【草案公示】

班戈县德庆镇国土空间总体规划
(2023—2035年)



班戈县德庆镇人民政府

2026年10月

前 言

德庆镇位于班戈县东南部，地处那曲、拉萨与日喀则三市交界处，是班戈县南部的重要门户，镇域涵盖纳木错湖西部和念青唐古拉山脉西段，既是青藏高原生态安全的重要节点，也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，立足德庆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，不断提升生态产品价值，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展

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 8 个村（居），49 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

立足生态文旅、生态牧业，平衡生态保护与发展之间的关系，实现生态、经济价值双循环，打造生态、产业、人居环境协同发展的“班戈生态新镇，纳木错文旅之窗”。

生态文旅融合先行区

现代农牧业发展典范

纳木错西岸服务节点

主体功能区：国家级重点生态功能区

城镇职能：文旅主导型城镇

2.2 规划目标

至 2030 年

国土空间保护水平大幅度提升，空间治理体系逐步健全，空间开发格局不断优化，生态修复和国土综合整治效果显著提升，**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，生态文旅融合发展先行先试，**初步建成环纳木错旅游服务节点**。

至 2035 年

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，**开发效率显著提升，特色品质充分凸显，支撑体系安全韧性，治理能力全面提升**，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，成为实现永续发展的安全保障、**构建新发展格局的空间支撑，促进共同富裕的美好家园**。

至 2050 年

全面建成人与自然高度和谐的国土空间保护开发格局，生态功能得到持续提升，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

生态优先，绘就山水画卷

严守生态保护红线和资源环境底线，建立生态产品价值实现机制，筑牢生态屏障；提升生态系统多样性、稳定性、持续性，优化国土空间发展格局，维持重要生态服务功能的可持续性，畅通“两山”转化路径，文旅融合发展，建设高原和美乡村，聚力绘就“极乐山水，至德衍庆”的美丽新画卷。

区域协同，推动城乡统筹

在生态共治、产业共兴、设施共用等方面不断深化区域协同发展。坚持新型城镇化和乡村振兴双轮驱动，坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动，推进一二三产业深度融合，公共服务均等化共享和基础设施一体化建设。

以人为本，优化城乡格局

推进以人为核心的新型城镇化，聚焦群众最直接、最现实的问题，扎实推进民生实事建设，着力补齐公共服务和基础设施短板、持续改善城乡人居环境。各村依托自身资源禀赋，差异化、特色化发展，建设宜居、宜业的和美乡村。

节约集聚，实现高效发展

形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局，确保人口经济、产业布局和资源环境相适应。立足生态资源禀赋，围绕做精生态农牧业、做强文化旅游业、做活现代服务业，优化产业空间布局，实现动能转换，树立生态产业品牌。

传承文脉、彰显城乡特色

坚持以文塑旅、以旅彰文，推进文化和旅游深度融合发展，打造“生态 + 农文旅”融合新业态，融入区域旅游格局，助力纳木错 5A 景区申报与建设。高品质打造城乡生活圈，形成层级分明、配套齐全、便捷享用的生活圈服务体系。全域植入自然山水和历史文化元素，为居民与游客提供高品质的特色空间体验，提升城乡宜居宜游品质。

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 99.50%，均为西藏纳木错自治区级自然保护区。

城镇开发边界

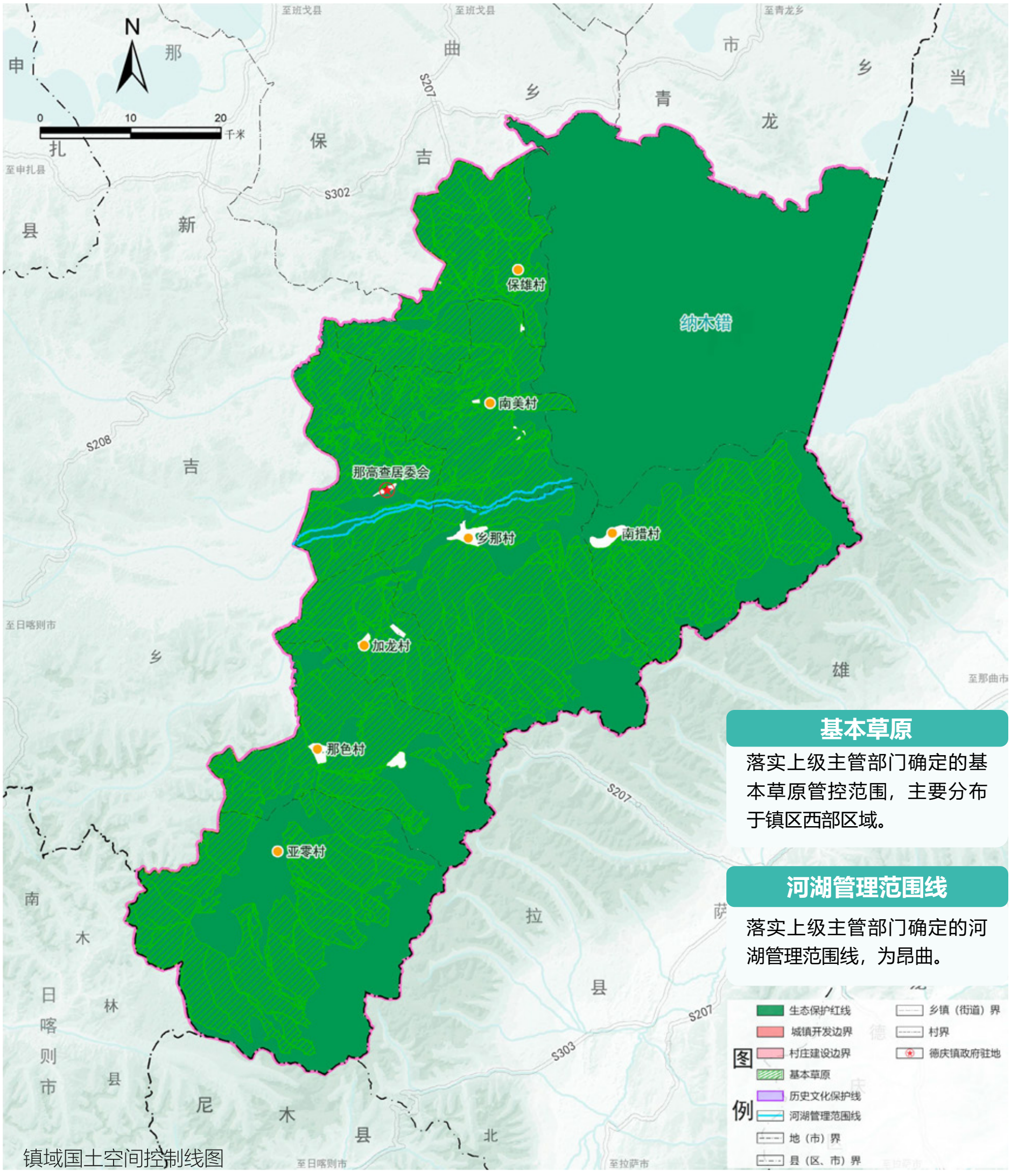
落实城镇开发边界 1 处，位于那高查居委会，均为城镇集中建设区。

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

划定其多山洞穴岩画、多佳寺、古琼寺和苦达拉康保护范围，具体管控边界按照人民政府公布的范围为准。



镇域国土空间控制线图

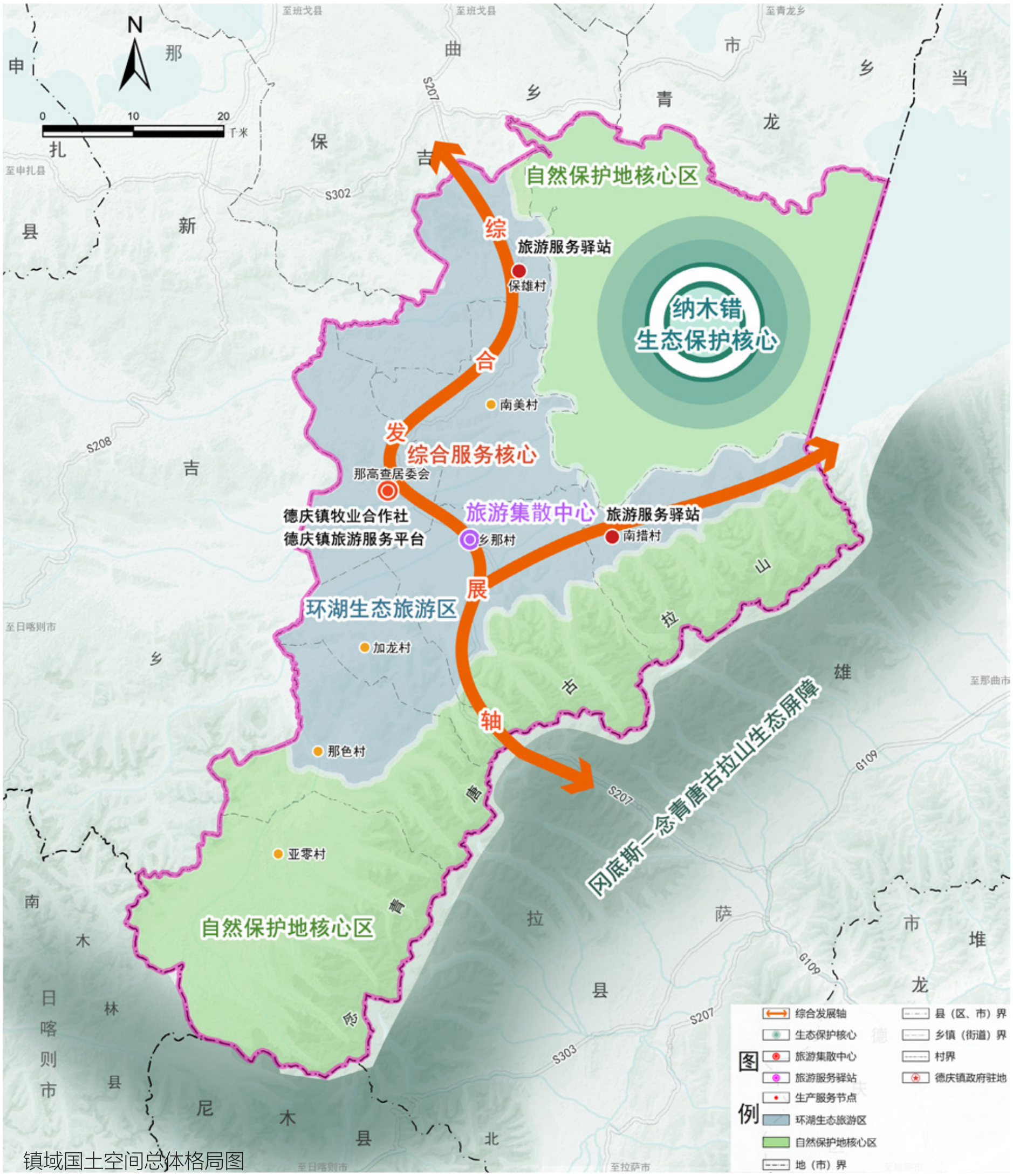
3.2 国土空间总体格局

屏核定两区

“一屏”为冈底斯 - 念青唐古拉山生态屏障，**“一核”**是以纳木错为核心的生态保护绿核，**“两区”**分为环湖生态旅游区 (那高查居委会、保雄村、南美村、乡那村、南措村) 和南部生态牧业区 (亚零村、那色村、卡龙村) 。

一轴带多点

依托省道 207 构建东西向的镇村**综合发展轴**，串联县驻地、镇区、沿线乡村，实现对外开放，引领带动乡域发展和生态保护的综合轴线，其他村庄形成**多个生产服务节点**共同支撑县域协调发展。



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

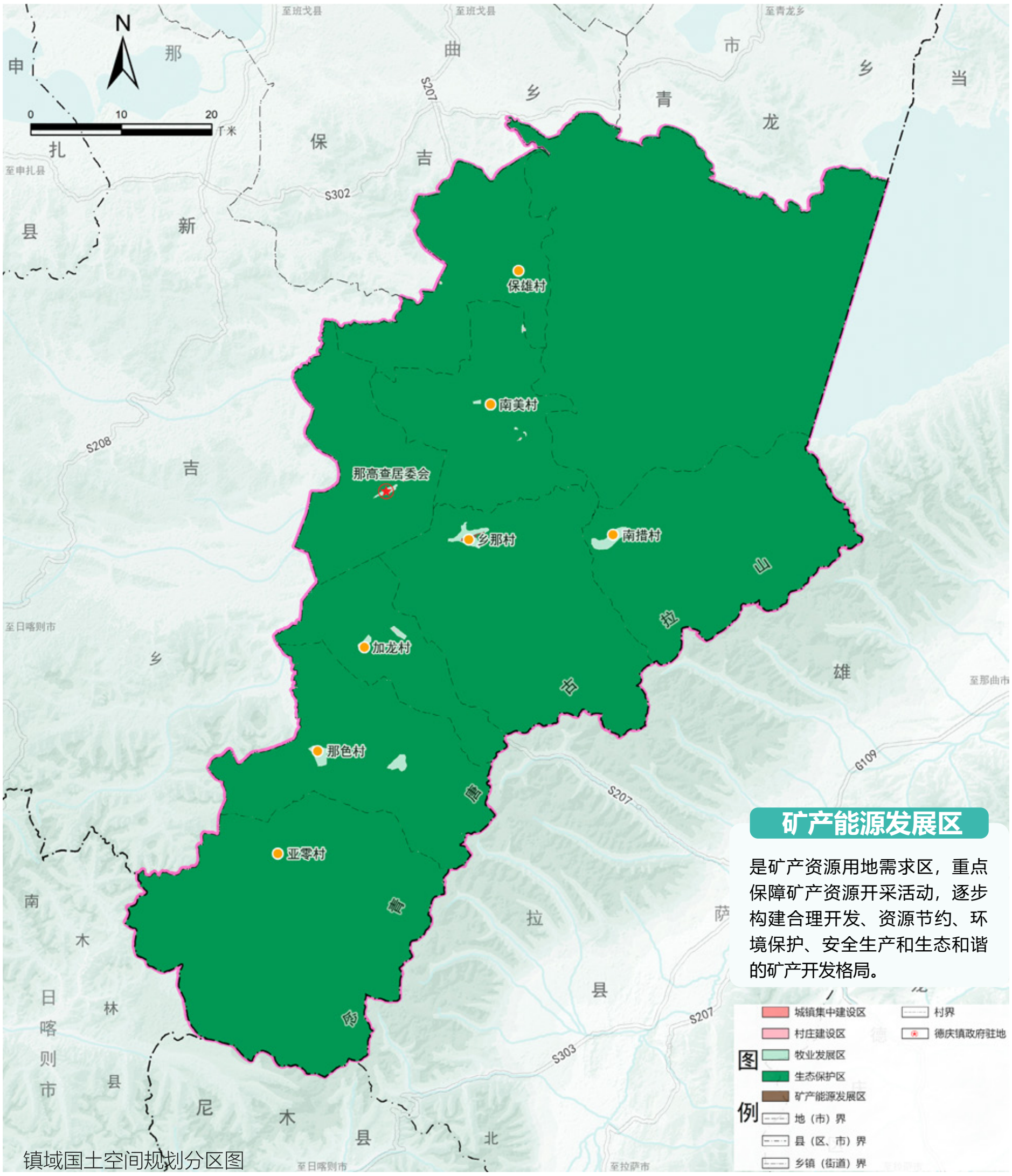
生态保护红线范围，用于生态保护以及直接服务于生态建设，严格按照生态保护红线管理办法进行管理。

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，加强草场保护和利用，维护草原生态良性循环和草畜平衡，促进高原特色牧业发展，优化农牧空间格局，保障设施农业和乡村产业发展合理用地需求。

实行基本草原保护制度

科学划定基本草原，**对基本草原实施严格的保护和管理，并明确用途管制**，任何单位和个人不得擅自征用、占用或改变基本草原的用途，确保基本草原面积不减少、质量下降、用途不改变，到 2035 年，基本草原面积占全域面积 51.06%。

推动草场合理开发利用

不断优化草产业生产结构和区域布局，推广人工种草，保障饲草料供给，建立高产的牧草生产系统。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。

实行以草定畜、草畜平衡制度

实行禁牧、**休牧、轮牧和舍饲**制度，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。加强禁牧休牧和草畜平衡，明确划分禁牧休牧区域，**优化调整草原禁牧区和草畜平衡区**。继续实施草原生态奖补政策，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**。



4.2 农业空间布局优化

构建“一带多点”现代生态农牧业新格局

“一带”引领：**以省道 207 沿线为农牧产业发展带，**重点推动沿线村庄农牧业发展，**强化一主三副（镇区、保雄村、南美村、乡那村）农牧业对外联动发展**。以镇区为核心，集约高效利用土地资源，打造以亚帕高寒牦牛为重点的高附加值特色优质品种养殖基地，通过合作社对接平台，助力农产品生产流通、促进产销对接。

“多点”支撑：**多个特色牧场和休闲节点**，其中，特色牧场发展规模化养殖，分布于亚零村、那色村和加龙村；休闲节点位于南措村，依托环湖和资源本底优势，重点发展休闲农业。同时发挥**“合作社”引领的作用，引导农牧民养殖特色优势农畜产品**，保障种养殖规模和产量。

农业空间用地保障

合理布局设施农用地，项目选址优先安排使用存量建设用地和低效闲置土地，坚决防止设施农业“非农化”。

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。

发展壮大新型经营主体

采取**“合作社＋农户”“农户＋社会化服务”“龙头企业＋合作社＋农户”**等组织形式，加大新型经营主体的支持力度，发挥新型经营主体利益联结带动效应，实现小农户和现代农牧业有机衔接。

健全完善农技推广服务体系，**健全完善农技推广服务体系**，探索在合作社增加农牧业服务中心，推动农业试验示范推广基地建设，深化牧业改革，全面提升农技推广体系的公共服务能力，**创建区域农畜产品公用品牌**。

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、山脉为骨架、纳木错为核心、河流为廊道、湿地为斑块，形成**“一屏一核一廊两区”**的生态空间格局，构成蓝绿交织的生态网络。

巩固一错核心

以纳木错为核心，**重点发挥西藏纳木错自治区级自然保护区的水源涵养**、水体净化、生物栖息、蓄洪防旱、调节气候等功能，充分保护高原湖泊、沼泽湿地生态系统完整性，强化对纳木错、现代冰川与冰川遗址、特殊价值的生物物种、**独特的高原生态系统**保护。

维育一山屏障

以**南部冈底斯－念青唐古拉山为生态屏障**，坚持自然生态修复为主，巩固生态屏障功能稳定。加强山脉生态系统对不利区域生态环境因素的阻滞净化和有利因素的保育涵养。

贯通生态廊道

依托河流、湿地和山体构建贯通纳木错流域和念青唐古拉山的山体生态廊道，将**重要生态节点和不同种类的动植物栖息地连接成有机整体**。

整治两区生态

近山综合整治区，以亚零村、那色村、加龙村、乡那村和南措村为主，是以**雪山治理、遏制土地沙化、强化水土保持**的重要区域。

环湖生态治理区，以那高查居委会、南美村和保雄村为主，重点**实施河湖湿地水生态治理**。



5.2 生态修复

加强全要素生态系统保护，加快构建山水林田湖草沙冰一体化生态保护修复，以**自然恢复为主，人工修复为辅**原则，落实羌塘高原草原生态区、河湖湿地生态区和念青唐古拉山雪山生态区等重点区域的生态修复，**筑牢冈底斯 - 念青唐古拉山生态屏障**，助力生态文明高地建设。

东、南部湖泊、雪山生态系统修复区

水体生态修复：以纳木措、波曲河、昂曲河、赤曲河、测曲等河流为重点，加强江河源头区保护与修复，实施重点流域**水环境综合整治**工程，增强河道和湖泊周边城镇污水治理能力。

冰川保护修复：加强**冰雪灾害的监测与研究**，严格限制冰川旅游，尽可能减少人为活动干扰，**缓减冻融侵蚀风险**。落实雪山**冰川保护工程**，加强冰川生态环境保护区域内自然环境保护。

水土流失防治：以**山脉沿线为重点**，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、水土保持工程。

西、北部草原、湿地生态系统修复区

湿地生态修复：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，**重点维护高寒湿地生态系统健康和安全**，维持羌塘高原湖泊带生态系统稳定，促进湿地资源的可持续发展。

草原质量提升：着重保护**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**，对于草原生态区实施整治复绿，以人工复绿为主，生态恢复为辅，提高草地质量与覆盖率，**促进草畜平衡**，逐步恢复自然植被。

矿山生态修复：**历史遗留矿山**综合利用可使用的固体废物，减少废弃物堆放量，逐步恢复被占用的土地。**对废弃工矿用地进行生态修复整治**，结合周边用地恢复为生态地类。

沙化土地修复：以西部沙化土地集中地区为重点，构建**以草为主、林草结合的防风固沙体系**，通过自然恢复以及人工干预综合防治土地荒漠化。

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

“一轴两心两区多点“的城乡空间格局

一轴两心：“一轴”指沿省道 207 与环湖线的镇村综合发展轴，“两心”以那高查居委会和乡那村为基础，打造带动全域的综合服务核心和旅游集散中心。

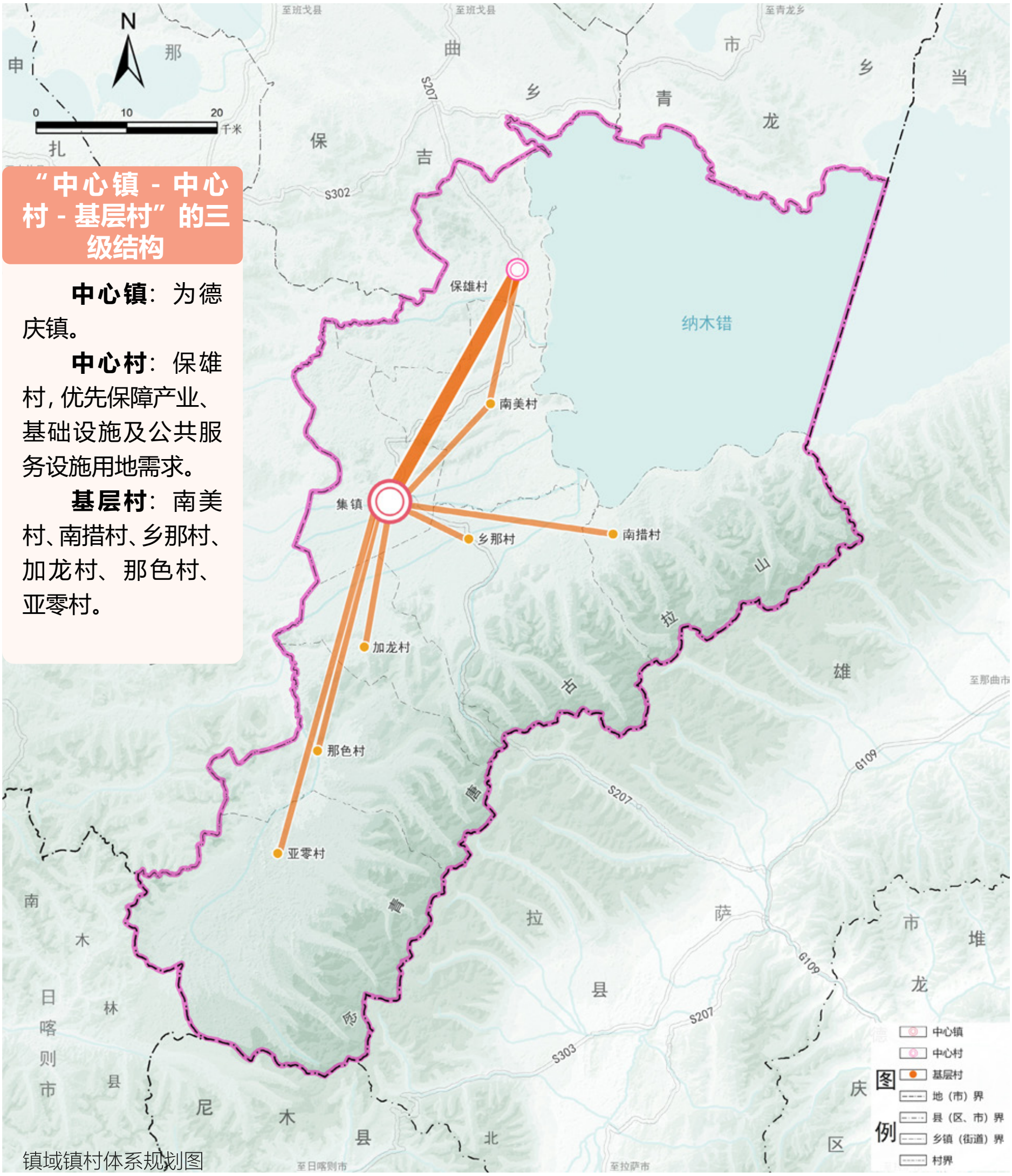
两区多点：以城乡融合发展和重塑乡村产业为抓手，形成环湖生态旅游区和生态牧业区；多点统筹镇域内中心村、基层村作为支撑点。

“中心镇 - 中心村 - 基层村”的三级结构

中心镇：为德庆镇。

中心村：保雄村，优先保障产业、基础设施及公共服务设施用地需求。

基层村：南美村、南措村、乡那村、加龙村、那色村、亚零村。



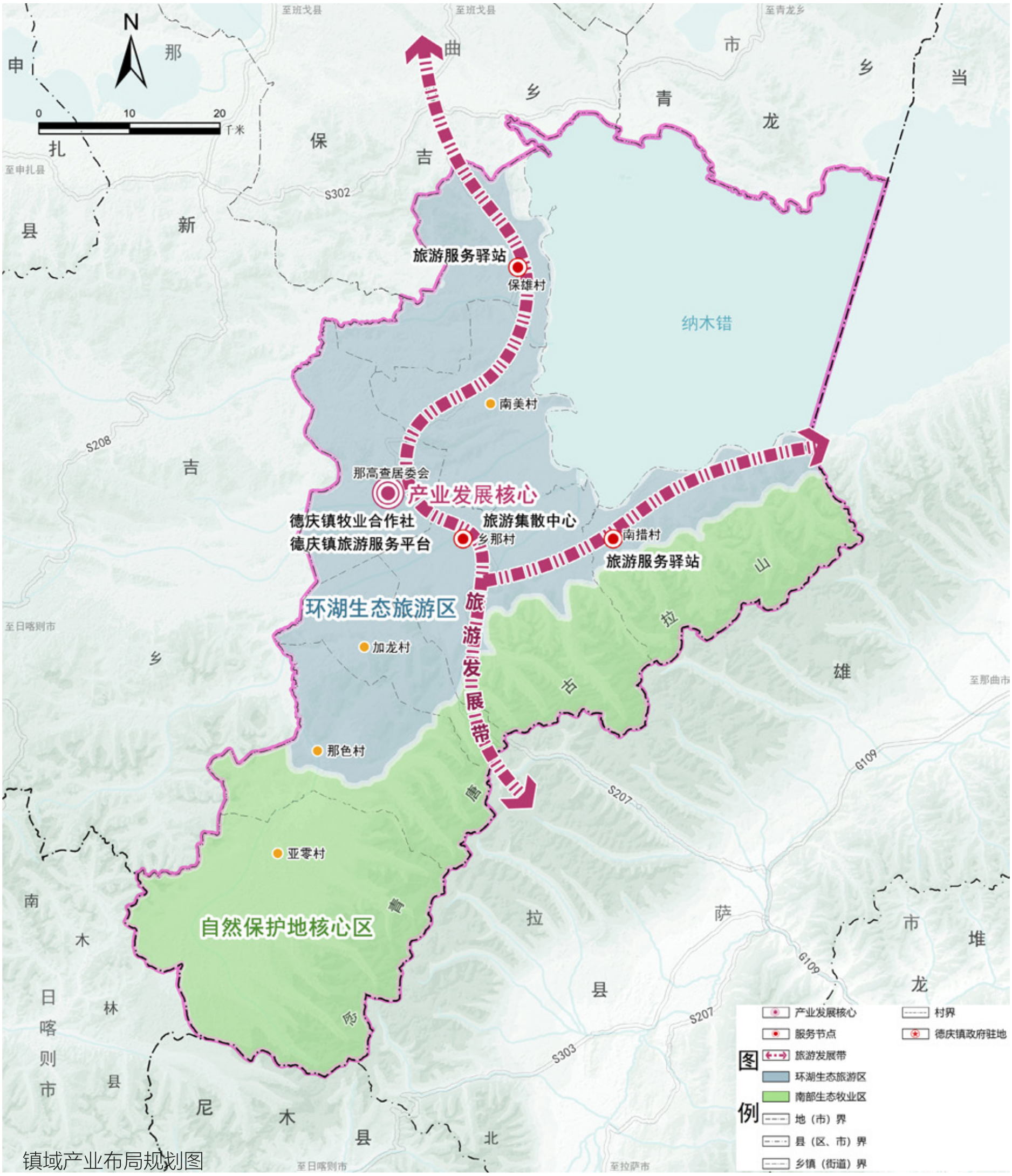
镇域镇村体系规划图

6.1 产业布局

一核三节点、一带两片区

一核三节点：以镇区形成的产业发展核心，纳木错转湖线路上的服务节点，推进生态畜牧全产业链发展，实现产供销一体化。

一带两片区：借助省道 207 和环湖公路形成“Y 型”旅游发展带和分布在镇区南北两侧的生态牧业区与环湖生态旅游区。



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

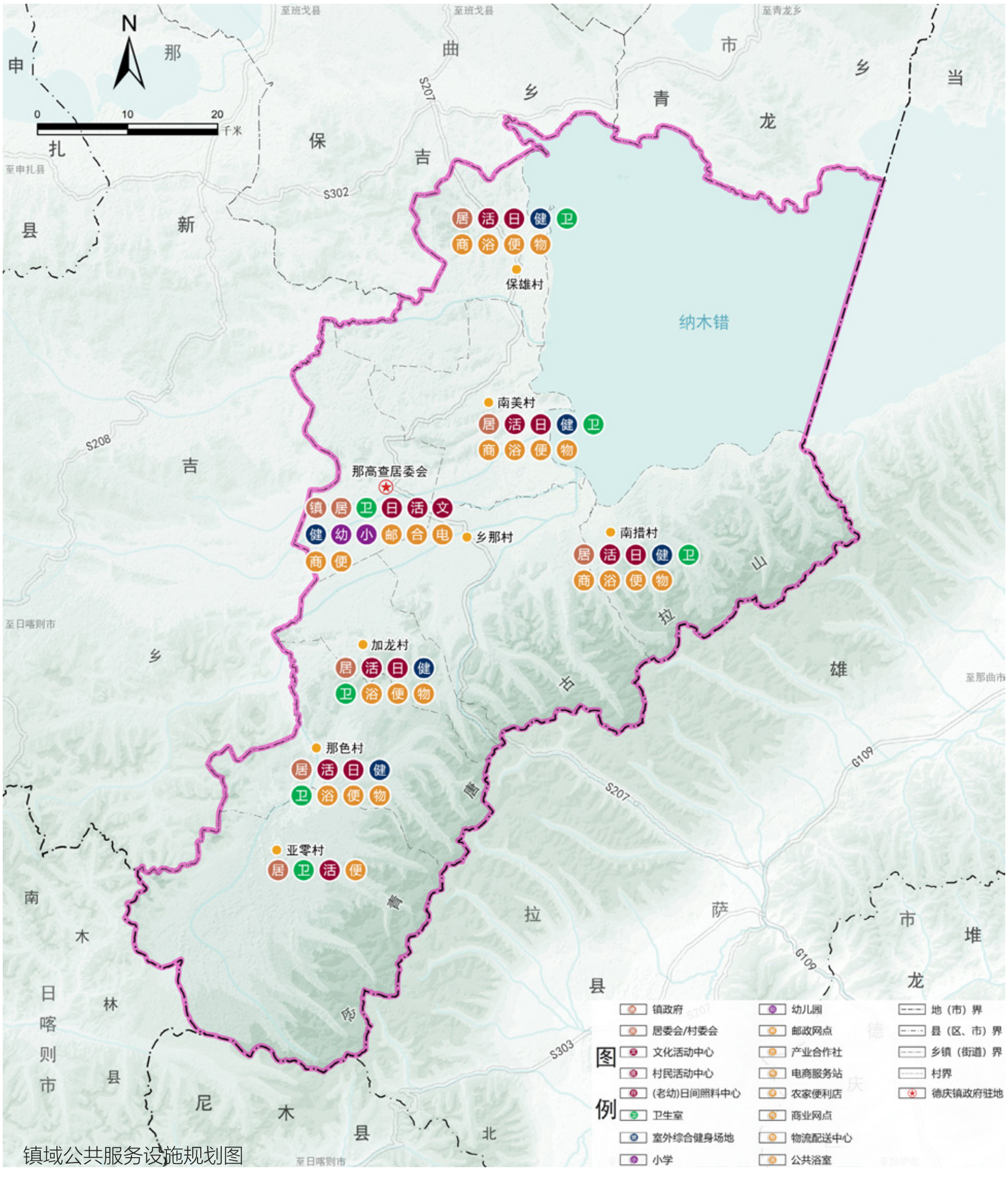
7.4 防灾减灾设施



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

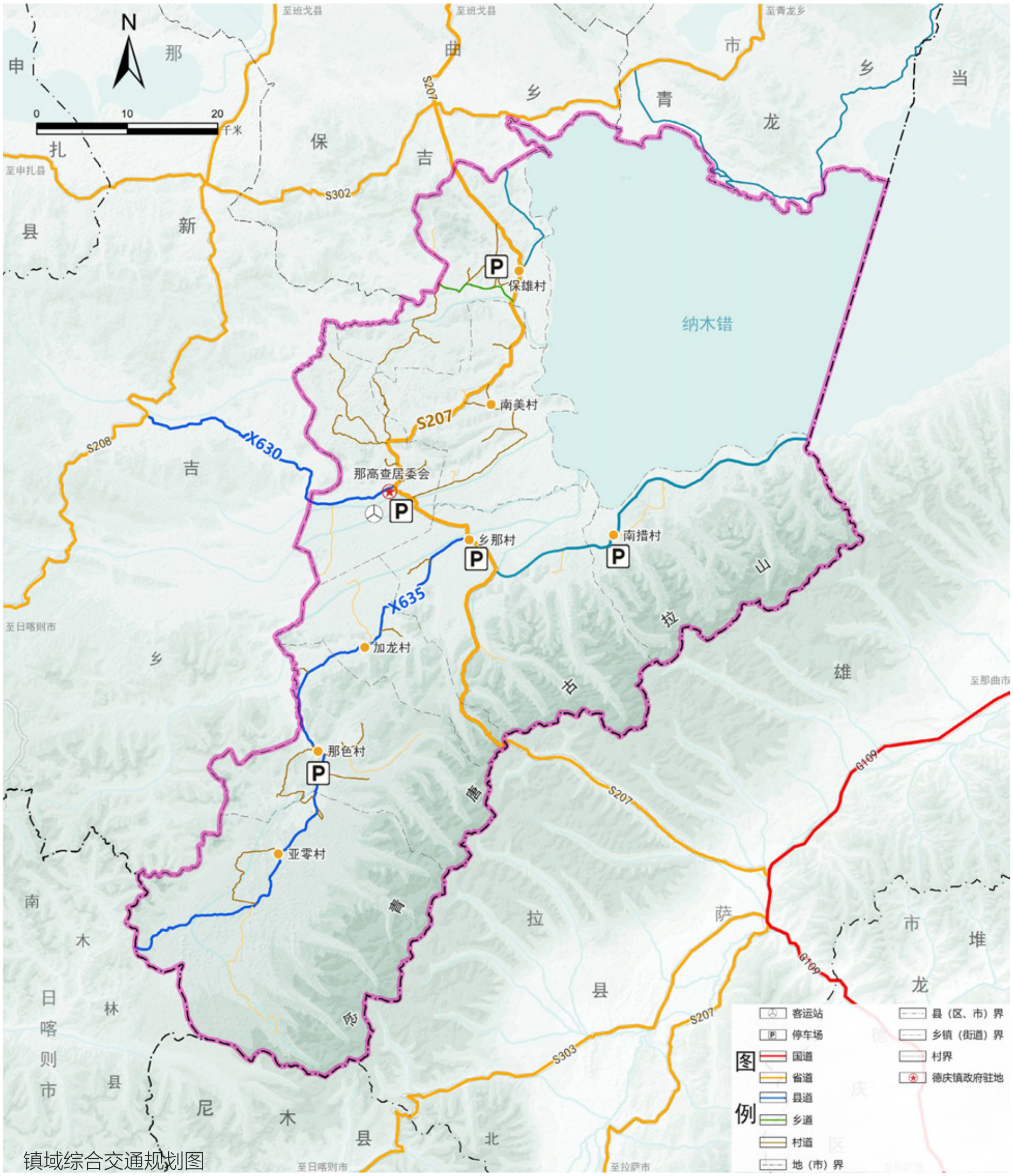
7.2 综合交通体系

“一纵三横”的镇域综合交通网络

对外交通：落实省道 207 线班戈县德庆镇至当雄县羊八井镇段公路新建工程，与当雄县协同推进纳木错环湖旅游公路建设；

内部交通：持续推进“四好农村路”建设，落实 26 条农村公路、13 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：**提升镇区集中供水厂**，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 70% 以上。

电力工程

保留现状镇区 35 千伏变电站，**近期重点解决无电地区用电问题**，规划期内电网难以覆盖的偏远地区，可通过建设分布式光伏发电、小水电、地热、风电等项目解决。

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

镇区探索采用区域锅炉房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”**，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

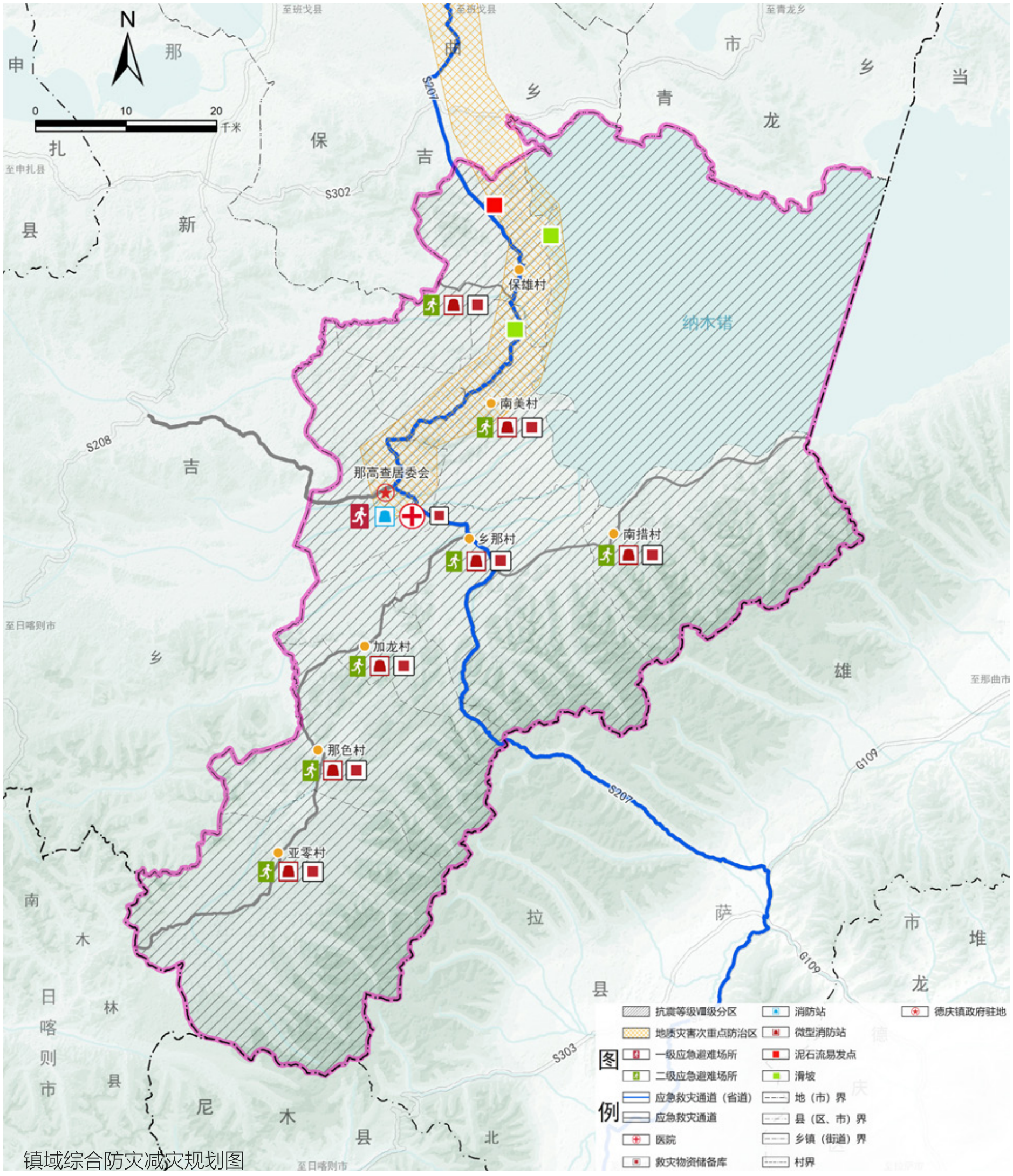
防灾减灾体系

抗震防灾：镇域西侧近山区为 0.3g，其余为 0.2g，抗震设防烈度为 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。通过开展总体城市设计，提出**开发强度分区、密度等控制指标**，**高度、风貌**等空间形态控制要求。

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：制定**产业发展、乡村振兴、民生保障、基础设施互联互通**等专项行动计划，推进重点项目建设，形成合理的国土空间开发保护时序。

近期行动计划：结合德庆镇实际对近期规划作出统筹安排，滚动编制近期建设规划和年度实施计划，近期行动与十五五保持一致。

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**。

