

藏政发〔2014〕108号

西藏自治区主体功能区 规 划

——建设有中国特色、西藏特点的和谐美好家园

西藏自治区人民政府

二〇一四年十月

目 录

| | |
|---------------------------|---------------|
| 序 言..... | - 1 - |
| 第一篇 规划背景..... | - 3 - |
| 第一章 规划背景..... | - 3 - |
| 第一节 自然状况..... | - 3 - |
| 第二节 综合评价..... | - 5 - |
| 第三节 突出问题..... | - 6 - |
| 第四节 面临趋势..... | - 7 - |
| 第二篇 指导思想与规划目标..... | - 9 - |
| 第二章 指导思想..... | - 9 - |
| 第一节 树立开发新理念..... | - 9 - |
| 第二节 主体功能区划分..... | - 11 - |
| 第三节 重大关系..... | - 14 - |
| 第三章 开发原则..... | - 16 - |
| 第一节 优化结构..... | - 16 - |
| 第二节 保护优先..... | - 17 - |
| 第三节 集约开发..... | - 17 - |
| 第四节 有限开发..... | - 18 - |
| 第五节 协调开发..... | - 18 - |
| 第四章 战略目标..... | - 19 - |
| 第一节 主要目标..... | - 19 - |
| 第二节 战略任务..... | - 21 - |
| 第三节 未来展望..... | - 22 - |
| 第三篇 主体功能区..... | - 25 - |
| 第五章 重点开发区域..... | - 25 - |
| 第一节 功能定位与发展方向..... | - 26 - |
| 第二节 国家层面重点开发区域..... | - 28 - |
| 第三节 自治区层面重点开发区域..... | - 33 - |
| 第六章 限制开发区域（农产品主产区）..... | - 36 - |
| 第一节 功能定位和发展方向..... | - 36 - |
| 第二节 发展重点..... | - 37 - |
| 第三节 基本农田..... | - 39 - |
| 第七章 限制开发区域（重点生态功能区）..... | - 39 - |

| | | |
|------------|----------------------|---------------|
| 第一节 | 功能定位和发展方向..... | - 40 - |
| 第二节 | 国家重点生态功能区..... | - 41 - |
| 第三节 | 自治区重点生态功能区..... | - 42 - |
| 第四节 | 规划目标..... | - 45 - |
| 第五节 | 开发管制原则..... | - 45 - |
| 第八章 | 禁止开发区域..... | - 46 - |
| 第一节 | 功能定位..... | - 47 - |
| 第二节 | 国家层面禁止开发区域..... | - 47 - |
| 第三节 | 自治区层面禁止开发区域..... | - 50 - |
| 第四篇 | 能源与资源..... | - 54 - |
| 第九章 | 能源与资源..... | - 54 - |
| 第一节 | 主要原则..... | - 54 - |
| 第二节 | 优势矿产资源开发布局..... | - 55 - |
| 第三节 | 能源资源开发利用..... | - 55 - |
| 第五篇 | 保障措施..... | - 58 - |
| 第十章 | 区域政策..... | - 58 - |
| 第一节 | 财政政策..... | - 58 - |
| 第二节 | 投资政策..... | - 59 - |
| 第三节 | 金融政策..... | - 61 - |
| 第四节 | 产业政策..... | - 61 - |
| 第五节 | 土地政策..... | - 62 - |
| 第六节 | 农牧业政策..... | - 63 - |
| 第七节 | 人口政策..... | - 64 - |
| 第八节 | 环境政策..... | - 65 - |
| 第九节 | 应对气候变化政策..... | - 67 - |
| 第十一章 | 绩效评价..... | - 68 - |
| 第一节 | 重点开发区域..... | - 68 - |
| 第二节 | 限制开发区域..... | - 68 - |
| 第三节 | 禁止开发区域..... | - 69 - |
| 第四节 | 强化考核结果运用..... | - 69 - |
| 第六篇 | 规划实施..... | - 70 - |
| 第十二章 | 规划实施..... | - 70 - |
| 第一节 | 自治区人民政府的职责..... | - 70 - |
| 第二节 | 地（市）行署（人民政府）的职责..... | - 72 - |
| 第三节 | 县级人民政府的职责..... | - 73 - |
| 第四节 | 监测评估..... | - 73 - |

| | |
|------------------------------|---------------|
| 附件 1 | - 75 - |
| 表 1 各类主体功能区包括的县级行政区名录 | - 75 - |
| 表 2 国家重点生态功能区名录 | - 78 - |
| 表 3 自治区重点生态功能区名录 | - 79 - |
| 表 4 国家禁止开发区域名录 | - 80 - |
| 表 5 自治区禁止开发区域名录 | - 82 - |
| 附件 2 | - 84 - |
| 图 1 西藏自治区行政区划图 | - 84 - |
| 图 2 西藏自治区地形图 | - 85 - |
| 图 3 城镇化战略格局示意图 | - 86 - |
| 图 4 农业战略格局示意图 | - 87 - |
| 图 5 生态安全战略格局示意图 | - 88 - |
| 图 6 主体功能区划分总图 | - 89 - |
| 图 7 重点开发区域分布图 | - 90 - |
| 图 8 限制开发区域（农产品主产区）分布图 | - 91 - |
| 图 9 限制开发区域（重点生态功能区）分布图 | - 92 - |
| 图 10 禁止开发区域分布图 | - 93 - |
| 图 11 人均可利用水资源评价图 | - 94 - |
| 图 12 人均可利用土地资源评价图 | - 95 - |
| 图 13 生态系统脆弱性分级图 | - 96 - |
| 图 14 水力侵蚀敏感性分级图 | - 97 - |
| 图 15 沙漠化脆弱性分级图 | - 98 - |
| 图 16 风力侵蚀脆弱性分区图 | - 99 - |
| 图 17 冻融侵蚀敏感性评价图 | - 100 - |
| 图 18 生态重要性评价图 | - 101 - |
| 图 19 生态系统土壤保持功能重要性评价图 | - 102 - |
| 图 20 生态系统水源涵养功能重要性评价图 | - 103 - |
| 图 21 生态系统防风固沙功能重要性评价图 | - 104 - |
| 图 22 生物多样性维护重要性评价图 | - 105 - |

| | | |
|------|--------------------|---------|
| 图 23 | 环境容量评价图 | - 106 - |
| 图 24 | 化学需氧量排放图 | - 107 - |
| 图 25 | 二氧化硫排放图 | - 108 - |
| 图 26 | 自然灾害危险性总体评价图 | - 109 - |
| 图 27 | 洪涝灾害危险性评价图 | - 110 - |
| 图 28 | 地震灾害危险性评价图 | - 111 - |
| 图 29 | 地质灾害危险性评价图 | - 112 - |
| 图 30 | 雪灾危险性评价图 | - 113 - |
| 图 31 | 风灾危险性评价图 | - 114 - |
| 图 32 | 人口聚集度空间评价图 | - 115 - |
| 图 33 | 经济发展水平空间评价图 | - 116 - |
| 图 34 | 交通优势度空间格局图 | - 117 - |
| 图 35 | 国土开发强度分级类型图 | - 118 - |
| 图 36 | 基本农田分布示意图 | - 119 - |

序 言

西藏国土空间^①广阔，是各族人民繁衍生息和永续发展的家园。为了我们的家园更加美好，为了经济社会更好发展、更快发展、更大发展，为了给我们的子孙后代留下一个环境美好、人与自然和谐共处的家园，必须推进形成主体功能区，科学开发我们的家园。

推进形成主体功能区规划，就是要根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，确定不同区域的主体功能，并据此明确开发方向，完善开发政策，控制开发强度，规范开发秩序，逐步形成人口、经济、资源环境相协调的空间开发格局^②。西藏主体功能区规划是国家主体功能区规划的重要组成部分。

推进形成主体功能区，是全面贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神、关于西藏工作的重要指示精神、特别是“治国必治边、治边先稳藏”的重要战略思想的重大举措，有利于推进科学发展、跨越式发展和长治久安；有利于建设重要的国家安全屏障、重要的生态安全屏障、重要的战略资源储备基地、重要的高原特色农产品基地、重要的中华民族特色文化保护地和重要的世界旅游目的地；有利于落实“一产上水平、二产抓重点、三产大发展”的经济发展战略；有利于按照以人为本的理念推进区域协调发展，缩小地区间基本公共服务和人民生活水平差距；有利于引导人口分布、经济布局与资源环境承载能力相适应，促进人口、经济、资源环境的空间均衡；有利于从源头上扭转生态环境恶化趋势，促进资源节约和环境保护，应对和减缓气候变化，实现可持续发展；

①国土空间是指国家主权与主权权利管辖下的地域空间，是国民生存的场所和环境。包括陆地、水域、内水、领海、领空等。

②党的十七大要求到2020年基本形成主体功能区布局。国家“十一五”规划《纲要》要求编制全国主体功能区规划，明确主体功能区的范围、功能定位、发展方向和区域政策。《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》（国发〔2007〕21号）对编制规划提出了具体要求。全国主体功能区规划由国家主体功能区规划和省级主体功能区规划组成。

有利于打破行政区划界限，制定实施更有针对性的区域政策和绩效考核评价体系，加强和改善区域调控。

《西藏自治区主体功能区规划》（以下简称本规划）根据《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》、《全国主体功能区规划》、《西藏自治区人民政府办公厅关于开展全区主体功能区规划编制工作的通知》（藏政办发〔2007〕112号）编制，本规划范围为全区所有国土空间，是推进形成主体功能区的基本依据，是科学开发国土空间的行动纲领和远景蓝图，是国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划^①。本规划推进构建主体功能区主要目标时间是2020年，规划任务更长远，实施中将根据形势变化和评估结果适时调整修订。各地市、各部门必须切实组织实施，加强监测评估，严格贯彻执行。

^①“战略性”指本规划从关系国家全局和长远发展的高度，对未来国土空间开发作出的总体部署。“基础性”指本规划是在对国土空间各基本要素综合评价基础上编制的，是其他各类空间规划的基本依据，是区域政策的基本平台。“约束性”指本规划明确的不同国土空间的主体功能定位、开发方式等，对各类开发活动具有约束力。

第一篇 规划背景

西藏自治区（简称西藏）素有“雪域高原”之称，在这片神奇的土地上，拥有宏伟壮丽的自然景观，高原蜿蜒，峻山嵯峨，湖泊星罗棋布，青青的草原，碧蓝的天空，茂密的原始森林，奔腾的江河。又有着丰富、独特、别具一格的人文景观，民俗风情古朴浓郁又不失绚丽多彩，金碧辉煌的名刹古寺，好客善舞的人们。自然景观和人文景观融合在辽阔的大地上，是重要的世界旅游目的地。

现代工业从无到有、从小到大，逐步成长壮大，一大批关系重大、影响深远的重大项目建设显著改善了基础设施状况，城镇化水平稳步提高，城乡居民收入不断增加、生活水平全面改善，站在改革开放和现代化建设新的历史起点上，一个有中国特色、西藏特点的社会主义新西藏呈现在世人面前。

第一章 规划背景

第一节 自然状况

——**区位**。西藏地处我国西南边陲，幅员面积达 120 多万平方公里，约占全国国土面积的 1/8，为我国第二大省（区），国境线长达 4000 多公里，占全国陆地边境线 1/6 以上，是我国西南边疆的重要门户和屏障^①，战略位置十分重要。

——**地形**。西藏是青藏高原的主体，是一个巨大的块状隆起区^②，地质历史年轻，成为“世界屋脊”。海拔在 4000 米以上的地区，占全区土地总面积的 92%。地势总体呈西北高，东南低，特别是羌塘高原原始地面几乎没有受到破坏，保存着完好的高原面貌。而西藏高原周

^①我区位于北纬 26° 51′ ~ 36° 28′ 和东经 78° 23′ ~ 99° 08′ 之间，东西长约 2000 公里，南北宽达 1000 公里。北界昆仑山、唐古拉山，与新疆维吾尔自治区和青海省毗邻；东隔金沙江，与四川省相望；东南与云南省相邻；南界喜马拉雅山脉，与尼泊尔、印度、不丹和缅甸接壤；西与克什米尔地区相邻。

^②青藏高原在近 340 万年期间，上升幅度达 3500 ~ 4000 米以上，成为“世界屋脊”。

边切割强烈，形成巨大的地形反差，喜马拉雅山与南侧恒河平原高差达 6000 米，昆仑山与塔里木盆地间高差也达 4000 米以上。地貌主要由高亢辽阔的高原、巍峨高峻的群山、长而宽广的山间平原（平地）、幽深狭窄的峡谷四大类型组成。

——**气候**。西藏是北半球气候变化的启动器和调节器，也是气候敏感区和脆弱区，升温效应比其他地区更为显著。气候水平和垂直变化明显。在水平方向上，从东南往西北可划分出热带、亚热带、高原温带、高原亚寒带和高原寒带等气候带。在每一个纬度带，又可分出以该纬度带为基带的多层次气候带。降水量区域差异明显^①，藏东南和喜马拉雅山脉南坡，降水丰富。气温年较差和日较差较大，表现出一天中升温与降温迅速。西藏高原地区不仅大风多，而且强势、持续时间长，是我国大风日数量多、范围最大的地区。

——**植被**。西藏拥有除海洋生态系统外的几乎所有陆地生态系统，拥有森林、灌丛、草甸、草原等多种多样的植被类型，是世界上山地生物物种最主要的分化与形成中心，有高寒生物自然种质库之称。植被以植物区系成分复杂、植被类型多样和高山植被发育等为显著特点。植被从东南向西北相继出现热带、亚热带山地森林带、山地灌丛草原带、高寒草甸带、高寒草原带和高寒荒漠带。在每一个植被带，随山地海拔高度的变化，出现相应的多层次植被垂直带谱。森林面积十分可观^②，覆盖率达 11.98%。草原是分布最广的高寒草原植被类型，以藏北和藏南高寒半干旱地区最为集中。

——**灾害**。西藏自然灾害^③情况十分严重，特殊的地理位置和地质构造、复杂多变的气候导致自然灾害频繁严重，有灾害种类多、分布地域广、发生频率高及灾害损失重的特点，灾害威胁很大。破坏性

^①藏东南低山丘陵区年降水量达 4000 毫米以上，是我国降水量最多的地区之一。年平均气温由 18℃ 递减到 -4℃ 以下。除东南部外，年日照时数一般在 2000 小时以上。太阳辐射总值全国最高，藏西北高原每年每平方米总辐射值大于 6300 兆焦耳。

^②我区是我国西南林区重要组成部分，森林面积达到 1471.56 万公顷，其群落类型和群建树种相当丰富，集中分布在受西南季风影响的藏东南山地与喜马拉雅山脉南侧，且具有明显的垂直地带分异。

^③我区自然灾害种类多，主要有地质灾害、地震灾害、洪水灾害、沙尘暴与沙尘天气和雪灾。地质灾害主要包括泥石流灾害、滑坡和崩塌灾害、冻土冻融等。

地震分布广、强度大，泥石流、滑坡、冻土冻融、洪水、沙尘暴与沙尘天气、风灾和雪灾每年都有发生。

——**湖泊**。西藏湖泊星罗棋布，大小湖泊有千余个，是全国湖泊最多的地区，面积达 2.38 万平方公里。分布有盐湖 490 个，是全球海拔最高、范围最大、数量最多、资源最为丰富的高原盐湖分布区，氯化钠、硼、芒硝、钾、锂、镁、铯等资源储量大、品位高。湖泊淡水资源十分丰富，贮量约为 626 亿立方米。

第二节 综合评价

通过对战略位置、可利用土地资源、可利用水资源、环境容量、生态系统脆弱性、生态重要性、自然灾害危险性、人口聚集度、经济发展水平、交通优势度、战略选择等指标的综合评价，全区国土空间特点显著。

——**国土空间辽阔，但适宜开发的面积少**。西藏国土空间面积大，约占全国国土面积的 1/8，为我国第二大省（区）。但是海拔<3000 米的国土面积仅有 5.74 万平方公里，仅占国土空间面积的 4.7%；海拔>4500 米的不适宜人类生存的面积达到 96.04 万平方公里，占国土空间面积近 80%。气候寒冷、干旱，又是多地震区域，不适宜发展高层建筑，人均建设用地面积较我国东中部需求偏大。适宜种植业利用的宜农土地资源面积少，仅占土地总面积的 0.41%，大多集中分布在少数几条大河谷地之中。耕种的土地资源主要集中在经济较为发达的中心城镇，城镇发展与保护耕地间的矛盾较为突出。

——**能源和矿产资源藏量丰富，但开发利用程度低**。西藏能源资源主要有水能、太阳能、地热能、风能、林木和畜粪等可再生能源，探明的石油、天然气和煤炭等能源资源匮乏，总体上“可再生能源丰富，化石能源短缺”^①，受开发条件和开发成本影响，开发利用程度

^①我区水能资源理论蕴藏量 2.1 亿千瓦，技术可开发装机容量 1.4 亿千瓦。水能资源理论蕴藏量和技术可开发量分别占全国的 29%和 24.5%，均居全国首位；太阳能资源是世界上最丰富地区之一，太阳能辐射总量折合标煤约 4500 亿吨/年，居全国首位；风能资源储量约 930 亿千瓦时/年，折合标煤约 3365 万吨/年，居全国第七位，部分地区具备风能开发利用条件；地热能资源丰富，总储量约 66 万千瓦/秒，折合标煤为 300 万吨/年；薪柴资源理论产出量约 480 万吨标准煤；年产畜粪折合近 280 万吨标准煤；化石能源中，煤炭探明保有储量不足 5000 万吨，石油天然气资源尚待查明。

低。矿产资源储量大^①，开发潜力巨大，但受自然地理、基础设施条件的制约，开发利用程度较低。

——**生态类型多样，但生态系统^②比较脆弱。**西藏生态类型多样，生物资源较为丰富^③，森林、湿地、草原、荒漠等生态系统均有分布。但生态系统极其脆弱^④，抗干扰能力差，一旦遭到破坏，影响极大且很难恢复。水土流失、草场退化、土地沙化^⑤等问题较为严重，冰川、雪山、湿地面积逐年减小，泥石流、山体滑坡、雪灾等自然灾害时有发生，生物多样性面临挑战。脆弱的生态环境，使工业化城镇化只能在很有限的国土空间集中展开。

第三节 突出问题

在推进跨越式发展和长治久安的进程中，全区国土空间的开发利用^⑥，一方面有力促进了经济社会发展与生态环境的改善，另一方面由于特殊的地理环境和历史原因，西藏仍属于欠发达地区，与全国平均发展水平还有较大差距，存在不少困难和挑战，出现了一些必须高度重视和着力解决的突出问题。

①目前已发现 101 种矿产资源，查明矿产资源储量的有 41 种，优势矿种有铜、铬、硼、锂、铅、锌、金、锑、铁，以及地热、矿泉水等。部分矿产在全国占有重要地位，铜、铅、锌、铬、锂、地热等储量居全国前 5 位。

②生态系统是指在一定的空间和时间范围内，在各种生物之间以及生物群落与其无机环境之间，通过能量流动和物质循环而相互作用的一个统一整体。

③我区是全国五大林区之一，活立木蓄积量居全国第二，森林面积名列我国第五。有丰富的高等植物、木本植物、药用植物、油脂和油料植物、芳香油和香料植物、工业原料植物等植物，高等植物 6600 多种，木本植物 1700 余种，药用植物 1000 余种，油脂、油料植物 100 余种，芳香油、香料植物 180 余种，工业原料植物 300 余种，可代食品、饲料的淀粉、野果植物 300 余种，绿化观赏花卉植物达 2000 余种。食用菌 415 种，灵芝等药用菌 238 种。全区有各种常用中草药 400 多种，具有特殊用途的藏药 300 多种。野生脊椎动物 795 种，其种类居全国第三，大中型野生动物种群数量居全国前列，其中国家和自治区重点保护野生动物 141 种。

④中度以上脆弱区域面积达 102.92 万平方公里，占全区国土总面积的 86.1%，其中极度脆弱的占 18.58%，重度脆弱的占 37.77%，中度脆弱的占 29.76%。

⑤据 2001 年水利部第二次土壤侵蚀遥感调查，西藏各类土壤侵蚀面积为 102 万平方公里，占全区国土面积的 85%，土壤侵蚀强度大，每年达到 44.7 亿吨，水土流失呈加重趋势。

⑥经济发展和工业化城镇化，必然要落到具体国土空间。从国土空间的角度观察，工业化城镇化就是农林牧业空间转化为城市空间的过程；从人口的角度观察，就是就业以农林牧业为主、居住以农牧区为主，转为就业以工业和服务业为主、居住以城镇为主的过程。

——**区域发展不协调。**全区经济总量持续快速增长，初步形成藏中、藏东和藏西的经济发展格局。但在区域间协调发展、区域内部协作中缺乏有效机制。城乡之间、腹心地区与边境地区、资源富集地区与资源贫乏地区的发展差距还比较大。藏中经济区占全区地区生产总值的 86.2%，而藏东和藏西分别仅占 10.76%和 3.04%。

——**土地资源开发利用率低，耕地后备资源少质量差。**土地生产力水平和经济效益不高，土地利用率为 72.69%，灌溉保证率较低，加之耕作方式粗放，粮食产量较低。适宜种植业利用的耕地后备资源面积少，大多集中分布在少数几条大河谷地之中，绝大部分属于质量低劣的五等或六等地。

——**生态较为脆弱，生态系统功能退化。**约有 92%的国土面积处于寒冷、寒冻和冰雪作用极为强烈的高寒环境中，大部分地区干旱作用影响显著。受全球气候变化影响以及人为因素的干扰，部分地区森林破坏、水土流失、土地沙漠化、草地退化、湿地退化，生态系统功能退化容易、恢复难。

——**空间结构不合理，空间利用效率低。**城镇化率仅有 23.7%，不足全国平均水平的一半，大部分居民分布在广大农牧区。城镇数量少、规模小、间隔远、密度低、布局分散，仅有两个设区城市。建制镇占乡镇总数的比例（不含县城镇）仅为 11.2%，城镇建成区面积仅 200 平方公里，除拉萨城区与日喀则市桑珠孜区外，其它 5 个行署所在镇的镇域户籍总人口一般只有 2 万人左右，一般县城所在镇的镇域户籍总人口约为 5—6 千人。城镇产业发展支撑不足，就业吸纳能力弱，要素聚集能力低，空间利用效率低。

第四节 面临趋势

今后一个时期，是西藏全面建成小康社会的关键时期，也是加快推进社会主义现代化的重要阶段，必须深刻认识并全面把握国土空间开发的趋势，妥善应对由此带来的严峻挑战。

——**人民生活水平不断改善，满足居民生活的空间需求面临挑战。**随着社会主义新农村建设的不断深入和“八到农家”工程等的全

面实施，安全饮水、出行道路、科学教育、医疗健康、文化娱乐等基本公共服务配套设施不断完善，农牧民的居住环境将得到极大改善，这些对农牧区居民聚集区的建设空间提出了更多要求。满足现有人口消费结构升级，特别是城乡居民对高原绿色食（饮）品和汽车等高档消费品需求量的迅速增加，要求供给更大面积的优质土地资源和城镇生活空间。

——**城镇化水平不断提高，满足城镇建设的空间需求面临挑战。**

西藏城镇化水平较低，发展潜力和空间巨大，处于快速发展阶段。随着人口总量的增加和农牧区人口不断向城镇转移，城镇规模将不断扩大，一方面增加了扩大城镇建设空间的要求，另一方面对保障农产品主产区的生产力提出了更大的挑战，如何统筹城乡协调发展，优化布局城镇空间结构面临许多新课题。

——**基础设施不断完善，满足基础设施建设的空间需求面临挑战。**基础设施建设滞后是西藏发展的瓶颈制约，也是国家投资的重点领域，随着国家投资力度的进一步加大，西藏交通、能源、水利和通信等基础设施仍将处于快速发展阶段。建设公路、铁路和航空运输综合运输体系，开发和利用能源资源，改善水利设施和通信网络设施，必然占用更多空间，甚至不可避免地占用一些耕地和绿色空间。

——**特色优势产业发展壮大，满足各地区的建设空间需求面临挑战。**按照“一产上水平、二产抓重点、三产大发展”的经济发展战略，培育壮大特色优势产业，不断增强自我发展能力是西藏未来发展的重点任务。发展产业园区，建设现代特色农林牧业生产基地，发展矿业、能源、建材等重工业，高原生物和绿色食（饮）品、农畜产品加工、藏药、纺织等轻工业，必然占用较多土地资源，处理好产业发展和耕地保护、林地保护面临新的挑战。

总之，我们一方面要满足推进经济社会跨越式发展、人口增加、人民生活改善、工业化城镇化发展、基础设施建设等对国土空间的巨大需求，另一方面要为保障国家生态安全、农产品供给而保护重点生态功能区和耕地、林地，国土空间开发面临诸多挑战。

第二篇 指导思想与规划目标

未来一个时期是西藏推进跨越式发展和长治久安、和全国同步全面建成小康社会的重要时期，也是优化空间结构的重要时期。在这一时期，必须遵循经济社会发展规律和自然规律，立足国土空间的自然状况，针对开发中存在的突出问题，应对未来各方面挑战，确立新的开发理念和原则，科学调整国土空间开发导向^①，有序开发国土空间，为更长远的发展构架一个科学合理的国土空间。

第二章 指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观^②为指导，全面贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中全会、中央民族工作会、中央第五次西藏工作座谈会精神，贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神、关于西藏工作的重要指示精神、特别是“治国必治边、治边先稳藏”的重要战略思想，坚持“一个中心、两件大事、四个确保”的新时期西藏工作指导思想，坚持“依法治藏、长期建藏、争取人心、夯实基础”的重要原则，坚持走有中国特色、西藏特点的发展路子，以建设“两屏四地”为总体目标，树立新的开发理念，调整开发内容，创新开发方式，规范开发秩序，提高开发效率，确保经济社会跨越式发展，确保国家安全和西藏长治久安，确保各族人民物质文化生活水平不断提高，确保生态环境良好，努力建设富裕、和谐、幸福、法治、文明、美丽的社会主义新西藏。

第一节 树立开发新理念

科学开发我们的家园，解决国土开发中资源利用效率低下、空间分布不合理、盲目开发、无序开发的问题，必须调整和树立新的开发

^①空间结构形成后很难改变，特别是耕地、生态空间等变为工业和城市建设空间后，调整的难度和代价很大。

^②落实科学发展观，必须把科学发展的思想和要求体现和落实在具体的空间单元，明确每个地区的主体功能定位以及发展方向、开发方式和开发强度。

理念。

——**基于自然条件适宜性**。不同的国土空间，自然状况不同。海拔高、地形复杂、气候恶劣的地区以及其它生态重要和生态脆弱的区域，对维护全区生态安全具有不可或缺的作用，不适宜大规模、高强度的工业化城镇化开发，有的区域甚至不适宜高强度的农牧业开发。否则，将对生态系统造成破坏，对提供生态产品能力造成损害。必须尊重自然、顺应自然，根据不同国土空间的自然属性确定不同的开发内容。

——**区分主体功能**。一定的国土空间具有多种功能，但必有一种主体功能，或以提供工业产品和服务产品为主体功能，或以提供农产品、生态产品为主体功能。区分主体功能并不排斥其他功能，但若主次不分，则会带来不良后果。重点生态功能区应把提供生态产品作为主体功能，把提供农产品和工业品作为次要功能，否则，就可能损害生态产品的生产能力。农产品主产区应把提供农产品作为主体功能，把提供工业品作为次要功能，否则大量占用耕地就可能损害农产品的生产能力。因此，必须区分不同国土空间的主体功能，根据主体功能定位确定开发的主体内容和发展的主要任务^①。

——**依据资源环境承载能力**。不同国土空间的主体功能不同，聚集人口和经济的能力不同。重点生态功能区和农产品主产区由于不适宜或不应该大规模、高强度的工业化城镇化开发，因而承载较高消费水平人口的能力有限^②，必然要有一部分人口逐步转移到就业机会较多、收入水平较高的城镇化地区。同时，一定空间单元的城镇化地区，资源环境能力也是有限的，人口和经济的过度聚集也会给资源环境、交通等带来难以承受的压力。因此，必须根据资源环境中的“短板”因素确定可承载的人口规模、经济规模以及适宜的产业结构^③。

①退耕还林、退牧还草、退田还湖等，一定意义上就是将以提供农产品为主体功能的地区，恢复为以提供生态产品为主体功能的地区，是对过去开发中主体功能错位的纠正。

②在农业社会，很多地区可以做到“一方水土养活一方人”，但在工业社会，达到较高的消费水平后，有些地区就很难做到“一方水土养富一方人”。

③技术进步可以提高一定国土空间的承载能力，但国土空间的总量、环境容量、开创绿色空间是技术进步不能完全解决的。

——**节约优先、保护优先、自然恢复为主**。合理划分生态红线，形成节约资源和保护环境的空间结构、产业结构、生产方式、生活方式，推进绿色发展、循环发展、低碳发展，切实推进生态文明和美丽西藏建设。

——**控制开发强度^①**。全区不适宜开发的国土面积巨大，水土配合条件较高的宽坝河谷地区尽管适宜工业化城镇化开发，但这类国土空间同样适宜农牧业开发，为保障全区农产品供给安全，也不能过度开发。即使是城镇化地区，也要保持必要的耕地和绿色生态空间，以满足人们对生态环境服务功能的需求。因此，必须有节制地开发，控制全区国土空间的开发强度。

——**调整空间结构^②**。空间结构是经济结构和社会结构的重要内容。空间结构状态影响着发展方式，决定着资源配置效率。因此，必须把调整空间结构纳入经济结构调整的内涵中，把国土空间开发的着力点放到调整和优化空间结构、提高空间利用效率上。

——**提供生态产品^③**。提供生态产品也是创造价值的过程，保护生态环境、提供生态产品的活动也是发展。因此，必须把提供生态产品作为发展的重要内容，把增强提供生态产品的能力作为国土空间开发的重要任务。

第二节 主体功能区划分

根据以上开发理念，全国主体功能区规划将国土空间分为以下主体功能区：按开发方式，分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域^④四类；按开发内容，分为城市化地区、农产

①开发强度指一个区域建设空间占该区域总面积的比例。建设空间包括城镇建设、独立工矿、农牧区居民点、交通、水利设施，其他建设用地等空间。

②空间结构是指不同类型空间的构成及其在不同空间的分布，如城市空间、农业空间、生态空间的比例，城市空间中城市建设空间与工矿建设空间的比例等。

③生态产品指维系生态安全、保障生态调节功能、提供良好人居环境的自然要素，包括清新空气、清洁水源、舒适环境和宜人气候等。生态产品同农产品、工业品和服务产品一样，都是人类生存发展所必需的产品。对重点生态功能区进行“生态补偿”，实质是政府代表人民购买重点生态功能区提供的生态产品。

④重点开发和限制开发区域以县级行政单位为基本单元，禁止开发区域以自然或法定边界为基本单元，分布在其他类型主体功能区域之中。鉴于我区国土空间辽阔，为实现区域主体功能定位的准确性，本规划在技术规程分析过程中将基本单元细化到乡镇层级。

品主产区和重点生态功能区。鉴于经济社会发展总体水平和发展基础，我区现阶段尚不具备可划为优化开发区域的区域，本规划中没有就我区国土空间划分出优化开发区域，将城市化地区称为城镇化地区。

重点开发、限制开发和禁止开发三类主体功能区，是基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和未来发展潜力，以是否适宜或如何进行大规模、高强度的工业化城镇化为基准划分的。

城镇化地区、农产品主产区和重点生态功能区，是以提供主体产品的类型为基准划分的。城镇化地区是以提供工业品和服务产品为主体功能的地区，也提供农产品和生态产品；农产品主产区是以提供农产品为主体功能的地区，也提供生态产品、服务产品和部分工业品；重点生态功能区是以提供生态产品为主体功能的地区，也提供一定的农产品、服务产品和工业品。

重点开发区域是指有一定经济基础、资源环境承载能力较强、发展潜力较大、聚集人口和经济的条件较好，从而应该重点进行工业化城镇化的地区。重点开发区域分为国家级和自治区级两个层面。

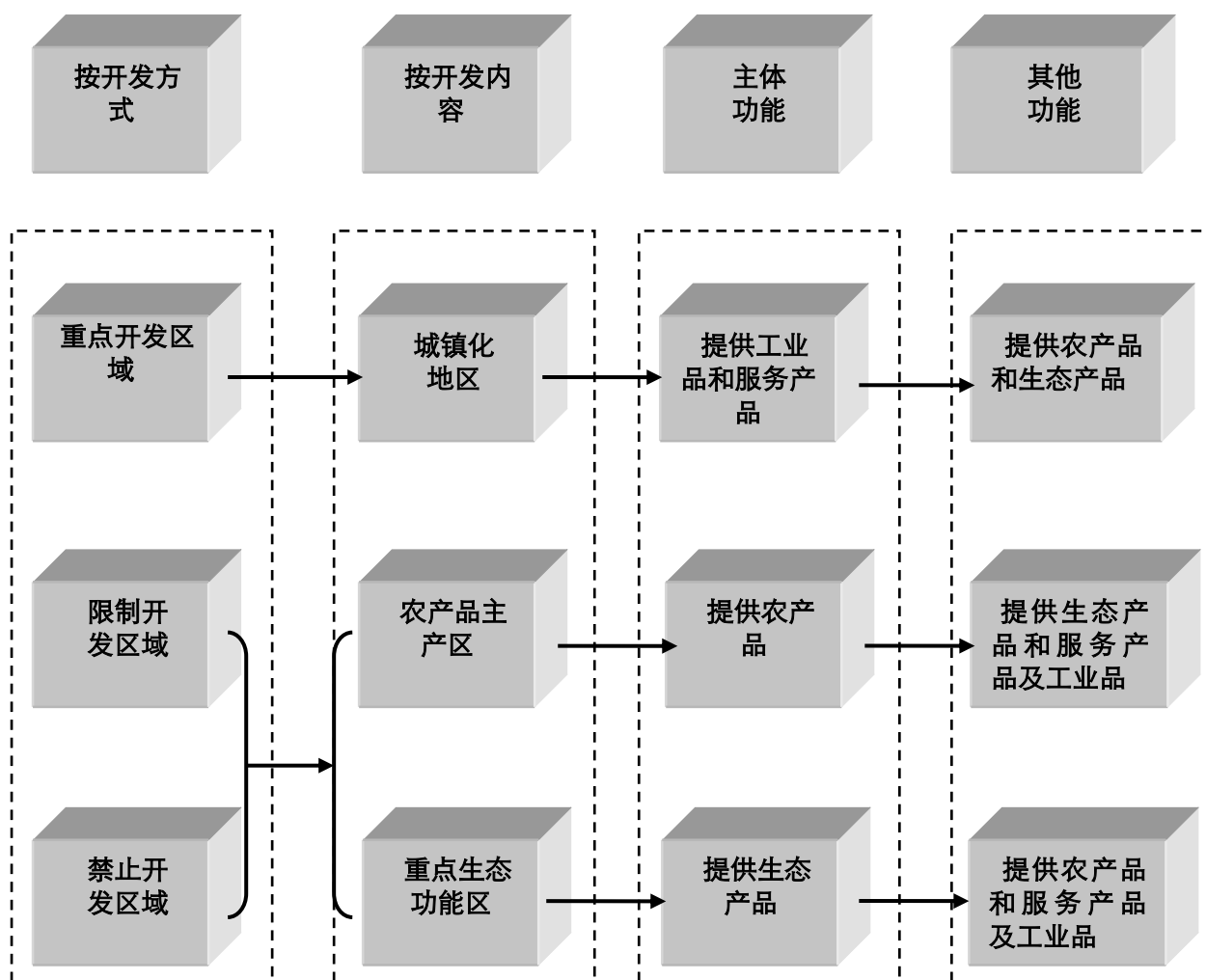
限制开发区域分为两类，一类是农产品主产区，即耕地面积较多、发展农牧业条件较好，尽管也适宜工业化城镇化开发，但从保障全区农产品安全以及长远发展的需要出发，需把增强农牧业综合生产能力作为发展的首要任务，从而应该限制进行大规模高强度工业化城镇化开发；一类是重点生态功能区，即生态脆弱、生态系统重要，资源环境承载能力较低，不具备大规模高强度工业化城镇化开发的条件，必须把增强生态产品生产能力作为首要任务，从而应该限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，重点生态功能区分为国家级和自治区级两个层面。

禁止开发区域是指依法设立的各级各类自然文化资源保护区域，以及其他禁止工业化城镇化开发、需要特殊保护的重点生态功能区。禁止开发区域分为国家级和自治区级两个层面。国家层面的禁止开发区域，包括国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园和国家地质公园。自治区级层面的禁止开发区域，

包括自治区级及以下各级各类自然文化资源保护区域、重要水源地、其他自治区人民政府根据需要确定的禁止开发区域，以及未列入国家级禁止开发区域的国家级水产种质资源保护区、国际重要湿地、国家重要湿地、国家湿地公园和饮用水水源地。

各类主体功能区，在全区经济社会发展中具有同等重要的地位，只是主体功能不同，开发方式不同，保护内容不同，发展首要任务不同，自治区的支持重点不同。对城镇化地区主要支持其聚集人口和经济，对农产品主产区主要支持其增强农牧业综合生产能力，对重点生态功能区主要支持其保护和修复生态环境。

图 2-1 主体功能分类及其功能



第三节 重大关系

推进形成主体功能区，要处理好以下重大关系。

——**处理好保护与开发的关系。**开发与发展的含义不同，发展通常是指经济社会的发展，发展需要对国土空间进行一定强度的开发。本规划的重点开发、限制开发、禁止开发，特指大规模高强度的工业化城镇化开发。限制或禁止开发，特指在这类区域限制或禁止进行大规模高强度的工业化城镇化开发，并不是限制或禁止所有行为的开发。限制或禁止开发，是为了更好地保护这类区域的农牧业生产力和生态产品生产力，为了可持续发展，并不是限制或禁止发展。

——**处理好主体功能与其他功能的关系。**主体功能不等同于唯一功能。明确一定区域的主体功能及其开发的主体内容和主要任务，并不排斥该区域发挥其他辅助或附属功能。推进形成主体功能区，既要根据主体功能定位开发，也要重视发挥其他功能。重点开发区域，作为全区主要的城镇化地区，其主体功能是提供工业品和服务产品，聚集人口和经济，但也要保护好基本农田、森林、湿地，提供一定数量的农牧业产品和生态产品。限制开发区域，作为全区主要的农产品主产区和重点生态功能区，其主体功能是提供农产品和生态产品，保障农产品供给安全和生态系统稳定，但也允许适度开发能源和矿产资源，允许发展那些不影响主体功能定位、当地资源环境可承载的产业。对禁止开发区域，要依法进行强制性保护。政府为各类主体功能区都要提供基本公共服务。

——**处理好主体功能区与农牧业发展的关系。**主体功能区中的开发不同于农牧业开发。把农产品主产区作为限制进行大规模高强度工业化城镇化开发的区域，并不会限制农牧业的发展。工业化城镇化必然要占用一定的耕地，但工业化城镇化必须走集约布局的道路，必须节约土地。推进形成主体功能区，明确城镇化地区和农产品主产区的战略布局，有利于避免工业化城镇化对耕地的侵蚀，并可以使农产品主产区集中发展农牧业，使国家支持农业发展的政策更集中地用于农产品主产区。推进形成主体功能区，并不是限制农牧业的发展，也不

会限制设施农业、工厂化农业的发展，更不会限制农牧业的标准化、规模化生产和产业化经营。在切实保护耕地的基础上，通过集中布局、点状开发，在县城和有条件的建制镇适度发展工业。

——**处理好主体功能区与能源和矿产资源的关系。**主体功能区中的开发不同于能源和矿产资源开发。西藏是国家重要的战略资源储备基地，同时也是重要的生态安全屏障，能源和矿产资源富集的地区，往往同时也是生态脆弱或生态重要的区域，不适宜大规模高强度的工业化城镇化开发。能源和矿产资源开发，往往只是“点”的开发，主体功能区中的工业化城镇化开发，更多地是“片”的开发。一些能源和矿产资源富集的区域被划分为限制进行大规模高强度工业化城镇化开发的重点生态功能区或农产品主产区，并不是限制能源和矿产资源的开发，这类区域中的能源和矿产资源，包括新勘探发现的矿产资源富集区，在不损害生态或农产品生产功能的前提下，可以依法开发，但应按该区域的主体功能定位实行“点上开发、面上保护”。

——**处理好主体功能区与区域发展总体战略的关系。**推进形成主体功能区，并不是弱化现有区域经济发展总体战略。藏中南地区纳入国家层面的重点开发区域，是为了进一步促进这一区域加快发展，成为全区经济发展最重要的增长极和火车头，带动全区经济社会跨越式发展。把以昌都县为主的藏东区域、以噶尔县为主的藏西部分城镇以及边境部分城镇，确定为自治区层面重点开发区域，恰恰是为了更好地支持目前发展相对滞后的藏东和藏西以及边境地区的发展，引导生产要素向这类区域集中配置，促进工业化城镇化的集约布局，加快经济发展和人口聚集。藏北、藏西、藏东地区中生态脆弱或生态重要的国土空间占很大比重，在这些区域确定了较大面积的限制开发区域和禁止开发区域，并不是不支持这些地区的发展，而是为了更好地保护这类区域的生态产品和农牧业产品生产能力，使国家保护生态环境、加快社会主义新农村建设的支持政策能更集中地用到这类区域，显著改善当地公共服务和人民生活条件，使当地人民与其他区域人民一道过上全面小康的生活。

——**处理好政府与市场的关系。**推进形成主体功能区，是政府对

国土空间开发的战略设计和总体谋划，体现了自治区党委、政府的战略意图和全区各族人民长远发展的战略需要。主体功能区的划定，是按照自然规律和经济规律，根据资源环境承载能力综合评价，在各地市各部门的多方沟通协调基础上确定的。但主体功能区的划定，并不意味着主体功能区的形成。形成主体功能区，政府既要发挥重要的引导作用，更要发挥市场配置资源的决定性作用，特别是重点开发区域主体功能的形成，应当充分发挥市场配置资源的决定性作用。政府在推进形成主体功能区中的主要职责是，根据主体功能定位配置公共资源，完善各项政策措施，引导市场主体的行为方向。

第三章 开发原则

推进形成主体功能区，要坚持以人为本，把提高各族人民生活水平、增强可持续发展能力作为基本原则。推动科学发展是各类主体功能区的永恒主题，但不同主体功能区推动科学发展的主体内容和主要任务不同。必须牢固树立发展是解决西藏所有问题基础的思想，根据主体功能定位，不断推进在科学发展的轨道上实现跨越式发展。城镇化地区要把增强综合经济实力作为主要任务，农产品主产区要把增强农牧业综合生产能力作为主要任务，重点生态功能区要把增强提供生态产品的能力作为主要任务。

第一节 优化结构

要将国土空间开发从外延扩张为主，转向优化空间结构和调整各类空间在不同区域的分布为主^①。按照生产发展、生活富裕、生态良

^①**城市空间**，包括城市建设空间、工矿建设空间。城市建设空间包括城市和建制镇居民点空间。工矿建设空间是指城镇居民点以外的独立工矿空间。**农业空间**，包括农业生产空间、农村生活空间。农业生产空间包括耕地、改良草地、人工草地、园地、其他农用地（包括农业设施和农村道路）空间。农村生活空间即农牧民点空间。**生态空间**，包括绿色生态空间、其他生态空间。绿色生态空间包括天然草地、林地、湿地、水库水面、河流水面、湖泊水面。其他生态空间包括荒草地、沙地、盐碱地、高原荒漠等。**其他空间**，指除以上三类空间以外的其他国土空间，包括交通设施空间、水利设施空间、特殊用地空间。交通设施空间包括铁路、公路、民用机场、港口码头、管道运输等占用的空间。水利设施空间即水工建设占用的空间。特殊用地空间包括居民点以外的国防、宗教等占用的空间。

好的要求调整空间结构，保证生活空间，扩大绿色生态空间。城镇化地区按照满足主体功能区建设的要求有序扩展城镇空间总面积，扩大城镇居住、公共设施和绿地等空间，节约工矿建设用地，修复工矿迹地，合理布局小城镇建设空间，增强综合经济实力。农产品主产区要确保基本农田面积不减少、质量不降低，不断增强农牧业综合生产能力。按照农牧区人口向城镇转移的规模和速度，节约集约利用农牧民居住用地，适度增加农牧区公共设施空间，并将闲置的农牧区居住空间进行复垦，转为农牧业生产空间或绿色生态空间。重点生态功能区增强提供生态产品的能力，保护重要的生态功能类型区。

第二节 保护优先

按照建设重要的生态安全屏障要求，根据区域国土空间的不同特点，以保护自然生态为前提、以水土资源承载能力和环境容量为基础进行有度有序开发，走人与自然和谐的发展道路。工业化城镇化必须建立在对所在区域资源环境承载能力综合评价基础上，根据环境容量严格控制规模。严禁各类破坏生态环境的开发活动。能源和矿产资源要在点上开发，面上保护，保护优先，最大限度修复原有生态环境。加强对河流原始生态的保护。保护天然草地、沼泽地、苇地、滩涂、冻土、冰川及永久积雪等自然空间。

第三节 集约开发

按照建设资源节约型社会的要求，走空间集约道路。发展产业集群，引导产业相对聚集发展，人口相对集中居住。在资源环境承载能力较强、人口密度较高的城镇化地区，形成“中心城镇+次一级城镇+卫星城镇”的城镇空间主体形态、其他城镇化地区据点式开发^①的大中小城镇协调发展的城镇化格局，发展循环经济，提高土地、水等资源的利用效率，增强可持续发展能力。城镇发展要尽可能提高土地利用效率和容积率，确有必要扩展的要尽可能利用空闲地、废弃地，减

^①据点式开发，又称增长极开发、点域开发，是指对区位条件好、资源富集等发展条件较好的地区，集中资源，突出重点，优先开发。

少占用耕地。农牧民点和农村基础设施、公共服务设施的建设要统筹考虑人口迁移等因素，适度集中、集约布局。

第四节 有限开发

按照建设环境友好型社会的要求，走人与自然和谐相处的发展道路。切实保护全区重点生态功能区等自然生态系统，根据国土空间的不同特点，有度有序地开发，缓解各种开发活动对资源和生态环境的压力。在环境容量限度内开发国土资源，在水资源严重短缺、生态比较脆弱、生态系统非常重要、环境容量小、自然灾害危险性大的地区，要严格控制工业化城镇化开发，确有必要开发重要矿产资源的，要最大限度地保护和修复生态环境。农牧业开发要充分考虑对自然生态系统的影响，积极发挥农牧业的生态功能，严禁有损自然生态系统的开荒以及侵占湿地、林地、草地等的农牧业开发。确保生态安全，不断改善河流、水、大气等环境质量，实现人与自然和谐相处，使绝大部分国土空间成为保障生态安全和农产品供给安全的空间。城镇化地区的人口、产业布局和经济规模要与资源环境承载能力相适应，特别要控制在水资源的承载能力和环境容量允许的范围内，并保证一定比例的绿色生态空间；农产品主产区不得进行大规模、高强度的工业化城镇化开发，城镇建设和工业项目要依托现有城镇；在重点生态功能区严格管制各种开发活动，开发矿产资源、发展适宜产业和建设基础设施，都要控制在尽可能小的空间范围之内，并做到绿色生态空间的占补平衡。开展生态修复行为要有利于构建生态廊道和生态网络，保持天然草地、沼泽地、冻土、冰川及永久积雪等自然空间。

第五节 协调开发

要按照人口、经济、资源环境相协调以及统筹城乡发展、统筹区域发展的要求进行开发，促进人口、经济、资源环境的空间均衡。按照人口与经济相协调的要求进行开发，重点开发区域在聚集经济的同时要聚集相应规模的人口，限制开发和禁止开发区域要引导人口转移，逐步减少人口规模。城镇化地区和各城镇的人口和经济规模的确

定以及产业结构的选择，要充分考虑水资源的承载能力，以水定量。交通设施布局和建设规模、密度要与各主体功能区的人口、经济规模相协调，宜密则密，宜疏则疏。在重点开发区域规划和重大工程规划中，要充分考虑各类地质灾害、地震等因素。按照建设以县域经济为载体的新农村的要求，统筹城乡协调发展，有序推进城镇化。城镇化地区和各城镇在扩大城镇建设空间的同时，要增加相应规模的人口；农产品主产区和重点生态功能区在减少人口规模的同时，要相应减少人口占地的规模。防止城镇化地区对农村地区的过度侵蚀，为农村人口进入城镇提供必要的空间，使城镇化与农村人口转移规模相适应，有条件的地区要将城镇基础设施延伸到农牧民点。禁止开发区内可开展相关法律法规许可范围内的旅游、科学普查等活动。

第四章 战略目标

要以建设重要的国家安全屏障、重要的生态安全屏障、重要的战略资源储备基地、重要的高原特色农产品基地、重要的中华民族特色文化保护地和重要的世界旅游目的地为总体目标，从现代化建设全局和持续发展的战略需要出发，遵循不同国土空间的自然属性，构建我区发展战略格局，基本形成由重点开发区域为主体的工业化布局和城镇化格局，对限制开发区域中的重点城镇进行据点式布局开发，由限制开发区域和禁止开发区域为主体框架的农牧区和生态屏障区基本形成，禁止开发区域和基本农田得到切实保护。

第一节 主要目标

按照到 2020 年基本形成主体功能区布局的总体要求，推进形成全区主体功能区的主要目标是：

——**空间开发格局清晰**。基本形成“一圈两翼三点两线”为主体的城镇化战略格局，集中全区大部分的人口和经济总量。基本形成“七区七带”为主体的农业战略格局，稳定青稞生产，形成区域化布局、专业化生产、产业化开发、规模化经营的重要的高原特色农产品基地。

基本形成“三屏五区”为主体的重要的生态安全屏障，显著提高全区生态环境质量。

——**空间结构优化**。全区开发强度控制在 0.083%^①，城镇空间控制在 261.74 平方公里以内，农村牧区居民点占地面积控制在 633.98 平方公里以内，工矿建设空间适度增加。耕地保有量维持稳定，不低于 3527 平方公里，其中基本农田不低于 3036 平方公里，各类建设占用耕地新增面积控制在 60 平方公里以内。青稞产量达到 70 万吨以上，蔬菜产量达到 100 万吨以上。绿色生态空间进一步扩大，林地保有量增加至 17.46 万平方公里，国家和自治区重点公益林得到有效保护，中、重度退化草地得到治理，草地覆盖度较大幅度提高，草原占陆地国土空间面积的比例保持在 53.73%以上，湿地得到有效保护，国家重点保护以及我区特有的野生动植物物种和基因得到保护。

——**空间利用效率提高**。基础设施条件全面改善，人口集中度和经济聚集度进一步提高，城镇空间每平方公里生产总值大幅度提高，提高土地节约集约利用水平。单位面积耕地粮食和主要经济作物产量稳步提高。单位绿色生态空间蓄积林草、涵养水的数量增加。

——**区域基本公共服务差距缩小**。进一步缩小不同主体功能区以及同类主体功能区之间城镇居民人均可支配收入、农牧民人均纯收入和生活条件的差距，扣除成本因素后的人均财政支出大体相当，基础设施、经济、社会和安全方面的基本公共服务均等化取得重大突破，农牧民人均纯收入接近全国平均水平，基本公共服务能力接近全国平均水平。

——**可持续发展能力增强**。生态安全屏障建设取得明显成效，生态系统稳定性明显增强，沙漠化、水土流失（冻融侵蚀）、草原退化、湿地退化、河流与湖泊干枯、耕地质量下降等生态退化面积减少，水、空气、土壤等生态环境质量不下降，生物多样性得到切实保护，森林覆盖率提高到 12.31%。主要污染物排放得到有效控制，空气质量达

^①我区国土面积广大，但相当一部分国土空间并不适宜工业化城镇化开发。到 2020 年全区国土空间开发强度控制在 0.083%是根据《西藏自治区土地利用总体规划（2006—2020 年）》确定的建设用地指标，并以全部陆地国土空间测算的，若扣除不适宜工业化城镇化开发的面积，开发强度将大大超过 0.083%。

到二级标准的天数超过 90%的环境保护重点城镇达到 100%，各水系好于Ⅲ类的比例达到 100%以上，国家重要江河湖泊水功能区达标率在 95%以上，入河污染物排放总量明显减少，万元 GDP 能耗达到国家要求。自然灾害防御水平进一步提升。应对气候变化能力明显增强。

表 1 全区国土空间开发的规划指标

| 指 标 | 2010 年 | 2020 年 |
|---------------|--------|--------|
| 开发强度 (%) | 0.061 | 0.083 |
| 城镇空间 (平方公里) | 170 | 261.74 |
| 农牧民点 (平方公里) | 330 | 633.98 |
| 耕地保有量 (平方公里) | 3573 | 3527 |
| 青稞产量 (万吨) | 60.3 | >70 |
| 蔬菜产量 (万吨) | 58.1 | >80 |
| 林地保有量 (万平方公里) | 12.68 | 17.46 |
| 森林覆盖率 (%) | 11.91 | 12.31 |

第二节 战略任务

坚持走有中国特色、西藏特点的发展路子，着力构建全区国土空间的“三大战略格局”，建设团结、民主、富裕、文明、和谐、生态的社会主义新西藏。

——**构建“一圈两翼三点两线”为主体的城镇化战略格局。**在空间布局上，形成以“拉萨-泽当城镇圈”为核心圈，日喀则市桑珠孜区为中心的雅鲁藏布江中上游城镇、八一镇为中心的尼洋河中下游城镇为东西两翼，藏东昌都镇、藏北那曲镇和藏西狮泉河镇为三个节点，边境沿线和交通沿线重要小城镇为两线，加快发展产业集聚程度高、经济综合实力强、内外开放程度大、区域先导作用显著的现代中心城市（镇），有序建设功能完善、环境优美、文化厚重、特色突出小城镇，打造结构合理、层次有序、辐射力强、功能互补的城镇化体系。以推进新型城镇化为重要抓手，加快建设重要的战略资源储备基地、重要的中华民族特色文化保护地和重要的世界旅游目的地。（图 3 城镇化战略格局示意图）

——**构建“七区七带”为主体的农业战略格局。**从优化农林牧业

生产空间布局的角度出发，以建设重要的高原特色农产品基地为目标，在藏西北、羌塘高原南部、藏东北、雅鲁藏布江中上游区、雅鲁藏布江中游-拉萨河区域、尼洋河中下游、藏东南七大农林牧业生产区，加快建设藏西北绒山羊、藏东北牦牛、藏中北绵羊、藏东南林下资源和藏药材、藏中优质粮饲、城郊优质蔬菜和藏中藏东藏猪藏鸡七个特色农林牧业产业带。推进现代农林牧业示范区建设，在条件适宜的地方培育“提升一产”的示范县、示范乡镇和科学种植养殖示范户。（图4 农业战略格局示意图）

——**建设“三屏五区”为主体的国家生态安全战略格局。**构建以藏西北羌塘高原荒漠生态屏障区、藏东南高原边缘森林生态屏障区、喜马拉雅中段生态屏障区、念青唐古拉山南翼水源涵养和生物多样性保护区、昌都地区北部河流上游水源涵养区、羌塘高原西南部土地沙漠化预防区、阿里地区西部土地荒漠化预防区、拉萨河上游水源涵养与生物多样性保护区为骨架，以其他限制开发的重点生态功能区为重要支撑，以点状分布的国家和自治区层面禁止开发区域为重要组成的国家重要的生态安全屏障。生态区域，要重点保护好多样性、独特的生态系统，发挥涵养大江大河水源和调节气候的作用，要实现沙化土地综合防治面积和水土流失治理面积显著提高、大江大河源头区、重要湖泊、河谷区生态环境保护和生物多样性保护取得显著进展、生态环境监管体系和监测网络较为完善、基本实现农村传统能源替代、生态环境与经济社会呈现协调发展态势的目标。（图5 生态安全战略格局示意图）

第三节 未来展望

到2020年主体功能区布局基本形成之时，我们的家园将呈现人口、经济、资源环境相协调的美好情景。

——**经济社会发展水平得到显著提高。**农牧民人均纯收入接近全国平均水平，人民生活水平全面提升，基本公共服务能力接近全国平均水平，基础设施条件全面改善，生态安全屏障建设取得明显成效，自我发展能力明显增强，社会更加和谐稳定，实现全面建设小康社会

的奋斗目标。

——**国土空间布局更加合理**。经济布局更趋集中均衡^①，工业化城镇化将在适宜开发的很小一部分国土空间集中展开，产业聚集布局、人口集中居住、城镇较为密集分布。重点开发区域特别是藏中南地区基础设施基本完善、产业建设取得重大成效，形成若干增长极，成为全区提升自我发展能力、推进跨越式发展的主要支撑点。青藏铁路沿线、藏东、藏西和边境重点城镇基础设施建设取得长足进步，特色产业初具规模，成为带动本区域发展的重要增长点，使经济增长的空间由中向东和向西、由南向北拓展，人口和经济在国土空间上既有集中又实现相对均衡，区域间基本公共服务、人均地区生产总值和人均收入的差距逐步缩小。

——**城乡发展更加协调**。农牧区人口向城镇有序转移。耕地和草场的生产力持续提高，农牧区劳动力人均占有耕地和草场增加，农林牧业经营的规模化水平、劳动生产率和农牧民人均收入大大提高，城乡居民生活水平差距逐步缩小。人口更多地生活在更适宜人居的区域。农产品主产区和重点生态功能区的人口将向城镇化地区逐步转移，城镇化地区在聚集经济的同时聚集相应规模的人口。适应主体功能区要求的财政体制逐步完善，公共财政支出规模与公共服务覆盖的人口规模更加匹配，城乡间基本公共服务和基本生活条件差距缩小。

——**生态安全得到有效保障**。经济生态化、生态产业化发展道路逐步形成，资源节约型、环境友好型社会建设取得重要成效。重点生态功能区承载人口、创造税收、提供农牧产品和工业品的压力大大减轻，而大江大河源头区、草原、湿地、天然林及生物多样性得到有效保护，人口密集区、农牧业发达地区、重点水源地、退化草地、沙化土地等区域生态建设和污染防治力度进一步加大，生态环境得到明显改善。城镇化地区的开发强度得到有效控制，绿色生态空间保持在较高比例。农产品主产区开发强度得到控制，生态效能大大提升，切

^①集中均衡式经济布局是指小区域集中、大区域均衡的开发模式。亦即在较小空间尺度的区域集中开发、密集布局；在较大空间尺度的区域，形成若干个小区域集中的增长极，并在国土空间相对均衡分布。这是一种既体现高效，又体现公平的开发模式。

实保护好雪域高原这片碧水蓝天，筑牢重要的生态安全屏障。

——**国土空间管理更加精细科学**。对不同区域明确不同的主体功能定位，为涉及国土空间开发各项政策的制定和实施提供统一的政策平台，区域调控的针对性、有效性和公平性大大增强；为各类规划的衔接协调提供基础性的规划平台，各级各类规划间的一致性、整体性以及规划实施的权威性、有效性大大增强；为政府对国土空间及其相关经济社会事务的管理提供统一的管理平台，政府管理的科学性、规范性和制度化水平大大增强；为实行各有侧重的绩效评价和政绩考核提供基础性的评价平台，绩效评价和政绩考核的客观性、公正性大大增强。

第三篇 主体功能区

西藏的主体功能区由国家层面和自治区层面重点开发、限制开发、禁止开发三个类型构成。推进形成主体功能区，必须明确国家层面和自治区层面不同主体功能区的功能定位、发展目标和开发原则。

全区国土总面积 120 多万平方公里，其中：重点开发区域 6.04 万平方公里（国家级 3.24 万平方公里、自治区级 2.8 万平方公里），占国土总面积的 5.02%（国家级占 2.70 %、自治区级占 2.33%）；限制开发区域（农产品主产区）32.91 万平方公里，占国土总面积的 27.38%；限制开发区域（重点生态功能区）81.24 万平方公里（国家级 57.11 万平方公里、自治区级 24.13 万平方公里），占国土总面积的 67.58%（国家级占 47.51 %、自治区级占 20.07%）。

2010 年，全区总人口 300.22 万人，其中：重点开发区域人口 107.42 万人（国家级 88.67 万人、自治区级 18.75 万人），占总人口的 35.78%（国家级占 29.54 %、自治区级占 6.25%）；限制开发区域（重点生态功能区）人口 76.55 万人（国家级 17.30 万人、自治区级 59.25 万人），占总人口的 25.5%（国家级占 5.76 %、自治区级占 19.74%）；限制开发区域（农产品主产区）人口 116.25 万人，占总人口的 38.72%。

第五章 重点开发区域

国家层面重点开发区域^①是指具备以下条件的城镇化地区：具备较强的经济基础，具有一定的科技创新能力和较好的发展潜力；城镇体系初步形成，具备经济一体化的条件，中心城市有一定的辐射带动能力；能够带动周边地区发展，且对促进全国区域协调发展意义重大。自治区层面重点开发区域是指在本区内相对而言：经济基础较强、技术创新能力较好和发展潜力较大，可以成为全区新的增长极；对全区

^①提出重点开发区域，既是落实区域发展总体战略、拓展发展空间、促进区域协调发展的需要，也是减轻其他主体功能区人口、资源、环境压力的需要。

区域协调发展意义重大，是落实区域发展总体战略重要支撑的城镇化地区。

第一节 功能定位与发展方向

一、国家层面重点开发区域

国家层面的重点开发区域主要是藏中南地区^①，该区域包括拉萨-泽当城镇圈、雅鲁藏布江中上游城镇、尼洋河中下游城镇和青藏铁路沿线城镇。

功能定位：全国重要的农林畜产品生产加工、藏药产业、旅游、文化和矿产资源基地，水电资源后备基地；全区最重要的工业和服务业发展中心。

发展方向：

——构建以拉萨为中心，以青藏铁路和青藏公路（G109）沿线、“一江两河”地区（雅鲁藏布江中游、拉萨河和年楚河下游）以及尼洋河中下游等地区城镇为支撑的空间开发格局。

——提升拉萨中心城市功能，提高基础设施和公共服务设施水平，建设旅游、文化基地和区域性交通、航空物流枢纽。

——完善日喀则市桑珠孜区、那曲镇、泽当镇、八一镇等城镇功能，发展农林畜产品加工、旅游、藏药产业，有序开发利用矿产资源。

——推进农牧业科技进步，建设标准化优质粮油和牧草基地，抓好林下资源开发，推进农牧业产业化经营。

^①藏中南地区位于喜马拉雅山和冈底斯山-念青唐古拉山之间的藏南谷地，海拔在3500-4500米左右，可利用土地资源比重较低，但由于人口不多，人均可利用土地资源较丰富，除拉萨市区外现有开发强度不到1%，具备较大开发潜力。该区域属雅鲁藏布江流域，水量丰富，大多数地区人均水资源高于2000立方米。该区域属高原河谷地形，由于降水稀少、气候干燥，土壤侵蚀脆弱性很高，山区的土壤保持、水源涵养功能十分重要，要重点保护。该区域位于印度板块和亚欧板块的交界处，地震灾害危险性较高，城镇建设要提高抗震设防等级。该区域大部分人口分布在拉萨市区及少数县城，其余地区人口密度极低；经济发展水平较高，人均GDP在西部属于中上水平。拉萨作为自治区的首府，是西藏的政治、经济、文化中心和国际旅游城市，拉萨及其周边地区是西藏最具发展潜力的地区。该区域是全区的交通中心，贡嘎机场、米林机场和日喀则机场是连接西藏和内地、西藏和世界的门户，也是我国面对南亚地区的重要窗口。青藏铁路建成后，陆路交通基础设施对该区域经济发展的支撑作用也显著增强。

——加强草原保护，增强草地生态系统功能，提高草原畜牧业生产水平。

——维护生态系统多样性，加强流域保护，推进雅鲁藏布江综合治理，构建以雅鲁藏布江、拉萨河、年楚河、尼洋河为骨架，以自然保护区为主体的生态格局。

二、自治区层面重点开发区域

自治区层面的重点开发区域主要包括藏东、藏西和边境地区重点城镇、藏中据点式开发城镇等四个区域。

功能定位：本地区今后工业化和城镇化的重点区域，承接限制开发和禁止开发区域的人口转移，支撑本地区经济发展和人口聚集的重要空间载体。

发展方向：

——统筹规划国土空间。扩大资源开发利用、服务业、基础设施和公共服务等城镇发展建设空间，保护和扩大绿色生态空间，有效利用现有农林牧业土地空间。

——健全城镇体系。扩大区域中心城镇规模，发展壮大中心城镇，形成布局合理、分工协作、优势互补、集约高效的城镇体系。进一步提高城镇的人口承载能力，吸纳限制和禁止开发区域的转移人口。

——形成优势产业集群。围绕自治区优势特色产业，坚持产业多元、产业延伸、产业升级的发展方向，运用高新技术改造传统产业，因地制宜发展各具特色的产业集群，发展非资源型产业，提高区域经济综合实力。

——提高经济发展质量。城镇、开发区（工业园区）以及独立工矿区的规划建设要遵循循环经济的理念，大幅度降低资源消耗和污染排放，确保经济发展质量和效益。

——保护生态环境。规划好水资源、耕地、林地等绿色生态空间的发展，减少城镇化、工业化对区域和周边生态环境的影响，避免出现土地过多占用、水资源过度开发和生态环境压力过大等问题，努力提高环境质量。

——把握开发时序和重点。区分近期、中期和远期有序开发的重

点，近期重点抓好自治区级工业园区建设，同时完善中心城镇的基础设施和公共服务，强化区域的协作配套，中远期做好重点开发区域间以及和周边省区间的协同发展，提高整体实力和综合竞争力。

第二节 国家层面重点开发区域

一、拉萨-泽当城镇圈

该区域位于藏中南地区的核心区域，包括拉萨部分城镇和“一江两河”东部区。

功能定位：国家西部地区有重要影响的经济中心，具有国际影响力的旅游目的地、中转地和促进国家区域协调发展的重要支撑点，全区城镇化发展的主要区域和经济社会发展的主要增长极。

（一）拉萨区域城镇

区域范围：包括拉萨市城关区、堆龙德庆县、达孜县、曲水县、墨竹工卡县，面积 1.16 万平方公里，占全区总面积的 0.97%。该区域人口 43.5 万人，占全区总人口的 14.5%。

功能定位：全区最大的综合交通枢纽，全区商贸物流中心和金融中心，全区特色文化产业发展基地，提升传统产业和发展现代工业的重要基地。

——构建以城关区为核心、沿拉萨河沿线为轴线的两小时经济圈。

——增强首府城市功能，建成民族特色鲜明的区域性中心城市。

——打造工业发展平台，提升产业聚集能力。以拉萨经济技术开发区为核心，以达孜、堆龙、曲水产业园区为依托，发挥交通枢纽和中心城镇的综合优势，集中打造工业发展平台，优化、提升产业结构。发展满足全区建设需要的新型建材业。有序发展采选业和能源工业。

——重点发展高原绿色饮品食品、藏药、天然饮用水、特色旅游产品等特色资源加工业和民族手工业等特色产业，建成在国际国内有重要影响的高原生物资源开发、加工基地和生物医药产业基地。

——强化科技教育、商贸物流和金融服务功能，构建多层次的现

代服务业格局。突出旅游业的支柱地位和龙头作用，发挥区域比较优势，延伸旅游产业链，带动现代服务业和其他相关产业全面发展，成为全区现代服务业中心。培育壮大商贸物流业，建设物流基地和中转地。

——进一步完善基础设施建设。以支撑产业发展、推进城镇化和加强与区外联系为重点，统筹考虑重大基础设施项目布局，构建和完善综合交通运输体系；加强能源体系建设，解决能源供需矛盾；加速提升信息通讯水平，建成完善的信息化网络平台。

——加强高原特色农畜产品生产加工及加工基地建设，成为引领农林牧业现代化的示范区，打造现代农牧业物流枢纽。

——堆龙德庆县、达孜县、曲水县、墨竹工卡县同时属自治区确定的粮食主产区，享受自治区对农产品主产区制定的相关特殊政策。这些县在发展产业、推进城镇化过程中，要将提供农产品作为重要职能，加强农牧业基础设施建设，增强农牧业发展能力，大力发展特色农林牧业，加强优质粮食生产基地建设，稳定粮食生产，确保粮食安全特别是青稞安全。建立围绕主要城镇供给为重点的蔬菜生产基地，把这一区域建设成为全区蔬菜、水果、油菜的核心产区，提升生产能力和供应水平。

（二）山南区域城镇

区域范围：包括山南地区乃东县、贡嘎县、扎囊县，区域面积 0.67 万平方公里，占全区总面积的 0.56%。该区域人口 14.1 万人，占全区总人口的 4.7%。

功能定位：全区重要的经济发展中心，重要的矿产资源基地，重要的旅游业、农林牧业特色产业和民族手工业发展基地，连接拉萨区域城镇和辐射带动藏东区域的重要通道。

——构建以乃东县为中心，以贡嘎县、扎囊县为主要支撑，以贡嘎机场为枢纽、沿国道 349、贡嘎机场至泽当为轴线的空间开发格局。

——提升乃东县的重要支撑作用，加强与拉萨的产业分工、协作和对接，实现优势互补，错位发展，建设成为集拉萨产业集群发展的

配套功能区、雅砻藏源文化产业发展基地和民族手工业基地为一体的“一江两河”东部经济增长极。

——充分发挥贡嘎机场的门户功能，实施临空产业开发，大力促进旅游产业和民族手工业发展，加快城镇人口聚集，把贡嘎县建成山南和拉萨区域一体化的重要纽带。

——发展壮大特色优势产业。重点是要加强旅游业、高原特色农畜产业和民族手工业，有序开发优势矿产资源、水电资源，建成全国重要的铬铁矿和铜多金属矿等优势矿种的开发基地，打造具有国际影响力的雅砻藏源文化品牌。

——发展节水农业和设施农业，培育高原特色农牧产业，发展集约化、标准化高效种养殖，推进农业发展方式转变。重视粮油农产品基地建设，建成城郊农业和高效生态农业。

——乃东县、贡嘎县、扎囊县同时属自治区确定的粮食主产区，享受自治区对农产品主产区制定的相关特殊政策。这些县在发展产业、推进城镇化进程中，要将提供农产品作为重要职能，加强农业基础设施建设，增强农业发展能力，大力发展特色农林牧业，加强优质粮食生产基地建设，稳定粮食生产，确保粮食安全特别是青稞安全。建立围绕主要城镇供给为重点的蔬菜生产基地，把这一区域建设成为全区蔬菜、水果、油菜的核心产区，提升生产能力和供应水平。

二、雅鲁藏布江中上游城镇

区域范围：包括日喀则市桑珠孜区、白朗县、江孜县，区域面积1.03万平方公里，占全区总面积的0.86%。该区域人口22.6万人，占全区总人口的7.5%。

功能定位：全区重要的经济发展中心，重要的矿产资源基地，重要的旅游业、农林牧业特色产业和民族手工业发展基地，连接拉萨区域城镇和辐射带动藏西区域的主要通道。

——构建以日喀则市桑珠孜区为中心，以白朗县、江孜县为主要支撑，沿拉日铁路、国道318线和国道562为轴线的空间开发格局。

——提升日喀则市桑珠孜区在全区的次中心城市地位，建设成为集国家级历史文化名城、国际商贸物流、跨国旅游和对南亚开放窗口

为一体的“一江两河”西部经济增长极。

——大力发展优势矿产业，加快地质勘查步伐，做好资源调查、资源评价和矿业开发规划工作，建设铜多金属生产基地。

——依靠科技进步，稳定粮食生产，积极发展农区牧业，扩大无公害蔬菜生产规模，提高绿色食品的精深加工能力，形成绿色食品精深加工产业群。

——发挥南亚陆路大通道前沿区位优势，强化城镇、交通、能源基础设施建设，完善流通体系，成为重要的西南地区国际商贸物流中心。

——通过恢复植被，遏制生态环境破坏加剧的趋势，防止水土流失和耕地、草场荒漠化，不断改善周边生态环境。

——日喀则市桑珠孜区、白朗县、江孜县同时属自治区确定的粮食主产区，享受自治区对农产品主产区制定的相关特殊政策。这些县在发展产业、推进城镇化过程中，要将提供农产品作为重要职能，加强农业基础设施建设，增强农业发展能力，大力发展特色农林牧业，加强优质粮食生产基地建设，稳定粮食生产，确保粮食安全特别是青稞安全。建立围绕主要城镇供给为重点的蔬菜生产基地，把这一区域建设成为全区蔬菜、水果、油菜的核心产区，提升生产能力和供应水平。

三、尼洋河中下游城镇

区域范围：包括林芝县林芝镇和八一镇，区域面积 0.19 万平方公里，占全区总面积的 0.16%。该区域人口 4.2 万人，占全区总人口的 1.4%。

功能定位：全区重要的经济发展中心和生态旅游中心，重要的特色农林业、藏药业、林副产品加工业、天然饮用水产业发展基地，连接拉萨区域城镇和辐射带动藏东区域的主要通道。

——构建以八一镇为中心，以林芝县为主要支撑，以国道 318 沿线和至米林机场沿线为主轴的空间开发格局。

——充分利用相对优越的自然条件，把林芝县八一镇建成全区最大的自然生态宜居城镇；充分利用航空枢纽区位优势，把米林县建成

全区重要的游客集散中心和特色生物资源的加工、出口基地。

——完善基础设施建设，统筹规划交通建设，扩大网络，逐步形成以 318 国道为主干线、连接各县和旅游景区的公路网；推进拉萨至林芝铁路建设；加快骨干电源建设步伐。

——大力发展生态旅游业，整合该区域内旅游资源，着力打造雅鲁藏布大峡谷自然保护区和工布自然保护区森林旅游，建成全国重要的生态旅游示范区。

——加快生物资源和林下经济开发，重点发展特色农林产品深加工和藏药材基地建设，发展生态林果业，延伸产业链，提高附加值，增强竞争力。

四、青藏铁路沿线

区域范围：包括拉萨市当雄县当曲卡镇，那曲地区那曲县那曲镇。本区域面积 0.2 万平方公里，占全区总面积的 0.17%。该区域人口 4.3 万人，占全区总人口的 1.4%。

功能定位：全区对外开放的重要门户、重要的物流枢纽中心、藏北地区人口和要素流动的密集区。

——构建以那曲镇为中心，以当曲卡镇为主要支撑，以青藏铁路沿线为主轴的空间开发格局。

——重点加强那曲镇建设，使其成为藏北区域功能齐全、设施配套更加完善的中心城镇，充分发挥那曲物流中心的辐射带动作用，把那曲镇建成藏北的交通枢纽和物流中心，最大限度地挖掘青藏铁路的巨大潜力，最大限度地发挥青藏铁路的强大辐射作用。

——发展高产、优质、高效的畜牧业，建设以牦牛、藏系绵羊等特色畜种为主的生产和育肥基地，打造畜产品深加工基地。围绕铁路经济带加快铜矿、富铁矿、地热、天然饮用水、盐湖等主要矿种开发。

——发展以青藏铁路沿线观光为主的精品旅游业。

——加强草原保护建设，优化草地生态系统，提高草原畜牧业生产水平。

第三节 自治区层面重点开发区域

一、藏东重点开发的城镇

区域范围：包括昌都县城关镇、芒康县嘎托镇、丁青县丁青镇、察雅县烟多镇、江达县江达镇、索县亚拉镇，以及波密县扎木镇，区域面积 0.95 万平方公里，占全区总面积的 0.79%。该区域人口 11.4 万人，占全区总人口的 3.8%。

功能定位：该区域东连四川、北接青海、南与云南相通，是我区连接川、滇、青的枢纽，重要的能源和矿产资源开发基地，重要的生态旅游发展区域，康巴特色文化产业发展中心。

——构建以昌都县为中心，以嘎托镇、丁青镇、烟多镇、江达镇、亚拉镇和扎木镇为主要支撑，以川藏公路（北线和南线）为主要轴线的空间开发格局。

——把昌都建设成为连接川、滇、青的交通枢纽、商贸中心、有色金属基地、“西电东送”的接续能源基地和“三江”流域生态旅游区，逐步扩大以县城和建制镇为中心的人口与经济聚集规模，辐射带动藏东区域加快发展。

——加大基础设施建设力度。加快旅游景区公路建设和进出藏通道的改扩建，建设重点县间的快速通道，提升邦达机场的通航能力。

——完善藏东电网，加强城镇配电网建设与改造。在做好生态保护的前提下，有序推进以金沙江、澜沧江、怒江水电资源开发为重点的藏电外送基地的规划和开发。

——加快旅游产业发展。以独特的人文资源为主体，以相对特色的自然资源为依托，以市场为导向，充分挖掘和发挥康巴人文资源，把康巴文化产业打造成全区文化产业的重要组成部分和增长点。实施“大香格里拉”生态旅游区建设，构建自然生态—人文景观—民族手工业—特色旅游产业链。

——以优势矿产资源为基础，重点抓好铜、铅、锌等有色金属资源的开发。

二、藏西重点开发的城镇

区域范围：以噶尔县狮泉河镇、札达县托林镇为重点，在藏西区域实施据点式开发，区域面积 0.53 万平方公里，占全区总面积的 0.44%。该区域人口 1.3 万人，占全区总人口的 0.4%。

功能定位：我区连接国家西北经济区特别是新疆地区的重要枢纽，是全区重要的畜产品生产基地和盐湖资源开发基地，重要的旅游业发展区域。

——构建以狮泉河镇为中心，以托林镇为主要支撑，以国道 219 为轴线的据点式空间开发格局。

——把狮泉河镇建设成为连接新疆的交通枢纽、藏西区域的商贸中心和物流中心，逐步扩大以县城和建制镇为中心的人口与经济聚集规模，辐射带动藏西区域加快发展。

——加强交通、能源、水利等基础设施建设，改善城乡居民居住条件，增加人均受教育年限，完善医疗卫生服务体系，扩大社会保障覆盖面，提高基本公共服务水平。

——合理开发优势资源。加大对盐湖资源的勘探力度，在生态环境保护的前提下加快对硼和锂的开发利用。打造神山圣湖-古格遗址精品旅游路线，加快发展特色旅游产业。立足草原保护，发展高效优质生态畜牧业，转变养殖业发展方式，重点推进绒山羊精深加工。

三、边境地区重点开发的城镇

区域范围：包括普兰县普兰镇、吉隆县吉隆镇、聂拉木县樟木镇、亚东县下司马镇、错那县错那镇、察隅县竹瓦根镇、墨脱县墨脱镇、定结县陈塘镇和日屋镇。本区域面积 0.98 万平方公里，占全区总面积的 0.8%。该区域人口 2.8 万人，占全区总人口的 0.9%。

功能定位：建设南亚陆路大通道的重要节点，全区的重要口岸，稳边固边的重要支撑点。

——构建以吉隆镇、樟木镇、下司马镇等为重点，以国边防公路为轴线的据点式空间开发格局。

——加大基础设施建设力度，大力实施“兴边富民”战略，着力改善边境地区的交通、能源、水利等基础设施条件，改善城乡居民生产生活条件。

——大力提升基本公共服务水平，巩固提高义务教育，加强学前教育和职业技能培训，完善公共卫生服务体系，强化社会保障，实施文化固边工程，加强扶贫开发，加强和创新社会管理。

——充分发挥区位优势，加强口岸基础设施建设，促进边境贸易发展，重点推动农畜产品、藏药材、矿产品、林副产品和民族手工品等我区自产产品的出口，加快旅游景区建设，显著提高边境地区农牧民收入。

四、藏中重点开发的城镇

区域范围：包括日喀则市拉孜县曲下镇、南木林县南木林镇和谢通门卡嘎镇，山南地区曲松县曲松镇、加查县安绕镇，那曲地区索县亚拉镇、安多县帕那镇，实施据点式开发。本区域面积 0.34 万平方公里，占全区总面积的 0.28%。该区域人口 3.8 万人，占全区总人口的 1.3%。

功能定位：我区重要的矿产资源、水能资源和特色农产品开发基地，全区重要的吸纳重点生态功能区人口转移基地。

——在做好生态保护的前提下，加快水电资源的开发，建设我区重要的能源工业基地；加快矿业有序开发，形成国家重要的铬铁矿生产基地和我区重要的铜和金矿生产基地。

——加强城镇基础设施建设，提高基本公共服务水平，吸纳超载人口，逐步扩大县城所在地的人口与经济聚集规模。

——加强旅游基础设施建设，围绕青藏铁路观光带和唐古拉山—怒江源风景名胜区加快发展特色旅游产业。

——发展高产、优质、高效的畜牧业，建设以牦牛、藏系绵羊等特色畜种为主的生产和育肥基地。因地制宜，积极发展生态林果业。

——加强生态建设和环境保护，大力实施天然草原保护建设工程，通过生物和工程措施修复矿山迹地，保持水土，改善周边生态环境。

——将拉孜县建成辐射日喀则市西部乃至西部经济区的重要的公共服务中心、交通枢纽、区域性物流中心，培育特色优势产业的重要基地，南亚贸易陆路大通道上的重要节点。

第六章 限制开发区域（农产品主产区）

——限制进行大规模高强度工业化城镇化开发的农产品主产区

自治区层面限制开发的农产品主产区是指具备较好的农牧业生产条件，以提供农产品为主体功能，以提供生态产品、服务产品和工业品为其他功能，需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，以保持并提高农产品生产能力的区域。

第一节 功能定位和发展方向

功能定位：保障农产品供给安全的重要区域，农牧民安居乐业的美好家园，社会主义新农村建设的示范区。

农产品主产区应着力保护耕地，稳定粮食生产，发展现代农业，增强农牧业综合生产能力，增加农民收入，加快建设社会主义新农村，确保粮食安全，保障农畜产品有效供给。

发展方向和开发原则是：

——生态环境质量得到改善，生态空间比例保持在较高水平。

——超载人口向承担重点开发功能的乡镇有序转移，提供优质的公共服务，基础设施得到明显改善，解决好人畜饮水安全问题，逐步建立起覆盖农牧区的社会保障体系，提高学前教育、义务教育、高中教育、职业教育和成人教育质量。

——加强耕地保护。坚持最严格的耕地保护制度，确保耕地数量不减少、质量有提高、布局总体稳定。对全部耕地按限制开发的要求进行管理，对全部基本农田按禁止开发的要求进行管理。严格控制建设占用耕地，重点开发区域的工业建设和城镇建设必须尽量不占或少占耕地，同时应确保补充相同质量、数量的耕地。

——进一步提高农产品的自我供给能力。稳定发展粮食生产，不断提高经济作物和畜牧产品综合生产能力，逐渐提高全区主要农产品的自我供给能力，尤其是蔬菜的生产能力。适应城乡居民生活水平不断提高的需要，推进农产品标准化生产，提高农产品质量安全水平。

——优化农业生产布局和品种结构。根据草地资源质量和畜牧产

品产销格局，加大对主要牧区畜牧生产的扶持力度，集中力量建设一批基础条件好、生产水平高和调出量大的畜牧业核心区。在保护生态前提下，开发一批资源有优势、增产有潜力的青稞备产区。大力发展高原优质油菜籽种植。转变养殖业增长方式，着力推进养殖业向规模化、标准化方向发展，确保畜牧业的稳定发展。在条件适宜的水域可以适当发展水产品生产。在复合产业带内，要处理好多种农产品协调发展的关系，根据不同产品的特点和相互影响，合理确定发展方向和发展途径。

——促进农牧业增效和农牧民持续增收。积极推进农业产业化经营，拓宽非农就业空间，不断拓展农村内外部就业和增收领域。加大惠农政策力度，重点向优势农产品生产区倾斜，发挥农民主体作用。加强农林牧业基础设施建设，改善农牧业装备条件，开展秸秆综合利用，促进高效利用。提高人工增雨抗旱和防雹减灾保障能力。加快农业科技进步，加强农牧业防抗灾体系建设，强化农牧业防灾减灾能力。控制农业资源开发强度，优化开发方式，大力发展循环农业资源的永续利用。

——加强水生生物资源养护。养护和合理利用水生生物资源，大力提升水生生物资源养护管理水平，推进渔业可持续发展，加强鱼类增殖放流力度，增加放流品种，提高放流标准，扩大放流数量，增加水产品产量。改善水域生态环境，维护水生生物多样性。

第二节 发展重点

从确保全区粮食安全和食物安全的大局出发，充分发挥各地区比较优势，重点建设以“七区七带”^①为主体的自治区农产品主产区。

一、雅鲁藏布江中上游区主产区

区域范围：分布在日喀则市南木林县、仁布县、拉孜县、谢通门县、萨迦县、昂仁县，区域面积 5.89 万平方公里，占全区总面积的 4.9%。该区域人口 26.9 万人，占全区总人口的 9%。

^①七区指藏西北等七个农产品主产区；七带指七区中以青稞、绒山羊、牦牛等农产品生产为主的七个农业特色产业带。

发展方向：建设青稞、马铃薯、奶牛、藏系绵羊、“双低”优质油菜、城郊蔬菜产业带、天然饮用水产业。

二、雅鲁藏布江中游-拉萨河主产区

区域范围：分布在山南地区琼结县、桑日县、曲松县、加查县和林芝地区朗县，拉萨市林周县、尼木县，区域面积 1.78 万平方公里，占全区总面积的 1.48%。该区域人口 15.6 万人，占全区总人口的 5.2%。

发展方向：建设青稞、奶牛、牦牛、藏猪与藏鸡、优质油菜和城郊蔬菜瓜果产业带、生态林果业、天然饮用水产业。

三、藏西北主产区

区域范围：分布在阿里地区噶尔县，区域面积 1.67 万平方公里，占全区总面积的 1.39%。该区域人口 0.6 万人，占全区总人口的 0.2%。

发展方向：建设以绒山羊为主的畜产品产业带，以优质羊绒为主导产品，形成若干集饲养、羊绒分梳加工、羊绒制品为一体的基地。

四、羌塘高原南部主产区

区域范围：分布在那曲地区申扎县，区域面积 2.56 万平方公里，占全区总面积的 2.13%。该区域人口 2 万人，占全区总人口的 0.7%。

发展方向：建设以藏系绵羊为主的畜产品产业带。

五、藏东北主产区

区域范围：分布在那曲地区聂荣县、索县、巴青县、安多县、那曲县、比如县，昌都地区的边坝县，区域面积 10.08 万平方公里，占全区总面积的 8.39%。该区域人口 33.8 万人，占全区总人口的 11.3%。

发展方向：建设以牦牛、藏系绵羊为主的畜产品产业带、天然饮用水产业。

六、藏东南主产区

区域范围：分布在林芝地区波密县和昌都地区昌都县、察雅县、芒康县、八宿县、左贡县、洛隆县，区域面积 7.65 万平方公里，占全区总面积的 6.36%。该区域人口 35.2 万人，占全区总人口的 11.7%。

发展方向：建设青稞、干果、水果、林下资源产业和城郊蔬菜产业带。

七、尼洋河中下游主产区

区域范围：分布在林芝地区工布江达县、米林县、林芝县，区域面积 3.39 万平方公里，占全区总面积的 2.82%。该区域人口 6.5 万人，占全区总人口的 2.2%。

发展方向：建设青稞、优质油菜、尼洋河干果与水果、藏猪与藏鸡、林下资源和城郊蔬菜产业带、生态林果业、天然饮用水产业。

第三节 基本农田

——分布范围：我区基本农田主要分布于雅鲁藏布江中游及其主要支流拉萨河、年楚河中下游以及藏东三江流域等，主要涉及日喀则市桑珠孜区、江孜县、拉孜县、萨迦县、南木林县、白朗县、定日县、昂仁县、仁布县、谢通门县等的部分区域，拉萨市林周县、墨竹工卡县、堆龙德庆县、达孜县、曲水县等的部分区域，山南地区贡嘎县、乃东县、扎囊县等的部分区域，以及昌都地区丁青县、芒康县、察雅县、贡觉县、昌都县、洛隆县等的部分区域。区域面积 3633.82 平方公里，占全区总面积的 0.3%。其中，重点开发区域中基本农田保护面积 1158.37 平方公里。

——开发管制原则：认真落实国家基本农田保护制度，对全部基本农田按禁止开发的要求进行管理，确保耕地红线不动摇。严格实施土地利用总体规划，对耕地保有量、基本农田面积进行总量控制。基本农田一经划定，原则上不得调整，严格控制各类非农建设占用基本农田。积极开展土地开发整治，实现占补平衡，在数量平衡的基础上更加注重质量平衡，增加有效耕地面积，保障全区耕地面积和质量动态平衡。

第七章 限制开发区域（重点生态功能区）

——限制进行大规模高强度工业化城镇化开发的重点生态功能区

第一节 功能定位和发展方向

一、国家层面重点生态功能区

国家层面限制开发的重点生态功能区是指生态系统十分重要，关系全国或较大范围区域的生态安全，目前生态系统有所退化，需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，以保持并提高生态产品供给能力的区域。

功能定位：保障国家生态安全的重要区域，人与自然是和谐相处的示范区。

发展方向：以保护和修复生态环境、提供生态产品为首要任务，因地制宜地发展不影响主体功能定位的适宜产业，引导超载人口逐步有序转移。

经综合评价，包括藏西北羌塘高原荒漠生态功能区和藏东南高原边缘森林生态功能区两个区域。

二、自治区层面重点生态功能区

自治区层面限制开发的重点生态功能区指资源环境承载能力较弱或生态环境恶化问题严峻，全区具有较高生态功能价值和生态安全意义的地区，不适宜产业和人口进一步聚集的矿业地区，需提高资源环境承载能力、遏止生态环境退化的地区。

功能定位：加强生态修复，引导超载人口逐步有序转移。

发展方向：以修复生态、保护环境、提供生态产品为首要任务。增强水源涵养、水土保持、防风固沙等提供生态产品的能力，加强森林植被保护和恢复，加强湿地保护与恢复和自然保护区建设，维护生物多样性，因地制宜发展资源环境可承载的适宜产业，引导超载人口逐步有序转移，其中：

——水源涵养型^①：要推进天然林保护和围栏封育，治理土壤侵蚀，维护与重建湿地、森林、草原等生态系统。严格保护具有水源涵养功能的自然植被，限制和禁止过度放牧、无序采矿、毁林开荒、开垦草地等行为。科学开发利用空中云水资源。在大江大河源头和上游

^①水源涵养型：主要指重要江河源头和重要水源补给区。

地区加大植被恢复力度，减少面源污染。拓宽农牧民增收渠道，解决其长远生计，巩固植被恢复成果。

——水土保持型^①：要大力推进节水灌溉，发展旱作节水农业；限制陡坡垦殖和超载过牧。科学开发利用空中云水资源。加强小流域综合治理，恢复退化植被。严格对资源开发和建设项目的监管；加大矿山环境整治和生态修复力度，控制人为因素对土壤的侵蚀。拓宽农民增收渠道，解决农民长远生计，巩固植被恢复成果。

——防风固沙型^②：要转变传统畜牧业生产方式，推进舍饲圈养，以草定畜，严格控制载畜量。加大退牧还草力度，恢复草地植被。加强对内陆河流的规划和管理，保护沙区湿地，新建水利工程要充分论证、审慎决策，禁止发展高耗水工业。对主要沙尘源区、沙尘暴频发区，要实行封禁管理。

——生物多样性维护型^③：要禁止对野生动植物进行滥捕滥采，保持和恢复野生动植物物种和种群的平衡，实现野生动植物资源的良性循环和永续利用。加强防御外来物种入侵的能力，防止外来有害物种对生态系统的侵害。保护自然生态系统与重要物种栖息地，防止生态建设导致栖息环境的改变。

经综合评价，包括喜马拉雅中段生态安全屏障区以及念青唐古拉山南翼水源涵养和生物多样性保护区等6个生态功能区。

第二节 国家重点生态功能区

一、藏西北羌塘高原荒漠生态功能区^④

区域范围：在藏西北羌塘高原形成的带幅宽度不一的屏障带，包括阿里地区的日土县、革吉县、改则县和那曲地区的班戈县、尼玛县、

①水土保持型：主要指土壤侵蚀性高、水土流失严重、需要保持水土功能的区域。

②防风固沙型：主要指沙漠化敏感性高、土地沙化严重、沙尘暴频发并影响较大范围的区域。

③生物多样性维护型：主要指珍稀濒危动植物分布较集中、具有典型代表性生态系统的区域。

④该区处于青藏高原腹地，保存着较为完整的高原荒漠生态系统，拥有藏羚羊、黑颈鹤、野牦牛和藏野驴等珍稀特有物种。目前土地沙化面积扩大，草原鼠害和融冻滑塌等灾害增多，土地沙化面积扩大，生物多样性受到威胁。

双湖县，区域面积 49.44 万平方公里，占全区总面积的 41.12%。该区域人口 12.6 万人，占全区总人口的 4.2%。

类型和发展方向：加强草原草甸保护，加强湿地保护与恢复，保护高原典型荒漠生态系统，加强野生动植物保护和自然保护区建设，保护好重要的野生动植物繁衍栖息的自然环境，加大设施减畜降牧和生态搬迁政策力度，维护区域生物多样性。

二、藏东南高原边缘森林生态功能区^①

区域范围：在藏东南高原，自错那县沿边境线，向东延伸，经过隆子县、墨脱县至察隅县，形成带幅宽度不一的森林生态功能区，包括山南地区的错那县、林芝地区的墨脱县和察隅县，区域面积 9.78 万平方公里，占全区总面积的 8.13%。该区域人口 4.3 万人，占全区总人口的 1.4%。

类型和发展方向：维护生物多样性，保护自然生态系统。其中错那县错那镇和察隅县竹瓦根镇作为“点状开发的城镇”，是稳边固边的重要支撑点，是实施“兴边富民”战略，改善边境地区的交通、能源、水利等基础设施条件，显著提高边境地区农牧民收入的重点区域。

第三节 自治区重点生态功能区

一、喜马拉雅中段生态屏障区

——分布与生态特点：该屏障区主要分布在日喀则市仲巴县、萨嘎县、吉隆县、聂拉木县、定日县、定结县、岗巴县、康马县、亚东县以及山南地区浪卡子县、洛扎县、措美县、隆子县，区域面积 13.13 万平方公里，占全区总面积的 10.92%。该区域人口 27.7 万人，占全区总人口的 9.2%。在其北部发育大面积的山原高寒草原生态系统，植物种类单一且盖度低，草地退化和土地沙化较为严重；在其南部发育以亚热带常绿林为基带的多层次生态系统，生物多样性丰富且山地灾害多发。

^①该区主要以分布在海拔 900-2500 米的亚热带常绿阔叶林为主，山高谷深，天然植被仍处于原始状态，保存完好，对生态系统保育和森林资源保护具有重要意义。目前土壤侵蚀加重，原始林面积减小，生物多样性受到威胁。

——功能定位与发展方向：发展生态旅游和登山探险业；推进野生动植物保护及保护区建设，提高管护能力、科研与监测水平，改善基础设施条件，加强生物多样性功能的保护；实施天然草地保护、游牧民定居、传统能源替代、水土流失治理和防沙治沙，提高地表植被覆盖度，提高对河谷农牧区水资源的持续补给能力，为该区农林牧业生产发展提供良好的环境基础，为雅鲁藏布江国际河流泥沙减少和水资源、水环境安全提供保障。

二、念青唐古拉山南翼水源涵养和生物多样性保护区

——分布与生态特点：主要分布于拉萨市当雄县和那曲地区嘉黎县，区域面积 2.29 万平方公里，占全区总面积的 1.9%。该区域人口 6.3 万人，占全区总人口的 2.1%。区域内发育了以高寒草原生态系统为主的多种高山生态系统类型，有较大面积的高寒沼泽草甸和原始森林。

——功能定位与发展方向：加强生态系统水源涵养和生物多样性功能的保护，重点发展生态旅游业，适度发展谷地生态农林业，加强重点开发县城综合开发能力建设和非重点开发区域县城以发挥行政职能和生态监管为主的城镇建设，为生态脆弱区人口有序转移提供条件，为重点开发区域生态旅游业和特色农林产业的发展提供保障。

三、昌都地区北部河流上游水源涵养区

——分布与生态特点：该区主要包括昌都地区丁青县、类乌齐县、贡觉县、江达县，区域面积 3.71 万平方公里，占全区总面积的 3.09%。该区域人口 23.3 万人，占全区总人口的 7.8%。区内山地森林生态系统分布面积大，河谷干燥，以灌丛草地为主，具有水土流失敏感和山地灾害多发及生物多样性丰富的特点。

——功能定位与发展方向：加强山地森林生态系统生物多样性保护和河谷地区水土保持及山地灾害预防，重点发展生态旅游业，适度发展特色生态农林业，加强重点开发区域的综合开发能力建设，为生态旅游发展提供环境保障。

四、羌塘高原西南部土地沙漠化预防区

——分布与生态特点：该区主要分布于阿里地区措勤县，区域面

积 2.29 万平方公里，占全区总面积的 1.9%。区域内人口 1.5 万人，占全区总人口的 0.5%。该区域具有破坏容易恢复重建难的脆弱性特点，土地沙漠化敏感性高。

——功能定位及发展方向：高寒荒漠草原生态系统十分脆弱，对外力作用的响应极为敏感，因此，其功能定位为防止土地沙化、保护高寒特有动植物种。加强区内非重点开发区域县城以发挥行政职能和生态监管为主的城镇建设，为生态脆弱区超载人口有序转移提供条件，为减少人为草地破坏和扬沙天气和沙尘对周边地区的危害发挥屏障作用。

五、阿里地区西部土地荒漠化预防区

——分布与生态特点：该区位于阿里地区札达县、普兰县，区域面积 3 万平方公里，占全区总面积的 2.5%。该区域人口 0.9 万人，占全区总人口的 0.3%。区域内气候干旱，温性荒漠生态系统分布面积大，土地沙漠化、荒漠化敏感性程度极高。河谷湖盆低地具有发展人工草地的条件。

——功能定位及发展方向：该区域荒漠生态系统极为脆弱，土地荒漠化面积较大，其功能定位为：土地沙化和荒漠化的预防及河谷湖盆低地草地的合理开发利用，加强区内各县以发挥行政职能和生态监管为主的城镇建设，为该区人文-生态旅游业及特色畜牧业提供环境保护。

六、拉萨河上游水源涵养与生物多样性保护区

——分布与生态特点：位于拉萨河上游段，包括林周县和墨竹工卡县境内热振藏布和曲绒藏布两条支流的部分乡镇，区域面积 0.1 万平方公里，占全区总面积的 0.08%。区内山地草甸发育，在源头区有较大面积高寒沼泽草甸，为高寒特有动物的栖息提供了有利条件。

——功能定位与发展方向：区内高寒草甸和沼泽草甸生态系统，在涵养水源和维护生物多样性方面发挥着重要的作用。因此，该区生态功能定位为：水源涵养与高寒生物多样性保护。通过保护工程的实施，为拉萨河水资源水环境安全和拉萨市周边重点开发区域生产生活用水提供保障。

第四节 规划目标

——生态产品数量增加，质量提高。地表水水质明显改善，主要河流径流量基本稳定并有所增加。水土流失和荒漠化得到有效控制，草原面积得以稳定，植被得以恢复。天然林面积扩大，森林覆盖率提高。湿地得到充分保护。野生动植物物种得到恢复和增加。水源涵养型和生物多样性维护型区域的水质达到Ⅰ类，空气质量达到一级。

——形成点状开发、保有大片开敞生态空间的空间结构。开发强度控制在规划目标之内，湿地、林地、草地等绿色生态空间扩大，人类活动占用空间减少。

——产业结构优化，适宜产业持续发展。形成以环境友好的特色产业和服务业为主体的经济格局，人均地区生产总值大幅度提高。经济发展与生态环境更加协调。

——人口总量下降，人口质量提高。进一步降低总人口占全区的比例，减轻人口对生态环境的压力。推进义务教育均衡发展，基本普及高中阶段教育，人均受教育年限大幅度提高。

——公共服务水平显著提高，人民生活水平明显改善。人均公共服务支出高于全区平均水平。婴儿死亡率、孕产妇死亡率、饮用水不安全人口比率大幅度下降。城镇居民人均可支配收入和农牧民人均纯收入大幅度提高，绝对贫困现象基本消除。

第五节 开发管制原则

——对各类开发活动进行严格管制，尽可能减少对自然生态系统的干扰，不得损害生态系统的稳定和完整性。以保护自然生态为前提、以水土资源承载能力和环境容量为基础，划定生态红线并制定相应的环境标准和环境政策。

——严格控制开发强度，节约集约利用农牧民点用地，腾出更多的空间用于保障生态系统的良性循环。城镇建设与工业开发要依托现有资源环境承载能力相对较强的城镇集中布局、据点式开发，禁止成片蔓延式扩张。原则上不再新建各类开发区和扩大现有工业开发区的

面积，已有的工业开发区要逐步改造成为低消耗、可循环、少排放、“零污染”的生态型工业区。

——开发矿产资源、发展适宜产业和建设基础设施，都要控制在尽可能小的空间范围之内，并做到天然草地、林地、水库水面、河流水面、湖泊水面等绿色生态空间面积不减少。控制新增公路、铁路建设规模，必须新建的，应事先规划好动物迁徙通道。在有条件的重点生态功能区之间，要通过水系、绿带等构建生态廊道^①，避免形成“生态孤岛”^②。

——实行更加严格的产业准入环境标准，严把项目准入关。在不损害生态功能的前提下，因地制宜地适度发展旅游、农林牧产品生产和加工、休闲农业等产业，积极发展服务业，保持一定的经济增长速度。

——在现有城镇布局基础上进一步集约开发、集中建设，重点规划和建设资源环境承载能力相对较强的县城和中心镇，提高综合承载能力。引导一部分人口向城镇转移，一部分人口向区域内的县城和中心镇转移。加强对生态移民点的空间布局规划，尽量集中布局到县城和中心镇。

——加强县城和中心镇道路、供排水、垃圾污水处理等基础设施建设。在条件适宜地区，积极推广太阳能、地热、沼气、生物质能等清洁能源，有序开发小水电，努力解决广大农牧区能源需求。在有条件的地区建设一批节能环保的生态型社区。健全公共服务体系，改善教育、医疗、文化等条件，提高公共服务供给能力和水平。

第八章 禁止开发区域

禁止开发区域是指有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布地、有特殊价值的自然遗迹所在地和文化遗址

^①生态廊道是指从生物保护的角度出发，为可移动物种提供一个更大范围的活动领域，以促进生物个体间的交流、迁徙和加强资源保存与维护的物种迁移通道。生态廊道主要由植被、水体等生态要素构成。

^②生态孤岛是指物种被隔绝在一定范围内，生态系统只能内部循环，与外界缺乏必要的交流与交换，物种向外迁移受到限制，处于孤立状态的区域。

地等，需要在国土空间开发中禁止进行工业化城镇化开发的重点生态功能区。禁止开发区域 44.66 万平方公里(国家级 40.26 万平方公里、自治区级 4.50 万平方公里)，占国土总面积的 37.15% (国家级占 33.49%、自治区级占 3.74%)。

第一节 功能定位

——**国家层面禁止开发区域：**国家保护自然文化资源的重要区域，珍稀动植物基因资源保护地。

——**自治区层面禁止开发区域：**自治区保护自然文化资源的重要区域，区内珍稀动植物基因资源保护地，实行强制保护、禁止人为干扰活动。

第二节 国家层面禁止开发区域

一、分布及保护对象

我区的国家级禁止开发区域主要包括国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园和国家地质公园。

具体包括：(1)西藏拉鲁湿地国家级自然保护区、(2)西藏雅鲁藏布江中游河谷黑颈鹤国家级自然保护区、(3)西藏类乌齐马鹿国家级自然保护区、(4)西藏芒康滇金丝猴国家级自然保护区、(5)西藏珠穆朗玛峰国家级自然保护区、(6)西藏羌塘国家级自然保护区、(7)西藏色林错国家级自然保护区、(8)西藏雅鲁藏布大峡谷国家级自然保护区、(9)西藏察隅慈巴沟国家级自然保护区，(10)西藏布达拉宫，(11)西藏纳木措—念青唐古拉山风景名胜区，(12)西藏唐古拉山—怒江源风景名胜区，(13)西藏雅砻河风景名胜区，(14)土林—古格风景名胜区，(15)西藏巴松湖国家森林公园，(16)西藏色季拉国家森林公园，(17)西藏玛旁雍错国家森林公园，(18)西藏班公湖国家森林公园，(19)西藏然乌湖国家森林公园，(20)西藏热振国家森林公园，(21)西藏姐德秀国家森林公园，(22)西藏尼木国家森林公园，(23)西藏易贡国家地质公园，(24)西藏札达土林国家地质公园，(25)西藏当雄羊八井国家地质公园。

今后新设立的国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜景区、国家森林公园和国家地质公园等自动进入国家级禁止开发区域名录。

二、管制原则

国家禁止开发区域要依据法律法规规定和相关规划实施强制性保护，严格控制人为因素对自然生态和文化自然遗产原真性、完整性的干扰，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，引导人口逐步有序转移，实现污染物“零排放”，提高环境质量。

——国家级自然保护区^①。要依据《自然保护区条例》、本规划确定的原则和自然保护区规划进行管理。一是按核心区、缓冲区和实验区分类管理。核心区，严禁任何生产建设活动；缓冲区，除必要的科学实验活动外，严禁其他任何生产建设活动；实验区，除必要的科学实验以及符合自然保护区规划的旅游、种植业和畜牧业等活动外，严禁其他生产建设活动。二是按先核心区后缓冲区、实验区的顺序，逐步转移自然保护区的人口。绝大多数自然保护区核心区应逐步实现无人居住，缓冲区和实验区也应较大幅度减少人口。三是根据自然保护区的实际情况，实行异地转移或就地转移两种转移方式，一部分人口要转移到自然保护区以外，一部分人口就地转为自然保护区管护人员。四是在不影响保护区主体功能的前提下，对范围较大、目前核心区人口较多的区域，可以保持适量的人口规模和适度的农林牧业活动，同时通过生活补助等途径，确保人民生活水平稳步提高。五是交通、通信、电网等基础设施要慎重建设，能避则避，必须穿越的，要符合自然保护区规划，并进行保护区影响专题评价。新建公路、铁路和其他基础设施不得穿越自然保护区核心区，尽量避免穿越缓冲区。

——世界文化自然遗产^②。要依据《保护世界文化和自然遗产公约》、《实施世界遗产公约操作指南》、本规划确定的原则和文化自然遗产规划进行管理。加强对遗产原真性的保护，保持遗产在艺术、历

^①国家级自然保护区是指经国务院批准设立，在国内外具有典型意义、在科学上有重大国际影响或者有特殊科学研究价值的自然保护区。

^②世界文化自然遗产是指根据联合国教科文组织《保护世界文化和自然遗产公约》，列入《世界遗产名录》的我区文化自然遗产。

史、社会和科学方面的特殊价值。加强对遗产完整性的保护，保持遗产未被人扰动过的原始状态。

——国家级风景名胜区^①。要依据《风景名胜区条例》、本规划确定的原则和风景名胜区规划进行管理。一是严格保护风景名胜区一切景物和自然环境，不得破坏或随意改变。二是严格控制人工景观建设。三是禁止在风景名胜区从事与风景名胜资源无关的生产建设活动。四是建设旅游设施及其他基础设施等必须符合风景名胜区规划，逐步拆除违反规划建设的设施。五是根据资源状况和环境容量对旅游规模进行有效控制，不得对景物、水体、植被及其他野生动植物资源等造成损害。

——国家森林公园^②。要依据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国森林法实施条例》、《中华人民共和国野生植物保护条例》、《森林公园管理办法》、本规划确定的原则和森林公园规划进行管理。一是除必要的保护设施和附属设施外，禁止从事与资源保护无关的生产建设活动。二是在森林公园内以及可能对森林公园造成影响的周边地区，禁止进行采石、取土、开矿、放牧以及非抚育和更新性采伐等活动。三是建设旅游设施及其他基础设施等必须符合森林公园规划，逐步拆除违反规划建设的设施。四是根据资源状况和环境容量对旅游规模进行有效控制，不得对森林及其他野生动植物资源等造成损害。五是不得随意占用、征用和转让林地。

——国家地质公园^③。要依据《世界地质公园网络工作指南》、《地质遗迹保护管理规定》、本规划确定的原则和地质公园规划进行管理。一是除必要的保护和附属设施外，禁止其他任何生产建设活动。二是在地质公园和可能对地质公园造成影响的周边地区，禁止进行采石、取土、采矿、放牧、砍伐以及其他对保护对象有损害的活动。三是未

①国家级风景名胜区是指经国务院批准设立，具有重要的观赏、文化或科学价值，景观独特，国内外著名，规模较大的风景名胜区。

②国家森林公园是指具有国家重要森林风景资源，自然人文景观独特，观赏、游憩、教育价值高的森林公园。

③国家地质公园是指以具有国家级特殊地质科学意义，较高的美学观赏价值的地址遗迹为主体，并整合其他自然景观与人文景观而构成的一种独特的自然区域。

经管理机构批准，不得在地质公园范围内采集标本和化石。

三、近期任务

在“十二五”期间，按国家统一部署，对现有国家级禁止开发区域进行规范。主要任务是：

——完善划定国家级禁止开发区域范围的相关规定和标准，对划定范围不符合相关规定和标准的，按照相关法律法规和法定程序进行调整，进一步界定各类禁止开发区域的范围，核定面积。重新界定范围后，今后原则上不再进行单个区域范围的调整。

——进一步界定自然保护区中核心区、缓冲区、实验区的范围。对风景名胜区、森林公园、地质公园，确有必要的，也可划定核心区和缓冲区，并根据划定的范围进行分类管理。

——在界定范围的基础上，结合禁止开发区域人口转移的要求，对管护人员实行定编。

——归并位置相连、均质性强、保护对象相同但人为划分为不同类型的禁止开发区域。对位置相同、保护对象相同，但名称不同、多头管理的，要重新界定功能定位，明确统一的管理主体。今后新设立各类禁止开发区域的范围，原则上不得重叠交叉。

第三节 自治区层面禁止开发区域

一、分布及保护对象

自治区级禁止开发区域包括自治区级自然保护区、自治区级风景名胜区、自治区级地质公园、国家级水产种质资源保护区、国际重要湿地、国家级湿地公园等。

具体包括：(1)林芝巴结巨柏自治区级自然保护区、(2)纳木错自治区级自然保护区、(3)札达土林自治区级自然保护区、(4)昂仁搭格架地热间歇喷泉群自治区级自然保护区、(5)日喀则群让枕状熔岩自治区级自然保护区、(6)工布自治区级自然保护区、(7)玛旁雍错湿地自治区级自然保护区、(8)班公错湿地自治区级自然保护区、(9)扎日南木错湿地自治区级自然保护区、(10)洞错湿地自治区级自然保护区、(11)麦地卡湿地自治区级自然保护区、(12)桑桑湿地自治区级自

然保护区、(13)然乌湖湿地自治区级自然保护区、(14)昂孜错-马尔下错湿地自治区级自然保护区、(15)日多温泉自治区级地质公园、(16)巴松措特有鱼类国家级水产种质资源保护区、(17)玛胖雍错国际重要湿地、(18)麦地卡国际重要湿地、(19)西藏多庆错国家湿地公园、(20)西藏嘎朗国家湿地公园、(21)西藏雅尼国家湿地公园、(22)西藏当惹雍错国家湿地公园、(23)西藏嘉乃玉错国家湿地公园、(24)西藏年楚河国家湿地公园、(25)西藏拉姆拉错国家湿地公园、(26)西藏朱拉河国家湿地公园、(27)梅里雪山(西坡)风景名胜区、(28)曲登尼玛风景名胜区、(29)卡日圣山风景名胜区、(30)卡久风景名胜区、(31)勒布沟风景名胜区、(32)扎日风景名胜区、(33)哲古风景名胜区、(34)鲁朗林海风景名胜区、(35)三色湖风景名胜区、(36)娜如沟风景名胜区、(37)荣拉坚参大峡谷风景名胜区、(38)神山圣湖风景名胜区。

今后新设立的自治区级自然保护区、自治区级风景名胜区、自治区级地质公园、国家级水产种质资源保护区、国际重要湿地、国家级湿地公园等自动进入自治区级禁止开发区域名录。

二、管制原则

自治区级禁止开发区域要依据相关法律法规规定和相关规划实施强制性保护,严格控制人为因素对自然生态和文化自然遗产原真性、完整性的干扰。

——自治区级自然保护区。依据《西藏自治区实施〈中华人民共和国自然保护区条例〉办法》、《西藏自治区〈中华人民共和国野生动物保护法〉实施办法》、《西藏自治区野生植物保护办法》、《西藏自治区湿地保护条例》、本规划以及自然保护区规划进行管理。按核心区、缓冲区和实验区分类管理,必要时,可以在自然保护区的外围划定一定面积的外围保护地带。禁止在自然保护区内进行砍伐、放牧、毁林、狩猎、捕捞、采药、开垦、开矿、采石、挖沙以及其他可能造成自然保护区景观和自然资源破坏的活动。法律、法规另有规定的除外。未经批准,任何单位和个人不得进入自然保护区的核心区,缓冲区只允许从事科学研究观测活动;实验区可以进入从事科学试验、教学实习、参观考察、旅游以及驯化、繁殖珍稀濒危野生动植物等活动。核心区

和缓冲区不得建设任何生产设施；实验区不得建设污染环境、破坏资源或景观的生产设施。未经自治区人民政府批准，自然保护区内不得迁入新的单位和居民。按先核心区后缓冲区、实验区的顺序逐步转移自然保护区人口。到 2020 年，绝大多数自然保护区核心区做到无人居住，缓冲区和实验区也要较大幅度减少人口。交通设施要尽可能规避自然保护区。

——自治区级风景名胜区。要依据《风景名胜区条例》、本规划确定的原则和风景名胜区规划进行管理。一是严格保护风景名胜区一切景物和自然环境，不得破坏或随意改变。二是严格控制人工景观建设。三是禁止在风景名胜区从事与风景名胜资源无关的生产建设活动。四是建设旅游设施及其他基础设施等必须符合风景名胜区规划，逐步拆除违反规划建设的设施。五是根据资源状况和环境容量对旅游规模进行有效控制，不得对景物、水体、植被及其他野生动植物资源等造成损害。

——水产种质资源保护区。要根据《水产种质资源保护区管理暂行办法》，按核心区和实验区分类管理。一是禁止在水产种质资源保护区内从事围湖造田、围海造地或围填海工程。禁止在水产种质资源保护区内新建排污口。二是按核心区和实验区分类管理。核心区内严禁从事任何生产建设活动；在实验区内从事修建水力工程、疏浚航道、建闸筑坝、勘探和开采矿产资源等工程建设的，或者在水产种质资源保护区外从事可能损害保护区功能的工程建设活动的，应当按照国家有关规定编制建设项目对水产种质资源保护区的影响专题论证报告，并将其纳入环境影响评价文件。三是水产种质资源保护区特别保护期内不得从事捕捞、爆破作业以及其他可能对保护区内生物资源和生态环境造成损害的活动。

——国家重要湿地。在其范围内，一律禁止开垦占用或随意改变用途。

——国家湿地公园。在其范围内，除必要的保护和附属设施外，禁止其他任何生产建设活动。禁止开垦占用、随意改变湿地用途以及损害保护对象等破坏湿地的行为。不得随意占用、征用和转让湿地。

三、近期任务

在“十二五”期间，结合国家级禁止开发区域的规范工作，对自治区级禁止开发区域开展规范工作。主要任务是：

——完善划定自治区级禁止开发区域范围的相关规定和标准，对划定范围不符合相关规定和标准的，按照相关法律法规和法定程序进行调整，进一步界定各类禁止开发区域的范围，核定面积。重新界定范围后，今后原则上不再进行单个区域范围的调整。

——进一步界定自然保护区中核心区、缓冲区、实验区的范围。对风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园，确有必要的，也可划定核心区和缓冲区并进行分类管理。在界定范围的基础上，结合禁止开发区域人口转移的要求，对管护人员实行定编。

——归并位置相连、均质性强、保护对象相同但人为划分为不同类型的禁止开发区域。对位置相同、保护对象相同，但名称不同、多头管理的，要重新界定功能定位，明确统一的管理主体。今后新设立各类禁止开发区域的范围，原则上不得重叠交叉。

第四篇 能源与资源

西藏是国家重要的战略资源储备基地，能源和资源的开发布局，是国土空间开发战略格局的重要部分。要从形成主体功能区布局的总体要求出发，在主体功能区划分的基础上，进一步明确能源、主要矿产资源开发布局以及能源资源开发利用的基本原则和总体框架。能源项目、主要矿产资源基地的具体建设布局和能源资源开发利用等，由相关专项规划进行具体安排。

第九章 能源与资源

总体把握与主体功能区相协调的原则，科学布局能源和资源开发格局，形成对主体功能区的战略支撑。

第一节 主要原则

在能源、矿产资源的开发利用过程中，必须与主体功能区相协调，坚持以下原则：

——**与区域主体功能定位相协调。**能源、矿产资源基地分布于重点开发、限制开发区域之中，不属于独立的主体功能区。能源基地和矿产资源基地的布局，要服从和服务于自治区主体功能区规划确定的所在区域的主体功能定位，符合该主体功能区的发展方向和开发原则。要以主体功能区规划为基础，做好能源基地和矿产资源基地的建设布局规划。

——**与生态修复和环境保护相协调。**矿产资源基地的建设布局，要坚持“点上开发、面上保护”的原则。位于限制开发的重点生态功能区的能源基地和矿产基地建设，必须进行生态环境影响评估，尽可能减少对生态空间的占用，同步修复生态环境。要尽可能在区外进行矿产资源的冶炼利用。实行最严格的水资源管理制度，根据水资源和水环境承载能力，强化用水需求和用水过程管理。

——**与城镇化发展相协调。**矿产资源基地和能源通道的建设，要

充分考虑“一圈两翼三点两线”城镇化战略格局的需要，充分考虑“七区七带”农业战略格局和“三屏五区”生态安全战略格局的约束。位于重点开发区域内的能源和矿产资源基地，应作为城镇化的重要组成部分进行统筹规划、综合发展。能源和矿产资源的开发，应充分依托现有城镇作为后勤保障和资源加工基地，避免形成孤立的居民点。

第二节 优势矿产资源开发布局

结合全区矿产资源分布和资源丰欠情况，矿业发展总体布局是：

——**中部“一江两河”地区**。本区域主要包括拉萨市、日喀则市和山南地区，是全国最大的铬铁矿分布区，要在有效控制开采规模的前提下，继续发挥国家重要铬铁矿生产基地的作用。要以市场为依托，依靠科技进步，依托本区域经济相对发达、具有较好基础设施的优势，重点加大铜、铅、锌、金、建材的开发力度，将这一地区建成具有一定规模的、全国重要的铜、铅、锌等有色金属生产基地。

——**东部“三江”地区**。本区域位于昌都地区，要加快铜多金属资源开发，建成我国重要的铜矿生产基地。同时，以满足经济建设需要为目标，合理开发利用铅锌、金、银、煤炭及建材矿产资源。

——**藏西北地区**。本区域包括那曲、阿里地区部分区域，其中班一怒带有丰富的锂、硼、镁、钾等盐湖矿产资源，龙荣—青草山—多龙成矿带有丰富的铜、金等有色金属。本区域要依托交通、能源等重大基础设施条件的显著改善，积极开发利用潜力巨大的优势矿产。

——**青藏铁路延伸线**。本区域包括那曲地区和拉萨市部分区域，要重点加大低品位铬、铜以及富铁、建材、矿泉水和盐湖矿产等资源的开发。

第三节 能源资源开发利用

结合全区能源资源禀赋，坚持开发当地能源资源和输入优质能源并举，以水电为主，油气和新能源互补，形成稳定、清洁、安全、经济、可持续发展的综合能源体系。水能资源是我区重要的优势资源。水电既是保障区内用电的首选电源，也是建设国家“西电东送”接续

能源基地的重要保障之一，对国家能源安全具有重大战略意义。

——**水能资源分布**。全区水能资源技术可开发量 1.4 亿千瓦，居全国首位。雅鲁藏布江理论蕴藏量为 11389.2 万千瓦，占全区水能资源总蕴藏量的 56.6%，雅鲁藏布江水能蕴藏量仅次于长江，居全国第二位。怒江理论蕴藏量为 2658.7 万千瓦，占全区水能资源总蕴藏量的 13.2%。澜沧江理论蕴藏量为 903.9 万千瓦，占全区水能资源总蕴藏量的 4.5%。水能资源按区域划分，藏东南的水能资源占全区水能资源的 89.8%，四大江水能资源占全区水能资源的 76.8%。水能资源按流域划分，以雅鲁藏布江、怒江、澜沧江、金沙江最为丰富，其技术可开发装机容量分别占全区的 61.7%、12.9%、5.8%、4.3%，共占全区的 84.7%。

——**水能资源开发空间布局**。雅鲁藏布江、怒江、澜沧江、金沙江干流梯级水电站规模大多在 100 万千瓦以上，个别为 1000 万千瓦级的巨型电站，是全国乃至世界少有的水能资源“富矿”。在空间布局上，集中在藏东“三江”流域（金沙江、澜沧江、怒江）和雅鲁藏布江流域。在做好生态保护的前提下，统筹干支流水能资源开发与保护的关系，处理好自身用电和“藏电外送”的关系。加快推进金沙江上游、澜沧江上游水电站建设，实现藏电外送零的突破。积极做好怒江上游、雅鲁藏布江下游水电资源开发的前期研究论证工作。保障区内用电，重点开发雅鲁藏布江的中游以及扎曲河、易贡藏布、朋曲、象泉河等中小河域。

——**太阳能资源分布**。我区绝大部分地区属于太阳能资源丰富区。太阳能资源最丰富区域为阿里地区、日喀则市大部、那曲地区西南部、拉萨市中西部及山南地区雅鲁藏布江河谷地带，约 48.8 万平方公里，占全区国土面积的 41%。该区域年太阳总辐射量大于 6300 兆焦耳/平方米，年日照时数 3000-3560 小时。太阳能资源很丰富区域包括那曲地区中东部、昌都地区大部、林芝地区西部、山南地区错那县、日喀则市聂拉木和亚东两县，约 56.5 万平方公里，占全区国土面积的 47%。该区域年太阳总辐射量 5050-6300 兆焦耳/平方米，年日照时数 2500-3000 小时。这两大区域太阳能资源稳定。

——**新能源资源开发空间布局**。我区太阳能、风能和地热资源丰富，主要分布于藏西北和藏中地区，分布上与水能资源互补，在能源结构中具有重要地位，应加大新能源开发力度，实现规模化发展。规模化利用太阳能，重点开发西部太阳能资源丰富区，主要包括阿里地区、那曲西部地区、雅鲁藏布江中游西段和上游及山南地区，其次为喜马拉雅山南翼-那曲中东部-昌都太阳能资源较丰富区。积极推进风电开发，重点为藏北高原风能较丰富区及喜马拉雅山脉风能可利用区。继续开发利用地热能，重点为藏中中温热区、藏西中高温地热区，加强羊八井、羊易、阿里郎久、那曲古露等热田开发利用，实现地热发电新突破，拓宽地热利用领域，研究利用藏南高温地热区。

——**勘探开发油气资源**。羌塘盆地具备形成大型油气田地质条件，其中胜利河—长蛇山海相油页岩资源丰富，隆鄂尼—昂达尔错油砂资源丰富，具有较好开发前景，要加强资源勘探力度，适时推进开发利用。

第五篇 保障措施

本规划是国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划，在全区各类空间规划中居总控性地位，自治区有关部门和县级以上地方人民政府要根据本规划调整完善各项规划和相关政策，健全绩效评价体系，并严格落实责任，采取有力措施，切实组织实施。

第十章 区域政策

在国家主体功能区区域政策的框架下，根据西藏自治区主体功能区规划的基本要求，逐步建立和健全包括财政、投资、金融、产业、土地、农牧业、人口、环境、应对气候变化等内容的、分类管理的区域政策体系。

第一节 财政政策

——**继续完善自治区对下财政体制**。在中央财政的大力支持下，继续实行并逐步完善“划分收支、专项扶持、财力补助、转移支付”的自治区对下财政体制；通过提高财政支出标准、加大转移支付力度、建立生态环境补偿机制和生态环境保护奖惩机制等方式，加大对重点生态功能区的支持力度；按照主体功能区的要求和基本公共服务均等化的原则，建立新型的公共财政体系，增强落实主体功能区规划的基本财力保障能力。

——**在重点开发区域实行有利于提高工业化城镇化水平的激励性财税政策**。以改善基础设施和促进产业发展为重点，通过财政专项、财政贴息、税收优惠等方式支持和引导特色优势产业聚集、集中和集约发展，增强经济综合能力；积极实施促进人口聚集和劳动力就业的财政支持政策，不断完善保障性住房、公共教育、公共医疗卫生、公共就业、社会保障和广播电视、电信普遍服务等基本公共服务体系，为承接限制开发区域和禁止开发区域产业、人口转移创造条件。

——**在限制开发区域实行有利于农牧业发展和生态环境保护的**

激励与补偿相结合的财税政策。建立基层政府基本财力保障制度，增强限制开发区域基层政府实施公共管理、提供基本公共服务和落实各项民生政策的能力，加大限制开发区域均衡性转移支付力度，优先保障重点生态功能区生态保护和建设投入，推进基本公共服务均等化。支持基本农田基础设施建设和保护，加大良种、造林和农机具补贴力度，提高农牧业综合生产能力。加大对因适度减少农牧生产活动而出现的剩余劳动力的职业技能培训，促进人口适度聚集和向重点开发区域有序转移。

——**在禁止开发区域加快建立有利于生态建设、环境保护和人口转移的补偿型财税政策。**建立完善生态补偿机制，加大禁止开发区域均衡性转移支付力度，按照核心区、缓冲区和实验区的先后顺序，逐步提高生态建设财政支出标准，扩大转移支付资金规模。加大对外迁居民的补助力度，鼓励和引导禁止开发区域人员有序转移就业。

第二节 投资政策

——**保持投资规模适度增长，显著提高城乡公共服务水平。**加大交通基础设施建设投资力度，重点打通对内对外联系的“大通道”，畅通与“大通道”联系的“静脉”、“毛细血管”，完善公路网络，加快铁路建设，大力发展航空运输，加强邮政设施建设，加快形成综合交通运输体系。加大水利基础设施建设投资，重点加强大型骨干水利工程及配套灌区工程建设，加快实施农田水利、农村安全饮水等重大工程，保障城乡供水安全和农牧区生产灌溉用水。加强防汛抗旱工程建设力度，提高水旱灾害防御能力。加强城镇基础设施建设，重点加强城镇公共交通、地下管网、电力、供排水、供暖供气、污水和垃圾处理、旅游配套设施等项目建设，进一步完善城镇服务功能。着力加大农牧区村容村貌整治工程、医疗、教育、文化等设施建设，不断改善农牧民生产生活条件。

——**加大生态修复和环境保护的投资力度，确保西藏生态安全屏障功能作用。**持续加大对限制开发、禁止开发区域生态环保工程的投入，继续实施藏西北地区防沙治沙，以及退牧还草、人工种草与天然

草地改良工程、草原鼠虫毒草害治理等天然草地保护工程，遏制天然草地的持续退化，修复荒漠和天然草地生态；完善草原生态保护奖励制度，逐步提高生态公益林和草原生态保护奖励补偿标准，保障公益林和草原生态保护奖励补偿资金投入；加强以“一江四河”为主的江河流域湿地和纳木错、班公湖等湖泊湿地及城市周边城郊湿地的保护工程建设、自然保护区野生动植物保护及保护区工程建设；加强藏东南“四江”流域重要地带、“一江两河”流域宽谷低地、喜马拉雅山区重要地带及藏西北河谷区宜林地的防护林体系建设。加大对废弃工矿区的土地整理、污染土壤修复、植被恢复等迹地恢复工程建设投入，加强泥石流、滑坡、崩塌等地质灾害防治工程建设。实施重点生态功能区保护修复工程，统筹解决民生改善、区域发展和生态保护问题。

——**依托特色资源 and 市场需求，加大对特色产业发展的投资力度。**支持高原优质农牧产品、高原生物产品的生产和深加工基地建设，不断延伸产业链条，提升产业化层次水平。鼓励藏医藏药研发与生产投资。加大对旅游、文化设施的投资建设，促进旅游业与文化产业的快速发展。以资源环境承载能力为基础，有重点地开发利用优势矿产资源。积极开发水能资源。

——**限制开发区域和禁止开发区域以政府投资为主。**加强政府投资向限制开发和禁止开发区域生态建设、环境保护、基础设施建设、公共服务设施建设、生态移民、促进就业、农牧业综合能力建设等领域的投入和倾斜，保障这两类区域的主体功能，提高两类区域的公共服务水平，增强两类区域的自我发展能力。

——**鼓励和引导民间资本按照不同区域的主体功能定位投资。**在重点开发区域，充分发挥民间投资积极性，除涉及国家安全和重要战略资源开发等国家和自治区限制开放的领域外，鼓励和引导民间资本进入法律法规未明确禁止准入的行业和领域。对农产品主产区和重点生态功能区，通过采取投资补助和贷款贴息等方式，鼓励民间资本向农林牧业产业化项目、农林牧业产品深加工项目、民族手工艺项目、城市公用设施、基本公共服务项目等领域投入。

第三节 金融政策

——在重点开发区域实行有利于提高城镇化水平的货币信贷政策。对国家层面和自治区层面重点开发区域的城镇建设给予优先信贷支持。实现信贷资金向重点开发区域、重点产业倾斜，促进重点开发区域工业化城镇化水平提高，促进产业集聚、人口集聚和资金集聚，形成资金“洼地效应”，提高信贷资金吸纳能力；扩大区域中心城市规模，形成优势产业集群，提高经济发展质量，充分发挥其区域优势和辐射带动作用。

——在限制开发区域实行有利于农牧业发展和生态保护的差别性货币信贷政策。重点支持限制开发区域内以“七区七带”为主体的自治区农产品区的基本农田水利建设、生态功能区天然草地保护、游牧民定居、传统能源替代、水土流失治理、治沙防沙等项目建设，对于符合条件的项目执行扶贫贴息贷款政策，提高限制开发区域的资源环境承载能力，促进农牧民点节约集约用地和城镇合理布局。

——在禁止开发区域实行有利于农牧业发展和生态保护的货币信贷政策。对禁止开发区域项目坚持“有保有压”的信贷原则，大力支持世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家重要湿地、国家森林公园、国家地质公园、国家湿地公园等项目建设，对禁止开发区域内的采石、矿业、砍伐等项目严格控制信贷投放，严格控制高污染、高耗能的项目贷款。

第四节 产业政策

——实施分区分类指导的产业政策，促进形成符合区域主体功能的产业分工体系。按照主体功能区规划的要求，切实落实国家西部大开发战略有关产业政策，加快调整产业发展方向，制订鼓励发展的特色优势产业指导目录，编制产业发展专项规划，鼓励发展符合区域主体功能定位的产业，限制和禁止不符合区域主体功能定位的产业开发活动，促进形成不同功能区各具特色、分工合作、优势互补的产业体系。

——**坚持实施更加严格的市场准入条件，切实维护国家生态安全屏障功能。**对不同主体功能区的项目实行不同的占地、耗能、耗水、资源回收利用率、资源综合利用率、工艺装备、“三废”排放和生态保护等强制性标准。严格限制高污染、高排放、高耗能产业发展，全面禁止引进和发展重污染产业。对不符合主体功能定位的现有产业，通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴、土地置换、关停补偿等手段，进行跨区域转移或关闭。加快建立限制开发和禁止开发区域的生态环境补偿机制，在加大政府公共财政投入的基础上，逐步引进排放贸易、绿色标识等市场化机制，增强绿色产业的可持续发展能力。

——**制定财政、金融、投资等配套政策，促进产业结构优化升级。**鼓励农林牧业规模化、标准化、集约化生产经营，加快发展农牧产品深加工，着力提高农林牧业的规模效益和综合竞争力。鼓励支持能矿资源开发、高原绿色食（饮）品、藏药生产、民族手工艺品加工等特色优势工业发展，不断提升技术层次和附加值，稳步扩大市场占有率。积极扶持旅游、商贸、物流、文化等服务业加快发展，加强相关配套设施建设，不断提高服务业发展水平和就业贡献率。

——**大力开展就业培训工作，引导农牧区剩余劳动力向二、三产业转移。**鼓励和支持转移、转产、转业的农牧民通过职业技能培训有序向二、三产业转移，减轻分散型农林牧业生产生活活动对生态环境的压力。重点支持适应当地产业发展的就业培训。

第五节 土地政策

——**坚持严格保护耕地和林地，控制建设用地过快增长，推行节约和集约用地，提高土地利用效益。**适度增加城市居住用地，逐步减少农村居住用地；科学合理规划工业用地，提高工业用地效率；优先安排交通、能源、水利等建设用地，保证基础设施用地需求。

——**探索实行城乡建设用地增减挂钩、人地挂钩政策，城镇建设用地的增加规模要与本地区农村建设用地的减少规模、城镇吸纳农牧业转移人口规模相挂钩。**严格城乡建设用地扩展边界控制。适当增加重点开发区域及县城、中心城镇建设用地供应，从严控制限制开发区

域改变农牧业用途和生态用途的土地供应，严禁改变重点生态功能区生态用地用途。

——对于不同主体功能区在供地规模和时序、审批程序、土地集约程度等方面实行差异化的土地政策。制定不同主体功能区集约用地标准和指标，通过确定人均建设用地面积、人均城镇用地面积、单位面积产出、投资强度等重点指标，建立各类主体功能区土地集约利用准入门槛，加强对土地集约利用的监管、考评和奖惩。

——严格土地整治，加大闲置、空闲土地及城镇存量建设用地的整理盘活力度，促进低效用地的开发利用。建立矿产资源开发土地复垦预备金征收制度，加强土地开发质量管理，使各类土地利用类型都能发挥最大效用。

——妥善处理自然保护区内农用地的产权关系，引导核心区居民逐步转移。对自然保护区内旅游、景观开发用地实行严格管制，在生态系统重点保护区域周边留出一定范围缓冲区域，预防局部破坏带来的传导效应。

第六节 农牧业政策

——完善支持和保护农牧业发展的政策，加大强农惠农政策力度，并重点向农产品主产区倾斜。保证各级财政对农牧业投入增长幅度高于经常性收入增长幅度，加大对农牧区基础设施建设投入，提高政府土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农牧业的比例，加大自治区财政对农产品主产区的转移支付力度，创新支持模式，提高支持标准。

——健全农牧业补贴制度，规范程序，完善办法，特别要支持增产增收。加大“四补贴”实施力度，扩大补贴规模，增加补贴种类，提高补贴标准，完善补贴方法。落实粮食直补政策，建立健全化肥、农药等农资综合补贴动态调整机制，提高青稞种植和农机具购置补贴标准，扩大补贴规模；将油菜和马铃薯纳入国家良种补贴范围，增设优质牦牛、藏绵羊、藏山羊良种繁育与推广补贴政策；按照牲畜年饲养总量逐年增加畜禽疫苗损耗和储备补贴；稳步提高青稞等重要粮食

品种最低收购价，保障农牧民收益，保障青稞为主的粮食安全。

——**加大对粮食主产区转移支付力度。**根据主体功能定位，加大对粮食主产区特别是青稞主产区的转移支付力度，强化和完善种粮大县奖励政策，建立与产量直接挂钩的奖励机制，提高粮食主产区种粮积极性。

——**支持农产品主产区发展特色优势农牧产品加工业。**扶持培育一批农畜产品深加工龙头企业，鼓励企业集团化发展，强化市场开拓能力，扩大生产规模，提升产品质量，打造一批有特色、上规模、附加值高、竞争力强的知名品牌，积极打造重要的高原特色农产品基地。

——**完善农产品市场调控体系。**稳步提高粮食最低收购价格，改善其他主要农产品市场调控手段，充实主要农产品储备，保持农产品价格合理水平。

——**完善农林牧业公共服务支持政策。**重点支持农林牧业科研创新、推广应用、动植物疫病防控、有害生物防治、信息引导、执法监管、安全生产等，健全农牧业支撑体系。稳步推进农业保险，扩大范围，增加险种。

——**完善农林牧业生态和资源保护政策。**重点保护和利用好耕地、草场等农林牧业资源，认真做好草原生态补偿和森林生态效益补偿工作。

第七节 人口政策

——**统筹人口分布和城镇空间格局协调发展。**根据主体功能定位和资源环境承载力，有序推进具备条件的农牧民向城镇转移，稳妥引导艰苦偏远高寒地区农牧民相对集中居住，破除进城农牧民工市民化的体制机制障碍，推动形成人口分布与城镇建设、产业建设、资源配置与公共服务相协调的发展格局。

——**重点开发区域要不断提高人口综合承载力。**不断提高基本公共服务水平，提高人口吸纳能力，吸引限制开发和禁止开发区域更多人口进入。逐步将有稳定就业或住所的农牧区转移就业人口转化为本地居民，在教育、医疗、住房、社保等方面享受与本地居民同等待遇。

通过产业结构调整，不断优化空间布局，引导区域内人口实现合理流动和布局。制定特殊性政策，鼓励和支持重点边境口岸城镇人口集中。

——**限制开发和禁止开发区域要实行相应的人口退出政策^①**。进一步加强义务教育、职业教育和农民工职业技能培训，不断提高劳动力素质和跨区域就业能力，鼓励人口到重点开发区域就业并定居。加强区域内中心城镇基础设施建设，加快实施牧民定居工程，引导农牧民适当收缩生产生活范围，向城镇、中心乡村聚集。

——**稳步推进城乡户籍制度改革**。推进农业转移人口市民化，稳步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。逐步将公共服务领域各项法律法规和政策与户籍相剥离。按照“属地化管理、市民化服务”的原则，鼓励重点开发区域特别是城镇化地区将流动人口纳入居住地教育、就业、医疗、社会保障、住房保障等体系，切实保障流动人口与本地人口享有均等的基本公共服务和同等权益。

——**以农牧区为重点，进一步完善人口和优生优育利益导向机制，并综合运用其他经济手段，促进人口长期均衡发展**。加强妇幼保健设施建设和优生优育服务，提高出生人口素质。

——**探索建立人口评估机制**。构建经济社会政策及重大建设项目与人口发展政策之间的衔接协调机制，重大建设项目布局和社会事业发展应充分考虑人口集聚、人口布局优化的需要，以及人口结构变动带来的需求变化。

第八节 环境政策

——**完善生态环境管理制度**。坚持把生态环境保护作为发展的前提条件，严守生态环境底线、红线和高压线，划定生态保护红线，明确生产生活生态空间管制界限，优化国土空间格局。加强环境保护监

^①人口在地域间的转移有主动和被动两种。主动转移是指个人主观上具有迁移的意愿，并为之积极努力，付诸实践。被动转移是指个人主观上没有迁移的意愿，但出于居住地基础设施建设、自然地理环境恶化等原因不得不进行迁移。推进形成主体功能区，促进人口在区域间的转移，除了在极少数自然保护区核心区必要的生态移民等被动转移外，主要指立足于个人自主决策的主动转移。政府的主要职责是提高人的素质，增强就业能力，理顺体制机制，引导限制开发和禁止开发区域的人口自觉自愿、平稳有序地转移到其他地区。

管，严格执行环境影响评价制度，强化主要污染物排放总量控制，全面实行企业排污许可证制度，推进绿色发展、循环发展、低碳发展。

——**重点开发区域要按照高技术、高起点的原则，注重从源头上控制污染，根据环境容量，实行严格的污染物排放总量控制制度，逐步提高污染物排放控制标准。**按照国内先进水平要求，逐步提高产业准入环境标准，大力发展清洁生产；根据不同区域的环境容量制定相应的产业准入环境标准，大力推广环保技术和发展环保产业，利用区域限批和行业限批手段，通过治理、限制和关闭污染严重、技术设备落后、生产水平低下的企业等措施，实现污染物排放总量有效控制，促进产业结构升级和布局优化；涉及流域、区域建设与开发利用的规划及其建设项目，要严格执行环境影响评价制度，强化环境风险防范，并将污染物排放总量指标作为建设项目环评审批的前置条件；加强城镇重点水源地保护，加强水质监测、加强水土保持监督与管理、建立饮用水水源保护区管理制度，合理开发和科学配置水资源，保护和修复与水有关的生态环境。

——**限制开发区域要从严发放排污许可证，通过治理、搬迁和关闭污染企业，实现污染物排放总量持续下降，确保环境质量达标。**在农产品主产区和生态区设置不同的产业准入环境标准，防止由于技术、设备与项目的引进产生新的环境污染和生态破坏。全面实行矿山环境治理恢复保证金制度，并实行较高的提取标准，建立矿山生态保护与恢复和环境污染防治的长效机制。加大水资源保护力度，适度开发利用水资源，加强水土保持和生态环境修复与保护。

——**禁止开发区域要依据法律法规规定和相关规划实施强制性保护，保持原真性、完整性。**控制人为因素对自然生态的干扰，严禁不符合主体功能定位的开发活动，因地制宜，除边境等特殊区域外，引导人口逐步有序转移。

——**研究开展环境税试点工作。**积极推行绿色信贷^①、绿色保险^①、

^①绿色信贷是通过金融杠杆实现环保调控的重要手段。通过在金融信贷领域建立环境准入门槛，对限制和淘汰类新建项目不提供信贷支持，对于淘汰类项目停止新增授信支持，并采取措施收回已发放的贷款，从而实现在源头上切断高耗能、高污染行业无序发展和盲目扩张的投资冲动。

绿色证券^②、生态标识，并根据不同类型主体功能区制定不同的实施细则和管理办法，探索建立经济发展与环境保护综合协调机制。

第九节 应对气候变化政策

——**大力提升气候变化监测预警能力。**加强西藏自治区卫星遥感、减缓和应对气候变化能力建设，建立以遥感监测为主、地面观测为辅的青藏高原气候变化监测服务系统，开展气候、生态、冰雪圈等观测，实现对整个青藏高原气候变化及生态环境沿边情况的长期动态监测，提高极端天气气候事件的监测预警能力。

——**积极开展减缓和应对气候变化工作。**开展全球气候变化对西藏自然、资源、环境、经济、社会发展产生的可能影响，尤其是因气候变化可能引发的重大极端气候和生态事件的影响评估，制定应对性和防范性对策措施，确保西藏地区乃至整个国家的生态安全和社会健康发展。加强大气污染防治，建设低碳生态城镇。加强新技术的研究和开发，推进农业结构和种植制度调整，增强农牧业生产适应气候变化的能力。加强自然灾害的应急和防御能力建设。

——**合理开发利用和保护气候资源。**积极开发利用太阳能、地热能、风能、水能、生物质能和空中云水资源等清洁再生能源。加快实施西藏生态安全屏障保护和建设工程，严格执行重大工程的气象灾害风险评估和气候可行性论证制度，保护好多样、独特的生态系统，发挥涵养大江大河水源和调节气候的作用。大力推进草地退化、湿地退化、土地沙化、水土流失、生物多样性衰减等生态修复工程，完善建立退牧还草、退耕还林生态补偿机制。加强林业科技支撑体系建设，严格保护林地，积极开展绿化造林，提高植被覆盖率，增强陆地生态系统的固碳能力。

①绿色保险又叫生态保险，是在市场经济条件下进行环境风险管理的一项基本手段。其中，由保险公司对污染受害者进行赔偿的环境污染责任保险最具代表性。

②绿色证券，是以上市公司环保核查制度和环境信息披露机制为核心的环保配套政策，上市公司申请首发上市融资或上市后再融资必须进行主要污染物排放达标等环保核查，同时，上市公司特别是重污染行业的上市公司必须真实、准确、完整、及时地进行环境信息披露。

第十一章 绩效评价

按照国家推进形成主体功能区的总体要求，加快建立符合西藏实际、推动科学发展的绩效评价体系。要遵循不同区域的主体功能定位，实行各有侧重的绩效评价和考核办法，强化政府责任，重点对各地市提供公共服务、加强社会管理、增强可持续发展能力等方面进行评价。

第一节 重点开发区域

要从扩大城镇规模、改善人居环境，加快推进城镇化和提高聚集人口与产业能力的角度，综合评价经济增长、吸纳人口、质量效益、产业结构、资源消耗、环境保护以及基本公共服务覆盖面等，科学、合理确定投资增长速度。主要考核的指标包括地区生产总值、非农产业比重、非农产业就业比重、财政收入占地区生产总值比重、服务业增加值比重、工业增加值比重、特色优势产业比重、研发投入经费比重、单位地区生产总值能耗、单位工业增加值取水量、“三废”治理率、主要污染物排放总量控制情况、大气和水体质量、循环经济普及率、吸纳农牧区人口规模等。

第二节 限制开发区域

对限制开发的农产品主产区和重点生态功能区分别实行农牧业发展优先和生态保护优先的绩效评价。对限制开发的农产品主产区，要强化对提供农畜产品供给能力的评价，适度推进城镇化，弱化对工业化相关经济指标的评价，主要考核农牧民收入、农牧业综合生产能力、农林牧业集约化生产水平、农牧区基本公共服务等指标，不考核地区生产总值、工业、财政收入等指标。对限制开发的重点生态功能区，要强化对提供生态产品能力的评价，弱化对工业化相关经济指标的评价，主要考核水体和大气质量、水土流失和荒漠化治理率、森林覆盖率、林地面积、生物多样性等指标，不考核地区生产总值、投资、工业、财政收入和城镇化率等指标。

第三节 禁止开发区域

根据相关法律法规和规划要求，对不同的保护对象确定评价内容，实行依法保护优先和污染物“零排放”的绩效评价。对自然保护区，按照核心区、缓冲区和试验区，分别考核其生物多样性、生态系统完整性、森林覆盖率、大气和水体质量、外界干扰程度、自然保护区经费投入、人口外迁状况；对世界文化遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园、国家重要湿地、国家湿地公园等适合旅游开发的禁止开发区域，主要考核其物质和非物质文化资源保护的原真性和完整性，严格禁止旅游业的过度开发对这些自然文化遗产造成破坏。

第四节 强化考核结果运用

推进形成主体功能区的主要目标能否实现，关键在于要建立健全符合有利于推进形成主体功能区的绩效考核评价体系，并强化考核结果运用。要加强部门协调，把有利于推进形成主体功能区的绩效考核评价体系和中央组织部印发的《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》等考核办法有机结合起来，根据各地（市）不同的主体功能定位，把推进形成主体功能区主要目标的完成情况纳入对各地（市）党政领导班子和领导干部的综合考核评价结果，作为各地（市）党政领导班子调整和领导干部选拔任用、培训教育、奖励惩戒的重要依据。

第六篇 规划实施

本规划承接国家主体功能区规划，在自治区各级各类规划中居总控性地位。自治区各部门和各级政府要根据本规划调整完善区域政策和相关规划，健全地方性法规和绩效考核体系，明确责任主体，采取有力措施，多渠道多形式宣传主体功能区的理念和政策，让全社会都能全面了解本规划，动员全区各族人民共建美好家园。

第十二章 规划实施

第一节 自治区人民政府的职责

按照国务院有关文件精神和全国主体功能区规划，自治区人民政府负责组织实施自治区主体功能区规划。有关部门要根据所承担的责任和任务制定相应的规划和政策。

发展改革部门。负责自治区主体功能区规划的组织协调，充分做好本规划与土地、环保、水利、农牧业、能源等部门专项规划的有机衔接，实现各级各类规划之间的统一、协调；负责制定并组织实施适应主体功能区要求的投资政策和产业政策；负责自治区主体功能区规划实施的监督检查、中期评估和修订；负责开发强度、资源承载力和环境容量等约束性指标的分解落实；负责组织提出规划体制改革方案并组织实施。

科技部门。负责研究提出适应主体功能区要求的科技规划和政策，建立适应主体功能区要求的区域创新体系。

工业和信息化部门。负责编制适应主体功能区规划要求的工业、通信业、信息化产业的发展规划。

财政部门。负责按照本规划明确的财政政策方向和原则，制定并落实适应主体功能区要求的财政政策。

国土资源部门。负责组织修订土地利用总体规划；负责制定适应主体功能区要求的土地政策并落实用地指标；负责协调、会同有关部

门调整划定各类保护区域、基本农田范围，并落到具体地块，明确“四至”范围^①；负责组织编制实施全区矿产资源总体规划、矿产资源专项规划，促进矿产资源勘查开发布局优化；负责组织、指导、协调国家地质公园规划实施工作。

环境保护部门。负责制定适应主体功能区要求的生态环境保护规划和政策；负责组织编制自治区环境功能区规划，划定生态保护红线；负责组织编制自治区自然保护区发展规划，并组织相关国家规划的实施工作；指导、协调、监督各类自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园的环境保护工作，协调和监督野生动植物保护、湿地保护、荒漠化防治工作。

住房城乡建设部门。负责组织编制和监督实施全区城镇体系规划；负责指导、协调全区城乡规划的编制和报批工作；负责制定适应主体功能区要求的城乡建设和市政公用事业规划和政策；负责编制国家级风景名胜区规划，监督全区风景名胜区规划实施，提出相关政策。

水利部门。负责编制适应主体功能区要求的水资源开发利用、节约保护及防洪减灾、水土保持等方面的规划，制定相关政策。

农牧业部门。负责组织编制和实施适应主体功能区要求的农林牧业发展、农林牧业特色产业发展规划和政策。

交通运输部门。负责组织编制和实施适应主体功能区空间布局要求的交通运输发展规划和政策。

卫生计生部门。负责建立限制开发区域和禁止开发区域的人口计生利益导向机制，使人口计生政策促进人口增长与经济社会发展相适应。

林业部门。负责编制适应主体功能区要求的生态保护与建设规划，制定相关政策；负责组织编制自治区森林公园、湿地保护规划，提出相关政策；负责国家和自治区相关规划的实施工作。

气象部门。负责组织编制气象自然灾害防御和气候资源开发利用及人工影响天气业务发展规划，参与制定应对气候变化和自然灾害防

^① “四至”是指审核确定地块边界的文字描述，一般用边界所经线状地物、永久性地名表述。

御政策，组织开展气候变化对水资源、农林牧业和生态环境等的影响评估。对与气象条件密切相关的规划和建设项目进行气象灾害风险评估和气候可行性论证。

地震部门。负责组织编制地震灾害防御等规划或区划，参与制定应对自然灾害防御政策。

政府法制机构。负责组织有关部门研究提出适应主体功能区要求的地方性法规和规章的立法计划，以及国家相关法律法规在我区具体实施的管理办法。

测绘地理信息部门。负责编制适应主体功能区规划要求的基础测绘规划，组织获取主体功能区规划实施所需的基础地理信息和航空航天遥感影像，建设测绘应急保障体系和地理信息公共服务平台，开展地理国（区）情监测，动态监测主体功能区实施情况。

其他各有关部门，要依据本规划，组织修订能源、交通等专项规划。

第二节 地（市）行署（人民政府）的职责

一、推动主体功能区规划的实施

——负责所辖区域的主体功能区规划的实施。

——根据自治区主体功能区规划对本地市的主体功能定位，通过编制地市国民经济和社会发展总体规划对所辖国土空间进行功能分区，如城镇建设区、工矿开发区、基本农田、生态保护区等，具体类型可根据本地情况确定，并明确“四至”范围。

——根据本规划确定的各项政策，在地（市）行署（人民政府）事权范围内制定实施细则。

——负责衔接落实中央和自治区财政对限制开发区域的财政转移支付和政府投资。

——配合自治区有关部门编制本规划确定的主体功能区区域规划，并负责承接这些区域规划在所辖区内的实施工作。

——根据中央和自治区人民政府确定的空间开发原则和本地市国民经济和社会发展总体规划，审批有关开发项目，把握好开发时序

和开发强度。

二、指导和检查所辖市县的规划落实

——负责指导所辖市县落实本市县辖区在国家 and 自治区级层面主体功能区中的主体功能定位和相关的各项政策措施；负责指导在市县功能区划分中落实主体功能定位和开发强度要求；负责指导所辖市县在规划实施、项目审批、土地管理、人口管理、生态环境保护等各项工作中遵循国家和自治区级主体功能区规划的各项要求。

——地（市）行署（人民政府）发展改革部门负责监督检查本规划在所辖市县的落实情况，对规划实施情况进行跟踪分析，及时了解规划实施中出现的问题，采取相应措施，纠正实施过程中出现的偏差，保证规划在本辖区的切实落实。

第三节 县级人民政府的职责

县级人民政府负责落实全国和自治区级主体功能区规划对本县域的主体功能定位。

——根据自治区级主体功能区规划、本地市国民经济和社会发展规划总体规划对本县域的主体功能定位，对本县域国土空间进行功能分区，具体类型可根据本地情况确定。

——在本县国民经济和社会发展规划总体规划中，明确各功能区的功能定位、发展目标 and 方向、开发和管制原则等。

——根据本县主体功能定位和国民经济和社会发展规划总体规划，编制实施土地利用规划、城镇规划、乡村规划和风景名胜区规划等规划。

第四节 监测评估

要加大投入，加强遥感、信息地理技术应用，建立覆盖全区、统一协调、功能完善的国土空间动态监测管理系统，对规划实施情况进行全面监测、分析和评估。

——国土空间动态监测管理系统以国土空间为管理对象，主要监测城镇建设、项目动工、耕地占用、水资源开发、矿产资源开采等各种开发行为对国土空间的影响，以及水面、湿地、林地、草地、自然

保护区、蓄滞洪区的变化情况等，重点对重点开发、限制开发区域和自然保护区进行动态监测。

——加强对地观测技术的运用，加快建立全区自然资源和地理空间基础信息库^①，不断完善水文、水资源、土壤环境、水土保持等监测网络建设，充分利用电子政务平台，实现地理空间信息共享，逐步提升对国土空间数据的获取能力。

——建立由发展改革、国土、建设、科技、水利、农牧业、环保、林业、地震、气象、测绘地理信息等相关部门和相关科研单位共同参与，协同有效的国土空间监测管理工作机制，通过遥感监测、计算机辅助解译等手段，增强对国土空间开发方式管理的主动预警能力，提高发现和解决违规开发问题的反应能力及精确度。各有关部门要根据职责，对相关领域的国土空间变化情况进行动态监测，探索建立国土空间资源、环境及生态变化状况的定期会商和信息通报制度。

——科学布局空间信息基础设施，根据不同区域的主体功能定位，明确监测重点，建设相应的监测设施。通过多种途径，对全区国土空间变化情况进行及时跟踪分析，将跟踪监测的数据作为自治区主体功能区规划实施、评估、调整的重要依据。

——建立主体功能区规划评估与动态修订机制。适时开展规划评估，提交评估报告，并根据评估结果提出是否需要调整规划内容，或对规划进行修订的建议。

^①“自然资源和地理空间基础信息库”是国家空间信息基础设施建设和应用的重要项目，主要建设基础地理空间信息目录体系和交换体系、地理空间信息共享服务平台和综合信息库，以及相应的标准规范、管理制度和技术与服务支撑体系。

附件 1

表 1 各类主体功能区包括的县级行政区名录

| 序号 | 地区 | 县名 | 主体功能区类型 | 备注 |
|----|------|-------|-----------|----------------|
| 1 | 拉萨市 | 达孜县 | 国家重点开发区域 | |
| 2 | 拉萨市 | 堆龙德庆县 | 国家重点开发区域 | |
| 3 | 拉萨市 | 墨竹工卡县 | 国家重点开发区域 | |
| 4 | 拉萨市 | 曲水县 | 国家重点开发区域 | |
| 5 | 拉萨市 | 城关区 | 国家重点开发区域 | |
| 6 | 日喀则市 | 白朗县 | 国家重点开发区域 | |
| 7 | 日喀则市 | 江孜县 | 国家重点开发区域 | |
| 8 | 日喀则市 | 桑珠孜区 | 国家重点开发区域 | |
| 9 | 山南地区 | 贡嘎县 | 国家重点开发区域 | |
| 10 | 山南地区 | 乃东县 | 国家重点开发区域 | |
| 11 | 山南地区 | 扎囊县 | 国家重点开发区域 | |
| 12 | 阿里地区 | 改则县 | 国家重点生态功能区 | |
| 13 | 阿里地区 | 革吉县 | 国家重点生态功能区 | |
| 14 | 阿里地区 | 日土县 | 国家重点生态功能区 | |
| 15 | 那曲地区 | 班戈县 | 国家重点生态功能区 | |
| 16 | 那曲地区 | 尼玛县 | 国家重点生态功能区 | |
| 17 | 那曲地区 | 双湖县 | 国家重点生态功能区 | |
| 18 | 林芝地区 | 察隅县 | 国家重点生态功能区 | 竹瓦根镇为自治区重点开发区域 |
| 19 | 林芝地区 | 墨脱县 | 国家重点生态功能区 | 墨脱镇为自治区重点开发区域 |
| 20 | 山南地区 | 错那县 | 国家重点生态功能区 | 错那镇为自治区重点开发区域 |

| 序号 | 地区 | 县名 | 主体功能区类型 | 备注 |
|----|------|-------|-----------|------------------|
| 21 | 拉萨市 | 林周县 | 自治区农产品主产区 | |
| 22 | 拉萨市 | 尼木县 | 自治区农产品主产区 | |
| 23 | 阿里地区 | 噶尔县 | 自治区农产品主产区 | 狮泉河镇为自治区重点开发区域 |
| 24 | 昌都地区 | 八宿县 | 自治区农产品主产区 | |
| 25 | 昌都地区 | 察雅县 | 自治区农产品主产区 | 烟多镇为自治区重点开发区域 |
| 26 | 昌都地区 | 洛隆县 | 自治区农产品主产区 | |
| 27 | 昌都地区 | 左贡县 | 自治区农产品主产区 | |
| 28 | 林芝地区 | 工布江达县 | 自治区农产品主产区 | |
| 29 | 林芝地区 | 朗县 | 自治区农产品主产区 | |
| 30 | 林芝地区 | 林芝县 | 自治区农产品主产区 | 林芝镇、八一镇为国家重点开发区域 |
| 31 | 林芝地区 | 米林县 | 自治区农产品主产区 | |
| 32 | 那曲地区 | 安多县 | 自治区农产品主产区 | 帕那镇为自治区重点开发区域 |
| 33 | 那曲地区 | 巴青县 | 自治区农产品主产区 | |
| 34 | 那曲地区 | 比如县 | 自治区农产品主产区 | |
| 35 | 那曲地区 | 那曲县 | 自治区农产品主产区 | 那曲镇为国家重点开发区域 |
| 36 | 那曲地区 | 聂荣县 | 自治区农产品主产区 | |
| 37 | 那曲地区 | 申扎县 | 自治区农产品主产区 | |
| 38 | 那曲地区 | 索县 | 自治区农产品主产区 | 亚拉镇为自治区重点开发区域 |
| 39 | 日喀则市 | 南木林县 | 自治区农产品主产区 | 南木林镇为自治区重点开发区域 |
| 40 | 日喀则市 | 谢通门县 | 自治区农产品主产区 | 卡嘎镇为自治区重点开发区域 |
| 41 | 山南地区 | 曲松县 | 自治区农产品主产区 | 曲松镇为自治区重点开发区域 |
| 42 | 山南地区 | 琼结县 | 自治区农产品主产区 | |
| 43 | 山南地区 | 桑日县 | 自治区农产品主产区 | |
| 44 | 昌都地区 | 边坝县 | 自治区农产品主产区 | |

| 序号 | 地区 | 县名 | 主体功能区类型 | 备注 |
|----|------|------|------------|-------------------|
| 45 | 昌都地区 | 芒康县 | 自治区农产品主产区 | 嘎托镇自治区为重点开发区域 |
| 46 | 林芝地区 | 波密县 | 自治区农产品主产区 | 扎木镇自治区为重点开发区域 |
| 47 | 日喀则市 | 昂仁县 | 自治区农产品主产区 | |
| 48 | 日喀则市 | 拉孜县 | 自治区农产品主产区 | 曲下镇为自治区重点开发区域 |
| 49 | 日喀则市 | 仁布县 | 自治区农产品主产区 | |
| 50 | 日喀则市 | 萨迦县 | 自治区农产品主产区 | |
| 51 | 山南地区 | 加查县 | 自治区农产品主产区 | 安绕镇为自治区重点开发区域 |
| 52 | 昌都地区 | 昌都县 | 自治区农产品主产区 | 城关镇为自治区重点开发区域 |
| 53 | 昌都地区 | 丁青县 | 自治区重点生态功能区 | |
| 54 | 昌都地区 | 类乌齐县 | 自治区重点生态功能区 | |
| 55 | 山南地区 | 浪卡子县 | 自治区重点生态功能区 | |
| 56 | 昌都地区 | 江达县 | 自治区重点生态功能区 | 江达镇为自治区重点开发区域 |
| 57 | 阿里地区 | 措勤县 | 自治区重点生态功能区 | |
| 58 | 阿里地区 | 普兰县 | 自治区重点生态功能区 | 普兰镇为自治区重点开发区域 |
| 59 | 阿里地区 | 札达县 | 自治区重点生态功能区 | 托林镇为自治区重点开发区域 |
| 60 | 昌都地区 | 贡觉县 | 自治区重点生态功能区 | |
| 61 | 拉萨市 | 当雄县 | 自治区重点生态功能区 | 当曲卡镇为国家重点开发区域 |
| 62 | 那曲地区 | 嘉黎县 | 自治区重点生态功能区 | |
| 63 | 日喀则市 | 定结县 | 自治区重点生态功能区 | 日屋镇、陈塘镇为自治区重点开发区域 |
| 64 | 日喀则市 | 定日县 | 自治区重点生态功能区 | |
| 65 | 日喀则市 | 岗巴县 | 自治区重点生态功能区 | |
| 66 | 日喀则市 | 吉隆县 | 自治区重点生态功能区 | 吉隆镇为自治区重点开发区域 |
| 67 | 日喀则市 | 康马县 | 自治区重点生态功能区 | |
| 68 | 日喀则市 | 聂拉木县 | 自治区重点生态功能区 | 樟木镇为自治区重点开发区域 |

| 序号 | 地区 | 县名 | 主体功能区类型 | 备注 |
|----|------|-----|------------|----------------|
| 69 | 日喀则市 | 萨嘎县 | 自治区重点生态功能区 | |
| 70 | 日喀则市 | 亚东县 | 自治区重点生态功能区 | 下司马镇为自治区重点开发区域 |
| 71 | 日喀则市 | 仲巴县 | 自治区重点生态功能区 | |
| 72 | 山南地区 | 措美县 | 自治区重点生态功能区 | |
| 73 | 山南地区 | 隆子县 | 自治区重点生态功能区 | |
| 74 | 山南地区 | 洛扎县 | 自治区重点生态功能区 | |

表 2 国家重点生态功能区名录

| 区 域 | 范 围 | 面积 (平方公里) |
|----------------|-----------------------------------|--------------|
| 藏东南高原边缘森林生态功能区 | 林芝地区：墨脱县、察隅县，山南地区：错那县 | 97750 |
| 藏西北羌塘高原荒漠生态功能区 | 那曲地区：班戈县、尼玛县、双湖县，阿里地区：日土县、革吉县、改则县 | 494381 |

表3 自治区重点生态功能区名录

| 区 域 | 范 围 | 面积（平方公里） |
|-----------------------|--|----------|
| 喜马拉雅中段生态屏障区 | 日喀则市：仲巴县、萨嘎县、吉隆县、聂拉木县、定日县、定结县、岗巴县、康马县、亚东县 山南地区：浪卡子县、洛扎县、措美县、隆子县 | 98100 |
| 念青唐古拉山南翼水源涵养和生物多样性保护区 | 拉萨市：当雄县 那曲地区：嘉黎县 | 18400 |
| 昌都地区北部河流上游水源涵养区 | 昌都地区：丁青县、类乌齐县、贡觉县、江达县 | 36000 |
| 羌塘高原西南部土地沙漠化预防区 | 阿里地区：措勤县 | 21800 |
| 阿里地区西部土地荒漠化预防区 | 阿里地区：札达县、普兰县 | 25600 |
| 拉萨河上游水源涵养与生物多样性保护区 | 林周县和墨竹工卡县境内的热振藏布和曲绒藏布两条支流 | 1000 |

表 4 国家禁止开发区域名录

| 序号 | 名称 | 面积(平方公里) | 位置 |
|------------|------------------------|----------|--------------------------------|
| 一、国家级自然保护区 | | | |
| 1 | 西藏拉鲁湿地国家级自然保护区 | 12.2 | 拉萨市 |
| 2 | 西藏雅鲁藏布江中游河谷黑颈鹤国家级自然保护区 | 6143.5 | 林周县、达孜县、浪卡子县，日喀则市桑珠孜区、南木林县、拉孜县 |
| 3 | 西藏类乌齐马鹿国家级自然保护区 | 1206.15 | 类乌齐县 |
| 4 | 西藏芒康滇金丝猴国家级自然保护区 | 1853 | 芒康县 |
| 5 | 西藏珠穆朗玛峰国家级自然保护区 | 33810 | 定结县、定日县、聂拉木县、吉隆县 |
| 6 | 西藏羌塘国家级自然保护区 | 298000 | 安多县、尼玛县、改则县、双湖县、革吉县、日土县、噶尔县 |
| 7 | 西藏色林错国家级自然保护区 | 18936.3 | 申扎县、尼玛县、班戈县、安多县、那曲县 |
| 8 | 西藏雅鲁藏布大峡谷国家级自然保护区 | 9168 | 墨脱县、米林县、林芝县、波密县 |
| 9 | 西藏察隅慈巴沟国家级自然保护区 | 1014 | 察隅县 |
| 二、世界文化自然遗产 | | | |
| 10 | 西藏布达拉宫 | 2.6 | 文化遗产 |
| 三、国家级风景名胜区 | | | |
| 11 | 纳木措—念青唐古拉山风景名胜区 | 4873 | 当雄县、班戈县 |
| 12 | 唐古拉山—怒江源风景名胜区 | 7998 | 安多县 |
| 13 | 雅砻河风景名胜区 | 920 | 贡嘎县、扎囊县、乃东县、琼结县、桑日县、曲松县、加查县 |
| 14 | 土林—古格风景名胜区 | 818 | 扎达县 |
| 四、国家森林公园 | | | |
| 15 | 西藏巴松湖国家森林公园 | 4100.00 | 工布江达县 |

| | | | |
|----------|--------------|---------|---------|
| 16 | 西藏色季拉国家森林公园 | 4000.00 | 林芝县、米林县 |
| 17 | 西藏玛旁雍错国家森林公园 | 3105.52 | 普兰县 |
| 18 | 西藏班公湖国家森林公园 | 481.59 | 日土县 |
| 19 | 西藏然乌湖国家森林公园 | 1161.50 | 八宿县 |
| 20 | 西藏热振国家森林公园 | 74.63 | 林周县 |
| 21 | 西藏姐德秀国家森林公园 | 84.98 | 贡嘎县 |
| 22 | 西藏尼木国家森林公园 | 61.92 | 尼木县 |
| 五、国家地质公园 | | | |
| 23 | 西藏易贡国家地质公园 | 2160 | 波密县 |
| 24 | 西藏札达土林国家地质公园 | 2464 | 札达县 |
| 25 | 西藏羊八井国家地质公园 | 1002 | 当雄县 |

表5 自治区禁止开发区域名录

| 序号 | 名称 | 面积 (平方公里) | 位置 |
|----|-----------------------|--------------|------------------|
| 一 | 自然保护区 | | |
| 1 | 林芝巴结巨柏自治区级自然保护区 | 0.08 | 林芝县 |
| 2 | 纳木错自治区级自然保护区 | 10610 | 当雄县、班戈县 |
| 3 | 札达土林自治区级自然保护区 | 5600 | 札达县 |
| 4 | 昂仁搭格架地热间歇喷泉群自治区级自然保护区 | 4 | 昂仁县、萨嘎县 |
| 5 | 日喀则群让枕状熔岩自治区级自然保护区 | 1.4 | 江孜县 |
| 6 | 工布自治区级自然保护区 | 20149.81 | 工布江达县、米林县、朗县、林芝县 |
| 7 | 玛旁雍错湿地自治区级自然保护区 | 974.98 | 普兰县 |
| 8 | 班公错湿地自治区级自然保护区 | 563.03 | 日土县 |
| 9 | 扎日南木错湿地自治区级自然保护区 | 1429.82 | 措勤县、尼玛县、昂仁县 |
| 10 | 洞错湿地自治区级自然保护区 | 411.73 | 改则县 |
| 11 | 麦地卡湿地自治区级自然保护区 | 895.41 | 嘉黎县 |
| 12 | 桑桑湿地自治区级自然保护区 | 56.44 | 昂仁县 |
| 13 | 然乌湖湿地自治区级自然保护区 | 69.78 | 八宿县 |
| 14 | 昂孜错-马尔下错湿地自治区级自然保护区 | 940.4 | 尼玛县 |
| 二 | 自治区级地质公园 | | |
| 15 | 日多温泉自治区级地质公园 | 3 | 墨竹工卡县 |
| 三 | 国家级水产种质资源保护区 | | |
| 16 | 巴松措特有鱼类国家级水产种质资源保护区 | 100 | |
| 四 | 国际重要湿地 | | |
| 17 | 玛旁雍错国际重要湿地 | 733.99 | 普兰县 |
| 18 | 麦地卡国际重要湿地 | 237.30 | 嘉黎县 |
| 五 | 国家湿地公园 | | |

| 序号 | 名称 | 面积 (平方公里) | 位置 |
|----|---------------|---------------|---------|
| 19 | 西藏多庆错国家湿地公园 | 327.2 | 亚东县 |
| 20 | 西藏嘎朗国家湿地公园 | 26.9 | 波密县 |
| 21 | 西藏雅尼国家湿地公园 | 69.7 | 米林县、林芝县 |
| 22 | 西藏当惹雍错国家湿地公园 | 1381.7 | 尼玛县 |
| 23 | 西藏嘉乃玉错国家湿地公园 | 35.1 | 嘉黎县 |
| 24 | 西藏年楚河国家湿地公园 | 20.2 | 白朗县 |
| 25 | 西藏朱拉河国家湿地公园 | 12.7 | 工布江达县 |
| 26 | 西藏拉姆拉错国家湿地公园 | 28.1 | 加查县 |
| 六 | 风景名胜区 | | |
| 27 | 曲登尼玛风景名胜区 | 267 | 岗巴县 |
| 28 | 梅里雪山(西坡)风景名胜区 | 规划未完成 面积待定 | 左贡县、察隅县 |
| 29 | 卡日圣山风景名胜区 | 同上 | 仁布县 |
| 30 | 卡久风景名胜区 | 同上 | 洛扎县 |
| 31 | 勒布沟风景名胜区 | 同上 | 错那县 |
| 32 | 扎日风景名胜区 | 同上 | 隆子县 |
| 33 | 哲古风景名胜区 | 同上 | 措美县 |
| 34 | 鲁朗林海风景名胜区 | 同上 | 林芝县 |
| 35 | 三色湖风景名胜区 | 同上 | 边坝县 |
| 36 | 娜如沟风景名胜区 | 同上 | 比如县 |
| 37 | 荣拉坚参大峡谷风景名胜区 | 同上 | 嘉黎县 |
| 38 | 神山圣湖风景名胜区 | 同上 | 普兰县 |

图 1 西藏自治区行政区划图

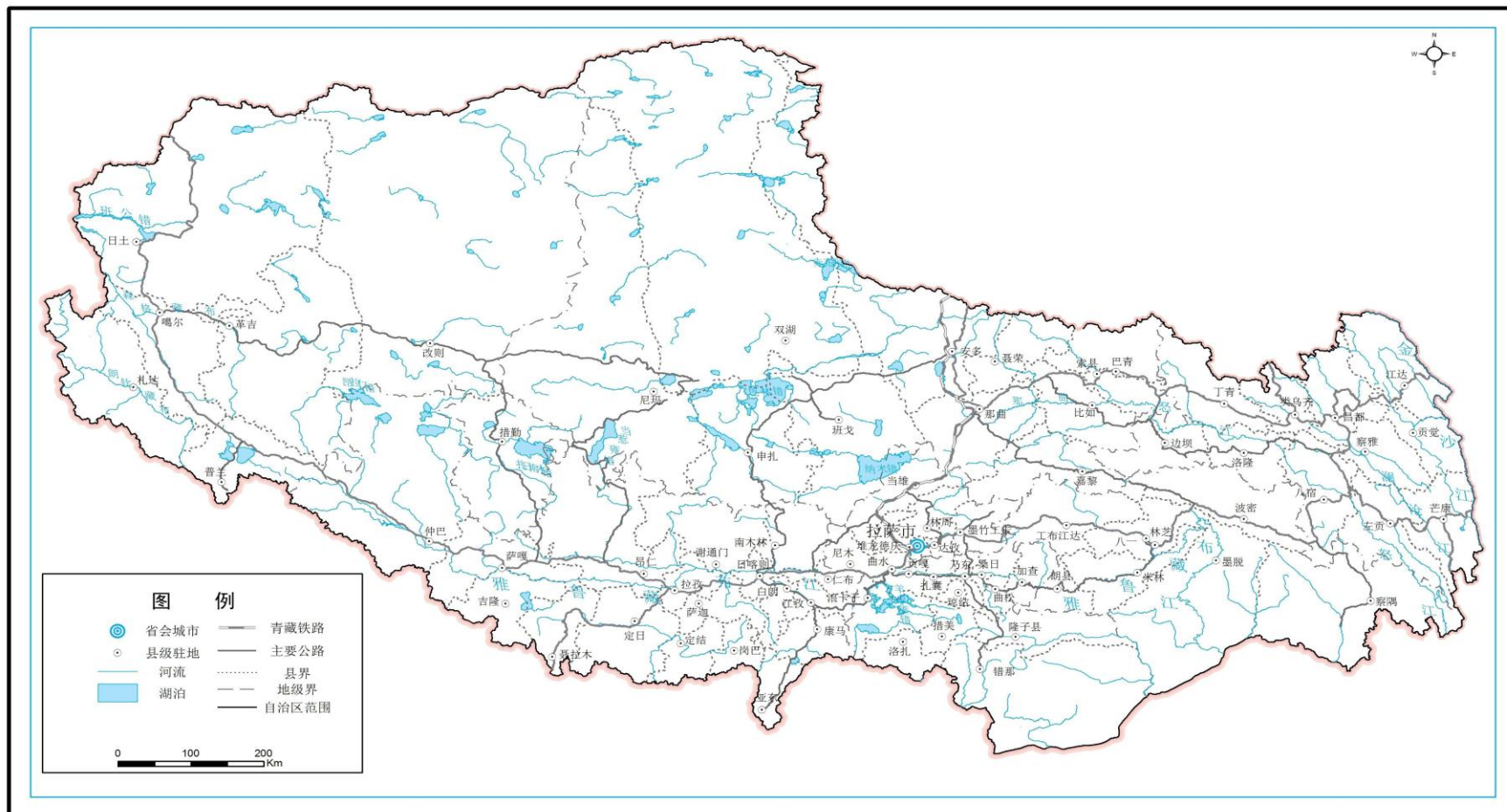


图2 西藏自治区地形图

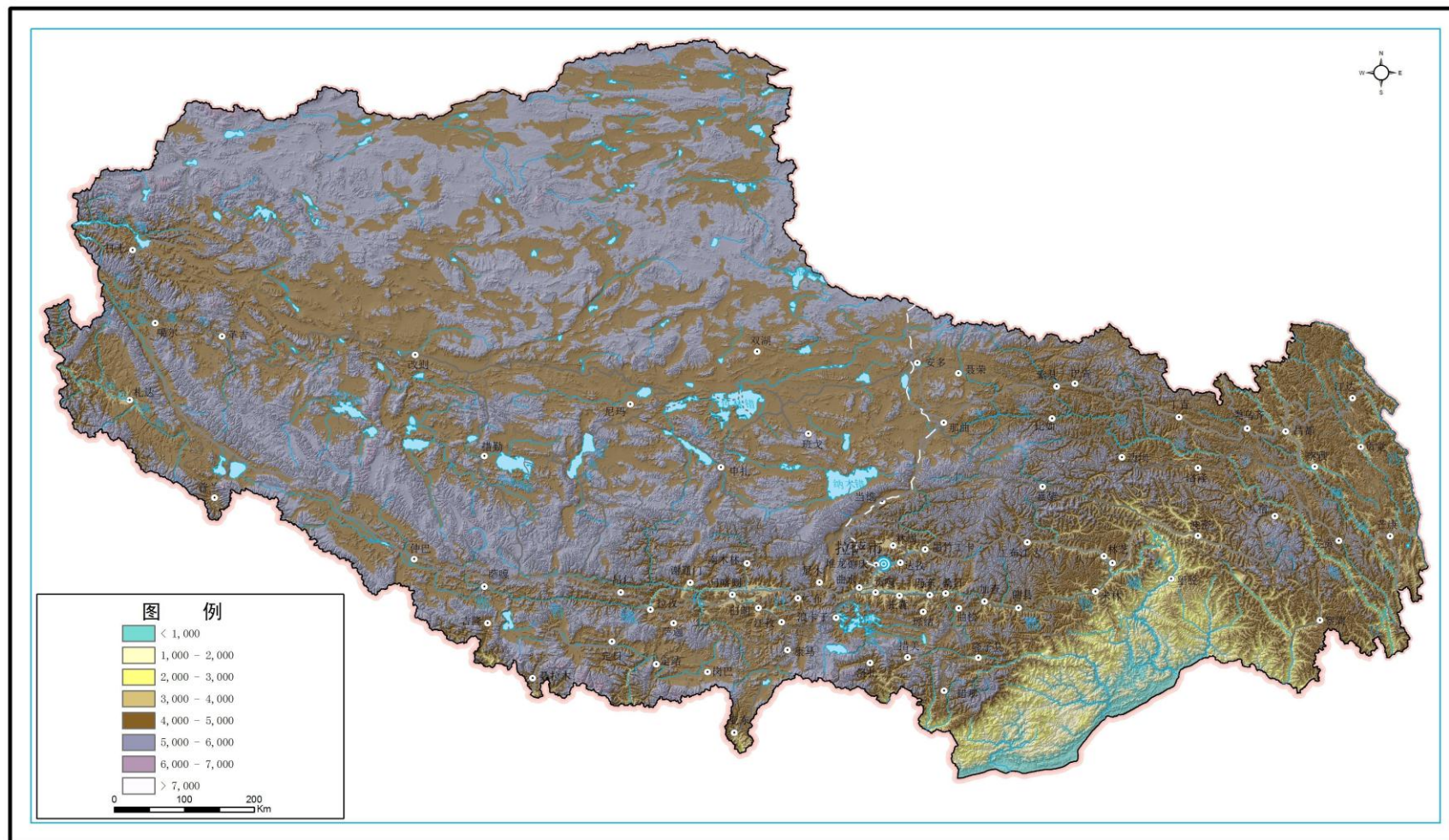


图3 城镇化战略格局示意图

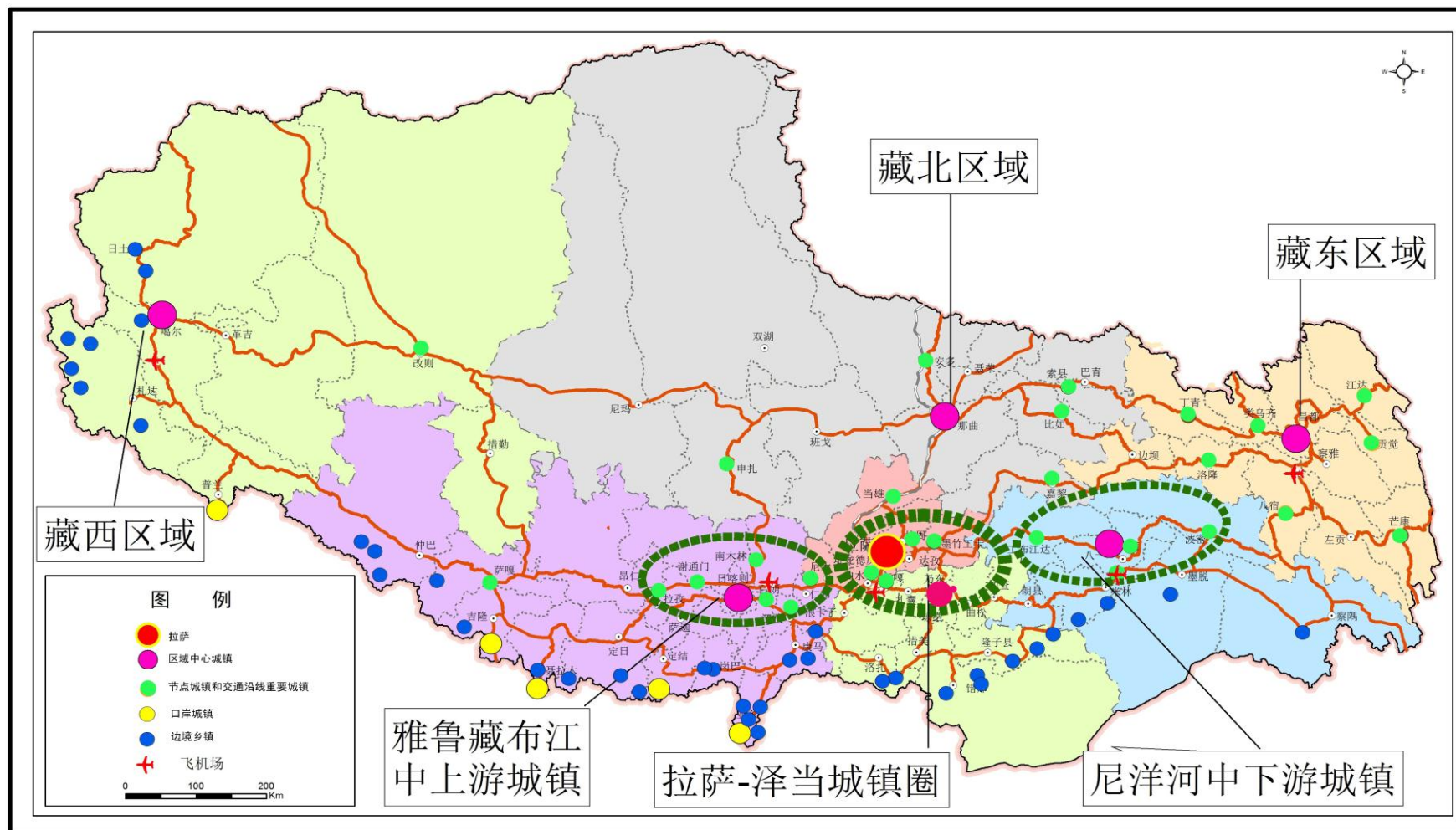


图 4 农业战略格局示意图

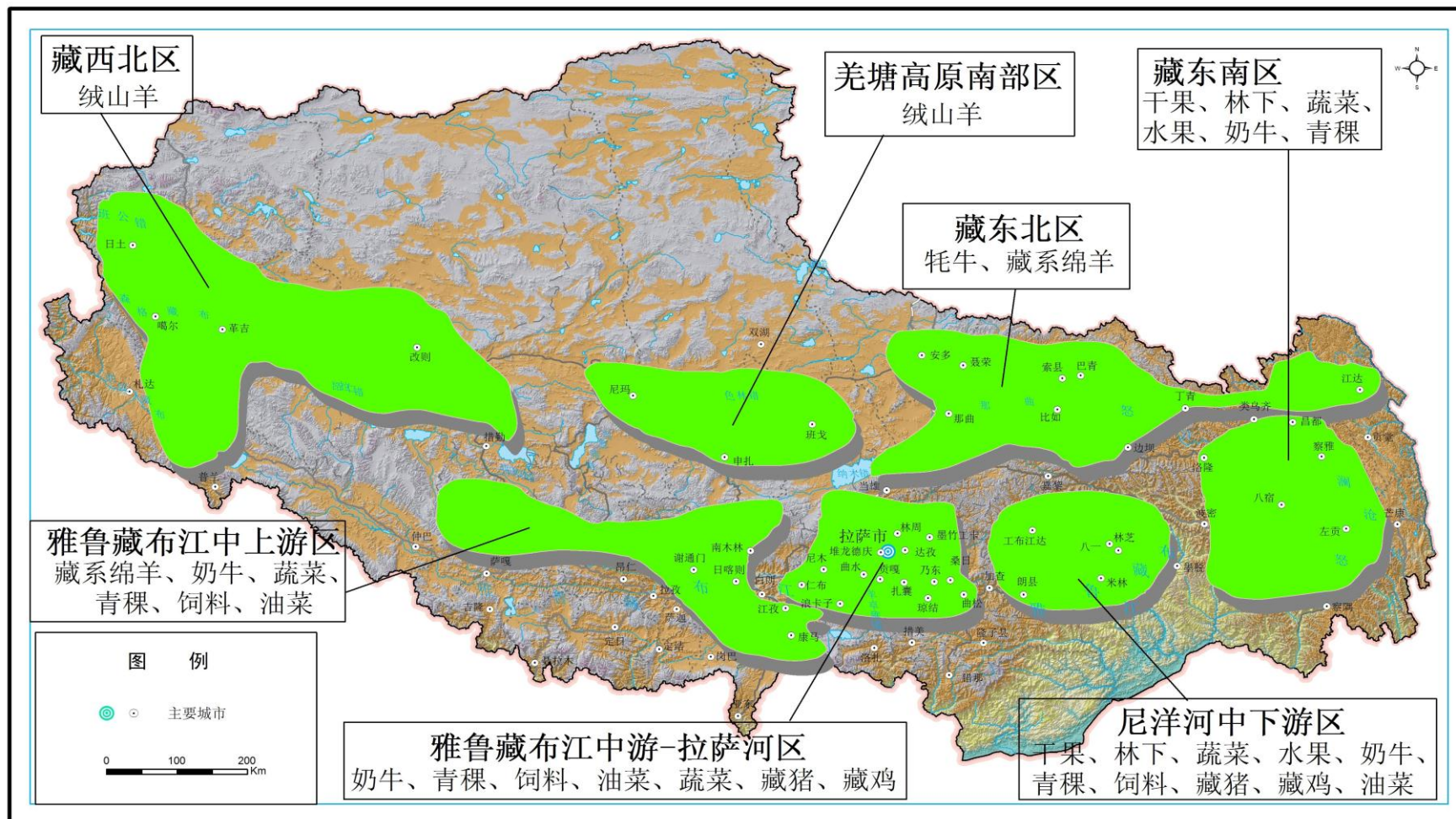


图5 生态安全战略格局示意图



图6 主体功能区划分总图

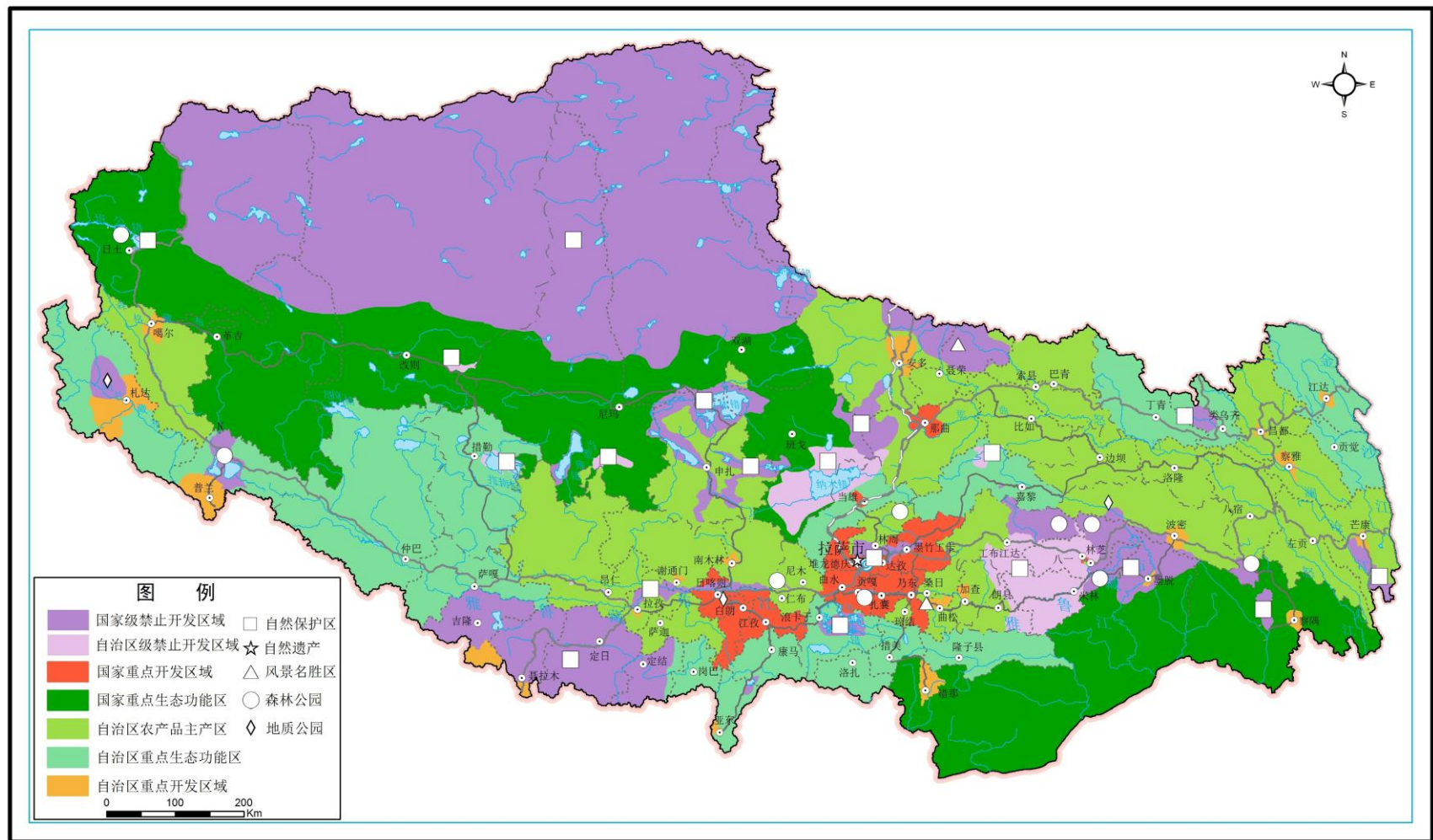


图7 重点开发区域分布图

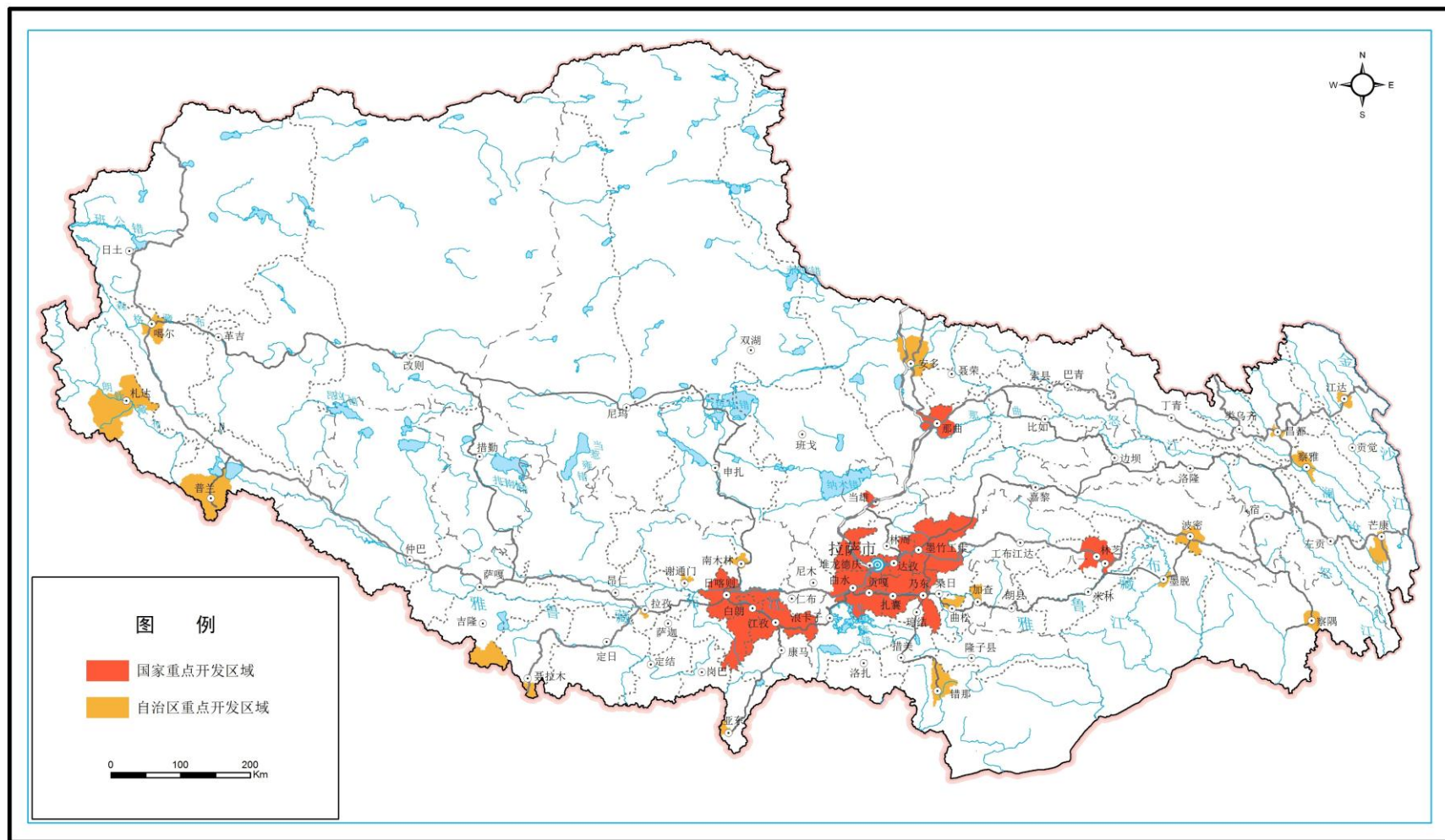


图8 限制开发区域（农产品主产区）分布图

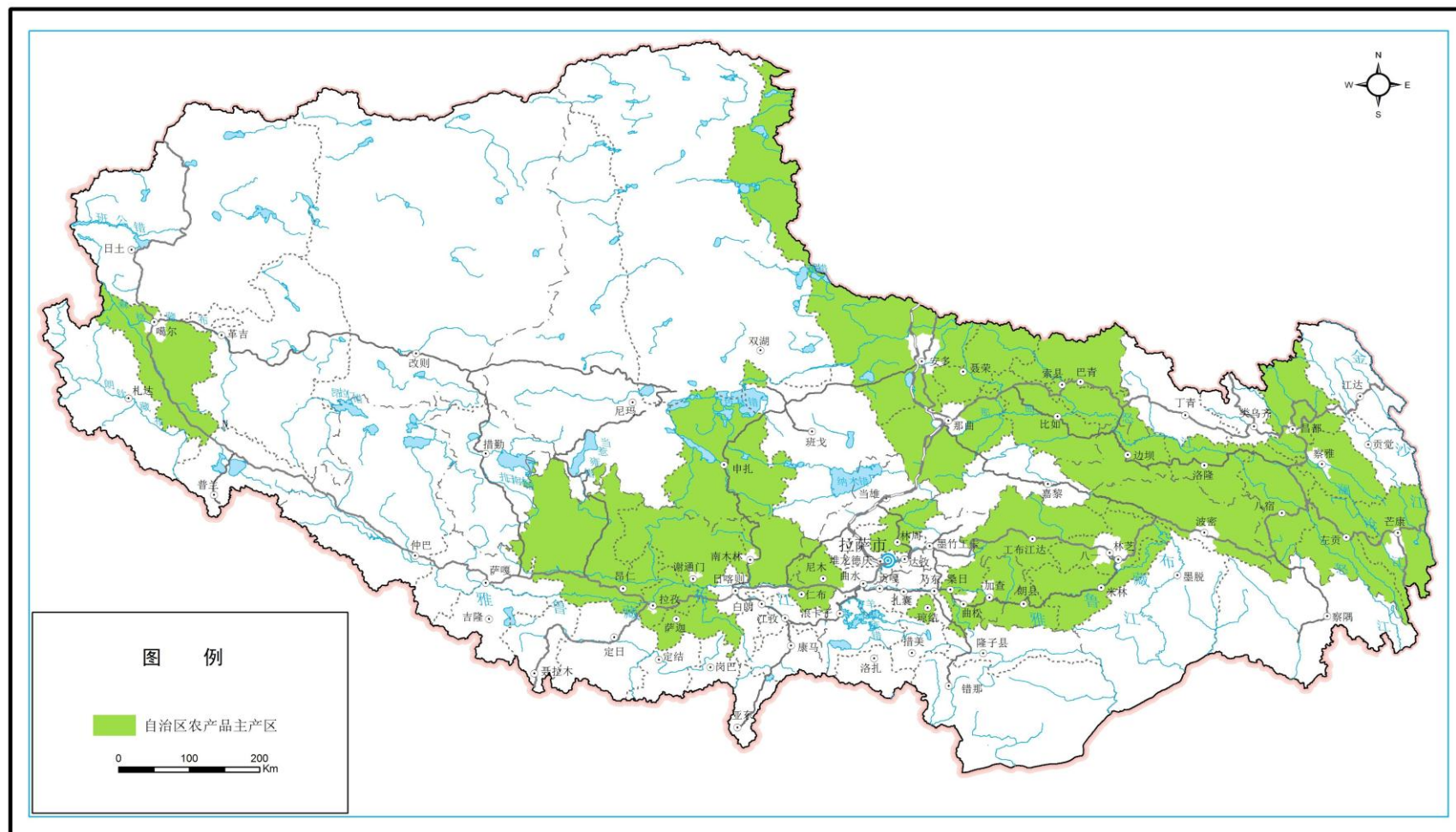


图9 限制开发区域（重点生态功能区）分布图

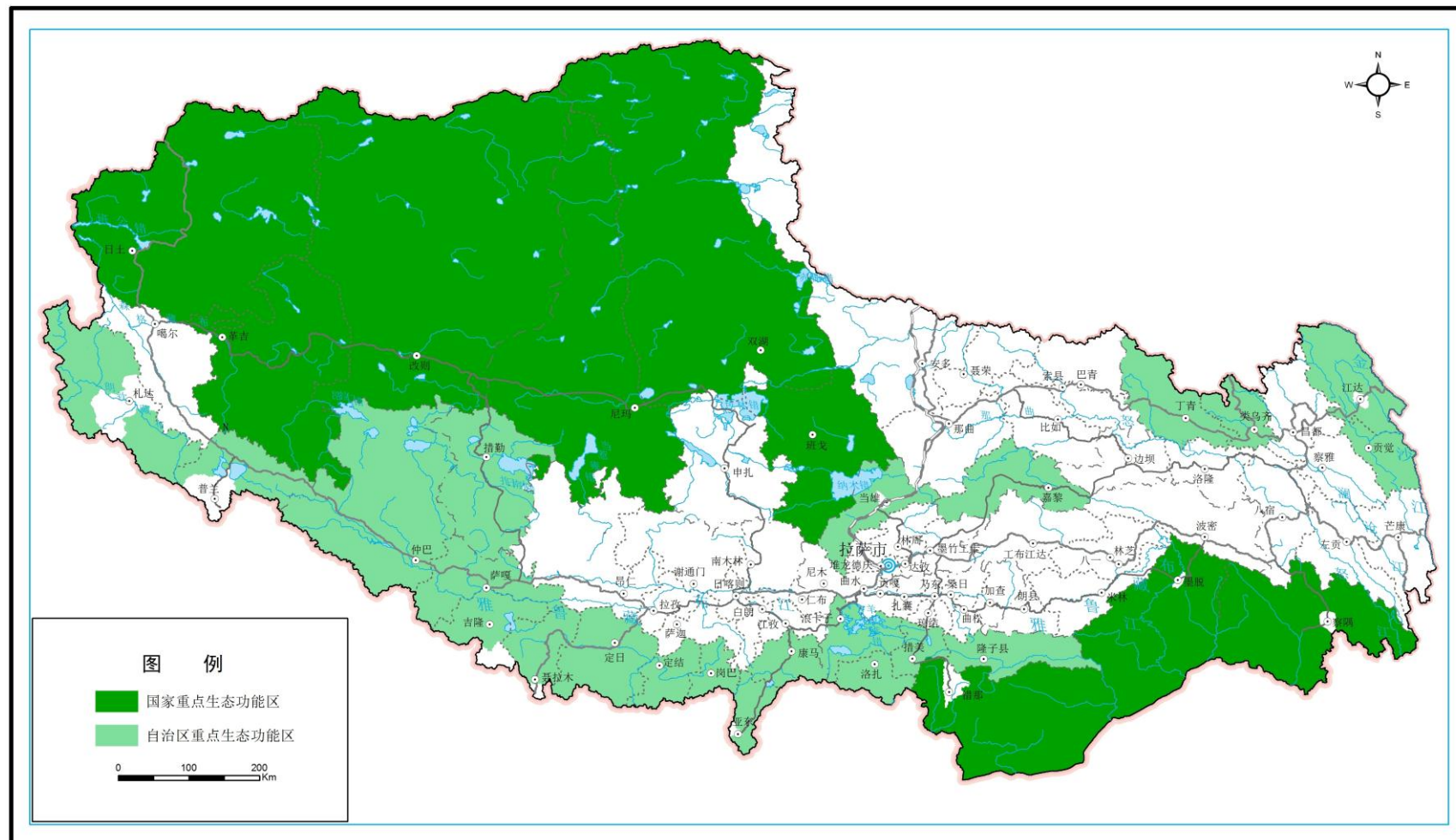


图 10 禁止开发区域分布图

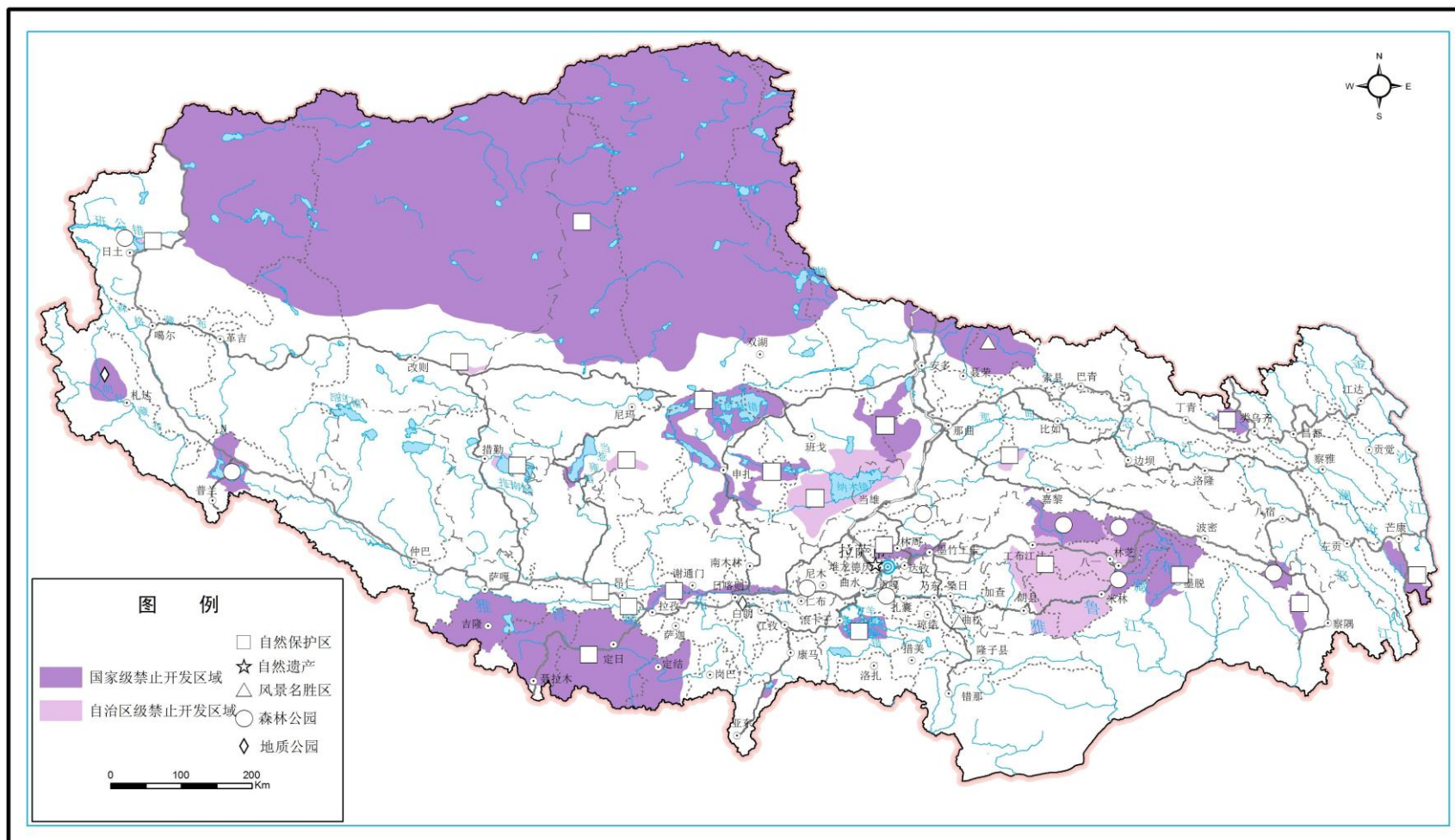


图 13 生态系统脆弱性分级图

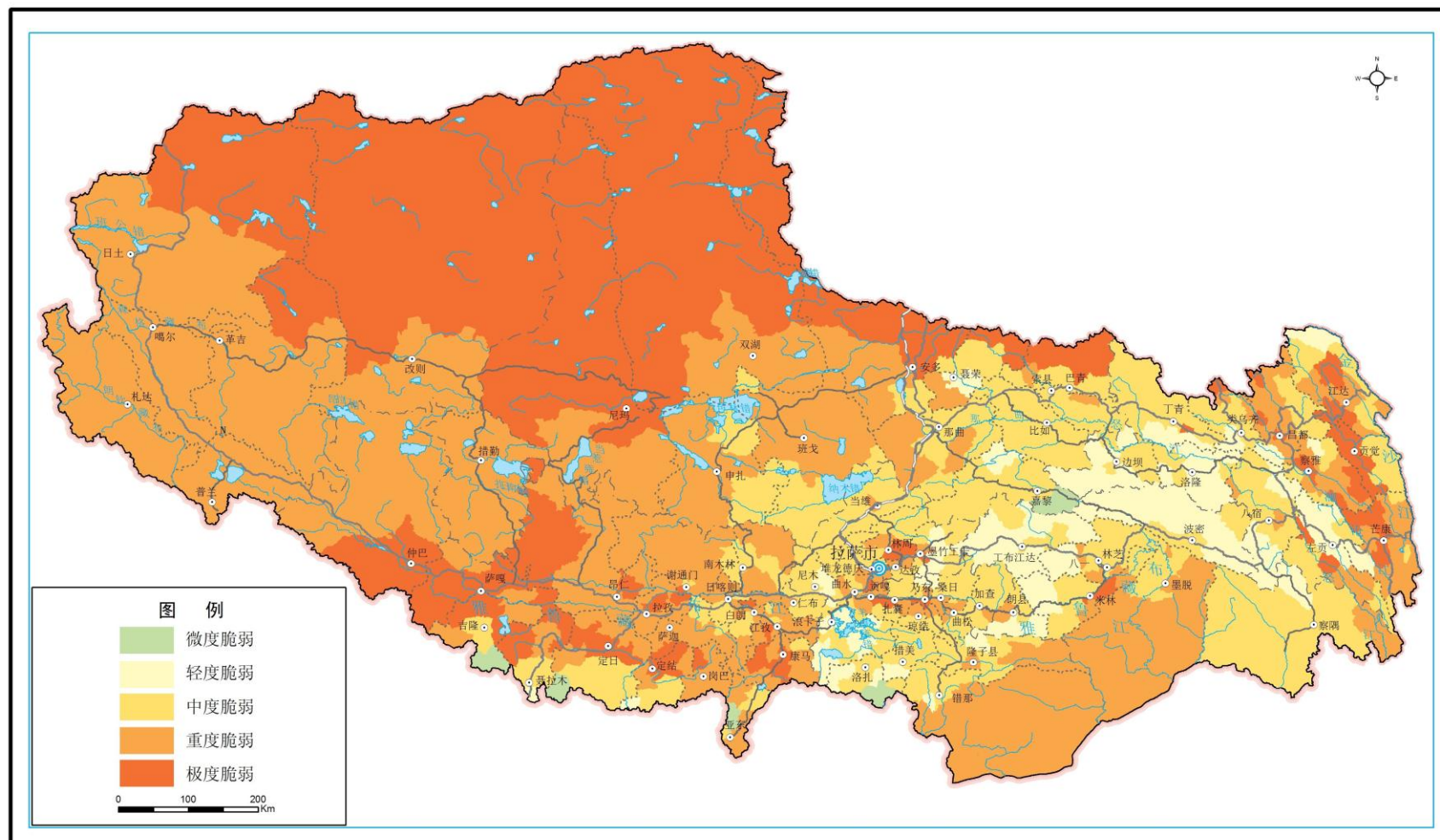


图 15 沙漠化脆弱性分级图

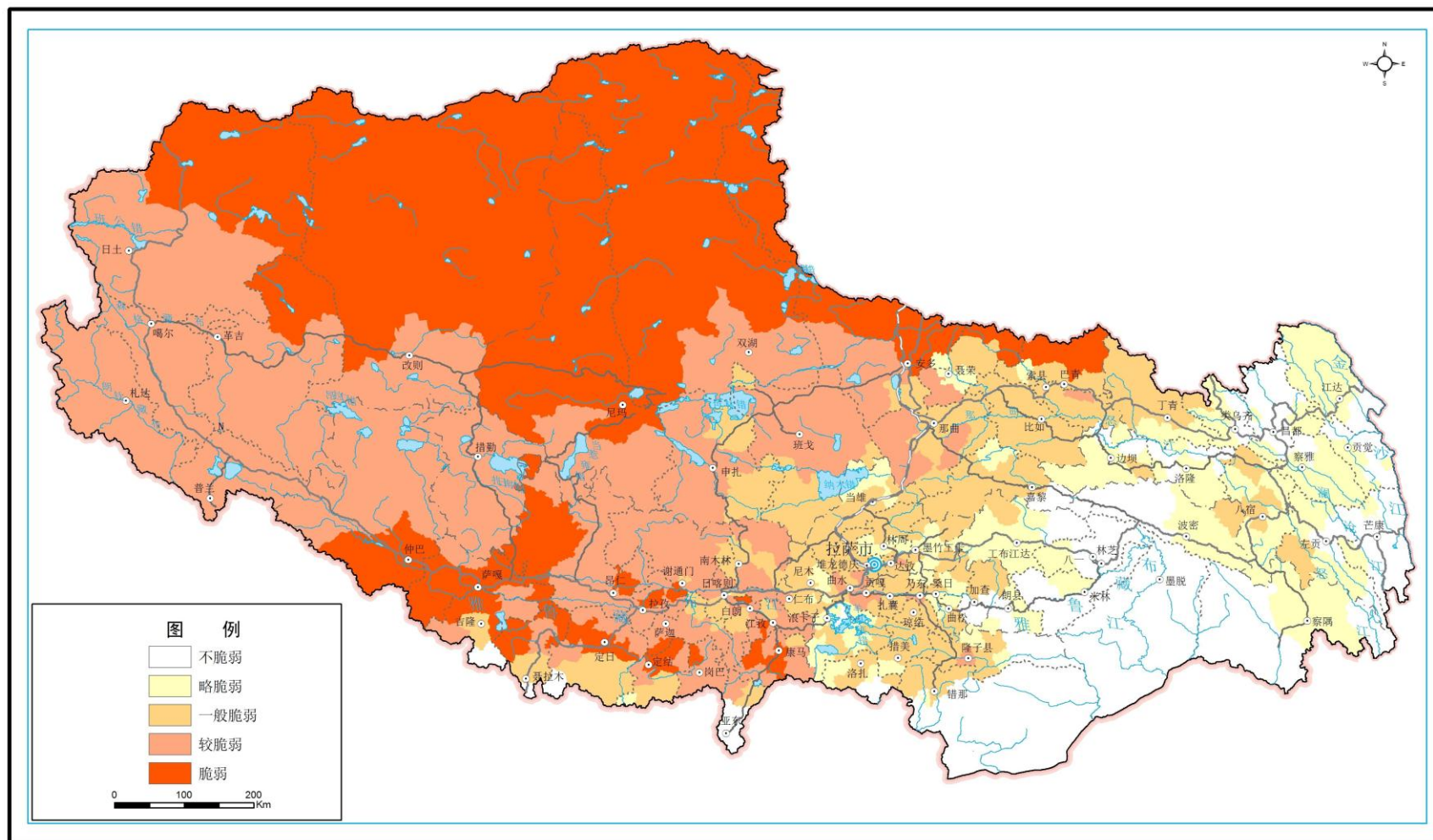


图 16 风力侵蚀脆弱性分区图

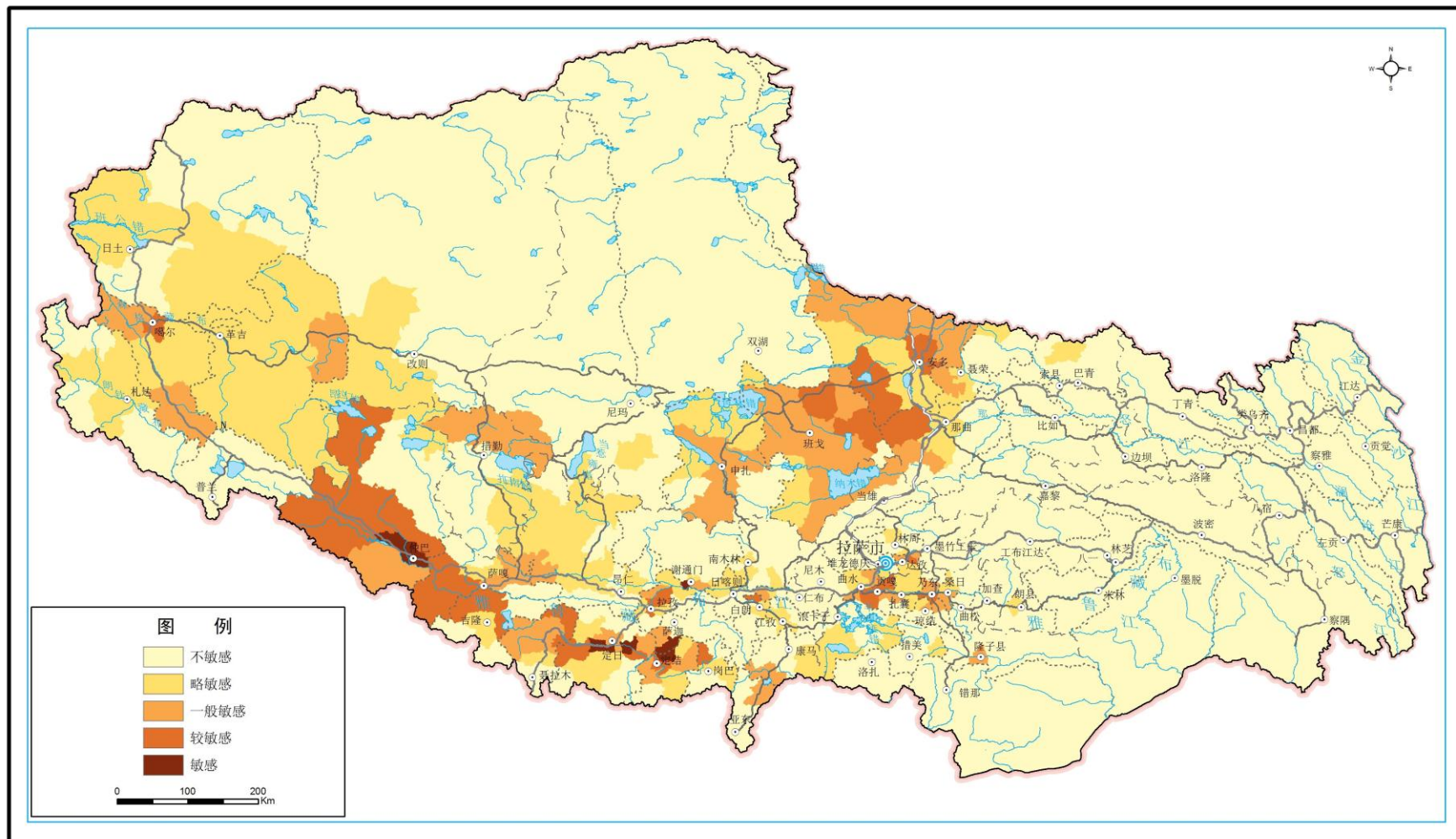


图 17 冻融侵蚀敏感性评价图

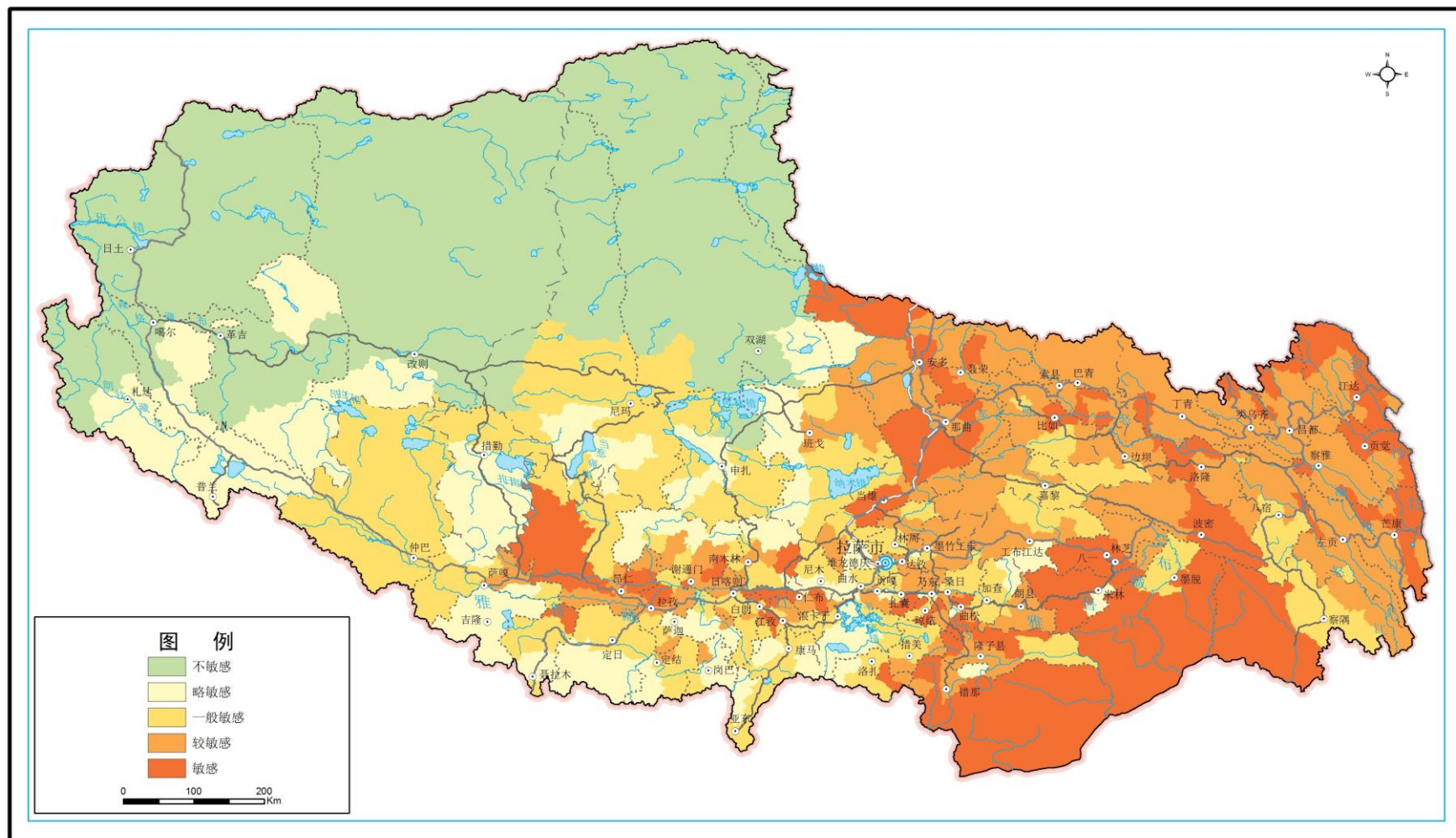


图 18 生态重要性评价图

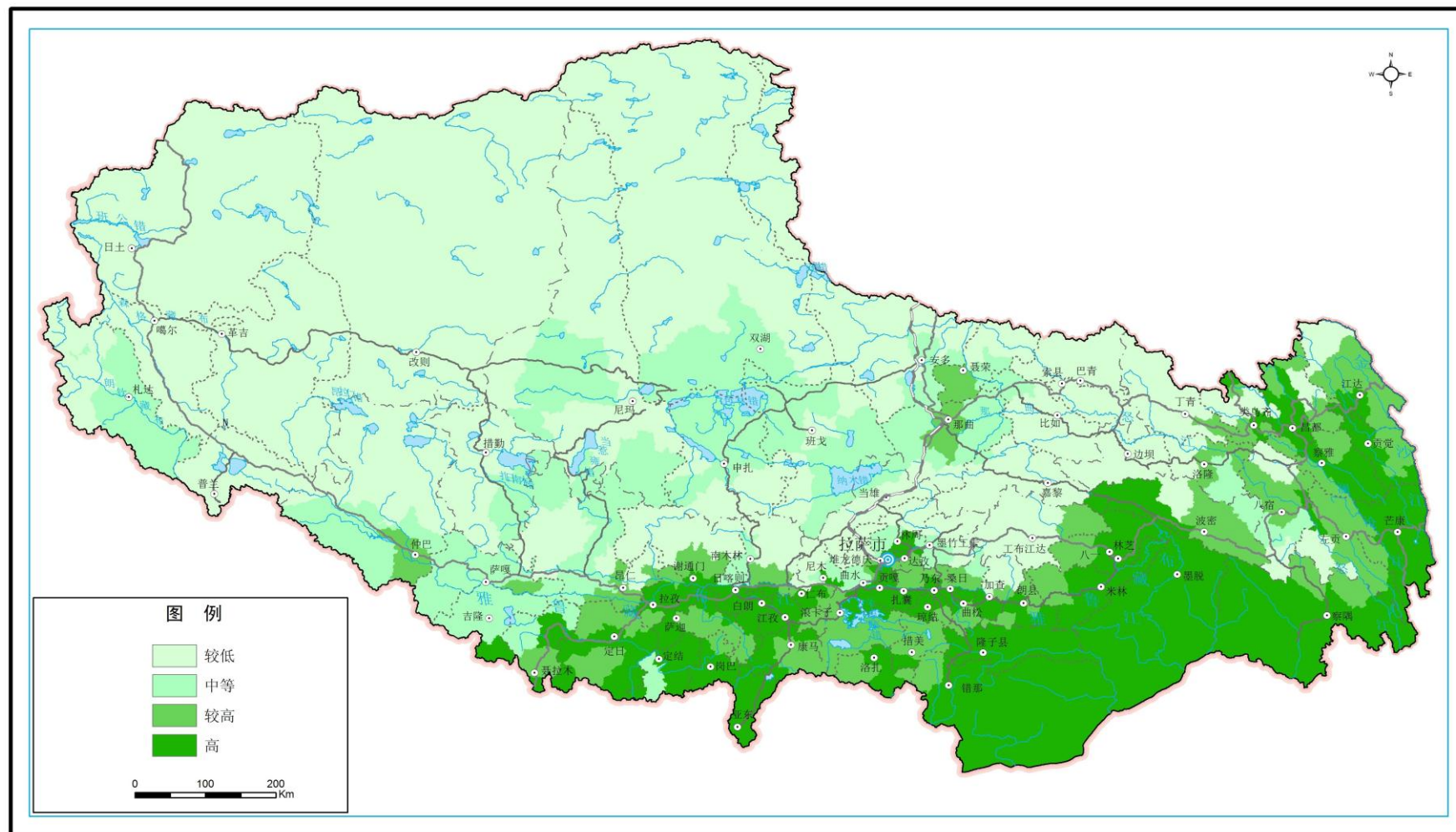


图 19 生态系统土壤保持功能重要性评价图

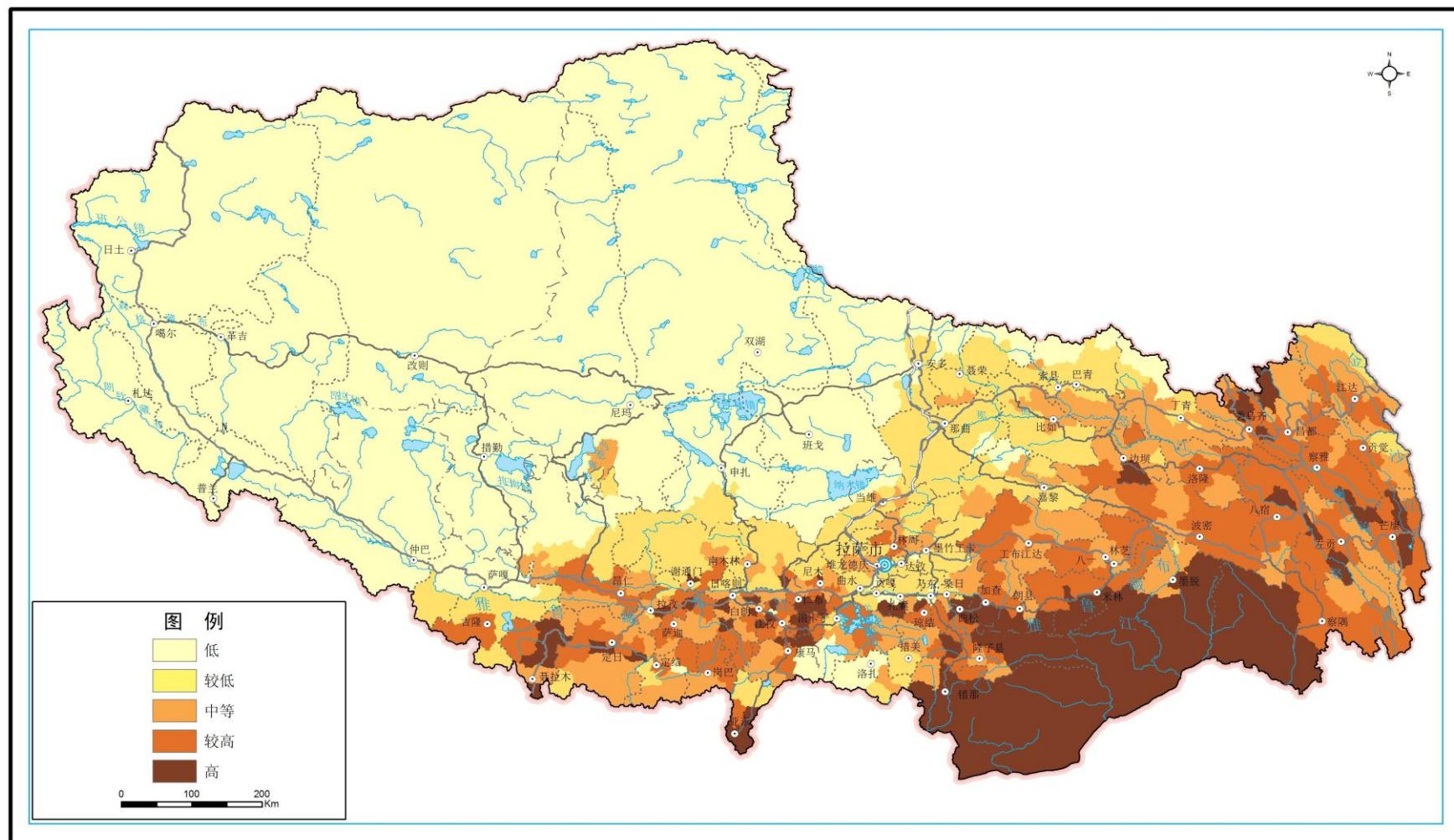


图 22 生物多样性维护重要性评价图

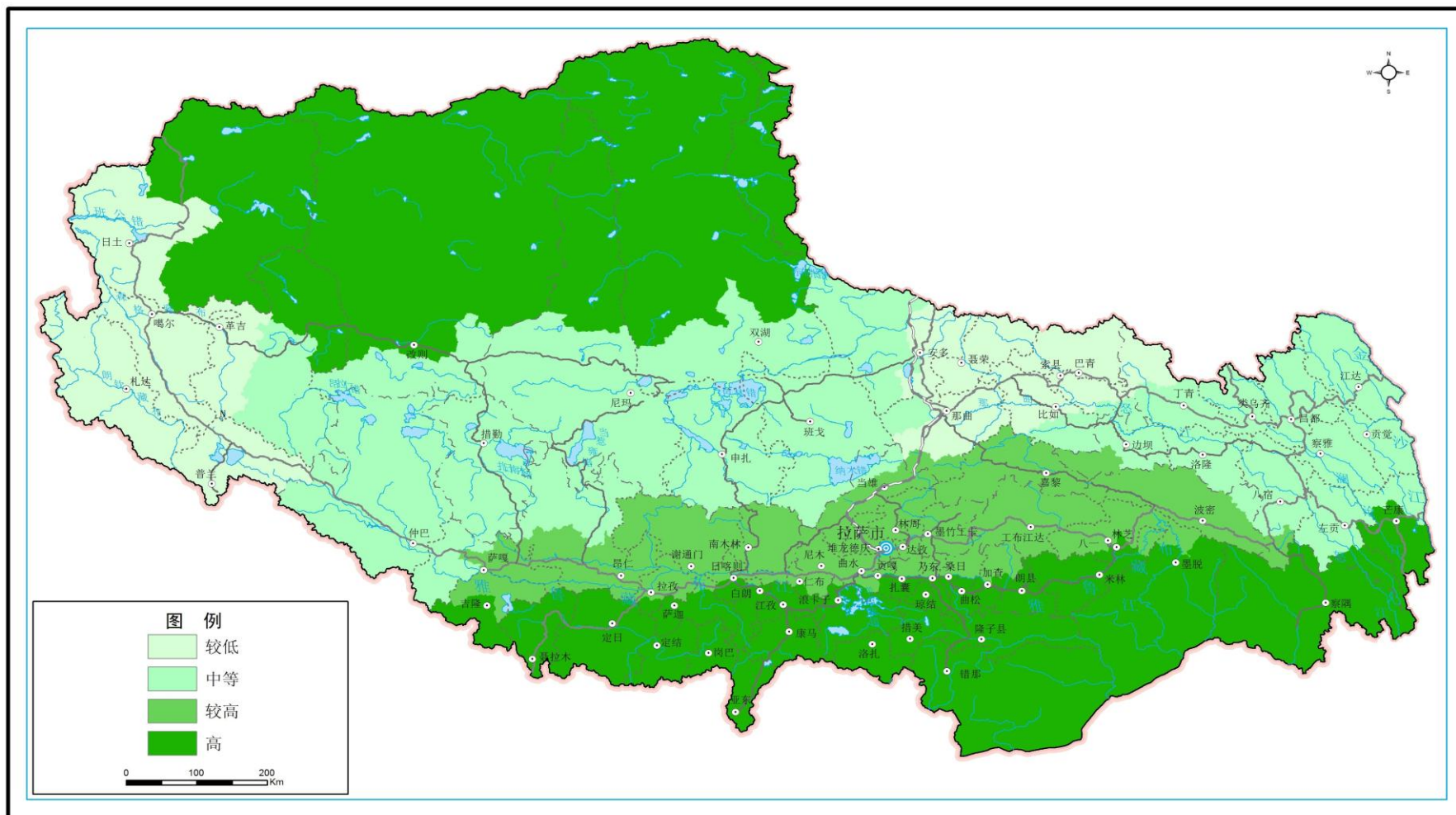


图 23 环境容量评价图

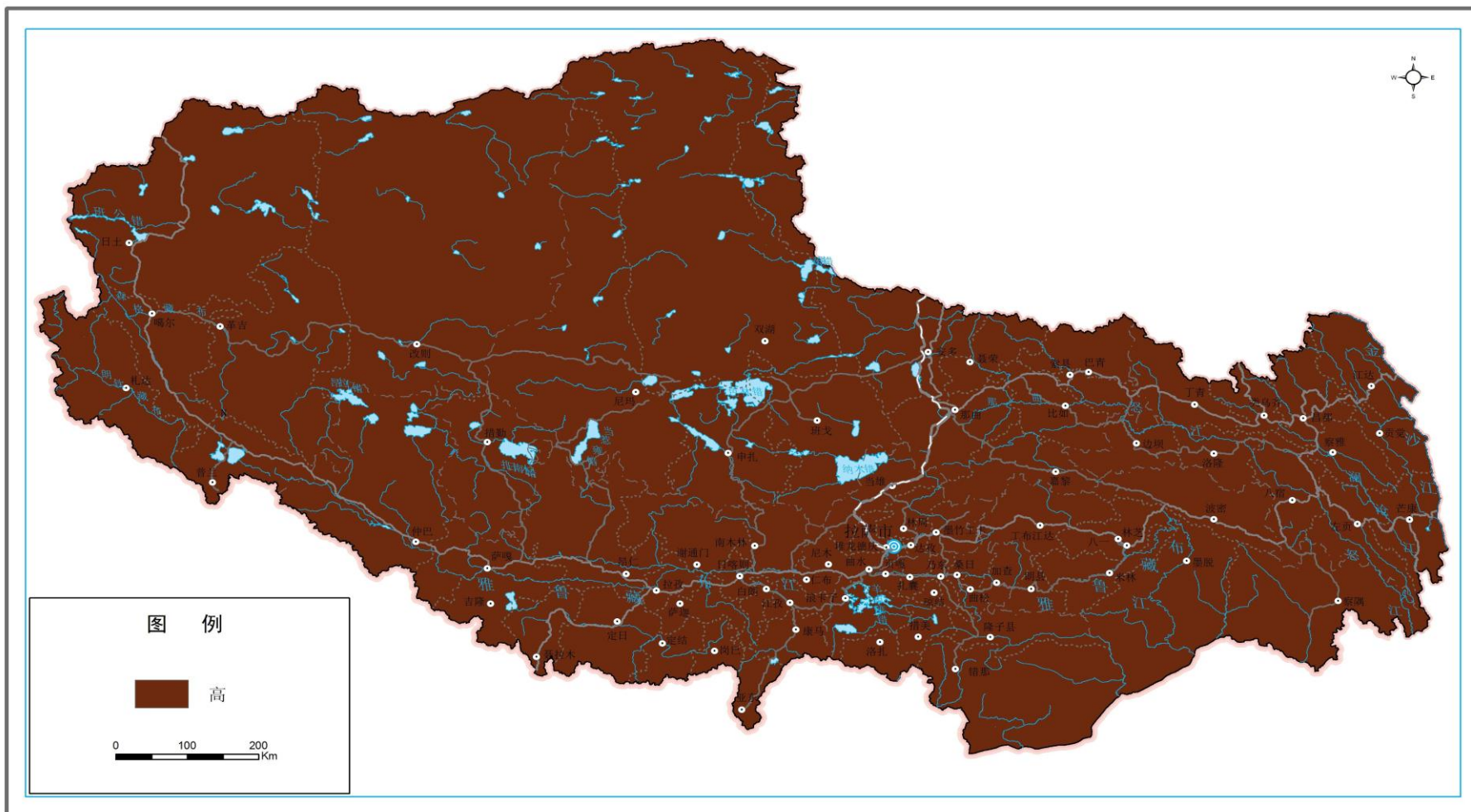


图 25 二氧化硫排放图



图 26 自然灾害危险性总体评价图

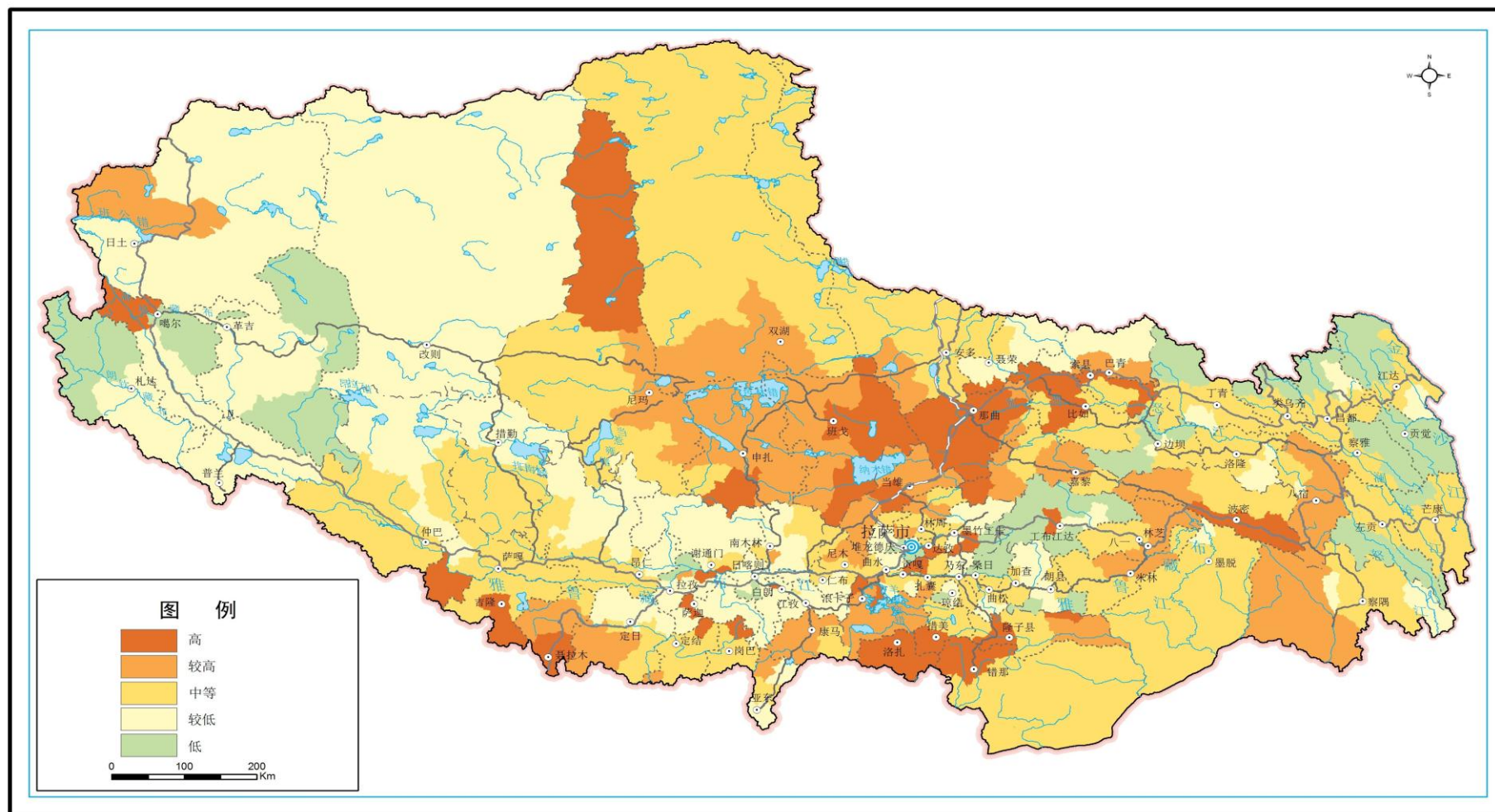


图 28 地震灾害危险性评价图

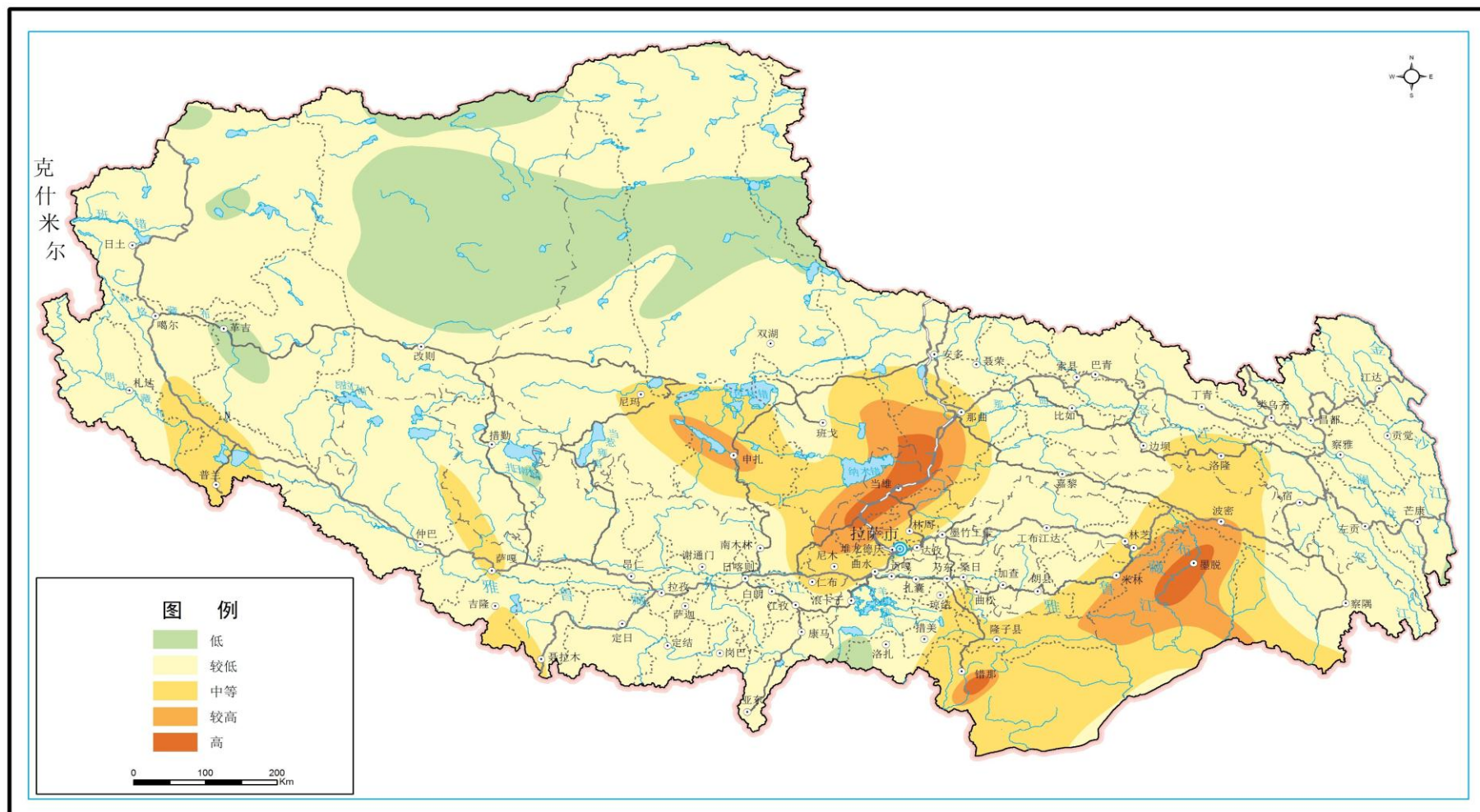


图 29 地质灾害危险性评价图

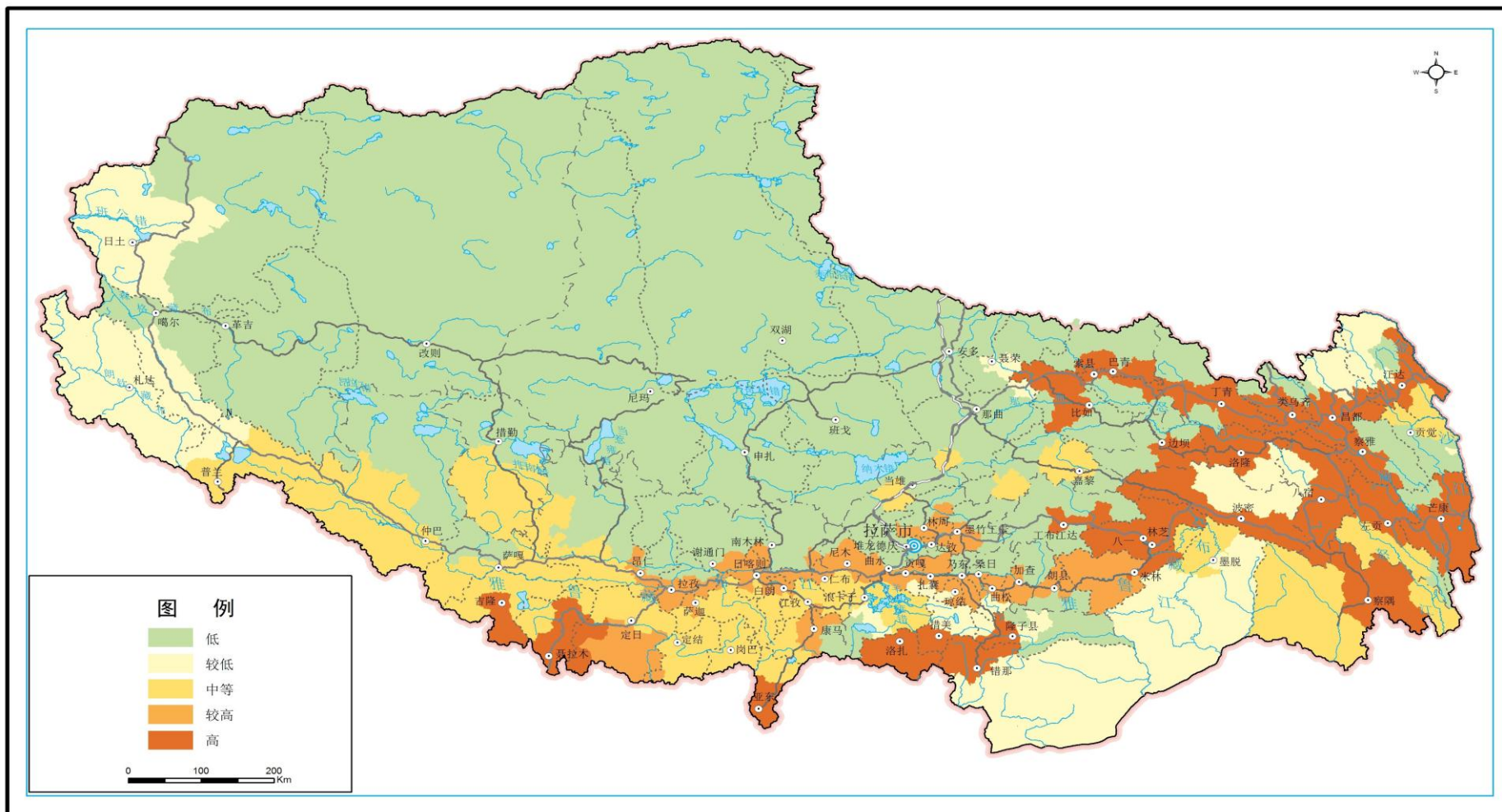


图 31 风灾危险性评价图

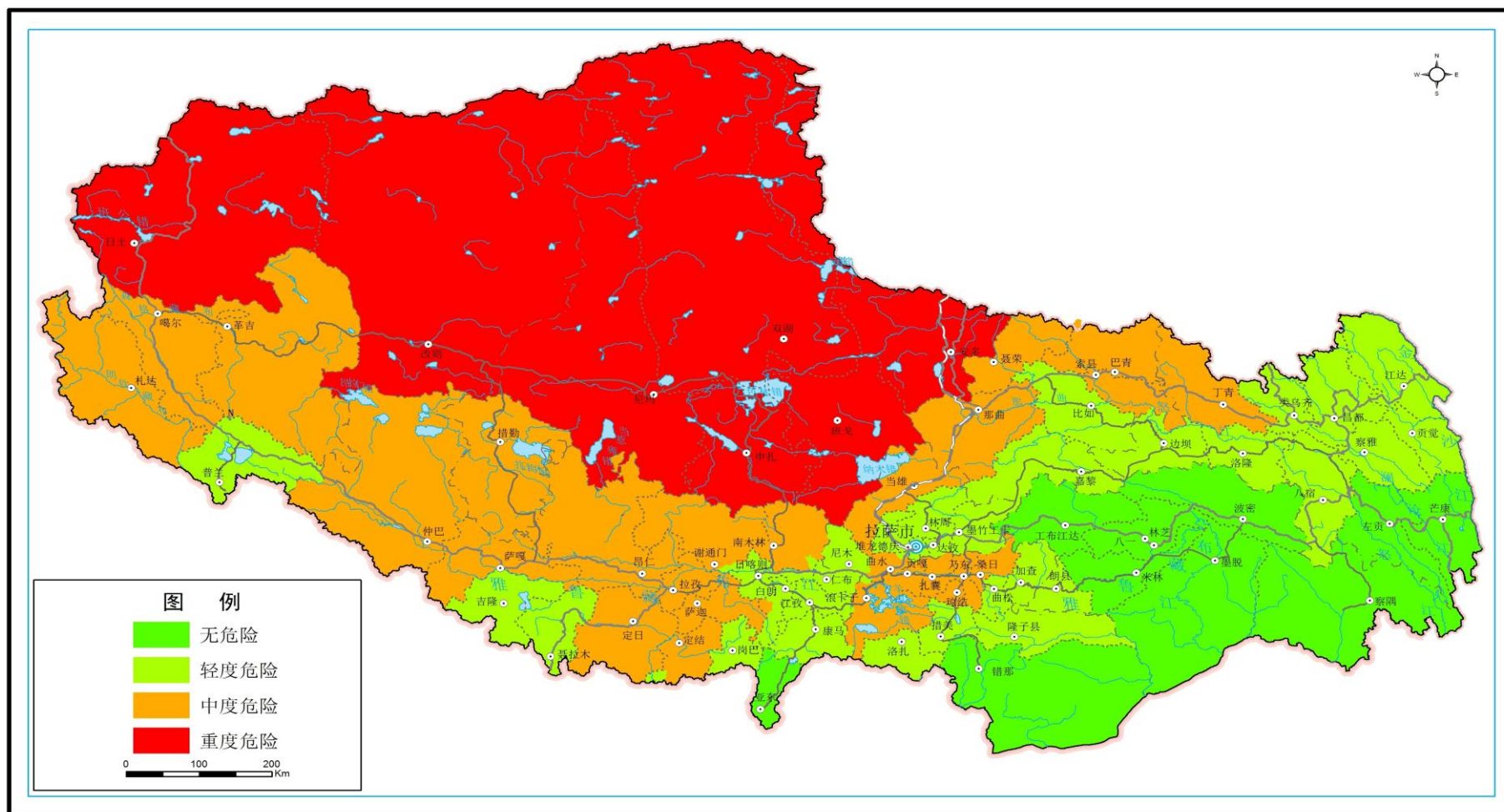


图 33 经济发展水平空间评价图

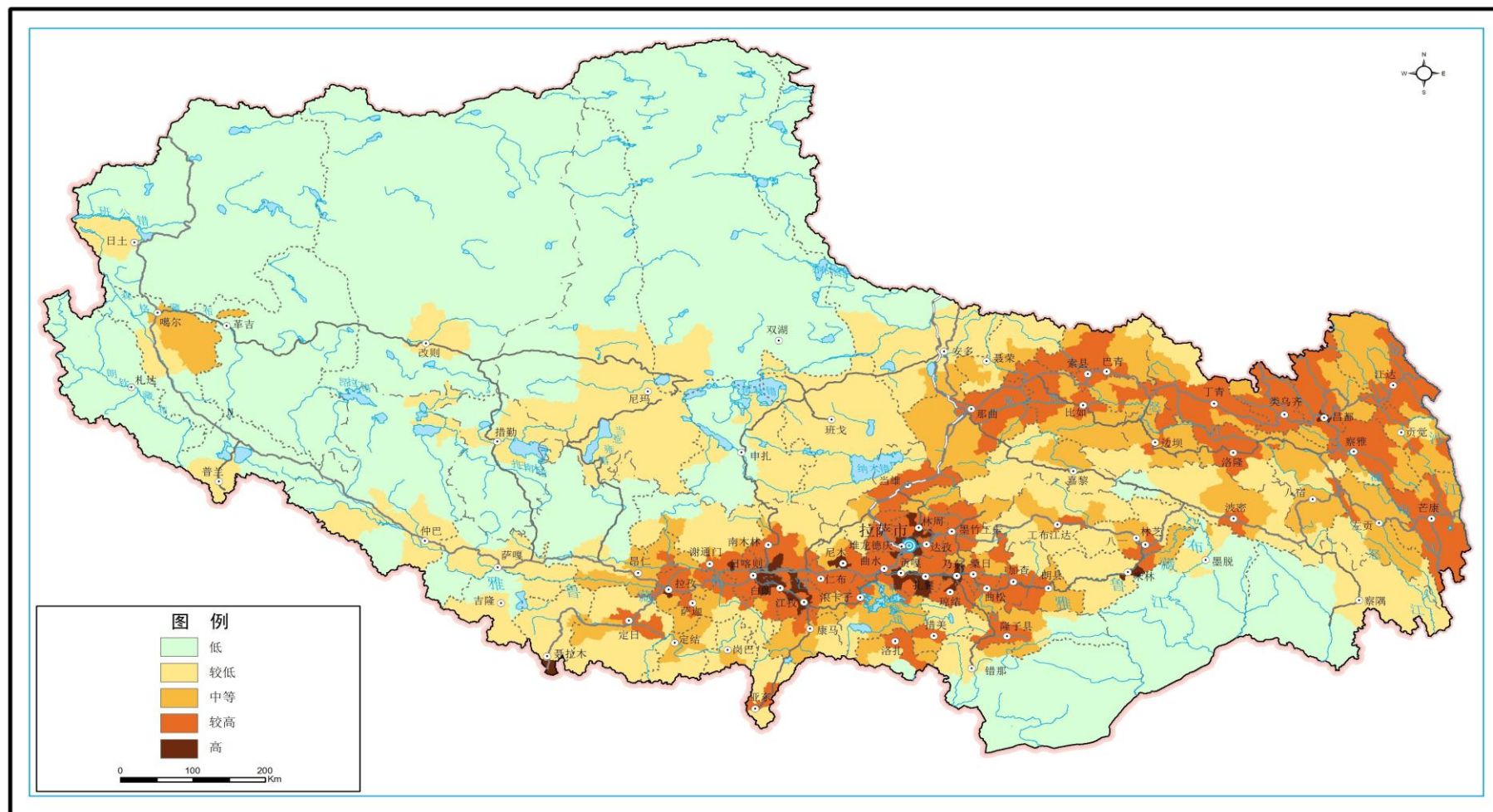


图 34 交通优势度空间格局图

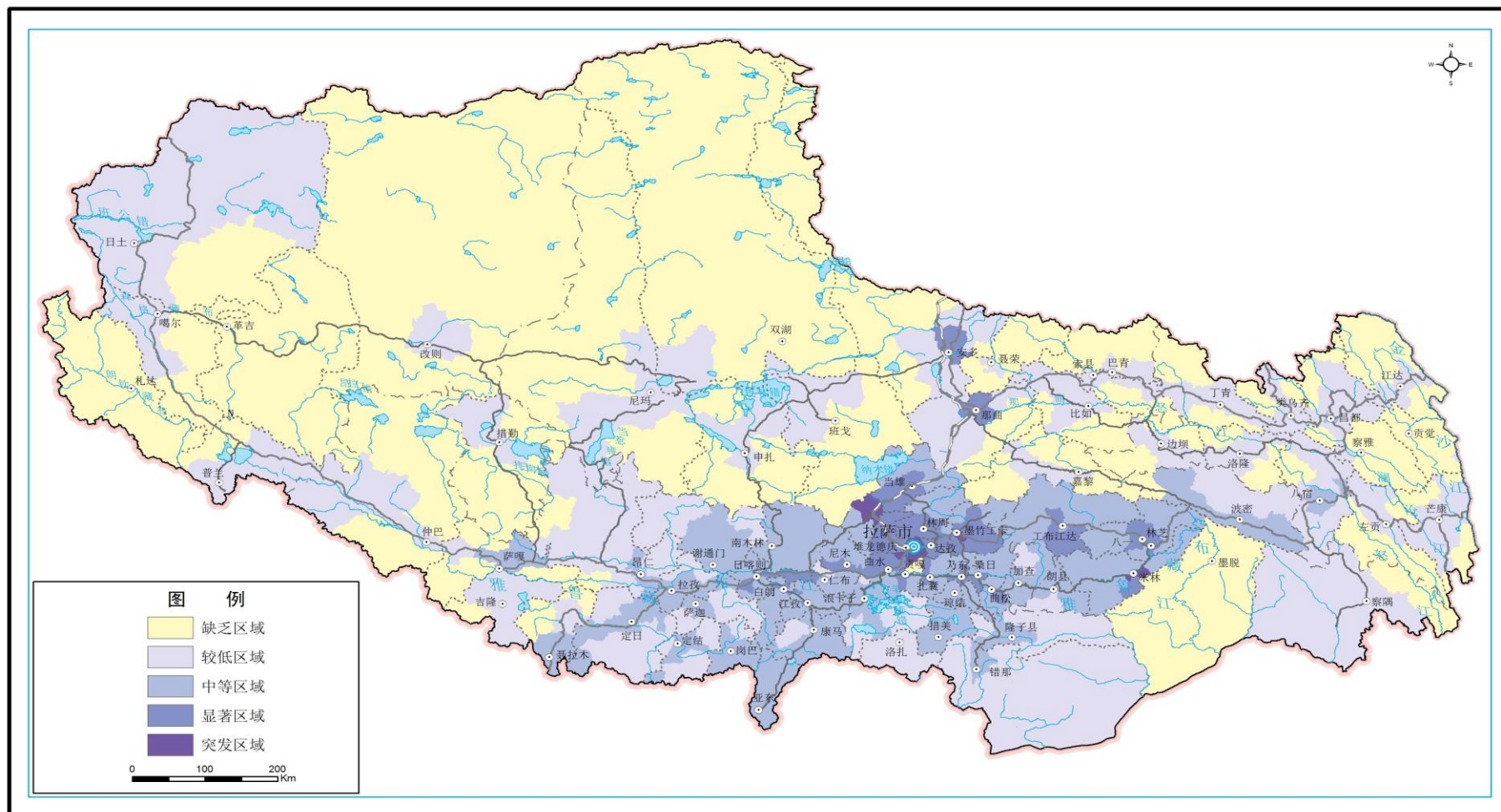


图 35 国土开发强度分级类型图

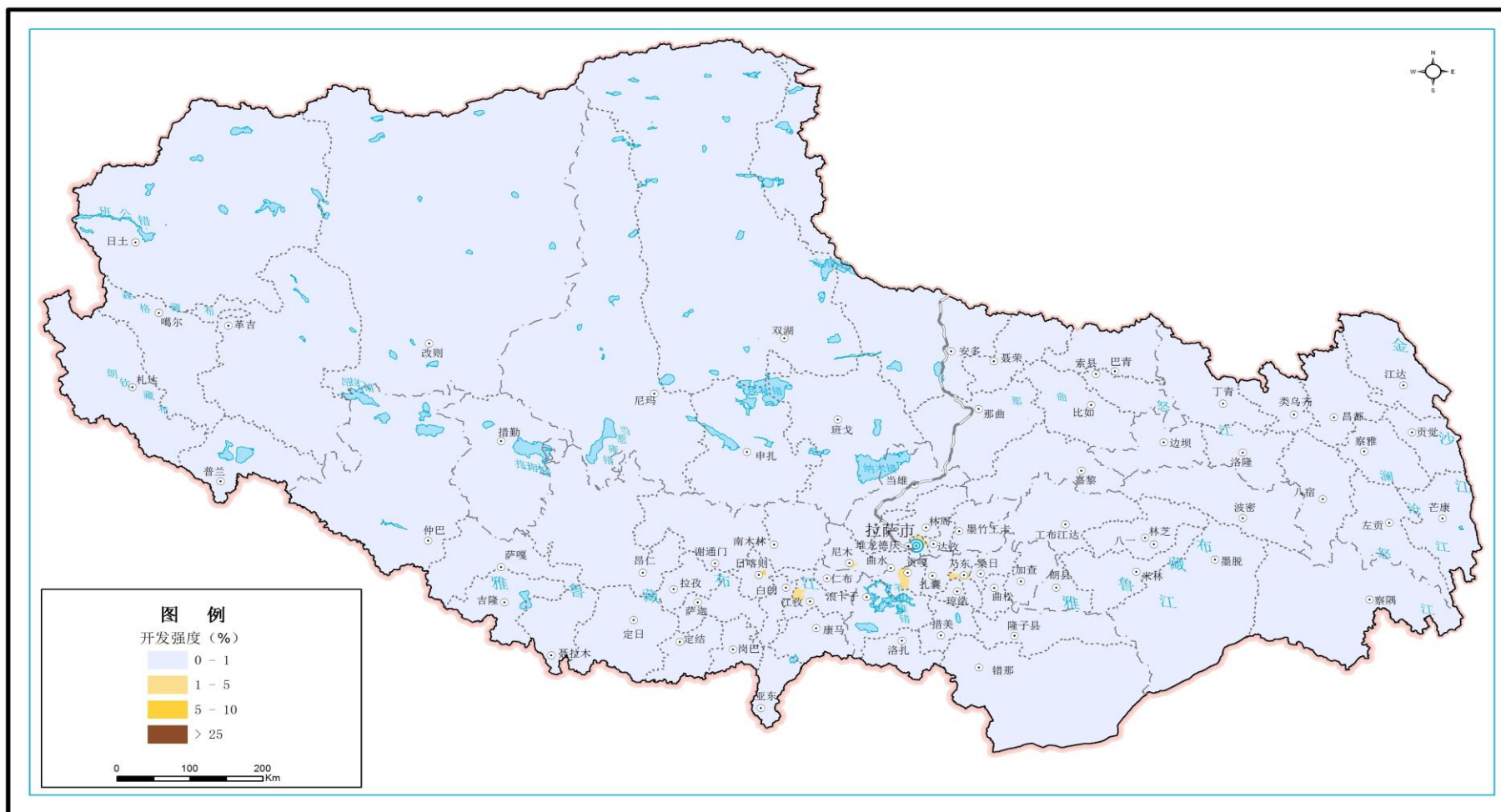


图 36 基本农田分布示意图

