同仁县土地利用总体规划

(2006-2020 年)

调整完善方案(2016 年修订版)

同仁县人民政府

二〇一七年十二月

前 言

《同仁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，同仁县科学统筹保障发展和保护资源，在严格保护耕地、强化生态建设，统筹安排各类各业各区用地，为同仁县经济社会发展提供用地保障方面发挥了重要的促进作用，取得了阶段性成效。

随着经济社会的快速持续发展，土地利用和管理出现了许多新情况、新问题。特别是第二次土地调查查明的耕地、建设用地等状况与规划修编时发生了较大变化，现行规划与客观实际、发展需求之间出现了不协调，影响到同仁县的持续发展，迫切需要调整完善现行规划。为进一步妥善处理好保护资源与保障发展的关系，适应同仁县“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号）、《青海省国土资源厅关于做好土地利用总体规划调整完善工作的通知》（青国土资[2016]372号）等文件精神，对《同仁县土地利用总体规划（2006-2020年）》进行调整完善。

本次同仁县土地利用总体规划调整完善以2014年为基期年，2020年为目标年。规划调整完善范围为同仁县行政管辖范围内的所有土地。

第一章 总则

第一节 调整完善目的

为贯彻落实《黄南州土地利用总体规划（2006-2020年）》调整完善方案（2016年修订版）对同仁县土地利用规划调整的要求，对“现行规划”进行调整完善，主要目的是贯彻落实新发展理念，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，加大生态环境保护与建设力度，提高土地资源节约集约利用水平，保障“十三五”时期同仁县经济社会发展用地需求，优化同仁县国土空间开发格局，积极推进生态文明建设，为决胜全面小康社会提高坚实的资源保障。

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，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，全面落实“四个扎扎实实”重大要求，着力推动“四个转变”，紧扣州委“123”总体要求和全县“生态立县、文化兴县”发展战略，坚持最严格的耕地保护制度和最严格节约集约用地制度，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，加强生态文明建设，助推深度贫困县脱贫攻坚，保障“十三五”时期同仁县经济社会持续发展用地需求。

第二章 调整完善面临的形势

一、面临的机遇

（一）党的十九大为土地利用提供了强大思想理论武装和行动指

南

(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

(三) 中央和青海省一系列的战略部署为优化土地利用结构带来机遇

(四) 经济发展方式的转变为土地利用方式转变创造了条件

(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

二、面临的挑战

(一) 新理念新思想新战略对土地利用提出了更高要

求(二) 生态保护和生态建设对土地利用空间布局提出新的要求

(三) 耕地保护难度进一步加大

(四) 统筹各业各类土地利用任务艰巨

第三章 土地利用战略

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。规划期间建立县域中心城区、重点镇、一般镇、乡（集镇）4级城镇等级结构体系，优化城镇建设用地布局。

中心城区：同仁县城，包括隆务镇和年都乎乡；

重点镇1个：保安镇；

一般镇3个：多哇镇、瓜什则镇、兰采镇；

乡（集镇）5个：加吾乡、曲库乎乡、黄乃亥乡、双朋西乡、扎毛乡。

二、加快实施高原美丽乡村建设

规划期间，加快高原美丽乡村建设，突出地域和农村特色，坚持保护特色文化风貌，科学规划村镇体系和布局，进一步强化规划的实施。统筹安排农村基础设施和公共服务设施建设，加快农村危旧房改造，加大村庄建设力度，加强易地扶贫搬迁工程与新农村建设、农村危旧房改造、奖励性住房和重点农业生产项目的有效衔接，提高扶贫开发水平。开展农村环境集中连片综合整治，重点推进农村污水、垃圾处理设施建设。加大传统村落和传统民居保护力度，传承历史文化，保持特色风貌，提倡村庄建设形态多样性，着力建设田园美、村庄美、生活美、环境美的宜居乡村。

三、保障基础设施建设用地

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

加快交通基础设施建设：规划期间积极配合西宁至成都铁路项目的前期工作，争取铁路站场建设的顺利进行，同时做好G0611张（掖）汶（川）高速公路同仁至多福屯段的协调工作和同仁通用机场的建设。重点实施同仁至夏河高速公路、临夏至共和高速公路同仁段和扎毛、同夏、循同、瓜桑、牙浪等公路的改扩建和乡村道路的改扩建项目，

提升改造现有乡镇公路、乡村道路等，形成完善的道路交通网络体系。力争在规划期末公路总里程达到 2045.048 公里，公路密度达到 62.44 公里/百平方公里，

科学安排水利设施用地：规划期间加快建设曲麻沟防洪工程，实施隆务河、尕沙日、郭么日等沟道治理，提高中小河流重点险工险段和部分山洪灾害沟道防洪能力。开工建设浪加、石哈龙、玉龙水库等水库，提高供水保障能力；完成扎毛水库灌区、浪加水库灌区、石哈龙水库灌区等灌溉工程，不断完善农田配套基础设施建设，提高灌区供水保证率。

保障能源基础设施建设用地：推进城乡一体化的电网建设，优化县域电网结构，提升电网辐射范围，保障城乡安全高效用电。规划期间重点实施同仁 330 千伏输变电工程、吾屯 110 千伏输变电工程、隆务-夏德日 110KV(Ⅱ回)输变电工程、曲库乎 35 千伏输变电工程、扎毛 35 千伏输变电工程等重点建设项目。

四、加大旅游设施用地保障

规划期间充分挖掘整合热贡文化，围绕“精美热贡·唐卡之都”定位，根据不同地域特点、特色景观、优势资源，加快旅游资源梯级开发，保障旅游发展用地。规划期间重点实施同仁县兰采国家级重点风景名胜区基础设施建设项目、兰采乡原始生态旅游景区开发项目和曲库乎温泉建设项目等项目用地。

第四章 土地利用区域调控与管制

一、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。

允许建设区

根据各类建设用地规模控制指标划定同仁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，是规划期内同仁县新增城镇工矿、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。

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。

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。

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。

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。

空间管制规则为：区内土地主导用途为农业生产空间，是发展农牧业生产，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。

禁止建设区

是禁止建设边界所包含的空间范围。

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。

二、“三线”划定

永久基本农田红线划定

永久基本农田保护边界为划入基本农田保护区的所有土地，主

要分布在保安镇、年都乎乡、黄乃亥乡、加吾乡、隆务镇和双朋西乡。

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。

科学划定城镇开发边界

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

管制规则如下：1、城镇开发边界内用地主要用于城镇、农村居民点建设，具体用途应与经批准的城市、建制镇、村庄和集镇规划相衔接。城镇、农村居民点用地空间布局形态可以调整，但不得突破城镇开发边界；

2、区内土地在批准改变用途之前，应按原有用途使用，不得撂荒。

生态保护红线划定

根据《同仁县生态保护红线区建议方案》，同仁县境内无一类管控区。由于同仁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，将禁止建设区范围内所有用地全部纳入生态保护红线范围。待同仁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。

第五章 中心城区规划用地布局

中心城区用地发展方向主要遵循“北延、中提、南扩”的原则。

规划布局采用构建“一河两岸、一带、五区”城市布局的山水园林城市形态。一河两岸：即沿隆务河两岸带状发展的总体布局形态；一带：即串联城市各大功能片区的隆务河生态文化景观带。五区：即热贡文化产业区、城北新区、城市中心区、老城片区、城南新区。

第六章 规划实施保障措施

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

一、行政执法保障措施

1、实行政府目标责任制

规划调整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。按照规划调整确定的目标和任务，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。

2、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。

3、加强土地利用计划管理

依据同仁县国民经济和社会发展规划纲要、规划调整方案，统筹经济社会发展用地需求，按照总量控制和节约集约用地要求，合理确定年度新增和存量建设用地计划，从严控制建设用地总量。落实土地利用计划差别化管理，优先安排社会民生建设用地，重点保障基础设施和产业用地，专项安排扶贫开发等建设用地，严格执行经营性建设

用地有偿使用制度，严禁超计划和无计划批地，严格计划执行监管，实行计划执行情况月报制度。

4、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。

5、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规划调整方案的实施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，严肃查处违反规划调整方案批地用地和批准相关规划的行为。

6、严控土地利用总体规划修改

规划调整方案一经批准，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。

7、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。

二、土地集约节约保障措施

1、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。

2、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。

3、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。

三、技术保障措施

1、建立土地规划管理信息系统

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

2、提高土地规划信息服务水平

加快同仁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。

四、社会保障措施

1、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。

2、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。

3、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。

4、提高科学民主决策水平

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

五、政策保障措施

1、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。

2、创新土地利用政策

直接从事或服务于农牧业生产的生产设施、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牧业生产条件前提下使用永久基本农田以外的农用地，可不改变原用地性质。3年内按规划新批准的工业项目，其建设用地控制指标可不受相应地区行业投资强度控制指标约束。

3. 实施用地审批特殊政策

深度地区建设用地，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。

4、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，对农牧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。