

全国及各地区主体功能区规划

(上)

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

(上)

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.上/国家发展和改革委员会 编. -北京:人民出版社,2015.5
ISBN 978-7-01-014838-0

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 090094 号

全国及各地区主体功能区规划

QUANGUO JI GEDIQU ZHUTI GONGNENGQU GUIHUA
(上)

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:49.25

字数:1243 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-014838-0 定价:198.00 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

目 录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

目录 Contents

上 册

全国主体功能区规划

北京市主体功能区规划

天津市主体功能区规划

河北省主体功能区规划

山西省主体功能区规划

内蒙古自治区主体功能区规划

辽宁省主体功能区规划

吉林省主体功能区规划

黑龙江省主体功能区规划

上海市主体功能区规划

江苏省主体功能区规划

浙江省主体功能区规划

目 录

中 册

安徽省主体功能区规划

目 录



福建省主体功能区规划

江西省主体功能区规划

山东省主体功能区规划

河南省主体功能区规划

湖北省主体功能区规划

湖南省主体功能区规划

广东省主体功能区规划

广西壮族自治区主体功能区规划

海南省主体功能区规划

重庆市主体功能区规划

下 册

四川省主体功能区规划

贵州省主体功能区规划

云南省主体功能区规划

西藏自治区主体功能区规划

陕西省主体功能区规划

甘肃省主体功能区规划

青海省主体功能区规划

宁夏回族自治区主体功能区规划

新疆维吾尔自治区主体功能区规划

新疆生产建设兵团主体功能区规划

| 目 录 | Contents

1	全国主体功能区规划
113	北京市主体功能区规划
140	天津市主体功能区规划
169	河北省主体功能区规划
273	山西省主体功能区规划
338	内蒙古自治区主体功能区规划
415	辽宁省主体功能区规划
483	吉林省主体功能区规划
545	黑龙江省主体功能区规划
622	上海市主体功能区规划
647	江苏省主体功能区规划
710	浙江省主体功能区规划



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

序 言

国土空间^①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^②。

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

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、陆上水域、内水、领海、领空等。

② 党的十七大要求到2020年基本形成主体功能区布局。国家“十一五”规划纲要要求编制全国主体功能区规划,明确主体功能区的范围、功能定位、发展方向和区域政策。《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》(国发〔2007〕21号)对编制规划提出了具体要求。

空间开发的战略性、基础性和约束性规划^①,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^②。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。

① 战略性,指本规划是从关系全局和长远发展的高度,对未来国土空间开发作出的总体部署。基础性,指本规划是在对国土空间各基本要素综合评价基础上编制的,是编制其他各类空间规划的基本依据,是制定区域政策的基本平台。约束性,指本规划明确的主体功能区范围、定位、开发原则等,对各类开发活动具有约束力。

② 我国陆地国土空间中,山地约占 33%,高原约占 26%,盆地约占 19%,平原约占 12%,丘陵约占 10%。

——灾害。我国自然灾害^①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^②。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^③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^④。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

① 这里的自然灾害主要指洪涝、干旱灾害,台风、冰雹、暴雪、沙尘暴等气象灾害,火山、地震灾害,山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,风暴潮、海啸等海洋灾害,森林草原火灾和重大生物灾害等。

② 据2005年全国水力资源理论蕴藏量复查,64.7%的水力资源集中在四川、云南和西藏。

③ 化石能源主要指煤炭、石油、天然气、煤层气、油砂油、页岩油等。

④ 2008年全国查明矿产资源储量中,77%的煤炭资源集中在山西、内蒙古、陕西和新疆,75.9%的铁矿资源集中在辽宁、四川、河北、安徽、山西、云南、山东和内蒙古,62.4%的铜矿资源集中在江西、西藏、云南、内蒙古和山西。

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^①,一方面有力地支撑了国民经济的快速发展和进步,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^②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^③,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^④、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

① 经济发展和工业化城镇化,必然要落到具体的国土空间。从国土空间的角度观察,工业化城镇化就是农业空间和生态空间转化为城市化空间的过程。

② 生态系统是指在一定的空间和时间范围内,在各种生物之间以及生物群落与其无机环境之间,通过能量流动和物质循环而相互作用的一个统一整体。

③ 目前,全国水土流失面积达356万平方公里,沙化土地174万平方公里,石漠化面积12.96万平方公里,退化、沙化、碱化草地达135万平方公里。

④ 2008年全国有地下水降落漏斗222个,其中浅层133个,深层78个,岩溶11个,主要分布在华北、华东地区。

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^①。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^②,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。

^① 空间结构形成后很难改变,特别是农业空间、生态空间等变为工业和城市建设空间后,调整恢复的难度和代价很大。

^② 落实科学发展观,必须把科学发展观的思想和要求落实到具体空间单元的开发利用工作中,明确每个地区的主体功能定位以及发展方向、开发方式和开发强度。

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”^①,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^②。

——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^③。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^④。

——控制开发强度^⑤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

① 开发通常指以利用自然资源为目的的活动,也可以指发现或发掘人才、发明技术等活动。发展通常指经济社会进步的过程。开发与发展既有联系也有区别,资源开发、农业开发、技术开发、人力资源开发以及国土空间开发等会促进发展,但开发不完全等同于发展,对国土空间的过度、盲目、无序开发不会带来可持续的发展。

② 退耕还林、退牧还草、退田还湖等,一定意义上就是将以提供农产品为主体功能的地区,恢复为以提供生态产品为主体功能的地区,是对过去开发中主体功能错位的纠正。

③ 在农业社会,很多地区可以做到“一方水土养活一方人”。但在工业社会,达到较高的消费水平后,有些地区就很难做到“一方水土养富一方人”。

④ 技术进步可以提高一定国土空间的承载能力,但国土空间总量、环境容量、绿色开敞空间是技术进步不能完全解决的。

⑤ 开发强度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、水利设施以及其他建设用地等空间。

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^①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^②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^③;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

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。

② 生态产品指维系生态安全、保障生态调节功能、提供良好人居环境的自然要素,包括清新的空气、清洁的水源和宜人的气候等。生态产品同农产品、工业品和服务产品一样,都是人类生存发展所必需的。生态功能区提供生态产品的主体功能主要体现在:吸收二氧化碳、制造氧气、涵养水源、保持水土、净化水质、防风固沙、调节气候、清洁空气、减少噪音、吸附粉尘、保护生物多样性、减轻自然灾害等。一些国家或地区对生态功能区的“生态补偿”,实质是政府代表人民购买这类地区提供的生态产品。

③ 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;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域之中。

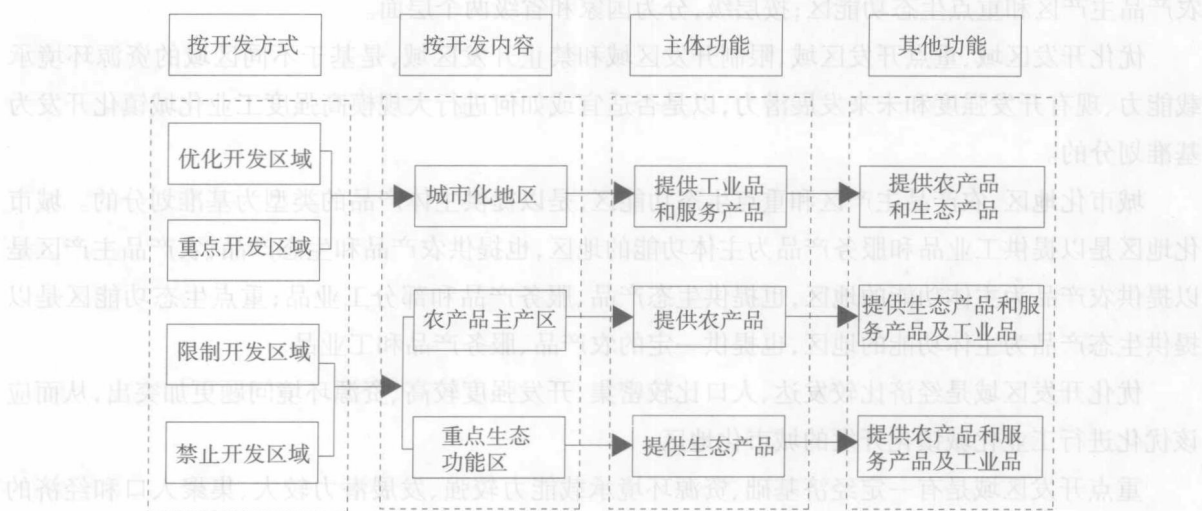
条件较好,从而应该重点进行工业化城镇化开发的城市化地区。优化开发和重点开发区域都属于城市化地区,开发内容总体上相同,开发强度和开发方式不同。

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,更多的是“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 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实际行动。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^①。

——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

^① 城市空间,包括城市建设空间、工矿建设空间。城市建设空间包括城市和建制镇居民点空间。工矿建设空间是指城镇居民点以外的独立工矿空间。

农业空间,包括农业生产空间、农村生活空间。农业生产空间包括耕地、改良草地、人工草地、园地、其他农用地(包括农业设施和农村道路)空间。农村生活空间即农村居民点空间。

生态空间,包括绿色生态空间、其他生态空间。绿色生态空间包括天然草地、林地、湿地、水库水面、河流水面、湖泊水面。其他生态空间包括荒草地、沙地、盐碱地、高原荒漠等。

其他空间,指除以上三类空间以外的其他国土空间,包括交通设施空间、水利设施空间、特殊用地空间。交通设施空间包括铁路、公路、民用机场、港口码头、管道运输等占用的空间。水利设施空间即水利工程建设占用的空间。特殊用地空间包括居民点以外的国防、宗教等占用的空间。