

# 生态敏感地区县级国土空间规划方法初探

## ——以西藏索县为例

赵俊

大连市国土空间规划设计有限公司

**摘要：**在国家机构改革及国土空间规划体系重塑的背景下，这既是国家在体制层面构建统一空间规划体系的重要举措，也是国家实现治理体系与治理能力现代化目标的重要举动<sup>[1]</sup>。基于索县国土空间总体规划编制实践，探县级国土空间规划路径，为索县发展提供规划蓝图。

**关键词：**生态敏感；县级；国土空间

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.11.047

以顺应新时代国土空间治理发展要求为核心，立足新发展阶段，全面贯彻新发展理念，通过规划实现索县全域全要素的管控，形成索县国土空间开发保护新格局。

### 一、发展基础

#### （一）区位条件

索县位于藏北高原和藏东高山峡谷的结合部，属羌塘大湖盆区，位于怒江上游，距离那曲市约230公里。全县沟壑纵横，河流交错，东临昌都丁青县，西临与比如县和边坝县，北与巴青县交界。

#### （二）地形地貌

索县位于藏北高原和藏东高山峡谷的结合部，全县沟壑纵横，河流交错。索县平均海拔约4100米，布加雪山海拔最高约6328米。县域整体地势呈现西北高东南低的阶梯状降低之势，空气稀薄、高寒缺氧。全域为高山峡谷地貌，西部分布少量草原。

#### （三）水文气候

索县属高原亚寒带季风气候，空气稀薄，雨雪较多，气温低，日照充足，日温差较大，冬春多大风，年无霜期仅40天左右。

#### （四）资源禀赋

索县历史悠久，文化底蕴浓厚，加之独特的自然山水特色，构成索县独特的自然和人文资源，拥有藏北草原与藏东林地结合的独特资源、怒江独特文化等资源。

### 二、战略目标

#### （一）城市性质

以维护社会稳定和谐为基础，以构建生态文明高地为方向，以彰显多元民族文化为特色，国家重要生态功能区，藏东北节点城镇，那曲市副中心。

#### （二）发展目标

规划以落实国家重要安全屏障、生态屏障的战略为

方针，以维护社会稳定和谐为基础、以构建生态文明高地为方向、以彰显多元民族文化为特色，将索县打造成为生态优先、社会有序、人民安居、文化多元、生产高效、环境友好的美丽高原生态城镇典范。

#### （三）发展战略

立足索县发展基础和资源禀赋条件，目标导向和问题导向相结合，提出“三+”战略，推动索县经济社会又好又快发展。

##### 1. “生态+”战略

在生态元素的基础上，推动“生态+文化”“生态+诚信”“生态+产业”“生态+宜居”四个维度的深化，使生态转化高附加值、高竞争力产业。

##### 2. “创新+”战略

坚持创新驱动，以促进制造业创新发展为主体，推动供给侧结构性改革。提高原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新的能力，强化自主创新能力建设。

##### 3. “互联网+”战略

充分利用互联网信息平台，加快推进农业、旅游等多产业与互联网融合发展，形成索县地域经济的突破点，提升索县产业竞争力。

##### 4. “旅游+”战略

旅游住宿、旅游行程规划等服务，为游客提供快速、有效、完善的旅游解决方案，打造可持续的旅游体验。

### 三、县域规划布局

#### （一）构建国土开发保护格局

引导要素适度聚集，遵循环境资源约束、民俗文化特点，突出分区差异性发展，落实细化上位规划中关于主体功能区战略，统筹三生空间，构建全县“一核、一带、三圈、多点”的国土空间开发保护格局。

——“一核”是县城亚拉镇中心城镇。作为县域发展主中心，推进索县中心城区发展短板，积极推近索县建设成为新型城镇化先锋区、乡村振兴示范区、城乡融合先行区，发挥对全县新型城镇化和经济社会发展的核心引领作用。

——“一带”是依托国道317的那昌城镇经济发展带。紧抓区域协同发展机遇，统筹荣布镇边疆明珠小镇建设，构建以县城亚拉镇为核心、荣布镇为节点的城镇化一体发展廊带，把国道沿线城镇建设成为展示索县经济实力和社会面貌的重要窗口，辐射带动腹心，促进高

质量发展。

——“三圈”是以亚拉镇、荣布镇、江达乡为重点乡镇，构建亚拉节点经济圈，带动热瓦、若达区域经济发展；打造荣布镇特色小城镇经济圈，带动西昌、噶木区域经济发展；形成江达绿色发展经济圈，带动嘎美、加勤、赤多区域经济发展。着力促进设施共享、产业协同发展格局，发挥规模效益。

——“多点”是若达、热瓦、西昌、噶木、嘎美、加勤、赤多等点状开发、就近就地城镇化的乡集镇。突出强调以人为本的城镇化，提升公服设施均等化配建水平，突出乡镇在服务农牧民方面发挥的区域中心作用，按照民俗文化、资源环境特点，因地制宜、聚散结合推进就近就地城镇化，努力推动新型城镇化和共同富裕取得实质性进展。

### （二）统筹划定三线

生态保护红线，以协调现行空间重叠矛盾、保障生态系统完整性为出发点，进一步调整优化生态保护红线。主要分布在县域北部高寒草原等生态较为脆弱敏感区域、县域东部峡谷林区等植被覆盖率高森林资源较为丰富地区。

永久基本农田，落实那曲市下达索县永久基本农田保护任务，根据国土“三调”和“双评价”成果，衔接重大项目建设，对索县永久基本农田布局核实整改，将不符合永久基本农田保护部分按照优进劣出原则予以调整。

城镇开发边界，按照集中连片、形态规整的原则，综合考虑应对城镇发展的不确定性、提升人居环境品质和生态休闲功能的需要，通过“双评价”确定适宜城镇建设区域，按照划定细则，划定索县城镇开发边界，引导城镇空间合理布局。

### （三）合理划定规划分区

依据国土空间开发保护总体格局，按照主体功能定位划分全县规划分区，分别为生态保护区、生态控制区、农田保护区、乡村发展区、城镇发展区。

生态保护区。将具有特殊重要生态功能或生态敏感脆弱、须强制性严格保护的陆地自然区域，涵盖陆域生态保护红线集中划定的区域。

生态控制区。陆域生态保护红线外，需要予以保留原貌、强化生态保护和生态建设、限制开发建设的陆地自然区域，则上不得开展有损生态功能的开发建设活动。

农田保护区。按国家相关要求，严格保护永久基本农田区域。

乡村发展区。农田保护区外，为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。深入实施乡村振兴战略，重点优化农业产业结构，一二三产融合发展，科学布局三生空间，完善基础设施建设，推

进基本公共服务均等化，提升人居环境品质，实现乡村地区的高质量发展。

城镇发展区。包括城镇开发边界围合的范围和周边其他可用于城镇建设的存量用地空间，是城镇集中开发建设并可满足城镇生产、生活需要的区域。应遵守城镇开发边界的管控要求。

矿产能源发展区。包括保障能源安全与矿业发展的重要陆域采矿区、战略性矿产储量区等区域。坚持节约利用、保护优先，有效保护和合理利用矿产资源，提高资源利用效率，增强资源保障能力。

### （四）调整土地利用结构

严格落实上位规划指标，体现全方位、多用途开发利用国土空间的要求。坚持生态优先，强化底线管控。优先安排布局生态用地，在条件适宜区域开展退耕还草，适度增加草地的面积和比重，结合生态建设保障基本草原用地，保障草原生态安全和草畜平衡，确保草地退化情况得到遏制。优化建设用地内部结构，以盘活存量用地为重点提高城乡建设用地建设品质。

### （五）城镇体系

在县域城镇空间方面，提出一主一副、三级联动的五级城镇体系构想，既以亚拉镇为县域中心城，以荣布为副中心重点镇带动东部区域发展，以加勤乡为县域重点乡带动中部区域发展，以江达乡、嘎木乡为特色小镇，其余为一般乡镇，未来应着重提升重点镇基础设施和公共服务能力，推进新型城镇化进程。

### （六）综合交通

区域交通层面，北部依托317国道、南部依托303省道，进一步强化与两条区域性道路的畅通性与衔接性同时提出引入那曲铁路支线的战略构想，自动向西贯穿亚拉、荣布，为索县经济发展带来新动能县域内部提升现有乡道等级为县级道路，构建内部交通环线，实现区域均衡发展。

### （七）公服设施

强化重点地区公共服务能力，在一般发展地区，补充建设文化、体育、医疗等基本公共服务设施短板，构建建设具有区域影响力、体现索县特色的高品质、完善的公共服务体系。

### （八）旅游发展格局

打造“一带、一环、一核、四区”的发展构想。县域旅游产业规划方面，提出一带、一环、一核、四区发展构想，在亚拉镇打造索县旅游综合服务核心，并依托区域内旅游资源，自西向东打造草原文化体验区，依托布加雪山、格萨尔等生态文旅资源打造格萨尔宾川生态文化体验区、怒江源生态体验区、依托怒江大峡谷等资源打造森林峡谷体验区。

## 四、中心城区规划

### （一）城市性质

藏东北节点城镇，那曲市副中心，区域教育文化和医疗救助中心；藏医药产业研发中心；川藏北线自驾旅游节点，独具魅力的高原生态型城镇。

## （二）发展方向预判

在亚拉城镇发展方向方面，规划提出北拓、东延、南优、西控的发展构想，北拓是指依托县城现有交通等基础设施，向北开展新城建设，包括新的行政中心、医疗教育中心、光伏产业园区等。东延是指依托317国道及现状河流向东拓展，该方向可利用土地资源较为丰富，可布局商贸物流中心和藏医药产业园等。相比较来说，亚拉南部和西部区域，用地条件相对有限，但南部为那曲至索县的门户区域，顾应优化现有用地打造旅游服务中心、自驾营地等功能。

## （三）功能结构

在亚拉镇发展方向方面，规划提出北拓、东延、南优、西控的发展构想，形成“一轴一带一心四组团”的空间结构。沿317国道形成索县县城主要发展轴；依托索曲河，串联沿河多个生态景观节点，打造高品质生态景观带。围绕主要功能，打造四组团，即北部魅力新城组团、西部高原生态组团、中部综合商贸服务组团、南部传统文化生活组团。

### （1）北部魅力新城组团

是城区近期建设的重点区域，集居住生活、行政办公、运动休闲、商业服务等功能于一体。沿索曲河两岸及周围山体布局公园绿地，配套建设滨水休闲步道和登山步道，形成具有高原民族特色的现代生活新城区。

### （2）东部产城融合组团

以孵化基地、产业研发、藏医药生产、现代物流、人才公寓等现代生产和服务职能为主导，引领创新要素聚集，形成中心城区新的经济增长极。

### （3）中部老城组团

以亚拉镇老城为基础，优化完善公共服务功能和公共空间体系，加强索曲河滨水空间的风貌塑造，塑造可阅读、高品质、有韧性的魅力老城。

### （4）南部传统民俗组团

这里有原生态的藏式特色民居、藏北地区最古老的格鲁派寺庙赞丹寺，延续区域特色文脉与历史风貌，规划提升改善当地居民居住环境，将该组团打造成为能展示索县特有民族、民风、民俗文化风采的重要载体。

### （5）西部赛马休闲组团

依托优美的山形地势，打造城区西部赛马休闲组团，建设完善赛马场、高山露营基地，承接举办重大节庆活动。并适度留白，保障发展弹性。

## （四）规划分区

划定县城九类二级规划分区管控，基于县城空间发展结构，结合现状和未来发展需求，将中心城区范围划分为十类分区管控。其中，城镇集中建设区细化为8类

分区，在满足城镇未来基本发展需求外，应对未来重大战略性功能控制，预留战略留白区域。

## （五）四线划定

绿线，索曲河两岸设置10—30m的绿带，以防护性和景观性为主。国道317合理设置绿化带，保障交通性主干路两侧绿化带应大于15米，规划新建公园的绿地率原则上不得小于75%。蓝线，中心城区范围蓝线主要为索曲河河道蓝线，在蓝线内开展各类建设活动，应依法依规完成建设手续。黄线，对城市发展全局有影响的城镇基础设施用地的控制界线，包括公共交通、给排水、污水处理、环境卫生、抗震防灾等影响城市发展的基础设施。紫线，本次规划列入紫线范围的主要有赞丹寺、嘎加寺、日崩寺等历史文物保护单位，以及未列入文保单位的、但能体现索县地方文化特点历史建筑。

## 五、规划传导与实施保障

### （一）基础保障机制

完善相关制度。落实自治区、那曲市层面国土空间规划相关制度和管理办法，遵循三线管理办法、生态保护及生态补偿机制、国土空间规划考核管理办法。

强化组织领导。建立索县国土空间总体规划的多部门协商机制，完善政策、法规等管理文件的制定工作，协调解决国土开发、保护和整治中的重大问题。

### （二）技术保障措施

强化自然资源调查与监测技术支撑。推动新型基础测绘技术手段、成果形式、服务方式等方面创新。开展气候变化条件下自然资源的演变规律及其环境效应研究。开展生态系统维护及修复、生物多样性保护等重点领域科研攻关。

### （三）政策保障措施

实行分类管理的土地政策，严格控制工业用地，适度增加城市居住用地，逐步减少闲散的农村居住用地。统筹城乡用地，加快建立城乡统一的建设用地市场。

### （四）信息平台保障措施

建立和完善县级基础信息平台。搭建国土空间规划“一张底图”数据平台，适应县域自然资源统一管理、统一全域全类型分类标准<sup>[2]</sup>，依托西藏自治区现有“一张图”基础，完善索县规划成果数据，纳入自治区级平台中，为业务应用提供数据服务、指标库、模型算法、共享接口等方面的基础支撑。

## 参考文献

[1] 张京祥, 夏天慈. 治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J]. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2040-2050.

[2] 刘学良, 王颖. 基于“三调”的国土空间“一张底图”构建——以温州为例先行先试初探[EB/OL]. 2019-08-20.