

克孜勒苏柯尔克孜自治州 国土空间规划动态维护方案 (公示稿)

克孜勒苏柯尔克孜自治州自然资源局

2026 年 9 月

目录

一、 前言	1
二、 规划实施评估结论	5
三、 动态维护方案	11
四、 动态维护方案可行性分析	13

一、前言

（一）工作背景

为深入贯彻党的二十届四中全会精神，充分发挥国土空间规划的基础性作用，强化国土空间规划对“十五五”发展规划空间需求的统筹引导、科学调配与支持保障，切实提升国土空间总体规划的战略性和科学性与协调性。依据自然资源部和自治区自然资源厅关于动态调整完善国土空间总体规划的相关要求，依托国土空间规划评估成果，全面对接“十五五”发展规划和专项规划，针对《克孜勒苏柯尔克孜自治州国土空间总体规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）实施过程中所面临的矛盾突出问题，开展国土空间规划动态维护工作。

（二）编制目的

依据自然资源部国土空间规划动态调整完善工作部署，开展本次国土空间规划实施评估与动态维护工作。通过全面评估规划实施成效，精准分析底线管控、规模结构、功能布局等方面存在的问题，形成科学评估结论。以此为基础开展规划动态维护，对三条控制线、规划分区、中心城区用地布局等进行正向优化，统筹保障重大项目落地空间需求，化解空间利用矛盾。同时强化国土空间规划对专项规划的指导约束作用，提升规划战略性、科学性和协调性，严守国土空间安全底线，推动城乡空间结构与功能布局持续优化，为克州

“十五五”时期高质量发展提供坚实的空间规划支撑。

（三）编制依据

1. 《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）；
2. 《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）；
3. 《中华人民共和国生态环境法典》（中华人民共和国主席令第七十号）；
4. 《中华人民共和国森林法》（2020年修订）；
5. 《中华人民共和国草原法》（2021年修正）；
6. 《中华人民共和国矿产资源法》（2024年修订）；
7. 《中华人民共和国水法》（2016年修正）；
8. 《中华人民共和国土壤污染防治法》（中华人民共和国主席令第八号）；
9. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年修订）；
10. 《永久基本农田保护红线管理办法》（自然资源部、农业农村部令第17号）；
11. 《城镇开发边界管理办法（试行）》（自然资规〔2026〕1号）；
12. 自然资源部办公厅《关于印发〈市级国土空间总体规划编制指南（试行）〉的通知》（自然资办〔2020〕46号）；
13. 《新疆维吾尔自治区地（州、市）级国土空间总体规划编制技术指南（试行）》；

- 14.《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》（新自然资办发〔2026〕13号）；
- 15.《自治区国土空间总体规划动态维护实施细则（试行）》；
- 16.《克孜勒苏柯尔克孜自治州国土空间总体规划（2021-2035年）》
- 17.《新疆维吾尔自治区地（州、市）级国土空间总体规划编制技术指南（试行）》；
- 18.《克孜勒苏柯尔克孜自治州国民经济和社会发展第十五个五年规划和2035远景目标纲要》；
- 19.其他相关法律法规、政策文件、成果等。

（四）编制范围

规划范围包括克孜勒苏柯尔克孜自治州行政区域，下辖阿图什市、阿克陶县、乌恰县、阿合奇县，总面积70098.49平方千米。

（五）编制原则

坚持总体稳定、局部完善。严格坚守三条控制线底线约束，确保生态安全屏障稳固不破、优质耕地资源永续不流失、城镇无序扩张态势有效遏制。针对规划实施中出现的矛盾冲突，通过科学评估论证与法定程序，对局部空间边界开展动态优化调整。

坚持保护优先、守牢底线。坚决扛起克孜勒苏柯尔克孜自治州粮食安全与生态安全政治责任，将耕地保护置于优先

位置，严格落实规划确定的各项保护目标与刚性管控指标。

坚持系统谋划、统筹推进。统筹协调农业、生态、城镇三大空间布局，充分发挥重要生态功能区与连片优质耕地对城镇无序蔓延的刚性阻隔作用。统筹空间范围内存量与增量用地、地上与地下空间开发利用，推动城镇布局紧凑集约、功能品质持续提升，以高效能空间治理支撑高质量空间发展。

坚持实事求是、因地制宜。以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，尊重自然规律、区域差异与发展实际，按照“宜耕则耕、宜林则林、宜农则农、宜建则建”原则，统筹优化发展空间与安全格局，推动国土空间布局与共同富裕导向的现代化生产力布局更加协同适配。

（六）核心任务

优化三条控制线实现精准管控。严守耕地及永久基本农田保护刚性任务，适度优化生态保护红线空间布局，统筹开展城镇开发边界指标跨区域调剂，实现保护数量不减少、质量有提升、布局更科学的正向优化目标。

动态更新规划分区与项目清单。衔接三条控制线优化成果同步调整国土空间规划分区，依规清退不合规项目，系统增补“十五五”时期重大建设项目，按类型、分阶段推动项目精准落图、落地管控。

强化多规衔接与全域空间协同。依托国土空间规划“一张图”系统，精准对接各部门空间发展需求，统筹化解跨领

域、跨区域空间矛盾冲突，推动各专项规划与国土空间总体规划深度衔接、无缝融合。

健全实施监管与成果应用体系。严格落实国土空间规划动态维护正向优化规则，完善规划成果数据库建设，对维护成果实施全生命周期闭环监管，将经法定程序审定的维护成果作为规划管理、国土空间用途管制的法定依据。

二、规划实施评估结论

为更好地完成克州国土空间规划动态维护方案，特对《规划》从协调度、完成度、传导度三个方面进行规划评估。从战略定位、底线管控、规模结构、空间布局、支撑体系与实施保障六大角度，构建包括安全韧性、创新高效、协调集约、绿色低碳、共享幸福等六大维度在内的 70 项指标体系，系统识别《规划》的不足与困难，作为本次优化调整工作的依据与前提。

（一）阶段性成效

《规划》实施以来，克州紧扣“丝绸之路经济带核心区南部门户、西部国家安全战略屏障、中国西部的能源与资源重要通道”定位，统筹保护与发展，在空间格局、资源保护、经济发展、人居环境等方面取得显著阶段性成效。

1. 空间格局持续优化

牢牢守住三条控制线刚性约束，生态保护红线面积稳定在 17117.56 平方千米；全州划定耕地保有量不低于 110.13

万亩，永久基本农田保护面积不低于 92.36 万亩，实际已超额完成规划目标；城镇开发边界共开展 3 轮优化调整，创新指标利用模式，统筹考虑县市间发展梯度差异，通过县级单元间城镇开发边界指标互调满足州重点项目发展需求。

2. 资源保护成效突出

高标准农田建设累计超 60 万亩，完成率居全疆前列，永久基本农田内非农建设用地、林草地面积大幅缩减，非粮化问题得到有效遏制；统筹推进山水林田湖草沙冰系统治理，植树造林规模逐年提升，“三线一单”生态环境分区管控体系不断完善，生态安全屏障持续巩固。

3. 经济发展动能持续增强

有效落实自治区“十大产业集群”布局，全州油气、矿产、文旅等产业加快发展；旅游兴疆战略深入实施，统筹生产性和生活性服务业发展，努力构建优质高效、布局优化、竞争力强的服务产业新体系。

4. 对外开放水平不断提升

吐尔尕特口岸获批国家级物流枢纽，中吉乌铁路加快推进，对外贸易进出口总额持续攀升，占南疆进出口贸易总量 70%以上。

5. 城市更新行动稳步推进

民生本底逐步夯实，“十四五”期间，全州各市县在老旧小区和棚户区改造、闲置楼宇盘活、绿化环境提升、低效

工业起底清仓、市政交通基础设施完善等方面取得了良好效果，极大保障了民生本底，人居环境品质稳步提升。

6. 农村基础设施持续完善

“州－县－乡－村”四级公共服务设施网络初步形成，教育、医疗设施覆盖持续扩大，城乡融合发展基础不断夯实。同时，土地集约利用水平稳步提高，全州低效存量用地盘活持续发力，充分挖潜存量空间价值，人均城镇建设用地显著降低，空间利用效率持续提升。

（二）风险和问题

对照国家高质量发展、向西开放以及城乡融合发展要求，以及自治区和克州“十五五”规划发展部署，当前克州国土空间开发保护仍面临诸多潜在风险与挑战，亟待解决的问题和短板相对突出。

1. 空间刚性约束与发展需求矛盾凸显

《规划》城镇开发边界新增空间仅 10.50 平方千米，目前剩余新增空间不足，同时面临新增空间破碎、空间资源难以高效利用的问题，难以保障重大项目落地；此外，零散永久基本农田与中心城区交错制约城镇拓展，林粮间作政策调整引发耕地利用困境；生态保护红线与部分新增矿产勘探、能源交通项目选址冲突，空间协调存在一定难度。

2. 产业发展空间支撑不足

全州口岸产业仍呈现“通道化”特征，“口岸+园区+腹

地”的联动格局尚未形成。在口岸空间保障层面，吐尔尕特口岸虽获批陆上边境口岸型国家物流枢纽，但增量空间已基本用尽，严重制约口岸项目的推进落地与资源合理配置。与此同时，全州工业园区普遍存在产业用地利用粗放的问题，低效存量产业用地规模较大，土地集约节约利用水平仍需提升。此外，文旅资源开发的合理性不足，景区分散、孤岛化问题较为突出，对周边乡村发展的带动能力未完全实现。

3. 城乡建设短板仍较明显

公共服务设施供给不均衡，在城镇地区，人均住房面积、每千名老年人拥有的养老床位数等关键品质指标均未达到《规划》目标。与此同时，基层文化、体育设施不仅总量相对不足，整体质量也处于偏低水平。在农村地区，基础设施建设长期存在“重建轻养”的问题，生活污水治理率仅有 30%，山区公路在冬季的通行保障能力较弱，这些因素加剧了区域发展不平衡矛盾。城市更新领域规划、实施、政策三大体系建设仍有短板，顶层统筹设计缺位，各类专项规划统筹覆盖不足，致使项目落地多呈碎片化、孤立化点状布局，缺乏连片统筹推进。同时，引导社会资本参与城市更新的长效机制尚未健全，投融资渠道偏单一，从资金端制约城市更新项目系统化实施与长效可持续运营。

4. 规划传导与协同机制不完善

专项规划及部分乡镇详细规划的编制进程相对滞后，

《规划》目标传导落实未完全到位。在克喀一体化推进过程中，区域交通衔接存在显著堵点，部分关键通道等级偏低，对区域间整体通达效率造成影响。与此同时，兵地融合在城区用地布局、基础设施建设等层面的协调不足问题依旧存在。此外，规划实施监督的信息化水平仍需提升，“一张图”综合管理平台在数据共享的广度与实际应用的深度上尚显不足。

5. 韧性安全体系建设有待加强

地质灾害防治与消防设施运维领域存在显著短板，部分消防栓、水鹤等关键设施因年久失修或管理不到位而损毁，致使应急供水能力受到影响。与此同时，老旧小区消防通道被私家车、杂物等堵塞的问题较为突出，严重制约了紧急情况下的救援效率。此外，农村地区应急避难场所存在数量不足、配套设施不完善等问题，难以满足灾害发生时群众的基本安置需求。总体来看，当前应对极端气候事件和突发性灾害的综合能力仍存在不足，亟待系统性提升。

（三）动态维护建议

针对《规划》实施中的问题与风险，紧扣国家和区域发展战略，从重大战略落实、空间格局优化、空间利用品质提升、传导支撑体系强化四方面提出动态维护建议。

1. 强化重大战略落地的空间保障

锚定目标抓落实，依托重大抓手强化定位支撑。延续《规

划》中“丝绸之路经济带核心区南部门户、西部国家安全战略屏障、中国西部的能源与资源重要通道”的定位，紧扣后国土空间时代高质量发展要求，以重大项目、重大空间、区域协调、对外开放为抓手，进一步增强定位的适应性并推动定位落地。统筹全州增量空间资源，通过开发边界正向优化调整，聚焦“十五五”重点建设项目，抓实各类空间要素落地保障。

2. 优化国土空间开发保护格局

严守底线并实施弹性调整，划定永久基本农田储备区，开展林耕空间置换，推进园地林地上山、耕地下山，破解林粮间作困境；严格落实《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》与《自治区国土空间总体规划动态维护实施细则（试行）》要求，按法定程序优化生态保护红线，保障战略性矿产资源绿色勘查开发，妥善协调景区设施与红线管控的矛盾；建立州级城镇开发边界指标统筹调剂机制，通过县市区间指标互调、低效用地再开发盘活存量空间，缓解新增指标不足问题，保障重点项目发展需求。

3. 提升国土空间利用品质和效率

深入推进低效用地再开发工作，建立工业用地全生命周期管理机制，提升园区土地利用效率。健全城市更新规划体系，加快编制州、县级城市更新专项规划，构建“政府+企业+居民”多元参与机制，通过“肥瘦搭配”模式破解资金

瓶颈，重点补齐养老、托育、文化等公共服务领域短板。统筹城乡基础设施建设，推进农村公路养护及旅游环线建设，完善农村供水、污水、垃圾处理设施，推动城乡基础设施实现标准统一、质量同质、服务同效；加强乡村风貌管控，打造阿孜汗村等特色村庄，推进宜居宜业和美乡村建设。

4. 强化规划传导与支撑体系建设

优化约束性指标分解传导机制，确保规划指标应传尽传。升级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，推进二维一体化建设，整合各部门数据资源，实现规划编制、审批、实施、监管全流程信息化管理。健全区域协同机制，深化克喀一体化发展，加快推进阿喀快速路等通道建设，加强兵地在用地布局、基础设施建设等方面的协调衔接；完善规划实施保障机制，出台国土空间规划相关法规政策，建立国土空间规划年度体检、五年评估的规划动态调整机制，以高效能空间治理支撑克州高质量发展。

三、动态维护方案

（一）空间管控边界维护

（1）耕地和永久基本农田

加强与耕地保护和国土绿化空间专项规划的衔接，按照“数量不减少、质量生态有提升、布局更优化”原则，将零星破碎、不适宜耕种、耕作条件不稳定等用地调出永久基本农田，将长期稳定利用，质量优良的耕地及高标准农田优先

划入永久基本农田。维护后，全州耕地和永久基本农田保有量不低于国土空间总体规划明确的保护任务。

（2）生态保护红线

本次动态维护方案不涉及生态保护红线调整。

（3）城镇开发边界

按照“总量不突破、布局更集聚、功能品质有提高”原则，围绕保障克州“十五五”期间规划重点建设项目及急需建设项目的空间需求，规范开展调入调出工作，正向优化城镇开发边界。优化后未突破城镇开发边界1.41的扩展倍数和新增城镇建设用地规模，进一步优化了城镇功能布局，推动城镇集约紧凑发展。

（4）其他空间管控边界

本次不对克州历史文化保护线和洪涝风险控制线开展动态维护。

（二）规划分区维护

结合三条控制线布局优化、相关专项规划，衔接相关自然资源管理工作，基于主体功能定位，重点对城镇集中建设区、农田保护区等规划分区进行优化调整。优化后规划分区主导功能清晰稳定、空间布局连片合理。

（三）重点建设项目清单维护

本次重点建设项目清单动态维护包含“十五五”期间2026年以后拟计划实施的重点建设项目共1512个，涵盖能

源矿产类、交通类、城市基础设施类、水利类、防灾减灾类、公共服务设施类、公共服务设施类及其他类八大类型。

四、动态维护方案可行性分析

（一）三条控制线布局持续优化，政策适配性显著提升

本次动态维护紧扣“十五五”高质量发展战略导向，精准推进城镇开发边界优化拓展。通过对零星破碎图斑开展局部整合、对城镇开发边界实施科学优化，实现图斑规模稳定、城镇空间集聚集约、开发边界精准落地，与上级管控政策、空间治理标准及自治州发展定位高度契合。有效破解原规划与现行政策要求、实际实施现状的衔接矛盾，推动三条控制线从静态划定向动态适配转型，政策执行的精准度与落地实效显著增强。

（二）安全底线与国土空间规划适配性显著提升

维护工作始终严守生态安全、粮食安全、城镇安全底线，在不突破保护规模、不降低生态功能、不弱化耕地质量的前提下，对空间管控边界开展正向优化调整。生态保护红线保持整体完整、格局稳定，持续筑牢区域生态安全屏障；耕地保护严格落实既定管控目标，稳步夯实粮食生产空间保障基础；城镇开发边界坚持集约紧凑布局，坚决遏制城镇无序扩张态势。通过底线管控要求与规划空间布局的双向校准、深度衔接，推动安全底线与国土空间总体规划全面融合，构建形成保护与发展协同共进、底线刚性与空间弹性有机兼顾的

国土空间开发保护格局，规划实施的安全性、合规性与整体稳定性全面提升。

（三）承载空间更加完善，资源利用效率提升

本次维护聚焦自治州口岸经济、特色产业、基础设施与公共服务等核心发展需求，统筹优化生产、生活、生态空间布局，系统盘活存量低效用地，整合集聚零散空间资源，重点保障产业园区、交通枢纽、能源设施、民生项目等关键载体落地实施。通过用途分区精准调整、用地边界精细校准、功能布局科学优化，推动国土空间开发利用从规模扩张型向效能提升型转变，持续提高土地、生态、产业等各类资源配置效率，显著增强国土空间对重大项目落地、重点区域发展、重要功能落地的承载支撑能力，为自治州高质量发展筑牢坚实的空间基础。

注：本次动态维护方案内容以主管部门审查核准后成果为准