

主体功能区作为国土开发的基础制度作用*



盛科荣^{1,2} 樊杰^{1**}

1 中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101

2 山东理工大学商学院 淄博 255012

摘要 十八届五中全会将主体功能区建设提高到作为我国国土空间开发保护基础制度的战略地位。在回顾主体功能区规划的时代背景、介绍规划方案基本概念和主要内容的基础上，文章勾勒出主体功能区作为国土空间开发保护基础制度的解析框架，分析了主体功能区对于优化国土开发保护战略格局、完善区域政策和地方政府治理体系、整合各类空间规划的作用机理，最后从完善政府职责体系、推进空间规划立法、修订空间规划体系和加强科技基础支撑四个方面提出落实主体功能区规划基础制度作用的建议。

关键词 主体功能区，基础制度，空间规划，政府治理

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2016.01.005

1 全国主体功能区规划的时代背景与初步方案

长期以来，我国存在着重“发展计划”、轻“布局规划”的偏差。空间布局规划的缺失成为我国工业化和城市化进程中国土空间开发无序、区域发展失衡的重要原因^[1]。进入21世纪以来，我国开始积极探索新时期国土空间管制的途径。区域发展逐步形成了东部率先、西部大开发、东北振兴、中部崛起的“四大板块”的总体战略，同时近百项重点区域发展规划和指导意见经国务院批复实施。空间规划越来越受到中央政府和地方政府的重视，在实践层面也产生了积极的效果。

但是，直到这个发展阶段，我国仍然缺乏国土空间开发总体格局的规划蓝图。我国区域发展条件存在较大的区域差异，即使是在“四大板块”内部，自然地理环境、资源基础和区位条件的区域差异也很大，社会经济发展阶段和基本特征具有鲜明的地方特色^[2]。我国的国土开发非常需要“因地制宜”、“统筹协调”和“长远部署”。我国国土开发的总体

*资助项目：中科院科技战略咨询研究院重大咨询项目（Y02015005）、中科院STS项目（KFJ-EW-STS-089），国家自然科学基金项目（41501139），山东省高等学校优秀青年教师国内访问学者项目（4074-115015）

**通讯作者

修改稿收到日期：2015年12月20日

格局和长远部署应该是什么形态？哪些区域将成为未来人口和产业的集聚区？哪些区域应当采取保护和整治为主的措施？这些基础性、战略性和长远性的问题摆在了学术界和政府的面前。

全国主体功能区规划在这样的背景下提出。其是以服务国家自上而下的国土空间保护与利用的政府管制为宗旨，采用地理学综合区划的方法，通过确定每个区县行政单元在全国和省区等不同空间尺度中开发和保护的主体功能定位，对未来国土空间合理开发利用和保护整治格局的总体蓝图的设计、规划。为了便于中央政府的宏观管理、明确各级政府责任并充分考虑地方政府的利益诉求，主体功能区规划分为国家级和省级两个层级展开。国家级和省级并在一起叫做全国主体功能区。在这样一个大的框架下，既体现了国家利益的需求，也充分考虑到各省自身的发展情况^[3,4]。

在全国主体功能区规划中，主体功能区从两个角度进行了类型划分。根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和未来发展潜力，以是否适宜大规模高强度工业化城镇化开发为基准，分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域；以提供主体产品的类型为基准，分为城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区（图1）。根据国家发改委《全国及各地区主体功能区规划》初步统计，优化开发、重点开发和限制开发区域的区县数量分别为140个、690个

和1545个，国家级禁止开发区2286个，省级禁止开发区5865个^[4]。另一个显著的特征是，经济发展水平存在优化开发区、重点开发区、农产品主产区、重点生态功能区递减的基本态势。

2 主体功能区作为国土空间开发保护基础制度的解析框架

主体功能区建立在区域分异客观规律和地域功能适宜性评价的基础上，它所确定的国土空间开发格局以及政府区域管理战略指向集中体现了自然系统可持续发展和社会福利最大化的要求^[5]。主体功能区作为国土空间开发保护基础制度作用集中体现在两个层次和三个方面。两个层次指主体功能区一方面反映了空间结构自然秩序的客观规律；另一方面为完善政府区域治理体系提供战略指向。三个方面指，主体功能区确定了国土空间开发保护的整体格局，构成了完善区域政策体系的科学基础，成为了整合各类空间规划的实用平台（图2）。

主体功能区基础制度作用的核心内容在于它是通过对全国层面资源环境承载能力、开发强度和开发潜力区域差异的整体分析，确定了我国国土空间开发保护的总体格局。主体功能区体现了可持续发展的思想，通过确定哪些地方可以开发、哪些地方应该保护，强调人类活动在遵循经济社会发展空间组织规律的基础上，应该和资源环境承载力相耦合。主体功能区体现了因地制宜、

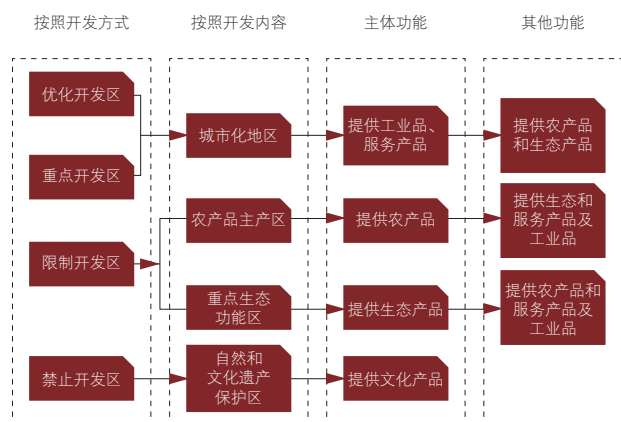


图1 主体功能区分类及其功能

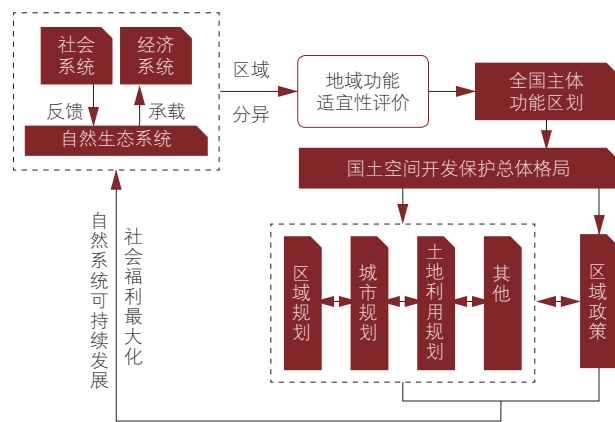


图2 主体功能区基础制度作用的解析框架

以人为本的思想，强调不同地区应采取不同形式、同等价值的发展模式，确保生活在不同类型功能区的居民具有相同的社会福利水平。全国主体功能区是具有创新性、前瞻性的一种综合地理区划，同时也是一幅规划未来国土空间的布局总图。

主体功能区划及其所确定的国土空间开发保护总体格局为建立新时期区域发展治理体系提出了客观要求，也为完善以资源环境和社会经济协调发展、人地关系系统和谐发展为目的的区域政策与空间规划提供了指向。政策体系必须根据主体功能定位以及主体功能形成动力机制的差异做出相应的调整，以体现经济、社会、生态的综合效益以及发展模式的差异性，确保不同地区能够自觉地按照主体功能定位采取相应的开发模式。空间规划体系应以主体功能区建设为基础进行协调和完善，以使得土地利用规划、城市总体规划、区域规划等各类规划内容相互衔接并与主体功能区规划相一致。

主体功能区基础制度作用的两个层次内容是相互联系、互为补充的。一方面，主体功能区所确定的国土空间开发保护战略格局建设成为完善区域政策和空间规划的科学依据，指引着新时期区域治理体系现代化的发展方向；另一方面，国土空间开发保护战略格局的实现必须通过完善的宏观管理方式进行保障，以规范各类开发主体的行为、解决市场失灵的问题。第一个层次内容规定了第二个层次内容的战略导向，第二个层次内容成

为第一个层次内容的主要保障。主体功能区通过两个层次、三个方面的安排，构成了实现陆地表层人地关系系统可持续发展的基础制度安排。

3 主体功能区奠定了全国国土空间开发保护的战略格局

主体功能区规划将深刻影响我国国土空间开发格局变化走势。主体功能区规划的核心内容是构建“三大战略格局”，形成“四类主体功能区域”。其中，“三大战略格局”指的是，形成“两横三纵”为主体的城市化格局，推动人口经济合理集聚、引领中国现代化进程；形成“七区二十三带”为主体的农业格局，确保农产品供给安全得到切实保障；形成“两屏三带”为主体的生态安全格局，推动生态安全性得到显著提升（表1）^[4]。

“四类主体功能区域”指优化、重点、限制和禁止四种类型功能区，通过对每个县级行政区指定主体功能，实现国家上层位规划的基础性、约束功能。明确一定区域的主体功能及其开发的主体内容和发展的主要任务，并不排斥该区域发挥其他功能。但是其他功能应该处于次要和从属的地位，这些功能不应当影响主体功能的发育和生长。主体功能区通过“三大战略格局”和“四类功能区域”两个层面，科学界定了陆域国土每个区域的发展导向和重点内容，成为我国国土空间开发格局的战略部署和总体方案。

表1 全国国土空间开发“三大战略格局”

类型	格局	内容
城市建设	两横三纵	以陆桥通道、沿长江通道为两条横轴，以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴，以国家优化开发和重点开发的城市化地区为主要支撑，以轴线上其他城市化地区为重要组成的城市化战略格局
农业发展	七区二十三带	以东北平原、黄淮海平原、长江流域、汾渭平原、河套灌区、华南和甘肃新疆等农产品主产区为主体，以基本农田为基础，以其他农业地区为重要组成的农业战略格局
生态安全	两屏三带	以青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带和南方丘陵山地带以及大江大河重要水系为骨架，以其他国家重点生态功能区为重要支撑，以点状分布的国家禁止开发区域为重要组成的生态安全战略格局

4 主体功能区成为完善区域政策体系的科学基础

政策体系的设计应该充分体现主体功能区建设的核心内涵,即发展模式的区域差异以及发展成果的公平共享。针对不同区域的主体功能定位,政府采用产业政策、土地政策和投融资政策等的作用着力点和方式有所不同。如对优化开发区土地供给规模进行控制,通过土地价格杠杆促使提升土地利用的收益,从而达到优化开发区域转变经济增长方式,实现功能升级和国土空间的优化开发利用。同时还要完善、创新区域财政转移支付政策、人口迁移政策和碳排放交易政策等,鼓励和扶持限制开发区特色经济和生态经济的发展以及人口的合理转移,使得生态重点建设地区生态产品的市场价值得到充分体现,使得限制开发区和禁止开发区的老百姓,和生活在优化开发区、重点开发区的老百姓享受的基本公共服务水平甚至生活水平达到大体的均衡^[6]。

政府绩效考核评价体系也应该围绕主体功能区建设进行相应的调整。主体功能区建设要求强化对优化空间布局、提供公共服务、提高创新能力等方面的评价,增加开发强度、耕地保有量、生态环境质量、社会保障覆盖面等评价指标。主体功能区建设同时要求实行各有侧重的绩效考核评价办法,推动形成不同类型、同等价值的发展模式。优化开发区域强化对自主创新能力、生态空间建设、产业结构升级以及外来人口公共服务覆盖面等指标的评价。重点开发区域要综合评价经济增长、吸纳人口、质量效益、生态环境以及外来人口公共服务覆盖面等内容。农产品主产区实行农业发展优先的绩效评价,生态功能区实行生态保护优先的绩效评价,禁止开发区要强化对自然资源原真性和完整性保护情况的评价。

5 主体功能区规划成为整合各类空间规划的实用平台

主体功能区为全国层面的各类空间规划以及专项

规划中的布局规划内容的衔接提供了科学基础,它所确定的开发强度、功能定位应该是其他空间规划所遵循的基本指标参数。土地利用规划的每个指标制定、评价都要将主体功能区作为重要的约束条件,如建设用地指标安排应该向重点开发地区倾斜,以满足承接优化开发区产业转移和禁止、限制开发区人口转移的需求。城镇体系规划要维系主体功能区的生长和发育,要与主体功能区“两横三纵”的城市化战略格局相一致,并与资源环境承载力空间格局相耦合。同时产业、能源、矿产、环保、交通、生态等各类专项规划,特别是规划中的布局内容都应该实现与主体功能区规划有机衔接。如交通通道建设应在遵循经济社会系统“点-轴”扩散发展规律的基础上,引导人口、产业适应资源环境承载能力进行有效集疏。

主体功能区规划作为国土空间开发的总体规划和顶层设计,对下层位各类空间规划具有约束性、基础性作用。全国主体功能区规划所确定的功能定位,构成了下层位空间规划所遵循的基本原则,其所确定的优化开发区、重点开发区必须在下层位规划中得到细化、落实,其所划定的禁止开发区应该作为生态红线管制的主要依据。例如,主体功能区要求把下层位某些承担“反功能”的斑块,比如生态重点建设区域中的城镇建设用地,限制在一定的阈值范围内。主体功能区格局也为形成良性互动的区际关系、推动各地区共容式发展奠定了基础,其所确定的区域发展方向和共性问题构成了区域规划以及其他所有跨行政区空间规划的科学依据。例如,下层位区域重点斑块功能的评价应放在全国主体功能定位的背景尺度下进行,能够避免出现仅仅在目标尺度评级时地域单元潜在功能被过高估计、过低估计或者“错位”估计的问题。

6 落实主体功能区规划基础制度作用的建议

(1) 明确各级政府和各部门的职责。主体功能区规划的实施涉及从中央到地方各级政府,人事、财政、土

地等不同职能部门,科学界定各级政府和职能部门的职责是主体功能区规划落实的基本保障。一方面应形成从中央政府到地方基层政府纵向分工协调的职责体系。中央政府应承担全国主体功能区规划的协调和指导功能,而下级政府负责规划的落实和衔接。另一方面应形成政府职能部门横向分工合作的职责体系。重点包括人事组织部门根据各主体功能区的功能落实干部绩效评价体系、财政部门落实扶持限制开发区的转移支付政策、土地部门落实用地指标、环保部门落实分区环境控制总量指标等。

(2) 推进主体功能区规划的法制化进程。主体功能区规划的编制和实施需要有健全的法律体系保障。一方面要确保主体功能区规划以法律化的形式确定,将编制内容和流程制度化,同时规范主体功能区规划与其他不同规划的核心职能以及规划协调的重点,为协同规划提供法律依据。另一方面,推动生态建设地区财政转移支付、跨行政区协同治理等制度化进程,使得主体功能区规划工作均能够依法有序开展和落实,构建主体功能区建设的长效机制。

(3) 修订和补充我国地域空间规划体系。我国的空间规划体系亟待健全,迫切需要建立一套自上而下、综合和专项相配套的规划体系^[7]。一方面整合全国主体功能区规划、土地利用规划和国土规划,形成全国地域空间综合规划,承担全国国土开发顶层设计的功能,同时编制跨省区的重点功能区空间规划使主体功能区的建设任务得到分解和落实。另一方面下层位各类区域规划和各部门专项规划的编制都要以主体功能区划为依据,并对已经编制的带有空间布局内容的各类行业与部门规划以与主体功能区规划衔接为原则

进行必要的调整、比对落实,同时分步修订和调整已经编制的区域规划方案。

(4) 搞好规划科技支撑基础建设。陆地表层是复杂的巨系统,综合功能分区需要经济、社会、生态、环境等不同领域的数据集成,也需要综合型人才和不同领域专业人才的密切合作。一方面,要建立主体功能区规划和其他各类空间规划共同互通的话语体系,尤其是需要建立门类齐全、精细度高、更新及时、使用便利的数据库系统,形成支撑主体功能区规划的标准化、一体化、动态化的数据库。另一方面还要围绕主体功能区规划编制的需求,建立理论修养高、技术水平过硬、实际工作经验丰富的空间规划科技队伍。

参考文献

- 1 樊杰. 主体功能区战略与优化国土空间开发格局. 中国科学院院刊, 2013, 28 (2): 193-206.
- 2 樊杰. 我国主体功能区划的科学基础. 地理学报, 2007, 162 (4): 339-350.
- 3 樊杰. 中国主体功能区划方案. 地理学报, 2015, 70 (2): 186-201.
- 4 国家发展和改革委员会. 全国及各地区主体功能区规划. 北京: 人民出版社, 2015.
- 5 陆大道, 樊杰, 刘卫东, 等. 中国地域空间、功能及其发展. 北京: 中国大地出版社, 2011.
- 6 樊杰. 解析我国区域协调发展的制约因素, 探究全国主体功能区规划的重要作用. 中国科学院院刊, 2007, 22 (3): 194-207.
- 7 杨伟民. 规划体制改革的理论探索. 北京: 中国物价出版社, 2003.

Fundamental Institution Function of Major Function Oriented Zoning for China's Land Development and Protection

Sheng Kerong^{1,2} Fan Jie¹

(1 Institute of Geographic Sciences and Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;

2 School of Business, Shandong University of Technology, Zibo 255012, China)

Abstract In the 21st century, the current problem of unbalanced regional development in China has made the objective demand for territorial spatial planning unprecedentedly prominent. This formed the background against which the Major Function-Oriented Zone Planning (MFOZ Planning) was introduced. MFOZ Planning is an important attempt in China's spatial planning since the beginning of the new century. In the Proposal on the Formulation of the 13th Five-Year Plan for national economy and social development, MFOZ is raised to a higher level position of fundamental institution function in China's land development and protection system. The paper outlines an analytical framework based on the draft of China's MFOZ scheme, which is used to examine the fundamental institution function of MFOZ for land development and protection. The core content of MFOZ is that it gives a clear spatial pattern of territorial function and defines the orientation of the development of each region by establishing "three strategic spatial patterns" and "four types of functional zones", thus becoming the overall scheme of China's land development and protection. "Three strategic spatial patterns" include the formation of "two vertical and three horizontal" urbanization pattern, to promote the effective agglomeration of population and industry, and leads China's modernization process; the formation of "seven regions and twenty-three belts" of agriculture development, to guarantee the supply of agriculture products; the formation of "two shelters and three belts" of ecological security pattern, to improve ecological safety. "Four types of functional zones" refer to the development-optimized zone which is area significant for improving the national competitiveness, the development-prioritized zone which is area significant for supporting sustained regional economic growth, the development-restricted zone which is area significant for safeguarding ecological security and food security, and the development-prohibited zone which is area significant for preserving natural and cultural resources. MFOZ and the overall pattern of land development and protection put forwards new requirements for regional governance system, and point out new directions for regional policy and spatial planning aimed at the coordinated development of resource environment and socioeconomic system. Policy system should be adjusted according to the main function designated by MFOZ, to reflect the comprehensive benefits of socioeconomic system and natural ecosystem and the differences of regional development modes, thus ensuring that different type of regions can consciously select development mode in accord with their function orientation. The spatial planning system should also be improved using MFOZ Planning as the basis, so that the land use planning, urban planning, regional planning, and other spatial planning could be interconnected with each other and consistent with MFOZ Planning. Finally, the paper discusses the implementation, development, and improvement of the strategy of MFOZ Planning from four aspects, i.e., responsibility system, spatial planning system, spatial planning legislation, and scientific support system. The MFOZ Planning involves central and local governments at different levels and different government departments as well, so to define the responsibilities of different governments and departments is the basic guarantee for the implementation of planning. Existing regional planning schemes should be revised and adjusted step by step, and regional scope, functional orientation, development focus, and regulation principles should be gradually coordinated with the MFOZ Planning. The fundamental function of MFOZ Planning should be ensured by legislation, the prerequisites such as financial transfer payment, and cross boundary collaborative governance should also be set down in legal form to establish the long-term mechanism. Accurate, comprehensive data networks which will make our understanding and judgment on territorial space more precise should be established, and nation-wide monitoring networks which can make comprehensive evaluation of the effects of planning should also be formed.

Keywords Major Function-Oriented Zone (MFOZ), fundamental institution function, spatial planning, governance system

盛科荣 中科院地理科学与资源所高级访问学者, 山东理工大学副教授, 硕士生导师。主要从事区域可持续发展、城镇化、空间规划的研究。发表论文 20 余篇。E-mail: shengkerong@sdut.edu.cn

Sheng Kerong senior visiting scholar at Institute of Geographic Sciences and Resources Research, Chinese Academy of Sciences, is the associate professor and master supervisor of Shandong University of Technology. He is mainly engaged in the study of regional sustainable development, urbanization, and spatial planning. He has published more than 20 papers. E-mail: shengkerong@sdut.edu.cn

樊杰 男, 中科院科技战略咨询研究院特聘研究员, 中科院地理科学与资源所研究员, 中科院区域可持续发展分析与模拟重点实验室主任。1961 年出生。1982 年北京大学地理系毕业, 后一直在中科院地理资源所学习和工作。国家“十三五规划”专家委员会委员、中央国家机关学习党的十八届五中全会精神宣讲成员。主要从事人文与经济地理学、中国区域可持续发展研究, 主持完成“全国主体功能区划”、“全国资源环境承载能力预警”、“汶川、玉树、舟曲、芦山、鲁甸灾后重建规划的资源环境承载能力专项评价”等重大科研任务。在中共中央政治局集体学习中就“国外区域发展情况和促进我国区域协调发展”进行讲解, 撰写的咨询报告获习近平总书记重要批示。E-mail: fanj@igsnrr.ac.cn

Fan Jie male, born in 1961. He has been studying and working in Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research of Chinese Academy of Sciences since graduated from Peking University. Research Fellow of Institutes of Science and Development of Chinese Academy of Sciences, Director of Centre for Sustainable Development Research of Chinese Academy of Sciences, Committee Member of the National Committee of 13th Five-Year Plan, Preach Member of the spirit of the Party's Eighteen Plenary Session. His major research fields are human and economic geography, regional sustainable development in China. He directed and completed major research tasks including Major Function Zoning, National resources and environmental carrying capacity, Special evaluation of the resources and environmental carrying capacity of the post-disaster reconstruction planning of Wenchuan, Yushu, Zhouqu, Lushan, Ludian. He made a report on “foreign regional development and promoting the coordinated development of our country” in Political Bureau of the CPC Central Committee. His advisory report was instructed by Xi Jinping. E-mail: fanj@igsnrr.ac.cn