

全国及各地区主体功能区规划

(下)

国家发展和改革委员会 编



人民出版社

全国及各地区主体功能区规划

(下)

国家发展和改革委员会 编



人民出版社

责任编辑:刘彦青

图书在版编目(CIP)数据

全国及各地区主体功能区规划.下/国家发展和改革委员会 编. -北京:人民出版社,2015.5
ISBN 978-7-01-014839-7

I. ①全… II. ①国… III. ①区域规划-研究-中国 IV. ①TU982.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 090095 号

全国及各地区主体功能区规划
QUANGUO JI GEDIQU ZHUTI GONGNENGQU GUIHUA
(下)

国家发展和改革委员会 编

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:889 毫米×1194 毫米 1/16 印张:46.25

字数:1170 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-014839-7 定价:186.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

出版说明

主体功能区规划是我国国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划。编制实施主体功能区规划,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,实现全面建成小康社会宏伟目标和社会主义现代化建设长远目标,具有重要战略意义。

国务院批准发布《全国主体功能区规划》以来,各省(区、市)人民政府按照统一部署,陆续出台实施了省级主体功能区规划,这为实现到 2020 年主体功能区布局基本形成的战略目标奠定了坚实基础。

按照党的十八届三中全会关于坚定不移实施主体功能区制度的总体部署,为回应社会各界学习贯彻主体功能区战略和规划的要求,凝聚各方面推进形成主体功能区布局的共识,推动各地区严格按照主体功能定位谋划发展,现将全国及各地区主体功能区规划汇编出版,供有关方面研究参考。

人民出版社

二〇一五年五月

| 目 录 | Contents

1	四川省主体功能区规划
83	贵州省主体功能区规划
164	云南省主体功能区规划
237	西藏自治区主体功能区规划
324	陕西省主体功能区规划
401	甘肃省主体功能区规划
474	青海省主体功能区规划
546	宁夏回族自治区主体功能区规划
618	新疆维吾尔自治区主体功能区规划
682	新疆生产建设兵团主体功能区规划

目
录



四川省主体功能区规划

序 言

四川素有“天府之国”美誉,历史悠久,人口众多,幅员广阔,资源丰富,生态地位重要。这里有山川秀美的巴蜀大地,这里是勤劳勇敢的四川人民世代繁衍生息的地方,这里创造了辉煌灿烂的巴蜀文化,这里是我们赖以生存和发展的家园。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,为了给自然留下更多修复空间,给农业留下更多良田,给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园,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。

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。

《四川省主体功能区规划》根据《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》(国发〔2007〕21号)、《全国主体功能区规划》编制,是全省科学开发国土空间的行动纲领和远景蓝图,是全省辖区国土空间开发的战略性、基础性、约束性规划,是省级其他空间性规划和其他省级规划空间开发和布局的基本依据。规划以县级行政区划为基本单元,规划主要目标确定到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改。本规划的规划范围包括全省陆地和水

域的国土空间。^①

第一篇 规划背景

第一章 规划基础

第一节 自然状况

四川省位于中国西南内陆腹地,地处长江上游流域,与滇黔渝藏青甘陕西部七省(区、市)接壤,地理区位重要,地形地貌复杂,气候复杂多样,自然资源丰富。(图1 四川省行政区划图)

——地形。地跨青藏高原、云贵高原、横断山脉、秦巴山地、四川盆地。地形复杂多样,西高东低、高差悬殊,西部为高原、山地,东部为盆地、丘陵。可分为四川盆地、川西北高原和川西南山地三大部分。(图2 四川省地形图)

——气候。区域差异大,四川盆地和川西南山地属中亚热带气候区,西部属青藏高原气候区;山地气候垂直变化显著,亚热带山地垂直气候带谱完备,冬干夏雨的季风气候特点明显;气候类型复杂多样,亚热带类型集中成片于盆地区,温带、寒带气候类型出现在盆周山区、川西南山地。

——土地。幅员面积48.6万平方公里,占全国国土面积的5.1%,居全国第5位。土壤类型丰富多样,共有25个土类、66个亚类、137个土属、380个土种,土类数和亚类数分别占全国总数的43.5%和32.6%。

——水资源。水资源丰富,居全国前列。水资源以河川径流最为丰富,境内河流众多,有流域面积在100平方公里以上的河流1229条。

——矿产资源。矿产资源丰富且种类较齐全,已发现矿产132种,占全国总数的70%。钒钛、硫铁矿等7种矿产居全国第1位,钛储量占世界总储量82%、钒储量占世界总储量1/3。

——生物资源。生物资源丰富,有许多珍稀、古老的动植物种类,是全国乃至世界珍贵的生物基因库之一。植物种类占全国30%以上,是全国植物资源最丰富省份之一,有森林、灌丛、草原、草甸、竹林、沼泽等植被。动物资源丰富,有脊椎动物1246种,占全国总数的45%以上,兽类和鸟类约占全国的53%,有鱼类230余种,为全国重要的淡水生物资源库。

——灾害。自然灾害类型多、发生频率高、危害严重,为全国自然灾害最严重的省份之一。灾害的区域性、季节性和阶段性特征突出,并具有显著的共生性和伴生性。

第二节 经济社会概况

改革开放尤其是西部大开发以来,四川省发展成就巨大,经济实力显著增强,基础设施不断完

^① 本规划涉及全省各县(区、市)的行政区划情况截止到2012年12月31日。2013年,巴中市新设恩阳区,广安市新设前锋区,广元市元坝区更名为昭化区,新调整的三个行政区的主体功能按原所属区划对应的主体功能定位和要求。

善,产业结构逐步优化,城镇化快速推进,社会发展步伐加快,人民生活显著提高。

——国民经济。2010年地区生产总值达到17185亿元,居西部第1位、全国第8位;人均地区生产总值21182元,地方财政一般预算收入1561亿元。

——产业结构。农业基础进一步巩固,工业强省成效明显,服务业持续发展,2010年三次产业结构为14.4:50.5:35.1。初步形成电子信息、装备制造、能源电力、油气化工、钒钛钢铁、饮料食品、现代中药、旅游文化等特色优势产业。

——人口概况。2010年全省常住人口8041万人,占全国6.0%,居全国各省(区、市)第4位。常住人口中,城镇人口3231万人,占40.2%;农村人口4810万人,占59.8%。人口密度165.8人/平方公里,高于全国平均水平。全省有55个民族,少数民族人口490万人,占总人口6.1%。

——城镇体系。2010年城镇化率40.2%,低于全国9.5个百分点。形成1个超大城市、8个大城市、16个中等城市、28个小城市、1793个小城镇的城镇体系,成都、川南、川东北、攀西4个城市群初步形成。

——人民生活。2010年城镇居民人均可支配收入15461元,为全国平均水平81%;农民人均纯收入5140元,为全国的87%;城乡就业人员4773万人,城镇登记失业率4.1%。

第三节 综合评价

综合评价全省国土资源、环境容量、生态环境重要性、自然灾害危险性、人口集聚度及经济社会发展水平(图13 四川省国土空间开发综合评价图),从工业化城镇化开发角度看,四川省国土空间有以下特点:

——国土空间^①广阔,但适宜开发的面积少。国土幅员面积居全国第5位,但可利用土地资源分布不均,60%以上集中于盆地和丘陵地区,其中平原地区可利用土地资源仅占25%左右。适宜工业化城镇化开发的面积约11.11万平方公里,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的建设用地面积约3.25万平方公里,占全省幅员面积6.7%。

——水资源总量丰富,但时空分布不均衡。人均水资源占有量2900立方米,略高于全国平均水平,但季节性、区域性、工程性缺水现象突出,全年70%左右的降水集中在5至9月(大多以洪水形式流失),地区生产总值占全省85%的盆地腹心地区水资源量仅占全省的22%。

——能源矿产资源丰富,但总体上相对短缺。能源以水能、煤炭和天然气为主,石油资源储量很小。矿产资源总量丰富,但人均占有量低于全国水平,资源种类齐全,但多数矿种储量不足。且能源和矿产资源主要分布在生态脆弱地区,与主要消费地呈逆向分布。

——生态多样且重要,但生态环境较脆弱。生态类型多样,森林、湿地、草原等生态系统均有分布,地处长江、黄河源区,生态战略地位重要,但生态系统较为脆弱,中度以上生态脆弱区域占全省国土面积83.2%。

——自然灾害频发,灾害影响面较大。自然灾害种类多、发生频率高,巨灾风险大,造成的人口和经济损失大。70%以上县(市、区)位于自然灾害威胁严重的区域内。受气候变化、地震活跃等因素影响,自然灾害可能呈现分布范围扩展、活动频率增强、危害程度提高的趋势,给人民群众生产

^① 国土空间是指国家主权与主权利管辖下的地域空间,是国民生存的场所和环境。包括陆地、水域、内水、领海、领空等。

生活和生命财产安全带来隐患。

第四节 存在的主要问题

全省国土开发和空间布局成绩显著,为经济社会持续快速健康发展提供了有力支撑,但也存在一些问题:

——国土开发空间结构^①矛盾突出,利用效率较低。空间结构不清晰,土地用途分布不合理,土地利用界限不明晰,建设用地挤占优质耕地,建设用地粗放式开发利用,土地占用规模与经济效益、建设用地利用与土地承载能力、工业占地与居民生活用地之间矛盾日益凸显。

——城乡和区域发展不均衡,基本公共服务差距大。城镇化水平较低,城乡二元结构矛盾突出,城乡公共服务和生活条件差异大。经济社会发展水平较高的区域主要集中于盆地平原和丘陵地区,经济社会较不发达的区域主要集中于盆周和西部高山高原区等偏远地区,区域之间基本公共服务存在着较大的差距。

——部分地区耕地减少过快,保障粮食安全压力较大。随着工业化城镇化快速推进,全省地理条件较好的盆地平原和丘陵地区,城镇人口快速增加,城市空间不断扩张,工业占地快速增加,造成适宜发展农业生产的地区耕地逐年减少,对农产品尤其粮食生产影响较大,加之粮食生产品种结构不合理等,保障粮食安全压力较大。

——部分地区资源开发强度过大,环境破坏较突出。由于自然因素和人为活动等原因,尤其是部分地区粗放式开发,导致对生态环境的破坏日益突出。全省水土流失面积 15.65 万平方公里(不含冻融侵蚀面积 6.47 万平方公里),金沙江、嘉陵江和岷江多年平均输沙量约占长江上游 85%。流经成都平原的沱江干流水污染严重,主要工业城市均有酸雨出现,污染范围较大,程度较严重。

第五节 面临的形势

今后一个时期是全省加快发展的战略机遇期,也是各种矛盾凸显时期,对优化全省国土空间布局提出了更高要求。

——新型工业化新型城镇化进程加快,满足开发建设的空间需求面临挑战。全省进入工业化、城镇化“双加速”发展阶段,在重点工业化城镇化地区,城市建设和工业发展用地需求将进一步扩大,交通、能源等基础设施建设也将不断加快推进,这些都将不可避免占有耕地和绿色生态空间。

——统筹城乡发展深入推进,城乡空间结构优化面临新课题。随着城镇化快速发展,全省将继续深入推进统筹城乡发展,逐步打破城乡二元结构。农村人口进入城市,城市建设需要为农村人口进入城市预留生活空间。城市基础设施和公共服务设施向农村居民点延伸覆盖以及发展现代农业,都要求农村居住点相对集中,农村土地做进一步整理和复垦。这将对优化城乡空间布局结构,以及对国土空间开发效率提出了更高要求。

——人民生活质量不断提高,满足居民改善生活空间需求面临挑战。随着全面建设小康社会和推进社会主义现代化进程的加快,要满足人民生活质量不断改善的客观要求,需要更加宽敞的住

^① 空间结构是指不同类型空间的构成及其在国土空间中的分布,如城市空间、农业空间、生态空间的比例,以及城市空间中城市建设空间与工矿建设空间的比例等。

所、优美的环境、洁净的空气、清洁的水源,这对保护耕地和环境质量提出了新要求。

——生态环境压力将持续增加,瓶颈制约日益凸现。四川地处长江、黄河上游,是长江、黄河及其主要支流重要水源涵养地,对确保流域生态平衡和三峡库区生态安全十分重要。但全省生态系统脆弱,环境容量有限,工业化和城镇化正快速推进,水资源短缺将更趋严重,生态环境保护面临更大挑战,气候变化影响不断加剧。

第二篇 指导思想与规划目标

第二章 指导思想和原则

第一节 指导思想

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,以人为本,树立新的国土空间开发理念,优化空间布局,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,为全面建设小康社会提供支撑。

第二节 主体功能区划分

本规划将我省国土空间分为以下主体功能区:按开发方式,分为重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域^①;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。

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。

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。

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

^① 国家原则要求划分为优化、重点、限制和禁止开发四类功能区,鉴于国家规划已将成渝地区确定为国家层面的重点开发区域,我省不再划优化开发区域。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,禁止开发区域以自然或法定边界为基本单元,分布在其他类型主体功能区之中。

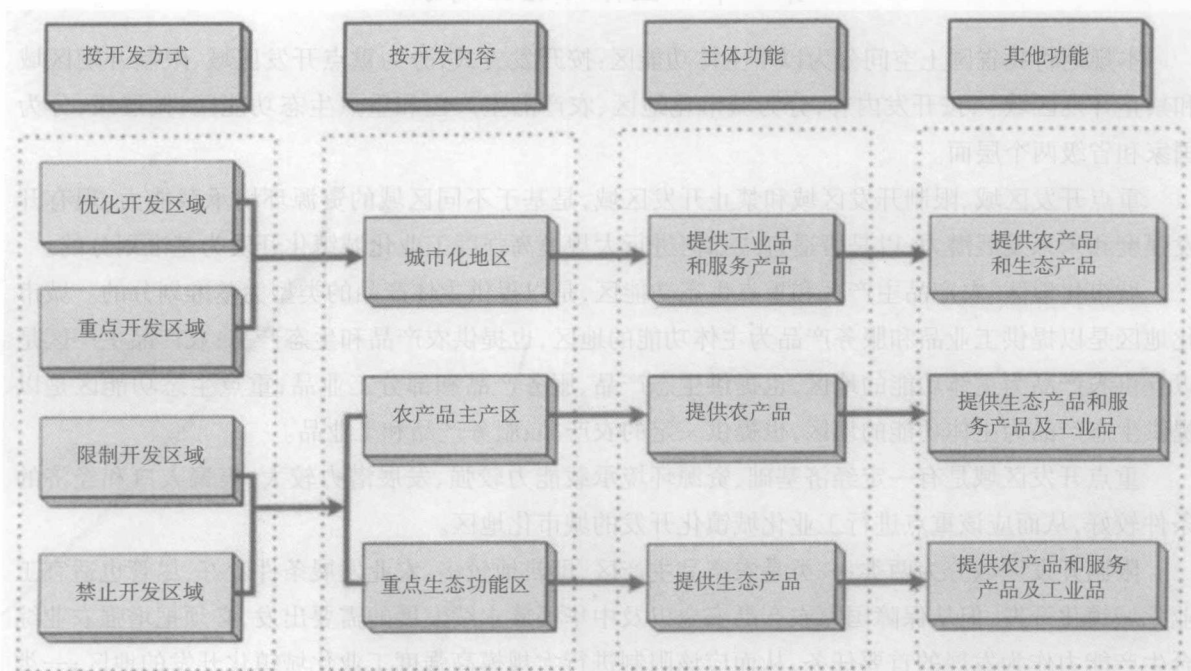
度工业化城镇化开发的条件,必须把增强生态产品生产能力作为首要任务,从而应该限制进行大规模高强度工业化城镇化开发的地区。

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、国家森林公园、国家地质公园、国家级风景名胜区、国家重要湿地和国家湿地公园等。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。

本规划的重点开发、限制开发、禁止开发中的“开发”,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。

各类主体功能区,在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,政府支持重点不同。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 开发原则

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。

——优化结构。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。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,严格保护耕地尤其是基本农田,保持农业生产空间,增加农村公共设施空间。适度扩大交通设施空间,扩大和优化重点开发区域的城镇和产业发展空间,严格控制限制开发区域城镇建设空间和工矿建设空间。

——协调开发。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、资源环境相协调。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。城市化地区要充分考虑土地、水资源承载能力,构建科学的城镇体系,强化区域性中心城市功能,带动全省区域协调发展。推进城乡经济社会一体化发展,逐步完善城乡基础设施和公共服务配套设施建设。统筹上下游开发,重要江河上游地区的开发要充分考虑对下游地区生态环境的影响。

——集约高效。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、产业集中布局,严格控制开发强度,优化国土空间开发结构,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。推进国土集约开发,实现国土高效开发利用。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。农产品主产区的城镇建设和产业项目要依托县城和重点镇,集约建设农村基础设施和公共服务设施。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。

——保护自然。按照建设资源节约型、环境友好型社会的要求,以保护自然生态为前提、以资源承载能力和环境容量为基础进行有度有序开发。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,严格控制在水资源短缺、生态脆弱、环境容量小、自然灾害危险性大的地区进行工业化城镇化开发。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。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,以资源环境承载能力综合评价为基础,划定生态红线并制定相应的环境标准和环境政策,加强森林、草地、湿地、冰川等生态空间的保护。

第四节 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。明确一定区域的主要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、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。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。把成都平原、川南、攀西、川东北地区内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。把一些不具备大规模高强度进行工业化城镇化的区域确定为限制开发的重点生态功能区,并不是不支持这些地区发展,而是为了更好地保护这类区域的生态产品生产力,为了使国家和全省保护生态环境的支持政策能更集中地用到这类区域,尽快改善当地公共服务和人民生活条件,使当地人民与其他区域人民共同过上全面小康的生活。

——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。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、各部门多方沟通协调基础上确定的。促进主体功能的形成,要正确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 战略目标和任务

第一节 主要目标

根据中央对全国主体功能区建设的总体要求和《全国主体功能区规划》的具体要求,到2020年,全省推进形成主体功能区的主要目标是:

——空间开发格局清晰。“一核、四群、五带”为主体的城镇化战略格局、五大农产品主产区为主体的农业战略格局、四类重点生态功能区为主体的生态安全战略格局基本形成。工业化城镇化得到快速推进,农业安全得到有效保障,生态环境得到有效保护。

——空间结构得到优化。全省陆地国土空间的开发强度^①控制在 3.75% 左右。重点开发、限制开发、禁止开发三类主体功能区生态空间分别大于 60%、70% 和 95%，绿色生态空间大幅提高。城镇工矿用地面积控制在 0.47 万平方公里以内，农村居民点占地面积控制在 1.01 万平方公里以内，全省耕地保有量不低于 5.89 万平方公里，其中基本农田不低于 5.14 万平方公里。

——空间利用效率提高。城镇空间单位面积创造的生产总值显著提高，提高土地集约节约利用水平。各类工业园区单位建设用地的要素投入和生产能力显著提高，环境污染得到严格控制和集中治理。单位面积耕地粮食与主要经济作物产量和产值提高，粮食产量达到 750 亿斤以上。单位绿色生态空间林木蓄积量、产草量和涵养水量明显增加。

——人民生活水平差距缩小。不同主体功能区以及同类主体功能区各区域之间城镇居民人均可支配收入和生活条件、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能力大体相当，基本公共服务均等化取得重大进展。城乡和区域发展差距不断缩小。

——生态屏障建设成效显著。生态系统稳定性增强，生态退化面积减少，水土流失得到有效防治，环境质量明显改善，生物多样性得到有效保护，森林覆盖率达到 37%，森林蓄积量达到 17.2 亿立方米以上。主要污染物排放总量和排放强度明显下降，大中城市空气质量基本达到Ⅱ级标准，长江出川断面水质达到Ⅲ类以上，防灾减灾能力进一步提升，应对气候变化能力显著增强。

专栏 1 四川省国土空间开发规划指标

指 标	2010 年	2020 年
国土开发强度(%)	3.41	3.75
耕地保有量(万平方公里)	5.95	5.89
基本农田保护面积(万平方公里)	5.14	5.14
园地面积(万平方公里)	0.81	0.96
林地面积(万平方公里)	23.20	23.58
牧草地面积(万平方公里)	13.76	13.79
建设用地总规模(万平方公里)	1.65	1.81
城乡建设用地规模(万平方公里)	1.37	1.49
城镇工矿用地规模(万平方公里)	0.35	0.47
农村居民点用地规模(万平方公里)	1.03	1.01
交通、水利及其他用地规模(万平方公里)	0.28	0.33
森林覆盖率(%)	34.82	37

注：国土空间开发的规划指标依据国务院批复的土地利用总体规划和林地保护利用规划确定。

第二节 战略任务

按照国家构建城市化、农业、生态安全三大战略格局的要求，结合全面建成小康社会的战略目标，推进形成全省主体功能区三大战略格局。

① 开发强度是指一个区域建设空间占该区域总面积的比例。建设空间包括城镇建设、独立工矿、农村居民点、交通、水利设施、其他建设用地等空间。

——构建“一核、四群、五带”为主体的城镇化战略格局。依托区域性中心城市和长江黄金水道、主要陆路交通干线,形成成都都市圈发展极核,成都、川南、川东北、攀西四大城市群,成德绵广(元)、成眉乐宜泸、成资内(自)、成遂南广(安)达与成雅西攀五条各具特色的城镇发展带。重点推进成都平原、川南、川东北和攀西地区工业化城镇化基础较好、经济和人口集聚条件较好、环境容量和发展潜力较大的部分县(市、区)加快发展,使之成为全省产业、人口和城镇的主要集聚地。(图5 四川省城市化战略格局示意图)

——构建五大农产品主产区为主体的农业战略格局。以基本农田为基础,构建以盆地中部平原浅丘区、川南低中山区、盆地东部丘陵低山区、盆地西缘山区和安宁河流农产品主产区为主体,以其他农业地区为重要组成的农业战略格局。推进五大农产品主产区内耕地面积较多、农业条件较好的县(市、区)大力发展现代农业。以保障粮食安全和提高农业综合生产能力、抗风险能力、市场竞争能力为目标,加快农业科技创新,优化农业结构,提高农业产业化经营。大力发展粮油、畜禽、水产、果蔬、林竹、茶叶等特色效益农业,培育一批现代畜牧业重点县、现代农业产业基地强县和林业产业重点县,建成全国重要的优质特色农产品供给基地。(图6 四川省农业战略格局示意图)

——构建四类重点生态功能区为主体的生态安全战略格局。构建以若尔盖草原湿地、川滇森林及生物多样性、秦巴生物多样性、大小凉山水土保持及生物多样性生态功能区等为主体,以长江干流、金沙江、嘉陵江、沱江、岷江等主要江河水系为骨架,以山地、森林、草原、湿地等生态系统为重点,以点状分布的世界遗产地、自然保护区、森林公园、湿地公园和风景名胜区等为重要组成的生态安全战略格局。实施生态保护和建设重点工程,加强防灾减灾工程建设,强化开发建设中的生态保护和污染治理,全面推进长江上游生态屏障建设。(图7 四川省生态安全战略格局示意图)

第三节 未来展望

全省主体功能区布局基本形成,国土空间总体上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,“天府之国”更加美好的景象。

——经济布局更趋集中均衡^①。工业化城镇化将在适宜开发的有限空间集中开发,产业集聚布局、人口集中居住、城镇密集分布。区域协调发展,成都作为全省中心城市更加发达和宜居,一批区域性中心城市快速崛起,形成功能完善、分工合理的四大城市群,大中小城市和小城镇协调发展,形成多元、多极、网络化的城镇体系,全省人口、城镇和经济布局更趋合理。

——城乡区域发展更趋协调。城市化地区成为人口分布和经济布局的主要载体,农村人口向城镇有序转移,其他区域人口向城市化地区集聚,更多人口生活在宜居区域。农产品主产区和重点生态功能区环境压力明显减轻,更多空间用于退耕还林还草还水。城市支撑农村、工业反哺农业和生态建设的力度加大,农业现代化水平、农业劳动生产率大大提高,区域比较优势得到充分发挥,区域产业分工进一步加强,区域经济发展更加协调,城乡与区域间人均生产总值及人均收入的差距逐步缩小。

^① 集中均衡式经济布局是指小区域集中、大区域均衡的开发模式。即在较小空间尺度的区域集中开发、密集布局;在较大空间尺度的区域,形成若干个小区域集中的增长极,并在国土空间相对均衡分布。这是一种既体现高效,又体现公平的开发模式。

——基本公共服务更趋均等。公共财政支出规模与公共服务覆盖的人口规模更加匹配,非重点开发区域的基本公共服务和人民生活条件得到明显改善,生活在不同地区的居民享有均等化的基本公共服务和大体相当的基本生活条件。随着城镇化进程和人口集聚度提高,基本公共服务的效率显著提高。

——资源利用更趋集约高效。大部分人口和产业集聚于城市化地区尤其是四大城市群,单位人口居住和单位经济产出占用国土空间减少,基础设施共享水平大幅提高。城市群内形成相对完整的产业链,协作配套能力增强,市场指向型产品运距缩短,物流成本降低。资源优势转化为经济优势的能力增强,就地加工转化率提升,绿色经济快速发展,资源节约与环境友好型生产和消费体系基本形成,节能型轨道交通成为城市群主要客运方式并间接减少私人轿车的使用频率。

——经济社会发展更可持续。重点生态功能区承载人口和发展产业的压力大幅减轻,不符合主体功能定位的开发活动大幅减少,涵养水源、保持水土、维护生物多样性等生态功能提升,森林、草原、河流、湿地、农田等生态系统的稳定性增强。农产品主产区开发强度得到合理控制,农业的生态效能大幅提升。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。

第三篇 主体功能区

推进全省形成主体功能区,必须明确国家级和省级层面的重点开发、限制开发(农产品主产区和重点生态功能区)、禁止开发区域的功能定位、发展目标、发展方向和开发原则。根据四川实际,有 89 个县作为重点开发区,并将与重点开发区相连的农产品主产区以及省级重点生态功能区 50 个县的县城镇及重点镇纳入重点开发区域范围(点状开发城镇面积共 0.22 万平方公里),重点开发区面积占全省总面积的 21.2%。有 35 个县作为农产品主产区,占全省总面积的 13.4%。有 57 个县作为重点生态功能区,占全省总面积的 65.4%。禁止开发区域分散于上述三类主体功能区内。(图 8 四川省主体功能区划分总图)

专栏 2 四川省主体功能区划分概况

主体功能区类型	县(个)	国土面积 (万平方公里)	占全省国土面积比重 (%)
重点开发区域	89	10.08	20.7
限制开发区域(农产品主产区)	35	6.70	13.8
限制开发区域(重点生态功能区)	57	31.82	65.5

注:(1)表中国土面积按照国土资源厅提供最新的土地利用现状。

(2)表中重点开发区域、限制开发区域面积均未扣除基本农田面积。

(3)重点开发区域和限制开发区域面积均未扣除其中分散的禁止开发区域面积。

(4)重点开发区域未加上点状开发城镇的面积,限制开发区域未扣除点状开发城镇的面积。

专栏3 四川省主体功能区划分明细

主体功能区类型	主体功能区层级	国土面积(万平方公里)	占全省国土面积比重(%)
重点开发区域	国家层面重点开发区域	3.97	8.16
	省级层面重点开发区域	6.12	12.59
	点状开发城镇(国家级)	0.06	0.13
	点状开发城镇(省级)	0.16	0.32
	合 计	10.31	21.20
限制开发区域(农产品主产区)	国家层面农产品主产区	6.52	13.42
限制开发区域(重点生态功能区)	国家层面重点生态功能区	28.65	58.95
	省级层面重点生态功能区	3.12	6.42
	合 计	31.77	65.37
禁止开发区域(分散于三类主体功能区内)	国家层面禁止开发区域	7.98	16.4
	省级层面禁止开发区域	5.21	10.7
	合 计	11.5	23.6

注:(1)表中重点开发区域、限制开发区域面积未扣除其中的基本农田。

(2)重点开发区域和限制开发区域面积均未扣除其中分散的禁止开发区域面积。

(3)农产品主产区和重点生态功能区已扣除点状开发城镇面积。

(4)禁止开发区域面积合计数已扣除部分相互重叠面积。省级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暂未纳入统计。

第四章 重点开发区域

重点开发区域是全省加快推进新型工业化、新型城镇化发展的主要承载区域,对带动全省经济社会加快发展,促进区域协调发展意义重大。

第一节 重点开发区域范围

全省重点开发区域包括成都平原、川南、川东北和攀西地区 19 市(州)中的 89 个县(市、区),以及与之相连的 50 个点状开发城镇,该区域面积 10.3 万平方公里,占全省幅员面积 21.2%。(图 9 四川省重点开发区域分布图)

——国家层面重点开发区域。包括成都平原地区 45 个县(市、区),以及与之相连 14 个点状开发城镇(0.06 万平方公里),该区域面积 4.0 万平方公里,占全省幅员面积 8.3%。

——省级层面重点开发区域。包括川南、川东北和攀西地区的 44 个县(市、区),以及与之相连的 36 个点状开发城镇(0.16 万平方公里),该区域面积 6.3 万平方公里,占全省幅员面积 12.9%。

第二节 功能定位和发展方向

全省重点开发区域的主体功能定位:支撑全省经济增长的重要支撑区,实施加快推进新型工业