

江西省社会科学院学术文库



区域发展总体战略与 主体功能区战略互动研究

■ 孔凡斌 李志萌 陈胜东 著

中国社会科学出版社

江西省社会科学院学术文库

区域发展总体战略与 主体功能区战略互动研究

■ 孔凡斌 李志萌 陈胜东 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

区域发展总体战略与主体功能区战略互动研究 / 孔凡斌, 李志萌, 陈胜东著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 1

ISBN 978-7-5161-7997-0

I. ①区… II. ①孔…②李…③陈… III. ①区域经济发展—研究—江西省 IV. ①F127.56

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 074810 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 1 月第 1 版
印 次 2016 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13.5
插 页 2
字 数 185 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

《江西省社会科学院学术文库》编委会

主 任 汪玉奇

委 员 姜 玮

叶 青

毛智勇

马雪松

万建强

夏汉宁

《江西省社会科学院学术文库》总序

汪玉奇

繁荣和发展社会科学事业，是社会主义文化建设重要的组成部分。如果说，科学技术代表着一个国家的综合国力，而科学技术中包括社会科学，那么繁荣和发展社会科学就是提升和壮大综合国力的必然要求。站在这样的高度审视我们所从事的事业，审视我们所获得的学术成果，我们充满民族的责任感和时代的使命感。

江西自古以来文风鼎盛，在这片土地上，产生了一大批光耀中华史册的文化名人。辉煌的历史必然给历史的传承者提出一个责无旁贷的问题：学术薪火能否在一代又一代的传承中熊熊燃烧下去？江西省社会科学院作为全省社会科学的研究中心和最高机构，必须响亮而坚定地回答这一问题。

——我们要与时俱进，追踪社会主义现代化建设的新情况、新问题，为发展马克思主义，丰富中国特色社会主义理论体系奉献更多的创新性成果。

——我们要紧贴江西科学发展、进位赶超、绿色崛起的发展大局，探寻欠发达地区加速推进现代化的规律与路径，为省委、省政府决策服务，成为真正意义上的智库。

——我们要精心整理和研究江西极为丰富的历史文化遗产，使其中的精华得以传承、弘扬和光大。

于是，我们勤奋，我们敬业，我们耕耘，我们收获。中华文明在很大程度上是文字铸造的文明，古往今来，中国的学者们都注重著书立说。在“十二五”开局之年，我们隆重地搭建“江西省社会科学院学术文库”，以此报效故园、报效国家、报效时代。

目 录

第一章 绪论	(1)
一 研究背景及意义	(1)
二 主要内容	(3)
三 创新之处	(5)
四 学术价值及社会价值	(7)
第二章 区域发展战略与主体功能区战略互动研究的	
理论基础	(9)
一 基础概念界定	(9)
二 基础理论	(13)
第三章 区域发展战略与主体功能区战略互动关系的	
理解	(24)
一 区域发展战略梗概	(24)
二 主体功能区战略	(26)
三 区域发展战略与主体功能区战略互动关系的理解 ...	(29)
第四章 国家区域发展战略与主体功能区战略对江西	
发展战略的影响	(35)
一 国家“十三五”区域发展战略趋势	(35)
二 国家主体功能区战略趋势分析及江西机遇和挑战 ...	(53)
三 国家区域发展战略与主体功能区战略相	
结合的现实条件	(64)
第五章 江西区域发展战略与主体功能区战略	

实施情况及互动关系	(81)
一 江西区域发展战略实施情况及其经验和教训	(81)
二 江西省区域发展战略实施效果分析	(87)
三 区域发展战略与主体功能区战略之间矛盾关系	(93)
四 促进江西区域发展战略与主体功能区战略 相结合的政策方案	(95)
第六章 “两大战略” 互动下的江西区域发展总体 战略规划	(103)
一 江西“十三五”区域发展战略定位与主体功能区 定位	(103)
二 “两大战略互动下”的江西省区域发展战略重点 ..	(110)
第七章 江西争取进入国家“十三五”发展规划的 重大项目规划	(117)
一 重点开发区域的重大项目	(117)
二 限制开发区域的重大项目	(126)
三 禁止开发区域的重大项目	(137)
第八章 江西“十三五”区域发展总体战略与主体功能 区战略同步实施的途径与政策规划	(144)
一 重点开发区发展途径与政策规划	(144)
二 限制开发区发展途径与政策规划	(164)
三 禁止开发区（重点生态功能区）发展途径与 政策规划	(174)
附件：长江经济带兄弟省市实施区域发展战略与主体功 能区战略的经验借鉴	(180)
一 武汉城市圈	(180)
二 江淮城市群	(186)
三 长株潭城市群	(191)
四 海峡西岸城市群	(196)
参考文献	(202)

第一章 绪 论

一 研究背景及意义

党的十八大报告强调优化国土空间开发格局,加快实施主体功能区战略,推动各地区严格按照主体功能定位发展,构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。主体功能区既是一个国土空间规划,同时又具有强烈的区域经济政策色彩,是通过国土空间规划的方式来实现区域经济协调发展的目的,落实主体功能区战略是推动区域协调发展,建设生态文明的迫切需要^①。

“十一五”期间,国家颁布实施了《全国主体功能区规划》,明确了我国合理的空间开发结构,根据不同区域生态系统的特点和承载力,现有开发强度和发展潜力,将国土空间分为优化开发区、重点开发区、限制开发区、禁止开发区四类,对各类主体功能区给予科学准确的定位^②。《全国主体功能区规划》是生态经济理论在国土空间管理中的应用成果。20世纪80年代,是我国生态经济创建发展的时期,生态保护理念日益深入人心,越来越多的人认识到,生态与经济必须协调发展。经济社会发展必须建立在生态资源环境承载力的范围内,不能超过生态系统自我调节能力的阈值,生

① 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》,中国共产党第十八次全国代表大会报告,2012年11月8日。

② 国务院:《全国主体功能区规划》,国发〔2010〕46号,2010年12月21日。

态系统承载力才具有可再生性。四类开发区的主体功能不同,因而它的开发内容、开发方式也不同,国家在不同主体功能区的政策支持重点也不同。但各主体功能区同等重要,相互联系。优化开发和重点开发区是指城市化地区,主要功能是增强综合经济实力,同时保护好耕地和生态环境;农产品主产区的主要功能是提高农业综合生产能力,同时保护好生态环境,在不影响主体功能的前提下,适度发展非农产业;重点生态功能区的主要功能是增强生态产品供给能力,同时可适度发展不影响主要生态功能的适宜产业。

区域发展战略具有全局性、战略性、长期性、稳定性和政策性的特点,必须针对国土空间范围和布局来制定。1978年以前,我国主要采取的是均衡发展战略,力图在整个国土空间均衡地进行生产力尤其是工业生产力的布局,导致了较慢的经济增速,整体发展效果欠佳。1978年开始实施改革开放后,党中央决定实施非均衡发展战略,产业梯度转移理论、反梯度理论和区位开发理论成为发展的重要理论基础。20世纪80年代至90年代初期,根据我国东部地区易受海外发达地区的经济辐射和承接产业梯度转移的特点,国家的投资生产布局向沿海地区倾斜,同时给予沿海地区更多的政策优惠,达到东部地区优先发展,先富带后富,最终实现共同富裕。党的十八届三中全会后,党和政府基本确定了三大区域发展战略,即京津冀一体化建设、“一带一路”建设及长江经济带建设,这三个区域规划基本覆盖了中国未来社会经济发展的重点区域,是我国最重要的区域发展战略。全面分析这国家区域发展战略的战略定位、战略重点和战略布局及主要政策,对于理解和把握国家“十三五”区域发展战略的趋势和走向极其重要。根据国家区域发展战略对江西的影响,科学合理地调整区域发展整体战略具有重大意义。

实现区域发展战略与主体功能区战略互动发展,根据国土空间最新布局及创新国土空间开发管理,是我国在发展过程中保护和改善生态环境的成果,对合理区域发展布局,保证我国全面建成小康社会,实现人与自然和谐发展具有深远的指导和现实意义。本书以

江西为研究对象,推进形成主体功能区,促进区域协调发展,引导经济布局、人口分布与资源环境承载能力相适应,通过制定实施有针对性的政策措施,促进国家区域发展战略与主体功能区是战略互动发展,对加强和推进江西区域发展意义重大。

二 主要内容

本书共分八章,以理论为先导,对区域发展战略与主体功能区战略互动关系,及其对江西发展战略的影响,重点提出了江西“十三五”区域发展总体战略规划、争取进入国家“十三五”发展规划的重大项目,并提出了区域发展总体战略与主体功能区战略同步实施的途径与政策规划。

(一) 阐述了区域发展战略和主体功能区战略的基本内涵、区域发展总体战略与主体功能区战略概念及互动关系;回顾了生态经济学、生态学及可持续发展理论等相关理论,对系统分析、能值评价、资源环境承载力分析等研究方法进行了分析。

(二) 分析了我国区域发展战略的演变历程,继续实施区域发展战略的现实意义。对我国的主体功能区规划进行分析,认为区域发展战略与主体功能区是战略互动关系,区域发展战略与主体功能区战略是侧重点不同的两大战略,推进形成主体功能区是为了落实好区域发展战略,深化细化区域政策,更有力地支持区域协调发展。区域发展战略和主体功能区战略相辅相成,共同构成了我国国土空间开发完整的战略格局,主体功能区战略与区域发展战略之间为动态的互动关系^①。

(三) 分析了国家区域发展战略与主体功能区战略对江西发展战略的影响。对国家“十三五”区域发展战略趋势进行分析,分

^① 温家宝:《关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划建议的说明》,2010年10月15日。

析了国家区域发展战略的重大调整方向,国家区域发展战略调整对江西区域发展整体战略的重大影响,江西对接国家区域发展战略调整的重大机遇和挑战,国家主体功能区战略趋势分析及江西机遇和挑战,党的十八大以后国家实施主体功能区战略发展趋势,国家实施主体功能区战略对江西的重大影响;江西对接国家实施主体功能区战略的机遇和挑战,分析了国家区域发展战略与主体功能区战略相结合的现实条件,长江经济带建设战略与主体功能区战略,生态文明先行示范区建设与主体功能区战略,鄱阳湖生态经济区建设战略与主体功能区战略,赣南原中央苏区振兴发展战略与主体功能区战略。

(四) 分析了江西区域发展战略与主体功能区战略实施情况及互动关系。江西区域发展战略实施情况及教训,其中包括以农村为重点的区域发展战略,南门口港发展战略,京九线、浙赣线大实质发展战略,“龙头昂起、两翼齐飞、苏区振兴、绿色崛起”发展战略等。分析了江西区域发展战略实施情况、区域发展战略目标、存在的问题、区域发展战略实施成效。分析了区域发展战略与主体功能区战略之间的矛盾关系。并针对江西“两大战略”之间的矛盾,提出促进江西区域发展战略与主体功能区战略相结合的政策方案。

(五) 分析了“两大战略”互动下的江西区域发展总体规划。江西“十三五”区域发展战略定位与主体功能区定位、国家对江西省的区域发展规划定位和主体功能区定位、江西省区域发展整体战略和主体功能区战略具体定位。分析了“两大战略互动下”的江西省区域发展战略重点,江西“十三五”区域发展战略重点、江西“十三五”区域发展重点战略的基本依据、江西主体功能区战略重点。

(六) 分析了江西争取进入国家“十三五”发展规划的重大项目规划。重点开发区域的重大项目:主要包括加快“昌九新区”建设、进一步打造赣东北开放合作高地、打造赣西产业转移升级示

范区、京九沿线城镇发展带和沪昆沿线城镇发展带、构建现代交通运输网络加强基础设施建设；限制开发区域的重大项目：江西农业优势产业带和特色产业带建设、建设一批高水平现代农业示范区和国家有机食品生产基地、建设粮食生产核心区和主要农产品优势区等重大建设项目、实施一批森林质量提升工程、重点生态公益林保护与功能提升工程；禁止开发区域的重大项目：规划实施鄱阳湖流域水土流失治理和地质灾害防治工程、鄱阳湖湿地生态修复与保护工程、赣东北生态屏障建设工程、赣南原中央苏区生态扶贫综合改革实验示范区建设工程。

（七）江西“十三五”区域发展总体战略与主体功能区战略同步实施的途径与政策规划。重点开发区发展途径与政策规划，沿长江城市群与新型城镇建设途径与支持政策，现代产业群建设途径与保障措施；限制开发区发展途径与政策规划，农业优势产业带建设途径与支持政策，农业特色产业带建设途径与保障措施，禁止开发区（重点生态功能区）发展途径与政策规划，建设途径、支持政策。

三 创新之处

（一）观点创新。阐明了区域发展战略与主体功能区战略互动关系，认为区域发展战略与主体功能区战略是侧重点不同的两大战略，推进形成主体功能区是为了落实好区域发展战略，深化细化区域政策，更有力地支持区域协调发展。区域发展战略和主体功能区战略相辅相成，共同构成了我国国土空间开发完整的战略格局，主体功能区战略与区域发展战略之间为动态的互动关系，主体功能区战略是对区域发展战略的规范、约束和引导，但应该根据科学发展的需要服务于区域发展战略，而不能成为区域发展的障碍。随着区域发展战略的实施和推进，一定国土空间的主体功能也会随之发生变化，主体功能区规划和区域发展战略也

应该做相应调整。尽管实行主体功能区规划可能导致区域经济差距的再次扩大,但是这种政策最有利于促进总体经济增长,符合科学发展观。因此,有必要对区域协调再认识,以主体功能区战略为主,构建区域政策体系,建立区域协调发展机制,将基本公共服务均等化作为区域协调最重要的目标,在居民享受均等基本公共服务的基础上,促进整体经济效益的可持续提高,而不是单纯追求各地区经济差距的缩小。

(二) 思路创新:按照全国和江西省主体功能区规划确定的不同类型地区的主体功能定位,提出完善我省现有国家和省级区域发展战略的总体思路。全面梳理和分析了江西区域发展战略实施情况、经验教训及实施效果,提出要化解“两大战略”矛盾,必须处理好六大关系即开发与发展的关系、主体功能与其他功能的关系、主体功能区与区域发展总体战略的关系、主体功能区与农业发展的关系、能源和矿产资源开发的关系、政府与市场的关系。阐明“两大战略”互动下的江西区域发展总体规划。结合“十三五”发展形势,以及江西“国家生态文明先行示范区”的建设,着眼于落实国家和江西省主体功能区战略,分析江西区域发展战略存在的主要问题,提出合乎江西实际的各个主体功能区,即重点开发区、限制开发区、禁开发区等相应的重大项目布局,力图设计有影响力、有前瞻性、可操作性强的区域发展战略,对江西长远发展,特别是对江西“十三五”发展具有重要的指导性。

(三) 方法创新:本书以生态经济学、生态学及可持续发展理论等为指导,运用系统分析、能值评价、资源环境承载力分析等研究方法,探讨区域发展战略与主体功能区战略互动关系,国家区域发展战略重大调整对江西区域发展的影响,分析“十三五”期间江西在对接国家区域和主体功能区战略机遇与挑战,同步实施的途径与政策规划。

四 学术价值及社会价值

本书以生态经济学、可持续发展理论等为指导,运用系统分析、能值评价、资源环境承载力分析等研究方法,探讨区域发展战略与主体功能区战略互动关系。明确促进区域协调发展是全面建成小康社会、逐步实现共同富裕和加快推进社会主义现代化建设的重大战略任务,实施区域发展战略则是促进区域协调发展的重要途径。进行主体功能区规划和推进主体功能区建设,是为了规范空间开发秩序,形成合理的空间开发结构,根据现有经济技术条件下各空间单元的资源环境承载能力和开发潜力,按照国土空间整体功能最大化和各空间单元协调发展的原则,对国土空间按发展定位和发展方向进行空间划分,实行分类管理。与主要着眼于缩小地区差距的区域发展总体战略不同的是,主体功能区规划主要着眼于国土优化开发,优化国土空间开发格局是生态文明建设的首要任务。两者的有机结合是优化资源配置,实现科学、持续发展的根本。推进形成主体功能区是为了落实好区域发展战略,深化细化区域政策,更有力地支持区域协调发展,区域发展战略和主体功能区战略相辅相成,共同构成了国土空间开发完整的战略格局。

本研究按照全国和江西省主体功能区规划确定的不同类型地区的主体功能定位,提出完善我省现有国家和省级区域发展战略的总体思路。结合“十三五”发展形势,以及江西“国家生态文明先行示范区”的建设,着眼于落实国家和江西省主体功能区战略,分析江西区域发展战略存在的主要问题,提出要依托国家发展战略平台,利用国家给予江西省的先行先试权,找准发展战略重点,精心规划一批对区域发展和主体功能区发展战略有重大支撑和推动作用的重大发展项目和重大工程,并争取进入国家“十三五”发展规划,获得中央实质性支持,推动江西区域发展战略和主体功能区战略的同步实施。提出江西区域战略如何融入“一带一路”、“长

江经济带”国家战略的对策建议，将进一步明确江西在全国新一轮发展中的战略定位、政策创新要点，具有较高的学术价值及社会应用价值。

第二章 区域发展战略与主体功能区 战略互动研究的理论基础

区域发展战略具有全局性、战略性、长期性、稳定性和政策性，一定的国土空间具有多种功能，但必有一种主体功能，因其区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等因素确定为特定的功能类型。区域发展战略与主体功能区战略是侧重点不同的两大战略，两者是一种互动关系。推进形成主体功能区，有利于坚持统筹区域发展，促进区域协调发展；有利于引导经济布局、人口分布与资源环境承载能力相适应，促进经济、人口、资源环境的空间均衡；有利于政府制定实施有针对性的政策措施，加强和改善区域调控^①。区域发展战略与主体功能区战略的确定，并促进两大战略互动有着深厚的理论基础和支撑。

一 基础概念界定

（一）区域发展战略的基本内涵与特征

区域发展战略是指对一定区域内经济、社会发展有关全局性、长远性、关键性的问题所作的筹划和决策。具体地说，区域发展战略是指在较长时期内，根据对区域经济、社会发展状况的估量，考虑到区域经济、社会发展中的各方面关系，对区域经济发展的指导

^① 《全国主体功能区规划》，国发〔2010〕46号，2010年12月21日。

思想、所要达到的目标、所应解决的重点和所需经历的阶段，所作出的重大的、具有决定全局意义的谋划，核心是要解决区域在一定时期内的基本发展目标和实现这一目标的途径，其主要内容包括制定战略的依据、战略目标、战略重点以及战略措施等^①。

1. 区域发展战略具有全局性、战略性、长期性、稳定性和政策性。区域发展战略不是较低级别的行政管理部门针对国土空间中某一狭小区域的发展所制定的短时期、临时性的发展措施，而是由省级或省级以上行政主管部门针对较大国土空间范围的经济和社会发展所制定的具有前瞻性和长期性的发展战略，为保证区域发展战略的顺利实施和推动，通常会辅之以配套的相关政策和措施。

2. 我国区域经济发展战略实行全局较均衡但局部不均衡的发展战略。为实现经济和社会目标的需要，我国实行非均衡发展战略，目标即实现共同富裕，实行协调发展战略。我国区域经济发展战略的精髓就是从“先富到后富再到共同富裕”。正如邓小平指出：“我们提倡一部分地区先富起来，是为了激励和带动其他地区也富裕起来”，逐步实现共同富裕。在区域经济协调发展战略指导下，我国地区经济结构发生重要变化，将逐步形成地区经济协调发展的新格局，实现全国同步小康的目标。

3. 我国区域经济发展战略发展的主要趋势。坚持区域协调发展，逐步缩小地区发展差距。一是区域经济协调发展。区域间加大开放协作力度，按照市场规律和经济内在联系及地理自然特色，突破行政界限，在已有经济布局的基础上，以中心城市和交通要道为依托，形成多个跨省市区的经济区域，发展各区域优势产业，避免产业结构趋同，促进区域经济在高起点上向前发展。二是多极增长发展。如长江经济带发展战略、

^① 《区域经济发展战略》，《MBA 智库百科》，<http://baike.baidu.com/link?url=XIN1xgbt—32uD4vJw20L98T3B6DeRG7qnGtCSZQwsMqizvX6G—u8m0N0mr3J5L6sXj78kVKTqtHn0UaJY4so3a>。