

合作市城镇化发展科学考察专题报告

杨永春，张旭东，许静，李恩龙

兰州大学

2019 年 10 月

目录

- 一、城市发展的基础与历史沿革 5
 - (一) 区位条件 5
 - (二) 行政区划 5
 - (三) 自然资源 6
 - (四) 经济基础 6
 - (五) 民族文化 7
 - (六) 历史沿革 7
- 二、城市建设现状 8
 - (一) 城市风貌 8
 - (二) 用地现状及特点 10
 - 1.土地利用程度较高，但产出相对较低 10
 - 2.土地利用类型单一，牧草地面积较大 10
 - 3.土地利用条件较差，适宜建设空间狭小 10
 - 4.土地利用功能混杂，配套服务设施缺乏 10
 - (三) 市政交通 11
 - (四) 生态环境 14
- 三、城市人口与城镇化水平演变 15
 - (一) 甘南州市域人口演变 15
 - (二) 合作市常住人口现状 16
 - (三) 人口城镇化水平演变 17
- 四、城镇化发展的驱动机制与驱动要素 17
 - (一) 交通枢纽驱动 17
 - (二) 政策与制度驱动 18
 - 1.加强生态文明建设，实现经济高质量发展 18
 - 2.落实全省“一廊四轴多中心”布局，加强周边资源合作开发 18
 - 3.强化合作中心地位，积极培育新型城镇 19
 - (三) 文化旅游资源驱动 20
 - 1.发掘文化资源优势，加强文化项目库建设 20
 - 2.构建现代交通体系，串联热点旅游区域 21
 - 3.构建甘南州旅游中心，做强特色旅游产业 21

(四) 经济圈联动发展驱动	22
(五) 生态保护与现代化农牧业发展驱动	22
(六) 城市空间拓展驱动	23
五、城市发展性质、定位、目标和愿景.....	23
(一) 城市发展性质及定位	23
(二) 城市发展战略	24
1.挖掘优质资源条件，培育合作市特色产业.....	24
2.切合国家转型发展的方针政策，推动合作市经济高质量发展	24
3.提升城乡空间承载能力，打造高品质人居环境.....	24
4.注重生态保护，突出多民族文化交融特色.....	24
(三) 城市发展目标	25
1.总体发展目标.....	25
2.近期经济发展目标.....	25
3.土地利用总体规划主要指标	25
(四) 城市发展愿景	26
六、城镇化发展格局	27
(一) 合作市在甘南藏族自治州城镇化中的发展格局	27
1.依托一个主廊道，发展两个联系束，打造“土”字型开放发展格局	27
2.组建三大经济区，整合区域发展	28
3.服务于一个总功能：生态功能.....	28
(二) 合作市市域城镇体系未来发展格局	29
1.城镇等级结构.....	30
2.城镇规模结构及职能	30
3.城镇体系结构发展路径	31
(三) 合作市中心城区未来空间布局结构	33
七、城市绿色发展模式与目标	35
(一) 生态旅游发展模式.....	35
1.打造甘南州旅游经济增长极和门户城市及区域旅游枢纽	35
2.把大旅游作为加快经济发展，转变增长方式的战略突破口和新型驱动力 ...	35
3.大旅游是建设和谐美丽社会，对外开放和推进生态文明建设的战略产业 ...	35
(二) 积极发展绿色矿业	36
1.加快推进绿色矿山建设	36

2.建设绿色矿业发展示范区	37
八、亟待解决的重大问题与政策建议	38
1.传统经济增长方式为主，旅游开发不足	38
2.旅游产品与周边区域存在趋同性竞争关系	38
3.生态环境脆弱	38
4.各类基础设施和服务设施亟待完善	38
参考文献	39

一、城市发展的基础与历史沿革

（一）区位条件

合作市位于甘肃省西南部，甘、青、川三省交界处，地理坐标东经 102° 47′ ~103° 22′ ，北纬 34° 35′ ~35° 18′ 之间。东连卓尼县，南靠碌曲县，西接夏河县，北临临夏州和政县、临夏县。

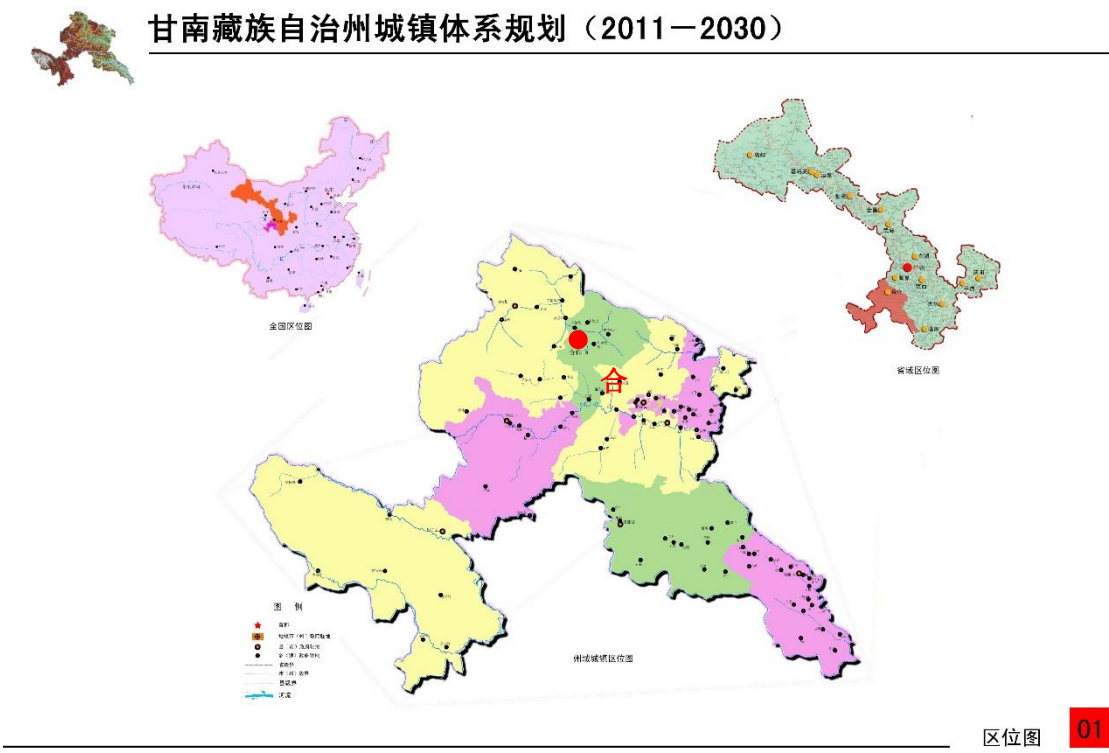


图 1 合作市城市区位图^[1]

资料来源：甘南藏族自治州城镇体系规划（2011-2030）

（二）行政区划

合作市是甘南藏族自治州州府所在地，是全州政治、经济、文化、科技中心，也是藏区唯一设立的县级市。合作市国土总面积 2670 平方公里，城区新版规划面积 17.1 平方公里，建成区面积 8.68 平方公里。现辖 6 乡 4 个街道，即佐盖多玛乡、佐盖曼玛乡、卡加道乡、卡加曼乡、勒秀乡、那吾乡、通钦街道、当周街道、坚木克尔街道、伊合昂街道，39 个村民委员会，249 个村民小组。

（三）自然资源

合作市地处青藏高原的东北端，草原辽阔、水源丰富、林木茂密，野生动植物种类丰富，在丰茂的林阴草莽中（图 2），栖息着众多的珍禽异兽，如藏羚羊、黄羊、梅花鹿、草原鹰、鸦、雪鸡；生长着名贵的中草药及蕨麻、磨菇、沙棘等。农作物主要有小麦、青稞、洋芋、油菜等。野生植物包括林木、药材、牧草及杂草野卉等，已查明合作市野生植物 75 科 718 种。



图 2 合作市的美丽景观

境内的洮河平均流量每秒 56.60 立方米，落差大，年径流量 17.9 亿立方米。已开发利用的水资源 6000 千瓦，利用水能梯级开发投资成本低，水资源开发潜力大。

合作市境内已探明矿藏 21 处，已开发利用的优势矿种有金、银、铜、铁、锑、花岗岩、砂石、粘土等。分布在合作市的那吾乡、卡加道乡、卡加曼乡、佐盖曼玛乡、勒秀乡等辖区。探明具有开发价值的矿产主要有：早子沟金矿、大槐沟金矿、松香滩金矿、录斗金矿、砍木仓金矿等。近年来发现的还有铅、钨、硫、铁、砷、铀等矿藏资源，开发前景广阔。

（四）经济基础

根据 2017 年合作市统计年鉴，2017 年，合作市实现生产总值 39.08 亿元，比上年增长 5.7%，其中：第一产业实现增加值 2.16 亿元，增长 4.1%；第二产业实现增加值 6.85 亿元，增长 13.4%；第三产业实现增加值 30.06 亿元，增长 4%。三次产业结构比为 5.53：17.53：76.94。

城镇居民人均可支配收入达到 23275 元，增长 8.3%；农牧民人均可支配收入达到 7190 元，增长 8.5%；居民消费价格指数控制在 103%以内，城镇登记失业率控制在 3.8%以内。

（五）民族文化

合作市是汉、藏、回三大民族和谐共处的文化交融地区，是雪域高原距内地最近的藏区，被誉为“中国小西藏”和“青藏之窗”（图 3）。



图 3 合作市的生产、生活活动

合作市供奉藏传佛教五派佛祖像于一阁；包容、和谐、向善和生态文明是合作历史文化的精髓。以米拉日巴九层佛阁和合作寺院为代表的藏传佛教宗教旅游资源特色鲜明，藏传佛教文化以及多元特性的藏族民俗文化与青藏高原的草原、森林、高山峡谷等生态旅游资源组合较好，可观性和参与性强。

合作市传统的晒佛节、插箭节、香浪节、民族运动会、香巴拉旅游艺术节等构成了合作市独特靓丽的民俗风情线。

（六）历史沿革

合作市因特殊的地理位置，自古以来就是中原和西蜀与安多藏区连接的重要枢纽，历史上是藏汉交流、东进西出、南来北往的著名商贸集散地。据史料记载，远在春秋战国时期，合作就是古西羌首领无弋爱剑建立羌族政权的北塞重镇。

中唐时期，西北游牧民族吐谷浑在北距合作 80 公里的桴罕地区建都立国，并开辟打通了历史上著名的西连西域、西藏和印度，南接中原和西蜀的“丝绸之路”。

清代以后，合作曾一度被称为“黑措”，系藏语音译，又称“羚城”，意为羚羊出没的地

方。清雍正朝时属兰州府循化厅管理下的南番二十一寨中的黑措寨。民国三十一年（1942年），始设黑措乡，系夏河县历史上第一个乡级行政建置。

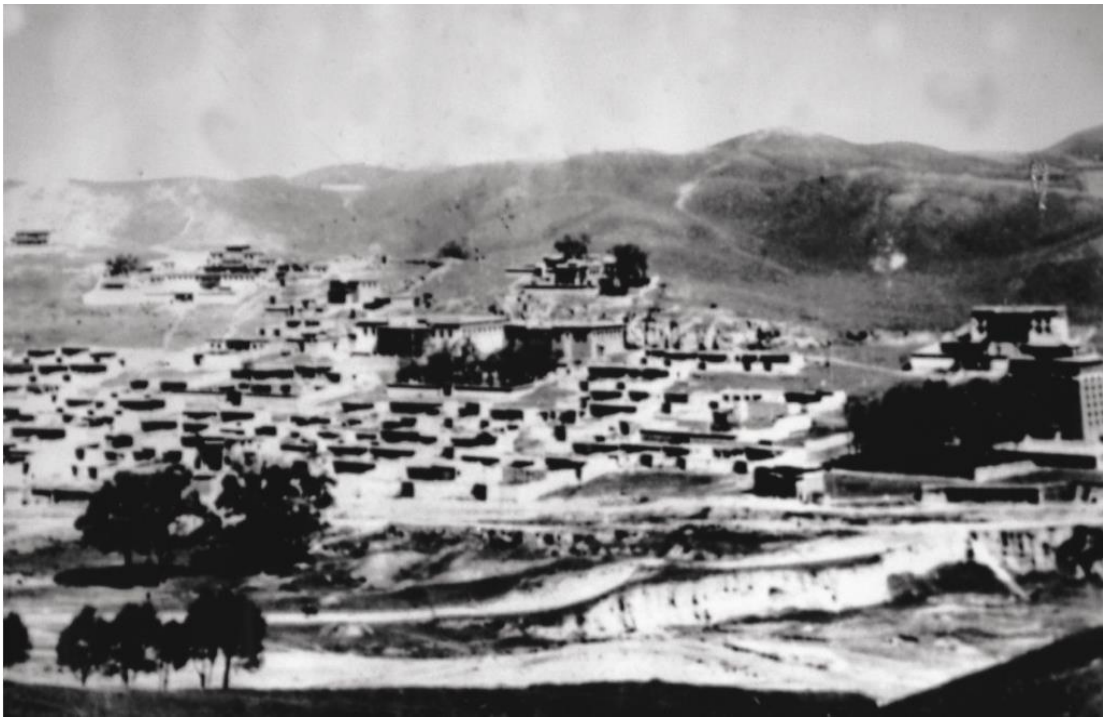


图 4 合作市的历史风貌

资料来源：合作市发改委

1953 年，甘南藏族自治州（后改为州）成立时，就选定四周岗阜罗列，低山环抱，地势平坦宽阔的沉积盆地黑措为州府驻地。1955 年 6 月 21 日，始置合作镇（镇名“合作”既取藏语谐音，又象征民族团结、和睦）。1996 年 6 月，经国务院批准，省人民政府正式通知设立合作市，经过一年的筹备，合作市于 1998 年 1 月 1 日正式挂牌运作。随后撤销合作镇，于 2000 年 1 月 18 日设立 4 个街道办事处。合作市现辖 6 个乡 4 个街道办事处。

二、城市建设现状

（一）城市风貌

合作位于黄土高原、青藏高原和西秦岭山地交汇带，地文景观类型多样，反差大：雪山、高山草甸、原始森林、草原、溪流、峡谷、溶洞等自然景观交错相间、雄奇壮丽、风光旖旎。作为以往唐蕃交往的重要门户，藏汉交流东进西出、南来北往的商贸集散地，合作市西通青海、南下四川，藏汉民族迁徙、交流、融合的历史长河为本区赋予了独特的带有过渡性的农耕文化和游牧文化风貌（图 5，图 6）。



图 5 合作市的独特风景

图片来源：合作市政府网站



图 6 合作市的风貌建筑

资料来源：《走进香巴拉，神往合作市》

合作市域范围内具有代表性的自然旅游资源地点有当周草原、美仁草原、岗岔溶洞。人

文方面，有搬迁至州博物馆的唐李将军碑以及位于佐盖曼玛乡境内的岗岔寺院，有代表藏传佛教文化的米拉日巴佛阁，为开发新的特色原生态自然和文化旅游产品提供了广阔的空间。

（二）用地现状及特点

根据《合作市土地利用规划 2010-2020 调整方案》，2014 年，合作市土地总面积 209121.69 公顷，其中农用地 202796.92 公顷，占土地总面积的 96.98%；建设用地 2558.85 公顷，占土地总面积的 1.22%；其他土地 3765.92 公顷，占土地总面积的 1.80%。用地特点如下：

1.土地利用程度较高，但产出相对较低

根据 2014 年土地利用变更调查数据，合作市土地总面积 209121.69 公顷，已利用土地面积 205355.77 公顷，土地利用率高达 98.2%。但由于地处青藏高原东南端，海拔高，气温低，无霜期短，农作物、牧草和树木生长季节短，粮食和鲜草产量较低，有林地面积较小，低劣灌木次生林比例较大。

2.土地利用类型单一，牧草地面积较大

合作市土地利用类型较为单一，主要以林地和牧草地为主，二者占合作市土地总面积的 88.13%。牧草地覆盖合作市大面积土地，约占合作市土地总面积的 3/4，集中分布在东北部平均海拔 3300 米以上地区，是优质的天然牧场；林地集中分布在北部山区，海拔多在 4000 米以上，是合作市境内主要的林区。城镇用地集中分布在市境中部盆地区，是中心城区所在地；耕地集中分布在中心城区周围，以及洮河流域有小面积分布。

3.土地利用条件较差，适宜建设空间狭小

合作市地处高原山区，受海拔、气候和地形地貌条件的影响，建设用地的发展空间相对较小，建设用地比重较低，城镇用地发展限制较大。2014 年，合作市建设用地总规模 2558.85 公顷，仅占合作市土地总面积的 1.22%。2010-2014 年，合作市建设用地净增加面积 500 公顷，年均增加仅 100 公顷。

4.土地利用功能混杂，配套服务设施缺乏

现场科考调研结果显示，国道 213 线从西路穿城而过，大量的货运车辆对城区形成干扰，影响城区环境质量。格河缺乏滨河道路，建筑侵占河流严重，没有足够的滨河开敞空间，致

使沿河景观无法打造与展示。城区东西横向道路有待加强。

在用地功能与布局方面，城市居住用地现状存在的主要问题是用地分散、凌乱，多与其它用地混杂或附属于单位内部。除部分单位住宅外，大量住宅建筑质量较差，以平房为住，相应的配套设施缺乏，部分山地住宅甚至无基本的给水设施。

现状城市工业用地分散，未形成集中连片、类别兼容、富有特色的城市工业区。部份工业用地与居住、公共设施等用地混杂，产生的“三废”和噪音等对环境有一定干扰和污染(图7)。

城市绿地布局存在的主要问题是布局不均衡，现有的公园绿地多位于距城区较远的山地上，城区内缺乏开敞公共空间，格河、达洒河这些极具特色的水岸空间还没有得到很好的开发利用，同时由于气候原因，绿化质量及效果不显著。

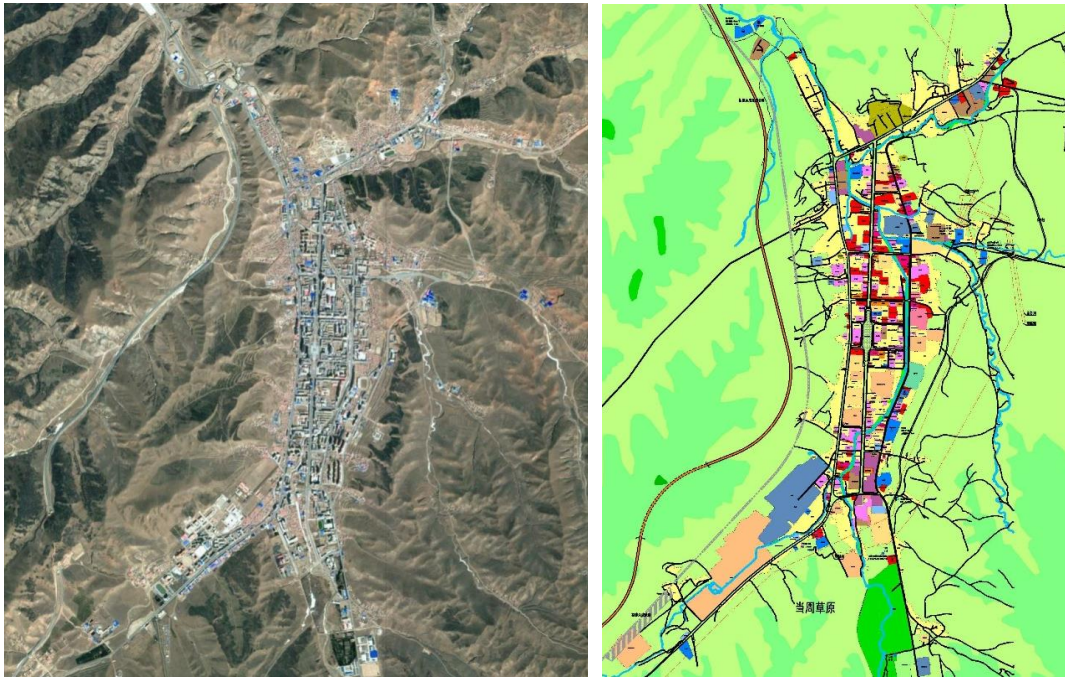


图7 现状用地来源：甘南州合作市城市总体规划

卫星图像来源：谷歌地球

(三) 市政交通

根据《甘南州合作市城市总体规划》，合作市市域交通现状主要由公路交通构成，主要公路有国道 213、省道 306、县道 406、县道 409 等公路构成。2009 年底合作市公路通车里程已达 224.65 公里，其中等级公路 88.4 公里，等外级公路 136.24 公里（图 8）。

国道 213 由兰州—成都，为二级公路，路基宽度为 12 米。省道 306 由合作—临潭，为

三级公路，路基宽度为 7.5 米。县道 406 由合作—冶力关，为四级公路，路基宽度为 7.0 米。县道 409 即麦麻路，局部为四级公路，其余为等外级公路。其余公路还有乡道和村道。

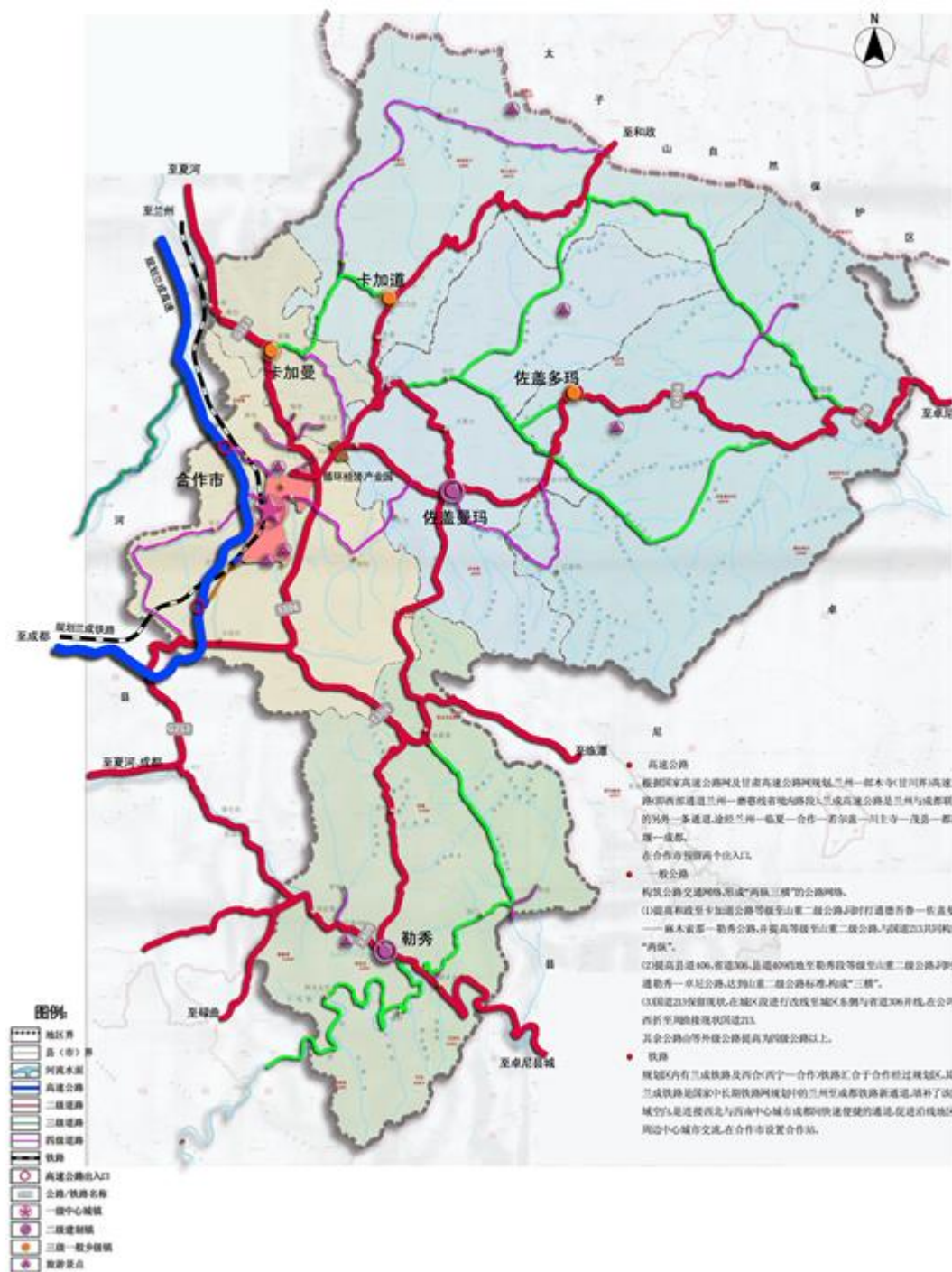


图 8 市域交通分析图

资料来源：合作市规划局

民航方面，甘南夏河机场（IATA：GXH，ICAO：ZLXH）位于甘南州夏河县库塞塘村附近，

距离夏河县和合作市分别为 72 公里和 56 公里。2010 年 9 月 7 日开工建设，并于 2013 年 8 月 19 日建成通航。夏河机场服务范围包括甘南州、临夏州等地区。

电力方面，合作市电力供应主要是国家电网，由合作 110KV 变电站供电，该站电源来自临夏 110KV 变电站（城市电源为单电源）。

电信方面，合作市现有电信局一个，为甘南州电信局，下辖夏河、临潭、卓尼、舟曲、迭部、玛曲、碌曲等 7 个县局，合作市由该局为其服务（图 9）。

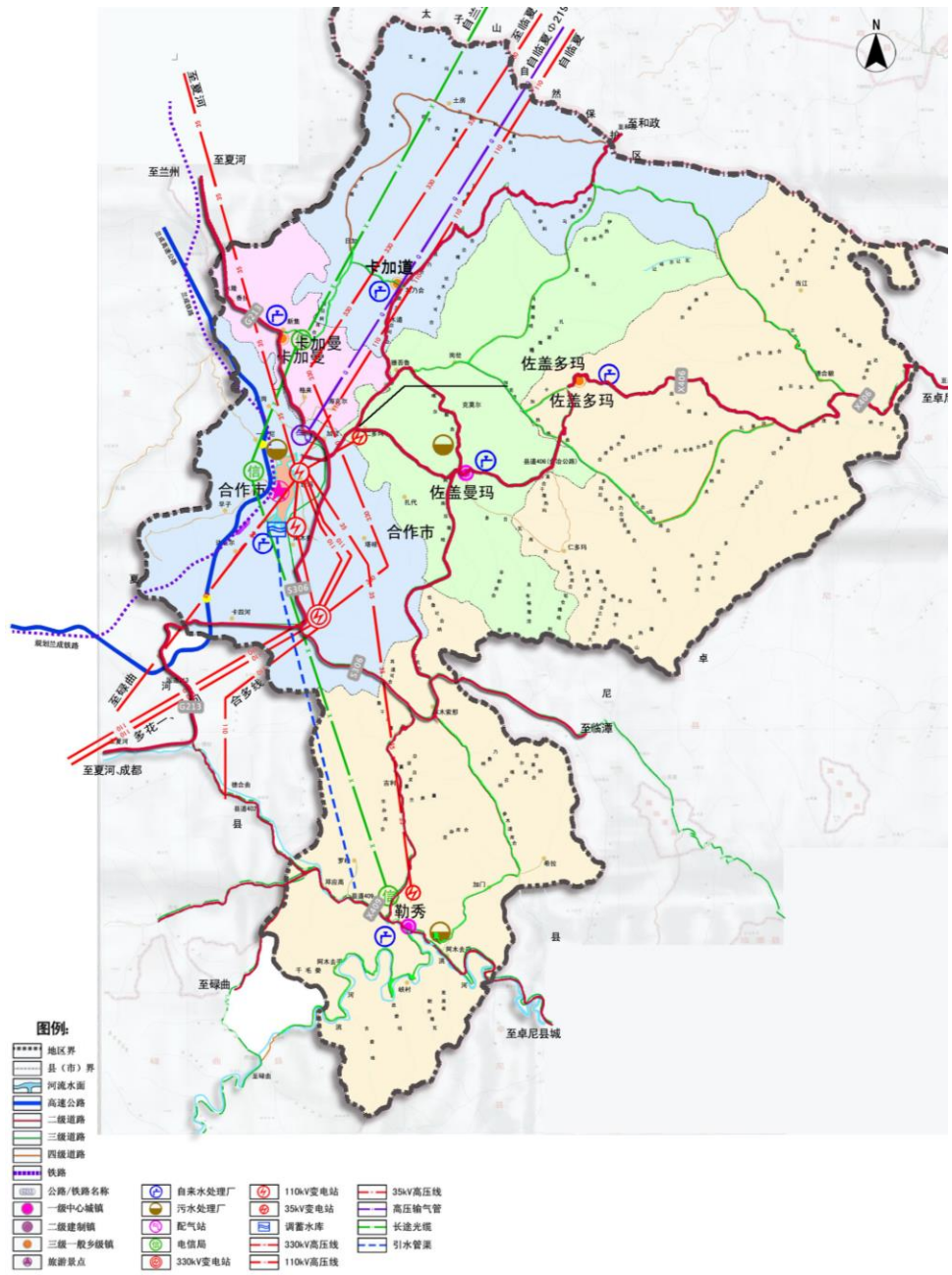


图 9 市域基础设施配套

资料来源：合作市规划局

城市排水方面，目前排水体制为雨、污分流，已建有城市污水厂处理污水。其余二三级城镇为合流制。

城市供水方面，合作合作市及夏河县域降水量小（每年平均降水量 558 毫米），河川径流小（除南部洮河和流博拉河外），水资源较为贫乏。合作城市用水，本地地下水和地表水均无法满足城市发展需要，必须外调原水。合作现有水厂一座，主要为合作市区供水。

（四）生态环境

近几年，合作市自然生态环境基本上是总体稳定，生态环境破坏得到有效遏制（图 10）



图 10 合作市周边地理环境

合作市在天然草原保护建设方面进行探索。在深化牧区改革，推进草原承包经营责任制同时，开展以草原围栏、人工饲草料基地、牧草良种补贴等为重点的草原基础建设。近年来，在国家支持下，通过牧区开发示范工程、天然草原恢复与建设、退牧还草工程、草原监理和防火体系建设等一批草原基本建设项目的实施，使草原的基本条件得到了初步改善，草原生态环境得到了一定的改善，草原畜牧业平稳发展，草原保护建设利用工作成效。

但是草原保护仍存在以下问题：第一，草场利用不合理，合作市的草场承包基本上都是村组形式承包，草场利用大锅饭形式没有从根本上打破，在管理上存在着责、权、利不清，建、管、用不统一的弊病。第二，草原牧区长期以来经济社会发展相对落后，传统畜牧业生产方式简单粗放，效益低下。第三，农牧民对于草原生态保护工程建设认识不到位，基本没有将补奖资金用于草原生态建设。

在大气污染防治方面，合作市由于地形、气候等自然因素导致的空气污染短期内无法进行人为干预，但可从能源结构调整、人为污染治理、扬尘污染治理、机动车污染治理，城区周边裸露地面治理城区棚户区改造等多方面采取切实有效的措施。（2015-2018 年合作市城区空气污染现状分析及其治理对策研究，2018）

目前合作市在大气污染防治工作中已初步形成适合当地的工作模式，空气中各项污染物已总体呈下降趋势。但根据目前空气质量数据的变化来看，空气中各项污染物虽然有总体下降趋势，但降幅均不明显。建议合作市在建立健全相关法律法规、完善大气环境污染监管系统、开展合作市城区环境空气的污染源解析工作、开展建筑工地扬尘在线监测、继续加强公共交通机动车减排工作力度等方面继续加强、改进大气污染治理工作。

三、城市人口与城镇化水平演变

（一）甘南州市域人口演变

由于历史原因、环境因素和各民族传统文化及生计方式的影响，甘南州各民族在空间分布上呈现出“环境—产业—民族”重合性聚合的特点。

从地理环境看，藏族主要分布在南部岷迭山区和西北部草甸草原，回族和汉族主要分布在东部丘陵山地；从产业看，合作市、碌曲、玛曲、夏河、卓尼四县为牧区，迭部县以林业为主，临潭县农牧兼营，舟曲县以农业为主；从民族分布看，合作市、碌曲、玛曲、夏河、卓尼、迭部一市五县以藏族人口为主，回族和汉族主要分布在临潭、舟曲两县（表 1，表 2）。

表 1 合作市年度各族人口统计

年度	总人口	其中			
		汉族	藏族	回族	其它民族
1998 年	72802	26863	36041	9361	537
1999 年	78033	32380	36022	8926	705
2000 年	77292				
2001 年	74091				
2002 年	75377	30322	34626	9696	733
2003 年	76583	27413	39253	9145	772
2004 年	76342	24845	39587	10955	955

2005 年	77856	25842	40525	10509	980
2006 年	78428	29089	38427	10620	292

资料来源：合作市规划局

表 2 合作市 1998—2009 年人口自然增长率

年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	平均
自增 率‰	8.27	7.52	5.37	6.32	7.25	5.48	7.18	6.43	6.64	6.94	9.53	8.81	7.01

资料来源：合作市规划局

通过上表可知，1998—2009 年十一年间，合作市的人口自然增长率平均为 7.01‰。

2006 年合作市迁入人口 3798 人，迁出人口 4198 人，2006 年合作市人口机械增长为-400 人；2007 年合作市迁入人口 7062 人，迁出人口 4322 人，2007 年合作市人口机械增长为 2740 人，机械增长率为 30.72‰。2007 年合作市总人口为 8.92 万人（资料来源：合作市公安局），人口自然增长率为 6.94‰。2008 年合作市迁入人口 6165 人，迁出人口 5562 人，2008 年合作市人口机械增长为 603 人，机械增长率为 6.65‰。2009 年合作市迁入人口 5149 人，迁出人口 4743 人，2009 年合作市人口机械增长为 406 人，机械增长率为 4.42‰。（资料来源：合作市公安局）；而按合作市计生委资料 2009 年合作市机械增长率则达到 12.19‰。

（二）合作市常住人口现状

2017 年末合作市常住人口 9.50 万人，比上年末增加 0.11 万人，其中：城镇人口 5.42 万人，增加 0.21 万人。城镇化率 57.10%，比上年提高 1.62 个百分点。人口自然增长率 9.57‰；人口出生率 15.09‰，比上年提高 0.13 个千分点；人口死亡率 5.52‰，比上年上升 0.14 个千分点（表 3）。

0—15 岁人口 1.95 万人，占全部人口的 20.53%；15—64 岁人口 6.72 万人，占全部人口的 70.74%；65 岁及以上人口 0.83 万人，占全部人口的 8.74%。

表 3 2017 年合作市常住人口数及构成

指标	年末数（万人）	比重（%）
常住人口	9.50	100.0
其中：城镇	5.42	57.10
乡村	4.08	42.90
其中：0-15 岁	1.95	20.53
15-64 岁	6.72	70.74

65 周岁及以上	0.83	8.74
----------	------	------

数据来源：2017 年合作市统计年鉴

（三）人口城镇化水平演变

2009 年非农业人口为 55637 人，城镇化率 60.53%；2008 年非农业人口为 53168 人，城镇化率 58.62%；2007 年非农业人口为 50253 人，城镇化率 56.32%；2006 年非农业人口为 46778 人，城镇化率 54.66%；2005 年合作市城镇化率为 51.91%；1998 年合作市城镇化率为 46.14%，非农业人口为 37108 人。

1998—2009 年，非农业人口递增速度为 37.51‰。

从表面看，合作市的城镇化率高于全国平均水平，但这是合作市的特殊市情决定的，合作市是新建市，地处州府所在地，一部分城镇人口是省、州单位驻合作的人口，另一部分是建市以来各县调入的城镇人口，而真正从本市农业人口转化为城市非农业人口的很少。所以实质上合作市的城镇化水平还是偏低的，这意味着大量的劳动力滞留在农村，而农村的生活有很强的自给自足性质，农牧民的实物消费很大一部分由自己生产，因而这样的状况限制了农村传统服务业的发展，更限制了新兴服务业的出现，不利于合作市总体经济的增长。

四、城镇化发展的驱动机制与驱动要素

合作的城镇化受区域环境的影响，也关系到区域内其他城市的发展，应该更多的从区域角度审视合作的城镇化。从理论上说，推动城市化发展的动力可以简单分为两种，一种是推力，一种是拉力。推力指使人群离开乡村的因素，拉力是指那些吸引人群来到城市的因素。推力如人地矛盾加剧，自然灾害，收入低，社会服务资源短缺等；拉力如就业机会多，社会服务资源丰富，交通便捷，文化设施齐全等。

（一）交通枢纽驱动

在甘肃省所处的西部六省中，成都、西安是对甘肃省城市影响最大的两个城市，而甘肃省又对青海、宁夏产生重大的影响，由此看甘肃省承东启西作用明显。而合作市位于甘肃省南部，甘南藏族自治州北部，是中原地区通往青、藏及川北的交通要道之一。筹建中的西合铁路、兰成铁路、兰成高速将皆交汇于合作，而兰渝高速、兰渝铁路又紧邻甘南州东侧通过，待以上铁路、高速以及拉卜楞寺机场建成后，合作市将成为三省客货流的集散之地，甘青川三省将通过合作市在民族贸易、旅游资源、生态环境保护等方面实现联合开发与协作共享。

合作市可通过兰州、西安、成都，合作将实现与京津唐、长江三角洲、珠江三角洲为代表经济核心区的联系，从而参与到经济全球化进程中。（《甘南州合作市城市总体规划》，2011）

（二）政策与制度驱动

1.加强生态文明建设，实现经济高质量发展

《合作市 2017 年政府工作报告》指出，生态文明建设与促进经济高质量发展是现代化建设的目标之一，是一项长期战略。

第一，加大力度进行生态环境综合治理。在污染权交易、碳交易等市场机制建设方面积极试点，争取项目；推进生态产业园区建设，以生态文明建设统领合作市农牧业现代化建设，坚持生态环境保护与发展并重的方针，将绿色经济和生态环境打造为经济社会发展新的比较优势和竞争优势，形成富有生态和环境竞争力的发展机制。

第二，改造现有农牧业产业链，打造电子商务交易平台；打造有竞争力的新农牧业经营主体；形成有具有竞争优势的现代农牧业示范区。

第三，全面落实国家《关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》，通过财税政策引导企业形成自主创新的体质和产、学、研相融合的创新平台；加强互联网基础设施建设，提高互联互通水平，充分利用大数据时代提供的各类平台，激励全民创业，发展小微企业，加大政府扶持，适应消费个性化、定制化的市场需求，组织生产个性化产品。

2.落实全省“一廊四轴多中心”布局，加强周边资源合作开发

根据《甘肃省城镇体系规划（2013-2030）》，全省城镇体系空间布局，实施“点-轴”发展战略，规划期末，将形成“一廊四轴多中心”的城镇空间布局结构（图 11）。

在该体系中，合作位于特色城镇发展轴，属于第四级的“Ⅱ型小城市”，2030 年城市人口为 5-10 万人。

在分区引导方面，重点发展甘南民族文化与生态经济特色发展区。规划期末，常住人口增长到 61.8 万人，城镇化率达到 51.7%，城镇人口为 32 万人。提升合作市综合中心服务功能，培育夏河成为国际化旅游城市。加强同青海、四川等周边同类型资源地区的合作开发，积极融入九寨沟、青海湖等西部精品旅游线路。并强化“双心双轴”城乡空间布局结构。

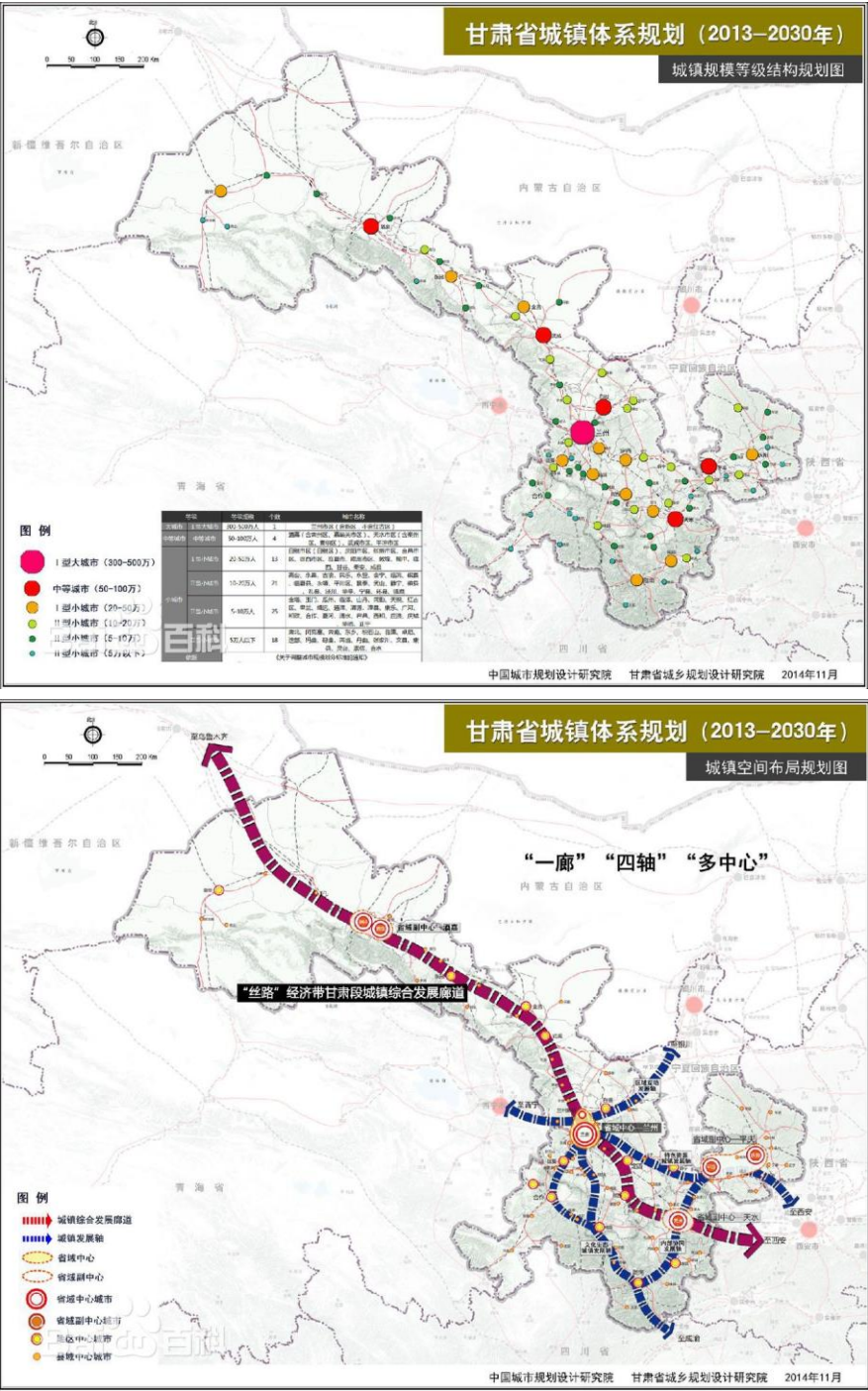


图 11 甘肃省城镇体系规划 (2013-2030 年)

3.强化合作中心地位，积极培育新型城镇

《甘南藏族自治州城镇体系规划 (2010-2030)》提出强化一个中心城市合作市，优化七个县城中心镇 (拉卜楞镇、玛艾镇、柳林镇、临潭城关镇、舟曲城关镇、尼玛镇、电尕镇)，完善一般建制镇，积极培育新城镇，强化对游牧民定居点的培育，构建和谐、有序的城镇体系。在空间结构上，要依托一个“走廊道”，发展两个“联系束”，组建三大“经济区”，服

务于一个“总功能”（生态服务功能）。

经济区——合作综合经济区（合作、夏河、碌曲、卓尼、临潭）、玛曲生态经济屏障区、舟迭生态农业经济区。其中的合作综合经济区无论从国土面积、人口、GDP 总量，还是城镇数量、城镇密度来看，都占全州的大部分，且地貌属于山原区、山地丘陵区，城镇发展的用地约束相对较小，是甘南州的核心区。

该体系对合作市的城市性质定位为：

甘、青、川交界处藏区中心城市，甘南州的中心城市，以旅游商贸服务为主导产业的区域交通枢纽，具有浓郁民族特色的高原生态城市（图 12）。

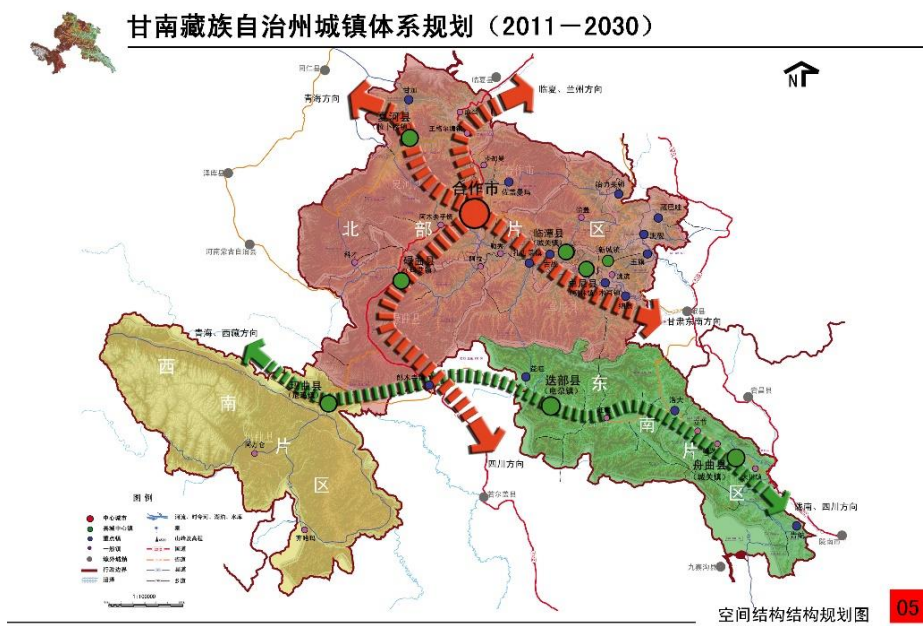


图 12 甘南藏族自治州城镇体系的空间结构规划

（三）文化旅游资源驱动

1. 发掘文化资源优势，加强文化项目库建设

《合作市土地利用规划 2010-2020 调整方案》指出，合作市是安多藏区政治、经济、文化中心，是甘南乃至全省华夏文明传承创新示范区建设的重要部分，也是丝绸之路文化的组成部分，要充分利用国家建设丝绸之路经济带的政策机遇和建设文化大省的有利环境，深入发掘文化资源优势，加强文化项目库建设，将富有藏区特色的文化项目纳入到丝路文化建设工程之中。科学规划，合理布局，加强旅游资源开发，推进文化与旅游有机融合，把文化旅游产业作为第三产业发展的重点进行培育，在资金投入、人才梯队建设、项目建设等方面进

行政政策倾斜，从而带动其他相关产业发展，努力把合作市建设成为国内著名的重要生态旅游目的地和藏文化推广传播区。

2.构建现代交通体系，串联热点旅游区域

《甘南州合作市城市总体规划（2011-2030）》指出，目前合作市位于丝绸之路、青藏铁路沿线、大九寨（更大范围内为大香格里拉）三大旅游重点、热点旅游区域的中间结合部，地处兰州、西宁、成都三大旅游中转城市三角中心位置，兰成铁路建成后，合作市北上兰州或是南下九寨沟其旅程时间将缩短到 1~1.5 小时。

依托兰成铁路和兰成高速，北上兰州接通“丝绸之路”；南下九寨连通大九寨（更大范围内为大香格里拉）旅游圈；依托西合铁路，西出合作接通“青藏铁路沿线”。

合作市能将以上三大旅游重点、热点旅游区域很好地串联起来，将起到举足轻重的纽带作用。



图 13 甘南州合作市城市总体规划

3.构建甘南州旅游中心，做强特色旅游产业

《甘南藏族自治州城镇体系规划（2011—2030）》对合作市旅游产业发展作上层安排：
强化一个旅游中心城市——合作市：全力建设合作市两小时旅游圈，并逐步发展成为连接青藏高原和西南九寨沟等黄金旅游线路的枢纽，最终发展成为大香格里拉北线旅游集散中心和高原特色文化生态旅游目的地。

（四）经济圈联动发展驱动

甘南州地处内陆封闭区域，急需通道的打开以参与我国的经济互动与全球化。兰成兰渝西南通道的建设无疑为此翻开崭新的一页。而就甘青川三者比较，成渝经济圈有着更强的经济活力，兰州都市经济圈与成渝经济圈的相互渗透，在资源互补，物质、信息、人才互动等领域的经济活动将会更加便捷而频繁。（《甘南州合作市城市总体规划》，2011）

兰成铁路建成后，兰州到成都旅程时间将缩短至 4 小时，而合作市北上兰州或南下成都将分别为 1 小时与 3 小时。合作市地处两者交界的区位优势，将凸显其“贸易口岸”的作用。

依托较为便利的交通条件，合作市将成为担负起区内外联系的纽带和桥梁，但合作市目前仅具桥梁地位，今后应在提高城市竞争力和加快城市经济的发展的基础上，大力发展纽带作用，将通过性的资源留驻一部分，在通过性的物品中增加一部分，大力提高城市的到发量；同时通过大力发展现代物流业、增强货物的调配能力和范围，努力成为兰州至成都线上的一个重要的交通枢纽，经济繁荣的前缘地带。

（五）生态保护与现代化农牧业发展驱动

合作市参照国家环保部《生态保护红线划定技术指南》，对重点生态功能区、生态敏感区/脆弱区、其他具有重要生态功能的区域，优先纳入生态保护空间加以保护的要求。综合以上保护重点区域范围界线，优先选取道路、河流、山体、绿化带等具有隔离作用的标志作为范围界限，并参考土地利用现状，衔接相关规划，落实划定生态保护红线。主要包括洮河国家级自然保护区、太子山自然保护区和下巴沟森林公园的核心区、缓冲区、实验区，饮用水水源地的一级保护区和二级保护区等划为生态保护红线范围。划定面积为 34457 公顷，占土地总面积的 16.48%。

合作市围绕“高原生态旅游商贸城市”建设步伐，积极实施重点生态工程，开展退耕还林和天然林资源保护等工程建设，加大生态保护和建设力度，实施退牧还草工程、沙化草原治理项目、草原鼠害综合治理项目和黄河重要水源补给生态功能区沙化草原综合治理，改善了合作市生态环境，调整了农牧村产业结构，增加了农牧民收入，取得了良好的生态、社会和经济效益。

合作市落实已完成的城市周边永久基本农田划定工作成果，将城市周边质量较好、集中连片的优质耕地划入基本农田，落实到地块，实行特殊保护。同时在做好市域基本农田布局调整基础上，划定“基本农田保护红线”，合作市“红线”范围面积即规划基本农田保护区

面积 13253.85 公顷，保护区内基本农田实行永久保护。

充分利用科技创新，以发挥农牧业科技人员积极性为核心，以技术创新为主要手段，打造富有竞争力的新农牧业经营主体；依托生态产业园区，以规模经济和集聚经济效应带动农牧业现代化升级，在甘肃省藏区形成有一定影响力并具有竞争优势的现代农牧业示范区。

（六）城市空间拓展驱动

合作市的浅丘河谷地貌决定了其空间结构和发展方向是沿沟谷带状发展的模式。城市未来发展的可建设用地主要集中在东西两侧，因此城市拓展方向发展必然跨过东山，向东拓展，形成“一河两心四轴四片”的空间布局。“一河”：南北向穿城而过的格河与其支流，打造格河景观带，营造城市景观、提升环境品质。“两心”：即城中行政商业主中心、城南副中心。“四轴”（两纵两横）：一纵即南北向的当周街为中轴线，北连米拉日巴佛阁，南接当周草原；二纵即省道 306 线纵向发展轴线，串联中心城区与城东新区、城北新区；一横为当周街与 306 线的东西轴线，成为向东拓展的主轴线；二横为那吾路与和合路，为中心城区与城北新区的东西轴线。“四片”：即主城片区、城东新片区、城北新片区、规划的循环经济工业园片区。

五、城市发展性质、定位、目标和愿景

（一）城市发展性质及定位

《甘南藏族自治州城镇体系规划（2011—2030）》依据甘南在国家主体功能区划中的定位，立足甘南州实际情况，按照“科学规划、因镇制宜、突出特色、梯次推进”指导思想，以促进农牧区人口城镇化转移为主线，以基础设施建设为重点，走特色化、集约化的城市化道路；有重点、有选择、有次序地发展现有城镇，强化一个中心城市合作市，优化七个县城中心镇（拉卜楞镇、玛艾镇、柳林镇、临潭城关镇、舟曲城关镇、尼玛镇、电尕镇），完善重点节点镇，积极培育新城镇，强化对游牧民定居点的培育，构建和谐、有序的城镇体系。在空间结构上，要依托一个“主廊道”，发展两个“联系束”，组建三大“经济区”，服务于一个“总功能”（生态服务功能）。

《甘南州合作市城市总体规划》拟定合作市城市性质为：甘、青、川交界处藏区中心城市，甘南州政治经济文化中心及交通枢纽，以发展旅游服务、商业贸易和教育科研为主的高原生态旅游城市。

《合作市土地利用规划 2010-2020 调整方案》指出，合作市的浅丘河谷地貌决定了其空间结构和发展方向是沿沟谷带状发展的模式。城市未来发展的可建设用地主要集中在东西两侧，因此城市拓展方向发展必然跨过东山，向东拓展，形成“一河两心四轴四片”的空间布局。“一河”：南北向穿城而过的格河与其支流，打造格河景观带，营造城市景观、提升环境品质。“两心”：即城中行政商业主中心、城南副中心。“四轴”（两纵两横）：一纵即南北向的当周街为中轴线，北连米拉日巴佛阁，南接当周草原；二纵即省道 306 线纵向发展轴线，串联中心城区与城东新区、城北新区；一横为当周街与 306 线的东西轴线，成为向东拓展的主轴线；二横为那吾路与和合路，为中心城区与城北新区的东西轴线。“四片”：即主城片区、城东新片区、城北新片区、规划的循环经济工业园片区。

（二）城市发展战略

1.挖掘优质资源条件，培育合作市特色产业

合作市有着六大资源优势：畜牧业、矿产、水力、旅游、林业、藏中药。优质丰富的资源为合作市发展特色产业提供了条件。利用优质资源形成完整的产业链，注重高新技术及人才的引进，注重自我品牌的建立与推广将使合作经济产生质的飞跃。

2.切合国家转型发展的方针政策，推动合作市经济高质量发展

合作市在注重生态环境的基础上，走可持续发展道路，大力发展旅游、绿色食品、藏中药、新能源产业，是切合国家未来的方针政策、受到国家扶持的新兴产业，是新时代生态文明建设与经济高质量发展的必然要求。

3.提升城乡空间承载能力，打造高品质人居环境

注重保护与开发两种思路相互协调，尊重合作市各类资源及环境的承载能力，合理确定永久基本农田、生态保护红线和城市开发边界，并逐步提升各类人居空间品质。

4.注重生态保护，突出多民族文化交融特色

坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，全面改善生态环境质量。充分利用格河等水系的自然景观，努力建设高原生态城市。建成具有多民族文化交融特色的生态人文环境，为居民创造舒适宜人的生活环境，提供方便多样的游憩场所，促进城市高质量发展。

（三）城市发展目标

1.总体发展目标

根据《2017 年合作市政府工作报告》，合作市全面贯彻落实中央和省委、州委重大决策部署，努力在脱贫攻坚、生态环境保护、县域经济发展、项目建设、城市建管、民生保障、社会治理等方面取得新进步，促进经济社会持续健康发展。

注重发挥特色优势，强力推动县域经济发展。扎实开展“县域经济发展年”工作，突出问题导向，找准发力重点，补齐突出短板，全面提升县域经济发展水平；注重生态文明建设，持续强化生态环境保护；注重城乡协调发展，倾力打造美丽城乡环境；坚持一张蓝图绘到底、强力推进城市建设、不断提升城市管理、实施农牧村振兴战略；注重保障改善民生，全力提高群众幸福指数。狠抓以教育为主的各项社会事业，以更大投入解决民生突出问题，全面提升公共服务水平，努力让群众共享改革发展成果，提高幸福感和获得感。

2.近期经济发展目标

到 2020 年，国内生产总值年均增长 8%左右，达到 49.73 亿元；地方财政收入年均增长 8%，达到 2.6 亿元；全社会固定资产投资年均增长 15%，达到 70 亿元；全社会消费平零售总额年均增长 10%，达到 26.25 亿元。一、二、三产业产值分别达到 2.6 亿元、7.6 亿元和 39.5 亿元，三次产业比重达到 5.2:15.3:79.4。旅游业产值占三产的比重达到 23.3%，占国内生产总值的比重达到 19.5%。“十三五”末，城镇居民人均可支配收入达到 30456 元，年均增长 9%以上；农村居民人均可支配收入达到 9850 元，年均增长 10%以上。

3.土地利用总体规划主要指标

根据《甘南州土地利用总体规划（2006-2020 年）调整完善方案》土地利用规划控制指标分解下达情况，调整后合作市主要规划控制指标调整情况如下（表 4）：

表 4 合作市土地利用总体规划主要指标调整表

序号	指标名称	原《规划》指标	调整后的指标	变化量
总量指标（单位：公顷）				
1	耕地保有量	13929.05	14230	300.95

2	基本农田保护面积	10919.02	11000	80.98
3	园地	0	47	47.00
4	林地	27970.57	27194	-776.57
5	牧草地	156920.55	157920	999.45
6	建设用地总规模	3004.92	2772	-232.92
7	城乡建设用地总规模	2498.78	2217	-281.78
8	城镇工矿用地	1438.44	1370	-68.44
9	交通水利及其他建设用地	506.14	555	48.86
增量指标(2010-2020年)(单位:公顷)				
10	新增建设用地规模	954.84	782	-172.84
11	新增建设占用农用地规模	769.67	765	-4.67
12	新增建设占用耕地规模	300.01	387	86.99
13	土地整治补充耕地量	300.01	387	86.99
效率指标(单位:平方米/人)				
14	人均城镇工矿用地	—	157	

资料来源:甘南州土地利用总体规划(2006-2020年)

(四) 城市发展愿景

2016年10月合作市第五次党代会明确了合作市的发展愿景。今后五年,合作市工作的总体要求是:以打造“大美羚城、高原明珠城市”为目标,加快推进“生态合作、旅游合作、幸福合作、平安合作、正气合作”建设,确保社会大局和谐稳定,确保如期实现脱贫目标,确保人民生活水平不断提高,确保生态环境良好,确保全面建成小康社会。(合作市政府网,2016)

在经济方面,到2020年,合作市实现地区生产总值年均增长8%,地方财政收入年均增长8%,固定资产投资年均增长15%,社会消费品零售总额年均增长10%,城镇居民、农牧民人均可支配收入年均分别增长9%和10%的主要目标。

分项来看,一要注重绿色发展,打造生态文明新景象;二要注重转型升级,培育产业发展新优势;三要注重城乡统筹,构建城乡一体新格局;四要注重民生保障,增进人民群众新福祉;五要注重改革开放,激发加快发展新动力;六要注重依法治理,巩固和谐稳定新局

面；七要注重从严治党，推动党建水平新提升。

六、城镇化发展格局

（一）合作市在甘南藏族自治州城镇化中的发展格局

参考《甘南藏族自治州城镇体系规划（2011-2030）》，未来甘南州的总体布局是依托一个主廊道，发展两个联系束，组建三大经济区，服务于一个总功能。具体如下：

1.依托一个主廊道，发展两个联系束，打造“土”字型开放发展格局

（1）“主廊道”是一级发展轴，贯通南北，遥接出海口，延伸甘南州的主要经济联系方向。

主廊道包括主线 G213（现状）、兰州至郎木寺高速公路（规划）、兰州至成都铁路（规划）；支线 X402、X404 等公路；这条轴廊道通达性强，是中心城市遥接我国参与全球化的重点区域京津冀和长三角的轴廊道，是甘南州对外经济联系的主要方向（表 5）。

表 5 主廊道详细情况表

主干线	G213（现状）、兰州至郎木寺高速公路（规划）、兰州至成都铁路（规划）
支线	X402、X404
主要城镇	合作市、玛艾镇、郎木寺镇、麻当、王格尔塘镇、 阿木去乎镇、卡加曼

资料来源：甘南藏族自治州城镇体系规划（2011-2030）

（2）“联系束”是二级发展轴，连接东西，呼应主廊道，传承甘南州的民族经济交流传统。

北部联系束：北部联系束包括主线王夏公路、合作至同仁高速（规划）、机场高速（规划）、西宁至合作铁路、岷合公路、岷合高速（规划）、合作至九寨沟铁路（规划）、合冶公路、X429，支线 X403、X409、X423、X412、X420，主要城镇有王格尔塘镇、拉卜楞镇、合作市、临潭城关镇、新城镇、冶力关镇、扎古录镇、柳林镇、木耳镇（表 6）。

表 6 北部联系束详细情况表

主干线	王夏公路、合作至同仁高速（规划）、机场高速（规划）、西宁至合作铁路、 岷合公路、岷合高速（规划）、合作至九寨沟铁路（规划）、合冶公路、X429
支线	X403、X409、X423、X412、X420

主要城镇	拉卜楞镇、王格尔塘镇、合作市、临潭城关镇、新城镇、冶力关镇、扎古录镇、柳林镇、木耳镇、古占、洮滨、纳浪、王旗
------	--

资料来源：甘南藏族自治州城镇体系规划（2011-2030）

南部联系束：南部联系束包括主线 S313（两玛公路），两玛公路是联系甘南南部玛曲片区和舟迭片区的重要通道，主要城镇有：尼玛镇、郎木寺镇、电尕镇、舟曲县城关镇、大川镇、阿万仓、洛大、益哇、旺藏、峰迭、曲告纳（表 7）。

表 7 南部联系束详细情况表

主干线	S313（两玛公路）
支线	
主要城镇	尼玛镇、郎木寺镇、电尕镇、舟曲县城关镇、大川镇、阿万仓、洛大、益哇、旺藏、曲告纳、峰迭

资料来源：甘南藏族自治州城镇体系规划（2011-2030）

2.组建三大经济区，整合区域发展

“经济区”是分类发展区，覆盖全州，依托发展轴，奠定甘南州的区域经济发展基础。将甘南划分为 3 个经济区，即：合作综合经济区、玛曲生态经济屏障区、舟迭生态农业经济区。

3.服务于一个总功能：生态功能

“总功能”是综合目标集，凸显生态，提统经济区，体现甘南州的主体功能区划定位。国家主体功能区划中将甘南整体划为“限制开发区”，是国家主体功能区划中“两屏三带”和甘肃省主体功能区划中“三屏四带”的重要组成部分，这是对甘南发展整体方向的一个根本性定位（图 14）。

在等级规模方面，该体系一共分为 4 级，其中合作市为一级城市（5.0-12.0 万人）。

职能结构方面，规划设置地区中心城市、县域中心镇、重点镇和一般镇四种类型，其中中心城市 1 个，县域中心镇 7 个，重点镇 16 个，一般建制镇 14 个。合作市为中心城市，其主要定位是甘、青、川交界处藏区中心城市，甘南州的中心城市，具有浓郁民族特色的高原生态城市，以发展旅游、商贸、物流、文化科教等产业为主。

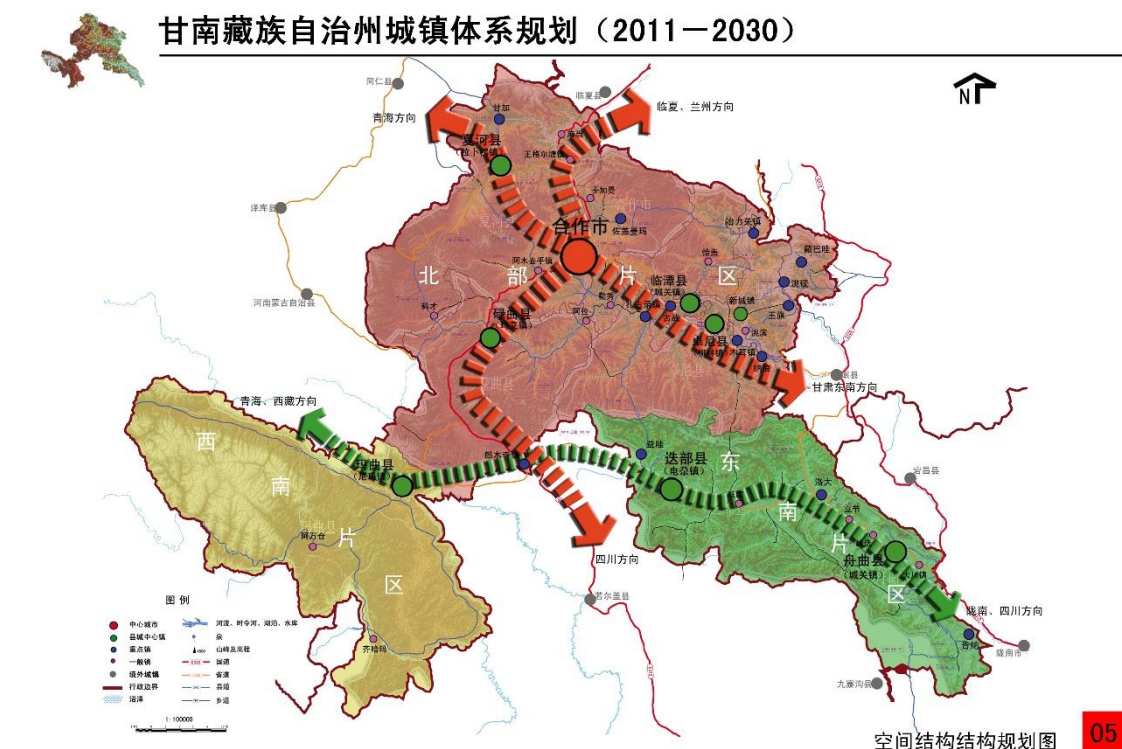


图 14 甘南藏族自治州城镇体系规划空间结构规划图

资料来源：甘南藏族自治州城镇体系规划（2011-2030）

（二）合作市市域城镇体系未来发展格局

根据《甘南州合作市城市总体规划》，合作市城镇体系空间结构规划为“一核三轴K字形结构”。

“一核”：以市区为核心。

“三轴”：三条城镇发展轴线，即一条主轴线，两条次轴线。

主轴线：沿国道213线、建设中的兰成高速、兰成铁路、机场。兰州——夏河——卡加曼——那吾乡——合作城区——机场——碌曲县——成都，优越的交通优势，将成为合作市重点发展区域。

东北次轴线：合作城区——佐盖曼玛乡——佐盖多玛乡——卓尼县——临潭县（冶力关镇）——省道311。该轴线沿县道406，向东横贯市域，是市域向东联系省道311、国道211的主通道区域，也是东北部城镇发展的经济区域。

同时，06年开工建设的“铁尺梁隧道及迭部至九寨沟公路项目”，以及甘南州体系中远景的合作市——岷县铁路、高速路，将形成兰州——迭部——舟曲——九寨沟——黄龙——郎木寺——合作——夏河——兰州环形旅游线。合作市的东北次轴线，将与规划中的合作——岷县铁路、高速路一起，在该旅游环线上增加两条重要的东西连接线，其一为：冶力关——美仁大草原——岗

岔风景区—太子山风景区—合作城区—夏河;其二为:岷县—卓尼—临潭—合作城区—夏河,多通道的连接,将大大带动合作市的旅游发展。

东南次轴线:合作城区——勒秀乡——碌曲县——成都,该轴线沿省道306、县道409、县道402,是合作市东南向发展的经济区域。该轴线将受惠于未来合作市—岷县交通的改善。

1.城镇等级结构

结合各级城镇的区位条件、辐射范围、发展潜力以及它在区域中所承担的地位作用,规划合作市域城镇等级结构为“一二三”型,具体如下表8:

表 8 合作市城镇等级结构			
等级	一级中心城市	二级建制镇	三级一般乡集镇
城镇名称	合作市（含那吾乡）	佐盖曼玛、勒秀	卡加道、卡加曼、 佐盖多玛
个数	1	2	3

资料来源：甘南州合作市城市总体规划

2.城镇规模结构及职能

城镇规模是城镇综合实力的体现,城镇职能是城镇服务于区域的功能,即在区域中承担的任务和作用,其确定应以城镇自身的发展条件和所在区域的背景为基础,结合宏观地域分工和区域社会经济发展需要来加以确定。结合合作市域城镇体系发展的实际情况,规划合作市域城镇体系的规模结构及职能如下表。该规划将城镇职能分为综合型、工贸型、工贸旅游型、牧贸旅游型四种类型（表9,表10）。

表 9 合作市城镇人口规模汇总（2030 年）			
等级	一级中心城市	二级建制镇	三级一般乡集镇
城镇名称	合作市（含那吾乡）	佐盖曼玛、勒秀	卡加道、卡加曼、 佐盖多玛
城镇人口（万人）	12.5万人	佐盖曼玛0.5万人，勒秀0.5 万人	一般不超过0.1万人/个
个数	1	2	3

资料来源：甘南州合作市城市总体规划

表 10 合作市城镇职能及产业发展方向一览（2030 年）

城镇名称	合作市 (含那吾乡)	佐盖曼玛	勒秀	卡加道	卡加曼	佐盖多玛
规划城镇 人口(万人)	12.5万人	0.5万人	0.5万人	一般≤0.1 万人	一般≤0.1 万人	一般≤0.1万 人
现状可利用 资源	当周草原、米拉日巴佛阁、南山森林公园等旅游资源、商贸	岗 岔 风 景 区、金、银、 铜、砷等矿 产	洮河、博拉河 水力森林资 源丰富、可耕 地面积合作 市最多	太子山风景 区；依地拉 布在卡、录 斗叟、下坎 木仓、下加 门一带矿产 资源；现状 属于农牧结 合区	砂石料资源 丰富，还有 金、铁、砷 等矿产、生 长有少量名 贵草药藏药	亚洲十大草场 之一（纯牧业 乡）、美仁大 草原、畜产品； 有冬虫夏草、 人生果等百多 种中药材；草 原香菇；铁、 金矿产
城镇职能	综合型	工贸旅游型	工贸型	工贸旅游型	工贸型	牧贸旅游型
产业发展 方向	以发展旅游、 商贸、物流、 文化科教等 产业为主的 综合型城市	以发展乳制 品加工、旅 游业、矿产 资源开发为 主 的 建 制 镇，建立北 部畜牧产品 加工的循环 经济工业园	以发展水力 发电、太阳 能、风能等新 能源；草料、 农副产品加 工为主的建 制镇，建立南 部农副产品 加工小型工 业园	以发展矿产 资源开发、 旅游业为主 的一般乡集 镇	以 矿 产 资 源、草料加 工为主的一 般乡集镇	以牧业（牦牛 繁育产业为 主）、旅游业 为支撑的一般 乡集镇

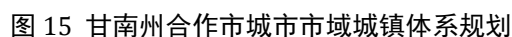
资料来源：甘南州合作市城市总体规划

3.城镇体系结构发展路径

合作市依托佐盖曼玛、勒秀自身优势，将其培育成建制镇，佐盖曼玛带动市域北部经济区，勒秀带动市域南部经济区。并在佐盖曼玛建立北部畜牧产品加工的循环经济工业园，将卡加道、卡加曼、佐盖多玛的乳制品等畜牧产品收集，整合在工业园统一加工；在勒秀建立南部农副产品加工小型工业园，对南部的青稞、土豆、草料、藏中药等植物类作物进行深加工，以此提升乡镇经济发展水平，同时提高城镇化率。

各乡、镇域结合州制定的“畜牧业产业规划”，佐盖曼玛、佐盖多玛、卡加道、勒秀、

甘南州合作市城市总体规划—市域城镇体系规划图



（三）合作市中心城区未来空间布局结构

通过对合作市地形地貌、高程、坡度的综合分析，同时在兼顾交通可达性以及城市景观形态的基础上，确定本次规划用地范围：西山新增用地绝大部分适宜选择在海拔 2920 米以下高程的用地（师专附近高程略高），东山新增用地最好不要超过海拔 2930 米的高程线；跨过东山至绍玛沟一带，虽然平均高程达到 2940 米左右，但坡度较缓，利于城市建设。和合公路一线情况跟绍玛沟类似，可纳入城市建设用地考虑。

分析得出，城市可建设用地主要集中在东西两侧，即早子沟与绍玛沟一带，但早子沟被高速路和铁路阻隔，已不利于建设，而城南虽有用地，但应以发展生态旅游为主，所以城市跨过东山，向东拓展成为必然。

未来合作城市发展将形成“一河两心四轴四片”

一河：南北向穿城而过的格河与其支流作为自然河流，将为城市的景观营造、环境品质提升带来改善的契机。可由此打造格河景观带。

两心：城中行政商业主中心、城南副中心（城南副中心是解决带状城市服务半径过长的弊端）

四轴（两纵两横）：一纵为南北向的当周街为城市的中轴线，该轴线北连米拉日巴佛阁，南接当周草原，中间分别串联“城中主中心”与“城南副中心”。

二纵为近期的省道 306 线，该线作为对外交通，故远期应将该线东移至城区外围，而近期的 306 线将成为城市纵向的发展轴线，将中心城区与城东新区、城北新区串联。

一横为联系中轴线的当周街与远景 306 线的东西轴线，该线将成为合作跨越东山，向东拓展的主轴线。

二横为那吾路与现状的和合路，该线将成为联系中心城区与城北新区的东西轴线，将成为城北新区发展的主轴线。

四片：分指城市主城片区、城东新片区、城北新片区、新规划的循环经济工业园片区。

结构分析图



图 16 甘南州合作市城市结构分析

七、城市绿色发展模式与目标

（一）生态旅游发展模式

党的十九大报告指出“形成绿色发展方式和生活方式，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”。在“绿色发展就是最大的发展”的新时代背景下，城市绿色发展是建设生态文明的必然要求，也是重要支撑。被誉为“中国小西藏”和“青藏之窗”的甘南州合作市，在结合自身生态及人文特殊性之下，发展现代大旅游经济的优势突出。

1. 打造甘南州旅游经济增长极和门户城市及区域旅游枢纽

合作市作为甘南州的首府，应作为全州的一级旅游中心和甘南州门户城市，也是甘南地区的政治经济中心，是青藏高原面向世界的一个重要窗口，肩负传承藏族文明、传播藏族文化、振兴全州旅游业的重任。通过发挥其目前作为全州经济、政治和文化中心以及藏区“南来北往，东进西出”交通枢纽的功能，最终发展成为甘南州的旅游中心和旅游经济增长极，新兴商贸旅游生态城市特色的甘南门户城市，成为整个甘南州旅游开发、旅游信息和游客的集散中心，并逐步发展成为连接青藏高原和西南九寨沟等黄金旅游线路的枢纽，成为青藏高原旅游目的地之一。

2. 把大旅游作为加快经济发展，转变增长方式的战略突破口和新型驱动力

大旅游是合作市优化合作市产业结构，发展循环经济，转变经济增长方式的战略产业和先导型驱动力量；是合作市新的经济增长点，近中期力争成为合作市经济的支柱产业，远期成为主导产业；成为扩大就业的重要渠道，是促进区域城市化和新农村建设的新型驱动力量。

3. 大旅游是建设和谐美丽社会，加速对外开放和推进生态文明建设的战略产业

国际入境游与外贸出口都是出口行业，国际出境游与外贸进口都是进口行业，国际入境旅游和国际出境旅游是出口和进口服务，外贸出口和外贸进口则是出口和进口产品。通过旅游业的发展，有力地促进其国际和国内交流与合作，转变当地居民传统观念，增强开放性和现代文明意识。通过游客带来国内外先进的文化、观念、信息、技术和人流，从而促进合作市的对外开放和社会文明进步。

大旅游尤其是生态旅游是环境友好型产业——“无烟工业”，资源占用少，生态负荷轻，

既能拉动经济发展，又能减轻环境压力，促进生态系统恢复重建，协调生态环境与社会经济关系，促进区域社会、经济、生态环境的全面协调，实现可持续发展的新兴产业。针对合作市生态环境脆弱，经济滞后，既要治理保护环境，又要加快区域社会经济发展的州情，把大旅游作为减轻农牧区生态压力，统筹城乡关系，促进民族地区对外开放、推进民族地区生态文明，促进社会文明进步和可持续发展的新型驱动力。

（二）积极发展绿色矿业

绿色矿业建设是以科学发展观为指导，以可持续发展为理念，以合理统筹协调矿区资源、环境、经济、社会效益为目标，转变矿业发展方式的战略选择；是新时期建设“资源节约型，环境友好型”社会的重要途径，是矿山发展与周边环境相协调，并融合于社会发展轨道中的一种崭新矿业形象。

1.加快推进绿色矿山建设

绿色矿山建设主要任务。一是增强绿色矿山建设理念，在合作市范围内广泛宣传绿色矿山建设理念，开展教育培训，增强企业绿色矿山意识，形成绿色矿山建设良好氛围；二是制定县市绿色矿山建设标准，从依法办矿、规范管理、技术创新、综合利用、节能减排、环境保护、土地复垦、社区和谐、企业文化等 9 个方面制定绿色矿山标准体系，制定矿山开采“三率”指标、复绿指标、土地复垦指标、废弃物综合利用指标等，引导矿山企业按照绿色矿山标准合理开发；三是制定有效的管理制度，建立监管长效机制，把绿色矿山建设作为目标责任制考核的内容，确保绿色矿山建设按计划、按要求推进，四是加强政策引导支持，建立奖惩分明的激励机制，明确资金补助，资源配置，治理备用金返还等优惠政策，调动矿山企业积极性；五是引导矿山企业将高效利用资源、保护生态环境、服务民生、促进矿地和谐作为企业发展的内在动力，自觉承担起绿色矿业建设重任。鼓励当地群众参与到绿色矿业建设中来，形成群众得到实惠、地方经济得到发展、企业与环境和谐发展的长效机制。

绿色矿山建设的主要目标。合作市现有国家级绿色矿山试点 1 个——合作市早子沟金矿。规划至 2020 年，建成县市级绿色矿山标准体系和管理制度，形成配套绿色矿山建设的激励政策，合作市绿色矿山占有率 60%以上，大、中型矿山基本建成绿色矿山，拟建、在建矿山按照绿色矿山标准要求规划、设计、建设和运营管理，生产矿山要求及时编制绿色矿山建设实施方案，加快改造升级进程，逐步推进绿色矿业进程。

绿色矿山建设配套政策。矿业绿色转型中加大财政专项资金的支持力度，申请矿产资源

节约与综合利用专项资金项目，同等条件下优先取得奖励资金支持，在资源配置和矿业用地方面向达到绿色矿山条件的企业实行政策倾斜，依法优先配置资源和提供用地。逐步完善税费等经济政策，加强技术政策引导，鼓励矿山企业加大科技投入和技术攻关，提高资源开发利用、节能减排和环境保护水平，满足绿色矿山建设要求。对于完成绿色矿山建设任务的企业，落实资源综合利用、矿山环境保护、节能减排等相关优惠政策。

绿色矿山建设管理措施。加大绿色矿业推进力度，贯彻落实绿色矿山建设体系和绿色矿业考核制度，明确矿山主要目标、任务和责任，建立地方政府统筹协调、部门联动的执法监管共同责任机制，定期组织开展巡查工作，强化行业自律，建立诚信体系，促使矿山企业主动保护环境和维护群众利益。新建和改建矿山严格实行准入管理，严把绿色矿山准入关口，落实奖励和惩戒制度，落实矿产资源优先配置制度，加强对绿色矿山建设新技术、工艺研究的支持力度，强化技术支撑体系和人才队伍培养。

2.建设绿色矿业发展示范区

按照“规划统筹、政策配套、示范先行、整体推进”的发展思路，制定创建方案，落实企业责任，分阶段、有计划、有步骤积极有序的推进绿色矿业建设，建成布局合理、集约高效、生态优良、矿区和谐、区域经济良性发展的绿色矿业发展示范区。规划至 2020 年，建成甘南州合作市绿色矿业发展示范区。

绿色矿业发展示范区建设主要任务。积极推进矿业布局结构优化调整，加强矿业生态化、集约化、规模化和基地化建设，提高矿业集中度。加强金及多金属开发新技术、新工艺和新设备的研究、转化和推广，延伸产业链，优化升级产业结构，推动固体废弃物及铜、锌、锑、银等共伴生资源综合评价、综合勘查、综合开发、综合利用。全面落实企业责任，实现对环境破坏和影响同步治理恢复。创新机制、加大投入，示范区内完成 60%以上绿色矿山建设，历史遗留的矿山环境问题得到治理，整体环境呈现天蓝、地绿、水净。增强矿业开发对区域经济社会发展的支撑能力，完善资源开发利益分配机制，维护矿区群众合法权利，促进矿地和谐发展。深化资源管理制度改革创新，加强规划统筹、有偿使用、行业准入和监督服务，构建符合生态文明要求，适应市场经济规律的绿色矿业发展长效机制。

甘南州合作市绿色矿业发展示范区。示范区内绿色矿山比例 60%以上，全面推进矿山地质环境综合治理，积极开展金、铜、锑、共伴生资源及固体废弃物综合利用示范工程，大力研发黄金产品的深加工，建成矿业领域生态文明的样板区、矿产资源综合利用示范区、循环经济的示范区，绿色矿业发展的示范区。

八、亟待解决的重大问题与政策建议

1.传统经济增长方式为主，旅游开发不足

传统经济为主，经济实力弱小，制约着其旅游经济的的增长；旅游处于起步阶段，旅游资源开发不足，旅游相当于第三产业和国内生产总值的比例小，尚未对经济发展产生支柱性带动作用。

2.旅游产品与周边区域存在趋同性竞争关系

合作市同周边地区旅游资源类似，旅游产品趋同。存在不良竞争关系，不利于甘南州香巴拉旅游整体形象的打造。

3.生态环境脆弱

甘南州生态环境脆弱。传统经济增长方式对生态环境压力较大，脆弱生态环境对传统农牧业经济形成强制约，必须通过发展生态产业减轻生态环境压力。

4.各类基础设施和服务设施亟待完善

路网、水、电、气、垃圾处理、污水处理、公厕、通信设备等基础设施不完善，各经济主体之间尚未形成四通八达的交通线路，“断头路”、“回头路”普遍存在，成为发展的制约因素。

参考文献

- [1]合作市人民政府.《甘南州合作市城市总体规划（2011-2030）》，2011 年
- [2]合作市人民政府.《合作市土地利用总体规划（2010-2020 年）调整完善方案》，2017 年
- [3]合作市人民政府.《合作市矿产资源总体规划（2016~2020 年）》，2018 年
- [4]甘南藏族自治州人民政府.《甘南藏族自治州城镇体系规划（2011-2030）》，2012 年
- [5]甘肃省人民政府.《甘肃省城镇体系规划（2003-2030）》，2014 年
- [6]韩永涛. 合作市草原保护建设情况调查及思考[J]. 畜牧兽医杂志, 2018, 37 (06) :49-51.
- [7]王健平. 2015-2018 年合作市城区环境空气污染现状分析及其治理对策研究[D]. 兰州大学, 2019.