

**西藏文创旅游创意园区南片区土地征收
成片开发方案
(征求意见稿)**

拉萨市城关区人民政府

2025 年 8 月

目录

一、 概述	1
(一) 编制背景	1
(二) 指导思想	4
(三) 规划原则	5
(四) 规划依据	6
二、 编制条件	7
(一) 批而未供土地和闲置土地情况	7
(二) 园区土地利用效率情况	9
(三) 已批准土地征收成片开发方案实施情况	10
三、 成片开发区域基本情况	11
(一) 区位分析	11
(二) 经济社会分析	12
(三) 产业现状分析	13
(四) 现状土地利用分析	14
(五) 土地权属情况	18
(六) 基础设施条件	19
四、 土地征收必要性与可行性分析	22
(一) 必要性分析	22
(二) 可行性分析	24
五、 开发实施全周期规划	29
六、 土地利用与公益性用地保障	30

(一) 规划土地利用情况	30
(二) 公益性用地保障	34
七、 产业导入与拟建项目	35
(一) 产业定位与方向	35
(二) 产业导入策略	35
(三) 发展路径规划	36
八、 效益评估与风险防控	39
(一) 经济效益评估	39
(二) 社会效益评估	39
(三) 生态效益评估	40
九、 保障措施与公众参与	42
(一) 保障措施	42
(二) 公众参与情况	44

一、概述

（一）编制背景

为落实《中华人民共和国土地管理法》及自然资源部《土地征收成片开发标准》，统筹土地征收范围与保障发展用地需求，拉萨市城关区人民政府组织编制《西藏文化旅游创意园区土地征收成片开发方案》（以下简称“本方案”）。本方案实施将保护被征地农民权益、保障重点项目落地，推动土地节约集约利用，助力文创园区文化旅游产业高质量发展。

随着西藏文化旅游产业的蓬勃发展，文创园区作为核心区域，承载着推动文化旅游融合创新、提升区域竞争力的重要使命。近年来，文创园区在吸引投资、促进产业升级方面取得了显著成效，但同时也面临着土地资源紧张、用地结构不合理等问题。为进一步优化土地资源配置，提高土地利用效率，文创园区积极响应国家关于土地征收成片开发的相关政策要求，着手编制本方案。通过科学规划、合理布局，旨在实现土地资源的精细化管理和高效利用，为文创园区的可持续发展奠定坚实基础。

（二）编制目的及意义

1、为贯彻实施党中央、国务院关于土地征收改革的意见

2009年3月2日，国家发展改革办公厅发布的《国家发展改革委办公厅关于印发西藏生态安全屏障保护与建设规划（2008-2030年）的通知》提出：以坚持生态环境保护优先，通

过必要的保护与建设措施，实现生态系统良性循环，保障国家生态安全，通过统筹规划、合理布局、突出重点、分步实施统筹规划，达到生态环境保护与经济社会发展的双平衡。2019年6月28日，国务院印发《关于促进乡村产业振兴的指导意见》（国发〔2019〕12号）则指出县域内统筹考虑城乡产业发展，合理规划乡村产业布局，形成县城、中心镇（乡）、中心村层级分工明显、功能有机衔接的格局，通过进行整体规划，达到产业布局合理，功能衔接顺畅。

同时，自然资源部组织对《中华人民共和国土地管理法》进行了修订，并经第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议审议通过，自2020年1月1日起实施，新修订的《中华人民共和国土地管理法》第四十五条第五款规定：在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用地，可以实施征收。

为贯彻国家发展改革办公厅对西藏生态安全屏障保护与建设的要求，实现对乡村产业布局的合理规划，按照最新修订的《中华人民共和国土地管理法》要求，进行本次成片开发方案的编制。

2、有利于城市统一规划建设

为满足文创园区快速城镇化阶段的发展需求，同时亦要兼顾到城市功能布局的合理性，城市用途区块结构体系明确，互相之间既有联系也互不干扰的状态。此外，城市是一个复杂而庞大的系统，其用地空间布局、功能体系构建需要体现前瞻性、系统性，以支撑城市宏观发展战略，而以宗地为零散开发方式将难以承载城市发展战略，所以采用成片开发形式进行城市的统一规划建设，是保证城市良好发展的重要手段。

3、有利于城市公益性基础设施配套建设

成片开发的根本目的是要保障城市公益性基础设施统筹安排。当前，城市公益性基础设施配套建设主要资金来源仍是土地财政，需要通过经营性用地的盈利来弥补公益性基础设施建设的资金缺口，通过土地增值收益平衡公益性项目的建设成本。成片开发能够在连续的空间上经济且系统地供给基础设施与公共服务产品。在开发建设项目上，成片开发需要做到经营性项目与公益性项目相配套，生产设施与生活设施、生态设施相配套。同时，大面积连片的基础设施建设要与各个单宗地的项目开发建设相配套。此外，城市公益性基础设施的布局也需要结合其他经营性功能进行配置，独立的宗地开发建设将导致设施零散布局。

4、有利于节约集约利用土地

成片开发对于节约集约土地有着积极意义。一是与零散式宗地开发相比，成片开发可以在空间上连续、大面积、系统性供给城市生产、生活的各类服务功能，充分发挥城市的集约效益。二是零散式开发建设易导致宗地形状各异，边界交错等问题，从而导致实际土地利用效率低下。通过统一规划开发，可减少“三角地、插花地”等难以利用的地块，大大提高了土地利用效率。

（三）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的二十大和二十届三中全会、中央经济工作会议、全国旅游发展大会和中央第六次、第七次西藏工作座谈会精神以及习近平总书记关于文化建设和旅游发展的新思想新观点新论断，贯彻落实自治区第十次党代会、十届历次全会、自治区文化和旅游工作会议以及拉萨市第十次党代会、十届历次全会、拉萨市推进全域旅游发展动员大会和拉萨文化旅游产业发展大会精神，坚持以铸牢中华民族共同体意识为主线，完整准确全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局。聚焦“四件大事”、聚力“四个创建”，争当“七个排头兵”，积极服务和融入市委“强中心”战略和“七大行动”，坚持稳中求进总基调，按照“文化兴市”工作原则和“文旅融合、促进消费、推动发展”的工作思路，立足“五大理念”、坚持“五个并重发展”，大力推动文旅产业深度融合，以文化丰富旅游内涵、以旅游彰显文化价值，强势推进拉萨文旅产

业发展，打响拉萨文旅品牌，发挥“一业兴、百业旺”的经济带动效应，建设文化浓郁深厚、产业特色鲜明、服务便捷高效、环境美丽宜人、体制机制灵活的国家级文化产业示范园区，将西藏文化旅游创意园区打造成为产业集聚区、风景优美区、人才集聚区，切实推动文创园区的高质量发展。

（四）规划原则

（1）依法依规

遵循相关法律、法规的规定，注重保护耕地，不占永久基本农田和生态保护红线。成片开发应当符合国民经济和社会发展规划、国土空间规划，应当符合“三线一单”生态环境管控要求，应当符合文创园区产业政策和供地政策。

（2）以人民为中心

坚持以人民为中心，兼顾群众的现实和长远利益，维护群众合法权益，保障成片开发范围内公益性用地规模，充分征求成片开发范围内农村集体经济和农民意见。

（3）保护耕地和保护生态环境

落实耕地保护制度，不占基本农田，不占生态保护红线，坚持生态优先，大力倡导、推进绿色发展，坚持可持续发展。

（4）节约集约

根据经济社会发展情况与实际用地需求，合理控制用地规模，合理布局，优化资源配置，节约集约利用土地。

（五）规划依据

- （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年第二次修订）；
- （3）《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年修订）；
- （4）《自然资源部关于印发<土地征收成片开发标准>的通知》（自然资规〔2023〕7号）；
- （5）西藏自治区自然资源厅关于转发《土地征收成片开发标准》的通知（藏自然资〔2023〕126号）；
- （6）《西藏自治区“三线一单”生态环境分区管控方案》；
- （7）《城市公共设施规划规范》（GB50442-2008）；
- （8）《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》（自然资发〔2023〕234号）；
- （9）《拉萨市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》；
- （10）《西藏文化旅游创意园区“十五五”时期国民经济和社会发展基本思路》（在编）；
- （11）《拉萨市国土空间总体规划（2021-2035年）》；
- （12）《西藏文化旅游创意园区国土空间详细规划》（报批稿）；
- （13）其他法律法规及相关规划。

二、编制条件

（一）批而未供土地和闲置土地情况

截至 2025 年 7 月底，园区尚未存在土地批而未供情况。根据拉萨市自然资源局 2021 年组织编制的《拉萨市建成区低效用地现状调查、数据建库和开发利用政策建议编制项目成果》，园区共有 10 宗闲置土地。截至 2025 年 7 月底，上述 10 宗闲置土地中有 2 宗已经建设完成，园区目前尚有 8 宗闲置土地，共计面积 24.95 公顷，闲置率 5.9%，其中有 4 宗土地已上会研究，正在履行闲置土地收回程序；2 宗土地已启动土地收回工作；1 宗土地计划与企业签订土地补充协议，重新约定开工时间；1 宗土地继续与企业商谈土地收回事宜。具体情况如下：

表 2-1 闲置土地情况一览表

序号	地块编号	土地使用者	土地面积 (亩)	取得时间	规划用地性质	闲置原因	处置情况
01	CT04-09	西藏知行藏文化传播有限公司	10.9	2017.06	商业用地	政府原因导致(未净地出让)	已解决未净地出让问题,计划与企业沟通签订《土地出让补充协议》重新约定开工时间
02	CT05-04	西藏鹏鑫文化旅游产业有限公司	21.98	2019.06	商业用地	政府原因导致(未净地出让)	与企业初步达成闲置土地收回的意见建议,目前文创园区正在开展申请闲置土地专项债券资金进行土地收回工作,并同步启动了土地价值评估工作

03	CT04-75	西藏蓝雪工贸有限公司	45.57	2017.07	商业用地	政府原因导致(未净地出让)	计划与企业继续商谈闲置土地回收事宜
04	CT05-14	拉萨市城市房地产开发有限公司	94.11	2019.02	商业用地	政府原因导致(未净地出让)	与企业初步达成闲置土地收回的意见建议,目前文创园区正在开展申请闲置土地专项债券资金进行土地收回工作,并同步启动了土地价值评估工作
05	CT05-06	西藏慈觉林文化创意投资有限公司	79.58	2018.07	商业用地	因企业自身原因导致闲置	文创园区管委会已上会研究,并与企业达成土地收回的一致意见建议,目前正在履行闲置土地收回程序
06	CT05-21	西藏慈觉林文化创意投资有限公司	106.86	2018.07	商业用地	政府原因导致(未净地出让)	文创园区管委会已上会研究,并与企业达成土地收回的一致意见建议,目前正在履行闲置土地有偿收回程序
07	CT07-21	拉萨博藏文化发展	7.17	2018.09	商业用地	因企业自身原因导致闲置	文创园区管委会已上会研究,并与企业达成土地收回的一致意见建议,目前正在履行闲置土地收回程序
08	CT07-18	拉萨博藏文化发展	8.04	2018.09	商业用地	因企业自身原因导致闲置	文创园区管委会已上会研究,并与企业达成土地收回的一致意见建议,目前正在履行闲置土地收回程序



图 2-1：文创园区闲置土地分布图

（二）园区土地利用效率情况

根据文创园区用地规划条件和建设情况，结合现状实地踏勘，现状容积率控制在 2.5 以内、建筑高度控制在 50 米以内。经过现状测算，文创园整体开发强度在 1.5-2.0，整体土地开发强度

较高，且文创园区不存在批而未供的土地，另 2020 年至今，近 5 年供地约 12 宗，总计面积为 360 亩，不存在闲置土地与低效用地，土地开发利用率为 100%，土地利用效率较高。

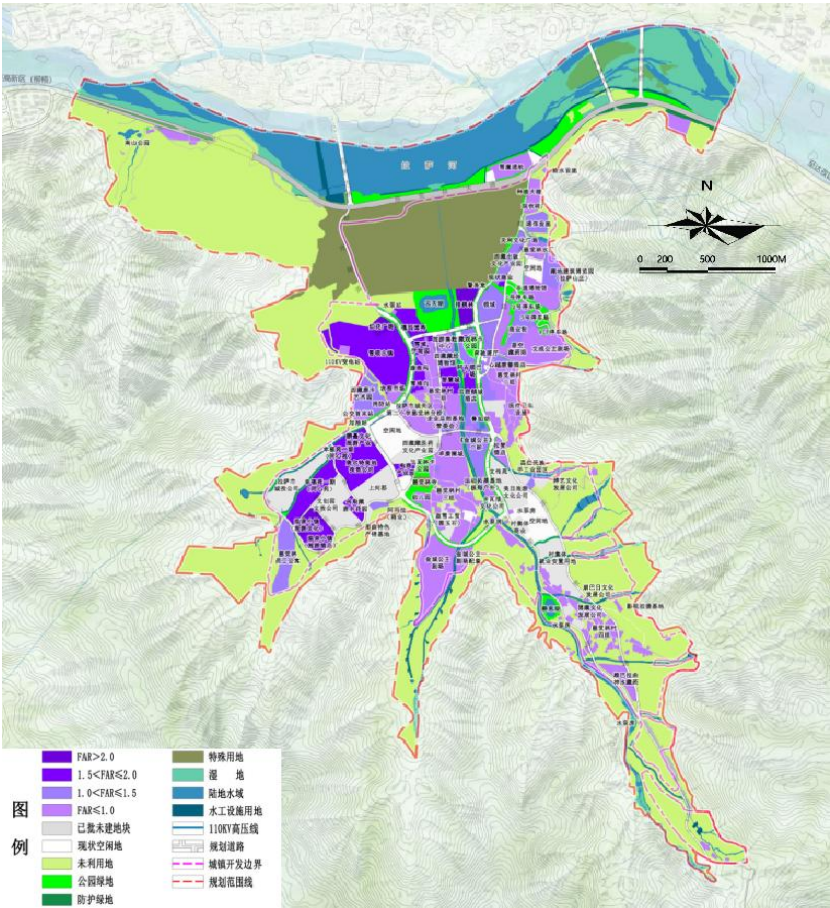


图 2-2：土地开发强度现状图

（三）已批准土地征收成片开发方案实施情况

本方案为首个文创园区土地征收成片开发方案，此前未编制过土地征收成片开发方案，不存在已批准实施的土地征收成片开发连续两年未完成方案安排的年度实施计划的情况。

三、成片开发区域基本情况

（一）区位分析

文创园区位于拉萨市城关区东郊、拉萨河南岸次角林沟山谷地区，与布达拉宫、大昭寺等世界文化遗产隔河相望，处在拉萨市中心“一刻钟生活圈”范围内（与布达拉宫直线距离约 2.5 公里），北临拉萨河、西接顿珠金融城、东至拉萨大桥、南靠天堂草原区域，国道 318（慈觉林大道）自西向东从规划区域北侧穿过，是目前文创园区唯一的对外联系通道，下辖慈觉林村和同心苑社区。

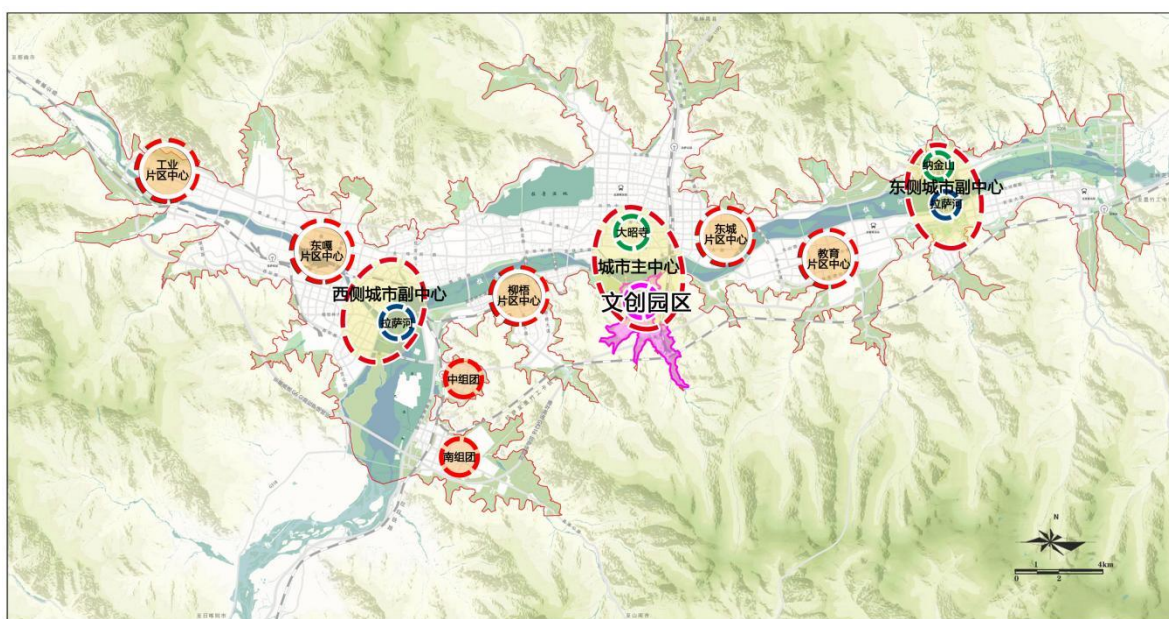


图 3-1：文创园区在中心城区的位置图

本次成片开发范围位于文创园区南部，北侧紧邻慈觉林二组，南侧以望圣路尽端为界，东侧依托自然山体形成空间阻隔，西侧依托慈角林沟形成生态屏障，面积总计 134.88 公顷。开发区域整体呈现“背山临居，路界为缘”的空间格局。

亿元，同比增长 7.7%；招商引资到位资金 7.92 亿元；农村居民人均可支配收入 28554.79 元，同比增长 12.18%。实现财政总收入 21287.83 万元，其中一般公共预算收入完成 12111.58 万元，同比增长 86.45%，完成年度计划的 172.65%（其中：税收收入 8882.73 万元，同比增长 46.29%，非税收入 3228.85 万元，同比增长 662.51%）；政府性基金预算收入完成 9176.25 万元，同比增长 2467.79%，完成年度计划的 262.18%。一般公共预算支出完成 31365.83 万元，同比增长 49.26%，完成年度计划的 94.32%。

根据拉萨市第七次全国人口普查，园区常住人口 8500 人，占拉萨市全部常住人口的 0.54%。

（三）产业现状分析

文创园区坚持高起点、高标准的方式，依托藏民族深厚独特的传统文化底蕴，以项目建设为载体，以文化旅游为主导产业，以文化吸引企业入驻，以景点凝聚游人集中，以文化旅游整体发展促进地块增值，打造集民俗文化展示、民族手工艺品产销、演艺娱乐、酒店休闲、商贸观光、生活服务于一体的文化旅游产业聚集区。目前，域上和美集团、雪鹰通航等享誉国内外的“大文化”企业在此落户，文成公主实景剧、慈觉林风情街、金城公主室内舞台剧等项目已投入运营，西藏非物质文化遗产博物馆、唐卡艺术博物馆、藏经博物馆等一批文化场馆先后落户，提升文创园区文化厚度、文创密度和人文温度；目前，天堂草原正在打造

国家 4A 级旅游景区，不断丰富旅游产品供给。截至目前，共有入驻企业 431 家，涵盖文创、旅游、影视、设计等行业，产业发展新动能正在加快孕育。

（四）现状土地利用分析

（1）成片开发范围现状用地

根据城关区 2023 年国土变更调查数据，本次土地成片开发范围总面积为 134.88 公顷，其中农用地 103.40 公顷，占总面积的 76.66%；建设用地 28.38 公顷，占总面积的 21.04%；未利用地 3.10 公顷，占总面积的 2.30%。（具体详见表 3-1）

表 3-1：成片开发范围现状用地统计表（2023 年变更）

地类			面积（公顷）	比例（%）
农用地	耕地	水浇地	56.48	41.87
	林地	乔木林地	4.43	3.29
		灌木林地	2.86	2.12
		其他林地	0.33	0.24
	草地	天然牧草地	37.14	27.53
		其他草地	0.68	0.50
	农业设施建设用地	农村道路	1.31	0.97
		设施农用地	0.17	0.13
	小计		103.40	76.66
建设用 地	居住用地	农村宅基地	2.52	1.87
	交通运输用地	公路用地	9.16	6.79

		城镇村道路用	0.60	0.44
		交通场站用地	0.36	0.27
	仓储用地	物流仓储业用	0.20	0.15
	工矿用地	采矿用地	7.82	5.80
	商业服务业用地	商业用地	2.18	1.62
	绿地与开敞空间用	广场用地	0.02	0.01
	公用设施用地	给水设施	0.26	0.19
		水工设施用地	3.05	2.26
	特殊用地	宗教用地	2.21	1.64
	小计		28.38	21.04
未利用地	陆地水域	河流水面	2.96	2.19
	湿地	内陆滩涂	0.01	0.01
	其他土地	裸土地	0.13	0.10
	小计		3.10	2.30
总计			134.88	100.00

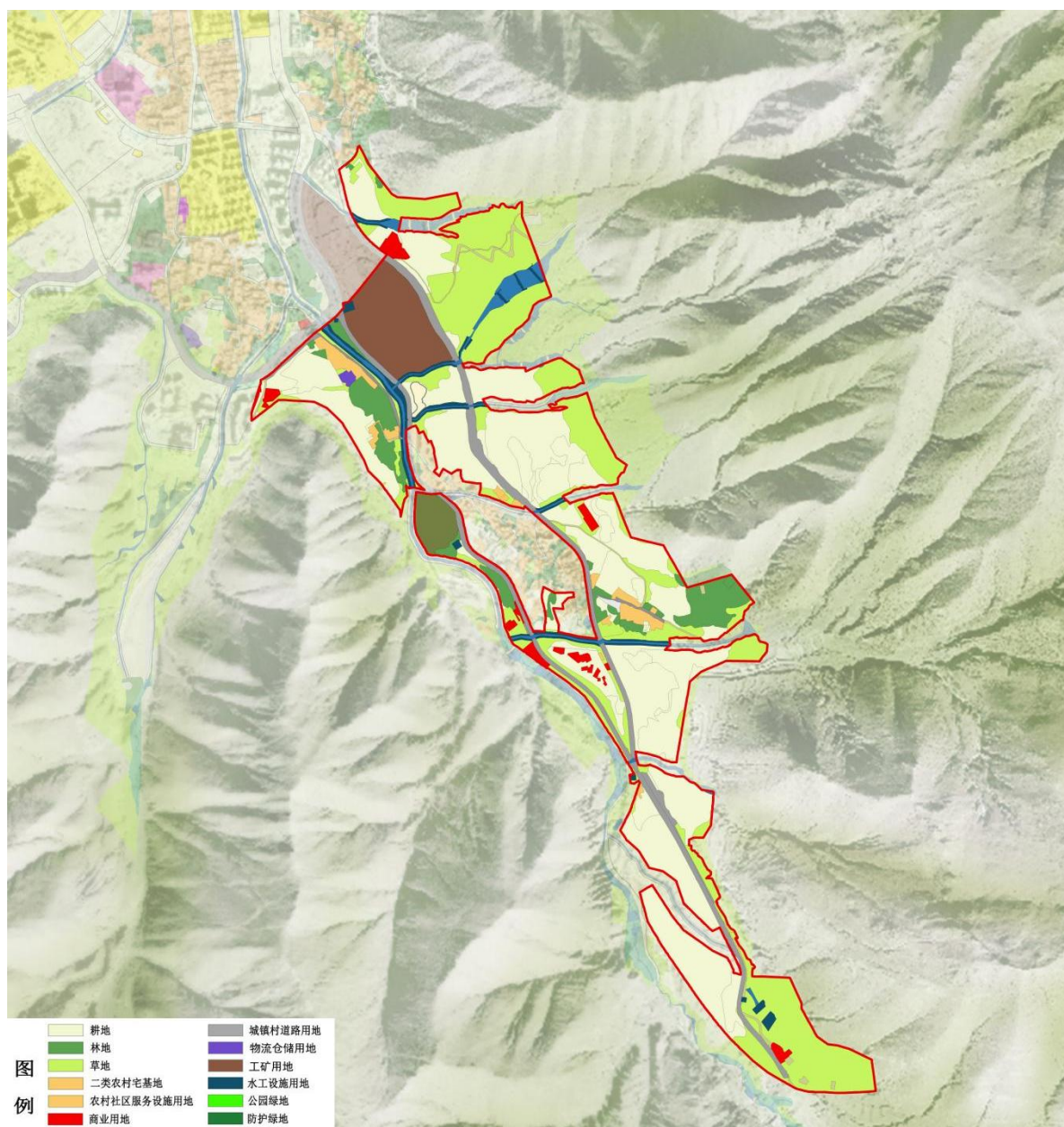


图 3-3：成片开发范围土地利用现状图

(2) 拟开发地块现状用地

本次拟开发地块共计 15 宗，总面积共计 64.32 公顷（964.80 亩）。在文创园区现行规划《中国西藏文化创意园区规划》中，地块编码分别为 CT04-53、CT04-107、CT04-108、CT04-112、

CT07-34、CT07-37、CT07-41、CT07-56、CT07-58、CT07-60、CT07-63、CT07-65、CT07-67、CT07-68、CT07-69（15宗）。

表 3-2：拟开发地块现状用地统计表（2023 年变更）

地类			面积（公顷）	比例（%）
农用地	耕地	水浇地	33.66	52.33
	林地	乔木林地	0.09	0.14
		灌木林地	2.65	4.12
	草地	天然牧草地	24.89	38.70
		其他草地	0.14	0.22
	农业设施建设 用地	农村道路	0.90	1.40
		设施农用地	0.17	0.26
	小计		62.50	97.17
建设用地	居住用地	农村宅基地	0.07	0.11
	交通运输用地	公路用地	0.99	1.54
		城镇村道路用地	0.01	0.02
	商业服务业用	商业用地	0.50	0.78
	公用设施用地	给水设施	0.03	0.05
		水工设施用地	0.19	0.30
	小计		1.79	2.78
未利用地	陆地水域	河流水面	0.03	0.05
	小计		0.03	0.05
合计			64.32	100.00

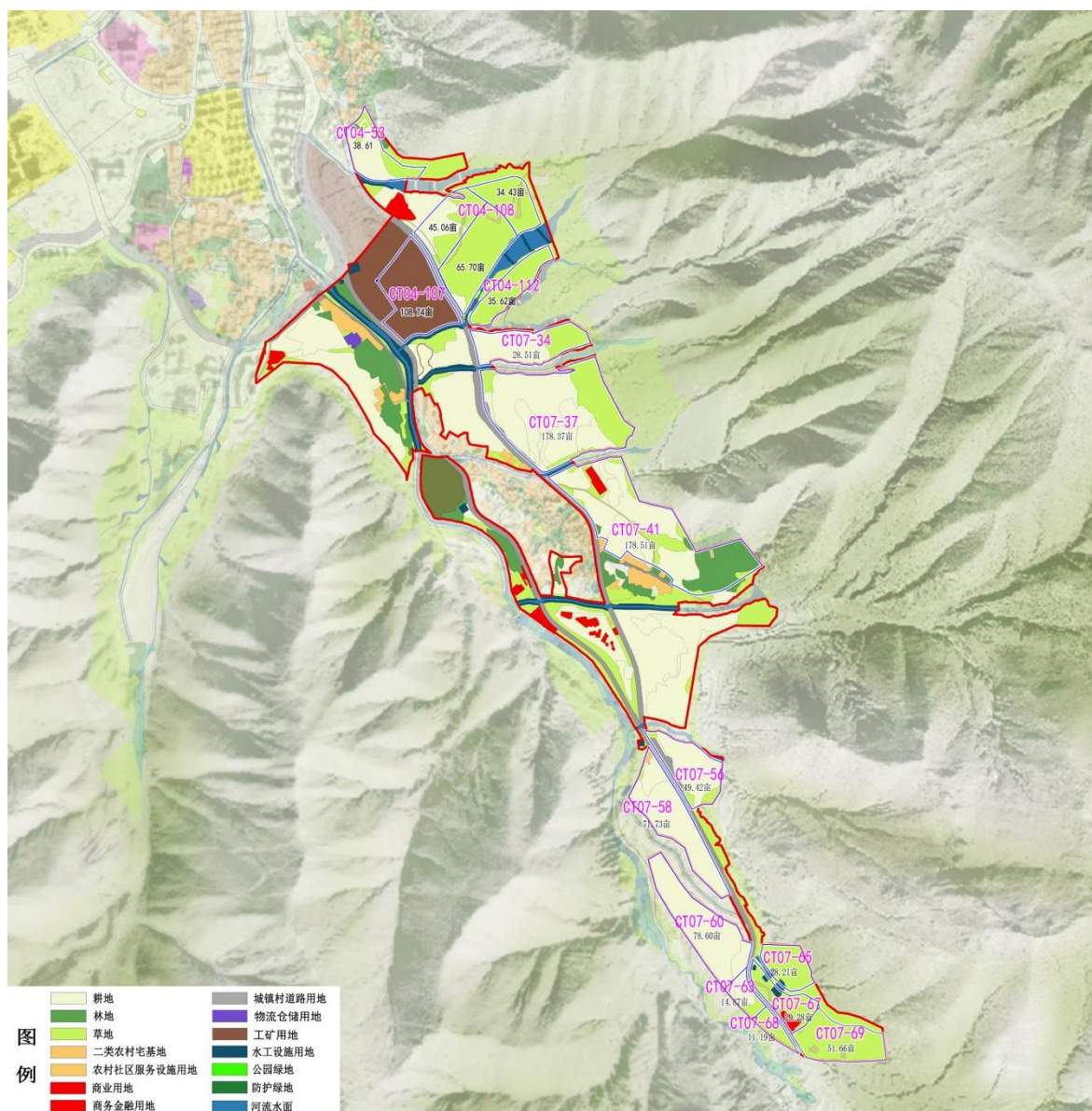


图 3-4：拟征收地块土地利用现状图

(五) 土地权属情况

本方案连片开发范围 134.88 公顷，其中集体土地面积 77.51 公顷（均为慈觉林村），占全部用地的 57.47%；国有土地面积 57.37 公顷，占全部用地的 42.53%。土地权属无争议，面积准确，界线清楚。

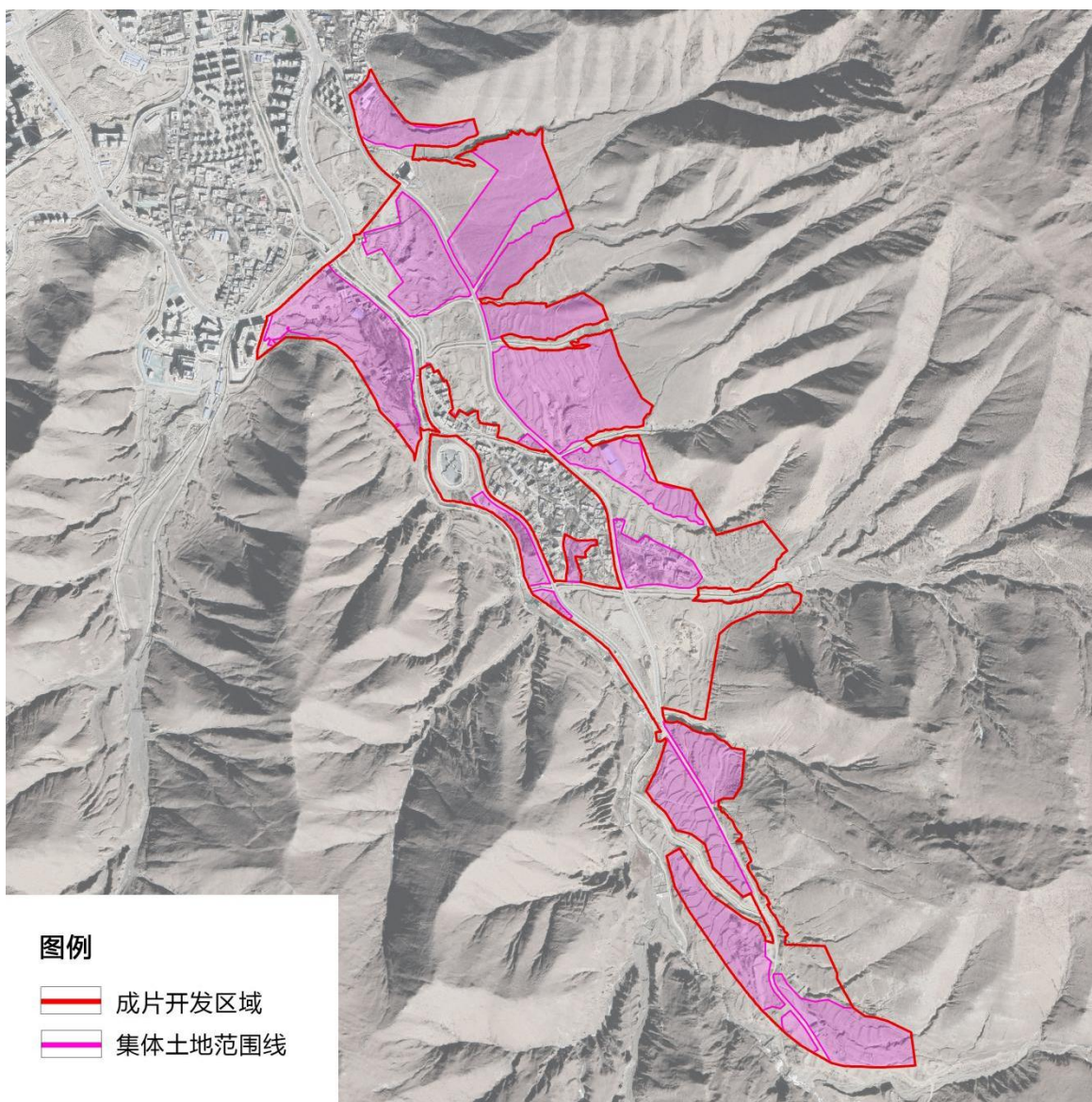


图 3-5：集体土地分布示意图

（六）基础设施条件

（1）交通设施

文创园区内部基本形成主干路、次干路、支路、村庄内部道路和南山公园登山游步道五级路网体系。其中，依托文成大道、

慧谷大道、双拥大道（原妙光大道）、云天路形成了文创园区内的环状主干路网；次干路主要包括林卡路、静思路、达瓦路、宝瓶路、宗赞路和望圣路等，支路主要包括花园路、灵居路、馨园路、格桑路、文成公主剧场和拉萨山庄附近支路等。

（2）市政设施

供水条件：文创园区供水设施包括 1 处慈觉林水厂、5 处水泵房、4 处供水水箱，供水用地总用地面积为 2.33 公顷。开发范围内现有 3 处水泵房、1 处供水水箱。

污水工程：在文创园区西北角临国道 318 处建有一处污水提升泵站，将文创园区污水提升至柳梧污水处理厂集中处理。开发范围内望圣路已铺设污水主管。

供电工程：雪顿古镇西侧现有慈觉林 110 千伏变电站；根据文创园区用电负荷分布情况，在主要用电负荷中心或道路交叉口布置 10 千伏的箱式变压器，满足居民用电需求；同时文创园区主要道路照明单独建设 10 千伏箱式变压器予以供电。

电信工程：文创园区通信管线引自拉萨市电信局（所），沿主次干道的西侧和北侧布局通信主次干线连接文创园区内的电信交接箱，通过电信交接箱再供给通信用户。

（七）周边环境

项目用地北侧为慈觉林二组居民点，南侧和东侧为山地，整

体环境较为幽静，具备良好的自然景观资源。

四、土地征收必要性与可行性分析

（一）必要性分析

（1）国家战略与区域发展的双重驱动

响应文化强国战略落地：根据《“十四五”文化发展规划》提出的“推动中华文化走出去”要求，文创园区作为国家级文化产业示范园区，需通过成片开发建设藏文化展示中心、藏文化体验等项目，打造“藏文化保护传承与文化体验”核心载体。本方案通过土地征收整合碎片化用地，为藏文化体验项目提供集中展示空间。

服务拉萨“强中心”战略实施：拉萨市“强中心”战略明确要求强化中心城区文化引领功能。文创园区与布达拉宫直线距离2.5公里，处于“一刻钟生活圈”核心区，通过土地征收成片开发，可承接主城区文旅产业外溢，形成“布达拉宫—慈觉林”文化旅游带。

（2）文创园区产业升级的空间要素保障

重点项目落地需求：文创园区“十五五”规划确定的“天堂草原度假营地”项目（占地26.09公顷），需通过成片开发实现统一规划建设。该项目规划建设星空主题酒店、户外营地等设施，若分散开发将导致生态破坏与功能碎片化，采用“统一征收—整体开发”模式，可确保项目景观协调性与服务配套完整性。

产业集群发展需求：目前文创园区已入驻文创企业 431 家，文化用地与商业用地（酒店、风情街）布局零散，成片开发可通过整合建设用地形成“生产—展示—消费”一体化产业链。

（3）基础设施与公共服务补短板

交通网络完善：现状仅国道 318 为对外通道，成片开发将新增 4.43 公顷市政道路，构建“三横两纵”路网体系，缩短慈觉林村二组至市中心通勤时间 15 分钟，提升区域可达性。

公益性服务提升：规划 42.81 公顷公益性用地（占比 40.01%），包含 4.50 公顷教育用地（中小学）、8.41 公顷公园绿地，可解决现状“中小学服务半径超 1.5 公里”“人均公园绿地不足 8 m²”的问题，达到《城市居住区规划设计标准》要求。

（4）土地资源集约利用的迫切需要

文创园区当前可供开发的建设用地较为有限，通过实施成片开发方案，能够有效扩大开发面积。同时，成片开发方案还将有助于优化用地结构，解决文创园区当前存在的用地不合理问题。通过科学布局和精细化管理，可以确保每一寸土地都能得到高效利用，为文创园区的长远发展提供有力支撑。此外，成片开发还将促进文创园区内部的功能分区更加明确，有利于形成产业集聚效应，提升文创园区的整体竞争力。

（4）主要用途和实现的功能

表 4-1 地块用途、面积及实现功能统计表

用途	拟用地面积（公顷）	实现功能
居住用地	8.99	提供城乡住宅用地及其居住生活配套设施服务
防护绿地	10.67	隔离污染、降低噪音、防风固沙、保障设施安全等
公园绿地	8.41	休闲游憩、环境美化、防灾避难等
广场用地	3.75	园区休闲、文化娱乐广场等
供水用地	0.25	提供饮用水等服务
水工设施用地	1.44	防洪排涝等
社会停车场用地	0.21	向社会提供机动车停放服务
公路用地	4.00	拉萨市绕城高速用地
教育用地	4.50	为园区中小学用地，提供教育设施
商业用地	71.34	提供商业、商务金融、娱乐康体等服务
其他用地	4.28	园区水渠等
留白用地	3.65	为园区未来发展提供用地
合计	134.88	——

（二）合规性分析

（1）与国土空间规划衔接情况

文创园区土地征收成片开发方案的全部位于《拉萨市国土空间总体规划（2021—2035 年）》中确定的城镇建设用地范围内，符合国土空间规划实施管理要求。

用地性质严格对接《西藏文化旅游创意园区国土空间详细规划》，公园绿地、商业用地等均在规划允许建设区内。

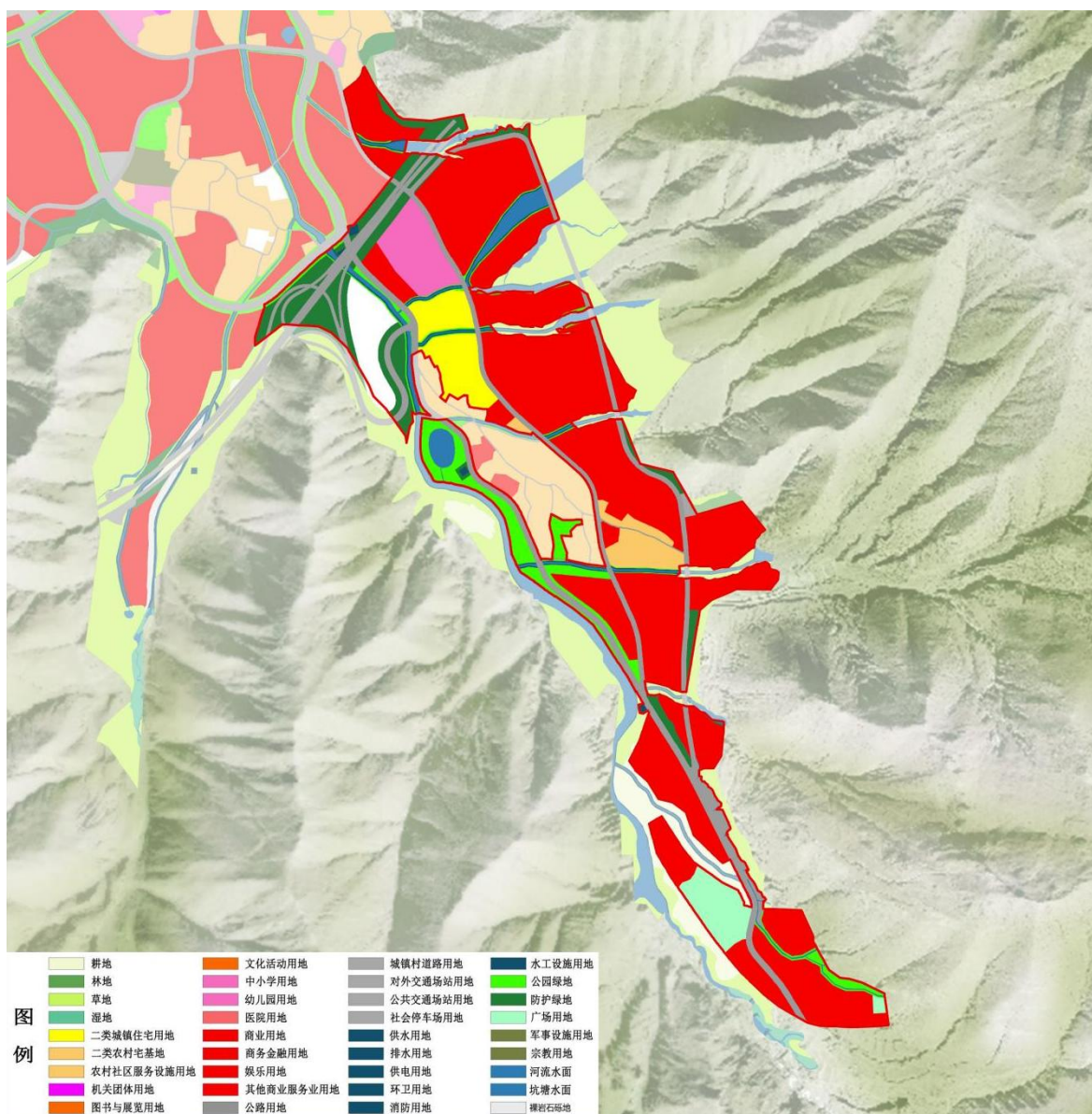


图 4-2：成片开发范围与国土空间规划用地用海衔接图

(2) 城镇开发边界、永久基本农田及生态保护红线

文创园区 2025 年度土地征收成片开发方案与拉萨市国土空间规划充分衔接，所有成片开发范围已纳入国土空间规划城镇开发边界的集中建设区范围，不涉及占用永久基本农田和生态保护红线，符合成片开发方案上报审查的要求。

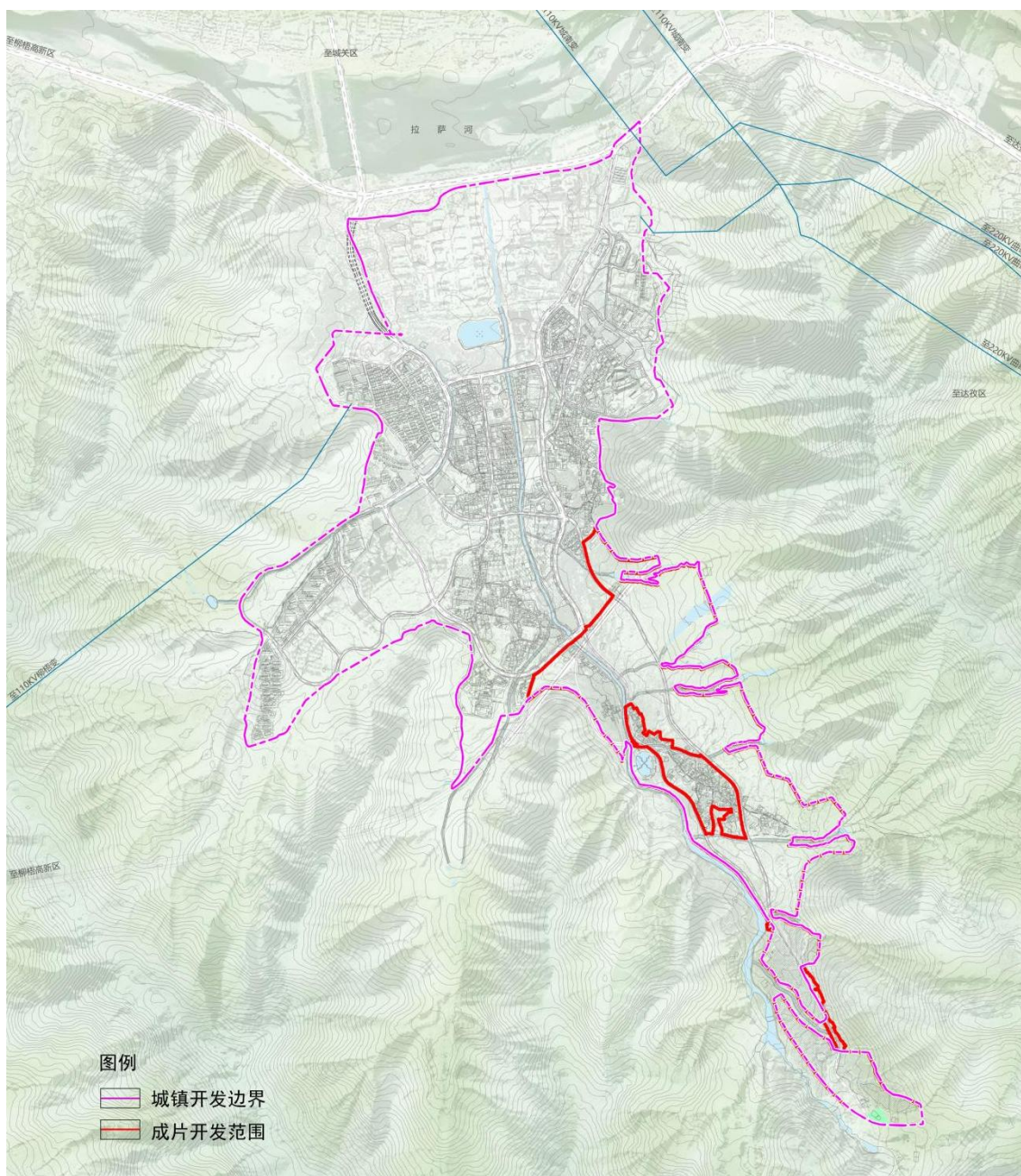


图 4-2：与城镇开发边界衔接图

(3) 与国民经济和社会发展规划衔接

根据《西藏文化旅游创意园区“十五五”时期国民经济和社会发展规划基本思路》，园区打造“一心两轴九园”空间布局。天堂草原度假营地为九园之一。加快天堂草原创建 4A 级景区，利用

开阔的场地条件和丰富的自然生态资源，完善户外休闲度假服务设施，建设以集装箱、帐篷等为主要构筑物的特色酒店；发掘星空文化，融入户外营地及公共服务设施的设计与建设之中，营造亲近自然、高品质配套的度假营地。

本次成片开发区域为天堂草原所在区域。因此，本方案的编制符合园区“十五五”时期国民经济和社会发展规划。

（4）政策标准对标

对照《土地征收成片开发标准》（自然资规〔2023〕7号），文创园区无批而未供土地、闲置土地闲置率 5.9%，土地开发率达 96.82%；公益性用地比例 40.01%，高于 40%的最低标准。

（5）土地权属与实施基础保障

开发范围内集体土地 77.51 公顷、国有土地 57.37 公顷，已完成权属调查与边界确认，无历史遗留纠纷。

（6）生态与社会风险可控性

生态保护措施完善：涉及耕地 56.48 公顷，严格落实“占一补一”，园区通过购买耕地指标的方式补充占用的耕地，保证数量不减少，质量不降低。

社会稳定风险低：已征求成片开发范围内农村集体经济组织意见，经村民会议三分之二以上成员同意；同步制定《被征地农民就业培训方案》，计划开展集商业文化为主，市民休闲为辅，

可将“商业文化”作为吸引游客的核心卖点，以“市民休闲”提升场所亲和力，形成“可逛、可玩、可体验”的城市公共空间，并且创造就业机会和工作岗位，提高城乡居民收入水平。

（4）土地征收成片开发方案实施情况

本方案为首个文创园区土地征收成片开发方案，此前未编制过土地征收成片开发方案，不存在已批准实施的土地征收成片开发连续两年未完成方案安排的年度实施计划的情况。

五、开发实施全周期规划

以“规划—征收—开发—运营—评估”为主线，构建“五阶段九步骤”实施体系，明确各阶段时间节点与核心任务。

表 5-1：各阶段时间节点与核心任务一览表

阶段	时间节点	核心任务
前期筹备阶段	2025 年 6—12 月	完成成片开发方案报批； 成立征收、建设指挥部
土地征收与整理	2026 年 1 月—6 月	1.完成集体土地征收补偿发放； 2.开展地上附着物拆除与土地平整； 3.同步实施土壤污染状况调查。
开发建设阶段	2026 年 7 月—2028 年 12 月	1.按“基础设施先行、产业项目跟进”原则开发； 2.2026 年完成道路、市政设施等基础设施； 3.2028 年完成部分项目建设。
产业导入阶段	2029 年 1 月—2029 年 12 月	与意向企业签订意向书； 完成核心产业的建设和运行
运营监管阶段	2030 年起	至 2030 年全部建设完成； 动态调整产业扶持政策

六、土地利用与公益性用地保障

（一）规划土地利用情况

（1）《拉萨市国土空间总体规划（2021—2035 年）》

片区包含建设用地共计 126.84 公顷,其中城镇住宅用地 3.51 公顷,农村宅基地 2.70 公顷,文化用地 46.18 公顷,商业用地 44.47 公顷,其他商业服务业用地 0.43 公顷,城镇村道路用地 2.51 公顷,交通场站用地 0.41 公顷,供水用地 0.13 公顷,通信用地 0.11 公顷,水工设施用地 0.33,公园绿地 10.08 公顷,防护绿地 2.21 公顷,军事设施用地 13.77 公顷。

表 6-1 土地利用平衡表

序号	用地名称		面积（公顷）	占比（%）
1	居住用地	城镇住宅用地	3.51	2.60
		农村宅基地	2.70	2.00
2	公共管理与公共服务用地	文化用地	46.18	34.24
3	商业服务业用地	商业用地	44.47	32.97
		其他商业服务业用地	0.43	0.32
4	交通运输用地	城镇村道路用地	2.51	1.86
		交通场站用地	0.41	0.30
5	公用设施用地	供水用地	0.13	0.10

		通信用地	0.11	0.08
		水工设施用地	0.33	0.24
6	绿地与开敞空间用地	公园绿地	10.08	7.47
		防护绿地	2.21	1.64
7	特殊用地	军事设施用地	13.77	10.21
小计			126.84	94.04
8	其他用地		8.04	5.96
总计			134.88	

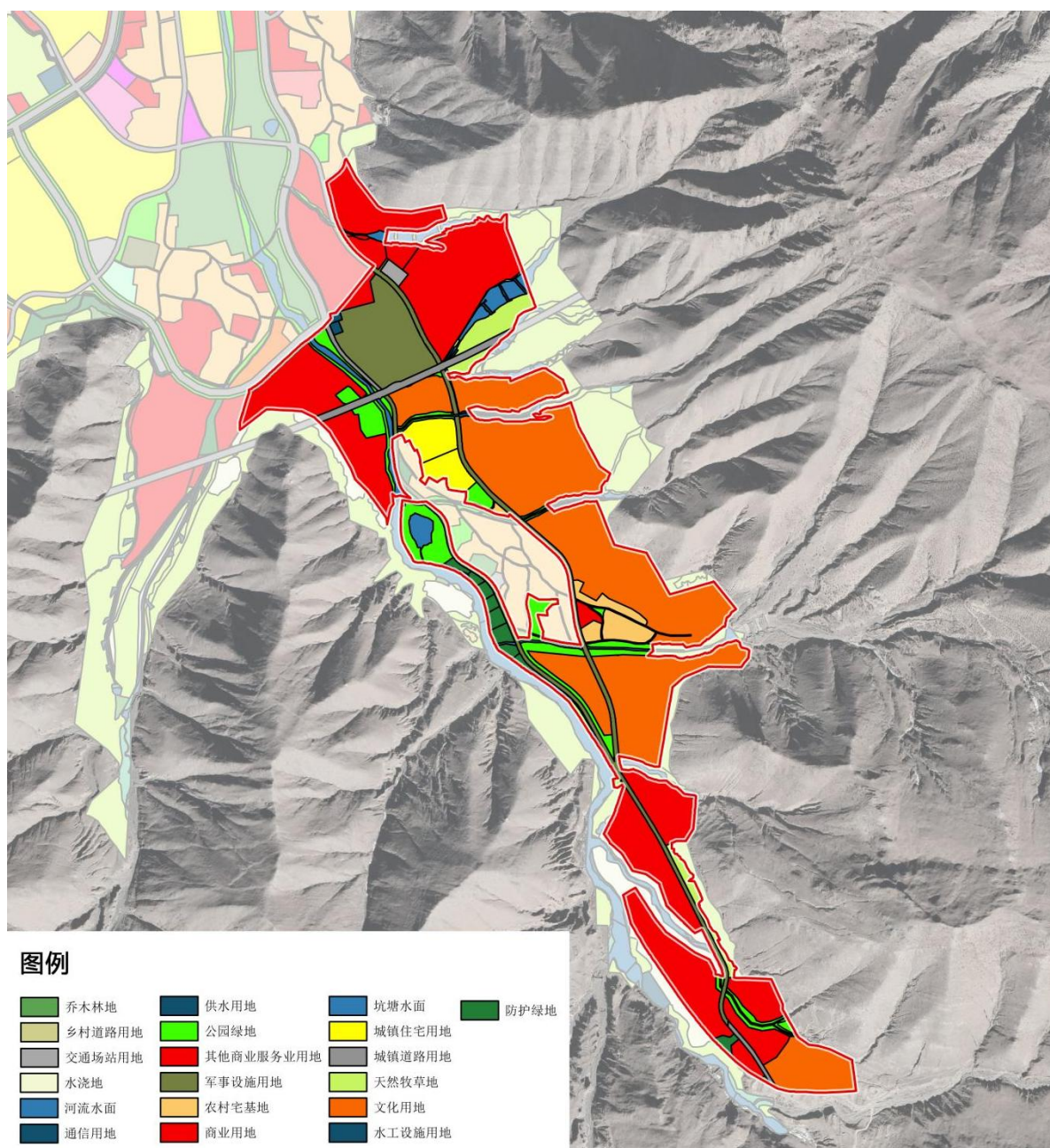


图 6-1：国土空间总体规划开发区域用地规划图

(2)《西藏文化旅游创意园区控制性详细规划(2021 年-2035 年)》

根据正在报批的《西藏文化旅游创意园区控制性详细规划(2021 年-2035 年)》，片区包含建设用地共计 130.60 公顷，

其中城镇住宅用地 5.65 公顷，农村宅基地 3.34 公顷，教育用地 4.50 公顷，商业用地 71.34 公顷，公路用地 4.00 公顷，城镇村道路用地 13.37，交通场站用地 0.21 公顷，供水用地 0.25 公顷，水工设施用地 1.44 公顷，公园绿地 8.41 公顷，防护绿地 10.67 公顷，广场用地 3.75 公顷，留白用地 3.65 公顷。

表 6-2：土地利用平衡表

序号	用地类型		面积（公顷）	比例（%）
1	居住用地	城镇住宅用地	5.65	4.19
		农村宅基地	3.34	2.48
2	公共管理与公共	教育用地	4.50	3.34
3	商业服务业用地	商业用地	71.34	52.89
4	交通运输用地	公路用地	4.00	2.97
		城镇村道路用地	13.37	9.91
		交通场站用地	0.21	0.16
5	公用设施用地	供水用地	0.25	0.19
		水工设施用地	1.44	1.07
6	绿地与开敞空间 用地	公园绿地	8.41	6.24
		防护绿地	10.67	7.91
		广场用地	3.75	2.78
7	留白用地		3.65	2.71
8	其他用地		4.28	3.17

总计	134.88	100.00
----	--------	--------

（二）公益性用地保障

本方案拟建设慈觉林村安置用房、公园绿地、音乐广场等项目，同时还配套建设道路、绿地、市政设施。方案的实施能够有效完善城市功能，提升城市平整，增加区域公益性用地的占比。

公益性用地包含居住用地（慈觉林村安置用房用地）、城镇村道路用地、公路用地、公园绿地、防护绿地、广场用地、供水用地、中小学用地、社会停车场用地和水工设施用地，合计 42.81 公顷，占本方案可开发用地总面积的 40.01%，符合《自然资源部关于印发<土地征收成片开发标准>的通知》（自然资规〔2023〕7 号）规定。

通过以上分析，开展本次土地成片开发工作既是文创园区近期城市发展和建设的必然选择，也是文创园区践行新发展理念，推进高质量发展的重要举措，能够保障落实国家土地政策与法规，保障文创园区建设用地合理高效供给，保障各项规划及重大建设项目的落地，具有必要性和迫切性。

七、产业导入与发展路径

（一）产业定位与方向

立足西藏独特的雪域高原自然风光、藏文化、民俗风情等核心资源，以“文化为魂、旅游为体、创意为翼”为核心理念，构建“一核三翼”产业体系。“一核”即西藏特色文化核心，深度挖掘唐卡艺术、藏医药文化、格萨尔王史诗、藏戏等文化瑰宝；“三翼”分别是以高端生态观光、户外探险为主的生态旅游产业，以文创产品研发、数字文化体验为主的文化创意产业，以及以特色餐饮、民族民宿为主的旅游配套服务产业。同时，积极响应国家“一带一路”倡议，将园区打造成为面向南亚的文化旅游交流窗口，推动西藏文化“走出去”。

（二）产业导入策略

（1）精准招商，引入龙头企业

制定严格的招商准入标准，聚焦国内外文旅行业龙头企业、文化创意领域领军企业以及具有丰富运营经验的产业集团。例如，与国内知名的文旅开发企业合作，共同打造大型实景演艺项目，将藏文化故事通过现代化的舞台技术呈现；引入具有国际影响力的文创设计团队，开发兼具文化内涵与市场竞争力的文创产品。设立专项招商小组，主动对接目标企业，提供“一站式”服务，包括政策咨询、项目选址、行政审批代办等，降低企业落地成本。

（2）培育本土企业，激发内生动力

设立西藏文化旅游产业发展专项基金，为本土中小微企业提供低息贷款、创业补贴等资金支持。建立企业孵化基地，为初创企业提供办公场地、设备设施、技术指导等配套服务。定期组织开展文化创意设计大赛、旅游产品创新大赛等活动，挖掘本土优秀创意人才和项目，对获奖项目给予资金奖励和市场推广支持，推动本土企业成长壮大。

（3）深化校企合作，强化人才支撑

与西藏大学、西藏民族大学等本地高校，以及中央美术学院、北京第二外国语学院等内地高校建立合作关系，共建产学研基地。在高校开设文化旅游创意相关专业课程，根据园区产业发展需求定制人才培养方案，培养既懂西藏文化又具备现代文旅运营管理能力的复合型人才。同时，邀请行业专家、企业高管担任高校兼职导师，开展实践教学和专题讲座；鼓励高校学生到园区实习实训，毕业后优先录用，为产业发展注入新鲜血液。

（三）发展路径规划

（1）短期（1~3年）：基础建设与产业培育阶段

完成园区基础设施建设，包括交通道路、水电管网、通信网络、游客服务中心等。启动重点文化旅游项目建设，如西藏文化博物馆、唐卡艺术工坊等，打造具有标志性的文化展示空间。

开展精准招商活动,引入 3-5 家具有影响力的文旅企业和文创企业,初步形成产业集聚效应。同时,加强本土企业培育,孵化 10-20 家本土文创、旅游服务企业。举办首届西藏文化旅游创意节,提升园区知名度和影响力。

(2) 中期(4~6 年): 产业提升与品牌塑造阶段

进一步完善园区产业体系,拓展产业链条,引入旅游演艺、数字文旅、康养度假等高端业态。推动园区内企业之间的合作与协同发展,形成产业联盟,打造具有竞争力的产业集群。加大品牌营销力度,通过线上线下相结合的方式,在国内外主流媒体、旅游展会、社交媒体平台进行宣传推广,树立“圣洁西藏·创意文旅”的品牌形象。开发系列特色旅游产品和文创商品,建立品牌营销渠道,提高产品市场占有率。争取将园区创建为国家 4A 级旅游景区或省级文化产业示范园区。

(3) 长期(7~10 年): 创新发展与辐射带动阶段

依托科技进步和创新驱动,积极探索“文旅+科技”“文旅+金融”“文旅+生态”等融合发展新模式,打造智慧文旅园区。加强与周边地区的旅游合作,构建西藏文化旅游产业发展联盟,形成区域协同发展格局。推动园区产业向周边地区辐射,带动西藏全域文化旅游产业升级,促进就业增收和乡村振兴。将园区建设成为国际知名的文化旅游创意目的地,成为展示西藏文化魅力

和经济社会发展成果的重要窗口，实现文化传承、产业发展、生态保护和民生改善的有机统一。

八、效益评估与风险防控

（一）经济效益评估

依据《拉萨市自然资源局关于公布拉萨市城区土地级别与基准地价更新成果》，城关区标准如下：设施农用地 16.00 万元/亩、耕地 16.00 万元/亩、林地 12.00 万元/亩、草地 12.00 万元/亩。本规划区域需要征收耕地 56.48 公顷，林地 7.62 公顷，草地 37.82，设施农用地 1.48 公顷。按该标准计算，征收补偿预计花费 1473.00 万元（现状无任何建筑）。

根据《关于批准启用并公布拉萨市基准地价更新成果的批复》（拉政发〔2022〕19 号），本次成片开发区域属于五级，商业用地地价为 186.20 万元/亩，住宅用地地价为 165.40 万元/亩。本开发区域可新增商服用地 71.34 公顷，城镇住宅用地 5.65 公顷，留白用地 3.65 公顷。其中城镇住宅用地慈觉林村住宅安置用地，暂不考虑出让。留白用地由于不确定用地性质，本次按照土地收益最低化和最大化计算。土地出让收益预计为 11799.64 万元至 12403.35 万元。

因此，本次成片开发预计带来的经济效益约为 10326.64 万元-10930.35 万元。

（二）社会效益评估

本方案片区成片开发项目的实施会对社会、经济、环境等各

方面都产生重大影响，对土地利用、分配公平、环境改善、增加就业等方面有巨大的促进作用。通过本方案的实施，能够真正实现统一规划、统一配套、统一开发、统一建设、统一管理，激活了存量土地利用价值，提高了城市土地资源配置效率。对于各种经营性用地在一个公平、公开、公正的城市土地市场中通过招标、拍卖等方式有偿出让土地使用权，分不同区位条件和地段优劣向使用者收取土地使用费，从而使使用者在经济活动中“站在了同一起跑线上”，这实质上是土地分配在价值取向上的“机会均等”。本方案片区成片开发除新征农村集体土地以外，对一些环境较差、规划条件不理想以及低效土地再开发、再利用，使环境条件得到极大改善。为城市建设储存了后备力量与经济发展保障，为文创园区经济的可持续发展、高质量发展与防范金融风险的能力提供坚实的后盾。

本方案片区成片开发的实施，能够创造大量的建筑、服务工人，项目建成后，商贸发展、餐饮娱乐、文化科技、城市管理公益性岗位等需要大量的人力资源，必须为当地及周边被征地农民、城乡居民创造就业机会和工作岗位，提高城乡居民收入水平。

（三）生态效益评估

本次成片开发区域规划不占生态红线，在成片开发过程中，将严格执行生态红线准入规定，严格按照农用地转用审批条件办

理审批，通过实施成片开发将造成生态环境的破坏，规划形成公园绿地、防护绿地、生态农林绿地及社区景观绿地等多元绿地系统，将有效恢复生态绿化功能，改变城市环境，在减少水域污染、保持水土，涵养水源、降低噪音等诸方面发挥显著作用，使项目区域生态环境实现良性循环，实现人与自然、经济发展与资源环境协调、可持续发展。

九、保障措施与公众参与

（一）保障措施

（1）机制建设

要有效地保障土地征收成片开发中农民的合法权益，必须依靠健全的制度和完善的法律机制。就我国的实际情况而言，国内成片开发活动涉及土地、生态环境、村庄风貌和公共空间多方面统筹，运行时间较短、相关工作经验少，若要短时间内将其上升至法律层面有点操之过急。尽管如此，在颁布相关政策法规的时候，相关部门应该有意识地逐步搭建成片开发法律机制的框架，为构建成片开发农民权益保障机制打下坚实基础。在适当的时候，颁发配套的法律规范，将成片开发的相关事项以法律形式予以规定，使成片开发做到规范化、法治化、程序化。其中，构建成片开发农民权益保障机制的过程中，要充分考虑相关做法的必要性、可行性和科学性，搭建以“点、线、面”为基本结构的保障农民在土地征收中合法权益的法律机制，即全面保障农民在土地征收中的规划发言权、项目表决权、全程参与权、项目监督权、获取补偿权、管护知悉权和检举控告权，理顺农民在土地征收中事前权、事中权和事后权的相互关系，构筑以“八大权益”为中心的全方位、多角度的权益保障平台。通过理顺农民权益的内在逻辑，有利于建立健全的法律机制，为保障农民权益提供有效的法理依

据，有助于使农民成为成片开发工作的真正受益者，更好地推进成片开发工作的开展。

（2）制度保障

在项目实施管理制度上，为保证项目工程质量和施工进度，进一步完善项目实施管理制度，建立项目法人制、公告制、工程招投标制、工程监理制、合同管理制、资金管理制等，同时建立审计制度、档案管理制度、工程监督制度等。此外，在制度创新上，积极学习其他市县好的管理制度，结合项目开展实际情况和工作特点，取长补短保障项目顺利实施。

（3）资金安排

加强协调，做到资金安排合理。在实际征地过程中，把群众的事情当作自己的事情，设身处地地为集体着想，帮助集体做好规划，按时保量发放征地费用。

财政部门要依照国家有关财务会计法律、法规的规定，加强资金使用管理，建立健全会计核算制度，严格遵守有关财务会计制度，并主动接受有关部门监督检查。

（4）资源保护

严格对建设项目实行环境影响评价和“三同时”制度（建设项目的生产主体工程与防治污染设施同时设计、同时建设、同时投产使用）。健全环境保护法律、法规和规章，使环境管理沿着

法治化和规范化轨道发展。

（5）实施监管

一方面，建立领导联系跟踪制度，定期对成片开发实施工作指导、协调和督查，积极推进项目的建设。另一方面，加大对各责任主体推进落实情况的督查、督办工作力度，定期召开工作推进会，实时了解计划项目进展情况。

（二）公众参与情况

（1）县级以上人民政府征求人大代表、政协委员、社会公众和有关专家学者的意见情况及意见采纳情况说明。

（2）征求成片开发范围内农村集体经济组织和农民的意见情况说明。