

《巴音郭楞蒙古自治州国土空间总体规划 (2021—2035年)》2026年度动态维护 方案（公示稿）

一、前言

为深入贯彻落实党的二十届四中全会精神，依据自然资源部、国家林业和草原局《关于进一步做好自然资源要素保障的通知》、自治区自然资源厅《关于开展全区国土空间总体规划动态调整完善工作的通知》，立足全州“十五五”发展需求，结合《巴音郭楞蒙古自治州国土空间总体规划（2021—2035年）实施评估》，编制本方案。

本次动态维护严格坚守国土空间安全底线，不突破自治区批复实施的《巴州国土空间总体规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）确定的保护目标任务，不改变《规划》确定的总体格局，通过对国土空间布局进行科学、适度的正向优化，更好保障“十五五”时期各类重点项目的空间需求，进一步提升国土空间治理的科学性、时效性和可操作性，为巴州经济社会高质量发展提供坚实的空间支撑。

动态维护范围与现行《规划》保持一致，包括巴州全域地方行政区划范围（不含兵团），涉及库尔勒市、轮台县、尉犁县、

若羌县、且末县、和静县、焉耆县、和硕县、博湖县等 9 个县级行政辖区，总面积约 46.63 万平方公里。

二、《规划》实施评估结论

（一）阶段性实施成效

《规划》实施以来，巴州紧扣“南疆高质量发展的先行区、中巴经济走廊的承载中心、环塔里木经济带发展的引领区、南疆陆路航空的交通枢纽”战略定位，以“三区三线”为核心的空间管控体系全面建立，国土空间开发保护格局持续优化，规划对经济社会高质量发展的空间支撑作用充分发挥。

1.战略定位稳步落实，国土空间格局持续优化

战略定位落地见效，综合发展能级持续提升。2025 年全州人均 GDP 位居南疆五地州首位；创新驱动动能不断增强，全社会 R&D 经费投入强度位列全疆第三、南疆第一，高新技术企业数量五年实现倍增式增长。产业引领作用持续凸显，钾肥、BDO、PTA 等产品产量稳居全疆前列，纺织服装产业产值突破百亿级，新能源并网容量大幅增长，特色农牧产品供给多项指标提前达标。开放枢纽功能加快完善，格库铁路扩能改造、环塔里木铁路环线全线贯通，乌尉高速公路等骨干通道建成通车，自贸试验区联动创新区成功申创，库尔勒陆港型国家物流枢纽实体化运营。“一主四辅”机场布局基本成型，南疆陆路航空交通枢纽地位持续巩固。

“两屏一环、三区三圈”国土空间总体格局持续优化。天山南坡、昆仑山—阿尔金山生态屏障建设成效显著；环塔里木盆地防沙治沙纵深推进，“三北”六期工程累计完成治理面积 50 多万亩；“三区三带”农牧业空间格局稳步落地；库尉轮、焉耆盆地、且若三大城镇圈协同联动水平显著增强，“一主三副三圈”城镇发展格局持续稳固。

2.底线管控成效显著，三类空间底线稳步筑牢

耕地与永久基本农田保护任务全面落实。严格落实耕地“占补平衡”制度，耕地总量稳中有增，永久基本农田保护面积均超额完成上级下达任务。高标准农田建设稳步推进，累计建成高标准农田 400 多万亩，耕地质量与农田基础设施条件持续改善。

生态保护红线管控严格落地。全州生态保护红线空间格局基本稳定，红线边界完整连续，总面积符合上级下达保护任务要求。恢复治理历史遗留废弃矿山土地约 400 公顷，推动矿产资源开发利用与生态环境保护协调发展。

城镇开发边界管控效能持续显现。严格落实城镇开发边界刚性管控要求，全州城镇建设用地规模总体可控，未突破 1.30 扩展倍数。新增城镇建设用地重点向石油化工、新材料等优势产业项目，以及重大基础设施及民生保障项目倾斜。持续推进存量建设用地盘活利用，土地集约利用水平稳步提升。

3.重大设施持续完善，安全韧性水平不断提升

交通运输体系加快构建。巴音布鲁克机场实现通航、轮台机场开工建设，塔里木盆地铁路环线全线贯通实现县县通火车，乌尉高速公路天山胜利隧道全线贯通，多条高速公路及沙漠公路建成通车，南疆陆路航空交通枢纽功能持续强化。能源输送能力持续提升，抽水蓄能电站、独立储能电站、外送火电工程等一批重大能源项目提速建设。水利工程建设系统推进，一批重点水库建成运行，水资源配置调蓄能力稳步提升。

防灾减灾救灾体系持续完善。针对内陆河、中小河流、山洪沟累计实施数十个防洪工程，防洪标准显著提升；雨水情监测预报体系初步建成，水旱灾害监测预警和综合防御能力持续增强。

4.城乡品质持续提升，公共服务与民生保障不断改善

城乡人居环境品质稳步提升。库尔勒市累计完成老旧小区改造2万多户，建成区绿地率达41%以上；尉犁县推进棚户区整治与公园绿地建设成效显著；和硕县人均公园绿地面积超过规划目标。乡村人居环境同步改善，且末县入选国家传统村落集中连片保护利用示范县，焉耆县乡村村容村貌与基础设施配套持续提升。

公共服务供给能力持续增强。各县市持续推进城乡公共服务均等化，教育、医疗、养老设施覆盖面与服务品质稳步提升，群众获得感持续增强。

（二）问题和风险

在肯定《规划》实施阶段性成效的同时，对照规划目标、上位要求、发展需求和群众期盼，《规划》实施仍面临一些问题风险，需高度重视和逐步化解。

1.耕地与永久基本农田布局有待优化，水土匹配仍存矛盾风险

特色林果种植、生态林建设与耕地保护存在空间重叠，部分永久基本农田内夹杂林地、草地、沟渠、农村道路等非耕地，历史遗留的耕地“非粮化”问题有待逐步解决。永久基本农田仍存在一定数量零星破碎图斑，连片规模化程度有待进一步提升。耕地保护与水资源配置协同性不足，受水资源刚性约束，部分耕地灌溉用水无法稳定保障。

2.城镇开发边界适配性不足，空间集聚与保障效能有待增强

部分产业园区城镇开发边界与产业发展需求适配度不高，城镇开发边界的市场化适应性不足，重大项目落地存在空间保障困难、空间保障及时性不足等问题。同时，城镇开发边界存在破碎化问题，空间斑块分散导致基础设施配套成本偏高、难以形成规模化开发格局。部分区域的城镇开发边界内存量低效用地、闲置土地盘活进度偏慢，土地集约利用水平仍有提升空间，新增建设用地的经济带动效能有待进一步释放。

3.生态保护红线有待协调，自然保护地优化提出动态调整要求

矿产资源开发与生态保护红线有待协调，部分非战略性矿产区域的生态保护红线布局有待优化，战略性矿产扩能需求与外围红线管控的矛盾尚未化解；全州自然保护区整合优化后，生态保护红线的体系构成、空间范围、面积规模均发生一定变化，对生态保护红线管控提出动态调整要求。

4.重大项目空间保障压力较大，项目清单动态更新机制有待健全

“十五五”期间一批重大能源、交通、水利、产业、民生项目亟待落地，部分项目尚未纳入规划重点建设项目清单，空间保障压力较大。原有项目清单中部分项目因政策调整、市场变化等原因不再实施，需要动态清退和优化调整。

（三）动态维护建议

基于实施评估结论，结合“十五五”发展需求，提出以下动态维护建议：

1.优化永久基本农田布局，提升耕地质量和连片度

结合永久基本农田核实处置成果，将非耕地、陡坡地、零星破碎地块等按规定调出，同步将集中连片的优质耕地、新建高标准农田调入，实现永久基本农田“数量不减少、质量有提升、布局更连片”。

2.优化城镇开发边界布局，保障重点区域和重大项目需求

坚持“总量不突破、布局更集聚”原则，将城镇开发边界向重点产业园区、重大项目落地区域集中，核减低效闲置和碎片

化图斑，提升空间利用效率。统筹做好跨县市开发区的边界优化协调，逐步探索州级统筹调剂路径。

3.动态更新重点建设项目清单，精准衔接“十五五”发展需求

全面对接“十五五”国民经济和社会发展规划及各行业专项规划，对重点建设项目实行“增补—清退—落位”一体化优化，推动“十五五”各类建设项目分类型、分阶段规范纳入“一张图”管理。

4.同步完善规划分区，强化中华文化标识空间引导

衔接三条控制线优化成果，同步调整规划分区，确保管控边界与用途分区精准对应。将中华文化标识全面融入空间规划，强化文化润疆空间载体建设。

三、动态维护方案

（一）空间管控边界维护

本次空间管控边界维护立足国土空间总体规划法定管控要求，坚守约束指标底线，坚持精准有效、正向优化原则，针对《规划》实施过程中出现的图斑细碎、边界冲突、项目落地受限等现实问题，分类完成空间管控边界的局部优化。

1.耕地和永久基本农田

以 2025 年度国土变更调查数据、耕地和永久基本农田核实处置成果等为基础，严守耕地保护和永久基本农田保护红线，按照“数量不减少、质量有提升、布局更连片、生态有改善”的正向优化原则，开展全州耕地和永久基本农田动态维护。

调出情况：主要调出非耕地图斑（包括已建沟渠、农村道路、农田防护林等农田基础设施）、符合退耕还林还草政策的地块、坡度 15 度以上零星破碎及不适宜耕种的地块、已办理用地手续误划入的地块等。

调入情况：主要调入近期新建的高标准农田、永久基本农田储备区内具备补划条件的优质耕地等。

本次动态维护后，全州耕地保有量、永久基本农田保护面积均与现行《规划》保持一致，符合正向优化要求。通过正向优化，永久基本农田质量进一步提升，水田水浇地比例、高标准农田占比均有提高；图斑连片度改善，零星破碎图斑数量减少，有利于机械化、集约化耕作管护。

2.生态保护红线

本次动态维护暂不调整生态保护红线，保持批复成果总体稳定。后续待自然保护地整合优化最终成果批复、以及国家自治区关于生态保护红线内矿产勘查开发优化协调相关细则明晰后，严格按照正向优化规则，适时衔接开展生态保护红线优化调整，确保调整后红线面积不减少、生态功能不降低。

3.城镇开发边界

坚持“总量不突破、布局更集聚”原则，严格保持全州城镇开发边界总规模和 1.30 扩展倍数不变，通过局部优化调整，推动城镇开发边界向重点产业园区、重大项目落地区域集中，核减低效闲置和碎片化图斑。

本次城镇开发边界调整调入与调出面积基本平衡，严格保持全州纳入扩展倍数统筹核算的边界规模总体稳定。调整后，城镇开发边界零星破碎图斑数量减少，布局更加集聚，已批开发区、工业用地等划入率提升，更有利于城镇总体发展。

同时，根据自治区相关政策，对符合条件的能源基地、矿业基地等按规定不纳入城镇开发边界扩展倍数统筹核算，实行单独管理。

针对跨县市的库尔勒经济技术开发区，已按程序开展多轮优化调整，在开发区范围内统筹调剂开发边界指标，推动产业项目向适宜区域集聚，调入调出面积基本平衡，相关调整成果已按程序报送审查。

4.其他空间管控边界

本轮动态维护暂不调整历史文化保护线、洪涝风险控制线、基础设施廊道控制线等，后续结合相关专项规划成果逐步完善。

（二）规划分区维护

本次规划分区调整严格衔接三条控制线正向优化成果，同步对应调整农田保护区、城镇发展区等用途分区，确保空间管控边界与规划分区精准匹配。分区调整方案不做大规模修改，仅结合此次三条控制线动态维护方案进行局部细化优化。

调整后，全州生态、农业、城镇三大空间结构更趋合理，用途管制规则衔接顺畅，未改变总体规划空间结构和总体格局，符合正向优化要求。

（三）重点建设项目清单维护

全面对接国家、自治区和巴州“十五五”国民经济和社会发展规划及各行业专项规划，对重点建设项目清单实行“增补—调整—清退”一体化优化。

1.项目增补

系统梳理能源矿产、交通、水利、产业发展、生态保护、民生保障等领域新增重大项目，按程序纳入清单。增补项目来源包括：自治区动态维护成果中涉及巴州的自治区级和国家级重点建设项目、巴州“十五五”发展规划及各行业专项规划确定的州级及以上建设项目、纳入各市县动态维护方案的州级及以上重点建设项目等。

按照“近期精准落位、中期示意预留”的原则分级落实空间布局，2026年底前拟开工项目明确精准位置与用地规模，远期项目以示意方式上图。

2.项目调整

对原有重点建设项目中，项目名称、建设性质、建设年限、用地规模等核心内容发生调整变动的，予以优化调整。

3.项目清退

对因政策、市场变化不再实施，或确定在规划期内无法落地的项目予以清退，优化项目结构和建设时序。

所有纳入清单的项目均符合国家产业政策和生态功能区产业准入要求，项目用地符合国土空间规划管控要求，为项目顺利实施提供坚实的规划保障。

（四）强化中华文化标识引导

深入贯彻落实文化润疆战略，将中华文化标识全面融入国土空间规划动态维护全过程。立足巴州作为古丝绸之路咽喉要道、西域屯垦戍边重镇、多民族交融汇聚之地的历史文化禀赋，通过空间节点营造、文化廊道串联、地域特色彰显、全要素融入等路径，推动中华文化精神内涵转化为可感知、可体验、可共享的空间载体。

重点强化城市中心、历史文化街区、传统村落、文化地标等空间节点的中华文化标识引导，依托交通干线、河流水系、文化线路构建中华文化空间廊道，在城镇开发边界优化、公共服务设施布局、用地结构调整中体现文化内涵，推动中华文化标识与国土空间规划深度融合。

四、动态维护方案可行性

（一）三条控制线维护符合正向优化管控要求

耕地和永久基本农田方面，严格落实“数量不减少、质量有提升、布局更连片、生态有改善”标准，调整后全州耕地保有量、永久基本农田保护面积均不低于上级下达任务；永久基本农田质量有所提升、连片度有所改善，整体符合正向优化导向。

生态保护红线方面，本次动态维护暂不做调整，保持批复成果总体稳定。

城镇开发边界方面，坚持“总量不突破、布局更集聚”原则，全州城镇开发边界总面积、扩展倍数均不突破批复上限；通过优化调整，破碎图斑减少、布局更集聚、城镇功能品质有提升，符合正向优化要求。

（二）规划分区调整与管控边界协同匹配

本次规划分区调整严格衔接三条控制线正向优化成果，同步对应调整相关用途分区，分区边界与三条控制线精准匹配，符合主体功能定位与国土空间开发保护总体格局。

（三）重点项目清单更新合规可落地

项目清单全面对接“十五五”发展规划及各行业专项规划，增补的重大能源、交通、水利、产业、民生项目均符合国家、自治区战略导向；清退不再实施的项目、优化建设时序，符合动态调整要求。项目布局均避让生态保护红线、永久基本农田等刚性底线，空间保障合规可行。

（四）强化中华文化标识引导具备可行性

本次依托动态维护落实文化润疆、植入中华文化标识，契合自治区动态维护正向优化导向，不调整三条控制线刚性边界、不突破各类约束指标，仅通过用地功能优化、公共空间提质、风貌管控细化实现文化载体落地，政策支撑充足、实施路径清晰，整体具备落地可行性。

五、实施保障

（一）强化组织统筹协调

建立州级统筹、县市主体、部门联动的工作机制。州自然资源局统筹成果审查与汇交报备；各县市落实主体责任，精准编制本地维护方案。联动发改、水利、林草、生态环境等部门，统一数据口径、衔接项目需求，协同化解空间矛盾，形成工作合力。

（二）夯实技术数据支撑

依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，整合国土变更调查、三条控制线、重点项目等多源矢量数据，开展空间叠加分析与合规性校验。统一成果技术标准与数据格式，确保维护成果边界精准、图数一致，满足自治区备案要求。

（三）严格全流程闭环管理

严格遵循动态维护工作程序，规范履行评估论证、公众参与、专家评审、逐级报批程序。依托“一张图”系统开展常态化动态监测，跟踪三条控制线管控、重点项目落地情况，及时纠偏违规行为，守住安全底线，形成“评估—调整—实施—监测”闭环。

（四）强化上下传导衔接

加强州级对县市动态维护的指导约束，确保全州管控总量不突破、底线要求不松动。推动维护成果同步传导至详细规划、

专项规划，实现管控要求层层落地；深度衔接“十五五”发展规划与各行业专项规划，保障重大项目空间需求精准匹配。

附图

图号	图名
图 1	巴州国土空间总体规划三条控制线维护前图
图 2	巴州国土空间总体规划三条控制线维护后图
图 3	巴州永久基本农田维护后图
图 4	巴州生态保护红线维护后图
图 5	巴州城镇开发边界维护后图
图 6	巴州国土空间用途分区规划图（维护前）
图 7	巴州国土空间用途分区规划图（维护后）