

# 那曲市国土空间总体规划

## (2021—2035年)

(公开版)

那曲市人民政府

2024年10月

# 目 录

前 言.....	1
第一章 总 则.....	2
第一节 指导思想 .....	2
第二节 规划原则 .....	2
第二章 现状分析与发展研判 .....	4
第一节 基础条件 .....	4
第二节 现状特征 .....	4
第三节 发展机遇 .....	5
第三章 目标与策略.....	7
第一节 总体定位 .....	7
第二节 发展目标 .....	8
第三节 国土空间开发保护策略.....	8
第四章 优化国土空间开发保护格局.....	10
第一节 划定落实空间发展底线.....	10
第二节 落实主体功能分区.....	10
第三节 构建开发保护总体格局.....	10
第四节 明确国土空间规划分区.....	11
第五章 保障特色农牧空间 .....	12
第一节 实施保量与提质兼顾的耕地保护 .....	12
第二节 优化农牧业空间布局.....	12

第三节 保障农牧产业发展空间 .....	13
<b>第六章 筑牢生态安全空间 .....</b>	<b>14</b>
第一节 构建生态空间格局 .....	14
第二节 完善自然保护地体系 .....	14
第三节 加强生态资源保护与利用 .....	14
第四节 系统开展生态保护修复 .....	15
第五节 开展生物多样性保护 .....	16
<b>第七章 推动城乡融合发展 .....</b>	<b>18</b>
第一节 优化城镇空间布局 .....	18
第二节 构建市域城镇体系 .....	19
第三节 建设绿色高效产业空间 .....	19
第四节 积极推进乡村振兴 .....	21
<b>第八章 提升中心城区功能 .....</b>	<b>22</b>
第一节 优化空间结构，划定规划分区 .....	22
第二节 加强住房保障，健全公服设施 .....	23
第三节 构建蓝绿系统，塑造特色风貌 .....	24
第四节 加强城市设计，推进城市更新 .....	25
第五节 划定城市四线，落实管控规则 .....	26
第六节 加快构建城市绿色交通体系 .....	26
第七节 提升城市基础设施建设水平 .....	27
第八节 加强城市公共安全设施建设 .....	28
<b>第九章 营造高原魅力空间 .....</b>	<b>29</b>

第一节 历史文化资源保护与利用 .....	29
第二节 彰显高原魅力景观 .....	29
第三节 完善旅游服务体系 .....	30
<b>第十章 搭建安全韧性支撑体系 .....</b>	<b>31</b>
第一节 完善综合交通体系 .....	31
第二节 健全市政基础设施 .....	31
第三节 完善公共服务设施 .....	33
第四节 提升防灾减灾能力 .....	34
<b>第十一章 促进区域协调发展 .....</b>	<b>35</b>
<b>第十二章 规划实施保障 .....</b>	<b>36</b>
第一节 加强党的全面领导 .....	36
第二节 健全规划编制体系 .....	36
第三节 建立国土空间基础信息平台 .....	36
第四节 实施规划全生命周期管理 .....	37

## 前 言

国土空间规划是国家空间发展的指南，是党中央、国务院做出的重大部署，是推动高质量发展，创造高品质生活，实现高效能治理的重要举措。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，推动那曲市生态保护和可持续发展不断取得新成就，组织编制《那曲市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，全面落实中央第七次西藏工作座谈会精神。《规划》是对《西藏自治区国土空间规划（2021—2035年）》的落实，是一定时期内全市国土空间保护、开发、利用、修复的行动纲领。《规划》对新时代全市国土空间开发保护做出总体安排，是全市国土空间发展的指南和经济社会高质量发展空间蓝图，是编制县（区）国土空间总体规划和市、县（区）详细规划的基本依据，是相关专项规划的空间基础。

规划范围包括市域和中心城区两个层次，规划期限为 2021—2035 年。规划基期年为 2020 年，近期待 2025 年，远期待 2035 年，远景展望至 2050 年。

# 第一章 总 则

## 第一节 指导思想

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”，全面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的治藏方略，以筑牢中华民族共同意识为主线，坚持以人民为中心，完整、准确、全面贯彻新发展理念，聚焦“四件大事”、聚力“四个创建”。统筹发展和安全，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，统筹农业、生态、城镇三大空间，整体谋划国土空间开发保护新格局，为建设社会主义现代化那曲提供空间保障。

## 第二节 规划原则

战略引领、全域统筹。落实主体功能区战略，主动承担区域发展职能，以建设长治久安和高质量发展示范市为引领，依托那曲市资源禀赋特征，优化农牧生产空间、融合城乡发展空间、明确生态保护空间，形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间新格局，统筹全域全要素配置，提升国土空间开发保护质量和效率。

**底线思维、绿色发展。**落实生态文明建设要求，牢固树立“绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山”理念，坚持底线思维，统筹划定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，坚持保护优先、节约集约，协调人、地、产、城关系，推动绿色、循环和低碳发展。

**以人为本、民生改善。**坚持以人民为中心，将改善民生、凝聚人心，不断增强城乡居民获得感、幸福感、安全感作为规划着力点，促进城乡协调发展，提高基础设施和公共服务设施均等化水平，逐步缩小城乡差距，提升人居环境质量，提高人民生活品质。

**传承文化、彰显特色。**坚定文化自信，注重文明传承、文化延续，处理好城乡建设和历史遗产保护的关系。加强地域文化保护利用研究，深入挖掘那曲市自然与历史文化资源，梳理历史文化遗产，识别历史文化和自然景观资源富集、空间分布集中的地域，营造城乡魅力空间，彰显地域文化特色。

## 第二章 现状分析与发展研判

### 第一节 基础条件

那曲市地处西藏北部，青藏高原腹地，唐古拉山脉、念青唐古拉山脉和冈底斯山脉之间，地形复杂，空间分异特征明显，西北部羌塘高原地处唐古拉山脉的分支山脉（余脉），海拔较高；中西部多丘陵盆地，地势开阔，坡度较为平缓，湖泊星罗棋布，河流纵横其间；东部属高原河谷地带，多高山峡谷，山势陡峭。从东南到西北依次分布着森林、草地和荒漠三大植被类型。

那曲市下辖色尼区、嘉黎县、比如县、聂荣县、安多县、申扎县、索县、班戈县、巴青县、尼玛县、双湖县 11 县（区）。

### 第二节 现状特征

**战略区位突出的藏北门户。**西藏自治区的“北大门”，全区陆路交通十字路口“大动脉”，北与新疆、青海相连，是承南继北、东接西联的交通枢纽，是祖国西部重要的纵深腹地和战略支撑区。

**生态功能重要的屏障核心区。**位于青藏高原生态安全屏障核心区，是藏西北羌塘高原荒漠生态功能区和三江源草原草甸湿地生态功能区重要组成部分，生态保护极重要区占比超过全市国土



面积的 1/3，水土保持、水源涵养、生物多样性保护等生态功能突出。

**禀赋优越的资源能源富集区。**资源禀赋优越，湖泊面积占西藏湖泊总面积的 80%以上；野生动植物多样，是天然的高原物种保护库；太阳能、风能、水能、地热能及矿产资源丰富，开发潜力巨大。

**草地资源丰富的重要牧区。**以畜牧业为主，草原面积、牲畜存栏和畜产品产量均占西藏自治区的 1/3 以上，畜牧业生产适宜性等级较高，区域连片度较好。

**特色鲜明的自然人文景观融合区。**冰川、河流、湖泊、草原等自然景观优美，野生动植物优质物种资源丰富，藏北传统服饰、音乐舞蹈、特色节庆等人文底蕴深厚，具有重要的文化传承保护价值，是自然与人文景观深度交融区域。

### 第三节 发展机遇

**落实上位战略，指明藏北发展新方向。**随着国家对西藏发展建设支持力度不断加大，那曲市将在完善教育、医疗、住房、基础设施等城乡服务功能，筑牢国家安全屏障等方面大有可为。

**生态文明新时代，提供藏北发展新动力。**中央第七次西藏工作座谈会提出把青藏高原打造成为全国乃至国际生态文明高地。那曲市作为西藏重要的生态功能区，随着“双碳”战略的落实、

生态补偿机制的完善和生态资源价值化的探索，资源优势将进一步向经济优势转化。

区域协调新格局，创造藏北发展新条件。随着国家重大区域战略的实施，自治区“五城三小时经济圈”建设的落实，高等级公路、铁路等基础设施的完善，那曲市作为藏北门户的作用将进一步凸显，发展条件将进一步提升。

## 第三章 目标与策略

### 第一节 总体定位

高原高质量发展先行区。立足新发展阶段，贯彻新发展理念，提升高质量发展能力和水平，因地制宜建设高原物种保护库、高原优秀特色文化继承创新区、生态智慧精品城市，以新质生产力赋能高质量发展，形成产业化、数字化、信息化、智慧化发展新格局，实现更有效率、更加公平、更可持续、更为安全、更高质量的发展。

生态安全屏障战略区。落实国家、自治区赋予那曲的生态保护使命，筑牢生态安全屏障。探索生态产品价值实现机制，加强生物多样性保护，推进生态保护与修复，提升生态系统多样性、稳定性、持续性。

和谐美丽幸福家园模范区。坚持以人民为中心，落实“三个赋予一个有利于”要求，持续保障和改善民生，促进城乡融合发展，加快基本公共服务设施均等化，塑造特色城乡风貌，推进乡村振兴和产业富民，持续提升城乡居民生活水平，让那曲市各族群众获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障。

## 第二节 发展目标

到 2025 年，国土空间开发和保护格局显著优化，生态安全保障能力全面提升，生态空间得到全面保护，生态修复效果逐渐显现，生态产品价值实现制度框架初步形成，生态文明建设质量明显提升；高原物种保护库、高原优秀特色文化继承创新区、生态智慧精品城市建设成效显现，发展质量显著提升；城乡差距有效改善，基本公共服务均等化水平明显提高，基础设施逐步健全，民生福祉进一步增进。

到 2035 年，基本实现国土空间保护利用和治理能力现代化，生态安全屏障功能持续增强，以国家公园为主体的自然保护地体系全面形成，生态产品价值化实现机制全面建立，高原物种保护库、高原优秀特色文化继承创新区、生态智慧精品城市基本建成，形成城乡融合与区域协调发展新格局，基本实现基本公共服务均等化，初步建成现代化基础设施体系。

到 2050 年，全面建成生态功能突出、人民和谐幸福、地域文化彰显、空间美丽高效的社会主义现代化那曲。

## 第三节 国土空间开发保护策略

**生态优先。**以生态保护红线为基础，严格保护各类自然保护地，筑牢生态安全屏障。推进山水林田湖草沙冰一体化保护与系统治理，加强水源地保护，因地制宜开展造林绿化，维护湿地生

态功能，构建生态廊道和生态网络体系，保护高原生物多样性，促进人与自然和谐共生，实现可持续发展。

**农牧固本。**充分发挥畜牧业在那曲市产业体系中基础性支撑作用，保护特色高原农畜产品种质资源，坚持以草定畜，重点发展牦牛、藏系绵羊、绒山羊等优势特色畜牧产品，促进传统畜牧业向现代畜牧业转变，切实保障农牧民利益，促进农牧民增收，实现农牧空间高效利用和畜牧产业高质量发展。

**融合发展。**推进新型城镇化建设与乡村振兴，引领城乡融合高质量发展。优化城镇职能结构与规模等级体系，完善中心城区空间布局，提升中心城区能级。建立多层次、特色化、均等化的城乡公共服务设施体系和多源、绿色的市政设施保障体系。培育和发展新质生产力，预留产业发展空间。

**文化彰显。**梳理历史文化资源保护名录，构建包括文物保护单位、非物质文化遗产、历史文化名镇名村、传统村落等多层次、全覆盖的保护体系。加强市域山水人文格局的景观营造，彰显特色显著的自然景观和民俗文化景观。

## 第四章 优化国土空间开发保护格局

### 第一节 划定落实空间发展底线

到 2035 年，那曲市耕地保有量不低于 9.44 万亩，其中永久基本农田保护面积不低于 5.80 万亩；生态保护红线面积不低于 189213.38 平方千米；城镇开发边界规模控制在 57.80 平方千米以内。

### 第二节 落实主体功能分区

色尼区为自治区级农产品主产区；嘉黎县、比如县、聂荣县、安多县、申扎县、索县、班戈县、巴青县、尼玛县、双湖县为国家级重点生态功能区。

### 第三节 构建开发保护总体格局

构建“一核两带、三屏三区”的国土空间开发保护总体格局。

“一核”引领强集聚。“一核”为城市发展核心区，建设藏北中心城市，强化对现代产业和高端要素的集聚能力，引领带动全域发展。

“两带”联动促发展。“两带”为青藏铁路发展带与 G317 沿路发展带，以两个区域交通走廊引导空间布局优化与区域协调、城乡融合发展。

“三屏”保障守底线。“三屏”为羌塘高原荒漠生态屏障、唐古拉山-三江源生态屏障、冈底斯-念青唐古拉山生态屏障，筑牢生态安全底线。

“三区”协同保民生。“三区”为北部生态保护区、西部生态涵养区、东部生态发展区，以生态为优先，各有侧重，协同发展，落实生态保护与民生保障空间。

#### 第四节 明确国土空间规划分区

充分考虑生态环境保护、经济布局、人口分布、国土利用等因素，明确那曲市国土空间规划分区，其中生态保护区为具有特殊重要生态功能或生态敏感脆弱、必须强制性严格保护的区域；生态控制区为生态保护红线外，需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的区域；农田保护区为永久基本农田相对集中需严格保护的区域；城镇发展区为城镇开发边界围合的范围，是城镇集中开发建设并可满足城镇生产、生活需要的区域；乡村发展区为农田保护区外，为满足农林牧渔等农业发展以及农民集中生活和生产配套为主的区域。

## 第五章 保障特色农牧空间

### 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。严格落实耕地占补平衡政策，控制建设占用耕地，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论证制度，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。

严格落实耕地占补平衡。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，从严管控耕地占用，补足补优耕地。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 优化农牧业空间布局

构建“一心、三片、多园”的农牧发展空间布局。“一心”为色尼区农牧业发展核心，搭建农牧业科技创新平台，带动种业科技、饲草、牦牛、乳肉加工全产业链协同发展，促进一二三产融合；“三片”为东部牦牛+特色经济作物产业发展区，中部牦牛



+绵羊发展区，西部绵羊+山羊产业发展区；“多园”为以重点城镇及农牧业优势发展区为依托的产业化种养殖示范园，促进农牧业集群化发展。

### 第三节 保障农牧产业发展空间

**畜牧养殖业空间。**确定色尼区、嘉黎县、比如县、聂荣县、索县、巴青县为牦牛优势产业区，安多县、申扎县、班戈县、尼玛县、双湖县为藏系绵羊优势产业区，鼓励建设标准化良种场、选育场、扩繁场。

**饲草产业空间。**坚持“宜种则种、宜恢复则恢复”的原则，加大科研力度，科学合理开展人工种草试点，提升全市牲畜饲草料自给能力。

**种植业养殖业空间。**加强对藏药材的保护和利用，推进藏药材种植技术研发和种植基地建设，在有条件地区加强以青稞、蔬菜为重点的高附加值特色优质品种种植，培育藏香猪等特色养殖业。

## **第六章 筑牢生态安全空间**

### **第一节 构建生态空间格局**

构建“三屏、三区、两廊、多点”生态空间格局。以生态屏障为底线，国家公园、自然保护区建设为引领，河流水系生态廊道建设为串联，重要生态安全节点建设为支撑，构建“三屏、三区、两廊、多点”的生态空间格局。“三屏”为羌塘高原荒漠生态屏障、唐古拉山-三江源生态屏障、冈底斯-念青唐古拉山生态屏障；“三区”为羌塘高原荒漠生态区、藏中山地湖盆生态区、怒江高原生态区；“两廊”为怒江流域生态保护廊道和扎加藏布流域生态保护廊道；“多点”为以各类自然保护地、自然公园为依托的重要生态节点。

### **第二节 完善自然保护地体系**

逐步建立以国家公园为主体的自然保护地体系，结合自然资源资产管理体制改革，形成各级政府相互协作的自然保护地分级管理体制。

### **第三节 加强生态资源保护与利用**

水资源保护与利用。实行水资源利用总量控制，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，落实用水总量控制要求。

优化用水结构，加强重点领域节水，全面提升水资源利用效率。贯彻落实河湖长制，构建人水和谐的河湖水域岸线空间管理保护格局。重点推进饮用水水源地水质保护、流域水环境和农村生活污水治理。

**湿地资源保护与利用。**完善湿地保护管理体系，建立以湿地保护区为主体，以湿地自然公园为辅的湿地保护体系，加强市域内重要湿地保护与修复，符合条件的逐级申报建设国家级及自治区级重要湿地，加强湿地分类保护与管控。

**森林资源保护与利用。**明确林地保护目标，结合造林绿化适宜性，坚持“宜乔则乔、宜灌则灌、宜草则草”的原则，合理安排造林绿化空间。

**雪山冰川冻土资源保护与利用。**加强雪山冰川冻土资源保护，开展雪山冰川冻土与周边生态系统的协同保护，维持有利于雪山冰川冻土保护的生态环境。

#### **第四节 系统开展生态保护修复**

**生态修复策略。**划定生态功能保护修复区，按照自然保护地不同生态功能类型制定相应保护政策，形成集中优质、多功能价值高的生态服务功能群。划定生态系统保护修复区，开展生态系统保护与环境治理，发挥生态系统的自我调节和自我修复能力，提升生态系统质量和稳定性。划定生态要素保护修复区，构建生态网络，形成重点保护节点与廊道。

生态修复重点区域与工程。实施草地植被恢复重点区域与工程，培育优良草种，采用天然草地改良与人工草地种植相结合的技术恢复草地生态。实施河湖湿地修复重点区域与工程，保护河流支流发育，增强河网连通性，形成完善的湿地自然保护区网络，加强野生动植物栖息地生境保护。实施水环境重点保护区域与工程，加大湖泊水量水质调查，严格排查各类建设项目对水质水量的潜在威胁，通过水利工程、监测站建设和水环境相关的保护修复工程，保护水质安全。结合那曲市生态系统保护和修复实际工作，重点提升自然生态系统监测、自然资源管护、生态灾害应对等方面能力，逐步夯实生态保护和修复工作基础。

## 第五节 开展生物多样性保护

保护生物多样性。以自然保护区、自然公园等自然保护地为节点，以其他生物廊道和自然保护小区为补充，提高生态保护区的连通性，加快形成生物多样性保护网络。

实施生物多样性保护重点工程。实施湿地动植物与栖息地恢复工程，重点保护自然保护区和湿地公园为主的河湖湿地群，通过自然湿地维护、河湖水系连通、植被恢复、野生动物栖息地恢复、拆除围网、湿地有害生物防治等手段，逐步恢复湿地生态功能，维持湿地生态系统健康。加强原生地带性植被的保护，加强对典型高原生态系统、江河源头和高原湖泊等高原湿地生态系统

的保护，加强对藏羚羊、野牦牛、黑颈鹤等特有珍稀物种及其栖息地的保护。

完善生物多样性调查监测体系。加强生物多样性本底调查与评估，加快物种保护库建设，保护野生动物遗传资源，构建和完善野生动物救护繁育机构和种质基因库，加强珍稀濒危野生动物遗传材料和基因保存，在植物遗传资源多样性保护方面推进林木种质资源库、草种资源库建设。加强就地和迁地保护体系建设，坚持以就地保护为主，迁地保护为辅，形成完善的生物多样性保护体系。

## 第七章 推动城乡融合发展

### 第一节 优化城镇空间布局

优化城镇空间布局和资源要素配置，促进国土空间集聚高效发展，构建“一主三副、两轴多点”的城镇发展空间格局。

“一主”为那曲市中心城区。突出引领辐射作用，完善服务功能、增强经济实力，建成引领藏北发展的区域中心与重要门户，打造青藏铁路沿线重要的物流仓储基地和羌塘草原文化生态旅游目的地。

“三副”为索县、安多县、班戈县县城。提升副中心城镇综合实力、集聚能力和带动能力。着力完善副中心城市的综合服务功能，发展以商贸物流业、旅游服务业、绿色工业为主的城镇经济。完善基础设施体系，提升公共服务水平，改善人居环境。加强教育培训、医疗卫生、养老助残、文化体育等方面服务能力。

“两轴”为青藏铁路城镇发展轴和 G317 城镇发展轴。青藏铁路城镇发展轴以沿线周边区域开发为重点，推进沿线城镇空间合理布局；G317 城镇发展轴强化沿线重点城镇联系，加快发展特色优势产业，着力打造文化旅游精品线路，完善基础设施。

“多点”为各个县城和重点城镇。依托区位优势和经济社会发展基础，完善提升县城和重点城镇服务能力，补齐公共服务设

施、环境基础设施、市政公用设施、产业配套设施，促进城乡融合发展。

## 第二节 构建市域城镇体系

完善城镇等级规模结构。构建“中心城市、副中心城市、县级中心城市、重点镇、一般镇”五级城镇等级规模结构。

明确城镇职能定位。将那曲市城镇分为综合服务型、文旅主导型、商贸流通型、生态牧业型 4 类，其中综合服务型城镇强化服务支撑作用，提升公共服务水平；文旅主导型城镇依托历史文化资源和自然景观资源发展文化旅游产业，改善提升交通设施和旅游集散能力；商贸流通型城镇依托区位条件和交通优势，促进本地资源的商贸流通；生态牧业型城镇重点推进高原特色农牧业发展。

集约利用城镇建设用地。框定总量，推动那曲市城镇建设用地节约集约利用水平持续提升，人均城镇建设用地面积持续降低；盘活存量，统筹开展城市更新，促进存量低效用地再开发；做优增量，加大节地技术和节地模式的配套政策支持力度，强化各县（区）供地率和供地结构考核。

## 第三节 建设绿色高效产业空间

构建“一核、两带、三区、多点”产业空间总体布局。强化产业核心增长极，以主城区、那曲高新技术产业开发区为主要空

间载体，重点布局文化旅游、商贸物流、绿色工业、现代服务等产业，强化中心城区产业集聚能力，打造产业核心区。提升两大产业发展带，青藏铁路产业发展带协同发展商贸物流、现代服务等产业；沿 G317 产业发展带协同发展畜产品养殖及加工、文化旅游等产业。打造三大特色优势产业区，中部产业重点发展区，重点发展商贸物流、绿色工业、现代服务等产业；东部特色优势产业区，重点发展设施农业、畜产品加工、藏医药等产业；西部生态草原畜牧产业区，重点发展以藏系绵羊、绒山羊为主的优质畜产品养殖业和加工业，适度开展生态体验式旅游业。培育多个产业支撑点，结合农牧业、特色加工业、服务业、商贸物流业、文化旅游业等发展基础，综合考虑区位条件与环境承载力，发展各具特色的县域经济。

保障重点产业发展空间。加强同国内各大院企、高校技术合作，提高高原动植物有效成分提取效率和藏药原材料加工率，发展藏药材加工业。深入挖掘民族文化资源，支持高原优秀特色文化继承创新区建设，重点发展藏毯、民族服饰、藏香、金属锻造、传统雕塑等手工业产品，培育一批特色鲜明、竞争力强、市场美誉度高的民族手工业企业。



## 第四节 积极推进乡村振兴

分类引导村庄发展。将村庄分为城郊融合类、集聚提升类、特色保护类、保留改善类、搬迁撤并类“五类”进行分类引导，明确各类村庄发展重点，优化乡村发展格局。

提升乡村设施配置水平。完善农牧区公路网络体系，优先改善国省干线周边的农牧区公路、旅游公路以及有利于整体路网结构和物资流通的农牧区公路，增加路网密度，提升部分重点农牧区公路技术等级。统筹规划布局农牧区基础教育学校，推进基层医疗卫生机构标准化建设。

提升乡村人居环境品质。开展农牧区人居环境整治，有序推进人畜分离工作，提升居住卫生条件。深入开展农牧区公共空间整治，改善乡村特色人文风貌。

保障乡村振兴建设用地。强化农村建设用地管控，以尊重农牧民意愿为前提，改善农牧民生活条件为目标，按照“一户一宅”和“户有所居”的基本原则，满足农牧民住房改善需求。用足用好现行支持政策，重点保障乡村产业发展用地，新增建设用地计划指标优先满足巩固脱贫攻坚成果和乡村振兴用地的需要。

## 第八章 提升中心城区功能

### 第一节 优化空间结构，划定规划分区

明确城市空间发展方向。中心城区发展方向为沿青藏公路向西南和西北方向发展，重点发展主城区和南部新区，适当向北部拓展，形成“一城两翼、南延北拓”的城市空间发展形态。

优化城市空间结构。构建“一轴三片、一核两心”的城市空间结构，其中“一轴”为沿青藏公路的城市发展轴；“三片”为主城区、南部新区、北部拓展区；“一核”为主城区的综合服务中心；“两心”为南部片区的产业服务中心和生活服务中心。

合理划定规划分区。将以住宅建筑和居住配套设施为主要功能导向的区域划定为居住生活区；以提供行政办公、文化、教育、医疗以及综合商业等服务为主要功能导向的区域划定为综合服务区；以提供商业、商务办公等就业岗位为主要功能导向的区域划定为商业商务区；以工业及其配套产业为主要功能导向的区域划定为工业发展区；以物流仓储及其配套产业为主要功能导向的区域划定为物流仓储区；以公园绿地、广场用地、滨水开敞空间、防护绿地等为主要功能导向的区域划定为绿地休闲区；以铁路客货运站等大型交通设施为主要功能导向的区域划定为交通枢纽区；为城镇重大战略性功能控制的留白区域划定为战略预留区。

## 第二节 加强住房保障，健全公服设施

提升住房保障水平。合理确定居住用地规模，统筹住房发展与保障体系，按需安排干部职工周转房建设，加大公租房建设力度，培育住房租赁市场，有序开展保障性住房建设，积极推进城市更新，持续改善群众居住条件。

构建三级公共服务中心体系。城市级公共服务中心承载中心城区行政、文化、旅游、娱乐等核心功能；街道级公共服务中心为周边地区提供优质综合服务；鼓励社区级公共服务设施集中布局，形成具有凝聚力的社区中心。

完善教育设施。引导基础教育资源合理布局，全面推进义务教育优质均衡发展，保留并提质改善现状中小学，预留中小学教育用地。整合职业教育资源，逐步完善特殊教育、社区教育和老年教育体系。

完善医疗卫生设施。加强公共卫生服务体系建设，完善以市级公共卫生服务机构为核心、社区医疗卫生服务机构为基础的公共卫生服务网络。重点加强医疗卫生设施建设，提质改善妇幼医疗服务设施，健全老年健康服务和精神卫生服务，补全街道卫生服务中心、社区级卫生站。

完善体育设施。改造和提升现有体育设施，新建居住区和社区规范配套健身设施，合理利用城市公园绿地等建设全民健身设施。

完善文化设施。完善公共文化服务体系，实施文化惠民工程，丰富群众性文化活动。引导群众艺术馆、图书馆等市级文化设施特色化改造提升，新建体育馆、旅游服务中心等文化设施，合理配置社区级文化设施。

完善社会福利设施。促进公共资源与救助需求高效对接，实现弱有所扶，重点保障为弱势群体服务的医疗、教育等设施建设，分区分级规划配置养老托育服务设施，提质改造现状社会福利设施。构建全覆盖、多层次、多支撑、多主体的常住人口养老服务体系，形成社区居家养老服务网络。

构建宜居社区生活圈。建设“15分钟社区生活圈”，配置街道办事处、社区服务中心（街道级）、文化活动中心、卫生服务中心（社区医院）、社区养老院、大型多功能运动场地等基础保障型设施，选择配置体育健身、商业服务、开敞空间等品质提升型设施。

### 第三节 构建蓝绿系统，塑造特色风貌

优化蓝绿开敞空间。水网体系主要由那曲河、次曲河、色尼河及其支流构成，通过蓝线管控、景观要素引导，营造滨水空间；绿地系统按“沿山、沿河、沿路、布点”方式进行组织，郊野公园主要依托次曲河以及周边草场打造。中心城区内分层级、分类型布局城市综合公园、专类公园和社区公园，承担城市主要公共绿地功能。在次曲河水源保护地，高压走廊、对外交通、主干路

两侧，工业区外围以及大型基础设施等周边布局防护绿地。构建适宜高寒缺氧地区的室内绿色空间设施。

划定城市风貌分区。将中心城区划分为生态居住风貌区、商业商务风貌区、行政办公风貌区、文化教育风貌区、现代产业风貌区、绿地景观风貌区进行细化引导。

#### 第四节 加强城市设计，推进城市更新

加强总体城市设计要素管控。保护滨河路界面平缓有序的城市天际线，维护重要建筑（群）周边传统空间轮廓的完整性；保护城市西侧平缓的山坡背景，严格控制沿山地带的建筑高度与体量。构建城市景观眺望系统，加强城市整体形态控制，统筹城市第五立面与城市色彩塑造。营建宜人城市风环境，合理引导建筑布局。

加强高度管控与引导。将建筑高度分为12米、24米、48米三个层次进行分区控制。

推进主城区更新改造。对基础设施完善、风貌较好、功能重要的地块及其建筑予以保留，对老旧学校、医院、住宅等地块予以综合整治，有序推进主城区存量用地更新改造。

## 第五节 划定城市四线，落实管控规则

合理划定城市控制线。将城市综合公园以及对生态环境质量有重要影响的社区公园、防护绿地等划入城市绿线。将色尼河及城市内水系范围界限以及湿地保护范围划入城市蓝线。将城市各类交通场站设施、市政基础设施、安全防灾设施以及其他对城区发展全局有影响的重大公用设施，划入城市黄线。将革命烈士陵园、那曲完小礼堂等文物保护单位的保护范围划入城市紫线。严格按照城市控制线管控规则落实相关管控措施。

## 第六节 加快构建城市绿色交通体系

优化城市路网布局。主城区形成“四横五纵”的主干路网体系，南部新区形成“五横四纵”的主干路网体系。按照主干路、次干路、支路分级设置道路红线宽度控制要求。

促进公共交通发展。合理配置和优化公共交通系统资源，建立绿色高效的公共交通衔接枢纽系统，合理布局建设公交总站、公交首末站、公交停保站。

完善城市慢行系统。设置层次分明、功能多样的慢行流线，结合主要交通线路，沿人行道布置城市慢行道路网络；结合水系、绿地等自然空间以及公共服务、文体休闲等服务设施，建设滨水游憩慢行道和公园休闲慢行道。

完善静态交通布局。以“配建停车为主，社会停车为辅，路内停车为补充”为原则，优化停车用地布局，适当增加停车用地规模，满足城市中心城区停车需求，合理配套建设电动汽车停车位及充电设施。加强路内、路外社会停车设施管理，有效控制车辆乱停乱放。

## 第七节 提升城市基础设施建设水平

**城市供水设施。**水源以次曲河、那曲河等地表水为主，供水管网采取以环状为主，环状与枝状相结合的布置方式，完善中心城区水厂建设，满足中心城区用水需求。

**城市排水设施。**排水体制为雨污分流制。污水管网根据地形地势，结合规划道路合理布置。合理布局雨水排水系统，划定雨水分区，就近将雨水排入附近河流。

**城市电力设施。**完善各级变电站布局，鼓励中低压电力线路入地敷设。

**城市通信设施。**预留邮政设施用地，沿市政道路为移动、联通、电信公司分别预留线路敷设空间。

**城市燃气设施。**新建天然气门站，具备调峰储气能力，液化石油气站根据市场需求进行改扩建。

**城市供氧工程。**逐步实现重点区域和重点建筑供氧全覆盖。新建制氢制氧站，为中心城区提供氧源。

**城市供热设施。**规划供热方式以电能、地热能为主，氢气为辅。建设电锅炉房和地热供热热源，供热系统采用间接连接，主干管网采用枝状布局。

**城市环卫设施。**合理布局垃圾转运站和垃圾收集点。选址建设大件垃圾拆解设施、餐厨垃圾回收站、再生资源绿色综合型分拣中心，远期探索垃圾焚烧处理方式。公厕重点布局在人流较多的道路沿线，大型公共建筑及公共活动场所附近，公厕建设模式以附属式为主，独立式公厕为辅，移动式公共厕所为补充。

## **第八节 加强城市公共安全设施建设**

**城市消防设施。**合理布局中心城区消防站，消防水源以城市供水系统为主，河、渠、水池等地表水为辅，并在河与渠旁设置消防取水点。

**城市人防设施。**城市新建民用建筑物应依法配套建设防空地下室，合理布局市政管线、综合管廊、人防工程等各类地下设施。

**城市防洪设施。**中心城区防洪标准按照 50 年一遇设防，排涝标准按照 20 年一遇设防。

**城市抗震设施。**中心城区抗震设防烈度按 VIII 度设防，城市生命线工程、政府机关和人流集中的大型公共设施及其他重点工程应进行地震安全性评价。



## 第九章 营造高原魅力空间

### 第一节 历史文化资源保护与利用

构建历史文化保护体系。划定各级文物保护单位、历史文化名城名镇名村、传统村落、历史建筑和历史文化建设控制地带等为历史文化保护线，保护文化载体本体、传统空间格局、整体风貌以及周边历史环境。加强文物古迹保护、研究、利用，强化重要文化遗存和自然遗产、非物质文化遗产系统性保护。

加强历史文化资源活化利用。结合历史文化资源，加强文化设施建设，打造文化集中展示窗口，实施“文化+”战略，发展新型文化业态，打造文化品牌。传承保护尼玛县文部果谐、班戈县尼玛乡谐钦、亚巴服饰、那曲果卓、安多服饰、巴扎服饰以及藏北乌尔朵编织技艺和聂荣拉拉、奶渣制作技艺；加大藏医药浴的传承保护和开发。

健全保护利用长效机制。建立分类分级保护利用管理机制，开展保护利用机制的示范性探索，编制专项保护利用规划。根据历史文化遗产保护与发展要求，及时调整保护对象和保护范围。

### 第二节 彰显高原魅力景观

保护自然景观资源。保护奇峰峻岭、悬崖峭壁、缓坡漫岭、盆地峡谷等地貌景观；天然植物群落构成的森林景观；怒江、索

曲、扎加藏布、麦地藏布以及流域内其他江河溪流景观；纳木错、色林错、当惹雍错、昂孜错等湖泊湿地景观；普若岗日冰川、布加岗日、约雄冰川、萨普雪山、达果雪山等雪山冰川景观。

培育魅力景观区。识别自然景观与人文资源富集区域，挖掘自然人文价值，培育那曲特色的魅力景观区，依托 G109 和 G317 建设魅力景观廊道。

### 第三节 完善旅游服务体系

构建“一心两廊两环线三片区”的旅游空间格局。“一心”为藏北旅游目的地中心城市，“两廊”为沿 G317、G109 旅游发展走廊，“两环线”为东部环线和西部环线，“三片区”为西部自然风光及野生动物观光片区、东部高原养生及传统文化体验片区、中部游牧文化及特色美食体验片区。

完善旅游服务设施建设。完善旅游服务中心体系，在色尼区设立旅游综合服务中心，作为那曲市旅游集散信息服务枢纽；在各县县城建设旅游集散服务中心，作为辐射周边区域的二级集散信息中心；支持利用国道、省道建设旅游风景道，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，形成魅力景观的交通联络线，带动沿线旅游经济发展。

## 第十章 搭建安全韧性支撑体系

### 第一节 完善综合交通体系

构建网络化的公路网。加快推进进出藏通道高速化，积极建成“一横一纵”高等级公路网络，构建“三横四纵四通道”的国省道网，提升现有国省干线通行能力。

完善运输航空与通用航空布局。发挥运输航空和通用航空在地广人稀地区的服务作用，推进那曲支线机场建设，完善通用航空机场布局。

构建高效便捷的现代物流服务体系。构建以那曲物流园为“一主”，索县、班戈县物流集散地为“两副”，各县城和重点乡镇为“多节点”物流枢纽体系。

提升乡村交通服务水平。完善农村公路网建设，提高乡（镇）、建制村通畅率，具备条件的乡（镇）、建制村通硬化路，具备条件的自然村通公路。提高农村公路路面铺装率和养护水平。推进城乡客运一体化建设，实现乡（镇）客运全覆盖。

### 第二节 健全市政基础设施

保障城乡供水安全。提升城镇供水设施服务水平，中心城市、县城及乡（镇）采用集中供水方式，通过自来水厂和供水管网进

行统一供水，加快无集中供水县城、乡（镇）供水设施建设，逐步补齐农村供水设施短板。

**完善城乡排水设施。**完善县城污水处理设施，逐步开展现有污水处理厂提标升级，推进中心城区及各县城雨污分流改造。逐步开展乡（镇）污水处理设施建设，因地制宜布设雨污管网。

**提升供电保障能力。**优化电网结构，逐步提升市域电网等级，强化主网架结构，增强电网服务能力，促进清洁能源发电消纳，配套建设高压输电外送通道。

**完善通信基础设施。**完善县城、乡镇邮政局（所）设置，中心城区、各县城所在地逐步实现光纤入户，行政村逐步实现村村通宽带。逐步提高中心城区、各县县城、重点乡镇、重点景区等区域 5G 覆盖率。保障新型基础设施建设空间，推进“互联网+”和智慧城市建设。

**建设清洁供热体系。**规划供热热源以太阳能、地热、电能等清洁能源为主，形成安全、低碳、清洁、高效的城乡供热体系。完善城镇供热设施，因地制宜选择农牧区供热方式。

**建设燃气输配系统。**依托青藏天然气输气管道，建设那曲市支线输气系统，选址建设天然气门站、天然气分输站和燃气储配站，支持各县城建设 LNG 气化站。

**推动供氧工程建设。**采取集中与分散相结合的方式，加快供氧设施布局。

提升环卫设施水平。按照无害化、减量化、资源化的处理原则，优化垃圾处理设施布局。鼓励开展垃圾分类试点，因地制宜推进垃圾分类设施建设。加快生活垃圾无害化处理设施建设，实现城乡生活垃圾无害化处理全覆盖。推进再生资源回收利用系统与垃圾收运系统衔接，统筹餐厨垃圾等有机垃圾处理，推进建筑垃圾资源回收利用设施及消纳设施建设。积极探索垃圾焚烧发电供热，提高可回收物资源化利用率。

### 第三节 完善公共服务设施

完善公共服务设施体系。构建“市级—县（区）级—乡（镇）级—村（居）级”四级公共服务设施体系，提高全市公共服务设施水平和服务覆盖度，实现城乡基本公共服务均等化。

合理布局城乡生活圈。中心城区配置三级社区生活圈；各县城和重点镇的“15分钟社区生活圈”可与县域公共服务设施统筹布局，在此基础上重点规划“5-10分钟社区生活圈”；一般镇根据实际规模规划“5-10分钟社区生活圈”。完善乡村生活圈，引导与鼓励乡村提升公共服务设施建设标准，并依托乡集镇和行政村（自然村组）集中居民点构建乡集镇社区生活圈和村/组社区生活圈。

引导特色的公共服务设施布局。探索建立高寒、高海拔地区独特环境下的公共服务设施体系，按照“保障公平性、体现适用性”的基本思路，优化城乡公共服务设施的配置标准。

## 第四节 提升防灾减灾能力

提升地震灾害防御能力。加强对地震断裂带地区、地震重点监视防御区抗震防灾综合防御体系建设，构建具有良好抗震防灾功能的城乡布局。

加大地质灾害防治力度。强化地质灾害监管职责，建设综合信息平台，提升地质灾害防治的信息化水平和科技支撑能力。加强人才队伍建设，建立应急备灾保障体系，提高地质灾害防范能力和应急保障。

提高气象灾害预警水平。建设覆盖全市的综合气象监测网络、气象灾害数据库和综合信息网络，加强基层气象台站建设，提高灾害性天气的预测、预报水平。

提升城乡洪水防御能力。加强中小河流治理和山洪灾害防治，积极开展重点山洪沟区域治理，提高防洪能力建设。

完善人防消防设施体系。落实人防工程建设，构建中心城区—县城—乡（镇）—村（居）四级消防安全保障体系。中心城区布局消防指挥中心，各城市合理布局消防设施。

加强灾害应急响应能力。建立市、县两级包括灾害预防、预警、紧急响应、相关保障、灾后重建等内容的公共安全防护与应急系统。加强应急避难设施建设，逐步实现满足城乡人口避难需求的应急避难场所全覆盖。

## 第十一章 促进区域协调发展

加强区域基础设施共建共享。充分协调区域重大交通设施走廊建设，做好区域交通设施衔接。配合自治区完善跨区域超高压输电线路，提升那曲市供电能力。

促进区域产业互补互促。充分发挥青藏铁路、公路重要节点枢纽作用，向北对接陕甘宁青经济圈，以藏青工业园等载体为基础，深化合作机制；向南积极对接拉萨，主动融入“五城三小时经济圈”，加强经济、人员、资金联系，共建项目孵化、人才培养、市场拓展等服务平台。利用对口援藏优势，吸引优质人才和资金扶持本地金融发展，加强旅游市场挖潜与农牧产品推广。

统筹协调县（区）协同合作。提升色尼区、嘉黎县、聂荣县、安多县“中部四县（区）”引领带动作用，增强中部四县（区）的区域核心竞争力、辐射带动力、综合影响力；推动索县、比如县、巴青县“东三县”实现优势互补、资源共享、互惠互利、协同高质量发展；推动班戈县、申扎县、尼玛县、双湖县“西部四县”在西部牧业产业集群、西部物种资源保护库、政府公共服务能力提升、应急救援统筹联动、藏医药发展等领域建设方面实现协作发展。

## **第十二章 规划实施保障**

### **第一节 加强党的全面领导**

落实党委和政府国土空间规划管理主体责任，坚持“多规合一”，不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。强化规划严肃性，规划一经批准，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。国土空间规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计。

### **第二节 健全规划编制体系**

落实“多规合一”要求，基于内容传导，构建市-县（区）-乡（镇）“三级”，总体规划、详细规划、专项规划“三类”，全域覆盖、分级管理、分类指导的国土空间规划传导体系，提高空间治理效能。

### **第三节 建立国土空间基础信息平台**

以基础地理信息成果和全国国土调查成果为基础，统筹整合各部门各类空间关联现状数据，形成统一的国土空间数字化底图，定期进行动态完善，建立国土空间数据共建共享机制，提升面向政府部门、行业和社会的数据服务能力。以国土空间基础信息平台为基础，围绕规划编制、审批、监测、评估、预警等全过程业务，搭建国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。



#### 第四节 实施规划全生命周期管理

按照定期体检和五年一评估的要求，建立健全国土空间规划实施监测评估预警机制。严格规划监督管理，创新监管手段，形成监督合力。健全公共参与机制，积极引导公众参与规划编制，健全规划编制、实施、修改各环节的公开制度，强化社会监督。