

秘书二处

宁政发〔2014〕53号

自治区人民政府关于印发 宁夏回族自治区主体功能区规划的通知

各市、县（区）人民政府，自治区政府各部门、直属机构：

《宁夏回族自治区主体功能区规划》已经自治区人民政府研究同意，现予以印发。请认真组织实施，抓好规划落实。

宁夏回族自治区人民政府

2014年6月18日

宁夏回族自治区主体功能区规划

序 言

国土空间^①是人类赖以生存和发展的家园。宁夏 6.64 万平方公里的国土，是回汉各族人民繁衍生息和永续发展的家园。为了我们的家园更美好、经济更发达、社会更和谐、区域更协调、人民更富裕，为了给我们的子孙后代留下天更蓝、水更清、山更绿的家园，必须推进形成主体功能区，科学开发我们的家园。

推进形成主体功能区，就是要根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，确定不同区域的主体功能，并据此明确开发方向，完善开发政策，控制开发强度，规范开发秩序，逐步形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间开发格局。

推进形成主体功能区，是深入贯彻落实科学发展观的重大举措，有利于推进经济结构战略性调整，加快转变经济发展方式，实现科学发展；有利于按照以人为本的理念推进区域协调发展，缩小地区间基本公共服务和人民生活水平的差距；有利于打破行政区划界限，引导人口分布、经济布局与资源环境承载能力相适应，促进人口、经济、资源环境的空间均衡；有利于从源头上扭转生态环境恶化趋势，促进资源节约和环境保护，应对和减缓气候变化，实现可持续发展。

^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。

《宁夏回族自治区主体功能区规划》（以下简称规划）根据中国共产党第十七次全国代表大会报告、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》、《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》和《宁夏回族自治区国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》编制，是推进形成主体功能区的基本依据，是科学开发宁夏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^①，各地、各部门必须切实组织实施，健全法律法规，加强监测评估，建立奖惩机制，严格贯彻执行。

本规划覆盖宁夏全部国土空间，规划实现主体功能区主要目标的时间是2020年。规划任务是长远的，实施中将根据形势变化和评估结果适时调整修订。

^①战略性，指本规划是从关系宁夏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，是其他各类空间规划的基本依据，是区域政策的基本平台。约束性，指本规划明确的不同国土空间的主体功能定位、开发方式及强度等，对各类开发活动具有约束力。

第一章 规划背景

——认识我们变化着的家园

雄伟的贺兰、峻峭的六盘、奔腾的黄河、雄浑的大漠、辽阔的草原，肥沃的农田，这就是我们美丽的家乡——宁夏川。这里绿荫处处，稻香鱼肥，瓜果飘香，牛羊塞道。千百年来，“天下黄河富宁夏”的歌谣世代传唱。进入改革开放年代，特别是实施西部大开发以来，宁夏现代化建设全面展开，工业化、城镇化和新农村建设快速推进，一家家工厂不断涌现，一座座城市拔地而起，一个个村庄焕然一新，一条条公路纵横南北，我们的家园发生了深刻变化。构建美好家园，首先要认识我们这片家园的自然状况，认识已经发生的变化以及还将发生怎样的变化。

第一节 自然状况

宁夏，自南北朝以来便以“塞上江南，鱼米之乡”闻名于世。宁夏是中国五个少数民族自治区之一，位于中国东西轴线中心、黄河中上游，连接华北与西北的重要枢纽。地处东经 104°17'—107°39'，北纬 35°14'—39°23'之间，东连陕西、南接甘肃、北与内蒙古自治区接壤。地理位置独特，地势地形复杂，气候类型多样。

——地形。地势南高北低，地形南北狭长，南部以流水

侵蚀的黄土地貌为主，中北部以干旱剥蚀、风蚀地貌为主，自南而北有六盘山地、黄土丘陵、中部山地丘陵盆地、灵盐台地、宁夏平原、贺兰山地等地貌类型^①，平原、盆地一般海拔 1090 米—2000 米，贺兰山最高峰海拔 3556 米（图 1 宁夏地形地貌图）。

——气候。地处内陆，位于季风区西缘，冬季受蒙古高压控制，为寒冷气流南下要冲；夏季处在东南季风西行的末梢，形成典型的大陆性气候。按全国气候区划，最南端（固原市的南半部）属中温带半湿润区，固原市北部至同心、盐池南部属中温带半干旱区，中北部属中温带干旱区。光能丰富，热量适中，降水稀少且于夏秋季集中。冬寒夏热，春秋短促，昼夜温差大。南凉北暖、南湿北干。全年平均气温 5.3℃—9.9℃，引黄灌区和固原地区分别为全区高温区和低温区，南部年均降水 400 毫米以上，引黄灌区年均不足 200 毫米（图 2 年降水量图）。

——资源。宁夏具有煤炭、农业、旅游等方面的资源优势，部分资源人均占有量位居全国前列。土地资源丰富，人均土地、人均耕地、人均灌溉耕地远高于全国平均值，还有近 1000 万亩尚未开发利用的荒地资源（图 3 人均可利用土地资源评价图）。探明矿产 33 种，其中煤炭和石膏探明

^①全区土地总面积国家分配数为 6.64 万平方公里，其中：山地占 20.92%、丘陵占 34.08%、台地占 17.93%、盆地和平原占 25.73%、沙漠占 1.34%。

储量分别为 348.1 亿吨和 27.8 亿吨，分列全国第 6 位和第 7 位。风、光、热资源也十分丰富。自然和人文旅游资源丰富多彩，独具魅力。但水资源匮乏，水土资源匹配差，包括国家分配的黄河可用水量，人均水资源占有量仅相当于全国平均值的 1/3，水资源短缺和利用效率低是制约宁夏发展的最大瓶颈（图 4 主要矿产分布图）。

——植被。宁夏自然植被有森林、灌丛、草甸、草原、沼泽等类型，以草原植被为主体，面积占自然植被的 79.5%。干草原和荒漠草原是宁夏草原的主要类型，其面积占全区草原面积的 97% 以上。森林集中分布于贺兰山、六盘山和罗山等海拔较高、相对高度较大的山地，属天然次生林，六盘山有一定比例的人工林。受水热条件尤其是水分因素的制约，植被的地带性分异明显，自南向北，呈森林草原—干草原—荒漠草原—草原化荒漠的水平分布规律。山地垂直变化显著，由山麓草原向中高山森林、亚高山草甸过渡。草甸、沼泽、盐生和水生植物群落则分布于河滩、湖泊等低洼地域（图 5 植被分布图）。

——灾害。宁夏自然灾害种类多、分布广、频率大。属地质地貌灾害的有地震、滑坡、土壤侵蚀、土地沙化、高氟地下水等，属气象气候灾害的有干旱、暴雨洪水、霜冻、沙尘暴、寒潮、冰雹、连阴雨、热干风、低温冷害等，属生物灾害的有鼠害、虫害等。干旱和地震是危害最严重的两种自

然灾害。

第二节 国土空间开发现状

——国土空间呈现三大生态经济板块。宁夏国土开发已形成了沿黄经济区、中部干旱区和南部山区三大生态经济板块，呈现出产业分工明确、发展特色鲜明的空间格局。沿黄经济区水土资源优越、生态环境良好、农业基础雄厚、工业发展迅速，已形成能源、化工、新材料、装备制造、农产品加工等特色优势产业。经济结构不断调整，经济发展方式逐步转变，集聚经济和人口的能力明显增强。中部干旱带土地和矿藏丰富，但水土匹配差，土地退化沙化严重，目前在防沙治沙、生态修复的基础上，发展旱作节水补灌农业，形成一定规模的采矿业、特色农产品加工业。南部山区为黄土丘陵和土石山区，水土流失问题突出，是宁夏重要的生态保护地区和生态农业区，草畜、马铃薯、小杂粮、油料等特色农业有较大潜力。

——城镇化进程加快。随着宁夏沿黄经济区的发展，城市基础设施建设力度加大，城市建成区面积不断扩大，区域中心城市集聚经济和人口的能力提高，农村劳动力转移速度加快，城市人口稳定增加，农村人口呈现下降趋势，城镇化水平逐步提高，城镇化速度和水平在西部处于前列。

——生态保护与建设加强，促进了人与自然和谐发展。全区植树造林、封山禁牧成效显著，“三河源”生态经济圈、

退耕还林、退牧还草、三北防护林、天然林保护、防沙治沙等工程扎实推进，森林覆盖率达到 9.84%。积极实施水权转换，对缓解水资源压力、改变用水结构和传统的农业生产模式、保证工业用水发挥积极作用。环境保护力度加大，重点流域、重点地区生态环境质量显著改善。

第三节 资源环境综合评价

经对全区陆地空间土地资源、水资源、环境容量、生态系统脆弱性、生态重要性、自然灾害危险性、人口集聚度、经济发展水平、交通优势度等指标以及国土空间开发现状综合评价，宁夏国土空间具有以下特点：

——具有一定资源优势。能源（煤炭）、农业（北部灌区）、旅游资源优势明显，在我国西部具有重要地位，特别是宁东能源化工基地、宁夏引黄灌区优质粮食和特色农产品基地，在宁夏建设全面小康社会中将发挥重要作用（图 6 耕地分布图）。

——水资源短缺。地表水资源具有量少、质差、空间分布不均、时间变率大等特点。多年平均降水总量 149.49 亿立方米，天然地表水资源量 9.49 亿立方米（未计算黄河过境水量），仅占全国平均水平的 0.03%；每平方公里年产水量 1.73 万立方米，只有全国平均值的 5.6%，加上国家分配的黄河可用水量 40 亿立方米，人均水量或耕地亩均水量，仍为全国最少的省区之一（图 7 人均可利用水资源评价

图)。

——生态比较脆弱。宁夏国土被乌兰布和、腾格里、毛乌素三大沙漠包围，处于干旱、半干旱气候过渡地带，是对全球气候反应最为敏感的生态脆弱带。由于历史上人类不合理的活动，生态退化显著。全区中度以上生态脆弱区域占国土空间的 40.23%，其中，极度脆弱占 2.03%、重度脆弱占 8.58%、中度脆弱占 29.62%、水土流失面积占全区总面积的 70%^①。脆弱的生态环境，使大规模的工业化、城镇化开发受到很大制约（图 8 生态脆弱性评价图）。

——自然灾害威胁大。暴雨、大风（沙尘暴）、干旱和洪水等自然灾害频繁，受灾面广，财产损失严重，以南部山区和中部干旱带最为突出。80%以上的县级行政区位于自然灾害威胁严重区域。自然灾害频发，阻碍了工业化、城镇化进程和给人民生命财产安全带来隐患（图 9 自然灾害危险性评价图）。

第四节 空间开发主要问题

改革开放以来，宁夏经济持续快速发展，工业化、城镇化加快推进，人民生活水平明显提高，经济综合实力显著增强，国土空间也发生了巨大变化。这种变化，有力地支撑了我区的经济发展和社会进步，但也带来了一些必须高度重

^①根据水利部进行的全国第二次水土流失遥感调查数据，全区现有水土流失面积 36850 平方公里。根据宁夏生态环境 2004 年遥感数据，宁夏沙化土地面积 11826 平方公里。

视、认真解决的突出问题。

——空间结构不合理。工农业生产挤占一定的湿地、林地、草地，绿色生态空间偏少。农村人口减少后，相对于城市人均居住空间，农村人均居住占用空间偏多。

——空间利用效率低。2008年，宁夏各类建设空间2590平方公里，国土开发强度为3.9%；其中城市空间占国土面积的比例为1.12%，农村居民点占国土面积的比例为1.67%^①。全区经济密度166万元/平方公里，远低于东中部地区。另外，在加快推进工业化、城镇化进程中，存在着城市建设配套性差、工业园区效率低下、土地产出率低等问题。

——经济布局与人口分布不均衡。南部山区和中部干旱带土地贫瘠，水资源缺乏，经济发展落后，贫困面大，生态环境脆弱，人口承载压力大。2008年生产总值仅占全区的11.4%，而人口占到全区的39.1%，部分市县人口严重超载。

——城乡区域差距较大。2008年，人均地区生产总值最高地区（石嘴市城区）为最低地区（海原县）的9.9倍；城镇在岗职工平均工资最高地区（银川市三区）为最低地区（贺兰县）的1.7倍；农民人均纯收入最高地区（利通区）为最低地区（海原县）的2.5倍；人均地方财政收入最高地

^①2008年，我区农村居民点占用空间1110平方公里，农村居民人均居住占用空间285平方米（包括农村居民散养畜禽占用空间和庭院），高于全国平均水平50多平方米；城镇建设空间746平方公里，城镇人均居住空间为28平方米，高于全国平均水平8平方米左右。

区（银川市三区）为最低地区（西吉县）的 39.2 倍。城乡居民收入比为 3.5:1，城乡居民支出比为 3.1:1。教育、医疗、卫生、文化等基本公共服务方面，城乡差距明显。

——环境问题依然严峻。宁夏干旱少雨，水环境质量总体状况较差，近 50% 的县级行政区化学需氧量排放超过了环境容量，其中 8 个位于南部山区，且都属重度以上超载。大气环境质量总体尚好。随着工业化、城镇化的发展，煤炭资源开发利用加速，加之工业中高耗能产业比重较大，宁夏资源环境面临很大压力。

第五节 面临挑战

《国务院关于进一步促进宁夏经济社会发展的若干意见》（国发〔2008〕29 号）要求，“到 2020 年，人均地区生产总值、城乡居民收入接近或达到全国平均水平，综合经济实力和自我发展能力显著增强，人均基本公共服务达到全国平均水平，单位生产总值能耗进一步显著下降，生态环境明显改善”。因此，今后一个时期，是宁夏加快推进实施新一轮西部大开发战略、实现全面建设小康社会宏伟目标的关键时期，对国土空间开发提出了巨大挑战。工业化、城镇化和农业现代化加速推进，对生态环境形成了新的压力。我们既要满足人民生活改善、经济发展、工业化推进、基础设施建设、承接东部地区产业转移等对国土空间的巨大需求，又要保护环境和人民健康，应对水资源短缺、土地沙化、空气污

染，保住并扩大绿色空间；既要满足我们自身发展需要的国土空间，又要为保障国家生态安全、能源安全和粮食安全提供一定的国土空间。面对这些挑战，我们必须把优化国土空间结构作为重要突破口，采取得力措施，优化国土空间开发格局。

第二章 指导思想和开发原则

——科学开发我们家园的新理念和准则

今后一个时期，是宁夏新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化加速发展的重要时期，也是国土空间结构急剧变动的历史时期，科学的国土空间开发导向极为重要^①。立足宁夏国土空间自然状况和发展战略，针对开发中的突出问题以及未来面临诸多挑战，我们必须积极推进形成主体功能区。

第一节 指导思想

推进形成主体功能区，要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观^②，全面贯彻党的十七大精神，坚持以人为本，遵循自然规律和经济规律，以县域为基本单元，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，实现人口、经济、资源环境的相互协调，构建山川秀美、经济发展、生活富裕、社会文明和谐的新宁夏。

①空间结构形成后很难改变，特别是农业空间、生态空间等变为工业和城市建设空间后，调整恢复的难度和代价很大。

②落实科学发展观，必须把科学发展观的思想和要求落实到具体空间单元的开发利用工作中，明确每个地区的主体功能定位以及发展方向、开发方式和开发强度。

一、开发理念

本规划中优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发的“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，并不是限制所有开发活动。对农产品主产区，要限制大规模高强度的工业化、城镇化开发，但仍要鼓励农业开发；对重点生态功能区，要限制大规模高强度的工业化、城镇化开发，但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。生态脆弱或生态功能重要的区域，并不适宜大规模高强度的工业化、城镇化开发，有的区域甚至不适宜高强度的农牧业开发。否则，将对生态系统造成破坏，对提供生态产品的能力造成损害。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，但必有一种是主体功能。从提供产品的角度划分，或者

^①开发通常是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也有区别，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的发展。

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态功能。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。

——根据资源环境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、交通等带来难以承载的压力。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。

——控制开发强度的理念。我区不适宜工业化、城镇化开发的国土空间占很大比重。沿黄经济区自然条件较好，尽管适宜工业化、城镇化开发，但也适宜发展农业，为保障农产品供给安全，不能过度占用耕地推进工业化、城镇化。由此决定了宁夏可用来推进工业化、城镇化的国土空间并不宽裕。即使是城镇化水平较高的地区，也要保持必要的耕地和

绿色生态空间。在一定程度上满足当地人口对农产品和生态产品的需求。因此，各类主体功能区都要有节制地开发，保持适当的开发强度。

——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。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、宜人气候等生态产品的需求。从需求角度看，这些自然要素在某种意义上也具有产品的性质。保护和扩大自然界提供生态产品能力的过程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。随着人民生活水平的提高，人们对生态产品的需求在不断增强。因此，必须把提供生态产品作为发展的重要内容。

二、主体功能区划分

根据以上开发定义和开发理念，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；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。

优化开发区域^①、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域，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，以是否适宜或如何进行大规模高强度工业化、城镇化开发为基础划分的。

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。

——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的经济基础、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。优化开发和重点开发区域都属于城市化地区，开发内容总体上相同，开发强度和开发方式不同。

^①按开发方式国家划分了四类主体功能区，即优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域。因我区正处在工业化、城镇化加快发展阶段，目前还没有具备优化开发区域条件的县区，故本规划中没有划分优化开发区域。

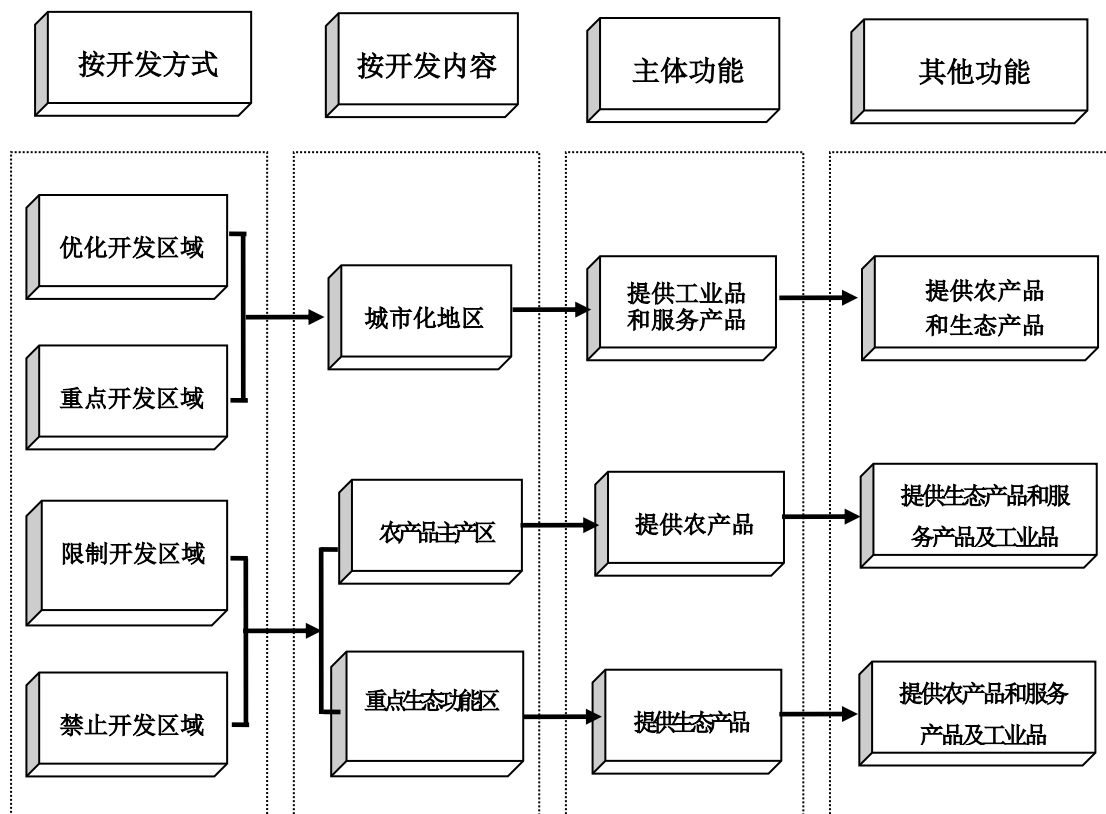
——限制开发区域分为两类：一类是农产品主产区，即耕地较多、农业发展条件较好，尽管也适宜工业化、城镇化开发，但从保障国家农产品安全以及中华民族永续发展的需要出发，必须把增强农业综合生产能力作为发展的首要任务，从而应该限制进行大规模高强度工业化、城镇化发展的地区；一类是重点生态功能区，即生态系统脆弱或生态功能重要，资源环境承载能力较低，不具备大规模高强度工业化、城镇化开发的条件，必须把增强生态产品生产能力作为首要任务，从而应该限制进行大规模高强度工业化、城镇化开发的地区。

——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，以及其他禁止进行工业化、城镇化开发、特殊保护的重点生态功能区。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、重点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，国家和自治区支持的重点不同。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。

主体功能区分类及其功能



三、重大关系

推进形成主体功能区，应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发展的主要任务，并不排斥该区域发挥其他功能。

——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工业化、城镇化开发的区域，是为

了切实保护这类农业发展条件较好区域的耕地，不断提高农业综合生产能力。此外，通过集中布局、点状开发，在县域适度发展非农产业。

——主体功能区与能源和矿产资源开发的关系。能源和矿产资源开发，往往只是“点”的开发，主体功能区中的工业化、城镇化开发，更多地是“片”的开发。一些能源和矿产资源富集的区域确定为限制开发区域，不是要限制能源和矿产资源开发，而是按照该区域的主体功能定位实行“点上开发、面上保护”。

——主体功能区与区域发展总体战略的关系。推进形成主体功能区是为了落实好区域发展总体战略，深化细化区域政策，更好地支持区域协调发展。把沿黄经济区确定为重点开发区域，就是要集聚人口和经济，引导生产要素向沿黄经济区集中，推进工业化、城镇化进程，使中南部贫困地区人口到沿黄经济区就业、定居，从而更好地保护中南部地区生态，提高生态产品供给能力，国家和自治区支持生态环境保护 and 改善民生的政策能够集中落实到中南部地区，尽快改善当地公共服务和人民生活条件。

——政府与市场关系。推进形成主体功能区，是政府对国土空间开发的战略设计和总体谋划，体现了国家战略意图。促进主体功能区的形成，要正确处理好政府与市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作

用。政府推进形成主体功能区的主要职责是，明确主体功能定位并据此配置公共资源，完善法律法规和区域政策，综合运用各种手段，引导市场主体根据相关区域主体功能定位，有序进行开发，促进经济社会全面协调可持续发展。

第二节 开发原则

一、优化结构

要将国土空间开发从外延扩张为主，转向调整优化空间结构为主^①。

——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，适度压缩工矿建设空间。

——严格控制开发强度，适度控制城市空间总面积的扩

①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、其他生态空间。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。其他生态空间包括荒草地、沙地、盐碱地、荒漠等。

其他空间，指除以上三类空间以外的其他国土空间，包括交通设施空间、水利设施空间、特殊用地空间。交通设施空间包括铁路、公路、民用机场、港口码头、管道运输等占用的空间。水利设施空间即水利工程建设占用的空间。特殊用地空间包括居民点以外的国防、宗教等占用的空间。

张，减少工矿建设空间。在城市建设空间中，主要扩大城市居住、公共设施和绿地等空间，提高城市建设空间中的工业空间效率。在工矿建设空间中，压缩并修复采掘业空间（图 10 开发强度示意图）。

——落实最严格的耕地保护制度，控制各类建设占用耕地，稳定全区耕地面积，坚守 1630 万亩耕地保有量，确保基本农田总量不减少、用途不改变，质量有提高。各类开发建设活动都要尽量不占或少占耕地，确需占用耕地的，要在依法报批用地前，补充数量相等的、质量相同的耕地。

——实行基本草原保护制度、禁止开垦草原，实行禁牧休牧划区轮牧，稳定草原面积，在有条件的地区加强人工草地建设。

——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，并将闲置的农村居民点由政府进行评估后，给予一定的经济补偿予以收购，复垦整理成农业生产空间或绿色生态空间。

——适度扩大交通设施空间，重点扩大区域对外通道空间及城市群之间的轨道交通空间。

——调整城市空间的区域分布。扩大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。适度控制限制开发区域城市建设空间和工矿建设空间，从严控制开发区总面积。

二、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进行有度有序开发,走人与自然和谐的发展道路。

——把保护水面、湿地、林地、荒漠、绿洲放到与保护耕地同等重要位置。

——工业化、城镇化开发,必须建立在对所在区域资源环境承载能力综合评价的基础上,严格控制在水资源承载能力和环境容量允许的范围内。编制区域规划,应事先进行资源环境承载能力综合评价,并保持一定比例的绿色生态空间。

——在水资源严重短缺、生态脆弱、生态系统重要、环境容量小、地震和地质灾害等自然灾害危险性大的地区,要严格控制工业化、城镇化开发,适度控制其他开发活动,缓解开发活动对资源和生态环境的压力。

——严禁破坏生态环境的各类开发活动。能源资源和矿产资源开发,也要尽可能不损害生态环境,并应最大限度地修复生态环境。在沙化土地上从事营利性治沙活动的,应按照国家《营利性治沙管理办法》有关规定履行审批手续。

——加强对河流原始生态的保护。在保护河流生态的基础上有序开发水利资源。实行最严格的水资源管理制度,严

格控制地下水超采,加强对超采的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水土流失预防监督工作。

——交通、输电等基础设施建设要尽量避免对重要自然景观和生态系统的分割,从严控制穿越禁止开发区域。

——农业开发要充分考虑对自然生态系统的影响,积极发挥农业的生态、景观和间隔功能。严禁有损自然生态系统的开荒以及侵占水面、湿地、林地、草地、沙地等的农业开发。

——按照土地利用总体规划确定的耕地和基本农田保护目标,以全国土地调查结果为基础,结合国家“十二五”生态退耕规划,有计划地实行退耕还林、退牧还草、退田还湖。在农业用水严重超出区域供水能力的地区实行退耕还水^①。

——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;引导节约集约使用林地,严格控制林地转为建设用地,逐步减少城市建设、工矿建设和农村建设占用林地数量;通过生态脆弱区和退化生态系统修复治理,积极扩大和保护林地,逐步增加森林比重。

——生态遭到破坏的地区要尽快偿还生态欠账。生态修复行为要有利于构建生态廊道和生态网络。

三、集约开发

^①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。

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。

——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,要把城市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。重点建设县城,逐步减少小城镇数量,严格控制乡镇建设用地盲目扩张。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。

——工业项目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。各类开发区未达到土地利用评价的有关标准之前,不得扩大开发区面积。

——交通建设要尽可能利用现有基础搞扩能改造,必须新建的也要尽可能利用既有交通走廊。跨河、湖的公路、铁路尽可能共用桥位。

四、协调发展

要按照人口、经济、资源环境相协调和统筹城乡发展、

^②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。沿黄经济区既是城市化地区也是重要农产品主产区,要统筹考虑,据点式开发。

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。

——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，限制开发和禁止开发区域要引导人口有序转移到重点开发区域。

——按照人口与土地相协调的要求进行开发。城市化地区在扩大城市建设空间的同时，要增加相应规模的人口。农产品主产区和重点生态功能区在减少人口规模的同时，要相应减少人口占地的规模。

——按照人口与水资源相协调的要求进行开发。城市化地区集聚的人口和经济规模以及产业结构的选择，要充分考虑水资源的承载能力。

——按照区域相对均衡的要求进行开发。在促进沿黄经济区人口和经济进一步集聚的同时，在中南部地区资源环境承载能力相对较强的区域，适度培育形成一定规模的人口和经济密集区。沿黄经济区要积极吸纳中南部地区人口，上缴更多的财政收入，帮助中南部地区修复生态环境和实现人口脱贫。

——按照统筹城乡的要求进行开发。城市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延伸到农村居民点。

——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，充分考虑地下矿藏的赋存规律和特点。在条件允许的情况下，城市建设和交通设施的建设空间应积极利用地下空间。

——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。

第三章 战略目标和任务

——我们未来的美好家园

第一节 主要目标

到 2020 年宁夏推进形成主体功能区的主要目标是：

——主体功能区格局基本形成。“一带一区”为主体的城镇化战略格局基本形成，全区主要城市化地区集中全区大部分人口和经济总量；“三区五带”为主体的农业战略格局基本形成，农产品供给安全得到切实保障；“两屏两带”为主体的生态安全战略格局基本形成，生态安全得到有效保障。

——空间结构优化。全区开发强度控制在 4.7%^①，适度增加城市空间（城市和建制镇、独立工矿），城市空间控制在 1346 平方公里（占国土面积 2.03%）。适度增加交通运输空间，逐步减少农村居民点空间。耕地保有量 10867 平方公里（1630 万亩）以上。绿色生态空间扩大，其中湿地面积有所增加。

——空间利用效率提高。城市空间单位面积创造的生产

^①我区国土面积狭小，到 2020 年建设用地为 3120 平方公里，工业化、城镇化开发空间有限。其次，我区大部分国土空间不适宜工业化、城镇化开发，甚至不适宜人类生存，适宜工业化、城镇化开发的地区集中在沿黄经济区，且沿黄经济区又是农业生产的重要地区，工业化、城镇化发展必将占用一定的农业空间，集约开发任务艰巨。

总值大幅度提高。单位面积耕地粮食和主要经济作物产量提高 10% 以上。林木蓄积量、涵养的水资源等进一步增加。

——区域发展协调性增强。不同主体功能区以及同类主体功能区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逐步缩小，山川之间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，沙化、水土流失、盐渍化、湿地退化、草原退化等生态退化面积减少，水、空气、土壤等环境质量明显改善，森林覆盖率达到 20% 以上。主要污染物排放得到有效控制，主要河湖功能区水质达标率进一步提高。黄河宁夏段国控、区控断面水质达到Ⅲ类以上标准。自然灾害防御水平进一步提升。应对气候变化能力明显增强。

表 1 宁夏国土空间开发的规划指标

指 标	2008 年	2020 年
开发强度 (%)	3.9	4.7
城市空间 (平方公里)	746	1346
农村居民点 (平方公里)	1110	1092
耕地保有量 (平方公里)	11071	10867
基本农田 (平方公里)	8853	8853
林地保有量 (平方公里)	18010	19218
森林覆盖率 (%)	9.84	20

第二节 战略任务

从宁夏建成全面小康社会全局和新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化的战略需要出发,遵循不同国土空间的自然属性,构建全区“三大战略格局”。

——构建“一带一区”为主体的城镇化战略格局。按照把宁夏作为一个大城市规划建设理念,构建以黄河为轴线,以沿黄城市带为重点,固原市辖区为主要支撑点,以其他城镇为重要组成的城镇化战略格局(图 11 城镇化战略格局示意图)。

以银—吴为核心,以石嘴山市、中卫市为两翼,以固原市为延伸,按照“两大战略”、“两区建设”总体要求,加快沿黄经济区建设,使之成为我国内陆开放型经济试验区核心区,能源化工“金三角”重要一极,特色鲜明的国际旅游目的地,连接欧亚区域现代物流中心,承接国内外产业转移示范区,现代产业集聚区。

——构建“三区五带”为主体的农业战略格局。构建北部宁夏平原引黄灌区现代农业示范区,中部干旱带旱作节水农业示范区,南部黄土丘陵生态农业示范区为重要组成的农产品供给安全战略格局。建设宁夏平原优质小麦产业带、优质水稻产业带、优质玉米产业带,形成西北地区重要粮食生产基地。建设北中部特色林果产业带和南部山区马铃薯产业带。维护黄河健康生命,改善中部干旱带农业灌溉、生态环

境条件和沿黄经济区工业、城市供水条件（图 12 农业战略格局示意图）。

——构建“两屏两带”为主体的生态安全战略格局。构建以六盘山水源涵养、水土流失防治生态屏障、贺兰山防风防沙生态屏障、中部防沙治沙带和宁夏平原绿洲生态带为骨架，以国家和自治区限制开发的重点生态功能区为支撑，以点片状和条带状分布的国家和自治区禁止开发的重点生态功能区为重要组成的生态安全战略格局（图 13 生态安全战略格局示意图）。

第三节 未来展望

到 2020 年主体功能区布局基本形成之时，我们的家园将呈现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、经济与资源环境更加协调的远景。

——经济和人口布局更加集中均衡。工业化、城镇化将在沿黄经济区集中展开，产业集聚布局、人口集中居住、城镇密集分布。在继续提升银川、石嘴山、吴忠、中卫等现有大中城市整体功能和区域竞争力基础上，在固原等其他适宜开发的区域，引导县城和特色小城镇进行据点式开发，使人口和经济在国土空间的分布相对均衡。

——城乡、区域发展更加协调。农村人口将继续向城镇有序转移，腾出的闲置生活空间将得到整理复垦，农业经营

的规模化水平、农业劳动生产率和农民人均收入较大幅度提高，工业反哺农业的力度逐步加大，城乡差距逐步缩小。人口更多由山区向川区、由农村向城镇，由限制开发区域向重点开发区域逐步转移，区域间人均生产总值和人均收入的差距将逐步缩小。适应主体功能区要求的财政体制逐步完善，公共财政支出规模与公共服务覆盖的人口规模更加匹配，城乡、区域间基本公共服务和基本生活条件基本实现均等化。

——资源利用更加集约高效。沿黄经济区内将形成相对完整的产业链，市场指向型产品的运距将缩短，物流成本将降低。大部分人口的就业和居住聚集在沿黄经济区，将大大提高基础设施的共享水平，多种客运方式形成有效衔接的综合运输网络。

——污染防治更加有效。一定空间单元集聚的人口规模和一定产业结构的经济规模将控制在环境容量允许的范围之内，先污染、后治理的传统模式得以扭转。绝大部分国土空间作为农产品主产区和重点生态功能区，随着其主体功能定位的逐步落实，不符合主体功能定位的开发活动得到严格控制，工业、农业和生活污染排放大大减少。相对于小规模、分散式的布局，经济的集中布局和人口的集中居住，可有效提高污染治理水平。

——人与自然更加和谐。重点生态功能区承载人口、创造税收、提供农产品和工业品的压力减轻，涵养水源、防沙

固沙、保持水土、维护生物多样性、保护自然文化资源等生态功能大大增强，森林、草地、湿地、荒漠、农田等生态系统的稳定性提升。适度控制城市化地区的开发强度，绿色生态空间将保持较高的比例。农产品主产区开发强度得到控制，生态功能大大增强。

——国土空间管理更加精细科学。不同地区明确的主体功能定位，将为涉及国土空间开发各项政策的制定和实施提供统一的政策平台，区域调控的针对性、有效性和公平性增强；将为各类规划的衔接协调提供基础性的规划平台，各级各类规划间的一致性、整体性以及规划实施的权威性、有效性增强；将为政府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，政府管理的科学性、规范性和制度化水平增强；将为实行各有侧重的绩效评价和政绩考核提供基础性的评价平台，绩效评价和政绩考核的客观性、公正性将增强。

第四章 重点开发区域

——重点进行工业化、城镇化开发的城市化地区

重点开发区域是指具备较强经济基础、技术创新能力和较好发展潜力，可以成为全区乃至西部新的增长极；城市群框架初步形成，具备经济一体化条件并有可能发展成为新的城市群；对区域协调发展意义重大，是落实区域发展总体战略重要支撑的城市化地区。宁夏重点开发区域^①包括国家级重点开发区域和自治区级重点开发区域，国家级重点开发区域为沿黄经济区（含宁东能源化工基地），自治区级重点开发区域为固原市原州区。重点开发区域面积 10275 平方公里，占国土空间比重为 15.4%（图 14 重点开发区域分布图）。

重点开发区域以县级行政区域确定主体功能定位，主要是城市化地区和工业化地区；同时结合宁夏实际，将沿黄经济区部分县域的城关镇、重点镇和工业园区所在的乡镇作为重点开发区域。主体功能确定为国家级重点开发区域的县区

^①我区重点开发区域包括国家级重点开发区域和自治区级重点开发区域。沿黄经济区是国家主体功能区明确的重点开发区域，自治区级重点开发区域为固原市原州区。

我区重点开发区域主要考虑城市化地区和工业化地区，为地级城市和县级城市未来发展留有足够空间，工业化地区主要是现有开发区所在乡镇，工业开发尽量不占用耕地，属重点开发区域的面积 10275 平方公里，其中国家级重点开发区域 9786 平方公里，自治区级重点开发区域 489 平方公里。

有银川市兴庆区、金凤区、西夏区、灵武市，石嘴山市大武口区、惠农区，吴忠市利通区，中卫市沙坡头区 8 个县区以及宁东能源化工基地（含太阳山）；将贺兰县、永宁县、平罗县、青铜峡市、中宁县五个县的城关镇和工业园区所在乡镇划为国家级重点开发区域。固原市原州区主体功能确定为自治区级重点开发区域，包括城区、官厅镇和开城镇。

第一节 功能定位和发展方向

宁夏重点开发区域(包括国家级和自治区级)要在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上推动经济较快发展，成为支撑未来全区经济持续发展的增长极；要提高创新能力，推进新型工业化进程，提高集聚产业的能力，形成分工协作、相对完整的现代产业体系；要加快推进城镇化，提高城镇综合承载能力，改善人居环境，提高集聚人口的能力，成为全区最重要的人口和经济密集区。

功能定位：

现代产业的集聚区，统筹城乡发展的示范区，生态文明的先行区，内陆开放型经济试验区的核心区，国家向西开放的战略高地，能源化工“金三角”重要增长极，带动全区实现全面建设小康社会的重要区域。

发展方向和开发原则：

——统筹规划国土空间。扩大煤炭、矿产等资源开发和先进制造业空间，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，保护和扩大绿色生态空间，有效利用现有土地空间。

——完善“一带一区”城镇体系。适度扩大首府银川及石嘴山、吴忠、中卫、固原五个地级市城市规模，发展壮大中小城市和重点城镇，基本形成分工协作、优势互补、集约高效的城镇体系。

——促进人口加快向沿黄经济区城市群集聚。通过积极推进农村人口城镇化以及完善城市基础设施和公共服务等，进一步提高城市的人口承载能力，城市规划和建设要预留吸纳外来人口的空间，实现人口较大规模增长。

——形成现代产业体系。增强农业综合生产能力，大力发展优势特色农业。做强做大能源、装备制造、特色农产品加工产业，发展战略性新兴产业，运用高新技术改造化工、冶金、轻纺等传统产业，增强产业配套能力，促进产业集群发展。大力发展现代物流、金融、信息、旅游等现代服务业。

——提高工业园区发展质量。加快“五大十特”工业园区和慈善产业园区建设，积极承接东部产业转移，确保发展质量和效益。工业园区的规划建设要遵循循环经济的理念，大幅度降低资源消耗和污染排放。淘汰浪费资源、污染环境和不具备安全生产条件的落后产能。

——保护生态环境。做好生态环境、基本农田等保护规划，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，加大防沙治沙力度，着力构建防风固沙生态屏障。

——把握开发时序。区分近期、中期和远期实施的有序开发，近期重点建设好国家批准的经济开发区等各类国家级园区，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 银—吴核心区

该区域位于我区沿黄经济区的中心^①，包括银川市城区、贺兰县、永宁县、灵武市、利通区和青铜峡市，是全区新型工业化、新型城镇化战略格局中的核心区域，也是全区重要的交通、通信、科教、金融和现代物流中心，大西北重要的“门户城市”，能源化工“金三角”重要一极，我国向西开放的战略高地。

功能定位：

国家重要的能源化工、新材料、装备制造、生物制药、羊绒纺织、高新技术产业基地，国家级现代农业示范区，我

^①银—吴地区地势平坦，地貌类型以平原为主。土地垦殖历史悠久，是我国十大商品粮基地之一。除银川市城区外，其余市县开发强度都在10%以下，未来可作为建设用地的土地资源相对丰富。该区域紧靠黄河，过境水资源较为丰富，可利用水资源量15.67亿立方米，占全区可利用水资源的2/5，基本能够满足区域用水需要。水环境质量总体较好。大气环境质量总体尚可，利通区、永宁县和贺兰县尚有剩余容量。银—吴地区是宁夏人口与城镇集聚地区，现已基本形成以银川为中心的城市群。人口密度约172人/平方公里，城镇化水平超过63%。

国重要的清真食品和穆斯林用品产业集聚区，区域性国际交通枢纽、国际物流中心、金融中心、信息交流中心和独具特色的国际旅游目的地，承接东部产业接续区，带动宁夏实现全面小康社会和跨越式发展的重要增长极。

发展方向和开发原则：

——以银川为中心，以吴忠为副中心，以永宁、贺兰、灵武、青铜峡等辖区中小城镇为支撑，以交通路网为纽带，推进交通、旅游、通信、金融、教育、社保等跨区互通互认，加快推进银—吴同城化步伐，打造银—吴无障碍合作城市圈。

——突出银川市“塞上湖城、西夏古都”的文化特色，扩大城市规模，加快城市东扩南进北移，推进与永宁、贺兰的一体化。高水平建设滨河新区、银川综合保税区和临空经济区，打造内陆开放大平台。

——突出吴忠市“滨河水韵、回族风貌”文化特色，加快城市基础设施建设，扩大城市规模，加快城市西移东扩，推进与青铜峡市一体化。

——明确银—吴地区的产业分工，壮大先进制造、新材料、高新技术产业，做大做强清真食品穆斯林用品产业，着力发展石油天然气化工和生态纺织工业，强化产业配套，培育产业集群，增强城市经济实力。

——提升银—吴核心区金融、科技、信息、教育、交通、物流、通信等服务功能，加快发展工业设计、设备维修、金

融、物流等生产性服务业和教育、医疗、房地产等生活性服务业，把银—吴地区建成面向能源“金三角”的综合服务基地，打造西北地区“最适宜人居、最适宜创业”和重要辐射带动作用的现代化区域核心城市圈。

——壮大灵武市、贺兰县、永宁县、青铜峡市的经济实力，大力发展新材料、化工、生物工程、清真食品和穆斯林用品加工、羊绒等产业，扩大城市规模。

——大力发展旅游业，加快贺兰山历史文化和塞上江南新天府旅游板块建设，深入挖掘黄河文化、穆斯林文化、西夏文化，建设贺兰山东麓百万亩葡萄文化长廊，打造独具特色的国际旅游目的地。

——发展现代农业和都市农业，建成现代农业示范区。

——依托宁夏平原引黄灌区实施绿洲生态系统建设工程和湖泊湿地保护恢复工程。

第三节 宁东能源化工基地

宁东能源化工基地^①位于宁夏东部，西邻黄河，东靠沙漠，北与内蒙古鄂尔多斯市接壤，南为黄土丘陵地区，是鄂

^①宁东能源化工基地内含煤面积约 2000 平方公里，探明储量 273 亿吨，占宁夏煤炭探明储量的 87%。远景预测资源量 1394 亿吨。白云岩预测资源量 17.9 亿吨，其中冶镁白云岩探明储量 1268.9 万吨。石灰岩预测资源量 49.2 亿吨，其中探明储量 2094.2 万吨。宁东能源化工基地是我国西气东输、西电东送、煤化工产品东运的重要枢纽，对外交通运输便利。当地水资源短缺，基地项目建设用水全部采取农业节水的水权转换方式，不增加宁夏黄河用水总量，可以保证用水需求。宁东能源化工基地规划区共有约 1000 平方公里的成片发展用地，区域范围内人口稀少。项目建设不占用耕地，对环境的影响小，适宜建设大型能源化工基地。

尔多斯盆地重要组成部分，也是新亚欧大陆桥的必经通道，连接西北与华北的捷径。基地规划区面积 3484 平方公里，范围包括银川市、吴忠市的部分县区，主要产业布局在灵武市。

功能定位：

全国重要的大型煤炭基地、“西电东送”火电基地、煤化工产业基地、国家级循环经济示范区，国家大型综合能源化工生产基地，能源化工区域性研发创新平台，能源化工“金三角”重要增长极，我区跨越式发展和建设全面小康社会的战略支撑区。

发展方向和开发原则：

——构建“两轴”、“两中心”、“五大功能区”总体空间格局。围绕太中银铁路银川联络线和正线两大发展轴线，建立北部能源化工产业中心和南部能源新材料产业中心，形成资源开发区、产业发展区、城镇服务区、生态治理区、农业保护区五个功能区。

——加快资源深度开发利用，重点开发煤炭、煤层气、冶镁白云岩、石膏等矿产资源，促进水资源的高效利用，实现资源优势向经济优势转化。

——推进煤电一体化发展。以煤炭、电力、煤化工、石油化工和新材料产业为重点，以精细化工、建材等产业为补充，重点发展煤化工和石油化工产品深加工项目，采用上下游一体化的发展方式，延伸产业链，提高产品附加值，形

成定位清晰、特色鲜明、技术先进、清洁生产、竞争力强，优势显著、协调发展的国家级能源化工产业集群。

——推进宁东产业一体化、高端化、大型化发展，带动辐射宁夏经济发展，促进全区产业结构调整，提升经济发展质量和效益。以宁东的“上大”（即大项目、大产业、大企业、大格局）带动全区的中小，促进全区工业产业结构优化升级。

——加强中阿在石油、天然气、煤炭和新能源方面的国际合作，通过境外投资、易货贸易等多种方式，积极引进阿拉伯国家及世界穆斯林地区的资本、技术、人才，大力发展新型煤化工、石油天然气化工、新能源和配套装备制造等产业，把宁东建成中阿能源合作开发的先行区、试验区、示范区。

——完善宁东基地的交通、通讯、供水、供电、供气和污水处理、防灾减灾等基础设施，建设现代化的产业基地。积极推进区域内以现代物流、公共服务等为主的中心城镇建设，为宁东基地提供物流和生活服务保障。

——加强与内蒙古、陕西毗邻地区的区域协作。建立多领域、多层次的协作关系，实现科学合理的区域分工协作，注重各自能源化工产业的特色性和互补性，共同促进三省区能源产业友好发展，谋求产业良性互动，实现合理分工和互惠互利。

——改善区域生态环境，开展采煤沉陷区综合治理，实施矿山地表生态修复、保护和草场封育。加强产业基地和城镇居民区绿化与美化。

——保持现有基本农田规模，建成生态农业区，为宁东能源化工基地和城镇居民提供农副产品，稳定提高农村居民收入。

第四节 石嘴山市

该区域位于我区沿黄经济区战略格局的北端，包括大武口区、惠农区和平罗县，是沿黄经济区北翼，宁夏北部的重要门户城市，是全区工业化、城镇化战略的重要区域^①。

功能定位：

国家内陆开放型经济先行先试区，承接国内外产业转移示范区，宁夏战略性新兴产业的集聚区，国家老工业基地振兴示范区，国家级循环经济示范区，宁北、蒙西地区物流中心。

发展方向和开发原则：

——完善城市基础设施，增强城市综合服务功能，建设西部独具特色的山水园林新型工业化城市。

^①石嘴山市地貌类型以平原、台地、山地为主。市区是以煤炭资源开发而形成的新型工业城市。开发强度不到 5.3%，未来可作为建设用地的土地资源较为丰富。该区域是黄河在宁夏的出口段，可利用水资源量 4.85 亿立方米，大武口区水资源较短缺，地下水超采。水环境质量一般，尚有一定容量。石嘴山市是以重型工业为主的移民城市，是宁夏北部区域中心。市区人口密度 178 人/平方公里，城镇化水平 70%。

——提升装备制造、新型煤化工、煤炭开采等传统优势产业，建成全国重要的煤矿机械生产基地、煤化工产业基地，面向能源化工“金三角”的设备制造与维修服务基地。

——培植壮大稀有金属、光伏材料、电子元器件、煤基碳材等新材料产业，建成具有世界影响的战略性新兴产业基地。

——培育壮大文化旅游、现代物流、节能环保等接续替代产业，积极承接东部产业转移，调整优化产业结构，加快推进经济转型。

——加快对外交通基础设施建设，大力发展以生产资料为重点的现代物流业，提升惠农陆港口岸综合服务功能，加快沙湖通勤机场建设步伐，建设西北地区大宗工业产品保税区，打造东进西出、通江达海、高效便捷的区域性交通枢纽。

——加快发展高效设施农业，推进土地流转，积极引进大型农产品加工龙头企业，建成全国农作物制种基地、西部地区脱水蔬菜、番茄加工基地、优质大米加工基地和水产品养殖基地。

——加大矿山地质环境恢复整治、生态保护与修复、污染治理力度，改善城市环境质量，建成全国循环经济示范城市。

第五节 中卫市

中卫市位于沿黄经济区战略格局的南端，包括中卫市沙坡

头区、中宁县，是沿黄经济区的南翼，宁夏西部的重要门户城市，西北重要的交通枢纽^①。

功能定位：

世界级新型冶金产业基地，特色鲜明的旅游目的地，全国防沙治沙示范区，欧亚大陆桥和丝绸之路经济带上重要的交通枢纽和现代商贸物流中心，国家电子信息产业基地，特色农副产品加工基地，黄河上游重要的水利枢纽和水电能源基地。

发展方向和开发原则：

——完善旅游基础设施，突出“沙漠水城、花儿杞乡、休闲中卫”文化特色，加快国家沙漠地质公园和旅游试验开发试验区建设步伐，提升服务水平，挖掘、整合旅游资源，开发旅游精品，优化旅游产业结构，打造特色鲜明的国际旅游城市。

——增强交通综合服务功能，着力构建公铁空海联运综合交通体系，加快完善中宁陆路口岸功能，大力发展现代物流，建成欧亚大陆桥和丝绸之路经济带上重要的交通枢纽城市。

——做大以金属锰为主导的新型冶金产业，拉伸拉长产

^①中卫市地貌类型多样，有山地、丘陵、平原和沙漠等，地势高低起伏。土地垦殖历史悠久，是引黄自流灌区。主要产业有旅游业、冶金、新材料、造纸、特色种植养殖业及农产品加工业。中卫市开发强度 1.7%，未来可作为建设用地的土地资源较为丰富。中卫市地处黄河的宁夏入口段，水资源较为丰富，可利用水资源量 4.62 亿立方米。水能资源丰富，适合建设大型水利枢纽工程。大气和水环境质量总体较好，都有一定容量。但生态环境较脆弱，沙漠化面积大，强度高。中卫市是连接西北与华北的重要交通枢纽，沿黄经济区的重要组成部分。人口密度 65 人/平方公里，城镇化水平 45%。

业链，加快中卫云计算基地建设，壮大林纸一体化、高端装备制造制造、化工、建材、信息等产业规模，提升经济实力。

——提高农业产业化水平，加大枸杞、硒砂瓜、高酸苹果、设施蔬菜等特色农产品种植规模，提高加工水平，打造品牌。

——扩大禽蛋、生猪、牛羊肉、奶牛等养殖业规模，建成西北地区禽蛋、生猪集散地。

——加快沙化土地综合治理，保护和合理利用沙区资源，发展沙区循环经济，积极推进沙产业开发。

——加快推进大柳树水利枢纽工程，保障国家生态安全、能源安全和维护黄河健康生命。

第六节 固原市原州区

该区域位于宁夏南部，是宁夏南部区域性中心城市，是少数民族集聚区，也是六盘山片区扶贫开发的重点地区^①。

①固原市原州区地处宁夏南部山区，地貌类型以黄土丘陵和山地为主，地势高低起伏。商贸历史悠久，是南部山区中心城市。开发强度 4.4%，但未来可作为建设用地的土地相对较少。人口密度 113 人/平方公里。

该区域属半干旱地区，海拔较高，热量不足。农业以旱作农业为主。近代人口猛增，土地超载，水土流失严重，自然灾害频繁，生态脆弱，生态重要性较高。农业生产低而不稳，是我国著名的贫困地区。

固原市原州区列入重点开发区的支撑条件明显不足，但兼顾国土开发和均衡布局的要求，考虑对老少边穷区域的政策扶持，国家允许将此类少数民族集居的地级市所在地划分为重点开发区，以促进区域发展。

功能定位：

六盘山片区区域扶贫开发的核心区，全国旅游扶贫发展试验区，绿色农产品生产加工贸易基地，劳务输出培训基地，区域性物流集散基地和商贸中心。

发展方向和开发原则：

——加强城市基础设施建设，突出“山城风貌、文化古城、回乡民俗、生态园林”四大特色，提高城市服务功能，拓展城市发展空间，建设特色突出、功能完备和具有较强集聚辐射带动作用的宁南区域性中心城市。

——依托宝中铁路、固原机场、福州—银川高速公路、309国道等综合交通运输网络，大力发展交通运输、通用航空、商贸流通业，打造西兰银区域物流中心。

——大力发展职业教育，提升农村劳动力技能培训能力，建成宁南劳务输出培训基地，扩大劳务输出，促进农村人口转移。

——积极发展休闲度假旅游业，挖掘地方特色旅游资源，拓展旅游产业，完善宾馆、娱乐、餐饮等配套服务体系，提升旅游服务水平。

——壮大马铃薯、草畜等特色产业加工，培育建材、民族医药产业，加快开发煤炭，适度发展能源产业。

——提高区域内水源涵养能力，保护好水资源，积极实施大六盘生态圈建设、小流域综合治理等生态工程、中南部城乡饮水安全工程，构建区域生态安全和城乡居民饮水安全保障体系，促进自然生态系统的修复。

第五章 限制开发区域（农产品主产区）

——限制进行大规模高强度工业化、城镇化开发的农产品主产区

限制开发的农产品主产区是指具备较好的农业生产条件，以提供农产品为主体功能，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。宁夏北部引黄灌区是国家级限制开发的农产品主产区^①，包括贺兰县、永宁县、平罗县、青铜峡市、中宁县 5 个县，灵武市、惠农区、利通区、沙坡头区 22 个乡镇以及农垦 14 个国有农林牧场，面积为 11858 平方公里，占国土空间比重为 17.9%（图 15 限制开发农产品主产区分布图）。

第一节 功能定位和发展方向

农产品主产区应着力保护耕地，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，确保地区粮食安全和食物安全。

功能定位：

^①农产品主产区主体功能定位以县域为单元确定，将主体功能区确定为重点开发区域的部分农业生产条件较好、以提供农产品为主的乡镇划为农产品主产区。

保障农产品供给安全的重要区域，农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：

——加强水利设施建设，加快灌区续建配套与节水改造以及南部山区水源工程建设。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。建设节水型社会，加强节水农业建设，大力推广节水灌溉，搞好旱作农业示范工程。加强人工增雨和防雹设施建设。开展规模化人工影响天气作业，坚持抗旱型和储蓄型增雨并重，为农业稳产和增产提供优质保障。

——优化农业生产布局和调整种养殖品种结构，搞好农业布局规划，科学确定“三大农业示范区”发展的重点，形成优势突出和特色鲜明的产业带。

——支持优势农产品主产区农产品加工、流通、储运设施建设，引导农产品加工、流通、储运企业向优势产区集聚。

——加大农业生产的扶持力度，集中力量建设一批基础条件好、生产水平高的粮食生产核心区。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。

——大力发展地方优势特色种植业，着力提高品质和单产，做到“一县一品”。转变养殖业生产方式，推进规模化和标准化建设，确保畜牧和水产品的增产增效。

——控制农业资源开发强度，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，加强农业物质技术装备。强化农业防灾减灾能力建设。

——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领域。

——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，完善公共服务中心职能。

——农村居民点以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。

第二节 农业战略布局

在稳定粮食播种面积，增加农产品供给同时，加快农业种植结构调整，压减高耗水水稻、小麦等农作物种植面积，大力发展现代高效农业和设施农业，全面提升农业发展水平，重点建设以“三区五带”为主体的绿色农业示范省区^①。

——北部引黄灌区（国家级农产品主产区）。建设以优质中强筋为主小麦产业带，优质粳稻产业带和优质专用玉米产业带，培育壮大枸杞、清真牛羊肉、奶牛养殖、水产、红

^①宁夏国土面积狭小，分为北部引黄灌区、中部干旱风沙区和南部黄土丘陵区。按照基本农田分布区域，划为北部引黄灌区、中部旱作农业区和南部黄土丘陵农业区。北部引黄灌区是国家级农产品主产区，中部干旱带和南部黄土丘陵区是国家级重点生态功能区。

枣、葡萄等特色产业，提高蔬菜、园艺、花卉、养殖等产业的质量和水平。培育壮大一批农产品加工、流通企业，加快农产品加工转化，加强无公害农产品生产区建设，强化动植物疫病防控，使引黄灌区成为引领西北、示范周边、面向全国现代农业示范区。

——中部旱作节水农业区。按照节水、生态、特色、避灾的发展方向，建设以优质中筋为主的小麦产业带，优质专用玉米产业带，优质葡萄、红枣、枸杞、苹果为主的林果产业带，培育壮大硒砂瓜、马铃薯、滩羊、油料、甘草等优势特色产业，将中部干旱带建设成为引领西北、示范全国的旱作节水农业示范区。

——南部黄土丘陵农业区。建设以优质弱筋为主的小麦产业带，优质淀粉加工薯和菜用薯为主的马铃薯产业带，培育壮大肉牛、冷凉蔬菜，中药材、油料等特色产业。加快生态恢复和农田水利基础设施建设，提高水资源利用效率，把南部黄土丘陵区建成西北乃至全国的生态农业示范区。

第六章 限制开发区域（重点生态功能区）

——限制进行大规模高强度工业化、城镇化开发的重点生态功能区

限制开发的生态功能区是指生态系统十分重要，关系全国或较大范围区域的生态安全，生态系统脆弱，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，以保持并提高生态产品供给能力的区域。

第一节 功能定位和类型

重点生态功能区^①功能定位是：保障国家生态安全的重要区域，西北重要的生态功能区，人与自然和谐相处的示范区。

重点生态功能区包括国家级重点生态功能区和自治区级重点生态功能区。国家级重点生态功能区的县区包括彭阳县、盐池县、同心县、西吉县、隆德县、泾源县、海原县、红寺堡区等七县一区；自治区级重点生态功能区包括灵武

^①宁夏重点生态功能区分为国家级和自治区级重点生态功能区。彭阳县、盐池县、同心县、西吉县、隆德县、泾源县、海原县、红寺堡区等七县一区，属黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区，是国家主体功能区规划中明确的国家级限制开发的重要生态功能区，面积为 29538 平方公里。自治区级重点生态功能区面积为 8534 平方公里，包括：原州区除彭堡镇、清河镇外的其余各乡镇，灵武市白土岗和马家滩两个乡镇，沙坡头区兴仁、香山、蒿川三个乡镇，中宁县舟塔、喊叫水、徐套三个乡镇。

市、沙坡头区、中宁县、原州区部分乡镇。重点生态功能区总面积为 38072 平方公里，占国土空间比重为 57.3%。2008 年人口 241 万人，占全区的 39%。分为水源涵养型^①、水土保持型^②、防风固沙型^③三种类型（图 16 限制开发重点生态功能区分布图）。

第二节 规划目标

——生态服务功能增强，生态环境质量改善。地表水水质明显改善，主要河流径流量基本稳定并有所增加。水土流失和荒漠化得到有效控制，沙化土地面积持续减少，草原面积保持稳定，草原植被得到恢复。天然林面积扩大，森林覆盖率提高，森林蓄积量增加。野生动植物物种得到恢复和增加。水源涵养型和生物多样性维护型生态功能区的水质达到

①宁夏水源涵养型生态功能区有二种类型，一是泾河、渭河、清水河发源地，主要是六盘山地区，包括泾源县、隆德县、彭阳县和原州区；二是区域内生活、农业灌溉地下水补给区，包括贺兰山、罗山、香山和南华山等。

②水土保持型生态功能区主要是土壤侵蚀强度高、水土流失严重、需要保持水土功能的区域。宁夏水土流失面积分布广、侵蚀强度大，全区现有水土流失面积 36850 平方公里，年输入黄河泥沙 8000 万吨。同心县、海原县、原州区、西吉县、彭阳县主要为水力侵蚀，沙坡头区、盐池、灵武的局部区域主要为风力侵蚀。

③防风固沙型生态功能区主要是沙漠化敏感性高、土地沙化严重、沙尘暴频发并影响较大范围的区域。宁夏沙化土地面积 11826 平方公里，其中流动沙丘 1285 平方公里，主要在中卫、盐池、灵武等市县；半固定沙丘 942 平方公里，主要分布在中卫、盐池、灵武、同心和平罗等县市；固定沙丘 6807 平方公里，主要分布在中卫、盐池、灵武、银川等地；沙化耕地主要分布在中部干旱带。

I类，空气质量达到一级；水土保持型生态功能区水质达到II类，空气质量达到二级；防风固沙型生态功能区的水质达到II类，空气质量得到改善。

——形成点状开发、面上保护的空间结构。开发强度得到有效控制，保有大片开敞生态空间，水面、湿地、林地、草地等绿色生态空间扩大，人类活动占用的空间控制在目前水平。

——形成环境友好型的产业结构。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，人均地区生产总值明显增加，污染物排放总量大幅度减少。

——人口总量下降，人口质量提高。部分人口转移到城市化地区，重点生态功能区总人口占全区的比重有所降低，人口对生态环境的压力减轻。

——公共服务水平显著提高，人民生活水平明显改善。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。人均公共服务支出达到全区平均水平。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村居民人均纯收入大幅提高，绝对贫困现象基本消除。

第三节 发展方向

限制开发生态区域以修复生态、保护环境、提供生态产

品为首要任务，增强水源涵养、水土保持、防风固沙、维护湿地生态等功能，提高生态产品供给的能力，因地制宜地发展资源环境可承载的适宜产业，引导超载人口逐步有序转移。

——水源涵养型。推进土石山区天然林保护和南部山区、中部干旱带围栏封育，治理土壤侵蚀，维护与重建森林、草原、湿地等生态系统。严格保护具有水源涵养功能的自然植被，限制或禁止无序采矿、毁林开荒、开垦草地等行为。加大植树造林力度，减少面源污染。

——水土保持型。大力推行节水灌溉，发展旱作节水农业。禁止陡坡垦殖。加强小流域综合治理，恢复退化植被。严格对资源开发和建设项目的监管，加大矿山环境整治修复力度，控制人为因素对土壤的侵蚀。大力发展草畜产业、马铃薯产业、林果产业、中药材产业等适合当地资源环境的特色农业和加工业，拓宽农民增收渠道，解决农民长远生计，巩固退耕还林成果。

——防风固沙型。加大退牧还草力度，实施围栏禁牧，恢复草地植被。转变传统畜牧业生产方式，推行舍饲圈养。加强对内陆河流的规划管理，保护沙区湿地。推进沙漠化地区防沙治沙，加强防护林带建设和监管。在有条件地区发展扬黄灌溉农业和节水补灌农业，适度发展矿产采掘和加工业。禁止发展高耗水工业。

第四节 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,不损害生态系统的稳定性和完整性。

——矿产资源开发、适宜产业发展以及基础设施建设,都要控制在尽可能小的空间范围之内,并做到耕地、天然草地、林地、河流、湖泊等农业和绿色生态空间面积不减少。在有条件地区之间,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,腾出更多的空间维系生态系统的良性循环。城镇建设与开发区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。开发区要建成为低消耗、可循环、少排放、“零污染”的生态型开发区。

——实行更加严格的行业准入条件,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。

——在现有城镇布局基础上进一步集约开发、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、大村庄,提高综合承载能力。引导大部分人口向城市地区转移,少部分人口向区域内的县城和中心城镇转移。生态移民点应尽量布局到县城和中心镇。

——加强县城、中心镇、中心村的道路、供排水、垃圾污水处理等基础设施建设和农村饮水安全工程建设。积极推广沼气、风能、太阳能等清洁能源，努力解决山区农村的能源需求。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。

——大力实施扶贫开发，加快实施教育移民、生态移民、产业移民和劳务移民，减轻人口超载对生态环境的压力。

第七章 禁止开发区域

——禁止进行工业化、城镇化开发的重点生态功能区

禁止开发区域是指有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布地、有特殊价值的自然遗迹所在地和文化遗址等点状分布的地区，需要在国土空间开发中禁止进行工业化、城镇化开发的重点生态功能区。

第一节 功能定位

禁止开发区域的功能定位是：保护自然文化资源的重要区域，点状和条带状分布的生态功能区，珍稀动植物基因资源保护地，生态文明的科普教育基地。

根据法律法规和有关方面的规定，宁夏禁止开发的生态区域包括自然保护区、风景名胜区、国家森林公园、地质公园、湿地公园（及湿地保护与恢复示范区）五类，共 54 处，面积 6195 平方公里，占国土空间比重为 9.3%（图 17 禁止开发区域分布图）。

表 2 宁夏禁止开发的生态区域基本情况

类 型	个数	面积（平方公里）	占国土比重（%）
自然保护区	13	4644.53	7.00
风景名胜区	4	206.34	0.31
国家森林公园	4	285.87	0.43
地质公园	5	367.69	0.55
湿地保护与恢复示 范区、湿地公园	28	690.34	1.01
合 计	54	6194.77	9.30

注：1、本表数据截止 2007 年底。2、总面积已扣除部分相互重叠面积。3、新设立的自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园，自动进入禁止开发区域名录。

第二节 管制原则

——依据法律法规管制原则。自治区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的干扰，严禁不符合主体功能定位的开发活动。分级编制各类禁止开发区域保护规划，明确保护目标、任务、措施及资金来源，并依照规划逐年实施。

——区域分类管制原则。按照国家和自治区主体功能区划及各类法定规划的要求，界定各类禁止开发区域的范围，核定人口和面积，完善自治区禁止开发区域的相关规定和标准，对已设立区域划定范围不符合规定和标准的，按照相关法律法规和法定程序报原审批单位进行调整。进一步界定自

然保护区中核心区、缓冲区、实验区的范围，进行分类管理和保护。对风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园，确有必要的，也可划定核心区、缓冲区、实验区或重点保护区域，并确定相应的范围。

——有序转移人口原则。引导与禁止开发区域主体功能不相关的人口逐步有序转移，实现污染物“零排放”，提高环境质量。在重新界定范围的基础上，优先转移核心区内除生态保护以外的全部人口。

——协调发展原则。按照全面保护和合理利用的要求，保持该区域的原生态，利用资源优势，重点发展生态特色旅游，开发绿色天然产品。健全管护人员社会保障体系，提高公共服务水平，促进该区域的协调发展。

自然保护区：要依据《自然保护区条例》、本规划和自然保护区规划进行管理。

——划定核心区、缓冲区和实验区，进行分类管理。核心区严禁任何生产活动；缓冲区除必要的科学试验活动外，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绿色产业活动、生态旅游活动，严禁其他生产建设活动。

——按先核心区后缓冲区、实验区的顺序逐步转移自然保护区的人口。到 2020 年，基本实现自然保护区核心区无人居住，缓冲区和实验区也要较大幅度减少人口。实行异地

转移和就地转移两种方式，一部分人口转移到自然保护区以外，一部分人口就地转移为自然保护区管护人员。

——在不影响保护区对象和功能的前提下，重点发展以生态旅游为主的服务业，开发绿色天然食品和用品。

——通过自然保护区可持续示范以及加强监测、宣传培训、科学研究、管理体系等方面的能力建设，提高自然保护区管理和合理利用水平，维护自然保护区生态系统的生态特征和基本功能。

——交通设施要慎重建设，能避则避，不得穿越自然保护区核心区，尽量避免穿越缓冲区。

风景名胜区^①：要依据《风景名胜区条例》、本规划以及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。

——严格控制人为景观建设，减少人为包装。

——禁止在风景名胜区进行与风景名胜资源无关的生产建设活动。

——建设旅游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设施。

——在风景名胜区开展旅游活动，必须根据资源状况和

^①风景名胜区是指具有重要的观赏、文化和科学价值，景观独特，国内外著名，规模较大的风景名胜区。

环境容量进行，不得对景物、水体、植被及其他野生动植物资源等造成损害。

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》、本规划及国家森林公园规划进行管理。

——森林公园内除必要的保护和附属设施，禁止其他任何生产建设活动。

——禁止毁林开荒和毁林采石、采砂、采土及其他毁林行为。

——不得随意占用、征用和转让林地。

地质公园^②：要根据《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》等规范、本规划以及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。

——严禁在地质公园内从事采石、开矿、取土、垦荒、砍伐等活动。

——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。

①森林公园是指具有重要森林风景资源，自然人文景观独特，观赏、游憩、教育价值高的森林公园。

②地质公园是指以具有特殊地质科学意义，较高的美学观赏价值的地质遗迹为主体，并融合其他自然景观与人文景观构成的一种独特的自然区域。

湿地保护与恢复示范区、湿地公园：根据《国际湿地公约》、《中国湿地保护行动计划》、《中国湿地保护工程规划》、本规划以及湿地保护区、湿地公园规划进行管理。

第八章 能源与资源

——主体功能区形成的能源与资源支撑

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。在对全区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作出安排,水资源的开发利用,由水资源规划作出安排,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并报自治区政府批准实施。

第一节 主要原则

为使能源、矿产资源的开发布局和水资源的开发利用与主体功能区布局相协调,要坚持以下原则:

——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。能源基地和矿产资源基地以及水功能区的布局,要服从和服务于国家和省级主体功能区规划确定的所在区域的主体功能定位,符合该主体功能区的发展方向 and 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，提高人民生活水平，为生态建设和环境保护奠定基础，同时达到面上保护目的。

——能源基地和矿产资源基地以及能源通道的建设，要充分考虑“一带一区”城镇化战略格局的需要，充分考虑“三区五带”农业战略格局和“两屏两带”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，要按照引导产业集群发展，尽量减少大规模长距离输送加工转化的原则进行。

——能源基地和矿产资源基地的建设布局，应当建立在所在区域资源环境承载能力综合评价基础上，并要做到规划先行。能源基地和矿产资源基地的布局规划，应以主体功能区规划为基础，并与相关规划相衔接。

——能源和矿产资源的开发，应尽可能依托现有城镇作为后勤保障和资源加工基地，避免形成新的资源型城市或孤立的居民点。

——位于限制开发的重点生态功能区的能源基地和矿产资源基地建设，必须进行生态环境影响评估，并尽可能减少对生态空间的占用，同步修复生态环境。其中，在水资源严重短缺、环境容量很小、生态十分脆弱、地震和地质灾害

频发的中南部地区，要严格控制能源和矿产资源开发。

——在不损害生态功能前提下，在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，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，要在自治区设立的“飞地”工业园内进行矿产资源的加工利用。

——城市化地区和粮食主产区的发展要与水资源承载能力相适应。合理调配城市化地区，粮食产区和重点生态功能区的水资源需求，统筹调配流域和区域水资源，综合平衡各地区、各行业的水资源需求以及生态环境保护的要求。

——实行最严格的水资源管理制度，建立用水总量、用水效率和水功能区限制纳污控制指标，严格取水许可和水资源论证制度，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。

——对水资源过度开发地区以及由于水资源过度开发造成的生态脆弱地区，要建立生态补偿机制，并通过水资源合理调配逐步退还挤占的生态用水，使这些地区的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

按照宁夏能源资源分布特征及开发条件，重点在能源资源富集的宁东地区、北部地区、南部地区发展煤炭、电力、

煤化工等产业，在中部和西部沿黄地带重点发展风能、太阳能和生物质能，形成以煤炭开发为主体、新能源为补充的能源开发格局，建设国家能源基地和新能源示范区。

——宁东地区。加快开发煤炭资源，积极发展坑口电站，加快电力外送通道建设，除满足本地区能源需求外，积极向山东、浙江等东部发达省区输电。大力发展煤化工、石油化工产业，加快推进资源优势向经济优势转变。努力建成国家级大型煤炭基地、火电基地、煤化工基地和循环经济示范区，发挥保障国家能源安全的功能。

——北部地区。以石嘴山循环经济示范城市为核心，改造提升现有煤矿，稳定煤炭产能，加大对煤层气资源开发利用，加快太阳能光伏产业发展，保障本地区经济社会发展对能源的需求。

——西部沿黄地带。以清洁能源发展为重点，加快水电、风电等新能源开发。实现电网调峰，提高电网安全保障和供水保障条件。

——中南部地区。积极开发风能、太阳能资源，大力发展生物质能，保障本地区工农业和生态对能源需求。加强煤炭、石油、天然气勘探与开采。

第三节 主要矿产资源开发布局

结合宁夏资源总体状况与产业发展基础，遵循“小集中，

大布局”的原则，建设一批优势矿产资源开发基地。继续挖掘北部矿产资源潜力，进一步加强中部地区矿产资源开发，适度开发南部山区矿产资源，积极实施矿产地储备政策，提高矿产资源对经济社会可持续发展的保障能力。

——北部地区。合理开发稀土、硅石、太西煤、石灰石，发展硅材料、碳基材料、乙炔化工、建材等产业，建设光伏材料产业基地、碳基材料生产基地。加快技术攻关，淘汰落后产能，提高资源综合利用率，增加可持续发展能力。

——中部地区。加快冶镁白云岩、石灰石、石膏、陶瓷粘土等矿产资源的开发，建设吴忠市镁工业基地，建设中卫市石灰岩开发基地（电石生产 PVC）和石膏、陶瓷等建材生产基地。适度有序开采金、铜等矿产，形成一系列具有宁夏地区特色的矿产开发基地，保障和带动宁夏的矿业迅猛发展。

——南部地区。适度开发岩盐、石灰岩、芒硝等矿产资源，发展建材等产业。

第四节 水资源开发利用

根据国务院批准的黄河可供水量分配方案，实施最严格的水资源管理制度，加强用水总量控制和定额管理，按照“北部节水、中部调水、南部开源”的分区治水思路，加强水利基础设施建设，加强空中云水资源、苦咸水开发利用，提高

水资源的承载能力，实现水资源的合理配置，全面推进节水型社会建设，积极创建节水型城市，保障经济社会跨越式发展对水资源的合理需求。

——北部引黄灌区。合理开发黄河干流水资源，保障北中部地区工业化、城镇化以及国家粮食基地对水资源的需求。合理配置水资源，继续大力推进农业节水，通过水权转换，保障工业用水；进一步加强洪水资源化管理和湖泊湿地资源化利用，防御和调控洪水；加大工业和城市节水力度，提高水循环利用水平；合理利用地下水，解决部分地区地下水资源漏斗问题，退还挤占的生态用水和超采的地下水。

——中部干旱区。加快扬黄灌区节水改造力度，调整扬黄用水结构，拓展外延配水范围，加快清水河流域和苦水河流域综合治理，保障中部干旱带农村人口饮水安全问题和部分城镇缺水问题。加强人工增雨和防雹设施建设，加大空中云水资源开发力度。高标准建设集雨工程，高效率拦蓄利用雨洪水资源。巩固退耕还林、退牧还草成果，提高水源涵养能力。

——南部黄土丘陵区。加强清水河、泾河、葫芦河等黄河支流的水资源开发，重点解决南部山区群众生产生活用水。合理配置水资源，适度调引泾河流域富裕水量，建立库坝塘井窖调节径流、蓄滞洪水。加强与相邻省份的跨区域人工增雨联合作业，增加降水补给。加强三河源地区综合治理，

完成病险水库改造。加强生态建设，继续实施天然林保护和人工造林、种草，提高水源涵养。合理规划黄河流域内调水。

——水资源开发利用要严格遵守《水法》和《河道管理条例》。河道范围禁止修建围堤、阻水渠道；禁止围垦河流，确需围垦的，必须科学论证，并经省级以上人民政府批准；在河道范围采砂、取土、修建建筑物，开采地下资源，必须报经河道主管机关批准。

第九章 区域政策

——科学开发的利益机制

政府依托功能区划进行空间管制,按照主体功能区要求和基本公共服务均等化原则,设计和配置差别化的政策体系,调整完善区域主体功能定位,规范全区空间开发秩序,加强和改善区域调控,推进和落实全区科学发展。

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,深化财政体制改革,完善公共财政体系。

——适应主体功能区要求,加大均衡性转移支付力度。积极争取中央财政对限制开发区域支持,自治区财政提高对限制开发区域财政转移支付系数,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、加强生态环境保护 and 建设、扶持特色优势产业发展能力,促进基本公共服务均等化。

——自治区财政要在一般性转移支付中,建立自治区级生态环境补偿机制,明确生态补偿的主体和对象,确定补偿标准和类型。

——建立川区与山区之间的县(市、区)横向援助机制,

鼓励生态环境受益地区采取资金补助、定向援助、对口支援等多种形式,对限制开发区域因加强生态环境保护造成的利益损失进行补偿。

——加大对自然保护区的投入力度。

第二节 投资政策

一、政府投资

将政府预算内投资分为按领域安排和按主体功能区安排两个部分,实行按主体功能区安排与按领域安排相结合的政府投资政策。

——按主体功能区安排的投资,主要用于国家级和自治区级限制开发重点生态功能区和粮食主产区,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、基础设施建设和支持适宜产业发展。

——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、水利以及公共服务设施的建设。农业投资,要重点用于加强“三大农业示范区”农业综合生产能力的建设。生态环境保护投资,要重点用于加强中南部重点生态功能区生态产品生产能力的建设。对农产品主产区和重点生态功能区内国家支持的建设项目,争取中央政府提高补助或贴息的

比例，降低自治区政府投资比例，逐步减少或取消市县政府投资比例。

二、社会投资

——积极利用金融手段引导社会投资。引导商业银行按主体功能区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。

——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。

第三节 产业政策

——布局重大项目，必须符合各区域的主体功能定位。重大能源化工、装备制造业项目优先在宁东能源化工基地和沿黄地区其他工业园区布局。

——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。

——在资源环境承载能力和市场允许的情况下，依托能源和矿产资源的资源加工业项目，优先在市县区开发区布局。

——建立市场退出机制，对城市居住区及限制开发区域

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、土地置换等手段，促进产业跨区域转移或关闭。

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、林地数量和质量，严格控制工业用地增加，适度增加城市居民用地，逐步减少农村居民用地，合理控制交通用地增长。

——实行城乡之间用地增减挂钩政策，城镇建设用地的增加要与本地区农村建设用地的减少挂钩。

——适当扩大沿黄地区建设用地规模，确保耕地面积不减少，严禁改变重点生态功能区生态用地用途，严禁在自然文化资源保护区进行土地的开发建设。

——将基本农田落实到地块并标注到土地承包经营权登记证书上，禁止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，引导自然保护区核心区、缓冲区人口逐步迁移。

第五节 农业政策

——逐步完善国家和地方支持和保护农业发展的政

策，加大强农惠农政策力度，并重点向粮食主产县区，特别是优势农产品主产区倾斜。

——调整财政支出、固定资产投资、信贷投放结构，保证各级财政农业投入增长幅度高于经常性收入增长幅度，大幅度增加国家和地方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、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，特别要支持百亿斤粮食规划建设，落实并完善农资综合补贴动态调整机制，做好农民种粮补贴工作。

——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价格保护办法，充实主要农产品储备，保持农产品价格合理水平。

——支持粮食主产县区依托本地资源优势发展农产品加工产业，根据农产品加工业不同产业的经济技术特点，优先在粮食主产县区布局适宜产业。

——健全农业生态环境补偿制度，形成有利于保护耕地、水域、森林、草原、湿地等自然资源和农业物种资源的激励机制。

第六节 人口政策

——沿黄城镇化地区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，鼓励中南部地区和农村人口迁入沿黄地区就业定居，将在城市有稳定职业和住所的流动人口逐步实现本地化。

——中南部地区和自然保护区要实施积极的人口迁移政策^①，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，鼓励人口到沿黄地区就业并定居。同时，要引导区域内人口向县城和中心城镇集聚。

——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的中南部地区的居民自觉实行计划生育，降低生育水平，提高人口素质。

——改革户籍管理制度，逐步统一城乡户口登记管理制度，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，加快推进农民变市民，鼓励沿黄城镇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。

^①人口在地区间的转移有主动和被动两种。主动转移是指个人主观上具有迁移的意愿，并为之积极努力，付诸实施。被动转移是指个人主观上没有迁移的意愿，但出于居住地基础设施建设、自然地理环境恶化等原因不得不进行迁移。推进形成主体功能区，促进人口在区域间的转移，除了在极少数自然保护区核心区进行必要的生态移民等被动转移外，主要指立足于个人自主决策的主动转移。政府的主要职责是提高人的素质，增加就业能力，理顺体制机制，引导限制开发和禁止开发区域的人口自觉自愿、平衡有序地转移到其他地区。

第七节 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,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手段,实现污染物排放总量持续下降和环境质量状况达标。禁止开发区域要依法关闭所有污染物排放企业,确保污染物的“零排放”,对于难以达标的企业,必须限期迁出。

——重点开发区域要按照国内领先、国际先进水平,根据环境容量逐步提高产业准入环境标准。粮食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。

——重点开发区域要积极推进排污权制度改革,合理控制排污许可证的增发,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

^①排污权交易是指在一定的区域内,在污染物问题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。

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。禁止开发区域的旅游资源开发须同步建立完善的污水垃圾收集处理设施。沙区开发建设要同步采取防沙治沙措施。

——研究开征适用于各类主体功能区的环境税。积极推行绿色信贷^①、绿色保险^②、绿色证券^③等。

——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，限制入河排污总量，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，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。禁止开发区域严禁不利于水生态环境保护的水资源开发活动，实行最严格的水资源保护政策。

①绿色信贷是通过金融杠杆实现环保调控的重要手段。通过在金融信贷领域建立环境准入门槛，对限制和淘汰类新建项目，不提供信贷支持；对于淘汰类项目，停止各类形式的新增授信支持，并采取措施收回已发放的贷款，从而实现在源头上切断高耗能、高污染行业无序发展和盲目扩张的投资冲动。

②绿色保险又叫生态保险，是在市场经济条件下，进行环境风险管理的一项基本手段。其中，由保险公司对污染受害者进行赔偿的环境污染责任保险最具代表性。

③绿色证券，是以上市公司环保核查制度和环境信息披露机制为核心的环保配套政策，上市公司申请首发上市融资或上市后再融资必须进行主要污染物排放达标等环保核查，同时，上市公司特别是重污染行业的上市公司必须真实、准确、完整、及时地进行环境信息披露。

第八节 应对气候变化政策

——城市化地区要积极发展循环经济，实施重点节能工程，积极发展和消费可再生能源，加大能源资源节约和高效利用技术开发应用力度，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，降低温室气体排放强度。

——粮食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，加强新技术的研究和开发，增强农业生产适应气候变化的能力。

——重点生态功能区要根据主体功能定位推进天然林资源保护、退耕还林还草、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，增加生态系统的固碳能力。积极发展风能、太阳能、生物质能、地热能，充分利用清洁、低碳能源。

——加强气候变化规律的科学研究，开展气候变化对水资源、农业和生态环境等的影响评估，严格执行重大工程气象风险评估与气候可行性论证制度。提高极端天气气候事件监测预警能力，加强自然灾害的应急和防御能力建设。

第十章 绩效评价

——科学开发的评价导向

建立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。这一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评价和考核办法^①。

——重点开发区域。实行工业化和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率等，弱化对投资增长速度等的评价。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、单位工业增加值取水量、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。

^①宁夏沿黄经济区既是国家级重点开发区域也是国家确定的农产品主产区，要实行工业化城市化和农业现代化综合绩效评价。既要加强对农产品保障能力的评价，也要强化对工业化、城镇化相关经济指标的评价，既要考核农业综合生产能力、农民收入等指标，也要考核地区生产总值、投资、工业、财政收入和城镇化率等指标。

——限制开发农产品主产区。实行农业发展优先的绩效评价，兼顾工业化和城镇化水平的绩效评价。强化对农产品保障能力的评价，兼顾对工业化、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，兼顾考核地区生产总值、投资、工业、财政收入和城镇化率等指标；并综合评价经济增长、吸纳人口、就业、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率等。

——限制开发重点生态功能区。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，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的原真性和完整性保护情况评价。主要考核依法管理的情况，污染物“零排放”情况、保护目标实现程度，保护对象完好程度等，不考核旅游收入等经济指标。

第十一章 规划实施

——共建我们美好家园

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，自治区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。

第一节 自治区有关部门职责

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；负责指导并衔接地级市主体功能区规划的编制；负责组织编制跨市行政区的区域规划；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；负责自治区主体功能区规划实施的监督检查、中期评估和修订。负责组织编制并实施国家层面重点开发区域的规划。

——财政部门，负责按照本规划的要求，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，负责组织修编土地利用总体规划；负责制定适应主体功能区规划要求的土地政策并落实用地

指标；负责监督检查本规划确定的各地区开发强度的落实情况；负责组织将基本农田落到具体地块，并明确“四至”范围。

——水利部门，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、中小河流水能资源开发等方面的规划，制定相关政策；组织指导水功能区的划分并监督实施，指导饮用水水源保护和水生态保护工作；组织审定江河湖库纳污能力，提出限制排污总量的意见；组织指导水量水质监督、监测和入河排污口设置管理工作。

——农业、林业部门，负责编制不同主体功能区的生态保护和建设规划，并制定相应政策。农业部门负责编制跨市行政区的自治区农业功能区规划，指导农牧业地区发展。林业部门负责组织编制自治区森林公园规划及相关自治区级自然保护区规划。

——环境保护部门，负责组织有关部门对现有国家和自治区层面各类禁止开发区域进行全面清查；负责组织编制环境功能区划；负责制定适应主体功能区要求的环境政策；负责组织编制相关自然保护区规划。

——卫生计生部门，负责制定引导重点开发区域集聚人口的政策和限制开发区域、禁止开发区域人口转移的政策。

——人力资源和社会保障部门，负责组织编制适应主体功能区要求的人力资源开发、就业和社会保障规划，并制定

相应政策。

——统计部门，负责组织制定适应不同主体功能区要求的绩效评价体系和考核指标体系，并协助有关部门制定适应不同主体功能区要求的绩效评价体系和考核办法，进行考核和监测。

——气象部门，负责组织编制并实施气象灾害防御等规划或区划，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，组织修订能源、交通等专项规划。

第二节 市、县（区）人民政府职责

——地级市人民政府。配合自治区人民政府实施和修订自治区主体功能区规划，负责指导所属县（市、区）实施主体功能区规划，在相关规划编制、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自治区主体功能区规划的有关要求。

——县（市、区）人民政府。严格按照全国和自治区主体功能区规划对本县的主体功能定位、发展目标和方向、开发和管制原则，组织实施主体功能区规划。

第三节 规划实施

一、加强规划衔接

自治区发展改革委负责做好与国家主体功能区规划的沟通和衔接；做好与相邻省区主体功能区规划的沟通和衔接；做好对市县空间发展规划的指导和衔接。

二、加强规划监测

自治区发展改革委和国土资源厅会同相关部门负责监督检查本规划在各地的落实情况，对本规划实施情况进行跟踪分析，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是否需要调整规划内容，或对规划进行修订的建议。

自治区发展改革委会同有关部门共同建立、管理国土空间动态监测管理系统。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，以及河流、湖泊、湿地、林地、草地、自然保护区、蓄滞洪区的变化情况。

三、加强基础工作和新技术应用

利用“自然资源和地理空间基础信息库”和“宏观经济管理信息系统”，加快建立地理信息公共服务平台，跨部门整合自治区基础地理信息资源，促进各类空间信息之间测绘基准和标准的统一，实现信息资源的共享。

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、主动预警为

主，提高发现和處理違規開發問題的反應能力及精確度。

建立由發展改革、國土資源、住房城鄉建設、科技、水利、農牧、環境保護、林業、地震、氣象、測繪等部門和單位共同參與，協同有效的國土空間監測管理工作機制。建立國土空間資源、環境及生態變化狀況的定期會商和信息通報制度。各地要加強地區性的國土空間開發動態監測管理工作，對本地區的國土空間變化情況進行及時跟蹤分析。

構建航天遙感、航空遙感和地面調查相結合的一體化對地觀測體系，全面提升對國土空間數據的獲取能力。在對國土空間進行全覆蓋監測的基礎上，重點對國家和自治區層面重點開發、限制開發區域、以及國家和自治區級自然保護區進行動態監測。

四、加強規劃的宣傳

各地、各部門要通過各種渠道，採取多種方式，加強推進形成主體功能區的宣傳工作，使全社會都能全面了解本規劃，使主體功能區的理念、內容、政策深入人心，動員全體人民，共建我們美好家園。

附件：1. 主體功能區名錄集

2. 國土空間評價圖集

主体功能区名录集

表 1 主体功能区总名录

功能区分类	级别	县(市、区)	乡镇 个数	面积(平方公里)	占比(%)
重点开发 区域	国家级	兴庆区	5	815.80	15.4
		金凤区	4	251.38	
		西夏区	3	226.55	
		灵武市	3	1670.75	
		大武口区	1	999.60	
		惠农区	4	861.59	
		利通区	4	164.59	
		沙坡头区	4	1557.86	
		重点开发的城镇	13	3237.45	
	自治区级	原州区	3	489.46	
小 计			44	10275.03	
限制开发 区域(农产 品主产区)	国家级	永宁县	4	478.89	17.9
		贺兰县	6	624.15	
		灵武市	3	478.33	
		平罗县	10	1140.97	
		利通区	7	1094.16	
		青铜峡市	5	1175.34	
		沙坡头区	5	2725.76	
		中宁县	7	1682.25	
		农产品主产 乡镇	7	460.54	
		农垦	14	1997.53	
	小 计			68	
限制开发区 域(重点生 态功能区)	国家级	红寺堡开发区	3	1761.57	57.3
		盐池县	11	7148.23	
		同心县	11	5368.75	

		西吉县	19	3875.17	
		隆德县	16	1244.27	
		泾源县	7	879.83	
		彭阳县	12	3171.87	
		海原县	19	6088.77	
	自治区级	生态区位重要的乡镇	16	8533.56	
小 计		115	38072.02		
禁止开发区域	国家级和自治区级		54	6194.77	9.3
合 计			281	66399.74	100.0

表 2 重点开发区域名录

级 别	城 市	县(市、区)	乡 镇	面积 (平方公里)	
国 家 级	银川市	兴庆区	城区	24.19	
			掌政镇	163.05	
			大新镇	86.21	
			通贵乡	120.69	
			月牙湖乡	421.66	
		金凤区	城区	68.76	
			良田镇	63.08	
			丰登镇	81.43	
			西湖农场	38.11	
		西夏区	城区	75.89	
			兴泾镇	101.90	
			镇北堡镇	48.76	
		灵武市	灵武市东塔镇	162.72	
			灵武市宁东镇	619.17	
			灵武市临河镇	888.86	
		石嘴山市	大武口区	城区	999.60
			惠农区	城区	191.80
红果子镇	84.45				
二矿北农场	5.15				
石嘴山市农牧场	580.19				

	吴忠市	利通区	板桥乡	37.69
			古城镇	50.33
			金积镇	63.24
			上桥乡	13.33
	中卫市	沙坡头区	滨河镇	34.94
			文昌镇	34.14
			东园镇	333.07
			迎水桥镇	1155.71
	其他重点开发的城镇		永宁县杨和镇	93.72
			永宁县望远镇	148.86
			贺兰县习岗镇	121.25
			贺兰县洪广镇	396.54
			平罗县城关镇	192.29
			平罗县崇岗镇	330.31
			平罗县红崖子乡	322.01
			青铜峡市小坝镇	71.97
			青铜峡市青铜峡镇	558.67
			青铜峡市陈袁滩镇	81.79
			中宁县宁安镇	208.14
	中宁县石空镇	443.84		
	中宁县新堡镇	268.06		
	小 计		9799.57	
自治区级	固原市	原州区	城区	42.84
			官厅镇	233.97
			开城镇	212.65
		小 计		489.46
合 计			10289.03	

表 3 农产品主产区名录

城市	县(市、区)	乡 镇	面积(平方公里)
银川市	永宁县	李俊镇	126.90
		望洪镇	144.08
		闽宁镇	64.05

		胜利乡	143.86
	贺兰县	金贵镇	159.41
		立岗镇	201.88
		常信乡	220.62
		南梁台子农牧场	18.82
		宁夏原种场	10.01
		京星农牧场	13.41
石嘴山市		平罗县	黄渠桥镇
	宝丰镇		51.89
	头闸镇		90.72
	陶乐镇		130.79
	高庄乡		98.32
	灵沙乡		74.62
	渠口乡		127.17
	通伏乡		134.18
	高仁乡		173.37
	姚伏镇		144.55
	吴忠市		青铜峡市
瞿靖镇		130.50	
邵岗镇		476.72	
峡口镇		377.39	
大坝镇		268.38	
树新林场		119.51	
中卫市	中宁县	鸣沙镇	298.73
		恩和镇	221.99
		舟塔乡	109.89
		白马乡	123.39
		大战场乡	268.57
		余丁乡	391.30
其他以提供农产品为主的乡镇		灵武市郝家桥镇	219.53
		灵武市崇兴镇	129.91
		灵武市梧桐树乡	128.89
		惠农区尾闸镇	45.08

	惠农区庙台乡	68.35
	惠农区燕子墩乡	112.12
	惠农区礼和乡	72.00
	惠农监狱	59.38
	惠农区良繁场	3.26
	惠农区二矿南农场	100.35
	利通区金银滩镇	107.16
	利通区高闸镇	69.82
	利通区东塔寺乡	29.94
	利通区扁担沟镇	101.51
	利通区马莲渠乡	36.95
	利通区郭家桥乡	30.28
	利通区孙家滩管委会	718.50
	沙坡头区柔远镇	52.87
	沙坡头区宣和镇	612.44
	沙坡头区永康镇	662.34
	沙坡头区镇罗镇	266.69
	沙坡头区常乐镇	1131.42
农 垦	银川林场	94.04
	平吉堡奶牛场	96.86
	贺兰山农牧场	437.09
	黄羊滩农场	329.15
	玉泉营农场	61.65
	连湖农场	43.30
	暖泉农场	125.14
	南梁农场	49.09
	简泉农场	112.71
	巴浪湖农场	60.69
	渠口农场	152.62
	灵武农场	82.19
	前进农场	176.50
	长山头农场	83.80
合 计		11857.92

表4 重点生态功能区名录

级别	城市	县(市、区)	乡 镇	面积(平方公里)
国 家 级	吴忠市	红寺堡区	红寺堡镇	380.44
			大河乡	571.19
			南川乡	809.94
		盐池县	花马池镇	930.16
			大水坑镇	1307.26
			惠安堡镇	1204.03
			高沙窝镇	814.02
			王乐井乡	828.58
			冯记沟乡	803.42
			青山乡	583.02
			麻黄山乡	638.12
			盐池县机械化林场	27.94
			宁夏盐池滩羊选育场	2.17
			盐池县草原站	9.51
		同心县	豫海镇	152.89
			河西镇	559.67
			韦州镇	829.00
			下马关镇	667.72
			预旺镇	401.23
	王团镇		578.56	
	丁塘镇		213.09	
	田老庄乡		611.33	
	马高庄乡		564.43	
张家塬乡	565.34			
兴隆乡	225.49			
中卫市	海原县	海城镇	263.27	
		李旺镇	443.25	
		西安镇	451.22	
		三河镇	335.08	

		七营镇	342.09	
		史店乡	339.51	
		树台乡	501.23	
		关桥乡	696.76	
		高崖乡	162.06	
		郑旗乡	410.62	
		贾塘乡	385.00	
		曹洼乡	284.76	
		九彩乡	216.95	
		李俊乡	245.76	
		红羊乡	260.41	
		关庄乡	160.53	
		甘城乡	291.64	
		甘盐池管委会	211.90	
		南华山自然保护区管理处	86.73	
	固原市	西吉县	吉强镇	320.92
			兴隆镇	281.35
			平峰镇	246.21
			新营乡	361.68
			红耀乡	174.22
			田坪乡	215.09
			马建乡	226.45
			苏堡乡	169.15
			兴平乡	178.54
			西滩乡	122.87
			王民乡	120.02
			什字乡	142.44
			马莲乡	134.10
			将台乡	144.58
			硝河乡	172.87

		偏城乡	256.08
		沙沟乡	246.42
		白崖乡	254.74
		火石寨乡	107.44
	隆德县	沙塘良种场	0.28
		阴湿良种场	2.91
		六盘山林场	89.59
		城关镇	95.74
		沙塘镇	96.82
		联财镇	58.64
		陈靳乡	59.50
		好水乡	89.34
		观庄乡	153.45
		杨河乡	79.92
		神林乡	66.37
		张程乡	102.69
		凤岭乡	85.40
		山河乡	74.33
		温堡乡	99.21
	奠安乡	90.08	
	泾源县	香水镇	164.29
		泾河源镇	153.26
		六盘山镇	163.79
		新民乡	145.05
		兴盛乡	41.16
		黄花乡	135.19
		大湾乡	77.09
	彭阳县	白阳镇	347.54
		王洼镇	436.31
		古城镇	359.54
		新集乡	276.23

		城阳乡	237.21
		红河乡	209.75
		冯庄乡	225.68
		小岔乡	195.26
		孟塬乡	272.02
		罗洼乡	200.18
		交岔乡	186.20
		草庙乡	225.95
		小 计	29538.46
自治 区级	生态区位重要、生态脆弱且 紧邻国家级重点生态功能区的 乡镇	灵武市马家滩镇	668.72
		灵武市白土岗乡	1366.79
		沙坡头区兴仁镇	354.71
		沙坡头区香山乡	1357.77
		沙坡头区蒿川乡	548.48
		中宁县舟塔乡	41.99
		中宁县喊叫水乡	1128.07
		中宁县徐套乡	396.08
		原州区三营镇	375.30
		原州区彭堡镇	192.46
		原州区张易镇	363.24
		原州区头营镇	456.00
		原州区中河乡	192.96
		原州区河川乡	263.11
		原州区黄铎堡镇	192.00
		原州区炭山乡	324.14
		原州区寨科乡	311.74
合 计			38072.02

表 5 禁止开发区域名录

类 型	级 别	名 称	面积 (平方公里)
自然保护区	国家级	哈巴湖国家级自然保护区	945.48
		六盘山国家级自然保护	862.78
		沙坡头国家级自然保护区	167.44
		灵武白芨滩国家级自然保护区	816.44
		罗山国家级自然保护区	107.50
		贺兰山国家级自然保护区	1077.28
	自治区级	石峡沟泥盆系剖面自然保护区	42.95
		党家岔(震湖)自然保护区	24.74
		云雾山自然保护区	49.92
		沙湖自然保护区	56.12
		南华山自然保护区	192.42
		西吉火石寨自然保护区	99.69
			青铜峡水库库区
	小 计		4644.53
风景名胜区	国家级	贺兰山-西夏王陵风景名胜区	86.34
	自治区级	沙湖风景名胜区	45.10
		泾河源风景名胜区	44.90
		须弥山石窟风景名胜区	30.00
		小 计	
国家森林 公园		六盘山国家森林公园	79.00
		苏峪口国家森林公园	95.87
		花马寺国家森林公园	50.00
		火石寨国家森林公园	61.00
		小 计	
地质公园 和地质遗迹	国家级	西吉火石寨国家地质公园	98.00
		灵武国家地质公园	40.40
	自治区级	中宁石峡沟泥盆系地质剖面	1.00
		海原地震地质公园	159.49
		贺兰山北武当地质公园	68.80

		小 计	367.69
湿地保护与恢复示范区、湿地保护区和湿地公园	湿地保护与恢复示范区	银川东部黄河湿地	76.00
		银川西部湖泊湿地	40.00
		吴忠滨河湿地	50.00
		中卫滨河湿地	15.00
	湿地保护区	银川市兴庆区月牙湖湿地	7.00
		银川市兴庆区通贵乡河滩湿地	7.93
		灵武漫水塘湖湿地	0.60
		灵武梧桐湖湿地	15.00
		贺兰三丁湖湿地	8.32
		贺兰于祥湖湿地	22.00
		永宁鹤泉湖湿地	3.00
		石嘴山市大武口简泉湖湿地	16.66
		石嘴山市惠农滩湿地	40.66
		宁夏天河湾湿地	207.34
		平罗朔方湖湿地	5.00
		平罗西大滩湿地	23.33
		平罗威镇湖湿地	2.33
		吴忠市孙家滩湿地	10.00
		青铜峡黄家地湿地	8.00
		青铜峡三道湖湿地	7.00
		沙坡头区沙漠湿地	64.35
		中卫小湖湿地	6.60
		中宁长山湖湿地	27.40
		中宁渠口河滩湿地	24.00
		固原市原州区大湖滩湿地	2.82
		湿地公园	银川阅海湿地公园
	银川宝湖湿地公园		0.80
	银川鸣翠湖湿地公园		6.67
			小 计
合 计			6194.77

国土空间评价图集

图 1 宁夏地形地貌图

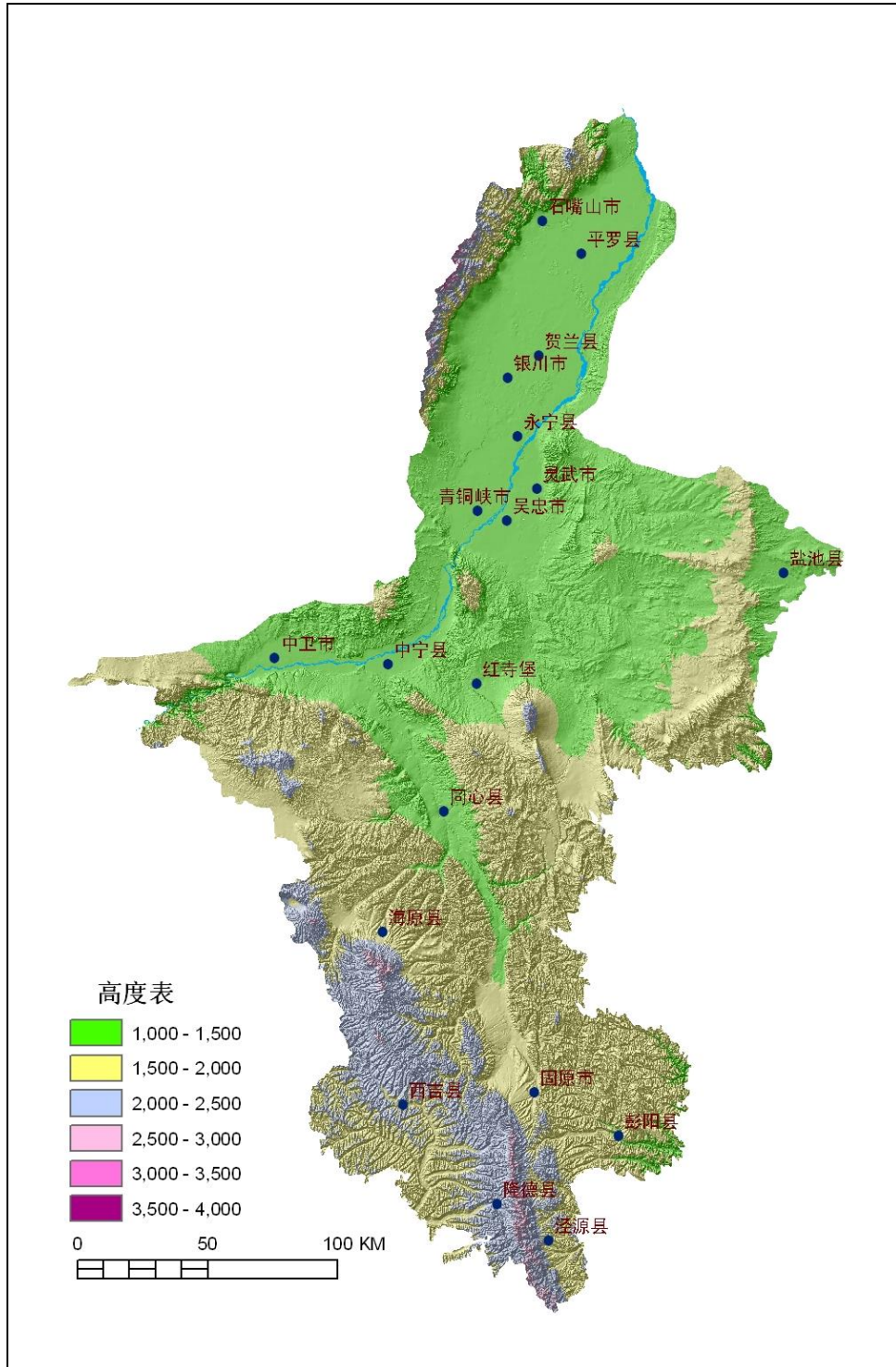


图2 年降水量图

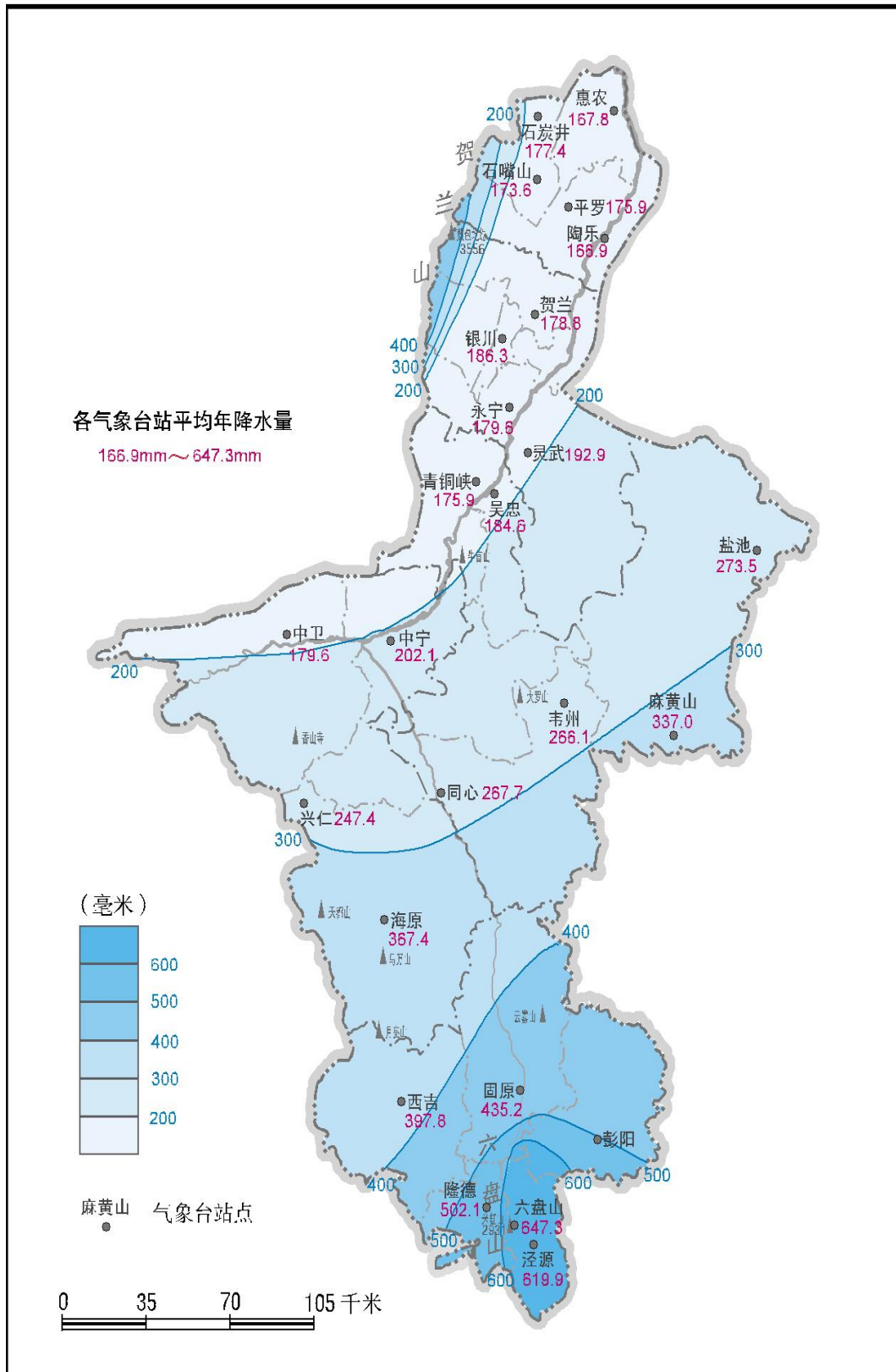


图3 人均可利用土地资源评价图

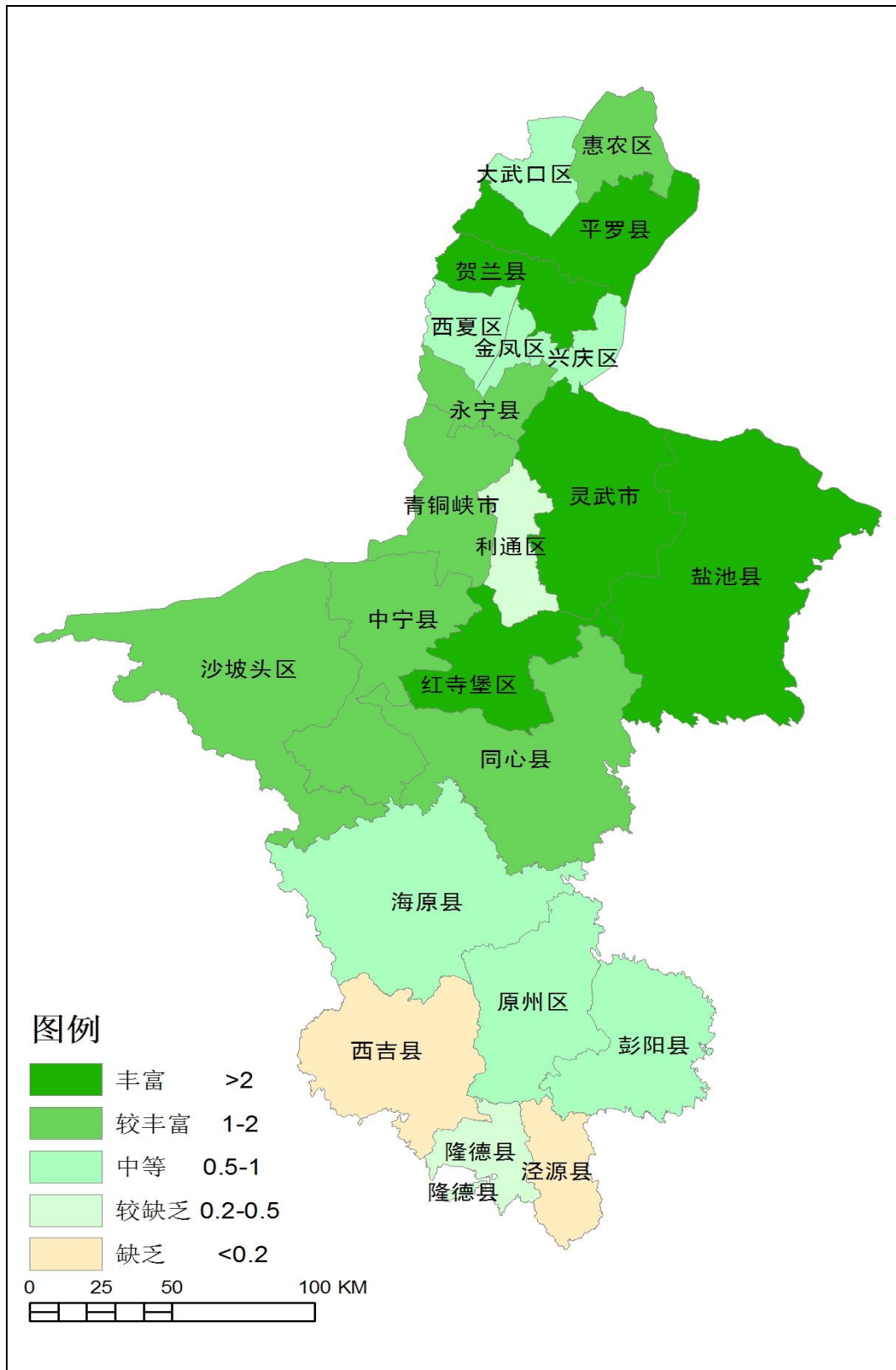


图 4 主要矿产分布图

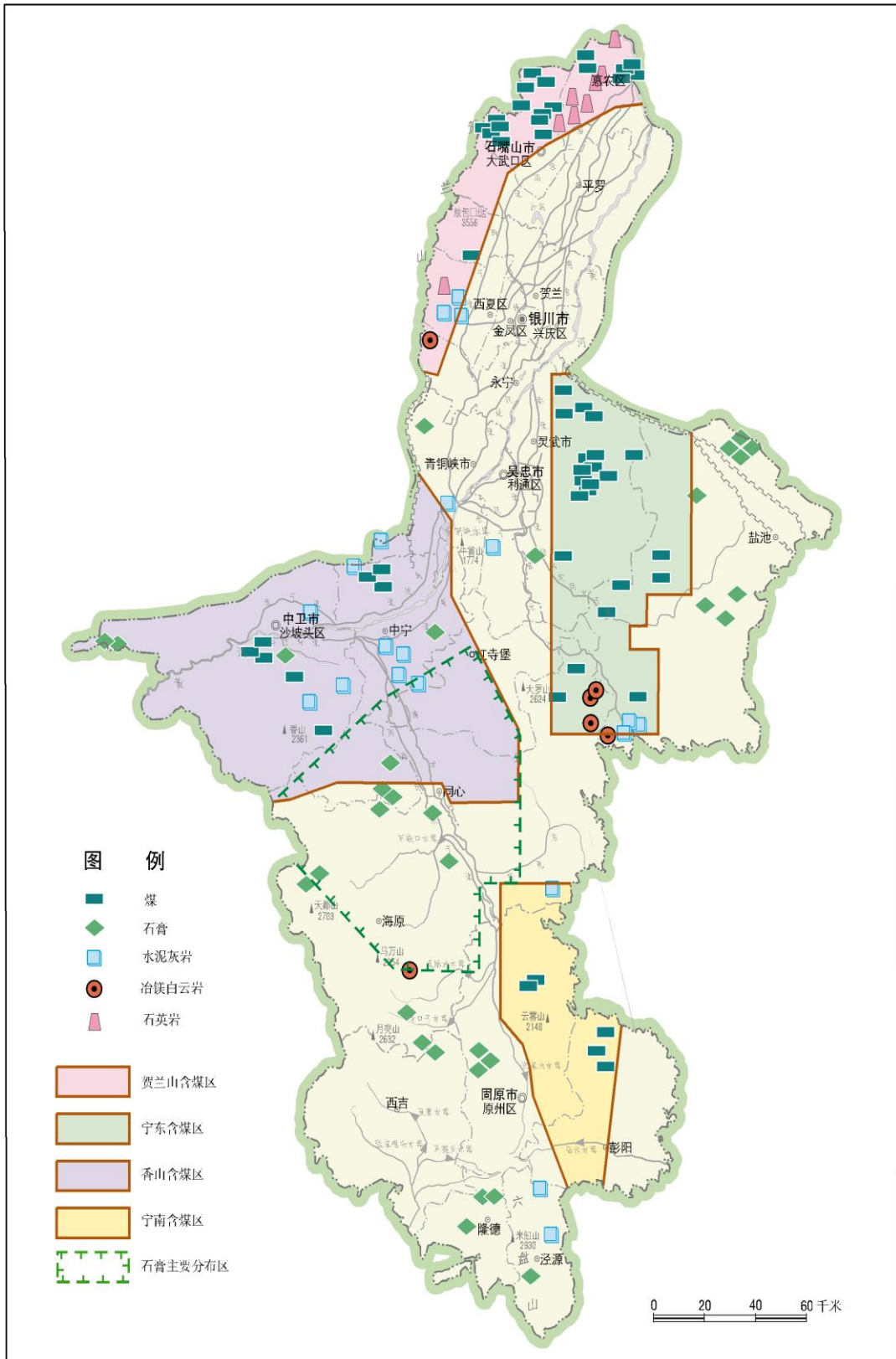


图 5 植被分布图

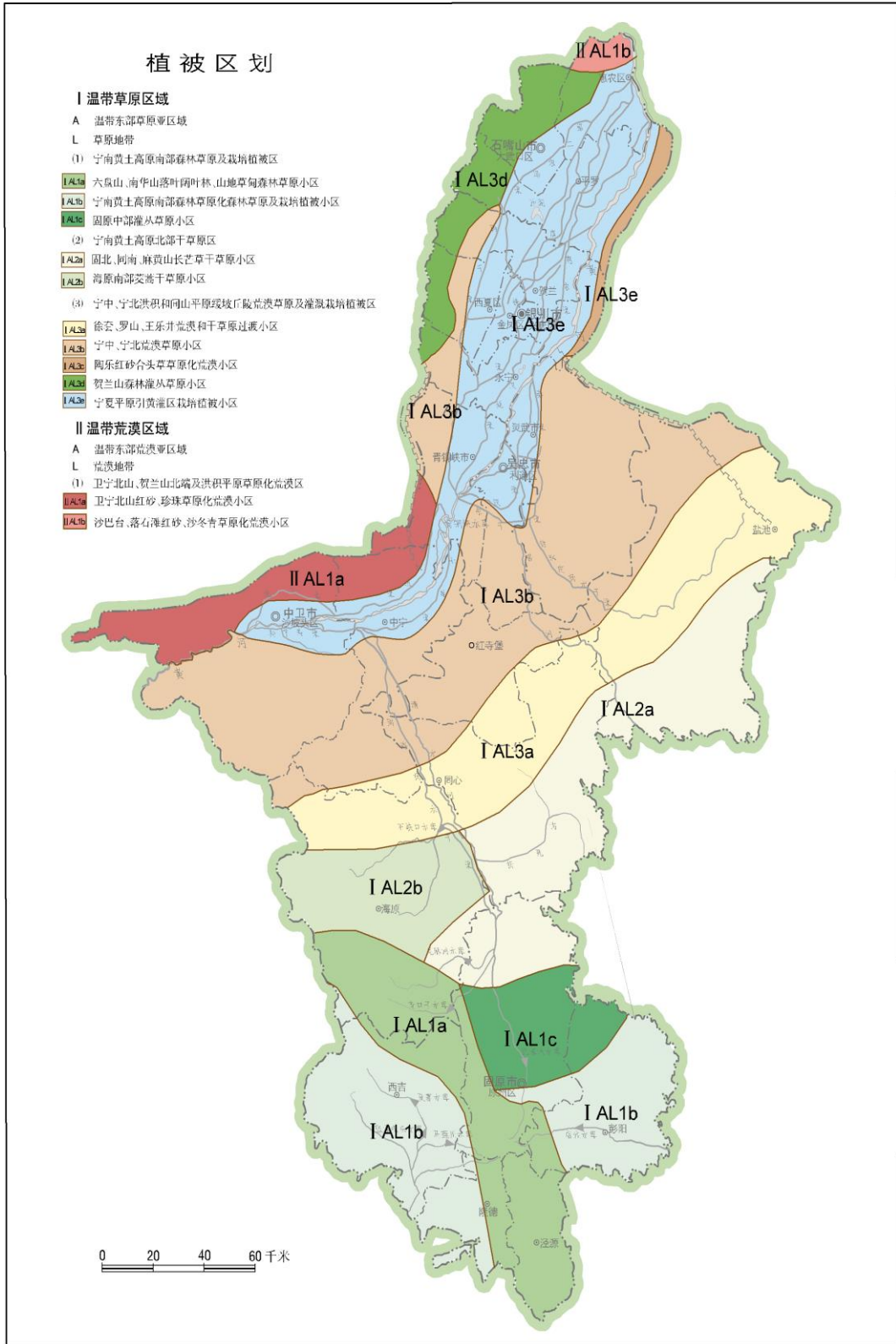


图6 耕地分布图

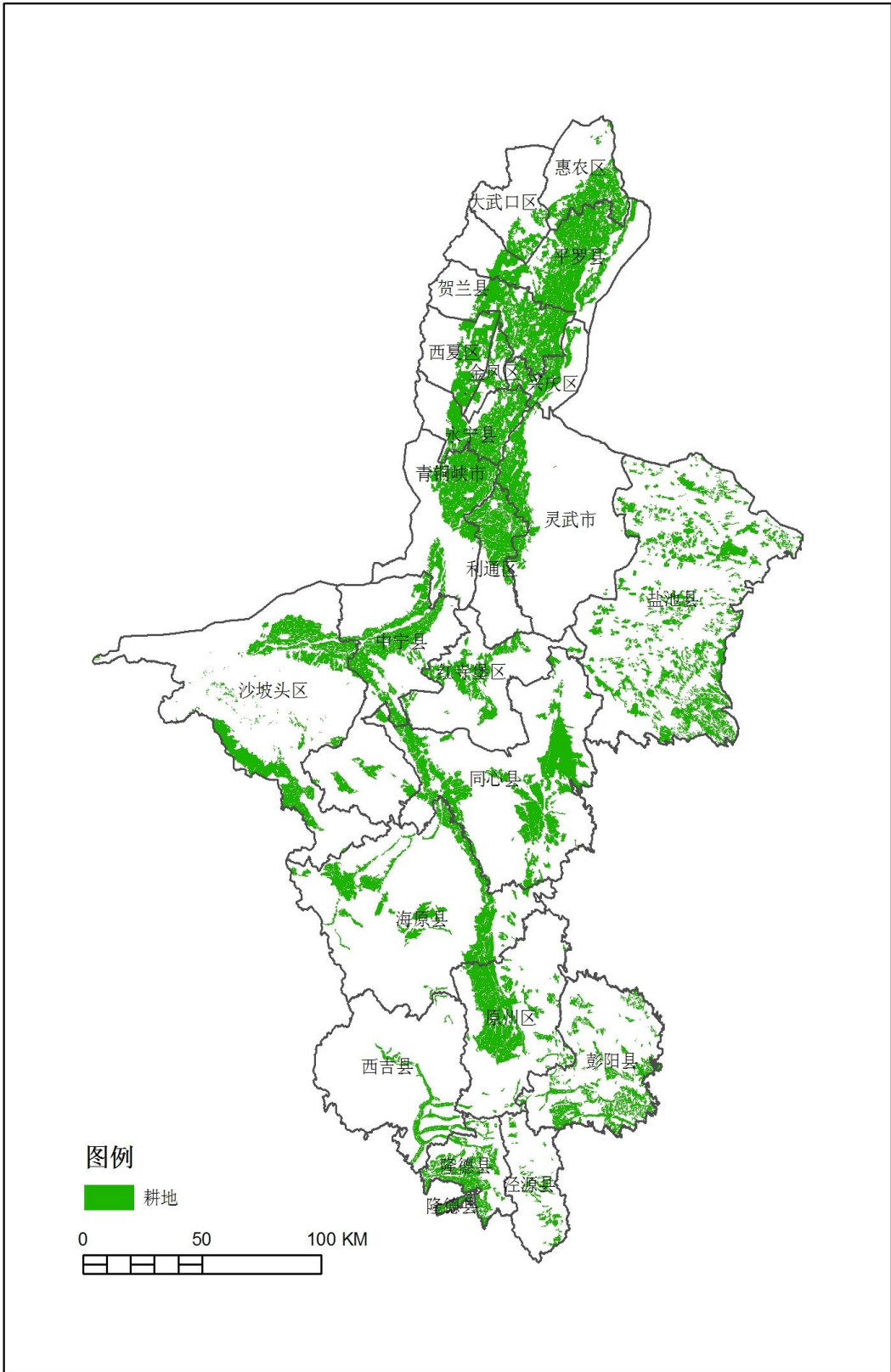


图7 人均可利用水资源评价图

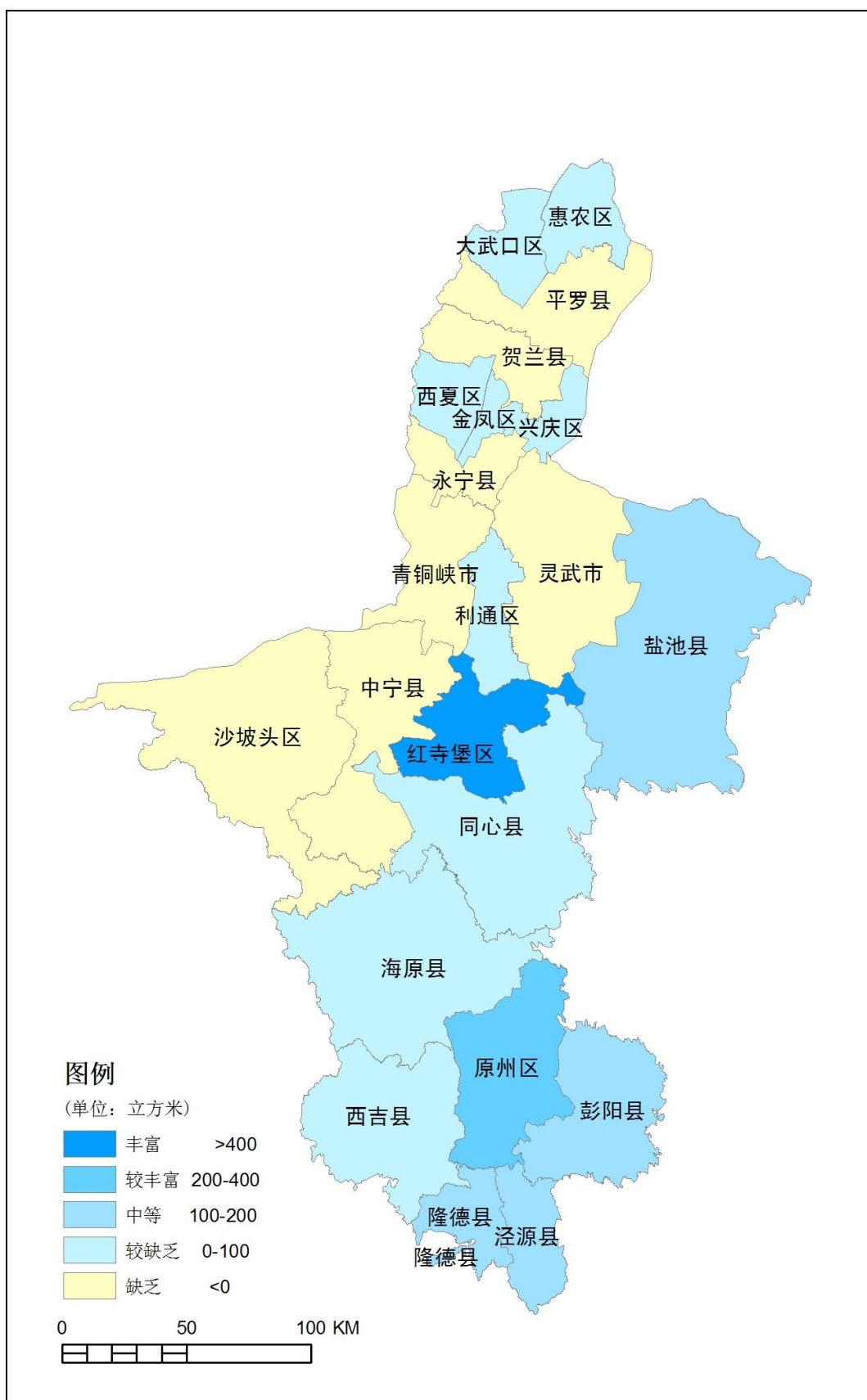


图 8 生态脆弱性评价图

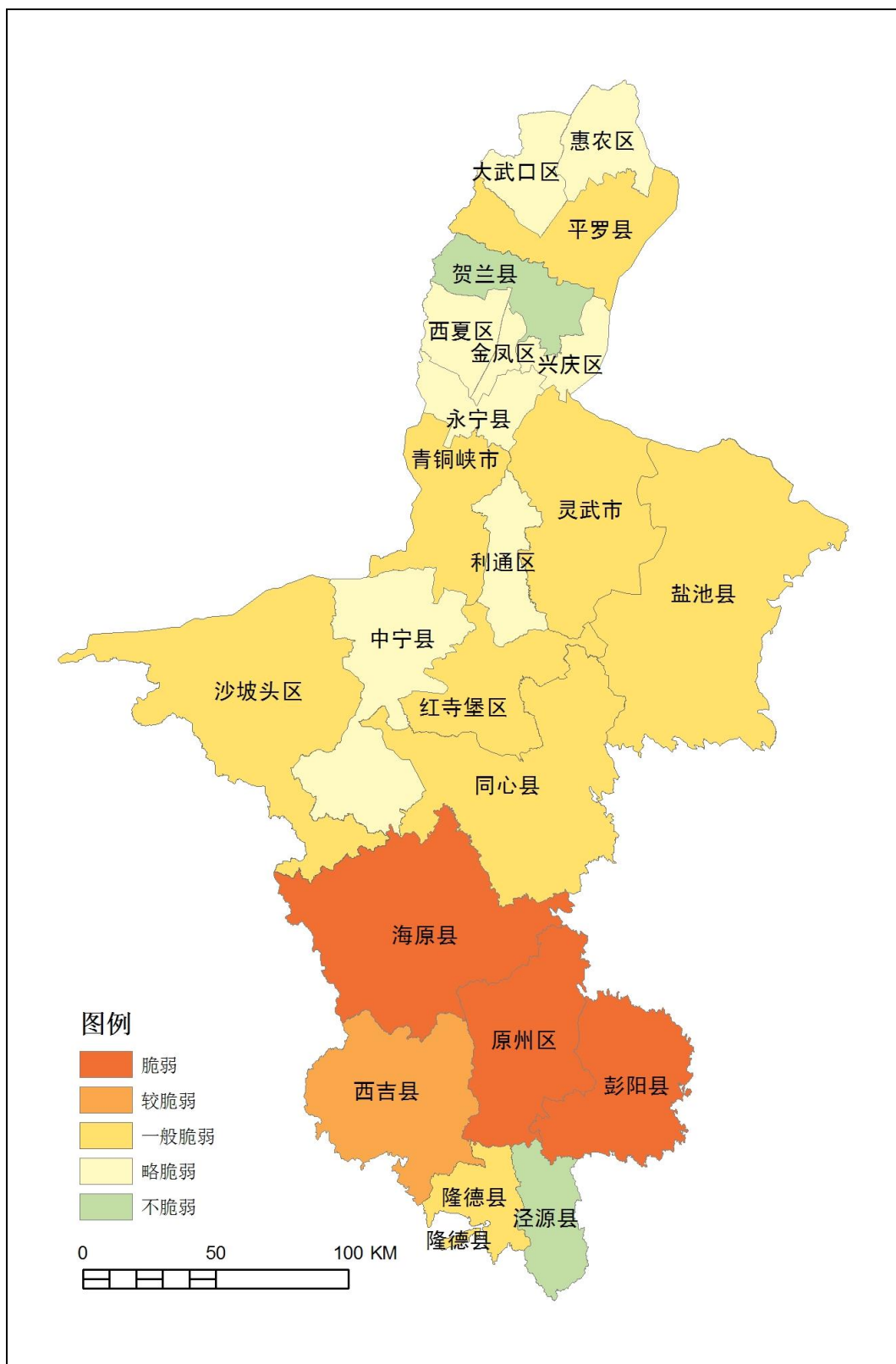


图9 自然灾害危险性评价图

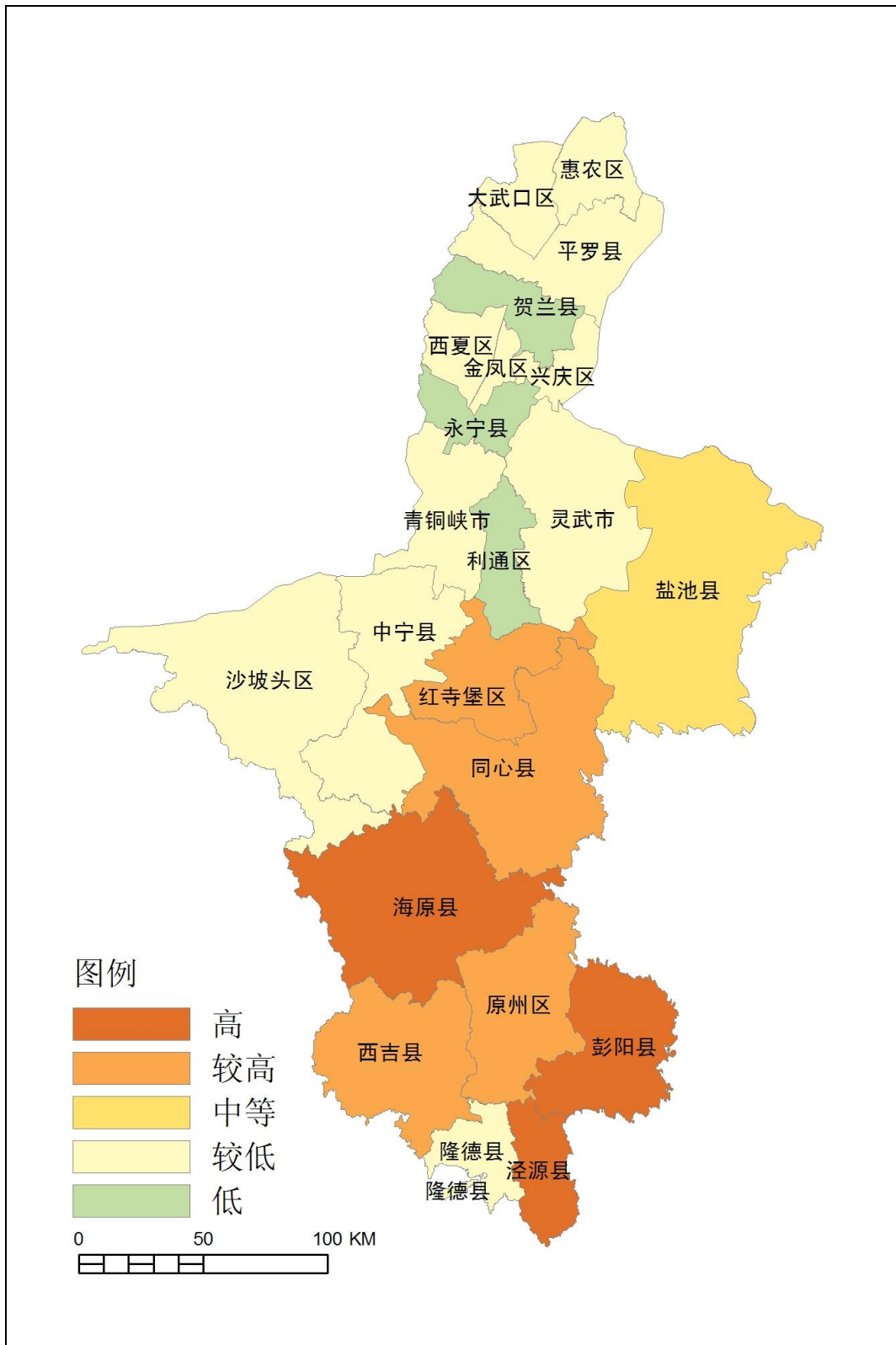


图 10 开发强度示意图

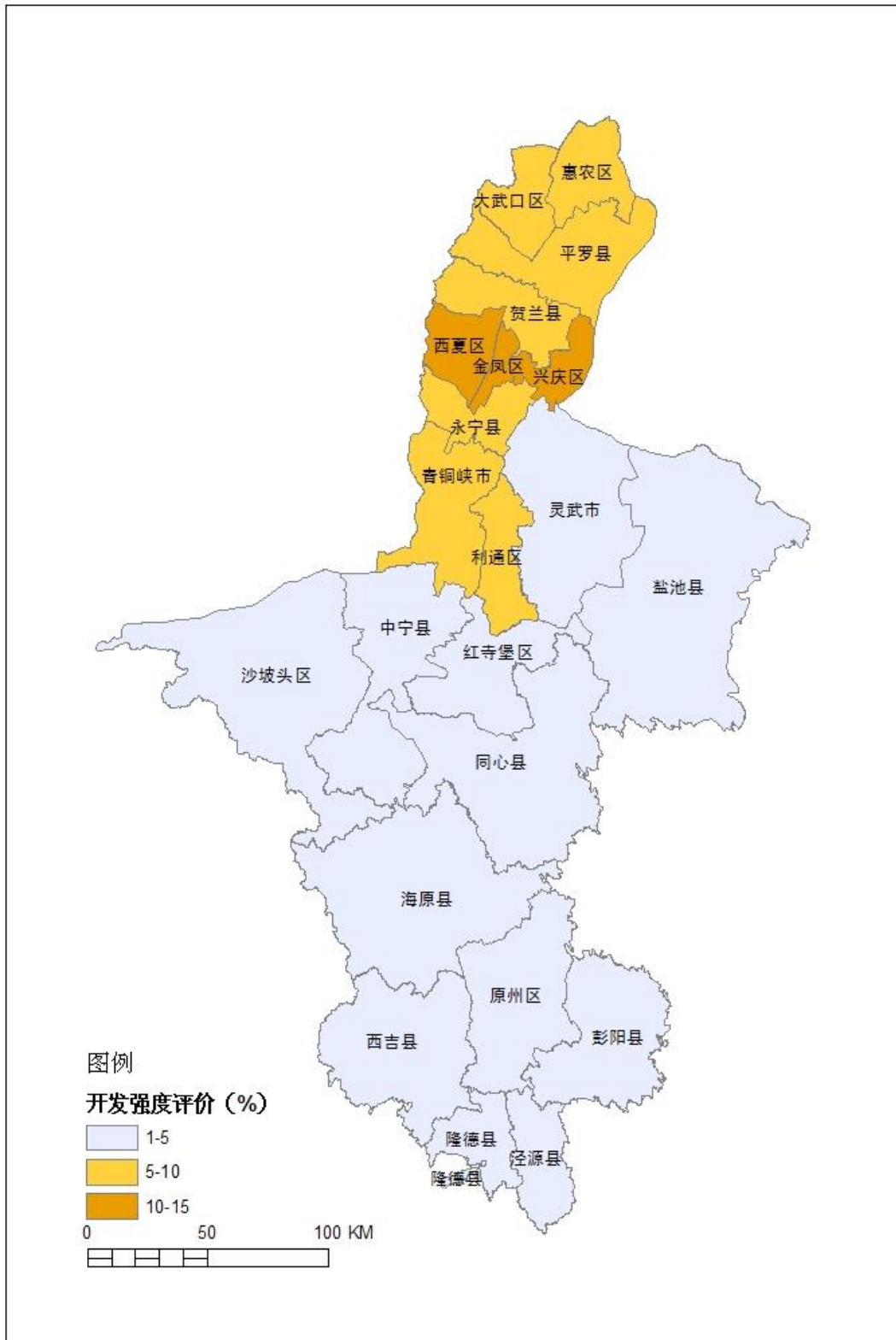


图 11 城镇化战略格局示意图

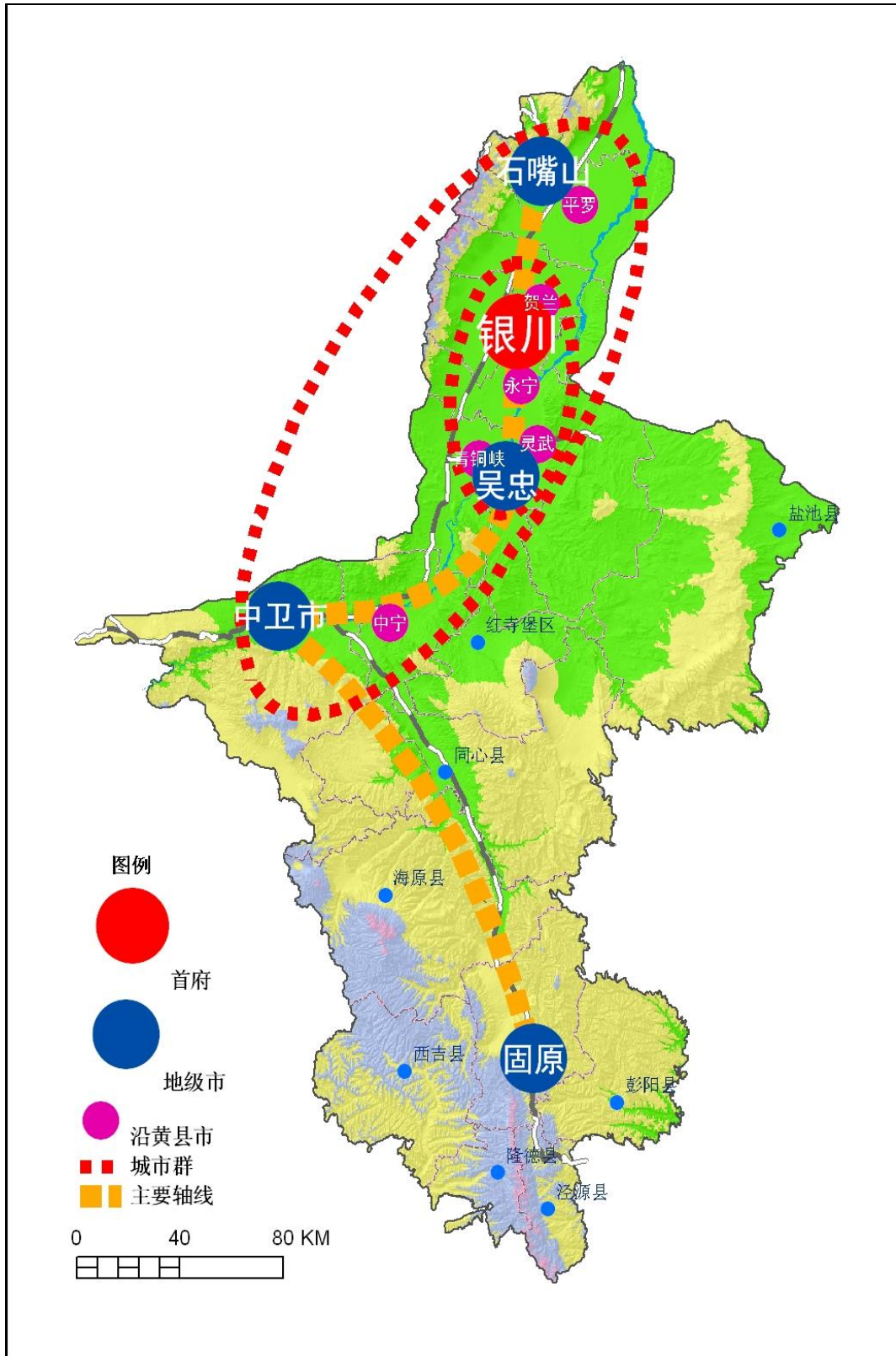


图 12 农业战略格局示意图

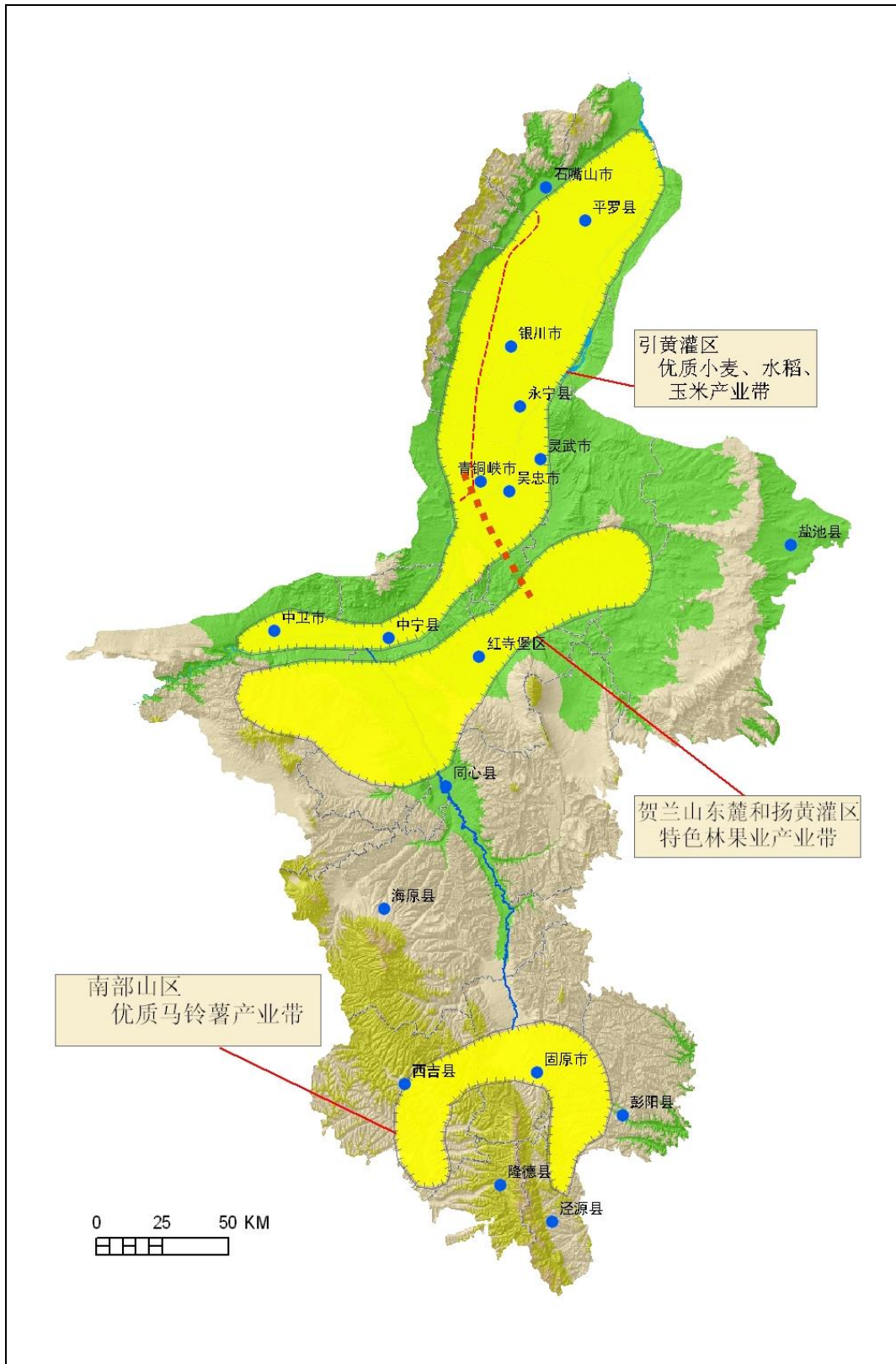


图 13 生态安全战略格局示意图

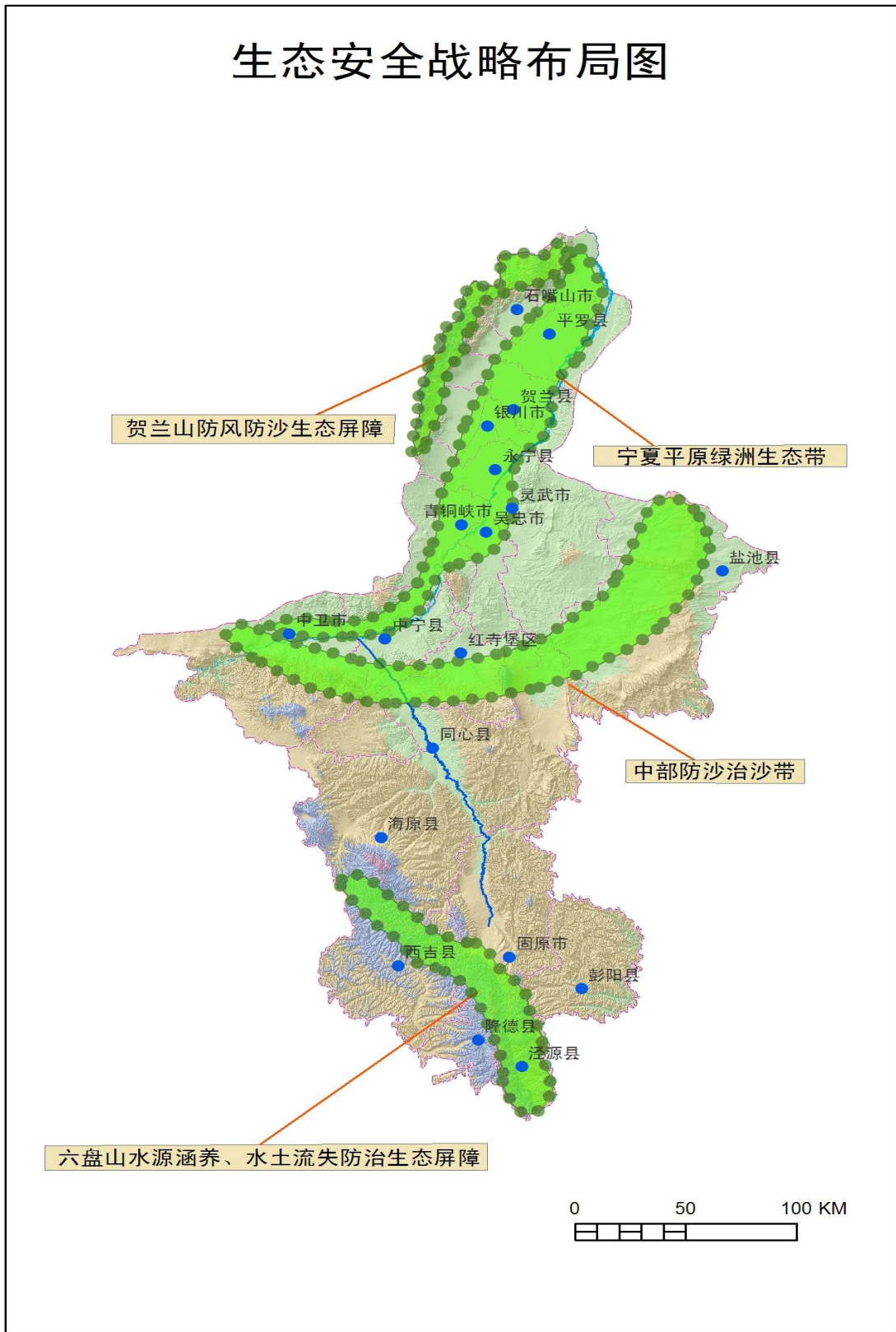


图 14 重点开发区域分布图

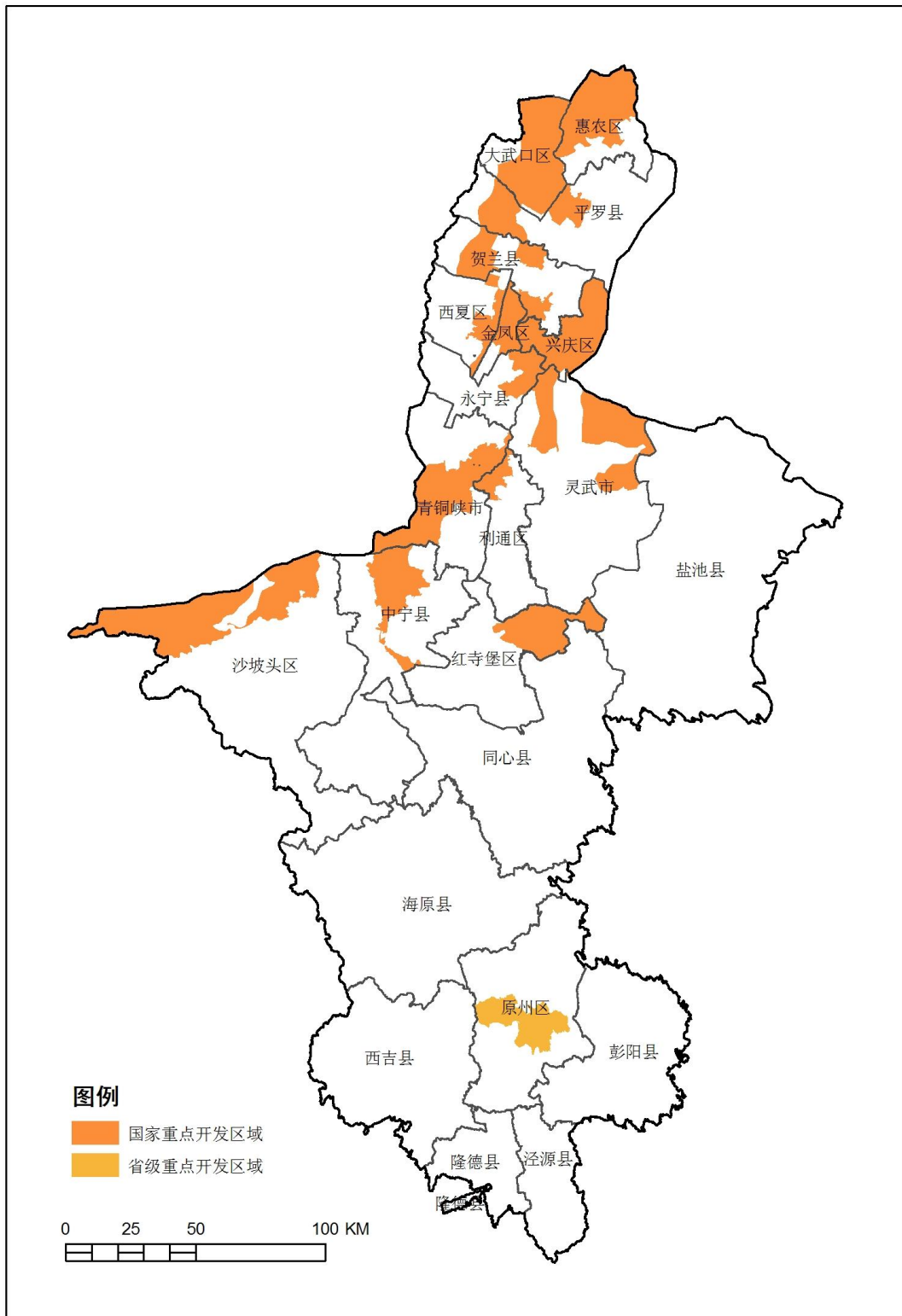


图 15 限制开发农产品主产区分布图

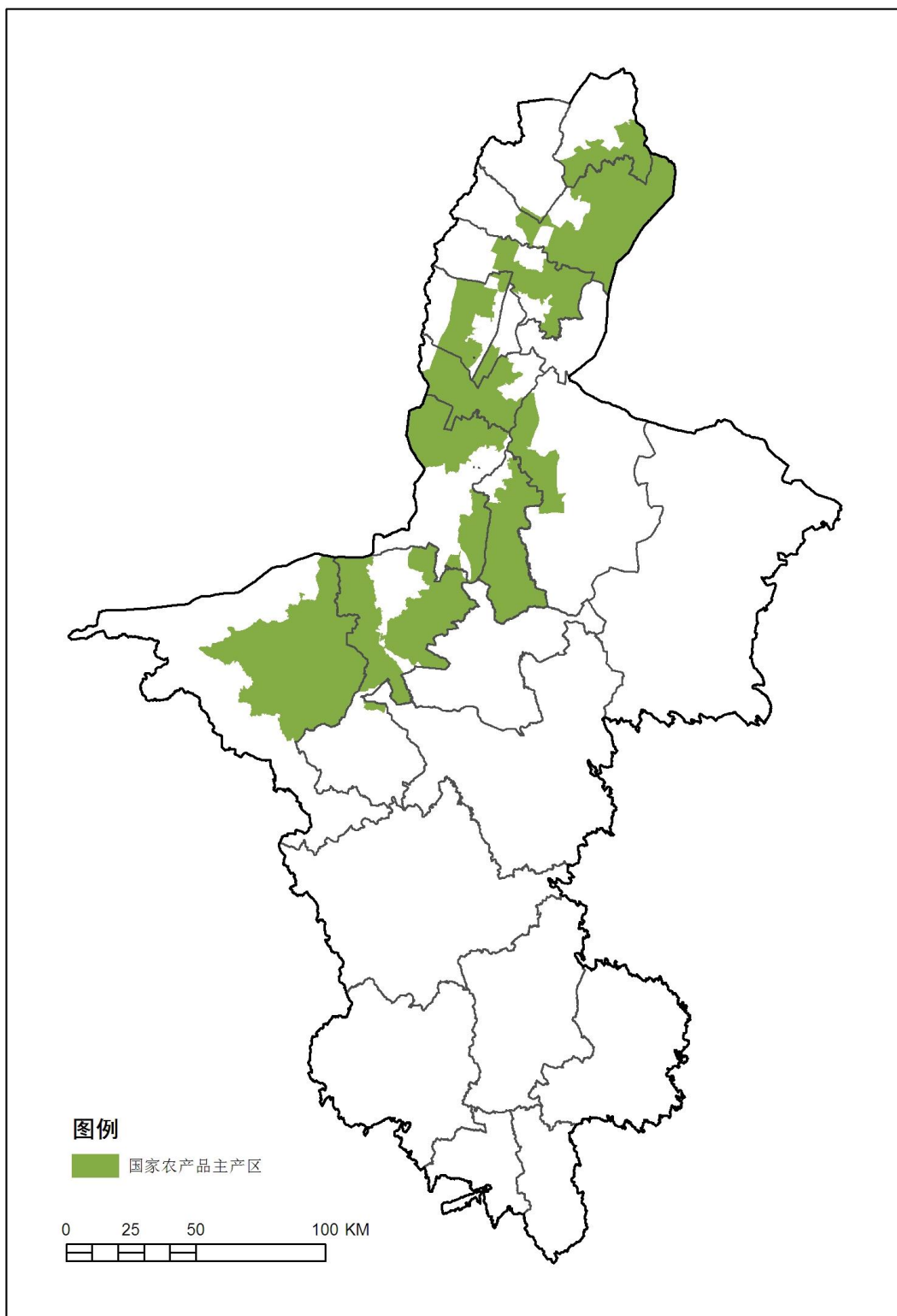


图 16 限制开发重点生态功能区分布图

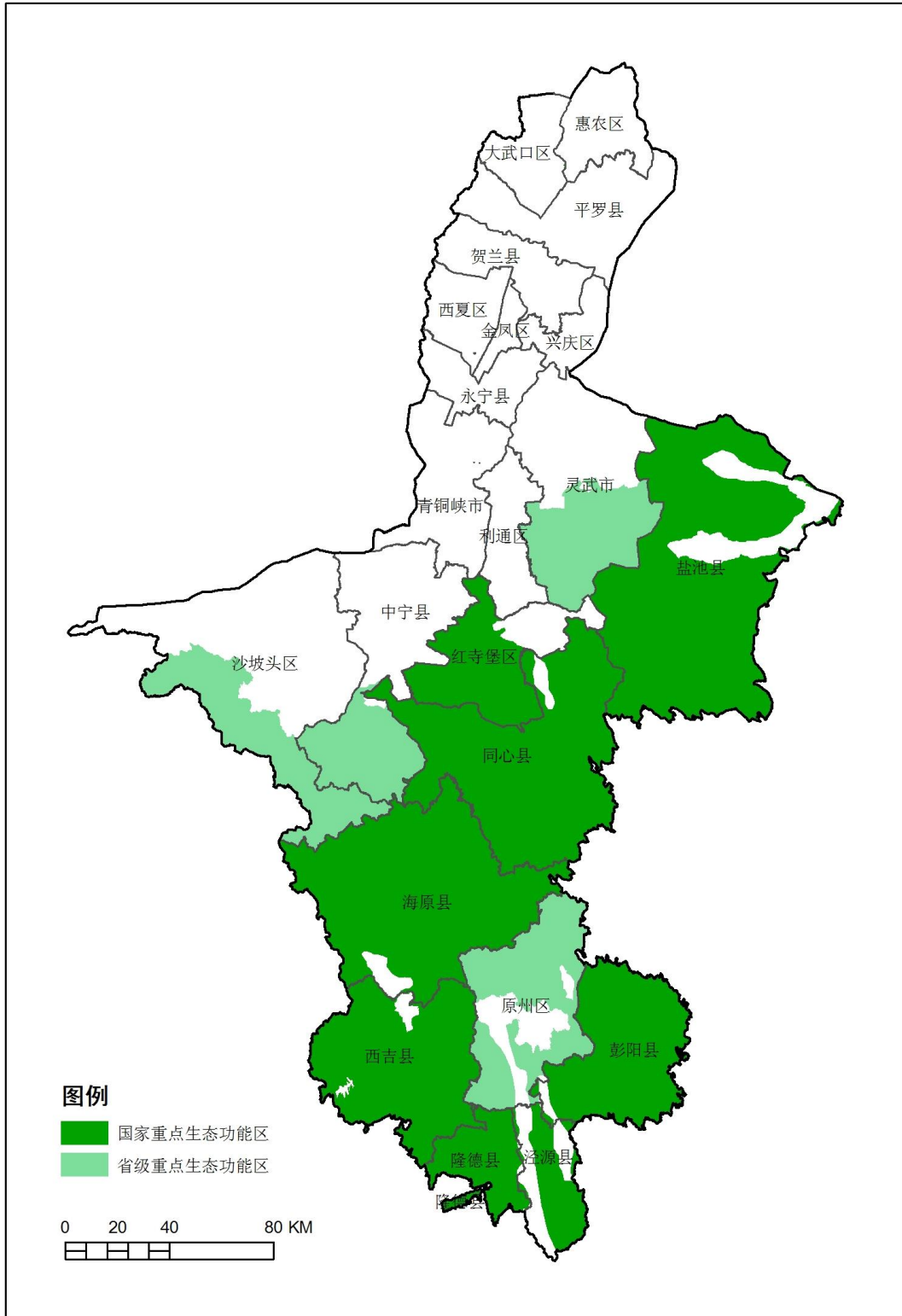


图 17 禁止开发区域分布图

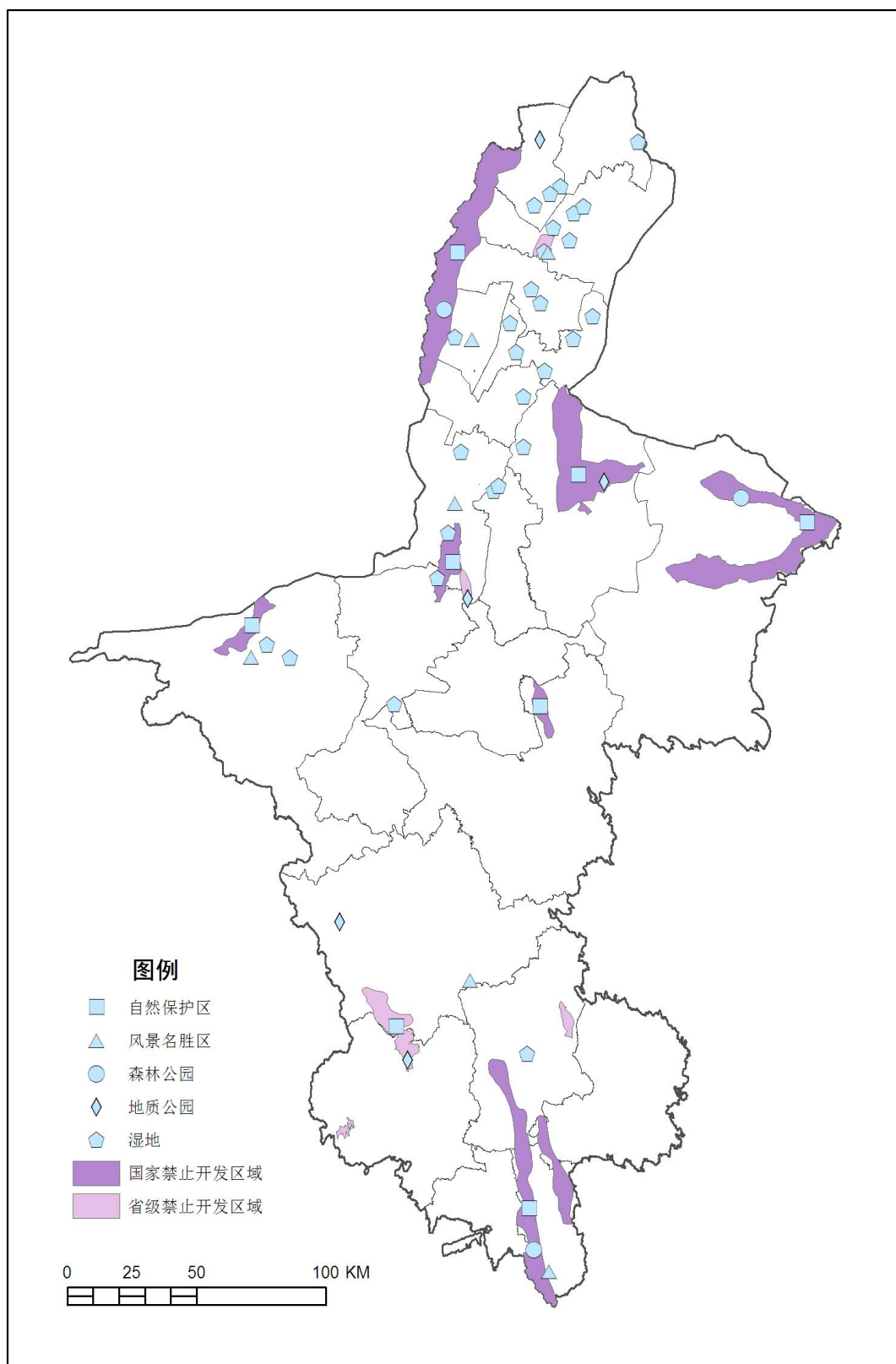


图 18 宁夏主体功能区划分总图

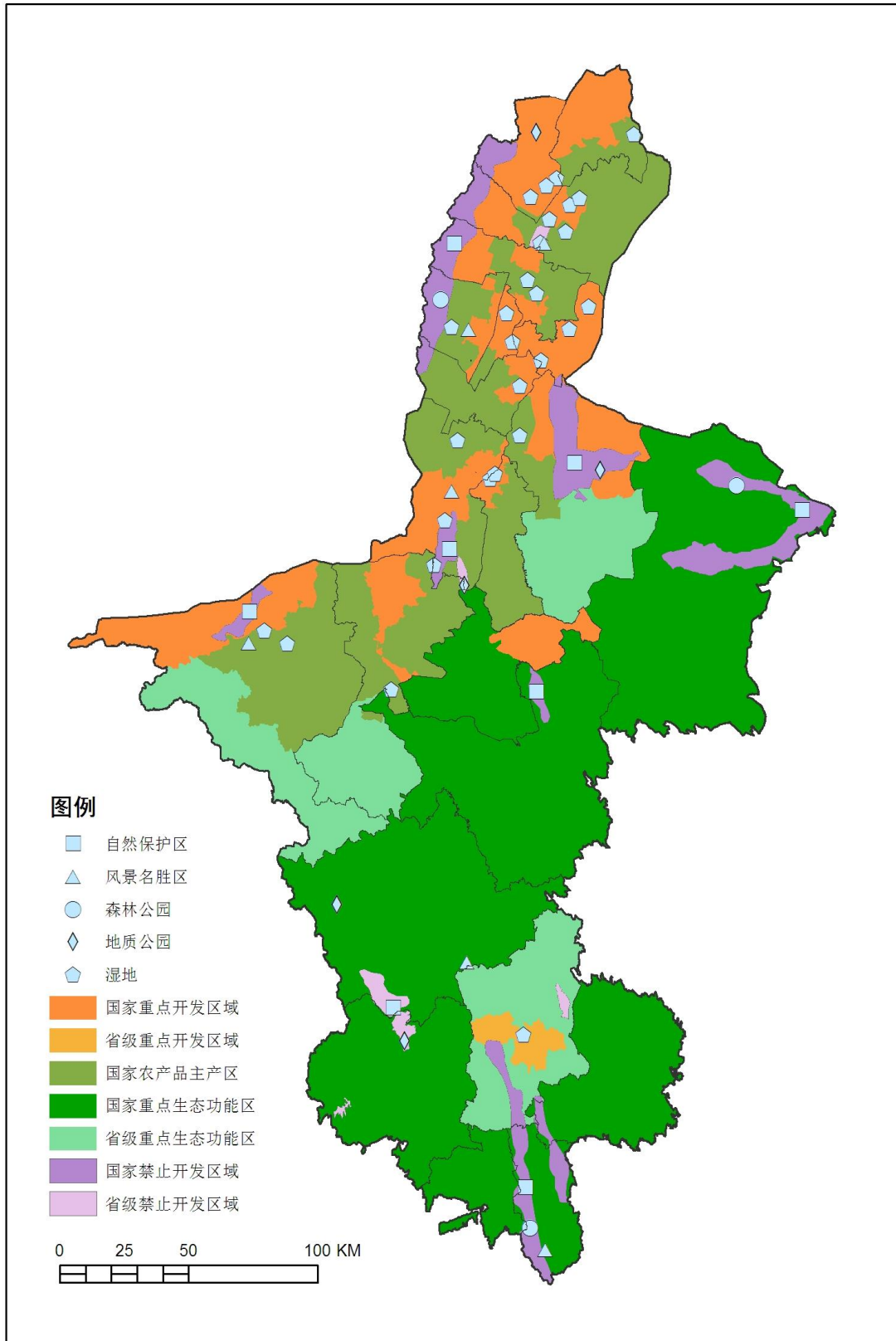


图 19 二氧化硫排放评价图

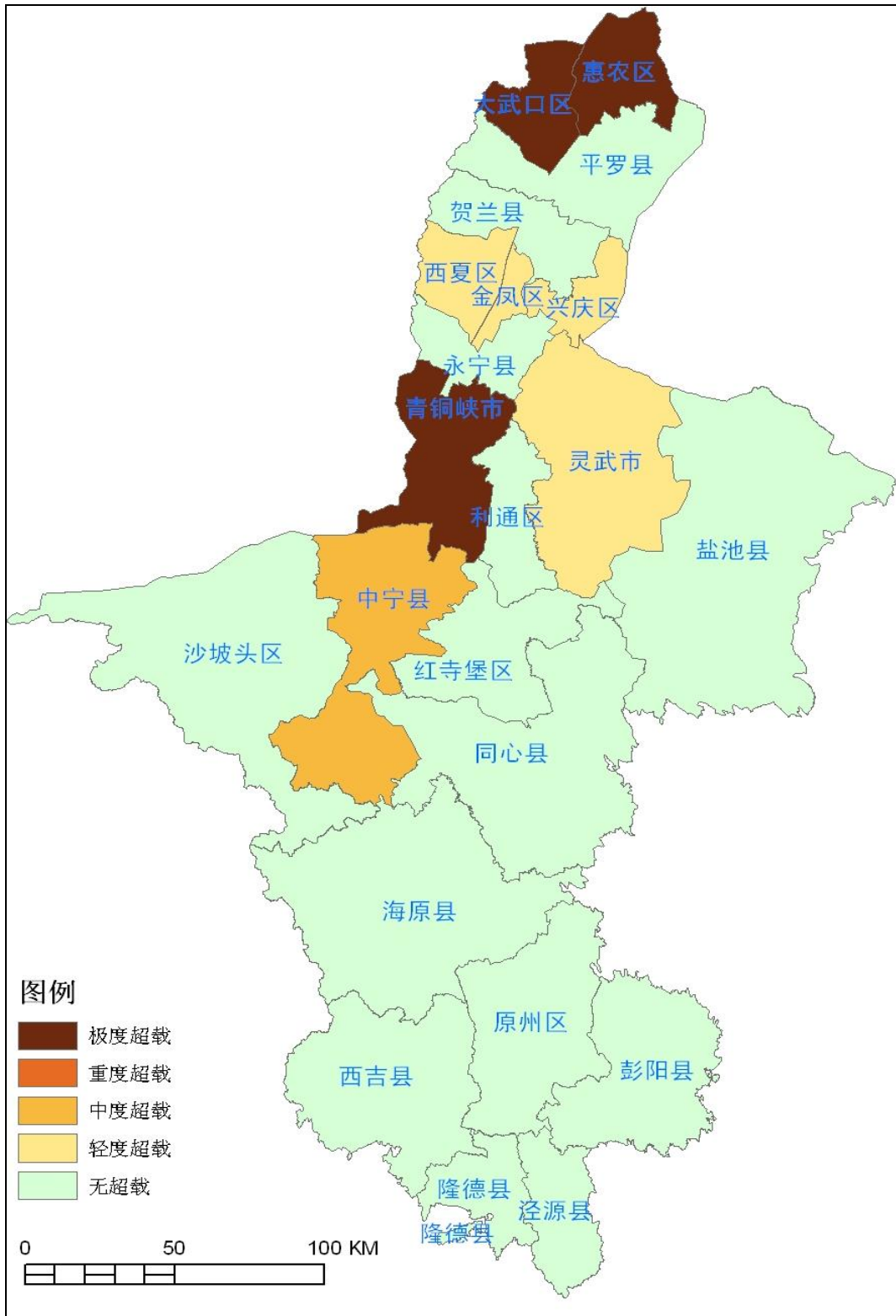


图 20 沙漠化脆弱性评价图

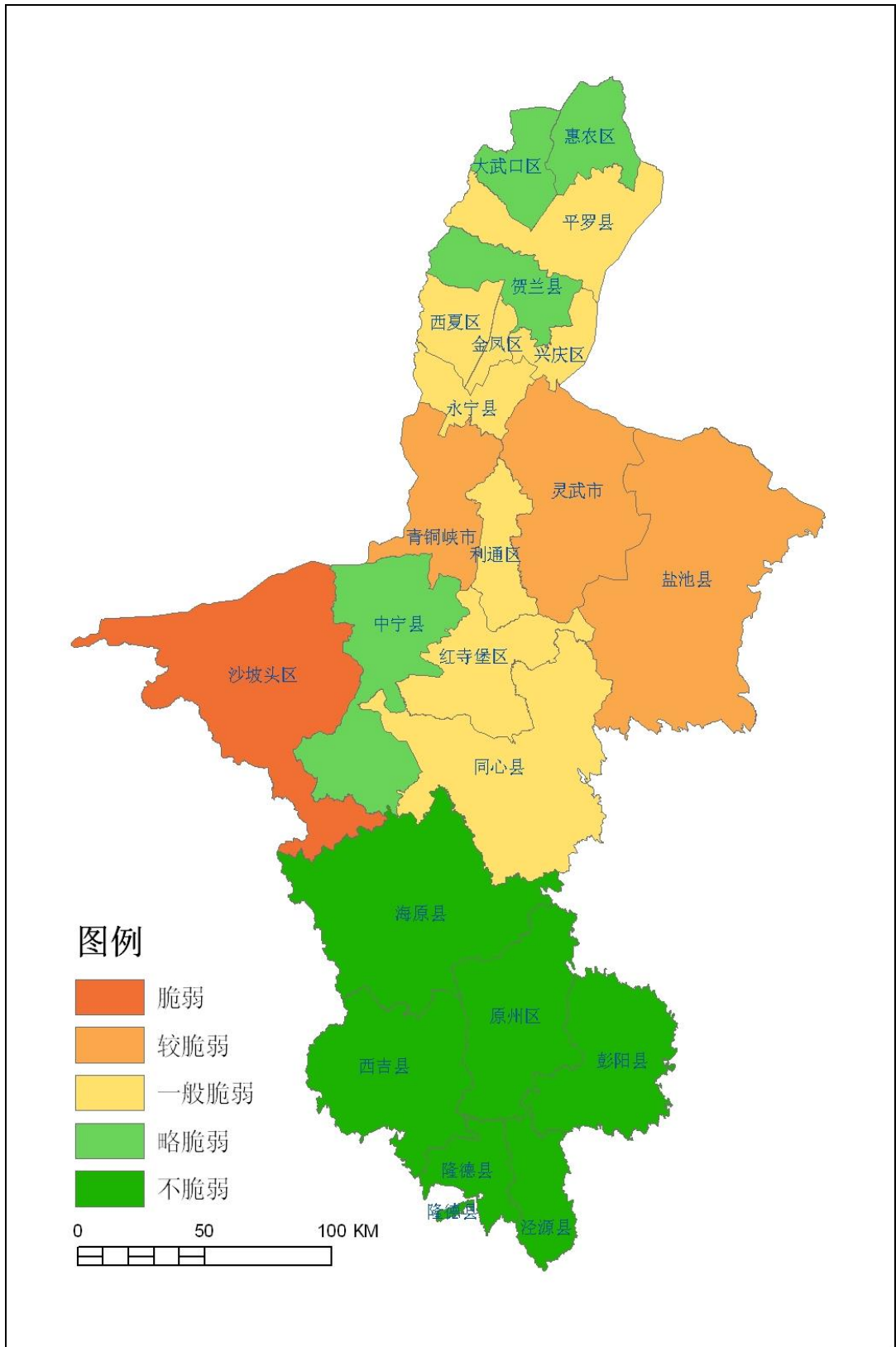


图 21 土壤侵蚀脆弱性评价图

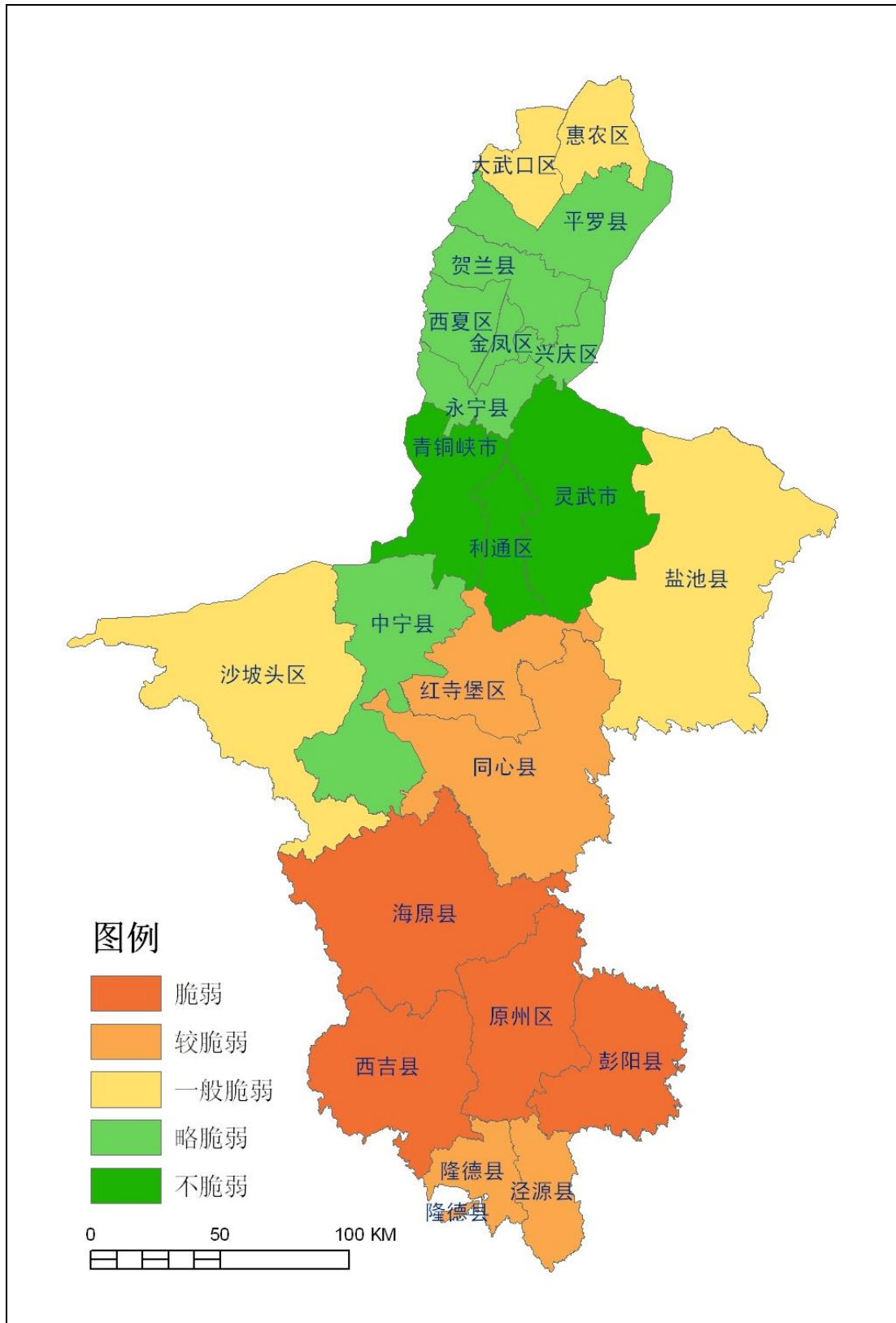


图 22 盐渍化脆弱性评价图

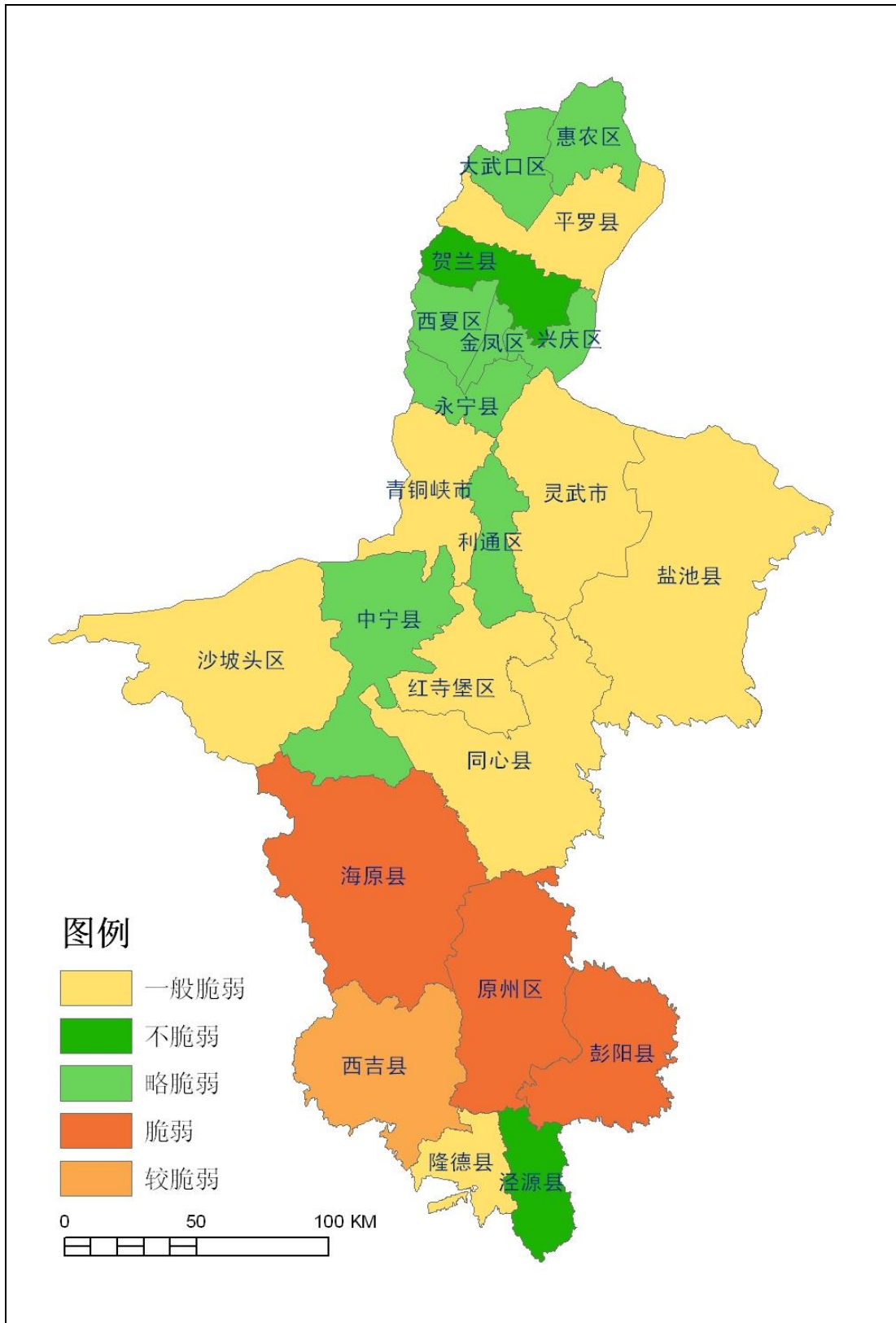


图 23 防风固沙重要性评价图

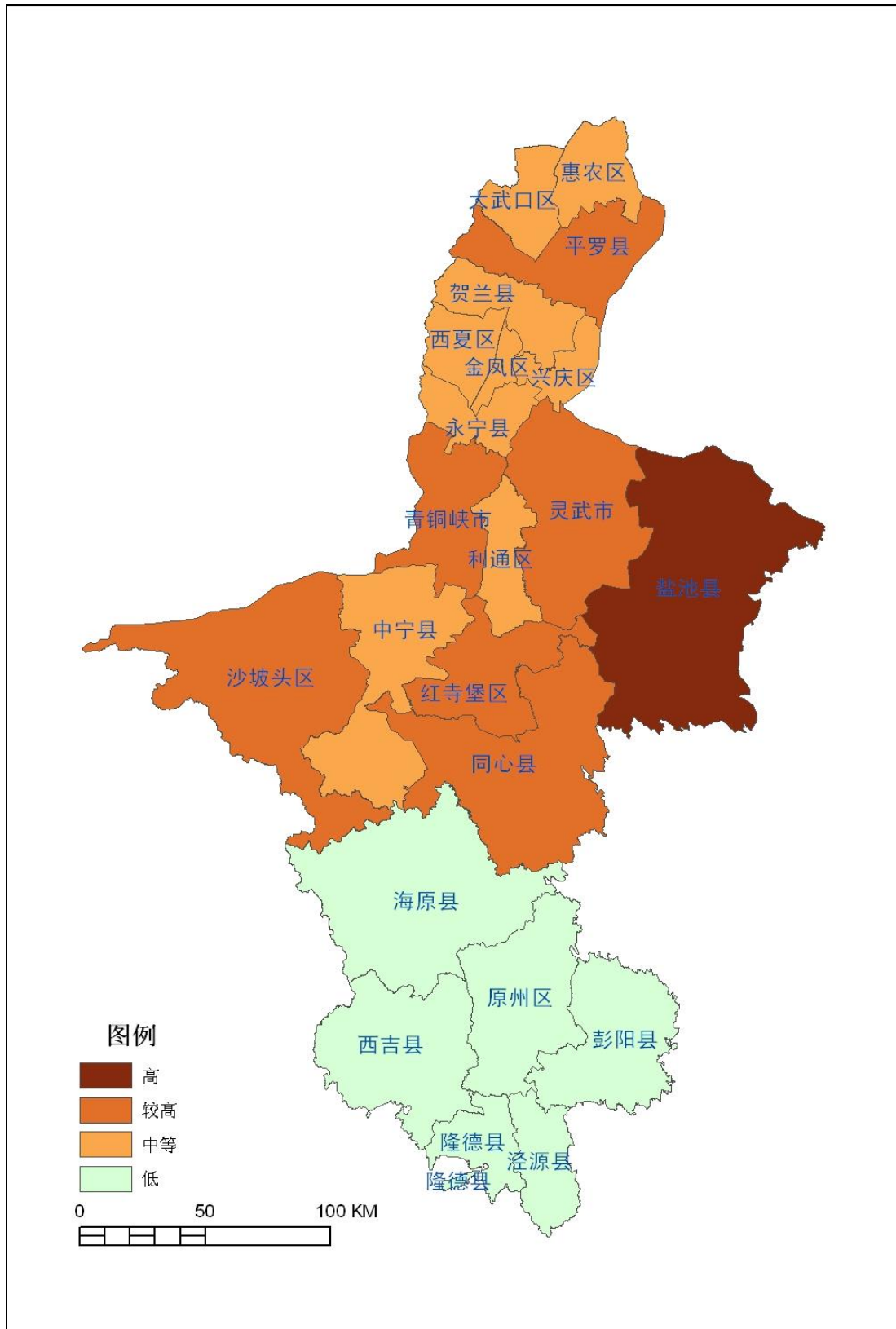


图 24 生物多样性评价图

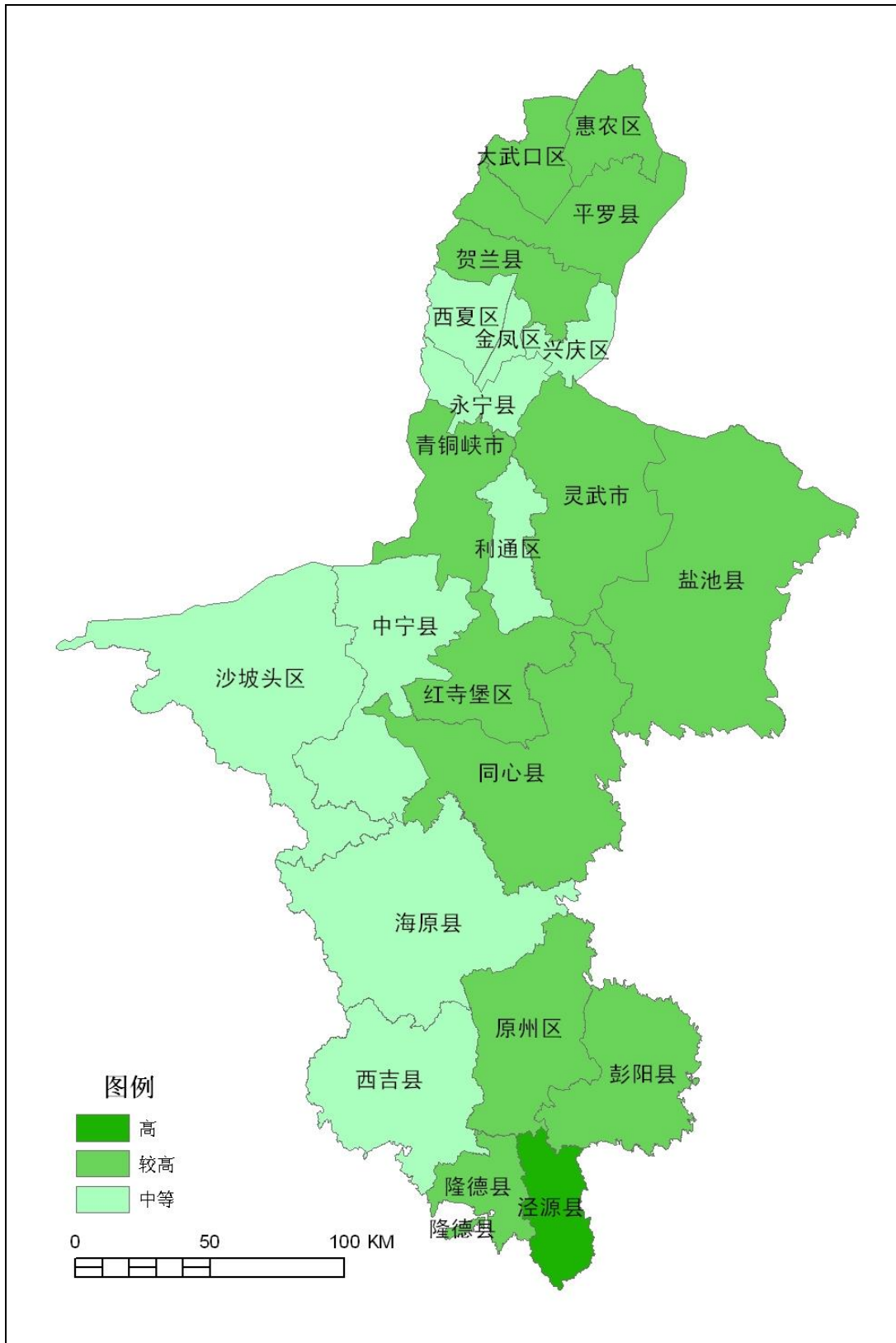


图 25 水源涵养重要性评价图

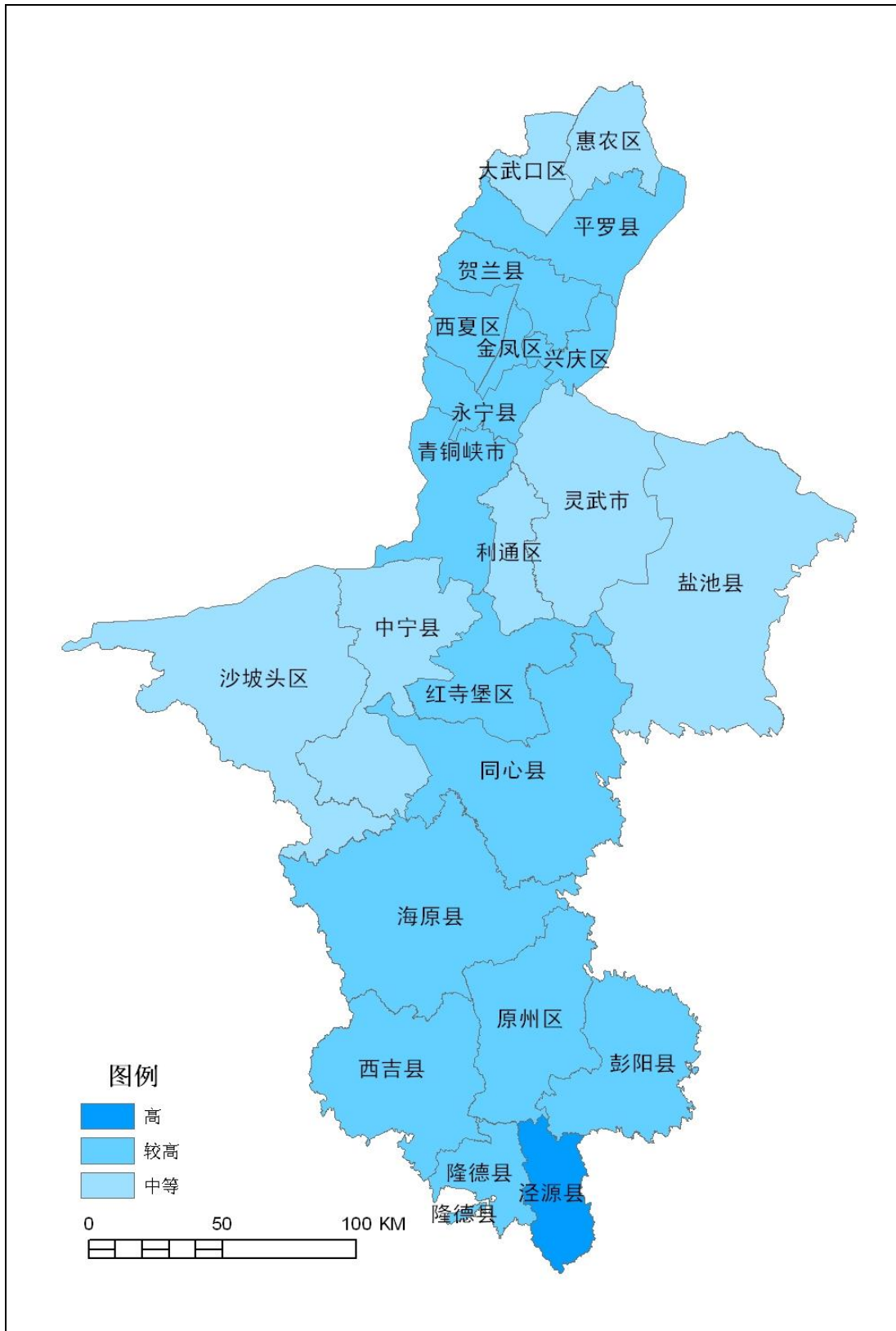


图 26 生态重要性综合评价图

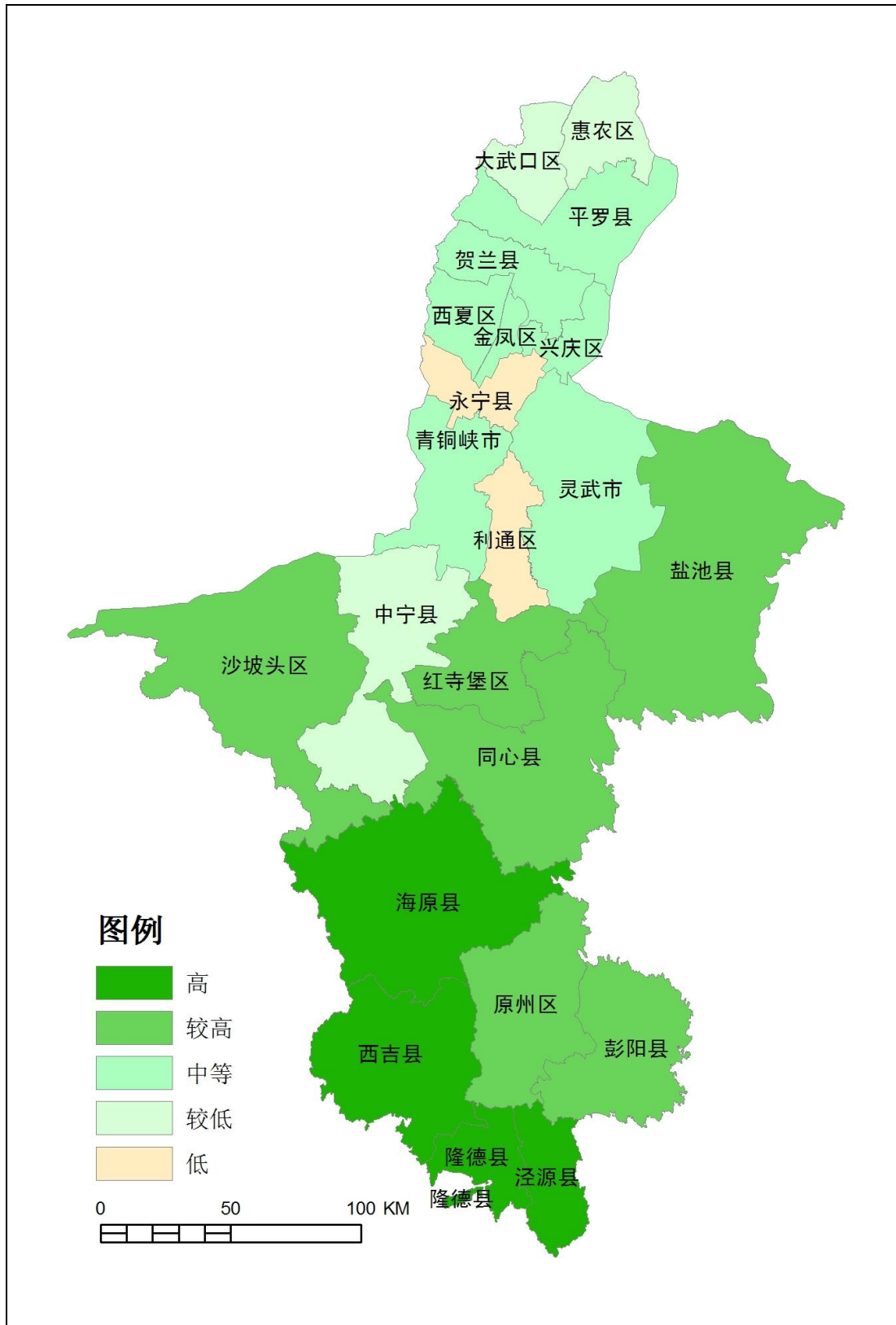


图 27 人口集聚度评价图

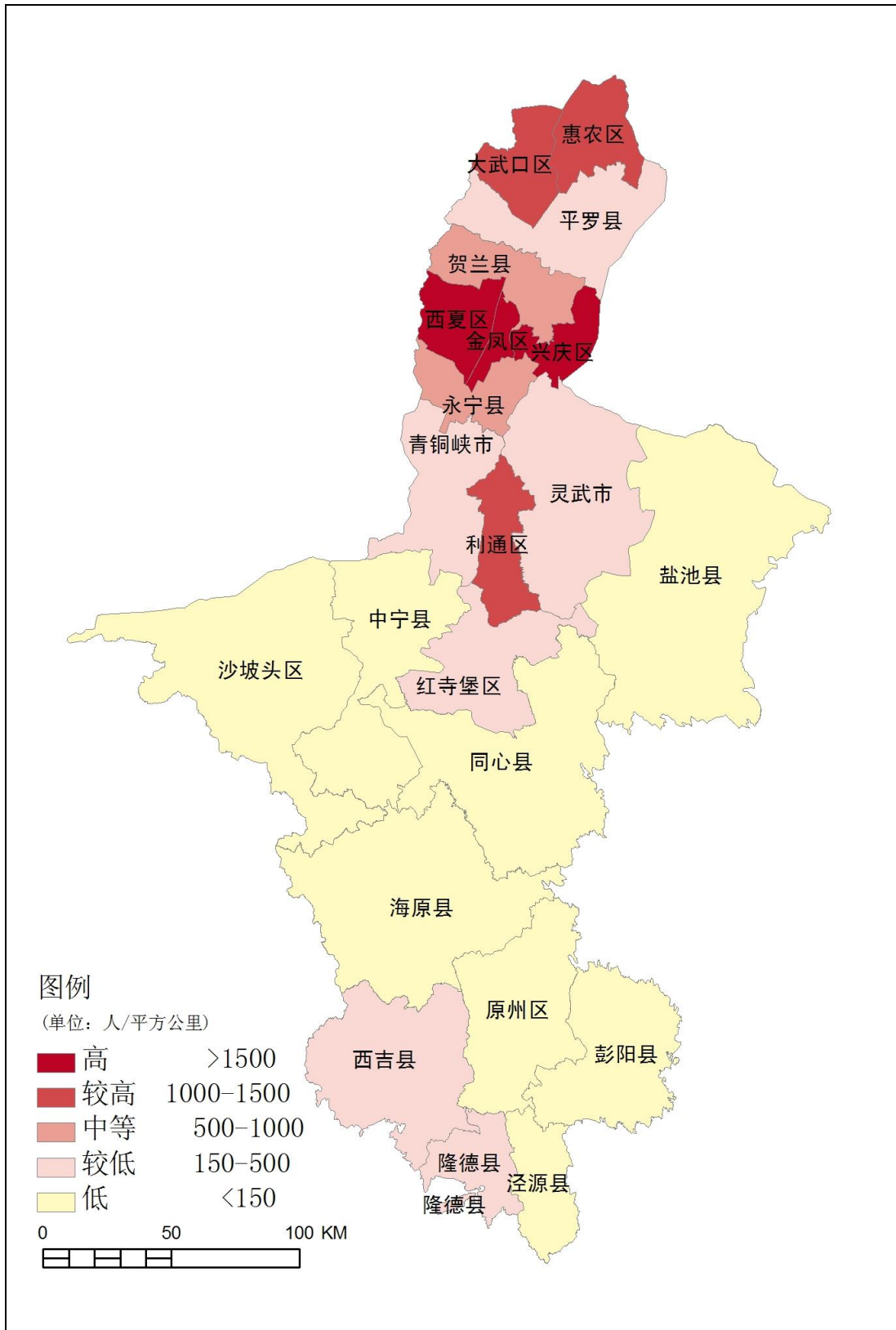


图 28 经济发展水平评价图

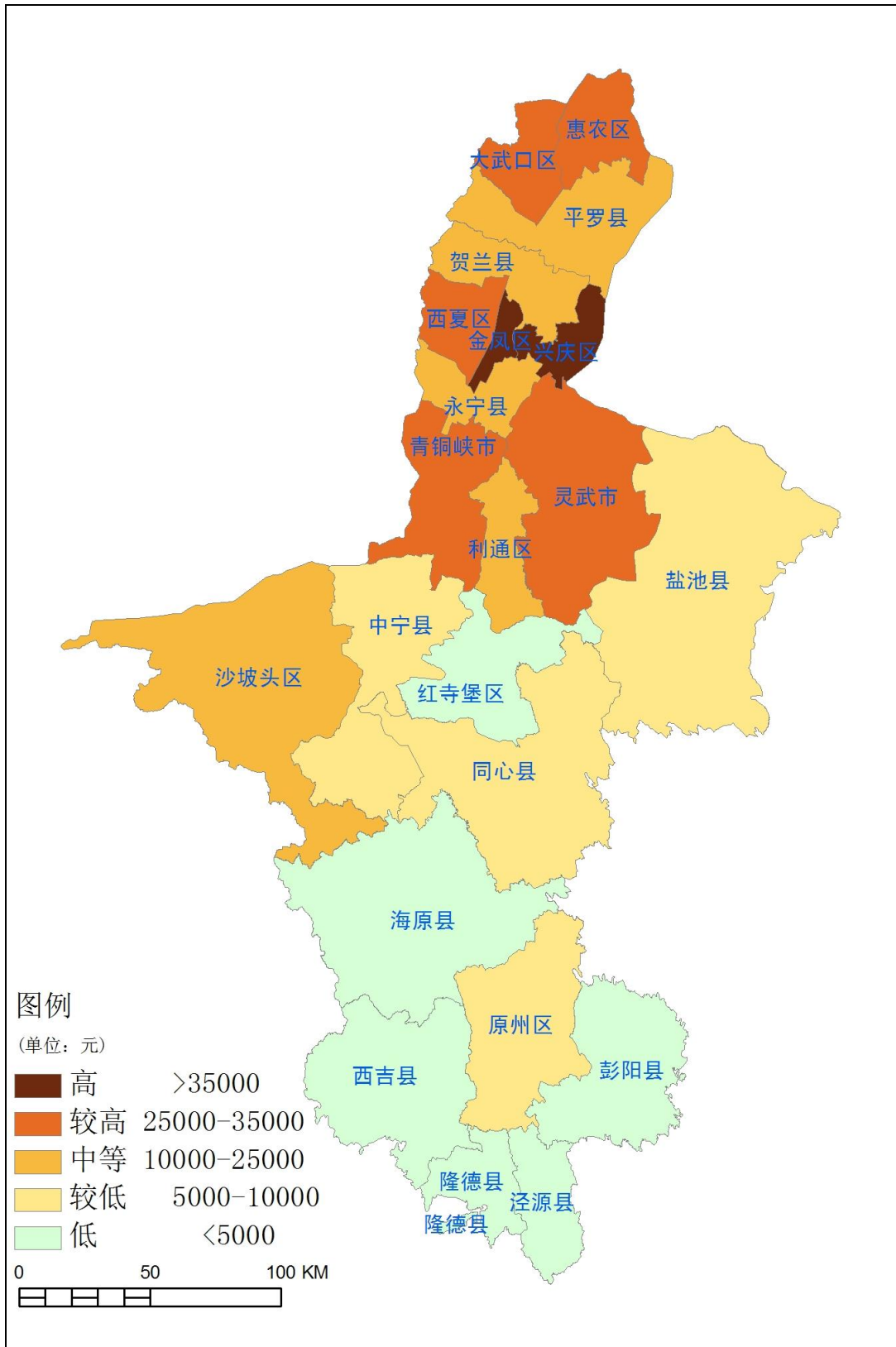
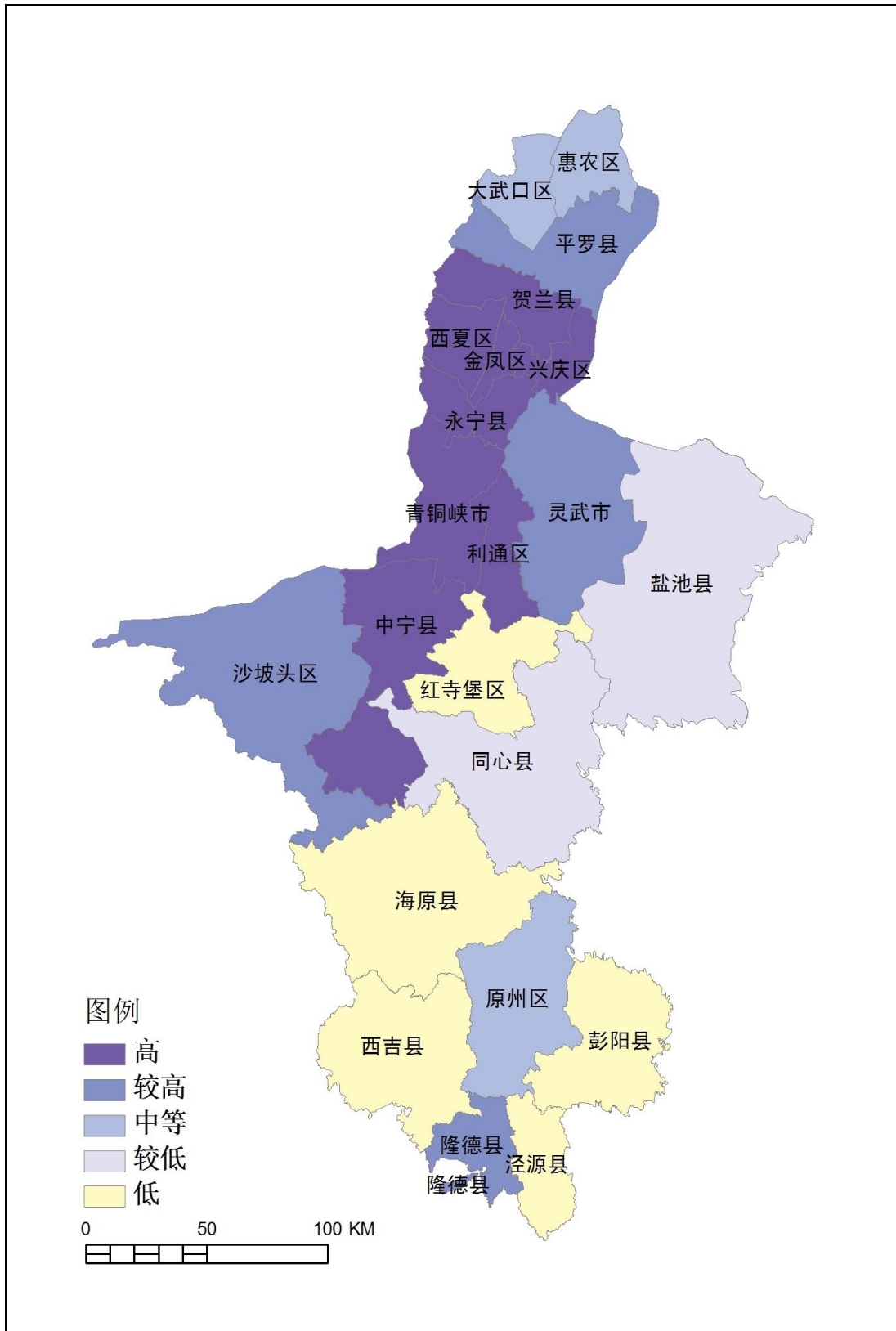


图 29 交通优势度评价图



抄送：自治区党委各部门，自治区人大常委会办公厅，自治区政协办公厅，自治区高级法院、人民检察院，中央驻宁各单位，宁夏军区。

各人民团体，各民主党派自治区委员会。

宁夏回族自治区人民政府办公厅

2014年6月23日印发
纸发270份 电发480份