
重塑高品质国土空间

——河北省魏县国土空间规划重大问题咨询报告

序言

任何规划的编制，都是确定目标、选择路径和制定措施的过程。确定目标，就是对现行规划的实施情况进行评估，结合客观环境变化和主观认识深化，对未来一定时期的发展愿景重新校正。选择路径，就是围绕规划目标，分析各种可能的实施方式和行动方案，并进行比较和择优。制定措施，就是创造必要条件，保障和促进规划目标、方案的实现。

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》明确，国土空间规划是“对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排”，“将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现‘多规合一’，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大部署。”中共中央、国务院《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》要求，强化空间规划的基础作用，“要聚焦空间开发强度管控和主要控制线落地，全面摸清并分析国土空间本底条件，划定城镇、农业、生态空间以及生态

保护红线、永久基本农田、城镇开发边界,并以此为载体筹协调各类空间管控手段,整合形成‘多规合一’的空间规划。”

基于以上认识,结合国家政策要求和地方发展实际,就魏县国土空间规划的总体目标、基本构想、重大安排和保障措施等,提出以下咨询建议。

一、关于魏县国土空间规划的总体目标

魏县位于河北省东南端、冀鲁豫交界处,隶属河北省邯郸市,下辖 12 个镇、9 个乡,总面积 864 平方公里,2018 年总人口 103.9 万人,在河北省各县(县级市)中排名第二。魏县地处华北平原腹地,地势开阔平缓,河流水系发达,是传统农业大县、著名鸭梨之乡。2018 年地区生产总值 182 亿元,财政收入 14.07 亿元,城乡居民人均可支配收入分别达 28860 元、13926 元,当年退出贫困县序列,经济发展水平

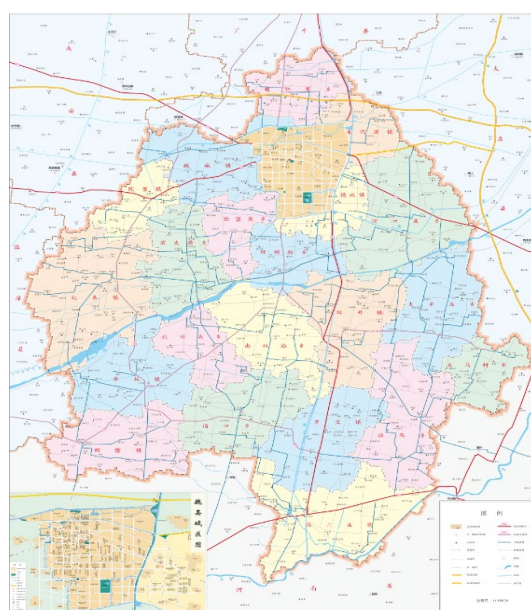


图 1 魏县行政区划图

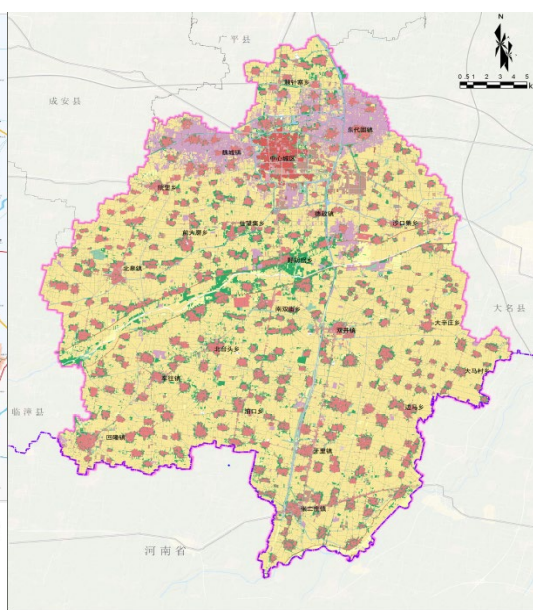


图 2 魏县土地利用现状图

位居河北省中游。魏县历史悠久，战国时期魏文侯曾在此建都，西汉初年始设县制，向有“三魏重镇”“晋齐咽喉”之称，两千多年的建县史造就了深厚的文化底蕴、景观涵养和产业基础，魏县一词也沿用至今。进入新时代，魏县提出了一系列发展新愿景，开启了现代化建设新征程。

（一）相关规划的定位和目标

1. 《河北省主体功能区规划》

邯郸市重点发展精品钢材、装备制造、现代物流三大主导产业，积极培育以新材料为主的高新技术产业、文化旅游产业，巩固提升纺织服装、煤炭、电力、煤化工传统优势产业；发展武安精品钢铁、永年基础零部件、磁峰煤化工、磁县建材等县域特色产业基地；推进农业科技进步，建设标准化粮食生产基地，重点培育邯郸为吨粮市，稳定发展粮食生产，保障主要农产品供给。

魏县整体划入限制开发功能区（农产品主产区），应控制开发强度、加强耕地保护、改善农业生态环境。魏城镇为省重点开发城镇之一。

2. 河北省城镇体系规划（2016～2030）

魏县城市规模：I型小城市（20～50万人）

魏县城市功能：属于冀中南功能拓展区，推动交通沿线加快形成城镇密集带和产业集群，打造京津冀协同发展战略腹地和城乡统筹发展重要示范区。

3. 《魏县“十三五”经济社会发展规划》

战略定位：依托现有的产业优势、生态优势、人力资源优势和交通区位优势，积极承接京津产业转移，大力发展先进装备制造、木材优化深加工、再生资源回收利用等优势产业，建设国家级资源再生综合利用示范基地和冀东南新型工业基地、旅游度假基地，打造冀鲁豫三省交汇区域新兴中等城市。

总体目标：“三翻番”：在 2015 年的基础上，全县生产总值翻一番，达到 300 亿元左右；公共财政预算收入翻两番，达到 20 亿元左右；城镇和农村居民收入翻一番，分别达到 4 万元、2 万元以上。“两建成”：全面建成小康社会，建成冀鲁豫三省交汇区域新兴中等城市。“一摘帽”：摘掉贫困县帽子。经济持续快速发展，经济增长速度和效益高于省、市平均水平。产业聚集明显加快，先进装备制造、木材优化深加工、再生资源回收利用等主导产业发展壮大，对县域经济的支撑作用日益凸显。城乡建设全面发展，全县城镇化率达到 60%左右。人民生活显著改善，人民群众生活质量、健康水平、居住环境显著改善。生态建设取得突破，森林覆盖率稳定在 30%以上，PM2.5 浓度大幅下降。社会文明大幅提高。

2017 年 12 月 29 日，中共魏县县委十届三次全会作出决定，到 2020 年，现行标准下农村贫困人口全部实现脱贫，全面建成小康社会，撤县设市迈出重要步伐；到 2035 年，全面

建成“县强民富、绿美水秀、城乡一体”的邯郸东部区域次中心城市；到 2050 年，把魏县建设成为在省内外具有广泛影响力的社会主义现代化中等城市。

4. 《魏县城乡总体规划（2013～2030）》

城市性质：国家级资源综合利用示范基地，“魏文化”+“梨乡水城”的生态园林城市。

规划规模：规划范围包含中心城区、德政镇、东代固镇和沙口集乡等乡镇的部分村庄，远期城市建设用地为 51.36 平方公里。

规划目标：邯郸市最具发展潜力的城市、城乡一体化建设的先行区、绿色生态发展的示范区；邯郸东南部重要的工业基地、现代化农业示范基地、资源再生示范基地、生态文化旅游基地；争取撤县建市，构建具有区域竞争力、多元综合性魏州市。

5. 《魏县土地利用总体规划（2010～2020 年）》

规划目标：（1）耕地保有量，至 2020 年为 59488.00 公顷；（2）基本农田保护面积，至 2020 年保持在 53260.00 公顷；（3）建设用地，至 2020 年全县建设用地面积为 13544.00 公顷；城乡建设用地面积为 12521.26 公顷，城镇工矿用地规划面积为 3387.03 公顷。2010-2020 年，全县新增建设用地面积控制在 1297.45 公顷以内，其中新增建设用地占农用地控制在 1084.98 公顷，新增建设占耕地规划控制在 855.64

公顷。(4) 2010~2020 年，整理复垦开发补充耕地 984.17 公顷，比新增建设占耕地 855.64 公顷多 128.53 公顷，实现耕地补平衡。

6. 其他重要专项类空间规划

《魏县中心城区道路交通专项规划（2015-2030 年）》：以交通枢纽建设为核心，重要交通干线建设为重点；对外提高干线连接作用，贯通南北，对接东西；对内完善中心城区和县内各乡镇、主要风景旅游区的连接，提高线路等级，形成交通环网；建成现代化综合交通枢纽。

《魏县城市绿地系统规划（2013~2030）》：中心城区绿地规划结构为：“三环绕城，四带穿城，五楔入城，多廊网城，绿珠缀城”。

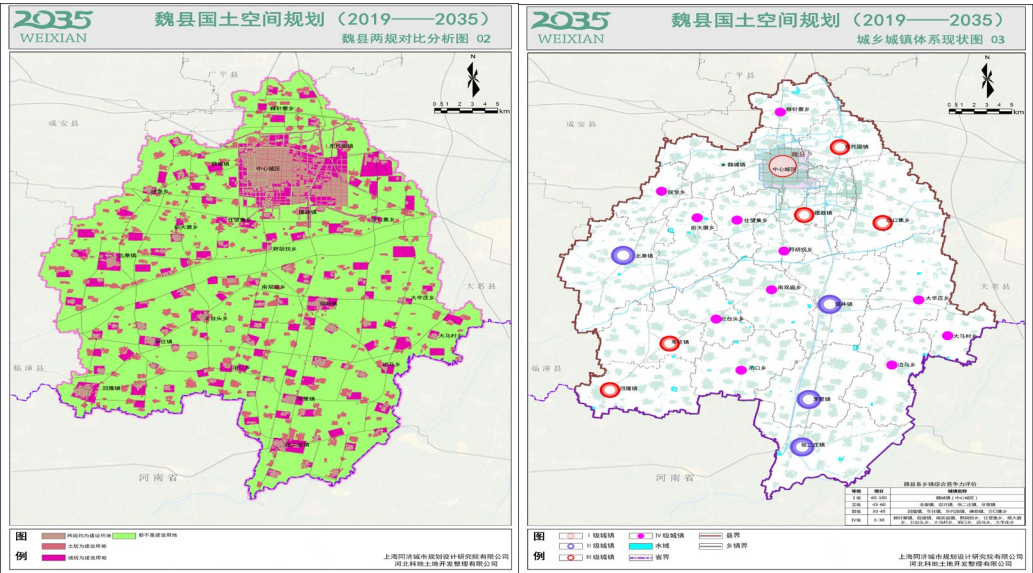


图 3 魏县两规对照图

(资料来源：规划编制组)

图 4 魏县镇村体系图

(资料来源：规划编制组)

（二）对规划目标实施情况的评估

1. 关于魏县主体功能。《河北省主体功能区规划》将魏县划入限制开发功能区（农产品主产区），是基于魏县耕地比重高（占土地总面积的6成以上），是传统农业大县。但对有关因素考虑不足：（1）魏县水资源总量不足，农业用水量占总用水比例超过70%，农业发展大致地下水严重超采，成为地下水漏斗区域。（2）魏县耕地质量偏低，全县耕地质量平均等为10.08等。（3）与省域城镇体系规划等确定的魏县城市发展定位和规模存在冲突。

由于缺乏实施抓手，主体功能区规划确定的魏县主体功能没有得到实质执行。考虑到未来规划的主体功能已由优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发四大功能调整为生态、农业和城镇三大功能，魏县在推动“撤县设市”的同时，国土空间主体功能也应相应调整为城镇功能，农村地区应推动一二三产业融合发展。

2. 关于魏县区域战略定位。现行规划提出的魏县区域战略定位，主要涉及在京津冀协同发展中的产业定位，包括：“打造京津冀协同发展战略腹地和城乡统筹发展重要示范区”；“积极承接京津产业转移，大力发展先进装备制造、木材优化深加工、再生资源回收利用等优势产业，建设国家级资源再生综合利用示范基地和冀东南新型工业基地、旅游度

假基地”；“邯郸东南部重要的工业基地、现代化农业示范基地、资源再生示范基地、生态文化旅游基地”；“国家级资源综合利用示范基地，“魏文化”+“梨乡水城”的生态园林城市”。

经过“十三五”以来的持续努力，一批京津冀产业转移项目成功落地，产业结构调整升级持续推进。一方面，以工业园区为载体推动工业增长，先后引进宗申白俄罗斯大型高端农机装备产业园、台资装备制造产业园等亿元以上重点项目48个、总投资727.3亿元；经济技术开发区由2012年的82.4公顷发展到2016年的384.53公顷；以桑德循环经济产业园、京环纺织、和兆益祥等为龙头的再生资源回收利用企业项目发展势头强劲，并已具备可持续发展潜力。另一方面，以旅游为主推动服务业增长，举办梨花节和鸭梨采摘节，接待游客650万人次，带动相关经济收入64.8亿元。生态园林建设执行情况良好，园林城市建设指标达到标准，生态园林城市初步显现。结合现有产业结构特征，魏县处于产业发展的加速中期阶段。2018年魏县地区生产总值已提升至邯郸市各县第二位。

考虑到京津冀协同发展在国家区域发展战略中的重要地位，结合魏县多年培育的产业基础、三省交界的区位优势、逐步改善的交通优势、人口大县的人力资源优势和长期积淀

的人文生态优势，可以基本维持魏县既有的区域战略定位，即积极承接京津产业转移，建设国家级先进装备制造基地、资源综合利用基地和生态文化旅游基地，打造冀东南区域开放发展示范区和城乡一体化发展先行区。

3. 关于魏县城市发展定位。现行规划提出的魏县城市发展定位，主要涉及魏县在区域城市群中的发展定位，如：“打造冀鲁豫三省交汇区域新兴中等城市”；“到 2035 年，全面建成“县强民富、绿美水秀、城乡一体”的邯郸东部区域次中心城市”；“邯郸市最具发展潜力的城市、城乡一体化建设的先行区、绿色生态发展的示范区；争取撤县建市，构建具有区域竞争力、多元综合性魏州市”。

近年来，随着产业升级和人口流动加快，特别是“撤县设市”一系列措施的推动，城镇化进程持续加快。2013 年~2018 年，全县总人口持续增长，由 99.4 万人增加至 103.9 万人，年均增长率 0.89%，超过河北省人口增长率；常住人口城镇化率由 41.1% 提高到 51.1%，每年提高 2.0 个百分点，显著高于全国、全省平均水平。中心城区作为魏县政治经济社会文化核心，发展潜力大，但由于县城自身处于集聚式、增量式发展阶段，吸引力由弱变强需要一个过程，导致当前中心城区发展不足，至 2018 年，魏县中心城区人口 20.15 万人，刚刚进入河北省城镇体系规划确定的 I

型小城市（20~50万人）指标范围。

魏县未来在区域城市群中的发展定位，首要目标仍是“撤县设市”。魏县地处冀鲁豫三省交界处，受京津冀城市群、济南城市群和中原城市群三大城市群的交叉辐射影响，边缘效应日益显现。魏县“撤县设市”既是提升区域竞争力、加快实现现代化的必然要求，也具备良好的社会经济和自然基础：一是人口总量大，增长持续，特别是中心城区人口已跨过I型小城市门槛；二是地区生产总值、财政收入、城乡居民人均收入等已达到全省中等水平，且持续较快增长，二三产业占比已由2015年76.6%提升到2018年的81.4%，呈现出城市型产业结构；三是基本公共服务不断改善，教育、卫生、文化、体育等设施比较健全；四是城区地质地理条件适宜城市建设，生态硬约束小。其次，考虑到贯彻新发展理念、推动区域城市群竞争合作和提高城市品质的需要，以及国家设市标准的调整，空间发展战略定位中不宜再提“新兴中等城市”“邯郸东部区域次中心城市”等。综合起来，魏县在区域城市群中的发展定位可调整为：“实现撤县设市，建成冀东南区域现代田园城市，重塑敬业务实、开放进取、多元综合的魏文化之都，打造安全和谐、富有竞争力和可持续发展的高品质城乡社区”。

4. 关于魏县城镇发展规模目标。规划分为三个层次：（1）

县域：进一步加快魏县城镇化进程，2020 年，县域人口 106 万人，其中城镇人口约为 50 万人，城镇化率达到 47.2%；中期(2025 年)，县域人口 109 万人，其中城镇人口约 58 万人，城镇化率达到 53.2%；远期（2030 年），县域人口 112 万人，其中城镇人口约 65 万人，城镇化率达到 58.0%。(2)规划区：涵盖魏州街道、魏城镇、东代固镇、棘针寨乡、仕望集乡、德政镇、沙口集乡和野胡拐乡北侧部分用地，总面积为 230.6 平方公里。至 2030 年，规划区总人口为 62.8 万人，其中城镇人口约为 49.27 万人，城镇化水平将达到 78.5%，建设用地总规模达到 69.27 平方公里。(3)中心城区：南至益民河、东至规划经四路、西至规划文体街、北到民有河，总面积 65.99 平方公里。规划近期(2017 年)，县城人口为 30 万人，城市建设用地 33 平方公里，人均建设用地为 110 平方米。规划远期（2030 年），县城人口为 48 万人，城市建设用地 51.36 平方公里，人均建设用地为 107 平方米。

实际执行情况是，到2018年，魏县常住人口75.5万人，城镇常住人口38.6万人，常住人口城镇化率51.11%（户籍人口104.3万人，城镇户籍人口35.6万人，户籍人口城镇化率34.11%）；规划区总人口31.2万人，其中城镇人口20.97万人，城镇化率67.2%，建设用地面积58.53平方公里，人均城镇用地279.1平方米；中心城区人口规模20.15

万人，建设用地面积25.07平方公里，人均城镇用地124.4平方米。从以上数据可以看出，（1）魏县人口城镇化率实现了规划目标，但城镇常住人口并未相应增长。2018年，魏县外出务工人数达到28.8万人，其中县外市内1.8万人，市外省内3.9万人，省外23.1万人。魏县常住人口城镇化率的提高，计入了部分外出务工人数。（2）县城吸引力不足，发展远未达到预期目标。规划区和中心城区实际城镇人口规模尚不到规划预期的一半。（3）城镇建设用地扩张过快，土地城镇化明显快于人口城镇化。规划区城镇建设用地规模远远超过规划预期，而城镇人口又增长不足，导致2018年人均城镇用地高达279.1平方米。中心城区2018年人均城镇用地也达到124.4平方米，虽然城镇建设用地规模低于规划预期，但如果考虑到城镇人口增幅过小，不宜得出“城市建设用地规模扩张较慢，中心城区用地规模距离规划目标还有一定距离”的结论。

规划期间，考虑到“撤县设市”可以推动外出务工人口回流，以及二、三产业持续发展，魏县常住人口还将稳定增长，常住人口城镇化率将继续较快提高。到2035年，城镇人口总规模如扩大到70万人左右，人均建设用地控制在100~120平方米，城镇建设用地总规模可扩大到70~84平方公里。届时中心城区若占城镇总人口70%，则中心城区人口规模约

可达到49万人，城市建设用地规模达到49~59平方公里。

5. 关于魏县土地利用目标。规划主要分耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地总规模、城乡建设用地规模、节约集约用地等方面。

(1) 耕地保有量。魏县2009年耕地面积61618.05公顷，规划至2020年耕地保有量59488.00 公顷。根据“三调”成果，全县2019年耕地面积54950.03公顷，比2009年耕地面积减少6684.57公顷。其中，根据年度土地变更调查，2010~2018 年，耕地减少1135.10公顷；“三调”与变更调查数据相比，耕地减少5549.47公顷（图5）。2019年魏县实际耕地面积比2020年规划指标少4537.97公顷，除“三调”的现状地类划分、调查工作手段与“二调”有所不同外，还有以下主要原因：一是，农业结构调整，据分析，减少的6684.57公顷耕地面积中，6成以上是发展林果业占用。二是，新民居建设中旧村复耕实施难度大，部分村民经济条件差，无力购买新民居导致无法搬出旧村，影响到旧村复耕进程。三是，城镇建设和邯大高速路、大广高速引线等重点项目建设占用耕地较多，已通过土地开发整理复垦补充耕地3240.48公顷，但因地类划分问题，其中部分难以在调查中按耕地认定。

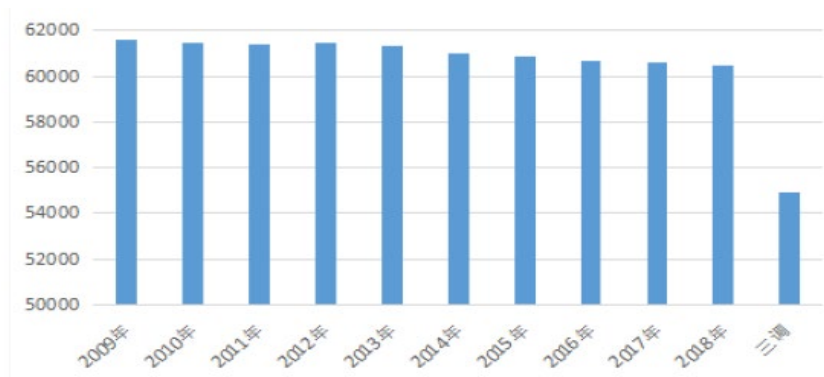


图5 魏县历年耕地变化图

(2) 永久基本农田保护面积。魏县规划基本农田保护面积53385.76公顷，其中耕地52527.61公顷，占98.39%，园地858.15公顷，占永久基本农田1.61 %；基本农田中耕地平均质量等别为10.1。根据“三调”成果，截止2019年，魏县永久基本农田53385.76公顷中，耕地46432.22公顷，占86.97%；园地1890.22公顷，占3.54%；林地3071.34公顷，占5.75%；其他各地类合计占3.74%。魏县已划定的永久基本农田中，非耕地已达6953.54公顷，占13.03%。

(表1)

表1 魏县永久基本农田现状

县(市、区)	总整改量		划定不实		违法占用		严重污染		种植植物影响	
魏县	图斑个数	图斑面积	图斑个数	图斑面积	图斑个数	图斑面积	图斑个数	图斑面积	图斑个数	图斑面积
	48245	6953.5	3228	1891.28	12390	801.16	0	0	32627	4261

(3) 建设用地总规模。规划至2020年，魏县建设用地面积为13544.00公顷，2010~2020年新增建设用地控制在

1297.45公顷以内，新增建设占用耕地不超过855.64公顷。根据“三调”成果，到2019年，魏县建设用地总规模为16918.98公顷，较2009年建设用地面积12991.92公顷增加3927.06公顷。其中，根据年度土地变更调查，2010~2018年，建设用地增加1487.69公顷；“三调”与变更调查数据相比，建设用地规模增加2439.37公顷（图6）。2019年魏县实际建设用地面积超出2020年规划指标3374.98公顷，远远超过规划控制目标，除“三调”技术手段更加先进的因素外，主要原因还在于魏县经济持续较快发展，城镇建设、新民居、工业园区、交通、水利等项目建设规模大、速度快，同时，农村建设用地缩并进展缓慢。2010~2020年，土地整理复垦开发补充耕地984.17公顷，比新增建设占用耕地855.64公顷多128.53公顷，实现了耕地补平衡。

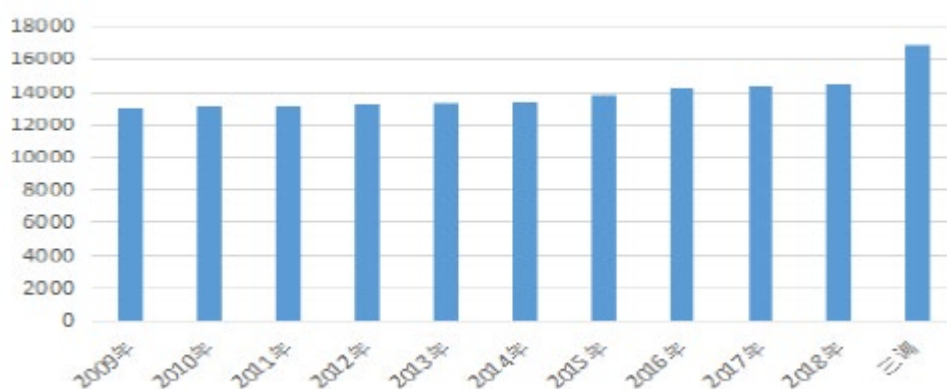


图6 魏县历年建设用地变化图

（4）城乡建设用地规模。规划至2020年，魏县城乡建设用地面积为12521.26公顷，城镇工矿用地面积为3387.03公顷；2010~2020年，城乡建设用地净增面积控制在

404.47公顷以内，新增城镇工矿用地面积控制在1830.52公顷以内。根据“三调”成果，2019年，魏县实际城乡建设用地规模达到15540.01公顷，超出2020年规划指标3018.75公顷；实际城镇工矿用地面积达到2901.61公顷，比2020年规划指标尚低485.42公顷（图7）。魏县新民居建设开展迅速，而农村建设用地腾退不够及时，“建新易、拆旧难”，由此造成在城镇工矿用地严格控制的情况下，建设用地总规模和城乡建设用地规模均超出规划预期。与此同时，魏县城镇工矿用地得到了较好控制。2009~2018年，魏县共计批准建设用地4041公顷，完成供地2159公顷，批而未供1882公顷，平均供地率仅53.43%，也从一个侧面佐证了魏县城镇工矿用地扩张有限。

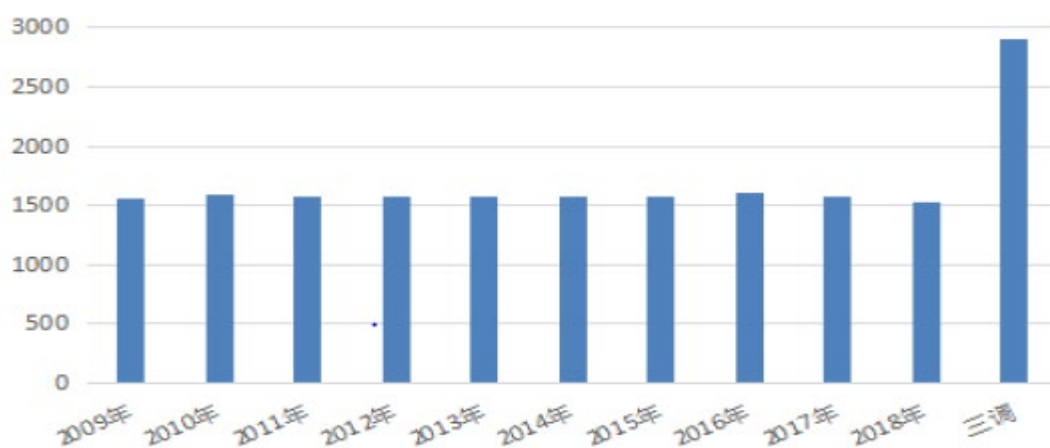


图7 魏县历年城乡建设用地变化图

（5）节约集约用地。2009~2018年，魏县建设用地地均固定资产投资由33.70万元/公顷增加到170.93万元/公顷，增长4.1倍；地均生产总值由56.20万元/公顷增加到

121.01 万元/公顷，增长115%；单位建设用地的投资强度和产出都有较大幅度增长。2019年，魏县户籍人口约为106万人，城乡建设用地按15540公顷计算，人均用地146.6平方米；中心城区人口规模20.15万人，建设用地面积25.07平方公里，人均城镇用地124.4平方米，均低于全国平均水平，表明魏县节约集约用地水平总体较高。值得注意的是，经济开发区作为魏县工业经济的重要增长点，建设面积由2012年的82.4公顷迅速扩大到2016年的384.53公顷，但其集约利用情况却差强人意，亩均产值由2012年的19.15万元/亩下降至2018年的2.59万元/亩（图8）。

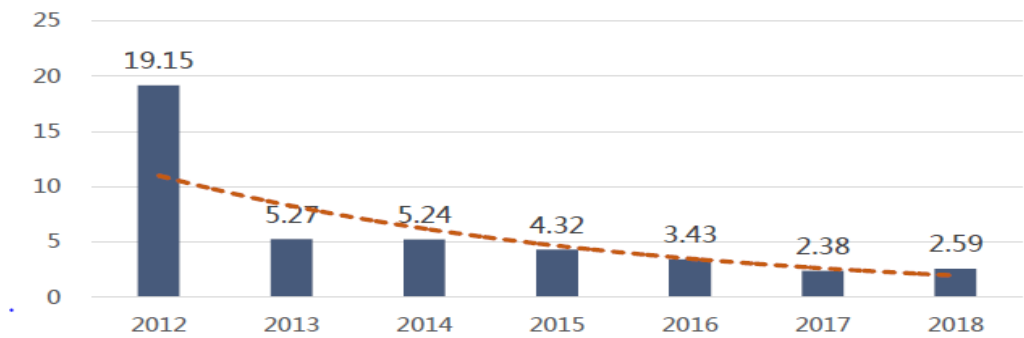


图8 魏县经济开发区亩均产值变化图

综合考虑国家土地管理政策和魏县城镇化、乡村振兴、文旅开发、交通水利建设等持续推进的态势，以及后备土地资源状况，未来魏县耕地保有量和永久基本农田保护面积应以“三调”数据为基础，适当调低；在着力提高工业园区用地效率和加大农村建设用地盘活利用力度的同时，保持建设用地总规模、城乡建设用地规模和城镇工矿

用地规模适度增长。

6. 关于魏县生态环境建设。

规划主要涉及生态园林城市建设、造林绿化、生态红线保护、环境治理等4个方面。

(1) 生态园林城市建设。规划提出全面建设国家生态园林城市目标，在中心城区打造“三环绕城，四带穿城，五楔入城，多廊网城，绿珠缀城”格局。实际建设成效显著，2018年已建成绿地总面积872.91公顷，其中公园绿地面积304公顷，人均公园绿地面积10.13平方米，城市绿地率达到36.37%，荣获生态园林县城等荣誉。

(2) 造林绿化。规划提出实施“绿美魏州”行动，已完成造林面积1200公顷，其中密植梨种植667公顷，绿色廊道绿化233公顷，打造千亩密植梨核心区4个。2010～2019年，林地、园地等生态空间增长21.4平方公里，占比由11.1%增加到13.58%（图9），是邯郸市唯一的平原绿化达标县。

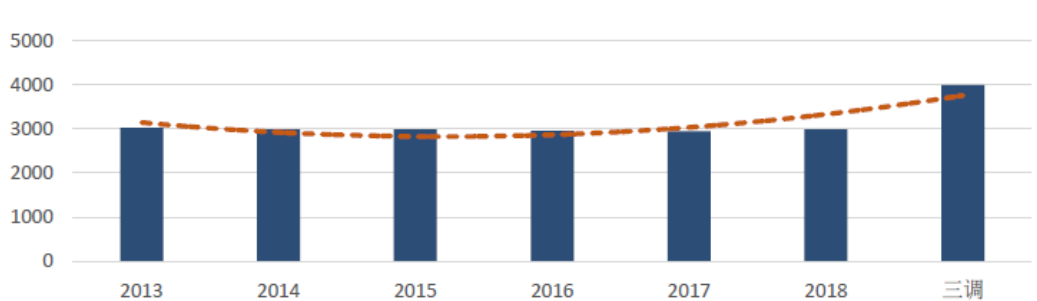


图9 魏县历年林地变化图

(3) 生态红线保护。魏县划定生态保护红线面积1.58

平方公里。从实施情况来看，红线范围内存在少量一般耕地、林地及零星分布的基础设施，总体保护较好。

（4）环境治理。规划实施以来，魏县生态环境不断改善，水质、大气质量、城市环境品质明显好转。生活垃圾无害化处理率达到96%。2018年空气质量综合指数为6.82，PM2.5平均浓度为66微克/立方米，仍超过国家标准二级浓度35微克/立方米的限值。水资源问题突出，地下水位逐年降低，成为中国地下水漏斗区域。

未来随着绿色发展日益深入人心，生态文明建设不断加强，魏县生态环境建设力度还将持续加大。在稳定现有生态保护红线面积的同时，造林面积将逐年增长，生态园林城市建设标准将进一步提高，大气质量将显著提升，单位GDP耗水、耗能将明显下降，实现天蓝、地绿、水净。

二、关于魏县国土空间规划的基本构想

实现上述分析提出的总体目标，需要进一步梳理面临的主要矛盾和制约因素，提出化解矛盾的出路和办法。

（一）面临的主要矛盾

1. 高质量发展与低品质开发之间的矛盾。经济发展的方式和水平在根本上决定空间开发的方式和水平，但后者对前者也有很强的反作用，传统重增量、重规模的扩张式空间开发，在相当程度上助推了高投入、高排放的粗放式经济增长，既降低了国土开发品质，也影响到经济发展质量。从魏县来

看，对传统扩张式国土开发方式的路径依赖仍然存在，与推动经济高质量发展之间的矛盾仍较突出。

“十三五”以来，魏县着力实施“工业立县、人才兴魏”战略，经济持续较快增长，综合实力明显提升。地区生产总值由2009年的73亿元增长到2018年的182亿元，累计增长149%，年均增长10.7%。但由于过去基础薄弱，魏县经济总量仍然偏小。2018年，魏县人均生产总值22029元，只有全国平均水平的34.1%、河北省平均水平的46.1%。一方面，魏县经济发展仍处于追赶阶段，需要继续保持较高增长率，壮大经济规模；另一方面，魏县经济发展的短板和不足也很突出，需要加快转型，推动经济高质量发展。一是产业结构有待优化。三次产业的比例虽然由2009年的21:34:46调整为2018年的19:42:39，但升级步伐仍然较慢，一产维持较高比例，三产比例持续萎缩，呈现出工业化早期阶段的产业结构特征。旅游产品仍以初级观光和浅层休闲为主，发展潜力有待释放。二是工业产出效率有待提高。魏县工业增加值占比仍然地域全省平均水平。先进装备制造、木材优化深加工、再生资源回收利用三大主导产业格局初步形成，但产业链条需要延长，产业集群需要壮大。现有高新技术企业仅18家，在企业总数中占比不足2成；经济开发区发展动能减弱，后劲不足，效益降低。三

是交通运输短板依然突出。高速公路发展未达到预期，公路等级总体偏低，乡镇间交通不畅，道路交通设施南北失衡。四是公共服务设施发展不足。除绿地广场、社会福利、公用设施等发展较好外，其他公共服务设施建设整体滞后，尤以教育科研、医疗卫生、文化设施等缺口最大，一般乡镇与中心城区差距显著。



图10 魏县历年生产总值变化图

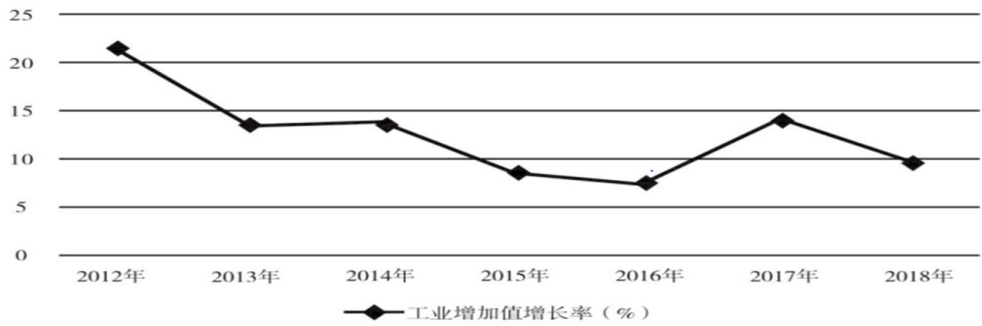


图11 魏县历年工业增加值变化图



图12 魏县历年经开区增加值占比图

上述发展短板和不足，既是经济发展质量不高的体现，也是国土开发利用方式仍较粗放低效的反映。一是，产业空间结构不合理，加剧了三次产业结构的低级化。根据“三调”成果，魏县农用地占土地总面积的 80.75%，而城镇工矿用地只占 3.36%。二三产业用地比例过低，难免影响到产业结构的升级提质。二是，建设用地粗放扩张，降低土地产出效率。魏县工业园区建设用地面积不断增大，但亩均产值却逐年下降，2018 年亩均仅为 2.59 万元。农村宅基地占土地总面积的 13.02%，但功能单一，效益低下。三是，基础设施和公共服务设施用地保障程度较低，影响空间功能的持续发挥。从近年来实际供地情况看，行政办公用地保障率达到 100%，而公共服务设施用地规划实施率整体偏低，教育科研用地甚至出现负增长。

表 2 魏县城镇设施占地变化情况

用地代码	用地名称	用地面积(hm²)				实施率(%)	完成度	
		2013年现状	2018年现状	2017年规划	2030年规划			
R	居住用地	853.26	963.30	1174.38	1726.60	34.27	0.82	
	公共管理与公共服务设施用地	95.26	92.36	248.05	363.36	-1.90	0.37	
A	其中	行政办公用地	32.96	27.20	27.37	62.60	103.04	1
		文化设施用地	5.34	0.94	30.50	51.02	17.49	0.03
		教育科研用地	45.73	43.70	128.74	171.10	-2.45	0.33
		体育用地	0	0	26.05	37.17	0.00	0
		医疗卫生用地	9.74	12.90	25.29	27.94	20.32	0.51
		社会福利用地	0.58	6.95	7.08	10.51	98.00	0.98
		文物古迹用地	0.25	0.26	2.08	2.08	0.55	0.09
		宗教用地	0.66	0.41	0.94	0.94	89.29	0.43
B	商业服务业设施用地	105.86	146.97	269.68	468.49	25.09	0.54	
M	工业用地	233.13	450.64	555.94	629.12	67.38	0.81	
W	物流仓储用地	12.64	4.64	9.57	38.59	260.59	0.48	
S	交通设施用地	20.26	386.71	609.94	1046.43	62.14	0.63	
U	公用设施用地	25.94	36.84	39.88	36.08	78.19	0.92	
G	绿地与广场用地	115.17	430.00	392.56	827.33	113.50	1.1	
H11	城市建设用地	1461.51	2506.82	2714.97	5136	83.39	0.92	

注：2013年现状数据，2017年规划数据，2030年规划数据来源于《魏县总体规划（2013—2030）》，2018年现状数据来源于三调数据。其中2013年现状数据去除了城市空间增长边界内的村庄建设用地。

当前和今后一个时期，魏县既要保持经济较快增长、补上过去缺口，又要加快发展动力转换、推动高质量发展，在空间要素保障上面临更大的挑战。与此同时，从宽口径理解，高质量发展不仅仅限于经济范畴之内，还包括社会、政治、文化、生态等多方面要求，体现发展的包容性、协调性和可持续性，也对空间开发利用提出了更高要求。这些都是魏县国土空间规划需要重点研究的课题。

2. 集聚开发与均衡发展之间的矛盾。效率与公平是国土空间开发普遍存在的一对矛盾，主要表现为集聚开发与均衡发展的矛盾，在魏县当前发展时期，具体表现为推进“撤县设市”与实施“农业强县”的矛盾、推进县城新区拉动战略与实施乡村振兴战略的矛盾。

自2017年8月魏县县委十届四次会议启动“撤县设市”工作以来，魏县采取了加快新区建设、推动开发区发展、完善城市功能、推进“撤镇设街”“撤乡设镇”等一系列措施，加快“撤县设市”步伐。撤县设市涉及到产业基础、建设条件、空间布局、功能完善等多方面因素，但关键还是看中心城区的人口规模及在区域发展中的地位。为此，需要加快人口、土地、资本等要素的集中集聚，“工业立县、人才兴魏”就是具体体现。魏县已经启动的县城新区拉动战略，也是实现“撤县设市”目标的重要组成部分。脱贫摘帽之后，“撤县设市”、新区拉动摆上了更加重要的日程。

在聚焦“撤县设市”的同时，魏县也提出“聚焦农业农村”，着力在“农业强县”和乡村振兴上取得新的突破。加快乡村振兴，既是十九大的战略部署，也是魏县作为农业大县的发展需求。魏县按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求，编制完成了乡村振兴规划，围绕提升农业基础水平、加快现代农业产业园建设、推动农业融合发展、提升美丽乡村建设水平等提出了一系列发展目标和任务。落实这些目标任务，在用地、资金等要素保障上也需要加大力度。

土地不仅是直接生产要素，也是其他要素发挥作用的载体和平台。魏县“撤县设市”、新区拉动与“农业强县”、乡村振兴的矛盾，很大程度上就体现为用地空间配置的矛盾。空间集中集聚配置是矛盾的主要方面，但也面临两方面困难。一是主体功能定位如何确定。尽管国土空间规划对于主体功能的划分调整后，魏县的主体功能不再是限制开发区（农产品主产区），但未来是以农业空间为主还是以城镇功能为主具有不确定性，很大程度上取决于“撤县设市”的进展。二是中心城镇功能的提升。从过去一段时间来看，中心城区尽管有政策倾斜，但并未表现出强大的吸引力，规划实施进展与预期存在较大落差。城乡建设用地分布零散，加剧了土地粗放利用。处理好集聚开发与均衡发展的关系，成为魏县国土空间规划的重要任务。

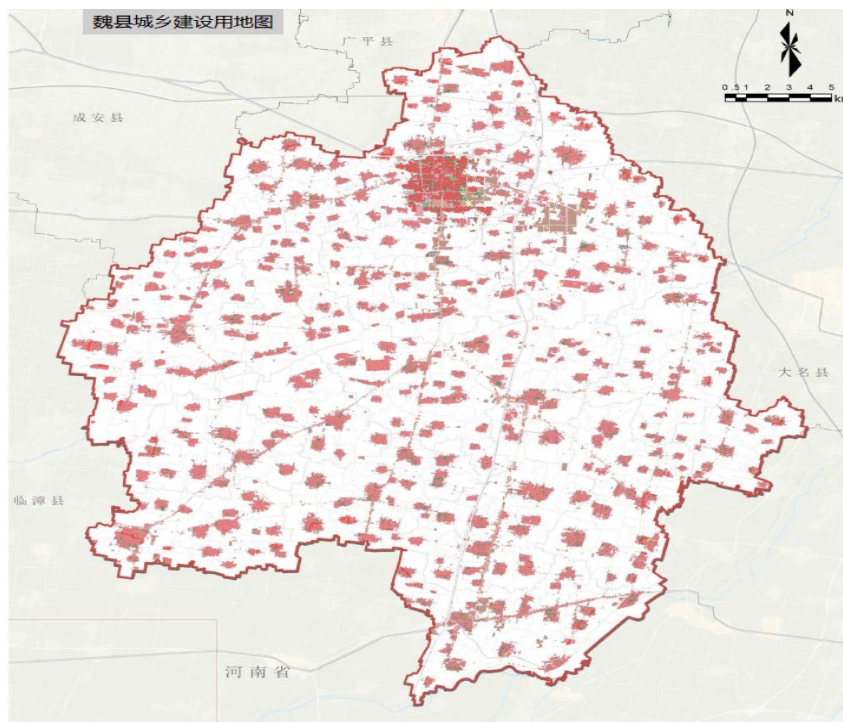


图13 魏县城乡建设用地分布图

(3) 建设空间扩张与资源环境超载之间的矛盾。在加快产业发展、新区开发和乡村振兴的背景下，魏县建设空间持续快速扩张，不仅导致耕地保护的压力和困难日益增大，也使县域资源环境超载问题日益凸显。

根据“三调”成果，2010~2019年，魏县建设用地总计增加3927.06公顷，增长30.23%；年均增加39.27公顷，增速达到2.67%（表3）。其中，城乡建设用地增加3423.22公顷，增长28.25%，年均增加34.23公顷，增速为2.52%；交通、水利等其他建设用地增加503.84公顷，增长57.57%，年均增加5.04公顷，增速为4.65%。以上增速虽然低于GDP和固定资产投资，但明显高于人口自然增长率和城镇化水平

的提高。规划实施以来，魏县按照“保重点、保急需、保开工”的原则安排建设用地指标，城镇建设、园区工业、高速公路等一大批项目相继上马，加之农村建设用地并未如预期那样相应缩小，导致建设用地规模快速增长，远远超出规划控制目标。全县新增建设用地符合规划的比例仅为 22.58%，各类用地增长全面超出规划安排，其中用地大户依次为村庄用地、交通水利及其他用地、城镇用地，合规比例分别只有 19.34%、12.33%、50.4%（表 4、图 14）。

表 3 魏县历年建设用地变化情况

建设用地变化情况表（单位：公顷）		
年份	建设用地总规模	建设用地规模净增减
2009 年	12991.92	---
2010 年	13146.98	155.06
2011 年	13152.73	5.75
2012 年	13177.97	25.24
2013 年	13305.03	127.06
2014 年	13436.51	131.48
2015 年	13821.08	384.57
2016 年	14192.54	371.46
2017 年	14380.47	187.93
2018 年	14479.61	99.14
三调	16918.981	2439.3710
合计		3927.0610

数据来源：2009-三调年土地利用变更调查数据及第三次全国国土调查数据。

表 4 魏县各类建设用地合规情况

地类名称	规划范围内	规划范围外	小计	合规占比
城镇	366.3491	360.5245	726.8736	50.4
村庄	645.0079	2690.8525	3335.8604	19.34
盐田及采矿	0.3768	47.085	47.4618	0.79
特殊	4.1202	34.6428	38.763	10.63
交通水利及其他	94.9666	675.0982	770.0648	12.33
合计	1110.8207	3808.2029	4919.0236	22.58

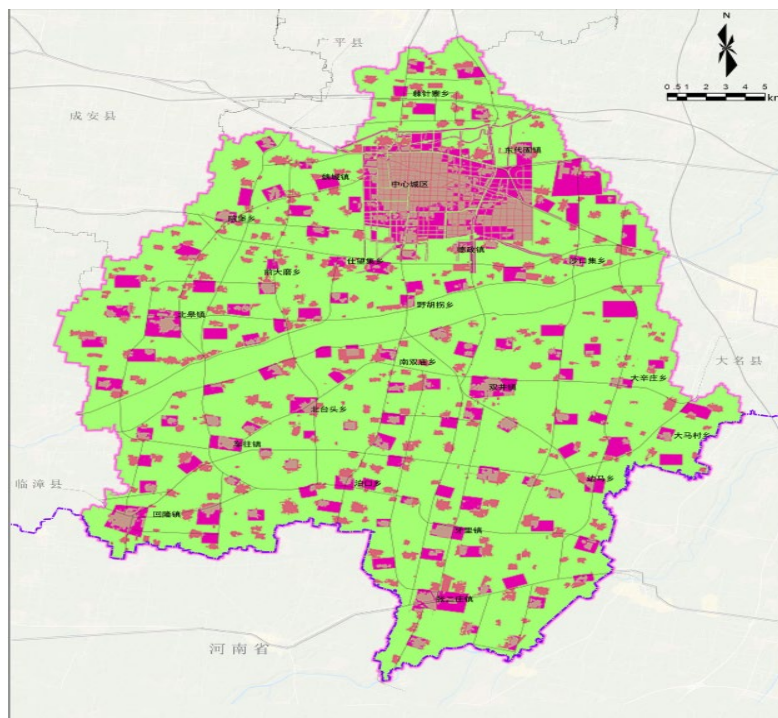


图14 魏县城乡建设用地合规图

在建设用地快速扩张的形势下，深入魏县通过加大土地整理力度和实施异地补充措施，做到了耕地占补平衡，但也透支了耕地后备资源，给耕地和永久基本农田保护带来了很大压力。一方面，魏县未来落实耕地占补平衡的法定任务面临困难。2010~2019 年，魏县通过土地开发整理复垦增加耕地 3240.48 公顷，是规划安排的补充耕地规模 984.17 公顷的 3 倍多，相当于挤占了未来的规划空间。据耕地后备资源调查成果中，魏县宜耕后备土地资源在扣除退耕还林、水源保护区面积后，仅剩 78.16 公顷。另一方面，魏县未来调整压缩耕地保有量目标难度增大。由于各种原因，魏县实有耕地面积已由 2009 年的 61618.05 公顷，减少到 2019 年的

54950.03 公顷，减少了 6684.57 公顷（10.03 万亩），减幅达 10.85%。在建设用地大量增加、耕地大量减少的双重压力下，魏县作为传统农业大县，未来继续调整压减耕地保有量的政策空间明显变窄。由于同样原因，魏县未来调整永久基本农田保护面积和布局也面临压力。根据三调数据，魏县现有永久基本农田 47302.18 公顷，较规划下达指标 53260 公顷减少 5957.82 公顷，在此形势下，未来永久基本农田保护面积和布局调整必然进一步从紧。

建设用地不断扩大，不仅占用了大量绿色空间，也直接造成资源环境严重超载。首先，加剧了用水紧张。魏县位于中国水资源极度紧缺的区域之中，水资源总量不足，2019 年人均水资源占有量为 74.36 立方米、亩均水资源占有量 83.4 立方米。根据第二次水资源评价成果，魏县多年平均降水量 550.7 毫米，多年平均干旱指数 2.03。工农业生产靠境内地表水已难支撑，除引黄入邯、引江工程等引调部分水资源补充外，不得不大量使用地下水资源，导致地下水超采严重，成为华北平原著名的地下水漏斗区域，地下水位逐年降低（图 15）。其次，加重了大气污染。2018 年魏县空气质量综合指数为 6.82，PM_{2.5} 平均浓度为 66 微克/立方米，仍然超过 35 微克/立方米的国家标准二级浓度限值。

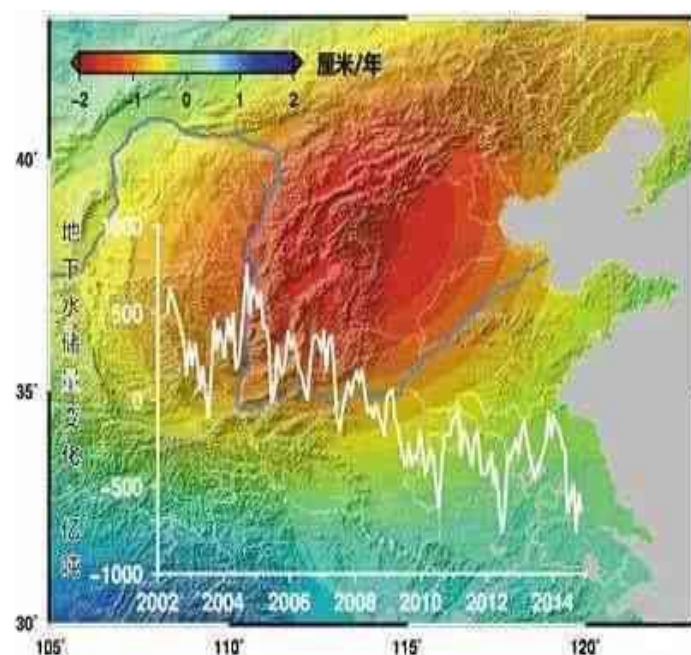


图15 华北平原地下水变化图

建设空间扩张与生态环境超载之间的矛盾，既有客观必然性，又是长期不合理开发累积的结果。从客观上看，魏县人口总量大，地域空间相对小，在时空压缩的背景下实施追赶型发展战略，有限的自然资源和环境容量既要满足承接东部京津冀产业转移、发展工农业生产、加快基础设施建设等巨大需求，又要保护生态环境和维护人民健康，应对水资源短缺、空气污染，保住并扩大绿色空间，难免存在矛盾甚至出现较大困难。同时，长期外延扩张、过度开发、低效利用，也加剧了上述矛盾和困难，这是规划期间需要着力解决的。

（四）严格用途管制与强化产权保护之间的矛盾。随着生态文明建设持续推进，国土空间规划和用途管制不断强化，生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界更加刚性。这

也是完善市场经济体制的必然要求，但严格用途管制也与地方经济发展、群众土地权益保护等产生了矛盾。从魏县来看，主要反映在以下两个方面。

一是耕地保护与多种经营之间的矛盾。魏县地处华北平原腹地，地势开阔平缓，属北温带季风气候，以沙壤土为主，适合林果业发展。魏县是“中国鸭梨之乡”，顺应市场需求，近年来大力实施梨产业“一扩三提”工程，梨园面积不断扩大。同时，魏县把发展林业作为发展农村经济、增加农民收入的重要突破口，动员社会力量造林，成为“全国绿化模范县”。林果业大发展，林地、园地大量增加，也占用了大量耕地和永久基本农田。2010~2019年，魏县园地从4558.87公顷增加到4769.10公顷，净增210.23公顷；林地从3053.02公顷增加到7531.82公顷，净增4478.8公顷。目前魏县土地总面积中，园地占比5.50%，林地占比8.71%，合计达到14.21%，这在平原农区中是较高的比例（表5）。据分析，魏县2010~2019年减少的6684.57公顷耕地面积中，6成以上是发展林果业占用。现有53385.76公顷永久基本农田中，园地1890.22公顷，占3.54%；林地3071.34公顷，占5.75%。国家政策保护集体土地承包经营权、林权，农民有根据市场需求自主经营的权利，但大量占用耕地特别是永久基本农田，又与永久基本农田不得发展林果业的规定相冲突。魏县林果业发展挤

占耕地，也确实在造成粮食生产的萎缩，2012年以来，魏县粮食总产持续下降，其中2018年减产幅度超过9%（图16），值得重视。

表5 魏县“三调”土地利用现状面积

序号	地类名称	面积（公顷）	占总土地面积比例（%）
1	采矿用地	125.0554	0.1448
2	城镇村道路用地	553.3514	0.6407
3	城镇住宅用地	714.9271	0.8278
4	干渠	765.0367	0.8858
5	工业用地	800.4811	0.9269
6	公路用地	1016.9479	1.1775
7	公用设施用地	56.7979	0.0658
8	公园与绿地	10.7801	0.0125
9	沟渠	265.8481	0.3078
10	广场用地	2.5937	0.0030
11	果园	4756.9050	5.5080
12	旱地	2249.1865	2.6043
13	河流水面	270.6978	0.3134
14	机关团体新闻出版用地	87.3005	0.1011
15	交通服务场站用地	101.4649	0.1175
16	科教文卫用地	378.1675	0.4379
17	坑塘水面	81.9356	0.0949
18	空闲地	31.0779	0.0360
19	农村道路	862.1973	0.9983
20	农村宅基地	11246.6276	13.0225
21	其他草地	82.2533	0.0952
22	其他林地	899.6399	1.0417
23	其他园地	12.1938	0.0141
24	乔木林地	6632.1821	7.6794
25	商业服务业设施用地	691.0527	0.8002
26	设施农用地	436.2611	0.5051
27	水工建筑用地	313.8760	0.3634
28	水浇地	52767.0567	61.0991
29	特殊用地	57.5703	0.0667
30	物流仓储用地	74.8679	0.0867
31	养殖坑塘	18.7643	0.0217
合计		86363.0981	100

（数据来源：全国第三次土地资源调查）



图16 魏县历年粮食产量变化图

二是农村建设用地缩减与农民宅基地权益保护之间的矛盾。2009年，魏县农村居民点用地10560.28公顷，占建设用地总量的81.28%。针对农村建设用地比例高，而城镇化进程加快的态势，土地利用总体规划提出推动农村建设用地盘活利用，结合新民居建设，到2020年安排农村居民点用地9149.54公顷，比基期减少1356.74公顷。但实际情况却是，农村居民点用地到2020年进一步增加至12638.4公顷，净增2078.12公顷，增幅达19.68%。农村居民点用地不减反增，表明新民居建设并没有达到迁人腾地的目的，反而导致村庄用地加速扩大。建新不拆旧固然有管理方式问题，但也与农民宅基地问题的复杂性相关。随着宅基地用益物权的保护日益加强，如何推动城乡用地结构调整，避免双重占地，亟待创新思路和办法。

用途管制和产权保护是市场经济条件下土地资源管理的两块基石。用途管制是从自然资源开发利用的社会公共利益出发，运用政府公权力，对自然资源开发利用行为所做的限定，防止私权对公权的侵犯，保障可持续发展。产权保护是从自然资源开发利用的个体利益出发，设定自然资源的用益物权，并与公有产权依法平等保护，防止公权对私权的不恰当侵犯，夯实市场经济的权利基础。二者目的不同，在实践中难免发生冲突，魏县处在城乡结构加速

转型时期，二者矛盾进一步加大。这是魏县国土空间规划需要着力解决的突出矛盾。

表 6 2019 年魏县各乡镇农村建设用地面积

乡镇名称	农村建设用地				
	农村宅基地 (m ²)	城镇村道路 用地 (m ²)	农村道路用 地 (m ²)	公共设施用 地 (m ²)	小计 (m ²)
魏城镇	6981608.5	1609145.95	511159.43	175532.96	9277446.84
德政镇	2910440.67	188295.68	235479.83	202852.1	3537068.28
北皋镇	9239378.99	292753.63	764070.61	18344.9	10314548.13
双井镇	5629390.14	215578.34	474213.29	19930.34	6339112.11
牙里镇	7433373.4	313998.45	469502.69	14823.21	8231697.75
车往镇	5850871.59	217738.05	485889.54	3516.95	6558016.13
张二庄镇	7849150.77	392572.4	554068.47	24923.87	8820715.51
回隆镇	6402881.9	245280.08	409658.18	11721.51	7069541.67
东代固镇	4025764.08	98755.97	333698.4	6013.13	4464231.58
院堡镇	3165661.26	125075.8	208164.5	3102.02	3502003.58
棘针寨镇	3907465.94	118260.47	266465.96	10276.94	4302469.31
南双庙镇	6732622.82	208769.11	379863.64	9125.07	7330380.64
沙口集乡	6964688.7	221759.27	512188.71	26120.79	7724757.47
野湖拐乡	3055321.11	118426.26	252192.49	4427.2	3430367.06
仕望集乡	3260871.16	108039.51	327287.51	248.73	3696446.91
前大磨乡	5020468.79	177195.68	385633.37	2268.38	5585566.22
大辛庄乡	4406302.26	146717.06	503773.42	5805.23	5062597.97
大马村乡	2526870.11	75147.26	223783.91	4973.28	2830774.56
边马乡	7067095.26	283.26663	606854.19	11368.02	7685600.737
北台头乡	3756938.02	145076.34	311377.19	5593.44	4218984.99
泊口乡	6279110.29	228296.05	406647.3	7010.61	6921064.25
合计	112466275.8	5247164.63	8621972.6	567978.68	126903391.7

表 7 2019 年魏县农村人口和用地统计表

乡镇名称	总人口 (人)	乡村人口 (人)	农村建设用地 (m ²)	人均用地 (m ²)
魏城镇	133724		9277446.84	
德政镇	26991		3537068.28	
北皋镇	82606	61211	10314548.13	168.5
双井镇	51345	24553	6339112.11	258.2
牙里镇	68935	34863	8231697.75	236.1

车往镇	49909	30449	6558016.13	215.4
张二庄镇	70811	51252	8820715.51	172.1
回隆镇	62024	41610	7069541.67	169.9
东代固镇	38599	9196	4464231.58	485.5
院堡镇	26712	20490	3502003.58	170.9
棘针寨镇	29736	22891	4302469.31	188.0
南双庙镇	51422	51422	7330380.64	142.6
沙口集乡	55315	50016	7724757.47	154.4
野胡拐乡	25544	25544	3430367.06	134.3
仕望集乡	25802	20436	3696446.91	180.9
前大磨乡	38405	38405	5585566.22	145.4
大辛庄乡	36650	36650	5062597.97	138.1
大马村乡	22123	22123	2830774.56	128.0
边马乡	59834	59834	7685600.737	128.4
北台头乡	31179	31179	4218984.99	135.3
泊口乡	55018	55018	6921064.25	125.8
合计	1042684	687142	126903391.7	184.7

（二）规划的基本构想

国土空间规划的对象是国土空间，任务是统筹安排国土空间的开发、保护、利用和整治。魏县国土空间规划的编制，应当强化底线思维和辩证思维，坚持问题导向与目标导向相统一、国家政策与地方实际相结合、需求调节与供给创新双发力，系统谋划，综合施策。基本构想是：**通过营造空间、优化空间、共享空间，塑造高品质国土，推动高质量发展。**

1. 营造空间。国土空间包括生产空间、生活空间和生态空间，是生存和发展不可替代的自然基础和物质载体。国土空间具有自然属性，不可移动、面积固定，但可以结合国土空间规划和整治修复，通过深度开发、优化结构、提升品质，不断提高国土空间产出效益、综合功能和承载能力。在此过

程中，空间营造是基础和前提。魏县面对高质量发展与低品质开发之间、建设空间扩张与资源环境超载之间的矛盾，应实施增量与存量、开发与修复、地上与地下并重的策略。

增量规划与存量规划并重。增量规划，就是以新增建设用地为对象，通过用地规模扩大和建设空间扩张来推动发展的规划；存量规划，就是以存量建设用地为对象，通过建设空间的盘活利用和功能提升来推动发展的规划。魏县刚刚实现脱贫摘帽，总体上仍处在工业化、城镇化加快发展阶段，经济规模远远落后于全国全省水平，发展不足仍是最大的县情，做好增量规划，合理扩大建设用地规模、保障必要的建设空间十分必要。同时，魏县经济发展粗放扩张的特征仍很明显，产业结构有待升级，增长波动性问题比较突出，从转变经济发展方式和国土开发方式的战略需要出发，必须重视存量规划，走内涵挖潜道路，多渠道解决发展的空间和用地需求，推动发展质量和效益的提升。

开发空间与修复空间并举。开发空间，就是适应新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化协调发展的客观需要，继续将国土空间开发推向纵深，科学规划国土空间开发规模、结构、布局和时序，保障国民经济持续较快增长；修复空间，就是适应经济从高速增长转向高质量发展的战略要求，按照生态文明建设部署，全面推进自然生态空间修复、农业农村

空间整治和城镇工业空间更新，统筹山水林田湖草系统治理，提高国土空间的承载能力。魏县历史悠久，人口密度大，建设用地扩张迅速，低效利用和掠夺式利用现象比较普遍，开发不足造成的资源闲置浪费与过度开发造成的生态环境破坏并存，既加剧了用地供求矛盾，也降低了国土空间品质。要在继续加强国土空间开发的同时，大力推进国土空间整治和生态修复，实施农村全域土地综合整治，保障国土集约高效和可持续利用。

地上开发与地下开发兼顾。充分利用地下空间是解决城市空间难题的有效途径。受限于经济条件，以及地质勘查、地下空间产权、利用政策等不够完善，魏县地下空间的开发利用十分有限，这也为未来的建设发展提供了重要潜力。随着综合实力逐步增强，要积极采取措施，切实解决地下空间开发的制度障碍，推进地下空间的综合利用；按照安全优先、集约高效、互联互通、平战结合、统筹规划、分步实施的原则，系统、分层规划地下空间，科学合理推进城市地下空间综合利用。

2. 优化空间。在积极营造空间的基础上，大力优化国土空间，是化解用地供需矛盾的必由之路，也是塑造高品质社区、推动高质量发展的根本保障。解决魏县经济社会转型发展过程中面临的突出矛盾，必须把优化空间作为国土空间规

划编制和实施的重中之重，全面推进功能空间、地域空间、产业空间的调整优化。

优化生产、生活、生态空间。生产空间，是指承担生产功能，即以土地为劳动对象和场所生产产品和提供服务的国土空间；生活空间，是指承担生活功能，即以土地为空间载体提供物质和精神保障的国土空间；生态空间，是指承担生态功能，即提供供给、调节、文化、支持等生态系统服务的国土空间。“三生”功能是国土空间的基本功能，国土空间规划的最终目标，是优化“三生”空间格局，促进“三生”功能有机融合和整体提升。从魏县实际出发，应合理调整生产用地、努力增加生活用地、持续扩大生态用地，努力打造安全高效的生产空间、舒适宜居的生活空间、碧水蓝天的生态空间，推动绿水青山变为金山银山。

统筹城镇、农业、生态空间。城镇、农业、生态空间是主体功能分区提出的功能空间划分，是“三生”功能以不同方式融合而成的现实空间，其中，城镇空间，是以承载城镇经济、社会、政治、文化、生态等要素为主的地域空间；农业空间，是以农业生产、农村生活为主的地域空间；生态空间，是以提供生态系统服务或生态产品为主的地域空间。遵循优化“三生”空间理念，立足国土空间开发保护实际，魏县应适度增加城镇空间、稳定优化农业空间、不断扩大生态

空间，因地制宜划定城镇空间、农业空间和生态空间，严格按照要求划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界，并将其作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。

调整优化一二三产业空间。产业发展是经济社会发展的首要任务，也是塑造国土空间的基本力量。保障产业发展空间、促进生产力合理布局，是国土空间规划的重要目标。结合魏县实际，要坚持把保障产业空间规模、提高产业空间质量作为国土空间规划编制和实施的重点内容，围绕传统产业升级和新兴产业培育、发展动能转换和产业链水平提升，稳定一产空间，扩大二产、三产空间，完善产业园区布局，加快产业向集群化、高端化发展。

3. 共享空间。随着资源环境约束加剧和市场主体产权保护日益加强，营造空间和优化空间都面临无法克服的制度障碍，共享空间则提供了缓解空间供需矛盾和压力的新途径，包括区域一体、城乡融合、功能混合等。

推动区域一体化发展。区域一体化以消除边界壁垒、促进要素合理流动为基础，以规模经济、成本节约和产业链衍生形成的高效率为优势，正在成为引领国家和区域发展的新载体。魏县要发挥三省交界的优势条件，在着力打造邯郸市域次中心城市的同时，全面推动与周边市县基础设施、营商

环境、产业发展、科技创新、生态环保等一体化发展，推动区域空间共享。

推动城乡融合发展。城镇是生产力布局的主平台，城镇化有利于要素集聚和竞争力提升；乡村是国土空间的主形态，乡村振兴有利于全域发展和城乡社会稳定。推动城乡融合发展，是协调推进新型城镇化与乡村振兴的必由之路。魏县既面临中心城镇发展不足的压力，也存在广大农村发展滞后的问题，推动城乡融合发展、促进城乡一体化尤其重要。要以城乡空间一体化布局为引领，以土地市场一体化建设为基础，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，打造集约高效的城镇空间和集疏有序的乡村空间，实现以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡共荣。

推动空间多功能混合利用。在总体规划基础上，结合详细规划和空间设计，推进空间多功能融合、土地多用途混合已形成共识，对魏县而言，也是重塑高品质国土之必需。城镇生活空间，要着力推进多样化、体系化、复合化布局，以人为核心打造社区生活圈，建设具有凝聚力的社区中心；城镇生产空间，要着力推进就业空间与居住空间的平衡布局；城镇游憩空间，要着力推进从“城市公园”走向“公园城市”；农业农村空间和自然生态空间，要着力推进功能混合、立体开发、复合利用，提升国土的人口和经济承载规模。

三、关于魏县国土空间规划的重大安排

县级国土空间规划是兼具战略引导和用途管控功能的关键规划层次，其基本任务包括：根据上级规划要求和本地实际，提出规划战略、目标和重要指标；明确国土空间开发保护格局，划定“三区”和“三线”；优化城镇空间结构，布局高质量产业体系、高品质居住空间和高水准游憩体系，完善城镇基础设施和公共空间；优化农业空间结构，布局高标准农田、现代农业和美丽乡村建设项目，保障一二三产业融合发展用地；优化生态空间结构，布局绿色空间网络与自然山水景观建设项目，统筹山体、水系、湿地、林地、草地和农田保护；合理配置土地、水、能源、矿产等要素，统筹资源总量、增量、存量和流量利用；构建综合交通体系，完善水利基础设施、公共服务设施、防灾减灾设施布局，布局安全韧性城镇建设；统筹确定国土空间综合整治和生态修复区域和工程，安排城镇更新、农村全域土地综合整治、水土流失防治、矿山生态修复等项目；统筹城乡历史文化与风貌保护；协调相关规划，指导下位规划，编制近期规划；制定规划实施政策措施。结合魏县实际，确定城镇用地规模和划定城镇开发边界、确定耕地保有量和划定永久基本农田、确定农村建设

用地规模和安排增减挂钩项目、确定生态空间规模和划定生态保护红线，是国土空间规划编制的重点和难点。

（一）关于城镇用地规模和城镇开发边界

合理确定城镇用地规模和城镇开发边界，既防止城镇无序扩张、促进节约集约用地，又保障必要的城镇建设空间、促进经济社会持续较快发展，是魏县国土空间规划的关键内容。

1. 城镇用地规模。城镇用地规模的确定受三大因素的影响：城镇人口变化趋势、城镇用地发展趋势、上级下达的建设用地控制指标。前两个因素反映本地需求，第三个因素反映调控政策，相当于供给能力。最终规划指标安排是供需协调的结果。

预测城镇人口和用地的变化有多种方法，但前提是搞准基数。由于统计调查口径问题，城镇人口和用地基数往往有多套数据，且相差较大。基数选取的原则，一是尽量采用法定数据，二是人口和用地的统计范围应当一致。

（1）城镇人口变化预测。涉及全县常住人口和常住人口城镇化率。

魏县 2018 年户籍人口，统计年鉴数为 103.9 万人，公安户籍统计为 104.3 万人，二者相差不大。

魏县 2018 年常住人口没有正式公布，有三套推算数。

1) 2018 年魏县公布外出务工人口 28.8 万人，户籍人口 103.9 万人-外出务工人口 28.8 万人=75.1 万人。2) 2017 年邯郸市统计魏县常住人口 82.58 万人、常住人口城镇化率 48.43%，2018 年魏县公布常住人口城镇化率 51.11%， $82.58 \times (1 + 51.11\% - 48.43\%) = 84.8$ 万人。3) 2018 年魏县公布外出务工人口 28.8 万人，规划编制单位估计其中有 8.5 万为返乡置业人数， $103.9 - 28.8 + 8.5 = 83.6$ 万人。

魏县 2018 年按城镇化率 51.11%，常住人口分别采用 75.1 万人、84.8 万人、83.6 万人，则 2018 年常住城镇人口分别为 38.4 万人、43.3 万人、42.7 万人。

上述第二、第三套推算数差距不大，采用二者中值作为预测基数，即 2018 年魏县常住人口 84 万人，其中常住城镇人口 42.9 万人。

□ 魏县人口基数大，且人口增长较快，2008~2018 年自然增长率年均达到 19.46%，远高于同期全国和河北省平均水平。年龄结构属于增长型，未成年组人口占总人口数接近 1/3，远大于全国 18% 平均水平，人口增长趋势明显。以 2018 年常住人口基数 84 万人，采用综合增长率法预测，到 2035 年低、中、高三个方案的常住人口数分别为 100.07 万人、101.78 万人、103.49 万人（表 8）。中值为 102 万人。

表 8 魏县规划期间常住人口预测

规划年份	综合增长率法					
	低速方案		中速方案		高速方案	
近期（2025 年）	13‰	91.95	14‰	92.59	15‰	93.23
中期（2030 年）	10‰	96.64	11‰	97.80	12‰	98.96
远期（2035 年）	7‰	100.07	8‰	101.78	9‰	103.49

□ 另外，规划编制单位通过对标邯郸市水平，推算2035年魏县常住人口为102.5万人，其中，94.5万人是通过类比邯郸市常住人口年增长率7‰推算，8万人是考虑三个因素：

1) 魏县现代产业园区的不断建设以及相关产业的落地，将带来经济增长和就业机会，吸引周边地区和外流人口；2) 旅游业的进一步发展，将吸引部分常态旅游流动人口；3) 基础设施的不断完善，环境逐渐改善。

规划编制单位采用年平均增长率法、联合国法及农村剩余劳动力法，预测了魏县常住人口城镇化率变化。

（1）年均增长率法。魏县 2013～2018 年城镇化率平均每年提高 2.0 个百分点,2018 年达 51.1%。根据国内外经验，城镇化水平在 30%～70%处于加快发展期。综合分析，魏县今后一段时期城镇化水平仍将较快发展，预计近期（2025）年均提高 1.5 个百分点，中期（2030）年均提高 1.2 个百分点，远期（2035）年均提高 1.0 个百分点，相应城镇化水平分别为：近期 61.6%，中期 65.5%，远期 68.1%。

（2）联合国法。计算公式为：

$$PU/[1-PU]= PU1/(1-PU1) e^{URGD*t}$$

$$URGD=\ln\{[PU2/(1-PU2)]/[PU1/(1-PU1)]\}/t$$

其中 PU 为预测年份的城镇化水平, PU1 为起始年份城镇化水平, PU2 为中间某一年份城镇化水平, t 为两个年份之间的间隔年数。以 PU2 为 2018 年城镇化水平 (51.1%), PU1 取 2013 年城镇化水平 40%, 求得 $URGD=0.09$ 。据此推算出规划期内城镇化水平为近期 64.3%、中期 75.0%、远期 81.3%。

(3) 农村剩余劳动力转移法。采用县域内农村剩余劳动力转移及带眷系数法, 预测城镇化水平分别为近期 59.0%、中期 60.1%、远期 60.3%。

综合上述三种方法, 预测魏县城镇化水平 2025 年为 61% 左右, 2030 年为 65% 左右, 2035 年为 68% 左右。

综合考虑魏县城镇化发展实际、“拆县设市”进程, 并参考其他县市特别是邯郸市的城镇化整体水平, 预计魏县城镇化率 2035 年可以达到 70% 左右 (全国约 75%, 河北省和邯郸市应该达到全国平均水平)。届时县域常住人口按 102 万人计算, 则城镇常住人口为 71.4 万人。

(2) 城镇用地变化预测。除全县常住城镇人口外, 还涉及现状城镇用地和人均城镇用地水平。

魏县现状城镇用地面积也有不同口径。根据“三调”成

果，魏县建设用地总规模为 162.88 平方公里，其中建制镇用地 25.92 平方公里，但这一数据明显偏小。(1) 如按城镇常住人口 42.9 万人计算，人均城镇用地 60.42 平方米；即使按城镇户籍人口 35.45 万人计算，人均用地也仅 73.12 平方米。(2) 根据“三调”，魏县城乡建设用地为 155.40 平方公里，据此计算，建制镇用地面积只占城乡建设用地面积的 16.68%，而农村居民点用地 121.91 平方公里，占城乡建设用地面积的 78.45%，这与魏县的城镇化水平极不相称。(3) 调查表明，魏县 2018 年城市规划区内城镇人口 20.97 万人，建设用地面积 58.53 平方公里，人均城镇用地 279.1 平方米。也就是说，仅城市规划区的建设用地面积就远远超过了全县建制镇用地面积，这明显不够合理。(4) 2009~2018 年，魏县共计批准建设用地 40.41 平方公里，仅此一项就远远超出上述建制镇用地面积数据。

造成城镇用地统计面积偏小的主要原因，是土地利用现状调查对于城镇用地统计的空间范围与城镇人口统计的空间范围不一致，前者往往偏小。比如魏城镇、德政镇已经没有农村人口，但根据“三调”成果，仍分别有 927.74 公顷、353.71 公顷土地被统计为农村建设用地。我们可以结合人均用地水平，对魏县城镇用地有关数据做出估算。2019 年，魏县户籍人口约为 106 万人，城乡建设用地按 15.54 平方公里计算，人均用地 146.6 平方米；中心城区人口规模 20.15 万

人，建设用地面积 25.07 平方公里，人均城镇用地 124.4 平方米。全县城镇人均用地应当低于人均城乡建设用地水平，而略高于中心城区人均用地，为人均 130 平方米上下；城镇建设用地规模为 56 平方公里左右。

按照前述常住人口和城镇化水平预测，到 2035 年，如把人均城镇用地控制在 100 平方米，则城镇用地规模低、中、高三个方案分别是 70.05 平方公里、71.25 平方公里、72.44 平方公里（表 9）；如把人均城镇用地控制在 110 平方米，则城镇用地规模低、中、高三个方案分别是 77.06 平方公里、78.38 平方公里、79.68 平方公里（表 10）；如把人均城镇用地控制在 120 平方米，则城镇用地规模低、中、高三个方案分别是 84.06 平方公里、85.50 平方公里、86.93 平方公里（表 11）。届时，魏县城镇建设用地规模按照集约用地要求应控制在 87 平方公里以内，保底数则是 70 平方公里。

表 9 魏县城镇用地预测（按 100 平方米/人）

	低速方案		中速方案		高速方案	
	人口规模/ 城镇化率	城镇用 地规模	人口规模/ 城镇化率	城镇用 地规模	人口规模/ 城镇化率	城镇用 地规模
2025 年	91.95/61%	56.09	92.59/61%	56.48	93.23/61%	56.87
2030 年	96.94/66%	63.98	97.80/66%	64.55	98.96/66%	65.31
2035 年	100.07/70%	70.05	101.78/70%	71.25	103.49/70%	72.44

表 10 魏县城镇用地预测（按 110 平方米/人）

	低速方案		中速方案		高速方案	
	人口规模/ 城镇化率	城镇用 地规模	人口规模/ 城镇化率	城镇用 地规模	人口规模/ 城镇化率	城镇用 地规模

2025 年	91.95/61%	61.70	92.59/61%	62.13	93.23/61%	62.56
2030 年	96.94/66%	70.38	97.80/66%	71.01	98.96/66%	71.84
2035 年	100.07/70%	77.06	101.78/70%	78.38	103.49/70%	79.68

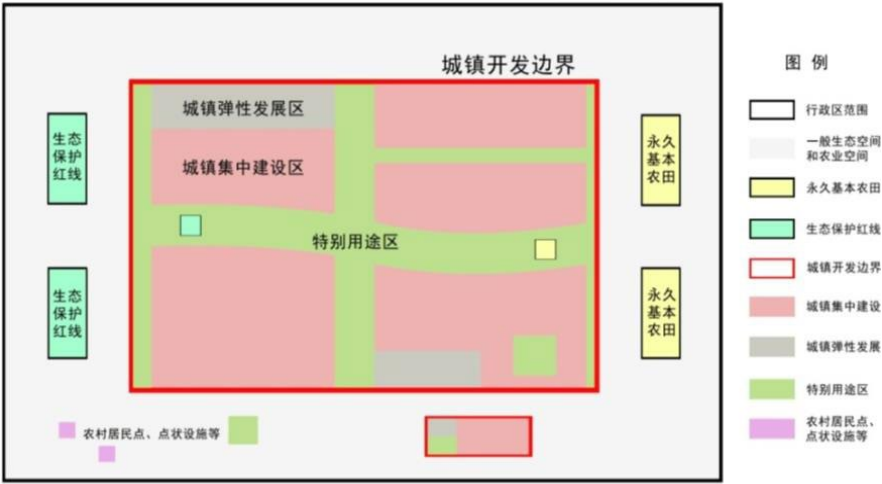
表 11 魏县城镇用地预测（按 120 平方米/人）

	低速方案		中速方案		高速方案	
	人口规模/ 城镇化率	城镇用 地规模	人口规模/ 城镇化率	城镇用 地规模	人口规模/ 城镇化率	城镇用 地规模
2025 年	91.95/61%	67.31	92.59/61%	67.78	93.23/61%	68.24
2030 年	96.94/66%	76.78	97.80/66%	77.46	98.96/66%	78.37
2035 年	100.07/70%	84.06	101.78/70%	85.50	103.49/70%	86.93

魏县城镇用地规模从 2018 年的 56 平方公里左右扩大到 2035 年的 70~87 平方公里，增加 14~21 平方公里，相对于过去十多年来说大幅减少，体现了节约集约用地精神。同时也要看到，魏县人口持续增长，撤县建市在即，工业化、城镇化进程加快，城镇发展用地需求强烈，落实上述目标面临不小困难，对此应有充分预判。

2. 城镇开发边界。城镇开发边界是集中进行城镇开发建设、以城镇功能为主的区域边界，涉及城市、建制镇以及各类开发区。城镇开发边界内包括集中建设区、弹性发展区和特别用途区，其中，集中建设区是根据城镇建设用地规模，划定的允许城镇集中建设的区域；弹性发展区是为了应对城镇发展的不确定性，在城镇集中建设区外划定的弹性空间，原则上占集中建设区的 15%以下；特别用途区是指生态涵养、休闲游憩、防护隔离等空间，禁止任何集中城镇建设。城镇

开发边界围合面积原则上不小于 30 公顷,与永久基本农田、生态保护红线不交叉重叠,零散分布的生态保护红线、基本农田可以在边界内“开天窗”。城镇开发边界外,不得进行城镇集中建设,可安排交通、基础设施等线性工程,军事安保、宗教殡葬、防灾减灾、战略储备等特殊项目,郊野公园、风景游览等配套服务设施,以及直接为乡村振兴战略服务的建设项目。



城镇开发边界的具体划定有三种思路：一是基于发展需求划定，并预留弹性边界，城镇开发边界=规模布局+弹性预留，适用于资源环境承载力大的成长型城市；二是基于底线约束划定，城镇开发边界=市域范围-禁建范围，适用于资源环境过载的成熟型城市；三是发展需求与底线约束双向划定，城镇开发边界=刚性控制+弹性预留，适合一般城市。结合魏县实际，采用第三种思路。

按照前述预测，到 2035 年，魏县城镇建设用地规模控制在 70~87 平方公里，也即集中建设区面积为 70~87 平方公里。魏县属于成长型城市，按照集中建设区的 15%安排弹性发展区，弹性发展区面积为 10.5~13.1 平方公里。另据调查，魏县需要城镇周边需要保护的历史文化保护区、永久基本农田保护区和山体、河流、水源保护区等生态敏感地区，总计在 6 平方公里左右。三项合计，魏县城镇开发边界面积在 87~106 平方公里，占全域土地面积的 10%~12%。

（二）关于农村建设用地规模 and 建设用地总规模

农村建设用地是农业空间的重要组成部分，是农村一二三产业融合发展的基本依托。不仅如此，从过去实践看，农村建设用地还是建设用地总规模的最大变量，合理确定农村建设用地规模、优化城乡用地结构，对保障建设用地总需求、促进高质量发展也有重大影响。

1. 农村建设用地规模。2009~2020 年，魏县农村居民点用地规划减少 1356.74 公顷，到 2019 年实际执行情况不仅没有减少，反而净增 2078.12 公顷，相当于超出规划 3434.86 公顷。这一现象在河北省比较普遍，从全国来看，除部分经济发达地区、特大城市郊区外，其他地方情况大体相似。一方面，这表明城镇化有利于建设用地节约的理论在实践中尚未得到充分支持，现实中大多数进城务工人员不仅不愿放弃

农村土地，还把在城市里赚到的钱投回老家盖房置业；另一方面，部分经济发达地区特别是农村产权改革进展较快的地区，如杭嘉湖、苏南、成都等城市郊区，随着城镇化水平提升，农村建设用地出现减少态势，也表明城乡用地结构加速调整是有可能的。

就魏县来说，在新的规划期，促进农村建设用地增加的因素包括：（1）发展乡村产业，按照 2020 年中央一号文件要求，新编县乡级国土空间规划应安排不少于 10%的建设用地指标，重点保障乡村产业发展用地。（2）加强农村基础设施建设，建设好路网、水网、电网和信息网这“四张网”。（3）集体经营性建设用地入市和农村宅基地制度改革，将推动部分农村建设用地通过出让、出租、入股等方式，发展农村二三产业。（4）部分进城务工人员 and 脱贫农民，收入增加后建房，改善居住条件。同时，推动农村建设用地腾退的因素也在增加，包括：（1）推进乡村城镇化，加快拆乡建镇、拆镇建社，推进新型农村社区建设。（2）配合乡村振兴、农村人居环境治理和落实补充耕地，实施全域土地综合整治。（3）以先拆后建、指标交易方式，推进城乡建设用地增减挂钩。（4）推进农村土地制度改革，特别是加快闲置宅基地和农房盘活利用。

综合而言，在严格管理的前提下，未来一个时期魏县农村建设用地减少的因素应该强于增加的因素，农村建设用地

面积总体上趋于减少。这既是城乡一体化发展的客观需要，也是魏县“拆县设市”的形势使然。考虑到魏城镇、德政镇已经没有农村人口，将两镇现有农村建设用地 1281.45 公顷全部转为城镇用地。其他各乡镇测算如下：

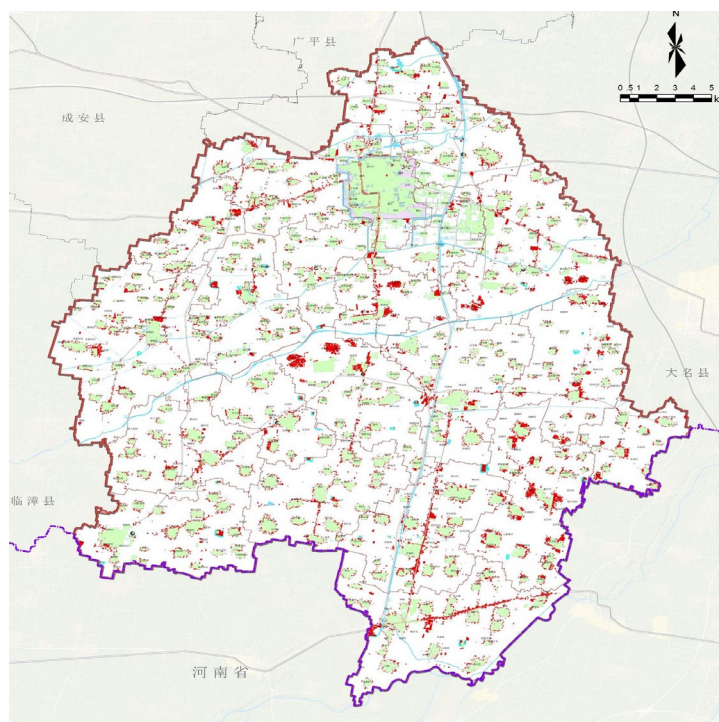


图 18 魏县农村建设用地布局图

资料来源：规划编制组

(1) 方案一：2019 年除魏城、德政两镇外各乡镇人均农村建设用地在 125.8~485.5 平方米，到 2035 年降至 80 平方米，可以腾出用 5911.43 公顷，加上两镇的 1281.45 公顷，总计腾出农村建设用地 7192.88 公顷。

(2) 方案二：到 2035 年除两镇外各乡镇人均农村建设用地降至 100 平方米，可以腾出用地 4533.69 公顷，加上两

镇的 1281.45 公顷，总计腾出农村建设用地 5815.14 公顷。

(3) 方案三：到 2035 年除两镇外各乡镇人均农村建设用地降至 120 平方米，可以腾出用地 3159.37 公顷，加上两镇的 1281.45 公顷，总计腾出农村建设用地 4440.82 公顷。

综合考虑，建议将方案二、方案三作为魏县规划期间农村建设用地推荐方案，到 2035 年，魏县农村建设用地规模控制在 8249.52~11408.89 公顷。需要说明的是，上述推荐方案中农村建设用地减少包含了已成为城镇用地、“三调”仍统计为农村建设用地的土地，面积约 3200 公顷，不计这部分土地，规划期间农村建设用地实际减少约 1240~2615 公顷。

表 12 魏县农村建设用地用地预测表（人，m²）

乡镇名称	2019 年农村人口	2019 年农村建设用地	2019 年人均用地	2035 年农村人均腾地			2035 年腾出农村建设用地		
				80	100	120	公顷	公顷	公顷
魏城镇		9277447					927.74	927.74	927.74
德政镇		3537068					353.71	353.71	353.71
北皋镇	61211	10314548	168.5	88.5	68.5	48.5	541.72	419.30	296.87
双井镇	24553	6339112	258.2	178.2	158.2	138.2	437.53	388.43	339.32
牙里镇	34863	8231698	236.1	156.1	135.1	115.1	544.21	471.00	401.27
车往镇	30449	6558016	215.4	135.4	115.4	95.4	412.28	351.38	290.48
张二庄镇	51252	8820716	172.1	92.1	72.1	52.1	472.03	369.53	267.02
回隆镇	41610	7069542	169.9	89.9	69.9	49.9	374.07	290.85	207.63
东代固镇	9196	4464232	485.5	405.5	385.5	365.5	372.90	354.51	336.11
院堡镇	20490	3502004	170.9	90.9	70.9	50.9	186.25	145.27	104.29
棘针寨镇	22891	4302469	188	108	88	68	247.22	201.44	155.66
南双庙镇	51422	7330381	142.6	62.6	42.6	22.6	321.90	219.06	116.21
沙口集乡	50016	7724757	154.4	74.4	54.4	34.4	372.12	272.09	172.06
野胡拐乡	25544	3430367	134.3	54.3	34.3	14.3	138.70	87.62	36.53
仕望集乡	20436	3696447	180.9	100.9	80.9	60.9	206.20	165.33	124.46

前大磨乡	38405	5585566	145.4	65.4	45.4	25.4	251.17	174.36	97.55
大辛庄乡	36650	5062598	138.1	58.1	38.1	18.1	212.94	139.64	66.34
大马村乡	22123	2830775	128	48	28	8	106.19	61.94	17.70
边马乡	59834	7685601	128.4	48.4	28.4	8.4	289.60	169.93	50.26
北台头乡	31179	4218985	135.3	55.3	35.3	15.3	172.42	110.06	47.70
泊口乡	55018	6921064	125.8	45.8	25.8	5.8	251.98	141.95	31.91
合计	687142	126903392	184.7				7192.88	5815.14	4440.82

2. 建设用地总规模。建设用地总规模决定土地开发强度，后者是规划的约束性指标，因此，合理确定建设用地总规模十分重要。建设用地总规模的确定有三种思路：一是固定资产投资法，即分析固定资产投资与建设用地增长的关系，测算建设用地规模。二是趋势外推法，即按照多年建设用地实际增长情况，推算建设用地需要量。三是分类测算法，即分析各类建设用地变化，汇总建设用地总需求。结合魏县实际，主要采用分类测算法，同时用其他方法校核。

（1）城镇建设用地。2019～2035年，新增1400公顷以上。此预测中2018年城镇用地基数采用推算数5600公顷。

（2）农村建设用地。2019～2035年，净减1240公顷以上。

（3）基础设施建设。规划期间拟新建铁路专用线、国家级定魏高速公路、省道 S349 东左公路魏县绕城段、省道 S348 大左公路魏县绕城段、省道 S239 肥回公路魏县段、省道 S350 边黄公路魏县段、省道 S237 大边公路魏县段等交通项目，以及引黄入冀调蓄水库魏县段工程等，估计需要建设用地 800

公顷左右。

（4）产业园区。魏县将大力加强三大主导产业，一是先进装备制造产业，招引产业关联度强、科技含量高的延链、补链、强链项目，重点发展交通装备制造产业集群；二是再生资源回收利用产业，重点发展再生金属综合利用、废旧电子产品综合利用、报废汽车回收综合利用三大优势领域；三是木材优化深加工产业，加大招商引智、科研转化支持，促进企业的自动化与精细化生产，重点发展下游产业链项目。同时，将着力培育发展新兴产业，重点发展现代物流服务产业，聚焦医疗健康、通用航空等产业。预计新设通用航空产业园、魏州物流园区，以及现有产业园区扩区，需增加建设用地500公顷左右。

（5）其他用地。独立工矿、旅游设施、民生工程等零星用地，共计需要建设用地50公顷左右。

以上总计，规划期间需新增建设用地2750公顷以上，年均新增建设用地172公顷以上，只占2009~2018年年均批准建设用地404公顷的42%，只占2009~2018年年均实际建设用地492公顷的35%。到2035年，建设用地总规模为18426公顷以上，净增建设用地1510公顷以上，占2019年实际建设用地总量16919公顷的8.9%以上。届时，魏县国土空间开发强度在21.3%左右，这一比例大体是合理的。实现这一目

标的关键，一是农村空间结构与城镇化进程同步调整，农村建设用地明显减少；二是城镇空间扩张势头得到遏制，节约集约用地水平明显提升。

表13 魏县产业发展规划情况

三大 主导产业	装备制造产业	通过产业引进、调整、升级，进行延链、补链、强链的项目建设，将魏县建设为以交通装备制造产业集群为特色的先进装备制造产业基地
	再生物资产业	依靠魏县完善的再生物资产业基础，落实污染防治政策，打造立足冀东南、辐射周边、影响周边乃至全国的国家级资源再生综合利用示范基地
	木材深加工产业	借助“木星联盟”的发展模式，以爱美森木材优化有限公司为龙头，吸引相关产业链企业，形成木材优化加工+综合利用产业链
三大 新兴产业	医疗健康产业	在现有君恒药城、远邦制药等企业基础上大力发展医疗健康产业，建设成为中国“药玻之都”
	物流服务产业	以工业园区建设为中心，发展、强化现代物流服务产业，成为邯郸市重要的物流产业节点
	通用航空产业	建立魏县航空产业园，借助建设魏县通用机场的契机，发展飞机制造总装、航空动力系统制造、机载设备制造、机体部件制造等相关产业
四大 基础产业	食品加工产业	依托现有糖果生产基地，引入相关产业链企业，拓展食品加工产业
	特色有机农业	以北京、天津市场为导向，以食用菌、鸭梨为特色产品，发展多种有机蔬菜特色种植，发展特色有机农业
	现代农业产业	推进魏县现代农业产业园的发展建设，借助魏县农业大县的本底特征，实现农产品生产与现代农业产业园的无缝衔接
	旅游服务产业	依托魏文化+梨乡水城两张特色名片，发展现代旅游服务产业

（三）关于耕地保有量和永久基本农田面积

耕地是农业空间的主体，耕地和永久基本农田保护是国土空间规划的重点任务，既要从严要求、应保尽保，也要切实可行、能够落地。

1. 耕地保有量。确定耕地保有量有四种思路：一是基于人口消费需要，适用于自给自足的传统农区；二是基于水资源供需状况，适用于耕地后备资源丰富但水资源不足的地区；三是基于现有耕地状况，包括现有耕地的数量、质量和分布，生态敏感区的耕地需要安排休耕退耕；四是基于耕地变化态

势，包括导致耕地增加和减少两方面因素。魏县是平原农业大县，农业开发程度很高，后备耕地资源匮乏，水资源不足但可以引水，生态环境对农耕影响不大。综合来看，宜采用第四种思路。具体考虑如下：

（1）以“三调”数据为基础。根据“三调”成果，魏县2019年实有耕地面积54950.03公顷，比2009年减少10.85%。减少幅度较大，今后要严格控制耕地减少。

（2）土地开发整理增加耕地。魏县宜耕后备土地资源仅有78.16公顷。农村土地综合整治增加耕地的潜力按现有耕地的5%估算，可达2748公顷，其中部分耕地已经整治，规划期间按照50%计算，整治潜力为1374公顷。以上开发整理新增耕地，将全部用于建设占用耕地占补平衡。

（3）建设占用耕地。规划期间，城镇发展、工业园区及交通、水利等基础设施建设，会占用约1800公顷耕地（约占新增建设用地的65%），可依法落实占补平衡。补充耕地的来源除后备宜耕地外，还包括部分残次林地、低效园地以及农村土地综合整治增加耕地。农村建设用地整治增加的耕地，按照城乡建设用地增减挂钩，实现占补平衡。

（4）农业内部结构调整减少耕地。2010～2019年魏县耕地减少6684.57公顷（10.03万亩），其中6成以上是林果业发展占用。在农业产业化发展大势下，由于种植业的比较劣势，未来林果业发展仍对耕地保护形成了很大压力，但因法律规

定永久基本农田不得发展林果业，空间规划中因林果业发展主动下调耕地面积的可能性不大。设施农业的发展是大势所趋，应尽量利用园地。但规划期间结合生态绿化发展林业可能占用部分耕地，按照500公顷安排。

（5）生态退耕。鉴于魏县耕地保护形势严峻，规划期间不单独安排。

综上，魏县规划期间耕地面积仍呈减少趋势，经过努力，到2035年耕地保有量可控制在54550公顷（81.83万亩）以上。

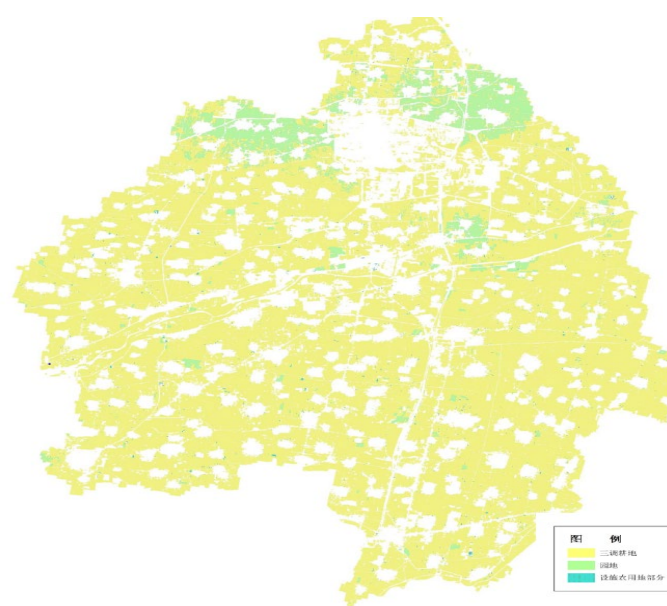


图 19 魏县耕地保护形势分析图

2. 永久基本农田面积。《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》强调：“按照保质保量要求划定永久基本农田。永久基本农田是为保障国家粮食安全和重要农产品供给，实施永久特殊保护的耕地。依据耕地现状分

布，根据耕地质量、粮食作物种植情况、土壤污染状况，在严守耕地红线基础上，按照一定比例，将达到质量要求的耕地依法划入。已经划定的永久基本农田中存在划定不实、违法占用、严重污染等问题的要全面梳理整改，确保永久基本农田面积不减、质量提升、布局稳定。”魏县已划定永久基本农田53385.76公顷，根据“三调”成果，其中，耕地46432.22公顷，占86.97%；园地1890.22公顷，占3.54%；林地3071.34公顷，占5.75%；其他各地类合计占3.74%。根据该指导意见，魏县永久基本农田划定调整可能存在以下4套方案。

（1）方案一：保持已划定53385.76公顷永久基本农田面积不减，将其中的非耕地调整出去，再补充划定同等数量的耕地作为永久基本农田。按2019年实有耕地面积54950.03公顷计算，永久基本农田占耕地的比例高达97.15%，远远超过80%的法定比例。

（2）方案一：在已划定53385.76公顷永久基本农田面积基础上，考虑规划期间预留建设空间（1800公顷）和生态空间（700公顷），保留永久基本农田50885.76公顷，占2019年实有耕地面积的比例为92.60%，仍超过80%法定比例12.6个百分点。

（3）方案二：将已划定53385.76公顷永久基本农田面积中的非耕地分类进行处理，保留其中的果园（1880.35公顷）、设施农用地（209.95公顷）和养殖坑塘（1.31公顷）仍为永

久基本农田，其他土地不再作为永久基本农田，再考虑规划期间预留建设空间（1800公顷）和生态空间（700公顷），总计需从已划定永久基本农田中调整出7361.93公顷，保留永久基本农田面积为46023.83公顷，占2019年实有耕地面积的比例为86.21%，超过80%法定比例6.21个百分点。

（4）方案三：将已划定53385.76公顷永久基本农田面积中不符合要求的6953.54公顷非耕地全部调出，再考虑规划期间预留建设空间（1800公顷）和生态空间（700公顷），总计需从已划定永久基本农田中调整出9453.54公顷，保留永久基本农田面积为43932.22公顷，占2019年实有耕地面积的比例为79.95%，与80%法定比例接近。

上述四个方案中，方案一的可操作性最差，也会对魏县经济社会发展带来重大影响；方案二可操作性较差，现有永久基本农田中的非耕地要全部整改到位，不仅难以做到，也会产生较大影响；方案三、方案四实事求是地处理永久基本农田保护遗留问题，同时也体现了从严保护要求，可操作性较强，但还有赖于国家出台“三调”成果的使用政策。

表 14 永久基本农田结合三调地类统计表

三调地类名称	面积（公顷）	比例
采矿用地	28.92	0.05%
城镇村道路用地	23.00	0.04%
干渠	93.90	0.18%
工业用地	53.96	0.10%
公路用地	202.51	0.38%
公用设施用地	2.49	0.00%
公园与绿地	0.00	0.00%

沟渠	176.32	0.33%
广场用地	0.35	0.00%
果园	1880.35	3.52%
旱地	1319.06	2.47%
河流水面	3.18	0.01%
机关团体新闻出版用地	5.97	0.01%
交通服务场站用地	15.01	0.03%
科教文卫用地	26.41	0.05%
坑塘水面	15.87	0.03%
空闲地	0.51	0.00%
农村道路	641.69	1.20%
农村宅基地	331.27	0.62%
其他草地	0.55	0.00%
其他林地	347.17	0.65%
其他园地	9.87	0.02%
乔木林地	2724.17	5.10%
商业服务业设施用地	105.78	0.20%
设施农用地	209.95	0.39%
水工建筑用地	36.79	0.07%
水浇地	45113.16	84.50%
特殊用地	10.76	0.02%
物流仓储用地	5.49	0.01%
养殖坑塘	1.31	0.00%
总计	53385.76	100.00%

（四）生态空间规模和生态保护红线

国土空间规划是作为“多规合一”的产物，其最大背景就是推进生态文明建设，生态空间规划在国土空间规划中占据重要地位。魏县作为平原农业大县，纯粹生态功能的地域空间占比相对不高，但生态保护和建设在魏县发展中依然十分重要，合理确定生态空间规模、划定生态保护红线是魏县国土空间规划的重要任务。

1. 生态空间规模。以提供生态系统服务或生态产品为主要功能来划分,魏县 2019 年生态空间面积为 7966.71 公顷,占土地总面积的 9.22%,其中:乔木林地 6632.18 公顷,其他林地 899.64 公顷,其他草地 82.25 公顷,河流水面 270.70 公顷,坑塘水面 81.94 公顷。另外,具有生态功能的土地还包括公园绿地 10.78 公顷,果园 4756.91 公顷,已分别计入城镇空间和农业空间。

根据“二调”“三调”成果,2010~2019 年,魏县林地由 3053.02 公顷增加到 7531.82 公顷,增加了 4478.8 公顷;园地由 4558.87 公顷增加到 4756.91 公顷,增加了 198.04 公顷;草地由 1215.25 公顷增加到 82.25 公顷,减少了 1133 公顷;水域由 817.84 公顷减少到 352.64 公顷,减少了 465.2 公顷。林地、园地的增加,主要是大力发展林果业的结果;草地大量减少主要是由于开荒造地、补充耕地;水域减少也与农田整理相关。未来,在农村一二三产业融合发展的带动下,林果业发展仍会保持一定的发展势头,但与永久基本农田保护之间的矛盾需要协调,直接占用耕地特别是永久基本农田面积将显著减少,但结合农业产业化项目、旅游发展和交通、水利工程项目绿化,仍会占用部分耕地,每年按 50 公顷估算,增加 800 公顷,其中 500 公顷占用耕地。草地和水

域因后备资源开发,估计仍会有所减少,净减 100 公顷左右。
到 2035 年,魏县生态空间规模可能扩大至 8500 公顷左右。

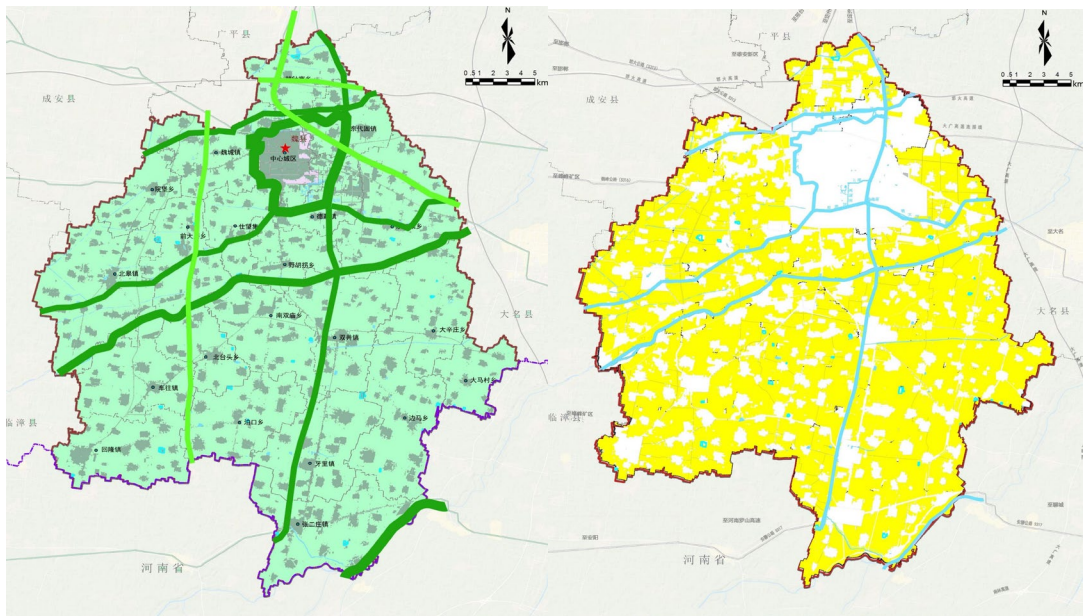


图 20 魏县蓝绿空间布局图

(资料来源:规划编制组)

图 21 魏县水系建设规划图

(资料来源:规划编制组)

近年来,魏县加快建设生态宜居县城,截至 2017 年,公园绿地面积达到 304 公顷,人均公园绿地面积达 $10.13 \text{ m}^2/\text{人}$ 。但仍然存在绿化整体水平偏低、布局不尽合理、绿地系统尚未形成等问题。未来随着城市生态建设和环境改造不断加强,特别是上马一批公园绿地项目,预计到 2035 年公园绿地面积将翻一番,达到 600 公顷左右,人均公园绿地面积超过 13 平方米。

2. 生态保护红线。生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域。

《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》要求：“优先将具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸防护等功能的生态功能极重要区域，以及生态极敏感脆弱的水土流失、沙漠化、石漠化、海岸侵蚀等区域划入生态保护红线。其他经评估目前虽然不能确定但具有潜在重要生态价值的区域也划入生态保护红线。对自然保护地进行调整优化，评估调整后的自然保护地应划入生态保护红线；自然保护地发生调整的，生态保护红线相应调整。”

魏县已划定生态保护红线面积约1.58平方公里。从实施情况来看，其内除了少量耕地、道路、零星基础设施等用地外，保护状况良好。经审核，确定将这些非生态用地调出，面积32.26公顷；另将漳河自然边界清晰的河流划入生态保护红线，面积113.74公顷，调整后魏县生态保护红线面积为2.40平方公里。

四、关于魏县国土空间规划的保障措施

上述总体目标、基本构想和重大安排，既注重贯彻国家关于规划编制的政策要求，又充分考虑魏县现阶段的发展实际，但要有效实施仍面临重大挑战，必须采取有力的保障措施，特别是推进全域整治、深化制度改革、加强规划传导、改进实施管理。

（一）推进全域土地综合整治

全域土地综合整治是以乡镇或者若干个村为基本实施单元，整体开展农用地、建设用地整治和乡村生态保护修复等，对利用低效和闲置、生态退化和环境破坏的区域实施国土空间综合治理的活动，有利于优化农村生产、生活、生态空间格局，综合解决“四化”（耕地碎片化、空间分布无序化、资源利用低效化、生态质量退化）问题。对魏县来说，既可以增加补充耕地来源、巩固提升粮食综合生产能力，也可以改善农村人居环境、促进美丽乡村建设，还可以推进节约用地、拓展发展空间、促进高质量发展，是一举数得的大事，要作为规划实施的重要措施来抓。

与过去单一要素、分散开展的土地整理模式不同，全域土地综合整治是田水路林村全域全要素整治和系统修复。要以系统思维做好全域规划，综合布置田水路林村空间格局，着力将土地利用布局与产业布局叠加、将土地利用布局与生态景观格局叠加、将建设用地布局与城乡建设用地增减挂钩叠加，将整治任务、指标和布局要求落实到具体地块，并明确组织管理、实施时序、项目安排、资金估算和投资来源等。要以产业发展提升整治成效，探索采用“土地综合整治+”的模式，即把土地整治与乡村振兴、三产融合、城乡发展有机结合，整合农业、生态、文化、旅游等资源，打造集新兴产

业、生态农业、休闲康养、田园社区为一体的现代化田园综合体。要以城乡更新彰显整治特色，立足破解耕地保护碎片化、村庄用地无序化、农村发展低散弱问题，着眼对国土空间山水林田湖草全要素进行综合治理修复，着力实现空间形态、产业发展、生态环境、人居环境、基础设施、乡风民俗、乡村治理等方面的系统性重塑。要以机制创新引导多元投入，探索建立多元化资金筹措机制尤为重要，既要按照事权与财权相匹配的改革取向，巩固拓展财政资金渠道，也要用足用好耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用等政策，积极撬动金融和社会资本参与。

魏县前期通过实地调查分析，确定了几类项目区：一是提质改造区。选择规模集中连片、基础条件较好、群众支持程度高的区域作为提质改造项目区，通过质量提升工程，改善生产条件，提高土壤肥力，将其建设成为农业综合生产能力较高的农田，面积 418.91 公顷。二是高标准农田建设区。选择耕地集中连片、质量等别较高区域作为高标准农田建设范围，通过整治工程建成设施配套、高产稳产、生态良好、抗灾能力强，与现代农业生产方式和经营方式相适应的基本农田。规划共建设 42340.17 公顷高标准农田。三是建设用地整理区。对村庄规划范围外的农村居住用地和村庄道路进行整理，总规模 4235.84 公顷。四是土地复垦区。主要是复垦废弃砖

瓦窑，分布在北皋镇、棘针寨乡、张二庄镇、大磨乡、沙口集乡、回隆镇、大辛庄乡、野胡拐乡和泊口乡等乡镇，总规模 2754.73 公顷。五是低效用地整理区。主要为旧城改造，分布在中心城区范围内，总计 65.26 公顷。上述项目总体上仍属于单一要素的土地整理，范围比较分散，需要根据全域土地综合整治的理念、范围、内容、方式、措施等进行调整。

（二）推动农村土地制度改革

农村建设用地是规划期间建设用地总规模的最大变量，能否实现农村建设用地减量增效，决定城乡建设用地扩张能否有效控制、城乡空间结构能否实现优化。实现规划目标，必须加快农村土地制度改革，着力推动集体经营性建设用地入市和农村宅基地“三权分置”。

发端于上世纪 80 年代中后期的城镇国有土地有偿使用制度改革，实现了城镇国有土地所有权与使用权的“两权分离”，推动建立了城镇国有建设用地市场，加快了城镇化、工业化进程。但法律一直没有放开农村集体建设用地使用权入市，城乡土地二元结构明显，助推了城乡经济二元结构。新《土地管理法》修改了有关规定，明确“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”，解决了集体经营性建设

用地入市的合法性问题，夯实了集体经营性建设用地权能，将释放巨大的集体建设用地资源和资产潜力。魏县农村建设用地量大面广，通过存量盘活、结构优化和布局调整，可以提供相当可观的集体经营性建设用地，有效化解城乡用地供需矛盾，推动新型城镇化和乡村振兴。

农村宅基地长期以来实行一户一宅、无偿分配、不得流转制度，也导致大量闲置浪费，并使农民宅基地的财产价值无法显化，限制了功能发挥。新《土地管理法》建立了宅基地自愿有偿退出机制，并鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。2019年9月，中央农办下发《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》，进一步明确宅基地可以“通过自主经营、合作经营、委托经营等方式，依法依规发展农家乐、民宿、乡村旅游等。城镇居民、工商资本等租赁农房居住或开展经营的，要严格遵守合同法的规定，租赁合同的期限不得超过二十年。合同到期后，双方可以另行约定”；“在尊重农民意愿并符合规划的前提下，鼓励村集体积极稳妥开展闲置宅基地整治，整治出的土地优先用于满足农民新增宅基地需求、村庄建设和乡村产业发展。闲置宅基地盘活利用产生的土地增值收益要全部用于农业农村”。新的法律和政策规定，既注重维护农户宅基地基本权益，又充分反映城镇化发展和乡村振兴要求，将推动“三权分置”

改革落地，有力促进宅基地盘活利用。魏县农村宅基地占土地总面积的 13%，占建设用地总量的 2/3，推进宅基地制度改革、加快宅基地盘活利用，对规划实施具有全局性重要意义。

（三）健全规划传导机制

建立“多规合一”的国土空间规划编制体系，做到空间合一、期限一致。空间维度上，统筹生产、生活、生态三大布局，优化城镇空间、保障农业空间、扩大生态空间，加强城乡区域统筹；时间维度上，统筹协调国土空间总体规划与国民经济和社会发展中长期规划的各阶段发展目标和时序安排，做到同步、有序实施。

因地制宜组织编制国土空间规划总体规划、详细规划和相关专项规划。结合县级国土空间总体规划编制，对上加强与邯郸市国土空间总体规划的衔接协调，对下组织编制好乡镇国土空间规划和村庄规划。乡镇和村庄规划要根据乡村多样化、乡土化、分散化特点，着力打造集约高效生产空间、营造宜居适度生活空间、保护山清水秀生态空间，特别要防止以特色小镇、田园综合体建设为名，搞违背农民意愿、损害乡土文化、破坏自然风貌的大拆大建，甚至出现以城市标准规划乡村的现象。

加强规划分区传导。县级规划以地理空间为单元划分功能区；乡镇、街道以地块为单元划分用途管制区。空间功能

分区中相应设置城镇、农业、生态等空间以及三条控制线，下级规划各类分区比例总体上要符合上级规划分区定位要求。严格规划指标传导。将底线管控、效率提升、结构优化等作为国土空间规划的核心指标，如各类空间比例结构、各类空间开发强度、地均产值水平等。完善规划政策引导。制定差异化配套政策，明确三条控制线的具体管理要求，明确各类用途管制措施。

（四）改进规划实施管理

健全用途管制制度。以国土空间规划为依据，对所有国土空间分区分类实施用途管制。在城镇开发边界内的建设，实行“详细规划+规划许可”的管制方式；在城镇开发边界外的建设，按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。坚决守住“三线”。生态保护红线内原则上禁止人为活动，在符合现行法律法规前提下，除重大项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。永久基本农田一经划定，必须严格保护，严禁各类建设性占用，严格限制林果业利用。城镇开发边界调整，必须报国土空间规划原审批机关审批。

做好近远期规划衔接。从生态环境、人居环境、交通出行、绿色基础设施等方面明确近期发展目标，明确空间发展重点。从产业转型发展、土地整治行动等方面开展近期行动计划，分阶段落实各地国土空间总体规划目标，确保空间优

化、项目建设合理有序推进，实施规划编制、审批、实施、监督全过程管理。

推动公众参与。建立重大问题和重大项目规划咨询机制，使规划更好地反映民意、汇集民智、凝聚民心。建立健全公众参与制度，搭建全过程、全方位的公众参与平台，畅通公众参与渠道，提高全社会参与《纲要》实施与监督的主动性，营造有利于依法依规开发利用国土空间的良好氛围。

加强规划执行情况监测监管。构建“可分工、可传导、可维护、可监管”的规划实施体系，明确空间用途转换的主要情形、要求和程序。建立“一年一体检，五年一评估”制度，对规划实施情况进行动态监测、对违反规划管控的行为及时预警，评估结果作为规划调整修改的重要依据。建立健全规划的监督检查制度，综合发挥法律监督、行政监督、舆论监督和群众监督的作用，切实纠正各种违反规划的行为，加大对违法建设的打击力度。

课题顾问：肖金成

参加调研人员：董祚继、林双廷、张大鹏、董亦奇、于海波、韦艳莹

报告执笔人：董祚继、董亦奇、于海波、韦艳莹

2020年3月18日