

堆龙德庆区国土空间总体规划动态 维护方案（2026年度）

（公示稿）

堆龙德庆区人民政府
2026年

指导思想

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、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，紧扣西藏自治区聚焦“四件大事”、聚力“四个创建”“四个走在前列”及拉萨市“强中心”战略“七大行动”部署要求，统筹国土空间保护与高质量发展，系统谋划新时代堆龙德庆区国土空间开发保护总体布局，依《国务院关于批复拉萨市国土空间总体规划（2021—2035年）的批复》等上位规划，结合《堆龙德庆区国土空间总体规划（2021—2035年）》实施情况和“十五五”规划发展需求，编制《堆龙德庆区国土空间总体规划动态维护方案（2026年度）》动态维护立足总规确定的空间格局与约束性指标，坚持依法依规、问题导向、存量优先、动态适配，旨在通过年度性、技术性局部优化，保障总体规划和“十五五”重点项目落地实施。

本次维护范围为堆龙德庆区行政辖区范围，包括东嘎街道、乃琼街道、羊达街道、柳梧街道4个街道和马镇、古荣镇、德庆镇3个镇，总面积约2669.59平方公里；中心城区规划范围为东至拉萨河、西至象雄梅朵、南北至自然山体，总面积约91.68平方公里。



目录

01 明背景、锚方向

工作背景

02 厘初衷、定基调

编制目的

03 循准则、守标尺

编制原则

04 依规鉴、强锚点

编制依据

05 梳核心、明架构

三条控制线|规划分区维护
中心城区用地布局| 城市重要控制线维护
重点项目建设

06 筑保障、促落地

实施保障

01

明背景、锚方向

■ 工作背景



工作背景

为深入贯彻自然资源部、自治区及拉萨市关于国土空间总体规划动态维护系列政策要求，全面落实党的二十大、中央第七次西藏工作座谈会精神，紧扣西藏“四件大事”“四个创建”与拉萨“强中心”战略部署，结合《堆龙德庆区国土空间总体规划（2021—2035年）》实施体检评估成果，立足辖区2024年度规划实施成效、现存空间管控短板及“十五五”时期产业、民生、生态、对外开放重大项目落地需求，在严守“三区三线”刚性约束、不改变全域总体空间格局、不突破上位约束指标的前提下，开展2026年度国土空间总体规划动态维护工作，通过技术性、局部性空间优化，统筹解决耕地冲突、城镇用地低效、生态矛盾、公共服务配套不足等现实问题，构建适配高原城区高质量发展的国土空间开发保护新格局。



02

厘初衷、定基调

■ 编制目的



编制目的

01

落实上位规划，保障战略落地：

严格衔接拉萨市国土空间总体规划，深化“多规合一”改革要求，确保区域空间发展战略与市级总体规划同频共振、精准落地。

破解空间矛盾，保障项目落地：

动态优化城镇开发边界，精准保障“十五五”期间重大产业布局、基础设施及民生设施的空间需求，有效解决规划实施中的空间冲突。

02

03

提升治理效能，优化空间布局：

坚持集约集聚发展原则，正向优化空间结构与功能布局，全面提升国土空间治理效能，实现区域空间布局更优、要素配置更集约。



03

循准则、守标尺

■ 编制原则



编制原则

坚守安全底线



坚持最严格耕地保护制度、生态环境保护制度和节约集约用地制度，严守耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线和城镇开发边界，落实上位规划确定的各项保护目标和控制指标，依法依规开展规划动态维护。

坚持问题导向

以国土空间总体规划体检评估为前提，实事求是掌握国土空间总体规划实施情况，准确研判规划实施面临的实际问题，夯实规划动态维护方案编制基础。



坚持统筹协调



全面对接“十五五”发展规划和相关专项规划，统筹落实重大项目和空间需求，结合各地经济社会发展实际，科学编制规划动态维护方案，优化国土空间发展格局，提升国土空间资源要素配置效率。

坚持以人为本

坚持以人民为中心的发展思想，充分尊重人民意愿，完善城市功能服务、促进城乡协调发展，提升国土空间资源要素配置效率和保障能力，增进民生福祉。



04

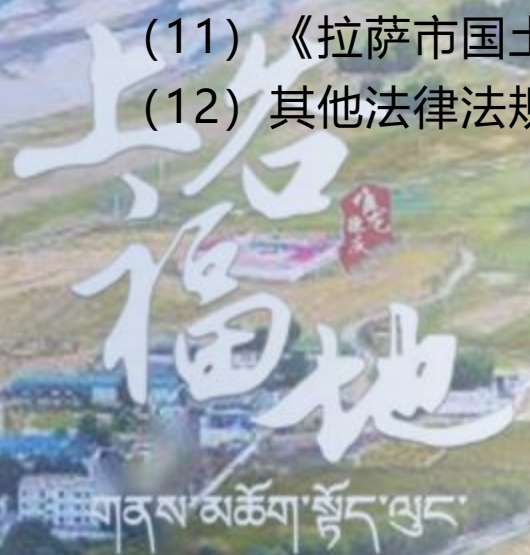
依规鉴、强锚点

■ 编制依据



编制依据

- (1) 《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》
- (2) 《永久基本农田保护红线管理办法》
- (3) 《自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知》
- (4) 《自然资源部生态环境部国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》
- (5) 《自然资源部关于印发〈城镇开发边界管理办法（试行）〉的通知》
- (6) 《自然资源部办公厅关于印发〈国土空间规划城市体检评估规程（2025 年修订版）〉的通知》
- (7) 自然资源部办公厅印发《关于开展国土空间规划体检评估的通知》的通知》
- (8) 《自然资源部办公厅关于优化国土空间发展格局支撑 “十五五” 高质量发展的通知》
- (9) 《西藏自治区自然资源厅关于开展国土空间总体规划动态调整完善工作的通知》
- (10) 《西藏自治区国土空间总体规划动态维护工作技术方案（试行）》
- (11) 《拉萨市国土空间总体规划动态维护行动方案》
- (12) 其他法律法规、政策文件和标准规范。



05

梳核心、明架构

- 三条控制线
- 规划分区维护
- 中心城区用地布局
- 城市重要控制线维护
- 重点项目建设



5.1 三条控制线 永久基本农田

数量不减少、质量有提升。本次永久基本农田调整严格按照**“面积不减少、质量不降低、布局更优化”**的原则实施。

【拟调出永久基本农田】
面积537.42公顷，涉及图斑2100个
平均图斑规模3.84亩|平均坡度2.57°
集中连片度11.28亩/个

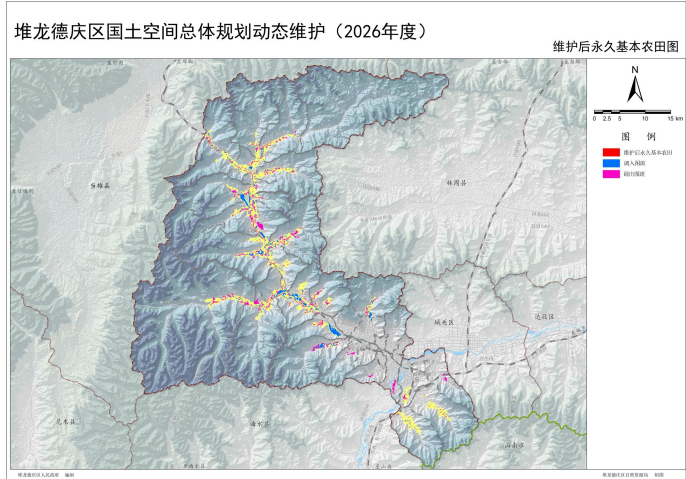
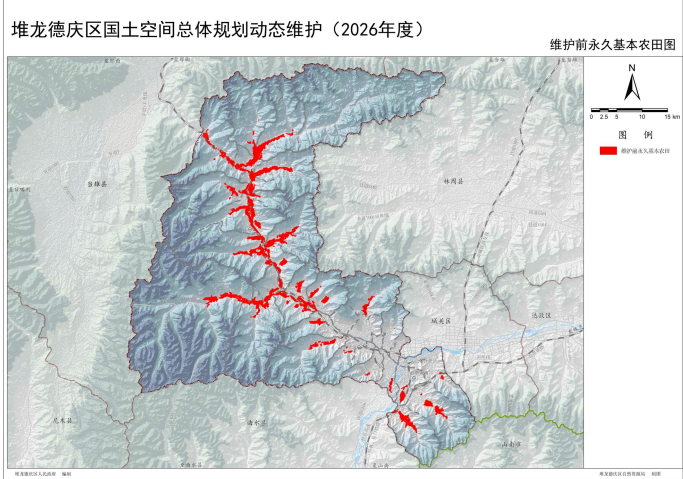
【拟补划调入永久基本农田】
面积561.65公顷，涉及图斑830个
平均图斑规模10.15亩|平均坡度1.96°
集中连片度15.95亩/个

调整成效:调入地块综合质量高于调出地块

- 平均图斑规模上升6.31亩/个(增幅164%)
- 集中连片度上升4.67亩/个(增幅41%)
- 平均坡度下降0.61°

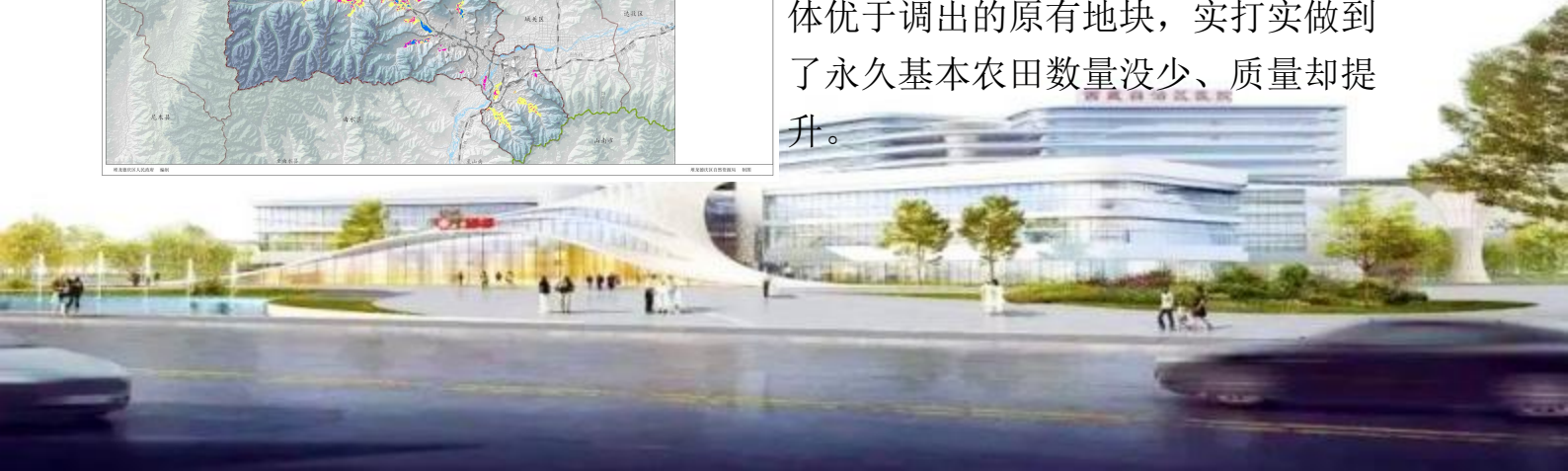
维护前永久基本农田

拟调出的原有永久基本农田地块，普遍分布得比较零散，单块地的面积不大，连片程度不高，不少地块带有一定坡度，整体耕作条件有明显提升空间。



维护后永久基本农田

补划调入的永久基本农田，地块更规整集中，单块耕地面积明显更大，地势更平缓，连片好打理，耕作条件整体优于调出的原有地块，实打实做到了永久基本农田数量没少、质量却提升。



2.4 统筹城乡发展布局

总量不突破、扩展系数不增加

总体成效

面积净减少：调整后总面积 9425.97 公顷，较调整前净减少 117.16 公顷。

系数保持稳定：城镇开发边界扩展系数保持在 1.56 不变。

实现目标：总体实现了城镇开发边界规模的适度收缩和结构优化。

调入调出详情

拟调入面积：89.58 公顷

堆龙德庆区实际管辖范围：28.45 公顷

柳梧高新区：61.11 公顷

拟调出面积：271.52 公顷

堆龙德庆区实际管辖范围：210.73 公顷

柳梧高新区：60.79 公顷

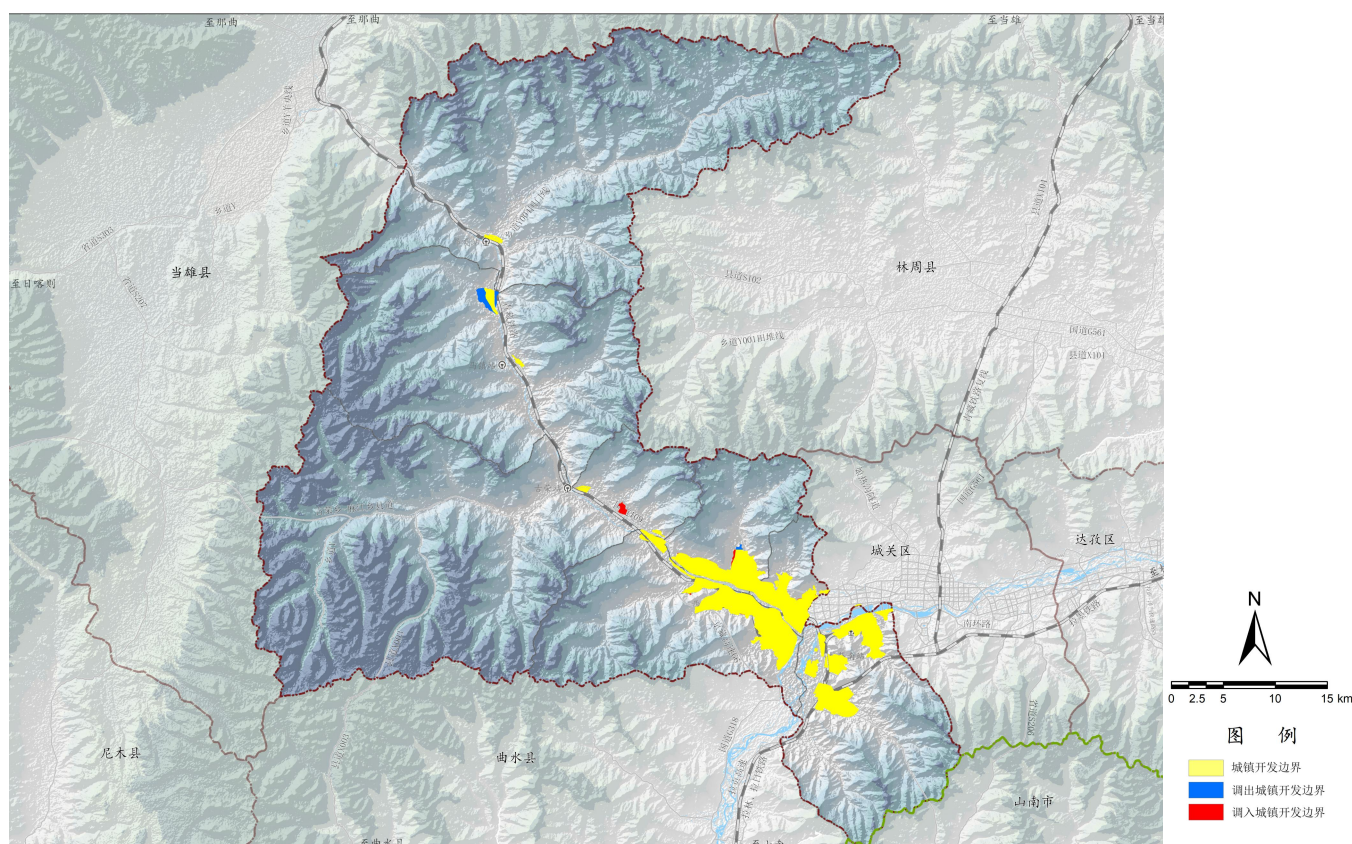
调入区域分析

合规性：全部符合《城镇开发边界管理办法》规定的调入情形。

具体用途：

- 堆龙德庆区：保障“十五五”重点项目、极高海拔生态搬迁点及后山产业项目落地。
- 柳梧高新区：保障拉萨绕城高速修建后的园区完整性需求。

选址合理性：均为适宜城镇建设区域，已避让连片优质耕地、地质灾害高风险区等不适宜建设区域。



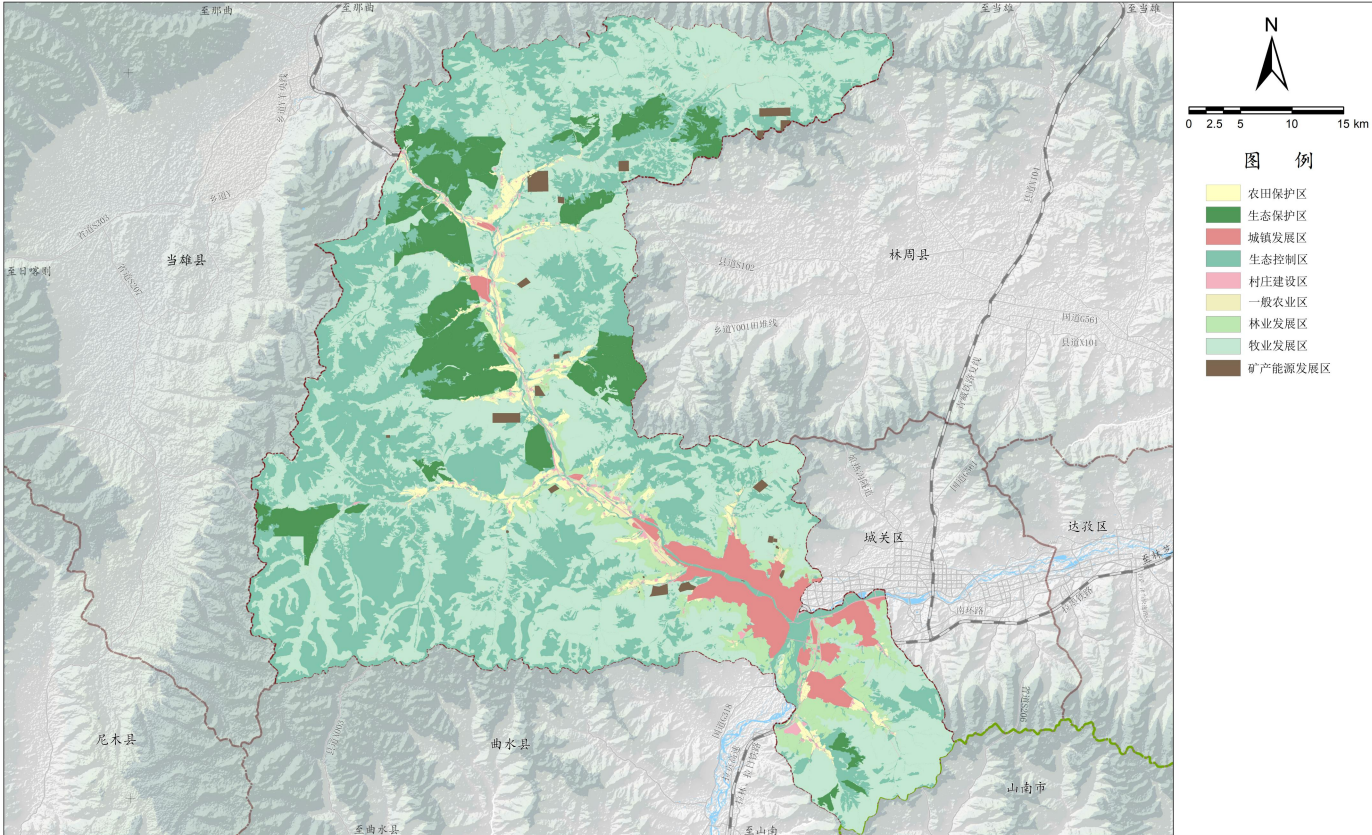
5.2 规划分区维护

本次全域规划分区维护后，总面积由 2669.58 平方公里调整为 2669.59 平方公里，**基本保持平衡**。农田保护区面积由 58.61 平方公里增加至 64.58 平方公里，净增 5.97 平方公里，与永久基本农田补划调入成果精准衔接，进一步夯实了粮食安全根基。生态控制区面积由 898.16 平方公里增加至 898.23 平方公里，净增 0.07 平方公里，有效强化了生态空间的保护力度。城镇发展区面积由 95.43 平方公里调整为 94.26 平方公里，净减少 1.17 平方公里，与城镇开发边界调出规模相对应，体现了集约节约用地导向。乡村发展区面积由 1346.33 平方公里调整为 1341.47 平方公里，净减少 4.86 平方公里，其中一般农业区面积由 20.33 平方公里调整为 15.79 平方公里（净减 4.54 平方公里），村庄建设区面积由 23.09 平方公里调整为 22.68 平方公里（净减 0.41 平方公里），布局更加紧凑合理。各类分区面积变化均体现**“生态空间提质、农业空间优化、城镇空间增效”**的正向导向。

分区名称		维护前面积	维护后面积
生态保护区		253.17	253.17
生态控制区		898.16	898.23
农田保护区		58.61	64.58
城镇发展区		95.43	94.26
乡村发展区		1346.33	1341.47
乡村发展区	村庄建设区	23.09	22.68
	一般农业区	20.33	15.79
	林业发展区	126.63	126.75
	牧业发展区	1176.28	1176.25
矿产能源发展区		17.99	17.99

堆龙德庆区国土空间总体规划动态维护（2026年度）

国土空间用途分区规划图（维护前）



5.3 中心城区用地布局

本次动态维护结合“十五五”期间重大项目实施和城市功能优化需求，按照“**总量不突破、布局更集聚、功能品质有提高**”的原则，对中心城区调入区域用地进行统筹安排。

产业功能集聚区用地布局

重点保障：陆港型国家物流枢纽、综合保税区及堆龙工业园区产业集聚核建设需求。

推动集聚：推动零散工业和仓储用地向园区集中布局。

新增布局：在工业园区拓展区、109国道北工业片区及羊达工业片区集中安排新增产业用地，形成工业仓储高效集聚区。

支撑项目：落实绿色低碳氢能综合利用、新兴产业园区等重大产业项目空间需求，支撑堆龙德庆区“枢纽、产业、开放”职能的落地实施。

低效用地盘活与功能置换

原则：**盘活存量、优化增量**。

对象：对中心城区内闲置用地、低效用地进行全面评估和再开发。

重点区域：推进东嘎片区、乃琼街道、羊达街道等城镇更新单元的低效用地再开发。

功能调整：将原工业仓储功能调整为居住、商业、公共服务等混合功能，提升土地集约节约利用水平。

优化后总体空间结构

总体结构：形成“**两核一带、三区两片多廊道**”的总体空间结构。

两核：

综合服务核心：依托堆龙核心区、三岔河口区域。

产业集聚核：联动陆港型国家物流枢纽、综合保税区及堆龙工业园区。

一带：沿堆龙河打造沿河公共活力带，串联滨河公共服务与生态景观功能。



5.4 城市重要控制线维护

为深入贯彻国土空间规划体系要求，落实《西藏自治区国土空间总体规划动态维护工作技术方案》，进一步提高规划对堆龙德庆区经济社会发展的适应性和可操作性，结合近期项目落地需求及城市建设实际，我区按程序开展了国土空间总体规划动态维护工作。本次维护严格遵循“面积不减少、功能不降低、服务范围不改变”的核心原则，在不突破上位规划强制性内容的前提下，重点对中心城区范围内的城市绿线、蓝线、黄线进行正向优化，并对紫线进行核实完善。

绿线调整



原规划城市绿线面积为**4.58**平方公里，调整后面积为**5.10**平方公里，净增**0.52**平方公里。主要调入区域为近期实施的重点生态廊道及社区公园用地，确保了城市生态屏障功

蓝线调整

原规划城市蓝线面积为**6.25**平方公里，调整后面积为**6.45**平方公里，净增**0.20**平方公里。确保了重要性水系的管控更加科学合理。



黄线调整



原规划城市黄线面积为**3.80**平方公里，调整后面积为**4.22**平方公里，净增**0.42**平方公里。主要调入内容为近期规划建设的公交首末站、大型公共停车场及污水处理设施等，有效补齐了城市基础设施短板。

紫线调整

原规划城市紫线与调整后面积保持一致，均为**0.13**平方公里。紫线范围未发生变动，仅对部分地段的管控边界进行了坐标校正与细化，确保历史文化资源得到有效保护。重点项目清单维护



5.5 重点项目建设

为深入贯彻落实国家及自治区“十五五”国民经济和社会发展规划纲要，精准对接重大战略任务与重点工程的空间落地需求，本次重点建设项目清单动态维护工作坚持“规划引领、动态优化、统筹兼顾”的原则，对全区重点项目进行了全面梳理与科学调整。重点项目清单经全面梳理，共纳入五大类**329**项，**确保“十五五”期间重大交通、水利、能源、产业、民生等项目“应纳尽纳”**，与城镇开发边界调入区域、永久基本农田补划区域及规划分区调整成果空间匹配、时序衔接，实现了规划管控与项目落地的精准对接。

重点建设项目合计**329**项

- 交通类**101**项
- 水利类**16**项
- 城市基础设施类**142**项
- 防灾减灾类**10**项
- 其他类**20**项

上谷福地

གནས་མཆོག་སྤོང་ལུང་།

06

筑保障、促落地

■ 实施保障



实施保障

强化规划指引，落实传导衔接



明确动态维护方案对详细规划、专项规划及“通则式”规划管理规定的向下指引要求。详细规划应承接维护方案中涉及地块边界、用途管制、控制指标等调整内容；交通、水利、生态、文旅等相关专项规划须与维护方案保持一致；“通则式”管理规定同步更新，确保乡镇、村庄等基层单元在规划管理中有据可依、规范操作。

加强实施监管，纳入动态监测

将动态维护方案执行情况纳入堆龙德庆区国土空间常态化监测体系。依托国土空间规划实施监测网络，定期对维护方案确定的调整事项进行跟踪、评估与预警，重点监测生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等关键控制线及相关约束指标的变化情况，确保调整内容落地不偏离、执行不走样。



依托“一张图”系统，实行全周期管理



依托堆龙德庆区国土空间规划“一张图”系统，对动态维护方案的编制、汇交、审查、实施等各环节实行全生命周期管理。实现方案成果统一入库、在线留痕、流程可溯，确保数据规范、责任清晰。通过系统平台实现维护方案与总体规划、详细规划、专项规划之间的数据联动与自动比对，提升管理效率与决策科学性。

完善协同机制，夯实制度保障

县自然资源主管部门牵头，会同相关部门建立健全动态维护工作协同机制，明确职责分工，细化工作流程，定期开展动态维护方案实施评估。加强人员培训和技术支撑，提升“一张图”系统和监测网络的使用能力，确保动态维护工作常态长效、规范有序。

