

公示版

成渝地区双城经济圈 国土空间规划 2021—2035年 (征求意见稿)



前言

推动成渝地区双城经济圈建设、打造高质量发展重要增长极，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的区域发展重大战略。党中央、国务院关于将成渝地区双城经济圈建设成为“具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地和高品质生活宜居地”的战略定位，为成渝地区开启中国式现代化新征程、迈上高质量发展新台阶描绘了宏伟蓝图，提供了根本遵循和行动指南。

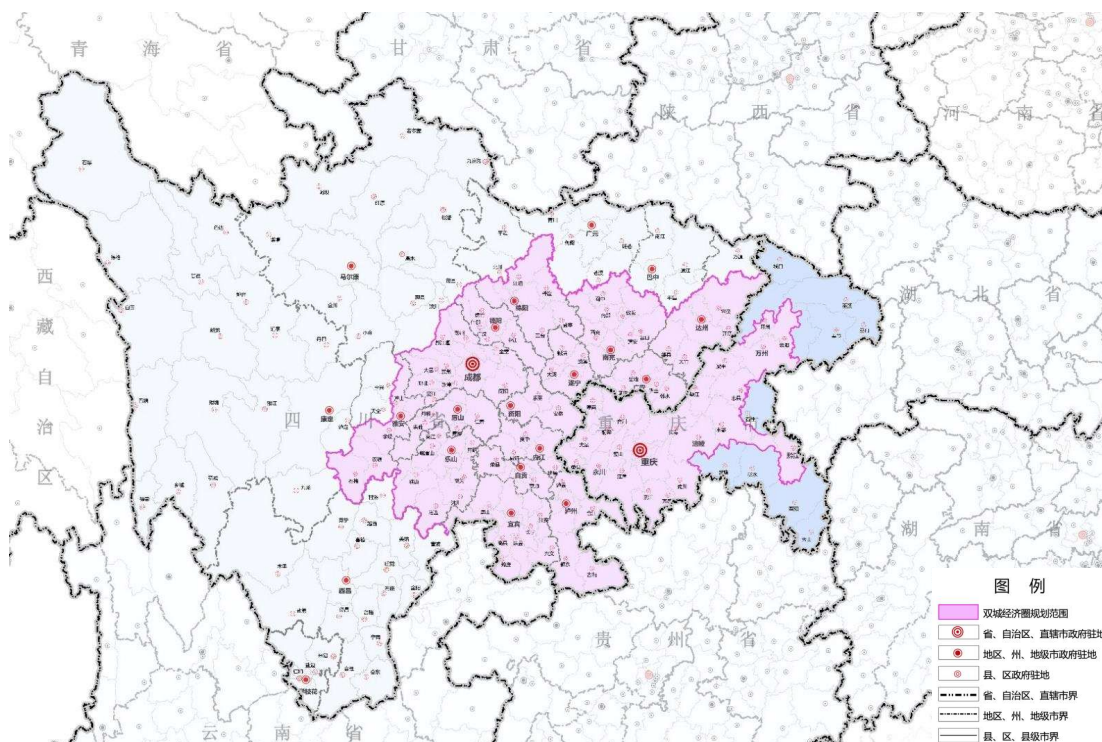
为整体优化成渝地区双城经济圈国土空间保护利用格局，确保党中央、国务院决策部署落到实处，自然资源部指导四川省和重庆市，根据《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》和国家相关政策，在充分沟通协调、衔接两地省级和相关国土空间规划的基础上，共同组织编制了《成渝地区双城经济圈国土空间规划（2021—2035年）》。该规划是国家层面重要的国土空间专项规划，是川渝两地落实国家成渝地区双城经济圈发展战略、协同编制和管理各级各类国土空间规划、开展国土空间保护利用相关工作的共同纲领和重要依据。

规划范围

规划范围包括重庆市的中心城区及万州、涪陵、綦江、大足、黔江、长寿、江津、合川、永川、南川、璧山、铜梁、潼南、荣昌、梁平、丰都、垫江、忠县等27个区（县）以及开州、云阳的部分地区，四川省的成都、自贡、泸州、德阳、绵阳（除平武县、北川县）、遂宁、内江、乐山、南充、眉山、宜宾、广安、达州（除万源市）、雅安（除天全县、宝兴县）、资阳等15个市，面积**18.5**万平方公里，2022年地区内常住人口约**9700**万人，GDP约**7.7**万亿元。

规划期限

规划期限为2021—2035年，远景展望至2050年。



成渝地区双城经济圈规划范围

目录

- 01 总体思路和规划目标
- 02 构建国土空间总体格局
- 03 优化农业、生态、城镇空间布局
- 04 完善区域重大基础设施
- 05 彰显巴蜀自然文化空间魅力
- 06 促进毗邻地区融合发展
- 07 规划实施保障



01

总体思路和规划目标



把握新发展阶段 贯彻新发展理念 构建新发展格局

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十大精神。立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局。以推动高质量发展为主题，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活愿望为根本目的，全面推动成渝地区双城经济圈建设各项工作，确保国家重大区域发展战略落地落实。按照系统谋划、统筹发展和安全的要求，在严守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的基础上，共同对区域国土空间格局和各类资源要素进行优化配置，协同完善国土空间治理机制，推动形成绿色低碳、集约高效、协调互惠、合作共赢的区域发展新局面，为实现成渝地区“两中心两地”战略定位提供有力的国土空间支撑保障。

基本原则

全面统筹，区域协调

积极融入国家区域协调发展新格局，坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放。强化“一盘棋”思想，加快一体化发展，加大空间统筹力度，强化规划战略引领，完善功能设施配套，推动城乡协调发展，打造各具特色、优势互补、高质量发展的国土空间格局。

坚守底线，安全发展

贯彻落实总体国家安全观，树牢底线思维、极限思维，统筹兼顾经济、生活、生态、安全等多元需求，坚持耕地保护优先，守住自然生态安全边界，筑牢粮食安全、生态安全、公共安全、能源资源安全等国土空间安全底线，完善国土空间安全基础设施，提升国土空间安全韧性。

绿色低碳，节约集约

坚持保护优先、自然恢复为主的方针，系统修复和治理生态环境，巩固提升生态系统碳汇能力。整体保护文化、自然和景观资源，促进历史文化、自然山水与城乡空间有机融合。优化空间布局和用地结构，提高用地、用水、用能效率，形成空间资源集约高效的利用和发展模式。

补齐短板，提高品质

把人民群众最关心、最直接、最现实的问题作为规划重点，着力补齐欠发达地区发展短板，塑造富有地域风貌特色、自然与人文交融的空间体系，全面提高城乡环境与人民生活品质，不断增进民生福祉。坚持以城带乡、以工促农，统筹推进新型城镇化和乡村振兴，加快形成城乡融合发展新格局。

完善机制，改革创新

不断强化省市联动、部门合作、上下协同工作力度，按照经济区与行政区适度分离的要求，积极探索规划编制审批协作和空间治理协同新机制，推动形成国土空间保护和开发建设行动协调同步的现代化治理格局，为优化区域经济布局、提高成渝地区双城经济圈发展能级和整体竞争能力奠定国土空间基础。

“两中心两地”战略定位

具有全国影响力的重要经济中心

依托综合交通枢纽和立体开放通道，提高参与全球资源配置能力和整体经济效率，培育竞争优势突出的现代产业体系，发展富有巴蜀特色的多元消费业态，打造西部金融中心和国际消费目的地，共建全国重要的先进制造业基地和现代服务业高地。

具有全国影响力的科技创新中心

紧抓新一轮科技革命机遇，发挥科教人才和特色产业优势，推动创新环境优化，加强创新开放合作，促进创新资源集成，激发各类创新主体活力，大力推进科技和经济发展深度融合，打造全国重要的科技创新和协同创新示范区。

改革开放新高地

积极推进要素市场化配置、科研体制、跨行政区经济社会管理等重点领域改革。依托南向、西向、东向大通道，扩大全方位高水平开放，形成“一带一路”、长江经济带、西部陆海新通道联动发展的战略性枢纽，形成区域合作和对外开放典范地区。

高品质生活宜居地

大力推进生态文明建设，筑牢长江上游生态屏障，在西部地区生态保护中发挥示范作用。促进社会事业共建共享，大幅改善城乡人居环境。打造世界级休闲旅游胜地和城乡融合发展样板区，建设包容和谐、美丽宜居、充满魅力的高品质城市群。

到2025年

国土空间底线得到严格管控，区域比较优势得到充分发挥，相互协调、优势互补的国土空间保护利用格局初步形成，在强化成渝“双核”联动联建、打造世界级产业集群、建设西部陆海新通道、共建西部科学城、深化毗邻地区合作、提升两地群众获得感、构建高效协同合作机制方面实现更大突破，国际竞争力和国际影响力进一步提高，为全面实现“两中心两地”战略定位打下坚实基础。

到2035年

人口经济与资源环境更加协调，国土空间治理现代化水平全面提升，服务全国国土空间安全的保障能力显著提高，全面形成绿色低碳、安全韧性、有力支撑经济社会高质量发展的国土空间新格局。国家粮食安全战略基地和长江上游生态屏障更加巩固，生态价值实现有序转化，基本建成高效集约的自然资源利用体系。重庆、成都进入现代化国际都市行列，大中小城市协同发展的城镇体系更加完善，基础设施互联互通基本实现，对外开放优势明显增强，人民生活品质大幅提升，城乡人居环境品质居于全国前列，实现新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展，形成自然文化特色魅力突出的全球典范和宜居宜业的世界级都市圈，对全国高质量发展的支撑带动作用充分显现，成为具有国际影响力的活跃增长极和强劲动力源，全面实现“两中心两地”战略定位和各项目标任务。

到2050年

改革开放力度持续加大，科技创新能力不断增强，国土空间治理现代化水平跻身世界先进行列，成渝地区成为具有全球影响力的生态文明示范区、创新开放引领区、特色魅力景观区和城乡融合发展样板区，形成具有全球竞争力和强大可持续发展能力的世界级城市群。

02

构建国土空间总体格局



“一区四屏，一轴五带”

“一区”（四川盆地粮油主产区）

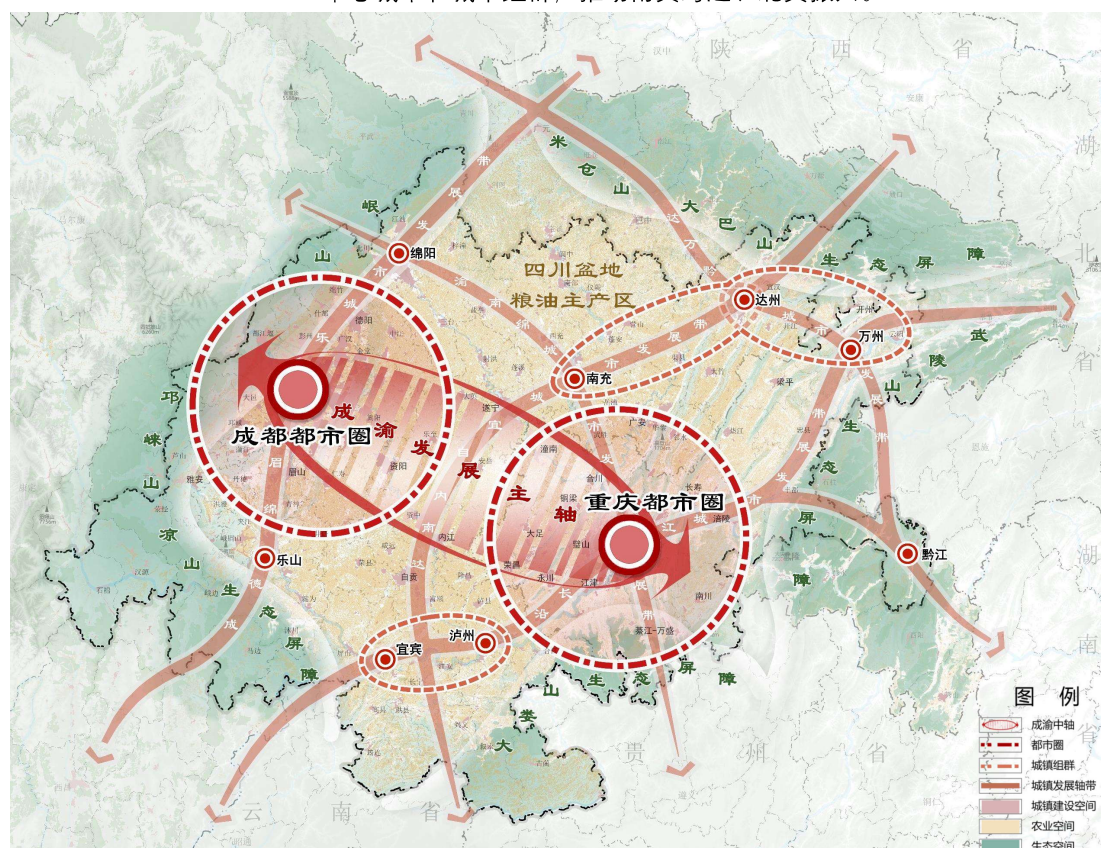
严格保护四川盆地粮油主产区，重点加强对成都平原、川中丘陵集中连片优质耕地的保护。

“四屏”（盆地周边四大生态屏障）

按照面上保护、点上开发的原则，加强对岷山—邛崃山—凉山、米仓山—大巴山、武陵山、大娄山等重点生态区的全面保护，切实筑牢盆周生态屏障。

“一轴五带”（成渝主轴和五大发展带）

依托成渝北线、中线和南线综合运输通道，着力构筑成渝发展主轴，推动成渝两大都市圈相向发展，带动中部地区加快崛起。打造沿长江城市发展带、成德绵眉乐雅城市发展带、成遂南达（达南内自宜）城市发展带、渝南绵城市发展带、达万黔城市发展带，发展区域中心城市和城市组群，推动南翼跨越、北翼振兴。



总体格局示意图

03

优化农业、生态、城镇空间布局



夯实优质高效的农业空间

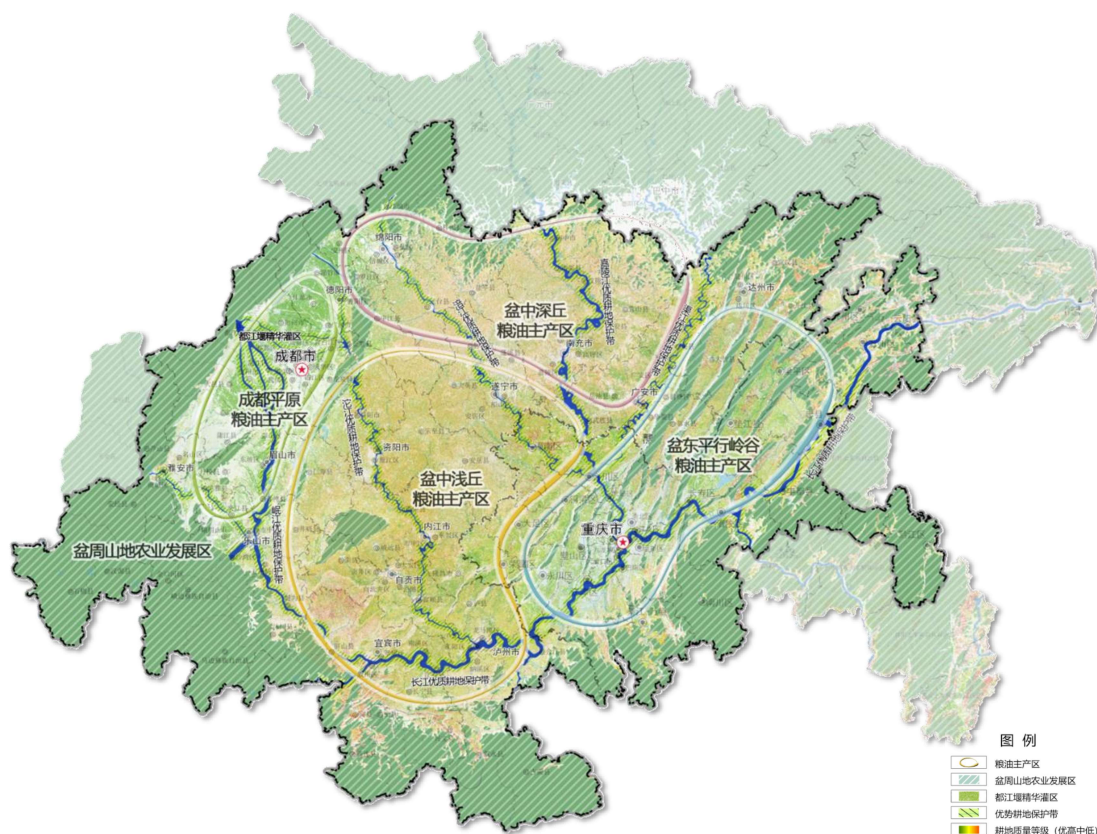
农业空间：“4+1”农业发展区

● 四川盆地粮油主产区

保护四川盆地粮油主产区，包括成都平原、盆中浅丘、盆中深丘、平行岭谷四个区域。在成都平原重点开展高标准农田建设，严格控制优质耕地流出；在盆中浅丘地区重点改善农业生产设施条件，提升耕地质量；在盆中深丘和平行岭谷地区加强低效农用地整理，适度开发耕地后备资源。

● 盆周山地农业发展区

结合生态修复和土地整治，科学推进生态退耕、休耕，适当增加特色农业产业空间，推动农业生产结构向特色型、复合化转变。



农业空间布局示意图

夯实优质高效的农业空间

强化“三位一体”耕地保护

● 严控耕地和永久基本农田保有数量

严格落实“三区三线”划定成果和国家下达的目标任务，落实耕地占补平衡，严控新增建设占用耕地，制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。

● 提高耕地和永久基本农田整体质量

严格保护优质耕地集中区，全面建设“天府粮仓”，努力构建保障国家重要初级产品供给的战略基地。严控其他地区优质耕地流出，严防耕地和永久基本农田“占优补劣”。

● 增强耕地和永久基本农田生态功能

实施农田边界缓冲带、农田林水网建设、生态化沟路渠等生态措施，开展酸化及污染耕地阻控修复，加强农业面源污染防控。



叙永县叙永镇万亩梯田



南川南平镇良田

优化农业、生态、城镇空间布局

夯实优质高效的农业空间

拓展现代高效特色农业空间

统筹布局成渝现代高效特色农业带，在川渝平坝和浅丘地区建设国家优质粮油保障基地，推进特色农产品精深加工。保障农业科技创新基地空间，建立多样复合的农业生产空间，建设大都市农产品供给保障区，打造重庆主城都市区和成德眉资现代高效特色农业示范区。

优化完善乡村振兴空间布局

统筹乡村一二三产业发展空间。按照耕地和生态保护优先的原则推动乡村产业优化整合、协调布局，提高乡村人居环境品质。以建设宜居宜业和美乡村为导向，着力补齐基础设施短板、完善乡村公共服务设施配套。塑造巴蜀乡村特色风貌，建设美丽宜居乡村示范带。

推动实施全域土地综合整治

推动农用地整理与高标准农田建设。根据适度规模经营和现代农业发展需要，因地制宜开展耕、园、林、草等农用地综合整治。推进农村建设用地整治，加强生态型土地整治，实施生态保护与修复工程。探索农村闲置土地盘活机制，完善农村存量建设用地盘活政策。

共保山清水秀的生态空间

生态空间：“四屏多廊”

四屏

强化岷山—邛崃山—凉山、米仓山—大巴山、武陵山、大娄山盆周四大山区生态系统保护和修复，维护好森林生态系统，提高水土保持、水源涵养和生物多样性功能。

多廊

建设“六江”等水系生态廊道。构筑以长江、嘉陵江、乌江、岷江、沱江、涪江为主体，其他支流水系为支撑的绿色生态廊道，强化河湖湿地生态系统和水生生物多样性保护，统筹岸线空间保护利用。

保护平行岭谷等山地生态廊道。统筹推进华蓥山、铜锣山、明月山、铁峰山、黄草山等跨界平行岭谷的保护与修复，提升森林生态系统效能，增加固碳能力。





渝北铜锣山矿山公园



广安华蓥山生态修复

优化农业、生态、城镇空间布局

共保山清水秀的生态空间

● 建立以国家公园为主体的自然保护地体系

优化自然保护地体系，建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、自然公园为补充的自然保护地体系。加快大熊猫国家公园建设，推动设立长江三峡国家公园研究论证。加强自然保护地管控，推进自然保护地勘界立标，实行成渝地区自然保护地统一管理、分区管控、协同保护，探索自然保护地协同保护机制，建设四面山—佛宝山、华蓥山等自然保护协调区。

● 构建生物多样性保护网络

保护生物多样性关键地区。优先保护长江及其支流，开展长江十年禁渔专项行动，针对达氏鲟、胭脂鱼等珍稀濒危水生物种，加强产卵场、索饵场等关键栖息地保护。重点保护岷山、邛崃山等关键区域，以森林生态系统为重点，开展低效林改造和迹地修复。构建野生动物迁徙廊道，建设拖乌山、泥巴山等大熊猫栖息地连通廊道和走廊带。完善动植物种质资源库布局，建立区域遗传资源数据库、珍稀濒危易危物种科研繁育基地和收容救治中心。

● 推动山水林田湖草沙保护修复

强化岷山—邛崃山区生物多样性保护与水源涵养，全面加强原生生态系统保护和珍稀濒危野生动植物拯救性保护。促进武陵山区生物多样性保护，稳定和扩大栖息地，实施水土流失和石漠化综合治理。开展大巴山区生物多样性保护与生态修复，建设生态缓冲带与生态廊道，扩大野生动植物生存空间。实施长江上中游岩溶地区石漠化综合治理，推动长江流域重点生态区矿山生态修复，推进三峡库区生态综合治理。

建设宜居高效的城镇和产业空间

城镇空间：“双核双圈，一轴五带”

提升“双核”辐射带动作用

提升重庆和成都中心城区“双核”发展能级，发挥核心枢纽组织作用，以两江新区、天府新区、西部科学城等为载体，集聚高端功能。

推动“双圈”现代化高质量发展

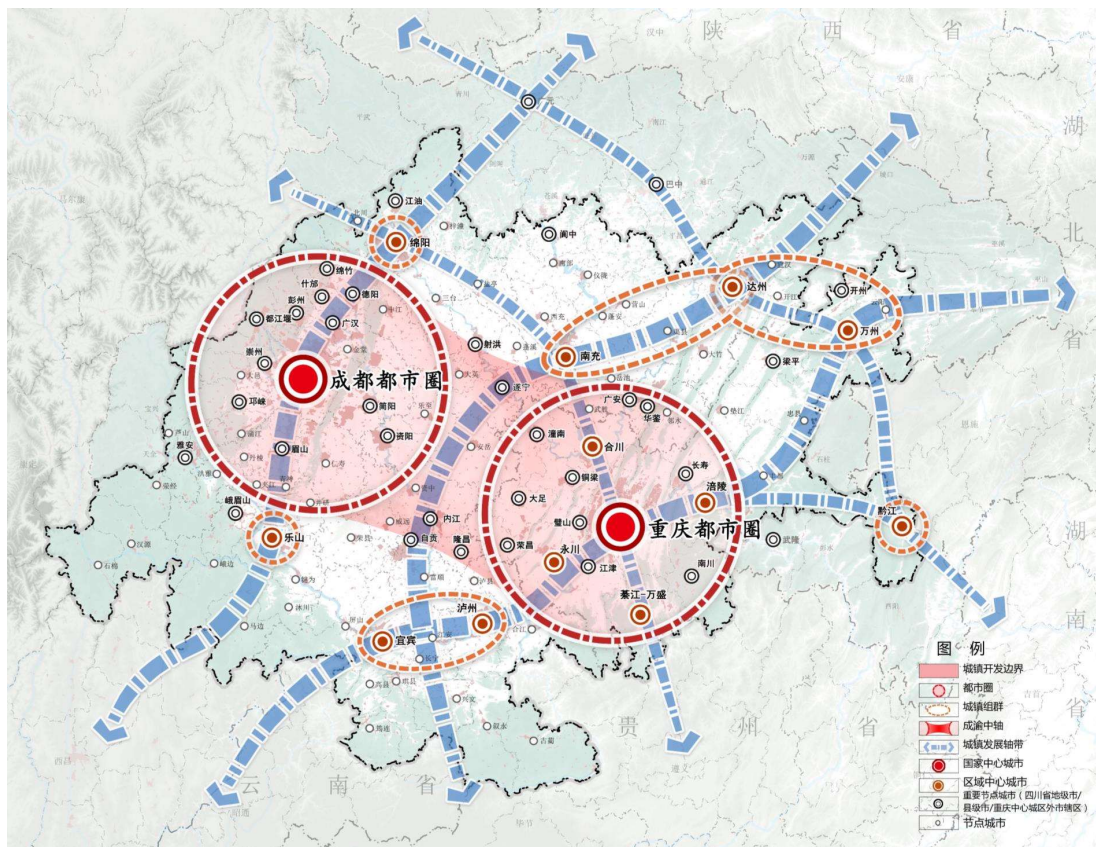
共同建设重庆、成都2个现代化都市圈，推动重庆和成都中心城区非核心功能向都市圈疏解，培育郊区新城。

推动“两群”集群化融合发展

培育成渝北翼、成渝南翼2个空间临近、市场高度一体化、要素充分流通的城镇组群，成为双圈外新的区域增长极。

构建多中心、多功能、网络化的世界级城市群

规划形成包括2个国家中心城市，12个区域中心城市，若干重要节点城市和节点城市的世界级城市群。



城镇空间布局示意图

建设宜居高效的城镇和产业空间

优化区域 创新空间 布局

加强两江新区、天府新区、西部科学城空间供给，优先布局科教用地和新型产业用地，重点保障重大科技基础设施等项目用地。构筑成渝主轴、沿江、成绵乐三大产业创新走廊。探索高水平创新空间供给模式。

推动产业 与城镇协 调布局

重大生产力按照研发在中心、制造在周边、链式配套、梯度布局。提升城市产业空间效益，鼓励产业用地向都市圈等优势地区集中。保障县域民生产业空间供给，推动产业园区产城融合，探索产业合作园区土地激励模式。

塑造高品 质的城镇 人居环境

强化国家中心城市国际服务职能，建设国际级公共服务设施和重大功能设施。增强区域中心城市和重要节点城市服务能力，提升县域公共服务设施能级和服务水平，建立高品质生活宜居地指标体系。

提高城镇 建设节约 集约水平

严控城镇建设用地人均指标，推动各级城镇盘活低效闲置土地、推广节地技术，提高建设用地复合利用水平。提升工业用地集约水平，强化“亩均论英雄”评价应用。有序推动城市有机更新，促进城市功能完善和品质提升。



成都天府软件园

建设宜居高效的城镇和产业空间

强化国家中心城市国际服务职能

重庆、成都中心城区重点建设国际级公共服务设施和重大功能设施，加快完善国际组织机构、世界一流高校、国际体育中心、国际医疗中心等高能级公共服务设施，重点落实大运场馆、国家医学中心、国家区域医疗中心、世园会场馆等一批高能级、国际化的重大公共服务设施项目，推动建设国际化交往中心，形成服务成渝地区顶层国际交往、可举办全流程主场外交活动的核心承载区。

增强区域中心城市和重要节点城市服务能力

增加区域中心城市和重要节点城市高水平医院、高等院校、教育园区布局，推动重大区域性公共服务设施共建共享，统筹布局大型综合剧院、会议会展、体育场馆等文化体育设施，以及西部职业教育基地、西部博物馆、川西区域医疗中心等高能级公共服务设施，形成服务区域的高等级公共服务中心。

补齐节点城市设施短板

综合考虑节点城市县域服务人口与返乡回流人口需求，培育一批专业化现代化县城，填补县级城市教育、医疗、养老等基础服务设施短板，增加职业教育、专类剧院、健身中心等设施建设，提升县域公共服务设施能级和服务水平。



04

完善区域重大基础设施



完善对外开放格局

“西链陆海”

合力建设西部陆海新通道，重点补齐铁路货运短板，提升跨境通行效率。

“东接三群”

高铁直连直通强化与主要城市的客运联系，高效铁水联运强化与沿海港口的货运联系。

“联通全球”

构建面向全球主要城市的航空圈和快货物流圈，面向国内主要城市的高铁圈。



重庆果园港

优化综合交通枢纽布局

● 共建综合交通枢纽集群

以打造国家综合立体交通极为目标，规划形成以重庆、成都为中心的国际性综合交通枢纽集群。

● 建设世界级机场群

打造重庆、成都两个国际航空枢纽，完善支线机场、通用机场布局建设。

● 协同建设轨道上的双城经济圈

畅通成渝中线、成达万、成自宜、渝万、渝昆、渝宜、渝西、渝昆、重庆至黔江等高铁大通道；建设绵遂内、汉巴南、重庆至自贡至雅安、重庆至遂宁等城际铁路；推进市域（郊）铁路；推动多层次轨道交通融合发展。



四川天府机场

推进重大基础设施布局

共同推进跨区域能源设施建设

共同推进川渝特高压、疆电入川渝、川南渝西天然气输送通道、陕西入川渝成品油通道等区域性能源设施建设。

统筹推进重大蓄水、提水、调水工程

统筹推进四川省“五横五纵”及重庆市渝西、中部（川渝东北一体化）等区域性水资源配置工程，保障区域水资源安全。

建设新型信息基础设施

全面部署新一代信息基础设施，构建全国领先的第五代移动通信精品网络体系，逐步构建低中高频协同发展的网络体系，形成“以建促用、以用促建”的良性发展模式。



05

彰显巴蜀自然文化空间魅力



构建巴蜀魅力空间体系

打造盆周生态景观区

整体塑造米仓山—大巴山、巫山—三峡、武陵山、大娄山、乌蒙山和岷山六大生态景观区，展现巴蜀山川胜景。

贯通长江风景带

以长江“一干、四骨、多支”干支流水系为纽带，串联沿线自然与文化景观资源，塑造集生态保护、人文展示、休闲观光等功能于一体的长江风景带。

构建巴蜀文化旅游走廊

构建蜀文化和巴渝文化2条“文明走廊”，连接成渝古道1条“融合走廊”，塑造乌江—酉水古道、荔枝道—秦巴古道、渠江—米仓古道，嘉陵江—金牛古道、渝黔古道、南方丝绸之路、茶马古道等7条“特色走廊”。

培育巴蜀魅力城市

以重庆、成都两大国家中心城市为引领，以区域历史文化名城或重大遗产所在地城市为支点，以历史文化资源丰富的其他城市为补充，塑造魅力城市体系。



长江三峡



成都林盘

06

促进毗邻地区融合发展



毗邻地区发展思路

成渝中部：联动成渝两大都市圈，共建川渝边界示范

建设成渝创新走廊，共同打造都市圈农文旅目的地和绿色蔬菜产业集群。共推成渝中线高铁，协同推进渝广城际，共建大足—安岳石刻旅游快捷通道。共建“川渝高竹新区”、“遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区”、“合广长协同发展示范区”和“资阳大足文旅融合发展示范区”。

川东北渝东北：共建绿色发展示范、成渝东出北上门户枢纽

加快东出北上客货运通道建设，强化广巴达万货运通道。加密达州秦巴物流园与万州新田港直联直通的货运通道。推进万达开川渝统筹发展示范区、城宣万革命老区振兴发展示范区、明月山绿色发展示范带建设。

川南渝西：共建开放示范区、川南渝西产业联盟

共建沿江物流枢纽，加强沿江港口合作。推动自贸区协同开放，推动保税功能区、开放口岸、物流枢纽整合布局。共建川南渝西、泸永江融合发展示范区、内荣现代农业高新技术产业示范区等重大合作平台。

川渝高竹新区



07

规划实施保障措施



落实国家战略部署

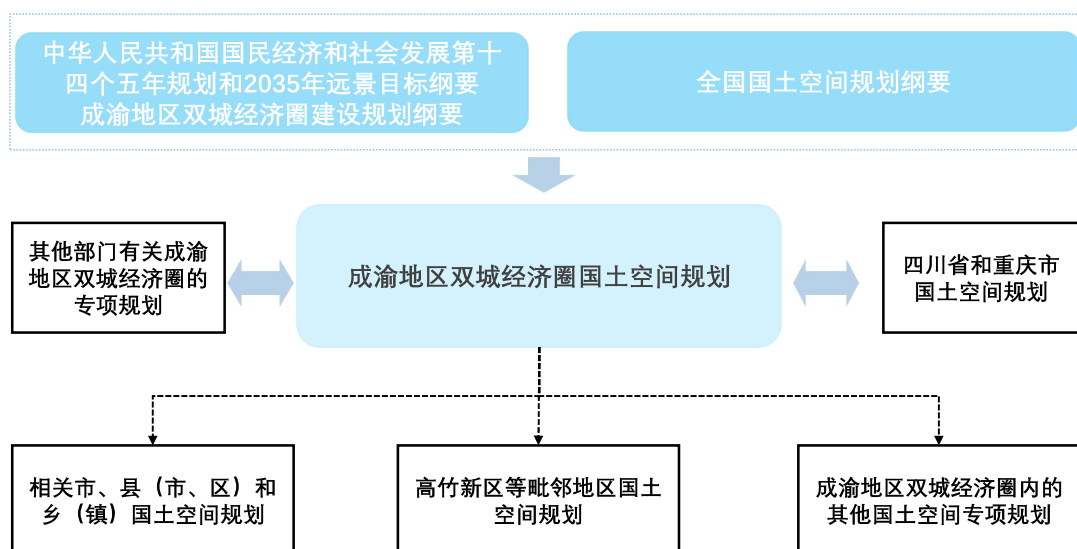
落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》要求，并衔接长江经济带等国家区域战略，为国家发展战略确定的重大任务、重大工程项目落地实施提供空间保障。

统筹两地国土空间

统筹两省市国土空间规划的重点内容，聚焦区域空间资源统筹谋划与区域间具体空间矛盾，将区域城镇发展、基础设施建设、资源能源开发、生态环境保护等国土空间开发保护行为统筹在一张区域战略空间蓝图上，优化区域空间布局，提高区域资源利用效率。

指引下位规划和专项规划

川渝两省市及相关市、县（市、区）和乡（镇）在编制本级国土空间规划过程中，应加强与本规划及相邻地区的协调衔接，逐级落实本规划确定的目标任务，确保跨区域重大工程和基础设施有效衔接。各部门、行业编制的专项规划，涉及国土空间开发保护活动必须符合本规划确定的指导思想和规划目标。



政策机制

管理机制

健全自然资源系统联合会商机制
推动跨界区域规划联合编审机制
构建自然资源行政服务合作机制
推进跨省市空间数据资源集成共享

政策配套

探索完善国土空间用途管制政策
深化产业用地市场化配置改革
建立存量土地灵活利用机制
深化农村土地制度改革
完善耕地保护机制
探索和加强生态保护修复
探索跨省市自然资源资产与生态产品价值实现机制
推动规划用地审批“放管服”改革
探索经济区与行政区适度分离改革

成渝高铁



● 共同编制跨界跨流域国土空间专项规划

支持毗邻地区编制国土空间协同规划
探索开展“六江”流域国土空间规划
探索编制国土空间专项规划和建设实施方案

● 共同制定自然资源政策清单和技术导则

共同出台跨界跨流域国土空间规划统一编制、联合报批、共同实施的规划管理实施意见或实施细则
协同制定毗邻地区和“六江”生态廊道产业正负面清单及用地准入标准
探索制定成渝地区生态补偿相关规范性文件或地方法规

● 共同开展专项示范试点工作

协同开展国家城乡融合发展试验区
共同开展重点生态功能区保护和修复重大工程

● 共同做好重大项目前期论证和用地保障

共同做好成渝中线高铁等重大项目用地保障
有序开展重大项目前期论证



重庆十八梯



成都锦江

成渝2035!

热忱期待您积极参与

公示时间

2023年5月24日—2023年6月22日，为期30天

公示渠道

重庆市人民政府公众信息网：<https://www.cq.gov.cn/>

重庆市规划和自然资源局公众信息网：<http://ghzrzyj.cq.gov.cn/>

四川省人民政府网站：<https://www.sc.gov.cn/>

四川省自然资源厅网站：<http://dnr.sc.gov.cn/>

公众意见提交路径

重庆

电子邮箱：chongqing2035@163.com

邮寄地址：重庆市渝北区龙山街道龙山大道339号重庆市规划和自然资源局1号楼301室

四川

电子邮箱：sichuanguihua2035@163.com

邮寄地址：四川省成都市青羊区百卉路4号四川省自然资源厅附207室

（请在邮件标题或信封封面标注“成渝地区双城经济圈国土空间规划意见建议”字样）