

索县国土空间总体规划

（ 2021—2035 年 ）

（ 公开版 ）

索县人民政府

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 规划背景	5
第一节 基础条件	5
第二节 发展机遇	6
第三章 目标与策略	7
第一节 总体定位	7
第二节 发展目标	7
第三节 基本策略	8
第四章 以“三区三线”为基础，构建国土空间开发保护新格局	10
第一节 巩固安全发展的空间基础	10
第二节 落实细化主体功能分区	10
第三节 构建国土空间开发保护总体格局	11
第五章 保障特色农牧空间，全面推进乡村振兴	13
第一节 实施保良与提质兼顾的耕地保护	13
第二节 保障农牧产业发展空间	13
第三节 完善乡村空间布局	14
第六章 巩固生态安全空间，践行低碳绿色发展	16

第一节 系统保护生态安全	16
第二节 加强水资源保护与利用	16
第三节 提升生态系统功能	17
第四节 加强生物多样性保护	17
第五节 实施国土空间保护修复	18
第七章 集聚提升城镇空间，支撑新型城镇化建设	20
第一节 统筹协调城镇发展空间	20
第二节 优化县域城镇体系	21
第三节 促进城镇建设用地节约集约利用	22
第四节 保障产业发展空间	23
第五节 提升人居环境品质	23
第八章 保护自然人文基底，彰显高原民俗魅力	25
第一节 完善历史文化保护体系	25
第二节 保护自然景观资源	25
第三节 构建旅游服务支撑体系	26
第九章 强化空间统筹，保障安全韧性支撑体系建设	28
第一节 有效防范和应对各类灾害	28
第二节 构建县域高效综合交通体系	29
第三节 统筹协调市政基础设施空间保障	30
第四节 协调优化基础设施空间布局	30
第十章 规划传导与实施保障	32
第一节 加强党的领导	32
第二节 强化规划传导和指引	32

第三节 完善信息平台建设	33
第四节 实施规划全生命周期管理	34

前 言

国土空间规划是国家空间发展的指南，是党中央、国务院做出的重大部署，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、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，推动索县生态保护和可持续发展不断取得新成就。

《索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。

规划范围包括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”，深入学习贯彻党的二十大精神，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，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”，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保护红线、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，为建设美丽索县提供空间保障。

第二节 规划目的

深入践行习近平生态文明思想，立足索县国土空间本底条件，以落实国家、自治区和那曲市重大战略部署为导向，以“三区三线”为基础，优化农业、生态、城镇等功能空间，构建国土空间开发保护新格局，推动国土空间治理体系和治理能力现代化，为支撑索县国土空间开发保护作出全局性、战略性、系统性安排，特编制《规划》。

第三节 规划原则

坚守底线，安全发展。按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先顺序统筹划定三条控制线，强化刚性管控，筑牢资源安全底线，突出底线约束和安全韧性发展的路径模式。把保护生态环境、保障粮食和城镇安全放在优先位置，推动形成安全发展的生产生活方式。

节约集约，绿色低碳。牢固树立绿水青山就是金山银山理念，把生态文明建设摆在更加突出的位置。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，将索县打造成为全市乃至全区的生态文明高地；坚持绿色富民、绿色惠民的发展思路，推动形成绿色发展方式和生活方式，探索具有索县特色的绿色发展模式。

战略引领，全域统筹。强化国土空间总体规划的战略引领作用，完善有利于区域良性互动、城乡融合发展的规划管控策略。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，构建全县国土空间开发保护格局；全面落实区域协调发展战略，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战略；全面落实乡村振兴战略，统筹工业和农业、城镇和乡村，优化城乡融合发展空间布局。

以人为本，民生改善。遵循以人民为中心的发展理念，聚焦发展不平衡不充分问题，加快推进高质量发展，增进民生福祉。通过提高公共服务设施覆盖率、培育吸纳就业能力、提升人居环境品质等举措，优化配置空间资源，逐步缩小城乡居民生活水平差距，确保各族人民群众在共建共享发展中得到更多获得感、幸福感。

分类指导，治理创新。落实自治区主体功能区战略和制度，贯彻国家建立国土空间规划体系及监督实施相关要求，充分发挥国土空间规划战略引领和指导管控作用，创新国土空间治理体系，强化对乡镇规划、专项规划、详细规划和规划实施的指导约束。

第二章 规划背景

第一节 基础条件

索县是资源较丰富的清洁能源储地。县域河流发育，河网密度较高，水域面积分布多，水能资源开发潜力大。县域海拔高，云量少，空气稀薄，大气干洁，透明度好，接受太阳辐射强，日照时间长，太阳能资源丰富。

索县为交通要道的重要节点城镇。国道 317 是西藏公路主骨架网“三纵两横六通道”中北横线的组成部分，自索县北部东西向贯穿而过，串联亚拉镇、荣布镇，使索县位于藏北发展的主要轴线上，成为成都至拉萨连接的重要交通节点，西藏东部大环线上重要的支撑点。

索县是具有较强影响力的藏医药强县。境内野生药用植物繁多，主要有冬虫夏草、知母、贝母、当归、丹参、党参、黄连、黄芪、大黄、秦艽、雪莲花、茯苓等。索县藏医院独有的藏医十八大实践技能一脉泻疗法，是第五批国家级非物质文化遗产代表性项目，在周边地区具有较大影响力。

索县生态良好的半农半牧县。索县为藏东北地区典型的半农半牧县。土壤类型以栗钙土、黑钙土为主，种植条件一般，但草地量大质优，林地资源较丰富。全县野生动物资源丰富，主要有岩羊、马鸡、狗熊、狐狸、獐、狼、鹿等。矿产资源主要有铅、锌等。冬虫夏草资源丰富，主要分布在西昌乡、嘎木乡、若达乡、

亚拉镇、赤多乡、加勤乡、嘎美乡等乡（镇）。

第二节 发展机遇

落实上位协同战略部署，区域地位显著提升。随着西部大开发、“一带一路”倡议以及“要加快构建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”等重大区域战略的部署实施，将进一步重构西藏自治区新时代全面开放新格局。索县作为西藏物流通道和沿国道 317 那昌经济走廊的重要节点城镇，将承担更加重要的区域功能，释放更加强劲的发展动能。

进入生态文明时代，生态价值更加多元。中央第七次西藏工作座谈会提出把青藏高原打造成为全国乃至国际生态文明高地。作为藏北高原和藏东峡谷的重要生态衔接部分，索县将有条件获得国家、自治区对生态文明建设的政策支持。随着“双碳”战略的落实、生态补偿机制的完善和生态资源价值化的探索，为索县生态资源的经济价值转化带来了新兴关注视角，生态资源优势将进一步转化为经济发展优势。

建设那曲市副中心，上位支持持续加大。索县作为国道 317 上的重要节点城镇、那曲市人口集聚密度较高的地区，随着区域交通地位的提升，通过一批强基础、增功能、利长远的重大项目建设，深入巩固脱贫攻坚成果，推进乡村振兴战略实施，为索县带来强劲发展动力。

第三章 目标与策略

第一节 总体定位

区域绿色能源发展基地、那曲市副中心城市、国家级重点生态功能区、藏医药产业发展基地、国道 317 沿线物资集散基地。

第二节 发展目标

至 2025 年，县域国土空间开发和保护格局显著优化。国家安全和生态安全支撑保障能力全面提升，战略物资、应急物资储备及保障能力显著增强，核心生态空间得到全面保护，生态修复和国土整治效果逐渐显现，现代农业和生态畜牧业不断发展；绿色能源发展基地、藏医药产业发展基地、生态智慧精品城市建设成效显著，城乡人居环境质量和民生保障设施得到明显改善，城乡差距有效改善，民生福祉得到加强。

至 2035 年，基本实现国土空间保护利用和治理能力现代化，保障支撑国家安全和生态安全更加有力，基本建立生态产品价值化实现机制，基本建成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，安全、绿色、开放、智慧、富有竞争力的美丽国土；绿色能源发展基地、藏医药产业发展基地、生态智慧精品城市基本建成，基本实现城乡融合与区域协调发展新格局，基本实现基本公共服务均等化，基本建成团结富裕文明和谐美丽的
那曲市副中心城市。

至 2050 年，国土空间治理体系和治理能力全面现代化，全面建立绿色化生产生活方式，全面建成人与自然和谐共生、城乡各族人民生活安康、具有高原魅力和民族特色的那曲市副中心城市。

第三节 基本策略

生态优先策略。牢固树立“绿水青山就是金山银山”和“山水林田湖草沙冰是一个生命共同体”的发展理念，把生态文明建设摆在更加突出的位置，探索有利于索县生态效能发挥的系统性策略。

区域协调策略。以共建“一带一路”为契机，充分发挥节点城镇区位优势和中继转换职能，拓展贸易、商旅服务、出口加工等功能，促进城镇生产加工、物流仓储等功能协同发展，通过区域协作积极衔接那昌经济走廊、连接成渝地区双城经济圈，形成合作共赢新格局。

民生保障策略。坚持以人为本，重在民生保障与民生改善。加大教育医疗等公共服务设施建设力度，加大市政基础设施供给力度，构建“幼有所育、学有所教、老有所养、病有所医、各族人民群众安居乐业”的城乡基本公共服务设施体系和多源、绿色的市政基础设施保障体系。优化城镇空间布局，加强生活及服务空间供给，构建城区 15 分钟生活圈，推行“一站式”社区服务。

特色彰显策略。满足人民对美好生活的向往，结合县域资源本底与支撑条件，构建魅力空间体系，加强山水格局景观塑造，

彰显自然景观和文化特色。运用城市设计手法，加强城区历史文化保护及建筑空间形态、布局、色彩、风貌管控，形成整体协调、节点突出的城镇景观。在乡村地区，突出乡村风貌引导，形成美丽生态的乡村景观风貌。

第四章 以“三区三线”为基础，构建国土空间开发保护新格局

第一节 巩固安全发展的空间基础

优先划定耕地和永久基本农田保护红线。落实耕地保有量不低于 5.1219 万亩，永久基本农田面积不低于 3.3287 万亩。

科学划定生态保护红线。索县生态保护红线不低于 1010.4864 平方千米，严守自然生态安全边界。

合理划定城镇开发边界。索县城镇开发边界面积控制在 4.3115 平方千米以内。

统筹落实各类历史文化遗产保护要求。对各级文物保护单位等重要历史文化要素，进行严格的空間保护。划定历史文化保护线，统筹落实各级文物保护单位保护范围和建设控制地带、地下文物埋藏区，保障文物保护、利用、考古等合理空间需求。

强化地质灾害风险防控。根据索县地质灾害高易发区的分布，结合国家、自治区、那曲市重大战略规划，明确地震、地质灾害、洪涝等自然灾害综合风险重点防控区域，严格落实各防控分区的地质灾害防范与整治要求。

第二节 落实细化主体功能分区

落实国家级重点生态功能区。提高生态保护效率，恢复并增强生态系统服务功能，确保草地生态安全。强化草原生态空间用

途管制，严格落实草原禁牧休牧轮牧和草畜平衡政策，保障草原可持续发展。因地制宜发展生态旅游业，处理好保护生态和富民利民的关系。积极推动重点区域生态补偿政策的落实，增强区域内居民的环境保护意识，提高生态保护水平。加快建设生态产品交易市场，推进生态产品价值实现，探索生态资源交易机制。

细化乡（镇）主体功能定位。结合县域资源条件禀赋分布，将索县主体功能区细化至乡（镇）层级，形成乡（镇）主体功能与县域主体功能互为嵌套、相互融合的主体功能体系。

第三节 构建国土空间开发保护总体格局

依据上位国土空间规划和主体功能区战略总体布局，结合索县城镇功能定位和资源条件，从区域协同发展角度，统筹农业、生态、城镇空间差异化协同发展，规划构建“一核、两带、两屏、三区”的索县国土空间开发保护总体格局。

“一核”引领强集聚。即城镇发展核心区，完善区域联系通道，加快中心城区与周边乡（镇）的交通互联互通，强化中心城区对现代产业和高端要素的集聚能力，带动全县发展。

“两带”串珠促发展。即那昌沿路发展带和那曲河生态经济带。充分发挥荣布镇、江达乡在县域的协同支撑作用。衔接那昌沿路经济发展带，以国道 317 区域交通走廊引导区域协调和城乡融合发展，逐步发展成为交通便捷、宜居宜业宜游的沿路产业带和城镇带；依托那曲河生态经济带引导沿那曲河两岸乡（镇）协

同发展，依托独特的民族文化和草原、江河生态资源，统筹生态保护、绿色产业、防灾减灾。

“两屏”保障守底线。包括藏北高寒草原生态屏障、藏东高山峡谷生态屏障，整体性保护草原、森林、湿地生态系统。

“三区”协同保民生。为西部高原牧业与城镇发展区、中部水源涵养与农业发展区、东部峡谷种植与生态旅游区。落实生态保护、农业生产和民生保障空间发展要求，各有侧重，协同发展。西部高原牧业与城镇发展区积极发展生态畜牧业，加强生态宜居城镇建设，全力推进乡村振兴，大力促进要素和产业集聚，积极引导商贸物流和现代服务业发展。中部水源涵养与农业发展区重点保障和维护生态功能，加强生物多样性保护，发展绿色经济，构建绿色产业体系。东部峡谷种植与生态旅游区积极发展高山峡谷特色种植业、引导发展文化旅游业，全力推进乡村振兴建设。

第五章 保障特色农牧空间，全面推进乡村振兴

第一节 实施保良与提质兼顾的耕地保护

严守耕地保护红线。坚决遏制耕地“非农化”，防止永久基本农田“非粮化”，严格落实耕地占补平衡政策，严格控制建设占用耕地。加强耕地抗灾能力建设，健全地方各级党委和政府落实耕地保护和粮食安全责任考核机制。

落实永久基本农田保护制度。严格落实重大建设项目占用永久基本农田及高标准农田示范区的论证制度，划定永久基本农田储备区，建设永久基本农田监测监管系统，健全永久基本农田数据库更新机制。以永久基本农田为基础，实施高标准农田建设工程，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。

严格落实耕地占补平衡。将非农建设、造林种树、种果种茶等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。国家重大项目申请可由国家统筹跨省域支持落实耕地占补平衡。重大建设项目经依法批准占用永久基本农田的，应按照数量不减、质量不降、布局稳定的要求，优先在永久基本农田储备区中补划。

第二节 保障农牧产业发展空间

畜牧养殖业发展空间。推动县域牦牛产业发展。依托牦牛优

势产业区，加大现有家畜优良遗传种质资源的保护和开发利用力度，推动建设索县娘亚牦牛、查吾拉牦牛、本塔牦牛扩繁养殖区。

饲草产业空间。坚持“宜种则种、宜恢复则恢复”的原则，积极主动与国家科研院所合作，加大科研力度，驯化本土草种，科学合理开展人工种草试点，推进房前屋后种草，提升全县牲畜饲草料自给能力。

畜牧产品加工业空间。扶持畜牧产品加工龙头企业。注重产地初级加工和精深加工相结合，培养和引进皮毛（绒）制品加工企业。支持龙头企业、农牧民合作社等新型经营主体，全力打造牧业产业基地。

冬虫夏草产业空间。完善索县冬虫夏草交易集散市场建设，推进冬虫夏草市场标准化、规模化、产业化。鼓励开展精品冬虫夏草文化旅游，推动建设体验式冬虫夏草采集点，结合特色民俗文化体验与冬虫夏草药膳食谱，促进旅游业与冬虫夏草产业相互带动。

特色种养殖业空间。重点推广发展贝母、大黄、当归等藏药材种植，加强对藏药材的保护和利用，推进藏药材种植技术研发和种植基地建设。加强以青稞、蔬菜为重点的高附加值特色优质品种种植。

第三节 完善乡村空间布局

保障乡村建设行动。统筹农牧生活圈空间布局，合理配置基

基础设施和公共服务设施，提升县城综合服务能力。推进农村公路建设，支撑具备条件的行政村全部通硬化路。推进绿化美化，促进村庄公共环境改善。实施农村人居环境整治提升，因地制宜实施农牧区改厕、生活垃圾处理、生活污水治理和村容村貌提升。引导村庄进行危房改建、防火改造，实施农村消防安全条件改造，加强农村消防设施和专兼职消防力量建设。

合理保障农村发展空间。科学划定宅基地范围，统筹县域特色产业发展空间，因地制宜发展绿色种植业、生态畜牧业、乡村生态旅游、民族手工业等高原生态产业，探索适合高原生态地区的农业产业链，科学布局一二三产业融合发展空间。

实施农村土地综合整治。实施牧草地整治工程，建设人工饲草料基地，包括旱作人工饲草料基地、灌溉人工饲草料基地、高标准设施种草基地。推进低效建设用地整治，充分尊重农民意愿，稳妥有序推进农村低效建设用地整治，优先保障农村产业发展、公共服务、基础设施、人居环境等设施用地，改善居住条件。完善土地综合整治配套政策，保障乡（镇）范围内农村公共设施、污染治理设施发展用地。

第六章 巩固生态安全空间，践行低碳绿色发展

第一节 系统保护生态安全

巩固以山脉水系为骨架、草地森林为主体、湖泊湿地为重要组成部分的生态安全屏障。突出对藏北高寒草原和藏东高山峡谷原生地带性植被的保护，有效遏制农牧区沙化、水土流失趋势，持续提升和改善生态环境质量，维护高原水源涵养和生物多样性等生态服务功能的稳定性，维持生态系统的功能稳定。

加强河流廊道建设和水源涵养。加强重要河流、重要湖泊湿地的保护与修复。开展重要江河、重点河段、重要湖泊的水生态修复与环境综合治理工程，加强河流水质保护，加强水生生物资源养护。积极保护河道自然岸线和原生植被，全面提升河流生态系统服务功能。

开展冰川雪山及冻土保护。开展冰川雪山及冻土的科学调查研究，提升冰川雪山资源的管理水平，加强江河源头的冰川雪山保护。

第二节 加强水资源保护与利用

坚持“四水四定”原则，全面实行最严格的水资源管理制度。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产的四定原则，规范水资源管理工作，强化取用水监管，坚决抑制不合理用水需求，提高水资源利用效率与效益。

加强河湖生态保护与修复，确保河湖生态系统健康稳定。推进重点河流和重点湖泊水生生态保护与修复，在确保防洪安全的前提下，划定河湖管理和保护范围，加强建设项目准入管理，加强重要水生动物栖息地修复，提高河湖健康水平。

第三节 提升生态系统功能

持续推进天然林保护。全面加强天然林保护修复，通过实施森林分类经营，保护公益林资源，开展森林抚育，提升森林质量，加强重大林业有害生物防治，保护古树名木及其自然环境。

提高草原综合植被盖度。全面保护草原资源，严格保护重要生态功能区域的天然草原，科学划定基本草原，确保基本草原面积不减少、质量不下降、用途不改变。

加大湿地生态空间保护。完善县域湿地保护管理体系，加强湿地分类保护与管控，对生态价值重要、生态系统脆弱且未纳入保护管理范围的自然湿地，因地制宜加强保护。

第四节 加强生物多样性保护

落实生物多样性保护战略。加强生物多样性与生物安全保护宣传教育，提升公众意识与参与程度。实施生物多样性保护重大工程，加强国家重点保护和珍稀濒危野生动植物及其栖息地、原生境的保护修复，连通重要物种迁徙、

扩散生态廊道。

完善生物多样性调查监测体系。加强生物多样性本底调查与评估，加快极地高原物种保护库建设，保护野生动物遗传资源，构建和完善野生动物救护繁育机构和种质基因库，加强珍稀濒危野生动物遗传材料和基因保存；在植物遗传资源多样性保护方面，推进林木种质资源库、草种资源库建设。建立监测和评估体系，健全生物多样性监测和预警网络体系，全面监测县域重点保护区域、典型生态系统及重点保护野生生物；加强就地、迁地保护体系建设，坚持以就地保护为主、迁地保护为辅，形成较为完善的生物多样性保护体系。

第五节 实施国土空间保护修复

实施重点区域和流域生态系统保护修复。坚持山水林田湖草沙是生命共同体的理念，统筹考虑高原生态系统完整性和流域综合治理系统性，有序推动重要水体上下游、左右岸、干支流、水陆域生态环境整体保护、系统修复、综合治理。保护高寒草原、高山峡谷等生态系统及重要物种栖息地。

加强河湖水生态环境保护修复。推进美丽河湖保护与建设，保障水资源可持续利用与水生态环境系统良性循环。开展江河源头生态保护与修复，实施迹地水土流失和小流域综合治理，强化岸线用途管制。

科学开展国土绿化行动。落实推进“两江四河”流域

造林绿化，以及村（宅）旁、路旁、田旁、水旁植树行动，合理确定造林绿化空间，并统筹核对落实到同级国土空间规划“一张图”实施监督系统上。

第七章 集聚提升城镇空间，支撑新型城镇化建设

第一节 统筹协调城镇发展空间

“一核心”。即亚拉镇中心城区，作为县域发展主中心，发挥对全县新型城镇化和经济社会发展核心引领作用。加快特色产业发展，加强基础设施和公共服务设施规划建设布局共享，实现支撑要素适度聚集，增强对周边地区的辐射和带动，使亚拉镇中心城区成为全县政治经济文化、教育、医疗服务、商品集散中心和文化旅游区域中心。

“两支撑”。即荣布镇和江达乡。荣布镇推进文化旅游产业集聚和物流集散，充分展示那曲市东大门的崭新风貌，引领县域东部区域发展。江达乡推进清洁能源开发、促进特色农牧产业和文旅产业发展，引领县域中部区域发展。

“两轴带”。即草原文化经济轴沿国道 317 线，主要涵盖嘎美、荣布、亚拉三个乡（镇）的部分区域，区位条件较好，交通相对便利，自然地理适合适度发展优势产业，羌塘草原文化、高原游牧风情等氛围浓厚，将三个乡（镇）建成宜居宜游的特色城镇。那曲河生态经济轴带沿那曲、那曲河两岸，主要涵盖亚拉镇、若达乡、加勤乡、赤多乡、江达乡、西昌乡、嘎木乡等 7 个乡（镇）的部分区域，依托独特的民族文化和生态资源，统筹做好生态保护、绿色产业发展、防灾减灾工作，积极发展畜牧业、天然饮用水产业、生态旅游、藏药材等生态产业，统一谋划、共同推进，

实现一体化发展，建设成为雪域美丽城镇。

“三角圈”。即以亚拉镇、荣布镇、江达乡为重点乡（镇），构建亚拉节点经济圈，带动热瓦、若达区域经济发展；打造荣布镇特色小城镇经济圈，带动西昌、嘎木区域经济发展；形成江达绿色发展经济圈，带动嘎美、加勤、赤多区域经济发展。

第二节 优化县域城镇体系

在县域范围内形成“中心城镇—重点乡（镇）—一般乡（镇）—中心村—基层村”的城镇村规模等级体系。

“中心城镇”即索县中心城区亚拉镇。为中心城镇，是县域发展主中心。是县域物流、商贸、公共服务职能的主要承载地，严格生态空间管控，完善区域交通连接，着重提高公共服务水平，强化公共服务功能集聚，进一步集聚教育、医疗、金融和消费服务等核心功能。

“重点乡（镇）”即荣布镇和江达乡。荣布镇为综合型重点乡（镇），县域发展副中心。充分发挥荣布镇在优化县域空间布局、带动周边地区发展的引领作用，依托区域交通廊道引导空间布局，推动优质公共服务资源向中心城区布局，提升综合服务能力，支撑县域协同发展，彰显城镇特色，培育区域辐射功能，成为具有辐射带动能力的县域综合型副中心。江达乡为特色型重点乡（镇），依托江达乡区位、交通、风貌和产业优势，因地制宜，彰显特色，充分发挥重点乡（镇）在优化县域空间布局、带动周边地区发展

的引领作用，加快拓展重点乡（镇）功能，培育区域辐射功能，成为具有辐射带动能力的特色型重点乡（镇），支撑县域协同发展，为周边地区提供生产、生活等区域性服务功能，发挥其促进就地就近城镇化作用。

“一般乡（镇）”包括若达乡、热瓦乡、嘎美乡、赤多乡、加勤乡、西昌乡、嘎木乡，为一般乡（镇）。引导支撑要素向集镇集聚发展，注重维护生态底线，强化生态空间管控，发挥连接城乡区域的综合服务功能，发挥对周边乡村地区的辐射带动作用，推进城乡一体化协调发展。

“中心村”重点改善村庄人居环境，培育乡村特色产业，引导农村居民就近集聚，激发中心村发展活力，带动基层村发展提升。

第三节 促进城镇建设用地节约集约利用

加强城镇建设用地总量管控。合理优化土地利用结构和空间布局，严格土地使用标准和节约集约用地管理，强化建设项目节约集约用地的刚性约束。

推进城镇低效用地再开发。促进土地集约高效利用。在保持环境适宜、符合相关规范的前提下，适度提高土地开发强度，鼓励土地混合开发和空间复合利用。

保障重点地区的用地供给。按照国家统一部署和政策要求，依据国土空间规划，新增建设用地指标适度向中心城区和重点乡

（镇）倾斜，保障服务功能用地和产业发展用地。

第四节 保障产业发展空间

提升国道 317 产业发展带。聚焦绿色发展，适度协同发展生态旅游产业和高原特色畜牧产品加工产业、清洁能源产业，重点保障商贸物流、设施农业、畜产品养殖及加工、藏医药、清洁能源、旅游文化、民族手工业等产业用地。

培育县域产业支撑点。结合农牧业、特色加工业、清洁能源业、服务业、商贸物流业、文化旅游业等发展基础，综合考虑区位条件与环境承载力，发展各乡（镇）特色经济，优先保障重点地区的产业用地供给。

强化中心城区高端要素集聚能力。推动资源自由流动和高效配置，促进资源和产业向中心城区和适宜发展区域集聚。推动现代服务产业与中心城区协调发展。依托中心城区发展现代商业、现代物流等生产性服务业，切实提升人才吸引、产业集聚、城乡统筹、制度创新、公共服务等领域发展水平，全面增强中心城区的区域带动力、辐射力。

第五节 提升人居环境品质

优化公共服务设施布局。支持基础教育、基本医疗等公共服务设施布局全覆盖，加强中心城区对各类公共服务资源的统筹配置，加快提升基本公共服务一体化、均等化水平。

统筹乡（镇）多样化公共服务设施合理配置。推动医疗教育文化设施与乡（镇）分布基本匹配，补齐基本公共服务等短板，因地制宜推动供热采暖设施建设。

增强城镇空间安全韧性。统筹防灾减灾基础设施和公共卫生设施项目用地，预留应急公共安全设施空间。统筹地上地下空间利用，提升对城市重大灾害的应对能力。

优化城镇生活、生态空间结构。统筹存量和增量空间，完善社区生活圈公共服务和便民商业设施布局。推进城镇生态系统保护修复，提升城镇生态系统质量和稳定性。

彰显城镇特色风貌。保护城镇绿地空间和湿地空间，加强土地资源协同配置，引导绿地空间均衡布局，丰富绿地系统层次。延续城市历史空间格局和特色风貌，加强传统民居、商铺、作坊等不同类型历史建筑的保护和展示。

第八章 保护自然人文基底，彰显高原民俗魅力

第一节 完善历史文化保护体系

全面保护各类历史文化资源。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。加大文物和文化遗产保护力度，夯实遗产保护空间基础。保障文化展示空间的用地需求，完善保护空间体系。

传承弘扬中华优秀传统文化。加强非物质文化遗产及其依存空间环境系统的保护，加强非遗与旅游深度融合，依托重要节庆活动，保障非物质文化遗产展示展演活动空间。

加强红色遗产的保护。推进保护、展示解放军十八军进藏路线红色遗迹，支持红色爱国主义教育基地建设。

第二节 保护自然景观资源

地貌景观资源。保护羌塘高原、奇峰峻岭、悬崖峭壁、缓坡漫岭、盆地峡谷等地貌景观资源。严格控制山体开发建设，禁止开山采石，维护原有的地貌特征、山体轮廓完整性及其周边自然环境。

植物垂直分布景观。保护天然植物群落构成的森林景观，对县域东部高山峡谷地区具有历史价值的古树名木和

珍稀树种建立保护名录，进行严格保护。

江河溪流类景观。保护索曲、热曲、玛曲及流域内其他江河及其支流，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。保护湖泊湿地景观，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。

雪山冰川景观。保护布加雪山等雪山冰川景观。定期开展针对雪山冰川变化的监测和科研工作，制定科学的保护工作计划。

第三节 构建旅游服务支撑体系

落实上位三级旅游支点城镇建设。重点发挥县（市、区）级、镇级旅游服务职能，整体保护自然环境、田园景观、传统文化、民族特色、特色产业等资源；改善人居环境，提升旅游接待能力和服务水平，提高与邻近人文、风景和乡村旅游资源的通达性，推进城乡、景统筹协调发展。

优化旅游设施配给标准。紧盯基础设施建设“内外兼修”、公共服务“主客共享”目标，加大资金投入力度，精准实施重点项目，逐步完善各景区（景点）的硬件设施和配套设施，深入推进道路改造、风貌整治、历史文化挖掘、文物古迹修缮、古村落民居抢救修缮等建设和启动智慧旅游系统建设，持续提升全域旅游承载能力和服务水平。

推动旅游交通系统高质量发展。串联沿线丰富的自然和人文景观，形成以特色文化、科考、探险、铁路、公路、直升机旅游等不同特色体验线路，支持旅游公路风景道系统配建机动车停车场、自驾车营地、加油站（充电站）、内部游览走道、干线公路连接线等交通设施和重点景区旅游集散中心、旅游标识标牌、观景台、旅游厕所等配套服务设施。切实解决核心景区之间交通方式衔接不紧、未形成环线、主干道到景区“最后一公里”不畅等问题，完善旅游公路交通网络、自驾车、旅游车交通服务，提升重点旅游景区之间的道路连通性，构建旅游风景廊道。

第九章 强化空间统筹，保障安全韧性支撑体系建设

第一节 有效防范和应对各类灾害

健全地质灾害防治体系。完善地质灾害调查评价体系；进一步建立健全地质灾害监测预警网络，形成实时自动化监测预警网络；提高协同处置能力，建立各级各部门联合会商、协同处置、应急抢险为一体的体制机制；强化地质灾害综合治理，结合乡村建设、危旧房改造等工作，推进地质灾害隐患点治理。

提升地震灾害防御能力。加强抗震防灾综合防御体系建设，提升城镇地震安全韧性。按照《中国地震动参数区划图》确定的抗震设防要求。新建、改建、扩建的工程抗震设防必须达到设防标准。改造提升现状学校医院等人员密集场所、重大建设工程、生命线工程的设防标准。重大建设工程、可能发生严重次生灾害的建设工程；具有重大历史、科学、艺术价值或者重要纪念意义的建设工程；学校、医院等人员密集场所的建设工程，需进行地震安全性评价。在断层断裂带避让范围内，建设工程应按照有关规范避让或采取有效措施。

构建健全的消防安全保障体系，按照城市中心城区—乡（镇）—村三级进行消防体系设置。规划保留中心城区内现状二级普通消防站，作为消防指挥中心，同时结合政府相关部门职能，建立以消防指挥中心为核心的消防指挥体系；荣布镇、江达乡等重点乡（镇）需设置二级普通消防站；其他各乡（镇）保留现状微型消

防站，并对消防装备和设施进行升级改造。

贯彻“全面规划、综合治理、防治结合、以防为主”的方针，高标准建设城市防洪系统。城市防洪设施采取工程措施与非工程措施相结合、河道治理与美化城市和保护环境相结合的建设策略。

第二节 构建县域高效综合交通体系

以打造藏东北重要交通枢纽和中继转换节点为目标，积极对接、主动融入自治区、那曲市综合交通网络战略布局，按照强连接、重衔接、补短板的原则，全力构筑与经济发展、改善民生、促进文化旅游业发展相适应，包括航空、铁路、国道、省道、县道在内的综合交通运输网络，建立有效衔接周边城市和小城镇的安全、便捷、舒适、经济、低碳的综合交通运输体系。

提升城乡一体化客运服务水平，实现乡（镇）客运全覆盖，推进城乡客运公交化和城乡公交一体化建设。鼓励提升土地利用效率，场站用地可以开展综合利用，功能复合开发。

构建那曲东部物流节点。打通内外物流通道。依托客货运网络支撑区域贸易发展，提升索县货邮运输能力。重点增强与那曲、昌都合作。推进构建以通用运输机场、铁路为主体运输的货运通道，强化那曲、昌都方向以铁路、高速公路、国道为载体的货运功能。完善物流节点建设。构建综合货运枢纽、专业物流中心、物流配送中心三级物流枢纽体系。建设那曲东部物流节点，对已有节点提档升级。实现大规模处理货物和提供服务功能。

第三节 统筹协调市政基础设施空间保障

加快基础设施建设，提升基础设施的支撑保障能力，为清洁能源开发、能源供应、信息化建设、民生改善提供强有力的基础保障。市政基础设施实现“供给高效、绿色生态引领，安全有韧性的现代化发展”目标，打造全域覆盖的可持续、安全、高效、低碳资源供给模式。

完善区域供水设施布局，满足居民和灌溉用水需求；新建索县净水厂和供水设施，改造现有供配水设施，保障中心城区及周边区域自来水用水。乡村宜根据水源情况建设安全的取水、供水设施。

实施安全、高效、低碳化能源利用战略，优化调整能源结构，加强能源基础设施建设；积极拓展能源种类，多措并举，保障能源供给安全，发展太阳能、地热能、风能、水能、生物能等清洁能源。

各乡（镇）结合实际情况，建设生活卫生垃圾填埋场和垃圾转运设施。规划在县城和各乡（镇）镇区范围内设置再生资源中转站和回收站点，可结合垃圾转运设施进行设置。

第四节 协调优化基础设施空间布局

统筹协调各类基础设施布局。严格按照“三区三线”等国土空间规划管控要求，在国土空间规划“一张图”实施监督系统上统筹各专项规划的空间需求，协调重大项目的选址、布局和用地

规模。保障重大基础设施建设用地，加强自然资源、发展改革、交通运输、水利、应急管理、能源等部门的用地保障，保障民生类设施建设。

支持多灾种和灾害链综合监测预警设施建设。在自然灾害风险普查和隐患排查的重大风险与隐患区域，合理布局各类监测和预警设施，构建起重大风险隐患全覆盖的自然灾害综合监测预警体系，提高自然灾害综合预警能力。建设一批标准化、规范化靠前驻防点，定期组织防火执勤专项行动，降低森林草原火灾发生，提升防火灭火能力。

第十章 规划传导与实施保障

按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求，强化规划传导和用途管制，推动规划管理数字化转型，实施规划全生命周期管理，提升国土空间治理现代化水平。

第一节 加强党的领导

加强县委、县政府对国土空间规划管理工作的全面领导，把党的领导贯彻到国土空间规划编制实施全过程各领域各环节，确保规划主要目标和重点任务顺利完成。落实各级党委和政府国土空间规划管理的主体责任。坚持“多规合一”，强化规划严肃性，规划一经批准，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。加强领导干部的国土空间规划管理培训。

第二节 强化规划传导和指引

基于内容传导，面向空间治理，构建县（市、区）—乡（镇）“两级”，总体规划、详细规划、专项规划“三类”，全域覆盖、分级管理、分类指导的国土空间规划传导体系。

强化对乡（镇）规划的传导和约束。逐级分解规划指标，落实规划强制性内容纵向传导。加强各乡（镇）人口发展及城镇职能定位指引，强化规划分区、主体功能区等强制性内容传导，并将耕地和永久基本农田保护红线面积、生态保护红线面积等约束性指标分解至各乡（镇）。落实重要控制线的具体边界，上图入

库，确保落地实施。

加强对专项规划的指导和约束。专项规划应在总体目标和重点管控内容上与本规划保持一致，不得突破约束性要求。资源保护与利用、国土整治与生态修复、综合交通、基础设施、公共服务设施、乡村振兴、城市设计与城市更新、历史文化保护等专项规划在编制与调整过程中应细化落实本规划确定的各项指标、空间格局以及重大任务，规划批复后及时纳入国土空间规划“一张图”实施管理。

优化国土空间用途管制制度。建立健全统一的全域、全要素国土空间用途管制制度，依据国土空间规划确定的分区和用途，制定不同功能空间、不同用途的转换规则，明确转换方向、条件和管理要求，加强城镇乡村空间的统一用途管制。科学编制土地等自然资源年度利用计划，统筹增量和存量，完善规划实施的时序管控。加强土地利用年度计划执行情况评估考核，新增建设用地计划指标实行指令性管理，不得突破。严格依据国土空间规划，实施国土空间用途管制。持续完善用途管制监管体系，提升用途管制效能和服务水平。

第三节 完善信息平台建设

建立和完善县（市、区）级国土空间规划信息体系。依托西藏自治区国土空间基础信息平台，建立县（市、区）级国土空间规划成果数据库和国土空间规划“一张图”实施监督系统，夯实

国土空间规划实施监测网络信息基础。统一部署、系统谋划，推进国土空间治理现代化。

建立国土空间规划“一张图”实施监督系统。依据西藏自治区国土空间规划基础信息平台建设标准，健全“一张图”建设、管理、运维机制。探索“统一编码、统一规则、统一指标、统一台账”的数据治理路径，形成可层层叠加打开的国土空间规划“一张图”，为统一国土空间用途管制、实施建设项目规划许可、强化规划实施监督提供依据和支撑。

第四节 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，结合年度国土变更调查，建立健全各级各类国土空间规划实施监测评估预警机制，定期开展监测评估。依据国家发展规划和国土空间规划评估结果，对国土空间规划进行动态调整完善。

严格规划监督管理。健全县（市、区）级国土空间规划委员会制度，发挥对国土空间规划编制实施管理重要问题的统筹协调作用。建立健全规划监督、执法、问责联动机制，创新监管手段，强化监督信息互通、成果共享，形成各方监督合力。

健全社会参与机制。健全公众参与国土空间规划制度，积极引导公众参与规划编制，完善规划公开制度，强化社会监督。建立专家咨询制度，加强规划编制实施咨询论证。