

主体功能区区划与建设

—— 区域协调发展的新视野

ZHUTI GONGNENGQU QUHUA YU JIANSHE
QUYU XIETIAO FAZHAN DE XINSHIYE

■ 杜黎明 著



重庆大学出版社

<http://www.cqup.com.cn>

主体功能区区划与建设

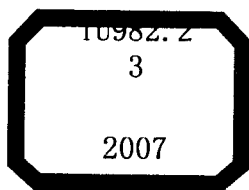
区域可持续发展战略研究

中国环境科学出版社

中国环境科学出版社



中国环境科学出版社
CHINA ENVIRONMENTAL SCIENCE PRESS



主体功能区区划与建设

——区域协调发展的新视野

杜黎明 著

重庆大学出版社

内 容 提 要

我国的区域协调发展,一是受到资源环境承载力的约束,二是受到区域自身发展能力的约束。资源环境承载力之所以会对区域协调发展形成约束,一是因为人口的空间分布不合理,经济聚集区没有成为人口的聚集区,还有为数众多的人口分布在生态脆弱、生态敏感区;二是因为区域经济活动的种类和强度超过区域资源环境承载力的范围。推进形成主体功能区,一是通过人口转移,引导人口在空间内合理分布;二是对区域施加主体功能限制,进而对区域经济活动的种类和强度施加限制,从而缓解资源环境对经济社会发展的约束。

本书立足于促进区域协调发展,从人口、资源、环境空间配置优化的角度,对主体功能区区划和建设进行了初步的研究,是国内第一部研究主体功能区的著作。全书共分七章,第一章界定了主体功能区的范畴,对本书研究所涉及的基础理论进行了简要的回顾;第二章重点研究了主体功能区区划指标、区划的程序和方法;第三章到第五章重点研究了主体功能区建设,包括主体功能区建设的任务、建设的规划、建设的政策等;第六章是主体功能区区划和建设的实证研究;第七章对我国的主体功能区区划和建设进行进一步的展望。本书可供区域经济学、人口、资源、环境经济学的研究者阅读,也可供经济管理工作参考。

图书在版编目(CIP)数据

主体功能区区划与建设——区域协调发展的新视野/
杜黎明著. —重庆:重庆大学出版社,2007. 1
ISBN 978-7-5624-3904-2

I. 主... II. 杜... III. 区域规划—研究—中国 IV.
TU982. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 001070 号

主体功能区区划与建设——区域协调发展的新视野

杜黎明 著

责任编辑:张立武 版式设计:张立武
责任校对:邹 忌 责任印制:张 策

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:张鸽盛

社址:重庆市沙坪坝正街 174 号重庆大学(A 区)内

邮编:400030

电话:(023) 65102378 65105781

传真:(023) 65103686 65105565

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn (市场营销部)

全国新华书店经销

重庆华林天美印务有限公司印刷

*

开本:787×960 1/16 印张:16.5 字数:287 千

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

印数:1—1 000

ISBN 978-7-5624-3904-2 定价:26.00 元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书,违者必究

序

改革开放以来,党中央一直把促进区域协调发展作为国民经济和社会发展的五年计划的战略重点。“六五”计划提出了东部沿海地区倾斜发展战略,要求积极利用沿海地区的已有经济基础,充分发挥它们的特长,带动内地经济进一步发展;内陆地区则加快能源、交通和原材料工业建设,支援沿海地区经济的发展。“七五”计划提出,要正确处理东部沿海、中部、西部三个经济地带的关系,“七五”期间以至20世纪90年代初,要加速东部沿海地带的发展,同时把能源、原材料建设的重点放到中部,并积极做好进一步开发西部地带的准备。把东部沿海的发展同中、西部的开发很好地结合起来,做到互相支持,互相促进。“八五”计划提出,处理地区经济关系要坚持“效率优先、兼顾公平”的原则,要坚持统筹规划、合理分工、优势互补、协调发展、利益兼顾、共同富裕,形成有利于发挥地区特色和区域协作的经济体系。“九五”计划将逐步缩小地区发展差距作为促进区域协调发展的重点,提出要按照市场经济规律和经济内在联系以及自然地理特点,突破行政区划界限,在已有经济布局的基础上,以中心城市和交通要道为依托,逐步形成7个跨省区市的经济区域。“十五”计划提出,实施西部大开发战略,加快中西部地区发展,合理调整地区经济布局,促进地区经济协调发展。西部要推进大开发,中部要加快发展,东部要提高发展水平。

从“六五”到“十五”,区域协调发展主要是指区域之间经济发展的协调,如何处理区域经济发展的效率与公平,实现区域互动发展,缩小区域发展差距,一直是区域协调发展战略的落脚点。作者最初也是从构建和谐的区域经济关系、缩小区域之间经济发展差距这个角度立意,构思其博士论文《区域统筹协调发展研究》的开题报告。在深入研究我国制定和实施五年计划的历史过程中,我们认为,以产业结构调整为主要内容的经济结构调整政策,难以兼顾区域发展的效率与公平,不能从根本上解决空间开发秩序失控的问题。在追踪国家“十一五”规划改革动态的过程中,我们感觉到,“十一五”规划将更加注重资源环境承载能力对区域产业选择、经济布局的影响,国家对区域发展的调控,不仅表现为对区域间的经济发展的调控,还表现为对区域经济社会发展和区域资源环境承载力之间的关系进行主动的调控。在检查、审定作者的开题报告时,我联想

到国家发改委主任马凯对我国的类型区划分,以及时任国家发改委规划司司长杨伟民对我国的功能区和主体功能区的论述,认为作者的博士论文的立意还可以进一步拓展,因而建议他修改博士论文选题,以《主体功能区研究》为题,重写开题报告。

在国家对主体功能区还没有一个明确说法的情况下,写这样一个题目,多少有点冒险;在临近开题时,放弃已经写好的开题报告,另起炉灶,重写开题报告,的确也需要一定的勇气。好在作者能够从“为区域经济发展作一点切实的贡献”出发,本着推动学术发展的态度,接受了这一挑战。在写作博士论文的过程中,他大胆探索,锐意创新,并率先在国内出版这本研究主体功能区的专著,作为他的导师,对他这种敢为人先、刻苦钻研的精神,甚感欣慰。

在本书中,作者以“十一五”规划推进形成主体功能区的基本思想为指导,从优化人口、资源、环境的空间配置,对区域经济社会活动的种类和强度施加限制,即对区域施加主体功能限制这个角度,探索区域可持续发展的路径。作者将推进形成主体功能区分解为主体功能区区划和主体功能区建设两个环节,其研究具有一定的理论意义和应用价值。

首先,作者用主体功能区区划的概念模型,阐述了主体功能区区划的必要性和紧迫性,有助于统一各方对推进形成主体功能区这一战略决策的认识。在总结国家及部分省市主体功能区区划实践经验的基础上,初步构建了主体功能区区划的指标体系,提出了主体功能区区划的程序和方法,初步构建了主体功能区区划研究框架,对主体功能区区划进行了大胆的探索。

其次,作者在深入挖掘区域协调发展内涵的基础上,从推进形成主体功能区是促进区域协调发展的重要途径这个角度,对转变经济增长方式、实现空间均衡、城乡区域统筹协调发展、产业的区际转移、优化生产力布局、人口的区际转移这几者之间的关系进行了梳理,初步构建了主体功能区建设的任务体系。

第三,作者以主体功能区规划为龙头,分类指导的区域政策为保障,初步构建了主体功能区建设框架。鉴于理论界对区域规划的认识存在较大的分歧,作者将国民经济和社会发展规划按照规划领域和规划空间两条线索进行分解,对区域规划体系进行了较为全面的把握,并对跨行政区区域规划在区域规划体系中的地位 and 作用进行了初步的研究。基于对区域规划体系和跨行政区区域规划的认识,作者对确定主体功能区区域规划的空间单元,协调主体功能区主体功能和辅助功能等关系主体功能区规划成败的重大问题进行了研究,并对各类主体功能区规划目标和规划重点的确定进行了大胆的探索。

第四,作者对推进形成主体功能区的政策进行了初步的研究。财政转移支

付是政府实现公共服务均等化的重要工具,也是政府建设主体功能区的重要手段;人口转移则是实现人口、资源、环境空间配置优化的必然要求,财政转移支付和人口转移都需要上级政府的统筹考虑,同级政府间的通力合作,作者对主体功能区建设中的财政转移支付和人口转移政策进行了初步的研究。实施分类指导的产业政策,依据区域的主体功能对产业选择施加限制,是主体功能区建设的关键,而分类指导的投资政策、土地政策则进一步强化政府依据主体功能对区域产业选择的影响。作者分别对四类主体功能区的产业政策、投资政策和土地政策进行了研究,在主体功能区建设政策具体化方面进行了大胆的探索。

第五,作者依据其提出的主体功能区区划框架,以四川省的优化开发区域——成都市为例,进行了主体功能区建设的实证研究。未能从国家层面、四川省的层面进行主体功能区区划的实证研究,是本书最大的遗憾。但从主体功能区区划试点、对其提出的主体功能区区划方法进行验证这个角度看,作者的实证研究还是具有一定的实践指导价值。

百尺竿头,更进一步。本书涉及的是一个新的领域,虽然作者获得了一些研究成果,但仍有许多尚待进一步研究的问题。我希望作者认真听取经济管理部门的领导、区域研究领域的专家对本书的批评指正,修改完善博士论文,对主体功能区区划与建设进行深入的研究,为区域经济学理论的发展,为探索推进形成主体功能区的可行之策做出更大贡献。

邓 玲

2006年11月10日于成都

前言

一、本书的由来

我能够有幸成为国内最早从事主体功能区研究的研究者之一,能够在写作博士论文的过程中首先完成这本专著,完全归功于我的导师邓玲教授。最初,我是以《区域统筹协调发展研究》作为博士论文选题,并从构建和谐的区域经济关系、缩小区域之间经济发展差距这个角度立意,完成了博士论文开题报告。2005年9月8日,邓老师对开题报告做开题前的最后检查、审定,认为我对区域经济发展和区域资源环境承载力之间的协调重视不够,要求我对区域协调发展的内涵进行全面、深入的理解。

当时,邓老师正带领我们承担着《成都市成华区国民经济和社会发展的第十一个五年规划》、《甘孜州泸定县国民经济和社会发展的第十一个五年规划》、《乐山市夹江县国民经济和社会发展的第十一个五年规划》的研制任务,指导我们追踪国家“十一五”规划改革的动态,她希望我的博士论文能够反映国家“十一五”规划改革的精神。2005年9月8日晚上,邓老师让我重新学习国家发改委主任马凯在“十一五”规划编制准备工作会议上的讲话,并让我再次仔细研读时任国家发改委规划司司长杨伟民的一组文章。杨伟民在《未来经济和产业布局的战略构想》中明确提到:要划定主要功能区的“红线”;在《按照科学发展观的要求做好“十一五”规划工作》中明确提出:“根据各个区域的资源环境承载能力、发展潜力和目前的开发状况,划分不同的主体功能区。”邓老师敏锐地感觉到,国家的“十一五”规划改革将更加注重经济增长方式的转变,注重经济社会发展同资源环境承载力之间的协调,认为主体功能区研究将会成为区域经济研究的一大热点。据此,她要求我在原有开题报告的基础上,拓展论文立意,并修改论文选题,以《主体功能区研究》为题,重新构思开题报告。

对更改论文选题,我最初的确不情愿,邓老师用她从事科研的经历,鼓励我要敢为人先。在邓老师的鼓励和帮助下,我终于硬着头皮,更改了博士论文选题。2005年10月11日,党的十六届五中全会审议通过了《中共中央关于制定

国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，明确提出：“各地区要根据资源环境承载力和发展潜力，按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的不同要求，明确不同区域的功能定位。”这坚定了我继续从事主体功能区研究的信心。2006年3月14日，第十届全国人民代表大会第四次会议审议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确了国家推进形成主体功能区的基本思路，为我的研究指明了方向。

在深入研究主体功能区的过程中，邓老师不仅给予我生活上的极大支持，还将她这20多年来研究区域经济的心得体会毫无保留地传授给我。在我的研究陷入困境的时候，又及时帮我理清思路，鼓励我坚持下去。为了让我的研究能够得到更多的同行专家的指导，让我的博士论文更加完善，邓老师又鼓励我及时出版这本专著，并用她的课题经费支付了全部出版费用。没有邓老师的指导和支助，也就没有这本书问世。浩荡的师恩，唯有用毕生的刻苦研究，用丰硕的研究成果来报答。我定将秉承老师“扎扎实实为区域经济发展做一点切实的贡献”的理念，努力攀登，像老师那样，做一个为社会所需、对社会有较大贡献的人。

二、提出主体功能区的历史渊源

推进形成主体功能区是我国在借鉴国外制定、实施空间规划的经验的基础上，以我国区域协调发展的实际需求为依据，做出的重大战略决策。促进区域协调发展的核心在于规范空间开发秩序，改革开放以来实施结构调整政策的实践表明，以产业结构调整为主要内容的经济结构调整政策不能从根本上解决空间开发秩序的规范问题。

“六五”计划是我国改革开放后编制的第一个五年计划，其经济结构调整战略主要表现在两个方面：一是以各部门经济发展计划为纽带，保证国民经济和社会发展所需物资的供需平衡；二是将国土区划为沿海地区、内陆地区和少数民族地区，力求通过地区协作和国土开发整治，规范空间开发秩序。事实上，在短缺经济条件下，国家关注的重点在于国民经济和社会发展所需的各类产品是否能够得以有效供给，对产品在哪里生产、用什么方式生产的关注不够；而地区协作和国土开发整治的终极目标也在于保证物资的有效供给。因此，实行“有水快流”的资源开发政策也就在所难免，空间开发秩序的规范也就不可能成为政策关注的重点。

“七五”计划明确提出了产业结构和产业政策，无论是产业结构调整政策，

还是产业政策的规定,其目标仍在于保证国民经济和社会发展所需物资的有效供给。“七五”虽然计划明确提出了地区布局和地区经济发展政策,对东部沿海地带、中部地带、西部地带以及老、少、边、穷地区的发展目标和任务,主要政策措施做出了规定,同时还对地区协作和经济区网络进行了规定,但是由于调控物质产品供给的产业结构和产业政策的对象明确,措施具体,而地区布局和地区经济发展政策的规定则相对抽象,地区布局和地区经济发展政策的终极目标仍在于保证物资的有效供给,再加上空间开发秩序问题的严重性、紧迫性尚未显现,国民经济和社会发展规划对空间秩序的相对忽视也在情理之中。

“八五”计划在对国民经济和社会发展所需物资的生产进行明确规定的同时,重点强调了经济体制改革的内容,把社会主义市场经济体系建设,价格、财政税收、金融体制改革等纳入国民经济和社会发展规划重点关注的范畴。虽然“八五”计划沿用“七五”计划的空间结构框架,对各地带的发展战略、国土开发整治和环境保护做出了相应的规定,但由于国家政策关注的重点在于国民经济和社会发展所需物资的供需平衡和经济体制改革的有序推进,地区经济发展的布局和政策对计划的执行只能是软约束,“八五”计划仍然不可能对空间开发秩序进行规范。

“九五”计划加大了市场化改革的力度,对市场调节的作用予以高度重视,减少了对国民经济和社会发展所需的产品的刚性计划,预测了主要产品的产量。在规范空间开发秩序方面,“九五”计划进行了大胆的创新,明确提出,要通过构建七个跨省市的经济区域,促进区域经济协调发展。由于市场经济体制尚未完善,一方面是市场机制的作用尚未充分发挥,另一方面是国家减少了计划调节的手段,再加上国家又没有设立与七大经济区对应的跨行政区管理机构,缺乏引导七大经济区建设的手段,因而七大经济区的构想最终未能得以实现,规范空间开发秩序也就未能得以有效地规范。

“十五”计划明确提出,坚持把结构调整作为主线。经济结构调整的主要预期目标:一是产业结构优化升级,国际竞争力增强;二是2005年第一、二、三产业增加值占国内生产总值的比重分别为13%、51%和36%,从业人员占全社会从业人员的比重分别为44%、23%和33%;三是国民经济和社会信息化水平显著提高;四是基础设施进一步完善;五是地区间发展差距扩大的趋势得到有效控制;六是城镇化水平有所提高。“十五”计划在规范空间开发秩序方面,一是详细阐述了西部大开发战略;二是明确规定了人口资源和环境政策的内容。虽然西部大开发取得了明显的成效,人口资源和环境与经济社会发展的矛盾也在一定程度上得以缓解,但由于国家结构调整政策的重点仍然是放在产业结构的

优化升级方面,再加上市场机制强化了生产要素追求收益最大化的动机,而我国的行政管理体制、干部政绩考核机制又对地方政府加快资源开发,追求经济高速增长,获取短期效益形成较强的诱导,政府弥补市场失灵的动力不足。因而,“十五”计划提出的规范空间开发秩序的构想也就没能得以完全实现。

“十一五”规划高度重视区域协调发展,对区域协调发展的内涵予以准确的界定。区域发展不协调,不是简单的各地区之间经济总量之间的差距,而是人口、经济、资源环境之间的空间失衡^①。区域协调发展,一是要求区域经济社会发展和区域资源环境承载力协调,二是要求区域内部各地区间协调发展,三是要求构建合理的区域分工体系,实现区际间协调发展。当前,我国区域协调发展,一是面临资源环境承载力的强约束,二是面临区域自身的经济发展能力的约束。为了缓解资源环境承载力的约束,“十一五”规划提出,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,按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价,规范空间开发秩序,形成合理的空间开发结构。规范空间开发秩序,努力实现经济社会发展的空间均衡,被提到了前所未有的高度。主体功能区的提出,反映出国家调整区域发展战略的重大转变,也意味着地方发展思路的重大转变,它必将拓展区域经济社会理论研究的视野,对我国经济社会发展产生深远的影响。另一方面,我们必须清醒地认识到,推进形成主体功能区的现有思路,并没有很好地解决提高区域自身的经济发展能力的问题。在推进形成主体功能区的过程中,统筹协调缓解资源环境承载力的约束和提高区域自身的经济发展能力这二者的关系,是我们面临的最重要,也是最艰巨的任务。

三、本书研究的思路

推进形成主体功能区包括主体功能区区划和主体功能区建设两个重点环节,分别对这两个环节进行的研究,明确各自的重点,具有重要的理论意义;但从实践的角度看,这两个环节是紧密相关的,不宜将二者截然分割。从时序上看,主体功能区区划是主体功能区建设的基础和前提,但从主体功能区区划和主体功能区建设的相互影响看,二者实际上是同一问题的两个方面。虽然主体

^① 马凯主编,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》辅导读本,北京:北京科学技术出版社,2006。

功能区的建设政策是以既定的主体功能区区划方案为依据,但是主体功能区区划方案的确定必须与政府推进形成主体功能区的能力,即主体功能区建设过程中可能动用的政策资源协调。对政府推进形成主体功能区的能力进行全面评估,是主体功能区区划过程中的重点工作之一。据此,本书的研究重点集中在主体功能区区划和主体功能区建设两个方面。

从总体上看,本书内容分为4个部分。第一部分是范畴界定及研究的理论基础,即第一章。本书首先在辨析功能区和主体功能区这一对概念的基础上,沿用国家的相关政策文献,界定了四类主体功能区;然后从国外空间规划借鉴、国内主体功能区研究的热点和文献综述两个方面,勾勒出主体功能区研究现状。从国内外对主体功能区的研究看,本书的研究需要可持续发展理论、人口、资源与环境经济学理论、区域经济管理理论、空间区划等理论作指导,第一章三、四节对这些理论进行简单的回顾。

第二部分是主体功能区区划,即本书的第二章。本书首先从主体功能区区划的基本要求出发,构建了主体功能区区划的概念模型,试图首先从理论上阐述主体功能区区划的必要性及主体功能区区划的方法。其次,依据国家、省市“十一五”规划,对国家和部分省市的主体功能区区划情况进行归纳,试图从中寻找本书研究的突破口。第三,依据国家主体功能区区划的指导思想,结合主体功能区区划的概念模型的推演和我国的主体功能区区划现状,构造了主体功能区区划的指标体系。第四,从便于主体功能区区划工作的开展出发,提出了主体功能区区划的程序和方法。

第三部分是主体功能区建设,即本书的第三、四、五章。第三章从主体功能区建设是促进区域协调发展的重大战略出发,探讨主体功能区建设承担的任务。作者认为促进城乡区域统筹协调发展,促进经济增长方式转变、实现经济社会发展的空间均衡应该成为主体功能区建设的重要任务。要实现空间均衡,一是要求有序推进人口转移;二是要求优化生产力布局。由于有序推进产业区际转移是城乡区域统筹协调发展的依托和优化生产力的渠道,因此,推进产业有序转移也应该成为主体功能区建设的任务。第四章探讨的主体功能区规划实际上就是主体功能区建设规划。首先,本书以国民经济和社会发展规划为总体规划,综合考虑总体规划的内容分解和规划对象的空间区划两个方面的因素,初步构建了一个理解区域规划的框架,并讨论了区域规划的一般方法和主体功能区规划在该体系中的地位。其次,本书对主体功能区规划中可能遇到的难点,即研制主体功能区规划必须处理好的几个问题进行了初步的研究。第三,从规划的目标和规划的重点两个方面,对四类主体功能区规划进行了初步

的探讨。第五章,主体功能区区域规划实施的政策保障,实际就是主体功能区建设的政策。依据国家的“十一五”规划纲要,本书对主体功能区建设的财政转移支付政策、投资政策、产业政策、土地政策和人口转移政策进行了初步的研究。

第四部分,主体功能区划和建设的实证研究和对我国主体功能区建设的展望,即第六章和第七章。遵照本书设计的主体功能区划和建设思路,一是以四川省的优化开发区——成都市为例,探讨了成都在国家、四川省主体功能区划框架中的地位,对完善成都市主体功能区区划作了探索性的研究;二是对主体功能区划的组织形式、主体功能区的建设模式等问题进行了展望。

四、本书可能的创新与需要进一步研究的问题

本书以可持续发展理论、人口、资源与环境经济学理论、区域经济管理理论、政策科学等理论为基础,力求对主体功能区划和建设进行系统的研究,试图在以下几个方面有所创新:

第一,从人口、资源、环境空间配置优化这个角度,探索破解环发矛盾的出路。作者认为,人口的空间分布失衡和区域经济社会活动的种类和强度失控,是引致环境与发展之间的矛盾的主要原因。破解此矛盾,一是要通过人口转移,使人口的空间分布和资源环境承载力实现协调;二是通过对区域经济活动的种类和强度施加限制,确保自然生态系统的动态平衡。推进形成主体功能区的过程,正是促进人口有序转移,对区域经济活动的种类和强度施加限制,实现可持续发展的过程。

第二,初步构建了主体功能区划的指标体系。本书从土地资源承载力、水资源承载力、能源及矿产资源承载力三个方面,初步构建资源承载力的测评指标体系;从大气环境承载力、水环境承载力、生态环境承载力三个方面,初步构建环境承载力的测评指标体系;并对区域开发密度和区域开发潜力测评指标选择以及资源环境承载力的综合评价方法进行了初步探讨。

第三,提出了主体功能区划的思路和方法。本书以制约主体功能区划工作的难题出现的时间先后秩序为依据,提出了主体功能区划的一般程序;并以区域的资源环境的实际负荷和区域能实现可持续发展的最大负荷之比值 R 为依据,提出了主体功能区划的一般方法,并对目标导向的主体功能区划方法、任务导向的主体功能区划方法和问题导向的主体功能区划方法进行了初步的研究。

第四,明确了主体功能区规划在区域规划体系中的地位 and 作用。本书综合

考虑国民经济和社会发展规划领域细分和国土空间区划两个方面的因素,以国民经济和社会发展规划五年规划为龙头,构建了区域规划体系,明确了主体功能区规划在该体系中的地位和作用。本书提出了区域规划的一般方法和主体功能区区域规划的空间单元的确定方法,以及协调主体功能区与行政区的关系、协调主体功能区主体功能和辅助功能的关系、协调主体功能区区域规划与其他空间规划的关系的方法和途径。

第五,构建了四类主体功能区规划指标体系。本书所言的主体功能区规划指标体系,即各类主体功能区建设的目标度量指标体系。依据规划指标体系,一是有利于提高主体功能区建设的针对性;二是有利于对主体功能区建设成效进行评估。主体功能区规划指标的确立,一是依据其主体功能;二是依据其在我国区域发展格局中的定位;三是依据其优势的发挥;四是依据其发展瓶颈的克服。

第六,从主体功能区建设的技术保障和制度保障的角度,提出了主体功能区建设中技术创新和制度创新的重点。推进形成主体功能区的主要目的在于缓解资源环境压力。资源环境问题的核心在于技术和制度的变化滞后于资源禀赋和环境自我恢复能力的变化,技术创新的重要条件是进行制度创新,资本积累和技术进步也需要得到新制度的支持,而新的制度只有同人们所信仰的文化内核和价值体系相一致时,才能有效运作。基于以上对技术创新和制度创新的认识,本书展望了主体功能区建设中制度创新和技术创新的内容。

鉴于本人的知识背景、学识水平以及对资料的掌握程度,对主体功能区划和建设的研究还只是刚开始,很多问题有待进一步研究,即使已有的研究也还存在很多不成熟的地方。首先,本书的研究主要还是以理论分析为主,实证研究还需要进一步的充实。其次,本书虽然提出,对政府推进形成主体功能区的能力进行评估是进行主体功能区划和建设的基础和前提,但对评估的领域、评估指标、评估的程序和方法都没有进行深入研究。第三,本书虽然提出了主体功能区划和规划指标体系,但指标体系还有待进一步的修正和完善;虽然对主体功能区的建设政策进行了研究,但研究还很肤浅,还有待进一步的深入。书中的不足可能远不止这些,但这些不足将是本人继续学习的动力,也是本人今后继续研究的方向。

杜黎明

2006年11月10日

目 录

➡第一章	范畴界定及研究的理论基础	1
第一节	主体功能区的范畴界定	1
第二节	主体功能区研究现状	6
第三节	本书研究的理论基础	14
第四节	空间区划理论	27
➡第二章	主体功能区区划	35
第一节	主体功能区区划的概念模型	35
第二节	我国的主体功能区区划现状	41
第三节	主体功能区区划的指标体系	52
第四节	主体功能区区划的程序和方法	62
➡第三章	主体功能区建设的任务	71
第一节	主体功能区建设任务概述	71
第二节	促进经济增长方式转变	74
第三节	优化生产力布局	83
第四节	促进城乡区域统筹协调发展	94
➡第四章	主体功能区区域规划	104
第一节	区域规划概述	104

第二节	编制主体功能区区域规划要处理好的基本问题	112
第三节	重点开发区区域规划	121
第四节	优化开发区区域规划	129
第五节	限制开发区区域规划	138
第六节	禁止开发区区域规划	143
	第五章 主体功能区区域规划实施的政策保障	145
第一节	财政转移支付	145
第二节	投资政策	151
第三节	产业政策	162
第四节	土地政策	171
第五节	人口转移政策	175
	第六章 主体功能区区划和建设的实证研究	183
第一节	四川省主体功能区区划的初步构想	183
第二节	四川省的优化开发区域——成都市主体功能区区划现状 ..	198
第三节	成都市资源环境承载力测评	208
第四节	完善成都市主体功能区规划的构想	228
	第七章 对我国主体功能区区划及建设的展望	236
	参考文献	241

第一章 范畴界定及研究的理论基础

第一节 主体功能区的范畴界定

一、功能区和主体功能区

功能区,顾名思义,就是指承担了某类特殊功能的区域。功能区的形成虽然有其内在的客观规律,但对各类功能区的界定却是人们在认识把握其内在客观规律的基础上,进行主观区划的结果。

在我国,不同区域、不同的政府部门出于不同的目的,依据不同的原则,划分了不同的功能区。从国家这个层面看,有国家级的粮食主产区、国家级的自然保护区、国家级高新技术产业开发区、国家级的经济开发区等;在一个城市内部的地理空间内,有城市政府划出的商业区、工业区、居住区、生态功能区等。一般来说,尽管功能区承担的功能有单一功能和多功能(综合功能)的区别,划定功能区的目的主要还是为了解决经济社会发展某些领域的特殊问题,或者是满足区域的某些方面需求,这类功能的实现一般不会涉及社会经济发展大格局的调整。不可否认,功能区建设对我国经济社会的健康发展起到了非常重要的作用,但由于功能区划缺乏对整个国民经济和社会发展,特别是经济社会发展的空间布局进行全局的系统性思考和前瞻性谋划,功能区区划和建设往往是头痛医头、脚痛医脚,缺乏系统考虑。

理论界和实践界都对功能区区划和建设做了有益的探索。建国后,我国曾经组织地理学家、农业专家、经济学家,在全国范围内开展了农业区划。农业功