【草案公示】

班戈县佳琼镇国土空间总体规划
(2023—2035年)



班戈县佳琼镇人民政府

2026年10月

前 言

佳琼镇位于班戈县东北部，东西方向的省道 207、省道 506 贯穿全域，**是班戈北部生态牧业重镇**，既是藏西北生态安全屏障的重要组成部分，也是新时代那曲牧业转型升级的示范高地，更是建设魅力宜居新班戈的重要空间载体之一。

《规划》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，认真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，立足佳琼镇资源禀赋和发展特征，整体谋划新时代国土空间保护、开发、利用、修复，优化生产、生活、生态空间，提高自然资源利用效率，提升空间治理水平，是编制详细规划、乡村规划、相关专项规划和实施国土空间用途管制的法定依据。



目录

01 规划总则

1.1 指导思想
1.2 规划原则
1.3 规划范围与期限

02 定位与目标

2.1 总体定位
2.2 规划目标
2.3 发展战略

03 国土空间保护开发格局

3.1 统筹落实底线约束
3.2 国土空间总体格局
3.3 国土空间规划分区

04 农业空间

4.1 农业空间保护与管控
4.2 农业空间布局优化

05 生态空间

5.1 生态空间布局优化
5.2 生态修复

06 城乡空间

6.1 镇村体系结构
6.2 产业布局

07 国土空间要素支撑

7.1 公共服务设施
7.2 综合交通体系
7.3 市政基础设施
7.4 防灾减灾设施

08 规划传导与实施保障

8.1 规划传导
8.2 实施保障

01

规划总则

1.1 指导思想

1.2 规划原则

1.3 规划范围与期限

1.1 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，全面贯彻落实党的二十大精神，贯彻落实西藏自治区第十次党代会精神，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”，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，聚焦“四件大事”、聚力“四个创建”“四个走在前列”**，围绕“四个示范市”的战略任务，坚持一切从实际出发，按照高质量发展和体现战略性、提高科学性、强化权威性、加强协调性、注重操作性要求，编制国土空间总体规划，落实国土空间开发保护制度，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。

1.2 规划原则

坚持底线约束，推动绿色发展

落实“三区三线”，统筹发展和保护的关系，严守生态安全、粮食安全和国土安全底线，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

坚持人民至上，促进协同发展

以科学规划为引领，保障公共服务和公共空间供给，促进农牧业提质增效、农牧区宜居宜业、农牧民富裕富足，引领宜居宜业和美乡村建设，推进乡村全面振兴。

坚持全域管控，推进集约发展

落实节约集约发展要求，严控总量、盘活存量、提高质量，推动城市更新，促进产业转型升级和产城融合发展，提升建设用地使用效率。

坚持因地制宜，突出特色发展

加强历史文化资源的保护和开发利用，突出地域特点和时代特征，因地制宜、分类施策，塑造城乡特色景观风貌，建设有特色、有文化、有记忆的美丽乡镇。

坚持公众参与，实现开放共享

加强社会协同和公众参与，尊重民意，引导各方献计献策，建立全流程、多渠道的公众参与机制，提高规划编制的实操性、乡村建设的时效性和乡村治理的有效性。

1.3 规划范围与期限

规划范围

德庆镇行政辖区内全部国土空间用地，下辖 6 个村（居），31 个自然村，包括镇域和镇区两个层次。

规划期限

本次规划期限为 **2023 年 -2035 年**；

规划目标年为 2035 年，近期目标年为 2030 年，远景展望到 2050 年。



规划范围图

02

定位与目标

2.1 总体定位

2.2 规划目标

2.3 发展战略

2.1 总体定位

以现代牧业和生态经济为核心，实现生态牧业生产与畜牧产品加工协同发展，深化牧业改革成果，扎实推进建设宜居宜业和美乡村，打造综合功能完善，生态环境优美、牧业发展兴旺的现代生态牧业改革示范镇。

班戈县北部
生态牧业镇

主体功能区：国家级重点生态功能区

城镇职能：生态牧业型城镇

2.2 规划目标

至 2030 年

推进农村道路、给水排水、沙石道路等基础设施到户，村庄**公共管理、医疗文化、体育活动、社会服务等设施配套齐全、功能完善，生活垃圾、生活污水等得到有效治理**，乱堆乱放得到全面清理，村容村貌得到普遍整治，环卫保洁机制基本建立。

至 2035 年

保护好原始乡村环境，规划使农村环境连片整治取得显著成效，自然资源得到合理保护和集约利用，**绿化美化水平显著提高，环境质量全面提高**。全镇基本实现社会主义现代化，国土空间安全底线全面巩固，保护开发格局全面优化，**基本建成安全、绿色、开放、协调、宜居、智慧和富有竞争力的美丽国土**。

至 2050 年

为班戈县成为那曲市副中心城市和高海拔现代牧业示范区提供有力支撑，生产生活方式全面实现绿色转型，资源利用更加高效、可持续，人民生活更加美好。

2.3 发展战略

坚持底线约束，筑牢安全屏障

树立底线思维、极限思维，统筹兼顾经济、生活、生态、安全等多元要素，践行“绿水青山就是金山银山”理念，坚持山水林田湖草是生命共同体的理念，落实市县划定的“三区三线”，统筹发展和保护的关系，严守生态安全、粮食安全和国土安全底线。

坚持人民至上，促进品质提升

坚持以人民为中心，聚焦发展所需、群众所盼。补足短板，完善配套设施建设。加大公共服务设施的建设和改造，完善教育、医疗、文化、体育等公共服务体系，满足城乡居民多元化需求。提升基础设施供给能力，营造舒适宜居的人居环境。

坚持全域管控，明确风貌管控

严格落实市县规划下达核心指标，并合理分解至村。严格控制新增建设用地规模，推动存量建设用地盘活利用，优化土地使用、功能布局、空间结构、基础设施和公共服务设施等要求。同时因地制宜地推动“全域土地综合整治 +”项目。

坚持因地制宜，突出特色发展

尊重自然地理格局，挖掘特色文化资源价值，推进自然及各类文化资源的内涵式挖掘及有序利用，突出地域特点和时代特征，因地制宜、分类施策，重塑城乡特色景观风貌，营造人文特色鲜明的城镇空间，建设有特色、有文化、有记忆的美丽乡镇。

03

国土空间保护开发格局

3.1 统筹落实底线约束

3.2 国土空间总体格局

3.3 国土空间规划分区

3.1 统筹落实底线约束

生态保护红线

落实上位下达的生态保护红线，占全域面积的 26.54%，包括色林错国家级自然保护区、生物多样性维护与水源涵养和重要湿地。

城镇开发边界

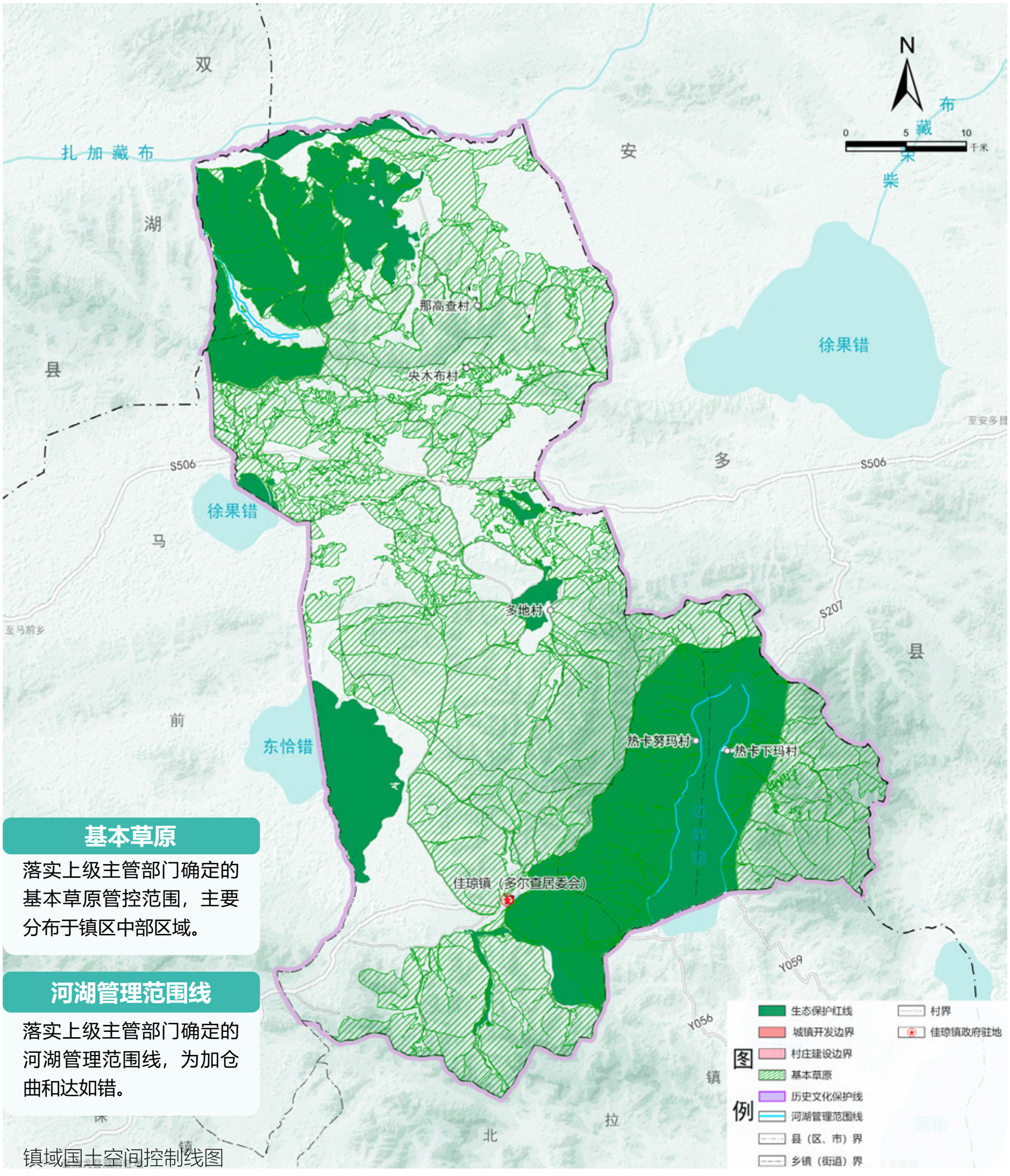
落实城镇开发边界 1 处，位于多尔查居委会，均为城镇集中建设区。

村庄建设边界

划定 10 处村庄建设边界，除上位规划明确的产业用地、基础设施用地等落地以外，原则上边界外不再新增建设用地。

历史文化保护线

划定东嘎拉康县级文物保护单位保护范围，具体管控边界按照人民政府公布的范围为准。



基本草原

落实上级主管部门确定的基本草原管控范围，主要分布于镇区中部区域。

河湖管理范围线

落实上级主管部门确定的河湖管理范围线，为加仓曲和达如错。

镇域国土空间控制线图

3.2 国土空间总体格局

以“两轴”为通道落实开发保护要求

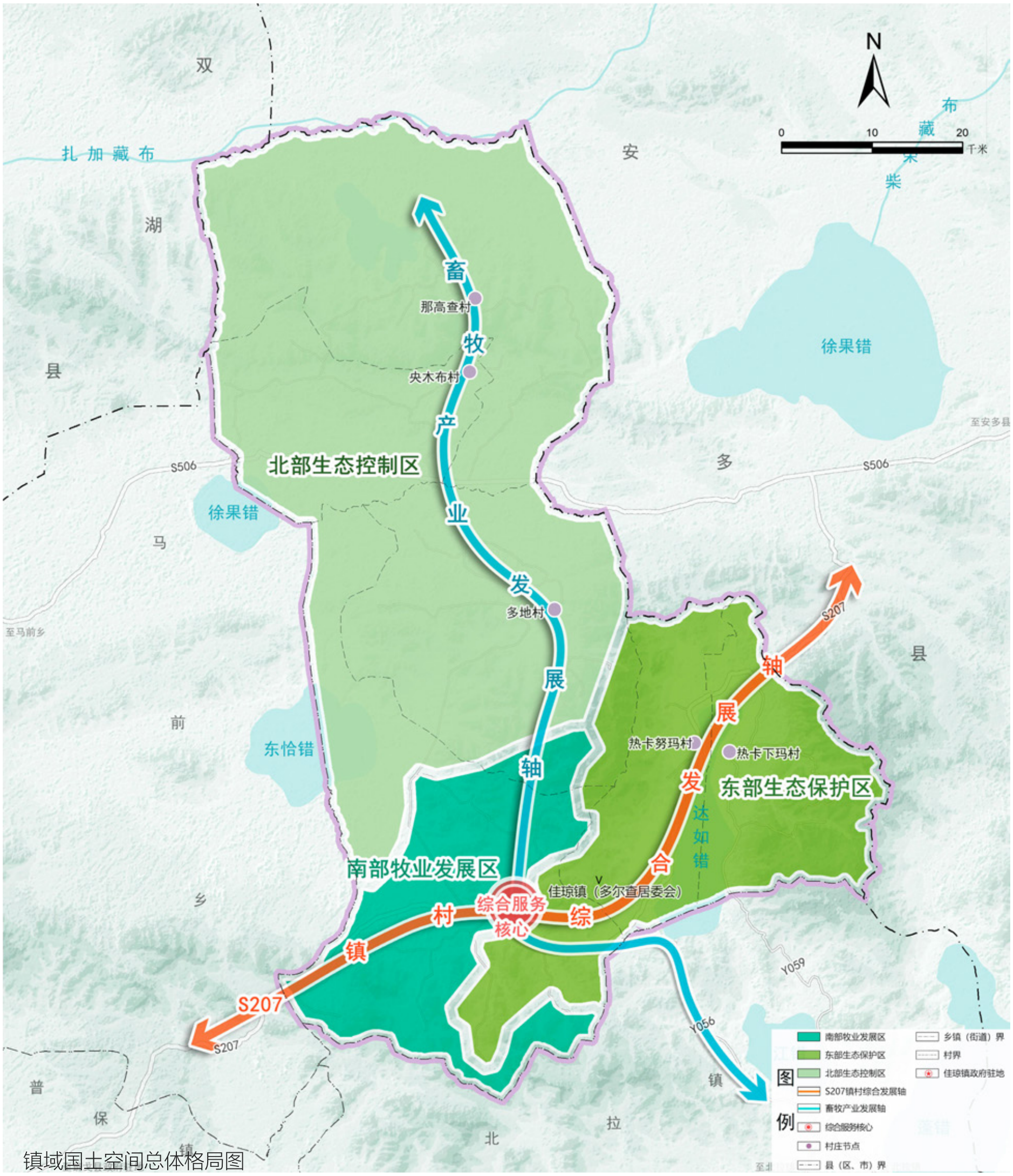
S207 镇村综合发展轴，串联省道 207 沿线村镇，形成镇村综合发展轴；畜牧产业发展轴，深入推进畜牧产业改革，带动村庄发展。

以“三区”筑牢生态安全和农牧发展基础

北部生态控制区，着重发展畜牧养殖区域；色林错生态保护区，落实西藏色林错国家级自然保护区自然保护地的保护要求；南部牧业发展区，在生态保护与控制区要求下，平衡畜牧业发展。

以“一核两点”为重点优化镇村体系

一核为综合服务核心，多节点为各村委会驻地的多个生产服务节点。



镇域国土空间总体格局图

3.3 国土空间规划分区

生态保护区

生态保护红线范围，用于生态保护以及直接服务于生态建设，严格按照生态保护红线管理办法进行管理。

生态控制区

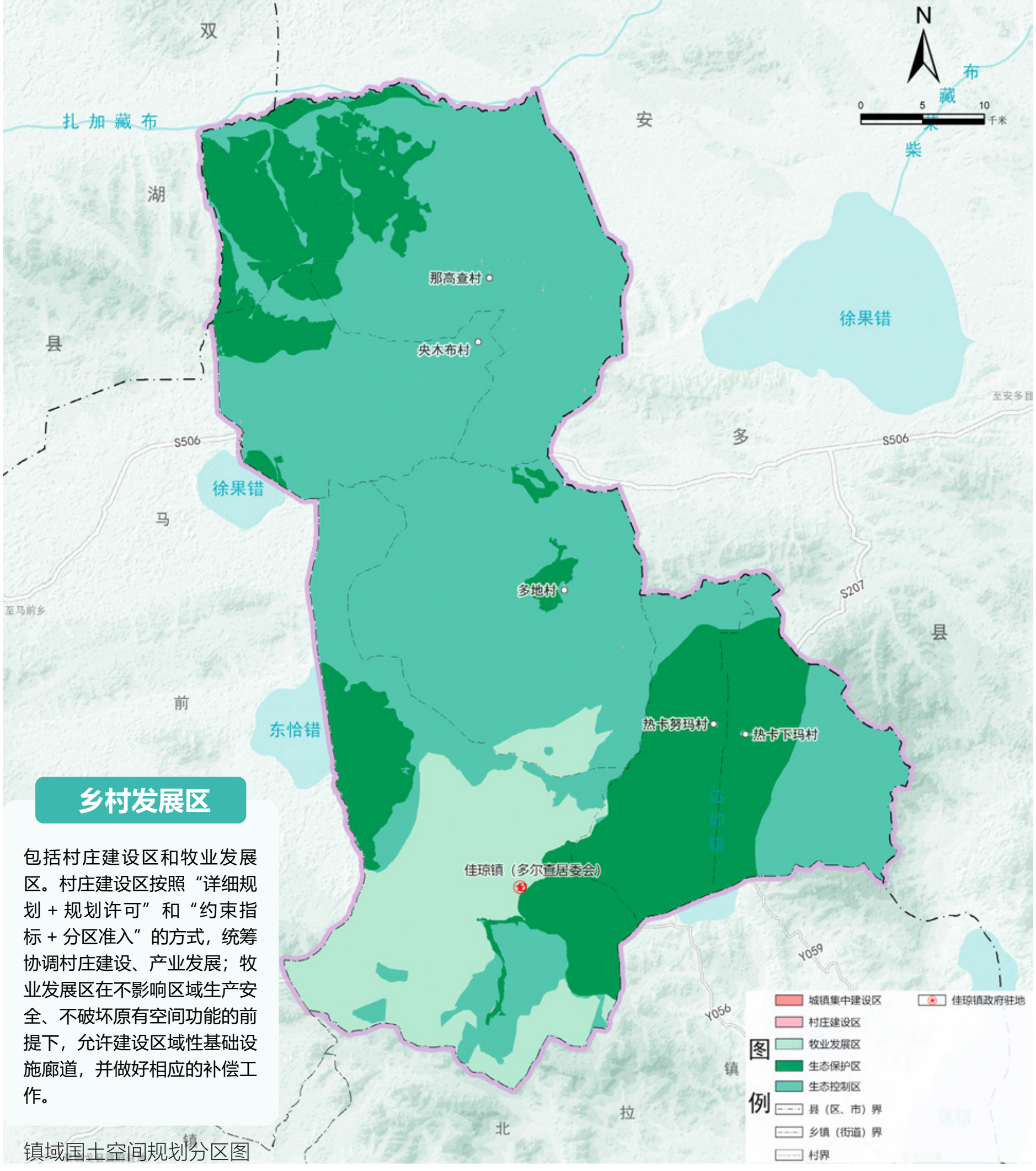
主要是生态保护红线外，需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的自然区域。

城镇发展区

是城镇集中开发建设并可满足城镇生产、生活需要的区域，与城镇开发边界管控要求一致。

乡村发展区

包括村庄建设区和牧业发展区。村庄建设区按照“详细规划 + 规划许可”和“约束指标 + 分区准入”的方式，统筹协调村庄建设、产业发展；牧业发展区在不影响区域生产安全、不破坏原有空间功能的前提下，允许建设区域性基础设施廊道，并做好相应的补偿工作。



镇域国土空间规划分区图

04

农业空间

4.1 农业空间保护与管控

4.2 农业空间布局优化



4.1 农业空间保护与管控

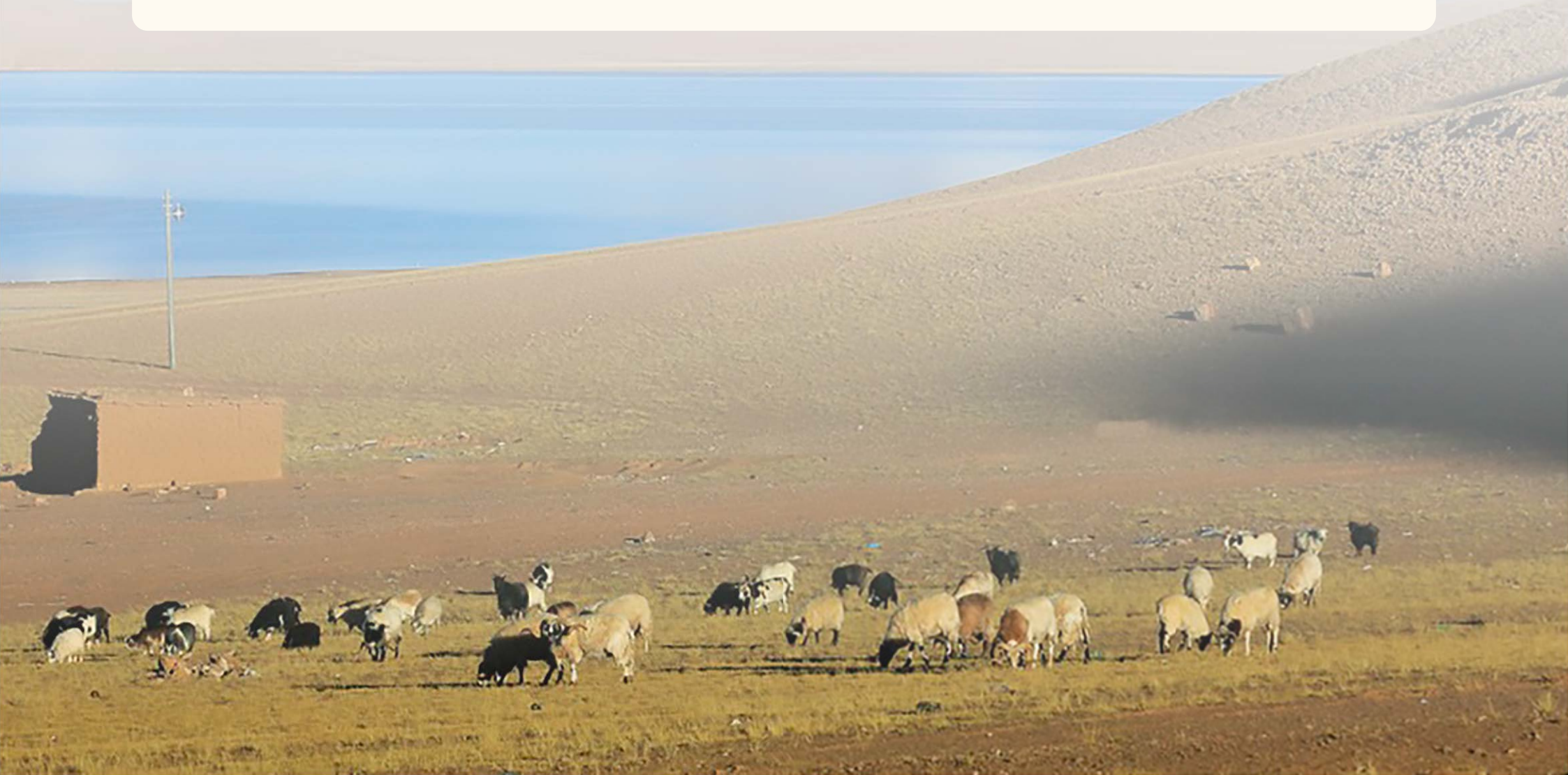
坚持农牧业农村牧区优先发展，优化农牧空间格局。综合考虑地理格局和自然资源禀赋，分区引导发展，保证农牧业发展空间，加快推进农牧业现代化、特色化发展。

保护和提升草原质量

加大**退化草地改良、草原有害生物防控**等退化草地治理修复力度，通过**草原生态保护能力提升项目和草产业基地建设**，提高草原质量，保护草原种质资源，提升草原生态功能，禁止在生态脆弱草原采挖植物和从事破坏草原植被的其他活动。

推进草畜平衡和复合利用

实行禁牧、**休牧、轮牧和舍饲**制度，通过禁牧、轮牧、休牧等封禁措施，减轻天然牧草地放牧压力，**提高牧草生产能力和承载力**，严格落实征占用草原准入条件和定额管理制度，严禁随意改变草原用途。继续实施**草原生态补奖政策**，完善牧民草原保护补助奖励政策体系，提升草原保护效益，发展现代草产业，促进草原畜牧业转型升级。充分发挥草原生态和文化功能，打造**草原旅游景区、度假地和精品旅游线路，推动草原旅游发展**。



4.2 农业空间布局优化

构建“一轴多节点”农业空间布局

“一轴”：**畜牧产业发展轴，**依托优良草场联系主要居民点，推进畜牧业转型升级，促进周边地区养殖、加工、旅游等产业互联互通、协同发展，强化生产要素交流，积极推广以暖季草原适度放牧与冷季舍饲半舍饲相结合为主要模式，改变传统靠天吃饭的生产方式，构建建设养畜试点，促进草原畜牧业生产经营方式根本性改变。

“多节点”：以**“一乡一社”“一村一合”**、家庭农牧场与养殖大户为基础，培育一批乡村产业经营主体。发挥**“龙头企业 + 合作社”**引领的作用，壮大以农民合作社提质升级为重点的新型经营主体，形成以龙头企业为骨干、农民专业合作社为纽带、家庭农场和专业养殖大户为基础、**多种生产经营主体共存**的新型农业经营格局。

农业空间用地保障

规范设施农用地使用与管理，加强农业生产中直接用于作物种植和畜牧的设施用地保障，设施农业用地不再使用的，必须恢复原用途。

其他农用地空间保障，保障牧区其他农用地用地需求，**完善建设牧区农村道路网**，预留新建空间需求，落实村庄道路建设项目。**落实农牧民牲畜棚建设需求**，加强畜牧业自然灾害防灾能力，合理增加设施农用地。

农用地整治

推进以农用地整治为主的全域综合整治。农用地整治重点解决草原质量不高等问题。开展**生态型高标准牧场建设**整治工程，重点**对那高查村、央木布村、多地村**等地区进行整治，推进草地资源开发与整理，归并零散地块，提升草原质量。

提高土地利用的集约度，保障人畜分离。可将部分设施农用地用于发展**农牧产品加工、仓储、物流等配套产业**，延伸农牧业产业链，增加农牧产品附加值。



05

生态空间

5.1 生态空间布局优化

5.2 生态修复

5.1 生态空间布局优化

以自然地貌为基底、自然保护地为核心，水系为骨架、河流为廊道、湿地为斑块，形成**“三区三廊”**的生态空间格局，构成蓝绿交织的生态网络。

“三区”

以自然保护区为核心，结合水域空间和重要面状生态区域等单元，通过养殖结构调整和生态系统修复治理等措施助力草原生境修复的**色林错生态保护区、南部生态控制区和以重要牧场**为核心，落实区域生态修复和草畜平衡，改善地区生态环境的北部牧业发展区，引导片区生态功能提升。

“三廊”

重要河流水系和主要交通干线构建生态廊道，联通草原和水系两大生态体系，以生物多样性保护为主体功能的**生物多样性走廊和生物迁徙和水源涵养为主导**功能的生态廊道。



5.2 生态修复

加强退化草场修复治理，实施退牧还草、人工修复退化草地工程，恢复草原植被，实现草地生态良性循环；开展休牧、轮牧形式的适度利用，**增强农牧民保护草原意识**；充分考虑野生动物增多带来的影响，保护修复湿地生态，提升湿地植被的固碳能力和湿地碳汇价值。

东、北部湖泊、湿地生态系统修复区

水体生态修复：落实**重点流域水环境综合整治工程**，以河湖及其周边为重点，增强河道和湖泊周边城镇污水治理能力，划定流域禁牧范围，避免牲畜粪便直排风险。同步实施中小河流和重点山洪沟道治理工程，**进行河道清淤，提高防洪排涝能力**。

湿地生态修复：**全面摸排湿地受损严重的区域**，以生态措施治理恢复生态脆弱区。落实重要湿地生态保护与修复工程，**强化保护基础设施建设、湿地管护与监测，提高湿地保护管理能力**，提升湿地生态功能，维护湿地生态系统健康和安全。

西、南部草原生态系统修复区

草地生态修复：对于退化严重的区域采用**人工修复为主的方式**进行草地的生态修复，逐步恢复草地植被。对农村居民点、牲畜活动集中区、河流或者河道两侧等退化严重的草场，采取**“休牧围栏、补播施肥”**等措施，促进草场植被恢复，控制草场退化。

退化土地修复：以全域南北两侧重点，坚持综合治理，突出重点，保护和合理利用水土资源，**对水土流失较严重的地区实施小流域综合治理工程、自然保护区周边水土流失综合治理工程、风沙区水土保持工程**地和重要河湖水系沿岸水土保持综合整治。

生态多样性保护修复：**加大动植物迁地保护力度**，实施濒危物种拯救工程，并**加强野生动物肇事防护设施设备建设**；加大生态保护修复力度，以恢复退化生态系统、增强生态系统稳定性和提升生态系统质量为目标，统筹推进山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理。

06

城乡空间

6.1 镇村体系结构

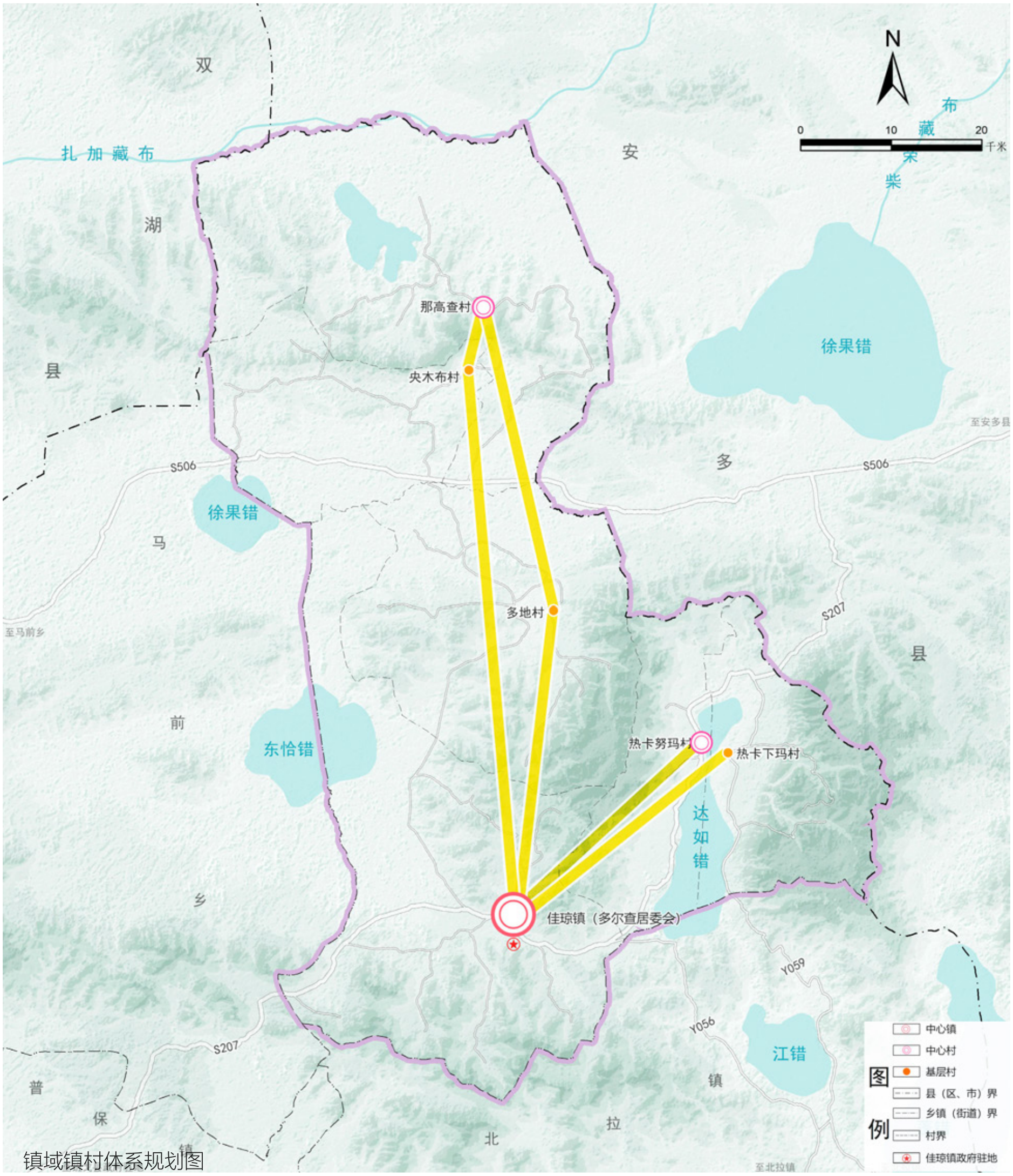
6.2 产业布局



6.1 镇村体系结构

“中心镇 - 中心村 - 基层村”的三级结构

中心镇：为佳琼镇，佳琼镇行政经济中心。
中心村：那高查村和热卡努玛村，优先保障产业、基础设施及公共服务设施用地需求。
基层村：央木布村、多地村、热卡下玛村。



镇域镇村体系规划图

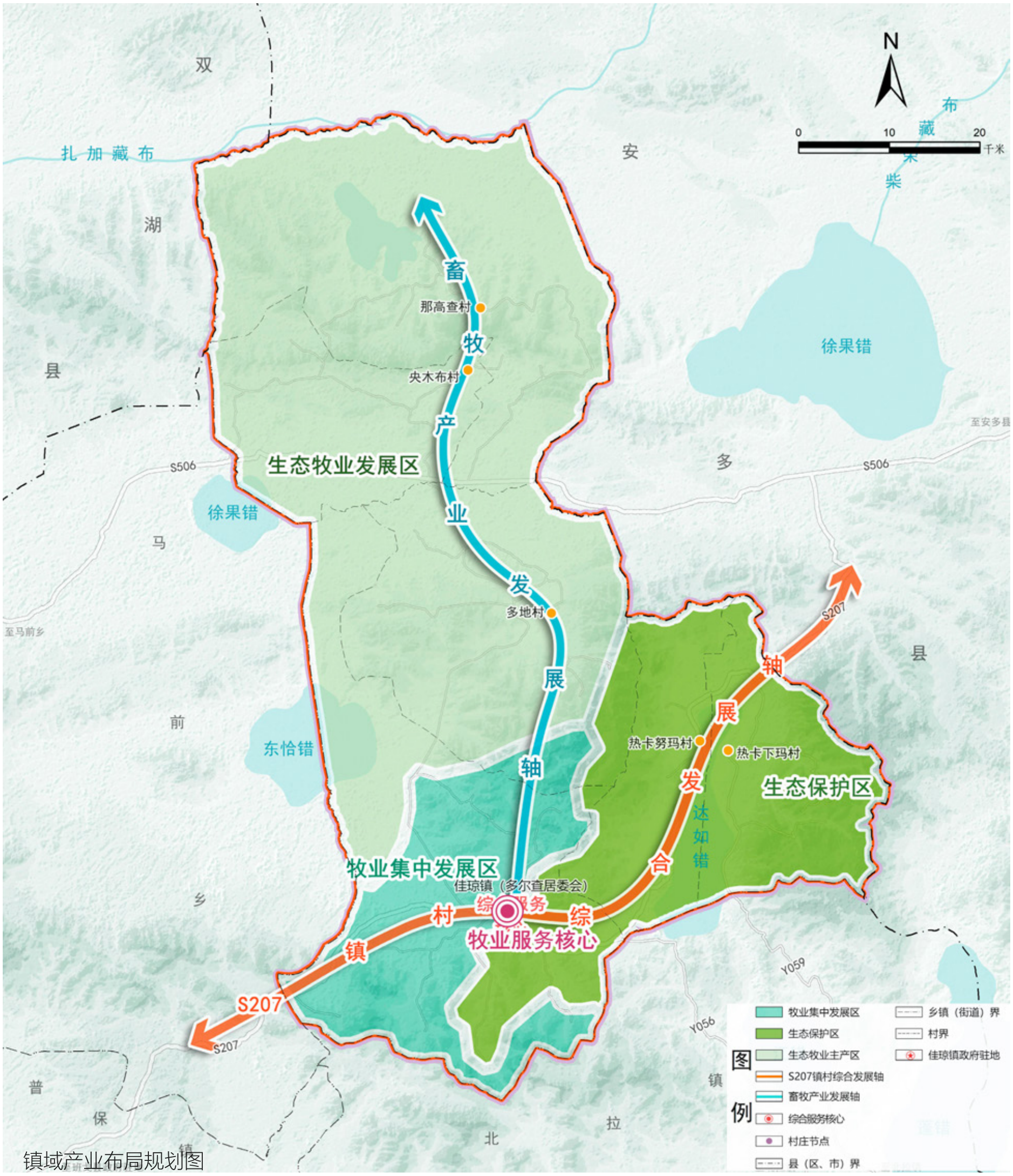
6.1 产业布局

一核、三区、多基地

一核：牧业服务核心。依托镇区推进皮毛、牦牛肉干、乳制品加工等产业。

三区：生态牧业发展区，位于镇域北部；色林错生态保护区，落实西藏色林错国家级自然保护区自然保护地；牧业集中发展区，位于镇区周边。

多基地：构建镇级、村级、自然组级三级养殖基地。



镇域产业布局规划图

07

国土空间要素支撑

7.1 公共服务设施

7.2 综合交通体系

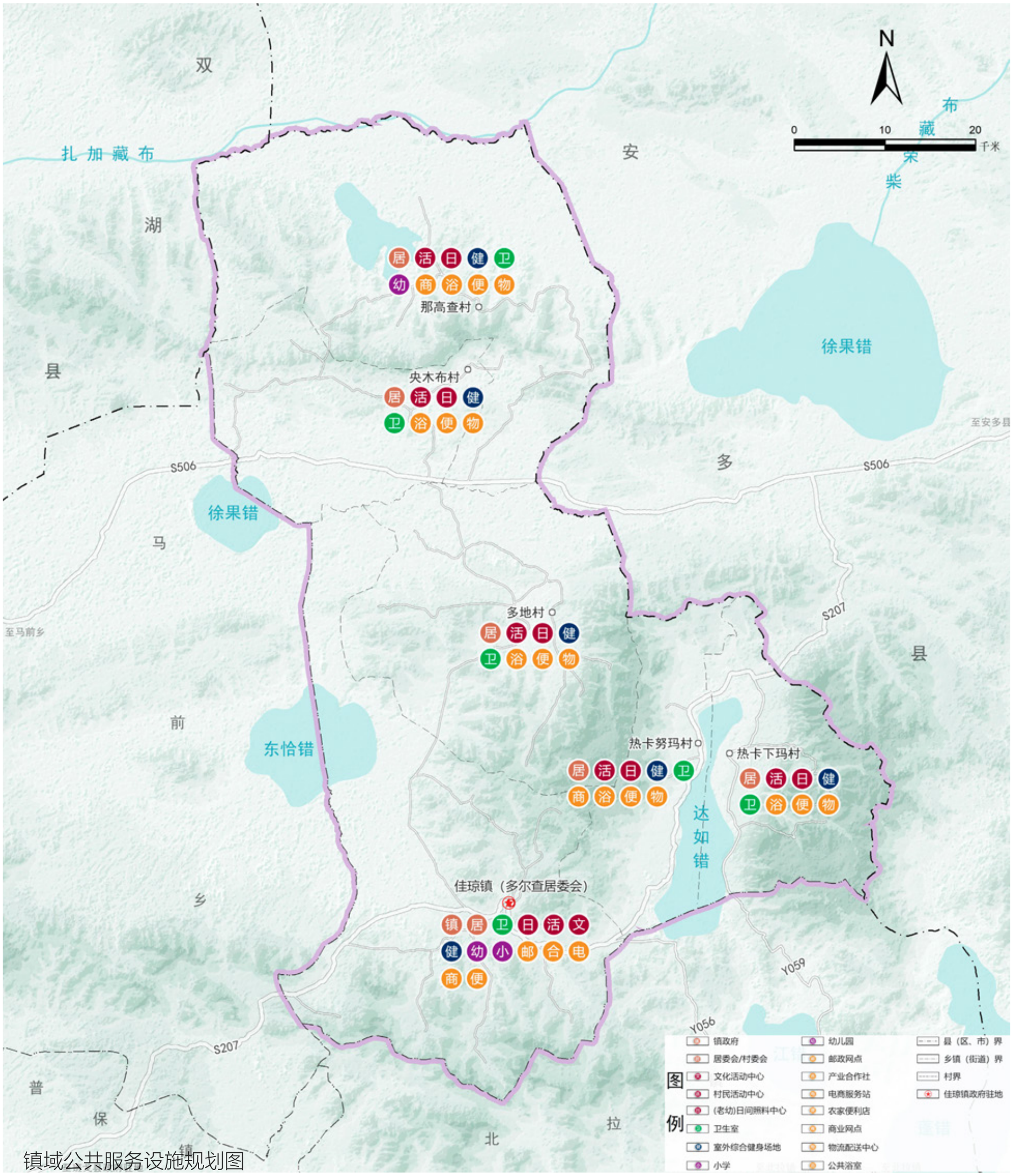
7.3 市政基础设施

7.4 防灾减灾设施

7.1 公共服务设施

“中心镇（镇区）、中心村、基层村”的分级设施体系

镇区：重点推进教育、医疗、文体、商业、邮政等公共服务设施配置提升；
中心村：结合村委会重点重点面向老人、儿童，补齐民生短板，提高乡村公共服务水平，加快建设宜居宜业和美乡村，重点包括文化活动室、老年活动室、卫生室、老幼日间照料中心等公共服务设施；
基层村: 主要依托行政村集中居民点或自然村组，包括村民活动中心、农家书屋、健身广场、卫生室、公共浴室、农家便利店等设施。

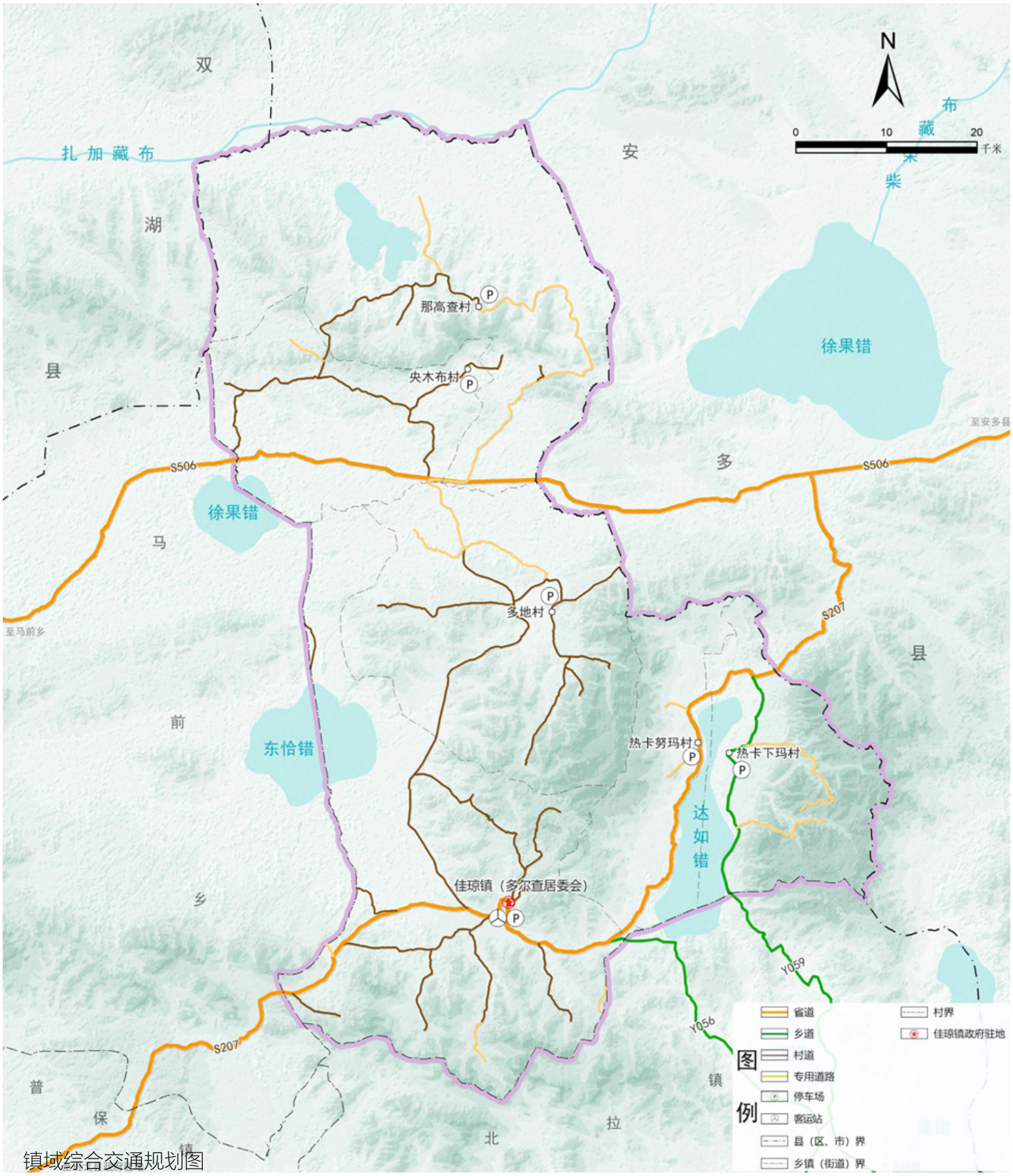


镇域公共服务设施规划图

7.2 综合交通体系

构建内畅外达的对外公路网体系

对外交通：提升省道 207、省道 506 的通行能力，加快融入区域高等级公路网；
内部交通：持续推进“四好农村路”建设，落实 28 条农村公路和 12 条专用公路；
交通设施：镇区新建 1 处四级客运站，增设部分行政村客运停靠点，充分改善牧民出行条件，加强区域交通联系，新建公共停车场并配备电动充电桩设施，满足居民及游客新能源车辆充电需求。



镇域综合交通规划图

7.3 市政基础设施

供排水工程

供水工程：**镇区新建集中供水厂**，有条件的村庄可建设集中供水点或纳入镇区管网集中供水。其他村庄开展饮水安全巩固提升工程，根据水源情况**因地制宜建设供水设施**。

排水工程：采用雨、污水分流体制，至 2035 年，**镇区生活污水集中收集率达到 70% 以上，**污水处理率达到 60% 以上。

电力工程

落实 35 千伏佳琼变，提高供电可靠性。继续实施农村电网改造升级工程，**因地制宜采取电网延伸和光伏、风电、小水电等供电方式**。

通信工程

电信设施：加强基站建设，**积极推动 5G 网络基础设施布局建设**，实现通信数据信号连续无缝覆盖，加强弱覆盖地区的网络强度。

邮政设施：至 2035 年，**建立覆盖农牧区的邮政网络**，提高邮政服务水平，农村通邮率达到 100%。

供暖工程

镇区探索采用集中供热或电能采暖等**多种供暖方式**，积极开展被动式太阳房建设；乡村及农牧区宜采用分散供热方式，**可采用电采暖、太阳能供热采暖等**。

环卫工程

采用**“户收集 - 村转运 - 镇处理”**的模式，每个行政村至少建一个垃圾收集点，建立完善环卫收运体系；积极推进**“厕所革命”**，每村配建 1 座公共厕所，因地制宜开展农村厕所无害化卫生改造，**全面提升人居环境质量**。

供氧工程

逐步采用**分散式供氧方式**，实现主要政府部门、室内公众活动场所和有条件的企事业单位具备集中供氧条件，**重点针对游客及旅游服务设施配套应急供氧设施**，保障旅游安全。



7.4 防灾减灾设施

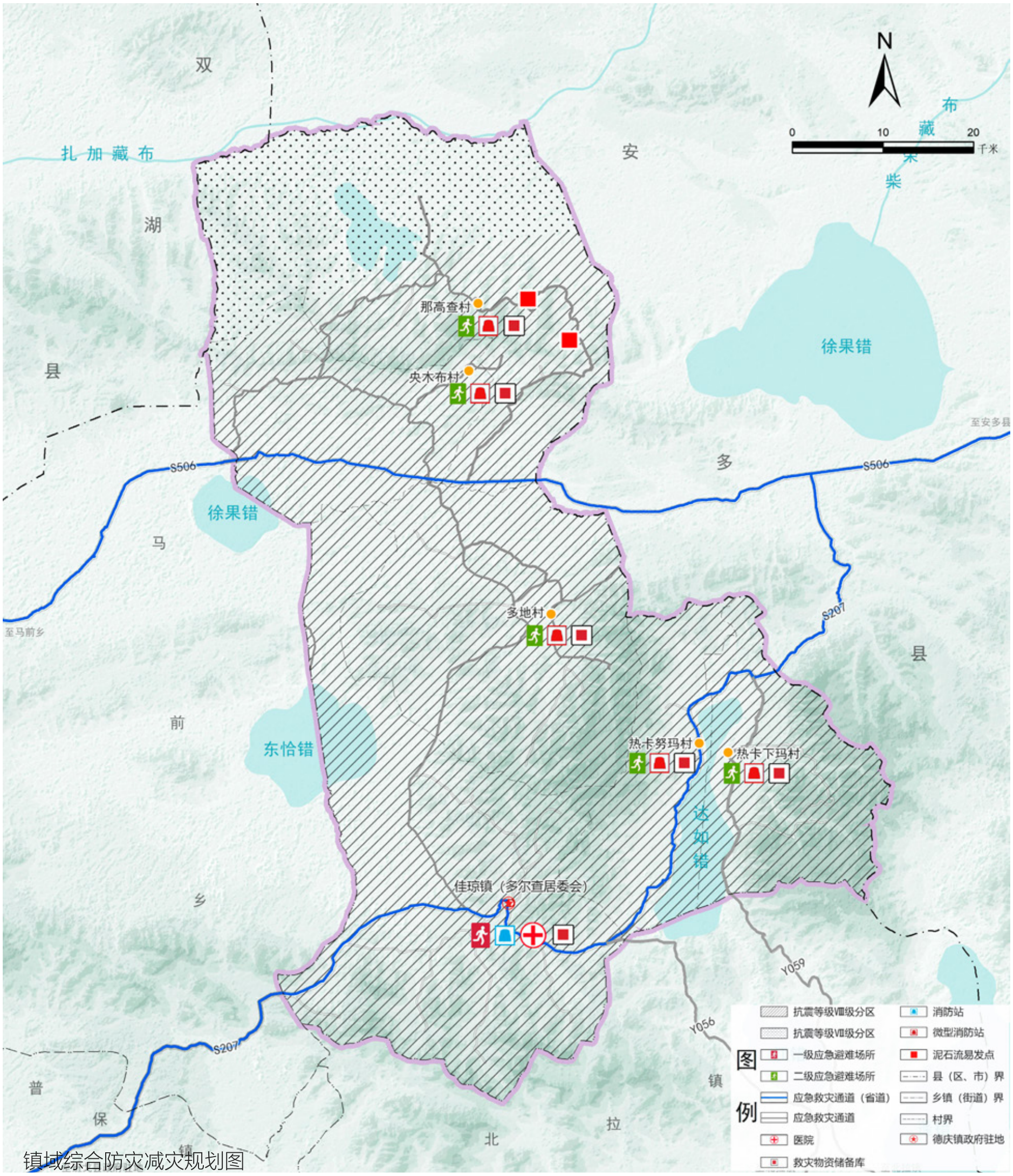
防灾减灾体系

抗震防灾：镇域南部（包括镇区）地震动峰值加速度 0.3g，镇域北部地震动峰值加速度 0.2g，整体地震设防烈度为 8 度；利用公共绿地、广场、学校、体育场等用地做避震场所；以干线公路网和城市干道网为主通道。

洪涝灾害：镇区段防洪及山洪均确定为 20 年一遇防洪标准，其他村庄确定为 10 年一遇防洪标准。

消防防范：镇区新建二级普通消防站，中心村继续完善微型消防站。

自然灾害：分期分批推进滑坡、泥石流及不稳定边坡等地质灾害治理工程及风雪等气象灾害。



镇域综合防灾减灾规划图

08

规划传导与实施保障

8.1 规划传导

8.2 实施保障

8.1 规划传导

传导镇区详细规划

建立“详细规划单元 - 地块”两级控制性详细规划编制和管理体系。**划定 1 个详细规划单元**。各单元在编制详细规划时要落实发展重点、重要指标、结构、风貌、历史文化、公共服务设施、市政基础设施、综合交通、综合防灾、城市更新等要求，不得突破强制性内容。

底线管控与发展指引：明确需要传导的**分区和用途管制规则、重要控制线、公共服务设施及市政设施布局**原则和标准、城市安全体系管控要求等。对总体规划层面无法具体落位的公共服务设施和市政基础设施，应对总量、结构、布局等提出分解落实要求。

传导村庄规划

落实**生态保护红线、村庄建设边界、历史文化保护控制线等重要控制线**的指标规模、空间布局和管控要求传导至村。

按照村庄规划编制要求，《规划》对各村庄的等级类型、发展方向等提出规划引导，实行“**详细规划 + 规划许可**”和“**约束指标 + 分区准入**”的管制方式，有效指导村庄健康发展，共同构筑和美乡村。

近期建设重点

近期实施目标：加快推进城乡**教育设施、文化设施、医疗卫生设施、体育设施、保障性住房、民生福利设施**等重点建设项目。

近期行动计划：加快基础设施互联互通，优先保障区域快干路综合交通建设工程、能源保障设施建设工程、城市安全与**综合防灾设施建设工程、城乡给水、排水、电力**等基础设施建设项目用地。

8.2 实施保障

加强规划宣传，强化公众参与

鼓励**公众积极参与规划的编制、实施和监督**，使规划工作取得广大群众的充分理解、支持和积极参与。**建立交流互动机制**，广泛调研社会各界意见和需求，深入了解人民群众所需所急所盼。

健全**专家咨询机制**，发挥好各相关领域专家作用；建立全流程、多渠道的公众参与和社会协同机制，将**共谋、共建、共享、共治**贯穿规划工作全过程。

开展信息化建设

开展国土空间基础信息平台以及**国土空间规划“一张图”实施监督信息系统建设**，确定数据库标准，规划形成乡级规划数据库，与规划成果同步上报，并纳入县级国土空间基础信息平台和国土空间规划“一张图”实施监督信息系统进行管理。

建立动态监测机制

依托县级国土空间基础信息与管理平台，**建立国土空间开发保护现状动态监测预警机制**，健全规划信息科技管控手段，实现具体项目审批与规划管控数据自动比对，实施系统智能监控，**强化对规划、建设、管理全过程信息化监督**。

