		-30-0	102
匡堰镇	150		-30-0	122
庵东镇 (杭州湾 新区)	170	土地整治复垦潜力较大，结合中心村建设进行撤村并点，鼓励开展整村整治，严格控制新增农居点用地人均面积，适度引导人口向城镇和中心村集中。	-50-0	126
新浦镇	141		-40-0	103
崇寿镇	175		-40-0	137
观海卫镇	111	结合中心村建设进行撤村并点，鼓励开展整村整治；优化农村建设用地内部结构为主，有序开展农村闲置或废弃宅基地、低效建设用地的清理。	-10-0	104
掌起镇	107		-20-0	94
附海镇	125		-30-0	93
桥头镇	127		-10-0	120
长河镇	135	以优化农村建设用地内部结构为主，有序开展农村闲置或废弃宅基地的清理。	-10-0	126
周巷镇	159		-50-0	114
龙山镇	131	结合中心村建设进行撤村并点，鼓励开展整村整治；优化农村建设用地内部结构为主，有序开展农村闲置或废弃宅基地、低效建设用地的清理。	-20-0	113

3、空间优化引导

寻求多维发展空间，减少占用耕地：推进低丘缓坡荒滩开发，向未利用地要空间。基于慈溪特有地形地貌优势，积极推进低丘缓坡荒滩开发，向未利用地要空间，有效拓展全市建设用地的指标空间，以减少未来建设占用耕地，从而实现保护全市资源，达到节约集约用地目的；发展多高层，向空中地下扩展。引导城区住宅向多层、小高层转变，提高容积率；加快地下空间开发，解决城市发展与用地不足的矛盾。

合理调整用地结构，优化现有布局：以“节约优先、精明增长、紧凑城市”理念为指导，合理拓展建设用地新空间，积极引导建设用地向“地上”、“地下”、“强度”、“密度”要空间，协调统筹城乡建设用地，整合优化交通、水利、能源等基础设施用地，衔接地上地下发展空间。

严控城市新区无序扩张，缩减扩展边界规模：严格城乡用地管控，在用地时需分清主次，必须以人口密度、用地产出强度和资源环境承载能力为基准，以符合土地利用总体规划为前提；严格按照相关规划审核城市新区规划建设用地规模和布局，制定新区用地扩张与旧城改造相挂钩的方案，促进新旧城区联动发展。同时，在内部挖潜，用地结构和布局调整优化的基础上，合理地缩减扩展规模。

4、节约集约用地规划

（1）建设用地集约利用规划

按照“分区引导、分类挖潜、节约集约”原则，构建存量内部挖潜—新增集约示范的集约用地机制，提高建设用地节约集约利用水平。规划至 2020 年区内完成存量建设用地内部挖潜 1845 公顷，存量土地供应占比达到 32%。其中城镇低效用地再开发 1256 公顷；消化批而未供土地 589 公顷。

（2）其他土地集约利用规划

在土地适宜性评价的基础上，按照因地制宜、特色突出、市场导向、规模效益、生态保护相结合的指导思想，通过实施农业产业化、规模化经营，改进农业生产技术，提高农业劳动生产率，优化农用地结构与布局，实现农业生产现代化，从而提高农用地利用效率和节约集约用地水平；坚持保护和开发并行，适度开发未利用地，提高土地集约利用水平。

（一）修改情况

增加条文。

（二）修改原因

1、土地节约集约利用是生态文明建设的根本之策，是新型城镇化的战略选择。党中央、国务院高度重视土地节约集约利用，针对我国经济发展进入新常态，处于经济增长换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的阶段特征，对大力推进节约集约用地提出了新要求。近年来，慈溪市采取措施推进土地节约集约利用，取得了积极进展，但土地粗放利用状况没有根本改变，建设用地低效闲置现象仍较普遍。通过合理可行的节约集约用地指引，可以有效地减少建设发展对农业资源和生态资源的侵占，切实将土地利用重心转向内涵挖潜，最大程度降低社会经济发展的土地资源代价，保证土地利用效率和效能的显著提高。

2、因存量围填海纳入土地利用规划管理范围，且为使得与市域规划内容具有可比性，以及更加符合实际，在计算人均指标时予以扣除，建设用海主要集中在庵东镇（杭州湾新区）和龙山镇。根据相关数据分析，扣减建设用海区域内庵东镇城镇用地 1853 公顷，采矿用地 6 公顷，龙山镇城镇用地 921 公顷，采矿用地 15 公顷。同时根据现状建设用地分析和未来建设用地需求分析，结合原规划执行以来建设用地的变化趋势，将人均城镇工矿用地、人均农居点用地和万元二三产业增加值用地量进行修改，使其符合慈溪市节约集约目标且不违背未来发展趋势。慈溪市通过构建存量内部挖潜—新增集约示范的集约用地机制，提高建设用地节约集约利用水平。

第八章 土地整治规划

原规划涉及土地整治规划的有第六十五条至第七十四条,包括土地开发整理复垦规划和农村土地综合整治规划两章,从土地开发整理复垦目标、土地开发整理复垦基本原则、土地开发整理复垦安排、土地整治项目管理、村庄规划原则、村庄空间布局特征、村庄建设用地发展存在的问题、村庄布局优化、农村综合整治安排十个方面进行了论述。

本规划在原规划基础上,将内容调整为农用地整理规划、建设用地整理规划、宜耕后备资源开发规划和土地整治重大工程四项条文,涉及第三十三条至三十六条。

一、农用地整理规划

原规划第六十七条农用地整理部分,规划至期末,慈溪市农用地整理规模1200公顷,补充耕地36公顷。

本规划第三十三条,规划将积极开展农用地整理,通过综合开发、整治和改造,完善沟、路、林、渠等配套体系,提高土地利用率,增加有效耕地面积,改善耕作条件;大力推进永久基本农田质量提升工程,提高耕地质量,增强永久基本农田的可持续生产能力。同时,通过加快地力提升和标准农田质量提升,提高耕地质量,增加标准农田后备资源。规划至2020年对徐家浦两侧围涂造地1667公顷区域开展地力提升工程;对郑家浦-水云浦1000公顷区域(现代农业开发区)实施标准农田质量提升工程。

(一) 修改情况

修改条文。

(二) 修改原因

具体修改原因见本章最后。

二、建设用地整理规划

原规划第六十七条建设用地复垦部分，规划至期末，新增城乡建设用地 4966.44 公顷，全市共复垦城乡建设用地 4453.83 公顷，其中，复垦城镇用地 703.68 公顷，复垦农村居民点 3431.11 公顷，复垦独立工矿用地 319.04 公顷。

本规划第三十四条，规划着力加强城镇村土地综合整治，按条件有计划实施城中村、空心村、废弃村、散小村撤并，按设计高标准实施撤并区复垦为耕地，合理调控农村居民点用地规模，统筹城乡建设用地空间，有效增加耕地面积。规划至 2020 年，全市安排城镇村建设用地整治 3018 公顷，有效补充耕地 992 公顷；积极开展废弃工矿用地整理，立足农业利用优先，开展废弃工矿用地、闭坑矿山等废弃地整理，重点整理工矿废弃地。规划至 2020 年，全市安排废弃工矿整理 379 公顷，新增耕地 95 公顷。

（一）修改情况

修改条文。

（二）修改原因

具体修改原因见本章最后。

三、宜耕后备资源开发规划

原规划第六十七条未利用地开发部分，规划至期末，开发造地 7638 公顷，补充耕地 5348 公顷。

本规划第三十五条，规划坚持“生态优先、注重保护”的原则，依据土地适宜性条件，有计划有步骤地推进开发宜耕后备土地资源，提高土地利用率，确保经济、社会、生态的协调稳定发展。规划重点对分布于庵东镇、沿海滩涂等乡镇的宜农荒草地、盐碱地、裸土地和低丘缓坡荒滩等宜耕后备资源进行适度开发和海涂围垦，增加有效耕地面积，保障粮食安全。同时，禁止在省定的“十个范围”林地上垦造耕地，以保障生态安全。规划至 2020 年，通过建塘江两侧开发造地项目、陆中湾东侧围涂造地项目、四灶浦至水云浦造地项目、镇龙浦北侧围涂工程的实施开发宜耕后备资源，新增耕地 2200 公顷。

（一）修改情况

修改条文。

（二）修改原因

具体修改原因见本章最后。

四、土地整治重大工程

原规划未阐述土地整治重大工程的具体内容。

本规划第三十六条，规划将土地整治潜力大、分布相对集中、基础条件较好、生态效益明显的区域确定为土地综合整治重点工程区，统筹安排土地综合整治重点工程项目。规划期内，全市安排农村土地综合整治重点工程项目 13 个，项目总面积 6405 公顷，新增耕地 948 公顷，主要分布在中心城区、龙山镇、观海卫镇等乡镇。安排未利用地开发项目 3 个，总面积 4816 公顷，新增耕地面积 2200 公顷。

（一）修改情况

修改条文。

（二）修改原因

土地整治作为盘活存量土地、强化节约集约用地、适时补充耕地和提升土地产能的重要手段，已成为破解“双保”难题的重要抓手，促进土地节约集约利用的重要手段，推进新农村建设与城乡统筹发展的重要平台，保障国家粮食安全的重要途径，构建国土生态安全的重要措施。将土地整治与农村发展，特别是与新农村建设相结合，是保障发展、保护耕地、统筹城乡土地配置，推动城乡发展一体化的重大战略。通过规划土地整治重大工程，可以使土地整治工作得到重点保障，同时对于优化土地利用结构和布局，提高土地利用综合效益，保护和改善土地生态环境，保障规划目标的顺利实现也有着重要的作用。因此本规划对土地整治规划条文进行了修改。

本规划引导围绕耕地保护和新农村建设目标，整合区域土地资源利用，加强

耕地数量与质量建设，促进新农村建设，形成耕地保护、城乡统筹、协调发展的土地资源可持续利用局面，全面推进资源节约型和环境友好型社会建设。慈溪市耕地补充主要来自于农用地整理、建设用地整理和宜耕后备资源开发三个方面。

第九章 土地用途分区、“三线”管制和建设用地空间管制分区

原规划第十八条、第十九条、第四十四条、第四十五条，从土地用途分区类型和土地用途分区及管制、分区管制规则四个方面展开论述。

本规划在原规划基础上，修改和提升了这四项条文的内容，涉及第三十七、第三十八、第三十九条条文。

一、“三线”管制规则

原规划无“三线”管制规则的条文。

本规划第三十七条依据慈溪市域内划定的生态保护红线、永久基本农田保护红线和城乡扩展边界，增加了生态保护红线区管制规则、永久基本农田保护红线区管制规则和城乡扩展边界区管制规则条文内容。

（一）生态保护红线区管制规则

生态保护红线区是生态功能极重要，生态环境极敏感，具有特殊保护价值的地区，因此，该区域实行强制性保护。本区域面积为 10450 公顷，主要集中于南部低山丘陵区 and 北部滩涂湿地区。

管制规划

按照严格保护、严禁开发、严控建设、严抓管理的原则实行空间管制，严格保护管控区内的自然资源、生态环境、文化遗迹，严格控制人为因素对自然生态的干扰与破坏，严禁不符合规定的任何项目开发活动，严格监管开发、建设、利用、保护等各个环节，符合主导功能的土地开发建设行为必须经过严格的前期评估和论证，制定预防和减轻不良影响的对策措施，有效保护其生态功能。

（二）永久基本农田保护红线区管制规则

突出保护永久基本农田，划定永久基本农田保护红线和新增永久基本农田保护示范区，进一步强调永久基本农田用途管制措施。永久基本农田保护红线区域

面积为 49743 公顷，永久基本农田保护示范区面积为 33298 公顷，主要集中在中心城区（坎墩街道和逍林镇）、观海卫镇、周巷镇、庵东镇（杭州湾新区）以及沿海滩涂等乡镇。

管制规划

1、区内土地主要用作永久基本农田和直接为永久基本农田服务的农田道路、水利、农田防护林及其他农业设施；区内的一般耕地，应参照永久基本农田管制政策进行管护；

2、严禁占用区内永久基本农田进行非农建设，禁止在永久基本农田上建房、建窑、建坟、挖砂、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏永久基本农田的活动；

3、规划期内需要实施但目前难以定位的交通、水利、能源、防灾减灾、社会公益、新农村、农业设施、省重大产业项目及其他符合国家和省的相关文件规定的建设项目，如需占用永久基本农田，在不突破基本农田预留指标的前提下，视为符合规划；

（三）城乡扩展边界管制规则

为进一步强调扩展边界用途管制措施，实现规划由“指标分解型”向“空间管控型”转变，形成了城乡扩展边界。本区域（含建设用海范围）面积为 40499 公顷，主要包括中心城区、龙山、观海卫、周巷、庵东等城乡建设用地范围。

管制规划

1、区内土地主要用于城镇、农村居民点建设，具体用途应与经批准的城市、建制镇、村庄和集镇规划相衔接；

2、区内土地以内涵挖潜和规模控制为主，应积极鼓励引导盘活存量，促进土地节约集约利用；

3、区内农用地在批准改变用途之前，应当按原用途使用，不得抛荒；

（一）修改情况

增加条文。

（二）修改原因

1、加强规划管控，确保现有耕地基本稳定、完善占补平衡机制，重在提高补充耕地质量。通过强化规划的约束性，来倒逼集约节约用地。

2、随着全市市场经济的高速发展，城市扩展迅速，人们对于追求利益最大化的欲望越来越强烈，合理划定城市开发边界的作用越来越明显。为此，本规划在原有规划的基础上，结合全市实际用地布局和政策导向，科学划定永久基本农田红线、生态保护红线和城市开发边界。

二、土地用途分区及管制规则

原规划第十八条根据县级规划编制规程和慈溪市土地利用实际，将全市划分为六类土地用途区，即基本农田保护区、一般农地区、林业用地区、城镇建设用地区、村镇建设用地区、风景旅游用地区。同时依据相应的管制规则进行空间管制。

本规划第三十八条根据慈溪市内划定的生态保护红线、永久基本农田保护红线和城乡扩展边界，以土地适宜性评价为基础，同时结合区域内土地资源特点和社会经济发展需要，按规划主导用途划定六类土地用途区，即永久基本农田保护区、一般农地区、林业用地区、城镇村建设用地区、风景旅游用地区和生态环境安全控制区。

1、永久基本农田保护区

永久基本农田保护区是指为对永久基本农田进行永久保护和管理而划定的区域。本用途区总面积 49743 公顷，占全市土地总面积的 38%，主要集中分布在中心城区（坎墩街道和逍林镇）、观海卫镇、周巷镇、庵东镇（杭州湾新区）以及沿海滩涂等乡镇；其中永久基本农田保护示范区面积 33298 公顷，占永久基本农田保护区的 67%。

2、一般农地区

一般农地区是指永久基本农田保护区外为农业生产发展需要划定的土地用途区。本用途区总面积 25401 公顷，占全市土地总面积的 19%。一般农地区在域内广为分布。

本规划新增管制规则：

(1) 严格控制区内的耕地转变用途，经批准的建设占用区内耕地，必须按照“占补平衡”的原则，补充与所占耕地数量和质量相当的耕地；

(2) 鼓励对区内的农村居民点用地进行综合整治，重点整治空心村、闲置房屋和一户多宅，增加区内的有效耕地面积；区内现有其他零星农用地应该优先调整为耕地；

3、林业用地区

林业用地区是指为林业发展和生态保护需要划定的土地用途区。本用途区总面积 6557 公顷，占全市土地总面积的 5%，主要集中分布在中心城区、龙山镇、掌起镇、匡堰镇、观海卫镇等；其中生态林区面积 364 公顷，占林业用地区的 6%。

将原规划管制规则“区内现有非农建设用地应当按其适宜性调整为林地或其他类型的营林设施用地，规划期间确实不能调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积”修改为“区内因生态建设和环境保护需要可转为林地”；原规划管制规则“不得占用区内土地进行毁林开垦、采石、挖沙、取土等活动”提升为“严格控制各类建设占用水土保护林、水源涵养林及其他各种防护林用地，加强有林地的管理，严禁乱砍乱伐，毁林开荒”。原规划管制规则“禁止占用区内有林地、耕地进行非农建设”和“不得占用保护区核心区的土地进行新的生产建设活动，原有的各种生产、开发活动应逐步退出”修改为“区内严格限定土地开发强度，在不影响林业生产的前提下，允许区内土地进行适度的营林设施建设；区内依据有关规划对文物、遗址进行保护、修缮和重建的，可视同符合规划”。

本规划新增管制规则：

(1) 区内影响林业生产的土地，应在规划期间调整为适宜的用途；

(2) 严格控制各类建设占用水土保护林、水源涵养林及其他各种防护林用地，加强有林地的管理，严禁乱砍乱伐，毁林开荒；

(3) 区内严格限定土地开发强度，在不影响林业生产的前提下，允许区内土地进行适度的营林设施建设；区内依据有关规划对文物、遗址进行保护、修缮和重建的，可视同符合规划。

4、城镇村建设用地区

城镇村建设用地区是指为城镇（城市和建制镇，含各类开发区和园区）和农村居民点（村庄和集镇）建设需要划定的土地用途区。本用途区总面积 40499

公顷，其中保留城镇村建设用地区面积为 26058 公顷。全市城镇村建设用地区主要集中在中心城区（浒山街道、宗汉街道和逍林镇）以及观海卫镇、掌起镇、龙山镇、庵东镇（杭州湾新区）等重点乡镇。

本规划新增管制规则“区内土地的具体用途应与经批准的城市、建制镇、村庄和集镇规划相衔接”、“区内农用地在批准改变用途之前，应当按原用途使用，不得抛荒”。

5、风景旅游用地区

风景旅游用地区是指具有一定游览条件和旅游设施，为人们进行风景观赏、休憩、娱乐、文化等活动需要划定的土地用途区。本用途区总面积 1831 公顷，占全市土地总面积的 1%，主要是鸣鹤——上林湖风景名胜区、五磊山风景区等；其中风景旅游用地核心区面积 1831 公顷，占风景旅游用地区的 100%。

将原规划管制规则“在不破坏景观资源的前提下，允许区内土地进行农业生产活动和适度的旅游设施建设”、“严禁占用区内土地进行破坏景观、污染环境的生产建设活动”修改为“区内严格限定土地开发强度，在不破坏景观资源的前提下，允许区内土地进行农业生产活动和适度的旅游设施建设”。

删除原规划管制规则“不得占用核心区的土地进行新的生产建设活动，原有的各种生产、开发活动应逐步退出”。

6、生态环境安全控制区

生态环境安全控制区是指基于维护生态环境安全需要进行土地利用特殊控制的区域，主要包括河湖及蓄滞洪区、重要水源保护区、森林公园等。本用途区总面积 8165 公顷，占全市土地总面积的 6%，主要包括杭州湾湿地公园、达蓬山森林公园等自然保护区以及白洋湖-杜湖水库、上林湖水库、邵岙水库、梅湖水库等饮用水源保护区。

原规划无此区域管制规则。

本规划新增管制规则：

- （1）区内土地以生态环境保护为主导用途；
- （2）区内土地的具体用途应符合经批准的生态保护规划；
- （3）区内影响生态环境安全的土地，应在规划期间调整为适宜的用途；

（一）修改情况

修改条文。

1、各用途区面积发生变化，具体调整详见修改原因所示。

2、土地用途分类和管制规则发生变化。

（1）土地用途区分类中将基本农田保护区改为永久基本农田保护区、将城镇建设用地区和村镇建设用地区合并为城镇村建设用地区，增加生态环境安全控制区。

（2）各区用途管制规则发生变化。

（二）修改原因

1、全市产业结构进一步优化，城乡统筹水平持续提升，城镇化水平日益加快，经济发展需要和用地需求迫切。为此，本规划在原有规划的基础上，结合全市实际用地需求和政策导向，将各土地用途区面积做了修正。详见下表所示。

表 9-1 慈溪市土地用途分区调整前后对比表

单位：公顷，%

用途区名称	调整前			调整后			面积差值
	用途区个数	面积(1)	占土地总面积比例	用途区个数	面积(2)	占土地总面积比例	(3)=(2)-(1)
基本农田保护区	1435	43275	33	176	49743	38	6468
林业用地区	184	12294	9	11	6557	5	-5737
一般农地区	2269	14526	11	120	25401	19	10875
城镇村建设用地区	2949	35609	27	79	40499	31	4890
独立工矿区	—	—	—	—	—	—	—
风景旅游用地区	169	1006	1	8	1831	1	825
自然与文化遗产保护区	—	—	—	—	—	—	—
生态环境安全控制区	0	0	0	4	8165	6	8165

注：调整前其他用地区 25485 公顷

2、规划土地用途是为了保证土地资源的合理利用和优化配置，促进经济、社会和环境的协调发展，也是国家和各级地方政府通过制定差异化政策来统筹协调区域发展的一项长期且具有根本性意义的战略任务。同时，规划充分结合我市各乡镇（街道）人口、自然资源、经济情况以及社会经济发展需求和土地的差异需求。本次规划在原规划的基础上，结合国土资源部《县级土地利用总体规划编制规程》（TD/T 1024-2010）和浙江省国土资源厅《浙江省县级土地利用总体规划调整完善技术指南（试行）》，立足城乡建设用地扩展边界，细化对区域土地利用的空间划分，针对不同区域实施差别化的土地利用管理措施。因此，结合慈溪实际，按规划主导用途共划定了六类土地用途区（即永久基本农田保护区、一般农地区、林业用地区、城镇村建设用地区、风景旅游用地区、生态环境安全控制区）及各区相应的管制规则。

三、建设用地空间管制及管制规则

原规划为加强对建设用地的空间管制，按照保护资源与环境优先，有利于节约集约用地的要求，结合建设用地空间布局安排，划定建设用地管制边界。分别划定建设用地规模边界、建设用地扩展边界和禁止建设用地边界，规划范围内形成允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区 4 个区域。具体涉及第四十四条、第四十五条。

本规划第三十九条按照保护资源环境优先和节约集约用地的要求，依据慈溪市域内划定的生态保护红线、永久基本农田保护红线和城乡扩展边界，结合建设用地空间布局安排，同时与土地用途分区相衔接，与规划主要控制指标相协调，划定四个建设用地管制区，即禁止建设区、允许建设区、有条件建设区和限制建设区。

1、禁止建设区

禁止建设区是指国家级生态公益林、饮用水源保护区、地质灾害高易发地区和风景旅游用地核心区等具有特殊保护需要，必须加以重点保护的区域，主要包括生态红线范围、永久基本农田保护示范区范围和其他具有重要生态功能和价值的区域。规划调整后本管制区总面积为 43658 公顷，占全市土地总面积的 33%，相比调整前的 966 公顷，禁止建设区占全市土地总面积的比重增加了 32%。

原规划管制规则“区内土地的主导用途为生态与环境保护空间，严格禁止与主导功能不相符的各项建设。”修改为“区内土地的主导用途为生态与环境保护和农地保护空间，严格控制与区内主导用途不相符的各类开发建设活动”；“除法律法规另有规定外，规划期内禁止建设用地边界不得调整”修改为“规划期内建设用地禁止边界原则上不得调整，如确需调整按规划调整完善处理，应严格论证，并报规划审批机关批准”。

本规划新增以下管制规则：

(1) 规划中已列明的重点基础设施及其他建设项目，涉及占用禁止建设区的，视为符合规划；

(2) 规划中未列明，但规划期内确需实施的交通水利能源、生态环境保护、风景旅游保护开发等建设项目，如需占用禁止建设区，必须依据相关规划，经严格论证，论证通过后，方可依程序办理建设用地审批手续。

2、允许建设区

允许建设区是指城乡现状建设用地所在的主要区域，主要包括中心城区、各镇区、各类开发区（园区、示范区）、农村居民点等。规划调整后本管制区总面积为 26058 公顷，占全市土地总面积的 20%，相比调整前的 25371 公顷，允许建设区面积增加了 687 公顷，占全市土地总面积的比重基本稳定。

原规划管制规则“区内新增城乡建设用地受规划指标和年度计划指标约束，应统筹增量与存量用地，促进土地节约集约利用”提升为“区内土地主导用途为城、镇、村或工矿建设发展空间，具体土地利用安排与依法批准的城乡规划等相协调”。删除了“允许建设区边界（规模边界）的调整，须报规划审批机关同级国土资源管理部门审查批准”条文。

本规划新增以下管制规则：

(1) 区内土地以内涵挖潜为主，应积极鼓励引导盘活存量，促进土地节约集约利用；

(2) 规划实施过程中，允许建设区的空间布局形态和建设用地规模边界可依新增城乡建设用地的落位进行动态调整，但不得突破建设用地扩展边界范围。

3、有条件建设区

有条件建设区是在允许建设区之外划定的规划期内用于新增城、镇、村或工

矿建设用地规划选址的主要区域，也是规划确定的城乡建设用地指标落实到空间上的主要预期用地区。规划调整后本管制区总面积为 14441 公顷，占全市土地总面积的 11%，相比调整前的 18301 公顷，有条件建设区占全市土地总面积的比重减少了 3%。

本规划新增管制规则“区内新增城乡建设用地受规划指标和年度计划指标的约束，不得突破建设用地扩展边界范围”。

4、限制建设区

限制建设区是指除允许建设区、有条件建设区、禁止建设区以外的区域，是城、镇、村或工矿建设空间与生态保护空间的缓冲隔离带，主要包括耕地、园地和林地等用地类型。规划调整后本管制区总面积为 48039 公顷，占全市土地总面积的 36%，相比调整前的 87558 公顷，限制建设区占全市土地总面积的比重减少了 30%。

原规划管制规则“区内禁止城、镇、村建设，控制线型基础设施和独立建设项目用地”修改为“区内禁止城镇和大型工矿建设、限制村庄和其他独立建设”。

本规划新增以下管制规则：

(1) 区内规划期间保留的农村居民点，在不突破原有建设用地规模的前提下，允许依照相关规划进行原拆原建；

(2) 区内规划期间布局的新增建设用地，可依程序办理建设用地审批手续；

(3) 规划中已列明的建设项目，涉及占用限制建设区的，视为符合规划；

(4) 规划中未列明，但规划期内确需实施的建设项目，如需占用限制建设区，必须依据相关规划，经严格论证，论证通过后，方可依程序办理建设用地审批手续。

(一) 修改情况

修改条文。

1、各空间管制区面积发生变化。

2、与原规划对比各空间管制规则发生变化。

（二）修改原因

1、按照国家及省相关规划布局的要求，优化调整全市各空间管制区面积，充分考虑国土空间管制是各地各区域发展定位、产业结构、重大建设项目等经济社会因素的重要依据，也是制定经济社会发展规划、区域规划、城乡规划以及其它空间规划和专项规划的基础和依据。管制区的划定，是确保区域内土地利用、开发与保护能有序推进，以保障水利、交通、能源和基础设施等建设为重点，从严控制非农建设占用耕地，保障合理的建设用地需求，对保障区域经济发展起到了重要的作用。

2、本规划在原规划基础上，在建设用地空间管制规则的不足进行有效纠正。上轮规划中，土地利用管理存在着“重城轻乡”的现象，大量的农村居民点用地处于失管的状态，在城镇用地得到控制的同时，农村建设用地总量不减反增，农村建设用地效率的提高停滞不前。集镇在城市旁“贴边”发展、工矿零星发展、农村违建乱建等现象普遍，使得城乡土地利用效率和环境受到严重影响。建立市级对乡镇建设用地空间管制规则后，将城镇用地、农村居民点和独立工矿用地等所有非线性用地都纳入管制范围，将大大提升对农村建设用地的管理力度，从而有利于统筹城乡土地利用，促进城乡用地结构优化，为建设生产方便、生活便利、生态良好的新农村做出贡献。

（三）与原规划对比分析

在新的经济形势下，研判新形势下全市现状用地状况、实际用地需求和政策导向，规划调整完善方案对各空间管制区面积做了修正，相对于原规划建设用地空间管制区范围来讲，本次规划允许建设区增加 687 公顷，和原规划相比上升 1%；有条件建设区减少 3860 公顷，和原规划相比下降 3%；限制建设区减少 39519 公顷，和原规划相比下降 30%；禁止建设区增加了 42692 公顷，和原规划相比增长 32%，同时将位于掌起镇和龙山镇 434 公顷的原规划为禁止建设区进行调出，调出原因为（1）根据变更调查数据，此 434 公顷区域为坑塘水面，属于二级水源保护地，由此将此区域由禁止建设区调为限制建设区；（2）为体现多规合一，通过与《慈溪市环境功能区划》等规划进行充分衔接，《慈溪市环境功能区划》等规划中纳入缓冲区，而非生态红线范围内，因此将其调为限制建设区内。本轮

规划充分体现了以“生态保护”为主，同时限制城镇建设用地规模无序扩张的势头。

表 9-2 慈溪市建设用地管制分区调整前后对比表

单位：公顷，%

名称	允许建设区			有条件建设区			限制建设区			禁止建设区		
	个数	面积	%	个数	面积	%	个数	面积	%	个数	面积	%
原规划	843	25353	19	1871	18304	14	172	87573	66	17	966	1
调整前规划	928	25371	19	2064	18301	14	381	87558	66	17	966	1
调整后规划	17	26058	20	11	14441	11	18	48039	36	17	43658	33
差值	-911	687	1	-2053	-3860	-3	-363	-39519	-30	0	42692	32

第十章 中心城区规划

原规划：第五十三条至第六十四条从中心城区规划目标、规划主要控制指标、规划范围、用地规模、空间布局、存量建设用地、城镇工矿建设用地、农村居民点布局、基础设施用地布局、土地利用结构调整、土地用途分区和用地管制十二个方面论述了慈溪市中心城区土地利用规划。

本规划：在原规划的基础上，删除了原规划中心城区规划范围、用地规模、用地管制条文；将原规划的规划目标调整为城市性质及功能定位，中心城区空间布局调整为土地利用空间架构，中心城区城镇工矿建设用地、农村居民点用地布局、基础设施用地布局整合为建设用地规划，中心城区的存量建设用地调整为节约集约用地规划，中心城区土地用途分区调整为土地用途分区及管制规则，中心城区用地管制调整为建设用地空间管制分区及管制规则；增加了生态用地保护规划、农用地保护规划、三线管制规则三项规划条文；保留了原规划的规划主要控制指标、土地利用结构调整两条规划条文。

由此调整后文本包括城市性质及功能定位、规划主要控制指标、土地利用结

构调整、三线划定及管控、城镇扩展边界内用地规划和城镇扩展边界外用地规划等六项条文内容，涉及第四十条至第四十五条。

一、城市性质及功能定位

原规划：第五十三条规划目标

建设一个综合型的整体城市地区，通过自身的功能完善、结构优化、环境提升来带动其他片区的全面发展，构筑高度适居、创业天堂、生态良好、特色鲜明、运营高效的慈溪城市新空间。

本规划：第四十条城市性质及功能定位

1、城市性质

长江三角洲南翼工商名城，宁波大都市区北部中心城市，市域商贸、现代服务、知识创新、居住生活的中心地区和带动全市其他片区经济快速增长的龙头先导地区。

2、城市功能

宁波大都市区教育、会展、商务、文化、体育、休闲功能板块。

慈溪市市域综合服务中心和生态宜居城市。

（一）修改情况

修改条文。

在原规划目标的基础上，结合城市新发展，更加精准定位了中心城区的城市性质和城市功能。

（二）修改原因

中心城区作为慈溪市新型城市化龙头引擎，是城市发展水平的重要标志，是全市经济、政治、文化中心。中心城区以发展商贸业和居住为主，重点发展现代服务业。未来中心城区将围绕打造“绿色生态、宜业乐居”的一流幸福家园目标，坚持新型城市化战略和生态立城战略，以发展新兴产业和现代服务业为支撑，以强化城市功能为重点，优化城市空间布局，以显著提升城市辐射带动和高端要素集聚功能，实现建设发展新跨越。

基于此，结合慈溪市十二五规划、市域总体规划以及原规划的中心城区规划目标，将中心城区性质定位为“长江三角洲南翼工商名城，宁波大都市区北部中心城市，市域商贸、现代服务、知识创新、居住生活的中心地区和带动全市其他片区经济快速增长的龙头先导地区。”中心城区的城市功能确定为“宁波大都市区教育、会展、商务、文化、体育、休闲功能板块；慈溪市市域综合服务中心和生态宜居城市。”

二、规划主要控制指标

原规划：第五十四条规划主要控制指标

1、约束性指标

规划期末中心城区城乡建设用地总规模控制在 8083.84 公顷以内，耕地保有量任务为 6607.21 公顷，基本农田保护任务为 5814.94 公顷。

2、预期性指标

规划期末中心城区新增建设用地占土地规模不超过 1914.74 公顷，人均城镇工矿控制在 108.91 平方米以内；万元二三产业 GDP 用地量从 2005 年的 60.80 平方米降至 2020 年的 13.9 平方米。

本规划：第四十一条规划主要控制指标

依据慈溪市级规划目标，结合中心城区未来发展定位，确定中心城区规划主要控制指标如下：

1、约束性指标

耕地保有量：到 2020 年末，耕地保有量不低于 5487.00 公顷；

永久基本农田保护面积：2014-2020 年，永久基本农田保护面积保持在 4941.00 公顷以上；

城乡建设用地规模：到 2020 年末，城乡建设用地规模控制在 9143.00 公顷以内。

2、预期性指标

（1）耕地保护指标

示范区永久基本农田保护面积：2014-2020 年，示范区永久基本农田保护面积保持在 2870.00 公顷以上；

标准农田保护面积：2014-2020年，标准农田保护面积保持在3648.00公顷以上；

新增建设占用耕地：2006-2020年，新增建设占用耕地控制在2368公顷以内；2014-2020年，新增建设占用耕地控制在1078公顷以内；

建设占用耕地系数：2014-2020年，建设占用耕地系数控制在85.42%左右；

耕地补充面积：2006-2020年，通过土地整治补充耕地不低于217.08公顷；2014-2020年，通过土地整治补充耕地不低于155.00公顷；

(2) 建设用地控制指标

建设用地总规模：到2020年末，建设用地总规模控制在10324.00公顷以内；

新增建设用地规模：2006-2020年，新增建设用地规模控制在2719.42公顷以内；2014-2020年，新增建设用地规模控制在1262.00公顷以内；

(3) 节约集约用地指标

人均城镇工矿用地：到2020年末，人均城镇工矿用地不高于110.00平方米；

人均农居点用地：到2020年末，人均农居点用地不高于76.00平方米；

万元二三产业增加值用地量：到2020年末，万元二三产业增加值用地量控制在21.00平方米；

城市分批次土地供应率：2014-2020年，近五年城市分批次土地供应率不低于88%；

存量土地供应占比：2014-2020年，存量土地供应占比不低于45%。

(一) 修改情况

修改条文。

按照新的技术指南规程，增加新的相关指标。

(二) 修改原因

1、根据《浙江省县级土地利用总体规划调整完善技术指南（试行）》，本次规划包括约束性指标和预期性指标。其中约束性指标包括：耕地保有量、基本农田保护面积和城乡建设用地规模；预期性指标包括：建设用地总规模、新增建设用地规模、人均城镇工矿用地、人均农居点用地、万元二三产业增加值用地量、

城市分批次土地供应率、存量土地供应占比、基本农田质量指标、标准农田保护面积、建设占用耕地系数和补充耕地面积等。同时中心城区规划为全面落实县级规划下达的各项指标，增加了示范区基本农田保护面积、标准农田保护面积、建设用地总量、新增农村居民点用地、新增建设占用耕地系数、城市分批次土地供应率、存量土地供应占比 7 个指标。

2、本规划结合近几年来中心城区的用地规模和发展趋势、规划实施评估的相关结论以及中心城区各区块功能的定位，设定了中心城区的主要用地控制指标。

三、土地利用结构调整

原规划：第六十二条中心城区土地利用结构调整

1、农用地结构调整

中心城区 2005 年农用地面积为 12888.28 公顷，其中，耕地面积为 8302.62 公顷，园地面积为 1359.36 公顷，林地面积为 2617.95 公顷，其他农用地 608.35 公顷，规划到 2020 年农用地调整为 12482.30 公顷。其中，耕地面积为 6830.32 公顷，园地面积为 2621.99 公顷，林地面积为 2621.99 公顷，其他农用地 710.20 公顷。

2、建设用地结构调整

中心城区 2005 年建设用地面积为 8287.68 公顷，其中，城乡建设用地 7239.18 公顷，交通水利用地 786.58 公顷，其它建设用地 261.92 公顷，规划到 2020 年建设用地面积调整为 9217.24 公顷，其中，城乡建设用地 8083.84 公顷，交通水利用地 865.83 公顷，其它建设用地 267.57 公顷。

3、未利用地结构调整

中心城区 2005 年未利用地面积 878.21 公顷，其中，水域面积为 811.92 公顷，其它未利用地土地面积为 66.29 公顷，规划到 2020 年未利用地调整为 354.62 公顷，其中水域面积为 285.60 公顷，其它未利用地土地面积为 69.02 公顷。

本规划：第四十二条土地利用结构调整

2006-2020 年土地利用结构调整

规划期间，中心城区规划农用地规模从 2005 年的 12887.97 公顷调整为 2020 年的 11377.59 公顷，占中心城区土地总面积的比重由 58.44% 调整为 51.59 %；

建设用地规模从 2005 年的 8287.96 公顷调整为 2020 年的 10300.39 公顷，占区域土地总面积的比重由 37.58 %调整为 46.70 %；其他土地规模从 2005 年的 878.23 公顷调整为 2020 年的 376.19 公顷，占区域土地总面积的比重由 3.98%调整为 1.71%。

2014-2020 年土地利用结构调整

1、农用地结构调整

按照保持农用地尤其是耕地数量质量的相对稳定的原则，根据社会经济发展形势合理引导农用地结构调整，提升农业生产力，推进农业现代化。

中心城区农用地由 2013 年的 11977.62 公顷调整为 2020 年的 11377.59 公顷，净减少 600.03 公顷，占土地总面积比重由 54.31%降低至 51.59 %。其中耕地由 2013 年的 6538.56 公顷调整为 2020 年的 5644.43 公顷，净减少 894.13 公顷，占土地总面积比重由 29.65%降低至 25.59%；园地由 2013 年的 1425.50 公顷调整为 2020 年的 1879.24 公顷，净增加 453.74 公顷，土地总面积比重由 6.46%增长至 8.52%；林地由 2013 年的 2613.50 公顷调整为 2020 年的 2606.36 公顷，净减少 7.14 公顷，占土地总面积比重基本稳定，减少的林地将在全市范围内补平，以达到占补平衡；其他农用地由 2013 年的 1400.06 公顷调整为 2020 年的 1247.56 公顷，净减少 152.50 公顷，占土地总面积比重由 6.35%减少至 5.66%。

2、建设用地结构调整

按照新增建设用地集中布局、存量建设用地内涵挖潜、建设用地总量理性增长的原则，完善城市交通体系，保障重点区块建设，提升城市品质。

中心城区建设用地由 2013 年的 9690.84 公顷增加至 2020 年的 10300.39 公顷，净增加 609.55 公顷，占土地总面积比重由 43.94%提高至 46.70 %。其中城乡建设用地由 2013 年的 8687.04 公顷增加至 2020 年的 9126.82 公顷，净增加 439.78 公顷，占土地总面积比重由 39.39%提高至 41.38%。；交通水利用地由 2013 年的 980.09 公顷增加至 2020 年的 1147.64 公顷，净增加 167.55 公顷，占土地总面积比重由 4.44%提高至 5.20%；其他建设用地由 2013 年的 23.71 公顷增加至 2020 年的 25.92 公顷，净增加 2.21 公顷，占土地总面积比重基本不变。

3、其他土地结构调整

在保护城内山水资源和生态环境的前提下，适度开发其他土地，形成线面共

生，动静相宜的水域空间，促进绿色空间与城市建设的有机融合。

中心城区其他土地由 2013 年的 385.71 公顷减少至 2020 年的 376.19 公顷。其中水域面积由 2013 年的 327.01 公顷减少至 2020 年的 319.72 公顷；自然保留地面积 2013 年的 58.70 公顷减少至 2020 年的 56.47 公顷。

（一）修改情况

调整条文。

相比原规划，本规划在农用地结构、建设用地结构和未利用地结构调整方面细化了各类用地的调整。

（二）修改原因

土地利用结构能够反映区域国民经济各部门、各产业占用不同类型土地的数量比例和在空间上的集合，是协调产业结构之间用地矛盾、对产业进行空间布置的基础，同时也是土地利用规划的重要组成部分。

本规划对中心城区进行土地利用结构调整时，坚持保护农业资源，尤其是耕地数量质量的相对稳定，注重存量建设用地内涵挖潜，保证建设用地总量理性增长，同时以保护城内山水资源和生态环境为前提，将城市建设与绿色空间有机结合，适度开发未利用地。最终形成了一个合理的土地利用结构，为慈溪市下一步的发展奠定良好的基础，促进区域经济结构调整，提升城市品质。

本规划根据新增预测、对历年新增占用地类的分析以及相关布局对结构调整目标进行了修改。土地利用结构调整具体情况见下表。

表 10-1 土地利用结构调整表

单位：公顷、%

地 类		规划基期年		规划调整基期年		调整前规划 目标年		调整后规划 目标年		规划调整 期间面积 增减	
		面积	比重	面积	比重	面积	比重	面积	比重		
土地总面积		22054.17	100.00	22054.17	100.00	22054.17	100.00	22054.17	100.00	0.00	
农用地	耕地	8302.95	37.65	6538.53	29.65	6830.34	30.97	5655.83	25.65	-882.70	
	园地	1359.36	6.16	1425.51	6.46	1727.69	7.83	1884.32	8.54	458.81	
	林地	2617.97	11.87	2613.48	11.85	2620.47	11.88	2599.63	11.79	-13.85	
	牧草地	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	其他农用地	607.70	2.76	1400.08	6.35	810.51	3.68	1253.52	5.68	-146.56	
	农用地合计		12887.97	58.44	11977.60	54.31	11989.01	54.36	11393.30	51.66	-584.30
建设用地	城乡建设用地	小计	7239.46	32.83	8687.08	39.39	8594.55	38.97	9112.32	41.32	425.24
		城镇用地	5100.98	23.13	7106.06	32.22	6621.57	30.02	7877.41	35.72	771.35
		农村居民点 用地	1956.37	8.87	1402.46	6.36	1908.28	8.65	1195.31	5.42	-207.15
		采矿用地	182.11	0.83	178.56	0.81	59.67	0.27	39.60	0.18	-138.96
		其他独立建设 用地	0.00	0.00	0.00	0.00	5.03	0.02	0.00	0.00	0.00
	交通 水利用地	小计	786.58	3.57	980.09	4.44	848.47	3.85	1143.27	5.18	163.18
		铁路用地	7.64	0.03	12.84	0.06	5.22	0.02	12.84	0.06	0.00
		公路用地	663.56	3.01	815.67	3.70	727.82	3.30	972.18	4.41	156.51
		民用机场用地	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
		港口码头用地	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
		管道运输用地	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
		水库水面	112.94	0.51	112.93	0.51	112.96	0.51	112.93	0.51	0.00
	水工建筑用地	2.44	0.01	38.65	0.18	2.47	0.01	45.32	0.21	6.67	
	其他 建设用地	小计	261.93	1.19	23.71	0.11	267.57	1.21	25.92	0.12	2.21
		风景名胜设施 用地	261.93	1.19	23.71	0.11	267.57	1.21	25.92	0.12	2.21
		特殊用地	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
盐田		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
建设用地合计		8287.96	37.58	9690.88	43.94	9710.59	44.03	10281.51	46.62	590.63	
其他 土地	水域	小计	815.58	3.70	326.99	1.48	289.85	1.31	322.63	1.46	-4.36
		河流水面	811.94	3.68	326.57	1.48	285.59	1.29	322.21	1.46	-4.36
		湖泊水面	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
		滩涂	3.64	0.02	0.42	0.00	4.25	0.02	0.42	0.00	0.00
	自然保留地	62.65	0.28	58.70	0.27	64.72	0.29	56.73	0.26	-1.97	
	其他土地合计		878.23	3.98	385.69	1.75	354.57	1.61	379.36	1.72	-6.33

由此可知，全市农用地面积减少，建设用地规模和其他土地面积增加。究其原因主要为中心城区作为全市贸、现代服务、知识创新、居住生活的中心地区和带动全市其他片区经济快速增长的龙头先导地区，根据慈溪市未来发展方向，未来将全面强化新型城镇化引领，实现城镇建设突破发展；全面坚持创新强市，实现产业转型升级；全面推动区域联动发展，实现城乡和产城融合发展；全面推动生态、民生工程和基础设施等方面建设，实现人民生活品质得到重大提升。基于此建设用地规模和其他土地面积（主要为起着生态保护作用的河流水面）将明显增加，同时将不可避免的占用一部分农用地。同时由于慈溪中心城区处于平原地区，耕地资源较为丰富，耕地面积占农用地面积达到 57%，因此建设占用耕地相应增加，耕地相比修改前的目标有所减少。与原规划相比园地的面积有所增加，虽然建设占用部分园地，但由于农居点复垦，因此园地面积相对有所增加。

四、三线划定及管控

原规划无此条文。

本规划第四十三条

1、生态保护红线

坚持生态优先，加强生态市建设，以打造“美丽慈溪”。中心城区划定生态红线保护范围 1315.80 公顷，并纳入禁止建设区。主要分布在城镇扩展边界外，集中于南部低山丘陵区，即将市级生态红线保护区内的梅湖水库饮用水源保护区、慈溪饮用水水源保护区和省级公益林等保护区细化落实。管控规则如下：

按照严格保护、严禁开发、严控建设、严抓管理的原则实行空间管制，严格保护管控区内的自然资源、生态环境、文化遗迹，严格控制人为因素对自然生态的干扰与破坏，严禁不符合规定的任何项目开发活动，严格监管开发、建设、利用、保护等各个环节，符合主导功能的土地开发建设行为必须经过严格的前期评估和论证，制定预防和减轻不良影响的对策措施，有效保护其生态功能。

2、永久基本农田保护红线

(1) 永久基本农田保护红线划定

在市级永久基本农田保护红线的基础上，结合重大产业平台建设及近年即将实施的重大交通水利项目等涉及的永久基本农田进行的布局调整，优先将标准农

田建设、高标准基本农田建设、粮食生产功能区建设等建成的优质耕地划入永久基本农田保护红线。规划划定中心城区永久基本农田保护红线 5876.76 公顷，主要分布在城镇扩展边界外，集中在横河镇水田区域及坎墩街道和逍林镇。管控规则如下：

永久基本农田一经划定，实行最严格保护，不得擅自改变或随意调整，建设项目原则上不得占用。国家批准的能源、交通、水利、军事等基础设施项目和省政府确定的重大建设项目选址，确实无法避让占用永久基本农田的，需宁波市在项目预审环节组织论证，论证未通过的，不得通过建设项目用地预审。

（2）永久基本农田保护示范区划定

坚持“大稳定、小调整”的规划原则，以市级规划划定的永久基本农田保护示范区范围为基础，结合遥感影像，以道路、河流等为界限，优先将位于标准农田、高标准基本农田和粮食生产功能区范围内，集中连片、设施完善、质量优良、土壤清洁、适合规模经营和现代化耕种的优质耕地划入永久基本农田保护示范区，划定中心城区永久基本农田保护示范区 3367.08 公顷，示范区内永久基本农田面积达到 2873.27 公顷，并纳入禁止建设区。主要分布在城镇扩展边界外的三塘横江以北和南三环以南区域的坎墩街道、横河镇和逍林镇。管控规则如下：

国家批准的交通、水利以及省政府确定的重大线型工程建设项目选址，确实无法避让占用永久基本农田保护示范区的，建设项目用地选址方案由省国土资源厅会同省农业厅等部门进行论证，论证未通过的，不得通过建设项目用地预审；其他建设项目一律不得占用永久基本农田保护示范区。

3、建设用地扩展边界

建设用地扩展边界包括城镇扩展边界和村镇扩展边界。城镇扩展边界：为保证中心城区建设空间，以市级规划划定的城镇扩展边界为基础，根据中心城区远景发展方向，充分考虑保护耕地和生态用地，避让永久基本农田、地质灾害中易发区和重要的生态环境用地，划定城镇扩展边界。规划为凸显“一心二轴三组团”的空间架构，以三塘横江、行政区划界限、南三环路为界划定城镇扩展边界，划定的扩展边界总面积为 9265.46 公顷。城镇扩展边界主要集中在三塘横江以南，南三环以北区域。村镇扩展边界：规划依托中心城区各村庄用地现状村庄的布点规划，考虑规划的弹性和可实施性，结合各村庄新增农村居民点用地指标以及中

心村发展方向，划定村庄扩展边界 1377.88 公顷，主要分布于南三环以南区域。

（一）修改情况

新增条文。

（二）修改原因

按照国家新型城镇化发展要求，依据第二次全国土地调查成果，为更好地促进土地节约集约利用水平，省厅要求合理划定“城乡建设用地扩展边界”、“永久基本农田红线”和“生态保护红线”，并进一步落实建设用地空间管制和用途管制制度。原规划未对“三条红线”及其管制规则进行具体的阐述，因此本规划增加这块内容，规划划定生态保护红线区域面积 1315.80 公顷，永久基本农田保护红线区域面积为 5876.76 公顷(其中永久基本农田保护示范区面积 3367.08 公顷)，城镇扩展边界区域面积为 9265.46 公顷。

五、城镇扩展边界内用地规划

原规划无此条文。

本规划第四十四条，坚持眼光向内，积极盘活存量，积极利用增量撬动存量，有效控制建设用地总量，优化城镇建设用地结构和布局。中心城区划定城镇扩展边界 5 个，面积 9265.46 公顷，包括允许建设区 8484.62 公顷，有条件建设区 780.84 公顷，其中存量建设用地 7822.48 公顷，新增建设用地 990.36 公顷，不可建设用地面积 452.63 公顷，规划城镇用地规模 7882.80 公顷，人均城镇工矿用地面积 110 平方米。

1、用地布局优化

以“改造提升、优先发展”为战略，重点加强中心城区改造更新，注重提升城市形象，改善人居环境等。以向北与向南发展为主，形成“东延、北拓、西连、南调、中提升”的发展格局。规划形成“一心二轴三组团”的空间格局：

“一心”是指市政府及其周边区域为基础形成的区级（城市级）中心；

“二轴”是指 329 国道发展主轴和南北向新城大道发展主轴，二轴呈十字形；

“三组团”是指宗汉组团、坎墩组团和主城区组团，共三个组团。

2、用地规划

(1) 居住用地。中心城区共分为 3 个居住片区，分别为区域中心、宗汉片区和坎墩片区：**区域中心**，加强对前应路沿线地段的旧村改造，慈溪经济技术开发区地段的用地功能置换，北三环路至中横线之间、新城河至杭甬高速余慈溪连接线之间居住用地的开发；**宗汉组团**，通过旧村改造更新提升居住空间品质，通过对零散的中小工业用地的置换再开发，新建居住空间；**坎墩组团**，加强坎墩大道南侧、新城大道东侧二类居住用地的开发；**城中村改造**，为促进中心城区存量的改造与更新，规划对各片区城中村进行了改造更新。区域中心片区重点对城南板块、天香桥板块和乌山板块实行农民住宅改造；宗汉片区重点对余慈大道以西的城边村、周塘西板块、新潮塘板块等进行改造；坎墩片区对中心城区北部的城边村进行改造。

(2) 公共设施用地。规划公共设施用地由市级（片区级）、组团级、居住区级公共设施组成的三级公共设施系统、形成完整的公共设施网络，方便市民生活。市级公共设施主要集中布置在 329 国道和新城大道沿线，包括大型行政商务办公、商贸文化、卫生文教设施和大量商住混合开发用地，以强化城市“十字轴”功能结构。城市组团级公共设施布置在各城市组团核心位置，以行政、文体、医疗设施为主，也设置有部分商住混合用地和各类专业市场。规划形成以新兴产业集群区为主导第三产业以城市东部发展为核心，以新城河为轴心，科教文卫上以科教园区推动科研创新产业发展，以文化商务区推动城市门厅及文化商务发展，服务商贸上以城东时代广场板块推动城市商贸发展，以商品市场物流园区建设商品市场集群。居住区级公共设施按服务半径布置在居住区中央，包括超市、农贸市场、金融网点等商业设施和文化活动中心、运动场地、医疗服务站等文体医疗设施。

(3) 工业用地。工业用地主要集中在宗汉组团的新兴产业集群区，坎墩组团的坎墩工业区及慈溪绿色农产品加工和食品工业基地。

(4) 仓储物流用地。规划结合工业园区布置仓储用地，发展现代物流产业，便于工业原材料和成品的存储、转运。具体建设慈溪生产资料专业物流中心和慈溪货物集散中心等 2 处集中的仓储用地。

(5) 生态景观用地。中心城区城镇扩展边界内生态用地以交通要道及水域水面为轴，形成“三廊、四轴、多园”的生态安全格局。三廊：沿中横线、北三

环路、东三环路等三条城市主要交通干道规划的绿色空间廊道；四轴：沿三灶江（新城河）、潮塘江、漾山路江、大塘河规划四条城市绿化景观轴线；多园：多处独立的公园。中心城区城镇扩展边界内存在不可建设的一般耕地，面积为 245.85 公顷，多为中心城区已建成区域（允许建设区）内城市道路、河流水面的景观用地，主要沿北三环路、中横线、东三环路、开发大道、三灶江（新城河）、漾山路江。

（6）其他用地。其他用地面积为 206.78 公顷，包括耕地 67.33 公顷（含不可建设的基本农田 67.33 公顷）、园地 1.94 公顷、林地 39.27 公顷、其他农用地 87.89 公顷以及河流水面 10.35 公顷，主要分布在浒山街道、宗汉街道等乡镇。

3、节约集约用地规划

以节约集约用地为核心，实施节约优先的内涵挖潜型城镇建设用地保障战略；以城镇低效用地再开发为平台，与“三改一拆”等工作进行有效衔接，节约增量，挖潜存量，用“增量”撬动“存量”，提高中心城区节约集约用地水平。

（1）分区规划

存量就地挖潜区。该区通过城镇低效用地再开发及消化批而未供土地等存量挖潜的方式来实现中心城区节约集约用地水平的提高。规划至 2020 年末，完成城镇低效用地再开发 788.13 公顷，消化批而未供土地 120.18 公顷，存量土地供应占比达到 48%。①**城镇低效用地再开发：**规划通过采用实行“退二进三”、“退三优三”等措施，积极引导工业项目建设，实现中心城区的产业布局优化，提高土地用地效率；②**批而未供土地消化：**规划加大消化批而未供土地力度，主要用于商业、房地产、旅游、教科文事业发展，优化三产，集聚工业发展。

新增集约示范区。该区安排新增建设用地 990.36 公顷，项目启动以直接安排新增建设用地为主，主要分布在科教园区、新兴产业集群区、商品市场园区等中心城区重点新增发展区块，该区块应严格限定建设项目的准入门槛，高标准设定容积率、投资强度等土地出让条件，建设成为市域内集约用地的示范区。

4、城镇扩展边界管制规则

对属于扩展边界内的土地：未来将采取“计划与规划”相匹配的方式，在与计划指标匹配的前提下向上级追加落实。规划实施过程中，依据年度计划指标下达任务动态调整允许建设区空间布局形态和建设用地规模边界，但不得突破建设

用地扩展边界范围；对于不属于扩展边界内的土地：对不能落地的重大基础设施及民生工程项目，使用预留指标进行落实，重点安排交通、水利、能源、新农村建设等，涉及到永久基本农田的需通过上级论证。

（一）修改情况

增加条文。

（二）修改原因

因本次规划调整完善不再单独编制中心城区规划，故结合“多规合一”进一步明确对慈溪市中心城区内各项用地规划进行明确说明。

六、城镇扩展边界外用地规划

原规划无此条文。

本规划第四十五条：

1、生态用地保护规划

中心城区生态用地主要集中于城镇扩展边界外，规划至 2020 年末，城镇扩展边界外河流水面规模达到 317.36 公顷，林地面积达到 2567.09 公顷。区域内共划定 1315.80 公顷生态环境安全控制区，主要为梅湖水库饮用水源保护区，分布于中心城区南部。

按照“绿色、健康、生态、文化、宜居、宜业”的规划理念，综合考虑中心城区自然条件、景观资源、空间布局特点等内外环境，圈外以绿地及大型生态游憩公园为主，形成“一环、两楔、多园”的生态保护格局。一环：沿中心城区外围分布的环状绿地；两楔：中心城区边缘分别规划两处绿地，楔入城市的东南角与西南角；多园：休闲健身中心、峙山公园等多处公园。

未来慈溪市将以“五水共治”为契机，加快推进改善城市水环境的新城河改造工程及集污纳管工程，安排慈溪市中部三塘横江拓疏工程一期（陆中湾至四灶浦）、四灶浦南延（新城河）拓疏工程（北三环—东横河）等重大水利工程，作好河道疏浚、河堤整治，净化水质、恢复生态功能，保护引用水源，改善人居环境；规划南部施家山、翠屏山地区和三塘横江以北农田、林地地区作为片区南北生态屏障和大型生态游憩公园。增加三塘横江、东横河、赵家路江—浒山江、水

云浦等河道两侧的滨水公共绿地，与其他市级公共绿地形成联系，共同组成区内重要生态脉络节点。

2、耕地和永久基本农田保护规划

至 2020 年底中心城区城镇扩展边界外落实耕地保护任务 5239.87 公顷，集中分布在三塘横江以北以及南三环以南的区域。规划调整期间，中心城区城镇扩展边界外建设占用耕地控制在 211.02 公顷以内，建设占用耕地系数较规划调整前有所下降，拟通过农村土地综合整治等工程，补充耕地 178.42 公顷。耕地占补平衡由市级规划统筹解决。

中心城区永久基本农田保护主要集中在城镇扩展边界外，城镇扩展边界外规划落实永久基本农田保护面积 4899.45 公顷，其中永久基本农田示范区内永久基本农田面积 2873.27 公顷。永久基本农田分布与耕地分布一致，主要分布在三塘横江以北以及南三环以南的区域。此次规划中心城区永久基本农田调入主要集中在城镇扩展边界外城镇周边，中心城区自身补充不足的部分，由市域统筹解决，主要由沿海滩涂补平，规划将用于水稻种植的近年新垦造水田（优质耕地）调入永久基本农田。中心城区永久基本农田调入平均等级高于调出平均等级。

规划期内城镇扩展边界外落实标准农田保护任务为 3679.57 公顷，规划实施过程中应做到标准农田“先补后占”且“占补平衡”。

3、村庄用地规划

中心城区城镇扩展边界外形成以农民集中居住区为主导的村庄格局，落实村级产业发展，划定 102 个村庄扩展边界，面积为 1377.88 公顷。规划安排农村居民点用地 1204.41 公顷，其中规划新增用地 271.64 公顷，人均农村居民点用地规划期末落实 76 平方米。

以建设“品质之城，幸福家园”为目标，以城乡统筹发展为途径，以新型城镇化为引领，在充分衔接市域总体规划、新农村规划和美丽乡村建设规划等相关规划和市级规划引导下，按照城镇扩展边界外实际推进村庄规划。

宗汉街道按照市域总体规划及宗汉街道分区规划要求，重点推进西部农民居住点梳理，做好百姓村、新界村、联兴村附近的村庄改造及农民安置区建设，同时打造北部工业提升区；坎墩街道重点按照打造北部小微企业孵化区，做大做实村级产业，积极推进坎墩大道北侧农民居住区搬迁工作，形成五塘南村、三群村集中居住区；横河镇结合现有村庄及村级工业用地，重点突出余慈交界地区村级

工业发展，推进石堰村、梅湖—梅园—童岙农民集中居住区发展，形成马堰村、石堰村、乌玉桥村、孙家境村、彭桥村、彭南村等村庄布点，结合杨梅生态旅游，发展梅园村、梅湖村、彭桥村、大山村等杨梅精品园；逍林镇积极对接中心城区规划，形成福合院村、林南村等农居点居住区块。

至 2020 年末，中心城区引导 34 个自然村进行村改居，区内将通过参照城市居住区标准设计，并入中心城区城镇体系，共享中心城区的基础设施及相关配套服务，引导村民的生活方式向居民转变；重点建设 34 个中心村（67 个自然村），区内将完善公共服务设施配套，梳理村庄空间，美化环境，促进农村社会综合开发；合理优化保留 49 个基层村（210 个自然村），区内建设应结合美丽乡村的要求，以村庄形态、农民住宅、自然景观、历史遗存、乡村文化、产业特色等鲜明地方特色为基础，通过整治、改造和适度的撤并，打造成特色村。同时配套文化活动室、幼儿园、卫生室等公共服务设施，规划期内严格限制发展工业用地，保持现有规模不扩大，增强集聚功能；撤并 35 个自然村，规划期纳入复垦区，逐步实施复垦，搬迁至中心村或城镇中，进行统筹安置，合理缩减农村居民点用地规模，优化土地利用结构，提升土地利用效率。

4、基础设施用地规划及风景旅游用地规划

2014-2020 年，中心城区主要安排重点基础设施项目 26 个，其中：能源项目 2 个，即 110KV 泽山变等 16 个、加油\加气\充电站等项目，共新增 13.07 公顷用地；交通项目 10 个，即省级项目：宁波至余慈城际铁路（城区段）、胜陆公路（横河至余慈界段）和杭州湾大桥余慈中心连接线，县市级项目：G228 国道（慈溪段）、西二环北延、梅林路、前应路东延、科教园区配套道路、横河沿山路（前应路至上剑山区块规划一路）、潮塘江北规划路等，共新增公路用地 278.01 公顷；水利项目 1 个，即四灶浦南延（新城河）拓疏工程（北三环--东横河），规划共安排新增水利用地 38 公顷等。

规划共划定风景旅游用地区面积 19.39 公顷，主要分布于中心城区南部低山丘陵特色杨梅精品园等区域。

5、土地整治及其他规划

积极推进横河镇土地综合整治工程，鼓励其他乡镇（街道）开展农村土地综合整治，具体综合整治项目见附表 H10。

在土地适宜性评价的基础上，按照因地制宜、特色突出、市场导向、规模效益、生态保护相结合的指导思想，重点建设现代农业示范区，通过实施农业产业化、规模化经营，改进农业生产技术，提高农业劳动生产率，优化农用地结构和布局，实现农业生产现代化，从而提高农用地利用效率和节约集约用地水平。

（一）修改情况

增加条文。

（二）修改原因

为体现规划由“保障型”向“保护型”转变，坚持生态保护，提升生态效益；坚持永久基本农田和耕地保护，提高耕地及永久基本农田质量等级；为建设“品质之城，幸福家园”，统筹城乡发展，合理缩减农村居民点用地规模，优化土地利用结构，提升土地利用效率，慈溪市今后应对村庄布点进行规划，以构建空间紧凑的美丽乡村；为体现了节约集约用地的广度、深度、力度，增加了其他土地节约集约用地规划。合理确定未来生产、生活、生态空间，因此本规划新增了城镇扩展边界外用地规划。

第十一章 乡镇土地利用调控

原规划从指标分解思想、指标分解的原则、指标分解的依据、指标分解的方法以及乡镇土地管制要求五个方面论述了乡镇土地利用控制，涉及原规划第七十五条至第七十六条。

本规划在原规划基础上，增加了发展指引条文，将指标分解原则、指标分解的依据、需要分解的指标、指标分解的方法调整为控制指标条文。调整后文本包括发展指引、指标控制和土地管制分区划定要求三项条文内容，涉及第四十六至四十八条。

一、发展指引

原规划在乡镇土地利用控制论述时未给出各乡镇的发展功能定位和优势产业引导。

本规划第四十六条以“打造品质之城，共建幸福家园”为目标，以“重大项目三年行动计划”为蓝本，基于“一主四副二廊四区”的土地利用空间格局，以中心城区为核心，以龙山镇、观海卫镇、周巷镇和杭州湾新区四个副城为点，向外辐射带动9大乡镇，并依托各镇资源和区位优势，合理配置资源，优化空间结构和布局，以保障社会经济生态可持续发展。

(1) 龙山镇：市域副中心，慈东组团，以先进制造产业为主导的工旅型城镇，以人文生态旅游为特色的新型发展区。

(2) 掌起镇：以工业和旅游业为主导的工贸型城镇。

(3) 观海卫镇：市域东部副城，特色的工贸型城镇集聚发展示范区和承接慈溪中东部发展的现代化中等城市。

(4) 附海镇：以家用电器和花卉苗木为主导产业的工贸型城镇和生态园林城镇。

(5) 桥头镇：市域西部重点镇，以工业为主导的工贸型城镇。

(6) 新浦镇：市域北部重要的工贸城镇。

(7) 胜山镇：以商贸发展区和现代服务业发展区为主导的综合型城镇。

(8) 匡堰镇：重点工业卫星镇，市域内综合型城镇。

(9) 长河镇：和谐宜居的现代化商贸新城，片区人口产业集聚中心。

(10) 崇寿镇：宜居宜业商贸型中心城镇，杭州湾片区南部服务中心。

(11) 周巷镇：市域西部副城，综合型城镇，西部商贸中心和余慈中心城的重要组成部分。

(12) 庵东镇：市域北部副城，以工业、旅游为主导的综合型城镇，宁波大都市北接上海的门户，余慈地区的生产服务基地，现代化生态滨海新城。

(13) 沿海滩涂：现代农业发展区，全市粮食生产功能保障区。

(一) 修改情况

增加条文。

(二) 修改原因

原规划在乡镇土地利用控制方面，未强调市级规划确定的区域管制、发展方

向对乡镇规划的控制作用，这样可能导致乡镇在编制规划时忽略了市级规划的空间引导。为实现“四化”同步，增强市级规划的严肃性，尽量寻求乡镇规划与市级规划的空间一致性，本规划增加了这一部分内容，为乡镇明确了镇域空间发展结构、产业发展功能分区、资源优势及发展模式，充分体现了“强化市乡（镇）逐级控制，坚持规划与实施统一”的规划原则。

二、指标控制

原规划第七十五至七十六条，以《中华人民共和国土地管理法》及其它法律、法规为依据，深入贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策和“在保护中开发，在开发中保护”的原则，认真贯彻党的十六大提出的全面建设小康社会的精神，坚持保护耕地、严格控制建设用地、促进土地生态环境改善的基本原则。

以服务于慈溪市经济建设为根本出发点，正确处理规划引导与市场调节、内涵挖潜与外延扩大、全局利益与局部利益、长远利益与当前利益等重大关系，合理配置土地资源，优化土地利用结构，提高土地利用效益，积极保障城乡发展建设用地，严格保护农地特别是基本农田，加强生态环境建设与保护，统筹安排各类用地，提高土地资源对社会经济可持续发展的保障能力。

本规划第四十七条根据各乡镇经济社会发展状况、自然条件和土地利用现状与需求、土地用途分区的调控方向，综合经济社会发展水平、发展趋势、资源环境条件等因素，科学合理分解下达各乡镇的规划主要控制指标，包括约束性指标和预期性指标。

表 11-1 慈溪市规划指标分解落实表

单位：公顷、平方米、%

乡镇名称	耕地保有量	基本农田保护面积	示范区基本农田保护面积	标准农田保护面积	建设用地				新增建设占用耕地	土地整治补充耕地	节约集约用地目标			
					建设用地总量	城乡建设用地	新增建设用地	新增农村居民点用地			人均城镇工矿用地	万元二三产业增加值用地量	近五年城市分批次土地供应率	存量土地供应占比
							2014-2020年	2014-2020年	2014-2020年	2014-2020年				
中心城区	5487	4941	2870	3648	10324	9143	1262	102	1078	155	110	21	88	45
龙山镇	4108	3941	3030	3399	3625	2928	315	10	220	115	129	28	86	42
掌起镇	2789	2755	2294	2509	1237	1097	81	19	73	44	120	24	83	18
观海卫镇	7065	6925	5115	4419	2983	2387	301	27	276	129	117	21	86	12
附海镇	1253	1243	930	1099	665	597	56	9	51	40	110	21	81	12

桥头镇	1495	1466	944	879	1112	828	64	10	58	55	109	22	82	26
新铺镇	2059	1952	1488	1883	1195	1075	111	22	96	54	120	21	82	32
胜山镇	904	882	575	655	884	807	83	25	72	30	115	22	81	26
匡堰镇	605	599	236	0	783	682	56	19	46	54	116	23	81	13
长河镇	1251	1174	803	934	964	873	101	46	92	86	108	22	83	47
崇寿镇	956	839	209	267	751	666	141	80	119	69	108	23	83	9
周巷镇	3563	3557	2044	2994	3039	2789	264	74	237	158	121	23	86	32
庵东镇 (杭州湾 新	5813	4100	1908	2115	6953	4894	956	429	624	2029	143	34	89	14
沿海滩涂	5632	5588	4129	728	178	73	21	16	20	269	—	21	—	—
预留	—	-175	—	—	198	61	198	61	164	—	—	—	—	—
合计	42980	39787	26575	25529	34891	28900	4010	948	3226	3287	117	23	84	32

（一）修改情况

修改条文。

在原规划的指标分解基础上，本规划更加注重保障未来三年重大发展平台建设及重大基础设施民生工程建设，努力挖掘存量土地，全市统筹，指标分配上更具科学性与协调性。

（二）修改原因

本规划根据各全乡镇经济发展、民生需求、生态保护等因素，按照上级下达的指标，依据行政区划调整后各乡镇的社会经济发展目标和定位、未来三年重大发展平台建设及重大基础设施民生工程建设进行了重新分配，有利于协调区域发展，促进慈溪市经济社会发展。

三、土地管制分区划定要求

原规划第七十六条规定了各乡镇的土地管制要求；

本规划第四十八条详细论述了各乡镇规划应遵循本规划的指导思想、基本原则和规划思路，在市级规划的分区管控及措施的引导下，优先保护生态和耕地（尤其是永久基本农田），科学划定永久基本农田保护、生态保护和建设用地扩展边界三条红线，合理布局生产、生活、生态“三生空间”，强化建设用地空间管控、形成合理管控规则，严格土地用途管制，增强规划的统筹管控能力。

（一）修改情况

增加条文。

（二）修改原因

根据 2014 年 11 月 21 日的国土资源会议精神，为维护国土开发利用秩序，健全土地规划体系，严格用途管制，推进“三线”划定（即生态保护红线、基本农田保护红线和建设用地扩展边界），用于统筹协调区域内的生态环境保护、粮食安全保证与交通、能源、水利等基础设施建设。

乡级“三线”划定主要是在市级划定的基础上进行的细化，因此市级规划中制定的“三线”划定要求，能适时调整耕地保有量、基本农田保护面积和建设用地规划规模，对乡镇“三线”划定具有重要的引导意义。

第十二章 规划实施与管理

原规划从规划实施的耕地保护措施、集约用地措施、土地整治措施、生态保护措施、建设保障措施五个方面论述了规划的实施与管理，涉及第七十七条至一百零二条。

本规划则从加强规划对土地利用的整体控制、健全规划实施管理各项制度、完善规划实施的利益调节机制、建立规划实施的评估机制以及提高规划实施的公众参与程度五个方面展开论述，涉及第四十九条至五十二条。

一、加强规划对土地利用的整体控制

1、落实耕地保护和节约集约用地责任制。规划确定的各项目标和主要控制指标应纳入慈溪市国民经济和社会发展规划，以指导市域内各项土地利用活动。按照规划确定的目标和任务，明确各乡镇政府耕地保护和节约集约用地责任，建立和完善相关的考核体系，落实目标责任制。

2、做好相关规划与土地利用总体规划的相互衔接。市域范围内编制的城镇、交通、水利、旅游、生态等相关规划，应当与土地利用总体规划相衔接，应当符合土地利用总体规划确定的用地规模和总体布局安排，严格依据规划审查各类规划的用地规模和标准，不符合土地利用总体规划的，须及时调整和修改。

3、强化土地利用总体规划自上而下的控制。乡级规划必须以市级规划为依据，落实市级规划的各项目标和任务，并在规划指导思想、规划目标、结构布局等方面与市级规划做好充分衔接。

（一）修改情况

修改条文。

（二）修改原因

具体修改原因见本章最后。

二、健全规划实施管理各项制度

1、强化年度计划控制。完善年度用地计划管理办法，落实差别化的计划管理政策，加强计划执行情况的评估和考核。规划实施期间农用地转为建设用地严格实行年度计划管理，未纳入年度土地利用计划，不得批准建设项目用地，坚决杜绝计划外用地。加强对计划执行情况的监管，建立指标台帐管理制度，实行土地利用计划的动态管理。

2、严格建设项目用地预审。严格审查建设项目用地是否符合土地利用总体规划，是否符合供地政策，强化土地利用总体规划和土地供应政策对建设用地的控制和引导，建立和完善建设项目审批部门协调联动机制与信息共享机制，项目建设单位申报建设项目时，必须附具土地预审意见，没有预审意见或预审未通过的，不得审批或核准建设项目。

3、加强农用地转用管理。土地利用总体规划一经批准，具有法定效力，任何单位和个人不得违反。城乡建设、土地开发等各项土地利用活动，必须符合土地利用总体规划确定的土地用途，涉及农用地转用的，必须严格依据土地利用总体规划和年度计划进行审查，取得农用地转用许可。

4、严格土地利用总体规划调整完善。凡涉及改变土地利用方向、规模、重大布局等原则性修改，必须报规划审批机关批准，并对规划修改的必要性、合理性和合法性等进行评估，编制规划实施评价报告，组织专家论证，依法组织听证，并向社会公示。严禁擅自修改下级土地利用总体规划，扩大建设用地规模和改变建设用地布局，降低耕地保有量和永久基本农田保护面积。

5、加强规划实施动态监管。建立健全监督检查制度，充分运用卫星遥感、电子信息等技术手段开展规划实施情况的动态监测，充分发挥司法监督、行政监督、公众监督和舆论监督的作用。加强执法队伍建设，加大基层监管力度，对违反土地利用总体规划的行为进行及时制止和严肃查处。

（一）修改情况

修改条文。

（二）修改原因

具体修改原因见本章最后。

三、完善规划实施的利益调节机制

1、建立耕地保护的经济补偿机制。加大对耕地特别是永久基本农田保护财政转移支付和资金补贴力度，实行保护责任与资金补贴相挂钩，充分调动村级组织和农民群众保护耕地的积极性与主动性。提高非农建设占用耕地成本，健全耕地保护的经济激励和制约机制。加大土地整理复垦开发补充耕地力度，建立跨区域补充耕地的有偿调剂机制。

2、建立节约集约用地的激励机制。建立节约集约用地考核机制，奖励超额完成节约集约用地目标的用地行为，采用年度弹性制度控制各乡镇年度用地指标，实行土地利用年度计划指标下达与节约集约利用水平相挂钩；充分运用价格机制抑制多占、滥占和浪费土地现象，提高建设用地的取得、使用、保有成本和违法用地成本；实行有利于节约集约用地的税收优惠政策，加大闲置、低效以及批而未供土地的税费调节力度，鼓励盘活存量建设用地，促进建设用地向节约集约高效利用方向流转。

3、建立城乡建设用地增减挂钩机制。在严控城乡建设用地规模的前提下，统筹安排城乡建设用地增减挂钩周转指标，运用市场机制鼓励和引导各方资金投入增减挂钩项目，在土地出让金和耕地开垦费中列出专项资金，用于增减挂钩项目补助，多渠道筹集农村土地综合整治和新农村建设资金。

（一）修改情况

修改条文。

（二）修改原因

具体修改原因见本章最后。

四、提高规划实施的公众参与程度

1、健全规划实施的公众参与制度。提高规划实施公众参与程度，增强规划

实施的公开性和透明度。各乡镇在安排具体项目用地和土地整治活动时，应广泛听取公众和土地权利人意见，加强舆论宣传，提高全社会依法依规用地意识。

2、加强规划实施的公众监督。经批准的土地利用总体规划，应当依法公告，接受公众监督。建立土地规划信息公开制度和可查询制度。充分利用各种媒体，向社会公开规划实施方案、规划实施措施和规划实施进展等信息，充分发挥各级人大、社会舆论和广大群众对规划实施情况的监督作用。

（一）修改情况

修改条文。

（二）修改原因

规划本质上就是确定目标并围绕目标制定措施付诸实施的过程，只有规划方案与相关政策机制密切结合，才能确保规划的有效实施。

原规划的规划实施与管理部分重点强调了耕地保护措施、集约用地措施、土地整治措施、生态保护措施、建设保障措施等相关的措施制度，本规划在继承原规划的基础上，从加强规划对土地利用的总体控制、健全规划实施管理各项制度、完善规划实施的利益调节机制、建立规划实施的评估机制以及提高规划实施的公众参与程度五方面提出了较为全面的各种政策机制要求，使规划能在政府履行职能过程中发挥实际、全面的指导作用，充分调动社会一切积极因素，创造规划实施与管理的必要条件和良好环境，引导政府努力创造规划实施与管理的必要条件和良好环境，完成规划确定的各目标任务，从而切实发挥规划对社会经济发展的促进作用。

第三部分

规划调整完善重点说明

目 录

第一章 土地利用战略研究	1
一、宏观背景研究	1
二、经济社会发展态势分析	3
三、土地利用现状与趋势	8
四、慈溪市土地利用面临的机遇和挑战	12
五、新形势下的土地利用战略方案	15
第二章 永久基本农田划定	20
一、耕地和基本农田现状分析	20
二、基本农田调整分析	27
第三章 生态保护红线划定	36
一、慈溪市生态用地保护状况	36
二、慈溪市生态红线划定及分区	47
第四章 建设用地扩展边界划定	53
一、扩展边界现状分析	53
二、建设用地规模及扩展规模预测	55
三、慈溪市扩展边界优化调整方案	56
第五章 建设用地节约集约利用	78
一、建设用地现状及趋势分析	78
二、建设用地节约集约水平分析	82
三、建设用地节约集约利用潜力调查	89
四、存量挖潜方案	98
五、建设用地节约集约利用措施建议	103
第六章 规划调整完善其他重点情况说明	107
一、关于建设用海情况说明	107
二、关于中心城区扩展边界内非建设农用地处理说明	113

第一章 土地利用战略研究

一、宏观背景研究

（一）国家经济稳步增长

我国经济由高速增长进入中高速增长阶段。经过 30 多年高速增长，支撑经济发展的因素已经发生深刻变化，过度依赖投资和出口拉动难以为继，劳动力、土地等低成本优势相对减弱，资源环境约束明显强化，经济总量基数增大也势必对速度产生影响。经济增速由高到低的变化，产业结构面临调整。因此，现阶段我国经济增速适当减缓具有客观必然性。但我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，经济长期向好的基本面没有改变，工业化、城镇化尚未完成，仍有巨大发展潜力；城乡、区域发展不平衡，有很大回旋余地；新的改革红利持续释放，科技创新能力不断增强，人口红利逐步转变为人才红利，这些都将为经济持续发展提供动力和支撑，未来经济处于稳定增长阶段，良好的经济发展基本面为未来我国经济增长奠定了良好的基础。

（二）浙江省全面深化改革

浙江省经济发展已经进入加速转型期，社会建设进入整体推进期，体制改革进入攻坚突破期。浙江省是经济大省，经济发展水平处于前列，然而随着国家统筹区域发展、中部崛起、西部大开发等战略方针的实施，许多兄弟省份竞相发展，区域竞争更加激烈，浙江的经济增长速度相对开始下降，继续走在全国前列的压力增大。另外，浙江省作为民营经济大省，中小企业是“主力军”，过多依赖低端产业、过多依赖低成本劳动力和过多依赖资源环境消耗的增长方式尚未根本转变，产业层次低，创新能力不强，要素制约加剧。加快推进经济转型、社会转型和政府转型，以创新促转型，以转型促发展，全面深化改革，实现浙江经济社会发展新突破的形势已迫在眉睫。

（三）宁波市实施“六个加快”

市第十二次党代会报告明确提出了全面深入实施‘六个加快’战略。即加快打造国际强港、加快构筑现代都市、加快推进产业升级、加快创建智慧城市、加快建设生态文明、加快提升生活品质。“六个加快”战略是宁波新一轮发展的总引领，是基本建成现代化国际港口城市的总抓手。宁波市围绕“六大联动”、“六大提升”、“六个加快”战略，要求加快现代化国际港口城市建设步伐，基本建成华东地区重要的先进制造业基地和东北亚国际航运中心的重要组成部分，进一步确立长江三角洲南翼经济中心的战略地位。同时围绕全域都市化的目标，提出了“东扩、北联、南统筹、中提升”的空间拓展战略，港口和城市的空间形态互动更加生动紧密；以“中提升”为龙头，东部新城建设、国际贸易平台建设、现代服务业大发展等一系列举措，大大促进了城市功能体系的培育建设。

（四）慈溪市机遇与挑战并存

“十二五”时期是慈溪市的重要战略机遇期，慈溪市进入到人均地区生产总值从一万美元向二万美元跨越的新阶段，经济社会发展将呈现工业化、城市化、信息化相互交织及融合发展的阶段性特征，既有良好的基础条件和重大机遇，也面临诸多制约和重大挑战。

慈溪市大桥经济效应持续深化，杭州湾新区建设的飞速发展，产业建设的持续加强，加快了慈溪市经济建设发展。依托杭州湾跨海大桥通道、沿海北线高速公路、城市轻轨、余慈快速通道等大型基础设施配套，可直接与余慈地区、宁波、杭州及以上海为中心的城市群实现“同城化”发展。依靠得天独厚的区位优势和丰富的土地资源，宁波杭州湾新区正向着“国家统筹协调发展的先行区，长三角亚太国际门户的重要节点区，浙江省现代产业基地，宁波大都市北部综合新城区”的宏伟目标大踏步前进。

区域发展潜力进一步凸显，但经济结构性矛盾、资源环境约束趋紧等制约转型发展的问题仍然十分突出，经济发展势必进入转型攻坚期；慈溪工业化进程较快，城市化需求较强，但城市化发展进程相对滞后，新型城市化势必进入加速发展期；高铁（轻轨）时代正在到来，余慈区域联动发展深化，杭州湾新区的高水平崛起，城区发展战略布局将发生重大变化，但市域城乡统筹协调格局尚未全面

形成，区域发展势必进入联动推进期；社会建设进入整体提升期，生态文明进入全面加强期。

二、经济社会发展态势分析

（一）经济社会发展现状

1、经济发展现状

根据历年统计年鉴数据，2013年慈溪市地区生产总值为1031.09亿元，2006—2013年地区生产总值平均增长率在为13.61%，其呈现稳步增长的趋势（见表1-1）。仅2009年由于遭受美国次贷危机的影响，慈溪市的经济增长速度遭受冲击，仅有4.12%的增长。在经济不断发展的同时，慈溪市的产业结构保持相对稳定。由图1-1可见，2006-2013年期间，慈溪市产业结构变化较小，各自占比较为稳定，第一、第二产业略有下降，第三产业有所增长。截至2013年，慈溪市实现第二产业增加值593.57亿元，占比达到57.57%，第一、第三产业分别占比4.78%和37.65%。

表 1-1 2006-2013 年慈溪市地区生产总值情况

单位：亿元

年份	第一产业增加值	第二产业增加值	第三产业增加值	地区生产总值	增长率
2006	22.79	279.78	147.63	450.20	19.98%
2007	24.95	329.42	176.54	530.91	17.93%
2008	28.15	373.73	199.56	601.44	13.28%
2009	31.39	372.14	222.71	626.24	4.12%
2010	38.61	458.20	260.89	757.70	20.99%
2011	43.46	527.53	305.17	876.16	15.63%
2012	46.54	553.34	348.41	948.29	8.23%
2013	49.30	593.57	388.23	1031.09	8.73%

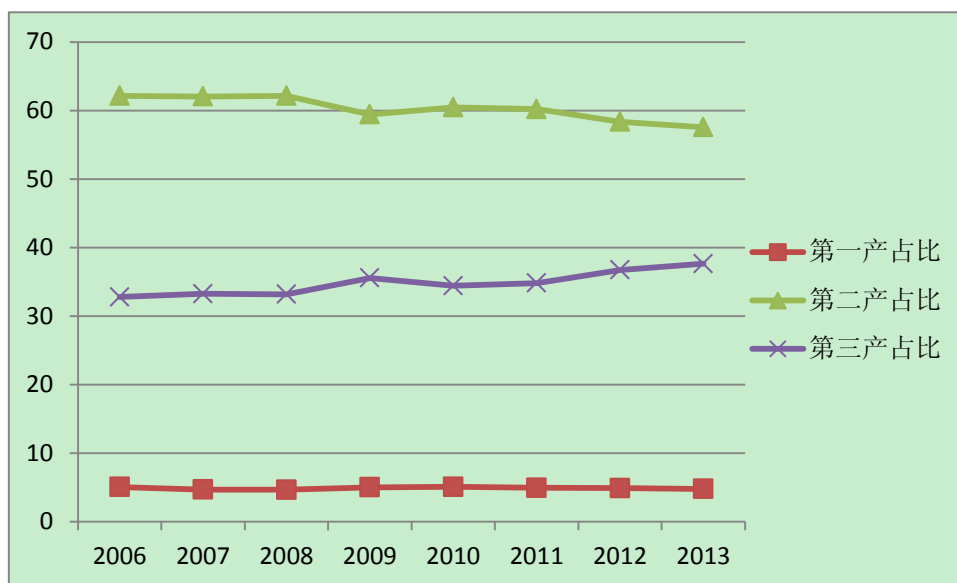


图 1-1 慈溪市产业结构变化图

目前，慈溪市产业结构总体处于稳定，依然保持“二三一”格局，但已有向“三二一”结构演变的微弱趋势。规划实施期内，慈溪市应把调整和优化产业结构作为经济社会发展的重点，顺应经济发展的自然趋势，大力拓展第三产业发展空间，把握结构调整的战略重点，安排土地利用规划。

2、社会发展现状

2013年慈溪市户籍人口104.36万人，流动人口登记在册人数为99.31万人，同时现有未登记流动人口约为7.67万人，人口总数在211.34万左右。常住人口为147.14万人。人口总数比2006年增加44.60万人，年均增长3.33%，除去2008年由于经济危机冲击，部分外来流动人口返回各自原产地，导致慈溪市人口有负增长外，慈溪市人口增长整体处于缓慢稳定增长阶段。近年来，慈溪市城镇进入加速发展时期，城市化的不断发展必然导致其与土地资源的矛盾日益突出。根据慈溪市2006年到2013年城镇化水平程度数据，七年间慈溪市城市化率从61%上升至67.9%。城镇化进程稳步推进。

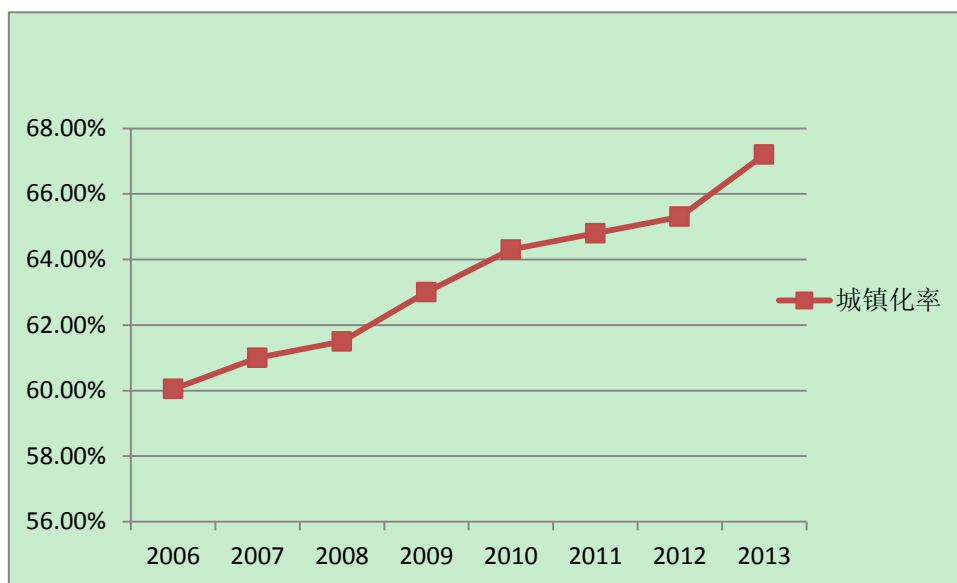


图 1-2 2006-2013 年慈溪市城镇化率变化情况

（二）经济社会发展趋势

慈溪市紧扣以加快转变经济发展方式为主线，以新型城市化为引领，以富民强市、文明和谐为根本目的的发展方针，加快推进产业转型升级，加快打造现代中等城市，加快统筹城乡发展，加快建设生态文明，加快提升生活品质，率先全面建成惠及全市人民的小康社会，为建设富裕文明、绿色生态、更具活力的现代化中等城市，提前基本实现现代化打下更加坚实的基础。

1、经济水平呈现平稳增长态势

慈溪市经济水平过去 8 年的平均增长速度达到 13.61%，目前的经济水平在宁波市乃至全省已处于前列。但随着慈溪市经济社会的进一步发展，经济基数越来越大，资源环境的制约作用日益突出，加上产业结构的调整升级，经济发展速度必然日益趋缓并最终保持稳定。根据慈溪市经济社会发展的阶段和发展势头。预计地区生产总值年均增长率为 10% 左右。

2、人口数量呈稳步增长趋势

慈溪市人口增长已处于平稳增长阶段。随着慈溪经济经济社会的进一步增长，城市辐射力度的增强，对外来人口仍具有一定的吸引力；慈溪市本地常住人口的人口结构也较为稳定，自然增长率也将保持稳定，综合考虑各种因素，预计慈溪市户籍人口的增长率为 3%，慈溪市外来人口仍能保持 5% 的增长率。

3、产业结构会出现一定转变

慈溪市已进入工业化中后期极端，城市化率稳步提高、工业跨入转型阶段、消费结构也会开始有所改变，现代服务业出现逐步崛起趋势，未来慈溪市的发展重点将不再是工业化的深入，而是拓宽现代服务业的深度和广度，加快与制造业等其他产业融合度，提高服务业的专业化程度、知识密集性和高技术含量，以高新技术带动慈溪市的产业结构升级，寻求更高层次的核心竞争力。这既是我市促进经济发展方式转变、构建现代产业体系和提升城乡居民生活品质的战略途径，也是资源环境等要素约束下的必然选择。

4、产业布局呈现集聚发展态势

随着慈东工业园区、杭州湾新区建设的不断改善，慈溪市未来将进一步扎实推进产业平台建设，最大优化产业平台内部资源分配，充分发挥产业平台外部集聚效应，从而有效推动经济社会快速发展。

5、新型城市化推动区域联动发展

新型城市化将推进新型工业化、实现现代服务业跨越发展、构筑城乡一体化新格局，加强社会建设和生态文明建设的战略突破口和推动力，引领区域经济社会全面转型发展，着力提升经济发展的质量和效益，加快推动县域经济向城市经济转变。顺应宁波现代都市发展要求，慈溪还将与杭州湾新区协同发展和余慈联动发展，片区统筹发展和城乡融合发展加速，区域经济内外协调发展稳步进行，区域发展的全面性和协调性将得到切实增强。

（三）经济社会发展预测

1、经济水平预测

根据历年经济发展水平，采用趋势预测法，同时考虑产业结构调整，资源制约因素的加强，预测得到 2020 年慈溪市地区生产总值为 1926 亿元，一二三产业结构成为 4.4：52.3：43.3。

2、人口预测

（1）公式预测法

慈溪市作为经济发达地区，随着慈东工业园区、杭州湾新区建设的不断改善，外来人口逐年增加。慈溪市的户籍人口总量已经趋向于稳定，引起人口总量变化

的主要是外来人口，其将分享市域的各项服务资源，因此外来人口应该在总人口预测中应予以考虑，故预测人口趋势中要分别考虑户籍人口与外来人口。

根据 2013 年统计数据，慈溪市 2013 年户籍人口 104.36 万人，流动人口登记在册人数为 99.31 万人，同时现有未登记流动人口约为 7.67 万人，人口总数在 211.34 万左右。在历年总人口年均增长率的基础上，考虑随着高铁（轻轨）时代正在到来，余慈区域联动发展深化，杭州湾新区的高水平崛起，慈溪市将迎来快速发展的机遇期；交通发展条件的升级和产业大平台建设的成熟，将吸引更多的人来慈溪就业安居，未来对人口的吸引力将进一步增强。因此综合考虑，慈溪市户籍人口的增长率为 3%，慈溪市外来人口仍能保持 5.5% 的增长率。综合公式预测和趋势预测方法，综合确定 2020 年慈溪市总人口总量达到 257.10 万人。

（2）与市域总规衔接

根据《慈溪市市域总体规划（2006-2020 年）》，至 2020 年，市域常住人口为 208.0 万人，城市化水平为 75%，城镇人口为 156.0 万人。

（3）人口预测小结

由于市域总规规模受限，杭州湾新区在市域总规编制时，发展空间划定受到限制。人口方面，市域总规在杭州湾新区发展及人口方面考虑较少，且市域总规即将进行修编，同时杭州湾新区及慈东滨海新区现状建设用地数量较大，市域总规未考虑该部分人口增加。因此此次规划调整完善根据我市实际发展及杭州湾新区未来人口集聚效应，综合以上两种预测人口数，最终预测全市人口总数为 213.80 万人。

3、城镇化率预测

由于“城市东扩、旅游西进、沿江开发、跨江发展”的城市空间发展策略的实施，慈溪市未来的城镇化水平仍有进一步提升的空间。这里采用经济水平分析法对慈溪市未来的城镇化水平进行预测。

城镇化与经济发展水平之间具有紧密的内在关系。而且，这种关系是多因素的综合。通过城镇化水平与国内生产总值之间存在对数曲线关系的原理，通过下式预测规划期末的城镇人口比重。

$$y=blgX-a$$

式中：y—城镇人口比重；

X—地区生产总值。

将 2006 年与 2013 年的城镇人口比重与地区生产总值带入公式，得出参数 $b=0.1594$ ， $a=-0.2663$ 。

根据预测，慈溪市 2020 年的国内生产总值将达到 1926 亿元，则此时慈溪的城镇化率为 79%。

因此通过与经济发展水平的相关分析法得到 79% 的城镇化率比较符合实际。

三、土地利用现状与趋势

（一）土地利用现状

2013 年，慈溪市土地总面积 132196 公顷，农用地面积 68780 公顷，建设用地面积 34244 公顷，其他土地面积 29172 公顷。**从用地结构看**，农用地仍是主要用地类型，超过土地总面积的一半，建设用地占土地总面积的 26%，不过呈逐年增长的趋势。**空间分布上看**，农用地主要分布在市域中南、东南部区域，在中部滨海平原和南部近山平原较为均匀的分布。建设用地分布除去属于中心城区的区域分布集中，其他区域分布整体略显细碎，东南部区域主要从胜山镇和新铺镇起始，沿西北到东南的方向呈条状分布，在中北部区域分布最显分散；慈溪市未利用地主要是沿海滩涂，主要沿海岸线分布。详见图 1-3。

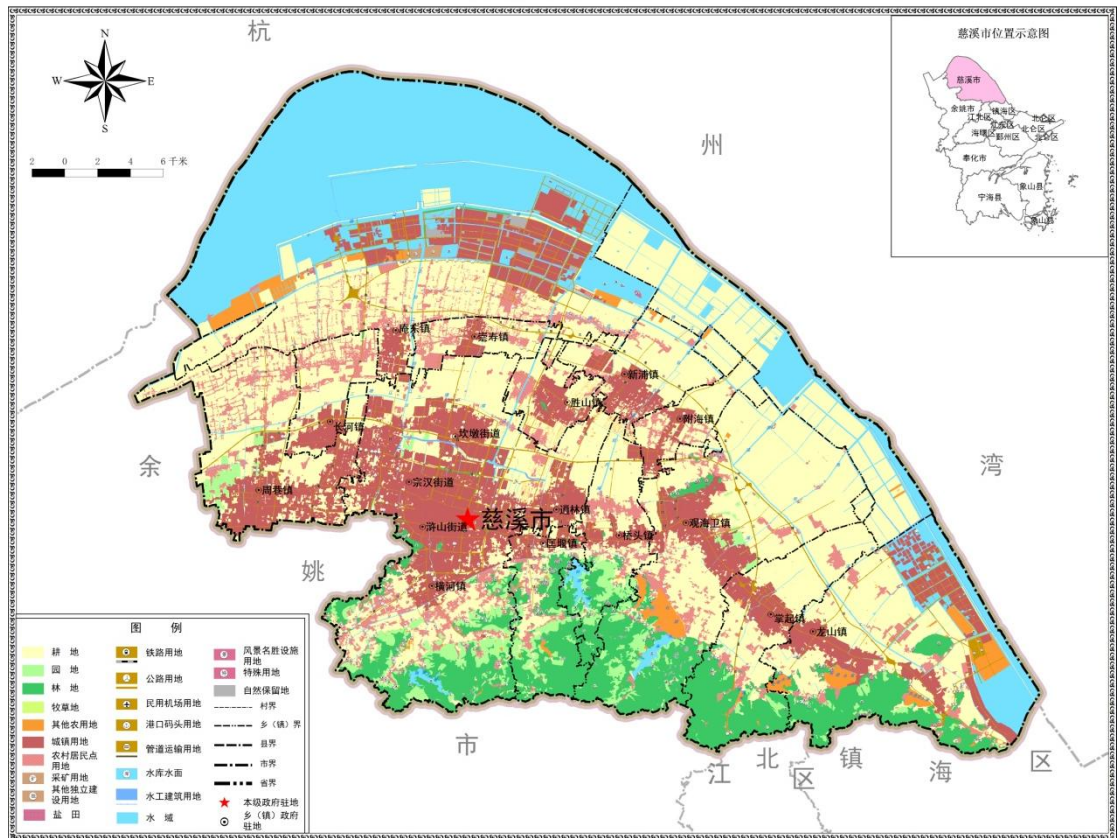


图 1-3 慈溪市 2013 年土地利用现状图

(二) 土地利用趋势

随着国内外经济形势的变化以及慈溪市地域经济社会的进一步发展，慈溪市的用地方向和建设重点也随之变化。

1、土地需求刚性进一步增加

根据历年农转用数据，2006-2013 年慈溪市年均新增建设用地面积为 530 公顷。慈溪市作为浙江省东部沿海发达区域，近年来经济发展迅速、城镇化加速。产业平台的扩张都将导致建设用地的供不应求。为保障区域发展，确保各项建设工程及时落地，慈溪市的土地刚性需求进一步增加。

2、城镇空间结构优化，建设用地由中心镇向小城市扩张。

慈溪市将以打造现代化中等城市目标，深化“一个中心、四个片区”市域空间结构，着力增强中心城区核心功能，开发建设杭州湾新区，培育发展观海卫、周巷、龙山三个小城市，促进片区统筹发展，推动中心镇由农村管理模式向城市管理模式转变，加快中心镇向小城市跨越发展，其他小城镇提升城镇功能，改善

镇域环境,打造各具特色的现代化小城镇。深化区域统筹发展,形成小城镇之间、小城镇与小城市之间、小城镇与中心城区之间资源整合、功能互补、协同发展的格局。

中心城区的建设用地规模会保持一定的增长趋势,持续扩大;由于“四片区”城市发展的逐步崛起,小城镇的建设用地规模需求会急剧增加,成为城市建设的主要方向。总体城市用地增长速度将会相应提高,城市建设用地由中心城区向周边副城转移,园区向外围扩张。

3、产业用地集聚发展

受城镇化大平台影响,产业集聚区建设势在必行。通过高起点规划、高水平建设新兴产业集群区,建设专业化园中园,着重引进四大新兴产业,促进各类优质资源向新兴产业集聚,这需要土地利用的积极协调,产业用地必将随之集聚。由于将杭州湾新区、慈东工业区等市域北部沿海区域列入重点开发区域,这需要重点发挥拓展发展空间、提升产业能级功能。同时日益加快的开发建设速度、积极引导的集聚优势方向,都会对产业用地提出新的要求。

4、生态用地和耕地战略地位不动摇

随着城镇化进程加速以及产业集聚区的建设,慈溪市耕人地矛盾逐渐增强,为了粮食安全和守住 18 亿亩耕地的红线,严格执行耕地保护制度,切实做好耕地的供需平衡,划定永久基本农田红线,并实行永久保护;以建设“品质之城、幸福家园”为目标,深化生态环境专项整治,努力改善生态环境,划定生态保护红线,对其实行严格空间管制,以提升生态保护重要地位,提高人民生活环境质量,由此慈溪市的耕地和生态用地将保持稳定。

5、土地节约集约程度不断提高

随着慈溪市区位条件的改善和发展环境的优化,经济社会发展加速,用地需求增大与发展空间受限的矛盾日益突出,逐渐制约经济社会可持续发展,节约集约用地已成为缓解慈溪市土地供需矛盾、实现“新型城镇化”、建设生态文明和保障经济社会健康发展的必然选择。

未来慈溪市将通过增加单位建设用地投资、加速消化批而未用土地、实现城镇低效用地二次开发等措施,提高土地节约集约利用水平,使得土地利用逐步实现从“量的增长”向“质的提升”的过渡,传统的规模增长向集约挖潜的转变,

粗放型的向外扩张向节约型的内部提升的跨越。

（三）土地供需分析

1、新增建设用地与城乡建设用地预测

（1）基于农转用预测新增建设用地

根据慈溪市 2006-2013 年农转用数据，全市农转用新增建设用地面积 4237 公顷，年均用地 529.63 公顷，预测至 2020 年慈溪市农转用将需新增用地规模 3708 公顷。同时由于杭州湾新区属于省级产业平台，未来用地需求仍较大，通过与杭州湾新区相关规划衔接，考虑到杭州湾新区未来发展需求，且杭州湾新区 2014 年及“十三五规划”重大项目较多的情况，在历年农转用预测的基础上，需再增加 302 公顷。由此基数历年农转用数据预测，得到全市新增建设用地需求为 4010 公顷，其中杭州湾新区需求为 956 公顷。

（2）基于低丘缓坡荒滩开发试点用地需求预测

慈溪市将慈东区块 791 公顷、杭州湾区块 1323 公顷、上林湖度假区 42 公顷滩涂地纳入宁波市低丘缓坡荒滩等未利用地开发试点。通过与低丘缓坡荒滩开发规划衔接，未来 5 年内试点项目建设用地缺口为 747.50 公顷。

（3）基于历年建设用海情况预测用地需求

规划执行期间，慈溪市建设用海面积为 3794.02 公顷，其中市级农垦场 2418.54 公顷，龙山镇 1375.48 公顷。采用年均预测法，并综合考虑与浙江省海洋功能区划衔接结果，预测至规划期末慈溪市建设用海新增用地 9123.51 公顷，其中杭州湾新区 8790.18 公顷，龙山镇 333.33 公顷。

（4）基于重点基础设施项目用地需求预测

为了充分发挥慈溪市区位优势，为经济发展提供枢纽支持，需促进交通水利等重点项目落地。根据慈溪市“三年行动”计划、十三五规划纲要以及各部门规划等，预测慈溪市至 2020 年重点项目共有 44 项，预计新增建设用地面积为 2060.23 公顷。其中宁波至慈溪城际铁路、329 国道线附线（周龙公路）、胜山至陆埠公路、余慈大道高速公路等基础设施建设将是慈溪市未来重点建设项目。

综合考虑上述用地需求，慈溪市未来一般新增建设用地需求为 4010 公顷，新增重点基础设施项目用地 2082.23 公顷。同时**低丘缓坡荒滩试点开发用地需求**

和建设用海用地需求将不作为本规划新增建设用地指标数值，但将进入有条件建设区内。

2、供需平衡分析

本轮规划上级下达到慈溪市的新增建设用地指标为 6157.00 公顷，2006-2013 年间，因省级重点项目共追加新增建设用地指标 36.52 公顷，调整后新增建设用地控制指标为 6193.52 公顷。至评估时点，慈溪市已执行新增建设用地 4237 公顷，占规划控制指标总量的 68%，新增建设用地结余指标仅为 1957 公顷。根据农转用用地需求的预测分析，至 2020 年慈溪市将新增加新增建设用地 6092 公顷（为具有可比性新增需求中不包含荒滩开发建用地缺口和建设用海新增需求）。其中一般新增建设用地需求 4010 公顷，新增重点基础设施项目用地 2082 公顷，新增建设用地需求与指标结余之间存在较大缺口。

综上所述，由于经济社会发展趋势的变化，慈溪市城乡建设用地规模的规划目标已不符合当前形势，土地利用总体规划与慈溪市未来经济社会的发展产生突出矛盾。

四、慈溪市土地利用面临的机遇和挑战

（一）战略地位提升良机

慈溪市是长江三角洲经济圈南翼环杭州湾地区上海、杭州、宁波三大都市经济金三角的中心，区位和交通优势一直较为明显。在 2008 年 5 月，杭州湾跨海大桥建成通车，慈溪境内拥有了首条高速公路——沈海高速，这给慈溪的经济发展带来了全新机遇，慈溪成为连接上海、宁波两大都市的“黄金节点”，同时融入沪、杭、甬 2 小时交通圈，极大提升慈溪在长三角城市群中的战略地位。同时随着宁波都市区空间布局更趋优化，高铁（轻轨）时代正在到来，余慈区域联动发展深化，杭州湾新区的高水平崛起，城区发展战略布局发生重大变化，市域城乡统筹协调格局基本形成，区域发展基本进入联动推进期。上级发展战略的调整为慈溪市调整城市用地布局、适当增加发展用地和实现土地可持续利用提供了良好的契机。

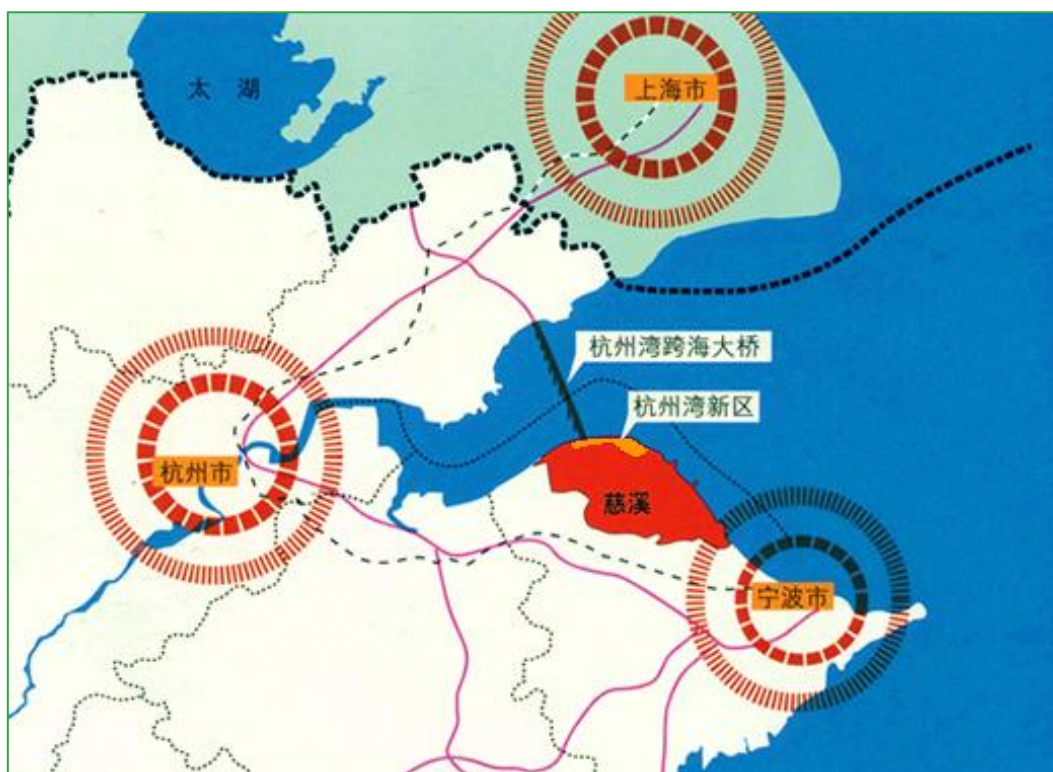


图 1-4 慈溪市战略位置示意图

(二) 产业转型升级刻不容缓

受全球性经济危机影响，世界经济进入深度调整期，粗放型、高成本、高污染、低产出的产业发展模式难以为继，调结构、转方式、科学发展成为企业转型的必由之路，这迫使慈溪市从自身实际出发，加快经济转型和产业升级步伐，建立制造与创造相互促进，制造业与服务业相互配套，工业化与信息化相互融合，科技、文化、人才互为支撑、以创新性、知识性、开放性、融合性、集聚性、可持续为主要特征的“3+1”现代产业体系（“3”是现代农业、现代工业、现代服务业，“1”是文化创意产业）。只有立足资源禀赋，培育构建新优势，走创新驱动型发展道路，才能推动经济发展方式转变升级，从而全面建成惠及全市人民的小康社会，把共建共享“生活品质之城”提高，到一个新水平。慈溪市自身产业结构还处在转型初期，为快速实现产业转型升级经济社会发展对土地利用统筹提出了更高的要求，产业的加速升级对土地规划的战略布局提出了新的挑战，如何实现经济转型过程中的土地资源合理配置成为现阶段土地利用亟待解决的问题。

（三）促进城乡统筹发展势在必行

深入实施新型城市化战略，强化规划导向和政策支撑，进一步优化城镇布局，推进形成主体功能区，促进城乡融合发展，逐步形成层次清晰、有机统一、布局合理的市域空间新格局。发展战略的调整为慈溪市调整城市用地布局、适当增加发展用地和实现土地可持续利用带来了新的影响，把握好各个区域对不同类型的土地需求，是促进土地利用与城市发展共赢的一个契机，而实现城乡统筹发展的顺利实施，需要对土地利用进行合理配置，科学调控，土地利用的规划的制定要符合各个乡镇、村庄的主要发展方向，才能促成城乡一体的繁荣。

（四）区域安全防护机遇与挑战

目前，慈溪市的资源环境约束日趋明显，人地矛盾日益突出，土地后备资源减少。随着往外扩张围垦，滩涂潜力资源将不断减少，而开发的难度和成本不断增大，耕地质量也难以保持与被占耕地一致。最重要的是，不断扩张围垦滩涂，势必对滩涂的生态环境造成永久性的改变，在国家日益强调生态文明建设的今天，生态环境要求对慈溪市土地开发的约束性日益明显。同时，随着区域经济的快速发展，工业化、城镇化步伐的加快，建设用地需求将仍维持在高位，又由于国家对耕地保护力度的加大，建设项目占用林地数量会出现上升，保护林地是保护生态环境最重要的方面，占用的林地需要慈溪市采取合理的农业产业结构调整、抛荒地复绿和生态退耕等措施进行补充，从而保证生态质量。

随着人们对生活环境的要求不断提高，生态环境保护形势比较严峻。因此，建立生活品质之城和发展绿色经济将是未来慈溪市土地利用面临的新挑战，一方面要为慈溪市的城市发展提供土地供给，另一方面要综合考虑粮食安全和生态环境的承载力，注重对耕地和生态用地的保护，这无疑对土地规划的战略目标定位、用地结构调整和用地布局优化提出了更高的要求。

（五）海洋经济发展提出难题

根据《全国海洋经济发展规划纲要》，以建设“海洋经济强市”为目标，以科技进步与体制创新为动力，以产业结构调整与优化为方向，进一步扩大海洋经济总量，提高海洋经济在国民经济中的比重，培养形成结构合理、层次较高的现

代化海洋产业体系，构筑统筹协调发展的海洋经济区域布局框架，不断提高海洋产业的综合竞争力和可持续发展能力，形成海洋经济与陆域经济联动发展的格局。慈溪市是宁波都市区北部中心的重要组成部分，也是浙江发展海洋经济的重要区域。发展海洋经济对慈溪市经济社会发展将产生重大影响的同时也对土地利用提出新的要求。如何在加大对具有重要生态功能的水源涵养区、海域滩涂、生态湿地等海洋资源区域保护力度同时，如何将海洋区域内潜在的土地资源，通过科学、高效地对未来垦区进行前瞻性规划，进而合理利用海洋资源，缓解土地供需矛盾，实现海洋经济发展和土地利用的协调发展，是一个摆在眼前的难题。

（六）多规融合大势所趋

各个空间规划分别由不同部门制定，在制定中“各自为政”、“各弹各调”，因而在执行时常出现内容交叉、冲突、矛盾的情形。又由于土地规划作为一种限制性规划，加上长期以来各乡镇各部门都十分重视自己的规划编制工作，规划编制往往仅仅从本行政区域和部门各自的需求出发，在空间上缺乏协调和有效衔接，存在部分地方土地规划制定的操作性不足，逐步形成了土地规划与城建等规划不相协调的局面。慈溪市在城镇化推进过程中，会面临经济发展、社会进步、土地利用、生态保护等相关规划协调发展产生矛盾冲突的问题。这便需要确定一个综合性的整体规划空间布局来进行空间上来指引和约束各类规划，从而使这种混乱格局转变为一种和谐有序的空间发展模式。“多规融合”方案的提出为慈溪市解决这些问题提供了良好的思路。

五、新形势下的土地利用战略方案

（一）土地利用战略定位

基于慈溪市的建设发展现状以及“服务宁波，接轨上海，率先实现现代化”的发展目标，以创新发展为动力，以特色产业经济为方向，以改善民生为立足点，努力提升综合实力、区域竞争力、可持续发展能力，以将慈溪市建设成为长江三角洲南翼重要节点城市，宁波都市区北部中心的重要组成部分。

为了实现慈溪市域发展目标，围绕土地资源可持续利用的定位，确定慈溪县土地利用战略定位为“生态优先、保护第一、保障重点、兼顾均衡、内涵挖潜、持

续利用”。

（二）土地利用战略目标

1、总目标

以科学发展观为指导方针，围绕“美丽慈溪”的建设目标，按照“新型城市化”发展要求，确定未来全市土地利用的战略总目标为：**建立生态优先、保护第一的土地利用新模式；构建保障重点、兼顾均衡的城乡发展新格局；创建内涵挖潜、持续利用的空间拓展新方式。**

切实转变规划理念，正确处理保障发展与保护资源的关系，构筑“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”的空间格局，为打造长江三角洲南翼重要节点城市，构建宁波都市区北部中心的重要组成部分，充分引导“全国首选投资小城市、中国先进制造业基地”两大职能提供用地支撑。

2、分项目标

（1）生态优先和分级维护战略

生态资源分区：慈溪市作为省级生态市，立足生态保护、健康发展、生态优先的理念，深入推进生态文明建设，是其生态立市战略的客观要求。根据生态利用优先的土地利用战略，从慈溪市的实际出发，整合现有生态资源，将慈溪市生态资源分为四类，分别是海洋特别保护区、饮用水源保护区、生态公益林、风景名胜區。

划分生态保护分级管控区域：以环境功能区规划为基础，综合考虑慈溪市生态资源现状、生态功能重要性、生态环境敏感性，结合土地利用总体规划，充分考虑全市经济社会发展对生态环境、生态资源的影响的情况下，进行生态保护区区域的等级划分，共划分为4个分区：一级管控区、二级管控区、三级管控区以及城镇建设区。各级管控区之间不存在从属关系，而是彼此相互独立、空间分布连续的地理单元。一级管控区主要包括林地一级保护区、风景名胜区核心区、饮用水源一级保护区、海洋保护区核心区、生态功能区划中禁止准入区、土地利用总体规划的禁止建设区以及地质灾害高易发区；二级管控区主要包括林地二级保护区、风景名胜区二级保护区、饮用水源二级保护区、生态功能区划中限制准入区、土地利用总体规划的限制建设区以及地质灾害中易发区；三级管控区则是将各规划中一般区域合并起来得到的区域；而城镇发展的核心区域划定为城镇生态用地

区。

(2) 严格保护耕地、强化开发整治战略

耕地保护。耕地是人类赖以生存的基本资源和条件，慈溪市坚持“十分珍惜和合理利用土地，切实保护耕地”的基本国策，积极贯彻上级基本农田保护的观念，在全市范围内完成了基本农田划区定界。严格执行占用耕地补偿制度。对经批准占用耕地的非农业建设项目，按照“先补后占”的原则，必须补充与所占耕地数量和质量相当的耕地。严格保护基本农田，依法划定基本农田保护区，严格执行基本农田保护制度，进一步强化基本农田建设和管理。

开发整治。依据土地适宜性条件，有计划有步骤地开发包括盐碱地、荒草地、海涂等未利用地。加大土地开发整理复垦力度，对田、水、路、林、村进行综合整治，拆并空心村和零星居民点，加大城乡建设用地复垦力度，优先整理为耕地，增加有效耕地面积，提高土地质量和利用效率，加强水土污染综合治理，逐步改善土地生态环境，提高土地资源承载能力。

(3) 建设用地总量控制战略

慈溪市城镇化进程提速，城市规模和经济社会建设取得了稳定快速发展。随着慈溪市城市化进程的加快，用地面积也在加速扩大，城市建设用地与耕地保护、土地资源集约利用的矛盾十分突出。建设用地总量控制是保障慈溪市走稳定、有序、可持续发展道路的保障。

建设用地总量控制。针对目前慈溪市土地利用现状，特别是建设用地扩张速度过快的情况，应制定实施差别化的区域政策，形成布局合理、功能清晰、开发有序的市域格局。城镇建设用地规模管控应该形成产业、人口集聚区，集中安置人口，尽量节省城镇建设用地。农村建设用地管控应该结合新农村建设和扶贫搬迁，合理布局农村居民点用地，逐步开展农村居民点整治。重点开展空心村和零星户整治，控制农民建房新增占地面积，提高居民点用地的土地利用率。优先保护生态资源，禁止建设用地占用生态用地。

(4) 统筹区域发展，促进优化布局战略

统筹区域发展。坚持统筹兼顾和协调发展原则，优化配置城乡土地资源，发挥有限土地资源最大效益，促进城乡一体化发展。以生态承载力为基础，确定城乡居民点发展容量和生态建设用地。在保持基本农田稳定的前提下，科学合理地

安排建设发展用地。强化土地控制发展，控制土地用途，建立控制与保护的指标体系，划分不同的控制强度区域。综合考虑市内、市外土地资源条件，积极探寻土地利用调节手段，建立不同区域间优势互补、协同合作的良性土地利用新格局。

促进优化布局。调整土地利用结构布局，合理确定各区域的产业分工，实行差异化的土地功能分区管制政策，促进全市土地利用结构优化。城镇体系用地布局。以现有城镇体系布局为基础，慈溪市城镇用地要进一步拓展城市发展空间，拉开城市框架，强化城市功能，培育形成“一主四副”市域城镇空间格局，构筑以主城为中心，副城为依托，其他镇为基础，多层次、多节点、开放型的网络化城镇，实现以城带动乡、以乡促城、城乡互动、协调发展，提升城镇整体发展水平。农业用地布局。根据慈溪市农业环境条件和资源分布特点，引导农业自南向北形成特色显明的南部林特经济和生态保护区、中部都市创汇农业功能区、北部沿海农业综合开发区、近岸水产养殖区等四大农业区，积极推进农业规模化、产业化、现代化。生态用地布局。突出水源地、湿地、城市绿色敞开空间等生态功能区的建设。加强主城区与各片区及各片区间的生态走廊建设。推进“三横十一纵”河网建设，发挥骨干河道的调蓄功能、生态功能、景观功能。提高城镇人均公共绿地率。建立南部丘陵地区、中部平原水网生态经济区和北部滩涂湿地区三个生态保护区。

(5) 集约用地、存量挖潜战略

慈溪市经济社会持续快速发展，经济总量和人均收入显著提高。与此同时，发展中的不平衡、不协调、不可持续问题逐渐凸显，资源环境约束趋紧，相对粗放的土地利用方式加剧了土地供需矛盾，加大了耕地保护压力。面对经济发展对于用地需求的进一步扩大、人口压力的持续加强及自身土地供应能力的限制，土地利用的节约集约已经成为缓解慈溪市土地供需矛盾和保障经济社会健康发展的必然选择。

节约集约用地。由于慈溪市经济社会的发展，杭州湾新区、慈东工业园区等园区的集聚发展，新农村建设的发展需求，慈溪市未来土地刚性需求依然存在，这就需要立足现状，提高土地利用效率，节约集约利用土地。采取多种方式对存量土地加以清理消耗。对批而未供土地，通过加快土地供应前期、简化供地手续、实行灵活供地政策等，提高土地供应率。

存量挖潜。以规划为引导，先易后难，先空地后低密度建成区，重点解决城市化历史遗留问题用地及经营性遗留用地。大力加快区域经济社会转型发展和推进生态文明建设，坚持“以亩产论英雄、以集约促转型”理念，加强政策引导，积极引导城市建设利用闲置土地、存量土地，充分挖掘现有存量建设用地潜力，提高土地利用效率和效益，促进土地节约和集约利用水平的不断提高，保障“一主四副”等城镇发展用地以及重点基础设施用地。

第二章 永久基本农田划定

一、耕地和基本农田现状分析

(一) 耕地现状分析

1、数量与分布

根据 2013 年变更调查结果，全市耕地面积 45102.95 公顷，占土地总面积的 34.12%，其中水田面积 6199.80 公顷，占耕地总面积的 13.75%，旱地总面积 38903.15 公顷，占耕地总面积的 86.25%。全市各乡镇的耕地比例如表 2-1。

较 2005 年耕地面积（47079.80 公顷），2013 年全市耕地面积共减少 1976.85 公顷。期间，除沿海滩涂耕地增加 4576.84 公顷外，其余各乡镇耕地均有所较少，其中以观海卫镇、周巷镇耕地减少最多，分别为 1044.21 公顷、946.26 公顷。

2006-2013 年间，慈溪市农转用占用耕地 3302 公顷，土地开发复垦整理补充耕地 4938 公顷（其中为其它县市易地补充 718 公顷）。规划实施期间，耕地保护任务完成较好。

表 2-1 慈溪市耕地分乡镇表

单位：公顷

行政区划	水田		旱地		耕地
	面积	比例	面积	比例	
浒山街道	69.12	7.40%	864.81	92.60%	933.93
宗汉街道	14.76	1.61%	904.71	98.39%	919.47
坎墩街道	0.00	0.00%	1667.43	100.00%	1667.43
横河镇	1471.60	81.21%	340.56	18.79%	1812.16
逍林镇	0.00	0.00%	1497.96	100.00%	1497.96
中心城区	1555.48	22.77%	5275.46	77.23%	6830.94
龙山镇	832.73	19.26%	3490.95	80.74%	4323.67
掌起镇	920.31	32.26%	1932.25	67.74%	2852.55
观海卫镇	1566.08	21.53%	5708.51	78.47%	7274.59
附海镇	0.00	0.00%	1308.15	100.00%	1308.15
桥头镇	345.94	22.35%	1202.00	77.65%	1547.94
新浦镇	0.00	0.00%	2139.27	100.00%	2139.27
胜山镇	0.00	0.00%	1076.12	100.00%	1076.12
匡堰镇	464.64	73.39%	168.45	26.61%	633.09
周巷镇	0.00	0.00%	3724.15	100.00%	3724.15

行政区划	水田		旱地		耕地
	面积	比例	面积	比例	
长河镇	0.00	0.00%	1319.21	100.00%	1319.21
崇寿镇	0.00	0.00%	1062.40	100.00%	1062.40
庵东镇	0.00	0.00%	5866.87	100.00%	5866.87
沿海滩涂	1557.28	27.87%	4030.36	72.13%	5587.64
慈溪市	7242.45	15.90%	38304.15	84.10%	45546.61

2、空间分布

慈溪市耕地以旱地为主，主要分布在中北部滨海平原，其中周巷、庵东、长河等西部乡镇的旱地集中连片程度相对较低，逍林、观海卫、掌起、龙山等东部乡镇集中连片程度较高；全市水田占比较低，主要分布在南部近山平原的横河、匡堰、观海卫、掌起等乡镇。全市水田、旱地分布情况如图 2-1 所示。

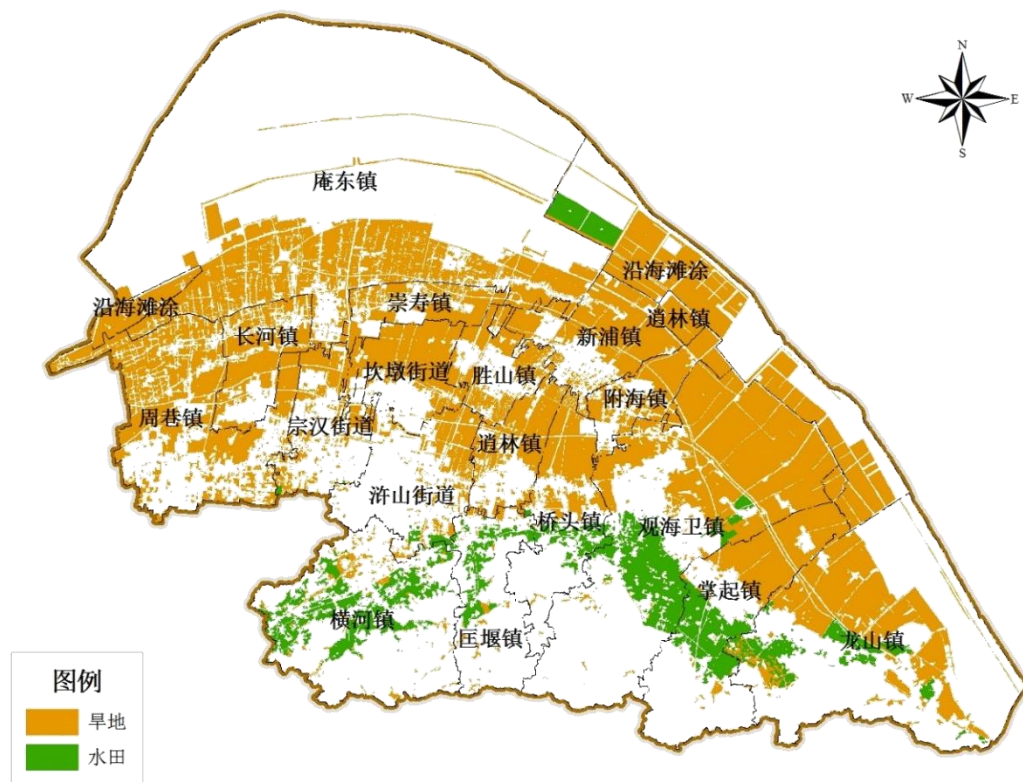


图 2-1 慈溪市现状水田与旱地分布图

3、质量情况

慈溪市地处东海之滨，落于平原地区，故慈溪市耕地坡度级别均为一等（坡度 $\leq 2^\circ$ ）。同时根据最新的农用地分等定级成果，慈溪市耕地质量等级位于 6 等至 9 等之间，从 6 等至 9 等耕地质量逐级递减，在全省耕地质量等级体系中处

于中等偏上水平。

慈溪市耕地质量等级以 8 等占比最高，超过了 50%，其次依次为 9 等、7 等与 6 等（见图 2-2），根据新一轮规划对慈溪市耕地高等别质量的要求（7 等及 7 等以上为高等别），全市高等别质量比例为 25.23%。

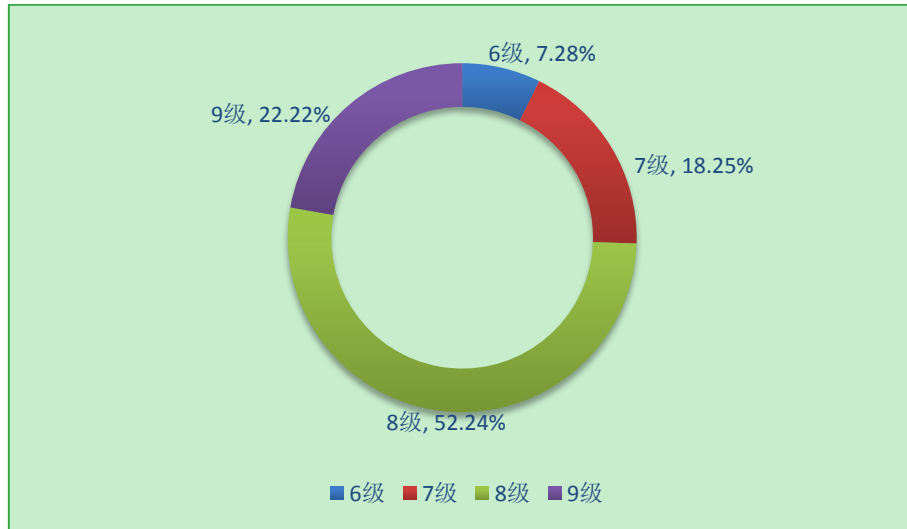


图 2-2 慈溪各等级耕地比例图

慈溪市高质量等别的耕地中，旱地比例略高于水田比例；相对较低等别的 8、9 两等耕地中，旱地占据绝大多数。各质量等别耕地中水田旱地比例如图 2-3。

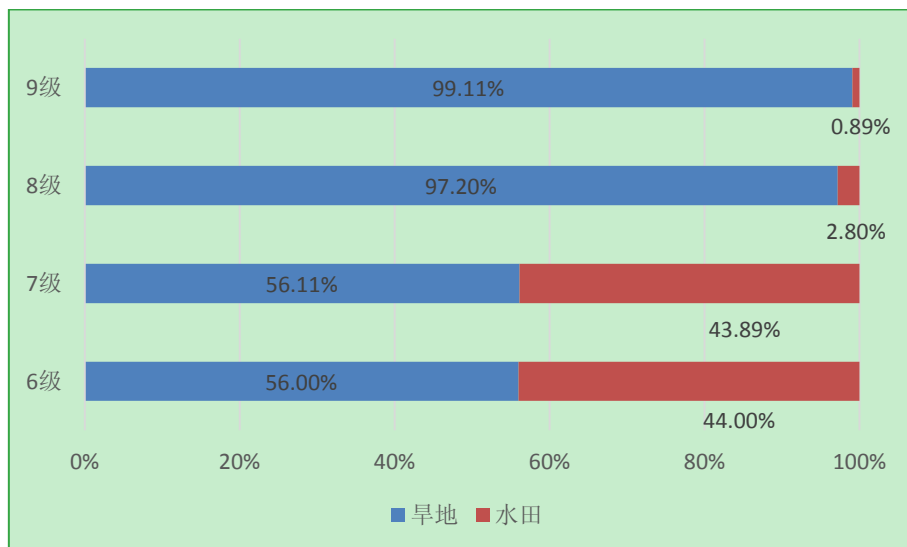


图 2-3 慈溪市各耕地等别中水田、旱地比例图

慈溪市 6 等水田分布以横河、匡堰等乡镇为主，7 等水田以观海卫、掌起等乡镇为主，8 等与 9 等水田主要分布于观海卫镇，掌起有零星分布。

慈溪市 6 等旱地除浒山、胜山有集中连片分布外，其余在中西部乡镇有零星

分布；7等旱地在全市呈现点状分布，以崇寿、桥头、龙山为主；8等旱地分布最为广泛，中北部滨海平原中（除附海镇外），均连片分布；9等旱地主要分布在滨海平原的东部，以道林、附海、观海卫、掌起等乡镇为主，且集中连片程很高。

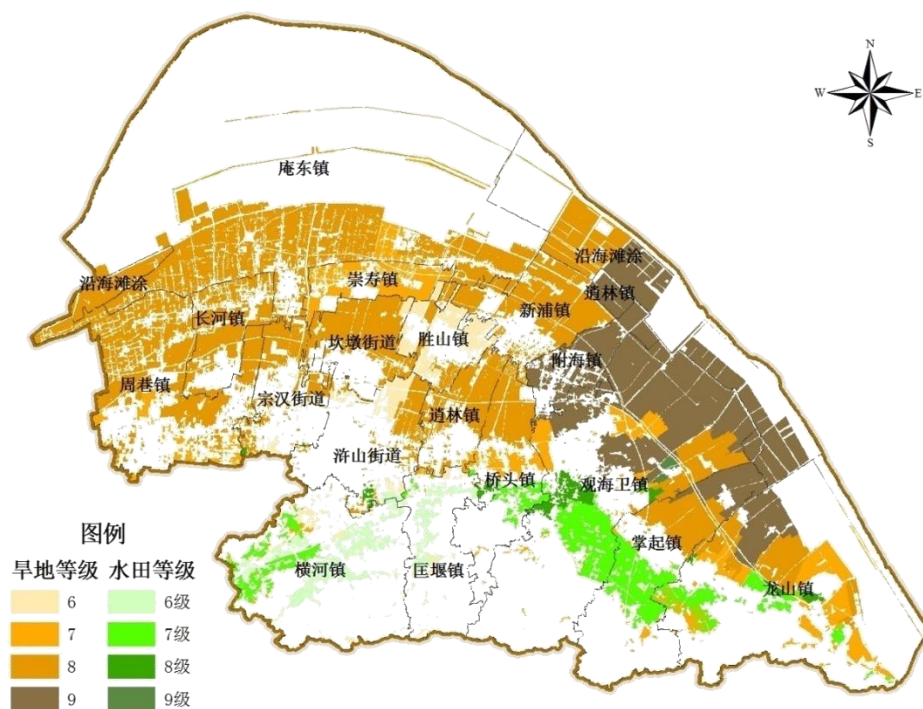


图 2-4 慈溪市各等级水田与旱地分布图

2006-2013 年期间，全市通过农用地整治，改造了部分中低产田、实现了耕地能灌能排、旱涝保收，为引进农业企业发展商品化高效农业提供了基础。另外，针对部分耕地肥力缺失的问题，慈溪市积极推进标准农田质量提升工程，通过秸秆还田、增施有机肥等方法，增强了标准农田地力，提高了标准农田亩产水平。同时慈溪市历年新增的耕地以滩涂开发为主，主要集中在沿海滩涂等地区。滩涂开发耕地较为简单且成本低廉，但短期内的盐碱化问题对农业而言是个很难跨过去的坎。对此，慈溪市积极借鉴上海等地区的滩涂农业综合开发经验，运用先进的技术理念，不断改善新增耕地的质量，并通过耕地质量地力提升工程，基本通过两年左右的管理就可以实现各类作物的正常生长，基本能够达到被占用的耕地的水平。

（二）基本农田保护现状

1、数量分析

根据已批划区定界数据，目前慈溪市共有基本农田面积 40418.28 公顷，基本农田保护率为 88.74%。原规划上级下达保护任务为 40300 公顷。2006-2013 年间，因重点项目核减基本农田保护任务 29.76 公顷，基本农田保护任务调整为 40270.24 公顷，因此 2013 年基本农田保护落实面积（40418.28 公顷）相比，仍有 148.04 公顷剩余。由此基本农田保护任务完成较好。

各乡镇基本农田数据如表 2-2 所示。慈溪市基本农田主要集中在观海卫、庵东、龙山、周巷、沿海滩涂等乡镇，共占全市基本农田面积的 59.14%；面积较少的乡镇主要是浒山、宗汉、匡堰、胜山、崇寿等乡镇（街道），基本农田面积仅占全部面积的 8.76%。

表 2-2 慈溪市各乡镇基本农田面积表

单位：公顷

行政区划	面积	基本农田保护率
浒山街道	429.80	46.02%
宗汉街道	566.47	61.61%
坎墩街道	1488.73	89.28%
横河镇	1618.93	89.34%
逍林镇	1414.91	94.46%
中心城区	5518.84	80.79%
龙山镇	4146.04	95.89%
掌起镇	2755.73	96.61%
观海卫镇	6986.27	96.04%
附海镇	1239.60	94.76%
桥头镇	1468.40	94.86%
新浦镇	1953.20	91.30%
胜山镇	902.47	83.86%
匡堰镇	606.87	95.86%
周巷镇	3597.40	96.60%
长河镇	1224.33	92.81%
崇寿镇	846.27	79.66%
庵东镇	4600.00	78.41%
沿海滩涂	4572.87	81.84%
慈溪市	40418.28	88.74%

2、空间分布

从空间来看，由表 2-2 可知，慈溪市基本农田主要集中在观海卫、庵东、龙山、周巷等中北部乡镇，共占全市基本农田面积的 50.06%；而浒山、宗汉、匡堰、胜山、崇寿等乡镇（街道）分布较少，基本农田面积仅占全部面积的 8.76%。从集中连片程度来看，东部的观海卫、掌起等乡镇基本农田连片程度较高。全市基本农田分布见图 2-5。

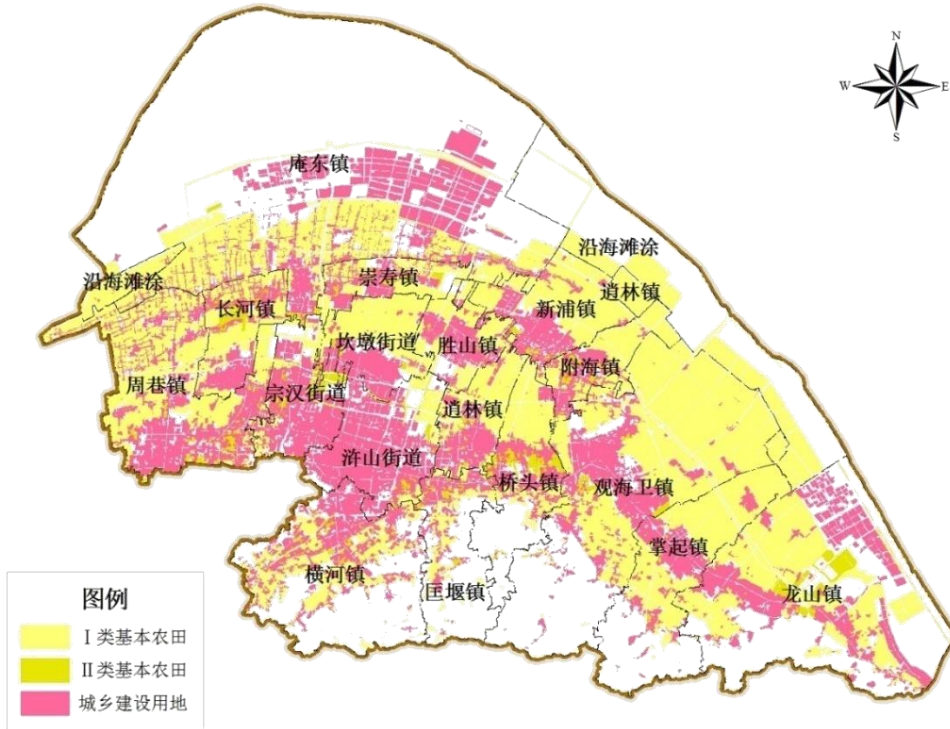


图 2-5 慈溪市基本农田分布图

3、质量情况

基本农田中耕地面积占比为 96.50%，其中水田占 14.24%，旱地占 82.26%，园地等其他地类占 3.50%。与耕地相比，基本农田中水田比例更高。

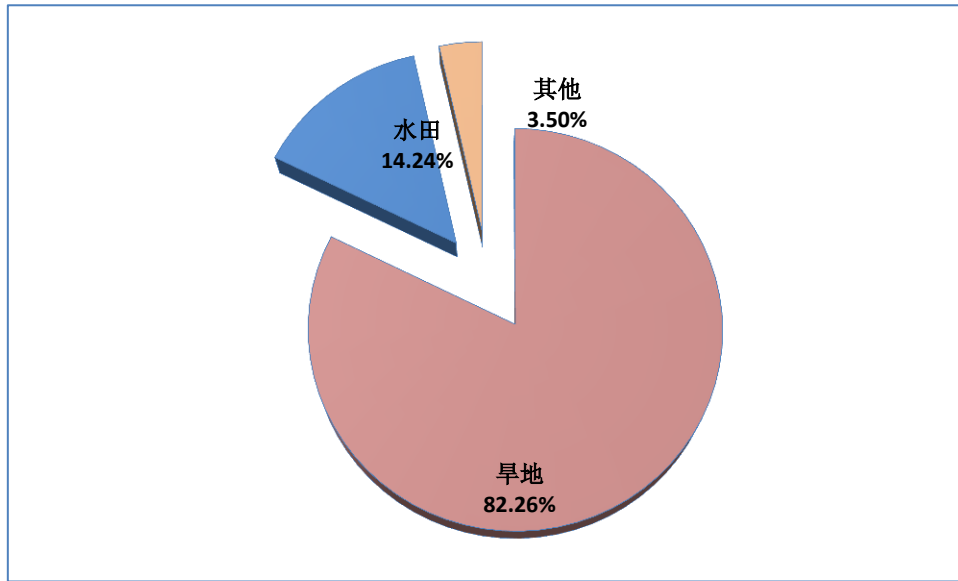


图 2-6 基本农田地类图

基本农田质量等级仍以 8、9 两等为主，共占全部基本农田面积的 75.33%，与耕地质量等级比例相比，基本农田 9 等比例相对更高，6 等比例相对耕地更低。

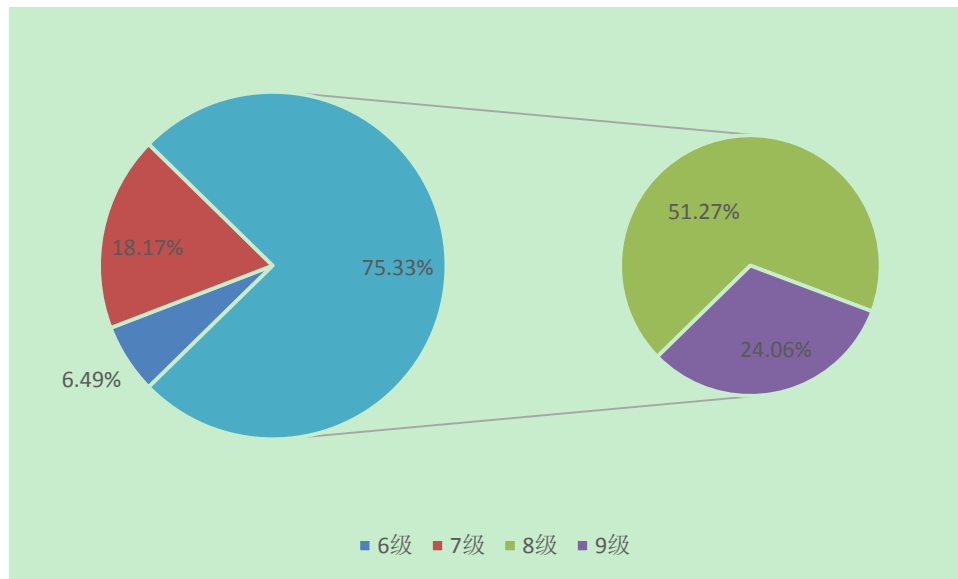


图 2-7 基本农田质量等级

近几年来，慈溪市一方面加强基本农田保护区的田、水、路、林等土地整治，完善道路、田间基本设施，基本形成了“田成方、路成网、林成行、沟相通、渠相连”的高产高效农田；一方面开展“基本农田保护示范区”的建设，加大对示范区内基本农田的投入与管理，实现了“基本农田标准化、基础工作规范化、保护责任社会化、监督管理信息化”，并通过以点带面的方式，推广示范区内的成功经验，提高全市的基本农田质量。

二、基本农田调整分析

按照基本农田永久保护、以布局调整促进质量提升原则，调整基本农田保护格局，引导基本农田向立地条件好、农田设施完备、农业产业化水平高及城镇周边和交通沿线的平原区域集中。充分发挥永久基本农田的生态、生产和间隔功能。

（一）基本农田调整原则

规划调整完善中基本农田调整应按照“面积不减少，质量有提高，布局总体稳定”的方针，遵循以下原则：

（1）依法依规，规范调整

应依据有关法律法规、现行规划实施情况和新一轮规划目标任务，对现状基本农田进行局部调整。严禁借规划修编随意调减耕地保有量和基本农田保护面积，擅自调整基本农田布局。

（2）确保数量，提升质量

调整后的基本农田数量不得低于上一级规划下达的基本农田保护面积指标；调整后的基本农田平均质量等别应高于调整前的平均质量等别，或调整部分的质量等别有所提高；调整后的基本农田数量、质量和布局安排应协调一致。

（3）稳定布局，明确条件

国家和地方人民政府确定的粮、棉、油生产基地内的耕地，集中连片、有良好水利与水土保持设施的耕地，交通沿线、城镇工矿、集镇村庄周边的耕地，水田、水浇地等高等别耕地，土地整理复垦开发新增优质耕地，应当优先划为基本农田。

（二）基本农田调整要求

1、调出要求

（1）应调出的基本农田

- ①土地利用总体规划中确定的建设用地范围内的基本农田。
- ②规划期内已列入生态保护与建设实施项目的退耕还林、还草、还湖的基本农田。

（2）可调出的基本农田

①现状为非耕地的基本农田可以调出。

②低等别、质量较差、坡度大于 25 度、严重沙化不宜农作以及生态脆弱地区水土流失严重的基本农田。

③因自然灾害、生产建设活动造成严重损毁、污染的难以恢复、不宜农作的基本农田。

④零星破碎、区位偏僻、不易管理的基本农田。

2、调入要求

(1) 应调入基本农田的耕地

①经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地。

②有良好的水利与水土保持措施的耕地，正在实施改造以及可以改造的中、低产田。

③蔬菜生产基地。

④农业科研、教学试验田。

(2) 优先调入基本农田的耕地

①铁路、公路等交通沿线，城市和村庄、集镇建设用地区周边的耕地。

②水田、水浇地等高等别耕地、集中连片耕地、已验收合格的土地整理复垦开发新增的优质耕地等。

(3) 禁止调入基本农田的耕地

①地形坡度大于 25 度或田面坡度大于 15 度的耕地、易受自然灾害损毁的耕地。

②规划期内预期开发为耕地的未利用地和水域、预期整理复垦为耕地的建设用地、预期调整为耕地的其他农用地等。

③规划期内已列入生态保护与建设实施项目的退耕还林、还草、还湖的耕地。

(三) 基本农田调整情况分析

原规划上级下达保护任务为 40300 公顷。2006-2013 年间，因重点项目核减基本农田保护任务 29.76 公顷，基本农田保护任务调整为 40270.24 公顷，此次省厅核减 666.67 公顷基本农田保护任务，宁波市级增加 263.07 公顷基本农田保护

任务，因此本次规划上次下达的基本农田保护任务为 39867 公顷。

根据慈溪实际情况和未来发展方向，全市基本农田调整方向为适当调减中部的永久基本农田保护面积，稳定南部的永久基本农田面积，增加北部的永久基本农田面积。

1、基本农田调出

通过基本农田调出，合理调整基本农田与城镇建设用地之间的关系，提高基本农田集中连片程度，提高基本农田的平均质量水平。基本农田调出的类型主要为 2013 年土地变更调查已为非耕地、经合法农转用占用、重点基础设施项目和重大产业平台项目占用、规划布局中新增建设用地占用和等级质量较低、零星破碎较分散、不易管理的基本农田调出。

将慈溪市原布局基本农田与 2013 年土地变更调查数据、农转用数据、遥感影像图等数据进行叠加分析，全市基本农田调出面积为 2816 公顷，中心城区调出基本农田 866 公顷。

(1) 因 2013 年土地变更调查已为非耕地而调出的基本农田为 415 公顷，其中**中心城区**为 72.90 公顷；(2) 已经办理农转用手续的耕地面积为 105 公顷，其中**中心城区**为 28.97 公顷；(3) 因慈溪绿色农产品加工和食品工业基地、新兴产业园区、科教园区等重点发展区块以及重点基础设施项目建设等规划布局占用调出基本农田 1555 公顷，其中**中心城区**调出 548.35 公顷；(4) 因位于生态保护区且质量较差而调出基本农田 40 公顷，其中**中心城区**调出 20 公顷；(5) 因零星破碎、质量较差等原因调出基本农田 628 公顷，其中**中心城区**调出 134.48 公顷。调出的基本农田主要分布在中心城区、龙山、庵东镇、周巷等乡镇，来源主要是质量等级为 7 级与 8 级旱地。

2、基本农田调入

本次调入基本农田地块以未划入城镇扩展边界范围内的优质耕地为主要对象。另外，本次规划调整完善基数已经将变更调查未上图的土地开发复垦整理项目变更上图，因此调入的基本农田也包括经验收合格的土地开发复垦整理项目新增的耕地。此次基本农田调入面积为 2863 公顷。

(1) 将慈溪市现代农业园区、粮食生产功能区、标准农田的耕地划入基本农田。通过城镇扩展边界范围外的非基本农田的耕地与现代农业园区、粮食生产功能区、标准农田等成果的空间叠加，同时考虑到基本农田集中连片程度要求，

只将集中连片程度大于 1 公顷的优质耕地划入基本农田，得到可划为基本农田的耕地总面积为 218 公顷。其中中心城区调入 20 公顷。来源全部为旱地，调入部分见图 2-8。

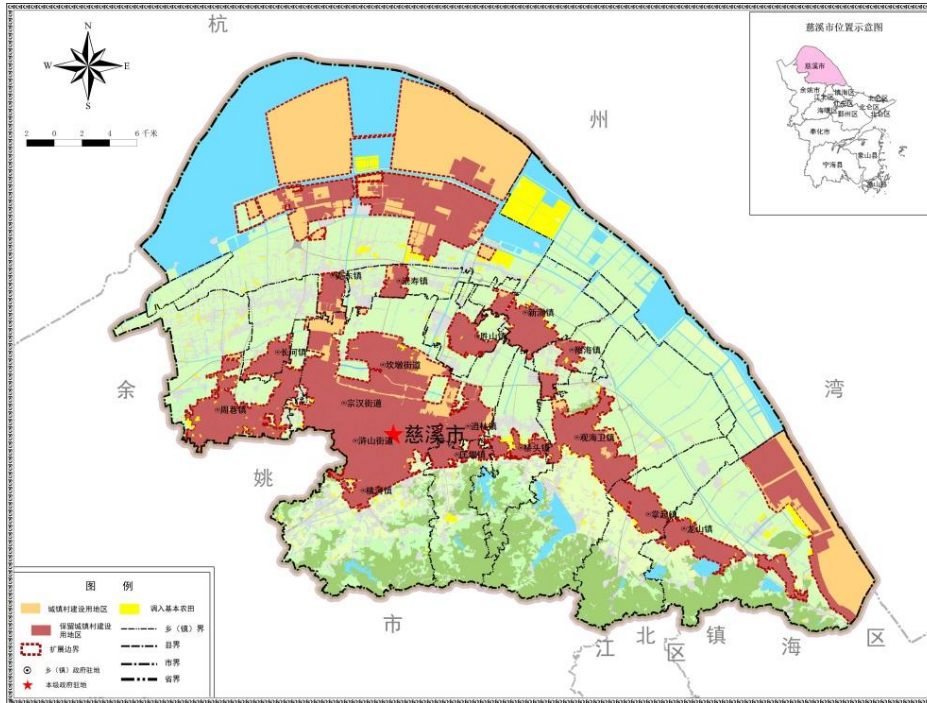


图 2-8 衔接粮食生产功能区后应调入基本农田分布图

(2) 将用于水稻种植的新造优质耕地、城镇周边优质耕地以及高等别优质耕地且集中连片的耕地划入基本农田。调入用于水稻种植的新造优质耕地 1449 公顷，调入城镇周边优质耕地 317 公顷，调入高等别基本农田（等别 ≥ 7 ）582 公顷，调入其他集中连片的优质耕地 297 公顷，其中中心城区调入 173 公顷。调入的基本农田主要分布在龙山、庵东镇、沿海滩涂等乡镇，来源主要是质量等级为 6 级、7 级与 8 级耕地。调入部分分布情况见图 2-9。

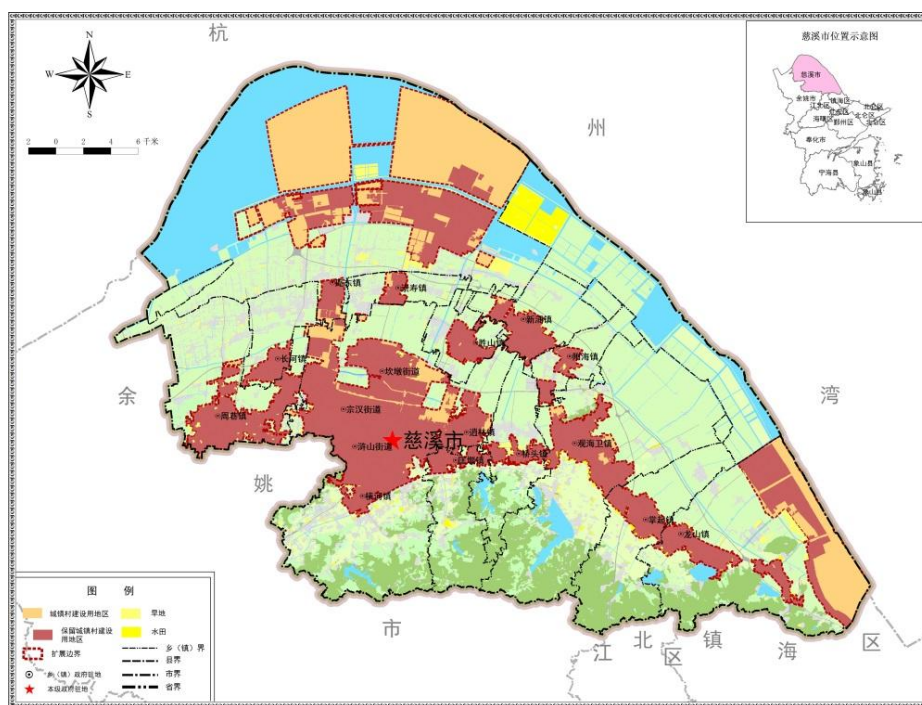


图 2-9 优质耕地调入基本农田部分

3、基本农田调入调出比较

数量上：全市需要调出的基本农田面积为 2816 公顷；可调入基本农田的优质耕地面积为 2863 公顷，基本农田数量调整能够平衡且水田面积未下降。

质量上：调出调入的基本农田坡度均低于 2°、平均耕地质量等级均为 8 级且调入的基本农田集中连片程度明显高于调出的基本农田连片程度，同时高质量等别永久基本农田（国家利用等为 6 等和 7 等）比重从 23% 提高到 24%。故本次基本农田调整质量上也符合调整要求。

（四）永久基本农田保护示范区划定

1、划定原则

永久基本农田不是在现有基本农田上的简单重叠，而是在新一轮土地利用总体规划已划定基本农田的基础上通过选择确定部份优质基本农田不随规划调整而得到长期保护，从而实现基本农田保护区的基本稳定，确保粮食生产能力不下降，保证优质耕地“留于子孙耕”。在永久基本农田的划定时，需掌握好如下原则。

（1）依法依规原则

依据《基本农田保护条例》等有关法律法规，在合理调整现行土地规划的基

基础上，按照最新政策要求和技术规定，规范和科学划定永久基本农田，切实做到落地有户、上图入库。基本农田一经划定，实行严格管理、永久保护，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。

(2) 数量、质量并重原则

在永久基本农田划定中，必须划好地、保重点，将集中连片、高产稳产优质耕地优先划为基本农田。按照优质耕地优先保护的原则，优先将铁路、公路等交通沿线，城镇村庄周边容易被侵占的优质耕地尤其是水田划入；并及时将建成的标准农田、高标准基本农田等优质耕地划为永久性基本农田。

(3) 指令性原则

一个地区的永久基本农田划多少、划哪些，应有上级政府指定。在目前基本农田保护补偿机制缺位的情况下，基本农田保有量较多的地区承担更大的耕地保护责任，并支付相应的保护成本，同时，也预示着他们将会失去耕地转为建设用地带来的机会收益。在这种情况下，由基层政府自己确定永久基本农田的数量与地块，难免重蹈基本农田划定“上山下滩”、“划远不划近”、“划劣不划优”的覆辙。

(4) 统筹兼顾原则

要统筹规划，实现保护与利用相协调，划定工作中，既要保证高质量耕地划入永久基本农田，又要充分考虑全县经济社会发展需求，要与县域总体规划、村镇规划、生态建设规划以及城乡建设用地扩展边界等充分衔接，在规划划定时要综合考虑、留有余地。

(5) 综合效益原则

永久基本农田为建立耕地保护补偿机制和落实各项重农政策提供了政策平台，永久基本农田建设应当与农业综合开发、粮食功能区建设、小流域综合治理、清水河道建设、土地开发整理复垦与标准农田建设相结合，减少重复建设，发挥最大效益。

2、划定要求

《浙江省县级土地利用总体规划调整完善技术指南（试行）》规定同时满足以下五项要求的优质耕地必须划入县级永久基本农田保护示范区，部分满足要求的优质耕地优先划入永久基本农田保护示范区。

- 1.已列入农业“两区”（粮食生产功能区或农业现代园区）范围；
- 2.已列入核查验收后确认的标准农田范围；
- 3.已列入本县高等别耕地范围，即利用等为六等和七等的耕地；
- 4.地块平均坡度为6度以下；
- 5.集中连片规模平原地区500亩以上、山区200亩以上的灌溉水田。

3、划定方法与划定结果

(1) 划定方法

依据《浙土资发[2014]44号附件1浙江省县级土地利用总体规划调整完善技术指南（试行）》附录E以及《浙江省人民政府办公厅关于进一步做好永久基本农田划定和保护工作的通知》（浙政办发[2015]54号）（以下简称54号），将慈溪市高标准基本农田、粮食生产功能区内的耕地以及千万亩标准农田质量提升区域内的一等标准农田以及正在实施质量提升的二等标准农田作为必须划入部分；将已经立项实施或规划建设为高标准基本农田、粮食功能区的耕地、千万亩标准农田质量提升区域内集中连片度超过200亩的二等标准农田、已经实施农业综合开发、农田水利标准化建设的优质耕地、区域内集中连片度超过200亩的高等别耕地作为优先划入部分划入永久基本农田保护示范区。具体方法及要求见表2-3与表2-4。

表 2-3 慈溪市永久基本农田保护示范区划定方法表

必须划入	优先划入
<ul style="list-style-type: none"> ● 已经建成的高标准基本农田 ● 已经建成的粮食生产功能区内的耕地 ● 千万亩标准农田质量提升区域内的一等标准农田以及正在实施质量提升的二等标准农田 	<ul style="list-style-type: none"> ● 已经立项实施或规划建设为高标准基本农田的耕地； ● 已经规划为粮食生产功能区建设范围内的耕地； ● 千万亩标准农田质量提升区域内集中连片度超过200亩的二等标准农田； ● 已经实施农业综合开发、农田水利标准化建设的优质耕地； ● 区域内集中连片度超过200亩的高等别耕地。

表 2-4 慈溪市永久基本农田保护示范区划定要求表

要求
<ul style="list-style-type: none"> ● 地形平坦，坡度 6 度以下； ● 农田水利、田间道路设施完善； ● 集中连片度平原地区大于 500 亩、山地丘陵区大于 200 亩； ● 耕地地力等级高，土壤无严重污染； ● 首期示范区内的耕地面积不少于县级行政区基本农田保护任务的 30%，且不少于省政府下达的粮食生产功能区建设任务

(2) 划定结果

➤ 划定永久基本农田保护红线

将标准农田建设、高标准基本农田建设、粮食生产功能区建设、千万亩标准农田质量提升、农田水利标准化建设、农业综合开发等建成的优质耕地，以及城市（镇）周边、交通沿线易被建设占用的优质耕地优先划为永久基本农田。规划主要将沈海高速以北及南部平原区连片集中且质量较高的耕地划入永久基本农田保护红线范围。全市共划定永久基本农田保护红线范围面积 49743 公顷，主要集中在沿海滩涂、观海卫镇、掌起镇、长河镇、中心城区（坎墩街道和逍林镇）等乡镇。

➤ 划定永久基本农田保护示范区

将集中连片、设施完善、质量优良、土壤清洁、适合规模经营和现代化耕种的平原优质耕地纳入永久基本农田保护示范区，其中已经建成的高标准基本农田、已经建成的粮食生产功能区内的耕地和历年建成的标准农田，未划入永久基本农田保护示范区的，必须核实举证。规划将粮食生产功能区、高标准基本农田及标准农田等优质耕地纳入示范区，面积为 33298 公顷。要集中在沿海滩涂、观海卫、龙山等乡镇。示范区内永久基本农田达到 26575 公顷，占永久基本农田保护任务的 67%。其中粮食生产功能区面积为 3221 公顷，高标准基本农田面积为 7129 公顷，标准农田 16225 公顷，平均利用等为 8 等。

永久基本农田保护红线划定和示范区划定范围见图 2-10。

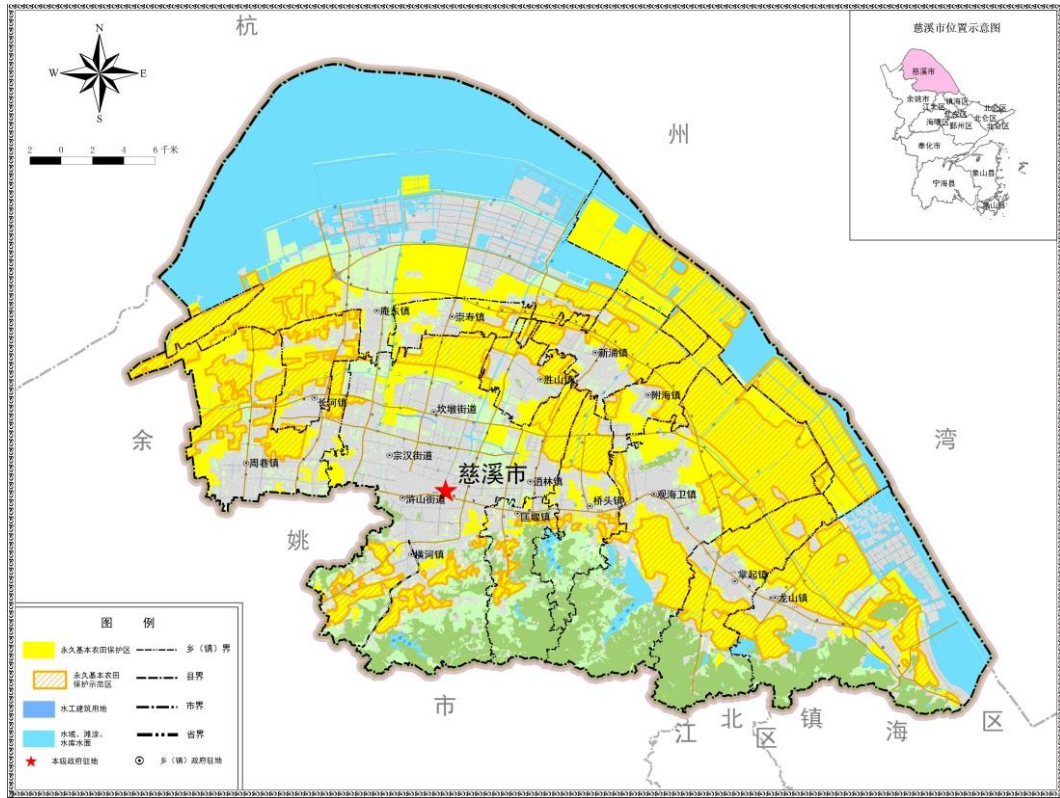


图 2-10 慈溪市永久基本农田保护示范区划定图

永久基本农田保护不仅仅是划定保护区，更重要的是后续永久保护工作。在划定永久基本农田保护区的同时，慈溪市将进一步提高永久基本农田质量、制定最严格的保护措施、明确永久基本农田保护责任人、建立长效的激励性保护机制等手段使得全县的永久基本农田得到良好保护。

第三章 生态保护红线划定

一、慈溪市生态用地保护状况

（一）林地保护利用规划

林地是国家重要的自然资源和战略资源，是森林赖以生存和发展的根基，对打造国家生态安全格局、建设“美丽浙江”以及“森林慈溪”均具有重要意义。慈溪林地保护利用规划围绕建设“绿溢慈溪，生态家园”这一主题，确定林业和生态建设发展空间，科学合理调整优化林地利用结构和布局，统筹协调林地保护利用与经济社会协调发展，强化林地保护利用规划的战略性和指导性、科学性、约束性和可操作性，充分发挥林业生态、经济、社会、文化等“四大”功能，促进林地科学管理，为全市经济社会可持续发展奠定坚实基础。

根据《慈溪市林地保护利用规划（2010-2020年）》，慈溪市共有林业用地面积 19609.21 公顷，占全市土地总面积的 20.64%。其中：

按林地地类划分，在林地面积中：有林地面积 18000.9 公顷，占林业用地总面积的 91.80%；灌木林地面积 518.83 公顷，占 2.65%；未成林造林地面积 2.22 公顷，占 0.01%；苗圃地面积 59.39 公顷，占 0.30%；无立木林地面积 849.68 公顷，占 4.33%；宜林地面积 178.19 公顷，占 0.91%。

按林地经营类别划分，按照主导功能的不同将林地划分为生态公益林地和商品林地两大森林类别。慈溪市现有公益林地 8615.66 公顷（其中重点公益林地 2753.65 公顷，包括国家级公益林 80.98 公顷，省级公益林 2672.67 公顷；一般公益林地 5862.01 公顷），占全市林地面积的 43.94%；商品林地面积为 10993.55 公顷，占全市林地面积的 56.06%。

表 3-1 慈溪市现状林地情况表（2009 年）

单位：公顷、%

林地类别		面积	占比
按林地地类划分			
有林地		18000.9	91.8
灌木林地		518.83	2.65
未成林造林地		2.22	0.01
苗圃地		59.39	0.30
无立木林地		849.68	4.33
宜林地		178.19	0.91
按经营类别划分			
公益林	国家级	80.98	0.42
	省级	2672.67	13.63
	一般	5862.01	29.89
	小计	8615.66	43.94
商品林		10993.55	56.06
林地总面积		19609.21	100

为有效实现林地保护，根据慈溪市现有林地和补充林地所处的生态功能区和森林类别，按照《省规划》确定的分级标准，将全市林地划分为 II、III、IV 三个保护等级：II 级林地面积为 2753.65 公顷，主要分布在沿海基干林带（国家级公益林）及南部丘陵山地重要水源地周边及慈溪市林场（省级公益林）；III 级林地面积为 5862.01 公顷，主要为一般生态公益林地以及有重要经济价值的重点商品林地；IV 级林地面积为 10993.55 公顷，为除上述林地之外的其他林地。

表 3-2 慈溪市林地保护等级分级现状表

单位：公顷

保护等级	主要分类因子及布局	现状 (2009 年)
II 级	国家级公益林地及省级公益林地	2753.65
III 级	除国家和省级公益林地以外的其他公益林地以及重点商品林地	5862.01
IV 级	未纳入上述 II、III 级保护范围的其它各类林地	10993.55
合计		19609.21

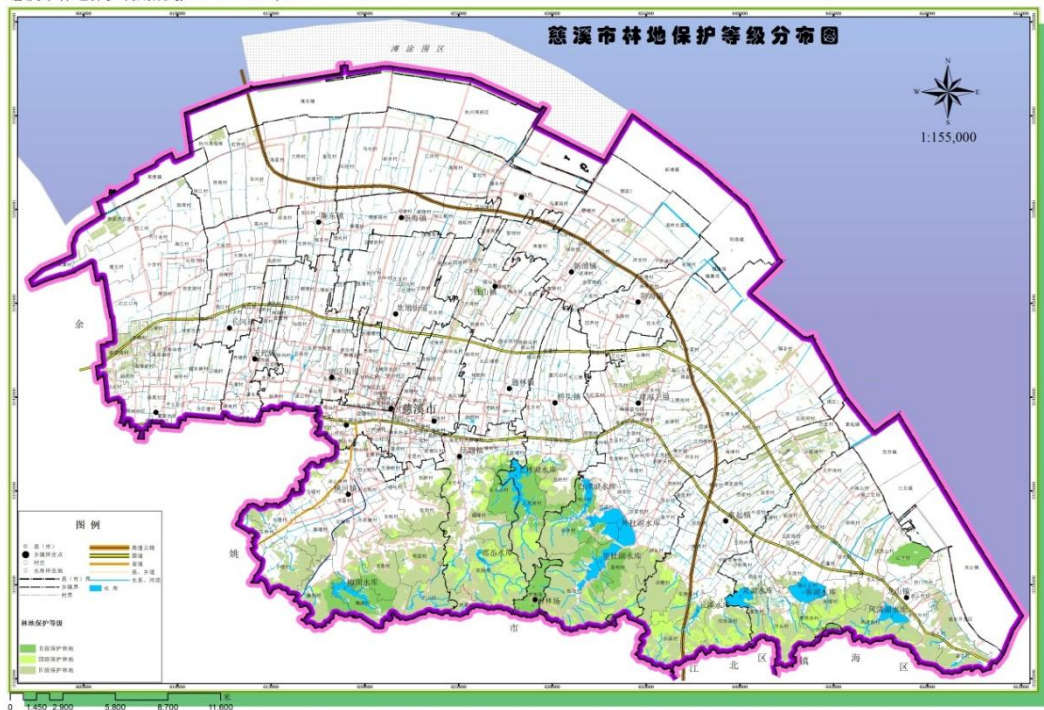


图 3-1 林地保护等级分布图 (2009 年)

(二) 地质灾害防治规划

地质灾害防治规划是为合理开发和利用地质环境资源，规范地质灾害防治工作，最大限度地避免和减轻因地质灾害给人民生命财产造成损失，保护地质环境，改善和保障民生，维护社会安定，建设效益和谐新慈喜，促进社会发展和经济开发提供宏观决策和科学防治的依据。

慈溪市主要的地质灾害类型为崩塌、滑坡、泥石流和地面沉降四种类型。根据《慈溪市地质灾害防治规划 (2008-2015 年)》，全市核实地质灾害点 27 处，直接威胁 150 人和 1435 万元财产的安全。27 处灾害点中，从管理分级统计，重点灾害点 1 处，次重点灾害点 7 处，一般灾害点 19 处；从灾害类型统计，滑坡 1 处，崩塌 25 处，泥石流 1 处。

根据全市地质灾害现状，划分地质灾害易发区，其中：1 处高易发区，4 处中易发区，3 处低易发区和 1 处不易发区。

地质灾害高易发区主要有 1 个片区，即桥头—匡堰高易发区，位于匡堰镇—横河镇北西部，面积 33.89 平方公里。区内有记录的突发性地质灾害点 19 处，灾害类型为崩塌，其中中型 3 处，小型 16 处。

地质灾害中易发区有 4 个片区，主要在观海卫镇蛟门村、浒山街道—横河镇、掌起镇洪魏村、三北镇潘岙—龙山镇东岙村一带，面积 44.85 平方公里，占全市陆域面积 3.9%。地质灾害点共 29 处，其中 1 处滑坡，28 处崩塌。

地质灾害低易发区有 3 个片区，其中突发性地质灾害低易发区 2 处，面积 262.48 平方公里，占全市陆域面积的 27.49%；缓变性地质灾害低易发区 1 处，面积 307.90 平方公里，占全市陆域面积的 26.68%。主要分布在南部丘陵山区和慈北平原地带。

地质灾害不易发区主要分布在平原地带、宽阔的谷间盆地，面积 504.88 平方公里，占全市总面积的 43.75%。区内无现状地质灾害点。

表 3-3 慈溪市地质灾害易发区概况表

单位：平方公里

易发区类型	个数	面积	灾害点数	主要分布
地质灾害高易发区	1	33.89	19	匡堰镇—横河镇北西部
地质灾害中易发区	4	44.85	29	观海卫镇蛟门村、浒山街道—横河镇、掌起镇洪魏村、三北镇潘岙—龙山镇东岙村一带
地质灾害低易发区	3	262.48	13	南部丘陵山区和慈北平原地带
地质灾害不易发区	1	504.88	0	平原地带、宽阔的谷间盆地

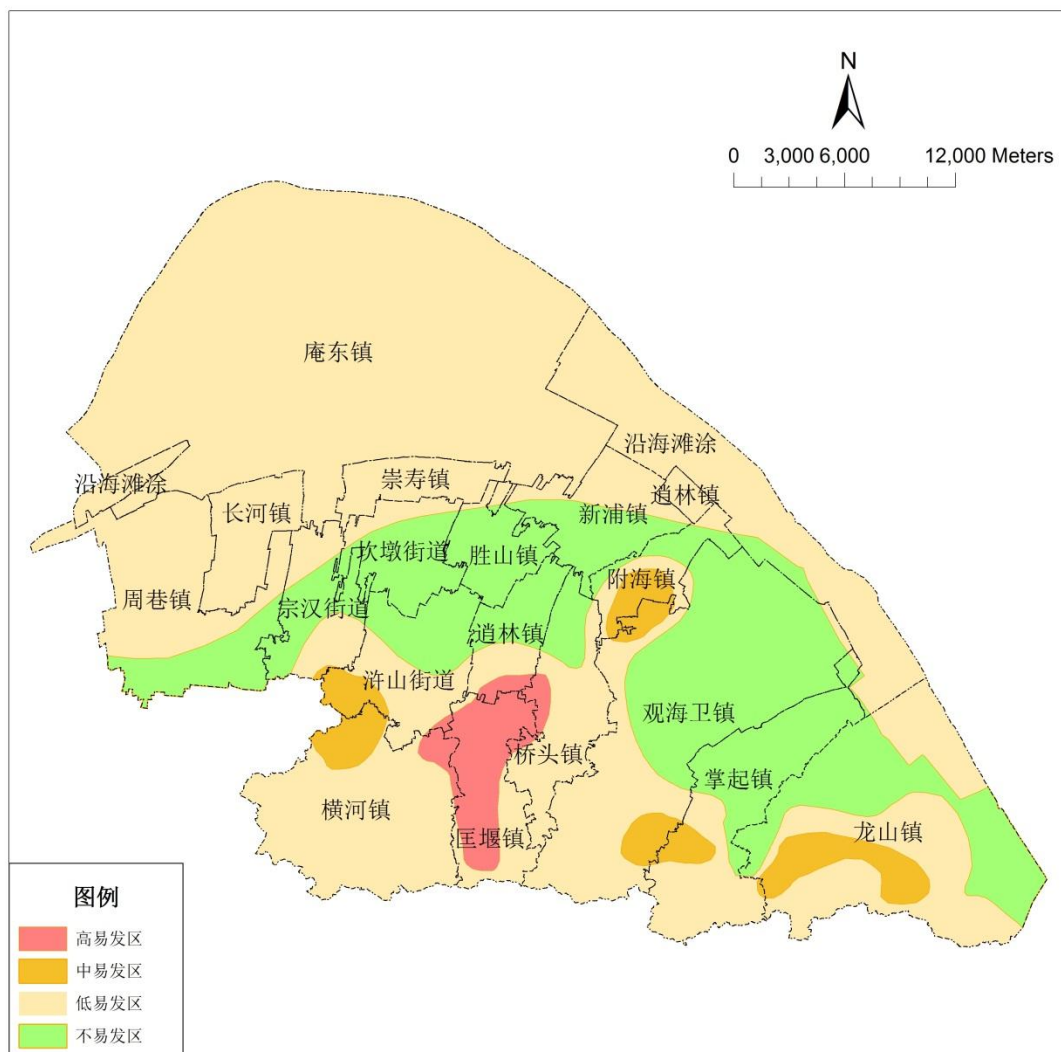


图 3-2 慈溪市地质灾害易发区分布图

(三) 饮用水水源地环境保护规划

根据《浙江省水功能区、水环境功能区划分方案》，可知慈溪市共有 10 个饮用水源一级保护区，包括梅湖水库慈溪饮用水源区、邵岙水库慈溪饮用水源区、白洋湖慈溪饮用水源区、上林湖水库慈溪饮用水源区、里杜湖水库慈溪饮用水源区、外杜湖水库慈溪饮用水源区、长溪水库慈溪饮用、工业用水区、灵湖水库慈溪饮用水源区、窖湖水库慈溪饮用水源区、凤湖水库慈溪饮用水源区。

梅湖水库慈溪饮用水源区面积 1.28 平方公里，一级保护区陆域范围为大坝-大山小岭岗-大肚山-朝家山-梅树湾-杨树山-火烧湾-大弯里-大山脑-帽山-南山-大坝。

邵岙水库慈溪饮用水源区面积为 0.50 平方公里，一级保护区陆域范围为大坝-平手顶-云雾头-塔脑湾-后山岗-大坝。

白洋湖慈溪饮用水源区面积为 0.85 平方公里，一级保护区陆域范围为大坝-苏木岭-大黄山-大王泥-大坝。

上林湖水库慈溪饮用水源区面积为 1.80 平方公里，一级保护区范围为大坝-牛肩山-东栲栳山-西栲栳山-云雾头-长凉山-大坝；二级保护区范围为西坝头-王家埭河道两边 300 米范围内。

里杜湖水库慈溪饮用水源区面积为 1.76 平方公里，一级保护区陆域范围为大坝-马鞍岗-牛角峰-王山-万丈岗-大黄山-大坝。

外杜湖水库慈溪饮用水源区面积为 3.40 平方公里，一级保护区范围为大坝-马鞍岗-大黄山-东栲栳山-大坝；二级保护区范围为中门闸-方边桥-宓家埭和河道两边 300 米范围内。

长溪水库慈溪饮用、工业用水区面积为 0.20 平方公里，一级保护区陆域范围为大坝-小娘山-百亩山-水流山-长溪岭-塔岭-王石岗-王龙山-大坝。

灵湖水库慈溪饮用水源区面积为 1.2 平方公里，一级保护区范围为大坝-潘岙山-狮子山-馒头山-大坝；二级保护区范围为东坝头-东蔡村的河道两边 300 米范围内。

窖湖水库慈溪饮用水源区面积为 1.68 平方公里，一级保护区范围为大坝-大蓬山-南大蓬山-老鹰山-付家山沿-大坝；二级保护区范围为西坝头-施公山村的河道两边 300 米范围内。

凤湖水库慈溪饮用水源区面积为 1.06 平方公里，一级保护区范围为大坝-佛肚脐-大山-超南山-大蓬山-大坝；二级保护区范围为东坝头-东门外的河道两边 300 米范围内。

表 3-4 慈溪市饮用水源保护区情况表

单位：平方公里

序号	名称	面积	位置	水质
1	梅湖水库慈溪饮用水源区	1.28	匡堰镇	II 级
2	邵岙水库慈溪饮用水源区	0.5	横河镇	II 级
3	白洋湖慈溪饮用水源区	0.85	匡堰镇	III 级
4	上林湖水库慈溪饮用水源区	1.8	观海卫镇	II 级

序号	名称	面积	位置	水质
5	里杜湖水库慈溪饮用水源区	1.76	观海卫镇	Ⅱ级
6	外杜湖水库慈溪饮用水源区	3.4	范市镇	Ⅱ级
7	长溪水库慈溪饮用、工业用水区	0.2	三北镇	Ⅱ级
8	灵湖水库慈溪饮用水源区	1.2	龙山乡	Ⅲ级
9	窖湖水库慈溪饮用水源区	1.68	掌起镇	Ⅲ级
10	凤湖水库慈溪饮用水源区	1.06	观海卫镇	Ⅲ级
合计		13.73		——

(四) 风景名胜区总体规划

依托慈溪市内独特的自然、人文和历史特色，慈溪市旅游资源得到很好地整合，资源协调且特色鲜明的旅游景点遍布于市域内。加强风景名胜区风景资源和地域生态环境的保护，配套高水准的基础设施、完善风景名胜区的管理和服 务，对突出风景名胜区特色，提高当地知名度，推动社会经济和谐发展具有重要意义。

鸣鹤——上林湖风景名胜区是浙江省省级风景名胜区，位于慈溪市东南部，主要由外杜湖、里杜湖、白洋湖、上林湖、五磊山、东栲栳山和西栲栳山等山水名胜景点组成，总面积 50.80 平方公里。其范围东起掌起镇界、外杜湖塘堤和鸣鹤镇 老镇区以外，西至上林湖外、西百念步以西；北自上林湖坝外、瘦尖山、白洋湖北岸，南达余姚市界、解放岙、云雾头、平岭。

在分析风景区性质、资源特点、用地范围和功能分区的基础上，确定风景区总体布局结构为“一线、二中心、三景区、四主题”：

一线：即 329 国道(自慈溪市至龙山段)，其间串连匡堰、桥头、鸣鹤、共一城三镇，是风景区对外连系交通的干线。

二中心：即慈溪市是风景区的旅游依托中心；鸣鹤镇是风景区的旅游主中心。

三景区：鸣鹤——外杜湖景区(含白洋湖)，五磊山——里杜湖景区，上林湖——栲栳山景区。

四主题：指山水生态，国宝窑址，历史名镇与名山古刹等四大风景旅游主题。

同时，为了合理有效地利用风景资源，综合协调风景名胜区内各项事业，对风景区进行分级保护，分级保护主要确定景点资源保护价值的级别，分为一级保护、二级保护、三级保护。

一级保护区保护重点为鸣鹤古镇、五磊讲寺、上林湖青瓷遗址、佛迹洞、杨

梅林海景点和外杜湖、里杜湖、上林湖水体等；二级保护区保护范围为风景游览区内除一级保护景点外的全部的景点和景物；三级保护区保护范围为风景区范围内除一、二级保护范围外的全部地区为三级保护区。

针对三级保护区，管制要求也大不相同：一级保护区内除遵守保护培育等规划要求外，可安置必需的步行游赏道路、水上游线和相关设施，严禁建设与风景无关的设施，不得安排旅宿床位，严格控制有超标准排放污染物的机动车辆进入区内；二级保护区内除遵守保护培育等规划要求外，可以安排少量旅宿设施，但必须限制与风景游赏无关的建设，应限制一般机动车辆进入区内；三级保护区内，应按发展控制区的保护培育等规划要求进行保护，并有序控制各项建设与设施，其建设应与风景环境相协调。

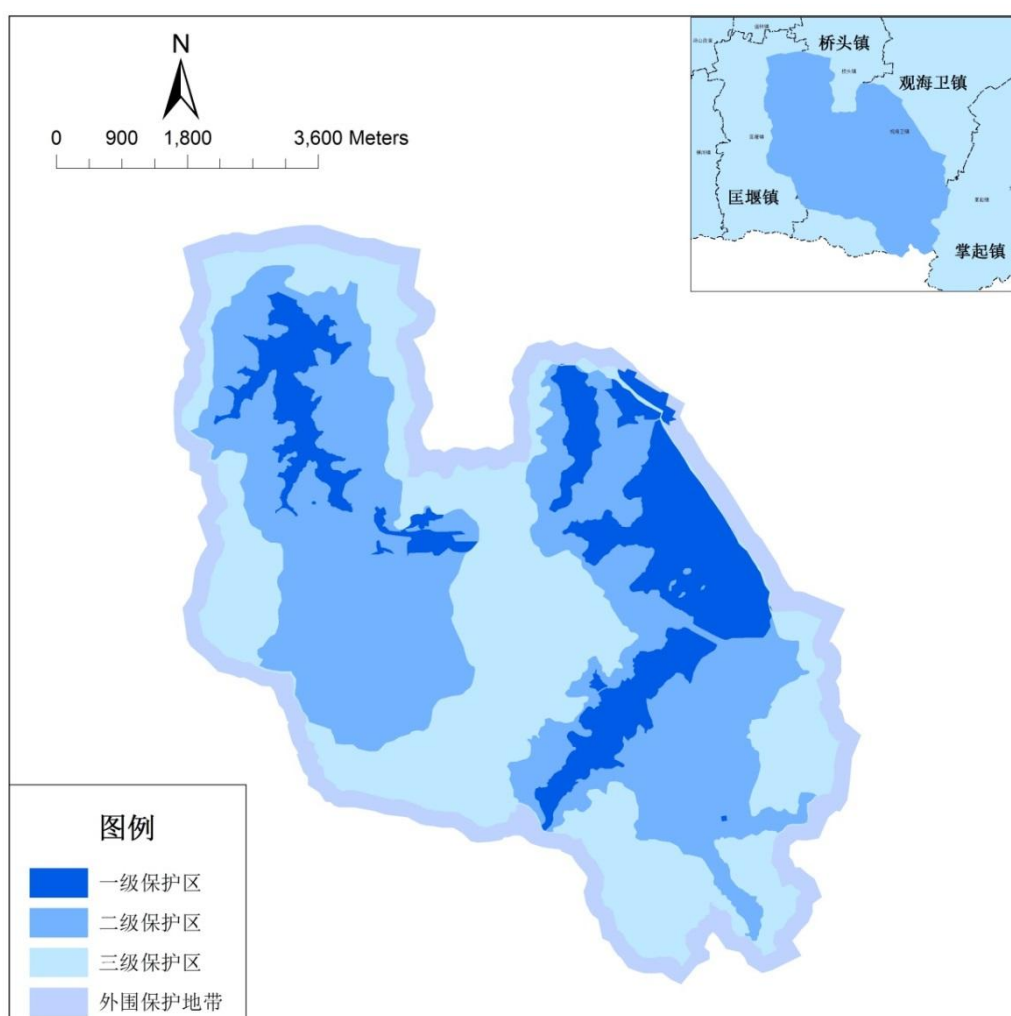


图 3-3 慈溪市鸣鹤——上林湖风景名胜区分级保护分布图

（五）文物保护利用规划

慈溪市历史悠久，文化灿烂，地上地下文物十分丰富。从文化景观到历史街区，从文物古迹到地方民居，众多文化遗产都是形成一座城市记忆的有力物证，也是一座城市文化价值的重要体现。当前一直存在着城市建设和历史遗迹保护的矛盾，为保障慈溪发展和保护的同步发展，体现历史文化名城的内涵，必须科学保护、管理和利用好这些珍贵的历史文化遗产，使之更好的为群众服务。

根据慈溪市文物保护调查情况，共查明全市有全国重点文物保护单位 4 处，省级文物保护单位 6 处，县级文物保护单位 54 处以及文物保护点 69 处，所涉及的类别有古遗址、古墓葬、古建筑、石刻、近现代重要史迹及代表性建筑、其他类文物等。

表 3-5 慈溪市文物保护单位情况表

文保单位等级	个数	名称	类型	地点
国家级	4	上林湖越窑遗址	古遗址	桥头镇上林湖村(匡堰镇乾炳村，观海卫镇白洋村、杜岙村)
		龙山虞氏旧宅建筑群	近现代重要史迹及代表性建筑	龙山镇山下村
		浙东抗日根据地旧址	近现代重要史迹及代表性建筑	观海卫镇昌明村
		锦堂学校旧址	近现代重要史迹及代表性建筑	观海卫镇锦堂村
省级	6	杨贤江故居	近现代重要史迹及代表性建筑	长河镇贤江村
		童家岙遗址	古遗址	横河镇童岙村
		双河堰	古建筑	桥头镇烟墩村
		鸣鹤新五房	古建筑	观海卫镇鸣兴村
		达蓬山摩崖石刻	石窟寺及石刻	龙山镇达蓬山
		道路沿徐氏旧宅	近现代重要史迹及代表性建筑	逍林镇道路沿村
		慈溪市鸣鹤	历史文化名镇	观海卫镇鸣鹤
县级	54	——	——	——
文保点	69	——	——	——
合计	133	——	——	——

（六）环境功能区规划

在省生态功能区划的基础上，依据环境功能区划原则及评价结果，慈溪市划定 29 个生态环境功能小区，并分入四个生态功能区，其中禁止准入区面积为 157.72 平方公里，有 8 个生态环境功能小区；限制准入区面积为 1186.02 平方公里，有 9 个生态环境功能小区；重点准入区面积为 107.92 平方公里，有 2 个生态环境功能小区；优化准入区面积为 265.02 平方公里，有 10 个生态环境功能小区。

针对不同的环境功能区，慈溪市有不同的管制措施：

禁止准入区：本区域应根据法律法规和相关规划等要求实行强制性保护，确保慈溪的饮用水源安全、湿地资源保护安全和生物多样性安全等，禁止一切破坏生态服务功能的开发活动，并采取措施恢复已破坏的生态环境。

限制准入区：本区域应在维持主导生态服务功能的前提下，实施生态保护和生态修复，引导发展资源节约型、环境友好型的生态农业、生态旅游，加强农业面源整治。

重点准入区：本区域应该在保证经济高度发展的同时，加强产业结构调整与优化和产业升级，重点加强工业污染物的处理能力和效果，降低污染物的排放。

优化准入区：本区域在促进经济高度发展的同时，应加强城镇发展总体规划，合理布局，注重各类公用基础设施的配套建设，重点加强生活污水等的集中处理能力。

表 3-6 慈溪市生态功能区分区情况表

单位：平方公里

分区	个数	名称	面积
禁止准入区	8	梅湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	11.94
		邵岙水库饮用水源保护生态环境功能小区	9.21
		上林湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	14.47
		白洋湖—杜湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	34.39
		长溪—灵湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	12.72
		窖湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	6.44
		凤浦湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	6.36
		跨海大桥桥头河口湿地生态环境功能小区	62.20

分区	个数	名 称	面积
		小计	157.72
限制准入区	9	东南部水土保持与水源涵养生态环境功能小区	5.28
		横河南部生态农业与水土保持生态环境功能小区	69.09
		掌起南部水土保持生态环境功能小区	12.43
		东南部现代农业发展生态环境功能小区	53.42
		中部现代农业发展生态环境功能小区	134.69
		龙山东部生态农业与水土保持生态环境功能小区	11.42
		东部现代农业发展生态环境功能小区	89.80
		西部现代农业发展生态环境功能小区	120.48
		北部滩涂湿地养殖生态环境功能小区	689.41
			小计
重点准入区	2	杭州湾新区工业发展生态环境功能小区	42.17
		慈东工业发展生态环境功能小区	65.75
			小计
优化准入区	10	中心城区综合发展生态环境功能小区	108.73
		东部城区综合发展生态环境功能小区	48.39
		西部城区综合发展生态环境功能小区	57.97
		庵东镇镇区综合发展生态环境功能小区	8.51
		崇寿镇镇区综合发展生态环境功能小区	4.09
		胜山镇镇区综合发展生态环境功能小区	5.23
		新浦镇镇区综合发展生态环境功能小区	5.42
		附海镇镇区综合发展生态环境功能小区	2.28
		桥头镇镇区综合发展生态环境功能小区	3.83
	龙山镇镇区综合发展生态环境功能小区	20.57	
		小计	265.02
合计			1716.68

备注：包括行政区划外滩涂海域部分

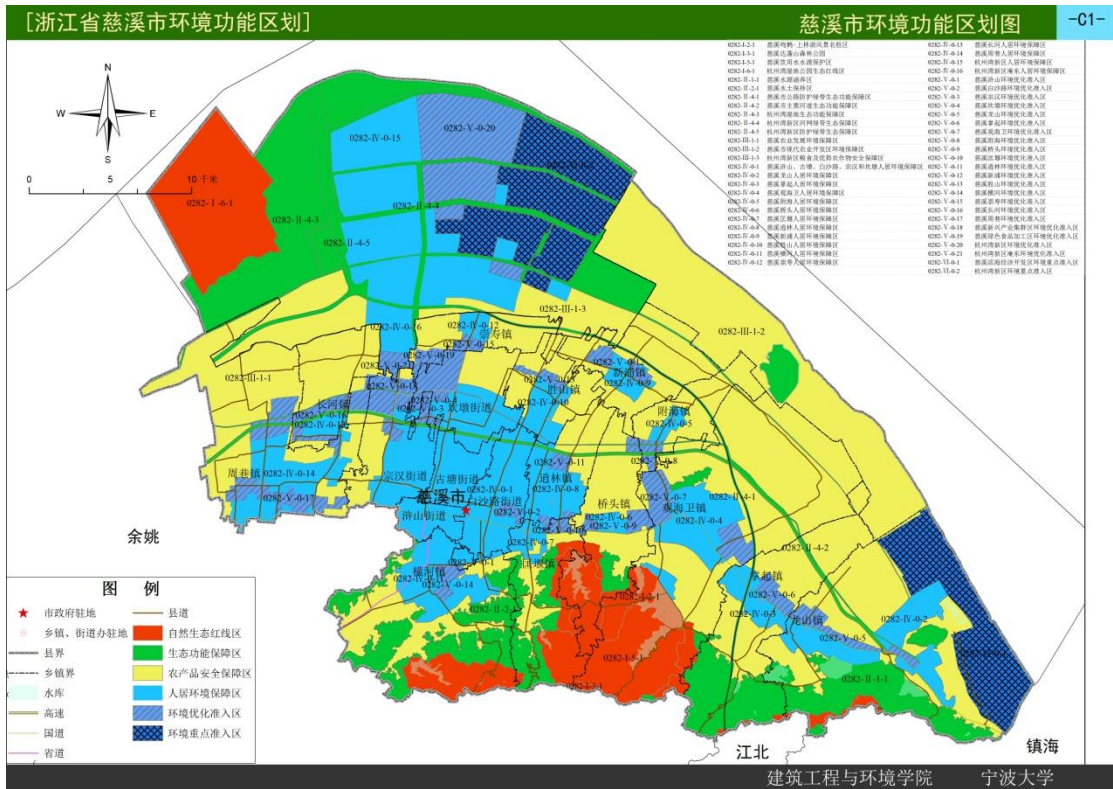


图 3-4 慈溪市生态环境功能分区图

二、慈溪市生态红线划定及分区

(一) 划定原则

(1) 重要性原则。生态用地保护区是区域内具有重要生态功能或生态环境敏感、脆弱的生态系统，分区对于改善生态环境质量、减缓自然灾害、支撑经济社会发展的作用举足轻重。

(2) 综合性原则。生态用地分区是一项系统工程，应在生态用地区域范围内，根据生态保护对象的功能与类型分别划定。

(3) 协调原则。生态用地保护区的确定要与环境功能区规划、林地保护规划、饮用水水源保护区规划、休闲旅游产业发展规划等生态保护相关专项规划相衔接。

(4) 因地制宜原则。从慈溪市实际出发，根据其资源与生态环境特征、社会经济发展水平和存在的主要问题，科学合理划定生态用地保护区，提出符合当地实际的总量控制目标和产业环保的准入条件。

(5) 相对稳定原则。生态用地保护区的划定关系到全县的生态安全和可持

续发展，未经县人民政府批准不得擅自调整。

（二）划定要求

——国家级海洋特别保护区和海洋公园等重要生态功能区应划入。

——国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园和国家地质公园、地质遗迹保护区和县级以上地质遗迹保护点等禁止开发区应划入。

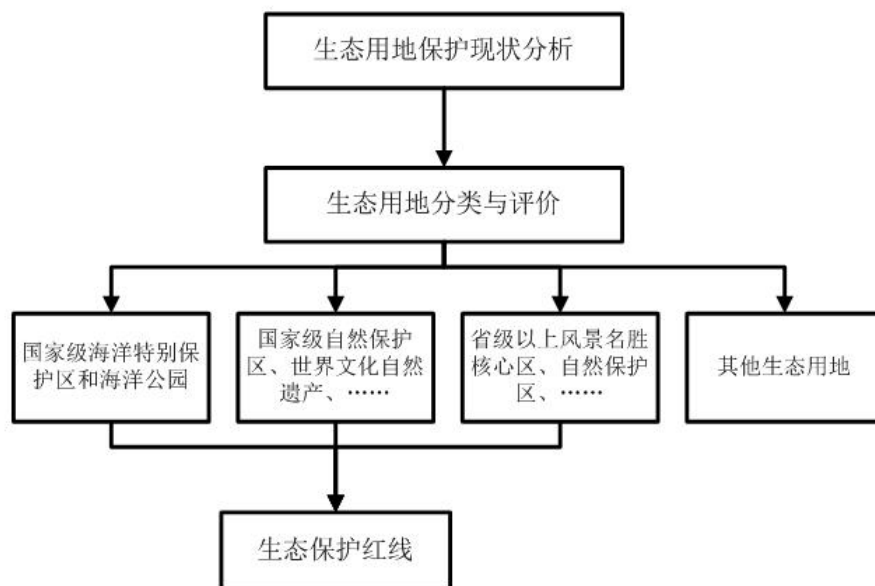
——省级以上风景名胜核心区、自然保护区、森林公园，纳入省级以上保护名录的野生动植物自然栖息地、水源保护区的核心区、主要河湖的蓄滞洪区、省级地质公园、地质遗迹保护区和突发性地质灾害高易发区应划入。

（三）划定与分区方法

1、划定方法

综合考虑慈溪市资源与生态环境现状、生态环境敏感性、生态系统服务功能重要性及空间分异，对生态用地进行分类与评价，考虑社会经济发展、产业结构调整 and 生态环境保护对不同区域的功能要求，结合土地利用总体规划与区域其他专项规划，划定生态保护红线

生态保护红线划定的技术路线图具体如下图所示：



2、分区方法

以环境功能区规划为基础,综合考虑慈溪市生态资源现状、生态功能重要性、生态环境敏感性,结合土地利用总体规划、地质灾害规划、林地保护规划、水资源保护规划、海洋功能区划等区域其他相关专项规划,充分考虑全市社会经济发展对生态环境、生态资源的影响的情况下,进行生态保护区域的等级划分,共划分为3个分区:一级管控区、二级管控区以及三级管控区。各级管控区之间不存在从属关系,而是彼此相互独立、空间分布连续的地理单元。

本次分区综合采用以下6个评价指标:生态公益林保护指标、风景名胜区保护指标、饮用水源保护指标、海洋保护区指标、环境功能区指标、土地利用管制分区指标、地质灾害易发性指标等。其中,一级管控区主要包括省级生态公益林、风景名胜区核心区、饮用水源一级保护区、海洋保护区核心区、生态功能区划中禁止准入区核心区以及地质灾害高易发区;二级管控区主要包括一般林地、风景名胜区二级保护区、饮用水源二级保护区、生态功能区限制准入区以及地质灾害中易发区;三级管控区则是将各规划中一般区域合并起来得到的区域。

表 3-7 慈溪市生态用地分区划分标准

评价指标	一级管控区	二级管控区	三级管控区
饮用水源保护	一级保护区	二级保护区	各规划一般区域 合并所得
生态公益林	省级生态公益林	其他林地	
生态环境功能分区	禁止准入区	限制准入区	
海洋保护区	重要湿地	其他区域	
风景名胜区	一级保护区	二级保护区	
地质灾害 易发性	高易发区	中易发区	

(四) 划定与分区结果

1、划定结果

根据《浙江省县、乡级土地利用总体规划调整完善技术指南(试行)》(浙土

资发（2014）44号），对重点生态功能区、生态敏感区/脆弱区、禁止开发区、其他具有重要生态功能的区域进行空间叠加和综合分析，选取集中连片、具有生态保护重要性的区域，以沿其行政界线、道路、河流、山体、绿化带等具有明显隔离作用的标志物作为范围界限，并参考土地利用状况，划分出三级管控区。

在划定的过程中，充分衔接环境功能区划，就两者相同区域的，则保留划入生态红线范围；不同部分则根据实地情况、连片程度以及《规程》划定要求，属于部分划入红线区，另一部分划入生态红线保护缓冲区。

通过叠加分析，两者相同区域（保留区）面积为 6163 公顷，而不同区域将以环境功能区划为主，分成以下三个方面处理：（1）环境功能区划中的剩余红线部分则划入此次规划中的生态红线中，面积为 4287 公顷；（2）将按照《规程》的要求划定的多出的部分根据实地情况将 4078 公顷区域面积划入生态红线缓冲区，另结合海洋功能区划和土地实际使用情况，将实地为村庄用地、未来进入建设用海部分的以及零星的区域进行调出，面积为 926 公顷；同时将环境功能区划中的生态功能区划入生态红线缓冲区，面积为 14337 公顷。

在划定的过程中，与永久基本农田保护红线和示范区进行分析，其中将零星的、质量较差的基本农田予以调出，而将集中连片的，质量较好的基本农田予以保留。生态保护红线范围内保留的基本农田面积为 77 公顷，主要分布于观海卫镇、匡堰镇和桥头镇。

因此在土地规划范围内，全市划定“生态红线”保护范围 10450 公顷，占土地总面积 8%，“缓冲区”范围 18415 公顷，占土地总面积 14%。三级管控区面积为 66323 公顷，占土地总面积 50%。在土地规划范围外，为增强滩涂湿地生态保护功能，划入 2900 公顷生态保护红线，主要集中在庵东镇。生态红线范围，包括：白洋湖-杜湖水库饮用水源保护区、上林湖水库饮用水源保护区、邵岙水库饮用水源保护区、梅湖水库饮用水源保护区、其他水源保护区、杭州湾湿地公园、鸣鹤——上林湖风景名胜区和慈溪达蓬山森林公园。

2、分区结果

一级管控区是将国家级森林公园核心区、风景名胜区核心区、国家和省重点公益林、湿地、饮用水源一级保护区、主要河湖蓄滞洪区以及生态廊道等，进行叠加分析后，并综合考虑生态敏感性及生态功能重要性等得到的区域，划为生态

因此，该区域实行强制性保护，依据法律法规和相关规划严格监管，按照严格保护、严禁开发、严控建设、严抓管理的原则实行空间管制，严格保护管控区内的自然资源、生态环境、文化遗迹，严格控制人为因素对自然生态的干扰与破坏，严禁不符合规定的任何项目开发活动，严格监管开发、建设、利用、保护等各个环节，符合主导功能的土地开发建设行为必须经过严格的前期评估和论证，制定预防和减轻不良影响的对策措施，有效保护其生态功能。

2、二级管控区

二级管控区是生态服务功能重要或极重要、生态环境高度敏感或极敏感，是一级管控区的生态缓冲区域，对于维持全市生态安全起到重要作用。

该区域坚持保护优先、适度开发。在维持和提升主导生态服务功能的前提下，加强生态环境整治与建设，重点实施生态保护和生态恢复，合理引导人口和产业向三级管控区、城镇建设区转移。在维持生态服务功能的前提下，引导发展资源节约型、环境友好型的生态农业、生态林业和生态旅游业，控制农业面源污染；限制发展工业，逐步将现有污染严重、能耗高的工业关停或迁出；强化对矿山开采项目的监管，对受损的生态环境进行恢复

3、三级管控区

三级管控区是生态环境敏感性一般，生态服务功能一般，产业结构与布局相对合理且开发强度相对较轻，环境仍有一定容量的区域。该区域是未来城镇产业和人口的转移区域，将逐步发展成为未来市域经济发展的重要区域。

该区域应坚持合理布局，重点准入。该区域发展应严格执行国家、省、市产业导向政策，严格禁止高污染、高能耗企业、项目进入，积极引导高新技术、节约集约、生态绿色等新型产业的入驻。同时，对符合准入条件的企业、项目，对体量过大的项目需压缩规模，对布局不合理的项目要调整布局，对生态环境有影响和破坏的，按照工业循环经济建设要求，引导企业开展节能降耗、减排增效方面的技术改造，加快淘汰落后工艺、技术、设备，对列入省市环境管理重点企业、在生产中排放有毒、有害物质和高耗能企业应依法实施强制性清洁生产审核。

第四章 建设用地扩展边界划定

一、扩展边界现状分析

(一) 扩展边界现状

基于2013年变更调查数据,结合慈溪市2012年规划数据库执行和更新成果,得到慈溪市2013年城乡建设用地扩展边界范围为43672.05公顷,其中建设用地扩展边界规模为26255.20公顷,各乡镇扩展边界规模如图4-1和表4-1所示:

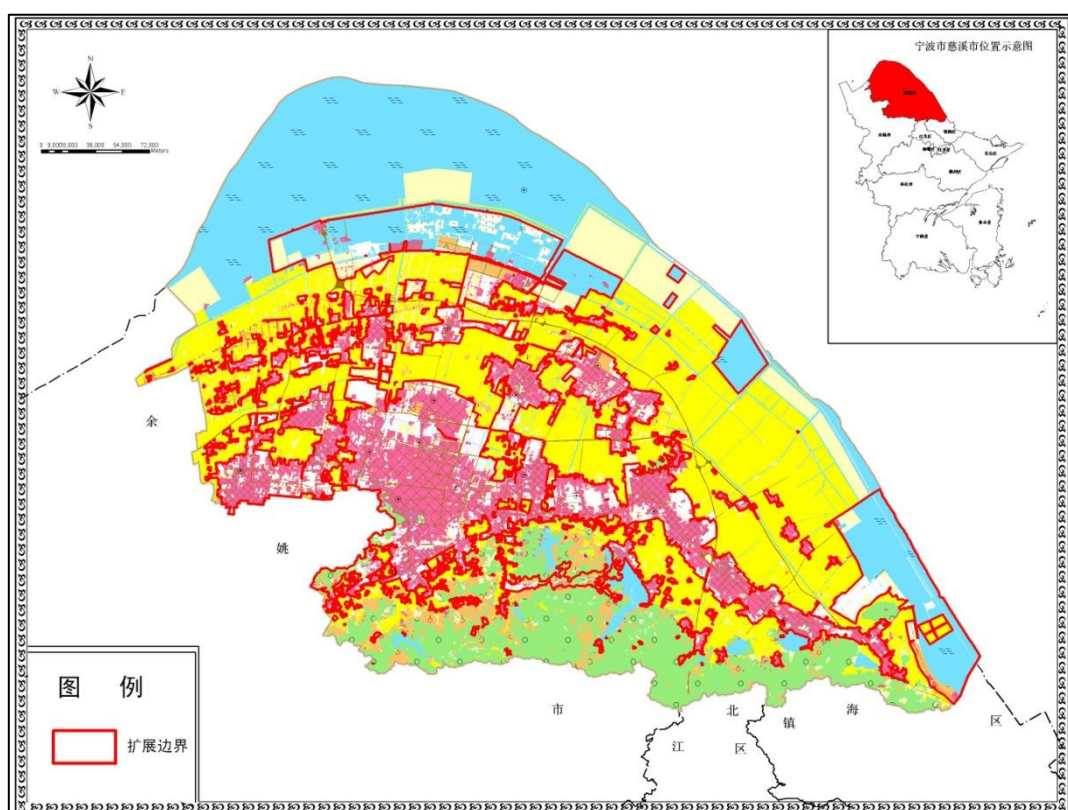


图 4-1 慈溪市现状扩展边界范围

现状扩展边界分乡镇情况见表 4-1:

表 4-1 现状扩展边界分乡镇统计表

单位: 公顷

行政区划	扩展边界范围	建设用地扩展规模
中心城区	11843.50	9490.99
庵东镇	9209.05	2944.65
长河镇	1181.73	917.28
崇寿镇	857.54	612.83
附海镇	722.06	590.07
观海卫镇	3044.22	2425.80
匡堰镇	850.30	682.77
龙山镇	6405.37	1913.76
桥头镇	1344.01	862.62
胜山镇	1023.81	803.43
新浦镇	1407.72	1036.95
沿海滩涂	1022.28	25.77
掌起镇	1300.15	1128.08
周巷镇	3460.30	2820.20
慈溪市	43672.05	26255.20

(二) 存在问题

1、划定的规模偏大

规划实施期间, 慈溪市新增建设用地规模为 4237 公顷, 未来七年的新增建设用地规模为 4010 公顷, 目前扩展边界内的建设用地扩展规模为 26255.20 公顷, 是新增建设用地规模的 5 倍, 划定的规模偏大, 不符合现阶段通过扩展边界控制城市蔓延发展的要求, 不利于未来城镇的集聚和谐发展。

2、与各规划有待重新衔接

由于慈溪市土地利用总体规划与其他相关规划的编制基期年以及规划期限的不同, 导致慈溪市现状城乡建设用地扩展边界与其他规划有一定的冲突。根据相关数据套合分析可知, 生态禁止准入区有 83.84 公顷位于城乡建设用地扩展边界内, 粮食功能区有 1.76 公顷位于城乡建设用地扩展边界内等等。为了使城乡建设用地扩展边界在城乡建设用地发展与各个规划在空间上保持一致, 充分引导了慈溪市未来城乡建设用地的开发利用, 并兼顾耕地、生态环境等可持续发展, 扩展边界的调整已经迫在眉睫。

3、基本农田规模和落位得不到保障

本次规划调整完善，浙江省要求所有的基本农田必须落位于城乡建设用地扩展边界外，不允许新增建设用地占用到基本农田，未来还将划定永久基本农田，不允许任何形式的建设用地以任何条件占用永久基本农田严防死守保护基本农田。根据慈溪市现状分析可知，原扩展边界内存在 2245.95 公顷基本农田，其中有一类基本农田 1.92 公顷。在新一轮规划修改中需重新划定城乡建设用地扩展边界以保障慈溪市的基本农田。

二、建设用地规模及扩展规模预测

（一）新增建设用地需求预测

1、基于实际建设需求的用地预测

结合《慈溪市土地利用战略专题研究》分析，慈溪市未来一般新增建设用地需求为 4010 公顷，新增重点基础设施项目用地 2082 公顷。同时**低丘缓坡荒滩试点开发用地需求（748 公顷）和建设用海用地需求（9124 公顷）将不作为本规划新增建设用地指标数值，但将进入有条件建设区内。**由此作为新增建设用地指标的用地需求为 6092 公顷。

在十八亿亩耕地红线的硬性约束下，原有单纯依赖土地增量进行城市发展扩张的模式已难以为继，新形势下要解决快速城镇化、工业化过程中的土地供需矛盾，应特别重视盘活“存量”，向“土地存量”要“发展增量”。在此宏观背景下，规划应树立“严控增量，盘活存量”的指导思想，实现由增量规划向存量规划的转变，慈溪市应通过加大批而未供土地消化力度、加大闲置土地的处置力度以及推进城镇低效用地的再开发利用，积极盘活存量土地，以减少新增建设用地指标的保障压力。

根据《慈溪市建设用地节约集约利用专题研究》，慈溪市存量土地可挖潜潜力约为 1845 公顷，在充分考虑存量潜力的条件下，最终确定慈溪市预测到 2020 年一般新增建设用地实际需求为 4010 公顷左右。

（二）建设用地扩展规模预测

依据上节中慈溪市新增建设用地预测，得出慈溪市至 2020 年需新增建设用

地 4010 公顷左右。结合考虑慈溪市城市发展趋势、空间拓展模式和主要发展方向，预测慈溪市建设用地扩展规模为新增建设用地量的 1 倍，即 4010 公顷。

三、慈溪市扩展边界优化调整方案

(一) 划定思路

以慈溪市建设用地扩展规模的合理预测范围为目标值，以 2012 年底土地利用总体规划数据库执行更新划定的城乡扩展边界范围为草案，通过与市域总规、村庄布点规划、农业“两区”规划等其他相关规划相衔接，最后与用地需求调查布局相比较，最终得出慈溪市扩展边界范围。

划定技术路线如下图：

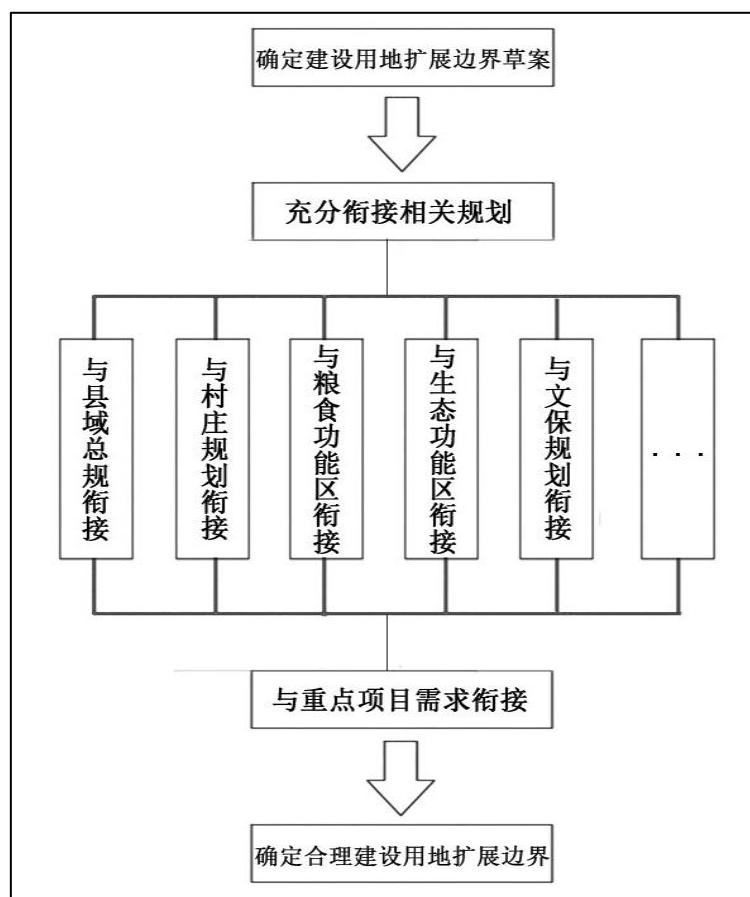


图 4-2 扩展边界范围划定技术路线

(二) 多规衔接

扩展边界确定主要衔接一下几个规划：

1、与慈溪市市域总体规划衔接

市域总体规划是指导市域空间发展的总纲，是统筹市域城乡空间发展、合理配置资源、提供区域重大基础设施和社会服务设施、促进地区可持续发展并指导城乡规划和建设管理的基本依据。市域总体规划与土地利用总体规划在用地上是相互联系、相互指导而又相互制约的关系。土地使用规划是城市总体规划的核心，城市总体规划为土地利用总体规划提供宏观依据，只有高度协调的城市规划与土地利用总体规划，才能有效地指导城市建设及土地资源合理利用，促进经济、社会与环境的协调和可持续发展。因此本专题在划定合理城乡建设用地扩展边界时需与慈溪市市域总体规划进行充分衔接。

慈溪市市域总体规划中，规划形成“一个中心、四个片区，三廊四带四轴”的市域空间结构（详见图 4-3）。以杭州湾新区为中心的杭州湾片区互补互促整合开发，扩大原有杭州湾新区空间概念，联合逍林镇、匡堰镇、横河镇和胜山镇发展，扩大城市生态空间，构筑中心城区，形成市域居住生活服务中心。以观海卫镇为中心的观海卫+掌起+附海+桥头整体组合发展，构筑观海卫片区；以周巷镇为中心的周巷+长河+天元集聚发展，构筑周巷片区；以慈东工业区块为中心的慈东片区组合发展，成为市域经济发展新的增长点；整合南部丘陵地区开发，控制市域三大生态廊道。

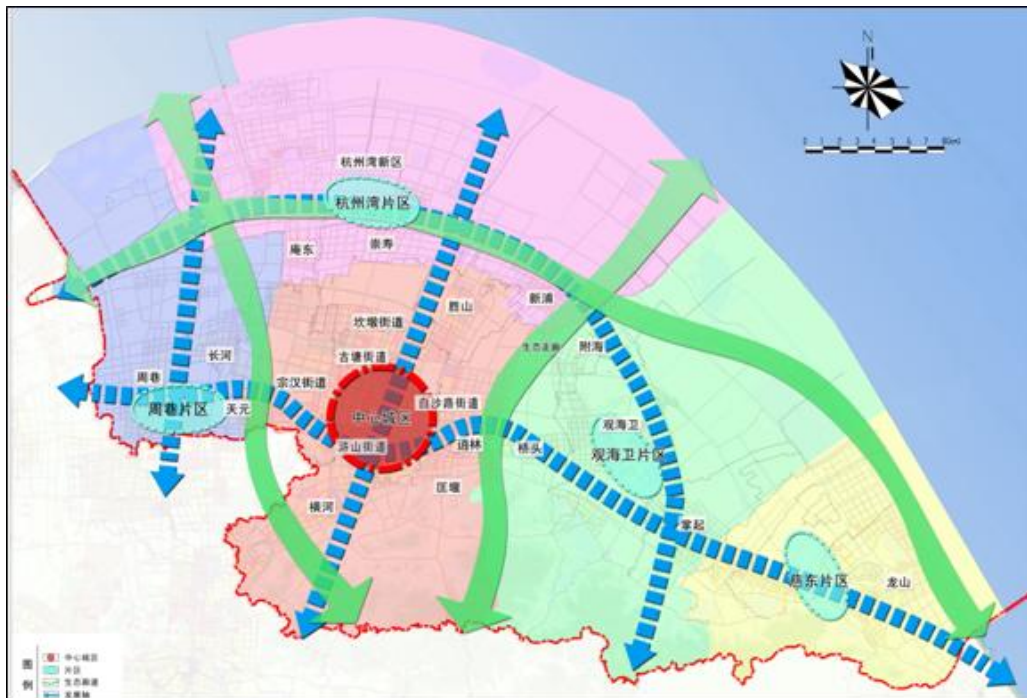


图 4-3 慈溪市市域空间结构图

根据规划空间结构，结合慈溪市未来城镇人口规模，规划对几大片区的未来城镇建设做了一系列的引导（图 4-4）。杭州湾片区用地发展方向为“北展、南优、纵联”，其中“北展”指在八塘以北区块，横向扩展；“南优”指杭州湾大桥连接线以南三镇带状发展轴进行优化发展；“纵联”在南北两横发展轴间，沿庵宗公路、浒崇公路两侧进行纵向发展，使两镇和新区联为一体。观海卫片区用地发展方向：重点依托 329 国道向东北方向发展，适度依托各片区向周边拓展。其中观海卫向西北发展，附海向北和向南发展，桥头填充式发展，掌起向西南发展。周巷片区用地发展方向：主要向北，适度向西发展，以对接杭州湾跨海大桥和余慈中心城建设的要求，其中周巷向北和向东发展，天元向南发展，长河向北发展。慈东片区用地发展方向：总体向东北发展，其中慈东工业区块由中间向东西两个方向发展；龙山镇以向北发展为主，适度向西发展；三北和范市向南发展为主，适度向北发展。

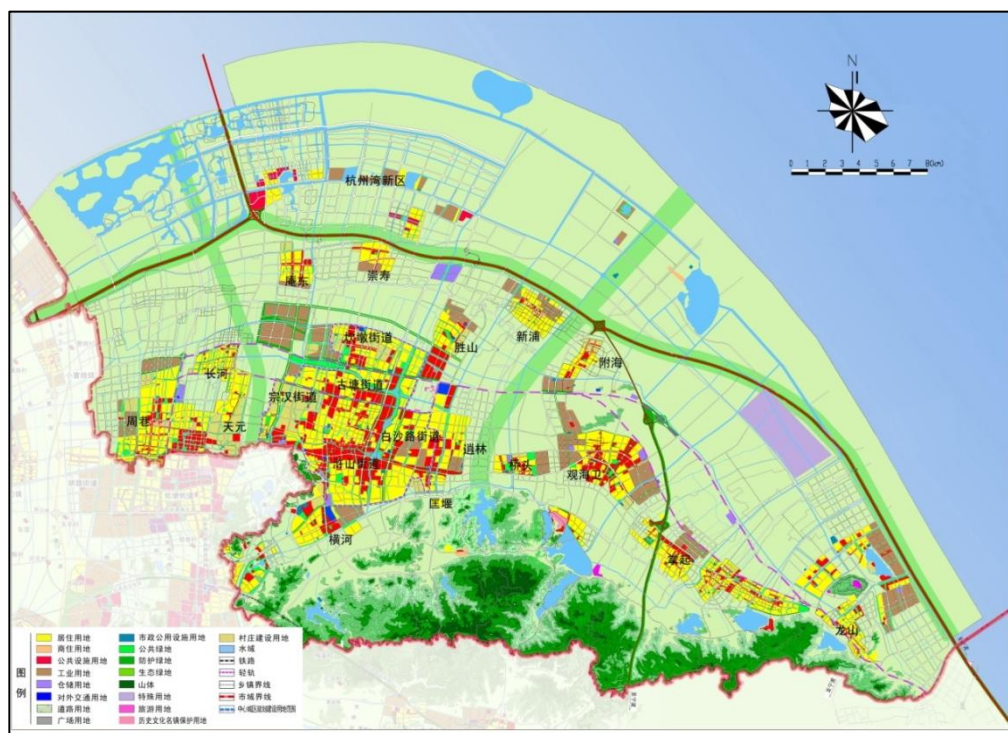


图 4-4 慈溪市城镇建设用地规划范围图

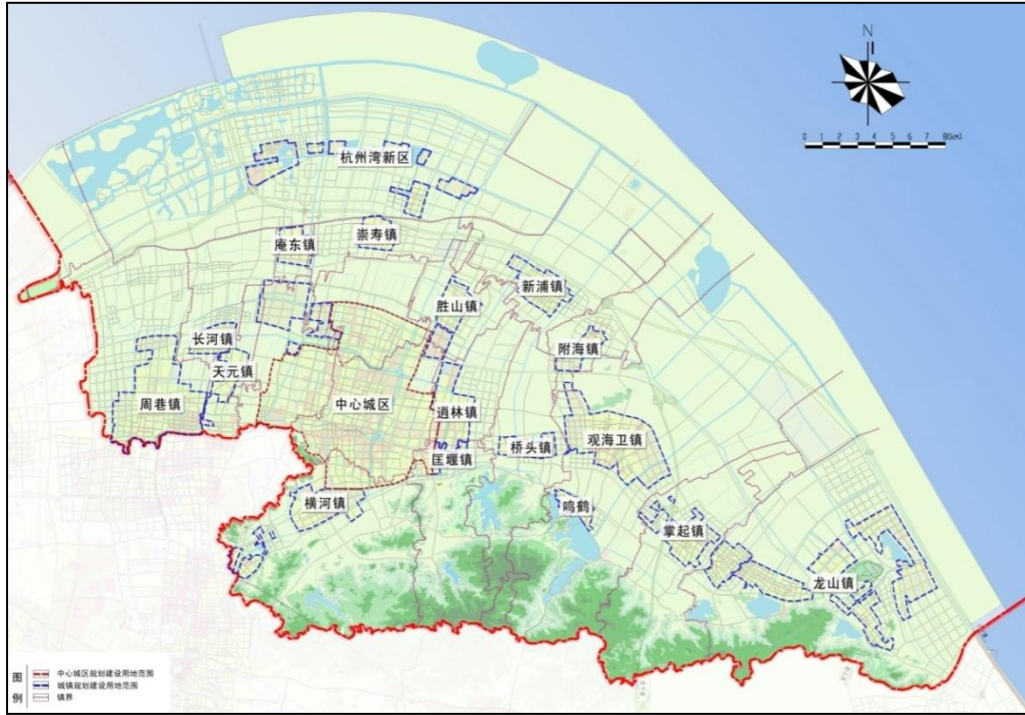


图 4-5 慈溪市城镇建设用地规划图

特别是慈溪市中心城区的建设发展，在市域规划中规划中心城区主要是以向北与向南发展为主，形成“东延、北拓、西连、南调、中提升”的发展格局，规划形成“一心二轴三组团”的空间格局（图 4-6）。“一心”是指市政府及其周边区域为基础形成的区级（城市级）中心；“二轴”是指 329 国道发展主轴和南北向新城大道发展主轴，二轴呈十字形；“三组团”是指宗汉组团、坎墩组团和中心城区组团，共三个组团。



图 4-6 中心城区规划结构图

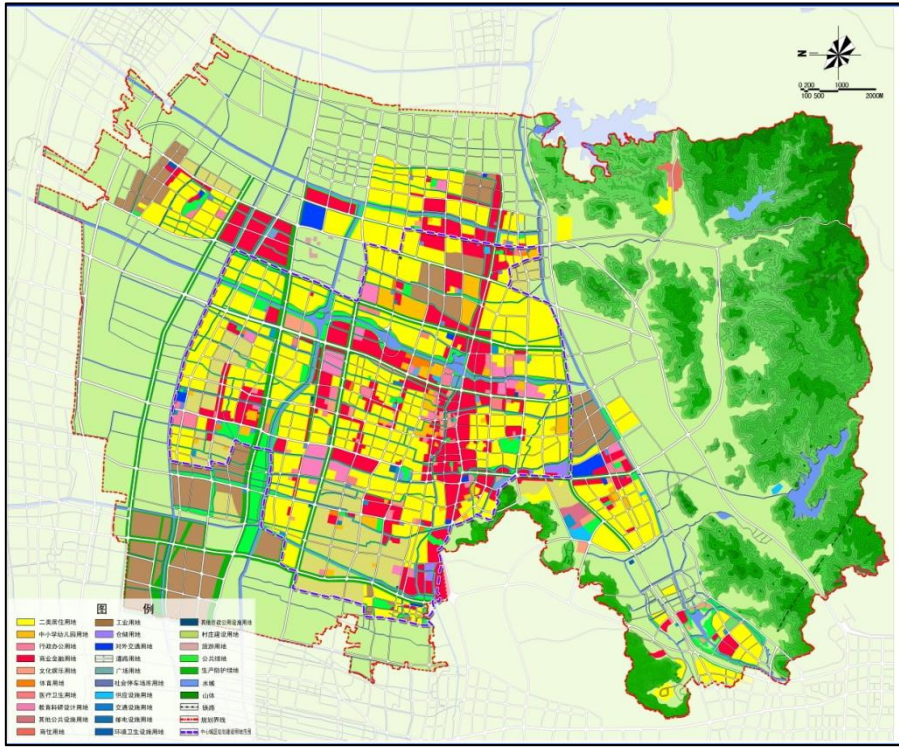


图 4-7 中心城区城镇建设用地规划图

在“一个中心、四个片区，三廊四带四轴”的市域空间结构下，扩展边界的划定充分融合市域总规中城镇用地布局，以保障用地空间布局规划适应未来市域空间发展。经叠加测算分析，市域总规确定的建设用地边界范围为 21780.03 公顷，占全市土地总面积的 16.48%。

扩展边界范围草案与市域总规划定的用地边界重叠部分为 18990.31 公顷，其中中心城区扩展边界与市域规划的重叠度达到了 72.11%，该重叠部分是原规划与市域总规“两规”中共同确定的未来建设发展空间，因此此 18990.31 公顷用地将作为本专题初步认定并保留的城镇建设用地发展区域。

另外，市域总规建设用地边界中有 2789.72 公顷落于扩展边界范围草案划定的扩展边界外，主要分布于中心城区和观海卫镇、龙山镇、庵东镇、周巷镇等重点发展乡镇。根据未来用地将减量化供应，且节约集约用地原则，此部分为选择不调入扩展边界。

扩展边界范围草案中有 24681.74 公顷落于市域总规的用地边界外，仍主要分布于中心城区、庵东镇、龙山镇、观海卫镇和周巷镇。考虑到市域总规确定的用地边界主要为城镇发展区域，未包含农村农居点建设用地发展等，因此该部分将与其他规划做进一步的衔接分析，再确定如何调整。

详细调整方案见表 4-2、图 4-8 和图 4-9：

表 4-2 与市域总规用地边界衔接后汇总表

面积：公顷

行政区划	扩展边界范围	扩展边界范围待议部分
中心城区	8540.01	3303.5
庵东镇	1384.83	7824.23
长河镇	346.65	835.08
崇寿镇	276.79	580.75
附海镇	292.01	430.05
观海卫镇	1551.92	1492.3
匡堰镇	220.92	629.38
龙山镇	2334.83	4070.53
桥头镇	350.56	993.46
胜山镇	489.92	533.89
新浦镇	533.47	874.25
沿海滩涂	0.00	1022.28
掌起镇	583.21	716.94
周巷镇	2085.19	1375.11
慈溪市	18990.31	24681.74

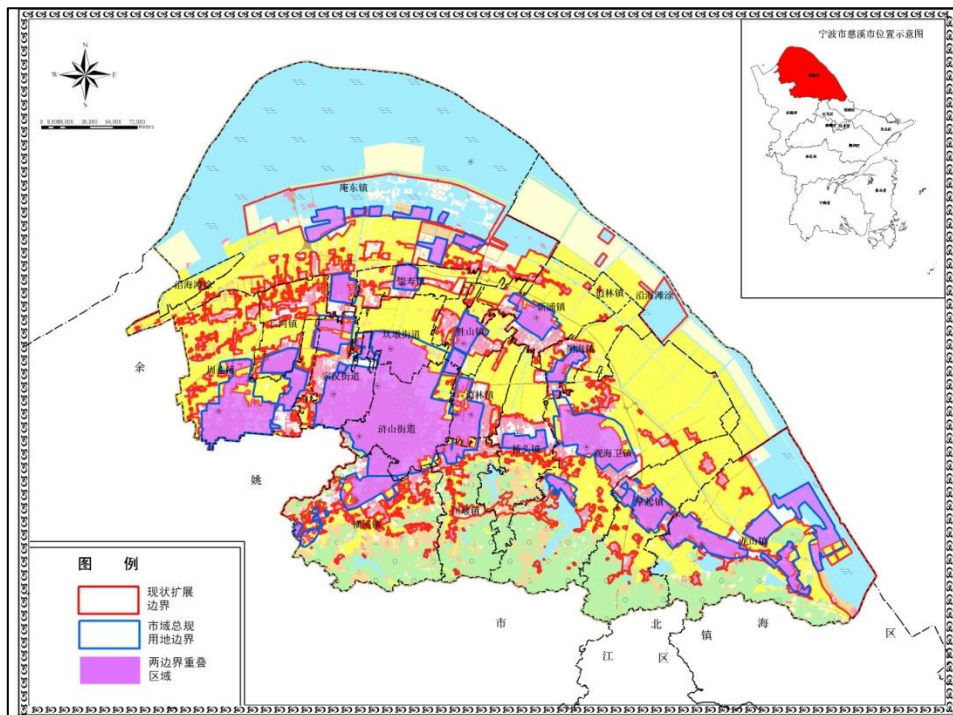


图 4-8 市域总规用地边界和扩展边界范围草案对比图

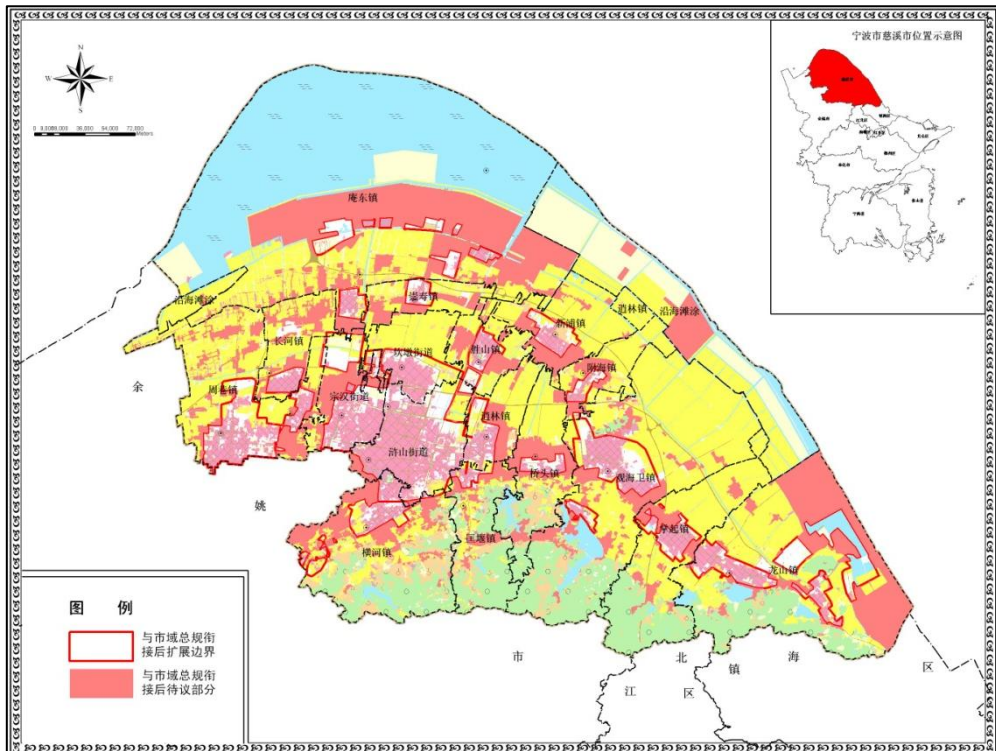


图 4-9 与市域总规衔接后确定保留和待议部分的扩展边界范围

由上图可知扩展边界范围草案基本满足市域总规的发展要求，大部分落位于慈溪市市域总规所确定的用地边界内，小部分扩展边界与县域总规发展方向不一致，差异的产生主要是由于土地利用总体规划和慈溪市市域总规编制基期年和基础数据存有差异，所以在扩展边界的划定上也有所不同。

2、与慈溪市粮食功能区规划衔接

粮食生产功能区规划是增强综合生产能力，确保粮食安全，促进经济社会发展的重要举措之一。为切实达到“保护耕地，保障粮食安全”目的，慈溪市扩展边界的划定与粮食生产功能区规划进行充分衔接已十分重要。因此本专题中将与市域总规衔接后得到的扩展边界范围与慈溪市粮食功能区规划进行衔接。主要表现在扩展边界布局与粮食功能区布局的协调方面，一方面确保粮食功能区内粮食生产用地不被建设占用，另一方面保障未来经济建设发展必要的城乡建设用地。

根据《慈溪市粮食生产功能区规划》，目前慈溪市规划建设粮食生产功能区 3752.30 公顷，涉及 7 个乡镇，主要集中分布于观海卫镇、横河镇等乡镇。慈溪市各乡镇粮食功能区面积及分布详见表 4-3 和图 4-10。

表 4-3 慈溪市粮食功能区面积分布表

单位：公顷

乡镇名称	面积
中心城区	894.47
观海卫镇	1076.46
沿海滩涂	177.77
匡堰镇	58.96
龙山镇	566.15
桥头镇	331.73
掌起镇	646.75
慈溪市	3752.30

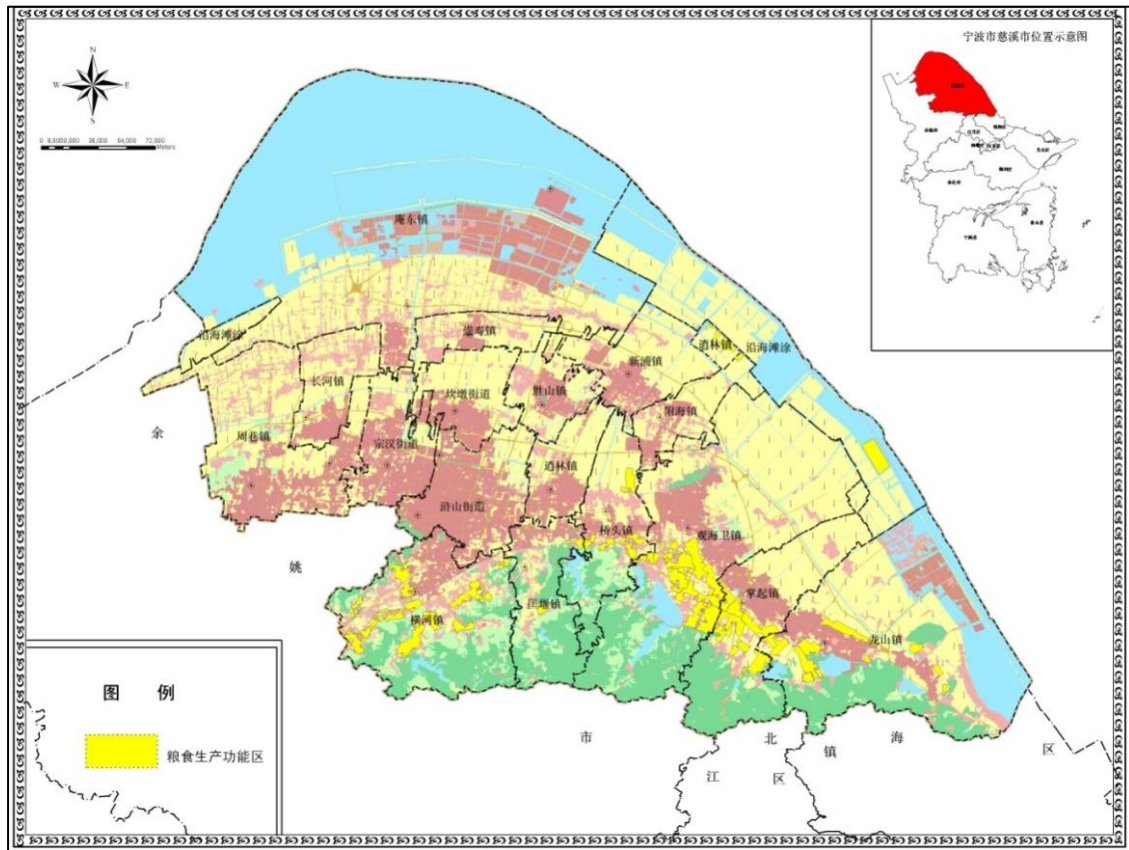


图 4-10 慈溪市粮食功能区分布图

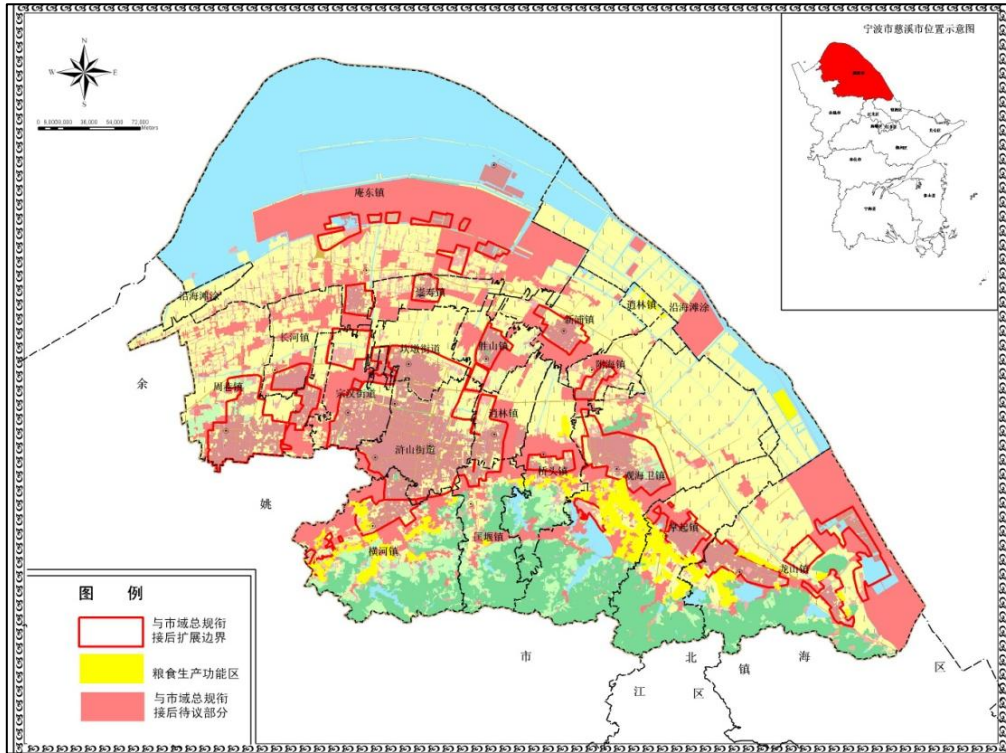


图 4-11 与市域总规衔接后扩展边界内粮食功能区示意图

通过叠加分析，与衔接后的扩展边界范围（不包括待议部分）与粮食功能区重叠部分面积仅为 1.76 公顷，分布在龙山镇、掌起镇和中心城区，为确保图斑的完整性，因此此重叠部分进行保留。

与市域总规衔接后待议部分扩展边界（现状扩展边界多于市域总规部分），与粮食功能区重叠部分面积为 24.35 公顷。考虑到慈溪市未来粮食安全，重叠部分予以调出。

调出后扩展边界调整如下表：

表 4-4 与粮食生产功能区衔接扩展边界调整汇总表

单位：公顷

行政区划	扩展边界范围			扩展边界范围待议部分		
	重叠面积	调整情况	衔接后扩展边界范围	重叠面积	调整情况	衔接后待议部分面积
中心城区	1.65	保留	8540.01	0.41	调出	3303.09
庵东镇		保留	1384.83		调出	7824.23
长河镇		保留	346.65		调出	835.08
崇寿镇		保留	276.79		调出	580.75
附海镇		保留	292.01		调出	430.05
观海卫镇		保留	1551.92	0.09	调出	1492.21

行政区划	扩展边界范围			扩展边界范围待议部分		
	重叠面积	调整情况	衔接后扩展边界范围	重叠面积	调整情况	衔接后待议部分面积
匡堰镇		保留	220.92	22.13	调出	607.25
龙山镇	0.09	保留	2334.83	1.27	调出	4069.26
桥头镇		保留	350.56	0.42	调出	993.04
胜山镇		保留	489.92		调出	533.89
新浦镇		保留	533.47		调出	874.25
沿海滩涂		保留	0.00		调出	1022.28
掌起镇	0.01	保留	583.21	0.03		716.91
周巷镇		保留	2085.19			1375.11
慈溪市	1.76		18990.31	24.35		24657.39

与粮食功能区规划衔接后得到慈溪市扩展边界如下图：

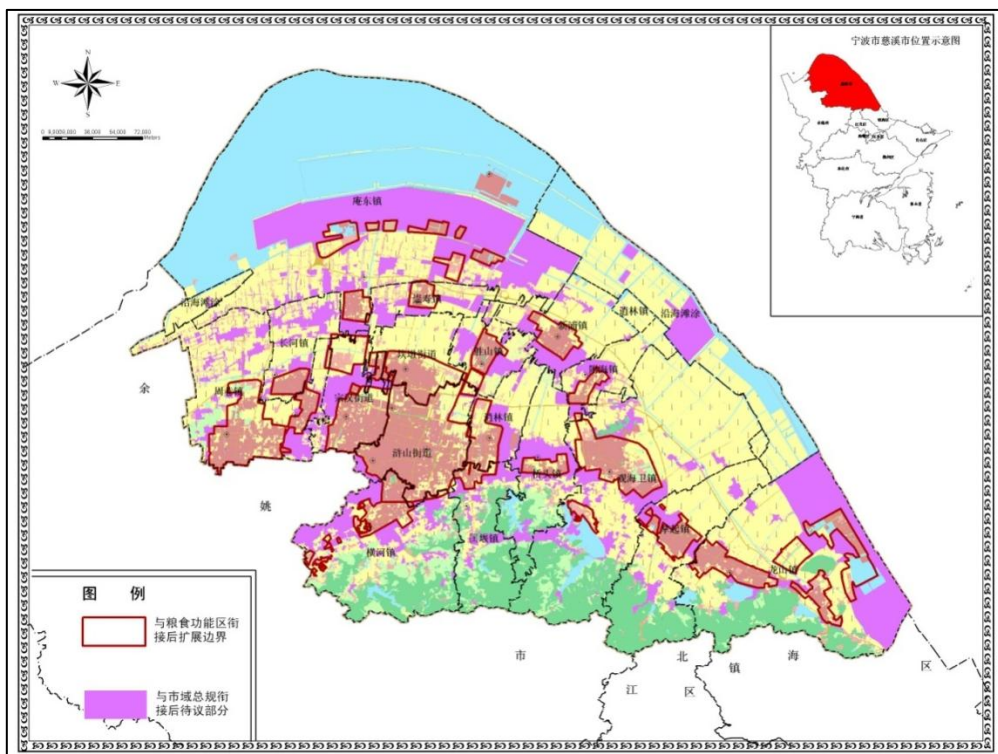


图 4-12 与粮食功能区衔接后扩展边界

3、与慈溪市生态功能区规划衔接

为切实改善生态环境质量，提升城市品位，建设“生态市”，促进社会经济与生态环境协调持续发展，慈溪市扩展边界的划定与生态功能区规划进行充分衔接已十分必要。

根据《慈溪市环境功能区规划（2006-2020）》，慈溪市被划分为 29 个生态环境功能小区，其中禁止准入区 8 个，限制准入区 9 个，重点准入区 2 个，优化准

入区 10 个。其面积分别为 157.72 平方公里、1186.02 平方公里、107.92 平方公里、265.00 平方公里，占全市国土总面积的比例分别为 9.19%、69.09%、6.28% 和 15.44%。具体分布详见下图：

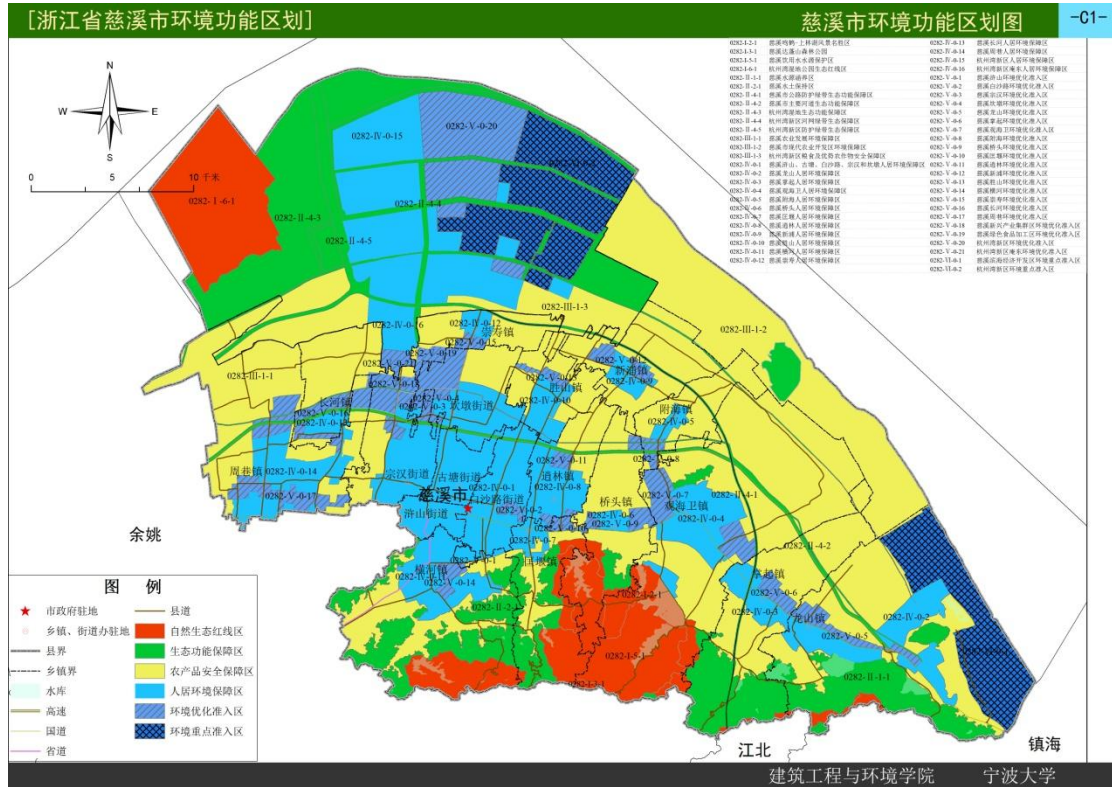


图 4-13 慈溪市生态保护功能区规划布局图

其中，禁止准入区是生态功能极重要、生态环境极敏感，具有特殊保护价值的地区，包括各级湿地保护区、饮用水源保护区（含一、二级保护区）、自然保护区、风景名胜区和森林公园的绝对（核心）保护区以及其他有特殊保护价值需要特别保护的区域。

全市划定的 8 个禁止准入区中，7 个为慈溪市饮用水源保护区（包括饮用水源一级保护区和二级保护区），是慈溪市饮用水安全的重要保障，应严格按照饮用水源保护区管理条例实施强制性保护。1 个为湿地保护生态环境功能小区，是极重要的生物多样性维持与生态环境保护区，有些同时也是生态环境极敏感区，一旦遭到破坏，生态系统难以恢复甚至无法恢复。因此将该类小区列入禁止开发、强制保护的范畴。

表 4-5 禁止准入区分区概况

分区	名称	面积(km ²)	备注
禁止准入区	梅湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	11.94	一二级饮用水源地保护区
	邵岙水库饮用水源保护生态环境功能小区	9.21	
	上林湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	14.47	
	白洋湖—杜湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	34.39	
	长溪—灵湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	12.72	
	窖湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	6.44	
	凤浦湖水库饮用水源保护生态环境功能小区	6.36	
	跨海大桥桥头河口湿地生态环境功能小区	62.2	湿地保护区
合计		157.72	

为切实达到保障发展、保护生态环境的目标，将上文中衔接后的扩展边界与慈溪市生态功能区规划进行了充分衔接。经叠加分析，扩展边界与禁止准入区重叠面积为 83.84 公顷，主要分布在观海卫镇，落于白洋湖—杜湖水库饮用水源保护生态环境功能小区，如图 4-14 所示。重叠部分为饮用水源保护环境功能区，为充分保护重要的饮用水资源，因此将调出扩展边界。

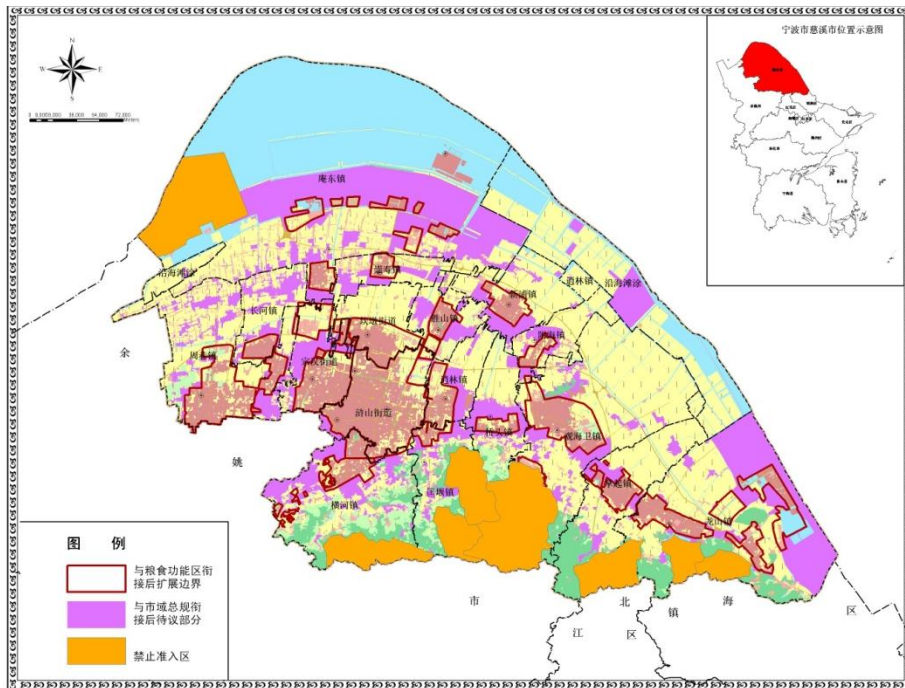


图 4-14 与粮食功能区衔接后扩展边界内生态功能区

同时，待议部分（与粮食功能区规划衔接后待议部分）扩展边界与生态功能区规划衔接后重叠部分面积为 836.45 公顷，为保护生态，建设“生态市”，生态保护工作尤为重要，故重叠部分予以调出。同时，为保证扩展边界的完整性，将

调出后过于分散的扩展边界一并调出。调整情况详见表 4-6 和图 4-15。

表 4-6 与生态功能区规划衔接后扩展边界汇总表

单位：公顷

行政区划	扩展边界范围			扩展边界范围待议部分		
	与禁止准入区重叠面积	调整情况	衔接后扩展边界范围	与禁止准入区重叠面积	调整情况	衔接后待议部分面积
中心城区	1.66	调出	8538.35	0.43	调出	3302.66
庵东镇			1384.83	260.31	调出	7563.91
长河镇			346.65			835.08
崇寿镇			276.79			580.75
附海镇			292.01			430.05
观海卫镇	82.08	调出	1469.84	366.15	调出	1126.06
匡堰镇			220.92	13.44	调出	593.81
龙山镇			2334.74	19.74	调出	4049.52
桥头镇			350.56	149.23	调出	843.81
胜山镇			489.92			533.89
新浦镇			533.47			874.25
沿海滩涂			0.00			1022.28
掌起镇			583.20	27.15	调出	689.75
周巷镇			2085.19			1375.11
慈溪市	83.84		18906.47	836.45	调出	23820.94

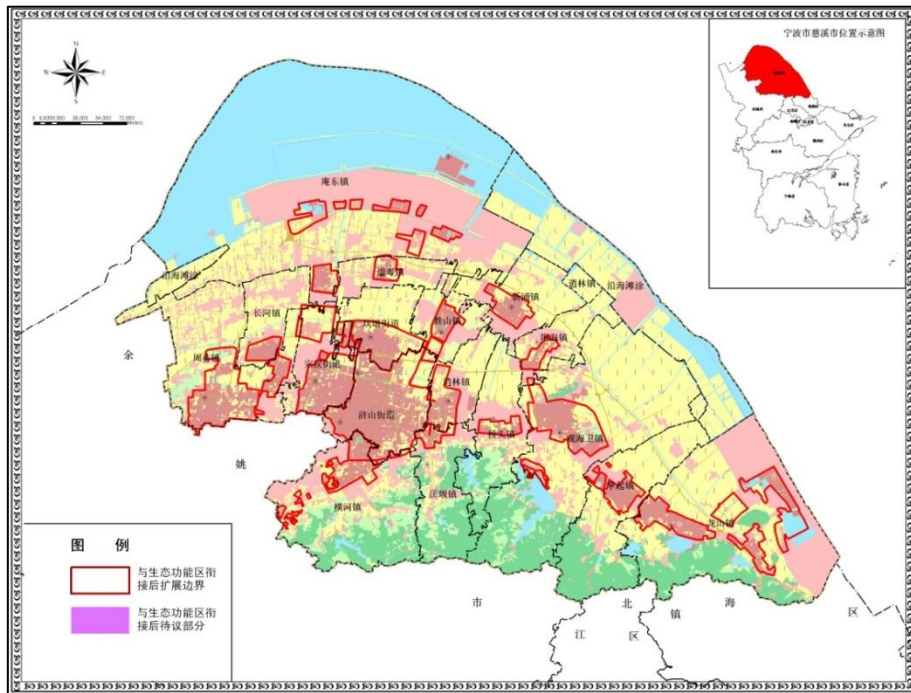


图 4-15 与生态功能区规划衔接后扩展边界

4、与慈溪市重点项目需求衔接

考虑到重点项目是慈溪市当前通过用地需求调查得出的，是保障慈溪市未来社会经济稳步发展的关键，也是最集中体现慈溪市当前用地需求状况的。因此本专题在多规衔接的基础上，划定扩展边界时与慈溪市重点项目需求布局作进一步的衔接。

根据对慈溪市未来重点项目用地需求进行了调查，详细调查结果见下表：

表 4-7 慈溪市重点项目用地需求调查表

单位：公顷

项目名称	用地面积
科教园区	198.48
新兴产业园区	552.75
工业孵化区	53.35
商品市场园区	228.37
华侨城启动区块	195.67
政府储备用地	207.03
物流园区	163.18
民生工程	8.98
智能家电	179.87
周巷北	184.96
慈东海尔家电	199.73
总计	2172.37

为使划定的扩展边界能够切实保障慈溪市未来发展的用地需求，现将多规衔接后的扩展边界范围与慈溪市重点项目需求布局进行衔接，在保障粮食功能区，生态功能区等用地不被占用的前提下，尽量确保县重点项目落位于扩展边界范围内，最终得到扩展边界范围 42915.08 公顷，衔接后扩展边界如下图：

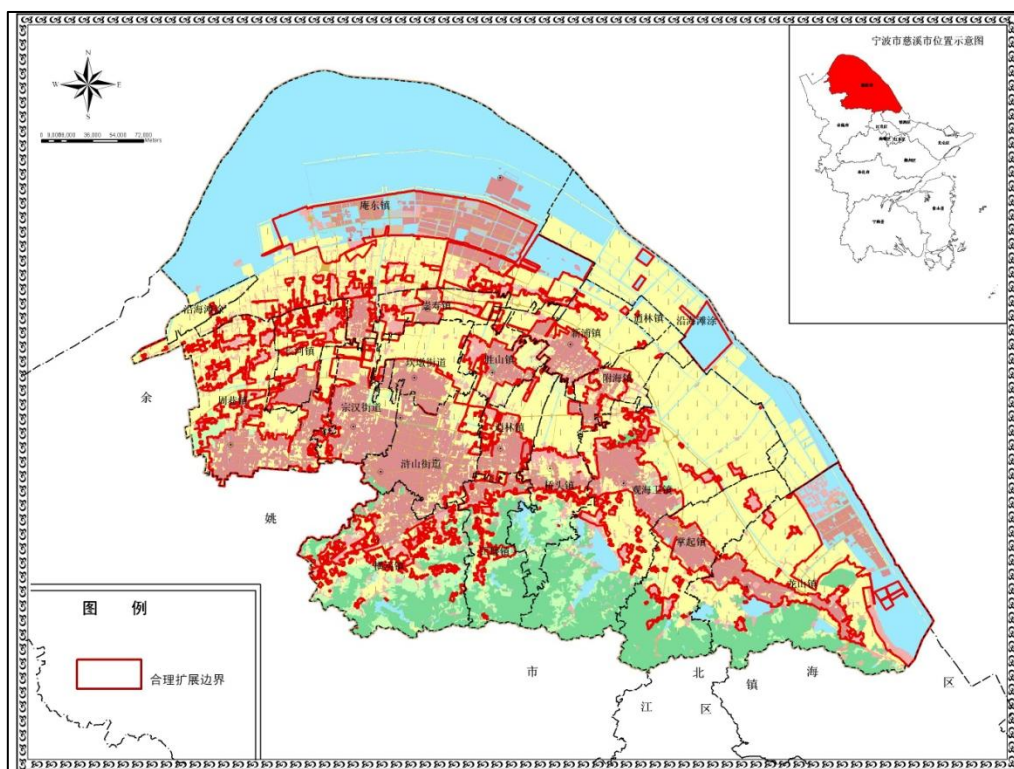


图 4-16 与重点项目需求衔接后扩展边界

与重点项目需求衔接后慈溪市扩展边界详细情况见下表：

表 4-8 与重点项目需求衔接后扩展边界汇总表

单位：公顷

行政区划	扩展边界范围
中心城区	11974.38
庵东镇	8948.74
长河镇	1181.73
崇寿镇	873.73
附海镇	722.06
观海卫镇	2595.90
匡堰镇	814.74
龙山镇	6417.21
桥头镇	1194.37
胜山镇	1028.87

行政区划	扩展边界范围
新浦镇	1407.82
沿海滩涂	1022.28
掌起镇	1272.95
周巷镇	3460.30
慈溪市	42915.08

5、与慈溪市村庄布局规划衔接

农民集中居住区建设是拓展农村发展空间、保障城乡基本公共服务均等化、建设美丽乡村的重要基础。农村居民点用地是建设用地重要的组成部分，因此与农民集中居住区布点规划的充分衔接对建设用地扩展边界的划定具有十分重要的意义。

按照“品质之城·幸福家园”的发展要求，慈溪市进行了《慈溪市农民集中居住区布点规划修编》编制。且由于经济社会发展、新农村建设及新型城镇化建设等相关政策的变化，慈溪市对农民集中居住区布点规划进行了修改。该规划中依托现状发展条件较好的、具有一定规模及服务功能的居民点作为中心村，引导周边人口逐步向中心村集聚。规划确定了建设 25 个农民集中居住区，其中包括 1 个梳理集聚式、2 个中心集聚式和 22 个组团集聚式。其分布图详见表 4-9 和图 4-17：

表 4-9 慈溪市农民集中居住区分布情况汇总表

行政区划	农民集中居住区名称	包含的行政村	模式
周巷镇	建五——三江口	建五、三江口、双潭	组团集聚
	小安	小安、海江、登州、天灯舍	组团集聚
	长胜市—劳家埭—周邵	长胜市、劳家埭、周邵	组团集聚
	潭东—潭南	天潭、潭南、潭东、省塘头	组团集聚
	新缪路—新潮—双乐	新缪路、新潮、双乐	组团集聚
	天元北部	元甲、潭北、十甲、兴柴、潭河、双东	组团集聚
长河镇	大云—大牌头	大云、大牌头、云海	组团集聚
	沧北—沧田	沧北、沧田、沧南、高兴	组团集聚
横河镇	梅湖—梅园—童岙	梅湖、梅园、童岙、龙南	组团集聚
匡堰镇	倡隆	倡隆、乾炳	组团集聚
	樟树—王家埭	樟树、王家埭	中心集聚
桥头镇	上林湖—五姓	五姓、上林湖、烟墩	组团集聚
	五丰—毛三斗	五丰、丰潭、潭河沿、毛三斗、天妃宫	组团集聚

行政区划	农民集中居住区名称	包含的行政村	模式
观海卫镇	昌明	昌明、湖东、昌平、昌兴、宓家桥	组团集聚
	五洞闸-大岐山	五洞闸、大岐山、三塘头	组团集聚
	东营——东山头	山海、东山头、东营	组团集聚
掌起镇	东埠头	东埠头、洪魏、长溪、任佳溪、鹤凤	组团集聚
崇寿镇	健民—傅福—傅家路	健民、傅福、傅家路	组团集聚
	相公殿—海运—四灶浦	相公殿、海运、四灶浦	组团集聚
新浦镇	腰塘—新闸	腰塘、新闸、下洋浦	梳理集聚
	荣誉	荣誉、黎明、五塘南、六塘南	组团集聚
胜山镇	三灶—胜西	三灶、四灶、胜西	中心集聚
	胜东—上蔡	胜东、上蔡、胜南	组团集聚
附海镇	上舍—花塘	上舍、洋龙、花塘、双庆浦、四界	组团集聚
	东港	东港、东海、南圆	组团集聚
龙山镇	——	——	——
村庄总数	——	89	——

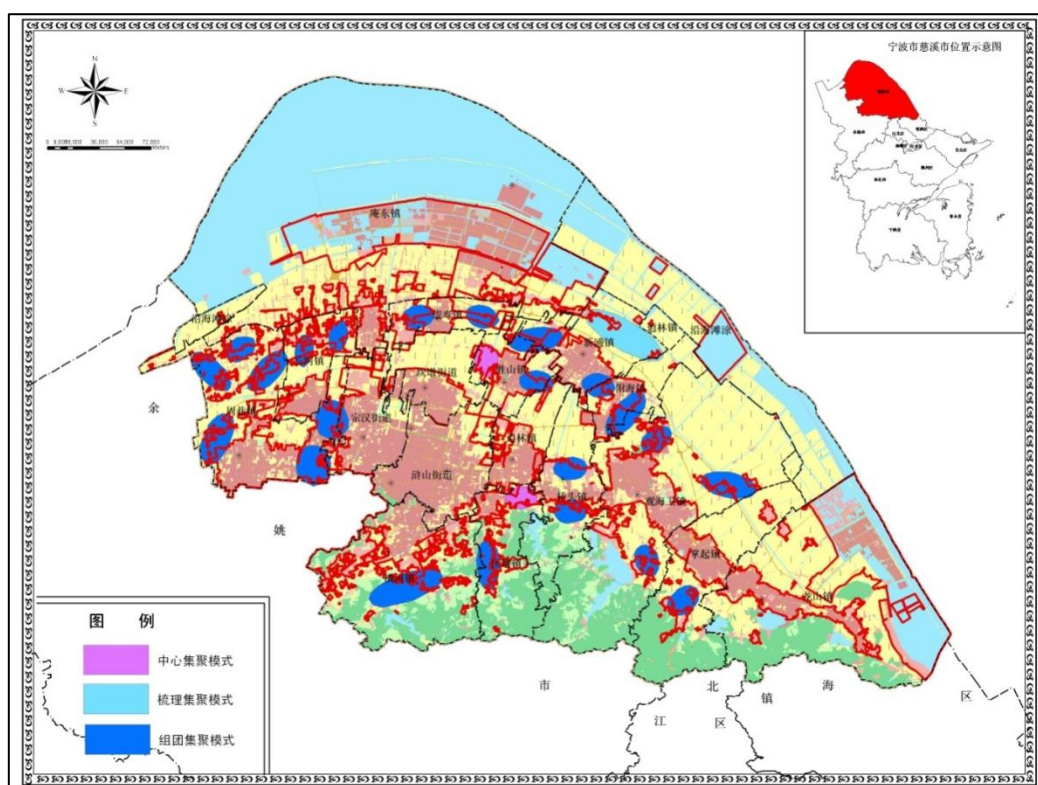


图 4-17 慈溪市农民集中居住区集聚模式分布图

考虑到本专题在扩展边界的划定过程中并未对慈溪市村庄扩展边界进行布局，仅考虑了城镇发展所需的空间布局，因此为保证市域内每个农民集中居住区有合理的发展空间，将与各规划以及重点项目需求衔接后的合理扩展边界和村庄布局规划衔接，确保不低于全市扩展边界范围的 10%用于保障农民集中居住区建

设,进一步优化慈溪市扩展边界。由于县市级规划中并未要求划定农民集中居住区扩展边界具体范围,农民集中居住区扩展边界在乡级规划编制中给予确定,因此与村庄布局规划衔接后慈溪市扩展边界未发生变化。

6、与浙江省海洋功能区划衔接

宁波是浙江发展海洋经济的核心区,而慈溪市是宁波都市区北部中心的重要组成部分,因此,慈溪市也是浙江发展海洋经济的重要区域。

通过充分衔接,慈溪市建设用海区域主要集中在庵东镇和龙山镇,规划范围内庵东镇(杭州湾新区)未来建设用海范围为 8477 公顷。规划范围外龙山镇镇龙浦区域建设用海面积为 1905 公顷。

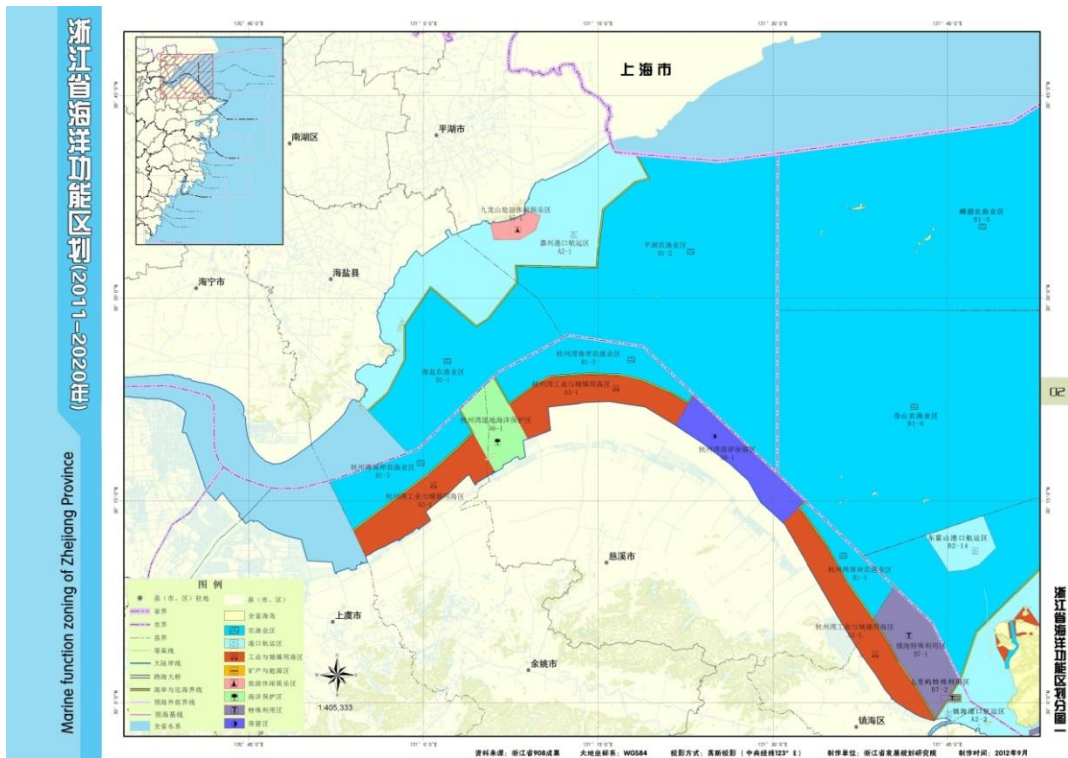


图 4-18 浙江省海洋功能区划图

(三) 扩展边界划定方案确定

1、慈溪市扩展边界

通过与各个规划衔接后将扩展边界进行细微的调整:(1)为了保证边界美观性,将扩展边界沿河沿路等明显清晰的界线调整;(2)为了防止边界过于破碎,城镇扩展边界最小入区面积为 25 公顷。进行调整后最终得到城镇扩展边界范围 40499 公顷。由于市级规划中并未要求划定农民集中居住区扩展边界具体范围,

因此引导各乡镇划定村镇建设用地扩展边界。扩展边界衔接以及衔接后得到慈溪市合理扩展边界如表 4-10、表 4-11 和图 4-18 所示：

表 4-10 扩展边界与各规划衔接变化过程

单位：公顷

行政区划	现状扩展边界	市域总规衔接	粮食功能区规划衔接	生态功能区规划衔接	重点项目衔接	与村庄布局规划衔接	与海洋功能区划衔接
中心城区	11843.50	11843.50	11843.10	11841.01	11974.38	11670.69	
庵东镇	9209.05	9209.05	9209.06	8948.74	8948.74	8721.90	8477.00
长河镇	1181.73	1181.73	1181.73	1181.73	1181.73	1129.06	
崇寿镇	857.54	857.54	857.54	857.54	873.73	861.58	
附海镇	722.06	722.06	722.06	722.06	722.06	713.28	
观海卫镇	3044.22	3044.22	3044.13	2595.90	2595.9	2406.74	
匡堰镇	850.30	850.30	828.17	814.73	814.74	739.12	
龙山镇	6405.37	6405.37	6404.09	6384.26	6417.21	6395.73	
桥头镇	1344.01	1344.01	1343.60	1194.37	1194.37	1166.67	
胜山镇	1023.81	1023.81	1023.81	1023.81	1028.87	1028.42	
新浦镇	1407.72	1407.72	1407.72	1407.72	1407.82	1338.14	
沿海滩涂	1022.28	1022.28	1022.28	1022.28	1022.28	997.36	
掌起镇	1300.15	1300.15	1300.12	1272.95	1272.95	1215.14	
周巷镇	3460.30	3460.30	3460.30	3460.30	3460.3	3292.98	
慈溪市	43672.05	43672.05	43647.70	42727.41	42915.08	41676.82	8477.00

表 4-11 扩展边界详细情况汇总表

单位：公顷

行政区划	城镇扩展边界
中心城区	10049
龙山镇	5714
掌起镇	923
观海卫镇	2072
附海镇	495
桥头镇	480
新铺镇	1178
胜山镇	648
匡堰镇	529
长河镇	552
崇寿镇	372
周巷镇	2553
庵东镇	14934
沿海滩涂	0
小计	40499

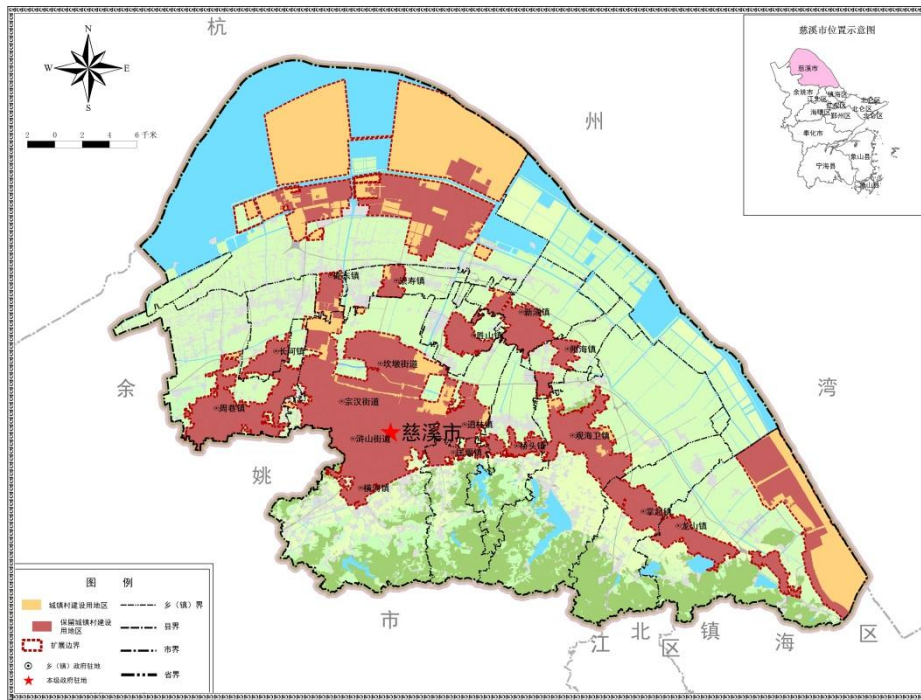


图 4-18 慈溪市城镇建设用地扩展边界

2、中心城区扩展边界

中心城区扩展边界范围 10437 公顷，详见下图：

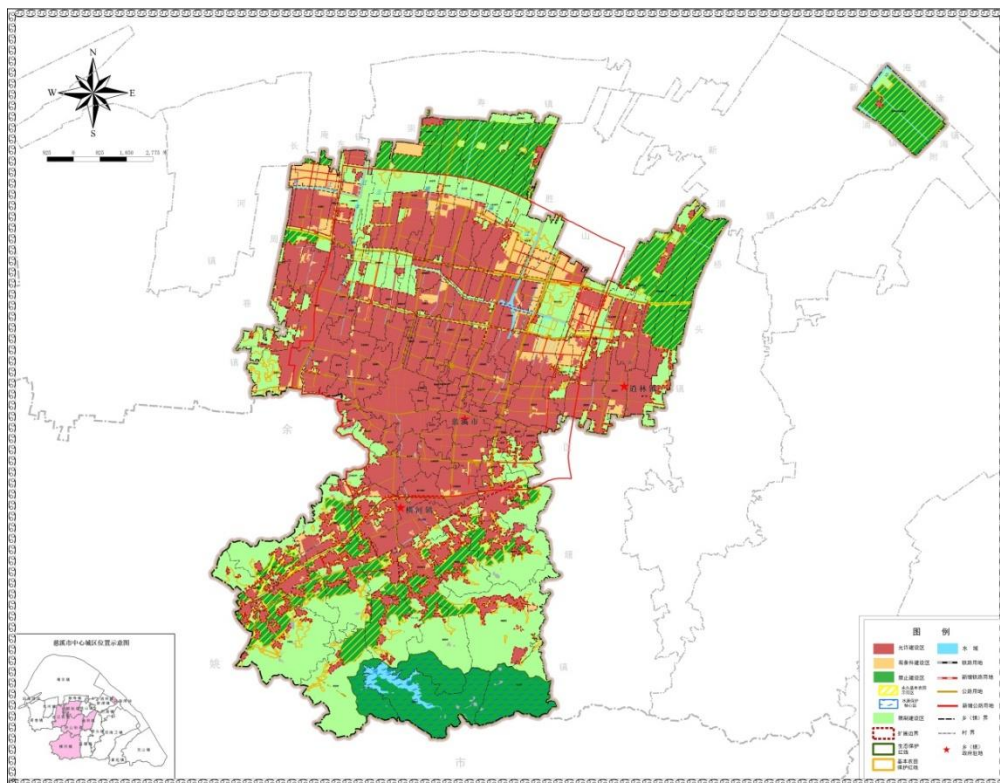


图 4-19 慈溪市中心城区扩展边界

（四）方案评价

本专题从慈溪市实际出发，基于实际用地需求预测，在数量上确定了慈溪市城乡扩展规模；通过与市域总体规划、村庄规划、生态功能区规划等各个规划和重点建设项目用地需求布局的充分衔接，在空间上确定了扩展边界范围。

最终确定慈溪市城镇扩展边界为 40499 公顷。本专题划定路径较为清晰，划定方式较为合理，划定成果将作为慈溪市在接下来的规划成果编制中划定扩展边界范围的重要依据和参考。

1、空间布局得到优化

（1）基本保障重点项目落位

为避免扩展边界对重点项目的实施产生制约作用，在确定扩展边界范围时充分考虑重点项目落位，保障重点项目用地需求，确保重点项目位于扩展边界内，以实现大项目、好项目对慈溪市域经济、社会发展的促进作用。

（2）与相关规划充分衔接

通过与各规划衔接后确定的扩展边界在空间范围上与各个发展规划尽量保持一致，合理引导和保障了慈溪市未来城乡建设用地；同时，与各个保护规划衔接，在空间上尽可能避让确保对耕地、基本农田、生态环境的严格保护。

2、规模上得到控制

通过详实的数据研究和科学严谨的预测方法确定了城乡建设用地合理的规模，划定后，城乡建设扩展边界范围由 12 年底的 43672.05 公顷缩减至 40499 公顷。

3、落位上符合规划要求

本专题在划定扩展边界时基本上以村界、路、桥、河流、山体、绿化带等具有明显隔离作用的标志物为范围界线，并已完全避让基本农田，基本避开地质灾害危险区、泄洪滞洪区和重要生态环境用地，使扩展边界清晰明确，优化城乡建设用地发展格局。

第五章 建设用地节约集约利用

一、建设用地现状及趋势分析

(一) 建设用地现状分析

根据 2013 年变更调查数据，慈溪市建设用地总规模为 33355.69 公顷，其中城乡建设用地面积 28464.45 公顷（城镇用地 18626.94 公顷，农村居民点用地 9211.62 公顷，采矿用地 625.88 公顷），占建设用地总面积的 85.34%；交通水利用地 4685.94 公顷，占建设用地总面积的 14.05%；其他建设用地面积 205.30 公顷，占建设用地总面积的 0.62%。

建设用地主要集中在“一中心四片区”（中心城区、东部龙山中心镇、中东部观海卫卫星城、西部周巷中心镇和北部杭州湾新城）。在发展过程中，充分发挥慈溪市“一中心四片区”的集聚效应，实现了经济发展的规模集聚效应。全市建设用地分乡镇情况详见图 5-1 和表 5-1。

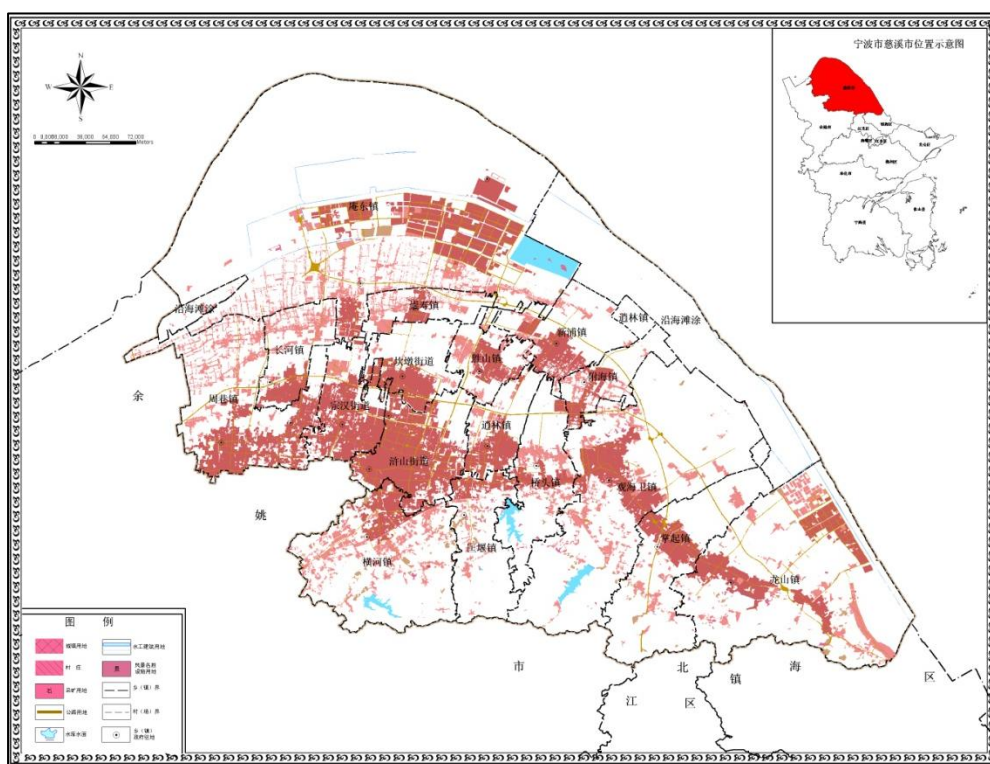


图 5-1 慈溪市 2013 年建设用地现状图

表 5-1 慈溪市及下辖乡镇建设用地各地类面积统计及占比表

单位：公顷，%

地类 乡镇		建 设 用 地										
		总计	占比	城乡建设用地					交通水利用地		其他建设用地	
				面积小计	占比	城镇用地	农居点用地	采矿用地	面积	占比	面积	占比
中 心 城 区	浒山街道	3167.12	9.49	2867.21	10.07	2832.10	35.12	0.00	298.94	6.38	0.96	0.47
	宗汉街道	1998.37	5.99	1879.03	6.60	1684.95	194.08	0.00	116.47	2.49	2.86	1.39
	坎墩街道	946.75	2.84	858.83	3.02	740.36	118.41	0.06	87.92	1.88	0.00	0.00
	横河镇	2284.43	6.85	2053.64	7.21	776.18	1103.03	173.79	210.34	4.49	20.45	9.96
	逍林镇	974.89	2.92	855.24	3.00	680.91	169.34	4.99	119.65	2.55	0.00	0.00
	小计	9371.56	28.10	8513.96	29.91	6715.14	1619.98	178.84	833.32	17.78	24.27	11.82
	龙山镇	3394.23	10.18	2888.66	10.15	1596.59	1170.40	121.67	461.67	9.85	43.91	21.39
	掌起镇	1238.55	3.71	1099.38	3.86	714.52	326.84	58.01	137.74	2.94	1.43	0.70
	观海卫镇	2879.86	8.63	2381.27	8.37	1334.02	991.29	55.97	447.00	9.54	51.59	25.13
	附海镇	689.55	2.07	632.71	2.22	389.02	243.68	0.00	56.02	1.20	0.82	0.40
	桥头镇	1140.51	3.42	880.04	3.09	407.63	456.81	15.59	245.44	5.24	15.04	7.33
	新浦镇	1185.42	3.55	1087.46	3.82	766.93	318.04	2.49	97.96	2.09	0.00	0.00
	胜山镇	852.19	2.55	794.49	2.79	519.18	275.31	0.00	57.69	1.23	0.00	0.00
	匡堰镇	775.19	2.32	689.51	2.42	353.70	267.55	68.27	51.26	1.09	34.42	16.77
	长河镇	1029.59	3.09	962.81	3.38	421.03	538.95	2.83	66.79	1.43	0.00	0.00
	崇寿镇	730.38	2.19	669.50	2.35	255.20	414.30	0.00	60.31	1.29	0.56	0.27
	周巷镇	3067.25	9.20	2856.32	10.03	1935.65	920.67	0.00	210.93	4.50	0.00	0.00
	庵东镇	6853.26	20.55	4958.51	17.42	3218.33	1617.97	122.22	1860.48	39.70	33.27	16.21
	沿海滩涂	149.15	0.45	49.82	0.18	0.00	49.82	0.00	99.32	2.12	0.00	0.00
	慈溪市	33355.69	100	28464.45	100	18626.94	9211.62	625.88	4685.94	100	205.30	100

（二）建设用地趋势分析

1、历年建设用地变化分析

慈溪市作为上海、杭州和宁波三大经济圈中的紧密型城市，并以宁波—舟山港、洋山深水港、宁波经济开发区、宁波保税区和大榭岛开发区为依托，接收沪、杭、甬三地的经济辐射，经济发展得到稳步提升；由于杭州湾跨海大桥顺利建成通车，区域优势大幅提升；慈溪市依托丰富的滩涂资源，为实现建设“海洋经济强市”的目标，积极培育和发展海洋战略性新兴产业，鼓励合理用海，建设用海推进加速，特别是杭州湾新区和慈东工业园区等产业园区的开发建设，慈溪市城乡建设全面深入，城镇建设步伐加快，基础设施建设不断完善，建设用地规模明显增加。

根据历年变更调查数据，详见表 5-2 和图 5-2，慈溪市建设用地总规模由 2009 年的 28673.76 公顷增长到 2013 年的 33355.69 公顷，四年间共增长了 4681.93 公顷，增长率达到了 16.33%，建设用地总量呈逐年增长态势，增长幅度较大，尤其是 2009 到 2011 年，2012 年增幅稍有下降。从表 5-2 中可知，慈溪市建设用地总量增长主要是由于城镇用地增长，2009 年至 2013 年城镇用地增长率达到了 16.22%，占建设用地总增长量的 55.52%，其次是农村居民点，其增长量占建设用地总增长量的 25.91%，第三为交通水利用地，而采矿用地和其他建设用地变化不大。因此，慈溪市基本保障了全市对居民住房、公建配套、基础设施建设、产业发展等用地需求。

表 5-2 2009-2013 年慈溪市各建设用地规模表

单位：公顷，%

年份	建设用地总量	城镇用地	农村居民点	采矿用地	交通水利用地	其他建设用地
2009 年	28673.76	16027.48	7998.38	583.97	3864.34	199.59
2010 年	29898.70	16630.93	8320.07	617.54	4129.76	200.40
2011 年	31598.52	17981.99	8598.83	619.17	4196.16	202.37
2012 年	32370.37	18274.65	9001.07	624.95	4266.59	203.11
2013 年	33355.69	18626.94	9211.62	625.88	4685.94	205.3
2009-2013 年增长量	4681.93	2599.46	1213.24	41.91	821.6	5.71
2009-2013 年增长率	16.33	16.22	15.17	7.18	21.26	2.86

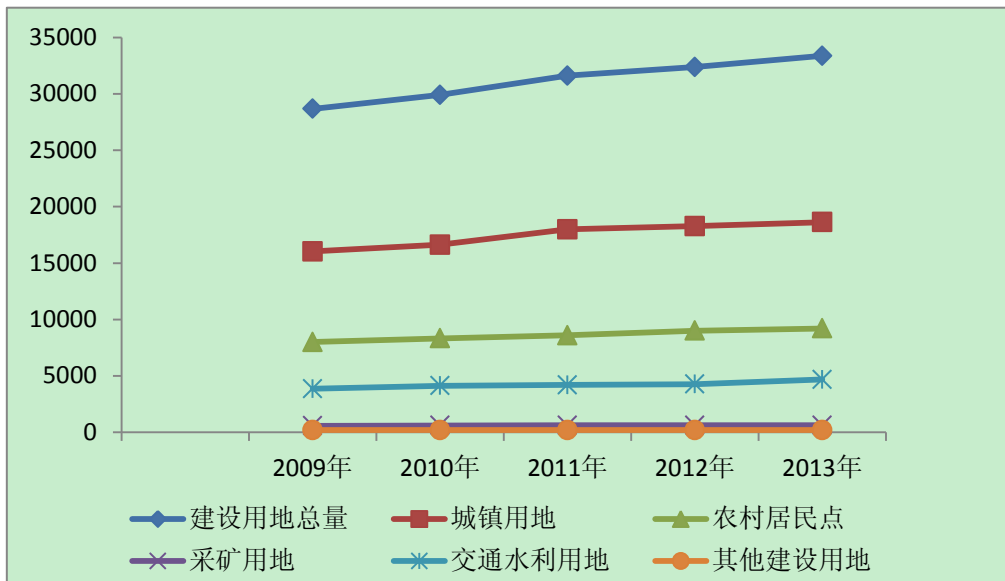


图 5-2 2009-2013 年慈溪市各建设用地总量增长图

从空间上看，建设用地逐渐形成了“一主四副”市域城镇空间格局；农村居民点向集镇和中心村集聚发展；交通水利用地由于其用地的特殊性，较为均匀地分布在市域范围内；采矿用地和其他建设用地主要分布于横河镇、观海卫镇和龙山镇等南片区块和庵东镇、杭州湾新区北片区块，如图 5-3。

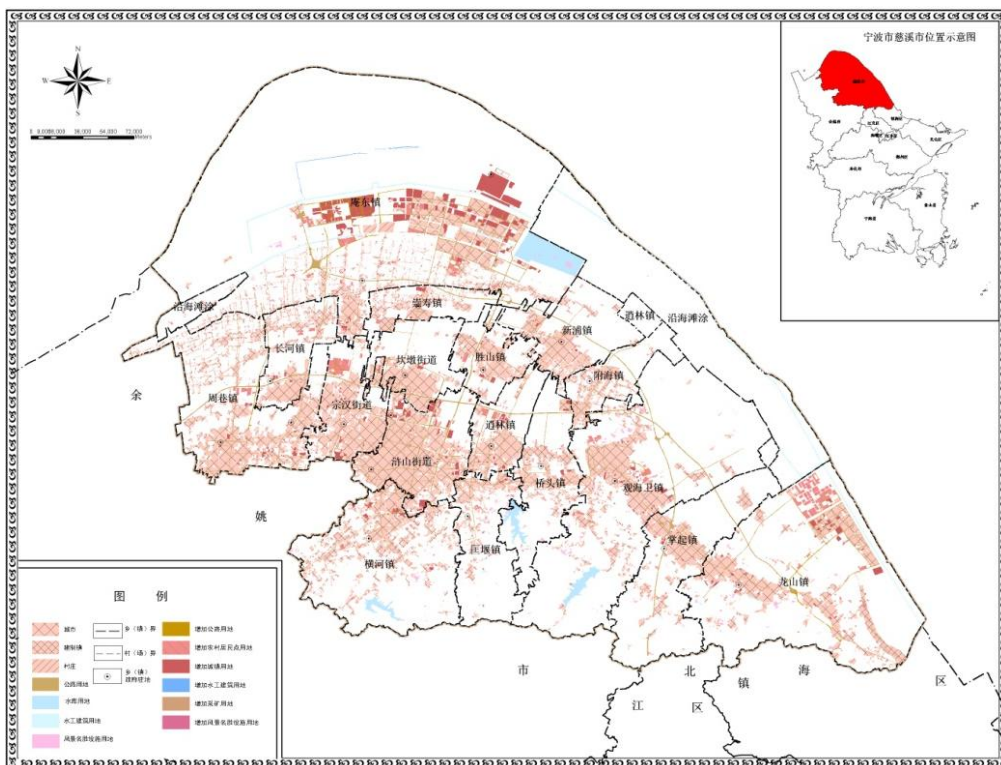


图 5-3 慈溪市 2009-2013 年建设用地对比图

2、未来建设土地利用趋势分析

2014年国土资源部公布《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》，明确要求各地将保护耕地作为土地管理的首要任务，严守耕地红线，确保耕地实有面积基本稳定、质量不下降；严格审核城市建设用地，重点控制东部京津冀、长三角、珠三角三大城市群，其中要求东部城市群发展以土地盘活为主，并将逐步调减东部地区新增建设用地供给。慈溪市作为长江三角洲南翼重要节点城市，宁波都市区北部中心的重要组成部分，未来耕地和生态保护任务增重，新增建设用地供给量将呈现减少的趋势，土地发展空间也将越来越有限。

然而由于经济社会的发展，杭州湾新区、慈东工业园区等园区的集聚发展，新农村建设的发展需求，慈溪市未来土地需求刚性依然存在，因此慈溪市用地规模管控压力将进一步增大，如何立足现状，加快盘活存量，提高土地利用率，成为慈溪市土地利用亟待解决的问题。

二、建设用地节约集约水平分析

（一）建设用地节约集约利用水平现状分析

慈溪市作为浙江省东部沿海发达区域，近年来经济发展迅速、城镇化加速、土地需求猛增，土地供需矛盾突出。节约集约利用土地成为慈溪市有效解决供需矛盾的主要途径。慈溪市积极响应省、宁波关于节约集约用地的决策部署，按照“打造品质之城、共建幸福家园”的奋斗目标，以加快转变经济发展方式和积极保护土地资源为任务，以建立健全建设用地管理制度和创新存量土地盘活机制为重点，通过推进产业引导、做好技改升级、实现城村改造、试点二次开发、加强批后监管、创新制度改革等举措，不断提高节约集约用地水平。在省国土资源厅公布的2012年度全省区域建设用地集约利用评价“排行榜”上，慈溪市以88.22分居宁波各县（市）区首位，名列全省各县（市）区第4位，节约集约用地水平得到了显著提升。

本专题中将选择人均城镇工矿用地、人均农居点用地、万元二三产业增加值用地和土地开发强度等指标对照同一类县市加以比较，评价本市土地节约集约利用效率。因存量围填海纳入土地利用规划管理范围，且为使得与市域规划内容具有可比性，以及更加符合实际，在计算人均指标时予以扣除。

1、土地开发强度

根据《全国主体功能区规划（2010年）》所述，土地开发强度是以一个区域建设用地占该区域总面积的比例来表征，以综合反映区域土地利用程度及其累积承载密度。由此看来，土地开发强度可体现一个地区建设用地占比情况，可直观反映区域土地开发利用程度。

2013年慈溪市土地开发强度达到25.0%，已超过了国际公认的土地开发强度标准值15%，临近国际公认的土地开发强度临界点30%。其中中心城区、胜山镇、周巷镇、长河镇和崇寿镇开发强度较大，均超过了35%，沿海滩涂、匡堰镇、庵东镇、掌起镇和观海卫镇开发强度相对较低，均低于20%，其余各乡镇开发强度在20%–35%之间。由此可知，慈溪市土地开发强度较大，部分乡镇土地开发强度已超过30%的警戒线，这将对人的生存环境造成很大影响。因此在未来发展中，慈溪市应统筹调整各乡镇用地指标和空间，加大力度盘活存量、用好增量，以“打造品质之城、共建幸福家园”。

2、人均城镇工矿用地

人均城镇工矿用地是指城镇人口拥有城镇工矿建设用地面积的人均水平，是一项较为直接反映城镇用地集约水平的指标。2013年慈溪市城镇工矿用地18276.08公顷（扣除建设用海），全市城镇人口为100.58万，人均城镇工矿用地为181.70平方米。由于经济发展水平各异，各乡镇人均城镇工矿用地值差异较大。其中龙山镇、匡堰镇、周巷镇和庵东镇等因慈东工业园区、杭州湾新区等园区的建设，城镇工矿用地增加较快，而城镇人口偏少，故人均城镇工矿用地较高，均在190平米以上；附海镇、新铺镇、崇寿镇和长河镇等乡镇因城镇工矿用地较少，人均城镇工矿用地较低，均低于170平米；其余乡镇人均城镇工矿用地较均匀，均在170–190平米之间。由此可知，人均城镇工矿用地分级较为明显。

3、人均农居点用地

人均农居点用地是指区域内农村人口拥有农村居民点用地面积的水平，反映了农村居民点用地内部的土地利用强度，因此，人均农居点用地是一项能直观反映农村建设用地集约水平的指标。2013年慈溪市农村居民点用地7936.19公顷，人均农居点用地为128.93平方米，其中庵东镇、周巷镇、匡堰镇、崇寿镇等因村庄用地较多，农村人口较少，所以人均农居点面积较高，均高于150平米；中

心城区、掌起镇等因村庄用地较少，农村人口较多，故人均农居点面积较低，均低于 110 平米；其他乡镇人均农居点用地较均匀。

4、土地投入产出效益

万元二三产业增加值用地量是指当年二、三产业用地量与国民生产总值中二三产业增加值的比值，是一项反映单位建设用地利用效益的指标。2013 年慈溪市万元二三产业增加值耗地量为 33.97 平方米。

此外，单位建设用地投入产出效益是另一项反映建设用地利用效率的指标，本专题将采用单位建设用地地区生产总值、单位建设用地全社会固定资产投资和单位建设用地地方财政收入三项指标来反映慈溪市建设用地利用效率。单位建设用地地区生产总值为 309.12 元/平方米，单位建设用地全社会固定资产投资为 163.38 元/平方米，单位建设用地地方财政收入为 49.32 元/平方米。

（二）节约集约利用水平变化趋势分析

由于 2009 年全国第二次土地调查前后的数据分类不一致，导致 05-08 年数据与 09-12 年数据没有可比性，因此为保障数据的可比性和科学性，本专题研究中将采用 2009-2013 年的变更调查数据进行分析。

近年来，随着经济社会不断发展、基础设施大力建设，产业集聚区迅猛发展，慈溪市建设用地呈现逐年增长的趋势，城镇人口集聚能力不断加强。根据历年土地利用变更调查和统计年鉴数据，慈溪市土地开发强度由 2009 年的 22.77% 增加到 2013 年的 25%，如图 5-4 所示，慈溪市土地开发强度呈现增长趋势，同时土地开发强度均超过国际公认的土地开发强度标准值 15%。因此未来慈溪市应适宜控制土地开发强度。

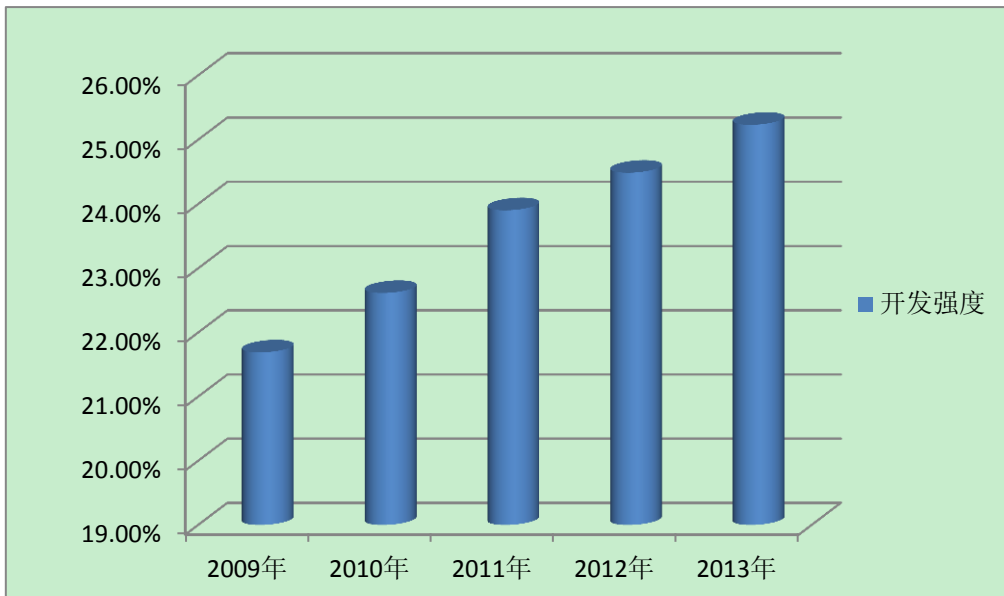


图 5-4 慈溪市土地开发强度变化图

2009 年到 2013 年，慈溪市人均城镇工矿用地从 187.55 平方米降到了 181.70 平方米，如图 5-5 所示。人均城镇工矿用地呈较为明显的下降趋势，充分说明慈溪市城镇土地利用集约度是稳步提高的，城镇土地利用效率呈增进趋势。但城镇工矿用地节约水平有待进一步提高。

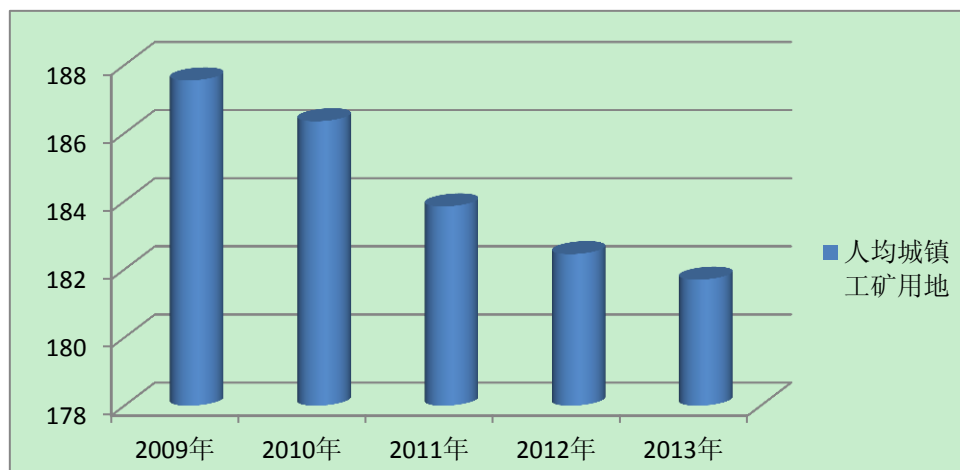


图 5-5 慈溪市人均城镇工矿用地变化图

随着城市化进程的推进，农村居民点用地规模应呈现逐步减缓的趋势，但实际上却呈现出了与城镇用地同步增长的“逆向发展”态势。2013 年慈溪市人均农居点已达到 128.93 平方米，较 2009 年（128.09 平方米）增长了 0.84%，如图 5-6 所示。可见，慈溪市人均农居点用地仍处于较高水平，农居点用地的节约集约利用有待加强。

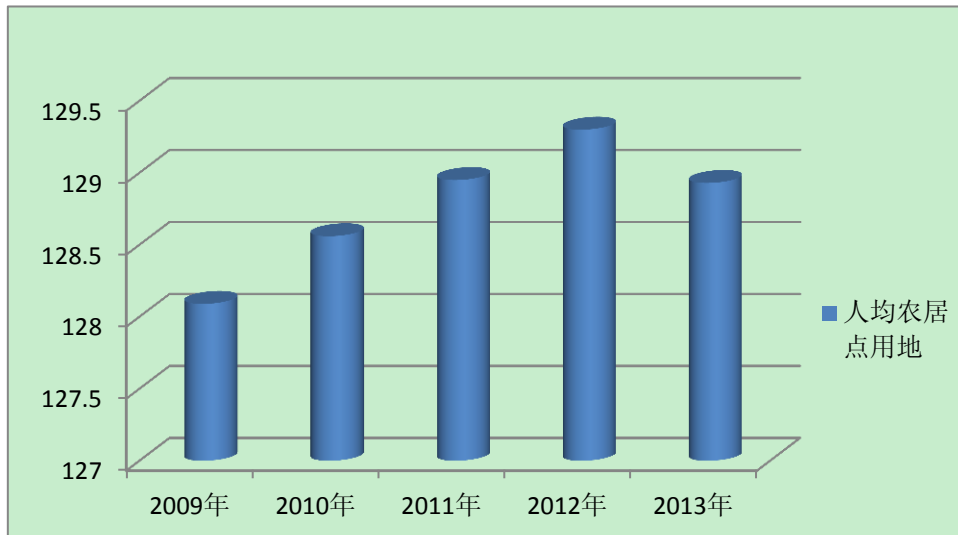


图 5-6 慈溪市人均农村居民点用地变化图

近年来，慈溪市以建设“工业强市”为目标，着力推进结构调整，提高经济增长质量和效益。2013年，慈溪市二三产业增加值为 981.80 亿元，较 2009 年的（594.85 亿元）增长了 386.95 亿元，增长率达到了 65%，远远高于建设用地总量的增长速度（12%），慈溪市万元二三产业增加值用地量已由 2009 年的 50.60 平方米/万元降低到了 33.97 平方米/万元。说明慈溪市万元二三产业增加值所消耗的土地成本在不断下降，单位建设用地投资效益集约程度显著提高。如图 5-7 所示。

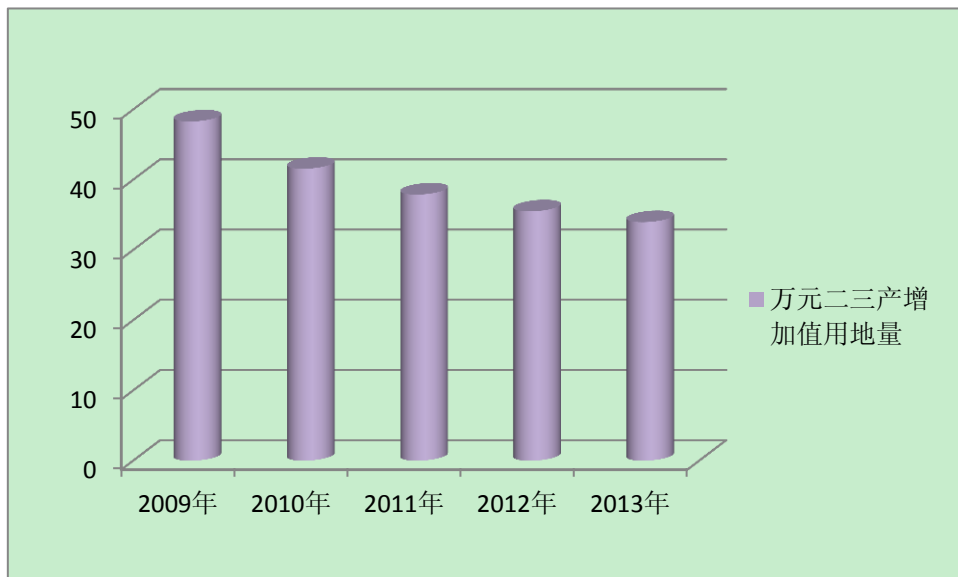


图 5-7 慈溪市万元二三产业增加值用地量变化图

（三）土地节约集约利用水平整体评价

1、取得成效

（1）寻求了多维发展空间，挖潜存量工作取得了进展

推进荒滩试点，向未利用地要空间。2012年慈东滨海区11865亩滩涂地和633亩坡地已纳入了部低丘缓坡荒滩开发利用规划试点，有效拓展全市建设用地的指标空间；改造“城中村”，向城市中心要地。2007年以来，慈溪市逐步实施中心城区改造，覆盖大部分“城中村”。“城中村”完成改造后，安置用地不到原先建设用地的1/2，剩余土地用于三产开发，这大大节约集约了土地，为全市的发展提供了更多的发展空间。发展多高层，向空中地下扩展。慈溪市引导城区住宅向多层、小高层转变，将原先0.7的容积率提高到2.5；2007年以来，慈溪市以累计完成11个农民集中居住区项目和61个农民公寓项目供地。

（2）逐步消化了存量土地，土地利用效益得到了提升

开展“批而未供供而未用”专项清理活动。2013年全市共消化批而未供土地559.47公顷，完成宁波下达任务数的159%，消化处置供而未用土地301.33公顷，完成宁波下达任务数的113%，在宁波大市位居第二。期间，慈溪市出台有关政策积极调整工业用地出让流程，缩短供地时间，调整资金缴纳方式，简化土地供应手续，有效提升供地水平。推进城镇低效用地二次开发。2012年慈溪市列为宁波市低效用地“二次开发”试点，结合工业用地转型升级与“腾笼换鸟”，对中心城区愿意实施“二次开发”的企业进行调查摸底，与企业协商确定土地收储与出让方式。开展农村土地综合整治工作。截止2012年年底，慈溪市已实施8个农村土地整治项目，涉及庵东镇、长河镇、崇寿镇、浒山街道、龙山镇、沿海滩涂和周巷镇等7个乡镇（街道），共计复垦新增耕地81.29公顷，新增建设用地101.61公顷，其中安置用地25.47公顷。

（3）引导了产业集聚，带动了节约集约用地内涵提升

加快“区块化”进程，慈溪市以慈东、新兴产业集群区、周巷和观海卫四大重点工业区块为重点，优先安排重要的工业产业项目向四大园区集聚，逐步形成全市以慈东滨海新区发展为重点，中心城区以新兴产业集群区为主导，中心镇以周巷镇北工业园区、观海卫智能家电园区为核心的产业集聚发展模式。目前慈东滨海新区已成为产业发展“四片区”的核心，已累计完成土地开发面积22平方

公里，累计落户企业 298 家，投产 180 余家，园区年产值达到 160 亿，土地利用节约集约效益不断凸显。做深“零土地”技改，“零土地”技改项目比例逐年提高，2006 至 2012 年，全市“零土地”技改项目占比从 27.72% 提升至 72%，“零土地”技改项目固定资产投资从 47.5% 提升至 60.4%。通过“零土地”技改，2012 年慈东工业园区等园区亩均产出比原先亩均产出提高 3 倍多。促使企业放弃粗放式“外延扩张”模式，转而依靠技术更新带动“内涵提升”。

(4) 完善了调控机制，节约集约用地水平得到了提高

以“保证金”为牵制，促使企业自我加压。为督促企业按时开竣工，对慈东工业园区、新兴产业园区的有关项目，率先试点实施履约保证金制度，督促企业在规定的时间内按备案或核准文件的要求开工建设、投产、达产，以牵制企业动工进度，促使企业自我加压。2007 年以来，已有 90 个项目于慈东工业园区管委会签订《投资协议书》，极大地加快企业开工建设进度，提高项目建设工作的实效和质量。以“违约金”作处罚，督促企业开工建设。结合建设用地动态监管系统，对企业开竣工情况进行即时监管，严格落实违约金制度，加固土地节约集约监管防线。以“复核验收”保发展，迫使企业规范建设。对土地出让合同约定或投资协议条件予以复核，着重核查项目是否符合“双控指标”，是否达到开发进度及投资强度。2007 年以来，全市 823 宗工业用地建设项目通过验收，营造了企业规范建设的良好氛围。

(5) 健全了政策体系，创新了节约集约用地新理念

2012 年，慈溪市为强化科学用地观念，制订了《关于调整工业用地结构促进土地节约集约利用的补充意见》（慈政发[2012]68 号），对《关于调整工业用地结构促进土地节约集约利用的意见》（慈政发[2011]47 号）进行了完善提升，对慈溪市的节约集约用地作出了明确、具体的规定，积极从政策措施上要求和支持节约集约用地，特别是对工业用地的存量用地盘活、转型升级进行了规范和政策引导，促进工业用地模式由“外延扩张”向“内涵提升”转变。

2、存在问题

(1) 土地利用方式仍显粗放，土地利用效率有待进一步提高。

从土地开发强度看，全市建设用地已达 33555.69 公顷，建设用地开发强度已处于 25% 的高位，是全省土地开发强度 11.5% 二倍以上。从节约集约指标看，

2013年慈溪市人均城镇工矿用地为181.70平方米，距离浙江省人均城镇工矿用地（121.06平方米/人）差距较大；由于农居点复垦项目开展难度大，复垦验收滞后性等原因导致农村居民点用地不减反增，人均农居点用地（128.93平方米）较2009年有所上升，呈现逆向发展趋势，农村居民点用地空间尚不集约；全市单位建设用地GDP为309.12元/平方米，亩均产出247万元，在宁波地区属中等水平，与先进地区相比有较大差距，亩均投资强度为160万元，长三角同类城市差距巨大。

（2）存量建设用地利用低效，批而未供供而未用任务仍然艰巨。

从存量建设用地看，目前慈溪市建成区范围内的低效利用土地数量较大，约为1794.68公顷，包括布局散乱、条件落后，城乡规划确定的旧住宅区，城乡规划确定的“退二进三”产业用地等；从批而未供供而未用的任务看，截止2013年底，全市仍有批而未供土地588.54公顷左右，按照宁波下达批而未供土地控制指标要求，慈溪市年底批而未供土地必须控制在320公顷以内。因此批而未供供而未用任务仍然艰巨。

（3）节约集约工作意识薄弱，建设用地全程监管机制仍有欠缺。

从节约集约工作看，目前慈溪市部分地区仍习惯于消耗资源外延扩张的经济增长模式，重保障轻节约、重供给轻监管、重增量轻存量等现象仍然存在；从建设用地全程监管看，尽管慈溪市下发了《关于印发慈溪市建设用地全程管理操作办法的通知》，对建设用地批前、批中、批后的全程监督管理制度进行了完善，但目前来看，监管执法工作仍需加强，责任仍需进一步落实，对一些违法违规用地现象没有做到及时发现处理，对闲置土地行为以及多占少用浪费土地现象等处置不够及时有力。

三、建设用地节约集约利用潜力调查

（一）城镇低效用地情况

根据慈溪市城镇低效用地调查结果，目前慈溪市建成区范围内低效用地面积为1794.68公顷，占城镇建设用地面积的9.45%；主要分布于中心城区，面积为1125.90公顷，占低效用地总量的62.74%；其次为龙山镇、新浦镇、长河镇、周巷镇、庵东镇（杭州湾新区）和胜山镇，低效用地面积分别为279.04公顷、52.84

公顷、105.79 公顷、94.80 公顷、53.57 公顷和 30.05 公顷。其余乡镇低效用地均在 10 公顷左右。详见表 5-3 和图 5-8。

表 5-3 慈溪市城镇低效用地面积统计表

单位：公顷，%

乡镇		低效用地面积（公顷）	比重（%）
中心城区	浒山街道	841.34	46.88%
	宗汉街道	61.46	3.42%
	坎墩街道	69.98	3.90%
	横河镇	71.04	3.96%
	逍林镇	82.08	4.57%
	小计	1125.90	62.74%
	龙山镇	279.04	15.55%
	掌起镇	9.03	0.50%
	观海卫镇	13.91	0.78%
	附海镇	2.16	0.12%
	桥头镇	11.86	0.66%
	新浦镇	52.84	2.94%
	胜山镇	30.05	1.67%
	匡堰镇	6.37	0.35%
	长河镇	105.79	5.89%
	崇寿镇	9.35	0.52%
	周巷镇	94.80	5.28%
	庵东镇	53.57	2.99%
	沿海滩涂	0.00	0.00%
	总计	1794.68	100.00%

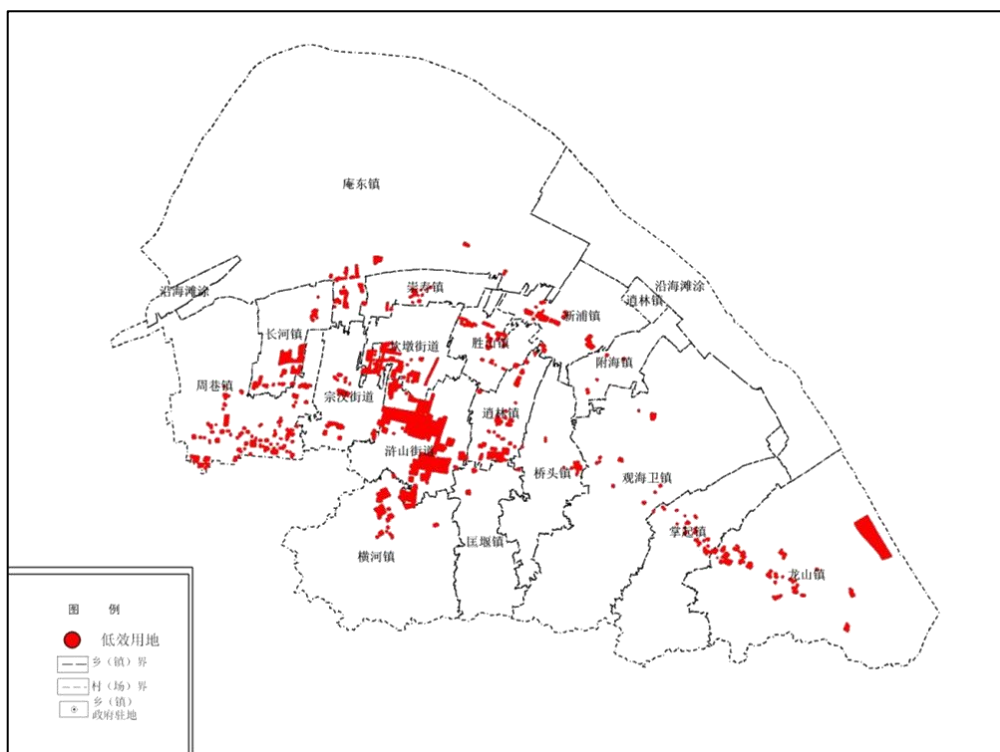


图 5-8 慈溪市 2013 年低效用地分布图

根据城镇低效用地调查显示，慈溪市调查区内低效用地类型有旧城镇、旧村庄、旧厂矿和其他四类，面积分别为 689.44 公顷、9.33 公顷、1033.94 公顷和 61.97 公顷，分别占城镇低效用地总量的 38.42%、0.52%、57.61%和 3.45%。

按建设用地现状用途分类来看，慈溪市城镇低效用地的用地类型主要有商服用地、住宅用地、工矿仓储用地、公共管理与公共服务用地、其他土地五类。经调查，该五类城镇低效用地面积分别为 21.20 公顷、630.10 公顷、1042.92 公顷、44.19 公顷、56.26 公顷。其中工矿仓储用地占全市低效用地比重最高，为 58.11%，其次是住宅用地，比重为 35.11%，其他三类占全市低效用地比重为 6.78%。由此可知，未来慈溪市城镇低效用地再开发主要为城镇扩展区域范围内的旧城镇和旧厂矿的整治。

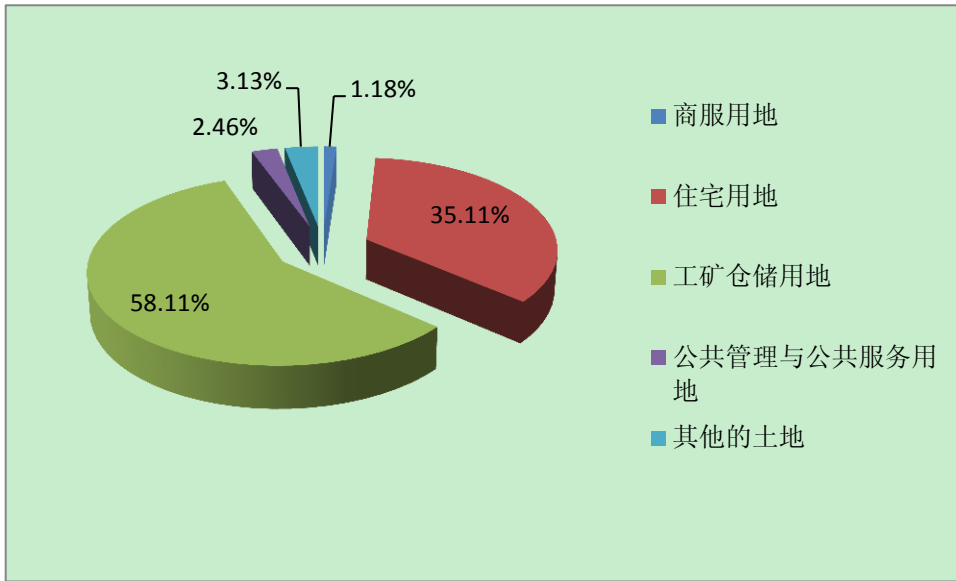


图 5-9 城镇低效用地类型分布图

根据各乡镇对城镇低效用地利用现状和潜力的实地调查，并综合考虑低效用地地块的区位和分布情况，可通过依法收购储备、自行开发、集中开发相结合方式、退二进三、退二优二等方式进行低效用地再开发的潜力为 1256.29 公顷。

因此本专题中，慈溪市城镇低效用地利用潜力为 1256.29 公顷。城镇低效用地再开发利用方式为依据土地利用总体规划，衔接城市总体规划、产业布局规划等规划，通过进一步开展对集约用地配套政策和集约利用方式的研究，确立城镇低效用地再开发的思路，明确再开发利用的规模布局、时序安排和保障措施等。

（二）批而未供土地情况

由于征地拆迁难、规划调整、资金缺乏等原因导致慈溪市部分土地不能及时供应到位。截止 2013 年年底，慈溪市批而未供土地面积 588.54 公顷，详见表 5-2。根据数据可知，慈溪市土地供应面临较为严峻的形势，未来需尽快消化批而未供土地。

批而未供土地主要分布于经济社会发展迅速、用地需求旺盛的地区，如中心城区、庵东镇（杭州湾新区）、观海卫镇、周巷镇等乡镇，分别占总量的 40.81%、31.50%、7.16%和 6.61%。而发展速度较缓，用地需求相对较少的乡镇，批而未用土地所占比例较低，如龙山镇、掌起镇、桥头镇、胜山镇、匡堰镇、长河镇、附海镇、崇寿镇、新浦镇等乡镇，均占总量的 2%左右。详见表 5-4。因此慈溪市批而未供土地最终挖潜潜力为 588.54 公顷。

表 5-4 慈溪市批而未供土地面积统计表

单位：公顷，%

乡 镇		批而未供	占比
中心城区	浒山街道	146.86	24.95%
	宗汉街道	49.09	8.34%
	坎墩街道	4.47	0.76%
	横河镇	30.50	5.18%
	逍林镇	9.26	1.57%
	小计	240.18	40.81%
龙山镇		7.44	1.26%
掌起镇		14.31	2.43%
观海卫镇		42.16	7.16%
附海镇		6.88	1.17%
桥头镇		10.60	1.80%
新浦镇		3.75	0.64%
胜山镇		7.72	1.31%
匡堰镇		5.01	0.85%
长河镇		5.92	1.01%
崇寿镇		20.29	3.45%
周巷镇		38.88	6.61%
庵东镇		185.42	31.50%
沿海滩涂		0.00	0.00%
慈溪市		588.54	100.00%

（三）农村居民点用地复垦潜力

慈溪市农村居民点用地存在布局零散，居民点集中度低、用地相对粗放等问题，“空心村”、一户多宅等现象依然存在。根据前文分析，农村居民点用地不减反增，人均农居点用地较高，农村居民点用地节约集约利用水平有待提高。因此慈溪市农村居民点用地复垦潜力空间相对较大。

根据《慈溪市土地整治规划（2011-2020年）》，未来规划期内，结合新农村建设和扶贫搬迁，通过对“空心村”和“零星户”整治，控制农民建房新增占地面积，完善农村宅基地管理制度等措施对农村居民点用地进行复垦。慈溪市农居点复垦潜力为 2160.22 公顷，其中近期（至 2015 年）复垦潜力为 666.33 公顷；远期（至 2020 年）复垦潜力为 1493.89 公顷。如表 5-5 和图 5-10 所示。未来慈溪市农村居民点用地复垦潜力较大的乡镇主要为观海卫镇、横河镇、周巷镇、庵东镇、龙山镇等乡镇，其次为匡堰镇、天元镇、长河镇、桥头镇、崇寿镇、新浦

镇等乡镇，而市海涂地、逍林镇、胜山镇、附海镇、掌起镇、宗汉街道、坎墩街道等乡镇的农居点复垦潜力相对较小。

表 5-5 慈溪市农村居民点用地复垦潜力表

单位：公顷

乡镇街道		近期（至 2015）		远期（至 2020）		小计	
		整治面积	新增耕地	整治面积	新增耕地	整治面积	新增耕地
中心 城区	浒山街道	-	-	-	-	-	-
	宗汉街道	6.40	5.76	14.68	13.21	21.09	18.98
	坎墩街道	5.49	4.94	0.00	0.00	5.49	4.94
	横河镇	91.64	82.47	200.90	180.81	292.54	263.28
	逍林镇	17.34	15.60	32.51	29.26	49.85	44.86
	小计	120.87	108.77	248.09	223.28	368.97	332.06
龙山镇		108.40	97.56	165.02	148.52	273.42	246.08
掌起镇		18.74	16.87	35.86	32.28	54.60	49.14
观海卫镇		56.91	51.22	149.55	134.59	206.46	185.81
附海镇		20.67	18.60	41.79	37.61	62.46	56.21
桥头镇		22.29	20.06	61.32	55.19	83.60	75.24
新浦镇		45.58	41.02	40.67	36.60	86.25	77.62
胜山镇		20.87	18.78	46.36	41.72	67.22	60.50
匡堰镇		33.33	30.00	47.23	42.51	80.56	72.51
长河镇		46.55	41.89	109.72	98.74	156.27	140.64
崇寿镇		30.37	27.33	100.16	90.14	130.52	117.47
周巷镇		87.81	79.02	268.83	241.94	356.63	320.97
庵东镇		48.22	43.39	170.25	153.22	218.46	196.62
沿海滩涂		5.73	5.16	9.06	8.15	14.79	13.31
总计		666.33	599.70	1493.89	1344.50	2160.22	1944.20

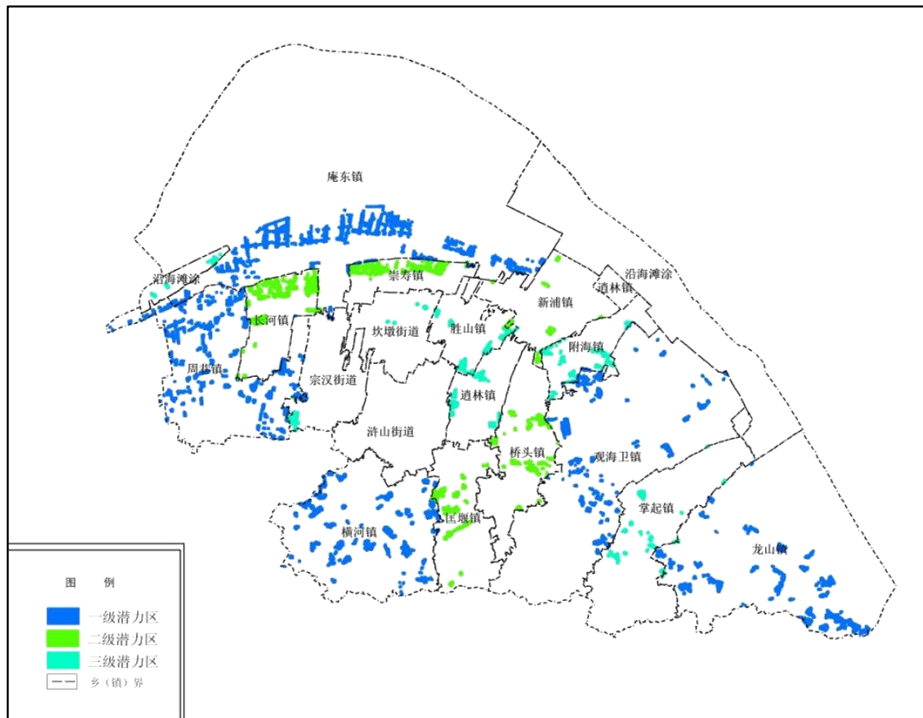


图 5-10 慈溪市农村居民点用地复垦潜力分布图

(四) 地下空间开发情况

城市地下空间开发利用是城市建设和发展的重要组成部分，在不增加城市用地的条件下使城市空间容量适当扩大，在一定程度上解决了城市发展与用地不足之间的矛盾，成为城市节约集约用地的有效手段。

慈溪市地下空间开发利用始于上世纪 90 年代，至今，地下空间开发规模得到了快速增加；建设项目逐渐增多；分布逐渐扩大，由原来主要集中于城市中心逐渐北扩；使用功能由单一（以停车为主）向综合发展。截止 2011 年，慈溪市的地下空间建设总量为 413.23 公顷，使用功能区为商业街、车库、娱乐、仓库以及混合功能。地下空间开发利用为解决慈溪市建设用地不足起到十分重要的作用。

慈溪市中心城区目前处于城市快速发展阶段，城市建设中的地价偏高、人车矛盾突出、建设用地不足等问题更加突出，同时地下空间开发中出现了小规模、低强度开发等问题，针对此问题，慈溪市编制了《慈溪市中心城区地下空间开发利用规划》。规划中确定了城市地下空间的发展目标与战略。

根据规划，慈溪市未来地下空间开发利用量为 767.40 公顷，按时间序列分：

近期（至 2015 年）开发为 340.00 公顷（如图 5-11 所示），远期（2016 年-2020 年）开发 427.40 公顷（如图 5-12 所示）；按城市地下空间主导功能分类分，地下商业和综合类为 260.00 公顷，居住区为 430.00 公顷，交通类及基础设施类为 77.40 公顷。

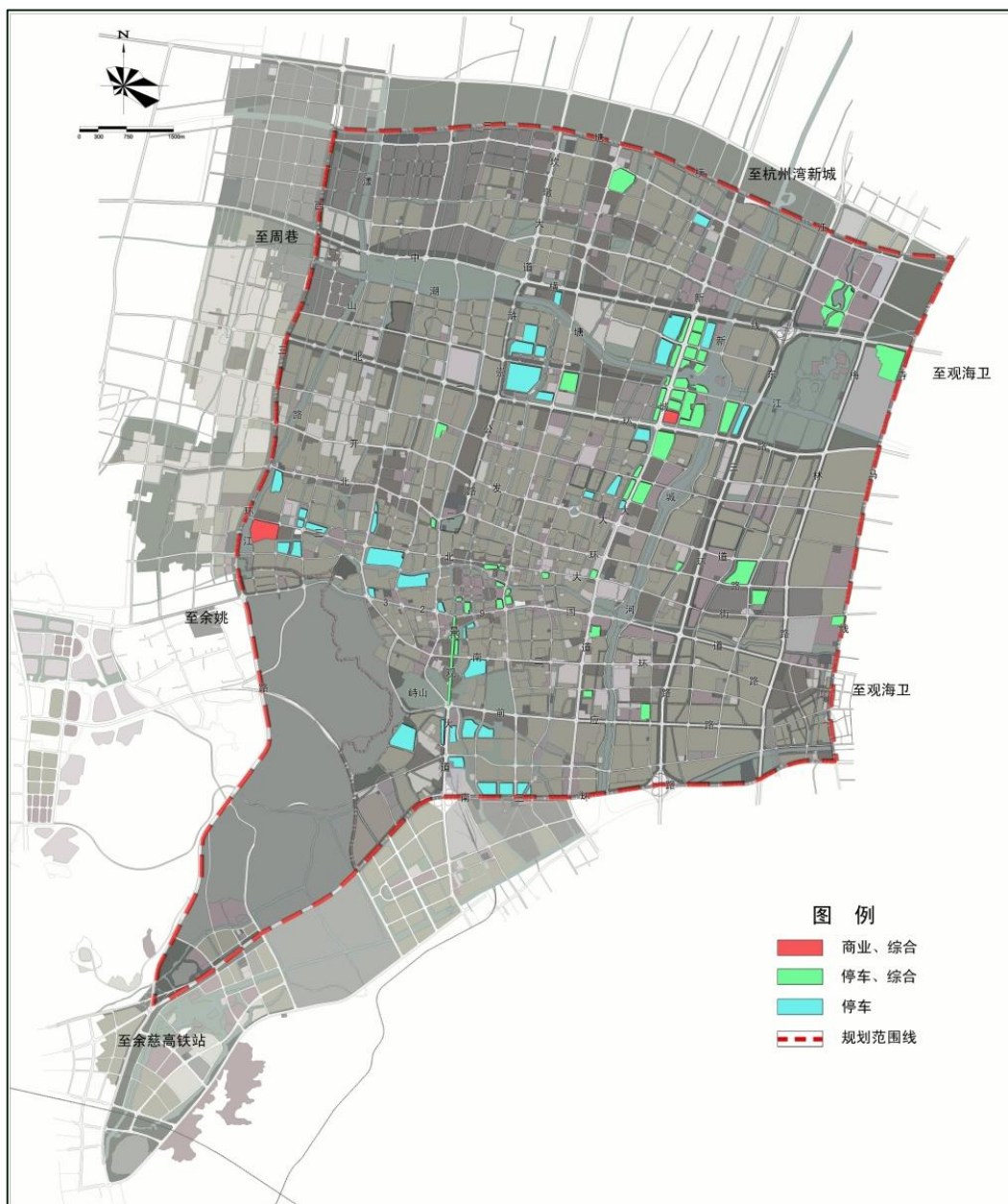


图 5-11 慈溪市中心城区地下空间开发利用近期规划图

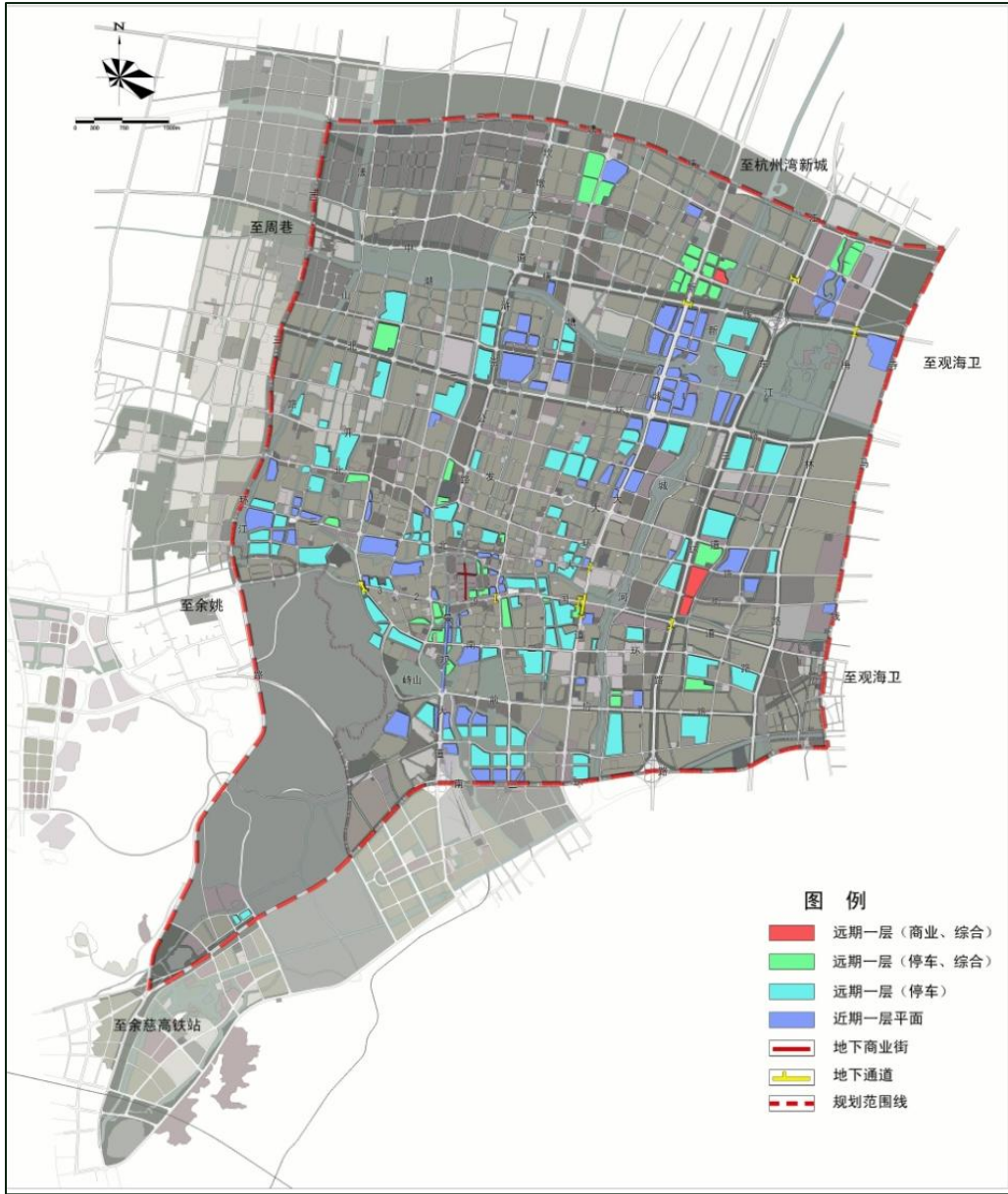


图 5-12 慈溪市中心城区地下空间开发利用远期规划图

(五) 小结

综上所述，截至 2020 年，慈溪市可挖潜的地面潜力规模为 1845 公顷，其中城镇低效用地 1256.29 公顷，批而未供供而未用土地 588.54 公顷；农村居民点用地复垦潜力为 2160.22 公顷；可挖潜的地下潜力规模为 767.40 公顷。

四、存量挖潜方案

（一）增量撬动存量方案

目前慈溪市仍处在经济社会全面发展、提升品质、上台阶的关键时期，但随着生态文明建设与资源环境约束加大，建设空间与新增用地供给逐步呈现减少的趋势，因此必须改变传统的发展扩张用地方式，切实推行以盘活存量、内涵挖潜为主的、采用增量配置（计划）与存量挖潜相结合的建设用地供给方式，来促进建设用地节约集约利用。

根据前文对建设用地集约利用潜力分析，慈溪市现有城镇低效用地潜力 1256.29 公顷，可挖潜批而未供土地 588.54 公顷。因此，慈溪市存量建设用地可挖潜潜力共计 1844.83 公顷。

表 5-6 慈溪市存量建设用地供给测算表

单位：公顷

供给来源	类型	利用方向	潜力
存量建设用地	城镇低效用地	存量就地挖潜、增量撬动存量	1256.29
	批而未供土地	就地开发建设、异地盘活利用	588.54
用地供给总计			1844.83

按照需求预测分析，由于省级以上重点基础设施项目用地需求，将直接由国家或省政府追加新增建设用地指标，以保障项目顺利开展。因此，不考虑重点基础设施项目用地需求，未来规划区内新增建设用地需求共 4010 公顷有待保障。假设未来规划期内省级不再下达其他项目新增建设用地计划指标，且不考虑存量建设用地挖潜的资金投入、政策处理等难度以及具体的时序安排，仅依靠 1844.83 公顷的存量建设用地挖潜，理论上能保障慈溪市 3 年的其他项目用地需求。

然而实际上，对建设用地节约集约用地潜力进行挖潜存在着较大的资金保障、管理、时间和政策不确定性等压力。因此为分散建设用地挖潜在资金、管理、时间和政策上的压力，保障经济正常运行，慈溪市将采用存量挖潜与增量配置相结合的分时段的建设用地供给方式。

增量与存量配比供地方案将主要应用于城乡建设特别是产业用地的配置。方案实施的机制在于行政推动与市场力量的结合，可制定相应的实施办法，根据城

镇开发边界内用地需求的具体情况，通过依法收储、置换开发、退二进三、自主改造等方式推进存量用地再开发利用。同时，为分散建设用地挖潜在资金、管理、时间和政策上的压力，保障经济正常运行，要加大政府调控力度，统筹安排，出台与之相配套的运行机制，完善节约集约用地管理体系，结合实际推行挂钩的、按比例、有激励的建设用地供给新方式。具体方案详见图 5-13 和表 5-7。

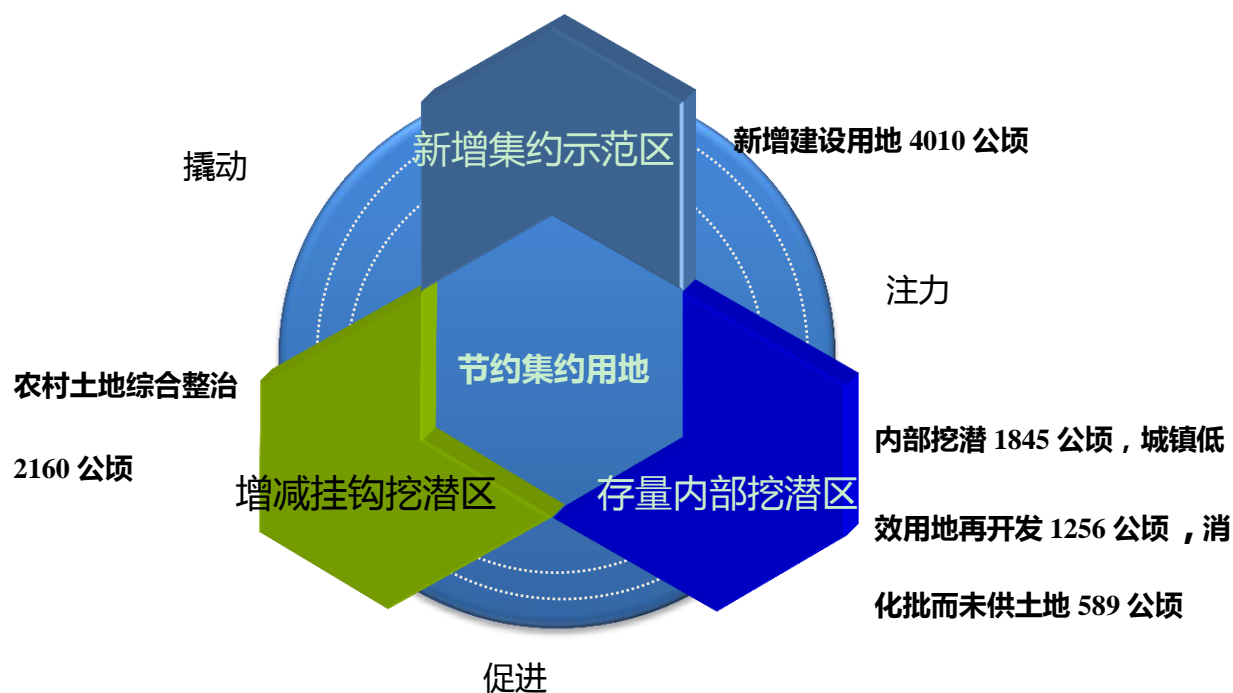


图 5-13 增量撬动存量机制图

表 5-7 慈溪市增量撬动存量方案配置表

供给方式	供给类型	用地供给	
		2016—2020 年	年均
存量挖潜	城镇低效用地挖潜	1256.29	209.38
	批而未供供而未用消化	588.54	98.09
	小计	1844.83	307.47
增量配置	计划指标	4010	668.33
合计	用地总需求	5854.83	975.81
	用地总供给	5854.83	975.81
	存量占比	32%	32%

（二）城乡增减挂钩方案

2014 年《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》中要求东部城市群发展以土地盘活为主，并将逐步调减东部地区新增建设用地供给。慈溪市作为长江三角洲南翼重要节点城市，新增建设用地供给量将呈现减少的趋势，土地发展空间也将越来越有限。由此未来慈溪市将眼光向内，主要采用“用多少复多少”来保障未来用地需求，努力推进城乡增减挂钩。以促进农村居民点用地集聚区发展。

但由于农村土地综合整治的推进需大量的资金保障和一定周转指标保障建新区建设，实施期限较长、且存在着不确定性因素（尊重民意），因此农村土地综合整治工作的推进需结合各县市区的实际情况，制定科学可行的实施计划，分期推进，在时序上的安排以远期为主。

根据前文分析，农村居民用地复垦潜力为 2160.22 公顷，主要分布在观海卫镇、横河镇、周巷镇、庵东镇、龙山镇等乡镇。本专题中，综合考虑全市经济社会发展情况、实际情况和复垦潜力，未来将加快推进复垦工作，将任务呈阶梯型安排，并明确任务主体和机制，以便保障方案的可实施性。未来慈溪将加大村庄整治和土地复垦整理力度，引导农村人口向中心村、中心镇集聚，农村居民点布局由分散走向集中，优化农村居民点用地结构。

（三）空间优化

1、建设用地空间优化

以“节约优先、精明增长、紧凑城市”理念为指导，合理拓展建设用地新空间，积极引导建设地向“地上”、“地下”、“强度”、“密度”要空间，协调统筹城乡建设用地，整合优化交通、水利、能源等基础设施用地，衔接地上地下发展空间，形成“一心四区四轴”的地上空间布局和“一纵、一横、两综合体、多区域”的地下空间总体布局如图 5-14 和图 5-15 所示。

“一心”即中心城区；“四区”即杭州湾片区、观海卫片区、周巷片区和慈东片区；“四轴”即中横线发展轴、沈海高速发展轴、东三环发展轴、杭州湾跨海大桥杭甬高速连接线发展轴。

“一纵”即新城大道；“一横”即 329 国道城区段；“两综合体”包括人民公

园地下综合体和 S1-L2 换乘中心地下综合体；“多区域”基本覆盖整个中心城区范围。

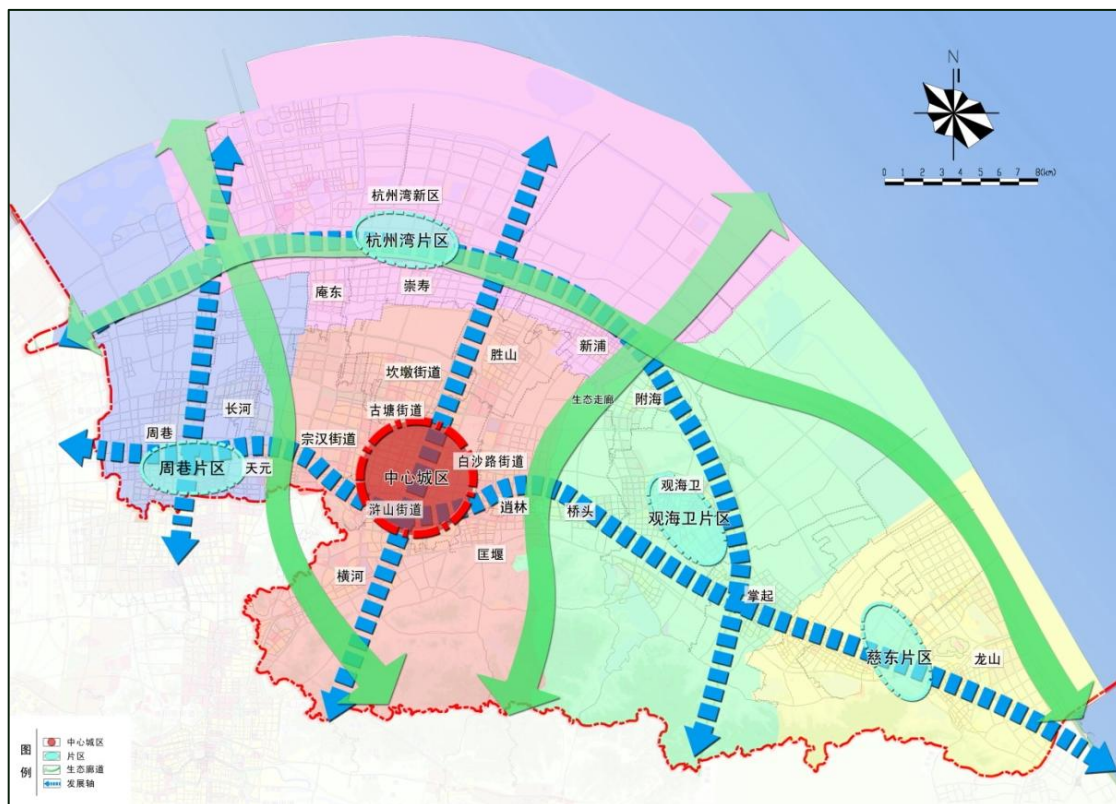


图 5-14 慈溪市建设用地空间结构图

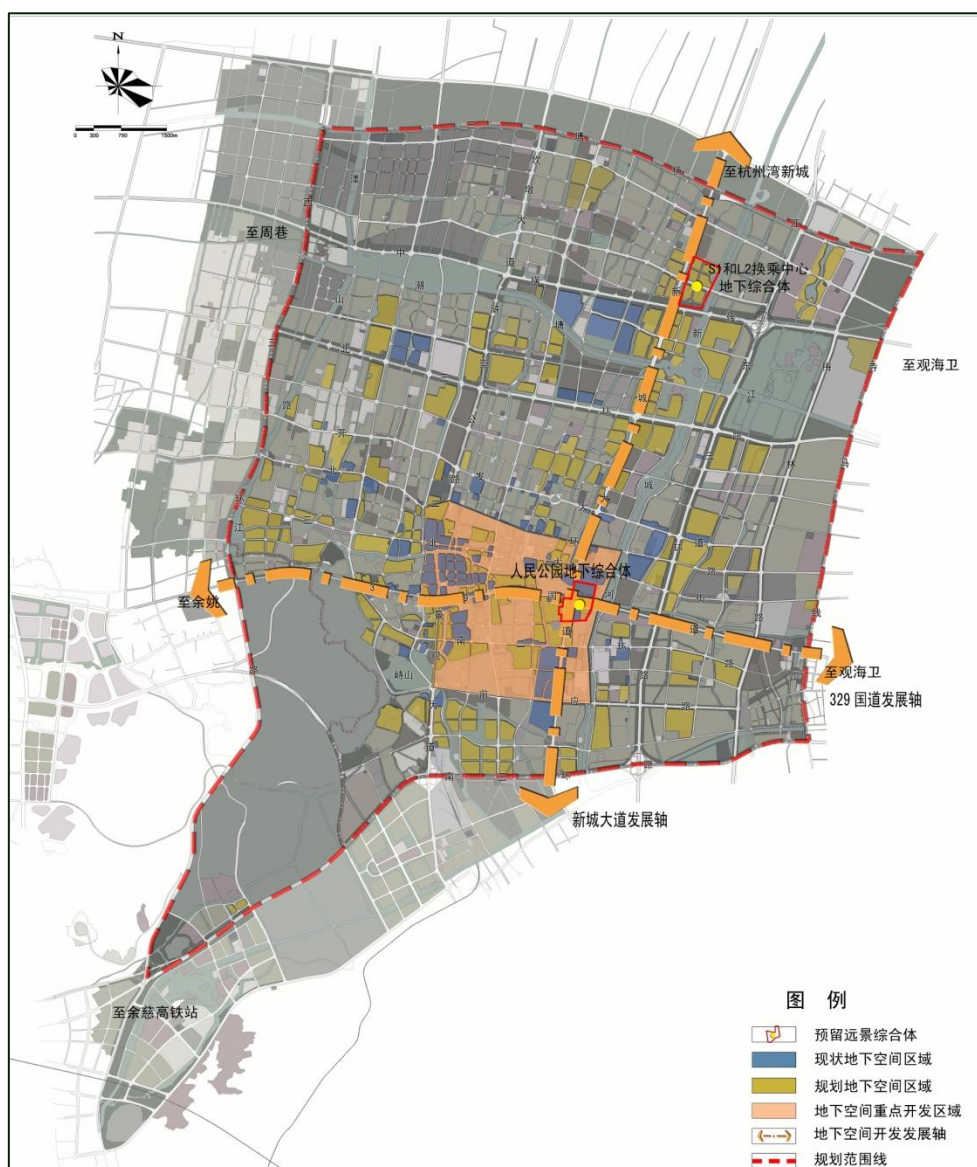


图 5-15 慈溪市地下空间结构图

1、城镇用地布局优化

以“建设品质之城，幸福家园”为目标，以新型城市化发展为导向，盘活存量用地，积极引导和管控规模，逐步开展旧城改造计划，结合区域特色并重点有序分阶段对低效用地和批而未供供而未用土地进行清理和消化，同时按照《慈溪市中心城区地下空间开发利用规划》分布有序的开发利用，以便引导城镇发展由外延式布局向组团式集聚转变，引导城镇用地向中心城区、重点乡镇集聚，形成“一主三副一组团”的城镇空间结构。

“一主”：一个主城，即中心城区；“三副”：东部副城——观海卫片区，西部副城——周巷片区，北部副城——杭州湾片区；“一组团”：慈东组团。

2、工矿用地空间优化

以提高建设用地产出效率为目标，引导企业以原厂区翻改扩建，搬迁城区、镇区内部零散工业，淘汰落后产能，改造提升传统产业，培育发展战略性新兴产业，整合引导产业空间向工业园区集中。

3、农村居民点用地空间优化

以建设“美丽乡村”为目标，继续积极推进农村土地综合整治工作，引导农村居民点布局由分散走向集中，形成 27 个农民集中居住区和 10 个独立村。突出城中村、城郊村、镇中村等重点区域，因地制宜，大力推进“农房两改”，加快农民集中居住区建设。

4、新增建设用地空间布局

以“新型城市化与新农村建设”协调发展为导向，优先保障中心城区、小城市、重点功能区块、综合交通等重大项目的建设用地；优先保障战略性新兴产业、重大产业、先进制造业以及科技型创业创新项目用地；保障新农村建设等民生项目。

五、建设用地节约集约利用措施建议

（一）控制规模，减量供地

严控建设用地总规模，逐步减量化供地是实现节约集约用地基础，按照“控总量、减增量、用存量、保流量”的要求，落实控总量和减量化目标。

严控建设用地总规模。应根据市域内各乡镇实际发展情况制定实施差别化的区域政策，形成布局合理、功能清晰、开发有序的市域格局。针对中心城区和人口比较密集、开发强度较高的重点乡镇，应积极推进新型城镇化进程和新农村建设，形成产业、人口集聚区。针对拥有良好生态资源和特色文化的乡镇，应优先保护生态资源，严格限制建设用地规模的扩张。

实行减量化供应土地。应全面实行新增建设用地“节流减量”，适当降低土地供应中的新增建设用地比重，引导城镇工矿用地优先盘整更新存量建设用地，推动新增建设占地与消除废旧建设用地挂钩。同时应按照“有保有压、突出重点”的原则，重点保障大产业、大项目、大平台建设，优先安排民生项目和基础设施项目，确保保障性住房和新农村建设用地。结合乡镇节约集约用地评价、建设项

目节约集约考核等因素，实行差别化供地政策，优化新增建设用地配置。

（二）优化布局，调整结构

优化国土开发利用格局，促进布局优化和调整，是促进节约集约用地的重要基础。应根据慈溪市未来发展方向和重点，调整优化现有城镇用地内部结构，控制生产用地，保障生活用地，提高生态用地比例，合理配置行政、商服、居住、体育、文化等设施用地，优化工矿用地结构，改变布局分散、粗放低效的现状，充分发挥慈溪市慈东工业园区、杭州湾新区等产业园区（平台）在基础设施、科技创新、市场开拓等方面的集聚效应，引导工业向开发区集中、人口向城镇集中、住宅向社区集中，引导耕地向适度规模经营集中，鼓励线性基础设施并线规划集约布局，以逐步提高各类用地的利用效率和效益。促进形成城乡协调、布局优化、运行顺畅、生态良好、景观优美的节约集约用地格局。

（三）空间换地，挖潜增效

在未来规划期内，慈溪市应坚持资源节约优先战略，强化“以亩产论英雄、以集约促转型”的发展理念，落实最严格的节约用地制度，以节约集约用地促进经济结构、生产方式的转变，加快推进存量建设用地“挖潜增效”，积极推进“空间换地”，促进全市经济社会持续健康发展。

一是从闲置土地入手“寻”增量。结合城镇低效用地数据库成果，对企业旧厂房改造利用情况，土地批而未供、供而未用、用而不足项目等进行全面清理，在摸清家底的基础上，一事一议，采取收取闲置费、等价置换、协议或无偿收回等方式予以处置。切实加大对中心城区及城市工业园区等低效土地的二次开发利用，完善存量建设用地内涵挖潜办法和二次开发处置政策，同时结合“腾龙还念”、“退二进三”、“三改一拆”三年行动部署及中心城区先行先试的低效土地二次开发工作有关经验，建立有利于低效利用建设用地盘活和内涵挖潜的激励约束机制及其政策支撑体系，充分挖潜低效利用土地的利用效率。同时，也要加大上级支持力度，争取列入省低效土地“二次开发”的试点县市，为盘活存量建设用地提供政策支持；对批而未供土地，通过加快土地供应前期、简化供地手续、实行灵活供地政策等，提高土地供应率；将批而未用土地利用情况与新增建设用

地计划指标分配、与耕地保护目标责任制考核“双挂钩”，加快批而未供、供而未用土地有效利用；

二是从空间入手“拓”增量。积极引导并鼓励企业利用地上地下空间。对企业通过平房改楼房，建造多层厂房，“多增资、少增地”，提高单位土地投资强度和建筑容积率的，不再增收土地价款和基础设施配套费；鼓励引导住宅向多层、小高层转变，在落实房地产开发项目建设指标时，明确要求提高土地容积率。同时积极探索效益型农村建房方式，以“控制单家独院，推广多户联排，鼓励多层公寓”为原则，鼓励农民从以往随意建房转向农民集中居住区和农民公寓。

三是从项目入手“赚”增量。基层政府和各有关部门要着眼长远，放眼全局，从招商源头入手，进行资源节约型的“招商选资”，力求引进占地少、技术含量高、污染少、附加值高的产业和项目，以科技含量提高土地的投入产出率，实现土地资源利用效益的最大化。

四是从财税政策入手“挤”增量。完善鼓励节约集约用地的财政、税收等经济政策，用经济杠杆引导新建项目加快资金、技术、人才等要素的投入，缩短项目建设周期，使有限的土地在更短的时间内产生应有的效益。鼓励已有企业通过技术改造和产品升级，不断提升产品的科技含量，提高企业用地的集聚度。积极探索批前审查、批中会审、批后跟踪、建后验收的全程监管机制及批后土地跟踪评价制度，对圈地不开发、土地节约集约利用不达标及工程迟迟不竣工等，明确退出和处罚机制。

（四）提升市场配置，加强监督管理

提升市场配置程度是促进节约集约用地的有效机制。通过灵活运用地价政策，充分发挥市场机制优化配置土地资源的基础性作用，实现土地资源配置由行政主导为主向市场主导为主的转变，是促进土地节约集约利用最直接、最有效的手段。

充分发挥土地市场配置作用。规范国有土地使用权公开出让行为，严格执行《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范（试行）》的各项要求，正确处理好招商引资与执行相关政策的关系。所有经营性和工业项目用地必须实行公开出让，在产业导向、投资强度、环保因素、节约集约利用土地等方面加以引导，且对土地供应过程、供应结果及利用状况、使用条件等及时按规定进行公示。切实加强

地价管理，设立工业用地最低价，一般项目不得低于最低限价，对亩均税收超过县定标准 50%且属于鼓励类的企业，地价可适当降低，享受地价优惠的企业需与园区签订履约承诺，其优惠部分作为企业达标履约金。

在完善市场配置的同时，还应完善监管制度，以建设用地供应管理监管系统为平台，建立建设用地批前、批中、批后监管的全程监管制度。加强用地管理监督，大力度打击非法用地的现象，防止出现闲置、浪费土地现象的发生，以提高土地利用效率。

（五）加大融资，保障实施

资金困境是节约集约用地管理面临的最直接最显著的问题。在慈溪市目前的建设用地管理中，无论是低效用地二次开发、基础设施配套整合完善、农村土地综合整治，还是管理体系自身的运作都是以政府财政作为主要资金来源来落实保障。未来农整项目中农户拆迁和安置地建设的资金需求将更加庞大，如何做好资金保障是农整工作面临最大的难题。

从实际情况来看，单一的资金渠道本就难以保障各项节约集约措施的良好落实。因此，为保障项目顺利进行，进一步推进投资融资体制的改革，拓宽资金来源渠道，实现投资主体多元化、投资渠道市场化，显得十分必要。

在城镇低效用地再开发中，应鼓励社会资金参与城镇低效用地再开发；鼓励银行等金融机构运用土地储备贷款、棚户区改造贷款等融资方式支持城镇低效用地再开发试点项目建设；引导各类金融机构为低效用地的开发进行直接融资。

在农村土地综合整治中，应全面融合县市财政资金，含耕地开垦费、指标费、新农村建设资金、水利专项资金、农村联网道路资金等投入到农整工作上；积极向银行融资；加快农整挂钩建设用地的供地手续，尽快回笼土地出让收益确保农整工作资金来源；积极指导及配合实施乡镇做好农整项目的融资工作，确保农整工作的正常推进。

第六章 规划调整完善其他重点情况说明

一、关于建设用海情况说明

根据《全国海洋经济发展规划纲要》，认真贯彻落实省委、省政府和宁波市委、市政府关于建设海洋经济强省、强市的要求，以建设“海洋经济强市”为目标，以科技进步与体制创新为动力，以产业结构调整与优化为方向，进一步扩大海洋经济总量，提高海洋经济在国民经济中的比重，培养形成结构合理、层次较高的现代化海洋产业体系，构筑统筹协调发展的海洋经济区域布局框架，不断提高海洋产业的综合竞争力和可持续发展能力，形成海洋经济与陆域经济联动发展的格局。宁波是浙江发展海洋经济的核心区，而慈溪市是宁波都市区北部中心的重要组成部分，因此，慈溪市也是浙江发展海洋经济的重要区域。

由此为实现建设“海洋经济强市”的目标，本轮规划中慈溪市充分与《宁波市海洋功能区划》充分衔接，积极培育和发展海洋战略性新兴产业，鼓励合理建设用海，特别是庵东镇杭州湾新区和龙山镇浙江慈溪滨海经济开发区等产业园区的开发建设，并统筹考虑存量围填海有关内容，将该部分纳入本次规划的有条件建设区内，总计面积 公顷。

（一）庵东镇（杭州湾新区）建设用海情况说明

1、存量围填海情况说明

（1）四灶浦西侧围涂工程

1) 围填海项目审批情况

该工程面积 6.72 万亩，于 1999 年 12 月经宁波市计划委员会甬计农（1999）600 号批准立项，2000 年 11 月宁波市计划委员会甬计农（2000）620 号文件批准可研报告、2000 年 12 月宁波市计划委员会甬计农（2000）739 号文件批准初步设计。工程于 2001 年 2 月开工建设，2006 年 7 月竣工。

2) 项目实施情况该工程东起四灶浦西直堤，西至三八江以西 3.66 公里，南至九塘，北入杭州湾海涂 3.0 米等高线，围涂总面积 6.728 万亩，工程于 2001 年正式开工建设，工程具体由慈溪市四灶浦西侧围涂工程建设指挥部组织实施，主要建设项目：新建横堤 21.7 公里，直堤（含隔堤）11.5 公里；在围区内有慈溪

市西部排涝工程陆中湾、三八江等河道延伸段、排涝闸等等。总投资 4.6784 亿元（不含排涝工程），建设资金除宁波市财政补助，慈溪市财政安排外，由项目法人慈溪市海涂综合开发有限公司筹措。工程于 2006 年通过竣工验收，竣工财务决算已经慈溪市财政局审计，并出具批复意见。

（2）陆中湾两侧围涂工程

1) 围填海项目审批情况

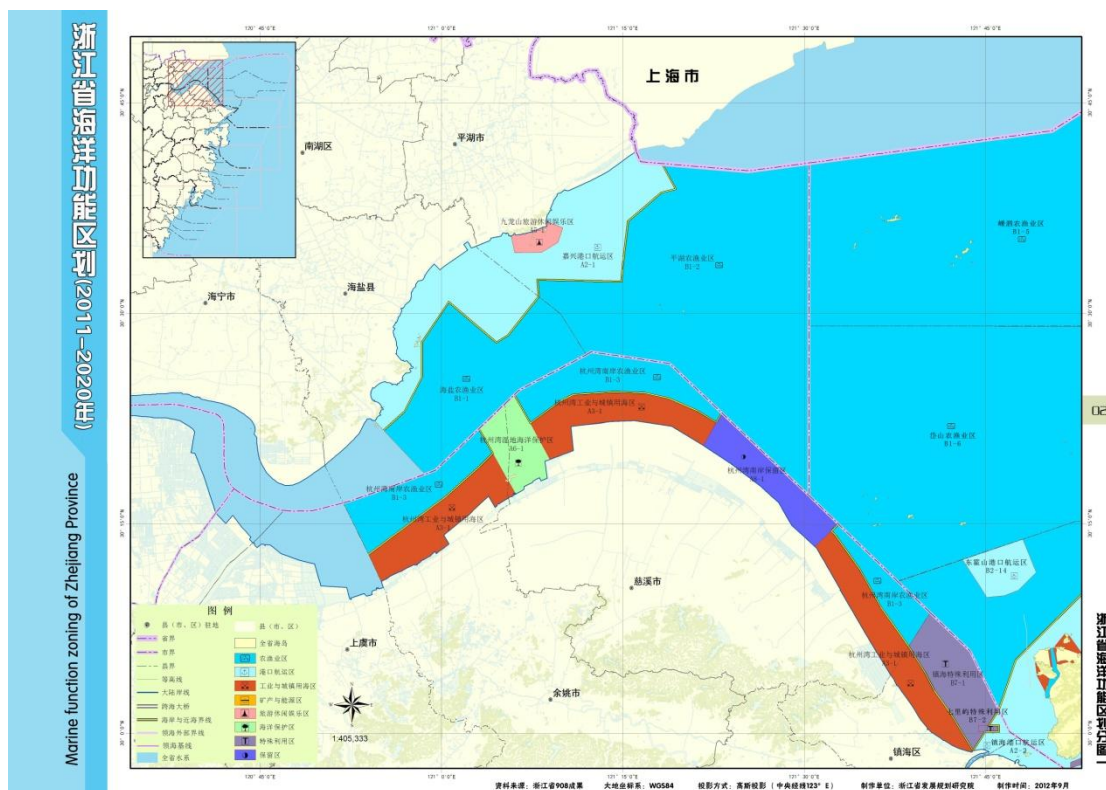
该工程面积 5.85 万亩，于 2005 年 8 月经宁波市发改委甬发改农经[2005]261 号文件批准立项，2007 年 11 月取得浙江省围垦局批准围涂预许可，2008 年 9 月甬发改投资[2008]379 号文件批准初步设计，2008 年 10 月甬发改重点[2008]270 号文件批复正式开工，2013 年 12 月竣工验收。

2) 项目实施情况

该工程于 2008 年 10 月开工，工程东起四灶浦江，西至跨海大桥以东 500 米，南至杭州湾新区十塘，北入杭州湾至海涂 1.0—1.51 米等高线。新建 50 年一遇标准北横堤 18.4 公里，西直堤 2.85 公里，排涝水闸一座及区域内交通隔堤、河道、水系节制闸、跨河桥梁等，总投资 7.52 亿元，建设资金除宁波市财政补助外，均由慈溪市海涂综合开发有限公司筹措，工程已合拢完工，2013 年 12 月完成竣工综合验收。

2、未来滩涂用地情况说明

此次规划调整完善中，通过与《宁波市海洋功能区划》充分衔接，规划范围内庵东镇（杭州湾新区）未来用海情况如下：海涂地总共 19166.41 公顷，其中建设用海 8790.18 公顷，开发造地 2477.79 公顷，7898.44 公顷保持原状。



(二) 龙山镇存量围填海情况说明

龙山镇历年存量围填海工程包括慈溪市淡水泓围涂工程和慈溪市龙山围涂工程。此两项存量围填海工程均符合原海洋功能区划相关内容。

1、慈溪市淡水泓围涂工程基本情况介绍

(1) 工程位置

慈溪市淡水泓围涂工程位于杭州湾南岸慈溪境内东部滩涂上，北临杭州湾，东靠龙山围涂工程，西至松浦九塘闸西侧、南与龙山镇接壤，围涂面积 1953 公顷（2.93 万亩）。

(2) 工程主要建设情况

2003 年 3 月 20 日宁波市发展计划委员会以甬计重[2003]143 号文批准工程开工建设，工程施工分三个阶段，工程施工准备阶段从 2002 年 8 月开始，到 2006 年 11 月底全部完工。2008 年 12 月 5 日验收完成

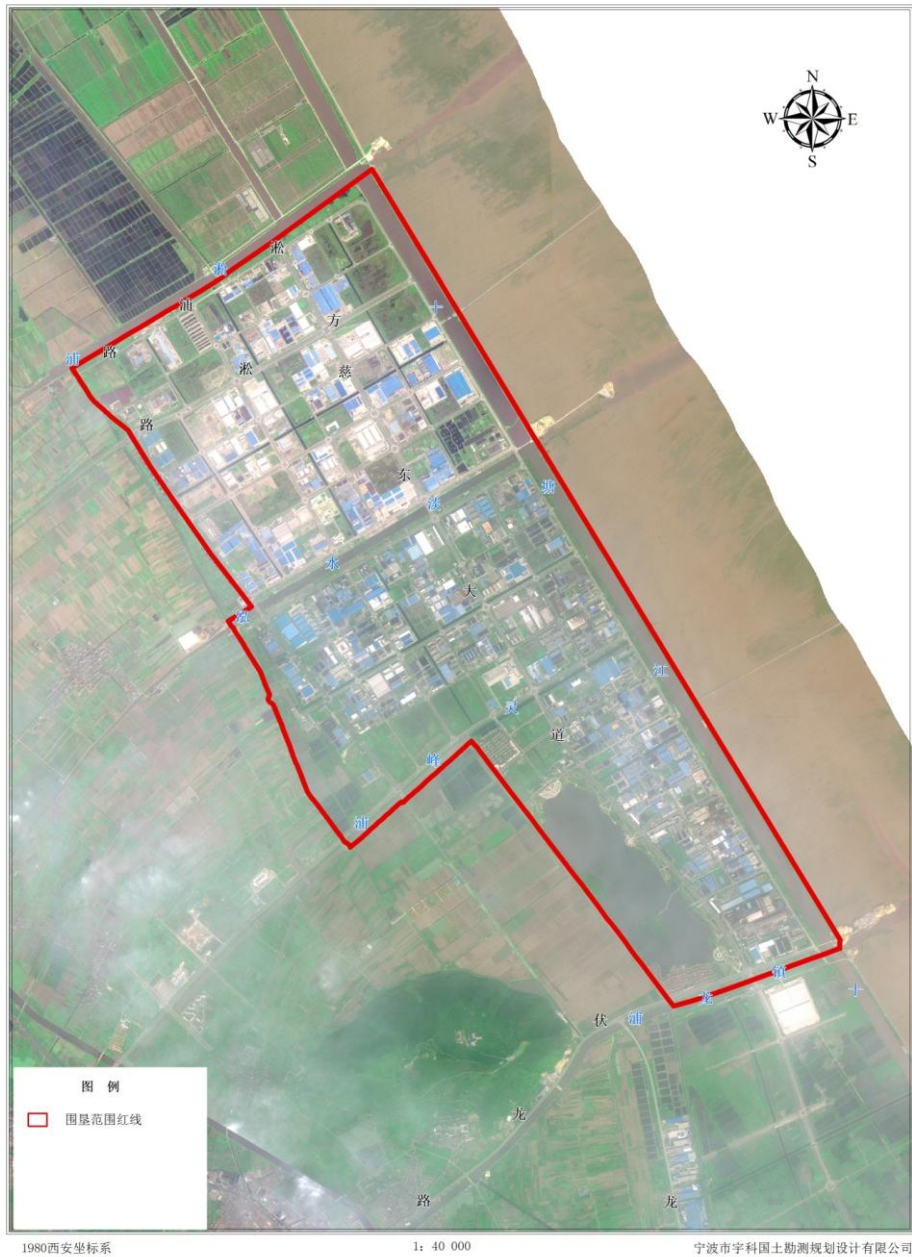
(3) 工程的开发利用现状、海域土地权属现状以及利用规划计划

慈溪市淡水泓围涂工程实际建设使用 1398 公顷，已建水面、河道、道路、绿化等 555 公顷。

慈溪市淡水泓围涂工程内土地权属面积为 1398 公顷，其中建设用为 1398

公顷。

慈溪市淡水泓围涂工程开发利用现状图



2、慈溪市龙山围涂工程基本情况介绍

(1) 工程位置

慈溪市龙山围涂工程位于杭州湾北岸、慈溪市龙山镇的凹形岸滩上，北起龙山码头、南与镇海区接壤、西靠龙山农垦场、东面濒临灰鳖洋，围涂面积 1352 公顷（2.028 万亩）。

(2) 工程主要建设情况

龙山围涂工程从 1997 年 10 月开工建设，至 2001 年 10 月全部完工。主要项目开完工日期如下所示：

- 1) 东直塘：从 1997 年 10 月开工至 2001 年 7 月完工
- 2) 北横塘：从 1998 年 5 月开工至 2001 年 10 月完工。
- 3) 西直塘：从 1997 年 10 月开工至 2001 年 7 月完工
- 4) 镇龙浦十塘闸：从 1999 年 1 月开工至 2000 年 1 月完工
- 5) 跳头浦闸：从 1999 年 3 月开工至 1999 年 11 月完工
- 6) 慈东闸：从 1999 年 4 月开工至 1999 年 11 月完工

本项目于 2004 年 4 月 26 日验收完成，本工程按计委批复文件内容全部完成。

(3) 工程的开发利用现状、海域土地权属现状以及利用规划计划

慈溪市龙山围涂工程实际建设使用 210 公顷，未使用 1017 公顷，已建水面、河道、道路、绿化等 125 公顷。

慈溪市龙山围涂工程内土地权属面积为 210 公顷，其中建设用地为 210 公顷；已发证面积 1087.7029 公顷，其中徐龙食品集团发证面积 761.25 公顷，慈溪市龙山镇农业服务总公司发证面积 326.4529 公顷；未确权 54 公顷（水面、河道、道路）。详见下表。

慈溪市龙山围涂工程已纳入城乡规划，已编制利用规划计划，计划建设用海 1017 公顷。

表 6-1 徐龙食品集团龙山镇海涂使用情况表

单位：公顷

序号	土地证号	面积	土地性质	截止日期
1	慈国用[2003]050123 号	333.5453	农业综合	2051 年 4 月 5 日
2	慈国用[2003]050124 号	146.7850	农业综合	2051 年 4 月 5 日
3	慈国用[2005]051011 号	147.5863	农业综合	2051 年 4 月 5 日
4	慈国用[2005]051012 号	66.6667	农业综合	2051 年 4 月 5 日
5	慈国用[2005]051013 号	66.6667	农业综合	2051 年 4 月 5 日
	小计	761.25		

表 6-2 慈溪市龙山镇农业服务总公司海涂使用情况表

单位：公顷

序号	土地证号	面积	土地性质	截止日期
1	慈国用[2010]第 051054 号	22.8459	农业综合	2053 年 01 月 27 日
2	慈国用[2011]第 051207 号	27.7668	农业综合	2053 年 01 月 27 日
3	慈国用[2012]第 051080 号	22.3333	农业综合	2053 年 01 月 27 日
4	慈国用[2012]第 051129 号	39.6546	农业综合	2053 年 01 月 27 日
5	慈国用[2012]第 051130 号	33.1919	农业综合	2053 年 01 月 27 日
6	慈国用[2012]第 051131 号	21.6335	农业综合	2053 年 01 月 27 日
7	慈国用[2012]第 051132 号	21.6397	农业综合	2053 年 01 月 27 日
8	慈国用[2012]第 051133 号	21.4634	农业综合	2053 年 01 月 27 日
9	慈国用[2012]第 051134 号	21.8098	农业综合	2053 年 01 月 27 日
10	慈国用[2012]第 051135 号	21.6392	农业综合	2053 年 01 月 27 日
11	慈国用[2012]第 051136 号	21.6340	农业综合	2053 年 01 月 27 日
12	慈国用[2012]第 051137 号	1.0558	农业综合	2053 年 01 月 27 日
13	慈国用[2014]第 0518646 号	19.1492	农业综合	2053 年 01 月 27 日
14	慈国用[2014]第 0518668 号	13.4467	农业综合	2053 年 01 月 27 日
15	慈国用[2014]第 0518717 号	10.5499	农业综合	2053 年 01 月 27 日
16	慈国用[2014]第 0518719 号	2.3575	农业综合	2053 年 01 月 27 日
17	慈国用[2014]第 0518720 号	4.2817	农业综合	2053 年 01 月 27 日
	小计	326.4529		

慈溪市龙山围涂工程开发利用现状图



二、关于中心城区扩展边界内非建设农用地处理说明

根据中心城区远景发展方向，充分考虑保护耕地和生态用地，避让永久基本农田、地质灾害中高易发区和重要的生态环境用地，在市级规划划定的扩展边界

的基础上，划定扩展边界 10643.34 公顷。本次划定的扩展边界内新增建设用地面积为 1177.22 公顷，非建设农用地面积为 463.49 公顷，其中基本农田面积为 67.33 公顷。非建设农用地中耕地面积为 250.93 公顷，园地 1.99 公顷，林地 40.03 公顷，其他农用地 92.85 公顷，河流水面 10.35 公顷，详见下表。

划入扩展边界内非建设耕地的原因主要为原规划及中心城区已建成区域（允许建设区）内城市道路、河流水面的景观用地及零星耕地。主要集中在浒山街道（城区三街道）和宗汉街道，详见下图。

表 6-3 中心城区扩展边界内非建设用地各地类面积统计表

单位：公顷，%

行政区划	耕地		林地	其他农用地	园地	河流水面	总计	占比
	一般耕地	基本农田						
允许建设区	234.33	1.08	40.03	92.85	0.00	0.00	368.29	79.46
有条件建设区	16.60	66.25	0.00	0.00	1.99	10.35	95.19	20.54
合计	250.93	67.33	40.03	92.85	1.99	10.35	463.48	100.00

