

领导

中国数据报告：

科学开发我们的家园——国土空间十大数字看点

经济转型阵痛：北京上海GDP增速垫底

北京市“三公经费”五个“最”

海南政府债务占GDP比重46.44%

领导

REFERENCE INFORMATION 1105

连玉明 武建忠○主编 《领导决策信息》周刊○编

团结出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

领导1105/连玉明, 武建忠主编

—北京: 团结出版社, 2011.10

ISBN 978-7-5126-0638-8

I. ①领… II. ①连… ②武… III. ①领导学—丛刊②区域经济发展—研究—中国

IV. ①C933-55②F127

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第176382号

书 名: 领导1105

出 版: 团结出版社

(北京市东城区东皇城根南街84号 邮编: 100006)

电 话: (010) 65228880 65244790 (出版社)

(010) 65238766 85113874 65133603 (发行部)

(010) 85113694 (邮购)

网 址: <http://www.tjpress.com>

Email: 65244790@163.com (出版社) 65228880@163.com (投稿)

65133603@163.com (购书)

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京品墨缘彩色印刷有限公司

装 订: 北京品墨缘彩色印刷有限公司

开 本: 889×1194 1/16

印 张: 12.5

字 数: 330千字

版 次: 2011年10月第1版

印 次: 2011年10月第1次印刷

书 号: 978-7-5126-0638-8/C.13

定 价: 100.00元

版权所有 侵权必究

研究机构

IDM 领导决策信息 INFORMATION FOR DECIDERS MAGAZINE HOUSE

《领导决策信息》周刊是中华人民共和国新闻出版总署批准的信息类期刊。2008年由首都科学决策研究会投资，国家工商行政管理局核准设立《领导决策信息》杂志社有限公司。国内统一刊号CN11-4114/D，国际标准刊号ISSN1673-9256，邮发代号2-704，国外代号VK5412，广告许可证：京朝工商广字第8074号。

《领导决策信息》周刊是一份为中高级领导决策提供信息的专业化期刊。它以“为决策服务”为宗旨，以“权威性、超前性、指导性，独家独特独到；准确性、科学性、实用性，可信可用可存”的特色和风格深受党政界、知识界、企业界决策者的支持和认可，被誉为“中国决策白皮书”。

首都科学决策研究会 Capital Association for Scientific Decision-Making

首都科学决策研究会（Capital Association for Scientific Decision-Making）是由首都科研机构及专家学者联合发起设立的从事科学决策的非营利社会团体。研究会本着“服务决策，服务发展，服务民生”的宗旨，建立决策信息和智力支持系统，以推动决策科学化和民主化进程。其核心战略重点是聚集相关专业研究者，发挥新政策、新科技、新舆论的首创精神和积极作用，通过广泛传播研究成果为领导者提出可供选择的科学决策方案。

IUD 北京国际城市发展研究院 International Institute for Urban Development, Beijing

北京国际城市发展研究院（IUD-International Institute for Urban Development, Beijing）成立于2001年，是中国政府批准设立的中国首家从事城市发展研究的跨学科国际化非营利组织。IUD独立或合作发起创立的首都科学决策研究会、领导决策信息杂志社、北京市朝阳区发展研究中心、北京国际城市论坛基金会，共同构筑IUD智库体系。

IUD以城市价值链理论为指导，以发现城市价值，提升城市品质为宗旨，围绕城市发展全过程，开展城市决策与预测研究，建立全球化学习网络，实施城市战略设计和行动计划。并以此为基础，构建对21世纪中国城市发展产生积极影响和推动作用的决策信息和智力支持系统。

INTERNATIONAL CITIES FORUM 国际城市论坛

国际城市论坛（ICF）是国际城市论坛基金会发起并组织的中国城市面向世界最具前瞻性、权威性、开放性的非官方非营利性组织。它集高层对话、学术研究、成果发布为一体，是促进中国与世界各国城市形成长期稳定的新型伙伴关系而建立的公共平台。

国际城市论坛定期举办年会、城市峰会和大讲堂公益活动，评选“中国城市管理进步奖”，推广“国际访问学者计划”和“中国城市科考计划”，出版“中国城市价值研究系列报告”，并通过网络化方式，推进地方政府官员、专家学者、企业家与论坛彼此的联系，高度重视论坛的后续行动和长期服务，积极稳妥地向机制化方向发展，独立或合作开展有助于实现论坛宗旨的各种活动。

CCGOV | 中国政务信息网 http://www.ccgov.net.cn

中国政务信息网（www.ccgov.net.cn）是专为国内中高级领导提供决策信息服务的专业网站，是《领导决策信息》周刊指定的官方网站，是北京国际城市发展研究院、首都科学决策研究会和领导决策信息杂志社的网络门户，是中国政务信息内容提供商，是政府信息化的战略合作伙伴。

核心研究人员

主 编 连玉明 武建忠

执行主编 张 涛

执行副主编 王亚辉

核心研究人员	连玉明	武建忠	刘俊华	李晓军
	金 峰	朱颖慧	李瑞香	石龙学
	张 涛	姚宇峰	李英才	冯 炯
	李文华	任 波	郭晓燕	张海燕
	李 帅	张爱霞	张国华	景婷婷
	丁玉丰	王亚辉	张 洪	周小丽
	陈 华	陈淑琴	周丽华	闫会军
	万小燕	韩建萍	梅 海	张 娜

信息观察员	孔祥铭 (菏泽)	文海庆 (衡阳)	王 导 (广州)	王 巍 (北京)	王兰波 (北京)
	王娅坤 (郑州)	王晓红 (长治)	王润涛 (大庆)	王培勇 (温州)	冯玉杏 (福州)
	田 富 (张家口)	刘宗国 (枣庄)	刘培欣 (烟台)	刘清贵 (朔州)	孙 慧 (淄博)
	孙晓梅 (西安)	江伟忠 (常州)	祁世强 (青岛)	严惠峰 (石家庄)	何 飏 (阿坝)
	余建中 (上海)	詹奕敏 (金华)	吴吉华 (南昌)	张 燕 (东营)	张元安 (常德)
	张光强 (惠州)	张海莲 (西宁)	张艳琴 (长春)	李伟民 (唐山)	李志国 (保定)
	李金光 (北京)	杜兴国 (哈尔滨)	杨 波 (天津)	杨会民 (邯郸)	沈玲英 (苏州)
	花纯勇 (徐州)	邱 乙 (沈阳)	陈 鑫 (成都)	陈国绪 (石家庄)	陈思远 (兰州)
	陈谋安 (泉州)	陈楚明 (武汉)	周仲伟 (营口)	林崇义 (台州)	罗红霞 (湛江)
	罗浩京 (长沙)	金开尔 (杭州)	胡秋艳 (北京)	郦宗宝 (丹阳)	原庆生 (晋中)
	唐 勤 (南通)	夏 琼 (益阳)	贾 健 (淮安)	郭晓梅 (凉山)	高 剑 (抚顺)
	高 映 (济南)	高 翔 (南京)	梁秀云 (北京)	姜宁燕 (永州)	黄晓媛 (南宁)
	黄莉菁 (无锡)	彭及佐 (泸州)	散友芝 (乌鲁木齐)	焦晓超 (北京)	童正琼 (深圳)
	董立仁 (郑州)	蒋晓萍 (呼和浩特)	鲁 军 (大连)	翟怀东 (太原)	李 晖 (北京)
	张正清 (北京)				

换把“尺子”量发展

近日，一份关注中国GDP发展质量的报告《中国科学发展报告2011》成为社会热议的焦点。该报告通过创建“GDP质量指数”，通过多维度的综合衡量，从“数量质量综合度量”的角度给各地的GDP进行重新评价和排名。改变过去简单的单一指标考核评价，建立成系统、多维度、综合性的体系化考核标准已经成为各级政府贯彻落实科学发展，实现发展方式转变的重要抓手。

长期以来，我们在描述和评价人和事时，往往过于侧重于其在某一方面的表现，简单化和局限性的特征明显。这其中最有代表性的例子就是，被广泛诟病的以GDP为主要甚至唯一官员政绩考核标准。诚然，对GDP的强烈渴求，让中国实现了经济实力的快速增长，但同时唯GDP“马首是瞻”，也给我们的发展带来了不可回避的问题。因此，在“十二五”规划《纲要》淡化GDP增长数据的同时，也给各地方干部考核工作提出了新的课题。

摒弃单一化指标，通过引入综合性、整体性更强也更符合科学发展要求的指标体系，在一定程度上就很好的解决了单一指标的简单化、局限性难题，也给未来的各方面工作指明了新的目标。因此，可以说指标体系的应用，既实现了对各方面的综合平衡、统筹兼顾，又可达到明确新标的、解决新问题的目的，很好的实现了对单一指标的“扬弃”。

按照统计学上的定义，统计指标体系就是由各种相互联系的统计指标所构成的一个有机整体，用来说明所研究现象各个方面相互依存和相互制约的关系。统计指标体系对于统计分析和研究具有重要的意义。通过一个设计科学的统计指标体系，可以描述现象的全貌和发展的全过程，分析和研究现象总体存在的矛盾以及各种因素对现象总体变动结果的方向和程度，也可以对未来的指标进行计算和预测，对未来现象发展变化的趋势进行预测。

测量“无形”的统计

现代调查统计学的快速发展和应用，让统计指标体系愈加种类繁多，且在各行各业中均有较多的使用。分类方法不同，统计指标体系各异。根据所研究问题的范围大小，可以建立宏观统计指标体系和微观统计指标体系。宏观统计指标体系就是反映整个现象大范围的统计指标体系，如反映整个国民经济和社会发展的统计指标体系。微观统计指标体系就是反映现象较小范围的统计指标体系，如反映企业或事业单位的统计指标体系。而根据所反映现象的范围内容不同，统计指标体系可以分为综合性统计指标体系和专题性统计指标体系。综合性统计指标体系是较全面地反映总系统及其各个子系统的综合情况的统计指标体系，如国民经济和社会发展统计指标体系。专题性统计指标体系则是反映某一个方面或问题的统计指标体系，如经济效益指标体系就是专题性统计指标体系。

当然，正如寓言中所言“罗马不是一天建成的”，构建一个科学完善的指标体系并不是一件简单的事。最重要问题就是要找到可以构建整个指标体系大厦的砖石——指标。指标的选取是非常关键的。合适指标的设定和选取，可以让构建出来的指标体系具有更好的可操作性、权威性和科学性。如此一来，指标体系大厦的轮廓便出来了，一级指标—二级指标—N级指标。

“砖石”准备完毕，接下来就要将其黏合和架构在一起，这就是指标体系中各级权重的确定。在实际操作中，各指标项的权重系数必须根据实际情况作出合理的规定。但与此同时，在很多情况下，权重系数的确定实际上传达着指标体系构建者的理念侧重以及对未来事物发展方向的判断。

当然，即使“大厦”建成，也要接受工程质量的实际检验，并在此基础上发现问题，对指标体系作出相应的调整和优化。

可以预见，在未来的数年内，随着我国体制改革和转变经济发展方式的进一步深入，诸如幸福指数、民生指数等各类型的指标体系将在政府决策和官员政绩考核中扮演越来越重要的角色。而借助现代计算机技术，数据指标的完美构建和整合将越来越变成一项将科学的严谨性和艺术的前瞻性相结合起来的创作。

Content

目录领导 +



+P001



科学开发我们的家园 ——国土空间十大数字看点

- 002 18 亿亩：最严格耕地保护制度一定要坚持
- 014 3.91%：控制开发强度 共建美好家园
- 024 “两横三纵”：城市化战略新格局
- 039 “七区二十三带”：农业战略新格局
- 045 “两屏三带”：生态安全战略新格局
- 053 6~8 个：海洋主体功能区战略格局 2020 年基本形成
- 057 “五片一带”：构建能源开发新布局
- 062 9 项政策：差别化落实是关键
- 067 四大功能区：地方政府绩效差别化考核
- 071 19 项：省级主体功能区规划明确职责要求

+P075



- 076 近七成公众不满公共部门应对危机表现

+P095



- 096 中国经济半年报：GDP 同比增长 9.6%
- 099 首份 GDP 质量排名：京沪浙居前三甲

+P115

重大课题核心报告
重要数据评估分析

- 100 经济转型阵痛：北京上海 GDP 增速垫底
- 109 学前教育三年行动桂皖京粤可圈可点
- 112 10 万亿地方债务 1/4 需用土地收入偿还



- 116 四大直辖市创新型城市测评：北京第一
- 120 中国商标注册实现“三个世界第一”
- 125 山西 7700 亿煤改撤出资金近半就地消化

+P129

三十省区发展数据显趋势
两百城市位次排名观变化



- 130 北京市“三公经费”五个“最”
- 133 18 个行业淘汰落后产能：河北涉及企业数最多
- 135 2205 倍——国税总局 VS 信访局“三公”支出

+P139

一组关键词，盘点春夏秋冬
几个数目字，把握南北西东



- 140 海南政府债务占 GDP 比重 46.44%
- 145 7.2%~25%——青粤鲁财政性教育经费将大跨越
- 147 各地落实中央一号文件的理想与现实

+P151

小数据大背景，透过数据找差距
低指标高排名，对照地标比发展



- 152 河北辽宁等 5 省保障房开工率超过 100%
- 153 68.8% 的官员因忙于应酬少读书
- 155 “微型企业”标准新增软件服务等 8 个行业
- 157 福建公布县域义务教育均衡发展评估标准

+P159



- 159 国家重点生态功能区和禁止开发区域名录



科学开发我们的家园 ——国土空间十大数字看点

- 18亿亩：最严格耕地保护制度一定要坚持
- 3.91%：控制开发强度 共建美好家园
- “两横三纵”：城市化战略新格局
- “七区二十三带”：农业战略新格局
- “两屏三带”：生态安全战略新格局
- 6~8个：海洋主体功能区战略格局2020年基本形成
- “五片一带”：构建能源开发新布局
- 9项政策：差别化落实是关键
- 四大功能区：地方政府绩效差别化考核
- 19项：省级主体功能区规划明确职责要求

18亿亩：最严格耕地保护制度一定要坚持

我国首个全国性国土空间开发规划《全国主体功能区规划——构建高度、协调、可持续的国土空间开发格局》(下称《全国主体功能区规划》)于2010年12月21日由国务院正式印发。《全国主体功能区规划》包括规划背景、指导思想与规划目标、国家层面主体功能区、能源与资源、保障措施、规划实施等6篇,共13章,全文7万多字,将是我国未来国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划。《全国主体功能区规划》按开发方式将国土空间划分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域四类,还提出构建“两横三纵”为主体的城市化、“七区二十三带”为主体的农业和“两屏三带”为主体的生态安全“三大战略格局”。值得注意的是,《规划》针对不同的主体功能区提出了不一样的地方绩效考核评价办法,绩效考核结果将作为地方党政领导班子和领导干部选拔任用、培训教育、奖励惩戒的重要依据。在《全国主体功能区规划》出台后,相关专家指出,该规划出台将产生牵一发而动全身的效应。自此中国将告别“唯GDP论”的考核体系,未来将进一步增加公共服务、社会管理、增强可持续发展能力等方面的考核。

《全国主体功能区规划》的出台背景

2011年6月8日,国务院新闻办举行新闻发布会介绍了《全国主体功能区规划》的有关情况。国家发展改革委副主任徐宪平介绍了《全国主体功能区规划》编制的背景和过程、目的和意义以及规划的主要内容。徐宪平副主任强调,2010年底,国务院印发了《全国主体功能区规划》,这是我国经济社会发展领域的一件大事,是深入贯彻落实科学发展观的重大战略举措,是科学开发国土空间的行动纲领和远景蓝图。实施主体功能区规划,推进主体功能区建设,是我国国土空间开发思路 and 开发模式的重大转变,是国家区域调控理念和调控方式的重大创新,对推动科学发展、加快转变经济发展方式具有重要意义。

6月8日,中国政府网发布了《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》(下称《通知》),并全文刊载了《全国主体功能区规划》。该《通知》指出,《全国主体功能区规划》是我国国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划。编制实施该《规划》,对于推进形成人口、经济 and 资源环境相协调的国土空间开发格局,对于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。

《全国主体功能区规划》包括规划背景、指导思想与规划目标、国家层面主体功能区、能源与资源、保障措施、规划实施等6篇,共13章。《全国主体功能区规划》还收录国家重点生态功能区名录、国家禁止开发区域名录和20幅图等3个附件,全文7万多字。

《全国主体功能区规划》按开发方式将国土空间划分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域四类。《全国主体功能区规划》将推进实现主体功能区主要目标的时间设定为2020年,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)。《全国主体功能区规划》提出,我国未



来将主要构建“两横三纵”为主体的城市化战略格局，集中全国大部分人口和经济总量，在优化提升东部沿海城市群的基础上，在中西部一些资源环境承载能力较好的区域，培育形成一批新的城市群，促进经济增长和市场空间由东向西、由南向北拓展，在发展中逐步缩小区域差距。还要构建“七区二十三带”为主体的农业战略格局，保障全国耕地数量质量和农产品供给，为进一步增强农业政策的针对性发挥导向作用。此外，还要构建“两屏三带”为主体的生态安全战略格局，约束盲目无序的开发行为，实现可持续发展，实现在现代化建设中保持必要的“净土”。

国家发改委副主任徐宪平在新闻发布会上指出，目前国土空间开发存在一些必须高度重视的问题，如耕地减少过多过快、资源开发强度过大、环境问题凸显、生态系统功能退化等。因此，必须统筹谋划未来国土空间开发的战略格局，形成科学的国土空间开发导向。徐宪平说，推进形成主体功能区，有利于推进区域协调发展，有利于从源头上扭转生态环境恶化趋势，有利于制定实施更有针对性的区域政策和绩效考核评价体系。

为更好的贯彻和落实《全国主体功能区规划》，国务院要求各地尽快组织完成省级主体功能区规划编制工作，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，全面做好《全国主体功能区规划》实施的各项工作。

国家发改委秘书长杨伟民在接受《中国投资》杂志的采访时表示，今后《全国主体功能区规划》的落实还是要靠政策，包括财政政策、投资政策、人口政策、环境政策、土地政策、应对气候变化政策等，这些政策中最重要的是财政政策和绩效考核。具体来说，财政政策，就是要提出明确的达到均等化程度的时限，并随财政收入的提高逐步加大力度，要落实对农产品主产区的均衡性财政转移资金，整合现行生态环境保护方面的支出，向重点生态功能区倾斜。投资政策，要实施国家重点生态功能区保护修复工程，每5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。产业政策，要对不同类型的主体功能区实行不同的鼓励、限制、禁止目录，原来不加区别都鼓励的项目，今后对优化开发区域和限制开发区域将列入限制目录，有些属于允许的项目，可能在优化或限制区实行限制等。重大项目特别是依托国内资源的项目优先在中西部的重点区布局。还可以进一步细化，如对同一类不同的主体功能区实行差别化的产业政策，如高耗水项目不能布局在环渤海等。绩效评价方面，今后要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，如重点生态功能区，不考核GDP，这将对当地产生非常大的影响。

据有关资料显示，《全国主体功能区规划》在2010年6月就经国务院常务会议原则审议通过，于2010年底由国务院印发全国各省份和国务院有关部门，是新中国成立以来我国第一个全国性国土空间开发规划。

据《中国经营报》披露称，《全国主体功能区规划》前后历时8年才出炉，编制过程历经曲折。2003年，国家发改委在起草“十一五”规划时，正式提出了“主体功能区”战略构想，这一构想在2006年3

月通过的“十一五”规划中得到了确认。2007年7月,国务院下发了《关于编制全国主体功能区规划的意见》,要求从全国和省级两个层面编制功能区规划。在经历了复杂的自然环境与区域发展调研、漫长的央地博弈后,《规划》于2010年12月底由国务院正式发文,并已在2011年初下发到省部级。《中国经营报》记者称,从最初提出战略构想,到《规划》全文正式公布,已经过去了8年之久。但到目前为止,还有15个省份没有按规定时间上报省级层面的主体功能区规划。

国家发改委秘书长杨伟民表示,当前,国家发改委在抓紧衔接确认省级主体功能区规划,联合或督促有关部门尽快制定更加细致的、可操作的政策。这无疑需要各部门、各个省区市的思想共识和群策群力。

权威人士认为,《全国主体功能区规划》若能良好执行,对解决中国经济社会面临的复杂问题将大有裨益。此间,需要财政、投资、产业、土地、人口、环境和绩效评价等政策通力配合,共同护航。在马凯看来,这正是实现共同富裕、构建和谐社会的重要基础,并将有利于中华民族永续发展最终目的的实现。

耕地逼近保障农产品供给安全“红线”

要制定和实施一国的国土空间开发战略首先就要明确该国在国土土地资源、水资源、环境等一系列自然条件方面的特点和评估。作为我国第一个国土空间开发规划——《全国主体功能区规划》在开篇就明确论述了我国国土空间的自然状况。《规划》指出,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。

地形方面,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。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。

气候方面,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。

植被方面,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。

灾害方面,我国自然灾害种类多,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。

海洋方面,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。

《全国主体功能区规划》指出,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,我国国土空间具有五大特点:

（1）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。



（2）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。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。



（3）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。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。

(4) 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。



(5) 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。



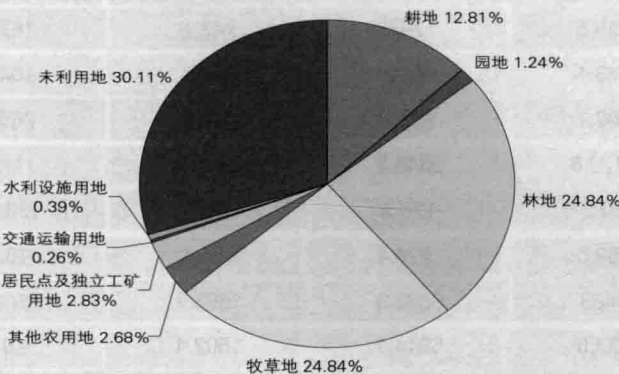
与此同时，国土空间开发利用方面，也存在很多必须高度重视和着力解决的突出问题。《全国主体功能区规划》重点强调了五个方面，包括耕地减少过多过快、生态损害严重、资源开发强度大、空间结构不合理、城乡和区域发展不协调等。其中，全国耕地面积从 1996 年的 19.51 亿亩减少到 2008 年的 18.26 亿亩，人均耕地由 1.59 亩减少到 1.37 亩，逼近保障我国农产品供给安全的“红线”。

数据显示，我国陆地国土面积为 960 万平方公里，仅次于俄罗斯和加拿大，是世界第三大国。但在我国广大的陆地国土中，山地面积占比 33.3%，高原占比 26%，盆地占比 18.8%，平原占比 12%，丘陵占比 9.9%。而国土资源部的土地利用变更调查数据也显示，截止到 2008 年，全国有耕地 18.26 亿亩，园地 1.77 亿亩，林地 35.41 亿亩，牧草地 35.41 亿亩，其他农用地 3.82 亿亩，居民点及独立工矿用地 4.04 亿亩，交通运输用地 0.37 亿亩，水利设施用地 0.55 亿亩，其余为未利用地。

18 亿亩耕地是一条红线。但近几年来，各地的土地违法违规问题实在令人不安。国土资源部公布的《国家土地督察公告（2010 年）》显示，2010 年开展的土地卫片执法检查发现违法违规用地 3.42 万宗，涉及土地面积 73.35 万亩，其中耕地 27.45 万亩，有 13 个省（区）违法占用耕地超过 1 万亩。国家和省级重点工程项目违法用地 33.04 万亩，其中耕地 15.02 万亩，分别占全国违法用地面积和违法占用耕地面积的 45.05% 和 54.72%。交通运输项目违法用地面积 33.93 万亩，其中耕地 15.62 万亩，分别占全国违法用地面积和违法占用耕地面积的 46.27% 和 56.89%，主要集中在公路、铁路两个行业。以推进“新农村建设”、农业产业结构调整为名违法建设等类型的农村违法用地量大面广。该《公告》指出，在部分省份基本农田保护面积已逼近规划目标。有的省份耕地后备资源不足，落实耕地占补平衡越来越困难，实施难度加大，补充耕地质量偏低。

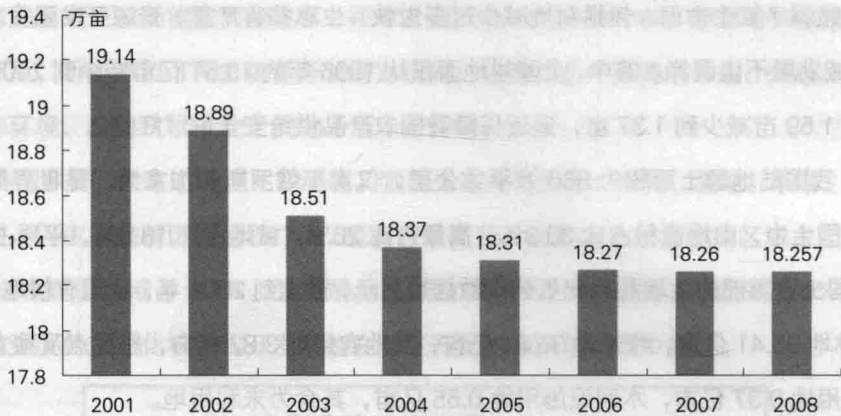
翻阅这几年国土部公布的土地督察公报，类似于上面的这类违法占用耕地的事情已经不胜枚举。数据显示，截至 2010 年底，我国耕地面积约为 18.26 亿亩，比 1997 年的 19.49 亿亩减少 1.23 亿亩，已经逼近 18 亿亩红线。

全国土地利用状况（2008 年）



数据来源：国土资源部，《2008 年中国国土资源公报》。

全国耕地面积变化情况（2001~2008年）



数据来源：国土资源部，《2008年中国国土资源公报》。

不仅仅是耕地的问题，水资源紧缺更是制约我国经济发展的一个很重要的因素。中投顾问发布的《2011~2015 年中国水务行业投资分析及前景预测报告》指出，我国是一个严重缺水的国家，尽管淡水总量居世界第四位，但人均水资源只有 2300 立方米，仅为世界平均水平的 1/4。随着未来我国人口的不断增长、城市化的加速，预计水资源短缺的影响将越来越大。不久前，发改委发布数据显示全国 655 个城市中有将近 400 个城市缺水，其中约 200 个城市严重缺水。北京水务局发布信息，北京人均水资源量降至

各水资源一级区水资源量（2008年）（单位：亿m³）

水资源一级区	降水总量	地表水资源量	地下水资源量	地下水与地表水 资源不重复量	水资源总量
全国	62000.3	26377	8122	1057.3	27434.3
北方6区	19534.8	3681.6	2455.2	919.1	4600.7
南方4区	42465.5	22695.4	5666.8	138.2	22833.6
松花江	4353.2	788.5	426.1	194.2	982.7
辽河	1586.8	305.1	171.7	88.8	393.9
海河	1729.5	126.9	242.1	167.6	294.5
黄河	3443.1	454.2	344.7	104.9	559
淮河	2902.1	782.1	430.6	265.1	1047.2
长江	19120.6	9344.3	2416.3	113	9457.2
其中：太湖	450.7	175.7	45.7	23.7	199.4
东南诸河	3269.5	1724.4	454.4	10.7	1735.2
珠江	10438	5682.3	1293.7	14.6	5696.8
西南诸河	9637.5	5944.4	1502.4	0	5944.4
西北诸河	5520.1	1224.8	840	98.6	1323.4

数据来源：水利部公报，2010年第4期。