班戈县国土空间总体规划

（ 2021—2035 年）

（公开版）

班戈县人民政府 2024 年 10 月

目 录

[前 言 1](#bookmark2)

[第一章 总则 2](#bookmark4)

[第一节 指导思想 2](#bookmark6)

[第二节 规划原则 2](#bookmark8)

[第二章 现状分析与发展研判 4](#bookmark10)

[第一节 基础条件 4](#bookmark12)

[第二节 发展机遇 5](#bookmark14)

[第三章 目标与策略 6](#bookmark16)

[第一节 总体定位 6](#bookmark18)

[第二节 国土空间开发保护目标 6](#bookmark20)

[第三节 国土空间开发保护策略 7](#bookmark22)

[第四章 构建国土空间总体格局 8](#bookmark24)

[第一节 严守三条控制线 8](#bookmark26)

[第二节 落实深化主体功能分区 8](#bookmark28)

[第三节 国土空间开发保护总体格局 9](#bookmark30)

[第四节 统筹国土空间规划分区与优化国土空间用地结构 9](#bookmark32)

[第五章 优化农牧空间，推动全域乡村振兴 10](#bookmark34)

[第一节 草场资源保护与利用 10](#bookmark36)

[第二节 优化农牧业生产格局 11](#bookmark38)

[第三节 保障现代牧业空间 11](#bookmark40)

[第四节 分类优化村庄布局 12](#bookmark42)

[第五节 农村土地综合整治 12](#bookmark44)

[第六章 筑牢生态空间，强化生态文明建设 13](#bookmark46)

[第一节 生态保护系统构建 13](#bookmark48)

[第二节 完善自然保护地体系 13](#bookmark50)

[第三节 重要自然资源保护与利用 14](#bookmark52)

[第四节 持续推进国土空间生态修复 15](#bookmark54)

[第七章 提质城乡空间，促进城乡融合发展 17](#bookmark56)

[第一节 城镇村体系布局 17](#bookmark58)

[第二节 产业发展布局 18](#bookmark60)

[第三节 促进建设用地节约集约 18](#bookmark62)

[第八章 强化中心功能，提升中心城区服务 19](#bookmark64)

[第一节 空间结构与规划分区 19](#bookmark66)

[第二节 强化总体城市设计引导和加快城市更新 20](#bookmark68)

[第三节 “四线”划定与管控 20](#bookmark70)

[第四节 加强城市地下空间利用 21](#bookmark72)

[第九章 塑造魅力空间，保护自然文化遗产 22](#bookmark74)

[第一节 历史文化保护与利用 22](#bookmark76)

[第二节 自然景观资源保护 22](#bookmark78)

[第三节 魅力空间塑造与布局 23](#bookmark80)

[第四节 推进全域旅游发展 24](#bookmark82)

[第五节 城乡特色风貌塑造 24](#bookmark84)

[第十章 完善要素支撑，保障国土空间安全 25](#bookmark86)

[第一节 县域综合交通体系 25](#bookmark88)

[第二节 公共服务设施体系 26](#bookmark90)

[第三节 市政基础设施体系 26](#bookmark92)

[第四节 综合防灾减灾体系 27](#bookmark94)

[第十一章 实施保障 29](#bookmark96)

[第一节 加强规划实施组织保障 29](#bookmark98)

[第二节 完善规划传导机制 29](#bookmark100)

[第三节 实施规划全生命周期管理 31](#bookmark102)

[第四节 统筹规划近期行动 31](#bookmark104)

前 言

国土空间规划是国家空间发展的指南，是推动高质量发展，创 造高品质生活 ，实施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，服务和融入新发展格局，推动班戈县 生态保护和可持续发展不断取得新成就。

《班戈县国土空间总体规划（ 2021—2035 年）》（ 以下简称《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）》《那曲市 国土空间总体规划（ 2021—2035 年）》 的落实 ，是一定时期内全县 国土空间保护 、开发 、利用 、修复的政策和总纲。《规划》对新时 代全县国土空间开发保护做出总体安排，是全县国土空间发展的指 南和经济社会高质量发展空间蓝图，是编制下位国土空间总体规划 和详细规划的基本依据 ，是相关专项规划的空间基础。

规划范围为班戈县行政辖区范围，分为县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 ， 近期至 2025 年 ， 目标年为 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，全面贯彻 落实党的二十大精神 ， 坚定拥护“ 两个确立 ”、坚决做到“ 两个维 护 ”，深入学习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，深入贯彻落实西藏自治区第十次党代会精神， 完整、准确 、全面贯彻新发展理念 ，坚持以人民为中心 ，聚焦“ 四 件大事 ”，聚力“ 四个创建 ”，围绕“ 四个示范市 ”的战略任务 ，将 班戈县建设成为那曲市副中心城市。统筹发展和安全，面向粮食安 全、生态安全和城镇化健康发展等空间需求 ，以生态文明建设为总 纲，立足资源禀赋特点 、体现本地优势和特色，发挥国土空间总体 规划的战略引领和刚性管控作用，整体谋划新时代国土空间开发保 护格局。

第二节 规划原则

坚守底线、绿色发展。践行“ 绿水青山就是金山银山 ”理念 ， 落实最严格的生态环境保护制度和节约集约用地制度，严守生态安 全、公共安全、能源资源等国土空间安全底线 。深入贯彻习近平生 态文明思想，积极协调人水地、产城乡关系，合理布局农牧、生态、 城镇空间 ， 加快形成绿色生产方式和生活方式。

节约集约 ，高效发展。以资源环境承载力为基础，优化国土空 间布局，确保人口经济、产业布局与资源环境相适应，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格局。推进各 类资源节约集约利用，优化用地结构，提高土地节约集约利用水平， 提升国土空间开发效率 ， 实现高效能治理。

以人为本、品质发展。坚持以人民为中心的发展思想 ， 以人民 对美好生活的向往为目标 ，以建设高品质健康宜居城市为导向，保 障和优化公共服务和公共空间供给，推动城乡基本公共服务均等化， 塑造生产、生活、生态相协调的高品质国土空间 ， 形成环境优美、 宜居舒适、方便快捷的城乡人居环境。

因地制宜、特色发展。立足县域资源禀赋、发展阶段、重点问 题和治理需求，尊重客观规律，体现地方特色。充分认识自然与人 文禀赋，坚持铸牢中华民族共同体意识。延续历史文脉，加强风貌 管控 ， 彰显地域与文化特色 ，提升城市魅力。

共建共治、共享发展。加强社会协同和公众参与，充分听取公 众意见，发挥专家作用 ，实现共商共治，让规划编制成为凝聚社会 共识的平台。发挥市场配置和政府引导作用，推进空间治理体系和 治理能力现代化 ，实现经济效益、社会效益、环境效益相统一，使 发展成果更多更公平惠及全县人民。

第二章 现状分析与发展研判

班戈县拥有独特的自然景观资源，文化特色显著，立足新发展 阶段战略需要结合县域实际，深刻认识国土空间开发保护面临的机 遇与挑战 ， 走生态优先 、绿色发展的高质量发展新路子。

第一节 基础条件

南羌塘高原湖盆地带特征明显。坐落在藏北高原的纳木错、色 林错两大湖泊之间，是西藏河流湖泊分布最多的县。地貌受念青唐 古拉山脉的控制 ，地势北高南低 ，平均海拔 4745 米。

自然资源富集，具备山水林湖草沙冰多要素的资源本底。牧草 资源丰富，天然草地面积位居全市前列 。生物资源具有代表性，拥 有独特的自然景观资源。

初步展现区域服务功能，较强的人口聚集能力。近年来城镇公 共服务设施和交通等基础设施承载力显著提高，产业和人口聚集能 力不断增强 ， 成为那曲西部区域近十年来常住人口增长最多的县。

欠发达地区，产业布局不断优化 。经济总量小，经济发展主要 依靠国家投资。逐步形成养殖和旅游两大主导产业，县域经济由主 要依靠第一产业带动转向依靠第三产业共同带动。

文化遗产丰厚，地域特色凸显。班戈藏语意为“ 吉祥保护神 ”， 因境内的湖泊班嘎错而得名，拥有独特的文化资源。谐钦是西藏的 一个原生态文化品牌 ，已被列入国家级非物质文化遗产名录，发源 地尼玛乡 ，该乡于 2015 年入选“ 中国民间文化艺术之乡 ”。

第二节 发展机遇

新时代生态文明建设提供新的发展机遇。生态文明建设事关中 华民族永续发展和构建人类命运共同体，碳达峰、碳中和的目标和 愿景提出，加速了全国探索绿色、低碳、循环的发展方式。我县生 态保护价值较高且生态保护重要区面积大、占比高，在追求生态文 明发展的背景下具有重大发展优势。

区域重大战略部署实施促进高质量发展 。 随着“ 一带一路 ”、 新时代西部大开发和建设面向南亚的重要通道等重大区域战略的 实施，创造藏北发展新条件。借助西藏自治区建设“ 五城三小时经 济圈 ”，那曲市推进“ 西部四县区域协调发展 ”契机 ，高等级公路、 铁路等基础设施的不断完善，进一步强化班戈县在区域发展新格局 中的战略地位。

第三章 目标与策略

面向全面建设社会主义现代化国家新征程，落实自治区、那曲 市重大战略，立足资源禀赋基础和区域发展特点，提出符合实际的 国土空间开发保护目标和开发策略。

第一节 总体定位

那曲市副中心城市 。建成那曲西部的经济、服务中心 ，引领和 带动地区发展。

生态文旅融合示范区。推进生态文旅融合示范区建设，建设成 为西藏全域生态文化旅游重要 目 的地之 一。

国家级重点生态功能区。维护藏西北地区生态系统稳定，确保 生态环境良好。

高海拔现代牧业示范区 。深化牧业改革，坚持绿色发展，提升 畜产品储备和精深加工水平 ，打造特色优势产业品牌集群。

那曲西部商贸物流集散地。积极对接物流产业，加大仓储保鲜、 冷链物流、智慧仓储等物流基础设施建设。

第二节 国土空间开发保护目标

到 2025 年 ， 国土空间保护水平大幅度提升 ， 核心生态空间得 到全面保护，生态修复和国土综合整治效果显著提升。经济社会可 持续发展，新型城镇化推进有力，城镇集聚开发，基础设施和公共 设施建设 日益完善 ，城乡人居环境质量得到显著改善。

到 2035 年 ，将与全国一道基本实现社会主义现代化 。 国土空 间格局更加协调有序，空间治理体系和治理能力逐步完善。牧业改 革全面完成，区域协调发展格局全面形成，生态文化旅游深度融合。

展望至 2050 年，全面建成现代化 、可持续发展的未来新牧区， 成为那曲乃至自治区具有影响力和示范性的生态文明建设典范。

第三节 国土空间开发保护策略

生态优先，绿色发展策略。坚持山水林田湖草沙一体化保护和 系统治理 ，筑牢生态屏障。严格落实各类红线、底线要求 ， 明确国 土空间保护总体格局。加强资源节约与综合利用，建设资源节约型 和环境友好型社会。

区域协调，开放互联策略。紧抓国家和区域重大发展战略机遇， 积极融入“ 一带一路 ”倡议，借助新时代西部大开发战略契机 ，积 极融入五城三小时经济圈。加快与周边市县的网络化构建，加强区 域交通设施建设。

三产融合，树立品牌策略。依托西藏牧区改革契机 ，突出“ 生 态产业化 ， 产业生态化 ”，打造现代产业体系 ， 建设牧业产业化引 领的“ 牧业+ ”体系 ，助力班戈建成具有影响力的牧业改革县 、生 态文化旅游县。

城乡统筹 ，乡村振兴策略。将人民对美好生活的向往作为规划 的着力点和出发点，重点解决城乡发展不平衡不充分问题。优化城 乡布局 ，实现就近城镇化，加大城市公共服务供给，提升人居环境 水平。

第四章 构建国土空间总体格局

立足资源禀赋及资源环境承载能力，坚持底线思维，统筹落实 底线管控，深化落实主体功能区战略，构建国土空间开发保护新格 局 ，科学划定分区 ， 强化国土空间用途管制 ，优化用地结构。

第一节 严守三条控制线

耕地和永久基本农田。不涉及上级下达的耕地保有量和永久基 本农田保护目标任务。

科学划定落实生态保护红线。严守生态保护红线，落实生态保 护红线面积不低于 13461.0287 平方千米。

合理划定落实城镇开发边界。城镇开发边界面积控制在 3.1975 平方千米以内。

第二节 落实深化主体功能分区

主体功能定位。 落实班戈县全域为国家级重点生态功能区。

叠加主体功能。在落实县级主体功能定位基础上，叠加落实乡 （镇）级主体功能定位，包括自治区级城市化地区、市级农产品主 产区。其中 ， 自治区级城市化地区强化土地集约利用，加强公共服 务设施建设水平，先行布局建设供氧 、供暖等基础设施，优化城镇 功能、提高服务品质，培育特色产业集群，统筹安排城镇开发边界 内各类用地，加快新型城镇化进程；市级农产品主产区是畜牧产品 的主要供给区 ，保障全县经济发展 、维持农牧民生计的核心区域。

第三节 国土空间开发保护总体格局

构建“ 两轴多点 ， 一屏两区 ” 国土空间开发保护总体格局。

“ 两轴”联动 ， 强化轴带作用。沿国道317 形成集区域协调、 城乡发展、特色产业为一体的发展轴 ； 环纳木错形成集生态旅游、 生态牧业为一体的发展轴。

“ 多点”统领 ，支撑牧区发展。确定中心城区即普保镇为发展 主中心 ， 北拉镇和青龙乡作为重点乡（镇），其他乡（镇）作为基 础。

“一屏”为障 ，筑牢生态屏障。为冈底斯－念青唐古拉山生态 屏障 ， 重点保障和维护生态功能 ， 落实划定并严守生态保护红线。

“ 两区”协同，统筹保护利用。北部生态涵养区重点加强水源 涵养、水土流失治理及地质灾害防治；南部生态保护区重点引导城 镇建设与生态保护建设相融合 ，促进资源绿色低碳利用。

第四节 统筹国土空间规划分区与优化国土空间用地结构

科学划分国土空间规划分区。将全域划分为 5 类一级分区 、3 类二级分区。

统筹优化国土空间用地结构。按照土地节约集约的原则，统筹 优化农用地、建设用地和未利用地布局，确定全域用地结构 。通过 用地结构优化调整 ， 实现农业设施建设用地、建设用地适度增加， 林地 、陆地水域、湿地保持稳定。

第五章 优化农牧空间 ，推动全域乡村振兴

合理确定现代农牧业发展格局，引导主要农牧产品向优势区域 集中，促进特色牧业产业化、品牌化，助推建设牧业示范区 ，统筹 优化乡村空间布局 ， 推进城乡融合发展和乡村振兴。

第一节 草场资源保护与利用

科学划定基本草原。对基本草原实施严格的保护和管理，禁止 开发破坏草原生态平衡的项目和工程 ， 确保基本草原面积不减少、 质量不下降 、用途不改变。

加强草原保护与管控。严格落实以草定畜 、草畜平衡制度，定 期核定草原载畜量 ，防止超载过牧。开展休牧 、轮牧等措施进行适 度利用，并实施新一轮草原生态补偿制度，增强农牧民保护草原意 识。

提升天然牧草地质量。以草畜平衡为基础，以土壤改良与培肥、 围栏封育、草场改良、草场灌溉和免耕补播为主要措施，提高草原 质量 ，提升草场载畜量 ，推进草原畜牧业持续健康发展。

推动草原资源高效利用。通过牧户承包草原的使用权转租或入 股，形成规模化的牧业合作社或公司化运营的大型牧场。根据不同 季节 、不同类型草地的载畜量 ， 统筹开展放牧、轮牧、休牧工作， 配置相应数量和种类的放牧家畜 ， 推进草场科学高效利用。

第二节 优化农牧业生产格局

构建“核心引领、基地带动、错位发展 ”农牧业发展格局。

核心引领。集畜牧产品加工和畜牧业服务为一体的中心城区核 心发展极。重点为畜牧产品生产和加工，推进优势畜牧产品的价值 转化 ， 同时建设全县的畜牧业服务中心。

基地带动。四大县级集中育肥基地和六处乡（镇）重点合作社。 推进农牧业现代化养殖 ， 实现规模化 ，促进畜牧业产量提升。

错位发展。两大牧业生产空间和南北两类牧业品牌主产区，“宜 羊则羊、宜牛则牛 ”错位发展 ，打造地域品牌。

第三节 保障现代牧业空间

色瓦绵羊和亚帕牦牛综合发展空间。重点保障农牧业产业空间， 建设畜牧产品加工设施和标准化良种场、选育场、扩繁场。在中心 城区布局畜牧加工产业和畜牧业服务功能 ，服务全域牧业产业。

北部辅助养殖空间—色瓦绵羊适度发展区。北部天然牧草地多、 沼泽草地少，重点发展绵羊养殖 ， 以马前乡为色瓦绵羊核心区，辐 射推进门当乡、佳琼镇色瓦绵羊的养殖发展。

南部辅助养殖空间—亚帕牦牛适度发展区。南部沼泽草地较多， 草场等级较高 ， 重点发展牦牛养殖 ， 以保吉乡为亚帕牦牛核心区 ， 推进德庆镇 、新吉乡和青龙乡南部亚帕牦牛的养殖发展。

探索智慧生态牧业新模式。基于生态牧业合作社发展基础，积 极培育农业农村绿色和智慧牧业发展模式。努力构建从养殖、运输 到屠宰等的全链条大数据库 ， 实现全流程的可追溯管理。

第四节 分类优化村庄布局

合理确定村庄分类 。根据村庄发展现状 、区位条件、资源禀赋 等，合理划分为城郊融合类 、集聚提升类 、特色保护类 、保留改善 类和搬迁撤并类 5 种类型，稳慎推进村庄规划编制，分类推进乡村 振兴发展。

优化村庄建设用地。城郊融合类和集聚提升类村庄适度扩大总 规模；特色保护类村庄合理新增建设用地；保留改善类和搬迁撤并 类村庄原则上不再新增建设用地。

分类推进人居环境改善。实施乡村建设行动，全面完善乡村水、 电、路、通信等基础设施。推进牧区危房改造工程，加强风貌塑造。 重点推动乡驻地示范建设，促进农村生活垃圾就地分类和资源化利 用 ， 加快生活污水治理和厕所革命 ，建设宜居宜业和美乡村。

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 增加农业设施建设用地。

第五节 农村土地综合整治

全面开展村庄用地整治 。严格落实“ 增减挂钩 ”“增存挂钩 ” 机制，推进搬迁撤并类村庄和自然保护地核心区村庄建设用地整理 等工程，推动建设用地指标在城镇和乡村之间合理流动，优化城乡 建设用地结构。

第六章 筑牢生态空间 ，强化生态文明建设

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，筑牢生态屏障，保育高原生物多样性，全方位全地域加强 生态环境保护 ，强化资源要素管护，优化自然保护地体系，提升水 源涵养和水土保持核心生态功能。

第一节 生态保护系统构建

推动构建“ 一山为屏、两错为核、两区两廊 ”生态安全格局。 一山为屏：是以冈底斯－念青唐古拉山山脉为核心的生态屏障。 两错为核： 是以纳木错和色林错为核心的生态保护绿核。

两区两廊：是以生态基础划分的南、北生态功能区和东 、西两 条生物多样性廊道。

完善生态保护体系。严守生态保护红线和自然保护地等保护区 域，构建全域生态廊道网络 ，完善生态保护体系，推进生态空间系 统性保护。

第二节 完善自然保护地体系

完善自然保护地体系建设。落实上位规划确定的自然保护地名 录，建立以自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地 体系。加强 自然保护区内生物多样性保护，保护区内各类活动必须 符合自然保护区相关法律法规。

第三节 重要自然资源保护与利用

水资源保护与利用 。 明确水资源底线 ，提高水资源利用效率， 合理确定用水总量 。提高生态用水占比 ，全面提升产业用水效率， 提高居民生活用水 、节水水平。

加强河湖空间范围管控 。明确自然河湖水系保护格局，贯彻落 实河（ 湖 ）长制 ，划定河道管理范围和建设示范河湖。严格河湖水 质管理，河道管理线内禁止与水源保护、河道管理无关的建设行为 。 进一步强化水源涵养和水土保持服务功能，统筹考虑水土流失防治、 面源污染控制和人居环境改善，开展小型水体近自然修复工程，系 统保护生态流域、水功能区。

湿地资源保护与利用 。 至 2035 年 ， 维持湿地面积不减少 、水 源涵养、水土保持等功能不退化 ， 总量不低于基期年。

建立湿地保护网络体系。建立以自然保护地为主体 ，以湿地公 园为辅的湿地保护分级管理体系，对乡（镇）内部 、乡（镇）周边、 远离乡（镇）和人类活动的河湖湿地进行分区分类保护和管控。开 展湿地动态监测，及时掌握湿地分布 、面积 、水量 、生物多样性和 受威胁状况等变化 ，建立湿地生态环境监测网络。

加强湿地保护与利用。严控人为活动对湿地的破坏，划入生态 保护红线的湿地，原则上按禁止开发区域要求进行管理，严禁任意 改变湿地用途。其他重要湿地、饮用水源地保护区内的湿地，依据 已有法律法规实施保护 ， 禁止擅自征收、 占用。

林地资源保护与利用。基于全县高海拔特征，林地资源以维持 现状规模为重点 。 至 2035 年 ，森林覆盖率依据上级行业主管部门 下达指标确定。

加强林地用途管制。依法实施林地用途管制，严格限制林地转 为建设用地，禁止任何形式的毁林、放牧、采矿等将林地转用行为。 建立科学合理的林业资源保护机制，继续加大现有林业资源的保护 力度 ， 防止林业资源的不合理流失 ，增强林业资源防灾减灾能力 ， 使林地生态系统功能更加稳定。

强化冰川资源管控要求。加大对念青唐古拉山冰川区域保护、 监管力度，重点防止水土流失与荒漠化，减少对冰川资源的人为干 扰。同步建立冰川生态监测体系和预警机制，在重点地区建立冰川 观测站、气象站和生态环境监测站等，加强对冰川冻土的监管及预 警 ，逐步探索和建立完善的冰川保护管控体系。

荒漠资源保护与利用。科学保护荒漠环境，对生态保护红线范 围内荒漠资源 ，合理确定人为活动范围 ， 限制人为干扰荒漠环境， 加强荒漠环境退化敏感区的野生动植物和微生物资源保护。积极制 定荒漠化保护治理任务与整治奖惩措施，调查内部矿产资源、太阳 能和风能资源分布，在符合生态环境保护的前提下，合理规划、适 度开发。

第四节 持续推进国土空间生态修复

加强羌塘高原草原生态区土地沙化和水土流失治理。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 。加

强野生动植物栖息地生境保护恢复和种群监测，推动生物多样性保 护与维育。

推进河湖湿地生态区水生态保护和治理。重点推进纳木错湖泊 群和色林错湖泊群及流域湿地生态环境保护与修复；分步推进江龙 玛曲生态保护和湿地修复重大工程 ， 重点维护高寒湿地的水资源、 生物资源 ， 维护羌塘高原湖泊带生态系统稳定。

落实念青唐古拉山雪山生态区雪山冰川保护修复。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 ， 开展冰川、河流、湿地、植被等自然景观的监测， 实施封育等措施予以恢复。

部署矿山生态修复区地质环境治理和绿色矿山建设。开展矿坑 和历史遗留矿坑治理工程；针对生产矿山和未来新建矿山，开展绿 色矿山建设工程。

第七章 提质城乡空间 ，促进城乡融合发展

优化城乡空间布局和资源要素配置，促进国土空间集聚高效发 展。统筹乡（镇）和村庄布局 ，重构城乡格局 ，推进新型城镇化发 展。构建现代化产业体系，推进城镇空间内涵式集约型绿色化发展， 建设美丽幸福和谐家园。

第一节 城镇村体系布局

构建“ 轴线带动、 中心集聚、分区引领 ”城乡空间格局。

轴线带动：分为北部国道 317 城乡发展轴和环纳木错城乡发展 轴。国道 317 城乡发展轴 ， 以交通动线串联沿线城镇、乡村，充分 对接外部城市。环纳木错城乡发展轴 ， 以纳木错为核心 ，引领带动 生态产业发展 ，促进环纳木错一体化发展。

中心集聚： 以普保镇（ 中心城区）为中心发展极 ，北拉镇、青 龙乡协同为东部副中心。

分区引领：分为中部综合功能提升区、北部生产生态联动区和 南部公共服务提升区。 中部综合功能提升区包括普保镇、马前乡、 门当乡和佳琼镇；北部生产生态联动区包括青龙乡、北拉镇和尼玛 乡 ； 南部公共服务提升区包括德庆镇、保吉乡和新吉乡。

构建“ 中心城区－重点乡（镇）－一般乡（镇）－中心村－基 层村”五级镇村等级结构。根据人口发展趋势、人口空间分布特征、 城乡空间发展特征 ， 优化人口规模等级结构 ，推进各级协调发展。

第二节 产业发展布局

调整优化产业结构，形成“ 沿路发展 、核心驱动 ”的产业发展 布局。

沿路发展： 依托国道 317 、省道 206 的两条产业发展轴 ， 重点 乡（镇）布局农牧业、旅游产业 ， 充分挖掘沿路、环湖区位优势， 打造沿路、环湖的综合开发示范带。

核心驱动：依托中心城区的综合产业集聚中心，建设具有核心 竞争力的专业集聚区和特色功能载体，依据地方产业基础划分空间 分区，实现产城联动发展，服务业集聚发展，农牧业成片提升发展。

第三节 促进建设用地节约集约

合理控制城乡建设用地规模。严控城乡建设用地总量，按照城 镇开发边界和建设用地指标开展集中建设，新增城镇建设用地指标 优先保障中心城区和重点乡（镇）建设 ，保障产业发展用地需求。 新增村庄建设用地优先满足农村公共服务设施建设用地需求，严格 控制居民点无序蔓延扩张。

积极盘活存量城乡建设用地。推进低效、闲置城乡建设用地再 开发 ，完善公共与公用设施，优化产业结构，鼓励土地混合开发和 空间复合利用。健全土地利用状况动态监测体系，实现从土地来源 到土地供应 、开发利用、市场交易等全过程的动态跟踪监管。

第八章 强化中心功能 ，提升中心城区服务

以“ 集约紧凑 ”和“和谐高效 ”为 目标 ，推进“ 大县城 ”为契 机，优化中心城区功能布局，增强中心服务功能 。充分改善人居环 境，提高城镇建设质量和水平 ，发挥“ 节点 ”效用，促进国土空间 集聚高效、高质量发展。

第一节 空间结构与规划分区

构建“ 一带多廊、两城八片、双轴双心 ” 空间布局结构。

一带多廊：江龙玛曲湿地生态绿带 ，班戈大道、江欧曲、吉普 曲等多条生态廊道。

两城八片：包括西部老城区、东部新城区的“一隔两城 ”格局， 及老城和新城综合服务区 、新城产业发展区（远景）、老城拓展生 活区、老城南、北三片综合生活区和新城综合生活区为功能的八片 城区组团。

双轴双心：包括东西向城市综合功能发展轴 、南北向城市文化 发展轴 ，老城综合服务中心和新城综合服务中心。

规划分区。基于中心城区空间发展结构，结合现状和未来发展 需求将城镇集中建设区细化为居住生活区、综合服务区 、商业商务 区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区等分区进行管控。

优化调整中心城区城镇建设用地结构。坚持节约集约用地原则， 整体以居住用地和公共管理与公共服务设施用地为主，适度提高公 共服务设施及绿地与开敞空间用地比例 ，提升城区人居环境品质。

第二节 强化总体城市设计引导和加快城市更新

城市风貌分区控制 。突出中心城区的山水格局，结合城市组团 功能 ， 尊重和保护山水格局 ， 加强城市建设与自然景观有机融合。 打造新城生活风貌片区、老城文化风貌片区、现代产业风貌片区和 生态风貌片区四个风貌片区。

城市设计重点管控区。划定以城市服务功能区为主的城市设计 重点地区。重点管控地区的城市设计应当塑造城市风貌特色，注重 文化特色的展示，组织核心区公共空间功能，加强建筑空间、体量、 高度 、风格 、色彩等管控 ， 营造舒适街道空间和天际线等。

土地使用强度与建筑高度控制。为保持良好的山水格局风貌， 建筑高度分区依据“ 显山 、露湿 ”城市空间让位自然空间的生态原 则。结合建设目标和中心城区空间结构，划分土地使用强度区 ，实 行等级化的土地使用强度管制。

推进空闲地土地开发利用工作 。加大中心城区“ 空闲地 ”土地 整理力度。鼓励临街单位利用空闲地建设停车场、社区内空闲地建 设公共绿地及活动空间等盘活闲置空间，实现美化城市、完善功能、 提升宜居性的 目 的。

第三节 “ 四线”划定与管控

城市绿线。城市绿线内的用地，不得改作他用，不得违反法律 法规、强制性标准以及批准的规划进行开发建设。因建设或其他特 殊情况需临时占用城市绿线内用地的 ， 应依法办理相关审批手续。

城市蓝线。在蓝线范围内禁止下列活动：排放污染物和倾倒废

弃物等污染城市水体、填埋和占用城市水体、挖取沙石和土方等破 坏地形地貌的行为 ，及其他对蓝线构成破坏性影响的行为。

城市黄线。在城市黄线范围内禁止进行违反国土空间规划要求、 国家有关技术标准和规范进行建筑物、构筑物及其他设施的建设 ； 未经批准 ，改装 、迁移或拆毁原有城市基础设施；其他损坏或影响 城市基础设施安全和正常运转的行为。

城市紫线。不涉及城市紫线。

第四节 加强城市地下空间利用

统筹地下空间综合开发。全面统筹地下交通 、市政基础设施、 人防工程、应急防灾设施、公共服务等城市综合保障体系 ，完善城 市基础配套服务功能 ，提高土地节约集约利用。

地下空间综合建设引导 。主要选择中心城区公共活动集聚、公 共建筑的开发强度高且建设量大的地区，依托道路交通规划所确定 的线路和主要站点，确定地下空间开发利用的主要节点。健全地下 空间共同管理责任机制，逐步完善地上与地下空间权属、建设用地 有偿使用的管理制度。

第九章 塑造魅力空间 ，保护自然文化遗产

牢固树立中华民族共同体意识，对现有历史文化资源进行全面 梳理保护，强化历史文化有效延续和传承。发挥多种特色文化优势， 体现人文精神、提升规划独特的文化吸引力。

第一节 历史文化保护与利用

构建“一核、两片、多点 ”历史文化空间保护格局 。一核为纳 木错西岸文化核心区；两片为青龙－门当－普保整体保护历史文化 集中区 ； 多点为其他散点分布文物保护单位的点状保护。

建立县域历史文化保护体系。坚持“保护第一、加强管理 、挖 掘价值、有效利用、让文物活起来 ”的新时代文物工作方针，保护 各级文物保护单位和非物质文化遗产。在历史文化资源的保护和利 用过程中 ， 必须严格遵循《中华人民共和国文物保护法》《西藏自 治区文物保护条例》等相关法律法规的要求，对历史文化资源进行 科学 、合理的保护 、管理和利用 ， 以确保其可持续发展。

统筹划定历史文化保护线。严格保护历史文化遗产及其周边环 境，对各级文物保护单位进行落实点位、名录 、保护范围界线和建 设控制地带保护，并将已划定的不可移动文物保护空间管制的规划 要求纳入国土空间规划“ 一张图 ”实施监督系统。

第二节 自然景观资源保护

地貌景观资源。保护县域内念青唐古拉山等自然形成的羌塘高

原、悬崖峭壁、缓坡漫岭等地貌景观资源，严格控制山体开发建设， 禁止开山采石 ， 维护自然地理地貌的完整性 ，保护周边自然环境 ， 对已遭破坏的地貌景观实施修复工程。

河流类景观。保护测曲和江龙玛曲等河流及其流域，控制水上 活动对水体的污染，禁止废弃土石和建筑垃圾填置溪沟，强化水系 景观价值。

湖泊湿地景观。保护纳木错、色林错、巴木错、班嘎错等湖泊 湿地景观，最大限度保留原生湿地特征和自然风貌。严禁随意缩减 湖泊湿地面积，严格控制湖泊湿地观景视廊沿线的各项建设，避免 出现观景阻碍或视觉污点 ， 确保景观的和谐性。

第三节 魅力空间塑造与布局

打造魅力景观区 。落实念青唐古拉山－纳木错、羌塘－色林错 魅力区 ， 同时整合其他自然人文资源价值 ，打造三大魅力景观区， 展示藏北高原自然景观、羌塘游牧人文魅力。

构建魅力景观廊道 。落实以国道 317 为主线的羌塘风景道 ，同 时依托省道、县道构建四条旅游魅力主题廊道，加强魅力区的空间 联系，连接沿线重要的自然保护地、文物保护单位等自然景观和历 史文化资源，保护风景道周边的自然和人文景观，修复受损景观环 境，加强沿线居民点的建设管理，控制生产生活对景观和生态环境 的不利影响。

第四节 推进全域旅游发展

助力“ 西藏自治区重要的世界旅游 目 的地 ”建设，构建“ 一核 一心四节点 、五线 、 四片区 ”全域旅游发展格局。

建设高品质魅力景观廊道。加强魅力廊道系统配套建设机动车 停车场 、加油站（充电站）、 内部游览步道 、干线公路连接线等相 关交通服务设施。

构建三级旅游服务节点 。沿魅力廊道，构建县域三级旅游服务 节点，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 ，助推旅游 目 的地建设。

第五节 城乡特色风貌塑造

塑造“羌塘秘境，多湖班戈”的城乡风貌。北部凸显羌塘草原、 高原湖泊自然风貌，展现契合自然、城水相依的紧凑城镇风貌 ，突 出疏中有密、人畜相依的羌塘草原景观风貌；南部依托丰富湿地资 源，突出历史文化保护与现代文化传承相融合的风貌，村庄区应保 持自有的聚落形态 ， 突出传统文化浓厚的南部生态牧场景观风貌。

构建县域蓝绿开敞体系 。构建生态空间脉络，培育生态区 、生 态廊道，形成生态保护极重要区域 、生态保护重要区域和生态保护 一般区域三大分区 ；围绕贯穿全县的绿色生态廊道，构成贯穿南北 和连接东西的六条生态廊道。

第十章 完善要素支撑 ，保障国土空间安全

稳步推进“平急两用 ”公共基础设施建设，保障建设用地需求。 坚持以人为本、可持续发展理念，构建综合交通体系 、完善公共服 务设施和市政设施体系、强化综合防灾体系。

第一节 县域综合交通体系

积极建立起铁路、公路、航空为一体的交通体系。建设构建“三 横四纵 ”交通网络，加强以公路为主体作用的对外通道建设 ，与周 边市县的互联互通，打造高效便捷的交通网络。加强低等级公路升 级改造，实施县乡道路通行能力提升工程，加大重要旅游线路建设。 同时持续推进“ 四好农村路 ”建设，切实提升农村公路“ 最后一公 里 ”服务水平 ，建设广覆盖的农村公路网。

完善物流体系和综合客货运枢纽站布局 。构建商贸流通网点+ 供销社网点+ 电子商务服务站整合的县域商贸物流体系 。增设部分 行政村客运停靠点，充分改善农牧民出行条件 ，加强各乡（镇）与 中心城区和周边城镇的联系。在中心城区及乡（镇）驻地新建公共 停车场并配备电动充电桩设施，同时应考虑电动自行车的停车和充 电需求，对具备条件的居住小区和公共建筑设置相应的充电区域或 预留安装条件。

强化基础设施廊道安全。对重要基础设施廊道进行管控防护， 包括铁路 、高速公路 、 国道 、省道及架空 35 千伏（含） 以上电力 线等廊道。形成相应保护范围 ，保障各类重要基础设施安全运行。

第二节 公共服务设施体系

推进区域及城乡生活圈打造。结合班戈县特殊地理环境，推进 区域生活圈、城乡生活圈和社区生活圈三级生活圈体系。设施规划 应构建以基层设施为基础 ，建立“ 中心城区 、 乡（镇）、 中心村 、 基层村 ”的分级公共服务设施体系 ，实现公共服务设施的“ 共融- 共建－共享 ”。

文化设施布局。建立县级—乡（镇）级—村（社区）级文化设 施体系。

教育设施布局。构建村（居）办幼儿园、 乡（镇）办小学、县 办初中的教育布局体系。

公共体育设施布局 。各乡（镇）增设小型体育场 ；村级公共体 育设施主要结合聚居点设置室外建设场地。

医疗卫生设施布局。加强标准配置建设；每个行政村至少配建 一个村卫生室。

第三节 市政基础设施体系

给水工程。完善集约化供水格局，加快农村供水保障项目建设， 实施农村饮水健康行动，加快推进供水管理系统、水质监测系统建 设 ， 加设太阳能防冻保暖装置等 ，提高城乡供水安全保障水平。

排水工程 。中心城区、集镇采用雨污分流制，农村地区可结合 实际情况采用截流式合流制。

污水工程：中心城区保留并充分启用现状污水处理厂，各乡（镇） 新建独立污水处理站。

雨水工程： 中心城区新建雨水系统运行雨污分流制 ，已建成的 合流制逐步改造为分流制。各乡（镇）采用排水暗管（渠） 的形式 为主 ；各基层村、农牧民聚居点则以明沟为主。

电力工程。对现有供电设施进行升级改造，提高电网运行和能 源利用效率，逐步优化主网网架结构。充分利用县域丰富的太阳能 资源 ， 加强分布式光伏电站的建设。

通信工程 。加强基站建设 ， 积极推动 5G 网络基础设施布局建 设，加强弱覆盖地区的网络强度。完善邮政快递基础设施体系，保 留中心城区邮政局，乡（镇）按照邮政局所服务标准配置邮政设施。

燃气工程 。县城 、各乡（镇）及其他周边区域积极发展液化石 油气站供燃气使用 ，远景积极发展管道供气，距离较远乡（镇）村 落积极发展生物质能源 ， 加强农村能源与资源高效利用。

供热工程。保障全域供热工程有序开展 ，中心城区采取集中供 暖方式进行供热。各乡（镇）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。农村地区可采用更为灵活的供热方式。

供氧工程。积极培育高原健康用氧产业，缓解高原居民和游客 高原反应。

环卫工程 。建立完善环卫收运体系 ，实现垃圾分类无害化、资 源化和减量化处理 ，促进经济社会可持续发展。

第四节 综合防灾减灾体系

积极推进综合救灾应急预案体系建设。健全风险防范化解机制， 健全完善各类突发公共事件应急预案和重大灾害紧急救援体系，结

合灾害特点，定期组织应急预案演练，增强预案的实用性和操作性。

提高自然灾害防治力度。划定气象灾害防治分区，加强气象灾 害防治。加大地质灾害防治力度，严格落实地质灾害风险管控要求， 采取工程和治理相结合的方式，分期分批推进滑坡 、危岩、泥石流 及不稳定边坡等地质灾害治理工程。

构建“县－乡（镇）－村 ”三级应急物资储备体系 。探索推进 应急物资集装单元化储运能力建设 ， 完善应急物资配送配套设施。 构建草原鼠虫害、雪灾 、旱灾等自然灾害应急防灾救援体系 ，完善 相关应急救援队伍 、装备物资设施 ，保障人居和牧业生产安全。

防洪工程 。加强河湖、山洪防洪设施建设，减轻洪涝灾害的危 害 ，保障县城、各乡（镇）及主要村庄生产 、生活安全。

消防工程 。保留中心城区消防大队。重点乡（镇）新建二级专 职消防队 ，其他乡（镇）驻地继续完善各乡（镇）微型消防站。各 行政村（居委会）成立村民消防组织。

抗震工程 。中心城区各乡（镇）严格按照相应的抗震设防烈度 等级执行，新建、扩建和改建工程必须按照抗震设防要求进行设计 和施工。

人防工程。建立完善的城镇防护工程体系、人防疏散体系及备 灾体系 ，增强城镇整体应急保障能力。

第十一章 实施保障

加强党的领导 ，强化政策协同保障 ，完善规划传导体系，建立 统一的国土空间基础信息平台，实施规划全生命周期管理，保障各 项重大项目建设，全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水 平。

第一节 加强规划实施组织保障

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，全面贯彻落实党的二十大精神 ，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 ”， 充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，不断提高各级党 员干部政治判断力、政治领悟力 、政治执行力，切实发挥示范引领 作用 ， 带头担当作为 ， 为加强规划实施与管理提供坚强组织保障。

组织部门联动 ， 落实责任。 落实国土空间规划管理主体责任， 加强各部门在公共财政投入、土地供应、重大项目推进与空间布局 在建设时序上的相互协调，合理确定重点任务的年度安排和行动计 划 ，实现县乡（镇）协调、部门联动、同步高效 ， 同时对接中石化 对 口援藏班戈建设情况 ，充分保障对 口援藏政策机制与用地需求。

第二节 完善规划传导机制

加强国土空间总体规划传导。 乡（镇）级层面编制乡（镇） 国 土空间规划，作为落实上位国土空间总体规划且指导约束详细规划

编制实施的依据。逐级分解规划指标 ， 落实强制性内容纵向传导 。 将生态保护红线面积、城镇开发边界等约束性指标分解至各乡（镇）。

完善对专项规划的指导约束。专项规划与国土空间总体规划的 层级对应，主要体现各类资源、要素、行业的细分或时序阶段安排， 在总体目标和重点管控内容上与国土空间规划保持衔接一致，不得 突破约束性要求。自然资源与生态保护类专项规划如自然保护地体 系、国土综合整治与生态修复、水资源综合利用、草地保护与利用、 矿产资源勘查开发等专项规划，应以本规划确定的规划分区、生态 空间布局、农业空间布局为依据 ， 严格落实生态保护类约束指标 ； 基础设施类专项规划如交通设施建设、清洁能源发展、通讯设施市 政建设等专项规划 ， 加强与本规划内容衔接 ， 落实设施用地指标 、 线性走廊与预控布局等方面的要求；产业发展类专项规划如旅游发 展专项规划，应以本规划确定的主体功能分区 、生态空间布局、农 业空间布局为依据，确保在生态指标约束前提下布局生态旅游等相 关产业发展。

加强对详细规划的传导 。引导编制详细规划，对具体地块用途 和强度控制作出实施性安排。城镇开发边界外 ，编制“ 多规合一 ” 的实用性村庄规划，应当按照村庄分类制定。坚持农牧民主体地位、 尊重村民意愿，坚持节约优先、保护优先，坚持因地制宜、突出特 色。将详细规划 、村庄规划统一纳入详细规划一张蓝图，统筹全域 规划建设与精细化管理。

第三节 实施规划全生命周期管理

衔接国土空间规划“一张图” 实施监督系统。深入推进“ 多规 合一 ”并联审批 ， 以全县“ 一本规划一张蓝图 ”为基础 ，建立“ 多 规合 一 ”的规划实施及管理体系，支持空间治理信息共享及业务协 同办理的工作平台 ， 并作为“ 互联网+政务服务 ”平台重要组成部 分，完成县本级建设项目的一次性审批和重大区域项目的在线协同 审批 ，实现各部门间信息互联互通、协同协力、共建共享 ，实现城 市精细化管理。

建设规划考核监测评估制度。结合土地变更调查和卫星遥感监 察等工作，建立国土空间规划现状图成果动态更新机制。建立定期 体检、五年一评估的常态化机制，年度实施报告作为下一年度实施 计划编制的重要依据，并反馈至各级政府的工作报告，五年评估结 果作为近期建设规划编制的重要依据。

公共参与和社会协调。形成指导长远工作 、便于长效监管、利 于长期运作的制度办法，搭建一套公众监督的规范机制，鼓励公众 多层次参与规划实施监督。同时调动媒体舆论力量进行宣传，提高 社会对规划的认知认同，提升公共参与的积极性和判断力，广泛发 动相关机构和专家学者等积极参与国土空间规划的监督。

第四节 统筹规划近期行动

实现近期发展目标 ，“ 三区三线 ”全面落地 ， 各级生态功能区 保护和重点地区生态修复和环境治理体系建立；生态牧业的发展格 局得到优化，草畜平衡得以控制落实 ，生态牧业空间得以保障 ；生

态环境得到全面稳固 ，城乡公共服务和基础设施基本完善。

开展全域生态修复。近期重点通过免耕补播与天然草场改良等 草地保护与建设工程，加强羌塘高原草原生态区土地沙化和水土流 失治理。

提升交通基础设施服务。提升班戈县与那曲市色尼区、拉萨市、 日喀则市联络公路通行能力。同时充实完善覆盖乡村、互联互通的 农村公路网和城乡客运站服务设施建设 ，中心城区道路网完善，全 面实现行政村公路硬化。

完善公共服务设施建设 。以城市体检评估工作为基础，推进城 市更新 ，着力统筹城乡公共服务设施 ，重点补短板 、强弱项、提质 量 ， 重点推进城乡医疗完善、服务水平提升 ，提升公共服务能级， 加快已建未投入使用的公共服务设施利用，提升中心城区公共服务 水平 ， 不断满足人民日益增长的美好生活需要。