

国务院关于《拉萨市国土空间总体规划

（2021—2035 年）》的批复

国函〔2025〕10 号

西藏自治区人民政府、自然资源部：

你们关于报请批准《拉萨市国土空间总体规划（2021—2035 年）》的请示收悉。现批复如下：

一、原则同意自然资源部审查通过的《拉萨市国土空间总体规划（2021—2035 年）》（以下简称《规划》）。《规划》是拉萨市各类开发保护建设活动的基本依据，请认真组织实施。拉萨是西藏自治区首府，国家历史文化名城，全国性综合交通枢纽城市。《规划》实施要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，完整准确全面贯彻新发展理念，坚持以人民为中心，统筹发展和安全，促进人与自然和谐共生，发挥具有雪域高原特色的国际旅游目的地等功能，奋力谱写中国式现代化拉萨篇章。

二、筑牢安全发展的空间基础。到 2035 年，拉萨市耕地保有量不低于 76.61 万亩，其中永久基本农田保护面积不低于 54.92 万亩；生态保护红线面积不低于 9674.59 平方千米；城镇开发边界面积控制在 230.55 平方千米以内；单位国内生产总值建设土地使用面积下降不少于 40%；用水总量不超过上级下达指标，其中 2025 年不超过 7.37 亿立方米。明确自然灾害风险重点防控区域，划定洪涝、地震等风险控制线以及绿地系统线、水体保护线、历史文化保护线和基础设施建设控制线，落实战略性矿产资源等安全保障空间。

三、构建支撑新发展格局的国土空间体系。深度融入共建“一带一路”，加强对接成渝地区双城经济圈，有力服务边境地区建设，促进形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。

四、系统优化国土空间开发保护格局。加快构建区域协调、城乡融合的城镇体系，提升中心城区服务能级，促进拉萨河南部地区功能集聚和紧凑布局，辐射带动县城、小城镇发展，支持就近城镇化。保护好青藏高原生态，筑牢念青唐古拉山和郭喀拉日居山高原山体生态屏障，加强全域生态保护修复，整体提升拉萨河、拉鲁湿地、纳木错等河流湖泊生态系统的质量和稳定性，管理好黑颈鹤等高原高寒生物的栖息地和迁飞通道。拓展高原特色农牧业生产空间，保障高原现代农业空间需求。完善城市功能结构和空间布局，协调产业布局、综合交通、设施配置和土地使用，优先保障文化旅游等服务业发展空间需求。支持航空、铁路、公路基础设施建设，完善多向联通、多式联运的对外对内通道，做好重大基础设施的空间预留，建设安全便捷、绿色低碳的城市综合交通体系。统筹水利、能源、环境、通信、国防等基础设施空间，加快建设国家清洁能源基地，积极稳步推进“平急两用”公共基础设施建设，优化防灾减灾救灾设施区域布局，适应减缓气候变化影响，提高国土空间安全韧性。统筹安排城乡公共服务设施布局，增强基本公共服务的均衡性和可及性，完善城乡生活圈，促进职住平衡，

提高群众生活品质；系统布局蓝绿开放空间，营造更加宜业宜居宜乐宜游的人民城市。严格开发强度管控，提高土地节约集约利用水平，统筹地上地下空间利用，大力实施城市更新，有序实施土地综合整治。彰显城乡自然与文化特色，健全文化遗产与自然遗产空间保护机制，加强拉萨布达拉宫历史建筑群世界文化遗产和纳木错—念青唐古拉山风景名胜区保护，保护城市内部及周边的林地草地。加强对八廓街历史文化街区及拉萨布达拉宫历史建筑群周边地区建筑高度、体量、色彩和景观视廊等空间要素的管控引导，构建文化资源、自然资源、景观资源整体保护的空间体系，塑造具有雪域高原和浓郁地域特色的城市特色风貌。

五、维护规划严肃性权威性。《规划》是对拉萨市国土空间作出的全局安排，是全市国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲，必须严格执行，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。按照定期体检和五年一评估的要求，健全各级各类国土空间规划实施监测评估预警机制，将规划评估结果作为规划实施监督考核的重要依据。建立健全规划监督、执法、问责联动机制，实施规划全生命周期管理。

六、做好规划实施保障。西藏自治区人民政府、自然资源部要指导督促拉萨市人民政府加强组织领导，明确责任分工，健全工作机制，完善配套政策措施，做好《规划》印发和公开。拉萨市人民政府要依据经批准的总体规划编制专项规划和详细规划，依据详细规划核发规划许可，加强城市设计方法运用，建立国土空间相关专项规划统筹管理制度，强化对各专项规划的指导约束；按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求，完善国土空间规划“一张图”系统和国土空间基础信息平台，建设国土空间规划实施监测网络；建立健全城市国土空间规划委员会制度。自然资源部要会同有关方面根据职责分工，密切协调配合，加强指导、监督和评估，确保实现《规划》确定的各项目标和任务。各有关部门要坚决贯彻党中央、国务院关于“多规合一”改革的决策部署，不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。《规划》实施中的重大事项要及时请示报告。

国务院

2025 年 1 月 15 日

（此件公开发布）