

海南省主体功能区规划

——建设“更加美丽的度假天堂和幸福家园”

2013年12月

目 录

序 言.....	- 1 -
第一篇 规划背景.....	- 2 -
第一章 自然概况.....	- 3 -
第二章 综合评价.....	- 4 -
第三章 存在问题.....	- 6 -
第四章 面临挑战.....	- 7 -
第二篇 指导思想与规划目标.....	- 8 -
第五章 指导思想.....	- 8 -
第六章 功能区类别.....	- 9 -
第七章 战略目标.....	- 12 -
第八章 战略格局.....	- 14 -
第三篇 主体功能区.....	- 17 -
第九章 主体功能区划分.....	- 17 -
第十章 重点开发区域.....	- 18 -
第一节 功能定位和发展方向.....	- 19 -
第二节 发展重点.....	- 21 -
第十一章 农产品主产区.....	- 22 -
第一节 功能定位和发展方向.....	- 23 -
第二节 发展重点.....	- 24 -

第十二章 海南岛中部山区热带雨林生态功能区.....	- 25 -
第一节 功能定位和规划目标.....	- 26 -
第二节 开发管制原则.....	- 27 -
第三节 发展方向.....	- 28 -
第十三章 禁止开发区域.....	- 30 -
第一节 功能定位.....	- 30 -
第二节 管制原则.....	- 32 -
第三节 近期任务.....	- 35 -
第四篇 保障措施.....	- 36 -
第十四章 区域政策.....	- 36 -
第一节 财政政策.....	- 36 -
第二节 投资政策.....	- 37 -
第三节 产业政策.....	- 38 -
第四节 土地政策.....	- 39 -
第五节 农业政策.....	- 40 -
第六节 人口政策.....	- 41 -
第七节 民族政策.....	- 42 -
第八节 环境政策.....	- 43 -
第九节 应对气候变化政策.....	- 44 -
第十五章 绩效考核评价.....	- 45 -
第一节 完善绩效考核评价.....	- 46 -

第二节	强化考核结果运用.....	- 47 -
第五篇	规划实施.....	- 47 -
第十六章	规划实施.....	- 48 -
第一节	省直有关部门的职责.....	- 48 -
第二节	市县级人民政府的职责.....	- 50 -
第三节	监测评估.....	- 51 -

附件

序 言

国土空间是宝贵资源，是我们赖以生存和发展的家园。海南岛和南海是我国国土空间的重要组成部分。办好经济特区，加快国际旅游岛建设发展，担负起争创社会主义实践范例、谱写美丽中国海南篇章的战略使命，实现科学发展、绿色崛起、度假天堂和幸福家园的海南梦，必须推进形成主体功能区。

推进形成主体功能区，就是要根据海南岛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，构筑区域经济优势互补、主体功能定位清晰、国土空间高效利用、人与自然和谐相处的区域发展格局。

推进形成主体功能区，是坚持科学发展观、实现绿色崛起的重大举措，有利于发展低能耗、低排放、高效益、高科技的绿色产业，协调推进工业化、城镇化和农业现代化；有利于构建覆盖城乡、公平合理、普惠标准不断提高的基本公共服务体系，建设成为我国基本公共服务均等化先行区；有利于海南岛顶层设计、整体规划、功能分区、统筹建设，促进人口、经济、资源环境的空间均衡；有利于呵护海南得天独厚的生态环境，永远保持无可替代的比较优势；有利于制定实施更有针对性的区域政策以及绩效评价和政绩考核、加强和改善区域调控。

《海南省主体功能区规划》（以下简称本规划）是推进形成海

南岛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。本规划根据《全国主体功能区规划》和《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》（国发[2009]44号）、中国共产党海南省第六次代表大会报告、《海南省人民政府办公厅关于开展全省主体功能区规划编制工作的通知》（琼府办[2007]58号）编制。

推进实现主体功能区主要目标的时间是2020年，规划任务是更长远的，实施中将根据形势变化和评估结果适时调整修订。本规划的规划范围为海南省陆地国土空间以及内水和行政管辖海域。鉴于海洋国土空间在主体功能区中的特殊性，有关部门编制或将编制的海洋功能区规划，作为本规划的重要组成部分。

第一篇 规划背景

海南省位于中国最南部，行政区域范围包括海南岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛及辽阔浩瀚的海域，陆地面积35354平方公里，海域面积约200万平方公里，是中国陆地面积最小、海洋面积最大省份（图1 海南省行政区划图）。1988年建省办经济特区以来，城乡面貌发生了巨大变化。特别是2009年底，建设国际旅游岛上升国家战略，开发建设进入了一个新的历史时期。要把国际旅游岛建设成为更加美丽的度假天堂和幸福家园，我们必须了解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 自然概况

海南岛，北隔 18 海里的琼州海峡与广东省的雷州半岛相望，西临北部湾与越南为邻，东为菲律宾的吕宋岛，南与马来西亚、印度尼西亚、文莱遥相对望；南海，东北部经台湾海峡与东海相通，东部经巴士海峡通往太平洋，西南经马六甲海峡，为太平洋与印度洋之间的咽喉通道。

——**地形**。海南岛中间高四周低，以五指山、鹦哥岭为隆起核心，最高处 1867 米，向外围逐级下降，由山地、丘陵、台地、平原构成环状圈层地貌，梯级结构明显。山地和丘陵占海南岛面积的 38.7%，平原占 11.2%。南海海域地貌周边高、中间低，平均水深 1212 米，最深处达 5559 米。（图 2 海南省地形图）

——**气候**。热带季风性海洋气候，全年暖热，雨量充沛，干湿季节明显，热带气旋、暴雨等气象灾害频发。年均气温 22~26 摄氏度，多年平均降水量 1500~2000 毫米，年日照时数 832~2558 小时。

——**水系**。主要河流大都发源于中部山区，组成辐射状水系，其中，南渡江、昌化江、万泉河为海南岛三大河流。湖泊大多为人工湖（水库）。

——**动植物**。热带雨林季雨林的原生地，2010 年末全省森林覆盖率 60.2%。动植物资源丰富，已发现的微管植物有 5860 种，占全国植物种类的 15%；陆生脊椎动物有 660 种，其中两栖类 37 种（11 种仅见于海南，8 种列为国家特产动物）。

——**海洋**。海南岛海岸线全长 1823 公里，拥有热带海岛 700 多个（面积在 500 平方米以上的海岛有 235 个），沿海天然港湾 84 处。海洋生物、石油天然气、可再生能源等资源丰富，开发潜力大。

——**旅游**。在相对较小的范围内集中了滨海沙滩、热带雨林、珍稀动植物、地热温泉、火山与溶洞、宜人气候、洁净空气、民族风情等丰富的自然资源和人文资源。

第二章 综合评价

对海南岛陆地国土空间的土地资源、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、经济发展水平和交通优势度等指标进行综合评价，从工业化城镇化开发角度看，海南岛陆地国土空间具有以下特点：

——**适宜于开发建设的土地资源潜力较大，但可用于建设用地的土地面积较少**。全省适宜开发建设的土地面积约 1.2 万平方公里，但扣除必须保护的耕地、林地和已有建设用地，今后可用于工业化和城镇化开发及其他方面建设的面积有 1355.97 平方公里，约占全省陆地总面积的 3.97%。海南用于开发的土地面积不多，加上热带土地是全国的稀缺土地资源，决定了我省必须走空间节约集约的发展道路。（图 3 海南省人均可利用土地资源评价图）

——**水资源总量丰富，但时空分布不均**。海南省多年平均水资源总量为 303.7 亿立方米。人均占有水量 3906 立方米，是全国

平均值的 1.75 倍，为全国水资源最丰富的省份之一。水资源地区分布不均匀，水资源分布与土地资源、经济布局不相匹配，西部水少耕地多、东部水多耕地少；径流年际变化较大，洪枯悬殊，实测年径流量最大年与最小年的比值高达 4~7 倍，实测最大洪峰流量与最枯流量的比值高达几千倍。水资源时空分布不均，既制约了人口、经济的合理布局，又容易造成洪涝、干旱等自然灾害。（图 4 海南省人均可利用水资源潜力评价图）

——能源和矿产资源比较丰富，但开采利用受到诸多因素制约。南海属世界四大海洋储油区之一，海南岛周边海域可形成储量达 1 万亿立方米的大气区；南海北部有世界上最大的可燃冰喷溢岩区，面积达 430 万平方公里；海南岛探明有工业储量的矿产 70 种，占全国探明的 160 种的 44%，其中钛铁矿（砂矿）、锆英石（砂矿）、玻璃用砂的储量分别占全国同类矿种总储量的 37%、72%、60%，石碌富铁矿储量约占全国同类矿种总储量的 4%。能源和矿产资源的总量、分布、开采，与满足生产消费需求、保护生态环境和周边国际环境的矛盾十分突出。

——旅游资源丰富，旅游经济的发展条件得天独厚。海南省富集海、岛、山、河，资源丰富多样、组合度好。热带滨海旅游休闲度假区、热带雨林公园等旅游目的地令人神往。旅游休闲度假业的发展潜力巨大、前景广阔。但旅游资源开发的长期性、可持续性面临巨大挑战，旅游开发对当地产业带动和城市化带动能力有待加强，旅游业开放的国际化程度有待提升。

——**生态环境状况总体良好，保持良好的生态环境对工业化和城镇化的发展提出了更高的要求。**海南省自然生态系统比较稳定，森林生态系统丰富，生物种类繁多，是我国最大的热带植物园和最丰富的物种基因库。但海南生态区域相对较小且相对独立，生态系统一旦破坏，恢复难度很大。（图 5 海南省生态系统脆弱性评价图）

——**自然灾害较为频繁，灾害威胁较大。**主要灾害有热带气旋、暴雨、干旱、雷暴、低温阴雨等。其中热带气旋与暴雨引发的洪水是主要自然灾害类型，严重影响人们生命财产安全。（图 6 海南省自然灾害危险性评价图）

第三章 存在问题

国土空间的开发利用，一方面有力地支撑了经济社会的较快发展，另一方面也出现了一些必须高度重视并需着力解决的突出问题。

——**人均耕地水平较低，后备耕地资源较少。**全省耕地面积从 1996 年的 1143 万亩减少到 2010 年的 1095 万亩，人均耕地面积由 1.6 亩减少到 1.26 亩，低于全国人均 1.38 亩的平均水平。随着农业结构调整，生态环境建设加强，宜开发利用的耕地后备资源日趋减少，耕地保护压力加大。

——**局部环境质量下降，资源开发调控有待加强。**少数地方环境超载，部分地区矿产、土地开发粗放，个别城市地下水开采

过度，海岸线开发亟待加强调控。

——**局部生态功能损害，生态质量有待提升。**长期以来，由于不合理开发和保护投入不足，森林资源遭受破坏，湿地退化，生物多样性受到影响。西部地区局部沙化，一些近海域海岸生态系统功能退化。

——**局部空间利用效率偏低，空间结构有待改善。**一些城市绿色生态空间占比小，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偏低。

——**基本公共服务差距较大，城乡、区域发展有待协调。**城乡二元经济结构特征明显，农业设施和农村公共设施较落后，城乡居民收入差距较大，城镇化率较低。东部、西部和中部地区发展不平衡，中部山区、少数民族地区群众生活水平还比较低。

第四章 面临挑战

今后一个时期，是海南推进国际旅游岛建设的重要阶段，必须深刻认识并全面把握国土空间开发的趋势，妥善应对由此带来的挑战。

——**旅游产业规模不断扩大，满足游客休闲度假空间需求面临挑战。**海南省热带滨海旅游资源稀缺而珍贵，旅游容量和承载能力十分有限。旅游业处于快速增长阶段，旅游空间必然不断扩大，对集约利用旅游空间、在保护好生态环境的基础上满足游客的旅游需求提出了新的要求。

——**城镇化水平不断提高，满足城乡建设的空间需求面临挑战。**海南省正处于城镇化加快发展阶段。农村人口进入城市，既需要继续扩大城市建设空间，也带来了农村居住用地闲置等问题，优化城乡空间结构是海南省面临的一项新挑战。

——**基础设施不断完善，满足基础设施建设的空间需求面临挑战。**海南省交通、能源等基础设施尚处于继续充实完善的阶段。基础设施的建设必然占用更多空间，甚至不可避免地占用一些耕地和绿色生态空间，这就要求基础设施建设必须坚持环境友好的原则。

——**保持和提升生态环境质量，满足生态建设空间需求面临挑战。**生态环境是海南国际旅游建设的核心资源，随着开发强度的不断加大，处理好城镇化工业化空间利用与生态建设空间利用的关系，是长期要面对和解决的突出矛盾。

第二篇 指导思想与规划目标

在工业化和城镇化快速推进、空间结构变动比较快的时期，遵循经济发展规律和自然规律，立足海南国土空间的自然状况，明确国土空间开发的指导思想和原则，对于建设国际旅游岛、实现绿色崛起极为重要。

第五章 指导思想

推进形成主体功能区，要高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，围绕

海南国际旅游岛建设的战略定位，以实现绿色崛起为战略目标，以海南岛为主体的空间载体，坚持顶层设计、整体规划、功能分区、统筹开发，树立新的开发理念，调整开发内容，创新开发方式，规范开发秩序，提高开发效率，建成更加美丽的度假天堂和幸福家园，谱写美丽中国的海南新篇章。

——**优化结构**。要将国土空间开发从占用土地的外延扩张为主，转向调整优化空间结构为主。

——**保护自然**。要按照建设环境友好型社会的要求，根据国土空间的不同特点，以保护自然生态为前提、以水土资源承载能力和环境容量为基础，划定红线并制定相应的环境标准和环境政策，科学有度有序开发。

——**集约开发**。要按照建设资源节约型社会的要求，把提高空间利用效率作为国土空间开发的重要任务，引导人口相对集中分布、经济相对集中布局，走空间集约发展道路。

——**协调开发**。要按照人口、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。

——**陆海统筹**。要把握陆地国土空间与海洋国土空间的统一性，以及海洋系统的相对独立性进行开发，使陆地国土空间的开发与海洋国土空间的开发相协调。

第六章 功能区类别

根据《全国主体功能区规划》的划分，我国国土空间分为以下主体功能区。

（一）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。这四类开发区域，是基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和未来发展潜力，以是否适宜或如何进行大规模高强度工业化城镇化开发为基准划分的。（图7 海南省国土空间开发强度评价图）

——**优化开发区域**是经济比较发达、人口比较密集、开发强度较高、资源环境问题更加突出，从而应该优化进行工业化城镇化开发的城市化地区。

——**重点开发区域**是有一定经济基础、资源环境承载能力较强、发展潜力较大、集聚人口和经济的条件较好，从而应该重点进行工业化城镇化开发的城市化地区。

——**限制开发区域**分为两类，**一类是农产品主产区**，即耕地面积较多、发展农业条件较好，尽管也适宜工业化城镇化开发，但从保障农产品安全以及中华民族永续发展的需要出发，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；**另一类是重点生态功能区**，即生态系统脆弱、生态系统重要，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，须把增强生态产品生产能力作为首要任务，从而应该限制进行大规模高强度工业化城

镇化开发的地区。

——**禁止开发区域**是依法设立的各级各类自然文化资源保护区域，以及其他需要特殊保护，禁止进行工业化城镇化开发，并点状分布于重点开发和限制开发区域之中的重点生态功能区。国家层面禁止开发区域，包括国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园和国家地质公园。省级层面的禁止开发区域，包括省级及以下各级各类自然文化资源保护区域、重要水源地以及其他省级人民政府根据需要确定的禁止开发区域。

（二）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。城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区，是以提供主体产品的类型为基准划分的。

——**城市化地区**是以提供工业品和服务产品为主体功能的地区，也提供农产品和生态产品。

——**农产品主产区**是以提供农产品为主体功能的地区，也提供生态产品、服务产品和部分工业品。

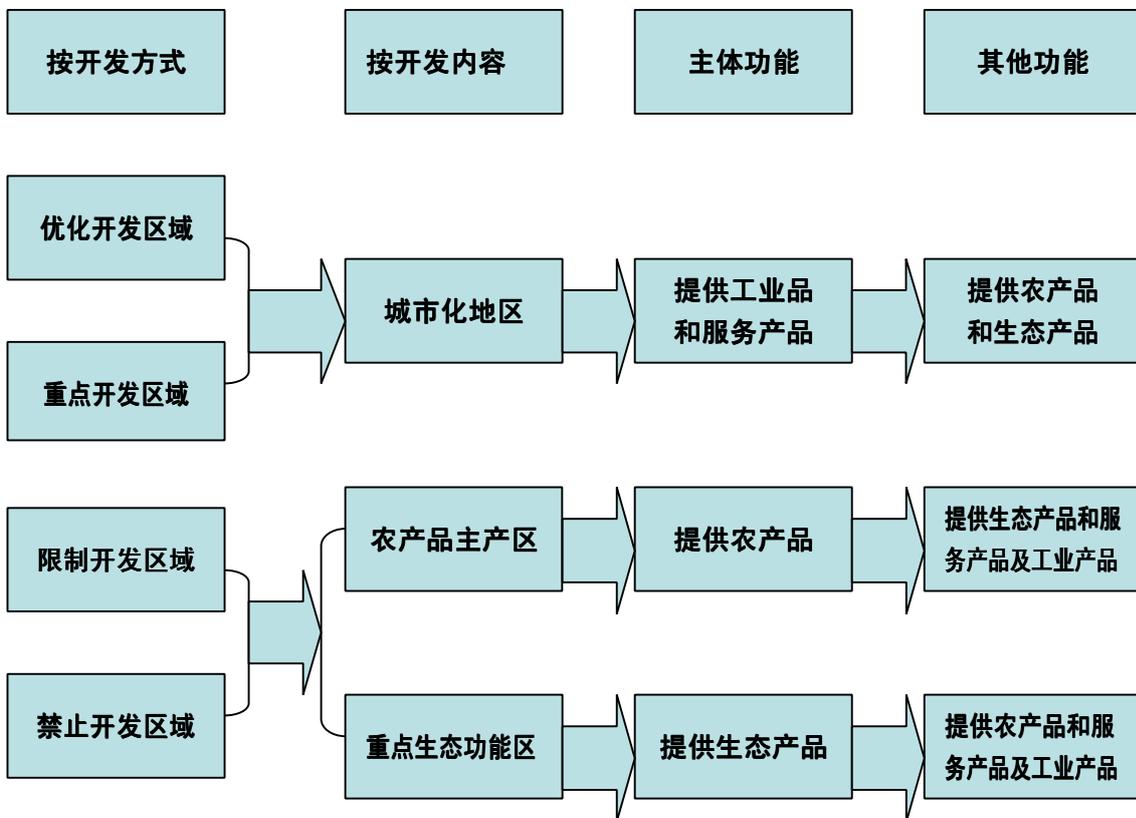
——**重点生态功能区**是以提供生态产品为主体功能的地区，也提供一定的农产品、服务产品和工业品。

（三）各类主体功能区，在全国经济社会发展中具有同等重要的地位。主要是主体功能不同，开发方式不同，保护的内容不同，发展的首要任务不同，国家和省支持的重点不同。对城市化地区主要支持其积聚经济和人口，对农产品主产区主要支持农业

综合生产能力建设，对重点生态功能区主要支持生态环境保护和修复。

（四）海南省主体功能区类型。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，没有优化开发区域；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。

主体功能区分类及其功能



第七章 战略目标

根据党的十八大关于到2020年主体功能区布局基本形成的总体要求以及国家赋予海南建设国际旅游岛的战略使命，推进形成

主体功能区的主要目标是：

——**空间开发格局清晰。**以“双核一环”为主体的城市化战略格局基本形成，主要城市化地区集中全省大部分人口和经济总量；以“四区”为主体的农业战略格局基本形成，为全国保供给稳物价做出更大贡献；以“六大组团”为主体的旅游业战略格局基本形成，世界一流海岛休闲度假旅游目的地建设取得重要进展；以“一区两圈三河”为主体的生态安全战略格局基本形成，全国生态文明示范区建设取得显著成效；以“三大通道，五大网络”为主体的基础设施战略格局基本形成，海南国际旅游岛建设保障和支撑能力明显增强。

——**空间利用结构优化。**海南岛陆地国土空间开发强度控制在 10.1%，城市空间 1050 平方公里以内，基本农田不低于 6233 平方公里（935 万亩），绿色生态空间扩大，河流、湖泊、湿地面积有所增加。

——**空间利用效率提高。**单位面积城市空间创造的生产总值大幅度提高，城市建成区人口密度明显提高。主要热带农产品单产水平稳步提高。单位面积绿色生态空间蓄积的林木数量和涵养的水量明显增加。

——**城乡、区域发展差距缩小。**城乡之间和地区之间人均收入水平的差距明显缩小，农村居民人均纯收入的增长速度高于城镇居民人均可支配收入的增长速度，全省中部地区与沿海地区的发展差距、西部地区与东部地区的发展差距逐步缩小，基本公共

服务均等化取得重大进展。

——**可持续发展能力增强**。生态系统稳定性增强，水体、土壤、空气、生态等质量进一步提升。主要污染物排放总量得到有效控制，城市空气质量、主要江河湖库水功能区水质保持全国一流水平，农村面源污染得到有效控制。生物多样性得到切实保护，森林覆盖率稳定在62%以上，并逐步提高森林质量。自然灾害防御水平进一步提升。

表1 海南岛陆地国土空间开发的规划指标

指标	2010年	2020年
开发强度(%)	8.99	10.1
城市空间(平方公里)	840	1050
农村居民点(平方公里)	1195	1171
耕地保有量(平方公里)	7227	7180
林地面积(平方公里)	20667	21100
森林覆盖率(%)	60.2	≥62

注：森林覆盖率在《海南省土地利用总体规划》中是林地面积加园地面积除以海南省陆地面积扣除西南沙群岛、三沙岛滩、本岛外岛滩和本岛外岛屿陆地面积后的面积的百分比。

第八章 战略格局

坚持把海南岛作为一个整体进行规划建设的原则，构建海南国际旅游岛国土空间的“五大战略格局”。

（一）构建以“双核一环”为主体的城市化战略格局。以海口、三亚北南两市为中心，以环岛高速公路、环岛城际铁路为轴线，形成沿海点轴发展的“项链状”城镇圈，建立省域中心城市—区域中心城市—县城镇—中心镇四级城镇化空间体系，建立起组合有序、优势互补、整体协调、持续发展的城镇发展格局，成为区域经济社会发展的空间据点与组织枢纽。推进国家重点开发区域北部湾地区海南组团建设，构建以洋浦经济开发区为龙头，以沿北部湾地区交通线为主轴，海口保税区、海口高新技术产业开发区、美安科技新城、老城经济开发区、金牌港经济开发区、儋州工业园区、昌江工业园区和东方工业园等临港工业园区为支撑点的工业空间开发格局。（图 8 海南省城镇化战略格局示意图）

（二）构建以“四区”为主体的农业战略格局。海洋渔业和淡水渔业区，推进生态健康养殖，加强对水生生物、重要水产种质资源保护，以中心渔港和一级渔港为依托，建设融渔船避风、渔货集散、捕捞生产、加工贸易、运输补给和休闲渔业等为一体的渔业产业化基地；平原种养农业区，重点发展冬季瓜菜、南繁育制种、花卉园艺、粮食甘蔗等产业，建设高效种养基地；丘陵经作养殖区，重点发展橡胶、椰子、胡椒、槟榔、畜禽等产业，建设特色综合农业基地；山区林业经济区，重点发展林业、橡胶、特色水果、茶叶、南药、藤竹、特色养殖等产业，建设山区特色农业基地。（图 9： 海南省农业战略格局示意图）

（三）构建以“六大组团”为主体的旅游业战略格局。北部组

团，重点发展商务会展游、运动休闲游、历史人文游等旅游产品，适度集中布局主题公园。南部组团，重点发展度假旅游、文化节庆游、邮轮游艇游、疗养休闲游、商业餐饮等产品。中部组团，积极发展热带雨林生态游、民族风情游等。东部组团，发展壮大滨海旅游业，打造文化产业集聚区，将博鳌建设成为世界级国际会议中心和国际旅游医疗先行区，将陵水国际旅游岛先行实验区打造成为国家级重点文化产业集聚区。西部组团，积极发展生态旅游、探奇旅游、工业旅游、滨海旅游等。海洋组团，在保护好海洋生态环境的前提下，高标准规划建设特色海洋旅游项目。坚持高起点规划、高标准建设、高水平管理，将海南岛北纬 18 度以南地区建成我国乃至世界最具影响力的热带滨海旅游休闲度假目的地。

（四）构建以“一区两圈三河”为主体的生态安全战略格局。

中部山地生态区，加强国家限制开发区域海南岛中部山区热带雨林生态功能区建设，保护好自然保护区、森林公园和风景名胜区等国家及省禁止开发区域。海洋生态圈，保护为主，集约利用南海资源、海南岛海岸线和海岛资源，维持好海洋、海岸和海岛生态系统。沿海台地生态圈，治理水土流失和防治荒漠化，加强环境治理。“三河”流域，加强南渡江、万泉河、昌化江三大流域生态建设和环境综合治理，保护好饮用水源。（图 10：海南省生态安全战略格局示意图）

（五）构建以“三大通道，五大网络”为主体的基础设施战略

格局。三大通道，就是构建进出岛互联互通的大通道，建设“四方五港”港口体系（北马村港、南三亚港、东清澜港、西八所港和洋浦港）、“北南东西”机场体系（北美兰国际机场、南凤凰国际机场、东博鳌机场、西儋州机场）和琼州海峡跨海通道，不断完善路、水、电、气、通讯等五大网络，用整体观念和系统工程方法，统筹规划建设全岛基础设施，强化岛内外有机对接、城乡有机对接、区域有机对接。

第三篇 主体功能区

构建城镇化、农业、旅游业、生态安全、基础设施等五大战略格局，推进形成主体功能区，必须明确重点开发、限制开发、禁止开发三类主体功能区的功能定位、发展目标、发展方向和开发原则。

第九章 主体功能区划分

根据《全国主体功能区规划》和海南国土开发综合评价的结果，主体功能区划分如下：（图 11 海南省主体功能分区）

——**重点开发区域。**面积 9422 平方公里，占海南陆地国土空间面积 26.65%（根据国家要求，重点开发区域、限制开发区域面积按行政辖区计算，涵盖海南岛陆地国土空间面积；禁止开发区域分布在重点开发区域、限制开发区域内）。其中，**国家重点开发区域**，主要包括海口市、三亚市、洋浦经济开发区（含三都镇）

的全部辖区（市县域辖区）和文昌文城镇、龙楼镇、铺前镇，琼海加积镇、博鳌镇，陵水黎安镇，乐东九所镇，东方八所镇，昌江石碌镇、叉河镇，儋州白马井镇、那大镇、木棠镇，临高临城镇、博厚镇，澄迈老城镇，定安定城镇共 17 个镇。**省级重点开发区域**，主要包括琼海长坡镇、潭门镇，万宁万城镇、兴隆镇、东澳镇、礼纪镇，陵水椰林镇、新村镇、英州镇，乐东的莺歌海镇，东方的板桥镇，临高的新盈镇、调楼镇，澄迈金江镇、永发镇，定安龙门镇，屯昌屯城镇共 17 个镇。

——**国家限制开发区域**。面积 25932 平方公里，占陆地国土空间面积 73.35%。分为两类，**一类是国家级农产品主产区**，主要包括文昌、琼海、万宁、陵水、乐东、东方、昌江、儋州、临高、澄迈、定安、屯昌等 12 个市县除重点开发镇以外的辖区，面积 17717 平方公里，占陆地国土空间面积 50.11%。**另一类是国家级重点生态功能区**，主要包括五指山、保亭、琼中、白沙全辖区组成的国家限制开发区海南岛中部山区热带雨林功能区和三沙市（三沙市管辖西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛的岛礁及其海域，其主体功能区规划另行编制实施）以及本岛外岛滩、岛屿、海岸线变化，面积 8215 平方公里，占陆地国土空间面积 23.24%。

——**海南禁止开发区域**。主要包括国家级、省级的自然保护区、森林公园、风景名胜区和文物保护区，面积 5012.26 平方公里，占陆地国土空间面积 14.15%。

第十章 重点开发区域

该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中沿海通道纵轴的最南端，与广西壮族自治区北部湾经济区以及广东省西南部构成国家重点开发区域北部湾地区。（图 12 海南省重点开发区域分布图）

该区域具备较强的经济基础，较大的发展潜力；城镇体系初步形成，海口、三亚等中心城市有一定的辐射带动能力，以服务业为主体的产业规模有较好的基础；有一批国家级和省级经济园区，支撑新型工业发展；有条件建设我国面向东南亚的航运枢纽、物流中心和出口加工基地，能够带动周边地区发展，对促进区域协调发展意义重大。

第一节 功能定位和发展方向

该区域的功能定位是：我国面向东盟国家对外开放的重要门户，中国—东盟自由贸易区的前沿地带和桥头堡，区域性的物流基地、商贸基地、加工制造基地和信息交流中心；支撑国际旅游岛经济增长的重要增长极，落实区域发展总体战略、促进区域协调发展的重要支撑点，海南重要的人口和经济密集区。

发展方向和开发原则是：

——**统筹规划国土空间。**适度扩大生产制造业空间，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。各类开发区在空间未得到充分利用之前，不得扩大面积。

——**健全城市规模结构**。合理扩大城市规模，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、集约高效的城市格局。

——**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**。优先发展服务业，加快发展新型工业，提升产业配套能力，促进产业集群发展。

——**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，实施废弃物资源化利用工程，减少主要污染物排放，降低资源消耗和二氧化碳排放强度。

——**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**。事先做好生态环境、基本农田、南繁制育种基地、城市“菜篮子”建设基地等保护规划，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，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。

第二节 发展重点

统筹推进工业化城镇化，推动产城互动、融合发展，加快重点开发区域建设。

——**加快推进具有海南特色的城镇化。**做强做优中心城市，全面加快以海口为中心的省会经济圈建设，支持三亚建设成为世界级热带滨海度假旅游城市，推动儋州-洋浦、琼海-博鳌、陵水-国际旅游岛先行试验区融合发展，提高辐射带动能力。加快县城镇和中心镇扩容提质，承接人口聚集，带动县域经济和农村发展。促进农垦场部与小城镇融合发展。

——**坚持“不污染环境、不破坏资源、不搞低水平重复建设”原则，集群集约发展新型工业。**以港口为依托，以园区为载体，以企业为主体，以项目为抓手，以高科技为引领，以节能环保为前提，推动重大项目、骨干企业向园区集聚。积极发展汽车和装备制造、特色农产品加工等支柱产业；优先发展新能源、新材料、软件和电子信息、生物医药等新兴产业。支持建设海口高新技术产业开发区、海口保税区、美安科技新城、老城经济开发区、金牌港经济开发区、洋浦经济开发区、洋浦保税港区、儋州工业园区、昌江国家级循环经济示范园区、东方工业园和定安塔岭工业

园，大力建设海南生态软件园、海南清水湾国际信息产业园、三亚创意产业园等产业园区。把洋浦打造成国家级石油化工新型产业示范基地，重化工业严格限定在洋浦、东方工业园区。

——发展以旅游业为主导的现代服务业，将海南东部沿海地区打造成国家级休闲度假海岸。合理规划、科学利用滨海资源，建设国际旅游岛，推进文昌航天城、博鳌国际会展中心、万泉乐城医疗旅游先行区和陵水国际旅游岛先行试验区建设。

——发展高效优质生态农业。转变种养业发展方式，合理开发海洋渔业资源，发展农产品精深加工业和旅游休闲农业，深化琼台农业合作，深化与珠三角地区以及东盟国家的农业合作与交流。

——加强对自然保护区、生态公益林、水源保护区等的保护，加强防御台风和风暴潮能力建设。构建以沿海红树林、青皮林、珊瑚礁、港湾湿地为主体的沿海生态带和海洋特别保护区。

第十一章 农产品主产区

该区域位于全国“七区二十三带”农业战略格局的最南端，是国家农产品主产区华南主产区的重要组成部分。（图 13 海南省国家级农产品主产区分布图）

该区域具备良好的热带农业生产条件，是以提供热带农产品为主体功能，以提供生态产品、服务产品和工业品为其他功能，

需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，以保持并提高农产品生产能力的区域。

第一节 功能定位和发展方向

该区域的功能定位是：国家冬季瓜菜生产基地、天然橡胶基地、南繁育制种基地、热带水果和花卉基地、水产养殖与海洋捕捞基地、无规定动物疫病区“五基地一区”，海南经济发展的一张王牌，保障农产品供给安全的重要区域，农村居民安居乐业的美好家园，社会主义新农村建设的示范区。

发展方向和开发原则是：

——贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，严格执行土地用途管制制度，坚持耕地占补平衡，严格保护基本农田。将南繁育种科研核心区列为基本农田保护范围。

——加强土地整治，搞好规划、统筹安排、连片推进，推进沃土工程建设，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。鼓励和支持开展小型农田水利设施建设、小流域综合治理。

——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。

——转变养殖业发展方式，推进规模化和标准化，促进畜牧和水产品的稳定增产，建设无规定动物疫病区。

——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、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，提高农业物质技术装备水平。推广农业信息技术，提高农业生产经营信息化水平。强化农业防灾减灾能力建设。

——大力培育专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体，创建现代农业示范园区，走集约化、设施化、标准化、精细化、生态化、品牌化的现代农业发展之路。

——支持发展休闲农业。推进热带农业和旅游业融合发展，发展优质高效、生态安全、功能多样、景观优美的新型农业产业形态和消费业态。

——以县城为重点推进城镇建设和非农产业发展，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。

——以生态文明村为载体，统筹考虑人口迁移等因素，适度集中、集约布局，建设农村居民点以及农村基础设施和公共服务

设施。

第二节 发展重点

围绕建设国家热带现代农业基地的战略任务，顺应国内工业化、城镇化加快推进、人们对优质安全农产品需求日益旺盛的大趋势，充分挖掘热带农业资源的巨大优势和潜力，重点建设以“四区”为主体的海南国家农产品主产区。

——**海洋渔业和淡水渔业区**。建设以对虾、罗非鱼为主的水产品产业带；建设国家中心渔港和一级渔港，压缩近海捕捞业，恢复近海海洋生态，发展外海、远洋渔业生产，全面推进生态健康养殖，推进现代渔业示范基地建设。加强对水生生物、重要水产种质资源保护。

——**平原种养农业区**。建设南繁育制种产业带、瓜菜产业带、香蕉产业带、菠萝产业带、甘蔗产业带、以兰花为重点的花卉产业带，以肉牛、肉羊、生猪、家禽为主的畜产品产业带，建设 5 万亩南繁育种科研核心区和 25 万亩标准化南繁制（繁）种基地。

——**丘陵经作养殖区**。建设以椰子、槟榔、胡椒为重点的热带经济作物带，以芒果、荔枝、龙眼为重点的热带水果产业带，以兰花为重点的花卉产业带，以肉牛、肉羊、生猪、家禽为主的畜产品产业带。

——**山区林业经济区**。建设天然橡胶产业带、特色水果产业带、南药产业带、特色养殖产业带。

第十二章 海南岛中部山区热带雨林生态功能区

该区域是国家生物多样性维护类重点生态功能区，区域范围包括五指山、保亭、琼中、白沙等市县的全部辖区。（图 14 海南省国家重点生态功能区分布图）

该区域是热带雨林、热带季雨林的原生地，我国小区域范围内生物物种十分丰富的地区之一，也是我国最大的热带植物园和最丰富的物种基因库之一，是海南主要江河源头区、重要水源涵养区，具有十分重要的生态功能。

第一节 功能定位和规划目标

该区域的功能定位是：保障国家生态安全的重要区域，人与自然和谐相处的示范区。

规划目标是：

——**增强生态服务功能，改善生态环境质量。**热带雨林面积扩大，植被群落结构发育完好，水源涵养能力增强。野生动植物规模和物种数量增加，生物种群质量提升，遗传多样性和基因资源得到有效保护。污染物排放总量维持在较低水平，地表水水质达到 I 级，空气质量达到一级。

——**形成点状开发，面上保护的空间结构。**在不影响生态环境整体保护的前提下，促进人口和产业向五指山、保亭、琼中、白沙 4 市县的市区、县城所在地、重点镇和旅游风情小镇集聚，

有效降低和集约高效利用生产生活空间，改善和增加用于生物多样性保护的生态空间。

——**形成生态友好型的产业结构。**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，占地区生产总值的比重提高。污染物排放总量大幅度减少。

——**人口总量得到有效控制，生态环境压力明显减轻。**通过教育移民和生态移民等方式，部分人口转移到工业化和城镇化重点区域，人口绝对规模得到有效控制，人口对生态环境的压力减轻。

——**显著提高公共服务设施水平，明显改善人民生活质量。**全面提高义务教育质量，基本普及高中阶段教育，人口受教育年限大幅度提高。人均公共服务支出高于全省平均水平。婴儿死亡率、孕产妇死亡率、饮用水不安全人口比率大幅下降。城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入大幅提高，绝对贫困现象基本消除。

第二节 开发管制原则

——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、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，并做到林地、水库水面、河流水

面、湖泊水面等绿色生态空间面积不减少。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”。

——禁止无序开矿、毁林开荒等行为。保护自然生态系统与重要物种栖息地，防止栖息环境改变。禁止对野生动植物进行滥捕滥采，保持并恢复野生动植物物种和种群的平衡，实现野生动植物资源的良性循环和永续利用。

——实行更加严格的产业准入环境标准，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、观光休闲农业等产业，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。

——控制旅游开发对景区自然生态的扰动。依法在景区布局服务设施，其他绝大多数设施应集中布局在临近的县城或重点镇。温泉资源可以通过管道引到就近旅游小镇，避免过度开发对资源的破坏。

——严格控制开发强度，逐步减少农村居民点占用的空间，腾出更多的空间用于维系生态系统的良性循环。城镇建设要依托现有资源环境承载能力相对较强的城镇集中布局、据点式开发，禁止成片蔓延式扩张。原则上不建各类工业开发区。

第三节 发展方向

——实施严格的天然林保护。进一步强化封山护林和封山育林工作力度，对于坡度大于 25 度的山地实施严格保护，稳定天然林的覆盖率。

——加强对采空矿区、水土流失区域的生态环境恢复和治理，逐步提高退化土地（水土流失、采矿破坏）恢复率和生态公益林覆盖率。

——加强生物多样性保护。建设珍稀濒危物种和种质资源迁地保存与繁衍基地；开展外来入侵物种调查，对引进外来物种进行跟踪监测；减少大面积单一品种造林，控制林下产业的发展规模。保护好 2800 多种维管植物、530 多种陆生脊椎动物、2200 多种昆虫。

——在现有城镇布局基础上集约开发、集中建设，重点规划和建设资源环境承载能力相对较强的县城和中心镇，提高综合承载能力。把五指山市建成中部地区的经济、文化、旅游服务中心、黎族风情城和民族文化度假基地。加快保城、营根、牙叉、湾岭、邦溪等县城和重点镇的发展，提高人口和经济集聚能力，有效吸纳自然和文化保护重点区域迁移出的人口和产业。生态移民点尽量集中布局到县城和中心镇，避免新建孤立的村落式移民社区。

——建立和完善城镇污染处理设施。在县城所在地和重点镇建立污水处理厂和垃圾处理设施。完善污水、垃圾处理费征收政

策，建立健全治污设施正常运营保障机制。建立城市生活垃圾及其他废旧物分类回收再造系统、城市及区域再生水利用系统、生态型产业系统和信息系统。空间分散、规模较小的城镇，根据地形地貌条件，建设经济适用的生态化处理设施。进一步提高城镇污水、生活垃圾无害化处理率。

——加强农村环境综合整治。进一步推行改水改厕，稳步提高农村卫生厕所普及率、农村饮用水达标率。逐步建立村镇生活垃圾收集转运处理体系。因地制宜推进农村分散式、低成本、易维护的污水处理设施建设。加大农村沼气建设力度，建成一批沼气循环农业示范区。

——建立切实有效的环境监控体系。尤其是加强对主要河流发源地和水源涵养地的地表水和地下水的监控，保障源头的水质和水量。

——积极开展教育和培训，大力发展免费职业教育，全面提高人口受教育年限，提升人们外迁、就业和致富的能力。

第十三章 禁止开发区域

禁止开发区域分国家级和省级，由自然保护重点区域和文化保护重点区域组成，根据不同等级和类型的地区实施差异化的管制原则。县级自然保护重点区域和文化保护重点区域，在编制市县功能区规划时予以明确。（图 15 海南省禁止开发区域示意图）

第一节 功能定位

我国最宝贵的海岛型热带雨林生态系统支撑区域；海岛近岸与近海热带珍稀动植物保护区域；动植物基因资源保护区域；禁止工业化和城镇化开发的红线区域；集中体现海南资源特点、景观特质，保障和提升国际旅游岛开发层次的重要依托区域。

一、国家禁止开发区域。根据法律法规和有关方面的规定，海南省国家级自然和文化保护重点区域共 19 处，总面积约 2503.12 平方公里，占陆地国土空间面积的 7.07%。新设立的国家自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园，自动进入国家级自然和文化保护重点区域名录。

表 2 海南省国家级自然和文化保护重点区域基本情况

类型	个数	面积 (km ²)	占陆地面积比重 (%)
国家级自然保护区	9	1020.26	2.88
国家级风景名胜区	1	212	0.60
国家森林公园	8	1162.86	3.28
国家地质公园	1	108	0.31
合计	19	2503.12	7.07

注：1.本表截止到 2012 年 6 月。2.总面积中已扣除部分相互重叠的面积。3.以下各表同。

二、省级禁止开发区域。海南省级自然和文化保护重点区域包括依法设立的各类省级自然保护区、省级风景名胜区、省级森林公园三种类型，共 35 处，总面积 2509.14 平方公里，占陆地国

土空间面积的 7.08%。全省重要水源地、基本农田、生态保护海岸线（主要包括沿海红树林、珊瑚礁、港湾和海岛湿地等）、重要湿地列入省级禁止开发区域，依据相关法律法规管理。

表 3 海南省省级自然和文化保护区域

类型	个数	面积 (km ²)	占陆地面积比重 (%)
省级自然保护区	25	2150.23	6.07
省级重点风景名胜区	5	82.5	0.23
省级森林公园	5	276.41	0.78
合计	35	2509.14	7.08

第二节 管制原则

依据法律法规规定和相关规划实施强制性保护，严格控制人类活动对热带雨林生态系统、近海海域红树林生态系统、珊瑚礁生态系统的干扰，严禁不符合主体功能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。要依据《自然保护区条例》、《海南省自然保护区管理条例》、本规划确定的原则以及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，除必要的科学试验以及符合自然保护区规划的旅游等活动外，严禁其他生产建设活动。

——按核心区、缓冲区、实验区的顺序逐步转移自然保护区内的人口。

——严格控制岛屿及其附近海域的人类活动强度，控制旅游业规模及其他影响珊瑚礁、岛屿生态系统的工程建设活动的强度。

——基础设施建设要慎重，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的核心区，尽量避免穿越缓冲区。

二、风景名胜区。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海岸线、海岸及海域景观和环境，不得破坏或随意改变。

——严格控制人工景观建设强度、规模、密度，减少海岸景观的人为包装。

——禁止进行与海滨资源无关的生产建设活动，进行旅游开发、基础设施建设等必须符合风景名胜区规划，违反规划建设设施，要逐步拆除。

——开展旅游活动，必须根据资源状况和环境容量进行，不得对海岸景物、海域水体、海洋生物资源等造成破坏。

三、森林公园。要根据《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》、《海南省森林保护管理条例》、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，不得对森林及其他野生动植物资源等造成伤害。

——不得随意占用、征用和转让林地。

四、地质公园。要依据《世界地质公园网络工作指南》、《关于加强国家地质公园管理的通知》、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。

五、国际重要湿地、国家重要湿地和国家湿地公园。根据国家要求，海南国家禁止开发区域应与《全国主体功能区规划》划

分范围一致，而将海南国际重要湿地、国家重要湿地和国家湿地公园列入省级禁止开发区域，其范围在其它自然和文化保护区域内，依据《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》进行管理。

——国家重要湿地内禁止开垦占用或随意改变用途。

——国家湿地公园内除必要的保护和附属设施外，禁止其他生产建设活动。不得随意占用、征用和转让湿地。

六、基本农田。依据国家《基本农田保护条例》和《海南省基本农田保护区管理规定》，禁止破坏基本农田活动。

——建立和完善基本农田保护的动态巡查制度、公告制度、档案管理制度、后备资源储备制度，探索建立基本农田保护的经济补偿机制和保护基金制度，激发农民自觉保护基本农田的积极性，保障粮食安全与农民经济利益。

——运用高精度遥感与地理信息系统手段，对基本农田保护区实施动态监测和监管。

第三节 近期任务

在“十二五”期间，对现有自然和文化保护重点区域进行规范。主要任务是：

——完善划定自然和文化保护重点区域范围的相关规定和标准，对划定范围不符合相关规定和标准的，按照相关法律法规和

法定程序进行调整，进一步界定各类自然和文化保护重点区域的范围，核定人口和面积。重新界定范围后，原则上今后不再进行单个区域范围的调整。

——进一步界定自然保护区中核心区、缓冲区、实验区的范围。对风景名胜区、森林公园、地质公园，确有必要的，也可划定核心区和缓冲区，并根据划定的范围进行分类管理。

——在重新界定范围的基础上，结合自然和文化保护重点区域人口转移的要求，对管护人员实行定编。

——归并位置相连、均质性强、保护对象相同但人为划分为不同类型的自然和文化保护重点区域。对位置相同、保护对象相同，但名称不同、多头管理的，要重新界定功能定位，明确统一的管理主体。今后新设立的各类自然和文化保护重点区域，原则上不得重叠交叉。

第四篇 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。各有关部门要根据本规划调整完善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地方性法规规章、体制机制、规划和政策及绩效考核评价体系。

第十四章 区域政策

根据推进形成主体功能区的要求，充分发挥好先行先试的政策优势，争取更大的政策创新空间，尽快建立分类清晰、导向明确、可操作性强的区域政策，不断完善引导市场主体行为符合各区域主体功能定位的利益导向机制。

第一节 财政政策

——适应主体功能区的要求，加大转移支付力度。省级财政要完善对省以下转移支付体制，建立健全省级生态环境补偿机制，逐年提高重点生态功能区的均衡性转移支付基数。形成有利于切实保护生态环境的奖惩机制。

——鼓励探索建立地区间横向援助机制，生态环境受益地区可采取资金补助、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，并分清各级财政责任。

——整合资源，加大财政投入，合理使用现有各类省级生态保护专项资金，进一步完善生态保护的长效机制。

第二节 投资政策

——**政府投资**。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方面。**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；支持连接重点县城和中心镇的国道公路建设和养护，发展农村公路，提高公路普遍服务水平；推广沼气、风能、太阳能等清洁能源，实施新一轮农村电网升级改造工程，保障农业生产和农村居民生活用能。**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、环保以及公共服务设施的建设；支持发展城际铁路，加快推进综合交通网络建设，引导和支撑城市群优化布局。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；对重点生态功能区内国家支持的建设项目，适当提高中央政府补助比例，逐步降低市县级政府投资比例。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。对重点生态功能区和农产品主产区内国家或省里支持的建设项目，逐步降低市县投资比例。

——**民间投资**。鼓励和引导民间资本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，主要鼓励民间资本投向基础设施、市政公用事业和社会事业等。加强与商业银行和政策性银行的合作，建立完善信用担保体系，扩大银行信贷投入；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；积极培育上市企业资源，支持企业在境内外上市，支持企业发行债券；落实海南中西部地区外商投资优势产业目录，吸引外商直接投资，提高利用外资质量。

第三节 产业政策

——进一步明确不同主体功能区鼓励、限制和禁止的产业。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。重大工业项目原则上应布局在重点开发区域。

——鼓励按照产城融合、循环经济和低碳经济的要求改造开发区，限制大规模、单一工业园区的布局模式，支持开展园区循环化改造以及低碳园区、低碳城市和低碳社区建设，防止工业、生活污染向限制开发、禁止开发区域扩散。

——严格控制重点生态功能区域的开发强度，城镇建设和工

业开发要集中布局、点状开发，控制各类开发区数量和规模扩张，支持已有工业开发区改造成“零污染”的生态型工业区。鼓励与重点开发区域共建共办开发区，积极发展“飞地经济”。

——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，对限制开发区域内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。

——重点生态功能区域在不损害主体功能的前提下，允许保持适度的旅游和农牧业等活动，支持在旅游、林业等领域推行循环型生产方式

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。确保耕地数量不减少和质量有提高；合理控制建设用地总规模，优化建设用地结构和布局；统筹城乡土地利用，适度增加城镇建设用地，逐步降低农村居民点建设用地比重。

——稳步开展城乡建设用地增减挂钩试点、农村集体经济组织和村民利用集体建设用地自主开发旅游项目试点。

——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。

——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；严禁违法改变重点生态功能区土地用途；严禁在历史文化和自然生态保护区违法开发建设。

——依法采取延长动工开发期限、调整土地使用条件、置换土地、协议有偿收回土地、收取土地闲置费、无偿收回土地等方式处置闲置土地。

——将基本农田落实到地块，建立基本农田档案和数据库，标注到土地承包经营权登记证书上，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。

——统一规划岸线资源，分用途、分等级、分时序控制好岸线土地开发。分区域、分级制定开发投资标准，规范土地开发和招商行为，促进土地资源的高效配置。

——严格保护沿海防护林，严禁开发建设用地占用沿海防护林。

——依法加强三沙和无居民岛屿管理，科学论证、统筹规划岛屿的开发利用。

第五节 农业政策

——逐步完善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经常性收入增长幅度，逐步增加政府对农村基础设施建设和社会事业发展的投入，逐步提高政府土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业的比例。

——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动态调整机制，做好对农民种粮补贴工作。加快支持农业发展的金融业务创新，推动金融要素向农业有效配置。

——完善农产品市场调控体系，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。

第六节 人口政策

——重点开发区域要根据区域整体规划和人口承载能力，加强人口集聚和吸纳能力建设，积极稳妥实施人口迁移政策，使在城镇有合法稳定职业和住所的流动人口户口迁入和定居，妥善解决区域人口均衡分布。

——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，逐步将公共服务领域各项法律法规和政策与现行户口性质相剥离。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，以及人口结构变化带来需求的变化。

第七节 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、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。

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，达到国家主要污染物排放总量控制要求。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控制要求和环境质量按功能区达标，生态环境处于

良好状态。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获得排污权。限制开发区域要从严控制排污许可证发放。禁止开发区域不发放排污许可证。

——重点开发区域要注重从源头上控制污染，建设项目要加强环境影响评价和环境风险防范，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。禁止开发区域从保护生态出发，严格控制基础设施建设，除文化自然遗产保护、森林草原防火、应急救援和必要的旅游基础设施外，不得在禁止开发区域建设交通基础设施；新建铁路、公路等交通基础设施，严格执行环境影响评价，严禁穿越自然保护区核心区，避免对重要自然景观和生态系统的分割；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。

——加强对农村和农业面源污染控制。落实畜禽养殖污染控制措施，建立和完善规模化畜禽养殖业环境监管体系，对新建规模化养殖场进行环境影响评价。

——积极推行绿色信贷、绿色保险、绿色证券等。

第九节 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，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、防护林体系建设、野生动植物保护、湿地保护与恢复等，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，充分利用清洁、低碳能源。

——开展气候变化对海平面、水资源、农业和生态环境等的影响评估，严格执行重大工程气象、海洋灾害风险评估和气候可行性论证制度。提高极端天气气候事件、重大海洋灾害监测预警能力，加强自然灾害的应急和防御能力建设。

——沿海的城市化地区要加强海岸带保护，在经济、城镇、基础设施等的布局方面强化应对海平面升高和海岸侵蚀的适应性对策。

第十五章 绩效考核评价

建立符合科学发展观并有助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，增强开发强度、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评价和考核办法，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。

第一节 完善绩效考核评价

——**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内容，弱化对投资增长速度等指标的评价。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、二氧化碳排放强度、主要污染物排放总量控制率、“三废”处理率、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（农产品主产区中的重点开发区域乡镇除外）。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、水土流失和荒漠化治理率、森林覆盖率、森林蓄积量、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。

第二节 强化考核结果运用

要加强部门协调，把有利于推进形成主体功能区的绩效考核评价体系和中央组织部印发的《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》、海南省市县（市、区）党政领导班子和领导干部综合考核评价及市县发展综合考核等办法有机结合起来，根据各地区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。

第五篇 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。海南省人民政府各有关部门和县级以上地方政府要根据本规划调整完善区域政策和相关规划，健全地方性法律法规和绩效考核体系，并严格落实责任，采取有力措施，切实组织实施。

第十六章 规划实施

明确各市县及省级各部门的责任分工，统筹推进形成主体功能区。

第一节 省直有关部门的职责

——**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、水务、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；负责制定并组织实施适应主体功能区要求的投资政策和产业政策；负责本规划实施的监督检查、中期评估和修订；负责研究将开发强度、资源承载力和环境容量等约束性指标分解落实到各市县。

——**旅游部门**。负责研究提出适应主体功能区要求的旅游规划和政策。

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

——**工业和信息化部门**。负责编制适应主体功能区要求的工业、通信业、信息化的发展规划。

——**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。

——**财政部门**。负责按照本规划明确的财政政策方向和原则制定并落实适应主体功能区要求的财政政策。

——**国土资源部门**。负责组织编制国土规划和土地利用总体规划；负责制定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；负责组织编制矿产资源规划，确定重点勘查开发区域。

——**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，制定相关政策；负责组织编制环境功能区划；负责组织有关部门编制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、湿地环境保护工作。

——**住房城乡建设部门**。负责组织编制和监督实施城镇体系规划；负责组织省政府交办的城镇体系规划、城市总体规划的审查。

——**民政部门**。负责研究提出适应主体功能区要求的行政区划调整规划和政策。

——**水务部门**。负责编制适应主体功能区要求的水资源开发利用、节约保护及防洪减灾、水土保持、供水、排水与污水处理等方面的规划，制定相关政策。

——**农业部门**。负责编制适应主体功能区要求的农牧渔业发展和资源与生态保护等方面的规划，制定相关政策。

——**人口计生部门**。负责会同有关部门制定引导人口合理分布、有序转移的相关政策。

——**林业部门**。负责编制适应主体功能区要求的生态保护与建设规划，制定相关政策。

——**地震、气象部门**。负责组织编制地震、气象等自然灾害防御和气候资源开发利用等规划或区划，参与制定自然灾害防御政策。

——**海洋部门**。根据全国海洋主体功能区规划，编制海南省海洋主体功能区规划。编制的海南省海洋主体功能区规划要与本规划相衔接。

——**测绘地理信息部门**。负责编制测绘地理信息规划，组织建设海南省地理信息公共服务平台和国土空间监测管理系统，对主体功能区规划的实施进行监测、分析和评估。

——**其他各有关部门**，要依据本规划，根据需要组织修订能源、交通等专项规划和主要城市的建设规划。

第二节 市县级人民政府的职责

——配合海南省人民政府做好实施海南省主体功能区规划工作。

——根据全国或海南省主体功能区规划对本市县的主体功能定位，对本市县国土空间进行功能分区。

——在本市县国民经济和社会发展规划及相关规划中，明确各功能区的功能定位、发展目标和方向、开发和管制原则等。

——根据中央和海南省人民政府确定的空间开发原则和本市

县的国民经济和社会发展规划，规范开发时序，把握开发强度，审批有关开发项目。

第三节 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，检查各地主体功能定位落实情况，包括城市化地区城市规模、农产品主产区基本农田保护、重点生态功能区生态环境改善等情况。

——由省级主体功能区规划和市县国民经济和社会发展规划，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发展改革部门牵头建设，各有关部门共同参与管理。

——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，以及水面、湿地、林地、草地、自然保护区、蓄滞洪区的变化情况。

——加强对地观测技术在国土空间监测管理中的运用，构建遥感和地面调查相结合的一体化对地观测体系，全面提升对国土空间数据的获取能力。

——充分利用现有电子政务建设成果，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，跨部门整合全省基础地

理框架数据，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、旅游、国土、建设、科技、水务、农业、环保、民政、林业、地震、气象、海洋、测绘地理信息等部门和单位共同参与，协同有效的国土空间监测管理工作机制，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、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，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，根据评估结果提出是否需要调整规划内

容，或对规划进行修订的建议。各地区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，让全社会都能全面了解本规划，使主体功能区的理念和政策深入人心，动员全省人民，办好经济特区，建设好国际旅游岛，实现科学发展、绿色崛起、度假天堂、幸福家园的海南梦，争创社会主义实践范例、谱写美丽中国的海南篇章！

附件 1: 海南省主体功能区区域政策对照表

类别	政策类别	内 容
一、重点开发区域	1. 财政政策	——
	2. 投资政策	<p>▲政府基础设施投资，要重点用于加强重点开发区域的交通、能源、水利、环保以及公共服务设施的建设；支持发展城际铁路，加快推进综合交通网络建设，引导和支撑城市群优化布局。</p> <p>▲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。</p> <p>▲加强与商业银行和政策性银行的合作，建立完善信用担保体系，扩大银行信贷投入；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；积极培育上市企业资源，支持企业在境内外上市，支持企业发行债券；落实海南中西部地区外商投资优势产业目录，吸引外商直接投资，提高利用外资质量。</p>
	3. 产业政策	<p>▲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。重大工业项目原则上应布局在重点开发区域。</p> <p>▲鼓励按照产城融合、循环经济和低碳经济的要求改造开发区，限制大规模、单一工业园区的布局模式，支持开展园区循环化改造以及低碳园区、低碳城市和低碳社区建设，防止工业、生活污染向限制开发、禁止开发区域扩散。</p>
	4. 土地政策	<p>▲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。</p> <p>▲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。</p> <p>▲适当扩大重点开发区域建设用地规模。</p> <p>▲统一规划岸线资源，分用途、分等级、分时序控制好岸线土地开发。分区域、分级制定开发投资标准，规范土地开发和招商行为，促进土地资源的高效配置。</p>

5. 农业 政策	——
6. 人口 政策	<p>▲重点开发区域要根据区域整体规划和人口承载能力，加强人口集聚和吸纳能力建设，积极稳妥实施人口迁移政策，使在城镇有合法稳定职业和住所的流动人口户口迁入和定居，妥善解决区域人口均衡分布。</p> <p>▲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。</p> <p>▲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，以及人口结构变化带来需求的变化。</p>
7. 民族 政策	<p>▲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。</p>
8. 环境 政策	<p>▲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，达到国家主要污染物排放总量控制要求。</p> <p>▲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。</p> <p>▲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获得排污权。</p> <p>▲重点开发区域要注重从源头上控制污染，建设项目要加强环境影响评价和环境风险防范，开发区和重化工业集中地区要按照发展循环</p>

		<p>经济的要求进行规划、建设和改造。</p> <p>▲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。</p>
	9. 应对气候变化政策	<p>▲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。</p> <p>▲沿海的城市化地区要加强海岸带保护，在经济、城镇、基础设施等的布局方面强化应对海平面升高和海岸侵蚀的适应性对策。</p>
	10. 绩效考核评价	<p>▲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内容，弱化对投资增长速度等指标的评价。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、二氧化碳排放强度、主要污染物排放总量控制率、“三废”处理率、大气和水体质量、吸纳外来人口规模等指标。</p>
二、限制开发区	1. 财政政策	<p>▲适应主体功能区的要求，加大转移支付力度。省级财政要完善对省以下转移支付体制，建立健全省级生态环境补偿机制，逐年提高重点生态功能区的均衡性转移支付基数，形成有利于切实保护生态环境的奖惩机制。</p> <p>▲鼓励探索建立地区间横向援助机制，生态环境受益地区可采取资金补助、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。</p> <p>▲整合资源，加大财政投入，合理使用现有各类省级生态保护专项资金，进一步完善生态保护的长效机制。</p>
	2. 投资政策	<p>▲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；支持连接重点县城和中心镇的国道公路建设和养护，发展农村公路，提高公路普遍服务水平；推广沼气、风能、太阳</p>

	<p>能等清洁能源，实施新一轮农村电网升级改造工程，保障农业生产和农村居民生活用能。</p> <p>▲逐步加大政府投资用于农业、生态环境保护方面的比例。</p> <p>▲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；对重点生态功能区内国家支持的建设项目，适当提高中央政府补助比例，逐步降低市县政府投资比例。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。对重点生态功能区 and 农产品主产区内国家或省里支持的建设项目，逐步降低市县政府投资比例。</p> <p>▲对限制开发区域，主要鼓励民间资本投向基础设施、市政公用事业和社会事业等。</p>
<p>3. 产业 政策</p>	<p>▲严格控制重点生态功能区域的开发强度，城镇建设和工业开发要集中布局、点状开发，控制各类开发区数量和规模扩张，支持已有工业开发区改造成“零污染”的生态型工业区。鼓励与重点开发区域共建共办开发区，积极发展“飞地经济”。</p> <p>▲建立市场退出机制，对限制开发区域内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。</p>
<p>4. 土地 政策</p>	<p>▲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。确保耕地数量不减少和质量有提高；合理控制建设用地总规模，优化建设用地结构和布局；统筹城乡土地利用，适度增加城镇建设用地，逐步降低农村居民点建设用地比重。</p> <p>▲稳步开展城乡建设用地增减挂钩试点、农村集体经济组织和村民利用集体建设用地自主开发旅游项目试点。</p> <p>▲严格控制农产品主产区建设用地规模；严禁违法改变重点生态功能区土地用途。</p> <p>▲依法采取延长动工开发期限、调整土地使用条件、置换土地、协议有偿收回土地、收取土地闲置费、无偿收回土地等方式处置闲置土地。</p> <p>▲依法加强三沙和无居民岛屿管理，科学论证、统筹规划岛屿的开发利用。</p>

<p>5. 农业 政策</p>	<p>▲逐步完善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。</p> <p>▲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经常性收入增长幅度，逐步增加政府对农村基础设施建设和社会事业发展的投入，逐步提高政府土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业的比例。</p> <p>▲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动态调整机制，做好对农民种粮补贴工作。加快支持农业发展的金融业务创新，推动金融要素向农业有效配置。</p> <p>▲完善农产品市场调控体系，充实主要农产品储备，保持农产品价格合理水平。</p> <p>▲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。</p>
<p>6. 人口 政策</p>	<p>▲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。</p>
<p>7. 民族 政策</p>	<p>▲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、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。</p>
<p>8. 环境 政策</p>	<p>▲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控制要求和环境质量按功能区达标，生态环境处于良好状态。</p> <p>▲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。</p>

		<p>▲限制开发区域要从严控制排污许可证发放。</p> <p>▲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。</p> <p>▲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。</p> <p>▲加强对农村和农业面源污染控制。落实畜禽养殖污染控制措施，建立和完善规模化畜禽养殖业环境监管体系，对新建规模化养殖场进行环境影响评价。</p>
	<p>9. 应对 气候 变化 政策</p>	<p>▲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，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。</p> <p>▲重点生态功能区要推进天然林资源保护、防护林体系建设、野生动植物保护、湿地保护与恢复等，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，充分利用清洁、低碳能源。</p> <p>▲开展气候变化对海平面、水资源、农业和生态环境等的影响评估，严格执行重大工程气象、海洋灾害风险评估和气候可行性论证制度。提高极端天气气候事件、重大海洋灾害监测预警能力，加强自然灾害的应急和防御能力建设。</p>
	<p>10. 绩效 考核 评价</p>	<p>▲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（农产品主产区中的重点开发区域乡镇除外）。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、水土流失和荒漠化治理率、森林覆盖率、森林蓄积量、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。</p>

三、 禁止 开发 区域	1. 财政 政策	<p>▲加大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，并分清各级财政责任。</p> <p>▲整合资源，加大财政投入，合理使用现有各类省级生态保护专项资金，进一步完善生态保护的长效机制。</p>
	2. 投资 政策	——
	3. 产业 政策	<p>▲在不损害主体功能的前提下，允许保持适度的旅游和农牧业等活动，支持在旅游、林业等领域推行循环型生产方式。</p>
	4. 土地 政策	<p>▲确保耕地数量不减少和质量有提高。</p> <p>▲严禁在历史文化和自然生态保护区违法开发建设。</p> <p>▲将基本农田落实到地块，建立基本农田档案和数据库，标注到土地承包经营权登记证书上，禁止擅自改变基本农田的用途和位置。</p> <p>▲妥善处理自然保护区内农地的产权关系，使之有利于引导自然保护区核心区、缓冲区人口逐步转移。</p> <p>▲严格保护沿海防护林，严禁开发建设用地占用沿海防护林。</p>
	5. 农业 政策	——
	6. 人口 政策	<p>▲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。</p> <p>▲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。</p> <p>▲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，逐步将公共服务领域各项法律法规和政策与现行户口性质相剥离。</p>
	7. 民族 政策	<p>▲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、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。</p>

<p>8. 环境 政策</p>	<p>▲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。</p> <p>▲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。</p> <p>▲禁止开发区域不发放排污许可证。</p> <p>▲禁止开发区域从保护生态出发，严格控制基础设施建设，除文化自然遗产保护、森林草原防火、应急救援和必要的旅游基础设施外，不得在禁止开发区域建设交通基础设施；新建铁路、公路等交通基础设施，严格执行环境影响评价，严禁穿越自然保护区核心区，避免对重要自然景观和生态系统的分割；旅游资源开发要同步建立完善的污水垃圾收集处理设施。</p> <p>▲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。</p>
<p>9. 应对 气候 变化 政策</p>	<p>▲开展气候变化对海平面、水资源、农业和生态环境等的影响评估，严格执行重大工程气象、海洋灾害风险评估和气候可行性论证制度。提高极端天气气候事件、重大海洋灾害监测预警能力，加强自然灾害的应急和防御能力建设。</p>
<p>10. 绩效 考核 评价</p>	<p>▲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。</p>

附件 2:

海南重点开发区域名录

市县	面积 (平方公里)	比重(%)
一、3 个地级以上的国家级重点开发区域		
海口市	2305	6.52
三亚市	1915	5.42
洋浦经济开发区 (包括三都镇)	120	0.34
合计	4340	12.28
二、17 个国家级重点开发区域城镇		
文昌文城镇	316.57	—
龙楼镇	98.00	—
铺前镇	134.70	—
琼海加积镇	136.30	—
博鳌镇	86.96	—
陵水黎安镇,	42.80	—
乐东九所镇	241.82	—
东方八所镇	303.00	—
昌江石碌镇	235.88	—
叉河镇	100.00	—
儋州白马井镇	73.50	—
那大镇	196.80	—
木棠镇	171.60	—
临高临城镇	166.40	—
博厚镇	174.40	—
澄迈老城镇	156.00	—
定安定城镇	146.82	—
合计	2782	7.87
三、17 个省级重点开发区域城镇		
琼海长坡镇	167.30	—
潭门镇	78.10	—
万宁万城镇	108.90	—
兴隆华侨农场	110.00	—
东澳镇	89.00	—
礼纪镇	182.00	—
陵水椰林镇	73.50	—
新村镇	89.04	—
英州镇	132.40	—
乐东莺歌海镇	48.67	—
东方板桥镇	303.69	—

临高新盈镇	60.70	—
调楼镇	49.60	—
澄迈金江镇	389.79	—
永发镇	127.30	—
定安龙门镇	120.19	—
屯昌屯城镇	170.00	—
合计	2300	6.51
一、二、三合计	9422	26.65
注：附件 1、2、3 所有比重均指占海南岛陆地面积 35354 平方公里的比重。		

附件 3:

国家农产品主产区域名录

市县	全域面积 (平方公里)	除重点开发镇以外的辖区	
		面积 (平方公里)	比重 (%)
文昌市	2485	1936	5.48
琼海市	1693	1224	3.46
万宁市	1884	1394	3.94
陵水县	1128	790	2.24
定安县	1187	920	2.60
屯昌县	1232	1062	3.00
澄迈县	2045	1372	3.88
临高县	1317	866	2.45
儋州市	3199	2757	7.80
昌江县	1610	1274	3.60
东方市	2256	1649	4.67
乐东县	2763	2473	7.00
合计	22799	17717	50.11

附件 4: 海南岛中部山区热带雨林生态功能区域名录

市县	面积 (平方公里)	比重 (%)
五指山市	1129	3.19
保亭县	1161	3.28
琼中县	2706	7.65
白沙县	2117	6.00
西南沙群岛、三沙岛滩、本岛外岛滩、本岛外岛屿和海岸线变化	1102	3.12
合计	8215	23.24

附件 5:

海南省国家禁止开发区域名录

表 1 国家级自然和文化保护重点区域(自然保护区)

序号	名称	批复面积 (km ²)	位置
1	海南三亚珊瑚礁国家级自然保护区	85.00	三亚市
2	海南东寨港国家级自然保护区	33.37	海口市
3	海南铜鼓岭国家级自然保护区	44.00	文昌市
4	海南大洲岛国家级自然保护区	70.00	万宁市
5	海南大田国家级自然保护区	13.14	东方市
6	海南尖峰岭国家级自然保护区	201.70	乐东县、东方市
7	海南五指山国家级自然保护区	134.36	琼中县、白沙县、五指山市、 乐东县
8	海南霸王岭国家级自然保护区	299.80	昌江县、白沙县
9	海南吊罗山国家级自然保护区	183.89	陵水县、保亭县、琼中县

表2 国家级自然和文化保护重点区域（风景名胜区）

序号	名称	批复面积（km ² ）	位置
1	三亚热带海滨风景名胜区	212	三亚市

表3 国家级自然和文化保护重点区域（森林公园）

序号	名称	批复面积(km ²)	地理位置
1	海南尖峰岭国家森林公园	466.67	乐东县
2	海南蓝洋温泉国家森林公园	56.60	儋州市
3	海南吊罗山国家森林公园	379.00	陵水县、保亭县、五指山市、万宁市、琼中县
4	海南海口火山国家森林公园	20.00	海口市
5	海南七仙岭温泉国家森林公园	22.00	保亭县
6	海南黎母山国家森林公园	128.89	琼中县
7	海南海上国家森林公园	5.26	儋州市
8	海南霸王岭国家森林公园	84.44	昌江县

表 4 国家级自然和文化保护重点区域（地质公园）

序号	名称	批复面积(km2)	地理位置
1	海南海口石山火山群国家地质公园	108	海口市

附件 6:

海南省省级禁止开发区域名录

表 1 省级自然和文化保护重点区域(自然保护区)

序号	名称	面积 (km ²)	位置	始建 时间	主要保护对象
1	南湾省级自然保护区	10.26	陵水县	1976	猕猴及其生境
2	甘什岭省级自然保护区	17.15	三亚市	1986	无翼坡垒及其生境
3	清澜港省级自然保护区	29.48	文昌市	1981	红树林及湿地生态系统
4	文昌麒麟菜省级自然保护区	65.00	文昌市		麒麟菜、江蓠、拟石花菜
6	邦溪省级自然保护区	3.57	白沙县	1976	海南坡鹿及其生境
7	南溪省级自然保护区	10.26	白沙县		热带森林生态系统
8	毛感省级自然保护区	335.68	保亭县		森林生态系统、地质遗迹
9	琼海麒麟菜省级自然保护区	25.00	琼海市		麒麟菜、江蓠、拟石花菜
10	六连岭省级自然保护区	27.45	万宁市	1981	热带季雨林及其生态系统
11	青皮林省级自然保护区	9.25	万宁市	1980	青皮林及其生境
12	南林省级自然保护区	102.10	万宁市	1981	热带季雨林及其生态系统
13	尖岭省级自然保护区	109.22	万宁市	1981	热带季雨林及其生态系统
14	加新省级自然保护区	75.88	万宁市	1981	热带季雨林及其生态系统
15	上溪省级自然保护区	116.62	万宁市	1981	热带季雨林及其生态系统
16	会山省级自然保护区	64.26	琼海市	1981	热带季雨林及其生态系统
17	番加省级自然保护区	31.00	儋州市	1981	热带雨林及其生态系统
18	佳西省级自然保护区	83.26	乐东县	1981	热带雨林其生态系统
19	黎母山省级自然	128.89	琼中县	2004	热带雨林及其生

	保护区				态系统
20	鹦哥岭省级自然保护区	504.64	白沙县、琼中县、乐东县、五指山市	2004	热带雨林及其生态系统
21	猴猕岭省级自然保护区	122.15	东方市	2004	热带雨林及其生态系统
22	保梅岭省级自然保护区	38.44	昌江县	2006	热带林及其生态系统
23	东方黑脸琵鹭省级自然保护区	14.29	东方市	2006	黑脸琵鹭及湿地生态系统

表2 省级自然和文化保护重点区域（风景名胜区）

序号	名称	面积（km ² ）	位置
1	石山风景名胜区	33	海口市
2	百花岭风景名胜区	3.3	琼中市
3	万泉河风景名胜区	0.2	万泉河中游
4	南丽湖风景名胜区	46	定安县
5	五指山风景名胜区		五指山市

表3 省级自然和文化保护重点区域（森林公园）

序号	名称	批复面积（km ² ）	地理位置
1	猕猴岭省级森林公园	140.00	东方市
2	阿陀岭省级森林公园	80.67	五指山市
3	保梅岭省级森林公园	40.44	昌江县
4	南高岭省级森林公园	--	白沙县
5	甘什岭省级森林公园	15.30	三亚市

表 4 国际重要湿地、国家重要湿地和国家湿地公园

序号	名称	批复面积 (km ²)	地理位置
1	新盈国家湿地公园	5.7	儋州市
2	南丽湖国家湿地公园	6.44	定安县
3	东寨港国际湿地	57	海口市
4	三亚珊瑚礁保护区湿地	34.39	三亚市
5	清澜港湿地	29.48	文昌市
6	大洲岛自然保护区湿地	1.34	万宁市

附件 7: 附图

图 1:

海南省行政区划图



“海南省主体功能区规划”项目组编制

图 3:

海南省人均可利用土地资源评价图

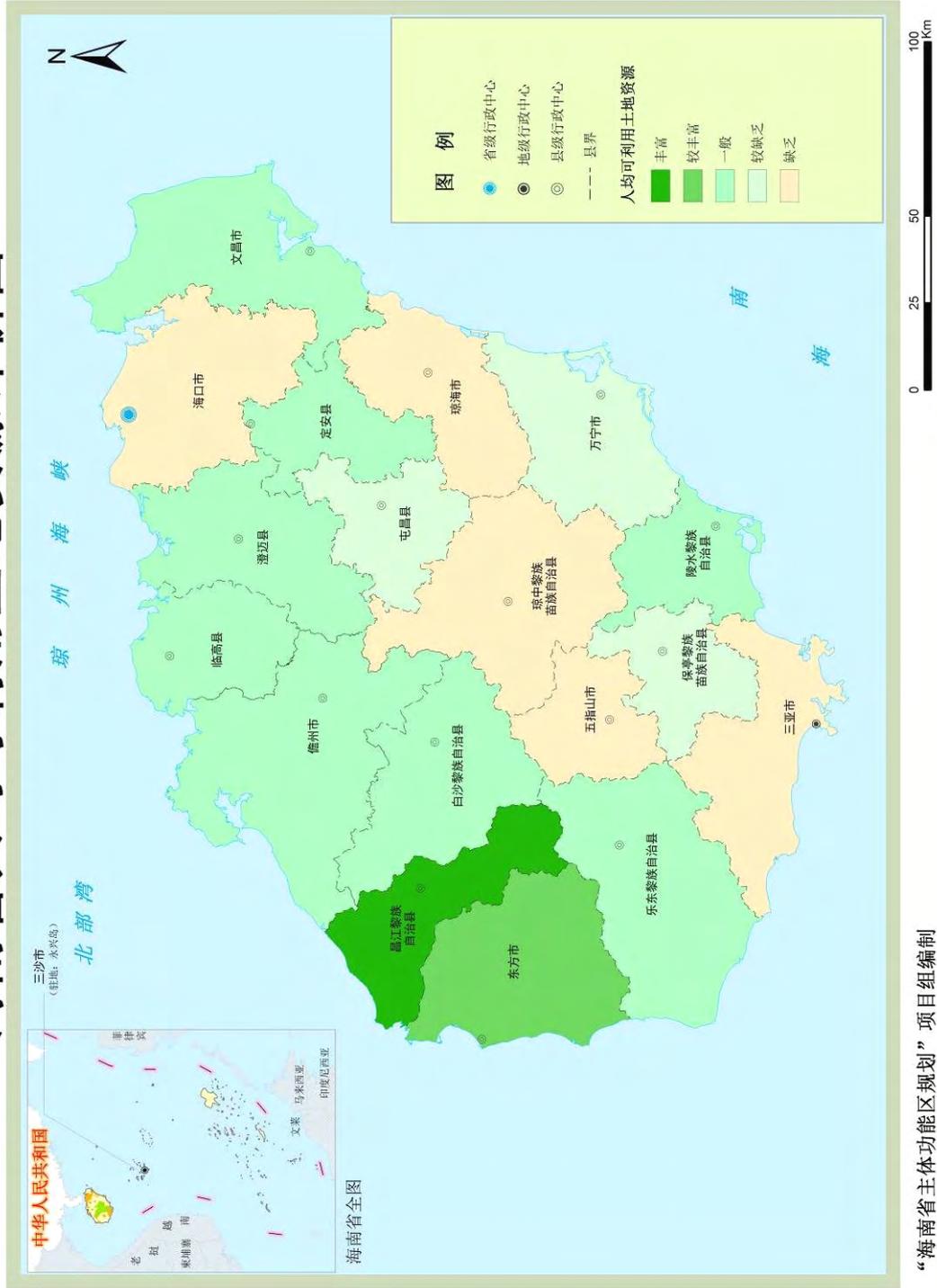
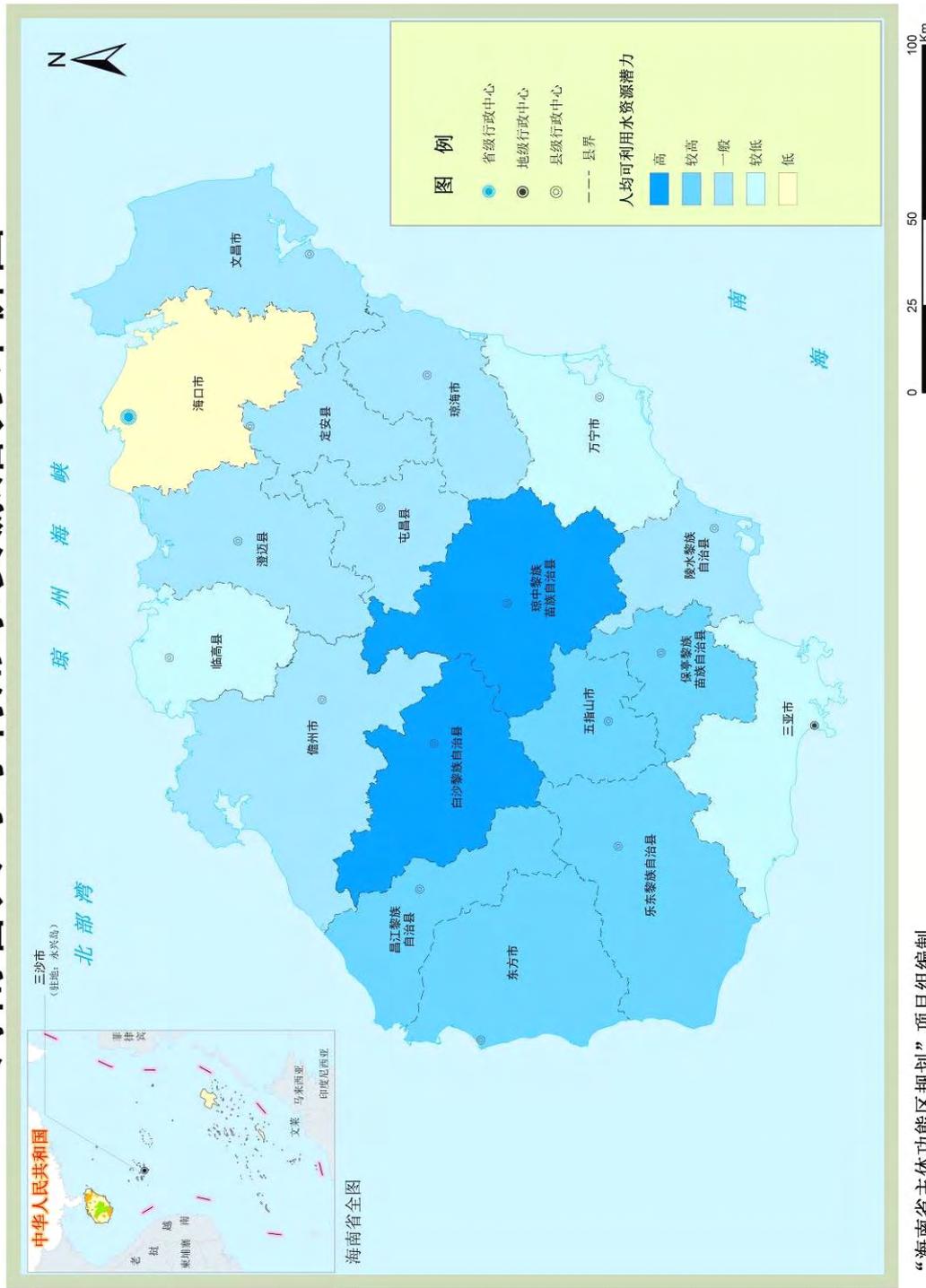


图 4:

海南省人均可利用水资源潜力评价图



“海南省主体功能区规划”项目组编制

海南省生态系统脆弱性评价图（自然单元）

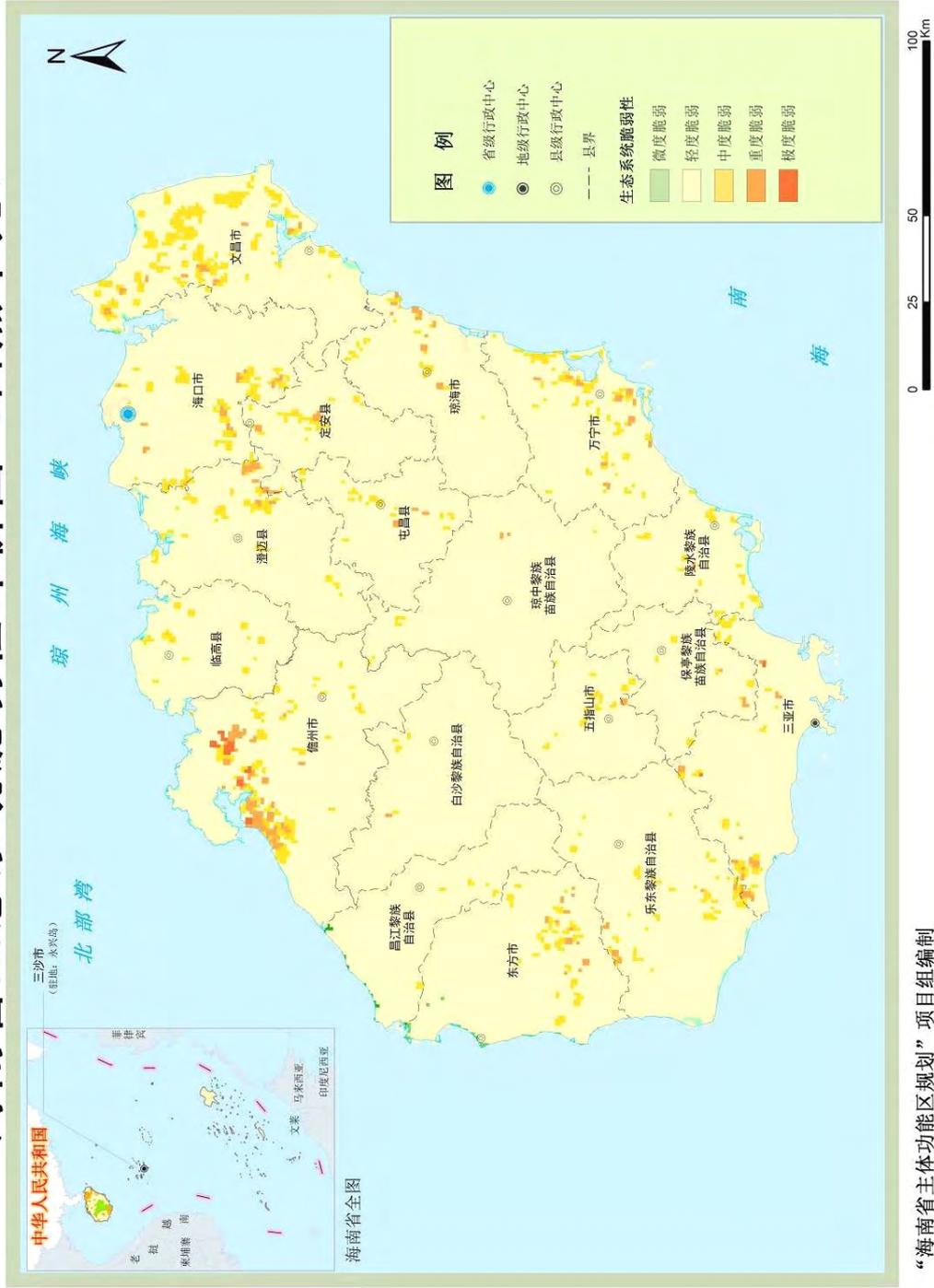


图 5:

海南省自然灾害危险性评价图

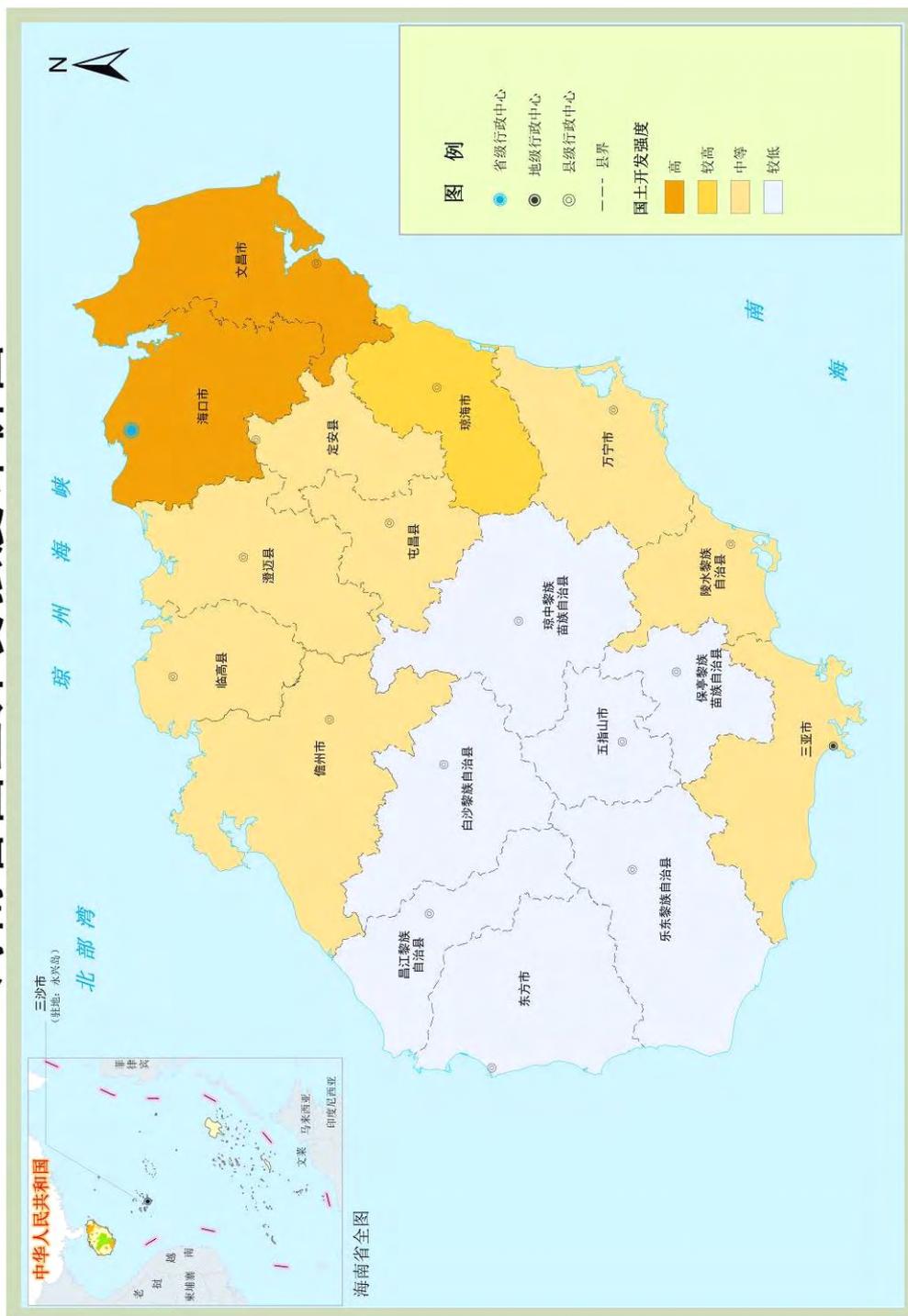


“海南省主体功能区规划”项目组编制

图 6:

图 7:

海南省国土开发强度评价图



“海南省主体功能区规划”项目组编制

图 8:

海南省城镇化战略格局示意图



0 25 50 100 Km

海南省农业战略格局示意图

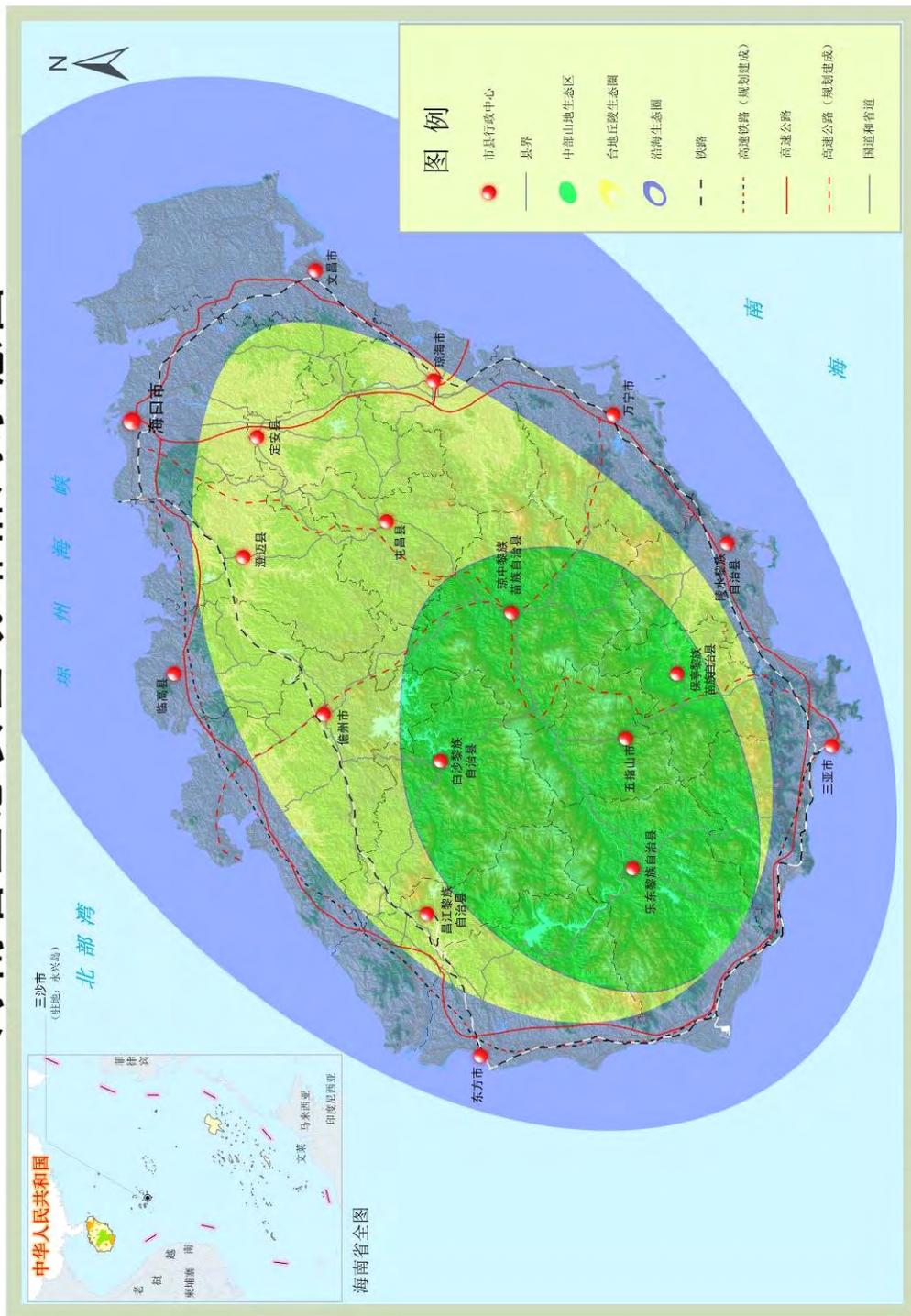


“海南省主体功能区规划”项目组编制

图 9:

图 10:

海南省生态安全战略格局示意图



“海南省主体功能区规划”项目组编制

海南省主体功能区划分总图

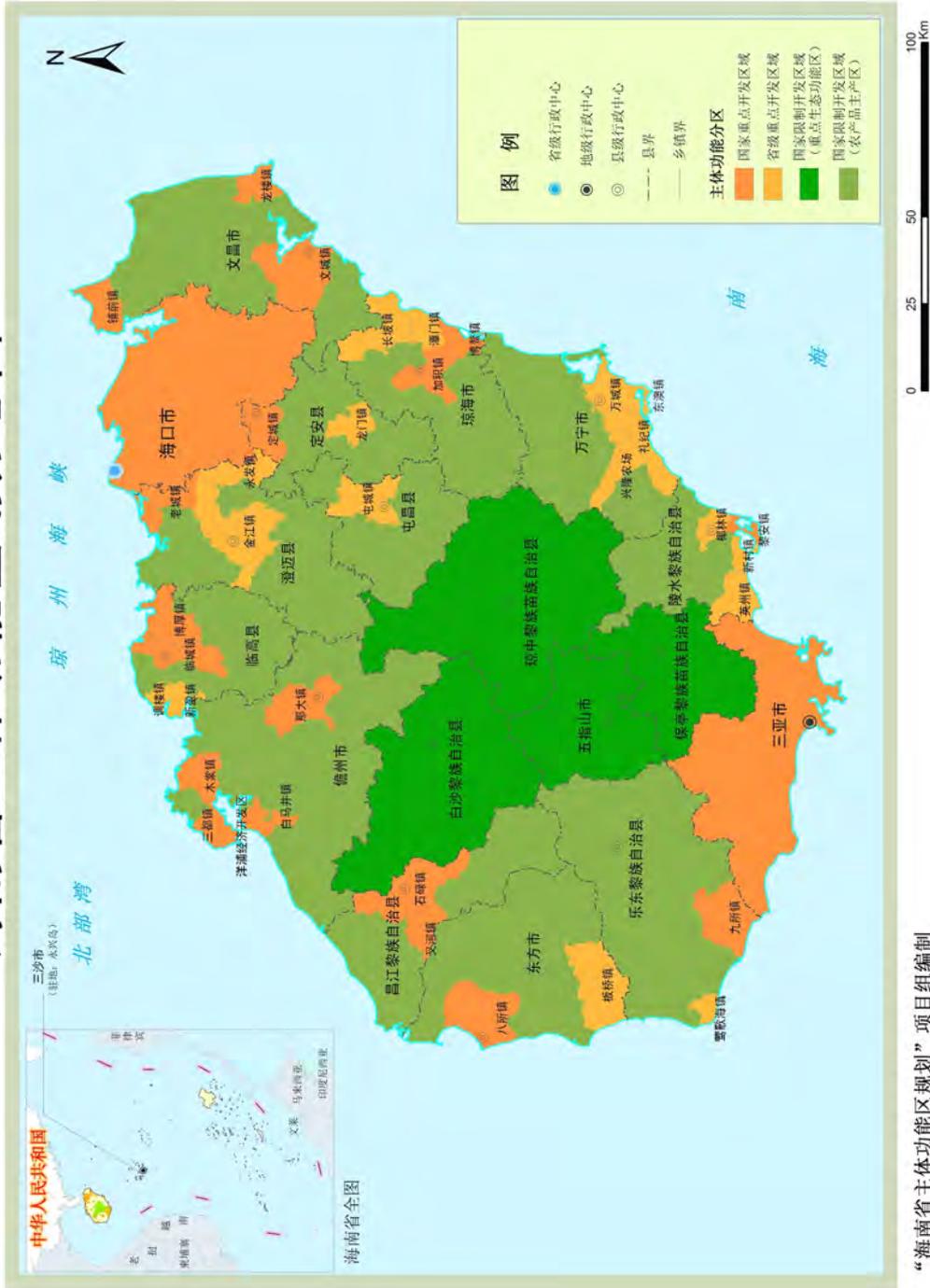


图 11:

海南省重点开发区域分布图

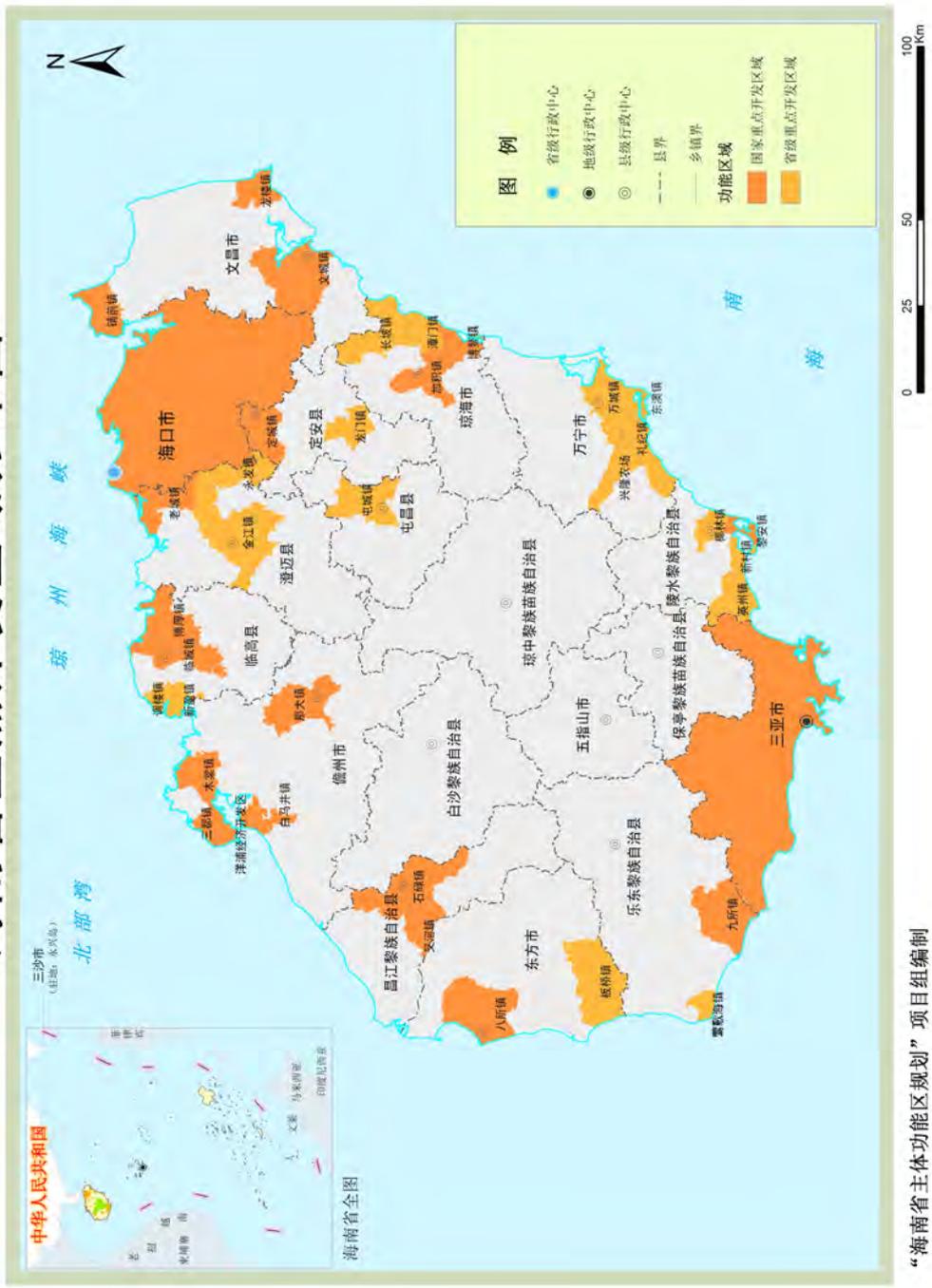
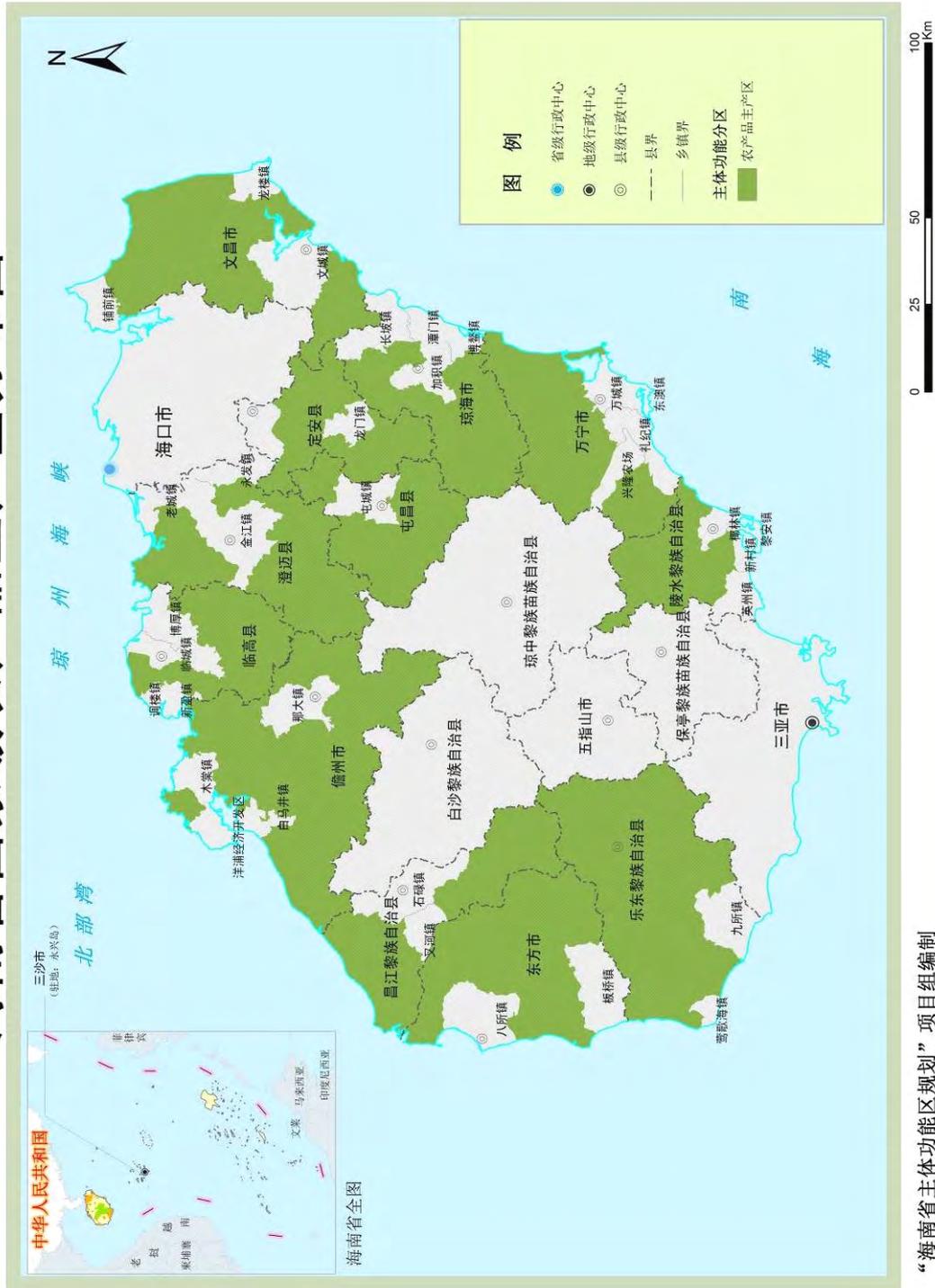


图 12:

图 13:

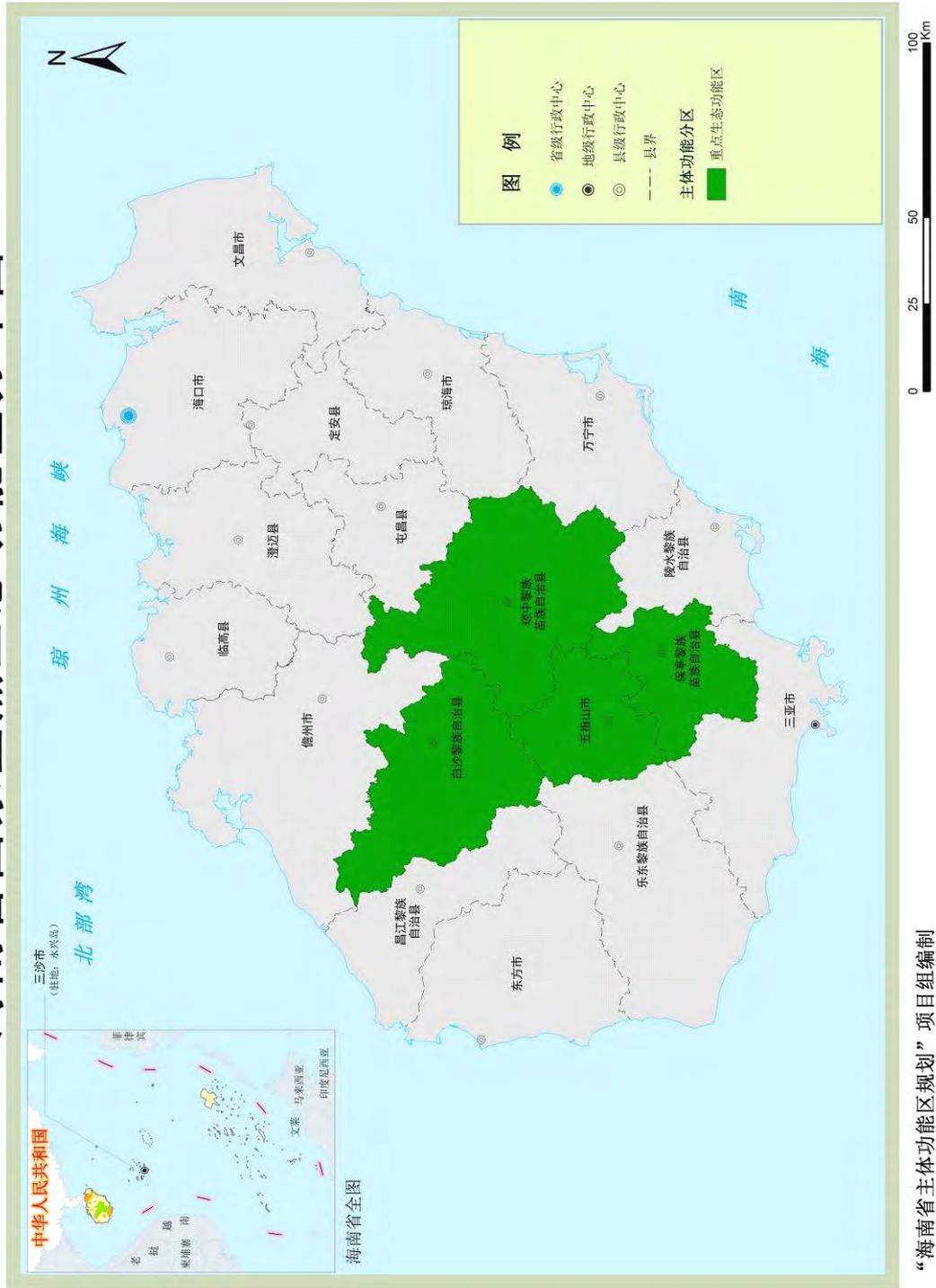
海南省国家级农产品主产区分布图



“海南省主体功能区规划”项目组编制

图 14:

海南省国家重点生态功能区分布图



“海南省主体功能区规划”项目组编制

图 16:

海南省水资源开发利用率评价图

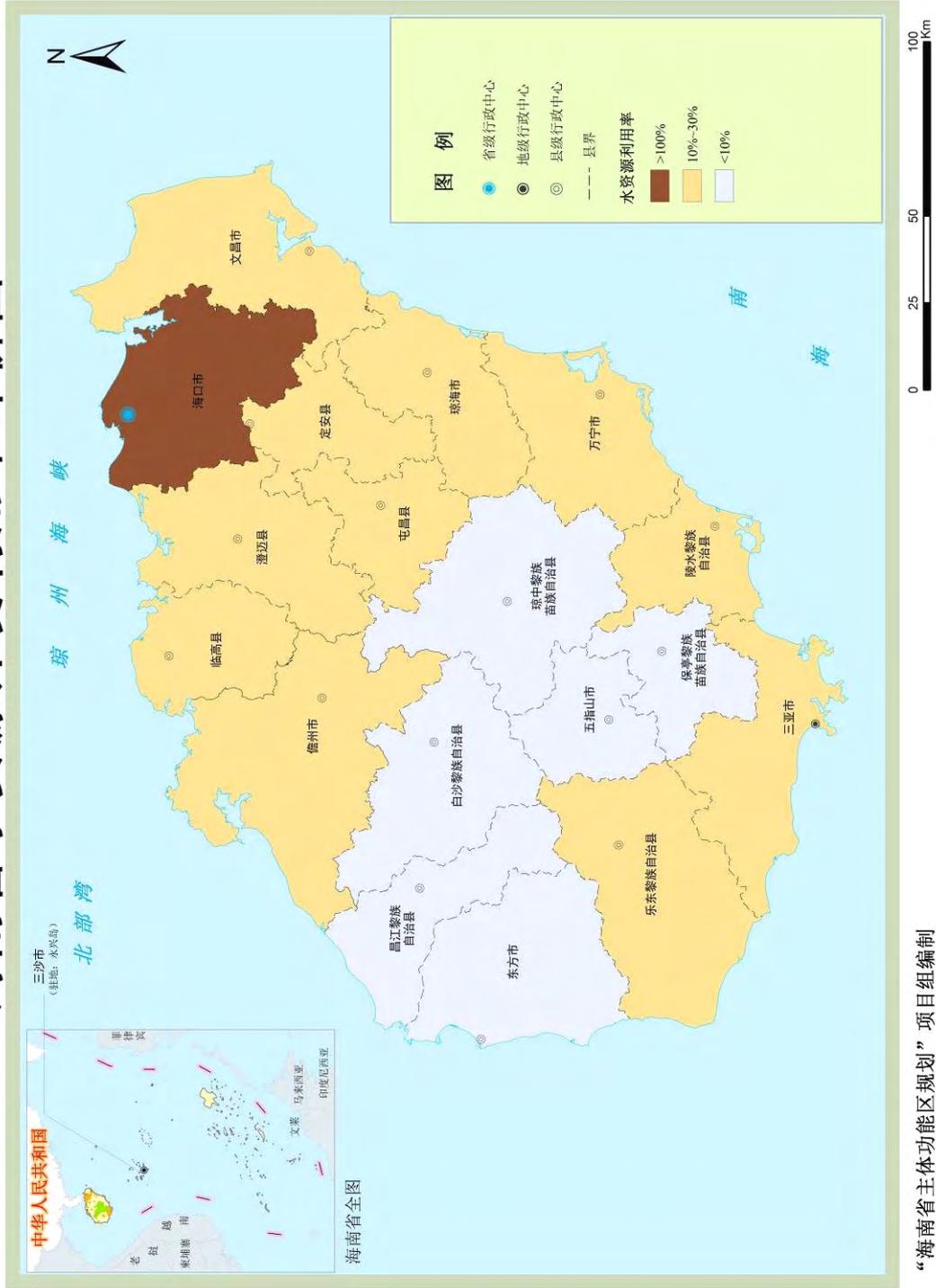
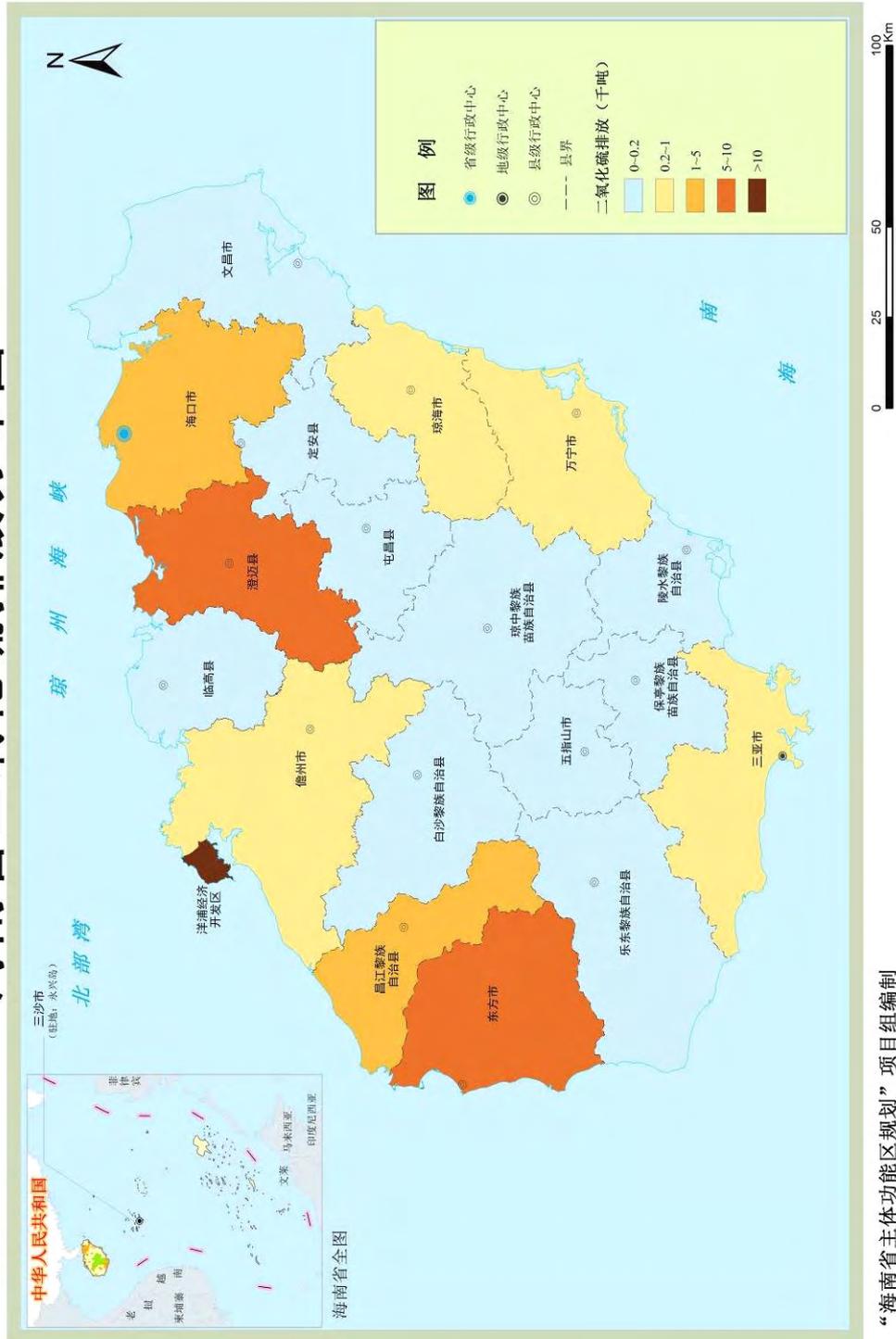


图 17:

海南省二氧化硫排放分布图



“海南省主体功能区规划”项目组编制

图 18:

海南省化学需氧量排放分布图

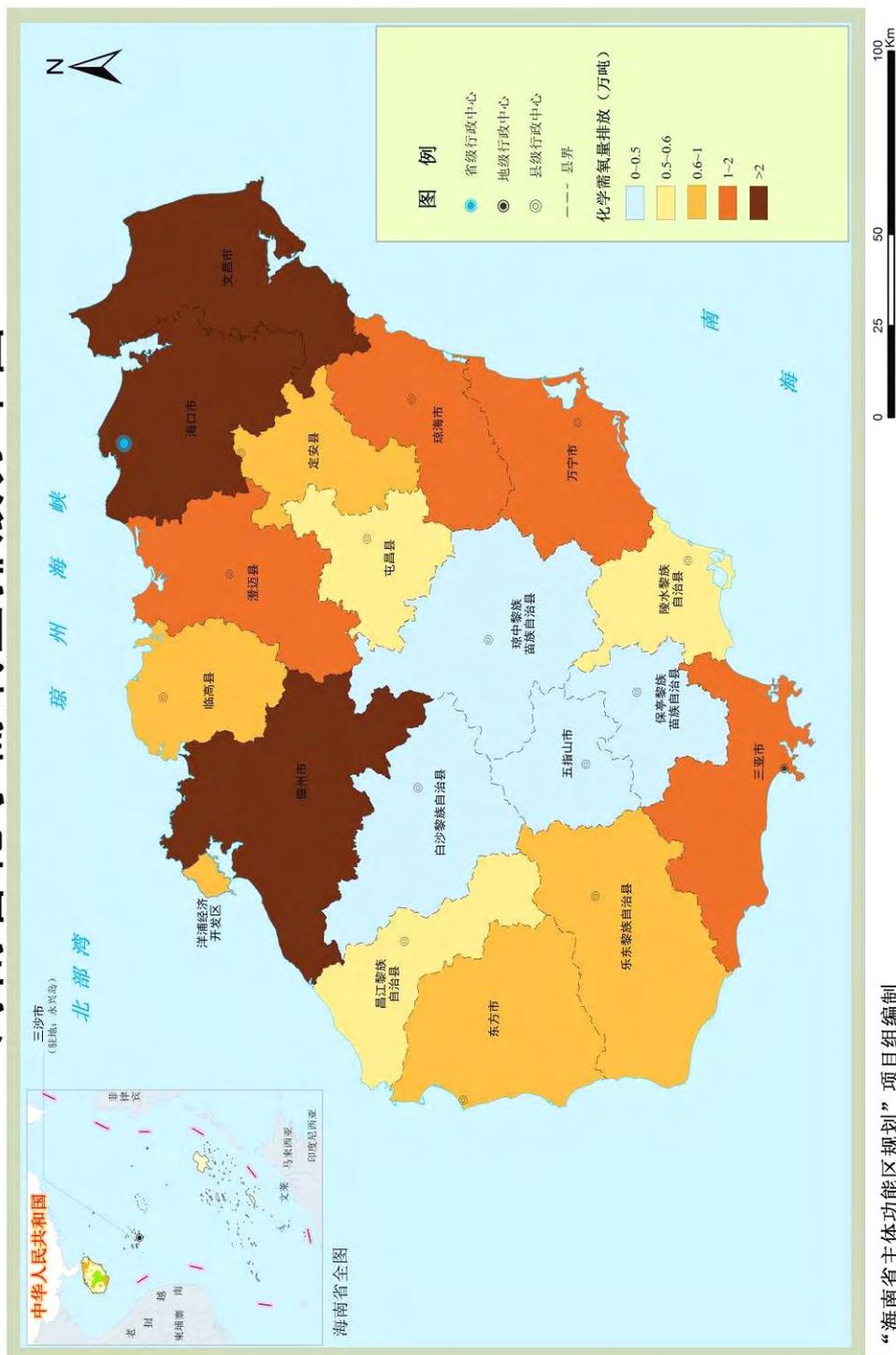
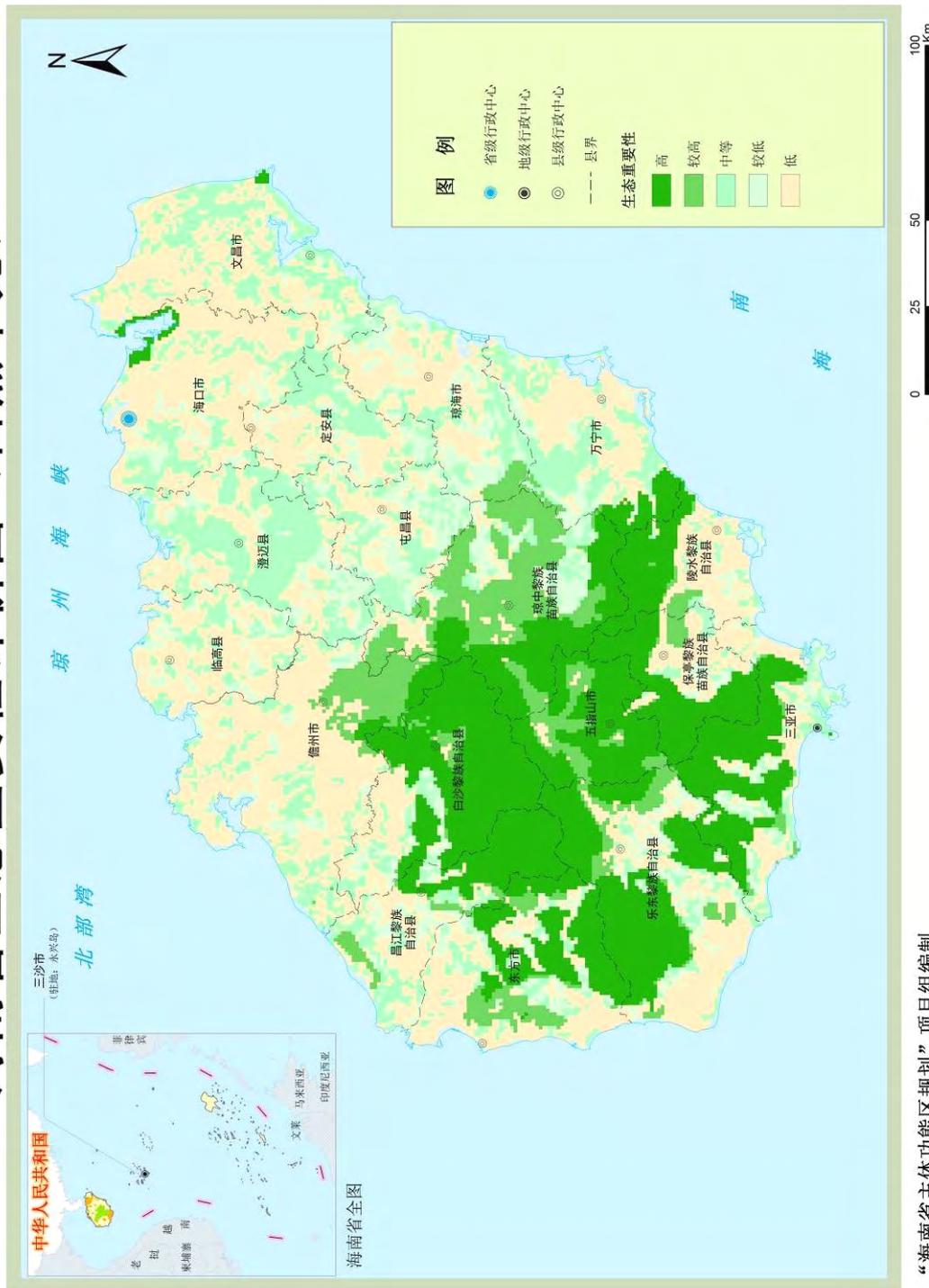


图 19:

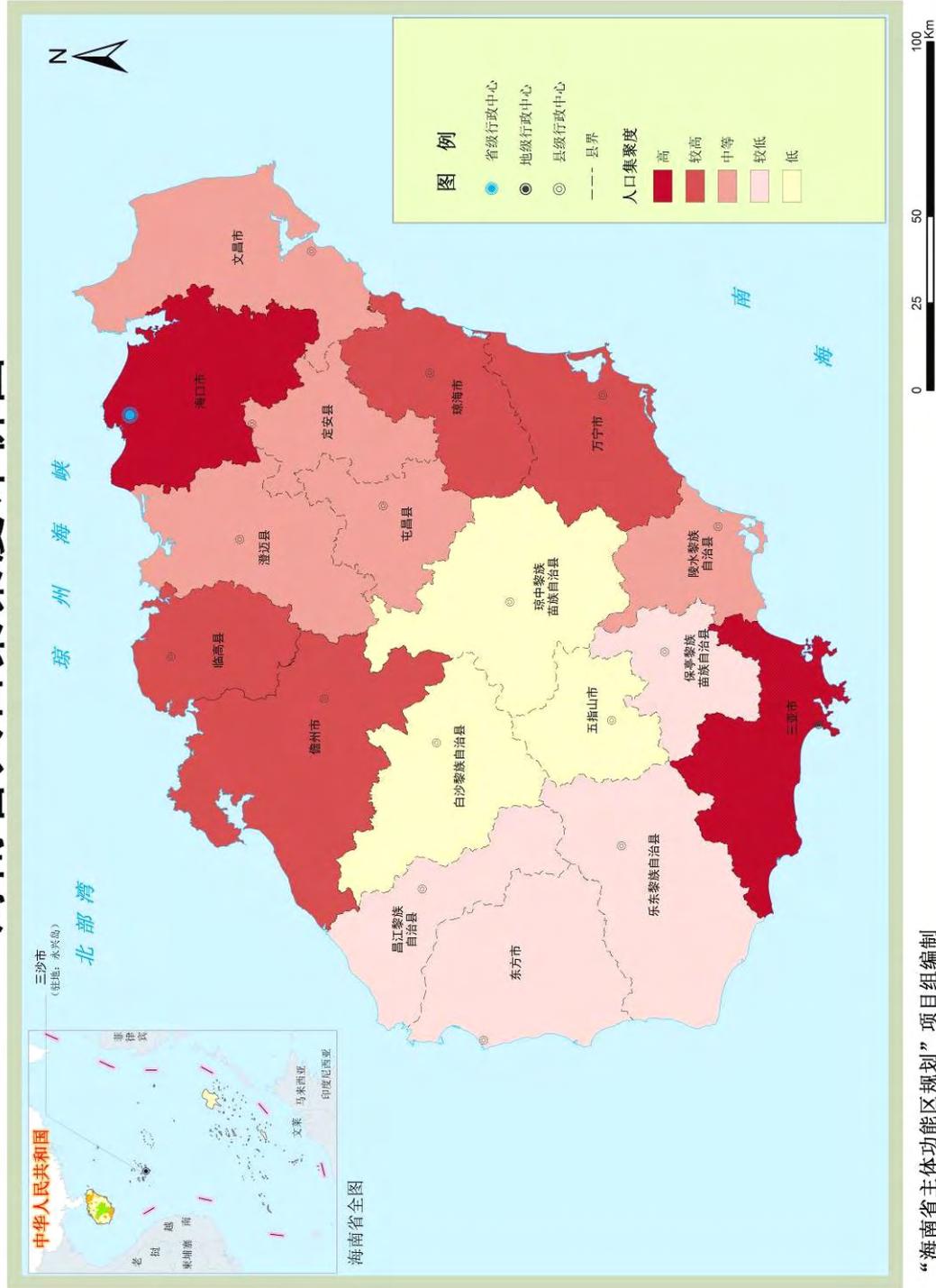
海南省生态重要性评价图（自然单元）



“海南省主体功能区规划”项目组编制

图 20:

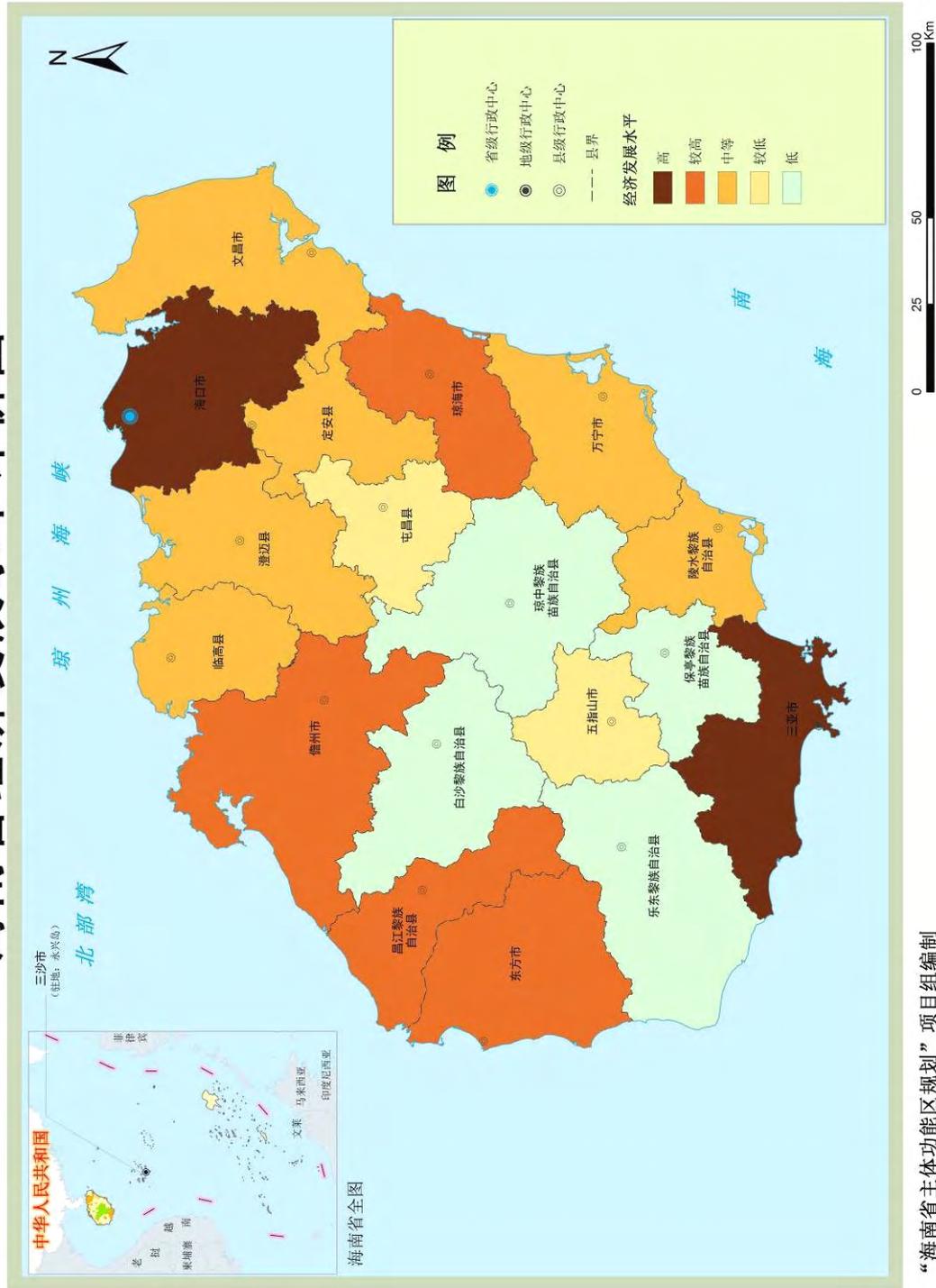
海南省人口集聚度评价图



“海南省主体功能区规划”项目组编制

图 21:

海南省经济发展水平评价图



“海南省主体功能区规划”项目组编制

图 22:

海南省交通优势度评价图

