

贵德县土地利用总体规划

（2006-2020 年）

调整完善方案（2016 年修订版）

贵 德 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 调整完善目的.....	1
第二节 调整完善指导思想.....	1
第三节 调整完善原则.....	1
第四节 调整完善依据.....	3
第五节 调整完善范围及期限.....	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 现行规划实施评价结论.....	9
第四节 规划调整面临的形势.....	12
第三章 土地利用战略与规划目标调整.....	16
第一节 土地利用战略.....	16
第二节 土地利用规划目标调整.....	16
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 土地生态环境保护措施.....	30
第七章 土地用途分区与建设用地空间管制.....	32
第一节 土地用途分区及管制.....	32
第二节 建设用地空间管制分区.....	36
第三节 “三线”划定.....	38
第八章 重点建设项目安排.....	41
第九章 土地整治安排.....	45
第一节 土地整治目标.....	45
第二节 积极推进土地整治.....	45
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.....	49
第三节 中心城区土地利用规划调控.....	50
第四节 中心城区建设用地空间管制.....	51
第十一章 乡（镇）土地利用调控.....	54
第一节 乡（镇）土地利用调控目标.....	54
第二节 乡（镇）土地利用调控.....	54
第十二章 规划实施保障措施.....	61
第一节 行政执法保障措施.....	61
第二节 土地集约节约保障措施.....	63
第三节 技术保障措施.....	64
第四节 社会保障措施.....	64
第五节 政策保障措施.....	65

附表：

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

- 4、贵德县各乡(镇)耕地保有量、基本农田面积指标表;
- 5、贵德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、贵德县重点建设项目用地表(2015-2020年) ;
- 9、贵德县土地开发整理重点项目一览表;
- 10、中心城区规划期土地利用结构调整表;
- 11、河阴镇规划期土地利用结构调整表;
- 12、河西镇规划期土地利用结构调整表;
- 13、拉西瓦镇规划期土地利用结构调整表;
- 14、常牧镇规划期土地利用结构调整表;
- 15、河东乡规划期土地利用结构调整表;
- 16、尕让乡规划期土地利用结构调整表;
- 17、新街回族乡规划期土地利用结构调整表。

附图:

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

前 言

《贵德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，对加强贵德县土地宏观调控和管理，有效实施土地用途管制，严格保护耕地特别是基本农田，促进土地资源节约集约利用，保障重点建设项目和生态环境用地以及经济社会可持续发展，发挥了重要作用，取得了阶段性成效。

“十三五”是全面贯彻落实省委“一个全面、四个更加”的关键时期，随着国家加大对藏区经济社会发展的政策支持，精准扶贫、新型城镇化的不断推进以及供给侧结构性改革的提出，土地政策也将围绕着“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”的经济任务，着力于统筹增量、挖掘存量、用好流量、提升质量、优化结构。而随着经济社会的快速可持续发展，土地利用和管理也面临许多新情况、新问题，特别是二次调查查明的耕地、建设用地等状况与规划修编时对比发生了较大变化，现行规划与客观实际、发展需求之间出现了一些不协调、不适应，影响到规划的权威性和严肃性，也不同程度地影响到贵德县的持续发展，迫切需要调整完善现行规划。因此为进一步妥善处理好保护资源与保障发展的关系，适应贵德县“十三五”经济社会快速发展的新需求，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）和《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）的工作部署和要求，编制《贵德县土地利用总体规划（2006-2020 年）调整完善方案》（2016 年修订版），为社会经济持续快速发展提供土地资源保障。

第一章 总 则

第一节 调整完善目的

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《海南州土地利用总体规划（2006—2020年）》调整完善方案（2016年修订版）对贵德县土地利用的要求，对贵德县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，主动适应把握、引领经济发展新常态，积极推进供给侧结构性改革，提高土地资源集约利用水平，保障贵德县“十三五”时期经济社会发展用地需求，优化贵德县国土空间开发格局，加快生态文明建设，为决胜全面建成小康社会提供坚实的土地资源保障。

第二节 调整完善指导思想

全面贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局和高质量发展要求，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，全面落实“四个扎扎实实”重大要求，着力推动“四个转变”，紧紧围绕州委“1234”总要求和全县“1511”总目标，认真落实州委州政府决策部署，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的集约节约用地制度，通过土地利用总体规划调整，强化规划管理和用途管制，提高土地利用节约集约利用水平，加快生态文明建设，助推脱贫攻坚，促进贵德县经济持续健康发展和社会和谐稳定。

第三节 调整完善原则

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。加大协调对接力度，通过加强相关专项规划交流，随时了解信息动态，把握项目进展情况。

第四节 调整完善依据

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、《青海省生态文明建设促进条例》(2015 年)；
- 8、其他相关法律、法规。

二、规范性文件

- 1、《土地利用总体规划编制审查办法》（国土资源部令第 43 号）；
- 2、《国土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）；
- 3、《国土资源部<关于印发全国土地利用总体规划纲要（2006-2020 年）调整方案的通知>》（国土资发[2016]67 号）；
- 4、《国土资源部办公厅关于做好土地利用总体规划调整完善工作的通知》（国土资厅函[2016]1096 号）；
- 5、《国土资源部农业部关于全面划定永久基本农田实行特殊保护的通知》（国土资规[2016]10 号）；
- 6、《土地利用总体规划管理办法》（国土资源部第 72 号令）；

- 7、《节约集约利用土地规定》（第61号令）；
- 8、《土地节约集约利用的指导意见》（国土资发[2014]119号）；
- 9、《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）；
- 10、《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）
- 11、《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）；
- 12、《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）；
- 13、《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）；
- 14、《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）；
- 15、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）
- 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、《青海省新型城镇化规划（2014-2020年）》；
- 4、《青海省土地整治规划》（2016-2020年）；
- 5、《海南州土地利用总体规划（2006-2020年）》；
- 6、《海南州土地利用总体规划（2006-2020年）》调整完善方案（2016年修订版）；
- 7、《贵德县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》；
- 8、《贵德县城总体规划》（2010-2030年）；
- 9、《贵德县土地利用总体规划》（2006-2020年）；
- 10、《贵德县永久基本农田划定方案》；
- 11、《青海贵德黄河清湿地公园总体规划》；
- 12、青海贵德国家地质公园规划（2012-2020年）
- 13、其他相关规划及资料。

第五节 调整完善范围及期限

本次规划调整完善的范围为贵德县行政辖区内的全部土地，土地总面积 351036.50 公顷，包括河阴、河西、拉西瓦、常牧四镇和河东、尕让、新街三乡。

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

贵德县地处海南藏族自治州东部，地理坐标介于 $100^{\circ} 58' 8''$ - $101^{\circ} 47' 50''$ ，北纬 $35^{\circ} 29' 45''$ - $36^{\circ} 23' 35''$ 。东与化隆、尖扎县相邻，南于同仁、泽库县接壤，西与贵南、共和县毗连，北与湟源、湟中两县交界。县城东北距省会西宁 114 公里，西北距海南藏族自治州首府恰卜恰 158 公里。贵德县背靠青南地区，面向青海省东部农业区，是青海省东部和省会西宁通往青南地区要道西久公路上的重要驿站之一，邻近省会西宁和甘肃省会兰州，具有良好的地理和交通区位。

贵德县具有典型高原大陆性气候特征，一年中冬季长而夏秋季短，日温差较大，无霜期平均 181 天。多年平均气温 7.8°C ，极端最高气温 34°C ，极端最低气温 -19.8°C ；多年平均降水量 331.40mm，最大月降水量 164.90mm，最小月降水量 2.30mm，最大风速 16m/s，多年平均相对湿度为 50.1%。

贵德县位于黄土高原与青藏高原的过渡地带，全境沟壑纵横，山川相间，呈现多级河流阶地和盆地丘陵地貌，境内有高山、丘陵、平原、河谷。地势南北高，中间低，形成四山环抱的河谷盆地。海拔最低的松巴峡口 2710 米，最高的阿尼直亥山 5011 米。

全县土壤有十二个土类，二十六个土属，十九个土种。既有地带性土壤，如高山寒漠土、高山草甸土、山地草甸土、灰褐土、黑钙土；又有非地带性土壤，如北方红土、灌淤土、潮土、新积土、沼泽土等，其中栗钙土为全县的主要农业土壤。

二、社会经济概况

2014年贵德县总人口110906人，辖4镇3乡，分别是河阴、河西、拉西瓦、常牧四镇和河东、尕让、新街三乡。有汉、藏、回、蒙古族、土等20个民族，少数民族占54.88%，是一个多民族聚居县。

2014年完成地区生产总值28.77亿元，按可比价计算，同比增长23.1%。其中，第一、第二、第三产业增加值分别为2.80亿元、19.12亿元和6.85亿元。第一、二、三产业结构比为9.73:66.46:23.81。完成县属固定资产投资31.99亿元，同比增长18.1%。；完成社会消费品零售总额4.46亿元，同比增长13.5%；城镇常住居民人均可支配收入20771元，同比增长10.05%；农村常住居民人均可支配收入7523.74元，同比增长13.32%。

第二节 土地利用现状

2014年贵德县土地总面积为351036.50公顷，其中：农用地315620.06公顷，占土地总面积的89.91%；建设用地4741.30公顷，占土地总面积的1.35%；其他土地30675.14公顷，占土地总面积的8.74%。

一、农用地

2014年耕地14818.30公顷，占农用地面积4.69%。园地454.52公顷，占农用地面积0.14%。林地20415.51公顷，占农用地6.47%。牧草地275716.40公顷，占农用地87.36%。其他农用地4215.33公顷，占农用地1.34%。

二、建设用地

城乡建设用地3631.61公顷，占建设用地面积76.60%。其中城镇工矿用地990.39公顷，农村居民点用地2641.22公顷，分别占城乡建设用地面积27.27%和72.73%。

交通水利用地893.29公顷，占建设用地面积的18.84%。其中公路用地573.79公顷，占交通水利用地64.23%；管道运输用地0.21公顷，

占 0.02%；水库水面 168.15 公顷，占 18.82%；港口码头用地 4.21 公顷，占 0.47%；水工建筑用地 146.93 公顷，占 16.45%。

其他建设用地 216.4 公顷，全为风景名胜设施及特殊用地，占建设用地的 4.56%。

三、其他土地

水域 5405.74 公顷，占其他土地面积 17.62%；自然保留地 25269.40 公顷，占其他土地面积 82.38%。详见附表一

第三节 现行规划实施评价结论

《贵德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14818.30公顷，较2020年耕地保有量指标超出1011.86公顷。规划确定的基本农田保护面积为10468.30公顷，实施至2014年，基本农田保护面积为10471.38公顷，较确定的规划目标多3.08公顷。耕地保护执行情况较好，基本农田得到了较好保护。

（二）生态环境明显改善

现行规划实施期间，贵德县抓紧抓实生态文明建设各项工作。全县以实施“退耕还林”工程、天然林资源保护工程、三北防护林建设工程等重点林业建设项目为契机，加快生态环境保护建设，加大退牧还草和三江源生态综合治理工程实施力度，规划实施期间累计完成人

工造林 9.7 万亩，封山育林 11.3 万亩，森林覆盖率达 13.9%，依法开展砂石料场集中整治工作，有效保护了黄河干支流生态环境。规划的实施，有力的促进了生态建设。

（三）经济社会发展必要用地得到合理保障

现行规划的实施对贵德县社会经济发展起到推动作用。规划执行期间全县新增建设用地 473.84 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。保证了经济社会发展的合理用地需求，促进了全县经济社会可持续发展。全县国内生产总值从 2009 年的 14.12 亿元增加到 2014 年的 28.77 亿元，年均增长率为 15.30%，三次产业结构从 2009 年的 11.05: 67.71: 21.25 调整到 2014 年的 9.73:66.46:23.81，结构进一步优化，对经济发展的支撑作用不断增强；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。

（四）建设用地集约节约程度逐步提高

现行规划实施期间，坚持依法依规和集约节约用地，实行土地资源开发与保护并重，走土地可持续利用道路，土地用途管制受到广大干部群众的支持。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。2010-2014 年，贵德县单位建设用地 GDP 由 33.09 万元/公顷增加到 40.79 万元/公顷，增长了 7.71 万元/公顷，年均增加 1.54 万元/公顷，年均增长 4.28%。人均城镇工矿用地由 2009 年 181.21 平方米降低到 2014 年的 178.60 平方米，建设用地节约集约程度逐步提高。

（五）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，乡镇及基层群众的的意见。在现行规划实施过程中，各类重大项目建设严格执行了听证、论证等程序，综合来看，现行规划公众参与度较高。通过对县内各用地单位实地调查，领导、干部基本已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，现行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）经济社会背景发生重大变化，规划执行面临困难

现行规划实施过程中，随着国家“一带一路”的建设，作为丝绸之路青海段的重要代表，贵德县拥有独特的旅游资源，贵德县找准定位、培育全面开放竞争新优势，促进交流交往交融，不断拓展发展新空间。这对贵德县发展是前所未有的新机遇，对土地利用来讲既是机遇、又是挑战。经济社会格局发生重大变化，规划执行面临困难。

（二）土地城镇化“快于”人口城镇化

2014年贵德县城镇弹性增长系数为1.58，高于国际1-1.12的阈值，说明城镇建成区增长速度较快，而积聚的人口则明显不匹配，土地城镇化“快于”人口城镇化，出现布局不尽合理，分散建设的现象，土地城镇化与人口城镇化发展不匹配。

（三）部分重点建设项目未能纳入现行规划

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、能源、水利等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，需要适时对贵德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，促进贵德县新发展格局的形成。

第四节 规划调整面临的形势

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。贵德县在交通、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，为贵德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，进一步发挥市场在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）国家兰西城市群的规划建设，为土地利用方式的转变带来机遇

国家兰西城市群规划建设，是我省融入国家发展战略的重要抓手，城市群的规划建设，将进一步提升我省在国家区域格局中的地位，强化与相邻省区的合作交流，将进一步注重城市群生态安全屏障建设，注重大中小城市协调发展，注重特色小镇的培育和布局，注重城市间分工合作和培育特色，注重城市群协同协调发展，贵德县列入兰西城市群后，对促进全县土地利用结构优化、转变土地利用方式、有效利用土地提供了强大的动力。

（四）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。

（五）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

党的十九大报告指出“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”，我省是全国“两屏三带”生态安全战略格局的重要组成部分，在全国生态文明格局中具有重要的功能性作用。贵德县是青藏高原上生态优势最为突出的区县之一，坚持以建设生态文明先行区和国家级生态文明建设试点示范县为引领，牢固树立“生态保护第一”理念，毫不动摇地以生态文明建设统领经济社会发展全局，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，全面提升可持续发展能力。

（六）青海省一系列的战略部署为优化土地利用结构带来机遇

省委提出了“十三五”时期全省经济社会发展实现“一个全面、四个更加”总体要求，加快建设贵德县城，打造核心增长极，更好发挥辐射带动作用。随着全省区域发展新格局的布局和建设步伐的加快，必将给贵德县经济社会发展带来更大的机遇。这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。

二、面临的挑战

从自身条件看，“十三五”时期贵德县现行规划的调整完善面临重大挑战：

（一）生态保护和生态建设对土地利用空间布局提出新的要求

随着贵德县生态文明建设的推进，生态红线的刚性约束增强，未来经济发展面临的资源环境和土地供给约束趋紧，面临着加快推进新型城镇化和新型工业化的生态环境约束等问题，处理好保护生态与加快发展关系的任务空前艰巨，生态保护和生态建设目标对土地利用空间布局提出新的要求。

（二）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，经济增长方式的快速转变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，随着全县经济的较快增长，城镇、移民、扶贫、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。

（三）统筹各类土地利用任务艰巨

随着市场经济的深入发展，经济结构的不断优化升级，经济增长方式的快速转变，亟待转变土地利用模式和方式，优化各业各类土地利用结构。城镇化发展战略，实现城乡统筹和区域协调，对调整区域土地利用提出了更高要求。社会经济的加快发展和人民日益丰富的物质文化生活，对交通、水利、能源、教育等基础和公益设施建设需求日益增长，形成各行业、各区域土地利用目标的多元化，加大了调整和优化行业、区域土地利用结构与布局的难度。

展望未来，贵德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调整

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，紧紧抓住国家“一路一带”与支持青海藏区脱贫攻坚的机遇，按照全县“1511”总目标和“十三五”期间“撤县设市”的总体要求，以保障“十三五”期间县域经济社会持续健康发展为目标，根据土地资源的特点，实施保护与保障并举，集约挖潜和统筹协调并重，转变土地利用方式和管理方式的战略并举，实现“积极保障、集约利用、统筹协调、生态安全”的目标，确保耕地和基本农田保护目标落实，土地利用结构合理、集约高效，有效保障“十三五”经济社会快速发展用地需求。

第二节 土地利用规划目标调整

一、约束性指标

- 1、耕地保有量：规划期末，耕地保有量不低于 13966.44 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 10891.00 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 3946.61 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 143.00 公顷。
- 5、补充耕地规模：2015-2020 年，补充耕地规模不低于 168.00 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 162.00

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 5426.30 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 1205.06 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 754.37 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 444.00 公顷。详见表 3-1

贵德县土地利用规划主要控制指标表

表 3-1

单位：公顷、平方米/人

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	耕地保有量	14818.30	13806.44	13966.44	约束性
	基本农田面积	10468.30	10438.30	10891.00	约束性
	园地面积	454.52	770.61	557.88	预期性
	林地面积	20415.51	25993.63	20495.21	预期性
	牧草地面积	275716.40	281072.92	275386.40	预期性
	建设用地总规模	4741.30	7052.60	5426.30	预期性
	城乡建设用地规模	3631.61	4153.17	3946.61	约束性
	城镇工矿用地规模	990.39	1394.50	1205.06	预期性
增量指标 (2015-2020 年)	新增建设用地总量	/	3128.14	754.37	预期性
	建设占用农用地规模	/	2212.00	444.00	预期性
	新增建设占用耕地规模	/	693.00	143.00	约束性
	补充耕地规模	/	693.00	168.00	约束性
效率指标	人均城镇工矿用地	178.60	199.08	162.00	约束性

注：新增建设用地总量和城镇工矿用地指标中包含 69.37 公顷城乡用地增减挂指标。

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315620.06公顷，占全县土地总面积的89.91%；2020年减少到315155.98公顷，占全县土地总面积的89.78%。

（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143.00公顷以内，通过整理复垦开发补充耕地不低于168.00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13966.44公顷，较2014年减少851.86公顷。全县基本农田保护面积稳定在10891.00公顷以上。

（二）园地

规划至2020年，园地面积增加至557.88公顷，2015-2020年增加103.36公顷。占农用地面积的比重由2014年的0.14%调整到2020年的0.18%。

（三）林地

规划至2020年林地面积增至20495.21公顷，2015-2020年增加79.70公顷。占农用地面积的比重由2014年的6.47%调整到2020年的6.50%。

（四）牧草地

规划至2020年牧草地面积减少至275386.40公顷，2015-2020年减少330.00公顷。占农用地面积的比重由2014年的87.36%调整到

2020 年的 87.38%。

（五）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 4215.33 公顷，2020 年面积为 4750.05 公顷，较 2014 年增加 534.72 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 5426.30 公顷，较 2014 年增加 685.00 公顷，占土地总面积的比重从 2014 年的 1.35%调整到 2020 年的 1.55%。

（一）城乡建设用地

到 2020 年，全县城乡建设用地总规模调整到 3946.61 公顷，较 2014 年增加了 315.00 公顷，占建设用地比重从 2014 年的 76.60%调整到 2020 年的 72.73%。

1、城镇工矿用地

到 2020 年，全县城镇工矿用地面积调整到 1205.06 公顷，较 2014 年增加 214.67 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 27.27%调整到 2020 年的 30.53%。

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 2741.55 公顷，较 2014 年增加 100.33 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 72.73%调整到 2020 年的 69.47%。

（二）交通水利用地

到 2020 年，全县交通水利用地面积调整到 1209.85 公顷，比 2014 年增加 316.56 公顷，占建设用地比重从 2014 年的 18.84%调整到 2020 年的 22.30%。

1、交通运输用地

2014 年全县交通运输用地面积 578.21 公顷，2020 年交通运输用地面积 760.46 公顷，较 2014 年增加 182.25 公顷。

2、水利设施用地

2014 年全县水利设施用地面积 315.08 公顷，2020 年水利设施用地面积 449.39 公顷，较 2014 年增加 134.31 公顷。

三、其他土地结构调整

规划期间，开发其他土地 220.92 公顷，其他土地面积由 2014 年 30675.14 公顷调整为 2020 年 30454.22 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 13966.44 公顷，较 2014 年减少 851.86 公顷，其中基本农田规划期内面积为 11052.07 公顷。主要分布在常牧镇、河西镇、尕让乡等乡镇。

（二）园地布局

到 2020 年，园地面积为 557.88 公顷，较 2014 年增加 103.36 公顷，园地增加面积全部分布在河西镇和河东乡。

（三）林地布局

到 2020 年，林地面积为 20495.21 公顷，较 2014 年增加 79.70 公顷，林地面积主要增加常牧镇、尕让乡、河东乡、河西镇等乡镇。

（四）牧草地布局

到 2020 年，牧草地面积为 275386.40 公顷，较 2014 年减少 330 公顷，牧草地面积主要减少在河东乡、河西镇、河阴镇等乡镇。

二、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。规划期间着力构建“一核三线四点”空间发展格局，以贵德中心城区为核心，黄河河谷和东西河河谷城镇与产业集聚带为三线，常牧镇、拉西瓦镇、尕让乡、新街回族乡为支撑的城乡一体发展的城镇体系。促进产业集聚布局、人口集中居住、城镇集群分布，着力提高发展空间利用效率。

（二）加快实施高原美丽乡村建设

规划期间，大力推进城乡用地增减挂钩，优化农村居民点用地布局，进一步提高土地利用效率。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。推进农村奖励性住房、农村危房改造、游牧民定居、扶贫开发整村推进等项目，完善群众文化体育设施，改善广播电视、信息网络和全民健身等基础条件；提高农村公路建设标准，以产业发展为先导、以基础设施为支撑、公共服务为保障，突出民族风格和地域特色，坚持产村相融、成片推进，加快建设业兴、家富、人和、

村美的美丽乡村，打造一批乡土特色浓郁、村容村貌整洁、生态环境优美、民风乡风文明的“美丽乡村”和生态文明村。到2020年，建设高原美丽乡村75个，绿化村庄76个。

（三）打造特色生态工业园区，保障用地需求

打造特色工业园区，保障用地需求。贵德县为更好地整合工业资源，做大、做强贵德生态工业项目，设立生态工业园，按照“文化产业园区”、“加工制造业园区”、“绿色农业食品饮料、农副产品加工园区”、“绿色农业生态项目招商区”四个功能区布局进行规划建设。

（四）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：交通建设要基本建成以国省干线为骨架，农村公路为脉络，功能完善、覆盖广泛的公路网络。规划期间形成以贵德县城为中心，辐射连接向北至湟中、西宁，向南至贵南、同德及果洛，向东至海东市化隆、循化，向西至州府共和，向东南至黄南州同仁的“大”字型公路主骨架布局。重点实施沿黄高速（贵德段）、G227线（原西久公路）贵德段改线项目、县城至上岗查公路等国省干线项目。

科学安排水利设施用地：规划期间坚持自然恢复和治理修复相结合，处理好开发与保护的关系，加大水资源和河湖生态保护力度，全面推进完善流域和区域防洪减灾体系，加强水土流失治理，构建和谐健康的水生态保护体系。加强饮用水水源地保护，构建科学高效的水

资源配置体系，着力提升水利保障能力。加强水资源配置工程建设，推进贵德县城区、河西镇等应急供水水源工程建设。继续实施重点河段防洪和中小河流治理，加强灌区续建配套与节水改造，提高小型灌区灌溉保证率。

保障能源基础设施建设用地：重点实施贵德至尼那、嵩巴至常牧、贵德至千户 35 千伏线路改造和 10 千伏线路改造。加快农村电网升级改造，县城城网改造。加快境内太阳能、风能、地热能等新能源的开发步伐，重点实施贵德纯电动旅游专线大巴车、公交车、出租车及配套太阳能充电站建设开发项目、地热资源综合利用项目、北山风电场、巴卡台风电场等项目建设，推动全县能源开发利用迈上新台阶。组织实施好农村沼气、绿色照明、省柴节煤灶、绿色建筑、节能监测和服务等节能重点工程，打造青海省清洁能源和绿色发展基地。

（五）加大旅游建设用地保障

以“黄河地质公园品牌引领、多元产业融合提质、智慧创新驱动、旅游精准扶贫”作为旅游业发展的核心思路，围绕不同地域特点、特色景观、优势资源，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，按照“大景区、大投入”旅游开发理念，全面整合旅游资源，以“一河一园一城一泉”为驱动力，以点连线，以线带面，通过旅游全域化发展，布局贵德四季均衡发展的全域旅游战略格局，完善旅游景点配套设施建设，保障旅游发展用地。

第五章 永久基本农田划定和保护

第一节 基本农田现状

2014 年贵德县基本农田面积 10471.38 公顷，其中耕地面积 10464.08 公顷，占基本农田面积的 99.93%；其他地类面积 7.30 公顷，占基本农田面积的 0.07%；耕地平均利用等别为 12.08 等。

从空间分布上，贵德县基本农田主要集中分布在常牧镇、河西镇和尕让乡，以上乡镇基本农田面积达到 6928.04 公顷，占现有基本农田总面积的 66.16%；其余分布在其他各乡镇。详见表 5-1。

贵德县基本农田统计表（2014 年）

表 5-1

单位：公顷

行政区	基本农田	
	面积	比例
贵德县	10471.38	100.00%
河阴镇	0.00	0.00%
河西镇	2139.27	20.43%
拉西瓦镇	1208.95	11.55%
常牧镇	2804.67	26.78%
河东乡	1172.71	11.20%
尕让乡	1984.1	18.95%
新街回族乡	1161.68	11.09%

第二节 永久基本农田划定

一、州级指标下达情况

根据《海南州土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方案》，结合贵德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、实施新一轮退耕还林和水源涵养地保护等生态建设因素，确定贵德县耕地保有量 13966.44 公顷，基本农田保护面积 10891.00 公顷。

二、永久基本农田划定

2014年贵德县基本农田面积10471.38公顷，本次最终确定永久基本农田面积11052.07公顷，全县基本农田保护率达到74.58%以上，超过州级下达指标161.07公顷。划定后的永久基本农田均为集中连片的优质耕地，耕地平均利用等别为11.72等。详见附表四

三、永久基本农田划定结果

（一）总体布局

贵德县2020年耕地面积13966.44公顷，划定后永久基本农田面积为11052.07公顷，其中水浇地7319.09公顷，占永久基本农田面积66.22%；旱地3732.98公顷，占33.78%。永久基本农田主要分布在常牧镇、河西镇和尕让乡，分别占划定永久基本农田面积的24.23%、20.91%和20.27%，耕地平均质量等为11.72。详见表5-2

贵德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
贵德县	11052.07	100.00%
河阴镇	170.64	1.54%
河西镇	2310.49	20.91%
拉西瓦镇	1273.69	11.52%
常牧镇	2677.77	24.23%
河东乡	1221.03	11.05%
尕让乡	2240.51	20.27%
新街回族乡	1157.94	10.48%

（二）城镇周边永久基本农田划定情况

贵德县城镇周边原有基本农田面积为366.67公顷，平均利用等为11.73等，平均坡度 $\leq 2^\circ$ ，本次永久基本农田划定后贵德县城镇周边基本农田面积为1053.33公顷，平均利用等为11.66等，平均坡度 $\leq 2^\circ$ ，确保了优先把城镇周边的优质耕地划入的原则，同时保证数量有增加，

质量有提高，划出的质量较低，划入的质量高，总体提高基本农田质量。

（三）与调整前基本农田的对比分析

通过与调整前基本农田的对比分析，全县水浇地数量增加 692.42 公顷，耕地平均利用等别有一定程度提高。

调整前后基本农田对比表

表 5-3

单位：公顷

指标	划定前基本农田	划定后永久基本农田	划定后-划定前
水浇地	6626.67	7319.09	692.42
平均利用 等别	12.08	11.72	/

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。永久性基本农田划定及保护是全社会的共同责任，充分发挥行政执法，社会监督和舆论监督作用，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，针对贵德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

推进生态文明建设，制定草原保护措施，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，通过草地轮牧、减畜、遏制草地退化趋势，提高草地覆盖度；稳步推进封山育林、人工造林、原始森林保护等项目，林地结构得到优化；实施湿地保护和修复项目，尤其注重旅游中的湿地保护，开展农业生态环境保护项目，提高农业生产率。2020年具有重要生态功能的耕地、园地、林地、牧草地、水域等面积不低于315811.67公顷，占全县土地面积的比例89.97%。规划期间将重点保障天然林保护工程、防护林工程、防沙治沙示范区建设工程等重点用地需求。

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。

依据贵德县不同区域土地的不同生态特性和土地利用特点，在协调经济发展和生态安全的前提下，结合区域现状将全县划分为4个生态功能区，因地制宜进行分区管制，确保区域土地的可持续利用。

生态保护优先区：主要位于贵德县北部、南部、东部，海拔较高，植被覆盖较高的地区，以及中部贵德黄河清国家湿地公园，主要涉及拉西瓦镇、尕让乡、河东乡和常牧镇。以保护当地生物多样性、涵养水源、维持生态系统服务功能为主要发展导向，可适当发展生态旅游。

水土保持功能区：位于贵德县黄河北部，涵盖拉西瓦镇中部和南部、河西镇北部以及尕让乡西南部。该区域沟壑分布较多，草地退化较严重，土壤侵蚀敏感性高，以草地和森林植被恢复、水土保持功能为主，适当发展生态农业。

产品提供功能区：位于黄河南岸，包括河西镇南部、河东乡东部、常牧镇中部和北部以及新街回族乡。该区域以发展生态农牧业、观光农业为主要发展导向，局部地区需注意防止土壤侵蚀。

城镇经济发展区：位于贵德县中部黄河沿岸，包括河阴镇、河西镇、拉西瓦镇、河东乡及其他各乡镇。该区域以发展生态旅游提高经济发展水平，建设生态人居环境为主要发展导向。

第三节 土地生态环境保护措施

一、大力加强生态保护与建设

通过草地轮牧、减畜、遏制草地退化趋势，提高草地覆盖度；稳步推进封山育林、人工造林、原始森林保护等项目，林地结构得到优化；实施湿地保护和修复项目，尤其注重旅游中的湿地保护，开展农业生态环境保护项目，提高农业生产率。到2020年，全县林草覆盖率达到84.29%。

二、强化重点区域生态保护基础设施建设

强化重点区域生态保护基础设施建设，对黄河清湿地公园、地质

公园、主要公路沿线、美丽城镇、高原美丽乡村、东山原始森林、江拉原始森林、都秀森林、西河国家级生态森林等区域，拓展内涵，进一步强化生态保护基础设施建设。

三、加强退化土地防治

加大水土流失治理力度，积极运用工程措施、生物措施和耕作措施，综合整治水土流失；对河谷地区土地综合运用水利、农业、生物措施，防治土地流失，同时严格禁止未达标污水灌溉农田，积极防治土地污染。规划期间，启动黄河干流防洪工程和东西河、尕让河、多拉河等小流域综合治理工程。实施山坪片区、南山片区、北山片区及东山片区沟壑治理工程，东河流域、西河流域、尕让流域等 10 项小流域综合治理项目。

四、逐步恢复工矿废弃地生态功能

积极开展绿色矿山研究和建设，强化矿产开发准入管理，规范矿产资源开发，促进矿产资源高效利用。严厉打击非法开采行为，巩固综合整治成果。

第七章 土地用途分区与建设用地区空间管制

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，根据贵德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，将全县划分为九个土地用途管制区：

一、基本农田保护区

面积为 11052.07 公顷，占全县土地面积 3.15%。主要分布在河西镇、常牧镇和尕让乡。

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 4872.54 公顷，占全县土地面积 1.39%。主要分布在河西镇、河东乡和尕让乡。

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 20245.56 公顷，占全县土地面积 5.77%。主要分布在常牧镇、尕让乡、河东乡和河西镇。

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 275740.89 公顷，占全县土地面积 78.55%。主要分布在常牧

镇、拉西瓦镇、尕让乡和河西镇。

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 3706.18 公顷，占全县土地面积 1.06%。主要分布在河西镇、河阴镇、河东乡和常牧镇。

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、区内城镇村建设应优先利用现有低效建设用地、闲置地和废弃地；

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 240.43 公顷，占全县土地面积 0.07%。主要分布河西镇、拉西瓦镇和河阴镇。

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

面积 233.61 公顷，占全县土地面积的 0.07%。主要分布在河阴镇。

本区土地利用管制规则如下：

- 1、区内土地使用应当符合风景旅游区规划；
- 2、区内影响景观保护和游览的土地，应在规划期间调整为适宜的用途；
- 3、在不破坏景观资源的前提下，允许区内土地进行农业生产活动和适度的旅游设施建设；
- 4、严禁占用区内土地进行破坏景观、污染环境的生产建设活动。

八、生态环境安全控制区

面积 272.20 公顷，占全县土地面积 0.08%。主要分布在河西镇和河阴镇。

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。

九、自然与文化遗产保护区

面积 1904.09 公顷，占全县土地总面积的 0.54%。主要集中在河西镇、河东乡、尕让乡和新街回族乡。

本区用途管制规则为：

- 1、区内土地主要用于保护具有特殊价值的自然和文化遗产；
- 2、区内土地使用应符合经批准的保护区规划；
- 3、区内影响景观保护的用地，应在规划期间调整为适宜的用途；
- 4、不得占用保护区核心区的土地进行新的生产建设活动，原有的各种生产、开发活动应逐步退出；
- 5、严禁占用区内土地进行破坏景观、污染环境开发建设活动。

详见附表八

第二节 建设用地空间管制分区

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贵德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，是规划期内贵德县新增城镇工矿、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3946.61公顷，占贵德县土地总面积的1.12%。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1174.56公顷，占贵德县土地总面积的0.33%。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 343739.04 公顷，占贵德县土地总面积的 97.92%。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，包括贵德黄河清湿地公园的生态保育区、生态保护红线中划定的水源地保护保护区和贵德国家地质公园的一级保护区。该区面积 2176.29 公顷，占贵德县土地总面积的 0.62%。

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《贵德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 11052.07 公顷，占全县土地面积 3.15%。主要分布在河西镇、常牧镇和尕让乡。

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，与城镇规划充分衔接，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 5121.17 公顷，主要包括中心城区和各（乡）镇等。

管制规则如下：

1、区内土地主要用于城镇、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，城乡建设用地布局在城镇开发边界内可以调整，但不得突破城镇开发边界；

2、区内土地以规模控制为主，应积极鼓励引导盘活存量，促进土地节约集约利用；

3、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《贵德县生态保护红线区建议方案》，贵德县境内无一类管控区。由于贵德县生态保护红线目前是征求意见稿，未最终确定，因

此本次调整完善方案以现行规划禁止建设区为基础，将贵德黄河清湿地公园的生态保育区、生态保护红线中划定的水源地保护区和贵德国家地质公园的一级保护区范围内全部一并纳入生态保护红线范围，拟划定面积 2176.29 公顷。待贵德县生态保护红线区建议方案正式批准后，在新一轮规划修编中进行调整完善。

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

根据贵德县国民经济社会发展“十三五”规划纲要中各类项目用地需求，在充分调查和研究的基础上，确定规划调整期内重点项目十大类，255个重点项目。

一、交通项目

交通项目共计53个，交通建设要基本建成以国省干线为骨架，农村公路为脉络，功能完善、覆盖广泛的公路网络。规划期间，主要建设项目有：G310（沿黄高速）、贵德县通用飞机场、贵德县通用飞机场基础设施配套工程、G227线（原西久公路）贵德过境段改扩建项目、贵德县城至上岗查公路、贵德水上搜救通讯指挥中心、高红崖至都秀寺公路、临共路二期和麻吾峡至鱼山村公路等项目。到“十三五”末，形成以贵德县城为中心，辐射连接向北至湟中、西宁，向南至贵南、同德及果洛，向东至海东市化隆、循化，向西至州府共和，向东南至黄南州同仁的“大”字型公路主骨架布局。积极建设水运搜救指挥中心、库区码头等项目，逐步提升水运、航空等运输方式在客货运结构中的比例，积极构建公路、水路、航空、铁路组成的有效衔接、运输高效的现代化综合交通运输网络。

二、水利设施工程

水利项目共计32个，加快推进一批“打基础、管长远、利发展、惠民生”的重点水利工程建设，构建科学高效的水资源配置体系，着力提升水利保障能力。主要建设项目有：拉西瓦南干渠工程、马什格羊灌区工程、贵德县城应急供水工程、贵德县河西镇应急供水工程、贵德县常牧镇应急供水工程、贵德县黄河干流防洪工程、贵德县哇里沟防洪治理工程、龙春河水库、贵德县豆后浪水库等项目。规划期间，

加强饮用水水源地保护，加强灌区续建配套与节水改造，加强水土保持生态建设，保护和恢复支流的自然和生态环境功能。建设一批支撑全县供水安全和粮食生产保障能力的小型水库工程，有效保障农牧民生活、生产和生态用水，全面提升水资源承载能力和保障能力。

三、旅游项目

旅游项目共计 70 个，主要建设项目有：贵德黄河综合生态景区建设项目、贵德县黄河南岸滨水景观带建设项目、九侧峡景区旅游基础设施建设项目、贵德国家地质公园阿什贡景区改扩建项目、黄河廊道景观带项目、贵德千姿湖湿地旅游生态建设项目、温泉旅游开发建设项目、黄河大峡谷旅游区综合开发项目等项目。规划期间，以“黄河地质公园品牌引领、多元产业融合提质、智慧创新驱动、旅游精准扶贫”作为旅游业发展的核心思路，按照“大景区、大投入”旅游开发理念，以黄河地质公园大旅游景区品牌为统领，构建功能复合完善的贵德旅游产业体系，助推贵德旅游走向高原国际旅游度假目的地。

四、能源项目

能源项目共计 17 个，主要建设项目有：贵德县河北新区变电所、贵德县常牧镇光伏 50 兆瓦电站、巴卡台风电场、北山风电场、新能源汽车充电站、贵德 330KV 变电站和贵德县河北新区变电等项目。规划期间，加快农村电网升级改造，县城城网改造。加快境内太阳能、风能、地热能等新能源的开发步伐，重点实施贵德纯电动旅游专线大巴车、公交车、出租车及配套太阳能充电站建设开发项目、地热资源综合开发利用项目、风电、光伏等项目建设，推动全县能源开发利用迈

上新台阶。

五、脱贫攻坚项目

脱贫攻坚项目共计 39 个，主要建设项目有：贵德县深度贫困地区（常牧镇）脱贫攻坚项目、新街乡鱼山村易地扶贫搬迁项目、豆后漏村庄扶贫搬迁项目、都秀村易地扶贫搬迁项目、席笈滩村旅游扶贫项目、曲丹峪易地扶贫搬迁项目和边都村旅游扶贫项目等项目。规划期间，秉承旅游精准扶贫的发展理念，加大易地扶贫搬迁力度，着力培育和发展后续产业，促进改善贫困群众的生产生活环境。打造以“松巴村、都秀村、贺尔加”等特色村落为代表的乡村旅游示范村落。

六、矿产项目

矿产项目共计 13 个，主要建设项目有：贵德县尕让乡千户纯净水厂、拉西瓦镇多拉纯净水厂、贵德县河东乡东山纯净水厂和贵德县常牧镇下岗查村闪长岩矿场等项目。规划期间，以保护环境和促进矿地和谐为基本要求，加强矿产资源开发与保护，增强矿产品供给能力；使加快推进矿业转型升级与绿色发展，保住绿水青山。加快矿山环境恢复治理和矿区土地复垦，全面实现绿色化发展和生态文明建设。

七、环卫项目

环卫项目共计 19 个，主要建设项目有：贵德县废弃物集中处理厂、常牧镇曲丹峪垃圾处理场、贵德县河北新区污水处理厂工程、贵德县建筑垃圾一体化处理项目和贵德县高温热解垃圾处理场等项目。规划期间，实现垃圾处理减量化、资源化和无害化，促进改善贫困群众的生产生活环境。

八、民生项目

民生项目 1 个，主要建设项目有贵德县收容遣送站。规划期间，以社会保障、教育事业、基本医疗、人口服务、文化建设等方面为重点，加大公共财政向民生倾斜力度，扎实做好保障和改善民生各项工作。

九、特殊项目

特殊用地项目共计 3 个，主要建设项目有：贵德县看守所、新街乡民族运动场和贵德县公墓等项目。

十、其他项目

其他项目共计 8 个，主要建设项目有：常牧镇广播电视转播站、河西镇民族运动场和新街乡民族运动场等项目。

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，海南州下达的规划期补充耕地规模为 168.00 公顷。本次规划通过土地整治增加耕地 2278.94 公顷，完成州级下达任务。其中：通过土地开发增加 240.34 公顷，土地整理增加 2038.60 公顷。

二、土地整治的重点区域

主要集中在河东乡、河西镇、河阴镇、常牧镇和新街回族乡。

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 6 项土地整治项目。其中土地整理项目 5 个，新增耕地 2038.60 公顷；土地开发项目 1 个，新增耕地 240.34 公顷。详见附表九

土地整理项目

- 1、常牧镇梅加滩土地整治项目；
- 2、常牧镇切扎滩土地整治项目；
- 3、河西镇温泉沟土地整治项目；
- 4、河东乡查达滩土地整治项目；
- 5、河东乡哇里滩、麻巴滩、边都滩土地整治项目。

土地开发项目

拉西瓦镇仍果村土地开发项目

四、城乡建设用地增减挂钩

开展城乡建设用地增减挂钩，能实现建设用地总量不增加、用地布局更合理、耕地面积不减少、耕地质量有效提高等多重目的。增减挂钩工作以建新拆旧和土地复垦为主要内容，以农业产业化，农村现代化、农村城镇化为手段，以改善农村生产生活条件和生态环境为依托，并能极大提高农业综合生产能力，增加农民收入，改善农民生产生活条件，缩小城乡差距，促进新农村建设，实现城乡统筹发展。

本次调整完善城乡用地增减挂项目 8 个，其中拆旧区位于尕让乡、常牧镇和新街回族乡，拆旧区面积 69.37 公顷，建新区面积 69.37 公顷，主要位于中心城区和常牧镇。

五、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

贵德县中心城区地处黄河河谷，四面环山，三水汇流，是青海省黄河上游生态环境最为优越的高原城市。包括河阴镇、河西镇、河东乡建成区及周边相关地域，南至南海殿及其山体，北至黄河北岸山体，西至山坪台及其山体，东至麻巴村。东北距省会西宁 114 公里，西北距海南藏族自治州首府共和县 158 公里。中心城区土地总面积 11991.78 公顷，其中农用地 7430.04 公顷、建设用地 1628.96 公顷、其他土地 2932.78 公顷，分别占中心城区土地总面积的 61.96%、13.58%和 24.46%。

一、农用地

耕地 2715.20 公顷，占农用地面积 36.54%；园地 153.70 公顷，占 2.07%；林地 1565.58 公顷，占 21.07%；牧草地 2298.72 公顷，占 30.94%；其他农用地 696.84 公顷，占 9.38%。

二、建设用地

城乡建设用地 1392.60 公顷，占建设用地面积的 85.49%。其中：城镇工矿用地 687.77 公顷，农村居民点用地 704.83 公顷，分别占城乡建设用地的 49.39%和 50.61%。

交通水利用地 185.02 公顷，占建设用地面积的 11.36%。其中：交通运输用地 172.14 公顷，水利设施用地 12.88 公顷，分别占交通水利用地的 93.04%和 6.96%。

其他建设用地 51.34 公顷，占建设用地面积的 3.15%。全部为风景名胜设施及特殊用地。

三、其他土地

水域 808.99 公顷、自然保留地 2123.79 公顷，分别占其他土地的 27.58%和 72.42%。

第二节 中心城区规划用地布局

一、用地发展方向

规划贵德县中心城区城镇用地发展方向为“东西进、南北限、中优化”。

二、规划用地布局

规划形成城市与生态山水格局有机融合的“两轴两带、一心四片、一核八点”轴带组团结构布局。

两轴：

迎宾路城市功能轴线。是贯穿河西、河阴、河东三个片区中心、联系城市活动的主要功能性轴线。

南海殿-贵德古城-北岸片区城市文化旅游轴线。是游客领略贵德城市文化底蕴、探寻自然人文风情的主要文化旅游轴线。

两带：

沿黄休闲景观带。是游客亲近黄河母亲、欣赏自然风光、感受生态之美的旅游休闲景观带。

乡村休闲体验带。是集乡村旅游、田园休闲、生态体验于一体的乡村体验带。

一心：

迎宾路、纵四路和古城南路构成的城市中心区。是城市高等级服务设施的集中区域和城市的核心形象展示区。

四片：

河阴片区，保留老城传统商业服务中心职能，延续城市文脉，展现城市历史；

河东片区，建设成为集对外交通、商业零售、文化娱乐、居住等功能为一体的、功能完善的综合城市片区；

河西片区，主要发展休闲商务、旅游服务和高品质居住社区，建设成为特色风景旅游小城；

北岸片区，重点发展旅游服务、养生度假、旅游休闲、旅居养老等功能，发展成为贵德省级旅游度假区和旅游综合示范区的核心区。

一核：

以贵德古城为核心的古城文化体验区，是集历史展示、文化创意、旅游休闲为一体的文化旅游综合体。

八点：

以中心城区范围内的贵德新老八景为主体的城市景观节点，包括遗珠献佛、长虹卧波、梨花堆雪、河滨翠珠、虎台揽春、文昌仙阁、南海溪声、仙阁插云。构成了城市内部主要的旅游吸引物体系。

第三节 中心城区土地利用规划调控

规划至2020年，中心城区土地总面积11991.78公顷，其中：农用地7257.17公顷、建设用地2031.58公顷、其他土地2703.03公顷，分别占中心城区土地总面积的60.52%、16.94%和22.54%。

一、农用地

耕地3231.55公顷，占农用地面积44.53%；园地97.75公顷，占1.35%；林地1183.17公顷，占16.30%；牧草地2175.30公顷，占29.97%；其他农用地569.40公顷，占7.85%。

二、建设用地

城乡建设用地1756.34公顷，占建设用地面积的86.45%。其中：城镇工矿用地915.33公顷，农村居民点用地841.01公顷，分别占城乡建设用地的52.12%和47.88%。

交通水利用地 199.31 公顷，占建设用地的 9.81%。其中：交通运输用地 179.04 公顷，水利设施用地 20.27 公顷，分别占交通水利用地的 89.83%和 10.17%。

其他建设用地 75.93 公顷，占建设用地的 3.74%。全部为风景名胜设施及特殊用地。

三、其他土地

水域 757.61 公顷、自然保留地 1945.42 公顷，分别占其他土地的 28.03%和 71.97%。详见附表十

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为城市建设用途的农用地与其他土地，面积 1756.43 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为建设用地，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 991.37 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设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 8938.56 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。

四、禁止建设区

中心城区内禁止建设边界所包含的空间范围，该区面积 305.42 公顷。

土地利用管制要求：

——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；

——区内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、河阴镇

河阴镇位于贵德县中部，贵德县府所在地，东北距省会西宁 114 公里，距州府恰卜恰 158 公里，西北与河西镇接壤，东北与尕让乡和河东乡接壤，南与河西镇相邻。

1、土地利用方向

是贵德县中心城区，其功能为县域城镇发展的增长极、城镇之间联系的枢纽。规划期间加强其对县域发展的带动作用，发展以旅游业、生活性服务业和商贸物流业为支撑的现代服务业和以有机食品加工、特色商品制作业和中藏医药业为支撑的绿色工业。

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 545.73 公顷以上，耕地净减少量控制在 120.49 公顷以内，规划期基本农田保护面积不低于 170.64 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 864.31

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 743.38 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 594.93 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 43.67 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 77.26 公顷以内，全部为风景名胜设施及特殊用地。

二、河西镇

河西镇位于贵德县中部，东距县府驻地 3 公里。北与拉西瓦镇和尕让乡接壤，西与尕让乡、河东乡和常牧镇毗邻，南与新街回族乡相连，西与贵南县过马营镇相接。

1、土地利用方向

是贵德县中心城区，其功能为县域城镇发展的增长极、城镇之间联系的枢纽。规划期间通过环境优化打造特色风景旅游小城。

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 3190.27 公顷以上，耕地净减少量控制在 194.58 公顷以内，规划期基本农田保护面积不低于 2310.49 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 1281.13 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

1011.84 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 297.62 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 212.42 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 56.87 公顷以内，全部为风景名胜设施及特殊用地。

三、拉西瓦镇

拉西瓦镇位于贵德县西北部，距县城 20 公里。南与河西镇，贵南县过马营镇隔河相望，西邻共和县龙羊峡镇，北与共和县倒淌河镇、湟源县日月乡为邻，东与河西镇、河阴镇和尕让乡相邻。

1、土地利用方向

规划为中心镇，水电工业小城镇。规划期间，发展以水电能源业为支撑的特色工业和以水电观光体验为支撑的旅游业。

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 1422.75 公顷以上，耕地净减少量控制在 86.78 公顷以内，规划期基本农田保护面积不低于 1273.69 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 719.69 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 365.62 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 98.85

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 346.75 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 7.32 公顷以内，全部为风景名胜设施及特殊用地。

四、常牧镇

常牧镇位于贵德县境东北部，距县府驻地 40 公里。东与尖扎县、同仁县接壤，北与河东乡相连，西与河西镇、新街回族乡毗邻，南与同仁县和泽库县为邻。

1、土地利用方向

规划为中心镇，农牧生产及农服型小城镇。规划期间，发展以绿色有机产品生产为支撑的农牧业和以农牧生产服务、高原牧业观光及体验旅游为支撑的服务业。

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 2892.49 公顷以上，耕地净减少量控制在 176.42 公顷以内，规划期基本农田保护面积不低于 2677.77 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 818.03 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 555.03 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 40.14 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 242.03 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 20.97 公顷以内，全部为风景名胜设施及特殊用地。

五、河东乡

河西镇位于贵德县中部，东距县府驻地 2 公里。北与尕让乡接壤，西与河阴镇和河西镇毗邻，南与常牧镇相连，西与尖扎县相接。

1、土地利用方向

规划为贵德县中心城区，其功能为县域城镇发展的增长极、城镇之间联系的枢纽。规划期间，打造成功能完善的综合城市片区。

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 1893.85 公顷以上，耕地净减少量控制在 115.51 公顷以内，规划期基本农田保护面积不低于 1221.03 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 904.57 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 712.49 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 171.29 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 125.78 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

66.30 公顷以内，全部为风景名胜设施及特殊用地。

六、尕让乡

尕让乡位于贵德县境东北部，距县府驻地 43 公里。西北与湟源县、湟中县和化隆回族自治县接壤，东与河西镇和拉西瓦镇毗邻，南与河东乡相连，西与尖扎县相接。

1、土地利用方向

规划为一般镇，交通服务性乡镇。发展以绿色有机食品和旅游商品的贸易、仓储、转运为支撑的交通服务业。

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 2716.90 公顷以上，耕地净减少量控制在 78.51 公顷以内，规划期基本农田保护面积不低于 2240.51 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 668.25 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 412.32 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 1.90 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 220.74 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 35.19 公顷以内，全部为风景名胜设施及特殊用地。

七、新街回族乡

新街回族乡位于贵德县南部地区，东与常牧镇接壤，西与贵南县过马营镇毗邻，南与贵南县过马营镇相连，北与河西镇相接，距县城40公里，是海南藏族自治州唯一的回族乡。

1、土地利用方向

为贵德县一般镇，农业生产型乡镇。发展以绿色产品生产为支撑的农业和以高原山地旅游为支撑的观光旅游业。

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1304.46公顷以上，耕地净减少量控制在79.56公顷以内，规划期基本农田保护面积不低于1157.94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170.32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145.93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0.33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18.46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5.93公顷以内，全部为风景名胜设施及特殊用地。

第十二章 规划实施保障措施

为保障《规划》的实施，规划从政策、行政、土地集约节约等方面制定具体措施，以保证规划调整完善的顺利实施。

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，必须符合规划调整方案。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

依据国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划，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，实现规划调整方案的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

加快贵德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、部门合作、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

对深度贫困地区基础设施、易地扶贫搬迁、民生发展等用地足额

保障，不足部分申请省级解决。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。三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。

三、实施用地审批特殊政策

深度贫困地区建设用地，涉及农用地转用和土地征收的，在做好安置补偿前提下，可以边建设边报批；涉及占用耕地的允许边占边补，确实难以落实占优补优、占水补水的，可按补改结合方式落实，并按审批权限办理用地手续。深度贫困地区省级以下基础设施、易地扶贫搬迁、民生发展等建设项目，确定难以避让永久基本农田的，可以纳

入重大建设项目范围，按规定办理用地预审、农用地转用和征收手续。

四、拓展城乡建设用地增减挂钩政策

积极支持深度贫困地区开展城乡建设用地增减挂钩增减挂钩项目区实施规划经批准后，可预先使用或交易一定比例的增减挂钩节余指标；增减挂钩拆旧区，在确定耕地面积不减少、建设用地不增加的前提下，可按照宜耕则耕、宜林则林、宜草则草的原则复垦。增减挂钩周转节余指标可在东西部扶贫协作和对口支援框架内跨省域有偿流转。深度贫困地区开展工矿废弃地复垦利用工作产生的节余指标，可在省域内流转使用。

五、完善耕地保护措施

支持深度贫困地区因地制宜保护耕地，允许在不破坏耕作层的前提下，对农业生产结构进行优化调整，仍按耕地管理。增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、高标准基本农田建设、土地整治增加的耕地可按规定用于耕地占补平衡。补充耕地指标优先用于省域内交易，符合规定条件的，可优先纳入耕地占补平衡国家统筹。对耕地资源匮乏的深度贫困地区，在建设用地单位按省政府规定标准下限缴纳耕地开垦费后，由省级负责统筹落实补充耕地。

附表：

- 1、贵德县土地利用现状面积汇总表（2014年）；
- 2、贵德县规划期土地利用结构调整表；
- 3、贵德县新增建设用地控制指标表；
- 4、贵德县各乡（镇）耕地保有量、基本农田面积指标表；
- 5、贵德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、贵德县重点建设项目用地表（2015-2020年）；
- 9、贵德县土地开发整理重点项目一览表；
- 10、中心城区规划期土地利用结构调整表；
- 11、河阴镇规划期土地利用结构调整表；
- 12、河西镇规划期土地利用结构调整表；
- 13、拉西瓦镇规划期土地利用结构调整表；
- 14、常牧镇规划期土地利用结构调整表；
- 15、河东乡规划期土地利用结构调整表；
- 16、尕让乡规划期土地利用结构调整表；
- 17、新街回族乡规划期土地利用结构调整表。

附图：

- 1、贵德县土地利用现状图（2014年）；
- 2、贵德县土地利用总体规划图；
- 3、贵德县建设用地管制分区图；
- 4、贵德县基本农田保护规划图；

- 5、贵德县土地整治规划图；
- 6、贵德县重点建设项目用地布局图；
- 7、贵德县中心城区土地利用现状图（2014 年）；
- 8、贵德县中心城区土地利用总体规划图。