

张维宁 主 编

张廷建 副主编

构建科学开发国土空间的新格局

河南省主体功能区规划研究

河南人民出版社

张维宁 主 编
张廷建 副主编

构建科学开发国土空间的新格局

河南省主体功能区规划研究



河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

构建科学开发国土空间的新格局:河南省主体功能区规划研究/张维宁主编. —郑州:河南人民出版社, 2009. 12

ISBN 978 - 7 - 215 - 07130 - 8

I. ①构… II. ①张… III. ①地区经济—经济规划—研究—河南省 IV. ①F127.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 006901 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65788036)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 787 毫米×1092 毫米 1/16 印张 27

字数 570 千字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

定价:175.00 元

主 编 张维宁
副主编 张廷建

分编主编

第一编 河南省主体功能区区划理论·方法与技术方案

主 编 冯德显

副主编 赵永江 杨瑞霞 张 莉 董建国

编 委 文春波 王令超 冯德显 匡再谊 安春华

闫丽洁 宋艳华 张 莉 杨延哲 杨瑞霞

陈盼盼 赵永江 钱发军 董建国

第二编 河南省主体功能区功能定位研究

主 编 高树印

副主编 王 珏

编 委 王 珏 闫道锦 李晓沛 胡美林 高亚宾

高树印

第三编 河南省推进形成主体功能区政策研究

主 编 郑泰森

副主编 王 琪 陶振琴

编 委 王 琪 王庆国 乔金燕 李武军 陈 玲

郑泰森 翁 珺 陶振琴

第四编 河南省主体功能区规划纲要研究

主 编 孙书一

副主编 曹现中

编 委 丁志军 王 珏 孙书一 高亚宾 曹现中

潘 晗 段宇珩

合理开发河南省国土空间的有益探索

国土空间是宝贵的资源,也是我们赖以生存和发展的家园。为了贯彻落实科学发展观,建设经济繁荣、环境友好、社会和谐、人民富裕的美好家园,必须对有限的国土空间进行科学规划,合理开发。编制主体功能区规划,推进形成主体功能区,是促进区域协调发展的战略举措,是加快转变经济发展方式的必然要求,是促进公共服务均等化的有效途径,对于贯彻落实科学发展观,落实“五个统筹”,实现经济社会又好又快发展,具有十分重要的意义。

河南地处中原,是华夏文明的发源地。千百年来,炎黄子孙在这片土地上繁衍生息,创造了辉煌的历史和灿烂的文化。新中国成立以来,特别是改革开放以来,河南省现代化建设全面展开,工业化、城镇化加快推进,城乡面貌焕然一新,国土空间布局发生较大变化。河南省已经成为全国重要的粮食和畜产品生产加工基地、能源原材料生产基地、现代制造业基地和综合交通枢纽。中原城市群正在成为参与国内外竞争、聚集经济和人口、担负中部崛起、辐射带动中西部地区乃至支撑全国未来发展的重要增长极,“一极两圈三层”的城乡统筹发展格局正在形成。

必须看到,在经济持续快速发展,国土空间发生重大变化的同时,也带来一些应引起注意、认真解决的突出问题。一些地区开发过度,导致耕地减少过快,生态系统整体功能退化,水资源和矿产资源的制约日益突出;大规模基础设施建设需要占用的国土空间越来越多,人口分布与经济布局在区域之间不协调;空间利用效率不高,除了一些特大型、大型城市主城区外,部分城镇人口密度较低,空间占用大而集聚人口和经济规模偏小;不同区域的公共服务和生活条件存在着比较大的差距。这些都需要通过科学的国土空间布局加以解决。

今后十几年,是河南省全面建设小康社会和实现中原崛起的关键时期。在资源环境日益趋紧的情况下,我们必须对有限的国土空间进行科学开发规划,既要满足人口增加、人民生活改善、经济发展、工业化城镇化推进、基础设施建设对国土空间的巨大需求,满足人口和经济集聚,担负起支撑全国长期又好又快协调发展的重任,又要为保障国家农产品

安全作出贡献,还要为保障生态安全和人民健康保护好绿色生态空间。因此,一定要按照推进形成主体功能区的要求,根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,确定主体功能定位,合理划分重点开发区域、农业开发区域和生态保护区域,明确各地开发方向,控制开发强度,规范开发秩序,完善开发政策,逐步形成可持续发展的国土开发格局。总的方向是,要加快培育形成以中原城市群为重点开发区,把新型工业化和新型城市化作为重要任务,促进经济和人口集聚,增强区域竞争力,使之成为支撑全国长期又好又快发展的新的增长极;要高度重视以粮食生产核心区为主的农业开发区建设,大力发展现代农业,提高农业产业化水平,为国家粮食安全作出重大的贡献;要关注支持以豫西、豫西南及桐柏大别山区为主的生态保护区合理开发,促进经济、社会、生态协调发展,更好地发挥保障全省生态安全的主体功能。要研究制定一系列配套的政策措施,在投资政策、产业政策、财政政策、土地利用政策、人口政策以及环保政策等方面引导和推动主体功能区的形成和发展。

研究编制主体功能区规划是一项全新的工作。要坚持以人为本、集约开发、尊重自然、城乡统筹原则,坚持开发与保护并举,坚持利用市场机制与加强政府调节相结合,坚持把发展作为第一要务,全面协调可持续的指导思想。规划编制过程中,要做好与土地利用规划、城镇体系规划、生态和环保等专项规划和部门行业规划的衔接,发挥其对粮食核心区规划、产业集聚区规划的指导作用,并在基础设施建设、主要产业和重大项目布局上符合主体功能区定位的要求。

编制全省主体功能区规划,是在空间布局上落实科学发展观的一项重大课题。有关人员做了大量的基础研究工作,为完成主体功能区规划进行了积极探索。《构建科学开发国土空间的新格局——河南省主体功能区规划研究》在占有大量数据资料的基础上,就如何编制主体功能区规划、明确不同功能区的功能定位和开发方向以及推进形成主体功能区政策体系方面进行了深入而有益的探索,取得了一系列成果。希望广大经济工作者、从事经济社会发展总体规划及行业规划的同志研究借鉴,并以此为起点,再接再厉,将有关国土空间开发的问题研究透彻,共同努力编制出符合河南实际的主体功能区规划,描绘出科学开发国土空间的远景蓝图。本书的出版凝聚着编著者的心血和智慧,又恰逢其时,值得称贺。

目 录

第一编 河南省主体功能区区划理论·方法与技术方案

第一章 主体功能区区划背景与理论基础	1
第一节 主体功能区区划背景与意义	1
第二节 主体功能区的内涵	4
第三节 主体功能区区划理论基础	7
第四节 主体功能区区划研究现状	12
第二章 河南省主体功能区区划的主导因素	18
第一节 自然条件特征	19
第二节 资源禀赋及开发利用强度	20
第三节 生态建设和环境质量	23
第四节 经济社会发展现状及潜力	32
第三章 河南省主体功能区区划方法与技术路线	34
第一节 区划指导思想与准则	34
第二节 区划原则	37
第三节 技术路线	39
第四节 指标体系构建	42
第五节 区划主要方法	50
第四章 河南省主体功能区区划指标分析与评价	55
第一节 可利用土地资源	55
第二节 可利用水资源	61

第三节	环境容量评价	64
第四节	生态系统脆弱性评价	66
第五节	生态重要性评价	70
第六节	自然灾害危险性评价	74
第七节	人口集聚度评价	80
第八节	经济发展水平评价	81
第九节	交通优势度评价	83
第十节	战略选择	86
第五章	河南省主体功能区区划方案	87
第一节	指标的归并	87
第二节	方案形成与比较	93
第三节	方案的集成与确定	107
第六章	河南省主体功能区区划支持系统	115
第一节	系统分析与设计	116
第二节	系统的功能及其实现	126
第二编 河南省主体功能区功能定位研究		
第一章	河南省主体功能区功能定位研究综述	137
第一节	河南省生产力布局基本条件	137
第二节	主体功能定位的指导思想和总体要求	141
第三节	主体功能区功能定位	143
第四节	主体功能区发展方向	151
第五节	主体功能区发展目标研究	156
第六节	主体功能区开发时序	164
第七节	主体功能区管制原则	165
第二章	国家层面重点开发区功能定位研究	167
第一节	国家层面重点开发区功能定位总论	167
第二节	郑州市功能定位研究	178
第三节	开封市功能定位研究	189

第四节	洛阳市功能定位研究	196
第五节	新乡市功能定位研究	206
第六节	许昌市功能定位研究	211
第七节	焦作市功能定位研究	218
第八节	济源市功能定位研究	224
第九节	平顶山市功能定位研究	230
第十节	漯河市功能定位研究	235
第三章	省级层面重点开发区功能定位研究	240
第一节	总论	240
第二节	安阳市功能定位研究	246
第三节	濮阳市功能定位研究	250
第四节	鹤壁市功能定位研究	255
第五节	周口市功能定位研究	260
第六节	信阳市功能定位研究	265
第七节	商丘市功能定位研究	269
第八节	驻马店市功能定位研究	274
第九节	南阳市功能定位研究	280
第十节	三门峡市功能定位研究	286
第四章	限制开发区主体功能定位研究	291
第一节	农业类开发区主体功能定位研究	291
第二节	生态类开发区功能定位和发展方向	301
第五章	禁止开发区主体功能定位研究	310
第一节	发展现状和存在的主要问题	310
第二节	主要功能定位	312
第三节	发展目标	313
第四节	发展方向	314
第五节	管制原则	315

第三编 河南省推进形成主体功能区政策研究

第一章 政策依据	317
第一节 指导思想	317
第二节 主要原则	318
第三节 政策依据	318
第二章 财税政策	320
第一节 推进形成主体功能区要求改革现行财政体制	320
第二节 主体功能区分类区域需要不同的财税政策	322
第三节 推进主体功能区形成的财政政策的思路及目标	323
第四节 完善财政转移支付制度的建议	326
第五节 中央要加大对河南省的支付力度	328
第三章 投资政策	329
第一节 投资政策评价	330
第二节 河南省投资领域存在的问题	332
第三节 推进主体功能区建设的投资重点和基本政策框架	334
第四节 政策措施	336
第四章 产业政策	339
第一节 河南省产业政策现状及存在的问题	339
第二节 制定推进形成河南省主体功能区相关产业政策的基本思路	341
第三节 各类主体功能区的产业发展方向及政策	344
第四节 各主体功能区的特征和产业政策	349
第五章 土地政策	352
第一节 现行土地政策评介	353
第二节 河南省土地利用现状分析	358
第三节 各主体功能区土地利用的主要特征	360
第四节 主体功能区分类土地政策目标	361
第五节 分类别土地政策取向	362

第六章 人口管理政策	365
第一节 河南省人口空间分布	365
第二节 河南省人口迁移制约因素分析	367
第三节 人口政策基本思路 and 原则	368
第四节 河南省主体功能区人口管理政策	369
第七章 环境政策	372
第一节 现行环境政策的基本评价	373
第二节 河南省面临的环境形势分析	375
第三节 按照主体功能分区的环境状况评价	376
第四节 主体功能区分类环境政策的基本思路	378
第五节 推动形成主体功能区的环境政策	379
第八章 政府绩效评估体系	383
第一节 政府绩效评估的现状与问题	383
第二节 构建主体功能区的政府绩效评估指标体系	385
第三节 河南省不同类别主体功能区的评估指标体系	387
第四节 实施措施	391
第九章 推进形成主体功能区的国家政策建议	392
第一节 完善法律法规	392
第二节 “十二五”规划要深入贯彻主体功能区规划的内容	392
第三节 加强各个专项规划与主体功能区规划的衔接与协调	393
第四节 统一管理和协调各类政策措施,发挥政策综合效应	393
第五节 积极推进战略环评	393
第六节 加强各主体功能区与行政区关系的协调	394

第四编 河南省主体功能区规划纲要研究

第一章 规划研究背景	395
第一节 面临的形势和未来的任务	395

第二章 指导思想与规划目标	398
第二节 指导思想和原则	398
第三节 战略目标	400
第三章 主体功能区	401
第四节 重点开发区域	401
第五节 农业开发区域	405
第六节 生态保护区域	408
第七节 禁止开发区域	411
第四章 保障措施	413
第八节 实施差异化的区域性政策措施	413
第九节 完善规划体系	417
第十节 改革绩效评价体系	418
第五章 规划实施	419
第十一节 强化规划实施	419

第一编 河南省主体功能区 区划理论·方法与技术方案

第一章 主体功能区区划背景与理论基础

第一节 主体功能区区划背景与意义

一、主体功能区区划背景

国土空间是宝贵的资源,是人类赖以生存和发展的基础。我国国土空间广阔,但差异显著,且人均拥有的国土空间十分有限。

(一)国土空间开发存在的主要问题

在经济快速发展,工业化、城市化快速推进中,我国国土空间发生了巨大变化。这种变化是现代化建设所必需的,但也存在一些需要认真思考并加以解决的问题:

1. 经济布局与人口分布不均衡

由于社会主义市场经济体制不完善、机制不健全,市场规律下的经济集聚没有带来相应规模的人口集聚,劳动人口与赡养人口空间分离,导致地区间人均生产总值差距过大,公共服务和生活水平差距扩大。

2. 经济布局与资源环境失衡

由于集聚经济的区域增长方式比较粗放,超出资源环境承载能力过度开发,部分城市过度“摊大饼”式扩张,经济的集聚带来土地、水、能源的大量消耗和环境损害,大规模长距离跨区域调水、运煤、送电、输气的压力不断增大,资源调动需要占用的国土空间越来越多,部分区域“城市病”凸显。

3. 国土开发空间结构不尽合理

由于对国土空间开发缺乏总体性战略安排和发展模式,致使我们国家国土空间结构不合理。相对于人们居住的空间而言,工业生产占用的空间过多;相对于各类建设和农业空间而言,留给生态的空间相对偏小;相对于用来提高我国人民福祉占用的空间而言,生产出口产品从而用来提高外国人福祉占用的空间偏多。

4. 生态系统整体功能退化

由于对自然规律尊重不够,不宜开发的区域肆意开发,导致草地退化,沙漠化和石漠化扩大,河湖干涸,水土流失严重,地下水超采,地面沉降,地质灾害频发,越来越多的区域成为不适宜人类生存的国土空间。自然景观被大量分割,耕地被大量占用,原始森林大量消失,湿地大量萎缩,生物多样性受到威胁,绿色空间大量减少。

(二) 国土空间开发面临的严峻挑战

在全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化建设的进程中,要实现生产发展、生活提高、生态良好的目标,必将对国土空间开发和保护提出新的需求。新形势下,国土空间开发面临着严峻考验:随着人口总量增加,居住条件改善,居住空间持续增加;工业化持续发展,能源、水利、环保以及部分区域工业占用空间增加;随着城市化水平的进一步提高,服务业、城市居住、城市基础设施和公共服务设施建设占用空间大幅度增加;同时汽车更加普及,旅游休闲等长距离出行增多,交通占用空间大幅度增加;随着人们生活质量改善,环境意识增强,对人居环境和绿色空间的要求更高,大区域和城市内的生态空间增加;建设用地需求居高不下,以及极端性气候出现的几率增多导致耕地灾毁风险增大,保持耕地总量不减少、质量不下降的难度加大。

基于以上国土空间开发存在的严重问题和面临的严峻考验,我国“十一五”规划提出了要推进形成主体功能区。因此,主体功能区是国家实施可持续发展战略,实现空间统筹协调发展的重大战略部署,对于落实科学发展观及加快和谐社会建设有着重要的意义。

二、主体功能区区划目的与意义

(一) 主体功能区区划目的

根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹谋划未来人口分布、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,确定主体功能定位,明确开发方向,管制开发强度,规范开发秩序,完善开发政策,逐步形成人口、经济、资源环境相协调的空间开发格局。

(二) 主体功能区区划意义

主体功能区区划是全面落实科学发展观、推进和谐社会建设的重大举措,是促进区域协调发展的重要途径,也是关系我国国土开发全局和现代化建设的战略任务。

一是坚持以人为本谋发展的根本要求。

我国区域发展不协调主要表现为地区间人均生产总值、人均财力差距过大,核心问题

是不同地区的人民生活水平和享有的公共服务差距过大。促进区域协调发展,不是实现四大区域、各省区市、各城市以及各县之间经济总量的均等化,而是要使居住在不同地区的人民都享有均等化的公共服务和大体相当的生活水平。

主体功能区区划,就是要把促进区域协调发展的内涵定位于人,而不是单纯地扩大欠发达地区的生产总值。既要支持欠发达地区发展经济,也要促进超载人口有序转移,加大财政转移支付力度;既要支持发达地区进一步发展,也要相应地吸纳欠发达地区的人口,从而缩小地区间人民生活水平和公共服务的差距,实现区域协调发展。

二是促进人口与经济合理分布的有效途径。

实施推进西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略,不是全国所有的国土空间都要开发。实现全面建设小康社会乃至现代化,也不是所有的国土空间都要工业化和城镇化,而是在发展经济条件较好和适宜人居的区域形成人口和经济密集区,大部分国土空间保持自然状态或作为生态环境得到改善、人口密度较低的农业区。

主体功能区区划,就是要在区域发展总体战略基础上,进一步明确哪些区域要开发,哪些区域不能开发,引导经济布局、人口分布与资源环境承载能力相适应,促进人口、经济、资源环境的空间均衡。

三是节约资源、保护生态环境的迫切需要。

我国幅员辽阔,但水土资源短缺,生态环境脆弱,许多区域不适合大规模地推进工业化和城镇化,甚至不适宜高强度的农牧业开发,一些城市也不适宜再大规模集聚人口。目前部分区域不顾资源环境承载能力的盲目和过度开发,已经带来耕地、林地、湿地等绿色空间锐减,地下水严重超采及地面沉降,污染物排放超出环境容量,水土流失、石漠化和荒漠化加剧,生物多样性受到威胁,近岸海域污染损害严重等问题。这些问题若得不到有效控制,将使越来越多的国土空间成为不适宜人生存的空间。

主体功能区区划,就是要综合考虑不同区域的水土资源、生态环境及气候等自然条件,明确哪些区域必须以保护自然生态或农牧业为主,以及不同主体功能区的开发强度,引导人口和经济向资源环境承载能力较强的区域集聚,从源头上扭转生态环境恶化趋势,减轻资源大规模跨区域调动压力。

四是加强和改善区域调控的重要措施。

我国各地区发展经济的自然条件和发展基础差异较大,不同区域发展的内容和需要解决的突出问题不同,单纯按行政区或领域来编制规划、制定政策、安排投资,难以及时解决不同区域面临的急迫问题,难以有效引导不同区域发挥比较优势。对发展条件、发展基础和发展内容不同的地区,用同一标准评价工作绩效,也有失公正,难以进行客观、准确的评价。

主体功能区区划,就是要划小和细分实施区域政策的空间单元,根据不同区域的主体功能,明确不同的发展要求,配套实行更具体、更有针对性的区域政策、绩效评价和政绩考

核,增强区域调控的有效性。

三、主体功能区区划的战略目标

主体功能区区划是我国国土空间开发的重大战略,目的是构筑主体功能定位清晰,人口、经济、资源环境相协调,均衡、和谐、可持续的国土空间格局。

(一)基本形成主体功能定位清晰的国土空间格局

优化开发和重点开发区域,成为以集聚经济和人口为主体功能,同时具有提供生态产品和农产品功能的城镇化空间;限制开发和禁止开发区域,成为以提供农产品和生态产品为主体功能,同时具有发展其他适宜经济功能的农业空间和生态空间。

(二)基本实现人口分布与经济布局相协调

实行大区域均衡、小区域集中的开发模式,主要的城镇化空间集中全国 60% 左右的人口和 70% 左右的经济。农业空间和生态空间在经济总量继续增加的同时,人口总量有序减少。

(三)基本实现人口和经济的分布与生态环境相协调

自然保护区等生态功能区的生态功能得到有效恢复和提升,生态系统稳定性增强。优化开发和重点开发区域通过控制开发强度,形成生活空间、生产空间和生态空间结构合理、疏密得当的空间格局。

(四)基本实现公共服务均等化

通过有序转移人口、逐步加大财政转移支付力度,以及适度发展资源环境可承载的产业,使限制开发和禁止开发区域公共服务和生活条件得到明显改善,地区和城乡间生活水平的差距缩小。

第二节 主体功能区的内涵

一、主体功能区的内涵

(一)基本概念

目前政府部门和学术界在讨论“主体功能区”时,许多人将其简化为“功能区”,这在理论上是不正确的。在区域经济学中,“功能区”是“功能区域”(functional regions)的简称,功能区是指基于不同区域的自然条件、资源禀赋、经济社会发展现状及发展潜力等,将特定区域确定为特定功能定位类型的一种空间单元。功能区是有一定的功能内聚性、各组成部分相互依赖的空间单元,其重视的是各组成部分的功能联系而非同质性。

“十一五”规划纲要提出的“主体功能区”主要是指类型区(在区域经济学中的规范名词是“匀质区”),这两个概念的内涵是完全不同的。朱传耿等认为,主体功能区是基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等,按照区域分工和协调发展的原