

巴宜区国土空间总体规划

（2021—2035 年）

（公开版）

林芝市巴宜区人民政府

2024 年 10 月

目 录

前 言

第一章 总 则	1
第一节 规划目的	1
第二节 指导思想	1
第三节 规划原则	1
第二章 现状分析与发展研判	3
第一节 现状基础	3
第二节 发展机遇	4
第三章 目标定位与空间策略	5
第一节 总体发展定位	5
第二节 规划目标	5
第三节 国土空间开发保护策略	6
第四章 以“三区三线”为基础，构建国土空间开发保护新格局	8
第一节 统筹三条控制线划定和管控	8
第二节 主体功能分区	8
第三节 国土空间开发保护总体格局	9
第五章 严格保护农业空间，支撑推进乡村振兴	11
第一节 优化农业空间格局	11
第二节 村庄布局规划	11
第三节 加强耕地保护	12
第四节 农业资源保护与利用	13

第六章 筑牢生态安全屏障，描绘西藏江南画卷	14
第一节 构建生态保护空间格局	14
第二节 自然保护地体系规划	14
第三节 生物多样性保护	14
第四节 自然资源保护与利用	15
第七章 优化城镇空间，实现高质量发展	16
第一节 镇村体系	16
第二节 产业空间统筹安排	16
第三节 完善城乡公共服务设施体系	17
第四节 建设用地节约集约利用	19
第八章 保护传承历史文脉，彰显魅力工布风采	20
第一节 历史文化保护	20
第二节 城乡风貌管控	20
第九章 保障交通互联互通，支撑发展需求	21
第一节 综合交通发展目标	21
第二节 拓展强化对外交通	21
第三节 优化区域内部交通系统	22
第十章 强化市政支撑保障，建设安全韧性城市	24
第一节 强化市政基础设施保障	24
第二节 构建安全韧性防灾体系	25
第十一章 融入区域格局，引领城市高质量发展	27
第一节 积极融入区域发展格局	27

第二节 强化与周边区域合作	27
第十二章 完善实施保障机制，提升空间治理现代化能力	28
第一节 加强规划组织领导	28
第二节 强化规划传导	28
第三节 落实规划实施保障	28
第四节 实施规划全生命周期管理	30

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，推动巴宜区生态保护和可持续发展不断取得新成就。

《巴宜区国土空间总体规划（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）》《林芝市国土空间总体规划（2021—2035 年）》的落实，是一定时期内全区国土空间保护、开发、利用、修复的行动纲领。《规划》对新时代全区国土空间开发保护做出总体安排，是全区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。

规划范围为巴宜区全域行政辖区范围，中心城区规划内容已纳入《林芝市国土空间总体规划（2021—2035 年）》。规划期限为 2021—2035 年。规划基期年为 2020 年，近期末 2025 年，远期末 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，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的治藏方略，坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”，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，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，奋力谱写巴宜区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》（中发〔2019〕18号）《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》，优化国土空间开发保护格局，促进国土空间治理体系和治理能力现代化，助力建成创新、协调、绿色、开放、共享的美丽新巴宜，特编制《规划》。

第三节 规划原则

坚守底线、安全发展。落实最严格的耕地保护制度、生态环境保护制度和节约集约用地制度，划定耕地和永久基本农田、生态保

护红线、城镇开发边界，统筹推进山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理。

节约集约、绿色低碳。坚持节约集约，加快绿色转型发展，深入推进环境污染防治，积极稳妥地推进碳达峰、碳中和，实施全面节约集约战略，加快形成绿色发展方式和生活方式。

以人为本，提升品质。以不断实现人民对美好生活的向往为导向，塑造高品质国土空间，促进城乡融合发展，改善城乡人居环境，提升人民生活品质。推进城乡基本公共服务均等化，强化公共服务和公共空间供给，建设社区生活圈，统筹地上地下空间综合利用，构建完善的交通和市政基础设施。

传承文化、彰显特色。突出巴宜区资源优势，彰显地域特征、文化特色。充分挖掘山水文化资源，彰显西藏工布文化的底蕴，针对全域资源禀赋，提出发展策略，支撑巴宜区可持续发展。

因地制宜，差异发展。突出板块差异，重新构建区域生态、农业、城乡和产城关系，制定适宜各地发展的策略和管理体系，塑造美丽国土空间，践行乡村振兴战略，引导城乡健康有序发展。

第二章 现状分析与发展研判

巴宜区地处西藏东南部，林芝市中部，地理区位优势。在全面建设社会主义现代化国家新征程中，巴宜区要紧扣国家、西藏自治区和林芝市的发展定位，优化国土空间布局，为巴宜区经济社会发展提供空间保障。

第一节 现状基础

地理区位优势。巴宜区位于青藏高原念青唐古拉山东麓，雅鲁藏布江与尼洋河交汇处。区域交通便利，G318及林拉高等级公路纵贯全境，距米林机场约50千米。

地形气候独特。巴宜区境内气候独特多样，属于温带湿润季风气候。受印度洋暖湿气流的影响，雨量充沛，日照充足，冬季温和干燥，夏季湿润无高温，被誉为“西藏江南”。

空间本底优良。巴宜区适宜农林利用的土地主要分布于尼洋河、雅鲁藏布江附近。林地和自然保留地比重较高，土地利用结构及空间差异明显。

人口增长趋势明显。根据第七次全国人口普查数据，巴宜区常住人口8.43万人，相较于2010年第六次全国人口普查增加了2.96万人，增幅54.11%。

经济发展繁荣稳定。截至2020年底，巴宜区国内生产总值95.41亿元，人均国内生产总值连续五年位居全市首位，优势产业蓬勃发展，内生动力不断增强。

历史人文底蕴深厚。拥有传统音乐、民间舞蹈、民俗、传统技

艺等非物质文化遗产以及 18 处文物保护单位。

第二节 发展机遇

国家投入力度不断加大，为高质量发展提供新机遇。中央第七次西藏工作座谈会进一步强调支持西藏发展，注重推进生态文明建设，将西藏打造成为生态文明高地，为巴宜区推动高质量发展提供了新机遇。党中央、国务院深入推进西部大开发，为巴宜区培育产业、实施重大项目、促进大开发提供了全新机遇。

西藏自治区构建发展新格局，积极融入国内国际双循环。随着自治区“一核一圈两带三区”区域发展新格局的建立，为巴宜区积极融入“五城三小时经济圈”，主动对接成渝地区双城经济圈、环喜马拉雅经济合作带，更好地融入国内国际双循环带来了新机遇。

核心引领策略为提升中心城市功能指明方向。随着林芝市中心城区“一河两岸、双核五团”的空间发展结构的形成，为巴宜区发展指明了新方向。

新通道铸就新融合。一系列交通重大工程的建设将加强西藏与内地的联系，促进贸易和旅游业的发展。有助于巴宜区加速融入成渝地区双城经济圈、环喜马拉雅经济合作带。

第三章 目标定位与空间策略

全面贯彻落实国家、西藏自治区和林芝市的发展要求，明确国土空间开发保护的基本原则。紧密围绕巴宜区新时期发展目标、指标任务和空间布局策略，明晰国土空间开发保护的重点方向。

第一节 总体发展定位

筑牢国家安全屏障和生态安全屏障，践行生态绿色发展理念，充分发挥巴宜区独特的森林生态资源和藏东南文化资源优势，打造旅游目的地城市。顺应区域发展态势，深挖自身资源禀赋，明确国土空间发展的总体定位：**林芝改革开放先行区的排头兵、林芝市生态旅游集散地城市、林芝市政治文化中心。**

第二节 规划目标

响应新时代党的治藏方略，全力抓好“稳定、发展、生态、强边”四件大事，将巴宜区打造成林芝市核心增长极。统筹发展和安全两大主题，大力实施党建引领、创新驱动、民生优先、城乡一体、开放互融，把巴宜区建设成为和谐稳定先行区、高质量发展引领区、生态文明示范区、强边固边保障区、民族团结模范区，最终成为林芝新门户、区域新动脉、产业新高地。

至 2025 年，巴宜区城市门户建设和强边固边保障取得显著成效，国家安全屏障体系进一步完善；生态文明建设取得卓越成效，山环水绕的多组团城乡格局初步形成；新型城镇化取得重大进展，城市功能进一步完善，城市品质显著提升。

至 2035 年，全面建成天蓝、水清、森林环绕的国家生态文明

示范区，人文魅力彰显、绿色创新产业聚集、公共服务均衡共享，城镇化率达到 81%。国土空间安全底线全面巩固，国土空间开发格局全面优化，国土空间治理体系全面完善，国土空间治理能力逐步提升，全市核心增长极辐射带动作用全面彰显，巴米同城化发展势头强劲，改革开放活力四射，排头兵作用充分凸显，建成创新、协调、绿色、开放、共享的美丽新巴宜。

至 2050 年，空间底线全面筑牢、空间结构持续优化、空间效率逐步提高、空间品质显著提升、空间治理体系全面完善。

第三节 国土空间开发保护策略

保护优先策略。坚持保护优先、绿色发展理念。坚持“绿水青山就是金山银山”理念，构建多层次、网络化、功能复合的生态空间格局。重点推进水源涵养及生态修复工程，加强耕地和永久基本农田保护、山体保护利用、水体生态修复、矿山整治修复，推动城乡统筹发展，营造蓝绿交织、清新明亮、和谐宜居的山水生态城市。

坚持核心引领策略。充分发挥八一镇中心城镇的引领带动作用，做大做强区域核心增长极，提升中心城镇的核心地位，增强中心城镇辐射带动力。通过优化基础设施、提升公共服务能力、促进产业集聚等措施，增强中心城镇的吸引力，引导人流、物流、资金流和信息流向中心汇聚，实现城市功能的集中与协调。

区域协同发展策略。着力提升区域影响力，全面提高区域核心发展地位。促进区域产业错位协同发展，加强生态环境共保联治，推进交通设施互联互通。积极融入铁路沿线经济带，大力推进巴米

同城化建设，强化与周边各县（区、市）的联络与协同，增强区域综合竞争力，加快形成高水平、宽领域、深层次的对内对外开放新格局。

构建城乡发展新格局策略。立足巴宜区的区位优势，突出中心城区的核心地位，着力构建“一核引领、城镇提升、乡村振兴”的城乡融合发展新格局。

巴宜-米林同城化策略。推进巴宜区、米林市同城化发展，构建“双城互动”发展格局，加快建设成为藏东南东部中心，形成适应人口和产业聚集需求、完备高效的设施体系。围绕增强核心板块辐射带动能力，聚力提升巴宜-米林同城化形象品质，高质量推进城镇集聚发展。

第四章 以“三区三线”为基础，构建国土空间开发保护新格局

尊重自然资源本底条件、城市发展规律，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，落实细化主体功能区布局，优化农业、生态、城镇三大空间。

第一节 统筹三条控制线划定和管控

优先划定落实耕地和永久基本农田保护红线。至 2035 年，巴宜区划定 9.6352 万亩（64.23 平方千米）的耕地保护面积和 7.6461 万亩（50.97 平方千米）的永久基本农田保护面积。

科学划定落实生态保护红线。至 2035 年，巴宜区划定生态保护红线面积 7825.3087 平方千米。

合理划定城镇开发边界。至 2035 年，巴宜区划定城镇开发边界面积 29.7384 平方千米。

第二节 主体功能分区

落实自治区级农产品主产区定位。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，全面推进乡村振兴。加大农业基础设施建设力度，引导社会资金支持现代特色农业发展。

细化主体功能分区。根据巴宜区“双评价”“三调”“七普”等数据，对各乡镇主体功能发展条件进行评估判别，细化乡镇主体功能区定位。在三种基本功能类型基础上，增加历史文化资源富集区叠加功能类型。

形成功能互补的主体功能综合布局。依托中心城区，整体考虑区域的人口、资源、产业、公共服务和基础设施等要素配置，形成承载多种功能、优势互补、区域协同的主体功能综合布局。系统解决农业、生态、城镇功能空间之间的矛盾冲突，促进区域协调和城乡融合发展，提升国土空间承载能力和区域综合竞争力。

第三节 国土空间开发保护总体格局

落实林芝市“两屏四区筑安全，一核三带谋发展”的国土空间总体格局，围绕巴宜区的空间本底特征，积极构建“一屏四区护一核，两轴一带串六心”的全域国土空间总体格局。

“一屏四区”为基础筑牢生态安全屏障。根据生态要素构成和自然资源禀赋特征，明确一个高原山体生态屏障及四个生态保护区，落实保护和修复要求。完善天然林保护和公益林管护，加强生物多样性保护，促进山体生态的系统性和完整性保护。

“两轴一带”为平台统筹开发保护策略。依托国道 318、尼洋河打造巴宜区主要发展轴及产业发展带，推动区域一体化发展。严格保护优质耕地，实施造林绿化工程，以生态保护为前提，引导创新产业等向城镇集聚，促进特色农业发展。

“一核六心”为重点优化城镇空间布局。依托中心城镇打造发展核心，通过主要发展轴及农业发展带串联六大乡镇发展中心，引导各项资源要素向核心城镇群集中，带动区域发展，支撑巴宜区特色化发展。重点保障铁路、高等级公路、国省道等各类交通基础设施的空间需求，统筹重大基础设施的规划布局，沿路沿线预留点状

发展空间，保障交通带沿线乡镇的均衡发展。

第五章 严格保护农业空间，支撑推进乡村振兴

实行最严格的耕地保护制度，确保耕地数量基本稳定，质量有提升，生态有改善，加快农业产业园和养殖基地建设，充分保障高原特色农牧业生产空间，优化巴宜区农业空间格局，全面推进乡村振兴，提升农村建设用地效率，通过乡村人居环境整治和一二三产融合发展，切实改善农牧民生产生活条件。

第一节 优化农业空间格局

构建“一带、两园、三基地”农业空间格局。围绕推动农业绿色发展和农业供给侧结构性改革，以现代生态农业产业化为抓手，以发展多种形式适度规模经营为核心，大力推进绿色农业、精品农业和生态农业融合发展，促进农业空间复合利用。根据巴宜区农业发展现状，重点保护集中连片的优质耕地、牧草地，明确具备整治潜力的区域以及耕地补充区域，保障农畜产品有效供给，提高农牧产品的自我供给能力。

第二节 村庄布局规划

全面实施乡村振兴。至 2035 年，基本实现农业农村现代化，城乡融合发展体制更加完善，努力实现城乡基础设施一体化、基本公共服务均等化；乡村产业结构全面优化，农民就业水平全面提高；乡村治理体系更加健全，乡风文明达到新高度。

分类推进乡村发展。遵循村（居）发展的规律和变化趋势，结合各村（居）的现状、位置和资源情况，按照集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类和保留改善类五类构建城乡统筹、

目标明确、布局合理的乡村振兴新格局。

建设和美乡村，促进绿色兴业、绿色富民。因地制宜建设和美乡村，保持乡土特色，体现藏韵农味。深化完善生态保护补偿机制，加大绿化造林力度，提供生态建设相关的就业机会，实现稳定就业和持续增收。促进旅游产业提档升级，充分利用闲置资源，壮大集体经济。通过职业培训，引导农民参与旅游服务工作，多途径实现农民增收致富。

完善现代乡村治理体系，树立文明乡风。加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。深入挖掘和传承巴宜区地方优秀乡土文化，讲好乡村故事，坚持物质文明和精神文明一起抓，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风的和谐乡村，不断提高乡村社会文明程度。

第三节 加强耕地保护

严守耕地保护红线。落实最严格的耕地保护制度，严格控制新增建设占用耕地，优先保护水土光热条件好、质量等级高、集中连片的优质耕地，挖掘耕地后备资源潜力，推动通过土地整理适度增加耕地。

严格耕地用途管制。严格落实耕地占补平衡制度，将非农建设、造林种树、种果种茶等各类占用耕地行为纳入耕地占补平衡管理，确需占用耕地的，必须严格落实先补后占、占一补一、占优补优、占水田补水田，积极拓宽补充耕地途径，补充可以长期稳定利用的耕地，确保补充的耕地数量相等、质量相当、产能不降。

提升耕地综合生产能力。完善农田水利等基础设施，推广秸秆还田、增施有机肥、绿肥种植等技术，开展绿色农田建设，切实提高耕地质量及耕地综合生产能力。

改善耕地生态环境。加强耕地污染防治，严控农业面源污染，重点预防水土流失，防止农用地尤其是耕地表土损毁和过度利用。

第四节 农业资源保护与利用

科学划定基本草原，完善草地保护和管控体系。将维护国家生态安全和保障草原畜牧业持续健康发展所需的最基本、最重要的草原划定为基本草原，并纳入国土空间规划“一张图”实施监督系统进行严格保护和管理。严格落实基本草原保护制度、草畜平衡制度，实施好草原补奖政策，实现草原生态和民生双赢；加强严重退化草地综合治理，建设草原防灾减灾预警监测体系。

提升园地利用。优化园地空间布局，提升园地复合利用水平，引导新建园地向条件适宜的荒坡地集中发展。加强对中低产业园地的改造和管理，建立优质果产品生产基地，提升园地利用，发展高原有机果蔬产业。

拓展农业设施建设空间。发展高标准设施农业，培育乡村发展新动能，保障设施农业用地空间，支撑现代设施种养业发展。

第六章 筑牢生态安全屏障，描绘西藏江南画卷

坚持习近平生态文明思想，以保护青藏高原生态安全屏障为基本目标，优化生态保护格局，构建自然保护地体系，统筹山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理，促进人与自然和谐共生。

第一节 构建生态保护空间格局

构筑“一屏两廊多片”的绿色安全生态空间格局。依据资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价结果，优先保护森林、湿地、草原、河流等高原生态系统，明确自然保护地等生态重要地区和生态敏感地区，以及重要生态廊道、屏障和网络，维护生态安全和生物多样性。

第二节 自然保护地体系规划

完善自然保护地体系建设。保护自然生态系统、自然资源、自然景观、自然遗迹及其所承载的生态服务功能与科研文化价值，逐步形成以自然保护区为基础、自然公园为补充的自然保护地体系。

加强自然保护地管理工作。要求实行最严格的生态环境保护制度，形成一整套体系完善、监管有力的监督管理制度。

第三节 生物多样性保护

加强生物多样性保护。完善生物多样性保护体系，健全生物多样性保护与可持续利用法规、政策和制度体系。

完善生物多样性保护与监测体系。以保护优先、自然恢复为主、人工修复为辅，推进生物多样性保护工程；持续推进生物多样性保护宣传教育，增强公众意识和参与程度。

第四节 自然资源保护与利用

加强林业资源保护与利用。坚持以自然恢复和保育为主，积极推进森林抚育、退化林修复，优化森林树种结构，提高森林生态系统质量和稳定性。加强森林防火体系建设，积极发挥森林防火驻防站、护林员的作用，坚持“禁火源、勤巡查、多宣传、除隐患”。坚持生态优先、积极保护的原则，合理开发利用森林资源，注重资源盘活利用，挖掘林下经济发展潜力。

落实造林绿化空间规划。按照“宜林则林、宜灌则灌、宜草则草”原则，明确落实造林绿化空间，推进城乡绿化融合发展。综合巴宜区降水量、坡度、土层厚度等主要因子和规划条件，有序安排年度造林绿化任务，全面提升国土绿化质量，带位置上报、带图斑下达，纳入国土空间规划“一张图”实施监督系统。

合理保护利用水资源，强化水资源管理。严格实行用水总量控制，划定饮用水水源保护区，强化饮用水源应急管理。优化用水结构，加强节水管控，适当合理开发利用水资源。

完善湿地生态系统，加强湿地保护与管控。建设以重要湿地、湿地公园等为基本格局的湿地保护体系。坚持自然恢复为主、人工修复为辅的原则，恢复湿地生态功能，提高湿地生态功能稳定性。

探索和建立冰雪保护管控体系。定期开展针对冰川变化的科研工作，制定科学的保护工作计划。抓紧开展冰川资源全面普查，加强冰川资源管理，防范冰川灾害风险，建立完善冰雪资源保护制度。对位于自然保护地或生态红线范围内的冰川区域，严格按照相关要求管控。

第七章 优化城镇空间，实现高质量发展

尊重地区基础和潜力，强调优势和重点地区的发展集聚，优化城镇布局，围绕新型城镇化和乡村振兴发展，优化村庄布局，提升现有资源利用效率，促进建设用地高效利用，塑造功能复合、宜居宜业的城镇空间新格局。

第一节 镇村体系

营造宜居高效城镇空间格局。根据资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，遵循合理增量、盘活存量的原则，围绕新型城镇化，明确巴宜区构建“一心两轴多点”的城镇空间格局。

调整优化职能结构。综合考虑地域资源、交通区位、区域职能、产业结构等因素，将巴宜区集镇分为四种职能：综合型、旅游服务型、农牧型、商贸型。

第二节 产业空间统筹安排

推进一产高质量发展。协调推进尼洋河谷现代农业发展带建设，打造以药材、绿色蔬菜、水果种植为主的种植业，以及藏香猪养殖、黑牛养殖、雅江雪牛养殖为特色的养殖业，统筹提升粮食和重要农畜产品供给能力。

加快二产绿色化发展。做大做强现有园区，加快林芝主园区（经开区及扩展区范围）、巴宜区绿色食品产业园、巴宜区现代绿色生态循环产业园的建设，谋划一批新园区，积极推进新技术运用，发展新质生产力，提升生产集中度，做大做强绿色建材业。做好“水”的文章，以农夫山泉为依托，大力推动“林芝好水”走出去战略。

加快发展清洁能源，促进产业高质量发展，做大做强巴宜区工业生态绿色化发展。

促进三产融合发展。紧抓川藏铁路建设契机，紧扣建设生态文明旅游区和全域旅游示范区目标，推动旅游与生态、文化、农业等产业融合发展，创造更加丰富的优质供给。补齐旅游公共服务短板，完善旅游公共服务供给体系、提升保障能力，推动旅游业高质量发展，提升巴宜区旅游业竞争力。

第三节 完善城乡公共服务设施体系

形成统筹城乡、立足基层、协作有序、特色突出的医疗卫生服务体系。加强公共卫生和医疗机构建设，落实健康扶贫政策，持续推进现代医院管理制度改革，缩小城乡医疗卫生差距，形成区域内更加优质高效的医疗卫生服务体系，全面提升医疗卫生服务能力。加快医疗信息系统融合，积极推进医疗卫生信息共享，提升医疗卫生机构协调服务水平和政府监管水平。完善藏医医疗服务配置，健全基层藏医药服务体系，不断提升服务能力，加快藏医药事业发展。

建成公平、优质、创新、开放的教育体系。结合人口分布特点和教育需求，科学配置各类教育设施，合理布局覆盖城乡、优质均衡、特色创新的教育设施，提升教育质量，形成灵活开放的终身教育体系，打造生态涵养区教育质量高地。

繁荣发展文化事业。健全农牧区公共文化服务体系，改造提升乡村公共文化活动场所，推进城乡公共文化服务均等化。完善乡镇、村（居）级公共文化服务网络，推进基层综合性文化服务中心建设，

加快乡镇和村（居）综合文化设施建设，打造“社区 15 分钟文化圈”和“农村 1 小时文化圈”。实施媒体深度融合发展工程，发挥主流媒体作用，高质量推进区级融媒体中心建设。

实施文艺精品创作工程，挖掘民族团结、强边固边、红色文化等文化内涵，精心打造一批反映新时代新气象的文化艺术精品。加强优秀传统文化保护，实施文物保护利用工程，充分挖掘鲁朗知青点及巴宜区其他革命文物点和红色文化遗迹，开发具有当地文化特色的文旅产品。持续推进非遗文创产品开发，提高非物质文化遗产经济效益。

构建层次丰富、多元共享的公共体育设施体系。围绕体育事业发展需要，完善体育服务设施体系，构建区、街道/乡镇、社区/村（居）三级体育服务体系，形成层级合理、布局均衡的体育设施服务网络。结合居住区配套体育设施建设，不断丰富巴宜区体育设施功能，兼顾竞技体育与全民健身需求，提供更便捷、更多元、更综合的健身设施和场所，打造覆盖城乡的“15 分钟健身圈”。坚持便民原则，推动学校、科研机构、企事业单位的体育设施向社会开放，鼓励体育设施与其他公共服务设施共建共享，利用公园绿地及开敞空间提供体育健身服务功能，鼓励利用腾退后的空间补建体育设施。

构建生态节地、服务优质、环境优美的殡葬服务体系。科学合理做好殡葬设施布局规划。深化推进殡葬改革，强化部门联动，加强“智慧殡葬”建设，保障殡葬事业可持续发展。

鼓励公共服务设施功能兼容和复合利用。发展一站式社区公共

服务综合体，促进土地集约高效、复合利用，提高社区服务的便利度。鼓励公共服务设施采用深度一级开发模式，统一规划、统一实施、统一管理，制定准入、置换和退出机制。建立公共服务设施共享机制，增强各类设施的活力和适应性。

促进高质量充分就业。强化就业优先政策，健全就业促进机制。加快塑造素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源。完善公共就业创业服务设施建设，推进劳动用工指导、劳动调解、就业创业服务、档案管理服务。

第四节 建设用地节约集约利用

按照“产业集中、人口集聚、土地集约”的原则，着力破解土地对发展的制约，适度扩大园区、产业基地、集镇用地规模，加大闲置废弃农村居民点用地整治利用和复垦力度。严格按照耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界，加强建设项目选址引导，强化土地利用监管。严格落实耕地保护制度，坚决遏制耕地“非农化”、防止永久基本农田“非粮化”。有序地推进集体建设用地流转，促进农村建设用地节约集约利用。对符合国家产业规划、经济社会发展目标的建设项目，优先给予有效的土地供给保障，确保工业用地、商业用地等节约集约利用。

第八章 保护传承历史文脉，彰显魅力工布风采

完善巴宜区历史文化保护体系，保护全域历史文化资源要素，深入挖掘巴宜区优越的自然和历史文化遗产，推动优秀文化要素的传承与弘扬，守护千年历史文化积淀，构建特色空间景观系统，彰显工布文化独特魅力。

第一节 历史文化保护

构建历史文化保护格局。以巴宜区中心城区为核心，以尼洋河文化带和国道 318 川藏线文化带为依托，构建历史文化发展“一核、两带、多点”的总体空间布局。

全面保护各类历史文化资源。划定各级文物保护单位、传统村落、历史建筑和历史文化建设控制地带等历史文化保护线。严格遵守历史文化保护相关法律法规和管控要求，重点保护文物本体、传统空间格局、整体风貌以及本体自身的周边历史环境。积极发掘、整理、恢复和保护各类非物质文化遗产。

加强历史遗产活化利用。加强文物的调查、发掘、鉴定和保护工作。通过保护修缮和腾退被不合理占用的不可移动文物，将其作为公共文化设施和城市公共空间对外开放，发挥文物的社会价值。

第二节 城乡风貌管控

加强山水格局保护，突出巴宜区生态本底，强化工布文化的历史记忆，加强文化遗产和传统村落、城镇空间格局等的整体保护。依托自然生态系统、经济生产系统、聚落生活系统打造四大城镇特色风貌区以及三大乡村景观风貌区。

第九章 保障交通互联互通，支撑发展需求

强化综合交通系统对发展建设的基础支撑作用，扩展对外交通复合通道建设，融入国家交通骨架网，链接主要城市群。完善巴宜区综合交通体系，持续优化中心城区交通出行方式结构，发展集约高效的绿色出行服务体系。

第一节 综合交通发展目标

建立以绿色交通为主导、多种交通方式协调运行的综合交通体系，充分发挥交通引导和支撑作用，践行城乡发展新要求。在考虑生态环境容量和交通承载力的前提下，依据适度超前、合理布局、网络完善、提升质量的总体思路，构建“便捷高效、宜游低碳”的现代立体交通运输体系。

第二节 拓展强化对外交通

推进通用机场建设。积极推进巴宜区通用机场及配套设施建设，在机场基准点 55 千米范围内的新增建设项目需进行净空审核。

补强铁路网系统。加强铁路建设协调服务，建成对外对内铁路大通道，为巴宜区的社会经济发展提供强大动力。

完善干线公路主骨架。构建综合立体的区域交通网络，融合铁路、航空和公路，提升对周边地区的影响力。优化加密公路网络，加强巴宜区与其他县（市）的公路衔接。

打造功能清晰的区域客货运枢纽系统。强化巴宜区藏东南综合交通枢纽门户功能，通过空铁联运提升火车的交通运输能力，促进火车站与机场、开发区、物流园区、新城区、老城区以及米林市等

周边地区的高效联系。

第三节 优化区域内部交通系统

因地制宜加密路网，建设开放、共享的活力街区。加强道路基础设施建设，推进重点功能区、重要交通基础设施以及铁路交通站点周边的道路网系统建设。根据各区域城市功能特点，灵活加密道路，构建疏密有度的道路网格，创造适应功能需求、促进社会交流、空间多样灵活的城市街道环境。在居住和商业区域可以适度增加道路密度，树立“窄马路、密路网”的城市道路布局理念，建设快速路、主次干路和支路级配合合理的道路网系统。

大力发展公共交通，倡导绿色出行。坚持公共交通优先，打造便捷智能的公交系统；改善步行和非机动出行环境，提高绿色出行比例。

提供差别化停车政策。针对新建区和老旧小区，制定差异化的停车政策。建立以配建为主体，公共停车场为辅助的小汽车停车设施供给系统。综合考虑和分类利用区域内现有停车资源，促进错时共享停车，利用腾退土地和边角地建设立体停车设施。路内停车作为近期缓解停车供需矛盾的过渡手段，应进行科学施划、智能管理。对于公共建筑类，进行控制性配建指标，适度提高收费标准，有效调控小汽车出行。

加强充电桩建设。积极推进公共区域充电设施建设。拥有停车场的党政机关、企事业单位、社会团体、酒店宾馆、公园等场所利用已建停车场资源建设充电设施。结合巴宜区城市更新项目积极推

进现有居民区、街区建设充电基础设施，新建居民区停车位应预留充电设施建设安装条件。完善旅游景区充电桩基础设施建设，按照旅游产业化有关要求，推进旅游景区停车场充电设施建设。

加快推进城乡公共充电网络建设。按照从中心城镇到重点乡镇再到一般乡镇的步骤，完善充电桩基础设施建设，并逐步增加公共充电基础设施分布密度。推广占地少、成本低、见效快的停车充电一体化设施，提高土地利用效率。

聚焦群众需要，统筹空间需求和安全保障，逐步构建巴宜区电动自行车充电设施配建标准体系，推进新建项目的充电设施规划建设，提高民生福祉和生活质量，改善城市公共秩序与安全环境。

第十章 强化市政支撑保障，建设安全韧性城市

加快绿色能源设施布局，构建多元化清洁能源供应体系，推进市政基础设施体系化建设，加快基础设施智能化数字化改造，构建综合防灾减灾系统，加强灾害风险防控与应对能力，打造生态绿色的韧性城市。

第一节 强化市政基础设施保障

提高镇村供水保障能力。采用镇村分片供水方式，在乡镇建设独立水厂对集中建设区和周边村(居)进行集中式供水，偏远村(居)采用自备水源进行分散式供水。

推进排水体系建设。采用雨污分流制，优化污水设施布局。推进污水处理厂的优化工作，在乡镇建设独立污水处理设施，对集中建设区及周边村(居)的污水进行集中处理，对污水进行收集处理后统一排放。

打造安全高效电网体系。加强巴宜区电网建设改造，加强城镇供电设施向农村地区延伸，建设一批农村供电工程。

保障镇村燃气供应。依托中心城区液化天然气灌瓶站作为乡镇气源，支持建设液化天然气灌瓶站、加气站等。推广农村太阳能热水器、屋顶分布式光伏等小型清洁能源设施建设。

建设高效便捷信息服务。至 2035 年，以广播电视网络中心为核心，实现广播电视网络全覆盖，有线电视入户实现全普及。提高存量通信信息基础设施的利用率，节约集约土地和道路地下空间，积极布局 5G、数据中心等新型基础设施建设。

构建城乡一体化、绿色循环的环卫系统。完善城乡生活垃圾收集、运输及处理体系，建设分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的生活垃圾管理系统，促进环卫系统与再生资源回收利用体系的有效衔接与融合，推进建筑垃圾资源化利用。

第二节 构建安全韧性防灾体系

增强自然灾害防控能力。增强镇村安全韧性能力，全面提升镇村各类基础设施的防灾、减灾、抗灾、应急救援能力和极端条件下重要基础设施快速恢复能力。

建立完善的防洪排涝体系。结合流域防洪规划，加强中心城区、乡镇的防洪排涝设施建设，划定洪涝风险控制线。加强中小河流防洪治理，以小流域综合治理为重点，加强山洪灾害防治，强化水土流失治理。

建立抗震防灾体系。巴宜区抗震设防烈度为Ⅷ度，设计基本地震动峰值加速度值为 0.20g，设计地震分组为第三组，生命线工程提高一度标准或提高抗震措施。学校、医院等人员密集的公共场所的建筑，以及重大生命线工程应按地震安全性评价确定的要求进行抗震设防。

对外以高速、国道、省道为主要通道，对内以市政道路为主要通道，构建内外通达、安全高效的救援疏散通道系统。

建立完善的综合消防体系。全面加强预防火灾和抢险救灾能力，完善中心城区消防体系布局，推动乡镇政府、警务站、村（居）、重点单位微型消防站建设，提升物资、供水和通信保障能力。

完善森林火灾防控体系。加强森林草原火灾预警、森林草原防火应急通信体系、森林航空护林机场和配套设施体系、消防专业队基础设施体系、森林草原防火应急道路体系、林火阻隔系统建设，建立卫星林火观测系统，建设牧区草原防火工程。

第十一章 融入区域格局，引领城市高质量发展

紧抓双循环重塑经济社会新格局的机遇，协调对内对外双向开放，强化基础设施互联互通，围绕生态、产业、设施、文旅、安全等方面，统筹推进区域开发合作。

第一节 积极融入区域发展格局

统揽全局，坚持实施区域协调发展。促进区域协调发展，推进实施“一带一路”倡议、环喜马拉雅经济合作带等，进一步完善支持西部大开发的政策体系。落实主体功能区战略，完善空间治理，形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。

第二节 强化与周边区域合作

重点协调对象。巴宜区对外协调重点分为三大方向，西向重点需要协调与拉萨市、工布江达县的区域协调关系。西南向重点需要协调与米林市、朗县、山南市的区域协调关系。东向重点需要协调与波密县、墨脱县、察隅县之间的区域协调关系。

巴宜-米林同城化发展。推进“一体带动、两翼齐飞”的巴宜-米林同城化发展，构建“双城互动”发展格局，加快建设藏东南东部中心。形成适应人口和产业聚集需求、完备高效的设施体系，提升巴宜-米林一体化形象品质和核心板块辐射带动能力，推动城镇集聚发展。

第十二章 完善实施保障机制，提升空间治理现代化能力

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，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 加强规划组织领导

落实国土空间规划管理主体责任。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，规划一经批复，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。

强化国土空间规划委员会职能。完善机构组织设置，配备专业人员力量，高标准组织审议各类国土空间规划成果，分析研究国土空间总体规划及相关规划，督促协调相关部门认真落实，确保规划的权威性。

第二节 强化规划传导

专项规划传导。依据国土空间规划，统筹相关专项规划的空间需求，批复后纳入国土空间规划“一张图”实施监督系统。

详细规划传导。详细规划按规划单元开展编制，对单元范围内土地保护开发利用作出具体安排，明确地块用地性质、开发强度、配套设施等开发保护利用管控要求。详细规划遵循重点发展地区优先的编制原则，分批编制，逐步实现全覆盖。

第三节 落实规划实施保障

落实自然资源统一管理。建立自然资源调查、评估以及自然资

源资产负债表等工作机制，形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源统一管理制度。建立健全科学规范的自然资源统计调查并组织实施，形成基础数据库。按年度配合自治区编制自然资源实物量资产负债表，积极探索土地、林木、水及矿产等自然资源资产价值量核算方法。

完善土地利用空间管控和治理相关政策。围绕“总量锁定、增量递减、存量优化、质量提高”的总体目标，深化完善土地要素配置、存量低效用地盘活、城市用地混合开发利用、农村土地制度改革、水资源保护利用、林地资源保护利用等政策。改革建设开发模式，建立城乡统一的建设用地市场，创新集体建设用地节约集约和转型升级利用机制。

建立统筹决策与公众参与机制。建立城市发展重大问题和重大项目规划咨询机制，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。创新公众参与方式和渠道，充分听取市民、企业、社会团体、专家等各方意见和诉求，引导公众积极为城市发展建言，建立全社会共同参与治理模式，提升规划的科学性和落地性。

加强规划宣传和培训。拓宽规划宣传渠道，营造良好的国土空间规划工作氛围，推动巴宜区自然资源和规划事业持续健康发展。利用高等学校、党校、行政学院等，加强自然资源和规划相关专业知识学习培训，培养一批专家型空间规划管理干部，打造一支服务意识好、业务能力强、敢于坚持原则的规划建设管理人才队伍，用先进理念、科学态度、专业化知识做好自然资源和规划管理工作。

第四节 实施规划全生命周期管理

建立规划评估和维护机制。建立定期体检、五年评估的常态化规划实施监督机制，将国土空间规划城市体检评估结果作为编制、审批、修改规划的重要参考。按照要求开展国土空间规划体检评估并提出改进规划管理意见，自然资源局要适时向社会公开城市体检评估报告。建立公开透明、制度化的调整完善机制。

完善社会参与机制。建立贯穿规划编制与实施、监督全过程的公众参与机制，引导市民、企业等参与规划制定、决策和实施。