

ICS

CCS 点击此处添加 CCS 号

TD

中华人民共和国土地管理行业标准

TD/T XXXXX—XXXX

代替 XX/T

主体功能区优化完善技术指南

Technical Guidelines for Main Functional Zones Optimization and Improvement

(报批稿)

XXXX - XX - XX 发布

XXXX - XX - XX 实施

中华人民共和国自然资源部 发布

目 次

前 言	I
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	4
6.1 总体要求	4
6.2 优化基本功能类型	4
6.3 确定叠加功能类型	5
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	6
附录 A（资料性） 技术路线图	7
附录 B（规范性） 县区主体功能定位符合性判定	8
B.1 评估指标	8
B.2 评估方法	8
B.3 农业功能评估	10
B.4 生态功能评估	10
B.5 城镇功能评估	11

B.6 主体功能定位符合性判定	12
附录 C（规范性） 县区主体功能定位优化完善	13
C.1 根据评价结果识别优化调整标靶范围的规则	13
C.2 根据国家、区域战略确定优化调整建议方案的规则	13
C.3 陆海统筹规则	14
C.4 国家级主体功能区优化调整规则	15
附录 D（规范性） 细化乡镇主体功能定位的方法与规则	17
D.1 评估指标和方法	17
D.2 功能类型确定要求	17
附录 E（规范性） 主体功能区优化完善研究报告提纲	19
E.1 县区主体功能定位优化完善研究报告（省级）	19
E.2 乡镇主体功能定位细化研究报告（市级）	19
附录 F（资料性） 主体功能区名录表格样式	20
参考文献	21

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、常笑、赵成双、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、李佳芮、高玉柱、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、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

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。

本文件适用于因省级和市县国土空间规划编制、实施、修改以及行政区划调整等，规划组织编制人员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/T1032-2011 基本农田划定技术规程

TD/T1055-2019 第三次全国国土调查技术规程

自然资源部. 国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）（自然资办发〔2020〕51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 zones

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 zones

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 areas

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 zones

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 zones

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 resources concentration zones

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 zones

我国陆地边境县和部分团场，关系国家边疆安全和民族稳定的地域空间。

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，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，保持各省各类国家级主体功能区数量相对稳定；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。对因行政区划调整无明确主体功能定位的，合理划定主体功能定位。具体规则见附录C.1。

6.2.3 衔接协调

以下衔接协调原则是十分必要的：

——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，优化主体功能区综合布局，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作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.2；

——区域协调，包括：

- 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，
- 流域上下游相距较近的县，主体功能定位要加强协调，

- 沿边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；
- 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.3；
- 综合协调，征求发展改革、财政、生态环境、住房城乡建设、农业农村等部门（单位）意见，征求市县政府意见，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24种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、工业等文化遗存等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宜根据实际需要，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，并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，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。

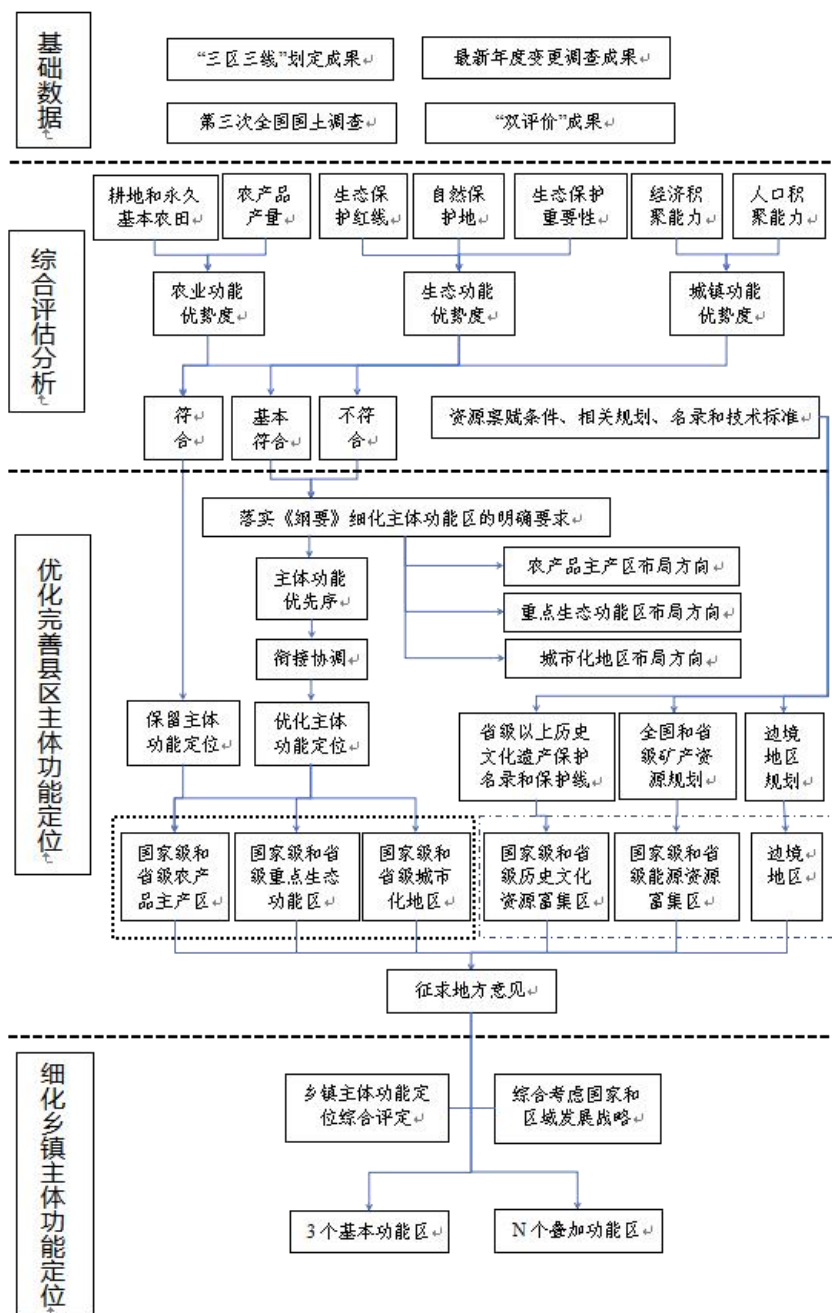


图 A.1 技术路线图

附 录 B
(规范性)
县区主体功能定位符合性判定

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3个方面，选取7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2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3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2个指标。地方可根据国土空间开发保护需要，增加1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）。涉及的地类应符合GB/T 21010-2017、TD/T1055-2019、《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》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个方面综合测算。
	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、人均GDP年增长率两个方面综合测算。
	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、城镇化率两个方面综合测算。

B.1.2 农业功能优势度

农业功能优势度有以下两个指标：

——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：

- 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，
- 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，
- 永久基本农田面积：按照TD/T1032-2011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；

——农产品产量指标，由粮食、畜牧产品、水产品产量三方面组成：

- 粮食产量：3-5年度内生产的粮食总产量平均值，
- 畜牧产品产量：3-5年肉产品总产量平均值，
- 水产品产量：3-5年海水和淡水产品总产量平均值。

B.1.3 生态功能优势度

生态功能优势度有以下三个指标：

——生态保护红线指标，用以评价对维护国家和区域生态安全的贡献，指“三区三线”划定成果以及最新年度国土变更调查成果中的辖区内生态保护红线面积或占辖区国土面积比例；沿海县区的生态保护红线面积包括陆地和海洋生态保护红线面积，辖区国土面积包括辖区陆地面积和管辖海域面积，可分别测算陆地和海域生态保护红线面积及占比；

——自然保护地指标，用以评价自然生态系统的原真性，指依据自然保护地整合优化成果，辖区内是否存在自然保护地，以及自然保护地的类型和面积或占比；

——生态保护重要性指标，用以评价生态系统服务功能的重要性和生态脆弱情况，具体指“双评价”的生态保护重要性评价结果中，生态保护极重要和重要区面积之和占辖区国土面积比重。

B.1.4 城镇功能优势度

城镇功能优势度有以下两个指标：

——经济集聚能力指标，用以评价经济规模和发展水平，由社会经济统计数据中GDP、人均GDP年增长率组成：

- GDP：国内生产总值，
- 人均GDP年增长率：人均年度经济增长率；

——人口集聚能力指标，用以评价人口规模和城镇化水平，由常住人口、城镇化率组成：

- 常住人口：人口调查确定的常住人口数量，
- 城镇化率：城镇人口占总人口（包括农业与非农业）的比重。

B.2 评估方法

B.2.1 根据评估指标体系，划定指标阈值，将各单项指标值由高到低划分为高、较高、一般、低四级。

B.2.2 设置关键指标一票否决，对耕地和永久基本农田、生态保护红线2个指标设置“低”级。其他5项指标只设置高、较高、一般3个级别。

B.2.3 分别对各县区的农业功能、生态功能、城镇功能进行评估，划分综合等级1、2、3、4四个级别，并与原主体功能定位进行比较，判断匹配性。

B.2.4 指标阈值可根据地方实际情况划定，一般可将全省平均水平作为划分“较高”等级的底限。

B.3 农业功能评估

B.3.1 单指标评估

耕地和永久基本农田，根据“三区三线”划定成果，将永久基本农田面积或占辖区国土面积比例作为划分的核心标准，兼顾耕地面积或占辖区国土面积比例、耕地平均质量等级，宜将在全省排名前20%、20%—50%、50%—80%、后20%分别作为“高”“较高”“一般”“低”4个级别的划分标准。可根据全省实际情况对上述划分标准进行适当上浮或下调，但永久基本农田面积高于15万公顷且占辖区国土面积比例高于30%的县，评为“高”级。

农产品产量，根据社会经济统计数据，一般可将3-5年粮食总产量平均值省内排名前20%、20%—50%，分别作为“高”“较高”2个级别的划分标准；可将3-5年肉产品产量平均值省内排名前5%、5%—20%，分别作为“高”“较高”2个级别的划分标准；3-5年海水和淡水产品产量平均值省内排名前5%、5%—20%，分别作为“高”“较高”2个级别的划分标准。

B.3.2 农业功能综合等级

农业生产功能评价区分产粮型、畜牧型和渔业型3种类型，各类型采用不同评价指标，综合判断农业功能级别。划分类型时可参考产粮大县、畜牧大县和水产养殖大县名录。详见表B.2。

表 B.2 农业功能综合等级表

农业功能等级	产粮型	畜牧型	渔业型
	耕地和永久基本农田，粮食总产量	肉产品总产量	水产品总产量
1级	取值均为“高”	取值为“高”	取值为“高”
2级	取值均为“高”或“较高”	取值为“较高”	取值为“较高”
3级	其他	其他	其他
4级	取值为“低”	-	-

B.4 生态功能评估

B.4.1 单指标评估

生态功能单指标评估以下三个指标：

——生态保护红线，根据“三区三线”划定成果，将各辖区内生态保护红线面积大或占辖区国土面积比例高的，确定为高等级：

- 一般可将生态保护红线面积占辖区国土面积比例 $>40\%$ 、 $30\%—40\%$ 、 $30\%—10\%$ 、 $<10\%$ ，分别作为“高”“较高”“一般”“低”4个级别的划分标准，
- 各地可根据全省平均水平对上述划分标准进行适当上浮或下调，但生态保护红线面积占辖区国土面积比例 $>50\%$ 评为“高”级， $<5\%$ 的评为“低”级；

——自然保护地，根据自然保护地整合优化结果，将辖区内有国家公园、国家级自然保护区且面积较大（或占比较大），作为“高”“较高”2个级别的划分标准；

——生态保护重要性，根据“双评价”结果，一般可将生态保护极重要和重要区面积之和占县域国土面积比例 $>85\%$ 、 $70\%—85\%$ ，分别作为“高”“较高”2个级别的划分标准。

B.4.2 生态功能综合等级

优先以生态保护红线指标值级别，确定生态功能综合等级，自然保护地、生态保护重要性指标值作为辅助参考。

若生态保护红线指标取值为“低”，则该区域生态功能综合等级为4级；若生态保护红线指标取值均不涉及“低”，按各项指标级别中的最高值判定其生态功能综合等级。

表 B.3 生态功能综合等级表

农业功能等级	单指标评估结构
1 级	生态保护红线指标不为“低”，任一指标取值为“高”
2 级	生态保护红线指标不为“低”，任一指标取值最高为“较高”
3 级	生态保护红线指标取值为“一般”
4 级	生态保护红线指标取值为“低”

B.5 城镇功能评估

B.5.1 单指标评估

城镇功能单指标评估以下两个指标：

——经济集聚能力，根据社会经济统计数据，一般可将GDP、人均GDP年增长率省内排名前20%、20%—50%，分别作为“高”“较高”2个级别的划分标准；

——人口集聚能力，根据社会经济统计数据，一般可将常住城镇人口、城镇化率省内排名前20%、20%—50%，分别作为“高”“较高”2个级别的划分标准。

B.5.2 城镇功能综合等级

优先以人均GDP年增长率、城镇化率省内排名两项指标判定城镇功能综合等级。人均GDP年增长率、城镇化率省内排名皆为“高”，城镇功能综合等级为1；人均GDP年增长率、城镇化率省内排名皆为“高”或“较高”，可判定城镇功能综合等级为2，但已确定为1级的除外；其他情况城镇功能综合等级为3。GDP和常住城镇人口省内排名作为辅助参考。

B.6 主体功能定位符合性判定

B.6.1 农产品主产区符合性判定

农产品主产区符合性判定参照以下标准：

- 农业功能评价等级为1级或2级，且高于或等于生态、城镇功能评价等级的，判定为“符合”；
- 农业功能评价等级为4级，或低于生态、城镇功能评价等级的，判定为“不符合”；
- 其他情况判定为“基本符合”。

B.6.2 重点生态功能区符合性判定

重点生态功能区符合性判定参照以下标准：

- 生态功能评价等级为1级或2级，且高于或等于农业、城镇功能评价等级的，判定为“符合”；
- 生态功能评价等级为4级，或低于农业、城镇功能评价等级的，判定为“不符合”；
- 其他情况判定为“基本符合”。

B.6.3 城市化地区符合性判定

城市化地区符合性判定参照以下标准：

- 城镇功能评价等级为1级或2级，且高于或等于生态、农业功能评价等级的，判定为“符合”；
- 城镇功能评价等级低于生态、农业功能评价等级的，判定为“不符合”；
- 其他情况判定为“基本符合”。

附 录 C
(规范性)
县区主体功能定位优化完善

C.1 根据评价结果识别优化调整标靶范围的规则

C.1.1 评价结果为“符合”的调整规则

若评价结果为“符合”，宜不做调整，保留原基本功能类型。

C.1.2 评价结果为“不符合”的调整规则

若评价结果为“不符合”：

- 宜调出原基本功能类型；
- 只有1个功能等级最高值的，优先划定为该基本功能类型；
- 存在2个功能等级最高值的，按照C.1.3规则划定调整后的基本功能类型；
- 生态、农业功能等级皆为4的，如果城镇功能等级为1或2，优先划定为城市化地区；如果城镇功能等级为3，优先划定为农产品主产区。

C.1.3 评价结果为“基本符合”的调整规则

若评价结果为“基本符合”：

- 只有1个功能等级最高值的，优先划定为该基本功能类型；
- 存在2个以上功能等级最高值的，综合对比核心指标（耕地面积、生态保护红线、人口、GDP等）在省内的排名先后，优先将排名占明显优势的划定为调整后的基本功能类型；若排名无明显差异时，按照农业>生态>城镇的顺序划定为调整后的基本功能类型。

C.2 根据国家、区域战略确定优化调整建议方案的规则

C.2.1 落实国家战略和区域发展战略

兼顾国家和省域国土空间整体开发和均衡布局的需求，党中央、国务院文件和区域发展战略中已明确需调整其主体功能定位的县区，宜进行调整。

C.2.2 落实粮食安全战略

符合下列情况的县区，可根据实际情况适当降低农业功能指标分级阈值，优先调入农产品主产区：

- 位于全国国土空间规划确定的农产品主产区（片）的优先调入；
- 列入国家产粮大县、畜牧大县和水产养殖大县名录，国家级特色农产品优势区名录的优先调入；
- 列入国家粮食安全产业带和名录的优先调入。

C.2.3 落实衔接生态安全战略

重点生态功能区宜尽可能分布在重点生态屏障和廊道上，有利于生态网络主骨架的形成。符合下列情况的县区，可优先调入重点生态功能区：

- 位于全国国土空间规划确定的重点生态功能区（片）的优先调入；
- 位于省级重要生态屏障或重要生态功能区位的，优先调入；
- 已列入重点生态功能区财政转移支付名单的，可以优先调入；
- 位于《中国生物多样性保护战略与行动计划》35个生物多样性保护优先区域的优先调入。

C.2.4 落实城镇化和重大区域发展战略

城市化地区宜有利于落实国家城镇化发展战略格局，尽可能分布在国家和省级重点开发轴带。符合下列情况的县区，可优先调入城市化地区：

- 全国国土空间规划确定的城市群和都市圈的中心和节点城市、国家级新区、边境重要城市的优先调入；
- 省级国土空间规划确定的省级中心、副中心城市、节点城市的中心城区优先调入；
- 地级以上行政区政府驻地所在县区优先调入。

C.3 陆海统筹规则

印发实施海洋主体功能区规划的沿海省宜在陆域主体功能区调整初步方案基础上，对比分析沿海县区主体功能定位后统筹认定，根据陆海国土空间开发保护需求，每一个沿海县区的陆域与海洋统筹划定一种基本功能类型。

C.3.1 调整后陆域和原海洋主体功能定位一致

包括以下三种情形：①陆域和海洋均为城市化地区，划定为城市化地区；②陆域和海洋均为农产品主产区，划定为农产品主产区；③陆域和海洋均为重点生态功能区，划定为重点生态功能区。

C.3.2 调整后陆域和原海洋主体功能定位不一致

按照农业优先、生态优先及战略引导原则统筹认定：

——**农业类型优先原则**，当沿海县区陆域或海洋其中之一列为农产品主产区，优先将该沿海县区调整为农产品主产区，有下列情形之一可调整为其他主体功能区类型：

- 沿海县区生态保护红线（陆域、海洋生态保护红线之和）面积占沿海县区陆域和海洋面积之和的比重高于该沿海县区所属省份平均水平的，
- 国家战略或区域战略明确该沿海县区为其他主体功能定位的；

——**生态类型优先原则**，当沿海县区陆域或海洋其中之一列为重点生态功能区，优先将该沿海县区调整为重点生态功能区，有下列情形之一可调整为其他主体功能定位：

- 沿海县区生态保护红线（陆域、海洋生态保护红线面积之和）面积占沿海县区陆域和管辖海域面积之和的比重低于该沿海县区所属省份平均水平的，
- 国家战略或区域战略明确该沿海县区为其他主体功能定位的，
- 纳入国家粮食安全产业带和名录，以及列入产粮大县、畜牧大县和水产养殖大县名录的；

——**城镇类型优先原则**：

- 当沿海县区陆域为城市化地区、海洋为其他功能类型时，根据国家或区域战略，若该县区为重点城市群、都市圈或省域重点发展区，则优先调整为城市化地区，
- 当沿海县区海洋为城市化地区、陆域为其他类型时，宜根据农业、生态优先原则进行划定。

C.4 国家级主体功能区优化调整规则

C.4.1 国家级农产品主产区

宜根据以下规则提出国家级农产品主产区优化调整建议范围：

——**优先调入规则**：

- 位于全国国土空间规划划定的农产品主产区格局的主要区域，耕地面积大、质量好，农业功能（产粮）优势非常突出，纳入国家产粮大县，
- 位于全国国土空间规划划定的农产品主产区格局的主要区域，农业功能（水产、畜牧）优势更加突出，纳入国家水产养殖大县、畜牧大县或特色农产品优势区；

——**优先调出规则**：

- 位于全国国土空间规划划定的城镇化战略格局的主要区域，农业功能优势度低，城镇功能优势更加突出，
- 位于国家级新区，国家新型城镇化战略中心城市的中心城区、重要节点城镇、重要边境城镇，
- 位于全国国土空间规划划定的重点生态功能区的主要区域，农业功能优势度低，生态功能比较优势更加突出。

C.4.2 国家级重点生态功能区

宜根据以下规则提出国家级重点生态功能区优化调整建议范围：

——**优先调入规则：**

- 位于全国国土空间规划确定的重点生态功能区的主要区域，生态保护红线集中分布且面积较大，生态功能比较优势非常突出，且未确定为国家级农产品主产区建议范围的，
- 党中央或国务院明确要求调入的，或有国家公园或国家级自然保护区的，或已享有国家重点生态功能区财政转移支付的优先；

——**优先调出规则：**

- 位于全国国土空间规划确定的城镇化战略格局的主要区域，生态功能优势度低，城镇功能比较优势更加突出，
- 位于国家级新区，国家新型城镇化战略中心城市的中心城区、重要节点城镇、重要边境城镇，
- 位于全国国土空间规划确定的农产品主产区的主要区域，生态功能优势度低，农业功能比较优势更加突出。

C.4.3 国家级城市化地区

宜根据以下规则提出国家级城市化地区优化调整建议范围：

——**优先调入规则：**

- 位于全国国土空间规划划定的城镇化战略格局的主要区域，城镇功能比较优势非常突出，常住人口持续净流入，城镇发展优势和潜力大，且未划定为国家级农产品主产区或重点生态功能区建议范围的，
- 位于国家级新区，国家新型城镇化战略中心城市的中心城区、重要节点城镇、重要边境城镇；

——**优先调出规则：**

- 划定为国家级农产品主产区或重点生态功能区建议范围的，
- 不符合上述优先调入规则，农业或生态功能更为突出，常住人口持续净流出。

附录 D

(规范性)

细化乡镇主体功能定位的方法与规则

D.1 评估指标和方法

市级和县级国土空间总体规划编制，可根据实际需要，以落实格局、整体稳定、局部细化、生态优先、功能优先为原则，以乡镇为单元细化主体功能区。

D.1.1 指标体系

应符合附录B的相关规定，结合地方国土空间开发保护实际需要、市级主体功能区综合评估的特殊要求和数据可获取性，合理减少或增加指标，形成评估指标体系。

D.1.2 评估方法

根据“双评价”、第三次全国国土调查结果和最新年度变更调查成果、第七次人口普查等数据，计算各乡镇农业、生态及城镇相关指标，并对主导因素进行初步评估和判别。

D.2 功能类型确定要求

D.2.1 乡镇主体功能定位宜与县区总体一致。宜满足以下要求：

——主体功能定位为农产品主产区的县区，其下辖乡镇的主体功能定位要求为：

- 细化为农产品主产区的乡镇个数占县域乡镇总数的60%以上，或面积占县域总面积的60%以上，条件满足其一即可，
- 细化为城市化地区的乡镇个数占县域乡镇总数的30%以下，或面积占县域总面积的30%以下，条件满足其一即可，
- 细化为重点生态功能区的乡镇个数或面积不做具体限制；

——主体功能定位为重点生态功能区的县区，其下辖乡镇的主体功能定位要求为：

- 细化为重点生态功能区的乡镇个数占县域乡镇总数的60%以上，或面积占县域总面积的60%以上，条件满足其一即可，
- 细化为城市化地区的乡镇个数占县域乡镇总数的30%以下，或面积占县域总面积的30%以下，条件满足其一即可，
- 划定为农产品主产区的乡镇个数或面积不做具体限制；

——主体功能定位为城市化地区的县区，其下辖乡镇细化类型的个数、面积不做具体限制，各地可结合地方实际，确定是否及如何划定重点生态功能区和农产品主产区。

D.2.2 乡镇主体功能定位细化需综合考虑国家-省-市-县发展战略、市县国土空间规划布局和分区。考虑以下因素：

——将耕地和永久基本农田集中分布、粮食和重要农产品生产基地、经国家或省级人民政府批复的农业产业园区所在乡镇优先划为农产品主产区；

——将生态保护红线集中分布、自然保护区以及其他生态功能重要区域所在乡镇优先划为重点生态功能区；

——将城镇化发展战略核心区域优先划为城市化地区，如县政府驻地镇、县域副中心镇、经国家或省级人民政府批复的开发区、产业园区所在的乡镇等。

D.2.3 评价结果有且只有一个最高值，优先将该乡镇确定为功能优势度最高值对应的主体功能定位。

附 录 E
(规范性)
主体功能区优化完善研究报告提纲

E.1 县区主体功能定位优化完善研究报告（省级）

宜包含以下主要内容：

- 1.工作背景；
- 2.县区主体功能定位评估分析；
- 3.县区主体功能定位优化完善方案；
- 4.主体功能区传导路径和政策完善建议（可选）。

附件：1.国家级和省级主体功能区分布图；

- 2.国家级和省级主体功能区名录

E.2 乡镇主体功能定位细化研究报告（市级和县级）

宜包含以下主要内容：

- 1.工作背景；
- 2.乡镇主体功能定位评估分析；
- 3.乡镇主体功能定位细化方案；
- 4.主体功能区传导路径和政策完善建议（可选）。

附件：1.市级主体功能区分布图；

- 2.市级主体功能区名录

附录 F
(资料性)
主体功能区名录表格样式

主体功能区名录表格样式见表F.1

表 F.1 XX 省(自治区/市)主体功能区名录表

层级	农产品主产区	重点生态功能区	城市化地区	叠加功能区
国家级				
省级				

参 考 文 献

- [1] 自然资源部.资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南（试行）（自然资办函〔2020〕127号）.2021年1月
- [2] 自然资源部.自然资源部关于加强国土空间规划监督管理的通知（自然资办发〔2020〕27号）.2020年5月
- [3] 国务院.全国主体功能区规划（国发〔2010〕46号）.2010年12月
-

TD/T XXXXX-XXXX

TD/T XXXXX-XXXX