

# 国务院关于印发全国主体功能区规划的通知

国发〔2010〕46号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《全国主体功能区规划》（以下简称《规划》）印发给你们，请认真贯彻执行。

《规划》是我国国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划。编制实施《规划》，是深入贯彻落实科学发展观的重大战略举措，对于推进形成人口、经济和资源环境相协调的国土空间开发格局，加快转变经济发展方式，促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，实现全面建设小康社会目标和社会主义现代化建设长远目标，具有重要战略意义。

各地区、各部门要从全局出发，统一思想，高度重视，加强领导，明确责任，切实抓好《规划》的贯彻落实。各省、自治区、直辖市人民政府要按照《规划》明确的原则和要求，尽快组织完成省级主体功能区规划编制工作，并认真实施。各部门要根据《规划》明确的分工和要求，调整完善财政、投资、产业、土地、农业、人口、环境等相关规划和政策法规，建立健全绩效考核评价体系，加强组织协调和监督检查，全面做好《规划》实施的各项工作。

国务院

二〇一〇年十二月二十一日

# 全国主体功能区规划

——构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局

## 目 录

序 言

第一篇 规划背景

第一章 规划背景

第一节 自然状况

第二节 综合评价

第三节 突出问题

第四节 面临趋势

第二篇 指导思想与规划目标

第二章 指导思想

第一节 开发理念

第二节 主体功能区划分

第三节 重大关系

第三章 开发原则

第一节 优化结构

第二节 保护自然

第三节 集约开发

第四节 协调开发

第五节 陆海统筹

## 第四章 战略目标

### 第一节 主要目标

### 第二节 战略任务

### 第三节 未来展望

## 第三篇 国家层面主体功能区

## 第五章 优化开发区域

### 第一节 功能定位和发展方向

### 第二节 国家层面的优化开发区域

## 第六章 重点开发区域

### 第一节 功能定位和发展方向

### 第二节 国家层面的重点开发区域

## 第七章 限制开发区域（农产品主产区）

### 第一节 功能定位和发展方向

### 第二节 发展重点

### 第三节 其他农业地区

## 第八章 限制开发区域（重点生态功能区）

### 第一节 功能定位和类型

### 第二节 规划目标

### 第三节 发展方向

### 第四节 开发管制原则

## 第九章 禁止开发区域

### 第一节 功能定位

第二节 管制原则

第三节 近期任务

第四篇 能源与资源

第十章 能源与资源

第一节 主要原则

第二节 能源开发布局

第三节 主要矿产资源开发布局

第四节 水资源开发利用

第五篇 保障措施

第十一章 区域政策

第一节 财政政策

第二节 投资政策

第三节 产业政策

第四节 土地政策

第五节 农业政策

第六节 人口政策

第七节 民族政策

第八节 环境政策

第九节 应对气候变化政策

第十二章 绩效考核评价

第一节 完善绩效考核评价体系

第二节 强化考核结果运用

## 第六篇 规划实施

### 第十三章 规划实施

#### 第一节 国务院有关部门的职责

#### 第二节 省级人民政府的职责

#### 第三节 监测评估

#### 附件 1：国家重点生态功能区名录

#### 附件 2：国家禁止开发区域名录

##### 表 1 国家级自然保护区

##### 表 2 世界文化自然遗产

##### 表 3 国家级风景名胜区

##### 表 4 国家森林公园

##### 表 5 国家地质公园

#### 附件 3：附图

##### 图 1 中国地形图

##### 图 2 人均可利用土地资源评价图

##### 图 3 人均可利用水资源评价图

##### 图 4 生态脆弱性评价图

##### 图 5 自然灾害危险性评价图

##### 图 6 目前开发强度示意图

##### 图 7 开发区分布图

图 8 城市化战略格局示意图

图 9 农业战略格局示意图

图 10 生态安全战略格局示意图

图 11 国家重点生态功能区示意图

图 12 国家禁止开发区域示意图

图 13 水资源开发利用评价图

图 14 多年平均降水量分布图

图 15 二氧化硫排放分布图

图 16 化学需氧量排放分布图

图 17 生态重要性评价图

图 18 人口集聚度评价图

图 19 地均地区生产总值分布图

图 20 交通优势度评价图

## 序 言

国土空间<sup>①</sup>是宝贵资源，是我们赖以生存和发展的家园。我国辽阔的陆地国土和海洋国土，是中华民族繁衍生息和永续发展的家园。为了我们的家园更美好、经济更发达、区域更协调、人民更富裕、社会更和谐，为了给我们的子孙留下天更蓝、地更绿、水更清的家园，必须推进形成主体功能区，科学开发我们的家园。

推进形成主体功能区，就是要根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，确定不同区域的主体功能，并据此明确开发方向，完善开发政策，控制开发强度，规范开发秩序，逐步形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间开发格局<sup>②</sup>。

推进形成主体功能区，是深入贯彻落实科学发展观的重大举措，有利于推进经济结构战略性调整，加快转变经济发展方式，实现科学发展；有利于按照以人为本的理念推进区域协调发展，缩小地区间基本公共服务和人民生活水平的差距；有利于引导人口分布、经济布局与资源环境承载能力相适应，促进人口、经济、资源环境的空间均衡；有利于从源头上扭转生态环境恶化趋势，促进资源节约和环境保护，应对和减缓气候变化，实现可持续发展；有利于打破行政区划界限，制定实施更有



针对性的区域政策和绩效考核评价体系，加强和改善区域调控。

《全国主体功能区规划》（以下简称本规划）根据中国共产党第十七次全国代表大会报告、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》和《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》（国发〔2007〕21号）编制，是推进形成主体功能区的基本依据，是科学开发国土空间的行动纲领和远景蓝图，是国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划<sup>③</sup>，各地区、各部门必须切实组织实施，健全法律法规，加强监测评估，建立奖惩机制，严格贯彻执行。

本规划推进实现主体功能区主要目标的时间是2020年，规划任务是更长远的，实施中将根据形势变化和评估结果适时调整修订。本规划的规划范围为全国陆地国土空间以及内水和领海（不包括港澳台地区）。海洋既是目前我国资源开发、经济发展的重要载体，也是未来我国实现可持续发展的重要战略空间。鉴于海洋国土空间在全国主体功能区中的特殊性，国家有关部门将根据本规划编制全国海洋主体功能区规划，作为本规划的重要组成部分，另行发布实施。

## 第一篇 规划背景

巍峨的群山，纵横的河流，广袤的草原，肥沃的农田，辽阔的海洋，是中华民族的美好家园。自古以来，中华民族在这里繁衍生息，创造了辉煌历史和灿烂文化。新中国成立以来特别是改革开放以来，我国现代化建设全面展开，工业化城镇化快速推进，一家家工厂不断涌现，一条条公路纵横南北，一座座城市拔地而起，一个个村庄焕然一新，我们的家园发生了深刻变化。构建美好家园，首先要了解我们这片家园的自然状况，认识已经发生的变化以及还将发生怎样的变化。

## 第一章 规划背景

### ——认识我们变化着的家园

#### 第一节 自然状况

我国位于亚欧大陆东部，太平洋西岸，地理位置独特，地形地貌复杂，气候类型多样。

——地形。我国地势西高东低，自西向东呈现海拔差异明显的三大阶梯。地形种类多样，山地、高原、盆地、平原和丘陵均有分布<sup>④</sup>。西部高山广布，以山地、高原和盆地为主；东部平坦低缓，以丘陵和平原为主。（图1 中国地形图）

——气候。我国受地形地貌和季风环流影响，既有热带、亚热带和温带季风气候，也有温带大陆性、高原

山地和海洋性气候。由东南沿海向西北内陆，水热条件空间分异明显。青藏高原为高寒气候，热量不足；青藏高原以东地区为大陆性季风气候，雨热同期；青藏高原以北地区为干旱气候，降雨稀少。

——植被。我国植被类型丰富，有森林、灌丛、草原、草甸、荒漠和草本沼泽等。森林覆盖率较低，主要分布在南方和东北地区，草原主要分布在北方和青藏高原地区。

——灾害。我国自然灾害<sup>⑥</sup>种类多，区域性、季节性和阶段性特征突出，并具有显著的共生性和伴生性。自然灾害发生频繁，除现代火山活动导致的灾害外，其他自然灾害几乎每年都有发生。

——海洋。我国海域辽阔，跨越热带、亚热带和温带，大陆海岸线长达 1.8 万多公里。海洋资源种类繁多，海洋生物、石油天然气、固体矿产、可再生能源等资源丰富，开发潜力大。

## 第二节 综合评价

经对全国陆地国土空间土地资源、水资源、环境容量、生态系统脆弱性、生态系统重要性、自然灾害危险性、人口集聚度以及经济发展水平和交通优势度等因素的综合评价，从工业化城镇化开发角度，我国国土空间

具有以下特点：

——陆地国土空间辽阔，但适宜开发的面积少。我国陆地国土空间面积广大，居世界第三位，但山地多，平地少，约 60%的陆地国土空间为山地和高原。适宜工业化城镇化开发的面积有 180 余万平方公里，但扣除必须保护的耕地和已有建设用地，今后可用于工业化城镇化开发及其他方面建设的面积只有 28 万平方公里左右，约占全国陆地国土总面积的 3%。适宜开发的国土面积较少，决定了我国必须走空间节约集约的发展道路。（图 2 人均可利用土地资源评价图）

——水资源总量丰富，但空间分布不均。我国水资源总量为 2.8 万亿立方米，居世界第六位，但人均水资源量仅为世界人均占有量的 28%。水资源空间分布不均，水资源分布与土地资源、经济布局不相匹配<sup>⑥</sup>。南方地区水资源量占全国的 81%，北方地区仅占 19%；北方地区水资源供需紧张，水资源开发利用程度达到了 48%。水体污染、水生态环境恶化问题突出，南方一些水资源充裕地区出现水质型缺水。水资源短缺，既影响着经济发展，也制约着人口和经济的均衡分布，还带来了许多生态问题。（图 3 人均可利用水资源评价图）

——能源和矿产资源丰富，但总体上相对短缺。我国能源和矿产资源比较丰富，品种齐全，但主要化石能

源<sup>(7)</sup>和重要矿产资源的人均占有量大大低于世界平均水平，难以满足现代化建设需要。能源和矿产资源主要分布在生态脆弱或生态功能重要的地区，并与主要消费地呈逆向分布<sup>(8)</sup>。能源结构以煤为主，优质化石能源资源严重不足，新能源和可再生能源开发潜力巨大。能源和矿产资源的总量、分布、结构与满足消费需求、保护生态环境、应对气候变化之间的矛盾十分突出。

——生态类型多样，但生态环境比较脆弱。我国生态类型多样，森林、湿地、草原、荒漠、海洋等生态系统均有分布。但生态脆弱区域面积广大，脆弱因素复杂。中度以上生态脆弱区域占全国陆地国土空间的 55%，其中极度脆弱区域占 9.7%，重度脆弱区域占 19.8%，中度脆弱区域占 25.5%。脆弱的生态环境，使大规模高强度的工业化城镇化开发只能在适宜开发的有限区域集中展开。

（图 4 生态脆弱性评价图）

——自然灾害频繁，灾害威胁较大。我国受灾害影响的区域及人口较多，巨灾风险很大。部分县级行政区位于自然灾害威胁严重的区域范围内。频发的自然灾害，加大了工业化城镇化的成本并给人民生命财产安全带来许多隐患。（图 5 自然灾害危险性评价图）

### 第三节 突出问题

国土空间的开发利用<sup>⑨</sup>，一方面有力地支撑了国民经济的快速发展和社会进步，另一方面也出现了一些必须高度重视和着力解决的突出问题。

——耕地减少过多过快，保障粮食安全压力大。全国耕地面积从1996年的19.51亿亩减少到2008年的18.26亿亩，人均耕地由1.59亩减少到1.37亩，逼近保障我国农产品供给安全的“红线”。

——生态损害严重，生态系统<sup>⑩</sup>功能退化。全球气候变化以及一些地区不顾资源环境承载能力的肆意开发，导致部分地区森林破坏，湿地萎缩，河湖干涸，水土流失，沙漠化、石漠化和草原退化<sup>⑪</sup>，近岸海域生态系统恶化，气象灾害、地质灾害和海洋灾害频发。

——资源开发强度大，环境问题凸显。一些地区粗放式、无节制的过度开发，导致水资源短缺、能源不足等问题越来越突出，大规模长距离调水、运煤、送电、输气的压力越来越大，也带来了交通拥挤、地面沉降<sup>⑫</sup>、绿色生态空间锐减等问题。环境污染严重，大气与地表水环境质量总体状况较差，许多地区主要污染物排放量超过环境容量。

——空间结构不合理，空间利用效率低。绿色生态空间减少过多，工矿建设占用空间偏多，开发区占地面积较多且过于分散。城市建设空间和工矿建设空间单位

面积的产出较低，城市和建制镇建成区空间利用效率不高。

——城乡和区域发展不协调，公共服务和生活条件差距大。人口分布与经济布局失衡，劳动人口与赡养人口异地居住，城乡之间和不同区域之间的公共服务及人民生活水平的差距过大。

#### 第四节 面临趋势

今后一个时期，是全面建设小康社会的关键时期，也是加快推进社会主义现代化的重要阶段，必须深刻认识并全面把握国土空间开发的趋势，妥善应对由此带来的严峻挑战。

——人民生活不断改善，满足居民生活的空间需求面临挑战。我国处于人口总量持续增加和居民消费结构快速升级的阶段，既对扩大居住等生活空间提出了新的需求，也因农产品需求增加等因素，对保护耕地提出了更高要求。

——城镇化水平不断提高，满足城市建设的空间需求面临挑战。我国正处于城镇化加快发展阶段。农村人口进入城市，既增加了扩大城市建设空间的要求，也带来了农村居住用地闲置等问题，优化城乡空间结构面临许多新课题。

——基础设施不断完善，满足基础设施建设的空间需求面临挑战。我国交通、能源等基础设施尚处于继续发展完善的阶段。基础设施的建设必然占用更多空间，甚至不可避免地占用一些耕地和绿色生态空间。

——经济增长趋于多极化，满足中西部地区的建设空间需求面临挑战。我国经济增长呈现多极化趋势。随着东部部分地区资源环境承载能力逐步饱和，经济增长加快向中西部适宜开发的区域拓展，这就需要继续扩大这些区域的工业建设和城市建设空间。

——水资源供求矛盾日益突出，满足水源涵养的空间需求面临挑战。我国将长期面临水资源严重短缺的局面。随着全球气候变化和用水需求增加，水资源短缺将更趋严重，生活、生产、生态用水都面临极大压力。满足用水需求，既要依靠水资源的节约和科学配置，又要恢复并扩大河流、湖泊、湿地、草原和森林等水源涵养的空间。

——全球气候变化影响不断加剧，保护和扩大绿色生态空间面临挑战。控制温室气体排放已成为全球共识。我国仍是发展中国家，既要进一步发展经济，又要为应对全球气候变化作出不懈努力和积极贡献。这就需要改变以往的开发模式，尽可能少地改变土地的自然状况，扩大绿色生态空间，增强固碳能力。



总之，我们既要满足人口增加、人民生活改善、经济增长、工业化城镇化发展、基础设施建设等对国土空间的巨大需求，又要为保障国家农产品供给安全而保护耕地，还要为保障生态安全和人民健康，应对水资源短缺、环境污染、气候变化等，保护并扩大绿色生态空间，我国国土空间开发面临诸多两难挑战。

## 第二篇 指导思想与规划目标

在工业化城镇化快速推进、空间结构急剧变动的时期，坚持科学的国土空间开发导向极为重要<sup>(13)</sup>。为有效解决国土空间开发中的突出问题，应对未来诸多挑战，必须遵循经济社会发展规律和自然规律，立足我国国土空间的自然状况，明确国土空间开发的指导思想和原则。

### 第二章 指导思想

#### ——开发我们家园的新理念

推进形成主体功能区，要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观<sup>(14)</sup>，全面贯彻党的十七大精神，树立新的开发理念，调整开发内容，创新开发方式，规范开发秩序，提高开发效率，构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局，建设中华民族美好家园。

## 第一节 开发理念

本规划的优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发中的“开发”<sup>(15)</sup>，特指大规模高强度的工业化城镇化开发。限制开发，特指限制大规模高强度的工业化城镇化开发，并不是限制所有的开发活动。对农产品主产区，要限制大规模高强度的工业化城镇化开发，但仍要鼓励农业开发；对重点生态功能区，要限制大规模高强度的工业化城镇化开发，但仍允许一定程度的能源和矿产资源开发。将一些区域确定为限制开发区域，并不是限制发展，而是为了更好地保护这类区域的农业生产力和生态产品生产力，实现科学发展。

——根据自然条件适宜性开发的理念。不同的国土空间，自然状况不同。海拔很高、地形复杂、气候恶劣以及其他生态脆弱或生态功能重要的区域，并不适宜大规模高强度的工业化城镇化开发，有的区域甚至不适宜高强度的农牧业开发。否则，将对生态系统造成破坏，对提供生态产品的能力造成损害。因此，必须尊重自然、顺应自然，根据不同国土空间的自然属性确定不同的开发内容。

——区分主体功能的理念。一定的国土空间具有多种功能，但必有一种主体功能。从提供产品的角度划分，或者以提供工业品和服务产品为主体功能，或者以提供

农产品为主体功能，或者以提供生态产品为主体功能。在关系全局生态安全的区域，应把提供生态产品作为主体功能，把提供农产品和服务产品及工业品作为从属功能，否则，就可能损害生态产品的生产能力。比如，草原的主体功能是提供生态产品，若超载过牧，就会造成草原退化沙化。在农业发展条件较好的区域，应把提供农产品作为主体功能，否则，大量占用耕地就可能损害农产品的生产能力。因此，必须区分不同国土空间的主体功能，根据主体功能定位确定开发的主体内容和发展的主要任务<sup>(16)</sup>。

——根据资源环境承载能力开发的理念。不同国土空间的主体功能不同，因而集聚人口和经济的规模不同。生态功能区和农产品主产区由于不适宜或不应该进行大规模高强度的工业化城镇化开发，因而难以承载较多消费人口<sup>(17)</sup>。在工业化城镇化的过程中，必然会有一部分人口主动转移到就业机会多的城市化地区。同时，人口和经济的过度集聚以及不合理的产业结构也会给资源环境、交通等带来难以承受的压力。因此，必须根据资源环境中的“短板”因素确定可承载的人口规模、经济规模以及适宜的产业结构<sup>(18)</sup>。

——控制开发强度<sup>(19)</sup>的理念。我国不适宜工业化城镇化开发的国土空间占很大比重。平原及其他自然条件较

好的国土空间尽管适宜工业化城镇化开发，但这类国土空间更加适宜发展农业，为保障农产品供给安全，不能过度占用耕地推进工业化城镇化。由此决定了我国可用来推进工业化城镇化的国土空间并不宽裕。即使是城市化地区，也要保持必要的耕地和绿色生态空间，在一定程度上满足当地人口对农产品和生态产品的需求。因此，各类主体功能区都要有节制地开发，保持适当的开发强度。（图6 目前开发强度示意图）

——调整空间结构<sup>(20)</sup>的理念。空间结构是城市空间、农业空间和生态空间等不同类型的空间在国土空间开发中的反映，是经济结构和社会结构的空间载体。空间结构的变化在一定程度上决定着经济发展方式及资源配置效率。从总量上看，目前我国的城市建成区、建制镇建成区、独立工矿区、农村居民点和各类开发区的总面积已经相当大，但空间结构不合理，空间利用效率不高。因此，必须把调整空间结构纳入经济结构调整的内涵中，把国土空间开发的着力点从占用土地为主转到调整和优化空间结构、提高空间利用效率上来。

——提供生态产品<sup>(21)</sup>的理念。人类需求既包括对农产品、工业品和服务产品的需求，也包括对清新空气、清洁水源、宜人气候等生态产品的需求。从需求角度，这些自然要素在某种意义上也具有产品的性质。保护和扩

大自然界提供生态产品能力的过程也是创造价值的过程，保护生态环境、提供生态产品的活动也是发展。总体上看，我国提供工业品的能力迅速增强，提供生态产品的能力却在减弱，而随着人民生活水平的提高，人们对生态产品的需求在不断增强。因此，必须把提供生态产品作为发展的重要内容，把增强生态产品生产能力作为国土空间开发的重要任务。

## 第二节 主体功能区划分

根据以上开发定义和开发理念，本规划将我国国土空间分为以下主体功能区：按开发方式，分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域<sup>(22)</sup>；按开发内容，分为城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区；按层级，分为国家和省级两个层面。

优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域，是基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和未来发展潜力，以是否适宜或如何进行大规模高强度工业化城镇化开发为基准划分的。

城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区，是以提供主体产品的类型为基准划分的。城市化地区是以提供工业品和服务产品为主体功能的地区，也提供农产品和生态产品；农产品主产区是以提供农产品为主体功

能的地区，也提供生态产品、服务产品和部分工业品；重点生态功能区是以提供生态产品为主体功能的地区，也提供一定的农产品、服务产品和工业品。

优化开发区域是经济比较发达、人口比较密集、开发强度较高、资源环境问题更加突出，从而应该优化进行工业化城镇化开发的城市化地区。

重点开发区域是有一定经济基础、资源环境承载能力较强、发展潜力较大、集聚人口和经济的条件较好，从而应该重点进行工业化城镇化开发的城市化地区。优化开发和重点开发区域都属于城市化地区，开发内容总体上相同，开发强度和开发方式不同。

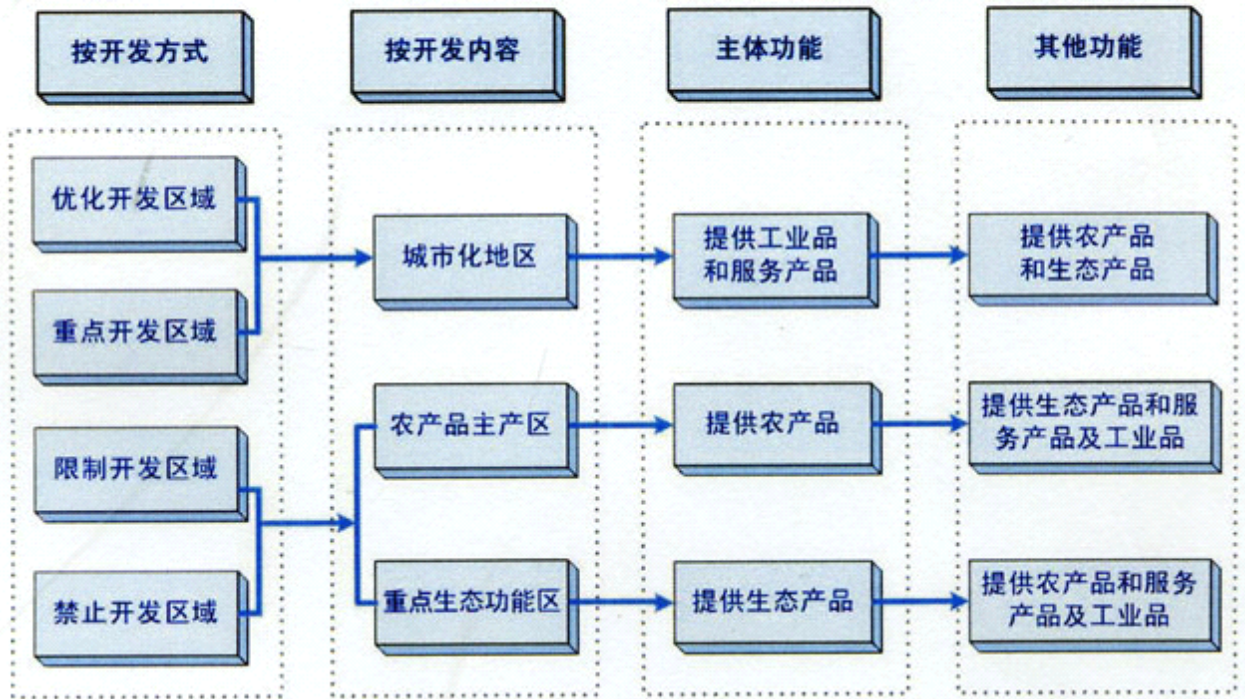
限制开发区域分为两类：一类是农产品主产区，即耕地较多、农业发展条件较好，尽管也适宜工业化城镇化开发，但从保障国家农产品安全以及中华民族永续发展的需要出发，必须把增强农业综合生产能力作为发展的首要任务，从而应该限制进行大规模高强度工业化城镇化开发的地区；一类是重点生态功能区，即生态系统脆弱或生态功能重要，资源环境承载能力较低，不具备大规模高强度工业化城镇化开发的条件，必须把增强生态产品生产能力作为首要任务，从而应该限制进行大规模高强度工业化城镇化开发的地区。

禁止开发区域是依法设立的各级各类自然文化资源

保护区域，以及其他禁止进行工业化城镇化开发、需要特殊保护的重点生态功能区。国家层面禁止开发区域，包括国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园和国家地质公园。省级层面的禁止开发区域，包括省级及以下各级各类自然文化资源保护区域、重要水源地以及其他省级人民政府根据需要确定的禁止开发区域。

各类主体功能区，在全国经济社会发展中具有同等重要的地位，只是主体功能不同，开发方式不同，保护内容不同，发展首要任务不同，国家支持重点不同。对城市化地区主要支持其集聚人口和经济，对农产品主产区主要支持其增强农业综合生产能力，对重点生态功能区主要支持其保护和修复生态环境。

### 主体功能区分类及其功能



### 第三节 重大关系

推进形成主体功能区，应处理好以下重大关系：

——主体功能与其他功能的关系。主体功能不等于唯一功能。明确一定区域的主体功能及其开发的主体内容和发展的主要任务，并不排斥该区域发挥其他功能。优化开发区域和重点开发区域作为城市化地区，主体功能是提供工业品和服务产品，集聚人口和经济，但也必须保护好区域内的基本农田等农业空间，保护好森林、草原、水面、湿地等生态空间，也要提供一定数量的农产品和生态产品。限制开发区域作为农产品主产区和重点生态功能区，主体功能是提供农产品和生态产品，保



障国家农产品供给安全和生态系统稳定，但也允许适度开发能源和矿产资源，允许发展那些不影响主体功能定位、当地资源环境可承载的产业，允许进行必要的城镇建设。对禁止开发区域，要依法实施强制性保护。政府从履行职能的角度，对各类主体功能区都要提供公共服务和加强社会管理。

——主体功能区与农业发展的关系。把农产品主产区作为限制进行大规模高强度工业化城镇化开发的区域，是为了切实保护这类农业发展条件较好区域的耕地，使之能集中各种资源发展现代农业，不断提高农业综合生产能力。同时，也可以使国家强农惠农的政策更集中地落实到这类区域，确保农民收入不断增长，农村面貌不断改善。此外，通过集中布局、点状开发，在县城适度发展非农产业，可以避免过度分散发展工业带来的对耕地过度占用等问题。

——主体功能区与能源和矿产资源开发的关系。能源和矿产资源富集的地区，往往生态系统比较脆弱或生态功能比较重要，并不适宜大规模高强度的工业化城镇化开发。能源和矿产资源开发，往往只是“点”的开发，主体功能区中的工业化城镇化开发，更多地是“片”的开发。将一些能源和矿产资源富集的区域确定为限制开发区域，并不是要限制能源和矿产资源的开发，而是应

该按照该区域的主体功能定位实行“点上开发、面上保护”。

——主体功能区与区域发展总体战略的关系。推进形成主体功能区是为了落实好区域发展总体战略，深化细化区域政策，更有力地支持区域协调发展。把环渤海、长江三角洲、珠江三角洲地区确定为优化开发区域，就是要促进这类人口密集、开发强度高、资源环境负荷过重的区域，率先转变经济发展方式，促进产业转移，从而也可以为中西部地区腾出更多发展空间。把中西部地区一些资源环境承载能力较强、集聚人口和经济条件较好的区域确定为重点开发区域，是为了引导生产要素向这类区域集中，促进工业化城镇化，加快经济发展。把西部地区一些不具备大规模高强度工业化城镇化开发条件的区域确定为限制开发的重点生态功能区，是为了更好地保护这类区域的生态产品生产力，使国家支持生态环境保护和改善民生的政策能更集中地落实到这类区域，尽快改善当地公共服务和人民生活条件。

——政府与市场的关系。推进形成主体功能区，是政府对国土空间开发的战略设计和总体谋划，体现了国家战略意图，是确保中华民族长远发展的战略需要。主体功能区的划定，是按照自然规律和经济规律，根据资源环境承载能力综合评价，在各地区各部门充分沟通协

调基础上确定的。促进主体功能区的形成，要处理好政府与市场的关系，既要发挥政府的科学引导作用，更要发挥市场配置资源的基础性作用。政府在推进形成主体功能区中的主要职责是，明确主体功能定位并据此配置公共资源，完善法律法规和区域政策，综合运用各种手段，引导市场主体根据相关区域主体功能定位，有序进行开发，促进经济社会全面协调可持续发展。优化开发和重点开发区域主体功能定位的形成，主要依靠市场机制发挥作用，政府主要是通过编制规划和制定政策，引导生产要素向这类区域集聚。限制开发和禁止开发区域主体功能定位的形成，要通过健全法律法规和规划体系来约束不符合主体功能定位的开发行为，通过建立补偿机制引导地方人民政府和市场主体自觉推进主体功能建设。

### 第三章 开发原则

#### ——科学开发我们家园的准则

推进形成主体功能区，要坚持以人为本，把提高全体人民的生活质量、增强可持续发展能力作为基本原则。各类主体功能区都要推动科学发展，但不同主体功能区在推动科学发展中的主体内容和主要任务不同。根据主体功能定位推动发展，就是深入贯彻落实科学发展观、

坚持把发展作为第一要务的现实行动。城市化地区要把增强综合经济实力作为首要任务，同时保护好耕地和生态；农产品主产区要把增强农业综合生产能力作为首要任务，同时保护好生态，在不影响主体功能的前提下适度发展非农产业；重点生态功能区要把增强提供生态产品能力作为首要任务，同时可适度发展不影响主体功能的适宜产业。

## 第一节 优化结构

要将国土空间开发从占用土地的外延扩张为主，转向调整优化空间结构为主<sup>(23)</sup>。

——按照生产发展、生活富裕、生态良好的要求调整空间结构。保证生活空间，扩大绿色生态空间，保持农业生产空间，适度压缩工矿建设空间。

——严格控制城市空间总面积的扩张，减少工矿建设空间。在城市建设空间中，主要扩大城市居住、公共设施和绿地等空间，严格控制并压缩工业空间。在工矿建设空间中，压缩并修复采掘业空间。

——坚持最严格的耕地保护制度。稳定全国耕地总面积，确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高。坚守 18 亿亩耕地“红线”，对耕地按限制开发要求进行管理，对基本农田按禁止开发要求进行管理。

——严格控制各类建设占用耕地。各类开发建设活动都要严格贯彻尽量不占或少占耕地的原则，确需占用耕地的，要在依法报批用地前，补充数量相等、质量相同的耕地。

——实行基本草原保护制度。禁止开垦草原，实行禁牧休牧划区轮牧，稳定草原面积，在有条件的地区建设人工草地。

——增加农村公共设施空间。按照农村人口向城市转移的规模和速度，逐步适度减少农村生活空间，将闲置的农村居民点等复垦整理成农业生产空间或绿色生态空间。

——适度扩大交通设施空间。重点扩大城市群内的轨道交通空间，对扩大公路建设空间要严格把关。

——调整城市空间的区域分布。适度扩大优化开发区域的城市建设空间，从严控制工矿建设空间和各类开发区扩大面积。扩大重点开发区域的城市建设空间，适度扩大先进制造业和服务业空间。严格控制限制开发区域城市建设空间和工矿建设空间，从严控制开发区总面积。（图7 开发区分布图）

## 第二节 保护自然

要按照建设环境友好型社会的要求，根据国土空间的不同特点，以保护自然生态为前提、以水土资源承载能力和环境容量为基础进行有度有序开发，走人与自然和谐的发展道路。

——把保护水面、湿地、林地和草地放到与保护耕地同等重要位置。

——工业化城镇化开发必须建立在对所在区域资源环境承载能力综合评价的基础上，严格控制在水资源承载能力和环境容量允许的范围内。编制区域规划等应事先进行资源环境承载能力综合评价，并把保持一定比例的绿色生态空间作为规划的主要内容。

——在水资源严重短缺、生态脆弱、生态系统重要、环境容量小、地震和地质灾害等自然灾害危险性大的地区，要严格控制工业化城镇化开发，适度控制其他开发活动，缓解开发活动对自然生态的压力。

——严禁各类破坏生态环境的开发活动。能源和矿产资源开发，要尽可能不损害生态环境并应最大限度地修复原有生态环境。

——加强对河流原始生态的保护。实现从事后治理向事前保护转变，实行严格的水资源管理制度，明确水资源开发利用、水功能区限制纳污及用水效率控制指标。在保护河流生态的基础上有序开发水能资源。严格控制

地下水超采，加强对超采的治理和对地下水源的涵养与保护。加强水土流失综合治理及预防监督。

——交通、输电等基础设施建设要尽量避免对重要自然景观和生态系统的分割，从严控制穿越禁止开发区域。

——农业开发要充分考虑对自然生态系统的影响，积极发挥农业的生态、景观和间隔功能。严禁有损自然生态系统的开荒以及侵占水面、湿地、林地、草地等农业开发活动。

——在确保省域内耕地和基本农田面积不减少的前提下，继续在适宜的地区实行退耕还林、退牧还草、退田还湖。在农业用水严重超出区域水资源承载能力的地区实行退耕还水<sup>(24)</sup>。

——生态遭到破坏的地区要尽快偿还生态欠账。生态修复行为要有利于构建生态廊道和生态网络。

——保护天然草地、沼泽地、苇地、滩涂、冻土、冰川及永久积雪等自然空间。

### 第三节 集约开发

要按照建设资源节约型社会的要求，把提高空间利用效率作为国土空间开发的重要任务，引导人口相对集中分布、经济相对集中布局，走空间集约利用的发展道

路。

——严格控制开发强度，把握开发时序，使绝大部分国土空间成为保障生态安全和农产品供给安全的空间。

——资源环境承载能力较强、人口密度较高的城市化地区，要把城市群作为推进城镇化的主体形态。其他城市化地区要依托现有城市集中布局、据点式开发<sup>(25)</sup>，建设好县城和有发展潜力的小城镇，严格控制乡镇建设用地扩张。

——各类开发活动都要充分利用现有建设空间，尽可能利用闲置地、空闲地和废弃地。

——工业项目建设要按照发展循环经济和有利于污染集中治理的原则集中布局。以工业开发为主的开发区要提高建筑密度和容积率，国家级、省级经济技术开发区要率先提高空间利用效率。各类开发区在空间未得到充分利用之前，不得扩大面积。

——交通建设要尽可能利用现有基础扩能改造，必须新建的也要尽可能利用既有交通走廊。跨江（河、湖、海）的公路、铁路应尽可能共用桥位。

#### 第四节 协调开发



要按照人口、经济、资源环境相协调以及统筹城乡发展、统筹区域发展的要求进行开发，促进人口、经济、资源环境的空间均衡。

——按照人口与经济相协调的要求进行开发。优化开发和重点开发区域在集聚经济的同时要集聚相应规模的人口，引导限制开发和禁止开发区域人口有序转移到重点开发区域。

——按照人口与土地相协调的要求进行开发。城市化地区和各城市在扩大城市建设空间的同时，要增加相应规模的人口，提高建成区人口密度。农产品主产区和重点生态功能区在减少人口规模的同时，要相应减少人口占地的规模。

——按照人口与水资源相协调的要求进行开发。确定城市化地区和各城市集聚的人口和经济规模以及产业结构，要充分考虑水资源的承载能力。

——按照大区域相对均衡的要求进行开发。在优化提升东部地区城市群的同时，在中西部地区资源环境承载能力较强的区域，培育形成若干人口和经济密集的城市群，通过推进城镇化带动中西部地区发展。

——按照统筹城乡的要求进行开发。城市建设必须为农村人口进入城市预留生活空间，有条件的地区要将城市基础设施和公共服务设施延伸到农村居民点。

——按照统筹上下游的要求进行开发。大江大河上游地区的各类开发要充分考虑对下游地区的影响。下游地区要积极吸纳上游地区人口，上解财政收入，帮助上游地区修复生态环境和实现脱贫。

——按照统筹地上地下的要求进行开发。各类开发活动都要充分考虑水文地质、工程地质和环境地质等地下要素，充分考虑地下矿藏的赋存规律和特点。在条件允许的情况下，城市建设和交通基础设施建设应积极利用地下空间。

——交通基础设施的建设规模、布局、密度等，要与各主体功能区的人口、经济规模和产业结构相协调，宜密则密，宜疏则疏。加强综合运输体系建设，提高铁路、公路、水运、空运等多种运输方式之间的中转和衔接能力。

## 第五节 陆海统筹

要根据陆地国土空间与海洋国土空间的统一性，以及海洋系统的相对独立性进行开发，促进陆地国土空间与海洋国土空间协调发展。

——海洋主体功能区的划分要充分考虑维护我国海洋权益、海洋资源环境承载能力、海洋开发内容及开发现状，并与陆地国土空间的主体功能区相协调。

——沿海地区集聚人口和经济的规模要与海洋环境承载能力相适应，统筹考虑海洋环境保护与陆源污染防治。

——严格保护海岸线资源，合理划分海岸线功能，做到分段明确，相对集中，互不干扰。港口建设和涉海工业要集约利用岸线资源和近岸海域。

——各类开发活动都要以保护好海洋自然生态为前提，尽可能避免改变海域的自然属性。控制围填海造地规模，统筹海岛保护、开发与建设。

——保护河口湿地，合理开发利用沿海滩涂，保护和恢复红树林、珊瑚礁、海草床等，修复受损的海洋生态系统。

## 第四章 战略目标

### ——我们未来的美好家园

#### 第一节 主要目标

根据党的十七大关于到 2020 年基本形成主体功能区布局的总体要求，推进形成主体功能区的主要目标是：

——空间开发格局清晰。“两横三纵”为主体的城市化战略格局基本形成，全国主要城市化地区集中全国大部分人口和经济总量；“七区二十三带”为主体的农业战略格局基本形成，农产品供给安全得到切实保障；

“两屏三带”为主体的生态安全战略格局基本形成，生态安全得到有效保障；海洋主体功能区战略格局基本形成，海洋资源开发、海洋经济发展和海洋环境保护取得明显成效。

——空间结构得到优化。全国陆地国土空间的开发强度控制在 3.91%<sup>(26)</sup>，城市空间控制在 10.65 万平方公里以内，农村居民点占地面积减少到 16 万平方公里以下，各类建设占用耕地新增面积控制在 3 万平方公里以内，工矿建设空间适度减少。耕地保有量不低于 120.33 万平方公里（18.05 亿亩），其中基本农田不低于 104 万平方公里（15.6 亿亩）。绿色生态空间扩大，林地保有量增加到 312 万平方公里，草原面积占陆地国土空间面积的比例保持在 40%以上，河流、湖泊、湿地面积有所增加。

——空间利用效率提高。单位面积城市空间创造的生产总值大幅度提高，城市建成区人口密度明显提高。粮食和棉油糖单产水平稳步提高。单位面积绿色生态空间蓄积的林木数量、产草量和涵养的水量明显增加。

——区域发展协调性增强。不同区域之间城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入和生活条件的差距缩小，扣除成本因素后的人均财政支出大体相当，基本公共服务均等化取得重大进展。

——可持续发展能力提升。生态系统稳定性明显增强，生态退化面积减少，主要污染物排放总量减少，环境质量明显改善。生物多样性得到切实保护，森林覆盖率提高到 23%，森林蓄积量达到 150 亿立方米以上。草原植被覆盖度明显提高。主要江河湖库水功能区水质达标率提高到 80%左右。自然灾害防御水平提升。应对气候变化能力明显增强。

表 1 全国陆地国土空间开发的规划指标

指 标	2008 年	2020 年
开发强度 (%)	3.48	3.91
城市空间 (万平方公里)	8.21	10.65
农村居民点 (万平方公里)	16.53	16
耕地保有量 (万平方公里)	121.72	120.33
林地保有量 (万平方公里)	303.78	312
森林覆盖率 (%)	20.36	23

## 第二节 战略任务

从建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、确保中华民族永续发展出发，推进形成主体功能区要着

力构建我国国土空间的“三大战略格局”。

——构建“两横三纵”为主体的城市化战略格局。

构建以陆桥通道<sup>(27)</sup>、沿长江通道为两条横轴，以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴，以国家优化开发和重点开发的城市化地区为主要支撑，以轴线上其他城市化地区为重要组成的城市化战略格局。推进环渤海、长江三角洲、珠江三角洲地区的优化开发，形成3个特大城市群；推进哈长、江淮、海峡西岸、中原、长江中游、北部湾、成渝、关中—天水等地区的重点开发，形成若干新的大城市群和区域性的城市群。（图8 城市化战略格局示意图）

——构建“七区二十三带”为主体的农业战略格局。

构建以东北平原、黄淮海平原、长江流域、汾渭平原、河套灌区、华南和甘肃新疆等农产品主产区为主体，以基本农田为基础，以其他农业地区为重要组成的农业战略格局。东北平原农产品主产区，要建设优质水稻、专用玉米、大豆和畜产品产业带；黄淮海平原农产品主产区，要建设优质专用小麦、优质棉花、专用玉米、大豆和畜产品产业带；长江流域农产品主产区，要建设优质水稻、优质专用小麦、优质棉花、油菜、畜产品和水产品产业带；汾渭平原农产品主产区，要建设优质专用小麦和专用玉米产业带；河套灌区农产品主产区，要建设

优质专用小麦产业带；华南农产品主产区，要建设优质水稻、甘蔗和水产品产业带；甘肃新疆农产品主产区，要建设优质专用小麦和优质棉花产业带。（图9 农业战略格局示意图）

——构建“两屏三带”为主体的生态安全战略格局。构建以青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带和南方丘陵山地带以及大江大河重要水系为骨架，以其他国家重点生态功能区为重要支撑，以点状分布的国家禁止开发区域为重要组成的生态安全战略格局。青藏高原生态屏障，要重点保护好多样、独特的生态系统，发挥涵养大江大河水源和调节气候的作用；黄土高原—川滇生态屏障，要重点加强水土流失防治和天然植被保护，发挥保障长江、黄河中下游地区生态安全的作用；东北森林带，要重点保护好森林资源和生物多样性，发挥东北平原生态安全屏障的作用；北方防沙带，要重点加强防护林建设、草原保护和防风固沙，对暂不具备治理条件的沙化土地实行封禁保护，发挥“三北”地区生态安全屏障的作用；南方丘陵山地带，要重点加强植被修复和水土流失防治，发挥华南和西南地区生态安全屏障的作用。（图10 生态安全战略格局示意图）

### 第三节 未来展望

到 2020 年全国主体功能区布局基本形成之时，我们的家园将呈现生产空间集约高效，生活空间舒适宜居，生态空间山青水碧，人口、经济、资源环境相协调的美好情景。

——经济布局更趋集中均衡<sup>(28)</sup>。工业化城镇化将在适宜开发的一部分国土空间集中展开，产业集聚布局、人口集中居住、城镇密集分布。在继续提升现有特大城市群整体功能和国际竞争力基础上，在其他适宜开发的区域，培育若干新的大城市群和区域性城市群，形成多元、多极、网络化的城市化格局，使经济增长的空间由东向西、由南向北拓展，人口和经济在国土空间的分布更趋集中均衡。

——城乡区域发展更趋协调。农村人口将继续向城市有序转移，所腾出的闲置生活空间将得到复垦还耕还林还草还水，农村劳动力人均耕地将增加，农业经营的规模化水平、农业劳动生产率和农民人均收入大幅提高，城市化地区反哺农业地区的能力增强，城乡差距逐步缩小。人口更多地生活在更适宜人居的地方，农产品主产区和重点生态功能区的人口向城市化地区逐步转移，城市化地区在集聚经济的同时集聚相应规模的人口，区域间人均生产总值及人均收入的差距逐步缩小。适应主体功能区要求的财政体制逐步完善，公共财政支出规模与



公共服务覆盖的人口规模更加匹配，城乡区域间公共服务和生活条件的差距缩小。

——**资源利用更趋集约高效**。大部分人口的就业和居住以及经济集聚于大城市群地区和城市化地区，基础设施共享水平显著提高；节能型的轨道交通成为大城市群的主要客运方式并间接降低私人轿车的使用频率；大城市群内将形成相对完整的产业体系，市场指向型产品的运距缩短，物流成本降低；低碳技术和循环经济得到广泛推广，资源节约型和环境友好型社会初步形成。

——**环境污染防治更趋有效**。一定的空间单元集聚的人口规模和经济规模控制在环境容量允许的范围之内，先污染、后治理的模式得以扭转。随着主体功能定位的逐步落实，绝大部分国土空间成为农业空间和生态空间，不符合主体功能定位的开发活动大幅减少，工业和生活污染排放得到有效控制。相对于小规模、分散式布局，经济的集中布局和人口的集中居住将大大有利于污染治理水平的提高。

——**生态系统更趋稳定**。重点生态功能区承载人口、创造税收以及工业化的压力大幅减轻，而涵养水源、防沙固沙、保持水土、维护生物多样性、保护自然资源等生态功能大幅提升，森林、水系、草原、湿地、荒漠、农田等生态系统的稳定性增强，近海海域生态环境得到

改善。城市化地区的开发强度得到有效控制，绿色生态空间保持合理规模。农产品主产区开发强度得到控制，生态效能大幅提升。

——**国土空间管理更趋精细科学**。明确的主体功能定位，为涉及国土空间开发的各项政策提供了统一的政策平台，区域调控的针对性、有效性和公平性将大大增强；为各级各类规划的衔接协调提供了基础性的规划平台，各级各类规划间的一致性、整体性以及规划实施的权威性、有效性将大大增强；为国土空间及其相关经济社会事务的管理提供了统一的管理平台，政府管理的科学性、规范性和制度化水平将大大增强；为实行各有侧重的绩效评价和政绩考核提供了基础性评价平台，绩效评价和政绩考核的客观性、公正性将大大增强。

### 第三篇 国家层面主体功能区

国家层面的主体功能区是全国“两横三纵”城市化战略格局、“七区二十三带”农业战略格局、“两屏三带”生态安全战略格局的主要支撑。推进形成主体功能区，必须明确国家层面优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发四类主体功能区的功能定位、发展目标、发展方向和开发原则。

## 第五章 优化开发区域

### ——优化进行工业化城镇化开发的城市化地区

国家优化开发区域<sup>(29)</sup>是指具备以下条件的城市化地区：综合实力较强，能够体现国家竞争力；经济规模较大，能支撑并带动全国经济发展；城镇体系比较健全，有条件形成具有全球影响力的特大城市群；内在经济联系紧密，区域一体化基础较好；科学技术创新实力较强，能引领并带动全国自主创新和结构升级。

#### 第一节 功能定位和发展方向

国家优化开发区域的功能定位是：提升国家竞争力的重要区域，带动全国经济社会发展的龙头，全国重要的创新区域，我国在更高层次上参与国际分工及有全球影响力的经济区，全国重要的人口和经济密集区。

国家优化开发区域应率先加快转变经济发展方式，调整优化经济结构，提升参与全球分工与竞争的层次。发展方向和开发原则是：

——优化空间结构。减少工矿建设空间和农村生活空间，适当扩大服务业、交通、城市居住、公共设施空间，扩大绿色生态空间。控制城市蔓延扩张、工业遍地开花和开发区过度分散。

——优化城镇布局。进一步健全城镇体系，促进城

市集约紧凑发展，围绕区域中心城市明确各城市的功能定位和产业分工，推进城市间的功能互补和经济联系，提高区域的整体竞争力。

——优化人口分布。合理控制特大城市主城区的人口规模，增强周边地区和其他城市吸纳外来人口的能力，引导人口均衡、集聚分布。

——优化产业结构。推动产业结构向高端、高效、高附加值转变，增强高新技术产业、现代服务业、先进制造业对经济增长的带动作用。发展都市型农业、节水农业和绿色有机农业；积极发展节能、节地、环保的先进制造业，大力发展拥有自主知识产权的高新技术产业，加快发展现代服务业，尽快形成服务经济为主的产业结构。积极发展科技含量和附加值高的海洋产业。

——优化发展方式。率先实现经济发展方式的根本性转变。研究与试验发展经费支出占地区生产总值比重明显高于全国平均水平。大力提高清洁能源比重，壮大循环经济规模，广泛应用低碳技术，大幅度降低二氧化碳排放强度，能源和水资源消耗以及污染物排放等标准达到或接近国际先进水平，全部实现垃圾无害化处理和污水达标排放。加强区域环境监管，建立健全区域污染联防联控机制。

——优化基础设施布局。优化交通、能源、水利、

通信、环保、防灾等基础设施的布局和建设，提高基础设施的区域一体化和同城化程度。

——优化生态系统格局。把恢复生态、保护环境作为必须实现的约束性目标。严格控制开发强度，加大生态环境保护投入，加强环境治理和生态修复，净化水系、提高水质，切实严格保护耕地以及水面、湿地、林地、草地和文化自然遗产，保护好城市之间的绿色开敞空间，改善人居环境。

## 第二节 国家层面的优化开发区域

### 一、环渤海地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中沿海通道纵轴和京哈京广通道纵轴的交汇处，包括京津冀、辽中南和山东半岛地区<sup>(30)</sup>。

该区域的功能定位是：北方地区对外开放的门户，我国参与经济全球化的主体区域，有全球影响力的先进制造业基地和现代服务业基地，全国科技创新与技术研发基地，全国经济发展的重要引擎，辐射带动“三北”地区发展的龙头，我国人口集聚最多、创新能力最强、综合实力最强的三大区域之一。

#### （一）京津冀地区。

该区域位于环渤海地区的中心，包括北京市、天津

市和河北省的部分地区。

该区域的功能定位是：“三北”地区的重要枢纽和出海通道，全国科技创新与技术研发基地，全国现代服务业、先进制造业、高新技术产业和战略性新兴产业基地，我国北方的经济中心。

——强化北京的首都功能和全国中心城市地位，着眼建设世界城市，发展首都经济，增强文化软实力，提升国际化程度和国际影响力。加快建设人文北京、科技北京、绿色北京。强化创新功能，加快中关村国家自主创新示范园区的建设，建设国家创新型城市。不断改善人居环境，建设宜居城市。

——提升天津的国际港口城市、生态城市和北方经济中心功能，重点开发天津滨海新区，构筑高水平的产业结构，建设成为对外开放的重要门户、先进制造业和技术研发转化基地、北方国际航运中心和国际物流中心，增强辐射带动区域发展的能力。

——优化提升京津主轴的发展水平，增强廊坊、武清等京津周边地区承接京津主城区部分功能转移的能力，建设高新技术产业和先进制造业基地。

——培育形成河北沿海发展带，使之成为区域新的增长点。推进曹妃甸新区、沧州渤海新区和北戴河新区建设，增强唐山、黄骅、秦皇岛的港口功能，带动临港

产业和临港城区发展。

——发展都市型现代农业，推进农产品加工业，建设现代化的农产品物流基地。

——统筹区域水源保护和风沙源治理，在地下水漏斗区和海水入侵区划定地下水禁采区和限采区并实施严格保护，加强入海河流小流域综合整治和近岸海域污染防治，推进防护林体系建设，构建由太行山、燕山、滨海湿地、大清河、永定河、潮白河等生态廊道组成的网状生态格局。

## （二）辽中南地区。

该区域位于环渤海地区的北翼，包括辽宁省中部和南部的部分地区。

该区域的功能定位是：东北地区对外开放的重要门户和陆海交通走廊，全国先进装备制造业和新型原材料基地，重要的科技创新与技术研发基地，辐射带动东北地区发展的龙头。

——发展辽宁沿海经济带，统筹发展具有国际竞争力的临港产业，强化科技创新与技术研发功能，建设成为东北地区对外开放的重要平台，我国沿海地区新的经济增长极。

——增强沈阳经济区整体竞争力，促进区域一体化。加强城市间分工协作和功能互补，促进产业转型和空间

重组，提升产业的整体竞争力，建设先进装备制造业、重要原材料和高新技术产业基地。

——强化沈阳、大连中心城市功能，加强综合服务功能和辐射带动能力，增强节点城市综合实力。沈阳建设成为东北亚商贸物流服务中心，大连建设成为东北亚国际航运中心和国际物流中心。

——加强粮食生产基地建设，稳定特色农产品生产、加工和出口基地地位，重视海洋渔业经济，推进循环农业发展。

——加强东部山地水源涵养区和饮用水源地保护，加快采煤沉陷区综合治理及矿山生态修复，加强辽河流域和近海海域污染防治，构建由长白山余脉、辽河、鸭绿江、滨海湿地和沿海防护林构成的生态廊道。

### （三）山东半岛地区。

该区域位于环渤海地区的南翼，包括山东省胶东半岛和黄河三角洲的部分地区。

该区域的功能定位是：黄河中下游地区对外开放的重要门户和陆海交通走廊，全国重要的先进制造业、高新技术产业基地，全国重要的蓝色经济区。

——强化青岛航运中心功能，积极发展海洋经济、旅游经济、港口经济和高高新技术产业，增强辐射带动能力和国际化程度，建设区域性经济中心和国际化城市。



——提升胶东半岛沿海发展带整体水平，加强烟台、威海等城市的产业配套能力及其功能互补，与青岛共同建设自主创新能力强的高新技术产业带。

——建设黄河三角洲全国重要的高效生态经济示范区，积极发展生态农业、环境友好型工业、高新技术产业和现代服务业，建设全国重要的循环经济示范区，增强东营、滨州等城市的综合实力和辐射能力，建设成为环渤海地区重要的增长点。

——发展外向型农业，发展渔业及其加工业，构建现代农业产业体系。

——在地下水漏斗区和海水入侵区划定地下水禁采区和限采区并实施严格保护，推进低山丘陵封山育林、小流域治理，加强黄河三角洲水资源集约利用，加强自然保护区和海岸带保护，维护生态系统多样性，构建以山东半岛中部生态脊为中心，向南北两翼延展的片状生态网络和沿海生态廊道。

## 二、长江三角洲地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中沿海通道纵轴和沿长江通道横轴的交汇处，包括上海市和江苏省、浙江省的部分地区<sup>(31)</sup>。

该区域的功能定位是：长江流域对外开放的门户，我国参与经济全球化的主体区域，有全球影响力的先进

制造业基地和现代服务业基地，世界级大城市群，全国科技创新与技术研发基地，全国经济发展的重要引擎，辐射带动长江流域发展的龙头，我国人口集聚最多、创新能力最强、综合实力最强的三大区域之一。

——优化提升上海核心城市的功能，建设国际经济、金融、贸易、航运中心和国际大都市，加快发展现代服务业和先进制造业，强化创新能力和现代服务功能，率先形成服务经济为主的产业结构，增强辐射带动长江三角洲其他地区、长江流域和全国发展的能力。

——提升南京、杭州的长江三角洲两翼中心城市功能。增强南京金融、科教、商贸物流和旅游功能，发挥南京在长江中下游地区承东启西枢纽城市作用，建设全国重要的现代服务业中心、先进制造业基地和国家创新型城市，区域性的金融和教育文化中心。增强杭州科技、文化、商贸和旅游功能，建设国际休闲旅游城市，全国重要的文化创意中心、科技创新基地和现代服务业中心。

——优化提升沪宁（上海、南京）、沪杭（上海、杭州）发展带的整体水平，建设沪宁高新技术产业带。培育形成沿江、沿海、杭湖宁（杭州、湖州、南京）、杭绍甬舟（杭州、绍兴、宁波、舟山）发展带，积极发展高新技术产业和现代服务业，加强港口和产业的分工

协作，控制城镇蔓延扩张。调整太湖周边地区产业布局，建设技术研发和旅游休闲基地。

——强化宁波、苏州、无锡综合服务和辐射带动能力。宁波建设成为长江三角洲南翼的经济中心和国际港口城市，苏州建设成为高新技术产业基地、现代服务业基地和旅游胜地，无锡建设成为先进制造业基地、国家传感信息中心、商贸物流中心、服务外包和创意设计基地。

——增强常州、南通、扬州、镇江、泰州、湖州、嘉兴、绍兴、台州、舟山等节点城市的集聚能力，加强城市功能互补，提高整体竞争力。

——发展高附加值的特色农业、都市农业和外向型农业，完善农业生产、经营、流通等服务体系，建设现代化的农产品物流基地。

——加强沿江、太湖、杭州湾等地区污染治理，严格控制长江口、杭州湾陆源污染物排江排海和太湖地区污染物入湖，加强海洋、河口和山体生态修复，构建以长江、钱塘江、太湖、京杭大运河、宜溧山区、天目山—四明山以及沿海生态廊道为主体的生态格局。

### 三、珠江三角洲地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中沿海通道纵轴和京哈京广通道纵轴的南端，包括广东省中

部和南部的部分地区<sup>(32)</sup>。

该区域的功能定位是：通过粤港澳的经济融合和经济一体化发展，共同构建有全球影响力的先进制造业基地和现代服务业基地，南方地区对外开放的门户，我国参与经济全球化的主体区域，全国科技创新与技术研发基地，全国经济发展的重要引擎，辐射带动华南、中南和西南地区发展的龙头，我国人口集聚最多、创新能力最强、综合实力最强的三大区域之一。

——以广州、深圳、珠海为核心，以广州、佛山同城化为示范，积极推动广佛肇（广州、佛山、肇庆）、深莞惠（深圳、东莞、惠州）、珠中江（珠海、中山、江门）的建设，构建珠江三角洲一体化发展格局。促进产业和劳动力双转移，带动环珠江三角洲地区的发展。

——增强与香港、澳门的优势对接与功能互补，推进与港澳地区的经济一体化，发展与香港国际金融中心相配套的现代服务业，建设与港澳地区错位发展的国际航运、物流、贸易、会展、旅游和创新中心。

——增强广州高端要素集聚、科技创新、文化引领和综合服务功能，强化作为国家中心城市、综合性门户城市和区域文化教育中心的地位，建设国际大都市。

——增强深圳科技研发和高端服务功能，继续发挥经济特区的示范带动作用，建设国家创新型城市和国际

化城市。

——优化提升珠江口东岸地区的发展水平，打造科技创新中心，大力发展高新技术产业和现代服务业，提高制造业水平，增强交通枢纽功能。

——提升珠江口西岸地区的发展能力，提高产业层次，建设科技创新基地和先进制造业基地。增强珠海综合服务功能，培育成为珠江口西岸的中心城市。

——增强东莞、中山、佛山、江门、惠州等节点城市的集聚能力，壮大规模，实现各城市分工协作、共同发展，提高区域整体竞争力。

——转变农业发展方式，建立都市型现代农业产业体系，加强农业国际合作，拓展外向型农业广度和深度。

——加强大气污染防治、水生态综合治理和生态修复，严格控制珠江口围垦和山体开发，保护河口和海岸湿地，提高水质，构建以粤北山地丘陵、近海岛屿湿地和珠江水系为主体的生态格局。

## 第六章 重点开发区域

——重点进行工业化城镇化开发的城市化地区

国家重点开发区域<sup>(33)</sup>是指具备以下条件的城市化地区：具备较强的经济基础，具有一定的科技创新能力和

较好的发展潜力；城镇体系初步形成，具备经济一体化的条件，中心城市有一定的辐射带动能力，有可能发展成为新的大城市群或区域性城市群；能够带动周边地区发展，且对促进全国区域协调发展意义重大。

## 第一节 功能定位和发展方向

国家重点开发区域的功能定位是：支撑全国经济增长的重要增长极，落实区域发展总体战略、促进区域协调发展的重要支撑点，全国重要的人口和经济密集区。

重点开发区域应在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上推动经济可持续发展；推进新型工业化进程，提高自主创新能力，聚集创新要素，增强产业集聚能力，积极承接国际及国内优化开发区域产业转移，形成分工协作的现代产业体系；加快推进城镇化，壮大城市综合实力，改善人居环境，提高集聚人口的能力；发挥区位优势，加快沿边地区对外开放，加强国际通道和口岸建设，形成我国对外开放新的窗口和战略空间。发展方向和开发原则是：

——统筹规划国土空间。适度扩大先进制造业空间，扩大服务业、交通和城市居住等建设空间，减少农村生活空间，扩大绿色生态空间。

——健全城市规模结构。扩大城市规模，尽快形成

辐射带动力强的中心城市，发展壮大其他城市，推动形成分工协作、优势互补、集约高效的城市群。

——促进人口加快集聚。完善城市基础设施和公共服务，进一步提高城市的人口承载能力，城市规划和建设应预留吸纳外来人口的空间。

——形成现代产业体系。增强农业发展能力，加强优质粮食生产基地建设，稳定粮食生产能力。发展新兴产业，运用高新技术改造传统产业，全面加快发展服务业，增强产业配套能力，促进产业集群发展。合理开发并有效保护能源和矿产资源，将资源优势转化为经济优势。

——提高发展质量。确保发展质量和效益，工业园区和开发区的规划建设应遵循循环经济的理念，大力提高清洁生产水平，减少主要污染物排放，降低资源消耗和二氧化碳排放强度。

——完善基础设施。统筹规划建设交通、能源、水利、通信、环保、防灾等基础设施，构建完善、高效、区域一体、城乡统筹的基础设施网络。

——保护生态环境。事先做好生态环境、基本农田等保护规划，减少工业化城镇化对生态环境的影响，避免出现土地过多占用、水资源过度开发和生态环境压力过大等问题，努力提高环境质量。

——把握开发时序。区分近期、中期和远期实施有序开发，近期重点建设好国家批准的各类开发区，对目前尚不需要开发的区域，应作为预留发展空间予以保护。

## 第二节 国家层面的重点开发区域

### 一、冀中南地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中京哈京广通道纵轴的中部，包括河北省中南部以石家庄为中心的部分地区<sup>(34)</sup>。

该区域的功能定位是：重要的新能源、装备制造业和高新技术产业基地，区域性物流、旅游、商贸流通、科教文化和金融服务中心。

——构建以石家庄为中心，以京广沿线为主轴，以保定、邯郸等城市为重要支撑点的空间开发格局。

——壮大京广沿线产业带，重点发展现代服务业以及新能源、装备制造、电子信息、生物制药、新材料等产业，改造提升钢铁、建材等传统产业。

——提升冀中南地区整体竞争实力，强化石家庄中心城市地位，完善服务功能，建设区域性科技创新基地；增强保定、邯郸、邢台等城市集聚人口和经济的能力，提高区域内基础设施和公共服务设施的网络化水平。

——稳定发展粮食生产，保障主要农产品有效供给，



推进农业产业化经营，加强农业农村基础设施建设。

——加强南水北调中线引江干支渠、城市河道人工湿地建设，构建由防护林、城市绿地、区域生态水网等构成的生态格局。

## 二、太原城市群

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中京哈京广通道纵轴的中部，包括山西省中部以太原为中心的部分地区<sup>(35)</sup>。

该区域的功能定位是：资源型经济转型示范区，全国重要的能源、原材料、煤化工、装备制造业和文化旅游业基地。

——构建以太原为中心，以太原盆地城镇密集区为主体，以主要交通干线为轴线，以汾阳、忻州、长治、临汾等主要节点城市为支撑的空间开发格局。

——强化太原的科技、教育、金融、商贸物流等功能，提升太原中心城市地位，推进太原—晋中同城化发展。

——增强主要节点城市集聚经济和人口的能力，强化城市间经济联系和功能分工，承接环渤海地区产业转移，促进资源型城市转型。

——依托中心城镇发展劳动密集型城郊农业、生态农业和特色农产品加工业。

——实施汾河清水复流工程和太原西山综合整治工程，加强采煤沉陷区的生态恢复，构建以山地、水库等为基础，以汾河水系为骨架的生态格局。

### 三、呼包鄂榆地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中包昆通道纵轴的北端，包括内蒙古自治区呼和浩特、包头、鄂尔多斯和陕西省榆林的部分地区<sup>(36)</sup>。

该区域的功能定位是：全国重要的能源、煤化工基地、农畜产品加工基地和稀土新材料产业基地，北方地区重要的冶金和装备制造业基地。

——构建以呼和浩特为中心，以包头、鄂尔多斯和榆林为支撑，以主要交通干线和内蒙古沿黄产业带为轴线的空间开发格局。

——增强呼和浩特的首府城市功能，建成民族特色鲜明的区域性中心城市。包头、鄂尔多斯、榆林应依托资源优势，促进特色优势产业升级，增强辐射带动能力。

——统筹煤炭开采、煤电、煤化工等产业的布局，促进产业互补和产业延伸，实现区域内产业错位发展。加快城市人口的集聚，促进呼包鄂榆区域一体化发展。

——加强农畜产品生产及其加工基地建设。

——加强节能减排、灌区节水改造以及城市和工业

节水，加强黄河水生态治理和草原生态系统保护，完善引黄灌区农田防护林网，构建沿黄河生态涵养带。

#### 四、哈长地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中京哈京广通道纵轴的北端，包括黑龙江省的哈大齐（哈尔滨、大庆、齐齐哈尔）工业走廊和牡绥（牡丹江、绥芬河）地区以及吉林省的长吉图经济区<sup>(37)</sup>。

该区域的功能定位是：我国面向东北亚地区和俄罗斯对外开放的重要门户，全国重要的能源、装备制造基地，区域性的原材料、石化、生物、高新技术产业和农产品加工基地，带动东北地区发展的重要增长极。

##### （一）哈大齐工业走廊和牡绥地区。

该区域包括黑龙江省哈尔滨、大庆、齐齐哈尔和牡丹江及绥芬河的部分地区。

该区域的功能定位是：全国重要的能源、石化、医药和重型装备制造基地，区域性的农产品加工和生物产业基地，东北地区陆路对外开放的重要门户。

——构建以哈尔滨为中心，以大庆、齐齐哈尔为重要支撑，以牡绥地区为对外开放窗口，以主要交通走廊为主轴的空间开发格局。

——哈大齐工业走廊要强化科技创新、综合服务功能，增强产业集聚能力和核心竞争力。哈尔滨建设成为

全国重要的装备制造业基地、东北亚地区重要的商贸中心和国际冰雪文化名城，大庆建设成为全国重要的原油、石化基地和自然生态城市，齐齐哈尔建设成为全国重型装备制造基地。

——牡绥地区要强化绥芬河综合保税区功能，重点发展进出口产品加工、商贸物流、旅游等产业，建设成为重要的国际贸易物流节点和对外合作加工贸易基地。

——发挥区域生态优势和资源优势，建设绿色特色农产品生产及加工基地，推动规模化经营，提高农产品精深加工和农副产品综合利用水平。

——加强松花江、嫩江流域污染防治和水环境保护，开展松嫩平原湿地修复，防治丘陵黑土地地区水土流失，加快封山育林、植树造林和冷水性鱼类资源保护，构建以松花江、嫩江、大小兴安岭、长白山和大片湿地为主体的生态格局。

## （二）长吉图经济区。

该区域包括吉林省长春、吉林、延边、松原的部分地区。

该区域的功能定位是：全国重要的交通运输设备制造、石化、生物、光电子和农产品加工基地，区域性高新技术产业基地，我国参与图们江区域国际合作开发的先导区，我国面向东北亚开放的重要门户，东北地区新

的重要增长极。

——构建以长春为中心，以长春、吉林为主体，以延龙图（延吉、龙井、图们）为对外开放前沿，以珲春为对外开放窗口，以交通走廊为轴线的空间开发格局。

——强化长春科技创新和综合服务功能，建设全国重要的光电子、生物、医药、汽车、轨道客车、新材料、农产品加工基地和国际影视文化名城。推进长吉经济一体化，建设吉林石化产业基地和宜居城市。增强要素集聚和辐射带动能力，建设先进制造业和科技创新基地。

——推进延龙图一体化，发展先进制造、商贸物流、旅游等产业，建设重要的物流节点和对外合作加工贸易基地。把珲春建设成为集出口加工、境外资源开发、生产服务、国际物流、跨国旅游等于一体的特殊经济功能区。

——发挥粮食生产优势，加强特色农产品产业带建设，加快农业产业化经营和现代流通业发展，提高农业综合生产能力。

——增强长白山生态屏障功能，加强长白山森林和水源保护，加快松花江水污染防治，构建以长白山、松花江为主体，森林、水系共生的生态格局。

## 五、东陇海地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中陆

桥通道横轴的东端，是陆桥通道与沿海通道的交汇处，包括江苏省东北部和山东省东南部的部分地区<sup>(38)</sup>。

该区域的功能定位是：新亚欧大陆桥东方桥头堡，我国东部地区重要的经济增长极。

——构建以连云港、日照为中心，以沿海产业带和沿陇海线产业带为轴线的空间开发格局。

——强化连云港港口、产业的一体化发展，增强对陇海兰新沿线地区的辐射作用，集约发展临港产业，建设临港产业基地和国际性海港城市。

——培育形成沿海发展带，增强连云港和日照的港口功能，实施沿海临港产业开发，培育和壮大沿海城镇。

——提升沿陇海带的发展水平，增强徐州集聚人口和经济的能力，加快资源型城市转型，打造重要的能源基地、先进制造业基地、物流基地和商品集散地。

——建设特色农产品生产和加工基地，推动高效农业和外向型农业发展，逐步形成具有区域特色的农产品生产和加工产业带。

——加强自然保护区、重要湿地、滩涂以及水源保护区等的保护，加强淮河流域综合治理，加强入海河流小流域综合整治和近岸海域污染防治，实施矿山废弃地环境综合整治与生态修复，构建东部沿海防护林带、北

部山区森林、南部平原林网有机融合的生态格局。

## 六、江淮地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中沿长江通道横轴，包括安徽省合肥及沿江的部分地区<sup>(39)</sup>。

该区域的功能定位是：承接产业转移的示范区，全国重要的科研教育基地，能源原材料、先进制造业和科技创新基地，区域性的高新技术产业基地。

——构建以安庆、池州、铜陵、巢湖、芜湖、马鞍山沿江六市为发展轴，合肥、芜湖为双核，滁州、宣城为两翼的“一轴双核两翼”空间开发格局。

——提升合肥中心城市地位，完善综合服务功能，建设全国重要的科研教育基地、科技创新基地、先进制造业基地和综合交通枢纽。

——培育形成沿江发展带，壮大主要节点城市规模，推进芜湖、马鞍山一体化，建设皖江城市带承接产业转移示范区。

——加强农业基础设施建设，调整优化农业结构，发展农产品加工业，不断提高农业效益。

——加强大别山水土保持和水源涵养功能，保护巢湖生态环境，构建以大别山、巢湖及沿江丘陵为主体的生态格局。

## 七、海峡西岸经济区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中沿海通道纵轴南段，包括福建省、浙江省南部和广东省东部的沿海部分地区<sup>(40)</sup>。

该区域的功能定位是：两岸人民交流合作先行先试区域，服务周边地区发展新的对外开放综合通道，东部沿海地区先进制造业的重要基地，我国重要的自然和文化旅游中心。

——构建以福州、厦门、泉州、温州、汕头等重要城市为支撑，以漳州、莆田、宁德、潮州、揭阳、汕尾等沿海重要节点城市为补充，以快速铁路和高速公路沿线为轴线的空间开发格局。

——凸显福建在海峡西岸经济区中的主体地位，发挥对台交往的独特优势，加大对台交流合作先行先试力度，构筑两岸交流合作的前沿平台，建设两岸经贸合作的紧密区域、两岸文化交流的重要基地和两岸直接往来的综合枢纽。加快平潭综合试验区开放开发。

——强化福州科技创新、综合服务和文化功能，增强辐射带动能力，打造海峡西岸经济区中心城市、国家历史文化名城和高新技术产业研发制造基地。推进厦漳泉（厦门、漳州、泉州）一体化，实现组团式发展，建设全国重要的国际航运、科技创新、现代服务业和文化教育中心以及先进制造业基地。



——促进莆田、宁德等沿海节点城市的经济发展，依托大型港湾，壮大临港产业集群，推动以港兴市，增强海洋经济实力，形成海峡西岸经济区新的增长点。

——深化闽台农业合作，建设特色农产品生产与加工出口示范基地，发展特色优势产业。

——强化温州作为海峡西岸经济区连接长江三角洲地区重要枢纽的功能，加快构筑对外开放平台，建设民营经济改革与发展的先行区。

——强化汕头作为粤东中心城市地位，推进汕潮揭（汕头、潮州、揭阳）一体化，加强粤东地区与福建南部沿海城市在港口、产业等的分工合作与功能互补。

——强化防台风能力建设，加强武夷山、雁荡山、戴云山等山区和沿海港湾、近海岛屿保护，加强入海河流小流域综合整治和近岸海域污染防治，推进水环境综合治理和水源涵养地保护，保护闽江、九龙江等水生态廊道。

## 八、中原经济区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中陆桥通道横轴和京哈京广通道纵轴的交汇处，包括河南省以郑州为中心的中原城市群部分地区<sup>(41)</sup>。

该区域的功能定位是：全国重要的高新技术产业、先进制造业和现代服务业基地，能源原材料基地、综合

交通枢纽和物流中心，区域性的科技创新中心，中部地区人口和经济密集区。

——完善城市群一体化发展机制，构建以郑州为中心，以郑汴（郑州、开封）一体化区域为核心层、以“半小时经济圈”城市为紧密层，以“一小时交通圈”城市为辐射层的“一极两圈三层”的空间开发格局。

——强化郑州先进制造、科技教育、商贸物流和金融服务功能，重点建设郑汴新区，推进郑汴一体化，建设区域性经济中心和全国重要的交通枢纽。

——提升洛阳区域副中心的地位，重点建设洛阳新区。壮大许昌、新乡、焦作、平顶山等重要节点城市的经济实力和人口规模，促进城市功能互补。

——建设郑汴洛（郑州、开封、洛阳）工业走廊和沿京广、南太行、伏牛东产业带，加强产业分工协作与功能互补，共同构建中原城市群产业集聚区。

——加强粮油等农产品生产和加工基地建设，发展城郊农业和高效生态农业，建设现代化农产品物流枢纽。

——依托黄河标准化堤防和黄河滩区加强黄河生态保护，搞好南水北调中线工程沿线绿化，推进平原地区和沙化地区的土地治理，构建横跨东西的黄河滩区生态涵养带和纵贯南北的南水北调中线生态走廊。

## 九、长江中游地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中沿长江通道横轴和京哈京广通道纵轴的交汇处，包括湖北武汉城市圈、湖南环长株潭城市群、江西鄱阳湖生态经济区<sup>(42)</sup>。

该区域的功能定位是：全国重要的高新技术产业、先进制造业和现代服务业基地，全国重要的综合交通枢纽，区域性科技创新基地，长江中游地区人口和经济密集区。

### （一）武汉城市圈。

该区域包括湖北省以武汉为中心的江汉平原部分地区。

该区域的功能定位是：全国资源节约型和环境友好型社会建设的示范区，全国重要的综合交通枢纽、科技教育以及汽车、钢铁基地，区域性的信息产业、新材料、科技创新基地和物流中心。

——构建以武汉为核心，以长江沿线和沿京广线产业带为轴线，以周边其他城市为节点的空间开发格局。

——完善武汉中心城市功能，强化科技教育、商贸物流、先进制造和金融服务等功能，增强辐射带动能力，建设全国重要的科技教育中心、交通通信枢纽和区域性经济中心。

——培育黄石成为区域副中心城市，发展壮大黄冈、鄂州、孝感、咸宁、仙桃、潜江、天门等城市，增强要素集聚能力。

——优化农业区域布局，推进优势农产品产业带和特色农产品基地建设，发展农产品加工业，做大做强优势特色产业。

——加强长江、汉江和东湖、梁子湖、磁湖等重点水域的水资源保护，实施江湖连通生态修复工程，构建以长江、汉江和东湖为主体的水生态系统。

## （二）环长株潭城市群。

该区域包括湖南省以长沙、株洲、湘潭为中心的湖南东中部的部分地区。

该区域的功能定位是：全国资源节约型和环境友好型社会建设的示范区，全国重要的综合交通枢纽以及交通运输设备、工程机械、节能环保装备制造、文化旅游和商贸物流基地，区域性的有色金属和生物医药、新材料、新能源、电子信息等战略性新兴产业基地。

——构建以长株潭为核心，以衡阳、岳阳、益阳、常德、娄底等重要节点城市为支撑，集约化、开放式、错位发展的空间开发格局。

——强化长株潭科技教育、文化创意、商贸物流等功能，推进传统产业的升级改造，增强产业集聚能力，

辐射带动其他重要节点城市，建设全国重要的机车车辆、工程机械、新能源装备、文化产业基地，区域性的新材料、信息产业和有色金属基地。

——加强基础设施共建共享以及产业合作和城市功能对接，推进长株潭一体化进程。提升长株潭核心带动能力，壮大其他主要节点城市的经济实力和人口规模，促进环长株潭城市群功能互补和联动发展。

——稳定农产品供给，调整农业产业结构，发展都市型农业和特色农业，建成优质高效的现代农业生产体系。

——保护好位于长株潭三市结合部的生态“绿心”<sup>(43)</sup>，加强洞庭湖保护和湘江污染治理，构建以洞庭湖、湘江为主体的水生态系统。

### （三）鄱阳湖生态经济区。

该区域包括江西省环鄱阳湖的部分地区。

该区域的功能定位是：全国大湖流域综合开发示范区，长江中下游水生态安全保障区，国际生态经济合作重要平台，区域性的优质农产品、生态旅游、光电、新能源、生物、航空和铜产业基地。

——构建以鄱阳湖为“绿心”，以南昌为中心，以九江、景德镇、鹰潭、新余和抚州等城市为主要支撑，以环鄱阳湖交通走廊为环状的空间开发格局。

——强化南昌科技创新、文化和综合服务功能，推进形成“一小时经济圈”，建设区域性的先进制造业基地和商贸物流中心。

——强化九江临港产业和商贸、旅游功能，建成港口城市和旅游城市、区域性的物流枢纽，培育形成区域副中心。发展壮大景德镇、鹰潭、新余和抚州等城市的特色优势产业。

——巩固和加强粮食主产区地位，加强农业综合生产能力建设，重视农业生态环境保护，建成畜禽水产养殖主产区和生态农业示范区。

——以鄱阳湖水体和湿地为核心保护区，以沿湖岸线邻水区域为控制开发带，以赣江、抚河、信江、饶河、修河五大河流沿线和交通干线沿线为生态廊道，构建以水域、湿地、林地等为主体的生态格局。

## 十、北部湾地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中沿海通道纵轴的南端，包括广西壮族自治区北部湾经济区以及广东省西南部和海南省西北部等环北部湾的部分地区<sup>(44)</sup>。

该区域的功能定位是：我国面向东盟国家对外开放的重要门户，中国—东盟自由贸易区的前沿地带和桥头堡，区域性的物流基地、商贸基地、加工制造基地和信

息交流中心。

——构建以主要城市为支撑，以沿海地区为主轴，以综合运输通道为纽带的空间开发格局。

——增强南宁、海口的要素集聚能力、综合实力和辐射能力，建成区域性中心城市。发展壮大北海、钦州、防城港、湛江等城市，形成以南宁为核心，以城际快速交通为纽带的滨海特色城市群。

——实行沿海推进战略，以钦州、防城港、北海（铁山港）、湛江为重点，建设主要利用海外资源的沿海重化工业产业带，建设石化、船舶和钢铁基地。以南宁、海口、北海为重点，建设以电子信息、生物产业、海洋经济为主的高新技术产业带。

——以海南岛为依托，合理规划、科学利用滨海资源，建设国际旅游岛，推进三亚世界级热带滨海度假旅游城市、博鳌国际会展中心、文昌航天城等建设，发展以旅游业为主导的现代服务业，将海南东部沿海地区打造成国家级休闲度假海岸。重化工业严格限定在洋浦、东方工业园区。

——发展高效优质生态农业，转变养殖业发展方式，合理开发北部湾渔业资源，发展农产品精深加工业，深化与珠三角地区以及东盟国家的农业合作与交流。

——加强对自然保护区、生态公益林、水源保护区

等的保护，加强防御台风和风暴潮能力建设，构建以沿海红树林、珊瑚礁、港湾湿地为主体的沿海生态带和海洋特别保护区。

## 十一、成渝地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中沿长江通道横轴和包昆通道纵轴的交汇处，包括重庆经济区和成都经济区<sup>(45)</sup>。

该区域的功能定位是：全国统筹城乡发展的示范区，全国重要的高新技术产业、先进制造业和现代服务业基地，科技教育、商贸物流、金融中心和综合交通枢纽，西南地区科技创新基地，西部地区重要的人口和经济密集区。

### （一）重庆经济区。

该区域包括重庆市西部以主城区为中心的部分地区。

该区域的功能定位是：西部地区重要的经济中心，全国重要的金融中心、商贸物流中心和综合交通枢纽，以及高新技术产业、汽车摩托车、石油天然气化工和装备制造基地，内陆开放高地和出口商品加工基地。

——构建以重庆主城区为核心，以“一小时经济圈”地区为重点，以主要交通干线和长江为轴线的空间开发格局。



——强化重庆主城区的综合服务功能，提升先进制造和综合服务水平，建设全国重要的金融、科技创新、教育文化、商贸物流中心，增强辐射带动能力。

——培育壮大沿交通轴线和沿长江发展带，拓展发展空间，加强区域基础设施建设，强化产业分工协作和资源利用合作，改善人居环境，提高产业和人口承载能力，形成本区域新的增长点。

——加强农业基础设施建设，推进优势特色产业发展，发展农业循环经济，保护与合理开发三峡库区渔业资源。

——加强长江、嘉陵江流域水土流失防治和水污染治理，改善中梁山等山脉的生态环境，构建以长江、嘉陵江、乌江为主体，林地、浅丘、水面、湿地带状环绕、块状相间的生态系统。

## （二）成都经济区。

该区域包括四川省成都平原的部分地区。

该区域的功能定位是：西部地区重要的经济中心，全国重要的综合交通枢纽，商贸物流中心和金融中心，以及先进制造业基地、科技创新产业化基地和农产品加工基地。

——构建以成都为核心，以成德绵乐（成都、德阳、绵阳、乐山）为主轴，以周边其他节点城市为支撑的空

间开发格局。

——强化成都中心城市功能，提升综合服务能力，建设成为全国重要的综合交通通信枢纽和商贸物流、金融、文化教育中心。

——壮大成德绵乐发展带，增强电子信息、先进装备制造、生物医药、石化、农产品加工、新能源等产业的集聚功能，加强产业互补和城市功能对接，推进一体化进程。

——壮大其他节点城市人口和经济规模，增强先进制造业和现代服务业的集聚功能，加强产业互补和城市功能对接，形成本区域新的增长点。

——提高标准化农畜产品精深加工和现代农业物流水平，发展农业循环经济和农村新能源。

——加强岷江、沱江、涪江等水系的水土流失防治和水污染治理，强化龙泉山等山脉的生态保护与建设，构建以邛崃山脉—龙门山、龙泉山为屏障，以岷江、沱江、涪江为纽带的生态格局。

## 十二、黔中地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中包昆通道纵轴的南部，包括贵州省中部以贵阳为中心的部分地区<sup>(46)</sup>。

该区域的功能定位是：全国重要的能源原材料基地、

以航天航空为重点的装备制造基地、烟草工业基地、绿色食品基地和旅游目的地，区域性商贸物流中心。

——构建以贵阳为中心，以遵义、安顺、都匀、凯里等城市为支撑，以主要交通走廊为主轴的空间开发格局。

——提升贵阳中心城市地位，增强产业配套和要素集聚能力，加强综合服务功能，建设重要的新材料、生物制药、电子信息、装备制造基地，陆路交通枢纽和生态城市、旅游城市。

——加强与成渝地区的融合与互补，推进贵阳、安顺一体化进程，增强遵义、安顺、凯里、都匀等城市集聚人口和经济的能力。

——稳定粮食生产，发展特色农业和绿色农业，加快农产品加工业发展，优化农业生产结构和区域布局。

——强化石漠化治理和大江大河防护林建设，推进乌江流域水环境综合治理，保护长江上游重要河段水生态及红枫湖等重要水源地，构建长江和珠江上游地区生态屏障。

### 十三、滇中地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中包昆通道纵轴的南端，包括云南省中部以昆明为中心的部分地区<sup>(47)</sup>。

该区域的功能定位是：我国连接东南亚、南亚国家的陆路交通枢纽，面向东南亚、南亚对外开放的重要门户，全国重要的烟草、旅游、文化、能源和商贸物流基地，以化工、冶金、生物为重点的区域性资源精深加工基地。

——构建以昆明为中心，以曲靖、玉溪和楚雄等节点城市为支撑，以主要交通轴线为纽带，一体化的滇中城市经济圈空间开发格局。

——强化昆明的科技创新、商贸流通、信息、旅游、文化和综合服务功能，建设区域性国际交通枢纽、商贸物流中心、历史文化名城、山水园林城市。

——曲靖、玉溪和楚雄等节点城市应依托资源特点和比较优势，加强产业分工协作和对接，实现优势互补、错位发展，形成民族特色和产业特色鲜明的城市。

——完善国际运输大通道，强化面向东南亚、南亚陆路枢纽功能。加强区域内城际快速轨道交通、通信等基础设施建设，提升区域一体化水平。

——建设优质特色农产品生产基地，发展农产品加工业，稳步提高农产品质量和效益，推进与周边国家的农业合作。

——加强以滇池为重点的高原湖泊治理和高原水土流失防治，构建以高原湖泊为主体，林地、水面相连，

带状环绕、块状相间的高原生态格局。

#### 十四、藏中南地区

该区域包括西藏自治区中南部以拉萨为中心的部分地区<sup>(48)</sup>。

该区域的功能定位是：全国重要的农林畜产品生产加工、藏药产业、旅游、文化和矿产资源基地，水电后备基地。

——构建以拉萨为中心，以青藏铁路沿线、“一江两河”流域（雅鲁藏布江中游、拉萨河和年楚河下游）以及尼洋河中下游等地区城镇为支撑的空间开发格局。

——提升拉萨中心城市功能，提高基础设施和公共服务设施水平，建设旅游、文化基地和区域性交通、航空物流枢纽。

——完善日喀则、那曲、泽当、八一等城镇的功能，发展农林畜产品加工、旅游、藏药产业，有序开发利用矿产资源。

——推进农业科技进步，建设标准化优质粮油和牧草基地，抓好林下资源开发，推进农业产业化经营。

——加强草原保护，增强草地生态系统功能，提高草原畜牧业生产水平。

——维护生态系统多样性，加强流域保护，推进雅鲁藏布江综合治理，构建以雅鲁藏布江、拉萨河、年楚

河、尼洋河为骨架，以自然保护区为主体的生态格局。

## 十五、关中—天水地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中陆桥通道横轴和包昆通道纵轴的交汇处，包括陕西省中部以西安为中心的部分地区和甘肃省天水的部分地区<sup>(49)</sup>。

该区域的功能定位是：西部地区重要的经济中心，全国重要的先进制造业和高新技术产业基地，科技教育、商贸中心和综合交通枢纽，西北地区重要的科技创新基地，全国重要的历史文化基地。

——构建以西安—咸阳为核心，以陇海铁路、连霍高速沿线走廊为主轴，以关中环线、包茂、京昆、银武高速公路关中段沿线走廊为副轴的空间开发格局。

——强化西安科技、教育、商贸、金融、文化和交通枢纽功能，推进西安、咸阳一体化进程和西咸新区建设，加强产业合作和城市功能对接，建设全国重要的科技研发和文化教育中心，高新技术产业和先进制造业基地，区域性商贸物流会展中心以及国际一流旅游目的地。

——壮大陇海沿线发展主轴，扩大交通通道综合能力，强化产业配套功能，壮大宝鸡、铜川、渭南、商洛、杨凌、兴平、天水等城市的规模，形成西部地区重要的城市群。

——培育高速公路沿线发展副轴，依托现有的开发区和工业园区，加强产业配套对接，提高沿线中小城市的人口承载能力，集聚人口和经济，成为地区对外辐射极。

——加大中低产田改造力度，加快农业结构调整，建设特色农产品生产和加工基地，提高农业产业化水平。

——加强渭河、泾河、石头河、黑河源头和秦岭北麓等水源涵养区的保护，加强地下水保护，修复水面、湿地、林地、草地，构建以秦岭北麓、渭河和泾河沿岸生态廊道为主体的生态格局。

## 十六、兰州—西宁地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中陆桥通道横轴上，包括甘肃省以兰州为中心的部分地区和青海省以西宁为中心的部分地区<sup>(50)</sup>。

该区域的功能定位是：全国重要的循环经济示范区，新能源和水电、盐化工、石化、有色金属和特色农产品加工产业基地，西北交通枢纽和商贸物流中心，区域性的新材料和生物医药产业基地。

——构建以兰州、西宁为中心，以白银、格尔木为支撑，以陇海兰新铁路、包兰兰青铁路、青藏铁路沿线走廊为主轴的空间开发格局。

——提升兰州、西宁综合功能和辐射带动能力，推进兰州与白银、西宁与海东的一体化。壮大白银、格尔木等城市规模，增强产业集聚能力，加强产业合作和城市功能对接，建设重要的能源、化工和原材料基地。建设柴达木国家循环经济试验区。

——强化向西对外开放通道陆路枢纽功能，提升交通通道综合能力。

——发展旱作农业和生态农业，推进特色优势农牧产品基地建设，加强草原保护，构建农产品加工业产业集群。

——保护和合理开发利用水资源，加强黄河干流和湟水河、大通河流域生态环境保护和污染治理，加大青海湖保护力度，做好水土流失治理和沙化防治，提高植被覆盖率，着力扩大绿色生态空间。

## 十七、宁夏沿黄经济区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中包昆通道纵轴的北部，包括宁夏回族自治区以银川为中心的黄河沿岸部分地区<sup>(51)</sup>。

该区域的功能定位是：全国重要的能源化工、新材料基地，清真食品及穆斯林用品和特色农产品加工基地，区域性商贸物流中心。

——构建以银川—吴忠为核心，以石嘴山和中卫为



两翼，以主要交通通道为轴线的空间开发格局。

——提升银川区域性中心城市地位，完善综合服务功能，培育发展金融、物流、信息等产业，提高产业和人口集聚能力，增强辐射带动作用。壮大石嘴山、吴忠、中卫等节点城市的规模，加强产业分工和城市功能互补。

——加强宁东能源化工基地建设，建成全国重要的大型煤炭基地、“西电东送”火电基地、煤化工产业基地和循环经济示范区。

——推进节水型灌区建设，加强农田设施建设和盐碱地改造，调整农牧业结构，稳定粮食生产。

——保护和合理利用沙区资源，建设全国防沙治沙示范区，构建以贺兰山防风防沙生态屏障、黄河湿地生态带，以及自然保护区、湿地公园、国家森林公园等为主体的生态格局。

## 十八、天山北坡地区

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中陆桥通道横轴的西端，包括新疆天山以北、准噶尔盆地南缘的带状区域以及伊犁河谷的部分地区（含新疆生产建设兵团部分师市和团场）<sup>(52)</sup>。

该区域的功能定位是：我国面向中亚、西亚地区对外开放的陆路交通枢纽和重要门户，全国重要的能源基

地，我国进口资源的国际大通道，西北地区重要的国际商贸中心、物流中心和对外合作加工基地，石油天然气化工、煤电、煤化工、机电工业及纺织工业基地。

——构建以乌鲁木齐—昌吉为中心，以石河子、奎屯—乌苏—独山子三角地带和伊犁河谷为重点的空间开发格局。

——推进乌昌一体化建设，提升贸易枢纽功能和制造业功能，建设西北地区重要的国际商贸中心、制造业中心、出口商品加工基地。发展壮大石河子、克拉玛依、奎屯、博乐、伊宁、五家渠、阜康等节点城市。

——强化向西对外开放大通道功能，扩大交通通道综合能力。

——发展旱作节水农业和设施农业，培育特色农牧产业，发展集约化、标准化高效养殖，推进农业发展方式转变。

——保护天山北坡山地水源涵养区，加强伊犁草原森林生态建设，建设艾比湖流域防治沙尘与湿地保护功能区、克拉玛依—玛纳斯湖—艾里克湖沙漠西部防护区、玛纳斯—木垒沙漠东南部防护区以及供水沿线等“三区一线”生态防护体系。

## 第七章 限制开发区域（农产品主产区）

### ——限制进行大规模高强度工业化

### 城镇化开发的农产品主产区

国家层面限制开发的农产品主产区是指具备较好的农业生产条件，以提供农产品为主体功能，以提供生态产品、服务产品和工业品为其他功能，需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，以保持并提高农产品生产能力的区域<sup>(53)</sup>。

#### 第一节 功能定位和发展方向

国家层面农产品主产区的功能定位是：保障农产品供给安全的重要区域，农村居民安居乐业的美好家园，社会主义新农村建设的示范区。

农产品主产区应着力保护耕地，稳定粮食生产，发展现代农业，增强农业综合生产能力，增加农民收入，加快建设社会主义新农村，保障农产品供给，确保国家粮食安全和食物安全。发展方向和开发原则是：

——加强土地整治，搞好规划、统筹安排、连片推进，加快中低产田改造，推进连片标准粮田建设。鼓励农民开展土壤改良。

——加强水利设施建设，加快大中型灌区、排灌泵站配套改造以及水源工程建设。鼓励和支持农民开展小

型农田水利设施建设、小流域综合治理。建设节水农业，推广节水灌溉，发展旱作农业。

——优化农业生产布局和品种结构，搞好农业布局规划，科学确定不同区域农业发展重点，形成优势突出和特色鲜明的产业带。

——国家支持农产品主产区加强农产品加工、流通、储运设施建设，引导农产品加工、流通、储运企业向主产区聚集。

——粮食主产区要进一步提高生产能力，主销区和产销平衡区要稳定粮食自给水平。根据粮食产销格局变化，加大对粮食主产区的扶持力度，集中力量建设一批基础条件好、生产水平高、调出量大的粮食生产核心区。在保护生态前提下，开发资源有优势、增产有潜力的粮食生产后备区。

——大力发展油料生产，鼓励发挥优势，发展棉花、糖料生产，着力提高品质和单产。转变养殖业发展方式，推进规模化和标准化，促进畜牧和水产品的稳定增产。

——在复合产业带内，要处理好多种农产品协调发展的关系，根据不同产品的特点和相互影响，合理确定发展方向和发展途径。

——控制农产品主产区开发强度，优化开发方式，发展循环农业，促进农业资源的永续利用。鼓励和支持

农产品、畜产品、水产品加工副产物的综合利用。加强农业面源污染防治。

——加强农业基础设施建设，改善农业生产条件。加快农业科技进步和创新，提高农业物质技术装备水平。强化农业防灾减灾能力建设。

——积极推进农业的规模化、产业化，发展农产品深加工，拓展农村就业和增收空间。

——以县城为重点推进城镇建设和非农产业发展，加强县城和乡镇公共服务设施建设，完善小城镇公共服务和居住功能。

——农村居民点以及农村基础设施和公共服务设施的建设，要统筹考虑人口迁移等因素，适度集中、集约布局。

## 第二节 发展重点

从确保国家粮食安全和食物安全的大局出发，充分发挥各地区比较优势，重点建设以“七区二十三带”<sup>(54)</sup>为主体的农产品主产区。

——东北平原主产区。建设以优质粳稻为主的水稻产业带，以籽粒与青贮兼用型玉米为主的专用玉米产业带，以高油大豆为主的大豆产业带，以肉牛、奶牛、生猪为主的畜产品产业带。

——黄淮海平原主产区。建设以优质强筋、中强筋和中筋小麦为主的优质专用小麦产业带，优质棉花产业带，以籽粒与青贮兼用和专用玉米为主的专用玉米产业带，以高蛋白大豆为主的大豆产业带，以肉牛、肉羊、奶牛、生猪、家禽为主的畜产品产业带。

——长江流域主产区。建设以双季稻为主的优质水稻产业带，以优质弱筋和中筋小麦为主的优质专用小麦产业带，优质棉花产业带，“双低”优质油菜产业带，以生猪、家禽为主的畜产品产业带，以淡水鱼类、河蟹为主的水产品产业带。

——汾渭平原主产区。建设以优质强筋、中筋小麦为主的优质专用小麦产业带，以籽粒与青贮兼用型玉米为主的专用玉米产业带。

——河套灌区主产区。建设以优质强筋、中筋小麦为主的优质专用小麦产业带。

——华南主产区。建设以优质高档籼稻为主的优质水稻产业带，甘蔗产业带，以对虾、罗非鱼、鳊鲈为主的水产品产业带。

——甘肃新疆主产区。建设以优质强筋、中筋小麦为主的优质专用小麦产业带，优质棉花产业带。

### 第三节 其他农业地区

在重点建设好农产品主产区的同时，积极支持其他农业地区和其他优势特色农产品的发展，根据农产品的不同品种，国家给予必要的政策引导和支持。主要包括：西南和东北的小麦产业带，西南和东南的玉米产业带，南方的高蛋白及菜用大豆产业带，北方的油菜产业带，东北、华北、西北、西南和南方的马铃薯产业带，广西、云南、广东、海南的甘蔗产业带，海南、云南和广东的天然橡胶产业带，海南的热带农产品产业带，沿海的生猪产业带，西北的肉牛、肉羊产业带，京津沪郊区和西北的奶牛产业带，黄渤海的水产品产业带等。

## 第八章 限制开发区域（重点生态功能区）

### ——限制进行大规模高强度工业化城镇化 开发的重点生态功能区

国家层面限制开发的重点生态功能区是指生态系统十分重要，关系全国或较大范围区域的生态安全，目前生态系统有所退化，需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，以保持并提高生态产品供给能力的区域。

#### 第一节 功能定位和类型

国家重点生态功能区的功能定位是：保障国家生态安全的重要区域，人与自然和谐相处的示范区。

经综合评价，国家重点生态功能区包括大小兴安岭森林生态功能区等 25 个地区（附件 1：国家重点生态功能区名录）。总面积约 386 万平方公里，占全国陆地国土面积的 40.2%；2008 年底总人口约 1.1 亿人，占全国总人口的 8.5%（图 11 国家重点生态功能区示意图）。国家重点生态功能区分为水源涵养型<sup>(55)</sup>、水土保持型<sup>(56)</sup>、防风固沙型<sup>(57)</sup>和生物多样性维护型<sup>(58)</sup>四种类型。

## 第二节 规划目标

——生态服务功能增强，生态环境质量改善。地表水水质明显改善，主要河流径流量基本稳定并有所增加。水土流失和荒漠化得到有效控制，草原面积保持稳定，草原植被得到恢复。天然林面积扩大，森林覆盖率提高，森林蓄积量增加。野生动植物物种得到恢复和增加。水源涵养型和生物多样性维护型生态功能区的水质达到 I 类，空气质量达到一级；水土保持型生态功能区的水质达到 II 类，空气质量达到二级；防风固沙型生态功能区的水质达到 II 类，空气质量得到改善。

——形成点状开发、面上保护的空间结构。开发强度得到有效控制，保有大片开敞生态空间，水面、湿地、



林地、草地等绿色生态空间扩大，人类活动占用的空间控制在目前水平。

——形成环境友好型的产业结构。不影响生态系统功能的适宜产业、特色产业和服务业得到发展，占地区生产总值的比重提高，人均地区生产总值明显增加，污染物排放总量大幅度减少。

——人口总量下降，人口质量提高。部分人口转移到城市化地区，重点生态功能区总人口占全国的比重有所降低，人口对生态环境的压力减轻。

——公共服务水平显著提高，人民生活水平明显改善。全面提高义务教育质量，基本普及高中阶段教育，人口受教育年限大幅度提高。人均公共服务支出高于全国平均水平。婴儿死亡率、孕产妇死亡率、饮用水不安全人口比率大幅下降。城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入大幅提高，绝对贫困现象基本消除。

### 第三节 发展方向

国家重点生态功能区要以保护和修复生态环境、提供生态产品为首要任务，因地制宜地发展不影响主体功能定位的适宜产业，引导超载人口逐步有序转移。

——水源涵养型。推进天然林草保护、退耕还林和围栏封育，治理水土流失，维护或重建湿地、森林、草

原等生态系统。严格保护具有水源涵养功能的自然植被,禁止过度放牧、无序采矿、毁林开荒、开垦草原等行为。加强大江大河源头及上游地区的小流域治理和植树造林,减少面源污染。拓宽农民增收渠道,解决农民长远生计,巩固退耕还林、退牧还草成果。

——水土保持型。大力推行节水灌溉和雨水集蓄利用,发展旱作节水农业。限制陡坡垦殖和超载过牧。加强小流域综合治理,实行封山禁牧,恢复退化植被。加强对能源和矿产资源开发及建设项目的监管,加大矿山环境整治修复力度,最大限度地减少人为因素造成新的水土流失。拓宽农民增收渠道,解决农民长远生计,巩固水土流失治理、退耕还林、退牧还草成果。

——防风固沙型。转变畜牧业生产方式,实行禁牧休牧,推行舍饲圈养,以草定畜,严格控制载畜量。加大退耕还林、退牧还草力度,恢复草原植被。加强对内陆河流的规划和管理,保护沙区湿地,禁止发展高耗水工业。对主要沙尘源区、沙尘暴频发区实行封禁管理。

——生物多样性维护型。禁止对野生动植物进行滥捕滥采,保持并恢复野生动植物物种和种群的平衡,实现野生动植物资源的良性循环和永续利用。加强防御外来物种入侵的能力,防止外来有害物种对生态系统的侵

害。保护自然生态系统与重要物种栖息地，防止生态建设导致栖息环境的改变。

表 2 国家重点生态功能区的类型和发展方向

区域	类型	综合评价	发展方向
大小兴安岭森林生态功能区	水源涵养	森林覆盖率高，具有完整的寒温带森林生态系统，是松嫩平原和呼伦贝尔草原的生态屏障。目前原始森林受到较严重的破坏，出现不同程度的生态退化现象。	加强天然林保护和植被恢复，大幅度调减木材产量，对生态公益林禁止商业性采伐，植树造林，涵养水源，保护野生动物。
长白山森林生态功能区	水源涵养	拥有温带最完整的山地垂直生态系统，是大量珍稀物种资源的生物基因库。目前森林破坏导致环境改变，威胁多种动植物物种的生存。	禁止非保护性采伐，植树造林，涵养水源，防止水土流失，保护生物多样性。
阿尔泰山地森林草原生态功能区	水源涵养	森林茂密，水资源丰沛，是额尔齐斯河和乌伦古河的发源地，对北疆地区绿洲开发、环境保护和经济发展具有较高的生态价值。目前草原超载过牧，草场植被受到严重破坏。	禁止非保护性采伐，合理更新林地。保护天然草原，以草定畜，增加饲草料供给，实施牧民定居。
三江源草原草甸湿地生态功能区	水源涵养	长江、黄河、澜沧江的发源地，有“中华水塔”之称，是全球大江大河、冰川、雪山及高原生物多样性最集中的地区之一，其径流、冰川、冻土、湖泊等构成的整个生态系统对全球气候变化有巨大的调节作用。目前草原退化、湖泊萎缩、鼠害严重，生态系统功能受到严重破坏。	封育草原，治理退化草原，减少载畜量，涵养水源，恢复湿地，实施生态移民。
若尔盖草原湿地生态功能区	水源涵养	位于黄河与长江水系的分水地带，湿地泥炭层深厚，对黄河流域的水源涵养、水文调节和生物多样性维护有重要作用。目前湿地疏干垦殖和过度放牧导致草原退化、沼泽萎缩、水位下降。	停止开垦，禁止过度放牧，恢复草原植被，保持湿地面积，保护珍稀动物。
甘南黄河重要水源补给生态功能区	水源涵养	青藏高原东端面积最大的高原沼泽泥炭湿地，在维系黄河流域水资源和生态安全方面有重要作用。目前草原退化沙化严重，森林和湿地面积锐减，水土流失加剧，生态环境恶化。	加强天然林、湿地和高原野生动物保护，实施退牧还草、退耕还林还草、牧民定居和生态移民。
祁连山冰川与水源涵养生态功能区	水源涵养	冰川储量大，对维系甘肃河西走廊和内蒙古西部绿洲的水源具有重要作用。目前草原退化严重，生态环境恶化，冰川萎缩。	围栏封育天然植被，降低载畜量，涵养水源，防止水土流失，重点加强石羊河流域下游民勤地区的生态保护和综合治理。
南岭山地森林及生	水源涵养	长江流域与珠江流域的分水岭，是湘江、赣江、北江、西江等的重要源头区，有丰富的亚热带植被。目前原	禁止非保护性采伐，保护和恢复植被，涵养水源，保护珍稀

生物多样性生态功能区		始森林植被破坏严重，滑坡、山洪等灾害时有发生。	动物。
黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区	水土保持	黄土堆积深厚、范围广大，土地沙漠化敏感程度高，对黄河中下游生态安全具有重要作用。目前坡面土壤侵蚀和沟道侵蚀严重，侵蚀产沙易淤积河道、水库。	控制开发强度，以小流域为单元综合治理水土流失，建设淤地坝。
大别山水土保持生态功能区	水土保持	淮河流域、长江下游的重要水源补给区，土壤侵蚀敏感程度高。目前山地生态系统退化，水土流失加剧，加大了中下游洪涝灾害发生率。	实施生态移民，降低人口密度，恢复植被。
桂黔滇喀斯特石漠化防治生态功能区	水土保持	属于以岩溶环境为主的特殊生态系统，生态脆弱性极高，土壤一旦流失，生态恢复难度极大。目前生态系统退化问题突出，植被覆盖率低，石漠化面积加大。	封山育林育草，种草养畜，实施生态移民，改变耕作方式。
三峡库区水土保持生态功能区	水土保持	我国最大的水利枢纽工程库区，具有重要的洪水调蓄功能，水环境质量对长江中下游生产生活有重大影响。目前森林植被破坏严重，水土保持功能减弱，土壤侵蚀量和入库泥沙量增大。	巩固移民成果，植树造林，恢复植被，涵养水源，保护生物多样性。
塔里木河荒漠化防治生态功能区	防风固沙	南疆主要用水源，对流域绿洲开发和人民生活至关重要，沙漠化和盐渍化敏感程度高。目前水资源过度利用，生态系统退化明显，胡杨木等天然植被退化严重，绿色走廊受到威胁。	合理利用地表水和地下水，调整农牧业结构，加强药材开发管理，禁止过度开垦，恢复天然植被，防止沙化面积扩大。
阿尔金山草原荒漠化防治生态功能区	防风固沙	气候极为干旱，地表植被稀少，保存着完整的高原自然生态系统，拥有许多极为珍贵的特有物种，土地沙漠化敏感程度极高。目前鼠害肆虐，土地荒漠化加速，珍稀动植物的生存受到威胁。	控制放牧和旅游区域范围，防范盗猎，减少人类活动干扰。
呼伦贝尔草原草甸生态功能区	防风固沙	以草原草甸为主，产草量高，但土壤质地粗疏，多大风天气，草原生态系统脆弱。目前草原过度开发造成草场沙化严重，鼠虫害频发。	禁止过度开垦、不适当樵采和超载过牧，退牧还草，防治草场退化沙化。
科尔沁草原生态功能区	防风固沙	地处温带半湿润与半干旱过渡带，气候干燥，多大风天气，土地沙漠化敏感程度极高。目前草场退化、盐渍化和土壤贫瘠化严重，为我国北方沙尘暴的主要沙源地，对东北和华北地区生态安全构成威胁。	根据沙化程度采取针对性强的治理措施。
浑善达克沙漠化防治生态功能区	防风固沙	以固定、半固定沙丘为主，干旱频发，多大风天气，是北京乃至华北地区沙尘的主要来源地。目前土地沙化严重，干旱缺水，对华北地区生态安全构成威胁。	采取植物和工程措施，加强综合治理。

阴山北麓草原生态功能区	防风固沙	气候干旱，多大风天气，水资源贫乏，生态环境极为脆弱，风蚀沙化土地比重高。目前草原退化严重，为沙尘暴的主要沙源地，对华北地区生态安全构成威胁。	封育草原，恢复植被，退牧还草，降低人口密度。
川滇森林及生物多样性生态功能区	生物多样性维护	原始森林和野生珍稀动植物资源丰富，是大熊猫、羚牛、金丝猴等重要物种的栖息地，在生物多样性维护方面具有十分重要的意义。目前山地生态环境问题突出，草原超载过牧，生物多样性受到威胁。	保护森林、草原植被，在已明确的保护区域保护生物多样性和多种珍稀动植物基因库。
秦巴生物多样性生态功能区	生物多样性维护	包括秦岭、大巴山、神农架等亚热带北部和亚热带—暖温带过渡的地带，生物多样性丰富，是许多珍稀动植物的分布区。目前水土流失和地质灾害问题突出，生物多样性受到威胁。	减少林木采伐，恢复山地植被，保护野生物种。
藏东南高原边缘森林生态功能区	生物多样性维护	主要以分布在海拔 900—2500 米的亚热带常绿阔叶林为主，山高谷深，天然植被仍处于原始状态，对生态系统保育和森林资源保护具有重要意义。	保护自然生态系统。
藏西北羌塘高原荒漠生态功能区	生物多样性维护	高原荒漠生态系统保存较为完整，拥有藏羚羊、黑颈鹤等珍稀特有物种。目前土地沙化面积扩大，病虫害和融洞滑塌等灾害增多，生物多样性受到威胁。	加强草原草甸保护，严格草畜平衡，防范盗猎，保护野生动物。
三江平原湿地生态功能区	生物多样性维护	原始湿地面积大，湿地生态系统类型多样，在蓄洪防洪、抗旱、调节局部地区气候、维护生物多样性、控制土壤侵蚀等方面具有重要作用。目前湿地面积减小和破碎化，面源污染严重，生物多样性受到威胁。	扩大保护范围，控制农业开发和城市建设强度，改善湿地环境。
武陵山区生物多样性及水土保持生态功能区	生物多样性维护	属于典型亚热带植物分布区，拥有多种珍稀濒危物种。是清江和澧水的发源地，对减少长江泥沙具有重要作用。目前土壤侵蚀较严重，地质灾害较多，生物多样性受到威胁。	扩大天然林保护范围，巩固退耕还林成果，恢复森林植被和生物多样性。
海南岛中部山区热带雨林生态功能区	生物多样性维护	热带雨林、热带季雨林的原始地，我国小区域范围内生物物种十分丰富的地区之一，也是我国最大的热带植物园和最丰富的物种基因库之一。目前由于过度开发，雨林面积大幅减少，生物多样性受到威胁。	加强热带雨林保护，遏制山地生态环境恶化。

## 第四节 开发管制原则

——对各类开发活动进行严格管制，尽可能减少对自然生态系统的干扰，不得损害生态系统的稳定和完整

性。

——开发矿产资源、发展适宜产业和建设基础设施，都要控制在尽可能小的空间范围之内，并做到天然草地、林地、水库水面、河流水面、湖泊水面等绿色生态空间面积不减少。控制新增公路、铁路建设规模，必须新建的，应事先规划好动物迁徙通道。在有条件的地区之间，要通过水系、绿带等构建生态廊道<sup>(59)</sup>，避免形成“生态孤岛”<sup>(60)</sup>。

——严格控制开发强度，逐步减少农村居民点占用的空间，腾出更多的空间用于维系生态系统的良性循环。城镇建设与工业开发要依托现有资源环境承载能力相对较强的城镇集中布局、据点式开发，禁止成片蔓延式扩张。原则上不再新建各类开发区和扩大现有工业开发区的面积，已有的工业开发区要逐步改造成为低消耗、可循环、少排放、“零污染”的生态型工业区。

——实行更加严格的产业准入环境标准，严把项目准入关。在不损害生态系统功能的前提下，因地制宜地适度发展旅游、农林牧产品生产和加工、观光休闲农业等产业，积极发展服务业，根据不同地区的情况，保持一定的经济增长速度和财政自给能力。

——在现有城镇布局基础上进一步集约开发、集中建设，重点规划和建设资源环境承载能力相对较强的县

城和中心镇，提高综合承载能力。引导一部分人口向城市化地区转移，一部分人口向区域内的县城和中心镇转移。生态移民点应尽量集中布局到县城和中心镇，避免新建孤立的村落式移民社区。

——加强县城和中心镇的道路、供排水、垃圾污水处理等基础设施建设。在条件适宜的地区，积极推广沼气、风能、太阳能、地热能等清洁能源，努力解决农村特别是山区、高原、草原和海岛地区农村的能源需求。在有条件的地区建设一批节能环保的生态型社区。健全公共服务体系，改善教育、医疗、文化等设施条件，提高公共服务供给能力和水平。

## 第九章 禁止开发区域

——禁止进行工业化城镇化开发的重点生态功能区

国家禁止开发区域是指有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布地、有特殊价值的自然遗迹所在地和文化遗址等，需要在国土空间开发中禁止进行工业化城镇化开发的重点生态功能区。

### 第一节 功能定位

国家禁止开发区域的功能定位是：我国保护自然文化资源的重要区域，珍稀动植物基因资源保护地。

根据法律法规和有关方面的规定，国家禁止开发区域共 1443 处，总面积约 120 万平方公里，占全国陆地国土面积的 12.5%。今后新设立的国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园，自动进入国家禁止开发生区域名录。（图 12 国家禁止开发生区域示意图）

表 3 国家禁止开发生区域基本情况

类型	个数	面积（万平方公里）	占陆地国土面积比重（%）
国家级自然保护区	319	92.85	9.67
世界文化自然遗产	40	3.72	0.39
国家级风景名胜区	208	10.17	1.06
国家森林公园	738	10.07	1.05
国家地质公园	138	8.56	0.89
合计	1443	120	12.5

注：本表统计结果截至 2010 年 10 月 31 日。总面积中已扣除部分相互重叠的面积。

## 第二节 管制原则

国家禁止开发生区域要依据法律法规规定和相关规划实施强制性保护，严格控制人为因素对自然生态和文化自然遗产原真性、完整性的干扰，严禁不符合主体功能定位的各类开发生活动，引导人口逐步有序转移，实现污染物“零排放”，提高环境质量。

### 一、国家级自然保护区<sup>(61)</sup>



要依据《中华人民共和国自然保护区条例》、本规划确定的原则和自然保护区规划进行管理。

——按核心区、缓冲区和实验区分类管理。核心区，严禁任何生产建设活动；缓冲区，除必要的科学实验活动外，严禁其他任何生产建设活动；实验区，除必要的科学实验以及符合自然保护区规划的旅游、种植业和畜牧业等活动外，严禁其他生产建设活动。

——按核心区、缓冲区、实验区的顺序，逐步转移自然保护区的人口。绝大多数自然保护区核心区应逐步实现无人居住，缓冲区和实验区也应较大幅度减少人口。

——根据自然保护区的实际情况，实行异地转移和就地转移两种转移方式，一部分人口转移到自然保护区以外，一部分人口就地转为自然保护区管护人员。

——在不影响自然保护区主体功能的前提下，对范围较大、目前核心区人口较多的，可以保持适量的人口规模和适度的农牧业活动，同时通过生活补助等途径，确保人民生活水平稳步提高。

——交通、通信、电网等基础设施要慎重建设，能避则避，必须穿越的，要符合自然保护区规划，并进行保护区影响专题评价。新建公路、铁路和其他基础设施不得穿越自然保护区核心区，尽量避免穿越缓冲区。

## 二、世界文化自然遗产<sup>(62)</sup>

要依据《保护世界文化和自然遗产公约》、《实施世界遗产公约操作指南》、本规划确定的原则和文化自然遗产规划进行管理。

——加强对遗产原真性的保护，保持遗产在艺术、历史、社会和科学方面的特殊价值。加强对遗产完整性的保护，保持遗产未被人扰动过的原始状态。

## 三、国家级风景名胜区<sup>(63)</sup>

要依据《风景名胜区条例》、本规划确定的原则和风景名胜区规划进行管理。

——严格保护风景名胜区内一切景物和自然环境，不得破坏或随意改变。

——严格控制人工景观建设。

——禁止在风景名胜区从事与风景名胜资源无关的生产建设活动。

——建设旅游设施及其他基础设施等必须符合风景名胜区规划，逐步拆除违反规划建设的设施。

——根据资源状况和环境容量对旅游规模进行有效控制，不得对景物、水体、植被及其他野生动植物资源等造成损害。

## 四、国家森林公园<sup>(64)</sup>

要依据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共

和国森林法实施条例》、《中华人民共和国野生植物保护条例》、《森林公园管理办法》、本规划确定的原则和森林公园规划进行管理。

——除必要的保护设施和附属设施外，禁止从事与资源保护无关的任何生产建设活动。

——在森林公园内以及可能对森林公园造成影响的周边地区，禁止进行采石、取土、开矿、放牧以及非抚育和更新性采伐等活动。

——建设旅游设施及其他基础设施等必须符合森林公园规划，逐步拆除违反规划建设的设施。

——根据资源状况和环境容量对旅游规模进行有效控制，不得对森林及其他野生动植物资源等造成损害。

——不得随意占用、征用和转让林地。

## 五、国家地质公园<sup>(65)</sup>

要依据《世界地质公园网络工作指南》、本规划确定的原则和地质公园规划进行管理。

——除必要的保护设施和附属设施外，禁止其他生产建设活动。

——在地质公园及可能对地质公园造成影响的周边地区，禁止进行采石、取土、开矿、放牧、砍伐以及其他对保护对象有损害的活动。

——未经管理机构批准，不得在地质公园范围内采集标本和化石。

### 第三节 近期任务

在“十二五”期间，对现有国家禁止开发区域进行规范。主要任务是：

——完善划定国家禁止开发区域范围的相关规定和标准，对划定范围不符合相关规定和标准的，按照相关法律法规和法定程序进行调整，进一步界定各类禁止开发区域的范围，核定面积。界定范围后，今后原则上不再进行单个区域范围的调整。

——进一步界定自然保护区中核心区、缓冲区、实验区的范围。对风景名胜区、森林公园、地质公园，确有必要的，也可划定核心区和缓冲区，并根据划定的范围进行分类管理。

——在界定范围的基础上，结合禁止开发区域人口转移的要求，对管护人员实行定编。

——归并位置相连、均质性强、保护对象相同但人为划分为不同类型的禁止开发区域。对位置相同、保护对象相同，但名称不同、多头管理的，要重新界定功能定位，明确统一的管理主体。今后新设立的各类禁止开发区域的范围，原则上不得重叠交叉。

## 第四篇 能源与资源

能源与资源的开发布局，对构建国土空间开发战略格局至关重要。在对全国国土空间进行主体功能区划分的基础上，从形成主体功能区布局的总体要求出发，需要明确能源、主要矿产资源开发布局以及水资源开发利用的原则和框架。能源基地和主要矿产资源基地的具体建设布局，由能源规划和矿产资源规划做出安排；水资源的开发利用，由水资源规划做出安排；其他资源和交通基础设施等的建设布局，由有关部门根据本规划另行制定。

### 第十章 能源与资源

#### ——主体功能区形成的能源与资源支撑

##### 第一节 主要原则

能源、矿产资源的开发布局和水资源的开发利用，要坚持以下原则：

——能源基地和矿产资源基地以及水功能区分布于优化开发、重点开发、限制开发区域之中，不属于独立的主体功能区。能源基地和矿产资源基地以及水功能区的布局，要服从和服务于国家和省级主体功能区规划确定的所在区域的主体功能定位，符合该主体功能区的发

展方向和开发原则。

——能源基地和矿产资源基地的建设布局，要坚持“点上开发、面上保护”的原则。通过点上开发，促进经济发展，提高人民生活水平，为生态环境保护奠定基础，同时达到面上保护目的。

——能源基地和矿产资源基地以及能源通道的建设，要充分考虑“两横三纵”城市化战略格局的需要，充分考虑“七区二十三带”农业战略格局和“两屏三带”生态安全战略格局的约束。

——能源基地和矿产资源基地的建设布局，要按照引导产业集群发展，尽量减少大规模长距离输送加工转化的原则进行。

——能源基地和矿产资源基地的建设布局，应当建立在对所在区域资源环境承载能力综合评价基础上，并要做到规划先行。能源基地和矿产资源基地的布局规划，应以主体功能区规划为基础，并与相关规划相衔接。

——能源和矿产资源的开发，应尽可能依托现有城市作为后勤保障和资源加工基地，避免形成新的资源型城市或孤立的居民点。

——位于优化开发或重点开发区域内，且资源环境承载能力较强的能源和矿产资源基地，应作为城市化地区的重要组成部分进行统筹规划、综合发展。

——位于限制开发的重点生态功能区的能源基地和矿产资源基地建设，必须进行生态环境影响评估，尽可能减少对生态空间的占用，并同步修复生态环境。其中，在水资源严重短缺、环境容量很小、生态十分脆弱、地震和地质灾害频发的地区，要严格控制能源和矿产资源开发。

——在不损害生态功能前提下，在重点生态功能区内资源环境承载能力相对较强的特定区域，支持其因地制宜适度发展能源和矿产资源开发利用相关产业。资源环境承载能力弱的矿区，要在区外进行矿产资源的加工利用。

——城市化地区和农产品主产区的发展要与水资源承载能力相适应。根据不同主体功能区发展的主要任务，合理调配水资源，统筹调配流域和区域水资源，综合平衡各地区、各行业的水资源需求以及生态环境保护的要求。

——实行严格的水资源管理制度。根据水资源和水环境承载能力，强化用水需求和用水过程管理，实现水资源的有序开发、有限开发、有偿开发和高效可持续利用。

——对水资源过度开发地区以及由于水资源过度开发造成的生态脆弱地区，要通过水资源合理调配逐步退

还挤占的生态用水，使这些地区的生态系统功能逐步得到恢复，维护河流和地下水系统的功能。

## 第二节 能源开发布局

重点在能源资源富集的山西、鄂尔多斯盆地、西南、东北和新疆等地区建设能源基地，在能源消费负荷中心建设核电基地，形成以“五片一带”为主体，以点状分布的新能源基地为补充的能源开发布局框架。

——山西。合理开发煤炭资源，积极发展坑口电站，加快煤层气开发，继续发挥保障全国能源安全的功能。除满足本地区能源需要外，应主要保障京津冀、山东半岛、长江三角洲、珠江三角洲、东陇海、海峡西岸、中原、长江中游等城市化地区及其周边农产品主产区和重点生态功能区的能源需求。

——鄂尔多斯盆地。以煤炭开采加工和火力发电建设为主，加大石油、天然气、煤层气和风能开发力度，建设高效清洁大型能源输出地。除满足本地区能源需求外，应主要保障京津冀、山东半岛、长江三角洲、珠江三角洲、东陇海、江淮、海峡西岸、中原、长江中游等城市化地区及其周边农产品主产区和重点生态功能区的能源需求。

——西南地区。以水电开发为主，加快四川盆地天



然气资源开发，有序开发煤炭资源和建设坑口电站，加强煤电外送通道建设，建成以水电为主体的综合性能源输出地。除满足本地区需要外，主要向长江三角洲、珠江三角洲、长江中游和北部湾等城市化地区输送水电，保障本区域农产品主产区和重点生态功能区的能源需求。

——东北地区。加强石油勘探，稳定石油产量，加快蒙东大型煤炭基地建设，积极发展坑口电站和风电，加快建设面向东北和华北的能源输送通道。除满足本地区需要外，主要保障京津冀、山东半岛等城市化地区以及本区域农产品主产区和重点生态功能区的能源需求。

——新疆。适度加大石油、天然气和煤炭资源的勘探开发，加快能源外输通道建设，加强与中亚国家的能源合作，建设我国重要的能源战略接替区。

——核电。按照整体布局、分步实施的方针，在完善核电安全保障体系的前提下，在一次能源资源匮乏的东中部负荷中心有序布局建设核电基地，逐步形成东中部核电开发带。

大力发展风能、太阳能等清洁能源。风能，重点在资源丰富的西北、华北和东北以及东部沿海地区布局建设大型风电基地。太阳能，近期重点在光伏产业较发达的山东半岛、长江三角洲、珠江三角洲等地区布局建设

大型太阳能基地，中远期逐步在河西走廊、兰新线、青藏线、宁夏和内蒙古沙漠边缘等地区建设大型太阳能基地。

### 第三节 主要矿产资源开发布局

西部地区加大矿产资源开发利用力度，建设一批优势矿产资源勘查开发基地，促进优势资源转化，积极推进矿业经济区建设；中部地区大力推进矿业结构优化升级，强化综合利用；东部地区重点调整矿产资源开发利用结构，挖掘资源潜力；东北地区稳定规模，保障振兴，促进资源型城市持续发展。

——西南地区。合理开发利用攀西钒钛资源，加快技术攻关，进行保护性开发，提高资源综合利用水平，把攀西建设成为全国重要的钒钛产业基地。合理开发利用云南、贵州、广西的铜、铝、铅、锌、锡等资源。提高云南滇中、贵州开阳瓮福磷矿的开发利用水平，提高可持续发展能力，建设滇黔全国重要的磷化工基地。

——西北地区。合理开发内蒙古包头白云鄂博铁稀土矿，强化稀土资源保护和综合利用，建设全国重要的稀土生产基地。合理开发利用内蒙古、陕西、甘肃、新疆的铜、锌、镍、钼等资源。加强青海、新疆盐湖资源开发，加大对钾、镁、锂、硼等多种矿产综合利用

的力度，构建循环经济产业链，建设青海柴达木、新疆罗布泊资源综合利用基地。

——中部地区。合理开发利用山西、河南铝土矿，以及江西、湖南、湖北、安徽的铜、铅、锌、锡、钨等资源。促进山西吕梁太行、湖北鄂东、安徽皖江和江西赣中铁矿的开发利用。做好赣南赣北、湘南钨和稀土的保护性开发。提高湖北宜昌磷矿开发利用水平，发展磷化工深加工产业。

——东北地区。充分挖掘辽宁鞍山铁矿资源潜力，合理开发利用黑龙江、辽宁、吉林的铅、锌、铜、金、钼等资源以及菱镁矿等非金属矿产，积极发展接续产业，促进资源型城市转型发展。

——东部沿海地区。综合利用好河北承德钒钛磁铁矿、冀东铁金矿、海南铁矿，整顿并合理开发利用山东铁矿资源，合理开发利用广东、福建的铜、铅、锌等资源。充分发挥区位优势，更多地利用进口矿产资源支撑经济发展。

#### 第四节 水资源开发利用

——松花江、辽河区。合理开发松嫩平原及三江平原的水资源，保障哈长地区、辽中南地区工业化城镇化以及农产品主产区对水资源的需求。合理配置区域水资

源，改善辽宁中西部、吉林中西部地区水资源短缺状况，逐步解决辽河以及辽东半岛等地区水资源开发过度的问题，退还挤占的生态用水和超采的地下水。

——黄河、淮河、海河区。采取最严格的节水措施，加大水污染治理，强化水资源保护。调整经济布局，严格控制高耗水产业发展，推进京津冀、山东半岛形成节水型产业体系。加强水资源综合利用，适度增加跨流域调水规模，增加生态用水量，扭转黄河、淮河、海河等过度开发的局面，改善水生态系统功能。

——长江、西南诸河区。长江上游和西南诸河区，要统筹干支流、上中下游梯级开发，加强水资源开发管理。结合水能资源开发，加强水资源控制性工程建设，保障重点开发区域用水需求，解决云贵高原和川渝北部山区缺水问题。长江中游区，要加强节约用水和防污治污，加强对干流和支流、丰水和枯水期水资源统筹调控能力，保障重点开发区域和农业发展、生态用水的需要，合理规划向区域外调水。长江下游区，要加强水环境治理和循环利用，优化空间布局，减少对水空间的占用，提高水资源利用水平。

——珠江、东南诸河区。适应区域水资源差异大的特点，在严格节水减排基础上，通过加强水源调蓄能力与区域水资源合理配置，保障水资源供给。珠江上游地

区要重点解决局部地区工程性缺水问题，中下游地区重点解决河道与河口水生态环境问题。浙江、福建、广东、广西及海南岛等沿海地区，要提高水资源调配能力，保障城市化地区用水需求，解决季节性缺水。加强珠江三角洲及钱塘江、闽江下游水污染治理，改善生态环境。

——西北诸河区。水资源开发要以保护生态环境为前提，合理调配区域水资源，加强对塔里木河、吐哈盆地、天山北麓诸河、石羊河、黑河、疏勒河等重要河流和重点地区的生态修复。在逐步改善和恢复河湖生态环境与地下水系统的同时，控制高耗水产业，制止盲目开荒，增强可持续发展能力。

## 第五篇 保障措施

本规划是涉及国土空间开发的各项政策及其制度安排的基础平台。各有关部门要根据本规划调整完善现行政策和制度安排，建立健全保障形成主体功能区布局的法律法规、体制机制、规划和政策及绩效考核评价体系。

### 第十一章 区域政策

#### ——科学开发的利益机制

实行分类管理的区域政策，形成经济社会发展符合各区域主体功能定位的导向机制。

## 第一节 财政政策

按主体功能区要求和基本公共服务均等化原则，深化财政体制改革，完善公共财政体系。

——适应主体功能区要求，加大均衡性转移支付力度。中央财政继续完善激励约束机制，加大奖补力度，引导并帮助地方建立基层政府基本财力保障制度，增强限制开发区域基层政府实施公共管理、提供基本公共服务和落实各项民生政策的能力。中央财政在均衡性转移支付标准财政支出测算中，应当考虑属于地方支出责任范围的生态保护支出项目和自然保护区支出项目，并通过明显提高转移支付系数等方式，加大对重点生态功能区特别是中西部重点生态功能区的均衡性转移支付力度。省级财政要完善对省以下转移支付体制，建立省级生态环境补偿机制，加大对重点生态功能区的支持力度。建立健全有利于切实保护生态环境的奖惩机制。对位于重点生态功能区的新疆生产建设兵团所属团场，黑龙江森工、农垦系统所属局、场的财政政策比照县执行。

——鼓励探索建立地区间横向援助机制，生态环境受益地区应采取资金补助、定向援助、对口支援等多种形式，对重点生态功能区因加强生态环境保护造成的利益损失进行补偿。

——加大各级财政对自然保护区的投入力度。在定

范围、定面积、定功能基础上定经费，并分清中央、省、市、县各级政府的财政责任。

## 第二节 投资政策

### 一、政府投资

将政府预算内投资分为按主体功能区安排和按领域安排两个部分，实行二者相结合政府投资政策。

——按主体功能区安排的投资，主要用于支持国家重点生态功能区和农产品主产区特别是中西部国家重点生态功能区和农产品主产区的发展，包括生态修复和环境保护、农业综合生产能力建设、公共服务设施建设、生态移民、促进就业、基础设施建设以及支持适宜产业发展等。实施国家重点生态功能区保护修复工程，每五年统筹解决若干个国家重点生态功能区民生改善、区域发展和生态保护问题，根据规划和建设项目的实施时序，按年度安排投资数额。优先启动西部地区国家重点生态功能区保护修复工程。

——按领域安排的投资，要符合各区域的主体功能定位和发展方向。逐步加大政府投资用于农业、生态环境保护方面的比例。基础设施投资，要重点用于加强国家重点开发区域特别是中西部国家重点开发区域的交通、能源、水利、环保以及公共服务设施的建设。生态

环境保护投资，要重点用于加强国家重点生态功能区特别是中西部国家重点生态功能区生态产品生产能力的建设。农业投资，要重点用于加强农产品主产区特别是中西部农产品主产区农业综合生产能力的建设。对重点生态功能区和农产品主产区内国家支持的建设项目，适当提高中央政府补助或贴息比例，降低省级政府投资比例，逐步降低市（地）级和县（市）级政府投资比例。

## 二、民间投资

——鼓励和引导民间资本按照不同区域的主体功能定位投资。对优化开发和重点开发区域，鼓励和引导民间资本进入法律法规未明确禁止准入的行业和领域。对限制开发区域，主要鼓励民间资本投向基础设施、市政公用事业和社会事业等。

——积极利用金融手段引导民间投资。引导商业银行按主体功能定位调整区域信贷投向，鼓励向符合主体功能定位的项目提供贷款，严格限制向不符合主体功能定位的项目提供贷款。

## 第三节 产业政策

——修订现行《产业结构调整指导目录》、《外商投资产业指导目录》和《中西部地区外商投资优势产业目录》，进一步明确不同主体功能区鼓励、限制和禁止的产



业。对不同主体功能区国家鼓励类以外的投资项目实行更加严格的投资管理，其中属于限制类的新建项目按照禁止类进行管理，投资管理部门不予审批、核准或备案。

——编制专项规划、布局重大项目，必须符合各区域的主体功能定位。重大制造业项目原则上应布局在优化开发和重点开发区域，并区分情况优先在中西部国家重点开发区域布局。

——严格市场准入制度，对不同主体功能区的项目实行不同的占地、耗能、耗水、资源回收率、资源综合利用率、工艺装备、“三废”排放和生态保护等强制性标准。

——在资源环境承载能力和市场允许的情况下，依托能源和矿产资源的资源加工业项目，优先在中西部国家重点开发区域布局。

——建立市场退出机制，对限制开发区域不符合主体功能定位的现有产业，要通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴、土地置换等手段，促进产业跨区域转移或关闭。

#### 第四节 土地政策

——按照不同主体功能区的功能定位和发展方向，实行差别化的土地利用和土地管理政策，科学确定各类用地规模。确保耕地数量和质量，严格控制工业用地增加，适度增加城市居住用地，逐步减少农村居住用地，合理控制交通用地增长。

——探索实行城乡之间用地增减挂钩的政策，城镇建设用地的增加规模要与本地区农村建设用地的减少规模挂钩。

——探索实行城乡之间人地挂钩的政策，城镇建设用地的增加规模要与吸纳农村人口进入城市定居的规模挂钩。

——探索实行地区之间人地挂钩的政策，城市化地区建设用地的增加规模要与吸纳外来人口定居的规模挂钩。

——严格控制优化开发区域建设用地增量；相对适当扩大重点开发区域建设用地规模；严格控制农产品主产区建设用地规模，严禁改变重点生态功能区生态用地用途；严禁自然文化资源保护区土地的开发建设。

——将基本农田落实到地块并在土地承包经营权登记证书上标注，严禁改变基本农田的用途和位置。

——妥善处理自然保护区内农牧地的产权关系，使之有利于引导自然保护区核心区、缓冲区人口逐步转移。

## 第五节 农业政策

——逐步完善国家支持和保护农业发展的政策，加大强农惠农政策力度，并重点向农产品主产区倾斜。

——调整财政支出、固定资产投资、信贷投放结构，保证各级财政对农业投入增长幅度高于经常性收入增长幅度，大幅度增加国家对农村基础设施建设和社会事业发展的投入，大幅度提高政府土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业的比例，加大中央财政对农产品主产区的转移支付力度。

——健全农业补贴制度，规范程序，完善办法，特别要支持增产增收，落实并完善农资综合补贴动态调整机制，做好对农民种粮补贴工作。

——完善农产品市场调控体系，稳步提高粮食最低收购价格，改善其他主要农产品市场调控手段，充实主要农产品储备，保持农产品价格合理水平。

——支持农产品主产区依托本地资源优势发展农产品加工业，根据农产品加工业不同产业的经济技术特点，对适宜的产业，优先在农产品主产区的县城布局。

## 第六节 人口政策

——优化开发和重点开发区域要实施积极的人口迁入政策，加强人口集聚和吸纳能力建设，放宽户口迁移

限制，鼓励外来人口迁入和定居，将在城市有稳定职业和住所的流动人口逐步实现本地化，并引导区域内人口均衡分布，防止人口向特大城市中心区过度集聚。

——限制开发和禁止开发区域要实施积极的人口退出政策<sup>(66)</sup>，切实加强义务教育、职业教育与职业技能培训，增强劳动力跨区域转移就业的能力，鼓励人口到重点开发和优化开发区域就业并定居。同时，要引导区域内人口向县城和中心镇集聚。

——完善人口和计划生育利益导向机制，并综合运用其他经济手段，引导人口自然增长率较高区域的居民自觉降低生育水平。

——改革户籍管理制度，逐步统一城乡户口登记管理制度。加快推进基本公共服务均等化，逐步将公共服务领域各项法律法规和政策与现行户口性质相剥离。按照“属地化管理、市民化服务”的原则，鼓励城市化地区将流动人口纳入居住地教育、就业、医疗、社会保障、住房保障等体系，切实保障流动人口与本地人口享有均等的基本公共服务和同等的权益。

## 第七节 民族政策

——优化开发和重点开发区域要注重扶持区域内少数民族聚居区的发展，改善城乡少数民族聚居区群众的

物质文化生活条件，促进不同民族地区经济社会的协调发展。充分尊重少数民族群众的风俗习惯和宗教信仰，保障少数民族特需商品的生产和供应，满足少数民族群众生产生活的特殊需要。继续执行扶持民族贸易、少数民族特需商品和传统手工业品生产发展的财政、税收和金融等优惠政策，加大对民族乡、民族村和城市民族社区发展的帮扶力度。

——限制开发和禁止开发区域要着力解决少数民族聚居区经济社会发展中的突出民生问题和特殊困难。优先安排与少数民族聚居区群众生产生活密切相关的农业、教育、文化、卫生、饮水、电力、交通、贸易集市、民房改造、扶贫开发等项目，积极推进少数民族地区农村劳动力转移就业，鼓励并支持发展非公有制经济，最大限度地为当地少数民族群众提供更多就业机会，扩大少数民族群众收入来源。

## 第八节 环境政策

——优化开发区域要实行更严格的污染物排放标准和总量控制指标，大幅度减少污染物排放。重点开发区域要结合环境容量，实行严格的污染物排放总量控制指标，较大幅度减少污染物排放量。限制开发区域要通过治理、限制或关闭污染物排放企业等措施，实现污染物

排放总量持续下降和环境质量状况达标。禁止开发区域要依法关闭所有污染物排放企业，确保污染物“零排放”，难以关闭的，必须限期迁出。

——优化开发区域要按照国际先进水平，实行更加严格的产业准入环境标准。重点开发区域要按照国内先进水平，根据环境容量逐步提高产业准入环境标准。农产品主产区要按照保护和恢复地力的要求设置产业准入环境标准，重点生态功能区要按照生态功能恢复和保育原则设置产业准入环境标准。禁止开发区域要按照强制保护原则设置产业准入环境标准。

——优化开发区域要严格限制排污许可证的增发，完善排污权交易制度<sup>(67)</sup>，制定较高的排污权有偿取得价格。重点开发区域要合理控制排污许可证的增发，积极推进排污权制度改革，制定合理的排污权有偿取得价格，鼓励新建项目通过排污权交易获得排污权。限制开发区域要从严控制排污许可证发放。禁止开发区域不发放排污许可证。

——优化开发和重点开发区域要注重从源头上控制污染，建设项目要加强环境影响评价和环境风险防范，开发区和重化工业集中地区要按照发展循环经济的要求进行规划、建设和改造。限制开发区域要尽快全面实行矿山环境治理恢复保证金制度，并实行较高的提取标准。

禁止开发区域的旅游资源开发要同步建立完善的污水垃圾收集处理设施。

——研究开征适用于各类主体功能区的环境税。积极推行绿色信贷<sup>(68)</sup>、绿色保险<sup>(69)</sup>、绿色证券<sup>(70)</sup>等。

——优化开发区域要以提高水资源利用效率和效益为核心，厉行节水，合理配置水资源，控制用水总量增长，加强城市重点水源地保护，保护和修复水生态环境。重点开发区域要合理开发和科学配置水资源，控制水资源开发利用程度，在加强节水的同时，限制排入河湖的污染物总量，保护好水资源和水环境。限制开发区域要加大水资源保护力度，适度开发利用水资源，实行全面节水，满足基本的生态用水需求，加强水土保持和生态环境修复与保护。禁止开发区域严格禁止不利于水生态环境保护的水资源开发活动，实行严格的水资源保护政策。

## 第九节 应对气候变化政策

——城市化地区要积极发展循环经济，实施重点节能工程，积极发展和利用可再生能源，加大能源资源节约和高效利用技术开发和应用力度，加强生态环境保护，优化生产空间、生活空间和生态空间布局，建设低碳城市，降低温室气体排放强度。

——农产品主产区要继续加强农业基础设施建设，推进农业结构和种植制度调整，选育抗逆品种，遏制草原荒漠化加重趋势，加强新技术的研究和开发，减缓农业农村温室气体排放，增强农业生产适应气候变化的能力。积极发展和消费可再生能源。

——重点生态功能区要推进天然林资源保护、退耕还林还草、退牧还草、风沙源治理、防护林体系建设、野生动植物保护、湿地保护与恢复等，增加陆地生态系统的固碳能力。有条件的地区积极发展风能、太阳能、地热能，充分利用清洁、低碳能源。

——开展气候变化对海平面、水资源、农业和生态环境等的影响评估，严格执行重大工程气象、海洋灾害风险评估和气候可行性论证制度。提高极端天气气候事件、重大海洋灾害监测预警能力，加强自然灾害的应急和防御能力建设。

——沿海的城市化地区要加强海岸带保护，在经济、城镇、基础设施等的布局方面强化应对海平面升高的适应性对策。

## 第十二章 绩效考核评价

——科学开发的绩效考核评价体系



建立健全符合科学发展观并有利于推进形成主体功能区的绩效考核评价体系。要强化对各地区提供公共服务、加强社会管理、增强可持续发展能力等方面的评价,增加开发强度、耕地保有量、环境质量、社会保障覆盖面等评价指标。在此基础上,按照不同区域的主体功能定位,实行各有侧重的绩效考核评价办法,并强化考核结果运用,有效引导各地区推进形成主体功能区。

### 第一节 完善绩效考核评价体系

——优化开发区域。实行转变经济发展方式优先的绩效评价,强化对经济结构、资源消耗、环境保护、自主创新以及外来人口公共服务覆盖面等指标的评价,弱化对经济增长速度、招商引资、出口等指标的评价。主要考核服务业增加值比重、高新技术产业比重、研发投入经费比重、单位地区生产总值能耗和用水量、单位工业增加值能耗和取水量、单位建设用地面积产出率、二氧化碳排放强度、主要污染物排放总量控制率、“三废”处理率、大气和水体质量、吸纳外来人口规模等指标。

——重点开发区域。实行工业化城镇化水平优先的绩效评价,综合评价经济增长、吸纳人口、质量效益、产业结构、资源消耗、环境保护以及外来人口公共服务覆盖面等内容,弱化对投资增长速度等指标的评价,对

中西部地区的重点开发区域，还要弱化吸引外资、出口等指标的评价。主要考核地区生产总值、非农产业就业比重、财政收入占地区生产总值比重、单位地区生产总值能耗和用水量、单位工业增加值能耗和取水量、二氧化碳排放强度、主要污染物排放总量控制率、“三废”处理率、大气和水体质量、吸纳外来人口规模等指标。

——限制开发区域。限制开发的农产品主产区，实行农业发展优先的绩效评价，强化对农产品保障能力的评价，弱化对工业化城镇化相关经济指标的评价，主要考核农业综合生产能力、农民收入等指标，不考核地区生产总值、投资、工业、财政收入和城镇化率等指标。限制开发的重点生态功能区，实行生态保护优先的绩效评价，强化对提供生态产品能力的评价，弱化对工业化城镇化相关经济指标的评价，主要考核大气和水体质量、水土流失和荒漠化治理率、森林覆盖率、森林蓄积量、草原植被覆盖度、草畜平衡、生物多样性等指标，不考核地区生产总值、投资、工业、农产品生产、财政收入和城镇化率等指标。

——禁止开发区域。根据法律法规和规划要求，按照保护对象确定评价内容，强化对自然文化资源原真性和完整性保护情况的评价。主要考核依法管理的情况、

污染物“零排放”情况、保护对象完好程度以及保护目标实现情况等内容，不考核旅游收入等经济指标。

## 第二节 强化考核结果运用

推进形成主体功能区的主要目标能否实现，关键在于要建立健全符合科学发展观要求并有利于推进形成主体功能区的绩效考核评价体系，并强化考核结果运用。要加强部门协调，把有利于推进形成主体功能区的绩效考核评价体系和中央组织部印发的《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》等考核办法有机结合起来，根据各地区不同的主体功能定位，把推进形成主体功能区主要目标的完成情况纳入对地方党政领导班子和领导干部的综合考核评价结果，作为地方党政领导班子调整和领导干部选拔任用、培训教育、奖励惩戒的重要依据。

## 第六篇 规划实施

本规划是国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划，在各类空间规划中居总控性地位，国务院有关部门和县级以上地方人民政府要根据本规划调整完善区域规划和相关政策，健全法律法规和绩效考核评价体系，并严格落实责任，采取有力措施，切实组织实施。

## 第十三章 规划实施

### ——共建我们美好家园

#### 第一节 国务院有关部门的职责

发展改革部门。负责本规划实施的组织协调，充分做好本规划与各区域规划以及土地、环保、水利、农业、能源等部门专项规划的有机衔接，实现各级各类规划之间的统一、协调；负责指导并衔接省级主体功能区规划的编制；负责组织有关部门和地方编制区域规划；负责制定并组织实施适应主体功能区要求的投资政策和产业政策；负责研究并适时将开发强度、资源承载能力和生态环境容量等约束性指标分解落实到各省、自治区、直辖市的办法；负责全国主体功能区规划实施的监督检查、中期评估和规划修订；负责组织提出适应主体功能区要求的规划体制改革方案。

科技部门。负责研究提出适应主体功能区要求的科技规划和政策，建立适应主体功能区要求的区域创新体系。

工业和信息化部。负责编制适应主体功能区要求的工业、通信业和信息化产业发展规划。

监察部门。配合有关部门制定符合科学发展观要求并有利于推进形成主体功能区的绩效考核评价体系，并

负责实施中的监督检查。

财政部门。负责按照本规划明确的财政政策方向和原则制定并落实适应主体功能区要求的财政政策。

国土资源部门。负责组织编制国土规划和土地利用总体规划；负责制定适应主体功能区要求的土地政策并落实用地指标；负责会同有关部门组织调整划定基本农田，并落实到地块和农户，明确位置、面积、保护责任人等；负责组织编制全国矿产资源规划，确定重点勘查区域。

环境保护部门。负责编制适应主体功能区要求的生态环境保护规划，制定相关政策；负责组织编制环境功能区划；负责组织有关部门编制国家自然保护区发展规划，指导、协调、监督各种类型的自然保护区、风景名胜区、森林公园的环境保护工作，协调和监督野生动植物保护、湿地环境保护、荒漠化防治工作。

住房城乡建设部门。负责组织编制和监督实施全国城镇体系规划；负责组织国务院交办的省域城镇体系规划、城市总体规划的审查。

水利部门。负责编制适应主体功能区要求的水资源开发利用、节约保护及防洪减灾、水土保持等方面的规划，制定相关政策。

农业部门。负责编制适应主体功能区要求的农牧渔

业发展和资源与生态保护等方面的规划，制定相关政策。

人口计生部门。负责会同有关部门制定引导人口合理有序转移的相关政策。

林业部门。负责编制适应主体功能区要求的生态保护与建设规划，制定相关政策。

国务院法制机构。负责组织有关部门研究提出适应主体功能区要求的法律法规。

地震、气象部门。负责组织编制地震、气象等自然灾害防御和气候资源开发利用等规划或区划，参与制定自然灾害防御政策。

海洋部门。负责根据本规划组织编制全国海洋主体功能区规划。

其他各有关部门，要依据本规划，根据需要组织修订能源、交通等专项规划和主要城市的建设规划。

## 第二节 省级人民政府的职责

### 一、编制省级主体功能区规划

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团要根据国务院有关文件精神、本规划确定的开发原则和以下具体原则，编制省级主体功能区规划并组织实施。

——省级主体功能区原则上划分为优化开发、重点

开发、限制开发和禁止开发区域四类，也可根据国土空间评价划分为三类，但应有限制开发和禁止开发区域。限制开发区域应区分为农产品主产区和重点生态功能区。

——对辖区内国家层面的优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，必须确定为相同类型的区域。省级主体功能区规划中要明确国家优化开发和重点开发区域的范围和面积，并报全国主体功能区规划编制工作领导小组办公室确认。

——省级主体功能区规划范围须覆盖所辖全部陆地国土空间和海域。根据实际情况，沿海省级人民政府可独立编制省级海洋主体功能区规划。

——省级优化开发、重点开发和限制开发区域原则上以县级行政区为基本单元。西部地区荒漠化面积很大，但有少量面积绿洲农业的县级行政区，可根据实际情况，确定为限制开发的农产品主产区或重点生态功能区。

——把握好四类主体功能区占辖区总面积的比例，特别要控制优化开发和重点开发区域占辖区总面积的比例。

——优化开发和重点开发区域应相对集中分布，避免遍地开花。

——对优化开发区域应强化转变经济发展方式方面

的目标要求，对重点开发区域应强化工业化城镇化方面的目标要求，对农产品主产区应强化农业发展优先的目标要求，对重点生态功能区应强化生态环境保护优先的目标要求。对各类主体功能区都要提出耕地保护和生态保护方面的目标要求。

——经济比较发达、人口比较密集、开发强度较高、资源环境问题更加突出的地区，原则上应确定为优化开发区域。

——对位于国家重点开发区域范围内、开发强度已经较高、资源环境承载能力开始减弱的特大城市，应按照优化开发的原则，在产业准入、能源消耗、污染排放等方面提出更高的要求。

——把握开发时序，对重点开发区域可开发的国土空间，要明确提出近期、中期和远期分阶段的开发要求，并在今后的主体功能区规划中进一步落实。

——沿海地区陆地主体功能区与海洋主体功能区要相互衔接，主体功能定位要相互协调。

——根据国土空间评价结果可作为重点开发区域但近期不宜重点开发的地区，原则上应先确定为限制开发区域<sup>(71)</sup>。

——天然林保护地区、退耕还林还草地区、草原退化、沙化、碱化地区、荒漠化地区、水土流失严重地区



等，原则上应确定为重点生态功能区。

——农业资源条件好、增产潜力大、关系国家农产品供给安全的地区，原则上应确定为农产品主产区。

——不具备大规模开发条件且面积较小、人口较少的海岛，原则上应确定为限制开发区域。

——依法设立的省级及以下自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园等，应确定为禁止开发区域。

——具有较高生态价值或文化价值，但尚未列入法定自然文化资源保护区域的地区，可确定为禁止开发区域。

——蓄滞洪区，重要水源地以及湖泊、水库上游集水区，距离湖岸线一定范围的区域，应确定为限制开发或禁止开发区域。

——对其他不具备开发条件的地区，可根据实际情况，自行设定一定标准确定为禁止开发区域。

## 二、推动主体功能区规划的实施

——省级人民政府负责所辖区域主体功能区规划的实施。

——根据本规划确定的各项政策，在省级人民政府事权范围内制定实施细则。

——负责落实省级财政对限制开发和禁止开发区域的财政转移支付和政府投资。

——省级政府有关部门配合国务院有关部门编制国家层面主体功能区的区域规划及相关规划。

### 三、指导和检查所辖市县的规划落实

——省级人民政府负责指导所辖市县落实本辖区在国家及省级层面主体功能区中的主体功能定位和相关的各项政策措施；负责指导所辖市县在市县功能区划分中落实主体功能定位和开发强度要求；负责指导所辖市县在规划编制、项目审批、土地管理、人口管理、生态环境保护等各项工作中遵循全国和省级主体功能区规划的各项要求。

——省级人民政府发展改革部门负责监督检查省级主体功能区规划的落实情况，对规划实施情况进行跟踪分析，及时发现规划实施中出现的问题和偏差并采取有力措施进行纠正，保证规划的切实落实。

## 第三节 监测评估

建立覆盖全国、统一协调、更新及时、反应迅速、功能完善的国土空间动态监测管理系统，对规划实施情况进行全面监测、分析和评估。

——开展国土空间监测管理的目的是检查落实各地区主体功能定位和实施情况，包括城市化地区的城市规模、农产品主产区基本农田的保护、重点生态功能区生

态环境改善等情况。

——各级国民经济和社会发展规划及主体功能区规划是国土空间监测管理的依据。国土空间动态监测管理系统由国家发展和改革委员会与有关部门共同建设和管理。

——国土空间动态监测管理系统以国土空间为管理对象，主要监测城市建设、项目开工、耕地占用、地下水和矿产资源开采等各类开发行为对国土空间的影响，以及水面、湿地、林地、草地、海洋、自然保护区、蓄滞洪区的变化情况。

——加强对地观测技术在国土空间监测管理中的运用，构建航天遥感、航空遥感和地面调查相结合的一体化对地观测体系，全面提升对国土空间数据的获取能力。在对国土空间进行全覆盖监测的基础上，重点对国家层面优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发区域进行动态监测。

——整合国家基础地理框架数据，建立国家地理信息公共服务平台，促进各类空间信息之间测绘基准的统一和信息资源的共享。充分利用“自然资源和地理空间基础信息库”<sup>(72)</sup>和“宏观经济管理信息系统”<sup>(73)</sup>等电子政务建设成果，加快建立有关部门和单位互联互通的地理空间信息基础平台。

——加强对水资源、水环境、土壤环境的监测，不断完善水文、水资源、土壤环境、水土保持等监测网络建设，将水资源、水环境、土壤环境跟踪监测数据作为全国主体功能区规划实施、评估、调整的重要依据。

——转变对国土空间开发行为的管理方式，从现场检查、实地取证为主逐步转为遥感监测、远程取证为主，从人工分析、直观比较、事后处理为主逐步转为计算机分析、机助解译、主动预警为主，提高发现和处理违规开发问题的反应能力及精确度。

——建立由发展改革、国土、建设、科技、水利、农业、环保、林业、中科院、地震、气象、海洋、测绘等部门和单位共同参与，协同有效的国土空间监测管理工作机制。各有关部门要根据职责，对相关领域的国土空间变化情况进行动态监测，探索建立国土空间资源、自然资源、环境及生态变化情况的定期会商和信息通报制度。

——空间信息基础设施应根据不同区域的主体功能定位进行科学布局，并根据不同的监测重点建设相应的监测设施，如优化开发和重点开发区域要重点监测城市建设、工业建设等，限制开发和禁止开发区域要重点监测生态环境、基本农田的变化等。

——各省、自治区、直辖市要加强地区性的国土空

间开发动态监测管理工作，通过多种途径，对本地区的国土空间变化情况进行及时跟踪分析。

——建立主体功能区规划评估与动态修订机制。适时开展规划评估，提交评估报告，并根据评估结果提出需要调整的规划内容或对规划进行修订的建议。各地区各部门要对本规划实施情况进行跟踪分析，注意研究新情况，解决新问题。

各地区各部门要通过各种渠道，采取多种方式，加强推进形成主体功能区的宣传工作，使全社会都能全面了解本规划，使主体功能区的理念、内容和政策深入人心，从而动员全体人民，共建我们美好家园。