

# 关于《鹤庆县国土空间总体规划（2021—2035年）》 的政策解读

为全面贯彻落实党中央、国务院建立健全国土空间规划体系的重大决策部署，做好省州重大战略任务实施的空间保障，合理保护与利用全县国土空间资源，构建美丽国土空间格局，实现高质量发展，鹤庆县人民政府以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，主动服务和融入新发展格局，全面践行人民城市理念，组织编制了《鹤庆县国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）。现解读如下：

## 一、《规划》的编制背景及过程

为贯彻落实自然资源部建立“多规合一”国土空间规划体系并监督实施的要求，鹤庆县于2019年启动《规划》编制工作，成立了以县长为组长，副县长为副组长的规划编制领导小组，建立了“党委领导、政府主导、专家咨询、部门合作、公众参与、科学决策”的工作机制，完成部门意见征求、草案社会公示，通过州、县两级政府及州规委会审查。2024年6月13日《规划》正式获大理州人民政府批复。

## 二、《规划》的重要意义

建立国土空间规划体系并监督实施，是党中央、国务院作出的重大决策部署。《规划》是对鹤庆县国土空间作出的全局性安排，是鹤庆县面向2035年可持续发展的空间指南，是全县国土空间保护、开发、利用、修复的行动纲领，更是各类开发保护建设活动的政策和总纲，为城市的未来发展勾勒出了清晰而宏伟的蓝图，为鹤庆县的发展指明了方向。

### 三、《规划》的主要内容和特色

本次规划基期为 2020 年，规划期限为 2021—2035 年，近期到 2025 年，远景展望到 2050 年。

本规划范围包括县域和中心城区两个层次。

《规划》范围为鹤庆县全域国土空间，包括云鹤镇、辛屯镇、草海镇、松桂镇、西邑镇、黄坪镇、龙开口镇、六合彝族乡、金墩乡 7 镇 2 乡。

规划共十三章，主要包括以下十个方面：

（一）目标定位与发展功能方面。鹤庆县战略定位为“银都水乡、绿色铝谷”。到 2035 年，全市耕地保有量不低于 56.7325 万亩，其中永久基本农田保护面积不低于 45.2200 万亩；生态保护红线面积不低于 624.48 平方千米；城镇开发边界面积控制在 1950.1774 平方千米以内。

（二）国土空间总体格局方面。科学谋划鹤庆县到 2035 年的空间蓝图。构建保护“一坝两屏一带”，开发“一核两轴三片”的国土空间总体格局。强化耕地“三位一体”保护，构建现代高效的“两带四区”农业空间布局，强化高原特色农产品生产保障能力。筑牢生态安全屏障，构建“一带两屏，网络廊道，多斑块”的生态安全格局，提升区域生态系统功能。统筹推进城乡融合发展，构建“一主四次、双轴带动”的城镇空间格局，优化城镇空间布局，融入滇西城镇群建设，强化与丽江城镇圈的协同发展。深度融入共建“一带一路”，促进与长江经济带沿线其他城市的协调联动，加强鹤庆县国土空间开发保护利用的区域协同，形成国土空间开发保护新格局。

（三）农业空间方面。大力发展多样性农业，打造特色现代农业基地，形成“两带四区”的农业空间格局。严格保护耕地，夯实粮食安全基础，优化高原特色农业产业布局，

保障重要农产品供给。优化农村居民点布局，引导少数民族特色村寨、旅游特色村等特色保护类村庄发展，优化现代农业产业体系，推进农村人居环境整治，建设宜居宜业和美乡村。

（四）生态空间方面。构建“一带两屏，网络廊道，多斑块”的生态安全保护格局。加强生态环境保护，落实主体功能区战略，实施生态功能区划，加强生态功能重要区域与生态脆弱敏感区保护，实施金沙江流域山水林田湖草沙一体化保护和修复。加强马耳山、龙华山、草海、黄龙潭等生态功能维护，以森林生态系统自然恢复为导向，修复受损及退化的生态系统；加强金沙江干热河谷水土流失综合防治和植被恢复；以“山坝、流域”空间要素组织生态保护，保护山脉、泉潭、河流等自然要素，搭建“高原山脉—河流水域—线性盆坝”的生态完整格局，推动形成人与自然和谐共生新格局。

（五）城镇空间方面。以鹤庆中心城区带动草海镇共同形成鹤庆县域集聚发展核心，以乡镇为主要载体，以城镇发展轴为纽带，形成“一主四次、双轴带动”的城镇空间格局。优化城镇空间布局，维护县域城田村交织的特色风貌，延续并强化多中心组团式布局形态，构建山水相融、绿廊相间的城镇空间。优化县域公共服务设施体系，统筹安排教育、文化、体育、医疗、养老等公共服务设施布局，推进社区生活圈建设，提升城乡公共服务均衡性和可及性。加大存量建设用地挖潜，科学开发利用地下空间，引导土地复合利用，稳步推进城市更新，提高土地节约集约利用水平，促进城市内涵式集约化发展。

构建鹤庆县“442”现代产业发展体系，统筹布局产业空间。做大做强4个百亿级产业，即绿色铝产业、多金属循环利用产业、高原特色现代农业、文化旅游产业；培育壮大

4个十亿级产业，即银铜器加工产业、绿色能源产业、建材产业、特色花卉产业；积极培育2个新兴产业，即康养产业、现代物流业。优化制造业空间布局。以云南鹤庆产业园区为产业核心载体，按照“一园三片，各具特色”和“一区一主导产业”的原则进行布局，在各工业区发展不同的特色优势产业并形成相应的产业集群。推进优化提升和高质量发展，推进“绿色铝谷”建设。保障产业用地供给。划定工业用地控制线，确保工业用地总量，保障工业发展空间，同时完善产业用地管理。

（六）县域综合交通方面。以铁路为综合交通主骨架，公路为基础网，民航、水运为补充，形成“大理—鹤庆—丽江”南北联动一体化发展轴和西连剑川、兰坪，东联宾川、永胜、攀枝花，融入川渝的开发开放格局。建成大理州北上的重要交通枢纽节点城市，形成安全、便捷、高效、绿色、经济的多层次立体化现代综合交通运输体系。

着力构建县域内高铁、普铁、货运专线协同发展的“一高一普一专线”铁路骨架，铁路网不断完善。保障云南鹤庆产业园区西邑铁路货场专用线三期工程、云南鹤庆产业园区西邑至长坪子铁路专用线、大理至丽江至攀枝花高铁线路建设空间需求，促进鹤庆产业园区货运量水平进一步提升，铁路网络覆盖进一步扩大。构建以县城为中心，“南北畅通、东西联合”的“两纵、三横、两环、六联接”的县域骨干交通网络，建成全方位、多层次、立体化，内畅外通的综合交通运输通道体系。同时，与周边县市高速公路“互联互通”，形成“一环四射”的高速公路网格局。预留鹤庆通用机场建设空间，构建高效互通的航空网。加快推进龙开口水电站、鲁地拉水电站库区航运建设步伐，加快库区码头、渡口等水运基础设施建设，构建联通便利的水运网。重点建设一批物流中心、客货运站场、公交枢纽等，完善鹤庆县“一主、三

辅、多节点”综合交通枢纽布局。

（七）安全韧性基础设施方面。健全公共安全和综合防灾体系，严格落实抗震、地质灾害防治、防洪排涝等灾害防控和危险化学品生产储存、油气管线廊道布局等安全防护要求，增强抵御灾害和事故的能力。统筹保障水、电、气、通信、环境卫生等各类市政基础设施，确保城市生命线稳定运行，统筹经济发展和国防建设需求。

（八）历史文化保护与特色风貌塑造方面。整体保护文化遗产与自然遗产，构建四级(国家、省、州、县)五类(历史文化名镇及街区、传统村落、文物保护单位、历史建筑、尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物)历史文化保护体系。划定历史文化保护线，以“茶马古道”为主线，串联县域特色文化区，保护自然文化景观，注重非物质文化遗产保护与传承，加强少数民族传统文化的保护和利用。系统活化利用文化遗产和自然遗产，依托东草海、西草海、银都水乡 4A 级景区和新华银器小镇，以建设“连接大理丽江在途康旅的美丽鹤庆”为目标，打响“银都水乡”品牌，大力发展生态休闲旅游产业和康养产业，全力推进大滇西旅游环线重要节点建设，形成重要的文化旅游产业发展增长极。健全文化遗产与自然遗产空间保护机制，落实历史文化保护线管控要求及政策，保障重大历史文化遗产保护、利用、考古等合理空间需求。

彰显鹤庆国土空间的特色魅力，立足鹤庆县全域山水格局的空间形态，塑造自然与人文相结合的特色魅力空间，构建“一心两带、两点五区”的特色魅力格局，凸显鹤庆县空间魅力。打造重要城市活力公共空间，集中塑造特色空间景观轴、凸显“龙潭水乡”的空间魅力。

（九）资源高效利用方面。实施“严控总量、做优增量、盘活存量、提升质量”的建设用地调控策略。深化城镇开发

边界、村庄建设边界内用地安排，实施建设用地总量控制；优化增量空间，推行工业用地“标准地”改革，保障创新型产业发展空间；盘活存量建设用地，提升用地效益，土地开发利用应符合相应规划用途要求。推动土地利用方式转变，优化用地结构，强化建设用地节约集约利用。

（十）区域协调发展方面。主动服务和融入国家和省州开放发展战略，构建全方位开放格局。依托构建国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，围绕云南省建设强大国内市场与南亚东南亚国际市场之间的战略纽带目标，着力拓展开放合作新空间。坚持“联动滇西，着眼滇中、川藏渝，面向南亚东南亚”的开放发展思路，主动融入国家“一带一路”、长江经济带、孟中印缅经济走廊建设及澜沧江—湄公河合作机制，深入开展与长三角、泛珠三角、京津冀、粤港澳大湾区、成渝等区域合作交流，在更广阔空间优化要素配置，构建对外开放新格局。依托丽江机场、攀大高速公路、丽攀高速公路，拓展与周边友邻地区的合作交流，积极主动融入滇中城市群建设，主动对接中国（云南）自贸区、沿边重点开发开放试验区等各类开放合作平台，积极承接产业、资金、技术转移和辐射。强化与周边地州和县市开放合作，支撑和服务大理—丽江—迪庆—西藏昌都经济走廊。落实“共抓大保护、不搞大开发”的要求，与长江上游城市统筹流域水资源开发利用，加强流域环境综合治理，强化流域生态保护和修复，共同维护长江上游地区生态安全。

#### 四、《规划》需公众知悉的内容

《规划》是各类开发保护建设活动的政策和总纲，是编制下层次国土空间规划的法定依据和基础。国土空间相关专项规划要在总体规划的约束下编制，详细规划要遵循总体规划，不得违背总体规划强制性内容。本《规划》纳入国土空

间规划“一张图”实施监督信息系统，以加强规划实施监督。

《规划》自大理州批复之日起生效，由鹤庆县人民政府组织实施，任何单位和个人不得违反和擅自改变。因国家重大战略和重大政策调整、国家重大项目建设或行政区划调整等，确需修改本《规划》的，须按法定程序进行修改。

## 五、《规划》中涉及专业术语解释

（一）永久基本农田：是为保障国家粮食安全和重要农产品供给，实施永久特殊保护的耕地。

（二）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。

（三）城镇开发边界：是在一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设、以城镇功能为主的区域边界，涉及城市、建制镇以及各类开发区等。

（四）中心城区：《规划》关注的重点地区，根据实际和本地规划管理需求等确定，一般包括城市建成区及规划扩展区域，如核心区、组团、市级重要产业园区等；一般不包括外围独立发展、零星散布的县城及镇的建成区。

（五）国土开发强度：是建设用地总规模占行政区域陆域面积的比例，建设用地总规模是指城乡建设用地、区域基础设施用地和其他建设用地规模之和。

（六）自然保护地：是由各级政府依法划定或确认、对重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域。

（七）主体功能区：以资源环境承载能力、经济社会发展水平、生态系统特征以及人类活动形式的空间分异为依据，划分出具有某种特定主要功能、实施差别化管控的空间单元。

（八）资源环境承载能力：在一定的时期和一定的区域范围内，在维持区域资源结构符合持续发展需要、区域环境

功能仍具有维持其稳态效应能力的条件下，区域资源环境系统所能承受人类各种社会经济活动的的能力。

（九）生活圈：在适宜的日常步行范围内，满足城乡居民全生命周期工作与生活等各类需求的基本单元，融合“宜业、宜居、宜游、宜养、宜学”多元功能，引领面向未来、健康低碳的美好生活方式。

（十）城市蓝线：为保护城市水体空间和防洪安全划定的控制边界线，涵盖江、河、湖、库、湿地等地表水体的保护范围及岸线管理区域。

（十一）城市绿线：为保护城市绿地系统划定的控制边界线，包括对城市生态安全、空间格局和游憩服务功能具有重要影响的市级综合公园、专类公园以及重要滇池入湖河道、高快速路沿线绿地。

（十二）城市黄线：为保障城市基础设施安全运行划定的控制边界线，覆盖交通、能源、通信、环卫、防灾等重大设施用地及保护范围。

（十三）城市紫线：是指国家历史文化名城内的历史文化街区和省、自治区、直辖市人民政府公布的历史文化街区的保护范围界线，以及历史文化街区外经县级以上人民政府公布保护的历史建筑的保护范围界线。

（十四）历史文化保护线：是对各类历史文化遗存本体及相关环境进行空间管控、保护其真实性和完整性的范围边界。包括文物保护单位保护范围和建设控制地带、城市紫线、水下文物保护区、地下文物埋藏区等由国家法律法规、国际公约认定公布的各类文化遗产保护控制范围边界，以及国土空间规划文化遗产保护专项规划中确定的管控范围边界。

（十五）洪涝风险控制线：为保障防洪排涝系统的完整性和通达性，为雨洪水蓄滞和行泄划定的自然空间和重大调

蓄设施用地范围，包括河湖湿地、坑塘农区、绿地洼地、涝水行泄通道等，以及具备雨水蓄排功能的地下调蓄设施和隧道等预留的空间。

（十六）总体规划：是对一定区域内的国土空间，在开发保护利用修复方面，在时间和空间上作出的总体安排，强调综合性。

（十七）详细规划：是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。

（十八）专项规划：是指在特定区域(流域)、特定领域，为体现特定功能，对空间开发保护利用作出的专门安排，是涉及空间利用的专项规划。

（十九）国土空间规划“一张图”实施监督信息系统：是建立国土空间规划体系并监督实施的重要基础与保障，基于新技术、新手段，为国土空间规划编制、审批、修改和实施监督全周期管理提供信息化技术支持，为打造可感知、能学习、善治理和自适应的智慧型规划奠定基础。