

中共曲靖市委文件

曲发〔2019〕3号



中共曲靖市委 曲靖市人民政府 印发《关于完善主体功能区战略和制度 实施方案》的通知

各县（市、区）党委和人民政府，市委和市级国家机关各部委办局，各人民团体：

《关于完善主体功能区战略和制度的实施方案》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请认真遵照执行。

中共曲靖市委
曲靖市人民政府

2019年1月23日

关于完善主体功能区战略和制度的实施方案

为全面贯彻落实《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）和《中共云南省委、云南省人民政府印发〈关于完善主体功能区战略和制度的实施方案〉的通知》（云发〔2018〕24号）精神，结合曲靖实际，制定本实施方案。

一、重大意义

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，是优化国土空间开发保护格局的必然要求、促进区域协调发展的战略需要、从源头上保护生态环境的根本举措。2014年《云南省主体功能区规划》发布实施以来，曲靖市认真贯彻落实国家、省主体功能区战略和制度要求，严格按照省级明确我市9个县（市、区）的不同主体功能定位，对国土空间进行功能划分，指导各县（市、区）制定县级功能区划实施方案，推动全市主体功能区建设取得了积极成效，主体功能区理念成为广泛共识，城市化战略格局、农业战略格局和生态安全战略格局正在形成，配套政策和制度体系逐步完善，主体功能区在全市空间发展中的重要作用日益凸显。随着我市经济社会发展，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。贯彻落实国家、省进一步完善主体功能区战略和制度的有关部署要求，对于加快我市生态文明建设，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，实现生态美、环境美、山水美、城市美、乡村美，将曲靖建设成为特色生态文化旅游城市、珠江源山水园林城市具有重要意义。

二、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入学习领会习近平生态文明思想，认真落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，坚持人与自然和谐共生，树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，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、创新空间发展模式、实现空间治理能力现代化夯实基础。

（二）基本原则

——坚持保护优先。统筹推进山水林田湖草系统治理，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、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。

——坚持统筹山坝湖区空间。科学把握山地、坝区、湖区空间治理的整体性和独特性，协调匹配山坝湖区主体功能定位、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，促进山坝湖区国土空间的科学开发和有效管控。

（三）主要目标

到 2020 年，与主体功能定位相适应的生产空间、生活空

间、生态空间更加优化，符合主体功能定位的县域空间格局基本划定，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。山水林田湖草系统治理格局基本形成，生态产品供给能力显著增强。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，美丽曲靖建设取得显著成效。

三、主要任务

（一）推动主体功能区战略格局精准落地

加快建立资源环境承载能力监测预警长效机制，以县级行政区为单元组织开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，精准落实主体功能区战略格局，严格按照国家和省战略布局科学划定县域空间格局，严格落实国家和省土地资源、水资源、环境、生态等领域的管控措施。推动主体功能区战略格局在县（市、区）层面精准落地，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。加强对资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价工作的跟踪与分析，做好配套政策制度与机制创新的预研。（责任部门：市发展改革委、市环境保护局、市国土资源局、市规划局、市农业局、市林业局、市水务局、市统计局、市地震局、市气象局等部门，各县、市、区人民政府）

（二）构建统一衔接的空间规划体系

改革创新规划管理体制，完善市、县（市、区）规划委员会上下联动工作机制。全面推进“多规合一”，完善主体功能区、城乡、土地利用、生态环境、林业、交通、水利等各类规划相衔接的技术标准，建立曲靖市空间规划信息管理平台。加快推进新一轮总体规划编制工作，加快审批实施《曲靖市城市总体规划（2017-2035年）》等市级空间规划。2019年启动开展新一轮土地利用总体规划试点工作。（责任部门：市规划局、市国土资源局、市发展改革委、市环境保护局、市林业局、市交通运输局、市水务局等部门）

（三）加快融入滇中城市群一体化发展

认真落实《滇中城市群规划（2017-2050年）》，围绕“区域性先进制造业基地、珠江源山水园林城市”的定位，以人的城镇化为核心，优化城镇布局与形态，构建“一核多点”的市域城乡空间结构，加快形成1个大城市（曲靖中心城市）--1个中等城市（宣威）--2个小城市（陆良、罗平）--3个县城（会泽、富源、师宗）--重点镇--一般镇等多层次的城镇结构体系，促进城镇发展与产业支撑、转移就业和人口集聚相统一，不断提高城镇综合承载能力。加快实施麒沾马一体化城市建设三年行动计划、产业发展三年行动计划，充分发挥麒沾马一体化建设发展的辐射带动作用，引领各县（市）加快建设发展，推动加快融入滇中城市群一体化发展。（责任

部门：市规划局、市住房和城乡建设局、市发展改革委、市工业和信息化委、市交通运输局、市国土资源局、市环境保护局、市农业局、市科技局、市林业局、市卫生计生委、市旅游发展委、市水务局等部门，各县、市、区人民政府）

（四）坚决打好污染防治攻坚战

坚持精准施策，集中优势兵力，以重点突破带动全面推进。全力打好牛栏江南盘江北盘江流域保护修复、水源地保护、城市黑臭水体治理、农业农村污染治理、生态保护修复、固体废物污染治理、柴油货车污染治理七大标志性战役，坚决打好蓝天碧水净土保卫战。（责任部门：市环境保护局、市国土资源局、市水务局、市林业局、市住房和城乡建设局、市工业和信息化委、市农业局、市卫生计生委、市交通运输局、市发展改革委等部门）

（五）严守生态保护红线

严格执行曲靖市生态保护红线，严守占全市国土 22.12% 的生态保护红线面积，严格按照生态保护红线管控要求，控制城乡发展边界和产业布局，使空间规划与生态保护红线的空间布局和管控要求相衔接。选择水源涵养、生物多样性保护、水土保持功能的生态功能重要区及水土流失、石漠化等生态环境敏感脆弱区域，开展生态保护与修复试点示范。（责任部门：市环境保护局、市发展改革委、市林业局、市国土资源局、市规划局、市财政局、市农业局、市水务局等部门）

（六）全面落实河（湖）长制

加强对河（湖）区空间的保护，实施最严格的保护措施。加快工业、农业、生活污染源和以珠江水系、长江水系为重点的水生态系统整治，保障饮用水安全，消除城市黑臭水体，减少污染严重水体和不达标水体。坚决落实“共抓大保护、不搞大开发”总基调和打好“绿色能源”“绿色食品”“健康生活目的地”三张牌的总要求，深入实施“水十条”，强化源头控制、水陆统筹、河湖兼顾，到2020年，全市重要河湖库渠水功能区水质达标率达到90%，县级以上城市集中式饮用水水源地水质达标率达到100%，纳入国家、省考核的地表水优良水体（达到或优于III类）比例达到81.8%以上，自然湿地面积保护率提升到100%。（责任部门：市环境保护局、市水务局、市住房和城乡建设局、市农业局、市发展改革委等部门）

（七）加快生态保护修复

全面实施“土十条”，加快推进“森林曲靖”建设，启动大规模国土绿化行动，开展全民绿化、全面绿化、城乡绿化，大力实施石漠化综合治理、水土流失综合防治、矿山采空区及周边生态治理等重点工程，加大退耕还林还草力度。强化湿地保护和恢复，加快湿地公园、湿地保护小区建设。（责任部门：市林业局、市国土资源局、市环境保护局、市农业局、

市水务局、市发展改革委等部门)

(八) 加强环境保护治理

加快土壤污染状况详查，建立污染地块动态清单，强化土壤污染管控和修复，扎实推进历史遗留重金属污染治理。加快推进垃圾分类处理，强化固体废物污染防治，有效管控农用地和城市建设用地土壤环境风险。整治“散乱污”企业，压减煤炭产能和消费量，减少机动车污染。深入实施城乡人居环境提升行动，统筹做好村镇布局，继续开展城乡“四治三改一拆一增”和村庄“七改三清”环境综合整治，加大城市污染防治、农业面源污染防治、工业污染治理力度，开展好移风易俗活动。(责任部门：市环境保护局、市国土资源局、市住房和城乡建设局、市农业局、市水务局、市工业和信息化委、市发展改革委等部门)

(九) 加强生物多样性保护

加快生态环境监测网络建设，加强草地、湿地保护和修复，开展生物多样性保护试点，完善曲靖市保护地体系建设，开展省级自然保护区规范化建设，加强对优先区域内典型生态系统、珍稀、濒危和特有野生动植物物种天然集中分布区的保护。(责任部门：市环境保护局、市林业局、市农业局、市发展改革委、市国土资源局、市住房和城乡建设局等部门，各县、市、区人民政府)

(十) 建立统一共享的空间规划数据库

建立符合信息化、网络化管理要求的空间规划管理制度，创新空间规划与“三区三线”的衔接流程，以及实施管理中的审批流程。科学设计并搭建空间规划统一信息管理平台，统筹实现规划编制、辅助决策支持规划成果数字化。结合“放管服”改革，实现审批流程再造，确保空间规划真正落地。（责任部门：市规划局、市国土资源局、市环境保护局、市发展改革委、市工业和信息化委、市农业局、市林业局、市水务局等部门）

四、健全差别化空间发展长效机制

（一）重点开发区

麒麟区、宣威市、沾益区、马龙区、富源县等5个重点开发区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，承接限制和禁止开发区域的人口转移，打造特色产业集群，提升城市功能和品质，深化对外开放合作，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，重点考核地区生产总值、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、单位地区生产总值地耗、单位工业增加值用水量、主要污染物排放总量控制、“三废”处理率、大气和水体质量、吸纳外来人口规模、城乡居民就业率、城镇化率、城市建成区绿化覆盖率等指标。（责任部门：

市工业和信息化委、市住房和城乡建设局、市发展改革委、市财政局、市人力资源和社会保障局、市科技局、市环境保护局、市林业局、市综合考核办等部门，麒麟区、宣威市、沾益区、马龙区、富源县人民政府)

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。按照产城融合、循环低碳的要求建设改造产业园区。(责任部门：市规划局、市国土资源局、市交通运输局、市水务局、市环境保护局，麒麟区、宣威市、沾益区、马龙区、富源县人民政府)

(二) 农产品主产区

陆良县、师宗县、罗平县、会泽县等4个农产品主产区要以大力发展高原特色现代农业和打造世界一流“绿色食品牌”为重点，切实保护耕地，稳定粮食生产，培育区域特色优势产业，发展现代农业，增强农业综合生产能力，增加农民收入，保障农产品供给水平和质量，确保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，重点考核农业空间规模质量、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。(责任部门：市农业局、市发展

改革委、市国土资源局、市综合考核办，陆良县、师宗县、罗平县、会泽县人民政府）

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。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，落实国家、省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高原特色现代农业发展。（责任部门：市国土资源局、市住房和城乡建设局、市农业局、市财政局、市发展改革委，陆良县、师宗县、罗平县、会泽县人民政府）

（三）重点生态功能区

重点生态功能区县（市、区）要注重创新生态保护模式，提高生态系统服务功能，不断提高生态产品供给能力，确保生态安全。健全生态保护优先的绩效考核评价机制，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。（责任部门：市环境保护局、市农业局、市林业局、市水务局、市国土资源局、市住房和城乡建设局、市财政局、市发展改革委、市综合考核办，重点生态功能区各县市区人民政府）

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。严格执行产业准入负面清单制度，对提前关停并转的企业，给予必要的奖励补偿和安置补助。统筹生态产品价值、生态保护红线、产业准入负面清单、生态保护成效等因素，合理安排使用国家、省对重点生态功能区的转移支付资金，认真落实国家、省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，建立健全生态补偿机制，创新绿色金融工具，吸引社会资本支持发展绿色生态经济。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”。（责任部门：市环境保护局、市规划局、市国土资源局、市财政局、市发展改革委，重点生态功能区各县市区人民政府）

五、保障措施

（一）加强组织领导

成立由市委、市政府主要领导任组长的曲靖市完善主体功能区战略和制度领导小组。市发展改革委要会同有关部门、单位认真落实按照主体功能区安排的投资政策和人口政策，积极争取国家、省支持，进一步完善市级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。市规划局要牵头编制全市空间规划，市国土资源局要牵头落实省制定实施的适应主体功能区要求的土地配套政策并

落实用地指标，市财政局、市环境保护局、市农业局等部门要细化完善财政、生态环境保护、农产品主产区建设等配套措施。各县（市、区）党委、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，扛起主体功能区建设的政治责任，研究提出具体实施方案，发挥城乡规划、发展改革、国土资源、环境保护等部门优势，共同编制统一的空间规划。市综合考核办要根据省级按照不同主体功能的差异化绩效考核评价机制要求，适时研究制定我市主体功能区建设考核评价办法，对不同主体功能定位的县（市、区）实行差别化考核，确保 2020 年前各县（市、区）精准落实主体功能区战略格局。（责任部门：市发展改革委、市规划局、市国土资源局、市财政局、市环境保护局、市农业局、市综合考核办等部门，各县、市、区党委和人民政府）

（二）强化人才保障

加大城乡规划、生态保护红线、主体功能区等方面的相关培训力度，不断提高从业人员的能力和水平。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，开展主体功能区有关专业建设，建立主体功能区领域高等教育人才培养体系。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。

（责任部门：市教育局、市人力资源和社会保障局）

（三）完善规章制度

切实维护主体功能区规划的权威性、严肃性，推进国土空间开发保护、空间规划等制度建立工作，市规划局要牵头执行好云南省空间规划编制实施管理办法、云南省空间规划信息平台统一技术标准，为落实主体功能区战略和制度提供制度保障。（责任部门：市规划局）

（四）加强督促落实

各级组织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。市发展改革委同有关部门按照省级统一安排，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，并根据发展需要和国家、省有关工作安排，积极向省级申报调整有关县（市、区）主体功能区定位。市发展改革委要定期对本实施方案的落实情况进行督促检查，重大问题及时向市委、市政府报告。（责任部门：市委组织部、市发展改革委、市委督查室、市政府督查室）

在市级党政机构改革完成后，责任部门按照新的职能职责进行相应调整。

附件：1. 曲靖市完善主体功能区战略和制度领导小组成员名单

2. 曲靖市主体功能区分类表

附件 1

曲靖市完善主体功能区 战略和制度领导小组成员名单

- 组 长：李文荣 省委常委、市委书记
市委副书记、市长
- 副组长：杨中华 市委常委、市政府常务副市长
陈世禹 市政府副市长
罗世雄 市政府副市长
黄太文 市政府副市长
钟 玉 市政府副市长
- 成 员：毛建桥 市政府秘书长
市委副秘书长、市委办公室主任
杨建平 市委副秘书长、市委督查室主任
荀建所 市委组织部副部长、市非公经济组织和社会组织党工委书记
赵 松 市政府副秘书长、市政府办公室主任
吴晓青 市政府副秘书长
李玉峰 市纪委驻市政府办公室纪检组组长
徐兴朝 市政府副秘书长
黄光耀 市政府副秘书长

蔡六良 市政府副秘书长
沈璐娟 市委督查室督查专员
段惠萍 市政府督查室督查专员
段宏波 市发展改革委主任
沈学龄 市工业和信息化委主任
彭志能 市委组织部副部长、市人力资源社会保障局局长
李金熙 市财政局局长
杨学智 市教育局局长
柯小燕 市科技局局长
张晓国 市国土资源局局长
杨庆东 市环境保护局局长
段玉林 市住房和城乡建设局局长
陈祖平 市交通运输局局长
罗 芳 市农业局局长
市林业局局长
保家礼 市水务局局长
缪应虎 市卫生计生委主任
钟全武 市统计局局长
谭增权 市旅游发展委主任
钱林周 市规划局局长
太月娥 市地震局局长
成 刚 市气象局局长

领导小组下设办公室在市发展改革委，办公室主任由市发展改革委主任段宏波兼任。领导小组单位职能或名称如发生变化，按新的职能履行职责，成员如有变动，由成员单位相应职务领导自行递补，报领导小组备案，不再另行发文。

附件 2

曲靖市主体功能区分类表

主体功能区类型	数量	县市区名录
重点开发区	5 个	麒麟区、宣威市、沾益区、马龙区、富源县
农产品主产区	4 个	陆良县、师宗县、罗平县、会泽县
重点生态功能区	0 个	

备注：根据《中共云南省委、云南省人民政府印发〈关于完善主体功能区战略和制度的实施方案〉的通知》（云发〔2018〕24 号）和《云南省主体功能区规划》进行分类。

