

阜新市2020年度国土空间规划 城市体检评估报告

阜新市自然资源局

二〇二一年九月

一、总体结论

按照自然资源部关于开展国土空间规划“一年一体检、五年一评估”的工作要求，对阜新市发展阶段特征及国土空间总体规划实施效果进行分析和评价，提高国土空间规划实施有效性。根据工作部署，今年阜新市需开展2020年度国土空间规划城市体检评估工作（以下简称“年度体检”），属“一年一体检”范畴。年度体检工作重点聚焦当年度规划实施的关键变量和核心任务，对国土空间总体规划实施情况的年度监测和评价。由于市级国土空间总体规划尚在编制过程中，本次工作重点建立指标体系、规范指标获取及构建评价分析体系，为规划批复实施后“一年一体检、五年一评估”打好基础。

1. 转型任务十分艰巨，战略布局持续深化。
2. 空间底线管控到位，保护行动扎实推动。
3. 人口向心集聚态势突出，集聚集约模式逐步深化。
4. 城镇体系首位度较高，乡村振兴工作成效显著。
5. 支撑系统日益完备，公共服务短板较少。
6. 实施监督与保障充分，信息平台建设全面开展。

二、规划实施成效、存在问题及原因分析

（一）战略定位

1. 总体战略：建设资源型城市转型示范市

- （1）国家要求：资源型城市转型试点城市
- （2）既有成效：重构产业体系，推动高质量发展
- （3）现存问题：转化战略机遇能力有待进一步提高

2. 区域融合：融入京津冀协同发展、沈阳现代化都市圈建设

(1) 战略定位：承接产业转移基地和防风固沙生态屏障

(2) 既有成效：生态屏障巩固，承接产业转移有所起色

(3) 主要问题：地区中心城市平台能级需持续提升

3. 开放发展：东北地区海陆联动开放发展的新枢纽

(1) 战略定位：东北陆海新通道重要支点

(2) 既有成效：网络联通不断强化，枢纽地位有所强化

(3) 主要问题：对外贸易和综合枢纽职能需进一步强化

(二) 底线管控

1. 耕地和永久基本农田

(1) 耕地保护成效显著，数量与质量均有提高

(2) 基本农田保护到位，优化布局诉求较强

2. 生态红线与生态保护

(1) 科学划定生态红线，严格落实保护任务

(2) 少量建设用地存于红线内，管控与治理措施将强化

(3) 林草资源保护责任重大，国土绿化行动全面启动

(4) 生态修复压力较大，矿山治理持续重点推进

3. 水资源利用与水安全

- (1) 水资源利用管控到位，水资源保障能力较高
- (2) 河湖水面率较低，湿地保护成效显著

4. 文化资源与文化安全

阜新市历史文化底蕴深厚，文化资源丰富，瑞应寺、海棠山、玛瑙城等文化旅游景区，已具备一定的区域影响力。原城市总体规划中划定历史文化保护范围主要包括阜新万人坑、辽工大俄式建筑群、海州露天矿坑址、海州庙等。2020年全市未出现破坏历史文化遗存本体及其环境事件。目前仍有部分文保单位范围尚无法纳入空间规划矢量数据库中，有待进一步统筹划定、强化管控。

(三) 规模结构

1. 人口数量与人口分布

- (1) “七人普”常住人口调减，城镇化率显著提升
- (2) 中心城集聚效应突出，县域城镇化水平偏低

2. 土地利用强度与绩效

- (1) 建设用地扩张有序
- (2) 集约节约用地实施成效明显
- (3) 土地使用效益逐步提升

(四) 空间布局

1. 市域格局建设

- (1) “首位度”长期居高，中间层级城镇偏弱
- (2) 小城镇发展动力较弱，特色活力有待激发
- (3) 城镇发展轴带单一，市域交通联系有待加强

2. 城乡统筹发展

- (1) 城乡收入差距逐步缩小
- (2) 城乡医疗养老保障充分
- (3) 环境卫生治理见效明显

3. 城市空间布局

- (1) 城区空间有序拓展，开发建设强度适宜
- (2) 城市路网逐步健全，路网密度仍略有偏低
- (3) 通勤出行较为便利，快速通道有待补齐

(五) 支撑系统

1. 公共服务与人居环境

- (1) 住房保障总体充分，老旧小区改造任务重
- (2) 城区生态环境改善，城市宜游水平逐步提高
- (3) 公共服务供给良好，社区设施配建较充分

2. 公共安全与城市韧性

- (1) 海绵城市建设加快，城市防涝能力仍待提升
- (2) 应急防灾能力提高，人防消防设施略显不足

(六) 实施保障

- 1. 构建规划传导机制
- 2. 强化存量土地处置
- 3. 严格规划监察管控
- 4. 推进信息平台建设

三、对策建议

(一) 突出战略定位：提升区域职能，深化转型探索
在战略定位实施方面，阜新市已基本形成有效路径，

现状主要问题在于：转化国家及区域发展战略机遇的抓手有待强化，城市综合服务能级有待提振，产业园区、交通通道、物流枢纽等平台需聚力打造。

国土空间规划编制中，进一步强化全市战略定位和战略格局，突出融入京沈主轴线和东北陆海新通道发展，优先保障承接京津冀等区域产业转移基地、沈阳都市圈配套制造基地、区域性资源物流交易基地等的发展空间。

年度实施规划制定中，重点聚焦吸引和承载区域产业转移、创新扩散有关项目，强化落实区域交通通道和物流园区建设项目，鼓励支持面向区域消费市场的特色赛事节庆项目，为重点园区及特色旅游景点发展建设提供空间和配套设施保障。

配套政策建设方面，重点强化与京津冀城市圈、沈阳经济圈、辽西蒙东等地战略协作关系，从产业集群、服务供给、空间利用和生态环境等方面制定吸引企业和人才、融入区域发展的行动方案。

（二）严格底线管控：全面落实任务，强化生态建设

在底线管控方面，阜新市实施管控总体到位，面临主要问题为：区域生态屏障建设需进一步保护与补充林草资源，需要对现状不稳定耕地适度实行“退耕”；水资源相对匮乏、河流生态系统较为脆弱，在国土开发利用中需高度重视节约用水和水生态保护。

国土空间规划编制中，以严格充分划定生态红线和基本农田为前提，优化市域国土空间功能结构、适度提升林

地草地占比，平衡生态保护和农业生产的关系。贯彻“以水定人”、“以水定地”要求，合理测算水资源约束下的空间承载规模，降低城乡建设对水生态的干扰影响。

年度实施规划制定中，确保年度造林、治沙计划完成；推进高标准农田建设行动，提高耕地质量和产出效益；加快构建生态红线、基本农田等管控实施机制，稳固生态安全与粮食安全底线。

配套政策建设方面，针对生态红线、基本农田范围内少现存的少量建设用地，制定清退或管控政策和办法；将节约用水贯穿于经济社会发展全过程，强化各行业节水管控，推行水总量与定额管理制度建设。

（三）优化规模结构：提升城镇化质量，提高用地效率

在规模结构方面，阜新市实施有一定的进展，但提升空间较大，面临主要问题在于：城乡建设用地模式偏于粗放，集约节约用地水平不高。国土空间规划编制中，以集约节约用地为导向，合理预测未来城乡建设用地规模，防止无序扩张、侵占农业和生态空间等问题。

年度实施规划制定中，强化年度城乡建设用地增量指标管控，实施城镇存量和低效用地再开发，提高建设用地总体效益；重点推动以县区为主体的农村低效用地整治和土地“增减挂钩”，落实集聚集约用地年度目标。

配套政策建设方面，推行增量用地指标投放与用地投入产出强度挂钩，建立年度用地绩效考核制度，倒逼园区

等用地主体提升用地绩效。

（四）完善空间布局：加快区域协同，推动城乡融合

在空间布局实施方面，阜新市已逐步确立清晰格局，面临主要问题在于：县城和小城镇规模偏小，专业化特色型功能发展不足，城镇体系有待完善；城区空间呈现带状格局，横向交通联系存在短板。

国土空间规划编制中，完善“市域中心-市域副中心-重点镇-一般镇”城镇等级结构，强化市域中心辐射带动作用，支持副中心职能建设、培育重点镇；城区空间层面，以优化产城布局和改善人居环境为导向，引导旧城区人口、产业逐步向新城、园区转移，实施培育新核、活化组团等空间发展策略。

年度实施规划制定中，重点聚焦城市道路网络建设，将建设快速路、加密支路网、打通断头路等列入行动计划；根据国土空间综合承载能力和城市空间发展总体策略，对各片区进行建设强度调控，制定旧城区、沉陷区等功能疏解等计划。

配套政策建设方面，从用地指标、设施配套、财政投入等方面对市域副中心、重点镇发展给予支持；完善“飞地经济”政策，引导产业园区专业化发展、集约化布局，优化产业空间布局。

（五）健全支撑系统：提高公服水平，强化安全保障

在支撑体系实施方面，阜新市基础较好、成效显著，主要问题在于：工矿城市发展早期遗留下的老旧小区、城

边废弃工矿等改造与治理难度大，对城市生态环境质量造成压力；部分公共服务设施配建存在短板。

国土空间规划编制中，重点完善分层分级生活服务网络，为市区级公共服务设施充分预留空间，对社区级服务设施建设进行指引，争取实现或接近“15分钟社区生活圈”全覆盖；统筹城市应急避难场所和救灾、疏散通道等城市安全空间规划建设，完善城市综合防灾空间体系，落实韧性城市发展目标。

年度实施规划制定中，重点聚焦社区层面的养老、卫生等设施配建、城市公园绿地和绿道建设、人防和消防设施建设等方面，逐步提高“15分钟社区生活圈”覆盖率；推进老旧小区改造行动，逐步解决零散棚户区、城中村问题，适时对部分棚改区实施“再更新”维护。

配套政策建设方面，以提高社区自治能力为导向，在危旧房屋维护修缮、街头绿地增补和社区邻里环境美化等工作中制定政策鼓励社区组织力量参与，提升居民参与度、归属感，全面建设宜居社区。

（六）强化实施保障：完善信息平台，强化监督管控

在规划实施保障方面，阜新市落实较为有力。将加快推进规划管理信息系统平台建设，应用智慧城市技术手段提高规划管理、实施监督等工作的效率。动态更新存量土地、闲置土地等处置办法、行动计划，进一步为规划实施、城市建设夯实基础。加强城市管理综合执法和社会参与机制建设，强化规划执行监督检查和建设项目规土竣工核

查，及时制止、纠正和严肃依法查处违法违规行为。