

林芝市国土空间总体规划动态维护方案
（2026 年度）
（公示稿）

林芝市人民政府
二〇二六年八月

一、总则

（一）工作背景

为落实党的二十届四中全会精神，全面对接各级“十五五”发展规划，破解当前空间矛盾、提升治理能力，全面维护国土空间总体规划的严肃性、权威性和可实施性，确保规划在刚性管控前提下具备科学合理的弹性适应能力，按照自然资源部及自治区级自然资源主管部门关于建立国土空间规划“年度体检、动态维护、闭环管理”工作机制的要求，在不突破生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等刚性管控约束，不改变规划总体结构、主要目标和战略格局的前提下，对规划进行动态维护。通过优化“三区三线”布局、完善功能结构、更新项目清单、统一数据底板、强化图数一致，持续提升国土空间治理能力现代化水平，保障经济社会高质量发展、生态环境高水平保护、国土空间高效率利用，为新时代新征程区域可持续发展提供坚实空间保障。

（二）编制目的

精准对接国家、自治区级重大发展战略，将“十五五”时期重大产业项目、基础设施项目、民生保障项目等统筹纳入规划体系，通过对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，以及重点建设项目清单

等内容开展正向优化，为国家及自治区级重大政策落地、重点改革任务推进、关键项目实施提供精准空间载体与要素保障，进一步增强规划的科学性、前瞻性、适应性与可操作性，确保总体规划更好衔接国家、自治区重大战略部署，更好适应经济社会发展新形势、新任务、新要求，更好满足城市建设扩容提质、产业集聚高效发展、民生服务持续改善、生态环境严格保护、城市安全韧性全面提升的现实需要，推动国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续。

（三）编制范围

本次国土空间总体规划动态维护范围为林芝市巴宜区、工布江达县、波密县、察隅县、朗县、米林市，墨脱县编制规划修改。

（四）编制原则

坚持保护优先、严守底线。强化国土空间总体规划的权威性和严肃性，坚持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，牢牢守住粮食安全、生态安全和国土安全底线。

坚持问题导向、有序推进。精准识别当前国土空间规划实施管理的难点和堵点，及时发现国土空间开发保护中存在的问题，全面掌握国土空间总体规划实施情况，稳妥有序推进规划动态调整完善工作。

坚持实事求是、因地制宜。立足林芝市资源禀赋、经济社会发展阶段、工作基础和支撑能力，统筹优化发展与安全空间，充分考虑高海拔、生态脆弱、固边兴边等特殊市情，因地制宜优化国土空间保护利用格局。

坚持系统观念、协同联动。加强与发改、交通、水利、能源等部门的横向协同，强化市、县（市、区）纵向联动，主动对接“十五五”各级各类规划。

二、动态维护内容

（一）空间管控边界维护

1. 三条控制线

1.1 永久基本农田

严格落实自治区下达耕地保有量、永久基本农田保护任务，实现保护目标不减少、布局更集中连片、质量稳步提升。结合耕地保护与国土绿化空间专项规划，将专项规划成果全面纳入动态维护方案。维护后，林芝市耕地空间面积达56.2360万亩，较《林芝市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）耕地保护目标（55.9795万亩）增加0.2565万亩，超出自治区下达耕地保护指标（55.9800万亩）0.2560万亩，符合正向优化标准；永久基本农田面积44.4170万亩，较维护前（44.3087万亩）增加0.1083万亩，超出自治区下达永久基本农田指标（43.95万亩）0.4670万

亩，符合西藏自治区下达耕地保护目标要求，实现永久基本农田总量动态平衡。

维护后林芝市耕地和永久基本农田整体质量均有所提升，布局更加优化，空间矛盾有效缓解，有效保障粮食安全与重要农产品供给空间。

1.2 生态保护红线

本次维护，林芝市生态保护红线仅察隅县进行了调整，调入重要冰川 15.7367 平方千米，未调出，维护后全市生态保护红线规模 90565.5357 平方千米，保持水源涵养、水土保持、生物多样性保护、防风固沙等功能，涵盖自然保护区、自然公园、国家一级公益林、冰川公园、冰川及永久积雪等类型。

1.3 城镇开发边界

（1）城镇开发边界现状情况。林芝市划定城镇开发边界 5695.0001 公顷，主要包括巴宜区、米林市、工布江达县、墨脱县、波密县、察隅县以及朗县的中心城区、重要镇区和产业集聚区，城镇开发边界扩展倍数为 1.2978 倍。

（2）城镇开发边界特殊增补情形。根据《西藏自治区国土空间总体规划动态维护工作方案（试行）》本次动态维护，林芝市共涉及不计入城镇开发边界扩展倍数的特殊增补面积 334.7316 公顷，其中符合乡改镇、街道相关政策规定和要求的增补面积 18.7796 公顷；“三区三线”划定成果启用之前已依法批准的现状城镇建设用地增补面积 284.7748 公

顷；实施灾害避险搬迁、生态保护红线内现状建设用地退出形成的节余指标增补面积 0.3244 公顷，作为机动指标纳入台账管理；符合边境地区特殊政策支持情形，在严格遵守底线管控基础上，依法保障的新增城镇建设用地 31.1772 公顷；总体规划实施以来，对于确实难以避让城镇开发边界的地（市）级及以上单选类重点项目及边境、军事等特殊用地，其挤占的原新增城镇建设用地指标增补面积 9.3287 公顷，作为机动指标纳入台账管理。

（3）计入城镇开发边界扩展倍数的调入和调出。充分衔接林芝市“十五五”规划及各项投资计划，按照项目时序，优先保障 2026 年、2027 年急需开工的重点项目。本次维护林芝市计入扩展倍数的城镇开发边界调入规模共计 32.9218 公顷，同时调出城镇开发边界 40.7608 公顷，能满足调入城镇开发边界指标需求，同时减少了对现状耕地的占用。

通过本次维护，林芝市重点保障了林芝市巴吉污水处理厂提标扩容项目、林芝市尼洋河大桥（五桥）建设工程等 28 个重点建设项目，为全市高质量发展及城镇宜居宜业建设提供了坚实的空间支撑。

2. 其他空间管控边界

2.1 湿地

本次维护全市增补湿地面积 246.2530 万亩，主要为河流水面、湖泊水面和内陆滩涂。通过精准落图、属性完善，构建全市湿地保护格局，强化湿地水源涵养、水质净化、生物

栖息、气候调节等核心生态功能保护，杜绝湿地无序侵占、随意开垦、违规改造等行为，保障湿地资源的系统性保护与可持续利用。

2.2 河湖管理范围

本次维护全市增补河湖管理范围 119.7111 万亩，河流长度 4901.46 千米。涵盖雅鲁藏布江、尼洋河、帕隆藏布、巴河、易贡藏布、察隅曲、贡日嘎布曲、波堆藏布、怒江、朱拉曲、南伊曲、德曲等重要河流。维护后全市实现河湖水域空间全覆盖、全要素、规范化管控，完整保留河湖自然水域空间与生态廊道，维护河湖生态功能，促进区域水安全及流域防洪排涝安全，全面保障水生态保护与水环境治理需求。

（二）规划分区维护

结合规划实施、衔接三条控制线调整、生态环境分区管控，局部优化规划分区布局，确保农田保护区与永久基本农田保护红线范围一致，生态保护区与生态保护红线范围一致。推动生态、农业、城镇空间有序转换、高效协同，提升空间利用精准性。

维护后生态保护区与生态保护红线空间布局保持一致，为 9056500.6110 公顷，较维护前增加 1573.6700 公顷；生态控制区为 1058679.5930 公顷，较维护前减少 1770.3766 公顷；农田保护区与永久基本农田空间布局一致，为 32090.6848 公顷，较维护前增加 7.0816 公顷；城镇发展区规模 6310.9035

公顷，较维护前增加 615.7624 公顷；乡村发展区规模 1202235.5054 公顷，较维护前减少 426.1374 公顷。

（三）中心城区用地规划布局维护

围绕“宜居、韧性、高效”的城市发展目标，以盘活存量建设用地、推动产业向园区集聚、优化地块容积率与建筑密度配置为抓手，全面提升土地利用效率，有效缓解耕地保护与城镇发展之间的空间矛盾。优化调整居住、产业、公共服务、绿地开敞空间等各类用地结构与布局，减少零散低效居住用地及传统工矿、仓储用地，增加公共服务设施用地与绿地开敞空间，提升城市综合承载力与宜居品质。

通过布局优化，中心城区发展模式实现从外延规模扩张向内涵提质增效的实质性转变，各类用地布局更加合理、功能衔接更加紧密，城市宜居品质、综合承载能力与安全发展韧性显著增强。

（四）城市重要控制线维护

在正射影像和 1:500 地形图的基础上，结合详细规划用地布局，按照“面积不减少，布局更合理”的优化导向调整城市绿线、城市蓝线、城市黄线，确保总体结构不发生较大变化、规模不减少、功能不降低、服务范围不改变，城市紫线与主管部门历史建筑保护范围不冲突。维护后城市绿线 324.2765 公顷，增加 0.0002 公顷；维护后城市蓝线 52.9458

公顷，增加 0.0001 公顷；维护后城市黄线规模保持 47.1355 公顷；维护后城市紫线保持不变，面积 21.0299 公顷。

（五）重点建设项目清单维护

整理自治区发展和改革委员会、交通运输局、能源局等 13 个厅局下发的“十五五”规划重点项目，汇总林芝市发展和改革委员会、能源局、交通运输局、水利局等 28 个市直部门提供的“十五五”规划重点项目，按照精准落位、示意落图、增补清单三类方式，将能源矿产、交通、水利、城市基础设施、防灾减灾、其他等重点项目全部纳入总体规划“一张图”，实现空间统筹、矛盾协调、要素保障。本次维护增补 1206 个重点建设项目，其中能源矿产 163 个、交通 243 个、水利 187 个、城市基础设施 55 个、防灾减灾 88 个、其他 470 个；其中精准落位 65 个，示意上图 76 个，增补清单 1065 个。

（六）城乡发展空间及支撑体系维护

1. 乡镇主体功能区维护

本次维护对下辖县（市、区）各乡（镇）开展了系统性基础分析与评估，通过对区域自然地理条件、资源环境承载能力、经济社会发展现状及生态安全格局等核心要素的深度研判，《规划》各乡（镇）主体功能定位与区域发展实际需求较为契合，符合国土空间开发保护战略导向。

同时，林芝市自然资源局发文将《规划》主体功能定位

表发送至各县（市、区）征求调整诉求，各县（市、区）均同意《规划》乡镇主体定位，为保障规划实施的连续性与稳定性，本次动态维护暂不对各乡镇主体功能定位进行调整。

2. 乡镇发展与管控动态维护

2.1 城镇等级结构

本次维护保持《规划》“市域中心城市—市域副中心城市—县域中心城市—重点乡镇—一般乡镇”城乡体系稳定，将撤乡设镇的扎西绕登镇、羌纳镇调整为重点乡镇。

2.2 村庄布局

保持《规划》村庄布局引导内容，全市农村居民点划分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类、保留改善类和守土固边类 6 种类型，因地制宜推进村庄布局优化，科学确定村庄分类和布局，引导农村人居环境分类整治。

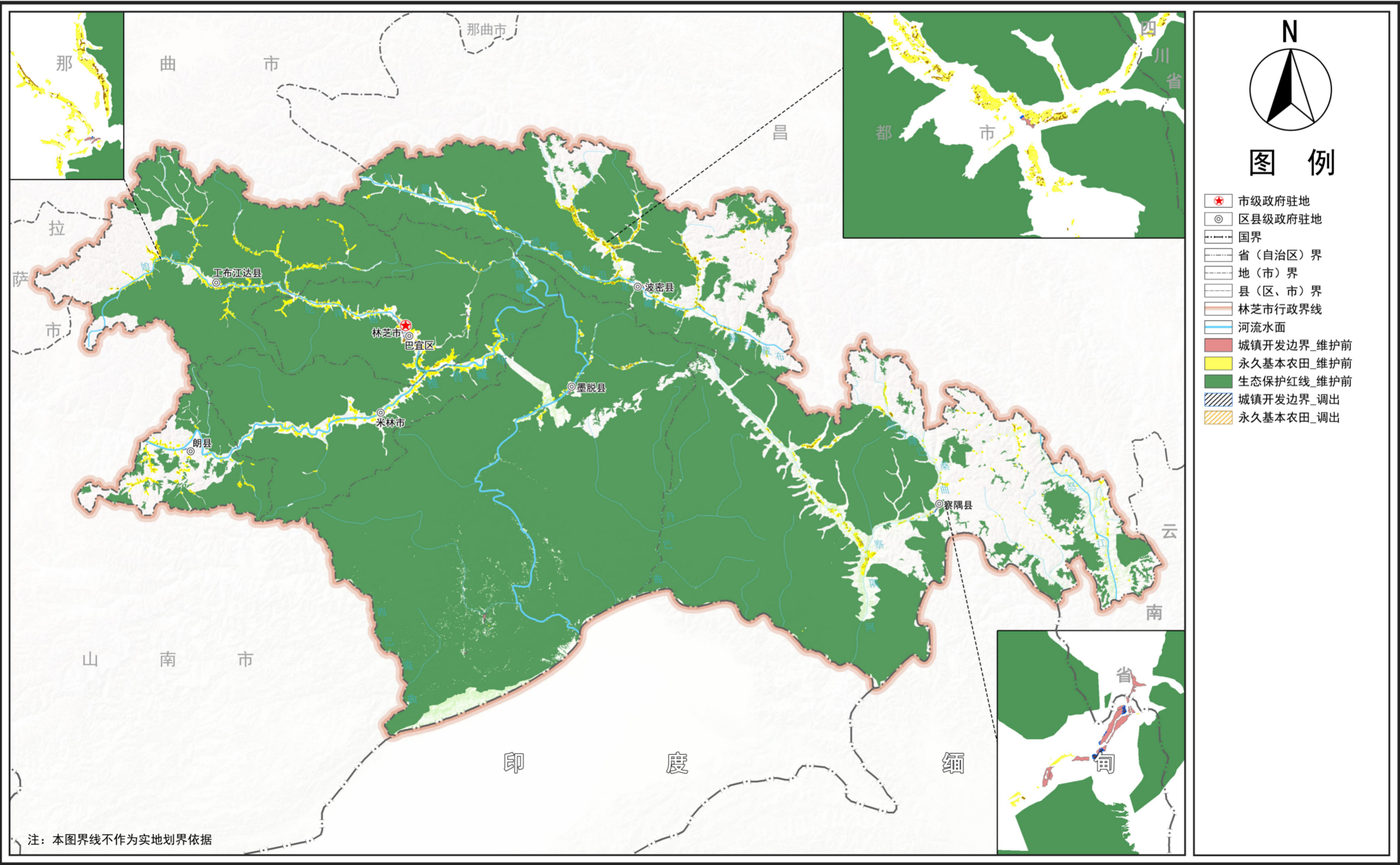
三、动态维护方案可行性分析

本次国土空间总体规划动态维护严格遵循国家、自治区相关政策法规与技术标准，精准对接林芝市“十五五”发展需求，聚焦规划实施过程中存在的空间布局适配性不足、项目落位困难、空间矛盾突出等现实问题，针对性开展优化调整，具有极强的针对性和可操作性。在三条控制线维护方面，既严格落实耕地保护、生态保护刚性要求，足额保障粮食安全与生态安全，又通过科学调剂指标、优化布局，有效保障重点项目落地，破解了保护与发展的空间矛盾；在用地布局优化方面，聚焦中心城区提质增效与全域空间集约利用，通过盘活存量、优化结构，提升土地利用效率，缓解了耕地保护与城镇发展的突出矛盾；在控制线更新方面，衔接了河湖管理范围，湿地等，为后续项目审查提供支撑依据。同时，方案充分考虑林芝市为“国际生态文化旅游目的地、国家重要生态安全屏障、西藏清洁能源基地、西藏改革开放先行区、高原新兴产业基地”建设提供坚实空间支撑。调整与《规划》明确的主要发展方向较为吻合。

《林芝市国土空间总体规划动态维护方案(2026年度)》，能够有效破解规划实施中的突出问题，精准对接“十五五”发展需求，切实提升国土空间治理能力，为林芝市经济社会高质量发展、生态环境高水平保护、国土空间高效率利用提供坚实的规划支撑，方案具备可实施性。

林芝市国土空间总体规划动态维护方案（2026年度）

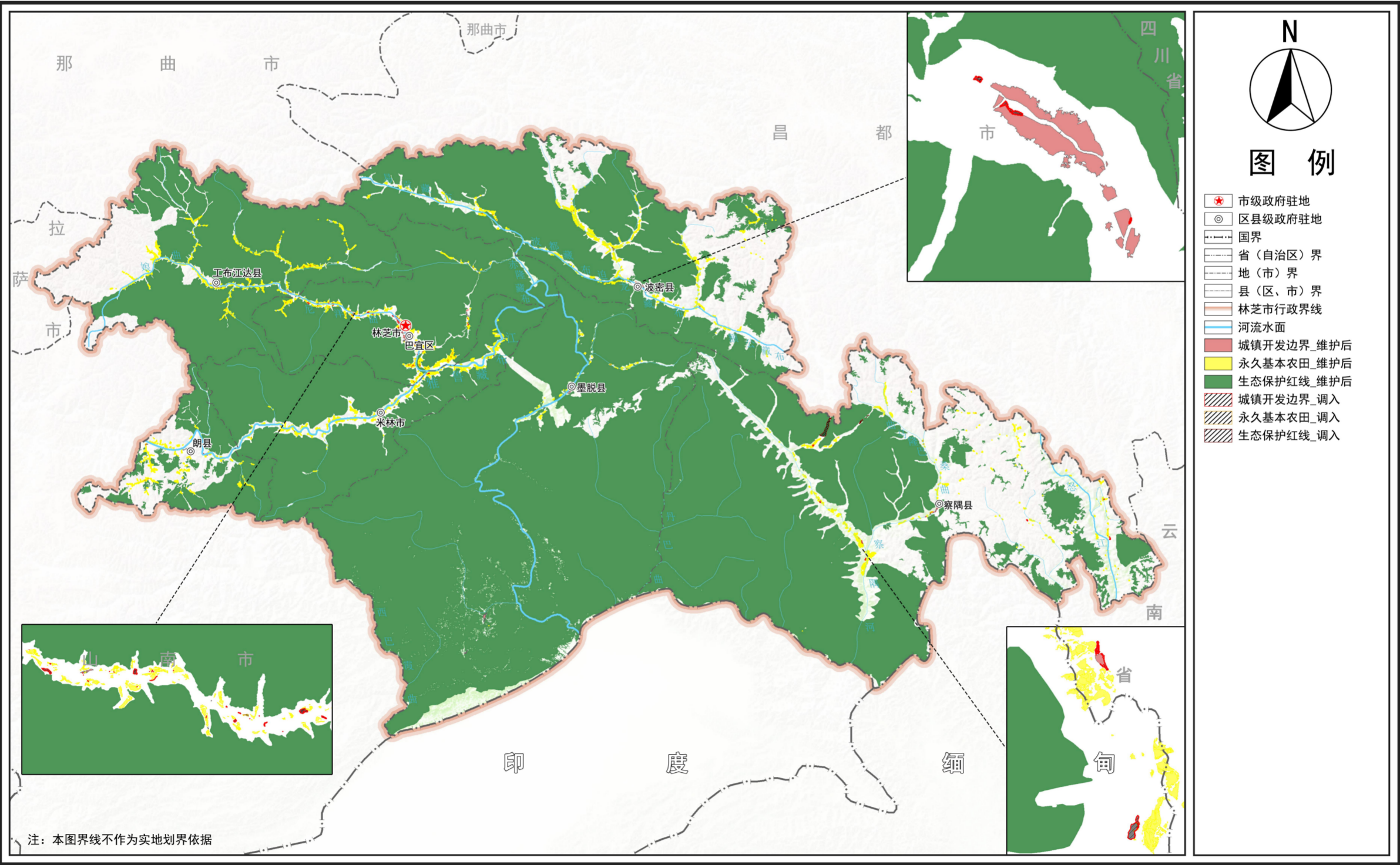
三条控制线维护前图



1:2000000

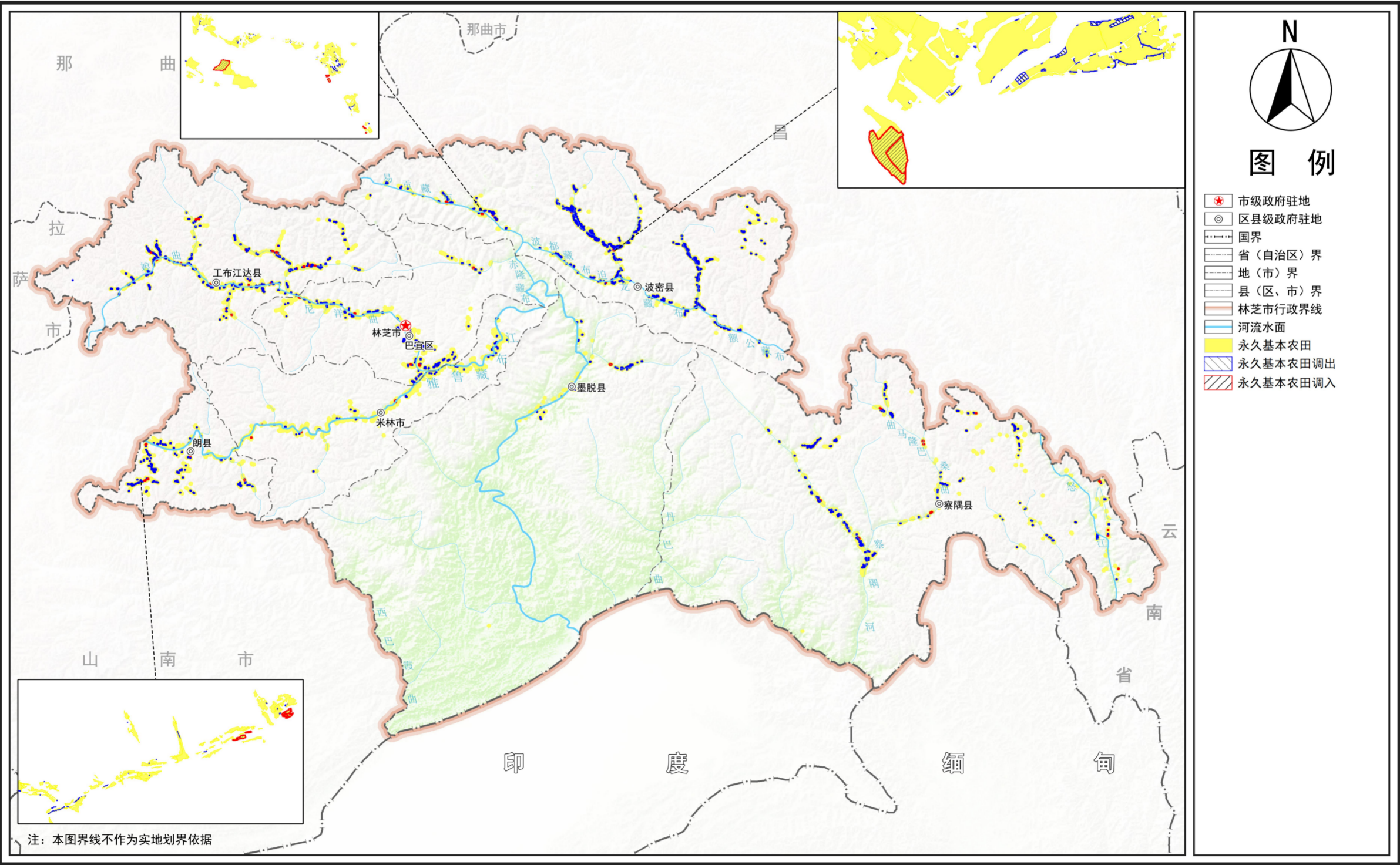
林芝市国土空间总体规划动态维护方案（2026年度）

三条控制线维护后图



林芝市国土空间总体规划动态维护方案（2026年度）

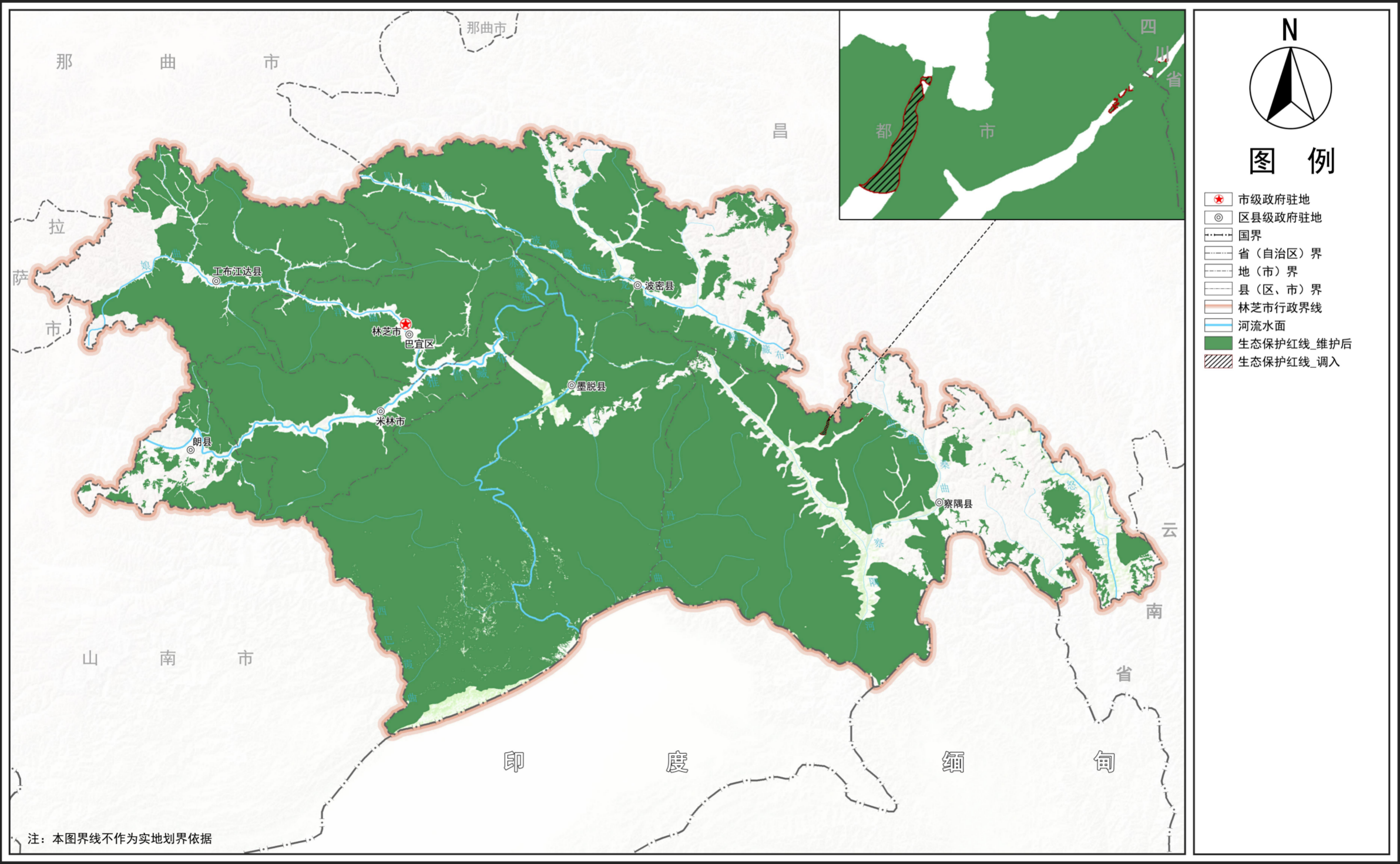
永久基本农田维护后图



1:2000000

林芝市国土空间总体规划动态维护方案（2026年度）

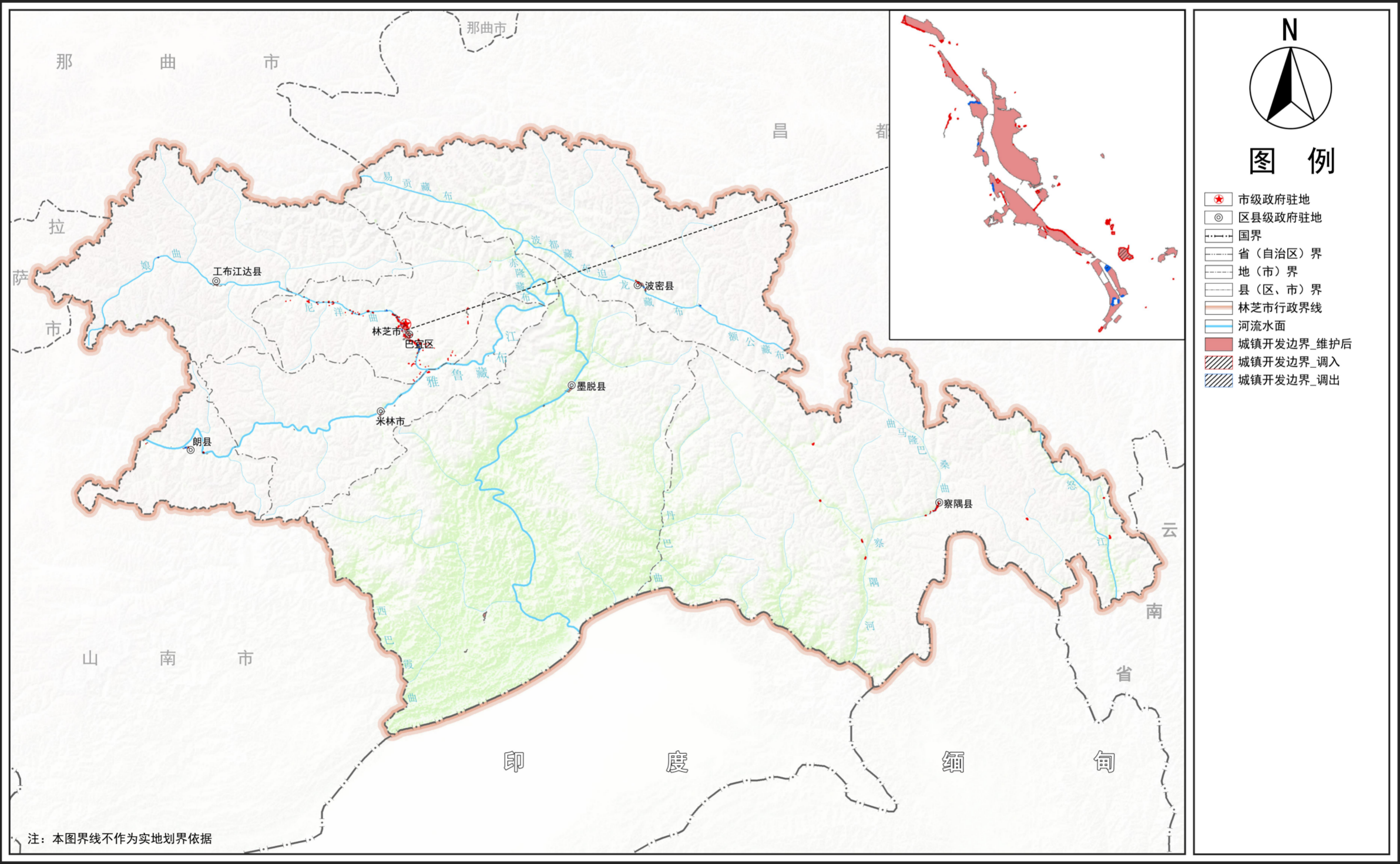
生态保护红线维护后图



1:2000000

林芝市国土空间总体规划动态维护方案（2026年度）

城镇开发边界维护后图



1:2000000