

米林市扎西绕登镇 国土空间总体规划 (2025—2035年)

(公示稿)



前言

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面落实新时代党的治藏方略，严格衔接《米林市国土空间总体规划（2021-2035 年）》战略部署，统筹镇域国土空间保护、开发、利用、修复全周期管理，筑牢雅鲁藏布江流域生态安全屏障，优化镇村空间格局，保障农牧民民生福祉与区域高质量发展，扎西绕登镇人民政府依法组织编制本规划。

本规划立足扎西绕登镇区域商贸服务及物流集散地、高原特色农文旅融合示范镇的发展定位，坚持生态优先、绿色发展，坚持以人民为中心，坚持统筹发展与安全，科学划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三区三线”管控边界，系统布局生态保护修复、高原特色农牧业培育、藏式传统村寨建设、文旅康养产业打造、公共服务配套与基础设施完善等各类空间资源。本规划是指导扎西绕登镇未来国土空间开发保护、各类建设活动开展、村级规划及专项规划编制的法定总依据与行动纲领。

本规划所有数据和内容以最终批复为准。

规划总则

指导思想

规划原则

规划范围与期限

1

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、以基础设施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。

镇域规划范围为扎西绕登镇行政区划范围，包括彩门村、多卡村、甲玛村、康萨村、龙安村、萨玉村、吞布容村、雪巴村、扎村、森波村等10个行政村，国土总面积166990.78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。

镇区规划范围位于甲玛村，总面积17.75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。



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扎西绕登镇的定位，结合扎西绕登镇区位交通、资源禀赋本底优势与乡村振兴、全域旅游、雅江下游水电开发发展机遇，确定扎西绕登镇的总体定位为：

区域商贸服务及物流集散地
高原特色农文旅融合示范镇

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。以生态文旅、商贸物流为代表的服务业支撑作用明显增强，水电配套产业取得突破性进展，高原特色农牧业进一步发展，城乡人居环境质量得到显著改善。

➤ 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、区域竞争力持续增强、品质明显改善，国土空间治理体系和治理能力现代化程度全面提升，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，全镇向资源节约型、环境友好型为主要特征的新发展方式积极转变。

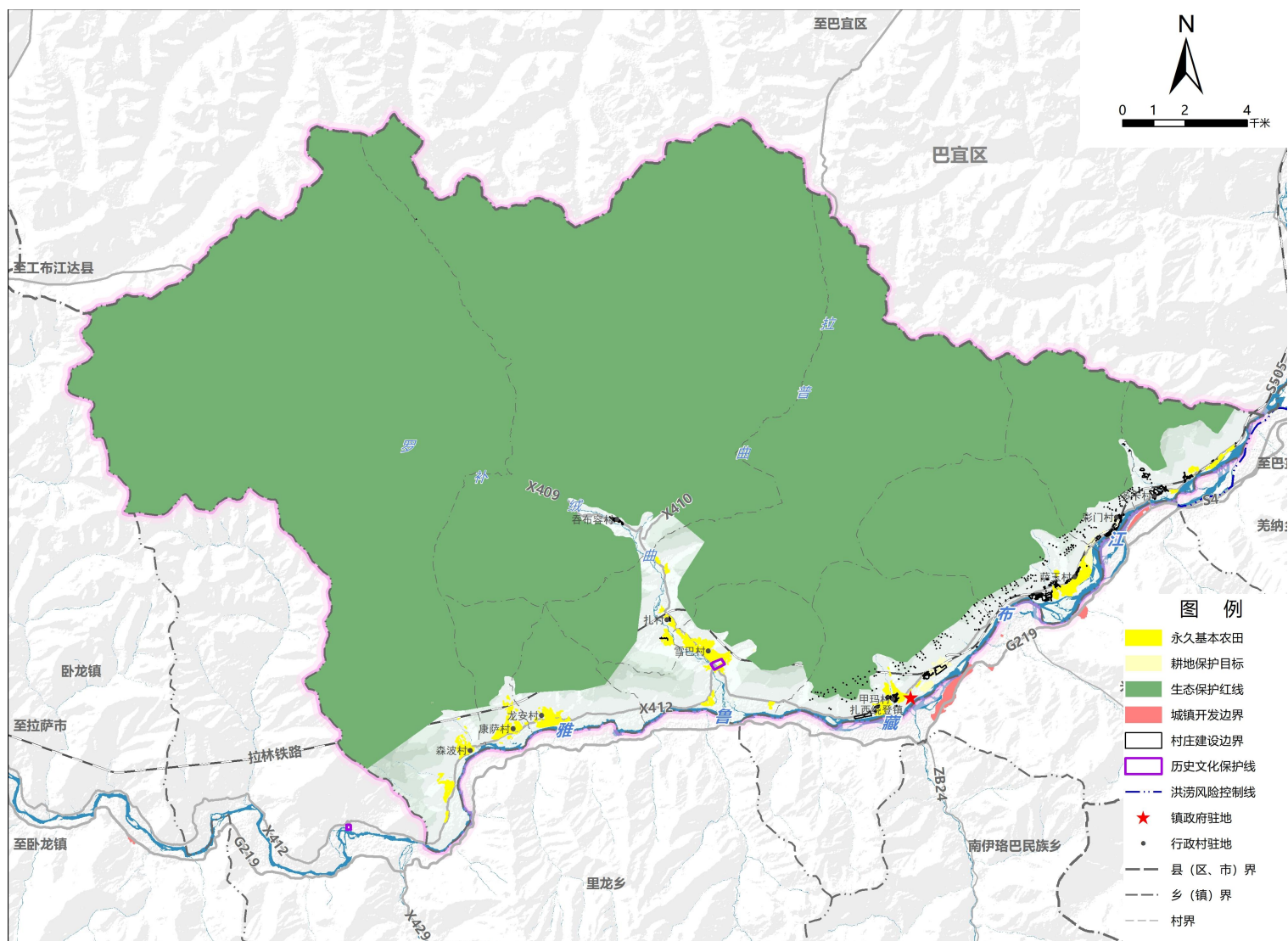
➤ 2050年总体发展目标

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，各项空间指标达到林芝市中上水平，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。

统筹落实底线约束

严格落实上位规划下达的规划约束性指标，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序统筹落实三条控制线，确保三条控制线不交叉、不重叠、不冲突。

- **耕地和永久基本农田保护红线：**确保耕地和永久基本农田优先划定、应划尽划、应保尽保，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：**全镇生态保护红线面积146206.05公顷。生态保护红线划定结果均为自然保护区，为西藏工布自治区级自然保护区。
- **城镇开发边界：**扎西绕登镇不涉及城镇开发边界。



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

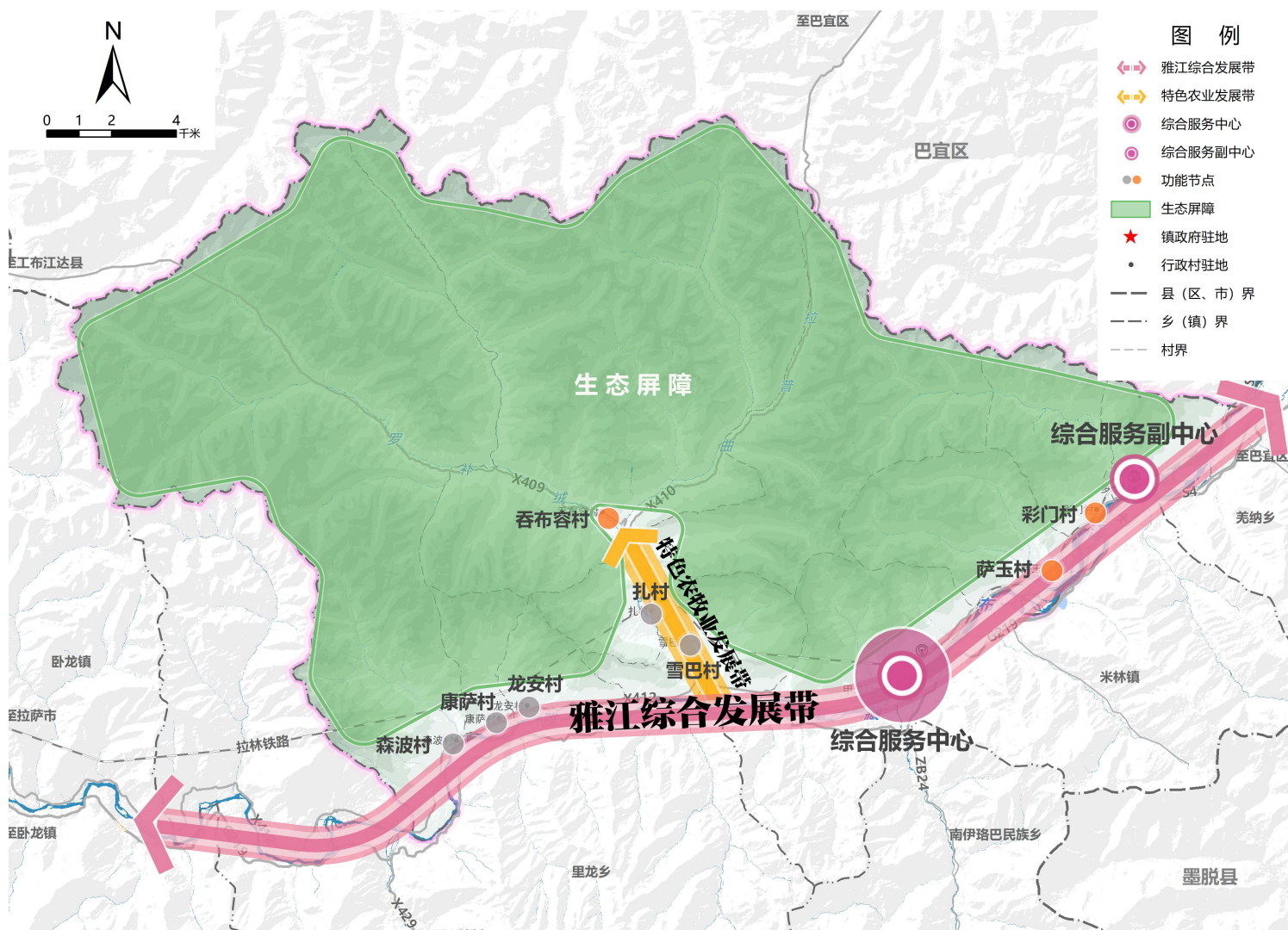
国土空间规划分区

3

国土空间总体格局

构建“两带牵引、主副联动、多点支撑、一屏筑底”的国土空间开发保护总体格局

- **“两带牵引”**：依托雅鲁藏布江河谷形成农文旅产业集聚融合的雅江综合发展带和沿罗补绒曲河谷形成的以藏猪养殖、蔬菜种植为主的高原特色农业发展带。
- **“主副联动”**：指镇政府驻地综合服务中心、多卡小集镇综合服务副中心。依托米林站和岗嘎站交通优势，打造扎西绕登镇高质量发展增长极，带动全镇商贸物流产业发展。
- **“多点支撑”**：形成彩门村、萨玉村等村级发展中心，支撑乡村全面振兴。
- **“一屏筑底”**：依托北部念青唐古拉山脉形成的高原山体生态屏障。



国土空间规划分区

衔接落实米林市国土空间总体规划分区，并进一步细化至二级分区

- **生态保护区。**为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。
- **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。

农业空间

农业空间保护

农业空间布局优化

4

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。保护永久基本农田，将图斑落实到具体地块，制定最严格的保护措施和管控要求；落实上位下达永久基本农田储备区规模和位置。

➤ 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。推进规模化生产、产业化经营，使之成为高产、稳产、高效、优质粮食生产基地，确保耕地质量等级和粮食综合生产能力得到明显提升。完善农田水利等基础设施，扩大秸秆还田、增施有机肥、绿肥种植等面积，推进耕作层土壤剥离再利用，切实提高耕地质量。

➤ 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。实施农药化肥负增长行动，大力推进农业废弃物循环利用。

➤ 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

立足扎西绕登镇农业产业优势，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：突出雅鲁藏布江河谷、罗补绒曲沿线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：重点建设雪巴村尼布沟藏猪养殖基地、雪巴村绿色蔬菜种植基地等，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。

生态空间

生态保护格局

自然保护地体系

5

生态保护格局

构建“一带两廊一区”的生态空间格局

明确自然保护地等生态重要地区和生态敏感地区，以生态廊道、屏障、网络为基础，维护生态安全和生物多样性，构建：

“一带两廊一区”的生态空间格局

- **“一带”**：指雅鲁藏布江生态带，以修复生态、保护环境、提供生态产品为首要任务，打造区域核心生态纽带。
- **“一区”**：指北部念青唐古拉山脉生物多样性保护区，重点加强森林资源保护、生物多样性维系、水土保持和水源涵养等功能。



自然保护地保护



建立自然保护地体系

扎西绕登镇自然保护地体系由西藏工布自治区级自然保护区构成。西藏工布自治区级自然保护区在扎西绕登镇境内面积为146206.05公顷。



提升自然保护地管理能力

促进生态环境、公安、林草、自然资源等多部门协作联动，加强自然保护地执法，严厉打击自然保护地内违法行为。严格自然保护地监督管理，利用现代技术手段，加强自然保护地日常巡护，对问题区域立行立改，坚决防止破坏自然保护地行为发生。



创新自然保护地保护利用模式

在落实自然保护地、生态保护红线相关管控要求的基础上，按照标准科学评估自然资源资产价值和资源利用的生态风险，全面实行自然资源有偿使用制度。在保护的前提下，在自然保护地一般控制区内划定适当区域开展生态教育、自然体验、生态旅游等活动。

城乡空间

镇村体系

产业布局

6

镇村体系

镇村体系结构

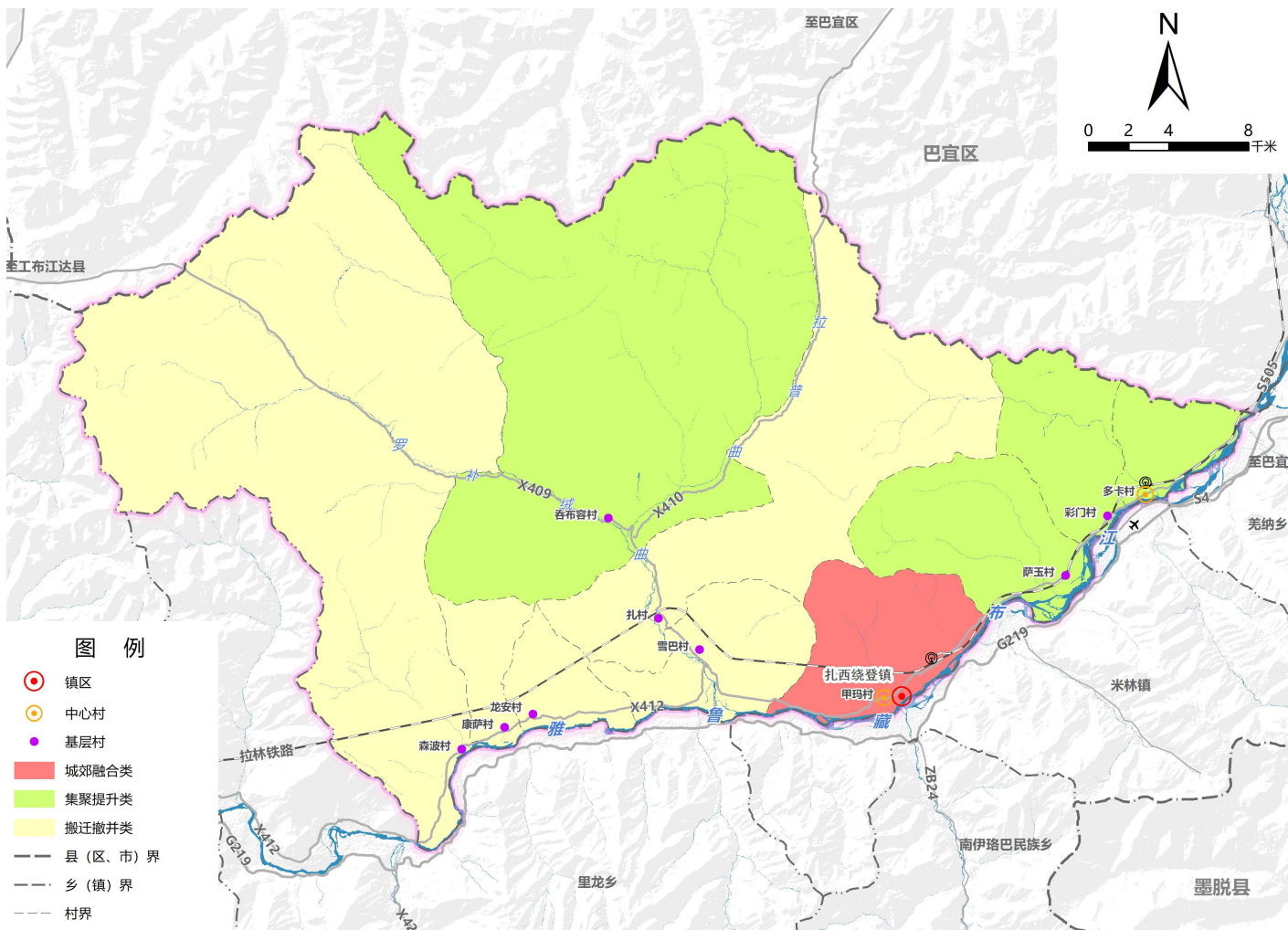
尊重发展基础和潜力，强调优势及重点地区集聚发展，优化城镇空间布局，结合新型城镇化和乡村振兴，统筹村庄布局，坚持严控增量、盘活存量、管住总量，推动建设用地节约集约利用，形成集约适度、功能复合、宜居舒适的城乡空间。

规划形成“镇区-中心村-基层村”三级镇村体系。

镇区。以甲玛村为依托，向周边发展，是全镇政治、经济、文化、信息交流活动中心。镇区公共设施的服务对象为全镇域的居民。

中心村。包括多卡村、甲玛村等2个村，与镇区及各基层村交通方便，公共服务设施相对完善，有一定集贸基础，主要服务周边村庄。

基层村。包括彩门村、康萨村、龙安村、萨玉村、吞布容村、雪巴村、扎村、森波村等8个村，是辖区生活聚集和生活服务中心。



产业布局

构建“一廊一心三副多节点”的产业发展格局

一廊：依托雅鲁藏布江形成镇域沿江产业走廊。

一心：以镇区为产业综合发展中心，重点配套生活服务、物流商贸以及旅游集散等功能。

三副：以云上桃源景区为依托，打造旅游业高质量发展核心区，培育区域特色文旅品牌；以藏猪标准化养殖基地为依托，打造高原特色种养殖产业基地，构建全产业链发展体系；以多卡小集镇为依托，打造综合商贸物流产业集聚区。

多节点：发展绿色蔬菜、藏猪养殖，打造一批特色种养示范节点；依托岷山彩门民宿，打造云上桃源生态休闲旅游节点。



国土空间要素支撑体系

公共服务设施

综合交通体系

市政基础设施

防灾减灾设施



公共服务设施

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、室外综合健身场、小学、幼儿园、卫生院、日间照料中心以及老年活动室等公共服务设施；配置银行、电信、邮政网点、菜市场、商业网点以及物流配送中心等商业服务设施；配置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。

基层村级配置标准

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。



综合交通体系

内外交通

铁路。保留拉林铁路。

国省干线。规划保留S505省道，巩固其作为米林市通往林芝市区核心干线通道的功能。

快速路。新建米林站至机场路快速路，实现火车站片区、中心城区与林芝米林机场的快速直连，形成高效互联通道。

县道。实施X409县道断头路打通工程，强化乡镇间互联互通，保障群众日常出行便捷和生产生活物资高效运输。

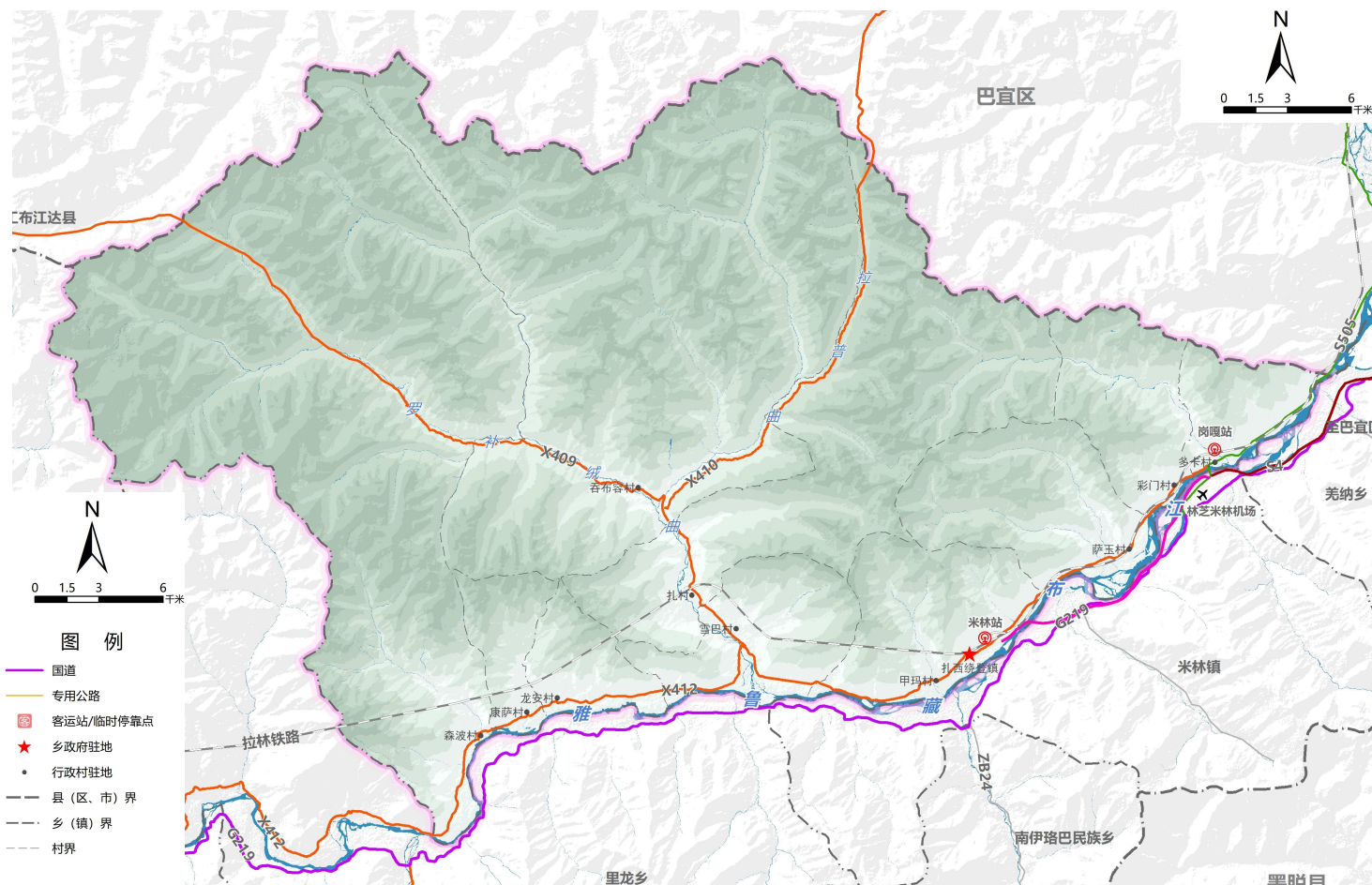
加快推进“四好农村路”建设，以“提档、深通、联网”为重点，强化乡村与产业节点之间的道路联通，促进城乡融合发展。规划实施吞布容村至牧场道路改建工程。

交通设施

火车站。完善米林站、岗嘎站配套设施，增强大宗物资与特色产品运输能力，构建高效衔接的公铁联运体系，强化对区域产业发展与物资流通的支撑作用。

公路客运站。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、核心景区设置客运招呼站。

新能源汽车充电设施。按照“先桩后车、适度超前，公用设施快充为主、慢充为辅，专用设施快慢并重”的原则，完善公共充换电设施（含公用和专用设施）布局，适应自治区新能源汽车快速发展需求。规划在镇区结合新建停车场配建充电桩。



市政基础设施



供水系统

规划采用分片集中供水方式进行供水。镇区由米林市第二水厂供水；村庄居民点由高位水池供水，水源为山溪地表水。为保障村庄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了严格保护。



污水系统

镇区污水排入米林市污水处理厂集中处理，米林市污水处理厂规划处理规模8000立方米/日；各居民点采用分片集中式污水处理方式。



电力系统

电源引自220千伏卧龙变，由110千伏米林变、35千伏多卡变、35千伏扎绕变接入。规划保留35千伏多卡变，主变容量20兆伏安；规划新建35千伏扎绕变，主变容量8兆伏安。



电信系统

镇区新建通信机房1处，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。



供暖工程规划

太阳能供热系统、户用电暖器、空调等。优先利用太阳能供暖，对现有建筑及新建建筑均按照太阳能保温房改造或新建，以充分利用太阳能供热。



燃气工程规划

规划新建甲玛村液化石油气储配站，最大存储规模150立方。

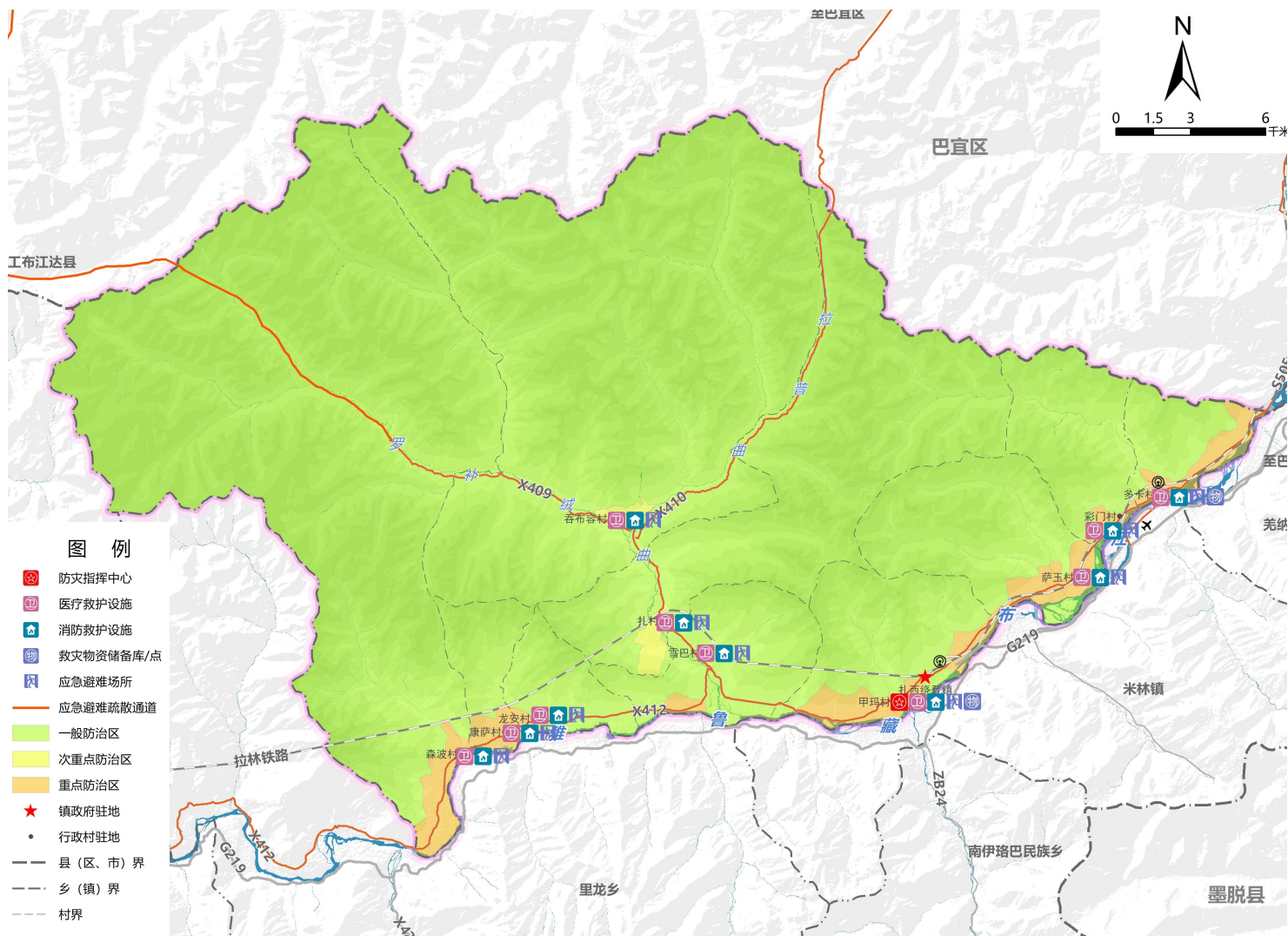


环卫工程规划

每个居民点至少设置1个生活垃圾收集点，压缩车每日收集后，运至垃圾填埋场集中处理。保留现状多卡垃圾填埋场；保留现状米林垃圾填埋场二期。

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，主要承担应急预案编制、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。
- **防止次生灾害。**重大建设工程和可能发生严重次生灾害的建设工程，应当进行地震安全性评价，并按照评价报告所确定的抗震设防要求进行抗震设防。



镇区空间布局优化

空间结构

道路交通



空间结构

规划形成“一心、一带、四区”的空间结构

- “一心”：综合服务中心。
- “一带”：滨江景观带。
- “四区”：综合服务区、商业区、教育区、居住区。

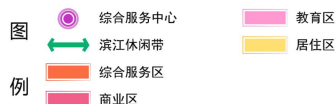
结合空间结构，将镇区分为综合服务区、商业区、教育区、居住区等功能分区。

综合服务区。依托镇政府、卫生院，以行政办公、医疗健康和便民综合服务为主导功能，分区面积1.93公顷。

商业区。位于综合服务区北侧，以商业零售、餐饮住宿、游客服务及旅游集散为主导功能，分区面积2.28公顷。

教育区。依托小学、幼儿园，以基础教育为主导功能，分区面积2.00公顷。

居住区。以居住功能为核心，配套社区服务、商业网点以及公共绿地，分区面积13.40公顷。



道路交通

对外交通

依托纬三路作为主要过境道路。

内部交通

规划形成主干路、次干路和支路三级道路系统。

主干路。包括纬三路、站前路，道路红线24米，主要承担中远距离客货运交通的截流与疏解功能。

次干路。包括次一路、经九路、经十路、经十一路，道路红线12米，侧重分流与联系镇区内部各功能片区。

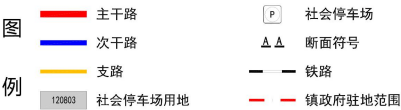
支路。包括支一路、支二路、支三路等道路，道路红线4-7米，重点提升路网密度与交通通达性。

交通设施

公共交通。结合镇政府设置临时客运停靠点1处。

停车设施。规划公共停车场1处，占地0.77公顷，合理配建电动车充电桩。

慢行交通系统。以纬三路、雅鲁藏布江沿线绿地与开敞空间为主骨架，打造集休闲游憩、运动健身、旅游观光于一体的滨江风景慢行带；依托经九路、经十路等道路附属设施及沿线开敞空间，串联公共休闲空间，形成安全、连续、舒适的日常休闲慢行网络。



规划传导与实施保障

规划传导

实施保障



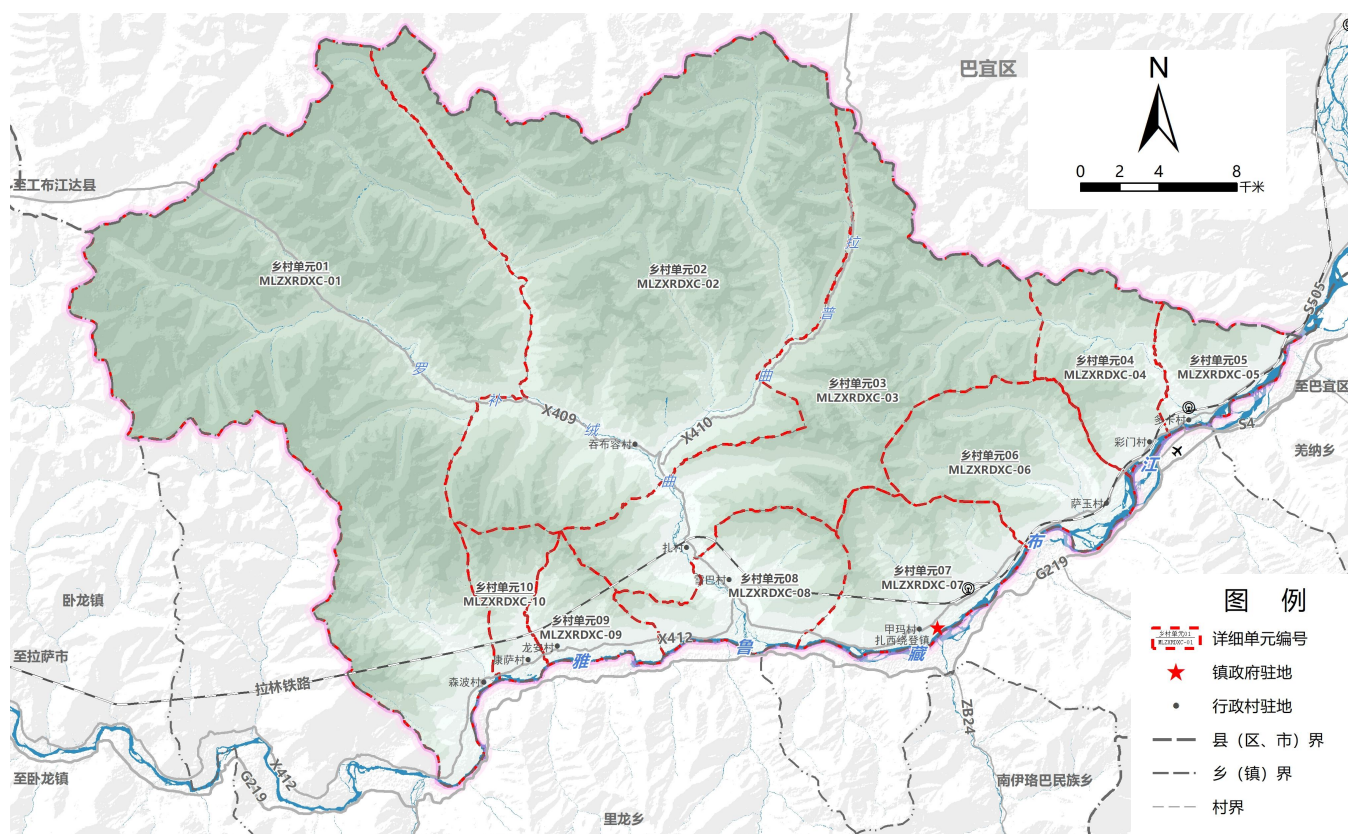
规划传导

传导村庄规划

划分10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。

近期建设重点

衔接上位规划近期实施计划，结合乡镇实际对近期规划做出统筹安排，落实上位规划重大基础设施、生态修复和国土综合整治等项目及时序安排。对镇域交通、能源、民生、产业等建设项目，及镇区文化教育、医疗体育、社会福利等公共设施项目，明确近期实施重点和发展时序，制定重点建设项目规划表。



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。