

柳河县国土空间总体规划
(2021—2035年)
动态维护方案
(公示稿)

柳河县自然资源局

一、编制背景

为深入贯彻落实党的二十届四中全会精神，优化国土空间发展格局，进一步做好自然资源要素保障，在国土空间规划中全面对接各级“十五五”发展规划和专项规划，在国土空间规划“一张图”上协调统筹空间要求，协同推进相关专项规划落地、重大项目谋划、选址选线方案比选、规划管控要求比对分析等工作，综合规划实施情况和新形势新需求，我县开展国土空间总体规划动态维护工作。

二、编制目的

在坚守耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界等刚性管控要求前提下，建立规划常态化、规范化动态调整机制，及时衔接国家及区域重大战略部署、重大项目建设需求与经济社会发展实际变化，解决规划实施过程中出现的空间布局矛盾、用地保障不足、规划内容与现实脱节等问题，优化国土空间格局，提升规划科学性、时效性与可操作性，保障规划有效落地实施，强化国土空间全域全要素统筹治理能力，促进区域高质量发展和资源可持续利用。

三、编制依据

《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）

《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）

《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年修订）

《中华人民共和国环境保护法》（2014年修订）

《基本农田保护条例》（2011年修订）

《永久基本农田保护红线管理办法》（2025年）

《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）

《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见〉》（厅字〔2019〕48号）

《中共吉林省委 吉林省人民政府关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》（吉发〔2019〕20号）

《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）

《吉林省人民政府办公厅关于印发〈吉林省生态保护红线监管办法（试行）〉的通知》（吉政办规〔2023〕2号）

《吉林省自然资源厅关于印发〈吉林省城镇开发边界管理实施细则（试行）〉的通知》（吉自然资规〔2024〕3号）

《自然资源部办公厅关于开展国土空间规划体检评估的通知》（自然资办发〔2025〕20号）

《自然资源部国土空间规划局关于国土空间总体规划动态调整完善工作有关问题的答复》（自然资空间规划函〔2025〕411号）

《自然资源部关于印发〈城镇开发边界管理办法（试行）〉的通知》（自然资规〔2026〕1号）

《自然资源部国土空间规划局关于国土空间总体规划动态调整完善工作有关问题的答复（第二版）》（自然资空间规划函〔2026〕37号）

《自然资源部 国家林业和草原局关于进一步做好自然资源要素保障的通知》（自然资发〔2026〕38号）

《吉林省自然资源厅关于印发〈吉林省国土空间总体规划动态调整完善工作方案〉的通知》（吉自然资办发〔2026〕7号）

《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（自然资发〔2023〕234号）

《柳河县国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要草案》

《柳河县国土空间总体规划（2021—2035年）》

《柳河县国土空间总体规划2024年度实施体检报告》

其他法律法规、政策文件、标准规范和相关规划。

四、编制范围

本次动态维护方案编制范围与已批复的《柳河县国土空间总体规划（2021—2035年）》范围一致，为柳河县行政辖区的陆域空间。

五、编制原则

坚守底线，正向优化。坚决维护依法审批的国土空间总体规划的权威性、严肃性，严守耕地保护、生态安全、防灾减灾等安全底线，落实上位规划确定的各项保护目标和控制指标。三条控

制线优化严格以“正向优化”标准为依据，推动形成与区域高质量发展经济布局优势协调互补的国土空间格局。

总量稳定，局部优化。坚持城镇开发边界布局总体稳定，确保城镇建设用地总规模和城镇开发边界扩展倍数不突破，“城市四线”面积不减少，保证总体规划空间结构总体稳定，对城镇开发边界、中心城区用地布局、“城市四线”等内容进行局部优化。

适配发展，主动适应。聚焦柳河县“十五五”发展规划及各类专项规划的空间需求，精准对接县域重大项目、重点产业和民生工程，确保规划动态维护成果与各类发展需求精准匹配，强化规划对重大战略、重点平台和产业项目的空间支撑与保障能力。

节约集约，布局优化。坚持节约集约用地导向，优先盘活存量建设用地，严控新增低效用地，推动国土空间开发利用从规模扩张向质量提升转变。聚焦国土空间功能提升，优化城镇空间结构和用地布局，推动空间要素向新产业新业态等重点区域、关键领域集聚。

公众参与，数字赋能。坚持政府组织、部门协同、专家领衔、公众参与的方式，建立健全全社会、全过程、多渠道的公众参与、社会协同机制，广泛征求专家、部门或单位、社会公众意见，确保方案内容科学合理、贴合实际。充分发挥数字技术手段作用，依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，支撑规划动态维护全流程的规范、高效、精准管理。

六、动态维护方案

（一）三条控制线维护

1、耕地和永久基本农田保护红线

柳河县永久基本农田保护目标为101.44万亩，耕地保有量为169.26万亩，县域内各乡镇均有分布。

遵循《永久基本农田保护红线管理办法》相关规定，以年度国土变更调查数据为基础，同步衔接永久基本农田核实整改成果、耕地保护和国土空间绿化专项规划，对耕地和永久基本农田保护红线进行正向优化调整并落实补划，逐步提高永久基本农田中优质耕地的比例，确保耕地和永久基本农田保护红线“数量不减、质量不降、布局优化、生态改善”。维护后，全县耕地保有量和永久基本农田保护面积不低于国土空间总体规划明确的保护任务。

2、生态保护红线

柳河县生态保护红线面积为1038.28平方千米县域内各乡镇均有分布。

生态保护红线动态维护以最终国家批复的自然保护地整合优化数据为准。本次方案不涉及生态保护红线动态维护。

3、城镇开发边界

柳河县城镇开发边界面积为37.70平方千米，扩展倍数为1.61，主要位于柳河县中心城区和各建制镇镇区。

严守空间安全底线，不突破国土空间总体规划确定的约束性指标，按照集中连片、集约紧凑的原则统筹优化城镇空间布局，保障“十五五”规划重点建设项目及近期建设项目的空间需求。将符合条件的、在城镇开发边界外“三区三线”划定成果启用之前已依法批准的现状城镇建设用地，以及在自然资源部监管系统备案的已批准未建设土地，补充纳入城镇开发边界或作为有特定选址要求的独立城镇建设用地使用。维护后，纳入扩展倍数统筹核算的城镇开发边界不突破国土空间总体规划明确的城镇开发边界扩展倍数和规模，城镇开发边界布局更集聚、城市功能品质有提升。

（二）规划分区维护

强化国土空间用途管制，在一级规划分区类型不增加的基础上，充分考虑生态环境保护、经济布局、人口分布、土地利用等多项因素，结合三条控制线动态维护方案，对农田保护区、城镇发展区、乡村发展区等规划分区开展动态维护，保障空间管控边界布局与规划分区内容相匹配。

（三）中心城区用地规划布局维护

结合城镇开发边界正向优化方案，聚焦规划实施评估中存在的主要问题以及城市发展重点，在保持城市布局规模和空间结构基本稳定前提下，按照有利于规划实施的原则，对中心城区规划范围、用地布局等内容进行调整，进一步优化产业空间布局，完

善提升公共服务设施与基础设施，扩大优质服务供给，提升资源配置效率。

（四）城市重要控制线维护

在不突破国土空间总体规划强制性内容的前提下，结合城镇开发边界布局优化，衔接相关专项规划，对城市绿线、蓝线、黄线具体边界进行优化。维护后，城市绿线布局和规模基本稳定、功能不降低、服务范围更合理；城市蓝线调整不影响生态价值和防洪排涝；城市黄线符合相关设施的合理服务半径和建设要求。

（五）重点建设项目清单维护

落实吉林省、通化市、柳河县国民经济和社会发展第十五个五年规划和相关专项规划确定的建设项目，将“十五五”规划重点建设项目纳入本次国土空间总体规划动态维护重点建设项目增补表，其中能落位的纳入近期建设项目图层精准上图，未明确选址的项目纳入重点建设项目增补表。

七、实施保障

（一）强化向下指引，确保方案传导落实

专项规划统筹。各类专项规划（包括交通、水利、能源、林业等）的编制和调整，必须严格遵循本次动态维护方案确定的空间管控要求，实现专项规划与国土空间总体规划的“多规合一”。相关专项规划在项目选址和布局中应主动与动态维护方案进行合规性衔接，避免出现与总体规划脱节、空间布局冲突等问题。

重大建设项目落位。本次动态维护方案明确的重大建设项目清单及空间落位要求，作为柳河县各类重大建设项目选址、用地报批的核心依据。项目建设单位在开展项目选址、可研编制时，需严格符合维护后三条控制线管控规则和规划分区用途管制要求。自然资源部门在项目用地预审、规划选址审批中，严格审核项目与动态维护方案的符合性。通过层层传导和刚性约束，形成“总规引领、专项协同，项目落实”的实施路径，确保重大建设项目精准落地、合规实施。

（二）加强实施监管，完善动态监测机制

将动态维护方案内容的执行情况全面纳入国土空间规划实施监管体系，依托国土空间监测网络和年度国土变更调查，对三条控制线等实际变化进行常态化监测。结合自然资源执法督察和卫片执法检查，建立预警与核查机制，对发现的问题及时通报并督促整改。通过综合监管手段，确保动态维护方案的严肃性和权威性，防止随意调整和违规占用行为发生，维护国土空间规划的法律效力。

（三）依托数字赋能，实现全生命周期管理

依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，将本次动态维护方案的成果数据（包括规划文本、图件、数据库等）全面纳入系统管理，实现维护后规划成果的数字化、可视化展示。将用地调整、项目落地、边界优化等情况纳入规划数据库，实现规划成果与实际实施情况的动态匹配，确保国土空间规划始终贴合

柳河县发展实际，为后续规划动态调整完善提供准确、翔实的基础数据支撑。

（具体以最终上报数据为准）

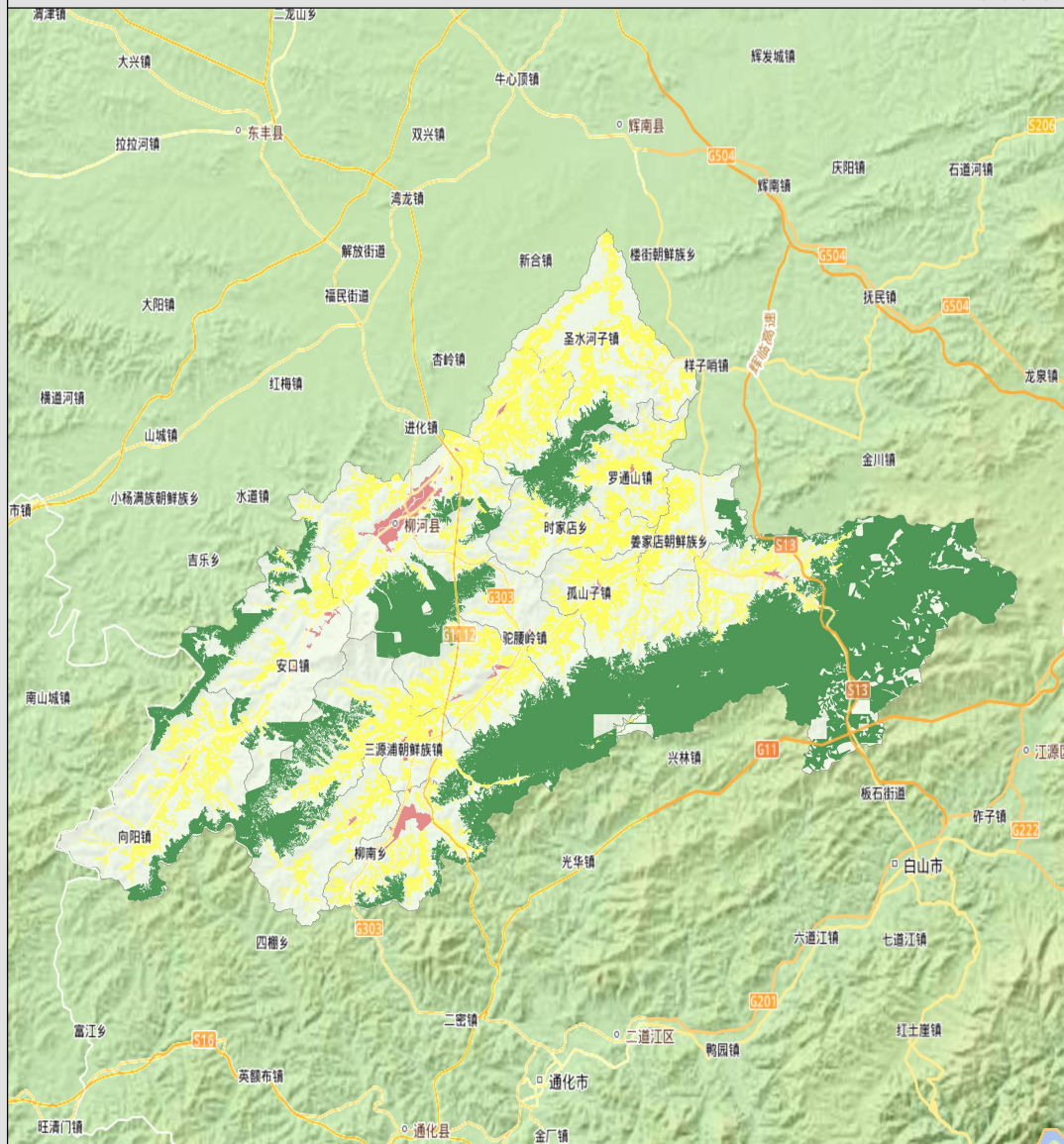
附图：

01 三条控制线维护前图

02 三条控制线维护后图

柳河县国土空间总体规划动态维护方案

三条控制线维护前图



指北针与比例尺



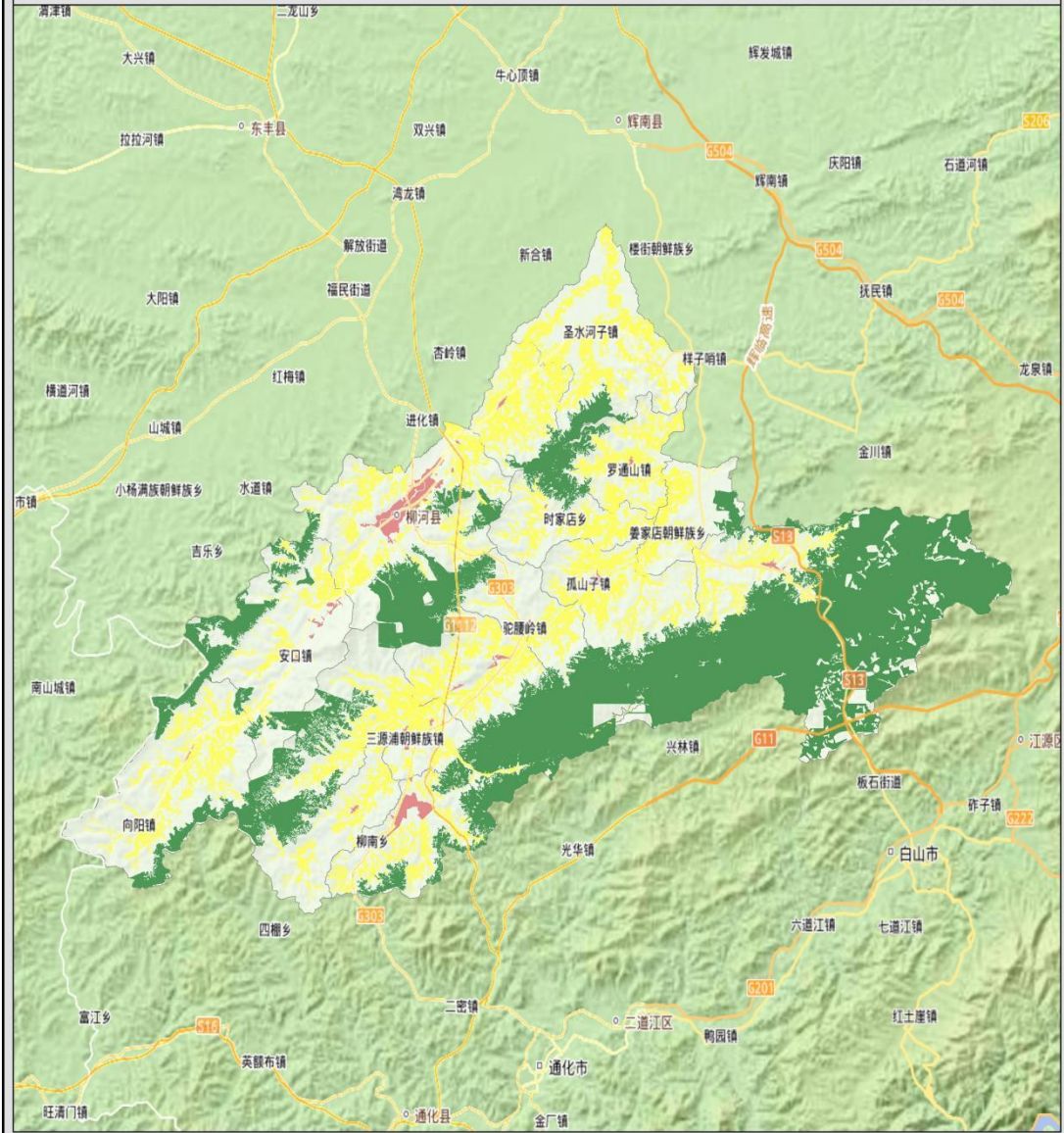
0 5 10 20 千米

图例

- 永久基本农田保护红线
- 生态保护红线
- 城镇开发边界

柳河县国土空间总体规划动态维护方案

三条控制线维护后图



指北针与比例尺



0 5 10 20 千米

图例

- 永久基本农田保护红线
- 生态保护红线
- 城镇开发边界