

吉林省主体功能区规划

2013年06月

吉林省人民政府

目 录

序 言.....	5
第一章 规划背景.....	7
第一节 自然状况.....	7
第二节 综合评价.....	8
第三节 问题和挑战.....	10
第二章 指导思想与规划目标.....	14
第一节 指导思想.....	14
第二节 开发理念.....	14
第三节 主体功能区划分.....	17
第四节 开发原则.....	20
第五节 目标任务.....	23
第三章 主体功能区布局.....	27
第一节 重点开发区域.....	27
一、功能定位和发展方向.....	27
二、国家层面重点开发区域.....	29
三、省级层面重点开发区域.....	31
第二节 限制开发区域.....	32
一、农产品主产区.....	33
（一）功能定位.....	33

(二) 发展方向和开发原则.....	33
(三) 发展重点.....	35
二、重点生态功能区.....	36
(一) 功能定位和类型.....	36
(二) 发展方向.....	36
(三) 开发管制原则.....	37
第三节 禁止开发区域.....	38
一、功能定位.....	39
二、管制原则.....	39
第四章 保障措施.....	45
第一节 区域政策.....	45
一、财政政策.....	45
二、投资政策.....	46
三、产业政策.....	46
四、土地政策.....	47
五、农业政策.....	48
六、人口政策.....	49
七、民族政策.....	50
八、环境政策.....	50
九、应对气候变化政策.....	52
第二节 绩效考核评价.....	53
第五章 规划实施.....	55

第一节 明确部门职责.....	55
一、省政府有关部门的职责.....	55
二、市县级政府职责.....	58
第二节 加强监测评估.....	58
附件1: 各县市区主体功能定位情况汇总表.....	61
附件2: 重点开发区域名录.....	64
附件3: 限制开发区域名录.....	66
附件4: 禁止开发区域名录.....	67
附件5: 附图	
图1 吉林省行政区划图.....	76
图2 吉林省地形图.....	77
图3 各市县开发强度评价图.....	78
图4 “两区、四轴”城市化格局示意图.....	79
图5 “三区三带”农业格局示意图.....	80
图6 “东西两带”生态安全格局示意图.....	81
图7 主体功能区划分总图.....	82
图8 重点开发区域示意图.....	83
图9 农产品主产区示意图.....	84
图10 基本农田分布示意图.....	85
图11 耕地分布示意图.....	86
图12 重点生态功能区示意图.....	87
图13 禁止开发区域示意图.....	88

图 14 重要水源地和重要蓄滞洪区示意图.....	89
图 15 人均可利用水资源潜力评价图（以县级行政区为单元）...	90
图 16 人均可利用土地资源评价图（以乡（镇）为单元）	91
图 17 生态脆弱性评价图（以乡（镇）为单元）.....	92
图 18 土壤侵蚀脆弱性评价图.....	93
图 19 沙漠化脆弱性评价图	94
图 20 盐渍化脆弱性评价图	95
图 21 生态重要性评价图（以乡（镇）为单元）.....	96
图 22 主要污染物环境容量承载状况评价图（以县级行政区为 单元）.....	97
图 23 二氧化硫排放状况评价图（以县级行政区为单元）	98
图 24 化学需氧量排放状况评价图（以县级行政区为单元）...	99
图 25 自然灾害危险性评价图（以县级行政区为单元）..	100
图 26 水源涵养重要性评价图.....	101
图 27 人口集聚度评价图（以乡（镇）为单元）.....	102
图 28 人均 GDP 分布图（以乡（镇）为单元）.....	103
图 29 交通优势度评价图（以乡（镇）为单元）.....	104

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。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、资源环境相协调的空间开发格局，使我们的家园更美好、经济更发达、区域更协调、人民更富裕、社会更和谐，给我们子孙留下天更蓝、地更绿、水更清的家园。

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；有利于引导经济布局、人口分布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以及绩效

^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。

评价和政绩考核，加强和改善区域调控。

主体功能区规划是上位规划，是国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划^①，由全国规划和省级规划两个层面组成，省级规划是全国规划的细化和具体化，与全国规划共同构成相对独立、上下衔接、统一协调的整体。国家层面的规划，主要是明确全国国土空间开发的总体战略部署，只划定了国家级重点生态功能区等部分陆地国土。省级层面的规划，主要是按照国家的战略部署和要求，明确国家优化开发和重点开发区域以及农产品主产区的范围和面积，并根据国家确定的原则，结合本地区实际确定省级主体功能区，同时要落实并细化《全国主体功能区规划》所明确的分类管理的区域政策和绩效考核评价等。

《吉林省主体功能区规划》（以下简称本规划）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》、《吉林省人民政府办公厅关于开展全省主体功能区划规划编制工作的通知》（吉政办发〔2007〕4号）编制，是科学开发我省国土空间的行动纲领和远景蓝图，规划主要目标期限为2020年，但规划任务是涉及长远的，实施中将根据形势变化和评估结果适时调整修订。（图1 吉林省行政区划图）。

^①战略性，指本规划是从关系我省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范围、定位、开发原则等，对各类开发活动具有约束力。

第一章 规划背景

第一节 自然状况

吉林省位于东北平原中部，地处北纬 $40^{\circ} 52' \sim 46^{\circ} 18'$ ，东经 $121^{\circ} 38' \sim 131^{\circ} 19'$ 之间，北邻黑龙江省、南接辽宁省、西与内蒙古自治区接壤，东与俄罗斯联邦毗邻，东南隔图们江、鸭绿江与朝鲜民主主义人民共和国隔水相望。总土地面积 19.11 万平方公里，总人口 2746 万。

——地形。我省地势高度由东南向西北递减，以中部大黑山为界，分为东部长白山区和西部松辽平原区两大地貌单元。东部长白山区约占全省面积 60%，分为长白高山、山区和丘陵区。西部松辽平原约占全省面积 40%，分为中部台地平原区和西部冲积平原区。地貌类型以山地、丘陵、台地和平原为主（图 2 吉林省地形图）。

——气候。我省属典型的温带大陆性季风气候，从东南向西北由湿润气候、半湿润气候到半干旱气候过渡。四季分明，春季干燥多风，夏季温暖多雨，秋季晴冷温差大，冬季漫长干寒。各地年降水量 400~1300 毫米，极端最高气温 $34\sim 38^{\circ}\text{C}$ ，极端最低气温 $-36.5\sim -45^{\circ}\text{C}$ 。

——资源。我省水资源总量 398.83 亿立方米，东部较西部

丰富，东部以地表水为主，西部以地下水为主。土地资源丰富，类型多样，以林地和耕地为主。林地集中分布于东部长白山区，耕地主要分布于松嫩平原中西部。耕地、有林地、牧草地比重分别为 28.97%、43.6%、6.39%。已发现矿产资源 158 种，其中已查明资源储量的 115 种，已开发利用的有 86 种，其中油页岩、硅灰石储量等在全国占有重要地位。

——植被。我省植物种类十分丰富，植被区域以大黑山为界，以东的广大山地丘陵为温带针阔叶混交林区域，以西的松嫩平原与台地为森林草原和草原区域。

——灾害。我省是北方地区水旱灾害比较频繁的省份之一，西部风沙干旱，中部易涝，东部水土流失严重。低温冷害、寒潮、霜冻、大风、冰雹、雷电、严寒冰雪、病虫害、地质灾害等也频繁出现。

第二节 综合评价

经对全省国土空间土地资源、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方面的综合评价，从工业化城镇化开发需要看，我省国土空间具有以下特点：

——土地资源开发潜力较大。2010 年，全省农用地面积为 1663 万公顷（其中耕地 553 万公顷），建设用地 103 万公顷，未

利用土地面积 146 万公顷。用地结构表现为“三多一少”，即农用地多、耕地多、后备土地资源多、建设用地少。土地开发利用地域差异显著，东部是长白山区，中部是松辽平原，西部是科尔沁草原，大致呈东林、中农、西牧的土地利用格局。各类用地相对集中，农用地集中在东部和中部，建设用地集中在中部，未利用地在西部分布较为广泛。后备资源丰富，未利用地开发、农用地整理和工矿废弃地复垦潜力较大。我省中西部为开阔的松嫩平原，面积约占全省国土总面积的 40%，未来可作为建设用地的土地资源较为丰富。

——生态比较良好。我省是国家生态建设试点省，生态环境呈特殊多样性和相对整体性，可恢复和保护程度较好。生态系统类型多样，森林、湿地、草原、荒漠等生态系统都有分布。2010 年全省森林覆盖率为 43.6%，其中东部地区达到 70%以上，现有活立木总蓄积 93456 万立方米，列全国第 6 位。生态脆弱区面积相对较小，主要分布在松嫩平原西部地区，其中中度以上脆弱区占全省国土空间的 8.97%，重度以上脆弱区仅占全省国土空间的 1.74%。良好的生态环境有利于承载适度规模的工业化和城镇化开发。

——环境质量较好。我省地表水水质状况总体保持稳定，局部区域地表水状况有所改善；全省城市空气质量总体状况良好，长春等主要城市空气质量等环境指标居全国前列，大部分地区的环境容量为轻度或无超载地区。环境容量对产业结构、产业选择

和空间结构调整的压力相对较小。

——水资源相对短缺。我省多年平均水资源总量为 398.83 亿立方米，人均占有水资源量 1471 立方米，仅相当于全国平均水平的 67.6%，耕地亩均水资源占有量 477 立方米，是全国平均水平的 43%，属于中度缺水地区，其中，辽源、白城重度缺水，长春、四平、松原极度缺水。水环境问题较为突出，局部地区出现水质型缺水。

——自然灾害威胁较大。受地形、地貌、气候等因素影响，我省自然灾害多发、频发，重特大自然灾害持续发生。自然灾害的分布地域特征明显，东部山区地质灾害多发、低温霜冻较为严重，西部松辽平原地区易发生旱灾和洪涝灾害。自然灾害频繁发生的危害较大，给全省经济社会和生态环境带来严重影响。

第三节 问题和挑战

我省国土空间的开发利用^①，一方面有力地支撑了全省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。

——资源紧张问题凸现。伴随经济快速发展，许多地区出现能源资源匮乏，水资源短缺，大规模、长距离运煤和调水的压力越来越大，全省一次能源缺口超过 40%，中部地区人均占有水资

^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。

源量仅 425 立方米，年缺水约 1.6 亿立方米。

——生态系统^①功能退化。西部草原沙化、盐化、碱化加剧，2009 年全省沙化土地面积 7088 平方公里，盐碱化土地面积达到 1.37 万平方公里，地质灾害、洪涝灾害频发。

——空间结构不合理。相对城市人居空间，农村人居空间占用偏多。2010 年全省农村居民点占地面积 5510 平方公里，人均居住空间 430 平方米；城市建设空间 2010 平方公里，城镇人均居住空间 127 平方米。

——空间利用效率低。工矿建设用地为 840 平方公里，占城镇及工矿用地的 34%，占用空间偏多。中小城市、建制镇、开发区、工业园区面积较多且过于分散，既占用了耕地，也挤占了本来可以改善人民生活居住和公用设施空间。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人口密度下降。

——区域差距较大。人口分布和经济布局失衡，使得城乡之间、区域之间经济实力、社会公共服务和人民生活水平差距过大，2010 年全省市县之间人均 GDP 最高区域为最低区域的 3 倍。

当前，我省正处在夯实基础、积蓄能量、调整结构，加快发展方式转变的关键节点；处在统筹城乡发展，推动工业化、城镇化、农业现代化相互支撑、相互融合、互动发展的关键节点；处在破除体制机制深层次矛盾，激发创新发展活力，加快形成经济

^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。

内生增长机制的关键节点。今后一个时期，是加快实现吉林老工业基地全面振兴、全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚阶段，既要满足经济发展、民生改善对国土空间的巨大需求，又要保障国家农产品供给安全和生态安全，必须立足当前、着眼长远，妥善应对由此带来的严峻挑战。

——人民生活水平不断改善，满足居民生活的空间需求面临挑战。我省正处在经济快速增长、居民消费快速升级阶段，扩大居住等生活空间需要占用一定国土空间。同时，也对增加农产品数量和提高质量提出了新的需求，对保护耕地提出了更高要求。

——城镇化水平进一步提高，满足城市建设的空间需求面临挑战。我省正处在城镇化快速发展阶段，人口和产业正在加速向城市集聚。一方面扩大城市规模需要更多的建设空间，另一方面随着大量农民工进城，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新课题。

——基础设施继续完善，满足基础设施建设的空间需求面临挑战。我省交通、水利等基础设施还处在加快建设期，未来推进工业化城市化进程，需要大规模交通、能源、水利等基础设施建设，不可避免地占用一些耕地和绿色生态空间。

——资源制约更加突出，满足经济社会发展的需求面临挑战。总体上，我省资源比较丰富。但能源严重短缺，中部长春、四平、辽源等地区水资源严重匮乏，难以满足全省经济社会快速

发展的需要。

——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。我省正处于工业化中期阶段，既要进一步发展经济，又要为应对全球气候变化做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自然状况，扩大绿色生态空间，增强固碳能力。

第二章 指导思想与规划目标

第一节 指导思想

推进形成主体功能区，要以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚持“三化统筹”，实施“三动战略”，树立新的开发理念，调整开发内容，创新开发方式，提高开发效率，构建高效、协调、可持续的全省国土空间开发利用布局，努力实现“科学发展、加快振兴，让城乡居民生活得更加美好”的奋斗目标。

第二节 开发理念

本规划的重点开发、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，对农产品主产区仍要鼓励农业开发，对重点生态功能区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

^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又有区别，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发展。

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。东部长白山森林地区和西部草原生态脆弱地区对维护我省乃至东北地区生态安全具有不可或缺的作用，并不适宜大规模高强度的工业化城镇化开发。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。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。

——根据资源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。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较多的城市化地区。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^①。

——控制开发强度^②的理念。我省适宜开发的地区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，但同样适宜发展农业。为保障农产品供给安全，不能过度开发。即使城市化地区也要保持必要的耕地、林地、湿地和绿色生态空间。因此，各类主体功能区必须有节制的开发，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，合理控制开发强度（图3 各市县开发强度评价图）。

——调整空间结构^③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开发中的反映，是经济结构和社会结构的重要载体。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。我省经济发展中存在着空间结构不合理，空间利用效率不高的问题。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^④的理念。人类既需要包括对农产品、工业品及服务产品的需求，也包括对清新空气、清洁水源、舒适环

^①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。

^②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。

^③空间结构是指不同类型空间的构成及其在不同空间的分布，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。

^④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、舒适的环境和宜人的气候等。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产品。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。

境、宜人气候等生态产品的需求。从需求角度，这些自然要素也具有产品的性质，提供生态产品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，也是把发展作为第一要务。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。

第三节 主体功能区划分

根据以上开发理念，将我省国土空间划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、禁止开发区域^①三类；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。

重点开发区域、限制开发区域、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，以是否适宜和如何进行大规模高强度的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

^①重点开发区域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。

的地区，也提供一定的农产品、服务产品和工业品。

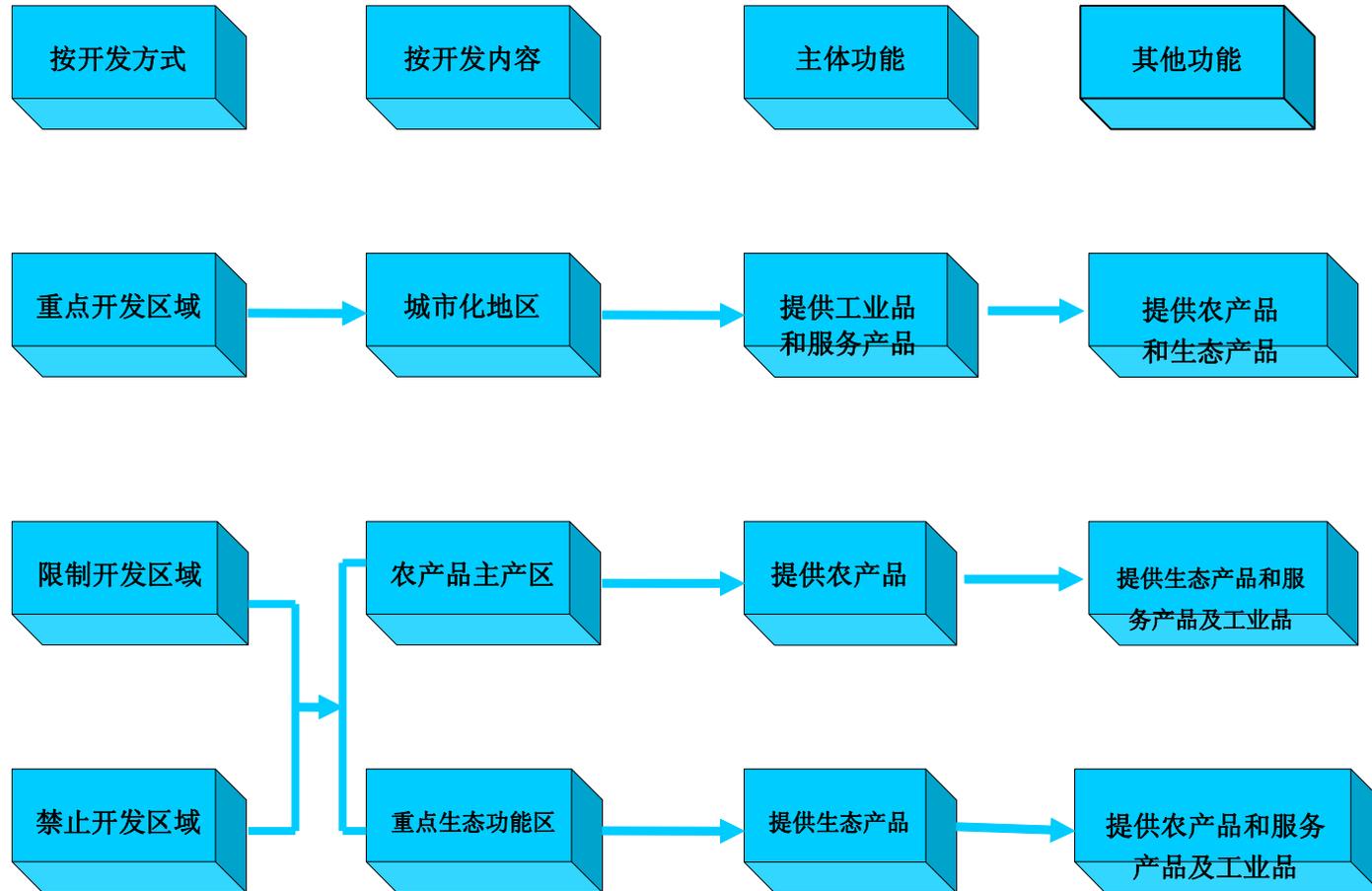
重点开发区域是指有一定经济基础、资源环境承载能力较强、发展潜力较大、集聚人口和经济的条件较好，从而应该重点进行工业化城镇化开发的城市化地区。分国家和省级两个层面。

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，但从保障农产品安全以及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。重点生态功能区分为国家和省级两个层面。

禁止开发区域是指依法设立的国家级和省级的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。主要包括各级自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、重要湿地和湿地公园、重要水源地、重要蓄滞洪区等区域。

各类主体功能区，在全省经济社会发展中具有同等重要地位，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、支持重点不同，对城市化地区主要支持其集聚经济和人口，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



第四节 开发原则

推进形成主体功能区，努力实现“科学发展、加快振兴，让城乡居民生活得更加美好”的宏伟目标，目的是要提高全省人民的生活质量、增强可持续发展能力。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、林地、湿地和生态；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。

一、优化结构

按照生产发展、生活富裕、生态良好的要求，调整优化空间结构，合理控制开发强度，提高空间利用效率。

——优化城市空间。拓展重点开发区域的城市建设空间，适度扩大先进制造业和服务业空间。控制限制开发区域城市建设和工矿建设空间。引导产业向开发区、工业集中区等园区集聚。扩大城市居住、公共设施和绿地等空间。

——保障农业空间。稳定全省耕地面积，确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高。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。

——扩大生态空间。统筹林地保护与利用的关系，实施林地用途管制，适度增加林地面积，切实增加森林面积，提高生态产品的供给能力，把生态空间集中的地区打造成为国家和全省重要的生态屏障。

二、保护自然

根据全省国土空间的不同特点，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，有序有度开发。

——把保护湿地、林地和草地放到与保护耕地同等重要位置。

——工业化城市化开发要与资源环境承载力相适应，严格控制在水资源承载能力和环境容量允许的范围内。

——农业开发要充分考虑对自然生态系统的影响，严禁有损自然生态系统的开荒以及侵占湿地、林地、沙地等农业开发，继续在适宜的地区实行退牧还草、退田还湖、防沙治沙。

——严禁损害生态环境的各类开发活动，缓解对自然生态的压力。严格控制生态比较脆弱、环境容量小、自然灾害危险性大等地区的工业化城市化开发，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。从严控制基础设施建设穿越禁止开发区域。

三、集约开发

引导人口相对集中分布、经济相对集中布局，推动空间集约

利用。

——严格控制开发强度，把握开发时序，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。

——资源环境承载能力较强、人口密度较高的城市化地区，要把区域一体化发展和城市（镇）群作为推进城镇化的主体形态，其他城市化地区要依托现有城市集中布局、据点式开发^①。

——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废弃地。

——各地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。以工业开发为主的开发区要提高土地利用效率，国家级、省级开发区和工业集中区要率先提高空间利用效率。各类开发区在空间未得到充分利用之前，不得扩大面积。

四、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、资源环境的空间均衡。

——重点开发区域在集聚经济的同时集聚相应规模的人口，限制开发区域和禁止开发区域要引导人口有序转移。城市化地区在扩大城镇建设空间的同时，要提高建成区人口密度。限制开发区域在减少人口规模的同时，要相应减少人口占地的规模。

——按照区域相对均衡的要求进行开发。在培育发展吉林中

^① 据点式开发，又称增长极开发，是指对区位优势明显、资源富集等发展条件较好的地区，突出重点，点状开发。

部城市群的同时，在东部、东南部、西部具有一定资源环境承载能力的区域，培育人口和经济密集的城市组团。

——交通基础设施的建设规模、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，宜密则密，宜疏则疏。

——按照统筹城乡的要求进行开发，城镇建设必须为农村人口进入城市预留生活空间，有条件的地区要将城市基础设施和公共服务设施延伸到农村居民点。

第五节 目标任务

一、主要目标

到 2020 年，推进形成主体功能区的主要目标是：

——基本形成功能定位清晰的省域空间格局。全省“两区、四轴”为主体城市化格局基本形成，集中全省大部分人口和经济总量。以“东西两带”为主体的生态安全格局基本形成，保障全省及全国生态安全。以“三区三带”为主体的农业格局基本形成，农产品供给能力进一步提高。届时，不同国土空间的主体功能将更加突出，生产空间更加集约高效，生活空间更加舒适宜居，生态空间更加山青水碧，人口经济资源环境更加和谐。

——空间结构优化，经济布局集中。全省开发强度控制在

6.14%^①，城市空间控制在 2410 平方公里，农村居民点占地面积控制在 5510 平方公里，耕地保有量不低于 55193 平方公里，其中基本农田不低于 48340 平方公里。绿色生态空间面积扩大，其中，林地面积扩大到 95787 平方公里。重点开发区域形成产业和人口集聚，长吉图经济区、其他区域中心城市城区等区域整体功能和竞争力得到提升。

——空间利用效率提高。城市空间单位面积创造的生产总值大幅提高，城市建成区集约利用水平明显提高，到 2020 年，全省城镇人口达到 1850 万人，城镇化率达到 65%。粮食单产水平稳步提高。单位面积绿色生态空间林木蓄积量和涵养的水量增加。

——区域发展更加协调。不同区域之间城镇居民人均可支配收入、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大体相当，基本公共服务均等化取得重大进展。

——可持续发展能力增强。生态系统稳定性明显增强，生态退化面积减少，沙化土地得到有效治理，主要污染物排放总量及入河污染物总量减少，环境质量明显改善。生物多样性得到切实保护，森林覆盖率提高到 45%。主要江河湖库水功能区水质达标率提高到 80%左右。自然灾害防御水平提升。应对气候变化能力增强。

^①到 2020 年全省国土空间开发强度控制在 6.14%是根据《吉林省土地利用总体规划》（2006—2020 年）确定的建设用地指标。

表 1 全省国土空间开发规划指标

指 标	2010 年	2020 年
开发强度 (%)	5.69	6.14
城市空间 (平方公里)	2010	2410
农村居民点 (平方公里)	5510	5510
耕地保有量 (平方公里)	55300	55193
基本农田 (平方公里)	48340	48340
林地面积 (平方公里)	82780	95787
森林覆盖率 (%)	43.6	45

注：国土空间开发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。

二、战略任务

推进形成主体功能区，着力构建我省国土空间的“三大战略格局”。

——构建“两区、四轴”为主体的城市化格局。构建以长（春）吉（林）一体化都市整合区和延（龙图）琿（春）城市组合区为核心，以哈大（哈尔滨—大连）、舒梅（舒兰—梅河口）为两条纵向发展轴，以琿乌（琿春—乌兰浩特）、南部门户（双辽—集安）为两条横向发展轴的城镇化格局。加快推进长吉一体化进程，培育形成中部城市群；强化区域中心城市的辐射带动作用，培育若干城镇组团；突出发展基础条件好、潜力大的中心镇和县城，加快发展成为中小城市；突出特色，有重点地发展沿线沿边小城镇。（图 4 “两区、四轴”城镇化格局示意图）。

——构建“三区三带”为主体的农业格局。构建以中部平原、中东部半山区、西部平原等农产品主产区为主体，以基本农田为基础，以其他农业地区为重要组成部分的农业格局。建设中部专用玉米、大豆和畜产品产业带、沿江沿河优质水稻产业带、西部杂粮杂豆和畜产品产业带（图 5 “三区三带”农业格局示意图）。

——构建“东西两带”为主体的生态安全格局。构建以东部生态保护带、西部草原湿地恢复带为骨架，以重点生态功能区为支撑，以点状分布的禁止开发区域为重要组成部分的生态安全格局。（图 6 “东西两带”生态安全格局示意图）。

第三章 主体功能区布局

《全国主体功能区规划》将我省划分为重点开发、限制开发（分农产品主产区和重点生态功能区）、禁止开发三类区域。我省主体功能区划分，须明确国家和省级两个层面的重点开发、限制开发和禁止开发三类主体功能区域的功能定位、发展目标、发展方向和开发原则。（附件1 各县市区主体功能定位情况汇总表）（图7 主体功能区划分总图）。

第一节 重点开发区域

我省重点开发区域包括国家层面的长吉图经济区和省级层面的通化区域、四平区域、白城区域、辽源区域的若干个县（市、区），同时，包括农产品主产区和省级重点生态功能区中若干资源环境承载能力相对较强的城镇（作为其他重点开发的城镇），并将其中和国家重点开发区域相连的城镇纳入国家重点开发区域，其他的纳入省级重点开发区域。重点开发区域总面积为26021.89平方公里，占全省的13.57%（其中国家层面的重点开

发区域占 11.31%)。2010 年总人口 1499 万人，占全省 55.35%。
(附件 2 重点开发区域名录)(图 8 重点开发区域示意图)。

一、功能定位和发展方向

重点开发区域的功能定位是：代表全省产业集聚和升级并支撑全省经济增长的重要区域，落实“三化”统筹、促进区域协调发展的重要支撑区域，全省人口和经济活动密集区。

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；推进新型工业化进程，加快现代服务业发展，提高自主创新能力，聚集创新要素，增强产业集聚能力，高标准承接国际及国内优化开发区域产业转移，形成分工协作的现代产业体系；加快推进城镇化，壮大城市综合实力，改善人居环境，提高集聚人口的能力；发挥区位优势，加快沿边地区对外开放，加强国际通道和口岸建设，形成对外开放的新高地。

——统筹规划国土空间。适度扩大先进制造业空间，扩大服务业、交通和城市居住等建设空间，减少农村生活空间，扩大绿色生态空间。

——健全城市规模结构。提高人口集聚的能力，尽快形成辐射带动力强的中心城市，发展壮大其他城市，推动形成分工协作、优势互补、集约高效的城市群。

——促进人口加快集聚。完善城市基础设施和公共服务，进一步提高城市的人口承载能力，城市规划和建设应预留吸纳外来

人口的空间。

——形成现代产业体系。增强农业发展能力，加强优质粮食生产基地建设，稳定粮食生产能力，注重发展都市农业、休闲农业、菜篮子基地等城郊农业。发展新兴产业，运用高新技术改造传统产业，加快发展服务业，增强产业配套能力，促进产业集群发展。积极开发并有效保护能源和矿产资源，将资源优势转化为经济优势。

——提高发展质量。确保发展质量和效益，工业园区和开发区的规划建设应遵循循环经济的理念，大力提高清洁生产水平，减少主要污染物排放，降低资源消耗和二氧化碳排放强度。承接产业转移必须坚持高标准，严禁高污染产业和落后生产能力转入。

——完善基础设施。统筹规划建设交通、能源、水利、通信、环保、防灾等基础设施，构建完善、高效、区域一体、城乡统筹的基础设施网络。

——保护生态环境。强化生态环境、基本农田、林地、湿地等保护规划的落实，减少工业化城镇化对生态环境的影响，避免出现土地过多占用、水资源过度开发和生态环境压力过大等问题，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批准的各类开发区、省级开发区及工业集中区，对目前尚不需要开发的区域，应作为预留发展空间予以保护。

二、国家层面重点开发区域——长吉图经济区

该区域包括长春市的朝阳、宽城、二道、南关和绿园区，吉林市的船营、昌邑、龙潭和丰满区，延边州的延吉、龙井、图们和珲春市，松原市的宁江区，以及长吉图区域内国家级农产品主产区和重点生态功能区中点状开发的城关和重点镇镇区（区城区、市城区）。

功能定位：全国重要的交通运输设备制造、石化、生物、光电子和农产品加工基地，区域性高新技术产业基地，我国参与图们江区域国际合作开发的先导区，我国面向东北亚开放的重要门户，东北地区新的重要增长极。

——构建以长春为中心，以长春、吉林为主体，以延龙图（延吉、龙井、图们）为对外开放前沿，以珲春为对外开放窗口，以交通走廊为轴线的空间开发格局。建设我国东北地区重要的新型工业基地、现代农业示范基地、科技创新基地、现代物流基地和东北亚国际商务服务基地。推进长春市、吉林市国家电子商务示范城市创建工作。

——强化长春科技创新和综合服务功能，建设全国重要的光电子、生物、医药、汽车、轨道客车、新材料、农产品加工基地和国际影视文化名城。加快把吉林市、松原市建设成全国重要的石化产业基地和环境优美的宜居城市。

——推进长吉一体化，提升两市要素聚集和辐射带动能力，建设先进制造业和科技创新基地。推进长吉北线城市经济

产业带、长吉南线绿色休闲与现代农业产业带、长吉南部生态旅游产业带建设，打造若干节点和功能区，带动形成以长吉为核心，以四平、辽源、松原为支点的吉林省中部城市群。

——推进延龙图一体化，发展先进制造业、商贸物流、旅游等产业，建设重要的物流节点和对外合作加工贸易基地。提升沿边开放水平，推动建设中国图们江区域（珲春）国际合作示范区。

——发挥粮食生产优势，加强特色农产品产业带建设，加快农业产业化经营和现代物流业发展，提高农业综合生产能力。促进都市型农业和有机农业发展，加强蔬菜基地建设。

——建设国家重要生态屏障区，加强森林、草原湿地、江河流域和水源保护治理，加快松花江水污染防治，构建由长白山、松花江为主体，森林、湿地、水系共生的生态格局，增强长白山生态屏障功能。

三、省级层面重点开发区域

省级层面重点开发区域包括通化、四平、白城、辽源四个区域，以及各区域内国家级农产品主产区、省级重点生态功能区中点状开发的城关和重点镇镇区（区城区、市城区）。

（一）通化区域

该区域以通化市二道江区为主。功能定位：发展医药、冶金、能源、绿色食品、林产等工业，加速域内基础设施和交通通道建设，积极发展现代物流、文化创意、旅游业等服务业，因地制宜发展长白山区特色农（林）业，承接周边区域人口转移，建设吉

林东南部中心城市和产业发展区。

（二）四平区域

该区域以四平市铁东区、铁西区为主。功能定位：发展专用汽车、客车、汽车配套、换热器、农业机械为主的特色装备制造业、能源、化工医药业，大力发展现代农业，积极发展现代物流、信息服务、金融服务等生产性服务业，打造连接辽宁东北部的重要交通枢纽城市，增强产业集聚和人口承载能力，建设吉林中南部重要的区域性中心城市。

（三）白城区域

该区域是以白城市城区为主的点状开发的城关和重点镇镇区（区城区、市城区）。功能定位：发展特色农业、生态产业、农畜产品加工、纺织、能源和汽车配套工业，积极发展文化创意、信息服务、生态旅游、农业服务等现代服务业，改造商贸流通等传统服务业，加速城镇基础设施改造，承接周边产业和人口转移，建设吉林西部主要产业和人口聚集区。

（四）辽源区域

该区域以辽源市龙山区、西安区为主。功能定位：发展新材料、新能源、新医药、纺织袜业等接续工业，推进旅游、金融、现代商贸流通等服务业重点领域发展，完善城镇基础设施，提升产业集聚能力和经济带动能力，坚持可持续发展，建设以清洁能源、高精铝加工、纺织、水泥和新型建材为主的吉林中南部重要的新型工业基地。

第二节 限制开发区域

我省限制开发区域总面积为 165679.11 平方公里，占全省的 86.43%，2010 年总人口 1209.6 万人，占全省 44.65%。其中，农产品主产区总面积为 102598.59 平方公里，占全省面积的 53.52%，人口 898.8 万人，占全省 33.18%；重点生态功能区总面积为 63080.52 平方公里，占全省面积的 32.91%，人口 310.8 万人，占全省 11.47%。（图 9 农产品主产区示意图，图 10 基本农田分布示意图，图 11 耕地分布示意图，图 12 重点生态功能区示意图）（附件 3：限制开发区域名录）。

一、农产品主产区

包括长春市双阳区、农安县、榆树市、德惠市、九台市、永吉县、蛟河市、桦甸市、舒兰市、磐石市、梨树县、伊通县、公主岭市、双辽市、东丰县、东辽县、辉南县、柳河县、梅河口市、通化县、前郭县、长岭县、乾安县、扶余市、白城市洮北区、镇赉县、大安市和洮南市等 28 个县（市、区）。

（一）功能定位

农产品主产区的功能定位是：保障农产品供给安全的重要区域，全省重要的商品粮基地。

农产品主产区要全面贯彻国家新增千亿斤粮食生产能力规划，着力保护耕地，稳定粮食生产，增强农业综合生产能力，发

展现代农业，增加农民收入，加快社会主义新农村建设，保障农产品供给，保障国家粮食安全和食品安全。

（二）发展方向和开发原则

——确保分布于各类主体功能区中的基本农田面积总量不减少，用途不改变，质量有提高。

——加强土地整治，搞好规划、统筹安排、连片推进，加快中低产田改造，推进连片标准粮田建设。鼓励农民开展土壤改良。

——加强水利设施建设，加快大中型灌区、排灌泵站配套改造以及水源工程建设。构建功能完备的农田防护林体系，促进粮食稳产高产。鼓励和支持农民开展小型农田水利设施建设、小流域综合治理。加强节水农业建设，大力推广节水灌溉。

——优化农业生产布局和品种结构，搞好农业布局规划，科学确定不同区域农业发展重点，形成优势突出和特色鲜明的产业带。

——支持农产品主产区加强农产品加工、流通、储运设施建设，引导农产品加工、流通、储运企业向主产区聚集。

——进一步提高粮食生产能力，主销区和产销平衡区要稳定粮食自给水平。根据粮食产销格局的变化，加大对粮食主产区的扶持力度，集中力量建设一批基础条件好、生产水平高、调出量大的粮食生产核心区，实现粮食生产全程机械化。在保护生态前提下，开发资源有优势、增产有潜力的粮食生产后备区。

——转变养殖生产方式，推进规模化和标准化，促进畜牧产

品稳定增产。

——在复合产业带内，要处理好多种农产品协调发展的关系，根据不同产品的特点和相互影响，合理确定发展方向和发展途径。

——控制农产品主产区开发强度，优化开发方式，发展循环农业，促进农业资源的永续利用。鼓励和支持农产品、畜产品、林产品、水产品加工副产物的综合利用。加强农业面源污染防治。

——加强农业基础设施建设，改善农业生产条件。加快农业科技进步和创新，提高农业物质技术和生产装备水平，全面推进农业机械化。强化农业防灾减灾能力建设，提高人工增雨抗旱和防雹减灾等作业能力。

——积极推进农业的规模化、产业化、发展农产品深加工，拓展农村就业和增收空间。

——以县城为重点推进城镇建设和工业发展，加强县城和乡镇公共服务设施建设，完善小城镇公共服务和居住功能。

——农村居民点及农村基础设施和公共服务设施的建设，要统筹考虑人口迁移等因素，适度集中，集约布局。

（三）发展重点

从确保国家粮食安全和食品安全的大局出发，充分发挥各地区比较优势，重点建设“三区三带”为主体的农产品主产区。

——中部平原主产区。重点建设专用玉米、兼用型大豆和畜产品产业带及沿江沿河优质水稻产业带。

——中东部半山区主产区。重点建设沿江沿河优质水稻产业带，同时，建设兼用型玉米、兼用型大豆产业带。

——西部平原主产区。重点建设杂粮杂豆产业带、兼用型玉米产业带、畜牧产品产业带和沿江沿河优质水稻产业带。

——其他农业地区。发挥资源和地域特色，建设优质水稻、兼用型玉米、兼用型大豆产业带，以及人参、中药材、食用菌等特色农（林）产品产业带。

二、重点生态功能区

我省重点生态功能区分国家和省两个层面，国家层面的重点生态地区包括：长白山森林生态功能区的敦化市、安图县、汪清县、和龙市，白山市浑江区、江源区、抚松县、靖宇县、临江市、长白朝鲜族自治县和科尔沁草原生态功能区的通榆县等 11 个县市区（根据国家以县级行政区为单元划分主体功能区的原则要求，长白山管委会辖区的池北区属安图县主体功能区，池南区及池西区属抚松县主体功能区）。省级层面的重点生态功能区包括：通化市东昌区和集安市，功能上同属长白山森林生态功能区。

（一）功能定位和类型

重点生态功能区的功能定位是：保障全省乃至全国生态安全的重要区域，人与自然和谐相处的区域。我省重点生态功能区分水源涵养型（指长白山森林生态功能区）和防风固沙型（指科尔沁草原生态功能区）两种类型。

（二）发展方向

重点生态功能区要以保护和修复生态环境，提供生态产品为首要任务，因地制宜发展不影响主体功能定位的适宜产业，引导超载人口逐步有序转移。

——水源涵养型。推进森林生态资源保护、森林资源培育，湿地保护，治理水土流失，维护或重建森林等生态系统。严格保护具有水源涵养功能的自然植被，调减森林采伐量，实施森林分类经营，禁止无序开采、毁林开荒等行为。加强松花江、鸭绿江、图们江源头及上游地区的小流域治理和植树造林，减少面源污染。拓宽农民增收渠道，解决农民长远生计。

——防风固沙型。转变传统畜牧生产方式，实行禁牧休牧，推行舍饲圈养，以草定畜，严格控制载畜量。加大退牧还草力度，恢复草原植被，严格保护沙区林草植被，禁止滥开垦、滥樵采、滥放牧，保护沙区湿地，禁止发展高耗水工业。对主要沙尘源区、沙尘暴频发区实行封禁管理。

（三）开发管制原则

——坚持生态主导、保护优先，把保护与修复林区、草地、湿地、荒漠生态系统作为首要任务，严格控制森林资源采伐强度和过度放牧，逐步停止主伐，加强森林草地经营，强化森林草地管护，提升森林草地质量。

——对各类开发活动进行严格管制，尽可能减少对自然生态系统的干扰，不得损害生态系统的稳定和完整性。

——开发矿产资源、水生生物资源、发展适宜产业和建设基

基础设施，都要控制在尽可能小的空间范围之内，控制新增公路、铁路建设规模，必须新建的，应事先规划好动物迁徙通道。在有条件的地区之间，要通过水系、绿带等构建生态廊道，避免形成“生态孤岛”。

——严格落实水土保持方案报告制度，有效控制生产建设中造成新的人为水土流失。

——实行更加严格的行业准入环境标准，严把项目准入关。在不损害生态系统功能的前提下，因地制宜地适度发展旅游、农林牧产品生产和加工、休闲农业等产业，积极发展服务业，根据不同地区的情况，保持一定的经济增长速度和财政自给能力。

——加强县城和中心镇的道路、供排水、垃圾污水处理等基础设施建设。在条件适宜的地区，积极推广沼气、风能、太阳能、生物质能、地热能等清洁能源，努力解决农村特别是山区、草原地区农村的能源需求。在有条件的地区建设一批节能环保的生态型社区。引导一部分人口向城市化地区、区域内的县城和中心镇转移，健全公共服务体系，改善教育、医疗、文化等设施条件，提高公共服务供给能力和水平。

第三节 禁止开发区域

我省禁止开发区域总面积约 40188.07 平方公里，占全省面积的 20.96%，其中，国家层面禁止开发区域占 9.65%，按法定边

界点状分散布局在重点开发区域和限制开发区域之中。

表 4 禁止开发区域基本情况

类型	层级	数量	面积(平方公里)
自然保护区	合计	32	25014.79
	其中： 国家级	15	9669.41
	省 级	17	15345.38
世界文化遗产	国家级	1	21.8
森林公园	合计	48	4459.17
	其中： 国家级	31	3473.64
	省 级	17	985.53
湿地公园	国家级	14	3070.2
地质公园	合计	7	2646.83
	其中： 国家级	3	1500.78
	省 级	4	1146.05
风景名胜区	合计	11	1681.08
	其中： 国家级	4	774.38
	省 级	7	906.7
小计		99	34093.82
重要水源地		9	2674.36
重要蓄滞洪区		1	619.84

注：1. 本表截至 2012 年 4 月 30 日。2. 总面积中已扣除相互重叠的面积。

新设立的国家级和省级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级和省级风景名胜区、国家级和省级森林公园、国家级和省级地质公园，自动进入国家和省级禁止开发区域名录。市县级自然保护区也属于禁止开发区域，本规划不列入名录。（附件 4：禁止开发区域名录，图 13 禁止开发区域示意图，图 14 重要水源地和重要蓄滞洪区示意图）。

一、功能定位

禁止开发区域的功能定位是：保护自然文化资源和珍贵动植物基因资源的重要区域，保障主要城市饮水安全的区域，以及重要的削减洪峰、阻滞洪水的区域。禁止与保护水源无关的活动及

对自然生态人为干扰活动的区域。

二、管制原则

禁止开发区域要依据法律法规规定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区定位的各类开发活动。引导人口逐步有序转移，实现污染物“零排放”，提高环境质量。

（一）自然保护区^①

要依据《自然保护区条例》、本规划确定的原则和自然保护区规划进行管理。

——按核心区、缓冲区和实验区分类管理。核心区，严禁任何生产建设活动；缓冲区，除必要的科学实验活动外，严禁其他任何生产建设活动；实验区，除必要的科学实验以及符合自然保护区规划的旅游、种植业和畜牧业等活动外，严禁其他生产建设活动。

——按核心区、缓冲区和实验区的顺序，逐步转移自然保护区的人口。到2020年，绝大多数自然保护区核心区应实现无人居住，缓冲区和实验区也应较大幅度减少人口。

——根据自然保护区的实际情况，实行异地转移和就地转移两种转移方式，一部分人口转移到自然保护区以外，一部分人口就地转为自然保护区管护人员。

——在不影响自然保护区功能的前提下，对范围较大、目前

^①国家级和省级自然保护区是经国务院或省政府批准设立，在国内外及省内有典型意义、在科学上有重大国际、国内影响或者有特殊科学研究价值的自然保护区。

核心区人口较多的，可以保持适量的人口规模和适度的农牧业活动，同时通过生活补助等途径，确保人民生活水平稳步提高。

——交通、通信、电网等基础设施要慎重建设，能避则避，必须穿越的，要符合自然保护区规划，并进行保护区影响专题评价。新建公路、铁路和其他基础设施不得穿越自然保护区核心区，尽量避免穿越缓冲区。

（二）世界文化自然遗产^①

要依据《保护世界文化和自然遗产公约》、《实施世界遗产公约操作指南》、本规划确定的原则和文化遗产规划进行管理。

——加强对遗产原真性的保护，保持遗产在艺术、历史、社会和科学方面的特殊价值。加强对遗产完整性的保护，保持遗产未被人扰动过的原始状态。

（三）风景名胜区^②

要依据《风景名胜区条例》、本规划确定的原则和风景名胜区规划进行管理。

——严格保护风景名胜区内一切景物和自然环境，不得破坏或随意改变。

——严格控制人工景观建设。

——禁止在风景名胜区从事与风景名胜资源无关的生产建设活动。

^①世界文化自然遗产是指根据联合国科教文组织《保护世界文化和自然遗产公约》，列入《世界遗产名录》的文化自然遗产。

^②国家级和省级风景名胜区是指经国务院或省政府批准设立，具有重要的观赏、文化或科研价值，景观独特，国内外或省内著名，规模较大的风景名胜区。

——建设旅游设施及其他基础设施等必须符合风景名胜区规划，逐步拆除违反规划建设的设施。

——根据资源状况和环境容量对旅游规模进行有效控制，不得对景物、水体、植被及其他野生动植物资源等造成损害。

（四）森林公园^①

要依据《森林法》、《森林法实施条例》、《野生植物保护条例》、《森林公园管理办法》、本规划确定的原则和森林公园规划进行管理。

——除必要的保护设施和附属设施外，禁止从事与资源保护无关的任何生产建设活动。

——在森林公园内以及可能对森林公园造成影响的周边地区，禁止进行采石、取土、开矿、放牧以及非抚育和更新性采伐等活动。

——建设旅游设施及其他基础设施等必须符合森林公园规划，逐步拆除违法规划建设的设施。

——根据资源状况和环境容量对旅游规模进行有效控制，不得对森林及其他野生动植物资源等造成损害。

——不得随意占用征用和转让林地。

（五）重要湿地和湿地公园

要依据《湿地公约》、《国务院办公厅关于加强湿地保护管理的通知》、《中国湿地保护行动计划》、《国家湿地公园管理办法（试

^①国家级和省级森林公园是指具有国家或全省重要森林风景资源，自然人文景观独特，观赏、休憩、教育价值高的森林公园。

行)》、本规划确定的原则进行管理。

——严格控制开发占用自然湿地、凡是列入国际重要湿地和国家重要湿地名录，以及位于自然保护区内的自然湿地，一律禁止开垦占用或随意改变用途。

——禁止在国际重要湿地、国家重要湿地、国际湿地公园内从事与保护湿地生态系统不符的生产活动。

(六) 地质公园^①

要依据《世界地质公园网络工作指南》、本规划确定的原则和地质公园规划进行管理。

——除必要的保护设施和附属设施外，禁止其他生产建设活动。

——在地质公园及可能对地质公园造成影响的周边地区，禁止进行采石、取土、开矿、放牧、砍伐以及其他对保护对象有损害的活动。

——未经管理机构批准，不得在地质公园范围内采集标本和化石。

(七) 重要水源地^②

要依照《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水污染防治法》，国家对城镇集中式生活饮用水水源地划定和保护的规定，本规划确定的原则和重要水源地保护规划进行管理。

——以重要水源地为中心的周边 2 公里半径范围内，所有

^①国家和省级地质公园是指以具有国家级或省级特殊地质科学意义，较高的美学观赏价值的地址遗迹为主体，并融合其他自然景观与人文景观而构成的一种独特的自然区域。

^②重要水源地是指我省各市（州）政府所在地区域中心城市主要的生活饮用水水源地。

污染排放工业企业和畜禽养殖场必须关停，从严控制工业、生活和农业面源污染。

——禁止新建、扩建与供水设施和保护水源无关的建设项目，改建项目必须削减污染物排放量。

——禁止堆置和存放工业废渣、城市垃圾、粪便和其他废弃物。

——禁止可能污染水源的旅游活动和其他活动。

（八）重要蓄滞洪区^①

要依据《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防汛条例》、本规划确定的原则和重要蓄滞洪区规划进行管理。

——在重要蓄滞洪区内新建、扩建和改建生产、生活、办公用房和学校、医院等公共设施，必须符合国务院水行政主管部门和省水行政主管部门公布的防洪标准，现有建筑物未达到防洪标准的，应当采取加固或者其他补救措施。

——在重要蓄滞洪区建设永久性建筑物，必须避开洪水流路。

——禁止在重要蓄滞洪区内建设对水体环境有严重污染的工厂和仓库。现有的工厂和仓库应当在规定的期限内采取防洪保护措施。

——在重要蓄滞洪区内建设电力设施，应当充分考虑蓄滞洪的需要，采取加固保险措施，确保蓄滞洪期间的电力供应及安全。

^①重要蓄滞洪区是指我省主要的河堤外洪水临时贮存的低洼地区及湖泊等。

第四章 保障措施

按国务院要求，主体功能区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。省内各有关部门要根据本规划调整完善各相关行业和领域的现行政策和制度安排，建立健全保障形成主体功能区布局的体制机制、规划和政策及绩效评价体系。

第一节 区域政策

制定分类管理的区域政策，形成经济社会发展符合各区域主体功能定位的导向机制。

一、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，深化财政体制改革，完善公共财政体系。逐步建立全省基本财力保障制度，增强限制开发区域基层政府实施公共管理、提供基本公共服务和

落实各项民生政策的能力。省级财政要完善对省以下转移支付体制，建立省级生态环境补偿机制，加大对重点生态功能区的支持力度。建立健全有利于切实保护生态的奖惩机制。探索建立地区间横向援助机制，生态环境收益地区应采取资金补助、定向援助、对口支援等多种形式，对重点生态功能区因加强生态环境保护造成的利益损失进行补偿。加大全省各级财政对自然保护区的投入力度，在定范围、定面积、定功能基础上定编，在定编基础上定经费，并分清省、市县各自的财政责任。

二、投资政策

将政府预算内投资分为按主体功能区安排和按领域安排两个部分，实行二者相结合政府投资政策。

按主体功能区安排的投资，主要用于支持重点生态功能区和农产品主产区的发展，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、生态移民、促进就业、基础设施建设以及支持适宜产业发展等。

按领域安排的投资，要符合各区域的主体功能定位和发展方向。逐步加大政府投资用于农业、生态建设、环境保护方面的比例。基础设施投资，要重点用于加强重点开发区域的交通、能源、水利、公共服务设施及农业机械化发展建设。生态环境保护投资，要重点用于加强重点生态功能区生态产品生产能力的建设。农业投资，要重点用于加强农产品主产区农业综合生产能力的建设。

鼓励和引导民间投资按照不同区域的主体功能定位投资。对

重点开发区域，鼓励和引导民间资本进入法律法规未明确禁止准入的行业和领域。对限制开发区域，鼓励民间资本投向基础设施、市政公用事业和社会事业等。积极利用金融手段引导民间投资。引导商业银行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。

三、产业政策

按照国家修订的《产业结构调整指导目录》、《外商投资产业指导目录》和《中西部地区外商投资优势产业目录》，执行不同主体功能区鼓励、限制和禁止的产业准入标准。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，其中属于限制类的新建项目按照禁止类进行管理，投资管理部门不予审批、核准或备案。

编制专项规划、布局重大项目，必须符合各区域的主体功能定位。重大制造业项目原则上应布局在重点开发区域，并区分情况优先在国家重点开发区域布局。

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。

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，要通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴等手段，促进产业跨区域转移或关闭。

四、土地政策

按照不同主体功能区的功能定位和发展方向，实行差别化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，严格控制工业用地增加，适度增加城市居住用地，逐步减少农村居住用地，合理控制交通用地增长。

探索实行城乡之间用地增减挂钩的政策，城镇建设用地的增加规模要与本地区农村建设用地的减少规模挂钩。

探索实行城乡之间人地挂钩的政策，城镇建设用地的增加规模要与吸纳农村人口进入城市定居的规模挂钩。

探索实行地区之间人地挂钩的政策，城市化地区建设用地的增加规模要与吸纳外来人口定居的规模挂钩。

相对适当扩大重点开发区域建设用地规模，严格控制农产品主产区建设用地规模，严禁重点生态功能区改变生态用地用途，严禁自然文化资源保护区土地的开发建设。

将基本农田落实到地块、图件，并标注到土地承包经营权证书上，禁止擅自改变基本农田的用途和位置。

妥善处理自然保护区内农牧地的产权关系，使之有利于引导自然保护区核心区、缓冲区人口逐步转移。

五、农业政策

贯彻落实国家支持和保护农业发展的政策，加大强农惠农政策力度，并重点向农产品主产区倾斜。

调整财政支出、固定资产投资、信贷投放结构，保证各级财

政对农业投入增长幅度高于地方财政经常性收入增长幅度，大幅度增加对农村基础设施建设和社会事业发展的投入，大幅度提高政府土地出让收益等用于农业的比例。增加对现代农业建设重点工程的投资。

健全农业补贴制度，规范程序，完善办法，特别要支持增产增收，落实并完善农资综合补贴、造林补贴、林木良种补贴、农机补贴动态调整机制，做好对农民种粮补贴工作。加大对农业大县的奖励补助。

完善农产品市场调控体系，稳步提高粮食最低收购价格，改善其他主要农产品市场调控手段，充实主要农产品储备，保持农产品价格合理水平。

支持农产品主产区依托本地资源优势发展农产品加工业，根据农产品加工业不同产业的经济技术特点，对适宜的产业，优先在农产品主产区的县城布局。

六、人口政策

重点开发区域要实施积极的人口迁入政策，加强人口集聚和吸纳能力建设，放宽户口迁移限制，鼓励外来人口迁入和定居，将在城市有稳定职业和住所的流动人口逐步实现本地化，并引导区域内人口均衡分布。

限制开发和禁止开发区域要实施积极的人口退出政策，切实加强义务教育、职业教育与职业技能培训，增强劳动力跨区域转移就业的能力，鼓励人口到重点开发区域就业并定居。同时，要

引导区域内人口向县城和中心镇集聚。

完善人口和计划生育利益导向机制，并综合运用其他经济手段，引导人口自然增长率较高区域的居民自觉降低生育水平。

改革户籍管理制度，逐步统一城乡户口登记管理制度。加快推进基本公共服务均等化，按照“属地化管理、市民化服务”的原则，鼓励城市化地区将流动人口纳入居住地教育、就业、医疗、社会保障、住房保障等体系，切实保障流动人口与本地人口享有均等的基本公共服务和同等的权益。

探索建立人口评估机制。构建经济社会政策及重大建设项目与人口发展政策之间的衔接协调机制，重大建设项目的布局和社会事业发展应充分考虑人口集聚和人口布局优化的需要，以及人口结构变动带来需求的变化。

七、民族政策

重点开发区域要注重扶持区域内少数民族聚居区的发展，改善城乡少数民族聚居区群众的物质文化生活条件，促进不同民族地区经济社会的协调发展。充分尊重少数民族群众的风俗习惯和宗教信仰，保障少数民族特需商品的生产和供应，满足少数民族群众生产生活的特殊需要。继续执行扶持民族贸易、少数民族特需商品和传统手工业品生产发展的财政、税收和金融等优惠政策，加大对民族乡、民族村和城市民族社区发展的帮扶力度。

限制开发和禁止开发区域要着力解决少数民族聚居区经济社会发展中的突出民生问题和特殊困难。优先安排与少数民族聚

居区群众生产生活密切相关的农业、林业、教育、文化、卫生、饮水、电力、交通、贸易集市、民房改造、扶贫开发等项目，积极推进少数民族地区农村劳动力转移就业，鼓励并支持发展非公有制经济，最大限度地为当地少数民族群众提供更多就业机会，扩大少数民族群众收入来源。

八、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，较大幅度减少污染物排放量。限制开发区域要通过治理、限制或关闭污染物排放企业等措施，实现污染物排放总量持续下降和环境状况达标。禁止开发区域要依法关闭所有污染物排放企业，确保污染物“零排放”，难以关闭的，必须限期迁出。

重点开发区域要按照国内先进水平，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育原则设置产业准入环境标准。禁止开发区域要按照强制保护原则设置产业准入环境标准。

重点开发区域要合理控制排污许可证的增发，积极推进排污权制度改革，制定合理的排污权有偿取得价格，鼓励新建项目通过排污权交易^①获得排污权。限制开发区域要从严控制排污权许可证发放。禁止开发区域不发放排污权许可证。

重点开发区域要注重从源头上控制污染，涉及流域、区域开

^①排污权交易是指在一定的区域内，在污染物排放总量不超过允许排放量的前提下，内部各污染源之间通过货币交换的方式相互调剂排污量，从而达到减少排污量、保护环境的目的。

发和行业发展的规划以及建设项目，要严格执行环境影响评价制度，强化环境风险防范，开发区和重化工业集中地区要按照发展循环经济的要求进行规划、建设和改造。限制开发区域要尽快全面实行矿山环境治理恢复保证金制度，并实行较高的提取标准。禁止开发区域的旅游资源开发要同步建立完善的污水垃圾收集处理设施。

重点开发区域要合理开发和科学配置水资源，控制水资源开发利用程度，在加强节水的同时，限制排入河湖的污染物总量，保护好水资源和水环境。限制开发区域要加大水资源保护力度，适度开发利用水资源，实行全面节水，满足基本的生态用水需求，加强水土保持和生态环境修复与保护。禁止开发区域严格禁止不利于水生态环境保护的水资源开发活动，实行严格的水资源保护政策。

九、应对气候变化政策

城市化地区要加快推进绿色、低碳发展，积极发展循环经济，实施重点节能工程，积极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开发和应用力度，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，建设低碳城市，降低温室气体排放强度。

农产品主产区要继续加强农业基础设施建设，推进农业结构和种植制度调整，选育抗逆品种，遏制草原荒漠化加重趋势，加强新技术的研究和开发，减缓农业农村温室气体排放，增强农业

生产适应气候变化的能力。积极发展和消费可再生能源。

重点生态功能区要推进天然林资源保护、退牧还草、风沙源治理、防护林体系建设、野生动植物保护、湿地保护与恢复等，严格保护现有林地，大力发展植树造林，积极拓展绿色生态空间，增加陆地生态系统的固碳能力。有条件的地区积极发展风能、太阳能、地热能、生物质能，充分利用清洁、低碳能源。

开展气候变化对水资源、农业和生态环境等的影响评估，实施基础设施和重大工程气象灾害风险评估和气候可行性论证制度。提高灾害监测预警能力，加强自然灾害的应急和防御能力建设。

第二节 绩效考核评价

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评价体系。要强化对各地区提供公共服务、加强社会管理、增强可持续发展能力等方面的评价，增加开发强度、耕地保有量、环境质量、社会保障覆盖面等评价指标。在此基础上，按照不同区域的主体功能定位，实行各有侧重的绩效考核评价办法，并强化考核结果运用，有效引导各地区推进形成主体功能区。

——重点开发区域。实行工业化城镇化水平优先的绩效评价，综合评价经济增长、吸纳人口、质量效益、产业结构、资源消耗、环境保护以及外来人口公共服务覆盖面等，弱化对投资增长速

度、吸引外资、出口等的评价。主要考核地区生产总值、非农产业就业比重、财政收入占地区生产总值比重、单位地区生产总值能耗和用水量、单位工业增加值能耗和取水量、农业生态等方面水资源管理指标、二氧化碳排放强度、主要污染物排放目标完成情况、“三废”处理率、危险废物规范化管理抽检合格率、大气和水体质量、吸纳外来人口规模等指标。

——限制开发区域。限制开发的农产品主产区，实行农业发展优先的绩效评价，强化对农产品保障能力的评价，弱化对工业化城镇化相关经济指标的评价，主要考核农业综合生产能力、农民收入等指标，不考核地区生产总值、投资、工业、财政收入和城镇化率等指标。限制开发的重点生态功能区，实行生态保护优先的绩效评价，强化对提供生态产品能力的评价，弱化对工业化城镇化相关经济指标的评价，主要考核大气和水体质量、用水总量、万元工业增加值用水量、农田灌溉水有效利用系数、水功能区水达标率水土流失和荒漠化治理率、森林覆盖率、森林蓄积量、林地面积、草原植被覆盖度、草畜平衡、生物多样性等指标，不考核地区生产总值、投资、工业、农产品生产、财政收入和城镇化率等指标。

——禁止开发区域。根据法律法规和规划要求，按照保护对象确定评价内容，强化对自然文化资源原真性和完整性保护情况的评价。主要考核依法管理的情况、污染物“零排放”情况、保护对象完好程度以及保护目标实现情况等内容，不考核旅游收入

等经济指标。

推进形成主体功能区要强化考核结果运用。要加强部门协调，根据各地不同的主体功能定位，把推进形成主体功能区主要目标的完成情况纳入对地方党政领导班子和领导干部的综合考核评价结果，作为地方党政领导班子调整和领导干部选拔任用、培训教育、奖励惩戒的重要依据。

第五章 规划实施

本规划是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，省政府有关部门和县级以上地方人民政府要根据本规划调整完善区域规划和相关政策，并严格落实责任，采取有力措施，切实组织实施。

第一节 明确部门职责

一、省政府有关部门的职责

省发展和改革委员会。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、能源等部门专项规划的有机衔接，实现各级各类规划之间的统一、协调；

负责指导并衔接省级主体功能区规划的编制；负责衔接全国主体功能区规划并指导全省各地区落实主体功能区规划；负责贯彻并组织实施国家关于适应主体功能区要求的投资政策和产业政策；负责监督检查本规划的落实情况，利用测绘局等部门的基础地理信息和遥感技术优势，对本规划实施情况进行跟踪分析，及时了解规划实施中出现的问题，采取相应措施，纠正实施过程中出现的偏差，保证规划的切实落实；负责本规划的中期评估和规划修订。

省科技厅。负责研究提出适应主体功能区要求的科技规划和政策，建立适应主体功能区要求的区域创新体系。

省工业和信息化厅。负责编制适应主体功能区要求的工业、信息化产业发展方面的规划和政策。

省监察厅。配合有关部门贯彻落实国家并制定我省适应主体功能区要求的绩效考核评价体系办法，并负责实施中的监督检查。

省财政厅。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。负责落实省级财政对限制开发区域的财政转移支付和政府投资。

省国土资源厅。负责组织编制土地利用总体规划；负责落实适应主体功能区要求的土地政策并落实用地指标；负责会同有关部门组织调整划定基本农田，并落实到地块和农户，明确位置、面积、保护责任人等；负责组织编制全省矿产资源规划，确定矿

产资源勘查开发区域布局。

省环境保护厅。负责落实适应主体功能区要求的环境政策和制定生态环境保护规划；负责组织编制全省环境功能区划；负责组织有关部门编制全省自然保护区发展规划，指导、协调、监督各种类型的自然保护区、风景名胜区、森林公园、生活饮用水水源地的环境保护工作，协调和监督野生动植物保护、湿地环境保护、荒漠化防治工作。

省住房和城乡建设厅。负责组织编制和监督实施全省城镇体系规划，以及各城市总体规划框架下的各专项规划的编制与实施。

省水利厅。负责制定全省适应主体功能区要求的水资源开发利用、节约保护、防洪减灾、水土保持及渔业发展建设等方面的规划，落实管理政策。指导、协调、监督重要水源地和重要蓄滞洪区的保护和管理工作的。

省农业委员会。负责编制全省适应主体功能区要求的农业发展建设方面的规划及相关政策。

省人口计生委。负责会同有关部门提出引导人口转移的政策。

省林业厅。负责编制全省适应主体功能区要求的生态保护与建设规划和政策。负责全省林业系统自然保护区的建设与管理、野生动植物监测等工作。

省政府法制办。负责会同有关部门研究制定全省适应主体功

能区要求的法规、规章。

省畜牧局。负责编制全省适应主体功能区要求的牧业发展建设方面的规划及相关政策。

省地震局。负责组织编制全省防震减灾规划，落实防震减灾政策。

省气象局。负责编制全省气候变化、气候资源开发利用和评价、气象灾害风险区划、气象灾害防御规划，参与制定应对气候变化和自然灾害防御政策。

其他各有关部门，要依据本规划，根据需要组织修订能源、交通、文物保护等专项规划和主要城市的城市规划。

二、市县级政府职责

市县级人民政府负责落实全国和省级主体功能区规划对本市县的主体功能定位，统筹未来经济布局、人口布局、国土利用和城镇化格局，并据此明确开发方向和政策，推进形成主体功能区。

——配合国家和省政府做好全国和省级主体功能区规划工作。

——根据全国或省级主体功能区规划对本市县的主体功能定位，结合本地实际情况，对本市县国土空间进行功能分区，如城镇建设区、工矿开发区、基本农田、生态保护区、旅游休闲区等，并明确“四至”范围。

——根据本市县的主体功能定位和空间发展规划，编制实施

土地利用规划、城镇规划、乡规划和村庄规划。

——根据国家和省政府确定的空间开发原则和本市县的空间发展规划，规划开发时序，把握开发强度，审批有关开发项目。

第二节 加强监测评估

建立覆盖全省、统一协调、更新及时、反应迅速、功能完善的国土空间动态监测管理系统，对规划实施情况进行全面监测、分析和评估。

——开展国土空间监测管理，检查落实各地区主体功能定位的情况，包括城市化地区的城市规模、农产品主产区基本农田的保护、重点生态功能区生态环境改善的情况等。

——各级国民经济和社会发展规划及主体功能区规划是国土空间监测管理的依据。国土空间动态监测管理系统由省发展和改革委员会会同有关部门建设和管理。

——国土空间动态监测管理系统以国土空间为管理对象，主要监测城市建设、项目动工、耕地占用、地下水开采、矿产资源开采等各种开发行为对国土空间的影响，以及湿地、林地、草地、自然保护区、蓄滞洪区的变化情况。

——在对国土空间进行全覆盖监测的基础上，重点对国家层面和省级层面的重点开发、限制开发区域和自然保护区进行动态监测。通过多种途径，对全省国土空间变化情况进行及时跟踪分

析。

——整合省基础地理框架数据，建立省地理信息公共服务平台，促进各类空间信息之间测绘基准的统一和信息资源的共享。加快建立有关部门和单位互联互通的地理空间信息基础平台。

——加强对水资源、水环境、土壤环境的监测，不断完善水文、水资源、土壤环境、水土保持等监测网络建设，将水资源、水环境、土壤环境跟踪监测数据作为全省主体功能区规划实施、评估、调整的重要依据。

——转变对国土空间开发行为的管理方式，从现场检查、实地取证为主逐步转为遥感监测、远程取证为主，从人工分析、直观比较、事后处理为主逐步转为计算机分析、机助解译、主动预警为主，提高发现和处理违规开发问题的反应能力及精确度。

——建立由发展改革、国土、建设、科技、水利、农业、环保、林业、地震、气象、测绘、中科院驻我省相关院所等部门和单位共同参与，协同有效的国土空间监测管理机制。各有关部门要根据职责，对相关领域的国土空间变化情况进行动态监测，探索建立国土空间资源、自然资源、环境及生态变化状况的定期会商和信息通报制度。

——空间信息基础设施应根据不同区域的主体功能定位进行科学布局，并根据不同的监测重点建设相应的监测设施，如重点开发区域要重点监测城市建设、工业建设等，限制开发和禁止开发区域要重点监测生态环境、基本农田的变化等。

——建立主体功能区规划评估与动态修订机制。适时开展规划评估，提交评估报告，并根据评估结果提出需要调整的规划内容或对规划进行修订的建议。各部门要对本规划实施情况进行跟踪分析，注意研究新情况，解决新问题。

各地区、各部门要通过各种渠道，采取多种方式，加强推进形成主体功能区的宣传工作，促进全社会了解本规划，使主体功能区的理念、内容和政策深入人心，形成合力，共同推进。

附件 1:

各县市区主体功能定位情况汇总表

县市区	总面积 (平方公里)	人口 (万人)	主体功能	其他重点开发镇
朝阳区	379	75.76	国家级重点开发区域	
宽城区	984	63.65	国家级重点开发区域	
二道区	965	48.7	国家级重点开发区域	
南关区	453	63.57	国家级重点开发区域	
绿园区	301	58.77	国家级重点开发区域	
双阳区	1677	38.32	国家级农产品主产区	区城区、奢岭镇、山河镇、双营乡
九台市	3375	70.42	国家级农产品主产区	市城区、卡伦镇、龙嘉镇、东湖镇
榆树市	4724	126.62	国家级农产品主产区	市城区、五棵山镇、刘家镇
德惠市	3435	80.67	国家级农产品主产区	市城区、米沙子镇、菜

				园子镇
农安县	5415	111.28	国家级农产品主产区	县城区、合隆镇、烧锅镇
船营区	711	45.19	国家级重点开发区域	
昌邑区	915	60.6	国家级重点开发区域	
龙潭区	1209	50.78	国家级重点开发区域	
丰满区	1071	19.04	国家级重点开发区域	
永吉县	2625	39.22	国家级农产品主产区	县城区、岔路河镇、北大湖镇
蛟河市	6235	45.59	国家级农产品主产区	市城区、天岗镇、新站镇
桦甸市	6624	45.59	国家级农产品主产区	市城区、八道河子镇、公吉乡
舒兰市	4557	65.72	国家级农产品主产区	市城区、平安镇、法特镇
磐石市	3867	53.9	国家级农产品主产区	市城区、明城镇、红旗岭镇

各县市区主体功能定位情况汇总表

县市区	总面积 (平方公里)	人口 (万人)	主体功能	其他重点开发镇
铁西区	130	27.12	省级重点开发区域	
铁东区	956	32.85	省级重点开发区域	
公主岭市	4028	105.8	国家级农产品主产区	市城区、范家屯镇、大岭镇、响水镇
双辽市	3121	38.05	国家级农产品主产区	市城区、茂林镇、双山镇
梨树县	3758	74.74	国家级农产品主产区	县城区、郭家店镇、蔡家镇
伊通县	2523	47.17	国家级农产品主产区	县城区、大孤山镇、景台镇
龙山区	257	30.58	省级重点开发区域	
西安区	185	22.44	省级重点开发区域	
东丰县	2522	40.51	国家级农产品主产区	县城区、横道河镇、三合乡

东辽县	2186	35.35	国家级农产品主产区	县城区、安恕镇、渭津镇
东昌区	383	32.14	省级重点生态功能区	区城区
二道江区	378	13.82	省级重点开发区域	
梅河口市	2174	61.47	国家级农产品主产区	市城区、海龙镇、山城镇
集安市	3408	22.61	省级重点生态功能区	市城区、清河镇
通化县	3728	24.25	国家级农产品主产区	县城区、江甸镇、大泉源乡
辉南县	2386	36.56	国家级农产品主产区	县城区、辉南镇、抚民镇
柳河县	3350	36.56	国家级农产品主产区	县城区、三源浦镇、孤山子镇
浑江区	1438	34.04	国家级重点生态功能区	
江源区	1348	26.14	国家级重点生态功能区	
临江市	3010	17.58	国家级重点生态功能区	
抚松县	6150	30.2	国家级重点生态功能区	

各县市区主体功能定位情况汇总表

县市区	总面积 (平方公里)	人口 (万人)	主体功能	其他重点开发镇
靖宇县	3094	14.77	国家级重点生态功能区	
长白县	2498	8.33	国家级重点生态功能区	
宁江区	1819	62	国家级重点开发区域	
前郭县	5129	56.63	国家级农产品主产区	县城区、王府镇、长山镇
长岭县	5787	64.36	国家级农产品主产区	县城区、三县堡乡
乾安县	3522	30.2	国家级农产品主产区	县城区、大布苏镇、水字镇
扶余市	4189	73.92	国家级农产品主产区	市城区、陶赖昭镇、蔡家沟镇
洮北区	2070	57.89	国家级农产品主产区	区城区、林海镇、岭下镇
洮南市	5108	44	国家级农产品主产区	市城区、福顺镇、万宝镇

大安市	4879	42.3	国家级农产品主产区	市城区、安广镇、两家子镇
镇赉县	4717	24.26	国家级农产品主产区	县城区、坦途镇、大屯镇
通榆县	8476	36.25	国家级重点生态功能区	
延吉市	1745	45.04	国家级重点开发区域	
龙井市	2195	19.04	国家级重点开发区域	
图们市	1143	13.28	国家级重点开发区域	
珲春市	4995	21.77	国家级重点开发区域	
敦化市	11963	48.6	国家级重点生态功能区	市城区
和龙市	5069	23.74	国家级重点生态功能区	南坪镇
汪清县	8918	25.05	国家级重点生态功能区	
安图县	7444	21.54	国家级重点生态功能区	

注：区城区指市辖区城区，市城区指县级市城区。

附件 2:

重点开发区域名录

重点开发区域	范围	辖区面积 (平方公里)	比重 (%)
	长春市朝阳区、宽城区、二道区、南关区、绿园区，吉林市船营区、昌邑区、龙潭区、丰满区，延吉，龙井，图们，珲春，松原市宁江区。	21613.66	11.31

长吉图经济区 (国家级)	其他重点开发的城镇 (区城区、市城区)	双阳区城区、奢岭、山河、双营，九台市市区、卡伦、龙嘉、东湖，榆树市市区、五棵樹、刘家，德惠市市区、米沙子、菜园子，农安县县城区、合隆、烧锅，永吉县县城区、岔路河、北大湖，蛟河市市区、天岗、新站，桦甸市市区、八道河子、公吉，舒兰市市区、平安、法特，磐石市市区、明城、红旗岭，前郭县县城区、王府、长山，长岭县县城区、三县堡，乾安县县城区、大布苏、水字，扶余市市区、陶赖昭、蔡家沟，敦化市市区，和龙市南坪。		
通化区域 (省级)	通化市二道江区。		1544.95	0.81
	其他重点开发的城镇	东昌区城区，梅河口市市区、海龙、山城，集安市市区、清河，通化县县城区、江甸、大泉源，辉南县县城区、辉南、抚民，柳河县县城区、三源浦、孤山子。		
四平区域 (省级)	四平市铁东区、铁西区。		1353.62	0.71
	其他重点开发的城镇	公主岭市区、范家屯、大岭、响水，双辽市市区、茂林、双山，梨树县县城区、郭家店、蔡家，伊通县县城区、大孤山、景台。		
白城区域 (省级)	其他重点开发的城镇	洮北区城区、林海、岭下，洮南市市区、福顺、万宝，大安市市区、安广、两家子，镇赉县县城区、坦途、大屯。	1219.59	0.64
辽源区域 (省级)	辽源市龙山区、西安区。		449.46	0.24
	其他重点开发	东丰县县城区、横道河、三合，东辽县县城区、安恕、		

	的城镇	渭津。		
--	-----	-----	--	--

注：表中“其他重点开发的城镇”指的是镇区范围。

附件 3:

限制开发区域名录

类型	区域	范围	面积（平方公里）	比重%
农产品主产区	长春市	双阳区、农安县、榆树市、德惠市、九台市。	102598.59	53.52
	吉林市	永吉县、蛟河市、桦甸市、舒兰市、磐石市。		
	四平市	梨树县、伊通县、公主岭市、双辽市。		
	辽源市	东丰县、东辽县。		
	通化市	辉南县、柳河县、梅河口市、通化县。		
	松原市	前郭县、长岭县、乾安县、扶余市。		
	白城市	洮北区、镇赉县、大安市、洮南市。		
重点生态功能区	1.国家层面			
	长白山森林生态功能区	临江市，抚松县，靖宇县，长白朝鲜族自治县，白山市浑江区、江源区，敦化市（市区除外），和龙市（南坪镇除外），汪清县，安图县。	50888.81	26.55
	科尔沁草原生态功能区	通榆县。	8476	4.42
	2.省级层面			
	长白山森林生态功能区	集安市（市区和清河镇除外），通化市东昌区。	3715.71	1.94
	小计		63080.52	32.91
	总计		165679.11	86.43

附件 4：禁止开发区域名录

表 1 国家级禁止开发区域名录

一、自然保护区名录

名 称	面 积 (平方公里)	位 置	主要保护对象
吉林长白山国家级自然保护区	1964.65	安图县	森林生态系统
吉林天佛指山国家级自然保护区	773.17	龙井市	野生植物类
吉林珲春东北虎国家级自然保护区	1087	珲春市	野生动物类
吉林雁鸣湖国家级自然保护区	539.4	敦化市	内陆湿地与水域生态系统
吉林鸭绿江上游国家级自然保护区	203.06	长白朝鲜族自治县	水域生态系统
吉林龙湾国家级自然保护区	150.61	辉南县	森林、水域及地质遗迹
吉林查干湖国家级自然保护区	480.4	前郭县	湿地生态系统
吉林大布苏国家级自然保护区	110	乾安县	湿地生态系统与自然遗迹
吉林伊通火山群国家级自然保护区	7.65	伊通县	地质遗迹类
吉林向海国家级自然保护区	1054.67	通榆县	荒漠、草原、湿地生态系统
吉林莫莫格国家级自然保护区	1440	镇赉县	内陆湿地与水域生态系统
吉林松花江三湖国家级自然保护区	1152.5	吉林市白山市	湿地、珍稀水禽
吉林哈泥国家级自然保护区	222.3	柳河县	内陆湿地与水域生态系统
吉林波罗湖国家级自然保护区	249.2	农安县	淡水湖泊湿地生态系统

吉林黄泥河国家级自然保护区	234.8	敦化市	森林生态系统
---------------	-------	-----	--------

二、世界文化遗产

名 称	面积（平方公里）	遗产种类
高句丽王城、王陵及贵族墓葬	21.8	文化遗产

三、风景名胜区

名 称	面积（平方公里）
松花湖国家级风景名胜区	500
八大部—净月潭国家级风景名胜区	103.38
仙景台国家级风景名胜区	32
防川国家级风景名胜区	139

四、森林公园

名 称	面 积 (平方公里)	位 置
净月潭国家森林公园	83.3	长春市净月开发区
五女峰国家森林公园	68.67	集安市
龙湾群国家森林公园	81.02	辉南县金川镇
白鸡峰国家森林公园	10.66	通化市东昌区金厂镇
帽儿山国家森林公园	11	延吉市
半拉山国家森林公园	92.67	四平市铁东区山门镇
三仙夹国家森林公园	71.47	柳河县柳河镇
大安国家森林公园	6.67	大安市

临江国家森林公园	180	临江市
拉法山国家森林公园	341.94	蛟河市拉法、庆岭镇
图们江国家森林公园	326.78	珲春市敬信镇
朱雀山国家森林公园	56.62	吉林市丰满区
图们江源国家森林公园	125.36	和龙市崇善镇
延边仙峰国家森林公园	191.02	和龙市西城镇
官马莲花山国家森林公园	51.46	磐石市烟筒山、明城镇
肇大鸡山国家森林公园	141.28	桦甸市八道河子镇
寒葱顶国家森林公园	74.8	东丰县沙河镇
满天星国家森林公园	172	汪清县百草沟镇
吊水壶国家森林公园	47.85	长春市双阳区
露水河国家森林公园	257.87	抚松县露水河镇
红石国家森林公园	285.75	桦甸市红石镇
石湖国家森林公园	23.37	通化县石湖镇
干饭盆国家森林公园	146.36	白山市江源区太阳岔镇
鸡冠山国家森林公园	29.04	梅河口市吉乐乡
长白国家森林公园	270	长白朝鲜族自治县十四道沟镇
松江河国家森林公园	60.18	抚松县松江河镇
泉阳泉国家森林公园	49.77	抚松县泉阳镇
白石山国家森林公园	74.73	蛟河市白石山镇
湾沟国家森林公园	57	白山市靖宇、抚松县、江源区
三岔子国家森林公园	44	白山市江源区
临江瀑布群国家森林公园	41	白山市临江市

五、地质公园

名 称	面积（平方公里）
靖宇火山矿泉群国家地质公园	382.78
乾安泥林国家地质公园	110
长白山火山国家地质公园	1008

表 2 省级禁止开发区域名录

一、自然保护区

名 称	面 积 (平方公里)	位 置	主要保护对象
长白松省级自然保护区	1.12	安图县	野生植物类
吉林汪清省级自然保护区	427.56	汪清县	森林生态系统
大阳岔寒武—奥陶系界线地质遗迹	1.5	江源县	地质遗迹寒武--奥陶系
吉林靖宇省级自然保护区	423.25	靖宇县	自然遗迹类
吉林白山原麝省级自然保护区	124.53	临江市	国家一级珍稀濒危保护动物
松花江“三湖”省级保护区	10294	吉林市	森林、水域生态系统
左家省级自然保护区	55.44	吉林市	野生动物类
通化石湖省级自然保护区	15.05	通化县	野生动物类
腰井子羊草草原省级自然保护区	238	长岭县	草原与草甸生态系统

四平山门中生代火山省级自然保护区	1.23	四平市	地质遗迹类
吉林包拉温都省级自然保护区	621.9	通榆县	内陆湿地与水域生态系统
吉林集安省级自然保护区（文字岭）	138.2	集安市	森林生态系统
吉林罗通山省级自然保护区	10.3	柳河县	野生植物类
吉林抚松野山参省级自然保护区	83.2	抚松县	野生植物类
吉林扶余洪泛湿地省级自然保护区	610.1	扶余市	湿地生态系统
吉林琿春松茸省级自然保护区	1300	琿春市	赤松林生态、松茸
吉林明月省级自然保护区	1000	安图县	赤松林生态、松茸

二、风景名胜区

名 称	面积（平方公里）
敦化六顶山省级风景名胜区	10
集安鸭绿江风光带—五女峰省级风景名胜区	260
四平叶赫—山门省级风景名胜区	120
白山龙山湖省级风景名胜区	420
白山青山湖省级风景名胜区	10
白山长白迷宫省级风景名胜区	30
汪清满天星省级风景名胜区	56.7

三、森林公园

名 称	面 积 (平方公里)	位 置
明月湖省级森林公园	14	安图县

丹江省级森林公园	56.67	敦化市雁鸣湖镇
日光山省级森林公园	101.33	图们市月晴镇
松花湖省级森林公园	244.67	吉林市丰满区旺起镇
双辽省级森林公园	72	双辽市
七星火山省级森林公园	22.67	伊通县大孤山镇
大砬子省级森林公园	18.59	敦化市大川乡
石佛洞省级森林公园	7.29	汪清县大兴沟镇
叶赫省级森林公园	93.33	四平铁东区叶赫镇
松原宁江省级森林公园	35.41	松原市宁江区善友镇
抚松长白山金龙湾省级森林公园	280	抚松县
布库里山省级森林公园	15.27	敦化市
伊通河源省级森林公园	3.88	伊通满族自治县河源镇
丰满大石门沟省级森林公园	5	吉林市丰满区旺起镇
松江河祥满省级森林公园	1.52	抚松县
东丰南照山省级森林公园	7.1	东丰县
东丰江城省级森林公园	6.8	东丰县

四、地质公园

名 称	面积（平方公里）
长白十五道沟省级地质公园	75
抚松省级地质公园	217.35
伊通火山群省级地质公园	804.7
四平山门中生代火山省级地质公园	49

五、重要水源地

名 称	位 置	面 积（平方公里）
新立城水库	长春市	97.8
石头口门水库	长春市	223.19
二龙山水库	四平市	865.07
下三台水库	四平市	10
山门水库	四平市	74
杨木水库	辽源市	411
桃源水库	通化市	131.3
曲家营水库	白山市	265
五道水库	延吉市	597

六、重要蓄滞洪区

名 称	位 置	面积（平方公里）
月亮泡蓄滞洪区	大安市、镇赉县	619.84

表 3 重要湿地和湿地公园名录

一、国际重要湿地

名 称	面积 (平方公里)	所在县(市)	所在自然保护区
向海湿地	1055	通榆县	向海国家级自然保护区

二、国家重要湿地

名称	区域面积 (平方公里)	所在县(市)	所在自然保护区
莫莫格湿地	1440	镇赉县	莫莫格国家级自然保护区
松花江三湖湿地	11447	吉林市、蛟河市、 桦甸市、靖宇县、 抚松县	松花江三湖国家级自然保护区
查干湖湿地	658	前郭县、乾安县、 大安市	查干湖国家级自然保护区
大布苏湿地	110	乾安县	大布苏国家级自然保护区
月亮湖湿地	83	大安市	
龙沼湿地	1658	大安市	
长白山熔岩台地 沼泽区湿地	1171	安图县	

三、 国家湿地公园

名称	区域面积（平方公里）	所在县（市）
大安嫩江湾国家湿地公园	24.4	大安市
梅河口磨盘湖国家湿地公园	32.8	梅河口市
扶余大金碑国家湿地公园	30.7	扶余市
榆树老干江国家湿地公园	5.4	榆树市
大石头亚光湖国家湿地公园	22.9	敦化县
大安牛心套保国家湿地公园	42	大安市

注：国际重要湿地、国家重要湿地、国家湿地公园的面积，已包含在所在自然保护区和所在县（市）区域面积里，不重复计算。

附件 5 :

图 1 吉林省行政区划图

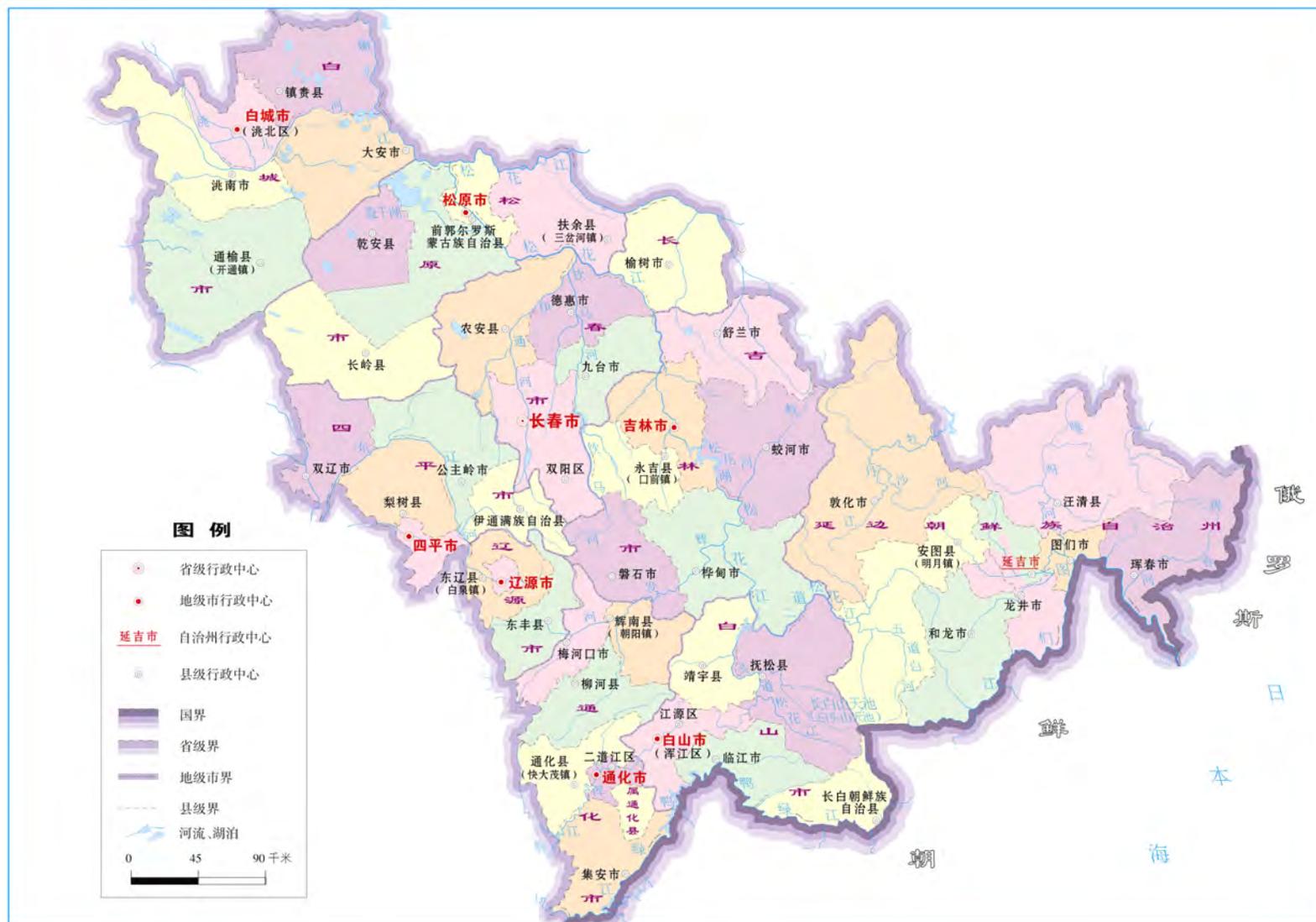


图3 各市县开发强度评价图

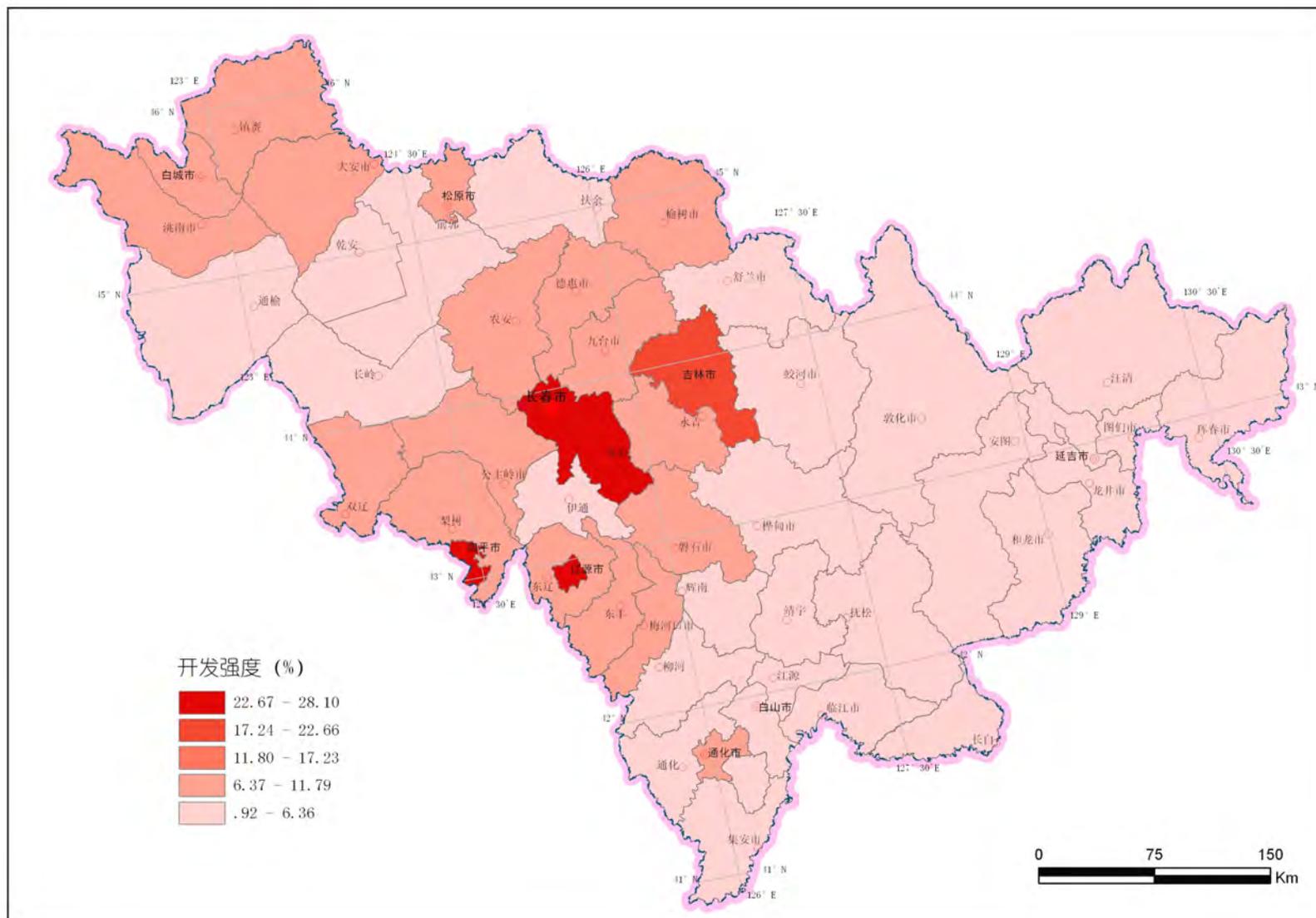


图4 “两区、四轴”城市化格局示意图

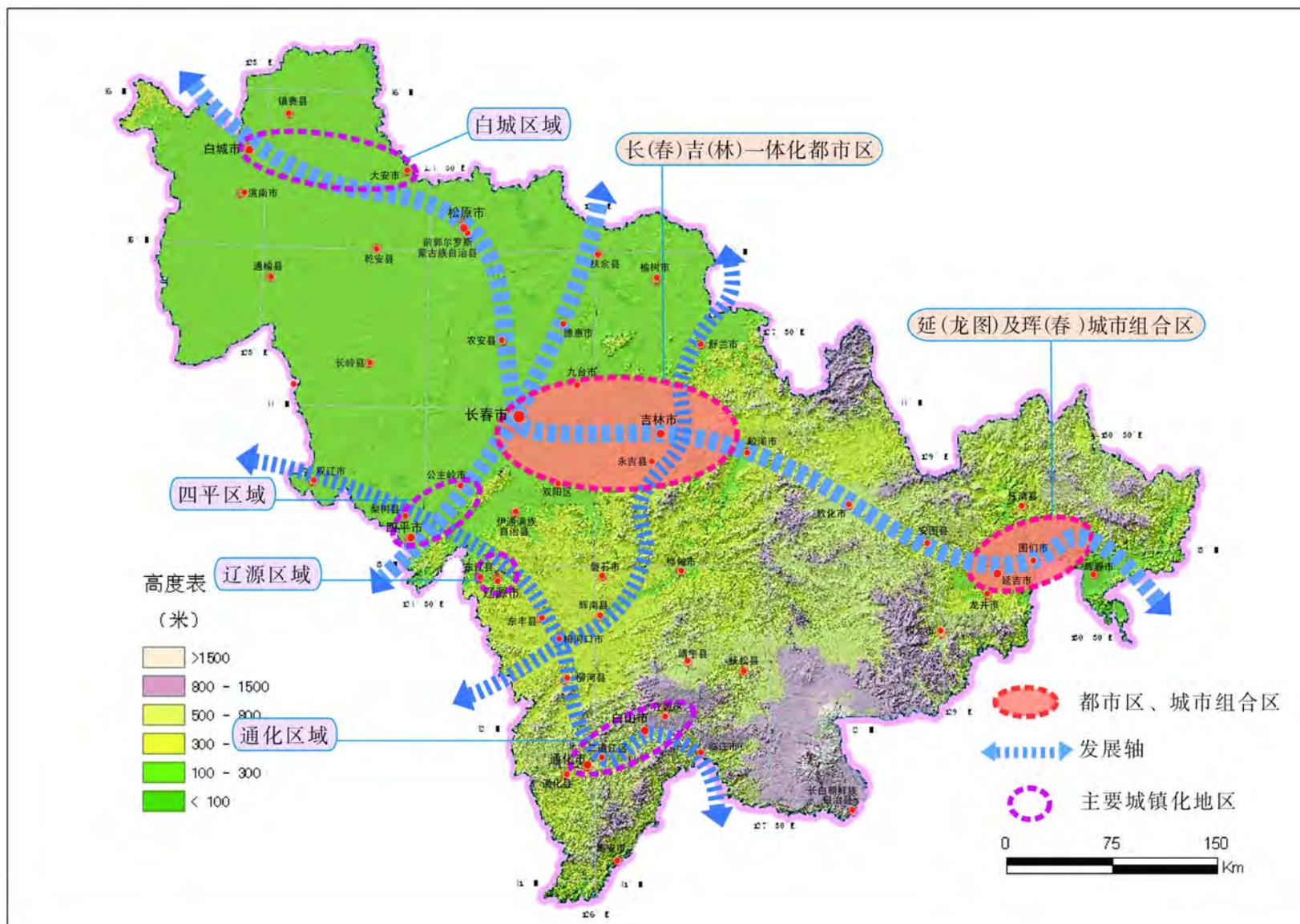


图5 “三区三带”农业格局示意图

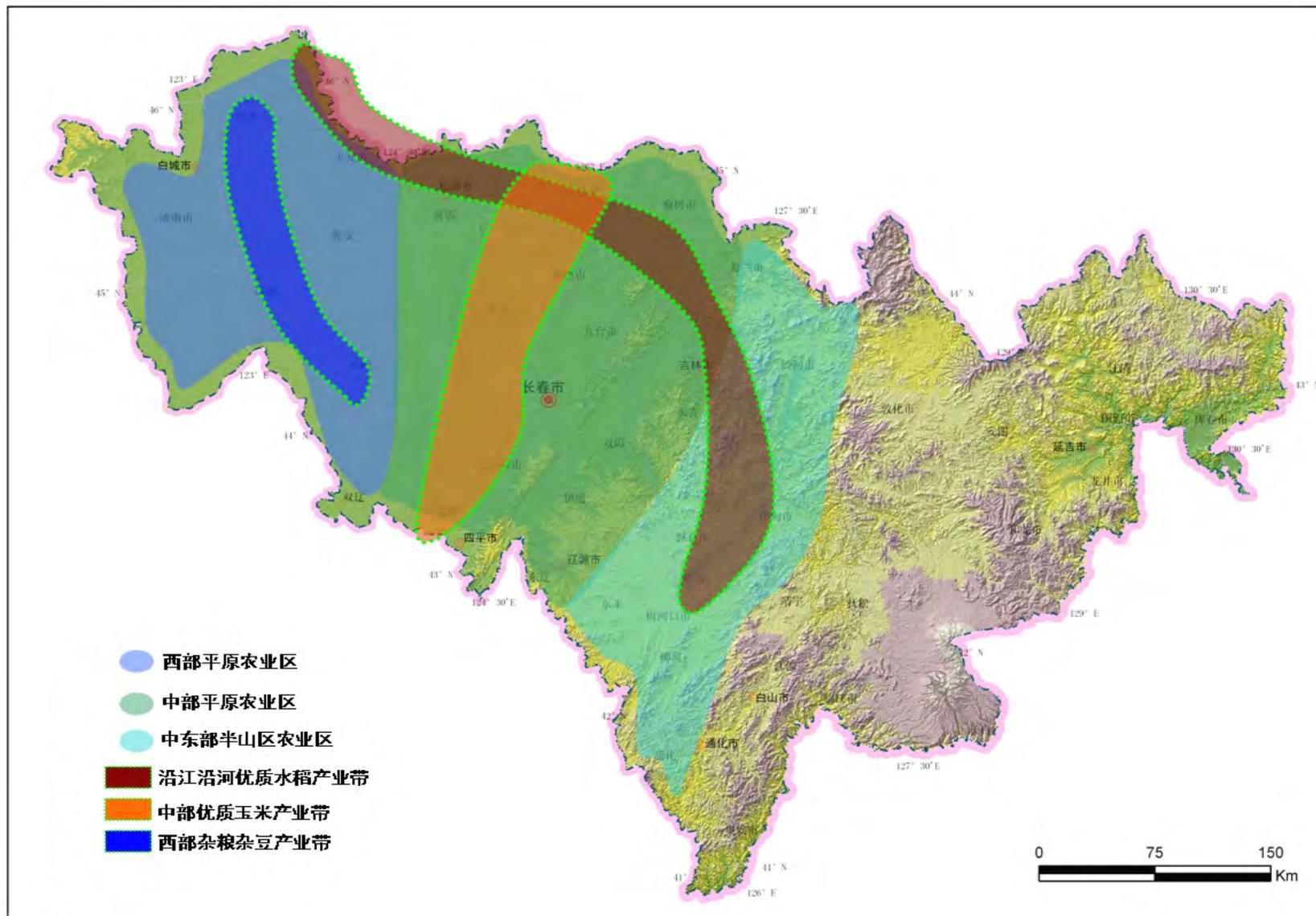


图6 “东西两带”生态安全格局示意图

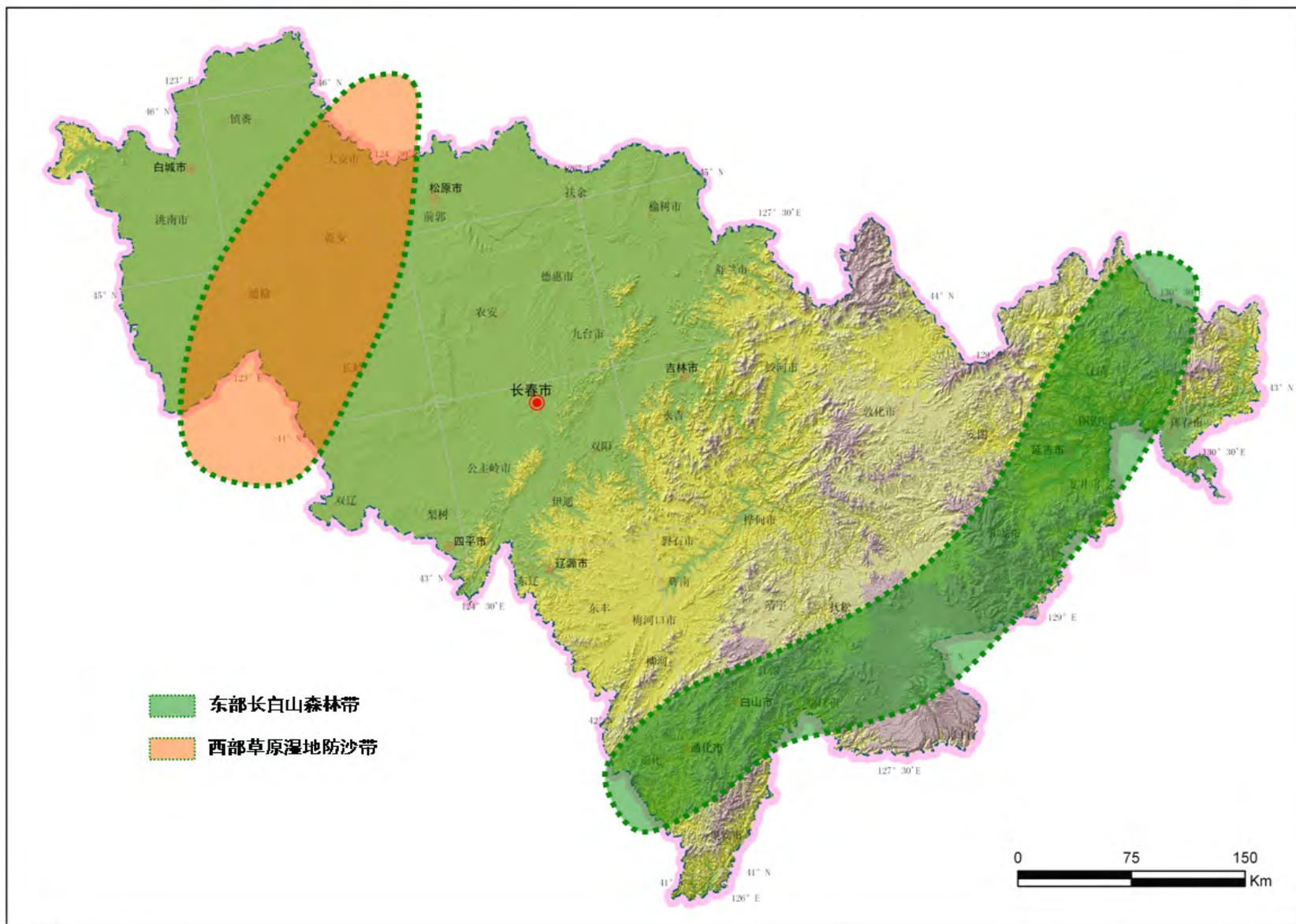


图 7 主体功能区划分总图

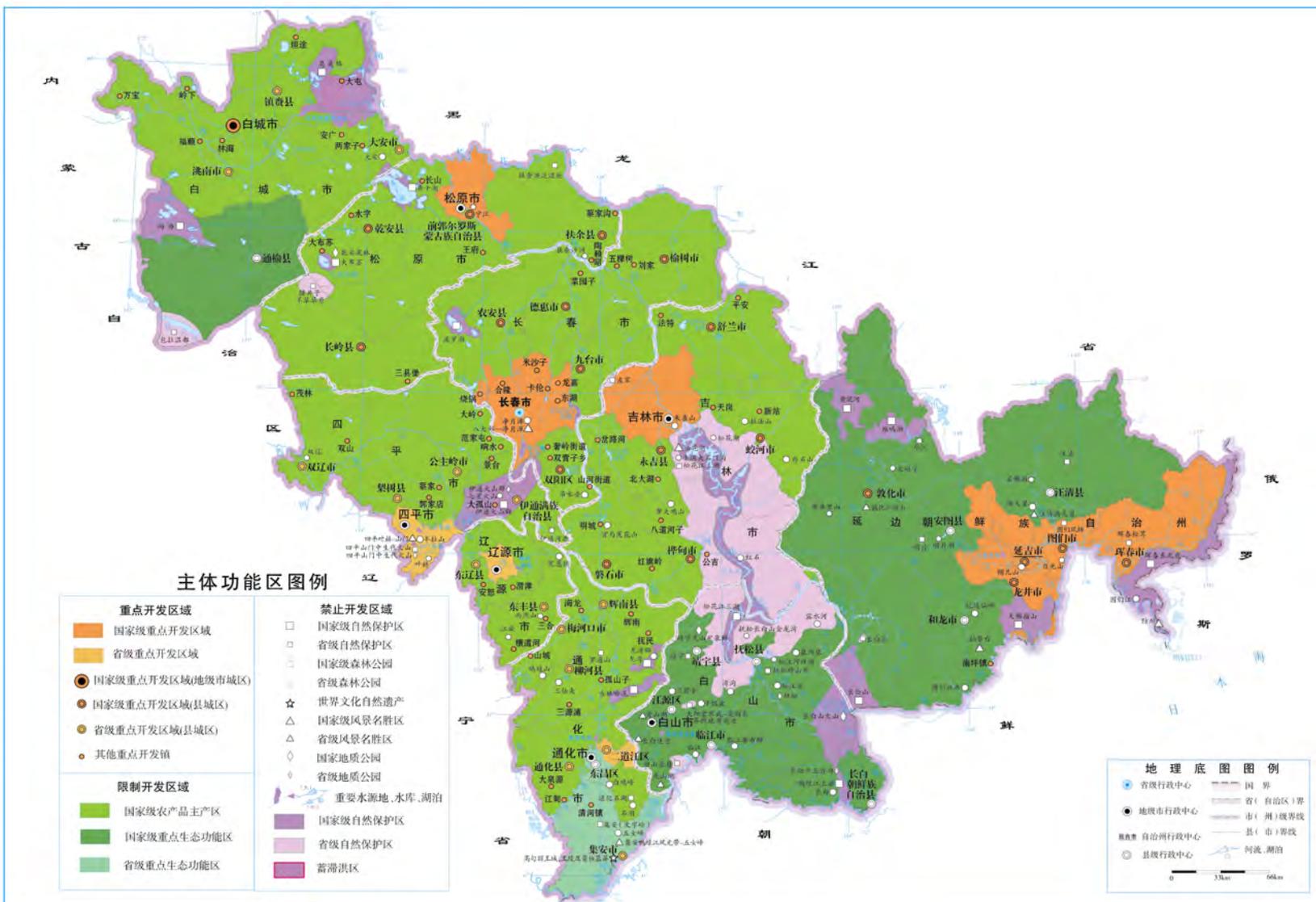


图 8 重点开发区域示意图

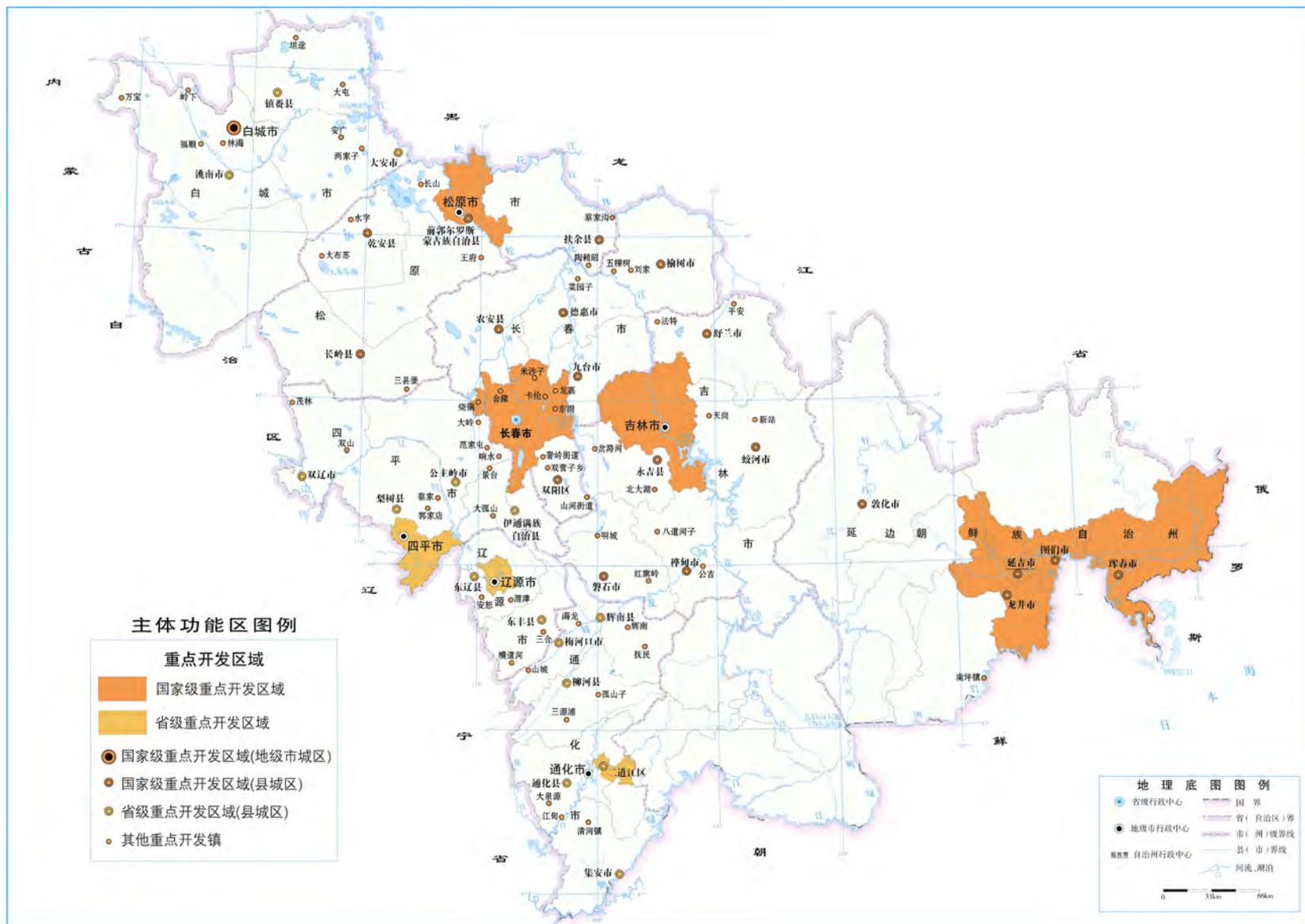


图9 农产品主产区示意图

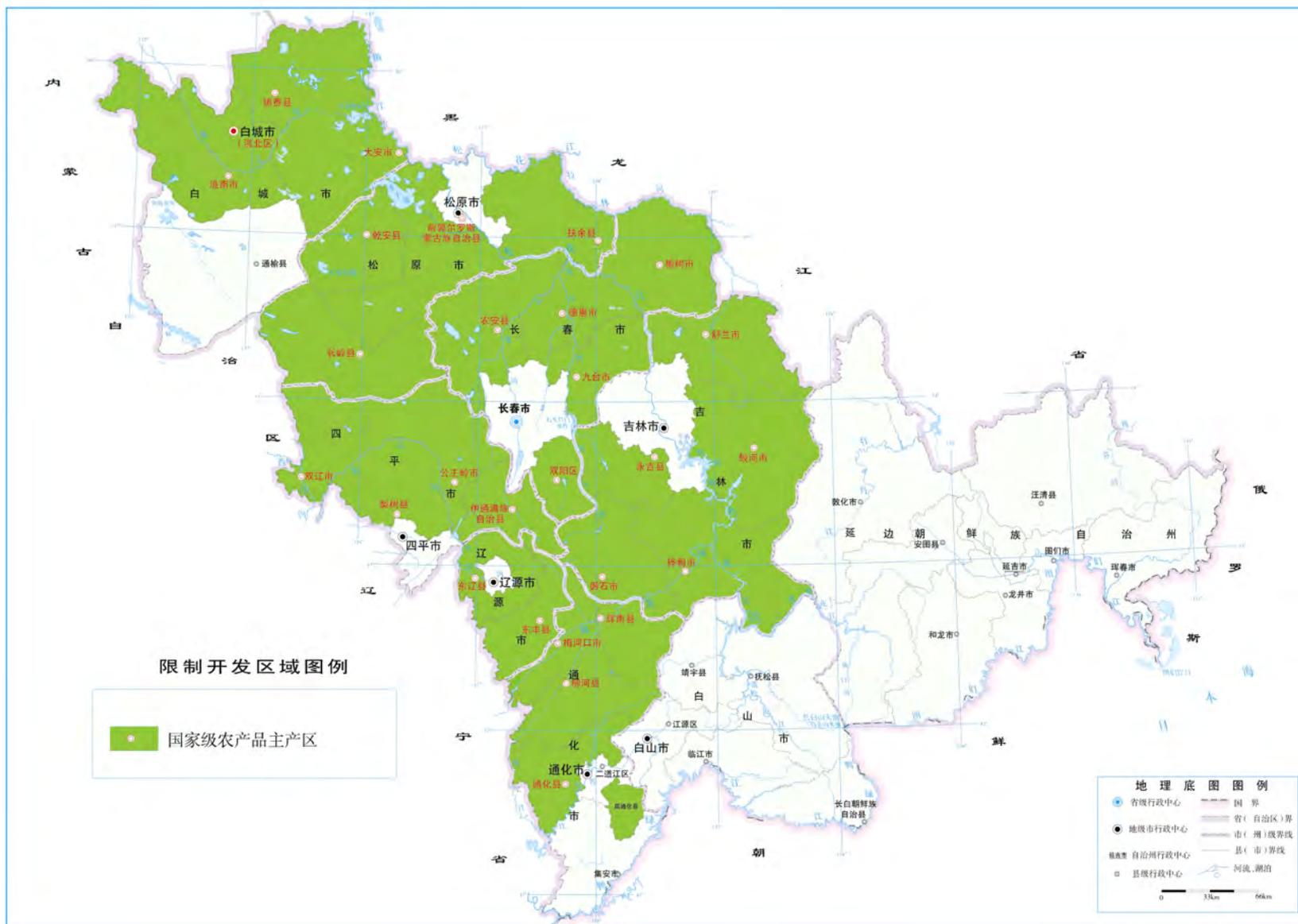


图 10 基本农田分布示意图

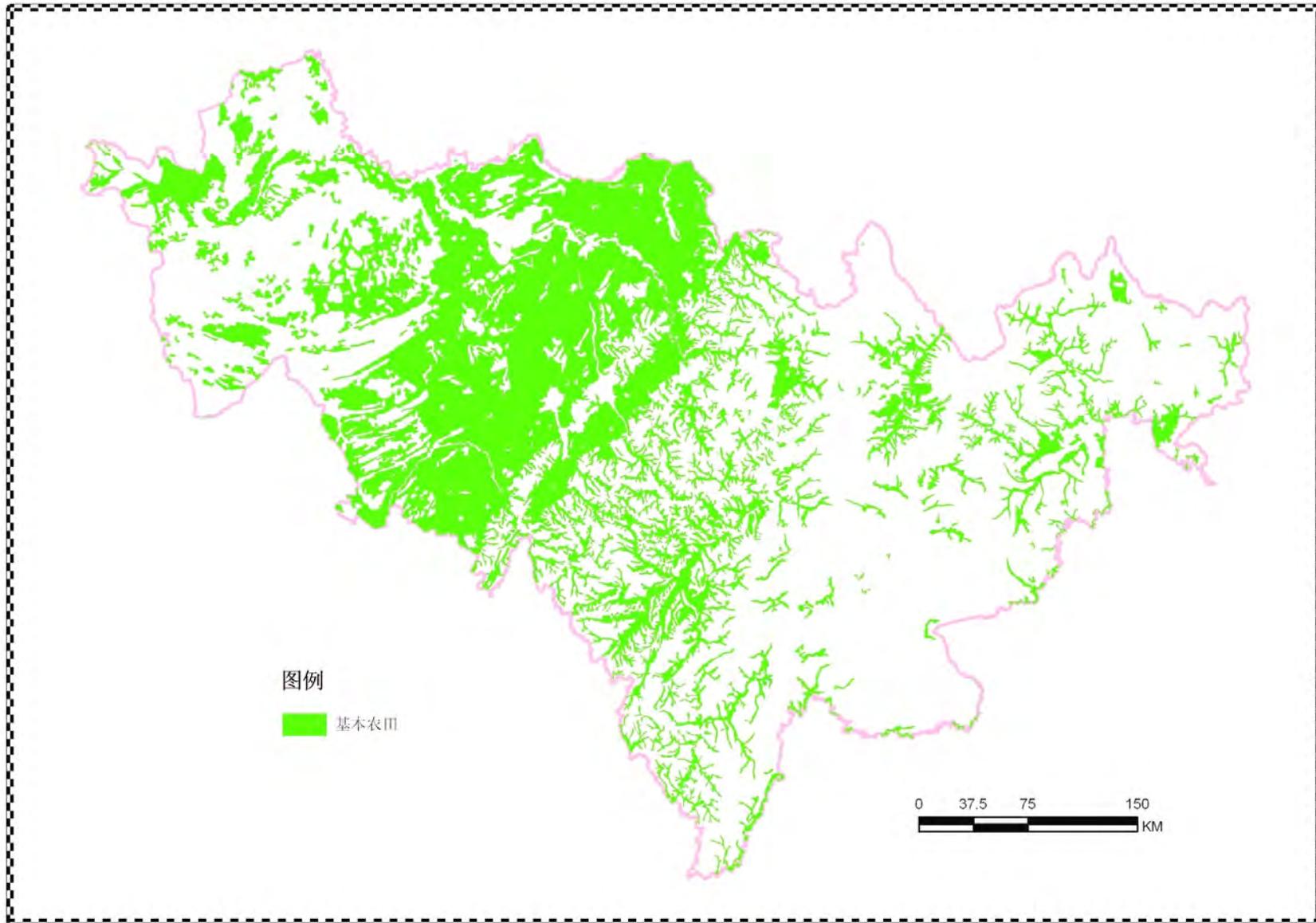


图 12 重点生态功能区示意图

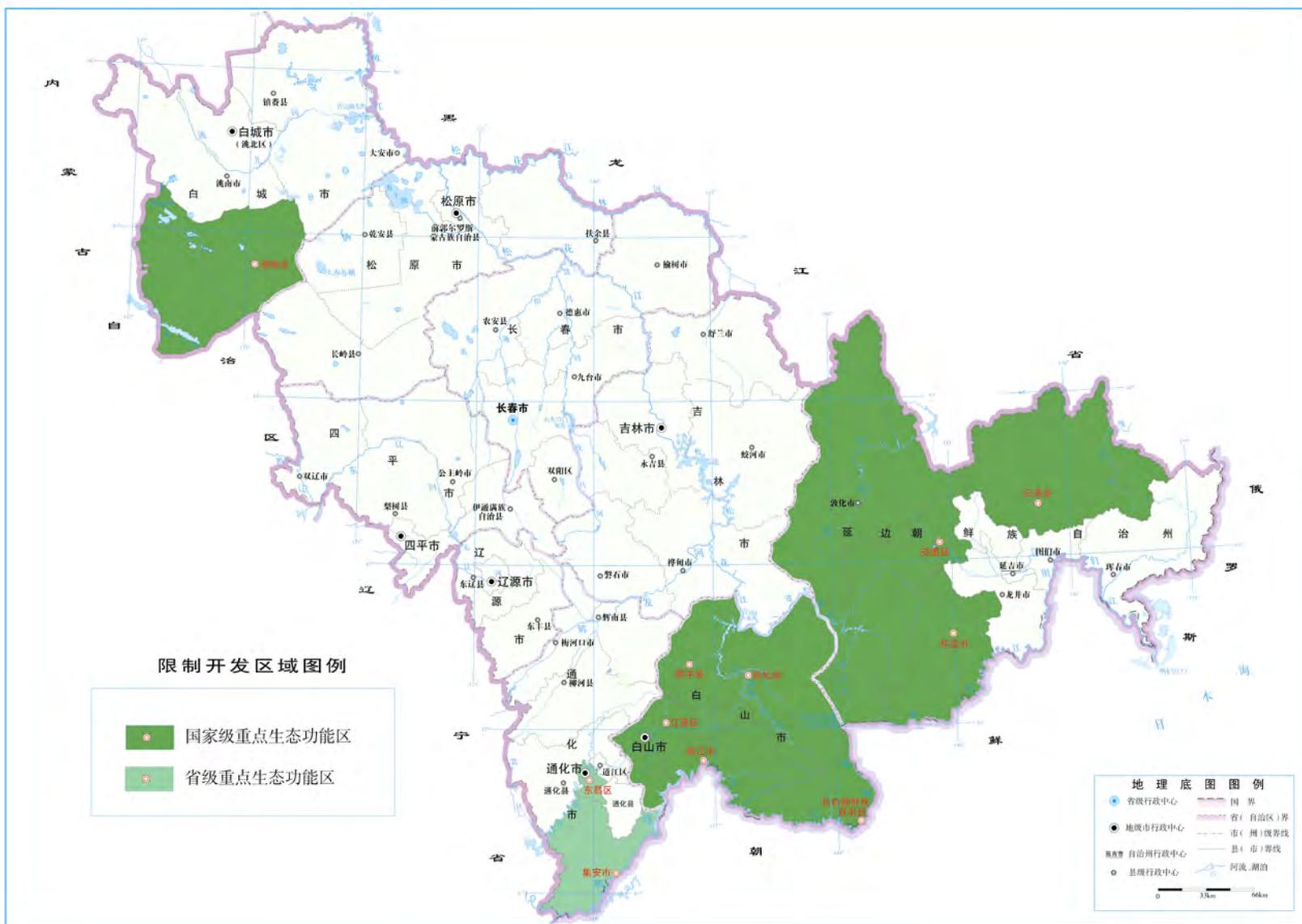


图 13 禁止开发区域示意图

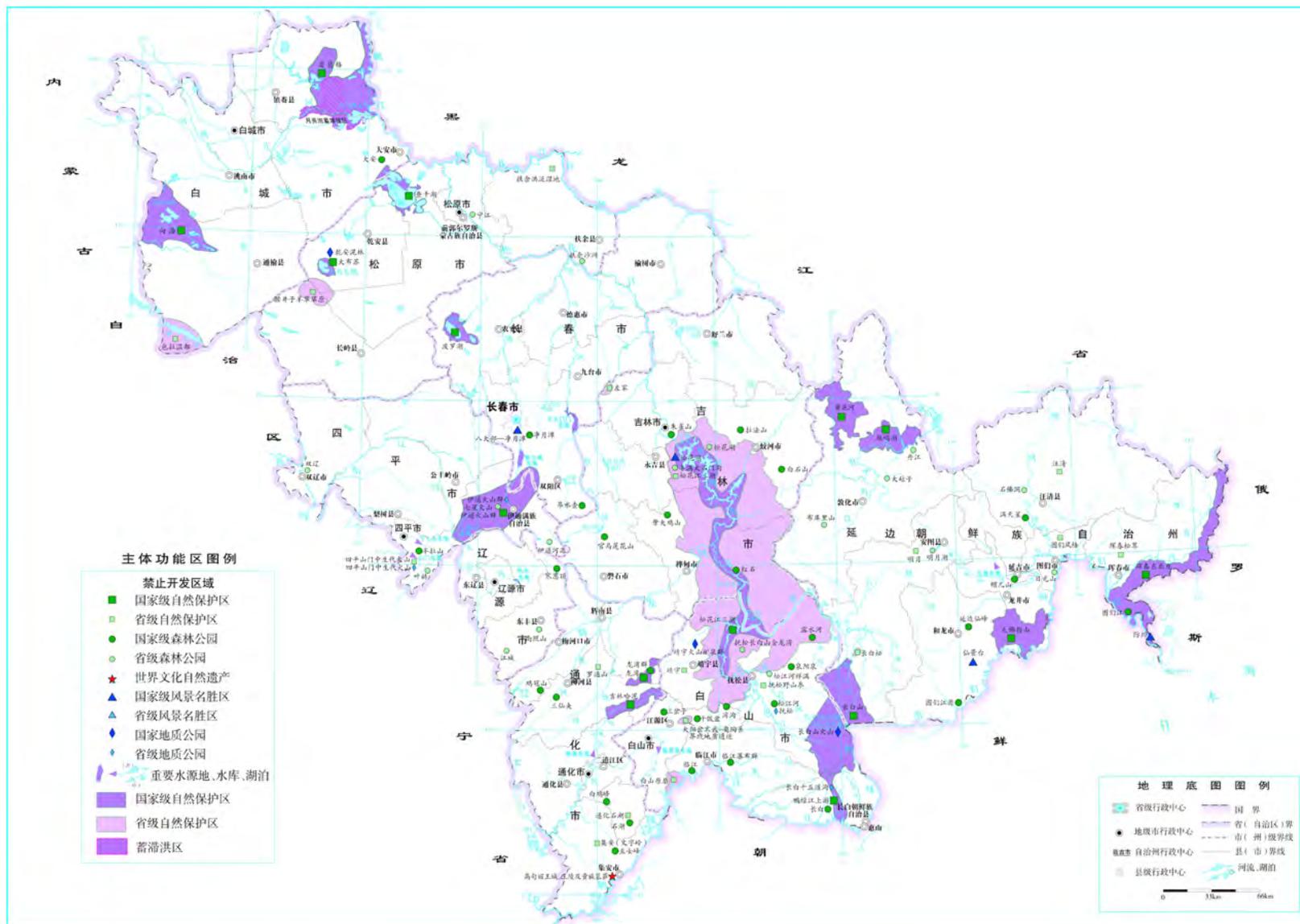


图 14 重要水源地和重要蓄滞洪区示意图

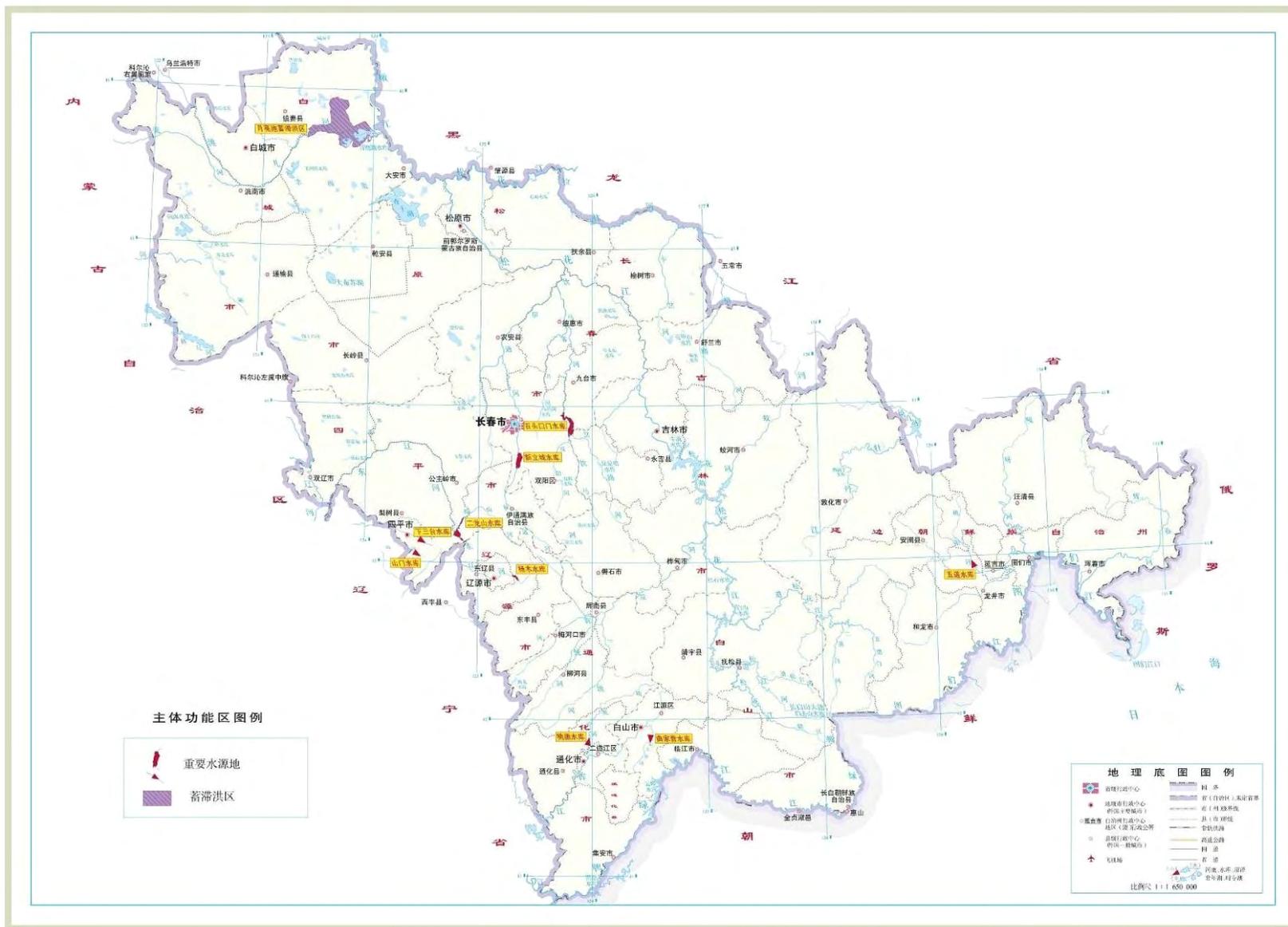


图 16 人均可利用土地资源评价图（以乡（镇）为单元）

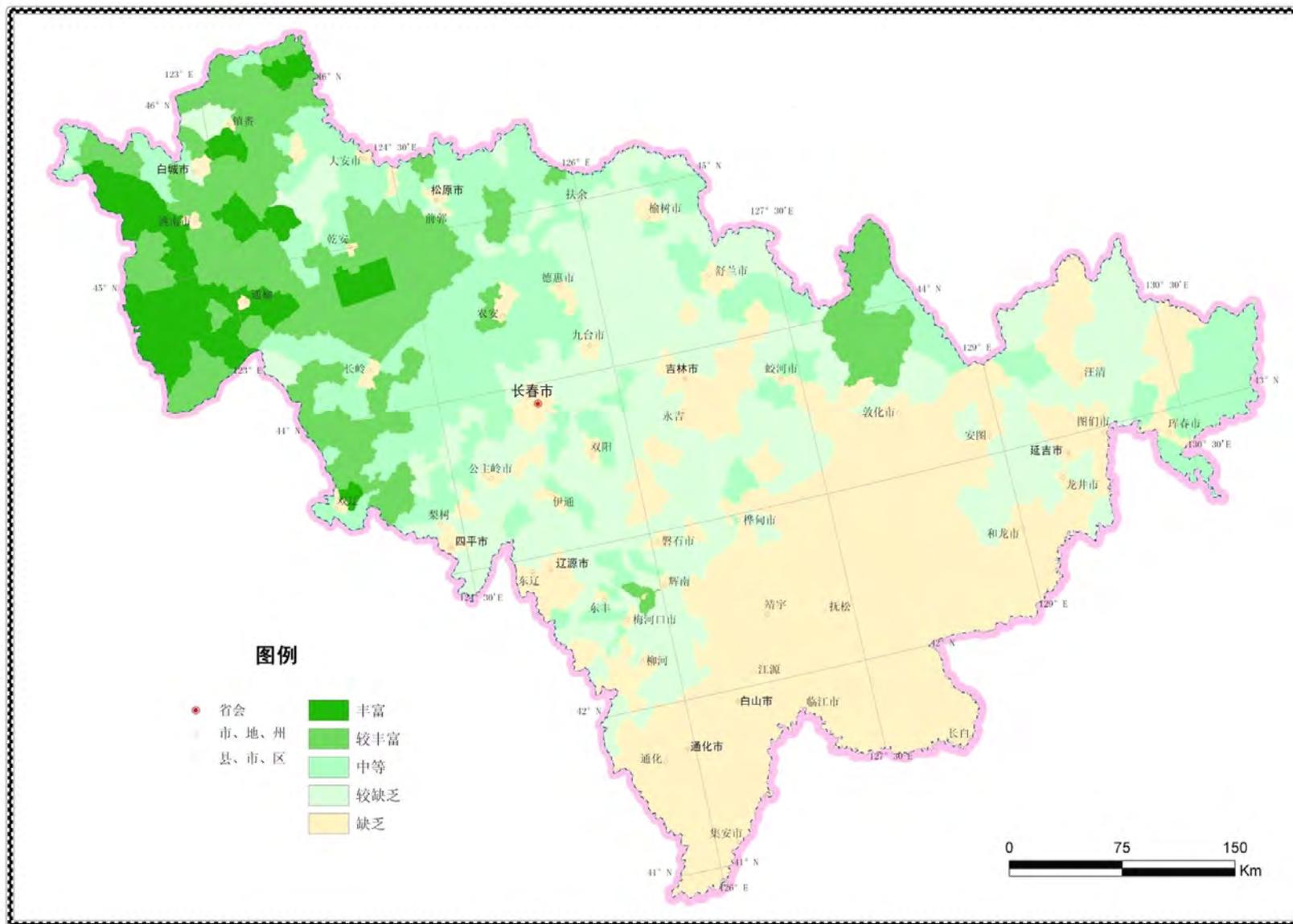


图 17 生态脆弱性评价图（以乡（镇）为单元）

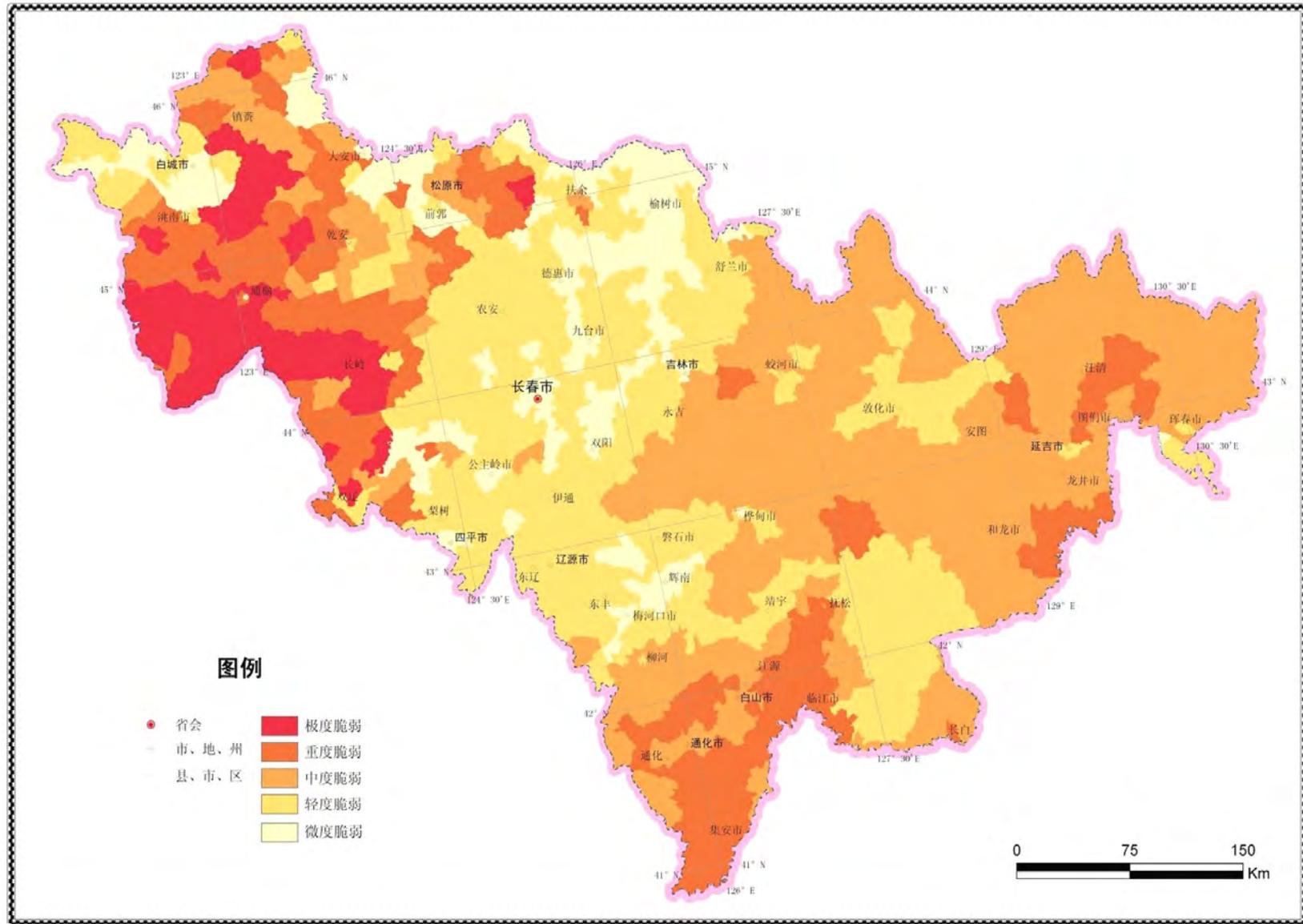


图 18 土壤侵蚀脆弱性评价图

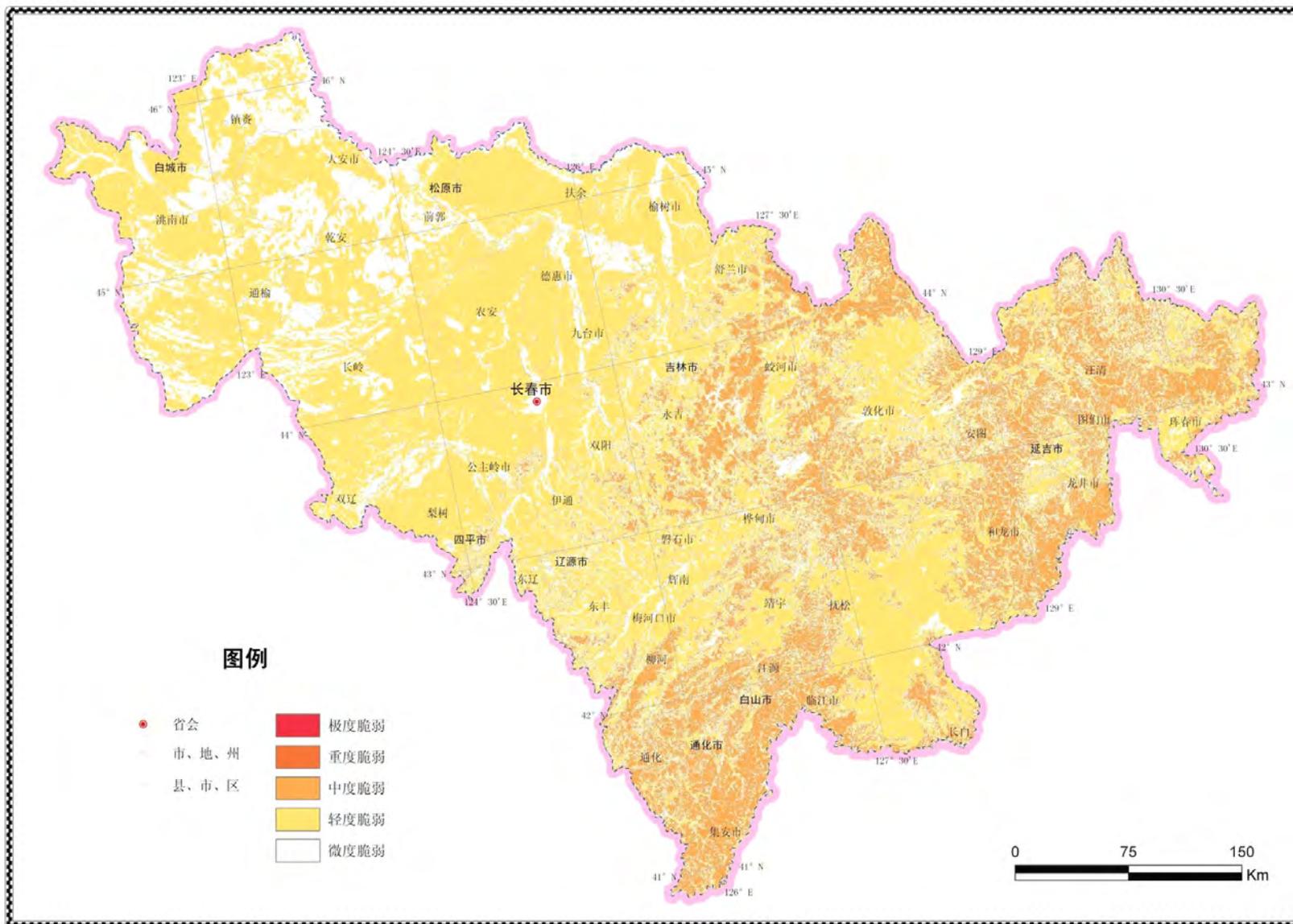


图 19 沙漠化脆弱性评价图

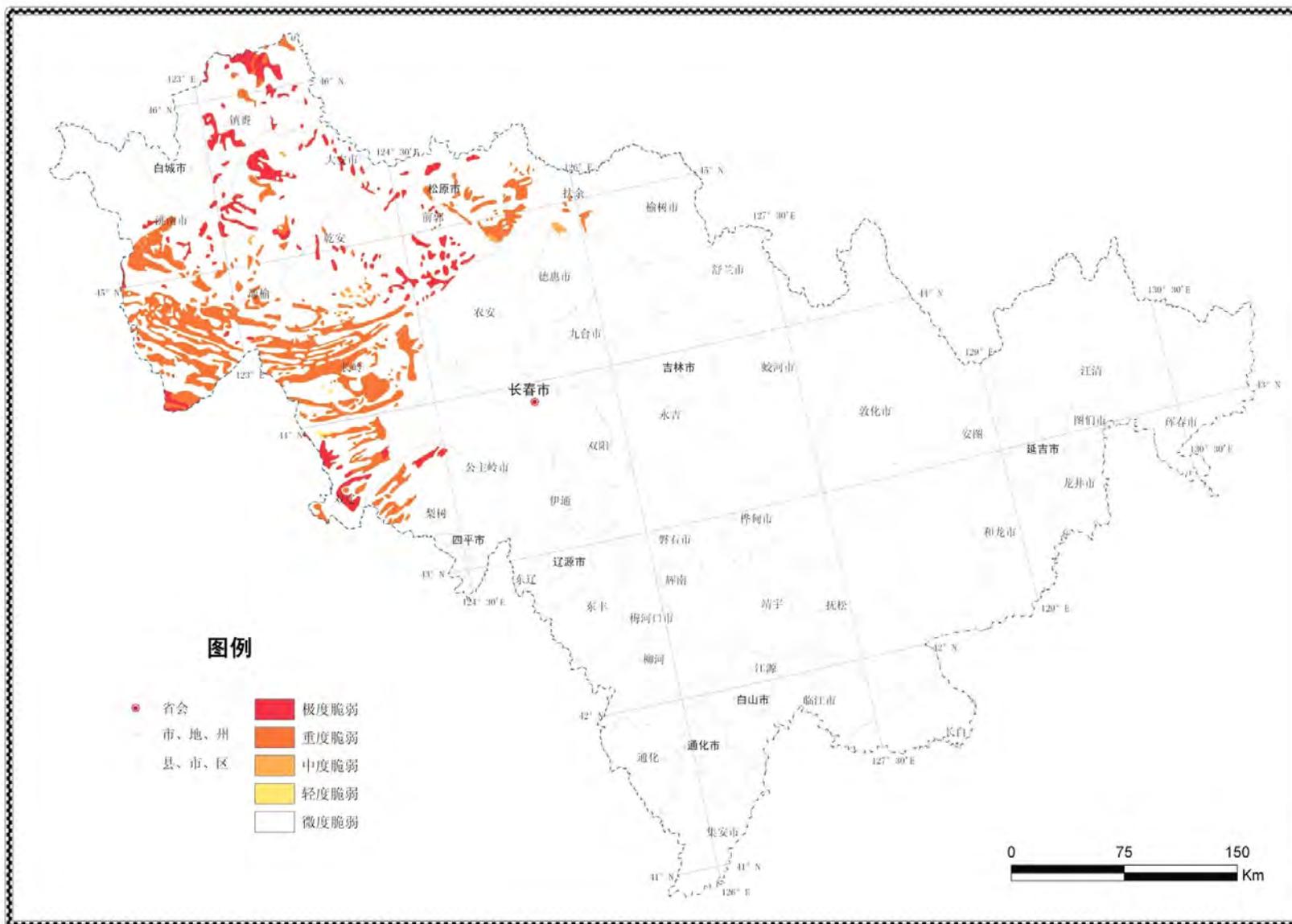


图 20 盐渍化脆弱性评价图

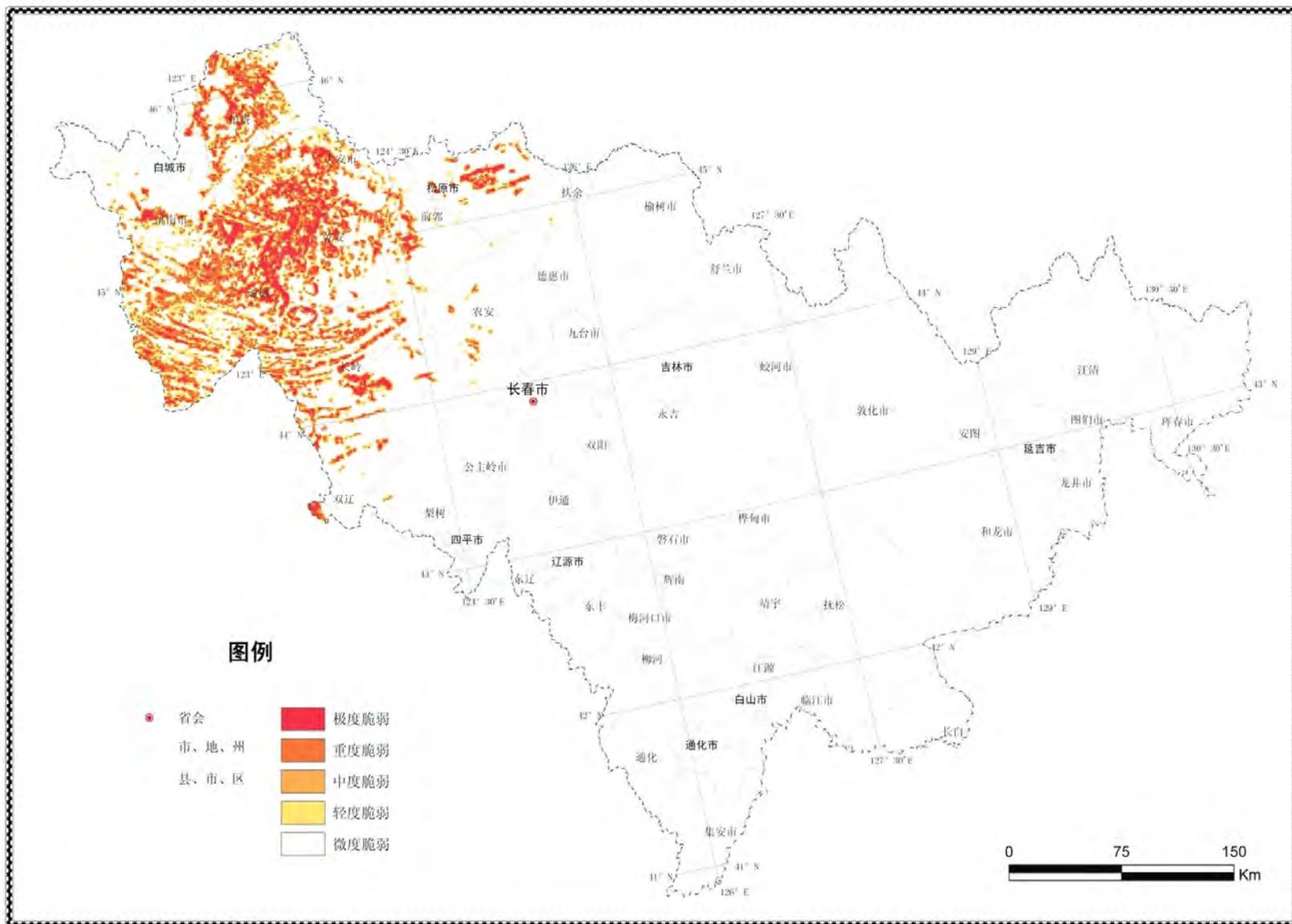


图 21 生态重要性评价图（以乡（镇）为单元）

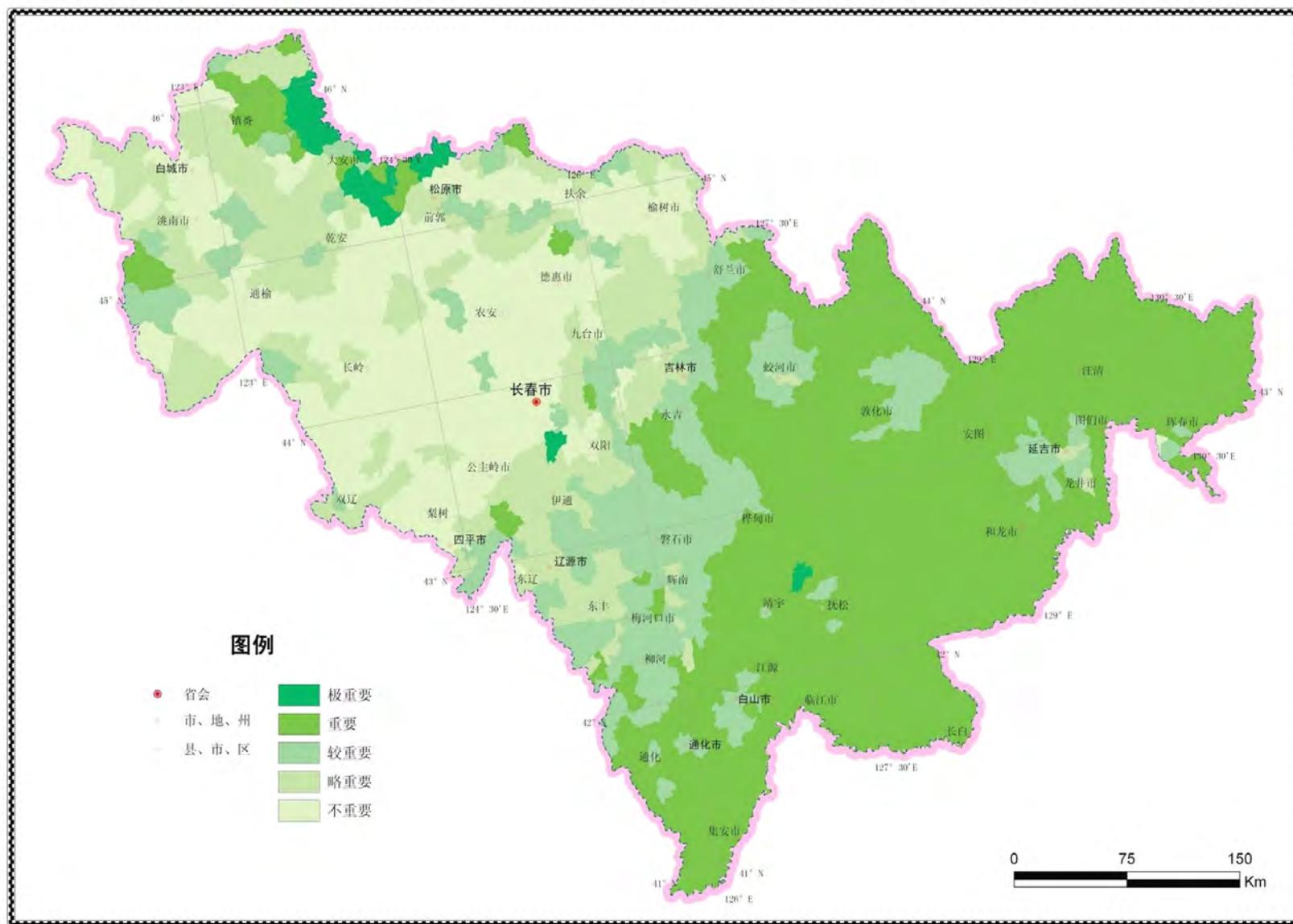


图 22 主要污染物环境容量承载状况评价图（以县级行政区为单元）

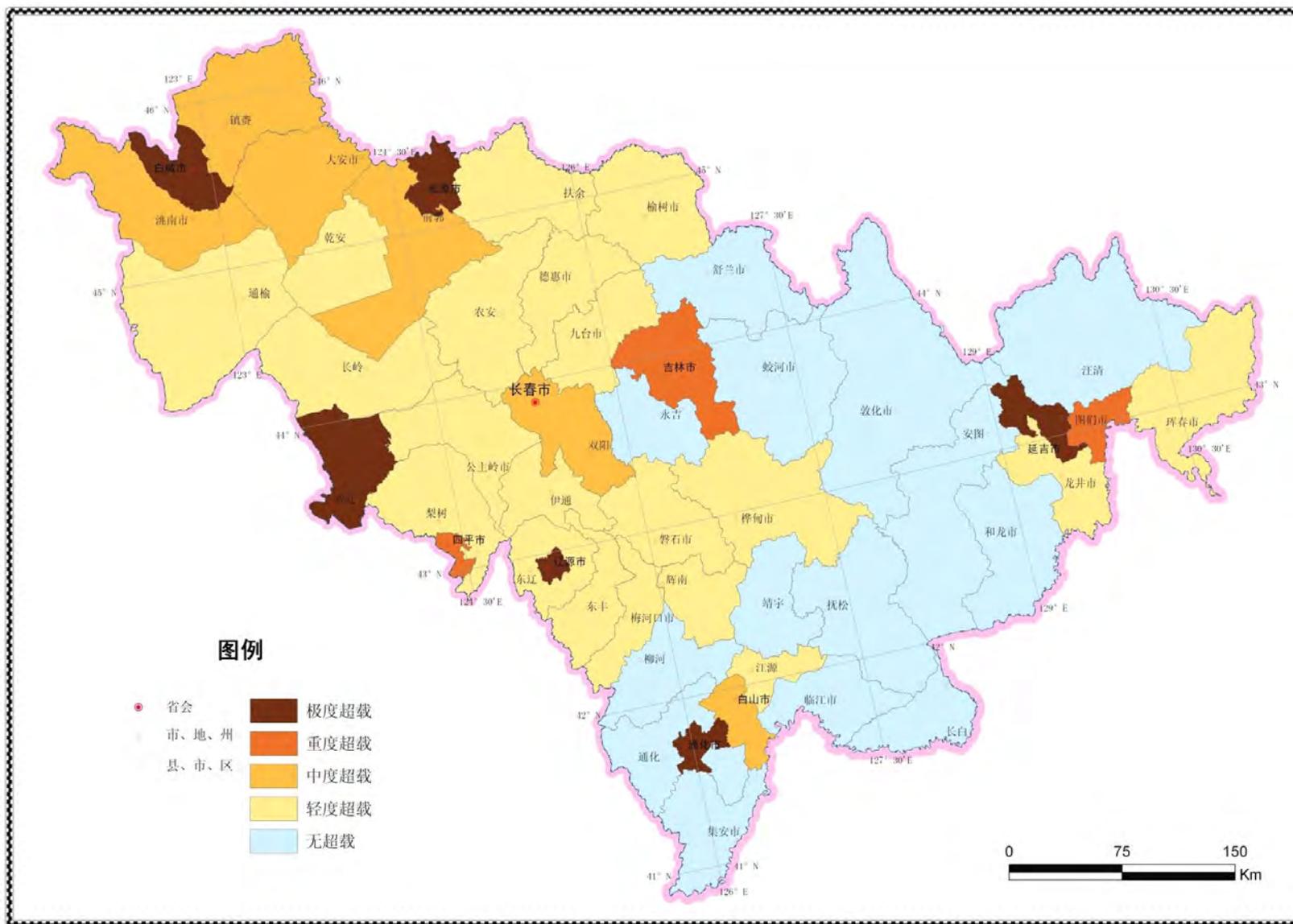


图 23 二氧化硫排放状况评价图（以县级行政区为单元）

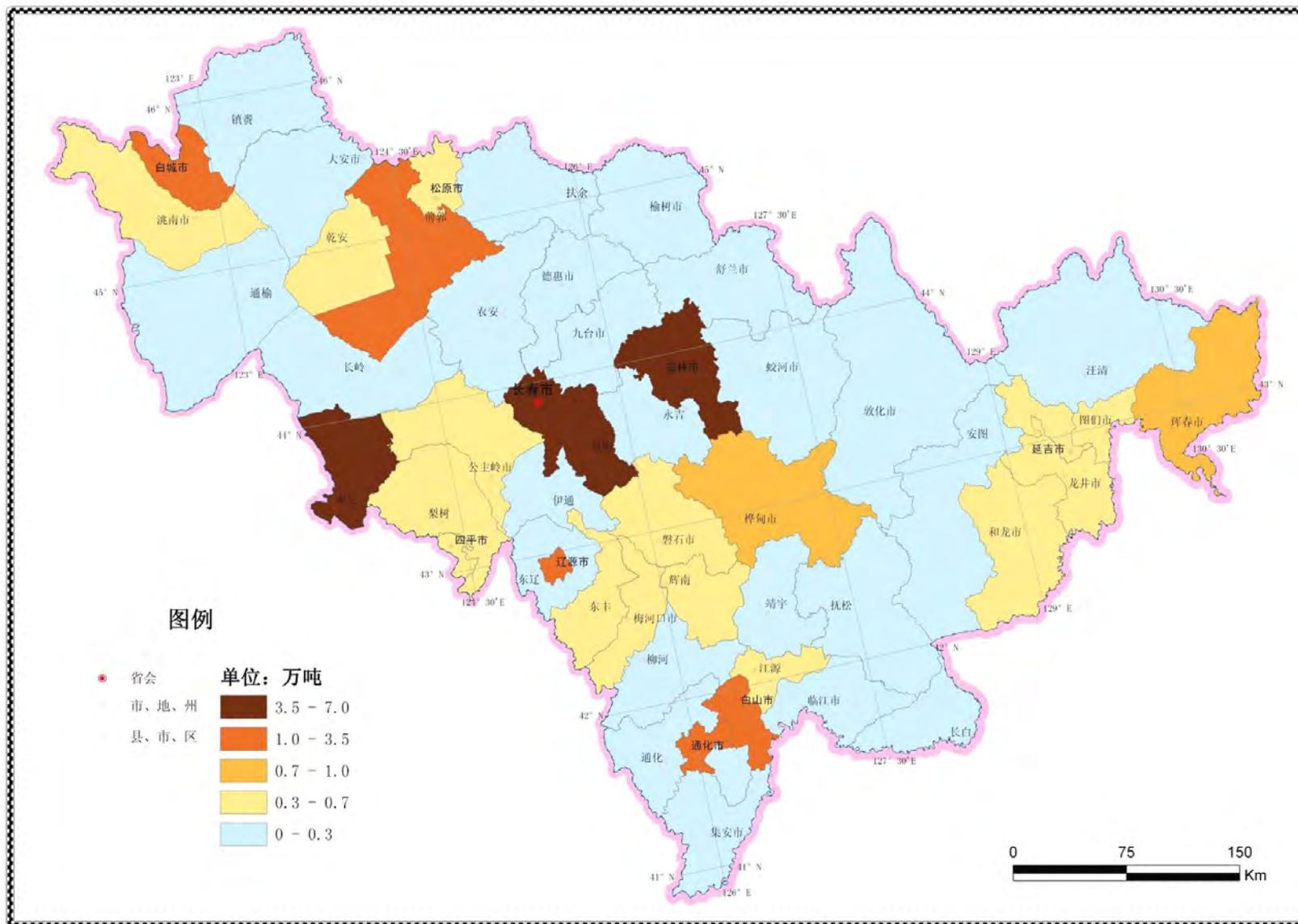


图 24 化学需氧量排放状况评价图（以县级行政区为单元）

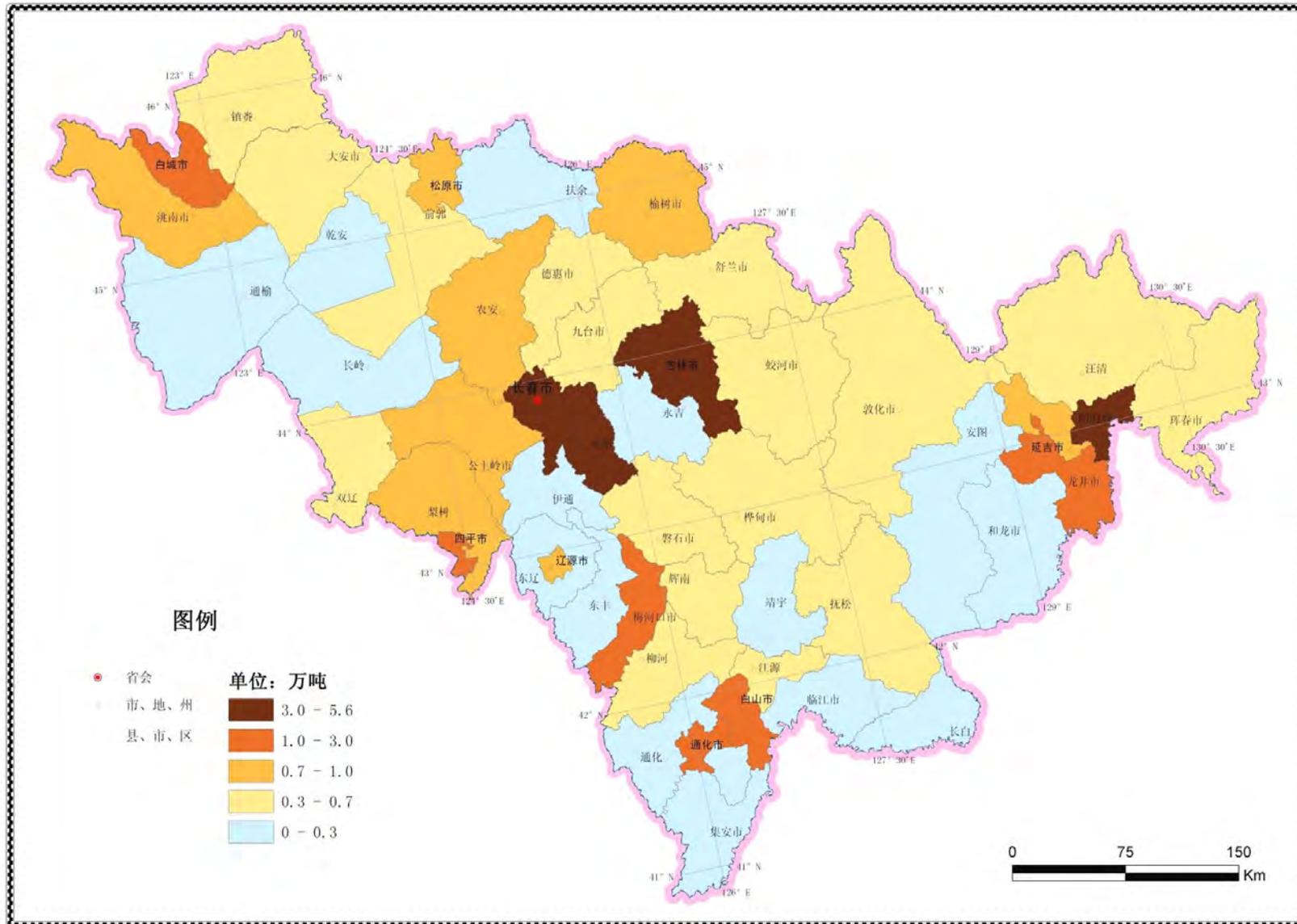


图 25 自然灾害危险性评价图（以县级行政区为单元）

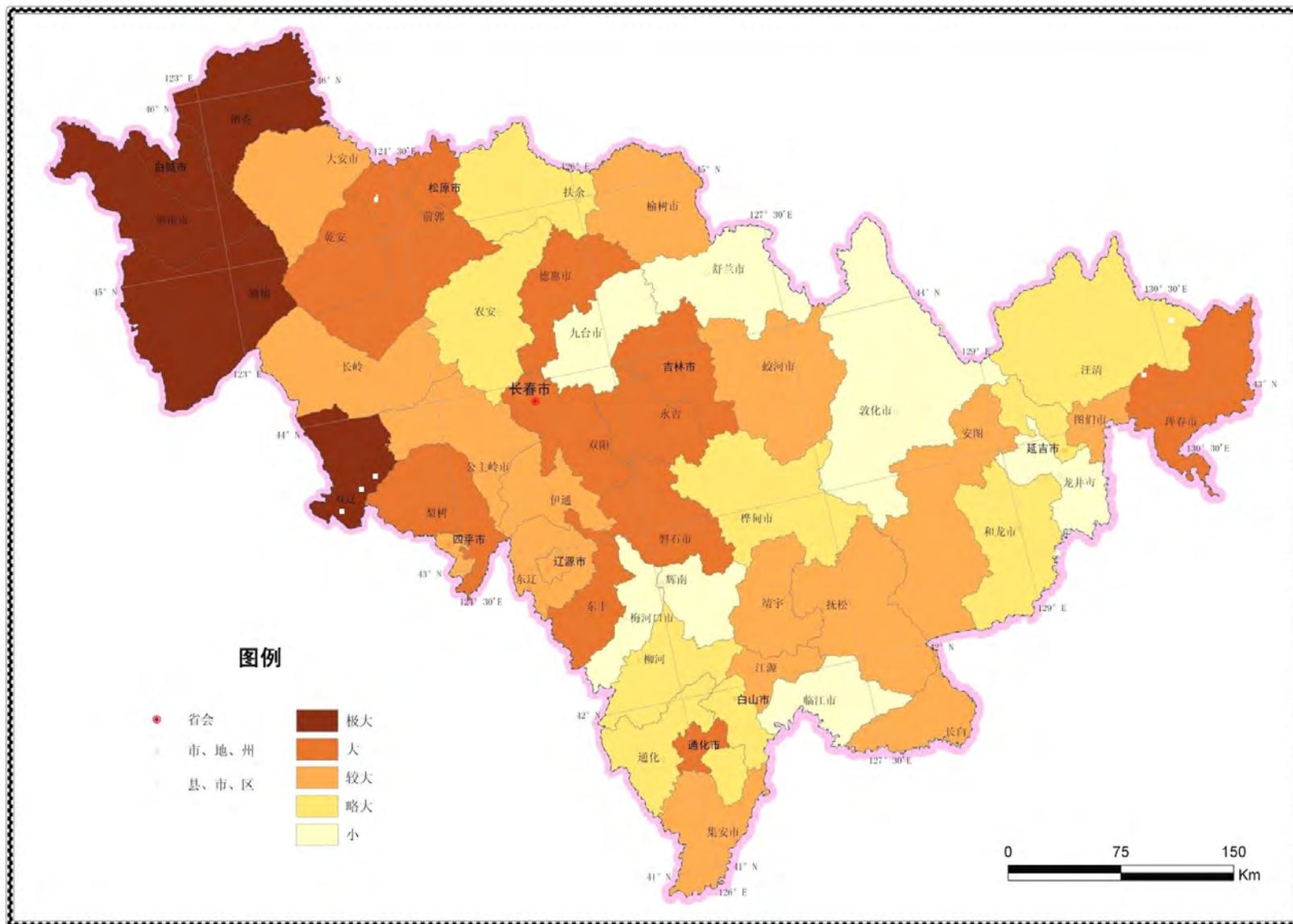


图 27 人口集聚度评价图（以乡（镇）为单元）

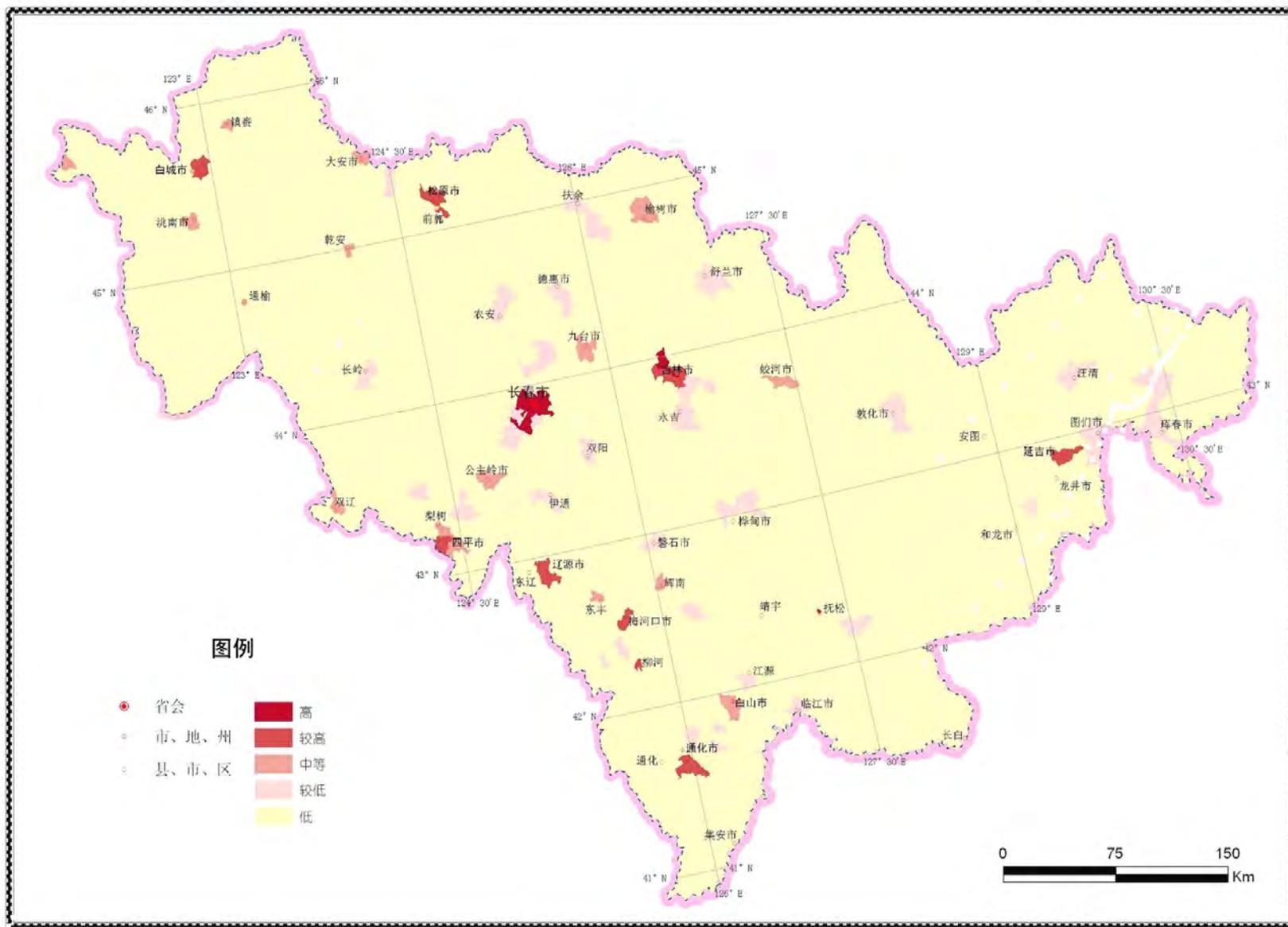


图 28 人均 GDP 分布图（以乡（镇）为单元）

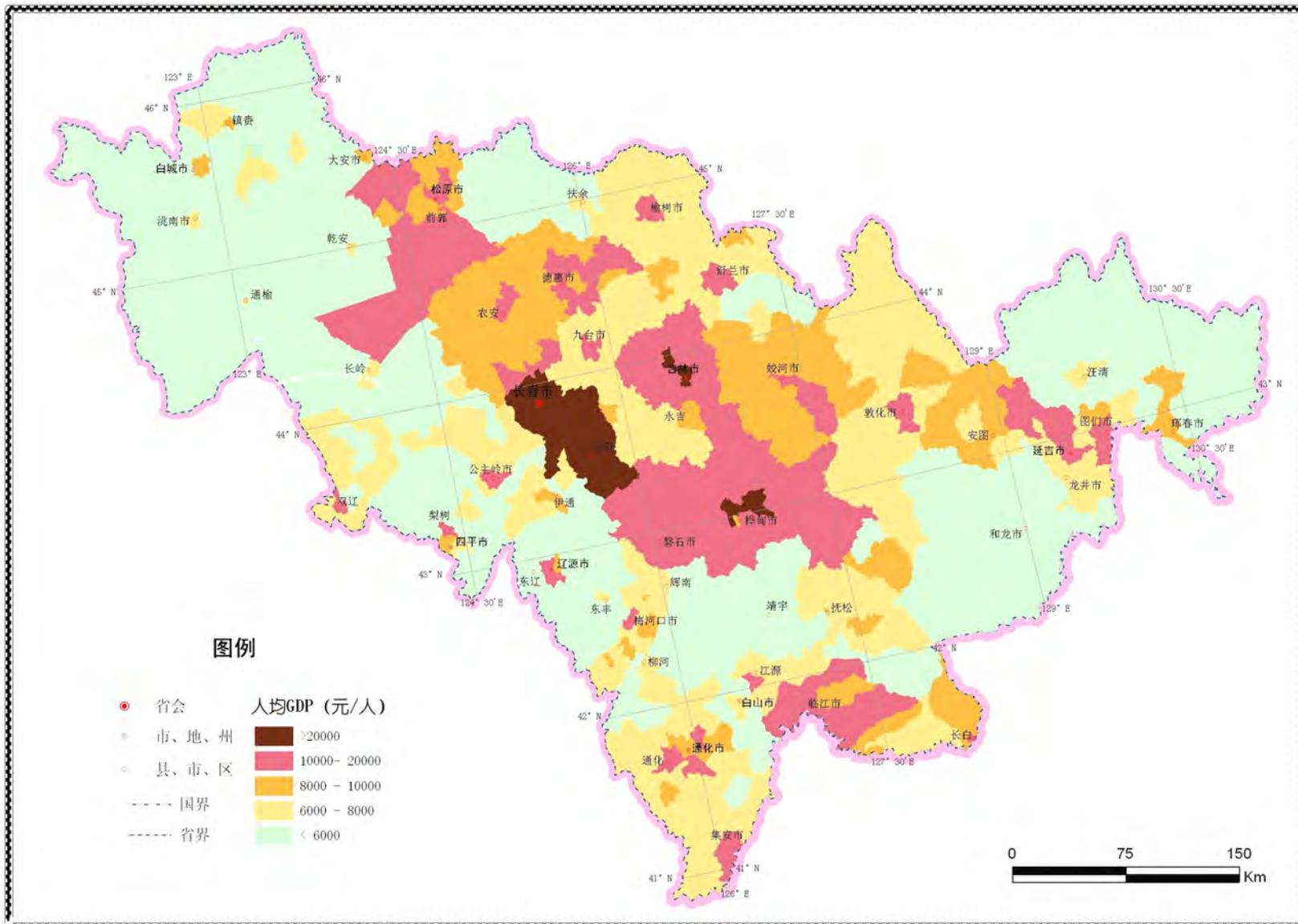


图 29 交通优势度评价图（以乡（镇）为单元）

