NO.000.00016

辽宁省人民政府办公厅收文

17 11 1 16 00

8831 1

中央、中央办公厅文件处理单

000016

中共辽宁省委办公厅文电处　　收件编号：140

来文单位	中共中央、国务院	来文时间	2017-10-30 10:00
来文份数	翻印 7740 份	分发范围	县团级
文件标题及发文字号	中共中央、国务院关于完善主体功能区战略和制度的若干意见（中发〔2017〕27 号）		

内容摘要：

中共中央、国务院就完善主体功能区战略和制度出台若干意见。

拟办意见：

1. 拟将此件翻印分发县团级以上单位。

2. 建议请省发展改革委牵头，会同组织、国土、财政、环保、农业、海洋渔业、住房城乡建设等部门，研究制订我省实施方案，确保本《意见》精神在我省落地见效。

拟请国安并焕鑫同志审阅后，报正谱、张雷并一军、求发同志阅示。

1030　30/10　10.31

领导批示：

拟同意。

张国清 10.31

一军 第 17 号 2017 年 11 月 3 日

请办公厅之、抓紧研究制定实施方案，报省政府审定。王阳 11.2

1774 7 11 2

办理情况： 拟办意见已经王冰同志审阅。

承办人：李毓彤　　负责人：张民　　联系电话：23128540

NO.000.00001

3525
2

中机发12091

省委办公厅

000001

中共中央文件

中发〔2017〕27号

中共中央　国务院
关于完善主体功能区战略和制度的若干意见

（2017年10月12日）

推进主体功能区建设，是党中央、国务院作出的重大战略部署，是我国经济发展和生态环境保护的大战略。为充分发挥主体功能区在推动生态文明建设中的基础性作用和构建国家空间治理体系中的关键性作用，完善中国特色国土空间开发保护制度，实现国家空间治理能力现代化，现提出以下意见。

一、重大意义

2010年国务院印发《全国主体功能区规划》、党的十七

届五中全会提出实施主体功能区战略，特别是党的十八届三中全会明确坚定不移实施主体功能区制度以来，我国主体功能区建设取得了积极成效，主体功能区理念已成为广泛共识，每个县级行政单元均已明确了主体功能定位，城市化战略格局、农业战略格局和生态安全战略格局基本形成，配套政策和制度安排逐步完善，主体功能区在国家空间发展中的重要作用日益凸显。随着我国经济社会发展进入新阶段，资源环境约束日益趋紧，生态产品供需矛盾更加突出，加快转变国土空间开发方式、创新国土空间保护模式、提升国土空间开发保护质量和效率的需求更加迫切。进一步完善主体功能区战略和制度，对于加快生态文明建设，促进空间均衡发展，推动形成更高质量更有效率更可持续的空间发展模式，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，具有重大战略意义和深远历史意义。

二、总体要求

（一）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”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，尊重自然规律和发展规律，深入实施主体功能区战略，发挥主体功能

区作为国土空间开发保护基础制度作用，推动主体功能区战略格局在市县层面精准落地，健全不同主体功能区差异化协同发展长效机制，加快体制改革和法治建设，为优化国土空间开发保护格局、创新国家空间发展模式、实现国家空间治理能力现代化夯实基础。

（二）战略取向

——坚持保护优先。统筹推进山水林田湖草一体化治理，注重在严格保护好生态安全和农产品供给安全的前提下，集约高效有序开展各类开发建设活动，确保经济社会发展与生态环境保护、民生改善相统一，当代人发展需要与子孙后代发展权益相平衡。

——坚持以承载能力为基础。调整优化城镇建设、农业生产和生态保护的空间结构和布局，注重开发强度管控，使人口规模和分布、产业结构和布局等与当地资源环境承载能力相适应。

——坚持差异化协同发展。发挥比较优势，推动分类指导和精细化发展，既注重县域层面按照不同主体功能定位完善差异化发展机制，又注重构建不同主体功能定位县域之间协调互动机制，形成差异化协同发展格局。

——坚持生态就是生产力。保护生态、修复生态就是提供生态产品，也是发展生产力，要建立健全生态产品价值实现机制，挖掘生态产品市场价值，增强重点生态功能区自我

造血功能和自身发展能力，使绿水青山真正变成金山银山。

——坚持统筹陆海空间。准确把握陆域和海域空间治理的整体性和独特性，重视以海定陆，协调匹配陆海主体功能定位、空间格局划定、开发强度管控、发展方向和管制原则设计、政策制定和制度安排，促进陆海一体化发展和保护。

（三）主要目标

到2020年，符合主体功能定位的县域空间格局基本划定，陆海全覆盖的主体功能区战略格局精准落地，“多规合一”的空间规划体系建立健全。基于不同主体功能定位的配套政策体系和绩效考核评价体系进一步健全，主体功能区制度保障体系基本建立。按照不同主体功能定位的差异化协同发展格局趋于完善，国土空间开发保护质量和效率全面提升。

三、落实主体功能区战略格局

完善主体功能区战略和制度，关键要在严格执行主体功能区规划基础上，将国家和省级层面主体功能区战略格局在市县层面落地。按照不同主体功能定位，开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，采取上下结合的方式，精准落实主体功能区战略格局，科学划定县域空间格局，科学确定开发强度和管控措施，作为编制“多规合一”的空间规划、推动形成差异化协同发展格局的基础和载体。

按照陆海统筹原则，科学划定县域“三区三线”空间格

局，注重三类空间和三条主要控制线衔接协调。按照生态功能极重要、生态环境极敏感，需要实施最严格管控的要求，科学合理划定陆域生态保护红线，按照最大程度保护生态安全、构建生态屏障的要求，划定陆域生态空间；统筹考虑农业生产资源布局和条件，科学合理划定陆域永久基本农田，统筹考虑农业生产生活，划定陆域农业空间；按照资源环境承载能力状况和开发强度控制要求，兼顾城镇布局和功能优化的弹性需要，从严划定陆域城镇开发边界和城镇空间。沿海县（市、区）要在管理海域范围内，按照海域开发与保护的管控原则，划定海洋生态保护红线和生态空间、海洋生物资源保护线和生物资源利用空间，以及围填海控制线和建设用海空间。

结合划定并严守生态保护红线、健全国家自然资源资产管理体制、建立国家公园体制等重大改革任务，进一步界定各类禁止开发区的范围和边界线，统筹纳入县域“三区三线”空间格局并实施最严格的生态保护管控，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，因地制宜实施生态移民搬迁，强化以封禁为主的自然恢复措施，切实加大生态保护补偿支持力度。

四、健全各类主体功能区空间发展长效机制

（一）优化开发区

优化开发区县（市、区）要率先实现创新驱动发展和产

业结构升级，从严控制并逐步降低开发强度，严格执行资源环境承载能力临界超载区域或超载区域管控措施，加强资源节约集约利用，提高空间利用效率。实施创新高效绿色发展优先的绩效考核评价机制，对地方政府重点考核城镇土地（建设用海）产出效率、科技进步贡献率和资源环境超载程度缓解等方面指标。

注重划定生态空间和农业空间并实施严格保护，强化绿色景观和生态廊道功能。率先实现城镇建设用地零增长，重视存量土地挖潜改造。在邻近的重点开发区选择功能疏解承接地，引导优化开发区的超载人口和产业适度疏散。推动各类分散布局的产业园区向立体化、循环化、综合性产业园区集聚，将置换腾退出的工矿建设用地，转化为生活、服务业或绿化用地，具备条件的转化为农业空间或生态空间。落实能源、水、土地资源消耗总量和强度双控，严格实施新上项目污染物减量置换措施。

严格控制围填海总量，探索实施城镇建设用围填海规模零增长制度。鼓励通过受损海域海岛修复、港口空间资源整合等方式，将部分建设用海空间转化为海洋生态空间。强化建设用海空间生态管控，推进岸线自然化和生态化。优化调整毗邻陆域产业结构和布局，以“加倍减量置换”方式核发排放入海的陆上和海上排污许可，实行更高的入海河流断面水质考核要求。

（二）重点开发区

重点开发区县（市、区、旗）要按照资源环境承载能力和可持续发展要求，科学实施开发强度管控，提高各类要素聚集水平，增强自主创新能力，培育特色产业集群，提升城市功能和品质，加快新型工业化和新型城镇化进程。健全工业化城镇化水平与质量并重、集约化发展优先的绩效考核评价机制，对地方政府重点考核地区生产总值、吸纳人口、财政收入、要素聚集程度、城镇土地（建设用海）产出效率、常住人口基本公共服务均等化、资源环境承载能力状况等方面指标。

合理划定城镇空间和城镇开发边界，适度先行布局建设交通、水利等重大基础设施，科学引导城镇开发布局。合理安排城镇开发边界内各类用地，建立健全开发边界外围预留城镇空间的开发利用机制，推动土地集约高效利用。在严守永久基本农田和生态保护红线、严格落实人地挂钩政策的前提下，允许部分农业空间和生态空间转化为城镇空间，但要从严控制并按照优化开发区标准实施效率管控，生态空间转用土地原则上应作为城市景观绿地。按照产城融合、循环低碳的要求建设改造产业园区。

统筹沿岸城镇开发边界与围填海控制线，强化建设用海空间生态管控。在开展环境影响评价和海域使用论证基础上，依法依规审批建设围填海项目。严格实施围填海用途管

制制度。严格按照入海污染物排放标准和总量控制指标等发放排污许可证。研究实施海岸建筑退缩线制度，科学划定海洋灾害重点防御区。

（三）农产品主产区

农产品主产区县（市、区、旗）要着力改善农业生产条件，完善农业创新体系，实施产业准入负面清单制度，保障农产品供给水平和质量，促进海洋生物资源可持续利用，确保国家粮食安全和食品安全。健全农业发展优先和提高农产品保障能力的绩效考核评价机制，对地方政府重点考核农业空间和海洋生物资源利用空间规模质量、农业综合生产能力、产业准入负面清单执行、农民收入、耕地质量、土壤环境治理等方面指标，不考核地区生产总值、固定资产投资、工业、财政收入和城镇化率等指标。

实施城乡建设用地总量零增长制度，对于城镇空间腾退置换出的工矿建设用地，鼓励开展土地复垦整治，符合条件的转化为农业空间或生态空间。建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。建立耕地轮作休耕制度。加大中央涉农财政转移支付资金对农产品主产区的支持力度。落实国家支持农产品主产区建设的投资政策，加大对农产品主产区农业基础设施建设的倾斜力度，引导更多社会资金支持现代特色农业发展。

加强海洋生物资源利用空间生态保护，增殖重要渔业资

源，建设海洋牧场。开展集约化设施化健康养殖，降低近岸网箱养殖密度。对资源环境超载海域，加大减船转产力度，逐年削减近海捕捞总量。执行入海污染物特别排放限值。提升渔区海洋灾害和资源环境超载的预判预警服务能力。

（四）重点生态功能区

重点生态功能区县（市、区、旗）要注重创新生态保护模式，提高生态系统服务功能，实施产业准入负面清单制度，不断提高生态产品供给能力，确保国家生态安全。健全生态保护优先的绩效考核评价机制，对地方政府重点考核生态空间规模质量、生态产品价值、产业准入负面清单执行、自然岸线保有率、民生改善等方面指标，不考核地区生产总值、固定资产投资、工业、农产品生产、财政收入和城镇化率等指标。

严格控制城镇空间规模，鼓励符合条件的非永久基本农田和生态移民迁出区，通过退耕还林还草还湿等方式转化为生态空间。强化草原生态空间用途管制，严格落实草原禁牧休牧轮牧和草畜平衡制度，切实保护好草原生态系统功能。对按照产业准入负面清单要求提前关停并转的企业，给予必要的奖励补偿和安置补助。中央和地方财政统筹考虑生态产品价值、生态保护红线、产业准入负面清单、生态保护成效等因素，加大重点生态功能区转移支付力度。落实国家支持重点生态功能区建设的投资政策。科学评估生态产品价值，

培育生态产品交易市场，创新绿色金融工具，吸引社会资本支持重点生态功能区发展绿色生态经济。选择浙江、江西、贵州、青海等省份具备条件的地区，开展生态产品价值实现机制试点。支持重点生态功能区内有劳动能力的贫困人口转为生态保护人员。鼓励重点生态功能区到邻近重点开发区共建产业园区，积极发展“飞地经济”。

采取生态保护补偿、就业安置等方式，支持退围还海，扩大海洋生态空间。毗邻陆域的发展方向和管制原则要服从海域重点生态功能区定位要求。实施最严格的污染物排放标准，尽快实现入海污染物排放总量零增长。探索建立蓝碳标准体系及交易机制。提高海洋生态系统防灾减灾服务能力。

五、保障措施

（一）加强组织领导

国家发展改革委要强化统筹协调职能，会同有关部门和单位进一步完善中央层面主体功能区战略和制度实施机制，形成协同推进主体功能区建设的整体合力。2017年年底前，国家发展改革委要牵头制定实施按主体功能区安排的投资政策和人口政策，国土资源部要牵头制定实施适应主体功能区要求的土地政策并落实用地指标，财政部、环境保护部、农业部等要细化完善财政、生态环境保护、农产品主产区建设等配套政策，国家海洋局要制定实施推进海洋主体功能区建设的配套政策。地方各级党委和政府要充分认识完善主体功

能区战略和制度的重大意义，建立健全主要领导同志负总责的协调机制，研究提出具体实施方案，发挥发展改革、国土资源、环境保护、城乡规划等部门优势，共同编制统一的空间规划，实施差异化绩效考核评价机制，确保2020年前各县（市、区、旗）精准落实主体功能区战略格局。

（二）强化人才保障

依托高等学校和科研机构，加强主体功能区理论与实践的学术研究，开展主体功能区相关专业建设，建立主体功能区领域高等教育人才培养体系，培育有主体功能区专业特色的高端智库和智库联盟。鼓励空间规划、空间监测等科研机构和专业人才队伍建设，开展空间规划编制和空间发展监测分析业务。广泛开展主体功能区国际合作。

（三）完善法律法规

推进国土空间开发保护和海岸带保护管理等立法工作，制定空间规划编制实施管理办法，为落实主体功能区战略和制度提供法治保障。国家发展改革委要会同有关部门系统梳理落实主体功能区战略和制度相关的现行法律法规和部门规章，适时提出立改废释的建议。

（四）加强督促落实

各级组织人事部门要将主体功能区绩效考核结果作为评价党政领导班子和领导干部的重要参考。国家发展改革委会同有关部门建设国土空间动态监测管理系统，全面监测分析

主体功能区建设成效，并根据需要按程序调整修订主体功能区规划。国家发展改革委要定期对本意见的落实情况进行督促检查，重大问题及时向党中央、国务院报告。

（此件发至县团级）

中共中央办公厅秘书局　　2017年10月13日印发