

西北地区 国土主体功能 区划研究

米文宝 等著

RESEARCH OF THE REGIONAZATION OF
MAIN DEVELOPMENT FUNCTION OF THE LAND IN
NORTHWEST REGION CHINA

中国环境科学出版社

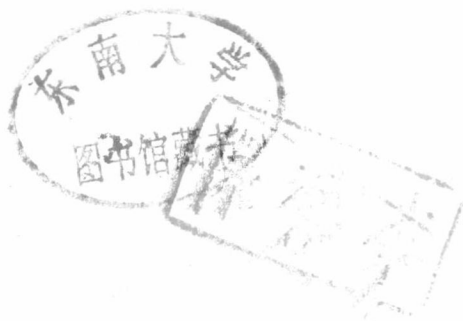
国家自然科学基金项目(40661006)资助
宁夏大学“211工程”建设重点学科“草业科学与生态工

F129.9
27

西北地区国土主体功能区划研究

Research of the Regionazation of Main Development
Function of the Land in Northwest Region China

米文宝 等著



中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

西北地区国土主体功能区划研究/米文宝等著. —北京:
中国环境科学出版社, 2010.11

ISBN 978-7-5111-0362-8

I. ①西… II. ①米… III. ①国土规划—研究—
西北地区 IV. ①F129.94

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 172677 号

责任编辑 张维平
责任校对 尹 芳
封面设计 玄石至上

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2010 年 11 月第 1 版
印 次 2010 年 11 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 14.75
字 数 340 千字
定 价 45.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

前言

国土主体功能区划分,是为了服务于特定功能类型区因地制宜地发展和合理空间格局的构建,明确产业合理规模和布局,引导各种功能要素的合理流动,逐步形成主体功能清晰、发展导向明确、开发秩序规范,经济与人口、资源、环境相协调的区域发展格局。主体功能区划是落实科学发展观的重要举措,对发挥区域优势,协调区域发展,保护生态环境具有重要的战略意义。

本研究主要包括以下六方面内容:

第一,全面阐述了西北地区主体功能区划研究的意义,对主体功能区划研究进展进行分析和评述;第二,提出了西北地区主体功能区划的原则和理论基础;第三,探讨了西北地区主体功能区划的方法,并在指标体系构建的基础上,对影响功能区划的因子进行测算、评估,并采用定量与定性相结合的方法,制订出了西北地区主体功能区划方案;第四,在西北地区主体功能区划分的基础上,提出了空间管制和相关政策建议;第五,以宁夏为例,按照《省级主体功能区划技术规程》,对宁夏主体功能区进行划分,提出了区划方案和不同类型区空间管制对策;第六,以银川市为例,探讨了市域主体功能区划的理论与方法,并进行了银川市主体功能区划。

研究认为:(1)主体功能区的科学概念是随着研究的深化而不断明晰。地域主体功能区划由于其具有复杂性而与许多学科有紧密联系,其理论基础包括地域分异理论、可持续发展理论、协调发展理论、科学发展观、生态发展理论、生态经济学理论以及空间有序性理论。在这些理论中,“空间有序性法则”是地域主体功能区划的主旨所在,科学发展观是主体功能区划的主要理论。主体功能区划从实践操作方面来看,是一种完全综合性区划,是区划发展的新阶段。主体功能区划的方法主要有两类,即专家集成的定性方法和定量方法,并逐渐由一般定量方法向综合集成发展。地域主体功能区划研究未来发展趋势表现为强化理论探讨、探索综合集成方法、加强典型区研究,发展潜力的前瞻性是区划研究关注的重点等一系列特点。

(2)西北地区主体功能区划作为次于全国的大区域区划,可以从大区域—省域—市域三个不同层次进行区划。西北地区大区域区划考虑西北地区特殊的地理背景和在全国主体功能区划中的地位,将西北地区主体功能区划分为6类,即I类重点开发区、II类重点开发区、I类适度开发区域、II类适度开发区域、限制开发区和禁止

开发区。西北地区大区域主体功能区划区域指标构建集中于资源环境综合评价和社会经济综合评价以体现资源承载力、环境承载力、资源开发强度、区域开发强度、社会经济基础条件和发展优势的差异,为区划提供支撑。区划方法采用综合指数法、空间分析法加综合修正法,能够比较简便科学地得到区划结果并反映区域内部综合差异,研究最终运用定量和定性相结合的方法形成区划方案。研究认为西北地区不同类型功能区空间管制政策包括生态补偿、人口转移、公共资源建设、资源环境政策、产业政策等应更具有区域特色,也应更多地获得国家的支持。

(3) 西北地区内部进行省域主体功能区划和市域主体功能区划是区划的内在要求,是大区域区划的补充。研究依据《省级主体功能区划技术规程》,在对构建的9个指标进行具体测算的基础上,采用主导因素法等进行宁夏主体功能区划,将宁夏主体功能区划分为Ⅰ类重点开发区、Ⅱ类重点开发区、限制开发的农业区、限制开发的生态区及禁止开发区,研究提出了不同类型主体功能区空间发展策略。

(4) 市域是我国行政体系中的重要组成部分,立足于市域的空间尺度进行主体功能区划,有助于发挥其在行政结构体系中的作用,能够更好地解决区划中的“边界”问题,增强“功能类型区”空间管制政策的针对性、灵活性。研究采用承载力理念,通过状态空间法构建主体功能指数,并据此以银川市为例对市域主体功能区划进行了尝试性识别研究。研究表明较大空间尺度和较强的行政能力决定了市域在我国主体功能区划中有重要地位,结合银川市市域主体功能区划实践,依托状态空间法构建主体功能指数模型进行市域主体功能区划是可行的,市域主体功能区划是对省以及更大区域主体功能区划的补充和完善。

本书是作者国家自然科学基金项目的研究成果,从大区域、省域、再到市域,作者在主体功能区划的理论、方法和具体应用方面都有所创新,有所思考。本书观点明确,数据可靠,理论与实际相结合。研究提出的理论和方法,尤其是西北地区、宁夏回族自治区、银川市三级区划方案,以及不同类型主体功能区空间管制对策可供政府决策部门和研究者参考。

主体功能区划分是新的理论和实践的创新,许多重大问题还在探索之中,受研究者学识水平和研究工作所限,书中错误之处,诚恳盼望各位专家、领导和广大读者批评指正!

宁夏大学资源环境学院教授、博士研究生导师 米文宝

2010年盛夏于银川

目 录

第一章 西北地区国土主体功能区划研究的意义.....	1
第二章 主体功能区划研究综述	4
2.1 地理区划研究进展	4
2.2 我国地理区划的研究现状	5
2.3 主体功能区划的提出及其含义	7
2.4 主体功能区划研究评述	10
第三章 西北地区国土主体功能区划的理论基础分析.....	21
3.1 主体功能区划的特点	21
3.2 主体功能区划理论基础	23
3.3 主体功能区划的基本理论	25
3.4 主体功能区划的原则	28
第四章 西北地区国土主体功能区划方法研究.....	30
4.1 国内有关区划方法及其评述	30
4.2 不同尺度下区域主体功能区划方法	33
第五章 西北地区自然环境地域分异特征及表现.....	37
5.1 地质环境和地貌特征	38
5.2 气候特征	41
5.3 水系特征	43
5.4 生态特征	44
第六章 西北地区社会经济发展空间分异状况.....	48
6.1 人口分布特征	48
6.2 农业与畜牧业	50
6.3 工业与交通	52
第七章 国内外研究现状分析	54
7.1 区划的研究进展	54
7.2 国外有关空间区划及对我国的启示	55

7.3 中国国内区划的演变与存在的问题	56
7.4 国内主体功能区划的实践与研究	58
第八章 西北地区主体功能区划指标体系构建	60
8.1 西北地区主体功能区划的特殊性	60
8.2 西北地区主体功能区划指标选取原则	61
8.3 西北地区主体功能区划指标选取	62
8.4 指标数据的获取方法	64
8.5 研究的基本思路与技术路线	64
第九章 西北地区主体功能区分析	66
9.1 综合指数法	66
9.2 空间分析法	71
9.3 综合修正	76
9.4 西北地区主体功能区划方案	80
第十章 实施西北地区主体功能区划规划的空间管制及相关政策建议分析	89
10.1 西部地区现行区域发展宏观政策分析及评价	89
10.2 不同主体功能区的空间管制及相关政策建议	100
第十一章 省级主体功能区域划分研究——以宁夏为例	118
11.1 宁夏主体功能区域划分的理论基础、原则及意义	118
11.2 宁夏主体功能区域划分的依据和技术流程	120
11.3 宁夏主体功能区域划分的指标体系与计算	121
11.4 宁夏主体功能区域划分方法	156
11.5 宁夏主体功能区域划分的主导因素法	167
11.6 宁夏主体功能区域划分的量化分析	175
11.7 宁夏主体功能区域划分方案优选	180
11.8 宁夏主体功能区域空间发展策略	185
第十二章 市域主体功能区域划分研究——以银川为例	189
12.1 市域主体功能区划研究进展	189
12.2 市域主体功能区划的理论及方法	190
12.3 案例分析——以银川市为例	193
12.4 结论	197
附表	198
参考文献	221
后 记	228

第一章

西北地区国土主体功能区划研究的意义

空间功能区划是认识地区间生态经济系统功能差异、寻求人类与自然和谐共处的有效途径。它是适应中央提出的贯彻落实以人为本,全面、协调、可持续发展的科学发展观而出现的新的研究领域,是属于认识性与应用性并重的区划。它以空间生态和经济规律为基础,综合考虑自然因素和人为因素在内的生态因子,特别强调区域的资源环境承载力、现有开发密度及其对资源环境的影响程度、未来发展潜力等因素,从复合生态系统的整体功能出发,依据自然、社会、经济因素的特点及其内在联系所构成的空间组合形式的相似性和差异性,划分为不同类型、不同等级的生态经济空间单元。空间功能分区单位客观上与生态保护、农村人口战略转移、重点开发等区域重大战略方向的确定具有十分密切的关系,空间功能的科学区分是实施重点开发、人口迁移以及维护国家和区域生态安全的重要科学依据。

《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》明确指出:“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、控制开发和禁止开发的不同要求,明确不同区域的功能定位,并制定相应的政策和评价指标,逐步形成各具特色的区域发展格局。”全国“十一五”规划纲要已初步划分了四类区的大致范围及其主体功能定位。在国家规划纲要的基础上,进一步开展生态脆弱、资源环境承载力和发展潜力差异巨大的西北地区国土空间主体功能分区研究十分必要,非常迫切。

西北地区(包括内蒙古自治区)是我国西部极为重要和特殊的地带,面积约 350 万 km^2 ,人口约 1.18 亿,在全国可谓地广人稀。但由于生态环境极为脆弱,经济发展严重滞后,西部大开发战略提出和实施几年来,社会经济发展取得了长足进步。但是由于指导思想上各地竞相专注于经济快速增长,而对区域之间的资源、环境、经济、文化等差异实际研究不够,奋斗目标、发展指标“一刀切”,从而引发出了不少新的生态环境问题和经济问题。

西北地区国土空间主体功能分区研究将从建设人与自然和谐社会的视角,重新认识西北的资源、环境、经济、社会的特点及其在各个不同区域的不同特点和组合模式,深入、具体地划定各类主体功能区,因地制宜地制定生态保护目标、资源开发目标和社会经济发展目标,明确为保障生态安全需要采取的特别保护措施的地区和超载农村人口的战略转移方向、转移模式,为构筑各具特色、分工协作的区域发展格局提供科学依据。西北地区国土空间主体功能分区研究是具体深入落实中共中央“十一五”规划建议的一次重要理论研究尝试。

西北地区国土空间主体功能分区研究是对相关区域内的复合生态系统特征进行区域划分,已远远超越了自然生态的界限,具有社会化、技术化和经济化等特点。因此,传统分区理论以自然因素或经济因素单一因素为基础的区域研究方法,难以解决如何使自然系统和社会经济系统协同持续发展的难题。本课题研究的科学意义和价值在于应用生态经济理论、区域人口、资源、环境与社会经济协调发展理论(可持续发展理论)为指导,通过以西北地区作为典型的研究,尝试为空间功能分区及规划寻求新的理论和方法,从而实现人地关系耦合机制理论和方法在区划研究上的重要创新。

分区(区域划分)的思想最早起源于中国,科学的区域划分 19 世纪出现于西方地理学界、经济学界以及生态学领域,是适应人们对区域开发的要求和认识区域差异的需要而产生、发展出来的。

我国区域划分的理论和实践,自新中国成立后随着经济建设取得很大发展,开展了大范围的自然区划、农业区划、经济区划和生态区划工作,直接指导了我国区域经济发展规划、产业布局和生态建设。改革开放之初,国家有关部门组织专家开展了宏观经济区域研究,提出了“东、中、西”三个经济地带,划分了不同类型经济区,明确了不同经济地带、经济区的现状特点、发展水平和发展方向,直接服务于国家战略决策。20 世纪 80—90 年代集区域经济、生态学原理和地理学方法为一体的生态经济分区研究成为区划研究的新领域和新方向,人文地理学的人地关系相关理论(人口资源环境与经济社会协调发展理论——可持续发展论)、生态经济学理论成为生态经济分区的主要理论基础,不同学者分别从生态学、系统动力学、经济学角度出发,进行了生态经济分区的理论、方法、技术和典型案例研究,部分成果达到国际领先水平。周纪纶等主持上海郊区生态经济规划研究,开创了国内区域生态经济区划工作的先河。孟令尧的承德市城市生态经济区划研究,张祖新等的大中城市郊区生态经济综合区划研究,包晓斌流域生态经济区划的应用研究等,这些研究的显著特点是研究区域以城市或小流域为主,研究方法以定性为主要特征,有的开始利用 GIS 等先进手段。进入新世纪后,生态经济、空间经济区划进一步引起人们的关注,陈雯、段学军等对空间开发功能区划方法进行了探讨,陈家华、陈龙飞、任志远、毛汉英等对于生态经济、空间功能区划的相关问题进行了研究,董锁成、王传胜、刘小军等进行了西部地区生态经济区划研究。随着生态经济区划研究的深入,从功能圈思路出发,服务于国家中长期科学规划的新的规划——空间功能区划(分区)研究引起了学界和规划人员的高度重视。

近年来,为适应国家“十一五”规划制定的要求,中国科学院地理科学与资源研究所、国家发展与改革委员会国土地区研究所、中国工程院、四川大学等单位开展了全国以及区域性的生态经济区划或空间功能区划研究,这些研究主要依据区域生态特征空间分异原理、大都市经济区理论初步勾画出了我国及部分地区重点城市的空间功能的区域差异。由于空间功能分区研究出现的时间不长,不同阶段分区研究的目的不尽相同,方法、技术应用具有阶段性,因此,这些研究基本上都是框架性、战略性、定性的分区,缺乏定量与定性结合、具有可操作性的分区方案及相应的政策、措施和指标,在区域开发中发挥指导作用一定会有局限性。此外,我国现有的空间功能分区研究主要集中在城市发达地区,对生态脆弱地区尤其对西北地区关注不多,急需通过系统的研究加以深化,这也是本课题研究所力图有所突破的。

空间主体功能分区研究是在研究讨论“十一五”规划编制过程中,有关专家提出的一种新的区划,是在中央提出科学发展观思想的情况下的一种新事物,即明确区域发展不能是不顾当地情况、条件的普遍均衡的发展,而必须因地制宜,既要考虑需要,又要考虑资源、环境的承载力,既要考虑现有的开发密度及其对资源、环境的影响,又要考虑未来的发展潜力,它是在我国新形势下的一种具有新的科学内涵的生态经济区划。它的最根本特征是对某些区域的开发提出了“不”(即限制开发或禁止开发),亦即在首先保证资源可持续利用、生态永续改善条件下的适度开发,也有一些地区要有限制地开发或禁止开发,也即表明,有些区域未来将进一步集聚人口和产业,而有些区域则将逐步转移部分人口(主要是农村剩余劳动力及其相应人口)。

新的空间主体功能(我们理解主体功能即若干类型不同的开发类型)分区与原来意义上的经济区划的相同之处在于理论基础相同(人地关系协调理论、生态经济理论等),同样以资源、生态、环境的可持续利用和保护为基础和前提,统筹协调经济与人口、资源、环境之间的关系;两者的不同点在于空间主体功能区划目的更为明确,主题更为鲜明(明确不同区域的主体功能),与国家统筹协调区域发展的要求更为密切。空间主体功能如何划分,目前中央的规划建议、国家的规划纲要、各县市区规划纲要都基本上是用定性方法来划分确定的,我们研究希望能建立起一套科学而又是可操作性的分区方法论,即定性与定量相结合的分区方法、程序。由此可见,西北地区国土空间主体功能分区研究不仅具有重要的应用价值,也具有重要的科学意义。

第二章

主体功能区划研究综述

2.1 地理区划研究进展

地理区划是区域生产力发展到一定历史阶段的产物，是对未来一定时间和空间范围内经济、社会发展和生态建设、环境保护等方面所作的总体部署。地理区划以可持续发展为目标，涉及自然因素和人文因素，坚持自然和人文地域分异规律相结合，综合分析和主导因素相结合，发生统一性原则，宏观区域框架与地域类型相结合等。地理区划的指标体系涵盖了环境、资源、经济、社会与人口等方面，在经济社会发展中发挥着重要的作用。由于地理学具有跨越自然科学与社会科学的性质，向来以综合性和区域性为特色，以研究人地关系地域系统为核心，注重人地关系地域系统协调发展的综合调控，因此地理区划成为地理学研究的重要方法和手段。

地理区划的思想萌芽可以追溯到 1898 年霍华德的“田园城市”。100 多年来，地理区划经历了萌芽—兴起—繁荣—衰落—复兴等阶段。各种规划理论和社会思潮对地理区划产生了重大影响，相应的地理区划理论也层出不穷。重要的有霍华德的“田园城市”思想、格迪斯的区域规划学说、芒福德的区域整体发展理论等。这三种理论奠定了早期地理区划的地位。同期有影响的规划实践有：1920 年 5 月编制的鲁尔区《区域居民点总体规划》；1921 年前苏联在全国范围内进行的经济区划；1922—1923 年英国当卡斯特编制的煤矿区区域规划和 1929 年美国纽约编制城市区域规划等。这些规划都是以城市为核心，融合周围地区进行整体规划。

“二战”后，以城市为核心的区域规划进入了繁荣发展时期。涌现了 1944 年的大伦敦区域规划；联邦德国的“联邦德国国土整治纲要”与“空间规划”和“区域规划”、法国的罗纳河流域、北阿尔卑斯山区以及濒临大西洋的阿基坦地区的整治、日本的全国性综合开发计划、瑞典斯德哥尔摩综合规划等。这使得工业区位论、中心地理论、增长极理论、聚团原理、点轴开发模式、倒 U 字型理论、生产综合体理论等区域规划理论研究得到了深入广泛的发展。

20 世纪 60 年代，公众参与兴起，人们向往自然，追求平等，新自由主义盛行。由于当时的区域规划观和新自由主义思想相去甚远，世界范围的区域规划一度衰落。20 世纪 80 年代后，各国经济在全球范围内实现了整合，一些超国家的组织逐步兴起。全球经济活动的整合和可持续发展思想的提出使区域规划再次兴盛起来。区域规划的内容、范围、

理论研究、方法技术等方面均发生了巨大的变化。新时期区域规划主要突出了整体协调发展理念、城乡一体化理念、可持续发展理念、以人为本理念。区域规划出现了诸如理性科学规划理论、倡导性规划理论、渐进主义规划理论、新马克思主义规划理论、新人文主义规划理论、实用主义规划理论等一些新理论。我国也在吸收和革新的基础上产生了“三结构一网络”的城镇体系规划理论、全覆盖的全景式市域总体规划、城乡一体化规划理论等。

自 20 世纪 90 年代以来,我国不同类型的区域规划呈现出国土规划的衰变、城镇体系规划的提升、城市区域规划的兴起的态势,但也面临着规划与立法、比较与竞争、集聚与扩散、刚性与弹性、协调与整合、沟通与管治等问题。

2.2 我国地理区划的研究现状

新中国成立后我国区域划分与布局的理论随着经济建设取得很大发展,开展了大范围的自然、农业、经济和生态区划工作,指导了我国区域经济发展规划、产业布局和生态建设。区域发展理论自新中国成立以来主要经历了三个阶段:改革开放以前采用的是区域经济均衡发展理论,重点发展内地,把“三线”地区作为建设的重点,推动了内地的发展,缩小了东西部地区差距,但这是一种低水平的平衡。这一时期的经济区域完全是人为划分,是出于对地方的集中控制,以服从计划的需要或国防战备的需要,计划经济的特征十分明显。

这一时期的区划体现为经济区域与行政区域的统一,各地区缺乏经济的密切联系。从划分经济区域的目的上来看,是出于对地方的集中控制,以服从计划的需要或国防战备的需要,带有明显的计划经济的烙印。从经济区域的内涵来看,这一阶段的经济区域并不是完全意义上的经济区域,而是国家计划执行的基本单元,是国民经济管理在大国条件下的最为方便的选择。

同期进行的全国范围的专业区划主要有综合自然区划和中国综合农业区划。中国科学院于 1956 年成立自然区划工作委员会,并于 1958 年编制了全国综合自然区划。它以光、热、水分、土壤和植被的地域差异为依据,以气候、土壤、植被的地理相关性为基础,根据气候在土壤与植被的反应来观察自然现象的水平地带性规律,并寻求相应的区划方法。中国综合农业区划则根据发展农业的自然条件和社会经济条件的相对一致性;农业生产基本特征和进一步发展方向的相对一致性,农业生产关键问题与建设途径的相对一致性;基本保持县级行政区划界的完整,将全国划分为 10 个一级农业区和 38 个二级农业区,对指导我国农业生产布局发挥了重大作用。

1978 年到 20 世纪 90 年代,我国的经济区划进入了一个新的发展时期。采用的是区域经济非均衡发展理论,在发展战略上实行倾斜的梯度发展战略,以东部沿海地区为开发重点,以此求得中西部地区和东部沿海地区的共同发展,但对区域经济协调发展的重视不够,在一定程度上限制了西部地区的发展,从而拉大了东西部地区间的差距。

20 世纪 90 年代后采用的是区域经济均衡协调发展理论,对西部地区适度倾斜,不再把开发重点单纯集中于东部,中西部的一些地区在具备条件时也会成为区域经济开发的重点,但过分强调经济效益,忽视了一些亟待进行生态保护而不适宜大力发展经济的地

区。服务于国家发展战略,我国先后有众多区划,主要有:行政区划、综合自然区划、综合经济区划、景观区划、综合(地理)区划、国土整治区划、海洋功能区划、生态功能区划等。①行政区划主要划分省、市、县、乡镇等不同层级行政区的行政管辖范围;②自然区划,有划分热带、亚热带、温带、寒温带、寒带等不同气候类型的气候区划,有划分平原、山区、沙漠、海洋、盆地等不同地理类型的地理区划,还有主要根据自然资源和生态环境的主要功能划分的水功能区划和生态功能区划;③经济区划,是依据经济地理学、区域经济学的原理和特定时期国民经济发展的目标、任务,对具有经济活动的关联性、经济发展水平相似、发展阶段和发展方向相近的经济区域进行分区划片,如将全国划分为东部、中部、西部和东北四个经济区域;④综合性区划,近期才陆续出现,是兼顾自然区划和经济区划的综合性较强的区划,如农业区划、海洋功能区划和主体功能区划。进入新世纪后,生态经济、空间经济区划与布局进一步引起人们的关注,樊杰、陈雯等对空间开发功能区划方法进行了探讨,陈家华、毛汉英等对生态经济、空间功能区划的相关问题进行了研究。随着生态经济区划研究的深入,从功能圈思路出发,服务于国家中长期科学规划的新的规划——空间功能区划(布局)研究引起了学界和规划人员的高度重视。

从区划的学术研究方面看,20世纪80年代以前我国受苏联经济区划的影响较深,排斥西方区划理论。较早的著作有《论经济区划》。20世纪80年代以后,陈栋生从横向经济联合的角度,把我国分为东北、黄河流域、长江流域和南方经济区四大区。20世纪80年代末,杨树珍等人编著了《我国经济区划研究》,这是国内第一本系统论述全国经济区划的专著。1992年杨吾扬等借鉴苏联经济区划方法,采取多原则的划分方法划定全国十大经济区。胡序威在有利于理顺地域间的正常经济联系、促进省区间优势互补和分工协作、进行跨省区市的重大的基础设施建设、资源开发和环境整治工程、充分发挥中心城市和经济核心地带的辐射作用、加强对跨省区的经济合作组织或企业集团进行规划指导和宏观调控等5项原则下,将全国组合成六大经济区,包括东北、华北、西北、东中、西南、华南区。这一体系主要照顾到了省区间错综复杂的经济联系,具备较强的可行性。

1990—2000年,表现为以中心城市与其周边经济联系为特征的区划研究。这一时期区划大体可分为以大分工为主的区域划分和以都市圈带动为特征的经济区划两类。这一时期产生了七大经济区方案。该区划按照市场经济规律和经济联系以及地理自然特点,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,逐步形成七个跨省市区的经济区域,包括长江三角洲及沿江地区、环渤海地区、东南沿海地区、西南及华南部分省区、东北地区、中部五省地区、西北地区,对于区域经济的协调发展具有一定的现实意义。都市圈式的经济区划是对原有全国大分工区划模式的突破,运用“增长极”理论,充分发挥其辐射效应。王建、顾朝林等围绕中心城市划分区域或都市圈的区划方法,是区域经济理论中比较有代表性的成果。

2000年以来,主要表现为以开发管制为特征的区域划分研究。以开发管制为特征的区划主要有“经济区划及其区域政策调整研究”、老工业基地、潜在经济发展地区、极端贫困地区、生态环境保护区、重要的农牧业基地等。由中国工程院进行的“经济区划及其区域政策调整研究”综合考虑了一定时期国民经济社会发展的重大任务、战略目标和政策导向等因素,将特定地区划分为六种不同区域发展类型的空间单元。老工业基地研

究则以结构性调整和增加活力为主线。潜在经济发展地区,主要以促进经济增长为主线。少数民族及极端贫困地区主要以社会发展为首要目标,同时兼顾生态环境保护与生态建设的重点区域和重要的农牧业基地。生态环境保护区主要强调控制或限制某些地域和产业发展。农牧业基地则以建设我国农牧产品主要输出地为基本目标。

“十一五”期间,中科院课题组根据影响我国区域发展的自然要素和社会经济要素,针对近年来在国土开发和生产力布局方面出现的问题及实现各类区域可持续发展的要求,划分出三种类型的综合功能区,即综合经济区、重点发展的功能区、生态重点建设类型区。国家发改委国土所课题组也进行了“统筹区域发展研究”,为主体功能区划在全国范围的开展起到了决定性的作用。这一时期也产生了很多全国性部门功能区划成果。如全国海洋功能区划、国家水土流失防治区划、全国生态功能区划等。

2.3 主体功能区划的提出及其含义

改革开放以来,我国经济社会发展取得了巨大成就,但区域发展不协调等问题也日益突现。突出表现在:

资源环境的承载能力受到挑战。我国是一个资源并不富足、而且空间分布非常不平衡的国家。但近年来由于快速的人口增长和粗放式的增长方式,使得我国资源环境问题日益严重。生态环境已经不堪重负,难以支撑人口的不断集聚和产业的持续扩张,难以保证不断增长的人口过上小康生活。许多处在江河源头的区域过度开发不仅对当地自然环境产生严重的破坏,而且对生态环境和经济社会的可持续发展产生严重的威胁。地下水超采带来的地面沉降、过牧引发的草原沙化,山地林地湿地过度开垦产生荒漠化、石漠化和水土流失、渤海和“三河三湖”区域的水污染、西南地区的酸雨、部分大中城市的大气污染和固体废物排放等问题日益危害人类生存环境。青藏高原、干旱和半干旱地区、农牧交错带和喀斯特地区等多种特殊类型的地区,大都是生态脆弱的区域,有些是水土资源严重缺乏的区域,大规模的工业化和城市化使原本脆弱的生态系统雪上加霜。如何既保证国民经济快速稳定地发展,又能使生态脆弱和环境恶化的地区不至于发生崩溃,已经关系着国家和民族的安全。

GDP 引导的经济增长引发国土空间开发的无序和低效能。改革开放以来,随着全球经济一体化进程的日益加快以及社会主义市场经济体制的建立,我国的经济总量位居世界第四,但是,这种快速的经济增长是以高消耗、高排放、高污染、低效益为代价的一种粗放式、掠夺式经济增长。各地方受利益驱动和追求政绩的影响,不顾自身的资源环境承载能力以及在全国经济格局中的分工定位,竞相制定不切实际的发展目标,滥设开发区和盲目推进城市化建设,尤其部分特大型城市“摊大饼”式的扩张,不仅导致地方发展过程中的无序开发和恶性竞争,而且引发地区差距扩大、资源破坏和环境污染等突出问题。同时地区间变相设置各种贸易壁垒和生产要素流动的障碍,市场封锁现象依然存在,严重影响着区域经济一体化进程的推进。

区域差距日益凸显。目前,各区域之间的差距不仅表现在区域间经济总量的差距,更表现在区域间人民的收入水平、公共服务、生活水平的巨大差异。区域间人民所享受的公共服务、生活水平差异日趋加大。区域内城乡之间居民生活水平和公共服务差距进

一步拉大。

传统的区域政策和评价体系长期以来引发很多问题。我们对区域经济发展的评价基本上是按各级行政区划进行的。这虽然有利于调动行政区的积极性,便于区域政策操作,但很容易使对地区发展的评价和区域政策有失客观,从而导致不同发展条件的地区之间盲目攀比。如何按照区域在经济发展中所承担的功能及其定位来构建区域发展格局,改变完全按行政区制定区域政策和评价地区经济发展成效的做法,制定更加细致、更有针对性的政策和评价指标,使区域政策和评价指标真正做到“各得其所”已经引起社会的广泛关注。

传统的空间开发和产业布局以及人口流动政策受到挑战。我国长期以来计划经济体制下以行政区经济为主导,省、市、县等各级政府按照行政辖区进行空间开发和产业布局,形成自成一体、相对独立的产业和经济体系。这种以行政辖区为基本单元的空间开发模式和结构,在计划经济时期出于集中和调动资源的考虑,有其一定的合理性和必要性。但是没有实现经济区划合理布局生产力与地区经济联合的目标,并且由于过分强调形成“各自为战”的地方经济体系,在一定程度上造成了地区经济的封闭性。

以上这些问题的实质是空间开发无序,空间结构失衡,导致地区差距过大,生态环境破坏,资源利用效率的低下。这些严峻的问题已经危及国土安全和长期生存的保障。

正是基于这样一个严峻的现实,2006年3月《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年(2006—2010)规划纲要》根据《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》明确提出了“编制全国主体功能区划规划,明确主体功能区范围、功能定位和区域政策”的任务。要求“根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力三大指标进行综合评价,在评价的基础上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区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区四类主体功能区”,赋予不同区域不同的功能定位。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,实现人口、经济、资源环境以及城乡、区域协调发展。就是要在不同区域逐步形成主体功能清晰、发展导向明确、开发秩序规范、经济发展与人口、资源环境相协调的区域发展格局。主体功能区划是编制主体功能区规划的重要组成部分和基础,也是落实相关区域政策的空间依据。然而,截至目前国外并没有主体功能区划的实践案例,国内在“十一五”规划以后才逐步出现相关研究,目前无论在理论研究与实践均取得了很大进展。

《纲要》中的“主体功能区”不同于在区域经济学中的“功能区”。前者是类型区,而后者则是指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。有学者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则,将特定区域确定为特定主体功能定位类型的一种空间单元与规划区域。主体功能区是超越一般功能和特殊功能基础之上的功能定位,但又不排斥一般功能和特殊功能的存在和发挥。同时,主体功能区可以从不同空间尺度进行划分,既可以有以市、县为基本单元的主体功能区,也可以有以乡、镇为基本单元的主体功能区,取决于空间管理的要求和能力。主体功能区中的“开发”主要是指大规模工业化和城镇化人类活动。总之,主体功能区的概念是首次提出的,其主旨在于服务于特定功能类型区因地制宜地发展和合理空间格局的构建,

明确产业合理规模和布局,引导各种功能要素的合理流动,逐步形成主体功能清晰、发展导向明确、开发秩序规范,经济发展与人口、资源环境相协调的区域发展格局。主体功能区划所形成的四类功能区内涵和定位也比较清楚,目前关于四类功能区比较认同的界定如下:

优化开发区域是指国土开发密度已经较高、资源环境承载能力开始减弱的区域,要改变依靠大量占用土地、大量消耗资源和大量排放污染实现经济较快增长的模式,要着力提高产业的技术水平,化解资源环境“瓶颈”制约,提高增长质量和效益放在首位,提升参与全球分工与竞争的层次,继续成为带动全国经济社会发展的龙头和我国参与经济全球化的核心区域。

重点开发区域是指资源环境承载能力较强、集聚经济和人口条件较好的区域,要充实基础设施,改善投资创业环境,促进产业集群发展,壮大经济规模,增强吸纳资金、技术、产业转移和人口集聚的能力,加快工业化和城市化,承接优化开发区域的产业转移,承接限制开发区域和禁止开发区域的人口转移,增强区域辐射作用,逐步成为支撑今后我国经济发展和聚集人口的重要载体。

限制开发区域是指生态环境脆弱、资源承载能力较弱、大规模集聚经济和人口条件不够好并关系到全国或较大区域范围生态安全的区域。如退耕还林还草地区、天然林保护地区、草原“三化”地区、重要水源保护地区、重要湿地、水资源严重短缺地区、自然灾害频发地区,要坚持保护优先、适度开发、点状发展,因地制宜发展资源环境可承载的特色产业,加强生态修复和环境保护,引导超载人口逐步有序转移,逐步成为全国或区域性的重要生态功能区。根据国家层面的区划结果,目前东北的兴安岭、长白山林地、三江平原湿地等,西北的新疆阿尔泰、青海的三江源等地,内蒙古的部分沙漠化防治区,西南等地的一些干热河谷、喀斯特石漠化防治区,黄土高原水土流失防治区,大别山土壤侵蚀防治区等,都属于限制开发区域。

禁止开发区域是指依法设立的各类自然保护区域,要依据法律法规规定实行强制性保护,控制人为因素对自然生态的干扰,严禁不符合功能定位的开发活动。目前国家级的禁止开发区域主要包括 243 个国家级自然保护区、31 处世界文化自然遗产、187 个国家重点风景名胜区、565 个国家森林公园和 138 个国家地质公园。

主体功能区划是一个包含划分原则、标准、层级、单元、方案等多方面内容的理论和方法体系,主要具有基础性、综合性、主体性、约束性特征、创新性的特征,是协调经济社会发展和人口资源环境的重要载体,是国民经济和社会发展规划、区域规划、城市规划、土地利用规划、环境保护规划、粮食生产规划、人口规划、交通规划等在空间开发和布局方面的基本依据。主体功能区划各单元的区划行为服从上位规划,主体功能区划突破了此前以行政区或东中西等空间区为地域单元定位,有利于行政政策的传递和区域积极性的调动。突破了此前以经济指标衡量区域的发展,实施多元化评价指标,是可持续发展在地域上的体现。因此,主体功能区域是落实科学发展观、实施“五个统筹”、提高宏观调控水平、维护自然生态系统、建设资源节约型和环境友好型社会、促进我国经济社会全面协调可持续发展的重要举措,对促进我国经济社会全面协调可持续发展具有重要意义。

开展主体功能区划分,按照区域主体功能,实现差别化区域政策,既是新时期我国

统筹区域发展、重塑区域发展格局的重大战略举措,也是科学发展观的空间落实。其目的是促进区域可持续发展,以及不同主体功能区协调发展格局的形成。主要的基础理论有:地域分异理论、可持续发展理论、生态经济理论、区域空间结构理论、科学发展观理论、空间差异与关联理论、点—轴—网络渐进开发理论、平衡态空间发展理论、“反规划”理论、空间均衡的理论等。划分主体功能区应该坚持以下基本原则:区域协调发展原则、和谐的原则、内部联系、集中连片和可操作性原则、集约开发原则、行政区域适度突破的原则,按照陆大道院士的观点,还应坚持门户城市主导原则、国家战略资源保障度原则、国家基本食物安全原则等。

推进形成主体功能区是一项长期的艰巨任务,也是一项复杂的系统工程。当前,理论界对主体功能区的研究甚少,有关理论、方法和政策研究严重滞后,远不能适应规划和政策实践的需要。

2.4 主体功能区划研究评述

地理区划,尤其经济地理区划,是从国情出发,根据社会劳动地域分工的规律,对全国国土进行战略性的划分,揭示各地区发展的有利条件和制约因素,指出各地理区专业化发展的方向和产业结构的特点。它是国民经济总体部署的框架,是发展横向经济联合和生产力合理布局的基本依据。通过经济区划可以协调在经济发展过程中总体与局部、目前与长远、人口增长与资源和环境的关系。地理区划是一项复杂的系统工程,涉及自然、技术、经济、社会各个方面。主体功能区划也是一种重要的地域区划手段,是地域区划发展的新阶段。

西方发达国家早在 20 世纪初就把区域发展战略作为加强宏观调控、指导资源优化配置、激发经济增长、促进社会进步和提高国际竞争力的有效手段。我国自改革开放以来才把区域发展战略的研究与制定提到各级政府的议事日程上来,并在全国范围内掀起了一场“战略热潮”。经过长期的理论探索和实践,伴随科学发展观提升到一个新的高度,我国区域发展战略也得到了升华,加之现实问题的迫切需要,最终催生出了主体功能区划的区划理论。

2.4.1 国外的标准区域研究

主体功能区划的概念是我国首先提出的,这是一个重要理论创新。但是,主体功能区划却渊源于西方国家的空间规划思想和实践。主体功能的概念符合当今世界区域经济发展的潮流和一般趋势,是区域规划发展到一定阶段后的产物。

区域规划兴起于 20 世纪 20—40 年代,20 世纪 40 年代至 60 年代末是区域规划的繁荣时期。最具代表性的规划有前苏联的国土规划、大伦敦区域规划、泰晤士河流域整治规划、德国全国性区域规划和联邦德国国土整治纲要等。

20 世纪 70 年代至 80 年代末期,随着可持续发展理念的提出,规划的内容、范围、理论研究、方法技术等方面发生了巨大变化,社会因素和生态因素越来越受到重视,生态最佳化成为了未来区域规划的新方向。如日本的第四次全国综合开发计划、荷兰的第四次空间规划等。20 世纪 80 年代末 90 年代初很多发达国家的规划理论和实践更加重视空