

Division and Policy Research on Principal
Function Area in China

我国主体功能区 划分与政策研究

中国经济学术基金资助项目

高国力 等著



中国计划出版社



我国主体功能区划分与 政策研究

高国力 等著

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

我国主体功能区划分与政策研究 / 高国力等著. —北京:
中国计划出版社, 2008. 11

(中国经济学术基金丛书)

ISBN 978-7-80242-257-5

I. 我… II. 高… III. ①地区经济—区划—研究—中国
②地区经济—经济政策—研究—中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 164782 号

中国经济学术基金丛书

**我国主体功能区划分与
政策研究**

高国力 等著

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

世界知识印刷厂印刷

880×1230 毫米 1/32 8.75 印张 216 千字

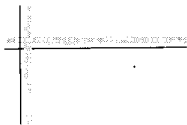
2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 978-7-80242-257-5

定价: 20.00 元



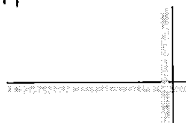
《中国经济学术基金丛书》编委会

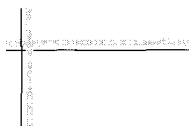
编委会主任：朱之鑫

编委会副主任：林兆木 王一鸣 陈东琪
马晓河 常修泽

编委会委员（按姓氏笔画排序）：

马晓河	王 建	王一鸣
王永治	白和金	史育龙
朱之鑫	刘福垣	张汉亚
张苏平	张昌鸣	张燕生
陈东琪	杨朝光	周大地
林兆木	罗云毅	胡春力
郭小碚	俞建国	聂高民
常修泽	董 焰	韩文科





本书课题组成员

课题组长：

杨朝光 国家发展改革委国土开发与地区经济研究所所长、研究员

王青云 国家发展改革委国土开发与地区经济研究所副所长、研究员、博士

课题副组长：

高国力 国家发展改革委国土开发与地区经济研究所区域经济室主任、副研究员、博士

课题组成员：

陈龙桂 国家发展改革委国土开发与地区经济研究所资源环境室副研究员、博士

汪阳红 国家发展改革委国土开发与地区经济研究所国土规划室副主任、副研究员

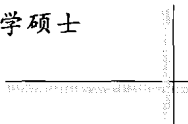
袁 朱 国家发展改革委国土开发与地区经济研究所城镇发展室副主任、副研究员

胡 勇 国家发展改革委国土开发与地区经济研究所区域经济室副主任、副研究员、博士

贾若祥 国家发展改革委国土开发与地区经济研究所区域经济室助理研究员、博士

刘 通 国家发展改革委国土开发与地区经济研究所区域经济室副研究员、博士

刘鼎盛 清华大学经济管理学院区域经济学硕士



总 序

中国经济学术基金（以下简称“基金”）是由香港工商界人士捐助、在香港设立的公益性学术基金，旨在资助有关机构进行宏观经济方面的对策性研究和学术活动。基金在北京设立了由有关部门领导和著名经济学者组成的“中国经济学术基金学术委员会”，对基金资助课题的选题和研究工作给予指导。学术委员会办公室设在国家发展改革委宏观经济研究院。

基金从1999年设立以来，已连续八年资助了一批有关我国经济和社会发展重大课题的研究。为了加强与社会的交流，以进一步提高研究成果的水平，基金决定从每年资助的研究课题中，选出一些为社会各界关注的成果，逐年结集出版，并委托国家发展改革委宏观经济研究院组成丛书编委会，负责研究成果的审稿和出版事宜。中国经济学术基金丛书（2007年）出版的研究成果包括《实现单位GDP能耗降低目标的途径与措施》、《我国主体功能区划分与政策研究》、《中国中长期粮食安全重大问题》、《我国制造业发展转型期生产性服务业发展问题》和《提高人力资源能力问题研究》等5本。

在丛书出版之际，我们感谢香港工商界人士对有关课题研究的捐助，感谢有关部门对研究工作的支持，也对有关课题组付出的辛勤劳动表示敬意。我们期待社会各界对这套丛书提出批评意见，以帮助我们不断提高课题研究的水平和丛书的质量。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院
《中国经济学术基金丛书》编委会

2007年12月

前 言

国家“十一五”规划纲要关于推进形成主体功能区的论述,是我国区域经济理论和实践方面的重大创新。如何把中央关于主体功能区的战略思路落到实处,加强理论和政策方面的系统性和前瞻性研究,是摆在我们面前的新课题。

开展主体功能区划分方面的研究是一项开拓性和探索性的工作,有着不同于其他一般性研究工作的特殊困难。首先,理论上的储备和支撑不够。国际上比较成熟的区域经济学理论并没有针对主体功能区的理论体系,国内传统的区域经济发展理论也难以有力支撑和阐述主体功能区规划有关重大问题。总的感觉是,这一研究与以往的许多理论都有关,关系又不太密切,理论上的研究有待于深入挖掘和积累。其次,已有的研究成果少。主体功能区规划是一个新提出的范畴,具有明显的国别性和阶段性特点。也就是说,这是针对我国目前发展阶段提出的一个新命题,在其他国家和我国以往既有的研究成果少。许多重大问题需要根据中国国情进行探索和创新。第三,有关看法和对策有着较多的争议。课题组在选题、立项、论证、调研过程中,了解到在不同部门和地区之间存在争议,有些甚至分歧很大。这既使课题组成员感到课题研究的难度较大,又激发了课题组成员深入研究的决心。

课题组承担这项研究任务以后,本着探索性、建设性、实事求是的研究态度,立足国家“十一五”规划纲要关于主体功能区规划的基本界定,在强调课题研究理论性和科学性的基础上,更加注重课题研究的应用性和政策性。课题组面对这样一个相对复杂和具有挑战性的课题,根据自身单位的专业优势以及研究周期和经费

的情况,将研究重点放在划分思路和分类政策两个方面,而对于区划的指标体系、标准以及具体划分方案只是提出初步的设想,留待今后继续深入研究。课题组先后组织召开不同范围和层次的专家咨询会、课题讨论会 10 多次,加强专家咨询和课题研讨。在课题研究中与国家发展改革委发展规划司保持密切沟通,及时了解政府层面推进这项工作的最新进展和动态。为了解国内外有关情况,课题组先后组织赴浙江、贵州实地调研,并前往美国和加拿大进行专题考察,以提高课题研究的针对性和可行性。同时,课题研究阶段性成果先后在第 29 期全国发展和改革系统工作研讨班、第 12 次全国发展和改革系统研究院所长会、国家海洋局、国家环境保护总局、水利部等部门会议上进行交流讨论,帮助课题组进一步完善研究框架和思路。另外,课题组成员先后在《宏观经济研究》、《宏观经济管理》、《中国发展观察》、《中国经济时报》、《开发研究》等报刊上发表文章 10 余篇,引起一定的社会反响。总体来看,经过近一年的认真研究,课题组初步提出我国主体功能区划的基本思路以及相应的分类政策,尽管部分观点仍然存在很多争议,但是毕竟在探索中迈出了把主体功能区从设想落实到具体可操作的实质性步伐。课题研究报告经国家发展改革委宏观经济研究院学术委员会评审通过后,课题组又进一步修改完善,编辑成书。

全书分总论篇、专题篇和附录篇三部分,共计九章。总论篇包括第一章、专题篇包括第二至第六章、附录篇包括第七至第九章。第一章为总论,全面系统地提出我国主体功能区划分的基本原则、思路以及四类主体功能区的政策重点导向。第二章为国内外与功能区划分及其分类政策相关的理论与方法研究综述;第三章为目前我国与四类主体功能区相关的现有政策实施成效评述;第四章为优化开发和重点开发区域的分类政策设计;第五章为限制开发区域的分类政策设计;第六章为禁止开发区

域的分类政策设计。第七、八、九章分别为课题组赴美国和加拿大、浙江、贵州调研的考察报告。全书各章执笔人分别是：前言，高国力；第一章，高国力、陈龙桂；第二章，袁朱；第三章，汪阳红、胡勇、贾若祥；第四章，汪阳红；第五章，贾若祥；第六章，胡勇；第七章，高国力；第八章，刘通；第九章，贾若祥。全书由高国力进行总体设计和最后统稿。

本书内容具有探索性和创新性的观点主要有以下五点：一是主体功能区划分总体上应采用全国国土部分覆盖的原则，但是各省可以根据自身实际情况选择区域内国土全覆盖或部分覆盖的方案。二是构建国家和省两级主体功能区划体系，国家划分国家层面主体功能区，各省对于未划入国家层面主体功能区的本省其他区域划分省级层面主体功能区。三是国家和省级主体功能区规划总体上均以县级单位作为基本单元，同时可允许各省根据自身实际情况选择不同等级行政区域作为基本单元。四是中央制定划分国家层面主体功能区的全国统一标准，各省分别制定本省省级层面主体功能区的划分标准，各省的标准可有适度差异。五是中央和省级政府分别制定国家层面和省级层面主体功能区的分类配套政策，中央对于中西部欠发达省份主体功能区规划产生的财政转移支付需求给予全部或者部分财政支持。

主体功能区规划工作及其相关研究将是一项长期的任务，本课题研究只是迈出了第一步。关于主体功能区规划的指标体系、标准确定、划分方案、政策设计和整合、实施和监管保障等问题都有待于今后进一步持续深入的研究。感谢国家发展改革委规划司、宏观经济研究院有关领导和专家对于这项工作的关心和支持，为课题组创造和提供了很多学习和交流的机会，并对报告文本修改提出了许多宝贵建议。感谢国家发展改革委国土开发与地区经济研究所领导自始至终的关心和鼓励，并在参加讨论、经费补助、人员配备等方面给予大力支持。本书成书过程中，王永治研究员

对书稿进行了审校并提出了修改意见,在此表示衷心谢意。最后感谢课题组所有成员一年来的辛勤劳动和付出,从课题讨论、实地调研、发表文章等方面都有大家认真努力的身影,正是由于课题组成员相互理解、配合和支持,才保证了课题研究按时完成和本书得以顺利出版。

本书课题组

二〇〇七年十月

目 录

第一章 我国主体功能区划分及其分类政策制定的	
总体思路	(1)
一、我国主体功能区的提出及相关成果评述	(1)
二、我国主体功能区划分及其分类政策制定的	
重要意义	(8)
三、我国主体功能区划分及其分类政策制定面临的	
主要问题	(13)
四、我国主体功能区划分及其分类政策制定的基本	
原则	(17)
五、我国主体功能区划分及其分类政策制定的基本	
思路	(21)
六、我国优化开发区域的政策重点导向	(29)
七、我国重点开发区域的政策重点导向	(33)
八、我国限制开发区域的政策重点导向	(38)
九、我国禁止开发区域的政策重点导向	(44)
第二章 国内外与主体功能区相关的理论与方法	
研究综述	(55)
一、国外相关理论、方法和政策研究综述	(55)
二、国内相关理论、方法和政策研究综述	(71)
三、国内外相关理论、方法和政策对我国主体功能区	
划分与政策制定的启示	(89)
第三章 我国现有与主体功能区相关的政策评述	(97)
一、关于优化开发和重点开发区域政策评述	(97)

二、关于限制开发区域政策评述	(109)
三、关于禁止开发区域政策评述	(128)
第四章 优化开发和重点开发区域分类政策研究	(139)
一、优化开发和重点开发区域基本特征	(140)
二、优化开发和重点开发区域产业政策	(144)
三、优化开发和重点开发区域土地政策	(149)
四、优化开发和重点开发区域投资和人口政策	(157)
五、优化开发和重点开发区域政策实施保障机制	(160)
第五章 限制开发区域分类政策研究	(163)
一、限制开发区域的类型及特征	(163)
二、限制开发区域分类政策设计的基本原则	(175)
三、限制开发区域分类政策体系的重点内容	(178)
四、限制开发区域政策实施保障机制	(189)
第六章 禁止开发区域分类政策研究	(193)
一、禁止开发区域的主要类型、特征和功能	(193)
二、目前禁止开发区域的现状、问题及成因	(202)
三、禁止开发区域分类政策设计的基本原则	(220)
四、禁止开发区域分类政策体系的重点内容	(221)
五、禁止开发区域的政策实施保障机制	(225)
第七章 美国的区域规划和管理以及对我国开展主体	
功能区规划的启示	(230)
一、美国区域规划和管理的一些做法	(231)
二、美国的区域规划和管理对于我国开展主体功能区	
规划的几点启示	(236)
第八章 浙江省开展主体功能区规划工作的	
调研报告	(240)
一、目前开展主体功能区规划工作的进展情况	(241)
二、目前开展主体功能区规划工作存在的问题	(244)

三、对浙江省下一步开展主体功能区规划工作的 建议	(246)
第九章 贵州省开展主体功能区规划的调研报告	(250)
一、开展主体功能区规划的基础条件分析	(251)
二、目前主体功能区规划工作面临的主要问题	(253)
三、对贵州省下一步推进主体功能区规划工作的 几点建议	(257)

Contents

Chapter 1 General thought on region-division and

policy-making of the principal function areas (1)

1. The definition and corresponding research analysis
on the principal function areas (1)
2. The significance of the principal function areas
planning (8)
3. The main problems faced on the principal
function areas planning (13)
4. The principles of the principal function areas
planning (17)
5. The primary thought on the principal function
areas planning (21)
6. The policy emphasis of the optimized development
zones (29)
7. The policy emphasis of the key development
zones (33)
8. The policy emphasis of the restricted development
zones (38)
9. The policy emphasis of the prohibited development
zones (44)

Chapter 2 Reference analysis on the principal function areas in China and abroad (55)

1. Reference analysis on related theory, method and
policy in abroad (55)
2. Reference analysis on related theory, method and
policy in China (71)
3. Policy recommendation on the principal function
areas planning in China (89)

Chapter 3 Policy evaluation related to the principal function areas in current China (97)

1. Policy evaluation related to the optimized and key
development zones (97)
2. Policy evaluation related to the restricted
development zones (109)
3. Policy evaluation related to the prohibited
development zones (128)

Chapter 4 Policy emphasis of the optimized and key development zones (139)

1. Fundamental characteristics of the optimized and
key development zones (140)
2. Industrial policy of the optimized and key
development zones (144)
3. Land policy of the optimized and key development
zones (149)
4. Investment and population policy of the optimized
and key development zones (157)
5. Guarantee mechanisms of policy implementation in
the two principal function areas (160)

Chapter 5 Policy emphasis in the restricted development

zones	(163)
1. The category and characteristics of the restricted development zones	(163)
2. Fundamental principles of policy-making in the restricted development zones	(175)
3. Policy emphasis in the restricted development zones	(178)
4. Guarantee mechanisms of policy implementation in the restricted development zones	(189)

Chapter 6 Policy emphasis in the prohibited development

zones	(193)
1. Category, characteristics and functions of the prohibited development zones	(193)
2. Situation, problems and causes of present prohibited development zones	(202)
3. Principles of policy making in the prohibited development zones	(220)
4. Policy emphasis in the prohibited development zones	(221)
5. Guarantee mechanisms of policy implementation in the prohibited development zones	(225)

Chapter 7 Experiences and recommendations of regional

and urban planning and management in the United States	(230)
1. Experiences of regional and urban planning and management in U. S.	(231)
2. Recommendations on the principal function areas	

planning in China	(236)
-------------------------	-------

Chapter 8 Investigation report of the principal function

areas planning in Zhejiang province	(240)
--	--------------

1. Situation of present implementation of the principal function areas planning (241)
2. Problems existed in implementation of the principal function areas planning (244)
3. Suggestions on future work of the principal function areas planning (246)

Chapter 9 Investigation report of the principal function areas

planning in Guizhou province	(250)
---	--------------

1. Analysis on fundamental conditions of the principal function areas planning (251)
2. Problems existed in implementation of the principal function areas planning (253)
3. Suggestions on future work of the principal function areas planning (257)