

米林市卧龙镇国土空间 总体规划

(2025—2035年)

(公示稿)



前言

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》（藏党发〔2020〕21号），整体谋划卧龙镇新时代国土空间开发保护格局，为全镇国土空间保护、开发、利用、修复和指导各类建设提供行动纲领，推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理，特编制《米林市卧龙镇国土空间总体规划（2025—2035年）》（下文简称《规划》）。

《规划》是对《米林市国土空间总体规划（2021—2035年）》和相关专项规划的细化落实，是编制详细规划和实施国土空间用途管制的基本依据。

本规划所有数据和内容以最终批复为准。



1

规划总则

- 指导思想
- 规划原则
- 规划范围与期限

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”，全面贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神，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党的治藏方略，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”。统筹发展和安全，面向粮食安全、生态安全和城乡发展等空间需求，以生态文明建设为总纲，发挥国土空间总体规划的战略引领和刚性管控作用，构建集约高效、安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间开发保护格局。

规划原则

严守底线，绿色发展

树立和践行绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山的理念，统筹山水林田湖草沙冰系统治理，坚持绿色富藏、绿色惠民的发展思路，推动形成绿色发展方式和生活方式。严守耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条基本控制线和各类重要控制线管控要求。

以人为本，提升品质

以满足人民日益增长的美好生活需要为出发点和落脚点，以科学规划为引领优化城乡布局、以基础建设为支撑提升城乡功能，通过提高公共服务设施覆盖率、培育扶持吸纳就业能力、提升人居环境品质等方式不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

因地制宜，突出特色

尊重自然地理格局，加强历史文化资源的保护和开发利用，突出地域特点和时代特征，因地制宜、分类施策，制定适合地区发展的策略和管控体系，塑造城乡特色景观风貌，建设有特色、有文化、有记忆的美丽乡镇。

全域统筹，节约集约

统筹新型城镇化和乡村全面振兴，坚持城乡融合发展和区域协调，完善有利于区域良性互动、城乡融合发展的空间管控与扶持政策，促进产业、人口及各类生产要素合理流动和高效集聚。严格控制新增建设用地规模，推动存量建设用地盘活利用，推进自然资源节约集约高效利用。

公众参与，开放共享

坚持开门编规划，将共谋、共建、共享、共治贯穿规划工作全过程，广泛集聚民智。加强社会协同和公众参与，尊重民意，引导各方献计献策，建立全流程、多渠道的公众参与机制，提升规划决策的实操性、开放性、包容性和科学性。

➤ 规划范围与期限

➤ 规划范围

《规划》包括镇域和镇区两个层次。

镇域规划范围为卧龙镇行政区划范围，包括阿拉塘村、本宗村、本宗下却村、单嘎努觉村、甲格村、甲竹村、江中村、角木那村、麦村、普龙村、日村、日旭村、塘崩巴村、卧龙村、卧龙下却村、仙村、扎村以及真多村等18个行政村，国土总面积261971.15公顷，侧重国土空间开发保护战略部署和总体格局优化，落实米林市国土空间规划相关指标和要求。

镇区位于卧龙村，总面积22.25公顷，侧重细化土地使用和空间布局，注重功能完善和结构优化，明确功能结构、设施布局、开发强度指引以及空间形态管控等要求。

➤ 规划期限

规划基期年为2024年，规划期限为2025年至2035年。

近期至2030年，远期至2035年，远景展望至2050年。



2 定位与目标

- 发展定位
- 规划目标

» 发展定位

落实并深化上位规划对卧龙镇的定位，结合区位优势、资源禀赋本底优势与固边兴边富民行动示范区创建、雅江下游水电开发机遇，确定卧龙镇的总体定位为：

高原生态农牧产业强镇

对接雅鲁藏布江下游水电工程建设生活物资保障需求，优化林下资源采集、农畜稳产保供、道地藏药与林果种植与高原特色养殖四大产业空间布局，健全“种养—加工—仓储—流通—销售”全产业链体系，提升农畜产品精深加工能级与区域联保联供能力，做强倾波牦牛特色品牌，筑牢区域“果盘子”“肉案子”稳产保供基底。

固边兴边富民实践样板地

紧扣西藏自治区创建国家固边兴边富民行动示范区发展机遇，优化镇村全域空间布局，完善边境交通路网、公共服务与边防配套设施，推动特色农牧、文旅产业向边境村组延伸覆盖，健全联农带农增收长效机制，实现生态保护、产业发展、民生改善与守边固边有机统一。同步健全水电移民后续扶持长效机制，强化就业帮扶与产业培育，保障移民群众稳得住、有就业、逐步能致富，打造高原河谷地区重大工程移民迁建与城镇高质量发展示范样板。

规划目标

2030年总体发展目标

至2030年，国土空间格局持续优化，农业空间布局更加合理，生态空间保护成效显著，城乡空间更加集约高效。新镇区建设初见成效，移民安置平稳有序推进；高原特色农牧业提质增效，区域保供能力稳步提升；乡村旅游与本土非遗业态逐步培育，农文旅融合发展起步见效；城乡人居环境质量得到显著改善，公共服务配套持续完善，固边兴边基础进一步夯实。

2035年总体发展目标

至2035年，国土空间格局全面优化，国土空间安全底线更加牢固，区域综合竞争力持续增强，城乡功能品质显著跃升，国土空间治理体系和治理能力现代化水平大幅提升。水电迁建发展红利充分释放，高原生态农牧全产业链体系健全完善，重大工程保供能力稳固增强；农文旅融合发展格局全面成型，特色品牌影响力持续扩大；固边兴边富民成效显著，群众增收渠道多元畅通。经济增长速度、质量和效益更加协调，现代化经济体系更加健全，全镇全面转向资源节约型、环境友好型的绿色发展方式。

2050年总体发展目标

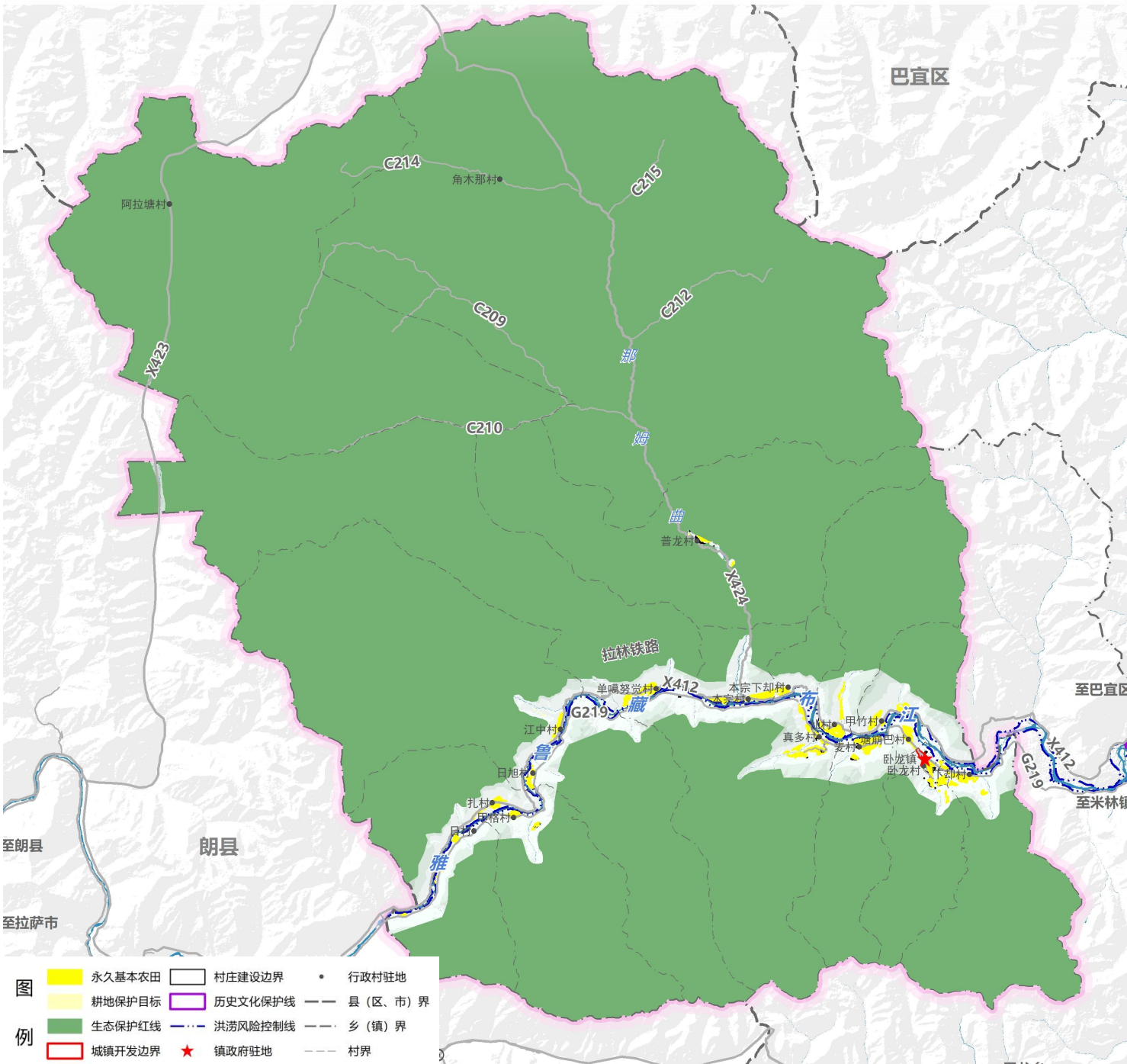
至2050年，形成安全、高效、协调的国土空间格局，国土空间治理体系和治理能力实现现代化，全面支撑建成经济强、百姓富、生态美的新阶段现代化美丽城镇。

3 国土空间保护 开发格局

- 统筹落实底线约束
- 国土空间总体格局
- 国土空间规划分区

统筹落实底线约束

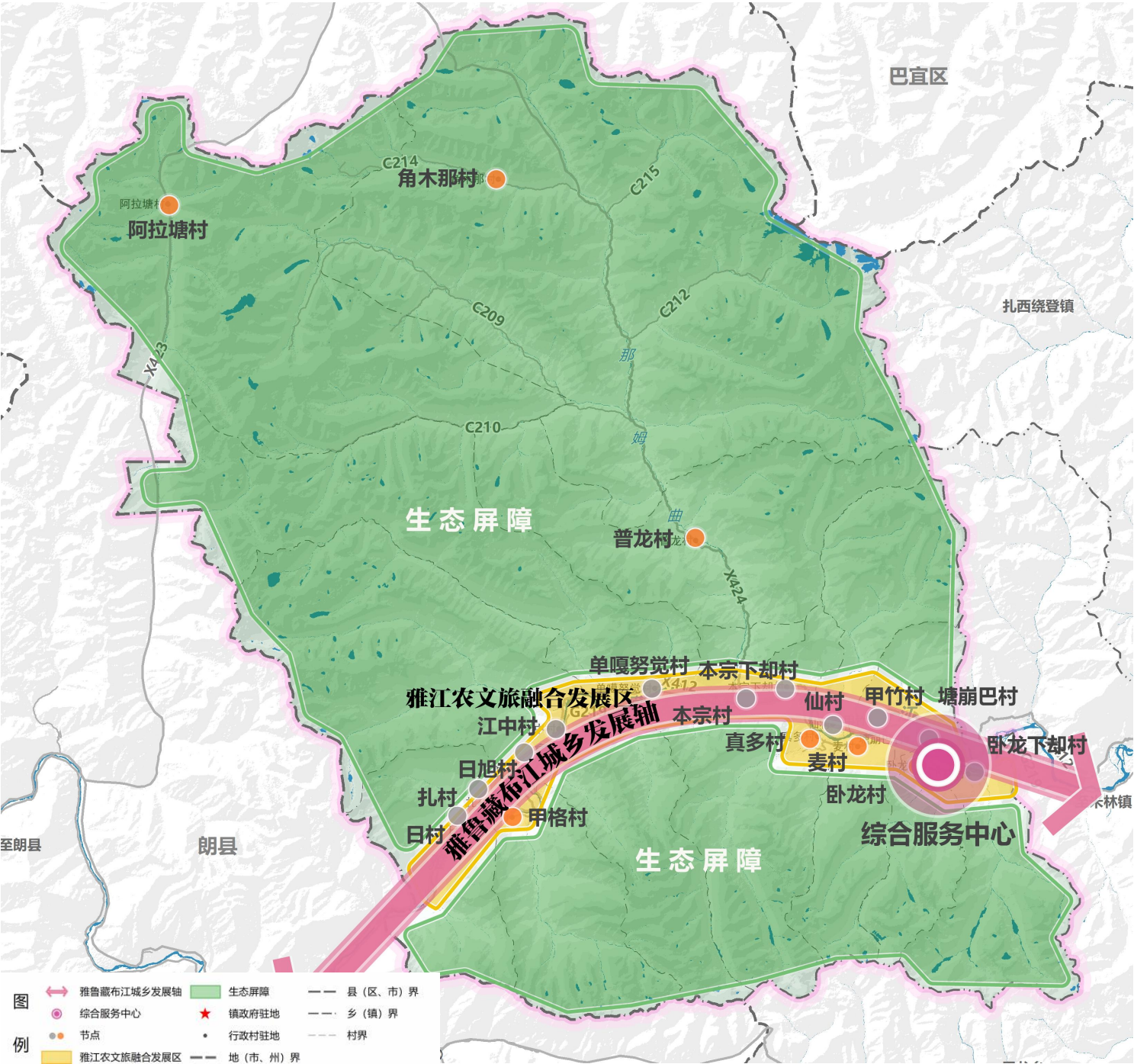
- **耕地和永久基本农田保护红线：**落实上级下达的耕地和永久基本农田保护任务。
- **生态保护红线：**为西藏雅鲁藏布大峡谷国家级自然保护区和西藏工布自治区级自然保护区。
- **城镇开发边界：**卧龙镇涉及城镇开发边界16.57公顷。
- **村庄建设边界：**除上位规划明确的产业用地、基础设施用地以及零星机动指标落地以外，原则上边界外不再新增建设用地。
- **洪涝风险控制线：**禁止从事影响河势稳定、危害堤防安全和妨碍河道行洪的活动。



国土空间总体格局

构建“一轴、一心、一区、两屏、多点”的总体格局

- **一轴：**雅鲁藏布江城乡发展轴。
- **一心：**镇政府驻地综合服务中心，打造高质量发展增长极，辐射带动全镇发展。
- **一区：**雅江农文旅融合发展区。
- **两屏：**依托南部喜马拉雅山脉、北部念青唐古拉山脉形成的高原山体生态屏障。
- **多点：**甲格村、阿拉塘村、麦村等节点。



国土空间规划分区

➤ 生态保护区

全部为西藏雅鲁藏布大峡谷国家级自然保护区和西藏工布自治区级自然保护区。区内按照生态保护红线管理办法进行管理，实行最严格的准入制度，严禁任何不符合主体功能定位的开发活动。

➤ 生态控制区

主要位于生态保护区外围、生态服务功能较重要、生态环境较敏感地区。区内采取“名录管理+约束指标+分区准入”相结合的方式细化管理规定，允许在不降低生态功能、不破坏自然生态系统、符合准入条件的前提下适度开发利用。

➤ 农田保护区

是永久基本农田相对集中，需严格保护的区域，主要分布在河谷地带。区内按照永久基本农田保护的相关法律法规进行管理，从严管控非农建设占用永久基本农田，鼓励开展高标准农田建设和土地整治，提高永久基本农田质量。

➤ 城镇发展区

将城镇开发边界范围内空间划入城镇发展区，重点实行“详细规划+规划许可”的管理方式，城镇开发边界按照集中建设区进行管理。

➤ 乡村发展区

是满足农林牧渔等农业发展以及农民集中生活和生产配套为主的区域，主要分布在河谷等农村居民点集聚区域。区内以促进农业和乡村特色产业发展、改善农民生产生活条件为导向，统筹协调村庄建设、农田和生态保护。鼓励开展农业特色产业配套设施建设和村庄建设整治。

4 农业空间

- 农业空间保护
- 农业空间布局优化

农业空间保护

落实耕地保护责任

落实最严格的耕地保护制度，严格控制耕地转为非耕地，强化粮食基本保障能力，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。健全地方党委和政府落实耕地保护和粮食安全责任考核机制，压实耕地保护主体责任，提升粮食安全保障能力和水平，确保口粮绝对安全。

提升耕地质量水平

优先将高产稳产优质耕地和成片耕地划入永久基本农田保护区；保持永久基本农田数量不少于规划指标，质量不低于原有耕地等级。切实保护农业发展条件较好区域的耕地，保护农业生产力和生态产品生产力，集中优势资源发展现代农业，不断提高农业综合生产能力。

改善耕地生态系统

控制化肥、农药用量，控制农膜残留，雅鲁藏布江等重要江河干流周边耕地从严管控科学种植、合理控制农药化肥用量，减少农业污染源。严防采矿、工业生产、固体废弃物堆积和污水排放污染损毁耕地。改善农业灌溉用水水质，防止污水灌溉对土壤造成二次污染。

推进耕地后备资源开发

开展耕地后备资源调查评价工作，清查耕地后备资源面积、类型、权属和分布情况；推进农用地整理和建设用地复垦，减少耕地碎片化，适度开发雅鲁藏布江沿岸区域宜耕未利用土地资源，稳定耕地规模，为乡村振兴蓄势赋能。



农业空间布局优化

构建“一区多基地”的农业空间格局

立足卧龙镇农业产业优势，以现代农业产业化为抓手，培育发展多种形式适度规模经营，深入推进绿色农业、精品农业和生态农业融合发展，促进农业空间复合利用，**构建“一区多基地”的农业空间格局。**

一区：突出江河谷地区在耕地保护中的核心地位，坚守耕地数量和质量双底线，大力推进农业专业化生产、规模化经营、社会化服务，打造集粮食安全保障、特色种养示范、农产品初加工于一体的高原特色农牧业集聚区。

多基地：重点推进苹果种植基地、蔬菜种植基地、灵芝种植基地、贝母种植基地、生态渔业基地以及林麝养殖基地等标准化、规模化建设，形成布局合理、特色鲜明的农业生产基地体系。

筑牢粮食安全保障空间

严守耕地保护红线，优先保护优质耕地，对永久基本农田实行特殊保护，稳定粮食和蔬菜种植用地规模与质量。健全永久基本农田优进劣出机制，稳妥推进撂荒地复耕利用，坚决遏制耕地“非农化”、有效防止“非粮化”。

拓展特色农产品生产空间

严守森林生态与生物多样性保护底线，科学发展林下经济，推广“林药”“林禽”“林果”复合经营模式，实现生态保护与产业发展良性互动。

保障现代农业设施空间

合理安排作物种植、畜禽养殖生产设施及烘干晾晒、分拣包装、保鲜存储、粪污处置等附属设施用地。预留农业生产服务与展示交易空间，保障农产品加工、商贸物流、休闲观光等农村一二三产业融合发展用地需求。

推进农业基础设施与耕地质量建设

完善田间道路、灌排系统、电力等配套设施，提升农业用地生产条件与综合利用效率。实施土壤改良、地力培肥工程，持续提升耕地质量等级，夯实农业现代化发展基础。

5

生态空间

- 生态保护格局
- 生态修复



生态保护格局

构建“一带一廊两区”的生态空间格局

一带：雅鲁藏布江生态带。以生态修复、环境质量维护和生态产品供给为主导方向，构建连接上下游、贯通镇域的核心生态纽带。

一廊：指那姆曲生态廊道，重点强化岸线保护和水土保持功能，确保生态系统完整性和稳定性，为区域生态安全提供保障。

两区：北部念青唐古拉山生物多样性保护区和南部喜马拉雅山生物多样性保护区。重点加强森林资源保护，提升生物多样性维护、水源涵养与水土保持功能，强化人类活动管控，减少对自然生态系统的干扰，筑牢镇域生态安全屏障。





生态修复

水生态修复

以雅鲁藏布江及那姆曲为重点开展综合整治，坚持工程为主、生物为辅的治理思路，按轻重缓急分期治理居民点与重要设施周边重点河段；规范河道砂石开采生态修复，通过整治、清淤、筑堤等工程提升流域防洪能力。

湿地质量提升

健全湿地保护体系，强化湿地及生物多样性管护。聚焦雅鲁藏布江沿岸镇村周边湿地，统筹实施植被恢复、防护林营建、补水净水工程，修复本土植物群落，构建生态缓冲带，优化水文连通性，提升湿地生境质量与生态韧性。

森林质量提升

推进森波拉、协日康等山脉林地保护修复，强化天然林、公益林管护与后备资源培育。完善防护林体系，开展城镇周边、公路沿线、河谷地带及农村“四旁”植树造林；对25度以上坡耕地、严重沙化耕地实施退耕造林与封山育林。

草地质量提升

全面加强草地生态保护，落实基本草原划定与草地功能区划，推行休牧和划区轮牧制度。稳定完善草地承包经营机制，坚持生态建设与牧民增收相结合，加大禁牧补助与草畜平衡奖励力度，保障牧民减畜不减收，充分调动草地保护积极性，实现草畜平衡。

水土流失治理

重点治理石漠化脆弱区、沟渠沿线水土流失区，营造水土保持与水源涵养林，通过退牧还草恢复植被、减轻土壤侵蚀。严控人为水土流失，采用柔性生态护坡等措施开展中小流域综合治理，有效防治水土流失。

6

城乡空间

- 镇村体系
- 产业布局

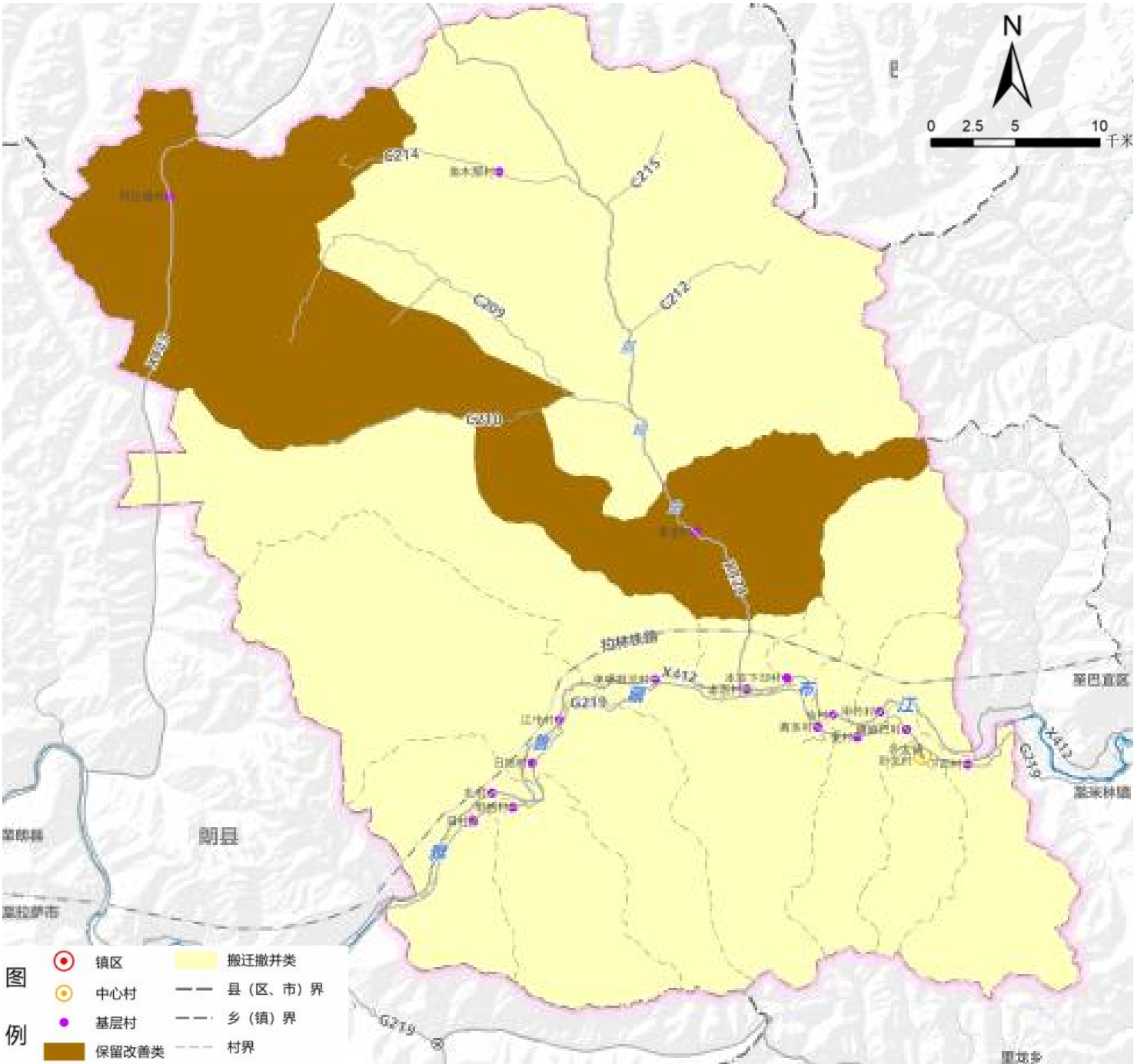
镇村体系

规划形成“镇区—中心村—基层村”三级镇村体系

镇区。即镇政府驻地，承担全域综合服务职能，公共服务设施按照全域覆盖、城乡共享的原则配置，服务对象覆盖全镇域居民。

中心村。卧龙村，交通条件便利，公共服务设施相对完善，具有一定集贸基础，主要承担周边基层村的公共服务职能。

基层村。包括阿拉塘村、本宗村、本宗下却村、单嘎努觉村、甲格村、甲竹村、江中村、角木那村、麦村、普龙村、日村、日旭村、塘崩巴村、卧龙下却村、仙村、扎村以及真多村等17个行政村，是辖区生活聚集和生活服务中心。



产业布局

构建“一带一心两区多节点”的产业发展格局

一带：依托雅鲁藏布江形成产业发展示范带。

一心：商贸服务核心。

两区：现代农业集聚区、生态产品价值保障区。

多节点：特色种养示范节点、生态文旅休闲节点、农牧产品精深加工以及生活物资保供配套节点。



7 国土空间要素 支撑体系

- 公共服务设施
- 市政基础设施
- 综合交通体系
- 防灾减灾设施

公共服务设施

形成“城镇-乡村社区”生活圈，提高公共设施覆盖率

构建三级公共服务设施体系。以提升人民群众获得感和幸福感为目标，按照“**镇区-中心村级-基层村**”三级分类配置服务要素，构建城乡均衡的公共服务设施体系。

镇区级配置标准

配置党政机构、便民服务中心以及专项管理机构等公共管理设施；配置文化活动站、多功能运动场地、室外综合健身场、小学、幼儿园、卫生院、日间照料中心、老年活动室、兽防站以及农技站等公共服务设施；配置银行、电信、邮政网点、菜市场、商业网点、农贸市场以及物流配送中心等商业服务设施；配置消防站、应急救灾物资储备库等应急管理设施。

中心村级配置标准

配置村委会、便民服务站（室）以及警务室等公共管理设施；配置文化活动室（村民活动中心、农家书屋）、健身广场、幼儿园、卫生室、老年活动室、老幼日间照料中心、村级幸福院以及公共浴室等公共服务设施；配置农家便利店、物流配送点以及电商网点等商业服务设施；配置微型消防站、应急救灾物资储备点以及避难疏散场地等应急管理设施。

基础村级配置标准

配置村委会、便民服务站（室）等公共管理设施；配置文化活动室（村民活动中心、农家书屋）、健身广场、卫生室、老年活动室、老幼日间照料中心以及公共浴室等公共服务设施；配置农家便利店、物流配送点以及电商网点等商业服务设施；配置微型消防站、避难疏散场地等应急管理设施。





市政基础设施



给水工程：规划采用分片集中供水方式进行供水。镇区由卧龙镇水厂集中供水，其余各村居民点由高位水池供水，水源为山溪地表水。为保障居民点供水的安全性和稳定性，将供水设施置于保温房内，并对饮用水水源地按照相关要求进行严格保护。



污水工程：至2035年，污水处理率不低于85%。各居民点采用分片集中式污水处理方式。



电力工程：规划改建35千伏当嘎变。高压电力线路采用架空方式架设，架设35千伏电力线的高压走廊为15-20米。



通信工程：新建镇区邮政局、通信机房，鼓励5G基站共建共享，整合存量设施，推进基站、铁塔等基础设施共建共享，实现5G网络在镇区和主要行政村的连续覆盖。



燃气工程：以瓶装液化石油气作为气源。



环卫工程：卧龙村新建垃圾转运站1处，每个居民点至少设置1个生活垃圾收集点，环卫车辆每日收集后，运至垃圾转运站集中转运。

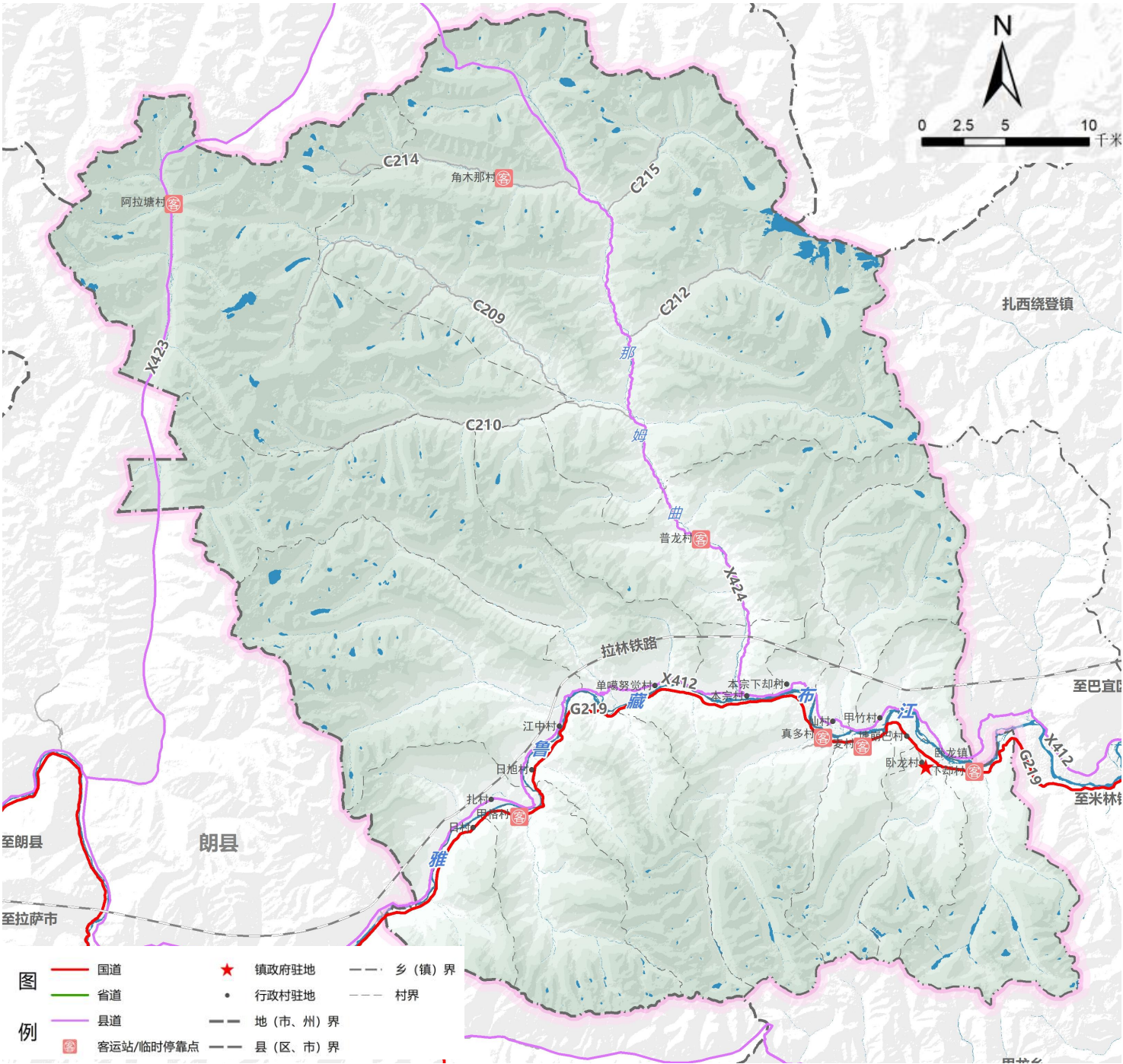
综合交通体系

构建内联外通、纵横交贯的交通体系

对外交通。推进G219卧龙段改线工程，完善镇区交通衔接，提升区域客货集散能力。

内部交通。加快推进“四好农村路”建设，以“提档、深通、联网”为重点，强化乡村与产业节点之间的道路联通，促进城乡融合发展。

客运场站。完善公路客运体系，重点推进农村客运班线建设，实现具备通行条件的行政村客运班线全覆盖。各行政村、核心景点设置客运招呼站。

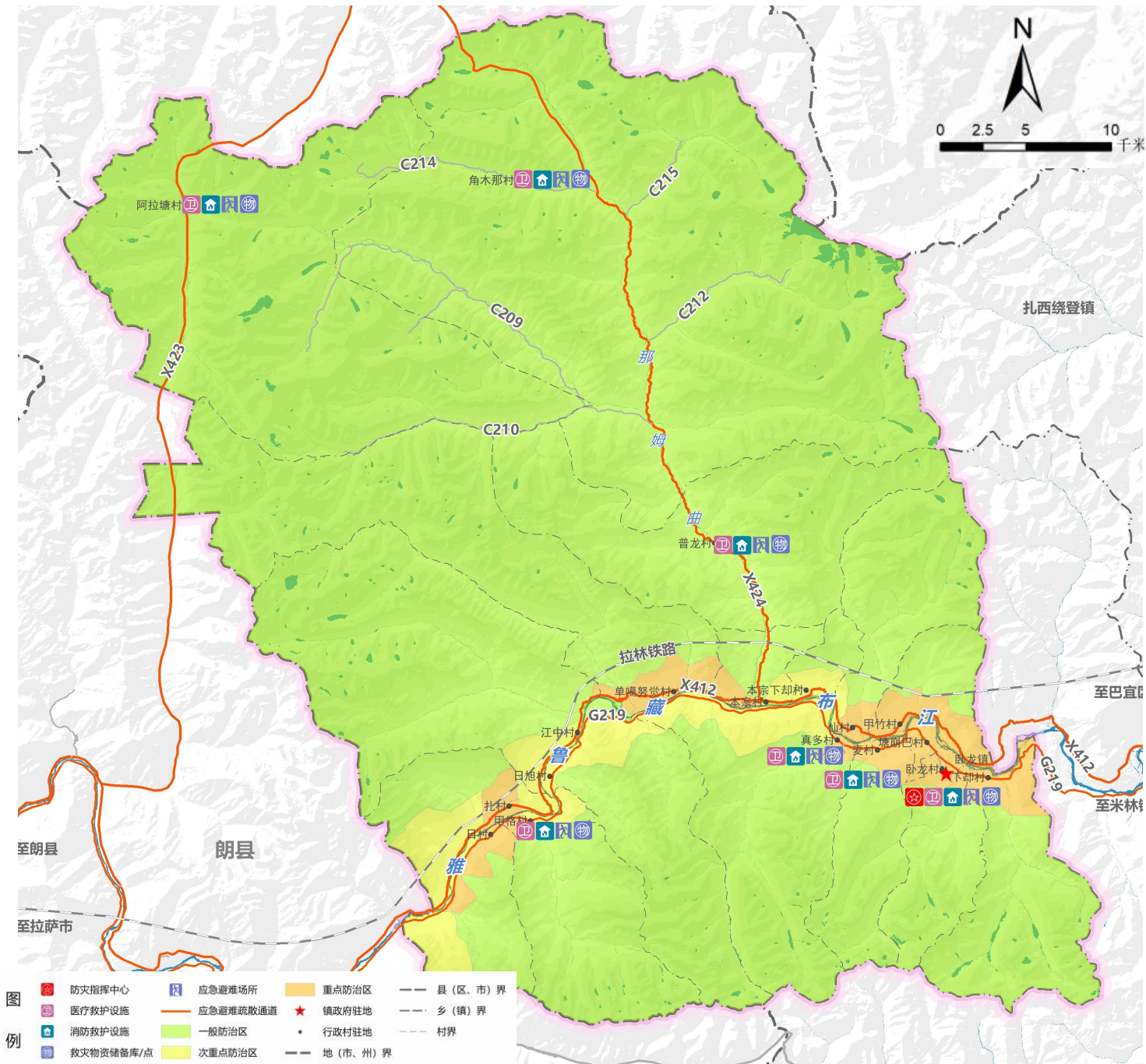


防灾减灾设施

救灾指挥中心。结合镇政府设立抗震救灾指挥中心，统一指挥抗震救灾工作，承担应急预案编制、灾情信息汇聚、救援资源调配和防灾避险宣传等职责。

应急避难场所。规划利用公园、广场、空地等作为避震疏散场地，场地应远离次生灾害源，地质条件良好，对外交通方便，并有便于设置供水、供电、通讯设施。

疏散通道。紧急避震疏散场所内外避震疏散通道有效宽度不宜低于4米，固定避震疏散场所内外避震疏散主通道有效宽度不宜低于7米。



8 规划传导与实施保障

- 规划传导
- 实施保障

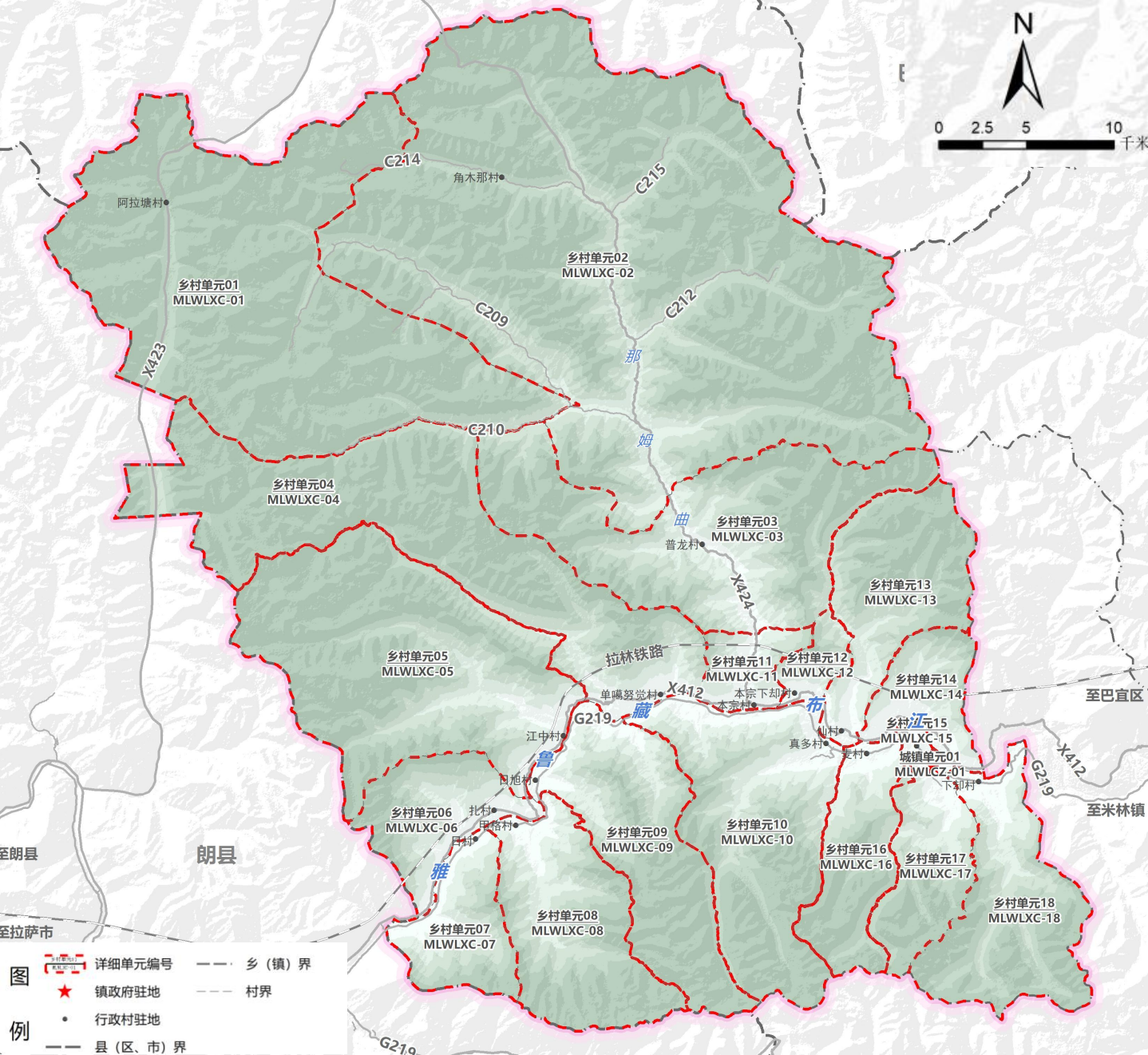
规划传导

➤ 传导城镇详细规划

划分1个城镇编制单元。详细规划明确单元范围边界、面积、功能定位、建设用地规模，以及单元内涉及的重要公共服务设施、市政基础设施、公园绿地、防灾避难场所等配建标准或空间布局要求，落实“四线”等强制内容，合理规划城镇建筑面积发展目标。

➤ 传导村庄规划

划分18个乡村编制单元。明确单元四至边界、面积、功能定位、村庄人口、建设用地规模及重要设施配建标准或空间布局要求，对村庄重点建设区域、生态修复与国土综合整治等提出指引，落实耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线等强制性内容，将指标规模和空间布局传导至村庄，划定保留村庄的村庄建设边界，明确规模控制要求，梳理村庄开发建设的正、负面清单，引导不同类型的村庄开发建设。



实施保障

自然资源管理和国土空间规划“一张图”

国土空间总体规划的成果组成部分，应按照统一的数据库建设标准与规划编制工作同步开展、同步上报，并及时将乡镇国土空间总体规划成果数据纳入市级国土空间基础信息平台、自然资源管理和国土空间规划“一张图”。

监督检查

县（市、区）级自然资源主管部门要会同乡（镇）人民政府及有关部门对乡镇国土空间总体规划制定、实施和修改情况进行动态监测，对乡镇国土空间总体规划中各类管控边界、约束性指标等管控要求的落实情况进行重点监督，及时发现、制止和纠正违反国土空间总体规划的行为，并定期公布执行情况。

公众参与

坚持开门编规划，践行群众路线，充分利用各种媒介向社会公布和宣传乡镇国土空间总体规划，鼓励公众积极参与规划的编制、实施和监督；建立交流互动机制，广泛调研社会各界意见和需求，深入了解人民群众所需所急所盼；健全专家咨询机制，发挥好各相关领域专家作用；建立全流程、多渠道的公众参与和社会协同机制，将共谋、共建、共享、共治贯穿规划工作全过程。