

内蒙古自治区人民政府  
关于印发《内蒙古自治区国土空间规划  
(2021—2035 年)》的通知

内政发〔2024〕32 号

各盟行政公署、市人民政府，自治区各委、办、厅、局，各大企业、事业单位：

《内蒙古自治区国土空间规划（2021—2035 年）》已经国务院批复同意，现印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

2024年7月3日

（本文有删减）

# 内蒙古自治区国土空间规划

## （2021-2035 年）

# 目 录

## 第一章 国土空间现状和态势

### 第一节 自然地理格局与资源禀赋

### 第二节 国土空间保护开发现状及主要问题

### 第三节 国土空间保护开发面临机遇和挑战

## 第二章 国土空间保护开发目标与战略

### 第一节 指导思想

### 第二节 主要目标

### 第三节 保护开发战略

## 第三章 以“三区三线”为基础，构建国土空间保护开发新格局

### 第一节 严守三条控制线

### 第二节 优化主体功能区

### 第三节 国土空间保护开发新格局

## 第四章 构建绿色高效农牧空间

### 第一节 巩固农牧空间

### 第二节 加强耕地保护

### 第三节 推进草原保护性利用

### 第四节 推动美丽乡村建设

### 第五节 强化农牧空间管控

## 第五章 筑牢安全韧性生态空间

- 第一节 建立自然保护地体系
- 第二节 提升重要空间生态功能
- 第三节 严格生态空间管控
- 第四节 建立完善生态保护补偿机制
- 第六章 塑造多元宜居城镇空间
- 第一节 优化城镇体系和空间格局
- 第二节 合理布局产业空间
- 第三节 提升城镇空间品质
- 第四节 增强城镇空间安全韧性
- 第五节 强化城镇空间管控
- 第七章 厚植开放共享魅力国土
- 第一节 保护传承历史文化
- 第二节 发掘保护自然景观
- 第三节 营造美丽城乡风貌
- 第四节 彰显特色魅力国土
- 第八章 加强区域协调联动
- 第一节 助力高水平对外开放
- 第二节 推动黄河流域协同保护
- 第三节 强化省际协调联动
- 第四节 推进重点地区间协调
- 第五节 保障特殊类型地区发展空间

## 第九章 实施国土综合整治和生态修复

### 第一节 统筹山水林田湖草沙系统治理

### 第二节 推进土地综合整治

### 第三节 推动城镇低效用地再开发

### 第四节 加强矿山生态修复

## 第十章 强化资源保护和节约利用

### 第一节 加大水资源节约和保护力度

### 第二节 加强重要生态资源保护

### 第三节 提高建设用地利用效率

### 第四节 推动矿产资源保护与综合利用

## 第十一章 提高国土空间支撑保障能力

### 第一节 保障综合交通运输网络空间

### 第二节 强化水利设施用地保障

### 第三节 加强能源综合保障能力

### 第四节 推动信息基础设施建设

### 第五节 健全综合防灾减灾体系

### 第六节 强化重大基础设施空间统筹

## 第十二章 规划传导

### 第一节 加强盟市规划指导

### 第二节 强化专项规划约束

### 第三节 近期规划

## 第十三章 规划实施

### 第一节 加强党的领导

### 第二节 制定配套政策

### 第三节 完善实施机制

### 第四节 统一平台建设

### 第五节 强化监督管理

# 第一章 国土空间现状和态势

内蒙古自治区位于祖国北部边疆，横跨我国东北、华北和西北，边境线长达 4200 余公里，是我国北方面积最大、种类最全的生态功能区，要立足国家战略需要和区情基础，深刻认识内蒙古自治区发展环境面临的机遇与挑战，走生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。

## 第一节 自然地理格局与资源禀赋

地貌复杂多样，自然地理独特。内蒙古自治区主要有山地、丘陵、高原、平原、滩川、沙地、沙漠、戈壁等地貌。中生代白垩纪前后，地球板块运动隆起先后形成大兴安岭、阴山、贺兰山等山脉，构成内蒙古地貌的“主骨架”，形成草原畜牧业与农牧业生产的分界线，是中国乃至东亚地区的生态防线。区域分布特色鲜明，东部有大兴安岭茫茫林海，西部是浩瀚绵延沙漠戈壁，南部多平原及丘陵沟壑区，北部是沿边辽阔草原。

草地广袤，地带性分异明显。内蒙古自治区草原是欧亚大陆温带草原重要组成部分，自东向西依次分布有草甸草原、典型草原、荒漠草原、草原化荒漠和荒漠等地带性植被草原类型，依序形成了呼伦贝尔、科尔沁、锡林郭勒、乌兰察布、鄂尔多斯、阿拉善六大草原。

林地居全国之首，集中分布于大兴安岭。内蒙古自治区林

地主要分布在大兴安岭原始林区和 11 片次生林区，居全国首位。

耕地数量大质量差，主要分布在三大流域。内蒙古自治区耕地主要分布在黄河、西辽河、嫩江等地区。耕地质量总体较低，水土资源空间匹配错位，阴山、贺兰山山前丘陵和台地错配现象尤为突出。作为我国粮食主产区和粮食规模外调省区之一，每年粮食总产量稳定在 700 亿斤以上。

水资源禀赋差，时空分布不均。内蒙古自治区涉及松花江区、辽河区、海河区、黄河区和西北诸河区 5 个水资源一级区，多年平均年降水量 282 毫米，多年平均水资源总量为 547 亿立方米，约为全国平均水平的 1/7。水资源主要分布在东部呼伦贝尔市，占内蒙古自治区总量的 58%。天然河川径流量主要集中在 6-9 月，约占全年的 70%-80%。

生态地位重要，屏障作用突出。根据资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价结果，内蒙古自治区生态功能极重要区和重要区面积大、涉及范围广。其中，大兴安岭林区是国家生态安全屏障东北森林带的重要组成部分，呼伦贝尔、乌兰察布、科尔沁草原及浑善达克沙地以西的北部区域是国家生态安全屏障的重要组成部分。

历史文化璀璨，民族风情独特。内蒙古自治区历史悠久，孕育着举世闻名的红山、大窑、萨拉乌苏、夏家店、扎赉诺尔等历史文化，是我国民族区域自治制度的发源地，赢得了模范



自治区的崇高荣誉。几千年来，生活在这里的各个民族交往交流交融，共同创造了美好的家园和灿烂的草原文化，各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起，中华民族共同体意识不断铸牢。

## 第二节 国土空间保护开发现状及主要问题

内蒙古自治区始终贯彻新发展理念，坚持底线思维，严格保护耕地，支撑了粮食生产“十七连丰”、肉类产量“十六连稳”，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，主体功能区布局基本形成，生态环境明显好转，空间集聚特征明显增强，资源供给保障能力增强，国家重要能源和战略资源基地尽显担当，我国向北开放重要桥头堡活力得以彰显，综合经济实力显著增强。但同时国土空间保护开发也面临着资源环境约束、空间保障不足等亟待解决的问题。

整体生态环境依然脆弱，局部生态服务功能仍需提高。本底条件依然脆弱，资源富集区与生态脆弱区多有重叠，水土资源空间匹配度较差，历史遗留生态欠账加之气候因素的叠加影响，导致局部生态服务功能不高、生态多样性降低，生态脆弱区域和荒漠化土地面积占比较大，大兴安岭周边地区林缘后退。草原过度利用，叠加自然灾害等多重因素，局部地区出现不同程度的生态功能退化。

农牧资源利用不够合理，空间布局尚待优化。大兴安岭、阴山山脉、贺兰山山脉沿麓农牧交错带等区域，种植业与畜牧

业持续争地，耕作线不断北移。传统重开发、轻保护、重经济、轻生态的生产方式，加剧水土资源不平衡，空间布局有待优化。

城乡用地总体粗放，节约集约利用水平亟待提升。城乡建设仍以外延扩张的发展模式为主，建设用地利用粗放、布局分散、效率较低，大尺度、单一功能区划问题突出。开发区土地利用强度和建设用地效益不高，低于全国平均水平。农村牧区呈现人口减少、建设用地增加的态势。

国土空间品质不高，美丽国土建设有待加强。城市化地区交通运输用地、城镇公共服务用地和绿地等占比偏低，学校、医院等公共服务设施分布不够均衡，长距离通学、就医加剧交通拥堵，农村牧区基础设施与公共服务设施配套不健全，人居环境有待改善。

### **第三节 国土空间保护开发面临机遇和挑战**

目前，我国已进入高质量发展阶段，在贯彻落实新发展理念，构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的时代要求下，随着黄河流域生态保护和高质量发展、西部大开发和东北全面振兴等国家战略深入实施，为内蒙古自治区积极探索生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，融入共建“一带一路”、构建高品质国土空间格局，提升空间保障能力，提高国土空间治理体系和治理能力现代化水平带来多重叠加机遇。

资源环境约束日益趋紧。内蒙古自治区资源环境地域分异明显，东部地区水土条件较好，自然生态系统相对稳定，中西部地区产业相对较密集，资源消耗量高，水资源不足，生态脆弱，资源环境承载能力不足甚至超载。在新型工业化、信息化、城镇化和农牧业现代化快速发展的同时，对土地、水、矿产等自然资源的刚性需求仍在持续。实现国家碳达峰碳中和目标，在控制碳排放、增加碳汇、提高生态系统固碳能力等方面任务艰巨。

国土空间开发利用方式亟需转变。内蒙古自治区国土空间开发利用仍处在要素驱动和规模扩张阶段，传统优势产业重型化特征明显，新产业、新技术、新产品项目用地节约集约和优化利用程度不高，国土空间多功能复合利用、综合利用不足。推动高质量发展，必须加快转变自然资源开发利用方式，提升国土空间品质和利用效率，推动形成绿色发展方式和生活方式，促进经济社会更高质量、更有效率、更加公平、更可持续。

生态保护修复任务艰巨。内蒙古自治区是我国生态脆弱的主要区域，生态系统抗干扰能力不强，自我修复能力下降，森林、草原植被自然恢复困难。生态建设面临治理范围广、面积大、立地条件恶劣等诸多问题，生态修复区涉及人口众多，多与农牧地区高度重叠，生态系统十分脆弱，保护和修复难度大、战线长。历史遗留矿山地质环境治理资金需求较大，长期可持续发展面临严峻挑战。

发展不平衡问题仍然突出。我国已全面建成小康社会，开启了全面建设社会主义现代化国家新征程，内蒙古自治区城乡之间、区域之间、人与自然之间不平衡不协调的矛盾仍然存在，亟待补短板、强弱项、固底板、扬优势。

自然灾害形势依然严峻。内蒙古自治区地处干旱与半干旱地区，是气候变化反应的敏感区域。气候变暖导致生态系统稳定性降低，蒸发量增大，局部地区降水减少，干旱区范围扩大，草原枯草期延长，农作物单产不稳定，牧草物候期提前，林地地温升高，水分亏缺，易引发沙尘暴、雪灾、大风等极端灾害，对经济社会可持续发展和人民生命财产安全造成威胁，城乡安全韧性急需加强。

公共安全形势日趋复杂。内蒙古自治区公共安全形势虽然总体平稳、趋向好转，但影响城市公共安全和城乡社会稳定的因素依然存在，安全风险防控力度还需进一步加大。

## 第二章 国土空间保护开发目标与战略

面向全面建设社会主义现代化国家新征程，立足资源环境承载能力和国土空间开发适宜性，发挥区域比较优势，统筹推进自然资源综合利用、城乡统筹均衡发展、生态环境保护、基础设施建设，加快形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间保护开发新格局，提升国土空间治理现代化水平，建设好祖国北疆亮丽风景线。

### 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，全面落实习近平总书记关于内蒙古工作重要讲话和指示批示精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，支撑构建新发展格局，深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，突出我国北方重要生态安全屏障、祖国北疆安全稳定屏障、国家重要能源和战略资源基地、国家重要农畜产品生产基地，以及我国向北开放重要桥头堡的战略定位，坚持人与自然和谐共生，统筹山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，坚持不搞大开发、共抓大保护，统筹国土空间保护、开发、利用、修复，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济

布局和国土空间体系，提高国土空间品质，提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，形成以生态优先、绿色发展为导向的国土空间新格局。

## 第二节 主要目标

综合考虑内蒙古自治区战略定位和发展条件，坚持目标导向和问题导向相结合，到 2035 年，内蒙古自治区国土空间保护开发要力争实现以下主要目标。

国土空间格局功能明晰，区域整体竞争力大幅提升。优化调整国土空间保护开布局，农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区的保护利用开发空间功能明晰，基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。

生态安全屏障更加牢固，可持续发展能力显著增强。加快建设我国北方重要生态安全屏障，节约资源和保护生态环境的国土空间利用方式总体形成，草原退化、土地沙化和水土流失态势有效遏制，林地保有量稳中有增，生物多样性得到切实保护，生态环境根本好转，生态系统更加稳定，生态功能显著提升，基本实现国土空间治理体系和治理能力现代化。

农牧用地布局结构明显优化，绿色农畜产品供给增强。在“三区三线”划定成果的基础上，划定基本草原，突出粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农畜产品优势区功能，农畜产

品生产基地向高端化、智能化、绿色化加速转型，现代化农牧业与生态农牧业发展成效显著，绿色农畜产品供给保障有力，乡村振兴取得明显成效，农牧业资源利用高效，农村牧区生态宜居的新格局基本形成。

城镇集中集聚集约成效凸显，城乡区域发展更加均衡。推进以城市群和中心城市为核心、以边境城市和沿边口岸为依托、以旗县中心城镇为补充的城镇体系建设，基本形成多中心带动、多层级联动、多节点互动的新型城镇化格局，城镇用地节约集约利用水平明显提升，能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，人居环境明显改善，城乡区域发展更加均衡。

基础设施建设体系趋于完善，国土空间保障能力明显提升。加大区域性、综合性重大基础设施建设空间保障力度，基本形成以国家铁路网、高等级公路网、航空网、信息网、能源网、水利网为主骨架，地方基础设施为补充的网络化基础设施廊道空间，综合交通、信息通讯、物联网、能源网等基础设施互联互通水平明显提升，水利基础设施更加完善，防灾减灾救灾体系基本建成，抵御自然灾害能力显著提升。

展望 2050 年，内蒙古自治区国土空间格局全面优化，生态环境更加优美，生产方式和生活方式全面实现绿色转型，人民生活更加美好。新型工业化、信息化、新型城镇化、农牧业现代化全面实现，符合战略定位的现代绿色产业体系、新型城镇体系、基础设施体系全面建成，总体形成科学合理和节约集

约的生产、生活、生态空间，现代城市、田园风光、草原牧歌交相融会，我国北方重要生态安全屏障、祖国北疆安全稳定屏障更加牢固，国土空间治理体系和治理能力全面实现现代化，推动建成生态环境良好、经济文化繁荣、社会和谐稳定的现代文明之区。

### 第三节 保护开发战略

内蒙古自治区区域位置独特，自然和生态资源丰富，民族文化多姿多彩，发展潜力巨大，战略地位重要。国土空间保护、开发、利用、修复重点围绕我国北方重要生态安全屏障，祖国北疆安全稳定屏障，国家重要能源和战略资源基地，国家重要农畜产品生产基地，我国向北开放重要桥头堡的战略定位，全力实施五项战略。

**全域保护战略。**坚持从维护国家生态安全的战略高度把握内蒙古自治区国土空间发展方向，谋划国土空间保护开发新格局，坚定不移贯彻绿水青山就是金山银山理念，坚决守住生态安全底线，统筹山水林田湖草沙系统治理，维护生态系统整体性、稳定性、安全性，提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的美好生活需要，实现生态惠民、生态利民、生态为民，加快建设我国北方重要生态安全屏障，把“万里绿色长城”构筑得更加牢固稳固、美丽亮丽。

**集聚开发战略。**加快转变经济发展方式和国土开发方式，



坚持在集聚开发的基础上推动区域协同均衡发展，优化国土空间布局和生产要素配置，引导资源、人口、产业在城镇集聚，推动资源节约集约高效利用，走集中集聚集约发展的路子。深入推进以人为本的新型城镇化，统筹兼顾经济、生活、生态、安全等需要，着力提升城镇综合承载能力和资源配置能力，建设以人民为中心、生态文明为引领、绿色低碳为导向，集疏有序的城镇体系。

**绿色高效战略。**坚持最严格的耕地保护制度，在划定耕地和永久基本农田保护红线的基础上，加强数量、质量、生态“三位一体”耕地保护，为端稳中国“粮食饭碗”作出更大贡献。推动农畜产品生产加工向标准化、品牌化、生态化、安全化、集约化、规模化、高端化发展，打造绿色优势农畜产业集群，加快建设国家重要农畜产品生产基地，努力为国家提供更多优质绿色农畜产品。助力实现“双碳”战略目标，加快转变能源工业发展方式，大力发展现代能源经济，实现煤炭清洁高效利用在国内领先，着力推动内蒙古自治区由化石能源大区向清洁能源大区转变。加强国家战略性矿产资源勘查，保障国家重要能源和战略资源基地建设空间，努力为国家提供更为稳定、更加安全、更加绿色的能源供给。

**魅力草原战略。**加强草原保护与修复，依托大草原等自然景观和特色地域文化等历史资源，构建独特的景观体系，打造人文生态旅游区，塑造自然、人文、乡村魅力风光，建设祖国

北疆亮丽风景线，守好这方碧绿、这片蔚蓝、这份纯净。

**固边强堡战略。**坚持把稳定摆在全局的突出位置，牢记守望相助的嘱托，深入推进固边兴边富民行动，加强沿边地区基本公共服务和重大基础设施用地保障，预留重要国防通道，促进边境牧民人口稳定，提升守边固边能力，筑牢祖国北疆安全稳定屏障。主动服务国家经略周边和对外开放战略，深度融入共建“一带一路”，加强口岸智能化建设，支持城镇口岸融合、军民融合、跨境融合深度发展，推动形成口岸带动、腹地支撑、边腹互动的空间格局，守好祖国“北大门”，为加快建设祖国北疆安全稳定屏障，巩固发展民族团结、社会稳定、边疆稳固、口岸繁荣提供空间保障。

### 第三章 以“三区三线”为基础，构建国土空间保护开发新格局

全面落实国家区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略，立足内蒙古自治区资源环境承载能力和国土空间开发适宜性，统筹划定耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，优化农牧、生态、城镇空间，推进全域生态保护，构建“三山一弯，两带十区，一核双星多点”网络化的国土空间保护开发总体布局。

#### 第一节 严守三条控制线

**耕地和永久基本农田保护红线。**按照国家“三区三线”划定规则，内蒙古自治区划定耕地和永久基本农田保护红线涉及12个盟市的95个旗县（市、区）。耕地和永久基本农田保护红线一经划定，未经批准不得擅自调整，优先保护城市周边永久基本农田和优质耕地，严格实施耕地用途管制，严格落实耕地占补平衡，严格控制耕地转为其他农用地，牢牢守住耕地和永久基本农田保护红线，保障国家粮食安全。

**生态保护红线。**将重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙等生态功能极重要区域，以及生态极敏感脆弱的水土流失、沙化等区域划入生态保护红线，保护好重要的森林、草原、湿地、荒漠等生态系统，维护生态安全。内蒙古自治区划定生态保护红线面积59.69万平方千米，主要分布在呼

呼伦贝尔市、锡林郭勒盟、阿拉善盟、巴彦淖尔市和兴安盟。生态保护红线是保障和维护国家生态安全的底线和生命线，一经划定，必须严格保护和监管。严格控制人为活动尤其是开发建设对生态系统的破坏和扰动，增强水源涵养、水土保持、防风固沙、生物多样性等生态系统服务功能，注重城市化地区重要生态空间保护，严守自然生态安全边界。加强以生态保护红线为核心的自然生态空间整体保护和合理利用，提升生态系统质量和稳定性，提供优质生态产品。

**城镇开发边界。**在优先划定耕地和永久基本农田、生态保护红线的基础上，划定城镇开发边界，内蒙古自治区城镇开发边界面积控制在2020年现状城镇建设用地规模的1.3倍以内。严格城镇开发边界管控，城镇开发边界外不得进行城镇集中建设，禁止违规建设新城、新区及各类开发区，有序推进开发边界内工业化、城镇化内涵式发展，强化城镇集中建设区管控，注重新城区建设与存量改造相结合，引导人口向城镇集中、工业向开发区集中，推进城镇、产业集中集聚集约发展。城镇开发边界内的现状建成区、规划集中连片的城镇建设区、城中村和城边村、依法合规设立的开发区等应划入城镇集中建设区，重点保障生产生活生态和安全空间需求；在城镇集中建设区外可划定弹性发展区，重点应对城镇发展的不确定性；有条件的城镇划定特别用途区。城镇开发边界内实施战略留白，为长远发展谋划预留战略空间，促进城镇空间与农牧空间、生态空间

有机融合。新增城镇建设用地应当避让地质灾害高风险区等不适宜建设区域，在地质灾害易发区进行城市、村镇规划和工程建设时，必须开展地质灾害危险性评估，提高地质灾害防治能力。

## 第二节 优化主体功能区

完善农产品主产区。立足资源环境禀赋和农牧业发展条件，优化农产品主产区，确定土默特右旗、巴林左旗、林西县、敖汉旗、五原县、磴口县、乌拉特前旗、杭锦后旗、凉城县、科尔沁右翼前旗、扎赉特旗、突泉县、莫力达瓦达斡尔族自治县为国家级农产品主产区，确定喀喇沁旗、卓资县、商都县、兴和县、察哈尔右翼前旗为自治区级农产品主产区。巩固农产品主产区空间格局，保障国家粮食安全和重要农产品供给，加强生态环境保护建设，推进绿色兴农兴牧、发展现代化农牧业。发挥大兴安岭沿麓、西辽河流域、阴山沿麓、沿黄干流平原农牧区农产品供给优势，推动实施乡村振兴战略，强化支农惠农政策，健全耕地保护补偿制度，发挥农产品主产区优势，加强高标准农田建设，加快农业基础设施建设，维护农产品主产区功能的稳定，建设国家重要农畜产品生产基地，禁止开展大规模高强度工业化城市化开发。

优化重点生态功能区。立足自然条件和资源禀赋，以生态系统的完整性和连通性为基础，优化重点生态功能区，确定清

水河县、固阳县、达尔罕茂明安联合旗、阿鲁科尔沁旗、巴林右旗等 42 个旗县（市、区）为国家级重点生态功能区，陈巴尔虎旗、鄂温克族自治旗、武川县为自治区级重点生态功能区。筑牢重点生态功能区格局，推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，加强黄河重点生态区、北方防沙带、东北森林带生态安全屏障建设，增强大兴安岭、阴山山脉、贺兰山山脉生态廊道功能，加强黄河、西辽河、嫩江等流域水域生态环境保护治理，完善防沙治沙体系，协调好草原畜牧业发展与草原保护的关系，提升生态产品服务功能，保障国家和区域生态安全，推进内蒙古自治区生态修复与绿色发展，优化产业布局，适度发展旅游。建立生态保护补偿机制和地区间横向援助机制，加大生态环境保护对利益损失重点生态功能区补偿力度，引导人口向城市化地区集中，严格生态空间管控，禁止开展大规模高强度工业化城市化开发。

优化城市化地区。坚持集中集聚集约发展原则，优化城镇空间结构和布局，确定新城区、土默特左旗、昆都仑区、青山区、东胜区、达拉特旗等 22 个旗县（市、区）为国家级城市化地区，海勃湾区、红山区、科尔沁区、海拉尔区、满洲里市等 18 个旗县（市、区）为自治区级城市化地区。统筹城市化地区发展，依托呼包鄂榆城市群建设，强化呼包鄂乌一体化发展区域的引领作用，打造向北开放战略支点，推动赤峰市、通辽市发展成为带动内蒙古自治区东部地区高质量发展的区域

性中心城市，协调推进中心城市、中心城镇多节点式发展，完善满洲里市、二连浩特市等重点边境口岸城镇建设。健全城市化地区迁入人口教育、就业、医疗、社会保障、住房保障体系，切实保障迁入人口享有均等基本公共服务和同等权益，推进以人为中心的新型城镇化，建设国家重要能源和战略资源基地，逐步形成区域协同、集聚发展、城镇功能显著的空间格局。

**细化主体功能区划分。**立足内蒙古自治区资源禀赋和经济社会发展实际，统筹保障能源安全、边疆安全和文化安全，在农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区基础上，叠加确定能源资源富集区、边境地区和历史文化资源富集区。

**能源资源富集区。**在充分衔接耕地和永久基本农田、生态保护红线的基础上，划分能源资源基地、国家规划矿区、重点勘查开采区和矿产资源保护区。推进煤炭、稀土、金属、晶质石墨等能源资源基地区产业集聚发展，强化国家规划矿区空间保障能力，优化资源配置，推动优质资源规模开发和集约利用，推进额济纳旗北山及周边地区、大兴安岭地区、华北地台北缘成矿带重点区域勘查，加强矿产资源保护区保护和管控，建立动态调整机制。

**边境地区。**立足地区特色和优势，通过沿边中心城市-口岸城镇-固边嘎查（村）三级组团联动，发展规模化产业，加速完善北部沿边经济带发展布局，以满洲里、二连浩特、甘其毛都、策克等口岸建设为核心，强化口岸与周边中心城市的纵

向服务体系，完善口岸与内地市场的纵向联系，向北积极对接俄蒙，延伸草原丝绸之路进入欧洲的多条贸易通道，增强产业吸附能力，强化基础设施和公共服务设施建设的空间保障，着力解决边境地区人口“空心化”，推动固边安边兴边。

历史文化资源富集区。基于内蒙古自治区历史文化资源分布特征，叠加确定草原历史文化区和历史文化遗址保护区，统筹呼伦贝尔草原、科尔沁草原、锡林郭勒草原、鄂尔多斯草原和阿拉善草原历史文化保护区文化遗产全要素保护，加强历史文化遗产保护区内历史文化名城、名镇、名村保护，推进辽代上京城和祖陵遗址群、红山文化遗址群、阴山岩刻遗址群、万里茶道（内蒙古段）申遗基础性工作，实施文化遗产系统性保护工程。

### 第三节 国土空间保护开发新格局

构筑“三山两带一弯多廊多点”生态空间格局。落实以“三区四带”为核心的全国重要生态系统保护和修复重大工程总体布局，在划定生态保护红线的基础上，统筹山水林田湖草沙系统治理，增强大兴安岭、阴山山脉、贺兰山山脉生态廊道和草原生态系统功能，加强黄河、西辽河、嫩江、黑河，以及呼伦湖、乌梁素海、岱海“一湖两海”等流域水域生态环境保护治理，完善巴丹吉林、腾格里、乌兰布和、库布其等沙漠和毛乌素、浑善达克、科尔沁、呼伦贝尔等沙地防沙治沙体系，构建



集草原、森林、河流、湖泊、湿地、沙漠、沙地于一体的全域生态安全格局。

“三山”生态屏障。大兴安岭、阴山山脉、贺兰山山脉是内蒙古自治区地形地貌的主骨架，重点建设以水源涵养、防风固沙和生物多样性保护为主要功能的生态屏障，统筹推进东北森林带生态工程建设。

北部草原保护带。“三山”生态屏障的西北侧重点加强草原生态保护与修复，建设北方防沙带工程，阻止风沙危害，提升区域生态环境质量，突出生态廊道的连通性，构建融合牧业生产、生态旅游、口岸发展的空间格局，维护生态安全和边疆稳定。

南部农牧交错修复带。“三山”生态屏障的东南侧重点加强大兴安岭丘陵区、阴山丘陵区、黄土高原丘陵区的生态修复治理，提高生态系统功能，改善生态环境。

一弯多廊多点。突出抓好黄河流域、重点河流水系廊道、重要功能湖泊的生态保护。黄河流经内蒙古自治区形成的“几”字弯地区突出抓好黄河生态带建设，统筹考虑行洪安全、生态保护和节约用地，实施生态保护修复重大工程。西辽河、嫩江、滦河、额尔古纳河、黑河等重点河流划定禁止建设区，建设水系生态廊道。呼伦湖、巴林雅鲁河等重要功能湖泊湿地加强水污染、水环境治理，发挥生态关键点作用。

构建“六牧四农”农牧空间格局。落实国家农产品主产区格

局，以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点推动建设粮食安全产业带，围绕建设国家重要农畜产品生产基地的战略定位，根据自然地理格局、资源环境承载能力和农畜产品主产区的空间分布，结合内蒙古自治区“南粮北牧”的农牧结构特征，统筹草原生态和生产的复合功能，构建“六牧四农”的农牧空间格局。

畜牧生产功能区。划定呼伦贝尔、科尔沁、锡林郭勒、乌兰察布、鄂尔多斯、阿拉善六大草原畜牧区。坚持以草定畜和草畜平衡，生态脆弱区实施禁牧、休牧和划区轮牧制度，优先将严重沙化草原划定为禁牧区，优先保护生态保护红线内草原生态环境，引导实施季节性放牧，提升天然草原生产能力和草种供给能力。东部草原重点建设肉牛、肉羊绿色畜牧业生产基地，西部荒漠化草原兼顾草原保护和畜牧业生产。

农牧生产功能区。根据耕地和永久基本农田保护红线，划定大兴安岭沿麓、西辽河流域、阴山沿麓和沿黄干流平原四大农牧区。坚持以水定地、以水定产，遵循宜农则农、宜林则林、宜牧则牧的国土空间开发利用适宜性，重点在沿黄干流平原、西辽河平原、嫩江右岸平原建设以粮食为主的农产品生产加工基地；在大兴安岭、阴山丘陵区建设特色农产品生产加工基地；在呼和浩特市、兴安盟、通辽市、赤峰市、巴彦淖尔市建设重要畜产品养殖基地。

打造“一核双星多节点”城镇空间格局。落实国家“两横

三纵”城镇化战略格局，围绕建设国家重要能源和战略资源基地、我国向北开放重要桥头堡，基于生产力集中分布的特征和城市化地区的主体功能定位，适应构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局要求，按照“核心引领、中心带动、节点支撑、分区引导、集聚发展”的思路，构建“一核双星多节点”的城镇空间格局。

呼包鄂乌一体化发展区域。深入贯彻区域协调发展战略、区域重大发展战略，以呼包鄂榆城市群建设为引领，推动呼包鄂乌发挥资源禀赋和区域优势，扩大环境容量和生态空间，立足产业基础和集群优势实现一体化发展。推动以呼和浩特市为重点发展现代服务型经济，以包头市和鄂尔多斯市为重点建设能源和战略资源基地，以乌兰察布市为重点建设物流枢纽和口岸腹地的核心城市，构建高效分工、错位发展、有序竞争、相互融合、人口资本集聚的现代产业空间布局。

赤通“双子星”区域中心城市。推动东北全面振兴战略深入实施，积极融入京津冀协同发展，加快推进赤峰市、通辽市“双子星”区域中心城市协同发展，完善区域基础设施和公共服务配套设施体系，推动以赤峰市为Ⅱ型大城市，通辽市为中等城市，其他小城镇协同发展的自治区级城镇圈建设，形成两个重点明确、功能突出的中心城市和内蒙古自治区东部地区高质量发展带动增长极。

节点城市（镇）。统筹区域发展的重要支撑点，依托重要

交通干线，发挥比较优势，协调推进中心城市、中心城镇多节点式发展，形成多层级联动、多节点互动的差异化发展方式。东部地区放大和发挥绿色生态优势推动高质量发展，构建以“生态+”为支柱的绿色产业体系，高质量建设绿色产业基地；西部地区补齐生态环境短板推动高质量发展，加强黄河流域生态保护和荒漠化治理，加快乌海资源枯竭型城市转型，推进河套地区一二三产业融合发展。

## 第四章 构建绿色高效农牧空间

坚持农牧业、农村牧区优先发展，围绕建设国家重要农畜产品生产基地，引导主要农畜产品向优势区域集中，发挥绿色资源优势，推进绿色兴农兴牧，推动农牧业集约化、规模化、高端化发展，促进农牧业产业化、品牌化，加强种质资源保护和利用，加快现代化规模牧场和奶牛自繁自育、牧草基地建设，实施乡村振兴战略，巩固拓展脱贫攻坚成果，打造看得见山、望得见水、记得住乡愁的美丽乡村，构建绿色高效农牧空间。

### 第一节 巩固农牧空间

发挥农牧区产能优势。立足资源环境承载能力，坚持水土平衡，深入挖掘耕地、草地后备资源潜力，加大高标准农田建设力度，严格落实耕地保护政策，实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，发展优势特色农畜产业，着力提高农牧业资源综合利用率和产业精深加工度，鼓励适度规模经营，稳定提高粮食生产能力。

大兴安岭沿麓农牧区。加大黑土地保护利用力度，实施黑土地保护性耕作，提高水土保持能力。西麓地区加强现状耕地保护，合理安排耕地后备资源开发。东麓地区鼓励规模化生产和养殖，提升农畜产品产能，重点建设玉米、大豆、水稻、马铃薯、奶牛、肉羊、肉牛等农畜产品生产加工基地。

西辽河流域农牧区。加强风沙危害治理和盐碱地综合改造

利用，坚持以水定地，严格控制超采地下水，推进水土平衡。丘陵区大力发展旱作农业，平原区开展高标准节水农田建设，引导土地流转，发展适度规模经营，重点建设优质玉米、设施蔬菜、杂粮杂豆、肉牛、奶牛等农畜产品生产加工基地。

阴山沿麓农牧区。坚持宜农则农、宜牧则牧、宜养则养的国土空间适宜性，推广农牧结合、粮草兼顾、生态循环用地模式，制止种植业无序扩张。北麓地区严禁在草原区、干旱区开垦耕地，严格控制地下水灌溉面积，推广水肥一体化技术，发展旱作农业和非土基农业。南麓地区保障必要的种养殖用地需求，重点建设马铃薯、蔬菜、向日葵、杂粮杂豆、肉羊、奶牛、奶羊等农畜产品生产加工基地。

沿黄干流平原农牧区。大力发展高效节水农业，逐步改变传统大水漫灌方式，提高农田灌溉水利用效率，培肥土壤，综合改造利用盐碱地，提高耕地质量，实施小块并大块农田改造，推行规模化生产和养殖，重点建设玉米、小麦、向日葵、蔬菜、奶牛、肉牛、肉羊等农畜产品生产加工基地。

控制草原载畜量。统筹协调草甸草原、典型草原、荒漠草原、草原化荒漠畜牧业发展与草原保护的关系，坚持以草定畜、草畜平衡，严防超载过牧，引导生态保护红线内原住民向边境地区和中心城镇转移，支持发展家庭牧场，严格实施禁牧、休牧、划区轮牧制度，减轻牲畜对草原的压力，防止草原退化、沙化和盐渍化。种植多年生乡土草种，增加优质饲草产量，发

展牛羊圈养舍饲生产，增强畜牧业生产能力。

## 第二节 加强耕地保护

严控耕地“非农化”。从严控制建设占用耕地特别是优质耕地，严格落实耕地占补平衡，执行占用耕地保护补偿制度，完善违法建设占用耕地处置与使用存量建设用地指标相挂钩机制。建设项目占用耕地应切实履行“先补后占、占一补一、占优补优、占水田补水田”的占补平衡要求。非农建设涉及占用黑土耕地，应在黑土区范围内统筹落实补充耕地任务。各地区建设项目选址应充分考虑辖区内补充耕地储备情况，耕地占补平衡以旗县域自行平衡为主、盟市域内调剂为辅、自治区适度统筹为补充。严格非农建设占用耕地和补充耕地的绩效考核，加强过程监管。健全耕地保护和粮食安全责任制考核，层层签订耕地保护和粮食安全责任书，压实耕地保护主体责任，对耕地保护和粮食安全责任完成情况定期考核，坚持地方各级党政同责、终身追责。

提升耕地质量。加强耕地和黑土地保护提升，建立耕地质量监测系统。强化西辽河平原退化耕地综合治理、污染耕地阻控修复，加大对退化耕地、污染耕地、缓坡耕地的整治力度，提高耕地质量等级。推进建设占用耕地表土层剥离再利用，将符合土地整治条件的耕地纳入高标准农田建设范围。

强化耕地生态保护。因地制宜实施免耕少耕、深松浅翻、

配方施肥、轮作等保护性耕作制度，强化用地与养地相结合。加强农田防护林体系建设，增强其生态防护功能。在确保耕地数量不减少、质量不降低的前提下，对大兴安岭水源涵养区、阴山北麓防沙带、黄土丘陵沟壑水土流失区、地下水超采区内难以或不宜长期稳定利用耕地，逐步置换为可长期稳定利用耕地。

有序实施耕地整理开发和战略储备。依据国家法律法规和有关政策规定要求，以生态优先为前提，以耕地后备资源调查成果为基础，充分考虑水资源承载能力、生态区位重要性或生态脆弱性，优先在大兴安岭沿麓、西辽河流域、阴山沿麓、沿黄干流平原等耕地后备资源潜力较大的地区开展土地开发。在河套平原地区，开展盐碱化、沙化、撂荒耕地整治；在西辽河平原农田集中区，开展盐碱化和沙化土地综合治理；在嫩江流域，加大黑土地保护力度。

加强永久基本农田保护和建设。积极推进在永久基本农田保护范围内的高标准农田建设，逐步将永久基本农田全部建成高标准农田，通过土地整治和新建高标准农田增加的优质耕地应当优先补划为永久基本农田。加大永久基本农田监管力度，经依法批准确需占用的，应先补建后占用。在永久基本农田集中分布地区，不得规划新建可能造成污染的建设项目。永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途，永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地。



地及农业设施建设用地，严禁占用永久基本农田发展林果业、挖塘养鱼、挖湖造景、建设绿化带及种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物，严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。严格永久基本农田占用与补划，国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目确实难以避让永久基本农田的，应严格占用和补划的审查论证，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。

完善永久基本农田储备区制度。鼓励在永久基本农田储备区实施土地综合整治和高标准农田建设，开展新增耕地质量等级评定，建档立卡，规范化管理。因生产建设活动或自然灾害造成永久基本农田储备区内耕地严重损毁，不能满足补划要求的及时调出，确保储备区耕地质量不降低。永久基本农田储备区耕地原则按一般耕地管理，城镇开发边界划定应避让储备区用地，禁止随意占用永久基本农田储备区用地，永久基本农田储备区成果应及时纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，实施动态监管。

### **第三节 推进草原保护性利用**

优化草原区域布局。根据草原分布自然特性和保护利用的需要，统筹草原生态和生产功能，建立草原长效补偿机制，合理保护利用二连浩特市以东草甸草原和典型草原，打造绿色畜

产品生产基地。加强二连浩特市及以西荒漠草原、草原化荒漠的保护性利用，实施保护为主、利用为辅的措施，逐步恢复草原植被和生产功能。

推进草原分区利用。将重度、部分中度退化沙化草原，具有特殊功能的草原和草原生态保护核心区划定为禁牧休养区，严格执行禁牧政策，加强生态环境保护，以五年为周期动态调整禁牧区范围。非禁牧区划定草畜平衡区，坚持以草定畜，优化畜群结构，合理确定载畜量。在草畜平衡的基础上，鼓励实行休牧、划区轮牧等科学利用制度，提高草牧场质量，推进草原可持续利用。

实施草原分类管控。将草原分为生态保护红线内草原和生态保护红线外草原。生态保护红线内草原实行严格保护，仅允许开展符合国家有关规定的活动。生态保护红线外草原兼顾保护和利用，除放牧活动外，可适当建设畜牧业生产附属设施，适度发展不破坏自然生态环境的草原旅游业，严控矿产资源开发利用上限。

#### **第四节 推动美丽乡村建设**

做好村庄分类。顺应农村牧区村庄发展规律和演变趋势，统筹考虑村庄定位、发展方向、产业基础、区位条件，将农村居民点和牧区牧民点划分为集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并等主要类型。

**优化村庄布局。**在严格落实耕地和永久基本农田、生态保护红线基础上，划定村庄建设边界，合理布局生活空间，适度增加生产空间，构建科学适度有序的农村居民点布局体系，保留乡村原有地形地貌，保护好传统村落、民族村寨、传统建筑，优化水系、林网、绿道等生态空间布局，完善农田水利配套设施，落实“一户一宅”政策，引导乡村人口向集聚提升型村庄集聚，严格控制搬迁撤并型村庄和生态保护红线内居民点用地规模，防止居民点无序蔓延扩张。

**提升村庄品质。**统筹生态建设、文化保护和产业发展的用地需求，支撑建设乡村田园综合体，保障推动水电路网等基础设施向农村牧区延伸、公共服务向农村牧区覆盖、城市文明向农村牧区辐射的空间需求。

**促进农村产业发展。**立足自然资源禀赋和现有产业基础，优化奶业、肉羊、肉牛、生猪、家禽、特色养殖、绒毛、饲草饲料等畜禽养殖空间布局，重点支持沿黄地区、西辽河流域、嫩江流域、呼伦贝尔草原、锡林郭勒草原五大奶源基地建设，保障优势地区规模化畜禽养殖用地空间。依托现代农牧业产业、科技、加工产业示范区，建设农村牧区电子商务发展需求的基础设施，打造休闲农牧业和农村牧区旅游精品工程，发展新型流通业态，统筹一二三产业用地需求，全面保障乡村共享经济等新业态发展，实施乡村振兴战略，优先安排农村牧区产业发展用地。

## 第五节 强化农牧空间管控

加强耕地、园地、人工商品林地、人工牧草地及其配套设施用地等农牧空间的管理，对农牧空间实施差异化管控。

**农牧空间管控。**按照空间用途的主导功能，将农牧空间细划为种植业空间、畜牧业空间和乡村建设空间，在不破坏植被、不影响原土地用途的前提下，按照国家有关规定要求适度发展复合光伏产业，合理适度保障除国家重大项目外的其他能源类、经营性、旅游类、林下经济或森林康养等用地，避免破坏林地或影响森林生态功能发挥，并应依法依规办理用地手续。

**种植业空间。**主要由耕地、园地、农业设施建设用地构成。坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，严禁违规占用耕地绿化造林、严禁违规超标准建设绿色通道、严禁违规占用耕地挖湖造景。禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地，占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等违法行为，限制非农业生产建设活动占用耕地。实施耕地种植用途管控，耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产。

**畜牧业空间。**主要由重要割草地、人工草地及农区零散分布的草地等构成。严禁在草原上非法开垦耕地，严格控制草原载畜量和超规模的畜牧附属设施建设。开展以生态体验为主的草原旅游，不得破坏草原植被。

乡村建设空间。主要由农村牧区宅基地、生产经营性用地和乡村社区服务设施用地构成。严格控制农村牧区宅基地用地规模，逐步降低人均居民点用地指标。新增建设用地指标应优先满足农村牧区公共服务设施和基础设施建设用地需求。鼓励农村牧区集体经济组织及其成员以出租、合作等方式盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅，按照规划和用地标准，保障发展民宿民俗、休闲农牧业、乡村旅游等新产业新业态的空间需求。

## 第五章 筑牢安全韧性生态空间

坚持绿水青山就是金山银山的理念，坚定不移走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，全方位全地域加强生态环境保护，统筹山水林田湖草沙系统保护与修复，因地制宜、分区施策，推动生态环境精准治理，守住自然生态安全底线，提供优质生态产品，夯实绿色发展基础，巩固提升林草碳汇能力，构筑山清水秀、林茂草丰的安全韧性生态空间，筑牢我国北方重要生态安全屏障，维护国家生态安全。

### 第一节 建立自然保护地体系

整合优化自然保护地。科学合理对自然保护地进行整合优化。以国家公园为主体，建立分类科学、布局合理、保护有力、管理有效的自然保护地体系，确保重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到系统性保护，提升生态产品供给能力。以自然保护地为基础，以种质资源保护区、禁猎区、禁伐区为补充，建设重要生态资源就地保护空间，加强生物多样性保护。推进大青山、贺兰山、巴丹吉林、松嫩鹤乡、大兴安岭、呼伦贝尔等国家公园设立和建设。编制自然保护地专项规划，明确自然保护地发展目标、规模，并划定保护区域范围。将典型的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹区域，自然保护区周边生态保护价值高、生物多样性丰富的区域统筹纳入自然保护区，重点实

施国家级自然保护区基础设施建设和生态系统保护修复项目建设。自然公园重点保护重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观，确保森林、荒漠、湿地、水域、草原、生物等珍贵自然资源，以及所承载的景观、地质地貌和文化多样性得到有效保护，包括森林公园、地质公园、沙漠公园、草原公园、湿地公园、风景名胜区等各类自然公园。开展自然保护地勘界立标，在重要地段、重要部位设立界桩和标识牌。

**加强自然保护地生态管理。**自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动。完善自然保护地设立、晋（降）级、调整和退出规则，制定自然保护地政策、制度和标准规范，实行全过程统一管理。新增国家公园等自然保护地及时纳入生态保护红线统一管理。分类有序解决重点自然保护地内的历史遗留问题，对核心保护区内原住民实施有序搬迁，暂时不能搬迁的，设立过渡期，允许开展必要的、基本的生产活动，但不能再扩大发展；核心保护区内依法设立的铀矿矿业权、油气探矿权可以保留，依法设立的地热、矿泉水采矿权到期后退出，其他矿业权逐步有序退出；依法清理整治违法探矿采矿、水电开发、工业建设等破坏生态环境项目。建设生态廊道、开展重要栖息地恢复和废弃地修复。加强野外保护站点、巡护路网、监测监控、应急救援、森林草原防火、有害生物防治和疫源疫病防控等保护管理设施建设，利用高科技手段和现代化设备促进自然保育、巡护和监测的信息化智能化。

## 第二节 提升重要空间生态功能

强化大兴安岭、阴山、贺兰山等山脉生态建设。着力建设大兴安岭、阴山山脉、贺兰山山脉等生态脊梁，推动实施东北森林带和北方防沙带生态建设工程，加强森林、草原、河湖等生态系统整体保护，开展重点区域生态保护和修复专项建设，推进林草植被生态恢复，巩固提升生态系统碳汇能力。实施森林提质增效，全面加强天然林保育、公益林管护、退化林修复。保护珍稀野生动植物，维护生物多样性。加强大兴安岭、阴山、贺兰山“三山”过渡区防风固沙治理，连通重要生态廊道。提升大兴安岭天然林、阴山山脉次生林和贺兰山山脉天然林等生态安全屏障功能，提高“三山”水源涵养、水土保持、生物多样性等生态功能。

大兴安岭生态保护。实施天然林保护、低质低效林提质增效，恢复森林生态系统功能，提高森林质量，建设木材战略储备基地。推动保护性林副产品的开发利用，助力森林生态修复。

阴山山脉生态保护。坚持保护与建设并重，加强天然林保护和自然保护地建设，增加森林面积，提高植被覆盖率，提升生态服务功能，充分发挥其生态屏障功能。

贺兰山山脉生态保护。全面保护天然林资源，实施封山育林、退牧封禁，加强防护林建设和退化林修复，预防水土流失。有效提升地下水涵养，增强地下水储备能力。强化珍贵稀有动植物资源及栖息地保护，提升区域生态屏障功能和生物多样性



保护水平。

发挥北部草原保护带生态功能。针对内蒙古自治区草原面积大，沙地、沙漠、河流湖泊在草原区镶嵌分布的特点，建设涵盖呼伦贝尔、科尔沁、锡林郭勒、乌兰察布、阿拉善等草原及沙漠、沙地、荒漠戈壁的北方草原保护带，增强生态系统连通性，发挥保障东北、华北、西北安全的草原生态功能。到2035年，草原退化沙化趋势得到有效控制。

优化调整基本草原布局。强化基本草原保护，开展草原生态保护和修复，提高草原植被盖度和生物多样性，推进人、畜、草生态平衡。积极开展生态宜居搬迁，加强草种资源收集和保存，修复退化草原，恢复和提升草原生态系统功能。严格执行基本草原保护相关规定，严禁在草原上乱采滥挖，破坏草原生态环境，确需征收、征用或者使用草原的，征占用面积应控制在最小合理限度内，使用时间、利用强度、采挖方式等必须符合审批要求，并采取保护草原植被的措施。加强草原区沙化土地综合治理，对科尔沁、浑善达克、乌珠穆沁、呼伦贝尔、毛乌素等沙地和风沙源实施精准治理。

提升南部农牧交错带生态功能。围绕农牧结构失衡、水资源过度开发等问题，根据资源环境承载能力，以推进农业结构调整为重点，进一步优化区域农牧业功能、推进农牧产业转型升级，促进农牧业发展与生态保护深度融合，建设林茂草丰、牧业发达、特色高效、资源循环的生态农牧区，形成牧农林复

合、草果田契合、一二三产融合的利用体系和投入减量、生产清洁、资源节约、循环再生的发展新模式。加快科尔沁草原沙化退化地区治理，全面恢复科尔沁草原生态系统功能，发展生态型种养业和保护性节水农业，强化地下水超采区综合治理与污染协同防治。赤峰市、锡林郭勒盟、乌兰察布市、呼和浩特市和包头市的农牧交错地区，重点开展退化草原、沙化耕地治理，发展旱作农业。鄂尔多斯等黄土丘陵沟壑水土流失地区，重点开展水土流失治理，提高植被盖度，开展保护性耕作，提升农业生产可持续性。加大库布其沙漠锁边治理力度。到 2035 年，南部农牧交错生态功能明显增强。

加强内蒙古黄河流域生态保护。统筹考虑干流与支流、岸上与岸下、治水与治沙、防洪与分洪，编制并实施内蒙古黄河流域国土空间规划，坚持在高水平保护中促进高质量发展、在高质量发展中推进高水平保护，严格执行国土空间用途管制制度，加强黄河流域生态保护，强化水资源刚性约束，促进生产要素向优势地区集中集聚，提高资源配置效率，加快传统产业智能化、清洁化改造和现代能源经济示范区建设。

强化重点区域生态保护与修复。立足黄河流域国土空间资源禀赋，按照“共同抓好大保护，协同推进大治理”的总方针，坚持山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理。实施库布其、乌兰布和、毛乌素等重点区域防沙治沙，以及砒砂岩、黄土丘陵区等区域的十大孔兑水土流失控制能力建设，大力推

进黄河流域生态建设。加大黄河流域露天矿山综合整治力度，推进历史遗留矿山地质环境治理，加快绿色矿山建设及都思兔河、昆都仑河、大黑河、浑河、无定河等黄河重要支流的综合治理。

加强黄河岸线空间管控。以“三区三线”为基础，强化黄河干支流岸线的生态空间保护，严格管控开发利用强度和方式，在黄河干支流岸线管控范围内，禁止新建、扩建化工类开发区和化工项目。在黄河干流岸线和重要支流岸线的管控范围内，除以提升安全水平、生态环境保护水平为目的的改建外，禁止新建、改建、扩建尾矿库。

发挥湖泊、湿地等“多点”的关键生态功能。充分发挥呼伦湖、察汗淖尔、达里诺尔、乌梁素海、岱海、黄旗海和查干诺尔等湖泊，巴林雅鲁河、大兴安岭根河源、牛耳河、额尔古纳等湿地重要生态功能关键节点作用，维持水生态系统稳定性，突出湖泊、湿地生态系统多功能耦合。科学推进河湖湿地水系连通工程建设，做好呼伦湖、乌梁素海、岱海、哈素海等重点湖泊生态保护，改善流域生态环境，维护湿地生态功能的稳定。

### 第三节 严格生态空间管控

严格生态空间用途管控。禁止生态保护红线内空间违法转为城镇空间和农牧空间，严格禁止各类有损生态功能的逆向转换，严禁围湖造田、滥垦草原等非法开发建设活动。加强污水、

固体废弃物等对生态环境影响的监管考核,鼓励城镇空间和符合国家生态退耕条件的农牧空间向有利于提升生态功能的生态用途转变。生态保护红线内自然保护区核心区外,严格禁止开发性、生产性建设活动,在符合法律法规的前提下,仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。生态保护红线内自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等区域,依照法律法规执行。加强生态保护红线管控范围内有限人为活动管理,细化有限人为活动类型和管控措施,强化新增建设项目用地预审和审批。根据资源环境承载能力监测、生态保护重要性评价和国土空间规划实施“五年一评估”情况,可由自治区人民政府编制生态保护红线局部调整方案,纳入国土空间规划修改方案报国务院批准。自然保护区边界发生调整的,对生态保护红线作相应调整。

强化其他生态空间管控。对未划入生态保护红线内的具有重要生态价值的草地、林地、湿地、沙地等生态用地及具有潜在生态价值的区域,在不降低生态功能、不破坏自然生态系统前提下按照国家要求进行准入管控,禁止与生态功能有冲突的开发建设。

加强农牧空间和城镇空间生态建设。发挥农牧空间的生态功能,拓展农牧业多种功能,打造种养结合、布局合理、生态循环、环境优美的田园生态系统。盘活存量闲置土地和低效用地,增加城镇空间绿化水平和村镇绿化力度,促进与生态空间

融合。

#### 第四节 建立完善生态保护补偿机制

健全生态保护补偿机制。探索建立跨地区、跨流域、覆盖重点领域和重点区域的多元化全要素生态保护补偿机制，推动“绿水青山就是金山银山”全面落实。采取奖补结合方式，建立横向生态保护补偿机制，探索开发地区对保护地区，生态受益区对生态保护区以资金补助、技术扶持等多种方式，多渠道增加生态建设投入。深入推进落实新一轮草原生态保护补助奖励政策，建立覆盖全部自然生态空间的全要素生态保护补偿机制。选择自然资源丰富、生态环境良好的盟市建立生态保护补偿试点。

推动生态产品价值实现。查清内蒙古自治区生态资产和生态本底，厘清生态产品结构的功能，开展生态产品价值核算，全面评估生态产品总值（GEP），建立健全生态产品价值实现机制，拓展生态产品价值实现路径，构建生态产品市场交易体系，进一步打通“绿水青山”与“金山银山”双向转化通道及实现路径。

## 第六章 塑造多元宜居城镇空间

坚持集中集聚集约发展，立足地广人稀、生产要素分散实际，顺应城镇化、工业化、信息化发展态势和需求，优化城镇生产、生活、生态空间布局和资源要素配置，引导人口和产业集聚，促进国土空间集聚开发与均衡发展，打造以人为核心的新型城镇化格局，塑造多元宜居的城镇空间。

### 第一节 优化城镇体系和空间格局

强化呼包鄂乌一体化发展区域引领带动作用。落实国家呼包鄂榆城市群战略，推动黄河流域生态保护和高质量发展，加快呼包鄂乌一体化发展区域建设。到 2035 年，常住人口总规模达到 1100-1150 万人，城镇化率达到 80%-85%，形成 1 个 I 型大城市（呼和浩特市）、2 个 II 型大城市（包头市、鄂尔多斯市）、1 个中等城市（乌兰察布市）、1 个 II 型小城市（丰镇市）和 26 个小城镇组成的核心城市群，成为生态转移人口与城镇化的主要承载地。着力建设西北地区生态文明合作共建区、向北向西开放战略支点、民族地区城乡融合发展先行区，建成外接俄蒙，服务全国，面向华北、东北、西北，以绿色发展为导向的重要城市群。

建设呼和浩特创新型首府城市。发挥呼和浩特市辐射带动作用，围绕打造美丽青城、草原都市，深度融入京津冀 2 小时经济圈，引领呼包鄂乌 1 小时经济圈。推进建设乳业、光伏材料、草种业、动物繁育、生物制药、生物疫苗等自治区级重点

实验室以及工程（技术）中心，打造区域性科技创新中心。支持重点发展金融、商务、物流、会展、信息、旅游等现代服务业，培育壮大文化产业，打造区域性生活消费中心和休闲度假中心。加快建设物流枢纽承载城市，打造区域性交通物流中心。做强做大乳制品产业，建设绿色农畜产品加工基地，打造高质量发展新引擎。

**建设赤通“双子星”区域中心城市。**推动内蒙古自治区东部地区城市间要素有效集聚和交流，融入环渤海和东北经济区的城镇联动互促格局，将赤峰市、通辽市打造成为带动东部地区高质量发展的区域性中心城市。到 2035 年，常住人口总规模达到 750-780 万人，城镇化率达到 55%-57%，形成以 1 个Ⅱ型大城市（赤峰市）、1 个中等城市（通辽市）为中心、1 个Ⅱ型小城市（霍林郭勒市）和 15 个小城镇多点支撑的“双子星”城市地区，是内蒙古自治区东部承接人口转移集聚的重点地区。持续优化资源要素配置，促进生态环境共建共保，基础设施互联互通，基本公共服务共建共享，引导赤峰市、通辽市协同发展，共同打造中（蒙）医药产业集群、特色文化旅游中心、新能源和生物制药、绿色农畜产品生产加工基地。

**推进特色中小城市点状开发。**以盟行政公署、市人民政府所在地城市为重点，推动城市发展由规模扩张向集中集聚集约转变，加快产业转型升级，着力提高公共服务质量，不断提升城市品质，进一步促进人口集中，推进特色中小城市点状开发。

海（海拉尔区）满（满洲里市）组团打造国家向俄蒙开放的重要门户，绥（绥芬河市）满（满洲里市）经济通道的物流支撑性节点和重要的旅游服务中心。推进乌兰浩特市与科尔沁右翼前旗、集宁区与察哈尔右翼前旗一体化发展，东胜区与康巴什区错位发展。锡林浩特市合理保护和利用草原景观资源优势，保障交通廊道、重大基础设施等建设空间，实现草原城市高品质发展。巴彦淖尔市高标准推进双河区建设，加强城镇联动发展，建成河套平原上的生态宜居城市。乌海及周边地区推进区域基础设施和公共服务一体化。

提升县域城镇服务功能和承载能力。发挥旗县（市、区）人民政府所在地和重点镇疏解大中城市功能，承接乡镇人口转移与要素集聚，带动县域全面高质量发展的重要作用，坚持特色产业发展、服务“三农三牧”，推进城乡一体化建设，以县城为中心促进农牧民就近就地城镇化。城市群内的中心城市重点强化产业协调与分工，明确发展定位，统筹产城融合发展；沿轴沿线沿边点状发展的中心城镇要把通道经济优势加速转变为落地经济优势，形成多要素高效流通的空间廊道；重点生态功能区内点状开发城镇要进一步完善公共服务功能，提高人口承载能力，做好城乡融合，助力乡村振兴。

引导重点边境口岸城镇建设。以服务内蒙古自治区对外开放功能与产业体系布局为重点，充分发挥口岸优势，结合腹地资源禀赋和产业基础，促进口岸与城镇互相补充、融合发展，



打造高标准口岸城镇，形成口岸带动、腹地支撑、边腹互动的发展格局。以乌兰察布-二连浩特陆港型（陆上边境口岸型）物流枢纽等建设为契机，大力发展泛口岸经济，统筹口岸、通道和各类开放载体，明确重点口岸功能定位，优化口岸资源整合配置，加快推动沿边经济由“通道经济”向“落地经济”转型。保障满洲里、二连浩特、呼和浩特等陆港空港口岸建设用地，提升满洲里、甘其毛都、策克、满都拉等边境口岸服务支撑能力。支持满洲里、二连浩特重点开发开放试验区和边境经济合作区建设，构筑沿边开放增长点。支持满洲里、鄂尔多斯、呼和浩特、赤峰、包头综合保税区和巴彦淖尔、乌兰察布、通辽保税物流中心建设，推动高端加工制造业集聚。支持中国（内蒙古）自由贸易试验区设立和中蒙二连浩特-扎门乌德经济合作区建设。保障依托沿边公路和边民互市贸易点建设抵边新村等边民集中集聚点的空间需求。加强边境地区公共服务设施和基础设施补短板强弱项工程的空间支撑。

优化人口减少城镇空间布局。引导人口和公共服务资源向中心城区适度集中，注重保障补齐公共服务设施与基础设施短板用地，鼓励人口流出城镇加强存量建设用地混合利用和空间复合利用。对于城镇化程度不高，但具有生态和农牧业优势的地区，可依法利用一定比例土地发展休闲农业、生态旅游等产业，采取有效措施，避免破坏林地或影响森林生态功能发挥。对于边境人口逐渐流失的城镇，具有生态功能的地区要以城市

更新为导向，整理并做好存量用地再利用；具有产业发展功能的地区要优化生产生活空间布局，增强产业吸附能力和人口吸引力；有口岸依托的城市，应明确与口岸协同发展要求，适度保障发展服务口岸的下游产业用地。

形成大中小城市和小城镇协调发展的城镇体系。以资源环境承载能力为约束，结合城市发展阶段特征，按照中心城区人口规模，形成由呼和浩特市1个Ⅰ型大城市，包头市、赤峰市、鄂尔多斯市等3个Ⅱ型大城市，乌兰察布市、通辽市、乌海市等3个中等城市，巴彦淖尔市、呼伦贝尔市、乌兰浩特市、锡林浩特市、满洲里市等5个Ⅰ型小城市，霍林郭勒市、二连浩特市、丰镇市、根河市、额尔古纳市、牙克石市、扎兰屯市、阿尔山市、巴彦浩特镇等9个Ⅱ型小城市和67个小城镇组成的自治区城镇规模等级体系。促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展，到2035年，内蒙古自治区常住人口城镇化率达72%（以城区常住人口为统计口径）。

优化城镇结构布局。以城镇开发建设现状为基础，综合考虑资源承载能力、人口分布、经济布局、城乡统筹、城镇发展阶段和发展潜力，框定总量、限定容量，防止城镇盲目扩张和无序蔓延，促进城镇发展由外延扩张向内涵提升转变，优化城镇生产、生活、生态布局形态和功能结构，坚持“以人定房、以房定地”原则，对接群众刚性和改善性居住需求，加强保障性住房用地保障，促进职住平衡，统筹区域步道等城镇绿道空

间，推动形成城镇集约高效、宜居适度，边界外山清水秀、开敞舒朗的国土空间格局。合理确定中心城区、中心城镇、其他建制镇和依法合规设立的各类开发区的城镇建设用地规模。

## 第二节 合理布局产业空间

合理调整产业空间布局。妥善处理产业布局与水资源、土地资源、矿产资源的匹配关系，调整优化与资源环境承载能力不相适应的产业布局。按照主体功能区定位和区域产业布局，统筹山南山北、东中西部产业布局，推进不同地区优势互补的差异化发展，培育形成具有竞争力的增长带动极。黄河“几”字弯地区，着力推进呼包鄂乌一体化发展，加快乌海及周边地区转型发展、河套地区协同发展，引导能源化工产业重点向鄂尔多斯市等地区集中布局，风电、光伏等清洁能源主要在二连浩特市以西沿边地区布局。赤峰市、通辽市“双子星”区域中心城市，建设蒙东承接产业转移示范区，完善区域性中心城市服务功能，加快融入京津冀协同发展，加强与东北经济区合作，提升辐射带动作用。

保障绿色先进制造业和新兴产业空间需求。加快推进传统产业新兴化、新兴产业规模化、低端产业高端化、资源型产业增值化，加强包头稀土新材料生产基地，乌兰察布石墨（烯）新材料生产基地，通辽、乌兰察布、包头、巴彦淖尔风电装备制造基地，呼和浩特光伏产业制造基地，包头应急医疗装备制

造基地，呼和浩特、呼伦贝尔、赤峰、通辽医药产业基地，乌兰察布、和林格尔大数据基地的用地保障，推动产业空间高效集聚发展。支持绿色转型发展，改变粗放型资源开发模式，支持非煤产业、非资源型产业、高新技术产业发展，优先保障风电、光伏等清洁能源，精细化工、高端钢铁、铝后加工、绿色农畜产品等先进制造业，新材料、生物医药、电子信息、节能环保、军民融合等新兴产业用地，严禁为产能过剩项目安排新增建设用地。

推进产城融合发展。推动产业集聚区向城镇周边集聚，城镇公共服务向产业集聚区延伸覆盖，提升城市综合服务功能，实现产业发展、城市建设和人口集聚相互促进、融合发展。以能源化工为主的资源型开发区，与城镇之间预留适当安全防护距离，开发区配套服务在相邻的城镇统一布局。以装备制造业为主的开发区，依托城镇统筹规划建设，开发区周边配套综合生活和生产服务设施。生态文化资源丰富的城镇，应重点发展旅游服务，协调好旅游发展与文化资源保护的关系。呼包鄂乌一体化发展区域、中心城市周边的开发区，应加速产业聚集，实现集约化发展，推动开发区产业升级和城市服务配套完善，打造产城综合体。靠近小城镇的开发区，应强化开发区与中心城市和小城市的互动发展，以产业为保障，推动人口集聚和完善服务配套，提升城镇品质。

### 第三节 提升城镇空间品质

构建多层次城乡生活圈。积极引导基本公共服务设施区域多中心组团式均衡空间布局,建立与常住人口挂钩的公共服务资源配置机制,有效保障教育、医疗、文化、体育、养老、殡葬、托幼、社区商业、邮政快递等公共服务空间需求,强化区域土地资源协同配置,推动公共服务城乡一体化布局。

分区分类优化公共服务设施配置。加强呼包鄂乌一体化发展区域草原文化交流平台和高教科研中心、体育中心等高能级公共服务设施空间配置统筹,推动赤峰市、通辽市区域性中心城市公共服务承载能力提升,优化区域化医疗中心布局,扩大优势教育资源覆盖面。

合理配置县域公共服务设施。支撑县域城镇加快推进城乡基本公共服务均等化,加强养老托育、文旅体育、社会福利和社区综合服务设施等用地供给,在精神卫生服务不足的地区,完善精神服务设施配置。

#### **第四节 增强城镇空间安全韧性**

增强城镇防灾减灾能力。明确地震、地质灾害、洪涝等自然灾害综合风险重点防控区域,强化安全基础设施建设,设定化工类开发区,危险化学品重大危险源安全防护距离,加强区域型网络化分布的公共卫生等应急设施、防灾减灾救灾设施和救援设施体系建设用地保障。布局完善防灾救灾疏散通道系统,协同铁路、航空、公路和城市干道,预留区域及城市疏散救援

通道，增强安全保障能力，统筹区域应急避难场所区域布局，提升突发事件应急交通运输保障能力。

**完善防洪排涝能力。**协调区域和城市防洪排涝排水功能空间，统筹流域干支流、上下游、左右岸防洪和城市地区排涝等需求，划定洪涝风险控制线，提升城市防洪排涝能力，增强城市和区域的调蓄空间管控。恢复、预留自然河湖水系行洪空间，优化城市和区域洪涝灾害风险防控设施布局。

**统筹应急应战储备保障空间。**加强军事、国防等国家安全基础设施建设用地需求保障，合理布设人民防空等地下空间开发利用区域，为建设互联互通、平战结合、更具韧性的网络型防护空间体系夯实基础。

## **第五节 强化城镇空间管控**

**完善边界内分区管制。**城镇开发边界内包括城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区，实行“详细规划+规划许可”的管制方式。

**城镇集中建设区。**主要用于布局城市、建制镇和新区、开发区等各类城镇集中建设，要加强城市绿线、蓝线、黄线、紫线等控制性要素管控。

**城镇弹性发展区。**可在不突破规划城镇建设用地规模的前提下，对城镇建设用地布局进行适度调整。年度调整原则不超过一次。

特别用途区。原则上禁止任何城镇集中建设行为，实施建设用地总量控制，禁止随意进行城镇集中建设，除市政基础设施、交通物流基础设施、生态修复工程、必要的配套及游憩设施外，原则上不得新增其他城镇建设用地。涉及的山体、水体、保护地应分别纳入山体、水体、自然保护区名录进行专项管理。在对生态、人文环境不产生破坏的前提下，可适度开展休闲、科研、教育等相关活动，为城镇居民提供生态、人文景观服务。

实行开发边界刚性约束与弹性管理。严格实行建设用地总量与强度双控，强化城镇开发边界对开发建设行为的刚性约束作用，同时考虑城镇未来发展的不确定性，适当增加布局弹性，科学预留一定比例的留白区，为长远发展谋划预留战略空间，增加城市发展弹性。城市化地区着重保障城镇和经济发展，满足人口集聚增长需要。

加强地下与地上空间资源统筹管理。分层有序利用地下空间，促进地下地上空间资源的综合开发。结合地下空间资源，统筹优化人防设施布局，形成平战结合的城市地下防护空间体系。严格地下空间资源管理，划定重点地下空间管控区域。严禁在文物保护单位、大遗址等区域开展地下空间开发利用。

## 第七章 厚植开放共享魅力国土

开放的草原文化、浓郁的民族风情、壮美的自然风光、广阔的地域空间、独特的生态环境，构筑了内蒙古自治区开放共享魅力国土的坚实基础。根据国家和自治区切实保护生态环境和科学合理开发利用国土空间的发展战略，满足人民日益增长的美好生活需要，坚持以人民为中心，全方位推进历史文化遗产、风貌保护和景观营造，加快推进高品质魅力国土建设，打造祖国北疆亮丽风景线。

### 第一节 保护传承历史文化

支撑构建遗产保护空间体系。贯彻“保护第一，加强管理，挖掘价值，有效利用，让文物活起来”的方针，以历史文化保护为核心，落实各类历史文化保护空间范围和管控要求，将历史文化名城名镇名村街区、传统村落的保护范围纳入历史文化保护线，梳理历史文化遗产保护名录，整体系统保护各级文物保护单位。尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物、地下文物埋藏区、历史文化名城名镇名村街区和历史建筑等各类文化遗产，夯实遗产保护的空间基础。在盟市、旗县（市、区）、乡镇（苏木）国土空间总体规划中落实包括文物保护单位的保护范围和建设控制地带、水下文物保护区、地下文物埋藏区、城市紫线等在内的历史文化保护范围，强化文化资源系统保护的空間管控，编制并实施不可移动文物保护空间专项规划并纳



入国土空间规划“一张图”监督实施。针对历史文化资源富集、空间分布集中、反映特色人地关系的地域，划定文化景观特别保护区，明确整体保护和活化利用的空间管控要求，协调历史文化遗产周边风貌的保护与留存。发掘不可移动文物资源的多重价值，保障文物保护、利用、考古等合理空间需求。对需依法保护的历史文化遗存，开发建设前应开展建设影响评估。对历史文化保护线内可能存在历史文化遗存的土地，实行“先考古、后出让”制度。

保障历史文化保护用地需求。推动辽代上京城和祖陵遗址群、红山文化遗址群、阴山岩刻遗址群、万里茶道（内蒙古段）申遗基础性工作，支持长城、黄河国家文化公园和大窑、辽上京、和林格尔土城子等国家考古遗址公园建设，加强阿尔寨石窟寺等不可移动文物古迹保护。保障内蒙古工业博物馆，古长城文化、黄河文化等历史博物馆（院）以及农耕文化博物馆，非遗文化展示博物馆，红色文化展陈纪念馆等特色场馆建设空间。保障非物质文化遗产保护科研与生产示范基地、民族文化艺术保护传承中心，以及考古研究、非遗保护利用基础设施建设和传统工艺振兴等项目用地空间。

## 第二节 发掘保护自然景观

保护自然景观。编制自然保护地规划，加强重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观以及具有生态、观赏、文化和科

学价值的区域保护。

挖掘自然景观资源。遵循自然景观真实性、完整性、和谐性原则，发挥森林、草原、湿地、河流、湖泊、沙漠、戈壁等多种自然景观优势，以自然保护地为核心，保护性挖掘丹霞地貌、古老胡杨、沙地云杉、五角枫、冰川石林等特殊自然景观，坚持“在保护中利用，在利用中保护”的原则，对景观开发潜力较大的地区，兼顾生态、生产和生活功能，保障自然景观周边村镇的旅游服务用地空间。

加强自然景观管控。对生态保护红线内的自然景观，严格落实生态保护红线和自然保护地管控要求。加强自然景观动态监测，保护景观生态系统的多样性和稳定性，保障自然生态的可持续发展。对特质鲜明、生态环境敏感的自然景观，要注重保护与发展协同；对风景独特、具有发展潜力的自然景观，在综合利用与评价基础上，进行适度保护性开发；对生态资源丰富，尚未开发的自然景观，应注重管控，限制开发，减少人工干预，保护生态环境和保育自然资源。

### 第三节 营造美丽城乡风貌

凸显城市特色风貌。厚植“北疆绿”、增色“中国蓝”，打造富有地域个性的城市特色风貌。依托草原、森林等自然景观和特色地域文化等历史资源，构建独特的空间景观，镌刻“草原青城”“草原钢城”“草原明珠”等草原城市，在河套灌区

营造“塞上江南”，在沙海“绣”出“大漠湖城”和“沙漠绿洲”，把祖国北疆这道风景线建设得更加亮丽。

传承美丽农村牧区地域特色。充分尊重农区、牧区、半农半牧区村庄在自然条件、生活习惯、生产方式、布局形态等方面的特点，突出乡村文化，传承特色建筑风格，注重村庄特色环境、文物古迹、公共空间等要素保护，将自然、文化、产业有机结合，形成具有特色的乡村风貌。

#### 第四节 彰显特色魅力国土

建设山水人文魅力景观区。统筹地方传统民俗、文化遗产、自然景观、特色村镇等资源，建设山水人文魅力景观区。依托阿拉善沙漠世界地质公园、沙漠胡杨林，形成以阿拉善盟为核心的魅力景观区；依托黄河风景、黄河文化，形成以呼包鄂为核心的黄河“几”字弯魅力景观区；依托辽阔草原、草原文化，形成以锡林郭勒盟为核心的魅力景观区；依托京津冀后花园、农耕文化，形成以赤峰市、通辽市为核心的魅力景观区；依托中俄边境、大兴安岭浩瀚林海、茫茫草原、红色文化，形成以呼伦贝尔市为核心的魅力景观区。

支持魅力国土景观线建设。以重要交通干线为基础，以万里茶道文化、中欧班列东线铁路文化为底蕴，以历史文化遗产为导向，结合国家生态风景道体系、区域历史文化及旅游精品线路，形成包含自然、人文、生态的魅力景观线。

保障旅游要素建设空间。坚持“以文强旅、以旅兴文”，统筹“生态+”旅游要素建设，推动形成文化与旅游融合发展的格局，保障以生态为底色、文化为特色、旅游产业为支撑的旅游建设用地需求。推动黄河“几”字弯等重点文化旅游产业项目、龙头文化旅游企业培育、近郊游提升等工程建设。培育乡村旅游示范区建设，保障旅游基础设施、公共服务设施等用地空间，推动旅游景区提档升级。推进文化产业区和区域文化产业带建设。推动旅游风景道、自驾车旅游精品线路、自驾车营地等建设。支持呼和浩特市等智慧旅游城市建设工作。

## 第八章 加强区域协调联动

深入实施区域协调发展战略、区域重大战略，促进国土空间区域协同发展，推动构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，助力打造向北开放新高地。

### 第一节 助力高水平对外开放

深度融入共建“一带一路”。发挥内蒙古自治区祖国北大门的区位优势，深化资源开发利用、基础设施建设等领域合作，重点加强中欧班列东线和中线交通廊道建设，加强对口岸基础设施、海关特殊监管区、跨境合作区、自由贸易试验区用地保障，发展泛口岸经济，推动互联互通，促进“过路经济”向“落地经济”转变，保障对外开放的重要窗口建设空间。

保障中蒙俄经济走廊建设空间。推动向北开放重要桥头堡建设，引导对外开放的区域与呼包鄂乌一体化发展区域联动发展，强化口岸腹地支撑，积极融入新发展格局，支持海拉尔区积极融入“海拉尔-赤塔-乔巴山”次区域国际合作，预留铁路、公路、航空等基础设施建设空间，推动建成联通俄蒙、畅通东北、连接内地的运输通道和综合立体交通网络。保障满洲里、二连浩特、甘其毛都、策克等重要边境口岸城镇发展建设空间，推动建设战略支点城市、边境合作城市、口岸城镇及各类开放平台，助力打造向北开放的桥头堡。

## 第二节 推动黄河流域协同保护

推动黄河流域上下游协同保护治理。强化省际协同，加强流域上下游空间联动综合整治，开展干支流、左右岸的整体保护开发、修复利用，提升区域整体保护系统治理水平，推动黄河流域生态协同治理。落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，协同推动黄河流域矿区污染治理和生态修复。完善水沙调控机制，推动河道和滩区一体治理，加强水环境、水生态、沙漠沙地、水土流失和点面源污染等综合治理，推动黄河粗泥沙集中来源区拦沙工程、乌兰木伦河流域综合治理工程。统筹推进库布其、腾格里、乌兰布和、毛乌素等沙漠沙地防治，加强乌海及周边地区历史遗留废弃矿山治理和乌梁素海、岱海等脆弱生态系统修复治理，大力建设沿黄生态带。

推进黄河流域高质量协同发展。黄河流域内蒙古段，既是生态保护重要区，也是内蒙古自治区高质量发展的核心区域。保障集宁-大同、包头-银川、包头-鄂尔多斯-榆林等高铁建设用地空间，着力提升呼包鄂乌一体化发展区域综合经济实力、资源配置能力、贸易枢纽功能等，加强与周边省区协调联动发展能力，重点推动区域基础设施一体化发展，促进特色产业联动开发，加大绿色产品供给，推动黄河流域内蒙古段生态保护和高质量发展。

编制实施内蒙古黄河流域国土空间规划。分区分段确定功

能定位和保护目标，推进资源节约集约利用，实施乌海及周边地区生态环境综合治理，加强生态环境保护，强化国土综合整治和生态修复，大力实施国土绿化行动，确保黄河水质有序改善、生态系统良性循环，推进黄河安澜，保护、传承、弘扬黄河文化，推动黄河流域高质量发展。

### 第三节 强化省际协调联动

融入京津冀协同发展。推动与京津冀在能源方面的合作，保障呼包鄂-唐山港（天津港）、呼包鄂-秦皇岛、包头-黄骅港等的煤炭资源输出通道和浑善达克沙地至京津冀输电通道用地空间，保障乌兰察布风电基地至京津冀区域输电工程建设。推动融入环渤海地区发展，不断提升产业层次。主动承接科技成果生产加工转化、先进制造业、商贸物流、云计算后台服务等产业转移，发展草原旅游，推动京津冀至呼包鄂、满洲里、锡林浩特、赤峰 4 条精品旅游线路建设，继续推进京津风沙源治理等生态建设。

推进与东北三省的协调联动。助力与东北三省在生态、电力等全方位的合作，协同推进齐齐哈尔至海拉尔、海拉尔至黑山头铁路、齐齐哈尔至满洲里客专、齐齐哈尔至通辽客专等跨区域交通基础设施建设，推动建立蒙东五盟市（呼伦贝尔市、兴安盟、通辽市、赤峰市、锡林郭勒盟）-东北三省-东南沿海的跨地区合作网络，推进原材料领域的产业对接，加快自治区

资源型企业延伸发展。深化国家级、自治区级开发区与辽宁沿海港口的合作，保障临港产业园建设空间。构建兴白齐呼（兴安盟、白城市、齐齐哈尔市、呼伦贝尔市）跨省生态经济合作区，加强大兴安岭林区一体化生态保护，推进科尔沁沙地综合治理；推进辽河、松花江等跨界河流沿线城镇污染防治，优化水资源配置，保证下游水资源敏感区生态流量和生态安全；加强与东北三省协调协作，共同推动松嫩鹤乡、大兴安岭国家公园设立和建设。

促进与晋陕甘宁的协调联动。抢抓实施黄河流域生态保护和高质量发展、推进新一轮西部大开发的战略契机，加强与晋陕甘宁国土空间保护开发和生态修复的统筹协调，联合推动国家南水北调西线工程项目实施，强化与陕西、宁夏、山西等省区的水资源协调，加大与甘肃省水资源协调合作力度，合理分配黑河流域水量指标，联合开展水环境治理。与宁夏回族自治区共同推动贺兰山国家公园设立和建设。加强与陕西省协同，联合创建毛乌素沙地综合治理示范区，加强荒漠化治理合作，探索产业化治理荒漠模式，推进“三北”防护林、天然林保护、水土保持、京津风沙源治理等生态工程实施。

以鄂尔多斯市、阿拉善盟为重点，保障与晋陕甘宁共建的国家综合能源基地、合作试验区、新能源新材料创新区用地空间，共建区域能源通道，落实西电东送、西气东输国家战略，推进鄂尔多斯-安平-沧州输气管道建设。实施能化产业协同发



展，深化能化产业交流合作，协同打造以鄂尔多斯盆地为核心的能化产业经济带。突出呼包鄂榆城市群能源战略合作，强化产业链融合和区域协作，加快布局一批下游精细化工项目，共同打造国家能源化工基地。推进乌兰木伦镇与大柳塔镇蒙陕经济合作试验区建设。

推动与周边区域高铁路网建设，以点串线、以线带面，优化沿线物流枢纽布局，为区域高质量发展提供支撑。预留 S37 高速与宁夏回族自治区横向连接、银昆高速向北经宁夏回族自治区石嘴山市与荣乌高速连接、乌银高速经宁夏回族自治区石炭井区与京藏高速连接、内蒙古自治区乌力吉口岸经宁夏回族自治区中卫市至陕西省宝鸡市高速等省际通道建设发展空间。加快推进延榆鄂高铁建设，完善城市群交通骨干网络，提升呼包鄂榆城市群内部枢纽互联互通水平。完善蒙陕交界公路网体系，推进榆林至乌审旗高速公路、府神线龙口（蒙陕界）至新庙高速公路、S215 线通史至靖边县海则畔（蒙陕界）段建设。

共谋文旅产业融合发展。共同挖掘黄河和长城的历史文化资源，推动黄河“几”字弯文旅融合产业发展和项目落地，推动两省区资源共享、游客互送、市场联拓。谋划黄河景观风光带、民俗风情带、沙漠生态旅游带、红色研学等一批精品旅游线路，形成集文化体验、生态观光、商务度假、城乡休闲为一体的区域旅游目的地。

推动呼包鄂榆城市群高质量发展。推进区域生态环境共建

共保、基础设施互联互通、沿黄生态文化共建共享，优化城市群空间布局，推进与长三角、珠三角城市群的协同高质量发展，重点推动呼和浩特区域中心城市建设，将包头市建成宜居、宜业、宜游的现代工业城市，将鄂尔多斯市建设成生态、健康、智慧、宜居、宜业、宜游的生态文明城市。保障装备制造、新材料、电子信息、循环经济等领域区域分工协作的建设空间，优化高端能源化工、战略性新兴产业、绿色农畜产品生产加工等优势产业集群空间布局，形成有较强竞争力的城市群。

#### **第四节 推进重点地区间协调**

统筹东中西部差异化发展。坚持共抓大保护、不搞大开发，立足资源环境承载能力，发挥各地区比较优势，东部地区要把保护好大草原、大森林、大河湖、大湿地作为主要任务，支撑高质量建设农畜产品生产基地。中部地区要扩大环境容量和生态空间，立足产业基础和产业集群优势推动高质量发展。西部地区要补齐生态环境短板推动高质量发展，把加强黄河流域生态保护和荒漠化治理挺在前面，严格限制生态极度脆弱区开发，适度发展特色旅游业，共同培育接续替代产业，增强区域发展整体竞争力。

推动呼包鄂乌一体化发展。呼包鄂乌一体化发展区域空间相连、经济基础好、交通联系密、协同程度高，是内蒙古自治区发展的重点区域。把握中蒙俄经济走廊建设、西部大开发和

融入京津冀城市群的战略机遇，统筹协调区域功能格局，推动在产业分工、交通衔接、生态共育、设施共享和机制创新等领域实现新突破，积极谋划建设对外开放功能区。优化呼包鄂乌一体化发展区域新兴产业、现代服务业、草原文化旅游基地、新材料基地、产业试验区和示范区布局。

加强赤通“双子星”区域中心城市协同发展。保障区域内新型工业化用地，推动新型城镇化健康发展，促进农牧业现代化。推进赤峰通辽高铁连接线建设，充分发挥各自区位、资源、能源优势，保障产业转型升级空间，推进经济高质量发展，加强生态保护和基础设施建设，提高公共服务能力和要素资源高效配置能力，实现科学发展、和谐发展、同步发展。

推进乌海及周边地区生态环境综合治理。编制实施乌海及周边地区矿产资源开发和地质环境治理专项规划，划定禁止开采区、限制开采区和允许开采区范围，加快推进绿色矿山建设，强化历史遗留矿山和无主矿山地质环境治理，推动在建矿山集中治理，加大矿山地质环境治理与监督管理力度，扭转生态环境恶化趋势，逐步提升乌海及周边地区黄河流域生态功能。

## 第五节 保障特殊类型地区发展空间

支持革命老区振兴发展。突出红色资源、革命老区和红色基因传承示范区建设，优化红色教育、旅游、人文、特色创新产业空间布局，保障革命老区振兴发展空间，稳步提升革命老

区基本公共服务水平，支持乌兰浩特市等 25 个革命老区振兴发展。

促进特殊地区转型发展。巩固拓展脱贫攻坚成果，支持边境地区、生态退化地区、资源枯竭型地区 and 老工业地区等特殊类型地区转型发展。因地制宜实施老工业区搬迁改造和采煤沉陷区综合治理。加快重点国有林区森林资源管理、生态保护和林场布局调整。统筹生态退化地区外迁内聚的公共服务用地，保障沿边村镇和通道基础设施建设空间，推动边境边界协同共治，增强守边固边、兴边富民能力，促进生态保护与合理利用相协调。

## 第九章 实施国土综合整治和生态修复

坚持自然恢复为主与人工修复相结合，统筹山水林田湖草沙系统治理，推进“三山五河三区一流域”生态系统保护修复，实施重点条带、点位、区块的综合整治，促进生态系统良性循环，提升国土空间生态功能，增加生态碳汇，筑牢我国北方重要生态安全屏障。编制并实施内蒙古自治区国土空间生态修复、“三北”工程、乌海及周边地区生态环境综合治理等专项规划。

### 第一节 统筹山水林田湖草沙系统治理

推动三山生态修复。落实《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021-2035 年）》，加强大兴安岭、阴山山脉、贺兰山山脉森林生态系统修复治理、生物多样性生境维系、水源涵养功能提升、东北森林带和北方防沙带保护治理，实施重点区域生态保护与修复工程，持续推进“三北”工程，提升区域生态系统功能稳定性和连通性。

推进五大水系水生态综合治理。加强额尔古纳河、嫩江、西辽河、滦河、黑河五大水系水生态综合治理，推进水系生态保护体系建设、湿地洪泛区与水生态水环境治理、生物多样性保护与候鸟停歇迁徙通道保护建设，实施水源涵养与环境综合治理、沙源治理与污染源防治等重点工程，提升水系支流水质和湖泊湿地生态功能，建设安全生态水系。推进集中式地下水型、河道型、水库型等重要饮用水水源地保护和综合治理，全

面推进水源林、护岸林与涵养水源植被保护和修复，维护水源地安全。重点开展呼伦湖、察汗淖尔、达里诺尔等重要湖泊综合治理，科学规范开展水生生物增殖放流，严格执行禁渔期制度。

加强三大生态脆弱区系统治理。重点推进退化草原治理区、黄土高原丘陵沟壑水土保持区、沙漠沙地防治区的生态系统修复治理。推动黄土高原丘陵沟壑水土流失综合治理，完善防沙治沙体系建设，加强荒漠化综合防治和推进“三北”等重点生态工程建设，持续推进退化草原修复、沙化土地治理、光伏治沙、污染土地修复等生态脆弱区系统服务功能提升和保护修复工程。

实施内蒙古黄河流域生态修复。坚持山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理，统筹上下游、干支流、左右岸、陆上水上、地表地下的水生态水资源污染防治和生态保护，实施乌海及周边地区生态环境综合治理，开展黄河流域国土绿化行动，建设沿黄生态廊道，增强黄河岸线及其支流水土保持能力，持续推进沙漠沙地锁边防护体系建设，加强黄河滩区治理和湿地保护修复、沿黄干流平原区综合整治，加强黄河水生生物资源养护，改善黄河流域生态环境质量，增强生态系统恢复力。

科学开展国土绿化行动。综合考虑未来国土空间保护开发总体布局，因地制宜统筹确定造林绿化空间。坚持宜林则林、

宜草则草、宜沙则沙、宜荒则荒，采取工程、生物技术等措施，科学有序开展国土绿化行动。到 2035 年，森林覆盖率和草原综合植被覆盖度总体稳定。

## 第二节 推进土地综合整治

推动农村土地综合整治。编制村庄规划，以乡镇或中心村为基本实施单元，加强田水路林村整体谋划，统筹开展农用地、建设用地整治和农村牧区生态建设等农村土地综合整治，推进农村牧区土地集约高效利用，优化人居环境，改善乡村生产生活条件，助推实施乡村振兴战略。

开展农用地整治。统筹推进高标准农田建设、旱耕地治理、耕地质量提升、黑土地保护提升和退化土地修复等，在耕地“数量、质量、生态”三位一体保护的前提下，完善农田基础设施条件，有序提升耕地连片程度，优化耕地和永久基本农田布局。

推进农村低效建设用地整治。完善城乡建设用地增减挂钩制度，充分尊重农牧民意愿，稳妥有序积极盘活“空心村”、农村闲置宅基地、房前屋后零散土地等农村低效建设用地，优先保障农村产业发展、公共服务、基础设施、人居环境等用地需求，拓展和挖掘补充耕地来源。

完善土地综合整治配套政策。农村土地综合整治节余的建设用地指标，优先用于乡镇范围内农村基础设施、污染治理设施及新产业、新业态发展用地，也可以在县域范围内调剂使用，

所得净收益用于乡村发展建设。

### 第三节 推动城镇低效用地再开发

统筹推进存量建设用地盘活利用。鼓励采取改善供应条件、土地储备、闲储置换、完善基础设施等方式，加大批而未供和闲置土地消化处置。在进行老旧小区、旧厂区等改造时，加大历史文化名城名镇名村的保护力度，加强对历史文化街区、重要建筑、传统格局和文化风貌的保护。

工矿废弃地复垦利用。按照“宜林则林、宜草则草、宜耕则耕”的原则，大力推进工矿废弃地和自然灾害损毁土地治理，恢复土地生产力，提高土地利用效率，改善局部生态环境，原则上禁止曾用于生产、使用、贮存、回收、处置有毒有害物质的工矿用地复垦为种植食用农产品的耕地。严格按照“谁损毁、谁复垦”的要求，全面推进生产建设活动损毁土地复垦，逐步恢复生态系统良性循环。

### 第四节 加强矿山生态修复

全面推进绿色矿山建设。坚持工程措施与生物措施相结合、分类施策的原则，加大“边开采、边治理”力度，推进绿色矿山建设，建成节约高效、环境美丽、矿地和谐的绿色矿业开采模式。建立健全绿色矿山建设标准和规划体系，推动矿业转型升级，全面实现资源开发利用与区域经济社会发展协调共融。规划期内，新建大中型矿山按照绿色矿山标准进行建设。



废弃矿山地质环境综合治理。综合考虑矿山区位、类型、环境，因矿施策，有序推进历史遗留、责任主体灭失矿山地质环境综合治理，强化治理成效监督，促进区域生态环境明显改善。

## 第十章 强化资源保护和节约利用

立足资源优势,把严格保护和合理利用自然资源作为经济社会可持续发展的关键,树立节约优先、集约利用的资源观,践行生态优先、绿色低碳的发展观,坚持在保护中利用、在利用中保护,推动资源优势转化为经济社会高质量发展优势。

### 第一节 加大水资源节约和保护力度

**增强水资源保障能力。**坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产,严格水资源刚性约束,优化国土空间保护开发格局,促进人口和城市科学合理布局,构建与水资源承载能力相适应的现代产业体系,退减不合理用水需求。强化全域水生态保护,合理开发利用水资源,加强流域系统治理,维护河湖湿地和地下水系统功能,提升水资源利用效率,提高水资源安全保障能力。到 2035 年,内蒙古自治区用水总量控制在国家下达指标以内。

**加强水资源保护与治理。**加强水资源节约、水环境保护和水生态修复,强化河湖水域空间用途管制,禁止违法违规侵占河湖水域空间。河道、湖泊及岸线利用应当符合行洪、蓄洪和输水的要求,逐步退出影响行洪安全和供水安全的开发利用活动。划定河湖岸线,积极开展重要水域生态综合治理、水域岸线管控、城市及周边水体治理、采矿区疏干水排放综合利用。强化“绿廊+水廊”相互支撑功能,加快森林公园、沙漠公园、

草原公园和湿地公园建设，不断提高区域水源涵养能力，藏水于河湖湿地山林草沙。

优化水资源开发利用分区。坚持量水而行，优化水资源利用方式，促进水资源与人口经济布局相均衡。加大黑河流域生态治理，对地下水超采区采取禁采、限采措施，保障黑河下游额济纳绿洲的生态环境安全。持续实施黄河流域深度节水控水行动，地下水严重超采区实施轮作休耕，退减灌溉面积，严格限制开采深层地下水用于农业灌溉。内陆河流域主要以节水为主，调水为辅，缓解水资源不足的压力。西辽河流域适当压减耕地灌溉面积，增加节水灌溉投入，改良种植结构，逐步退减超采的地下水量，恢复河湖湿地生态水量，推动外调水资源利用。呼伦贝尔市、兴安盟加强黑土地水土保持，推进重点水源工程建设，稳定呼伦湖水域面积。

严控地下水超采。控制地下水开采强度，结合水源置换、节水改造、调整用水结构、退灌还水等措施推进地下水超采（超载）区域生态保护和综合治理。严格控制用水总量，合理确定地下水取水总量和水位管控指标，设定地下水开发利用上限。对地下水超采（超载）地区取水许可实行限审限批，管住用水“增量”；优化调整用水结构，进一步压减农业灌溉使用地下水，逐步消化超用水“存量”。加强西辽河平原、鄂尔多斯台地、土默川平原及狼山-乌拉山山前等地下水超采（超载）重点区域综合治理。

## 第二节 加强重要生态资源保护

强化森林保护。完善天然林保护修复制度和森林生态效益补偿资金制度，充分发挥国营林场在国土绿化中的带动作用，进一步拓宽资金投入渠道。加强天然林保育、公益林管护、退化林修复，连通重要生态廊道，保障森林生态系统的安全、持续和高效，提高森林生态屏障在防风固沙、水源涵养、水土保持等方面的功能。严格执行限额采伐和凭证采伐的管理制度。全面停止天然林商业性采伐，不得将天然林改造为人工林，不得擅自将公益林改为商品林。巩固提升生态系统碳汇能力，加强重大林业有害生物防治，加强对古树名木及其自然环境保护，推进森林城市建设。

加强草原保护。继续加强草原生态保护，建设草原自然公园，完善牧民草原保护补助奖励政策，提升退牧还草效益，统筹现代种草业发展空间布局，促进草原畜牧业转型升级。严格执行草原保护相关制度，加强退化草原分类治理，健全灾害防控、草原生态监测等科技服务体系，推进人、畜、草生态平衡。到 2035 年，草原退化沙化趋势得到有效控制。

推进湿地保护。逐步完善湿地监测网络，加强呼伦湖、乌梁素海、岱海、达里诺尔、哈素海、黄旗海、居延海、乌拉盖湖、泊江海等重要湖泊湿地生态系统健康监测和评估的空间需求保障，严格限制占用国家重要湿地，压实地方各级人民政府

湿地保护管理责任。

巩固荒漠化防治成果。加强风蚀沙化地区、沙尘源区、生态系统脆弱区的生态保护，采取工程固沙、封沙育林育草、飞播造林种草等保护措施，防止风沙蔓延扩张。对人为活动较为频繁的沙漠沙地周边和生态区位重要、风沙危害严重、林草覆盖度低的重点区域，加强沙化土地封禁保护，实现荒漠植被应保尽保。

### 第三节 提高建设用地利用效率

促进建设用地提质增效。坚持最严格的节约用地制度，实施建设用地总量和强度双控机制，有序推进城镇低效用地再开发利用，推动存量建设用地盘活与新增建设用地使用相挂钩机制建设，土地开发利用应符合相应规划用途的土壤环境质量要求。统筹中心城区、开发区和重点镇的建设用地需求，坚持内涵挖潜、优化结构和集约利用，重点保障基础设施、绿色产业、民生工程等高效环保项目用地。

整合优化开发区。坚持“集中布局、集聚发展”的原则，以国家和自治区重点开发区为主体，统筹加快各类开发区整合提升，促进企业向开发区集聚、要素向重点区域集中、产业向集群化发展。坚持以资源环境承载能力和资源禀赋为基础，引导开发区优势集聚、错位发展、有序竞争，实现产业资源的空间高效配置。

合理安排农村牧区村庄建设用地。尊重农牧民意愿和改善农牧民生活条件，坚持“一户一宅”原则，合理确定农村牧区村庄建设用地规模。严格按照村庄规划确定的建设用地布局进行村庄建设，禁止在村庄建设用地区域外选址新建住宅。严禁村庄建设乱占耕地特别是永久基本农田，充分挖掘村内空闲地和未利用地进行村庄建设，积极推进“空心村”整治，适度引导居住分散的农牧民向中心城镇集中，提高农村牧区土地利用效率。规划期内，严控农村牧区居民点无序蔓延扩张。

转变土地利用方式。积极推进土地利用方式由粗放向节约集约转变，严格土地使用标准和节约集约评价，合理优化土地利用结构和空间布局，强化重大建设项目节约集约用地的刚性约束，新建项目力争达到国内同行业当前节约集约用地的先进水平，推动土地复合利用，提高土地利用效率。强化土地集约利用评价结果考核，倒逼土地利用方式转变。

#### **第四节 推动矿产资源保护与综合利用**

保障矿产资源安全。严守生态保护红线，统筹全区矿产资源保护、勘查和开发活动，坚持矿产资源特色化、有限性开发利用，加强基础性公益性地质调查，实施新一轮战略性矿产资源找矿突破行动，保障国家经济安全、国防安全和战略性新兴产业发展。推进矿产资源绿色勘查、集约开发和规模化利用，打造现代能源经济示范区、稀土产业高质量发展示范区、优势

特色战略性新兴产业集群，保障国家矿产资源安全。到 2035 年，矿产资源开发利用结构和空间布局全面优化，资源利用效率进一步提升，实现资源开发与环境保护协调发展。

**优化调整矿产勘查布局。**矿产资源勘查重点，平面上由东向西转移，垂向上由地表向深部探测转移，主要集中在中西部地区、额济纳旗北山及周边地区，以战略性矿产、国家紧缺和自治区优势矿产为主，实施绿色勘查。结合重大建设项目、重点产业发展规划，围绕城乡建设总体布局及重点城镇、新型城镇化建设、新农村建设、文化旅游等景区建设，加强呼和浩特市、包头市、鄂尔多斯市等地区地热资源勘查与开发利用。自然保护区核心保护区内除国家允许开展的勘查活动外原则上禁止勘查；自然保护区核心保护区以外的生态保护红线，可开展基础地质调查和战略性矿产远景调查等公益性工作以及国家允许的其他勘查活动；永久基本农田内的勘查严格按照国家相关规定进行管控。

**合理安排矿产资源开采布局。**矿产资源开采主要集中在能源资源基地和国家规划矿区。对永久基本农田、生态保护红线内的战略性矿产实施差别化管控。划定战略性矿产资源保护和储备区域，将未纳入能源资源基地、国家规划矿区且应进行重点保护而不得被压覆或占用的战略性矿产地或矿集区，受当前技术、经济或生态环境条件因素限制，暂时不宜开发的大中型矿产地或矿集区，以及符合条件可纳入国家矿产地储备管理的

区域进行储备保护。在鄂尔多斯盆地等传统能源集中分布地区积极探索布局驱油驱气及咸水层封存相结合的碳捕集利用与封存空间。



## 第十一章 提高国土空间支撑保障能力

推动形成与国土空间保护利用总体格局相适应,资源和能源保障更加有力、基础设施更加完善、防灾减灾更加高效、生态屏障更加稳固、风电光伏清洁能源保障有力的支撑体系,助力实现碳达峰碳中和目标,加强对大数据集成、智能感知、万物互联的国土空间支撑保障。

### 第一节 保障综合交通运输网络空间

构筑保障有力的综合运输通道。以“四横十二纵”综合交通运输通道建设为基础,保障铁路、公路、航空和综合运输大枢纽用地空间,打造互联互通综合运输交通体系。“四横”即蒙西通道(阿拉善-北京)、蒙东通道(齐齐哈尔-通辽-北京)、东西通道(呼伦贝尔-阿拉善)、沿边通道(室韦-策克),“十二纵”即满洲里-哈尔滨通道、阿尔山-长春通道、霍林郭勒-沈阳通道、珠恩嘎达布其-锦州通道、二连浩特-秦皇岛通道、锡林浩特-北京通道、二连浩特-太原通道、苏尼特右旗-朔州通道、满都拉-西安通道、甘其毛都-盐池通道、乌力吉-重庆通道、策克-酒泉通道,保障京藏、京新通道功能提升的空间需求和额尔古纳河-黑龙江水路运输通道空间需求,形成东中西部交通协调发展新格局。

统筹综合交通网络建设空间。完善交通网络结构,增强交通运输能力,补齐基础设施短板,全面提升交通运输效率和服务

务水平，构建多种交通方式充分衔接的综合交通网络，加快铁路专用线建设，加强工矿企业、物流集中区铁路专用线精准配置，提升“门到门”服务质量。推动基础设施建设，贯彻国防现代化要求，保障民用机场、铁路等大型交通设施和大型物流枢纽基地等落实军民融合的空间用地需求。

保障铁路和城市轨道交通建设。加快联通区外快速通道建设，推动各盟市就近融入国家高速铁路网，构建内蒙古自治区内外贯通的快速通道，完善呼包鄂乌一体化发展区域城际铁路网，提升干线路网质量，完善集疏运输体系，推进口岸铁路建设，打造旅游铁路品牌，推进城市轨道交通建设。

推动提升公路通达性。加快高速公路网主骨架建设，以国省干线、高速公路连接线、出区通道、旅游公路、交通枢纽及城镇连接线、沿黄线等提级改造为重点，推进高效便捷的公路骨干路网建设，加强与城市道路、农村公路的快速衔接，推动串联乡村主要产业和资源节点的农村公路建设，支持普惠便捷的农村公路建设，提升路网整体承载力。

推进航空运输体系建设。加快呼和浩特新机场建设，推进包头市、巴彦淖尔市、乌兰察布市等现有机场扩建改造，加快赤峰市、鄂尔多斯市、阿拉善盟、扎兰屯市、扎鲁特旗、巴林左旗、奈曼旗、莫力达瓦达斡尔族自治县、鄂托克旗、额尔古纳市、苏尼特右旗等重点地区运输和通用机场建设，提升航空运输保障能力，推动构建干线机场、支线机场和通用机场协调

发展的多层次航空运输体系。

支持互联互通的综合运输枢纽建设。建设呼和浩特、包头、通辽全国性综合交通枢纽城市，满洲里、二连浩特国际口岸性综合交通枢纽城市，呼伦贝尔、赤峰、乌兰浩特、锡林浩特、乌兰察布、鄂尔多斯、巴彦淖尔、乌海、阿拉善区域性综合交通枢纽中心。完善综合交通枢纽布局，推进呼和浩特、包头、鄂尔多斯、乌海、乌兰察布、通辽综合交通枢纽建设；全面保障乌兰察布-二连浩特陆港型（陆上边境口岸型）物流枢纽、满洲里陆上边境口岸型物流枢纽、鄂尔多斯生产服务型物流枢纽等一批物流枢纽用地。

合理安排交通基础设施用地。统筹铁路、公路等交通基础设施与其他基础设施的空间整合，提高通道的复合利用程度。强化推进综合交通枢纽一体化建设空间保障，加强轨道交通场站、交通枢纽、公共停车场与城市功能的融合和空间的综合利用，充分挖掘现有综合交通网络运输能力，提升交通设施增量供给质量。选线选址严格保护重要生态空间和历史文化地区，尽量避让耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、灾害风险地区，与电力高压走廊、油气管网等做好共线规划，降低交通线网建设对生态环境和国土空间分割的影响。建设绿色交通廊道，到 2030 年，城区常住人口 100 万以上的城市绿色出行比例不低于 70%。

## 第二节 强化水利设施用地保障

推进引调水和水源工程建设。加强相关引水、提水、输水、排水配套工程空间保障，完善水网建设，推动建成引绰济辽工程，深化引嫩济锡工程前期论证工作，提升向辽河流域、内陆河调供水能力，保障乌梁素海生态修复补水、岱海生态应急补水、引黄入呼三期扩建工程用地，有序建设东台子、琥珀沟水库等一批水源工程，加强水资源战略储备空间保障，开展农村牧区供水规模化建设及小型工程规范化改造，提高水源保障能力和管理服务水平。

加大农业节水灌溉工程建设。大力推广高效节水农业，减少农田灌溉用水量，缓解农业对水资源的过度利用。东部产粮区推广以浅埋滴灌为主的高效节水技术，控制农田灌溉超采地下水，做到采补平衡。西部黄灌区开展节水工程建设，同步实施水田林电路渠技“七配套”工程，提高地表水利用效率。

加强防洪抗旱减灾工程建设。健全以流域为单元的防洪减灾体系，推进黄河、西辽河、嫩江堤防及河道整治，完善重要支流、中小河流防洪减灾和山洪灾害综合防治体系，加快山洪沟治理工程、病险水库水闸除险加固工程建设，提升防洪排涝能力。推进黄河防凌减灾和蓄滞洪区建设。建立健全主要河流、湖泊和水利工程的安全监测预警设施，加快旱情监测预警体系和抗旱水源工程建设。

促进水利工程生态化。按照“确有需要、生态安全、可以持续”的原则开展前期工作，明确项目建设方案、规模和建设

时序，优化水利工程布局，降低对河流水文情势、水环境质量、水系连通性、重要生态环境的影响。有序推进已建水利工程生态化改造，将防洪工程与城市景观、生态廊道保护相结合。统筹输水廊道空间布局，加强与农田水利设施、交通干线统筹利用和协调共享。在重要水源涵养区、水生生物栖息地和洄游通道、陆地野生动物重要栖息地和生态廊道等区域严格控制新建水利工程。

### 第三节 加强能源综合保障能力

构建清洁低碳的能源资源体系。根据水资源和生态环境承载能力，有序有效开发能源资源，加快建设现代能源经济示范区和鄂尔多斯粉煤灰提取氧化铝综合利用基地，推动形成多种能源协同互补、综合利用、集约高效的能源供给结构，构建绿色、友好、智慧、创新现代能源生态圈。推动能源清洁低碳安全高效利用和一体化开发利用，提升能源全产业链水平，推进能源和战略资源基地优化升级，打造风电、光伏、氢能、储能四大新能源产业集群，实行能源供给总量与强度双控。到 2035 年，内蒙古自治区能源消费总量符合国家规定要求。

保障新能源产业集群用地。推动源网荷储、风光火储、风光氢储、风光水储一体化综合应用和多能互补发展。支持新能源大规模外送和本地消纳、集中式和分布式开发并举，推进风光等可再生能源高比例发展，保障包头市、鄂尔多斯市、乌兰

察布市、巴彦淖尔市、阿拉善盟等千万千瓦级新能源基地和光伏输电外送通道建设，支持发展储能和规模化风光制氢，建设绿氢生产基地，重点在沙漠、戈壁、荒漠、采煤沉陷区、露天矿排土场、油气田区、西部沿边地区预留风电和光伏用地空间，鼓励在设施农用地、基本草原以外草地发展复合光伏。

推动传统能源转型升级。合理布局新建煤矿，严控新建煤矿准入和露天煤矿开采，严格控制煤炭开发强度，加大煤炭综合利用程度。建设鄂尔多斯现代煤化工产业示范区，推进煤制烯烃等现代煤化工产品向终端延伸，保障现代煤化工产业集群空间用地需求。推动鄂尔多斯盆地、海拉尔盆地、二连盆地、松辽盆地西缘等重点区域油气开发利用，提高石油、天然气供应保障能力。

加快能源基础设施建设。合理安排能源运输和电力输送通道建设，统筹能源、交通、水利等基础设施并线布局和通道预留。针对主要油田、气田及煤制油气产业基地，建设油气长输管道、乌兰察布至燕山石化输氢管道，推进鄂尔多斯市、乌兰察布市等地区新增外输主干管道建设。加强区内主网架建设，有序推进区内电网主干网架的优化升级改造，推动蒙西 8 个盟市（呼和浩特市、包头市、锡林郭勒盟、乌兰察布市、鄂尔多斯市、巴彦淖尔市、乌海市、阿拉善盟）电网形成“四横五纵” 500 千伏主干网架结构，蒙东 4 个盟市（呼伦贝尔市、兴安盟、通辽市、赤峰市）电网形成“七横一纵” 500 千伏主干网架结

构，加快推进东北（吉林）高比例新能源基地开发外送通道建设，有效提升各电压等级电网的协调性，确保电力系统安全稳定运行和电力可靠供应。

## 第四节 推动信息基础设施建设

保障通信基础设施建设。建设智慧国土，科学布局支撑数字化发展的基础网络体系空间，加快高速、移动、安全等信息基础设施建设，保障 5G、物联网、工业互联网、智慧广电等通信网络基础设施空间需求，提升农村牧区、沿边地区通信网络基础设施水平。

支持新技术和算力基础设施布局。保障呼包鄂乌一体化发展区域、赤峰市、通辽市“双子星”区域中心城市和科技创新平台开展大数据、云计算、智能计算等基础设施建设的空间需求。支持新型基础设施与传统基础设施融合发展，支持 5G、人工智能、大数据、智慧广电等技术与交通、能源、水利、医疗、教育、城市等创新融合基础设施建设。

## 第五节 健全综合防灾减灾体系

保障生物灾害防控工程建设用地。加强重大危险性生物灾害监测预报、防控和生物预防，防范外来有害生物入侵，建立灾害应急机制，开展应急物资储备和应急演练，降低生物灾害成灾率，预留灾害避难防控用地。

提升地质灾害风险防范能力。根据自然条件、地质环境条件、地质灾害易发区分布特征，明确地质灾害重点防治区，严格控制地质灾害风险防范区内及周边影响区域工程活动，落实地质灾害危险性评估制度，推进监测预警体系建设，实施地质



灾害综合治理工程，加强防灾减灾综合体系建设空间保障。对于大兴安岭山地南段中低山和低山丘陵区、阴山山地东段低中山区、阴山山地中西段低中山区、鄂尔多斯高原丘陵、河套平原黄河沿岸以工程防治措施为主，采取监测和生物措施；鄂尔多斯高原低中山区、阴山山地北部低山丘陵区、阿拉善高原中山区、内蒙古波状高平原重点防治区以监测、避让为主，生物、工程防治措施为辅。加大汛期地质灾害排查巡查力度，在呼伦贝尔市、兴安盟、赤峰市、乌兰察布市、包头市、巴彦淖尔市等地区地质灾害隐患较重的危险点布设监测预警设备，充分保障安全工程治理用地需求，消除特大型地质灾害隐患点的威胁。

提升地震灾害风险防范能力。强化城市活断层探测，开展大震危险源探查，加强房屋建筑和基础设施的地震灾害风险监测和隐患排查，定期开展地震灾害风险评估，对抗震能力不足的房屋设施开展抗震加固，提升城镇抗震安全韧性。

保障森林草原防灾减灾工程建设用地。加强林区和草原区抗灾减灾基础设施建设，提升干旱风沙、雪灾、虫害、鼠害等抗御能力，完善区域协同救援机制，强化防火隔离带功能，防止灾情快速扩散，健全火险预警体系。加快牧区半牧区母畜越冬暖棚、饲草储备库建设，增强森林草原防火道功能。完善灾情监测预警、灾害评估、应急响应机制，提高应急保障能力。

保障防洪防涝工程设施建设用地。加强黄河分凌、分洪应急工程体系建设。保障黄河、西辽河、嫩江流域及主要河流干

线堤防建设用地需求，提高重大支流及重点河段防洪能力，推进水库、水闸除险加固及中小河流的重要河段治理工程建设，提高防洪排涝能力。

保障城市公共防灾设施用地。划定地震、洪涝等自然灾害高风险防控区域和化工园区、危险化学品重大危险源安全防护距离，优化消防救援设施、应急避难场所、救灾应急物资储备库等防灾减灾救灾资源的区域布局。加强城市人口密集区人防工程和河道防洪能力建设。强化地震和地质灾害隐患区域应急避难场所空间保障，预留地震监测设施和观测环境保护用地。充分保障生命线系统应急体系建设用地需求，提高救灾能力。到 2035 年，内蒙古自治区城市公共防灾能力明显提升。

## 第六节 强化重大基础设施空间统筹

统筹协调各类基础设施布局。加强交通、水利、能源、环境、通信、防灾减灾等专项规划与国土空间规划衔接，在国土空间规划“一张图”上统筹各相关专项领域的空间需求，协调项目选址、布局 and 空间规模，优化空间结构、功能和发展模式，优先保障国防军工、人民防空等国家安全基础设施建设空间需求，强化周边安全距离管控，为建立布局合理的应急避难场所体系和人员防护体系提供空间保障，逐步构建现代化基础设施空间保障体系。

保障重大基础设施用地。保障国家、自治区重大基础设施

建设，合理避让永久基本农田、生态保护红线、饮用水水源保护区、自然灾害高风险区等区域，降低工程对自然生态空间的分割和环境影响，加强军事设施保护工作。强化交通、水利、能源、环境、通信、防灾减灾等基础设施的空间统筹，预留基础设施廊道空间，优化基础设施网络和布局形态，确保基础设施建设线位、点位等空间资源有效预留。

## 第十二章 规划传导

坚持底线思维，体现战略性、协调性、综合性和约束性，加强盟市纵向传导和专项规划横向传导，做好近期规划，逐级落实国家和自治区国土空间规划核心理念、战略意图和管控要求。

### 第一节 加强盟市规划指导

按照自上而下、上下结合的要求，通过指标控制、分区传导、底线管控、名录管理、政策要求等方式，落实自治区国土空间保护开发目标战略，依法开展规划环评工作，指导盟市国土空间规划，确保规划顺利实施。

科学谋划规划战略。落实《规划》战略目标、空间布局和重大项目，深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略等国家战略要求，按照自治区党委、政府有关要求，梳理《规划》确定的全域保护、集聚开发、绿色高效、魅力草原、固边强堡等战略措施，落实到各盟市国土空间规划。

合理确定规划指标。各盟市按照《规划》指标要求，完善指标体系，严格落实三条控制线，不在军队现状城镇建设用地上规划生态保护红线、永久基本农田等。对于耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、基本草原面积等指标不得低于自治区下达指标；用水总量不得突破自治区下达指

标；林地保有量、森林覆盖率、草原综合植被盖度、单位国内生产总值建设土地使用面积下降等预期性指标达到自治区下达的预期目标。

**优化空间格局。**各盟市应根据《规划》合理布局农牧生产格局、生态安全格局、城镇发展格局，做好资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，结合当地自然地理格局、资源禀赋、人口分布、经济布局、国土利用方式、生态环境保护等因素，进一步深化细化盟市国土空间规划格局，统筹好中心城区、旗县（市、区）城镇和乡村的生态、产业、居住、公共服务、基础设施等各类用地结构和空间布局。

## **第二节 强化专项规划约束**

**统筹各类国土空间专项规划。**各类国土空间相关专项规划要在总体规划约束下编制，强化对涉及空间利用的交通、能源矿产、水利、市政、生态环境保护、文物保护、林业草原等专项规划的指导约束作用。

**强化底线约束。**各部门不得在国土空间规划体系外另设其他空间规划，交通、能源、水利、农业、市政、林业草原、生态环境保护、人民防空、旅游、通信、历史文化等具体领域以及跨行政区域、流域的各类专项规划，要以《规划》确定的布局与空间安排为依据，不得突破《规划》确定的各类空间用地布局。各类专项规划编制完成后要及时纳入国土空间规划“一

张图”实施监督信息系统，实施严格管理。

### 第三节 近期规划

优化国土空间保护开发格局。加强国土空间治理体系建设，全面完成各级国土空间规划编制，建立“多规合一”的编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系，形成以国土空间规划为基础，统一用途管制为手段的国土空间保护开发制度。推进国土空间治理能力建设，依托国土空间基础信息平台，建立国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，构建国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制，健全资源环境承载能力监测预警长效机制，完善国土空间规划定期评估制度。

落实三条控制线划定和管控任务。统筹划定耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，严格落实耕地占补平衡，摸清耕地后备资源潜力，加强耕地储备库建设，健全生态保护红线制度，加强生态保护红线监督管理，严格城镇开发边界管控。

加大生态保护与修复力度。编制国土空间生态保护修复专项规划，实施重要生态系统保护与修复重大工程，优先安排黄河流域重点生态区、东北森林带、北方防沙带等国家重要生态系统保护和修复工程，重点实施采煤沉陷区综合治理、独立工矿区改造提升工程、国有林场林区基础设施改善工程、乌梁素海等重点湖库污染防治和生态修复、地下水超采综合治理等国

家环境保护和资源节约工程,在大兴安岭南麓嫩江流域南部河源水源涵养区等重要生态功能区,积极争取山水林田湖草沙一体化保护和修复项目。保障内蒙古自治区“十四五”规划确定的草原和森林生态保护和修复重点工程、流域综合治理和湿地保护修复重点工程、防沙治沙重点工程等生态环境保护修复重点项目用地空间。加快以国家公园为主体的自然保护地体系建设,推动大青山、贺兰山、巴丹吉林、松嫩鹤乡、大兴安岭、呼伦贝尔等国家公园设立和建设,保障用地空间。

优化农牧业用地空间。以农产品主产区为重点开展高标准农田建设,西辽河流域大力实施高效节水灌溉,在大兴安岭、阴山北麓等重点生态功能区巩固退耕还林还草成果。调整农牧交错带用地结构,减少种植业用地,增加人工草地等养殖业用地。划定“五大沙地”草原禁牧区范围,保障区域性农畜产品骨干冷链物流基地等现代农业农村建设工程用地需求。推动巴彦淖尔农业高新技术产业示范区建设,保障“十四五”期间国家重要农畜产品加工基地建设用地需求。

推动城镇建设用地提质增效。在科学划定城镇开发边界的基础上,推动城镇发展由外延扩张向内涵提升转变,优化城镇生产、生活、生态布局形态和功能结构,提高城镇建设用地节约集约利用水平,保障国家和自治区“十四五”重大项目落地。

保障基础设施和物流枢纽用地。保障国家“十四五”规划确定的酒泉至额济纳铁路、沿边公路 G331 线等战略骨干



通道，包头至银川等高速铁路，临河至哈密铁路临河至额济纳段扩能改造工程，中欧班列运输通道，国家物流枢纽，邮政国际寄递中心建设等综合交通和物流枢纽建设工程用地需求。保障内蒙古自治区“十四五”规划确定的高速铁路、普通铁路，高速公路、重点国省干道、沿边公路，重大、重点航空，综合交通枢纽等用地空间。

推动能源基础设施建设。推动国家“十四五”规划确定的黄河上游和“几”字弯大型清洁能源基地等国家现代能源体系建设工程，鄂尔多斯市油气勘探开发、煤制油气战略基地等国家经济安全保障工程建设。推动内蒙古自治区“十四五”规划确定的能源基础设施建设工程、煤炭绿色开发利用工程、新能源产业集群等能源和战略资源基地建设。

合理安排水利基础设施建设用地。预留国家“十四五”规划确定的河套大型灌区续建配套和现代化改造供水灌溉工程、南水北调西线工程、黄河干流河道和滩区综合治理工程等国家水网骨干工程建设用地空间。保障内蒙古自治区“十四五”规划确定的重点水利工程建设用地空间。

支持口岸扩能改造建设。为建设现代化口岸提供空间保障，优先安排满洲里、二连浩特综合枢纽口岸和甘其毛都、策克重点专业口岸扩能改造建设用地，提升满洲里等边境城镇和口岸承载能力，打造智慧口岸和跨境电子商务，保障边境地区口岸发展用地需求。

保障黄河流域高质量发展用地。全面落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，保障黄河文化旅游带、黄河文化遗产系统保护工程、黄河流域生态保护和高质量发展项目建设用地空间。

## 第十三章 规划实施

以实现国土空间治理能力现代化为目标,加强国土空间规划的组织协调、指导和管控,落实地方各级党委、政府和部门责任,畅通公众参与渠道,健全规划法规制度和标准体系,建设国土空间规划“一张图”,保障规划有效实施。

### 第一节 加强党的领导

坚持党的领导。深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,全面贯彻落实党的二十大精神,深刻领会“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,把党的领导贯彻到国土空间规划编制实施全过程各领域各环节。

落实规划主体责任。以坚持和加强党的全面领导为统领,落实地方各级党委、政府组织实施本地区国土空间规划的主体责任,坚持“多规合一”,强化规划严肃性,规划一经批准,任何部门和个人不得随意修改、违规变更。加强规划目标、指标、重点任务、重大工程的分解和落实,将规划分期目标和重点任务纳入国民经济和社会发展规划及年度计划,确保规划目标顺利实现。全区各地区国土空间规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计。

加强部门协商机制。加强地方部门和地区间协同,建立国

土空间规划及相关专项规划制定和实施的部门沟通协商机制，定期召开部门联席会议，切实履行职责，研究制定重大政策，协调解决国土保护、开发、利用和修复中的重大问题，确保国家、自治区重大决策部署落实到位，共同推进规划实施。地方各级国土空间规划编制过程中要充分听取相关部门意见，兼顾军事设施保护的需要，并按照规定书面征求有关军事机关的意见。

## 第二节 制定配套政策

制定分区管理的土地政策。强化统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，依据国土空间主体功能定位，合理优化行政区划，实行差别化的自然资源管理政策，科学确定各类用地规模。优先保障基础设施、战略性新兴产业等重点项目用地需求。控制农产品主产区建设用地规模，除重大交通水利基础设施、民生基础设施，生态保护设施建设需求外，严禁在重点生态功能区内改变生态用地性质，严禁在生态保护红线内非法开垦耕地。

落实国家产业调整指导目录。贯彻落实国家产业政策，各部门组织编制专项规划、布局重大项目，必须符合各区域的主体功能定位和发展方向，投资主管部门严格按照产业结构调整指导目录和国家重点生态功能区产业准入负面清单等进行项目审批、核准或备案。严禁审批淘汰类和限制类项目，制造业

项目原则上布局在城市化地区。

**严格产业市场准入和退出制度。**按照不同主体功能区的定位和发展方向，实行差别化的土地、环境保护、资源配置、价格、财税等政策，严格执行占地、耗能、耗水、资源回收率、资源综合利用率、工艺装备、废气废水废渣排放和生态保护等强制性标准，布局和发展适宜产业。通过设备折旧补贴贷款担保、迁移补贴、用地调整、设置“产业飞地”等手段，建立畅通的产业退出和转移机制，转移或关闭不符合主体功能区发展方向的产业。

**制定人口迁入迁出的鼓励政策。**城市化地区要加强人口集聚和吸纳能力建设，鼓励外来人口迁入和定居，逐步实现在城市有稳定职业和住所的流动人口本地化。提高中心城市和旗县中心城镇人口承载能力，引导人口向中心城市和中心城镇集聚。农产品主产区和重点生态功能区域要切实加强义务教育、职业教育与职业技能培训，增强劳动力跨区域转移就业的能力，以产业集中布局为依托，引导区域内人口向县城和中心镇集聚。构建经济社会政策及重大建设项目与人口发展政策之间的衔接协调机制，社会事业发展和重大建设项目的布局应充分考虑人口集聚、人口布局优化的需要，以及人口结构变动带来需求的变化。

**强化主体功能区考核评价。**根据重点生态功能区、农产品主产区和城市化地区设置考核指标，重点生态功能区要健全生

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等方面指标;农产品主产区要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、农民收入、耕地质量、土壤环境治理等方面指标;城市化地区要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、吸纳人口、财政收入、要素集聚程度、城镇土地产出效率、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。

### 第三节 完善实施机制

完善相关制度和标准。研究制定内蒙古自治区国土空间规划相关制度,出台三条控制线管理规定、盟市及旗县(市、区)国土空间规划审查和报批办法等,制定各级各类国土空间规划编制规程、技术标准和成果质量规范。建立国土空间相关专项规划统筹管理制度,编制专项规划目录清单,实施全过程管理。

统一国土空间用途管制。建立健全全域、全要素、立体化国土空间用途管制制度,优化审批程序,提高审批效率。依据国土空间规划,统筹经济社会发展和节约集约用地状况等,科学合理编制土地利用年度计划。健全完善用途管制全周期监测、全过程监管机制,对用途管制实施情况实行监督考核。

推进公众参与。改进规划工作方式,坚持开门编规划,建

立专家咨询制度，加强国土空间规划编制实施的咨询论证。充分利用各类媒体，广泛听取专家、企业、社会组织、公众意见，扩大公众和社会各界参与程度，增强公众对科学、高效、集约利用国土空间重要性的认识，提高全社会参与规划实施与监督的主动性。

**加强队伍建设。**加强国土空间规划理论、方法和技术研究，促进国土空间规划学科发展。建立规划编制单位全程负责制和审查审批单位规划质量终身负责制。从业务发展、技术进步、管理提升等方面系统加强队伍和机构建设，切实提高技术和管理人才专业素养，培养知识结构丰富、能力复合的国土空间规划队伍，保障和支撑国土空间规划的引领作用。

## **第四节 统一平台建设**

**统一国土空间数字化底图。**依托时空大数据平台，建设国土空间基础信息平台，以实景三维中国建设成果和国土调查成果为基础，依据国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类，整合空间关联现状类数据。由政府领导、自然资源管理部门牵头，统筹共享发展改革、林草、生态环境、住建、交通、水利、农牧等部门相关信息，完善细化调查和补充调查，形成覆盖全域、三维立体、权威统一的国土空间数字化底版。

**建立国土空间规划“一张图”。**汇总盟市、旗县（市、区）、乡镇（苏木）国土空间规划，建立总体规划、详细规划逐级汇

交和相关专项规划叠加融合的机制,明确耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、历史文化保护线、自然灾害风险防控线等安全底线的空间边界,建立国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,实现各级规划编制、审批、修改、实施全过程在线管理,加强规划实施管理,提高规划监管效率。

完善国土空间数据共建共享机制。建立健全平台运行机制和数据管理规则,加强信息交互与协同,实施上下贯通,贯穿国土调查、规划、用途管制、执法督察等各环节的全生命周期管理。推进传统数据与物联网、人工智能等新型数据融合应用,强化国土空间信息基础设施建设。建立地方不同部门之间国土空间规划基础及成果数据共享机制,推进交通、能源、水利、环境、林草等空间数据互联互通、共建共享、联动调整,为地方各级政府及相关部门提供国土空间统一底图和数据应用服务,提升协同管理效能。

## 第五节 强化监督管理

建设国土空间规划实施监测网络。建立健全动态监测评估预警机制,加强对重要控制线、重要平台、重点区域等规划实施情况和重大工程、重点领域、突出问题等监测预警,及时掌握国土空间要素变化,强化定期监测、评价和分析,及时发现资源超载、过度利用等国土空间开发利用问题,支撑政府决策。



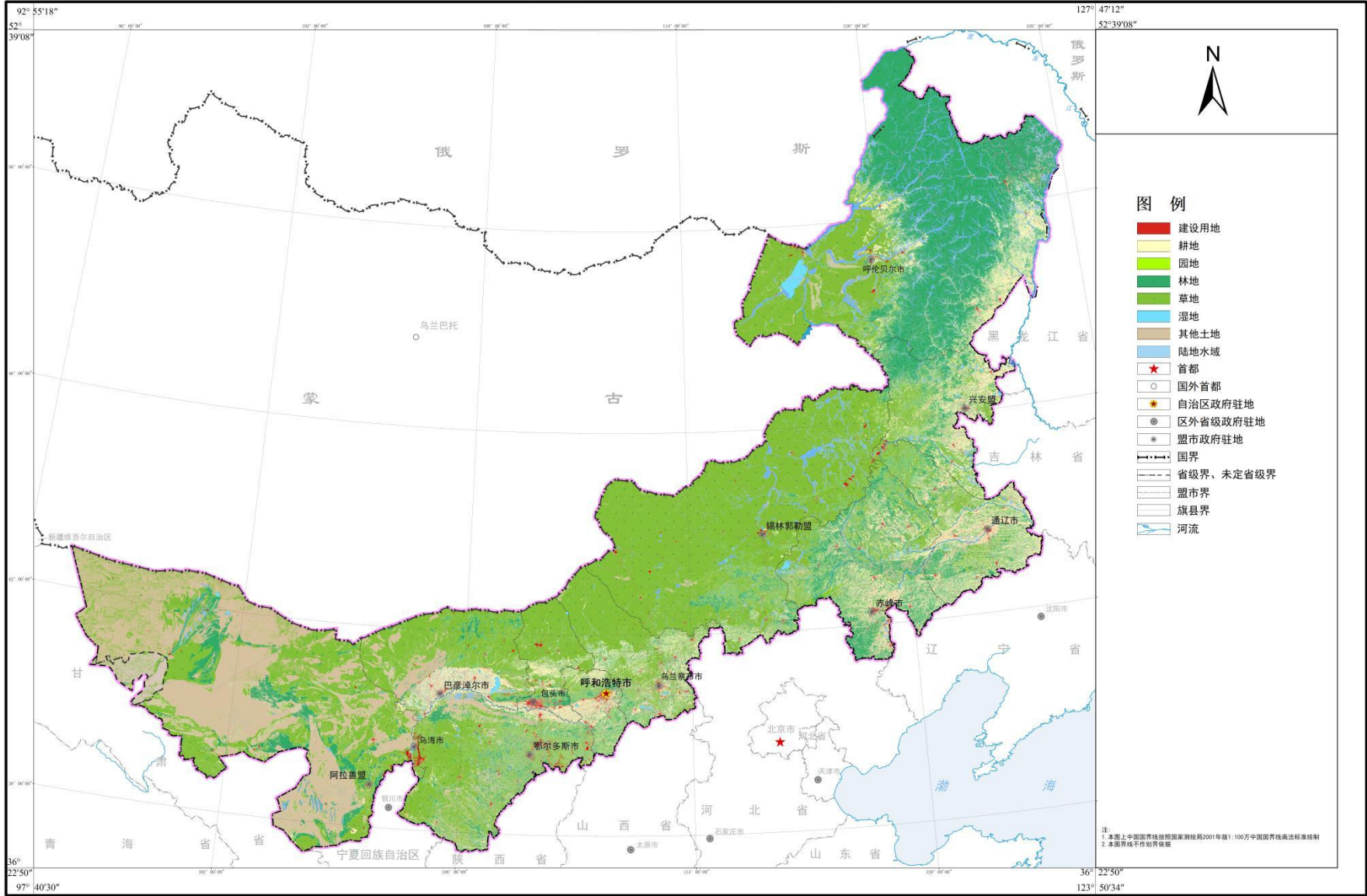
**严格规划动态评估调整。**基于年度国土变更调查和地理国情监测成果，按照定期体检和五年一评估要求，健全定期评估的常态化规划实施监督机制，依据国家发展规划和国土空间规划体检评估结果，对国土空间规划进行动态调整完善。规划实施过程中，因国家重大战略和项目实施、重大政策调整、经济社会发展条件发生重大变化、发生重大自然灾害涉及规划目标、指标、空间布局等重大事项调整需要修改规划的，规划编制机关可以按程序修改规划，报原规划审批机关批准。

**严格规划监督管理。**建立健全规划监督、执法、问责联动机制，创新监管手段，强化监督信息互通，成果共享，形成人大、政协、纪检、监察、司法、审计、社会等各方监督合力。

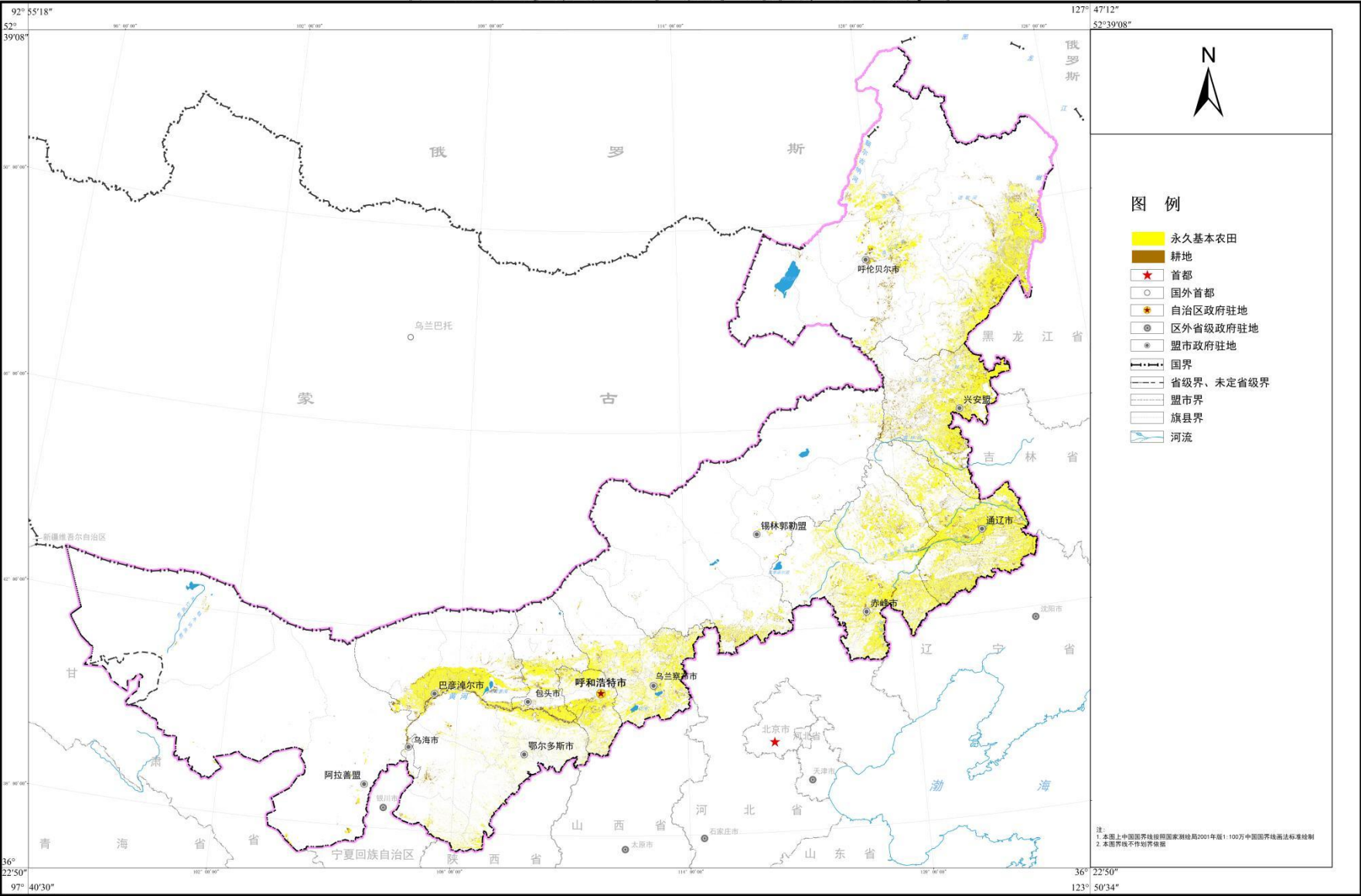
## 附图

- 01.国土空间用地现状图
- 02.耕地和永久基本农田保护红线图
- 03.生态保护红线图
- 04.城镇开发边界图
- 05.三条控制线图
- 06.国家级和自治区级主体功能区分布图
- 07.国土空间开发保护格局图

国土空间用地现状图



耕地和永久基本农田保护红线图

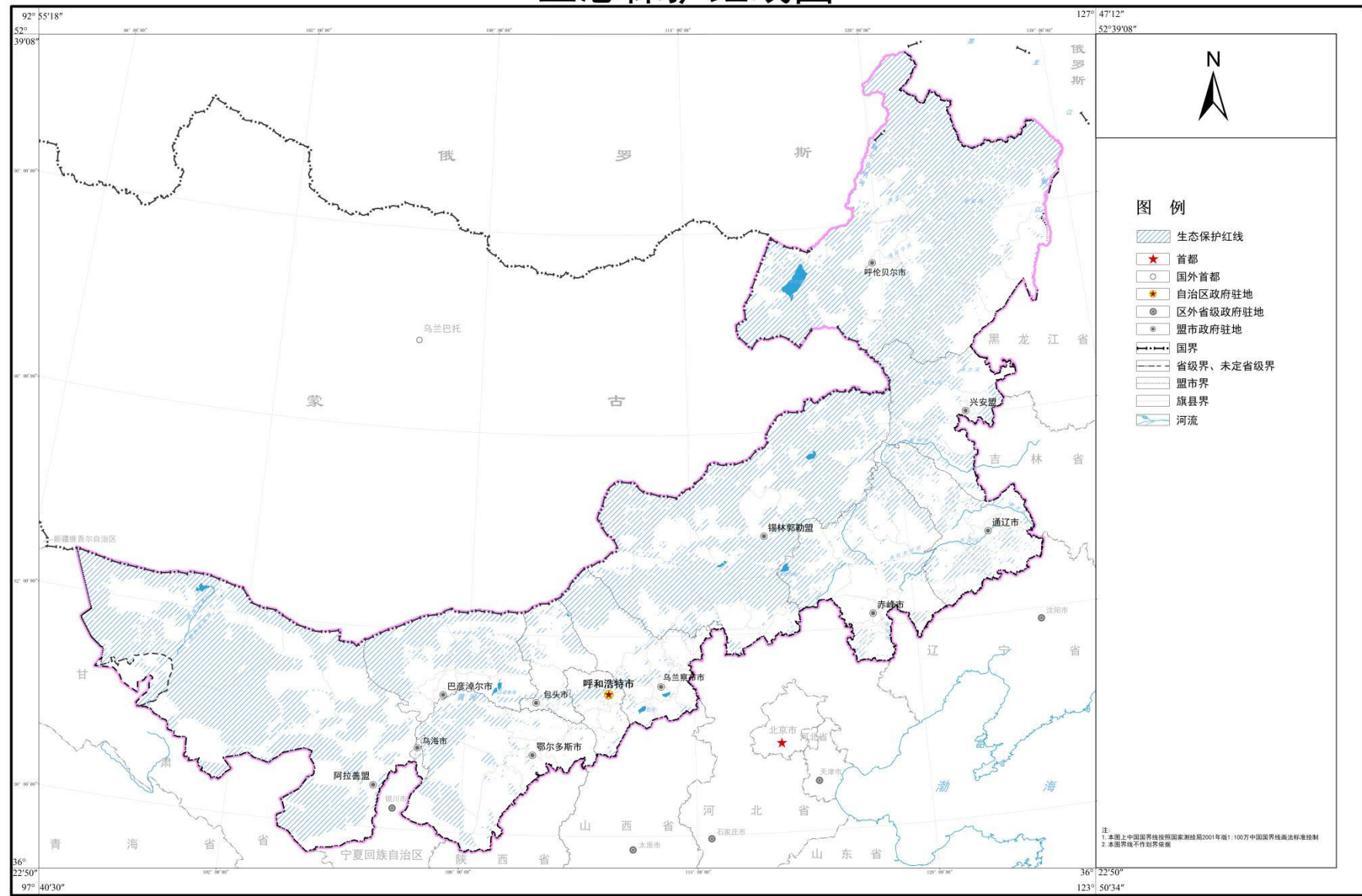


审图号：蒙S（2021）016号

1:7 500 000

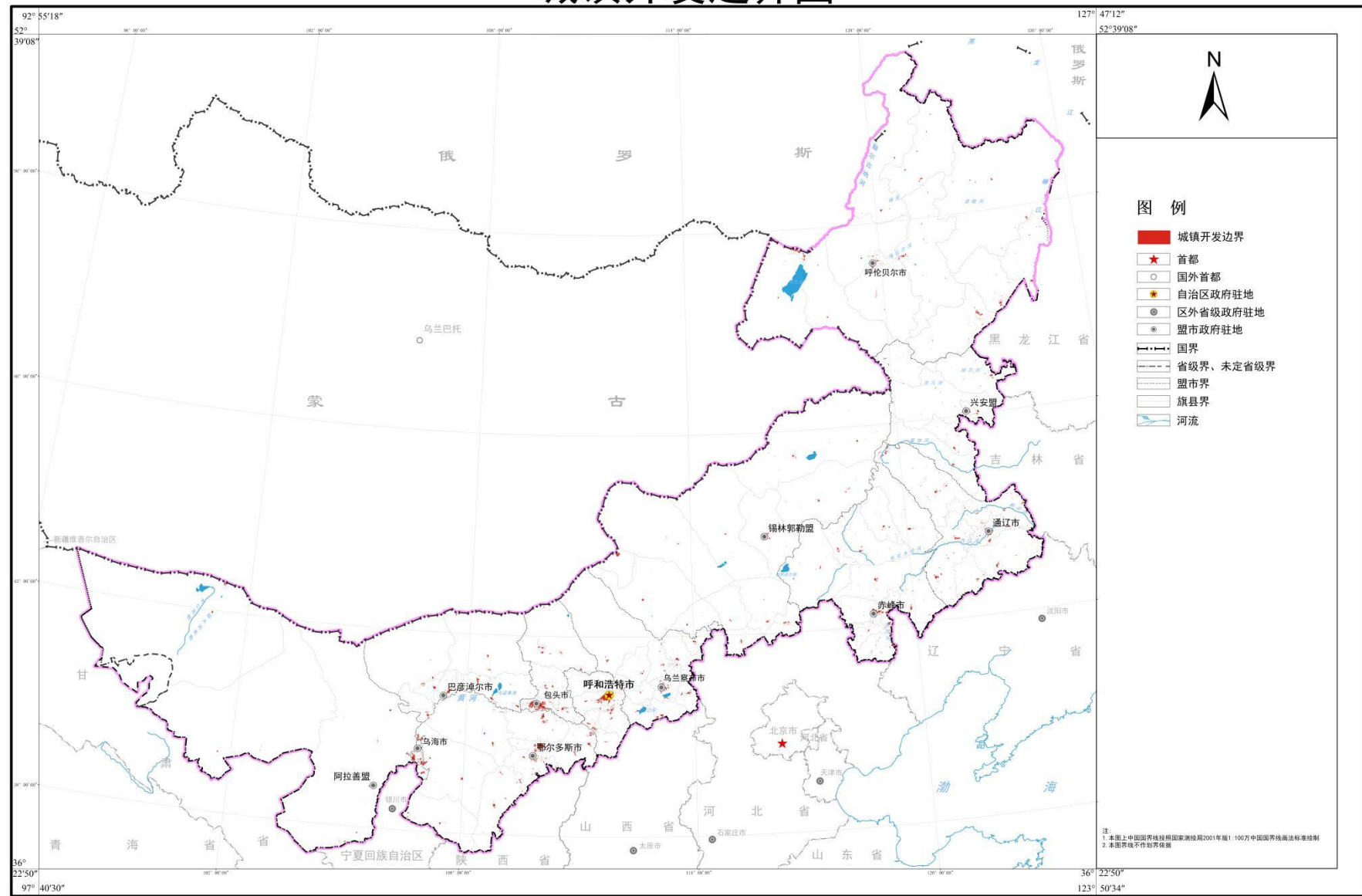
编制单位：内蒙古自治区自然资源厅  
制图单位：内蒙古自治区国土空间规划院  
编制日期：2022年12月

# 生态保护红线图

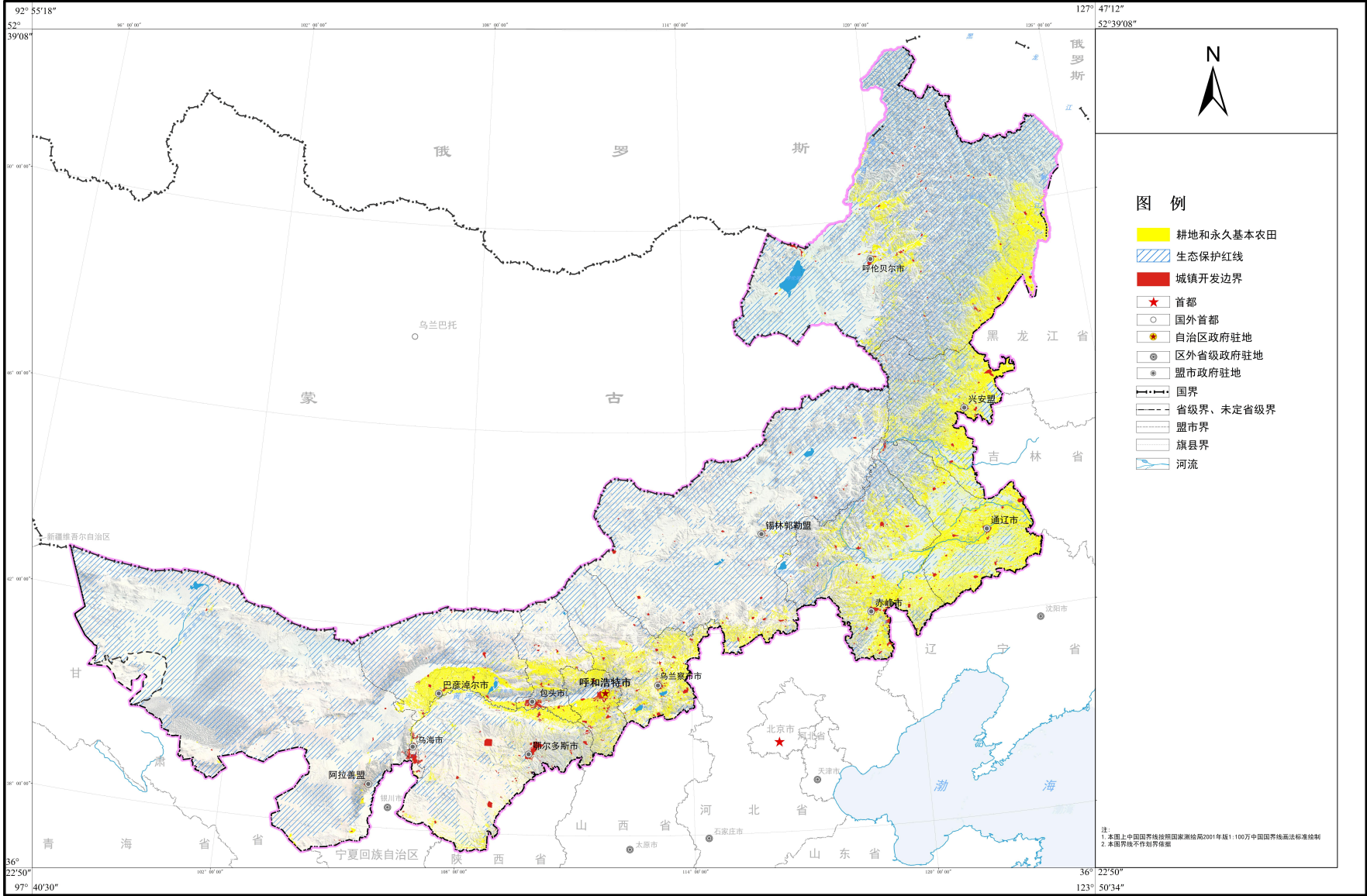




# 城镇开发边界图



# 三条控制线图

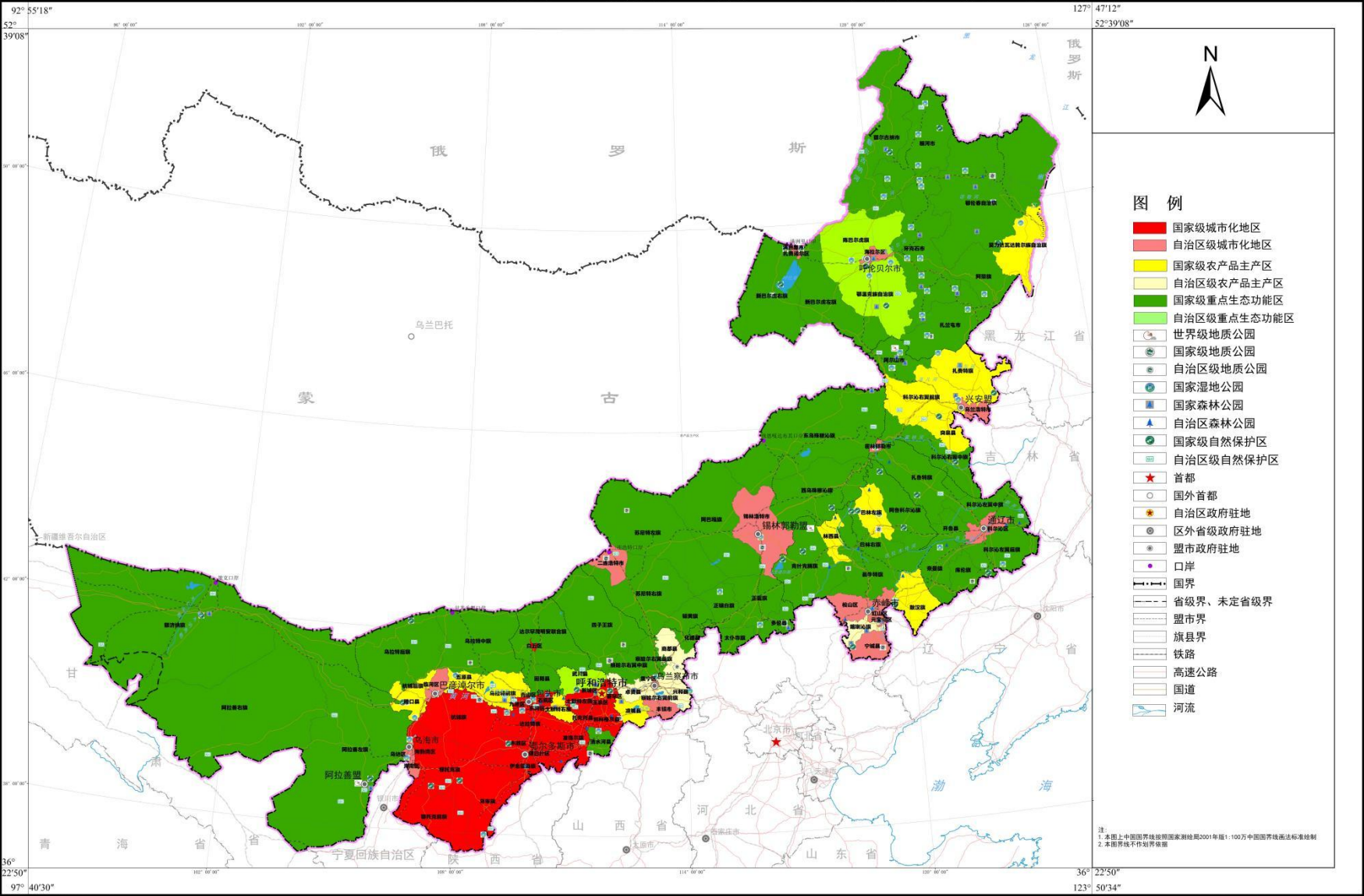


审图号：蒙S（2021）016号

1:7 500 000

编制单位：内蒙古自治区自然资源厅  
制图单位：内蒙古自治区国土空间规划院  
编制日期：2022年12月

国家级和自治区级主体功能区分布图





国土空间开发保护格局图

