

拉萨市国土空间总体规划（2021-2035 年）

（项目介绍）

一、 编制背景

拉萨是一座历史文化悠久、特色鲜明的高原城市。以习近平同志为核心的党中央高度重视西藏工作，习近平总书记对西藏工作多次作出重要指示批示，明确了稳定、发展、生态、强边四件大事，提出了拉萨长治久安和高质量发展根本要求。西藏自治区高度重视首府城市的聚集效应、辐射效应，多次对拉萨城市功能、空间做出重要安排，明确拉萨市是西藏自治区政治、经济、文化中心、数字经济区域中心，国家历史文化名城，文化旅游城市，高原经济主要承载地。拉萨市委、市政府全面贯彻党中央、国务院、自治区重大决策部署，落实“多规合一”改革要求，组织编制了《拉萨市国土空间总体规划（2021-2035 年）》（以下简称《规划》）。

二、 主要内容

一是贯彻落实国家战略部署，描绘拉萨中国式现代化新蓝图。围绕“四件大事”，坚持“强中心”战略引领，确定拉萨城市性质和核心功能定位为“西藏自治区首府，国家历史文化名城，全国性综合交通枢纽城市，具有雪域高原特色的国际旅游目的地”，全面提升拉国土空间治理体系和治理能力现代化水平。

二是严守底线约束，筑牢雪域高原生态安全屏障。立足拉萨农业与生态空间深度交融的特点，基于“双评价”科学划定三条控制线，构建“两屏护一脉、三带聚一心”国土空间开发保护总体格局。严守耕地保护目标，加强永久基本农田保护建设，构建“一廊两区”高原特色农牧业生产空间格局，实施农村土地综合整治。加强山水林田湖草沙冰系统保护与治理，构建“两屏六廊多片”的生态保护格局，实施重点区域生态系统保护修复。

三是统筹城乡发展布局，促进内涵式提升与高原特色产业培育。稳步提升人口规模与城镇化水平，构建“一心三城四门相映”的市域城镇空间新格局。实施老城保护焕新、新城集聚提升，发挥中心城区规模效应和集聚效应。依托自然山水和城市组团，打造山环水濼的蓝绿空间网络，提升人居环境水平。构建“两圈三片”产业发展格局，依托四大国家级功能园区，保障净土健康、数字经济、新能源等重点产业空间。

四是保护历史文化资源，促进文旅发展与民生改善。健全文化遗产与自然遗产空间保护机制，加强世界文化遗产和风景名胜区等保护。完善旅游基础设施，构建“两圈三廊”的旅游空间格局，建设具有雪域高原特色的国际旅游目的地。加强高原城乡特色景观引导，彰显城乡特色魅力空间。结合拉萨本土地域特征，完善公共服务体系，构建全覆盖的便民生活圈，增强公共服务的均衡性和可及性，满足人民群众差异化的公共服务需求。

五是强化基础设施安全韧性，支撑更高水平区域协作开放。积极稳步推进“平急两用”公共基础设施建设，优化防灾减灾救灾设施区域布局。优先布局国家重大基础设施，统筹交通、水利、能源、环境、通信、国防等设施空间，优化区域基础设施格局。积极参与共建“一带一路”，加强拉萨与川滇青方向互动合作，深化援藏省市的互动合作，引领自治区城市协同发展。

三、 主要创新点

一是坚持生命共同体理念，创新打造生态与农业共融高原特色空间。充分尊重高原生物与农田共生关系，将黑颈鹤自然保护区内集中连片高质量耕地纳入耕地保护目标。以水环境容量为核心依据，科学确定城市开发规模与人口规模。充分强调高原生态本底的独特性，筑牢念青唐古拉山和郭喀拉日居山生态屏障，整体提升河流湖泊生态系统的质量和稳定性，保护高原高寒生物的栖息地和迁徙通道，构建山水林田湖草沙冰全要素保护体系。

二是践行人民城市理念，创新补充特色民生基础设施。保护和补充地方特色公共空间，活态保护林卡生态与文化功能，严控特色建筑周边风貌，规范天葬台保护与管理，全方位尊重拉萨特色空间的文化内涵。保障特色化、多样化的非物质文化遗产艺术场馆用地，保障社区的特色文化空间场所用地；适当提升职业教育设施，保障城镇化农牧民和高海拔生态移民的就业培训设施空间。

三是落实国家“国内国际双循环”战略，创新构建区域

开放发展新格局。对外打造面向南亚的开放平台，完善面向南亚开放的设施通道；对内重点推动拉萨对接与国内重点城市经济协作，加快拉萨-山南一体化建设，助力西藏腹心地区发展突破。完善多向联通、多式联运的区域复合运输通道，推动首府城市能级与区域枢纽地位提升，建设全国性综合交通枢纽城市。

四是彰显西藏文化特色魅力，创新构建文化保护传承与特色风貌管控体系。协同编制国土空间总体规划与总体城市设计，将城市设计融入规划。提出“山水文城”整体设计理念，将城市周边山水治理与地方文化结合，严格管控建筑风貌和视觉通廊，塑造具有雪域高原和浓郁地域特色的城市风貌。

五是提升治理能力现代化水平，创新国土空间规划编制与管理方式。建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制，提出建立预报预警系统，加强高危冰湖水文气象遥感动态监测，提升灾害风险预警能力。应对发展中的不确定性，建立规划“留白”弹性机制，通过指标预留、空间预留、功能预控等多种方式，为城市发展留足空间。