

互助县土地利用总体规划（2006-2020年）

调整完善方案说明

互助县人民政府

二〇一八年二月

目 录

第一章 规划调整完善背景.....	1
第一节 区域概况.....	1
第二节 土地利用现状.....	4
第三节 现行规划实施情况.....	5
第四节 土地利用形势.....	13
第二章 规划调整工作概述.....	16
第一节 前期工作准备.....	16
第二节 开展规划实施评估.....	16
第三节 编制规划调整方案.....	17
第三章 规划调整的相关数据资料来源.....	19
第一节 规划调整的基础数据.....	19
第二节 规划调整其他情况说明.....	21
第四章 规划调整完善主要内容.....	24
第一节 总量指标.....	25
第二节 增量指标.....	26
第三节 效率指标.....	27
第四节 乡镇指标分解.....	27
第五章 规划土地利用结构调整.....	31
第一节 农用地.....	31
第二节 建设用地.....	33
第三节 其他土地.....	35

第六章 耕地和基本农田调整方案	36
第一节 耕地规模与布局调整方案	36
第二节 基本农田规模与布局调整方案	39
第三节 永久基本农田划定成果	40
第七章 建设用地调整方案	42
第一节 中心城区建设用地调整方案	42
第二节 全县建设用地调整方案	45
第三节 各项建设用地规模与布局调整方案	46
第八章 其他调整情况	50
第一节 土地用途分区调整	50
第二节 建设用地管制分区调整	53
第三节 “三线”划定方案	55
第四节 节约集约用地规划	58
第九章 规划调整方案的衔接与协调	61
第一节 与上级规划的衔接	61
第二节 与国民经济发展第十三个五年规划的协调	61
第三节 与城市规划的协调	61
第四节 与其他规划的衔接	62
第五节 公众参与情况	64
第十章 规划调整完善方案的实施影响评估	65
第一节 对规划控制指标调整影响评估	65
第二节 对土地利用结构调整和布局优化影响的评估	65

第三节	对土地用途区和建设用地空间管制分区调整的评估	65
第四节	对规划调整完善方案的科学性和可行性评估	66
第十一章	关于规划数据库调整更新的过程	67
第一节	现状地类图斑图层更新	67
第二节	基本农田保护区图层更新	67
第三节	建设用地空间管制区图层更新	67
第四节	土地用途区更新	68
第五节	重点建设项目图层更新	68
附表	69
表 1	互助县 2014 年土地利用现状数据与规划分类转换对应表	69
表 2	互助县 2020 年主要规划控制指标调整前后对比表	70
表 3	互助县耕地保有量调整完善分析表	71
表 4	互助县基本农田保护目标调整完善分析表	72
表 5	互助县 2020 年土地利用结构调整前后对比表	73

第一章 规划调整完善背景

第一节 区域概况

一、地理位置和行政区划

1、地理位置

互助土族自治县位于青海省东北部。介于北纬 $36^{\circ} 30' \sim 37^{\circ} 09'$ 、东经 $101^{\circ} 46' \sim 102^{\circ} 45'$ 之间。北倚祁连山脉，同门源回族自治县相连，南界湟水，同平安区接壤，东南邻乐都区，西南濒西宁市，西靠大通县，东北隔大通河与甘肃省天祝藏族自治县毗邻。南北宽约 64 千米，东西长约 86 千米，总面积约 3348 平方千米。

2、行政区划

至 2014 年末，互助土族自治县下辖威远镇、丹麻镇、南门峡镇、高寨镇、五十镇、塘川镇、加定镇、五峰镇、林川乡、东和乡、台子乡、巴扎乡、东沟乡、西山乡、松多乡、蔡家堡乡、东山乡、哈拉直沟乡、红崖子沟乡共 19 个乡（镇），县政府所在地为威远镇。

二、自然条件

1、地形地貌

互助土族自治县地处祁连山脉东段南麓，为黄土高原与青藏高原交错嵌接地带，地形起伏，变化多端，总的趋势是北高南低。海拔 4000 米以上的达坂山和龙王山横贯县境的东北部，南部为海拔 2200 米的湟水河谷盆地。从高丘陵到高山险峰，山套山，岭连岭，峰峦叠嶂，大沟又小沟，沟壑纵横。由南向北，有海拔 2250 米的高丘陵，接着是海拔

2400~3500米的中高山，至龙王山海拔已是4215米的高山，构成了天然的阶梯。从龙王山顶向东北，天然阶梯逐步降入大通河谷。因此，全县可分为北中部高山区、脑山滩地区（山间盆地）、浅山丘陵区（中山）及川地河谷盆地。

2、气候

互助土族自治县属寒温带气候。冬季受西伯利亚季风和寒流的影响，夏季受东南沿海台风的影响。春季干旱多风，气温上升缓慢；夏季凉爽不热，前期常缺雨；旱季多为春、夏连旱；秋季短暂，雨量集中；冬季时间漫长、寒冷少雪。由于绝对海拔高度相差2100米。本县境内构成垂直气候带。

3、水文

互助土族自治县属黄河流域的湟水水系。县境内有较大的水系八条，发源于西北部达坂山及中部龙王山。马圈沟、沙塘川、哈拉直沟、红崖子沟和水磨沟，由北向南注入湟水，为该县农田主要灌溉水源。扎隆沟、浪士当沟和甘冲沟水急，由西南向东北注入大通河。大通河由于河身两侧岩石坚硬，形成断续的峡谷，谷深壁峭，水流湍急，目前大多未用于灌溉。

全县的水系大都系季节性河流，源头近流程短，河床比较大，水流湍急，更因近二十多年以来，滥砍乱伐森林，草山过度放牧，盲目开垦荒地，植被遭到严重破坏，土壤侵蚀加重，涵养水源降低，致使各河流量减少。境内主要水系有：马圈沟水系、沙塘川水系、哈拉直沟水系、红崖子沟水系、水磨沟水系和扎隆沟、浪士当沟、甘冲沟等水系。

三、 经济社会发展概况

互助县是全国唯一的土族自治县，是青海省商品粮、肉、禽、蛋生产基地，曾荣获“全国粮食生产先进县”称号。全县土地总面积为334800.12公顷，辖8个镇、9个乡、2个民族乡，年末总户数11.47万户，总人口为40.00万人，其中城镇人口13.864万人，农村人口26.136万人，城市化水平为34.66%。

2014年，互助县实现国内生产总值96.62亿元，人均国内生产总值达24267元，三次产业结构比为18.3:48.8:32.9，全年共累计完成工业增加值36.46亿元；完成公共财政预算收入3.38亿元；实现社会消费品零售总额13亿元；完成固定资产投资107.2亿元。全年城镇居民人均可支配收入达到20515元，农民人均纯收入达到7547元。

表 1-1 互助县历年 GDP 及固定资产投资变化情况表

年份	GDP (亿元)	增速 (%)	固定资产投资	增速 (%)
2009 年	34.1	13.3	14.9	32.4
2010 年	46.2	16.6	22.0	47.2
2011 年	55.8	17.0	37.0	68.2
2012 年	69.0	18.3	57.1	54.6
2013 年	85.7	18.6	92.1	61.07
2014 年	96.6	15.0	107.2	16.5

表 1-2 互助县 2014 年主要经济社会指标

指标	单位	完成数	增速 (%)
地区生产总值	亿元	96.6	15.0
第一产业	亿元	17.7	5.0
第二产业	亿元	47.1	19.1
第三产业	亿元	31.8	14.9
户籍人口	万人	40.00	
固定资产投资	亿元	107.2	16.48
地方一般预算收入	亿元	3.3847	17.6
地方财政支出	亿元	32.1724	21.0
社会消费品零售总额	亿元	13.00	13.5
城镇居民人均可支配收入	元	20515	9.18
农民人均纯收入	元	7547	12.07

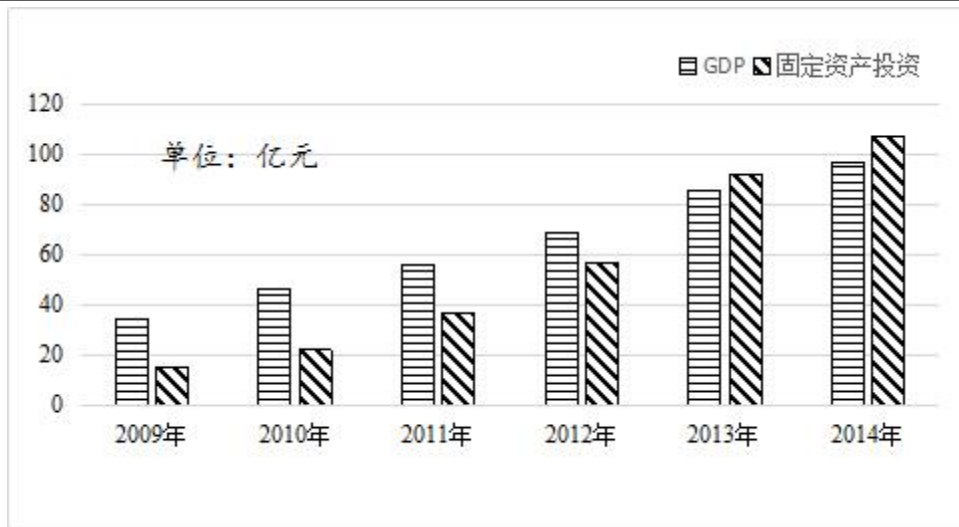


图 1-1 互助县历年 GDP 及固定资产投资变化图

第二节 土地利用现状

2014 年，全县土地总面积为 334800.12 公顷，农用地面积为 321065.92 公顷，占土地总面积的 95.90%；建设用地面积为 10644.58 公顷，占全县土地总面积的 3.18%；其他土地面积为 3089.62 公顷，占全县土地总面积的 0.92%。

1、农用地

全县农用地中，耕地面积为 69335.14 公顷，占全县土地总面积的 20.71%；园地面积为 17.48 公顷，占全县土地总面积的 0.01%；林地面积为 175737.35 公顷，占全县土地总面积的 52.49%；牧草地面积为 61101.00 公顷，占全县土地总面积的 18.25%；其他农用地面积为 14874.95 公顷，占全县土地总面积的 4.44%。

2、建设用地

全县建设用地中，城乡建设用地为 9003.90 公顷，占全县土地总面积的 2.69%；交通水利设施用地为 1496.32 公顷，占全县土地总面积的 0.45%；其他建设用地为 144.36 公顷，占全县土地总面积的 0.04%。城乡建设用地中，城镇用地 1398.62 公顷，农村居民点用地 7279.48 公顷，采矿用地 325.80 公顷，分别占全县土地总面积的 0.42%、2.17%、0.10%；交通水利用地中，交通用地 1225.16 公顷，水利用地 271.16 公顷，分别占全县土地总面积的 0.37%、0.08%。

3、其他土地

全县其他土地中，水域面积为 1574.87 公顷，自然保留地面积为 1514.75 公顷，分别占全县土地总面积的 0.47%、0.45%。

第三节 现行规划实施情况

一、现行规划方案要点

1、主要规划目标

现行规划是2014年经省人民政府《关于互助土族自治县土地利用总体规划（2006-2020年）修改方案的批复》（青政函[2014]72号）批准执行的，确定的主要规划目标是：到2020年，耕地保有量不低于67965.88

公顷，基本农田保护面积不低于56442.11公顷，建设用地总规模控制在13867.32公顷以内，城乡建设用地规模控制在11193.07公顷以内，城镇工矿用地规模控制在4635.41公顷以内，交通水利设施及其他用地规模控制在2674.25公顷以内。新增建设用地规模控制在5558.08公顷以内，新增建设占用农用地规模控制在4501.08公顷以内，新增建设占用耕地规模控制在3429.29公顷以内，土地整理复垦开发补充耕地面积不低于2801.29公顷，人均城镇工矿用地控制在130平方米以内。

表2-1 现行规划确定的土地利用目标

单位:公顷、平方米/人

指标		2009年	2015年	2020年	指标属性
总量 指标	耕地保有量	71051.6	69459.1	67965.88	约束性
	基本农田保护面积	56442.11			约束性
	园地面积	22.67	40.28	53.02	预期性
	林地面积	176032.9	179519.45	189569.03	预期性
	牧草地面积	62122.51	62155.27	62066.36	预期性
	建设用地总规模	8590.79	11106.67	13867.32	预期性
	城乡建设用地规模	7292.7	8854.98	11193.07	约束性
	城镇工矿用地规模	837.69	2303.78	4635.41	预期性
	交通、水利及其他用地规模	1298.09	2251.69	2674.25	预期性
增量 指标	新增建设用地规模	—	2795	5558.08	预期性
	建设占用农用地规模	—	1962	4501.08	预期性
	建设占用耕地规模	—	1190	3429.29	约束性
	补充耕地任务量	—	1235	2801.29	约束性
效率 指标	人均城镇工矿用地	—	140	130	约束性

二、指标执行情况

1、约束性指标实施评估

(1) 耕地保有量和基本农田保护

现行规划确定到2020年全县耕地保有量不低于67965.88公顷。规划实施到2014年，全县实有耕地面积为69335.14公顷，相对于规划基期年耕地面积减少1716.46公顷，比规划目标多出1369.26公顷，为规划目标的102.01%，符合规划要求。

现行规划确定到2020年规划期内全县基本农田保护面积不低于56442.11公顷。规划实施到2014年，全县基本农田面积实际落实为56990.81公顷，比规划目标多548.70公顷，基本农田得到了有效保护。

(2) 城乡建设用地规模

现行规划确定到 2020 年城乡建设用地规模控制在 11193.07 公顷以内。规划实施到 2014 年，全县城乡建设用地规模为 9003.9 公顷，为现行规划目标的 80.44%，规划剩余指标 2189.17 公顷，符合规划要求。

(3) 新增建设占用耕地规模

现行规划确定到 2020 年新增建设占用耕地规模不超过 3429.29 公顷。规划实施到 2014 年，实际新增建设占用耕地规模为 1514.58 公顷，为 2020 年规划指标的 44.17%，尚余规划指标 1914.71 公顷，符合规划要求，为合理保护耕地资源，新增建设占用耕地规模需进一步合理控制。

(4) 土地整治补充耕地

现行规划确定到 2020 年通过土地整理开发复垦补充耕地 2801.29 公顷。规划实施到 2014 年，全县通过进行土地整理、综合整治项目共补充耕地 1514.58 公顷，仅是 2020 年规划控制指标的 54.07%。

由于规划实施期间，互助县通过土地整治在县域内补充耕地数量有限，主要通过购买耕地占补平衡指标，在异地完成建设占用补充耕地任务。

(5) 人均城镇工矿用地

上级规划下达互助县到 2020 年人均城镇工矿用地面积为 130 平方米。规划实施到 2014 年，全县人均城镇工矿用地面积为 124.42 平方米，控制在现行土地利用总体规划确定的目标以内，符合规划要求。

2、主要预期性指标实施评估

(1) 建设用地总规模

现行规划确定 2020 年全县建设用地总规模控制在 13867.32 公顷以内。规划实施到 2014 年，全县建设用地总规模为 10644.58 公顷，为规划目标的 76.76%，规划剩余指标 3222.74 公顷，符合规划要求。

(2) 城镇工矿用地规模

现行规划到 2020 年全县城镇工矿用地规模控制在 4635.41 公顷以内。规划实施到 2014 年，全县城镇工矿建设用地规模为 1724.42 公顷，为现行规划目标的 37.20%，规划剩余指标 2910.99 公顷，符合规划要求。

(3) 交通水利及其他用地规模

现行规划到 2020 年全县交通水利及其他用地规模控制在 2674.25 公顷以内。规划实施到 2014 年，全县交通水利及其他用地规模为 1640.68 公顷，为现行规划目标的 61.35%，规划剩余指标 1033.57 公顷，符合规划要求。

(4) 新增建设用地

现行规划确定到 2020 年新增建设用地规模不超过 5558.08 公顷。规划实施到 2014 年，新增建设用地规模为 2057 公顷，为 2020 年规划指标的 37.01%，规划剩余指标 3501.08 公顷，符合规划要求。

(5) 新增建设占用农用地规模

现行规划确定到 2020 年新增建设占用农用地规模不超过 4501.08 公顷。规划实施到 2014 年，新增建设占用农用地规模为 1983.9 公顷，为 2020 年规划指标的 44.08%，规划剩余指标 2517.18 公顷，符合规划要求。

表 2-2 互助县现行规划指标实施情况表

单位：公顷、平方米/人

指标名称	2009 年	2020 目标①	2014 年数据②	剩余量③	执行率④	指标类型	
总量指标	耕地保有量	71051.6	67965.88	69335.14	1369.26	102.01%	约束性
	基本农田保护面积	56442.11	56442.11	56990.81	548.7	100.97%	约束性
	园地面积	22.67	52.02	17.48	34.54	33.60%	预期性
	林地面积	176032.9	189569.03	175737.35	13831.68	92.70%	预期性
	牧草地面积	62122.51	62066.36	61101	965.36	98.44%	预期性
	建设用地总规模	8590.79	13867.32	10644.58	3222.74	76.76%	预期性
	城乡建设用地规模	7292.7	11193.07	9003.9	2189.17	80.44%	约束性
	城镇工矿用地规模	837.69	4635.41	1724.42	2910.99	37.20%	预期性
	交通水利及其他用地规模	1298.09	2674.25	1640.68	1033.57	61.35%	预期性
增量指标	新增建设用地规模	—	5558.08	2057	3501.08	37.01%	预期性
	新增建设占用农用地	—	4501.08	1983.9	2517.18	44.08%	预期性
	新增建设占用耕地	—	3429.29	1514.58	1914.71	44.17%	约束性
	补充耕地任务量	—	2801.29	1514.58	1286.71	54.07%	约束性
效率指标	人均城镇工矿用地面积	—	130	124.42	5.58	95.71%	约束性

注：表中式③=①-②，耕地保有量和基本农田保有量③=②-①，④=②/①×100%。

三、建设用地指标分析

1、城乡建设用地指标分析

现行规划实施至2014年末,全县城乡建设用地规模为9003.90公顷,指标执行率80.44%,剩余城乡建设用地2189.17公顷。其中,城镇工矿用地规模为1724.42公顷,剩余城镇工矿指标2910.99公顷;农村居民点用地7279.48公顷,已超过规划目标721.82公顷。

为支持海东工业园区及互助县经济社会发展,青海省国土资源厅分别于2012年、2013年和2014年对互助县共计追加1762.08公顷的建设用地指标。互助县土地利用总体规划修改方案于2014年经青海省人民政府批复实施,与现行规划评估时点重合,部分项目未及时报批或变更,致使互助县城乡建设用地指标剩余规模较大。

根据互助县2010-2016年已报批及计划报批城镇批次情况,需新增城乡建设用地指标986.22公顷;已报批城镇批次变更交通水利及其他用地规模69.72公顷;同时,为保证规划完整性及规划延续性,对中心城区内部剩余城乡建新指标及已调规项目指标予以保留,该项规模约213.12公顷。

因此,本次规划调整完善,互助县剩余城乡建设用地指标仅920.11公顷。

表 2-3 互助县剩余城乡用地指标分析表

单位:公顷

评估剩余指标	已批未变更、 已报未批	交通水利 城镇批次	无法切块调整	实际剩余规模
2189.17	986.22	69.72	213.12	920.11

2、交通水利用地可调剂指标分析

规划确定到 2020 年互助县交通水利用地规模为 2136.70 公顷，2009-2014 年总量增加 321.58 公顷，指标剩余 640.38 公顷，其中民小公路互助段扣除允许建设区后面积 5.06 公顷，平互大省道 102 线改扩建工程用地规模 178.82 公顷，扎碾公路 52.12 公顷，湟水北干渠一期 264.06 公顷为已批未变更。因此，全县交通水利用地可调剂指标为 140.32 公顷。

表 2-4 互助县交通水利指标可供指标总体情况表

单位：公顷

地类	剩余指标	已批未变更用地规模	可供指标
交通用地	335.16	236.00	99.16
水利用地	305.22	264.06	41.16
合计	640.38	500.06	140.32

3、其他建设用地可调剂指标分析

规划确定到 2020 年互助县其他建设用地规模为 537.55 公顷，2009-2014 年新增 21.01 公顷，指标剩余 393.19 公顷，未有已批未变更用地项目。因此，全县其他建设用地可调剂指标为 393.19 公顷。

四、规划实施评估结论

根据现行规划实施评估，可得出以下结论：

1、《互助县土地利用总体规划（2006-2020年）》宏观调控作用得到加强，有效保障互助县经济社会发展，由于现行规划与未来发展趋势适应度不高，急需启动规划调整工作；

2、规划调整要站在国家、省、市以及互助县发展角度，互助县规划调整要与海东市建设相匹配，相关城乡建设用地新增指标应按照节约集约用地、严格保护耕地的原则，向重点区域集中，同时，“十三五”时期，按照全面建成小康社会的奋斗目标，坚持“农业稳县、工业强县、城镇兴县、旅游活县、生态美县”战略方针，突出特色、集聚优势、加快发展，实施若干重大项目和举措，统筹考虑城乡发展，重点支持易地扶贫搬迁、美丽乡村、美丽城镇等工程建设，加快互助县脱贫步伐，努力促进全县经济社会持续健康发展。

3、要根据交通区位及发展重心变化，进一步优化城镇体系结构。特别是要为重点乡镇预留足够的建设空间。

第四节 土地利用形势

随着西部大开发战略的深入推进，国家“一带一路”战略规划的实施，青海东部城市群建设，互助县面临着多重叠加的重大历史机遇，土地利用与管理将面临一些新的挑战与机遇。

一、耕地仍趋于减少，人地矛盾日益突出

人均耕地面积由2009年的2.75亩到2014年2.60亩，耕地在不断减少。随着人口的增长，工业化、城镇化的快速推进，基础设施建设全面

开展，以及受自然灾害的影响等，耕地面积和人均耕地面积还将继续减少，人地矛盾进一步凸显。

二、建设用地需求旺盛，用地保障压力加大

规划期，海东市“撤地设市”以及海东工业园区发展等因素，是互助县工业化、城镇化和基础设施建设的高峰期和机遇期，建设用地需求量将在相当长时期内保持较高水平。“十三五”期间，互助县剩余建设用地指标约为 1686.65 公顷，新增建设用地空间十分有限。在国家实行最严格的耕地保护制度和节约用地制度下，各项建设用地的保障压力将进一步加大。

三、土地利用粗放低效，节约集约用地水平亟待提高

规划实施期间，互助县农村居民点用地增长规模较大，人均农村居民点用地已超过《村镇规划标准（GB50188-93）》，考虑到当前农业农村经济在互助县仍然具有举足轻重的地位，而农村居民长期以来形成了分散居住的习俗，同时，推行中心村建设、实行村庄整理等减少农村居民点用地的措施实施难度大、成本高，农村居民点用地低效利用现象较为严重，土地节约集约利用水平有待提高。

四、加快经济社会发展的愿望迫切，统筹区域土地利用任务艰巨

规划实施期间，互助县有限的建设用地指标，既要保障互助县中心城区、海东工业园区建设，来保障城镇化和工业化发展，又要安排适当的新增建设用地来保障和促进各乡镇美丽乡村城镇建设，脱贫工程和基

础设施建设等，在用地需求全面持续增长和土地资源约束双重压力下，统筹区域土地利用难度大。

五、土地生态问题逐步显现，协调土地利用与生态环境难度加大

县域川水地、浅山地、脑山地三种地形，经济社会条件，自然条件差异较大，生态较脆弱。随着工业化和城镇化进程的加快，工业和农业污染对土地生态环境的破坏日趋显现。如何在实现经济社会发展目标的同时，统筹协调好土地利用与生态建设的关系显得更加迫切和重要。

同时，我们也要看到解决当前和今后一个时期土地利用的有利条件。一是党的十九大胜利召开，确立了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，并对可持续利用好土地资源提出了明确要求，为今后更好推进土地利用提供了行动指南；二是国家实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，有利于保护耕地和基本农田，提高建设用地节约集约利用水平；三是国家一带一路、兰西城市群以及青海省东部城市群建设、扶贫攻坚政策实施等国家省市发展战略，将助力互助县分享更多政策和改革红利，有利于加速推进互助县工业化、城镇化进程，发挥资源和区位优势；四是各级政府积极落实国家对生态文明建设的要求，突出对优质耕地和基础性生态用地的保护，严格落实永久基本农田保护红线和生态红线的划定，合理安排生态、生活、生产“三生空间”，进一步优化国土空间开发格局，为进一步改善土地生态环境奠定了良好的基础。

第二章 规划调整工作概述

第一节 前期工作准备

1、组织准备（2015年9月）

1) 成立规划调整领导小组。互助县人民政府根据土地利用总体规划调整完善的有关规定和要求，成立了由县政府办牵头，县发改、国土资源、规划、交通、水利、农业、林业、旅游、环保、绿色产业园等部门及各乡镇政府为责任单位的领导小组。领导小组的主要职责是：部署工作任务、落实工作经费、审定规划实施评估报告及规划调整完善成果。

2) 成立规划调整工作小组。由互助县国土资源局地籍室牵头，以建设用地办等相关股室的技术骨干为成员。工作小组主要职责是协助技术单位的日常工作，包括搜集相关资料和外业调查，做好规划调整完善的协调论证等。

二、技术准备（2015年9月）

为了在全县范围内有效推进规划调整完善工作，2015年9月，互助县人民政府委托青海湘缘土地规划咨询有限公司作为技术承担单位，负责规划调整的全部技术工作。

第二节 开展规划实施评估

开展规划实施评估的时间为2015年5月-2016年9月，工作内容包括调查研究、规划调整方案对接、编制规划实施评估报告、《评估报告》初审等。具体过程如下：

1、调查研究（2015年10月-11月）

2015年10月-11月，围绕规划调整完善工作目标，开展自然、经济、社会等状况调查，收集规划调整完善预方案相关资料，分析土地利用现状及潜力，掌握现行规划实施的基本情况；分析现行规划主要指标实施进度，评估主要用地布局变化，实地调查、现场核实需进行规划调整完善的用地需求状况。

2、规划调整方案对接（2016年6月）

2016年6月，互助县人民政府组织县各部门、乡镇在县国土局会议室开展规划调整完善对接会，针对各单位提出的意见，会后技术单位补充收集相关资料，编制全县规划调整完善预方案。

3、编制规划实施评估报告（2015年9月-2016年11月）

2016年3月，经过一年时间的调查研究及相关部门的反复沟通衔接，《互助县土地利用总体规划（2006-2020年）实施评估报告》（初稿）（以下简称《评估报告》）编制完成；2016年10月，根据《青海省土地利用总体规划调整完善技术指南》，技术单位对《评估报告》进行调整完善。

第三节 编制规划调整方案

规划调整方案编制阶段的时间为2016年11月-2017年4月，工作内容为：在《评估报告》的基础上，落实规划目标与空间布局、编制规划调整方案等。具体过程如下：

1、指标落实和初步方案的编制

互助县规划调整工作小组会同技术单位根据各项控制指标，经过与相关部门和乡镇、开发区等单位进行多轮研究与协调，对指标方案在1:

10000 现行土地利用总体规划图上进行落实，形成了各类用地的空间布局规划方案，技术单位按照规划方案编制完成县级规划初步方案。

2、规划方案审查

初步方案编制完成后，规划调整领导小组对初步方案进行了审查，并提出了调整意见和建议。

3、编制规划成果

技术单位按照领导小组提出的调整意见，对方案进行了调整完善，编制土地利用总体规划成果，形成《互助县土地利用总体规划(2006-2020年)（2017年修订版）》（征求意见稿）。

4、调整完善方案审查与听证、论证

2017年8月1日，互助县人民政府组织邀请海东市国土资源局，住建局相关科室代表作为主审专家，县发改局、住建规划局、国土资源局、交通运输局、水务局、林业局、环保局等部门以及19个乡镇负责同志，对《调整完善方案》进行审查；2017年8月5日，互助县人民政府召开县常务会议，对《调整完善方案》进行再审查；根据各专家、乡镇及部门代表提出的意见，技术单位对规划方案进行了调整完善，形成《互助县土地利用总体规划(2006-2020年)调整完善方案》(2016年修订版)；

第三章 规划调整的相关数据资料来源

第一节 规划调整的基础数据

一、社会经济发展基础数据

互助县经济社会经济及其他相关数据均来源于互助县历年的统计年鉴。

二、土地利用数据

1、规划基期年土地利用数据

采用互助县 2009 年二调数据作为基期年数据，全县土地总面积为 33480.12 公顷，全县农用地面积为 323925.62 公顷，建设用地面积为 8590.79 公顷，其他土地面积为 2283.71 公顷。

2、规划调整前目标年土地利用数据

本次规划调整前目标数据是在互助县县级土地利用总体规划数据库（2014 年更新）基础上，将未更新至规划数据库中的调规项目，含更新至数据库修正获得的，修正后得到目标年土地利用结构表。

3、规划调整基期年土地利用数据

数据采用 2014 年 12 月 31 日统一时点的土地利用现状变更数据，并按照相关文件要求转换成土地规划现状数据。

①规划基数分类体系

依据国土资厅发〔2009〕51 号文件，规划基数采用三级分类体系。其中，一级类 3 个，为农用地、建设用地、其他土地；二级类 11 个，为耕地、园地、林地、牧草地、其他农用地、城乡建设用地、交通水利

用地、其他建设用地、水域、滩涂沼泽、自然保留地；三级类 33 个。

②规划基数的转换方法

根据国土资源部 51 号文件有关规定进行转换，形成规划调整年土地利用数据。

农用地转换：耕地、园地、林地、牧草地和其他农用地，按照规划分类体系进行归并，分别纳入相应地类。

建设用地转换：城市、建制镇、农村居民点、独立工矿、交通、水利等建设用地，按照规划分类体系进行调整，分别纳入相应地类。其中城乡建设用地中，对土地利用现状数据的独立工矿用地进行区分，将附属属于城镇的独立工矿用地按照附属性质分别纳入城市、建制镇；其他独立工矿用地从空间上作解译判断，按照独立建设用地和采矿用地的含义进行区分。

其他土地转换：水域、滩涂沼泽、自然保留地等其他地类按照规划分类体系进行调整，分别纳入相应地类。

③土地利用现状数据的转换结果

根据以上转换的要求及方法，本次规划对互助县 2014 年现状数据进行了转换，形成了本次规划调整年土地利用现状数据。

4、规划控制目标数据

本次规划调整完善，互助县各项规划控制指标采用海东市下达指标。

第二节 规划调整其他情况说明

随着互助县城市化和工业化进程的不断加快，现行规划与海东工业园区临空综合经济园建设用地需求、县域社会经济发展布局存在一定差异，为合理利用土地，促进海东工业园区临空综合经济园建设的有序进行，保障互助县城市发展、民生工程、基础设施工程及特色产业的发展，根据《青海省国土资源厅关于调整互助县土地利用总体规划平北经济区用地的意见》（青国土资[2012]418号）、《青海省国土资源厅关于海东工业园区管委会调剂追加土地利用总体规划用地指标的通知》（青国土资[2013]14号）、《青海省国土资源厅关于调剂追加土地利用总体规划用地指标的通知》（青国土资[2014]154号）和《青海省国土资源厅关于调剂追加互助县土地利用总体规划用地指标的通知》（青国土资[2014]186号），青海省国土资源厅分别于2012年、2013年和2014年对互助县共计追加1762.08公顷的建设用地指标。互助县于2013年、2014年先后进行了两次规划修改，以保障海东工业园区临空综合经济园及县域用地发展需求。

表 3-1 互助县土地利用总体规划主要规划控制指标修改情况表

单位：公顷、平方米/人、%

指标	修改前 规划目标	修改后 规划目标	修改后- 修改前	指标属性
总量指标				
耕地保有量	67965.88	67965.88	0.00	约束性
基本农田保护面积	56442.11	56442.11	0.00	约束性
园地面积	52.02	52.02	0.00	预期性
林地面积	190100.48	189569.03	-531.45	预期性
牧草地面积	62177.10	62066.36	-110.74	预期性
建设用地总规模	12105.24	13867.32	1762.08	约束性
城乡建设用地规模	9430.99	11193.07	1762.08	预期性
城镇工矿用地规模	2801.53	4635.41	1833.88	预期性
交通水利及其他用地规模	2674.25	2674.25	0.00	预期性
增量指标				
新增建设用地规模	3829.00	5558.08	1729.08	预期性
建设占用农用地规模	2180.00	4501.08	2321.08	预期性
建设占用耕地规模	1322.00	3429.29	2107.29	约束性
补充耕地任务量	1576.00	2801.29	1225.29	约束性
效率指标				
人均城镇工矿用地	130.00	130.00	0.00	约束性

表 3-2 互助县规划目标年土地利用规划修改前后对比表

单位：公顷、%

地类		2009 年		2020 年（修改前）		2020 年（修改后）		修改后-修改前	
		面积	比例	面积	比例	面积	比例		
土地总面积		334800.12	100.00%	334800.12	100.00%	334800.12	100.00%	0.00	
农用地	农用地合计	323925.62	96.75%	321827.87	96.13%	320130.79	95.62%	-1697.08	
	耕地	71051.60	21.22%	67965.88	20.30%	67965.88	20.30%	0.00	
	园地	22.67	0.01%	52.02	0.02%	52.02	0.02%	0.00	
	林地	176032.90	52.58%	190100.48	56.78%	189569.03	56.62%	-531.45	
	牧草地	62122.51	18.56%	62177.10	18.57%	61146.84	18.26%	-1030.26	
	其它农用地	14695.94	4.39%	1532.39	0.46%	1397.02	0.42%	-135.37	
建设用地合计		8590.79	2.57%	12105.24	3.62%	13867.32	4.14%	1762.08	
建设用地	城乡建设用地	小计	7292.70	2.18%	9430.99	2.82%	11193.07	3.34%	1762.08
		城镇用地	500.75	0.15%	2377.68	0.71%	4204.61	1.26%	1826.93
		农村居民点用地	6455.03	1.93%	6629.46	1.98%	6557.66	1.96%	-71.80
		采矿用地	255.70	0.08%	265.47	0.08%	258.82	0.08%	-6.65
		其他独立建设用地	81.22	0.02%	158.38	0.05%	171.98	0.05%	13.60
	交通水利用地	小计	1174.74	0.35%	2136.70	0.64%	2136.70	0.64%	0.00
		交通用地	902.99	0.27%	1560.32	0.47%	1560.32	0.47%	0.00
		水利设施用地	271.75	0.08%	576.38	0.17%	576.38	0.17%	0.00
	其他建设用地	小计	123.35	0.04%	537.55	0.16%	537.55	0.16%	0.00
		风景名胜设施用地	2.68	0.00%	416.88	0.12%	416.88	0.12%	0.00
		特殊用地	120.67	0.04%	120.67	0.04%	120.67	0.04%	0.00
	其他土地	其他土地合计	2283.71	0.68%	867.01	0.26%	802.01	0.24%	-65.00
水域		1582.06	0.47%	494.48	0.15%	482.18	0.14%	-12.30	
自然保留地		701.65	0.21%	372.53	0.11%	319.83	0.10%	-52.70	

第四章 规划调整完善主要内容

根据海东市下达互助县规划指标调整方案，本次规划调整完善后，互助县的耕地保有量减少 33.33 公顷，基本农田保护面积不减少；建设用地总规模、城乡建设用地规模、城镇工矿用地规模均控制在上级下达的目标范围。详见表 4-1。

表 4-1 互助县 2020 年主要规划控制指标调整前后对比表

单位：公顷、平方米/人

指标	2014 年	2020 年 (调整前)	增减	2020 年 (调整后)	调整后规划 剩余指	指标属性
总量指标						
耕地保有量	69335.14	67965.88	-33.00	67932.88	1402.26	约束性
基本农田保护面积	56990.81	56442.11	0.00	56442.11	548.70	约束性
园地面积	17.48	52.02	-20.54	31.48	14.00	预期性
林地面积	175737.35	189569.03	-13783.95	175785.08	47.73	预期性
牧草地面积	61101.00	62066.36	-180.96	61885.40	784.40	预期性
建设用地总规模	10644.58	13867.32	-1539.65	12327.67	1683.09	约束性
城乡建设用地规模	9003.90	11193.07	-626.08	10566.99	1563.09	预期性
城镇工矿用地规模	1724.42	4635.41	-155.88	4479.53	2755.11	预期性
交通、水利及其他用地规模	1640.68	2674.25	-913.57	1760.68	120.00	预期性
增量指标						
新增建设用地规模	2165.88	5558.08	-1709.11	3848.97	1683.09	预期性
建设占用农用地	2504.08	4501.08	-864.42	3636.66	1132.58	预期性
建设占用耕地规模	1621.25	3429.29	-998.77	2430.52	809.27	约束性
补充耕地任务量	286.00	2801.29	-2045.29	756.00	470.00	约束性
效率指标						
人均城镇工矿用地	124.42	130	-10	120	-4.42	约束性

第一节 总量指标

一、耕地与基本农田保护目标

根据互助县历年土地变更调查成果，2009-2014年互助县耕地规模逐年减少且规模较大，主要是由于建设占用等原因，为落实最严格的耕地保护制度，确保互助县实有耕地数量稳定、质量不下降，综合考虑建设占用耕地、退耕还林、土地整治补充耕地等因素，对耕地保有量予以调整。

规划调整后，至2020年，互助县耕地保有量不低于67932.88公顷，较调整前耕地保有量减少33.00公顷。

规划实施期间，互助县基本农田保护工作较好，耕地基数及耕地质量较高，是海东市重要粮油产区。

规划调整后，至2020年，互助县基本农田保护面积不低于56442.11公顷，与调整前基本农田保护面积保持不变。

二、建设用地控制目标

本次规划调整完善，按照坚定不移地推进节约集约用地的总要求，在保障互助县“十三五”重点建设项目合理用地需求基础上，控制建设用地总量，鼓励推进城乡建设用地增减挂钩项目的实施和工矿废弃地复垦，内涵挖潜，盘活存量土地，进一步拓展城市空间，缓解建设用地指标不足的压力，合理配置建设用地指标，优化建设用地布局，全面统筹县域内建设用地结构。

规划调整后，至2020年，全县建设用地总规模控制在12327.67公

顷以内，城乡建设用地控制在 10566.99 公顷以内，其中城镇工矿用地规模控制在 4479.53 公顷以内；交通水利及其他建设用地规模控制在 1760.68 公顷以内。

第二节 增量指标

一、新增建设用地规模、新增建设占用农用地模以及新增建设占用耕地

本次规划调整完善，突出由“增量型规划”向“存量型规划”转变。按照严控增量、盘活存量、优化结构、提升效率原则，推行节约集约用地总要求，严控新增建设占用农用地、耕地，鼓励合理开发利用未利用地，鼓励推进城乡建设用地增减挂钩项目的实施和工矿废弃地复垦，内涵挖潜，盘活存量土地，本次规划调整完善，在增量指标调整上，均予以控制。

规划调整后，至 2020 年，互助县新增建设用地规模、新增建设占用农用地规模以及新增建设占用耕地规模分别控制在 3848.97 公顷、3636.66 公顷以及 2430.52 公顷。

二、土地整治补充耕地规模

互助县土地利用结构主要以农用地和建设用地为主，未利用地不仅规模小，而且分布在自然条件恶劣，不利于开发的偏远地区。2006-2014 年，互助县耕地占补平衡主要采取异地补充完成，原有规划设定土地开发整理复垦补充耕地任务较大，难以落实目标。本次规划调整完善工作，

结合互助县境内即将实施的湟水流域高标准基本农田整治等重大工程，综合考虑已获批和上报的土地开发整理复垦、农业综合开发项目以及土地整理复垦开发潜力和可实现量，确定规划期间互助县补充耕地任务量

规划调整后，2006-2020年互助县补充耕地任务量为756.00公顷，较调整前减少820.00公顷。

第三节 效率指标

结合互助县城镇人口增长规模、城镇化和工业化水平，统筹城乡发展，合理确定人均城镇工矿用地。规划调整后，至2020年，全县人均城镇工矿用地规模控制在120.00平方米以内。

第四节 乡镇指标分解

一、分解原则

- 1、与《海东市土地利用总体规划（2006-2020年）》相衔接；
- 2、统筹区域土地需求与供给的原则；
- 3、积极保障重大工程项目用地的原则；
- 4、向重点乡镇倾斜的原则；
- 5、存量土地挖潜与后备土地资源开发相结合，优化配置土地资源的原则；
- 6、兼顾效率与公平的原则。

二、乡镇指标分解

1、农用地指标分解

（1）耕地和基本农田指标分解

根据互助县历年土地变更调查成果、耕地质量等级评价、耕地后备资源、建设占用及退耕还林还牧情况，互助县耕地资源主要分布在丹麻镇、南门峡镇、五十镇、林川乡等乡镇，且川水地区耕地质量远高于浅脑山地区，综合考虑各乡镇的经济社会发展条件，威远镇、塘川镇、高寨镇因中心城区建设和工业园区建设，补充耕地后备资源较少，现行规划确定的耕地保有量难以符合发展要求，台子乡、加定等乡镇因耕地质量较差，退耕还林力度较大，拟核减该区域耕地保有量；同时，丹麻镇、松多乡等耕地数量、质量较高，规划期通过土地整治项目，可以新增部分耕地，拟增加该区域耕地保有量，调整后，互助县耕地保有量为67932.55公顷，落实了海东市下达互助县耕地保有量目标。

乡镇基本农田保护面积主要以各乡镇基本农田落实数为目标。

（2）园地指标分解

互助县现状园地主要分布在高寨镇、塘川镇、红崖子沟乡等水热资源较好地带。

（3）林地、牧草地指标分解

互助县现状林地、牧草地主要分布在加定、巴扎、高寨镇、红崖子沟乡等，“十三五”期间，互助县退耕还林还牧区域主要分布在浅脑山地区涉及的台子乡、南门峡镇等，拟增加浅脑山地区林地、牧草地落实目标，同时，因建设占用，中心城区涉及的威远镇、塘川镇等，拟核减林地、牧草地落实面积。

2、关于建设用地指标的确定

(1) 关于城镇工矿用地指标的确定

按照有保有压、综合平衡的原则，重点保障中心城区威远镇、塘川镇城镇建设用地和海东工业园区高寨镇、红崖子沟乡建设需求，其次综合平衡一般乡（镇）用地指标。

(2) 关于农村居民点用地指标的确定

综合考虑各乡（镇）集镇发展水平、农村人口规模、易地扶贫搬迁情况、农村居民点整理潜力情况和新增建设占用农村居民点用地等因素，综合确定各乡镇农村居民点用地规模。

(3) 关于交通水利用地指标的确定

通过与海东市、互助县交通、水利等部门衔接，确定全县需要落实的交通、水利设施项目，预留部分交通、水利用地指标。

(4) 关于其他建设用地指标的确定

通过与海东市、互助县旅游、民政等部门衔接，确定全县需要落实的其他建设用地项目，预留部分其他建设用地指标。

3、新增建设占用耕地与补充耕地规划指标分解

(1) 新增建设占用耕地指标分解

重点考虑互助县新增建设占用耕地总量指标、区域规划、项目建设规模及分布、2006-2014年建设占用耕地系数等因素，区域微调，确定各乡镇建设占用耕地规模。

(2) 补充耕地指标分解

“十三五”期间，根据全县各乡镇拟上土地整治项目，确定各乡镇补充耕地规模。

第五章 规划土地利用结构调整

结合互助县土地利用总体规划控制指标，遵循不断优化土地利用结构，严格保护耕地和基本农田，以及有效保障区域经济社会发展对建设用地的需求的原则，对互助县土地利用结构进行调整。

第一节 农用地

规划至 2020 年，全县农用地 320189.59 公顷，较规划调整前净增加 184.07 公顷。农用地占土地总面积的比重由规划调整前的 95.16%调整到规划调整后的 95.64%，上升 0.48%。

一、耕地

规划至 2020 年，全县耕地落实数由规划调整前的 67965.88 公顷调整到规划调整后的 69493.86 公顷，净增加 2602.91 公顷。耕地占土地总面积的比重由规划调整前的 20.30%调整到规划调整后的 20.76%，

规模变化的原因是建设用地的指标减少，建设占用耕地面积进一步减少，补充耕地力度加大，互助县实际耕地减少数量远小于规划调整前预期。

二、园地

规划至 2020 年，全县园地由规划调整前的 52.02 公顷调整到规划调整后的 31.48 公顷，净减少 20.54 公顷。园地占土地总面积的比重由规划调整前的 0.02%调整到规划调整后的 0.01%。

规模变化的原因是近年来园地因建设占用，新增未变更等原因，只

减不增，考虑到农用地结构不断优化调整，适度调低比例，鼓励发展优质果园，促进品种结构调整和产品质量提高。

三、林地

规划至 2020 年，全县林地由规划调整前的 189569.03 公顷调整到规划调整后的 175785.08 公顷，净减少 13783.95 公顷。林地占土地总面积的比重由规划调整前的 56.62%调整到规划调整后的 52.50%。

规模变化的原因是近年来林地因建设占用、新增未变更等原因，只减不增，同时，互助县耕地保有量增加且退耕还林低于预期效果，农用地结构不断优化调整，对林地空间布局和规模进行了调整。

四、牧草地

规划至 2020 年，全县牧草地由规划调整前的 61146.84 公顷调整到规划调整后的 61885.40 公顷，净增加 738.56 公顷。牧草地占土地总面积的比重由规划调整前的 18.26%调整到规划调整后的 18.48%。

规模变化的原因是考虑到农用地结构不断优化调整，鼓励保护和合理利用草场资源，提高草地生产力，改善草地生态系统。

五、其他农用地

规划至 2020 年，全县其他农用地由规划调整前的 1397.02 公顷调整到规划调整后的 12993.77 公顷，净增加 11596.75 公顷。其他农用地占土地总面积的比重由规划调整前的 0.42%调整到规划调整后的 3.88%。

规模变化的原因是建设占用农用地指标控制，且原规划核减规模较大，与实际存在偏差。规划期间适当减少全县其他农用地面积，合理安

排畜禽养殖用地。

第二节 建设用地

规划至 2020 年，全县建设用地总规模为 12327.66 公顷，较规划调整前净减少 1539.66 公顷。建设用地占土地总面积的比重由规划调整前的 4.14%调整到规划调整后的 3.68%，减少 0.46%。

一、城乡建设用地

规划至 2020 年，全县城乡建设用地规模由规划调整前的 11193.07 公顷调整到规划调整后的 10566.99 公顷，净减少 626.08 公顷。城乡建设用地占土地总面积的比重由规划调整前的 3.34%调整到规划调整后的 3.16%。

1、城镇用地

规划至 2020 年，全县城镇用地规模由规划调整前的 4204.61 公顷调整到规划调整后的 4237.86 公顷，净增加 33.25 公顷。城镇建设用地占土地总面积的比重由规划调整前的 1.26%调整到规划调整后的 1.27%。

规模变化的原因是规划实施至 2014 年，互助县剩余城镇工矿指标规模较大，本次规划调整，海东市核减部分城镇工矿用地指标，同时优化城镇用地结构，合理配置城镇用地指标，提高集约节约利用水平。重点发展威远、高寨等乡镇，为互助县城镇化和工业化发展保障用地需求。

2、农村居民点

规划至 2020 年，全县农村居民点规模由规划调整前的 6557.66 公顷调整为 6085.78 公顷，减少 471.88 公顷；农村居民点用地占土地总面积

的比重由规划调整前的 1.96%调整到规划调整后的 1.82%。

规模变化的原因是互助县人均农村居民点用地面积较高，在保障各乡镇合理用地需求基础上，通过增减挂、复垦、建设用地内部转换等手段减少农村居民点用地规模，提高农村居民点节约集约用地水平。

3、采矿用地及其他独立建设用地

规划至 2020 年，全县采矿用地及其他独立建设用地规模由规划调整前的 430.80 公顷调整为 241.87 公顷，减少 188.93 公顷；采矿用地及其他独立建设用地用地占土地总面积的比重由规划调整前的 0.13%调整到规划调整后的 0.07%。

规模变化的原因是建设用地内部转换。

二、交通水利用地

规划至 2020 年，全县交通水利用地规模由规划调整前的 2136.70 公顷调整为 1533.71 公顷，减少 602.99 公顷；交通水利用地占土地总面积的比重由规划调整前的 0.64%调整到规划调整后的 0.46%。

规模变化的原因是截止 2014 年，互助县原剩余交通水利指标，由省国土厅统一收回，仅预留部分指标，同时，部分建设用地内部转换导致交通水利用地指标减少。

三、其他建设用地

规划至 2020 年，全县其他建设用地由规划调整前的 537.55 公顷调整为 228.44 公顷，减少 309.11 公顷；其他建设用地占土地总面积的比重由规划调整前的 0.16%调整到规划调整后的 0.07%。

规模变化的原因是截止 2014 年，互助县原剩余其他建设用地，由省国土厅统一收回，仅预留部分指标，同时，部分建设用地内部转换导致其他建设用地指标减少。

第三节 其他土地

规划至 2020 年，全县其他土地 2282.88 公顷，较规划调整前净增加 1480.87 公顷。其他土地占土地总面积的比重由规划调整前的 0.24%调整到规划调整后的 0.68%，增加 0.44%。

一、水域

规划至 2020 年，全县水域由规划调整前的 482.18 公顷调整为 1621.52 公顷，增加 1139.34 公顷；水域占土地总面积的比重规划调整前的 0.14%调整到规划调整后的 0.48%。

规模变化的原因是规划期，互助县进一步保护水域等生态用地，有效控制建设占用现象。

二、自然保留地

规划至 2020 年，全县自然保留地由规划调整前的 319.83 公顷调整为 661.35 公顷，增加 341.52 公顷；自然保留地占土地总面积的比重由规划调整前的 0.10%调整到规划调整后的 0.20%。

规模变化的原因是规划期，互助县进一步保护水域、滩涂、荒草地等生态用地，同时土地开发力度不足，自然保留地实际减少规模有限。

第六章 耕地和基本农田调整方案

第一节 耕地规模与布局调整方案

一、耕地规模与布局调整

2014年互助县耕地面积为69335.14公顷，本次规划调整方案，新增建设占用耕地控制在1683.09公顷，通过土地整治补充耕地面积470.00公顷，规划至2020年，互助县耕地保有量目标由调整前67965.88公顷调整为67932.88公顷。各乡镇耕地调整情况详见表6-1。

二、调入调出地块耕地质量评价

本次规划调整完善，建设用地调入地块共计占用耕地252.63公顷，同时，建设用地切块调出地块还原耕地648.14公顷，涉及全县19个乡镇。占用耕地较多的乡镇主要是威远镇、高寨镇及红崖子沟乡等乡镇。

依据《互助县2014年耕地质量等别年度更新评价成果》，综合分析规划调整方案中耕地减少地块与耕地增加地块耕地质量情况，占用耕地国家利用等别综合等主要为12、13等，调出地块还原耕地主要为12、13等，由于调出规模大于占用规模，有利于互助县耕地保护和整体耕地质量提高。

表 6-1 互助县各乡镇耕地规模与布局调整情况表

单位：公顷

行政区	耕地保有量 调整前	2014 年耕地 面积	建设用地方 案控制占用	土地整治预 计增加	耕地保有量 拟调整	调整后-调整 前
互助县	67965.88	83046.32	1683.09	470.00	67932.88	-33.00
威远镇	3941.65	4874.82	361.63	38.70	3408.56	-533.09
丹麻镇	5556.50	6847.21	100.94	31.99	5693.33	136.83
高寨镇	473.63	554.43	24.03	0.00	322.45	-151.18
南门峡镇	6121.71	7168.16	118.07	71.49	6045.50	-76.21
加定镇	941.69	1171.31	175.07	12.42	920.81	-20.88
塘川镇	4302.78	5179.07	214.21	56.00	3983.28	-319.50
红崖子沟乡	3157.97	3711.87	93.27	16.40	2670.37	-487.60
五十镇	5373.51	6664.10	35.10	8.25	5548.01	174.50
哈拉直沟乡	2320.39	2873.12	54.07	25.68	2364.64	44.25
松多藏族乡	1721.31	2281.35	33.38	0.00	1901.95	180.64
东山乡	3809.99	4778.56	58.77	5.80	4043.90	233.91
东和乡	3551.64	4216.05	81.13	0.00	3523.81	-27.83
东沟乡	4818.65	5815.69	47.71	6.15	4856.07	37.42
林川乡	5815.48	6954.53	23.80	21.25	5814.23	-1.25
台子乡	4042.70	4911.84	65.16	76.09	4072.61	29.91
五峰镇	4648.65	5766.05	23.41	41.74	4939.87	291.22
西山乡	4540.57	5679.76	22.74	50.81	4791.03	250.46
蔡家堡乡	2039.39	2592.06	18.16	7.23	2222.56	183.17
巴扎藏族乡	787.67	1006.34	132.44	0.00	809.90	22.23

表 6-2 互助县建设用地调整地块涉及耕地规模和质量变化表

单位：公顷

乡镇	调出还原耕地			调入占用耕地			对比
	12	13	总计	12	13	总计	
巴扎藏族乡		1.73	1.73		0.42	0.42	1.31
蔡家堡乡		23.31	23.31			0.00	23.31
丹麻镇		41.39	41.39		18.94	18.94	22.44
东沟乡	20.28		20.28	6.85		6.85	13.44
东和乡		18.79	18.79		17.58	17.58	1.21
东山乡		5.44	5.44			0.00	5.44
高寨镇	28.38	2.89	31.27	0.08	0.17	0.24	31.03
哈拉直沟乡	0.48	7.17	7.64	1.51	1.20	2.71	4.94
红崖子沟乡	178.82	11.72	190.55	14.06		14.06	176.48
林川乡		42.65	42.65			0.00	42.65
加定镇					5.83	5.83	-5.83
南门峡镇		51.68	51.68		18.84	18.84	32.84
松多藏族乡		31.30	31.30			0.00	31.30
台子乡	6.21	53.84	60.05	7.50	0.05	7.54	52.50
塘川镇	16.09	0.02	16.11	23.05	29.61	52.66	-36.55
威远镇	47.04		47.04	102.15		102.15	-55.11
五峰镇	2.85	18.16	21.00	0.43	0.49	0.92	20.08
五十镇		24.94	24.94	0.08	3.80	3.88	21.06
西山乡		12.96	12.96			0.00	12.96
总计	300.15	347.98	648.14	155.70	96.93	252.63	395.51

第二节 基本农田规模与布局调整方案

一、任务分解下达情况

1、基本农田举证任务下达情况

本次永久基本农田划定工作，青海省下发互助县基本农田举证图斑面积为 69335.14 公顷，其中城市周边举证图斑面积为 2000.00 公顷。

2、基本农田保护目标任务下达情况

根据《青海省国土资源厅、省农牧厅关于下达 29 个县（市、区、行委）城市周边永久基本农田划定任务的函》及海东市规划调整完善下达的指标，本次永久基本农田划定工作，互助县基本农田保护面积为 56442.11 公顷，其中互助县城镇周边永久基本农田划定保护目标为 2200.00 公顷。

二、永久基本农田调整划定情况

本次永久基本农田划定工作，全域原有基本农田面积 56990.81 公顷，不符合划定要求的面积 3353.33 公顷，举证图斑可划入基本农田面积为 2804.63 公顷，净减少 548.70 公顷，划定后互助县永久基本农田保护面积为 56442.11 公顷。

城镇周边原有基本农田面积 2006.67 公顷，不符合划定要求的面积 60.00 公顷，举证图斑可划入基本农田面积为 253.33 公顷，净增加 193.33 公顷，划定后互助县城镇周边永久基本农田保护面积为 2200.00 公顷。

表 6-3 互助县永久基本农田划定核实举证图斑情况表

单位：公顷、%

范围	下发图斑	可划定为永久基本农田		不可划定为永久基本农田	
	面积	面积	占该范围内	面积	占该范围内
全域	12640.00	2804.13	22.18	9836.67	77.82
城市周边	2000.00	253.33	12.67	1746.67	87.33

表 6-4 互助县永久基本农田划定调入调出情况表

单位：公顷、%

范围	修改前	原有基本农	举证拟调入	净增减	修改后
全域	56990.81	3353.33	2804.63	-548.70	56442.11
城市周边	2006.67	60.00	253.33	193.33	2200.00

第三节 永久基本农田划定成果

从数量来看，划定后辖区内全域永久基本农田总面积为 56442.11 公顷，与下达指标一致，落实了永久基本农田保护任务；

本次永久基本农田划定，在充分考虑互助县各乡（镇）耕地资源及经济社会发展情况基础上，对原有大面积、集中连片、高质量等级基本农田予以保留，优先将塘川、威远等川水地区，村镇周边、主要交通沿线以及已经验收合格的土地整理项目等优质耕地划入基本农田，并对蔡家堡、西山等浅脑山地区坡度较陡、不适宜耕作条件的原有基本农田全部调出。基本农田划定后，布局上既考虑了土地适宜性，又避免与城乡

建设相冲突，并与城镇周边山川河流森林湖泊等天然生态边界，构建起生态屏障，对城镇特别是中心城区进行了有效的合围和隔离，进一步固定了城镇开发边界，有利于城镇“跳出去、串联式、组团式”发展，科学控制中心城区规模。同时耕地与基本农田集中连片程度较高，有利于开展农业规模化经营，便于推进集中连片的土地整治。

第七章 建设用地调整方案

第一节 中心城区建设用地调整方案

一、中心城区用地规模与布局调整

1、用地规模调整

(1) 农用地调整

规划调整前：农用地面积 5364.22 公顷，占土地总面积的 70.84%，其中耕地 3330.84 公顷，林地 910.42 公顷，其他农用地面积 738.21 公顷。

规划调整后：农用地面积 5186.62 公顷，占土地总面积的 68.50%，较调整前减少 177.60 公顷。耕地 3201.85 公顷，林地 897.07 公顷，其他农用地面积 706.93 公顷。

(2) 建设用地调整

规划调整前：建设用地面积 2127.74 公顷，占土地总面积的 28.10%，其中城镇用地 1506.27 公顷，农村居民点用地 363.02 公顷，采矿及其他独立建设用地 74.98 公顷，交通水利设施用地 39.50 公顷，其他建设用地 143.98 公顷。

规划调整后：建设用地面积 2310.15 公顷，占土地总面积的 30.51%，较调整前增加 182.41 公顷。城镇用地 1656.56 公顷，农村居民点用地 469.67 公顷，采矿及其他独立建设用地 72.06 公顷，交通水利设施用地 38.29 公顷，其他建设用地 73.56 公顷。

(3) 其他土地调整

规划调整前：其他土地面积 80.29 公顷，占土地总面积的 1.06%。

规划调整后：其他土地面积 75.49 公顷，占土地总面积的 1.00%。

表 7-1 互助县中心城区土地结构调整表

单位：公顷、%

地类		2020 年（调整前）		2020 年（调整后）		调整后-调整前	
		面积	比例	面积	比例		
土地总面积		7572.25	100.00	7572.25	100.00	0.00	
农用地	耕地	3330.84	43.99	3201.85	42.28	-128.99	
	园地	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	林地	910.42	12.02	897.07	11.85	-13.36	
	牧草地	384.75	5.08	380.77	5.03	-3.97	
	其它农用地	738.21	9.75	706.93	9.34	-31.28	
	农用地合计	5364.22	70.84	5186.62	68.50	-177.60	
建设用地	城乡建设用地	城镇	1506.27	19.89	1656.56	21.88	150.29
		农村居民点	363.02	4.79	469.67	6.20	106.66
		采矿用地	34.89	0.46	31.97	0.42	-2.92
		其他独立建设用地	40.09	0.53	40.09	0.53	0.00
		小计	1944.26	25.68	2198.30	29.03	254.03
	交通水利建设用地	铁路用地	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
		公路用地	36.57	0.48	35.36	0.47	-1.21
		水库水面	1.48	0.02	1.48	0.02	0.00
		水工建筑用地	1.44	0.02	1.44	0.02	0.00
		小计	39.50	0.52	38.29	0.51	-1.21
	其他建设用地	风景名胜设施用地	137.82	1.82	67.33	0.89	-70.50
		特殊用地	6.15	0.08	6.24	0.08	0.09
		小计	143.98	1.90	73.56	0.97	-70.41
	建设用地合计		2127.74	28.10	2310.15	30.51	182.41
	其他土地	水域	72.31	0.95	67.51	0.89	-4.80
自然保留地		7.98	0.11	7.98	0.11	0.00	
其他土地合计		80.29	1.06	75.49	1.00	-4.80	

2、用地布局调整

互助县中心城区发展，按照“东进、南拓、西控、北调、中优”的建设思路，充分发挥规划引领作用，进一步做大城市规模，完善中心城市功能，打造高原生态宜居城区。结合相关规划及外业调查成果，重点对中心城区城乡建设用地布局作适当调整。具体情况如下：

（1）主要调入区

1) 重点将互助故土园 5A 景区、城区路网等基础设施建设、已报批批次不符合规划部分全部调整为城乡建设用地，主要涉及威远、塘川镇；

2) 重点将园区基础设施不符合规划部分全部调整为城乡建设用地，同时，经与城市规划、园区规划衔接，对绿色产业园一期范围进一步优化布局，主要涉及威远镇。

（2）主要调出区

1) 将梦幻谷以南及不适宜建设区域全部调出。

2) 本次园区城乡建设用地指标调整，对超出园区规划部分城乡建设用地指标全部调出。

第二节 全县建设用地调整方案

“十三五”期间，互助县注重优化全县城乡总体布局，规划期末县域形成“两核、一带、三轴”的空间布局结构。两核：指由中心城区和塘川镇组成的绿河谷发展核、高寨镇和红崖子沟乡组成的临空产业发展核；一带：指绿河谷经济带；三轴：指南门峡-巴扎-加定发展轴、五峰-中心城区-丹麻-五十发展轴、红崖子沟-丹麻-加定发展轴。

表 7-2 互助县城乡建设用地变化情况表

单位：公顷、%

行政区	调整前	调入	调出	调整后	调整后- 调整前
威远镇	1901.92	284.51	-38.15	2148.28	246.36
丹麻镇	506.60	24.48	-55.28	475.80	-30.80
高寨镇	1491.89	43.42	-169.70	1365.61	-126.28
南门峡镇	242.37	35.56	140.88	418.81	176.44
加定镇	440.09	52.27	-223.08	269.29	-170.80
塘川镇	1036.72	91.35	-19.52	1108.55	71.83
红崖子沟乡	1317.34	25.48	-237.07	1105.74	-211.60
五十镇	334.96	13.82	-30.52	318.26	-16.70
哈拉直沟乡	301.81	6.31	-7.31	300.81	-1.00
松多藏族乡	171.11	0.22	-51.61	119.72	-51.39
东山乡	250.36	2.64	-47.72	205.28	-45.08
东和乡	481.90	20.86	-54.34	448.41	-33.49
东沟乡	528.59	13.94	-28.50	514.03	-14.56
林川乡	580.09	7.80	-51.83	536.07	-44.02
台子乡	467.23	13.27	-87.38	393.11	-74.12
五峰镇	564.40	12.29	-234.77	341.92	-222.48
西山乡	317.29	1.93	-51.56	267.65	-49.64
蔡家堡乡	192.04	0.84	-96.82	96.06	-95.98
巴扎藏族乡	143.20	1.61	-12.72	132.10	-11.10
互助县	11269.91	652.59	-1356.99	10565.51	-704.40

第三节 各项建设用地规模与布局调整方案

一、城镇工矿用地规模与布局调整

调整思路：结合城市规划、“十三五”规划，立足现有基础，优化空间形态，满足各乡镇发展的用地需求。全县共调入城镇工矿用地 352.70 公顷，主要保障绿色产业园、海东工业园区及中心城区等用地；调出城镇工矿用地 587.97 公顷，用于切块调整城镇工矿用地的调入及本次规划调整完善核减指标任务。规划调整后全城镇工矿用地规模调整

为 4479.53 公顷。

表 7-3 互助县各乡镇城镇工矿用地规模调整情况表

单位：公顷

行政区	调整前	调入	调出	调整后	调整后-调整前
威远镇	1543.13	160.66	-58.65	1645.14	102.01
丹麻镇	34.92	24.34	21.42	80.68	45.76
高寨镇	1413.36	29.22	-228.28	1214.30	-199.06
南门峡镇	35.96	23.27	13.75	72.99	37.03
加定镇	19.20	12.23	14.83	46.26	27.06
塘川镇	336.43	63.53	-60.87	339.08	2.65
红崖子沟乡	1033.66	23.18	-149.50	907.34	-126.32
五十镇	45.60	1.67	-1.10	46.17	0.57
哈拉直沟乡	41.82	3.18	-0.68	44.32	2.50
松多藏族乡	1.93	0.00	-1.31	0.62	-1.31
东山乡	0.58	0.00	-0.58	0.00	-0.58
东和乡	44.59	10.04	-28.82	25.81	-18.78
东沟乡	18.93	0.39	-12.42	6.90	-12.03
林川乡	15.33	0.00	-13.14	2.19	-13.14
台子乡	29.98	0.00	-10.98	19.00	-10.98
五峰镇	83.57	0.85	-64.88	19.54	-64.03
西山乡	1.86	0.00	-1.86	0.00	-1.86
蔡家堡乡	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
巴扎藏族乡	14.15	0.14	-4.91	9.38	-4.77
互助县	4715.00	352.70	-587.97	4479.73	-235.27

二、农村居民点用地规模与布局调整

调整思路：主要是保障易地扶贫安置用地、乡村基础设施及民生工程用地和新农村建设用地。

本次规划调整，全县共调入新增农村居民点用地 281.26 公顷，调出农村居民点用地 750.40 公顷。规划调整后，全县农村居民点用地规模为 6085.78 公顷，较调整前减少 469.14 公顷。

表 7-4 互助县各乡镇农村居民点用地规模调整情况表

单位：公顷

行政区	调整前	调入	调出	调整后	调整后-调整前
威远镇	358.80	123.85	20.49	503.14	144.34
丹麻镇	471.68	0.15	-76.70	395.12	-76.56
高寨镇	78.53	0.35	72.43	151.31	72.78
南门峡镇	206.41	12.29	127.13	345.82	139.41
加定镇	420.89	35.28	-233.14	223.03	-197.86
塘川镇	700.29	27.82	41.35	769.47	69.18
红崖子沟乡	283.68	2.29	-87.57	198.40	-85.28
五十镇	289.36	12.15	-29.42	272.09	-17.27
哈拉直沟乡	259.99	3.13	-6.63	256.50	-3.49
松多藏族乡	169.18	0.22	-50.30	119.09	-50.09
东山乡	249.78	2.64	-47.14	205.28	-44.50
东和乡	437.31	10.79	-25.49	422.61	-14.70
东沟乡	509.66	13.56	-16.09	507.13	-2.53
林川乡	564.76	7.80	-38.69	533.88	-30.88
台子乡	437.25	13.27	-76.40	374.11	-63.14
五峰镇	480.83	11.43	-169.89	322.37	-158.46
西山乡	315.43	1.93	-49.70	267.65	-47.78
蔡家堡乡	192.04	0.84	-96.82	96.06	-95.98
巴扎藏族乡	129.05	1.47	-7.80	122.72	-6.33
互助县	6554.92	281.26	-750.40	6085.78	-469.14

三、交通水利用地规模与布局调整

调整思路：本次规划调整，结合“十三五”交通、水利规划，将民小路、扎碾路、湟水北干渠、S202 改扩建等主要交通水利项目纳入重点建设项目表，并落实到规划图，预留指标。调整后全县交通水利用地规模为 1532.24 公顷，较调整前减少 602.67 公顷。

四、其他建设用地规模与布局调整

调整思路为：重点保障 5A 景区、北山等重点旅游项目以及塘川、

高寨殡仪馆等特殊用地需求。规划调整后全县其他建设用地规模为 228.44 公顷，较调整前减少 303.73 公顷。

第八章 其他调整情况

第一节 土地用途分区调整

现行规划根据土地利用的主导用途、限制条件，按照土地用途管制的要求，将互助县土地划分为十个土地用途区。包括基本农田保护区、一般农地区、城镇建设用地区、村镇建设用地区、独立工矿用地区、风景旅游用地区、生态环境安全控制区、林业用地区、牧业用地区和其他用地区。因土地利用布局调整，土地用途区也相应的发生了变化。

一、基本农田保护区

调整前：规划至 2020 年，互助县基本农田保护区为 69035.55 公顷。

调整后：规划至 2020 年，互助县基本农田保护区为 68044.91 公顷，较调整前减少 990.64 公顷。

调整原因：将基本农田范围内坑塘水面、农村道路、防护林等划入保护区范围。

二、一般农地区

调整前：规划至 2020 年，互助县一般农地区为 12619.51 公顷。

调整后：规划至 2020 年，互助县一般农地区为 14078.29 公顷，较调整前增加 1458.78 公顷。

调整原因：基本农田保护区、生态安全控制区减少。

三、城镇建设用地区

调整前：规划至 2020 年，互助县城镇建设用地区为 4220.66 公顷。

调整后：规划至 2020 年，互助县城镇建设用地区为 4237.87 公顷，较调整前增加 17.21 公顷。

调整原因：本次规划调整完善，互助县城镇工矿用地指标的减少及城乡建设用地内部转换。

四、村镇建设用地区

调整前：规划至 2020 年，互助县村镇建设用地区为 6698.68 公顷。

调整后：规划至 2020 年，互助县村镇建设用地区为 6085.60 公顷，较调整前减少 613.08 公顷。

调整原因：本次规划调整完善，互助县城乡建设用地指标的减少及城乡建设用地内部转换。

五、独立工矿用地地区

调整前：规划至 2020 年，互助县独立工矿用地地区为 439.82 公顷。

调整后：规划至 2020 年，互助县独立工矿用地地区为 241.87 公顷，较调整前减少 197.95 公顷。

调整原因：本次规划调整完善，互助县城乡建设用地内部转换及城镇工矿指标减少。

六、风景旅游用地区

调整前：规划至 2020 年，互助县风景旅游用地区为 186.89 公顷。

调整后：规划至 2020 年，互助县风景旅游用地区为 119.50 公顷，较调整前减少 67.39 公顷。

调整原因：由于建设需要，互助县中心城区原规划风景旅游用地区

部分调整为城镇建设区。

七、生态安全控制区

调整前：规划至 2020 年，互助县生态安全控制区为 132.02 公顷。

调整后：规划至 2020 年，互助县生态安全控制区为 50194.47 公顷，较调整前增加 50062.45 公顷。

调整原因：生态安全控制区范围主要与互助县生态红线划定范围进行充分衔接，主要将北山森林公园及南门峡森林公园等纳入范围。

八、林业用地区

调整前：规划至 2020 年，互助县林业用地区为 73928.22 公顷。

调整后：规划至 2020 年，互助县林业用地区为 130549.69 公顷，较调整前增加 56621.47 公顷。

调整原因：主要是由于生态安全控制区范围的调整，对现行规划林业用地区北山森林公园部分进行剔除。

九、牧业用地区

调整前：规划至 2020 年，互助县牧业用地区为 54016.66 公顷。

调整后：规划至 2020 年，互助县牧业用地区为 57130.77 公顷，较调整前增加 3114.11 公顷。

调整原因：主要是由于生态安全控制区范围的调整。

表 8-1 互助县土地用途分区调整表

单位：公顷

用途区	2020 年 (调整前)		2020 年 (调整后)		调整后-调整前	
	面积	比例	面积	比例	面积	比例
基本农田保护区	69035.55	20.62	68044.91	20.32	-990.64	-0.30
一般农地区	12619.51	3.77	14078.29	4.20	1458.78	0.44
城镇建设用地区	4220.66	1.26	4237.87	1.27	17.21	0.01
村镇建设用地区	6698.68	2.00	6085.80	1.82	-612.88	-0.18
独立工矿用地	439.82	0.13	241.87	0.07	-197.95	-0.06
风景旅游用地区	186.89	0.06	119.50	0.04	-67.39	-0.02
生态安全控制区	132.02	0.04	50194.47	14.99	50062.45	14.95
自然与文化遗产保护区	111011.91	33.16	0.00	0.00	-111011.9	-33.16
林业用地区	73928.22	22.08	130549.69	38.99	56621.47	16.91
牧业用地区	54016.66	16.13	57130.77	17.06	3114.11	0.93
其他用地	2510.20	0.75	4116.96	1.23	1606.76	0.48
合计	334800.12	100.00	334800.12	100.00	0.00	0.00

第二节 建设用地管制分区调整

为加强对建设用地的空间管制，现行规划按照建设的规划目标和总体布局，划定了允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区，强化建设用地空间管制。因土地利用布局调整，现行规划的建设用地管制分区亦随之调整。

一、允许建设区

调整前：规划至 2020 年，互助县允许建设区为 11359.17 公顷。

调整后：规划至 2020 年，互助县允许建设区为 10566.99 公顷，较

调整前减少 792.18 公顷。

调整原因：本次规划调整完善，互助县城乡建设用地指标的减少。

二、有条件建设区

调整前：规划至 2020 年，互助县有条件建设区为 2416.20 公顷。

调整后：规划至 2020 年，互助县有条件建设区为 7407.85 公顷，较调整前增加 4991.65 公顷。

调整原因：本次规划调整完善，将现行规划减少的允许建设区全部调整为有条件建设区，同时，与互助县城镇、海东工业园区近期规划、增减挂钩、建新安置区等衔接，全部调整为有条件建设区。

三、限制建设区

调整前：规划至 2020 年，互助县限制建设区为 209877.13 公顷。

调整后：规划至 2020 年，互助县限制建设区为 247209.01 公顷，较调整前增加 37331.88 公顷。

调整原因：有条件建设区减少部分全部调整为限制建设区增加。

四、禁止建设区

调整前：规划至 2020 年，互助县禁止建设区为 111147.62 公顷。

调整后：规划至 2020 年，互助县禁止建设区为 69616.27 公顷，较调整前减少 41531.35 公顷。

调整原因：与生态红线划定进行了衔接。

表 8-2 互助县建设用地管制分区调整表

单位：公顷

管制区	2020 年 (调整前)		2020 年 (调整后)		调整后-调整前	
	面积	比例	面积	比例	面积	比例
允许建设区	11359.17	3.39	10565.54	3.16	-793.63	-0.24
有条件建设区	2416.20	0.72	7708.25	2.30	5292.05	1.58
限制建设区	209877.13	62.69	266331.86	79.55	56454.73	16.86
禁止建设区	111147.62	33.20	50194.47	14.99	-60953.15	-18.21
合计	334800.12	100.00	334800.12	100.00	0.00	0.00

第三节 “三线” 划定方案

一、严格划定永久基本农田保护红线

根据国土资源部、农业部联合下发《关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》（国土资发〔2014〕128号）和《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）等文件精神，互助县贯彻落实中央的最新要求，将城镇周边、交通沿线现有易被占用的优质耕地优先划为永久基本农田，将已建成的高标准基本农田优先划为基本农田，将不符合规划要求的耕地划出永久基本农田，确保永久基本农田布局基本稳定、数量不减少、质量有提高的要求，最大限度地保障粮食综合生产能力，确保实有耕地面积基本稳定和国家粮食安全。

互助县基本农田保护红线划定，充分结合基本农田划定成果，并将为基本农田和生态服务的农村道路、农田水利、农田防护林和其他农业设施以及基本农田内的零星土地划入保护红线范围，以全面提升互助县

基本农田保护和管理水平。

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，以道路、河流、山脉或行政区划分界线等清晰可辨的地物为参照确定的范围。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，划定土地总面积 17974.84 公顷。

三、严格划定生态保护红线

生态保护红线是指依法在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定的严格管控边界，是国家和区域生态安全的底线。生态保护红线所包围的区域为生态保护红线区，对于维护生态安全格局、保障生态系统功能、支撑经济社会可持续发展具有重要作用。

1、生态红线划定原则

（1）强制性原则

根据《环境保护法》规定，应在事关国家和区域生态安全的重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区以及其他重要的生态区域内，划定生态保护红线，实施严格保护。

（2）合理性原则

生态保护红线划定应在科学评估识别关键区域的基础上，结合地方实际与管理可行性，合理确定国家生态保护红线方案。

（3）协调性原则

生态保护红线划定应与主体功能区规划、生态功能区划、土地利用总体规划、城乡规划等区划、规划相协调，共同形成合力，增强生态保护效果。

（4）可行性原则

生态保护红线划定应与经济社会发展需求和当前监管能力相适应，预留适当的发展空间和环境容量空间，切合实际确定生态保护红线面积规模并落到实地。

（5）动态性原则

生态保护红线面积可随生产力提高、生态保护能力增强逐步优化调整，不断增加生态保护红线范围。

2、下达建议红线情况

青海省环保厅下发互助县生态保护红线建议范围总面积 870.40 平方千米，全部为二类管控区，占互助县国土面积的 26.20%。

（1）互助北山森林公园。面积 579.90 平方千米，主要保护高原森林生态系统，主要涉及加定镇、巴扎藏族乡和松多乡。

（2）南门峡省级森林公园，面积 290.50 平方千米，主要保护高原森林生态系统，主要涉及林川乡、南门峡镇及台子乡。

3、生态保护红线划定范围分析

（1）互助北山森林公园：北山森林公园地域面积较广，涉及乡镇较多，“十三五”期间，互助县旅游重点依托北山森林公园开发，区内将建设部分旅游设施及管理用房，如把北山森林公园内全部划定为红线

保护范围，不利于互助县的旅游发展和北山森林公园保护，同时，该地区涉及 G314 胶南至海晏公路建设。因此，本次划定生态红线拟将项目建设区从生态保护红线内剔除，并根据区内地形进行调整，划定红线范围面积 43333.49 公顷；

(2) 南门峡省级森林公园：下发红线区内，城镇、村庄、道路以及耕地、基本农田分布较广，拟将该部分从红线图斑剔除，并根据区内地形进行调整，划定红线范围面积 6860.98 公顷。

第四节 节约集约用地规划

按照“指标引导、全面推进、重点突破，源头控制、存量优化、因地制宜”的原则，充分发挥节约集约利用指标的导向作用，主要通过人均城镇工矿用地、万元二三产业增加值用地量和单位 GDP 耗地量等指标进行集约引导，优化土地利用结构和布局，提高土地的集约利用水平。

一、人均占有城镇工矿用地面积

规划调整后，至 2020 年，互助县人均占有城镇工矿用地面积为 120.00 平方米。

2009 年全县城镇工矿用地 336.92 公顷，城镇人口 6.32 万人，人均城镇工矿用地 53.31 平方米。2014 年，全县城镇工矿面积 1724.42 公顷，城镇总人口 13.86 万人，人均城镇工矿用地面积仅为 124.42 平方米。2010-2014 年城镇工矿用地在 2009 年基础上增加 375.72%，相应城镇人口增加 119.37%，城市扩张弹性系数（城市用地增长率与城市人口增长

率之比)为 3.15, 城镇工矿用地增长速度快于城镇人口增长速度。

2009-2014 年, 互助县城镇工矿用地增长速度较快, 主要是由于规划实施期间, 中心城区以及海东工业园区的快速发展, 大批城镇基础设施和产业项目在这一阶段得到落地实施, 促进了互助县城镇化和工业化水平的提高, 互助县人均城镇工矿整体水平也因此提升。

互助县市海东工业园区主要建设区域, 随着园区基础设施进一步完善以及招商引资推进, 就业人口将逐年增多; 山区移民、易地扶贫搬迁, “迁村并点”等政策, 将促进中心城区和重点镇建设。规划期, 互助县城镇人口机械增长潜力较大, 人均城镇工矿用地面积将得到有效控制。

二、亿元 GDP 耗地量

规划调整后, 至 2020 年, 互助县亿元 GDP 耗地量为 87.78 公顷。

根据《国土资源部 国家发展改革委关于落实“十三五”单位国内生产总值建设用地使用面积下降目标的指导意见》, 青海省“十三五”单位国内生产总值建设用地使用面积下降目标为 20%。根据互助县土地变更调查成果, 2015 年互助县建设用地总面积 10765.02 公顷, 2015 年互助县 GDP 为 98.10 亿元, 2015 年互助县亿元 GDP 占建设用地面积为 109.73 公顷。本次规划调整, 至 2020 年, 互助县建设用地总规模控制在 12327.67 公顷, “十三五”期间, 互助县 GDP 年均增速预计保持在 10.5%左右, 即 2020 年互助县 GDP 约 161.61 亿元左右, 2020 年互助县亿元 GDP 占建设用地面积预期为 76.28 公顷, 较 2015 年下降 30.48%。综合考虑建设用地总规模及 GDP 为预期性指标, 拟将“十三五”互助

县单位国内生产总值建设用地使用面积下降目标设定为 20%，即亿元 GDP 耗地量为 87.78 公顷。

第九章 规划调整方案的衔接与协调

第一节 与上级规划的衔接

按照《土地管理法》规定：“下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制，建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标，耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标”。互助县土地利用总体规划调整结合本县实际情况，与《海东市土地利用总体规划（2006-2020年）》进行了充分衔接，耕地保有量和基本农田保护目标严格落实海东市土地利用总体规划调整完善下达各县（区）耕地保有量和基本农田保护目标，建设用地总规模、城乡建设用地规模、城镇工矿用地规模均在上级下达目标控制范围内。

第二节 与国民经济发展第十三个五年规划的协调

本次规划调整的一个重要原因是现行规划已经不能适应互助县经济社会发展新形势的变化和《互助县国民经济和社会发展第十三个五年规划》确定的发展目标和任务。规划调整成果的编制，以互助县经济社会发展规划确定的战略目标和任务为导向，优先保障“十三五”期间的急需实施的重点建设项目，较好地协调了各项建设之间的用地需求，有利于互助县经济社会又好又快发展。

第三节 与城市规划的协调

互助县加快以人为核心的新型城镇化建设，完善城市功能，丰富城市内涵，塑造城市特色，主动融入西宁都市圈，引导人口向城镇聚集，

产业向园区聚集，促进城乡一体化发展。本次规划调整完善，互助县紧密结合《互助县城市总体规划（2011-2030年）》，按照“东进、南拓、西控、北调、中优”城市发展方向，重点对中心城区、产业园区等进行了优化布局，在论证编制与规划调整过程中，充分考虑了城市规划在互助县城镇建设用地规模与布局等方面的要求。

第四节 与其他规划的衔接

一、与矿产资源规划衔接情况

根据《海东市互助县矿产资源总体规划（2016-2020年）》，互助县中心城区规划新增建设用地范围内均未压覆已探明的具有工业价值的重要矿产资源，也没有设置探矿权，符合矿产规划要求。

二、与地质灾害防治规划的协调

规划调整完善方案充分考虑了《青海省海东地区地质灾害详细调查报告（互助县）》，建设用地布局避开了地质灾害易发区。对地质灾害易发地区，加大林业生态建设力度，抓好生态修复工程，有效保护森林植被，维护生物多样性，推进生态环境保护和治理，以期减少地质灾害发生。

三、与“三规合一”衔接

规划实施期间，海东市“撤地设市”，并被国家列为国家新型城镇化综合试点城市，按照新型城镇化发展的目标要求，进一步健全完善海东市城乡一体化发展的体制机制，并在互助县开展经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划“三规合一”试点工作，建立能够反应实时变化情况的城市建设和土地利用项目管理数据库。本次规划调整完善，充

分考虑互助县“三规合一”成果，通过梳理“十三五”县域内生态环境，城乡建设，产业发展等重大项目，在符合互助县国民经济“十三五”规划以及互助县城市规划基础上，已确定选址位置的全部纳入规划图，未确定选址位置的放入重点建设项目表，确保互助县“十三五”期间重点建设项目顺利实施。

四、与海东工业园区规划衔接

规划建设海东工业园区，符合国家建设兰（州）—西（宁）—格（尔木）经济带和青海省“四区两带一线”发展战略，是推动青海省产业集聚、有效降低物流成本和交易成本，为东部城市群建设提供重要产业支撑，提高区域经济竞争力的重要举措。本次规划调整完善，根据互助县建设用地指标情况，充分结合海东市工业园区规划、绿色产业园区规划，本着节约集约，优化布局，对园区指标进行了内部调整，保障指标合理高效利用，促进园区结构调整和发展转型，带动县域经济社会发展。

五、与其他规划衔接情况

在实地调研走访和调查分析阶段，与互助县各个政府职能部门以及乡镇等多个用地单位进行了充分的衔接，收集了交通、环保、教育、城建等相关部门十三五规划方案和用地单位的建设发展规划方案，按照项目建设的先后顺序和轻重缓急，合理调整建设用地规模和布局。

同时，本次规划调整完善方案，互助县以国家西部大开发、青海省东部城市群建设和兰西城市群建设为重要契机，加强扶贫攻坚建设，推动城乡统筹发展，努力建城小康社会，力争成为国家级高原旅游度假休闲区，西宁-海东市绿色产业基地，交通枢纽，民族文化特色浓郁的生态

宜居城市。

第五节 公众参与情况

本次规划调整方案的确定，是由互助县人民政府组织区直相关单位、乡镇召开了审查会，同时进行了方案研究和论证，根据与会代表意见和部门审查意见对规划调整方案进行了进一步完善，并进行公示。

第十章 规划调整完善方案的实施影响评估

第一节 对规划控制指标调整影响评估

本次规划调整，按照坚持最严格耕地保护制度要求，对耕地保有量指标进行适当增加，同时核减基本农田保护面积指标，以确保优质耕地能够得到保护；核减了建设用地总规模和城乡建设用地指标，对今后互助县节约集约用地作出了更高要求，以科学规划为龙头，紧紧围绕提高城镇化质量，推动城镇化转型为主题，推进创新发展，严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率，切实提高城镇建设用地集约化程度，避免盲目铺摊子、“摊大饼”建设。总体而言，本次规划调整完善指标调整，更具有指导性，符合互助县发展实际及未来发展趋势。

第二节 对土地利用结构调整和布局优化影响的评估

本次规划调整，优先安排生态用地，保障了生态系统的完整性，同时合理保障农业用地，落实耕地和基本农田保护，对城乡建设用地严格控制，优先保障交通、水利、能源等重点基础设施建设项目用地。同时划定了永久基本农田保护红线、生态保护红线和城镇开发边界，加强对生态用地及基本农田的保护力度，增强城镇建设空间引导，用地布局更趋合理，兼顾了经济发展和生态保护，符合互助县发展要求。

第三节 对土地用途区和建设用地空间管制分区调整的评估

本次规划调整，根据互助县土地资源条件、城乡空间布局、经济社会发展趋势和土地利用区域性差异，调整了互助县土地用途区和建设用

地空间管制分区并与生态规划、林业规划、城市规划、县域总体规划规划等做了充分衔接，体现了“多规融合”的理念，符合互助县实际情况，同时制定相应的功能区管制规则，增强了规划的可操作性，提高了管制分区的科学性。

第四节 对规划调整完善方案的科学性和可行性评估

规划调整完善方案，采用基础数据详实可靠，充分结合了城市规划、国民经济与社会发展规划、交通、水利等规划，规划依据充分；规划调整方案设计过程中，认真贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策和“一要吃饭、二要建设、三要保护生态”的基本方针，坚持以科学发展观统领，贯彻“在保护中开发，在开发中保护”的总原则，采用系统分析、综合平衡、突出重点的方法，落实最严格的耕地保护制度，保障区域粮食安全，妥善解决各部门的用地矛盾，合理安排建设用地指标，优先保证交通、水利等基础和重点建设项目用地，重点建设项目的筛选均与主管部门多次协调，具有较强的科学性、动态性、指导性和可行性。规划调整完善方案经过公示、部门审查、专家论证等程序，保证了公众对土地利用总体规划的知情权，增强了公众对规划工作的认同度，加强了社会对规划实施的监督力度，增强了规划的可行性。

第十一章 关于规划数据库调整更新的过程

本次规划调整完善，按照《国土资源部办公厅关于做好土地利用总体规划调整完善数据库成果汇交工作的通知》（国土资厅函〔2017〕1211号）、《县级土地利用总体规划数据库标准》（TDT 1027-2010）、《县级土地利用总体规划制图规范》（TD/T1021-2009）、《县级土地利用总体规划编制规程》（TD/T1024-2010）（以下简称“标准”）等对规划数据库进行更新。

第一节 现状地类图斑图层更新

规划调整现状年土地利用现状数据以二次调查成果及连续变更到2014年的管理数据为基础，并按照《关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知》（国土资厅发〔2009〕51号）要求，将2014年土地利用现状数据转换为规划数据。严格按照《标准》，利用 Arcgis 软件对现状地类图斑图层进行更新，并保存为 MDB 格式，同时更新到规划调整完善数据库中。

第二节 基本农田保护区图层更新

结合永久基本农田划定工作，以通过省级验收的最终成果为数据基础，严格按照《标准》，利用 Arcgis 软件对基本农田保护区图层进行更新，并保存为 MDB 格式，同时更新到规划调整完善数据库中。

第三节 建设用地空间管制区图层更新

依据上级下达新增建设用地指标，结合经济社会发展的用地需求、

旅游规划、环保规划、生态建设规划等对建设用地空间管制区进行调整。并严格按照《标准》，利用 Arcgis 软件对建设用地空间管制区图层进行更新，并保存为 MDB 格式，同时更新到规划调整完善数据库中。

第四节 土地用途区更新

根据土地利用现状以及在规划期内土地利用变化的可能性，按照国民经济发展需求和土地利用的主导方向，对现行规划土地用途区进行适当的调整。并严格按照《标准》，利用 Arcgis 软件对土地用途区图层进行更新，并保存为 MDB 格式，同时更新到规划调整完善数据库中。

第五节 重点建设项目图层更新

通过与“十二五”、“十三五”规划进行充分衔接，规划期间保障重点交通、水利、能源及其他重点建设项目的用地需求。并严格按照《标准》，利用 Arcgis 软件分别对重点建设项目点图层、重点建设项目线图层和重点建设项目面图层进行更新，并保存为 MDB 格式，同时更新到规划调整完善数据库中。

附表

表 1 互助县 2014 年土地利用现状数据与规划分类转换对应表

土地利用现状分类 (转换前)			土地规划分类 (转换后)			
一级类	二级类	面积 (公顷)	一级类	二级类	三级类	面积 (公顷)
耕地	水田	0.00	农用地	耕地	水田	69551.67
	水浇地	10622.43			水浇地	
	旱地	58929.24			旱地	
园地	果园	15.71		园地		17.50
	茶园	0.00				
	其它园地	1.79				
林地	有林地	80536.37		林地		175748.49
	灌木林地	71689.76				
	其他林地	23522.36				
草地	天然牧草地	60840.35		牧草地		61105.27
	人工牧草地	264.92				
其他土地	设施农用地	313.86	其他农用地	设施农用地	14893.44	
交通运输	农村道路	1791.72		农村道路		
水域及水利设施用	坑塘水面	46.46		坑塘水面		
其他土地	沟渠	760.84		农田水利用地		
	田坎	11980.56		田坎		
城镇村及工矿用地	城市	0.00	城乡建设用地	城镇用地	1276.99	
	建制镇	1276.99		农村居民点用地	7129.26	
	村庄	7129.26		采矿用地	325.80	
	采矿用地	325.80		独立建设用地	0.00	
交通运输用地	铁路用地	35.05	交通水利用地	铁路用地	35.05	
	公路用地	791.95		公路用地	791.95	
	机场用地	398.16		民用机场用地	398.16	
	管道运输用	0.00		管道运输用地	0.00	
水域及水利设施用	水库水面	211.44	水域	水库水面	211.44	
城镇村及工矿用地	水工建筑用	59.72		水工建筑用地	59.72	
城镇村及工矿用地	风景名胜及特殊用地	144.36	其他建设用地	风景名胜设施用地	144.36	
	特殊用地	0.00		特殊用地		
城镇村及	采矿用地					盐田
水域及水利设施用地	河流水面	832.54	水域		1575.38	
	湖泊水面	0.94				
	内陆滩涂	741.90				
其他土地	其他草地	861.98	其他土地	自然保留地	1535.64	
	盐碱地	0.00				
	沼泽地	19.00				
	沙地	1.10				
	裸地	653.56				
合计		334800.12	合计		334800.12	

表2 互助县2020年主要规划控制指标调整前后对比表

单位：公顷、平方米/人

指标	2014年	2020年 (调整前)	增减	2020年 (调整后)	调整后规划 剩余指标	指标属性
总量指标						
耕地保有量	69335.14	67965.88	-33.00	67932.88	1402.26	约束性
基本农田保护面积	56990.81	56442.11	0.00	56442.11	548.70	约束性
园地面积	17.48	52.02	-20.54	31.48	14.00	预期性
林地面积	175737.35	189569.03	-13783.95	175785.08	47.73	预期性
牧草地面积	61101.00	62066.36	-180.96	61885.40	784.40	预期性
建设用地总规模	10644.58	13867.32	-1539.65	12327.67	1683.09	约束性
城乡建设用地规模	9003.90	11193.07	-626.08	10566.99	1563.09	预期性
城镇工矿用地规模	1724.42	4635.41	-155.88	4479.53	2755.11	预期性
交通、水利及其他用地规模	1640.68	2674.25	-913.57	1760.68	120.00	预期性
增量指标						
新增建设用地规模	2165.88	5558.08	-1709.11	3848.97	1683.09	预期性
建设占用农用地	2504.08	4501.08	-864.42	3636.66	1132.58	预期性
建设占用耕地规模	1621.25	3429.29	-998.77	2430.52	809.27	约束性
补充耕地任务量	286.00	2801.29	-2045.29	756.00	470.00	约束性
效率指标						
人均城镇工矿用地	124.42	130.00	-10.00	120.00	-4.42	约束性

表3 互助县耕地保有量调整完善分析表

单位：公顷

行政区	耕地保有量调整前	耕地保有量调整后	调整后-调整前
互助县	67965.88	67932.88	-33.00
威远镇	3941.65	3408.56	-533.09
丹麻镇	5556.5	5693.33	136.83
高寨镇	473.63	322.45	-151.18
南门峡镇	6121.71	6045.50	-76.21
加定镇	941.69	920.81	-20.88
塘川镇	4302.78	3983.28	-319.50
红崖子沟乡	3157.97	2670.37	-487.60
五十镇	5373.51	5548.01	174.50
哈拉直沟乡	2320.39	2364.64	44.25
松多藏族乡	1721.31	1901.95	180.64
东山乡	3809.99	4043.90	233.91
东和乡	3551.64	3523.81	-27.83
东沟乡	4818.65	4856.07	37.42
林川乡	5815.48	5814.23	-1.25
台子乡	4042.7	4072.61	29.91
五峰镇	4648.65	4939.87	291.22
西山乡	4540.57	4791.03	250.46
蔡家堡乡	2039.39	2222.56	183.17
巴扎藏族乡	787.67	809.90	22.23

表 4 互助县基本农田保护目标调整完善分析表

单位：公顷

乡镇名称	规划目标（调整前）	规划目标（调整后）	调整后-调整前
互助县	56442.11	56442.11	0.00
威远镇	1635.5	2046.67	411.17
丹麻镇	5140.94	5070.00	-70.94
高寨镇	0.00	0.00	0.00
南门峡镇	5477.09	5698.00	220.91
加定镇	287.43	366.67	79.24
塘川镇	1499.78	2410.33	910.55
红崖子沟乡	2065.12	1930.00	-135.12
五十镇	5011.29	4869.11	-142.18
哈拉直沟乡	2205.87	2039.00	-166.87
松多藏族乡	1704.66	1665.00	-39.66
东山乡	3725.38	3678.00	-47.38
东和乡	3220.74	3198.00	-22.74
东沟乡	4469.72	4313.33	-156.39
林川乡	5400.44	5240.00	-160.44
台子乡	3250.37	3319.00	68.63
五峰镇	4274.90	4193.33	-81.57
西山乡	4461.66	4119.00	-342.66
蔡家堡乡	1932.99	1838.00	-94.99
巴扎藏族乡	678.18	448.67	-229.51

表5 互助县2020年土地利用结构调整前后对比表

单位：公顷、%

地类		2020年(调整前)		2020年(调整后)		调整后-调整前	
		面积	比例	面积	比例		
土地总面积		334800.12	100.00	334800.12	100.00	0.00	
农用地	耕地	67965.88	20.30	69493.86	20.76	2602.91	
	园地	52.02	0.02	31.48	0.01	-19.36	
	林地	189569.03	56.62	175785.08	52.50	-13698.31	
	牧草地	61146.84	18.26	61885.40	18.48	-168.96	
	其它农用地	1397.02	0.42	12993.77	3.88	11467.79	
	农用地合计	320130.79	95.62	320189.59	95.64	184.07	
建设用地	城乡建设用地	城镇	4204.61	1.26	4237.86	1.27	-57.91
		农村居民点	6557.66	1.96	6085.78	1.82	-469.14
		采矿用地	258.82	0.08	161.89	0.05	-96.94
		其他独立建设用地	171.98	0.05	79.98	0.02	-80.42
		小计	11193.07	3.34	10565.51	3.16	-704.40
	交通水利建设用地	铁路用地	70.32	0.02	95.20	0.03	24.88
		公路用地	1134.18	0.34	763.33	0.23	-370.85
		机场用地	355.82	0.11	401.97	0.12	47.68
		水库水面	257.38	0.08	211.17	0.06	-46.21
		水工建筑用地	319.00	0.10	62.05	0.02	-256.69
		小计	2136.70	0.64	1533.71	0.46	-601.20
	其他建设用地	风景名胜设施用地	416.88	0.12	111.68	0.03	-304.68
		特殊用地	120.67	0.04	116.76	0.03	0.95
		小计	537.55	0.16	228.44	0.07	-303.73
	建设用地合计		13867.32	4.14	12327.66	3.68	-1609.32
其他土地	水域	482.18	0.14	1621.53	0.48	1136.41	
	自然保留地	319.83	0.10	661.35	0.20	288.82	
	其他土地合计	802.01	0.24	2282.88	0.68	1425.24	

