

青海省国土空间规划

TERRITORIAL SPATIAL PLANNING OF QINGHAI PROVINCE

2021
—
2035

(公众征求意见稿)



前言 PREFACE

国土空间规划是对国土空间开发保护建设在空间和时间上作出的安排，是可持续发展的空间蓝图和各类开发保护建设活动的基本依据。

《青海省国土空间规划（2021—2035年）》是对全国国土空间规划纲要的落实和深化，重点体现战略性、协调性、综合性和约束性，为社会经济发展提供空间保障，对各类专项规划提出指导和约束。规划立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，以体现“国家战略、资源特色、民生诉求”为主线，构建生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。



CONTENTS

目录

1. 规划总则

- 1.1 规划背景
- 1.2 规划范围和期限

2. 目标战略与总体格局

- 2.1 总体定位
- 2.2 开发保护目标
- 2.3 空间战略
- 2.4 开发保护总体格局

3. 守护“中华水塔”，筑牢国家生态安全屏障

- 3.1 巩固优化生态保护格局
- 3.2 构建生态保护红线和自然保护地体系
- 3.3 稳固江河源区水资源涵养功能
- 3.4 构建生物多样性保护网络
- 3.5 持续推进山水林湖草沙冰生态修复和综合治理

4. 优化农牧空间，支撑高原生态农牧业发展

- 4.1 构建现代生态农牧业发展新格局
- 4.2 推进耕地与牧草地保护提质
- 4.3 助推乡村全面振兴

5. 完善城镇格局，建设高原美丽宜居家园

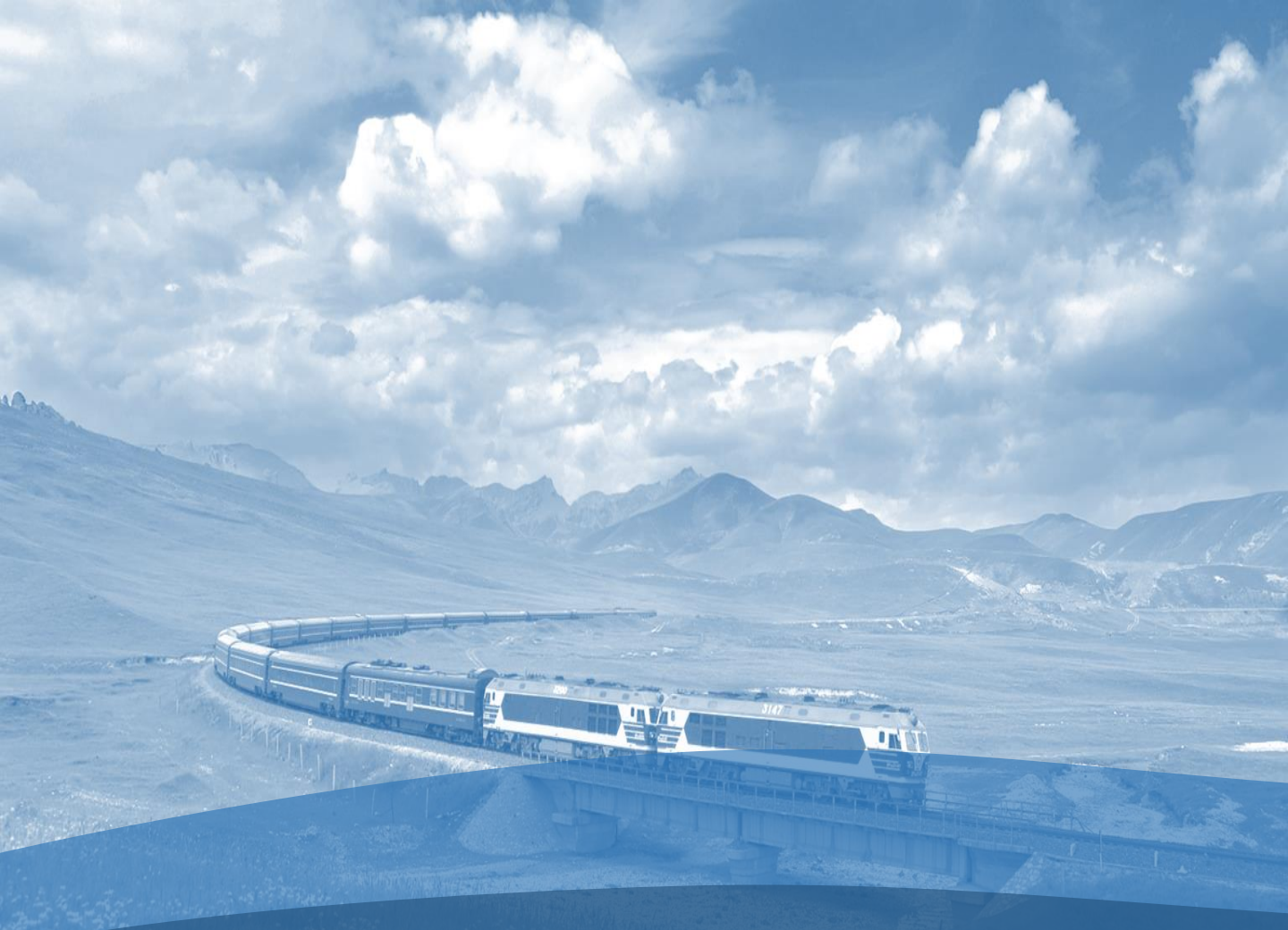
- 5.1 优化城镇体系和空间格局
- 5.2 推进城乡建设用地提质增效
- 5.3 推动高原宜居城镇建设
- 5.4 提升城乡公共服务设施水平
- 5.5 构建多层次的现代化综合交通体系

6. 传承文化遗产，彰显高原国土魅力

- 6.1 健全历史文化遗产保护体系
- 6.2 建设世界级高原生态人文魅力区

7. 提高国土空间高效能治理能力

- 7.1 完善实施保障机制
- 7.2 构建规划传导与管控体系
- 7.3 建设国土空间“一张图”实施监督信息系统
- 7.4 建立规划考核监测评估预警制度



规划总则

GENERAL PROVISIONS



规划背景



规划范围和期限

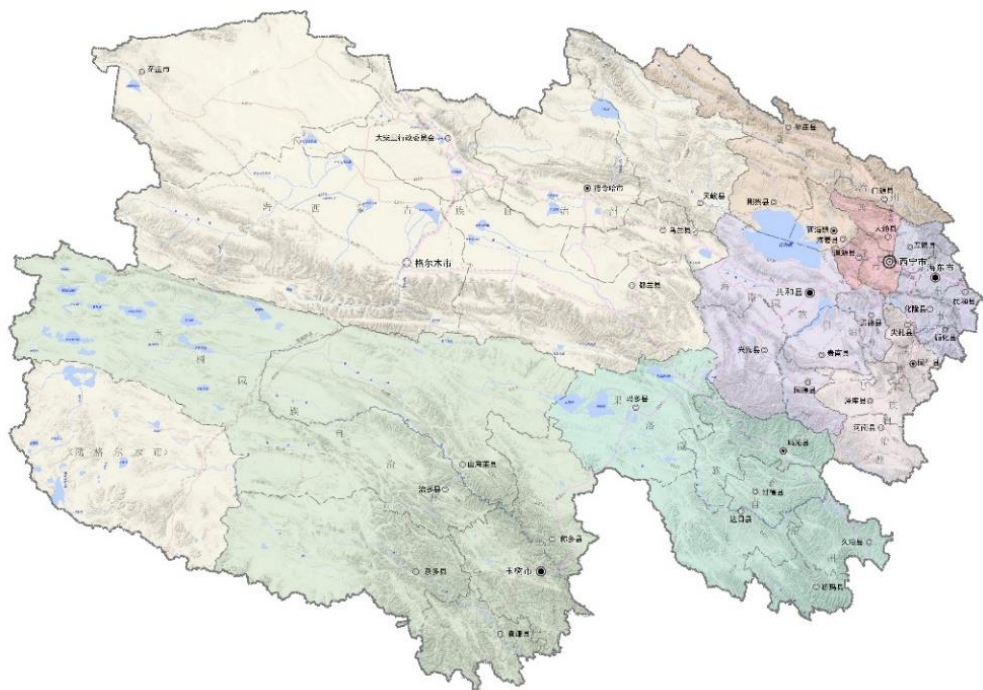
1.1 规划背景

青海，地处青藏高原东北部，“中华水塔”生态地位重要而特殊，联疆通藏战略功能突出、清洁能源和战略性矿产资源富集、多民族融合聚居，具有“生态省、高原省、资源省、民族省”的省情特征。当今生态文明思想和人类命运共同体理念深入人心，我省发展进入到重要战略机遇期，“源头意识”不断树牢，但也面临着生态环境敏感脆弱，地区发展不平衡、资源利用方式粗放等问题，同时国土空间开发保护需要应对气候变化、人口变化、地缘政治变化、技术变革、新型城镇化等趋势和挑战，必须深刻认识和全面把握。

1.2 规划范围和期限

规划范围包括全省行政辖区范围。

规划期限为2021年至2035年，近期目标年为2025年，远景展望至2050年。





目标战略与总体格局

TARGET STRATEGY& SPATIAL ARRANGEMANT



总体定位



开发保护目标



空间战略



开发保护总体格局



2.1 总体定位

国家生态保护的重大历史责任

□ 国家生态安全屏障和重要生态源保护区

维护国土安全和深化开发的重大政治使命

□ 维护国土安全和支撑“一带一路”的战略要地

资源高效利用和高质量发展的时代新要求

□ 国家清洁能源产业高地和战略性矿产资源保障基地

特色生态产品持续提升的重要方向

□ 国际生态旅游目的地和绿色有机农畜产品输出地

高品质生活、民族融合的共同心声

□ 高原民族融合美丽家园



2.2 开发保护目标

国土空间保护水平大幅提高

生态保护红线和永久基本农田得到严格落实，国家生态安全屏障坚实稳固；生产生活方式绿色转型成效显著，资源循环利用体系建立，能源资源使用效率大幅提高；国家生态安全和水土资源安全得到有效保障。



国土空间开发格局不断优化

主体功能区分区进一步完善，以重点生态功能区、农牧产品主产区为支撑，以重要轴带为主干的新型工业化、城镇化格局基本形成，生态生产生活协调发展；全方位对外联通能力和国土空间开放度得到大幅增强。

国土空间修复整治效果显著提升

生态脆弱与退化严重区域得到有效治理，废弃矿山地质环境治理效果显著，生态系统功能得到明显增强，国土环境与质量得到显著提升。



国土空间治理体系全面建成

生态文明领域治理体系和治理能力进一步提高；以自然资源资产产权、国土空间用途管制、资源有偿使用和生态补偿、生态文明绩效评价考核和责任追究等基本制度为主体的国土空间治理体系全面建立。

2050年国土空间开发保护愿景

城乡互补、区域互通、各族互助、三生互动、山水林田湖草沙冰有机融合的国土空间“生命共同体”格局全面形成；大地呈现出欣欣向荣和富有高原民族特色的壮丽美景。

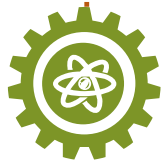


2.3 空间战略



生态稳固战略

- 构建祁连山和三江源地两大生态安全屏障，稳固江河源区水资源涵养功能
- 构建以国家公园为主体的自然保护地体系
- 推进山水林田湖草沙冰生态治理和生态修复
- 完善生物多样性保护网络
- 推进轮牧、休牧、禁牧，实现草畜平衡



开放联通战略

- 强化“丝路通道、黄河沿线”轴带建设
- 推进向西(新疆)向南(西藏)多通道建设
- 建设西宁、格尔木国家物流枢纽城市和保障基地
- 协同兰西城市群及黄河沿线城镇发展



绿色高效战略

- 建设海西和海南千万千瓦级清洁能源基地
- 打造世界级盐湖产业基地
- 建设国家战略矿产资源保障基地
- 促进水资源和土地资源集约节约利用



中心集聚战略

- 推进建设西宁海东都市圈，提升格尔木、共和、玉树等中心城市承载能力
- 提升“三区”资源匹配度和承载力
- 以县域为单元统筹乡镇村布局，优化城乡格局
- 完善城镇社区生活圈和农牧社区生活圈



魅力提升战略

- 历史文化资源全系统的保护与传承
- 塑造生态魅力休闲区和人文魅力廊道
- 建设高品质风景道与自驾游服务体系
- 推进高原美丽乡村建设与农牧区旅游发展

2.4 开发保护总体格局

两屏 守护“中华水塔”，筑牢国家生态安全屏障

三江源草原草甸湿地生态功能区南部生态屏障，重点维护水源涵养功能和生物多样性保护，祁连山冰川与水源涵养生态区北部生态屏障，强化生态保护修复。

三区 协调人地矿关系，引领全省高质量发展

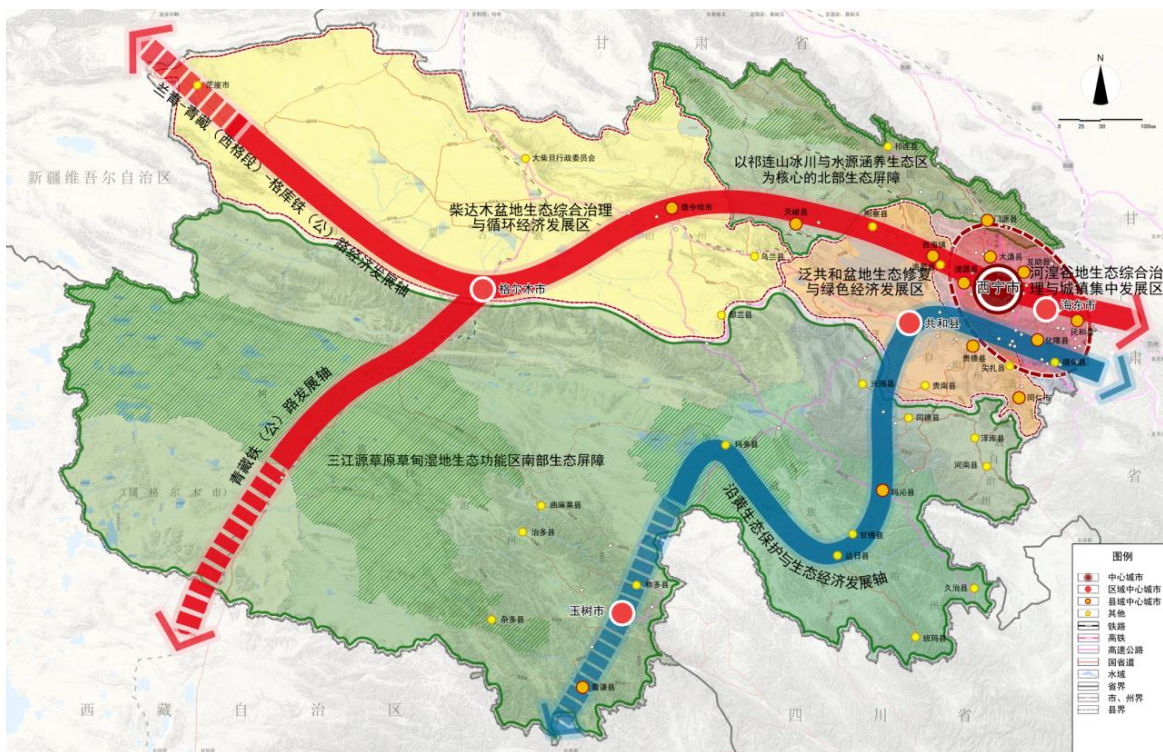
全力推进河湟谷地生态综合治理与城镇集中发展区、泛共和盆地生态修复与绿色经济发展区、柴达木盆地生态综合治理与循环经济发展区三大重点区域生态治理与转型发展，形成引领全省绿色高质量发展的核心区域。

两轴 强化轴带联通，促进区域协同发展

培育兰青—青藏—青新“丝路”经济发展轴和沿黄生态保护与生态经济发展轴，增强城镇集聚辐射功能，建成全省现代服务、循环经济、绿色能源、特色农牧业产业发展走廊和黄河上游重要生态旅游、特色农牧业走廊。

多点 多点集聚，支撑区域特色均衡发展

以河谷小盆地和绿洲为载体，着力完善县城、中心镇的综合配套服务功能，提升就业吸纳和公共服务能力，支撑本地城镇化。强化多点集聚、均衡布局，支撑小城镇向生态型特色化发展。



青海省国土空间总体规划图



守护“中华水塔” 筑牢国家生态安全屏障

GUARDING “CHINESE WATER TOWER”
STRENGTHEN THE NATIONAL ECOLOGICAL SECURITY BARRIER

- 巩固优化生态保护格局
- 构建生态保护红线和自然保护地体系
- 稳固江河源区水资源涵养功能
- 构建生物多样性保护网络
- 持续推进山水林湖草沙冰生态修复和综合治理

3.1 巩固优化生态保护格局

构建“两屏、三区、多廊”生态安全格局

两屏 筑牢南北两大生态屏障

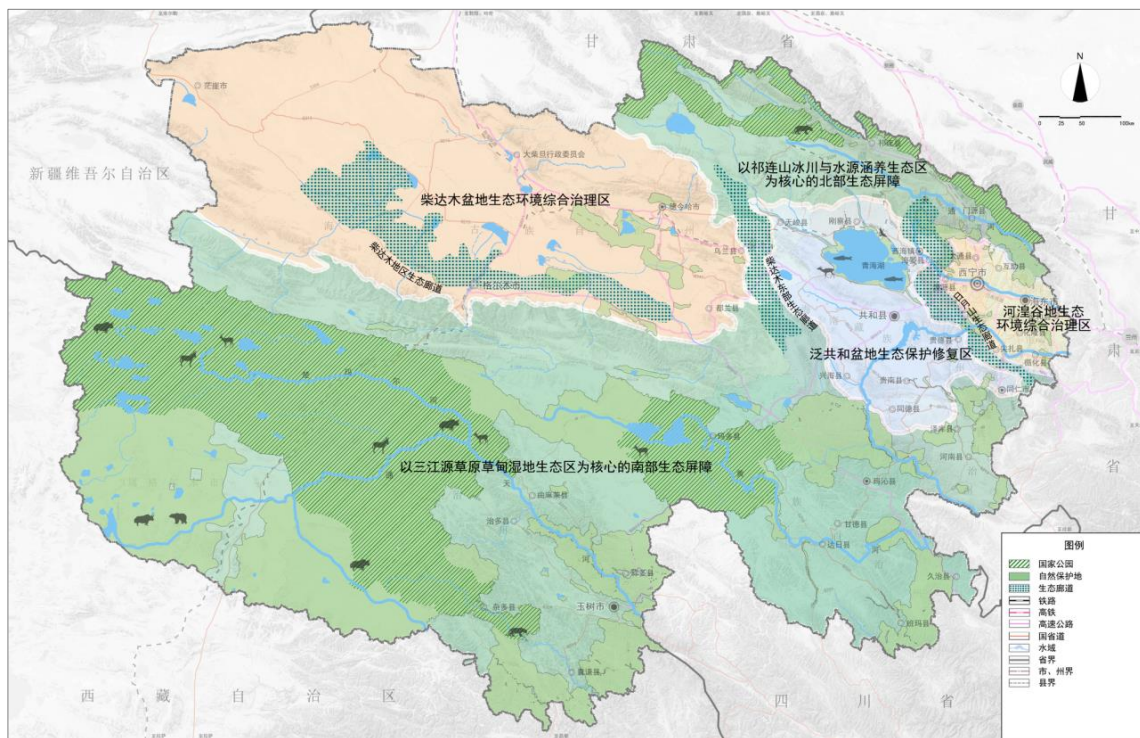
以三江源草原草甸湿地生态区为核心的南部生态屏障
以祁连山冰川与水源涵养生态区为核心的北部生态屏障

三区 协调人地水关系为重点的三大生态环境综合治理区

河湟谷地生态环境综合治理区
泛共和盆地生态环境综合治理区
柴达木盆地生态环境综合治理区

多廊 联通和预控生态廊道，构建稳定的生态网络

主要包括日月山、青海南山、大通河、柴达木绿洲等山河绿洲型生态廊道，以及青海湖与三江源地区野生动物迁徙通道，与“两屏”共同构筑生态化网络，提升全省生态系统质量和稳定性。



青海省生态空间布局规划图

3.2 构建生态保护红线和自然保护地体系

□ 生态保护红线

生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域。我省生态红线主要分布在三江源和祁连山地区，在柴达木、环青海湖以及西宁海东地区有少量分布。主要包括自然保护地、江河发源地、高原湖泊水域、冰川雪山群、生物多样性维护功能极重要区等区域。

生态保护红线内，按照自然保护地核心保护区和非核心保护区实施两级控制和监管。

□ 构建以国家公园为主体的自然保护地体系

高水平建设三江源、祁连山国家公园，推动创建青海湖、昆仑山国家公园。

推进自然保护地整合优化，建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系，使自然保护地成为全省创建国家生态文明高地的重要支撑。

开展自然保护地受损自然生态系统修复和复原，确保重要自然生态系统、自然遗址、自然景观和生物多样性得到严格保护。

国家公园



自然保护区



自然公园



3.3 稳固江河源区水资源涵养功能

以黄河、长江、澜沧江三大干流为重点，进一步优化水资源配置，水域陆域兼顾、源头流域协调，巩固提升水源涵养功能，确保中华水塔丰沛兼顾、水质清洁。

维持河湖生态流量

科学确定重要江河湖泊生态流量和生态水位，将生态用水纳入流域水资源统一配置。协调上下游、左右岸、干支流关系，系统维护全流域生态流量。



稳固提升水源涵养功能

强化江河正源保护，实行封育保护，加大雪山冰川、江源河流、草原草甸、荒漠植被和森林灌丛生态系统保护力度。



实现水资源高效利用

严格用水总量和强度双控，建立水资源刚性约束制度，实施节水技术改造，提高中水和再生水回用率，推动节水型产业发展。



加大水污染防治

从严核定水域纳污容量，全面消除城镇黑臭水体，积极防治农业面源污染，到2035年，全省城市集中式饮用水水源地水质全部达标。



河湖岸线资源保护

将长江、黄河、青海湖等重点河湖岸线划分为优先保护岸线和重点管控岸线。优先保护岸线保持天然岸线属性，禁止破坏岸线结构和功能的开发活动，重点管控岸线划定水生态缓冲带和禁养区，实施严格管理。

3.4 构建生物多样性保护网络



□ 严格保护生物多样性保护关键区

依托自然保护地和生态保护红线，构建全省生物多样性保护重要区域。保护、修复珍稀濒危野生动植物栖息地，严格防范外来物种入侵，减少人工对生态系统干预和干扰

□ 构建生物多样性保护网络

加强草地、林地和湿地等野生动物栖息地和繁殖地保护，重点保护修复藏羚羊、雪豹等重要物种的繁衍栖息活动区域。严格保护湿地湖泊，强化候鸟重要繁殖地、停歇地和越冬地的巡护监管

□ 保护水生生物资源

加强重点珍稀水生生物自然保护区和水产种质资源保护区建设，控制渔业养殖强度，落实休渔禁渔期制度



3.5 持续推进生态修复和综合治理

山水林田湖草沙冰生态修复和综合治理

- 中华水塔保护工程
- 三江源生态保护和建设工程
- 祁连山生态保护与综合治理工程
- 良好湖泊生态功能巩固提升工程
- 谷盆地生态环境综合治理工程
- 黄河上游千里保护带工程
- 长江经济带源头保护和治理工程
- 湟水河流域生态环境综合治理工程
- 国土绿化扩面提质等



矿山生态修复治理

加强矿山地质环境治理和生态修复。全面实施黄河流域、祁连山、三江源、柴达木盆地周缘矿山地质环境治理工程。

退化土地修复治理

加强水土流失防治；综合实施沙化土地修复治理；推进盐碱化土地治理；推进污染土地治理。

全域土地综合治理

推进农用地整理，合理引导农业结构调整；有序开展农村建设用地整治，规范农村集体建设用地整理；乡村生态保护修复。





4

优化农牧空间 支撑高原生态农牧业发展

OPTIMIZING AGRICULTURAL SPACE

SUPPORT PLATEAU ECOLOGICAL AGRICULTURE AND ANIMAL HUSBANDRY



构建现代生态农牧业发展新格局



推进耕地与牧草地保护



助推乡村全面振兴

4.1 构建现代生态农牧业发展新格局

□ 构建“四区一带”现代生态农牧业新格局

东部高效种植发展区

全省粮油作物种植、设施农业发展和规模化养殖“种养一体”发展的主要区域。

环湖循环农牧业发展区

全省牛羊“牧繁农育”的农牧交错带，也是特色种植业、循环农牧业发展的主要区域。

青南生态有机畜牧业发展区

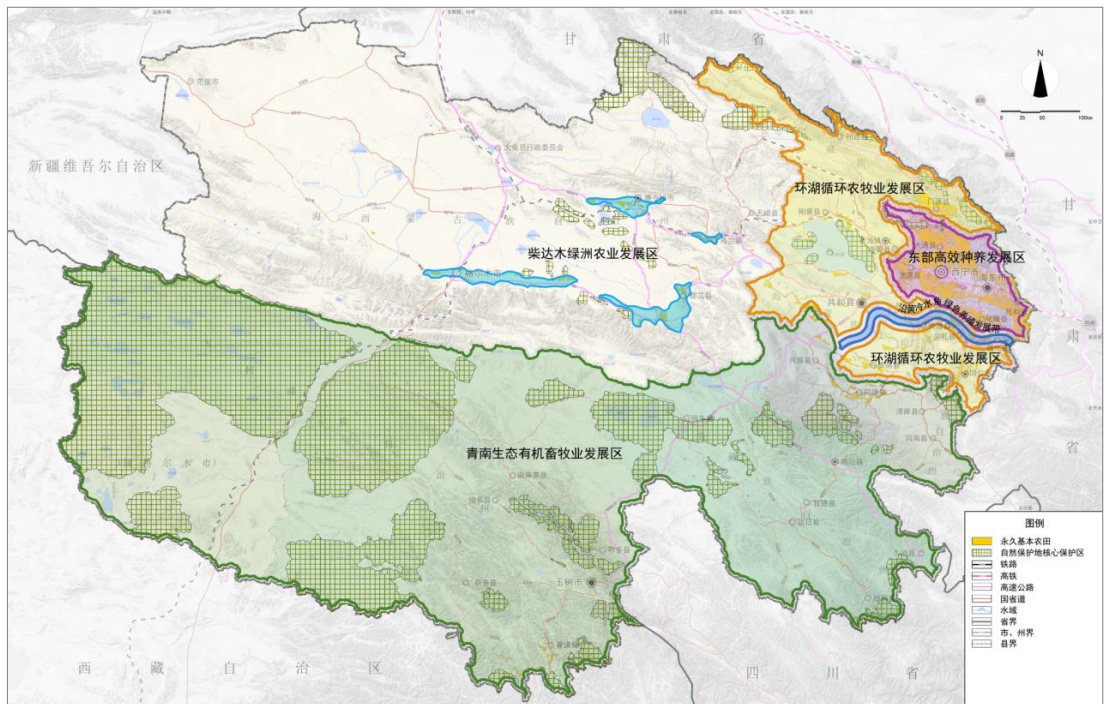
草地生态畜牧业和有机畜牧业主要区域。重点发展青稞、饲草、中藏药材等特色产业。

柴达木绿洲农业发展区

全省绿洲特色农牧业主要区域，探索利用荒漠化土地发展现代滴灌农业。

沿黄冷水鱼绿色养殖发展带

利用沿黄干流、水库、湖泊池塘等水面发展养殖渔业，在保持水质优良的基础上，加快改善现代渔业条件。



青海省农牧业空间布局规划图

4.2 推进耕地与牧草地保护



□ 加强耕地保护与提质

- 强化耕地总量保护，坚决制止耕地“非粮化”、“非农化”行为，保证稳定耕地面积不减少
- 结合全域土地综合整治，积极开展耕地提质改造，提升平均耕地质量等别
- 综合考虑资源承载能力和粮食生产潜力，推进高标准农田建设

□ 加强牧草地保护和治理

- 牧区以实现草畜平衡为目标，优化畜群结构，控制放牧牲畜数量，减轻天然草原放牧压力
- 半农半牧区要因地制宜建设多年生人工草地，发展适度规模经营
- 农区要结合退耕还草、草田轮作等措施，大力发展人工草地，提高饲草供给能力，发展规模化、标准化养殖



4.3 助推乡村全面振兴

□ 优化乡村空间布局

结合主体功能区定位，优化乡村空间布局。引导农村居民点集中、集聚发展，自然村逐渐向中心村集聚发展，保留与农业生产紧密关联的农村居民点。



□ 推动乡村产业融合

深入推进农村一二三产业融合发展，建设产业融合发展示范园，示范县和先导区；建设农业产业强镇，打造“一村一品”示范乡村。

□ 推进高原美丽乡村建设

提高农牧区基础设施配套建设水平。推进农村人居环境整治。展现高原乡村风貌特色。





5

完善城镇格局， 建设高原美丽宜居家园

IMPROVING THE URBAN PATTERN
BUILD PLATEAU BEAUTIFUL AND LIVABLE HOMELAND



优化城镇体系和空间格局



推进城乡建设用地提质增效



推动高原宜居城镇建设



提升城乡公共服务设施水平



构建多层次的现代化综合交通体系



5.1 优化空间体系和城镇格局

□ 城镇化发展目标

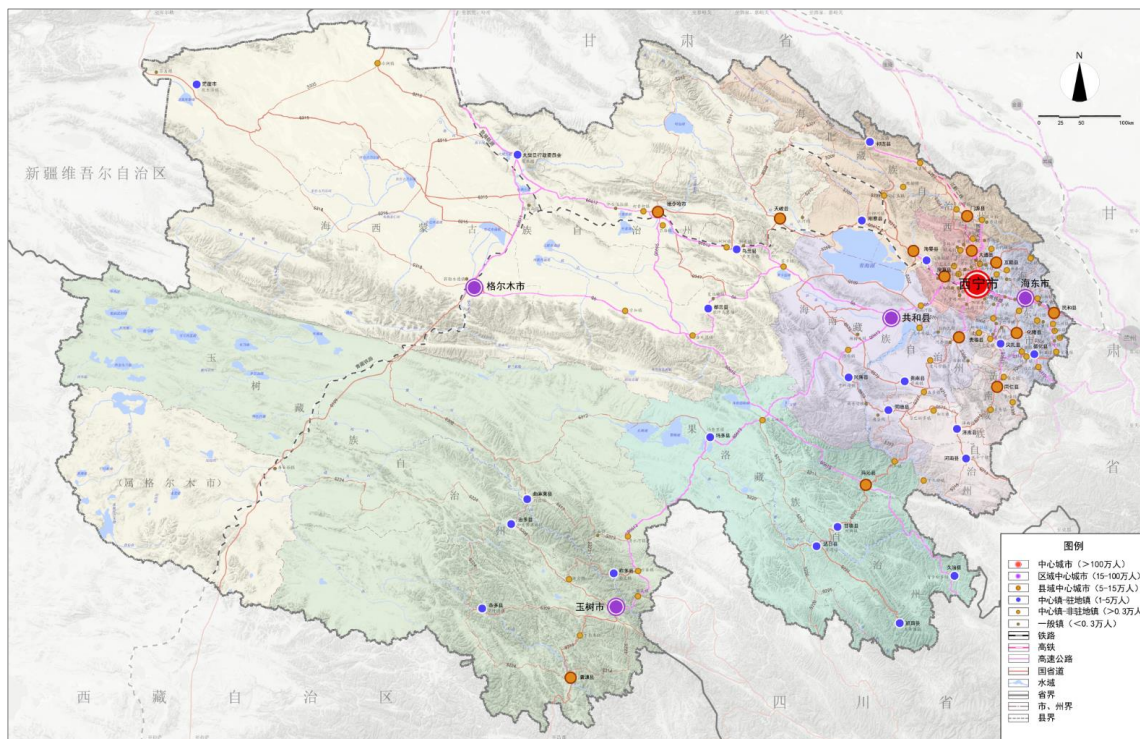
以“支撑高原生态保护”和“实现人的全面发展”为目标，强化中心集聚，促进河湟谷地、柴达木盆地和泛共和盆地新型城镇化发展。

以县域为单元统筹乡镇和村庄布局，优化城乡格局。

坚持集约发展，框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量，优化城乡建设用地结构，构建人口、产业与自然资源承载力相适应的城镇空间。

□ 城镇等级规模

全省城镇规模等级划分为**中心城市、区域中心城市、小城市、中心镇、一般镇**5个等级。



青海省城镇规模等级规划图

□ 构建“一群、两区、多点”城镇空间格局

- ◆ 提升各级中心城市承载能力，持续推进人口向西宁、海东地区集聚；
- ◆ 形成以县城和中心镇为重要载体的城镇圈，引导农牧民就近向城镇有序集聚，促进本地城镇化发展。

群 以河湟谷地城市群为引领

建成西部地区极具文化影响力、全方位开放战略支撑力的重要城市群和西部地区重要增长极。

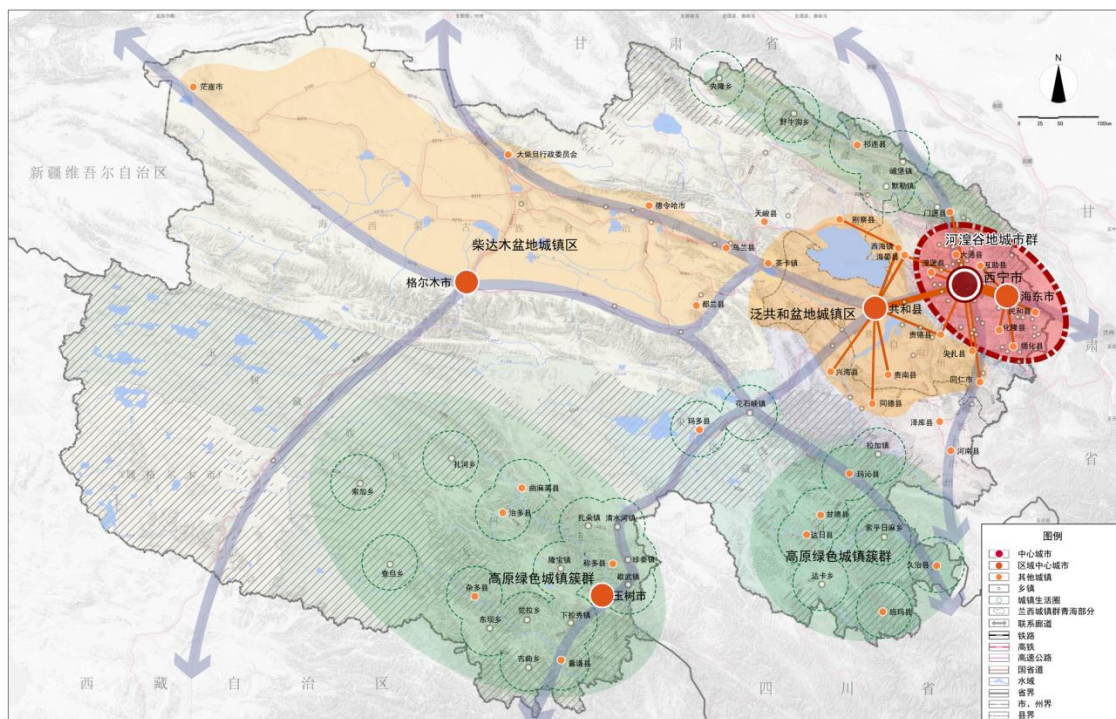
区 以柴达木盆地城镇区、泛共和盆地城镇区为主体

柴达木：提升格尔木、德令哈等重要节点城镇功能和集聚能力，构筑起面向“一带一路”沿线国家开发开放的新高地。

泛共和：打造共和区域中心城市和同仁、海晏、贵德等新兴城市，形成支撑青海中部崛起的成长极。

点 以玉树、玛沁等重点生态功能区城镇为支点

发挥高原生态及民族文化特色，重点构建青南地区以玉树、玛沁为中心的高原绿色城镇簇群及人文旅游城镇，以及祁连山南麓和环青海湖地区重要交通、人文廊道上的特色小城镇。



青海省城镇空间布局规划图

5.2 推进城乡建设用地提质增效



□ 严格控制新增建设用地规模

优化城乡建设用地结构和布局，严控建设用地增量，积极盘活存量建设用地，促进农村建设用地复合利用。



□ 提高建设用地节约集约利用水平

实施新增建设用地与内涵挖潜相结合的用地保障方式，积极稳妥推进城镇建设用地增加同吸纳农村转移人口落户数量挂钩政策，提高单位土地的建设强度和产出效益。

□ 提升开发区土地利用效率

严格执行国家工业项目建设用地控制指标，防止工业用地低效扩张，提高工业用地利用效率。优化工业用地结构和布局，确保循环经济产业用地。



□ 推进城乡建设用地增减挂钩

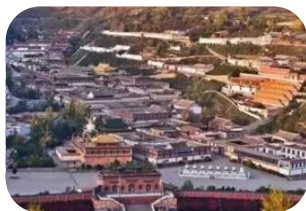
推进农村废弃地复垦，通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，形成结余的建设用地指标在省域范围内合理流转。



5.3 推动高原宜居城镇建设

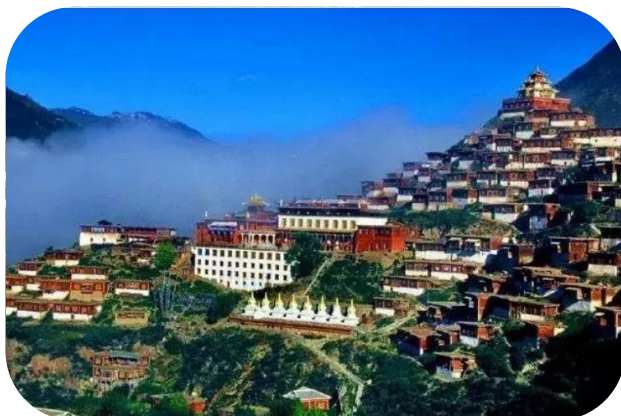
□ 建设美丽高原城镇

推进城市生态修复和功能完善工程；提升人居环境质量；强化历史文化保护，塑造城市风貌，建设魅力人文城镇。



□ 创建特色小城（镇）

打造一批特色小镇，重点支持河湟地区培育若干特色小镇群落。维护舒适宁静的小城镇尺度和特色风貌，形成山水相依、自然和谐、“小而美、小而特、小而精”的特色小城镇。



□ 建设数字城镇

深化城镇公共设施的智慧化应用，推进“互联网+智慧政务”，提供便民惠民服务。

□ 建设韧性城镇

构建全天候、系统性、快速处置的现代化城市运行安全保障网，建设韧性城市。

□ 推进城镇老旧小区改造

增加绿地和公共空间，增加公共服务设施供给，补齐老旧小区民生短板。



5.4 提升城乡公共服务设施水平



教育科研设施

优化和提升高等教育，扩大职业教育办学规模，提高基本教育均等化水平。



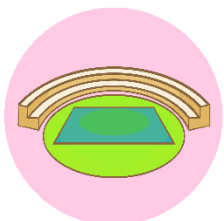
医疗卫生设施

强化省级医院医疗服务能力，提升市州、县级医院临床能力，加强社区医院、乡镇卫生院、牧业医院服务站建设。



文化设施

推进城乡公共文化服务体系建设，合理配置城乡公共文化资源，构建覆盖全省城乡公共文化服务体系。



体育设施

打造全国最具规模最具特色的民族体育运动示范区。



社会保障设施

构建市州、县（市、区、行委）、镇（乡）、村四级社会福利保障网点。



完善住房保障

建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，不断完善住房保障体系。

5.5 构建多层次的现代化综合交通体系

发展目标

保障国土安全、支撑对外开放和总体格局，统筹铁路、公路、民航协调发展，打造多极化枢纽格局，构建内通外联、空间适配、集约高效的现代化综合交通体系。



航空：提升内外通达性和覆盖率的重要方式

形成以西宁机场为中心，格尔木、玉树机场为次中心的省域航空运输格局，全省布局12个支线机场，实现1.5小时覆盖主要县城。



铁路：改善主要城镇走廊和工矿区的服务水平

远景形成“两心、三环、三横四纵”复合型铁路网络，对外衔接“一带一路”、西部陆海新通道，强化通疆入藏达边的功能；对内改善主要城镇走廊铁路服务，提升资源富集区大宗货物运载能力。



公路：强化重要节点服务，提供基本运输保障

• 高速公路

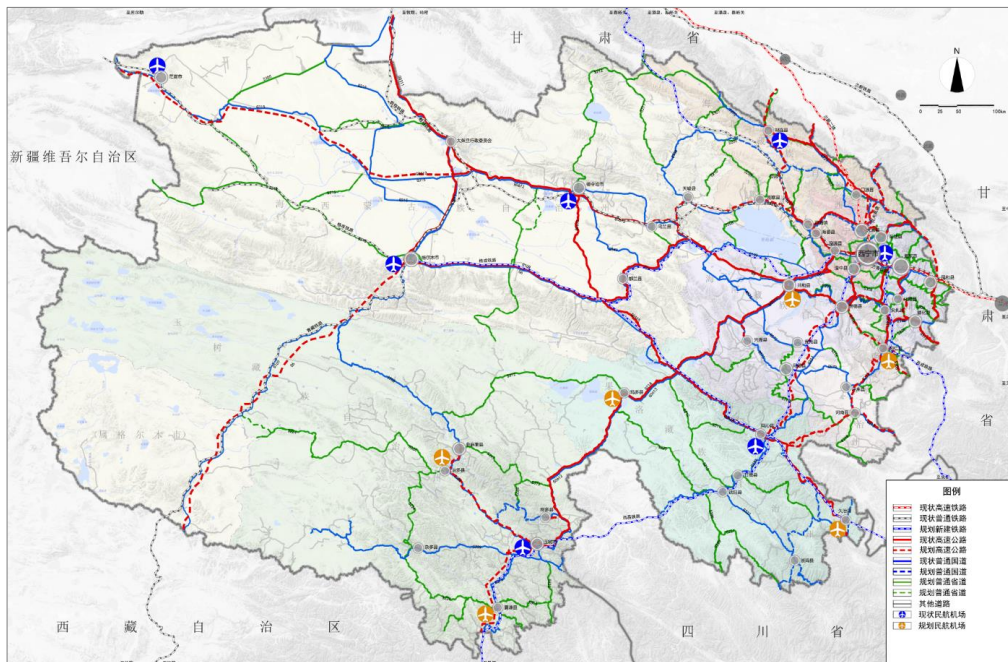
推进国家高速公路剩余段建设，重点提升出省通道保障能力以及省域重要城镇走廊服务水平，实现市州首府高速公路通达。

• 普通公路

以省际通道和通县国道为重点，推进普通国省干线二级公路改造，实现县城、机场、重要景区等节点高等级公路通达。

• 旅游公路

加大重要旅游线路和廊道内干线公路升级改造力度，增强公路对旅游景区的连接，推进旅游公路功能性改造和配套设施建设。



青海省综合交通系统规划图



6

传承文化遗产 彰显高原国土魅力



INHERITING CULTURAL HERITAGE
HIGHLIGHT THE CHARM OF PLATEAU TERRITORY



健全历史文化遗产保护体系



建设世界级高原生态人文魅力区

6.1 健全历史文化遗产保护体系

□ 世界遗产地建设

加强世界文化遗产丝绸之路青海段、世界自然遗产可可西里生态区的保护。

□ 历史文化遗产保护

加强文物保护和历史文化街区、历史建筑保护，划定各级历史文化遗产的保护范围及建设控制地带，实施环境综合整治。

□ 推动少数民族文化及民族特色村镇保护发展

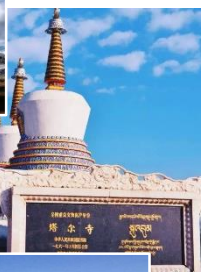
强化高原特色文化主线，充分发挥蒙藏民族文化、热贡文化、康巴文化、藏传佛教文化等地方特色。

□ 非物质文化遗产保护

加强地域文学、音乐、舞蹈、戏剧、曲艺、体育、游艺、医药、民俗等非物质文化遗产名录项目的抢救保护，实施不可移动文物保护和环境设施建设项目。

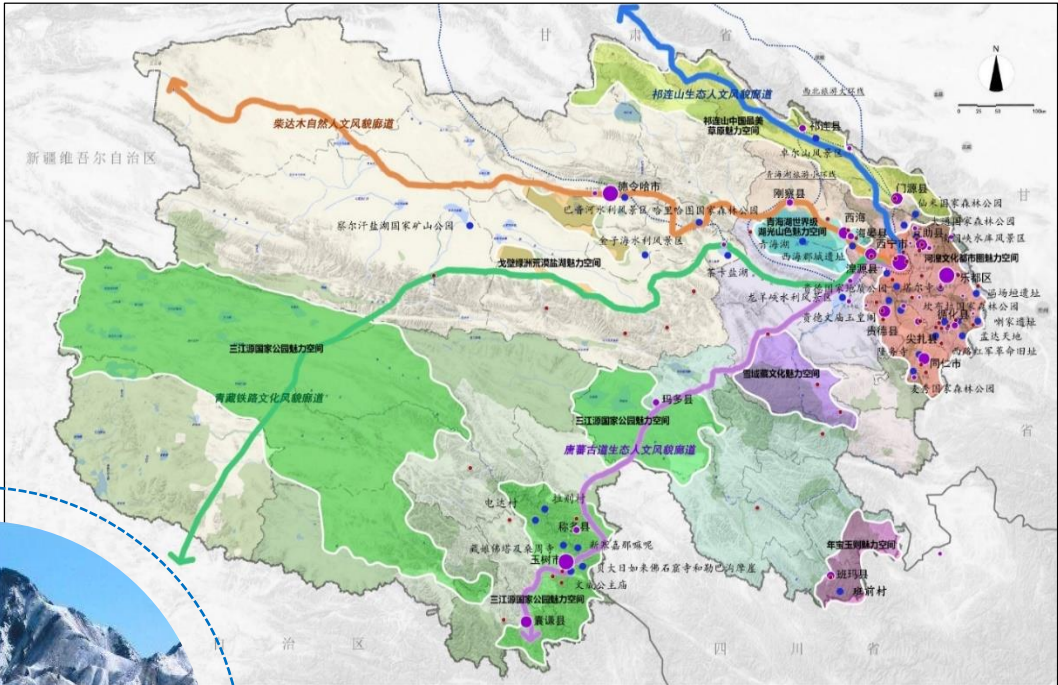
□ 创建文化生态保护实验区和国家文化公园

保护传承弘扬河湟文化、源头文化，推进国家级和省级民族文化生态保护实验区建设，建设长城、长征、黄河国家文化公园（青海段）。



6.2建设世界级高原生态人文魅力区

重点建设“六大文化生态资源魅力区、四条人文魅力廊道”为核心的高原生态文化魅力特色地区。依托国家公园、世界遗产地、旅游景区、文化古道等，建设青藏高原国际生态旅游目的地，推动大区域、大流域旅游联动发展。





7 提高国土空间 高效能治理能力

IMPROVING LAND SPACE HIGH-EFFICIENCY GOVERNANCE CAPABILITY

- 完善实施保障机制
- 构建规划传导与管控体系
- 建设国土空间“一张图”实施监督信息系统
- 建立规划考核监测评估预警制度

以实现国土空间治理能力现代化为目标，完善法规制度体系，制定配套政策，建立规划传导和管控体系，深化国土空间用途管制，建设国土空间“一张图”实施监督信息系统，有效保障国土空间规划的实施。

7.1 完善实施保障机制

- 成立省国土空间规划委员会
- 健全国土空间政策法规和标准体系
- 优化生态补偿机制
- 深化自然资源资产管理
- 健全国土空间规划督察员制度

7.2 构建规划传导与管控体系

- 强化自上而下的传导机制
- 强化对专项规划的传导机制
- 完善国土空间用途管制



7.3 建设“一张图”实施监督信息系统

形成国土空间数字化底图

建立国土空间规划“一张图”

完善国土空间基础信息平台

7.4 建立规划考核监测评估预警制度

提升对国土空间数据监测能力

建立规划定期评估、预警和及时维护制度

加强规划实施的执法监督与绩效考核