

ICS 91.020

CCS P 50

中华人民共和国土地管理行业标准

TD/T 1087—2023

主体功能区优化完善技术指南

Technical guidelines for main functional zone optimization and improvement

2023-10-31发布

2024-01-01实施

中华人民共和国自然资源部 发布

目 次

前 言.....	II
1 范 围.....	1
2 规范性引用文件.....	1
3 术语与定义.....	1
4 总 则.....	2
4.1 总体目标.....	2
4.2 主体功能分区.....	2
4.3 技术路线.....	3
5 主体功能区布局优化方向.....	3
5.1 农产品主产区布局优化方向.....	3
5.2 重点生态功能区布局优化方向.....	3
5.3 城市化地区布局优化方向.....	3
6 优化完善主体功能定位.....	3
6.1 总体要求.....	3
6.2 优化基本功能类型.....	4
6.3 确定叠加功能类型.....	4
7 细化传导主体功能.....	5
7.1 细化乡镇主体功能定位.....	5
7.2 传导落实主体功能.....	5
8 成果和应用.....	5
8.1 成果内容.....	5
8.2 成果应用.....	5
附录A (资料性)技术路线图.....	6
附录B (规范性)县区主体功能定位综合评定.....	7
附录C (规范性)县区主体功能定位优化完善.....	11
附录D (规范性)细化乡镇主体功能定位的方法与规则.....	14
附录E (规范性)主体功能区优化完善研究报告提纲.....	15
附录F (资料性)主体功能区名录表格样式.....	16
参考文献.....	17

前 言

本文件按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由中华人民共和国自然资源部提出。

本文件由全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会(SAC/TC 93)归口。

本文件起草单位：自然资源部国土空间规划局、中国国土勘测规划院、中规院(北京)规划设计有限公司、国家海洋信息中心、自然资源部国土空间规划研究中心、中国科学院地理科学与资源研究所、中国科学院生态环境研究中心、浙江省国土空间规划研究院、广东省科学院广州地理研究所、自然资源部经济管理科学研究所、宁夏回族自治区国土空间规划研究中心、广西国土资源规划设计集团有限公司、北京清华同衡规划设计研究院有限公司、上海同济城市规划设计研究院有限公司、清华大学、中国科学院南京地理与湖泊研究所、武汉市规划研究院、天津市城市规划设计研究总院有限公司。

本文件主要起草人：张兵、孙雪东、祁帆、田春华、谢秀珍、考燕鸣、田志强、贾克敬、卢艳霞、李铭、王江涛、赵成双苹、常笑、刘宏波、吴嘉玉、葛倩倩、邵思宇、顾鹏程、张辉、买静、王恬、杨秋惠、游川、孙宇婷、李佳芮、高金柱、徐卫华、田莉、吴田、刘茗、陈宇琛、汤小櫓、方建裕、张虹鸥、陈伟莲、龚蔚霞、李升发、袁雪红、罗研、农宵宵、刘冬梅、王俊刚、李佳、邵华、崔音、尚嫣然、陈江龙、韩宏伟、刘海涛、张伟娜、赵娜、王立舟、于少康、刘邦瑞、邱思齐。

主体功能区优化完善技术指南

1 范围

本文件提供了主体功能区优化完善方向和技术方法指导。

本文件适用于省级和市(县)级国土空间规划编制、修改,以及按照主体功能区动态调整要求等开展的主体功能区优化调整。各地可根据实际需要,补充完善相关要求和具体规定,提高可操作性。

2 规范性引用文件

下列文件中的内容通过文中的规范性引用而构成本文件必不可少的条款。其中,注日期的引用文件,仅该日期对应的版本适用于本文件;不注日期的引用文件,其最新版本(包括所有的修改单)适用于本文件。

GB/T 21010—2017 土地利用现状分类

GB/T 28405—2012 农用地定级规程

GB/T 33469—2016 耕地质量等级

TD/T 1032—2011 基本农田划定技术规程

TD/T 1055—2019 第三次全国国土调查技术规程

自然资源部关于印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》的通知(自然资发〔2023〕234号)

自然资源部办公厅关于印发《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南(试行)》的函(自然资办函〔2020〕127号)

3 术语与定义

下列术语和定义适用于本文件。

3.1

主体功能区 main functional zone

立足资源环境承载能力、经济社会发展水平、战略区位等综合比较优势,划定的具有某种特定主体功能、实施差别化管控的地域空间单元。

3.2

农产品主产区 main agricultural production zone

以保障国家粮食安全和重要农业产品供给、推进乡村振兴战略、现代化农业建设为主要功能的地域空间。

3.3

重点生态功能区 key ecological function area

以保障国家和区域生态安全、维护生态系统服务功能、推进山水林田湖草系统治理、保持并提高生态

产品供给能力、引领生态文明建设、践行“两山”理念为主要功能的地域空间。

3.4

城市化地区 urbanized zone

人口、产业集聚能力较强，以落实国家及区域发展战略、推动高质量发展的主要动力源、区域协调发展的重要支撑点、提升国家和区域综合竞争能力为主要功能的地域空间。

3.5

能源资源富集区 energy and resource enrichment zone

能源和战略性矿产资源相对富集，以为国家发展提供能源资源保障为主要功能的地域空间。

3.6

历史文化资源富集区 historical and cultural resource concentration zone

文物保护单位(含地下文物埋藏区)、历史文化名城名镇名村、历史文化街区和历史建筑、传统村落以及水利、农业、工业等文化遗存等历史文化资源空间集中分布的地域空间。

3.7

边境地区 border zone

我国陆地边境县和部分团场，关系国家边疆安全的地域空间。

4 总则

4.1 总体目标

结合“五级三类”国土空间规划编制实施，完善落实主体功能区战略，细化主体功能分区，推动逐级传导，分类精准施策。在省级国土空间规划中，落实全国国土空间规划战略部署，优化县级行政区(县、市辖区、县级市、自治县、旗、自治旗、林区、特区、团场，简称县区)主体功能定位；在市(县)级国土空间总体规划中，可根据实际需要，细化乡级行政区(街道、镇、乡、民族乡、苏木、民族苏木、县辖区、连队，简称乡镇)主体功能定位，指导规划分区落位，推动主体功能区战略在国土空间规划中逐级传导落地。

4.2 主体功能分区

4.2.1 主体功能区类型

优化细化形成“3+N”种主体功能区类型：

- “3”为农产品主产区、重点生态功能区和城市化地区3种基本功能类型，覆盖陆海全部行政辖区；
- “N”为能源资源富集区、边境地区、历史文化资源富集区等叠加功能类型，各地可根据实际需要，因地制宜补充完善叠加功能类型，叠加功能类型可交叉重叠。

4.2.2 主体功能区单元和层级

主体功能区单元和层级宜按以下原则划分：

- 在省级国土空间规划中，以县区为基本单元，优化完善国家级和省级主体功能区，每个县区只能

划定一种基本功能类型，根据实际需要划定叠加功能类型；新疆生产建设兵团可以团场作为基本单元；

——在市(县)级国土空间总体规划中，根据实际需要，以乡镇为基本单元，细化主体功能区，每个乡镇只能划定一个基本功能类型，因地制宜确定叠加功能类型。

4.3 技术路线

技术路线图参见附录A。

5 主体功能区布局优化方向

5.1 农产品主产区布局优化方向

5.1.1 落实全国国土空间规划确定的农业战略格局，与省级国土空间规划确定的农业空间布局相匹配；与地形地貌、水土光热条件、耕地和永久基本农田集中分布相匹配，与粮棉油生产基地、粮食安全产业带、产粮大县、养殖大县布局相衔接，可兼顾特色农产品优势地区分布情况。

5.1.2 适度优化增加城市群、都市圈、中心城市及周边地区的农产品主产区布局，提升城市化地区粮食和重要农产品就近保障能力。

5.2 重点生态功能区布局优化方向

5.2.1 落实全国国土空间规划确定的生态安全格局和重点生态功能区(片)布局，与省级国土空间规划确定的生态空间布局相匹配。

5.2.2 与生态保护红线和自然保护地布局相匹配，与国家级和省级重要生态系统保护和修复重大工程布局相衔接。

5.2.3 宜保持自然地理边界和生态系统的完整性，促进重要高原、山脉、河流、湖泊、岛屿等整体保护。

5.2.4 适度优化增加“胡焕庸线”东南重要战略区域重点生态功能区布局，提升人口密集地区生态功能和生态产品就近保障能力。

5.3 城市化地区布局优化方向

5.3.1 落实全国国土空间规划确定的城镇化战略格局，与省级国土空间规划确定的城镇空间布局和城镇体系相匹配。

5.3.2 相对集中分布于城市群、都市圈和中心城市，与城市新区、自由贸易区、边境口岸等设立相衔接，体现人口集聚和高质量发展方向。

5.3.3 兼顾国家和省国土空间整体开发和均衡布局需要，结合区域协调发展战略和区域重大战略，在条件适宜的相对欠发达地区和边疆地区适当布局。

6 优化完善主体功能定位

6.1 总体要求

在省级国土空间规划编制中，开展县区主体功能定位优化完善专题研究，根据实际需要，合理优化国家级和省级主体功能区，形成名录和分布图。

6.2 优化基本功能类型

6.2.1 综合评定

根据资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价(简称“双评价”)成果、“三区三线”划定成果、第三次全国国土调查和最新年度变更调查成果,结合经济社会统计分析,从区域功能比较优势角度,分析评定各县区农业、生态、城镇功能优势度,综合判定县区主体功能定位的符合性,结果分为“符合”“基本符合”或“不符合”。农业、生态功能优势度评价中,耕地和永久基本农田、生态保护红线分别作为“一票否决”指标。评价指标和方法见附录B。

6.2.2 合理优化

以总体稳定、合理微调为原则,落实国家战略,尊重地方政府意愿,与中央和地方财政转移支付能力相匹配,各省县级行政区主体功能定位调整幅度一般控制在10%以内,西部等城镇化处于加速发展阶段地区可适当扩大调整范围,但各省国家级重点生态功能区和国家级农产品主产区的数量宜保持相对稳定。

重点针对评估结果为“不符合”、国家有关规划或文件中做出明确调整安排的县区,合理优化主体功能定位。对原定主体功能不突出的,宜根据优势度最高的功能、农产品主产区、重点生态功能区、原主体功能定位的优先序进行判定。具体规则见附录C中C.1。

6.2.3 衔接协调

以下衔接协调原则是十分必要的。

- a) 统筹衔接,落实全国国土空间规划确定的国土空间开发保护格局,衔接区域协调发展战略、区域重大战略等国家战略,优化主体功能综合布局,强化在更大区域尺度的协调作用,优先将功能等级最高、全国国土空间规划中做出明确部署的国家主体功能区(片)重点区域,划定为相应类型的国家级主体功能区,具体规则见附录C中C.2。
- b) 区域协调,包括:
 - 1) 位于省级行政区边界交界地区,条件和性质相似的县区,宜划定为相同主体功能类型;
 - 2) 流域上下游相距较近的县区,主体功能定位要加强协调;
 - 3) 沿边境地区要考虑邻国资源环境和经济社会发展的特点,有利于国界两侧资源环境相协调、经济社会发展良性互动。
- c) 陆海统筹,沿海县区宜对比陆域和海洋原主体功能定位,主体功能定位一致的原则保持不变,不一致的要结合评估结果,根据陆域和海洋开发保护实际,划定主体功能定位,具体规则见附录C中C.3。
- d) 综合协调,征求发展和改革委员会、财政部门、生态环境部门、农业农村部门等意见及市(县)政府意见,共同完善优化方案。

6.3 确定叠加功能类型

根据县区资源环境禀赋特点,衔接相关规划、名录或技术标准,协调相关部门,划定能源资源富集区、边境地区、历史文化资源富集区等:

- 边境地区衔接全国和省级边境地区发展规划划定,国家陆地边境线上的县级行政区和边境口岸城镇等;
- 能源资源富集区衔接全国和省级矿产资源规划划定,能源资源基地、国家规划矿区以及国家战

略性矿产资源大中型矿产地集中分布地区；

——历史文化资源富集区结合各地历史文化资源集中分布情况划定，省级以上文物保护单位(含地下文物埋藏区)、历史文化名城名镇名村、历史文化街区和历史建筑、传统村落以及水利、农业、工业等文化遗存与历史文化资源空间集中分布的区域；

——各地可根据实际和分类精准施策需要，合理增加叠加功能类型。

7 细化传导主体功能

7.1 细化乡镇主体功能定位

市(县)级国土空间总体规划可根据实际需要，参照省级国土空间规划做法，因地制宜细化部分或全部乡镇主体功能定位。具体规则见附录D。

7.2 传导落实主体功能

各地宜根据主体功能区优化细化情况，合理划定市(县)规划分区，分解落实相关约束性指标规模，推动主体功能区战略在国土空间规划中逐级传导落地。

8 成果和应用

8.1 成果内容

在省级国土空间规划编制中，开展县区主体功能定位优化完善专题研究，提出国家级和省级主体功能区名录和分布图，以及相关说明材料。市级国土空间总体规划可根据实际需要，开展乡镇主体功能定位细化研究，提出市级主体功能区名录和分布图。研究报告随国土空间规划一并报审。报告提纲见附录E。

8.2 成果应用

国家级和省级主体功能区名录和分布图，纳入省级国土空间规划，作为合理优化省域国土空间开发保护格局、分解落实相关约束性指标、合理布局国家级开发区、产业园、重大建设和修复工程的重要依据，是规划审查的重点内容。各级主体功能区名录、分布图等表格和矢量数据，宜按规范纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

结合国土空间规划实施监测评估成果，开展主体功能区实施情况监测评估，衔接国家和区域战略调整、重大战略资源开发、重大生态功能建设等重大战略变化，以及行政区划调整等，进行主体功能区名录动态调整。主体功能区实施情况监测评估结果，作为主体功能区自然资源配置、财政转移支付、绩效考核的重要依据。

附录 A
(资料性)
技术路线图

技术路线见图 A.1。

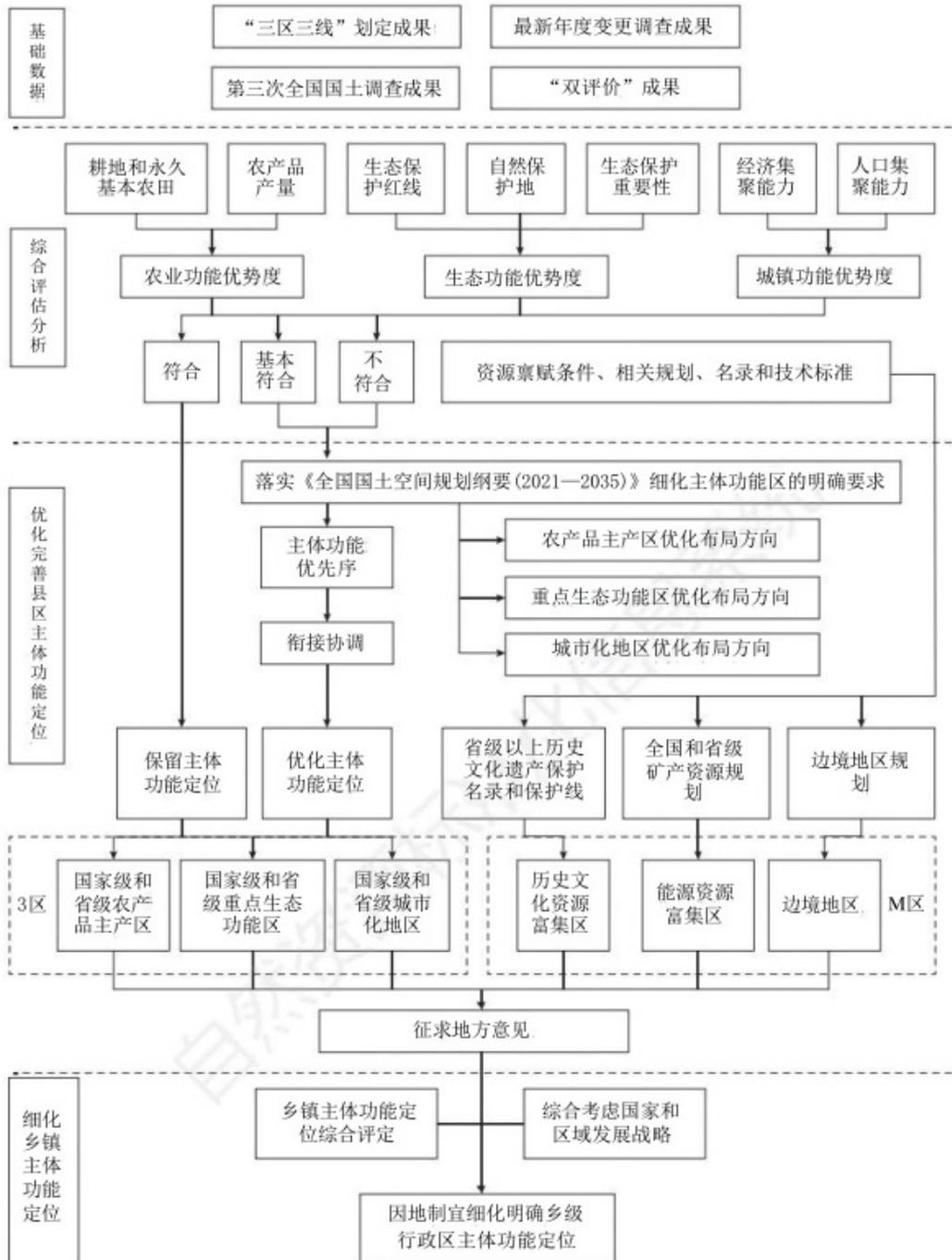


图 A.1 技术路线

附 录 B
(规范性)
县区主体功能定位综合评定

B.1 评估指标**B.1.1 指标体系**

围绕农业功能优势度、生态功能优势度、城镇功能优势度三个方面，选取七个指标进行评估。其中，农业功能优势度包括耕地和永久基本农田、农产品产量两个指标；生态功能优势度包括生态保护红线、自然保护地、生态保护重要性三个指标；城镇功能优势度包括经济集聚能力和人口集聚能力两个指标。地方可根据国土空间开发保护需要，增加一个具有区域特色的辅助指标(例如，缺水地区可增加水资源条件指标)。涉及地类应符合GB/T 21010—2017、TD/T 1055—2019、《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》分类。详见表B.1。

表B.1 主体功能区评估指标表

准则	指标	指标说明
农业功能优势度	耕地和永久基本农田	表征区域耕地数量和质量，从耕地面积、耕地平均质量等级、永久基本农田面积三方面综合测算
	农产品产量	表征区域农产品生产状况，从粮食、畜牧产品、水产品产量三方面综合测算
生态功能优势度	生态保护红线	表征区域生态系统重要性和对保障国家生态安全的贡献情况，根据生态保护红线划定结果测算
	自然保护地	表征区域生态系统原真性，根据辖区内自然保护地类型和等级测算
	生态保护重要性	表征区域资源环境本底的生态服务功能重要性和生态脆弱状况，根据“双评价”的生态保护重要性评价结果测算
城镇功能优势度	经济集聚能力	表征区域经济集聚能力，从GDP、GDP年均增长率两方面综合测算
	人口集聚能力	表征区域人口集聚能力，从常住城镇人口数量、城镇化率两方面综合测算

B.1.2 农业功能优势度

农业功能优势度有以下两个指标。

a) 耕地和永久基本农田指标，由耕地数量和耕地质量两方面组成：

- 1) 耕地面积：用以评价耕地数量，具体指最新年度国土变更调查成果中的辖区内所有耕地面积；
- 2) 耕地平均质量等级：用以评价耕地质量，具体是指由农业农村部门调查评价的耕地质量等级(应符合GB/T 33469—2016等标准的规定)，采用面积加权的方式计算；
- 3) 永久基本农田面积：按照TD/T 1032—2011规定的标准划分，“三区三线”划定成果中，辖区内永久基本农田面积。

b) 农产品产量指标，由粮食、畜牧产品、水产品产量三方面组成：

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/577036140122006131>