辽宁省朝阳市喀左县国土空间开发保护现状评估

为贯彻落实《自然资源部办公厅关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》(自然资办发〔2019〕38 号)以及辽宁省关于开展市县国土空间开发保护现状评估的相关要求，摸清喀左县国土开发保护现状情况，全面、高效推进喀左县国土空间规划编制工作，喀左县国土空间开发保护现状评估工作于 2019 年 10 月开展，以自然资源部发布文件《市县国土空间开发保护现状评估技术指南（试行）》为依据，以坚持目标、问题、操作三个导向为评估原则，按照安全、创新、协调、绿色、开放和共享六个维度展开。结合喀左县自身现状情况选择 56 个指标形成现状评估指标体系，其中，基本指标 27 项，推荐指标 29 项。

一、总体结论

从现状评估情况看，喀左县现状特点较为明显。生态资源秀美、环境质量良好，同时重视城乡的环境治理，对生态环境进行严格的保护。在此基础上，喀左县推动全域旅游发展，旅游产业发育较好。产业与经济发展平稳，近年呈稳步上升势头。在城区集中最优势资源推动教育事业发展。同时，喀左县国土空间建设与发展也存在一些问题。近年人口出现流失趋势，现状城镇化增长开始渐缓。城乡建设用地利用不够集约。创新投入需要进一步加强。城区社区配套设施需要进一步完善，社区老人日间照料、托幼、社区医疗卫生等配套设施需要加强。其他方面总结如下：

安全方面喀左县底线管控较好，生态红线已经落实，基本农田划定超额完成，剩余城乡建设用地指标空间比较充足；已提前完成耕地保有量目标；全县水质情况良好，但水资源十分匮乏；文保单位保护情况较好，但未得到有效利用；防灾体系中消防设施需要加快建设。

创新方面创新环境基础良好，但创新投入较少。

协调方面总体喀左县城镇化水平较低，城乡居民人均可支配收入差距有扩大趋势；城乡基础设施配套情况较好，污水设施投入需要加强。

绿色方面喀左县生态本地较好，农业效益提升，工业转型升级加速；城乡生活垃圾全部处理，但垃圾资源利用方面不够重视；人均年用水量远低于全国及辽宁省平均水平。

开放方面高铁运营通车，对外交往条件更加便捷；旅游产业发展迅猛；招商引资取得新进展，竞争优势巩固提升。

共享方面生态环境优良，居住条件逐步提升；公共服务设施配套较好，但部分社区级服务设施配套不足；养老需求逐渐加大，养老服务设施水平有待提升；人口迁出逐渐增多，新增就业水平有待提升。

二、指标监测及分析

1、安全方面

（1）底线管控

生态红线已经落实，基本农田划定超额完成，城乡建设用地管控

较好。

根据生态保护红线划定方案,喀左县生态保护红线面积59150.50公顷。生态保护红线范围内建设用地面积0.82公顷，应控制规模并逐步调出。

依据《喀喇沁左翼蒙古族自治县土地利用总体规划（2006—2020年）调整方案》，方案划定永久基本农田保护面积为46769.28公顷，上级下达的永久基本农田保护目标任务为 44973 公顷，实际多划入1796.28公顷。

依据国土三调数据，现状城乡建设用地面积 10261.06ha，依据《喀喇沁左翼蒙古族自治县土地利用总体规划（2006—2020 年）调整方案》，城乡建设用地规模为13323公顷，城乡建设用地未突破土规指标要求，剩余城乡建设用地指标空间比较充足。

（2）粮食安全

完成耕地保有量目标，高标准农田面积逐年增加，但中低产田比例仍然较大。

依据国土三调数据，喀左县现状耕地面积71086.09公顷，依据《喀喇沁左翼蒙古族自治县土地利用总体规划（2016—2020 年）调整方案》，规划到 2020 年耕地保有量 57800 公顷，比土规目标多13286.09公顷，已完成耕地保有量目标。

2018 年高标准农田建设项目区面积 3366.84 公顷，仅占总耕地总面积的4.7%，比2017年增加9.8%。

（3）水安全

水质情况良好，但水资源十分匮乏。供水水源主要为地下水，农业灌溉用水占绝大部分比例。

喀左县境内及出境各断面各水期水质均优于 GB3838-2002《地表水环境质量标准》Ⅳ类水质标准要求，无劣 V 类水体，亦未出现黑臭水体。县城 2 个集中式饮用水水源地水质均符合 GB/T14848-2017《地下水环境质量标准》III类标准 。全县水质达标率 100%。

喀左县多年平均水资源总量 1.8986 亿立方米，人均水资源占有量仅为 452.19 立方米，占全国人均占有水资源量的 1/5，占全省人均占有水资源量的 1/2，水资源十分匮乏。

2018 年，喀左县总用水量为 7026 万立方米，现状水资源开发利用率为 37.0%。其中，农业灌溉用水量为 4976 万立方米，占到 70.8%。

全县总供水量为 7844 万立方米，其中地表水 1875 万立方米，地下水 5969 万立方米。

（4）文物保护

文物保护体系较为完善，文化资源利用需要加强。

全县共有县级以上文物保护单位 50 处，其中国家级 1 处、省级 9 处、市级 12 处、县级 38 处。喀左县已形成较为完善的文物保护体系，划定了文物保护范围及建设控制地带，其中国、省级文物保护范围面积总计 69.53 公顷。从文化资源利用角度看，喀左县缺乏对历史文化资源的有效整合，没有形成有效的文化资源利用手段，以及合理

的利用格局。

（5）防灾减灾

防灾减灾设施不断完善，消防设施需要加快建设。

喀左县新建、改建等建筑均严格执行《建筑抗震设计规范》以及《建筑工程抗震设防分类标准》中所涵盖建筑类型的相关规定，符合抗震设防要求；全县范围内的河道沿线已修筑防洪堤坝 558.1 千米，防洪堤建设、河道疏通均按照设计标准执行，防洪提防达标率 100%。

现状城区公园绿地、广场、学校操场等应急避灾场地总面积 73.13 公顷，人均 8.72 平方米，满足《城市抗震防灾规划标准 GB 50413-2007》中固定避震疏散场人均有效避难面积所不小于 2 平方米的要求。

全县共有喀左消防救援中队和公营子消防站、南公营子消防站 3 处消防站队，分别位于县域的北、中、南三个区域，各消防责任片区较大，乡村消防救援能力有限。城区消防救援中队位于城区规划范围中部，救援 5 分钟可达覆盖率为 51.38%，城区消防设施应加快建设，保障喀左县城市安全。

2、创新方面

（1）创新投入与产出

创新投入较少，创新产出有待提升。

2018 年，喀左县科学技术支出占 GDP 比重为 0.02%，创新投入水平较低；转化科技成果 23 项，申请专利 126 项，万人发明专利拥有

量仅 3.0 件/万人，与喀左以创新驱动战略为统领的战略部署还有差距，创新产出有待提升。

（2）创新环境

喀左县创新环境基础良好，创新环境提升取得新进展。

喀左县创新环境氛围浓厚，引进域外专家团队 20 个，引进博士和行业领军人才 20 人。组织专家团队 27 个、专业人才 279 人与重点企业对接服务；吸引 600 余名高校毕业生到我县创业就业，培训农村实用人才 2100 人、企业技能人才 1300 人、电商青年人才 1000 人；评选“喀左优秀专家”“喀左工匠”20 名。营造全社会尊重人才、崇尚创新的浓厚氛围。

喀左县已与沈阳建筑大学、沈阳农业大学等 13 所高校签订战略合作协议，与 20 所高校开展产学研合作，与 3 所院校联合组建创新战略联盟，产业联盟涵盖工业、农业、教育、医疗等重点产业；培育佳和精密、鹏达铸造等 4 家高新技术企业，森川生态科技、泰克美生物科技等 16 家省级科技型中小企业；朝阳飞马获批省产业专业技术创新平台，经济开发区晋升省级高新技术产业开发区，农产品加工园区晋升省农业科技园区，同时喀左县被评为全国“首批创新型县”，为全省唯一获评县区。

通过创新合作驱动，喀左县经济在辽宁整体经济下滑的背景下仍然稳中有升，特别是 2018 年 GDP 比上年增长 6.5%，其中第一产业增长 3.9%，第二产业增长 9.6%，第三产业增长 7.4%。

3、协调方面

（1）城乡融合

喀左县城镇化水平较低，城镇建设用地集约利用水平不高，城乡居民人均可支配收入差距有扩大趋势。基础设施配套情况较好，城乡污水设施投入需要加强。

2018 年，喀左县户籍人口 41.99 万人，户籍人口城镇化率为 18.75%。喀左县城镇化率在辽宁省 44 个县（市）中处于中游靠后位次，且户籍人口城镇化率呈下降趋势，与 2017 年相比降低 2.3%。

依据国土三调数据，现状喀左县城镇建设用地 3473.83 公顷，人均城镇建设用地 441.30 平方米，与我国 110 平方米/人的标准要求相比差距较大；农村居民点用地 6787.23 公顷，人均农村居民点用地 198.95 平方米。

城镇居民人均可支配收入为 28693 元，农村居民人均可支配收入达到 12749 元，城乡居民人均可支配收入比为 2.25，与 2017 年城乡居民人均可支配收入比 2.18 相比，城乡人均收入水平差距逐步拉大。城乡居民收入水平未达到“十三五”中全省平均水平的目标。

全县范围内已形成公立医院和民营医院相互依托，优势互补的医疗服务格局，现有县直医院 4 个，乡镇卫生院 21 个，民营医院 17 个，村卫生室 420 个。其中，等级以上医院 16 所，交通 30 分钟覆盖 180 个行政村，覆盖率为 95.74%；行政村等级公路通达率为 100%；饮水不便的村庄均通过农村饮水工程保障村民饮水需求，农村自来水入户

人口为 19.9 万人，农村自来水普及率 58.4%（部分行政村仅局部村屯普及自来水，农村自来水普及率采用自来水使用人口进行计算）；全县生活污水治理处于起步阶段，城区、公营子镇、兴隆庄镇已建污水处理站，村庄仅公营子镇南山村建有 1 处污水处理站，城乡污水设施投入需要加强。

（2）地下地上统筹

喀左县地下空间利用处于起步阶段。

喀左县地下空间利用主要为城区大凌河西支南岸各局委办地下停车库。

4、绿色方面

（1）生态保护

空气质量优良，森林覆盖率较高，水生态环境持续改善。

喀左县始终坚持生态立县、绿色发展，通过“蓝天工程、碧水工程、青山工程”等一系列生态保护工程，保护生态本地，生态文明建设取得了累累硕果，同时契合当代“绿水青山就是金山银山”的理念。

2018 年喀左县空气质量优良天数为 289 天，优良比例达到 86.5%（空气质量自动监测站运行总天数 334 天，正常运行 309 天），优良比例高于全国平均比例 79.3%与辽宁平均比例 81.1%。

2018 年全县森林覆盖率达到 42.40%，森林覆盖率较高，但与“十三五”中达到 50%的目标仍有差距。森林蓄积量已达到 0.02 亿立方

米，远超“十三五”0.015 亿立方米的目标。

全县河流水质优良比例达到 100%，现状自然岸线保有率达到 66.82%。2018 年完成退田还河 1.8 万亩、水土流失综合治理 18.5 万亩。通过水资源管护、水污染防治、水环境治理、水生态修复等多方面综合整治，县域水环境质量质量逐步提升。

（2）绿色生产

农业效益提升，工业转型升级加速，绿色生产效率逐步提升。

喀左县是全国第一批国家农业可持续发展试验示范区，通过粮食生产功能区和重要农产品保护区划定、调整农业产业结构、发展优质高效农业、推进农产品深加工等手段，农业生产效益得到持续提升，农业农村现代化进程加快。

初步形成装备制造、紫陶建材、农产品深加工、半导体新材料、印刷包装等主导产业体系，加速工业转型升级，加快新旧动能转换，同时引进辽宁装备制造产业联盟、辽宁紫陶产业技术创新联盟、辽宁食品产业联盟、辽宁食用菌和蔬菜产业联盟、辽宁中医药产业联盟、辽宁环保产业联盟、辽宁教育事业发展联盟等省内七大产业联盟，引领和拉动了县域经济创新、高质发展。

2018 年，喀左每万元 GDP 地耗为 151.82 平方米，工业用地地均增加值为 1.31 亿元/平方千米。年新增城市更新改造用地面积 11.43 公顷，近三年存量土地供应比例为 70.86%。喀左县绿色生产效率逐步提升。

（3）绿色生活

城乡生活垃圾全部处理，垃圾资源利用方面不够重视。人均年用水量远低于全国及辽宁省平均水平。

至创建卫生城以来，喀左全县一直十分重视城乡环卫治理，城镇及乡村垃圾回收、处理率达到 100%，城镇、乡村干净清洁。生活垃圾处理方式采用直接填埋，垃圾未得到有效的回收与利用，应加强垃圾分类宣传及垃圾资源化利用。

受制于水资源总量条件，人均年用水量 167.34 立方米，远低于全国 432 立方米以及辽宁省 298.9 立方米。

5、开放方面

（1）对外交往

文化产业引领，全域旅游战略带动，旅游产业发展迅猛。高铁运营通车，对外交往条件更加便捷。

喀左县共有国家 A 级旅游景区 15 个(其中 4A 级景区 3 个、3A 级景区 8 个、2A 级景区 4 个)、特色旅游乡镇 13 个、旅游示范村 18 个。喀左县成功创建辽宁省旅游产业发展示范县，获评辽宁省乡村旅游贡献奖，并被列入“国家全域旅游示范区”首批创建单位。在立足现有优良旅游资源的基础上，喀左县明确重点景区为支撑、凌河景观带为串联、全域旅游大环路为主导”的全域旅游整体布局。并深度挖掘红山文化、蒙古族文化、紫陶文化等，推动“文化+旅游”产业融合。

在全域旅游战略指引下，游客数与综合收入由 2015 年的 280.4 万人次、20.6 亿元增长到 2018 年的 441.2 万人次、32.3 亿元，年均增长分别为 16.3%、16.2%。2018 年旅游业占全县总收入的 10.4%，对经济的发展起到了极大的促进作用。

喀左县高铁于 2019 年 1 月 1 日正式运营通车，缩短了喀左与沈阳、北京等沿线城市的时空距离，区域交通条件得到极大的改善的同时，有利于喀左县经济包括喀左紫砂、喀左房地产等产业的持续发展。2018 年铁路客运量为 12.3 万人次，2019 年高铁客运量已达 16.0 万人次，普通铁路客运量为 11.8 万人次，铁路总客运量为 27.8 万人次，较 2018 年 12.3 万人次增长 126%。

（2）招商引资

招商引资取得新进展，竞争优势巩固提升。

2018 年，喀左县“面向全中国、主攻京津冀”招商力度持续加大，全年引进投资 5000 万元以上项目 32 个，实现域外引资 27.2 亿元。22 个京津冀产业转移项目落地开工；26 家河北雄安纸塑包装企业入驻投产，“辽宁省印刷包装产业基地”在喀左县设立。发展 “飞地经济”取得显著突破，28 个项目开工建设，完成投资 15.3 亿元，辽宁省推进“飞地经济”工作现场会在喀左县召开。

6、共享方面

（1）宜居

生态环境优良，居住条件逐步提升。公共服务设施配套较好，但部分社区级服务设施配套不足。

喀左县山地、丘陵、平地、河川相间交错，山水景观秀美，生态环境质量良好，空气质量优良天数高于全国与辽宁平均水平。城区周围山林环绕，大凌河、大凌河西支、利州河在城区交汇，城区森林步行 15 分钟覆盖率达到 92.32%，城区水域面积 628.16 公顷，生态宜居本底十分优良，“塞外水城”营造初见成效。

在良好的生态基础上，喀左县十分重视城市宜居性设施的配套建设，以发展“全域旅游”为理念，以打造“生态宜居塞外水城”为目标，先后荣获国家卫生县城、国家园林县城、全国文明县城、中国最美生态宜居旅游名县、中国特色民族旅游名县、国家全域旅游示范区等多项殊荣，入选 2016 年中国最美旅游县域榜单与 2019 年中国最美县域榜单。

城镇居民住房保障水平逐步改善，居住条件逐步提升。喀左县共有政策性住房 1213 套，其中 2018 年城区新增政策性住房 60 套，城镇人均住房建筑面积 45.31 平方米，高于辽宁省城市人均住房面积 29.3 平方米。

喀左县始终坚持“教育优先发展、适度超前发展、建设教育强县”的目标，集中力量推动城区教育建设，并荣获辽宁省义务教育先进县

称号。城区建有职高 1 所、高中 4 所、初中 4 所、小学 5 所，中小学步行 15 分钟覆盖率达到 37.71%。共有近百名学生考入清华、北大，教育已成为喀左县一张亮丽的名片。

城区文体设施配套建设较为齐全，已建县博物馆、紫陶博物馆、文化馆、图书馆以及东蒙民族艺术馆 5 座文化场馆，新建成体育场、体育馆以及全民健身活动中心，同时位于城区大凌河西支南岸建设游园及篮球场地。体育设施步行 15 分钟覆盖率为 16.06%，足球场地步行 15 分钟覆盖率为 58.40%。

城区内县级医疗设施配套较好，已建等级以上综合医院、中医院及专科医院共 11 所。但社区级配套设施有待提升，城区下辖 12 个社区，仅配套建有 2 处社区医疗服务设施，社区卫生医疗设施步行 15 分钟覆盖率仅为 28.50%，应逐步加强社区医疗服务等设施的配套水平。

城区现状已建公园 3 处，广场 4 处，凌河游园 15 处。公园绿地面积 41.99 公顷，人均 5.01 平方米，公园绿地广场步行 5 分钟覆盖率 23.47%。

（2）宜养

养老需求逐渐加大，养老服务设施水平有待提升。

2018 年 60 岁及以上人口比例为 20.7%，远超国际 10%的标准。与2017年相比,60岁及以上人口比例增长1.1%,养老需求逐渐加大。

全县现有各类养老机构 13 家，总床位数 2501 床。其中 2 家位于

城区，床位数 760 床。全县每千名老年人拥有养老床位数 28.7 床。略低于 2018 年全国平均值 30.9 床及辽宁平均值 31 床。

（3）宜业

人口迁出逐渐增多，新增就业水平有待提升。

2016—2018 年喀左县户籍人口迁出均大于迁入人口数量，且有逐渐增加的趋势，人口出现负增长。

农村劳动力转移就业 7.5 万人次。城镇新增就业、再就业 4412 人。城镇登记失业率控制在 2.64%以内，满足“十三五”中的指标 3.5%要求。

三、对策建议

1、规划动态维护

加快完成国土空间总体规划的编制，构建每年定期评估的国土空间总体规划动态维护机制，科学评估规划实施与规划目标的关系，优化完善国土空间指标体系，客观反映国土空间开发保护利用、功能结构、空间效率和宜居水平等重点内容，做到全面监测、效益评估和规划预警，防范化解喀左县发展的重大风险，为规划动态调整提供参考。

2、规划实施计划

制定国土空间总体规划实施方案，明确总体要求、进度计划、主要任务、组织保障等内容；依托国土空间规划“一张图”实施监督信

息系统建设，将评估指标体系纳入信息系统动态开展监测评估预警；针对规划实施中的突出问题开展专题研究，提出针对性解决措施，促进规划更好实施。

3、配套政策机制

加强组织领导，建立由县委县政府统筹的工作领导小组，确立分工明确、责任清晰、协调有序的工作机制；组建专家团队，邀请国内知名的各领域专家，为国土空间规划实施提供咨询；开展公众参与，利用报纸、广播、互联网等各类媒体，多渠道提升公众规划参与度；强化经费保障，确保规划编制费用作为财政重点专项予以落实。

4、强化安全理念

强化山水田林湖草生态资源系统性保护，优化整合各类自然资源，严格落实生态保护红线范围；因地制宜实施土地整治项目，有序推动高标准农田建设，通过完善和优化基本农田附属设施，提高耕地质量，毫不动摇坚持最严格的耕地保护制度和集约节约用地制度；强化山水田林湖草“生命共同体”系统性保护，全方位、全地域、全过程开展生态系统的保护修复，着力扩大环境容量，继续维护良好的生态本底。

5、实施乡村振兴

统筹城乡土地资源利用、基础设施建设、劳动力配置和社会保障事业发展，加快推动城乡融合发展，促进城市宜居宜业、乡村全面振兴，形成以城带乡、城乡共建的良好城乡关系。通过空间集聚政策措

施，引导人口、经济向城乡优势要素集中，并且从要素配置优化、城区有机更新、城乡公共服务、设施融合发展等方面加强城乡融合的支撑体系构建。

6、推动产业发展

以特色农产品为基础，以龙头企业为支撑，引进实施重大产业化项目，加快农产品加工园区建设。依托经济开发区、利州园区和高新技术产业园，搭建优质平台，推动传统工业不断转型升级，新兴产业不断发展壮大。围绕高端装备制造、新能源汽车、新材料、紫陶产业等重点产业，引领制造业向高端迈进。迎接“大众旅游”时代，深度挖掘旅游元素，全力打造“全景喀左”，倾力发展“全域旅游”，争创国家全域旅游示范区，建成全国知名的旅游目的地。