新疆维吾尔自治区主体功能区规划

自治区发展和改革委员会

二〇一二年十月

目　录

序　　言.....1
第一篇　规划背景.....4
第一章　规划背景.....4
第一节　自然状况.....4
第二节　综合评价.....8
第三节　突出问题.....11
第四节　面临趋势.....14
第二篇　指导思想与规划目标.....18
第二章　指导思想.....18
第一节　开发理念.....19
第二节　主体功能区划分.....22
第三节　重大关系.....26
第三章　开发原则.....28
第一节　优化结构.....29
第二节　保护自然.....30
第三节　集约开发.....33
第四节　协调开发.....34
第四章　战略目标.....36
第一节　主要目标.....36
第二节　主要战略任务.....38

第三节　未来展望.....40
第三篇　新疆自治区主体功能区.....43
第五章　总体划分方案.....43
第六章　重点开发区域.....49
第一节　功能定位和开发原则.....49
第二节　国家层面重点开发区域.....52
第三节　自治区层面重点开发区域.....54
第七章　限制开发区域(农产品主产区).....60
第一节　功能定位和发展方向.....60
第二节　农产品主产区.....64
第八章　限制开发区域(重点生态功能区).....65
第一节　功能定位和类型.....65
第二节　规划目标.....67
第三节　发展方向.....68
第四节　开发管制原则.....73
第九章　禁止开发区域.....78
第一节　功能定位.....78
第二节　管制原则.....79
第三节　近期任务.....85
第四篇　保障措施.....87
第十章　区域政策.....87
第一节　财政政策.....87
第二节　投资政策.....88
第三节　产业政策.....90

第四节　土地政策.....91
第五节　农业政策.....91
第六节　人口政策.....92
第七节　民族政策.....94
第八节　环境政策.....95
第九节　应对气候变化政策.....97
第十一章　绩效评价.....98
第五篇　规划实施.....101
第十二章　规划实施.....101
第一节　自治区有关部门的职责.....101
第二节　各地（州、市）、县（市）级政府的职责.....104
第三节　监测评估.....105
附件 1.....106
附件 2.....108

序　言

国土空间[1]是宝贵资源，也是我们赖以生存和发展的家园。新疆国土面积广阔，占全国陆地面积1/6，土地资源总量非常丰富，但适宜开发和建设用地较少，因而对国土空间的科学开发与集约利用是必要和迫切的。

主体功能区规划，就是要明确国土空间中，哪些区域应该优化或重点推进大规模、高强度的工业化城镇化开发，从而形成若干以提供工业品和服务产品、集聚人口和经济为主体功能的城市化地区；哪些区域应该限制或禁止大规模、高强度的工业化城镇化开发，从而形成若干以提供农产品、保障农产品供给安全为主体功能的农产品主产区，或以提供生态产品、保障生态安全为主体功能的重点生态功能区。按照以上主体功能定位调整和完善区域政策及绩效评价，规范空间开发秩序，形成合理的空间开发格局。

推进形成新疆主体功能区，有利于推进经济结构战略

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、水域、内水、领海、领空等。

性调整，加快转变经济发展方式，实现科学发展；有利于按照以人为本的理念推进区域协调发展，缩小地区间基本公共服务和人民生活水平的差距；有利于引导人口分布、经济布局与资源环境承载能力相适应，促进人口、经济、资源环境的空间均衡；有利于从源头上扭转生态环境恶化趋势，促进资源节约和环境保护，应对和减缓气候变化，实现可持续发展；有利于打破行政区划界限，制定实施更有针对性的区域政策和绩效考核评价体系，加强和改善区域调控。

《新疆维吾尔自治区主体功能区规划》是推进形成新疆主体功能区的基本依据、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①、基础性和约束性的规划。本规划根据中国共产党第十七次全国代表大会②报

①“战略性”指本规划是从关系新疆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”指本规划明确不同国土空间的主体功能定位、开发方式等，对各类开发活动具有约束力。

②党的十七大要求到2020年基本形成主体功能区布局。《国家发展改革委办公厅关于开展省级层面主体功能区划基础研究工作的通知》（发改办规划〔2006〕2361号）指出新疆是全国先期开展省级层面主体功能区划基础研究工作的八个省市区之一，并对编制规划提出了具体的要求。

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》、《新疆维吾尔自治区国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》编制，规划范围为新疆陆地国土及内水空间，推进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。

第一篇　规划背景

新疆幅员辽阔，资源丰富，深居内陆，气候干旱，是我国典型的内生性经济区域，也是我国典型的绿洲生态脆弱区域。新中国成立以来特别是改革开放以来，随着新疆城市化、工业化迅速发展，新建城市、农村面貌发生了翻天覆地的变化，经济、社会、生态格局不断改变。了解新疆发展现状，推进形成主体功能区，对构建新疆“资源节约型、环境友好型、人口均衡型”社会和贯彻“稳疆兴疆，富民固边”战略意义重大。

第一章　规划背景

——认识我们变化着的家园

第一节　自然状况

——**地形地貌**[①]。新疆境内地貌总轮廓是“三山夹两

①在新疆土地总面积中，山地约占 38.70%，平原约占 38.70%，沙漠约占 21.28%，湖、塘、水库约占 0.40%。

盆”。北部有阿尔泰山，南部有昆仑山，天山横亘中部。阿尔泰山与天山中间为准噶尔盆地，其间有我国第二大沙漠——古尔班通古特沙漠；天山与昆仑山中间形成塔里木盆地，其间有我国第一大沙漠——塔克拉玛干沙漠。沙漠和戈壁广泛分布构成荒漠系统，高大山脉和盆地交错分布构成山盆体系，高山冰雪融水形成的河流和湖泊在山盆体系内发育了大量的绿洲系统。山地系统、绿洲系统和荒漠系统的相互作用形成了新疆干旱区典型的山地-绿洲-荒漠生态系统。

——**气候。**新疆远离海洋，三面环山，属典型的大陆性干旱气候，其中北疆为温带大陆性干旱气候，南疆为暖温带大陆性干旱气候。新疆降水少，且分布不均，全疆年平均降水量 147 毫米，其中北疆平原地区约为 277.3 毫米，南疆仅为 66.2 毫米左右。新疆蒸发量年均 1000 ~ 4500 毫米，比我国同纬度地区高 500 ~ 1000 毫米。全年日照 2600 ~ 3600 小时，是我国日照时数最多的地区之一。总之，气候具有夏季干热，冬季寒冷，干燥少雨，蒸发强烈，冷热悬殊，日较差大，日照时间长，光资源丰富等鲜明特征。

——**资源。**新疆自然资源丰富，诸多资源总量位居全国前列。

新疆水资源总量丰富，其水源主要来自高山融雪和山区降水。地表水平均年径流量居全国第 12 位，地下水占全国地下水资源总量的 7%，居全国第 6 位。境内有塔里木河、伊犁河、额尔齐斯河、乌伦古河等多条大型河流，有博斯腾湖、布伦托海、艾比湖、赛里木湖和天池等多个湖泊。河流径流量随季节性变化较大，水资源在空间上北部多于南部、西部多于东部，水资源时空分布的不均衡导致新疆存在季节性缺水或区域性缺水问题。

新疆地域辽阔，土地资源丰富，可垦荒地资源有约 7 万平方公里，其中宜农荒地有 4.87 万平方公里，占全国宜农荒地的 13.8%，扩大耕地有可靠的土地资源保证。现有耕地 4.12 万平方公里，人均占有耕地 3 亩，为全国人均水平的 2 倍多。草原面积大，草地类型多，人均占有草地 51 亩，为全国平均值的 16.3 倍。

新疆境内地质构造复杂，地层齐全，是我国矿产资源最为丰富的省区之一。矿产种类多，资源储量大，人均拥

有量较大。目前发现的矿产有138种，约占全国总数的80%，探明储量的有83种，保有储量居全国首位的有6种，居前十位的有41种。石油、天然气、煤、铁、铜、金、铬、镍、稀有金属、盐类矿产、建材非金属等蕴藏丰富。据全国第二次油气资源评价，新疆石油预测资源量208.6亿吨，占全国陆上石油资源量的30%；天然气预测资源量10.3万亿立方米，占全国陆上天然气资源量的34%；煤炭预测储量2.19万亿吨，占全国预测储量的40%。

——**生物多样性。**新疆动植物资源较丰富，即使在自然条件十分严酷恶劣的干旱荒漠生态环境中，仍有多种独特的珍稀荒漠动、植物物种分布。疆内分布的脊椎动物近700种，约占全国种类的11%，共有国家重点保护动物116种，约占全国保护动物的三分之一。疆内分布的高等植物有3500多种，森林资源有乔、灌木等140种。新疆物种多样性从其特殊性、复杂性来说，是我国生物多样性中非常重要的组成部分。

——**灾害。**新疆自然灾害[①]种类较多，分布较广泛，发

①这里的自然灾害主要指洪涝、干旱灾害，冰雹、暴雪、沙尘暴等气象灾害，

生较频繁，季节性明显，灾害共生性和伴生性较显著。主要的灾害包括地震、洪水、冰雹、风灾、干旱、雪灾、风沙、霜冻、冷害、干热风等及其病虫害、鼠害、草害等次生灾害，这对新疆的生态环境产生了一定的威胁，也给农业、牧业生产造成较大损失。

第二节　综合评价

经过对新疆土地资源、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、交通优势度等指标的综合评价，总结出新疆国土空间的以下特点:

——国土面积广阔，人均可利用土地资源丰富，但适宜建设用地面积较少。新疆国土面积占全国陆地面积 1/6，土地资源总量非常丰富。人均可利用土地面积达到极丰富等级的县市数目占全疆的 48%，可见人均可利用土地潜力很大。但是由于受水资源限制，新疆已有建设用地面积仅

火山、地震灾害，山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害，森林草原火灾和重大生物灾害等。

占国土面积的 0.74%。新疆只有 20%县市的适宜建设用地丰度达到较丰富与极丰富，适宜建设用地较少。适宜建设用地面积较小决定了新疆工业化城镇化可供选择的地域空间有限。

——**水资源总量较丰富，但水资源时空分布不均衡，地均水资源匮乏。**新疆水资源总量较丰富，地表水资源总量和人均占有量均居全国前列，但新疆国土面积每平方公里的平均水量只有 5.56 万立方米，地均水资源匮乏。新疆的水资源时空分布极不平衡，河流多具有春旱、夏洪、秋缺、冬枯的特性，水资源空间分布不均衡，南疆国土面积占全疆 73%，地表水资源量仅占全疆 48%。

——**能源和矿产资源丰富，但利用效率低下。**新疆能源和矿产资源比较丰富，品种齐全，但是总体资源能源效率较低。在部分用量大的支柱性矿产中贫矿和难选矿多，开发利用难度大，利用成本高，且新疆远离内陆，运输费用也大大增加了利用成本。能源结构以煤和石油为主，新能源和可再生能源开发潜力巨大，但大规模利用还面临着技术、环境和经济性等方面的制约。

——**生态类型多样，生态系统极度脆弱。**新疆生态类型多样，森林、湿地、草原、荒漠等生态系统均有分布，但大部分地区生态敏感性高，土地沙漠化和盐渍化问题是生态脆弱的主要反映。新疆生态脆弱性评价结果显示，全疆中度以上生态脆弱区域占国土空间的近65.80%，其中极度脆弱的占62.09%，重度脆弱的占1.53%，中度脆弱的占2.18%。脆弱的生态环境，使工业化与城镇化开发只能在有限的绿洲地区集中展开。

——**环境质量总体良好，局部地区环境容量轻度超载.**新疆大气与地表水环境质量总体状况较好，但以乌鲁木齐为中心的天山北坡地区二氧化硫和化学需氧量的排放量轻度超标，新疆其它经济较为发达的地区环境容量都呈现较小或已超载。随着西部大开发的进一步实施，重点开发区域的环境容量承载力将不断减小，这将使区域产业结构与空间结构调整的压力加大，区域发展潜力也将大受影响。因此，在发展经济的同时应加大环境治理的力度，使环境和经济都实现可持续发展。

——**自然灾害频繁，灾害威胁性较大。**新疆自然灾害

种类较多，分布广泛，发生频繁，造成受灾人口和伤亡数量多，巨灾风险大。部分县级行政区位于自然灾害严重的区域范围内。频繁发生的自然灾害，加大了工业化城镇化的成本并给人民生命财产安全带来隐患。

第三节　突出问题

西部大开发以来，新疆经济持续快速发展，工业化与城镇化加快推进①，人民生活水平逐步提高。同时，也产生了一些需要高度重视、认真解决的突出问题。

——建设用地开发受水资源约束，且与农业用地、生态用地矛盾突出。新疆国土面积大，适宜建设用地相对较少，而且干旱区建设用地的开发受水资源规模或空间分布的影响显著，这进一步减少了建设用地的开发潜力，严重制约新疆今后工业化城镇化的进一步发展。新疆工业化与城镇化进程推动建设用地不断扩张，不可避免地占用了耕

①经济发展和工业化城镇化，必然要落到具体的国土空间。从国土空间的角度观察，工业化城镇化就是农业空间转化为城市化空间的过程；从人口的角度观察，就是就业从以农业为主、居住以农村为主，转为就业以工业和服务业为主、居住以城市为主的过程。

地、草地与林地等空间，使建设用地与农业用地和生态用地的矛盾日益严重，粮食安全与生态安全面临严峻挑战。

——**水资源时空分布不均，且利用效率低下。**新疆地表水资源相对丰富，但时空分布很不均衡，形成季节性或区域性水资源短缺问题。新疆多为季节性河流，具有春旱、夏洪、秋缺、冬枯的特性，春季的旱灾，尤其是南疆的春旱，发生频率很高，对农牧业生产构成严重威胁；水资源区域分布过于集中，新疆西北部占国土面积的 50%，水资源却占全疆水资源总量的 93%。农业灌溉、工业用水效率低，水资源浪费现象比较严重，水资源结构性短缺与用水效率较低影响新疆经济均衡布局和人口均衡分布，生活、生产、生态用水都面临很大压力。

——**生态系统①受损严重，生态服务功能退化。**新疆生态系统脆弱，土地沙化与盐渍化是生态系统受损的主要表现。工农业发展所依赖的绿洲分布于沙漠边缘，沙化土地不断吞噬着周边的宜开发利用土地。不合理灌排和耕作等

①生态系统是指在一定的空间和时间范围内，在各种生物之间以及生物群落与其无机环境之间，通过能量流动和物质循环而相互作用的一个统一整体。

行为使土地盐渍化问题也日益严重。全球气候变暖变湿对新疆农业灌溉、作物种植等十分有利，但同时全球变化过程中产生的极端气候也会对脆弱生态系统带来不利影响。

——土地利用空间结构不合理，利用效率较低。工农业生产占用了一定的草地、林地、水面和湿地，使得绿色生态空间减少。新疆是典型干旱区，人类活动主要集中在有限且疏散分布的绿洲之上，随着工矿建设用地的增多，势必占用更多的耕地、草地以及林地，同时也占用了本可以用于改善人民生活的居住、公共设施等的空间。新疆经济不够发达，工矿建设空间单位面积产出较低，除乌鲁木齐、克拉玛依、伊宁、石河子、库尔勒、喀什等城市外，绝大多数城市和建制镇的人口密度较低，经济规模较小，空间的集聚效应未能得到充分发挥。

——基本公共服务和生活条件空间差异较大。人口分布与经济布局在区域之间的不协调，带来城乡、区域间人民生活水平和公共服务的差距过大。2008 年，地区之间人均生产总值最高地区为最低地区近 40 倍，绿洲 GDP 密度差距达到 80 倍，城市间公共基础设施投入差距明显。从新

疆内部来看，东疆、北疆、南疆三大区域人均 GDP 之比为 3.5：2.4：1，高于全国东中西三大经济地带的人均 GDP 比例（2.58：1.27：1），同时 2000 年以来全疆经济发展的基尼系数不断扩大，到 2007 年为 0.38，且有不断扩大的趋势。基本公共服务和生活条件差距大一定程度上制约了新疆区域经济的协调发展。

——**环境问题开始显现。**新疆的环境问题主要体现在资源开发区域与工业化地区。新疆是我国重要的能源与矿产资源产区，在资源开采过程中，由于资源开发技术的落后、管理体制不完善和管理水平低，出现掠夺式开采，不仅造成资源浪费严重，而且对资源开采区的生态环境破坏严重。新疆局部地区的城市大气环境质量降低，南疆地区浮尘天气频发，北疆地区由于能源消耗结构不合理，冬季大气煤烟型污染较为严重。工业化过程造成部分地区水资源受到污染，水质破坏加剧了新疆水资源短缺矛盾。

第四节　面临趋势

今后十几年，是新疆全面建设小康社会的重要时期，

也是加快推进社会主义现代化建设的关键阶段。实现全面建设小康社会的宏伟目标，国土空间开发必须应对好如下趋势及挑战。

——统筹各项用水，妥善处理好水资源利用与水源地保护的关系。随着工农业的发展，干旱区水资源短缺这一瓶颈将日益突出，生活、生产、生态用水都将面临极大压力，统筹各项用水是未来水资源利用的发展趋势。在这个过程中，生产、生活用水必然挤占一定的生态用水，增加了扩大和恢复水源涵养空间的难度；生产、生活污水的排放增加了保护饮水安全的难度。这对妥善处理好水资源利用与水源地保护的关系提出了挑战。

——统筹城乡发展，妥善处理好城乡建设与农业用地的关系。统筹城乡发展对新疆实现全面建设小康社会意义重大，是未来的发展趋势。统筹城乡发展，一方面要求大力推进城镇化建设，扩大城市建设空间；另一方面是推进社会主义新农村建设，这些建设必然继续占用空间，甚至一些耕地和绿色生态空间。这对妥善处理好城乡建设与农业用地的关系提出了挑战。

——统筹人与自然和谐发展，妥善处理好工业化与生态环境的关系。新疆在当前严峻的生态环境问题下，统筹人与自然和谐发展是未来的发展趋势。工业化发展是导致生态环境问题的主要因素，而新疆经济发展的潜力在工业，出路在工业，未来迫切要求加快新型工业化建设步伐，但新型工业化建设的实施必然挤占人们的生活空间和生态空间。这对妥善处理好工业化与生态环境的关系提出了挑战。

——统筹区域发展，妥善处理好人口、经济增长与空间发展的关系。在区域经济差异过大，特别是在天山北坡地区与南疆贫困地区之间的差距不断加大的趋势下，统筹区域发展是未来的发展趋势。统筹区域发展，一方面要控制人口总量，扩大增长人口的生活空间，满足和提高人口基础设施建设空间；另一方面通过推动新型工业化和城镇化建设加快经济发展尤其加快南疆贫困区域的经济增长，这些过程不可避免地会占用国土空间。这对妥善处理好人口、经济增长与空间发展的关系提出了挑战。

总之，今后相当长一段时期内，新疆面临加速工业化、农业现代化和快速城镇化对国土空间需求不断加剧的形

势，尤其是作为我国重要能源战略接替区和西部生态脆弱区，能源产业开发快速推进，水土资源及生态环境的约束瓶颈作用不断增强。我们既要满足人口向绿洲区域聚集、人民生活改善、经济发展、工业化城镇化推进、基础设施建设等对国土空间的巨大需求，同时又要保障山地-绿洲-荒漠生态系统的稳定性和生态安全，为未来小康社会的构建保住并扩大绿色生态空间。新疆国土空间开发面临前所未有的挑战。

第二篇　指导思想与规划目标

第二章　指导思想

——开发[1]我们家园的新理念

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和中央新疆工作座谈会会议精神，坚持环保优先、生态立区，走资源开发可持续、生态环境可持续的道路，树立科学开发理念，创新开发方式，规范开发秩序，提高开发效率，构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局，不断提高各族人民的生活质量，增强可持续发展能力，建设全疆各族人民的美好家园。

①开发通常指以利用自然资源为目的的活动，也可以是指发现或者发掘人才、发明技术等活动。发展通常指经济社会进步的过程。开发和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，但开发不等同于发展，对国土空间的过度、盲目开发不会带来可持续的发展。

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的空间单元，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。

第一节　开发理念

——**根据自然条件适宜性开发的理念。**不同的国土空间，自然条件各异。水资源短缺、气候恶劣的沙漠区域、干旱区内陆河流域以及其他生态重要和生态脆弱的区域，对维护新疆乃至全国生态系统安全具有不可或缺的作用，不适宜大规模、高强度的工业化城镇化开发，有的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，但必有一种主体功能，从提高产品的角度划分，或以提供工业品和服务产品为主体功能，或以提供农产品为主体功能，或以提供生态产品为主体功能。区分主体功能并不排斥其他功能，但要分清主次。在关系全局生态安全的区域，应把提供生态产品作为主体功能，把提供农产品和服务产品及工业品作为从属功能，否则，就可能损害生态产品的生产能力。因此，必须区分不同国土空间的主体

功能，根据主体功能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[①]开发的理念。**不同国土空间的主体功能不同，因而聚集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，一定空间单元的城市化地区，资源环境承载能力也是有限的，人口和经济的过度集中也会给资源环境、交通等带来难以承受的压力。因此，必须根据资源环境中的“短板”确定可承载的人口和经济规模以及适宜的产业结构。

——**控制开发强度[②]的理念。**新疆不适宜开发的土地空间很大，绿洲及其他自然条件较好的国土空间尽管适宜工

①资源环境承载力，是指在一定的时期和一定的区域范围内，在维持区域资源结构符合持续发展需要区域环境功能仍具有维持其稳态效应能力的条件下，区域资源环境系统所能承受人类各种社会经济活动的能力。资源环境承载力是一个包含了资源、环境要素的综合承载力概念。

②开发强度指一个区域建设空间占该区域总面积的比例。建设空间包括城镇建设、独立工矿、农村居民点、交通、水利设施、其他建设用地等空间。

业化城镇化开发，但这类国土空间同样适宜农业开发，为保障农产品供给安全，不能过度占用耕地推进工业化城镇化。即使是城市化地区，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[①]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空间在国土空间开发中的反映，是经济结构和社会结构的空间载体。空间结构的变化在一定程度上决定着经济发展方式及资源配置效率。目前，新疆已经形成了一定规模的城市建成区、建制镇建成区、独立工矿区、农村居民点和确定的开发区，但空间结构不尽合理，空间利用效率不高。因此，必须把国土空间开发的着力点放到调整和优化空间结构、提高空间利用效率上。

①空间结构是指不同类型空间的构成及其在国土空间中的分布，如城市空间、农业空间、生态空间的比例，以及城市空间中城市建设空间与工矿建设空间的比例等。

——提供生态产品[1]的理念。人类需求既包括对农产品、工业品和服务产品的需求，也包括对清新空气、清洁水源、舒适环境、宜人气候等生态产品的需求。从需求角度，这些自然要素也具有产品的性质。保护和扩大自然界提高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。总体上看，新疆提供工业产品的能力不断增强，提供生态产品的能力却在减弱；而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加。因此，必须把提供生态产品作为发展的重要内容，把增强生态产品生产能力作为国土空间开发的重要任务。

第二节　主体功能区划分

我国国土空间分为以下主体功能区：按开发方式，分

①生态产品指维系生态安全、保障生态调节功能、提供良好人居环境的自然要素，包括清新的空气、清洁的水源、舒适的环境和宜人的气候等。生态产品同农产品、工业品和服务产品一样，都是人类生存发展所必需的产品。生态功能区提供生态产品的主体功能主要体现在：吸收二氧化碳。制造氧气、涵养水源、保持水土、净化水质、防风固沙、调节气候、清洁空气、减少噪音、吸附粉尘、保护生物多样性、减轻洪涝灾害等。一些国家或地区对生态地区的“生态补偿”，实质是政府代表人民购买生态地区提供的生态产品。

为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域四类；按开发内容，分为城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区三类；按层级，分为国家和省级两个层面。

优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，是基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和未来发展潜力，以是否适宜和如何进行大规模、高强度的工业化城镇化开发为标准划分的。

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

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

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

区，开发内容相同，开发方式不同。

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

禁止开发区域是指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、需要特殊保护的重点生态功能区。国家层面的禁止开发区域包括国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园、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、重要湿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，在全国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。

第三节　重大关系

推进形成主体功能区，应在思想上特别是在工作中，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。主体功能区要突出主要功能和主导作用，同时不排斥其他辅助或附属功能。优化开发和重点开发区域的主体功能是集聚经济和人口，但也要保护好森林、草原、水面、湿地等生态空间，也要提供一定数量的农产品和生态

产品；限制开发区域的主体功能是保护生态环境或提供农产品，但在生态和资源环境可承受的范围内也可以发展特色产业，适度开发矿产资源；对禁止开发区域，要依法实施强制性保护。

——**主体功能区与农业发展的关系。**把农产品主产区作为限制进行大规模高强度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，使之能集中各种资源发展现代农业，不断提高农业综合生产能力。同时，也可以使国家强农惠农政策更集中地落实到这类区域，确保农民收入不断增长，农村面貌不断改善。此外，通过集中布局、点状开发，在县城适度发展非农产业，可以避免过度分散发展工业带来的对耕地过度占用等问题。

——**主体功能区与能源和矿产资源开发的关系。**一些能源和矿产资源富集的区域往往同时是生态脆弱或生态重要的区域，被划分为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或农产品主产区，并不是限制能源和矿产资源的开发，这类区域中的能源和矿产资源，仍然可以依法开发，资源开采的地点仍然可以定义为能源或矿

产资源的重点开发基地，但应该按照该区域的主体功能定位实行“点上开发、面上保护”。

——政府与市场的关系。主体功能区的形成，既要发挥政府重要的引导作用，更要发挥市场配置资源的基础性作用，特别是优化开发和重点开发区域主体功能的形成，应当主要依靠发挥市场配置资源的基础性作用。限制开发和禁止开发区域主体功能定位的形成，要通过健全法律法规和规划体系来约束不符合主体功能定位的开发行为，通过建立补偿机制引导地方人民政府和市场主体自觉推进主体功能建设。自治区政府在推进形成主体功能区中的主要职责是，根据主体功能定位配置公共资源，依照国家法律法规完善本地区的实施细则、规章和区域政策，引导市场主体的行为方向。

第三章　开发原则

——科学开发我们家园的准则

推进形成主体功能区，要坚持以人为本，把提高全疆各族群众的生活质量、增强可持续发展能力作为基本原则。

各类主体功能区都要推动科学发展，但不同主体功能区在推动科学发展中的主体内容和主要任务不同。根据主体功能定位推动发展，就是深入贯彻落实科学发展观、坚持把发展作为第一要务的现实行动。城市化地区要把增强综合经济实力作为首要任务，同时要保护好耕地和生态空间；农产品主产区要把增强农业综合生产能力作为首要任务，同时要保护好生态，在不影响主体功能的前提下适度发展非农产业；重点生态功能区要把增强提供生态产品能力作为首要任务，同时可适度发展不影响主体功能的适宜产业。

第一节　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①。

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（包括农业设施和农业道路）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、高原荒漠等。

——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，保持农牧业生产空间。

——合理扩张城市空间总面积。在城市建设空间中，主要扩大城市居住、公共设施和绿地等建设空间，有序进行工矿建设。

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

——增加农村公共设施空间。按照农村人口向城市转移的规模和速度，逐步适度减少农村生活空间，将闲置的农村居民点等复垦整理成农业生产空间或绿色生态空间。

——适度扩大交通设施空间，重点扩大新疆区域中心城市之间、新疆与中亚南亚国家之间交通建设空间。

——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，严格控制限制开发区域城市建设和工矿建

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、水利设施等空间。

设空间。

第二节　保护自然

坚持环保优先、生态立区，根据新疆国土空间的不同特点，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，走资源开发可持续、生态环境可持续的人与自然和谐发展道路。

——把保护水面、湿地、林地和草地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国土空间资源环境承载能力综合评价的基础上，按照以水定发展的要求，严格控制在水资源承载能力和环境容量允许的范围内，并把保持一定比例的绿色生态空间作为规划的主要内容。

——在水资源严重短缺、生态比较脆弱、生态系统非常重要、环境容量小、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，缓解开发活动对自然生态的压力。

——严禁各类破坏生态环境的开发活动。能源和矿产

资源开发，要尽可能不损害生态环境并最大限度地修复原有生态环境。在沙化严重区域，禁止滥开垦、滥放牧、滥樵采。

——加强对河流生态的保护。实行严格的水资源管理制度，明确水资源开发利用、水功能区限制纳污及用水效率控制指标。在保护河流生态的基础上有序开发水能资源。严格控制地下水超采，加强对超采治理和对地下水源的涵养与保护。加强水土流失综合治理及预防监督。

——交通、电力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。

——农牧业开发要充分考虑对自然生态系统的影响，积极发挥农牧业的生态、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、草地等的农牧业开发活动。

——在确保自治区内耕地和基本农田面积不减少的前提下，继续在适宜的地区实行退耕还林、退牧还草。在农业用水严重超出区域水资源承载能力的地区实行退耕还水[①]。

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

——严格保护林地。切实保护现有森林，有效补充林地，实施用途管制，严格限制林地转为建设用地及其他农用地，严格保护公益林地。

——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，在有条件的地区建设人工草地。

——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。

——保护天然草地、沼泽地、苇地、滩涂、荒漠、冻土、冰川及永久积雪等自然空间。

第三节　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，走空间集约利用的发展道路。

——合理控制开发强度，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。

面积等，减少农业用水，恢复水系平衡。

——资源环境承载能力较强、人口密度较高的城市化地区，加快推进城镇化进程。其他城市化地区要依托现有城市集中布局、据点式开发①，因地制宜建设好县城和各具特色的绿洲经济型小城镇，严格控制乡镇建设用地扩张。

——工业项目建设要按照发展循环经济和有利于污染集中治理的原则集中布局。以工业开发为主的开发区要提高土地利用效率，国家级、自治区级经济技术开发区要率先提高空间利用效率。各类开发区在空间未得到充分利用前，不得扩大面积。

——交通建设要尽可能利用现有基础扩能改造，必须新建的也要尽可能利用既有交通走廊。

第四节　协调开发

要按照人口、经济、资源环境相协调和统筹城乡发展、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。

①据点式开发，又称增长极开发、点域开发，是指对区位条件好、资源富集等发展条件较好的地区，集中资源，突出重点，点状开发。

——按照人口与经济相协调的要求进行开发。重点开发区域在集聚经济的同时要集聚相应规模的人口。引导限制开发和禁止开发区域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开发。城市化地区和各城市在扩大城市建设空间的同时，要增加相应规模的人口，提高建成区人口密度。农产品主产区和重点生态功能区在减少人口规模的同时，要相应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。确定城市化地区和各城市集聚的人口和经济规模以及产业结构，要充分考虑水资源的承载能力。

——按照大区域相对均衡的要求进行开发。在促进天山北坡地区人口和经济进一步集聚的同时，在南疆资源环境承载能力较强的区域，培育形成新的产业和城镇发展带。

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

——按照统筹上下游的要求进行开发。河流上游地区

的各种开发要充分考虑对下游地区生态环境的影响。干旱区内陆河流域上游要减少水资源的过度使用，保障下游地区的农业生产、居民生活用水及流域的生态用水，构建流域生态补偿机制，帮助生态受损地区生态环境修复和实现人口脱贫。

——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，充分考虑地下矿产的赋存规律和特点。在条件允许的情况下，城市建设和交通基础设施建设应积极利用地下或地上空间。

——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。加强综合运输体系建设和城市道路网建设，提高铁路、公路、空运等多种运输方式之间的中转和衔接能力。

第四章　战略目标

——我们未来的美好家园

第一节　主要目标

根据党的十七大关于到2020年基本形成主体功能区布局的总体要求，推进形成新疆主体功能区的主要目标是：

——**空间开发格局清晰。**“一核两轴多组团”的城镇化战略格局基本形成，人口与经济集聚效应更加明显；“天北天南两带”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；“三屏两环”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。

——**空间结构得到优化。**全区国土空间开发强度控制在1.1%；工矿及农村居民点建设用地更加集约和节约，城镇工矿用地控制在0.49万平方公里以内，农村居民点用地控制在0.56万平方公里以内。耕地保有量不低于4.03万平方公里（0.6亿亩），其中基本农田不低于3.87万平方公里（0.58亿亩）。绿色生态空间扩大，林地保有量增加到9.21万平方公里，草原面积保持在51万平方公里。

表1 新疆维吾尔自治区国土空间开发的规划指标

指　标	2008年	2020年
开发强度 (%)	0.74	1.10

指　标	2008 年	2020 年
城镇工矿用地(万平方公里)	0.26	0.49
农村居民点(万平方公里)	0.48	0.56
耕地保有量(万平方公里)	4.12	4.03
林地面积(万平方公里)	6.76	9.21
森林覆盖率(%)	4.06	4.60
草原面积(万平方公里)	51.11	51

——**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，城市人口承载能力不断增强。粮食单产稳步提高，棉花等主要经济作物单位土地经济产出效益不断提高，单位面积绿色生态空间蓄积的林木数量、产草量和涵养的水量明显增加。

——**区域发展协调性增强。**不同区域之间城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入和生活条件的差距缩小，扣除成本因素后的人均财政支出大体相当，城乡之间、区域之间基本公共服务均等化取得重大进展，与全国同步实现全面建设小康社会目标。

——**可持续发展能力提升。**生态系统稳定性明显增强，荒漠化和水土流失得到有效控制，草原面积得以稳定和草原植被得以恢复，森林覆盖率提高到 4.60%，生物多样性

得到切实保护。水资源利用结构和利用效率明显提高，水资源短缺的状况有所缓解。能源和矿产资源开发利用更加科学合理有序。自然灾害防御水平提升。应对气候变化能力明显增强。

第二节　主要战略任务

为建设繁荣富裕和谐稳定的美好新疆，确保新疆山川秀美、绿洲常在，新疆推进形成主体功能区要着力构建“三大战略格局”。

——构建“一核两轴多组团”为主体的城镇化战略格局。构建以乌昌为核心，以南北疆铁路和主要公路干线为发展轴，以城镇组团为支撑的城镇化战略格局。以兰新铁路西段、连霍高速公路、312 国道所组成的综合交通廊道作为北疆城镇发展主轴，积极培育石河子-玛纳斯-沙湾、克拉玛依-奎屯-乌苏、博乐-阿拉山口-精河、伊宁—霍尔果斯等城镇组团，构建天山北坡城市群。以南疆铁路和 314 国道干线作为南疆城镇发展轴，着力培育库尔勒—轮台、阿克苏—阿拉尔—库车、喀什—阿图什等各城镇组团。同时，

加快培育和田、阿勒泰、塔城、吐鲁番、哈密等各具特色的区域中心城市。

——构建“天北和天南两带”为主体的农业战略格局。构建以天山北坡、天山南坡为主体，以基本农田为基础、以林牧草地为支撑的农业战略格局。天山北坡农产品主产区要建设以优质粮食、棉花、特色林果产品、畜产品为主的产业带；天山南坡农产品主产区要建设以特色林果产品、棉花、粮食、畜产品为主的产业带。

——构建“三屏两环”为主体的生态安全战略格局。构建以阿尔泰山地森林、天山山地草原森林和帕米尔-昆仑山-阿尔金山荒漠草原为屏障，以环塔里木和准噶尔两大盆地边缘绿洲区为支撑，以点状分布的省级以上自然保护区域、重点风景区、森林公园、地质公园、重要水源地以及重要湿地组成的生态格局。形成以提升防御自然灾害和应对气候变化能力为目标，保障新疆经济可持续发展的生态安全战略格局。

第三节　未来展望

到2020年主体功能区布局基本形成之时，新疆的经济布局更趋均衡，经济结构更趋优化，城乡发展更趋协调，资源利用集约高效，生态系统更加稳定，国土空间格局更加清晰，国土空间管理趋于科学。

——**区域经济布局更加集中均衡。**工业化城镇化将在适宜开发的一部分国土空间集中开展，产业集聚布局、人口集中居住，城镇密集分布。在进一步集约开发、集中建设，提升天山北坡城镇组团的集聚、辐射和区域竞争力的基础上，培育天山南坡新的城镇组团，尤其是在广大贫困的南疆区域培育新的增长极，形成多极化的网络化城市格局，促使经济增长在空间上全面扩展，人口和经济在国土空间的分布更加集中均衡①，经济结构不断优化。

——城乡区域发展更趋协调。农村人口将继续向城市有序转移，复垦还耕还林还草还水等生产活动加快推进，

①集中均衡式经济布局和人口分布是指小区域集中、大区域均衡的开发模式。亦即在较小空间尺度的区域集中开发、密集布局；在较大空间尺度的区域，形成若干个小区域集中的增长极，并在国土空间相对均衡分布。这是一种既体现高效，又体现公平的开发形态。

农村劳动力人均耕地将增加，农业经营的规模化水平、农业劳动生产率和农民人均收入大幅提高，城市化地区反哺农业地区的能力增强，城乡差距逐步缩小。人口更多地生活在更适宜人居的地方，农产品主产区和重点生态功能区的人口向城市化地区逐步转移，城市化地区在集聚经济的同时集聚相应规模的人口，区域间人均生产总值及人均收入的差距逐步缩小。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，城乡区域间公共服务和生活条件的差距缩小。

——**生态系统更加稳定。**生态环境将明显改善，保护水平大幅提高，而涵养水源、防风固沙、水土保持、维护生物多样性、保护自然文化资源等生态功能大大提升，森林、湿地、草地、农田、荒漠等生态系统的稳定性增强，绿色生态空间将保持在较高的比率，农产品主产区开发强度得到控制，不符合主体功能定位的开发活动大幅减少，工业和生活污染排放得到有效控制，生态效能将大大提高。

——**国土空间管理更趋科学。**主体功能的明确定位，为涉及国土空间开发各项政策的制定和实施提供了统一的

政策平台，各级各类规划间的一致性、整体性以及规划实施的权威性、有效性将大大增强；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大大增强；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、公正性将大大增强。总之，推进形成主体功能区，将大大增强新疆发展的科学性。

第三篇　新疆自治区主体功能区

第五章　总体划分方案

新疆目前正处在加快新型工业化、农牧业现代化和新型城镇化的重要阶段，中央新疆工作座谈会明确提出要推进新疆跨越式发展和长治久安，确保新疆到2020年实现全面建设小康社会目标。根据主体功能区开发的理念，结合新疆独特的自然地理状况和新时期跨越式发展的需要，本规划将新疆国土空间划分为重点开发、限制开发和禁止开发区域；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；按层级，包括国家和自治区两个层面（其中：国家层面主体功能区是《全国主体功能区规划》从我国战略全局出发划定的，自治区层面主体功能区是按要求在国家层面以外的区域划定的）。兵团各团场的主体功能定位遵照所在县（市）的主体功能执行。

重点开发、限制开发和禁止开发三类主体功能区，是

基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和未来发展潜力，以是否适宜或如何进行大规模、高强度的工业化城镇化开发为基准划分的。新疆主体功能区划中，重点开发区域和限制开发区域[①]覆盖国土全域，而禁止开发区域镶嵌于重点开发区域或者限制开发区域内。

一、重点开发区域

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

新疆重点开发区域包括：国家层面重点开发区域主要指天山北坡城市或城区以及县市城关镇和重要工业园区，涉及23个县市，总面积65293.42平方公里，占全区总面积的3.92%，总人口590.77万人（2009年），占全区总人口的27.85%。自治区层面重点开发区域主要指内点状分布的承载绿洲经济发展的县市城关镇和重要工业园区，涉及36个县市，总面积3800.38平方公里，占全区总面积的0.23%，总人口250.07万人（2009年），占全区总人口的11.78%。

①新疆限制开发区域分为农产品主产区和重点生态功能区两种类型。

表 2　新疆重点开发区域范围

等级	区域	覆盖范围	面积(平方公里)	2009年人口(万人)
国家级	天山北坡地区	乌鲁木齐市、克拉玛依市、石河子市、奎屯市、昌吉市、乌苏市、阜康市、五家渠市、博乐市、伊宁市、哈密市（城区）、吐鲁番市（城区）、鄯善县（鄯善镇）、托克逊县（托克逊镇）、奇台县（奇台镇）、吉木萨尔县（吉木萨尔镇）、呼图壁县（呼图壁镇）、玛纳斯县（玛纳斯镇）、沙湾县（三道河子镇）、精河县（精河镇）、伊宁县（吉里于孜镇）、察布查尔县（察布查尔镇）、霍城县（水定镇、清水河镇部分、霍尔果斯口岸）	65293.42	590.77
自治区级	点状开发城镇	库尔勒市（城区）、尉犁县（尉犁镇）、轮台县（轮台镇）、库车县（库车镇）、拜城县（拜城镇）、新和县（新和镇）、沙雅县（沙雅镇）、阿克苏市（城区）、温宿县（温宿镇）、阿拉尔市（城区）、喀什市、阿图什市（城区）、疏附县（托克扎克镇）、疏勒县（疏勒镇）、和田市、和田县（巴格其镇）、巩留县（巩留镇）、尼勒克县（尼勒克镇）、新源县（新源镇）、昭苏县（昭苏镇）、特克斯县（特克斯镇）、乌什县（乌什镇）、柯坪县（柯坪镇）、焉耆回族自治县（焉耆镇）、和静县（和静镇）、和硕县（特吾里克镇）、博湖县（博湖镇）、温泉县（博格达尔镇）、塔城市（城区）、额敏县（额敏镇）、托里县（托里镇）、裕民县（哈拉布拉镇）、和布克赛尔蒙古自治县（和布克赛尔镇）、巴里坤哈萨克自治县（巴里坤镇）、伊吾县（伊吾镇）、木垒哈萨克自治县（木垒镇）	3800.38	250.07

二、限制开发区域

农产品主产区，即耕地较多、农业发展条件较好，尽管也适宜工业化城镇化开发，但从保障农产品安全以及永

续发展的需要出发，必须把增强农业综合生产能力作为发展的首要任务，从而应该限制进行大规模高强度工业化与城镇化开发的区域；重点生态功能区，即生态系统脆弱或生态功能十分重要，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前提条件，从而应该限制进行大规模高强度工业化城镇化开发的区域。

新疆国家级农产品主产区包括天山北坡主产区和天山南坡主产区，共涉及23个县市，总面积414265.55平方公里，占全区国土总面积的24.89%；总人口417.94万人（2009年），占全区总人口的19.70%。其中天山北坡主产区涉及13个县市，这些农产品主产区县市的城区或城关镇及其境内的重要工业园区是国家级重点开发区域，但这些县市以享受国家农产品主产区的政策为主；天山南坡主产区涉及10个县市，这些农产品主产区县市的城区或城关镇和重要工业园区是自治区级的重点开发区域，但这些县市以享受国家农产品主产区的政策为主。

表 3　新疆农产品主产区范围

级别	区域	覆盖范围	面积 (平方公里)	2009 年人口 (万人)
国家级	天山北坡主产区	霍城县*、察布查尔县*、伊宁县*、精河县*、沙湾县*、玛纳斯县*、呼图壁*、吉木萨尔县*、奇台县*、吐鲁番市*、鄯善县*、托克逊县*、哈密市*	234642.67	248.02
	天山南坡主产区	库尔勒市*、尉犁县*、轮台县*、库车县*、拜城县*、新和县*、沙雅县*、阿克苏市*、温宿县*、阿拉尔市*	179622.88	169.92

注:标注*的县市，在计算其面积与人口时，扣除县城关镇（或市建成区）以及重要工业园区的面积和人口。

新疆重点生态功能区包括：3 个国家级重点生态功能区（享受国家的重点生态功能区政策）——阿尔泰山地森林草原生态功能区、塔里木河荒漠化防治生态功能区、阿尔金山草原荒漠化防治生态功能区，涉及到 29 个县市，总面积 865119.81 平方公里，占全区国土总面积的 51.97%;总人口 558.81 万人（2009 年），占全区总人口的 26.35%。9 个自治区级重点生态功能区——天山西部森林草原生态

功能区、天山南坡西段荒漠草原生态功能区、天山南坡中段山地草原生态功能区、夏尔西里山地森林生态功能区、塔额盆地湿地草原生态功能区、准噶尔西部荒漠草原生态功能区、准噶尔东部荒漠草原生态功能区、塔里木盆地西北部荒漠生态功能区、中昆仑山高寒荒漠草原生态功能区。涉及 24 个县市，总面积 316399.65 平方公里，占全区国土总面积的 19%；总人口 304.34 万人（2009 年），占全区总人口的 14.34%（范围详见附件 1）

三、禁止开发区域

禁止开发区域是指依法设立的各级各类自然文化资源保护区以及其他禁止进行工业化城镇化开发、需要特殊保护的重点生态功能区。

新疆禁止开发区域包括：国家层面禁止开发区域——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。新疆国家层面禁止开发区域共 44 处，面积为 138902.9 平方公里，占全区面积的 8.34%。自治区层面禁止开发区域——自治区级及以下各级各类自然文化资源保护区域、重要水源地、重要湿地、

湿地公园、水产种质资源保护区及其他自治区人民政府根据需要确定的禁止开发区域。新疆自治区级禁止开发区共63处，总面积为94789.47平方公里，占全区总面积的5.69%（范围详见附件2）。

第六章　重点开发区域

——重点进行工业化城镇化开发的城市化地区

第一节　功能定位和开发原则

重点开发区域的功能定位是：支撑新疆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，新疆重要的人口和经济密集区。

重点开发区域应在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上推动经济可持续发展；大力推进新型工业化进程，提高自主创新能力，抢占市场制高点，增强产业集聚能力，加快建立符合新疆区情的现代产业体系；加速推进新型城镇化，壮大城市综合实力，改善人居环境，

提高集聚人口的能力；发挥区位优势，扩大全方位开放，加强开放平台建设和通道建设，打造向西开放的重要门户。应遵循的开发原则是：

——**统筹规划有限的绿洲空间。**优化城市用地空间结构，适度扩大先进制造业、服务业、交通和城市居住等建设空间，提高土地集约利用水平；调整乡村用地空间格局，减少农村生活空间，扩大绿色生态空间。

——**健全城市规模结构。**适度扩大城市规模，尽快形成辐射带动能力强的中心城市，促进大中小城市和小城镇协调发展，推动形成分工协作、优势互补、集约高效的城镇格局。

——**加强基础设施建设。**统筹规划建设水利、交通、能源、通信、环保、气象、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。

——**加快建立现代产业体系。**大力推进新型工业化，做大做强现有优势产业和支柱产业，加快培育战略性新兴产业，建设高产、优质、高效、生态、安全的现代农牧业产业体系，积极发展现代服务业，增强产业配套能力，促

进产业集群化发展。

——**保护生态环境。**事先做好生态环境、基本农田保护规划，减少工业化城镇化对生态环境的影响。加强防沙治沙，构建和完善绿洲生态防护体系。按照循环经济的要求，规划、建设和改造各类产业园区，大力提高清洁生产水平，从源头上减少废弃物产生和排放，努力减少对生态环境的影响。

——**高效利用水资源，保护水环境，提高水质量。**根据水资源的承载能力，合理确定城市经济结构和产业布局。加强流域水资源的管理，合理配置和利用水资源，大力发展高效节水农业，降低农业用水定额。在缺水地区严禁建设高耗水、重污染的工业项目。加强企业节水技术改造，实现冷却水循环利用，并按照环境保护标准达标排放。加大城镇生活污水再生水回用设施建设力度，提高再生水利用率。

——**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及自治区批准的各类开发区，对目前尚不需要开发的区域，要作为预留发展空间予以保

护。

第二节　国家层面重点开发区域

天山北坡地区[①]是《全国主体功能区规划》确定的国家层面重点开发区域。该区域位于全国“两横三纵”城市化战略格局中陆桥通道的西端，涉及23个县市，自东向西依次为哈密市的城区、吐鲁番市的城区、鄯善县的鄯善镇、托克逊县的托克逊镇、奇台县的奇台镇、吉木萨尔县的吉木萨尔镇、阜康市、乌鲁木齐市、五家渠市、昌吉市、呼图壁县的呼图壁镇、玛纳斯县的玛纳斯镇、石河子市、沙湾县的三道河子镇、奎屯市、克拉玛依市、乌苏市、精河县的精河镇、博乐市、伊宁市、伊宁县的吉里于孜镇、察布

①天山北坡经济带水系众多，地下水丰富，可利用水资源潜力较大。大气环境总体良好，但局部地区大气容量超载。水环境质量较好，整体水环境容量未超载，仅乌鲁木齐市COD排放轻度超标。

该区域为陇海—兰新经济带的重要组成部分，亚欧大陆桥贯穿整个经济带，在全国具有“通东达西、承北启南”的地缘优势。是西部大开发战略中新疆扶优扶强的突破点和带头地区，是新疆现代工业、农业、交通信息、教育科技等最为发达的区域，也是新疆城镇空间发展战略中北疆铁路沿线城镇发展带的主体地区。由于其优越的区位条件与丰富的资源优势，天北经济带不仅成为新疆经济与社会发展的核心区域，同时也正在上升为我国西部地区的经济高地，成为我国经济发展格局中西部重要的增长带。

查尔县的察布查尔镇、霍城县的水定镇与霍尔果斯经济开发区。

该区域的功能定位是：我国面向中亚、西亚地区对外开放的陆路交通枢纽和重要门户，全国重要的能源基地，我国进口资源的国际大通道，西北地区重要的国际商贸中心、物流中心和对外合作加工基地，石油天然气化工、煤电、煤化工、机电工业及纺织工业基地。

——构建以乌鲁木齐—昌吉为中心，以石河子—玛纳斯—沙湾、克拉玛依—奎屯—乌苏、博乐—阿拉山口—精河、伊宁—霍尔果斯为重点的空间开发格局。

——推进乌昌一体化建设，提升贸易枢纽功能和制造业功能，建设西北地区重要的国际商贸中心、制造业中心、出口商品加工基地，将乌昌地区打造为天北地区新型城镇化和新型工业化的核心载体。发展壮大石河子、克拉玛依、奎屯、博乐、伊宁、五家渠、阜康、吐鲁番、哈密等节点城市。

——强化向西对外开放大通道功能，扩大交通通道综合能力。依据天山北坡地区城市群发展形态，因地制宜规

划与之相应的综合交通网络布局。

——发展高效节水农业和设施农业，培育特色农牧产业，发展集约化、标准化高效养殖，推进农业发展方式转变。

——保护天山北坡山地水源涵养区，建设艾比湖流域防治沙尘与湿地保护功能区、克拉玛依—玛纳斯湖—艾里克湖沙漠西部防护区、玛纳斯—木垒沙漠东南部防护区以及供水沿线等“三区一线”生态防护体系。

第三节　自治区层面重点开发区域

自治区级重点开发区域主要是部分县市的城关镇及重要工业园区，主要分两种情况：（1）天山南坡的国家级农产品主产区县市，由于借助良好的交通与区位条件，经济发展基础较好，石油天然气加工业、煤化工、纺织业等已形成一定规模，因此将这些国家农产品主产区县（市）内的城关镇和重点工业园区作为自治区级重点开发区域;（2）针对为数众多的自治区级重点生态功能区的县、市，考虑到新疆绿洲经济的特点，即很大的行政范围内，仅有绿洲

区域内的一小部分为人口与工业的主要承载区，经济发展相对活跃，对周边的乡镇起到一定带动作用，因此，将这类县的城关镇或市的城区以及某些重要工业园作为自治区级重点开发区域。

（一）天山南坡产业带①

天山南坡产业带地处天山南麓、塔里木盆地北缘，位于南疆铁路和314国道发展轴。该区域包括库尔勒市主城区、焉耆回族自治县的焉耆镇、和静县的和静镇、和硕县的特吾里克镇、博湖县的博湖镇、尉犁县的尉犁镇、轮台县的轮台镇、库车县的库车镇、拜城县的拜城镇、沙雅县的沙雅镇、新和县的新和镇、阿克苏市城区、温宿县的温宿镇和阿拉尔市城区以及位于这些县市的重要工业园区。

该区域的功能定位是：建成国家重要的石油天然气化工基地，新疆重要的煤炭生产和电力保障基地、装备制造基地、钢铁产业基地、农产品精深加工基地、纺织工业基

①天山南坡产业带油气资源与煤炭资源丰富，是国家西气东输的主气源地、新疆重要的石油化工基地和煤炭基地。近年来，依托大型石化工业园区和项目的建设，已形成新疆重要的石油天然气化工产业带。

境内可利用水资源潜力较好，除库尔勒市水环境轻度超载，整个区域环境容量未超载。适宜建设用地丰度相对丰富。

地，着力增强对南疆经济的辐射带动作用。

——构建以和静—库尔勒—轮台、库车—沙雅—新和—拜城、阿克苏—阿拉尔—温宿为重点的空间格局。

——做大做强石油天然气、煤化工、盐化工、纺织、农副产品精深加工等特色优势产业，加快延伸产业链，形成特色产业集群。

——加强城市基础设施建设，积极引导产业、人口、资金、技术向城市聚集，增强对资源要素集聚的功能。

——合理开发利用塔里木河水资源，保护上游水环境，加强生态修复与环境整治。推进防沙治沙和生态防护林建设，实施塔克拉玛干沙漠北缘天然林封育与保护工程，加快恢复和保护湿地，保护水源地及其它生态敏感区。

（二）喀什－阿图什重点开发区域①

喀什－阿图什重点开发区域地处塔里木盆地西南缘，位于丝绸之路中国境内南、北两道在西端的总汇点。包括喀什市、阿图什市城区、疏附县的托克扎克镇和疏勒县的

①喀什-阿图什重点开发区域地处欧亚大陆中心地带，克孜勒河中游，属喀什噶尔河流域洪积平原。地势平坦，北部略高于南部。属温带大陆性气候。境内主要有克孜勒苏河、吐曼河等水系。可利用水资源潜力一般。大气环境与水环境较好。

疏勒镇。

该区域的功能定位是：面向中亚、南亚的民族特色产品生产加工基地和物流中心。

——构建以喀什经济开发区为中心的“大喀什”经济圈。

——加快喀什经济开发区建设。发展商贸物流、出口机电产品配套组装加工、农副产品深加工、纺织、建材、冶金、进口资源加工、旅游、文化、民族特色产品加工、生物技术、新能源、新材料等产业，加快完善口岸功能和基础设施，建设进出口商品集散地、区域性商贸物流中心、进出口产品加工基地、特色农产品生产加工基地和具有浓郁特色的旅游目的地，将喀什打造成为连接亚欧的区域中心城市和中国西部“明珠”城市。

——加快交通枢纽建设，最大限度开通与国内大中城市和周边各国重点城市的铁路、公路、航空线路，构筑对外经济、贸易、旅游大通道。

——加强生态修复与环境综合治理，开展土壤盐渍化和荒漠化防治，加大天然林保护力度，提高抵御自然灾害

的能力。

（三）和田重点开发区域[①]

和田重点开发区域地处昆仑山北麓、塔克拉玛干沙漠南缘，位于喀什和田铁路东端，包括和田市与和田县的巴格其镇。

该区域的功能定位是：南疆区域性经济增长中心、新疆特色产业基地，新疆旅游南线的重要节点，新疆连接青、藏的交通枢纽和向西开放的重点区域。

——以园区建设为重点，加快发展特色农副产品精深加工、新型建材、维吾尔医药、民族传统加工业等优势产业。加快发展旅游业，建成在国内外具有一定影响力的旅游目的地。

①和田重点开发区域位于塔里木盆地南缘，生态环境相对脆弱，社会经济发展水平与全疆相比不高，但该区域所在的和田地区是新疆少数民族重要的集聚区，并且周边均为生态型限制开发区域，主体功能区中限制开发区域的人口转移问题在新疆少数民族集聚区具有特殊性，南疆人口与经济依托绿洲分布的特点加大了人口远距离转移的难度，所以，这类区域的发展需要就近选择重点开发区域以带动周边少数民族人口与经济的集聚。因此，将此区域作为自治区级重点开发区域对南疆经济发展与社会稳定具有特殊而重要的意义。

境内主要有玉龙喀什河等水系，可利用水资源潜力及人均可利用水资源潜力一般。大气环境与水质良好，环境容量未超载。

——加强城市基础设施建设，提高公共服务水平，增强对人口和产业的集聚能力，把和田市打造成宜业宜居、生态良好的区域中心城市。

——加强防沙治沙工程建设，实施以植树造林种草和封育为主的综合措施，恢复天然荒漠植被，有效遏制沙漠化趋势。

(四)其他重点开发城镇

自治区重点开发区域还包括塔城市城区、额敏县的额敏镇、托里县的托里镇、裕民县的哈拉布拉镇、和布克赛尔蒙古自治县的和布克赛尔镇、巩留县的巩留镇、尼勒克县的尼勒克镇、新源县的新源镇、昭苏县的昭苏镇、特克斯县的特克斯镇、乌什县的乌什镇、柯坪县的柯坪镇、温泉县的博格达尔镇、巴里坤哈萨克自治县的巴里坤镇、伊吾县的伊吾镇、木垒哈萨克自治县的木垒镇以及这些县市内重要的工业园区。这些城关镇与工业园区是承载人口集中与经济活动的点状区域，通过吸引人口、集聚产业、创造经济增长来支持所在县市实现自治区重点生态功能区的主体功能。

这类区域的功能定位是：推进新型工业化、农牧业现代化、新型城镇化的重要节点。

——加强城市建设，完善城市功能，增强经济实力，实现人口集聚，强化对周边经济发展的辐射带动作用。

——依托当地生态与资源优势，重点发展优势资源加工业、生态旅游业，鼓励发展新兴产业。

——加强水土流失综合防治，实施重点生态环境综合治理、退牧还草、水土保持等工程，保护和建设好绿色生态屏障。

第七章　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

新疆农产品主产区[①]在自治区具有较大食物安全保障意义，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，在资源环境可承载范围内，发展优势产业或特色经济，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

新疆农产品主产区的功能定位是：保障农牧产品供给安全的重要区域，农牧民安居乐业的美好家园，社会主义新农村建设的示范区。

农产品主产区应着力保护耕地、草场和农田防护林，稳定粮食生产，大力推进农牧业现代化，增强农牧业综合生产能力，增加农牧民收入，加快社会主义新农村建设，保障农牧产品有效供给，确保新疆及国家粮食安全和食物安全，2020 年全区粮食种植面积不低于 3500 万亩，粮食

总产量不低于1800万吨。农产品主产区发展方向和开发原则是:

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

——加强水利设施建设，加快水源工程、大中型灌区配套和节水改造工程建设。加快高效节水农业建设，大力发展旱作节水农业，建立标准化、规范化高效节水示范区。结合高效节水，加快改革耕作制度，优化栽培模式，调整种植结构，大幅度提高土地产出率和资源利用率。

——加强人工影响天气能力建设。合理布局人工增雨和防雹重点作业区，加快人工影响天气基础设施建设。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，提高冰雹预警能力和作业水平，为农业稳产和增产提供优质保障。

——优化农牧业生产布局和品种结构，搞好农牧业布局规划，科学确定各区域农牧业发展重点，形成优势突出和特色鲜明的农牧业产业带和生产区。

——支持优势农产品主产区农产品加工、流通、储运

设施的建设，引导农牧产品加工、流通、储运企业向优势产区聚集。

——粮食主产区要进一步提高粮食生产能力，在保护生态前提下，集中力量在基础条件好的地区加大标准化粮田建设力度，形成稳定的粮食生产供应能力，建设国家粮食安全后备基地。

——大力发展棉花、油料和糖类生产，鼓励发挥优势，着力提高品质和单产，积极开展高标准节水灌溉、全机械化等工程建设。转变养殖业生产方式，推进规模化和标准化，确保畜牧业稳步增产和持续发展。

——加强草原保护与建设，建立和完善草原保护制度，提高草原生产能力，转变草原畜牧业经营方式，强化草原监督管理和监测预警工作。

——优化开发方式，发展循环农业，促进农业资源的永续利用，鼓励和支持农牧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，提高农业技术装备水平，强化农

业防灾减灾能力建设。

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

——以县域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。

——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。

——重视农产品主产区土壤环境的保护，避免在农产品主产区内以及周边布局易造成农产品污染的产业。

——位于农产品主产区的点状能源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与农业空间的占用，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地区，要严格控制能源和矿产资源开发。

第二节　农产品主产区

在全面提升农产品主产区发展水平的同时，从确保新

疆及国家粮食安全和食物安全的大局出发，充分发挥各地比较优势，促进农业向区域化、标准化、规模化、产业化方向发展，加强农产品粮食和加工原料供给主导功能，提升农业综合生产能力和整体竞争力，推进粮食、棉花、特色林果和畜牧业发展，重点建设以“天北与天南两带”为主体的国家级农产品主产区。

——**天山北坡主产区。**建设优质专用小麦、优质蛋白玉米、水稻、豆类为主的粮食产业带；优质棉花产业带；以葡萄、枸杞、小浆果、苹果和其他时令果品为主的特色林果产品产业带；以肉牛、肉羊、奶牛、生猪、家禽为主的畜产品产业带；以加工番茄、枸杞、酿酒葡萄等为主的区域特色农产品产业带。

——**天山南坡主产区。**建设以香梨、红枣、核桃、葡萄、巴旦木、酸梅、苹果、杏等为主的特色林果产品产业带；优质棉花产业带；以小麦为主的粮食产业带；以肉牛、肉羊、奶牛、家禽为主的畜产品产业带；以加工番茄、红花、色素辣椒、芳香植物等为主的区域特色农产品产业带。

第八章　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

新疆重点生态功能区是指关系到国家及自治区的生态安全，生态环境脆弱、经济和人口聚集水平较低，目前生态系统有所退化，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。主要是天然林保护地区、退耕还林生态林地区、重要的生物多样性保护地区、重要水源地、自然灾害频发地、山地及森林、草原及沙漠地区。

第一节　功能定位和类型

重点生态功能区的功能定位是：保障国家及自治区生态安全的主体区域，全疆乃至全国重要的生态功能区，人与自然和谐相处的生态文明区。

新疆重点生态功能区由12个功能区构成（附件一：新疆重点生态功能区名录），包括阿尔泰山地森林草原生态

功能区、塔里木河荒漠化防治生态功能区、阿尔金山草原荒漠化防治生态功能区3个国家级重点生态功能区，以及9个自治区级重点生态功能区，最终形成“三屏两环”[①]的生态安全战略格局。

新疆重点生态功能区分为四种类型：水源涵养型[②]、水土保持型[③]、防风固沙型[④]和生物多样性维护型[⑤]生态功能区。限制开发的重点生态功能区界限划分尽量与自然地理格局相一致，避免破碎化。

①“三屏”即阿尔泰山地森林、天山草原森林和帕米尔-昆仑山-阿尔金山荒漠草原三大生态屏障，“两环”即环塔里木和准噶尔两大盆地边缘绿洲区。以“三屏两环”为骨架，以塔里木和准噶尔两大盆地内的限制开发区域为支撑点，以及以点状分布其中的森林公园、地质公园、风景名胜区、主要水源地、重要湿地等为重要组成部分，形成保护“三屏”、建设“两环”的新疆生态安全战略格局。

②水源涵养型：主要指新疆重要河流源头和重要水源补给区。

③水土保持型：主要指土壤侵蚀性高、水土流失严重、需要保持水土功能的区域。

④防风固沙型：主要指沙漠化敏感性高、土地沙化严重、沙尘暴频发并影响较大范围的区域。

⑤生物多样性维护型：主要指濒危动植物分布较集中、具有典型代表性生态系统的区域。

第二节　规划目标

——生态服务功能增强，生态环境质量改善。塔里木河、伊犁河、额尔齐斯河、玛纳斯河、乌伦古河等主要河流生态用水量基本保持稳定。有效控制水土流失和荒漠化面积，恢复和稳定草原面积，增加林地面积，提高森林覆盖率。野生动植物种群得到恢复和增加。水源涵养型和生物多样性维护型区域的水质保持在Ⅰ类，空气质量保持在一级；水土保持型和防风固沙型区域的水质达到Ⅱ类，空气质量得到改善。

——形成资源点状开发，生态面上保护的空间结构。针对阿尔泰山、塔里木盆地、准噶尔盆地等地的矿产资源富集区域的开发，要在科学规划的基础上，以点状开发方式有序进行，其开发强度控制在规划目标之内，尽可能减少对生态环境的扰动和破坏，同时加强对矿产开发区迹地的生态修复。

——形成环境友好、特色鲜明的产业结构。不影响生态系统功能的适宜产业、特色产业和服务业得到发展，占地区生产总值的比重不断提高，人均地区生产总值明显增

加，经济发展与生态环境更加协调，污染物排放总量大幅度下降。

——公共服务水平显著提高，人民生活水平明显改善。实现公共教育服务均等化，全面提高九年义务教育质量，基本普及高中阶段教育，加强职业教育，人口受教育年限大幅度提高。人均公共服务支出高于全疆平均水平。建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务和保障体系，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。建立覆盖城乡居民的社会保障体系，城镇居民人均可支配收入和农村居民人均收入大幅提高，贫困人口总数明显下降，贫困人口中少数民族贫困人口数量大幅减少，绝对贫困现象基本消除。

第三节　发展方向

新疆重点生态功能区以保障生态安全和修复生态环境，提供生态产品为首要任务，不断增强水源涵养、水土保持、防风固沙、维护生物多样性等提供生态产品的能力，同时因地制宜的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。**在阿尔泰山地森林草原生态功能区、天山西部森林草原生态功能区、天山南坡中段山地草原生态功能区，推进天然林保护和围栏封育，以草定畜，严格控制载畜量，治理土壤侵蚀，维护与重建湿地、森林、草原等生态系统，严格保护具有水源涵养功能的植被，限制或禁止过度放牧、无序采矿、毁林开荒、开垦草地、侵占湿地等行为。在冰川区禁止进行一切开发建设活动；在永久积雪区，除国家和自治区规划的交通运输、电力输送等重要基础设施，禁止进行任何其他开发建设活动。

——**水土保持型。**在天山南坡西段荒漠草原生态功能区、中昆仑山高寒荒漠草原生态功能区等水土流失较为严重的区域实行禁牧、休牧或划区轮牧，严禁采挖荒漠植被和破坏森林的行为，维护自然生态平衡，发挥荒漠草原生态功能。同时加强小流域综合治理，控制人为因素对土壤的侵蚀，恢复退化植被。

——**防风固沙型。**在阿尔金草原荒漠化防治生态功能区、塔里木河荒漠化防治生态功能区、塔里木盆地西北部

荒漠生态功能区等风沙危害大的区域，转变传统畜牧业生产方式，实行禁牧休牧，推行舍饲圈养，以草定畜，严格控制载畜量。加大退牧还草、退耕还林和防沙治沙力度，恢复草地植被。同时加强对塔里木河流域等干旱区内陆河流的规划和管理，保护沙区湿地，新建水利工程要充分论证、审慎决策，禁止发展高耗水工业。对主要沙尘源区、沙尘暴频发区，要实行封禁管理。

——**生物多样性维护型。**在夏尔西里山地森林生态功能区、塔额盆地湿地草原生态功能区、准噶尔西部荒漠草原生态功能区、准噶尔东部荒漠草原生态功能区等区域内，禁止对野生动植物进行滥捕滥采，保持和恢复野生动植物物种和种群平衡，实现野生动植物资源的良性循环和永续利用。加强防御外来物种入侵的能力，防止外来有害物种对生态系统的侵害。加强生态建设和管理，减少人为干扰，对其进行封禁，要维持好天然草地的生态平衡，保护好现有野生动植物生存环境。

表 5　新疆重点生态功能区的类型和发展方向

名 称	类 型	综 合 评 价	发 展 方 向
阿尔金草原荒漠化防治生态功能区	防风固沙	气候极为干旱，地表植被稀少，保存着完整的高原自然生态系统，拥有许多极为珍贵的特有物种，土地沙漠化敏感程度极高。目前鼠害肆虐，土地荒漠化加剧，珍稀动植物的生存受到威胁。	控制放牧和旅游区范围，防范盗猎，减少人类活动干扰。
阿尔泰山地森林草原生态功能区	水源涵养	森林茂密，水资源丰沛，是额尔齐斯河和乌伦古河的发源地，对北疆地区绿洲开发、生态环境保护和经济发展具有较高的生态价值。目前，草原超载过牧，草场植被受到严重破坏。	禁止非保护性采伐，合理更新林地。保护天然草原，以草定畜，增加饲草料供给，实施牧民定居。
塔里木河荒漠化防治生态功能区	防风固沙	南疆主要用水源，对流域绿洲开发和人民生活至关重要，沙漠化和盐渍化敏感程度高。目前水资源过度利用，生态系统退化明显，胡杨林等天然植被退化严重，绿色走廊受到威胁。	合理利用地表水和地下水，调整农牧业结构，加强药材开发管理，禁止开垦草原，恢复天然植被，防止沙化面积扩大。
天山西部森林草原生态功能区	水源涵养	气候温湿，降水丰沛，森林和草甸植被繁茂，是天山西段重要的水源涵养地，物种资源和生物多样性丰	禁止非保护性采伐，封山育林，同时采取草原减牧、退耕还草等措施实

名 称	类 型	综 合 评 价	发 展 方 向
		富。目前森林破坏，草原退化，野生动物减少，山体滑坡、雪崩及水土流失严重。	施，控制农牧业开发强度，涵养水源，保护野生动植物。
天山南坡西段荒漠草原生态功能区	水土保持	干燥少雨，植被稀疏；草原退化，荒漠植被破坏严重，樵采范围大，荒漠化强烈；山洪危害多发，土壤侵蚀明显，有机质流失严重。	加强水土保持，控制土壤侵蚀。实行禁牧、休牧或划区轮牧，严禁采挖荒漠植被和破坏森林的行为，维护自然生态平衡。
天山南坡中段山地草原生态功能区	水源涵养	冰川发育，众多河流发源地，拥有国最大的淡水内陆湖，分布有大面积的芦苇湿地，巴州重要的供水水源地。目前水土流失、土壤侵蚀严重、森林遭到破坏，草原退化，湖水水质污染、湿地萎缩。	禁止过度放牧，恢复天然草原植被，加大水污染防治力度，加强野生动物和湿地保护。
夏尔西里山地森林生态功能区	生物多样性维护	野生动植物资源丰富，植物种类有蒙古黄芪、雪莲、五莲紫草等国家重点保护对象 10 余种，动物种类有赛加羚羊、北山羊、盘羊、棕熊、雪豹等受国家重点保护的野生动物 40 余种。目前区域内生态环境退化、自然景观遭到破坏。	加强生态建设和管理，维护自然景观原貌和生物多样性。
塔额盆地湿地草原生态功能区	生物多样性维护	气候干燥，降水量少，主要植被类型为平原低地草甸，产草量高，目前区域内开荒现象严重，地下水超采，地下水位下降，草甸植被旱化和盐渍化，野生动物栖息地受到破	实施退牧还草、退耕还草，围栏封育天然植被，实施牧民定居。保护好现有的芨芨草甸、湿地、野生动物栖息地。

名 称	类 型	综 合 评 价	发 展 方 向
		坏。	
准噶尔西部荒漠草原生态功能区	生物多样性维护	气候干燥，降水量少，植被旱化，以山地草原和荒漠草原为主。目前草地严重退化，生物资源破坏。	植树造林，退耕还草，加强以草原为主的生态建设，防治草场退化，禁止毁草开荒，保护珍稀野生物种。
准噶尔东部荒漠草原生态功能区	生物多样性维护	气候极端干旱，常年无地表径流，洪流发育。生态环境十分脆弱，荒漠植被覆盖度低，风蚀痕迹明显，荒漠化强烈。卡拉麦里有蹄类动物自然保护区，将军戈壁分布有大面积的硅化木和雅丹风蚀地貌。	保护荒漠植被，保护野生动物，禁止砍挖和樵采，减少人为干扰，保护自然遗产和生物多样性。
塔里木盆地西北部荒漠生态功能区	防风固沙	气候极端干旱，荒漠植被及胡杨林破坏严重，水源蒸发损失严重，油气开发污染环境，土壤环境质量下降。	保护荒漠植被、保护荒漠河岸林、保护农田土壤环境质量。
中昆仑山高寒荒漠草原生态功能区	水土保持	草场过度退化，生物灾害严重，水源减少，植被退化。	保护草地植被，保护野生动物，保护河流水质。

第四节　开发管制原则

——对各类开发活动严格控制，尽可能减少对生态系统的干扰，不得损害生态系统的稳定和完整性。

——在重点生态功能区的范围内进一步划定生态红

线，生态红线区是产业发展的禁止区，是一切项目开发不能越过的底线。

——开发矿产资源、发展适宜产业和建设基础设施，都要控制在尽可能小的空间范围之内。做到天然草地、林地、水库水域、河流水面、湖泊水面等绿色生态空间面积不减少，控制新增道路、铁路建设规模，必须新建的，应事先规划好野生动物迁徙通道。在有条件的重点生态功能区之间，要通过水系、绿带等构建生态廊道①，避免成为“生态孤岛”②。

——严格控制国土开发强度，逐步减少农村居民点占用的空间，使更多的空间用于保障生态系统的良性循环。城镇建设与工业开发要依托现有资源环境承载能力相对较强的特定区域集中布局、据点式开发，禁止成片蔓延式扩张。原则上不再新建各类开发区和扩大现有工业开发区的面积，已有的工业园区要发展成为低消耗、可循环、少排

①生态廊道是指从生物保护的角度出发，为可以动物中提供一个更大范围的活动领域，以促进生物个体间的交流、迁徙和加强资源保护和维护的物种迁移通道。生态廊道主要由植被、水体等生态要素构成。

②生态孤岛是指物种被隔绝在一定范围内，生态系统只能内部循环，与外界缺乏必要的交流与交换，物种向外迁移受到限制，处于孤立状态的区域。

放、“零污染”的生态型工业园区。

——在保护生态的前提下注重特色农产品生产，利用部分宜农区域的生态环境优势发展绿色或有机农产品生产，利用宜渔水域发展特色渔业。

——实行更加严格的行业准入制度，严格把握项目准入。在不损害生态系统功能的前提下，以国家级新疆棉花产业带及国家商品粮基地县建设为重点，发展农林牧产品生产和加工；在阿尔泰山、天山南坡及塔里木盆地适度发展金属矿产、煤、石油和天然气资源开采；以阿尔泰山、天山和昆仑山自然景观及新疆多民族融合所形成的各异的民俗风情为依托，发展旅游业；以中心城市为依托，在城郊发展观光休闲农业；依托边境口岸优势，发展边境商贸及服务业；保持一定的经济增长速度和财政自给能力。

——根据资源环境承载能力合理布局能源基地和矿产基地，尽可能减少对农业空间、生态空间的占用并同步修复生态环境。

——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中心城

镇。依托中心城镇辐射一般城镇，形成不同层次的小城镇组团，促进资源的节约集约利用，提高资源环境的综合承载能力。引导一部分人口向区域中心城镇转移。加强对生态移民的空间布局规划，尽量集中布局到中心城镇，避免新建孤立村落式的移民社区。

——加强县城和中心镇的道路、供排水、垃圾污水处理等基础设施建设。在条件适宜的地区，积极推广新能源，努力解决农村、山区能源需求。在有条件的地区建设一批节能环保的生态型社区。健全公共服务体系，使公共服务覆盖包括克州、喀什、和田等南疆三地州在内的新疆边远山区农牧民，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。

——节约高效利用水资源，保护水环境，提高水质量。根据水资源的承载能力，合理确定城市经济结构和产业布局。加强流域水资源的管理，合理安排生态、生活和生产用水；应用工程节水技术，推广滴灌等节水灌溉模式，降低农业用水定额；在缺水地区严禁建设高耗水、重污染的工业项目，加强企业节水技术改造，实现冷却水循环利用，

并按照环境保护标准达标排放。

——科学开发空中云水资源。开展天山、昆仑山、阿尔泰山等人工增雨（雪）工程建设，加大空中云水资源开发力度，增加山区降雪和河流、湖泊、湿地和森林草原等降水，缓解水资源紧缺。

第九章　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

第一节　功能定位

新疆禁止开发区域的功能定位是：自治区保护自然文化资源的重要区域，珍稀动植物基因资源保护地。

根据法律和有关方面的规定，作为新疆禁止开发区域的自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园等共有107处，新设立的省级以上自然保护区、风景名胜区、地质公园、重要湿地、湿地公园、水产种质资源保护区等，自动进入新疆禁止开发区域名录。

表6　禁止开发区域基本情况

具体类型	个数
自然保护区	28
风景名胜区	17
森林公园	48
地质公园	7
湿地公园	3
水产种质资源保护区	4
小计	107个

注：本表数据截止到2012年5月。

第二节　管制原则

禁止开发区域要依据法律法规规定和相关规划实施强制性保护，严格控制人为因素对自然生态和文化自然遗产原真性、完整性的干扰，严禁不符合主体功能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、国家级和自治区级自然保护区①

要依据《中华人民共和国自然保护区条例》、《新疆维吾尔自治区自然保护区管理条例》、本规划确定的原则和自然保护区规划进行管理。

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

——按核心区、缓冲区、实验区的顺序，逐步转移自

①国家和自治区级保护区是指经国务院或自治区人民政府批准设立，具有典型意义，在科学上有重大影响或者有特殊科学研究价值的区域。

然保护区的人口。绝大多数自然保护区核心区应逐步实现无人居住，缓冲区和实验区也应较大幅度减少人口。

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

——在不影响保护区主体功能的前提下，对范围较大、目前核心区人口较多的，可以保持适量的人口规模和适度的农牧业活动，同时通过生活补助等途径，确保人民生活水平稳步提高。

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

二、国家级和自治区级风景名胜区①

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。

①国家级和自治区级风景名胜区是指经国务院或自治区人民政府批准设立，具有重要观赏、文化或科学价值，景观独特，规模较大的风景名胜区。

——严格保护风景名胜区内一切景物和自然环境，不得对其进行破坏或随意改变。

——严格控制人工景观建设。

——禁止在风景名胜区从事与风景名胜资源无关的生产建设活动。

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

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

三、国家级和自治区级森林公园①

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

①国家级和自治区级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。

——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。

——不得随意占用、征用和转让林地。

四、国家地质公园[①]

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

——除必要的保护和附属设施外，禁止其他任何生产建设活动。

——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。

①国家地质公园是以具有国家级特殊地质科学意义、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而构成的一种独特的自然区域。

五、国际重要湿地、国家重要湿地和国家湿地公园[①]

——国际重要湿地要依据《湿地公约》、《国务院办公厅关于加强湿地保护管理的通知》、《中国湿地保护行动计划》和本规划进行管理。国际重要湿地内一律禁止开垦占用或随意改变用途，防止其生态特征发生变化。

——国家重要湿地要依据《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》和本规划进行管理。国家重要湿地内一律禁止开垦占用或随意改变用途。

——国家湿地公园要依据《国务院办公厅关于加强湿地保护管理的通知》和本规划进行管理。湿地公园内除必要的保护和附属设施外，禁止其他任何生产建设活动。禁止开垦占用、随意改变湿地用途以及损害保护对象等破坏湿地的行为。不得随意占用、征用和转让湿地。

①国际重要湿地是根据《湿地公约》在中国境内制定的具有国际重要意义的湿地。国家重要湿地指2000年国务院17个部门共同颁布实施的《中国湿地保护行动计划》中确定的生态地为重要和需要优先保护的湿地。国家湿地公园指国务院林业主管部门批准建立的，以保护湿地生态系统完整性、维护湿地生态过程和生态服务功能并在此基础上以充分发挥湿地的多种功能效益、开展湿地合理利用为宗旨，可供公众浏览、休闲或进行科学、文化和教育活动的特定湿地区域。

六、国家水产种质资源保护区[1]

要依据《水产种质资源保护区管理办法》、本规划确定的原则和地质公园规划进行管理。

——特别保护期内不得从事捕捞、爆破作业以及其他可能对保护区内生物资源和生态环境造成损害的活动。特别保护期外从事捕捞活动，应当遵守《渔业法》及有关法律法规的规定。

——在水产种质资源保护区内从事修建水利工程、建闸筑坝、围湖造田、勘探和开采矿产资源等工程建设的，或者在水产种质资源保护区外从事可能损害保护区功能的工程建设活动的，应当按照国家有关规定编制建设项目对水产种质资源保护区的影响专题论证报告，并将其纳入环境影响评价报告书。

——禁止在水产种质资源保护区内新建排污口。在水产种质资源保护区附近新建、改建、扩建排污口，应当保

①国家级水产种质资源保护区是指在国内国际有重大影响，具有重要经济价值、遗传育种价值或特殊生态保护和科研价值，保护对象为重要的、洄游性的共用水产种质资源或保护对象分布区域跨省（自治区、直辖市）际行政区划或海域管辖权限的，经国务院或农业部批准并公布的水产种质资源保护区。

证保护区水体不受污染。

第三节　近期任务

在 2015 年前，对现有自治区级禁止开发区域进行规范，主要任务是:

——完善划定新疆禁止开发区域范围的相关规定和标准，对已设立区域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，进一步界定各类禁止开发区域的范围，核定人口和面积。重新界定范围后，原则上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确定相应的范围，进行分类管理。

——在重新界定范围的基础上，结合禁止开发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禁止开发区域。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。今后新设立的各类禁止开发区域，不得重叠交叉。

——根据中国二次土地普查，统计汇总出各级行政区域内基本农田的分布、面积、地类等状况。节约集约用地，从严把好审批关，控制非农建设用地总量。做好基本农田占补平衡工作，确保耕地总量不减少，质量有所提高。严禁占用基本农田。

第四篇　保障措施

第十章　区域政策

——科学开发的利益机制

根据推进形成主体功能区的要求，实行分类管理的区域政策，形成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

按主体功能区要求和基本公共服务均等化的原则，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，完善激励约束机制，加强对国家级主体功能区中央转移支付资金的管理，确保资金有效使用，保证用途不变。加大区本级财政对自治区级主体功能区的奖补力度，引导并帮助建立县级政府基本财力保障制度，增强限制开发区域县级政府实施公共管理、提

供基本公共服务和落实各项民生政策的能力。区本级财政在均衡性转移支付标准财政支出测算中，应通过明显提高转移支付系数等方式，加大对自治区级重点生态功能区的均衡性转移支付力度。

——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，并区分自治区、县市各自的财政责任。

第二节　投资政策

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

——按主体功能区安排的政府投资，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、农牧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。实施重点生态功能区保护修复工程，每五年解决若干个重点生态功能区民生改善、区域发展和生态保护问题，

根据规划和建设项目的实施时序，按年度安排投资数额。优先启动国家重点生态功能区保护修复工程。

——按领域安排的投资，要符合各区域的主体功能区定位和发展方向。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、环保以及公共服务业设施的建设。生态环境保护投资，要重点用于加强重点生态功能区生态产品生产能力建设。农业投资，要重点用于加强农产品主产区农业综合生产能力的建设。对重点生态功能区内国家支持的建设项目，逐步降低市县投资配套；对位于困难地区的重点生态功能区，国家支持的公益性建设项目，免除市县两级投资配套。

——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。

——鼓励和引导民间资本按照不同主体功能区定位投资。对重点开发区域，鼓励和引导民间投资进入法律法规

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。

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。

——编制专项规划、布局重大项目，必须符合各区域的主体功能定位。重大制造业项目原则上应布局在重点开发区域。

——严格市场准入制度，对不同主体功能区的项目实行不同的占地、耗能、耗水、资源回收率、资源综合利用率、工艺装备、“三废”排放和生态保护等强制性标准。

——建立市场退出机制，对限制开发区域不符合主体功能定位的现有产业，要通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴、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。落实单位国内生产总值建设用地下降30%的目标，确保耕地、林地的数量和质量，严格限制工业用地增加，适度增加城市居住用地，逐步减少农村居住用地，合理控制交通用地增长。

——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。

——妥善处理自然保护区、森林公园、湿地公园等禁止开发区内农牧地的产权关系，引导核心区、缓冲区人口逐步转移。

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，保证各级财政对农牧业投入增长幅度高于经常性收入增长

幅度，大幅度增加对农村基础设施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。

——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。

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

第六节　人口政策

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

向特大城市中心区过度集聚。

——限制开发和禁止开发区域要切实加强义务教育、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的区域的居民自觉降低生育水平。

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

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

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，保障少数民族特许商品的生产和供应，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的帮扶力度。

——限制开发区域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突出的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、牧业、教育、文化、卫生、科技、饮水、电力、交通、贸易集市、民房改造、扶贫开发等项目。鼓励并支持发展非公有制经济，加大对少数民族职业技能培训力度，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

——各类主体功能区分别制定相应的环境标准和环境政策。

——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，加强清洁生产审核，推进危险废物规范化管理，较大幅度减少污染物排放量。限制开发区域要通过治理、限制或关闭污染物超标排放企业等手段，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”，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，要将主要污染物排放总量控制指标作为环评审批的前置条件，开发区和重化工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。禁止开发区域的旅游资源开发要同步建立完善的污水垃圾收集处理设施。

——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，厉

①绿色信贷是通过金融杠杆实现环保调控的重要手段。通过在金融信贷中建立环境准入门槛，对限制类和淘汰类新建项目不提供信贷支持，对淘汰类项目不提供新增授信支持，并采取措施收回已发放的贷款，从而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、及时的进行环境信息披露。

行节水，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，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。

第九节　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，降低温室气体排放强度。

——重点生态功能区要推进天然林资源保护、退耕还林、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、太阳能等清洁能源、低碳能源。

——农产品主产区要继续加强农业基础设施建设，推

进农牧业结构调整和种植制度调整，选育抗逆品种，遏制草原荒漠化加重趋势，加强新技术的研究和开发，减缓农业农村温室气体排放，增强农牧业生产适应气候变化的能力。积极发展和消费可再生能源。

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

第十一章　绩效评价

——科学开发的绩效考核评价体系

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。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，并强化考核结果运用，有效引导各地区推进形成主体功能区。

——**重点开发区域。**实行工业化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面等。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。

——**农产品主产区。**要强化对农牧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、农牧民收入等指标，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。

——**重点生态功能区。**要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、水体流失和荒漠化治理率、森林覆盖率、森林蓄积量、林地保有量、森林保有量、湿地保有量、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、财政收入和城镇化率等指标。

——**禁止开发区域。**根据法律和规划的要求，按照保护对象确定的评价内容，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。

第五篇　规划实施

第十二章　规划实施

——共建我们的美好家园

本规划是新疆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，自治区各有关部门、各地（州、市）、县（市）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，明确责任主体，采取有力措施，动员全区各族人民，共建新疆美好家园。

第一节　自治区有关部门的职责

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国土、环保、水利、农业、能源等部门专项规划的衔接，实现各级各类规划之间的统一、协调；负责指导并衔接省级主体功能区规划的编制；负责

组织有关部门和地方编制区域规划；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；负责研究并适时将开发强度、资源承载能力和生态环境容量等约束性指标分解落实到各地、州、市的办法；负责自治区主体功能区规划实施的监督检查、中期评估和规划修订。

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。

经济和信息化部门。负责编制适应主体功能区要求的工业、信息化的发展规划，协调指导规划实施。

监察部门。负责有关部门指导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。负责组织编制土地利用总体规划；负责制订主体功能区土地利用政策并实施差别化用地计划管理；负责会同有关部门组织调整划定永久基本农田，并落实到地块和农户，明确位置、面积、保护责任人等。

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、荒漠化防治工作。

住房城乡建设部门。负责组织编制和监督实施自治区城镇体系规划；负责组织各县（市）城镇体系规划、城市总体规划的审查；负责制订适应主体功能区要求的城市建设和市政公用事业规划和政策。

水利部门。负责制订适应主体功能区要求的水资源管理、水利发展及防洪减灾、水土保持、水能资源开发等方面的规划，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

与建设的规划，制定相关政策。

自治区法制机构。负责组织有关部门研究制定适应主体功能区要求的政府规章和地方性法规。

地震、气象、测绘地理信息部门。负责组织编制地震、气象、地理区情等自然灾害、气候和基础地理信息资源开发利用及人工影响天气业务发展等规划或区划，组织气候变化影响评估，参与制定自然灾害防御政策。

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

第二节　各地（州、市）、县（市）级政府的职责

各地（州、市）要根据国家和自治区主体功能区规划，组织所辖县（市）实施好两级主体功能区规划，以及落实相关的各项政策措施；负责指导所辖县（市）按本规划落实主体功能定位和开发强度要求；指导所辖县（市）在规划编制、项目审批、土地管理、人口管理、生态环境保护等各项工作中，遵循两级主体功能区规划的各项要求。

各县（市）负责落实国家和自治区主体功能区规划对

本县（市）的主体功能定位。在各县（市）国民经济和社会发展总体规划及相关规划中，落实各功能分区的功能定位、发展目标和方向、开发和管制原则等；根据本规划确定的空间开发原则，以及各县（市）的国民经济和社会发展总体规划，规范开发时序，把握开发强度，审批（报）有关开发项目。

第三节　监测评估

加强新疆国土空间开发动态监测管理工作，通过基础地理信息资源整合、地理区情监测等多种途径，对国土空间变化情况进行及时跟踪分析。

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

要加强对推进形成主体功能区的宣传工作，使全社会都能全面了解本规划，使主体功能区的理念、内容和政策深入人心，使主体功能区规划落到实处。

附件 1

新疆重点生态功能区范围

级别	区域	覆盖范围	面积 (平方公里)	2009 人口 (万人)
国家级	阿尔金草原荒漠化防治生态功能区	若羌县、且末县	336624.57	9.56
	阿尔泰山地森林草原生态功能区	阿勒泰市、布尔津县、哈巴河县、青河县、吉木乃县、福海县、富蕴县	117699.01	65.78
	塔里木河荒漠化防治生态功能区	阿瓦提县、阿克陶县、阿合奇县、乌恰县、英吉沙县、泽普县、莎车县、叶城县、麦盖提县、岳普湖县、伽师县、巴楚县、塔什库尔干塔吉克自治县、墨玉县、皮山县、洛浦县、策勒县、于田县、民丰县、图木舒克市	410796.23	483.47
自治区级重点生态功能区	天山西部森林草原生态功能区	巩留县*、尼勒克县*、新源县*、昭苏县*、特克斯县*	39289.06	83.43
	天山南坡西段荒漠草原生态功能区	乌什县*、柯坪县*	17764.65	21.73
	天山南坡中段山地草原生态功能	焉耆回族自治县*、和静县*、和硕县*、博湖县*	53352.69	35.07

级别	区域	覆盖范围	面积 (平方公里)	2009 人口 (万人)
	区			
	夏尔西里山地森林生态功能区	博乐市*	5875.74	6.63
	塔额盆地湿地草原生态功能区	塔城市*、额敏县*	13420.92	25.87
	准噶尔西部荒漠草原生态功能区	托里县*、裕民县*、和布克赛尔蒙古自治县*	54146.92	15.64
	准噶尔东部荒漠草原生态功能区	巴里坤哈萨克自治县*、伊吾县*、木垒哈萨克自治县*	69773.31	17.92
	塔里木盆地西北部荒漠生态功能区	阿图什市*、疏附县*和疏勒县*	21927.80	77.10
	中昆仑山高寒荒漠草原生态功能区	和田县*	40569.30	20.94

注:标注*的县市，在计算其面积与人口时，扣除县的城关镇(或市建成区)以及重要工业园区的面积与人口，其含义指该县（市）并非全域都是自治区级重点生态功能区，境内的城关镇、城区或重要工业园区为自治区级重点开发区域。

附件 2

新疆禁止开发区域名录

表 1　自然保护区

级别	名称	面积（km^2）	所在地
国家级	罗布泊野骆驼国家级自然保护区	61200	若羌县、哈密市、吐鲁番市、鄯善县
	喀纳斯国家级自然保护区	2201.62	布尔津县、哈巴河县
	阿尔金山国家级自然保护区	45000	若羌县、且末县
	托木尔峰国家级自然保护区	2376.38	温宿县
	甘家湖梭梭林国家级自然保护区	546.67	乌苏市、精河县
	艾比湖湿地国家级自然保护区	2670.85	博乐市、精河县
	巴音布鲁克天鹅国家级自然保护区	1486.89	和静县
	塔里木胡杨林国家级自然保护区	3954.20	尉犁县、轮台县
	西天山国家级自然保护区	312.17	巩留县
自治区级	博格达峰天池自然保护区	380.7	阜康市
	卡拉麦里山自然保护区	12871.44	奇台县、富蕴县
	北鲵温泉自然保护区	6.95	温泉县
	布尔根河狸自然保护区	50	青河县
	中昆仑自然保护区	32000	且末县
	塔什库尔干野生动物自然保护区	15000	塔什库尔干自治县
	福海县金塔斯山地草原类自然保护区	567	福海县
	塔城巴尔鲁克山自然保护区	1150	裕民县
	霍城四爪陆龟自然保护区	345.52	霍城县
	巩留野核桃自然保护区	11.8	巩留县
	新源县山地草甸类草地自然保护区	653	新源县
	阿尔泰科克苏湿地自然保护区	306.67	阿勒泰市
	阿尔泰两河源头自然保护区	6759	富蕴县

级别	名称	面积（km^2）	所在地
	夏尔希里自然保护区	314	博乐市
	奇台荒漠类草地自然保护区	493	奇台县
	额尔齐斯河科克托海湿地自然保护区	990.40	哈巴河县
	帕米尔高原湿地自然保护区	1256	阿克陶县
	哈密东天山生态功能自然保护区	9900	伊吾县、巴里坤县
	伊犁小叶白蜡自然保护区	4.05	伊宁县

表 2　风景名胜区

级　别	名　称	面积（km^2）	所在地
国家级	天山天池风景名胜区	548	阜康市
	库木塔格沙漠国家风景名胜区	1880	鄯善县
	赛里木湖风景名胜区	1301.4	博乐市
	博斯腾湖风景名胜区	2789	博湖县
自治区级	乌鲁木齐南山风景名胜区	120	乌鲁木齐市
	魔鬼城风景名胜区	120	克拉玛依市
	火焰山-葡萄沟-坎儿井风景名胜区	1800	吐鲁番市
	怪石峪风景名胜区	230	博乐市
	胡杨林风景名胜区	100	轮台县
	神木园风景名胜区	0.45	温宿县
	那拉提风景名胜区	1800	新源县
	喀纳斯风景名胜区	1280	布尔津县
	喀拉峻草原风景名胜区	1050	特克斯县
	科桑溶洞风景名胜区	164	特克斯县
	西戈壁公园风景名胜区	31.61	克拉玛依市
	白石头风景名胜区	120	哈密市

级　别	名　称	面积（km²）	所在地
	水磨沟风景名胜区	36	乌鲁木齐市

表 3　森林公园

级　别	名　称	面积（km²）	所在地
国家级	白哈巴国家森林公园	483.76	哈巴河县
	奇台南山国家森林公园	293.06	奇台县
	唐布拉国家森林公园	342.37	尼勒克县
	照壁山国家森林公园	823.94	乌鲁木齐县
	天池国家森林公园	446.27	阜康市
	那拉提国家森林公园	60.25	新源县
	巩乃斯国家森林公园	731.04	和静县
	贾登峪国家森林公园	389.85	布尔津县
	金湖杨国家森林公园	20.00	泽普县
	巩留恰西国家森林公园	556.00	巩留县
	哈密天山国家森林公园	1604.62	巴里坤县、哈密市
	科桑溶洞国家森林公园	164.00	特克斯县
	哈日图热格国家森林公园	268.48	博乐市、温泉县
	乌苏佛山国家森林公园	375.83	乌苏市
	哈巴河白桦国家森林公园	247.01	哈巴河县
	阿尔泰山温泉国家森林公园	887.93	福海县、富蕴县
	夏塔古道国家森林公园	385.07	昭苏县
自治区级	神钟山森林公园	680.70	富蕴县
	青松森林公园	201.32	吉木萨尔县
	玛依格勒森林公园	260	克拉玛依市
	呼图壁南山森林公园	455.29	呼图壁县

级　别	名　称	面积（km^2）	所在地
	玛纳斯南山森林公园	155.41	玛纳斯县
	大龙王森林公园	56.27	木垒哈萨克自治县
	阿克苏天山森林公园	20	阿克苏市
	神木园森林公园	46.41	温宿县
	大龙池森林公园	84.60	库车县
	阿吾赞沟森林公园	63.10	伊宁县
	伊犁河连心岛森林公园	6.67	伊宁县
	琼博拉森林公园	462.26	察布查尔锡伯自治县
	果子沟森林公园	3.38	霍城县
	三道河子森林公园	3.33	沙湾县
	蒙古庙森林公园	799.78	沙湾县
	小东沟森林公园	14.95	阿勒泰市
	大青河森林公园	312.36	青河县
	庙尔沟森林公园	7.69	乌鲁木齐市、昌吉市
	塔里木胡杨森林公园	3.33	轮台县
	伊犁喀什河森林公园	4.67	伊宁县
	天山森林公园	39.18	乌鲁木齐市
	蒙玛拉森林公园	136.16	伊宁县
	额尔齐斯河北屯森林公园	98	北屯市
	伊犁河森林公园	3.13	察布查尔锡伯自治县
	布尔津森林公园	88.85	布尔津县
	博州三台森林公园	370.26	博乐市、精河县
	福海森林公园	40.61	福海县
	天格尔森林公园	44.26	乌鲁木齐县
	白松森林公园	204.06	和布克赛尔蒙古自治县

级　别	名　称	面积（km^2）	所在地
	巴尔鲁克山森林公园	192.75	托里县
	青格里河森林公园	19.10	青河县

表 4　地质公园

级　别	名　称	面积（km^2）	所在地
国家级	布尔津喀纳斯湖国家地质公园	875	布尔津县
	可可托海国家地质公园	619.4	富蕴县
	奇台硅化木-恐龙国家地质公园	492	奇台县
	天山天池国家地质公园	526	阜康市
	吐鲁番火焰山国家地质公园	290	吐鲁番市
	库车大峡谷国家地质公园	108	库车县
	温宿盐丘国家地质公园	92.7	温宿县

表 5 湿地公园

级　别	名　称	面积（km^2）	所在地
国家级	赛里木湖国家湿地公园	1301.4	博乐市
	柴窝堡湖国家湿地公园	45	乌鲁木齐市
	玛纳斯国家湿地公园	47.02	玛纳斯县

表 6 水产种质资源保护区

级　别	名　称	面积（km^2）	所在地
国家级	喀纳斯湖特有鱼类国家级水产种质资源保护区	45.73	布尔津县

	叶尔羌河特有鱼类国家级水产种质资源保护区	71.96	塔什库尔干自治县 阿克陶县
	艾比湖特有鱼类国家级水产种质资源保护区	12	精河县
	乌伦古湖特有鱼类国家级水产种质资源保护区	30	福海县

图1 新疆地形图

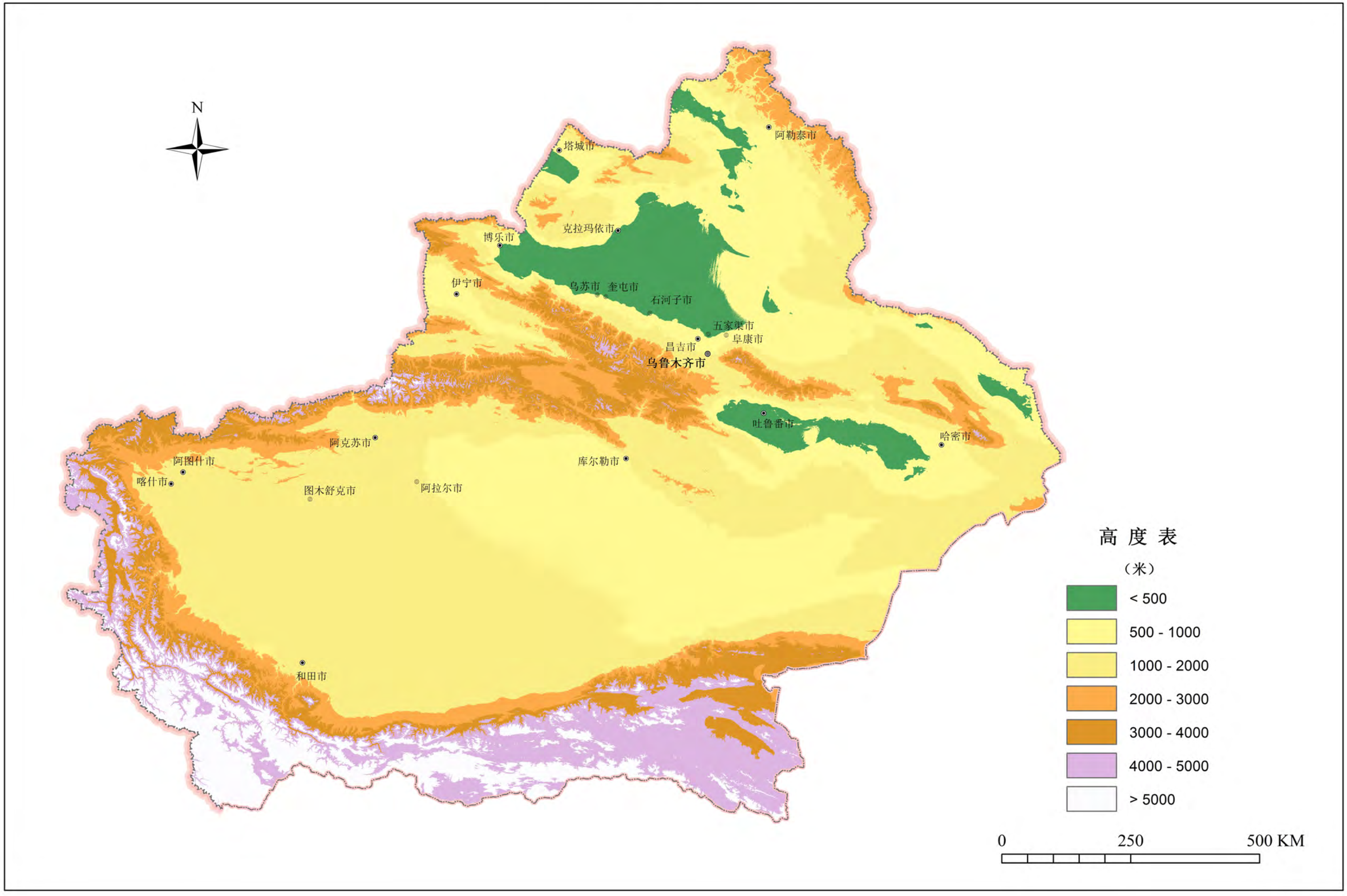

N
塔城市
阿勒泰市
克拉玛依市
博乐市
伊宁市
乌苏市
奎屯市
石河子市
五家渠市
阜康市
昌吉市
乌鲁木齐市
吐鲁番市
哈密市
阿克苏市
阿图什市
喀什市
图木舒克市
阿拉尔市
库尔勒市
和田市
高 度 表
（米）
< 500
500 - 1000
1000 - 2000
2000 - 3000
3000 - 4000
4000 - 5000
> 5000
0
250
500 KM

图2 新疆行政区划图

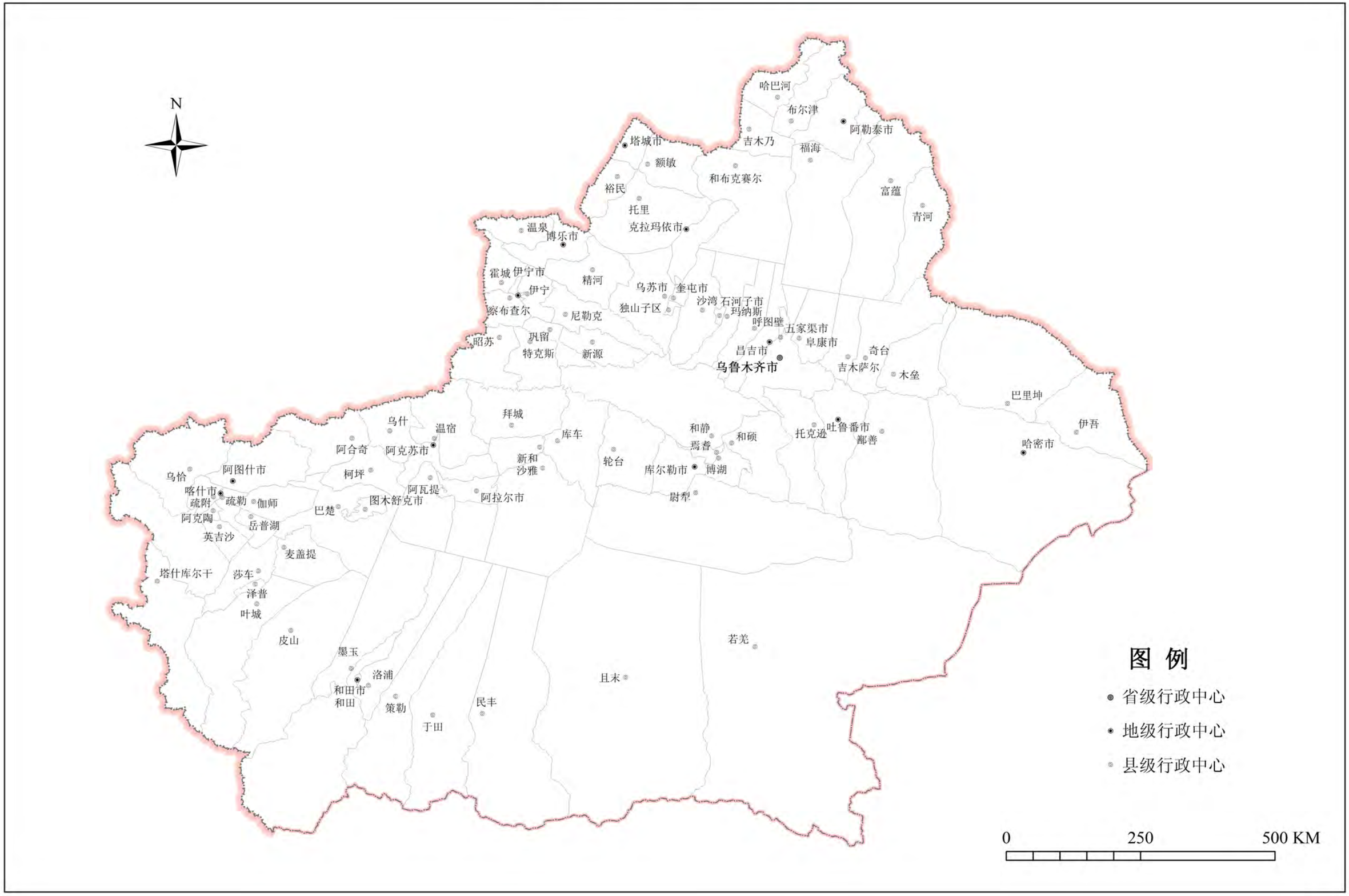

N
哈巴河
布尔津
阿勒泰市
吉木乃
福海
塔城市
额敏
和布克赛尔
裕民
富蕴
托里
青河
温泉
博乐市
克拉玛依市
霍城
伊宁市
精河
伊宁
乌苏市
奎屯市
沙湾
石河子市
玛纳斯
察布查尔
尼勒克
独山子区
呼图壁
五家渠市
昭苏
巩留
阜康市
昌吉市
奇台
特克斯
新源
乌鲁木齐市
吉木萨尔
木垒
巴里坤
乌什
温宿
拜城
和静
和硕
托克逊
吐鲁番市
伊吾
阿合奇
阿克苏市
库车
焉耆
鄯善
哈密市
新和
沙雅
轮台
乌恰
阿图什市
柯坪
库尔勒市
博湖
喀什市
阿瓦提
疏附
疏勒
伽师
图木舒克市
阿拉尔市
尉犁
巴楚
阿克陶
岳普湖
英吉沙
麦盖提
塔什库尔干
莎车
泽普
叶城
皮山
若羌
墨玉
洛浦
且末
和田市
和田
策勒
民丰
于田
图 例
省级行政中心
地级行政中心
县级行政中心
0
250
500 KM

图3 城市化战略格局示意图

图4 农业战略格局示意图

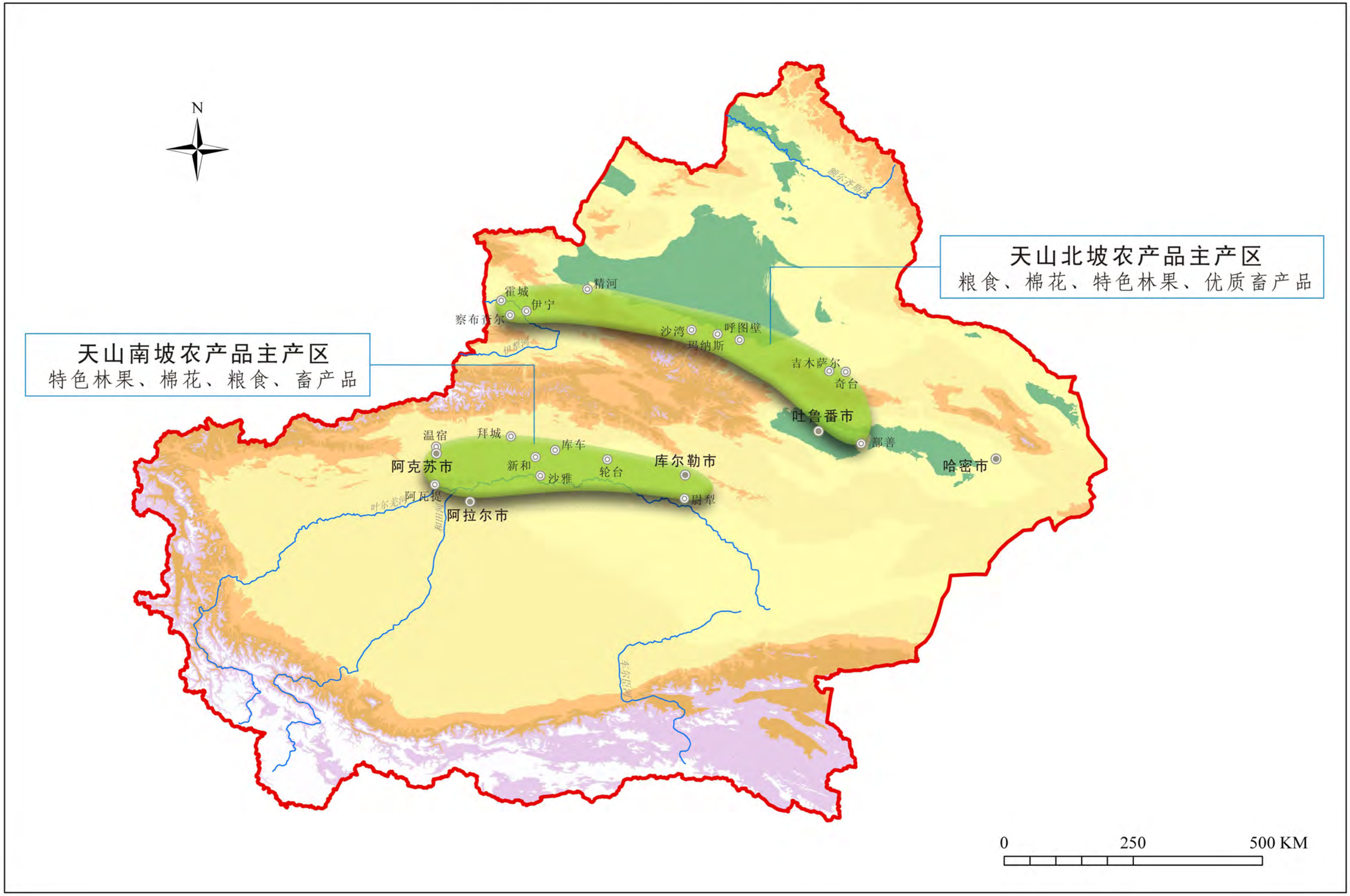


图 5　生态安全战略格局示意图

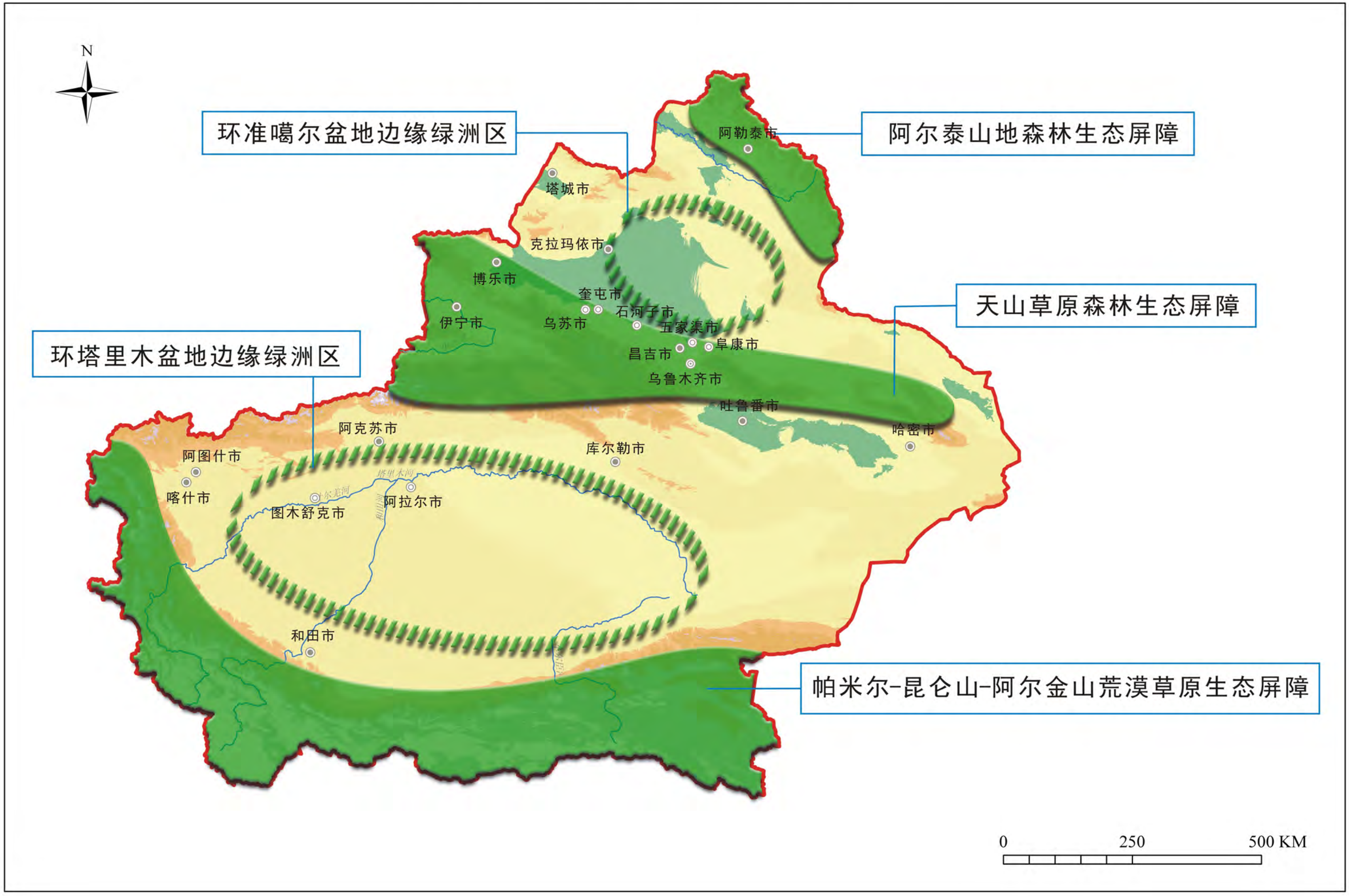


图6 新疆主体功能区划分总图

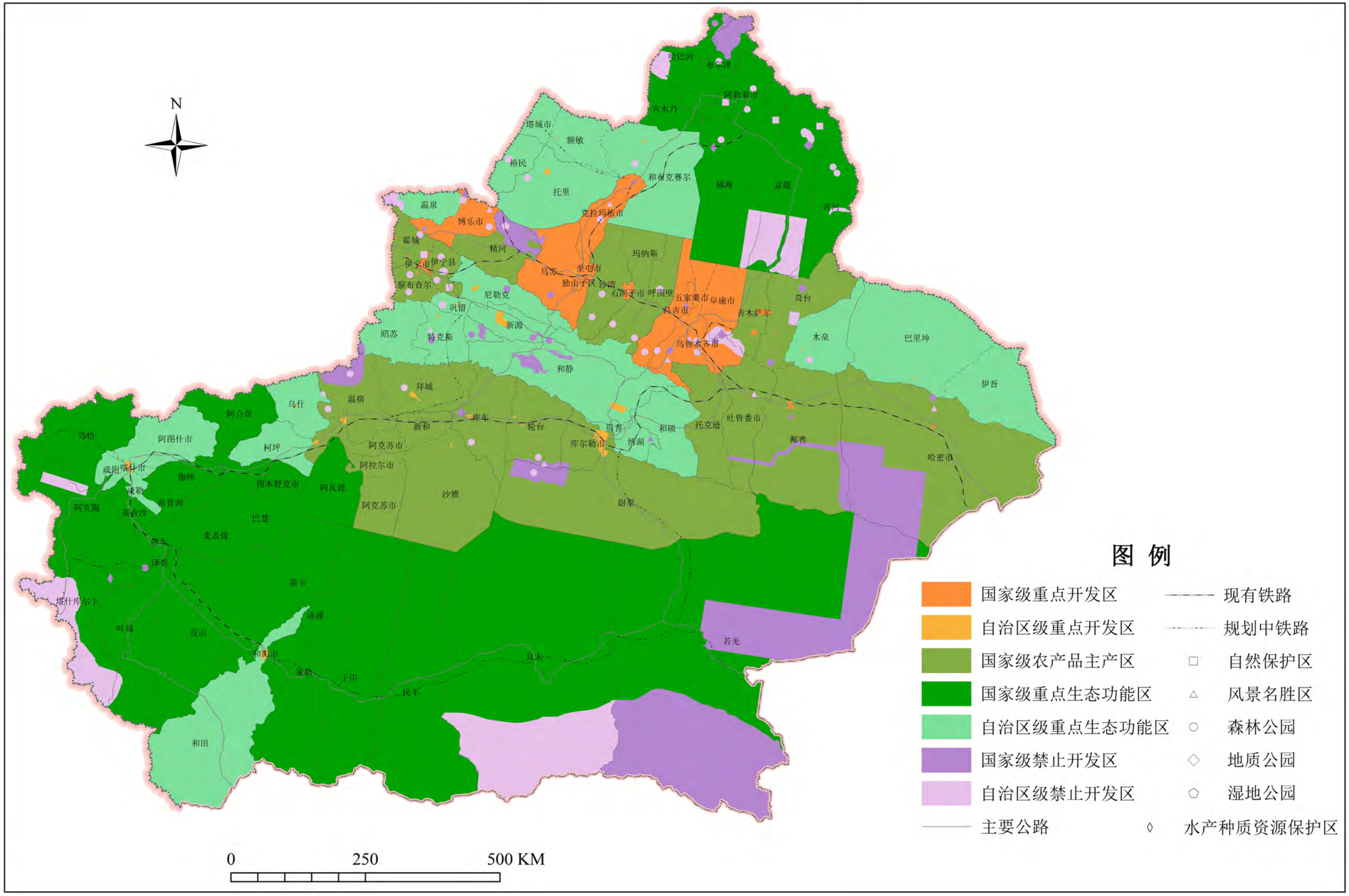


图7 新疆重点开发区域分布图

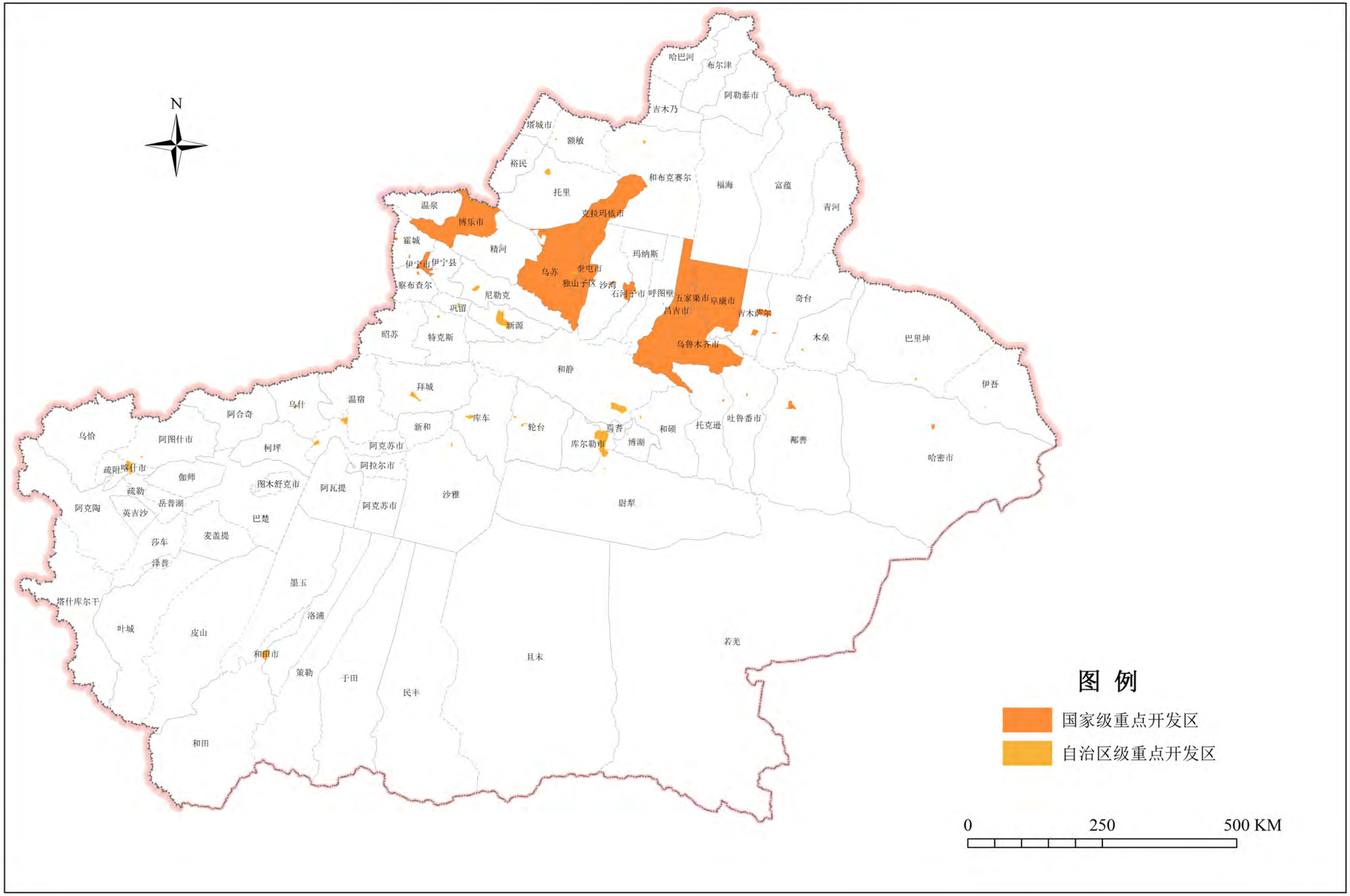


图8 新疆农产品主产区分布图

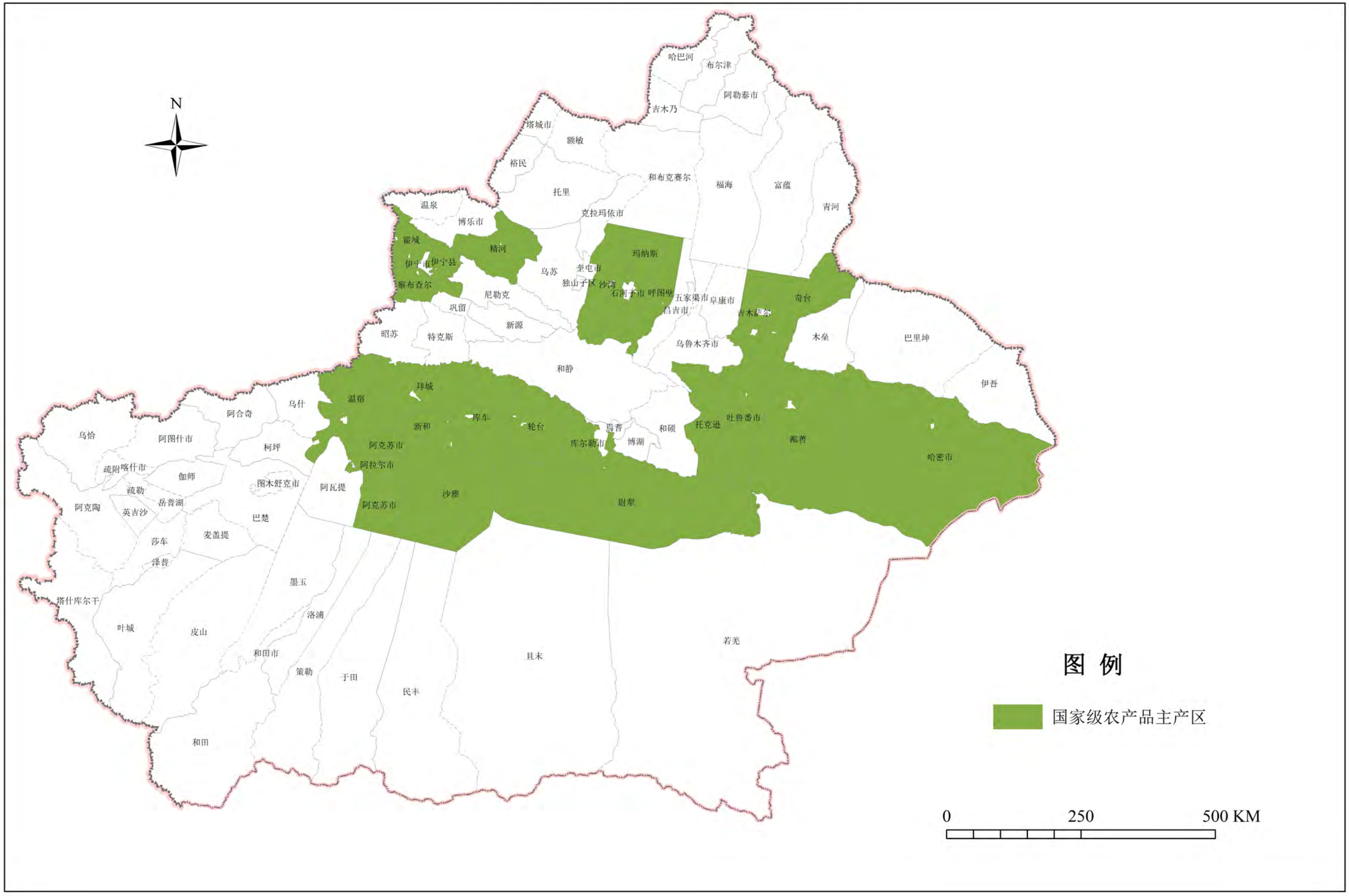


图9 新疆重点生态功能区分布图

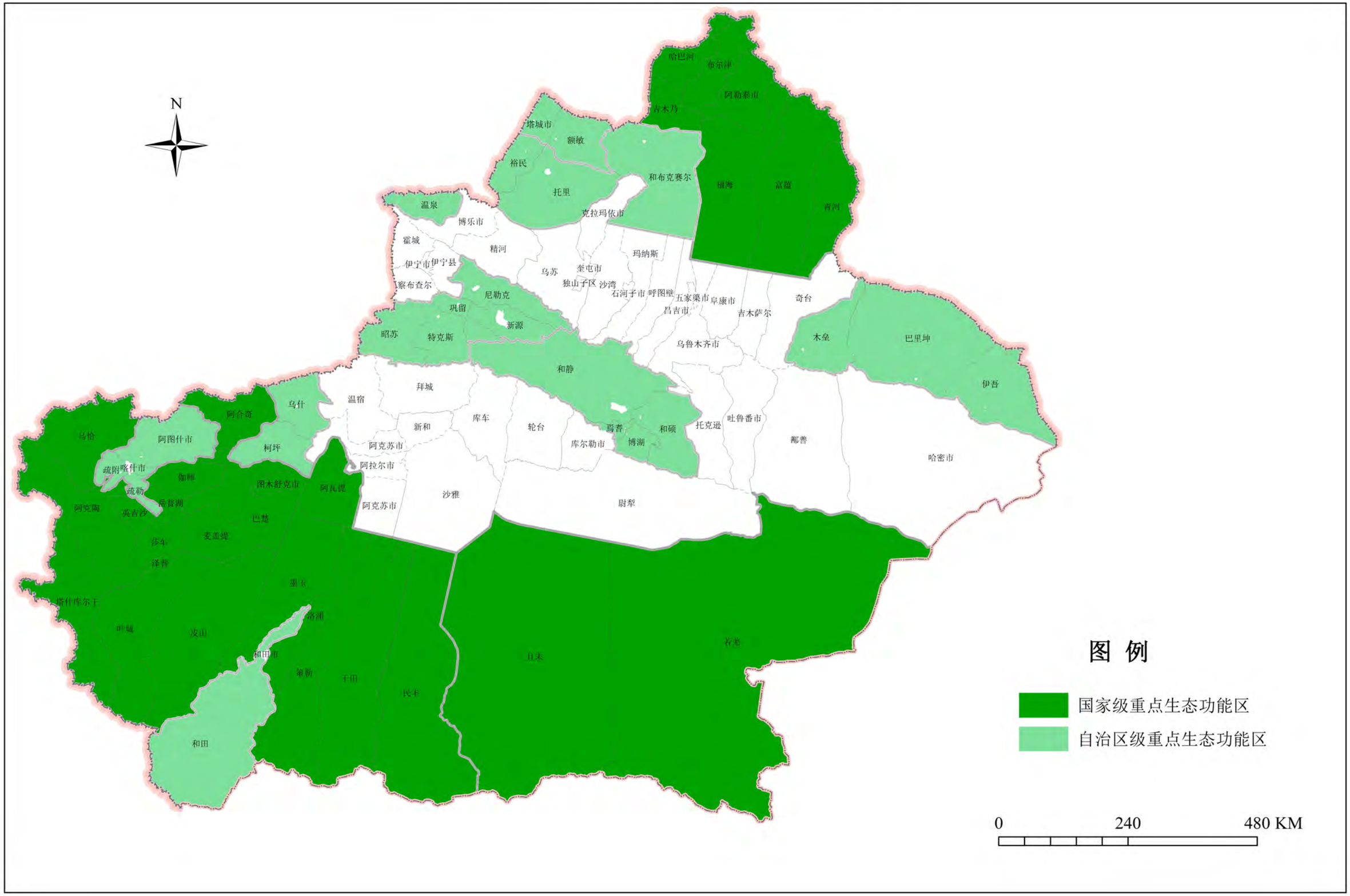


图10 新疆禁止开发区域分布图

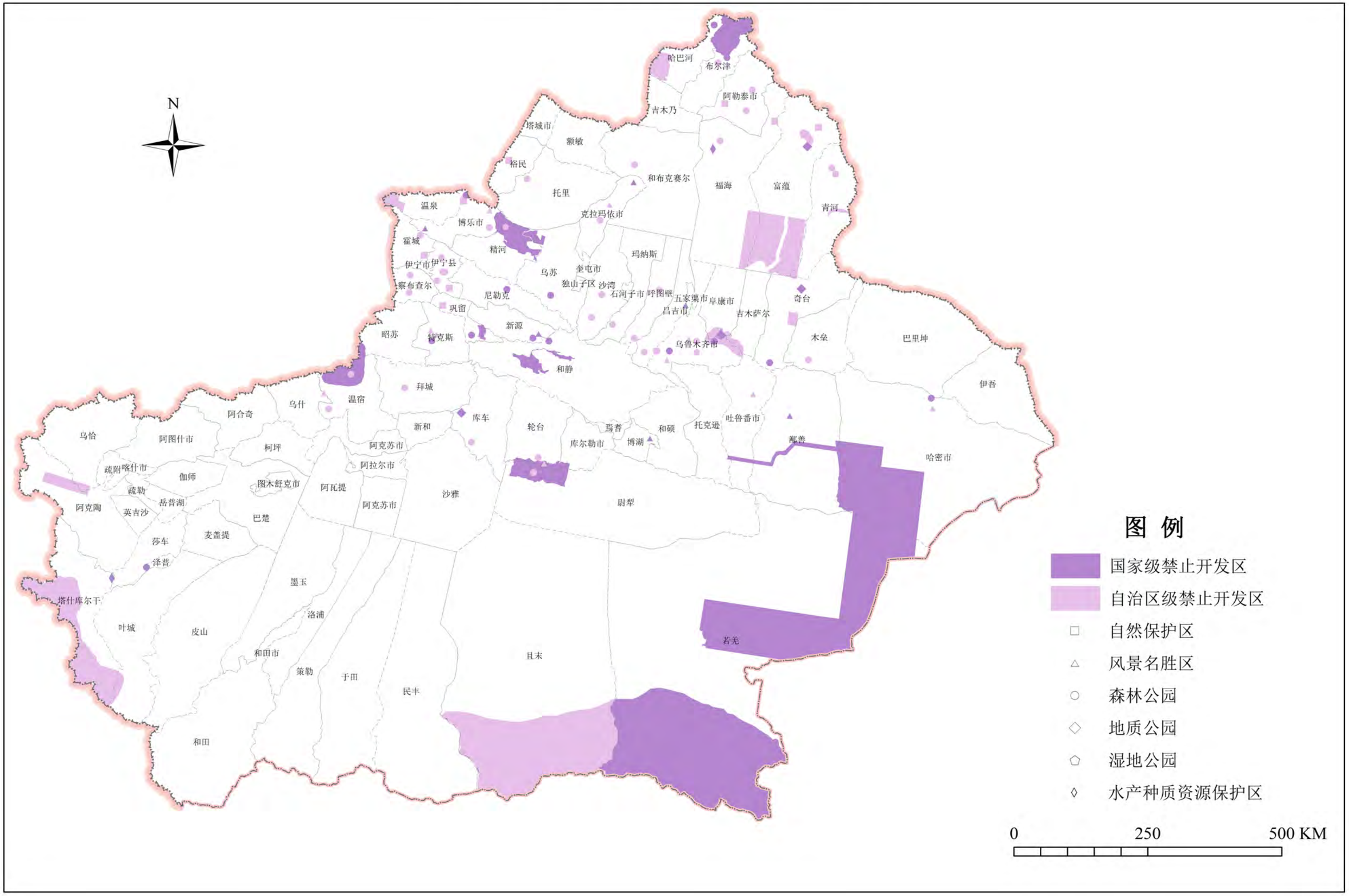


图11 人均可利用土地资源评价图

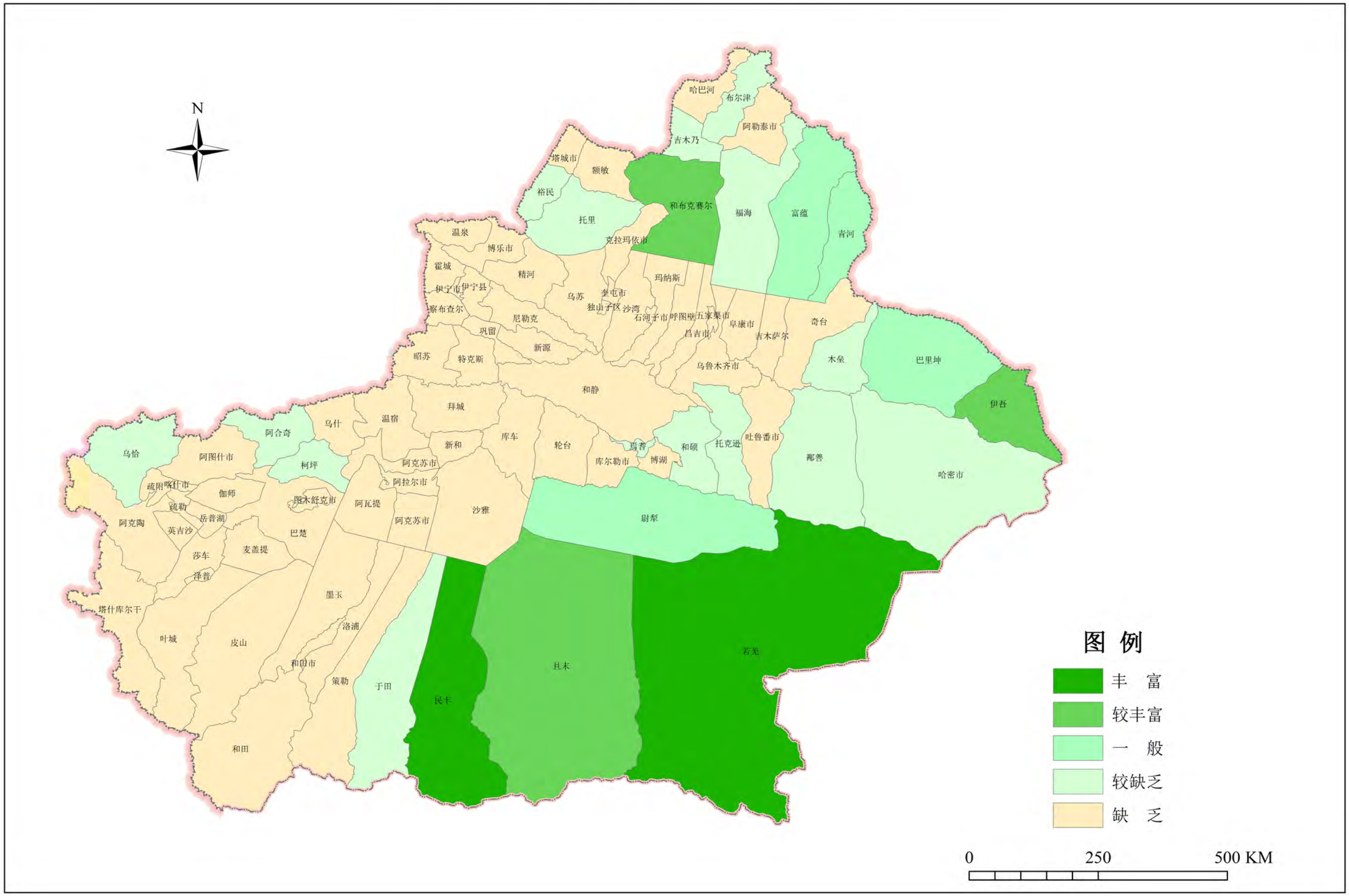
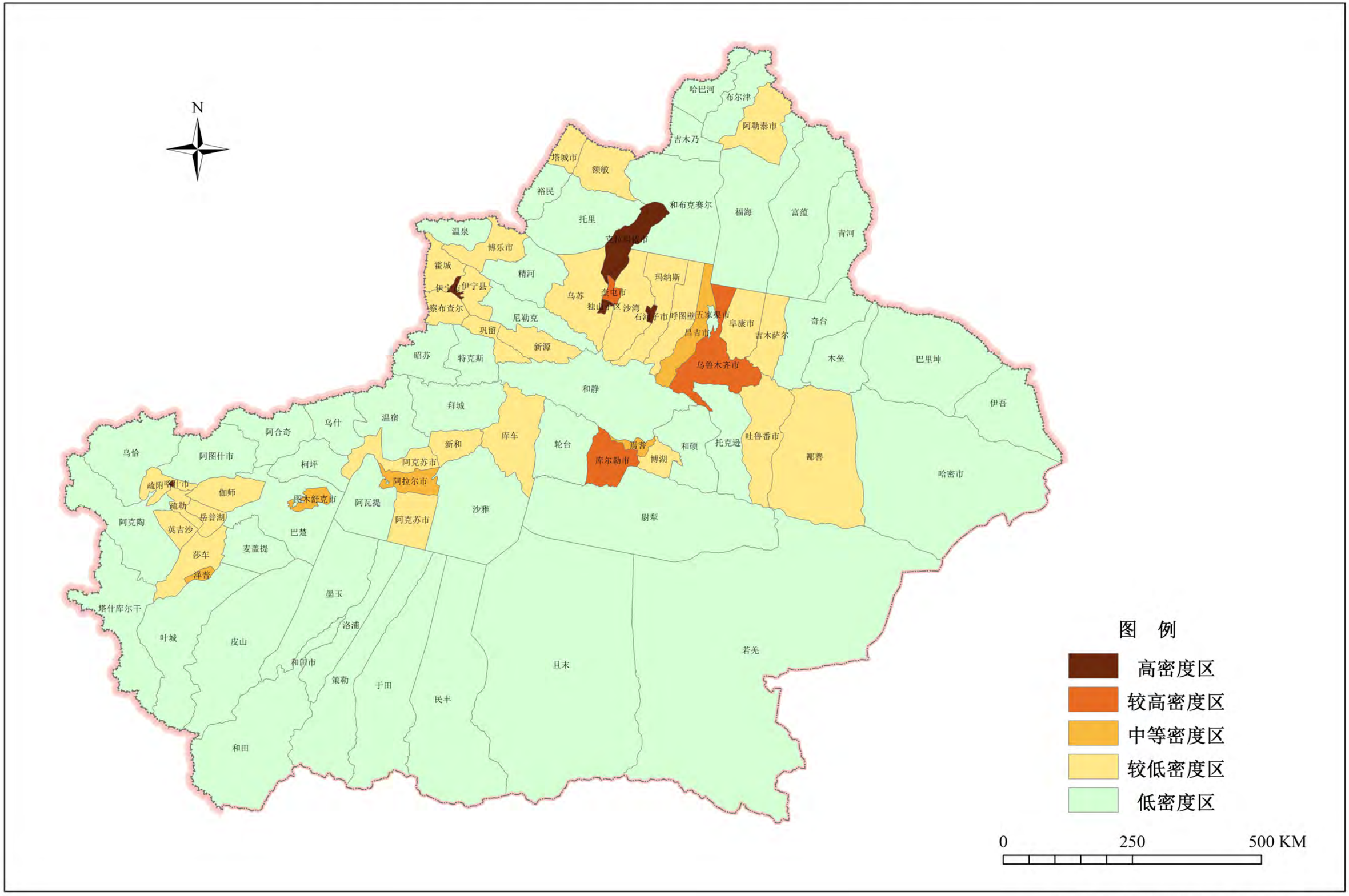
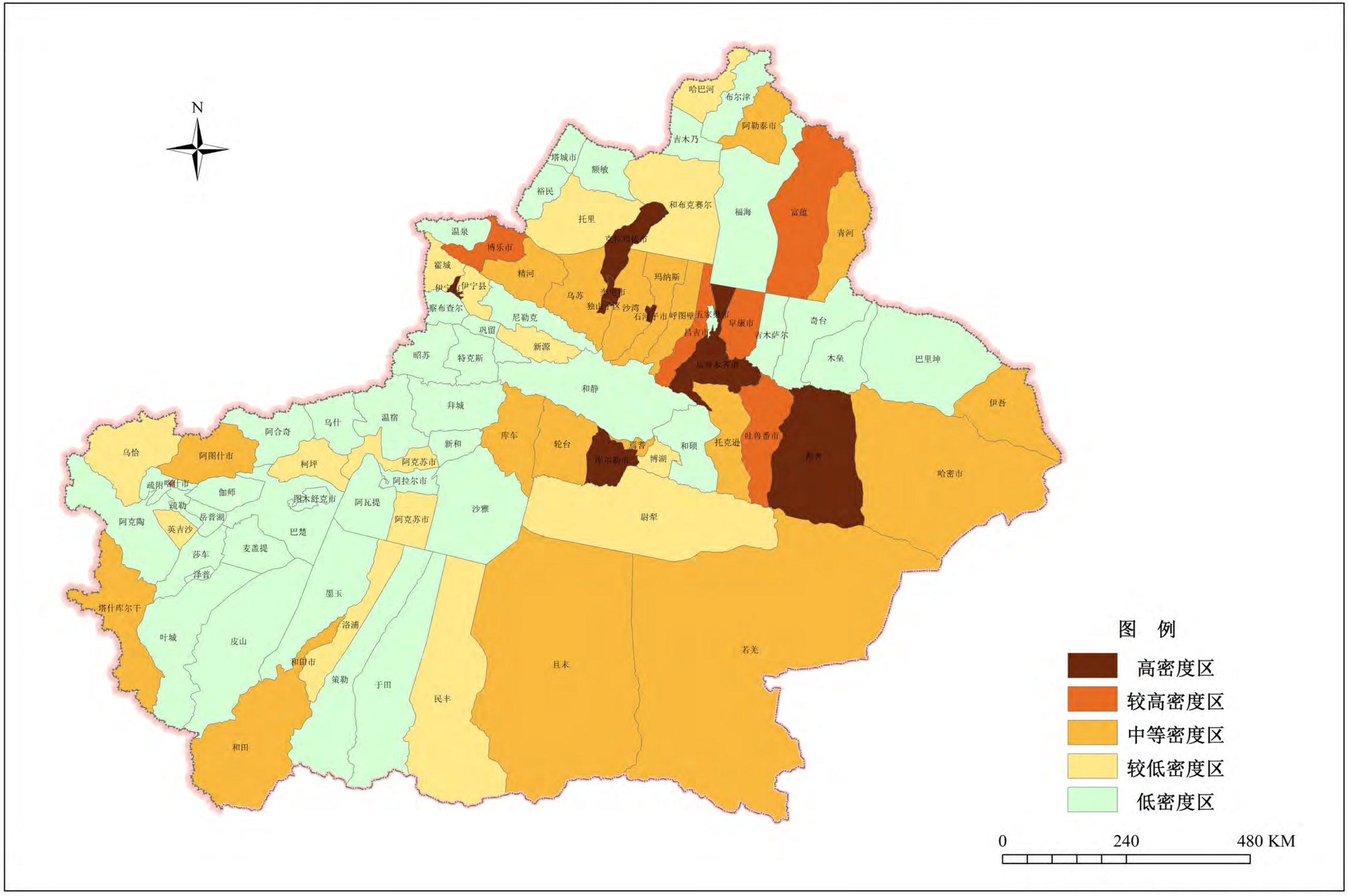


图12 地均地区生产总值分布图(按国土面积计算)



按新疆国土面积计算出的地均地区生产总值

图13 地均地区生产总值分布图(按绿洲面积计算)



按新疆绿洲面积计算出的地均地区生产总值

图14 生态脆弱性评价图

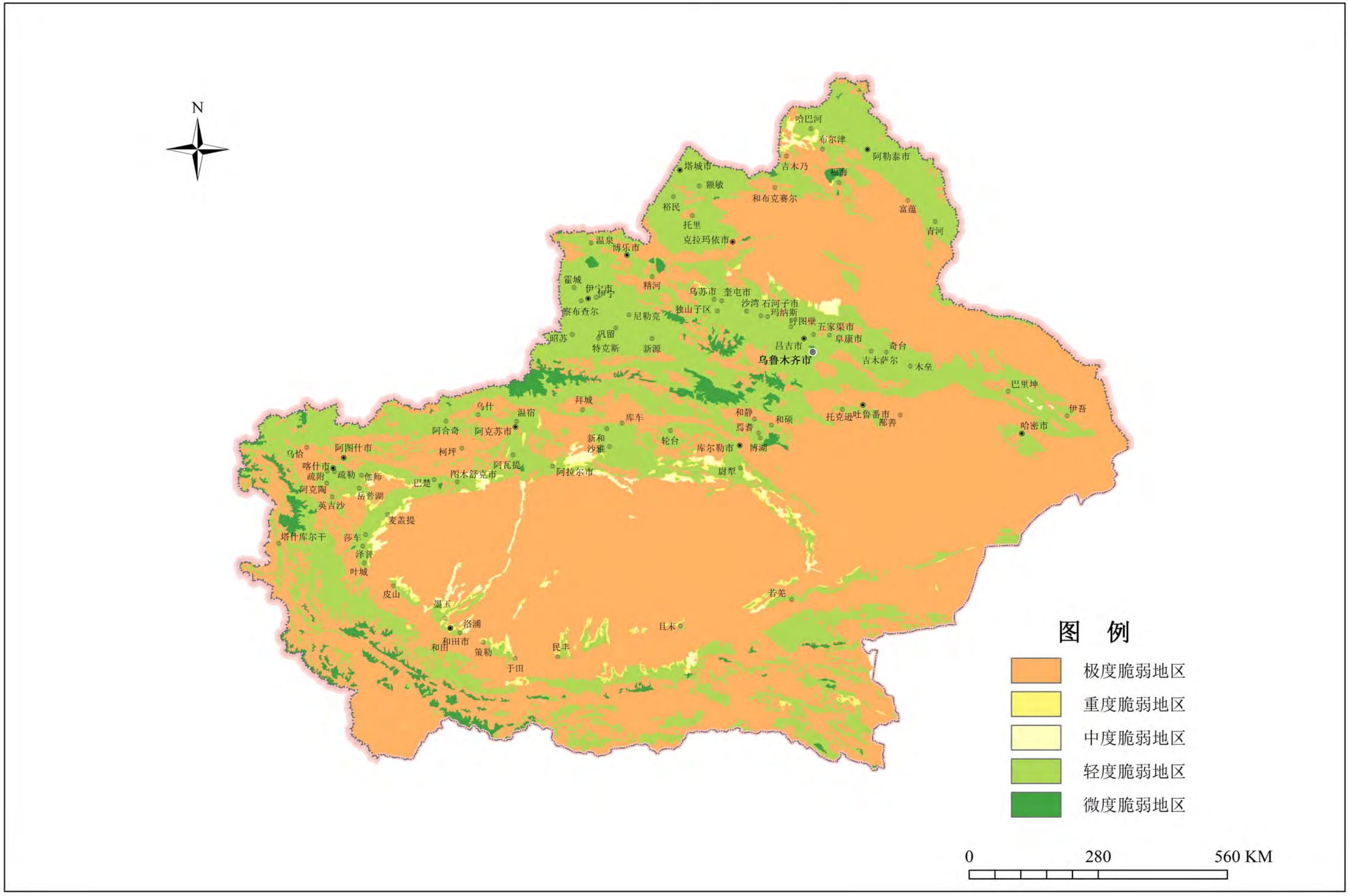


图15 自然灾害危险性评价图

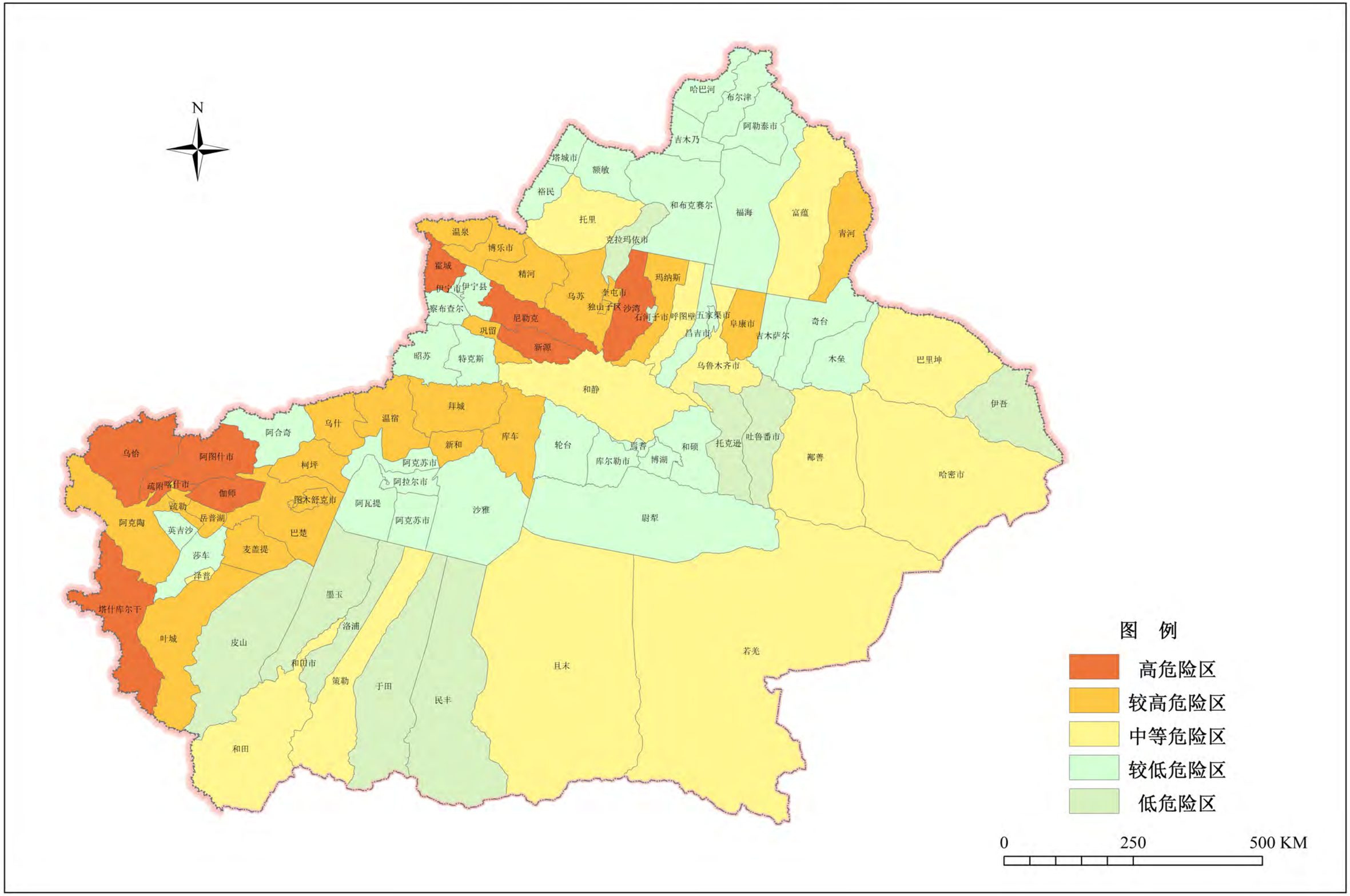


图16 现状开发强度示意图

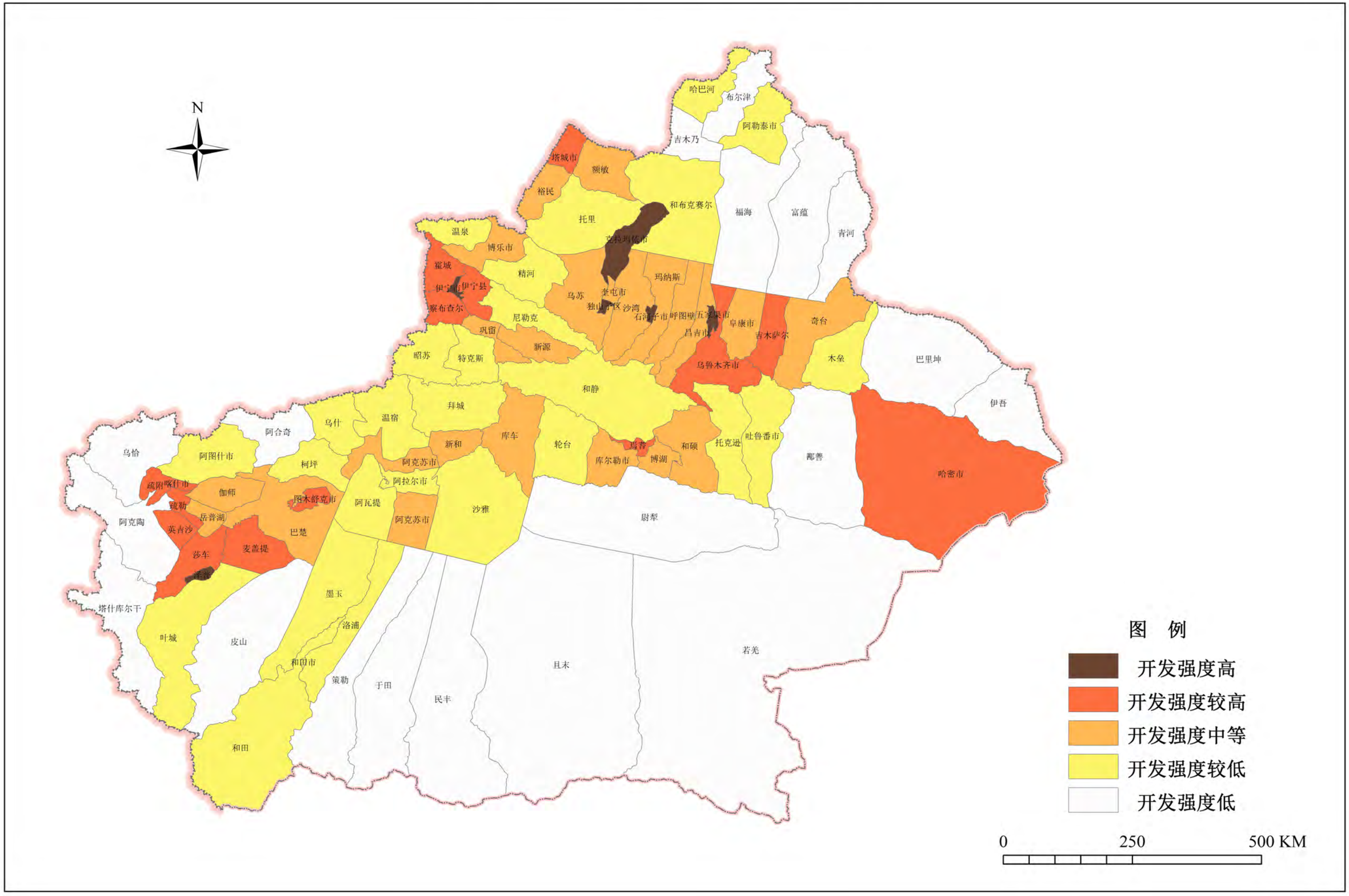


图17 水资源开发利用率评价图

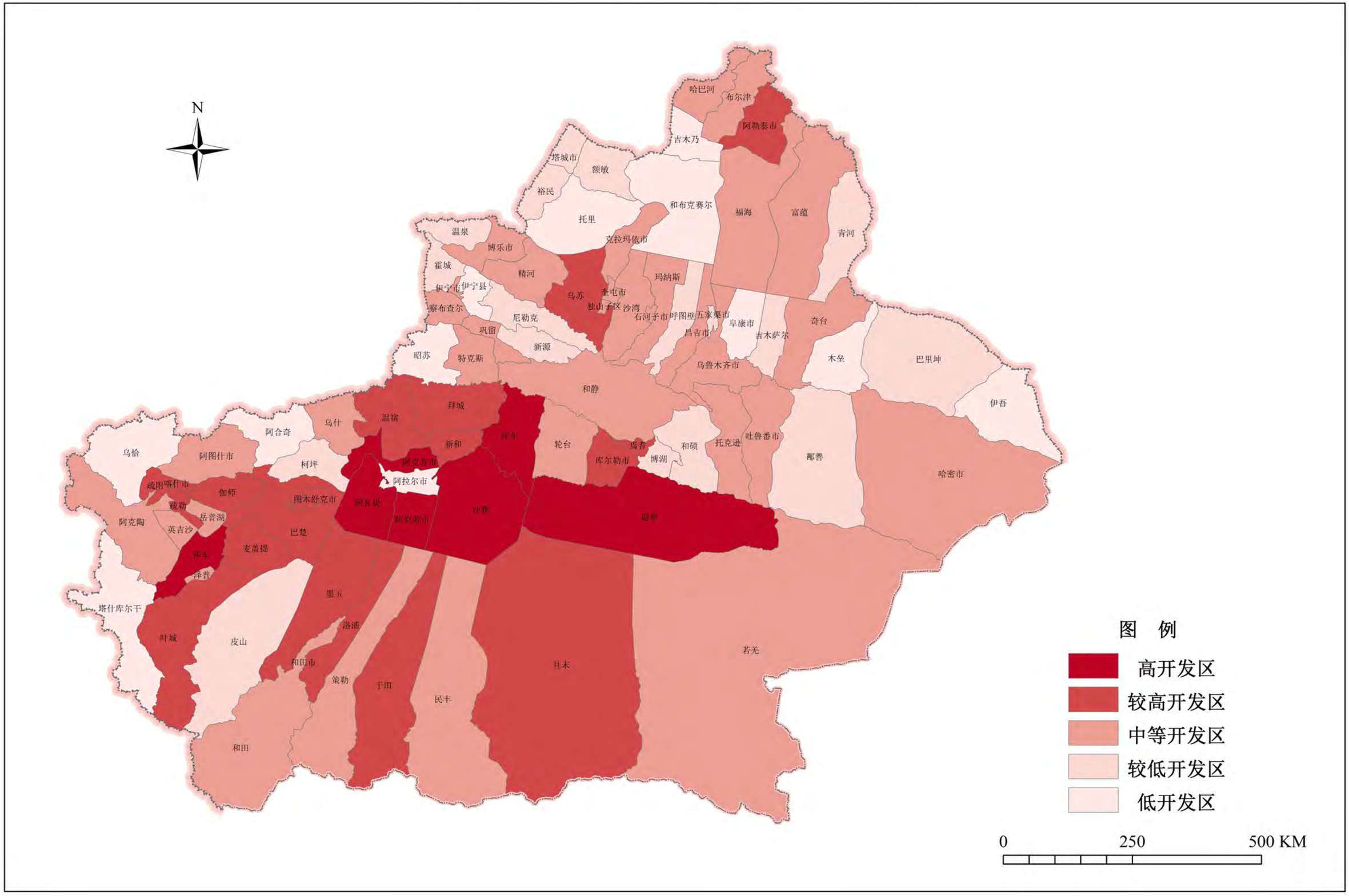


图18 多年平均降水量分布图

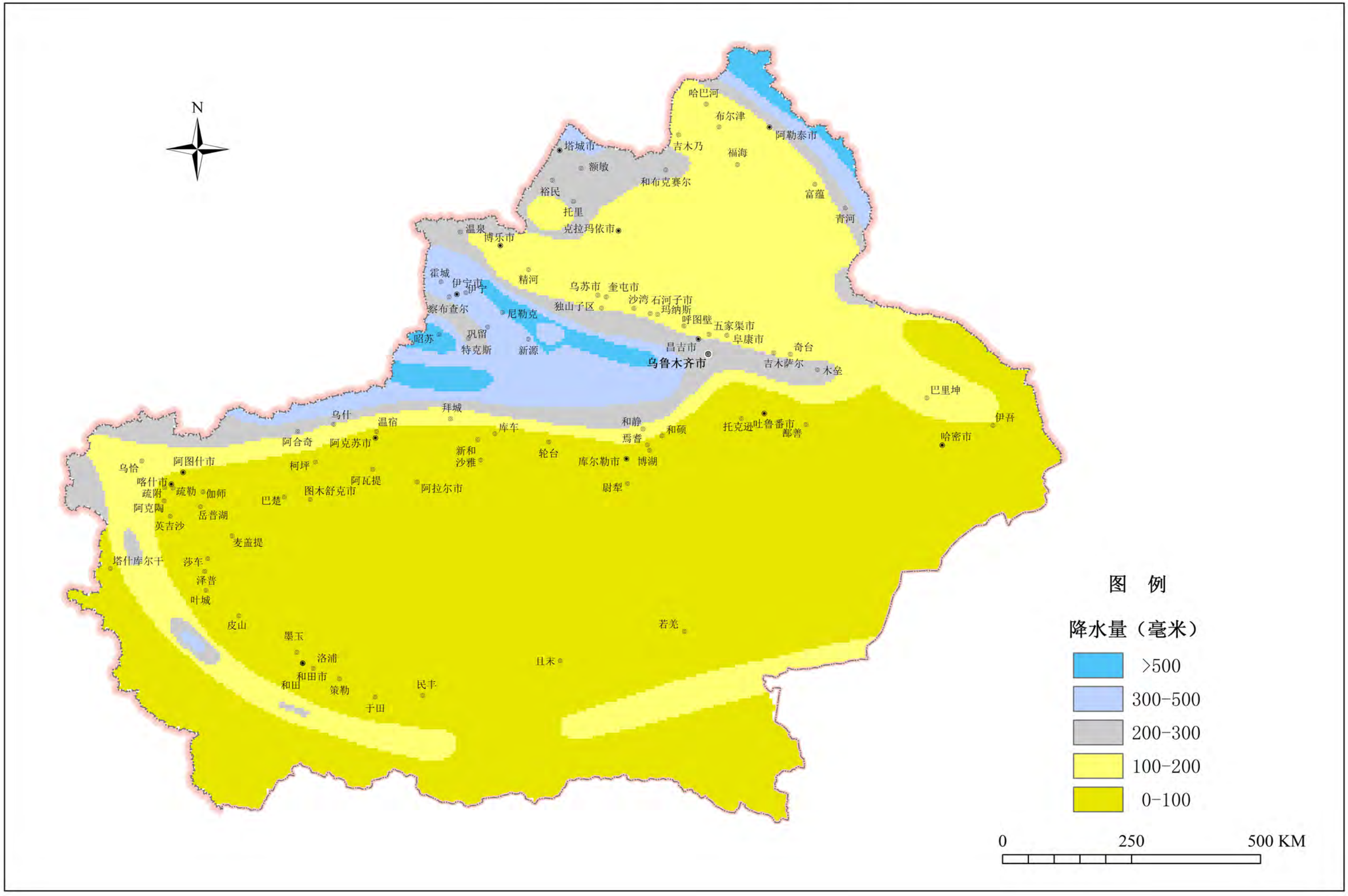


图19 二氧化硫排放分布图

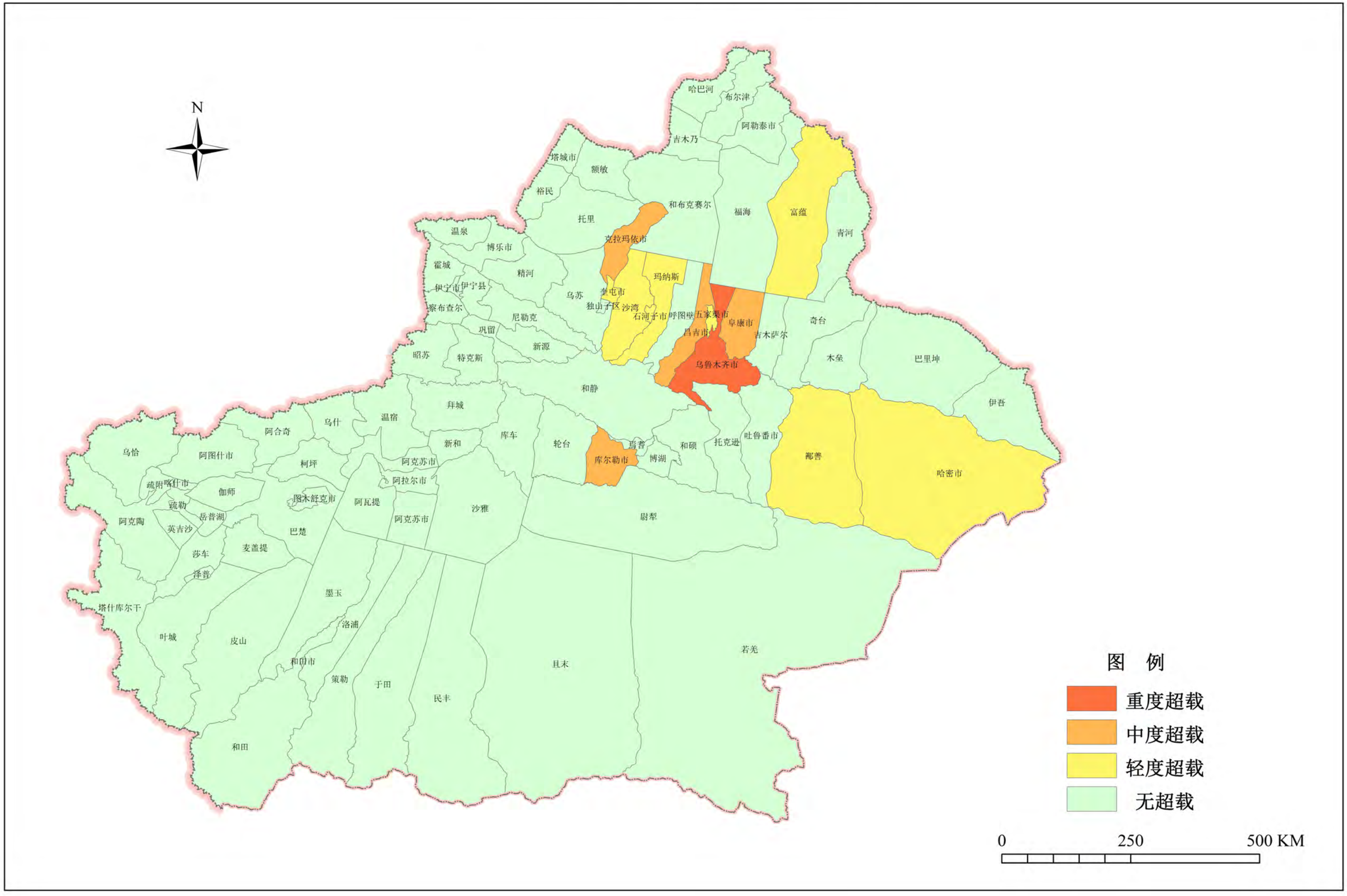


图20 化学需氧量排放分布图

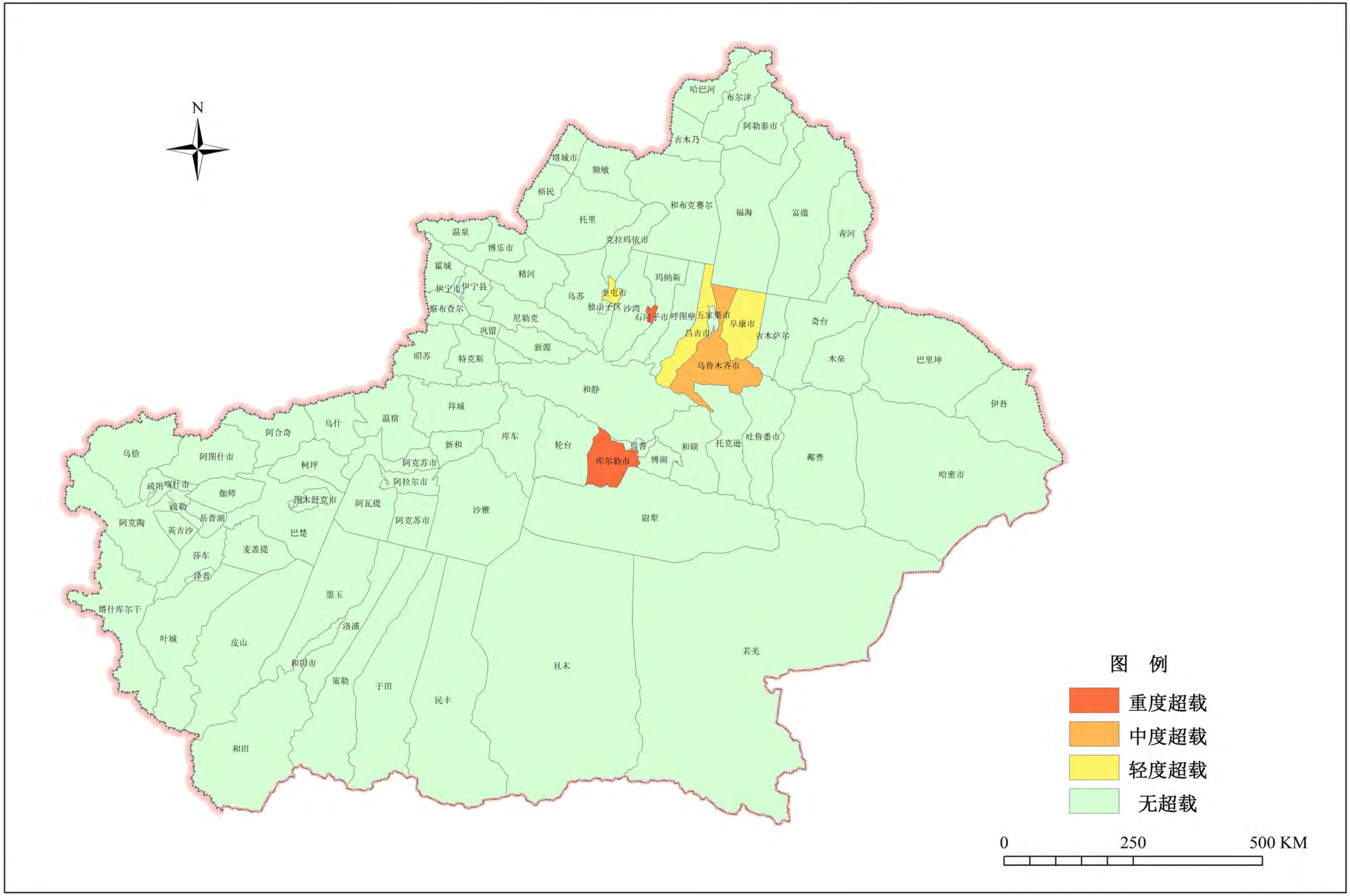


图21 生态重要性评价图

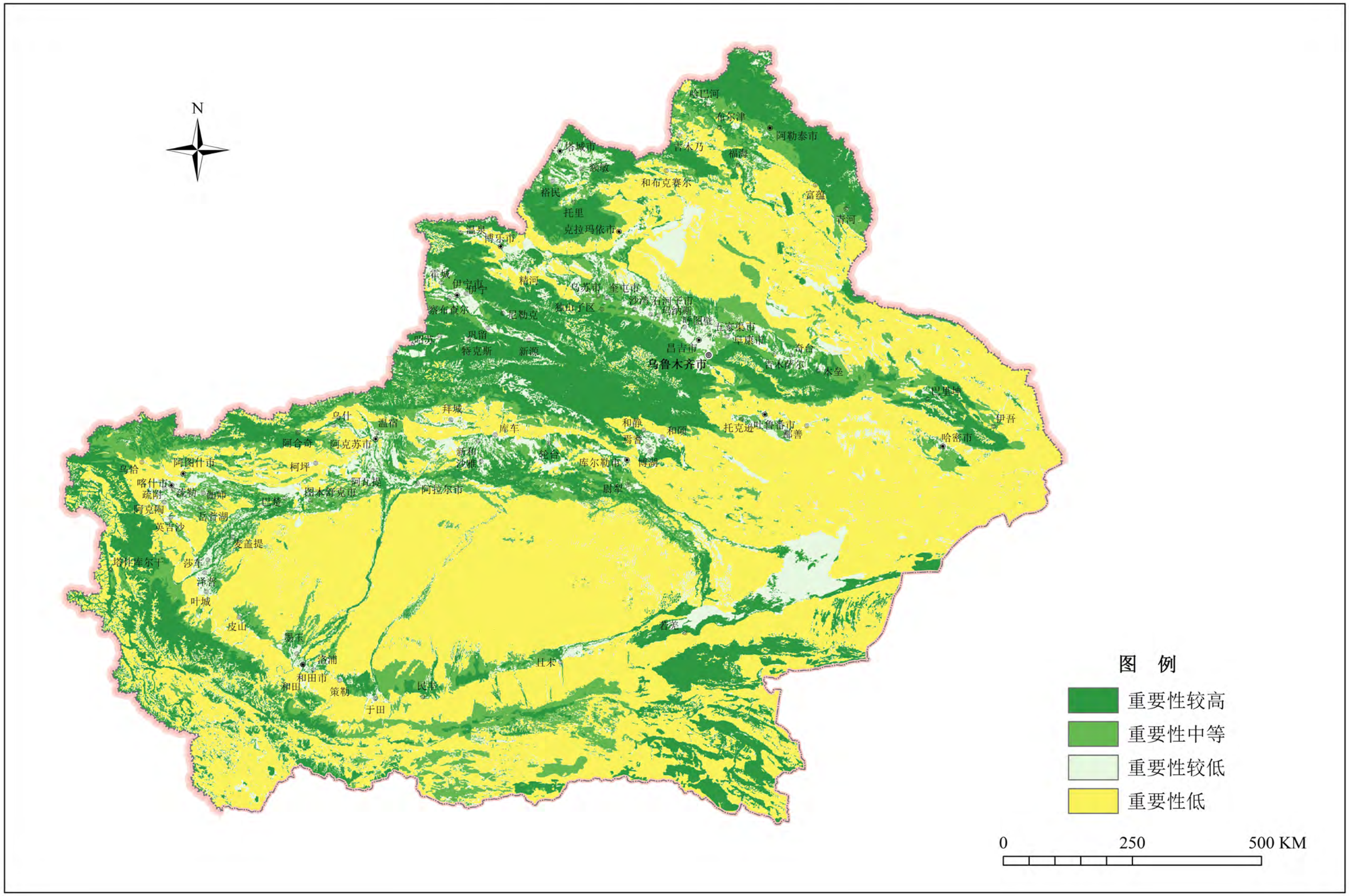


图22 人口聚集度评价图

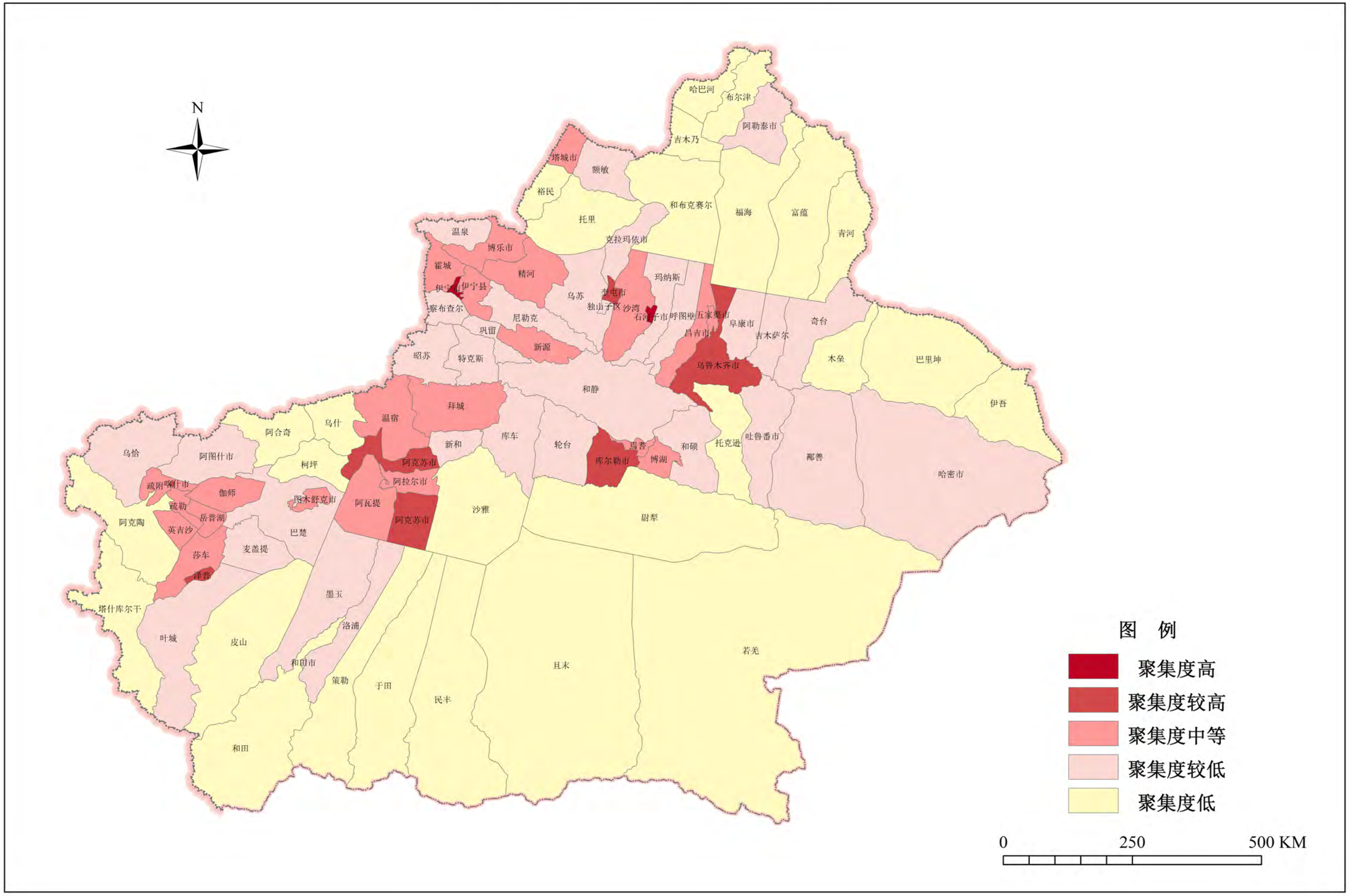


图23 人均可利用水资源评价图

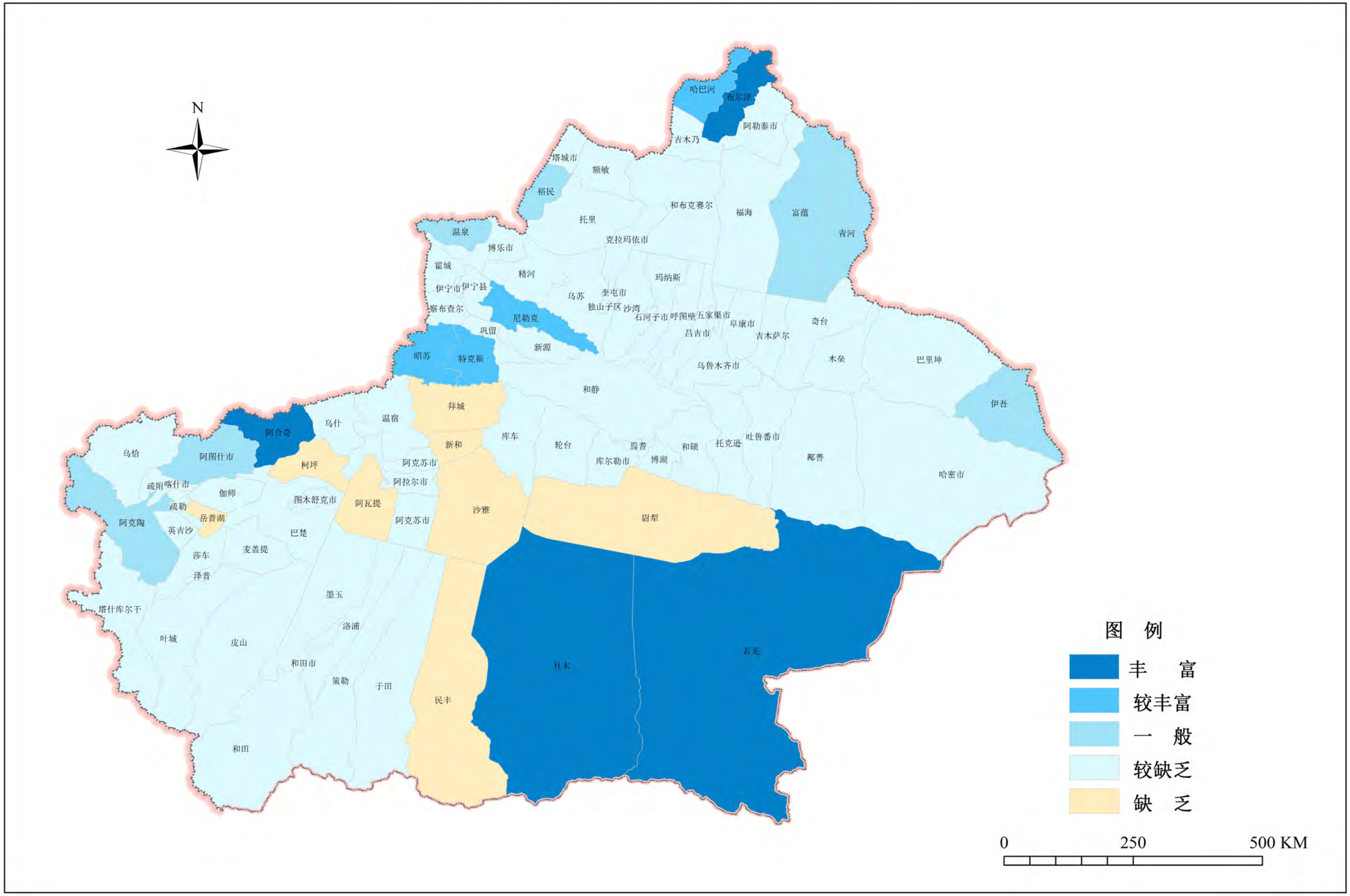
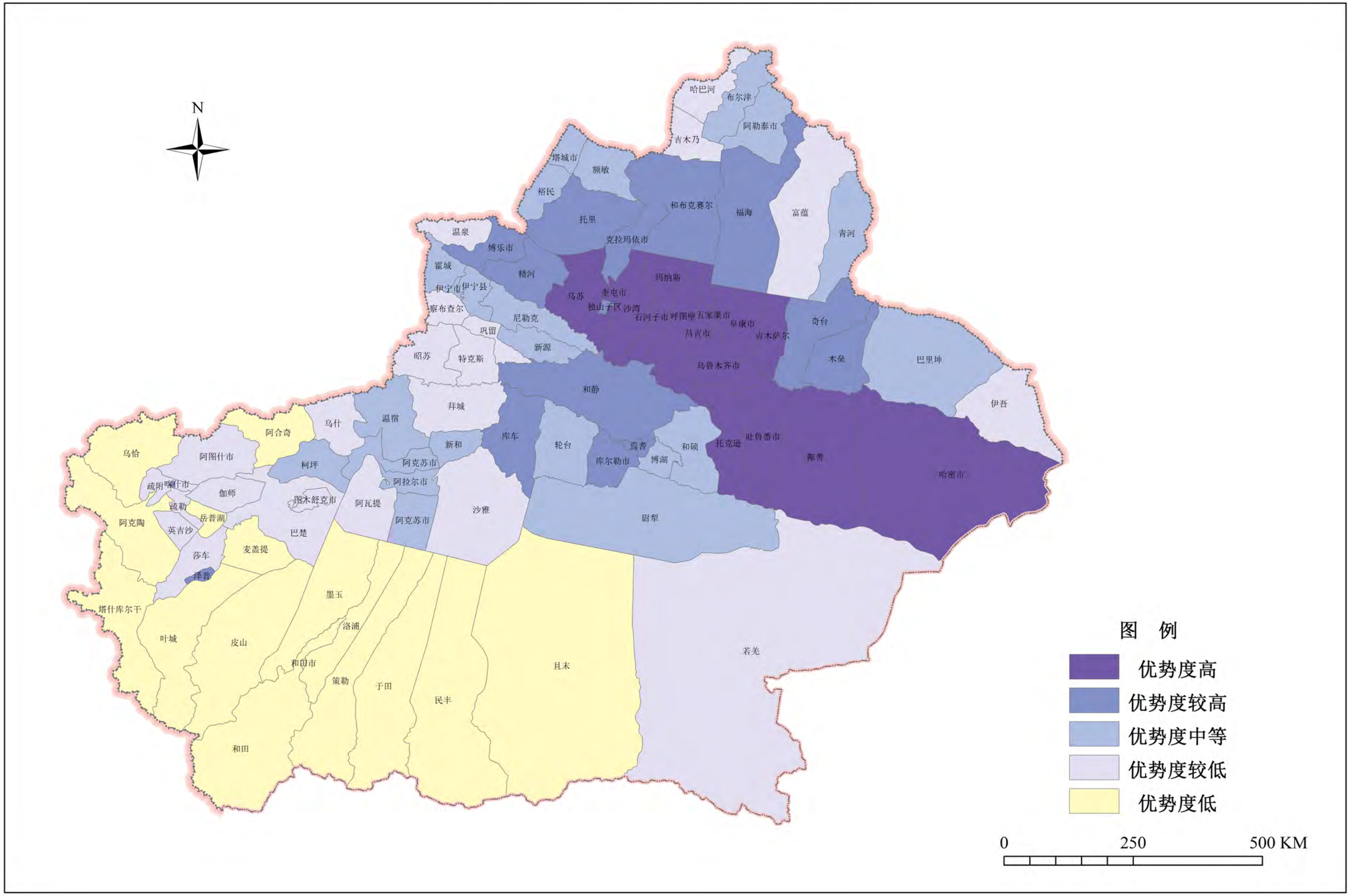



图24 交通优势度评价图