

刚察县土地利用总体规划 (2006-2020 年)

调整完善方案 (2016 年修订版)

刚 察 县 人 民 政 府

二〇一八年二月

目 录

前 言	
第一章 总 则	1
第一节 规划调整目的	1
第二节 规划调整指导思想	1
第三节 规划调整原则	1
第四节 规划调整依据	2
第五节 规划调整范围及期限	6
第二章 规划调整完善背景	7
第一节 县域概况	7
第二节 土地利用现状	8
第三节 现行规划实施评价	9
第四节 规划调整完善面临的形势	13
第三章 土地利用战略与规划目标	17
第一节 土地利用战略	17
第二节 规划调整目标	17
第四章 土地利用结构与布局调整	19
第一节 合理调整土地利用结构	19
第二节 优化土地利用空间布局	21
第五章 永久基本农田划定和保护	25
第一节 基本农田现状	25
第二节 永久基本农田划定	25
第三节 永久基本农田保护措施	27
第六章 土地生态建设与环境保护	29
第一节 加强基础性生态用地保护	29
第二节 规划生态屏障用地	29
第三节 科学划定自然生态空间分区	29

第四节 土地生态环境保护措施	32
第七章 土地用途分区与建设用地空间管制	34
第一节 土地用途分区及管制	34
第二节 建设用地空间管制分区	38
第三节 “三线”划定	40
第八章 重点建设项目安排	43
第九章 土地整治安排	46
第一节 土地整治目标	46
第二节 积极推进土地整治	46
第十章 中心城区土地利用规划调控	48
第一节 中心城区土地利用现状	48
第二节 中心城区规划用地布局	48
第三节 中心城区土地利用规划控制	49
第四节 中心城区建设用地空间管制	50
第十一章 乡（镇）土地利用调控	52
第一节 乡（镇）土地利用调控目标	52
第二节 乡（镇）土地利用调控	52
第十二章 规划实施保障措施	59
第一节 行政执法保障措施	59
第二节 土地集约节约保障措施	61
第三节 技术保障措施	62
第四节 社会保障措施	63
第五节 政策保障措施	64

附表：

- 1、 刚察县 2014 年土地利用现状面积汇总表；
- 2、 刚察县规划期土地利用结构调整表；
- 3、 刚察县新增建设用地控制指标表；

- 4、 刚察县各乡(镇)耕地保有量、基本农田面积指标表;
- 5、 刚察县土地用途分区面积表;
- 6、 土地用途分区调整前后对比表;
- 7、 建设用地管制区面积统计表;
- 8、 刚察县重点建设项目用地规划表;
- 9、 刚察县土地整治重点项目一览表（2015-2020年）;
- 10、 中心城区规划期土地利用结构调整表;
- 11、 沙柳河镇规划期土地利用结构调整表;
- 12、 哈尔盖镇规划期土地利用结构调整表;
- 13、 伊克乌兰乡规划期土地利用结构调整表;
- 14、 泉吉乡规划期土地利用结构调整表;
- 15、 吉尔孟乡规划期土地利用结构调整表;
- 16、 青海湖农场规划期土地利用结构调整表;
- 17、 三角城种羊场规划期土地利用结构调整表;

附图:

- 1、刚察县土地利用现状图（2014年）;
- 2、刚察县土地利用总体规划图;
- 3、刚察县建设用地管制分区图;
- 4、刚察县基本农田保护规划图;
- 5、刚察县土地整治规划图;
- 6、刚察县重点建设项目用地布局图;
- 7、刚察县中心城区土地利用现状图（2014年）;
- 8、刚察县中心城区土地利用总体规划图;

前 言

《刚察县土地利用总体规划（2006-2020 年）》（以下简称“现行规划”）自发布实施以来，对加强刚察县土地宏观调控和管理，科学统筹保障发展和保护资源，在严格保护耕地，强化生态建设，统筹安排各类各业各区用地，为刚察县经济社会发展提供用地保障方面发挥了重要作用，取得了阶段性成效。

随着经济社会的快速持续发展，土地利用和管理出现了许多新情况、新问题。特别是第二次土地调查查明的耕地、建设用地等状况与规划修编时发生了较大变化，“现行规划”与客观实际、发展需求之间出现了不协调，影响到刚察县的持续发展，迫切需要调整完善“现行规划”。为进一步妥善处理好保护资源与保障发展的关系，更好地保障“十三五”时期经济社会发展，维护土地利用总体规划的严肃性、权威性和可操作性，根据《青海省国土资源厅关于印发<青海省土地利用总体规划调整完善工作方案>的通知》（青国土资〔2015〕104 号）、《青海省国土资源厅关于做好土地利用总体规划调整完善工作的通知》（青国土资〔2016〕372 号）等文件精神，对《刚察县土地利用总体规划（2006-2020 年）》进行调整完善。

本次刚察县土地利用总体规划调整完善以 2014 年为基期年，2020 年为目标年。规划调整完善范围为刚察县行政管辖范围内的所有土地，土地总面积为 964535.14 公顷。

第一章 总 则

第一节 规划调整目的

为贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，落实《海北州土地利用总体规划（2006～2020年）调整完善方案》（2016年修订版）对刚察县土地利用的要求，通过对“现行规划”进行调整完善，主要目的是贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念，适应、把握、引领经济发展新常态，统筹刚察县有限的土地资源，促进土地资源集约利用和优化配置，不断增强土地资源对全县经济社会发展的保障能力，提高土地资源节约集约利用水平，积极推进生态文明建设，实现经济社会与人口、资源、环境的协调发展。

第二节 规划调整指导思想

全面贯彻落实党的十九大精神，坚定不移的以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，全面落实“四个扎扎实实”重大要求，着力推动“四个转变”，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。按照州委“123”总要求，紧扣“12345”的发展目标，完善和落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，通过土地利用总体规划调整，强化规划管理和用途管制，加快生态文明建设，助推脱贫攻坚，为打造“生态更加秀美、城乡更加靓新、社会更加阳光”的美好新刚察建设用地提供坚实国土资源保障。

第三节 规划调整原则

一、总体稳定、局部微调

坚持统筹安排，按照耕地保有量及基本农田保护面积不减少、质量有提高的要求，适当调整现有基本农田布局；根据区域协调发展、新型城镇化和新农村建设的战略要求，调整和优化建设用地布局；科学安排生产空间、生活空间和生态空间，促进形成布局合理、集约高效的土地利用空间格局。

二、应保尽保、量质并重

坚持以保护耕地特别是基本农田为重点，严格落实上级下达的约束性指标，积极推进耕地保护由单纯数量保护向数量、质量和生态全面管护转变，进一步提高综合生产能力。优先利用未利用地和其它农用地，尽量不占或少占耕地，严禁占用基本农田。

三、节约集约、优化结构

以建设资源节约型社会为目标，严格执行建设用地定额标准，完善节约集约用地的奖惩机制，走新型城镇化和工业化道路，提高土地利用效率，推动土地利用方式由外延扩张向内涵挖潜、由粗放低效向集约高效转变，引导和促进经济发展方式的转变。

四、统筹兼顾、重点突出

按照全面、协调、可持续发展的要求，合理安排非农业建设用地和生态环境保护用地，重点保障中心城区、产业园区、能源、交通、水利等基础设施用地需求，优化土地利用结构，促进经济发展与人口、资源、环境相协调。

五、加强协调、充分衔接

积极沟通，加强跟踪协调，充分发挥部门职能，加强各部门沟通协作能力。加强协调对接力度，通过加强交流，有效衔接好相关专项规划，随时了解信息动态，把握项目进展情况。

第四节 规划调整依据

一、法律法规

- 1、《中华人民共和国土地管理法》（2004年修订）；
- 2、《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2014年修订）；
- 3、《基本农田保护条例》（2011年修订）；
- 4、《中华人民共和国城乡规划法》（2015年修订）；
- 5、《中华人民共和国环境保护法》（2014年修订）；
- 6、《青海省实施<中华人民共和国土地管理法>办法》（2006年修订）；
- 7、《中华人民共和国自然保护区条例》(2017年修订)；
- 8、《风景名胜区条例》（2006年）；
- 9、《青海湖景区管理条例》(2015年)；
- 10、《青海省生态文明建设促进条例》(2015年)；
- 11、其他相关法律、法规。

二、规范性文件

- 1、《自然资源部办公厅关于印发<土地利用总体规划调整完善工作方案>的通知》（国土资厅函〔2014〕1237号）；
- 2、《青海省国土资源厅关于印发<青海土地利用总体规划调整完善工作方案>的通知》（青国土资〔2015〕104号）；
- 3、《青海省国土资源厅关于印发青海省土地利用总体规划（2006-2020年）调整方案的通知》（青国土资〔2016〕371号）；

- 4、《青海省国土资源厅关于做好土地利用总体规划调整完善工作的通知》（青国土资〔2016〕372号）；
- 5、《土地利用总体规划管理办法》（自然资源部第72号令）；
- 6、《节约集约利用土地规定》（第61号令）；
- 7、《土地节约集约利用的指导意见》（国土资发〔2014〕119号）；
- 8、《中共青海省委 青海省人民政府关于加强耕地保护和改进耕地占补平衡的实施意见》（青发〔2017〕18号）；
- 9、《青海省人民政府办公厅转发国土资源厅关于进一步加强土地管理严格节约集约用地意见的通知》（青政办〔2015〕233号）；
- 10、《青海省国土资源厅关于印发<青海土地利用总体规划调整完善工作方案>的通知》（青国土资〔2015〕104号）；
- 11、《青海省国土资源厅关于印发青海省土地利用总体规划（2006-2020年）调整方案的通知》（青国土资〔2016〕371号）；
- 12、《青海省国土资源厅关于做好土地利用总体规划调整完善工作的通知》（青国土资【2016】372号）；
- 13、《青海省国土资源厅关于印发<青海省土地利用总体规划调整完善技术指南>的通知》（青国土资〔2016〕425号）；
- 14、青海省国土资源厅关于报送土地利用总体规划调整完善成果的通知（青国土资〔2017〕113号）；
- 15、《土地利用总体规划编制审查办法》（自然资源部令第

43号）；

16、《青海省国土资源厅关于加快推进土地利用总体规划调整完善工作的通知》（青国土资〔2017〕20号）；

17、其他相关政策文件

三、技术标准

1、《县级土地利用总体规划编制规程》（TD/T 1024-2010）；

2、《县级土地利用总体规划制图规范》（TD/T 1021-2009）；

3、《县级土地利用总体规划数据库标准》（TD/T 1027-2010）；

4、《乡（镇）土地利用总体规划编制规程》（TD/T 1025-2010）；

5、《乡（镇）土地利用总体规划制图规范》（TD/T 1022-2009）；

6、《乡（镇）土地利用总体规划数据库标准》（TD/T 1028-2010）；

7、其他相关技术标准。

四、相关规划和资料

1、《青海省主体功能区规划》；

2、《青海省城镇体系规划（2015—2030年）》；

3、《青海湖风景名胜区总体规划（2015年版）》；

4、《青海省新型城镇化规划》（2014-2020年）；

- 5、《青海省土地整治规划》（2016-2020 年）；
- 6、《青海湖风景名胜区总体规划》（2015 年版）；
- 7、《青海湖国家级自然保护区总体规划（2000—2010 年）》；
- 8、《海北州土地利用总体规划（2006-2020 年）》；
- 9、《海北州土地利用总体规划（2006-2020 年）调整完善方案》（2016 年修订版）；
- 10、《刚察县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》；
- 11、《刚察县城总体规划（2014-2030 年）》；
- 12、《刚察县土地利用总体规划（2006-2020 年）》
- 13、《刚察县永久基本农田划定方案》；
- 14、其他相关规划和资料。

第五节 规划调整范围及期限

本规划调整完善的范围包括刚察县行政辖区范围内的全部土地，土地总面积 964535.14 公顷。辖沙柳河镇、哈尔盖镇、伊克乌兰乡、泉吉乡、吉尔孟乡 5 个乡镇和青海湖农场、三角城种羊场 2 个州级单位。

规划期限为 2006-2020 年，其中规划调整完善基期年为 2014 年，规划目标年为 2020 年。

第二章 规划调整完善背景

第一节 县域概况

一、自然条件概况

刚察县位于海北藏族自治州（以下简称“海北州”）西部，青海湖北岸地处祁连山系中部大通山地段，青海湖盆地北部，东与海晏县接壤，西与海西蒙古族藏族自治州天峻县毗连，南濒青海湖，以布哈河为界与海南藏族自治州共和县隔河相望，北隔默勒河与祁连县为邻。地理坐标东经 99° 20'44"—100° 37'24"，北纬 36° 58'06"—38° 04'04"，平均海拔 3300 米以上。全县土地总

面积 9645.35 平方公里，占海北州土地总面积的 23.80%。

刚察县总体地形为自西北向南倾斜，北部高山耸立，中部丘陵连绵，南部草原广袤，绝大部分地区海拔在 3300 至 3800 米，最高点在县境西部桑斯扎山峰，最低点为县境南部诸条河流入青海湖处。

刚察县地处青藏高原东北部高寒地区，有明显的高原大陆性气候特征。年平均气温 $-0.6\sim-5.7^{\circ}\text{C}$ ，年降水量 324.5~522.3 毫米，主要气象灾害为旱灾、雹灾、低温冻害，持续干旱造成的草场火灾。

刚察县水系众多。由于高原多山等独特的地形条件，全县构成了不同的流域水系，河流大体上以桑斯扎山与赞宝华秀山脊为分水岭分为内外流域；县境以南是我国最大的咸水湖—青海湖，湖面高程 3195 米，最长 104 公里，最宽 62 公里。

刚察县矿产资源富集，畜牧业资源发达。多数矿床具有开采价值，已查明的有菱铁矿、铜、银、煤炭、石灰岩等 10 余种矿产，矿产资源对刚察县国民经济发展有极其重要的贡献。此外，全县盛产青稞、油菜、燕麦、牛羊肉、毛皮、羔羊等农牧产品，形成了以青稞、油菜、牛羊肉、羔羊等为主导产业的农牧业生产基地。

二、社会经济概况

2014 年刚察县总人口 45943 人，共辖 2 镇 3 乡，包含 2 个州级单位，31 个村。有汉、回、藏、蒙、土、撒哈拉和其他民族，少数民族占 76.09%，其中藏族占总人口 69.51%，是一个以藏族为主的少数民族聚居区。

2014 年完成地区生产总值 135912 万元，其中，第一、第二、第三产业增加值分别为 39999 万元、44090 万元和 51823 万元。第一、二、三产业结构比为 29.43:32.44:38.13。完成县固定资产投资 213665 万元，完成社会消费品零售总额 29622 万元，城镇居民人均可支配收入 19951.03 元，农牧民人均可支配收入 11798 元。

第二节 土地利用现状

2014 年刚察县土地总面积为 964535.14 公顷，其中农用地 755663.43 公顷，占土地总面积的 78.34%，较 2009 年增加 2685.79 公顷。建设用地 2595.98 公顷，占 0.27%，较 2009 年增加 305.83 公顷。其他土地 206275.73 公顷，占 21.39%，较 2009 年减少 2991.62 公顷。

一、农用地

耕地 7206.26 公顷，占农用地面积 0.95%，较 2009 年增加 3199.80 公顷。林地 19972.74 公顷，占 2.64%，较 2009 年减少 23.29 公顷。牧草地 726658.66 公顷，占 96.16%，较 2009 年减少 527.32 公顷。其他农用地 1825.77 公顷，占 0.24%，较 2009 年增加 36.60 公顷。

二、建设用地

城乡建设用地 1682.53 公顷，占建设用地面积 64.81%，较 2009 年增加 277.64 公顷。其中城镇工矿用地 1036.11 公顷，占城乡建设用地面积 61.58%，较 2009 年增加 169.34 公顷。农村居民点用地 646.42 公顷，占城乡建设用地面积 38.42%，较 2009 年增加 58.30 公顷。

交通水利用地 856.50 公顷，占建设用地面积的 32.99%，较 2009 年增加 61.34 公顷。其中铁路用地 381.09 公顷，占交通水利用地 44.49%，较 2009 年增加 44.32 公顷。公路用地 457.94 公顷，占

53.47%，较 2009 年减少 0.45 公顷。机场用地 1.36 公顷，占 0.16%，较 2009 年增加 1.36 公顷。水工建筑用地 16.11 公顷，占 1.88%，较 2009 年增加 16.11 公顷。

其他建设用地 56.95 公顷，为风景名胜及特殊用地，占建设用地 2.19%，较 2009 年增加 16.85 公顷。

三、其他土地

水域 163382.55 公顷，占其他土地面积 79.21%，较 2009 年减少 9.17 公顷；自然保留地 42893.18 公顷，占其他土地面积 20.79%，较 2009 年减少 2982.45 公顷。详见附表一

第三节 现行规划实施评价

《刚察县土地利用总体规划（2006-2020 年）》规划期限为 2006-2020 年。规划近期年为 2015 年，规划目标年为 2020 年。规划基数采用 2009 年第二次全国土地调查数据。通过制定和实施一系列加强土地宏观调控和管理的政策措施，为全县科学管理和使用土地、促进经济、社会持续健康发展提供了保证。

一、规划实施取得的成效

（一）有效保护了耕地和基本农田

规划实施至 2014 年，全县耕地保有量为 7206.26 公顷，较 2020 年耕地保有量指标高出 2088.05 公顷。规划确定的基本农田保护面积为 2023.00 公顷，实施至 2014 年刚察县基本农田面积 2023.03 公顷，超出上级下达的基本农田保护面积 0.03 公顷。耕地和基本农田保护执行情况较好。

（二）生态环境得到明显改善

规划实施期间，刚察县以筑牢青海湖流域地区生态屏障为核心，认真实施青海湖流域综合治理、加大木里江仓矿区环境综合治理力度，

强化退化草场治理力度，不断提升草原生态可持续发展能力；严格执行环境影响评价制度和“三同时”制度，强化环评审批，从源头上防止新的超标污染源的产生。2014 年具有重要生态功能的耕地、园地、林地、牧草地、水域等具有生态功能用地面积计 917220.21 公顷，较 2009 年增加 2640.02 公顷，规划的实施，有力的促进了生态环境建设，全县生态环境得到明显改善。

（三）优化了建设用地布局

土地利用总体规划的实施，明确了建设用地必须在规划所确定的规模范围内选址，这样有效地控制了建设用地的布局范围，改变了以往建设项目随意选址的做法，对于建设用地的合理布局起到了有效的控制，优化了建设用地布局。

（四）经济社会发展必要用地得到合理保障

规划执行期间全县新增建设用地 453.84 公顷，有力保障了全县城镇化用地需求；合理保障了中心城区及重点镇的发展用地需求；保障了县城基础设施项目用地，促进了城镇化水平的提高。保证了经济社会发展的合理用地需求，优先安排重要建设项目和基础设施建设用地的供求，促进了全县经济社会可持续发展。规划实施充分合理利用全县土地水平逐步提高，提高了土地产出效率，地区生产总值比 2009 年翻了 2.47 倍，年均增长率为 19.81%；三次产业结构从 2009 年的 38.32: 17.03: 44.65 调整到 2014 年的 29.43:32.44:38.13，结构进一步优化，对经济发展的支撑作用不断增强；服务业发展质量进一步提高；农业产业化加快推进，社会主义新农村建设取得显著成效。规划的实施，为全县经济社会发展提供了强有力的用地保障。

（五）建设用地集约节约显著提高

规划实施期间，全县通过严格规划、计划、预审和审批管理，逐

步提高建设项目用地门槛，严格执行用地定额标准体系与评估、考核办法，促进资源节约集约利用，提高土地的投资效益。2009-2014年，单位建设用地二、三产业增加值由22.76万元/公顷，增加到58.33万元/公顷，增长了35.57万元/公顷，年均增加7.11万元/公顷。建设用地投资效益逐步提高。

（六）增强了政府及公众依法用地的意识

在《现行规划》编制时，充分征求了各相关行政部门、相关重要建设单位，乡镇及基层群众的意见。在《规划》实施过程中，各类重大项目建设严格执行了听证、论证等程序，综合来看，《规划》公众参与度较高。通过对县内各用地单位部分实地调查，领导、干部已基本树立了能否用地首先看是否符合土地利用总体规划的观念，土地规划认知度明显提高。总体来看，《规划》在加强土地宏观管理、保护耕地特别是基本农田、促进土地集约合理利用发挥了重要作用，规划实施社会影响度较高。

二、存在的问题

（一）重大背景变化需要调整完善现行规划

“十三五”时期是全面贯彻落实省委“一个全面、四个更加”的关键时期，是按照州委、州政府总目标砥砺前行的重要时期，随着国民经济发展“十三五”规划的实施，城镇发展定位、用地空间布局均发生较大的变化。众多重点建设项目亟需开工建设，而目前实施的规划，无论从空间用地布局和项目用地，已经远远不能适应“十三五”期间经济发展的需求，规划与客观实际，发展需求出现不协调，不适应，影响到规划的权威性和严肃性，也影响到刚察县经济社会发展需求，亟需调整现行规划。

（二）规划实施中部分重点建设项目未能及时纳入现行规划

在规划实施过程中，由于部分基础设施、扶贫搬迁、游牧民定居点等民生项目在规划编制过程中没有下达，因此没有纳入现行规划重点建设项目清单，需要适时对刚察县土地利用总体规划进行调整完善，以保障好重点建设项目的用地需求，并根据发展需要及时调整和优化用地空间布局、结构和属性，增强土地保障发展的能力，促进刚察县新的发展格局的形成。

第四节 规划调整完善面临的形势

一、面临的机遇

（一）党的十九大为土地利用提供了强大思想理论武装和行动指南

党的十九大作出中国特色社会主义进入新时代的重大判断，阐释了新时代中国特色社会主义思想和基本方略，描绘了决胜全面建成小

康社会、开启全面建设社会主义现代化强国的宏伟蓝图，为进一步发展指明了方向，是我们今后开展土地利用的理论武装；会议确立的新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，为今后更好推进土地利用提供了行动指南；会议对加快生态文明体制改革、建设美丽中国的部署，提出的推进资源全面节约和循环利用、完成永久基本农田控制线划定、严格保护耕地等具体任务，为可持续、永续利用好土地资源提出了明确要求。

（二）国家新一轮西部大开发、“一带一路”建设为土地利用方式转变创造了条件

随着新一轮西部大开发战略和“一带一路”建设的深入实施,国家在政策支持和资金投入等方面给予西部更多的倾斜,进一步提升西部在国家战略格局中的地位。刚察县在交通、水利、农牧、生态和特色资源发展等方面将获得良好的机遇，在这些国家大的政策倾斜和扶持力度的背景下，为刚察县加快优势资源的开发、改善基础设施条件、促进经济发展提供了良好的环境和条件，也有利于加强土地宏观调控，进一步发挥市场中土地资源配置中的基础作用，有利于促进土地利用和管理方式的转变，实现人地关系的和谐发展。

（三）经济发展方式的转变为土地利用方式转变创造了条件

全面贯彻落实习近平总书记治国理政新理念新思想新战略，建立资源节约型、环境友好型社会，推行循环经济发展模式，建设绿色发展样板城市，改变粗放型的经济增长方式，有利于改变片面依赖建设用地扩张带动经济增长的做法，为建立集约高效的土地利用模式，促进土地利用方式的根本转变创造了条件，为新形势下走“内涵挖潜，集约提升”的科学发展道路奠定了基础。

（四）生态文明建设的深入推进为土地利用方式的转变带来新的

发展机遇

随着国家对青海省生态功能价值重视程度的不断增强，我省生态屏障战略地位将进一步巩固，生态文明制度改革将加快推进，生态政策将不断完善，这有利于主体功能区战略的深入实施，促进重点开发区域绿色低碳循环发展，重点生态功能区生态服务功能持续增强，全省生态经济快速发展。刚察县作为青海湖流域生态环境保护的重点地区，因此紧抓生态大省、生态强省建设的机遇，以生态文明建设为引领，着力优化县域空间布局 and 结构，加快构建与生态文明建设相适应的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式，有利于推动刚察县进一步依据主体功能推动发展，走绿色低碳循环发展之路。

（五）青海省一系列的战略部署为优化土地利用结构带来机遇

青海省政府近年来陆续出台《青海省城镇体系规划（2014—2030）》、《青海省新型城镇化规划（2014—2020）》等规划，提出着力推进“三区”建设，指导各区域发展。这些政策对刚察县改善民生、基础设施、公共服务、基层政权等重点领域的建设必将产生积极效果。此外，刚察县处于青海省环青海湖开发区域、兰青-青藏铁路发展轴线上，属于全省生态旅游和现代畜牧业发展重点区域，在农牧业和旅游业发展上受到省上、州上政策支持，对全县优化土地利用结构，转变土地利用管理方式、有效利用土地、改善土地生态环境，提高土地利用综合效益提供了良好的动力和基础。

2、面临的挑战

（一）新理念新思想新战略范目 录前要卫存脱-预贫

党的十九大全面系统部署了加快生态文明体制改革，建设美丽中国的各项任务。提出了建设人与自然和谐共生的现代化，必须坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，形成节约资源和保护环境

的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，还自然以宁静、和谐、美丽。这对加快转变土地利用方式，永续利用好土地资源提出了更高的要求，土地利用对国民经济和社会发展的保障功能和重要性进一步凸显，粗放式的土地利用方式、管理模式面临紧迫严峻的挑战，国土空间用途管制、永久基本农田控制线划定等硬约束将进一步增强。

（二）生态保护和生态建设对土地利用空间布局提出新的要求

刚察县是环湖地区重要的水源涵养地和青海湖重要的水源补给地，是国际重要的生物多样性保护湿地之一，珍稀鱼类裸鲤和濒危物种普氏原羚均生活在青海湖水系周边和青海湖畔，生态地位十分突出。土地生态环境的格局限制了城镇工矿建设和基础设施建设用地的空间布局，土地利用受生态环境建设的约束性增强，实施国家区域发展战略、实现城乡统筹和区域协调发展的任务繁重，特别是建立环境友好型的土地利用模式迫在眉睫。

（三）建设用地的供需矛盾进一步凸显

在国家加强宏观调控、加紧保护耕地的背景下，经济发展高速增长与产业结构调整均要求土地利用结构发生根本性变化。现阶段，随着全县经济的快速发展，城镇、移民、扶贫开发、水利和交通基础设施建设用地需求增加较快，全县用地量、用地指标使用率总体呈上升趋势，建设用地供给和需求的矛盾将日益突出。

（四）统筹协调土地利用的任务相当艰巨

新时期的区域发展战略，对土地利用的布局优化提出了更高要求；经济发展方式的转变，亟待土地利用方式的转变，多元化土地利用结构；城镇、交通、水利、能源等建设，加大了统筹协调行业、区域土地利用的任务。

展望未来，刚察县土地利用的机遇与挑战并存，机遇大于挑战，

必须立足保障科学发展，妥善处理保障发展与保护耕地的关系，统筹土地资源的开发、利用和保护，积极探索土地利用新模式，促进资源可持续利用和国民经济又好又快发展。

第三章 土地利用战略与规划目标

第一节 土地利用战略

认真贯彻落实“十分珍惜，合理利用和切实保护耕地”的基本国策，紧紧围绕全县“十三五”期间“12345”战略目标，以全县土地资源现状为基础，加强土地资源利用的密切调控，优化土地利用结构与布局，实施保护与保障并举、集约控制和统筹协调并重的可持续

发展土地利用战略，保障各类基础设施和各行各业用地需求，统筹协调区域内城乡建设用地，严格保护耕地和基本农田、努力提高土地资源的经济、社会和生态效益，为促进刚察县经济社会全面协调可持续发展提供用地保障。

第二节 规划调整目标

一、约束性指标

- 1、耕地保有量：规划期末，耕地保有量不低于 7066.00 公顷。
- 2、基本农田保护面积：2015-2020 年，基本农田保护面积保持在 5640.00 公顷以上。
- 3、城乡建设用地规模：规划期末，城乡建设用地规模不超过 2161.14 公顷。
- 4、新增建设占用耕地规模：2015-2020 年，新增建设占用耕地规模不超过 41.48 公顷。
- 5、土地整治补充耕地规模：2015-2020 年，土地整治补充耕地规模不低于 41.48 公顷。
- 6、人均城镇工矿用地：规划期末，人均城镇工矿用地不超过 405 平方米/人。

二、预期性指标

- 1、建设用地总规模：规划期末，建设用地总规模不超过 3150.00 公顷。
- 2、城镇工矿用地规模：规划期末，城镇工矿用地规模不超过 1334.39 公顷。
- 3、新增建设用地总量：2015-2020 年，新增建设用地总量不超过 554.02 公顷。

4、建设占用农用地规模：2015-2020 年，建设占用农用地规模不超过 304.63 公顷。详见表 3-1

刚察县土地利用规划主要控制指标表

表 3-1

单位：公顷

主要调控指标		规划调整基 期年（2014 年）	规划 2020 年（调整 完善前）	规划 2020 年 （调整完善 后）	指标属 性
总量指标 （公顷）	耕地保有量	7206.26	5118.21	7066.00	约束性
	基本农田面积	2023.03	2023.00	5640.00	约束性
	园地面积	0.00	0.00	0.00	预期性
	林地面积	19972.74	21824.06	20039.75	预期性
	牧草地面积	726658.66	732915.02	725988.01	预期性
	建设用地总规模	2595.98	4101.90	3150.00	预期性
	城乡建设用地规模	1682.53	2221.46	2161.14	约束性
	城镇工矿用地规模	1036.11	1448.52	1334.39	预期性
2015-2020 年增量指 标 （公顷）	新增建设用地总量	/	2017.35	554.02	预期性
	建设占用农用地规模	/	1855.08	304.63	预期性
	新增建设占用耕地规模	/	35.56	41.48	约束性
	土地整治补充耕地义务量	/	1456.34	41.48	约束性
效率指标 （平方米/ 人）	人均城镇工矿用地	461.19	/	405.00	约束性

第四章 土地利用结构与布局调整

第一节 合理调整土地利用结构

一、农用地结构调整

农用地结构调整以耕地保护和生态建设为前提，优先保护耕地和基本农田。

2014 年全县农用地面积为 755663.43 公顷，占全县土地总面积的

78.34%；2020 年减少到 755157.49 公顷，占全县土地总面积的 78.29%。

（一）耕地和基本农田

严格控制非农建设占用耕地，保证耕地质量不降低。2015-2020 年全县建设占用耕地控制在 41.48 公顷以内，通过整理复垦开发补充耕地不低于 41.48 公顷，全面完成州级规划下达的耕地补充任务。规划期末，耕地保有量为 7066.00 公顷，较 2014 年减少 140.26 公顷。全县基本农田保护面积稳定在 5640.00 公顷以上。

（二）林地

规划至 2020 年林地面积增至 20039.75 公顷，2015-2020 年增加 67.01 公顷。占农用地面积的比重由 2014 年的 2.64%调整到 2020 年的 2.65%。

（三）牧草地

规划至 2020 年牧草地面积减至 725988.01 公顷，2015-2020 年减少 670.65 公顷。占农用地面积的比重由 2014 年的 96.16%调整到 2020 年的 96.14%。

（四）其他农用地

合理安排设施农用地，提高产出效益，结合农田整治，优化农田水利用地、田坎、农村道路等其他农用地的结构与布局。2014 年其他农用地面积为 1825.77 公顷，2020 年面积为 2063.73 公顷，较 2014 年增加 237.96 公顷。

二、建设用地结构调整

优先保障重点建设项目用地，调整优化建设用地结构比例。规划到 2020 年，全县建设用地总规模达到 3150.00 公顷，较 2014 年增加 554.02 公顷，占土地总面积的比重从 2014 年的 0.27%调整到 2020 年

的 0.33%。

（一）城乡建设用地

到 2020 年，全县城乡建设用地总规模调整到 2161.14 公顷，较 2014 年增加了 478.61 公顷，占建设用地比重从 2014 年的 64.81%调整到 2020 年的 68.61%。

1、城镇工矿用地

到 2020 年，全县城镇工矿用地面积调整到 1334.39 公顷，较 2014 年增加 298.28 公顷，城镇工矿用地面积占城乡建设用地面积的比重从 2014 年的 61.58%调整到 2020 年的 61.74%。

2、农村居民点用地

到 2020 年，全县农村居民点用地面积调整到 826.75 公顷，较 2014 年增加 180.33 公顷，农村居民点用地面积占城乡建设用地面积的比重从 2014 年的 38.42%调整到 2020 年的 38.26%。

（二）交通水利用地

到 2020 年，全县交通水利用地面积调整到 909.43 公顷，比 2014 年增加 52.93 公顷，占建设用地比重从 2014 年的 32.99%调整到 2020 年的 28.87%。

1、交通运输用地

2014 年全县交通运输用地面积 840.39 公顷，2020 年交通运输用地面积 871.57 公顷，较 2014 年增加 31.18 公顷。

2、水利设施用地

2014 年全县水利设施用地面积 16.11 公顷，2020 年水利设施用地

面积 37.86 公顷，较 2014 年增加 21.75 公顷。

三、其他土地结构调整

规划期间，开发其他土地 48.08 公顷，其他土地面积由 2014 年 206275.73 公顷调整为 2020 年 206227.65 公顷。详见附表二和附表三。

第二节 优化土地利用空间布局

一、农用地布局

规划期内，农用地布局应按面积不减少，质量有提高，布局总体稳定的方针进行。在有效保护现有耕地、确保农业综合生产能力不降低的前提下稳步优化全县农用地布局，做到宜林则林，宜牧则牧。

（一）重点优化耕地和基本农田布局

到 2020 年，耕地面积为 7066.00 公顷，较 2014 年减少 140.26 公顷，其中基本农田规划期内面积为 5700.54 公顷。主要分布在哈尔盖镇、青海湖农场和三角城种羊场等乡镇。

（二）林地布局

到 2020 年，林地面积为 20039.75 公顷，较 2014 年增加 67.01 公顷，林地面积主要增加在青海湖农场、哈尔盖镇和沙柳河镇等乡镇。

（三）牧草地布局

到 2020 年，牧草地面积为 725988.01 公顷，较 2014 年减少 670.65 公顷，牧草地面积主要减少在哈尔盖镇、吉尔孟乡和伊克乌兰乡等乡镇，主要为建设占用。

2、优化建设用地布局

（一）城镇建设用地布局

按照集约用地、集中发展、适度规模的要求，优化调整城镇用地，

引导人口与产业向重点城镇集聚。构建“一心、两翼、一带”的空间结构。

“一心”即一个中心，是以县城沙柳河镇为主形成县域政治、经济、文化中心。

“两翼”规划将泉吉乡撤乡建镇，使县城西侧的泉吉乡和县城东侧的哈尔盖镇形成以县城为中心的两翼结构，从而构成“双星拱卫”的发展态势。

“一带”即沿315国道为主的经济发展带，刚察县所有乡镇均位于“一带”上，呈“串珠状”分布。

以中心城区和哈尔盖镇、泉吉乡为核心，构建全县核心发展区域，促进周边村镇人口逐步向城区集中，相应的建设用地也逐步向核心区域集中；以中心城区和哈尔盖镇、泉吉乡辐射带动其他乡村发展，从而形成城镇一体化发展的格局。

（二）优化农村居民点用地布局

规划期间，加快高原美丽乡村建设，突出地域和农村特色，坚持保护特色文化风貌，科学规划村镇体系和布局，进一步强化规划的实施。统筹安排农村基础设施和公共服务设施建设，加快农村危旧房改造，加大村庄建设力度，加强易地扶贫搬迁工程与新农村建设、农村危旧房改造、奖励性住房和重点农业生产项目的有效衔接，提高扶贫开发水平。开展农村环境集中连片综合整治，重点推进农村污水、垃圾处理设施建设。加大传统村落和传统民居保护力度，传承历史文化，保持特色风貌，到规划期末，争取把所有乡村建设成为美丽乡村，打造一批具有村庄美、生活美、历史悠久、特色突出的高原美丽乡村，推进全县新农村新牧区建设和城乡一体化健康发展。

（三）优化工业园区用地布局

规划期间，大力推进推进工业绿色发展、园区绿色发展，保障基础设施用地需求，构建“一区四园”的发展布局。一区：刚察县产业集中区，四园：热水煤炭产业园区、畜产品加工产业园区、光伏产业园区、民族文化产业园区。同时，在畜产品加工产业园区内建设小微企业创新创业示范基地，孵化培育小微企业。积极整合资源，引导县内外优质生产要素向园区集中，增强园区服务功能和承载能力，搭建县域工业发展载体，构建循环链条，推行清洁生产，发展低碳经济，推进工业园区绿色发展。

（四）保障基础设施建设用地

坚持基础设施建设与产业布局、城镇发展相协调，完善交通、水利、能源基础设施，加快构建覆盖城乡、功能配套、整体提升、高效安全的现代化基础设施体系，为全县经济社会持续健康发展提供有力支撑和保障。

加快交通基础设施建设：进一步构建全县综合交通基础设施网络，加强对外通道建设，提高通畅水平和通达深度。构建与经济发展、改善民生、促进旅游业大发展相适应的现代综合交通运输体系。规划期间重点实施国道 338 线（K47）-G315 线（K202）、G0612 西宁至和田高速西海至察汗诺段（刚察段）、省道 204 马匹寺至祁连段、西海镇至鸟岛高速公路、果洛藏贡麻公路和西海（海晏）至德令哈公路项目。

科学安排水利设施用地：规划期间加快建设沙柳河、乌哈阿兰河和布哈河防洪工程（二期）等防洪工程，实施海四沟、哈达沟等泉吉沟沟道治理，提高中小河流重点险工险段和部分山洪灾害沟道防洪能力。开工建设泉吉水库、哈尔盖水库、沙柳河水库，提高供水保障能力；完成三角种羊场刚北干渠工程、青海湖农场尕曲灌区工程、黄玉农场灌区工程等灌溉工程，不断完善农田配套基础设施建设，提高灌

区供水保证率。

保障能源基础设施建设用地：推进城乡一体化的电网建设，优化县域电网网架，提高电网抵御自然灾害能力，保障城乡安全高效用电。规划期间重点实施 330 千伏热水工业园区输变电工程、沙柳河 110 千伏输变电工程和年乃索麻 110 千伏输变电工程等重点建设项目。

（五）加大旅游建设用地保障

充分利用刚察县优势自然生态资源，加快旅游资源梯级开发，保障旅游基础设施发展用地。规划期间以生态旅游、文化旅游、特色旅游为核心重点建设沙柳河民俗风情旅游开发项目、刚察县海滨藏城旅游综合开发项目、沙柳河鲤鱼家园旅游基础设施建设项目和哈尔盖镇旅游基础设施建设项目等。

第五章 永久基本农田划定和保护

第一节 基本农田现状

2014 年刚察县基本农田面积 2023.03 公顷，全部为耕地，全部分布在哈尔盖镇。详见表 5-1。

刚察县基本农田统计表（2014 年）

表 5-1

单位：公顷

行政区	基本农田	
	面积	比例
刚察县	2023.03	100.00%
沙柳河镇	0.00	0.00%
哈尔盖镇	2023.03	100.00%
伊克乌兰乡	0.00	0.00%
泉吉乡	0.00	0.00%
吉尔孟乡	0.00	0.00%
青海湖农场	0.00	0.00%
三角城种羊场	0.00	0.00%

第二节 永久基本农田划定

一、州级指标下达情况

根据《海北州土地利用总体规划（2006-2020 年）调整完善方案（2016 年修订版）》，结合刚察县的耕地数量和质量状况、2020 年规划基本农田划定情况以及全县“十三五”期间的发展需求，确定刚察县 2020 年耕地保有量 7066.00 公顷，基本农田保护面积 5640.00 公顷。

二、永久基本农田划定

本次永久基本农田划定，最终确定 2020 年耕地保有量 7066.00 公顷。永久基本农田面积 5700.54 公顷，超过州级下达指标 60.54 公顷。

三、永久基本农田划定结果

（一）总体布局

2020 年刚察县耕地总面积 7066.00 公顷，划定后刚察县永久基本农田面积为 5700.54 公顷。永久基本农田分布在哈尔盖镇、伊克乌兰乡、青海湖农场和三角城种羊场，分别占基本农田面积的 48.52%、0.83%、32.98%和 17.67%。详见表 5-2

刚察县永久基本农田一览表

表 5-2

单位：公顷

行政区	基本农田	
	面积	比例
刚察县	5700.54	100.00%
沙柳河镇	0.00	0.00%
哈尔盖镇	2765.67	48.52%
伊克乌兰乡	47.39	0.83%
泉吉乡	0.00	0.00%
吉尔孟乡	0.00	0.00%
青海湖农场	1879.96	32.98%
三角城种羊场	1007.52	17.67%

（二）与调整前基本农田的比对分析

划定后永久基本农田增加 3677.51 公顷，通过与调整前基本农田的对比分析，划定后永久基本农田布局和已划为基本农田更加集中连

片，空间结构更加趋于合理，有利于促进刚察县新型城镇化和生态宜居示范区建设，推动农村发展和农业现代化建设，维护农民土地权益。为促进刚察县农业现代化、新型城镇化健康发展和生态文明建设提供了坚实的资源基础。

第三节 永久基本农田保护措施

一、从严管控非农建设占用永久基本农田

永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用，或者擅自改变用途。除法律规定的能源、交通、水利、军事设施等重大建设项目选址无法避让的之外，其他任何建设都不得占用（国家和国土部有文件另行规定的除外），坚决防止永久基本农田“非农化”，其他部门规划要与已划定的永久基本农田相衔接。

二、加大永久基本农田建设力度

加大财政投入力度，整合涉农资金，吸引社会投资，在永久基本农田保护区和整备区开展高标准农田建设和土地整治，全面推行耕作层土壤剥离再利用，不断提高永久基本农田质量等级。

三、完善永久基本农田保护激励约束机制

建立完善永久基本农田保护激励机制。与整合有关涉农补贴政策、生态补偿机制联动，建立和完善耕地保护激励机制，对农村集体经济组织、农民管护、改良和建设永久基本农田进行补贴，调动广大农民保护永久基本农田的积极性。要切实落实永久基本农田保护责任。严肃执法监督，强化永久基本农田保护主体责任。

四、建立全方位的永久基本农田保护监管体系

坚持党政同责、严格考核审计、严肃执法监督，切实落实地方各级政府永久基本农田保护主体责任；建立共同责任机制，集合国土、农牧、发改、财政和水利等部门，按照各自责任建立管护共同责任机制；县、乡、村发挥各自功能职责，积极鼓励农民履行保护义务及完善建设管理职责；充分发挥行政执法，社会监督和舆论监督作用，采用监管平台、卫片执法、动态巡查等监管手段，构建全方位、多渠道、多关口、网络化的永久基本农田保护监管体系。

第六章 土地生态建设与环境保护

保护和改善生态环境是我国的基本国策之一，也是规划目标顺利完成的基础，针对刚察县土地利用规划实施可能带来的环境负面影响，既要保障经济社会发展对土地的需求，又要兼顾环境保护和生态建设，从而促进土地资源可持续利用及人与自然的和谐发展。

第一节 加强基础性生态用地保护

严格控制对天然林、天然草场和湿地等基础性生态用地的开发利用，对沼泽、滩涂等土地的开发，必须在保护和改善生态功能的前提下，严格依据规划统筹安排。2020年具有重要生态功能的耕地、园地、林地、牧草地、水域和部分其他土地面积总计916476.31公顷，占全县土地面积的比例95.02%。

第二节 规划生态屏障用地

坚持保护优先、自然恢复为主，按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，强化生态保护和修复，全面提升自然生态系统的稳定性和生态功能，构筑生态安全屏障。

本次调整完善规划以青海湖国家级自然保护区内湿地、大通河源区沼泽湿地和哈尔盖河、泉吉河、沙柳河等青海湖裸鲤重要的洄游产卵繁殖栖息地内所有用地，共同构筑刚察县生态屏障用地布局。

第三节 科学划定自然生态空间分区

依照青海省人民政府关于印发《祁连山生态环境保护与管理工作

方案的通知》（青政办〔2017〕87 号）中指出“在祁连山地区率先开展试点，制定祁连山地区自然生态空间用途管制制度”和《青海省自然生态空间用途管制试点方案》，确定在刚察县全县范围内开展自然生态空间用途管制试点工作，《刚察县自然生态空间用途管制试点实施方案》主要内容如下：

以刚察县 2016 年土地变更调查成果为基础图件，以土地利用总体规划调整完善成果为基础成果，结合森林和草原专项调查成果，制作工作底图，全面摸清并分析国土空间本地条件。以全省主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，以省环保厅负责划定的生态保护红线、国土部门负责划定的永久基本农田、住建部门负责划定的城镇开发边界（以下称“三区三线”）为基础，结合土地利用总体规划调整完善，确定空间布局，落实自然生态空间保护目标、布局和保护要求，进一步强化生态空间和生态保护红线的落地管理，作为自然生态空间用途管制的依据。通过与土地利用总体规划调整完善、城乡规划、林地保护利用规划等衔接，细化生态空间用途与管制措施，明确生态空间用途分区和管制要求。

一、准入条件

根据《青海省生态保护与建设规划（2014-2020 年）》、《青海省主体功能区规划》，细化刚察县功能区，包括严格保护区、生态修复区、生态利用区、生态旅游区等；参照《青海省人民政府办公厅关于印发青海省国家重点生态功能区产业准入负面清单（试行）的通知》（青政办〔2017〕88 号），因地制宜的分类制定刚察县生态功能类型

区的区域准入条件，细化生态保护工程项目以及经营利用项目；根据现有相关评价成果，确定允许的开发强度，明确允许、限制、禁止的产业和项目类型清单，提出城乡建设、工农业生产、矿产开发、旅游康体等活动的规模、强度、布局 and 环境保护等方面的限额要求。

二、空间用途

根据刚察县生态保护需要和基础设施建设开发利用要求，在“三区三线”划定基础上，系统梳理和有机整合各部门空间管控措施，依据空间规划确定的自然生态空间保护目标与布局，确定用途管制要求，对生态空间用途与管制措施进行细化，落实到地块，并予以公告。详见表 6-1

土地利用用途分区对应空间表

表 6-1

土地利用用途分区	分区原则	对应空间
基本农田保护区		农业
一般农地区		农业
牧业发展区		生态或农业
林业发展区		生态或农业
生态环境安全控制区	基于生态环境安全目的需要进行土地利用特殊控制的区域，主要包括河湖及其蓄滞洪区、重要水源保护区、地质灾害危险区等	生态
自然与文化遗产保护区	依法认定的各种自然保护区的核心区以及其他具有重要自然与文化价值的区域	生态
风景旅游用地区		生态
城镇村镇建设用地区		城镇
独立工矿区		城镇

三、转用规则

以构建“一屏两带”为主体的生态安全战略格局，依据《祁连山生态保护与建设综合治理规划（2012-2020年）》，从严控制刚察县生态空间转为城镇空间和农业空间，禁止生态保护红线内空间违法

转为城镇空间和农业空间，将城镇空间和符合国家生态退耕条件的农业空间转为生态空间。整合现有各类空间用途管制制度，坚持“有序引导生态空间用途之间的相互转变，鼓励向有利于生态功能提升的方向转变，严格禁止不符合生态保护要求或有损生态功能的相互转换”的转化原则，根据功能变化状况，区分生态保护红线内外，严格生态保护，分别针对生态空间向城镇空间、农业空间的转变，生态空间内建设用地、农业用地的管控，以及生态空间内部用途之间的相互转换，制定差别化转用审批流程，生态保护红线内按禁止建设区管理，红线外一般生态空间按限制建设区管理，探索建立国土空间用途转用许可制度。

第四节 土地生态环境保护措施

一、加强草原生态系统保护和建设

保护好林草植被，采取退牧还草、划区轮牧、舍饲圈养等措施，减轻超载过牧压力，实现草畜平衡。落实草原禁牧、休牧、轮牧制度，实行退牧还草、禁牧减畜，实现草畜平衡，为有机畜牧业发展奠定基础。依托青海湖流域生态环境保护与综合治理和祁连山水源涵养区环境保护项目，不断强化退化草场治理力度。加快黑土滩治理进程，争取用 3-5 年时间使黑土滩草地得到全面治理，有效遏制草原退化。

二、强化水域生态系统保护和建设

严格控制水资源“三条红线”，做好以“河流、湿地、湖泊”为核心的水域生态系统保护和建设。坚持工程治理与自然修复相结合的原则，加大对青海湖流域和祁连山水源涵养区的生态保护与建设力度，

为东部地区提供生态安全保障。积极推进祁连山南麓生态综合治理工程，切实保护大通河等河流水源地林草植被，努力实现生态系统良性循环。围绕县域范围内的布哈河、沙柳河、哈尔盖河的流域生态保护绿化。同时禁止沿岸的挖沙取石和污水的随意排放，营造城镇外围景观通道，并在流域上游建设山地自然生态系统。强化水源涵养地生态建设区保护，主要规划围绕县域水源地的保护，同时注意水源地四周的生态保护与恢复，积极营造水源涵养绿地。

三、加大森林生态系统保护和建设力度

以天然林为核心，做好林地生态系统保护和建设。紧紧围绕封育、造林和抚育三大任务，努力保护好现有林地，因地制宜进行封山育林和人工造林，提高森林覆盖率，加大防火、有害生物防控和林木种苗工程建设力度。因地制宜，开展造林绿化和封山育林，提高水源涵养能力，积极实施退耕还林草工程。建设沙柳河滨河公园、广场绿地、道路绿地、居住区绿地；恢复城镇周边山地的自然植被，结合农田草场的生态保护和主要交通干道绿化，切实贯彻退耕还林还草，使之与城镇绿地系统相结合，营造良好的城市外围景观。

第七章 土地用途分区与建设用地空间管制

第一节 土地用途分区及管制

为了控制土地利用方向，因地制宜安排各类用地，根据刚察县土地利用历史和现状以及在规划期内土地利用变化的可能性，按照全县国民经济发展需要和土地利用的主导方向比较明显等原则，将全县划分为八个土地用途管制区：

一、基本农田保护区

面积为 5700.54 公顷，占全县土地面积 0.59%。主要分布在哈尔盖镇、青海湖农场和三角城种羊场。

土地利用管制规则如下：

1、区内土地主要用作基本农田和直接为基本农田服务的农田道路、水利、农田防护林及其他农业设施；区内的一般耕地，应参照基本农田管制政策进行管护；

2、区内现有非农建设用地和其他零星农用地应当整理、复垦或调整为基本农田，规划期间确实不能整理、复垦或调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积；

3、禁止占用区内基本农田进行非农建设，禁止在基本农田上建房、建窑、建坟、挖砂、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动；

4、禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼；

二、一般农地区

面积为 2019.60 公顷，占全县土地面积 0.21%。主要分布在哈尔盖镇和泉吉乡。

本区土地利用管制规则如下：

1、区内土地主要为耕地、园地、畜禽水产养殖地和直接为农业生产服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其他农业设施用地，区内条件好的耕地，通过整治后，可作为基本农田后备资源；

2、区内现有非农业建设用地和其他零星农用地应当优先整理、复垦或调整为耕地，规划期间确实不能整理、复垦或调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积；

3、严格限制占用区内土地进行非农业建设，不得破坏、污染和荒芜区内土地。

三、林业用地区

面积 16482.03 公顷，占全县土地面积 1.71%。主要分布在哈尔盖镇和青海湖农场。

本区土地利用管制规则如下：

1、区内土地主要用于林业生产，以及直接为林业生产和生态建设服务的营林设施；

2、区内现有非农业建设用地，应当按其适宜性调整为林地或其他类型的营林设施用地，规划期间确实不能调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积；

3、区内零星耕地因生态建设和环境保护需要可转为林地；

4、未经批准，禁止占用区内土地进行非农业建设，禁止占用区内土地进行毁林开垦、采石、挖沙、取土等活动。

四、牧业用地区

面积 704221.24 公顷，占全县土地面积 73.01%。主要分布在哈尔

盖镇和吉尔孟乡。

本区土地利用管制规则如下：

1、区内土地主要用于牧业生产，以及直接为牧业生产和生态建设服务的牧业设施；

2、区内现有非农业建设用地应按其适宜性调整为牧草地或其他类型的牧业设施用地，规划期间确实不能调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积；

3、未经批准，严禁占用区内土地进行非农业建设，严禁占用区内土地进行开垦、采矿、挖沙、取土等破坏草原植被的活动。

五、城镇村建设用地区

面积 1564.86 公顷，占全县土地面积 0.16%。主要分布在沙柳河镇和哈尔盖镇。

本区土地利用管制规则如下：

1、区内土地主要用于城镇、农村居民点建设，与经批准的城市、城镇、村庄和集镇规划相衔接；

2、在青海湖风景名胜区内开发建设，必须符合《中华人民共和国自然保护区条例》和《风景名胜区条例》的要求，并符合相关规划，同时报风景名胜区主管单位批准后方可实施；

3、区内农用地在批准改变用途之前，应当按现用途使用，不得荒芜。

六、独立工矿区

面积 596.28 公顷，占全县土地面积 0.06%。主要分布在哈尔盖镇和吉尔孟乡。

本区土地利用管制规则如下：

- 1、区内土地主要用于采矿业以及其他不宜在居民点内安排的用地；
- 2、区内土地使用应符合经批准的工矿建设规划及相关规划；
- 3、区内因生产建设挖损、塌陷、压占的土地应及时复垦；
- 4、区内建设应优先利用现有低效建设用地、闲置地和废弃地；
- 5、区内农用地在批准改变用途之前，应当按现用途使用，不得荒芜。

七、风景旅游用地区

规划期内，全县风景旅游用地区面积为 16002.49 公顷，占全县土地面积 1.66%。分布在泉吉乡和青海湖农场等。主要包括仙女湾景区等。

规划期内的管制规则如下：

- 1、不得占用区内土地进行破坏景观生态、污染环境的生产建设活动；
- 2、区内影响景观生态保护和游览的土地用途，应在规划期间调整为适宜的用途；
- 3、区内土地使用应当符合《青海湖风景名胜区总体规划》（2015 版）及其他经批准的风景区规划；
- 4、允许使用区内土地进行不破坏景观生态资源的农业生产活动和适度的旅游设施建设；
- 5、涉及自然保护区内的建设项目，必须按照国家林业和草原局（2016 年第 12 号）公告中《建设项目使用林地及在林业部门管理的自然保

护区沙化土地封禁保护区建设审批（核）事项服务指南》的要求执行。

八、生态环境安全控制区

规划期内，全县生态环境安全控制区面积为 159804.98 公顷，占全县土地面积 16.57%，主要分布在沙柳河镇和泉吉乡。主要包括青海湖保护区核心区与缓冲区以及青海湖湖面范围内所有用地。

本区土地利用管制规则如下：

- 1、区内土地以生态环境保护为主导用途；
- 2、区内土地使用应符合经批准的相关规划；
- 3、区内影响生态环境安全的土地，应在规划期间调整为适宜的用途；
- 4、区内土地严禁进行与生态环境保护无关的开发建设活动，原有的各种生产、开发活动应逐步退出。

第二节 建设用地区空间管制分区

为科学引导各类用地合理布局，规范土地利用空间秩序，加强对城乡建设用地的空间管制，划定禁止建设用地边界、城乡建设用地规模边界和城乡建设用地扩展边界，形成禁止建设区、允许建设区、有条件建设区、限制建设区四类建设用地空间管制区。

一、允许建设区

根据各类建设用地规模控制指标划定刚察县城乡建设用地规模边界，城乡建设用地规模边界所包含的范围即允许建设区，是规划期内刚察县新增城镇工矿、村庄建设用地规划选址的区域，也是规划确定

的城乡建设用地指标落实到空间上的预期用地区。允许建设区面积为 2161.14 公顷，占全县土地总面积的 0.22%。

空间管制规则为：

区内土地主导用途为城、镇、村或矿建设发展空间；区内新增城乡建设用地受规划指标和年度计划指标约束，应统筹增量与存量用地，促进土地节约集约利用；规划实施过程中，在允许建设区面积不改变的前提下，其空间布局形态可依程序进行调整，但不得突破建设用地扩展边界；允许建设区边界（规模边界）的调整，须报规划审批机关同级国土资源管理部门审查批准。

二、有条件建设区

在建设用地规模边界外，按照保护资源与环境优先、有利于节约集约用地的要求，在严格避让优质耕地和重要生态环境用地的前提下划定建设用地扩展边界，城乡建设用地规模边界之外，扩展边界以内的范围即有条件建设区。该区面积 679.57 公顷，占全县土地总面积的 0.07%。

空间管制规则为：

区内土地符合规定的，可依程序办理建设用地审批手续，同时相应核减允许建设区规划用地指标；规划期内建设用地扩展边界原则上不得调整。如需调整按规划修改处理，严格论证，报规划审批机关批准。

三、限制建设区

允许建设区、有条件建设区、禁止建设区以外的土地划入限制建

设区，该区面积 801889.45 公顷，占全县土地总面积的 83.14%。

空间管制规则为：

区内土地主导用途为农业生产空间，是发展农业生产，开展土地整治和基本农田建设的主要区域；区内禁止城、镇、村建设，控制线型基础设施和独立建设项目用地，规划中已列明且已安排用地布局的线性建设项目及其他单独选址项目，属于符合规划；规划中未列明或虽列明但未安排用地布局的线性建设项目及其他单独选址项目，须由规划批准机关同级国土资源管理部门组织开展项目选址和用地专家论证，论证通过后方可审批。

四、禁止建设区

是禁止建设边界所包含的空间范围，该区面积 159804.98 公顷，占全县土地总面积的 16.57%。主要分布在沙柳河镇和泉吉乡。主要包括青海湖保护区核心区与缓冲区以及青海湖湖面范围内所有用地。

空间管制规则为：

区内土地的主导用途为生态与环境保护空间，严格禁止与主导功能不相符的各项建设；除法律法规另有规定外，规划期内禁止建设，用地边界不得调整，确需调整的，需编制调整论证方案，经有关专家和部门审查通过后，报规划原批准机关批准。

第三节 “三线”划定

一、永久基本农田红线划定

本次规划基本农田红线划定以《刚察县永久基本农田划定方案》为依据，将在永久基本农田划定方案中划定的永久基本农田全部纳入

基本农田保护红线范围内，面积为 5700.54 公顷，占全县土地面积 0.59%。主要分布在哈尔盖镇、青海湖农场、三角城种羊场和伊克乌兰乡。

管制规则如下：

- 1、永久基本农田一经划定，实行最严格保护，除法律规定的能源、交通、水利、军事设施等重大建设项目选址无法避让的之外，其他任何建设都不得占用（国家和国土部有文件另行规定的除外），
- 2、项目符合占用永久基本农田条件，并确需占用永久基本农田的，必须按法定程序审批，并补充数量与质量相当的基本农田。

二、科学划定城镇开发边界

城镇开发边界以土地利用总体规划确定的允许建设区和有条件建设区为基础，以城镇周边永久基本农田形成的实体边界为支撑，与城市规划充分衔接，充分利用线性基础设施和自然地物确定城镇开发边界。城镇开发边界与调整完善后的城乡建设用地扩展边界一致，面积为 2840.71 公顷，主要包括中心城区和各（乡）镇等。

管制规则如下：

- 1、城镇开发边界内用地主要用于城镇、农村居民点建设，具体用途应与经批准的城市、建制镇、村庄和集镇规划相衔接。城镇、农村居民点用地空间布局形态可以调整，但不得突破城镇开发边界；
 - 2、区内土地在批准改变用途之前，应按原有用途使用，不得撂荒。
- ### 三、生态保护红线划定

根据《刚察县生态保护红线区建议方案》，一类管控区面积 237.8 平方千米，为青海湖国家级自然保护区核心区与缓冲区（刚察县区域），主要保护青海湖湖体及其环湖湿地等脆弱的高原湖泊湿地生态系统，普氏原羚、黑颈鹤、大天鹅等在青海湖栖息、繁衍的野生

动物。

由于刚察县生态保护红线目前是征求意见稿，未最终确定，因此本次规划调整完善将《刚察县生态保护红线建议方案》将一类管控区和青海湖湖面（刚察县区域）所有需要保护用地全部纳入生态保护红线范围，拟划定面积为 159804.98 公顷。待刚察县生态保护红线区建议方案正式批准后，在新一轮土地规划修编中进行补充调整完善。

管制规则如下：

按照严格保护、严禁开发、严控建设、严抓管理的原则实行空间管制，严格保护管控区内的自然资源和生态环境，严格控制人为因素对自然生态的干扰与破坏，严禁不符合规定的任何项目开发活动，严格监管开发、建设、利用、保护等各个环节，符合主导功能的土地开发建设行为必须经过严格的前期评估和论证，制定预防和减轻不良影响的对策措施，有效保护其生态功能。

第八章 重点建设项目安排

根据刚察县国民经济发展“十三五”规划中各类用地需求，在充分调查和研究的基础上，确定规划期内重点项目九大类，199 个重点项目。

一、交通项目

按照优化用地结构配置，严格参照工程项目建设用地标准的要求，主要保障交通项目共计 46 个，主要建设项目有：国道 338 线（K47）-G315 线(K202)、G0612 西宁至和田高速西海至察汗诺段（刚察段）、青海湖至共和公路（S307）、刚察县通用机场建设项目（青海湖机场）、热水至江仓公路、刚察火车站、西海镇至鸟岛高速公路、刚察县国道、省道、乡道改扩建项目等项目。

二、水利设施工程

规划期内主要保障水利项目共计 45 个，主要建设项目有：人饮巩固提质增效工程、引大济热、引大济青、三角城种羊场刚北干渠工程、吉尔孟河防洪工程、沙柳河防洪工程、布哈河河道治理工程、刚察县沙柳河流域综合治理工程等项目。

3、旅游项目

规划期内，合理安排风景名胜设施用地，保障旅游项目共计 20 个，主要建设项目有：刚察县亚秀麻村旅游基础设施建设项目、高原生态旅游建设项目、泉吉乡旅游基础设施项目、沙柳河镇旅游基础设施项目、沙柳河鲤鱼家园旅游基础设施建设项目、高原生态旅游建设项目、刚察县海滨藏城旅游综合开发项目等项目。

四、能源项目

能源项目共计 31 个，主要建设项目有：青海海北索麻 110 千伏输变电工程、青海海北刚察 110 千伏变电站增容改造工程、青海海北沙柳河 110 千伏输变电工程、刚察县沙柳河东风电项目、切吉光伏电站、吉尔孟加油站等项目。

五、矿产项目

矿产项目共计 8 个，主要建设项目有：央格拉煤矿、振兴煤矿、江仓煤矿及附属设施建设项目、牡丹沟煤矿、先锋煤矿、曲古沟二矿、柴达尔矿、热水矿泉水开发项目等项目。

六、环卫项目

环卫项目共计 11 个，主要建设项目有：伊克乌兰乡垃圾处理场、泉吉乡垃圾处理场、污水处理厂二期工程、吉尔孟乡垃圾处理场、下向阳垃圾处理场、哈尔盖镇垃圾处理场、切吉垃圾场、刚察县污水处理厂尾水湿地建设工程项目、刚察县伊克乌兰乡垃圾填埋场（含沙柳河镇）等项目。

七、脱贫攻坚项目

脱贫攻坚项目共计 24 个，主要建设项目有：沙柳河镇易地扶贫搬迁项目、哈尔盖镇易地扶贫搬迁项目、泉吉乡易地扶贫搬迁项目、年乃索麻村乡村旅游扶贫项目、吉尔孟乡乡村旅游扶贫项目、刚察县光伏扶贫项目等项目。

八、特殊用地项目

特殊用地项目共计 5 个，主要建设项目有：刚察大寺附属设施建设项目、刚察县乡、镇基层人民武装基础设施建设项目、刚察县藏传佛教寺院基础设施建设项目、刚察县武警中队营房建设项目、刚察县

民兵及维稳训练中心等项目。

九、其他项目

其他项目共计 9 个，主要建设项目有：沙柳河镇运动场、刚察县沙柳河水质自动监测站、刚察县应急粮食储备库、江仓煤炭储藏库、沙柳河镇戒毒所、中石化综合运输服务站、哈尔盖镇老城区集中供热工程、野生动物救护中心、年倾夏格日昆仑神祠体能监测站等项目。

第九章 土地整治安排

第一节 土地整治目标

以耕地面积不减少、耕地质量提高、农村生产生活条件和生态环境明显改善为目标，全面推进农村土地综合整治，推进建设用地整理，促进城乡建设用地置换和结构调整，优化农村用地空间布局，确保新农村建设和推进城镇化进一步发展。推动农业的规模化、产业化、机械化，大力推进田、水、路、林、村综合整治，改善农村生产生活条件，保障农业和生态发展空间，优化用地结构布局。调整优化城乡用地结构和布局，推动城乡一体化发展。

第二节 积极推进土地整治

为缓解土地供需矛盾，规划期要开展土地整治，适度开发宜农后备土地资源，加强土地整理复垦，实现全县耕地占补平衡和耕地总量动态平衡。

一、土地整治规模

大力开展土地整理，实施田、水、路、林、村的综合整治，以增加耕地及其他农用地的有效利用面积，改善生产条件和环境，提高耕地质量。规划期内，海北州下达的规划期整理复垦开发补充耕地指标义务量为 41.48 公顷，任务量为 44.48 公顷。本次规划通过土地整治增加耕地 469.19 公顷，完成海北州下达的补充耕地任务。

二、土地整治的重点区域

主要集中在泉吉河等流域。

三、土地整治的重点项目

为落实规划期土地整治目标和任务，全县重点实施 2 项土地整治项目。详见附表九

土地开发项目（占补平衡）

泉吉乡土地开发（占补平衡）项目；

土地复垦项目

三角城种羊场复垦项目；

四、土地整治保障措施

（一）行政管理措施

- 1、实施用途管制制度，依据规划开展土地开发整理；
- 2、加强统一领导，推行管理目标责任制；
- 3、强化建设项目的规范管理，确保土地整治项目质量；
- 4、积极引导公众参与，奠定土地开发整理的群众基础。

（二）经济措施

1、稳定投入渠道、用好用足新增费的引导和基础作用，积极鼓励民间资本投入，同时整合发改、农牧、水利和财政等部门涉农资金统一规划使用，保证土地整治重点项目和重点区域投入。

2、谨慎务实，循序渐进，先易后难安排项目。有重点、分步骤、由点到面逐步展开，做到整治一块，见效一块。

3、实行土地整治工作的奖惩制度。对实施规划较好的乡镇给予一定的奖励；对违反规划的行为要进行处罚。

（三）技术保障措施

- 1、健全土地整理机构建设，加强专业技术人员的培养；
- 2、利用 GPS、RS 和 GIS 等科技手段，加强对土地开发整理的动态监测。

第十章 中心城区土地利用规划调控

第一节 中心城区土地利用现状

中心城区用地涉及沙柳河镇、伊克乌兰乡、青海湖农场和三角城种羊场，北至沙柳河镇果洛藏贡麻村，南至青海湖农场，东至沙柳河镇红山村，西至伊克乌兰乡刚察贡麻村。中心城区土地总面积 2203.67 公顷，其中农用地 1291.64 公顷、建设用地 420.79 公顷、其他土地 491.24 公顷，分别占中心城区土地总面积的 58.61%、19.09% 和 22.29%。

一、农用地

林地 565.30 公顷，占农用地 43.77%；牧草地 672.99 公顷，占 52.10%；其他农用地 53.35 公顷，占 4.13%。

二、建设用地

城乡建设用地 391.27 公顷，占建设用地面积的 92.98%。其中：城镇工矿用地 280.34 公顷，农村居民点用地 110.93 公顷，分别占城乡建设用地的 71.65%和 28.35%。

交通水利用地 20.84 公顷，占建设用地面积的 4.95%。其中交通运输用地 10.52 公顷，水利设施用地 10.32 公顷，分别占交通水利用地 50.48%和 49.52%。

其他建设用地 8.68 公顷，占建设用地面积的 2.06%。全部为风景名胜设施及特殊用地。

三、其他土地

水域 80.01 公顷、自然保留地 411.23 公顷，分别占其他土地的 16.29%和 83.71%。

第二节 中心城区规划用地布局

一、用地发展方向

城镇建设用地发展方向总结为“东拓、北扩、西进”，主体是西进，即向西发展，控制城市建设发展。

二、规划用地布局

规划在老城区西侧，结合尕曲村建设新区，从而形成两个区，即老城区和新城区。老城区规划结构主要为“井字”状结构，新城区规划结构主要为“双十字”状结构。

老城区的“井字”状结构主要由东西大街、南北大街、泉吉路、热水路4条城市主干道组成。

新城区的“双十字”状结构主要由新城大道、建设路、尕曲路3条城市主干道组成。

第三节 中心城区土地利用规划控制

中心城区土地总面积2203.67公顷，规划至2020年，农用地1112.25公顷、建设用地769.96公顷、其他土地321.46公顷，分别占中心城区土地总面积的50.47%、34.94%和14.59%。

一、农用地

林地537.19公顷，占农用地48.30%；牧草地534.44公顷，占48.05%；其他农用地40.62公顷，占3.65%。

二、建设用地

城乡建设用地734.21公顷，占建设用地面积的95.36%。其中：城镇工矿用地588.40公顷，农村居民点用地145.81公顷，分别占城乡建设用地的80.14%和19.86%。

交通水利用地20.89公顷，占建设用地面积的2.71%。其中交通

运输用地 10.57 公顷，水利设施用地 10.32 公顷，分别占交通水利用地 50.60%和 49.40%。

其他建设用地 14.86 公顷，占建设用地面积的 1.93%。全部为风景名胜设施及特殊用地。

三、其他土地

水域 80.01 公顷，占其他土地面积 24.89%，自然保留地 241.45 公顷，占 75.11%。

第四节 中心城区建设用地空间管制

一、允许建设区

包括保留的中心城区现状建设用地和规划期内可转用于城市建设和用途的农用地与其他土地，面积 734.21 公顷。

土地利用管制要求：

——区内土地主导用途为城镇建设发展空间，具体土地利用安排应与依法批准的相关规划相协调。

——区内新增建设用地受规划指标和年度计划指标约束，应统筹增量与存量用地，促进土地节约集约利用。

——区内现状农用地和其他规划期内可依法转用于建设用地，转用安排服从土地利用计划对城市建设用地规模时序的控制要求。

——规划实施过程中，在允许建设区面积不改变的前提下，其空间布局形态可依程序进行调整，但不得突破建设用地扩展边界。

——允许建设区边界（规模边界）的调整，须报规划审批机关同级国土资源管理部门审查批准。

二、有条件建设区

为适应中心城区建设用地布局不确定性调整的需要，在允许建设区之外划定的、在一定条件下可用于城市建设用途的用地范围，面积

308.67 公顷。

土地利用管制要求：

——区内土地依程序办理建设用地审批手续，用地指标由允许建设区核减。

——区内允许开展城市道路等基础设施建设，依法批准的新增城镇建用地按允许建设区的管制要求实施管理。经批准,区内可安排新增城乡建设用地增减挂钩项目。

——规划期内建设用地扩展边界原则上不得调整。如需调整按规划修改处理，严格论证，报规划审批机关批准。

三、限制建设区

中心城区规划控制范围内除允许建设区、有条件建设区、禁止建设区外的其他区域，面积 1160.79 公顷。

土地利用管制要求：

——区内土地主导用途为农业生产用地空间，禁止新增城镇用地，允许线型基础设施和零星建设用地。

——区内是生态农林牧业发展的核心区域，鼓励多样化农地利用和设施农业。

——区内限制砍伐区内林木，严格保护牧草地和耕地等绿色空间用地。

第十一章 乡（镇）土地利用调控

第一节 乡（镇）土地利用调控目标

根据土地用途分区的调控方向和土地利用政策，综合经济社会发展水平、城镇化发展趋势，资源环境条件，土地利用现状和潜力等要素，分别制定各乡镇的土地利用约束性指标和预期性指标，强化乡镇行政辖区内的土地利用调控责任，为各乡镇经济社会全面可协调发展提供可靠的资源保障。

第二节 乡（镇）土地利用调控

一、沙柳河镇

沙柳河镇位于青海湖北岸，地处祁连山脉中段，东邻省三角城种羊场，西接刚察县伊克乌兰乡，北隔默勒河与祁连县毗邻，南濒青海湖与共和县相望，平均海拔在 3300-3500 米之间，属典型的高原大陆性气候，土地总面积 270590.80 公顷

1、土地利用方向

县域的政治、经济、文化中心，是城乡物资交流的集散地，以发展商贸、旅游服务、畜产品的加工为主。完善城镇综合服务功能，提高城镇基础设施水平，深化中心城镇的功能，发挥高原牧区新型城镇的作用。

2、土地利用调控指标

建设用地总规模：至 2020 年，全镇建设用地总规模控制在 851.02 公顷以内。

城乡建设用地规模：至 2020 年，全镇城乡建设用地总规模控制在 734.69 公顷以内。

城镇工矿用地规模：至 2020 年，全镇城镇工矿用地规模控制在 583.85 公顷以内。

交通水利用地规模：至 2020 年，全镇交通水利用地规模控制在 90.79 公顷以内。

其他建设用地规模：至 2020 年，全镇其他建设用地规模控制在 25.54 公顷以内，全部为风景名胜设施及特殊用地。

二、哈尔盖镇

哈尔盖镇位于青海湖北岸，刚察县东部，东与祁连县、海晏县接壤，西邻三角城种羊场、沙柳河镇，南濒青海湖，土地总面积 171964.63 公顷，是环青海湖地区最大的牧业镇。青藏铁路、哈热支线、国道 315 线、省道二朶线贯通全境，交通便利。境内有 9 座通讯信号塔，交通通讯发达，通讯覆盖率达 90%。

1、土地利用方向

哈尔盖镇是青藏铁路线上的重要站点，是刚察县重点城镇，以煤炭资源的开发、加工、运输为主导产业，在城镇主要以农牧业加工及商贸等第三产业为主。用地方向为工业、物流仓储、居住、交通及必要的公共设施用地；哈尔盖组团以塘渠村为主，用地方向为畜牧业产品深加工、高原生态农业、生态旅游业。

2、土地利用调控指标

（1）耕地和基本农田保护指标

至 2020 年，耕地保有量不低于 3651.69 公顷以上，耕地净减少量控制在 62.11 公顷以内，规划期基本农田保护面积不低于 2765.67 公顷。

（2）建设用地控制指标

建设用地总规模：至 2020 年，全镇建设用地总规模控制在

1033.55 公顷以内。

城乡建设用地规模：至 2020 年，全镇城乡建设用地总规模控制在 687.94 公顷以内。

城镇工矿用地规模：至 2020 年，全镇城镇工矿用地规模控制在 500.20 公顷以内。

交通水利用地规模：至 2020 年，全镇交通水利用地规模控制在 333.86 公顷以内。

其他建设用地规模：至 2020 年，全镇其他建设用地规模控制在 11.75 公顷以内，全部为风景名胜设施及特殊用地。

三、伊克乌兰乡

伊克乌兰乡位于刚察县中部，北与祁连县接壤，西邻泉吉乡，东接沙柳河镇，南濒青海湖，土地总面积 166343.52 公顷。

1、土地利用方向

刚察县一般城镇，依托县城的发展优势，以农畜产品加工等为主导产业，兴办牛羊育肥，牲畜交易、大力发展畜牧业，积极发展第三产业。

2、土地利用调控指标

（1）耕地和基本农田保护指标

至 2020 年，耕地保有量不低于 156.22 公顷以上，耕地净减少量控制在 21.76 公顷以内，规划期基本农田保护面积不低于 47.39 公顷。

（2）建设用地控制指标

建设用地总规模：至 2020 年，全乡建设用地总规模控制在 133.53 公顷以内。

城乡建设用地规模：至 2020 年，全乡城乡建设用地总规模控制在 43.24 公顷以内。

城镇工矿用地规模：至 2020 年，全乡城镇工矿用地规模控 1.40 公顷以内。

交通水利用地规模：至 2020 年，全乡交通水利用地规模控制在 68.36 公顷以内。

其他建设用地规模：至 2020 年，全乡其他建设用地规模控制在 21.93 公顷以内，全部为风景名胜设施及特殊用地。

四、泉吉乡

泉吉乡地处刚察县西部，东临伊克乌兰乡，西连吉尔孟乡，南濒青海湖，北至默勒河（大通河上游河段）与祁连县相望，平均海拔 3300-3800 米，土地总面积 150301.88 公顷。乡机关驻新泉村，东距县城 25 公里，境内交通便利，青藏铁路、国道 315 线穿越境内。

1、土地利用方向

是刚察县重点城镇，以旅游经济及治理生态环境为发展方向。在城镇主要以畜牧业加工、旅游服务为主。

2、土地利用调控指标

（1）耕地和基本农田保护指标

至 2020 年，耕地保有量不低于 112.10 公顷以上，耕地净减少量控制在 39.61 公顷以内，规划期内无基本农田。

（2）建设用地控制指标

建设用地总规模：至 2020 年，全乡建设用地总规模控制在 427.63 公顷以内。

城乡建设用地规模：至 2020 年，全乡城乡建设用地总规模控制在 256.44 公顷以内。

城镇工矿用地规模：至 2020 年，全乡城镇工矿用地规模控制在 40.51 公顷以内。

交通水利用地规模：至 2020 年，全乡交通水利用地规模控制在 158.11 公顷以内。

其他建设用地规模：至 2020 年，全乡其他建设用地规模控制在 13.08 公顷以内，全部为风景名胜设施及特殊用地。

五、吉尔孟乡

吉尔孟乡位于刚察县西部，北与祁连县接壤，西邻海西蒙古族藏族自治州，东接泉吉乡，南濒青海湖，境内山峦起伏，沟谷纵横，地形复杂，属高原亚干旱气候区，土地总面积 159786.73 公顷。全乡交通较为便利，西格铁路横穿全乡，315 线国道横穿日芒、向阳、环仓贡麻三村。

1、土地利用方向

刚察县一般城镇，以畜产品加工等为主导产业，兴办牛羊育肥，牲畜交易、合理开发矿产资源、大力发展畜牧业。

2、土地利用调控指标

（1）耕地和基本农田保护指标

至 2020 年，耕地保有量不低于 12.07 公顷以上，耕地无变化，规划期内无基本农田。

（2）建设用地控制指标

建设用地总规模：至 2020 年，全乡建设用地总规模控制在 357.30 公顷以内。

城乡建设用地规模：至 2020 年，全乡城乡建设用地总规模控制在 249.92 公顷以内。

城镇工矿用地规模：至 2020 年，全乡城镇工矿用地规模控制在 192.76 公顷以内。

交通水利用地规模：至 2020 年，全乡交通水利用地规模控制在

100.25 公顷以内。

其他建设用地规模：至 2020 年，全乡其他建设用地规模控制在 7.13 公顷以内，全部为风景名胜设施及特殊用地。

六、青海湖农场

青海湖农场位于刚察县南部，地处湖滨滩地地带，分为青海湖农场二、三、四分场及青海湖农场一分场，属海北藏族自治州单位。青海湖农场二、三、四分场北邻沙柳河镇，西接伊克乌兰乡，东与三角城种羊场接壤，南濒青海湖。青海湖农场一分场北邻哈尔盖镇，西接三角城种羊场，东邻海晏县，南濒青海湖。土地总面积 14757.23 公顷。

1、土地利用方向

规划期间要突出畜牧业、生态等职能。土地利用功能定位为生态畜牧业功能、畜牧业深加工功能、水源涵养功能。

2、土地利用调控指标

（1）耕地和基本农田保护指标

至 2020 年，耕地保有量不低于 1928.08 公顷以上，耕地净减少量控制在 16.78 公顷以内，规划期基本农田保护面积不低于 1879.96 公顷。

（2）建设用地控制指标

建设用地总规模：至 2020 年，建设用地总规模控制在 214.61 公顷以内。

城乡建设用地规模：至 2020 年，城乡建设用地总规模控制在 111.90 公顷以内。

城镇工矿用地规模：至 2020 年，城镇工矿用地规模控制在 12.69 公顷以内。

交通水利用地规模：至 2020 年，交通水利用地规模控制在

102.71 公顷以内。

七、三角城种羊场

三角城种羊场位于刚察县东部，北邻连县，西接沙柳河镇，东邻哈尔盖镇，南濒青海湖，属于海北藏族自治州单位。土地总面积 30790.35 公顷。

1、土地利用方向

为刚察县中部农牧交错农场，规划期间要突出农牧业、交通等职能。土地利用功能定位为高原生态农业功能、生态畜牧业功能。

2、土地利用调控指标

（1）耕地和基本农田保护指标

至 2020 年，耕地保有量不低于 1205.84 公顷以上，耕地无变化，规划期基本农田保护面积不低于 1007.52 公顷。

（2）建设用地控制指标

建设用地总规模：至 2020 年，建设用地总规模控制在 132.36 公顷以内。

城乡建设用地规模：至 2020 年，城乡建设用地总规模控制在 77.01 公顷以内。

城镇工矿用地规模：至 2020 年，城镇工矿用地规模控制在 2.98 公顷以内。

交通水利用地规模：至 2020 年，交通水利用地规模控制在 55.35 公顷以内。

第十二章 规划实施保障措施

为保障《规划》的实施，按照现行国家有关土地利用管理现行法律法规和有关政策精神，规划从政策、行政、土地集约节约等方面制定具体措施，以保证规划的顺利实施。

第一节 行政执法保障措施

一、实行政府目标责任制

规划确定的各项目标和主要控制指标应纳入本县国民经济和社会发展规划纲要，以指导县域内各项土地利用活动。按照规划确定的目标和任务，明确各乡镇政府耕地保护和节约集约用地责任，建立和完善相关的考核体系，落实目标责任制。

二、严格执行土地利用总体规划

规划调整方案一经批准，就具有法定效力，任何单位和个人不得违反。各级人民政府及有关部门审批各类规划和批准、核准各类项目，必须符合土地利用总体规划。建立土地规划许可制度，严格农用地转用的规划审查，所有单独选址建设项目、城市分批次和农村建设用地的审批都必须符合规划调整方案。

三、加强土地利用计划管理

依据刚察县国民经济和社会发展规划纲要、规划调整方案，统筹经济社会发展用地需求，按照总量控制和节约集约用地要求，合理确定年度新增和存量建设用地计划，从严控制建设用地总量。落实土地利用计划差别化管理，优先安排社会民生建设用地，重点保障基础设

施和产业用地，专项安排扶贫开发等建设用地，严格执行经营性建设用地有偿使用制度，严禁超计划和无计划批地，严格计划执行监管，实行计划执行情况月报制度。

四、严格建设用地预审制度

强化建设项目用地规划审查，凡不符合法律规定和规划调整方案的，不得通过建设项目用地预审。各项建设和各行业发展用地必须符合规划调整方案确定的土地用途，不得擅自改变规划的土地用途。凡不符合规划调整方案，不得通过建设项目用地预审。对不符合产业政策、不符合城乡规划和不符合节能减排要求的项目一律停止供地，对设计方案不合理、占用耕地过多、占地规模过大、达不到节约集约用地要求的建设项目，不得核准或批准立项，不得通过用地预审，不得批准供地。

五、加强规划实施监管和执法监察

各级国土资源管理部门应将土地利用规划实施的监督检查作为土地管理的重点工作之一，建立健全监督检查制度，实行专项检查与经常性的监督检查相结合，采用卫星遥感、“3S”等高科技手段形成“天上看，地上查，网上管”的全方位监控体系，将土地规划执法监察与用地计划分配、建设用地审批挂钩。着力探索和建立多部门联合执法制度，严肃查处违反土地利用总体规划批地用地和批准相关规划的行为。

六、严控土地利用总体规划修改

土地利用总体规划一经批准，具有法定效力，任何单位和个人不

得违反。凡涉及改变土地利用方向、规模、重大布局等原则性修改，必须报原批准机关批准，并对规划修改的必要性、合理性和合法性等进行评估，编制规划实施影响评价报告，组织专家论证，并依法组织听证。严禁擅自修改下级土地利用总体规划，扩大建设用地规模和改变建设用地布局，降低耕地保有量和基本农田保护面积。符合法定条件，确需改变和占用基本农田的，必须报国务院批准。

七、建立完善的规划体系

在县级规划的指导下编制乡级规划和村级规划，必须落实县级规划的各项控制指标，并在指导思想、目标任务、结构布局等方面与县级规划充分衔接；土地利用专项规划应落实并有针对性地细化总体规划确定的目标任务，提高土地规划可操作性。

第二节 土地集约节约保障措施

一、建立节约集约用地的激励机制

各类有偿使用的土地，充分运用价格机制抑制多占、滥占和浪费土地现象，提高建设用地的取得、使用、保有成本和违法用地成本；实行有利于节约集约用地的税收优惠政策，加大闲置、低效以及批而未供土地的税费调节力度，鼓励盘活存量建设用地，促进建设用地向节约集约高效利用方向流转。

二、严格执行建设用地标准

项目建设要严格执行国家各类土地使用标准，凡不符合土地使用标准和用地定额指标要求的建设项目，不得办理土地预审、审批、供应等用地手续。建设项目立项、可行性研究报告(初步设计)、用地预

审、供地审批、规划设计和施工等环节，必须严格执行建设用地控制标准。对尚未颁布土地使用和建设标准的建设项目，要开展项目节地评价。

三、加大闲置土地处置力度

县政府要将闲置土地清理处置纳入日常管理工作，建立源头预防、日常监测、及时处置的预警处置工作机制，及时准确掌握已批准建设用地供应情况，采取有效措施，加快供而未用土地的消化利用，从源头上建立土地闲置防范机制。

第三节 技术保障措施

一、建立土地规划管理信息系统

建立完善土地利用档案管理制度，完善土地调查和土地统计制度，利用“3S”技术及时掌握土地利用现状变化情况，实现规划调整方案动态管理和实施监测，为规划调整方案实施和监督提供有力依据和保障，提高规划调整方案实施管理水平。

二、提高土地规划信息服务水平

加快刚察县土地利用规划管理信息系统建设，并与土地利用现状、土地权属、土地市场、土地整理复垦开发等基础数据形成统一地政管理数据库，强化系统的规划实施动态分析、监测、预测、预警功能，逐步实现土地规划基础数据的信息共享，提高基础和公益性规划信息的社会服务水平。

第四节 社会保障措施

一、建立健全公众参与制度

在规划调整方案实施过程中，普及土地科学利用知识，增强国土安全意识，提高保护土地资源重要性的认识，通过报刊、媒体、流动宣传等形式，宣传国家土地管理法律政策以及土地规划的法律地位，提高社会各界按规划用地管地的参与意识，自觉维护土地利用总体规划的权威性。

二、建立专家咨询评议制度

建立土地利用总体规划专家库，不定期召开专家会议对规划调整方案实施情况进行评议，及时调整规划实施方案和对策措施，以保障规划的顺利实施。

三、完善规划实施公示制度

土地利用总体规划调整完善编制完成后要进行公示，充分征求公众意见，让公众了解规划内容并监督规划实施。规划实施过程中确需对规划进行调整，应严格履行法定程序，并对规划修改方案进行听证，确保规划实施的严肃性和规划任务的顺利实施。

四、提高科学民主决策水平

土地利用总体规划调整完善，要坚持“政府组织、专家领衔、部门协作、公众参与、科学决策”的工作方针，科学系统地安排各项工作，切实提高规划决策水平。建立完善规划调整完善的部门协调机制，加强规划的协调、咨询和论证等工作。

第五节 政策保障措施

一、完善规划计划管理

对农村存量建设用地不足、人均建设用地面积少的地区，适当增加农村建设用地规模，用于支持新产业新业态发展，以及公共服务和基础设施等建设。规划实施过程中，可在城乡建设用地规模总量控制的基础上，适时优化城乡建设用地结构和布局，并报有批准权限的人民政府批准。优先安排脱贫攻坚新增建设用地计划，不足部分可预支使用，做好统计后上报省级国土资源主管部门。

二、创新土地利用政策

直接从事或服务于农业生产的生产设施、附属设施和配套设施用地，按农用地管理。旅游项目中的自然景观及为景观提供使得的观光台、栈道等非永久性附属设施占用除永久基本农田以外的农用地，在不破坏生态、景观环境和不影响地质安全的前提下，可不征收（收回）、不转用，按现用途管理。光伏方阵使用未利用地或在不破坏农业生产条件前提下使用永久基本农田以外的农用地，可不改变原用地性质。3年内按规划新批准的工业项目，其建设用地控制指标可不受相应地区行业投资强度控制指标约束。

附表：

- 1、 刚察县 2014 年土地利用现状面积汇总表；
- 2、 刚察县规划期土地利用结构调整表；
- 3、 刚察县新增建设用地控制指标表；
- 4、 刚察县各乡(镇)耕地保有量、基本农田面积指标表；
- 5、 刚察县土地用途分区面积表；
- 6、 土地用途分区调整前后对比表；
- 7、 建设用地管制区面积统计表；
- 8、 刚察县重点建设项目用地规划表；
- 9、 刚察县土地整治重点项目一览表（2015-2020年）；
- 10、 中心城区规划期土地利用结构调整表；
- 11、 沙柳河镇规划期土地利用结构调整表；
- 12、 哈尔盖镇规划期土地利用结构调整表；
- 13、 伊克乌兰乡规划期土地利用结构调整表；
- 14、 泉吉乡规划期土地利用结构调整表；
- 15、 吉尔孟乡规划期土地利用结构调整表；
- 16、 青海湖农场规划期土地利用结构调整表；
- 17、 三角城种羊场规划期土地利用结构调整表；

附图：

- 1、刚察县土地利用现状图（2014年）；
- 2、刚察县土地利用总体规划图；
- 3、刚察县建设用地管制分区图；
- 4、刚察县基本农田保护规划图；
- 5、刚察县土地整治规划图；
- 6、刚察县重点建设项目用地布局图；
- 7、刚察县中心城区土地利用现状图（2014年）；
- 8、刚察县中心城区土地利用总体规划图；