

刚察县国土空间总体规划

(2021-2035 年)

刚察县人民政府

2024 年 6 月

青海省人民政府

青政函〔2024〕73号

青海省人民政府 关于刚察县国土空间总体规划 (2021—2035年)的批复

海北藏族自治州人民政府：

《关于审批〈刚察县国土空间总体规划（2021—2035年）〉的请示》（北政〔2023〕26号）悉。现批复如下：

一、原则同意《刚察县国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）。《规划》是刚察县空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据，请认真组织实施。刚察县作为海北州文化旅游型城镇，在《规划》实施过程中要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，认真落实习近平总书记对青海工作重要指示批示精神，以及省委、省政府和海北州委、州政府对刚察县的发展要求，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持以人民为中心，统筹发展和安全，促进人与自然和谐共生，着力推动刚察县建设环青海湖生态文明县、海滨藏城生态旅游目的地、高原绿色低碳产业先行区、民族团结和谐美丽幸福家园。



二、筑牢安全发展的空间基础。到 2035 年，刚察县耕地保有量不低于 14.1664 万亩，其中永久基本农田保护面积不低于 13.0105 万亩；生态保护红线面积不低于 1835.52 平方千米；城镇开发边界扩展倍数控制在基于 2020 年城镇建设用地规模的 1.21 倍以内；用水总量依据上级下达指标确定，其中 2025 年不超过 0.7 亿立方米。明确自然灾害风险重点防控区域，划定洪涝、地震等风险控制线和历史文化保护线，落实城市“四线”管控，全面锚固高质量发展的空间底线。

三、构建支撑新发展格局的国土空间体系。深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略和乡村振兴战略，促进形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。积极融入“一带一路”建设、落实黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略，推动环青海湖地区保护与特色发展。

四、系统优化国土空间开发保护格局。以“三区三线”为基础，细化落实主体功能区划分，统筹优化农业、生态、城镇等功能空间，构建“一环一带，一心两区”的国土空间总体格局。巩固环青海湖北岸草原湿地生态功能，筑牢祁连山南麓区域生态带。优化高效农业种植区、有机畜牧业发展区和草畜平衡区格局，发展特色优势种植业和养殖业。发挥中心城区政治、经济、文化和服务功能，以国道 315 为主，辐射带动全域高质量发展。



五、统筹自然资源保护利用。坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，统筹山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。保护大通河、沙柳河等水生态安全，巩固提升水源涵养能力，加强水环境综合治理。推进青海湖国家公园创建，构建以国家公园为主体的自然保护地体系。优化清洁能源布局，增加生态系统碳汇，推进绿色低碳城乡建设，积极落实碳达峰。加强矿产资源保护利用，优化矿产资源开采布局，建设绿色矿山。

六、落实节约集约发展要求。严守城镇开发边界，严控新增城镇建设用地。加强城镇空间的规划引导和统筹协调，做好分阶段时序管控，合理安排新增城镇建设用地的规模、结构和布局。提升热水煤炭产业园集聚能力，大力发展生态农牧业、新型清洁能源、全域生态旅游等产业。盘活城乡存量用地，合理开发利用地下空间，引导土地复合利用，提高土地节约集约利用水平，促进城镇内涵式、集约型、绿色化发展。

七、不断提升城乡空间品质。优化中心城区空间结构和用地布局，统筹布局教育、文化、体育、医疗、养老等公共服务设施，合理安排居住用地，推进生活圈建设。系统建设公共开敞空间，稳步推进城市更新。分类引导村庄规划建设，保障农村一二三产业融合发展用地，支撑乡村全面振兴。加强城市和村庄设计，优化城乡空间形态，彰显“海滨藏城”的城乡特色风貌。强化自然和文化遗产整体保护和利用，严格落实历史文化保护线



管控要求。

八、构建现代化基础设施体系。推进刚察至祁连高速公路、S22 泽库至切泉沟公路及刚察通用机场等建设，保障水运码头用地，持续优化综合立体交通和物流网络布局。系统布局新型基础设施，全面提升城乡各类基础设施的服务和保障能力。构建韧性安全的综合防灾体系，建设“平急两用”公共基础设施，加强人防、消防设施规划建设和重大危险品管控，增强抵御灾害事故和处置突发事件应对能力，确保城乡生命线稳定运行。

九、维护规划严肃性权威性。《规划》是对刚察县国土空间作出的全局安排，是县域国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲，必须严格执行，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。定期开展规划体检和评估，将结果作为规划实施监督考核的重要依据，加强规划监督、执法、问责，实施规划全生命周期管理。各有关部门要坚决贯彻党中央、国务院关于“多规合一”改革的决策部署，不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。

十、做好规划实施保障。刚察县政府要加强组织领导，明确责任分工，健全工作机制，完善配套政策措施。做好《规划》印发和公开，强化社会监督。组织完成乡镇级国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划编制工作，统筹国土空间开发保护。建立健全国土空间规划“一张图”实施监督信息系统和国



土空间基础信息平台，提高空间治理数字化水平。海北州政府和省自然资源厅要会同有关方面根据职责分工，密切协调配合，加强指导和监督。《规划》实施中的重大事项要及时请示报告。



(此件公开发布)



抄送：省自然资源厅。
刚察县人民政府。

— 6 —



目 录

前言	1
第一章 规划背景	3
第一节 基础条件	3
第二节 成效与问题	6
第三节 机遇与挑战	8
第二章 指导思想和战略目标	11
第一节 指导思想和基本原则	11
第二节 总体定位	13
第三节 开发保护目标	14
第三章 以“三区三线”为基础，构建国土空间开发保护新格局	20
第一节 筑牢安全发展的空间基础	20
第二节 落实主体功能区布局	26
第三节 系统优化国土空间开发保护新格局	28
第四节 强化规划分区管控	29
第四章 筑牢生态安全屏障，促进人与自然和谐共生	32
第一节 构建完善的生态空间格局	32
第二节 构建以国家公园为主体的自然保护地体系 ...	32
第三节 生态资源保护	34
第四节 增强水资源刚性约束和管控	35
第五节 加强生物多样性保护网络建设	37

第六节 推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理 .	39
第七节 稳步实施碳达峰行动	42
第五章 加强耕地保护，保障农业空间	45
第一节 构建“一片两区”农业空间格局	45
第二节 实施耕地数量、质量、生态“三位一体”保护	46
第三节 强化草原保护和可持续利用	48
第四节 拓展农畜产品生产空间	50
第五节 优化乡村空间布局	52
第六节 推进农村土地综合整治	54
第六章 集约集聚，完善高原美丽城镇空间	57
第一节 人口与城镇化	57
第二节 构建协调有序的城镇体系	57
第三节 优化产业空间布局	59
第四节 完善公共服务设施体系	60
第五节 促进城镇建设用地节约集约	63
第六节 增强城镇空间安全韧性	64
第七章 聚焦品质提升，建设现代化高原海滨藏城	66
第一节 城市性质和核心功能定位	66
第二节 发展方向与规划范围	67
第三节 优化空间结构和用地布局	67
第四节 完善住房保障体系	68
第五节 优化公共服务设施布局	69
第六节 构建蓝绿网络和公共空间	71

第七节 完善城区道路网络	72
第八节 加强市政基础设施建设	74
第九节 强化四线管控	77
第十节 塑造城市特色风貌	79
第十一节 推进城市更新	83
第十二节 合理利用地下空间	84
第十三节 打造韧性城市	84
第八章 传承文化和自然遗产，彰显海滨藏城自然人文魅力	86
第一节 整体保护历史文化遗产与自然遗产	86
第二节 助力文旅发展	89
第三节 展现城乡风貌特色，塑造自然人文浪漫之城 .	90
第九章 强化联通，形成基础设施支撑保障体系	92
第一节 优化综合立体交通和物流网络布局	92
第二节 构建安全可靠水利基础设施	94
第三节 优化能源资源布局	96
第四节 系统布局新型基础设施	98
第五节 构造安全韧性防灾减灾体系	100
第六节 保障重大基础设施用地	102
第十章 加强区域协同，推动更高质量一体化发展	104
第一节 主动融入推动共建国家“一带一路”	104
第二节 积极融入共建兰州-西宁城市群	105
第三节 推动泛共和盆地协同发展	106
第四节 加强与周边地区的协作	106

第十一章 保障规划有效实施，提升空间治理水平 109

 第一节 加强党的领导 109

 第二节 强化规划传导与用途管制 110

 第三节 健全完善配套政策 112

 第四节 建立统一的国土空间基础信息平台 115

 第五节 实施规划全生命周期管理 116

 第六节 近期安排 117

前言

刚察县南濒青海湖、北靠祁连山，是国家重要生态功能区、祁连山水源涵养生态功能区，区位及生态地位显著。依托“鱼、鸟、羚、山、海、泉”等自然资源和历史悠久的藏文化资源，共同融合形成“鱼鸟天堂·藏城刚察”鲜明地域特色。

建立国土空间规划体系并监督实施，实现“多规合一”，是党中央、国务院做出的重大部署。《刚察县国土空间总体规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）是对《海北藏族自治州国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》和《海北藏族自治州国土空间总体规划（2021-2035年）》的落实和深化，是统筹全县保护、开发、利用、修复和指导各类建设的纲领性文件，是下层次空间规划的编制依据，是相关专项规划的基础。

本规划以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神，落实习近平总书记视察青海（刚察）的重要指示，紧紧围绕产业“四地”和“六个现代化新青海”创建总体布局，紧扣州委“三个走在前列”的发展定位，统筹农业、生态、城镇空间，致力于构建生态空间山清水秀、生产空间集约高效、生活空间宜居适度，安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间新格局。

本规划范围涉及县域和中心城区两个层次。县域规划范围为刚察县行政辖区内范围，中心城区规划范围为县城建成

区及规划扩展所形成的城镇开发边界范围，面积 5.06 平方千米。规划基期年为 2020 年，规划期限为 2021-2035 年，近期到 2025 年，远景展望到 2050 年。

文本中加下划线的内容以及附表中约束性指标为规划的强制性内容。

本规划自青海省人民政府批复之日起生效，由刚察县人民政府组织实施，任何单位和个人不得违反和擅自修改。因国家重大战略调整、重大项目建设或者行政区划调整等确需修改本规划的，须按照法定程序进行修改。

第一章 规划背景

习近平生态文明思想和高质量发展理念深入人心，刚察县发展进入重要战略机遇期，面临着生态保护难度加大、区域和城乡发展不平衡、资源节约集约利用水平不高等问题，如何应对气候环境变化对国土空间安全韧性建设的影响，提高公共资源空间保障要求，是刚察县国土空间开发保护任务面临的重要挑战。

第一节 基础条件

第 1 条 自然地理格局特征鲜明

刚察县南部为中国第一大内陆咸水湖-青海湖，境内地势总体自西北向南倾斜，最高点在县境西部桑斯扎山峰，海拔 4775 米，终年积雪覆盖，最低点为县境南部。北部为大通山高山区地段，中部为低山丘陵区地段，南部为临湖平原地带。境内地表水系丰富，以县内北部桑斯扎山与赞宝化秀山为分界线，将全县河流水系分成两大区域，以北为黄河流域湟水水系，主要有大通河、江仓河和克克赛河；以南为青海湖环湖内陆水系，有布哈河、吉尔孟河、乌哈阿兰河（泉吉河）、沙柳河和哈尔盖河 5 条主要水系流入青海湖，其总净流量占青海湖入湖净流量的 86%以上。

第 2 条 区域位置优越，生态地位显著

刚察县位于青海湖北岸、祁连山中南部，自古为交通要隘，是西进新疆、北入河西走廊西行的交通要道，是西宁、湟源西行之湖北要道，也是环湖地区集市贸易集散地，地理位置极其重要。县境内以大通山为界，北部为祁连山国家公园，南部为青海湖自然保护区，境内生态资源多样，仙女湾湿地、普氏原羚栖息地、沙柳河青海湖裸鲤洄游等生态系统丰富集中。年空气优良率达到 94%以上，生态环境优势明显。随着青海省步入生态优先绿色发展建设新阶段，加快国家公园建设，县域的环境资源优势、生态地位更加显著。

第 3 条 自然资源丰富，发展潜能较大

刚察县草场资源丰富，资源优、种类多。水资源丰富、河流众多，水质较好，具有开采利用价值。野生动植物资源种类繁多，作为国家Ⅰ级保护野生动物的普氏原羚，数量众多。青海湖裸鲤为国家Ⅱ级保护野生动物，国家Ⅰ级保护鸟类 7 种，国际Ⅱ级保护鸟类 30 种，鸟岛位于东亚、中亚两条候鸟迁徙路径的交汇点，是重要停歇地和中转站，是中国境内夏候鸟繁殖数量最多，种群最为集中的繁殖地。风力资源丰富，风力强劲且多风，风能开发潜力大。晴多雨少，太阳辐射强，日照时间长，光能资源丰富。矿产资源分布广，

储量多，品位高，尤以煤炭资源突出，煤质优、埋藏浅、易开采。

专栏 1：主要自然资源总体情况
土地资源：2020 年刚察县耕地 9447.20 公顷（14.17 万亩）、林地 38114.51 公顷（57.17 万亩）、草地 562543.56 公顷（843.82 万亩）、水域 166649.34 公顷（249.97 万亩）、建设用地 5496.91 公顷（8.25 万亩）。 水资源：刚察县水资源总量为 11.72 亿立方米，水能资源蕴藏量 28.7 万千瓦。境内地下水储量 110 亿立方米，年径流量 13.03 亿立方米，水质较好，布哈河、沙柳河、哈尔盖河、吉尔孟河、乌哈阿兰河主要入湖水质均达到Ⅱ类以上。 矿产资源：刚察县境内有煤、铁、铜、金、铀、冶金用白云岩、熔剂灰岩、泥炭、水泥用石灰岩、矿泉水、地下热水共 11 种矿产。煤是刚察县的主要优势矿产资源，且煤质优、埋藏浅、易开采；潜在优势矿产为白云岩、石灰岩、矿泉水等。 清洁能源：刚察县日照时数 2370-3140 小时之间，日照百分率在 55-72%之间，平均每天日照时数在 6.5-9 小时之间，年太阳辐射总量在 138.4-144.96 千卡/平方厘米，太阳能资源丰富。全县年平均风速为 3.4 米/秒，3-5 月平均风速较大，最大风速值可达 20.3 米/秒，风力资源丰富。 野生动物资源：刚察县境内野生鸟兽共计 175 种，其中哺乳类动物中普氏原羚为国家Ⅰ级保护野生动物，岩羊、麝、马熊、猓狍、马鹿、黄羊为国家Ⅱ级保护野生动物；鸟类有黑颈鹤、天鹅、斑头雁、鱼鸥、鸬鹚、鹰等，其中国家Ⅰ级保护鸟类 7 种，国家Ⅱ级保护鸟类 30 种，省级重点保护鸟类 25 种；鱼类主要为裸鲤（青海湟鱼），为国家Ⅱ级保护野生动物。县境内野生植物资源共计 395 种，以冬虫夏草、雪莲等较为著名。

第 4 条 历史底蕴深厚，多元文化交融

刚察县因史称“环海八族”的藏族部落“刚察族”而得名，境内发现多处齐家文化、卡约文化的古遗址，是以羌人为主的西戎部落文化遗存，距今已有 3000 余年，县境内有

文物保护单位 49 处及非物质文化遗产保护项目 30 项，历史底蕴深厚。县内以藏文化为核心，青藏游牧文化、青海湖文化、昆仑文化、宗教文化、部落文化、仓央嘉措文化、民间文化等多元汇集，交相辉映，共同融合形成了“鱼鸟天堂·藏城刚察”鲜明的地域文化特色。

第二节 成效与问题

第 5 条 国土空间开发保护取得的成效

生态环境稳步提升。刚察县强化“源头意识”，自觉践行“绿水青山就是金山银山”发展理念，森林覆盖率达到 4.51%，草原综合植被覆盖率达到 70.4%。完成废弃矿山料坑修复工作，实施水源地保护工程，全面深化河湖长制，环湖北岸及河道沿线环境卫生得到有效治理，重点河流断面水质达到或优于二类标准率。青海湖流域生物多样性得到有效保护，沙柳河镇空气质量优良率达到 94%。

农业空间保障成效显著。完成耕地和永久基本农田保护任务，为打造绿色有机农牧业提供空间保障。全面启动牦牛藏羊原产地可追溯体系建设试点工程，取得藏羊牦牛有机养殖基地认证，持续打造国家级农业可持续发展试验示范区的建设，农牧业发展效益持续提升。

基础设施支撑能力不断提升。国、省干线等交通方便快捷，高速公路建设日趋完善，各乡镇基本实现二级及以上公

路连接，乡镇 100%通等级公路，行政村公路通达率达到 100%。建有各类供水工程共计 32 项，满足居民生活用水需求，国家电网延伸乡镇覆盖率达到 100%，行政村基本实现网络覆盖，实施污水处理厂 1 座、生活垃圾卫生填埋场 4 座、新建垃圾高温热解设施 1 套。

第 6 条 国土空间开发保护存在的主要问题

生态保护难度加大。刚察县地处高海拔寒冷地区，属生态极敏感区域，自我调节和修复能力弱。林地资源总量少，林地植被覆盖率较低，质量不高。青海湖流域降水持续偏多，水位上涨，导致湖泊面积不断扩大，草场淹没，草原总量减少，部分鸟类栖息地被淹，生态系统的稳定性受到影响，治理资金投入和技术支撑整体不足，与保护修复需求不匹配，难以达到提高生态系统自我修复能力和稳定生态系统功能的目的，生态保护难度大。

区域和城乡发展不平衡。刚察县县级公共服务设施和市政基础设施配置较为完善，但乡村地区配套设施建设水平普遍不高，基础设施相对滞后。县域北部牧区居民居住较为分散，村级服务设施的辐射范围有限、服务效能低，教育文化、医疗养老等设施共建共享水平有待提高。现有通信基站主要集中在县域南部，北部区域较少，难以实现全覆盖。县内铁路、高速公路等交通网络不完善，对外交通枢纽建设滞后，旅游交通设施薄弱，综合交通可达性较差。

资源节约集约利用水平不高。刚察县县域辽阔但宜居空间少，在保证生态安全、粮食安全的前提下，可供开发建设的空间有限，城乡发展主要集中在县域南部、国道 315 两侧，城镇和乡村建设用地空间布局零散。城乡建设用地管理较为粗放，生态保护与牧区发展、重大设施布局的协调问题长期存在。耕地质量不高，耕地后备资源匮乏。水资源节约利用水平低，万元 GDP 地耗、万元 GDP 水耗相对较高。

绿色发展不充分。刚察县传统产业比重大，结构有待优化。农牧业发展质量有待提升，产业化规模小，产品附加值低。绿色煤炭产业转型升级尚未完成，提升难度大，新兴产业支撑能力不足，光伏、风力等新能源战略性新兴产业还处于初级发展阶段。旅游发展仍以传统模式为主，旅游拉动效应不明显，新兴服务业态发展滞后。产业链总体处于价值链中低端。绿色技术水平不高，绿色发展方式有待形成。

第三节 机遇与挑战

第 7 条 发展机遇

生态文明建设对国土空间开发保护提出新要求。党的二十大强调，必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，对推动绿色发展，促进人与自然和谐共生作出战略部署。刚察县充分发挥高原特色资源优势，筑牢青海湖北岸和祁连山南麓生态屏障，协同区域生态保护与修复，守住自然生态

安全边界。持续改善生态环境质量，加大生态保护和修复力度。推动煤炭能源清洁高效利用，壮大光伏、光热、风电等清洁能源产业，加快绿色生产方式转型，提升生态产品供给能力和水平，促进生态资源价值保值增值，推动刚察县生态文明建设实现新进步。

国家、省级重大发展战略为产业发展指明新方向。随着国务院新时代西部大开发、黄河流域生态保护和高质量发展、青海省着力打造全国乃至国际生态文明高地、建设产业“四地”等一系列国家、省级重大战略部署的推进，刚察县要依托良好的资源禀赋、能源条件和生态优势，进一步完善光伏、风电、新能源等各类产业园区设施，积极打造现代物流、藏医药康养、田园农场等新兴产业服务基地，持续深化省内产业互动，为刚察县高质量发展谋求更广更高层次的提质平台。

文旅融合为海滨藏城生态旅游目的地建设带来新动力。当前国内文旅融合发展热度升级，刚察县依托显著的区位优势、丰富的自然资源、鲜明的历史文化特色，通过导入文旅新业态，促进旅游与文化体验、体育赛事、研学旅行、历史文化遗产保护等领域融合，实现文化的传承与活化。落实国土空间统筹优化的基本理念，在生态空间内坚持优先保护、严格管控，处理好旅游项目与生态保护的关系；在农业空间内坚持农业生产为主要用途，结合农业设施适度拓展旅游功能；在城镇空间内发展旅游特色小镇，结合基础设施、公共服务、产业发展等类型的重点建设项目，合理安排文旅要素，预留产业拓展空间，

保障文旅空间规划的科学性与可落地性，助推刚察县打造国际生态旅游目的地青海湖示范区。

第 8 条 风险挑战

共同富裕背景下对公共资源空间保障要求提高。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，为扎实推动共同富裕，满足人民日益增长的美好生活需要，刚察县应统筹县域内公共资源要素优化配置，巩固拓展脱贫攻坚成果，通过全域土地综合整治优化乡村建设用地布局，为乡村振兴提供空间保障；统筹配置城乡基础设施，补齐农村基础设施和公共服务设施短板；挖掘乡村特色风貌和历史文化禀赋，培育特色产业，推动乡村产业振兴和城乡融合发展，提升国土空间品质，促进区域协调和共同富裕。

气候环境变化为国土空间安全韧性建设带来挑战。全球气候持续变暖，青藏高原近 60 年增温幅度是全国的 1.5 倍以上，多年冻土层呈区域性退化趋势，青海湖流域水位上涨明显，湖面不断向外扩张，导致农牧民的住房和草场淹没，鸟类栖息地被淹，越冬的天鹅数量逐年递减，高原生态系统不稳定性增加。气候变化引起的气象灾害、地质灾害、地震灾害等各类风险增多，对刚察县国土空间安全韧性带来挑战。

第二章 指导思想和战略目标

积极应对气候变化，维护青藏高原生态系统稳定，保障国家生态安全。发挥资源禀赋优势，提升高原农畜产品、文化旅游和清洁能源等保障能力。优化城乡空间格局，推动新型城镇化和乡村全面发展。加强民族团结，促进各民族和谐进步，明确刚察县国土空间开发保护总体目标和战略导向。

第一节 指导思想和基本原则

第 9 条 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，全面践行习近平生态文明思想，不折不扣贯彻落实习近平总书记视察青海（刚察）重要讲话精神，牢牢把握“三个最大”省情定位和“三个更加重要”战略定位，完整、准确、全面贯彻新发展理念，积极融入新发展格局，全面贯彻省委“六个现代化新青海”、州委“五个海北”建设的决策部署，和县委“1136”工作思路，细化落实《海北藏族自治州国土空间总体规划

（2021-2035 年）》和主体功能区战略，统筹高水平保护和高质量发展，优化农业、生态、城镇等功能空间，统筹划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，整体谋划国土空间开发保护新格局，强化国土空间生态保护与修复，提高国土空间资源利用效率，为支撑刚

察县更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展，建设人与自然和谐共生的现代化筑牢根基。

第 10 条 基本原则

坚守底线、绿色发展。落实最严格的耕地保护制度、节约用地制度、水资源管理制度和生态环境保护制度，坚持粮食安全、生态安全和能源资源安全等国家空间安全底线思维。坚持人与自然和谐共生，统筹“山水林田湖草沙”一体化保护和系统治理，全面筑牢祁连山国家生态安全屏障，逐步形成符合刚察县实际的绿色发展和生产生活方式。

区域协同、全域统筹。积极推动国家、省级区域协调发展战略、区域重大战略在全县落地实施。落实主体功能区战略、新型城镇化战略、乡村振兴战略，加强生态共保、环境共治、产业共兴、城乡融合等统筹协调，形成主体功能明显优势互补、适度有序的国土空间开发保护格局。

传承文化、品质宜居。深入挖掘历史文化资源，延续历史文脉，突出地域特色，大力保护和传承藏族优秀文化，凸显多元文化地域特色的人文内涵和精神魅力。着力解决基础设施和公共服务设施不平衡不充分问题，加强国土综合整治，改善人居环境品质，建设宜居宜业的社区生活圈，不断提升城乡居民幸福感、获得感。

安全韧性、人地和谐。加强自然灾害防治，提高城镇、统筹存量和增量、地上和地下、传统和新型基础设施系统空

间布局，构建集约高效、安全可靠的现代化基础设施体系，建立健全安全防灾体系，保障应急设施、防灾减灾救灾设施和救援设施体系建设的用地供给，提高综合承载能力，建设韧性城镇。

多规合一、智慧规划。发挥“多规合一”优势，整体谋划国土空间开发保护。统筹协调政府各部门专项规划和不同领域的空间用地诉求，构建国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，建立监测评估和预警机制，强化大数据在规划决策方面的支撑作用。

第二节 总体定位

第 11 条 总体定位

环青海湖生态文明县。全方位落实好国家生态战略，深入践行习近平生态文明思想，认真落实省委省政府关于青藏高原生态保护的总体要求，全力推进环青海湖地区生态安全屏障、绿色发展、人与自然生命共同体、生态文明制度创新、山水林田湖草沙保护和系统治理、生物多样性保护，着力打造刚察县国家生态文明示范区。

海滨藏城生态旅游目的地。贯彻落实全省打造国际生态旅游目的地的行动方案，依托青海湖、丝绸之路、河湟文化、湟鱼家园等重点生态旅游景点，保护和发掘刚察县独特的高原海滨自然风光和藏族文化为主的人文资源，展现刚察县魅

力风光，构建独具特色的点、线、面旅游体系，打造国际生态旅游目的地青海湖示范区。

高原绿色低碳产业先行区。积极响应国家“双碳”目标号召，在推进产业转型升级、能源结构优化等方面不断发力，厚植生态绿色基底，培育绿色发展动能，大力发展光伏、风能清洁能源等特色优势产业，发挥环湖牧区绿色有机畜牧业生产基地优势，形成高原绿色低碳产业先行区。

民族团结和谐美丽幸福家园。刚察县是以藏族为主的多民族聚居地，推进以人为本的新型城镇化，促进农牧区乡村振兴，优化城乡空间格局，完善各级城乡生活圈设施，促进各民族交往交流交融，推动民族团结进步示范县建设，打造和谐美丽幸福家园。

第三节 开发保护目标

第 12 条 目标愿景

到 2035 年，国土空间开发保护格局基本形成，区域生态安全格局基本稳固，形成绿色低碳的现代产业体系，资源利用更加集约高效，国土空间治理体系更加健全，民族团结和谐美丽的幸福家园全面建成。

生态安全屏障更加牢固，生态服务功能显著提升。巩固国家生态安全屏障，草原、河湖、湿地、森林等生态系统得到全面保护，生态功能得到全面提升，生态系统更加稳固，

生态脆弱与退化严重区域得到全面治理，废弃矿山地质环境治理效果显著。

资源集约利用更加高效，国土空间开发效率持续提高。以沙柳河镇为支撑，以哈尔盖镇和泉吉乡为主干，多中心、开放式、集约紧凑的新型城镇化格局全面形成。人与城乡空间要素更加匹配，资源节约集约利用水平显著提高，国土空间开发更加集约高效，绿色低碳循环经济体系全面建立，生产生活方式绿色转型成效显著。

城乡人居环境大力改善，国土空间品质持续优化。人口城镇化、城乡一体化发展水平持续提高，城乡人居环境品质得到全面提升，城乡公共服务不均衡问题明显改善，乡村振兴战略全面实施，人文文化和自然遗产得到有效保护和传承，鱼鸟天堂、海滨藏城特色风光魅力彰显，藏韵风情特色更加凸显，各族人民民生福祉得到改善。

基础设施支撑能力稳步增强，国土空间用地得到保障。基础设施发展对国土空间开发保护、产业布局和国家、省级重大战略的支撑能力稳步增强，传统基础设施水平逐步提升，为新型基础设施建设预留发展空间，防灾减灾设施建设得到有力保障。科学规划，立足全生命周期，统筹各类基础设施布局，实现互联互通、共建共享、协调联动。

统筹协调机制更加健全，国土空间治理能力全面建成。

国土空间规划体系不断完善，覆盖全域的国土空间基础设施平台全面建成，形成国土空间规划“一张图”实施监督

信息系统。耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界管控更加有效，国土空间用途管制制度精准落地，国土空间治理体系和治理能力现代化水平得到显著提升。

到 2050 年，祁连山冰川与水源涵养生态屏障更加坚实稳固，水资源涵养能力大幅增强，高寒生物种质资源库更加丰富，全面形成山水林田湖草沙有机融合的国土空间“生命共同体”格局，建成高原绿色生态旅游目的地，城乡全面融合，城乡人居环境全面提升，乡村全面振兴，国土资源环境承载能力与国土空间开发适宜性高度匹配，区域协调和城乡融合的体制机制全面建成，区域治理能力持续提升，刚察县各族人民生活富裕、文明、和谐、美丽、幸福。

国土空间开发保护主要指标

编号	指标名称	2020 年 基期值	目标值		指标 属性	指标 层级
			2025 年	2035 年		
一、空间底线						
1	生态保护红线面积 (平方千米)	-	≥ 1835.52	≥ 1835.52	约束性	县域
2	用水总量(亿立方米)	0.6	≤ 0.7	依据上级 下达指标 确定	约束性	县域
3	永久基本农田保护面 积(万亩)	13.0105	≥ 13.0105	≥ 13.0105	约束性	县域
4	耕地保有量(万亩)	14.1664	≥ 14.1664	≥ 14.1664	约束性	县域
5	城镇开发边界扩展倍 数	-	≤ 1.21	≤ 1.21	约束性	县域
6	森林覆盖率(%)	4.51	≥ 3.38	≥ 4.64	预期性	县域
7	草原综合植被盖度 (%)	70.4	≥ 70.6	≥ 71	预期性	县域
8	湿地保护率(%)	51.9	依据上级 下达任务 确定	依据上级 下达任务 确定	预期性	县域
9	自然保护地面积占国 土面积比例(%)	19.03	≥ 19.03	依据上级 下达任务 确定	预期性	县域
10	水域空间保有量(万 亩)	249	≥ 249	≥ 249	预期性	县域
11	自然和文化遗产(处)	51	≥ 51	≥ 51	预期性	县域

二、空间结构效率						
12	人均城镇建设用占地面积（平方米）	246	≤ 240	≤ 200	约束性	县域
13	人均应急避难场所面积（平方米）	3	≥ 3	≥ 3	预期性	中心城区
14	道路网密度（千米/平方公里）	8	≥ 8	≥ 8	约束性	中心城区
15	每万元地区生产总值用水量（立方米）	388.17	≤ 361	≤ 361	预期性	县域
16	单位地区生产总值建设用地使用面积下降（%）		≥ 15*	≥ 40*	预期性	县域
三、空间品质						
17	公园绿地、广场步行5分钟覆盖率（%）	90	≥ 95	100	约束性	中心城区
18	卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行15分钟覆盖率（%）	86.7	≥ 95	100	预期性	中心城区
19	城镇人均住房面积（平方米）	25.3	≥ 33	≥ 35	预期性	县域
20	养老机构护理型床位占比（%）	52	≥ 60	≥ 60	预期性	县域
21	每千人口医疗卫生机构床位数（张）	5.5	≥ 7.1	≥ 7.5	预期性	县域
22	人均体育用地面积（平方米）	4.5	≥ 4.6	≥ 5.0	预期性	中心城区
23	人均公园绿地面积（平方米）	19.4	≥ 20	≥ 25	预期性	中心城区
注：带*指标为累计值。						

第四节 空间战略

第 13 条 生态稳固战略

落实青海省“两屏三区”生态保护修复和山水林田湖草沙系统治理要求，稳固祁连山国家生态安全屏障，保障青海湖流域生态安全，划定并严守生态保护红线。着力增强水源涵养、防风固沙、水土流失和生物多样性等核心生态功能，推动青海湖北岸生态文明高地建设。从严落实基本草原保护制度，全面推行草畜平衡和草原禁牧制度，提升草原生态系

统质量和功能。严守水资源利用上限，优化水资源配置，加强水源地管理，强化水生态空间管控。

第 14 条 开放联通战略

牢牢把握黄河流域生态保护和高质量发展战略、新一轮西部大开发战略、兰州-西宁城市群建设等国家重大发展战略和泛共和盆地城镇区建设等机遇，完善区域交通结构，保障机场、铁路、高速公路、国省干线等区域基础设施建设，主动融入青甘、青新、青川大环线，协同推进落实生态保护的全流域责任制，着眼共同发展，深化区域间的交流与合作，全面开放联通，持续加大刚察县对外开放深度和广度，加强与相邻州县的高效协同，通过实现基础设施互联互通、公共服务设施共建共享、生态环境共治共保，共同推动国土空间开发保护取得丰硕成果。

第 15 条 品质提升战略

以社区生活圈组织社区生活网络和休闲空间，营造人与自然和谐共生、历史底蕴和现代气息兼容并蓄、城镇乡村各具特色的空间品质，创造多元包容、富有亲和力的城镇公共空间。增强城市功能，盘活存量建设用地，优化用地结构，提高节约集约用地水平，完善城镇和农牧区生活圈基本公共服务设施配建，提升城镇空间品质，彰显城镇魅力。强化县

城和小城镇公共服务和就业吸纳能力，增强城镇文旅产业发展功能，推动以人为核心的新型城镇化高质量发展。

第 16 条 绿色低碳战略

积极响应国家“双碳”目标号召，扎实做好生态保护、生态修复和环境综合治理，加快降低碳排放步伐，大力发展可再生能源，支撑绿色低碳循环发展和大型风电光伏基地建设，提高农畜产品精深加工水平，推进藏医药浴健康绿色产业链发展，提升战略性能源矿产资源保障能力和资源利用效率，推动绿色发展之路。

第 17 条 系统治理战略

加强组织协调、指导和管控，按照经济效益、社会效益、生态效益有机统一的原则，控制开发强度，优化空间结构，科学布局生产、生活、生态三大空间，对国土空间的全域全要素进行分区分类用途管制，加快构建国土空间开发保护新格局。建立健全规划评估体系及上下传导机制，确保一张蓝图扎实落地。坚持数字治理导向，构建“一张图”实施监督信息系统，提升县域国土空间治理体系和治理能力现代化水平。

第三章 以“三区三线”为基础，构建国土空间开发 保护新格局

立足资源环境承载能力和国土空间开发适宜性，统筹划定落实“三区三线”（“三区”指农业空间、生态空间、城镇空间，“三线”指耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界），细化落实国家主体功能区战略，构建刚察县“一环一带，一心两区”的国土空间开发保护新格局。

第一节 筑牢安全发展的空间基础

第 18 条 优先划定耕地和永久基本农田保护红线

全面落实最严格的耕地保护制度，优先确定耕地保护目标，将可以长期稳定利用耕地优先划入永久基本农田实行特殊保护。到 2035 年，耕地保护任务不少于 14.1664 万亩，永久基本农田保护面积不少于 13.0105 万亩，主要分布在哈尔盖镇、青海湖农场、青海省种羊繁育推广服务中心等。

耕地和永久基本农田一经划定，未经批准不得擅自调整。优先保护城市周边永久基本农田和优质耕地，严格实施耕地用途管制。严格控制耕地转为其他农用地，稳妥有序恢复流向其他农用地的耕地。在保护好耕地和生态环境的前提下，有序发展农畜产品生产空间，形成同市场需求相适应、同资源环境承载能力相匹配的农业空间结构和布局。

专栏 2：耕地和永久基本农田保护红线管理规则

耕地	国家对耕地实行特殊保护，严守耕地保护红线，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地，并落实国家耕地保护补偿制度，具体办法和耕地保护补偿实施步骤按照自然资源部有关部门规定执行。 非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少、垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量相等、质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照青海省的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。 各类非农建设、农业结构调整、造林种树等各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理，优先将适宜恢复为优质耕地的园地、林地、草地等其他农用地以及盐碱地等未利用地、低效闲置建设用地统筹作为补充耕地来源。 地方各级政府应当严格执行国土空间规划，采取措施，确保国土空间规划确定的本行政区域内耕地总量不减少、质量不降低。耕地总量减少的，由省人民政府责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地；耕地质量降低的，由省人民政府责令在规定期限内组织整治。新开垦和整治的耕地由自然资源主管部门会同农业农村主管部门验收。 非农建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以利用劣地的，不得占用好地。禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。 禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，应当按照青海省的规定缴纳闲置费；连续两年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。 禁止任何单位和个人在国土空间规划确定的禁止开垦的范围内从事土地开发活动。
永久基本	永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；严禁占用永

本 农 田	久基本农田挖湖造景、建设绿化带；严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。 严格永久基本农田占用与补划。永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。 非农建设依法占用永久基本农田的，建设单位应当按照青海省的有关规定，将所占用耕地耕作层的土壤用于新开垦的耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。
-------------	---

第 19 条 科学划定生态保护红线

落实生态保护红线的规模、布局及管控要求，将整合优化后的自然保护地、生态功能极重要区、生态极脆弱区以及具有潜在重要生态价值的区域划入生态保护红线。到 2035 年，全县共划定生态保护红线面积 1835.52 平方千米，占县域总面积的 19.03%。主要分布在青海湖及其周边、沙柳河及两岸湿地等。生态保护红线中各类自然资源保护地占全县生态保护红线面积的 99.99%。

专栏 3：生态保护红线构成	
青海湖国家级自然保护区	国家级自然保护区，保护地规模 1806.46 平方千米，主要涉及范围为青海湖范围及其周边。
青海刚察沙柳河国家级湿地公园	国家级自然公园，保护地规模 28.79 平方千米，主要涉及范围为县驻地北侧沙柳河及两岸湿地。
沙柳河镇水源地	水源地，保护地规模 0.25 平方千米，主要涉及范围为沙柳河水源地附近区域。

生态保护红线一经划定，未经批准，严禁擅自调整。自

然保护地边界发生调整的，依据相关批准文件，对生态保护红线做相应调整。以生态保护红线围合的空间为核心，增强水源涵养、水土保持、防风固沙、生物多样性等生态系统服务功能。严格控制人为活动尤其是开发建设对生态系统的破坏和扰动。整体保护和合理利用草原、森林、湿地、河流、湖泊、荒漠、戈壁、冰川等自然生态空间，提高生态系统质量和稳定性，提供优质生态产品。

专栏 4：生态保护红线管理要求	
严格规范人为活动	1、生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动。 2、生态保护红线内，自然保护地核心保护区外，严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合法律法规的前提下，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动（不视为占用生态保护红线）。 ——管护巡护、保护执法、科学研究、调查监测、测绘导航、防灾减灾救灾、军事国防、疫情防控等活动及相关的必要设施修筑。 ——原住民和其他合法权益主体，允许在不扩大现有建设用地、耕地、水产养殖规模和放牧强度（符合草畜平衡管理规定）的前提下，开展种植、放牧、捕捞、养殖等活动，修缮生产生活设施。 ——经依法批准的考古调查发掘、古生物化石调查发掘、标本采集和文物保护活动。 ——按规定对人工商品林进行抚育采伐，或以提升森林质量、优化栖息地、建设生物防火隔离带等为目的的树种更新，依法开展的林业采伐经营。 ——不破坏生态功能的适度参观旅游、科普宣教及符合相关规划的配套性服务设施和相关的必要公共设施建设及维护。 ——必须且无法避让、符合县级以上国土空间规划的线性基础设施、通讯和防洪、供水设施建设和船舶航行、航道疏浚清淤等活动；已有的合法水利、交通运输等设施运行维护改造。

	——地质调查与矿产资源勘查开采。包括：基础地质调查和战略性矿产资源远景调查等公益性工作；已依法设立的油气探矿权继续勘查活动，可办理探矿权延续、变更（不含扩大勘查区块范围）、保留、注销，当发现可供开采油气资源并探明储量时，可将开采拟占用的地表范围依照国家相关规定调出生态保护红线；已依法设立的油气采矿权不扩大用地范围，继续开采，可办理采矿权延续、变更（不含扩大矿区范围）、注销；已依法设立的矿泉水和地热采矿权，在不超出已经核定的生产规模、不新增生产设施的前提下继续开采，可办理采矿权延续、变更（不含扩大矿区范围）、注销。上述勘查开采活动，应落实减缓生态环境影响措施，严格执行绿色勘查、开采及矿山环境生态修复相关要求。 ——依据县级以上国土空间规划和生态保护修复专项规划开展的生态修复。 ——法律法规规定允许的其他人为活动。 上述有限人为活动，涉及新增建设用地的，在报批农用地转用、土地征收时，附省人民政府符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见；不涉及新增建设用地的，按有关规定进行管理，无明确规定的按照省人民政府制定具体监管办法执行。上述活动涉及自然保护地的，应征求省林业和草原主管部门或自然保护地管理机构意见。 生态保护红线内自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等区域，依照法律法规执行。
严格占用生态保护红线审批	除允许的有限人为活动之外，确需占用生态保护红线的国家重大项目，按规定由自然资源部进行用地预审后，报国务院批准。报批农用地转用、土地征收时，附省人民政府基于国土空间规划“一张图”和用途管制要求的不可避让论证意见，说明占用生态保护红线的必要性、节约集约和减缓生态环境影响措施。 1、占用生态保护红线的国家重大项目，应严格落实生态环境分区管控要求，依法开展环境影响评价。 2、生态保护红线内允许的有限人为活动和国家重大项目占用生态保护红线涉及临时用地的，按照自然资源部关于规范临时用地管理

	的有关要求，参照临时占用永久基本农田规定办理，严格落实恢复责任。
稳妥有序处理历史遗留问题	1、生态保护红线经国务院批准后，对需逐步退出的矿业权等，由省人民政府按照尊重历史、实事求是的原则，结合实际制定退出计划，明确时序安排、补偿安置、生态修复等要求，确保生态安全和社会稳定。 2、鼓励有条件的地方通过租赁、置换、赎买等方式，对人工商品林实行统一管护，并将重要生态区位的人工商品林按规定逐步转为公益林。 3、零星分布的已有水电、风电、光伏设施，按照相关法律法规规定进行管理，严禁扩大现有规模与范围，项目到期后由建设单位负责做好生态修复。

第 20 条 合理划定城镇开发边界

在优先划定耕地和永久基本农田、生态保护红线的基础上，顺应自然地理格局，避让自然灾害高风险区域，根据人口变化趋势和存量建设用地状况合理划定城镇开发边界，管控城镇建设用地总量，引导形成集约紧凑的城镇空间格局。到 2035 年，划定城镇开发边界面积控制在 2020 年现状城镇建设用地规模的 1.21 倍以内，划定城镇开发边界面积 914.59 公顷，均为集中建设区。主要位于中心城区、哈尔盖镇等。

城镇开发边界一经划定，原则上不得调整。因国家重大战略调整、国家重大项目建设、行政区划调整等确需调整的，按国土空间规划修改程序进行。积极推进城镇发展由外延扩张向内涵提升转变，促进城镇空间与农业空间、生态空间有机融合，充分发挥农业、生态等资源的景观价值和文化价值，

引导城镇空间合理布局。

专栏 5：城镇开发边界管理规则

强化城镇开发边界对开发建设行为的刚性约束作用，实行建设用地总量与强度双控，框定总量，限定容量，防止城镇盲目扩张和无序蔓延。城镇建设和发展应避让地质灾害风险区、蓄滞洪区等不适宜建设区域，不得违法违规侵占河道、湖面、滩地。

城镇开发边界内，各类建设活动严格实行用途管制，按照规划用途依法办理有关手续，并加强与水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线等协同管控。严格城镇开发边界外的空间准入，原则上除特殊用地外，只能用于农业生产、乡村振兴、生态保护和交通等基础设施建设，不得进行城镇集中建设，不得设立各类开发区。

1、集中建设区用于布局城市、建制镇和新区、开发区等各类城镇集中建设。

2、弹性发展区在满足特定条件下方可进行城镇开发和集中建设。在不突破规划城镇建设用地规模的前提下，城镇建设用地布局可在弹性发展范围内进行调整。

3、特别用途区原则上禁止任何城镇集中建设行为，实施建设用地总量控制，原则上不得新增除市政基础设施、交通物流基础设施、生态修复工程、必要的配套及游憩设施外的其他城镇建设用地。

第二节 落实主体功能区布局

落实国家、省级主体功能区战略，刚察县处于祁连山水源涵养生态功能区，是国家级重点生态功能区。考虑资源禀赋的差异性，按照整体稳定、局部细化、功能优先的原则，根据“三区三线”划定成果和各类用地变化情况，从农产品主产区生产能力有效提升、生态功能得到更好保护、城镇化发展更为紧凑集约的角度出发，以乡镇为单元，优化完善农

产品主产区、重点生态功能区和城市化地区，形成功能互补、区域协同的主体功能区格局。

第 21 条 重点生态功能区

重点生态功能区包含伊克乌兰乡、泉吉乡、吉尔孟乡、青海省种羊繁育推广服务中心和青海湖农场，占全县国土总面积的 54.13%。细化为重点生态功能区的乡镇个数占县域乡镇个数的 71.4%。以青海湖流域和祁连山山脉的水源涵养和生物多样性保护为重点，积极推进生态清洁小流域建设，加强植被保护修复，强化珍稀濒危野生动植物及其栖息地保护，使生态功能得到更好保护。

第 22 条 农产品主产区

农产品主产区为哈尔盖镇，占全县国土总面积的 17.83%。应着力保护耕地，提升耕地质量，稳定粮食生产。加强草原保护、牧草地质量提升，推进畜牧业标准化规模养殖，保障农畜产品供给，持续推进高标准农田建设、中低产田改造、优质牧场建设、农业基础设施建设，提升农业综合生产能力，使农产品主产区生产能力有效提升。

第 23 条 城市化地区

城市化地区包含沙柳河镇，占全县国土总面积的 28.04%。合理确定城镇发展方向、目标定位、建设规模和空

间布局，使城镇发展与区域资源环境承载能力和空间适宜性相协调。高效集聚经济和人口，科学确定城镇开发强度，提高城镇空间利用效率，使城镇化发展更为紧凑集约。

第 24 条 历史文化资源富集区

历史文化资源富集区是叠加功能类型，以刚察县历史文化资源分布情况和有记载的历史人文活动为主要划定依据，占刚察县国土总面积的 17.94%，主要分布在沙柳河镇、哈尔盖镇、伊克乌兰乡、泉吉乡、吉尔孟乡、青海省种羊繁育推广服务中心和青海湖农场，是保护与传承历史文化、红色文化、民族民俗文化，推动文化产品价值实现，提升空间品质和弘扬中华文明的重点区域。以保护完整性、原真性为核心，合理利用文化遗产，充分发挥综合效用，严防开发性破坏，进一步协调实现历史文化资源的保护利用与所在主体功能区管控目标要求。

第三节 系统优化国土空间开发保护新格局

第 25 条 国土空间开发保护格局

立足资源环境承载力与国土空间开发适宜性评价，落实国家和省州空间战略，构建“山水林田湖草沙”生命共同体，统筹优化县域农业、生态、城镇空间，合理布局重大工程、重大设施、产业、交通等，构建“一环一带，一心两区”的国土空间开发保护新格局。

构建“一环一带”的生态空间格局。突出青海湖、祁连山两大生态区域在生态安全中的核心地位，落实州级“一屏一环三廊”的生态保护格局，强化县域范围内重要生态区域和水系网络在生态系统中的基础性作用，巩固环青海湖北岸草原湿地生态功能，筑牢祁连山南麓区域（刚察段）生态带，构建“一环一带”生态空间格局。

强化沙柳河镇中心带动作用。沙柳河镇是刚察县的政治、经济、文化中心，是城镇发展的主阵地。优化城镇空间布局，完善用地结构，补齐公共服务设施及市政公用设施短板，推进产业升级，合理保障发展用地需求，加强低效建设用地再开发，推进沙柳河镇与伊克乌兰乡一体化融合发展，辐射带动哈尔盖镇、泉吉乡及吉尔孟乡城镇化发展。

保障农业空间优质高效发展。两区：北部草畜平衡区、中部有机畜牧业发展区。

北部草畜平衡区为高山冻原区，以生态保护为主，实行休牧轮牧，实现草畜平衡。中部有机畜牧业发展区为刚察县牧业主产区，主要立足草地畜牧业，突出畜产品高端化精品化发展，重点发展有机畜牧业，打造绿色有机畜产品品牌。

第四节 强化规划分区管控

综合考虑自然地理、地形地貌、资源环境、经济社会、城乡发展及人口分布等特征，结合资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价、国土空间总体格局、生态保护等内容，

形成生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区和矿产能源发展区六类全域覆盖的主导功能分区。

第 26 条 生态保护区

生态保护区是具有特殊重要生态功能或生态敏感脆弱、必须强制性严格保护的天然区域。生态保护区占县域面积的 19.03%，主要包括青海湖国家级自然保护区、青海刚察沙柳河国家级湿地公园和沙柳河镇水源地等。

第 27 条 生态控制区

生态控制区是生态保护红线外，需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的天然区域。生态控制区占县域面积的 6.05%，主要包括未纳入生态保护区的河流、林地等。

第 28 条 农田保护区

农田保护区是永久基本农田相对集中需严格保护的区域。农田保护区占县域面积的 0.90%。农田保护区为全部永久基本农田，主要分布哈尔盖镇和青海湖农场。

第 29 条 城镇发展区

城镇发展区是城镇开发边界围合的范围，是城镇集中开发建设并可满足城镇生产、生活需要的区域。城镇发展区占县域面积的 0.09%，为城镇开发边界围合的区域。主要包括

中心城区、哈尔盖镇等，全部为城镇集中建设区。

第 30 条 乡村发展区

乡村发展区是以促进农业和乡村特色产业发展、改善农民生产生活条件为导向，区内土地主要用于农、林、牧业生产或直接为农、林、牧业生产服务的设施用地、乡村一二三产融合发展以及农村居民点和村民生活服务设施建设。乡村发展区占全域面积的 73.91%。主要包括农田保护区以外的耕地，主体功能区划定为农产品主产区和城市化地区的草地等农用地，农牧业和乡村特色产业发展所需的各类配套设施用地，以及现状和规划的村庄建设用地等。

第 31 条 矿产能源发展区

矿产能源发展区是为了适应国家能源安全与矿业发展的重要开采区、战略性矿产储备区等区域，主要包括现状采矿权、规划开采区块及达到勘探阶段的探矿权。矿产能源发展区占全域面积的 0.02%。

第四章 筑牢生态安全屏障，促进人与自然和谐共生

刚察县属于国家级重点生态功能区，要强化资源要素保护与利用，锚固自然生态本底，完善蓝绿生态网络，优化自然保护地体系，稳固提高水源涵养功能，提升生态系统碳汇能力，筑牢青海省泛共和盆地生态修复区及祁连山冰川与水源涵养国家重点生态功能区。

第一节 构建完善的生态空间格局

第 32 条 构建“一环一带”的生态空间格局

依托刚察县自然地理格局，突出青海湖、祁连山两大生态区域在生态安全中的核心地位，落实州级“一屏一环三廊”的生态保护格局，强化县域范围内重要生态区域和水系网络在生态系统中的基础性作用，巩固环青海湖北岸草原湿地生态功能，筑牢祁连山南麓区域（刚察段）生态带，构建“一环一带”生态空间格局。

第二节 构建以国家公园为主体的自然保护地体系

第 33 条 构建完善的自然保护地体系

建立以青海湖国家公园为主体，青海湖国家级自然保护区为基础，沙柳河国家级湿地公园为补充的自然保护地体系。

第 34 条 推进国家公园创建

高标准推进青海湖国家公园创建工作，统筹青海湖及其水系流域，全面推进实施青海湖流域山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，通过环湖流域生态保护及修复治理，水系流域水土保持治理，环湖区域荒漠化土地治理，维持生态环境持续向好的态势，保护环湖生物栖息生态环境，不断提升青海湖生态系统的多样性、稳定性和持续性。助力创建青海湖国家公园和国际生态旅游目的地青海湖示范区。

第 35 条 强化自然保护地管控

依法对各类自然保护地进行分区差别化管控。加强自然保护地建设与监管，不断提高科研监测水平和社会服务功能，国家公园按照核心保护区和一般控制区进行分区管控。自然公园和风景名胜区原则上按照一般控制区进行管理。核心保护区除管理巡护、科研研究、资源调查、灾害防控、退耕还林还草还湿、生态廊道建设、以及修建军事、必要的科学监测保护设施、重大生态保护工程，原则上禁止任何与保护目标不一致的人为活动。一般控制区原则上禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的生态修复、科学试验、教学实习、参观考察、自然教育、生态游憩体验、野外救护、珍稀濒危植物繁育和原住居民生产生活等有限人

类活动。

第三节 生态资源保护

第 36 条 林地保护

全面推行林（草）长制，建立健全保护制度体系。以公益林保护为重点，沙棘林为特色，严格控制林地转化为非林地，全面推进林地资源保护。严守林地资源，保障生态安全。禁止毁林开垦、毁林挖塘等将林地转化为其他农用地。以祁连山南麓区域（刚察段）、青海湖环湖区域为重点，采取人工造林、封山育林育草、退化林草修复等措施，增加林草植被覆盖度，恢复和提高生态功能。

第 37 条 湿地保护

增强湿地蓄水能力，重点保护青海湖环湖湿地及入湖河流滩地的沼泽草甸。对干扰度较小的湿地，严格限制人畜活动，采取自然休养保护，封泽育草，保持其自然植被的稳定性；对人畜活动相对频繁、退化明显的湿地，实施减畜禁牧、围栏封育等保育措施，减少或停止对湿地资源的不合理利用。通过湿地污染控制及生物多样性保护、湿地的恢复与治理等措施，全面提升生态系统的自然生态特性。推进沙柳河国家级湿地公园的建设，恢复湿地景观，提升湿地生态系统功能和生物多样性。

第四节 增强水资源刚性约束和管控

第 38 条 推进水生态保护和修复，加强水资源生态保护

加强水环境综合治理。坚持山水林田湖草系统治理，以水生态空间保护为核心，以保障河湖生态流量和地下水合理水位为重点，保护和修复河湖水生态系统，严格控制污染物入河总量，着力保障水生态安全。落实沙柳河、大通河、吉尔孟河等主要河流河道管理范围，加强河湖岸线保护和利用，推进河湖和水利工程确权划界，严格分区管理和用途管制，合理划定分区保护边界。规划至 2035 年，重要河湖水域岸线监管率 100%。

维护县域河湖水网体系。重点对青海湖水域，青海湖内流水系和外流水系共 8 条主要河流进行保护。进一步加强河湖水系及周边环境综合整治，提高水系连通性，恢复河道生态功能，构建流域相济、多线连通、生态健康的水网体系。加强河湖蓝线管理，保护自然水域、湿地等蓝色空间。

加强水源地保护。以沙柳河镇北侧水源地保护为中心，设置警示牌、隔离防护等保护设施，禁止在水源地保护范围内建设建筑物、排污口等与水源保护无关的建设项目。

第 39 条 优化水资源配置，促进水资源集约节约利用

严控用水总量。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产的总体思路，强化水资源承载能力刚性约束，实行

用水总量和用水强度双控制。落实水资源保护制度，强化产业园区、重大产业布局等建设项目水资源约束，严格限制高耗水产业布局。严格落实海北州下达的用水指标，用水总量控制在州级下达指标内。

提高供水保障能力。落实海北州水资源管控指标，强化水资源刚性约束，坚持“优水优用，高水高用，近水近用”原则，统筹配置地表水、地下水、非常规水资源，以海北州下达的用水规模总量为底线，整体优化水资源供给结构。优先保障生活用水；其次保障生态用水，主要以地表水为主；在保障农业生产的前提下，适度调减农业生产用水比例，实施节水改造；在保障生活、生态、农业用水需求后，其余水量作为工业需水，工业园区和集中区优先在距离最近的水源地取水。

坚持节水优先，把节水贯穿到经济社会发展全过程和各领域。生活用水以推进节水型城市建设为主，推广节水器具和减少输配水、用水环节的跑冒滴漏，推动节水型小区建设，加快城市供水管网改造；农业用水以推进灌区改造和节水农业为主，规划至 2035 年，农田灌溉水有效利用系数力争达到 0.55；工业用水以推进水资源循环高效利用为主，重点从耗水量大、用水效率低、水污染严重的生产工艺入手，对冷却循环水设备和用水工艺进行改造，万元国内生产总值用水量持续下降。实施深度节水控水行动，水资源利用效率和效益显著提高。

第 40 条 加强防洪排涝体系建设，补齐防洪排涝突出短板

合理提高防洪排涝标准。以问题为导向，以整体提升洪涝灾害防御能力为目标，突出风险防控，综合精准施策，加快完善防洪排涝工程体系，合理提高防洪排涝标准，合理划定洪涝灾害风险控制线，补齐防洪排涝薄弱环节和突出短板，强化社会管理和风险管理，整体提升防洪安全水平。针对远期青海湖水位上升，基于历史水位数据科学预测淹没风险区；加快安置住房建设，及时引导淹没风险区内的农牧民外迁，制定相关政策助力农牧民生产生活；对于青海湖周边低洼区域且存在被淹没风险的旅游景点，结合现状地形采取合理措施保护景点。

第 41 条 深化水污染防治

继续加强水源地保护和城乡生活污水治理。加强饮用水安全保护建设，对现有水源地建设防护围栏、警戒桩、标识牌，严防污染和人类干扰，有效保护饮用水水源地。加强污水处理设施建设，加快雨污分流改造进度，持续推进排水管网建设，填补管网敷设空白区，提高污水处理率，减少污水直排对水环境的影响。开展城镇河流排污口整治行动，规范入河排污口设置审核，控制入河排放水质，严厉打击废水非法排放行为。推进治理工程，保障水资源供水安全。

第五节 加强生物多样性保护网络建设

第 42 条 严格保护生物多样性优先区

依托自然保护地和生态保护红线，加强青海湖、祁连山南麓区域（刚察段）等区域的自然生态系统原真性、完整性保护，保护和修复珍稀濒危野生动植物重要栖息地，构建相对稳定的生物多样性保护空间格局。严格管控雪豹、普氏原羚、青海湖裸鲤、黑颈鹤等保护物种的栖息地，改善生物多样性生态环境，严格防范外来物种入侵，提高物种保护、种群和遗传多样性能力，稳步提升生态系统功能。

第 43 条 构建生物多样性保护廊道

实施野生动物生态廊道建设，加大青海湖流域泉吉河、布哈河等水系生物洄游通道建设力度，严控环青海湖区域、仙女湾及鸟岛等栖息鸟类迁徙通道，加强河流湿地、林地草场、道路绿网等普氏原羚等重要动物栖息和迁徙通道生态治理修复，提升廊道生态空间的连续性和完整性。探索实施拆除、降低或改造草原围栏，避免野生动物栖息地破碎化、岛屿化和物种迁徙阻碍等问题。新建工程应避开野生动物迁徙通道，确实无法避让的必须留足野生动物通行通道。

第 44 条 加强生物多样性保护建设

建立野生生物物种保护设施。加强雪豹、普氏原羚、黑颈鹤、青海湖裸鲤等重要珍稀物种、极小种群物种和遗传资源多样性监测研究，强化珍稀濒危动植物、旗舰物种和指示

物种保护管理，重要物种及其栖息地的有效管护。结合大通河流域湿地等区域，实施生物多样性保护重大工程，加强野生动植物保护。加强青海湖北岸，哈尔盖区域普氏原羚自然保护区建设，建设野生动物救护中心（基地），重点对普氏原羚等濒危物种开展保护救助。对鸟岛区域及仙女湾区域进行保护，增设各类鸟类养护设施，增加重点鸟类物种数量和栖息地面积。

完善水生生物保护措施。落实青海湖封湖育鱼，实施青海湖裸鲤洄游生态保护工程，疏通治理青海湖五条内流河，保障青海湖裸鲤洄游路线畅通，形成青海湖裸鲤等鱼类保护区。严格执行禁渔期、禁渔区等制度，科学规范开展水生生物增殖放流。

第六节 推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理

第 45 条 科学划定生态修复分区

坚持尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，按照山水林田湖草沙“整体保护、系统修复、综合治理”的原则，结合省级规划明确的青海湖流域生态保护修复区、祁连山生态保护修复区，划定生态修复分区，加快推进自然生态系统修复。将刚察县全域划分为环青海湖水生态综合治理区、中部森林草地环境治理区、北部祁连山脉生态治理修复区三大保护和修复分区。确定青海湖流域山水林田湖草沙生

态修复重点区域、大通河生物多样性生态修复重点区域、普氏原羚生态修复重点区域等三大重点生态保护修复区域。

第 46 条 实施山水林田湖草沙综合治理工程

深入开展刚察县生态环境系统治理，提高水源涵养、水土保持、防风固沙和生物多样性维持功能，着力提升生态系统质量和碳汇能力。持续开展矿山环境修复工程、三北防护林工程、天保封山育林工程，提高山体生态环境质量及稳定性。统筹推进环湖区域荒漠化土地治理工程、水系流域水质和水土保持治理工程，保持湖水储量稳定。

第 47 条 科学开展国土绿化行动

结合海北州造林绿化空间适宜性评估成果，以沙柳河镇为重点区域，持续推进国土绿化行动，并对现有疏林地和较为稀疏的灌木林地实施全封和季节性封育措施。加大退牧还草力度，推进人工草地建设，合理布局草原围栏和草原补播改良，促进草地生态系统健康稳定发展。在县域水系及交通干道，推进水网、路网林带建设，形成绿色生态廊道。

第 48 条 推进湖泊水系生态修复

以保护生物多样性和提升水土保持功能为导向，对青海湖流域进行系统的生态保护和综合治理，进一步提升湖泊生态功能、生物多样性和健康水平。依托责任明确的“河湖长

制”体系，以河流水系为纽带，一方面开展水质治理、水生态修复等“河湖长制”核心工作任务；另一方面在岸线栽植沙棘等刚察乡土植物，逐步恢复河流自然岸线生态系统，为动物迁徙提供绿色生态廊道。通过流域河道环境整治等措施，实现流域水生态功能提升，满足裸鲤洄游产卵的水生环境和入湖水量。

第 49 条 积极开展湿地生态系统修复

以青海湖流域及祁连山南麓区域（刚察段）为主，开展人为侵占湿地情况排查及湿地退化程度评估工作，坚持以自然恢复为主、人工修复相结合的方式，对青海湖北岸的自然湿地进行修复和综合治理。保护湿地自然植被的稳定性，对退化严重沼泽化草甸和沼泽化灌丛草甸，采用阶段性全年禁牧封育、植被恢复等措施，逐步恢复原有湿地生境，增强湿地生态功能。

第 50 条 有序实施沙化土地治理

实施环青海湖地区荒漠化土地治理，通过自然恢复以及人工干预综合防治土地荒漠化。有序推进封沙育草，在不破坏原生植被的基础上，建成半人工草地，建立防护设施、制定封育措施，恢复天然植被，重建与本县气候带相适应的自然生态系统。至 2035 年，全县新增沙化土地治理面积完成上级下达任务指标。

第 51 条 推进历史遗留矿山生态修复

积极实施工矿用地功能置换，将低效工矿用地转型改造利用，提高土地利用率和综合效益。优化工矿用地结构和布局。完善工矿用地投资评价机制，促进淘汰效益低、占地多、污染高的落后产业。结合央格拉煤矿区、江仓矿区和热水矿区的矿山地质环境及矿区损毁土地实际情况，以废弃矿山治理及采煤沉陷区为重点，开展矿山生态修复工作，实施矿山地质环境恢复治理工程。优先治理采煤沉陷区，采用工程和生物措施，通过土地整治，进行生态综合开发利用，采取整体保护、植被恢复等系统修复、综合治理。对露采场地进行固坡、平整覆土，植树种草绿化及部分土地复垦。

第七节 稳步实施碳达峰行动

第 52 条 减少碳排放总量

落实碳排放减量任务，控制能源消耗总量，加强工业节能，强化高能耗行业能耗管控，提升工业生产效率和能耗效率，建设低碳城市。

优化能源结构。发展可再生能源，加大风能、太阳能、生物质能等开发力度，提高新能源和可再生能源利用比重。继续推行建设光伏基地。鼓励分布式光伏、分散式风电开发。鼓励光热资源开发。鼓励发展生物天然气、生物成型燃料等生物质能源。

加快工业绿色转型。推进传统产业优化升级，加强先进节能环保节水环保低碳技术、工艺、装备推广运用，提升能效水效环保水平。大力发展清洁能源等特色优势产业，构建绿色制造体系。严格实行市场准入负面清单，严控资源消耗大、环境污染重、投入产出低的行业新增产能，推进低端低效产能退出。

推进城乡绿色低碳建设。推广城市低碳交通系统和绿色基础设施建设，加大能源资源节约和高效利用技术开发和应用力度，构建“公交+慢行”融合的绿色交通运输网络，促进城市节能。完善城市绿色开敞空间系统，构建网络化生态廊道和通风廊道。推进农业农村减排固碳。

第 53 条 提升自然生态系统碳汇能力

提升生态系统碳汇增量。实施祁连山山水林田湖生态保护修复、三北防护林工程、天保封山育林等生态保护修复重大工程，提升国土绿化面积。加强草原生态保护修复，通过补播改良、人工种草、禁牧封育等措施恢复退化草原植被，提高单位面积草原产草量和质量。实施湿地保护修复工程，提升湿地湖泊水质和平衡水生态功能，增强湿地固碳作用。加强城市绿化建设，稳步增加城市绿道、环城绿带、生态廊道、公共绿地和城市公园面积。

增强生态系统碳汇能力。加强国土空间规划管控，严守生态保护红线，严格执行林地、草地征占用审批程序，稳定

森林、草原、湿地、耕地固碳作用。深入开展自然保护地整合优化，建设以国家公园为主体，自然保护区为基础，自然公园为补充的保护地体系。开展林草有害生物防治，切实防控各类生态系统灾害。

第五章 加强耕地保护，保障农业空间

严格保护耕地和永久基本农田，推进高标准农田建设，有序开发宜耕后备资源，实施耕地生态差异化管理，促进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。从严落实基本草原保护制度、草畜平衡制度，强化草原保护和可持续利用。拓展农畜产品生产空间。围绕建设国家农业绿色发展先行区的目标，积极发展特色优势种植业及牦牛、藏羊养殖业，把刚察县建成全国绿色有机农畜产品输出地。

第一节 构建“一片两区”农业空间格局

第 54 条 形成“一片两区”农业空间格局

一片：高效农业集中种植片区。高效农业集中种植片区为现有耕地，主要种植油菜、青稞、燕麦。推进永久基本农田保护，促进耕地“三位一体”可持续发展。两区：北部草畜平衡区、中部有机畜牧业发展区。北部草畜平衡区为高山冻原区，以生态保护为主，实行休牧轮牧，实现草畜平衡。中部有机畜牧业发展区为刚察县牧业主产区，主要立足草地畜牧业，突出畜产品高端化精品化发展，重点发展有机畜牧业，打造绿色有机畜产品品牌。

第二节 实施耕地数量、质量、生态“三位一体”保护

第 55 条 严守耕地和永久基本农田红线

落实最严格的耕地保护制度，强化粮食基本保障能力，将 13.0105 万亩永久基本农田和 14.1664 万亩耕地带位置下达给乡镇，逐级传导落实到地块，作为规划期内须守住的保护红线任务。健全落实耕地保护和粮食安全责任考核机制，签订耕地保护和粮食安全责任书，压实耕地保护主体责任。对耕地保护和粮食安全完成情况定期考核，实行耕地保护党政同责、终身追责。严格实施耕地用途管制，坚决遏止耕地“非农化”、防止“非粮化”。统筹现状稳定耕地、不稳定耕地和“即可恢复”、“工程恢复”其他农用地数量和结构，稳妥推动流向其他农用地的耕地有序恢复。

第 56 条 严格落实耕地占补平衡

各类非农建设选址布局尽量不占或少占耕地，特别是永久基本农田。确需占用的，必须做到补充的耕地数量相等、质量相当。重大建设项目难以避让确需占用永久基本农田的，应当按照“数量不减、质量不降、布局优化”的原则调整并补划，补划的永久基本农田应当是可以长期稳定利用的耕地。严格落实耕地占补平衡，将各类非农建设、农业结构调整、造林种树等各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理，优先将适宜恢复为优质耕地的园地、林地、草地等其

他农用地以及盐碱地等未利用地、低效闲置建设用地统筹作为补充耕地来源。

第 57 条 加强永久基本农田保护和建设

以永久基本农田为基础，优先在粮食生产功能区、重要农产品生产保护区建设高标准农田。全面改善农田基础设施条件、提高耕地质量、优化布局，提升农田生态系统服务功能，巩固提升粮食综合生产能力，将永久基本农田之外的优质耕地划定为永久基本农田储备区并上图入库。土地整治和新建高标准农田增加的优质耕地应当优先补划为永久基本农田。在永久基本农田集中分布地区，不得规划新建可能造成土壤污染的建设项目。

第 58 条 有序开发宜耕后备资源

在生态环境影响评估和水资源承载范围内严格论证、统筹安排，有序开发宜耕后备资源。宜耕后备资源主要分布在青海湖农场、哈尔盖镇等。结合生物、农艺等措施，有效提升耕地地力和土壤生态环境，实现耕地数量、质量与生态并重。

第 59 条 强化耕地生态保护

注重维持现有农田生态系统的稳定性，开展农业面源污染监测。重点控制青海湖区域重点生态功能区内耕地化肥农

药的使用，减少对生态环境的影响，推进有机肥替代化肥和种养循环，促进农业绿色发展。对于耕种强度超限区域实施休养生息战略，开展耕地休耕与轮作，建立有效监管机制，做好补偿与监管，推动耕地休养生息，有效提升耕地可持续生产能力。

第三节 强化草原保护和可持续利用

第 60 条 从严落实基本草原保护制度

以天然牧草地为重点区域，把维护国家生态安全、保障畜牧业健康发展所需最基本、最重要的草原划定为基本草原。从严落实基本草原保护制度，把草原划分等级管理，严禁在草原上乱采滥挖、破坏草原生态环境，限制并减少各种形式的人类活动。确需占用草原的，必须依法依规进行审批，并采取草原保护、治理恢复、监测提升等措施，改善草原生态，提高草原生产力。

第 61 条 加强草原生态保护与修复

强化草原管理，提高草原质量。全面落实林（草）长制，建立健全保护制度体系。积极开展草原退化、沙化专项治理，加强草原有害生物防控，实施草原生态修复治理等工程。刚察县沙化草地主要分布在吉尔孟乡、泉吉乡、伊克乌兰乡、沙柳河镇、哈尔盖镇。以生物技术为主，药物防治为辅，综合防治鼠虫害。通过采取阶段性全年封育、围栏封育、免耕

补播等措施，增加沙化草地的植被盖度，遏制沙化草地逆向演替趋势。

第 62 条 严格落实草畜平衡制度

转变传统草原畜牧业生产方式，通过禁牧、轮牧、休牧等综合措施，减轻天然草原放牧压力，坚持“以草定畜”，结合草地实际生产能力确定牲畜量，严格实行草畜平衡制度，减轻秋冬草地压力，实现草畜平衡。优化牧区、农牧结合区和农区资源配置，利用一类二类草原发展生态牧场，推行“牧繁、农育”等生产模式。高效利用现有种植区的资源，建设人工饲草料基地，提升全县饲草料供给能力，引导草场合理放牧和鼓励补饲养畜相结合。

第 63 条 促进草原复合利用

坚持生态优先、绿色发展，正确处理草原资源保护、培育与利用的关系，建立生态产业化、产业生态化的草原生态产业体系。在不破坏生态功能的前提下，依法合理利用草原资源，培育特色产业和新兴产业，促进草原的复合利用。在保护草原基础上充分发挥草原生态和文化功能，打造一批草原旅游景区、度假地和精品旅游线路，适度发展生态旅游、特色文化、特色农牧业、民族特色手工业等区域特色生态产业，推动草原旅游和生态康养产业发展。实施标准化饲草料基地建设，建立健全绿色、低碳、循环草原经济体系。集中

优势资源，挖掘刚察草原文化，倡导自然生态，打响草原观光、篝火晚会、骑马射箭、草原露营、藏式餐饮等民族风情系列活动名片，使乡村旅游成为农业增效、农民增收、农村增美的支撑产业和全域旅游的重要载体。

第四节 拓展农畜产品生产空间

第 64 条 提升种植业生产空间

优先保护哈尔盖镇、泉吉乡、青海湖农场等农村地区的耕地和永久基本农田以及其他优质农用地资源，加快发展循环农业。发挥规模种植优势，稳步扩大优质青稞、油菜播种面积，建设绿色有机青稞、油菜生产基地。加强高标准农田建设，配套先进农机设备，采用高效田间管理技术，提高青稞、油菜产量和质量，建成重要的青稞、油菜良种繁育基地、生产基地和生态畜牧业补饲基地。

第 65 条 培育饲草生产空间

饲草料产业是保障畜牧业发展的基础，是农牧民增收的重要途径。重点推进饲草规模化、集约化、产业化发展，建设重要饲草料生产基地。实现饲草料生产机械化，提升饲草料加工水平，加快饲草储备供应体系建设，为合理利用草原、抗灾保畜、促进畜牧业可持续发展提供保障。

第 66 条 优化畜牧业生产空间

坚持生态保护优先，统筹发展布局，建设以牦牛、藏羊产业为重点的生态有机畜牧业优势发展区。按照“基地化、规模化、标准化”的发展模式，优化畜种畜群结构，提高生产性能，着力提升肉、奶等畜产品的有效供给能力。建设以青海省种羊繁育推广服务中心为代表的现代高寒草原牦牛藏羊优质品种产业示范园，以沙柳河镇、吉尔孟乡为代表的“千万只”藏羊牦牛养殖基地，打造全省有机畜产品供给、牲畜良种生产推广和国家草地生态畜牧业示范基地。

第 67 条 扩展森林立体生产空间

利用青海湖农场与沙柳河两侧等各类林地资源，发展沙棘、藏茶、中藏药材等特色种植业，推动有机特色林草种植业结构升级，在不破坏森林植被的前提下，合理利用林地资源，适度种植蕨麻、药材等，推动空间复合利用。

第 68 条 聚力发展特色产业，拓展乡村产业发展空间

加快开发特色资源。编制实施乡村特色产业发展规划，因地制宜发展特色种养、特色食品、特色编织、特色制造和特色手工业等乡土产业，增加特色品牌产品和个性服务供给，满足市场多元化需求。开发乡土特色文化产业和创意产品，保护传统技艺，传承乡村文化根脉。

第五节 优化乡村空间布局

第 69 条 分类引导村庄发展

综合考虑村庄现状、发展需求等各类因素将村庄分为四类：集聚提升类，城郊融合类，特色保护类，稳定发展类。

集聚提升类村庄重点推进改造提升、激活产业、优化环境、保护乡村风貌等；城郊融合类村庄重点考虑城乡产业融合发展、基础设施互联互通、公共服务共建共享等；特色保护类村庄重点保持村庄特色的完整性、真实性和延续性，突出特色空间的品质设计；稳定发展类村庄重点加强村庄配套的基础设施和公共服务设施等。

第 70 条 编制多规合一的实用型村庄规划

按照“多规合一”的要求，落实乡村振兴战略，结合村域功能定位，明确村庄发展目标，统筹安排各类自然资源，落实乡村振兴各项任务，加快补齐乡村发展短板；科学合理布局，优化乡村生产、生活、生态空间；强化底线约束，确保耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线等国土空间安全底线精准落地；引导城镇基础设施和公共服务设施向农村延伸，促进城乡融合发展，科学划定村庄建设边界，有效引导村庄规划建设，优化村庄国土空间格局。

对于没有村庄规划编制需求和不具备编制条件的村庄，按照青海省通则式村庄规划管理规定，制定“通则式”的规

划管理规定，进行建设管理。严格落实上位规划下达的耕地、永久基本农田和生态保护红线面积，明确村庄建设边界，落实历史文化保护控制线和灾害风险控制线；提出村庄建设管控和风貌指引、公共和基础设施配套指引和国土综合整治与生态修复指引等三个方面指引。通则式规划管理规定可作为实施国土空间用途管制、核发乡村建设许可的依据。

第 71 条 优化乡村空间布局

全面落实推进乡村振兴战略，构建“中心村-基层村”两个层级的乡村居民点体系。结合主体功能区要求，按照因地制宜，以人为本，就近集聚，统筹城乡，保护生态的原则，形成“核心引领、区域带动、交通串联、多点支撑、全面振兴”的乡村空间布局。乡镇级全面提升城镇发展品质和辐射带动能力；合理控制农牧区建设用地规模。引导牧民集聚定居。对整理出的宅基地实现土地复垦，恢复生态效应，控制人均建设用地规模。

第 72 条 统筹农村一二三产业融合发展空间

统筹农牧区一二三产融合发展空间。完善县乡村产业空间布局，引导农产品初加工、产地直销在重点特色乡镇和村庄合理布局，优先在农业园区和产业基地布局，引导农畜产品精深加工、商贸流通、物流仓储等产业向县城集聚，形成产业融合的空间载体，放大对周边区域农村产业融合和乡村

产业发展的引领、辐射、带动功能。加强农村交通基础设施建设，健全农村物流服务体系，保障农产品有效供给。保障农村一二三产业融合发展用地，支持农产品加工流通、电子商务、冷链物流、乡村旅游、返乡入乡创业、休闲农业、民宿经济等新产业新业态用地需求，促进乡村振兴战略实施。

第 73 条 建立规范高效的规划管理秩序

建立健全村庄规划建设管理机制，全面实施乡村建设规划许可制度，规范乡村地区建设管理秩序。统筹分类编制“多规合一”实用性村庄规划，落实村庄管控要求。合理确定村庄建设边界，控制村庄建设用地总量，因地制宜优化乡村各类空间布局，促进村庄各类功能完善、空间组织有序、民生设施配套提升，统筹考虑乡村产业配套设施布局。将村庄规划纳入村级议事协商目录，引导村民有序参与。

第六节 推进农村土地综合整治

第 74 条 推进农村土地综合整治

以科学合理规划为前提，以乡镇为基本单元（整治区域可以是乡镇全部或部分村庄），整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复和治理，优化生产、生活、生态空间格局。有序开展农村宅基地等低效闲置建设用地整理，整治验收后腾退的建设用地。

第 75 条 开展农用地整治

严格按照国家法律法规和有关政策规定要求，以不破坏生态、不影响林地保有量和森林覆盖率目标、不涉及生态区位重要或生态脆弱地区等为前提统筹推进土地整理、高标准农田建设、宜耕后备资源开发等。建设适合进行现代化农业生产的高标准基本农田示范区，重点提高土壤肥力，增加土壤有机质含量，加强农田灌溉与排水工程建设，改善田间道路体系。为提高新增耕地率，重点提高耕地空间上的连续性和形态的规则性，以土地整理、复垦、开发为平台，对与耕地连片的可利用农用地、未利用地进行土地平整，合理规划布设沟渠、田间道。农用地整治重点区域主要分布在哈尔盖镇、青海湖农场、青海省种羊繁育推广服务中心等。

第 76 条 有序推进农村建设用地整治

依据村庄类型，开展全域土地综合整治，推进乡村空间布局全面优化。充分尊重农牧民意愿，有序推进闲置宅基地整治，合理增加耕地等农用地面积。农村建设用地整理重点区域主要分布在尕渠村、新泉村（乡驻地）。

第 77 条 推进农牧区人居环境整治提升

加强乡村生态保护修复和治理。依据乡村生态格局、自然肌理、乡土风情、建筑风格等，实施乡村生态保护修复。优化乡村生态用地布局，保护和恢复乡村生态功能，提高防

御自然灾害能力，保持乡村自然景观。支撑农村人居环境整治，推动农牧区生活污水分散处理和生活垃圾分类减量及资源化利用，保障农牧区垃圾填埋场、中转站和收集站建设的空间需求。

落实土地综合整治配套政策。在符合国土空间规划确定的用地类型、控制性高度、乡村风貌基础设施和用途管制要求、确保安全的前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务、民俗体验、文化创意等农村产业。农村土地综合整治节余的建设用地指标，优先用于乡镇范围内农村基础设施、污染治理设施、新产业新业态发展用地，也可以在县域范围内调剂使用，所得净收益用于乡村发展。

第六章 集约集聚，完善高原美丽城镇空间

推进以县城为重要载体的城镇化建设。以县城和小城镇协调发展为导向，推进以人为核心的新型城镇化，统筹考虑人口分布、产业发展与资源环境承载力，构建“一心两翼多点”的城镇空间格局。加快县城和中心镇补短板强弱项，推进公共服务、环境卫生、市政公用、产业配套等设施提级扩能，增强综合承载能力和治理能力，支撑高原美丽城镇示范省建设。

第一节 人口与城镇化

第 78 条 人口与城镇化

规划到 2035 年，刚察县常住人口控制在不超过 4.16 万人，常住人口城镇化率为 55%。

第二节 构建协调有序的城镇体系

第 79 条 完善新型城镇体系

规划建立两级城镇体系，包含中心镇（驻地镇、非驻地镇）、一般乡镇（场）。发挥中心镇（驻地镇）在全县城镇化中的引擎作用。加快推进沙柳河镇与伊克乌兰乡一体化建设步伐，推动两乡镇融合发展，形成县域政治、经济、文化中心，发挥带动和辐射作用，加快全县新型城镇化发展。

县城东侧的哈尔盖镇为中心镇（非驻地镇），其他乡镇为一般乡镇。

第 80 条 合理确定城镇职能类型

规划引导各级乡镇差异多元发展。结合城镇产业特色、资源禀赋等，确定刚察县城镇以文化旅游型、工矿服务型、生态农牧服务型职能为主。

第 81 条 优化城镇空间格局

突出以人定城、以水定城、以地定城，推进产城融合、园城融合、乡城融合、文城融合，结合交通道路骨架架构格局和经济发展特征，确立“一心一轴”城镇发展空间布局。

一心：沙柳河镇是刚察县的政治、经济、文化中心，是城镇发展的主阵地。优化城镇空间布局，完善用地结构，补齐公共服务设施及市政公用设施短板，推进产业升级，合理保障发展用地需求，加强低效建设用地再开发，推进沙柳河镇与伊克乌兰乡一体化融合发展。

一轴：构建以国道 315 为主的城镇发展轴，强化轴带联通，带动哈尔盖镇、泉吉乡、伊克乌兰乡及吉尔孟乡城镇化协调发展。

强化中心城区的发展带动作用，适度拓展城区规模，提供县域公共服务和青藏高原生态旅游大环线旅游服务，以哈尔盖镇和泉吉乡为两翼支撑促进全县新型城镇化建设。将吉

尔孟乡、伊克乌兰乡、青海湖农场等乡场建设成为高原生态美丽乡镇、特色小镇。

第三节 优化产业空间布局

第 82 条 产业空间布局

坚持绿色发展导向，推动产业“四地”建设，实现产业提质增效。不断提升刚察县扶贫产业园、热水煤炭产业园区等园区承载能力，打造绿色园区。加快发展新兴产业业态。以县藏医院为主体，以中藏医医联体为依托，推进与健康旅游的深度融合，打造民族特色突出、健康产业生态完整的特色“藏医药浴小镇”。发展以体育服务业为中心、户外休闲运动为主体、赛事活动为支撑、新型体育制造业为补充的体育产业，保障体育健身、体育观赛、体育培训、体育旅游等空间需求。加快构建现代物流流通体系，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸。推动产业“四地”建设，实现产业提质增效。

第 83 条 加强产业用地保障

统筹安排新增建设用地计划指标，重点保障旅游基础设施、清洁能源产业用地，支持新产业、新业态发展用地，为重大产业项目落地提供空间保障。严格限制工业项目在城镇建设用地区域外选址。加强产业园区批而未供、闲置土地处置力度，

强化园区建设用地开发强度、投资强度等指标控制，提高土地利用效率。

第四节 完善公共服务设施体系

第 84 条 构建公共服务设施体系

构建“县－乡镇（社区）－村”三级公共服务设施体系，中心城区为县级公共服务中心，各乡镇驻地和中心城区各社区设乡镇（社区）级公共服务中心，各行政村设村级公共服务中心，推进文化、教育、体育、医疗、社会福利等各项公共服务设施的高质量建设和开放共享，提高民生保障和服务供给水平。

第 85 条 建设城乡社区生活圈

构建“县、乡集镇、村”三层级生活圈，统筹城乡基本公共服务供给，对各类服务设施的配置标准进行引导。

县级城乡生活圈。强化中心城区的公共服务职能，为全县提供教育、医疗卫生、文化、体育及社会福利等综合服务功能。

乡集镇级社区生活圈。依托乡集镇所在地，统筹布局满足乡镇居民日常生活、生产需求的各类服务要素，形成乡集镇社区生活圈的服务核心。

村级社区生活圈。依托行政村集中居民点，综合考虑乡村居民常用交通方式，配置满足就近使用需求的服务要素，

并注重相邻村庄之间服务要素共享使用，保障乡村基本公共服务水平。

第 86 条 优化重要公服设施布局

教育设施。优质均衡发展义务教育，对乡镇寄宿制小学进行标准化升级改造，扩建刚察县寄宿制民族初级中学西校区。积极建设学习型社会，根据产业发展对职业技能人才的需求开展城乡劳动力、农牧民等职业技能培训。加强托育服务设施规划建设，将婴幼儿照护服务纳入社区服务体系。推进学前教育普及普惠发展，乡村幼儿园新建和扩容提升，形成广覆盖、保基本的学前教育公共服务网络。

文化设施。深入推进文化惠民工程，重点完善乡镇级和社区级文化活动设施，补齐基层公共文化服务设施短板。中心城区配置图书馆、文化馆、博物馆等，提升县级综合文化服务能力。乡镇设置综合文化活动中心，集中配置图书阅览、科普知识教育、影视厅、儿童之家等设施，服务周边区域。社区配置文化活动站，建立健全社区综合服务中心。村庄配置文化活动室、农家书屋，实现基层文化设施全覆盖。

体育设施。完善全民健身基础设施建设，鼓励体育场地与公园绿地及开敞空间兼容设置。中心城区建设县级全民健身中心、体育公园，满足多功能运动需求。乡镇配置乡镇体育中心和室外综合健身场地，社区配置多功能活动场地，村庄配置健身广场，实现基层体育设施全覆盖。

医疗卫生设施。健全城镇医疗卫生服务体系，实施紧密型医共体，实现人人享有均等化的基本医疗卫生服务。规划至 2035 年，全县每千人口医疗卫生机构床位数达到 7.5 张。中心城区加强县级综合医院传染病区建设和综合门诊建设，改造完善县级实验室。持续改善基层医疗卫生基础设施，乡镇设置标准化卫生院，社区配置卫生服务站，村庄设置标准化卫生室。加强藏医医联体建设，提升改造全县 6 个乡镇卫生院中（藏）医馆，改造 34 个中（藏）医馆（阁），配中藏医诊疗设备设施，加快实现县域内中藏医医疗服务一体化。

社会福利设施。加强养老服务联合体建设，建立居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，分级规划设置养老服务设施。中心城区完善现有养老设施，配置县级养老综合服务中心。乡镇综合配置养老院、老年活动室，社区设置老年人日间照料中心、老年人之家，村庄鼓励建设农村互助幸福院。

殡葬设施。规划设立殡葬用地，科学统筹建设殡葬服务设施，扩建中心城区东侧县级殡仪馆，加快补齐乡镇级公益性公墓（骨灰堂）等殡葬设施和服务短板，鼓励农村公益性公墓建设或以村或村民小组划定农村集中安葬区域，开展散埋乱葬专项治理和移风易俗工作，推动形成覆盖城乡、设施完善、供给充足的殡葬服务网络。

流动服务驿站。为满足牧区偏僻地区农牧民的基本生活服务需求，解决公共服务盲区和死角，规划设置流动服务驿

站，灵活把握服务路线和区域，满足多样化需求。提供基本医疗检测与诊断、文化服务、生活物品供给等基本便民服务，和高寒地区服务设施，如供氧服务、抗震物资、牛羊饲草料等应急服务。

第五节 促进城镇建设用地节约集约

第 87 条 加强城镇建设用地管控

严格落实城镇开发边界规模和管控规则，严控建设用地总量，坚决防止城镇建设无序蔓延，实施新增建设用地与内涵挖潜相结合的用地保障方式，促进城镇建设用地由外延扩张向内涵提质转变，严格执行土地使用标准和节地评价制度，合理优化土地利用结构和空间布局，强化建设项目集约节约用地的刚性约束。优化土地资源配置。促进产业用地节约集约，实行差别化用地政策，支持高新技术产业发展。

第 88 条 加强存量建设用地盘活利用

认真落实“增存挂钩”机制，将建设用地计划指标与闲置土地处置情况相挂钩，强化闲置土地处置力度，严格控制新增闲置土地。土地开发利用应符合相应规划用途的土壤环境质量要求。积极推进城镇低效用地再开发，将国土调查、地籍调查、不动产登记作为工作基础，结合规划实施评估，落实土地权属和用途变更、整合、置换等政策，推动城镇存量空间资源要素的盘整、激活和优化利用，支撑城市更新行

动，提升城镇价值。

第 89 条 稳妥推进城乡建设用地增减挂钩

稳妥实施城乡建设用地增减挂钩，依据先易后难、突出重点、分步实施、零拆整建、统筹协调的原则，按照“优配增量、挖潜存量、提升质量”的总体要求，精准有效配置新增指标，实现“优地优用”，加大存量挖潜力度，推进城镇建设用地混合开发和空间复合利用，提高土地开发利用效率。

第六节 增强城镇空间安全韧性

第 90 条 构建安全韧性的城镇空间结构

加强生态修复，强化地质灾害源治理。优化城乡空间布局，在地质灾害高风险区限制新建项目，无法避让的，必须采取工程防治措施。合理布局防灾设施，完善城镇生活圈应急空间网络建设，结合线性交通空间布置社区应急疏散通道。严格落实危险化学品等重大危险源安全防护距离要求。配合加强城镇活断层探测，在地震易发区开展大震危险源探查，定期开展地震灾害风险评估和抗震加固改造，提升城镇地震安全韧性。

第 91 条 完善城镇韧性减灾空间

优化火灾与重大危险源防护布局和城镇居民点、产业集

聚空间等消防设施布局。统筹利用地上公共开敞空间、地下空间和基础设施体系，构建互联互通、平战结合、更具韧性的网络型生命线工程和防护空间体系。在城市更新及地下空间开发利用中统筹兼顾国防功能要求与资源利用，落实人民防空建设要求，支撑建立布局合理的应急避难场所体系和人员防护体系。结合公园绿地、广场等开敞空间和体育场馆等公共设施，设置分布式应急避难场所。建立城镇安全防控和防灾减灾体系，保障应急设施、防灾减灾救灾设施和救援设施体系建设的用地供给。

第 92 条 统筹应急储备保障空间

适应国防救灾应急等要求，统筹刚察县应急物资储备库布局。建设制度完善、职责明确、融合一体的应急管理体系。建立生产安全和自然灾害事故的应急联动工作机制，推动刚察县应急救援能力的提升，优化防灾减灾疏散通道系统布局，依托铁路、公路和城市干道，预留区域及城镇疏散救援通道，增强安全保障能力，为刚察县应急管理、安全生产、防灾减灾救灾提供可靠的用地保障，提升城镇地震安全韧性和“平急两用”公共基础设施空间保障能力。

第七章 聚焦品质提升，建设现代化高原海滨藏城

明确刚察县城市性质与核心功能定位，合理确定城市规模，优化中心城区布局，强化功能引导，完善公共服务体系，改善人居环境，提高城市建设质量和水平，发挥“核心引领”作用，促进中心城区品质提升。

第一节 城市性质和核心功能定位

第 93 条 城市性质和核心功能定位

鱼鸟天堂、海滨藏城。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，充分利用“鱼、鸟、羚、山、海、泉”的生态资源，深入挖掘藏族文化特色，以自然体验、生态教育和生态产品推动绿色发展方式和生活方式，提高城市发展质量，塑强“鱼鸟天堂、藏城刚察”城市形象，建设人与自然和谐共生的现代化高原海滨藏城。

高原生态旅游服务基地。贯彻落实青海省打造国际生态旅游目的地的行动方案，依托仙女湾、鸟岛、湟鱼家园等重点生态旅游景点，提升旅游服务水平，建设环湖地区最具影响力的藏族民俗风情、体育、文化体验基地和旅游集散中心，打造青藏高原生态文化旅游体验最佳目的地。

第二节 发展方向与规划范围

第 94 条 发展方向

以刚察县国土空间本底条件为基础，以城镇建设开发适宜性评价为依据，中心城区“北拓南优、西控东限”，高效开发城区北部，优化调整南部老城区，控制向西发展，限制向东发展，挖潜中心城区建设用地存量，将中心城区作为仙女湾景区、环青海湖旅游环线上的一处景点和游客服务基地，打造“文城一体，景城共建”的青海湖文化会客厅。

第 95 条 人口规模

规划到 2035 年，全县中心城区常住人口 1.98 万人。

第 96 条 规划范围

中心城区规划范围为县城建成区及规划扩展所形成的城镇开发边界范围，东至哈尔盖路及红山村耕地、西至国道 315 及仙女湾路、北至规划北外环路、南至沙柳河以北，总面积为 505.95 公顷，全部为集中建设区。

第三节 优化空间结构和用地布局

第 97 条 空间结构

规划“一廊一心两轴”的中心城区空间发展结构，形成公共服务设施布局均衡、路网结构合理、蓝绿空间连通的空间布局。

第 98 条 规划分区

规划共划分八个功能分区，分别为居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区和战略预留区，明确各类功能分区内用地结构优化导向，实现城镇开发边界内功能全覆盖，保障开发容量和建设质量。

第 99 条 用地布局

中心城区的规划范围为 505.95 公顷，其中建设用地 504.38 公顷，陆地水域 1.57 公顷。具体地块用途、边界定位、开发建设强度、用地兼容等规划管控要求在详细规划中确定。

第四节 完善住房保障体系

第 100 条 住房保障布局

刚察县保障性住房为公共租赁住房，保障性住房布局采取区域平衡、散点布局的原则，新建保障性住房优先设置在环境良好、交通便利、公共服务设施便利的区域，规划在北部居住片区中和谐路南北两侧、社区服务中心附近预留新增公共租赁住房，用地约 4.5 公顷。

第 101 条 住房保障对策

加强保障性住房建设监管和后续管理，积极探索和运用政府和社会资本合作模式，推进公租房及配套基础设施的投资建设和运营管理。

第五节 优化公共服务设施布局

第 102 条 城区公共服务设施体系

中心城区构建“城镇－社区”两级公共服务设施体系。中心城区作为刚察县驻地，承担县级和乡镇级行政服务工作，其公共服务设施的配置需满足居民公共服务需求。

城镇公共服务中心。规划建立中心城区的城镇公共服务中心，作为全县和沙柳河镇综合公共服务的承载区。

社区级公共服务中心。中心城区为 1 个 15 分钟生活圈。规划建立城南社区、城东社区、城西社区、城北社区 4 个社区级公服中心，以 10 分钟社区生活圈为单元配置社区级公共服务设施，形成功能混合、活力多元的社区中心，合理布置社区服务、文化、体育、公园绿地等要素。

第 103 条 全面配套城区公共服务设施

文化设施。保留现状文化馆、青藏生态主题馆、融媒体中心、演艺中心及三基阵地，在原射箭场位置规划 1 处民俗文化体验馆，规划新建 1 处县史馆，规划新建 1 处城北社区

服务站，承担文化活动需求。加强刚察县青海湖文化、湟鱼文化、仓央嘉措诗歌文化等特色文化设施建设，市县基层文化活动设施全覆盖。

教育设施。规划保留刚察县1所中学、2所小学、3所幼儿园及农牧民技能培训中心和县委党校，在城西扩建1处县委党校，弘扬爱国主义精神，促进民族团结进步。将婴幼儿照护服务纳入社区服务体系，规划新建1处刚察县托育综合服务中心，提供婴幼儿照护服务的场所及亲子活动设施。按照社区生活圈配置1处城北社区幼儿园，在泉吉路东配置藏城幼儿园。规划新建1处县级实训基地，推进农牧民职业技能提升和素质培养培训。

体育设施。保留现状县级体育馆、赛马场、篮球馆及城区内运动场地，在青海省种羊繁育推广服务中心保障住房东侧规划新增1处刚察县全民健身中心，按照社区生活圈要求在城北设置1处小型多功能运动场地，可建设小型足球训练场、篮球场、排球场等体育设施。此外鼓励体育场地与公园绿地及开敞空间兼容设置，为居民体育运动提供充分便利。

医疗卫生设施。保留县人民医院、县藏医院、县疾控中心，在现有基础上对医疗机构进行改造，改善医疗卫生设施条件，提高其服务能力。规划新建县级重大疫情集中隔离医学观察站、沙柳河镇卫生院，实现医疗资源在中心城区的均匀配置，新建藏药制剂中心及藏医药研学体验基地，发挥刚察县中藏医药资源优势，推动“医疗+康养”产业链发展。

社会福利设施。保留现状敬老院、儿童福利院和城南社区老年人日间照料中心。规划加强养老服务设施建设，建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系，规划新建西山高原康养中心、城东社区居家养老设施，并在金发小区、圣湖佳苑、太阳能小区、河东新村等小区内建设老年人之家。

第六节 构建蓝绿网络和公共空间

第 104 条 蓝绿活力网络

依托沙柳河、刚北干渠构成纵横交错的蓝网水系，结合城市公园、社区公园和道路绿化带等绿色空间，形成“点、线、面结合，蓝绿交织”的城区绿色生态网络，规划形成“一廊一带，三核多点”的蓝绿网络，让蓝绿空间更有价值，更有活力。

第 105 条 绿色公共空间

建设多种类型公园。依托中心城区的水网构建多类型、多层次、多功能的城市公园体系，打造综合公园、专类公园、社区公园、游园、郊野公园五类公园，为市民提供足不出城的高品质绿色开敞空间。综合公园主要为四面景观湖公园、仓央嘉措文化公园、海滨生态园，社区公园主要为释藏林卡公园、城北社区公园，专类公园主要为尾水处理湿地公园、刚北干渠滨水绿带、一分干渠滨水公园、体育公园等，游园

则散布于城市生活区内，郊野公园位于城镇开发边界外，为包含湟鱼家园在内的沙柳河国家级湿地公园城区段范围，保护河岸带湿地资源，保障青海湖裸鲤洄游通道畅通，宣传展示湿地生态文化。

完善绿地系统布局。对沙柳河国家级湿地公园、湟鱼家园、四面景观湖公园等现有的公园实施精细化管理，突出休闲健身、科普教育、文化旅游、生态保护等功能品质，打造环境优美、服务完善的市民公园，对释藏林卡公园、刚北干渠滨水绿带进行全面提升完善，保留市民中心休闲广场、街心广场，新增北入口广场、释藏林卡文化广场和城北新区社区广场。结合老旧小区改造、裸露土地整治，通过拆违建绿、拆墙透绿、破硬造绿等方式，因地制宜建设或者改造一批功能适用、景观宜人、舒适便捷的“社区公园”“口袋公园”。

第七节 完善城区道路网络

第 106 条 优化城市道路网络布局

以主干路为骨架，以次干路和支路为基础，构建功能分明，布局合理，内外衔接紧密、主次衔接有序的高效道路交通系统，形成“一环两横两纵”的中心城区路网格局。主干路红线宽度一般按 25—40 米控制，次干路红线宽度以 20—30 米为主。支路红线宽度以 10—20 米为主。

第 107 条 加强公共交通系统

以常规公交为主体，出租汽车为补充，形成城乡公交统筹发展、内外交通有机衔接、各类设施功能完整、网络布局合理、方式衔接紧密、服务高质多样的集约畅达的城市公共客运体系。以公交中巴作为公交客运的主导力量，小巴作为必要的形式补充，适度发展出租汽车。鼓励采用节能环保的清洁能源汽车。保留城区 1 处现状公交停保场不再新增。

第 108 条 打造城市慢行交通系统

依托便捷通畅的休闲步道网络建设，串联湟鱼家园，沙柳河湿地公园等城区主要公园，建立城市线性绿色开放空间，打造连续慢行空间，形成多层次、网络化的绿道系统，为市民运动、休闲、健身等提供舒适安全的活动场所。以人为本，保障道路慢行空间，人行道宽度不低于 2 米，自行车道宽度不低于 2.5 米，过街设施间距不宜大于 300 米。提升慢行空间品质，加强与公共交通站点的衔接，打造连续、安全、舒适的慢行交通网络。

第 109 条 完善城市停车设施布局

形成以配建停车为主、路外公共停车为辅、路边停车为必要补充的停车格局。结合交通枢纽、商业、公共服务设施、学校等用地，布局公共停车场。保障公共停车场用地需求，结合停车场建设以及旅游发展，在重点城镇、旅游集散节点、

旅游观光道路等区域覆盖新能源汽车充电、“互联网+”充电等清洁能源充电基础设施和智慧停车场建设。严格落实充电基础设施配建要求，确保新建住宅固定车位按规定100%建设充电基础设施或预留安装条件，公共停车场、交通枢纽等应按照不低于总停车位10%的比例建设充电基础设施或预留安装条件。

第110条 加强城市客货运系统

保障中心城区客货运枢纽的用地需求，预留货运中心建设用地，拓展中心城区客运站物流服务功能。现状刚察汽车站提升改造为客运枢纽，不再新增客运用地。

第八节 加强市政基础设施建设

第111条 完善给水工程设施

中心城区2035年用水量为0.68万立方米/日，年用水量为190.5万立方米。根据用水需求提升城乡供水规模，优化中心城区供水结构，提高用水效率与效益，提升现有水源地供水能力，积极推进刚察县饮用水第二水源地项目，实现多水源供水，保证中心城区供水安全。最大限度地保护和合理利用水资源，推进再生水、雨水等非常规水源的利用。建立网状与支状相结合的城市供水系统，实现公共供水管网全覆盖。

第 112 条 完善排水工程设施

规划中心城区采用雨污分流制排水体制。中心城区 2035 年污水排放量为 0.58 万立方米/日。根据污水处理量需求提升城乡生活污水处理设施处理规模，满足城区污水处理需求，推进再生水系统建设，提高污水回用率。坚持低影响开发理念加大降雨就地消纳和利用比重，降低城市内涝风险。中心城区建设独立的雨水管网系统，管线就近、短距离、多出口排入河道，完善城区排水防涝设施，提高城市排水能力。雨水管渠设计应与城镇内涝防治系统中的其他设施相协调，应满足内涝防治的要求，且雨水管渠设计重现期不应小于 2 年。

第 113 条 完善电力工程设施

完善中心城区电力设施建设，持续保障中心城区电力供应，确保新增电网可以满足生产、生活用电等各类用电负荷增长的需要。有序实施电缆入地，更换升级老化陈旧的电力设备和线路，维护电网稳定，提高节能降损水平。合理预留高压廊道，避免与城市建设相冲突。中心城区 2035 年最大用电负荷为 14 万千瓦。保留现状 110 千伏刚察变电站，在城区北部新建 110 千伏沙柳河变电站。

第 114 条 完善电信工程设施

规划到 2035 年中心城区移动电话卡号数量为 1.78 万部；固定电话装机容量为 0.59 万部；宽带用户数为 0.69 万户。城区新建一处电信机房，按照“统一规划、合理布局、远近结合、共建共享”的原则，规划通信铁塔及通信管廊统一建设和管理，满足各通信运营商各类通信专网的需求。完善基站布局，推进车站、社区、商场等重点区域基站和配套网络建设，实现网络全覆盖。

第 115 条 完善供热工程设施

规划中心城区 2035 年建筑采暖热负荷 151.6 兆瓦，完成将末尼林卡路锅炉房迁至恩乃路的搬迁工作，规划远期在城区西北角新建锅炉房为北部新区供热，保证县城全部集中供热。规划期内建议将锅炉房改造为清洁能源锅炉房。

第 116 条 推进燃气工程建设

预测中心城区燃气年均综合用气量为 502.8 万立方米。依托周边地区天然气主干管网，积极推动天然气管道敷设，实现刚察县管道供气。在中心城区东南预留天然气门站用地，规划占地面积 1 公顷，为城区管道天然气供应提供用地保障。

第 117 条 构筑综合管廊系统

以城市用地规划结构为核心。围绕城市市政公用设施管线布局，对综合管廊进行合理布局和优化配置，构筑合理、高效的综合管廊系统，推动开发建设进程，使城市道路地下空间得到有效利用，全力打造具有超前性、综合性、合理性、实用性的综合管廊系统。在中心城区东大街、西大街、南大街、北大街建设综合管廊，管廊采用单舱形式，容纳电力、电信、给水管线。

第 118 条 完善环卫工程设施

规划中心城区 2035 年生活垃圾产生总量约为 19.8 吨/天。推行生活垃圾分类，提升资源化利用水平，打造“绿色减量化、生态资源化、安全无害化”的无废城市。在污水处理厂西侧预留餐厨垃圾处理厂用地，结合城区南部垃圾处理设施，实现垃圾分类处理。在中心城区北部预留 1 座垃圾转运站用地，转运站数量达到 2 座，总转运能力为 20 吨/天，满足中心城区生活垃圾转运需求。

第九节 强化四线管控

第 119 条 城市绿线

城市绿线为本规划范围内的城市公园和防护绿地，划定范围共 56.28 公顷。包括仓央嘉措文化公园、海滨生态公园、四面景观湖公园、尾水处理湿地公园、体育公园、一分干渠

滨河公园、社区公园、防护绿地等。总规模不减少前提下，绿线的具体边界、定位可在详细规划编制和实施中落实，绿线的调整应符合国家有关规定。

城市绿线内的用地，不得改作他用，不得违反法律法规、强制性标准以及批准的规划进行开发建设。有关部门不得违反规定，批准在城市绿线范围内进行建设，因建设或其他特殊情况需要临时占用城市绿线内用地的，必须依法办理相关审批手续。占用期满后，占用者应当恢复绿地并按照规定进行补偿或赔偿。在城市绿线范围内，不符合规划要求的建筑物构筑物及其他设施应限期迁出。任何单位和个人不得在城市绿线范围内进行拦河截溪、采石取土、设置垃圾堆场、排放污水以及其他对生态环境构成破坏的活动。

第 120 条 城市蓝线

城市蓝线为本规划范围内的水域保护和控制的地域界限，划定范围共 1.57 公顷，为刚北干渠等地表水体。总规模不减少前提下，蓝线的具体边界、定位可在详细规划编制和实施中落实，蓝线的调整应符合国家有关规定。

禁止违反城市蓝线保护和控制要求的建设活动；禁止擅自占用、填埋城市蓝线内水域；禁止影响水系安全的爆破、采石、取土等行为；禁止擅自建设各类排污设施；禁止其他对城市水系保护构成破坏的活动。

第 121 条 城市黄线

城市黄线为规划范围内必须控制的城市基础设施控制界限，划定范围共 14.38 公顷。包括汽车站、公共停车场、邮政支局、广播电视台、燃气门站、通讯机房、供热站、变电站、污水处理厂、消防站、垃圾转运（处理）站等设施。总规模不减少前提下，黄线的具体边界、定位可在详细规划编制和实施中落实，黄线的调整应符合国家有关规定。

在城市黄线内进行建设活动，应当贯彻安全、高效、经济的方针，处理好近远期关系，根据城市发展的实际需要，分期有序实施。在符合相关规范的前提下，允许新型基础设施建设。在城市黄线范围内禁止进行下列活动：违反城市规划要求，进行建筑物、构筑物及其他设施的建设；违反国家有关技术标准和规范进行建设；未经批准，改装、迁移或拆毁原有城市基础设施；其他损坏城市基础设施或影响城市基础设施安全和正常运转的行为。

第十节 塑造城市特色风貌

第 122 条 风貌格局

以全面助力打造国际生态旅游目的地青海湖示范区，加快推进以人为核心的新型城镇化建设，创造美观、整齐、优美的高原美丽城镇，形成藏城刚察特色风貌，明确中心城区“山水画屏，藏风新韵”的风貌定位，塑造“山水相拥绵延、

一廊两轴六区辉映”的风貌特色。山水相拥绵延：维护和拓展城区大山大水格局，保护和构建河（溪）、城、山、草原之间联系廊道。以城区周边的中、小山体及穿城的主要水系构成主城区的山水大格局。“一廊”指沙柳河自然景观通廊。

“两轴”指以沙柳河路和东西大街为核心的城镇风貌轴线。

“六区”是指城镇综合风貌区、城镇居住风貌区、藏城特色风貌区、特色产业风貌区、滨河自然风貌区、入口景观风貌区。

第 123 条 开发强度分区

建立舒缓有序、格局清晰、通透疏朗的城市格局。划定 3 个开发强度分区进行控制和引导，塑造轮廓舒展、韵律起伏的城市天际线。严格控制生态敏感、自然景观等重点地段的建筑建设，不在对重要文物保护单位有影响的地方新建建筑；原则上不得新建高层建筑，不在城市通风廊道上新建阻碍建筑。

第 124 条 空间标志

对于新建地标的体量、高度，需要结合用地属性、区位等条件进行合理选择和设置。确定刚察县中心城区重要建筑地标三类空间标志提升整体城市形象。

门户地标：体现海滨藏城文化传统特色，界面特色鲜明且简洁清爽。保持东入口慈悲慧眼感恩塔为门户地标建筑，

其他方向入口门户可通过塑造地标建筑、雕塑建筑物、特殊城市景观来形成门户标志。

建筑地标：呈现优美、尺度宜人的建筑形体。明确青藏生态主题馆为核心标志建筑物。对于新建地标的体量、高度，需要结合用地属性、区位等条件进行合理选择和设置。科学引导建筑布局，控制建筑高度分布。原则上不得新建高层建筑。

文化地标：传承优秀文化、承载城市历史和记忆。保护刚察县老窑洞、苏式粮仓、清真寺、释藏林卡等具有重要文化价值的地标建筑，控制空间场所相对开放，提升周边景观环境，协调风貌色彩保持极具辨识度和认知度。

第 125 条 建筑高度控制

结合城市空间格局、功能布局与环境，对中心城区内的建筑高度进行控制，形成四级高度控制分区：一级高度分区：包括地标性建筑及重要商业地段建筑，高度控制在 30 米以下，不超过 10 层。青藏生态主题馆为中心城区最高建筑，且为标志性建筑，其周边建筑不宜过高，不能影响坛城建筑景观。分布呈点状。二级高度分区：主要包括公共建筑及多层居住建筑，高度控制在 18 米以下，主要分布于城区中心及北侧新区。三级高度分区：主要包括公共建筑及低层居住建筑，高度控制在 12 米以下。四级高度分区：主要包括低层建筑及构筑物，高度控制在 6 米以下。沿沙柳河滨河

地段主要形成开敞空间，除了坛城建筑较高之外，不宜建设高层建筑。

第 126 条 景观廊道

结合中心城区空间资源格局，对视点到景点的视线通廊内的建筑物高度以及背景建筑高度进行控制，保证城市景观、地标建筑、水系、山体等的视线通透性。打造公共开敞空间功能与层次完善，特色鲜明的景观廊道体系。水系景观廊道控制：沙柳河景观廊道塑造自南至北“畜牧生活——城镇聚居——生态回归”的风貌特点。保持沙柳河河道宽度为自然河道宽度，沙柳河廊道保证视线通畅，沿岸可塑造彰显城镇形象的特色公共空间，作为旅游、居民游憩、观赏、游玩的场所。道路景观廊道控制：道路景观应保证建筑界面的完整、连续，综合型街道控制建筑贴线率不小于 60%，合理控制街道断面空间尺度。性质相同和相似的建筑要保持风格和色彩的统一，相邻的不同风格建筑之间要注意过渡与延续。重点处理入口道路景观廊道，并注重控制观山的景观视线，展现山、水、城相融的优美景致。地标景观廊道控制：“青藏生态主题馆——释藏林卡”视廊范围内保持与现状建筑高度要求一致，保障两处重要景观点在视线上的连通。“青藏生态主题馆——慈悲慧眼感恩塔”视廊应保证视廊通畅，覆盖地区的建筑高度与体量应严格控制，建筑风貌体现民族风情，重点突出浓郁藏式风情的特色。

第 127 条 城市天际线

对于城市天际线的引导采用功能与形态互动的原则，同时注重展现城市核心景观风貌资源。青藏生态主题馆－东西大街控制区和南北大街控制区的天际线应以青藏生态主题馆为城市天际线最高点，确保地标形象突出的前提下，体现丰富的中间层次，保持与周边山脊线的协调。其他控制区天际线整体形态应高低错落、疏密有致，保证城镇空间与山水形态的视线相互渗透。

第十一节 推进城市更新

第 128 条 城市更新目标

围绕刚察县高质量发展、高品质生活和高效能治理的总体要求，加强建设用地节约集约利用水平、着力盘活存量建设用地、挖潜低效建设用地再利用，推进城市更新，织补城市功能。实施城市更新行动，总体目标是提升城市品质、改善城市人居环境和彰显城市特色风貌。

第 129 条 城市更新指引

划定中心城区重点城市更新区域面积约 11.08 公顷。中心城区确定三种更新方式：保护传承、优化改造、拆除重建，形成刚察城市更新的路径指引。对中心城区内旧住区、旧市场及其他低效用地进行更新，通过盘活存量补齐城市功能短

板，助力产业转型升级，实现城市空间结构调整。

第十二节 合理利用地下空间

第 130 条 合理利用地下空间

推动地下空间竖向利用分层有序。以中心城区为建设重点，结合集约节约用地、完善人防设施的需求，因地制宜开发利用地下空间。通过对地下防灾安全系统、地下市政设施系统的综合、分层布局，构建立体高效的城市基础支撑系统。统筹布局地上地下防灾空间，建立地下主动防灾体系，提升城市应急防灾能力。结合城市土地利用情况与发展需要，将中心城区地下空间划分为重点建设区、一般建设区和禁止建设区，地下空间以浅层（0~-15m）开发为主，主要用于地下基础设施和地下人防工程。

第十三节 打造韧性城市

第 131 条 完善防洪工程设施

刚察县中心城区防洪标准为 30 年一遇。河道上的桥梁等构筑物设防标准须大于或等于相应的设防标准。中心城区河道两岸应采用生态护坡、植被缓冲带作为防洪堤岸的重要形式，形成城市滨水生态景观带，以自然生态廊道“保护”中心城区。

第 132 条 完善抗震工程设施

刚察县中心城区抗震设防烈度为 7 度（即地震动峰值加速度为 0.10g）。学校、医院、生命线系统等重点设防类设施应提高一度设防，其他重大工程依据地震安全性评价结果进行抗震设防。充分利用城市广场、体育场馆、绿地、公园、操场等空旷区域建设应急避难场所，紧急避难场所人均有效避难场所面积达到 1.0 平方米，固定避难场所人均有效避难场所面积达到 2.0 平方米。

第 133 条 完善消防工程设施

保留刚察县中心城区现有消防站，按照一级普通消防站建设，不再新增用地。消防供水主要以城市自来水为主，采用市政给水管网统一供水，同时充分利用城区的河、塘等天然水体作为消防备用水源。加强消防通道建设，建立多级消防通道网络；结合应急救援指挥中心的建设，设置消防通信指挥中心，提升消防通信现代化水平。

第 134 条 完善人防工程设施

结合消防大队建设 1 处县级人防指挥中心。完善中心城区人防指挥通信体系，结合人防专业队、医疗救护系统、人员掩蔽工程和物资储备系统，形成现代化地下防护体系。按国家要求人均 1 平方米掩蔽面积，县城需修建 1.58 万平方米掩蔽面积的人员掩蔽工程。

第八章 传承文化和自然遗产,彰显海滨藏城自然人文魅力

刚察县历史文化底蕴深厚,极具特色和丰富的文化遗产是美丽国土的重要标识,也是支撑高质量发展和高品质生活的战略资源。系统保护和活化利用好文化遗产、自然遗产和丰富多样的景观资源,让绿水青山出颜值、金山银山有价值,彰显“海滨藏城”国土空间魅力。

第一节 整体保护历史文化遗产与自然遗产

第 135 条 完善遗产保护名录

保护具有刚察特色的历史文化与自然遗产空间载体,完善历史文化遗产与自然遗产保护名录,夯实遗产保护空间基础。分类梳理刚察县域范围内各类历史文化遗产与自然遗产情况,从形态上将刚察县 81 处遗产细分为三大类 6 小类。

自然遗产: 青海湖、青海刚察沙柳河国家级湿地公园。

文物保护单位: 包括 8 处省级文物保护单位, 41 处县级文物保护单位。

非物质文化遗产: 包括 5 项省级非物质文化遗产保护项目, 6 项州级非物质文化遗产保护项目, 19 项县级非物质文化遗产保护项目。

第 136 条 构建遗产保护空间体系

基于历史文化遗产和自然遗产的空间分布特征，建立“文化资源点、文化线路、历史文化资源富集区”相结合的保护空间体系，并系统制定整体空间保护措施。以青海湖为中心，依托环湖线路构建历史文化展示带，统筹沿线历史文化资源保护与发展；按主导文化类型保护六片历史文化资源富集区，加强区域文化资源挖掘和文化生态整体保护，包括沙陀寺（远古史画一鸟岛）文化资源富集区、五世达赖圣泉文化资源富集区、仙女湾生态文化资源富集区、藏城综合文化资源富集区、普氏原羚生态文化资源富集区和昆仑文化（年钦夏格日山）资源富集区；系统保护全县文物保护单位、历史建筑、非物质文化遗产、地下文物埋藏区等在内的历史文化资源，同步积极推进历史文化名镇、名村、传统村落申报。

第 137 条 划定历史文化保护线

统筹划定包括文物保护单位保护范围和建设控制地带在内的历史文化保护线，并纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。对纳入历史文化遗产保护名录、暂不具备纳入历史文化保护线基础的，加强部门协同，及时落实动态补划。

历史文化保护线包括省级文物保护单位 8 处、县级文物保护单位 41 处。划定历史文化保护范围总面积为 199.41 公

顷，建设控制地带总面积为 1737.04 公顷。全县 49 处文物保护单位位于青海湖北岸，主要分布在南部滨湖平原地带及中部低山丘陵。历史文化保护线管控应严格按照文物保护单位保护范围、建设控制地带进行分区管控；严格保护各类历史文化遗存的真实性和完整性；保护和管控遗产及其历史文化相关的整体环境；以及非物质文化遗产高度遗存的自然和文化空间。

第 138 条 强化历史文化遗产保护

加强物质文化保护：包括县域范围内各级文物保护单位。各级文物保护单位的保护范围内不得进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业。因特殊情况需要在文物保护单位的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的，必须保证文物保护单位的安全，并经核定公布该文物保护单位的人民政府批准，在批准前应当征得上一级人民政府文物行政部门同意。

加强文化线路保护：包括环青海湖线路。统筹推进文化遗产整体性、抢救性、预防性保护，实施历史文化遗址遗迹保护、抢救和修复工程，加快构建非物质文化遗产保护传承体系，最大程度保持青海湖文化遗产的真实性、完整性和延续性。

非物质文化遗产保护：保护各项省级、州级、县级非物质文化遗产。利用多学科交叉的方法实行分类保护，积极挖

掘其他文化资源和非物质文化要素，以传承与创新并重为原则建设刚察县非物质文化遗产保护保障体系。

历史文化空间管控：严格落实历史文化空间管控制度，将青海湖、沙柳河及周边自然环境作为历史文化保护空间载体，加强遗产保护利用，推动海滨藏城文化建设。建立不可移动文物目录与数据库，推动非物质文化遗产代表性项目的传承、传播。以保护为基础，合理利用各类历史文化资源，严格管控使用历史文化资源进行城乡公共服务设施配套建设活动，已经使用的加强保护与监测。

第二节 助力文旅发展

第 139 条 促进文旅融合发展

依托优势文化资源，开发以文化体验、研究、传习、创意等为代表的特色文旅产品，推出一批彰显刚察县民族民间文化内涵的产品。处理好文化资源和旅游发展的关系，挖掘文化内涵，突出文旅特色，引导文旅融合特色化发展，打造特色鲜明的文旅新产品和新业态。全面推进文化基础设施建设，增强城镇服务功能，完善各类配套设施建设。建立智慧文旅系统。提升文旅区服务水平。

第 140 条 合理利用文化遗产和自然遗产

优化文化和自然遗产保护管理空间范围，传承历史文化、挖掘地域特色，依托县域南部，青海湖沿岸生态旅游资

源，构建“一心引领、两廊共建、一环多点”的全域旅游格局，推动刚察县生态旅游快速发展。

第三节 展现城乡风貌特色，塑造自然人文浪漫之城

第 141 条 彰显“海滨藏城”的城乡特色风貌

保护“山、湖、河、城、林、草”要素和“山环水抱，湖城相依”的特色山水格局，强化刚察县山水城市景观特色。严格保护大通山脉山体轮廓，控制县域河流两岸建设活动，保持山与水，水与城，山与城的景观视线通廊，实现山水形体与城镇村形态协调和美的景观效果。以湖泊湿地、山水草原、历史遗产、城镇乡村等自然人文景观资源为基础，构建“一心两廊三区”的总体风貌格局。

第 142 条 滨水和山麓地区风貌管控

严格保护青海湖及其周边环境。持续加强对沙柳河、大通河等八条重要河流的保护。控制河流两岸的建设活动，城镇在利用滨水景观空间展现地域民族风貌特色的过程中，要注意护坡的处理，采用生态技术和生态材料。山体边界以保护原生生态环境为原则，严格控制开山造地，严格控制大体量建筑的建设，处理好建筑与自然景观之间的关系。

第 143 条 乡村地区空间形态与风貌引导

结合地域民族特征，将村落与山水林田湖草作为整体进

行格局保护与乡村风貌塑造。以水为脉、以山为肌、以草为底、以路为骨，串联特色村落，塑造与自然环境有机融合的乡村空间格局。提升文化自信，尊重地方文脉，结合民风民俗，融入高原自然环境，展示刚察县藏式文化与民居特色，着重打造环湖地区农牧区聚落形态，形成具有鲜明地域特色的乡村风貌。

第九章 强化联通，形成基础设施支撑保障体系

加强刚察县基础设施规划，构建高效完善、绿色低碳、安全稳定的基础设施网络，形成现代化基础设施体系，更好地融入省、州重要基础设施网络体系，支撑全县国土空间开发保护格局，保障经济社会稳定发展。

第一节 优化综合立体交通和物流网络布局

第 144 条 建设航空运输系统

支持刚察县与西宁市、祁连县等周边市县的航空交通网络布局的需求。构建服务设施齐全的低空飞行服务网络，满足不同的旅客出行需求，利用航空优势开发精品线路和空中观光旅游，推进区域旅游一体化发展，为全域旅游和快速应急提供保障。

第 145 条 满足机场净空保护要求

严格管控机场周边用地功能性质和建筑物、构筑物高度。机场净空保护区域范围及内部分区边界线等空间信息和管控要求按程序纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

第 146 条 建设水路航运系统

完善水路航运系统，保障圣泉湾、鸟岛、仙女湾生态水运码头用地需求，依托青海湖旅游发展加强青海湖周边水运

码头及航道建设，与二郎剑生态水运码头共同构建水上旅游航线，打造高度互动的青海湖旅游航运体系。

第 147 条 完善铁路运输系统

完善以青藏铁路为主轴线的铁路运输枢纽，哈木铁路、新建刚察至祁连铁路为分支的铁路运输网络，加强对外区域交通联系。增强铁路对沿线城镇发展和产业的带动支撑作用。提升改造刚察县现状火车站，完善客货运功能及配套设施，提高刚察县铁路运输能力。结合铁路和产业布局，保障哈尔盖、刚察、鸟岛、热水火车站改（扩）建用地需求，完善车站客货运服务功能，提高运输效能，在刚察县域形成鸟岛站为客运站、以江仓站为货运站、以哈尔盖站、刚察站、热水柴达尔站为客货两用的铁路车站布局结构。

第 148 条 强化公路交通网络

强化高速公路网。保障县域高速公路用地需求。以西察高速为主轴线，新建刚察－祁连高速公路，S22 泽库至切泉沟地方高速公路为支线，构建“一横、两纵”的县域高速公路网。至规划远期，实现县域各城镇节点高等级公路全覆盖，与周边市县实现高等级公路互联互通、联网成环，推动刚察县与周边地区的快速融合发展。

优化普通公路网。提升等级、加密普通干线公路网。构建“四横四纵”干线公路网络格局，加快推进国、省干线公路

的升级改造，完善县级干线公路网，优化县域主干公路网结构，提高服务水平。进一步优化农村公路网结构，改造提升农村公路等级，全面改善农民群众出行条件，改变乡村面貌，推动乡村振兴。至 2035 年，全县达到乡乡通二级、主要行政村通双车道、较大人口规模自然村通硬化路、交旅融合全覆盖的目标。

保障客运枢纽用地。推进客运枢纽能级提升，保障刚察火车站、中心城区以及哈尔盖镇等乡镇 8 个公路客运枢纽的用地需求，构建“一主、六次”公路枢纽格局，巩固和提升城乡客运一体化成果。

第 149 条 完善现代化物流体系

依托覆盖全县的综合立体交通网，构建“公路为主、铁路为辅、航空补充”的物流运输网络。拓展县级客运站物流服务功能，保障刚察公路货运中心和刚察火车站、哈尔盖火车站等 4 个货运站场的用地需求。充分发挥邮政系统在广大农村地区的基础网络体系作用，鼓励邮政和快递服务网点合作，推动客运班线代运货邮小件，实现优势互补，拓展服务范围。

第二节 构建安全可靠水利基础设施

第 150 条 提升城乡供水保障能力

引导刚察县城乡供水结构优化，提高用水效率与效益，

根据用水需求提升城乡供水规模，优先保障城乡居民生活用水，统筹兼顾生态用水、生产用水，积极推进城乡供水一体化，建立全流程饮用水安全保障体系，提高城乡供水标准和质量。

第 151 条 构建多水源集成的城乡供水系统

支持农村供水提质达标工程建设，全面提高农村集中供水率、自来水普及率、供水保证率和水质达标率。保障哈尔盖镇、吉尔孟乡等农村供水保障工程 18 项农村供水工程建设，为城镇输水廊道建设及保护工作提供空间保障，保证供水安全。

第 152 条 提高农牧区灌溉保障能力

保障特色农牧业水利配套设施建设，提高农田、饲草灌溉工程建设标准，健全田间工程配套设施、完善计量设施。支持灌区供水服务体系及信息化建设，支持构建灌区灌溉网络和供水网络。为黄玉灌区、向阳灌区、青海湖农场等 12 个灌区的供水设施新建、改建工作提供空间保障。

第 153 条 完善防洪排涝设施建设

保障河流防洪薄弱环节建设，提高河道泄洪能力。持续推进主要支流、中小河流、山洪沟及农村河道整治，提高防洪排涝达标水平。支持推进刚北干渠城镇防洪工程建设、伊

克乌兰乡防洪治理等防洪工程建设。

第三节 优化能源资源布局

第 154 条 推动清洁能源绿色发展

以“光+储”“风+储”为主，构建新的清洁能源产业支柱，形成完整的光伏、风电、储能等多能互补的产业链条。推进生态光伏园区建设，整合现有光电、风电和火电资源，梳理城市重要负荷，加强域内电网建设，构建刚察县“源网荷储+清洁取暖+生态治理”一体化模式，建设清洁能源后备基地。重点推进刚察县扎苏合光伏产业园区光储一体化电站和刚察县热水地区光伏产业项目建设以及江仓新能源产业基地；刚察县风电项目建设，刚察县清洁能源后备基地建设。

第 155 条 形成安全可靠绿色高效的电网系统

支撑城乡电力设施升级改造。支持推进变电设施、输电线路建设，加强电网覆盖，提高电网安全性。保障新一轮农网改造升级空间需求，支持对农业灌溉、畜牧产业等生产用电设施进行改造，提升智能电网建设，全面提高用电安全性和可靠性，增强用电保障能力。

完善电力设施和廊道安全防护。各级变电站应根据安全防护要求，充分预留安全防护用地。750 千伏电力线路走廊宽度为 65 米，330 千伏电力线路走廊宽度为 41 米，110 千

伏电力线路走廊宽度为 25 米，35 千伏电力线路走廊宽度为 22 米，10 千伏电力线路走廊宽度为 8 米。

第 156 条 创建安全可靠的燃气供应保障体系

依托周边地区天然气主干管网，支持推动天然气管道敷设，实现刚察县管道供气。在中心城区东南预留天然气门站用地，为城区管道天然气供应提供用地保障。在热水新能源产业基地预留燃气门站用地，满足用气需求。保障输气廊道保护用地需求，科学划定保护范围。

第 157 条 推进矿产资源绿色高效利用

推进绿色矿山建设。有序推进绿色矿山生产建设，促进生产矿山加快改造升级，逐步达标，推动热水采矿场建设绿色矿区，引领刚察县域内绿色矿业发展。鼓励绿色矿山企业及时复垦盘活存量工矿用地，与新增建设用地相挂钩。统筹推进绿色矿业发展区建设与工矿废弃地平整利用、矿山地质环境恢复治理、矿区土壤污染治理、土地整治等工作。

加强矿产资源管控。禁止在城镇建设用地范围、重要基础设施周边、集中式饮用水源地保护区、青海湖范围内开展矿产资源开发活动。强化开采规模准入管理，提高规模化集约化开采水平，推进矿山规模化发展，促进矿产资源优势向经济优势转变。拟设立矿业权区域需协调好与生态保护红线、基本农田红线、公益林的关系。

第四节 系统布局新型基础设施

第 158 条 推进污水全面收集处理

提升城乡污水处理能力。规划刚察县城及各乡镇驻地均采用雨污分流制排水体制。保障各镇区及热水新能源产业基地设置小型污水处理设施用地需求。污水处理设施设在各集镇下风向、水体下游，为污水处理厂（站）周围设置 20 米宽的防护隔离带提供空间保障。靠近中心城区或镇区的村庄，污水可纳入城镇污水管网，距离较远的牧民住户，采用分散处理方式，每户采用户型污水处理设施进行处理。

完善城镇雨水基础设施。综合采取渗、滞、蓄、净、用、排等措施，加大降雨就地消纳和利用比重，降低城市内涝风险、改善城市综合生态环境。各乡镇驻地、产业园建设独立的雨水管网系统，管线结合乡镇、工业园总体规划布置、就近、短距离、多出口排入驻地区域的河道，强化城区排水防涝设施达标建设，提高城市排水能力。

第 159 条 形成高速全覆盖电信系统

持续加强固定电话、移动电话等服务，建设全方位、便捷高效的通讯联络设施体系，适应人们文化生活和经济发展的需求。充分利用现有邮政分公司为县城、镇村服务，积极推进村邮站建设在各个村庄设立村邮站，鼓励快递企业加入，成为村级寄递综合服务站。进一步提升国、省、县道沿

线、旅游景点周边、居民聚集点等周边通信覆盖能力，构建高速全覆盖的通信网络系统，满足人们生产、生活需求。

第 160 条 完善绿色清洁供热系统

保障城区北部新区供热设施用地需求，保证县城全部集中供热。积极推进电能替代、天然气、空气源热泵等清洁供暖技术，推动可再生能源建筑应用，开展太阳能等可再生能源取暖试点。支持各乡镇驻地集中供热设施建设，提高乡镇驻地集中供热普及率，为热源建设提供用地保障。乡镇驻地采用电能、天然气、空气源热泵等一种或多种清洁能源作为供热热源。规划村庄采用分散供热。

第 161 条 实现垃圾分类创建无废城市

构建生活垃圾分类体系。完善垃圾分类收集、运输、处理处置系统，强化分类投放引导。推进生活垃圾分类收集、分类运输、分类处理处置设施建设，提升资源化利用水平，打造“绿色减量化、生态资源化、安全无害化”的无废城市。

保障垃圾分类收处设施建设。以现有刚察县垃圾卫生填埋场为基础，结合周边用地预留生活垃圾分类处理设施用地，为生活垃圾高温热解处理厂、粪便污泥处理厂、垃圾分拣站、建筑垃圾处理厂等处理设施建设提供空间保障，在城区南侧污水处理厂西侧预留餐厨垃圾处理厂用地，为推动生活垃圾分类，提高垃圾无害化、资源化利用提供基础保障。

支持在热水新能源产业基地建设生活垃圾处理场及高温热解项目，以满足热水地区生活垃圾处理需求。保障乡镇和热水新能源产业基地建设垃圾转运站的用地需求。

第五节 构造安全韧性防灾减灾体系

第 162 条 加强城市防灾减灾能力，提高城市韧性水平

针对地震灾害、气象灾害、地质灾害、火灾与爆炸等主要灾害，深化城市灾害风险评估，加强源头管理，合理控制城市建设强度和人口密度，加强城市生态环境建设，降低的城市脆弱度。

推动既有老旧建筑的抗震加固改造。刚察县中心城区及各乡镇的抗震设防烈度为 7 度（即地震动峰值加速度为 0.10g）。学校、医院、生命线系统等重点设防类设施应提高一度设防，其他重大工程依据地震安全性评价结果进行抗震设防。

加强河道生态治理；划定沙柳河、哈尔盖河等河道管理范围和洪涝风险控制线；实施排涝通道建设，合理开展河道、排洪沟等行泄通道的整治工程，提高泛共和盆地区域的防洪排涝能力。刚察县中心城区防洪标准 30 年一遇，中心镇防洪标准达到 20 年一遇，其余乡镇防洪标准 10-20 年一遇，村庄防洪标准 10 年一遇；泥石流防治标准 20 年一遇；山洪防治标准 10-20 年一遇；中心城区内涝防治标准取 20 年一遇，中心镇内涝防治标准 10 年一遇，其余乡镇 5-10 年一遇。

第 163 条 健全监测预警体系，提高城市公共安全水平

将地震灾害、气象灾害、洪涝灾害、地质灾害等多种灾害的监测预警进行综合，完善环境风险防控和应急响应体系，积极推动大数据等先进信息技术的应用，建设统一的灾害风险评估和监测预警体系，根据地质灾害易发程度分级分类划定风险分区以及重点防治区域，加大基层监测，群测群防力度，提供实时、快速的预警预报技术支撑，有效提升城市运行预警监测和应急处置能力，治理现状安全隐患，适度提高重要设施、灾害高风险地段设防等级，并加强监测管理。统筹协调，全力保障气象等各类监测预警设施和探测环境的用地需求。

第 164 条 建设综合应急体系，提高城市应急救灾水平

保障城市应急救灾用地。按照防空防灾一体化、平战结合、平灾结合的原则，完善应急指挥救援系统。充分利用城市广场、体育场馆、绿地、公园、操场等空旷区域建设应急避难场所，紧急避难场所人均有效避难场所面积达到 1.0 平方米，固定避难场所人均有效避难场所面积达到 2.0 平方米。以干线公路网、城市干道网为主通道，建立安全、可靠、高效的疏散救援通道系统。保障应急物资储备库等应急救灾设施用地。

加强消防救援能力建设。保留刚察县中心城区现有消防

站，按照一级普通消防站建设，不再新增用地，在热水新能源产业基地建设企业专职消防队，按二级普通消防站预留建设用地。其他乡镇和村庄不单独设置消防站，但应设置消防点。加强消防通道建设，建立多级消防通道网络；结合应急救援指挥中心的建设，设置消防通信指挥中心，提升消防通信现代化水平。

第 165 条 加强人防工程建设，提高城市人民防空能力

全面提高人民防空能力。规划结合消防大队建设 1 处县级人防指挥中心。按国家要求人均 1 平方米掩蔽面积，县城需修建 1.58 万平方米掩蔽面积的人员掩蔽工程。在公园、绿地、广场、道路、山体、水体等地下建设的单建掘开式和坑地道式地下空间开发利用工程，应依法兼顾人防需求。新建、扩建或者改建的民用建筑应依法修建防空地下室。

第六节 保障重大基础设施用地

第 166 条 统筹协调基础设施布局

加强相关专项规划与国土空间规划的衔接，统筹各类基础设施布局，统筹各相关专项规划的空间需求，协调项目选址、布局和空间规模，确保各类项目的空间布局不冲突。统筹交通、电力、天然气等各类线性基础设施布局，在满足安全要求的基础上尽量公用廊道，提高复合利用水平，减少对国土空间的分隔和过度占用。

第 167 条 引导各类基础设施低影响开发

统筹协调好基础设施建设与耕地保护、生态保护的关系。各类基础设施用地要合理避让耕地和永久基本农田、生态保护红线等区域，减少对水源涵养区、生物多样性保护优先区和动物迁徙廊道的侵占和扰动，保证生态系统的连通性和完整性，降低对自然生态空间的分隔和环境影响。确实无法避让的应采取严格的环境保护措施，避免对相关区域生态系统造成重大不利影响。加强各类基础设施用地规模控制，严格执行各类项目建设用地标准，严格节约集约用地评价，积极推广节地技术。

第 168 条 保障基础设施建设空间

建立完善用地保障机制，加大重大项目、重大基础设施及新型基础设施建设用地保障力度，以国土空间开发保护格局为基础，严守国土空间底线管控要求，统筹各项基础设施空间布局与用地需求，合理保障其他基础设施用地，各类建设项目不得突破建设用地标准。

第十章 加强区域协同，推动更高质量一体化发展

紧抓国家和区域重大发展战略机遇，刚察县积极对接周边城市群、“一带一路”和周边县市发展，形成生态上共保共治，交通上互联互通，产业上分工合作、互补联动的区域协调发展新格局。

第一节 主动融入推动共建国家“一带一路”

第 169 条 强化向西合作，链接丝绸之路经济带

融入“一带一路”青海向西经济带建设，刚察县需不断深化与周边区域合作，促进刚察县经济发展和全面开放。将刚察县打造成为青藏高原连接丝绸之路经济带的重要通道和区域绿色发展的重要支撑点、现代生态农业和新型产业的重要基地，区域性流通节点和丝绸之路经济带高原特色旅游胜地。

第 170 条 强化文化合作，共建文化产业带

利用独特人文和自然景观，大力发展文化旅游，加强生态旅游资源开发，将文化元素全面融入全域旅游发展，加强与“丝绸之路”沿线国家和地区交流合作，打造“丝绸之路”人文旅游新高地。重点与周边市县协同建设以生态、文化等旅游、遗产保护开发为主题的新疆—西宁—海北—武威—张掖“丝绸之路”文化产业带。

第二节 积极融入共建兰州-西宁城市群

第 171 条 协同发展战略新兴产业，协力构筑绿色循环型产业体系

积极融入共建兰州-西宁城市群，增强可持续发展能力。逐步提升刚察县在城市群中的作用和战略地位，建立与周边地区的合作机制，进一步加强青海湖北岸和祁连山南麓的山山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。围绕风、光等资源转化利用，推进科技、金融、人才和信息等合作交流，主动承接产业转移示范区，重点发展旅游业、新能源、藏医药、畜牧业等产业，积极开拓销售渠道，加强联动，带动产业高质量发展。

第 172 条 加快区域交通设施建设，构建高效的区域交通体系

保障刚察机场、刚祁高速、刚祁铁路、S22 泽库至切泉沟公路等的用地需求，构建由航空、铁路、高速公路组成的对外快速交通系统。通过刚察机场、西察高速、G315，青藏铁路等对外交通，加强与天峻县、海晏县、西宁市等的交通联系，促进刚察县融入“一带一路”“兰州－西宁城市群”等国家战略。与海晏县、共和县共建环青海湖轨道交通。通过刚祁高速、刚祁铁路、S209、G338 加强与祁连县的交通联系。通过 G338 对外与门源县加强交通联系。通过 S208、

S22 泽库至切泉沟公路对外与共和县加强交通联系。

第三节 推动泛共和盆地协同发展

第 173 条 打造“泛共和盆地”绿色发展新增长极

刚察县位于“泛共和盆地”重要生态区，全面落实省政府关于“稳步推进国家可持续发展议程创新示范区建设，加快打造泛共和盆地绿色发展新增长极”要求，重点加强刚察县与海晏县、共和县之间基础设施建设水平，构建泛共和盆地城镇之间的便捷联系网络。

第 174 条 建立泛共和盆地生态共育发展区

落实国家战略要求，将生态保护作为重中之重。建立生态共育协同发展区，主要为青海湖流域。包括刚察、海晏、天峻、共和四县。加强刚察县与周边地区联合协作，推进青海湖流域生态保护和综合治理，以维护生物多样性和保护自然生态系统为目标，不断提高生态环境的综合承载力，提升生态服务功能，促进人与自然和谐，实现生态环境共享，形成环青海湖一体化发展示范区。

第四节 加强与周边地区的协作

第 175 条 推进全域旅游，打造青海湖服务基地

以刚察县丰富的人文资源和自然景观为依托，深入挖潜刚察县人文和自然资源，以刚察县特有的资源禀赋为契机，

以高质量发展为导向，牢牢把握文旅融合发展模式，将文化要素全面融入全域旅游发展。刚察县发展旅游，需要与周边开展互动协作进行整合联动。充分发挥青海湖的名片效应和带动作用，以青海湖为支点，有效连接周边区域景区景点，利用青藏高原生态旅游大环线，以及青藏世界屋脊生态旅游廊道、唐蕃古道生态旅游廊道和环青海湖生态旅游，把刚察县打造成各大环线上的重要旅游服务节点。积极探索建立跨地域旅游合作组织，打造一批精品旅游线路，加强与周边地区环线游旅游服务、设施联通与共享等方面的合作。

第 176 条 加强公共服务与基础设施共建共享

推进文体、教育、医疗等公共服务设施跨区域共建共享，联合承办环青海湖自行车文化体育活动与赛事。开展多层次教育合作，推进多种形式联合办学。加强公共卫生应急管理体系协调建设，健全突发公共卫生事件应急预案管理，开展突发公共卫生事件联防联控，增强应对跨区域突发卫生事件的能力，提升疾病预防控制能力。协调建立覆盖城乡的社会保障体系，公共文化服务惠及全民，扎实推进保障性安居工程。推进能源输送等重大基础设施共建共享，优化海北热水 750 千伏输变电工程、垃圾填埋场、殡葬设施、污水处理厂等邻避设施布局。

第 177 条 依托优势区位，形成区域联动线路

刚察县是青藏旅游线和环青海湖旅游线上的重要节点，通过刚察县至祁连铁路、刚察至祁连高速公路、环青海湖旅游大道、西海（海晏）至德令哈、仙女湾岔口至仙女湾等道路工程，实现北通天境祁连生态旅游协作区，南望共和，东连海晏、西宁，西通海西，形成多线路多方位的区域联动线路。

第十一章 保障规划有效实施，提升空间治理水平

加强党对国土空间总体规划的领导，以提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平为目标，强化规划传导和用途管制，完善保障实施机制，建设国土空间基础信息平台，实现规划全周期管理。

第一节 加强党的领导

第 178 条 把党的战略方针贯彻落实到规划编制实施全过程各领域各环节

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻落党的二十精神。深刻领会“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚决把党的战略方针贯彻到规划编制实施全过程各领域各环节。

第 179 条 落实县乡镇各级党委和政府规划管理的主体责任

坚持“多规合一”，不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。强化规划严肃性，规划一经批复，任何部门和个人不得随意修改、违规变更，防止换一届领导改一次规划。加强领导干部特别是地方党委政府主要领导的规划知识培

训，规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计。

第 180 条 建立健全县级国土空间规划委员会制度

完善国土空间规划编制实施管理的配套政策，建立规划实施的部门沟通协商机制，对国土空间规划编制实施管理重大问题进行统筹协调和决策，确保国家和省级重大决策部署和规划各项目标任务落实到位。

第二节 强化规划传导与用途管制

完善全域覆盖、分层管理、分类指导的规划编制体系，按照国土空间总体规划、专项规划、详细规划的规划层次，分层、分级落实国土空间总体规划的目标和各项指标。以刚察县国土空间总体规划为基础，构建国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。乡镇级国土空间总体规划及详细规划、相关专项规划经批准后纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

第 181 条 健全乡镇规划传导体系

基于国土空间开发保护利用问题和发展战略，优先考虑资源环境承载能力和生态保护要求，以空间功能特征为依据，以主要功能分区分类为基础，构建自上而下逐级传导的国土空间规划传导体系框架。在传导层级上，明确“县级—乡镇级”规划传导层级，并通过功能传导、底线管控、指标

控制和名录管理向下分解落实。在功能传导上，落实刚察县主体功能定位，同时针对各乡镇山水人文特色划定具体的功能分区。在底线管控与指标控制上，围绕底线约束、空间结构与效率、空间品质三个维度，构建刚察县核心管控指标体系，包括约束性指标和预期性指标，并逐级向下分解至各乡镇国土空间总体规划。经评估暂无村庄规划编制需求和不具备条件的村庄，通则式规划管理规定随县、乡镇级国土空间总体规划报批后，可作为实施国土空间用途管制、核发乡村建设规划许可依据。

第 182 条 加强对详细规划的传导

为落实本规划确定的管控和建设要求，建立科学有效的传导机制，结合中心城区四个社区的行政分区界线、主要城市道路、河流水系、主体功能和规模大小，共划定八个控规单元作为控制性详细规划编制的重要依据，分层细化总体规划向详细规划的传导内容。对单元规模、主导功能、人口容量、开发强度、公园绿地面积、重要公共服务设施和市政基础设施以及次干路及以上路网进行刚性管控。

第 183 条 完善对专项规划的指导约束

落实上级规划管控要求。按照轻重缓急的原则编制交通、城乡风貌、历史文化保护、蓝绿空间、地下空间等资源利用、要素配置、安全保护、城乡特色及行动实施等专项规

划。落实国土空间总体规划确定的发展目标，生态保护红线、耕地和永久基本农田、城镇开发边界、历史文化保护线等控制线管控要求，细化空间布局方案。

落实上级规划约束性指标。相关专项规划应在国土空间总体规划的约束和指导下编制，落实相关约束性指标，不得违背州级国土空间总体规划的强制性内容。经依法批准后纳入各级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

第三节 健全完善配套政策

第 184 条 规划政策法规体系

有序推进城市更新。坚持城市体检先行，依据城市体检发现的问题，编制城市更新专项规划和年度实施计划，系统谋划城市更新工作目标、重点任务和实施措施，划定城市更新单元，建立项目库，明确项目实施计划安排。强化精细化城市设计引导，规范和引导城市更新项目实施。创新城市更新可持续实施模式，政府引导、市场运作、公众参与，探索“主导功能、混合用地、大类为主、负面清单”更为灵活的存量土地利用方式和支持政策，建立房屋全生命周期安全管理长效机制。明确城市更新底线要求，强调坚持“留改拆”并举、以保留利用提升为主，防止大拆大建。

严格依法实施规划。统筹规划、建设、管理三大环节，以依法批准的国土空间总体规划作为城镇建设和管理的依

据，各级主体依据各层次规划定位及时编制或修订规划，推动总体规划的实施。按法定程序开展各层次规划编制和建设项目审批，强化详细规划作为土地出让和建设项目管理法定依据的地位，深化实施建设项目诚信承诺制度，提高城镇建设和管理水平。

加强规划有效衔接。充分衔接国民经济和社会发展中长期规划，通过制定近期行动规划和年度实施计划，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。编制各专项规划时，应做好与国土空间总体规划的衔接，充分考虑对周边的影响，充分征求周边区域各方面的意见。

完善部门联动机制。完善重大项目选址决策机制，构建县、乡镇两级衔接联动的规划基础平台、各部门和各乡镇协调推进工作的空间信息共享平台。加强各部门在公共财政投入、土地供应、重大项目推进与空间布局在建设时序上相互协调，合理确定重点任务的年度安排和行动计划，实现县乡镇协调、部门联动、同步高效，保障交通、教育等重大项目的用地需求和资金来源。

第 185 条 自然资源资产管理机制

推进自然资源调查监测和确权登记。开展全域全要素自然资源调查监测和全民所有自然资源资产清查，进行全民所有自然资源资产价值核算。开展自然资源和生态空间统一确

权登记，推进自然保护地、国有农场、矿产资源，以及生态功能重要的河流湖泊、湿地和草原等各类自然资源和生态空间确权登记，建立权责归属清晰、流转合法高效、保护监管有效的自然资源产权制度，构建形成“一张图、一套数”的自然资源“家底”。

健全自然资源用途管制制度。落实生态保护红线、耕地和永久基本农田、城镇开发边界三条控制线管控要求，实施全域全类型统一的国土空间用途管制，完善“空间准入、用途转用、审批许可”的用途管制管理体系，推动选址意见书、用地预审、压覆矿产资源审批、占用林地审批、地质灾害危险性评估等“多审合一”，做实空间准入，管好项目用地边界。

健全自然资源生态修复与补偿制度。以流域为单元统筹推进山水林田湖草综合整治修复，切实提升资源环境承载能力。坚持“谁开发谁保护”、“谁破坏谁付费”的原则，探索矿产资源的绿色开发开采模式、森林和水资源的可持续利用模式。探索建立生态产品价值实现机制。在生态资源保护前提下，积极探索生态产品价值实现机制。通过生态产业化途径，在保护和修复的基础上进行资源配置方式的转变，实现“一二三”产业协同发展。利用产权交易路径，积极开展林业碳汇，探索雨水权交易等新兴市场机制，实现技术创新、产品创新、模式创新，促使生态产品非市场价值转为市场价值。

第四节 建立统一的国土空间基础信息平台

第 186 条 形成国土空间数字化底图

在州级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统基础上，基于 2020 年度国土变更调查成果，在坐标一致、边界吻合、上下贯通的前提下，整合空间关联现状类数据，共享发改、自然资源和林草、生态环境、住建、交通、水利、农牧等部门国土空间相关数据，形成统一的国土空间数字化底图，支撑国土空间规划编制、国土空间用途管制等相关决策和行政管理。

第 187 条 建立国土空间规划“一张图”实施监督信息系统

衔接州级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，在基础底图的基础上，整合县级国土空间总体规划，汇总乡镇国土空间总体规划，建立基于“一张图”的规划管理系统，实现多部门多层级联审，支撑规划实施的动态监管。

第 188 条 完善国土空间基础信息平台

将国土空间数字化底图和国土空间规划“一张图”统一纳入国土空间基础信息平台，贯穿国土调查、规划、用途管制、执法督查等各环节的全生命周期管理。加强横向联通和数据共享，为各级政府及相关部门提供国土空间统一底图和数据应用服务，提升协同管理效能。

第五节 实施规划全生命周期管理

第 189 条 建立规划定期评估、预警和动态调整机制

按照定期体检和五年一评估的要求，结合年度国土变更调查和地理国情监测成果，建立健全各级各类国土空间规划实施检测评估预警机制，定期开展检测评估，将规划评估结果作为规划实施监督考核的重要依据。依据国土空间规划评估结果，对国土空间规划进行动态调整完善。规划实施过程中，因国家重大战略和项目实施、重大政策调整、经济社会发展条件发生重大变化、发生重大自然灾害等需要修改规划的，按照相关程序修改规划，报原规划审批机关批准。

第 190 条 加强规划实施的执法监督与考核

坚决维护规划的严肃性和权威性，经批准的国土空间规划必须严格执行，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。严格规划监督管理，将规划执行情况纳入自然资源和相关部門监管重点，以及自然资源督查重点，及时发现和纠正违反国土空间规划的各类行为。加强纪检监察机关监督，对失职失责的领导干部依规依纪依法严格问责、终身问责。

第 191 条 健全公众参与和社会协调机制

建立开放透明、共享共建的规划实施社会监督与公众参与制度。规划全过程采取政府组织、专家领衔、部门合作、

公众参与的方式；规划实施过程利用各类媒体和信息平台，广泛搜集公众和社会各界对规划实施情况的意见和建议。

第六节 近期安排

第 192 条 加强生态空间保护修复

严格保护生态保护红线，实施祁连山山水林田湖生态保护修复试点、青海湖北岸防沙治沙人工造林、外力哈达矿区央格拉煤矿矿山地质环境保护与土地复垦、环湖区域荒漠化土地治理、水土流失综合防治、刚察县湟鱼洄游生态保护工程等生态保护修复工程项目。到 2025 年，生态保护红线面积不低于 1835.52 平方千米，草原综合植被盖度不低于 70.6%，森林覆盖率不低于 3.38%。

第 193 条 保障农业空间

实行最严格的耕地保护制度，到 2025 年，全县耕地保有量不低于 14.1664 万亩，永久基本农田保护面积不低于 13.0105 万亩。从严落实基本草原保护制度，保护和提升草原质量。科学合理实施宜耕后备资源开发，统筹推进农村土地整治、高标准农田建设。

第 194 条 促进城镇空间提质增效

实行最严格的节约用地制度，优化调整建设用地布局，针对老城区旧住区、旧市场等低效用地进行改造开发，改善

城镇人居环境。到 2025 年，人均城镇建设用地面积控制在 240 平方米，每万元国内生产总值地耗控制在 376.5 平方米。实行最严格的水资源管理制度，到 2025 年，全县用水总量控制在 0.7 亿立方米，每万元国内生产总值水耗控制在 361 立方米。

第 195 条 加强村庄人居环境整治

以建设高原美丽宜居村庄为导向，统筹实施农牧区基础设施建设、公共服务提升、生态环境改善等工程，改善农牧区人居环境，推进乡村振兴试点村建设，提高村庄整体建设品质。到 2025 年，力争行政村生活垃圾有效处理率达到 95% 左右。

第 196 条 保障近期重点项目空间

切实保障国家、省、州、县“十四五”交通、水利、能源、电力等重大基础设施项目落地，推进交通基础设施建设，推动重大水利工程建设，保障防洪和供水安全，保障清洁能源产业基地用地需求，保障输变电工程和通讯工程等设施用地需求。