

藏政发〔2024〕7号文件

# 西藏自治区国土空间规划

## (2021-2035年)

二〇二四年五月



# 目 录

<b>第一章 规划背景</b> .....	1
第一节 基础条件.....	1
第二节 发展机遇.....	2
<b>第二章 指导思想与目标战略</b> .....	4
第一节 指导思想.....	4
第二节 基本策略.....	4
第三节 总体定位.....	5
第四节 目标与战略.....	6
<b>第三章 以“三区三线”为基础，构建国土空间开发保护新格局</b> .....	8
第一节 巩固安全发展的空间基础.....	8
第二节 优化主体功能区战略格局.....	9
第三节 构建“三屏四区，一核多点”的国土空间开发保护总体格局	10
<b>第四章 完善高原农牧空间，全面推进乡村振兴</b> .....	12
第一节 实施保量与提质兼顾的耕地保护.....	12
第二节 优化高原特色农牧产品生产空间.....	13
第三节 完善乡村空间布局.....	13
<b>第五章 巩固生态安全空间，建设国家生态文明高地</b> .....	15
第一节 整体保护高原生态安全.....	15
第二节 完善自然保护地体系.....	16
第三节 加强高原高寒生物多样性保护.....	16
第四节 增强水资源刚性约束和战略储备.....	17
第五节 提升高原生态系统功能.....	17
第六节 实施山水林田湖草沙一体化保护修复.....	18

<b>第六章 集聚提升城镇空间，推进新型城镇化建设</b> .....	19
第一节 优化集约均衡城镇空间布局 .....	19
第二节 构建协调有序、功能完善的城镇体系 .....	20
第三节 促进城镇建设用地节约集约 .....	21
第四节 促进产城融合发展 .....	21
第五节 提升人居环境品质 .....	22
<b>第七章 保护历史文化遗产和自然景观资源，建设世界旅游目的地</b> .....	24
第一节 整体保护历史文化遗产 .....	24
第二节 保护自然景观 .....	24
第三节 完善旅游服务设施功能 .....	25
<b>第八章 提升防灾减灾能力，强化基础设施支撑</b> .....	26
第一节 有效防范和应对各类灾害 .....	26
第二节 强化交通设施支撑 .....	27
第三节 完善城乡基础设施建设 .....	28
第四节 协调优化基础设施空间布局 .....	28
<b>第九章 规划传导与实施保障</b> .....	30
第一节 加强党的领导 .....	30
第二节 强化规划传导和指引 .....	30
第三节 完善信息平台建设 .....	32
第四节 实施规划全生命周期管理 .....	32
第五节 创新高原生态地区规划管理 .....	33

# 前 言

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，站在实现中华民族伟大复兴的战略高度，着眼于西藏自治区同全国一道实现全面小康和现代化，高度重视西藏发展，亲切关怀西藏人民。习近平总书记要求，西藏自治区要全面贯彻新时代党的治藏方略，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，推动高质量发展，抓好稳定、发展、生态、强边四件大事，在推动青藏高原生态保护和可持续发展上不断取得新成就，奋力谱写雪域高原长治久安和高质量发展新篇章。

《西藏自治区国土空间规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）是对《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《全国国土空间规划纲要（2021-2035年）》的落实，是一定时期内西藏自治区空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是编制市县及以下总体规划和详细规划的基本依据，是相关专项规划的基础。

规划范围为西藏自治区全域，基期年为2020年，规划期限为2021-2035年，近期目标年为2025年，远景展望至2050年。

# 第一章 规划背景

西藏自治区全面贯彻新时代党的治藏方略，开启了全面建设社会主义现代化国家新征程西藏篇章。必须立足中国特色社会主义实践和西藏工作实际，准确把握特殊的自然地理条件，统筹发展和安全，充分认识国土空间开发保护存在的问题和面临的挑战，坚持生态文明理念，不断优化国土空间格局，提高国土空间治理能力。

## 第一节 基础条件

**地广人稀的边境地区。**西藏自治区地处西南边陲，国土面积约占全国陆地总面积的 1/8，常住人口 364.8 万人。

**价值独具的生态高地。**西藏自治区是青藏高原生态屏障区的重要组成部分，平均海拔 4000 米以上。珍稀野生动植物种类繁多，各类自然保护地面积占西藏自治区国土面积约 1/3。

**分异明显的地形地貌。**西藏自治区地形呈西北高、东南低的特征，地貌复杂多样。地貌大致可分为藏东高山峡谷区、喜马拉雅高山区、藏南山原湖盆谷地区和藏北高原湖盆区。地表植被水平分布上从东南向西北呈现阔叶林、针叶林、灌丛、草甸、草原、荒漠的变化，垂直分布上，呈现低山热带季风雨林跨高山冰雪带的完整热带季风山地垂直自然带。

**独特丰富的高原资源。**西藏自治区拥有江河、湖泊、草原、湿地、森林、雪山等生态资源，拥有青稞、牦牛等高原特色农牧资源，

拥有唐卡、藏戏、藏药等独特文化资源。

持续稳定向好的经济发展。2021年，西藏自治区地区生产总值突破2000亿元，经济增速位居全国前列。文化旅游、清洁能源、绿色工业、现代服务、高原特色农牧、藏医药、高新数字、边贸物流等特色优势产业加快发展，产业结构日趋合理，自我发展能力显著增强。

有限的可开发利用空间。城镇主要沿河、沿路点状集聚，总体规模偏小，呈小集中、大分散空间布局，城镇可建设空间有限。

## 第二节 发展机遇

国家持续大力支持提供新动力。党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央亲切关怀和坚强领导下，在新时代党的治藏方略指引下，国家持续加大支援西藏力度，从战略全局高度统筹谋划西藏发展格局，促进资源要素均衡配置，有力支撑西藏高质量发展。

长治久安和高质量发展指明新方向。西藏自治区奋力谱写雪域高原长治久安和高质量发展新篇章，抓好“四件大事”，着力成为全国民族团结进步模范区、努力在民族团结进步中走在前列，着力成为高原经济高质量发展先行区、努力在高原经济高质量发展中走在前列，着力支撑国家生态文明高地建设、努力在生态文明建设中走在前列，着力成为国家固边兴边富民行动示范区、努力在固边兴边富民行动中走在前列。优化农业、生态、城镇空间布局，完善

教育、医疗、住房等城乡服务功能，构建西藏自治区国土空间开发保护新格局。

**绿色发展明确新任务。**保护好青藏高原生态事关中华民族生存和长远发展，西藏自治区坚持生态优先，推动绿色发展，努力将生态优势转化为经济优势，强化空间底线管控，促进国土空间结构优化调整，提升国土安全韧性，彰显国土空间魅力。

**区域协调发展创造新条件。**在加快构建新发展格局、着力推进高质量发展的背景下，新时代西部大开发、成渝地区双城经济圈建设等战略的实施，为西藏自治区高质量发展提供了机遇，有利于进一步发挥地区比较优势，促进区域协调发展，主动融入新发展格局。



## 第二章 指导思想与目标战略

围绕建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏，针对国土空间开发保护中的问题和挑战，明确国土空间开发保护的指导思想和基本策略，统筹推进目标任务。

### 第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”，深入学习贯彻落实党的二十大精神，全面落实习近平总书记关于西藏工作的重要指示和新时代党的治藏方略，以铸牢中华民族共同体意识为主线，聚焦“四件大事”，努力做到“四个走在前列”，统筹划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，优化农业、生态、城镇等功能空间，整体谋划国土空间开发保护新格局。

### 第二节 基本策略

坚持战略引领，全域统筹。统筹兼顾经济、生活、生态、安全等需要，全面落实国家发展战略，促进各类要素合理流动和高效集聚，因地制宜制定差异化区域发展策略。统筹发展和安全，统筹平衡各相关专项领域的空间需求，统筹工业与农业、城镇与乡村，优化城乡融合发展空间布局，支撑社会主义现代化新西藏建设。

坚持生态优先，绿色发展。牢固树立绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山的理念，合理安排空间布局。坚持节约优

先、保护优先、自然恢复为主的方针，科学推动生态保护、修复、治理，把青藏高原打造成为全国乃至国际生态文明高地。推动形成绿色发展方式和生活方式，探索具有西藏特色的绿色发展模式。

**坚持以人为本，改善民生。**坚持以人民为中心的发展思想，坚持把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点，加快推进高质量发展，增进民生福祉。加强公共服务设施用地保障，优化配置空间资源。

**坚持刚性管控，治理创新。**落实主体功能区战略，贯彻国家建立国土空间规划体系并监督实施的相关要求，创新国土空间治理体系，充分发挥国土空间规划的战略引领和刚性管控作用，完善规划编制、审批、实施、监管、评估、监测、调整机制，强化对专项规划的指导约束。

### **第三节 总体定位**

**安全稳定的神圣国土。**改善边境地区的生产生活条件，促进各民族交往交流交融，加强中华民族共同体建设。保障各项支撑设施供给，促进西藏自治区均衡发展，形成维护西藏长治久安的安全稳定国土空间布局。

**绿色美丽的生态文明高地。**筑牢国家生态安全屏障，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，促进人与自然和谐共生。优化生态空间格局，完善自然保护地体系，建设高原生物多样性保护网络，推进生态保护修复，完善生态产业空间布局，彰显高原魅力，

形成生态文明高地建设的示范样板。

高原经济高质量发展的先行区。积极对接成渝地区双城经济圈建设，引导城镇紧凑布局，推进就近就地城镇化，深入实施乡村振兴战略，完善交通、医疗、教育等设施的区域布局，形成支撑西藏高质量发展的空间平台。

#### 第四节 目标与战略

到 2025 年，主体功能明显、生态稳固、高质量发展的国土空间开发保护格局基本形成，国家安全、生态安全、粮食安全保障能力全面提升。重要生态空间得到全面保护，生态建设质量明显提升，生态文明高地建设进入新高度。耕地保护取得积极成效，基本公共服务均等化水平明显提高，民生福祉显著提升，城乡人居环境质量显著改善，城乡区域发展更加协调。

到 2035 年，国土空间开发保护格局得到全面优化，发展质量显著提升，国土空间治理体系和治理能力现代化水平全面提升。青藏高原生态屏障功能持续增强，成为国家生态文明高地，美丽西藏全面建成。城乡融合和区域协调发展取得显著成效，基本公共服务实现均等化，农村基本具备现代生活条件，生态文化旅游深度融合，全面支撑西藏与全国基本同步实现社会主义现代化。

到 2050 年，高效集约的资源利用体系全面建成，绿色发展方式和生活方式全面形成，成为具有影响力和示范性的生态文明典范。

**永续保护战略。**提供人与自然和谐共生的生物多样性环境，合理保护和利用自然资源。加大生态保护和修复力度，实施山水林田湖草沙生态保护修复工程。坚持最严格的耕地保护制度，坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境，坚持并落实最严格节约集约用地制度，牢牢守住耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线。

**适度集聚战略。**注重民生保障与民生改善，确保人民生活水平不断提高，强化中心城市的集聚发展，沿交通走廊培育重点城镇，就近城镇化地区加强生活及服务空间供给，优化农牧生产空间布局，把城市和县城的基础设施与公共服务设施延伸到小城镇。

**分区差异战略。**识别区域内部地理单元、区位特征、资源禀赋差异，明确分区空间保护与发展策略。遵循不同区域的社会经济发展规律，通过互动、互促、互补，促进区域间的融合发展、共享发展、协同发展，逐步实现区域基本公共服务均等化、基础设施衔接顺畅、生活品质共同提升的目标。

## 第三章 以“三区三线”为基础，构建国土空间 开发保护新格局

统筹划定落实“三区三线”（“三区”指农业空间、生态空间、城镇空间，“三线”指耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界），落实主体功能区战略，衔接《西藏自治区国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》展望确定的发展格局，坚持生态保护第一，形成屏障坚固、片区协同、高质量发展的国土空间开发保护新格局。

### 第一节 巩固安全发展的空间基础

优先划定耕地和永久基本农田保护红线。西藏自治区划定 42.13 万公顷（632.04 万亩）的耕地保护面积和 32.49 万公顷（487.34 万亩）的永久基本农田保护面积。

科学划定生态保护红线。西藏自治区划定生态保护红线 60.75 万平方千米，严守自然生态安全边界。

合理划定城镇开发边界。自治区内统筹平衡城镇开发边界扩展倍数，西藏自治区城镇开发边界扩展倍数控制在 2020 年现状城镇建设用地规模的 1.3 倍以内。

统筹落实各类历史文化遗产保护要求。对世界文化遗产、各级文物保护单位、地下文物埋藏区、水下文物保护区和历史文化名城名镇名村等重要历史文化要素，进行严格的空间保护。划定历史文化保护线，统筹落实各级文物保护单位保护范围和建设控制地带、

地下文物埋藏区范围，保障文物保护、利用、考古等合理空间需求。

**强化地质灾害风险防控。**根据西藏自治区地质灾害高易发区的分布，结合国家重大战略规划，明确地震、地质灾害、洪涝等自然灾害综合风险重点防控区域，严格落实各防控分区的地质灾害防范与整治要求。

## **第二节 优化主体功能区战略格局**

**优化农产品主产区格局。**落实全国农产品主产区格局，以保障粮食生产、支撑农业现代化发展为目标，稳步提高雅鲁藏布江河谷农牧产品的供给能力，调整优化横断山区农牧产品生产布局，协调高原农牧区与生态功能区布局。

农产品主产区通过改善农业生产条件，完善农业创新体系，保障农产品供给水平和质量。落实国家支持农产品主产区建设的投资政策，加大扶持力度，引导农产品加工、流通、储运等企业向农产品主产区聚集发展。

**筑牢重点生态功能区格局。**落实全国重点生态功能区格局，筑牢青藏高原生态屏障区，保护藏西北羌塘高原荒漠生态功能区、藏东南高原边缘森林生态功能区、珠穆朗玛峰生物多样性保护与水源涵养生态功能区等。在藏西北强化高原生物多样性保护，在藏东南、喜马拉雅山脉，强化水源涵养、生物多样性保护等多种生态功能。

**完善城市化地区格局。**落实全国城镇化战略格局要求，发挥拉

萨在西藏自治区的核心增长极作用，巩固完善以重要铁路线路为联系通道，以拉萨、日喀则、山南、林芝、那曲组成的五城 3 小时城镇圈为主要支撑的城镇化地区格局。统筹拉萨-山南核心城镇群、五城 3 小时城镇圈空间资源配置，发挥其对经济社会发展的重要支撑和引领作用。

统筹安排城镇开发边界内各类用地，加快推进新型城镇化进程，平衡空间资源配置，提高各类要素聚集水平，增强自主创新能力，培育特色产业集群，提升城镇功能和品质。

探索细化主体功能分区。落实国家战略要求，以乡（镇）为单元，探索细化主体功能区划分，因地制宜制定叠加功能区名录，加强精细化管理。

### 第三节 构建“三屏四区，一核多点”的国土空间开发保护总体格局

以“三屏”为基础筑牢生态安全屏障。根据生态要素构成和自然资源禀赋特征，明确三大生态安全屏障，落实保护和修复要求。以阿里和那曲为重点，加强藏西北羌塘高原生态屏障保护，扩大藏羚羊等野生动物生存空间，加强退化高寒草原草甸修复；以昌都、林芝为重点，加强藏东横断山生态屏障保护，完善天然林保护和公益林管护；以阿里、日喀则、山南、林芝为重点，加强喜马拉雅山生态屏障保护，加强生物多样性保护，促进山体生态的系统性和完整性保护。

以“四区”为平台统筹开发保护策略。腹心地区包括拉萨全域，

日喀则、山南、林芝部分区域，以及那曲的色尼区。严格保护优质耕地，推动拉萨山南经济一体化发展，实施造林绿化工程，以生态保护为前提，引导创新产业等向城镇集聚；藏东地区包括昌都全域、那曲中部和东部区域，保护河谷耕地，保护横断山区生物多样性，突出城市、重点县城的带动作用，促进特色农牧产业发展；藏西北地区包括那曲西部、阿里东部区域，加强高原草甸保护，发展生态产业；边境地区包括阿里、日喀则、山南、林芝的边境区域，充分发挥资源优势、区位优势，突出服务、旅游、商贸、开放功能，推动边境地区基础设施、公共服务、特色产业、生态保护协同发展。

以“一核多点”为重点优化城镇空间布局。以拉萨为中心、山南为支点，培育拉萨-山南核心城镇群，引导各项资源要素向核心城镇群集中，带动腹心地区发展。重点保障发挥联通作用的铁路、高等级公路、国省道等各类交通基础设施的空间需求，统筹重大基础设施的规划布局，沿路沿线预留点状发展空间，保障交通带沿线支点县城和小城镇的均衡发展。



## 第四章 完善高原农牧空间，全面推进乡村振兴

充分保障青稞、牦牛等高原特色农牧产品生产空间，加快建设高原特色农产品基地，优化耕地布局，持续推进高标准农田建设，提升农牧业生产效率。保障重要农产品特别是粮食供给，有序推进农牧业生活功能区域提升。

### 第一节 实施保量与提质兼顾的耕地保护

严守耕地保护红线。坚决遏制防止耕地和永久基本农田“非农化”“非粮化”，严格落实耕地占补平衡政策，严格控制建设占用耕地。加强耕地抗灾能力建设，健全地方各级党委和政府落实耕地保护和粮食安全责任考核机制。

落实永久基本农田保护制度。严格落实重大建设项目占用永久基本农田及高标准农田示范区的论证制度，加大对自治区级粮食主产区建设的扶持力度，划定永久基本农田储备区，建设永久基本农田监测监管系统，健全永久基本农田数据库更新机制。以永久基本农田为基础，实施高标准农田建设工程，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。

严格落实耕地占补平衡。将非农建设、造林种树、种果种茶等各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理，确保年度耕地总量动态平衡。各类非农建设选址布局尽量不占或少占耕地，特别是永久基本农田，从严管控耕地占用，补足补优耕地。国家重大项目申请由国家统筹跨省域支持落实耕地占补平衡。重大建设项目经

依法批准占用永久基本农田的，应按照数量不减、质量不降、布局稳定的要求，优先在永久基本农田储备区中补划。

## 第二节 优化高原特色农牧产品生产空间

发掘农产品主产区高原特色农牧产品生产空间。以雅鲁藏布江河谷为重点，依托交通廊道布局农牧生产与加工基地，促进一二三产融合发展，提高农牧产品的加工转化率。横断山区拓展农畜种养产业空间，积极发展特色农产品。高原牧区在水热条件较好的地区建设高标准饲草料地，优化饲草加工基地布局，发展牛羊圈养舍饲生产。

保障青稞种植空间。持续推进青稞标准化生产工作，着力优化产业结构和布局，建立青稞标准化示范基地，引导形成兼具技术集成、产业融合、创业就业、核心带动功能的产业空间。

优化畜牧业生产空间。重点发展牦牛、羊优势畜牧产业，提高供给保障能力，优化牧区资源配置，实现草畜平衡。

拓展特色种植业和特色养殖业空间。在地理气候条件适宜区域，建立茶叶适度规模化种植区。在较低海拔地区积极拓展热带水果种植空间。保障藏鸡、藏猪等特色养殖产业优势区的设施建设。

## 第三节 完善乡村空间布局

保障乡村建设行动。统筹农牧生活圈空间布局，合理配置基础设施和公共服务设施，提升县城综合服务能力。推进农村公路建设，支撑具备条件的行政村硬化道路全线通畅。推进绿化美化，促

进村庄公共环境改善。实施农村人居环境整治提升，因地制宜实施农牧区改厕、生活垃圾处理、生活污水治理和村容村貌提升。引导村庄进行危房改建、防火改造，实施农村消防安全条件改造，加强农村消防设施和专兼职消防力量建设。

**合理保障农村发展空间。**科学划定宅基地范围，统筹县域特色产业发展空间，因地制宜发展绿色种植业、生态畜牧业、乡村生态旅游、民族手工业等高原生态产业，探索适合高原生态地区的农业产业链，科学布局一二三产业融合发展空间。

**实施农村土地综合整治。**实施牧草地整治工程，建设人工饲草料基地，包括旱作人工饲草料基地、灌溉人工饲草料基地、高标准设施种草基地。推进低效建设用地整治，充分尊重农民意愿，稳妥有序推进农村低效建设用地整治，优先保障农村产业发展、公共服务、基础设施、人居环境等设施用地，改善居住条件。完善土地综合整治配套政策，保障乡镇范围内农村公共设施、污染治理设施发展用地。

## 第五章 巩固生态安全空间，建设国家生态文明高地

牢固树立绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山的理念，保护高原生态系统，完善自然保护地体系，保护高原生物多样性，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，统筹各类自然资源的保护利用，促进人与自然和谐共生。

### 第一节 整体保护高原生态安全

**强化高原山脉的原生性保护。**以喜马拉雅山脉、横断山脉、冈底斯-念青唐古拉山脉为脉络，保护高原山地的原生性。连通物种迁徙扩散生态廊道。加强原生地带性植被的保护，防治水土流失。

**加强河流廊道建设和水源涵养。**加强重要河流、重要湖泊湿地的保护与修复。开展重要江河源头、重点河段、重要湖泊水生态修复与环境综合治理工程，加强河流水质保护，加强水生生物资源养护。积极保护河道自然岸线和原生植被，全面提升河流生态系统服务功能。

**加强冰川雪山及冻土保护。**加强冰川雪山及冻土的科学调查研究，提升冰川雪山资源的管理水平，加强江河源头的冰川雪山保护。

**维持生态系统的功能稳定。**系统保护藏东高山峡谷生态区、怒江源高原生态区、藏南山地生态区、藏中南山原宽谷生态区、羌塘高原荒漠生态区、藏中山地湖盆生态区、阿里山地荒漠生态区。

## 第二节 完善自然保护地体系

完善自然保护地体系建设。保护自然生态系统、自然资源、自然景观、自然遗迹及其所承载的生态服务功能与科研文化价值，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。

推动国家公园建设。逐步把自然生态系统最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的区域纳入国家公园体系。

增加自然保护地建设投入。加强对自然保护地巡护、执法、公路、基础工程等设施的投入。完善自然保护地科普宣传的体系建设，加强自然保护地保护队伍的能力建设。

## 第三节 加强高原高寒生物多样性保护

严格管控生物多样性保护优先区域。落实生物多样性保护战略与行动计划，进一步提高国家重点保护野生动植物物种保护率。

加强特有珍稀物种及其栖息地的保护。实施生物多样性保护重大工程，加强国家重点保护和珍稀濒危野生动植物及其栖息地、原生境的保护修复，连通重要物种迁徙扩散生态廊道。加强动物繁殖栖息地的建设，提高其保护管理能力。

保护珍稀野生动物生态廊道和候鸟迁飞通道。优先保护藏羚羊等重要陆生野生动物的生态廊道。提升湖泊、湿地生态环境质量，保护黑颈鹤等多种珍稀鸟类的迁徙走廊。

#### **第四节 增强水资源刚性约束和战略储备**

坚持“四水四定”原则，全面实行最严格的水资源管理制度。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产的四定原则，规范水资源管理工作，强化取用水监管，坚决抑制不合理用水需求，提高水资源利用效率与效益。

加强水源涵养，保护地下水资源。围绕江河源头区、地下水补给区的涵养与保护，加大封育保护治理，维护水源涵养能力和地下水补给能力。

加强河湖生态保护与修复，确保河湖生态系统健康稳定。推进重点河流和重点湖泊水生态保护与修复，在确保防洪安全的前提下，划定河湖管理和保护范围，加强建设项目准入管理，加强重要水生动物栖息地修复，提高河湖健康水平。

#### **第五节 提升高原生态系统功能**

持续推进天然林保护。全面加强天然林保护修复，通过实施森林分类经营，保护公益林资源，开展森林抚育，提升森林质量，加强重大林业有害生物防治，保护古树名木及其自然环境。

提高草原综合植被盖度。全面保护草原资源，严格保护江河源头等重要生态功能区域的天然草原，科学划定基本草原，确保基本草原面积不减少、质量不下降、用途不改变。

加大湿地生态空间保护。对生态价值重要、生态系统脆弱且未纳入保护管理范围的自然湿地，因地制宜加强保护。

## 第六节 实施山水林田湖草沙一体化保护修复

实施重点区域和流域生态系统保护修复。坚持山水林田湖草沙是生命共同体的理念，统筹考虑高原生态系统完整性和流域综合治理系统性，有序推动重要水体上下游、左右岸、干支流、水陆域生态环境整体保护、系统修复、综合治理。

加强重要生态系统保护和修复。保护高寒草甸、高寒草原、高寒荒漠等生态系统及重要物种栖息地，保护灌丛草原、湿地等生态系统，保护山地雨林、季雨林、亚高山及高山草甸等生态系统和濒危物种栖息地，保护山地森林生态系统及高山草甸生态系统，保护河谷灌丛及亚高山森林生态系统。

加强河湖水生生态环境保护修复。推进美丽河湖保护与建设，保障水资源可持续利用与水生态环境系统良性循环。开展江河源头生态保护与修复，实施迹地水土流失和小流域综合治理。在重要河流和重要湖泊周边划定生态缓冲带，强化岸线用途管制。

科学开展国土绿化行动。重点实施拉萨南北山绿化工程，持续开展“两江四河”流域造林绿化，以及村（宅）旁、路旁、田旁、水旁植树行动，合理确定造林绿化空间，统筹核对落实到同级国土空间规划“一张图”实施监督系统上。

## 第六章 集聚提升城镇空间，推进新型城镇化建设

推进以人为本的新型城镇化战略，培育发展核心城镇群，优化产业布局，促进产城融合，推进高质量发展。完善公共服务设施配置，塑造特色宜居的生活空间，不断增强各族群众获得感、幸福感、安全感。

### 第一节 优化集约均衡城镇空间布局

加快拉萨-山南核心城镇群建设。拉萨作为中心，山南作为支点，以拉萨河-雅鲁藏布江中游河谷-雅砻河沿线周边城镇为重要支撑，形成一体化发展区域。推动建设新型城镇化引领区、乡村振兴示范区、城乡融合先行区，发挥对西藏自治区新型城镇化和经济社会发展的核心引领作用。

打造五城 3 小时城镇圈。优化拉萨城市布局，发挥综合立体交通互联互通优势，促进设施联通、产业协同、要素流动，辐射带动日喀则、山南、林芝、那曲及区域内其他城镇，共同打造高质量发展城镇圈，有效支撑西藏自治区新型城镇化和经济社会发展。

推进铁路城镇带联动发展。统筹推进铁路沿线经济带建设，优化沿线城镇布局，稳步提高城镇化水平。加强城镇基础设施建设，健全综合交通网络，大力发展特色优势产业和现代物流。

因地制宜推进点状开发地区城镇化。打造重要节点县城和小城镇，推进县城城镇化补短板强弱项，推进县乡村基本公共服务一



体化、均等化。

## 第二节 构建协调有序、功能完善的城镇体系

稳步提升城镇化水平。推进以人为本的新型城镇化，稳步提高城镇化水平，全面提升城镇化质量。

强化拉萨市首府城市功能。突出拉萨中心城市引领辐射作用，加快打造生态绿廊、活力城乡长廊、产业走廊。

提升日喀则市和昌都市区域副中心城市综合实力。日喀则市进一步扩大开放，大力发展物流、商贸和外向型产品加工等产业。昌都市对接成渝地区双城经济圈，加快进出藏通道改扩建，强化区域带动作用。

促进片区中心城市特色化发展。山南市加强与拉萨市的产业协作，与拉萨市共建拉萨-山南核心城镇群，打造沿江产业走廊。林芝市增强特色优势产业竞争力，提高全域旅游发展质量。那曲市加快高原生态畜牧业、高原生态文化旅游业等特色产业发展，带动传统牧业向现代牧业转型。阿里地区加强与新疆的经济联系和合作。

培育县城、小城镇为主体的新型城镇化空间载体。择优培育重点县城，发展生产加工、旅游服务、商贸物流等特色优势产业。推动一般县城、重点镇等新型城镇化空间载体发展，增强城镇活力。

促进城镇形成多元发展动力。聚焦农业现代化、新型工业化、生态产业化，立足城镇自身特征和优势，形成综合服务、城郊经

济、特色农牧和文化旅游驱动的城镇发展动力类型，优化城镇内生发展动力，扩大就业，提升城镇发展质量。

### 第三节 促进城镇建设用地节约集约

加强城镇建设用地总量管控。合理优化土地利用结构和空间布局，严格土地使用标准和节约集约用地管理，强化建设项目节约集约用地的刚性约束。

推进城镇低效用地再开发。强化政策激励，完善城镇低效用地更新实施机制。加大节地技术和节地模式的配套政策支持力度，强化各地供地率和供地结构考核，促进土地集约高效利用。在保持环境适宜、符合相关规范的前提下，适度提高土地开发强度，鼓励土地混合开发和空间复合利用。

保障重点地区的用地供给。保障核心城镇群用地供给，建立区域建设用地指标统筹调配机制，创新土地资源利用和空间组织方式，按照国家统一部署和政策要求，依据国土空间规划探索城乡建设用地增减挂钩指标等在城镇群内调剂使用。新增建设用地指标适度向中心城市倾斜，支持拉萨市实施强中心战略，保障服务功能用地和产业发展用地。

### 第四节 促进产城融合发展

引导特色优势产业向产业集群地区布局。充分发挥中心城市的产业支撑作用，以提升城镇吸纳就业的能力为目标，以市场为导向，扩大集群规模。以拉萨市为核心，重点打造绿色工业、现代服

务业、高新数字、仓储物流产业集群。

推动现代服务业与中心城区协调发展。建设拉萨文化旅游城市、林芝生态文化旅游区，支撑重要的世界旅游目的地建设。依托拉萨市和日喀则市发展信息服务、现代物流、电子商务等生产性服务业。增强中小城市的商贸、旅游、物流、教育等特色服务功能，加强昌都市面向成渝地区双城经济圈的门户节点功能，加强山南市职业教育功能，加强那曲市物流枢纽功能，加强阿里地区旅游服务功能。

优先保障重点地区的产业用地供给。腹心地区突出互联互通，重点保障特色旅游、商贸物流、高原生物、绿色工业用地，逐步加大现代服务、高新数字、边贸物流产业、教育产业的用地投放。藏东地区加强物流产业发展，逐步加大先进材料产业用地的投放。藏西北地区以生态保护为前提，适度发展生态旅游产业和高原特色畜产品加工产业，保障旅游产业、畜产品加工产业、物流产业用地。边境地区培育文化旅游、商贸物流、民族手工业等。

## 第五节 提升人居环境品质

优化公共服务设施布局。支持基础教育、基本医疗等公共服务设施布局全覆盖，加强中心城市、片区中心城市、县城等对各类公共服务资源的统筹配置，加快提升基本公共服务一体化、均等化水平。

统筹不同区域的多样化公共服务设施合理配置。推动医疗教育文化设施与乡（镇）分布基本匹配，补齐高海拔地区应急救援和基本公共服务等短板。面向高海拔低密度城镇地区，提升县级单元紧急救护水平，完善供氧设施布局。因地制宜推动供热采暖设施建设。

增强城镇空间安全韧性。统筹公共消防基础设施等项目用地，预留应急公共安全设施空间。统筹地上地下空间利用，预留应急功能空间，提升对城市重大灾害的应对能力。加强公共卫生设施建设，建立专常兼备、上下联动的应急响应体系。统筹布局城镇防洪排涝排水功能空间，恢复自然河湖水系行洪空间，预留防洪排涝设施空间。

优化城镇生活、生态空间结构。充分利用存量用地，协同推进城市危旧改造、老旧小区改造、城中村改造，统筹存量和增量空间，完善社区生活圈公共服务和便民商业设施布局。推进城镇生态系统保护修复，提升城镇生态系统质量和稳定性。

彰显高原城镇的特色风貌。保护城镇绿地空间和湿地空间，加强土地资源协同配置，引导绿地空间均衡布局，丰富绿地系统层次。延续城市历史空间格局和特色风貌，加强传统民居、商铺、作坊等不同类型历史建筑的保护和展示。

## 第七章 保护历史文化遗产和自然景观资源，建设世界旅游目的地

加强历史文化和自然景观资源的保护，构建魅力空间体系，完善旅游服务设施，打造重要的中华民族特色文化保护地和重要的世界旅游目的地。

### 第一节 整体保护历史文化遗产

全面保护各类历史文化资源。加大文物和文化遗产保护力度，夯实遗产保护空间基础。保障文化展示空间的用地需求，完善保护空间体系。

传承弘扬中华优秀传统文化。加强非物质文化遗产及其依存空间环境系统的保护，加强非遗与旅游深度融合，依托重要节庆活动，保障非物质文化遗产展示展演活动空间。

加强文物线路遗产的保护。整体保护丝绸之路南亚廊道和解放军十八军进藏路线等线路沿线的文化遗产，形成历史文化廊道。支持沿线城镇预留用于保护、展示历史文化的基础设施用地，支持红色爱国主义教育基地建设。

### 第二节 保护自然景观

保护地质地貌景观资源。保护典型独特的奇峰峻岭、悬崖峭壁、盆地峡谷、冰川雪山等地质遗迹及地质地貌景观，维护自然地理地貌的完整性，保护周边自然环境。

保护植物垂直分布景观带。保护天然植物群落构成的森林景

观，特别是具有生物多样性保护价值的植物垂直分布景观带。

保护江河溪流景观和湖泊湿地景观。保护雅鲁藏布江等重要江河溪流景观，重点保护河流水系的自然畅通。保护纳木错等湖泊湿地景观的原生湿地特征和自然风貌。

保护冰川景观。保护米堆等冰川景观，严禁在冰川保护范围内建设任何破坏冰川景观和周边自然环境的设施，在生态保护的前提下，展现高原景观魅力。

### 第三节 完善旅游服务设施功能

提高魅力廊道品质。以高原丝绸之路作为魅力空间网络的骨架，完善文化线路和自然景观廊道。建设风景道和游览线，加强魅力区之间的交通联系，串联沿线丰富的自然和人文景观，提高资源展示利用水平，带动沿线旅游经济发展。

构建“一主两辅”旅游交通枢纽。将拉萨打造为旅游交通组织的强核心，将林芝、日喀则打造成各具特色的旅游组织辅助枢纽。

重点培育旅游城镇。建设三级旅游城镇，在历史文化遗产保护的前提下合理安排交通、旅游服务、文化休闲设施空间布局，提升旅游服务品质，完善旅游目的地功能。

培育乡村旅游节点。推动乡村旅游发展，保护乡村特色风貌格局。完善乡村旅游产品和服务标准，充分发挥旅游景区周边乡村旅游服务支撑功能。大力发展农畜产品精深加工，延长产业链、增加附加值。

## 第八章 提升防灾减灾能力，强化基础设施支撑

提升灾害防治能力，推进新型基础设施建设，为民生改善提供强有力基础保障。

### 第一节 有效防范和应对各类灾害

**提高灾害防治力度。**推进地质灾害综合防治体系建设，对危及县城、集镇、聚居点的地质灾害开展监测预警、实施工程治理。增强冰冻雪灾抢险救援及救灾物资储备能力，提升风雪灾害时期的道路抢通能力。提升干旱、强降水、雷电等灾害监测能力，完善主要农区作物物候观测系统建设。

**提升地震灾害防御能力。**加强地震断裂带地区、地震重点监视防御区的抗震防灾综合防御体系建设、地震预警能力建设，加强重点城市和地区的活动断裂的探测和避让。定期开展地震灾害风险评估，对抗震能力不足的房屋设施开展抗震加固，提升城镇地震安全韧性。落实公路、铁路、航空等交通设施抗震设防标准，加强公用通信网容灾备份能力建设，提高基础电信设施防震能力，防范地震引发次生灾害的危害。

**完善森林草原火灾防控。**在重点林区等区域加强森林草原火灾预警监测体系、森林草原防火应急通信体系、消防专业队基础设施体系、林火阻隔系统、卫星林火监测系统建设。支持森林防火通道、防火隔离带、救援设施建设，制定森林草原防火应急预案，提高森林火灾消防救援能力。

加强城镇、乡村安全风险防范。完善城市安全与综合防灾体系、邻避设施布局，保障安全生产规划、管道发展规划必要的空间需求，科学合理布局危险化学品生产、存储区域。

## 第二节 强化交通设施支撑

构筑复合型综合运输通道。构建现代化高质量国家综合立体交通网，推动形成“两横三纵”铁路主通道，加强各地级行政区的联系，便捷连通相邻省区。构建公路网络体系，形成“四纵三横”为主干，省道、县道等为支线的公路网络体系，打造高等级公路体系。

完善“1+5+N”多层次综合枢纽体系。加快拉萨市建设全国性综合交通枢纽城市，优化客货中转设施、集疏运网络。规划区域性综合交通枢纽和地区性综合交通枢纽。

构建高效便捷的现代化物流体系。重点建设拉萨空港型、拉萨陆港型、日喀则（吉隆）陆上边境口岸型3个物流枢纽，统筹布局自治区级和市（地区）级物流枢纽。着力构建陆路、空中立体物流大通道，加强综合交通运输枢纽和货运场站建设。

提升城市和乡村交通服务水平。统筹停车基础设施布局，改善城市交通出行品质，有效保障步行和自行车友好的绿色交通设施用地供给。提升城乡交通服务水平，完善农牧区交通基础设施布局，支持城乡客运公交化和城乡公交一体化建设。构建市（地区）、县（市、区）、乡（镇）的三级快递服务网络，完善农牧区配送网络和物流服务设施布局，支持交通信息化与智慧交通系统建设。



### 第三节 完善城乡基础设施建设

提高城乡供水设施保障能力。推进重点水源工程建设，努力提高城乡供水保障能力。在水土条件较好的河谷地带，加快灌区建设与现代化改造。支持农村饮水安全向农村供水保障转变，优化水源地和供水设施的空间布局，提升农村供水标准。优化城乡一体的供水设施布局，加强输水管网建设，补齐配套输水管线，加快形成城乡供水基础设施网络。

加强污水处理和垃圾处理设施建设。针对设施布局不均衡问题，以补短板为方向优化污水处理设施空间配置，提高县城、建制镇污水处理设施配套水平。支持以城带乡、设施共享等设施建设形式，协同土地资源配置，探索设施共建共享机制。统筹生活垃圾分类、转运、填埋、焚烧和利用等设施空间布局。

推动信息网络基础设施建设及信息技术应用。强化信息通信设施集约建设和融合发展，推动城乡通信基础设施一体化发展。

### 第四节 协调优化基础设施空间布局

统筹协调各类基础设施布局。严格按照“三区三线”等国土空间规划管控要求，在国土空间规划“一张图”实施监督系统上统筹各专项规划的空间需求，协调重大项目的选址、布局和用地规模。保障重大基础设施建设用地，加强自然资源、发展改革、交通运输、水利、应急管理、能源等部门的用地保障，保障民生类设施建设。

支持多灾种和灾害链综合监测预警设施建设。在自然灾害风险普查和隐患排查的重大风险与隐患区域，合理布局各类监测和预警设施，构建起重大风险隐患全覆盖的自然灾害综合监测预警体系，提高自然灾害综合预警能力。建设一批标准化、规范化靠前驻防点，定期组织防火执勤专项行动，最大限度降低森林草原火灾发生，提升防火灭火能力。

## 第九章 规划传导与实施保障

按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求，强化规划传导和用途管制，推动规划管理数字化转型，实施规划全生命周期管理，提升国土空间治理现代化水平。

### 第一节 加强党的领导

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大精神，贯彻落实习近平总书记关于西藏工作的重要指示和新时代党的治藏方略，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯彻到国土空间规划编制实施全过程各领域各环节。

落实地方各级党委和政府国土空间规划管理主体责任。坚持“多规合一”，强化规划严肃性，规划一经审批，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。加强对地方各级领导干部的国土空间规划管理培训，进一步提高地方各级领导干部的政策理论水平，将国土空间规划执行情况纳入地方各级领导干部自然资源资产离任审计。有关职能部门应根据职责分工，制定本部门的国土空间相关专项规划。

### 第二节 强化规划传导和指引

强化对市县规划的传导和约束。根据底线管控、指标控制、分

区传导、市（地区）指引、名录管理、重大项目引领等方式，逐级落实自治区级国土空间规划确定的总体定位、目标战略和空间格局。下级规划优先落实耕地和永久基本农田保护任务、生态保护红线、城镇开发边界等刚性管控要求，市（地区）及以上规划编制时依法开展环境影响评价工作，探索建立自然灾害红线约束机制，在符合上级规划总体定位的框架下，在市域、县域范围内统筹安排生态、农牧、城镇、产业、公共服务、基础设施等空间布局。

**加强对专项规划的指导和约束。**涉及空间利用的专项规划，需在国土空间总体规划的指导和约束下编制。建立国土空间相关专项规划统筹管理制度，制定专项规划目录清单，实施全过程管理。自治区、市（地区）、县（市、区）根据实际需求编制特定区域（流域）、特定领域专项规划，聚焦空间开发强度管控和重要控制线落地，对国土空间保护、修复、开发、利用作出专门安排，并经统筹核对纳入同级国土空间规划“一张图”实施监督系统。优先开展生态保护类、民生改善类、基础设施类的专项规划编制。

**优化国土空间用途管制制度。**优化结构布局，宜林则林、宜农则农、宜牧则牧，从源头上加强国土空间管控，落实空间规划的指标约束。国土空间开发利用活动应当符合国土空间用途管制要求，并依法办理用地审批、规划许可等手续。健全完善用途管制全周期监测、全过程监管机制，对用途管制实施情况实行监督考核。

### 第三节 完善信息平台建设

建立和完善自治区国土空间规划信息体系。依托西藏自治区国土空间基础信息平台，建立各级国土空间规划成果数据库，优化国土空间规划“一张图”实施监督系统管理功能，夯实国土空间规划实施监测网络信息基础。统一部署、系统谋划，推进国土空间治理现代化。

建立自治区级、市（地区）级、县（市、区）级国土空间规划成果数据库。围绕各级国土空间规划数据要素，日趋完善各级国土空间规划成果数据库架构，逐步建立包括境界与行政区、分析评价信息、基期年现状、目标年规划以及规划表格等要素完备的各级国土空间规划成果数据库。

完善自治区国土空间规划“一张图”实施监督系统。建设覆盖规划编制、审批、实施、监测、评估、预警、公众服务全过程的国土空间规划“一张图”实施监督系统，完成各级各类国土空间规划成果逐级汇交，强化对地方各级各类国土空间规划的实施监督。

### 第四节 实施规划全生命周期管理

建立规划动态评估调整机制。按照定期体检和五年一评估的要求，结合年度国土变更调查成果，建立健全各级各类国土空间规划实施监测评估预警机制，定期开展监测评估。依据国家发展规划和国土空间规划评估结果，对国土空间规划进行动态调整完善。

严格规划监督管理。将规划执行情况纳入自然资源和相关部

门监管重点，及时发现和纠正违反国土空间规划的各类行为。建立健全规划监督、执法、问责联动机制，创新监管手段，强化监督信息互通、成果共享，形成各方监督合力。加强纪检监察机关监督，对失职失责的领导干部依规依纪依法严格问责、终身问责。

**健全社会参与机制。**健全公众参与国土空间规划制度，积极引导公众参与规划编制，完善规划公开制度，强化社会监督。建立专家咨询制度，加强规划编制实施的咨询论证。

## 第五节 创新高原生态地区规划管理

**制定符合西藏实际的自治区空间管理制度。**建立西藏自治区国土空间规划实施管理机制，通过自治区、市（地区）、县（市、区）不同行政层级统筹推进，自然资源、城乡建设、农业农村、生态环境等各部门协调联动，专家、民众共同参与等多主体方式共同保障国土空间规划的实施、监督。

**推进土地管理制度创新。**建立规划留白机制，建立空间动态管理制度，探索自治区级用地指标的弹性分配方式，保障临时性重大建设项目用地需求。为推动乡村振兴以及鼓励农牧业、民族手工业、文化旅游业等产业融合发展，推进土地高效利用。

**深化生态保护补偿制度。**优化生态保护补偿方案，完善西藏自治区生态环境损害惩罚制度，制定鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的机制，建立生态账户管理制度，健全以生态环境要素为实施对象的分类补偿制度。

完善重大项目保障机制。坚持实事求是、按需施策，分类保障重大项目用地需求，严守空间底线，优化各项重大工程布局形态，完善沟通会商机制，统筹安排建设用地需求。