

巴彦淖尔市五原县国土空间总体规划
(2021-2035年)
动态维护方案
公示稿

五原县人民政府

2026年2月

前言

按照《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》、《内蒙古自治区党委关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》、《自然资源部国土空间规划局关于征求《关于对接“十五五”规划开展国土空间总体规划动态调整完善的通知(征求意见稿)》意见的函》、《内蒙古自治区自然资源厅 发展和改革委员会 交通运输厅 水利厅 能源局关于对接“十五五”相关规划做好国土空间规划动态维护工作的通知》、《内蒙古自治区自然资源厅关于开展国土空间总体规划动态调整完善工作的通知》等文件要求，为进一步强化空间布局和自然资源要素配置，保障五原县“十五五”期间重点建设项目落地实施，做好“十五五”相关规划与国土空间规划衔接工作。基于《巴彦淖尔市五原县国土空间总体规划（2021-2035年）》（以下简称《总体规划》）五原县人民政府组织、自然资源局开展《巴彦淖尔市五原县国土空间总体规划（2021-2035年）动态维护方案》编制工作。动态维护工作将严格按照法定程序组织开展，充分征求各相关部门、乡镇（街道）及社会公众的意见，确保调整过程公开、公平、公正，调整结果符合五原县长远发展利益和国家战略导向。

本方案的核心目标是在坚守永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线的基础上，通过动态调整机制，破解当前规划实施中存在的用地供需矛盾、空间布局不合理、公共服务设施与基础设施配套滞后等突出问题。

一、背景

为深入贯彻党的二十届四中全会精神，落实《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，在国土空间规划中充分体现国家“十五五”规划指导方针要求，加强空间布局引领和自然资源要素配置，支持国家重大政策、重大改革、重大项目落地实施，促进形成优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系，因此决定开展国土空间总体规划动态调整完善工作。

本次工作基于国土空间规划体检评估结果，开展国土空间总体规划动态调整完善。在严守空间安全底线，不突破国土空间总体规划确定的保护目标任务前提下，编制《巴彦淖尔市五原县国土空间总体规划（2021-2035年）动态维护方案》。

二、空间范围

本次动态维护工作的空间覆盖范围与已批复的《总体规划》范围一致，本规划包括五原县县域、中心城区两个空间层次。

县域层次：五原县行政辖区内全部国土空间，下辖8镇1乡1农场。

中心城区层次：中心城区城镇开发边界及外围协调拓展区域，北至旧城村，东至商贸路，南至212省道，西至联合村。

三、规划依据

1. 《中华人民共和国土地管理法（2019 修正）》
2. 《中华人民共和国城乡规划法》
3. 《内蒙古自治区土地管理法实施条例》
4. 《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18 号）
5. 《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（2023.11）
6. 《巴彦淖尔市五原县国土空间总体规划（2021-2035 年）》
7. 《巴彦淖尔市 2024 年度国土空间规划城市体检评估报告》
8. 《巴彦淖尔市五原县 2024 年度国土空间规划体检评估报告》

四、指导原则与规划目标

本次动态维护工作遵循五大指导原则并致力于实现四方面核心目标。

指导原则：包括坚持战略引领与主动对接、严格底线管控与正向优化、强化统筹协调与保障发展、注重因地制宜与突出特色、推动数字赋能与一图统管。

规划目标：旨在紧密对接“十五五”战略以保障发展空间、系统优化国土空间格局以提升资源效能、着力化解

既有矛盾并增强空间韧性、全面夯实“一张图”数字化底板以提升智慧治理能力，从而构建一个支撑高质量发展、安全韧性且治理现代化的国土空间。

五、三条控制线

1. 耕地和永久基本农田

现行《总体规划》划定耕地保护目标 251.6150 万亩，永久基本农田保护面积落实上级指标不低于 216.5903 万亩。

本次永久基本农田动态维护按照数量不减少、质量生态有提升、布局更优化的原则，对各乡镇耕地和永久基本农田保护红线进行了优化。调整后不低于市级下达的耕地保有量 251.6150 万亩和永久基本农田保护任务 216.5903 万亩的目标。

按照本次动态维护正向优化原则，调出永久基本农田的地块是划定不实、误划、不适宜耕种的地块。调入、调出面积实现总量平衡；动态维护后永久基本农田保护面积有增加，永久基本农田中高标准农田建成面积占比有提高，图斑集中连片程度有提升，符合“数量不减少、质量生态有提升、布局更优化”的正向标准。拟正向优化调出类型包含以下几类：(1)5 亩以下零星图斑；(2)历史误划、已取得合法手续图斑；(3)最新年度变更调查“非耕地”拟调出；(4)重大基础设施、民生保障和乡村振兴类项目，拟占用永久基本农田；(5)高标准农田项目实施拟调出。

2. 生态保护红线

现行《总体规划》划定生态保护红线总面积为106.2375 平方千米。生态保护红线主要围绕黄河流域生态安全、草原湿地生态系统及农田生态屏障划定，涵盖黄河一级支流（如乌加河、总干渠）沿岸湿地、草原过渡带、重要水源涵养区及防风固沙区，总面积约占县域面积的15%-20%，核心保护对象包括黄河流域湿地生态系统、农田生态缓冲带及珍稀鸟类栖息地（如天鹅、大鸨等）。后续需逐步、有序地减少生态保护红线内除允许有限人为活动的其他地类，最终实现生态保护红线的纯粹性和完整性。

3. 城镇开发边界

五原县城镇开发边界总面积 44.93 平方公里，城镇开发边界拓展倍数为 1.2599。

结合城镇空间发展的情况和“十五五”期间的空间土地需求，本次动态维护工作对城镇开发边界进行了规模调整和空间优化，调整后五原县城镇开发边界总面积 44.93 平方公里，城镇开发边界拓展倍数为 1.2599。

六、中心城区用地用海规划布局维护

本次中心城区用地布局动态维护以“严守底线、优化布局、保障发展、提升品质”为导向，在不改变城市总体格局和空间结构的基础上，重点对居住、公共服务、绿地、

交通等用地进行局部优化，旨在增强规划对近期发展需求的适应性和可实施性。

本次涉及用地布局维护，涉及调整用地用海规划类型包含工业用地、城镇村道路用地、商业服务业用地、公园绿地、物流仓储用地和公共管理与公共服务用地等。

七、规划用途分区维护

现行《总体规划》，严格落实主体功能区战略要求，统筹兼顾市域范围内国土空间的生态保护、资源利用与建设发展需求，在市域层面科学划定为农田保护区、生态保护区、生态控制区、城镇发展区、乡村发展区等五大用途分区，明确各分区管控导向与管制规则，强化国土空间用途结构优化与集约高效利用引导，构建全域统筹、分类管控的空间利用格局。

本次规划用途分区动态维护，严格遵循国土空间规划管控要求，与三条控制线动态维护成果、中心城区用地用海规划布局优化调整内容充分衔接、同步更新，进一步细化完善规划用途分区边界与管控内涵，提升国土空间用途管制的科学性、精准性与可实施性，为五原县全域国土空间保护、开发、利用、修复提供坚实的规划依据与管控支撑。

1、农田保护区

将永久基本农田保护区整体划入农田保护区，划定面积 1443.94 平方千米，占县域国土面积 57.68%，是保障国家粮食安全与重要农产品供给的核心区域。

本分区严格执行最严格耕地保护制度，依据《基本农田保护条例》等法律法规实施特殊管控，严禁非农建设非法占用永久基本农田，严控耕地转为其他农用地，严格落实耕地占补平衡与进出平衡。以建设高标准农田为抓手，系统推进土地整治、盐碱地综合利用与耕地质量提升，稳定粮食种植面积，强化农田基础设施配套，打造集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的优质农田集中区，筑牢县域粮食安全根基。

2、生态保护区

将五原县生态保护红线划为生态保护区，划定面积为 106.24 平方千米，占县域国土面积的 4.24%。区域涵盖内蒙古巴美湖国家湿地公园、五原黄河自治区级湿地自然公园、杭锦淖尔湿地自治区级自然保护区等重要自然保护地及其他生态保护红线内生态空间，是黄河流域重要生态屏障与生物多样性保护核心区。

本分区严格执行生态保护红线禁止开发、刚性管控要求，除国家重大战略项目外，严禁开展与生态保护无关的各类开发建设活动，全面维护湿地生态系统完整性与原真性，提升生态系统自我修复能力与生态服务功能。

3、生态控制区

将生态保护红线以外，需保留生态原貌、强化生态保育、限制开发建设的湿地、林地、陆地水域、生态廊道等重要生态空间划入生态控制区，面积 294.85 平方千米，占县域国土面积 11.78%。

本分区以生态保育、修复提升、适度利用为导向，重点开展林地保育、湿地保护修复、黄河水系连通与河道综合治理，严控开发强度与建设规模，禁止大规模城镇开发与工业建设，统筹生态保护与绿色休闲、生态农业等低影响利用，构建衔接生态保护区与生产生活空间的生态缓冲带，提升全域生态系统稳定性。

4、城镇发展区

划定城镇发展区面积 44.93 平方千米，占县域国土面积 1.79%。区域涵盖五原县中心城区、工业园区及巴彦套海镇、复兴镇、和胜乡、胜丰镇、塔尔湖镇、天吉泰镇、新公中镇、银定图镇共 10 个城镇集中建设区。

本分区严格遵循城镇开发边界管控规则，坚持集约高效、集聚发展，严控城乡建设用地无序扩张，合理拓展中心城区功能规模，适度保障产业园区与重点镇发展空间，引导人口与产业向城镇集中布局，推动产城融合、功能互补、分工协作，构建层级清晰、集约高效、特色鲜明的城镇体系，支撑县域新型城镇化高质量发展。

5、乡村发展区

划定乡村发展区面积 613.44 平方千米，占县域国土面积 24.50%，细分为村庄建设区 147.59 平方千米、一般农业区 316.82 平方千米、林业发展区 87.82 平方千米、牧业发展区 61.21 平方千米。

本分区以乡村振兴、农牧融合、宜居宜业为目标，统筹村庄建设、农业生产、生态保护与乡村产业发展，支持农业现代化、乡村特色产业及其配套设施建设，有序推进农村人居环境整治、村庄基础设施完善与公共服务提质。严格按照人均村庄建设用地标准管控用地规模，严禁集中连片城镇开发建设，促进乡村空间集约利用、风貌特色保护与农牧产业提质增效，打造产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的现代化乡村空间。

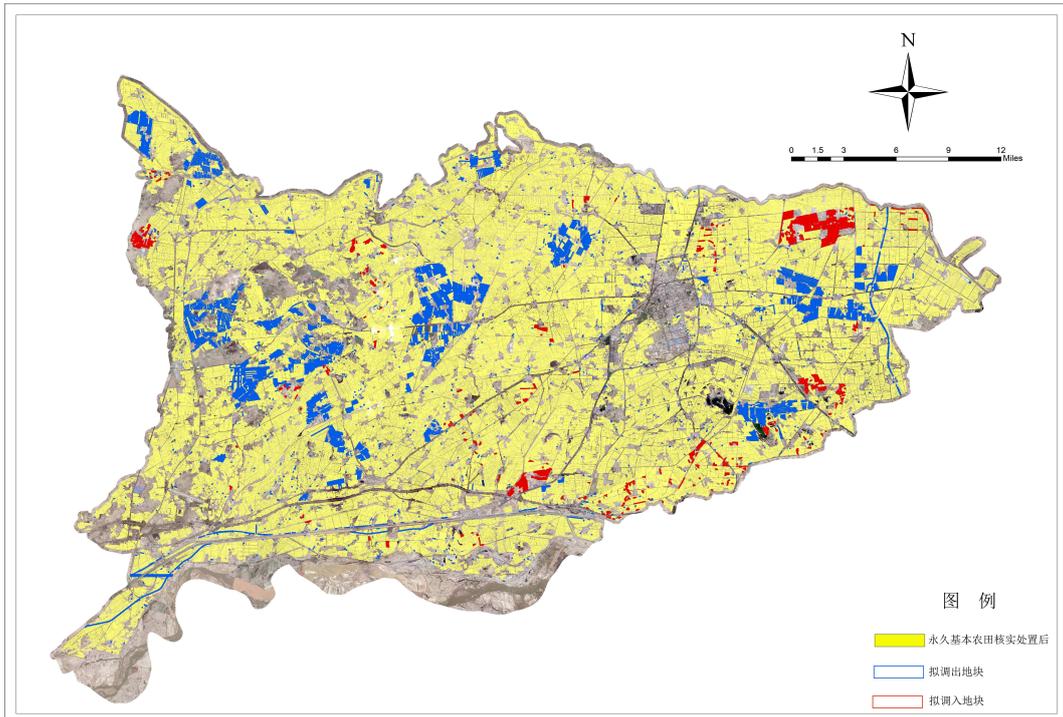
八、重点建设项目清单维护

“十五五”期间 2026 年以后拟计划实施的重点建设项目，涵盖产业发展、城市建设、民生保障、基础设施等多个关键领域。

附图

1. 永久基本农田维护后图
2. 城镇开发边界维护后图
3. 规划用途分区维护后图

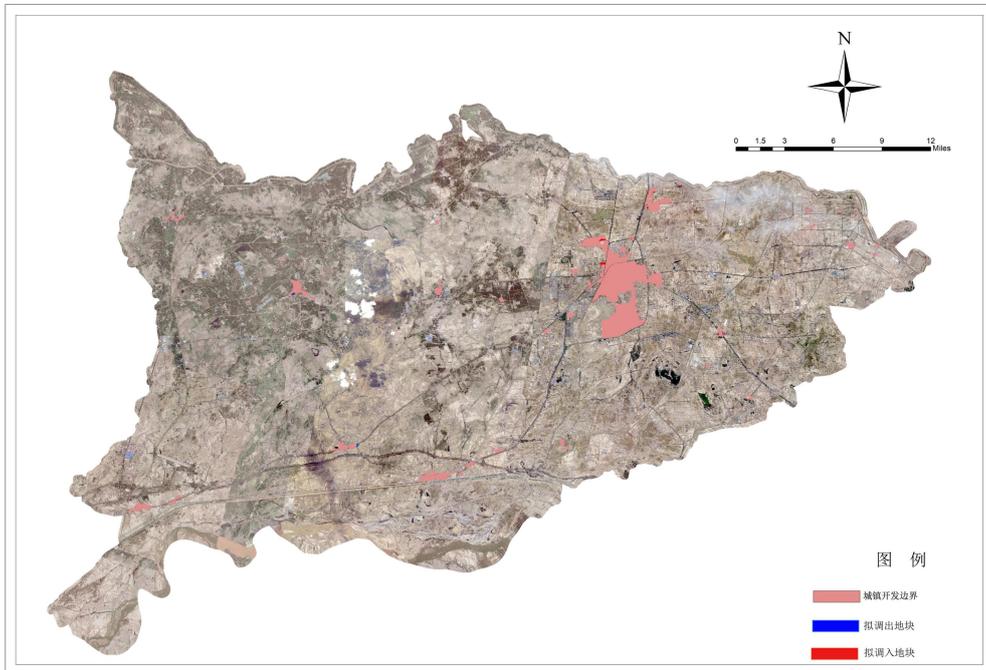
五原县国土空间总体规划(2021-2035年)动态维护
——永久基本农田维护后图



五原县人民政府
2026年2月 编制

五原县自然资源局制图

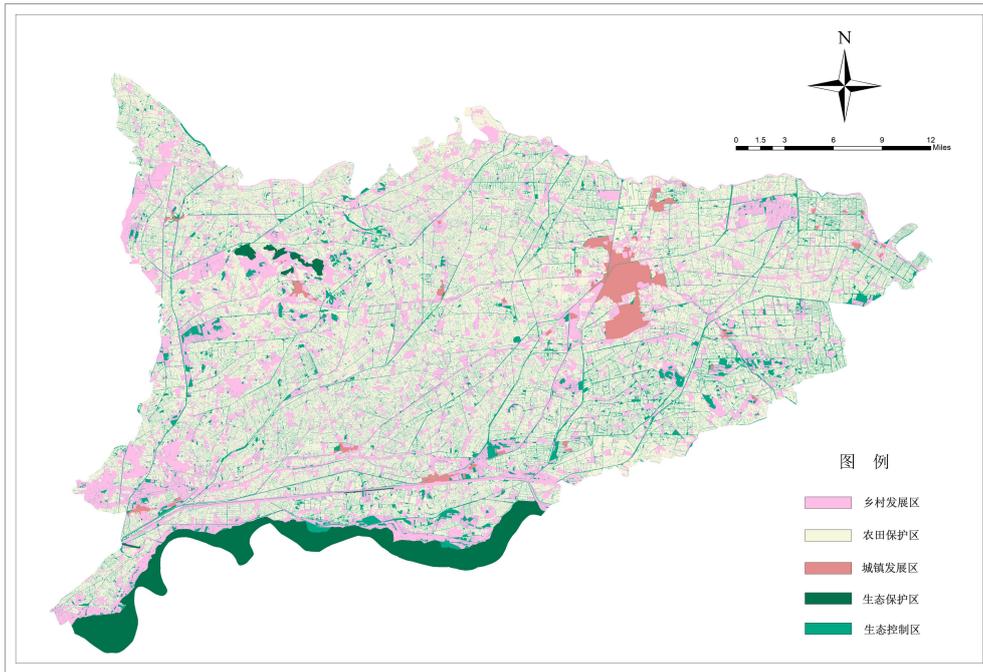
五原县国土空间总体规划(2021-2035年)动态维护
——城镇开发边界维护后图



五原县人民政府
2026年2月 编制

五原县自然资源局制图

五原县国土空间总体规划(2021-2035年)动态维护
——规划用途分区维护后图



五原县人民政府
2026年2月 编制

五原县自然资源局制图