

# 亳州市“三区三线”划定工作总结报告

亳州市自然资源和规划局  
二〇二二年九月

# 目 录

第一章 工作推进情况 .....	1
第一节 划定思路 .....	1
第二节 划定原则 .....	1
第三节 工作开展 .....	2
第二章 区域概况 .....	4
第一节 基本情况 .....	4
第二节 基础研究结论 .....	4
1.“双评估”主要结论 .....	4
2.“双评价”结论 .....	5
第三章 耕地和永久基本农田划定 .....	6
第一节 耕地保护目标划定 .....	6
1. 现状耕地 .....	6
2. 上级下达耕地保护任务控制数 .....	6
3. 耕地保护任务控制数分解 .....	6
4. 耕地保护任务划定方案 .....	7
第二节 永久基本农田划定 .....	8
1. 上级下达永久基本农田保护任务控制数 .....	8
2. 永久基本农田保护任务控制数分解 .....	8
3. 永久基本农田保护划定方案 .....	8
第四章 生态保护红线优化调整 .....	10
第一节 2021 年 6 月份报部版划定情况 .....	10
第二节 本次优化调整情况 .....	10
第三节 生态保护红线划定方案 .....	10
第五章 城镇开发边界划定 .....	12

第一节 现状城镇建设用地情况.....	12
第二节 人口和用地规模测算.....	12
第三节 城镇开发边界划定方案.....	14
附表 .....	15
表 1 耕地保护目标划定情况表 .....	15
表 2 永久基本农田划定情况表 .....	16
表 4 城镇开发边界划定情况表.....	17

# 第一章 工作推进情况

## 第一节 划定思路

依据《自然资源部关于在全国开展“三区三线”划定工作的函》（自然资函〔2022〕47号）及“三区三线”划定技术问答（第一版）、《安徽省自然资源厅关于印发安徽省“三区三线”划定工作方案的通知》（皖自然资〔2022〕194号）、《省国土空间规划委员会办公室转发全国“三区三线”划定规则的函》（皖国土规办〔2022〕4号）、《自然资源部办公厅关于报送“三区三线”划定成果的函》（自然资办函〔2022〕1491号）和《自然资源部办公厅关于印发“三区三线”划定成果数据汇交要求的函》（自然资办函〔2022〕1541号）等文件要求，结合亳州市实际情况，按照耕地和永久基本农田优先划定，生态保护红线举证优化调整，在反向约束和正向约束下合理划定城镇开发边界的思路进行第二轮“三区三线”划定工作。

本次划定基于自然资源部统一下发的工作底图开展工作，以2020年度国土变更调查地类图斑为基础进行“三区三线”分析与划定。

## 第二节 划定原则

1. 坚持底线思维、落实三线优先序。严格执行十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地基本国策，实施最严格的耕地保护制度、

生态环境保护制度和节约用地制度。按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的顺序，在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线，做到现状耕地应保尽保、应划尽划，确保三条控制线不交叉、不重叠、不冲突。

**2. 强化区域统筹平衡。**立足资源环境承载力和禀赋特色，落实国家、省、市重大空间发展战略，结合市、县国土空间总体规划编制，统筹优化农业、生态、城镇空间，合理确定并分解各县区耕地保护任务控制数和永久基本农田保护任务控制数。

**3. 统筹重大项目用地需求。**将“十四五”期间涉及空间需求的重点建设项目纳入国土空间规划“一张图”，协调各类规划空间矛盾冲突，实现“多规合一”。统筹交通、水利、能源等重点建设项目用地需求，切实提高土地资源节约集约利用水平。

**4. 确保“数、线、图”一致。**全市“三区三线”划定工作以2020年国土变更调查数据为基础，坚持国土空间的唯一性，做到“数、线、图”一致，同步按照相关规范要求建设数据库，纳入国土空间规划“一张图”系统平台，确保耕地、永久基本农田、生态保护红线和建设用地等约束性指标能落地、可考核、可追责。

### **第三节 工作开展**

4月底省政府组织“三区三线”划定工作会议后，亳州市政府高度重视，制定了《亳州市国土空间总体规划（2021-2035年）“三

区三线”划定工作方案》，成立划定工作专班，明确了责任领导和职责分工，各部门协调推进三区三线划定工作。

市自然资源和规划局多次就划定工作中涉及的相关基础资料和举证材料发函到相关部门，要求各相关单位及时梳理报送重大项目举证材料。

规划编制项目组积极对接了市发展改革委、市生态环境局、市住房城乡建设局、市交通运输局、市农业农村局、市水利局、市文化旅游体育局、市交控集团等相关部门，收集相关重点项目举证材料。

市自然资源规划局主要负责同志多次召集相关科室、市城乡规划设计院以及规划编制单位就三线划定的阶段性成果进行讨论，编制单位经过多轮修改划定，并与县级规划编制单位就市域重大项目、控制数统筹等多方面开展联动，形成了亳州市级“三区三线”初步划定成果，并向市政府主要领导进行了多次汇报，最终于8月初形成了亳州市级“三区三线”的“二上”划定成果；8月中旬根据部审查意见修改完善后再次提交；9月2号部反馈“二下”审查意见，目前已根据“二下”审查意见修改完善。

## 第二章 区域概况

### 第一节 基本情况

亳州市位于安徽省西北部，与河南省接壤，是皖西北的交通要道，区位优势便利，素有“南北通衢，中州锁钥”之称。亳州市国土总面积 8521.26 平方公里，下辖谯城区一个区，涡阳县、蒙城县和利辛县三个县。

根据第七次全国人口普查，2020 年亳州市常住人口为 499.68 万人，与 2010 年亳州市第六次全国人口普查的 485.06 万人相比，增加 14.62 万人，增长 3.01%，年平均增长 0.30%。

2020 年亳州市 GDP 达到 1806.0 亿元，近年来亳州的 GDP 总量在全省各市排名中稳步提升，2017 年、2018 年、2019 年、2020 年的 GDP 增速分别达到 9.2%、10.1%、9.4%、4.1%，除 2020 年位居第四外，2017-2019 年连续三年居全省第一。

### 第二节 基础研究结论

#### 1.“双评估”主要结论

(1) 规划实施评估结论：各类规划的实施保障了亳州市经济社会发展用地需求，基本守住了底线与安全，耕地保有量和永久基本农田保护面积均完成了保护任务，但也存在永久基本农田保护压力较大的问题，城市周边原规划预留的建设用地空间已经用完，预留空间边界外均为永久基本农田，对城市空间的拓展造成一定的限制。

(2) 国土空间开发现状评估结论：亳州市在安全、协调、绿色、共享方面指标评估结论较好，开放、创新方面有待提升。亳州市经济社会整体发展势头较好，但指标评估优良维度中，优良比重不高，还需进一步补齐短板。

(3) 风险评估结论：亳州市的生态风险主要是水环境保护风险，亳州市饮用水源地水质情况较好，地表水水质虽未 100% 达标，但逐渐好转，地下水水质较差且表现出恶化趋势。资源利用风险主要是耕地资源利用过程中的农业面源污染风险和矿产资源利用的地面沉降风险；亳州市已形成地下水下降漏斗区，深层地下水的持续开采，深层地下水降落漏斗将进一步扩大和加深，地面沉降风险也将加剧；随着煤矿资源的持续开采，造成的沉陷区面积将越来越大，地面沉陷的风险随之增加。亳州市自然灾害风险主要是旱灾、暴雨洪涝、高温和少量小型地质灾害风险。

## **2.“双评价”结论**

(1) 总体结论：亳州市生态保护极重要区面积 5183.61 公顷，占国土面积的比例为 0.61%；亳州市国土空间开发呈现城镇建设和农业生产双适宜的特征，全市 92% 的土地都适宜城镇建设和农业生产，国土资源承载能力较强。

(2) 城镇建设潜力结论：亳州市城镇建设潜力较大，城镇建设可用空间面积为 170628.01 公顷，占亳州市国土总面积的 20.02%，其中，谯城区、蒙城县等潜力空间较大。



## 第三章 耕地和永久基本农田划定

### 第一节 耕地保护目标划定

#### 1. 现状耕地

根据三调 2020 年变更调查数据，亳州市现状耕地面积 602961.79 公顷（904.44 万亩）；按城镇、村庄不打开统计的耕地面积为 589632.60 公顷（884.44 万亩）。

#### 2. 上级下达耕地保护任务控制数

上级下达给亳州市的耕地保护任务控制数为 876.08 万亩；9 月 5 日根据河湖耕地和省级储备库修正后的指标为 876.02 万亩。

#### 3. 耕地保护任务控制数分解

沿用《自然资源部办公厅关于报送“三区三线”划定成果的函》（自然资办函〔2022〕1491 号）中对于耕地控制数测算的思路，在自然资源部统一下发的底图上，以一区三县 2020 年国土变更调查的耕地为基础，扣减 2009 年底以后在部备案系统已依法批准且落实占补平衡的耕地、2021 年底前已备案的农业设施建设占用的耕地、自然保护地核心保护区内的耕地、饮用水水源一级保护区内的耕地和 2021 年底前补充耕地储备库剩余耕地的指标后作为各区县耕地保护任务控制数，再适当进行微调确保全市完成上级下达的耕地保护任务控制数。

表 3-1 耕地保护任务控制数分解情况表

单位：万亩（0.00）

行政区名称	2020年现耕地	耕地保护目标划定情况							
		扣除规模							划定耕地保护任务
		2009年12月31日后，在自然资源部监管系统备案，已依法批准且落实占补平衡即将建设的	已实施国家退耕还林换草计划	截止到2021年底，在自然资源部监管系统备案的农业设施建设用地占用的	自然保护区核心保护区内的	饮用水源一级保护区内的	2021年底补充耕地储备库内剩余耕地指标	河湖范围内经认定退出的	
谯城区	218.66	2.78	0.00	0.08	0.00	0.00	0.04	0.10	215.54
涡阳县	232.86	1.92	0.00	0.23	0.00	0.00	0.01	0.05	230.65
蒙城县	223.51	0.83	0.00	0.64	0.00	0.02	0.01	0.16	222.16
利辛县	209.42	1.28	0	0.20	0	0	0.07	0.24	207.72
亳州市	884.44	6.81	0.00	1.14	0.00	0.02	0.13	0.56	876.08

#### 4.耕地保护任务划定方案

根据部下发的《全国“三区三线”划定“二下”数据说明》中的划定要求，亳州市最终纳入耕地保护目标的耕地面积 875.47 万亩，其中位于部下发的“2020 年稳定耕地”图层中的稳定耕地为 872.51 万亩。详见下表：

表 3-2 纳入耕地保护目标耕地情况汇总表

单位：万亩（0.00）

行政区划名称	2020 年耕地面积 (城镇村不打开)	不纳入耕地保护目标的耕地	纳入耕地保护目标的耕地	纳入耕地保护目标的稳定耕地
谯城区	218.66	3.12	215.54	215.42
涡阳县	232.86	2.30	230.68	230.31

蒙城县	223.51	1.97	221.54	219.64
利辛县	209.42	1.79	207.72	207.13
亳州市	884.44	9.18	875.47	872.51

## 第二节 永久基本农田划定

### 1. 上级下达永久基本农田保护任务控制数

上级下达给亳州市的永久基本农田保护任务控制数为 775.1 万亩。

### 2. 永久基本农田保护任务控制数分解

沿用《自然资源部办公厅关于报送“三区三线”划定成果的函》中对于永久基本农田保护任务控制数的测算思路，以部下发稳定耕地数据为基础，扣减 2009 年底以后在部系统已批备案且落实占补平衡的稳定耕地数量后，综合考虑原土规永久基本农田保护率、谯城区规划重大项目较多等因素，统一设置三县的永久基本农田保护任务为扣减后的稳定耕地的 90.10%，剩余保护任务由谯城区完成，最终分解的永久基本农田保护任务控制数为谯城区 182.60 万亩、涡阳县 207.41 万亩、蒙城县 198.54 万亩、利辛县 186.56 万亩。

### 3. 永久基本农田保护划定方案

根据部下发的《全国“三区三线”划定“二下”数据说明》中的划定要求，以自然资源部下发的“永久基本农田划定基础图斑”为基础，扣除不纳入耕地保护目标的耕地图斑，套合原永久基本农田、两规一致性图斑和重大项目清单图层后，统筹划定永久基本农

田保护图斑。按照原永久基本农田范围内的稳定耕地、原永久基本农田范围外的稳定耕地、原永久基本农田范围内的耕地、原永久基本农田范围外的耕地（口粮田）的次序依次划定永久基本农田。

考虑“三区三线”统筹衔接，再扣除城镇开发边界内零星分散的原永久基本农田后，划定永久基本农田。全市最终划定永久基本农田面积 775.11 万亩，占 2020 年现状耕地的 87.64%，占 2020 年稳定耕地面积的 88.09%，与原土地利用总体规划中的永久基本农田保护任务相比，增加了 6.08 万亩。

表 3-3 永久基本农田划定情况表

单位：万亩（0.00）

区县	2020 年三调现状耕地	2020 年三调稳定耕地	永久基本农田划定面积	永久基本农田划定面积与现状耕地的比例	永久基本农田划定面积与稳定耕地的比例	原土规永久基本农田保护任务	永久基本农田划定面积与原土规永久基本农田保护任务差值
谯城区	218.66	217.97	182.60	83.51%	83.77%	184.40	-1.80
涡阳县	232.86	232.12	207.52	89.12%	89.36%	200.32	7.09
蒙城县	223.51	221.15	198.57	88.84%	89.52%	199.92	-1.38
利辛县	209.42	208.67	186.56	89.08%	89.40%	184.39	2.17
亳州市	884.45	879.91	775.11	87.64%	88.09%	769.03	6.08

## 第四章 生态保护红线优化调整

### 第一节 2021 年 6 月份报部版划定情况

2021 年 6 月份报部版生态保护红线总面积 4379.52 公顷，占国土面积的 0.51%，涉及西淝河、涡河、北淝河、茨淮新河、芡河、乌江 6 个区域水土保持生态保护红线及 1 个调蓄水库引用水源保护地。全市划定的生态保护红线集中分布在蒙城县和利辛县，两县生态保护红线面积合计为全市的 86.17%，各区县中利辛县占比最高，达 58.29%，各区县的保护面积情况见表 1。

表 4-1 各区县生态保护红线划定情况统计表（单位：公顷）

行政区	生态保护红线面积	占比	红线类型
谯城区	501.82	11.46%	水土保持
涡阳县	103.82	2.37%	
蒙城县	1220.95	27.88%	
利辛县	2552.93	58.29%	
亳州市	4379.52	100.00%	

### 第二节 本次优化调整情况

2021 年 6 月报部版生态保护红线内尚保留的人为活动，根据部下发的《全国“三区三线”划定规则》要求，本次由省级统一对 2021 年 6 月份报部版生态红线进行调整。

### 第三节 生态保护红线划定方案

调整后，亳州市划定生态保护红线面积 4278.99 公顷，占国土面积的 0.46%，主要涉及西淝河、涡河、北淝河、茨淮新河、芡

河、乌江 6 个区域及引江济淮调蓄水库引用水源保护地。调整后红线面积比 2021 年 6 月报部红线减少 100.53 公顷。

## 第五章 城镇开发边界划定

### 第一节 现状城镇建设用地情况

根据部下发图斑统计得知，亳州市现状城镇建设用地总规模为 258.03 平方公里，其中谯城区 111.96 平方公里，涡阳县 49.28 平方公里，蒙城县 59.53 平方公里，利辛县 37.26 平方公里。

### 第二节 人口和用地规模测算

#### 1. 亳州市现状人口情况

根据六普及七普相关数据，亳州市 2010 年常住人口为 485.1 万人，城镇化率为 28.01%；2020 年常住人口为 499.7 万人，城镇化率为 42.5%。

#### 2. 亳州市 2035 年人口规模预测

##### (1) 增长率法

根据六普及七普相关数据，亳州市 2010 年常住人口为 485.1 万人，2020 年常住人口为 499.7 万人。近十年来亳州市常住人口增长率的平均值为 0.29%，以此数据作为未来 15 年亳州常住人口的平均增长率，则至 2035 年常住人口为： $499.7 \times (1+0.29\%)^{15}=521.9$  万，取整为 520 万。

##### (2) 人口回流计算法

亳州近 5 年人口自然增长率平均值为 1.05%，常住人口与户籍人口逆差基本为 160 万左右。考虑到国家、省相关利好政策（皖北承接产业转移集聚区建设）以及亳州作为世界中医药之都的飞速

发展，未来外出务工人口将实现陆续回流，预计至 2035 年将累计约 40%外出务工人口（160 万 $\times$ 40%=64 万人）回流，这两部分人口构成 2035 年亳州市域总常住人口规模。综上确定未来至 2035 年人口自然增长率为 1.05%，则至 2035 年，亳州市总人口为（499.7 万+64 万） $\times$ （1+1.05%）<sup>15</sup> $\approx$ 659 万，取整为 660 万。

### （3）小结

亳州市基于水资源承载力的人口规模预测为 680 万人，基于增长率法的人口规模预测为 520 万人，基于人口回流计算法的人口规模预测为 660 万人，取上述三种预测方法的平均值，得到 2035 年亳州市常住人口规模约 620 万人。

## 3. 亳州市 2035 年城镇化率预测

### （1）经济相关法

根据国内外城镇化发展经验，城镇化水平与人均地区生产总值存在较强的相关性。因此，取亳州市历年城镇化率与人均地区生产总值数据，对其相关关系进行拟合，建立相关关系方程： $y = 29.617x + 0.3275$   $R^2 = 0.9842$

根据 2035 年基本实现社会主义现代化建设基本要求，达到中等发达国家人均地区生产总值（人均约 2.5 万美元），比照现行汇率约 15.86 万元，代入数据后得出：2035 年市域常住人口城镇化水平为 71.7%。

### （2）趋势外推法

2010 年亳州市城镇化率为 28.01%，2020 年亳州市城镇化率为 42.5%。按照这一发展趋势，预测至 2035 年亳州市城镇化率为



70.2%。

### (3) 联合国法

$$URGD = \ln \frac{P(2)/(1-P(2))}{P(1)/(1-P(1))} / n \quad \frac{P(t)}{1-P(t)} = \frac{P(1)}{1-P(1)} \times e^{URGD \times t}$$

根据近十年亳州市域城镇化水平数据，2010 年亳州非农比重为 28.01%，2020 年为 42.5%，以 2020 年为基准年，将上述两个非农比重数据代入公式，计算出 2035 年市域城镇化率为 81.0%。

### (4) 小结

取上述三种预测方法的平均值，预测至 2035 年亳州市城镇化率为 75%。

## 2. 用地测算

根据七普数据，亳州市 2020 年城镇常住人口约 212 万人，结合城镇化水平预测，亳州市 2035 年城镇常住人口为 465 万人，则 2035 年亳州市城镇建设用地增量=（465 万人-212 万人）×100 平方米/人=253 平方公里。现状基数转换后亳州市城镇建设用地规模约 447 平方公里，则预测规划城镇建设用地规模为 253+447=700 平方公里。

## 第三节 城镇开发边界划定方案

根据划定方案，亳州市共划定城镇开发边界总面积 75.18 万亩，其中谯城区城镇开发边界总面积 34.96 万亩，涡阳县城镇开发边界总面积 14.80 万亩，蒙城县城镇开发边界面积 14.28 万亩，利辛县城镇开发边界面积 11.14 万亩。

## 附表

表 1 耕地保护目标划定情况表

单位：万亩，%

行政 区 名称	2020 年现 状耕地	耕地保护目标划定情况								与原保护目标缺口		拟 恢 复 耕地	
		扣除规模							划定耕地 保护任务	数量	比例	“ 十 四 五 期 间 ”	规 划 期
		2009 年 12 月 31 日后，在 自然资源 部监管系 统备案， 已依法批 准且落实 占补平衡 即将建设 的	已 实施国 家退耕 还林还 草计划	截止到 2021 年 底，在自 然资源部 监管系统 备案的农 业设施建 设占用的	自然保护 地核心保 护区内的	饮用水源 一级保护 区内的	2021 年 底补充耕 地储备库 内剩余耕 地指标	河湖范 围内经 认定退 出的					
谯城区	218.66	2.78	0.00	0.08	0.00	0.00	0.04	0.10	215.54	6.53	2.94%		
涡阳县	232.86	1.92	0.00	0.23	0.00	0.00	0.01	0.05	230.65	-0.56	-0.24%		
蒙城县	223.51	0.83	0.00	0.64	0.00	0.02	0.01	0.16	222.16	7.46	3.25%		
利辛县	209.42	1.28	0	0.20	0	0	0.07	0.24	207.72	3.97	1.87%		
亳州市	884.44	6.81	0.00	1.14	0.00	0.02	0.13	0.56	876.08	17.40	1.95%		

表 2 永久基本农田划定情况表

单位：万亩，%

行政区名称	2020 年现状稳定耕地面积		划定永久基本农田面积		较原保护目标	
		其中：原永久基本农田现状稳定耕地面积		其中：原永久基本农田内保留面积	变化规模	变化比例
谯城区	217.9656	174.9500	182.6000	168.2399	-1.8001	-0.98%
涡阳县	232.1160	197.5212	207.4100	193.4973	7.0920	3.54%
蒙城县	221.1530	191.3526	198.5400	186.7303	-1.3795	-0.69%
利辛县	208.6728	177.0284	186.5600	172.9080	2.1675	1.18%
亳州市	879.9075	740.8522	775.1100	722.3056	6.0800	0.79%

表 4 城镇开发边界划定情况表

单位：万亩

行政区名称	现状城镇建设 用地	划定情况						
		城镇开发边界 面积	其中：					扩展系数
			现状城镇建设 用地面积	现状村庄建 设用地面积	其他建设用 地面积	非建设用地 面积	其中： 在自然资源部监 管系统备案，已依 法批准且落实占 补平衡即将建设 的	
谯城区	16.79	34.96	16.75	3.28	1.28	13.65	8.41	1.31
涡阳县	7.39	14.80	7.37	2.52	0.68	4.21	2.00	1.30
蒙城县	8.92	14.28	8.92	1.26	0.41	3.68	1.29	1.27
利辛县	5.59	11.14	5.528	2.139	0.61	2.86	1.18	1.30
合计	38.69	75.18	38.56	9.19	2.98	24.4	12.88	1.30

