

全国主体功能区规划

 人 民 出 版 社

全國主要功團區團別

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

图书在版编目(CIP)数据

全国主体功能区规划. —北京:人民出版社,2015.1

ISBN 978-7-01-014465-8

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 014121 号

全国主体功能区规划

QUANGUO ZHUTI GONGNENGQU GUIHUA

——构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:12.25

字数:160 千字 印数:00,001-10,000 册

ISBN 978-7-01-014465-8 定价:28.00 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

《全国主体功能区规划》是经国务院批准发布,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《全国主体功能区规划》,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 and 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。

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《全国主体功能区规划》出版,供各有关方面研究参考。

人民出版社

二〇一五年一月

目 录

全国主体功能区规划	1
序 言	1
第一篇 规划背景	4
第一章 规划背景	4
第一节 自然状况	4
第二节 综合评价	5
第三节 突出问题	7
第四节 面临趋势	9
第二篇 指导思想与规划目标	11
第二章 指导思想	11
第一节 开发理念	12
第二节 主体功能区划分	15
第三节 重大关系	16
第三章 开发原则	19
第一节 优化结构	19
第二节 保护自然	21
第三节 集约开发	22
第四节 协调开发	23
第五节 陆海统筹	24

第四章	战略目标	25
第一节	主要目标	25
第二节	战略任务	27
第三节	未来展望	29
第三篇	国家层面主体功能区	31
第五章	优化开发区域	31
第一节	功能定位和发展方向	32
第二节	国家层面的优化开发区域	33
第六章	重点开发区域	40
第一节	功能定位和发展方向	40
第二节	国家层面的重点开发区域	42
第七章	限制开发区域(农产品主产区)	64
第一节	功能定位和发展方向	65
第二节	发展重点	66
第三节	其他农业地区	67
第八章	限制开发区域(重点生态功能区)	68
第一节	功能定位和类型	68
第二节	规划目标	69
第三节	发展方向	70
第四节	开发管制原则	74
第九章	禁止开发区域	76
第一节	功能定位	76
第二节	管制原则	77
第三节	近期任务	80
第四篇	能源与资源	81
第十章	能源与资源	81
第一节	主要原则	81

第二节	能源开发布局	83
第三节	主要矿产资源开发布局	84
第四节	水资源开发利用	86
第五篇	保障措施	88
第十一章	区域政策	88
第一节	财政政策	88
第二节	投资政策	89
第三节	产业政策	90
第四节	土地政策	91
第五节	农业政策	92
第六节	人口政策	93
第七节	民族政策	94
第八节	环境政策	94
第九节	应对气候变化政策	96
第十二章	绩效考核评价	97
第一节	完善绩效考核评价体系	97
第二节	强化考核结果运用	98
第六篇	规划实施	100
第十三章	规划实施	100
第一节	国务院有关部门的职责	100
第二节	省级人民政府的职责	102
第三节	监测评估	105
附件 1	国家重点生态功能区名录	108
附件 2	国家禁止开发区域名录	113
表 1	国家级自然保护区	113
表 2	世界文化自然遗产	137

表 3	国家级风景名胜区	139
表 4	国家森林公园	145
表 5	国家地质公园	167

附件 3 附图..... 171

图 1	中国地形图	171
图 2	人均可利用土地资源评价图	172
图 3	人均可利用水资源评价图	173
图 4	生态脆弱性评价图	174
图 5	自然灾害危险性评价图	175
图 6	目前开发强度示意图	176
图 7	开发区分布图	177
图 8	城市化战略格局示意图	178
图 9	农业战略格局示意图	179
图 10	生态安全战略格局示意图	180
图 11	国家重点生态功能区示意图	181
图 12	国家禁止开发区域示意图	182
图 13	水资源开发利用评价图	183
图 14	多年平均降水量分布图	184
图 15	二氧化硫排放分布图	185
图 16	化学需氧量排放分布图	186
图 17	生态重要性评价图	187
图 18	人口集聚度评价图	188
图 19	人均地区生产总值分布图	189
图 20	交通优势度评价图	190

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,

^① 国土空间,是指国家主权与主权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。

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^①。

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^②,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。

① 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。

② 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。

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^①。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^②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

① 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%。

② 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。

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^①。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^②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

^① 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。

^② 化石能源主要指煤炭、石油、天然气、煤层气、油砂油、页岩油等。

消费地呈逆向分布^①。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^②,一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

① 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。

② 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。

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^①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^②,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^③、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。

① 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。

② 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。

③ 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。