

昌政发〔2024〕79号

# 昌都市国土空间总体规划 (2021—2035年)

(公开版)

昌都市人民政府

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 规划原则.....	2
第二章 现状分析.....	4
第一节 基础条件.....	4
第二节 发展机遇.....	4
第三章 目标与策略.....	6
第一节 发展定位.....	6
第二节 主要职能.....	6
第三节 国土空间开发保护策略.....	7
第四章 国土空间总体格局.....	8
第一节 底线管控.....	8
第二节 主体功能分区优化.....	8
第三节 国土空间开发保护总体格局.....	9
第四节 国土空间规划分区.....	10
第五章 构建生产兴旺、持续稳定的农牧空间.....	11
第一节 农业生产格局.....	11
第二节 耕地资源保护与利用.....	11
第三节 草场资源保护与利用.....	12
第四节 其他农用地利用.....	13

<b>第六章 抚育功能完备、山河峻美的生态空间</b> .....	14
第一节 生态保护格局.....	14
第二节 自然保护地体系.....	14
第三节 生物多样性保护.....	14
第四节 重要自然资源保护与利用.....	15
第五节 生态修复区划与重大工程.....	17
<b>第七章 营造集约紧凑、结构合理的城乡空间</b> .....	18
第一节 节约集约利用城乡建设用地.....	18
第二节 城镇化发展策略.....	18
第三节 城镇体系.....	19
第四节 产城融合.....	19
第五节 村庄布局.....	20
<b>第八章 打造布局合理、特色鲜明的中心城区</b> .....	21
第一节 城市性质.....	21
第二节 空间结构与规划分区.....	21
第三节 用地结构优化.....	22
第四节 绿地与开敞空间.....	22
第五节 “四线” 划定.....	23
第六节 总体城市设计.....	23
第七节 道路交通体系.....	24
第八节 市政基础设施.....	25
第九节 安全与综合防灾.....	25

<b>第九章 塑造传奇康巴、传承有序的风貌体系</b> .....	27
第一节 历史文化资源保护.....	27
第二节 城乡风貌管控引导.....	28
<b>第十章 构筑集约均好、安全韧性的支撑体系</b> .....	29
第一节 综合交通体系.....	29
第二节 公共服务体系.....	29
第三节 市政设施体系.....	29
第四节 综合防灾与公共安全体系.....	31
<b>第十一章 规划传导</b> .....	33
第一节 规划编制体系.....	33
第二节 规划传导.....	33
<b>第十二章 区域协调发展</b> .....	35
第一节 协同推进区域生态保护与修复.....	35
第二节 加强区域基础设施共建共享.....	35
第三节 推动区域旅游产业协调发展.....	35
<b>第十三章 实施保障</b> .....	36
第一节 加强组织领导.....	36
第二节 强化信息建设.....	36
第三节 加强执法监督.....	37
第四节 完善政策体系.....	37
第五节 开展评估调整.....	37

## 前 言

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，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，推动高质量发展，抓好“稳定、发展、生态、强边”四件大事，在推动青藏高原生态保护和可持续发展上不断取得新成就，奋力谱写雪域高原长治久安和高质量发展新篇章。西藏自治区深化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，聚力创建全国民族进步模范区、高原经济高质量发展先行区、国家生态文明高地和国家固边兴边富民行动示范区“四个创建”，大力推动长治久安和高质量发展。昌都市委、市政府贯彻落实西藏自治区相关要求，努力“把昌都建设成为副中心城市，塑造成为引领区域协调发展的藏东中心城市和核心增长极，打造成为西藏融入周边经济圈的重要节点和重要开放枢纽”。

《昌都市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）是对《西藏自治区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《西藏自治区国土空间规划（2021—2035年）》的严格落实，并与《昌都市着力创建“三区一高地”规划（2022—2026年）》等进行了紧密衔接，是一定时期内昌都市空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是编制下辖县（区）国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划的基础。

规划范围包括昌都市全域。规划基期年为2020年，规划目标年为2035年，近期至2025年，远景展望至2050年。

# 第一章 总则

## 第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，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”，深入学习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，聚焦“四件大事”，努力做到“四个走在前列”，统筹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，优化农业、生态、城镇等功能空间，整体谋划国土空间开发保护新格局。

## 第二节 规划原则

**坚持新发展理念，引领提质增效。**坚决贯彻新发展理念，推动全市城乡经济发展从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长，加强产业转型升级，提高产业创新能力，培育新产业新业态，推动有速度、有质量、有效益的发展。

**坚持协调发展，统筹全域要素。**强化国土空间规划的战略引领作用，全面落实国家发展战略，促进产业、人口及各类生产要素合理流动和高效集聚，因地制宜制定差异化区域发展策略。统筹发展和安全，统筹协调相关专项领域的空间需求，统筹工业和农业、城市和乡村，优化城乡融合发展空间布局，构建区域整体协调、持续健康发展的国土空间开发保护格局。

**坚持绿色发展，严守资源底线。**突出底线约束、低碳韧性的

路径模式，把保障粮食安全、保护生态环境和城市安全放在优先位置，提高资源节约集约利用水平，推动形成绿色发展的生产和生活方式。

**坚持开放发展，融入区域格局。**充分发挥三江上游、四省（区）交汇的区位优势，积极推动昌都在生态保护与修复、区域交通基础设施体系构建、文化旅游等重点产业发展方面全面融入区域格局，不断扩大对外开放的广度和深度，开创内外联动新格局。

**坚持共享发展，增进民生福祉。**践行以人民为中心的发展理念，以人民对美好生活的向往为出发点，推动城乡基本公共服务衔接，补齐民生短板，提升基本公共服务水平，改善生活环境，提高生活品质，提升人民的获得感、幸福感、安全感。

## 第二章 现状分析

### 第一节 基础条件

昌都市位于西藏自治区东部，处于藏川滇青四省（区）的枢纽位置。地处横断山脉南段，金沙江、澜沧江、怒江中上游，总体地势西北部高、东南部低，山高谷深，沟壑纵横。

市域下辖 1 区 10 县，分别为卡若区、江达县、贡觉县、类乌齐县、丁青县、察雅县、八宿县、左贡县、芒康县、洛隆县、边坝县；各县（区）共计下辖 138 个乡镇和 4 个街道。

中心城区位于澜沧江及其上游支流扎曲、昂曲的交汇处，昌都藏语意为“水汇合处”，是茶马古道上的重要节点，素有“藏东明珠”的美称。城区地处山间峡谷之中，气候条件良好，城镇用地呈带状组团结构沿河流、公路零星分布，自西北向东南绵延达数十公里。

### 第二节 发展机遇

**绿色发展路径愈发清晰。**党的二十大报告指出，要以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，人与自然和谐共生是中国式现代化的重要特征之一。昌都作为青藏高原的东缘、横断山脉的重要组成部分，生态特征明显、生态价值突出，是打造国家生态安全屏障、国家生态文明高地的重要载体。随着碳达峰、碳中和的目标和愿景的提出，绿色、低碳、循环发展路径的探索，以及生态产品价值转化机制的创新，昌都践行“发展方式绿色转型”的路径已经逐步清晰。

**国家支持力度持续加大。**党中央历来高度重视西藏工作，坚持以人民为中心的发展思想，始终坚持把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点，有力推进巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴有效衔接，不断提升各族群众的物质文化生活水平，不断增强各族群众的获得感、幸福感、安全感。继续坚持“中央关心、全国支援”对口援藏的战略举措不动摇。昌都作为“藏东明珠”和“西藏门户”，必将得到国家和自治区一如既往的大力支持。

**区域枢纽地位显著提升。**随着《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》发布，成渝地区成为我国区域经济第四极，积极对接成渝双城，借助其“长江经济带的西部端点”“西部陆海新通道的起点”等诸多优势，主动融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，对于西藏自治区的长远发展具有重要的战略意义。《西藏自治区国土空间规划（2021—2035年）》确定昌都市为区域副中心城市和加快对接成渝双城经济圈的枢纽城市，要求昌都加快进出藏通道改扩建，强化区域核心增长极作用。区域定位的提升有利于城市集聚发展要素，促进城市能级提升。

## 第三章 目标与策略

### 第一节 发展定位

西藏自治区副中心城市，重要交通枢纽，清洁能源基地，对接成渝地区双城经济圈和川滇青的重要节点城市。

### 第二节 主要任务

**横断山区生态文明高地。**以习近平生态文明思想为指导，立足生态本底特征，统筹山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，合理开发可再生能源，促进产业转型升级。

**清洁能源和绿色工业基地。**牢固树立绿色发展理念，创新“清洁能源+”发展模式，推动矿业、建材业、民族手工业等优势工业集约绿色发展。

**特色文化旅游目的地。**打造“传奇康巴·幸福昌都”文旅品牌，推动旅游产业发展成为全市转型升级的优势产业、优化环境的美丽产业和普惠共享的民生产业。擦亮“茶马古道”“红色昌都”新经济名片，推动茶马古道、唐蕃古道、清朝入藏官道、十八军进藏路线“三道一线”融合，推进“文化+”“旅游+”发展，促进文旅商贸融合，促进藏滇、藏川、藏青通道旅游经济共同体建设，推动文化旅游产业高质量发展，打造西藏自治区旅游强市。

**高原品质生活示范地。**坚持以人民为中心的发展思想，全面推进新型城镇化和乡村振兴战略，促进城乡融合发展。提升城乡人居环境和基础设施水平，加快建设新型基础设施，塑造特色凸起的城乡风貌，打造具有昌都特色和集聚辐射能力的城乡功能区。

**国家安全屏障建设的保障基地和物流集散地。**依托公路、铁路枢纽设施，打造服务国家安全屏障建设的物资保障基地；深入实施区域协调发展战略，融入区域发展新格局，将昌都建成为西藏与内地交往、交流、交融的物流集散地。

### 第三节 国土空间开发保护策略

**农牧固本。**巩固发展农牧产业是保证全市社会经济稳步发展的重要基础。积极引导畜牧业转型升级，在满足资源环境承载力要求的前提下，保障农村劳动力充分就业和农村家庭基本收入来源稳定。

**生态立市。**秉承“东西为屏、南北为廊”的生态格局构建原则，探索人与自然和谐共生的可持续发展路径。

**城乡共生。**统筹考虑城镇、农村居民生活服务需求，合理设定城乡建设的发力点和各类设施要素的配给方式。

## 第四章 国土空间总体格局

### 第一节 底线管控

**保护耕地和永久基本农田。**至 2035 年全市耕地保有量不低于 148.86 万亩，永久基本农田面积不低于 98.05 万亩。将水利设施较为完善的耕地、已建成高标准农田建设区域内的耕地、已经实施或正在实施改造的中低产田内的耕地等可以长期稳定利用的耕地，优先划入永久基本农田实行特殊保护。

**划定生态保护红线。**全市划定生态保护红线总面积 31922.16 平方千米，强化生态保护红线刚性约束，严格规范人为活动。

**划定城镇开发边界。**确定城镇开发边界扩展倍数为 1.34，按照集中连片、形态规整的原则，确定城镇开发边界规模不超过 54.59 平方千米。

### 第二节 主体功能分区优化

**落实主体功能分区。**落实国家主体功能区战略，按照《西藏自治区国土空间规划（2021—2035 年）》主体功能分区，将各县（区）确定为国家级重点生态功能区或自治区级农产品主产区，并在此基础上以乡镇为单元进行优化完善。

**优化农产品主产区。**通过改善农业生产条件，完善农业创新体系，保障农产品供给水平和质量，引导农产品加工、流通、储运等企业聚集发展，推动乡村振兴。加大农业基础设施建设的倾斜力度，引导社会资金支持现代特色农业发展。

**明确重点生态功能区。**注重创新生态保护模式，提高生态系

统服务功能，实施产业准入负面清单制度，不断提高生态产品供给能力。因地制宜发展农林牧产品生产和加工、观光休闲农牧业等生态产业。科学评估生态产品价值，培育生态产品交易市场，创新绿色金融工具，吸引社会资本支持重点生态功能区发展绿色生态经济。

**完善城市化地区。**按照资源环境承载能力和可持续发展要求，合理划定城镇开发边界，正确处理与重大项目、民生项目的关系，适度先行布局交通、水利、能源等重大基础设施，科学引导城镇开发布局。合理安排城镇开发边界内各类用地，推动土地集约高效利用。

**建立重点名录实施精细化管理。**因地制宜制定特殊政策区名录和管控政策，加强精细化管理。整合落实自然保护地，进一步核定自然保护地范围和边界，依据法律法规实施强制性保护，强化自然保护地执法监管。

### 第三节 国土空间开发保护总体格局

**确定国土空间总体格局。**为统筹构建品质优良的生态空间、集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间，深入实施主体功能区战略，综合生态保护、耕地保护和城镇发展格局，规划形成“三屏、三廊、一圈、三翼”的国土空间总体格局。

**推动国土空间结构优化。**优先保障农牧业用地，严格落实耕地占补平衡。重点保护生态用地，综合确定全市林地面积持续增加，湿地面积保持稳定，水域面积保持稳定。合理控制建设用地

规模，按照城乡建设用地集约紧凑发展的原则，优化城乡用地结构和空间布局，提高建设用地使用效率。

#### 第四节 国土空间规划分区

**明确国土空间规划分区原则。**落实上位国土空间规划要求，坚持全域统筹、城乡统筹，以国土空间的保护与保留、开发与利用两大功能属性作为规划分区的基本取向，对国土空间进行全面安排和总体布局，将市域划分农田保护区、生态保护区、生态控制区、城镇发展区、乡村发展区、矿产能源发展区 6 类一级规划分区，强化对土地用地管制的指引作用。各县（区）应在本级国土空间总体规划中将乡村发展区细化落实至二级类。

**开展国土空间规划分区划定。**生态保护区内严格执行生态保护红线空间管控要求；生态控制区内原则上按照限制开发区域进行管理；农田保护区内的永久基本农田落实国家相关要求，鼓励开展高标准农田建设和土地综合整治，提高耕地质量；城镇发展区管控要求按城镇开发边界相关条款进行；乡村发展区重点优化农业产业结构，有序推进农业和乡村特色产业发展及其配套设施建设，以及为改善农村人居环境而进行的村庄建设与整治；能源矿产发展区应建立有序的保护和开发利用体系，开展绿色矿山建设以及废弃地的恢复和利用工作。

## 第五章 构建生产兴旺、持续稳定的农牧空间

### 第一节 农业生产格局

重点保护河谷农业空间，不断优化种植业结构，稳定扩大粮食种植面积，加快良种推广，重点发展青稞，积极发展小麦、荞麦。至 2035 年粮食种植结构进一步优化，单位面积产量进一步提升，流通体系更加完善。围绕蔬菜、瓜果、育苗、食用菌菌种、藏药材、花卉等，积极推进特色种植。

着力打造西部高原粮油生产功能区，发挥水利条件优势，主要种植油菜、青稞，打造高效粮油主产区。

优化提升南部谷地粮果生产功能区，充分利用沿澜沧江、怒江、金沙江两岸海拔较低的地区，以生产青稞、小麦、水果为主，打造优质粮果生产区。

### 第二节 耕地资源保护与利用

**强化“三位一体”耕地保护。**落实最严格的耕地保护制度，“三位一体”关注耕地的数量、质量和生态。确保长期稳定利用耕地数量不减少，保障国家粮食安全；持续加强农田基础设施建设，确保耕地质量不降低，扎实推进高产稳产的高标准农田建设，有序建成集中连片、旱涝保收、高产稳产、生态友好、适宜机械化作业的高标准农田，夯实粮食安全根基。

**落实耕地用途管制。**将各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理，确保年度耕地总量动态平衡。各类非农建设选址布局尽量不占或少占耕地，特别是永久基本农田，从严管控耕地占用，

补足补优耕地。

**提升耕地质量。**大力开展高标准农田建设工程，以高标准农田建设项目为引领，围绕“田、土、水、路、林、电、技、管”八个方面，进行田块整治、土地平整、土壤改良、灌溉与排水、田间道路、农田防护等工程，提高耕地质量，建成一批集中连片、设施配套、高产稳产、抗灾能力强的优质农田。

**推进耕地生态建设。**完善农田生态基础设施，在农田中布置防护林网等重要生态基础设施，构建农田生态系统，保护农田生物多样性，提升农田生态系统稳定性。

### 第三节 草场资源保护与利用

**明确草场资源保护与利用目标。**完善草地保护修复制度，科学保护与有序开发草地资源。积极推进草原确权，落实草地用途管制，实施草地保护和修复工程，强化天然草地保护性利用。

**加强草地用途管制。**积极落实基本草原保护制度。科学合理划定基本草原范围，落实最严格的保护和管理措施。严格执行禁牧休牧和草畜平衡制度，科学划定草原禁牧和草畜平衡区范围并实行动态管理。加强草原征占用审核审批管理，严禁擅自改变草原用途。建立草地健康评价体系，监测和控制草地利用；合理划定牧区、禁牧轮牧，保持草地的生态完整性和恢复能力；实行草地差别化补助，提高奖补鼓励效能；推进畜牧业、草业与旅游业结合发展，结合传统节事活动推动特色休闲体验旅游产业。

**升级畜牧产业方式。**以实现草畜平衡为前提，优化畜群结构，

加快出栏周转，提倡舍饲半舍饲圈养，减轻天然草原放牧压力。河谷半农半牧乡镇因地制宜建设多年生人工草地，提高饲草供给能力；牧业乡镇推广“牧繁农育、冬圈夏草”等模式，提高科学饲养和放牧管理水平，鼓励发展合作经营，提高资源利用效率。

#### 第四节 其他农用地利用

强化农业设施建设用地引导，支持和鼓励在中心城区和各级城镇周边开展设施农业建设，大力发展设施蔬菜、设施瓜果，进而提升蔬菜、瓜果等生鲜农产品的自给能力，同时推动乡村产业振兴、促进农民增收。合理保障晾晒场，设备原料和农产品临时存储场所、分拣包装场所等用地需求。大力推进建设标准化畜牧业养殖基地，合理保障规模化养殖中畜禽舍（含场区内通道）、畜禽有机物处置等生产设施。

## 第六章 抚育功能完备、山河峻美的生态空间

### 第一节 生态保护格局

尊重自然地理格局特征，构建筑牢“三屏、三廊、多点”生态保护空间格局。加强全域绿色生态空间管控，因地制宜推进全域生态提质。

### 第二节 自然保护地体系

落实自然保护区、自然公园等的位置、规模和保护要求。

**加强自然保护地能力建设。**提升自然保护地管理能力，促进公安、自然资源、生态环境、林草等多部门协作，加强自然保护地执法，严厉打击自然保护地内违法行为。严格落实自然保护地监督管理机制，利用现代技术手段，加强自然保护地日常巡护，构建生态系统和生物多样性监测体系。

**强化自然保护区能力建设。**加强科研平台、教学实习基地及生态科普教育与体验基地等基础设施建设，统筹推进自然保护地规范化管理，强化自然保护地生态环境和人为活动情况的监测。

**提升自然公园服务功能。**推进自然公园资源本底调查和规划编制工作以及自然公园创建工作。实施分级分类分区管理，差别化管控政策，开展自然公园的保护、解说、教育、防火和环保等基础设施建设，推动景观改造项目建设。

### 第三节 生物多样性保护

**完善空间生物多样性保护体系。**围绕各类型生态廊道构建生

物多样性保护体系，适度限制人为活动，保障野生动植物栖息地的生态质量和迁徙繁衍的安全，保护重要生态系统、生物物种和生物遗传资源。

**构建生物多样性保护监测体系。**完善生物多样性调查监测技术标准体系，统筹衔接各类资源调查监测工作；开展生物多样性保护恢复成效、生态系统服务功能、物种资源经济价值等评估，着力提升生物多样性保护监测评价水平。

**加强野生动植物保护。**着力建设野生动植物数据库，提升野生动植物资源的检测、管理、保护和利用水平。推动重点野生动植物栖息地现状评估，保护和恢复野生种群及其栖息地生境条件，加强重要生态节点生物遗传资源管理。

**全面推动公众参与生物多样性保护。**加强宣传教育，加强生物多样性保护相关法律法规、科学知识、典型案例的科普宣传。

#### 第四节 重要自然资源保护与利用

**加强水资源保护与利用。**加快建设水利基础设施网络，提高涉水事务监管水平，增强防灾抗灾救灾能力，更好满足人民群众对日益增长的水安全、水资源、水生态、水环境需求。贯彻落实河（湖）长制，构建人水和谐的河湖水域岸线空间管理保护格局，落实河湖管理范围划定成果与河湖岸线分区成果，严格管控开发利用强度和方式，明确岸线功能分区管控要求。加强水环境治理，禁止向市域内水体倾倒垃圾、排放污水等污染水环境的活动，生活污水均需处理达标后排放。推进水文水资源监测工程，建设布

局合理功能完善的水文站网设施体系，支撑水文测报和信息服务等技术自动化和智能化升级。统筹水资源配置，严格水资源消耗总量和强度双控行动，明确各项用水指标及用水效率要求，积极推动城镇节水工作。

**加强林地资源保护与利用。**全面落实林长制，持续推动细化实化，明确县（区）、乡镇干部保护发展森林资源的目标责任，构建党政同责、属地负责、部门协同、源头治理、全域覆盖的长效机制。适度开发林业资源，探索非保护区在不破坏生态功能的前提下适度发展绿化苗木、特色经济林、林下种植、养殖及中草药采集等产业，提高林业经济价值。依托各级森林自然公园等载体，充分发挥森林资源的文化、休闲功能，推动特色生态旅游产业发展。

**注重湿地资源保护。**完善全区湿地保护管理体系，建立湿地分级管理体系和湿地用途管控机制。建立由“重要湿地-湿地自然保护区-湿地公园-湿地野生动植物保护栖息地-湿地多用途管理区”组成的湿地保护网络体系；实施重点湿地保护与修复工程，加强河湖湿地保护与修复，稳步提高高原湿地、江河源头水源涵养能力。

**强化冰川及冻土资源保护。**推动全市冰川及冻土资源的保护，加强对市域西南部、西北部相对集中分布的系列冰川冻土资源的整体保护。建立自动化监测设施体系，开展全天候监测；建立冰川分类名录制度，进行科学分级分类、确定管控原则。

## 第五节 生态修复区划与重大工程

**确定生态修复区划和重大工程。**坚持自然恢复为主、人工修复为辅的原则，有序推进重点区域、关键地段生态修复项目规划与部署实施，促进生态系统良性循环，提升国土空间生态功能。统筹考虑自然条件相似性、生态系统完整性、生态地理单元连续性和工程实施可操作性，规划山水林田湖草沙冰一体化保护和修复重大工程。科学评估生态状况，支撑规划部署重点区域、关键地段的具体生态修复项目，提出基于自然的生态保护修复解决方案。

**开展农用地整治。**推动高标准农田建设项目，通过实施田块整治工程、土壤改良工程、灌溉与排水工程、田间道路工程、农田防护与生态保护工程、农田输配电工程，实现市域耕地数量提高、质量提升，耕地生态改善。

**加强建设用地整治。**加强城镇低效用地再开发，充分盘活建设用地存量资源。鼓励通过建设用地整理的方式，将分散的产权整合成单一主体，调整优化用地布局，进行集中连片再开发。开展引进项目综合评估，重点对投资强度、亩均税收等具体指标进行明确，确保项目用地产出效益。推广工业“标准地”供应。

## 第七章 营造集约紧凑、结构合理的城乡空间

### 第一节 节约集约利用城乡建设用地

**严格控制城镇用地。**加强城镇建设用地总量管控。推动城镇发展方式由规模扩张向质量提升转变，大力盘活存量建设用地，提高存量建设用地供应占比。严格土地使用标准和节约集约评价，强化重大建设项目节约集约用地的刚性约束。

**推进城镇低效用地开发。**加大节地技术和节地模式的配套政策支持力度，促进土地集约高效利用。

**优化村庄用地管理。**按照强化底线管控约束、坚持用地节约集约、充分尊重村民意原的原则划定村庄建设边界。鼓励合理利用闲置宅基地。

### 第二节 城镇化发展策略

**做大做强中心城市。**充分支持中心城市（即昌都市中心城区，下同）的建设需求，重点围绕川藏铁路昌都站，聚焦高原特色产业进行发展延伸，激发产业活力，增强集聚辐射能力，提升城市能级。

**有序发展各县县城。**集中打造副中心城市，承担市域特色产业与公共服务中心职能。市域副中心城市之外的其余县城重点培育发展特色优势产业，充分完善公共服务设施，增强集聚辐射能力。

**差异化发展建制镇。**大力建设重点镇，将部分建制镇镇区以及乡集镇规划为重点镇，作为县域公共服务副中心和特色产业基

地。巩固提升一般镇区公共服务设施和基础设施，结合实际改善人居环境，提升生活品质。

### 第三节 城镇体系

**确定城镇等级结构。**按照“中心城市-副中心城市-县级中心城镇-县级重点镇-一般镇”等级设定，着力打造结构合理、层次有序、辐射力强、功能互补的五级城镇等级结构。

**优化城镇职能结构。**中心城市为市域行政、经济、文化中心；副中心城市承担区域经济、文化中心职能，承担旅游服务、商贸流通等特色职能，融入区域发展格局，带动相邻各县经济社会发展；县级中心城镇为各自县域的行政、经济、文化中心，承担市域旅游服务、商贸物流、农产品加工等特色节点城市职能；县级重点镇为县域公共服务副中心和特色产业基地；一般镇为辖区内的物资集散、商贸服务和基本公共服务中心。

### 第四节 产城融合

**明确产城融合发展原则。**坚持产城融合理念，结合城镇布局、依托各级产业园区，重点发展高原绿色工业、旅游服务业、商贸物流业，着力创造以产兴城、以城促产的发展格局。

**确定旅游服务功能布局。**按照“立足康巴中心，引领西藏东门户，辐射全藏区，发展大昌都”的空间发展思路，围绕红色文化、康巴文化、茶马文化和三江生态文化，形成“主题明确，特色突出，辐射带动，联通内外”的旅游产业发展体系，形成“一主、一副、四廊、多点”的旅游产业格局。

**确定商贸物流功能布局。**依托市域主、副中心城市，积极建设商贸服务载体，打造区域性商贸服务中心。依托市域“一主、四副、七节点”的综合交通枢纽，布局货运物流中心、分拨配送中心、物资中转站等物流节点，积极发展冷链物流、绿色物流、供应链物流等新业态。

## 第五节 村庄布局

**分类引导村庄发展。**结合全市村庄特色，根据不同村庄不同的区位条件、资源禀赋、发展现状和发展潜力，在县（区）国土空间总体规划中落实村庄分类。

**推进农村一二三产业融合发展。**围绕粮食、特色养殖、特色种植业，引导农村产业体系向综合产业体系转型，建设一二三产业融合发展的现代乡村产业体系。大力发展特色农牧业产业，推进农牧产品精深加工集聚化发展，引导农牧产品精深加工向特色农产品优势区和关键物流节点集中。加强农牧业与文化、科技、生态、旅游的融合发展，拓展乡村新产业新业态。

**推进乡村高质量建设。**协调周边山水环境、地形地貌特征，加强村落空间形态与建筑风貌引导，优化村庄内部结构，完善牲畜圈舍建设，改善人居环境，提升农村生活空间品质。积极推进基本公共服务均等化和城乡基础设施共建共享。全面推进“四好农村路”建设，并与干线公路体系合理衔接，加大农村客运场站、候车亭（牌）等基础设施建设。

## 第八章 打造布局合理、特色鲜明的中心城区

### 第一节 城市性质

西藏自治区副中心城市的核心载体；西藏自治区面向内陆开放的门户枢纽城市；藏东文化旅游服务中心城市；西藏自治区高品质生活示范城市。

### 第二节 空间结构与规划分区

**明确城市空间结构。**至 2035 年，充分挖掘老城用地潜力，发挥其作为综合服务核心的整合带动作用，联动发展临近“四组团”，沿昂曲、扎曲、澜沧江形成三条发展轴带，规划形成“一核心、三轴带、四组团”的空间发展结构。

**划定规划分区。**居住生活区着力提升居住空间品质，优化政策性住房空间布局，保障各类居住配套设施供给。综合服务区结合人口分布情况适度优化综合服务区的空间布局，合理配置生活圈，保障公共管理、公共服务及综合商业服务设施的供给。商业服务区重点优化各类商业、商务空间，提升片区商业活力，培育主题经济空间，增加多样化的商业、商务办公就业岗位的供给能力。工业发展区积极发展绿色工业，大力推动高原特色产业发展，优先保障发展空间，引导新增工业用地向经开区集中布局，节约集约建设。物流仓储区结合区域交通基础设施建设和实际使用需求，在重要交通廊道沿线谋划建设物流仓储区，保证各类物资的高效中转。绿地休闲区根据自然地理格局特征合理增加绿地与休闲活动空间，完善中心城区的生态网络和公园体系。在城镇集中

建设区中，将对城市发展产生重大影响、尚具有不确定性的空间确定为战略预留区。

### 第三节 用地结构优化

**完善居住用地和住房供应体系。**建设小街区、有活力的社区，提升居住品质和人口容量，为未来的高质量城镇化进程提供支撑。以公共空间、公共服务为核心大幅提升城市社区综合服务设施覆盖率，打造新型城市功能单元。

**优化公共服务设施布局。**按照市域和卡若区两层层级分别落实区域公共服务设施；按“15分钟”“5-10分钟”两个生活圈层级设置社区公共服务设施。

**明确商业服务业用地布局。**打造城市综合商业服务中心，通过立体空间的复合化利用和相关入驻商业业态升级营造地区活力。发展各类日常服务型的商业服务设施，结合组团的差异化发展定位，结合特定使用人群和产业发展需要设置特色化商业商务中心。

**预留留白用地。**为强化规划的适应性，分散布局于各个组团片区。

### 第四节 绿地与开敞空间

依托自然山形山势、天然汇水分区、行洪通道等自然本底要素，规划分隔城市组团间的区域生态廊道，有效控制组团间的无序蔓延和低效连接，打通“山-城-水”等核心景观要素间的体系联通，塑造中心城区与周边自然生态环境和谐共生的城市绿地系统。

## 第五节 “四线”划定

**蓝线划定。**中心城区参照水行政主管部门确定的扎曲、昂曲、澜沧江河道管理范围边界划定城市蓝线。

**黄线划定。**划定城市公共交通场站、取水工程设施、水源泵站、地表水厂、污水处理及再生回用厂、变电站、通信设施、燃气设施、集镇供暖设施、消防站、避震疏散场地、生活垃圾处理设施等基础设施作为城市黄线范围。

**紫线划定。**中心城区暂不涉及城市紫线，后续如按管理要求需增设紫线，则应严格按照有关规定严格落实执行。

**绿线划定。**将中心城区内重要的生态绿地、市级公园等用地纳入城市绿线范围，后续建设实施中须保持总规模不降低。“15分钟社区生活圈”及以下公园绿线范围由专项规划或下层次国土空间规划具体划定。

## 第六节 总体城市设计

**确定总体风貌体系。**营造“三江串珠·通山达水·秀城融绿”的城市总体风貌格局。三江串珠，塑造城市特色风貌展示带，沿线串联各组团核心商业休闲片区，管控滨水建筑风貌和体量，塑造独具魅力的高原滨水景观特色风貌。通山达水，明确城市组团之间的生态廊道，规划联系山水之间关键节点的视廊，形成通山达水、山水相连的城区特色风貌。秀城融绿，兼顾生态保护与开发建设，塑造紧致高效、错落有致、大开大合的城市形态，形成“城在山水间、城中见山水”的风貌意向。

**明确重点风貌要素。**塑造“山-水-城”相互贯通、有机融合的城市天际线，综合考虑现状高程和重要视觉廊道，控制建设高度、明确强度分区、梳理地标节点，结合开放空间系统，梳理眺望点和城市天际线，构建“山-水-城”之间的梯级高度变化，塑造高低有序、疏密有致、有机平衡的城市空间形态。贯通三江景观视廊，针对主要道路及三江沿线界面开展景观专项规划，严格控制景观视廊的通透性，两侧建筑风格应统一设计、分步实施。

## 第七节 道路交通体系

**升级对外交通系统。**落实上位规划控制铁路走廊。规划控制“两高两干线”对外公路交通用地。强化中心城区与区域性交通枢纽以及外围县（市）的高效衔接。打造城市交通枢纽，服务与周边城市群的客、货运输和内部交通转换。

**优化城市道路系统。**完善城市路网，依据城市空间结构，构建高等级公路、过境国省干线、城市干路、衔接道路多层次路网体系，强化对城市空间布局支撑。

**健全城市停车系统。**构建与机动车发展水平相协调、与交通设施容量相适应，以配建为主、公共为辅的停车系统。按照停车位总量控制和分区差别化供给，并适度超前性原则，制定配建指标。结合电动车辆发展需求、停车场规模及用地条件，预留电动汽车、电动自行车充电设施建设条件，新建公共停车场（库）按要求同步建设充电设施。加强公共停车场的规划布局，结合城市更新灵活补充地面、地下及立体停车设施，着力缓解停车供需矛

盾。建设城市停车信息综合管理服务平台，建立停车诱导指示系统，提高停车信息化服务水平。

**完善公共交通体系。**推行“公共交通引导城市开发”模式，构建以常规公交为骨架的公共交通系统。强化城市主中心与对外枢纽、各组团之间的直达公共交通联系。

**优化城市慢行系统。**推动步行和自行车友好的绿色交通系统发展，塑造安全舒适的绿道及慢行体系。依托扎曲、昂曲等主要水体、绿地开敞空间以及交通干道，强化城市慢行网与绿道融合、畅达衔接。

## 第八节 市政基础设施

**完善给水工程设施。**逐步完善形成环状管网为主、枝状管网为辅的供水管网系统；按照国家和自治区相关规定对中心城区生活饮用水水源设立保护区，并施行相应的保护措施。

**完善排水工程设施。**明确排水分区，确定管网设施布局，推进海绵城市与再生水体系建设。

**优化供电工程设施。**根据需要对相关变电站进行扩容，在中心城区形成完整的电力线路。

**升级通信工程设施。**完善邮政局所，完善管网设施，加强弱电管网建设。

## 第九节 安全与综合防灾

**加强抗震设施布局管理。**中心城区内一般建筑必须达到抗震设防标准，城市生命线工程及重要建（构）筑物的抗震标准按高

一度设防。

**完善地质灾害防治与管理。**开展建设工程的相应阶段，应按要求严格落实工程地质勘察和地质灾害评估工作，并按其要求采取必要的防治措施。

**强化防洪设施布局管理。**改造和加固河段防洪设施，确保防洪墙达到设计防洪标准和工程要求。

**完善人防设施布局管理。**新建民用建筑应按照相关要求规划防空地下室，人防工程与城市地下空间开发利用相结合。

**强化应急管理体系。**充分利用城市各类公园、广场、绿地、露天停车场等作为城市防灾的临时避难场所。建设应急供水、供电、广播通信、垃圾与污水处理系统，保障生命线设施在紧急状态下良好运行，并预留安全储备。加快防灾设施和生态防御工程的建设，完善灾害防治方案、应急预案。优化市级应急物资储备库，提升应急物资保障，推进基层备灾点建设。

## 第九章 塑造传奇康巴、传承有序的风貌体系

### 第一节 历史文化资源保护

构建“一心两廊多点，全域整体保护”的历史文化资源保护体系。

**加强物质文化遗产保护。**重点保护市域范围内即有的全国重点文物保护单位、自治区级文物保护单位，按相关要求保护市级文物保护单位、县级文物保护单位和未定级文物保护单位。

**加强非物质文化遗产保护。**积极发掘、整理、恢复和保护各类非物质文化遗产。加强非物质文化遗产登记工作，继续对全市民族民间文化遗产进行抢救和整理。

**推动历史文化名城、名镇、名村的保护。**保护整体环境和传统格局风貌；完善基础设施和公共服务设施条件；复兴特色村落活力，促进农牧民增产增收；积极开展公众参与，探索多样化的保护方式。

**统筹划定历史文化保护线。**加快推动市、县级文物保护单位文物勘界工作和历史文化名城名镇名村保护范围的划定工作，并将划定成果及时纳入历史文化保护线。历史文化保护线内不得新增与文物保护单位无关的建（构）筑物，现状建（构）筑物应逐步退出。

## 第二节 城乡风貌管控引导

**明确城乡风貌总体定位。**加强山水格局保护，形成“河谷山原、交相辉映”的自然风貌；强化“茶马文化、多元交融”的历史记忆，形成“特色鲜明、奔放多元”的人文风貌。

**打造城市风貌展示核心区。**以中心城区为依托，打造极具地域特色的城市风貌展示核心区。完善城市重要发展轴带建设，贯通景观视廊；完善各级开放空间系统，提升城区公共空间整体质量；分区管控引导建筑风貌，提升地域风貌魅力。

**推进特色城镇示范。**着力推进“四个创建”示范城镇建设，落实自治区特色小城镇示范点建设，重点打造美丽乡村、民族特色村寨、田园（草原）综合体等，成为城乡融合新载体。

## 第十章 构筑集约均好、安全韧性的支撑体系

### 第一节 综合交通体系

落实国家高速公路网规划，形成高等级公路骨架网络，强化枢纽间的直联直通。加大国省道改造力度，扩大干线路网覆盖密度，提升干线路网的服务通畅水平。

加强农村公路与干线公路衔接，提升城乡交通一体化水平。

加强市中心城区及主要城镇发展地区与国家走廊、区域重大交通枢纽的直联直通，强化横向通道功能、推动纵向通道规划建设。

### 第二节 公共服务体系

主要依托市级公共服务中心、县级公共服务主中心、县级公共服务副中心设置各类公共服务设施。市级公共服务中心满足全市社会生活需求，主要内容包括教育、医疗卫生、文化体育、社会福利等，统筹服务市域城镇和农村居民；县级公共服务主中心，位于各县县城；县级公共服务副中心，位于各县重点镇。中心城区、各县县城、重点镇镇区、一般镇镇区应结合自身需求设置城镇社区生活圈；引导与鼓励依托乡集镇和行政村集中居民点构建乡集镇社区生活圈和村/组社区生活圈。

### 第三节 市政设施体系

**完善供水保障系统。**城乡供水水源以地表水为主，水源地应划定保护区范围，以保障供水系统的安全性、可靠性。逐步改造

现有供水设施，加快各地区水厂和输水干管建设，构建管网互联、清水互通的区域供水系统，满足各地区用水需求，加快实施农村安全饮水提质增效工程，提升农村供水保障能力。

**提升城乡排水系统。**坚持集中和分散相结合、截污与治污相协调，完善污水收集处理设施建设，提高污水处理水平。雨水结合地形以管道与明渠相结合的形式排放，污水处理达标后就近排入受纳水体。

**升级电网输配系统。**积极强化外输通道及配套设施建设；加大内需供电设施建设力度，加强配电网建设，构建环网网架结构，不断提升电网能源资源配置能力和智能化水平，降低电网损耗，提高能源利用效率，构建新型电力系统、助力双碳目标。

**推进供暖设施建设。**调整供热结构，提高清洁能源在供热体系中的比重，将低能耗、低污染和高效能的供热系统覆盖全市主要城镇。

**布局新一代通信基础设施。**推动建设信息化基础设施，发展智慧市政、智慧管网、智慧交通、拓展数字化城市管理系统应用功能，推广智慧社区建设。

**开展供氧工程系统建设。**在中心城区和有集中供氧需求的高海拔乡镇新建供氧基站，对于单体建筑选择制氧机组进行供养。供氧站规划前应开展安全预评价和环境评价工作，需选择空气洁净、周围无易燃、易爆、可燃、易挥发物质的区域建设。

**构建可持续的环卫设施体系。**构建“村收集、镇运输、县处理”的垃圾处置模式，实现生活垃圾“减量化、资源化、无害化”

处理。优化垃圾处理设施布局，合理配置环卫配套设施，全面实施生活垃圾分类，推进再生资源回收利用系统与垃圾收运系统衔接，提高可回收物资源化利用率。

#### 第四节 综合防灾与公共安全体系

**提升抗震防灾能力。**全市建设工程严格按照国家规定的抗震分类和标准进行设防。新建、扩建、改建工程必须达到抗震设防要求，重要建筑物、生命线工程应提高一度设防，各工业企业按照行业标准制定抗震设防标准。

**加强地质灾害防治。**全面推进以地质灾害调查评价、治理工程以及应急体系建设工程为主要内容的地质灾害综合防治体系建设，大力提升各级政府地质灾害防治能力。

**强化气象灾害防控。**强化防风减灾、防寒抗冻意识，城镇、村庄及其他建设项目选址应避免与风向一致的风口、山口等易形成风灾的地段；建筑布局时应考虑防风需求；在风灾较严重的地区种植防风林带。加强救灾物资应急保障能力建设，设置物资储备专业专用仓库。

**完善城乡防洪体系。**建成完善的城镇防洪保障体系，实现由控制洪水向洪水管理转变。落实流域调控、洪水防治、化害为利的雨洪管理对策，完善水库、河道等工程与非工程防洪减灾体系。金沙江、怒江、澜沧江等河流防洪规划按国家及西藏自治区水利部门有关规定设防。

**完善消防安全体系。**推进森林草原火灾预防、扑救、保障三

大体系建设，重点加强预警监测系统、通信与指挥系统、阻隔系统、宣传教育系统、防火队伍及物资储备库建设。加大森林火灾预防和扑救力度，保护森林资源，维护生态安全，积极普及森林防火法律法规和安全避险知识，提高森林防火意识，落实森林防火责任。根据草原资源空间分布相对集中连片原则、火灾发生情况等，划分草原火灾分区，加强草原重点防火区域的防、灭火基础设施建设，提升草原火灾防御工程标准和综合防控能力。

**提升人防工程建设。**坚持人防与城市建设相结合，公路、铁路、通信网络、仓储物流等基础设施落实人防要求，地下人防工程设施等兼具民用功能。

**加强公共安全管理。**建立健全与城镇经济社会发展相适应的公共安全治理体系，综合运用工程技术以及行政、经济等手段，全面提升城镇公共安全风险管控能力和治理能力。

**强化综合应急体系。**依托国道、省道，构建全市应急救援的主干疏散通道。坚持统筹资源、平急结合、综合利用的原则，严格按照相关技术标准和上级主管部门要求，构建临时、短期、中长期相结合的三级应急避难场所体系。推进应急物资保障信息平台使用，实现应急物资全程监管、统一调拨、动态追溯、信息共享、决策支持等多环节、全链条畅通。

# 第十一章 规划传导

## 第一节 规划编制体系

全市国土空间规划划分为市、县（区）、乡镇三级；总体规划、详细规划和专项规划三类。总体规划包括市级、县（区）级和相关乡镇级国土空间总体规划。上级总体规划要对下级总体规划、详细规划、相关专项规划明确约束性指标和刚性管控要求，实现规划有效管控和传导。坚持“多规合一”，不得在国土空间规划体系之外另设或编制其他空间规划。

## 第二节 规划传导

**加强对县（区）总体规划的传导约束。**指标管控，各县（区）国土空间总体规划中需严格遵照落实；分区管控，各县（区）国土空间总体规划中需进行落实并按要求细化；位置管控，各县（区）国土空间总体规划中需保留通廊并着力落实空间位置；格局管控，各县（区）国土空间总体规划中应结合自身情况细化深化；此外，本规划确定的要素配置要求、专项设施的配置原则和相关技术要求，各县（区）国土空间总体规划中应结合自身情况予以深化落实。

**加强对专项规划的指导约束。**国土空间相关专项规划需在总体规划的约束下编制，应细化落实本规划确定的各项目标、空间格局和重大任务等。

**加强对详细规划的传导约束。**中心城区内的详细规划应依据本规划进行编制和修改，不得违背本规划的强制性内容，确保本

规划确定的约束性指标、结构布局、空间底线和重大设施传导并落实。

## **第十二章 区域协调发展**

### **第一节 协同推进区域生态保护与修复**

基于生态保护红线划定方案，对接林芝市，协调推进藏东南林区的生态保护。加强相邻自然保护地的协同联动，加强对滇金丝猴等珍稀野生动物的保护。积极对接相关市（州），共同维护区域水生生物多样性、维持水环境质量，协同推动水陆域生态环境整体保护、系统修复、综合治理。

### **第二节 加强区域基础设施共建共享**

加强与川、滇、青各省相邻市（州）交通系统规划的协调，确保规划区域铁路、公路等交通设施在空间布局、规划标准等方面相互衔接，为主动对接融入成渝地区双城经济圈、大香格里拉经济圈、陕甘宁青经济圈奠定基础。

### **第三节 推动区域旅游产业协调发展**

对接相关市（州），重点完善自身基础设施水平和旅游服务功能，积极推进旅游线路的联合推介、旅游品牌的联合塑造、旅游景区的联合运营、旅游产业的联合打造等，共同促进大香格里拉旅游区品质提升。

## 第十三章 实施保障

### 第一节 加强组织领导

加强党对国土空间规划体系建设、国土空间规划实施管理的领导，确保党中央、国务院重大决策部署落实到位。坚持“开门做规划”，统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城市发展的积极性。高标准组织市级各类国土空间规划成果的审议工作，着力督促审议意见的执行落实，提升规划的权威性和落地性。加强规划管理部门与市级相关部门在规划实施中的协同联动，明确职责、优化程序，提升整体行政效率。

### 第二节 强化信息建设

建设完善国土空间基础信息平台，以自然资源调查监测数据为基础，采用统一的测绘基准和测绘系统，加强数据集成共享处理，整合各类空间数据和信息，辅助规划编制和业务审批，并将批复的规划成果和业务审批成果汇交至平台。同时，积极推进政府部门间数据共享应用以及政府与社会间信息交互。

以国土空间基础信息平台为基础，构建国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，为国土空间规划编制、审批、修改和实施监督提供全周期的信息化支撑。采用全市统建、县（区）共用的模式，实现两级各类成果数据统一汇交与集中管理，并制定系统动态运行和维护管理机制，确保系统正常有序运行，为规范规划成果质量、提高规划审查效率、提升规划管理服务效能、加强规划实施管控、实现自然资源监测预警提供技术支撑。

### **第三节 加强执法监督**

《规划》是昌都市国土空间保护、开发、利用、修复的基本依据，必须严格执行。强化执法监察，加强日常巡查和台账检查，形成各方监督合力。

### **第四节 完善政策体系**

结合国家立法进程和国家、自治区相关政策、技术标准要求，进一步完善国土空间规划编制实施管理的配套政策，编制配套政策实施方案。

### **第五节 开展评估调整**

按要求定期开展国土空间规划城市体检评估，建立国土空间规划体检评估指标统计和填报制度，对《规划》实施情况开展评估，编制评估报告，在此基础上依法依规及时对《规划》进行动态调整。