

比如县国土空间总体规划

（ 2021—2035 年 ）

（ 公开版 ）

比如县人民政府

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 规划目的	2
第三节 规划原则	3
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 目标与战略	7
第一节 总体发展定位	7
第二节 国土空间开发保护目标	7
第三节 国土空间开发保护策略	8
第四章 构建国土空间开发保护总体格局	10
第一节 强化国土空间底线管控	10
第二节 深化落实主体功能分区	10
第三节 国土空间开发保护总体格局	10
第四节 国土空间规划分区	11
第五章 完善农牧空间，打造现代化农牧产业基地	13
第一节 加强耕地保护与提质	13
第二节 推动草地资源可持续发展	13

第三节 优化农牧业空间格局	14
第四节 加快推进农用地整治	14
第六章 锚固生态空间，筑牢怒江上游生态新高地	15
第一节 优化生态空间格局	15
第二节 建立自然保护地体系，保护生物多样性	15
第三节 加强重要自然资源保护与利用	15
第七章 优化城乡空间，树立藏北高质量发展典范	17
第一节 构建“一主三副两轴三片”的城乡空间格局	17
第二节 完善城镇村体系	17
第三节 实施乡村振兴战略	18
第四节 完善公共服务设施体系	19
第八章 优化中心城区国土空间结构	20
第一节 优化空间结构和功能布局	20
第二节 蓝绿网络与开敞空间	20
第三节 空间形态与风貌塑造	21
第四节 城市更新与用地盘活	21
第五节 建立绿色高效综合交通体系	21
第六节 地下空间与集约开发	22
第七节 四线划定	22
第八节 综合防灾减灾设施布局	23
第九章 营造魅力空间，打造雪域高原特色旅游区	25
第一节 历史文化保护与利用	25
第二节 促进文旅融合发展	25

第十章 完善城乡综合支撑体系	27
第一节 完善综合交通体系	27
第二节 夯实市政基础设施	28
第三节 公共安全与综合防灾	29
第四节 布局新型设施，促进智慧城市建设	30
第十一章 加强区域协作，引领高质量发展	31
第一节 推进资源环境协同保护治理	31
第二节 以开发促发展，加强区域协作	31
第三节 推动基础设施互联互通	32
第十二章 推进规划传导，确保规划实施	33
第一节 加强党的领导	33
第二节 健全政策法规体系	33
第三节 加强规划传导与用途管制	34
第四节 纳入市级国土空间基础信息平台	35
第五节 实施规划全生命周期管理	36

前 言

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视西藏工作、始终心系西藏人民。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，抓好稳定、发展、生态、强边四件大事。围绕抓好“四件大事”，西藏自治区作出着力推进“四个创建”“四个走在前列”的战略部署，那曲市提出“四个示范市”建设。为落实党中央、西藏自治区、那曲市的部署要求，比如县提出“一县一城四区”工作目标。按照国土空间规划体系部署要求，比如县委县政府组织编制《比如县国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）。

《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）》的落实和深化，是一定时期内全县空间发展的指南和经济社会高质量发展的空间蓝图，是全域国土空间保护、开发、利用、修复的总体安排和综合部署，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。

规划范围为比如县行政辖区范围，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，远期至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党的治藏方略，以铸牢中华民族共同体意识为主线，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，科学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，优化农牧、生态、城镇等功能空间，整体谋划国土空间开发利用保护新格局，全面建设社会主义现代化新比如，奋力谱写雪域高原长治久安和高质量发展新篇章。

第二节 规划目的

为贯彻落实《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》《中共西藏自治区委员会 西藏自治区人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》，整体谋划比如县新时代国土空间开发保护格局，为全县国土空间保护、开发、利用、修复和指导各类建设提供行动纲领，推动构建高质量国土空间体系，实施高效能空间治理，保障高质量发展和高品质生活，助力建设社会主义现代化新比如，特编制《规划》。

第三节 规划原则

生态优先、绿色发展。坚持底线思维，强化资源环境底线约束，严守生态安全和粮食安全等底线，构建完整的生态保护格局，推动生产生活方式向绿色发展。

以人为本、品质提升。坚持以人民为中心，不断提升农牧民就业能力，逐步缩小城乡居民生活水平差距，有效提高基础设施和公共服务设施水平，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

全域管控、集约高效。以生态文明建设思想为引领，建立全域全要素分类管控体系，合理确定并严格管控城镇建设用地总量，优化用地结构，支撑更高质量发展。

区域协调、格局优化。重点统筹资源能源、生态环境保护、区域基础设施等领域协同发展。构建生产空间集约高效、生态空间山清水秀、生活空间舒适宜居的国土空间格局。

第二章 现状分析与发展研判

第一节 基础条件

那曲东部重点门户。比如县西邻那曲市色尼区，东与昌都市边坝县接壤，南靠嘉黎县，北与巴青县、索县相连。县域内重要交通干线国道 317 东西向穿境而过，途经夏曲镇和扎拉乡，国道 558 在夏曲镇与国道 317 相接，向南串联比如镇、达塘乡、白嘎乡等乡（镇），与昌都市相接。

山地为主，地貌多样。比如县位于唐古拉山和念青唐古拉山之间，属怒江上游流域，四周冰山雪峰环绕，平均海拔 4000 米。境内以山地为主，地表特征多样，山岭重叠，沟壑纵横，河谷深切。整个地貌西部呈高原宽谷状，中部、东部呈山地峡谷状，地势西北高，东南低。

自然资源禀赋优越，生态环境品质较高。林地、草地、水域、湿地、冰川遍布全域；曲荣拉山、夏拉山生态屏障功能突出。野生动植物资源和名贵藏药材资源丰富，有名贵藏药材虫草、贝母等 50 余种，虫草产业优势明显，素有“虫草之乡”之称。

人口聚集效应明显，社会民生显著改善。常住人口 7.26 万人，常住人口城镇化率为 23%，近几年人口呈现稳定增长趋势。全县经济社会发展取得显著成就，经济结构进一步优化，农牧区生产生活条件明显改善，城镇建设快速推进，各项社会事业加速发展。

第二节 现状特征

怒江上游水源涵养地区，生态功能地位突出。县域拥有森林、

草原、荒漠、农田、冰川、河流、湖泊等多种生态系统，生态功能以水源涵养和水土保持为主，具有生物多样性保护等重要作用，生态系统服务价值较高。

自然人文景观丰富，民族文化多元包容。县域内雪山冰川林立、河流湿地环绕，以萨普雪山、双色湖等为代表的自然景观风光秀丽；以苏毗·娜秀文化等为主的民族文化灿烂多彩，苏毗文化遗址等历史文化遗存丰富。

第三节 发展机遇

重大战略部署实施促进高质量发展。随着新时代党的治藏方略深入实施，全国加快构建“双循环”发展格局，作为国道317上的重要节点城镇，比如县积极融入区域发展格局，不断获得国家、西藏自治区、那曲市等不同层面的支持，为基础设施提升、公共服务体系完善、新型城镇化建设和生态环境保护等各方面都带来重大机遇，有效促进比如县实现高水平高质量发展。

生态文明时代推动生态产品价值多元化实现。生态文明建设事关中华民族永续发展和人类命运共同体构建。碳达峰、碳中和发展目标愿景的提出，为比如县探索绿色、低碳、循环发展路径带来了新的机遇。比如县作为国家级重点生态功能区，将以增强生态产品供给能力和生态系统服务功能为目标，把高原特有资源禀赋转化为发展优势。

西藏自治区世界级旅游目的地建设带来旅游发展新机遇。西藏自治区正加快建设世界重要旅游目的地，给位于唐古拉山高原生态魅力区，川藏北线人文风景道上的比如县的旅游发展带来新

要求和新机遇，将强化区域旅游协同，促进比如县旅游支点城镇建设，助力萨普景区和唐蕃古道文化旅游景区的提升以及苏毗·娜秀文化等独特文化资源的挖掘与传承。

第三章 目标与战略

第一节 总体发展定位

藏北高原高质量发展示范县。完善公共服务设施配套，加强城市基础设施建设。抓好重大项目建设，培育新质生产力，建设那曲高质量发展强县。

苏毗·娜秀文化旅游目的地。传承苏毗·娜秀文化，培育一批特色强、有文化底蕴的文旅产业，加大旅游宣传力度，将比如特色文化旅游品牌推向全国，走向世界。

怒江上游生态文明建设示范区。优化全县生态格局，强化怒江流域生态保护和修复，筑牢怒江上游生态屏障。提高生态环境治理水平，推动生物多样性保护，努力建设人与自然和谐共生的生态发展之路。

第二节 国土空间开发保护目标

2025 年目标。到 2025 年，国土空间开发格局不断优化，耕地与永久基本农田数量不减少，质量有提升，生态修复和国土整治效果逐渐显现，城乡人居环境显著改善，初步建成“藏北高原高质量发展示范县”。

2035 年目标。国土空间开发保护格局全面优化，农业空间、生态空间、城镇空间协调有序，生态保护成效凸显，农业生产绿色高效，城乡发展格局更加优化，魅力空间格局更加完善；国土空间支撑体系更具韧性，综合防灾布局更加合理；中心城区支撑能力更加凸显，中心城区空间结构与功能布局更加合理，公共服

务设施、基础设施更加完善。城市更新全面开展，高效集约的城市空间基本形成。便捷、高效的智慧城市基本建成。

2050 年愿景。国土空间治理体系和治理能力全面现代化，生产空间、生态空间、生活空间融合发展水平显著提升。绿色化生产生活方式全面建立，全面实现城乡互补、区域协调、共同富裕。

第三节 国土空间开发保护策略

强化底线约束作用，筑牢生态屏障。落实国家级重点生态功能区保护要求，做好刚性管控，探索高原地区生态保护的方式方法；落实、细化并严守耕地与永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等各类底线。

增强区域协作能力，实现互联互通。积极融入“那昌”发展轴，加强与那曲市、昌都市的产业合作，推进与索县、巴青县区域协作，实现区域产业联动。加快建设新型基础设施，支撑区域协调发展。提高创新能力，促进产业协作。

推进城乡统筹发展，优化城乡格局。统筹推进新型城镇化和乡村振兴，优化城镇村体系和职能结构，促进城乡要素双向流动。充分发挥中心城区和重点乡（镇）的辐射带动作用，形成城乡循环联动新格局。

强化历史文化遗产，营造魅力空间。加强历史文化保护传承，做到空间全覆盖、要素全囊括，既保护单体建筑，也保护城镇格局、自然景观、人文环境和非物质文化遗产，强化文旅融合，彰显比如县国土空间和文化魅力。

加强土地集约集聚，实施城市更新。严格落实土地总量与强

度“双控”目标，实施城市更新行动，提升土地节约集约利用水平；推进中心城区土地复合利用，实施农村低效建设用地整治，全面提升资源能源利用效率。

第四章 构建国土空间开发保护总体格局

第一节 强化国土空间底线管控

优先划定落实耕地与永久基本农田。至 2035 年，全县耕地保有量不低于 3.2792 万亩，其中永久基本农田保护面积不低于 2.4257 万亩。

按照生态功能优先划定生态保护红线。至 2035 年，全县生态保护红线面积不低于 1207.0885 平方千米。

科学划定城镇开发边界。至 2035 年，全县划定城镇开发边界 4.1801 平方千米。

第二节 深化落实主体功能分区

重点生态功能区。把保护和修复生态环境、增强生态产品生产能力作为首要任务，实施生态系统综合管理，在不损坏生态系统功能的前提下，发展休闲观光牧业、畜牧产品生产和加工产业。

市级城市化地区。支撑全县高质量发展和高水平建设的区域，推动土地节约集约利用，提高公共服务设施建设水平，提升精细化治理水平。培育特色产业集群，提升城镇功能和人居环境品质。

农产品主产区。农牧业重点发展区域，支撑农牧业现代化发展，改善农牧业生产条件，加强农产品主产区的农业基础设施建设，发展特色畜牧养殖、藏药材种植。

第三节 国土空间开发保护总体格局

强化核心引领。强化“比如镇—良曲乡—香曲乡”主中心引领

带动作用，建设高质量、高水平综合服务中心，引领全县高质量发展。

培育三个县域副中心。培育夏曲镇、白嘎乡、达塘乡为副中心，发挥县域副中心支撑作用，辐射带动周边乡（镇）发展。

推动三区协调发展。北部高原牧业保护与发展区，草地资源丰富，重点发展高原特色牧业，同时推进物流、清洁能源等产业发展。中部怒江水源涵养与城镇发展区，重点发展清洁能源、农牧产品精深加工、特色农牧业、文化旅游等产业。南部高山峡谷保护与生态旅游区，在保护生态的基础上，重点发展高原特色农业及文化旅游产业。

轴带引领城乡融合。城镇发展主轴线，推进比如县与那曲市、昌都市区域协调发展，强化沿线乡（镇）职能定位及功能提升，推进城乡融合发展。依托国道 317 构建城镇发展次轴线，加强与索县、巴青县的协调发展。怒江生态经济带，打造集生态、文化、旅游、产业于一体的具有比如特色的经济发展带。

第四节 国土空间规划分区

农田保护区。从严管控非农建设占用永久基本农田，大力开展高标准农田建设和土地综合整治，提升农业基础生产能力。

生态保护区。范围与生态保护红线一致，实施严格保护，严格控制各类开发建设活动和人为扰动。

生态控制区。经评价在对生态环境不产生破坏的前提下，可准入部分放牧、旅游、科研等对生态影响较小的有限人为活动。

城镇发展区。城镇建设和各类新区、开发区等各项集中建设

活动，必须在城镇发展区内进行，土地使用必须符合国土空间规划及环境保护规划的共同管制要求。

一般农业区。一般农业区内以满足农业生产生活需要为原则，除宅基地和必要农业生产设施外不安排其他产业用地；鼓励区内建设特色农产品生产基地，形成特色农业和设施农业。

村庄建设区。村庄建设区内准入宅基地、农村公共服务设施、交通市政基础设施、农产品加工仓储、乡村旅游配套设施等农村生产、生活相关用途。

林业发展区。林业发展区内按照林业生产规范和发展规划进行管理，封育和采伐结合，发展林下经济和生态旅游，兼顾生态功能和经济效益；优化森林资源结构，加快品种改良，提高蓄积量，扩大利用规模。

牧业发展区。牧业发展区内准入放牧活动，严控载畜量，限制从事与牧业无关的开发建设活动；经评价在对生态环境不产生破坏的前提下，可适度开展观光、旅游、教育等活动。

第五章 完善农牧空间，打造现代化农牧产业基地

第一节 加强耕地保护与提质

落实耕地保护制度。实施耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，坚决抵制耕地“非农化”“非粮化”行为。健全耕地保护责任目标考核机制，对耕地保护责任目标完成情况定期考核。

严格耕地占补平衡。严格控制新增建设用地占用耕地，对新增建设用地确实需要占用稳定耕地的，按照“以补定占，先补后占”的要求实现占补平衡，保证稳定耕地面积总体不减少、耕地质量不下降，不破坏生态环境，拓宽补充耕地途径。

加强高标准农田建设。综合考虑水资源承载力和粮食生产潜力，推进高标准农田建设，逐步将永久基本农田全部建成高标准农田，促进耕地集中连片，实现节约集约利用和规模效益。

加强耕地提质改造。推进土地综合整治，开展耕地提质改造，提升耕地生产能力。实施耕地生态补偿与休耕制度，提高土壤有机质含量，平衡土壤养分。

第二节 推动草地资源可持续发展

科学划定基本草原。明晰基本草原权属并进行管控，确保基本草原面积不减少、质量不下降、用途不改变。

打造全域生态草原网络体系。逐步搭建农区和牧区的资源流通平台，完善草产业链。积极引导牧民善待进入承包草场采食、饮水的野生动物，保护草原生物多样性。

第三节 优化农牧业空间格局

“一带”引领。怒江农牧产业发展带，重点推动怒江沿线乡（镇）农牧业发展，促进农牧业现代化、绿色化发展，发展精品河谷农业，打造特色农产品示范园区。

“一区”集聚。城镇农牧业综合服务区，搭建农牧业科技推广与创新平台，对接自治区内外研究机构与公司企业，在农畜新品种培育、农畜产品精深加工、农牧业信息化等领域进行突破。

“两片”发展。牧业发展片区依托乡（镇）牧业发展基础及重要牧场集中分布优势，建设成那曲市牦牛产业养殖示范区。农牧业发展片区依托该区域耕地资源、草地资源，发展综合性现代化农牧业。

第四节 加快推进农用地整治

以种植业生产适宜性评价为基础开展农用地整治。通过实施土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保持等工程措施，提高土地质量，增加有效耕地面积，改善生产条件和生态环境。

提高耕地质量等级。严格农田整治工程标准，建设集中连片、设施齐全、高产稳产、生态良好、抗灾能力强的高标准农田。

开展河谷坡耕地整治。合理利用区域内部河网水系，完善农田基础设施建设，实施土地平整、建设灌排水、道路、农田防护与生态环境保护等农业基础设施工程，提高耕地质量。

第六章 锚固生态空间，筑牢怒江上游生态新高地

第一节 优化生态空间格局

统筹推进山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理，实现全县自然资源高效利用，构建“一屏一廊三区”的生态空间格局。

“一屏”为南部念青唐古拉山生态屏障。以南部念青唐古拉山为屏障，保护与修复高原山地生态系统，守护全县生态安全。

“一廊”为怒江生态廊道。加强水生态文明建设，强化中心城区江河岸线风貌塑造，同时提升怒江沿岸湿地、森林生态系统健康水平，增强全域水源涵养功能，建设怒江上游生态屏障。

完善“三区”支撑。北部草原生态保育与治理区重点推进草原综合生态提升，守护北部高原地区草原系统安全。中部怒江水源涵养与治理区重点推进怒江生态保护建设工程，提升区域生态涵养功能。南部高山生态保育与治理区重点发挥林地的生态保育、水源涵养功能，提升区域旅游观光价值。

第二节 建立自然保护地体系，保护生物多样性

国家湿地公园。坚持因地制宜，强化高原湿地水源涵养能力提升和高山生物多样性保护工作。

分级构建生物多样性保护体系。分级构建生物多样性廊道，打造生态重要保护节点，系统性、有目的性加强生物多样性保护。

第三节 加强重要自然资源保护与利用

加强水资源保护，改善水环境质量。净化中心城区流入怒江

水质，开展河道、沟渠治理及滞洪沉沙。严格落实水资源刚性约束，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，把水资源作为刚性约束。优化水资源管理，提升水资源利用效率，构建分级分类的水资源管控体系。

加强林地资源保护与利用。以国家一级公益林为基础，全面推进全域森林资源保护，完善森林资源管理制度，加强对森林资源的监测与综合治理。开展森林生态修复，扩展森林业态，提高林地覆盖率，有效发挥林地生态保育和涵养的作用。

完善湿地保护管控措施。全面推进湿地资源保护与修复，提高湿地质量、保护高原湿地生态系统及生物多样性，促进湿地资源的可持续发展。建立健全湿地分级管理体系，加强湿地公园保护管理体系，对于乡（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。

对冰川资源实行特殊保护。落实西藏自治区和那曲市管护要求，对重要雪山冰川实施特殊保护，保护冰川及永久积雪地区的自然生态系统原真性和完整性。

第七章 优化城乡空间，树立藏北高质量发展典范

第一节 构建“一主三副两轴三片”的城乡空间格局

打造“比如镇—良曲乡—香曲乡”一体化发展主中心。重点提升城镇综合服务功能，完善基础设施建设，强化中心城市综合服务职能和产业、交通枢纽地位，打造辐射比如县全域的综合服务中心。

打造北部夏曲镇副中心、西部达塘乡副中心、南部白嘎乡副中心。依托副中心的辐射带动作用，实现乡（镇）发展水平提升、人居环境改善、基础设施共享。

“两轴”带动发展。城镇发展主轴线布局生态、文化、旅游、现代农牧业等特色产业。城镇发展次轴线促进与那曲市、索县的资源要素流通。

“三片”分区发展。中部怒江城镇发展区以综合服务为主，加强基础设施建设，重点提升该地区的产业发展能力。北部高原牧业发展区推进牧草良种产业和草产品加工业发展，同时加快推进现代农业产业园建设。南部高山峡谷生态旅游区，开展生态观光、休闲、文化体验项目，推进生态旅游发展，完善旅游景区基础设施建设。

第二节 完善城镇村体系

建立规模等级体系。构建“中心城镇—重点乡（镇）—一般乡（镇）—中心村—基层村”五级城镇村等级体系。

职能分工体系。综合考虑各乡（镇）人口、社会经济、资源特色、基础设施情况，优化形成“综合服务型、文化旅游型、商贸流通型和生态牧业型”四类城镇职能分工，引导乡（镇）发展。

第三节 实施乡村振兴战略

村庄分类引导。将村庄分为城郊融合、集聚提升、特色保护等村庄类型，针对不同类型的村庄进行差异化发展引导。城郊融合类村庄加快城乡产业融合发展、基础设施互联互通、公共服务共建共享。集聚提升类村庄优化村庄内部用地结构，补齐基础设施和公共服务设施短板。特色保护类村庄保护村庄风貌的完整性、真实性和延续性，推进特色资源保护与村庄发展的良性互促。保留改善类村庄以改善村庄环境和生产、生活条件为目标，优化农村建设用地布局，提高农牧民生产生活质量。

提升乡村空间品质。统筹一二三产融合发展空间，促进村庄空闲地、其他土地优先转化为产业发展用地，满足农业农村的产品生产加工、农村基础设施建设、公共服务设施配建等各类用地需求。完善农牧区公路网建设、加强防灾减灾体系建设、加快信息体系建设，提升乡村地区基础设施建设水平。完善公共服务体系，提高乡村居民生活水平。推进生活污水治理、沟渠水治理、生活垃圾治理、厕所革命，改善村庄生产生活条件。积极开展乡村绿化美化行动，开展村庄小微公园和公共绿地建设，促进农村绿化美化。

保障村庄建设用地。合理控制村庄建设用地，重点推动集聚

提升类、城郊融合类村庄开展城乡建设用地增减挂钩，推动城乡建设用地结构优化。加强城乡融合，完善公共服务设施与基础设施配套，促进城乡一体化发展。

第四节 完善公共服务设施体系

公共服务设施体系。构建适应于高原、人口低密度区，平等、共享的城乡公共服务设施体系。根据“中心城区—重点乡（镇）—一般乡（镇）—中心村”不同层级，建立覆盖城乡的四级公共服务设施体系，完善各层级的公共服务设施。

第八章 优化中心城区国土空间结构

第一节 优化空间结构和功能布局

中心城区空间结构。综合考虑比如县地形地貌、未来城市发展格局，形成“一轴一廊两心两区”的城市空间结构。

中心城区规划分区。划分居住生活区、综合服务区、商业服务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区七类分区。

第二节 蓝绿网络与开敞空间

构建“一廊多点”的蓝绿空间格局。中心城区以怒江为城市蓝色骨架，结合城市更新及河道治理加入绿色空间，形成交相辉映的蓝绿网络；结合公园、广场、道路绿廊，构建“一廊多点”的城区蓝绿空间格局。

绿地系统。对现状公园进行改造提升，强化其与公共交通的联系，主城区重点增绿，强化滨水生态廊道建设，加强水体整治，打造比如县重要生态展示空间。

河流水系。加强对怒江、布曲河水系的管控，强化休闲、观光等功能的融合，结合城市公共空间塑造城市绿廊和滨水休闲景观带，提升滨江沿岸风貌。

开敞空间。对中心城区的绿地配建适量的服务节点，建设连续的健身步道，保护山体绿楔自然生态景观资源。整治提升怒江、布曲河等滨水环境，建设连续的滨水绿道。

第三节 空间形态与风貌塑造

城市风貌与分区管控。依托自然山水，打造特色魅力空间，形成中心特色风貌区、滨水风貌区、现代风貌区、山体过渡风貌区四大特色风貌区。

开发强度分区与建筑高度控制。加强城市开发强度管控，按照开发强度控制建筑高度范围，现状建筑保留已有建筑高度，新建建筑严格按管控要求执行。

第四节 城市更新与用地盘活

城市更新重点内容。对低效居住、低效商业、低效公服、低效基础设施等用地进行更新，增量建设与存量改造相结合，集约高效利用城镇建设用地。

分类推进城市更新。对城镇建成区内使用功能、配套设施和人居环境需要完善提升的区域进行综合整治。对存在重大安全隐患、土地利用低效、配套设施缺失以及人居环境亟待提升的区域进行拆除重建。

第五节 建立绿色高效综合交通体系

优化完善中心城区路网结构。中心城区路网格局主要为综合式，城市主干路构成“两横一纵”的路网骨架结构。

完善公交系统规划。倡导公交优先、绿色出行，完善客运系统，强化公交线网与客运系统有效衔接，逐步建立以公交为主体的绿色出行交通体系。

慢行系统规划。中心城区内慢行廊道分为三种类型：城市主

要慢行道、滨江休闲绿道和沿山漫步绿道。

增加公共停车场解决停车难问题。实施停车分区管控，构建适宜中心城区的差异化停车供给体系，将城区划分为管制停车区、协调停车区和宽松停车区等三类分区。优化停车供给，建立以配建停车为主导，公共停车和路内停车为补充的停车设施供给体系。

建设县城公共充电桩设施。大力推进县城充电基础设施与停车设施一体规划、建设和管理，实现城市各类停车场景全覆盖。居住社区积极推广智能有序慢充为主、应急快充为辅的充电基础设施。

第六节 地下空间与集约开发

差异发展。加强城市地下空间科学利用、复合利用，逐步建立健全地下空间开发各项管理制度。地下空间发展分为重点建设区、限制（禁止）建设区和一般建设区。

分区管控。重点建设区与地面用地功能相协调，与规划管理相适应，明确重点建设区的四至范围，提出地下空间开发利用的主要功能类型、功能结构比例及开发规模引导等要求。限制（禁止）建设区明确四至范围以及允许进行地下空间开发利用的特定条件或前提条件，在地下空间功能类型、开发规模、空间布局等方面提出规划管控要求。

第七节 四线划定

城市蓝线。中心城区内不涉及蓝线控制范围。

城市绿线。城市绿线内的用地，不得改作他用，不得违反法

法律法规、强制性标准以及批准的规划进行开发建设。本规划划定的绿线范围在总规模不减少的前提下，可进一步在详细规划、专项规划中细化，相关调整要符合国家的相关规定。

城市黄线。城市黄线范围内，禁止违反城市规划要求建设建筑物及其他设施，未经批准改装、迁移或拆毁原有城市基础设施等损坏城市基础设施或影响城市基础设施安全和正常运转的行为。本规划划定的黄线范围在总规模不减少的前提下，可进一步在详细规划、专项规划中细化，相关调整要符合国家的相关规定。

城市紫线。紫线范围内历史建筑的维修和整治必须保持原有外形和风貌，保护范围内的各项建设不得影响历史建筑风貌的展示。本规划划定的紫线范围在总规模不减少的前提下，可进一步在详细规划、专项规划中细化，相关调整要符合国家的相关规定。

第八节 综合防灾减灾设施布局

抗震规划。比如县中心城区抗震设防烈度为Ⅶ度。一般建设工程按照抗震设防要求进行设防；重大工程和可能发生严重次生灾害的建设工程应当依法进行地震安全性评价，并按照经审定的地震安全性评价报告所确定的抗震设防要求进行设防。

地质灾害防治规划。地质灾害易发区内，对于可治理的地质灾害，采用修建截水沟挡土墙、监测等工程及非工程措施及时治理地质灾害隐患点，消除安全风险。

防洪规划。中心城区防洪标准为 30 年一遇，加强怒江两岸防洪工程建设，加强城市防洪排涝设施建设，增强城市韧性。

消防规划。消防设施规划满足接警后 5 分钟到达责任区边缘的要求，城市消防用水由城市给水系统供给，市政消火栓应在道路的一侧设置，消防车通道应符合消防车安全、快捷通行的要求。

人防规划。中心城区人防设施建设遵循“长期准备、重点建设、平急结合”的原则，结合教育、医疗、广场、社区服务、交通等其他公共服务设施完善人防指挥工程建设。

第九章 营造魅力空间，打造雪域高原特色旅游区

第一节 历史文化保护与利用

历史文化保护与利用格局。划定“历史文化核心保护区”和“历史文化重点保护区”。核心保护区旨在充分展示与保护中国传统村落和文物保护单位，重点保护区推进苏毗文化小镇建设、挖掘茶马古道文化。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。

物质文化遗产的保护利用。通过网络媒体扩大宣传范围，加强文物法规宣传，增强保护意识。活化文物资源，通过旅游产业的带动，实现民族文化的全域发展。

非物质文化遗产的保护利用。采取非遗项目数字化的保护模式，遵循记录采集真实性、保护技术创新性、人员队伍专业化和知识产权保护原则来开展保护工作。探索“非遗+旅游”融合发展业态，加强非物质文化遗产的交流和共享。

塑造魅力空间格局。统筹全域自然资源禀赋、历史人文特点、民族文化特色，形成“一廊两区多点”的魅力空间格局。

第二节 促进文旅融合发展

打造旅游综合服务中心。以县城为核心打造比如县魅力中心城镇，发挥旅游组织功能，提高旅游接待规模和品质，加强基础

设施建设，补充完善旅游咨询、商业购物、文化娱乐等功能，打造功能体系完善的特色旅游县城。

培育旅游型特色乡（镇）。培育旅游型特色乡（镇），提升旅游接待能力和服务水平，提高与周边历史文化、乡村旅游资源的通达性，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。

加快景区品质提升。以唐蕃古道文化旅游景区、萨普景区、帕拉晶塔旅游景区作为重点，提升景区游客中心服务接待能力，完善景区交通、基础设施、市政设施建设，建设特色文化旅游产业示范区。

第十章 完善城乡综合支撑体系

第一节 完善综合交通体系

完善县域一体化交通网络。构建“国道—省道—县道—乡道—村道”的交通体系。以国道 317 和国道 558 为主要对外交通，构建“一横一纵”的公路网骨架。

提升公共交通支撑能力。坚持公交优先的交通发展模式，强化公共交通网络建设，提升公共交通覆盖度，增加比如县各乡（镇）之间公共交通的客运联系，完善和提升比如县中心城区客运站建设和公交客运专线服务功能。

提升农村道路通达率。推动农村主要道路网改造升级，推进乡（镇）和主要节点通三级以上公路建设，打通乡村道路，大力完善村庄道路建设。

电动充电桩配置。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，满足居民及游客新能源车辆充电需求。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，规范电动自行车的行驶、停放和充电行为，保障居民的出行安全，优化出行环境。

构建物流节点布局体系。完善县乡村三级快递物流配送体系，支持县级中心建设和乡镇村网点升级改造，鼓励有条件的流通企业下沉，实施“快递进农村”工程，加快交通运输、商贸物流、农牧业、供销等网络共建共享。

第二节 夯实市政基础设施

给水工程规划。乡（镇）均根据各自用水需求逐步新建集中式供水工程，完善供水管网系统。

污水工程规划。加快补齐各乡（镇）污水收集和处理设施短板，加大污水管网配套建设和处理能力提升工程建设力度，推进污水处理设施提质增效，确保水生态安全、水环境良好。

雨水工程规划。主城区和有条件的乡（镇）在雨水系统建设时引入海绵城市建设理念。各乡（镇）沿市政道路尽量以重力流形式布置雨水管网，雨水经管网收集后，排至乡（镇）周边的河流内。

电力工程规划。进一步完善县域范围内电力线路的布局，强化电网建设，重点加强电力外送通道、区域网架、城网建设，不断满足生产生活供电需求。

通信工程规划。推进光纤宽带提速入户，建设覆盖全县的北斗导航系统，提供高精度导航和定位服务，全面拓展县域农村的宽带网络覆盖。

燃气工程规划。近期采用瓶装液化石油气供气，远期条件成熟时，引入管道天然气供气。

供热工程规划。以实现主城区供热全覆盖为目标，大力推进电力、太阳能、空气能、天然气等能源设施建设，形成较为完善的能源供应保障体系，通过供热形式的合理选择，优化配置供热资源。

环卫工程规划。开展农村垃圾“户集、村收、镇运、县处理”

的垃圾集中收集处理与“村组收集、乡（镇）、村就地处理”分散处置相结合的模式，提升生活垃圾回收利用率，实现垃圾收集分类化，运输密闭化，垃圾处理减量化、资源化、无害化。

供氧工程规划。近期结合城区办公场所和重点旅游发展区的供氧需求，在中心城区新建集中供氧站和其他供氧设施。远期各乡镇（镇）可因地制宜布局集中供氧站，建设供氧管网等方式，逐步完善供氧设施。

第三节 公共安全与综合防灾

提升防洪排涝能力。切实抓好河湖、山洪灾害防治和防洪基础设施建设。中心城区防洪标准为 30 年一遇，其他乡（镇）为 20 年一遇。

加强应急救援体系建设。落实消防安全责任制，提升火灾预防、火灾扑救、火灾抢险救援能力。完善提升中心城区消防站建设，满足接警后 5 分钟到达责任区边缘的要求。根据行业标准，建设功能基本齐全的城市应急避难场所。构建分级救援、疏散通道体系，提升应对极端气候或大规模突发事件能力。

加强抗震减灾规划建设。比如县地震设防烈度为Ⅶ度，重要基础设施提高一度设防。住宅、学校、公共建筑、交通枢纽、防灾减灾工程、生命线工程均应达到抗震设防要求。

完善地质灾害防治体系。采取分区分类灾害防治措施，全县划分为重点防治区、次重点防治区和一般防治区三大分区。

健全气象灾害防治体系。健全气象灾害防御体系，加强气象

监测、预报、预警系统建设，提升气象预报准确率和精细化水平。

完善人防工程体系。建立以指挥工程为核心、人员掩蔽工程为重点、医疗救护工程和防空专业队工程等专用工程相配套的完善人防工程防护体系。

第四节 布局新型设施，促进智慧城市建设

布局全域全覆盖的新型基础设施。完善县域通信覆盖系统，预留充足的智慧通信、智慧综合管廊建设空间。

积极推进智慧城市建设。加快推进智慧城市建设速度，全面推动各行业智慧化运行。运用新技术对城市交通、水、电、气、热等基础设施进行升级改造。促进新一代信息技术与农牧业的全面深度融合。

发展智慧畜牧业。以高原牦牛、绵羊等特色农畜产品为发展重点，探索发展具有比如特色的高原智慧畜牧业，引领畜牧业转型升级，培育畜牧业发展新动能。

第十一章 加强区域协作，引领高质量发展

第一节 推进资源环境协同保护治理

协同怒江流域水环境保护建设。立足怒江流域生态保护和高质量发展，协同索县共同推进怒江流域生态廊道建设，恢复怒江流域生态环境，统筹水利设施建设，探索建立两县跨界联动共治共管保护机制。

积极推进怒江源高原生态区建设。与巴青县、聂荣县、索县、嘉黎县探索生态环境共建机制，进一步强化各县之间的合作，构建科学的生态系统保护格局。

第二节 以开发促发展，加强区域协作

引领“东三县”协同高质量发展。深入贯彻落实那曲市关于区域协作的决策部署，加强与索县、巴青县的区域合作，进一步完善区域协作机制，在产业、基础设施等方面不断扩大合作领域，深度开展合作交流，不断丰富合作形式，实现优势互补、资源共享、互惠互利、协同发展。

加快比如虫草溯源与保护，推广比如虫草市场。完善虫草溯源系统，搭建从采挖、收购、检测到销售的虫草全产业链管理追溯系统。加强怒江上游“比如冬虫夏草”地理标志保护产品建设，与那曲市各县探索建立虫草保护模式，加强地方生态保护，为冬虫夏草提供优良生长环境。

推进全域旅游建设，完善比如深度服务设施。融入藏东大环线，依托国道 558 构建藏东大环线深度游线，推进全域旅游格局

建设，打造苏毗·娜秀文化旅游目的地。加快推进核心旅游品牌打造，以唐蕃古道文化旅游景区、萨普景区等特色旅游资源为名片，打造生态文化旅游沉浸式体验区。

第三节 推动基础设施互联互通

推进区域综合交通协同发展。落实那曲市综合交通规划内容，推进比如县与色尼区、索县、巴青县、嘉黎县区域交通设施协同建设，推动区域干线公路一体化衔接。

协同共建安全韧性基础设施格局。协同巴青县、索县共建区域电力设施一体化体系，加强高压电网、地下管网、通信设施开发建设合作，提升电力应急供应保障能力，全面增强城市治理各要素安全韧性。

第十二章 推进规划传导，确保规划实施

第一节 加强党的领导

坚持和加强党的领导。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，全面激发各级党员干部的积极性、主动性、创造性，切实发挥示范引领作用，为加强规划实施与管理提供坚强组织保障。

落实规划管理主体责任。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，经依法批准的国土空间总体规划、详细规划和各类专项规划必须严格执行，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。

第二节 健全政策法规体系

完善县级部门联动机制。构建县级各部门联席会议、联合审批、综合管理等机制与平台，加强组织领导和部门联动，统筹规划、管理和选址三大环节，加强各部门在重大项目推进与选址、土地供应、公共财政投入、建设时序等方面的相互协调，共同保障国土空间规划的顺利实施。

强化重点领域与地区政策支持。全面梳理西藏自治区与那曲市相关政策法规与技术标准，并严格执行。针对重点地区制定人口、产业、投资等领域的针对性专项政策，强化政策支持。从人口规模增长、产业准入、土地要素供给、财税优惠与补助、金融支持等方面出台差异化的土地管理政策方案。

第三节 加强规划传导与用途管制

强化自上而下的传导机制。落实那曲市下达的耕地和永久基本农田、生态保护红线、自然保护地、耕地保有量、用水总量等约束性指标，在比如县国土空间总体规划和下级各乡（镇）国土空间规划中深化落实并严格执行。对于比如县目标战略、城乡格局、生态格局、农牧业格局等在不改变国家安全战略、区域发展战略、主体功能区战略等国家战略的前提下，根据比如县自然资源条件、历史文化特色、产业基础等对本级国土空间规划进行细化落实。

强化对乡（镇）国土空间规划的传导机制。明确乡（镇）指标分解。加强比如县国土空间总体规划对下级乡（镇）国土空间总体规划的传导，将耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等约束性指标分解至各个乡（镇）。

强化对同级相关专项规划的传导。县级国土空间总体规划应将目标战略、空间布局、重点项目及管控要求通过规则、指标、分区、名录、边界等传导方式传导至相关专项规划。其中规则传导适用于国土空间总体规划要求相关专项规划遵守的法律法规、标准、规范等；指标传导适用于国土空间总体规划要求相关专项规划落实的定量管控要求，分为约束性指标和预期性指标；分区传导适用于国土空间总体规划确定的规划分区，需在相关专项规划中落实并严格遵守准入规则；名录传导适用于国土空间总体规划要求相关专项规划用列表名单方式表达的需细化落实边界管控要求的内容；边界传导适用于国土空间总体规划要求相关规划中

必需的具体管控边界，如三线、各类用途管制线等。

统筹规划近期安排。确保“十四五”规划发展目标指标落地，健全规划指标逐级落实机制，承接那曲市国土空间总体规划约束性指标，强化国土空间规划指标传导与管控，建立完善规划指标管控体系和落实机制。对接“十四五”规划中的各项指标与目标、年度重大项目建设安排和财政支出，滚动编制国土空间规划五年行动方案和年度实施计划，实施年度体检与目标偏差分析，确保国土空间规划近期各项指标与目标按期实现或超前完成。

完善国土空间用途管制。强化县级国土空间总体规划的战略引领和刚性管控作用，对全域全要素国土空间进行管控。在落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等底线的基础上，根据不同空间的功能，细化确定用途管制要求，分类制定不同区域的准入条件，明确允许、限制、禁止的项目类型清单，对比如县全域范围内空间发展及各类开发建设活动作出总体安排和综合部署。

第四节 纳入市级国土空间基础信息平台

形成国土空间数字化底版。采用统一的测绘基准和测绘系统，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。完善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。

纳入市级国土空间规划“一张图”实施监督系统。在统一底图

基础上，按照“多规合一”的原则，纳入市级国土空间规划“一张图”实施监督系统，形成坐标一致、边界吻合、图数一致、上下贯通的国土空间规划“一张图”实施监督系统，作为统一国土空间用途管制、核发规划许可、规划实施监督的法定依据，实现各级规划编制、审批、修改、实施全过程在线管理。

第五节 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，建立健全国土空间规划实施监测评估预警机制。根据评估结果，结合发展规划在发展目标、发展任务和空间政策等方面的要求，对国土空间规划进行动态调整完善。

健全公众参与制度。建立全过程公众参与制度和平台，国土空间规划的编制、实施、监督应及时向社会公布，鼓励公众为比如县的发展建言，充分听取公众意见，探索专家领衔、部门协调、公众参与的方式。