

昌吉回族自治州国土空间总体规划

2026 年度动态维护方案

（公示稿）

昌吉回族自治州人民政府

2026 年 8 月

（注：本次公示内容为草案，最终以审批成果为准）

目录

第一章总则	1
一、编制背景	1
二、编制目的	1
三、编制依据	1
四、数据基础	3
五、编制范围	4
六、编制原则	4
七、本轮动态维护的工作方向	5
八、工作底图	6
第二章动态维护方案	7
一、三条控制线维护	7
二、规划分区维护	8
三、重点建设项目清单维护	9
四、强化中华文化标识融入，塑造州域特色空间	10
第三章动态维护方案可行性分析	13
一、三条控制线优化合规，符合正向管控导向	13
二、规划分区优化统筹有序，具备良好实施落地性	13
三、多维度可行性综合研判	13
四、整体方案综合成效与合规性结论	15
第四章实施保障	16

第一章 总则

一、编制背景

为深入贯彻党中央、国务院关于国土空间规划体系建设的决策部署，落实党的二十届四中全会精神，将“十五五”规划目标任务融入国土空间规划全过程，坚持建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市，优化国土空间发展格局，做好自然资源要素配置，正向优化三条控制线，将“十五五”重大项目全面纳入国土空间总体规划，更新国土空间规划“一张图”系统，编制本动态维护方案，进一步推进昌吉回族自治州国土空间规划动态维护工作，实现规划管理从静态蓝图向动态治理转变。

二、编制目的

本次动态维护主要对总体规划中的空间管控边界、规划分区、重点项目清单进行调整，旨在对接国家、自治区及昌吉州重大发展战略，强化国土空间规划对“十五五”发展规划及专项规划等空间需求的统筹引导、科学配置与实施保障能力，切实解决现有空间矛盾，有力保障全州重大产业、交通、能源、基础设施、民生工程等项目的落地实施，全面提升空间治理效能，有力支撑昌吉回族自治州的发展需求。

三、编制依据

1. 中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施

的若干意见》（中发〔2019〕18号）提出，建立国土空间规划定期评估制度，结合国民经济和社会发展规划和规划定期评估结果，对国土空间规划进行动态调整完善。

2. 《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》明确：依据国家发展规划和国土空间规划评估结果，对国土空间规划进行动态调整完善。

3. 《中华人民共和国土地管理法》（2019年）；

4. 《中华人民共和国城乡规划法》（2019年）；

5. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（中华人民共和国国务院令 第743号）；

6. 《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》（2022年）；

7. 《中共中央办公厅国务院办公厅印发关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见的通知》（中办发〔2019〕42号）；

8. 《中共中央办公厅国务院办公厅印发关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见的通知》（厅字〔2019〕48号）；

9. 《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）；

10. 《自然资源部生态环境部国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）；

11. 《自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知》（自然资发〔2022〕186号）；

12. 自然资源部关于印发《城镇开发边界管理办法（试行）》的通

知（自然资规〔2026〕1号）；

13. 《自然资源部办公厅关于印发国土空间规划城市体检评估规程（2025年修订版）的通知》（自然资办发〔2025〕20号）；

14. 《自然资源部国土空间规划局关于国土空间总体规划动态调整完善工作有关问题的答复》（自然资空间规划函〔2025〕411号）；

15. 《自然资源部国土空间规划局关于国土空间总体规划动态调整完善工作有关问题的答复（第二版）》（自然资空间规划函〔2026〕37号）；

16. 《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》（自然资发〔2026〕38号）；

17. 《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）；

18. 《昌吉回族自治州国土空间总体规划（2021—2035年）》；

19. 《昌吉回族自治州国土空间总体规划（2021—2035年）实施评估报告》；

20. 其他法律法规、政策文件和标准规范。

四、数据基础

自然资源部下发的2020-2025年度国土变更调查数据、城镇开发边界局部优化调整方案、重点项目增补方案、永久基本农田核实处置方案、耕地保护专项方案图斑、经批准的建设用地备案数据、供地数据、成片开发方案数据、国土空间总体规划的矢量数据等。

五、编制范围

本次动态维护的编制范围与已批复的《昌吉回族自治州国土空间总体规划（2021—2035 年）》范围一致，为昌吉回族自治州行政辖区内全部国土空间（不含兵团），总面积 6.56 万平方千米。

六、编制原则

坚守底线，正向优化。坚决维护依法审批的国土空间总体规划的权威性、严肃性，严守粮食保护、生态安全、防灾减灾等安全底线。三条控制线优化严格以“正向优化”标准为依据。

总量稳定，局部优化。坚持城镇开发边界布局总体稳定，确保城镇建设用地总规模和城镇开发边界扩展倍数不突破，保证总体规划空间结构总体稳定。

适配发展，主动适应。紧密贴合昌吉回族自治州“丝绸之路经济带创新驱动发展新高地、国家级能源战略储备和综合开发利用基地、国际生态文化旅游名州、自治区高标优质农牧产品供应基地、天山北坡城市群城乡融合发展示范区、首府综合安全保障区”的总体定位，聚焦“十五五”发展规划及各类专项规划的空间需求，精准对接全州重大项目、重点产业和民生工程落地需要，确保动态维护与各类发展需求精准匹配，强化规划对重大战略、重点平台和产业项目的空间支撑与保障能力。

公众参与，科学决策。坚持党委领导、政府组织、部门协同、专家领衔、公众参与的方式。建立健全“全社会、全过程、多渠道”的公众参与、社会协同机制，确保调整内容科学合理、贴合实际，

实现规划决策的民主化、科学化、规范化。

七、本轮动态维护的工作方向

本轮国土空间规划动态维护紧扣底线管控、空间优化、项目保障三大核心目标统筹推进各项工作。

1. 优化城镇开发边界。

严守“总量不突破、功能更优化、布局更集聚”准则，匹配昌吉州城镇化、产业升级、城乡融合发展实际节奏与民生设施、重点项目用地需求，合规实施城镇开发边界局部微调，深挖城镇存量、低效闲置、批而未供土地潜力，破解空间布局分散、利用低效问题，推动城镇空间集约高效承载。

2. 同步完善规划分区管控体系。

锚定生态保护红线、永久基本农田两条刚性底线管控目标，同步衔接三条控制线动态维护方案，全域复核梳理控制线冲突、交叉、违规图斑并完成合规整改，科学优化生态廊道、保育区与农业集中保护区布局，推动生态、耕地底线集中连片、形态规整，同步校准规划分区与空间管制边界，强化全域国土空间用途精准管控，稳固区域生态与粮食安全根基。

3. 健全重点项目清单保障机制。

对标昌吉州“十五五”国民经济和社会发展规划，吸纳各行业协会部门反馈意见，增补梳理产业、交通、能源、水利、民生、科创、乡村振兴等各类储备、新建、招商重大项目，完成项目分类入库与精准空间落位，细化项目用地准入标准与规划保障规则，打通项目

落地堵点，搭建规划引领、要素配套的项目空间保障体系，以精准自然资源要素支撑全州高质量发展。

八、工作底图

以国土空间总体规划成果数据库、年度国土变更调查、城市国土空间监测、林草湿荒调查监测、遥感影像及历年自然资源管理数据等为底图，统一采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准作为空间定位基础。

第二章 动态维护方案

一、三条控制线维护

1. 耕地和永久基本农田正向优化

本次耕地和永久基本农田保护红线将衔接落实永久基本农田数据调整补划、耕地保护和国土绿化空间专项规划的相关成果，对耕地和永久基本农田保护红线布局进行优化。

在足额守住耕地保有量 922.64 万亩、永久基本农田 767.37 万亩刚性任务前提下，分类实施边界局部优化、地块调出调入、冲突消解工作。调出永久基本农田 20590 亩，调入永久基本农田 23038 亩，调整后永久基本农田保护面积不低于保护面积 767.37 万亩，核心数量指标均优于或等于规划保护任务。

2. 生态保护红线正向优化

全州生态保护红线面积为 12646.32 平方千米，本次动态维护中，拟将生态保护红线调出 0.04 平方千米，补划 0.04 平方千米。优化后的生态保护红线任务不减少、功能有提升、布局更完整。

3. 城镇开发边界正向优化

已审批昌吉州国土空间总体规划中，划定全州共划定城镇开发边界面积 595.27 平方千米（不包括兵团），扩展倍数为 1.31，增量空间 86.26 平方千米（不含兵准园区、乌准园区增量指标）。截至 2025 年底，全州城镇开发边界面积 595.71 平方千米（不包括兵团），全州已批城镇批次用地 33.64 平方千米，城镇开发边界剩余新增城镇空间指标 52.62 平方千米（不包括兵团），城镇开发边界

扩展倍数保持 1.31 不变。

本次动态维护已将部备案下发的成果纳入数据库统筹优化，并结合体检评估结果和城市发展趋势、保障“十五五”重点项目需求，针对城镇开发边界进行局部优化，调入调出规模保持一致。

局部优化拟调入项目：共计 103 个，调入城镇开发边界指标 382.54 公顷。其中，昌吉市 18 个、阜康市 48 个、呼图壁县 10 个、玛纳斯县 13 个、奇台县 8 个、吉木萨尔县 4 个、木垒哈萨克自治县 2 个。

局部优化拟调出地块：共计 256 处，调出城镇开发边界指标 383.01 公顷。其中，昌吉市 74 处、阜康市 136 处、呼图壁县 2 处、玛纳斯县 20 处，奇台县 2 处，吉木萨尔县 20 处，木垒哈萨克自治县 2 处。

二、规划分区维护

以国土空间的保护与保留、开发与利用两大管控属性为基础合理配置空间资源，州域形成生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区、矿产能源发展区 6 大类一级分区。其中，生态保护红线对应生态保护区，永久基本农田控制线对应农田保护区，城镇开发边界对应城镇发展区，三条控制线以外的生态涵养、水土保持、防护隔离等重要生态空间划为生态控制区，其余部分为乡村发展区。

生态保护区维护前面积 12647.19 平方千米，占总面积 19.27%；维护后面积 12647.19 平方千米，占总面积 19.27%。

农田保护区维护前面积 5687.01 平方千米，占总面积 8.66%；
维护后面积 5690.88 平方千米，占总面积 8.67%。

城镇发展区维护前面积 955.48 平方千米，占总面积的 1.46%；
维护后城镇发展区面积 964.48 平方千米，占总面积的 1.47%。

生态控制区维护前面积 26624.66 平方千米，占总面积 40.57%；
维护后面积 26624.66 平方千米，占总面积 40.57%。

乡村发展区维护前乡村发展区面积 10867.54 平方千米，占总面积 16.56%；维护后乡村发展区面积 10854.67 平方千米，占总面积 16.55%。

矿产能源发展区维护前面积 8843.83 平方千米，占总面积 13.48%；维护后面积 8843.83 平方千米，占总面积 13.48%。

三、重点建设项目清单维护

落实国家“十五五”发展规划和国家级专项规划确定的重大任务、重大工程空间需求，衔接地方各级“十五五”发展规划和各专项规划空间需求，充分发挥规划的统筹协调作用，因地制宜动态增补、调序或清退项目，制定重点建设项目清单动态维护方案。

重大项目清单方面，纳入规划清单管理的昌吉州“十五五”规划重大项目合计 590 项，其中准东国家级经济技术开发区 320 项（含兵准 19 项）。按照项目立项层级分级统筹，同步依据行业用途实行分类管控。

1. 昌吉州（不含准东）项目情况

昌吉州重点项目 270 项，其中：国家级重大项目 2 项，自治区

级重大项目 213 项，市级重大项目 55 项。包括能源矿产类 8 项、交通类 38 项、水利类 1 项、城市基础设施类 180 项、重大产业类 1 项、防灾减灾类 3 项、文旅类 39 项。

2. 准东国家级经济技术开发区项目情况

准东开发区重大项目 320 项，其中准东开发区 301 项，兵准 19 项。301 项中国家级项目 28 项，自治区级项目 54 项，市级配套项目 219 项。包括能源矿产类 117 项、交通类 81 项、水利类 28 项、城市基础设施类 55 项、防灾减灾类 13 项、区域基础设施类 4 项、产业发展类 3 项。

兵准园区重点项目 19 项。包括能源矿产类 5 项、交通类 4 项、水利类 5 项、城市基础设施类 2 项、防灾减灾类 3 项。

四、强化中华文化标识融入，塑造州域特色空间

依托昌吉州多民族交融、丝路底蕴深厚的地域特色，紧扣文化润疆、铸牢中华民族共同体意识主线，统筹文化遗产保护、城乡风貌管控与特色空间营造，全域融入中华优秀传统文化、丝路西域文化、庭州本土文化及各民族共有共享的文化符号。聚焦文化空间管理薄弱、城乡风貌同质化、遗产活化不足等短板，构建“一县一特色、全域有文脉”的县域特色国土空间体系。

（一）统筹文化遗产全域管控，夯实中华文化空间基底

健全法治化保护体系，以北庭故城、唐朝墩、石城子等国家级遗址为重点，严格落实地方保护条例，细化历史文化街区管控规则，划定文化保护核心区和建设控制地带刚性边界，将遗产保护要求贯

穿各级国土空间规划。构建“遗址集群+历史街区+传统村落+非遗阵地”四级保护格局，立足各县资源差异化布局特色文化保护区块，严控生态保护红线、永久基本农田内文化遗存周边开发，杜绝无序建设破坏文脉风貌。完善规划考核传导机制，将历史建筑保有量、传统风貌保存度、文化设施覆盖率纳入国土空间常态化体检和硬性考核，打通各级规划文化保护传导链条，纠正重产业、轻文脉的规划偏差。

（二）全域植入中华文化标识，迭代升级城乡空间风貌

分级管控城镇风貌，在州县城区、产业园区分层植入中华共性文化符号和县域特色 IP，全域融入丝路、农耕和合、烽燧等文化元素，各县立足资源打造专属文化标识，严控异域化风貌，推行中式简约本土建筑风格。完善城市公共文化配套，依托 15 分钟生活圈布设微型文化空间，推动文化场景融入群众日常。提质乡村文脉风貌，结合乡村振兴人居环境整治，重点提升传统村落风貌，规范农房、巷道、村口景观，植入农耕、民俗文化标识，依托村级文化阵地布设非遗展示点位，实现乡村人居整治、生态修复与文化景观一体建设。打造丝路文化生态廊道，依托区域重点公路串联各类文化、生态资源，在河湖治理、生态修复、防风治沙工程中配套文化景观节点，实现生态空间与文化展示功能融合。

（三）活化文化产业空间，以文脉赋能县域高质量发展

立足县域资源差异化布局文旅产业，推进北庭故城、天池等重点片区文旅融合，落地北庭故城保护项目，发展研学体验、民俗文

旅、农耕文化、工业文化等特色业态。优化文旅用地保障，在城镇开发边界预留专项用地，盘活闲置老旧资源改造文创载体，破解文化产业用地不足、布局零散等问题。依托全州各级非遗资源，搭建州、县、乡、村四级非遗传承体验阵地，推动非遗展演、民俗体验与景区运营深度融合，以共有中华文化符号提升文旅核心竞争力。健全兵地文化共建机制，统一兵地风貌管控与文化标识标准，联合打造丝路、屯垦文化廊道，共享公共文化资源，消除兵地文化风貌分割、资源割裂问题。

（四）健全数字化管控与长效保障机制

依托国土空间规划“一张图”搭建文化资源数字化图层，实现文化遗产、特色空间全域上图、动态监测，及时整改违规建设、破坏文脉风貌等问题，同步搭建线上文旅展示平台，拓宽文化传播渠道。将中华文化空间塑造纳入国土空间动态维护重点，在“十五五”规划中优先保障文化保护、风貌提升、文化设施建设项目用地。强化基层人才配置和技术下沉，常态化开展镇村风貌管控指导，持续擦亮昌吉州“丝路庭州”文化空间特色品牌。

第三章 动态维护方案可行性分析

一、三条控制线优化合规，符合正向管控导向

本次动态维护以耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线为核心管控重点，全面落实“数量不减少、质量有提升、布局更优化”的正向优化总体要求。所有边界调整均为精细化优化、合理化微调，未出现突破管控底线、缩减核心保护空间、违规调整刚性边界等情形。通过边界局部优化梳理，进一步压实生态保护、耕地保护、城镇有序发展的空间底线，实现三条控制线布局更科学、管控更精准、衔接更顺畅。

二、规划分区优化统筹有序，具备良好实施落地性

本次全域规划分区优化与三条控制线动态维护同步统筹、一体推进，严格依据管控边界调整成果，系统优化生态、农业、城镇、乡村、矿产能源等各类功能分区布局。本次维护未出现分区边界矛盾、空间重叠冲突、用途管制相悖等问题，优化后各一级分区边界清晰规整、功能定位精准明晰、管控规则细化完善。其中，农业空间与永久基本农田保护范围高度匹配，城镇空间与城镇开发边界管控范围无缝衔接，生态空间层级管控体系更加完善，完全契合自治区规划分区正向优化标准，可为全域精细化国土空间用途管制提供坚实规划支撑。同时，重点项目清单严格贴合规划管控要求，有效保障重大项目落地的合规性、合理性与可操作性。

三、多维度可行性综合研判

（一）政策合规可行性强

本次动态维护严格遵循国土空间规划“大稳定、小调整”的核

心原则，以保持法定总体规划的权威性、严肃性和连续性为前提，所有边界优化、分区调整、空间微调均严格限定在国家、自治区正向优化规则框架内开展，无违规调整、无序变更、突破规则的情形，调整程序合规、依据充分。

（二）资源环境承载适配性高

本次维护以国土空间资源环境承载能力和国土空间开发适宜性“双评价”成果为核心科学依据，所有生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区、矿产能源发展区的布局优化，均与区域资源禀赋、生态本底、开发适宜性结论深度衔接、高度适配，实现开发建设与资源保护、生态承载的动态平衡。

（三）经济社会发展支撑性足

本次动态维护紧密对接自治州“十五五”经济社会发展总体布局，聚焦重大产业项目、基础设施、民生工程等重点建设需求，通过空间分区优化、边界精细调整，有效化解存量空间矛盾、破解项目落地瓶颈。优化方案与全州国民经济和社会发展规划高度契合，能够精准适配区域产业转型升级、城乡统筹发展、民生提质增效的发展需求，有力支撑全州经济社会高质量发展。

（四）实施保障机制完善

本次动态维护依托全州“三级三类”国土空间规划体系统筹推进，维护成果可与各级详细规划、专项规划有效衔接、精准传导，保障规划体系上下统一、管控一致。同时构建了多部门协同、专家领衔、公众参与、全过程论证的工作机制，形成资料核查、方案编制、多方论证、意见征询、专家审查、报批备案的全流程闭环管理，保障维护成果科学严谨、落地可行。

四、整体方案综合成效与合规性结论

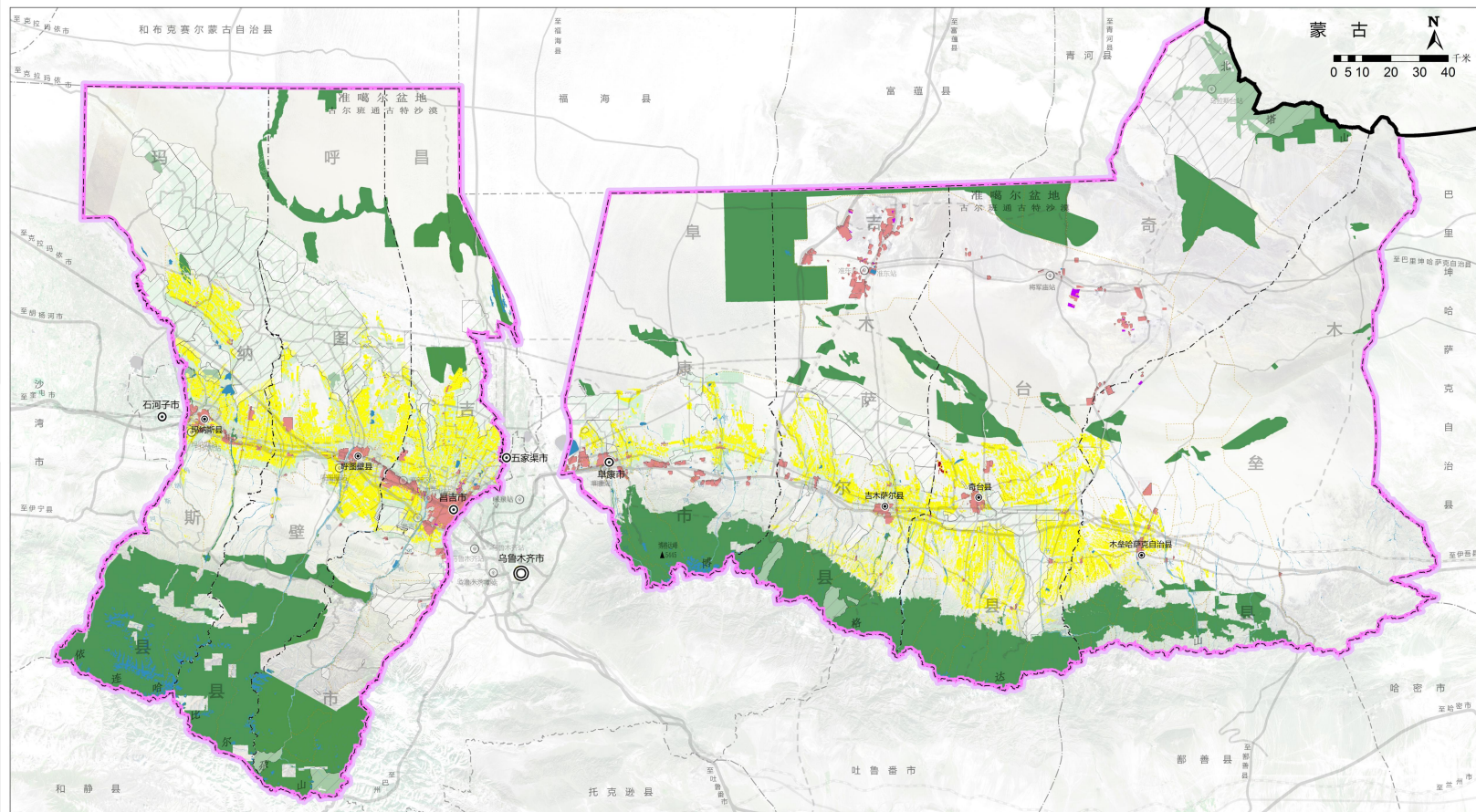
综上，本次国土空间总体规划动态维护方案立足州域发展实际，紧扣刚性管控要求和重大项目落地需求，坚持问题导向、目标导向、结果导向相统一，无盲目调整、随意变更、违规突破等情形。方案编制全面衔接“十五五”发展规划、各类专项规划及重大建设项目空间需求，优化内容与区域资源禀赋、生态承载能力、城乡发展阶段高度适配。同时依托国土空间规划“一张图”实施监督系统开展数据整合与成果校核，结合专业技术团队与多部门协同工作机制，为方案质量提供坚实技术与制度保障。整体方案合规严谨、科学可行、落地性强，有效解决规划实施中的空间矛盾与现实问题，进一步优化全域国土空间开发保护格局，能够更好适配全州长远高质量发展需求。

第四章 实施保障

保障方案有效实施，加强实施监管，将本次动态维护内容的执行情况纳入国土空间监测。本次规划修改数据也将纳入“一张图”系统中进行常态化管理。

昌吉回族自治州国土空间总体规划（2021-2035）2026年度动态维护方案

01 三条控制线维护前图



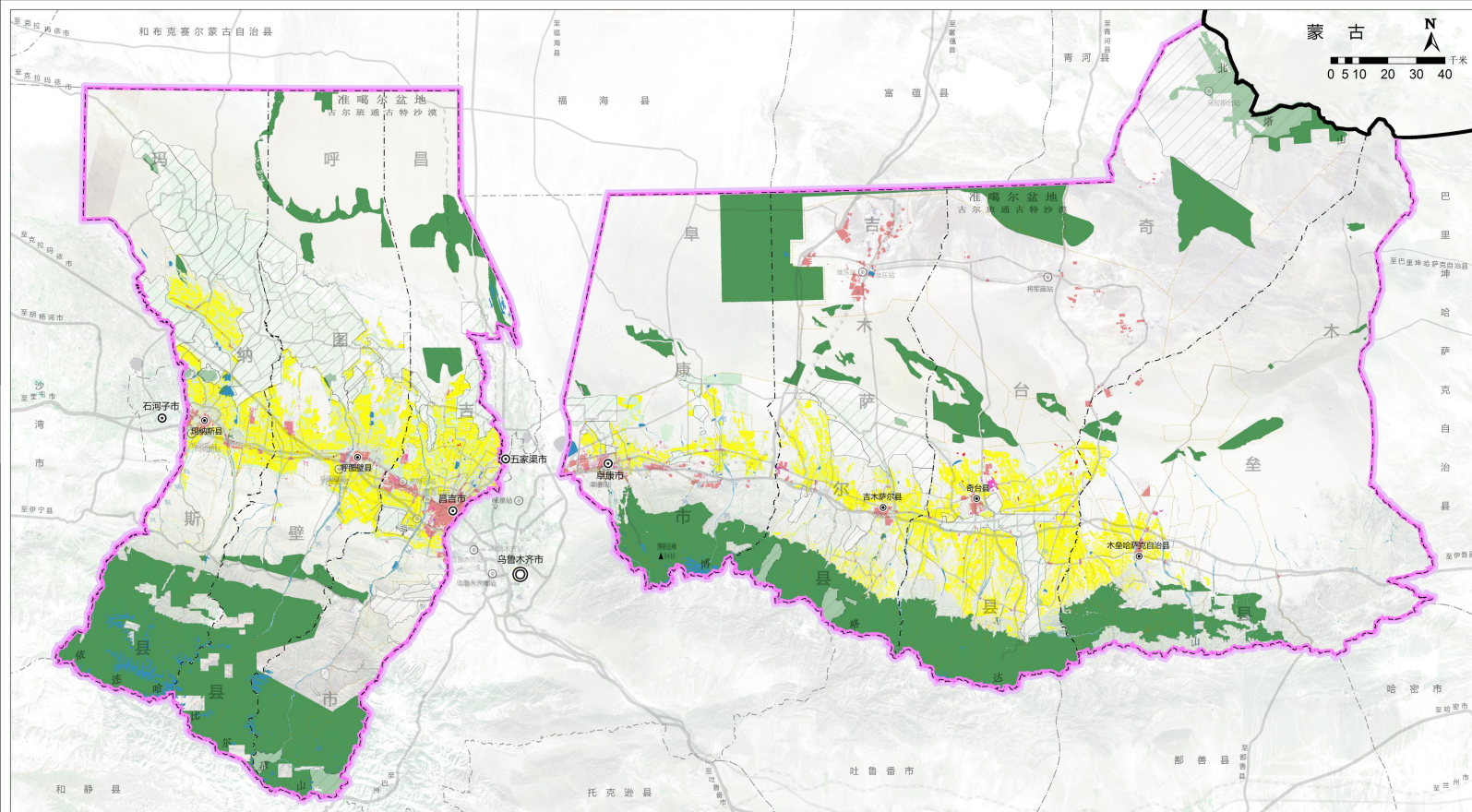
图例					

昌吉回族自治州人民政府
2026年07月 编制

昌吉回族自治州自然资源局
昌吉市规划设计研究院 制图

昌吉回族自治州国土空间总体规划（2021-2035）2026年度动态维护方案

02 三条控制线维护后图



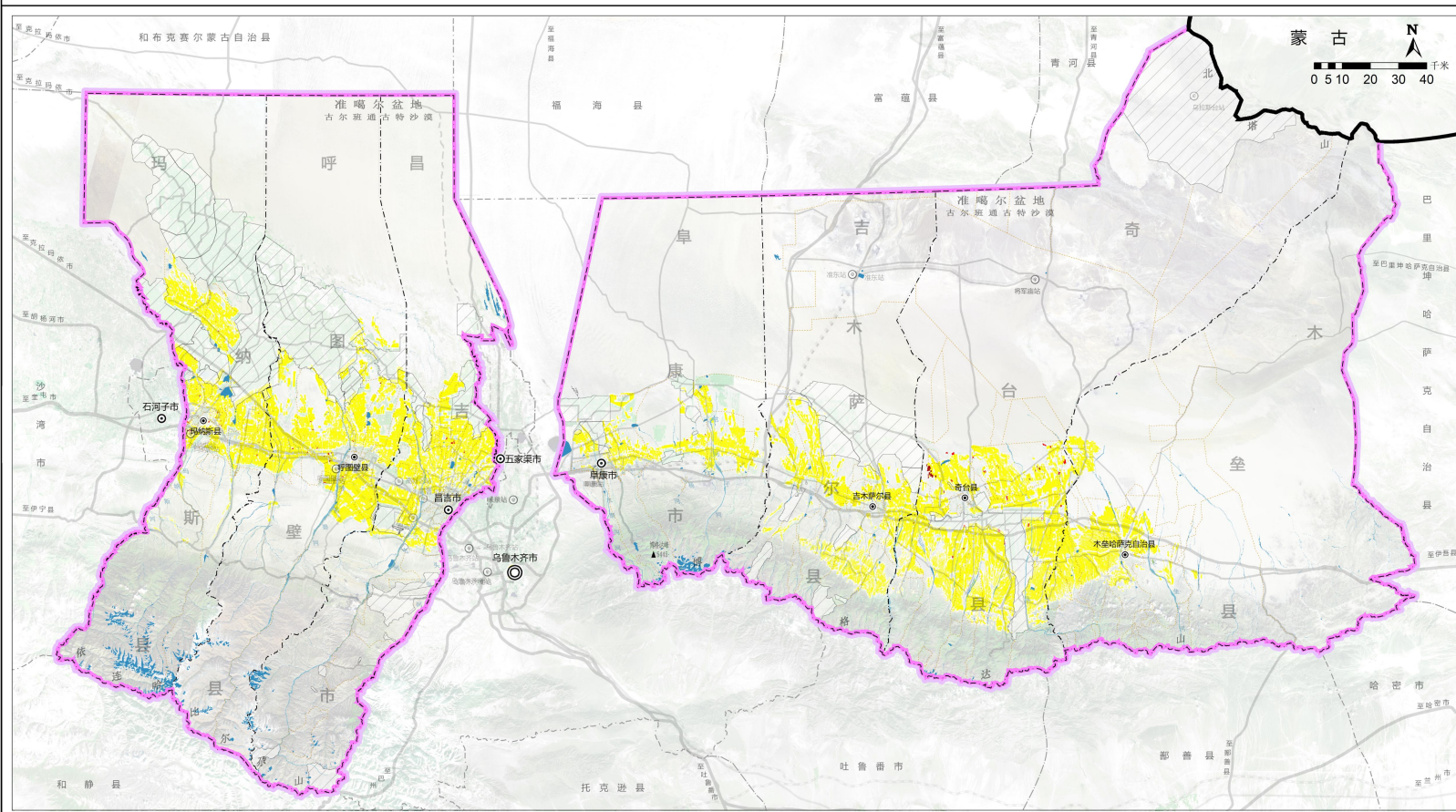
图例	○ 政府驻地 — 国界 — 地级界	--- 县市界 --- 乡镇界 ▨ 兵团	■ 维护后永久基本农田 ■ 维护后生态保护红线 ■ 维护后城镇开发边界	■ 永久基本农田调入 ■ 生态保护红线调入 ■ 城镇开发边界调入
----	--	---	--	---

昌吉回族自治州人民政府
2026年07月 编制

昌吉回族自治州自然资源局
昌吉市规划设计研究院 制图

昌吉回族自治州国土空间总体规划（2021-2035）2026年度动态维护方案

03 永久基本农田维护后



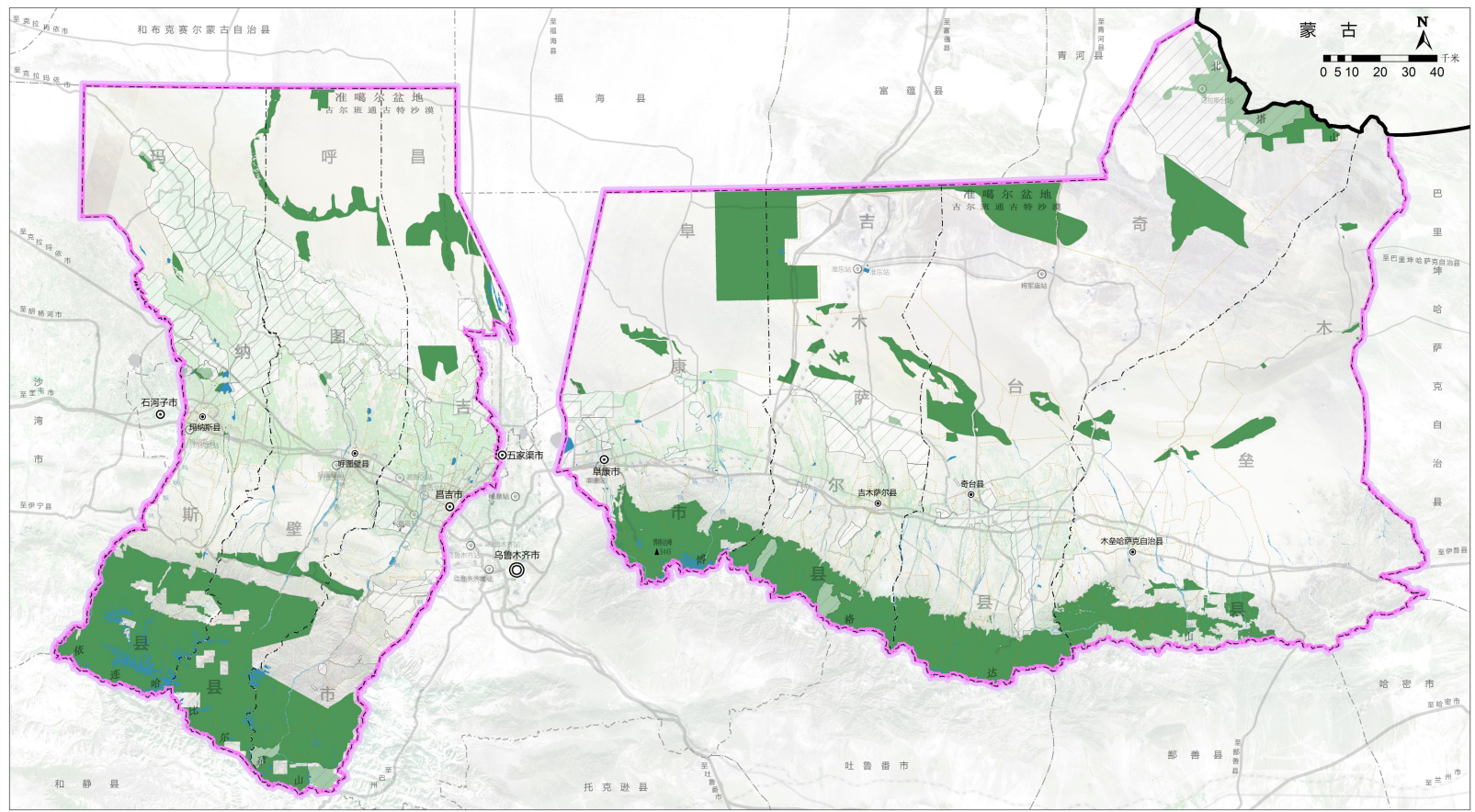
图例	○ 政府驻地 — 国界 — 地级界	--- 县市界 --- 乡镇界 ▨ 兵团	▨ 调出基本农田 ▨ 调入基本农田 ■ 永久基本农田
----	--	---	---

昌吉回族自治州人民政府 编制 2026年07月

昌吉回族自治州自然资源局 昌吉市规划设计研究院 制图

昌吉回族自治州国土空间总体规划（2021-2035）2026年度动态维护方案

04 生态保护红线维护后图



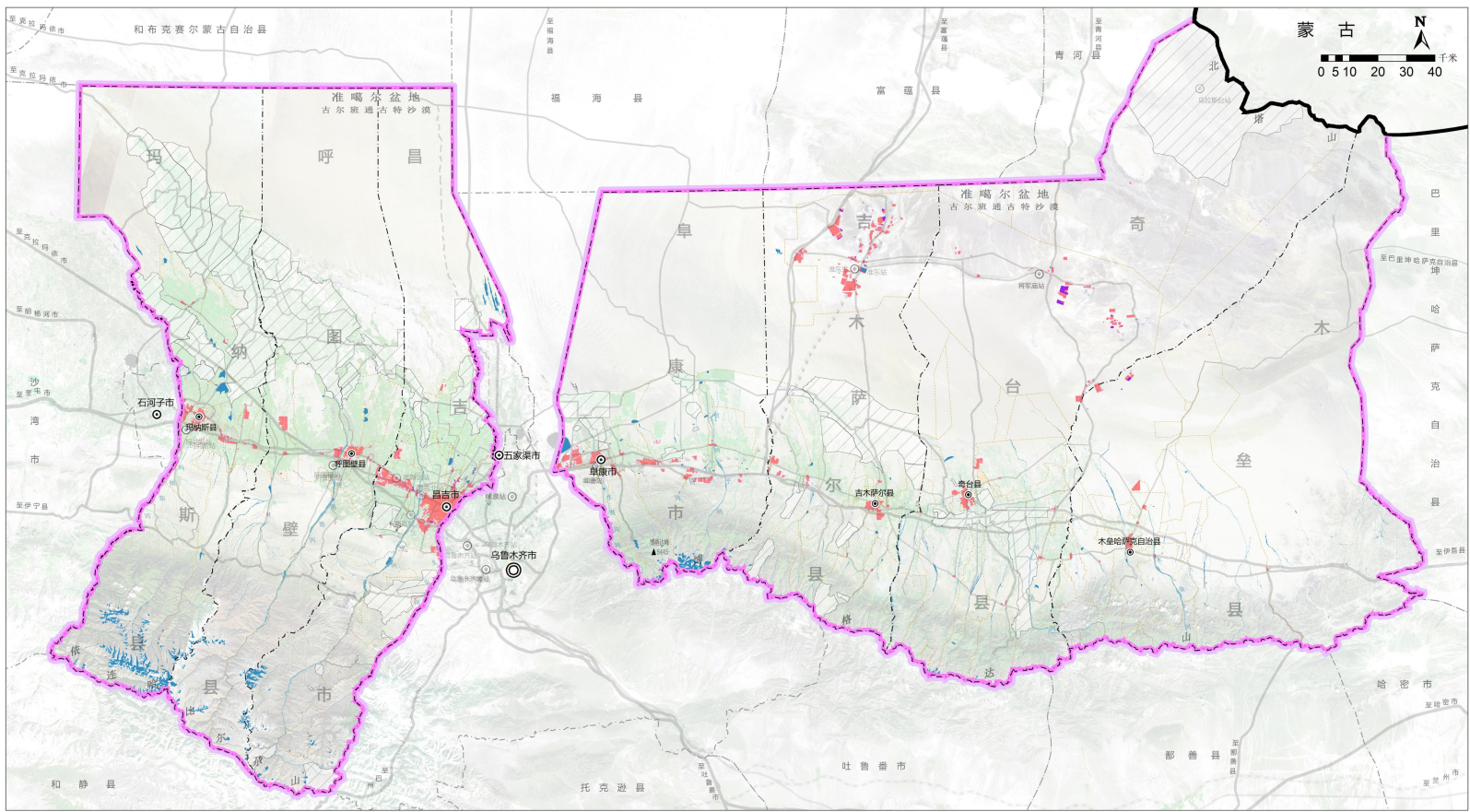
图例	政府驻地	县市界	调入生态保护红线
	国界	乡镇界	调出生态保护红线
	地级界	兵团	生态保护红线

昌吉回族自治州人民政府
2026年07月 编制

昌吉回族自治州自然资源局
昌吉市规划设计研究院 制图

昌吉回族自治州国土空间总体规划（2021-2035）2026年度动态维护方案

05 城镇开发边界维护后图

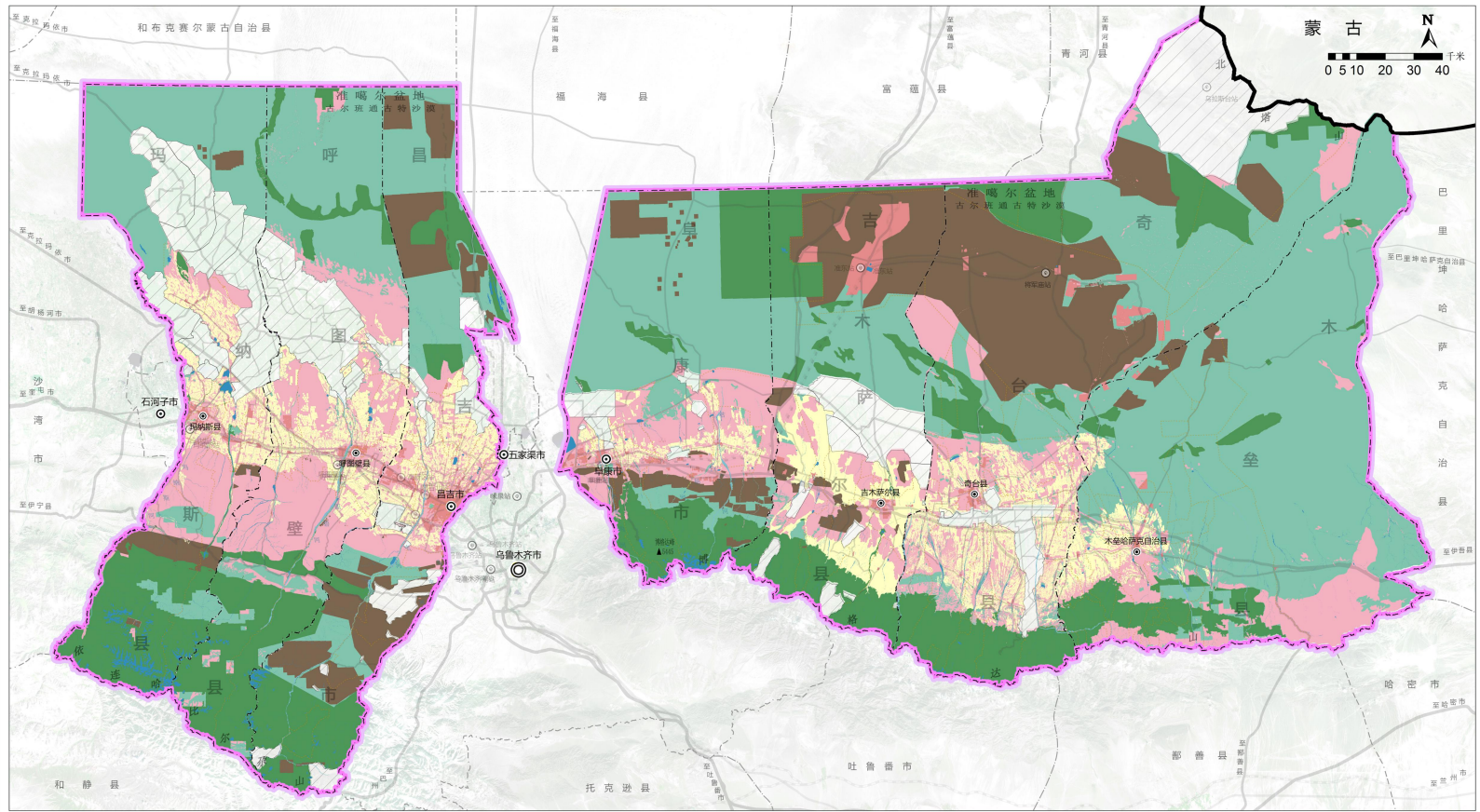


昌吉回族自治州人民政府
2026年07月 编制

昌吉回族自治州自然资源局
昌吉市规划设计研究院 制图

昌吉回族自治州国土空间总体规划（2021-2035）2026年度动态维护方案

06 规划分区维护前图



图例					

昌吉回族自治州人民政府
2026年07月 编制

昌吉回族自治州自然资源局
昌吉市规划设计研究院 制图

昌吉回族自治州国土空间总体规划（2021-2035）2026年度动态维护方案

07 规划分区维护后图

