

国务院关于印发全国国土规划纲要 (2016—2030 年) 的通知

国发〔2017〕3 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《全国国土规划纲要（2016—2030 年）》印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院

2017 年 1 月 3 日

全国国土规划纲要（2016—2030年）

导 言

我国的国土包括陆地国土和海洋国土，其中陆地国土面积 960 万平方公里，根据《联合国海洋法公约》有关规定和我国主张，管辖海域面积约 300 万平方公里。这是中华民族繁衍生息的宝贵家园，也是我国经济社会持续发展的基本载体。科学推进国土集聚开发、分类保护和综合整治，进一步优化开发格局、提升开发质量、规范开发秩序，有利于形成安全、和谐、开放、协调、富有竞争力和可持续发展的美丽国土，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦提供有力支撑和基础保障。

按照党中央、国务院部署，编制实施《全国国土规划纲要（2016—2030年）》（以下简称《纲要》），是统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，促进人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的重大举措。《纲要》贯彻区域发展总体战略和主体功能区战略，推动“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展战略（以下称三大战略）落实，对国土空间开发、资源环境保护、国土综合整治和保障体系建设等作出总体部署与统筹安排，对涉及国土空间开发、保护、整治的各类活动具有指导和管控作用，对相关国土空间专项规划具有引领和协调作用，是战略

性、综合性、基础性规划。

《纲要》范围涵盖我国全部国土(暂未含港澳台地区)。规划基期为 2015 年,中期目标年为 2020 年,远期目标年为 2030 年。

第一章 基本形势

当前,我国正处于全面建成小康社会决胜阶段,世情国情继续发生深刻变化,经济发展进入新常态,国土开发利用与保护面临重大机遇和严峻挑战,必须顺应国际大势,立足基本国情,把握时代要求,科学研判发展形势。

第一节 重大机遇

经济全球化深入推进,为构建开放的国土开发格局提供了良好外部环境。20 世纪 80 年代以来,市场经济和国际分工加速推进,经济全球化和区域一体化步伐加快,有力推动了贸易自由化和区域经济合作,极大促进了资源要素流动。世界多极化发展格局日渐形成,新兴大国群体性崛起,发展中国家整体实力增强,国际战略重心逐渐东移。我国处于亚太经济区核心地区,在承接全球产业转移和深度参与国际分工中具有得天独厚的地缘优势,对外开放与国际合作空间广阔。

综合国力持续提升,为提高国土开发能力和水平奠定了

坚实物质基础。改革开放以来，我国社会主义市场经济体系日益健全，经济结构加快转型，基础设施不断完备，科教水平整体提升，社会民生持续改善，内生动力显著增强，取得了举世瞩目的伟大成就，目前已进入中等收入国家行列。今后，我国仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，有巨大的潜力、韧性和回旋余地，经济社会发展长期向好的总体趋势不会改变。

生态文明建设战略地位提升，对统筹推进国土开发、利用、保护和整治提出了明确要求。长期以来，我国始终坚持节约资源、保护环境和保护耕地的基本国策，全民生态文明意识逐步增强，生态文明建设稳步推进。党的十八大提出，将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。党的十八届五中全会提出“绿色”发展理念。这都要求珍惜每一寸国土，优化国土空间开发格局，全面促进资源节约，加大自然生态系统和环境保护力度，加强生态文明制度建设。

国土集聚开发格局日渐清晰，为有序开发国土确立了基本框架。改革开放以来，我国人口、产业向东部沿海和大城市集聚的态势不断增强，推动形成了京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等三大城市群和沿海、沿江、沿主要交通干线的开发轴带。近年来，围绕实施区域发展总体战略和主体功能区战略，国家出台实施了一系列区域规划与政策，确定了优化经济空间布局的方向和重点；制定了《全国主体功能区规

划》，明确了科学开发国土空间的行动纲领和远景蓝图，发布实施了土地利用总体规划、矿产资源规划、海洋功能区规划等，从不同层次、不同角度对国土开发作出了安排部署，初步确立了国土开发重点与基本框架。

第二节 严峻挑战

资源约束不断加剧。一是资源禀赋缺陷明显。我国资源总量大、种类全，但人均少，质量总体不高，主要资源人均占有量远低于世界平均水平。矿产资源低品位、难选冶矿多；土地资源中难利用地多、宜农地少；水土资源空间匹配性差，资源富集区与生态脆弱区多有重叠。二是资源需求刚性增长。近十年间，我国矿产资源供应量增速同比提高 0.5—1 倍，高出同期世界平均增速 0.5—1 倍，对外依存度不断提高，石油、铁矿石、铜、铝、钾盐等大宗矿产资源的国内保障程度不足 50%。建设用地需求居高不下，2015 年实际供地达到 53 万公顷。随着新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，资源需求仍将保持强劲势头。三是资源利用方式较为粗放。我国目前单位国内生产总值用水量和能耗分别是世界平均水平的 3.3 倍和 2.5 倍；人均城镇工矿建设用地面积为 149 平方米，人均农村居民点用地面积为 300 平方米，远超国家标准上限；矿产资源利用水平总体不高。四是利用国外资源的风险和难度不断加大。当前，世界经济正处于深度调整之中，复苏动力不足，地缘政治影响加重，新的产业

分工和经济秩序正在加快调整，各国围绕市场、资源、人才、技术、标准等领域的竞争更趋激烈，能源安全、粮食安全、气候变化等全球性问题更加突出，发展仍面临诸多不稳定性 and 不确定性，我国从国际上获取能源资源的难度不断加大。

生态环境压力加大。一是部分地区环境质量持续下降。2015年十大流域的700个水质监测断面中，劣Ⅴ类水质断面比例占8.9%。京津冀、长江三角洲、珠江三角洲、山东半岛等地区，复合型大气污染严重；辽宁中部、成渝、海峡西岸等地区，复合型大气污染问题开始显现。全国土壤环境状况总体不容乐观，部分地区土壤污染较重，耕地土壤环境质量堪忧，工矿废弃地土壤环境问题突出。全国土壤总的点位超标率为16.1%，耕地土壤点位超标率为19.4%。二是生态系统功能不断退化。部分地区森林破坏、湿地萎缩、河湖干涸、水土流失、土地沙化、草原退化问题突出，生物多样性降低，生态灾害频发。全国水土流失、沙化和石漠化面积分别为295万平方千米、173万平方千米和12万平方千米，全国中度和重度退化草原面积仍占草原总面积的三分之一以上，约44%的野生动物种群数量呈下降趋势，野生动植物种类受威胁比例达15%—20%。三是地质灾害点多面广频发。陆域国土地质环境极不安全区、不安全区面积分别占4.6%、10.1%，局部地区地质环境安全风险较高。川滇山地、云贵高原、秦巴山地、陇中南山地等，滑坡、崩塌、泥石流等突发性地质灾害高发频发；长江三角洲、华北平原、汾渭盆地、滨海沉积海岸等地区，地面沉降和地裂缝等缓变性地质灾害不断加重。

四是海洋生态环境问题日益凸显。陆源和海上污染物排海总量快速增长，近岸海域污染加重，特别是辽东湾、渤海湾、长江口、杭州湾、珠江口等海域污染问题十分突出；海岸自然岸线保有率为 37.6%，沙质海岸侵蚀严重，滨海湿地不断减少，海洋生态服务功能退化；赤潮、绿潮等海洋生态灾害频发，年均灾害面积分别超过 1.4 万和 3 万平方千米；重大海洋污染事故时有发生。

国土空间开发格局亟需优化。一是经济布局与人口、资源分布不协调。改革开放以来，产业和就业人口不断向东部沿海地区集中，市场消费地与资源富集区空间错位，造成能源资源的长距离调运和产品、劳动力大规模跨地区流动，经济运行成本、社会稳定和生态环境风险加大。二是城镇、农业、生态空间结构性矛盾凸显。随着城乡建设用地不断扩张，农业和生态用地空间受到挤压，城镇、农业、生态空间矛盾加剧；优质耕地分布与城镇化地区高度重叠，耕地保护压力持续增大，空间开发政策面临艰难抉择。三是部分地区国土开发强度与资源环境承载能力不匹配。国土开发过度和开发不足现象并存，京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等地区国土开发强度接近或超出资源环境承载能力，中西部一些自然禀赋较好的地区尚有较大潜力。四是陆海国土开发缺乏统筹。沿海局部地区开发布局与海洋资源环境条件不相适应，围填海规模增长较快、利用粗放，可供开发的海岸线和近岸海域资源日益匮乏，涉海行业用海矛盾突出，渔业资源和生态环境损害严重。

国土开发质量有待提升。一是城镇化重速度轻质量问题严重。改革开放以来，我国城镇化进程加快，常住人口城镇化率由 1978 年的 17.9% 提高到 2015 年的 56.1% 左右，但城镇化粗放扩张，产业支撑不足。2000—2015 年，全国城镇建成区面积增长了约 113%，远高于同期城镇人口 59% 的增幅。部分城市承载能力减弱，水土资源和能源不足，环境污染等问题凸显。二是产业低质同构现象比较普遍。产业发展总体上仍处在过度依赖规模扩张和能源资源要素驱动的阶段，产业协同性不高，核心竞争力缺乏，产品附加值低，在技术水平、盈利能力和市场影响力等方面与发达国家存在明显差距。同时，区域之间产业同质化严重，部分行业产能严重过剩。三是基础设施建设重复与不足问题并存。部分地区基础设施建设过于超前，闲置和浪费严重。中西部偏远地区基础设施建设相对滞后，卫生、医疗、环保等公共服务和应急保障基础设施缺失。四是城乡区域发展差距仍然较大。城乡居民收入比由上世纪 80 年代中期的 1.86 : 1 扩大到 2015 年的 2.73 : 1，城乡基础设施和公共服务水平存在显著差异。2014 年，东部地区人均国内生产总值分别为中部、西部和东北地区的 1.75 倍、1.79 倍和 1.28 倍，东部地区国土经济密度分别为中部、西部和东北地区的 2.81 倍、18.80 倍和 5.34 倍。革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区发展滞后问题较为突出，截至 2015 年底全国仍有 5630 万农村建档立卡贫困人口¹。

第二章 总体要求

积极应对国土开发面临的新机遇与新挑战，围绕实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦，针对国土开发中存在的突出问题，加强顶层设计和统筹谋划，科学确定国土开发、保护与整治的指导思想、基本原则和主要目标。

第一节 指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，大力推进生态文明建设，坚持人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一，加快转变国土开发利用方式，全面提高国土开发质量和效率，落实区域发展总体战略、主体功能区战略和三大战略，统筹推进形成国土集聚开发、分类保护与综合整治“三位一体”总体格局，加强国土空间用途管制，建立国土空间开发保护制度，提升国土空间治理能力，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦提供有力支撑和基础保障。

第二节 基本原则

坚持国土开发与资源环境承载能力相匹配。树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，坚持人口资源环境相均衡，以资源环境承载能力为基础，根据资源禀赋、生态条件和环境容量，明晰国土开发的限制性和适宜性，科学确定国土开发利用的规模、结构、布局和时序，划定城镇、农业、生态空间开发管制界限，引导人口和产业向资源环境承载能力较强的区域集聚。

坚持集聚开发与均衡发展相协调。以集聚开发为重点，鼓励有条件地区率先发展，最大限度发挥要素集聚效益，提高对周边地区的辐射带动能力。兼顾效率与公平，统筹配置公共资源，推动城乡区域协调发展。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区和资源型地区的扶持力度，提升自我发展能力。优先保障民生设施建设空间，促进基本公共服务均等化。

坚持点上开发与面上保护相促进。坚持在保护中开发、在开发中保护，对资源环境承载能力相对较强的地区实施集中布局、据点开发，充分提升有限开发空间的利用效率，腾出更多空间，实现更大范围、更高水平的国土保护。针对不同地区国土空间特点，明确保护主题，实行分类分级保护，促进国土全域保护，切实维护国家生态安全。

坚持陆域开发与海域利用相统筹。在促进陆域国土纵深开发的同时，充分发挥海洋国土作为经济空间、战略通道、

资源基地、安全屏障的重要作用，扩大内陆地区分享海洋经济发展效益的范围，加强陆地与海洋在发展定位、产业布局、资源开发、环境保护和防灾减灾等方面的协同共治，构建良性互动的陆海统筹开发格局，提高海洋资源开发能力，加快建设海洋强国。

坚持节约优先与高效利用相统一。落实节约优先战略，加强全过程节约管理，完善市场调节、标准管控、考核监管，健全土地、水、能源节约集约使用制度，大幅降低资源消耗强度，提高利用效率和效益，形成节约资源的空间格局、产业结构、生产方式和消费模式，推动资源利用方式根本转变，实现绿色发展、循环发展和低碳发展。

坚持市场调节与政府调控相结合。积极完善中国特色社会主义市场经济体制，在更大程度、更广范围发挥市场配置资源的决定性作用，提高资源配置和国土空间开发效率。大力推进供给侧结构性改革，更好发挥政府在国土空间开发利用与保护中的作用，完善自然资源资产用途管制制度，强化国土空间用途管制，综合运用经济、行政和法律等手段，科学引导人口流动、城乡建设和产业布局，合理优化空间结构。

第三节 主要目标

全面推进国土开发、保护和整治，加快构建安全、和谐、开放、协调、富有竞争力和可持续发展的美丽国土。

国土空间开发格局不断优化，整体竞争力和综合国力显

著增强。到 2020 年，全国主体功能区布局基本形成，国土空间布局得到优化；到 2030 年，主体功能区布局进一步完善，以重点经济区、城市群、农产品主产区为支撑，重要轴带为主干的新型工业化、城镇化格局基本形成，人口集疏更加有序，城市文化更加繁荣，全方位对外开放格局逐步完善，国际竞争力显著增强，国土开发强度不超过 4.62%，城镇空间控制在 11.67 万平方千米以内。

城乡区域协调发展取得实质进展，国土开发的协调性大幅提升。到 2020 年，区域协调发展新格局基本形成，区域之间、城乡之间居民收入差距缩小，基本公共服务均等化水平稳步提高，城镇化质量显著提升；到 2030 年，城乡一体化发展体制机制更加完善，城乡要素平等交换和公共资源均衡配置基本实现，新型工农、城乡关系进一步完善，基本公共服务均等化总体实现。

资源节约型、环境友好型社会基本建成，可持续发展能力显著增强。到 2020 年，人居环境逐步改善，生态系统稳定性不断增强，生物多样性得到切实保护；到 2030 年，集约、绿色、低碳、循环的资源利用体系基本建成，生态环境得到有效保护，资源节约集约利用水平显著提高，单位国内生产总值能耗和用水量大幅下降，国土综合整治全面推进，生产、生活和生态功能明显提升，耕地保有量保持在 18.25 亿亩以上，建成高标准农田 12 亿亩，新增治理水土流失面积 94 万平方千米以上。

基础设施体系趋于完善，资源保障能力和国土安全水平

不断提升。到 2020 年，建设内通外联的运输通道网络，城镇生活污水、垃圾处理设施实现全覆盖，水利基础设施更加完善，防灾减灾体系更加健全；到 2030 年，综合交通和信息通信基础设施体系更加完善，城乡供水和防洪能力显著增强，水、土地、能源和矿产资源供给得到有效保障，防灾减灾体系基本完善，抵御自然灾害能力明显提升，公路与铁路网密度达到 0.6 千米/平方千米，用水总量控制在 7000 亿立方米以内。

海洋开发保护水平显著提高，建设海洋强国目标基本实现。到 2020 年，海洋经济发展空间不断拓展，海洋产业布局更为合理，对沿海地区经济的辐射带动能力进一步增强，海洋生产总值占国内生产总值比例达到 9.5%；到 2030 年，海洋开发、控制、综合管理能力全面提升，海洋经济不断壮大，海洋生态环境质量持续改善，海上突发事件应急处置能力显著增强，国家海洋权益得到切实维护，海洋生产总值占国内生产总值比例力争达到 14%。

国土空间开发保护制度全面建立，生态文明建设基础更加坚实。到 2020 年，空间规划体系不断完善，最严格的土地管理制度、水资源管理制度和环保制度得到落实，生态保护红线全面划定，国土空间开发、资源节约、生态环境保护的体制机制更加健全，资源环境承载能力监测预警水平得到提升；到 2030 年，国土空间开发保护制度更加完善，由空间规划、用途管制、差异化绩效考核构成的空间治理体系更加健全，基本实现国土空间治理能力现代化。

第三章 战略格局

深入实施区域发展总体战略、主体功能区战略和三大战略，以资源环境承载能力为基础，推动国土集聚开发和分类保护相适应，立足比较优势，促进区域协调发展，切实优化国土空间开发格局。

第一节 高效规范的国土开发开放格局

以培育重要开发轴带和开发集聚区为重点建设竞争力高地。坚持集约发展，高效利用国土空间。在资源环境承载能力较强、集聚开发水平较高或潜力较大的城市化地区，着力推进国土集聚开发，引导人口、产业相对集中布局。以四大板块为基础、三大战略为引领，以国家优化开发和重点开发区域为重点，依托大江大河和重要交通干线，打造若干国土开发重要轴带，促进生产要素有序流动和高效集聚，着力打造国土集聚开发主体框架，积极构建多中心网络型开发格局，提升国土开发效率和整体竞争力。

以现实基础和比较优势为支撑建设现代产业基地。按照国家产业发展总体战略部署，立足各地区产业发展基础和比较优势，分类分区引导重点产业结构调整和优化布局，促进形成区域间分工合理、优势互补、联动发展的产业格局。提高产业核心竞争力，改造提升传统产业，培育壮大战略性新兴产业，加快发展现代服务业，培育一批具有国际竞争力的

先进制造业基地，发展现代产业集群。加快推进农业现代化，重点在资源条件良好、配套设施完善、开发潜力较大的地区，建设重要农产品优势区，加强耕地保护，推进高标准农田建设，巩固提高重要农产品供给能力，形成现代农业空间开发格局。

以发展海洋经济和推进沿海沿边开发开放为依托促进国土全方位开放。推进沿海沿边开放，形成优势互补、分工协作、均衡协调的区域开放格局。鼓励东部沿海地区全面参与国际分工，主动融入经济全球化。深入推进沿边地区开发开放，加快边境中心城市、口岸城市建设，加强基础设施与周边国家互联互通，发展面向周边的特色产业群和产业基地，形成具有独特地缘优势的开发开放格局。统筹推进海岸带和海岛开发建设、近海与远海开发利用，增强海洋开发能力，优化海洋产业结构，提高海洋经济增长对国民经济的支撑水平。

第二节 安全和谐的生态环境保护格局

分类分级推进国土全域保护。以资源环境承载状况为基础，综合考虑不同地区的生态功能、开发程度和资源环境问题，突出重点资源环境保护主题，有针对性地实施国土保护、维护和修复，切实加强环境分区管治，改善城乡人居环境，严格水土资源保护，提高自然生态系统功能，加强海洋环境保护，促进形成国土全域分类分级保护格局。

构建陆海国土生态安全格局。构建以青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带和南方丘陵山地带（即“两屏三带”）以及大江大河重要水系为骨架，以其他国家重点生态功能区为支撑，以点状分布的国家禁止开发区域为重要组成部分的陆域生态安全格局。统筹海洋生态保护与开发利用，构建以海岸带、海岛链和各类保护区为支撑的“一带一链多点”海洋生态安全格局。

第三节 协调联动的区域发展格局

全面实施三大战略。深入推进“一带一路”建设战略实施，促进国际与国内区域经济发展互联互通，形成沿海、沿江、沿边区域合作与开放新局面。推动京津冀协同发展，有序疏解北京非首都功能，调整经济结构和空间结构，探索人口密集地区优化开发模式，增强对环渤海地区和北方腹地的辐射带动能力。推动长江经济带发展，以长江黄金水道为依托，发挥长江主轴线的辐射带动作用，向腹地延伸拓展。以三大战略为引领，积极谋划区域发展新格局，沿大江大河和重要交通干线，由东向西、由沿海向内地，形成以点带线、由线到面的新经济增长极和增长带，拓展区域发展新空间，塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域发展新格局。

促进区域协调发展。继续深入实施区域发展总体战略，立足区域资源环境禀赋，发挥比较优势，确定不同区域发展

定位、开发重点、保护内容和整治任务，完善创新区域政策，提高区域政策精准性。推动重点地区加快发展，扶持老少边贫地区跨越发展，支持资源型地区转型发展，鼓励改革试验区创新发展，促进区域错位协同发展。

推进区域一体化发展。发挥国土开发轴带的纵深连通作用，加快建设综合运输通道，加强国土开发轴带沿线地区经济联系和分工协作，实现要素区域间自由流动和优化组合。发挥国土开发集聚区的辐射带动作用，推进开发集聚区及其周边地区的城镇发展、产业布局、资源开发利用、生态环境保护和基础设施建设，推进区域一体化发展进程。

第四章 集聚开发

按照区域协调发展和主体功能定位的要求，综合运用国土空间用途管制、资源配置、环境准入、重大基础设施建设等手段，引导人口、产业有序集聚，构建集疏适度、优势互补、集约高效、陆海统筹的国土集聚开发空间格局，增强国土综合竞争力。

第一节 构建多中心网络型开发格局

推进建设国土开发集聚区。推动京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等优化开发区域的协同发展，以优化人口分布、产业结构、城镇布局等为重点，转变国土空间开发利用方式，

促进城镇集约紧凑发展，提高国土开发效率，广泛深入参与国际合作与竞争。加速提升长江中游地区和成渝等重点开发区域集聚发展水平和辐射带动能力，加大承接产业转移力度，适度扩大城市容量，密切城市群之间的联系，充分发挥对中部地区崛起和西部大开发战略实施的引领带动作用。加大哈长地区、辽中南地区、冀中南地区、山东半岛地区、东陇海地区、海峡西岸地区、北部湾地区、山西中部城市群、中原地区、江淮地区、黔中地区、滇中地区、呼包鄂榆地区、宁夏沿黄地区、关中—天水地区、兰州—西宁地区、天山北坡地区、藏中南地区等区域的建设力度，加强基础设施建设和环境保护，积极推进新型工业化，提高人口和产业集聚能力，建成具有重要影响力的区域性经济中心，带动周边地区加快发展。

积极培育国土开发轴带。依托主要交通干线和综合交通运输网络，重点推进丝绸之路经济带建设和长江经济带发展，以“两横三纵”开发轴带为主，促进国土集聚开发，引导生产要素向交通干线和连接通道有序自由流动和高效集聚，推动资源高效配置和市场深度融合。提升沿海轴带连接 21 世纪海上丝绸之路建设的排头兵和主力军功能，成为我国实施陆海统筹战略、全面深化改革和对外开放的重要经济轴带。进一步发挥京哈—京广轴带促进全国区域发展南北互动、东西交融的重要核心地带作用；建设京九轴带，打造成为促进中部崛起、产业梯度发展的重要经济带。促进包昆轴带发展，发挥我国西部地区最重要的南北向开发轴带作用，建设成为

我国向西南开放、密切西部地区联系的重要战略通道。建设陇海—兰新轴带，形成我国向西开放、密切西北与东部地区联系的重要战略通道。将长江经济轴带打造成为具有全球影响力的内河经济带，全面发挥促进我国东中西互动合作和沿海沿江地区全面开放的重要作用；建设沪昆轴带，打造畅通东南与西南地区沟通联系的重要通道。发挥京兰轴带作为我国北方地区东西向重要开发轴带作用，进一步畅通华北和西北地区经济联系。根据不同开发轴带的基础条件和连接区域的经济社会发展水平，明确战略定位与发展重点，加强轴带上集聚区之间的经济联系和分工协作，促进人口和产业集聚，提升轴带集聚效益。重点培育东西向开发轴带，促进国土开发重点由沿海向内陆地区纵深推进，加快缩小地区差距。加快自贸试验区和口岸地区建设，形成“一带一路”建设的重要节点。到 2030 年，城市化战略格局进一步完善，重要轴带开发集聚能力大幅提升，多中心网络型国土空间开发新格局基本形成。

第二节 推进新型城镇化发展

促进各类城镇协调发展。以开发轴带和开发集聚区为依托，以城市群为主体形态，促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。鼓励城镇因地制宜合理布局，避免无序蔓延和占用高标准农田等优质耕地。发挥北京、上海、广州等超大城市和特大城市服务全国、面向世界的综合功能，

提高国际影响力和竞争力，引领全国经济发展；提高大城市的经济社会活动组织能力，强化区域服务功能，带动周边地区发展；加快发展中小城市，强化产业功能、服务功能和居住功能，提升市政基础设施和公共服务设施建设水平，提高集聚人口和服务周边的能力；重点发展区位优势、潜力较大、充满魅力的小城镇，促进县域经济发展，发挥连接城乡的纽带作用，培育具有农产品加工、商贸物流等专业特色的小城镇。建立城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量相挂钩机制，科学设定开发强度、划定城市开发边界。

分类引导城镇化发展。提升优化开发区域城镇化质量，将京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等地区建设成为具有世界影响力的城市群，以盘活存量用地为主，严格控制新增建设用地，统筹地上地下空间，引导中心城市人口向周边区域有序转移。培育发展中西部地区城市群，发展壮大东北地区、中原地区、长江中游、成渝地区、关中平原城市群，适当扩大建设用地供给，提高存量建设用地利用强度，完善基础设施和公共服务，加快人口、产业集聚，打造推动国土空间均衡开发、引领区域经济发展的重要增长极。稳妥有序推进农产品主产区城镇化发展，统筹协调城镇扩展与重要农产品优势区布局，加强农用地特别是耕地保护，实行点状开发、面上保护，促进人口向城市和重点小城镇集中；完善县和乡镇公共服务设施配套，提升小城镇公共服务和居住功能，促进农业转移人口全面融入城镇。引导重点生态功能区城镇化发展，以现有城镇布局为基础，实施集约开发、集中建设，有

步骤地引导生态移民向中小城市和重点小城镇集中。

优化城镇空间结构。按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，调整优化城镇空间结构，努力打造和谐宜居、富有活力、各具特色的城市。控制生产空间，减少工业用地比例，提高工业用地投入产出效益；适当增加生活空间，合理保障常住城镇人口居住用地，提高城镇居民生活质量；严格保护并拓展城市开敞绿色空间，构建耕地、林草、水系、绿带等生态廊道，切实发挥耕地特别是基本农田在优化城镇、产业用地结构中的生态支撑作用，保护人文和自然文化遗产等用地，推进海绵城市建设，促进城镇生态环境改善，大力推进绿色城镇化。

促进城乡一体化发展。全面统筹城乡规划、基础设施建设、公共服务、产业发展、生态环境保护和社会管理，加快完善体制机制，促进城乡生产要素自由流动、城乡居民自由迁徙、城乡公共资源均衡配置。培育发展充满活力、特色化、专业化的县域经济，提升承接城市功能转移和辐射带动乡村发展能力。将农村产业融合发展与新型城镇化建设有机结合，引导农村二三产业向县城、重点乡镇及产业园区等集中。深入推进新农村建设，着力推动农村一二三产业融合发展，鼓励规模经营，大力推进基础设施建设，全面加强农田水利和农村饮水安全工程建设，促进城乡基本公共服务均等化，在尊重农民意愿基础上适度迁村并点，优化农村居民点布局，加快推进农村危房改造和国有林区（场）、垦区、棚户区危房改造，实施游牧民定居工程。

第三节 优化现代产业发展布局

优化现代农业生产布局。进一步夯实农业基础地位，在确保谷物基本自给、口粮绝对安全的前提下，大力发展区域优势农业，基本形成与市场需求相适应、与资源禀赋相匹配的现代农业生产结构和区域布局，保障农产品生产空间，稳步提升地区优势农产品生产能力，全面提高农业现代化水平。

大力建设粮食主产区。全面提高粮食主产区综合生产能力。优化提升东北地区粮食主产区，建设水稻、玉米、大豆优势产业带。加强黄淮海平原粮食主产区生产能力建设，形成优质小麦、专用玉米和高蛋白大豆规模生产优势区。巩固长江经济带地区粮食主产区生产规模，立足中游地区农业生产条件较好、耕地资源丰富的基础，推进双季稻、粳改粳和优质专用小麦生产区建设，强化粮食供给保障能力，打造特色化粮食生产核心区。发展西北地区粮食主产区，全面提高优质小麦、玉米和马铃薯生产规模和质量。建设西南地区粮食主产区，重点发展水稻、小麦、玉米和马铃薯种植。强化东南沿海和华南地区粮食产业带建设和保护，稳步提高优质双季稻和马铃薯产量规模。以粮食主产区为核心，实施耕地质量保护与提升行动，严守耕地红线，提高耕地质量，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。优先支持粮食主产区农产品加工产业发展，促进粮食就地转化，增强农业综合生产能力。

着力建设非粮作物优势区。合理确定非粮作物种植用地

规模和布局，统筹协调与主要粮食作物种植用地关系，稳步发展标准化、良种化、产业化、机械化生产示范基地。着力稳定棉花种植面积，大力发展油菜等油料作物生产，推进甘蔗等糖料生产基地建设，发展高产速生天然橡胶种植，提高苹果、柑橘等优势果品产业基地竞争力。以内蒙古中东部、京津冀和黄淮海平原、长三角地区、黄土高原、西南地区、西北地区及华南和东南沿海为主体，建设非粮作物优势区。

巩固提升畜牧产品优势区。以东北及内蒙古、华南地区、西北地区、西南地区、黄淮海平原及长江流域为主体，建设畜牧产品优势区。提升综合供给能力和生产效益，优化主导产品结构，提高优势产区商品率。引导生猪和家禽生产向粮食主产区集中，鼓励西部地区生猪和家禽生产。以牧区与半农半牧区、东北地区、中原地区、南方草山草坡地区为主体，建设肉牛和肉羊生产繁育优势区。积极发展现代草原畜牧业，根据环境容量调整区域养殖布局，统筹协调北方干旱半干旱草原区、青藏高寒草原区、东北华北湿润半湿润草原区和南方草地区畜牧业发展与草原保护的关系。优化畜禽养殖结构，发展草食畜牧业，形成规模化生产、集约化经营为主导的产业发展格局。充分发挥长江经济带上游地区优势，大力发展以草食畜牧业为代表的特色生态农业。严格保护草地资源，全国8个主要牧区省(区)草原总面积保持在3亿公顷以上。

加快培育水产品优势区。以东南沿海、黄渤海、长江中下游等养殖优势区为中心，充分发挥区域水资源和水环境优势，建设形成产品优势明显、产业规模较大、国际竞争力显

著的水产品优势区。加大重要渔业水域和养殖水面保护力度，强化国家级水产种质资源保护区建设。加强海水养殖区建设和维护。统筹养殖用海与旅游、生态等用海空间，严格保护海水养殖用海、用地，保障渔民生产生活和现代化渔业发展用海需求，到 2030 年海水养殖用海功能区面积不少于 260 万公顷。加强传统优势渔场保护和建设，控制近海捕捞强度。促进传统渔场渔业资源恢复，加强海洋牧场建设。

调整重点工业布局。坚持走中国特色新型工业化道路，充分发挥工业对国民经济发展的重要支撑作用，积极优化产业布局，改造提升传统工业，培育壮大战略性新兴产业，强化工业基础能力，打造一批具有国际竞争力的智能、绿色、低碳先进制造业基地。

重点建设煤炭和电力基地。按照“控制东部、稳定中部、发展西部”的总体安排，立足资源禀赋、市场区位、环境容量、水资源承载能力等因素，确定煤炭产业发展格局。加大中西部地区资源开发与生态环境保护统筹协调力度，有序推进陕北、黄陇、神东、蒙东、宁东、晋北、晋中、晋东、云贵和新疆等煤炭基地建设，并建设形成若干大型煤电基地。发展绿色水电产业带，在做好生态环境保护和移民安置的前提下，以西南地区金沙江、雅砻江、大渡河、澜沧江等河流为重点，积极有序推进大型水电基地建设。以保证安全为前提，稳步推进核电站建设。有序建设华北、东北、西北地区大型风电和太阳能发电项目，加快推进海上风电规模化发展。

提升发展石油化工和煤炭转化产业基地。发挥区域比较

优势，引导产业集中布局和调整升级。东部沿海地区，充分利用国内外资源，建设世界级石化产业基地；中西部地区，充分依托资源优势，稳步发展石油化工产业。在水资源条件和生态环境较好的煤炭净调出省区，开展煤炭清洁高效转化示范，在资源环境可承载前提下，规划建设煤炭转化产业基地。推进长江上游地区页岩气勘查开发。

优化布局钢铁产业基地。调整东部沿海钢铁基地布局，通过兼并重组、加快淘汰落后产能、减量调整，提高产业附加值，促进精品钢铁基地建设。推进中部地区钢铁产业结构调整升级，引导产业向沿江或资源地集中布局。充分发挥西部地区沿边优势，结合“一带一路”基础设施互联互通建设和国际产能合作，积极开展对外合作。

有序建设有色金属产业基地。发挥资源优势，在中西部地区适度建设有色金属深加工基地。利用进口铜、镍等原料，在沿海地区合理布局建设有色金属基地。加强稀土等资源保护力度，合理控制开发利用规模，促进新材料及应用产业有序发展。

集聚发展装备制造业基地。以提高制造业创新能力和基础能力为重点，推进信息技术与制造技术深度融合，培育制造业新优势。鼓励东部和东北地区重点发展高端装备、高水平基础零部件产业，加大研发力度，提升自主创新能力，重点在京津冀、长江三角洲、珠江三角洲、辽中南、哈长等地区建设具有国际竞争力的综合性重大装备产业基地。促进中部地区重点发展工程机械、重型矿山装备、轨道交通、农业

机械和输变电设备，推动长江中游、晋中、皖江等地区产业优化升级，形成具有区域竞争优势的装备制造业生产基地。支持成渝、呼包鄂榆、黔中、北部湾等西部重点地区，充分利用现有产业基础，有序承接产业转移，形成装备制造业综合配套基地。

积极培育战略性新兴产业集聚区。加强前瞻布局，促进科技与产业深度融合，加快培育壮大节能环保、新一代信息通信技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料、新能源汽车、数字创意等战略性新兴产业，逐步打造一批新兴主导产业。引导产业合理布局，实现区域错位互补发展，避免同质化。依托现有优势产业集聚区，培育形成一批创新能力强、集聚程度高的战略性新兴产业集聚区。

培育现代服务业集聚发展区域。充分发挥现代服务业对产业结构优化升级的拉动作用，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸、生活性服务业向精细化和高品质转变。积极培育现代服务业中心、国内贸易中心，着力发展生态旅游产业等新型业态，不断提高服务业的发展水平和综合竞争力。推动信息技术与产业发展深度融合，带动生产模式和组织方式变革，形成网络化、智能化、服务化、协同化的产业发展新形态。

加快现代服务业中心建设。以京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等地区为核心，建设服务全国、面向世界的现代服务业中心，大力发展金融、设计、文化创意、科技服务、咨询、软件信息服务、服务外包、商务会展、国际航运等高技

术服务业和现代服务业。充分发挥长江中游、成渝、关中、辽中南、山东半岛、中原等地区的产业优势，形成区域性现代服务业中心。支撑生产性服务业和生活性服务业集聚区建设，加快健康养老、教育培训、文化娱乐、体育健身等产业发展，促进大中城市尽快形成以服务经济为主的产业结构。继续开展国家服务业综合改革试点，推动国家服务业发展示范区建设。

推动物流贸易中心有序发展。加快推进重点物流区域和联通国际国内的物流通道建设，重点打造面向中亚、南亚、西亚的战略物流枢纽及面向东盟的陆海联运、江海联运节点和重要航空港。建设京津冀、长江三角洲、珠江三角洲、长江中游、成渝、关中一天水、中原、哈长等重要商业功能区，优化流通节点城市布局。支持沿边地区建设国际商贸和物流中心，合理布局区域物流中心。规划建设服务贸易功能区，在有条件的地区开展服务贸易创新发展试点。依托现有各类开发区和自由贸易试验区规划建设一批特色服务出口基地。

促进生态旅游产业健康发展。充分利用国土空间的多种形态和功能，因地制宜、突出特色，发展生态旅游产业。内蒙古草原、东北林区、三江源、香格里拉、长江三峡、武夷山区、武陵山区、青藏铁路沿线、海南岛等区域，积极发挥特色资源优势，在保护自然生态的前提下，发展观光、度假、特种旅游等产业。鼓励利用废弃矿山、边远海岛等开发旅游项目。

第五章 分类保护

坚持保护优先、自然恢复为主的方针，以改善环境质量为核心，根据不同地区国土开发强度的控制要求，综合运用管控性、激励性和建设性措施，分类分级推进国土全域保护，维护国家生态安全和水土资源安全，提高生态文明建设水平。

第一节 构建“五类三级”国土全域保护格局

以资源环境承载力评价为基础，依据主体功能定位，按照环境质量、人居生态、自然生态、水资源和耕地资源 5 大类资源环境主题，区分保护、维护、修复 3 个级别，将陆域国土划分为 16 类保护地区，实施全域分类保护。

按照资源环境主题实施全域分类保护。对开发强度较高、环境问题较为突出的开发集聚区，实行以大气、水和土壤环境质量为主题的保护；对人口和产业集聚趋势明显、人居生态环境问题逐步显现的其他开发集聚区，实行以人居生态为主题的保护；对重点生态功能区，实行以自然生态为主题的保护；对水资源供需矛盾较为突出的地区，实行以水资源为主题的保护；对优质耕地集中地区，实行以耕地资源为主题的保护。

表 2 国土分类分级保护

保护主题

保护类别

范 围

保护措施

环境质量

环境质量与人居生态修复区

环渤海、长江三角洲、珠江三角洲等地区

加强水环境、大气环境、土壤重金属污染治理，科学推进河湖水系联通，构建多功能复合城市绿色空间。

环境质量与水资源维护区

呼包鄂榆、兰州—西宁、天山北坡等地区

加强大气环境和水环境治理，调整产业结构，严格用水总量控制。

环境质量与优质耕地维护区

哈长、冀中南、晋中、关中—天水、皖江、长株潭、成渝、东陇海等地区

强化水环境、大气环境和土壤环境治理；加强优质耕地保护与高标准农田建设。

环境质量维护区

黄河龙门至三门峡流域陕西段、山西段，贵州西部、云南北部等地区

改善区域水环境质量，提高防范地震和突发地质灾害的能力。

人居生态

人居生态与优质耕地维护区

武汉都市圈、环鄱阳湖、海峡西岸、北部湾等地区

保护城市绿地和湿地系统，治理河湖水生态环境，科学推进河湖水系联通，保护优质耕地。

人居生态与环境质量维护区

滇中、黔中地区

加强滇池流域湖体水体污染综合防治，开展重金属污染防治和石漠化治理。

人居生态维护区

藏中南地区

加强草原和流域保护，构建以自然保护区为主体的生态保护格局。

自然生态

水源涵养保护区

阿尔泰山地、长白山、祁连山、大小兴安岭、若尔盖草原、甘南地区、三江源地区、南岭山地、淮河源、珠江源、京津水源地、丹江口库区、赣江—闽江源、天山等地区

维护或重建湿地、森林、草原等生态系统；开展生态清洁小流域建设，加强大江大河源头及上游地区的小流域治理和植树造林种草。

防风固沙保护区

呼伦贝尔草原、塔里木河流域、科尔沁草原、浑善达克沙地、阴山北麓、阿尔金草原、毛乌素沙地、黑河中下游等地区

加大退耕还林还草、退牧还草力度，保护沙区湿地，对

主要沙尘源区、沙尘暴频发区，加大防沙治沙力度，实行禁牧休牧和封禁保护管理。

水土保持保护区

桂黔滇石漠化地区、黄土高原、大别山山区、三峡库区、太行山地、川滇干热河谷等地区

加强水土流失预防，限制陡坡垦殖和超载过牧，加强小流域综合治理，加大石漠化治理和矿山环境整治修复力度。

生物多样性保护区

藏西北羌塘高原、三江平原、武陵山区、川滇山区、海南岛中部山区、藏东南高原边缘地区、秦巴山区、辽河三角洲湿地、黄河三角洲、苏北滩涂湿地、桂西南山地等地区

保护自然生态系统与重要物种栖息地，防止开发建设破坏栖息环境。

自然生态保护区

新疆塔克拉玛干沙漠、古尔班通古特沙漠，青海柴达木盆地，内蒙古巴丹吉林沙漠、腾格里沙漠、乌兰布和沙漠，藏北高原，青藏高原南部山地等地区

减少人类活动对区域生态环境的扰动，促进生态系统的自我恢复。推进防沙治沙。

自然生态维护区

青藏高原南部、淮河中下游湿地、安徽沿江湿地、鄱阳湖湿地、长江荆江段湿地、洞庭湖区等地区

限制高强度开发建设，减少人类活动干扰；植树种草，退耕还林还草；保护湿地生态系统，退田还湖，增强调蓄能

力。

水资源

水资源与优质耕地维护区

海河平原、淮北平原、山东半岛等地区

合理配置水资源，加强地下水超采治理，提高水资源利用效率，改善区域水环境质量；加强基本农田建设与保护。

水资源短缺修复区

内蒙古西部、嫩江江桥以下流域、沿渤海西部诸河流域、新疆哈密等地区

严格控制水资源开发强度，加强地下水超采治理，加强水资源节约集约利用，降低水资源损耗。

耕地资源

优质耕地保护区

松嫩平原、辽河平原、黄泛平原、长江中下游平原、四川盆地、关中平原、河西走廊、吐鲁番盆地、西双版纳山间河谷盆地等地区

大力发展节水农业，控制非农建设占用耕地，加强耕地和基本农田质量建设。

依据开发强度实施国土分级保护。对京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等优化开发区域，实施人居生态环境修复，优化开发，强化治理，从根本上遏制人居生态环境恶化趋势；对重点开发区域实施修复和维护，有序开发，改善人居生态环境；对重点生态功能区和农产品主产区实施生态环境保护，

限制开发，巩固提高生态服务功能和农产品供给能力。

第二节 推进人居生态环境保护

修复三大优化开发区域人居生态环境。以大气、水和土壤环境综合治理为重点，修复京津冀地区、长江三角洲地区、珠江三角洲地区的人居生态环境，优化人居生态格局。

严格限制高污染项目建设。依法淘汰钢铁、水泥、化工、有色等行业落后产能，有效控制区域性复合型大气污染。严格控制造纸、印染、制革、农药、氮肥等行业新建单纯扩大产能项目，强化海河北系北京段和海河南系天津段水体以及太湖等重点河湖污染治理，加强入海河流小流域综合整治和近岸海域污染防治，减少长江口、杭州湾、珠江口陆源污染物排放。加大土壤重金属污染治理力度，推动有色金属冶炼、皮革、电镀、铅酸蓄电池等行业技术更新改造，减少污染排放。限制京津冀地区高耗水行业发展，推进节水技术改造，提高工业用水循环利用率，在地下水漏斗区和海水入侵区实施地下水禁采和限采政策，加强地下水污染防治。

以恢复和保障城市生态用地为重点，强化城市园林绿地系统建设。通过规划建设绿心、绿楔、绿带、绿廊等结构性绿地，加强城乡生态系统之间的连接。以太行山、燕山、大清河、永定河、潮白河、滨海湿地等生态廊道为主体，构建京津冀地区生态格局；以长江、钱塘江、太湖、京杭大运河、宜溧山区、天目山—四明山以及沿海生态廊道为主体，构建

长江三角洲地区生态格局；以粤北山地丘陵、近海岛屿湿地和珠江水系为主体，构建珠江三角洲地区生态格局。

维护重点开发区域人居环境。辽中南、哈长等地区，发挥东北森林带生态安全屏障作用，强化水源地、森林资源和生物多样性保护，逐步恢复松嫩平原湿地，推进松花江、嫩江、辽河等流域和近岸海域污染防治。冀中南、晋中、中原等地区，推进区域大气污染防治。长江中游和皖江地区，强化鄱阳湖、洞庭湖、汉江、湘江、巢湖等河湖生态建设和保护，扩大湖泊湿地空间，增强湖泊自净功能，防治土壤重金属污染和面源污染。成渝地区，加强长江、嘉陵江、岷江、沱江、涪江等流域水土流失防治，强化水污染治理、水生生物资源恢复和地质灾害防治。呼包鄂榆、宁夏沿黄、关中一天水、兰州—西宁、天山北坡等地区，严格限制高耗水行业发展，提高水资源利用水平，控制采暖期煤烟型大气污染。黔中地区，强化石漠化治理、地质灾害防治和大江大河防护林建设，构建长江和珠江上游地区生态屏障。滇中地区，推进以滇池为重点的高原湖泊水体污染综合防治，强化酸雨污染防治。藏中南地区，加强耕地和草地保护，加大水土保持力度。

改善农村人居环境。严格工业项目环境准入，防止城市和工业污染向农村转移。加强农业面源污染防治，加大种养业特别是规模化畜禽养殖污染防治力度，保持饮用水源和土壤质量安全。大力推进测土配方施肥，科学施用化肥、农药，实现化肥、农药使用量零增长，推动生态农业和有机

农业发展。全面推进农村垃圾治理，加快农村生活污水治理和改厕，推广节能环保型炉灶，改善农村居民生活环境。加强村庄整体风貌保护与设计，注重保留当地传统文化，切实保护自然人文景观及生态环境。

第三节 强化自然生态保护

划定并严守生态保护红线。依托“两屏三带”为主体的陆域生态安全格局和“一带一链多点”的海洋生态安全格局，将水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙等生态功能重要区域，以及生态环境敏感脆弱区域进行空间叠加，划入生态保护红线，涵盖所有国家级、省级禁止开发区域，以及有必要严格保护的其他各类保护地等。生态保护红线原则上按禁止开发区域的要求进行管理，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，严禁任意改变用途，确保生态保护红线功能不降低、面积不减少、性质不改变，保障国家生态安全。

加强重点生态功能区保护。具备水源涵养、防风固沙、水土保持、生物多样性维护等功能的国家重点生态功能区，以保护修复生态环境、提供生态产品为首要任务，编制实施产业准入负面清单，因地制宜发展不影响主体功能定位的产业，限制大规模工业化和城镇化开发，引导超载人口逐步有序转移。实施更加严格的区域产业环境准入标准，提高各类重点生态功能区中城镇化、工业化和资源开发的生态环境准

入门槛。着力建设国家重点生态功能区，进一步加大中东部人口密集地区的生态保护力度，拓展重点生态功能区覆盖范围。

提高重点生态功能区生态产品供给能力。大小兴安岭、长白山、阿尔泰山地、三江源地区、若尔盖草原、甘南地区、祁连山、南岭山地、西藏东部、四川西部等水源涵养生态功能区，加强植树种草，维护或重建湿地、森林、草原等生态系统。塔里木河流域、阿尔金草原、呼伦贝尔草原、科尔沁草原、浑善达克沙地、阴山北麓等防风固沙生态功能区，加大退牧还草力度，开展禁牧休牧和划区轮牧，恢复草原植被。将 25 度以上陡坡耕地中的基本农田有条件地改划为非基本农田。黄土高原、东北漫川漫岗区、大别山山区、桂黔滇岩溶地区、三峡库区、丹江口库区等水土保持生态功能区，加大水土流失综合治理力度，禁止陡坡垦殖和超载过牧，注重自然修复恢复植被。川滇山区、秦巴山区、藏东南高原边缘地区、藏西北羌塘高原、三江平原、武陵山区、海南岛中部山区等生物多样性生态功能区，加强自然保护区建设力度，严防开发建设破坏重要物种栖息地及其自然生态系统。

促进其他自然生态地区保护。稳定南岭地区、长江中游、青藏高原南部等天然林地和草地数量，降低人为扰动强度，限制高强度开发建设，恢复植被。加强罗布泊、塔克拉玛干沙漠、古尔班通古特沙漠、腾格里沙漠、阿尔金草原、藏北高原、横断山区等生态极度脆弱地区保护，推进防沙治沙，促进沙漠、戈壁、高寒缺氧地区生态系统的自我恢复。

建立生物资源保护地体系。以自然保护区为主体，以种质资源保护区、禁猎区、禁伐区、原生境保护小区（点）等为补充，建立重要生物资源就地保护空间体系，加强生物多样性保护。建设迁地保护地体系，科学合理开展物种迁地保护。强化种质资源保存，建立完善生物遗传资源保存体系。建立外来入侵物种监测预警及风险管理机制，加强外来入侵物种和转基因生物安全管理。

表 3 重点区域生物资源保护

重点区域

保 护 重 点

北方山地平原区

重点建设沼泽湿地和珍稀候鸟迁徙地、繁殖地自然保护区；在蒙新高原草原荒漠区，重点加强野生动植物资源遗传多样性和特有物种保护；在华北平原黄土高原区，重点加强水源涵养林保护。

青藏高原高寒区

高寒荒漠生物资源。

西南高山峡谷区

横断山区森林生态系统和珍稀物种资源。

中南西部山地丘陵区

桂西、黔南等岩溶地区动植物资源。

华东华中丘陵平原区

长江中下游沿岸湖泊湿地和局部存留的古老珍贵植物

资源，主要淡水经济鱼类和珍稀濒危水生生物资源。

华南低山丘陵区

滇南地区和海南岛中南部山地特有野生动物和热带珍稀植物资源。

渤海湾滨海湿地和黄海滩涂湿地分布区

特有生物资源。

第四节 严格水资源和耕地资源保护

加强水资源保护。严格保护和加快修复水生态系统，加强水源涵养区、江河源头区和湿地保护，开展内源污染防治，推进生态脆弱河流和地区水生态修复。科学制定陆域污染物减排计划，推进水功能区水质达标，依法划定饮用水水源保护区，开展重要饮用水水源地安全保障体系达标建设，强化饮用水水源应急管理，到 2020 年城市供水水源地原水水质基本达标。严格河湖占用管理，缓解缺水地区水资源供需矛盾。西北缺水地区，合理安排农牧业、工业和城镇生活用水，加快转变农业用水方式，根据水资源承载能力，合理确定土地开发规模，严格限制高耗水工业和服务业发展，严禁挤占生态用水；西南缺水地区，加快水源工程建设，提高城乡供水保障能力；华北缺水地区，优化水资源配置，调整农业种植结构，实施节水和地下水压采，限制高耗水行业发展。

强化耕地资源保护。严守耕地保护红线，坚持耕地质量数量生态并重。严格控制非农业建设占用耕地，加强对农业

种植结构调整的引导，加大生产建设和自然灾害损毁耕地的复垦力度，适度开发耕地后备资源，划定永久基本农田并加以严格保护，2020年和2030年全国耕地保有量分别不低于18.65亿亩（1.24亿公顷）、18.25亿亩（1.22亿公顷），永久基本农田保护面积不低于15.46亿亩（1.03亿公顷），保障粮食综合生产能力5500亿公斤以上，确保谷物基本自给。实施耕地质量保护与提升行动，有序开展耕地轮作休耕，加大退化、污染、损毁农田改良修复力度，保护和改善农田生态系统。加强北方旱田保护性耕作，提高南方丘陵地带酸化土壤质量，优先保护和改善农田土壤环境，加强农产品产地重金属污染防控，保障农产品质量安全。建立完善耕地激励性保护机制，加大资金、政策支持，对落实耕地保护义务的主体进行奖励。加强优质耕地保护，强化辽河平原、三江平原、松嫩平原等区域黑土地农田保育，强化黄淮海平原、关中平原、河套平原等区域水土资源优化配置，加强江汉平原、洞庭湖平原、鄱阳湖平原、四川盆地等区域平原及坝区耕地保护，促进稳产高产商品粮棉油基地建设。

第五节 加强海洋生态环境保护

构建海洋生态安全格局。统筹海洋生态保护与开发利用，逐步建立类型全面、布局合理、功能完善的保护区体系，严格限制保护区内干扰保护对象的用海活动，恢复和改善海洋生态环境，强化以沿海红树林、珊瑚礁、海草床、湿地等为

主体的沿海生态带建设，保护海洋生物多样性。依法禁止在重点海湾等区域实施围填海作业。严格控制开发利用海岸线，加强自然岸线保护，到 2030 年自然岸线保有率不低于 35%。

加大海洋环境保护力度。坚持海陆统筹、河海兼顾的原则，以陆源防治为重点，加强重点河口、海湾综合整治，逐步实施沿海城市和入海河流总氮污染防治，强化入海排污口监管，积极治理船舶污染，增强港口码头污染防治能力，推进水产养殖污染防控，严格控制海上倾废，加强海岛综合整治、生态保护修复，提高近岸海域环境监管、环境风险防范和应急处置能力，建立海陆统筹、区域联动的海洋生态环境保护修复机制，有效改善近海海域环境质量。

第六章 综合整治

构建政府主导、社会协同、公众参与的工作机制，加大投入力度，完善多元化投入机制，实施综合整治重大工程，修复国土功能，增强国土开发利用与资源环境承载能力之间的匹配程度，提高国土开发利用的效率和质量。

第一节 推进形成“四区一带”国土综合整治格局

分区域加快推进国土综合整治。以主要城市化地区、农村地区、重点生态功能区、矿产资源开发集中区及海岸带（即“四区一带”）和海岛地区为重点开展国土综合整治。开展

城市低效用地再开发和人居环境综合整治，优化城乡格局，促进节约集约用地，改善人居环境；农村地区实施田水路林村综合整治和高标准农田建设工程，提高耕地质量，持续推进农村人居环境治理，改善农村生产生活条件；生态脆弱和退化严重的重点生态功能区，以自然修复为主，加大封育力度，适度实施生态修复工程，恢复生态系统功能，增强生态产品生产能力；矿产资源开发集中区加强矿山环境治理恢复，建设绿色矿山，开展工矿废弃地复垦利用；海岸带和海岛地区修复受损生态系统，提升环境质量和生态价值。

第二节 实施城市化地区综合整治

推动低效建设用地再开发。坚持统筹规划、明晰产权、利益共享、规范运作，以棚户区和城中村改造、城区老工业区搬迁改造为重点，积极稳妥推进低效建设用地再开发。坚持集中成片改造、局部改造、沿街改建相结合，推进城镇建设用地集约利用，保障人居环境安全，确保城区污染场地无害化再利用；依法处置闲置土地，鼓励盘活低效用地，推进工业用地改造升级和集约利用；以大中城市周边区域为重点，分类开展城中村改造，改善生产生活条件，增加建设用地有效供给。严格保护具有历史文化和景观价值的传统建筑，保持城乡特色风貌。

加强城市环境综合治理。推进城市大气、水、土壤污染综合治理，完善城镇污水、垃圾处理等环保基础设施。强化

重点区域大气污染防治联防联控，严格控制大气污染物排放总量，逐步消除重污染天气，切实改善大气环境质量。推进绿道网络建设，联接城乡绿色空间，形成有利于改善城市生态环境质量的生态缓冲地带。发展立体绿化，加快公园绿地建设，完善居住区绿化。强化城市山体、水体、湿地、废弃地等生态修复，构建城市现代化水网体系，建设生态景观廊道。加强地质灾害综合防治，以长江三角洲、华北平原、松嫩平原、汾渭盆地等地区为重点，实施城市地质安全防治工程，开展地面沉降、地面塌陷和地裂缝治理，修复城市地质环境，保障人民群众生命财产安全。

第三节 推进农村土地综合整治

加快田水路林村综合整治。以耕地面积不减少和质量有提高、建设用地总量减少、农村生产生活条件和生态环境改善为目标，按照政府主导、整合资金、维护权益的要求，整体推进田水路林村综合整治，规范开展城乡建设用地增减挂钩。加强乡村土地利用规划管控。全面推进各类低效农用地整治，调整优化农村居民点用地布局，加快“空心村”整治和危旧房改造，完善农村基础设施与公共服务设施。稳步推进美丽宜居乡村建设，保护自然人文景观及生态环境，传承乡村文化景观特色。

推进高标准农田建设。大规模建设高标准农田，整合完善建设规划，统一建设标准、监管考核和上图入库。统筹各

类农田建设资金，做好项目衔接配套，形成工作合力。在东北平原、华北平原、长江中下游平原、四川盆地、陕西渭河流域、陕北黄土高原沟壑区、山西汾河谷地和雁北地区、河套平原、海南丘陵平原台地区、鄂中鄂北丘陵岗地区、攀西安宁河谷地区、新疆天山南北麓绿洲区等有关县（市），开展土地整治工程，适度开发宜耕后备土地，全面改善相关区域农田基础设施条件，提高耕地质量，巩固提升粮食综合生产能力。

实施土壤污染防治行动。开展土壤污染调查，掌握土壤环境质量状况。对农用地实施分类管理，保障农业生产环境安全。对建设用地实施准入管理，防范人居环境风险。强化未污染土壤保护，严控新增土壤污染，加强污染源监管，开展污染治理与修复，改善区域土壤环境质量。在江西、湖北、湖南、广东、广西、四川、贵州、云南等省份受污染耕地集中区域优先组织开展治理与修复。建设土壤污染综合防治先行区。

第四节 加强重点生态功能区综合整治

强化水源涵养功能。在大小兴安岭、长白山、阿尔泰山地、三江源地区、甘南地区、南岭山地、秦巴山区、六盘山、祁连山、太行山—燕山等重点水源涵养区，严格限制影响水源涵养功能的各类开发活动，重建恢复森林、草原、湿地等生态系统，提高水源涵养功能。实施湿地恢复重大工程，积

极推进退耕还湿、退田还湿，采取综合措施，恢复湿地功能。开展水和土壤污染协同防治，综合防治农业面源污染和生产生活用水污染。

增强水土保持能力。加强水土流失预防与综合治理，在黄土高原、东北黑土区、西南岩溶区实施以小流域为单元的综合整治，对坡耕地相对集中区、侵蚀沟及崩岗相对密集区实施专项综合整治，最大限度地控制水土流失。结合推进桂黔滇石漠化片区区域发展与扶贫攻坚，实施石漠化综合整治工程，恢复重建岩溶地区生态系统，控制水土流失，遏制石漠化扩展态势。

提高防风固沙水平。分类治理沙漠化，在嫩江下游等轻度沙漠化地区，实施退耕还林还草和沙化土地治理；在准噶尔盆地边缘、塔里木河中下游、塔里木盆地南部、石羊河下游等重度荒漠化地区，实施以构建完整防护体系为重点的综合整治工程；在内蒙古、宁夏、甘肃、新疆等地的少数沙化严重地区，实行生态移民，实施禁牧休牧，促进区域生态恢复。重点实施京津风沙源等综合整治工程，加强林草植被保护，对公益林进行有效管护，对退化、沙化草原实施禁牧或围栏封育。在适宜地区推进植树种草，实施工程固沙，开展小流域综合治理，大力发展特色中草药材种植、特色农产品生产加工、生态旅游等沙区特色产业。

第五节 加快矿产资源开发集中区综合整治

实施矿山环境治理。开展矿山地质环境恢复和综合治理，推进历史遗留矿山综合整治，稳步推进工矿废弃地复垦利用，到2030年历史遗留矿山综合治理率达到60%以上。严格落实新建和生产矿山环境治理恢复和土地复垦责任，完善矿山地质环境治理恢复等相关制度，依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施，加强矿山废污水和固体废弃物污染治理。

加快绿色矿山建设。进一步完善分地区分行业绿色矿山建设标准体系，全面推进绿色矿山建设，在资源相对富集、矿山分布相对集中的地区，建成一批布局合理、集约高效、生态优良、矿地和谐的绿色矿业发展示范区，引领矿业转型升级，实现资源开发利用与区域经济社会发展相协调。到2030年，全国规模以上矿山全部达到绿色矿山标准。

第六节 开展海岸带和海岛综合整治

加强海岸带修复治理。推进渤海湾、江苏苏北沿海、福建厦门一平潭沿海、广东珠江口等海岸带功能退化地区综合整治，恢复海湾、河口海域生态环境。加强陆源污染控制，削减入海河流污染负荷。严格执行养殖废水排放标准，控制养殖尾水排放。提高污水、垃圾收集处理率，改善海岸带旅游区环境。推进近岸海域生态恢复，整治受损岸线，重点对自然景观受损严重、生态功能退化、防灾能力减弱、利用率低下的海域海岸带进行修复整治，到2030年完成整治和

修复海岸线长度 2000 千米以上。

推进海岛保护整治。重点推进有居民海岛整治、拟开发海岛与偏远海岛基础设施改善与整治，保护海岛自然资源和生态环境，治理海岛水土流失和污染。加强领海基点海岛保护工程建设，修复生态受损的领海基点海岛。规范无居民海岛开发利用，保护修复生态环境。

第七章 联动发展

适应新形势新要求，以区域合作为重点促进区域一体化发展，积极推动重点地区率先发展，大力支持老少边贫等特殊地区加快发展。深化开放合作，加强区域联动，着力构建更加开放、和谐的国土开发格局。

第一节 推进区域一体化发展

以加快推进区域合作为重点促进区域一体化发展。依托国土开发轴带，进一步打破行政区划限制，鼓励和支持开发集聚区在国土开发保护、基础设施建设、市场体系构建等重点领域开展合作，促进产业承接转移，实现要素跨区域自由流动和优化组合，全面提升合作层次和水平。

充分发挥国土开发轴带的集聚和连通作用，加快构建综合运输通道，促进国土开发轴带沿线地区要素流动与产业协作，推进形成沿重点开发轴带的城镇、产业密集带。依托长

江经济带和丝绸之路经济带，引导东部沿海地区产业向中西部地区有序转移，鼓励中西部地区运用企业协作、园区共建等形式，不断创新与东部地区进行全方位合作的途径与模式。

支持京津冀、长江三角洲、珠江三角洲、长江中游、成渝等开发集聚区加快一体化进程，加强在基础设施、产业发展、生态环境、公共服务、社会管理等方面的合作，构建互联互通的基础设施网络和资源要素市场体系，消除市场壁垒，促进生产要素跨区域自由流动。

健全区域协调发展机制，加强跨区域和全流域的协调协作。完善对口支援制度和措施，通过发展飞地经济、共建园区等合作平台，建立互利共赢、共同发展的互助机制。建立健全生态保护补偿、资源开发补偿等区际利益平衡机制。

发挥重点地区的引领带动作用。推进国家级新区、国家级综合配套改革试验区、重点开发开放试验区等各类重点功能平台建设，促进各类功能区有序发展。鼓励东部沿海地区主动融入经济全球化和区域一体化，全面参与国际分工与合作。加快推进上海、广东、天津、福建等自由贸易试验区建设。加强陆海统筹，着力培育一批新的海洋经济增长极，推动形成我国北部、东部、南部三个海洋经济圈。在中西部地区，培育长江中游、成渝等经济基础良好、资源环境承载力强、发展潜力较大的地区成为新的经济增长极。鼓励改革试验区创新发展，加快开发开放步伐，积累创新实践经验，为统筹城乡区域协调发展和优化国土空间开发格局提供经验示范。

第二节 支持特殊地区加快发展

加快革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区跨越式发展。进一步加大财政转移支付和政策扶持力度，加强交通、能源、水利、信息通信等基础设施建设，大力发展特色优势产业，提高教育、卫生、文化、社会保障等公共服务水平，加大生态建设与环境保护力度，加快完善有利于提升自我发展能力的长效机制。集中力量扶持革命老区加快发展，大力推动赣闽粤原中央苏区、陕甘宁、大别山、左右江、川陕等重点贫困革命老区振兴发展，积极支持沂蒙、湘鄂赣、太行、海陆丰等欠发达革命老区加快发展，强化基础、改善环境，创新机制、激发活力，建设革命传统和爱国主义教育基地，发展红色文化产业、旅游业等特色产业。大力支持民族地区加快发展，加强东西部协作、跨省区对口支援和对口帮扶工作。推进新疆优势资源开发，加强农业、水利、交通等基础能力建设，促进经济社会跨越式发展；推进宁夏节水型社会建设，强化农业基础地位，高水平建设宁东能源化工基地；推进广西沿海沿江率先发展，发展特色产业，增强区域辐射带动能力；推进内蒙古生态建设和环境保护，发展现代农牧业，构建多元化现代产业体系；推进西藏和青海等四省藏区加快发展，促进优势特色产业发展，改善农牧区生产生活条件。推进边境城市和重点开发开放试验区等建设，支持新疆建成向西开放的重要窗口、西藏建成面向南亚开放的重要通

道、云南建成面向南亚东南亚的辐射中心、广西建成面向东盟的国际大通道；支持黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古建成向北开放的重要窗口和东北亚区域合作的中心枢纽；加快建设面向东北亚的长吉图开发开放先导区。加大扶贫开发力度，创新扶贫开发方式，健全精准扶贫工作机制，实施集中连片贫困地区脱贫攻坚，全面实施教育、卫生、文化、就业、社会保障、贫困村信息化等民生工程，培育壮大一批特色产业，增强自我发展能力。

支持资源枯竭地区等困难地区转型发展。加大政策扶持力度，促进资源枯竭、产业衰退、生态严重退化等困难地区发展接续替代产业，促进资源型地区转型创新，形成多点支撑、多业并举、多元发展新格局。坚持分类指导、差异发展，构建有利于困难地区可持续发展的长效机制。推进资源型地区产业结构优化升级，鼓励有条件的地区培育壮大接续替代产业，着力解决就业、社会保障等民生问题，加强环境整治和生态保护，加大地质找矿力度，挖掘资源潜力。进一步加大对资源枯竭型城市转移支付力度，统筹解决历史遗留问题，实现经济社会可持续发展。全面推进老工业区、独立工矿区、采煤沉陷区改造转型。支持产业衰退的老工业城市加快转型，健全过剩产能行业集中地区过剩产能退出机制。加大生态严重退化地区修复治理力度，有序推进生态移民。加快推进国有林场和林区改革。

第三节 提高开放合作水平

构建全方位对外开放格局。实行更加积极主动的开放政策，统筹各类合作机制和平台，完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系，充分发挥国内各地区比较优势，促进沿海沿边内陆开放优势互补，全面提升开放型经济水平。大力推进“一带一路”建设和国际产能合作，带动我国相关领域产品、技术、标准、服务出口。陆上依托国际大通道，以沿线中心城市为支撑，以重点经贸产业园区为合作平台，共同打造新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅等国际经济合作走廊；海上以重点港口为节点，共同建设通畅安全高效的运输大通道。

加快建设面向国际的综合交通枢纽和开发开放基地，发展建设面向国际区域合作的陆路边境口岸城镇。以新疆喀什、霍尔果斯等经济开发区，广西东兴、云南勐腊、云南瑞丽、内蒙古满洲里、内蒙古二连浩特、黑龙江绥芬河等重点开发开放试验区，以及中国图们江区域（珲春）国际合作示范区等地区为重点，大力发展外向型优势产业，建设能源资源进口加工基地，发展国际商贸物流园区和集散中心，推进国际运输通道建设，加快建设沿边经济合作区、跨境经济合作区、跨境旅游合作区，将沿边地区发展成为兴边睦邻、合作共赢、提升国家综合实力的重要区域。

表 4 重点建设的陆路边境口岸城镇

1. 面向东北亚

丹东、集安、临江、长白、和龙、图们、珲春、黑河、绥芬河、抚远、同江、东宁、满洲里、二连浩特、甘其毛都、策克

2. 面向中亚西亚

喀什、霍尔果斯、伊宁、博乐、阿拉山口、塔城

3. 面向东南亚

东兴、凭祥、宁明、龙州、靖西、那坡、瑞丽、磨憨、畹町、河口

4. 面向南亚

樟木、吉隆、亚东、普兰

提高国土资源领域开放合作水平。建立健全两种资源、两个市场运行机制，制定完善有效开发利用境外资源相关配套政策，加快“走出去”步伐，加强境外地质调查和勘查，支持具有实力的企业集团“走出去”，积极提升境外矿产资源开发利用的空间和能力，提高国家战略资源的优化配置和保障水平，建立稳定和谐互利的资源开发利用利益共享机制。建设海陆能源资源国际大通道，扩大国内短缺能源资源进口，加强石油等重要能源资源战略储备，推进技术交流与合作，鼓励引进先进的勘查开发技术、管理经验和高素质人才。

第八章 支撑保障

与国土集聚开发、分类保护和综合整治“三位一体”总

体格局相适应，推动形成基础设施更加完善、资源保障更加有力、防灾减灾更加高效、体制机制更加健全的现代化基础支撑与保障体系。

第一节 加强基础设施建设

完善综合交通运输体系。适应多中心网络型国土空间开发格局建设需要，加快建设国际国内综合运输大通道，加强综合交通基础设施网络建设，构建由铁路、公路、水路、民航和管道共同组成的配套衔接、内通外联、覆盖广泛、绿色智能、安全高效的综合交通运输体系。

建设发达完善的铁路网。加快高速铁路、区际干线、国土开发性铁路建设，积极发展城际、市郊（域）铁路，完善区域铁路网络，优化城镇密集区交通网络。到 2030 年，全国铁路营业里程达到 20 万千米以上。

建设顺畅便捷的公路网。完善国家公路网，加快国家高速公路剩余路段建设，推进扩容路段建设，加强国省干线公路新改建，建设经济干线公路、口岸公路、港口集疏运公路、旅游公路和国边防公路，推进农村公路建设。到 2030 年，建成 580 万千米公路网。

完善现代化水运体系。重点建设内河高等级航道和沿海主要港口。到 2030 年，建成干支衔接、沟通海洋的内河航道系统；进一步优化环渤海、长江三角洲、珠江三角洲、东南沿海和西南沿海地区五大区域港口群布局，形成层次分明、

优势互补、功能完善的现代港口体系。

完善机场布局体系。加快实施干线机场迁建、新建、改扩建工程，加大支线机场建设力度。到 2030 年，基本建成覆盖广泛、分布合理、功能完善、集约环保的现代化机场体系。

合理布局管道运输网络。统筹油气进口运输通道和国内储备系统建设，加快形成跨区域、与周边国家和地区紧密相连的油气运输通道。加快西北、东北、西南三大陆路进口原油和天然气干线管道建设，完善环渤海、长江三角洲、西南、东南沿海向内陆地区和沿江向腹地辐射的成品油输送管道，加强西北、东北成品油外输管道建设。完善成渝、环渤海、珠江三角洲、中南、长江三角洲等区域性天然气输送管网，形成连接主产区、消费地和储气点的全国基干管网。

加快水利基础设施建设。坚持节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力，集中力量加快建设一批全局性、战略性重大水利工程，统筹加强中小型水利设施建设，提高水安全保障能力。推进江河流域系统整治，进一步夯实农村水利基础，加强水生态治理与保护，完善水利防灾减灾体系。

加强江河湖库防洪抗旱设施建设。继续推进大江大河大湖治理和蓄滞洪区建设。加快中小河流、重点平原涝区治理和城市排涝设施建设，加强山洪灾害防治、海堤建设和跨界河流整治。强化重要城市应急备用水源建设，稳步推进海绵城市建设，加快干旱易发区、粮食主产区和城镇密集区抗旱水源工程及配套设施建设，做好地下水水源涵养和储备。

加快农村水利设施建设。大力发展节水灌溉，完成全国大型灌区、重点中型灌区续建配套与节水改造，新建一批现代灌区。推进小型农田水利建设，积极发展牧区水利。实施农村饮水安全巩固提升工程，进一步提高农村供水保障水平。

推进水资源配置工程建设。有序推进重点水源工程建设，提高重点地区、重点城市和粮食主产区的水资源调蓄能力和供水保障能力。按照确有需要、生态安全、可以持续的原则，适度有序推进引调水工程建设，控制跨流域调水工程的数量和规模，统筹解决区域资源性缺水问题。加强雨洪水、再生水、海水淡化等非常规水源利用。因地制宜开展江河湖库水系连通工程建设，构建引排顺畅、蓄泄得当、丰枯调剂、多源互补的江河湖库水网体系。

强化环保基础设施建设。提升城镇污水处理水平，加大污水管网建设力度，推进雨、污分流改造，加快县城和重点建制镇污水处理厂建设。加强大宗工业固体废弃物和危险废弃物污染防治，加快医疗废弃物全过程管理与无害化处置设施和城乡生活垃圾处理设施建设。建设先进高效的放射性污染治理和废物处理体系，加快放射性废弃物贮存、处理和处置能力建设。

推进信息通信基础设施建设。加快构建高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施，形成万物互联、人机交互、天地一体的网络空间。统筹布局新一代移动通信网、下一代互联网、数字广播电视网、卫星通信等设施建设，实现电信网、广电网、互联网三网融合，促进网络互联互通和业务融

合，形成超高速、大容量、高智能国家干线传输网络。建设地球观测系统和信息高速公路。加强地理空间信息基础设施建设。实施“宽带中国”战略，加快推进宽带、融合、泛在、安全的新一代网络基础设施建设。加快推进宽带网络基础设施适度超前建设和均衡发展，逐步推进物联网规模化应用，加强农村地区信息通信基础设施建设，提高农村地区信息终端普及率。

第二节 保障合理建设用地需求

保障经济社会发展必要用地。充分发挥土地利用总体规划、用地计划的整体管控作用，合理安排建设用地规模、布局、结构和时序。优先保障易地扶贫搬迁等民生项目和战略性新兴产业、现代服务业项目用地，合理安排重点基础设施项目用地。支持新农村建设，保障农业生产、农民生活、农村发展必需的建设用地。保障沿边地区发展合理用地，促进外向型经济快速发展。

合理拓展建设用地新空间。在不破坏自然环境和确保地质、生态安全的前提下，引导工业、城镇建设优先开发低丘缓坡地及盐碱地、裸地等未利用地和废弃地，减少建设占用耕地，尽量不占耕地，确需占用耕地的要严格落实占补平衡制度。科学规划、合理开发利用地上地下空间。依据海洋生态环境承载能力，科学合理确定围填海规模。

全面提升土地节约集约利用水平。实施建设用地总量和

强度双控行动，严格执行建设项目用地准入标准，创新节地模式，推广节地技术。严控新增建设用地，有效管控新城新区和开发区无序扩张。有序推进城镇低效用地再开发和低丘缓坡地开发利用，推进建设用地多功能开发、地上地下立体综合开发利用，促进空置楼宇、厂房等存量资源再利用。严控农村集体建设用地规模，探索建立收储制度，盘活农村闲置建设用地。加强土地利用监测监管，实行单位国内生产总值建设用地目标考核。“十三五”期间，单位国内生产总值建设用地使用面积下降 20%。

控制国土开发强度。根据各区域资源环境承载能力、国土开发强度及在国土开发格局中的定位，合理配置建设用地指标，实行国土开发强度差别化调控。进一步优化环渤海地区、长江三角洲地区、珠江三角洲地区空间开发结构，严格控制开发强度和新增建设用地供给，积极盘活存量建设用地，降低工业用地比例。支持长江中游地区、成渝地区等重点开发区域加快产业发展与人口集聚，促进经济社会发展，适当提高国土开发强度，稳定建设用地供给。限制农产品主产区和重点生态功能区开发强度，鼓励整治修复农业和生态空间。到 2030 年，国土开发强度控制在 4.62% 以内。优化城乡建设用地结构和布局，到 2030 年城镇与农村建设用地面积之比调整为 3.9 : 6.1 左右。

第三节 强化水资源综合配置

严格控制流域和区域用水总量。统筹各地区水资源承载能力与合理用水需求，控制水资源开发利用强度，科学制定主要江河流域水量分配方案。

加强水资源保障能力建设。合理安排生产、生活、生态用水，统一调配本地与外地、地表与地下水资源。合理安排改造现有水源地，科学规划新建和调整水源地，蓄引提调结合、大中小微并举，建立健全流域与区域相结合、城市与农村相统筹、开发利用与节约保护相协调的水资源供应体系。

促进水资源节约利用。建立健全有利于节约用水的体制机制，稳步推进水价改革，强化用水定额管理，加快制定高耗水工业和服务业用水定额国家标准。以水资源承载能力为依据，严格控制水资源短缺和生态脆弱地区的城市规模扩张。对水资源短缺地区实行更严格的产业准入、取用水定额控制。加快农业、工业、城镇节水改造，开展节水综合改造示范。加快非常规水资源利用，实施雨洪资源利用、再生水利用等工程。转变农业用水方式，全面提高水资源利用效率和效益，到 2030 年，全国节水灌溉面积占农田灌溉面积的 85%以上，农田灌溉用水有效利用系数提高到 0.6 以上。

第四节 构建能源安全保障体系

加强能源矿产勘查。按照深化东（中）部、发展西部、加快海域、开辟新区、拓展海外的思路，加强渤海湾、鄂尔多斯、四川、塔里木、东海等重点盆地油气勘查，获取规模

储量；加大银额、羌塘等含油气盆地及中上扬子地区勘查力度，实现油气资源战略接替。以优质动力煤和炼焦煤为重点，加快神东、陕北、晋北等国家大型煤炭基地资源勘查进程。加强铀矿资源调查和潜力评价，加快探明一批新的矿产地。实施油页岩和油砂资源调查与潜力评价，积极推进页岩气、煤层气、致密油（气）等非常规油气资源勘查，在我国海域和陆域具备成藏条件的地区，探索开展天然气水合物勘查开发。开展全国地热资源远景调查评价。

提高能源开发利用水平。推动能源生产和消费革命，优化能源结构，以开源、节流、减排为重点，确保能源安全供应。重点建设山西、鄂尔多斯盆地、内蒙古东部地区、西南地区、新疆五大重点综合能源基地和东部沿海核电带，构建“五基一带”能源开发利用格局。加强深海油气资源开发，加快常规天然气增储上产，推进油页岩、页岩气、天然气水合物、油砂综合利用技术研发与推广。加强煤层气和煤炭资源综合开发，提高综合利用水平。切实提高煤炭加工转化水平，强化煤炭清洁高效利用。在保护生态的前提下，有序稳妥开发水电，安全发展核电，高效发展风电，扩大利用太阳能，有序开发生物质能。实施新能源集成利用示范工程，因地制宜推进新型太阳能光伏和光热发电、生物质气化、生物燃料、海洋能等可再生能源发展，大幅提高非化石能源占能源消费总量的比例。

完善高效快捷的电力与煤炭输送骨干网络。强化智能电网与分布式能源系统的统筹建设，逐步降低煤炭消费比重特

别是非电用煤比重。坚持输煤输电并举，逐步提高输电比重，扩大北煤南运和西电东送规模。结合大型能源基地布局，稳步建设西南能源基地向华东、华中地区和广东省输电通道，鄂尔多斯盆地、山西、锡林郭勒盟能源基地向华北、华中、华东地区输电通道。加快区域和省际超高压主网架建设，加快实施城乡配电网建设和改造工程，提高综合供电能力和可靠性。优化煤炭跨区流向，重点建设内蒙古西部地区至华中地区的北煤南运战略通道；建设山西、陕西和内蒙古西部地区至唐山地区港口、山西中南部至山东沿海港口等西煤东运新通道；结合兰新铁路扩能改造和兰渝铁路建设，完善疆煤外运通道。

第五节 提升非能源重要矿产资源保障能力

加强重要矿产资源勘查。积极实施找矿突破战略行动，以铁、铜、铝、铅、锌、金、钾盐等矿种为重点，兼顾稀有、稀散、稀土金属和重要非金属矿产，完善以市场为导向的地质找矿新机制，促进地质找矿取得重大突破。加强重点成矿区带勘查，摸清海洋矿产资源家底，建设一批矿产资源勘查开采接续基地，塑造资源安全与矿业发展新格局。积极参与国外矿产资源勘探开发。到 2030 年，重要矿产资源探明储量保持稳定增长。

强化矿产资源合理开发与保护。提高铁、铜、铝土矿等重要金属矿产持续供应能力，开发石墨等新型非金属矿物材

料。积极开发利用战略性新兴矿产，加强重要优势矿产保护，对保护性开采特定矿种实行开采总量控制。健全战略储备与商业储备相互结合、矿产品储备与矿产地储备互为补充的重要矿产储备体系。到 2030 年，重要矿产国内保障程度有所提高。

推进矿产资源综合利用。加强低品位、共伴生、难选冶矿产资源的综合评价和综合利用，增加和盘活一批资源储量，加快安全高效先进的采选技术设备研发与推广，减少储量消耗和矿山废弃物排放。建立矿产资源采选回收率准入标准管理和监督检查体系，开展矿产资源综合利用试点示范，推进矿产资源综合利用示范基地和绿色矿山建设，带动矿产资源领域循环经济发展，提升矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用率整体水平，提高矿产资源利用效率。

第六节 增强防灾减灾能力

完善灾害监测预警网络。加强自然灾害预测预警技术的开发、试验与推广普及，强化重大自然灾害的早期监测、快速预警，提高对突发性自然灾害的短期和中长期预测能力。建立防灾减灾信息共享、预报会商和预警联动机制，强化预警信息发布能力建设。

加强重点区域灾害防治。以自然灾害高风险区、重大工程扰动区等区域为重点，加强重大自然灾害和巨灾隐患早期识别、风险评估、监测预警与工程防治。加强自然灾害严重

地区防灾减灾能力建设，提高城乡建筑和公共设施的设防标准和抗灾能力。对人口和产业密集区开展重要设施风险评估和建筑物抗震性能普查，建设综合防灾能力信息数据库。结合新农村建设，有序组织地质灾害重大隐患点移民搬迁。

提升灾害综合应对能力。实施自然灾害防御工程。加快推进防汛抗旱、防震抗震、防寒抗冻、防风抗潮、森林草原防火、重大沙尘暴灾害预防、病虫害防治、野生动物疫病疫源防控等骨干工程建设。完善政府、社会、企业和个人共同参与的灾害管理机制，进一步加强灾害风险防范、应急救援和灾后恢复重建能力建设，推动形成多灾种共防、各部门协同、跨区域合作的综合防灾减灾工作格局。

构建国土生态安全屏障。以重点生态功能区为依托，加快建设国土生态安全屏障。在大小兴安岭和长白山森林生态功能区以及三江平原，加强森林资源保护与修复，促进湿地恢复；在鄂尔多斯、阿拉善、塔里木盆地北沿等地，保护与恢复林草植被，增强防风固沙功能；在三江源、祁连山等地，加强草原与湿地保护与恢复，增强水源涵养功能；在黄土高原和太行山区等地，加强森林、草原等天然植被保护与恢复，增强水土保持功能；在秦巴山地、岷山、横断山区，加强森林资源与野生动植物物种资源保护，增强水源涵养功能；在三峡库区，加强森林、草原等天然植被保护与恢复，增强水土保持与水源涵养功能；在西南岩溶地区，开展石漠化治理，增强水土保持与水源涵养功能；在长江中下游地区，加强湖泊湿地恢复，增强洪水调蓄功能；在南岭山地、武夷山区，

加强森林资源保护与恢复，增强水土保持与水源涵养功能；在东部沿海地区，加强沿海防护林特别是红树林保护与恢复，增强防护海岸和抵御台风、海啸等自然灾害的功能；在东北、华北与黄淮海平原等地，增强生态防护功能，保障粮食生产安全；在大中城市，加强森林、草原、湖泊、湿地、农田等资源保护，增强生态防护、气候调节与景观绿化功能。

第七节 推进体制机制创新

健全自然资源管理制度体系。按照归属清晰、权责明确、监管有效的要求，加快完善自然资源资产产权制度，着力建立健全公益性自然资源资产国家统一管理制度，坚持和完善经营性自然资源资产有偿使用制度，对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等自然生态空间进行统一确权登记。完善自然资源监管体系，统一行使国土空间用途管制职责。以实行综合调查评价制度、加强动态监测为基础，建立资源环境承载能力监测预警机制，对资源环境承载能力减弱的区域实行限制性开发。建立健全国土空间开发保护和用途管制制度，全面实行自然资源资产有偿使用制度和生态保护补偿制度，将资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系；建立自然资源开发利用奖惩机制，健全能源、水、土地节约集约使用制度；逐步建立覆盖森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域的多元化生态

保护补偿机制。按照有偿处置、收益合理分配、强化综合监管的原则，建立健全国有自然资源资产管理制度。

健全市场机制。深化自然资源资产有偿使用制度改革，推进市场体系建设。扩大有偿使用范围，创新取得方式，健全占用制度，完善资源价格形成机制和收益分配制度。进一步扩大市场配置自然资源的范围。完善自然资源使用权利体系，促进资源使用权利自由有序流转。建立统一、开放、竞争、有序的资源要素市场体系。深化资源性产品要素价格和要素市场改革，建立反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的资源性产品价格形成机制。健全自然资源要素有形市场，加强公共资源交易平台建设，完善交易规则，促进交易公开透明。提升资源要素市场信息监管能力，以土地市场动态监测为基础，健全完善覆盖矿业权、海域使用权等资源要素市场信息的统一动态监管系统，加强市场调控和监管。

严格“三线”管控。划定城镇、农业、生态空间，严格落实用途管制。科学确定国土开发强度，严格执行并不断完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、环保制度，对涉及国家粮食、能源、生态和经济安全的战略性资源，实行总量控制、配额管理制度，并分解下达到各省（区、市）。设置“生存线”，明确耕地保护面积和水资源开发规模，保障国家粮食和水资源安全；设置“生态线”，划定森林、草原、河湖、湿地、海洋等生态要素保有面积和范围，明确各类保护区范围，提高生态安全水平；设置“保障线”，保障

经济社会发展所必需的建设用地，促进新型工业化和城镇化健康发展，确定能源和重要矿产资源生产基地及运输通道，确保国家能源资源持续有效供给。

实施分区引导。按照发挥地区比较优势、促进区域协调发展、推进国土纵深开发和陆海统筹的总要求，在综合考虑自然本底条件、经济社会联系、人口和产业分布等因素基础上，明确各区域开发重点、保护内容和整治任务，制定实施差别化政策，创新管理方式，进一步强化分区引导和空间管控，促进国土均衡开发和区域协调发展。

第九章 配套政策

在充分发挥现有相关政策综合效能的基础上，积极推进制度创新，研究制定促进国土空间开发格局优化的配套政策体系，保障《纲要》规划目标和重点任务的完成。

第一节 资源环境政策

加快土地管理制度改革创新。加强土地用途转用许可管理，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。实行最严格的耕地保护制度，落实各级人民政府耕地保护目标责任制。实行最严格的节约用地制度，建立建设用地使用标准控制制度，建立健全节约集约用地责任机制和考核制度，创建土地节约集约模范市县。

加强存量建设用地挖潜，盘活存量用地。进一步完善城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、低丘缓坡地和未利用地开发利用等政策。深化城市土地使用制度改革，完善法规制度，实施城镇低效用地再开发，推进土地二级市场改革试点。统筹推进农村土地制度改革，做好农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。

实行最严格水资源管理制度。严格水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”管理。加强水资源开发利用控制管理，严格规划管理和水资源论证，控制流域和区域取用水总量，严格实施取水许可和水资源有偿使用制度。加强用水效率控制管理，强化各地区、各行业用水定额管理。加快推进节水技术改造，加强水功能区限制纳污管理，从严核定水域纳污容量，严格控制入河湖排污总量。加快水权交易试点，培育和规范水权市场。健全水资源监控体系，建立水资源管理责任考核制度。

深化矿产资源管理制度改革。探索建立矿产资源权益金制度，进一步深化矿产资源有偿使用制度改革，建立最低勘查投入标准和矿业权使用费动态调整机制，调整矿业权使用费征收标准。严格控制 and 规范矿业权协议出让，全面推进矿业权市场建设，完善矿产资源开发收益分配机制。健全完善矿产资源节约与综合利用技术标准体系，制定完善重要矿产资源“三率”（开采回采率、选矿回收率、综合利用率）标准。健全矿产资源节约与综合利用调查和监测评价制度，强化矿产资源节约与综合利用激励约束机制，完善资源配置、

经济激励等引导政策，促进资源持续利用。制定矿产资源勘查、矿产资源储备保护、矿山生态保护和恢复治理等支持政策。

完善海域使用管理制度。严格用海规划管理，发挥海洋功能区划、规划的管控作用，强化集约用海，严格围填海计划约束。科学确定海洋开发规模、方式和时序。合理控制各类建设用海规模，优先安排鼓励类产业、战略性新兴产业和社会公益项目用海。推进海域使用权招标、拍卖、挂牌出让，规范海域使用权的转让、出租和抵押管理。完善海域金征收管理制度，加大海域、海岸带整治修复投入。建立陆海统筹、区域联动的海洋生态环境保护修复机制，加强滩涂、近岸海域、重要海湾和脆弱岸线综合治理，严格控制陆源污染物排放入海。

健全环境保护管理制度。划定生态保护红线，严守环境质量底线，将大气、水、土壤等环境质量“只能更好、不能变坏”作为地方各级政府环保责任红线，相应确定污染物排放总量限值和环境风险防控措施。建立完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，建立陆海统筹的生态系统修复和污染防治区域联动机制，完善排污许可制。落实环境目标责任制，推进主要污染物总量减排和环境质量监督考核。在重金属污染综合防治重点区域实施污染物排放总量控制，健全排污权有偿取得和使用制度，扩大排污权有偿使用和交易试点范围，发展排污权交易市场。推进建立企业环境行为信用评价制度。严格执行环境影响评价制度，健全规划环境

影响评价和建设项目影响评价联动机制。积极推进环境污染第三方治理，引入社会力量投入环境污染治理。

第二节 产业投资政策

完善产业政策。按照加快转变经济发展方式和优化国土空间开发格局的总体要求，定期修订产业结构调整指导目录和外商投资产业指导目录。按照区别对待、有保有压、分类指导的原则，针对不同地区资源环境约束条件，深化细化产业政策体系。强化节能节地节水、环境、技术、安全等市场准入标准，加快淘汰落后产能，合理控制能源消费总量，调整能源结构，推动传统能源安全绿色开发和清洁低碳利用。发展清洁能源、可再生能源。建立完善节能量、碳排放权交易市场。发展循环经济，提高造纸、印染、化工、建材、有色、制革等行业污染物排放标准和清洁生产评价标准。大力发展节能环保产业，实施节能环保产业重大技术装备产业化工程。发展有机农业、生态农业以及特色经济林、林下经济、森林旅游等林产业。

优化投资政策。加大对国土综合整治地区、重点生态功能区、老少边贫等特殊地区的投入力度，建立多元投入激励机制，科学引导民间资本参与国土开发、保护和整治，完善投资收益分配机制，形成国土开发保护合力。

第三节 财政税收政策

健全促进耕地保护和农业发展的财税政策。健全耕地保护补偿制度。加大公共财政对“三农”的支持力度，保证“三农”投入稳定增长。逐步加大中央对农产品主产区的财政转移支付力度。健全粮食主产区利益补偿制度，支持粮食主产区公共服务和基础设施配套建设。增加产粮大县奖励资金，提高产粮大县人均财力水平，调整完善农业补贴政策，着重支持粮食适度规模经营，加大对耕地地力保护的支持力度。加强财税政策与农村金融政策的有效衔接，引导更多信贷资金投向“三农”，完善农业保险政策。

建立健全促进生态保护的利益补偿机制。进一步改革完善财税体制，完善转移支付制度，归并和规范现有生态保护补偿渠道，逐步加大中央财政对重点生态功能区的转移支付力度和对禁止开发区域的投入力度。推动地区间、流域上下游建立横向生态保护补偿机制，坚持谁受益、谁补偿的原则，探索开发地区对保护地区、生态受益区对生态保护区通过资金补助、产业转移、人才培养、园区共建等方式实施生态保护补偿。

第十章 《纲要》实施

《纲要》实施要充分发挥市场配置资源的决定性作用，各级政府要正确履行职责，切实加强组织领导，合理配置公共资源，有效引导社会资源，健全体制机制，夯实实施基础，

保障《纲要》目标任务顺利完成。

第一节 夯实实施基础

完善规划体系。以主体功能区规划为基础，统筹各类空间性规划，推进“多规合一”，编制国家级、省级国土规划，并与城乡建设、区域发展、环境保护等规划相协调，推动市县层面经济社会发展、城乡建设、土地利用、生态环境保护等“多规合一”。各地区、各部门、各行业编制相关规划、制定相关政策，在国土开发、保护和整治等方面，应与国土规划相衔接。

完善法律制度。推动制修订相关法律法规，完善科学化、民主化、规范化的规划编制与实施管理制度，严格规范国土规划编制、审批、实施及修改程序。

加强队伍建设。加强国土规划理论、方法和技术研究，促进国土规划学科发展；加快制定国土规划编制规程、技术标准和成果质量规范。建立完善规划从业人员上岗认证和机构资质认证制度，推进国土规划人才队伍和机构建设；切实提高国土规划技术和管理人才专业素养，提升国土规划管理水平。

第二节 加强实施管理

强化组织领导。国土资源部、国家发展改革委要会同有

关部门建立《纲要》实施的部门沟通协商机制，切实履行职责，强化制度机制设计，统筹重大政策研究和制定，协调解决国土开发、保护和整治中的重大问题，共同推进实施。地方各级人民政府要建立健全工作机制，研究制定具体政策措施和工作方案，全面落实《纲要》目标任务。要强化中央与地方之间的协调联动，明确职责分工，形成推进实施的共同责任机制。建立《纲要》实施绩效考核制度，将实施情况纳入国家土地督察机构对省级人民政府监督检查范围。

推动公众参与。建立专家咨询制度，成立具有广泛代表性的专家委员会，加强国土规划编制实施的咨询论证。建立健全公众参与制度，加大宣传力度，增强公众对科学、高效、集约利用国土空间重要性的认识，提高全社会参与《纲要》实施与监督的主动性，营造有利于依法依规开发利用国土空间的良好氛围。

加强实施监管。国土资源部、国家发展改革委要建立健全《纲要》实施监督检查制度，坚持专项检查与日常监督检查相结合，强化实施情况专项统计，全面及时准确掌握基础数据和信息。健全国土资源调查评价和动态监测体制机制，建立国土空间变化监测体系，完善调查监测指标和网络，对国土规划实施情况进行全面监测和评估。建立《纲要》实施定期评估和动态调整机制。建立信息发布制度，提升国土规划管理信息化水平，推动信息共享。重大情况及时向国务院报告。