

# 西藏自治区国土空间规划 2021-2035年



2022年11月

审图号：藏S（2022）019号

# 前言

西藏自治区位于我国西南边陲，青藏高原的西南部，是世界上面积最大，海拔最高的高原，素有“雪域高原”之称，在全国经济社会发展与国土安全格局中具有重要的战略地位。党的十八大以来，习近平总书记多次对西藏工作作出重要指示批示，亲临西藏视察指导，指出西藏要突出抓好稳定、发展、生态、强边四件大事。在党的二十大报告中，习近平总书记对促进人与自然和谐共生、提高人民生活品质、优化国土空间发展格局进行了系统性阐述，为贯彻新发展理念、构建新发展格局、推进高质量发展指明了方向，为新征程上西藏长治久安和高质量发展、建设社会主义现代化新西藏提供了根本遵循。

《西藏自治区国土空间规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）是对全国国土空间规划纲要的落实，是一定时期内全区国土空间开发、保护、建设、修复的政策和总纲。《规划》深入贯彻落实习近平总书记视察西藏重要讲话精神，锚定“四件大事”，着力推进“四个创建”，以建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏为总体目标，提出新时代国土空间开发保护的总体安排。

《规划》是自治区国土空间发展的指南和经济社会可持续发展的空间蓝图，是编制自治区级相关专项规划、市县等下位国土空间规划的基本依据，在国土空间规划体系中发挥承上启下、统筹协调作用，具有战略性、协调性、综合性和约束性。规划范围为西藏自治区全域国土空间，总面积120多万平方公里，基期年为2020年，规划期限为2021-2035年，近期目标年为2025年，远景展望至2050年。



# 目录

## 1、规划总则

- 1.1 指导思想
- 1.2 编制原则

## 2、目标战略

- 2.1 发展定位
- 2.2 战略目标
- 2.3 空间战略
- 2.4 空间格局

## 3、生态安全格局

- 3.1 保护生态安全格局
- 3.2 优化生态保护红线与自然保护地
- 3.3 提供人与自然和谐共生的生物多样性环境
- 3.4 实施自然恢复主导的生态修复

## 4、高原农牧格局

- 4.1 优化高原特色农牧空间格局
- 4.2 加强耕地与草地保护
- 4.3 全面推进乡村振兴

## 5、高原城镇格局

- 5.1 塑造城镇空间新格局
- 5.2 推进新型城镇化发展
- 5.3 构建兴边富民边境发展链
- 5.4 打造拉萨-山南核心城镇群

## 6、高原魅力空间

- 6.1 构建历史文化保护体系
- 6.2 塑造高原魅力空间
- 6.3 完善旅游服务体系

## 7、国土空间高效治理

- 7.1 建立规划传导机制
- 7.2 完善“一张图”信息平台建设
- 7.3 制定特殊配套政策



# 1 规划总则

- ④ 指导思想
- ④ 编制原则



## 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，全面贯彻党的第二十次全国代表大会精神，深入贯彻习近平总书记关于西藏工作的重要论述和中央第七次西藏工作座谈会精神，深入贯彻自治区第十次党代会精神，全面贯彻新时代党的治藏方略，牢固树立新发展理念，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，扎实做好稳定、发展、生态、强边四件大事，着力推进“四个创建”，推动长治久安和高质量发展，发挥国土空间规划在国家规划体系中的基础性作用，为发展规划的落地实施提供空间保障，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，实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续，为建设团结富裕文明和谐美丽社会主义现代化新西藏提供国土空间保障。

## 1.2 编制原则

**战略引领，全域统筹。**把握功能定位，全面落实主体功能区战略，统筹生产生活生态空间，构建全区国土空间开发保护新格局。

**生态优先，绿色发展。**按照保护优先、自然恢复为主的思路，科学制定生态保护、修复、治理的系统方案，将青藏高原打造成为全国乃至国际生态文明高地。

**以人为本，民生改善。**优化配置空间资源，逐步缩小城乡居民生活水平差距，确保各族群众在共建共享发展中得到更多获得感、幸福感。

**兴边富民，稳边固边。**坚持屯兵与安民并举、固边与兴边并重，加强边境地区建设，促进军民融合发展，逐步改善边境地区生产生活条件。

**刚性管控，治理创新。**完善规划编制、审批、实施、监管、风险评估、监测预警、调整机制，强化对专项规划、下位规划和规划实施的指导约束。





## 2 目标战略

- ④ 发展定位
- ④ 战略目标
- ④ 空间战略
- ④ 空间格局

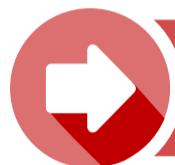
## 2.1 发展定位

着力推进“四个创建”、努力做到“四个走在前列”，以建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏为目标，结合西藏发展实际，明确国土空间发展的总体定位。



### 安全稳定的神圣国土

西藏是维护国家主权和利益安全的国家  
安全屏障。



### 绿色美丽的生态高地

西藏是保障国家生态安全的重要屏障。



### 安定祥和的幸福家园

加快推进城乡建设，确保人民生活水平  
不断提高。



### 高原高质量发展的先行区

主动服务、融入新发展格局，全面推进  
高质量发展。



### 高原魅力的旅游目的地

打造和推广大西藏“地球第三极”品牌，  
加快重要的世界旅游目的地建设。



## 2.2 战略目标

落实全国国土空间规划纲要对西藏的要求，制定分阶段的发展目标。

2025

### 国土空间开发保护格局基本形成

国家安全、生态安全的保障能力全面提升；生态建设有较大提升；民生福祉显著提高，城乡居民人均可支配收入达到或接近全国平均水平。

2035

### 国土空间开发保护格局全面优化

发展质量显著提升，和全国一道基本实现社会主义现代化。

2050

### 全国乃至全球影响力和示范性的生态文明典范

全面建成团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏。



## 2.3 空间战略

立足西藏自治区经济社会发展基础和资源禀赋特征，坚持目标导向和问题导向，重点围绕**国土空间开发、保护、建设、修复**工作方向，实施五大空间战略。



### 边境稳固

引导区内区外人口向边境地区转移；加强边境地区特色产业、公共服务、基础设施支撑；培育中心城镇，完善边境城乡居民点体系建设。



### 永续保护

体现西藏作为我国重要的水源涵养地和生物多样性保护区的重要价值，探索其效能发挥的系统策略，打造成为全国乃至国际生态文明高地。



### 适度集聚

强化中心城市的集聚发展，沿交通走廊培育重点城镇，保障建设用地，预留发展空间。因地制宜促进镇村定居。



### 分区差异

明确腹心地区、藏东地区、藏西北地区以及边境地区差异化发展策略，通过互动、互促、互补，扭转区域发展不平衡的局面。



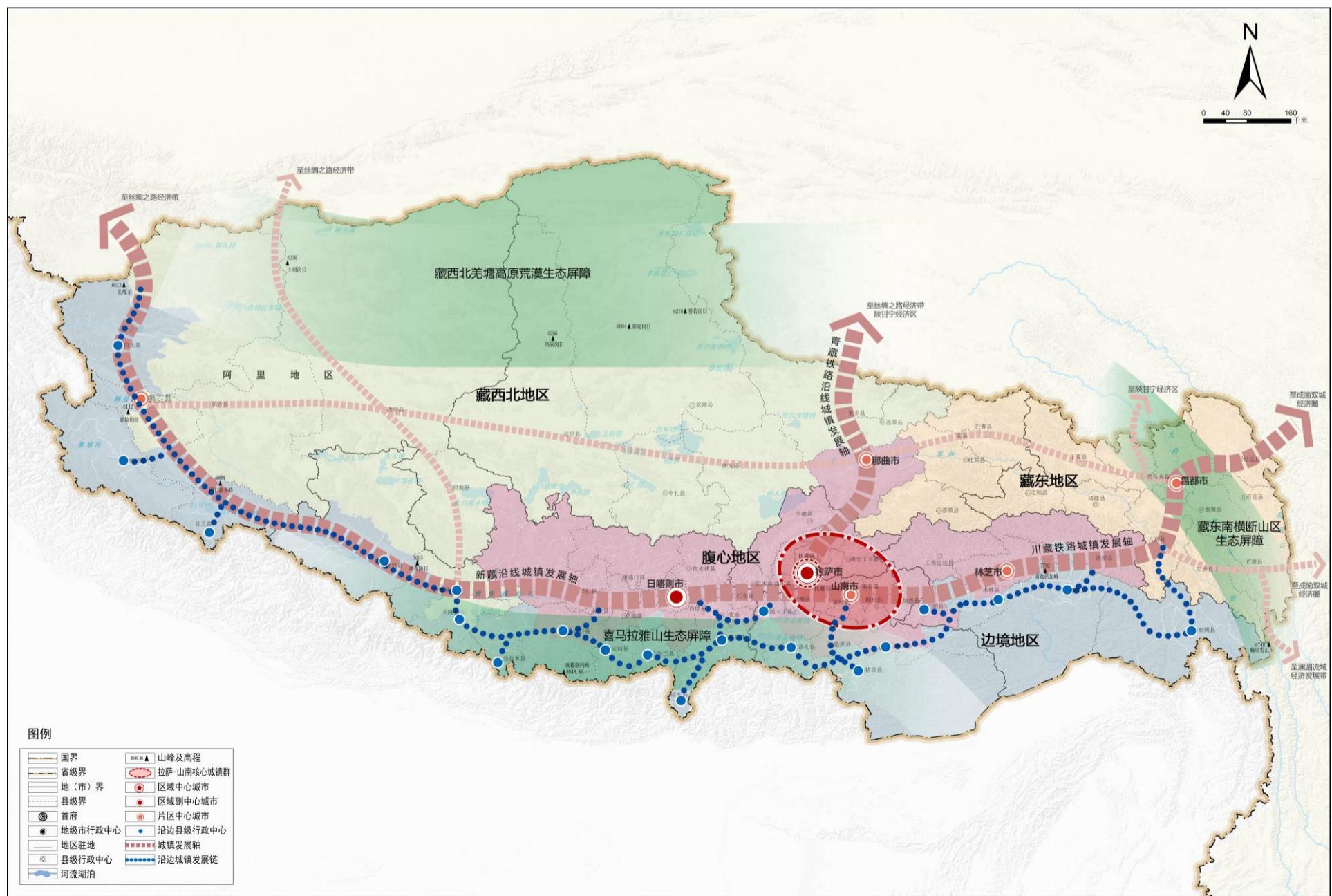
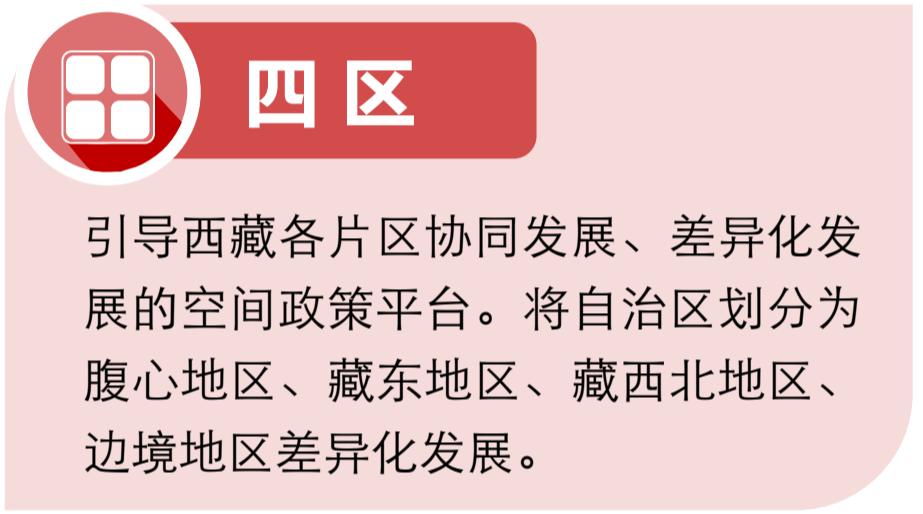
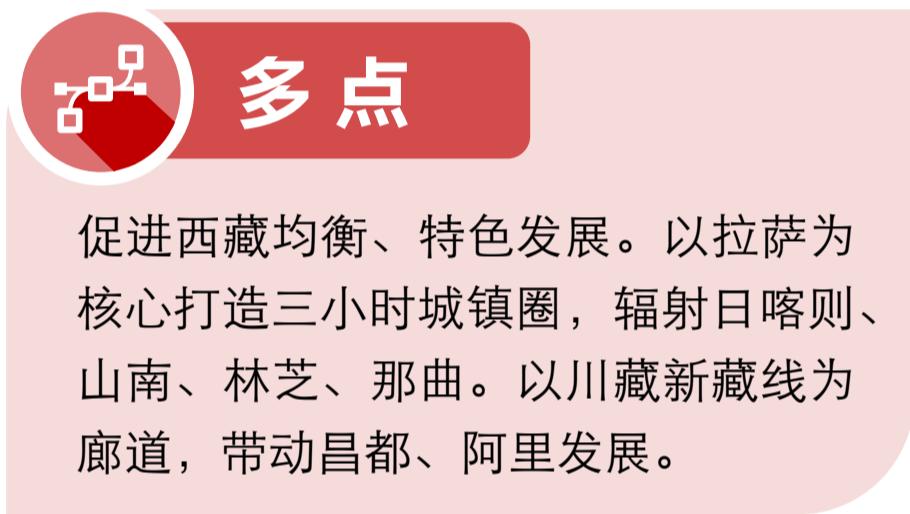
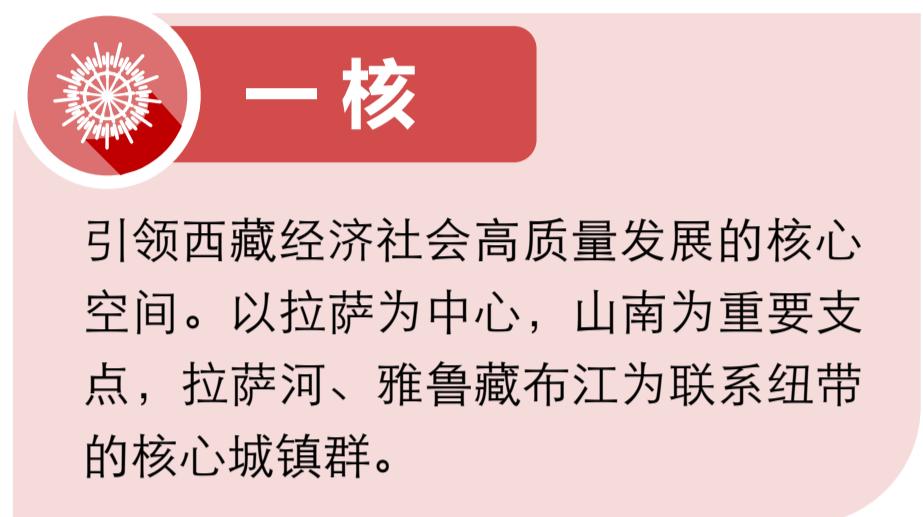
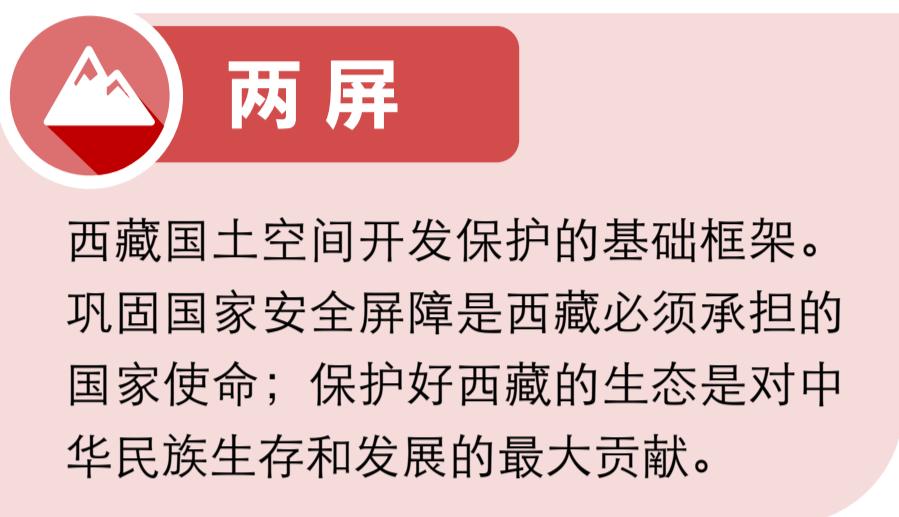
### 魅力彰显

结合资源本底与支撑条件，构建魅力空间体系，优化区域旅游空间组织。策划旅游主题片区，加强区域魅力廊道建设，培育服务节点。



## 2.4 空间格局

通过五大空间战略的有效实施，形成科学布局的生产、生活、生态空间，处理好保护与开发的关系，处理好集聚与均衡的关系，处理好分区与整体的关系，构建“**两屏稳固、一核引领、多点支撑、四区协同**”的高质量发展新格局。



国土空间总体规划图

# 3

## 筑牢生态安全屏障 支撑生态文明高地建设

- ② 保护生态安全格局
- ② 优化生态保护红线与自然保护地
- ② 提供人与自然和谐共生的生物多样性环境
- ② 实施自然恢复主导的生态修复

# 3.1 保护生态安全格局

保护“三山多廊七分区”的生态安全格局，筑牢青藏高原生态安全屏障。



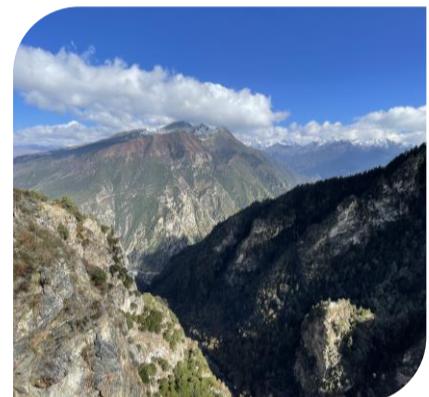
## 三山：高原山脉整体保护

以喜马拉雅山、横断山、冈底斯-念青唐古拉为脉络，加强高原山地的整体性保护，守护世界屋脊生态安全。



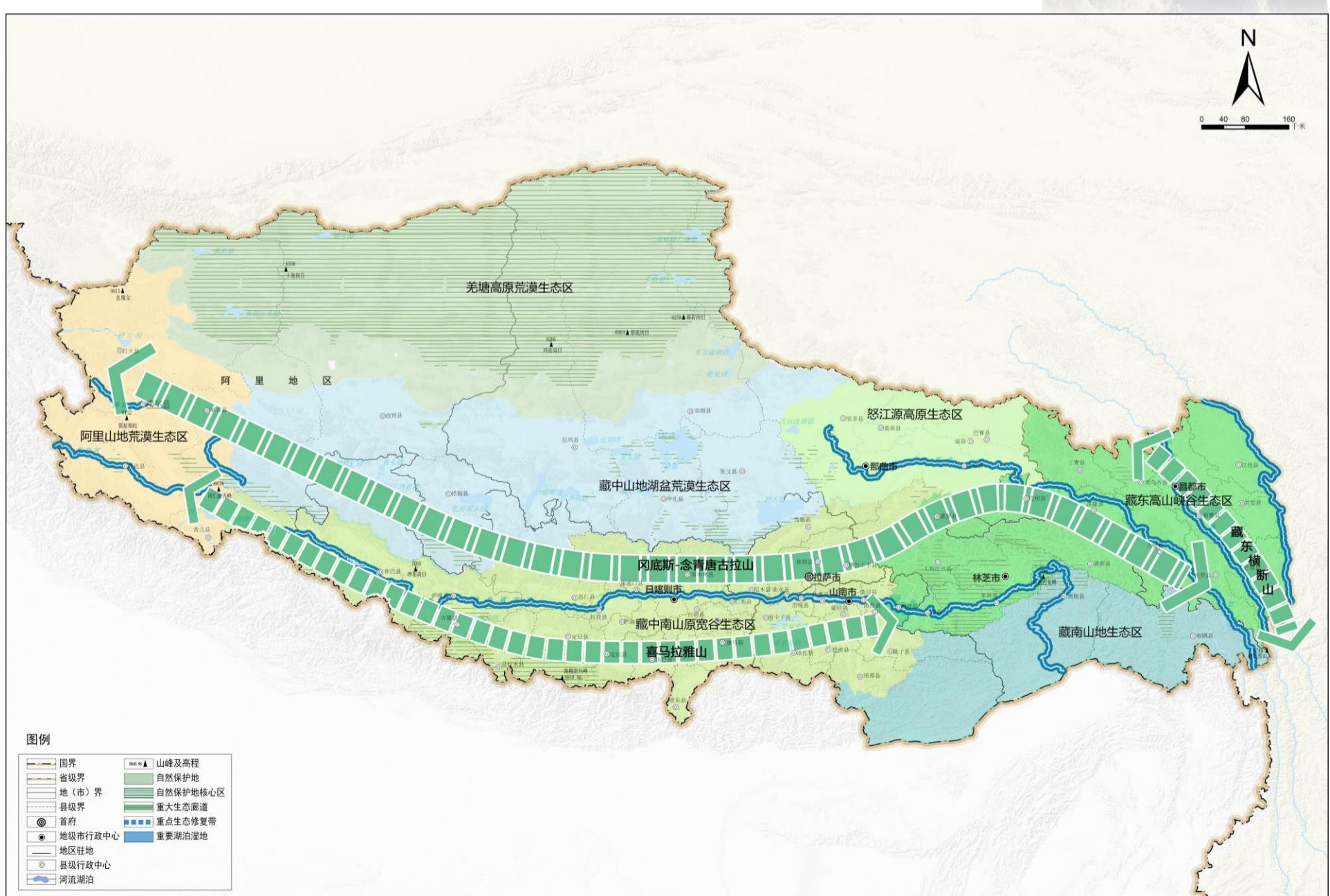
## 多廊：河流廊道建设和水源涵养

加强雅鲁藏布江、色林错等重要河流、湖泊湿地的保护，守护好亚洲水塔。



## 七分区：维护生态系统的功能稳定

全面保护藏东高山峡谷生态区、怒江源高原生态区、藏南山地生态区、藏中南山原宽谷生态区、羌塘高原荒漠生态区、藏中山地湖盆生态区、阿里山地荒漠生态区，保护高原多元生态系统。



生态空间布局规划图

## 3.2 优化生态保护红线与自然保护地



### 划定生态保护红线占自治区国土面积的50%以上

主要分布在藏西北羌塘高原等生态较为脆弱敏感区域，藏东南林区等植被覆盖率高森林资源较为丰富地区，色林错、雅江中游等具有重要生态功能的河流湖泊，珠峰等重要生态功能保障区。



### 完善自然保护地体系

建立国家公园、自然保护区以及包括风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园等自然公园在内的自然保护地体系，依照相关法律法规严格保护管理，积极推动世界自然遗产的申报和保护。



推动世界遗产申报和保护



推动国家公园建设



推动自然保护区、自然公园建设



### 3.3 提供人与自然和谐共生的生物多样性环境



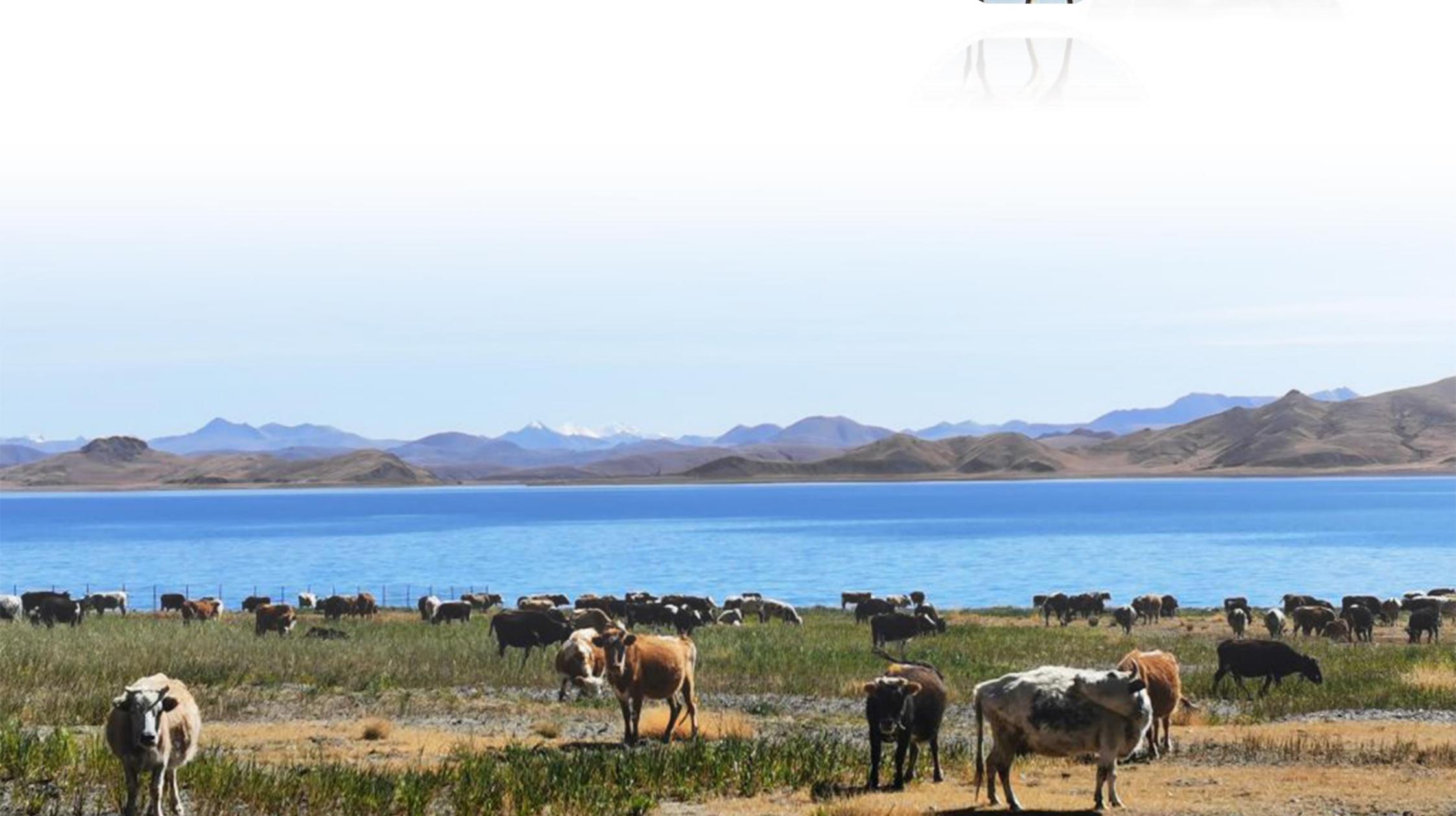
#### 构建生态廊道和生物多样性保护网络

以保护濒危标志动物为切入点，保护高原高寒草甸、湿地、森林、冰川等自然资源，确保关键生态系统得到有效保护和治理。围绕藏羚羊、黑颈鹤、雪豹、滇金丝猴等濒危、旗舰动物，提出相应措施，保障其栖息地和迁徙通道。



#### 加强生物生境保护

从生态要素管控走向生物生境保护，保留栖息空间，强调其内部适宜生境的营造。保护野生动物及其食物链的活动范围，严格控制建设行为，科学引导保护隔离带、相关科研设施的设置和建设。



## 3.4 实施自然恢复主导的生态修复



### 山水林田湖草沙冰系统修复

- 1、藏北羌塘荒漠草地综合整治工程；
- 2、“两江四河”造林绿化与综合整治工程；
- 3、藏东南森林生态保护与修复工程；
- 4、喜马拉雅山脉中段南坡生态保护与修复工程；
- 5、藏东横断山区生态保护与修复工程；
- 6、重点河湖生态保护与修复工程；
- 7、重要湿地生态保护与修复工程。



### 促进河谷峡谷地区人与自然和谐共生

开展沙化土地综合整治，实施山坡流动沙地和宽浅沙化河段生态治理，加强水土流失治理，维护和提升生态系统服务功能。



# 4 完善高原农牧格局 统筹特色农牧空间发展

- ④ 优化高原特色农牧空间格局
- ④ 加强耕地与牧草地保护
- ④ 全面推进乡村振兴



## 4.1 优化高原特色农牧空间格局

按照宜农则农、宜牧则牧、宜林则林的总体原则，结合西藏农牧业发展基本空间格局和生产资料分布情况，遵循不同生产环节空间分布的差异化特点，形成“一区两片”农牧业生产空间格局。



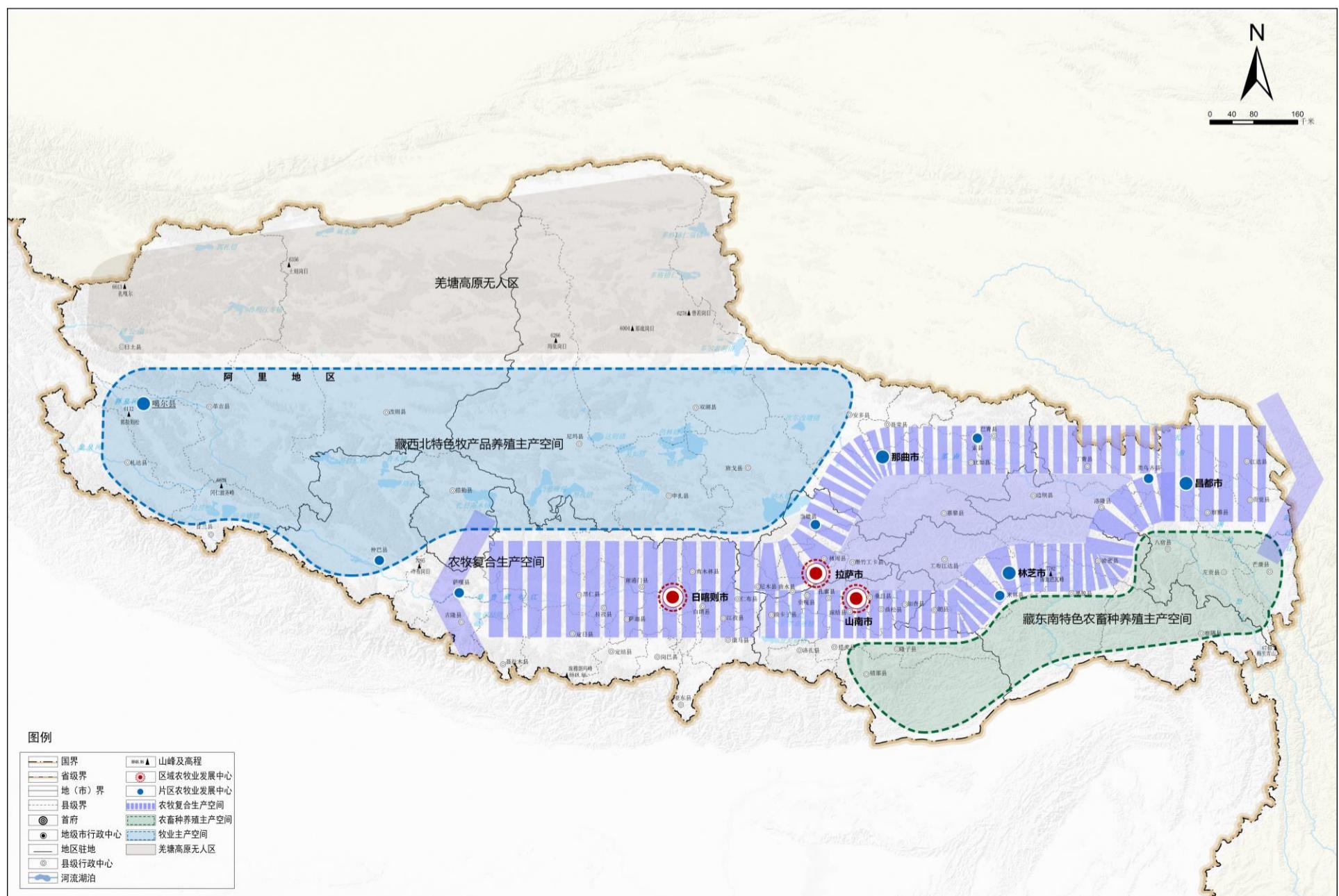
### 一区：沿交通廊道形成农牧业复合发展区

沿青藏铁路、川藏铁路、国道109、国道317、国道318形成农牧业复合发展区，沿交通廊道布局农牧生产与加工空间。积极促进一二三产融合发展，重点推进农牧业现代化种植，提高农牧产品的加工转化率。



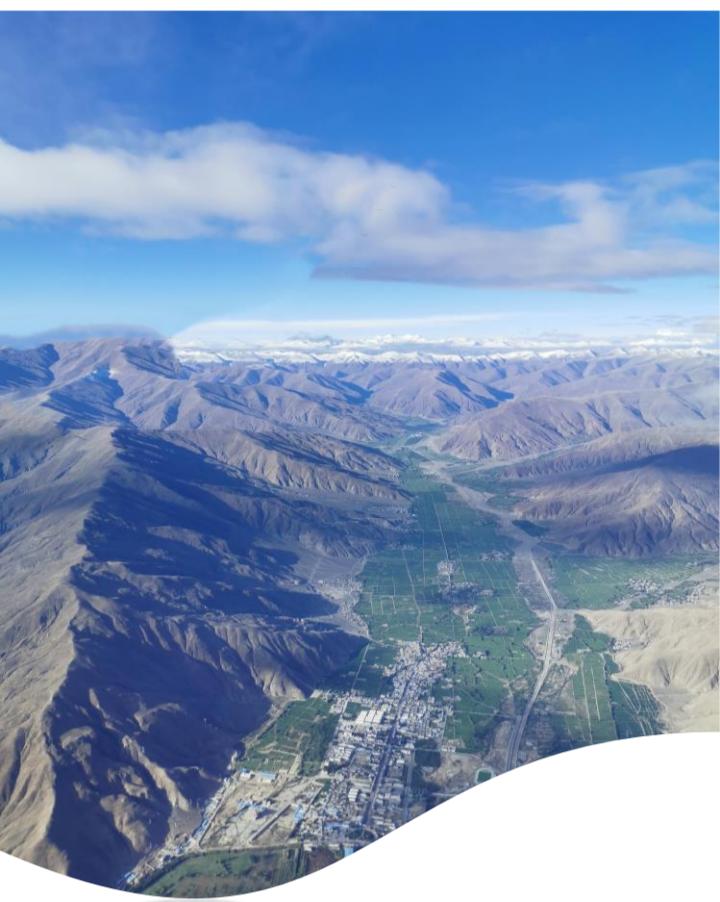
### 两片：藏西北和藏东南的种养殖生产空间

基于资源禀赋，在藏西北形成高原特色畜牧产业空间，合理建设畜牧产业基地；在藏东南培育农畜种养殖产业空间，研究划定特色药材种植小区。



农牧业空间布局规划图

## 4.2 加强耕地与草地保护



### 加强耕地保护与质量提升

严守耕地保护红线，落实永久基本农田保护制度，实施耕地分区差异化保护措施。大力开展雅江河谷高标准农田建设，加强河谷农用地整理；加强横断山区峡谷耕地保护，开展农田整治，提高耕地及农田生态系统质量；基本稳定边境地区耕地规模，提高边境地区耕地资源利用效率。



### 加强草地保护与治理

科学划定基本草原，确保面积不减少、质量不下降、用途不改变。建立沙化土地封禁保护区，治理退化草原。对草地面积总量进行管控，明确草原综合植被覆盖率、沙化和荒漠化等指标管控要求。

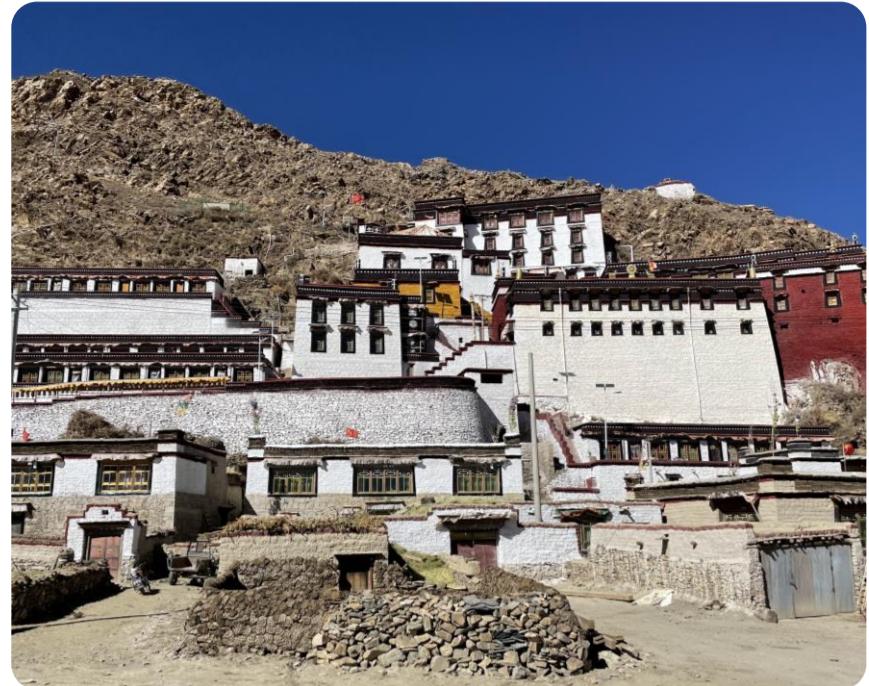


## 4.3 全面推进乡村振兴



### 引导村庄合理布局

深入推进以“神圣国土守护者，幸福家园建设者”为主题的乡村振兴战略。结合不同区域村庄发展现状、区位条件、资源禀赋等，分类推进聚集提升类，城乡融合类，特色保护类，撤并搬迁类、守边固土类五类美丽乡村建设。



### 改善农村人居环境品质

完善基础设施配套和基本公共服务建设，加强县城综合服务能力，把有条件的乡镇建成服务农牧民的区域中心。深入推进乡村治理，因地制宜推进农牧区改厕、生活垃圾处理和污水治理。



### 合理保障农村发展空间

提升农村建设用地效率，严禁农村建设乱占耕地。县域统筹特色产业发展空间，因地制宜发展高原生态产业，科学布局一二三产业融合发展空间。



# 5

## 优化城镇空间格局 塑造高效宜居幸福家园

- ① 塑造城镇空间新格局
- ① 推进新型城镇化发展
- ① 构建兴边富民边境发展链
- ① 打造拉萨-山南核心城镇群



# 5.1 塑造城镇空间新格局

突出分区差异化发展，因地制宜形成聚散结合的区域城镇空间格局，塑造“一核一圈，两带多点”城镇空间格局。



## 一核：拉萨-山南核心城镇群

拉萨作为发展中心，山南作为重要支点，以拉萨河-雅鲁藏布江中游-雅砻河沿线城镇为重要支撑，周边城镇共同参与的一体化发展地区。



## 一圈：五城三小时城镇圈

建设拉萨核心城市，发挥规模效益，辐射带动日喀则、山南、林芝、那曲发展，促进不同城镇差异化、特色化发展。

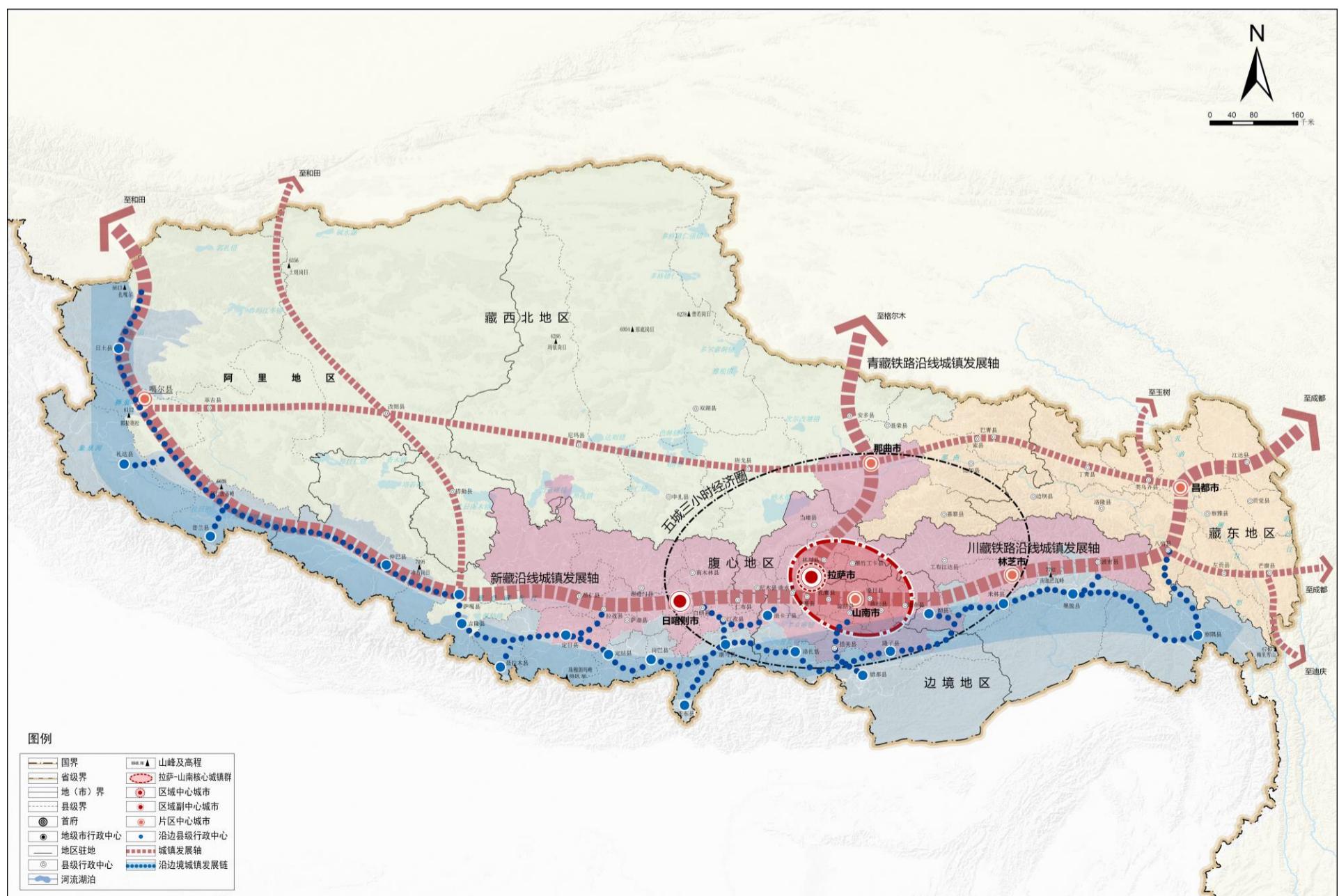


## 两带：边境沿线城镇带、铁路城镇带

构建以边境地（市）为枢纽、边境县城为核心、口岸和重点城镇为节点、边境小康村为支点的边境沿线城镇带。发挥铁路辐射带动作用，优化沿线城镇布局。



## 多点：点状开发的就近就地城镇化、县城城镇化地区



城镇空间布局规划图

## 5.2 推进新型城镇化发展



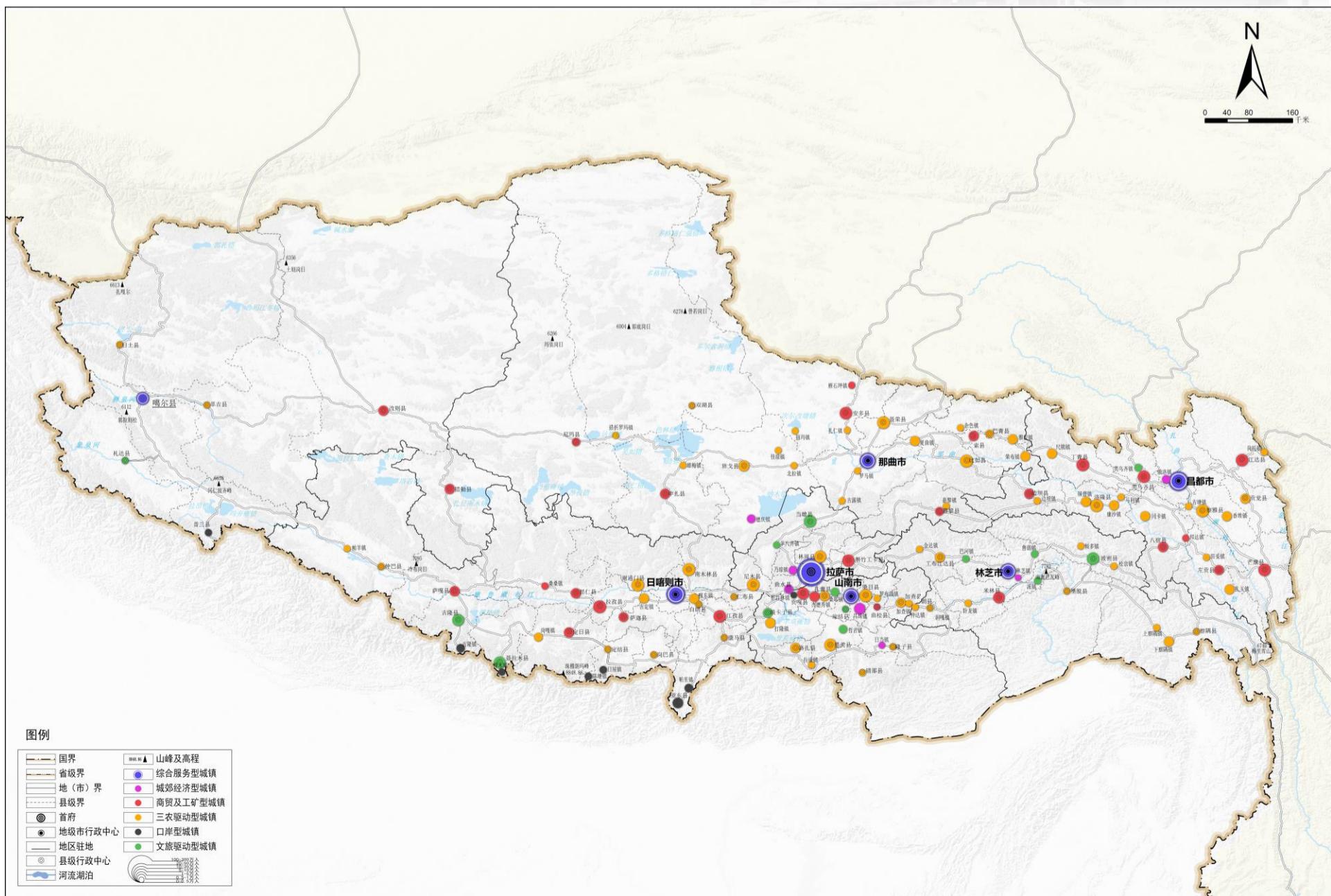
### 引导城镇分区差异化发展

腹心地区增强集聚能力，引导形成以中心城市为核心、以点带面、点轴结合的城镇空间格局。藏东地区促进区域融合发展，引导形成点轴串联的空间格局。藏西北地区以保护发展为主，引导形成沿路点状发展的空间格局。边境地区保障安全、突出特色，形成链状空间格局。



### 形成多元城镇发展动力

以扩大就业，提升城镇发展质量为目标，优化城镇内生发展动力，引导城镇分类特色化发展。打造综合服务驱动型、商贸工矿驱动型、城郊经济驱动型、三农驱动型和文化旅游驱动型等特色城镇。



城镇体系规划图

## 5.3 构建兴边富民边境发展链

按照“小、散、精”原则，加密城镇、小康村布局；完善沿边“市-县-镇/乡-村”四级建设体系，巩固“一链多纵，三带多簇”边境安全格局。



### 一链：边境发展链

以国道219为主线，边防公路、农村公路为支线，打造沿边综合交通走廊。



### 多纵：促进后方对前沿的支撑保障

加强边境地区与后方城镇的交通联系、服务辐射、设施支撑，进一步提升边境村镇的安全保障能力和服务供给能力。



### 三带多簇：差异化引导建设多个沿边发展簇群

优化东、中、西边境城镇村空间组织，以城镇点为支撑，依托沿边综合交通走廊形成的城镇服务节点和城乡簇群。



## 5.4 打造拉萨-山南核心城镇群



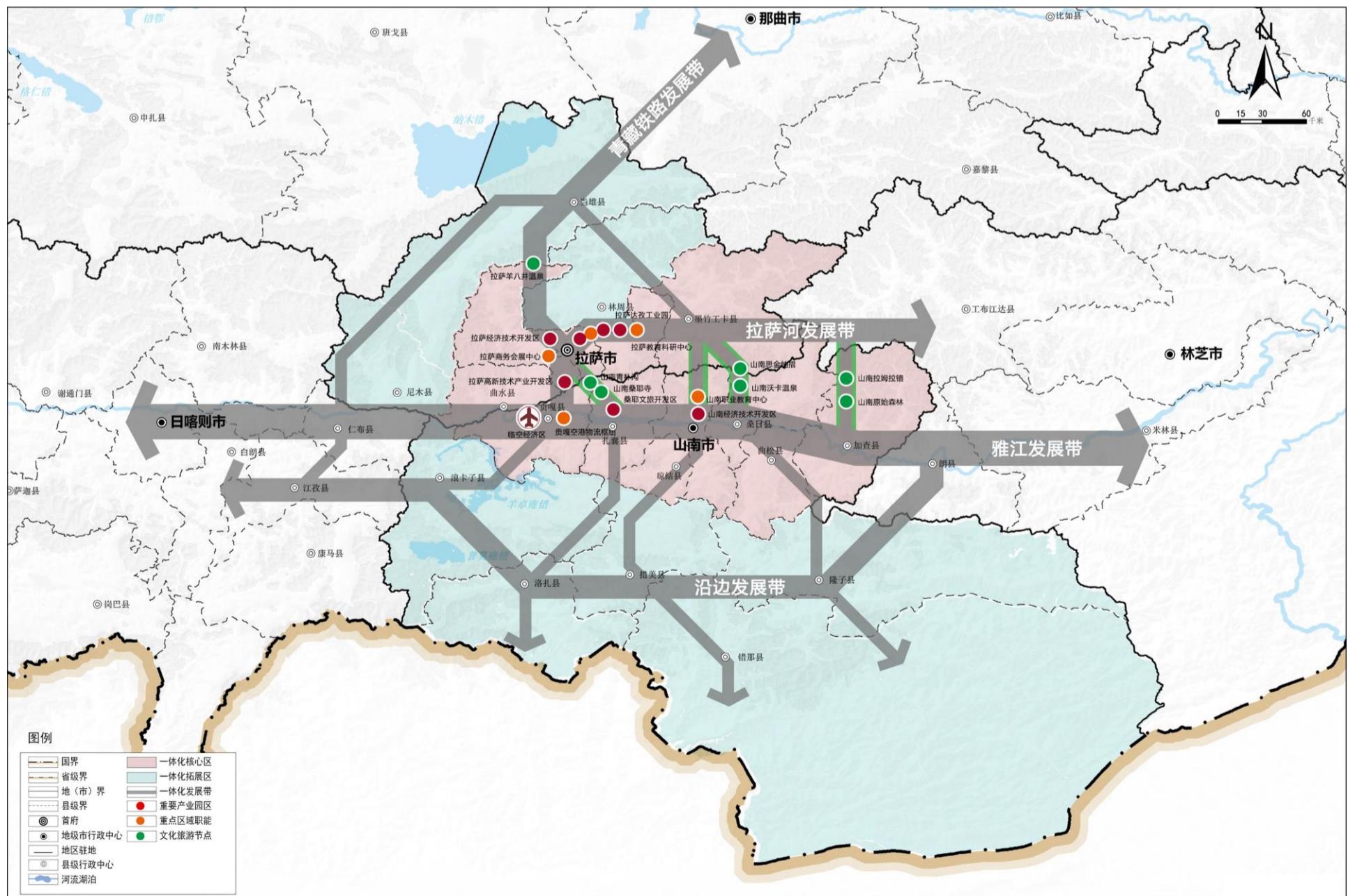
### 突出拉萨引领辐射作用

强化拉萨首府城市中心作用，建设全国性综合交通枢纽、物流中心、总部经济高地和高新技术产业集聚区、净土健康产业基地，打造国家历史文化名城、具有雪域高原和民族特色的国际旅游名城和新兴开放枢纽、青藏高原经济文化中心、面向南亚开放的边境中心城市。



### 加快拉萨山南一体化区域功能协调

立足拉萨、山南两市经济发展的基础条件和阶段性特征，以生态共保、设施共享为先导，循序渐进，合力驱动，逐步实现拉萨山南经济一体化发展。



拉萨山南一体化区域空间示意图

# 6 地球第三极 打造高原魅力空间体系

- ① 构建历史文化保护体系
- ② 塑造高原魅力空间
- ③ 完善旅游服务体系



## 6.1 构建历史文化保护体系



### 全面保护各类历史文化资源

世界文化遗产，历史文化名城名镇名村，传统村落，历史建筑，文保单位。



### 传承弘扬中华优秀传统文化

藏医药、唐卡、氆氇、藏刀等具有市场前景的项目开发和运作，逐步建立一批非遗项目传习基地，构建非遗保护新格局。



### 整体保护历史文化线路

整体保护丝绸之路南亚廊道，解放军十八军进藏路线等线路沿线的文化遗产，形成历史文化廊道。



## 6.2 塑造高原魅力空间



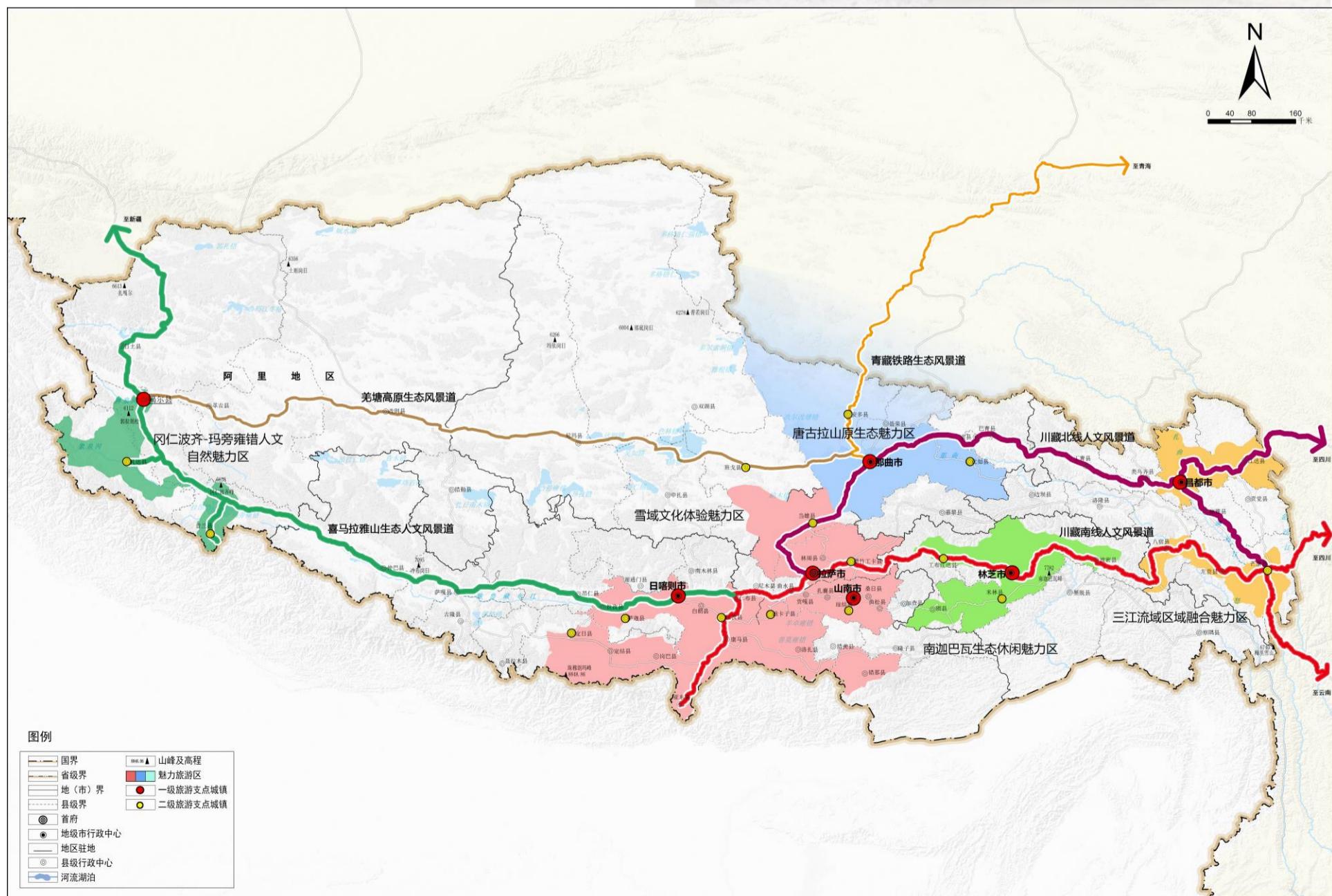
### 构建五大魅力区

雪域文化体验魅力区；  
南迦巴瓦生态休闲魅力区；  
三江流域区域融合魅力区；  
唐古拉山原生态魅力区；  
冈仁波齐-玛旁雍错人文自然魅力区。



### 建设五条魅力廊道

川藏北线人文风景道；  
川藏南线自然风景道；  
喜马拉雅山生态人文风景道；  
羌塘高原生态风景道；  
青藏铁路生态风景道。



## 6.3 完善旅游服务体系

### 构建三级旅游服务体系

自治区级：支撑区域旅游集散和集中、长期旅游服务功能。

地市 级：提升旅游接待规模，支撑魅力区之间的旅游集散和短程接待功能。

县镇 级：支撑魅力区内部旅游集散和基础旅游餐饮、短程住宿服务。

### 完善区域和魅力区内部旅游交通建设

完善机场、铁路站点与城镇的联系。

强化国省干道建设，必要地区建设旅游专用公路。



# 7

## 提高国土空间 高效治理能力

- ④ 建立规划传导机制
- ④ 完善“一张图”信息平台建设
- ④ 制定特殊配套政策

## 7.1 建立规划传导机制



建立健全自治区“四级三类”国土空间规划体系，建立地市规划和专项规划的传导机制。结合西藏高原地理特征，完善国土空间基础信息平台建设，制定相关配套政策，提升国土空间治理能力。

## 7.2 完善“一张图”信息平台建设



建立和完善自治区国土空间规划数据资源体系。  
构建省级和市级国土空间规划成果数据库。  
建立和完善自治区基础信息平台。  
建立和完善自治区规划实施监督系统。

## 7.3 制定特殊配套政策



制定符合区情的自治区空间管理法规。  
建立资源保护与利用的权责机制。  
强化生态保护修复奖惩机制以及生态补偿方案。  
探索稳边固边为重要目标的主体功能区管理政策。  
推进土地管理制度创新，建立指标弹性分配机制。

