

新疆生产建设兵团主体功能区规划

目 录

序 言.....	5
第一篇 规划背景.....	7
第一章 规划背景.....	7
第一节 基本情况.....	7
第二节 分布状况.....	7
第三节 自然概况.....	8
第四节 综合评价.....	9
第五节 面临趋势.....	11
第二篇 指导思想与规划目标.....	14
第二章 指导思想.....	14
第一节 开发理念.....	14
第二节 主体功能区划分.....	17
第三节 重大关系.....	20
第三章 开发原则.....	22
第一节 优化结构.....	22
第二节 保护自然.....	23
第三节 集约开发.....	25
第四节 协调开发.....	26
第四章 战略目标.....	27
第一节 主要目标.....	27
第二节 主要战略任务.....	29
第三节 未来展望.....	30
第三篇 兵团主体功能区.....	32
第五章 重点开发区域.....	32
第一节 功能定位和发展方向.....	33

第二节 国家层面的重点开发区域.....	35
第三节 兵团层面的重点开发区域.....	39
第六章 限制开发区域（农产品主产区）.....	42
第一节 功能定位和发展方向.....	42
第二节 发展重点.....	44
第七章 限制开发区域（重点生态功能区）.....	46
第一节 功能定位和发展方向.....	47
第二节 规划目标.....	47
第三节 开发管制原则.....	48
第八章 禁止开发区域.....	53
第一节 功能定位.....	54
第二节 管制原则.....	54
第四篇 能源与资源.....	56
第九章 能源与资源.....	56
第一节 主要原则.....	56
第二节 能源开发布局.....	58
第三节 主要矿产资源开发布局.....	59
第四节 水资源开发利用.....	59
第五篇 保障措施.....	60
第十章 区域政策.....	60
第一节 财政政策.....	60
第二节 投资政策.....	61
第三节 产业政策.....	62
第四节 土地政策.....	62
第五节 农业政策.....	63
第六节 人口政策.....	63
第七节 民族政策.....	64
第八节 环境政策.....	64

第九节 应对气候变化政策.....	65
第十一章 绩效评价.....	66
第一节 建立绩效考核评价体系.....	66
第二节 强化考核结果运用.....	66
第六篇 规划实施.....	68
第十二章 规划实施.....	68
第一节 兵团有关部门的职责.....	68
第二节 各师的职责.....	70
第三节 监测评估.....	70
图 1 兵团地形图	
图 2 兵团行政区划图	
图 3 兵团城市化战略格局示意图	
图 4 兵团农业战略格局示意图	
图 5 兵团生态安全战略格局示意图	
图 6 兵团主体功能区划图	
图 7 兵团重点开发区域分布图	
图 8 兵团农产品主产区分布图	
图 9 兵团重点生态功能区分布图	
图 10 兵团禁止开发区域分布图	
图 11 兵团人均可利用土地资源评价图	
图 12 兵团地均地区生产总值分布图	
图 13 兵团生态脆弱性评价图	
图 14 兵团自然灾害危险性评价图	
图 15 兵团目前开发强度示意图	
图 16 兵团水资源开发利用率评价图	
图 17 兵团多年平均降水量分布图	
图 18 兵团二氧化硫排放分布图	
图 19 兵团化学需氧量排放分布图	
图 20 兵团生态重要性评价图	
图 21 兵团人口聚集度评价图	
图 22 兵团人均可利用水资源评价图	
图 23 兵团交通优势度评价图	

序 言

国土空间是宝贵资源，也是新疆生产建设兵团（以下简称兵团）屯垦戍边事业发展壮大的基础。为了形成人口、经济、资源和环境相协调的国土空间开发格局，确保屯垦戍边事业永续发展，必须推进形成主体功能区，科学有序开发我们的家园。

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、加快经济发展方式转变，实现科学跨越发展；有利于按照以人为本的理念推进区域协调发展，逐步实现基本公共服务均等化，促进人口、经济、资源和环境的空间均衡；有利于从源头扭转生态环境恶化趋势，促进资源节约和环境保护，实现可持续发展；有利于打破行政区划界限，更加积极主动地融入新疆发展大局，推动形成区域协调发展新格局，为履行屯垦戍边使命奠定坚实基础。

《新疆生产建设兵团主体功能区规划》（以下简称本规划）根据《国务院关于编制主体功能区规划的意见》（国发〔2007〕21号）、《全国主体功能区规划》、《新疆维吾尔自治区主体功能区规划》编制，是推进形成兵团主体功能区的基本依据，是兵团国土空间开发的基础性、战略性和约束性规划，是科学开发国土空间的行动纲领和远景蓝图。本规划范围为兵团所辖的国土空间，主要目标时间是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。

第一篇 规划背景

兵团位于新疆维吾尔自治区境内，战略地位极为重要。自兵团成立特别是改革开放以来，城镇化、新型工业化和农业现代化快速发展，城市、团场面貌焕然一新，综合实力、职工生活水平和维稳戍边能力明显提高，经济、社会、生态格局不断改变。合理开发国土空间，与新疆各族人民共同构建美好家园，首先要认识兵团基本情况和国土空间变化。

第一章 规划背景

——认识我们变化着的家园

第一节 基本情况

按照中央要求，1954年10月，由驻疆人民解放军的大部集体转业组建兵团，承担劳武结合、屯垦戍边使命。目前，兵团辖有14个师（6个市）、176个团场、近6000家工交建商企业和14家上市公司以及一批科教文卫体等事业单位。2011年，兵团总人口261.4万人，占新疆11.8%；生产总值968.8亿元，占新疆14.7%；上缴国家和地方各项税费106.4亿元。

第二节 分布状况

兵团所辖单位呈点状或片状分布于新疆15个地州市境内，形成沿塔克拉玛干、古尔班通古特两大沙漠周边和2019公里边境线的“两周一线”布局。辖区国土面积7.46万平方公里，占

新疆 4.5%，其中第一师阿拉尔市、二师铁门关市、三师图木舒克市和第十四师分布于南疆塔克拉玛干沙漠边缘的绿洲地带——塔里木盆地，经济总量、人口数分别占兵团 25.6%、28.4%；第四师、五师、九师、十师北屯市分别分布于伊犁河谷、博尔塔拉河谷、塔额盆地及中蒙、中哈、中俄边界低山谷地和阿尔泰山山麓冲积平原，经济总量、人口数分别占兵团 14.6%、18.8%；第六师五家渠市、七师、八师石河子市、十二师、建工师及兵团直属单位主要分布于北疆古尔班通古特沙漠南缘绿洲地带——准噶尔盆地，第十三师主要分布于东疆吐哈盆地、巴里坤盆地、伊吾淖毛湖盆地，经济总量、人口数分别占兵团 59.8%、52.8%。

第三节 自然概况

——地形状况。新疆地貌总轮廓是“三山夹两盆”，北部有阿尔泰山，南部有昆仑山，天山横亘中部，阿尔泰山与天山中间为准噶尔盆地，其间有我国第二大沙漠——古尔班通古特沙漠；天山与昆仑山中间形成塔里木盆地，其间有我国第一大沙漠——塔克拉玛干沙漠。兵团绝大多数团场分布在山前绿洲和两大盆地边缘，少数分布在山区和山麓地带。

——气候特点。兵团气候属典型的大陆性干旱气候。按地理位置可以分为三种类型，北疆西北部的第四师、五师、九师和十师大部分团场属中温带大陆性半干旱气候，北疆准噶尔盆地的第六师、七师、八师、十二师和十师部分团场属中温带大陆性干旱气候，南疆的第一师、二师、三师、十四师和东疆的

第十三师属暖温带大陆性干旱气候。总体上，气候干燥少雨，且降水分布不均，日照时间长，且日差较大。

——资源条件。兵团水资源主要来自高山融雪和山区降水，2011年引水量126.8亿立方米，其中地表水约占81.7%。现有耕地1540万亩，人均近6亩，可开垦连片荒地资源800多万亩。动植物资源丰富，特别是珍稀荒漠动植物物种丰富，具有多样化、特殊性、复杂性等特征。矿产资源有30多种，其中煤炭、膨润土、云母、蛋白土、花岗岩、石灰石、铜镍等矿种已开发利用。

——灾害类别。兵团辖区多处于新疆的风头水尾、沙漠边缘，风沙、干旱、霜冻、雪灾、洪水、冰雹、干热风等自然灾害及病虫害、鼠害等次生灾害频繁发生，季节性明显，灾害共生性和伴生性较显著，尤其是4~6月份的风雹灾害和7~8月份的少雨干旱影响较大。

第四节 综合评价

——战略地位极为重要，但整体实力有待提高。兵团作为党政军企合一的特殊组织，承担着中央赋予的屯垦戍边使命，为加快新疆经济发展，促进民族团结，保持社会稳定，巩固边防，维护祖国统一发挥着十分重要的作用，其作用是任何其它组织不可替代的。在新的历史时期，兵团要更好地发挥推动改革发展、促进社会进步的建设大军作用，更好地发挥增进民族团结、确保社会稳定的中流砥柱作用，更好地发挥巩固西北边防、维护祖国统一的铜墙铁壁作用，就必须进一步发展壮大。

2011年，兵团人口和经济仅占自治区11.8%、14.7%，尤其是地处南疆的第三师、十四师发展相对滞后，人口和经济分别占兵团9.7%和5.5%，占南疆三地州4.9%和9%，与所承担的维稳戍边任务极不适应。

——人均可利用土地资源相对丰富，但适宜建设用地面积较少。兵团人均可利用土地面积达到丰富和较丰富级别的团场共有97个，占团场总数55%，开发潜力大。但受水资源限制，人口和经济集中在有限的绿洲范围内，适宜开发的面积较少，已有建设用地面积仅占国土面积3.6%，城镇化工业化可供选择的地域空间十分有限。

——水资源相对匮乏，且时空分布不均衡。兵团大部分团场处于河流下游、沙漠边缘、风头水尾、边境山区，水资源空间分布不均，与土地资源、经济布局不相匹配。地表径流呈现季节性差异，春旱、夏洪、秋缺、冬枯特征明显。可利用地下水资源量小，个别垦区地下水超采严重。用水结构以农业为主，城镇、工业和生态用水比重较低，水资源利用效率不高、效益较低。

——矿产资源以非金属矿为主，且可利用价值较低。兵团辖区内矿产资源种类少且储量较小，资源种类仅占新疆21.7%。煤炭、石油、天然气等化石能源较少，煤炭资源保有储量仅占新疆2%，多为膨润土、云母、蛋白土、花岗岩、石灰石等非金属矿种，可供开发的大中型有色矿产资源少，已开采的矿产资源特别是煤矿普遍存在规模小、综合利用率和回采率不高等

问题，难以满足兵团新型工业化建设的需要。新能源和可再生能源开发虽具有一定潜力，但大规模利用推广还面临着技术、环境和经济性等方面的制约。

——生态类型多样，但生态系统相对脆弱。兵团生态类型多样，森林、湿地、草原、荒漠等生态系统均有分布，但大部分团场沙漠化和土壤侵蚀严重，自然灾害频繁，且分布广泛，尤其是地处塔克拉玛干沙漠和古尔班通古特沙漠边缘的团场生态系统更为脆弱，兵团城镇化工业化只能在有限的绿洲及相近区域集中展开。

——环境质量总体良好，个别地区环境容量轻度超载。兵团辖区大气、地表水环境质量总体较好，仅石河子、乌鲁木齐市周边部分团场环境容量轻度超载。但随着开发建设力度加大和产业结构调整步伐加快，区域环境承载压力将逐步加大，环境综合治理的任务更加繁重。

第五节 面临趋势

——缓解水资源瓶颈制约，满足各项用水需求面临挑战。受地理位置和气候因素影响，水资源短缺将是兵团长期面临的突出问题。随着兵团“三化”快速推进，用水需求将进一步增加，生活、生产、生态用水都面临极大压力。必须坚持开源与节流并举方针，加大水利工程建设力度，加快构建节水型社会，调整用水结构，提高水资源利用效率。

——应对城镇化工业化快速发展新趋势，满足城镇建设空间需求面临挑战。兵团正处于城镇化工业化加快推进阶段，城

镇基础设施、公共设施、住房建设、产业园区等建设用地需求大量增加，必将使部分农业空间转变为城镇空间，而推进农业现代化又需要保持一定的农业空间、保护好基本农田，妥善处理城镇空间与农业空间关系面临新课题。

——应对生态环境压力增大，满足职工群众对美好家园向往面临挑战。统筹人与自然和谐发展是未来的发展趋势，经济快速发展，城镇规模迅速扩大，必然挤占职工群众部分生活空间和生态空间。与此同时，随着社会进步，职工群众对良好生态环境的需求也会更直接、更迫切，这就要求兵团既要进一步发展经济，改变以往开发模式，又要当好生态卫士、打造“美丽兵团”。

——统筹区域发展，满足人口、经济增长的空间协调布局面临挑战。缩小区域发展差距，推进基本公共服务均等化是兵团全面建成小康社会的必然要求。在这一过程中，既要适应兵团人口增加和职工生产生活条件改善的新需求，努力扩大职工群众生活空间，又要发挥比较优势，加快南疆困难团场、少数民族聚集团场、边境团场经济发展，这对优化区域开发空间格局提出了新的更高要求。

总之，今后相当长一段时期，兵团国土空间开发既要满足“三化”建设对国土空间的巨大需求，又要应对水土资源及生态环境瓶颈制约，保护并扩大绿色生态空间，这将成为优化国土空间开发的重大战略任务。必须前瞻性谋划好生产、生活、生态空间布局，促进人口、经济和资源环境协调发展。

第二篇 指导思想与规划目标

今后一个时期，是兵团在西北地区率先实现全面建成小康社会目标、推进跨越式发展和长治久安的关键时期。兵团国土空间开发必须适应新形势、新任务、新要求，遵循经济社会发展规律和自然规律，立足资源环境承载能力，加快推进形成主体功能区。

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，要坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻党的十七大、十八大和中央新疆工作座谈会精神，树立科学开发理念，创新开发方式，规范开发秩序，提高开发效率，引导形成主体功能定位清晰，开发规范、有序、高效，人口、经济、资源、环境相互协调，与屯垦戍边使命相适应的国土空间开发格局，不断提高职工群众生活质量，增强可持续发展能力和维稳戍边能力，与新疆各族人民共同建设美好家园。

第一节 开发理念

——根据自然条件适宜性开发的理念。不同的国土空间，自然条件各异。水资源短缺、气候恶劣的沙漠周边垦区以及其他生态重要和生态脆弱的边境垦区，是维护新疆生态系统安全不可或缺的组成部分，不适宜大规模、高强度的城镇化工业化开发，有的甚至不适宜高强度的农业开发，否则，将对生态系

统造成破坏，对提供生态产品能力造成损害。因此，必须尊重自然、顺应自然，根据国土空间的自然属性确定开发内容。

——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，或以提供工业品和服务产品为主体功能，或以提供农产品为主体功能，或以提供生态产品为主体功能。区分主体功能并不排斥其他功能，但要分清主次。在关系全局生态安全的区域，应该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。因此，必须区分国土空间的主体功能，确定开发的主体内容和发展的主要任务。

——根据资源环境承载能力开发的理念。国土空间的主体功能不同，集聚人口和经济的规模也不同。农产品主产区和重点生态功能区承载人口和经济的能力有限，在保障履行屯垦戍边使命的前提下，需要将一部分人口转移到城镇化区域。资源环境和交通条件优越的城镇化区域，要吸纳农产品主产区和重点生态功能区转移的人口，加快人口集聚和经济发展。因此，必须统筹考虑资源环境中的“短板”因素和履行维稳戍边使命的要求，确定可承载的人口和经济的规模以及适宜的产业结构。

——控制开发强度的理念。兵团的国土空间大都处于绿洲或沙漠边缘。绿洲及其它自然条件较好的国土空间尽管适宜城镇化工业化开发，但这类国土空间同样适宜农业开发，为保障农产品供给安全，不能过度占用耕地推进城镇化工业化。即使在城镇化区域，也要确定合理的开发强度，保持必要的耕地和绿色生态空间，满足当地人口对农产品和生态产品的需求。因

此，必须根据主体功能定位，集约利用土地资源，保持适宜的开发强度。

- ◆ 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、团场和连队居民点、交通、水利设施以及其他建设用地等空间。
- ◆ 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。
- ◆ 资源环境承载力是指在自然生态环境不受危害并维系良好生态系统的前提下，一定地域空间的资源禀赋和环境容量所能承载的经济规模和人口规模，主要包括水、土地等不宜跨区域调动的资源，以及无法改变的环境容量。

——调整空间结构的理念。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。目前，兵团已经初步形成城市建成区及师部城区、产业聚集园区、团场城镇、中心连队居住区的空间格局，但结构不尽合理，利用效率不高。因此，必须把国土空间开发的着力点放到调整和优化空间结构、提高利用效率上来。

——提供生态产品的理念。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、舒适环境、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性质；从供给角度，提供工业品和服务产品是发展，提供生态产品、保护生态环境也是发展。随着经济社会的发展，职工群众对生态产品的需求不断增强，维

护新疆生态系统安全更需要发挥兵团生态卫士作用。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。

- ◆ 生态产品是指维系生态安全、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。

——履行屯垦戍边使命的理念。兵团不同于一般行政区域，党政军企合一的特殊体制和“两周一线”特殊布局，决定了在主体功能区划分以及功能定位、发展方式上，既与国家和自治区相衔接，又有自身特点，目的是更好地发挥“三大作用”。因此，必须把增强可持续发展能力和维稳戍边能力作为兵团国土空间开发的中心任务，与新疆各族人民共同建设美好家园。

第二节 主体功能区划分

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四类；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三类；按层级，分为国家和省级两个层面。

优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，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，以是否适宜和如何进行大规模、高强度的城镇化工业化开发为标准进行划分的。

城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区，是以提供主体产品类型为标准划分的。以提供工业品和服务产品为主体功能的区域为城市化地区，以提供农牧产品为主体功能的区域为农产品主产区，以提供生态产品为主体功能的区域为重点生态功能区。

优化开发区域是指经济比较发达，人口比较密集，开发强度较高，资源环境问题更加突出的城市化地区。

重点开发区域是指有一定经济基础，资源环境承载能力较强，发展潜力较大，进一步集聚人口和经济条件较好的城市化地区。优化开发和重点开发区域都属于城市化地区，开发内容相同，开发方式不同。

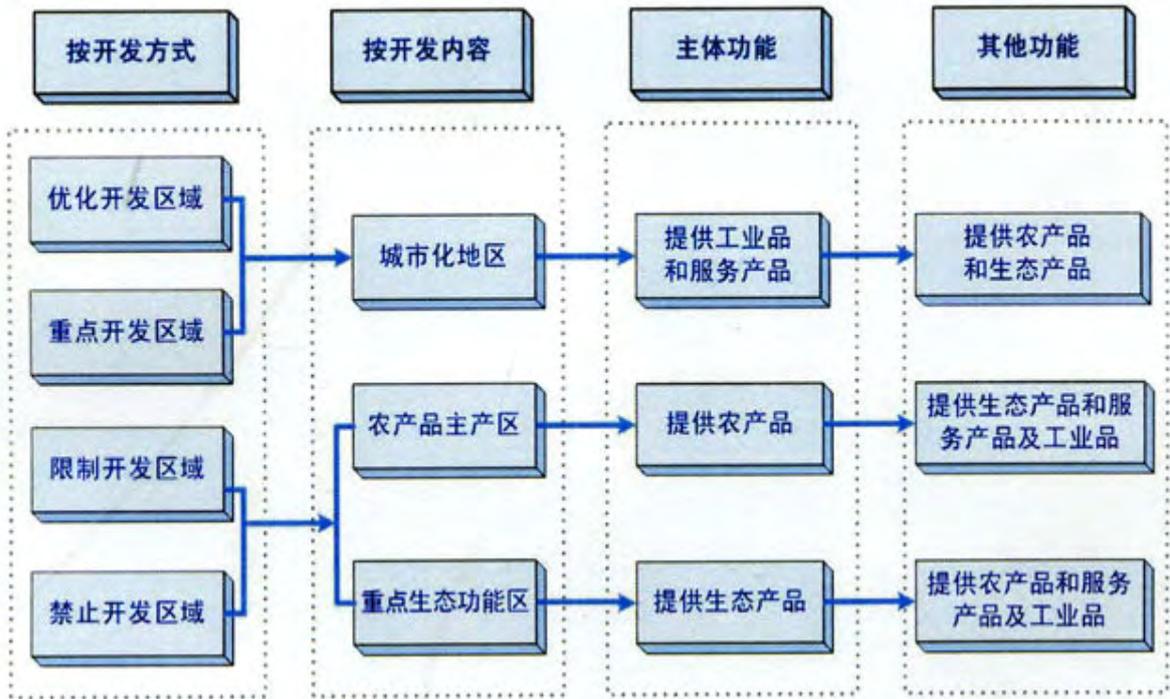
限制开发区域是指关系国家农产品供给安全和生态安全，不应该或不适宜进行大规模、高强度城镇化工业化开发的农产品主产区和重点生态功能区。限制开发区域分为两类：一类是农产品主产区，即耕地较多、农业发展条件较好，尽管也适宜城镇化工业化开发，但从保障国家农产品安全以及国家永续发展需要出发，必须把增强农业综合生产能力作为发展的首要任务，限制大规模、高强度城镇化工业化开发的地区；一类是重点生态功能区，即生态系统脆弱或生态功能重要，资源环境承载能力较低，不具备大规模、高强度城镇化工业化开发条件，必须把增强生态产品生产能力作为首要任务，限制大规模、高强度城镇化工业化开发的地区。

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，以及其他禁止进行城镇化工业化开发、需要特殊保护的重点生态功能区。国家层面的禁止开发区域，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。

依据兵团发展现状和综合评价，根据以上开发理念和划分标准，在与自治区功能分区基本一致的基础上，兵团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三类；按开发内容，分为城镇化地区、农产品主产区和重点生态功能区；按层级，分为国家和兵团两个层面。

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要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主要任务，并不排斥该区域发挥其他功能。重点开发区域作为城镇化地区，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和农业空间，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，但在生态和资源环境可承受的范围内，发展特色产业，适度开发能源和矿产资源，进行必要的城镇建设；禁止开发区域要依法实行强制性保护。

——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、高强度城镇化工业化开发的区域，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，也可使国家、新疆、兵团支持农业发展的政策更有效地落实到这类区域，确保职工收入不断增长、团场面貌不断改善。此外，通过集中布局、点状开发，在团场城镇适度发展非农产业，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。一些能源和矿产资源富集的区域往往同时是生态系统比较脆弱或生态功能比较重要，并不适宜大规模、高强度城镇化工业化开发。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，而是要依法开发，资源开采地点仍然可以定义为能源或矿产资源的重点开发基地，但是应该按照该区域主体功能定位实行“点上开发、面上保护”。

——主体功能区与垦区发展总体战略的关系。推进形成主体功能区，是为了落实好垦区发展总体战略，实化细化国家相关区域政策，更好地支持垦区协调发展。把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，促进城镇化工业化，加快经济发展。把农业生产条件较好和不具备大规模、高强度城镇化工业化开发条件的区域确定为农产品主产区和重点生态功能区，是为了更好地保护这类区域的农产品和生态产品生产能力，使国家支持农产品主产区、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，尽快改善当地基本公

共服务和职工群众生活条件。

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，把提高职工群众生活质量、增强可持续发展能力和维稳戍边能力作为基本原则。城镇化地区要把增强综合经济实力作为首要任务，同时要保护好耕地和生态；农产品主产区要把增强农业综合生产能力作为首要任务，同时要保护好生态，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生态产品供给能力作为首要任务，同时可适度发展不影响主体功能的适宜产业，与自治区共同优化新疆国土空间结构。

第一节 优化结构

——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。

——合理扩大城镇居住、公共设施和绿地等建设空间，有序进行工矿建设。集约利用土地资源，提高产业聚集园区单位面积产出率。

——坚持严格的耕地保护制度，确保耕地和基本农田总面积不减少、用途不改变、质量有提高。对耕地按国家限制开发要求进行管理，对基本农田原则上按国家禁止开发要求进行管理。

——实行基本草原保护制度，严格保护林地。禁止开垦草原，实行禁牧休牧划区轮牧，稳定草原面积，在有条件的垦区

加大饲草料基地建设，发展农区畜牧业。切实保护现有森林，实施用途管制，限制林地转为建设用地及其他农用地，保护公益林。

——扩大重点开发区域的建设空间，控制限制开发区域大规模城镇化工业化建设，连队闲置的居民建设用地及时复垦整理成农业空间或绿色生态空间。

第二节 保护自然

——把保护湿地（包括水面）、耕地、草地、林地、荒漠植被、绿洲等各类生态系统放到与保护耕地同等重要位置。

——城镇和产业聚集园区建设开发，必须建立在国土空间资源环境承载能力综合评价的基础上，按照以水定发展的要求，严格控制在水资源承载能力和环境容量允许的范围内，并把保持一定比例的绿色生态空间作为规划的主要内容。

——水资源短缺、气候恶劣的沙漠周边垦区以及其他生态重要和生态脆弱的边境垦区，要严格控制城镇化工业化开发，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，并最大限度地修复原有生态环境。

——实行严格的水资源管理制度，明确水资源开发利用管理及用水效率控制指标。严格控制地下水超采，加强对超采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。

——农业开发要严格遵守“四项禁令”，充分考虑对自然生态系统的影响，积极发挥农业生态、景观和间隔功能，严禁有损自然生态系统的开荒以及侵占林地、草地、湿地（包括水面）等农业开发活动。

——继续在适宜的垦区实行退耕还林、退牧还草和防沙治沙。在农业用水严重超出区域水资源承载能力的垦区实行退耕还水。

- ◆ 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、其它生态空间。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。其它生态空间包括荒草地、沙地、盐碱地、高原荒漠等。
- ◆ 其它空间：指除以上三类空间以外的其它国土空间，包括交通、水利设施等空间。
- ◆ 退耕还水：就是在严重缺水地区，通过发展节水农业以及适度减少必要的耕作面积等，减少农业用水，恢复水系平衡。
- ◆ 四项禁令：《关于严格控制开发水土资源加大生态保护力度的通知》（新兵发〔2009〕39号）规定，严格禁止除国家和兵团批准之外的水土资源开发行为，严格禁止在地下水超采区开采地下水，严格禁止各类社会人员开发团场水土资源，严肃查处违法违规行。

第三节 集约开发

——合理控制开发强度，把握开发时序，使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。

——积极推进城镇化，加快推进城市建设和发展，在资源环境承载能力较强、战略地位重要、经济基础好、发展潜力大的垦区中心城镇规划建设城市，全面推进一般团场城镇建设，有条件的团场规划建设建制镇，因地制宜发展一批特色团场城镇。

——各类开发活动都要充分利用现有建设空间，尽可能利用空闲地和戈壁荒滩，减少耕地占用。工业项目要集中布局在产业聚集园区，国家、自治区和兵团级产业聚集园区要提高空间利用效率。

——团场要优化用地结构，整合连队居住区，公共基础设施建设要适度集中、集约布局。

第四节 协调开发

——按照人口与经济相协调的要求进行开发。重点开发区域在集聚经济的同时，要集聚相应规模的人口，除边境和部分南疆团场等特殊区域需要保持一定规模的人口外，其他农产品主产区、重点生态功能区和禁止开发区域内团场人口要有序向重点开发区转移。

——按照人口与水土资源相协调的要求进行开发。重点开发区在扩大城镇建设空间的同时，集聚相应规模的人口和经济，提高水资源的保障能力和建成区人口密度。农产品主产区和重点生态功能区在减少人口规模的同时，要相应压缩中心连队居住区的占地规模。

——按照区域协调发展的要求进行开发。在促进天山北坡

地区人口和经济进一步集聚的同时，在南疆和边境资源环境承载能力较强的区域，培育形成新的产业带和城镇。

——按照统筹城乡一体化发展的要求进行开发。在城镇建设为农业人口进入预留生活空间的同时，逐步将城镇基础设施和基本公共服务延伸到中心连队居住区。

——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，充分考虑地下矿点的赋存规律和特点。在条件允许的情况下，城镇建设和交通基础设施应积极利用地下和地上空间。

——按照基础设施和公共服务设施相配套的要求进行开发。基础设施和公共服务设施建设规模、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，并与当地市县互为补充，能依托的要依托，不能依托的要集中建设。

——按照兵地共同发展的要求进行开发。更加积极主动地融入新疆经济社会发展大局，着力推进优势资源共享、基础设施衔接、产业布局配套，形成合理的区域分工格局。

第四章 战略目标

——我们未来的美好家园

第一节 主要目标

——空间开发格局清晰。兵团城镇化空间格局基本形成，主要城镇化区域集聚兵团大部分的人口和经济；农业战略格局基本形成，农产品供给安全得到切实保障；与自治区共建的生态安全战略格局基本形成，生态卫士作用得到有效发挥。

——空间结构不断优化。开发强度控制在 4.5%以内；城镇建设用地、工矿及连队居民点建设用地更加集约和节约，城镇及工矿用地 991 平方公里，连队居民点用地控制在 605.9 平方公里以内；耕地保有量 10252 平方公里，其中基本农田不低于 9058.9 平方公里；绿色生态空间扩大，林地保有量增加到 19000 平方公里，森林覆盖率提高到 18.5%。荒漠植被、湿地（河流、湖泊）、草原得到有效保护。

——空间利用效率显著提高。兵团城镇单位面积创造的生产总值大幅度提高，城镇建成区人口密度明显提高。基本农田建设得到加强，主要农作物单位土地经济产出效益不断提高，特色林果业得到快速发展。重点生态功能区得到有效保护，绿色生态空间蓄积的林木、涵养的水量明显增加。

——可持续发展能力提升。资源利用率和保障能力有一定提高。水资源利用结构和利用效率明显提高，能源和矿产资源开发利用更加科学合理有序，生态系统稳定性明显增强，垦区荒漠化和沙土流失趋势得到遏制，自然灾害防御水平不断提升，应对气候变化能力明显增强。

——综合实力和维稳戍边能力不断增强。经济社会实现科学跨越发展，不同主体功能区的居民收入水平、生活条件、基本公共服务差距明显缩小，履行屯垦戍边使命的能力不断增强。

表 1 兵团国土空间开发的规划指标

指 标	2011 年	2020 年
开发强度(%)	3.5	4.5
城镇工矿用地(平方公里)	575.9	991
连队居民点用地(平方公里)	846.5	605.9
耕地保有量(平方公里)	10252	10252
基本农田(平方公里)	9058.9	9058.9
林地保有量(平方公里)	14661	19000
森林覆盖率(%)	17.1	18.5

第二节 主要战略任务

——构建“八片区”和南疆师部城区为主体的城镇化战略格局。积极参与天山北坡城市群建设，构建以北疆铁路、连霍高速、312国道组成的综合交通走廊为轴线，以乌鲁木齐—五家渠片区、石河子片区、奎屯片区、博乐—塔斯尔海片区、伊宁—可克达拉片区和哈密—黄田片区为主，与地方互为补充的天山北坡城镇组群；以南疆铁路和314国道干线为主轴，在天山南坡产业带重点发展阿拉尔、铁门关市，形成以库尔勒—铁门关片区、阿克苏—阿拉尔片区和南疆师部城区为主，与地方互为补充的天山南坡城镇组群。

——构建“天山北坡和南坡两大农产品主产区”为主体的农业战略格局。依托各垦区比较优势，构建以天山北坡、天山南坡为主体、以基本农田为基础的农业战略格局。天山北坡农产品主产区重点建设优质粮油、棉花、畜产品和设施农业产业基

地，天山南坡农产品主产区重点建设特色林果、棉花和设施农业产业基地。

——参与构建“三屏两环”的生态安全格局。按照连片保护、共担责任的原则，以塔里木盆地周边、准噶尔盆地南缘防沙治沙工程和三北防护林、边境林工程建设为重点，加强生态工程建设，与自治区共同构建以“三屏”(阿尔泰山地森林、天山草原森林和帕米尔—昆仑山—阿尔金山荒漠草原)“两环”(环塔里木和准噶尔两大盆地边缘绿洲区)为支撑的生态安全战略格局。

第三节 未来展望

——空间开发格局更趋清晰。城镇化地区、农产品主产区、重点生态功能区的主体功能更加突出，城镇化工业化在适宜开发的国土空间集中开展；农产品主产区和重点生态功能区得到有效保护，农产品供给安全和生态安全得到充分保障；人口、经济、资源、环境更加协调。

——资源利用更趋集约高效。产业结构明显优化，过度依赖自然资源、高投入、高消耗、高污染的粗放型经济增长方式进一步转变。国土空间利用更加集约，产业实现集聚布局，人口实现集中居住，生产要素实现科学合理配置，逐步形成经济高增长、人与自然和谐共处。

——生态系统更趋稳定。生态环境明显改善，保护水平大幅提高，涵养水源、防风固沙、水土保持、维护生物多样性、保护自然文化资源等生态功能大幅提升，生态系统的稳定性增强，绿色生态空间保持较高比率，农产品主产区开发强度得到

控制，生态效能大幅提高。

——空间管理更趋科学。主体功能区的定位明确，各级各类规划间一致性、整体性以及规划实施的权威性、有效性大大增强；为兵团对国土空间及其相关经济社会事务的管理提供统一的管理平台，管理的科学性、规范性和制度化水平大大增强；为实行各有侧重的绩效评价提供基础性的评价平台，绩效评价的客观性、公正性大大增强。

第三篇 兵团主体功能区

兵团国土空间分为重点开发区域、限制开发区域（包括农产品主产区和重点生态功能区）和禁止开发区域，并分为国家和兵团两个层面，其中：国家层面主体功能区根据《全国主体功能区规划》划定，兵团层面主体功能区根据《新疆维吾尔自治区主体功能区规划》划定。

第五章 重点开发区域

——重点进行城镇化工业化开发的城镇化区域

兵团重点开发区域包括：国家层面重点开发区域——天山北坡垦区，涉及2个市、6个师部城区、9个团场、6个团场场部、兵团直属单位和霍尔果斯经济开发区兵团分区，国土面积3406.3平方公里，占兵团4.6%；人口76.2万人，占兵团29.2%。兵团层面重点开发区域——天山南坡垦区，涉及2个市城区、4个师部城区和喀什经济开发区兵团分区，国土面积205.1平方公里，占兵团0.3%；人口17.8万人，占兵团6.8%。

第一节 功能定位和发展方向

重点开发区域的功能定位是：城镇化建设的重点区域，经济发展的增长极，人口和经济的集聚区。

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；大力推进新型工业化进程，着力建设优质农产品深加工和优势矿产资源转换两大基地，积极承接中东部产业转移，引导资金、技术和人才等要素

向城镇集聚，形成结构优化、技术先进、清洁安全、附加值高、吸纳就业能力强的现代产业体系；加快推进城镇化，改善人居环境，壮大综合实力，提高综合承载能力；发挥区位优势，扩大全方位对外开放，与自治区共同构筑向西开放的大通道，打造向西开放的重要门户。

发展方向是：

——统筹规划有限的绿洲空间。优化城镇用地结构，在兵团城市、师部城区、重点团场城镇统筹规划产业聚集园区，适度扩大工业、服务业、交通和城镇居住等空间，提高土地集约利用水平。引导团场职工到城镇或中心连队居住区集中居住，扩大绿色生态空间。

——构建具有兵团特色的城镇体系。做优做强现有城市，大力培育垦区中心城镇，全面推进一般团场城镇建设，发展兵地共建城区，整合建设中心连队居住区，构建与地方功能互补、分工协调、集约高效的城镇空间格局。

——完善基础设施。统筹规划基础设施建设，加强与地方水利、交通、能源、通信、城镇等基础设施的对接、共享，构建完善、高效的基础设施网络。

——加快建立现代产业体系。调整和优化产业结构，大力推进新型工业化，增强产业配套能力，促进产业集群发展。鼓励发展战略性新兴产业。积极发展金融、物流等生产性服务业，大力发展旅游、社区服务等生活性服务业。加快建设生产、加工、销售、服务、生态“五位一体”的现代农业产业体系。

——提高发展质量。各类产业聚集园区的规划建设应遵循

循环经济的理念，大幅度降低资源消耗，减少主要污染物排放，提高环保意识，倡导绿色消费，提高发展质量和效益。

——保护生态环境。做好生态环境、水土保持、基本农田保护规划，减少城镇化工业化对生态环境的影响，大力提高清洁生产水平，从源头上减少废弃物产生和排放，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、自治区和兵团批准的各类产业聚集园区，对目前尚不需要开发的区域，要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

天山北坡地区是《全国主体功能区规划》确定的国家层面的重点开发区域，位于全国“两横三纵”城市化战略格局中陆桥通道的西端，涉及兵团乌鲁木齐—五家渠片区、石河子片区、奎屯片区、博乐—塔斯尔海片区、伊宁—可克达拉片区和哈密—黄田片区，是兵团经济社会发展的核心区域。

功能定位：兵团对外开放的重要窗口和进出口商品加工集散地，兵团和天山北坡地区优势产业集聚区、能源利用和优势矿产资源转换加工基地、优质农产品深加工基地，带动兵团跨越式发展的主导力量和促进天山北坡地区率先发展的中坚力量。

一、乌鲁木齐—五家渠片区

该区域包括：第六师五家渠市(含 101 团、102 团、103 团)。

芳草湖及新湖农场场部、建工师师部城区和第十二师师部城区、三坪农场、头屯河农场、五一农场、西山农场、104团部分区域以及兵团直属单位。

功能定位：兵团承接产业转移和发展煤化工、纺织工业、战略性新兴产业、现代服务业的重要区域，乌昌区域休闲服务基地和农副产品供应基地，促进兵团跨越式发展的新引擎。

——构建以五家渠市、乌鲁木齐垦区为中心，以芳新垦区中心城镇为重要节点，融入乌昌经济一体化，与乌鲁木齐及周边城市合理分工、良性互动的空间开发格局。提升五家渠市和乌鲁木齐垦区在乌昌地区和天山北坡地区的影响力，加快五家渠国家级经济技术开发区建设，积极推进第十二师新城区建设，做大兵团乌鲁木齐工业园区。加快发展食品医药加工、煤化工、有色金属加工、高新技术、房地产、物流等产业，积极发展外向型经济、现代服务业，大力发展城郊农业和农副产品生产加工工业。

——加强青格达湖湿地保护和猛进水库水质环境综合治理。做好沿古尔班通古特沙漠南缘天然草原植被恢复和人工防护林建设，保护绿洲农业生态系统，构建乌昌地区北部的生态屏障。

二、石河子片区

该区域包括：第八师石河子市(含石河子乡、152团)。

功能定位：经济繁荣、生态宜居、文明富裕的新疆重要城市，国家重要的氯碱化工生产基地和食品加工出口基地，西部重要的纺织产业基地，兵团战略性新兴产业和现代服务业发展

先行区，推进新疆跨越式发展和长治久安的领头雁。

——构建以石河子市为中心，与乌鲁木齐—昌吉区域和奎屯—独山子—乌苏区域协调发展的空间开发格局。推进石河子—玛纳斯—沙湾区域经济合作，加强石河子市基础设施建设，改善人居环境，提高城市综合承载能力和对产业、人口的集聚能力。做大做强石河子国家级经济技术开发区，加快发展农产品深加工、现代煤化工、战略性新兴产业和现代服务业。

——加强生态建设和环境污染治理，加大玛纳斯河流域保护力度，严格控制地下水开采，加大垦区绿化和生态保护力度，构建稳定的绿洲生态系统。

三、奎屯片区

该区域包括：第七师师部城区、130团团部。

功能定位：区域商贸物流中心，兵团重要的煤电煤化工基地。

——构建以奎屯垦区中心城镇130团团部为中心，与天北新区互为补充，与克拉玛依—奎屯—乌苏区域相互协调的空间开发格局。加快建设五五工业园区，培育形成新的产业聚集区和区域性商贸物流中心。加快发展农产品精深加工、现代煤化工，积极参与石油天然气化工配套产业发展，加强农副产品供应基地建设。

——加强奎屯河、古尔图河流域生态系统的保护。严格控制地下水开采，保护和恢复荒漠植被。

四、博乐—塔斯尔海片区

该区域包括：第五师师部城区、89团团部。

功能定位：兵团外向型经济示范区及重要的特色农产品深加工基地。

——构建以塔斯尔海垦区中心城镇 89 团团部为中心，与第五师博乐新区互为补充，与博乐—阿拉山口区域相互协调的空间开发格局。依托阿拉山口市和周边地区资源优势，大力发展口岸经济，加快发展五师产业园区，积极发展纺织服装、特色农产品深加工及矿产资源加工、物流业等。

——加强生态保护与建设，在稳定草原面积的前提下，建设艾比湖周边垦区绿色生态林和阿拉山口垦区风口地带防风基干林、边境林、人工生态草场。

五、伊宁—可克达拉片区

该区域包括：第四师师部城区、68 团团部、霍尔果斯经济开发区兵团分区。

功能定位：新疆及兵团重要的煤化工和特色农产品深加工基地。

——构建以可克达拉垦区中心城镇 68 团团部为中心，与霍尔果斯经济开发区兵团分区优势互补，与伊宁—霍尔果斯区域协调发展的空间开发格局。加快发展能源、煤化工和特色农产品加工业，培育以进出口贸易、旅游、物流仓储为主的现代服务业。

——推进退耕还林、退耕还牧、三北防护林体系、天然林保护等工程建设，稳定草原面积，恢复草原植被，形成西部边境绿色屏障。

六、哈密—黄田片区

该区域包括：第十三师师部城区、黄田农场场部。

功能定位：兵团重要的特色矿产资源加工、特色园艺生产和新能源基地。

——构建以哈密垦区中心城镇黄田农场场部为中心，以第十三师师部城区为节点，形成与哈密市同步发展的空间开发格局。加快建设二道湖工业园区，积极参与新疆“西煤东运、西电东送”工程建设，大力发展新能源、特色矿产资源开发及特色园艺和仓储物流业。

——有效利用水资源，严格控制地下水开采。完善防护体系，加强绿洲外围荒漠植被的保护，维护绿洲生态系统的稳定。

第三节 兵团层面的重点开发区域

兵团层面重点开发区域与自治区层面重点开发区域范围基本一致，主要是天山南坡垦区中的部分城市城区和点状分布的师部城区，是兵团在南疆地区推进城镇化工业化的主力军。

一、阿克苏—阿拉尔片区

该区域包括：阿拉尔市城区，第一师师部城区。

功能定位：兵团重要的纺织工业、建材工业和优势矿产资源加工基地。

——构建以阿拉尔市为中心，以第一师师部城区为节点，与阿克苏—阿拉尔—库车区域协调发展的空间开发格局。优化投资和人居环境，加快发展阿拉尔国家级经济技术开发区，引导产业、人口和公共资源向城区集聚。培育农业产业化龙头企业，建设南疆重要棉纺织基地，创造条件发展能源、建材、油

气加工及黑色金属加工业。

——推进节水灌溉，加强生态防护林建设，禁止开垦草原，强化污染治理，保护塔里木河上游流域生态及其它生态敏感区。

二、库尔勒—铁门关片区

该区域包括：铁门关市城区、第二师师部城区。

功能定位：兵团重要的煤电、石油化工综合加工、特色农产品深加工基地。

——构建以铁门关市为中心，以第二师师部城区为节点，形成与库尔勒—轮台区域协调发展的空间开发格局。加强库西工业园区建设，提升产业配套能力。依托南疆丰富的油气资源和大型石化项目，发展石油、天然气综合加工及配套产业。积极发展农产品深加工工业和物流业。

——大力实施节水灌溉，完善农田和生态防护林体系，健全排水系统，减轻土壤盐渍化，保护好基本农田和荒漠植被。

三、其它重点开发的师部城区

与自治区层面重点开发区域相一致，主要包括：第三师师部、喀什经济开发区兵团分区和第十四师师部。

——加快喀什经济开发区兵团分区建设，加强第三师师部城区基础设施建设，发展特色林果加工和民族特色产品加工，形成与喀什市同步协调发展空间开发格局。

——积极参与和田市经济社会发展，加强第十四师师部城区基础设施建设，大力发展特色果品加工，形成与和田市同步协调发展空间开发格局。

表 2 兵团重点开发区域名录

级别	区域	范围	面积 (平方公里)	人口 (万人)	
国家级	天山北坡垦区	乌鲁木齐—五家渠片区	第六师五家渠市(含 101、102、103 团)、芳草湖及新湖农场场部、建工师师部和第十二师师部、三坪农场、头屯河农场、五一农场、西山农场、104 团部分区域及兵团直属单位	2488.1	29.2
		石河子片区	第八师石河子市(含石河子乡、152 团)	460.0	34.6
		奎屯片区	第七师师部、130 团团部	161.3	4.7
		博乐—塔斯尔海片区	第五师师部、89 团团部	111.8	2.4
		伊宁—可克达拉片区	第四师师部、68 团团部、霍尔果斯经济开发区兵团分区	97.6	3.9
		哈密—黄田片区	第十三师师部、黄田农场场部	87.5	1.4
兵团级	天山南坡垦区	阿克苏—阿拉尔片区	阿拉尔市城区、第一师师部	92.3	10.7
		库尔勒—铁门关片区	铁门关市城区、第二师师部	106.8	5.0
		师部城区	第三师和十四师师部、喀什经济开发区兵团分区	6.0	2.1
国家级重点开发区合计		2 个市、6 个师部城区、9 个团场、6 个团场场部、兵团直属单位、霍尔果斯经济开发区兵团分区	3406.3	76.2	
兵团级重点开发区合计		2 个市城区、4 个师部城区、喀什经济开发区兵团分区	205.1	17.8	
总计		2 个市、2 个市城区、10 个师部城区、9 个团场、6 个团场场部、兵团直属单位，喀什、霍尔果斯经济开发区兵团分区	3611.4	94	

第六章 限制开发区域（农产品主产区）

——限制进行大规模、高强度城镇化工业化开发的农产品主产区

兵团农产品主产区与自治区农产品主产区范围基本一致，同时兼顾了团场以农为主的特点。依据国家和自治区主体功能区规划，兵团农产品主产区全部为国家层面，主要分为：天山北坡农产品主产区和天山南坡农产品主产区，共涉及 126 个团场和 3 个单位，国土面积 4.9 万平方公里，占兵团 65.7%；人口 131.9 万人，占兵团 50.5%。

第一节 功能定位和发展方向

功能定位：保障农产品供给安全的区域，全国现代农业示范基地、节水灌溉示范推广基地和农业机械化推广基地，职工群众安居乐业的家园，屯垦戍边新型团场建设的示范区。

发展方向：

——加强农业基础设施建设，强化土地整治，搞好规划、统筹安排、连片推进，建设高标准农田。加快农业科技创新和新技术推广应用，提升农业技术装备水平。加强农业防灾减灾能力建设，改善农业生产条件。

——加快水利基础设施建设，加强重点水源建设和优化水资源配置，实施大中型灌区续建配套与节水改造、大中型病险水闸除险加固、小型农田水利基础设施及其配套工程建设。加快实施高新节水灌溉、灌排渠系改造等工程，扩大节水灌溉服务区域。

——优化农业生产布局和品种结构，做好农业区域布局规

划，科学确定不同区域农业发展重点，形成区域特色鲜明的农业产业带和生产区。

——参与新疆粮食安全后备基地建设，坚持棉花发展战略不动摇，大力发展畜牧业和果蔬园艺业，因地制宜发展设施农业和特色农业，加强草原保护，稳定草原面积，大力发展农区畜牧业，配套建设饲草料基地。

——积极推进农业产业化经营，发展农产品精深加工业，支持农产品加工、流通、储运、冷链设施建设，引导农产品加工、流通、储运企业向农产品主产区聚集，形成集加工、生产、销售、服务为一体的产业链。

——优化开发方式，加强农业污染源防治，发展循环农业，鼓励和支持农畜产品加工副产物的综合利用，促进农业资源永续利用。

——推进团场城镇建设和非农产业发展，团场城镇公共服务和基础设施建设要与人口规模相适应，适度集中，集约布局。

第二节 发展重点

根据资源禀赋、区位特点和比较优势，以粮食、棉花、油料、畜产品、特色果蔬为主导产品，进一步优化品种结构和区域布局。按照标准化生产、区域化布局、集约化经营、产业化带动的方式组织农业生产和经营，积极发展农产品精深加工业，提升农业综合生产能力和市场竞争力，形成天山北坡和天山南坡两大农产品主产区。

——天山北坡农产品主产区。在伊宁、昭苏、霍尔果斯、

奇台、塔额等垦区建设优质粮油生产基地，粮食生产能力稳定在 200 万吨左右。在芳新、车排子、莫索湾、下野地、博乐等垦区建设国家优质棉生产基地，在奎屯、石河子、乌鲁木齐、五家渠、伊宁等垦区建设奶牛和生猪产业基地，在昭苏、奇台、塔额等垦区建设肉牛羊产业基地，在伊宁、博乐、五家渠、奎屯、石河子、塔额、哈密等垦区建设特色果品及设施农业基地。

——天山南坡农产品主产区。在阿拉尔、沙井子、前海、库尔勒、塔里木等垦区建设优质棉生产基地，在焉耆、库尔勒等垦区建设奶牛和生猪产业基地，在焉耆、塔里木等垦区建设马鹿、禽类等特色畜产品产业基地，在阿拉尔、玉尔滚、苏塘、库尔勒等垦区建设红枣、苹果、香梨和干杂果等特色果品产业基地。

表 3 兵团农产品主产区名录

级别	区域	范围	面积 (平方公里)	人口 (万人)	
国家级	天山北坡农产品主产区	第四师	61、62、63、64、65、66、67、68、69、70、71、72、73、74、75、76、77 团，拜什墩农场、良繁场	5294.5	17.7
		第五师	81、82、83、84、85、86、87、89、90、91 团	3241.2	8.6
		第六师	105、106、107、108、109、110、111 团，芳草湖农场、新湖农场、奇台农场、北塔山牧场、共青团农场、军户农场、六运湖农场、土墩子农场、红旗农场	7133.5	18.7
		第七师	123、124、125、126、127、128、129、130、131、137 团，水利一处	5745.5	17.1
		第八师	121、122、132、133、134、135、136、141、142、143、144、147、148、149、150、151 团，石河子总场	7049.4	24.8
		第九师	162、163、164、165、166、167、168、169 团，团结农场	2273.8	4.9
		第十师	184 团	686.9	0.6
		第十二师	221 团	783.0	0.6
		第十三师	红星一场、红星二场、红星三场、红星四场、红星二牧场、黄田农场、火箭农场、柳树泉农场、红山农场	3951.8	6.1
	兵直单位	222 团	187.3	1.1	
	天山南坡农产品主产区	第一师	1、2、4、5、6、7、8、9、10、11、12、13、14、15、16 团，塔水处、沙水处	4091.9	17.4
		第二师	21、22、23、24、25、26、27、28、29、30、31、32、33、34、35、223 团	7950.8	13.3
		第三师	41 团、红旗农场	181.3	1.0
		天山北坡农产品主产区合计	93 个团场、1 个单位	36346.9	100.2
		天山南坡农产品主产区合计	33 个团场、2 个单位	12224.0	31.7
		总计	126 个团场、3 个单位	48570.9	131.9

第七章 限制开发区域（重点生态功能区）

——限制进行大规模、高强度城镇化工业化开发的重点生态功能区

兵团重点生态功能区分为国家层面和兵团层面，其中：国家层面的重点生态功能区是按照 3 个国家级重点生态功能区——阿尔金草原荒漠化防治生态功能区、阿尔泰山地森林草原生态功能区、塔里木河荒漠化防治生态功能区所覆盖的团场来划定的，包括 2 个市、33 个团场、1 个单位，国土面积为 1.4 万平方公里，占兵团 18.8%；人口 30.9 万人，占兵团 11.8%。兵团层面的重点生态功能区是按照 5 个自治区层面重点生态功能区——天山西部森林草原生态功能区、夏尔西里山地森林生态功能区、准噶尔西部荒漠草原生态功能区、天山南坡中段山地草原生态功能区、准噶尔东部荒漠草原生态功能区所覆盖的团场来划定的，包括 8 个团场和 1 个师部，国土面积 0.7 万平方公里，占兵团 9.4%；人口 4.6 万人，占兵团 1.8%。

第一节 功能定位和发展方向

功能定位：保障国家及新疆生态安全的重点区域之一，人与自然和谐相处的生态文明区。

发展方向：以保障生态安全、修复生态环境和提供生态产品为首要任务，不断增强涵养水源、防风固沙的能力。同时可因地制宜发展资源环境可承载的适宜产业。

兵团重点生态功能区与自治区重点生态功能区连片，发展方向一致。分为三种类型：水源涵养型、防风固沙型、生物多

样性维护型生态功能区。

第二节 规划目标

——生态服务功能增强，生态环境质量改善。风沙危害逐步减轻，防风固沙能力得到增强，水质明显改善，生态用水基本稳定，有效控制水土流失和荒漠化面积，稳定草原面积，增加林地面积，提高森林覆盖率。水源涵养型和生物多样性维护型区域的水质保持在Ⅰ类，空气质量保持在一级；防风固沙型区域的水质达到Ⅱ类，空气质量得到改善。

——形成资源点状开发、生态面上保护的空间开发结构。要在科学规划的基础上，以点状开发方式对图木舒克、北屯市城区和第九师师部城区进行有序开发，其开发强度控制在规划目标之内，尽可能减少对生态环境的破坏。

——形成环境友好、特色鲜明的产业结构。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，人均生产总值明显增加，经济发展与生态环境更加协调。

——基本公共服务水平显著提高，职工群众生活明显改善。全面提高九年义务教育质量，基本普及高中阶段教育，加强职业教育，人口受教育年限大幅度提高。建设覆盖城市和团场的公共卫生服务体系、医疗服务、社会保障体系，城镇居民人均可支配收入和农牧工家庭人均纯收入大幅提高，实现基本公共服务均等化。

第三节 开发管制原则

——严格控制各类开发活动。在重点生态功能区及其他环

境敏感区、脆弱区划定生态红线，尽可能减少对生态系统的干扰，不得损害生态系统的稳定和完整性。

——保持生态空间的完整性。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，做到林地、绿洲、草原、水库水域、河流水面等绿色生态空间面积不减少，与自治区生态功能区连片保护，避免成为“生态孤岛”。

——优化生态空间布局和人口结构。城镇建设与工业开发要在资源环境承载能力较强的特定区域集中布局、据点式开发，引导人口向城镇和中心连队居住区集中，使更多的空间用于保障生态系统的良性循环。原则上不得新建各类工业开发区，已建工业开发区要成为低消耗、可循环、少排放、“零污染”的生态型工业园区。

——严格把握项目准入关。在不损害生态系统功能的前提下，发展农林牧产品生产和加工业，保持一定的经济增长速度和自给能力；在矿产资源丰富地区，点状开发矿产资源；在自然景观资源丰富地区，有序发展旅游业；在边境口岸团场，积极发展边境贸易及以口岸经济为主的服务业。

——促进资源节约利用。重点加强团场城镇和中心连队居住区的道路、供排水、垃圾污水处理等基础设施建设。在条件适宜团场，积极推广使用太阳能、风能、沼气、地热等清洁能源，解决无电地区的能源需求，建设一批节能环保生态型社区。

——节约高效利用水资源。根据水资源承载能力，合理确定城镇经济结构和产业布局。加强流域水资源管理，合理安排

生态、生活和生产用水。普及高新节水灌溉技术，降低农业用水定额，加强企业节水技术改造，提高全社会节水意识，建设节水型社会。加大空中云水资源开发力度，缓解水资源紧缺。

表 4 兵团重点生态功能区名录

级别	区域	师	范围	面积 (平方公里)	人口 (万人)
国家级	阿尔金草原荒漠化防治生态功能区	第二师	36、38 团，且末支队	1310.3	1.3
	阿尔泰山地森林草原生态功能区	第十师	北屯市(含 183、187、188 团)、181、182、185、186、189、190 团，清河农场	3450.4	6.9
	塔里木河荒漠化防治生态功能区	第一师	3 团	255.0	1.5
		第三师	图木舒克市(含 44、49、50、51、52、53 团)、42、43、45、46、48 团，莎车农场、叶城牧场、伽师总场、托云牧场、东风农场	7861.4	17.7
		第十四师	47、224 团，一牧场、皮山农场	1495.6	3.5
兵团级	天山西部森林草原生态功能区	第四师	78、79 团	959.3	1.0
	夏尔西里山地森林生态功能区	第五师	88 团	335.4	0.4
	准噶尔西部荒漠草原生态功能区	第九师	161、170 团，九师师部	1969.2	2.3
	天山南坡中段山地草原生态功能区	第十二师	104 团(和静县部分区域)	1230.0	0.2
	准噶尔东部荒漠草原生态功能区	第十三师	红星一牧场、淖毛湖农场	2719.1	0.7
国家级重点生产功能区合计			2 个市、33 个团场、1 个单位	14372.7	30.9
兵团级重点生态功能区合计			8 个团场、1 个师部	7213.0	4.6
总计			2 个市、41 个团场、1 个师部、1 个单位	21585.7	35.5

表 5 兵团重点生态功能区的类型和发展方向

级别	名称	类型	范围	综合评价	发展方向
国家级	阿尔金草原荒漠化防治生态功能区	防风固沙	36、38 团，且未支队	该区保存着完整的高原自然生态系统，拥有许多珍贵特有物种，地表植被稀少，生物多样性及其生态环境高度敏感，土壤侵蚀及土地沙漠化敏感性极高。目前区内草地退化、水土流失、土地荒漠化加速，珍稀动植物的生存受到威胁。	控制放牧和旅游区范围，防范盗猎，减少人类活动干扰。
	阿尔泰山地森林草原生态功能区	水源涵养	北屯市(含 183、187、188 团)、181、182、185、186、189、190 团，青河农场	该区水资源丰沛，矿产资源丰富，有优良的天然草场，畜牧业较为发达。目前土地轻度沙漠化，草原退化，草场植被受到破坏。	禁止非保护性采伐，涵养水源，以草定畜，实施牧民定居。
	塔里木河荒漠化防治生态功能区	防风固沙	图木舒克市(含 44、49、50、51、52、53 团)、3、42、43、45、46、47、48、224 团，莎车农场、叶城牧场、伽师总场、托云牧场、东风农场、一牧场、皮山牧场	该区为南疆主要水源地，对流域绿洲开发和职工群众生活至关重要。目前沙漠化和盐渍化敏感程度高，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，禁止开垦草原，保护恢复天然植被，防止沙化面积扩大。

级别	名称	类型	范围	综合评价	发展方向
兵团级	天山西部森林草原生态功能区	水源涵养	78、79团	该区为重要水源涵养地，森林和草原资源丰富，拥有黑蜂等珍稀特有物种。目前森林破坏，草原退化，野生动物减少，山体滑坡、雪崩及水土流失较为严重。	禁止非保护性采伐，采取草原减牧、退耕还草等措施，控制农牧业开发强度，涵养水源。
	夏尔西里山地森林生态功能区	生物多样性	88团	该区域野生动植物资源丰富，植物种类有蒙古黄芪、雪莲、五莲紫草等国家重点保护对象10余种，动物种类有赛加羚羊、北山羊、盘羊、棕熊、雪豹等受国家重点保护野生动物40余种。目前生态环境退化、自然景观遭到破坏。	加强生态环境建设和管理，减少人为干扰，维护自然景观原貌和生物多样性。
	准噶尔西部荒漠草原生态功能区	生物多样性	161、170团，九师师部	该区域气候干燥，降水量少，植被旱化，以山地草原和荒漠草原为主。目前草地退化，生物资源破坏，风蚀现象严重。	植树造林，加强以草原为主的生态建设，合理利用草原发展畜牧业。。
	天山南坡中段山地草原生态功能区	水源涵养	104团(和静县部分区域)	该区冰川发育，众多河流发源地。目前草原退化，水质污染，湿地萎缩。	禁止过度放牧，恢复天然植被，加强湿地保护。
	准噶尔东部荒漠草原生态功能区	生物多样性	红星一牧场、淖毛湖农场	该区域气候极端干旱，常年无地表径流，生态环境十分脆弱，荒漠植被覆盖率低。目前风蚀痕迹明显，荒漠化强烈。	保护荒漠植被和野生动物，减少人为干扰，保护自然遗产和生物多样性

- ◆ 水源涵养型：主要指重要江河源头和重要水源补给区。包括阿尔泰山地森林草原生态功能区，天山南坡中段山地草原生态功能区，天山西部森林草原生态功能区。
- ◆ 防风固沙型：主要指沙漠化敏感性高、土地沙化严重、沙尘暴频发并影响较大范围的区域。包括塔里木河荒漠化防治生态功能区、阿尔金草原荒漠化防治生态功能区。
- ◆ 生物多样性维护型：主要指濒危珍稀动植物分布较集中、具有典型代表性生态系统的区域。包括夏尔西里山地森林生态功能区，准噶尔东部荒漠草原生态功能区，准噶尔西部荒漠草原生态功能区。
- ◆ 生态孤岛：指物种被隔绝在一定范围内，生态系统只能内部循环，与外界缺乏必要的交流与交换，物种向外迁移受到限制，处于孤立状态的区域。

第八章 禁止开发区域

——禁止进行城镇化工业化开发的重点生态功能区

兵团禁止开发区域分为国家层面和兵团层面，其中：国家层面的禁止开发区域是按照 5 个国家级禁止开发区域——罗布泊野骆驼国家级自然保护区、托木尔峰国家级自然保护区、西天山国家级自然保护区、艾比湖湿地国家级自然保护区、天山天池风景名胜区所覆盖的团场部分区域来划定的，共包括 8 个团场的部分区域，国土面积 673.7 平方公里，占兵团 0.9%。兵团层面的禁止开发区域是按照 1 个自治区层面禁止开发区域——北鲛温泉自然保护区所覆盖的团场部分区域来划定的，包括 2 个团场的部分区域，国土面积 147.4 平方公里，占兵团 0.2%。

第一节 功能定位

功能定位：参与新疆自然文化资源保护和珍稀动植物基因资源保护的重要区域，点状分布的生态功能区。

第二节 管制原则

——禁止开发区域要依据法律法规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开发活动，在确保履行屯垦戍边使命的前提下，引导人口逐步有序转移，实现污染物“零排放”，提高环境质量。

——处于自然保护区的团场部分区域，要依据《中华人民共和国自然保护区条例》、《新疆维吾尔自治区自然保护区管理条例》以及自然保护区规划进行管理，在不影响自然保护区主体功能的前提下，可以保持适量的人口规模和适度的农业活动，确保职工群众生活水平稳步提高。

表 6 兵团禁止开发区域名录

级 别	自然保护区	涉及团场	面 积 (平方公里)
国家级	罗布泊野骆驼自然保护区	36 团	2.2
	托木尔峰自然保护区	4 团	1.7
		5 团	117.2
		74 团	294.3
	西天山自然保护区	72 团	3.3
	艾比湖湿地自然保护区	90 团	108.1
		91 团	41.6
	天山天池风景名胜区	107 团	105.3
兵团级	北鲦温泉自然保护区	88 团	145.2
		61 团	2.2
国家级禁止开发区合计		8 个团场	673.7
兵团级禁止开发区合计		2 个团场	147.4
总计		10 个团场	821.1
注明：禁止开发区域只覆盖团场的部分区域			

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。在对兵团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。

第九章 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

——能源基地和矿产资源基地以及水功能区分布于重点开发、限制开发区域之中，不属于独立的主体功能区，其布局要服从和服务于该区域主体功能定位、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；通过面上保护，保护生态环境。

——能源基地和矿产资源基地建设，要充分考虑城镇化战略格局、农业战略格局的需要和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，应当在对所在区域资源环境承载能力综合评价基础上，做到规划先行，以主

体功能区规划为基础，并与相关规划相衔接。引导产业集群发展，尽量减少大规模长距离输送加工转化。

——位于重点生态功能区的能源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，同步修复生态环境。

——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，在不损害生态功能前提下，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。

——根据不同主体功能区发展的主要任务，合理调配水资源，综合平衡各垦区、各行业水资源需求。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。对水资源过度开发以及由此造成的生态脆弱垦区，要通过水资源合理调配，逐步退还被挤占的生态用水，使其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

——依托新疆骨干电网和煤炭基地，配套完善兵团能源体系，形成以火电开发为主，水电、风电、太阳能发电共同发展的能源开发格局。

——推进煤炭资源和现有矿井整合，提高产业集中度，扶持发展一批现代化大型煤矿和煤炭企业。积极参与新疆“西煤东运”、“西电东送”工程，在准东、伊犁、吐—哈、库—拜四大

矿区建设一批大中型煤矿。提高煤矿安全生产技术装备水平和煤炭资源回采率，推进矿井向安全、高效、集约化开发转变。

——围绕兵团城市、重点产业聚集园区、重大煤化工项目，配套建设热电联产等电源项目，同步建设输送电网和供热管网，满足用电和供热需求。积极参与准东、哈密煤电一体化基地建设，配套做好运输、后勤等服务。

——积极发展水能、风能和太阳能等清洁能源。加大玛纳斯河、奎屯河、古尔图河、莫勒切河流域水能资源开发，重点建设肯斯瓦特、奎屯河、古尔图河等梯级水电站。在阿拉山口、淖毛湖、三塘湖等风区建设一批大型风力发电场。在太阳能资源丰富的哈密地区及天山南麓建设大型光伏发电基地。在保护生态前提下，有序开发利用水能资源。大力发展农村小水电，积极开展水电新农村电气化县建设、小水电代燃料生态保护工程和农村水电增效扩容改造工程。

第三节 主要矿产资源开布局

依托矿产资源富集的阿勒泰山南缘、吐哈盆地和天山南麓，在北屯和哈密垦区形成两个多金属开采加工基地，加快新疆石棉、盐等非金属矿产资源开发和铅锌铜等金属矿产资源的勘探，形成兵团特色矿业开发格局。

第四节 水资源开发利用

根据新疆不同区域的自然气候条件和水资源分布特点，以及兵团各垦区经济社会发展的目标要求，统筹农业、工业、城镇和生态用水，与自治区山区控制性水利枢纽工程同步开展兵

团配套工程建设，加快兵团独立水系水利工程建设，推进大中型灌区节水改造，普及节水灌溉技术，提高水资源利用效率，基本保证地下水抽取量与补给量动态平衡，为兵团经济社会发展提供水资源保障。

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。兵团各有关部门要按照国家要求，在国家支持帮助下，建立健全主体功能区的体制机制、政策体系和绩效评价体系。

第十章 区域政策

根据推进形成主体功能区的要求，对兵团不同主体功能区实行分类管理的政策。

第一节 财政政策

按照主体功能区要求和基本公共服务均等化原则，逐步建立兵团公共财政体系。

——建立激励约束机制。增强兵团实施公共管理、提供基本公共服务和落实各项民生政策的能力。将兵团列入重点生态功能区和农产品主产区的团场纳入中央财政转移支付范畴，通过提高转移支付系数等方式，加大均衡性转移支付力度。加强对国家级主体功能区中央转移支付资金的管理和使用，引导主体功能区的形成。

——探索建立对口支援横向援助机制。利用对口支援、定向援助等方式，加强民生建设。

第二节 投资政策

一、政府投资

实行按主体功能区安排与按领域安排相结合的投资政策。

——争取国家按主体功能区安排的投资，主要用于支持纳入国家级重点生态功能区和农产品主产区团场的发展，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、促进就业、基础设施建设以及支持适宜产业发展等。根据规划和建设项目的实施时序，按年度争取国家投资。

——争取国家按领域安排的投资，要符合各区域主体功能定位和发展方向。争取国家基础设施方面的投资，重点用于加强重点开发区域的城建、交通、能源、水利、环保、林业以及公共设施等基础设施建设；争取国家生态环境保护方面的投资，重点用于加强重点生态功能区生态产品生产能力建设；争取国家农业方面的投资，重点用于加强农产品主产区农业综合生产能力建设。

——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，争取提高中央投资补助比例，逐步降低或免除师团配套。

二、社会投资

——鼓励和引导社会投资按照不同区域的主体功能定位投资。对重点开发区域，鼓励和引导社会资本进入各行业和领域；对农产品主产区和重点生态功能区，鼓励社会资本投向基础设施和城镇公用事业、社会事业等领域。

——积极利用金融手段引导民间投资。引导商业银行等各类金融机构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

——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，引导产业合理布局、有序发展。落实好国家对新疆的差别化产业政策。

——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。

——编制专项规划、布局重大项目，必须符合各垦区的主体功能定位。在资源环境承载能力和市场允许的情况下，资源加工业项目和制造业项目优先向重点开发区域布局。

——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，积极争取中央财政支持，通过设备折旧补贴、设备贷款担保、土地置换等手段，促进产业跨师转移或关闭。

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不同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，适度扩大城市和团场城镇居住用地。建设用地指标向重点开发区域倾斜，逐步减少一般连队居民点用地，合理控制交通用地增长。

——集约使用建设用地，加大存量建设用地挖潜力度和整合闲散用地，尽量不占或少占新增建设用地指标。鼓励使用戈壁荒滩建设产业聚集园或引进产业项目。

——实施用地规模人地挂钩政策（城市和团场城镇建设用地的增加规模要与吸纳人口进入城镇定居的规模挂钩）。在确保履行屯垦戍边使命的前提下，引导连队职工到城市或团场城镇集中居住。

——加强基本农田保护，确保基本农田数量不减少，质量有提高。

第五节 农业政策

——贯彻和落实国家各项强农惠农富农政策。落实农业补贴制度，争取国家加大对兵团农产品主产区资金支持力度，加大对基础设施建设和社会事业建设力度，改善团场生产生活条件。

——支持农产品主产区依托本地资源优势发展农产品加工业，对适宜的产业优先在农产品主产区的重点团场城镇布局。

第六节 人口政策

——重点开发区域实施积极的人口迁入政策和特殊的招人留人政策，提高人口机械增长率，集聚和吸纳更多人口。对在城市和团场城镇从事各种经济活动、有职业、有较稳定收入、有住所、符合条件的流动人口，逐步实现本地化。

——位于重点生态功能区和禁止开发区域的团场，加强义务教育、职业教育与职业技能培训，增强劳动力就业能力，促进农业富余劳动力转移。

——在兵团城市和部分垦区试行同地区同等生育政策，完善人口和计划生育利益导向机制，保持人口稳定增长。

第七节 民族政策

——落实中央扶持民族贸易、少数民族特需商品和传统手工业品生产发展的各项优惠政策，加大对少数民族职工群众的帮扶力度，最大限度地为当地少数民族职工群众提供就业机会。

——支持少数民族人口较多团场加快发展，扶持和引导少数民族职工从事二、三产业，着力改善民生，努力使少数民族人口较多团场职工收入水平和生活条件高于周边地方群众。

第八节 环境政策

——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。工业单位产品能耗达到国家限额标准或国内先进水平，主要污染物排放总量控制在国家下达指标内。加强清洁生产审核，推进危险废弃物规范化管理，大幅度减少污染物排放量。重点生态功能区要通过治理、限制或关闭污染物排放企业等手段，实现污染物排放总量持续下降。

——重点开发区域要根据环境容量，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护的原则设置产业准入环境标准。

——重点开发区域要积极推进排污权制度改革。合理控制排污许可证发放，鼓励新建项目通过排污权交易获得排污权。

农产品主产区和重点生态功能区要从严控制排污许可证发放。

——重点开发区域要从源头控制污染。将主要污染物排放总量控制指标作为环评审批的前置条件，建设项目要严格执行环境影响评价制度，产业聚集园区和重化工业集中区要按照发展循环经济的要求进行规划、建设和改造。

——重点开发区域要合理开发和科学配置水资源。在加强节水的同时，加大污水处理和回用力度，减少污水排放，保护好水资源和水环境。农产品主产区和重点生态功能区要加大水资源保护力度，大力普及高新节水灌溉技术，满足基本生态用水需求，加强水土保持和生态环境修复与保护。

第九节 应对气候变化政策

按照自治区及兵团应对气候变化方案，统一实施应对气候变化的各项措施，以推动整体效果的实现。

——重点开发区域要积极发展循环经济，实施重点节能工程，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。

——农产品主产区要继续加强农业基础设施建设，推进农业结构调整，遏制荒漠化加重趋势。加强新技术的研究和开发，增强农业防灾抗灾减灾能力。

——重点生态功能区要推进荒漠植被、天然林资源保护、退耕还林还草、防护林体系建设、湿地保护与恢复等，增加生态系统固碳能力。有条件的垦区要积极发展风能、太阳能等清

洁、低碳能源。

——严格执行重大工程气象灾害风险评估和气候可行性论证制度，加强自然灾害应急和防御能力建设。

第十一章 绩效评价

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。按照不同区域的主体功能定位，实行各有侧重的绩效评价和考核办法，并强化考核结果运用，有效引导各区域推进形成主体功能区。

第一节 建立绩效考核评价体系

——重点开发区域：实行城镇化工业化水平优先的绩效评价，综合评价经济增长、吸纳人口、产业结构、质量效益、资源消耗、环境保护以及基本公共服务覆盖面等。主要考核生产总值、非农产业就业比重、单位生产总值能耗和用水量、单位工业增加值取水量、主要污染物排放强度、人口规模等指标。

——农产品主产区：强化对农产品保障能力的评价，主要考核农业综合生产能力、团场职工收入等指标。

——重点生态功能区：强化对提供生态产品能力的评价，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、林地保有量、森林保有量、草畜平衡、草原植被覆盖度、生物多样性等指标。

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。根据不同区域的主体功能定位，把推进形成主体功能区主要目标完成情况纳入对领导班子和领导干部的综合考核评价体系中，作为领导班子奖励、惩戒的重要依据。

第六篇 规划实施

本规划是兵团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。各师、兵团有关部门及各团场要根据本规划调整完善相关规划和政策，落实责任，健全绩效考核评价体系，组织实施好本规划。

第十二章 规划实施

第一节 兵团有关部门的职责

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、能源等专项规划的衔接，实现各级各类规划之间的统一协调；组织编制跨师的区域规划；落实适应主体功能区要求的投资政策和产业政策；负责研究提出将开发强度、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师的办法；负责兵团主体功能区规划实施的监督检查、中期评估和修订。

工业和信息化部门：负责编制适应主体功能区要求的工业、信息化产业发展规划；负责落实相关政策。

科技部门：负责研究提出适应主体功能区要求的科技规划，建立适应主体功能区要求的区域创新体系；负责落实科技相关政策。

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。

财务部门：负责按照本规划明确的财政政策方向和原则，落实适应主体功能区要求的财政政策。

国土资源部门：负责制定并落实适应主体功能区要求的土地政策和用地指标；负责组织修编土地利用总体规划；负责会同有关部门组织调整划定基本农田，并落实到具体地块；负责组织编制兵团矿产资源规划，确定重点勘查的区域。

建设部门：负责组织编制和监督实施兵团城镇体系规划；负责制定适应主体功能区要求的城市建设和市政公用事业规划和政策；负责组织各师（市）城镇体系规划、城市总体规划的审查。

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；负责组织编制兵团环境功能区划；负责落实环境保护相关政策；指导、协调、监督各师环境保护工作。

水利部门：负责制定适应主体功能区要求的水资源开发利用和节约保护、防洪减灾、水土保持等规划；负责落实水利等相关政策。

农业部门：负责编制适应主体功能区要求的农业、林业发展和生态保护规划；负责落实农业等相关政策；负责制定适应主体功能区要求的气象防灾减灾、开发利用空中云水资源等气候资源方面的规划和政策。

人口计生部门：负责会同有关部门制定引导人口合理布局的规划和政策。

其他各有关部门：依据本规划，根据需要组织修订能源、

交通、气象灾害防御等专项规划，并落实相关政策。

第二节 各师的职责

各师(市)要根据国家和兵团主体功能区规划，组织实施好两级主体功能区规划，落实相关政策措施；指导所辖团场落实主体功能区定位和所辖单位在规划编制、项目审批、土地管理、人口管理、生态环境保护等各项工作中，遵循全国和兵团主体功能区规划的各项要求；根据兵团主体功能区规划的空间开发原则及本师(市)国民经济和社会发展规划，规范开发时序，把握开发强度，申报有关开发项目。

第三节 监测评估

加强兵团国土空间开发动态监测管理，通过多种途径，对国土空间变化情况进行及时跟踪分析。

兵团国土空间动态监测管理系统由发展改革部门与有关部门共同建设和管理，建立由发展改革、工业和信息化、国土资源、建设(环保)、科技、水利、农业等行业管理部门共同参与、协同有效的国土空间监测管理工作机制。

建立兵团主体功能区规划评估与动态修订机制，适时开展规划评估，提出是否需要调整的内容或对规划进行修订的建议。对规划实施情况进行跟踪分析，注意研究新情况，解决新问题。

各师(市)、各部门要通过各种渠道，采取多种方式，加大主体功能区规划的宣传力度，使全兵团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，把主体功能区规划真正落到实处。

图1 兵团地形图

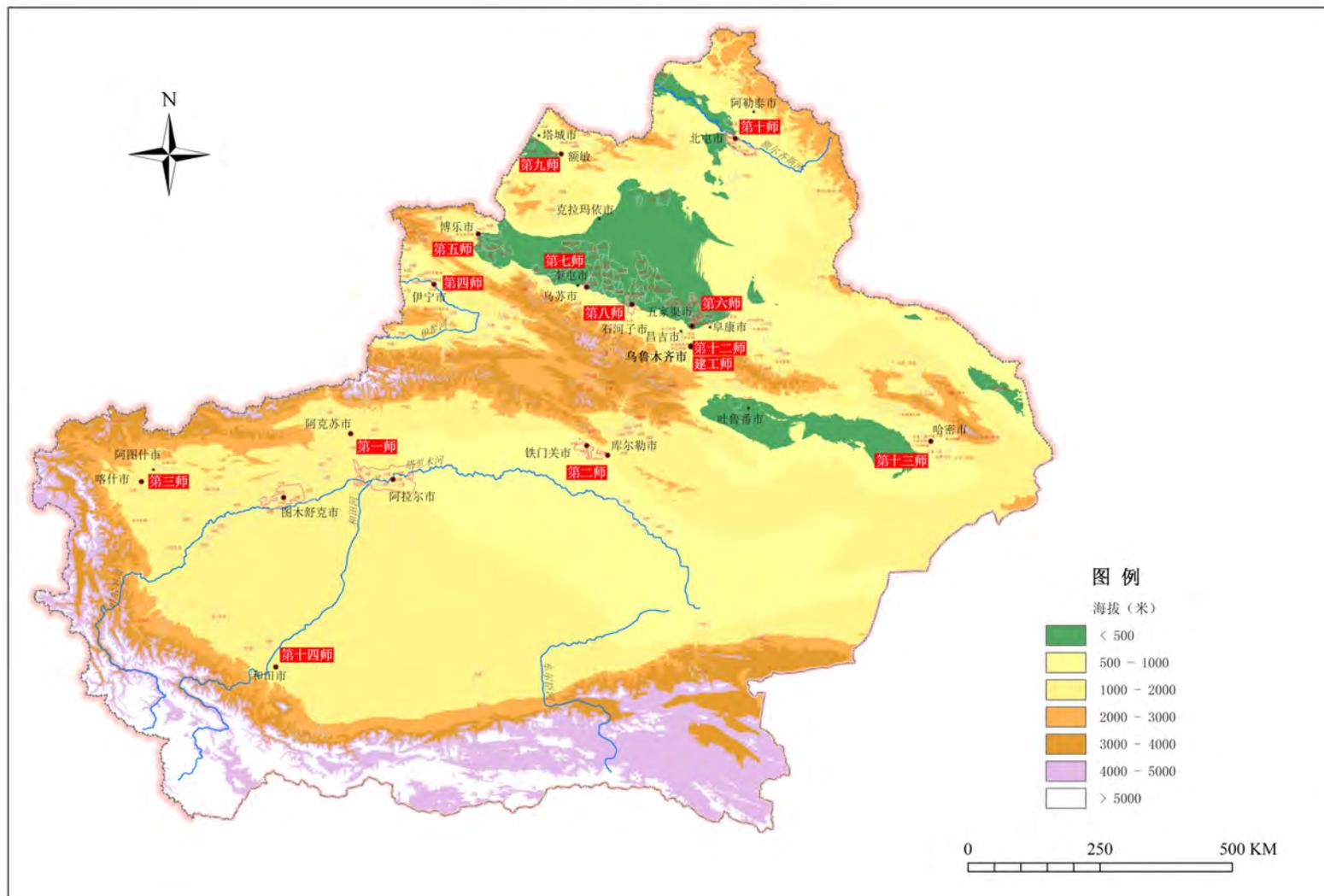


图2 兵团行政区划图

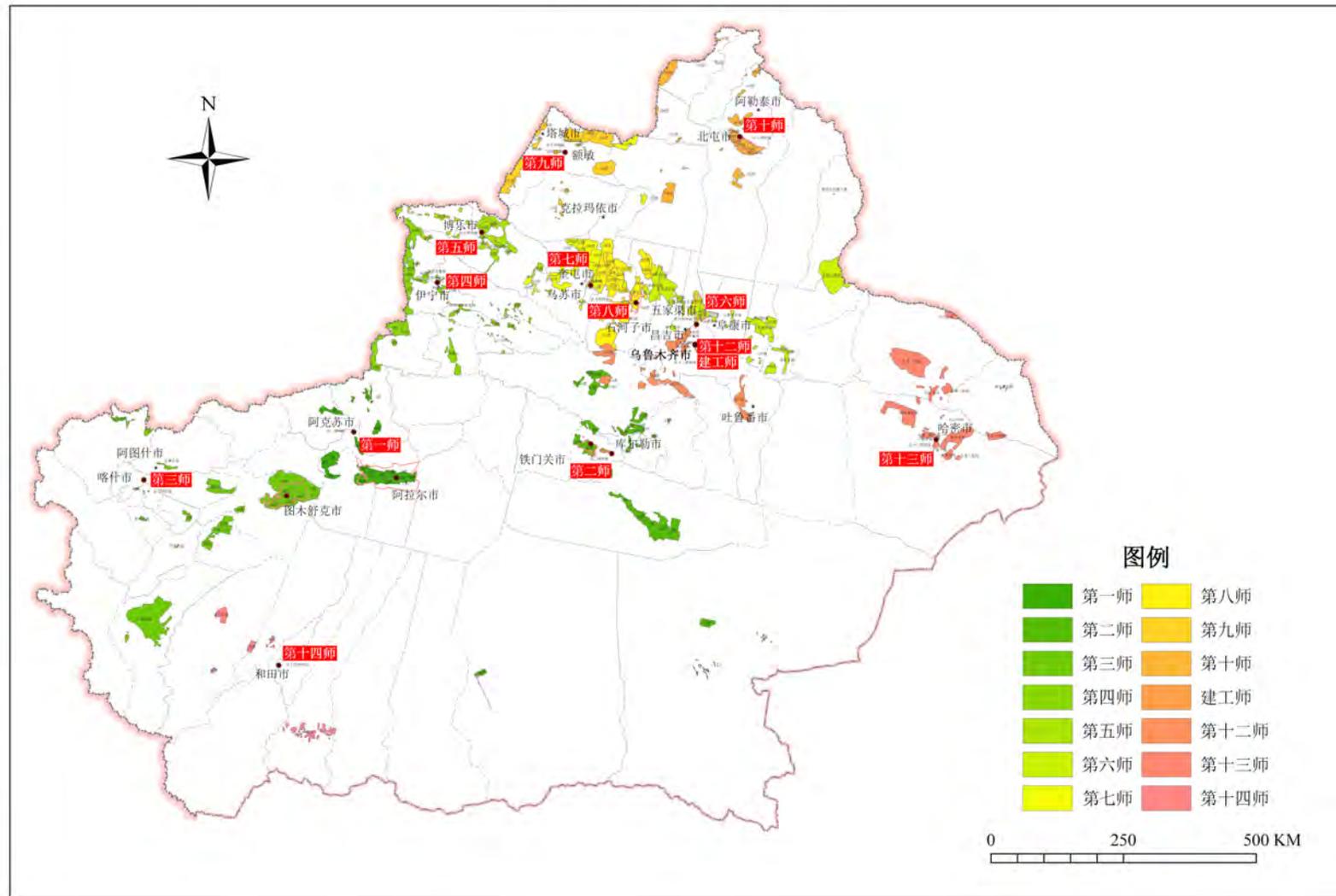


图3 兵团城市化战略格局示意图

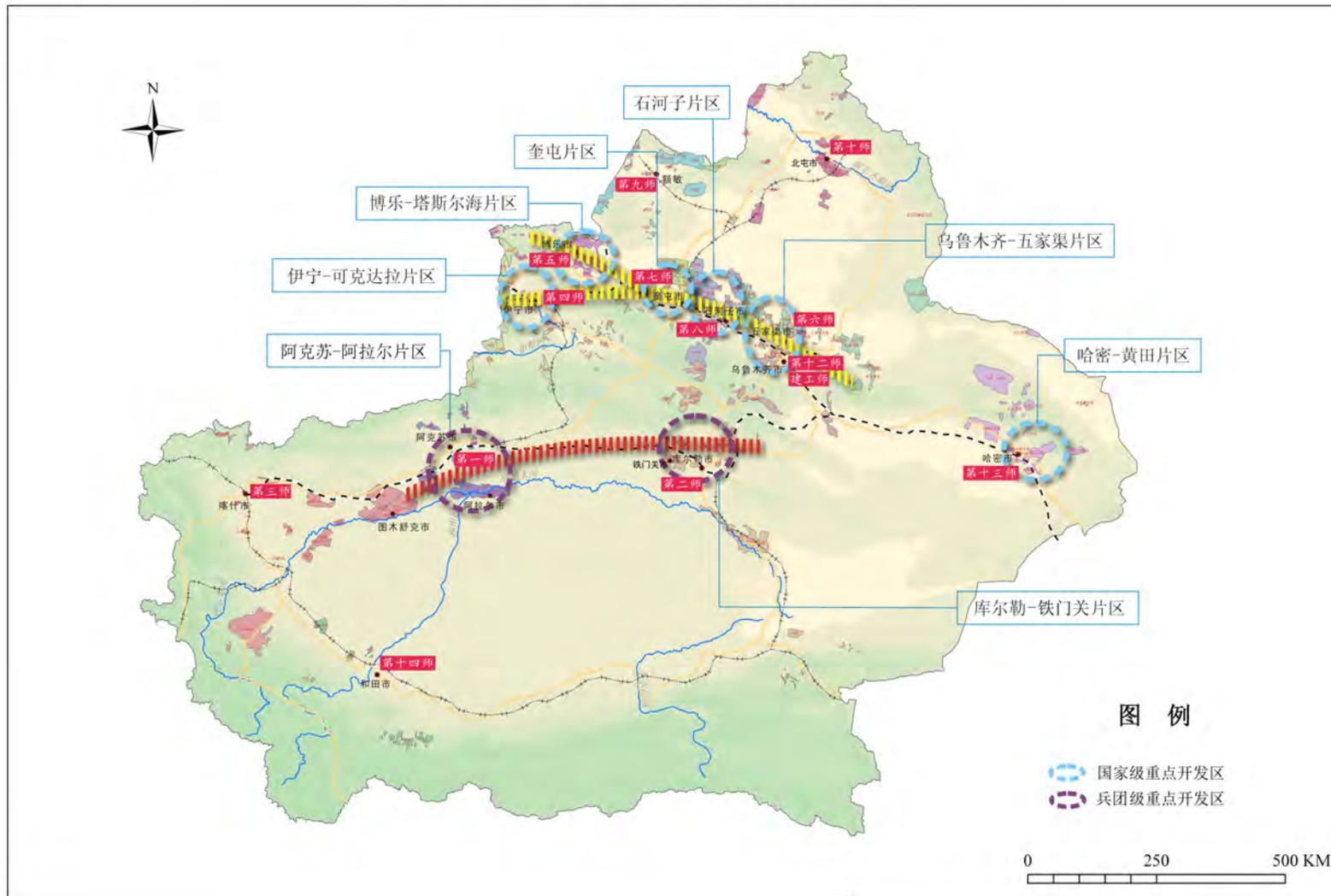


图 4 兵团农业战略格局示意图



图 5 兵团生态安全战略格局示意图



图6 兵团主体功能区划图

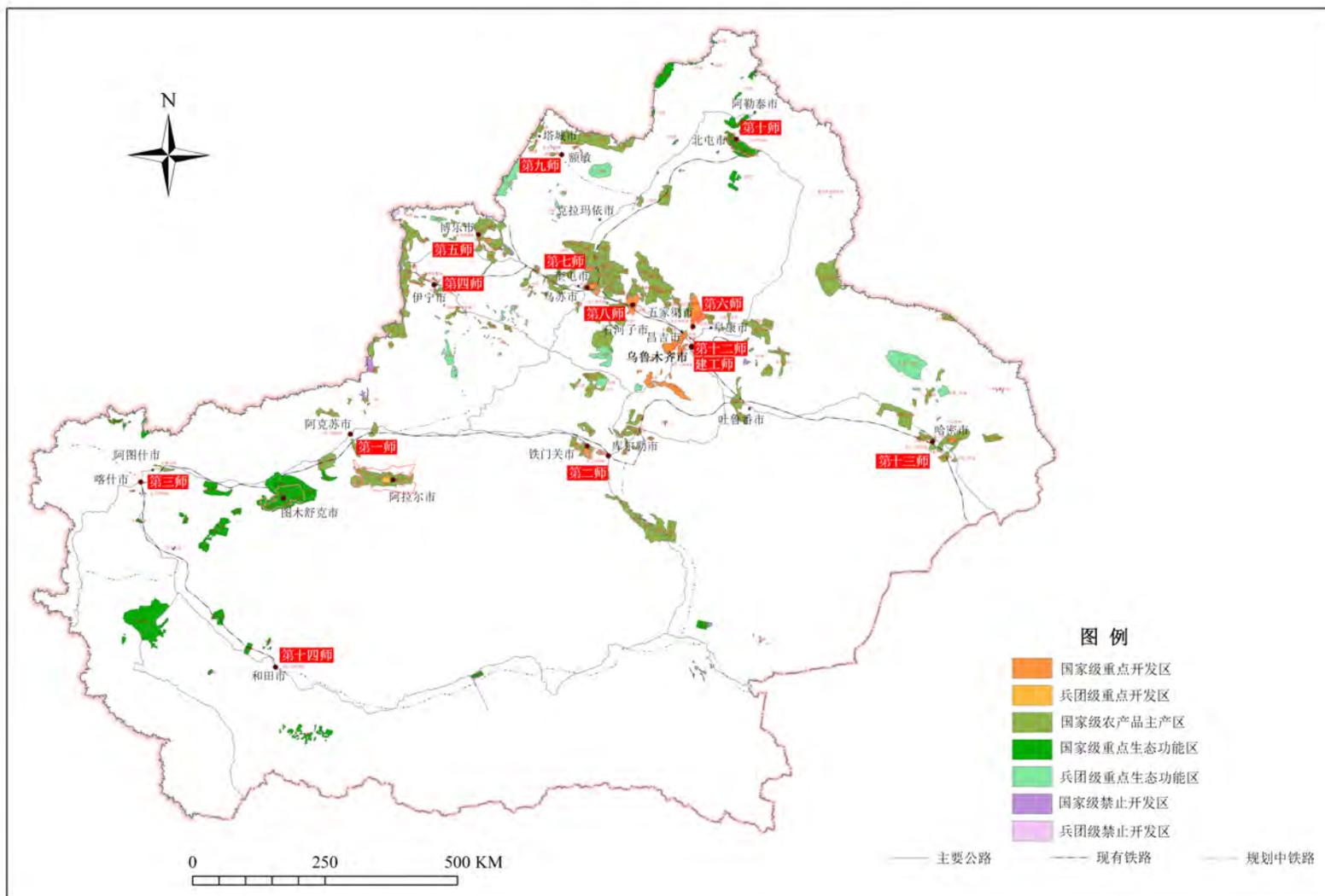


图7 兵团重点开发区域分布图

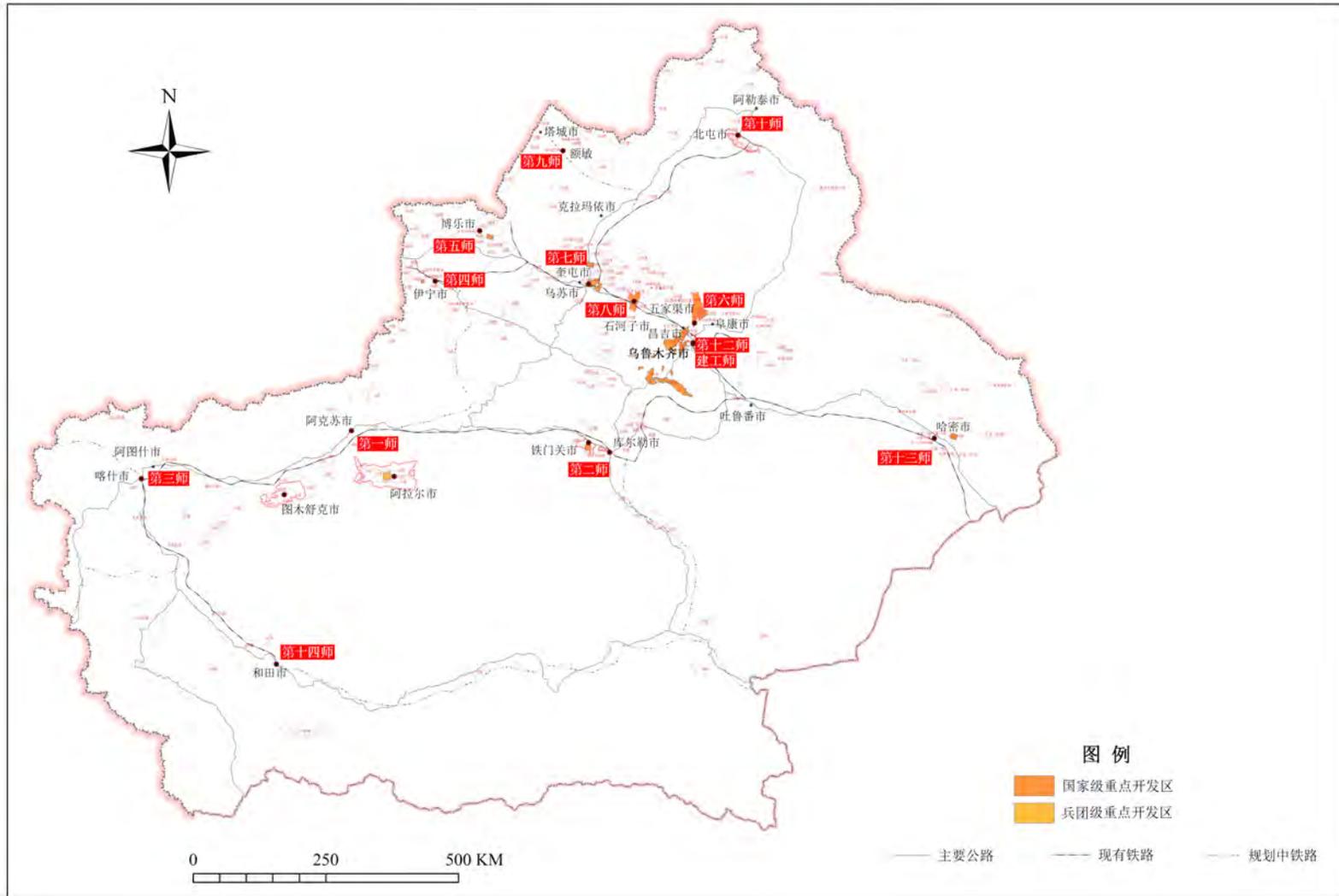


图8 兵团农产品主产区分布图

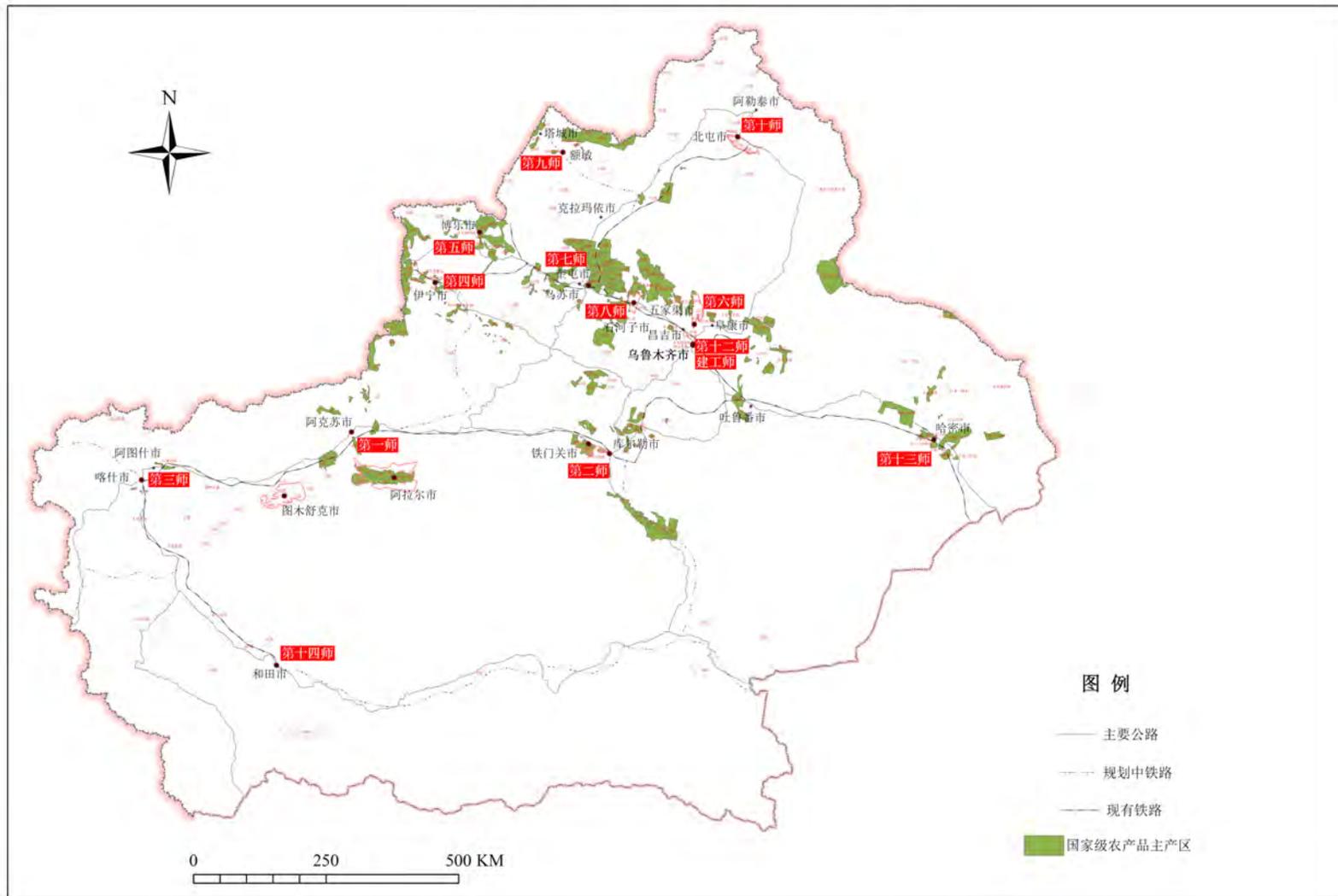


图9 兵团重点生态功能区分布图

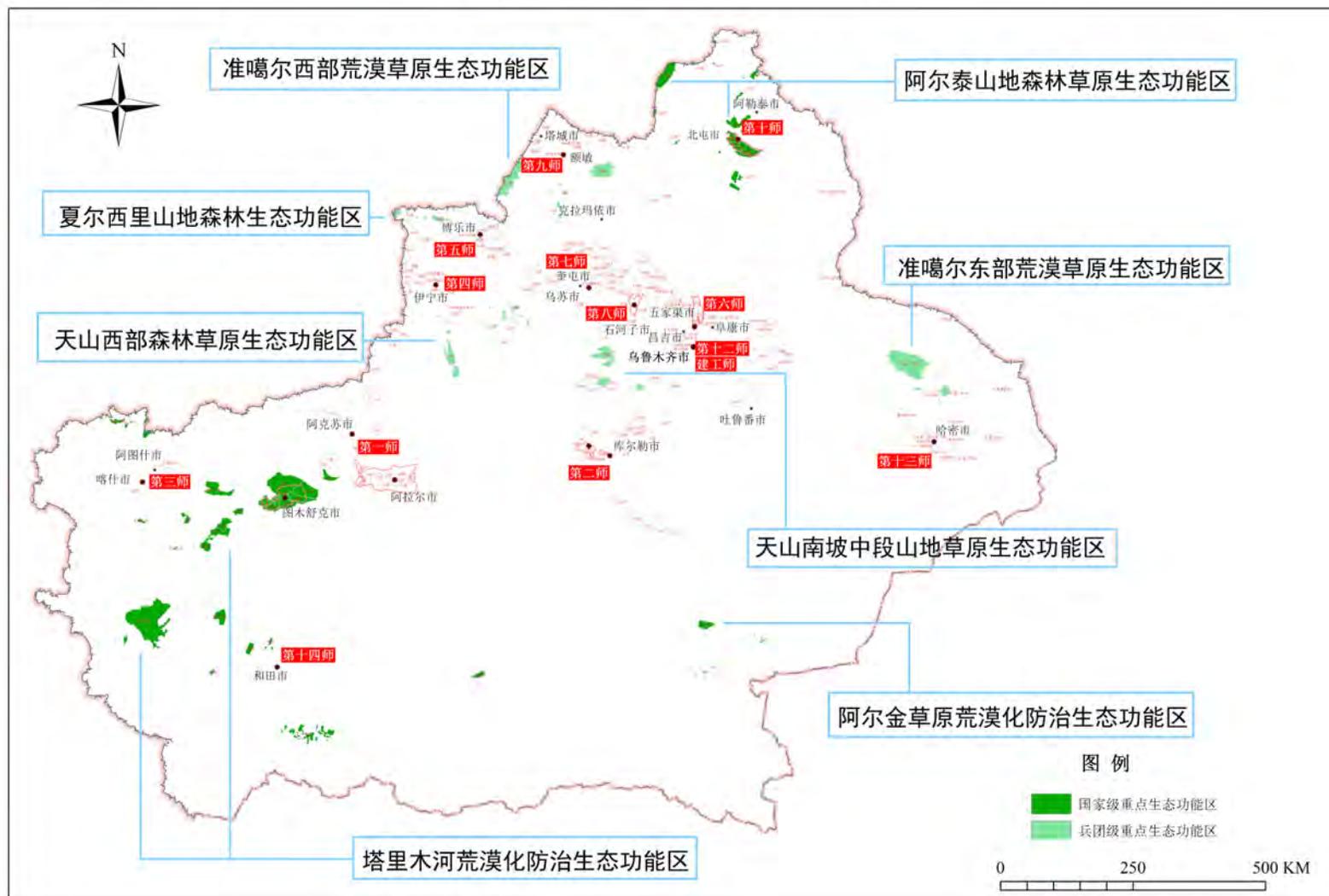


图10 兵团禁止开发区域分布图

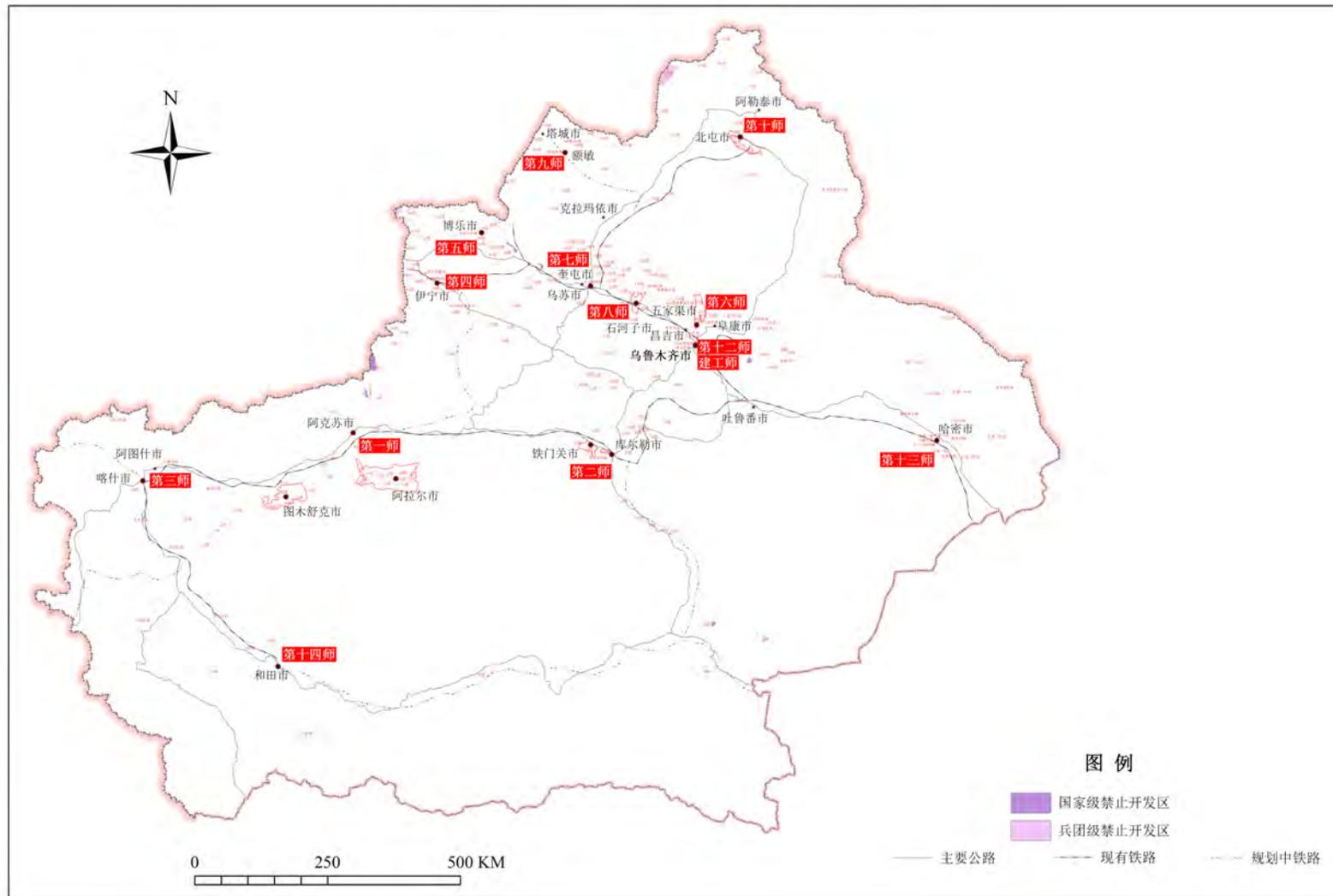


图11 兵团人均可利用土地资源评价图

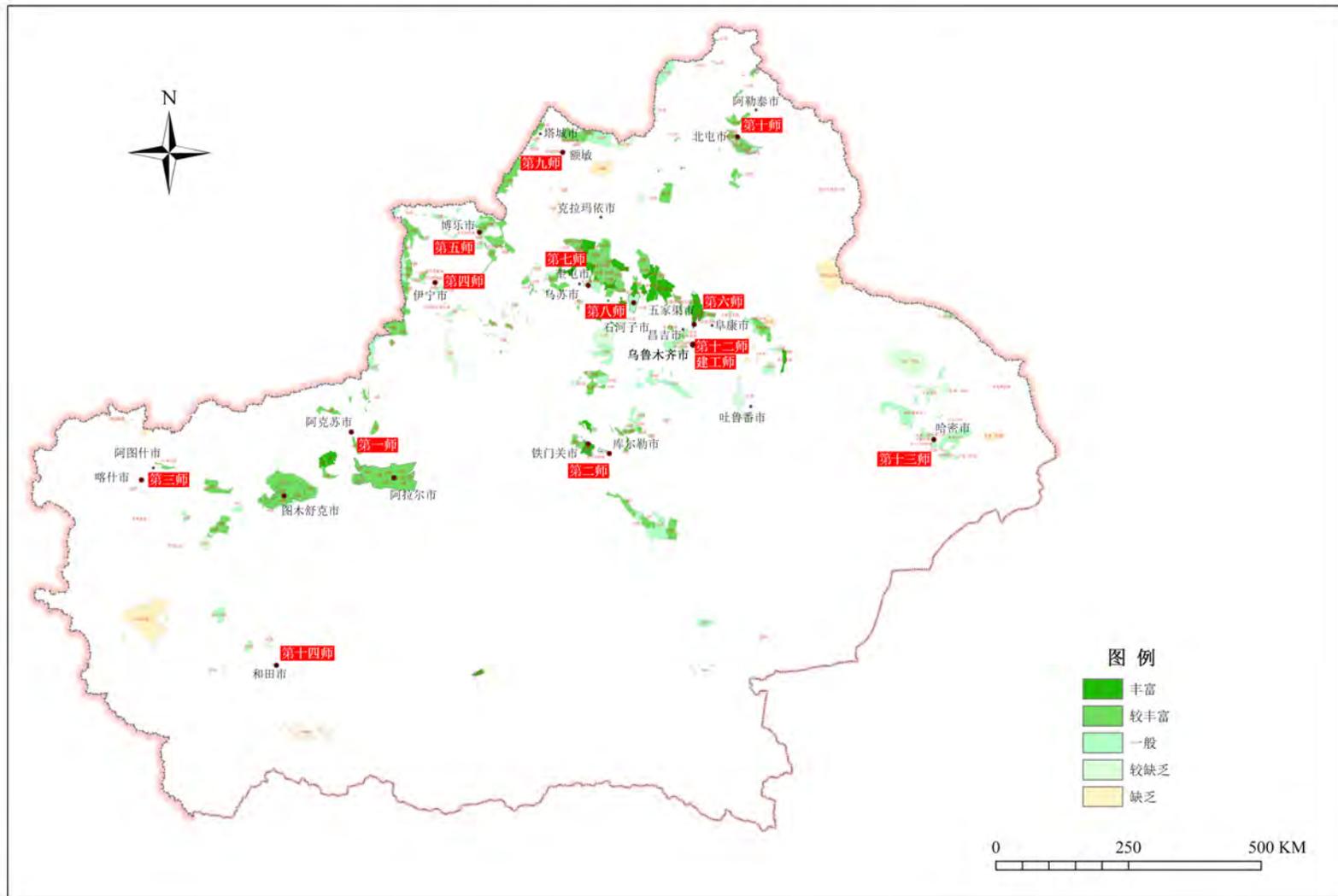


图12 兵团地均地区生产总值分布图

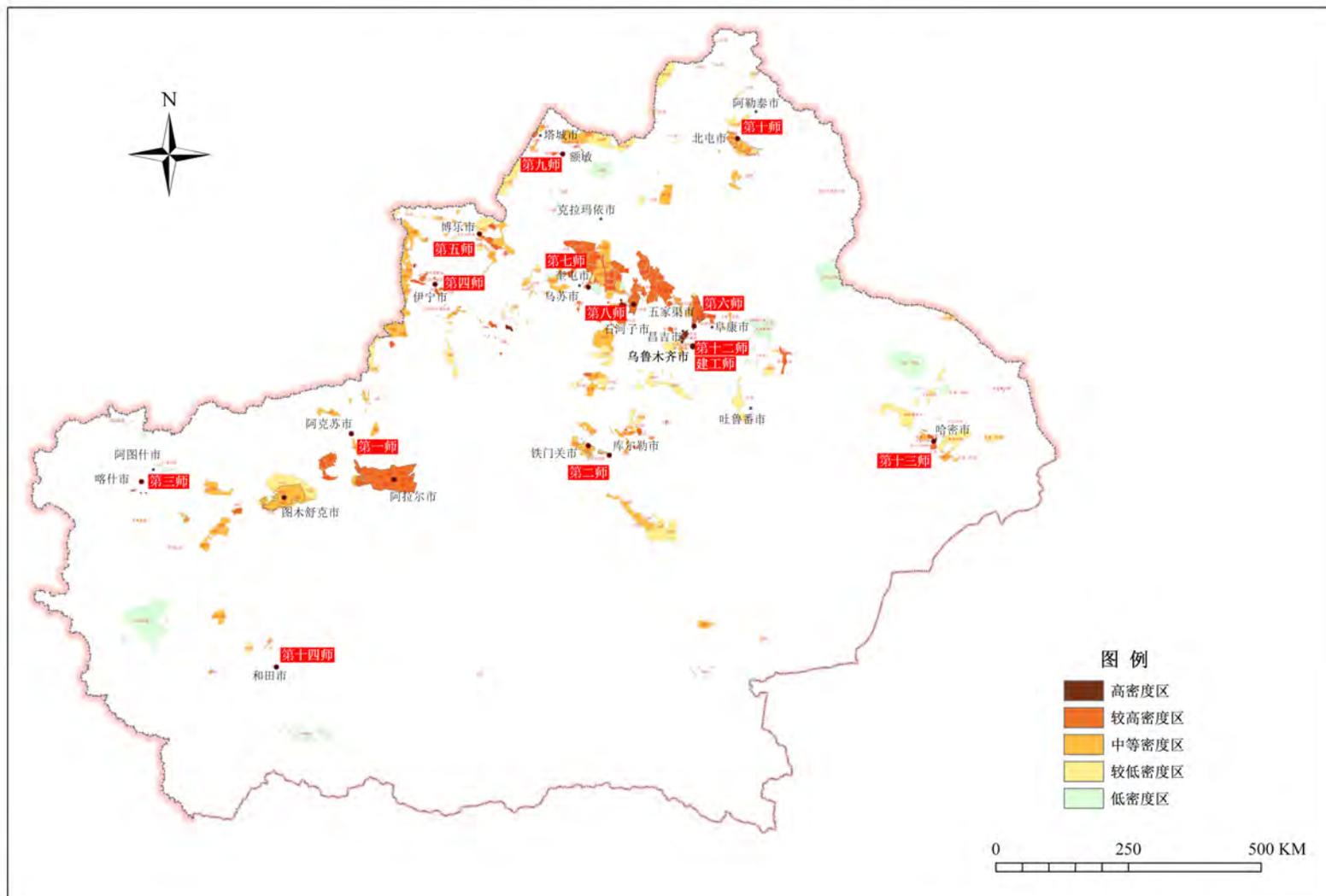


图14 兵团自然灾害危险性评价图

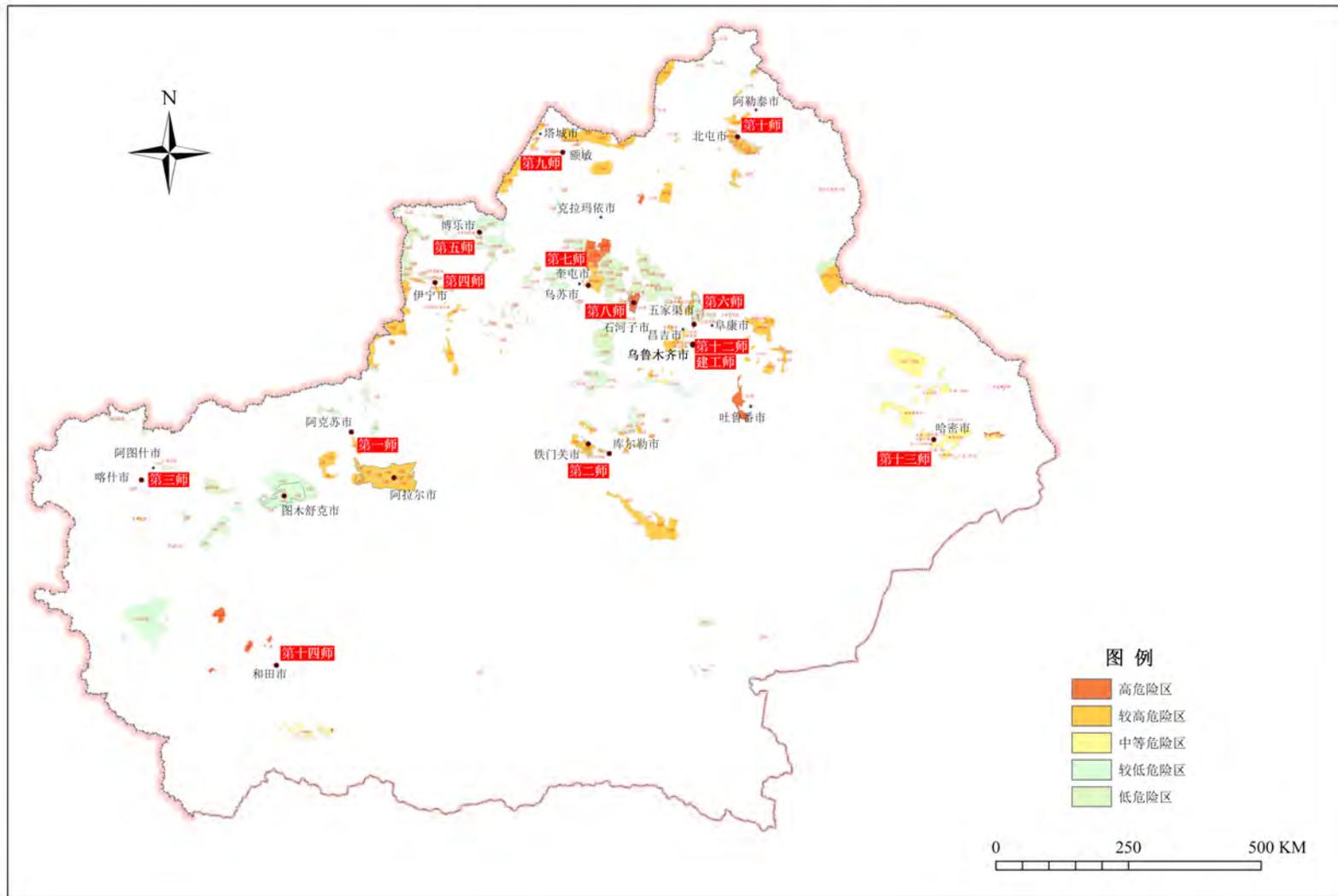


图15 兵团目前开发强度示意图

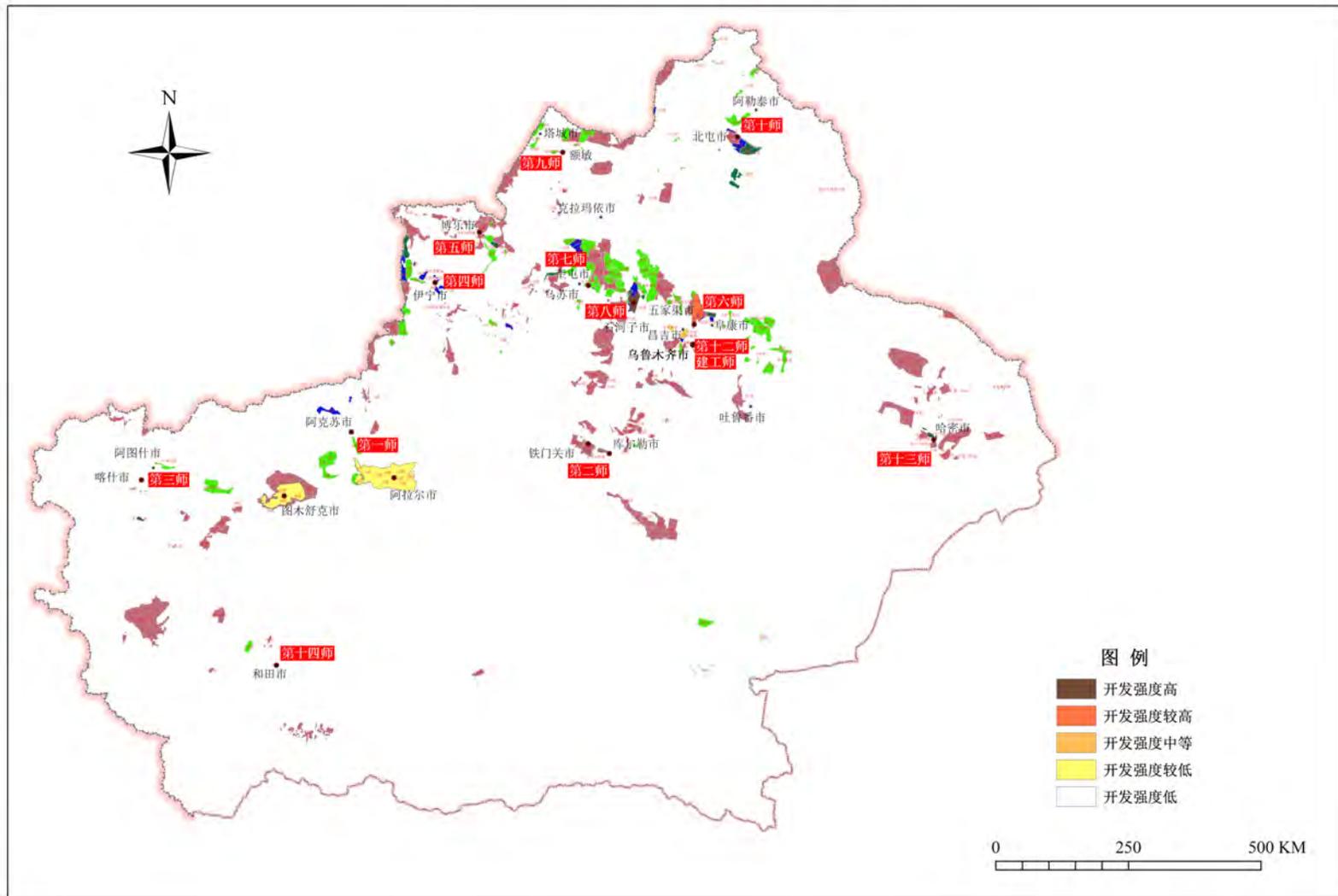


图16 兵团水资源开发利用评价图

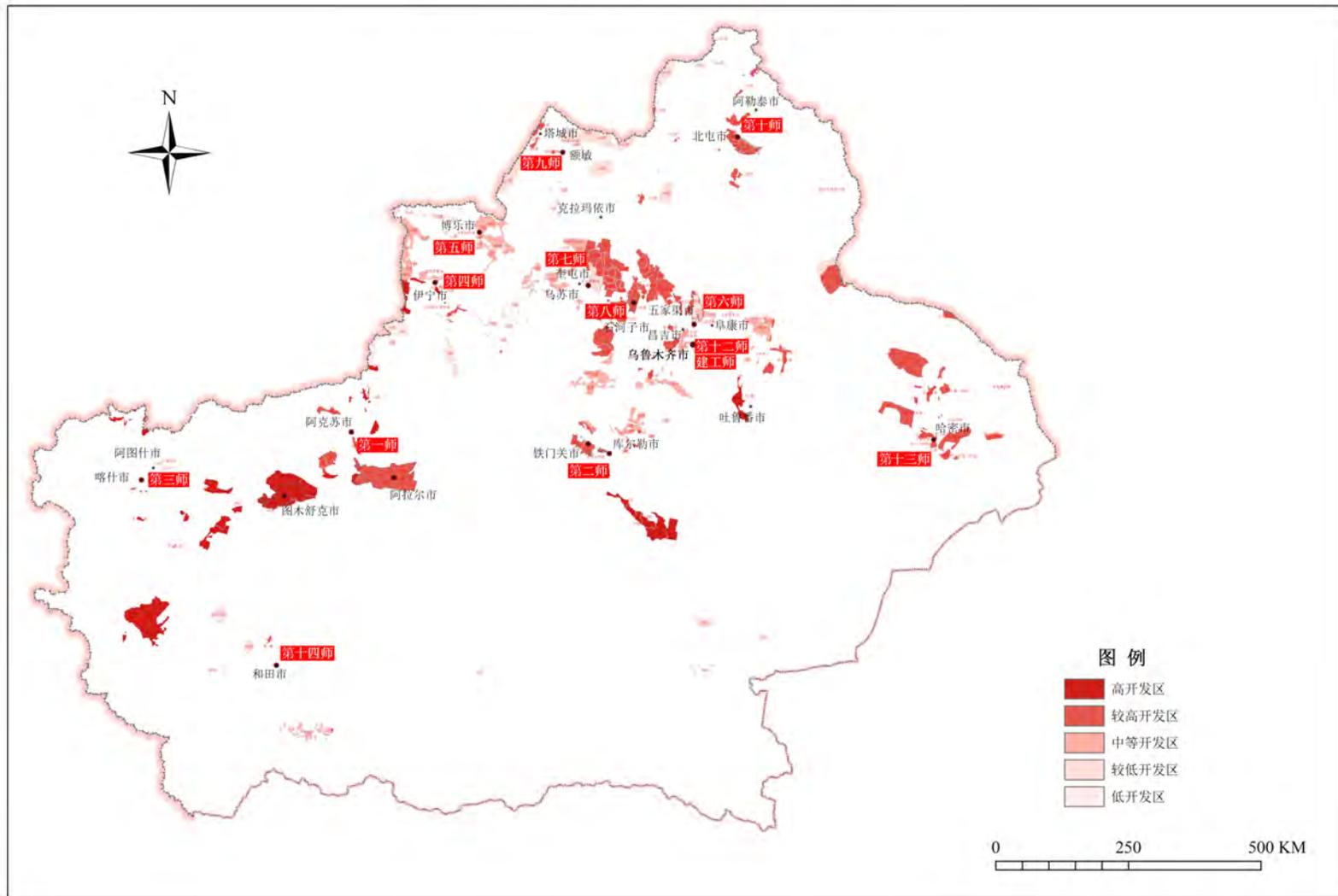


图17 兵团多年平均降水量分布图

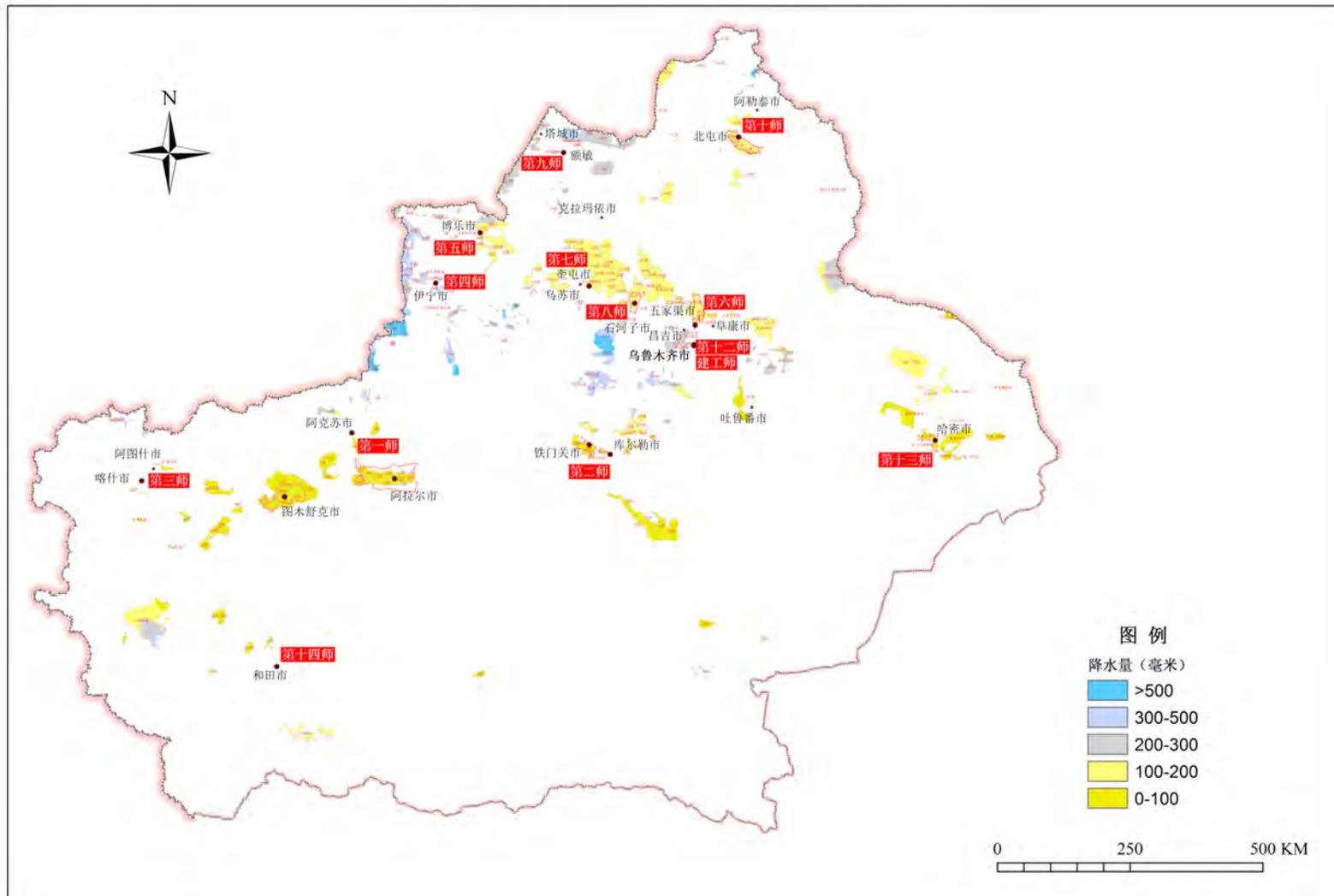


图18 兵团二氧化硫排放分布图

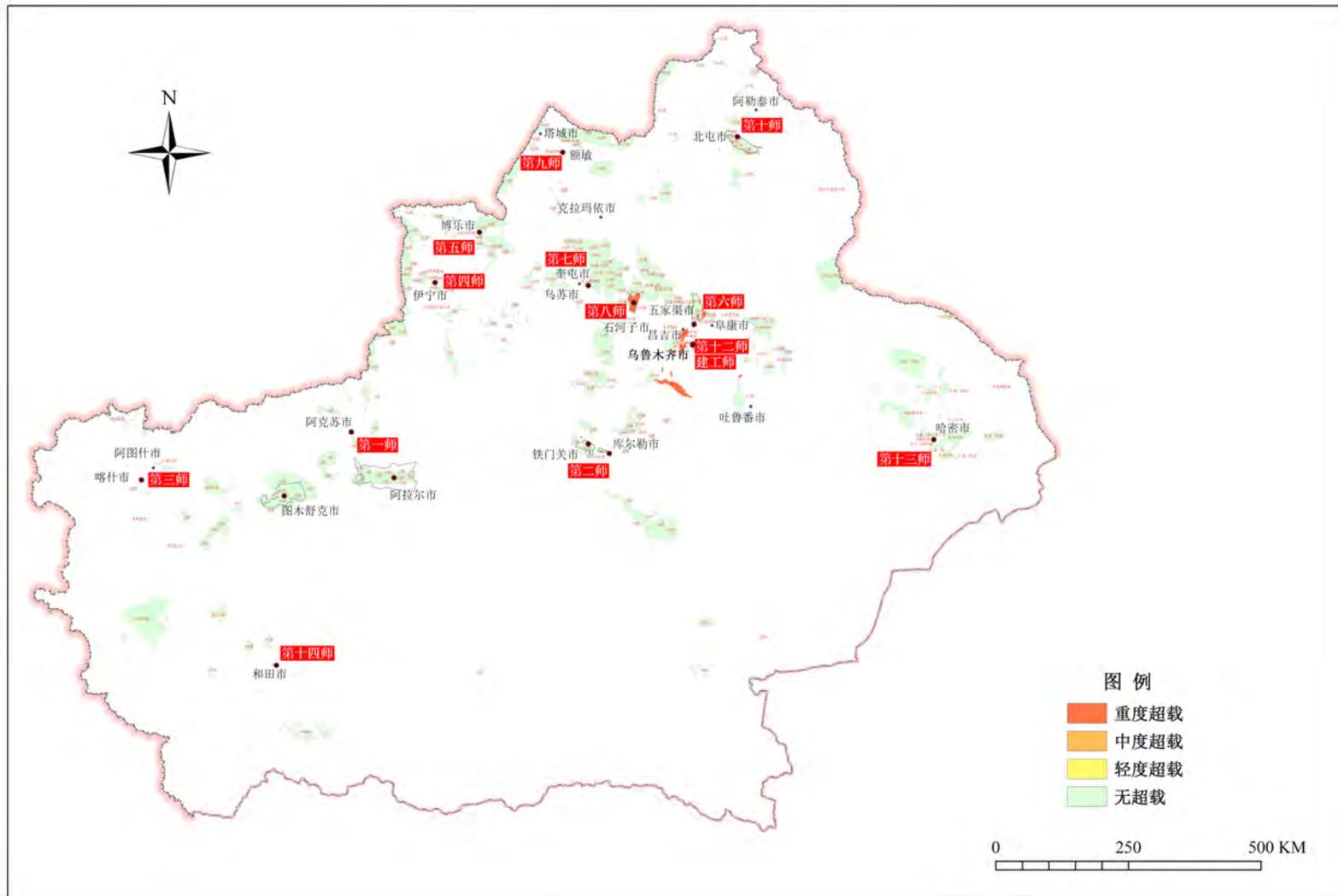


图19 兵团化学需氧量排放分布图

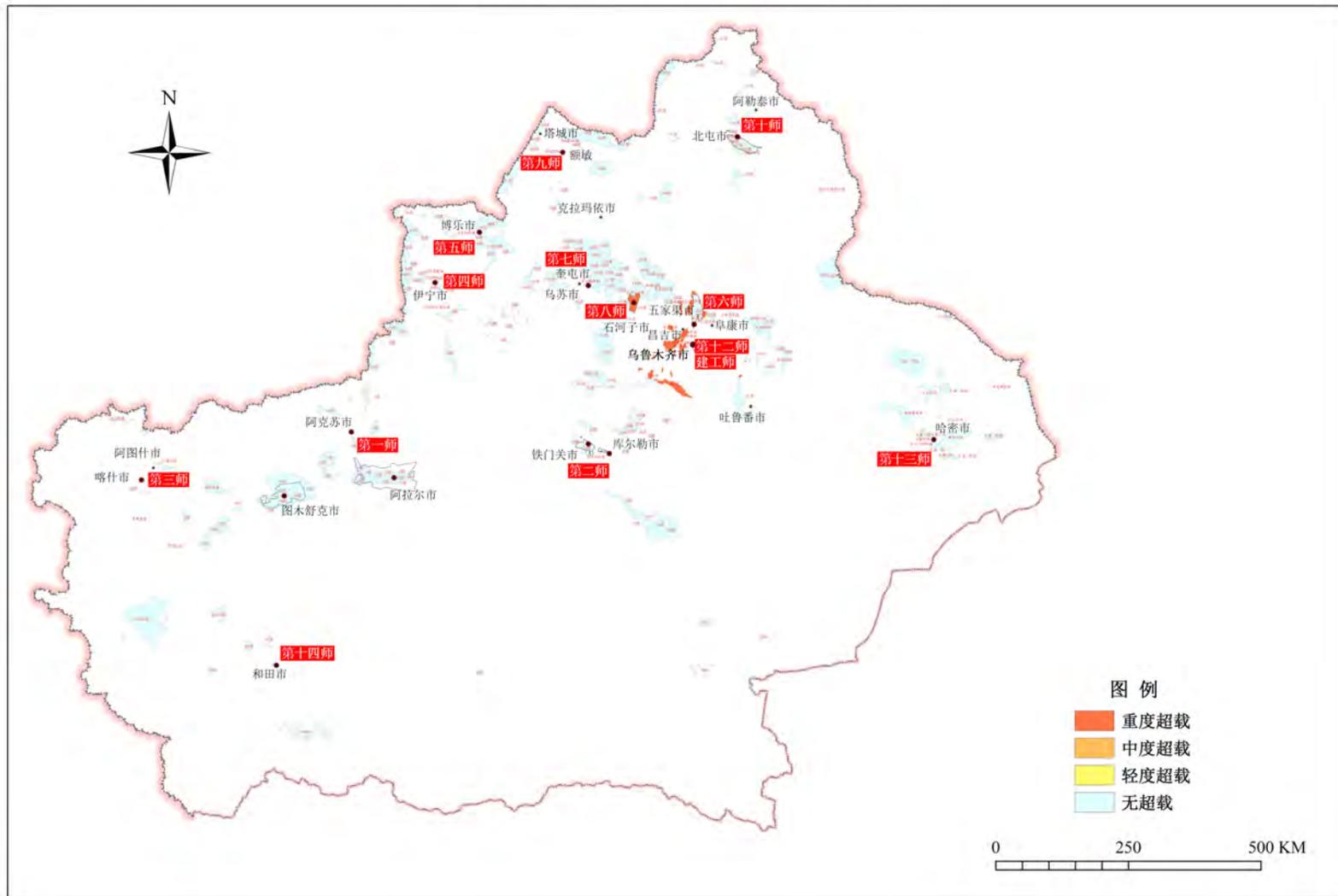


图20 兵团生态重要性评价图

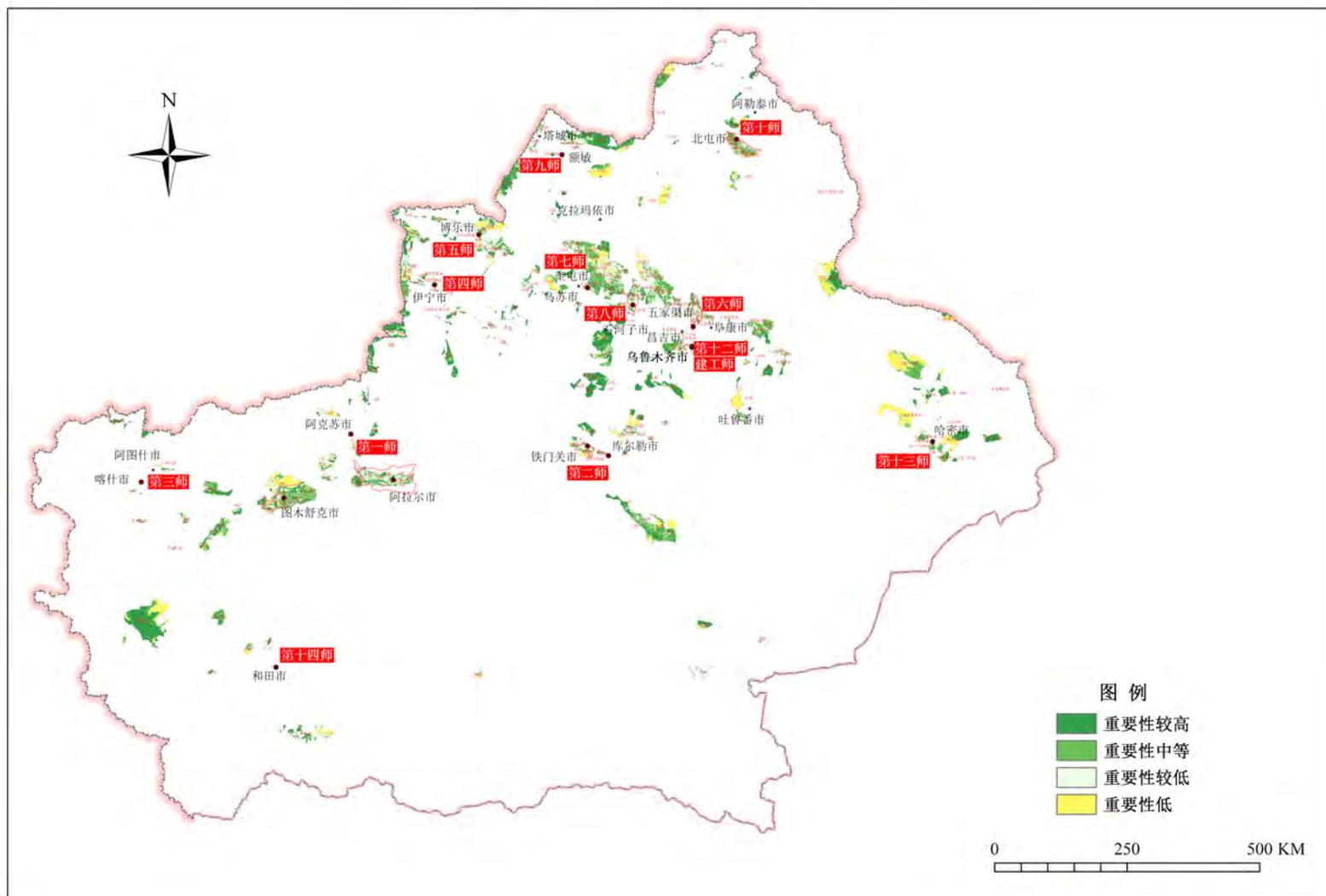


图21 兵团人口聚集度评价图

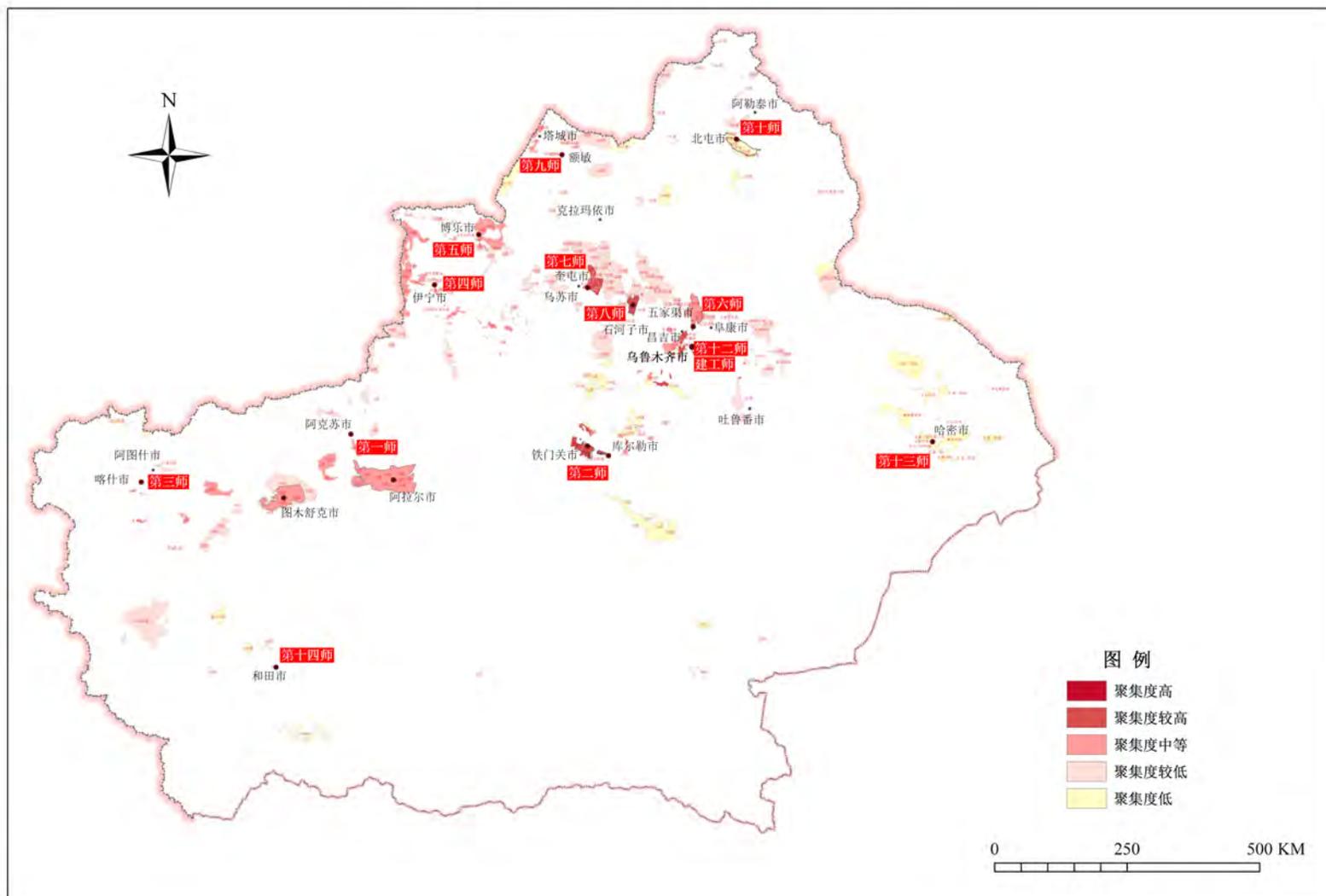


图22 兵团人均可利用水资源评价图

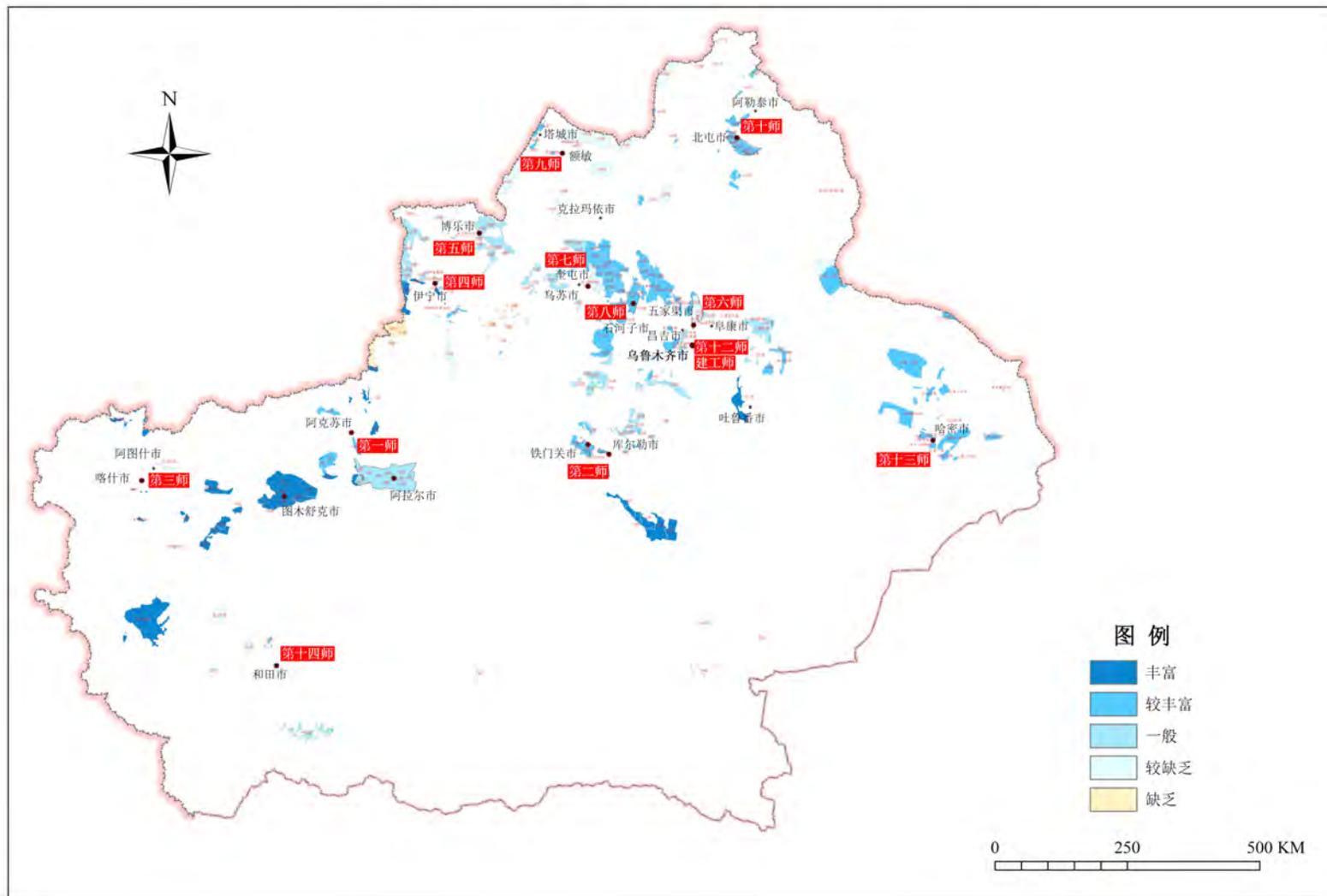


图23 兵团交通优势度评价图

