

我国主体功能区规划的特征、原则和基本思路

高国力

(国家发展改革委员会国土开发与地区经济研究所, 北京 100038)

摘 要 该文阐述了我国主体功能区的基本内涵、主体功能区规划的编制及主要特征及规划的5项基本原则, 提出构建国家和省两级主体功能区规划体系、国家和省两级均以县级单位作主体功能区规划的基本单位, 建立重点突出简明实用的指标体系等5项主要思路。

关键词 我国 功能区规划 特征原则 基本思路

国家“十一五”规划纲要中首次提出推进形成主体功能区, 按照区域的主体功能定位来调整完善分类政策和绩效评价, 规范空间开发秩序, 形成合理的空间开发结构。这是一项开拓性工作, 国际、国内没有现成的理论和方法体系。该文在国家“十一五”规划纲要相关论述的基础上, 进一步对主体功能区的内涵、划分原则和基本思路进行初步探讨。

一、我国主体功能区的提出和内涵

(一) 主体功能区的首次提出

国家“十一五”规划纲要明确提出“根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力, 统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局, 将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区。”进一步对四类主体功能区界定为“优化开发区域是指国土开发密度已经较高、资源环境承载能力开始减弱的区域。重点开发区域是指资源环境承载能力较强、经济和人口集聚条件较好的区域。限制开发区域是指资源环境承载能力较弱、大规模集聚经济和人口条件不够好并关系到全国或较大区域范围生态安全的区域。禁止开发区域是指依法设立的自然保护区域”^[1]。

(二) 主体功能区的基本内涵

主体功能区是根据区域发展基础、资源环境承载能力以及在不同层次区域中的战略地位等, 对区域发展理念、方向和模式加以确定的类型区, 突出区域发展的总体要求。主体功能区是超越一般功能和特殊功能基础之上的功能定位, 但又不排斥一般功能和特殊功能的存在和发挥。主体功能区可以从不同空间尺度进行划分, 既可以有以市、县为基本单元的主体功能区, 也可以有以乡、镇为基本单元的主体功能区, 取决于空间管理的要求和能力。主体功能区的类型、边界和范围在较长时期内应保持稳定, 但可以随着区域发展基础、资源环境承载能力以及在不同层次区域中的战略地位等因素发生变化而调整。主体功能区中的优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的“开发”主要是指大规模工业化和城镇化人类活动。优化开发是指在加快经济社会发展的同时, 更加注重经济增长的方式、质量和效益, 实现又好又快的发展。重点开发并不是指所有方面都要重点开发, 而是指重点开发那些维护区域主体功能的开发活动。限制开发是指为了维护区域生态功能而进行的保护性开发, 对开发的内容、方式和强度进行约束。禁止开发也不是指禁止所有的开发活动, 而是指禁止那些与区域主体功能定位不符合的开发活动。

二、我国主体功能区规划的编制和特征

(一) 主体功能区规划的编制

主体功能区规划是开展和推进主体功能区规划工作的阶段性实施方案, 也是推进形成主体功能区的必

要和重要手段。主体功能区规划工作进展过程中,通过主体功能区规划来不断推进和支撑主体功能区的划分和形成;主体功能区规划方案确定后的实施过程中,还要通过主体功能区规划来维护和调整主体功能区的功能。2006年10月公布的《国务院办公厅关于开展全国主体功能区区划规划编制工作的通知》(国办发[2006]85号)^[2]文件中指出,编制全国主体功能区规划是“十一五”规划中的一项新举措,涉及各地区自然条件、资源环境状况和经济社会发展水平,涉及全国人口分布、国土利用和城镇化格局,涉及国家区域协调发展布局。2007年7月的《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》^[3](国发[2007]21号)进一步就编制主体功能区规划的意义、指导思想和原则、主要任务和工作要求进行了全面部署,标志着全国主体功能区规划编制工作进入全面实施阶段。

(二) 主体功能区规划的主要特征

1. 明确的时限性和阶段性。主体功能区规划一般具有明确的有效期限,并相应明确分阶段的目标、任务和工作重点。而且,主体功能区规划完成后,还要具体制定四类主体功能区各自的发展规划。

2. 显著的针对性和可行性。主体功能区规划很大程度上是一种战略性空间布局安排,比较注重科学、理论和理念方面的支撑。而主体功能区规划则是对于国土空间的阶段性和目标性布局安排,更加强调技术方法、数据获取、实施主体、部门管理等具有针对性和可操作性方面的因素。

3. 较强的指导性和约束性。主体功能区规划制定后需要报送国务院及政府有关部门审定通过,同时尽快制定有关法律法规,有效保障规划的持续稳定实施,并对土地利用规划、城市总体规划以及其他各类专项规划的制定和实施发挥较强的指导性和约束性作用。

三、我国主体功能区规划的基本原则

(一) 国土部分覆盖的原则

区划从理论上讲是一个全国土覆盖的概念,不管是行政区划、自然区划,还是各类经济区划,一般都是全国土覆盖的。主体功能区规划从长远看也应该实现国土的全覆盖,不仅包括960万km²陆域国土,还应该包括300万km²海域国土。国外标准区域的划分,如美国的经济区域(EA)、欧盟的NUTS,主要是为区域统计和监管提供基本信息,一般是国土全覆盖的。但是,问题地区的确定,如膨胀区、萧条区、落后区的划分,主要是为制定和实施区域政策服务,往往是国土部分覆盖的。考虑到我国的基本国情和目前所处的发展阶段,市场机制尚未健全,政府的财力、管理能力和手段有限,现阶段的主体功能区规划可以考虑按照国土部分覆盖的原则进行。

确定四类主体功能区的标准后,只有符合标准的区域划入四类主体功能区,其他区域目前并不划入,以后随着区域资源环境承载能力、开发强度和未来开发潜力的变化再不断调整四类主体功能区的范围。这样划分的目的就是使得最重要、最突出的区域而不是所有区域都纳入主体功能区规划体系,有利于政府根据现阶段能力制定和实施切实有效可行的分类政策,确保主体功能区规划的实效。同时,也可以解释回答“四类主体功能区不能概括所有类型地区”、“四类主体功能区之外再加上一类潜力开发地区或者保留开发地区”等等的观点和争论。另外,允许各省区开展省级主体功能区规划工作时,根据自身实际情况选择国土部分覆盖或者国土全覆盖的划分原则。

(二) 基本依托行政区的原则

我国区域经济是一个以行政区为主导的经济体系,长期以来形成的行政区划分割在短时期内很难消除。目前的行政区划是综合考虑历史沿革、民族宗教、文化习俗等因素逐步形成的,带有浓厚的时代色彩和烙印,有些地区已经不能适应经济社会发展的需要,但是涉及利益分配、权利调整、民族宗教等敏感性问题,在短时期内很难及时调整。主体功能区规划的基本单元确定从理论上讲应该不囿于行政区划,根据区域的资源环境承载能力、开发密度和发展潜力等自然和经济要素,确立科学合理的区划方案,发挥规范国土空间开发秩序、协调国土空间开发结构的作用。但是,在实际操作过程中,打破行政区来划分主体功能区存在如何实施和依靠谁来实施配套政策的问题。如果主体功能区规划完全打破行政区,尽管理论上更加科学合理,但在实际应用中相关的政策没有实施和监管主体,在我国现有体制条件下很难得到顺利

实施和有效推行。因此,主体功能区规划的划分主体、政策实施和监管主体仍然要依托现有行政区,但是划分的对象或者基本单元应打破现有行政区。主体功能区规划在很大程度上仍然要依托现有的行政区划,照顾到现有的行政区边界,在局部一些区域特别是限制开发和禁止开发区域的划分,应适度打破行政区,构建跨行政区的主体功能区,从总体上保障主体功能区规划的顺利实施。

(三) 自上而下、上下互动的原则

从国际经验看,以数据统计、信息收集为目的的标准区域划分,一般采用自下而上的方法;而以制定和实施区域政策为目的的问题地区的划分,往往采用自上而下的方法。国际上比较有代表性的德国空间规划体系 4 个层级充分体现自上而下的基本原则,同时又坚持各层级规划分工合作、上下互动的特点,有效地保障了国土空间的合理开发和布局。我国的主体功能区与国外的问题地区有一定相似性,主体功能区规划具有全局性、引导性、约束性或强制性的特点,因此应采用自上而下的划分方法。由于我国区域类型多样、差异显著,以及中央和地方目前的行政和经济管理体制特点,自下而上的划分必然由于各省不同的原则、标准、指标体系和利益权衡而形成各不相同的区划方案,中央政府难以在此基础上形成最终区划方案并实施有效的配套政策。因此,主体功能区规划应坚持自上而下、上下互动的原则,总体上坚持自上而下的技术路线,同时允许部分省市先行试点进行自下而上的探索,积累一些好的经验和做法,为全国的主体功能区规划提供基础性信息和示范性样板。

(四) 科学性和可行性并重的原则

我国的主体功能区规划是一项理论性和科学性很强的工作,不仅需要国内外空间开发和规划有关理论的支撑,还需要建立在大量数据和指标基础之上的定量分析和处理。另外,需要借助于卫星遥感、地理信息系统等多种现代化高新技术手段,提高主体功能区规划的真实性和准确性,并为分类配套政策的设计提供强有力的科学决策依据。同时,主体功能区规划也是一项应用性和政策性很强的工作,区划单元、边界、标准以及指标的选择和确定必须要考虑我国行政区划、政府管理体制、相关部门专项规划等基本现状。比如,区划单元的确定基本上还要依托现有的行政区单元,主要是考虑便于区划的实施和监管;区划指标的选择不能过于追求全面和准确,主要是考虑数据的可得性、连续性和可比性。这就要求应从主体功能区划分、实施、监管和评估等多个环节考虑实施主体、对象、手段、机制等操作层面的可行性,为主体功能区规划的顺利实施提供现实可行的方案。另外,主体功能区规划事关各地方和各部门切身利益和长远发展,对于划分指标、标准、方法、政策等方面的选择更要尊重科学性和注重可行性。因此,我国主体功能区规划应坚持科学性和可行性并重的原则,建立符合我国基本国情和国土空间开发实际的主体功能区规划方法和政策体系。

(五) 动态调整的原则

国外空间规划一般都在一定时期内保持及时的更新和调整,以适应国土空间开发格局的最新要求。欧盟的 NUTS 划分刚刚在 2003 年 7 月结束,层级单元由原来的 5 级简化为目前的 3 级。最新的美国的经济区域划分方案于 2004 年 11 月调整完毕,经济区域的数量从原来的 172 个增加为目前的 179 个(表 1)。主体功能区规划是对于国土空间的中长期战略性开发和布局安排,应保持相对稳定性,但并不排除局部性和阶段性调整。随着国土空间开发格局的不断变化,主体功能区规划的边界、范围、单元等基本特性将保持不断的变化和动态调整。比如,优化、重点、限制和禁止开发四类主体功能区的各自的数量、范围和边界都是不断调整变化的。因此,主体功能区规划方案确立后,应该建立相应的评估和考核体系,有效监管区域开发活动是否符合区域的主体功能,及时反馈以纠正区域不合理的开发活动,保持对主体功能区规划的动态调整。

四、我国主体功能区规划的主要思路

(一) 构建国家和省两级主体功能区规划体系

主体功能区规划体现的国土空间非均衡开发理念,是一个从中央到地方都应该倡导和坚持的发展战略和方向。从理论上讲,任何一级拥有一定国土空间范围、一定经济管理权限和政策实施手段的政府或主

体，都应该贯彻和实施主体功能区规划的战略理念。我国目前是五级政府行政管理体制，每一级政府都应在自身管辖的国土空间范围内引入和体现主体功能区规划非均衡发展思想。但是，从现实层面看，我国五级政府拥有的权限、职能、手段各不相同，特别是省级以下政府在辖区范围、立法权限、经济管理手段等方面非常有限，制定和实施主体功能区规划及其分类政策的成效难以保障。因此，主体功能区规划从政策实施有效性和可操作性方面看，应主要以中央和省两级政府为主，构建国家和省级两级主体功能区规划体系。省级以下各级政府主要围绕已经确定的国家和省两级主体功能区规划体系，承担包括贯彻落实、具体执行、配合实施、数据统计、信息共享等方面的职能和服务。

表 1 欧盟 15 国 NUTS 划分状况 (European Communities 2003)

层级	数量	人口规模(万人)		国土面积(km ²)		
		最少	最多	最小	最大	平均
NUTS1	72	300	700	161	410 934	45 047
NUTS2	213	80	300	12	154 312	15 227
NUTS3	1 091	15	80	12	98 911	2 973

资料来源:European Communities, “NUTS—2003”, 2003。

国家层面和省级层面主体功能区均可以考虑划分规划区和政策区，或者称为远期开发区和近期开发区。这样划分的基本考虑是尽可能把一些符合条件的区域划为规划区，但

是限于政府目前的财力和管理能力，分类政策的配套则主要针对特征和问题比较突出的政策区。另外，为便于分类指导和管理，国家层面和省级层面四类主体功能区可以考虑进一步划分若干亚区或亚类，不同省份亚区的类型和数量可以各不相同。具体划分过程中，首先按照国土部分覆盖的基本原则划分确定国家层面四类主体功能区；然后各省对于省内没有划为国家层面四类主体功能区的国土空间进行省级层面四类主体功能区的划分，可以是国土全覆盖，也可以是国土部分覆盖。对于已经划分确定为国家层面主体功能区的国土空间，省级政府完全服从国家的划分，没有必要重新划分。

(二) 国家和省两级均以县级单位（市、县、区）作为主体功能区规划基本单元

主体功能区规划的基本空间单元和边界如何确定将直接决定区划的成效。空间单元过大，如以省为基本单元，区域的主体功能难以准确确定，因为一个大的空间单元内部可能存在多种主体功能区，很难用一类主体功能来概括。空间单元过小，如以乡镇为基本单元，区域的主体功能相对容易确定，但是空间单元的数量较多，数据收集和处理的work量和难度都很大。而且，乡镇一级政府往往由于人力的限制，缺少长期的连续性统计数据，技术手段和监管能力都非常低下，这也使得乡镇作为基本单元的可行性下降。从目前我国行政分级管理体制特点来看，选择县级单位作为主体功能区规划的基本单元比较现实可行。一方面，县级单位长期以来具有相对稳定性和连续性，县域单元的数量、国土面积、经济实力和管理手段比较适中；另一方面，目前正在推进的省直管县、乡财县管乡用等体制改革也提高了县级单位作为基本单元的可行性。即便以乡镇作为基本单元，许多配套政策的实施和监管仍然依靠县级单元发挥重要作用。

依托我国现有行政区划体系，主体功能区规划分单元的具体选择和组合方案可以有以下 4 个：第一个方案，国家一级和省一级主体功能区均以地级单位（333 个）作为基本单元和边界。第二个方案，国家一级主体功能区以地级单位作为基本单元和边界，省一级主体功能区以县级单位（2 862 个）作为基本单元和边界。第三个方案，国家一级和省一级主体功能区均以县级单位作为基本单元和边界。第四个方案，国家一级主体功能区以县级单位作为基本单元和边界，省一级主体功能区以乡镇级单位（41 636 个）作为基本单元和边界。以上 4 种组合方案各有特点和利弊，从理论上讲均具有合理性和可行性，但是从实践中看实施成效将存在很大差别。该文认为，第三个方案最具有可行性和实效性。但是，不同省份可以根据各自实际情况，包括国土面积、人口总量、经济实力、技术管理水平等多方面因素，选择适合本省的主体功能区规划基本单元。比如，浙江省提出将乡镇作为全省主体功能区规划的基本单元，浙江省国土面积只有 10 万 km²，经济社会发展水平比较高，现代化科技手段和专业人才也比较完备，选择乡镇作为全省主体功能区规划基本单元具有一定合理性和可行性。

（三）建立重点突出、目标明确、简明实用的指标体系

从国际经验看,美国、欧盟等国家的经济区划一般根据区划的重点和目的选择典型的有代表性指标,不一定非常全面和准确,但是能有一定代表性地反映某一方面的特征就可以。如,美国的经济区域划分采用了通勤量、报纸发行量两个代表性指标,尽管不够全面和准确,但是一定程度上能够反映区域之间的联系和人口规模,多年来一直沿用至今。我国主体功能区规划需要构建一套简明实用的指标体系作为支撑,包括主体功能区规划的标准、实施、评估和调整等环节都需要指标体系作为重要的科学决策依据。主体功能区规划涉及资源、环境、经济和社会等多个领域,相关的指标种类繁多、数量巨大。因此,主体功能区规划指标体系的建立首先要充分利用国内外已有的生态环境保护、可持续发展等领域指标体系的研究成果,既要注重科学准确性和全面完整性,更要注重可获得性和可应用性,还要考虑指标的连续性和可更新性,以及与国家和其他省份的对接和可比性,力求避免指标数量过多、层次过繁带来相互间交叉和准确性下降。

主体功能区规划的具体指标选择可以考虑分层次逐步建立:第一层次指标是地形地貌指标,包括海拔高度和相对高差。第二层次指标是土地资源指标,主要是可利用土地面积、结构和质量,包括可利用的产业用地和城镇建设用地指标。第三层次指标是水资源指标,包括当地自有水资源和可获得外来客水资源。当地水资源包括降水、地表水、地下水;可获得外来客水资源包括流经河流、未来跨流域调水可能性、海水淡化等。第四层次指标是人口分布指标,包括人口数量、人口密度、人口结构、城镇化水平。第五层次指标是经济活动指标,包括经济总量、经济结构、投资强度、外向化水平等方面。通过以上五个层次指标的选择,并制定相应的标准,逐步划分和明确四类主体功能区的范围。

（四）中央和省级政府分别制定两级主体功能区划分的标准

中央政府根据目前全国国土空间开发的现状、未来的发展趋势以及各区域在全国的战略分工定位,提出确定国家层面主体功能区的全国统一标准。这个标准的确定不仅包括资源环境承载能力、现有开发密度和强度、未来发展潜力等方面,而且更重要的是考虑不同区域在全国国土空间开发格局中的地位 and 重要性,以及承担的不同分工和功能定位,强调对于全国经济和社会发展具有全局性意义。不管是东部沿海发达地区,还是中西部欠发达地区,均应依照国家统一标准,不能随意制定倾斜性或者照顾性标准。由于历史、国防、民族等特殊原因而需要划为国家层面主体功能区,需要制定规范明确的参照标准,如少数民族人口数量及所占比重、边境线长度等指标,并配套相应的法规和程序。原则上只要是符合国家标准区域都可以划分为国家层面主体功能区,中央政府有责任和义务维护和强化该区域在全国国土空间开发中的主体功能。按照国家标准划定的国家层面主体功能区,既可以是国土空间上保持相连的,也可能是国土空间上分割的。

省级政府依照中央政府确定国家层面主体功能区标准体系,结合各省自身实际情况,提出确立各省省级层面主体功能区标准。中央政府制定的国家统一标准和省级政府制定的省级标准在指导思想和主导原则上应该是一致的,但是在标准的重点内容、阈值高低方面不一定完全一致。省级政府的标准可以和中央政府的标准不一致,各省之间的标准也可以不一致。中央政府对于省级政府确立自己的标准提出指导性原则和要求,具体省级标准由各省自己确定。各省根据省内各区域资源环境承载能力、现有开发密度、发展潜力等国土空间开发特征,以及在全省国土空间开发格局中的分工定位,重点强调对于全省经济和社会发展的全局性意义,明确提出各省的主体功能区规划标准,确定各省的省级层面主体功能区。同样,由于历史、民族、文化等特殊原因需要划为省级层面主体功能区,应制定规范明确的参照标准,并配套相应的法规和程序,避免出现划分标准的随意性、照顾性和混乱性。省级层面主体功能区也不一定是全国土覆盖的,既可以保持国土空间的相连接,也可能呈现国土空间的分割特征。

（五）中央和省级政府分别承担两级主体功能区分类政策的设计和管理职责

国家级四类主体功能区一经确定,中央政府应按照市场经济条件下政府的职能定位,本着量力而定、执行有力的基本原则,制定切实可行的分类配套政策措施。国务院责成综合经济管理部门确定分类政策总

的方向和要求、明确分类政策的重点和手段，国务院各相关部门制定具体的政策实施细则和条例，尤其要加快制定国家层面主体功能区、相关亚区的综合性和专门性分类政策，共同形成国家层面主体功能区的分类政策体系。国务院应适时成立主体功能区规划组织、管理、协调和评估的专门机构，整合国家各部委现有区域管理部门和区域政策制定实施机构的资源和力量，明确专门的人员编制和运转经费，为国家层面主体功能区分类政策的科学制定、协商沟通、有效实施提供组织和机构保障，同时也对省级层面主体功能区的组织、管理和协调发挥有效指导作用。

省级政府负责制定和实施针对省级层面主体功能区的分类政策，其政策设计首先必须符合国家法律法规和分级行政管理体制的特点要求，同时也要建立在本省经济发展实力、行政和经营管理水平、技术和人才支撑等现实基础之上，保持政策设计上的灵活性、自主性和可操作性。对于中西部经济欠发达省内主体功能区规划所产生的省内财政转移支付需求，中央政府应给予全部或部分财政支持；而对于东部沿海发达省内的主体功能区规划所需要的省内财政转移支付，应主要依靠当地政府自行安排。省级政府责成综合经济管理部门制定本省分类政策设计的原则、目标、重点和手段，省级各相关部门分别制定分类政策的实施细则和条例，特别要加快制定省级层面主体功能区、亚区以及特殊区块的综合性和专门性分类政策，共同形成省级层面主体功能区的分类政策体系。同样，省级政府也应加快成立主体功能区组织、管理、协调和评估的专门机构，整合省级政府相关厅局关于国土空间规划的资源和力量，落实专门的人员编制和运转经费，为省级层面主体功能区分类政策的科学制定和有效实施提供组织和机构保障，同时积极对接和配合国家层面主体功能区分类政策的实施和到位。

参考文献

- 1 马凯.“十一五”规划战略研究(上、下),北京:北京科学技术出版社,2005
- 2 国务院办公厅.国务院办公厅关于开展全国主体功能区划规划编制工作的通知.国办发(2006)85号
- 3 国务院.国务院关于编制全国主体功能区规划的意见.国发[2007]21号,2007-07-26

CHARACTERISTICS, PRINCIPLE AND BASIC THOUGHTS FOR PROGRAMMING PRINCIPAL FUNCTION REGION IN CHINA

Gao Guoli

(Institute of Country Land Development and Regional Economy, State Development and Reformation Committee, Beijing 100038)

Abstract This paper expounds the basic connotation, workout and major characteristics of principal function regions in China and 5 basic principles for their programming. It also puts forward 5 main thoughts as establishing programming system for national and provincial principal function regions, counties being taken as basic units for programming principal function regions of the 2 above mentioned levels, constructing target system with outstanding focuses, conciseness and practicality.

Keywords China; programming of principal function region; characteristics and principle; basic thought