

国土空间规划视域下主体功能区策略研究

罗艳青¹ 王文军²

1. 长沙市规划信息服务中心; 2. 北京佰信蓝图科技股份有限公司

摘要:现阶段,随着我国经济社会的快速发展,国土空间规划和管理任务愈发繁重。如何在国土资源有限的情况下,实现经济、社会、环境的协调发展,已经成为国土空间规划的核心课题。针对此,本文依照文献对比法和理论分析法首先就有关概念进行了论述,其次提出了主体功能区规划对我国空间规划理念的突破,最后以市级国土空间总体规划中主体功能区细化与传导思路进行了探索,以供参考。

关键词:国土空间规划; 主体功能区; 划分; 功能; 措施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.06.005

引言:自改革开放以来,我国在经济建设方面取得了显著的成就,成为世界上最具活力的发展中国家之一。然而,面对快速的经济增长,国土空间规划和管理问题日益凸显,其很大程度上制约了我国经济的可持续发展。在这一背景下,国土空间规划视域下的主体功能区策略研究成为一个重要的课题。主体功能区划分为国土空间规划提供了政策导向和空间框架,有助于实现国土空间的合理利用、科学管理和可持续发展。

一、概述

(一) 国土空间规划

国土空间规划是一种涉及国土资源、环境生态、基础设施、产业发展和城乡建设等方面的综合性、战略性和前瞻性的空间治理和管理手段。国土空间规划的主要任务包括,确定国土空间发展战略和基本原则;制定国土空间保护与开发策略;引导城乡规划与基础设施建设;保护生态环境和提高生态系统服务功能;加强国土空间规划的实施与监管等。

(二) 主体功能区

主体功能区是指根据国家和地区的发展战略、资源禀赋、生态条件和产业布局等因素,划分的具有特定功能定位、发展目标和政策导向的国土空间区域。主体功能区划分旨在优化国土空间的布局,实现经济、社会、环境和资源的协调发展。主体功能区的划分通常包括以下几类:

(1) 优化发展区: 这些区域具有较好的经济基础、资源禀赋和发展潜力,是国家和地区经济发展的重点区域。

(2) 重点发展区: 这些区域具有一定的经济基础和发展潜力,是国家和地区经济发展的支撑区域。

(3) 限制发展区: 这些区域因为资源约束、生态脆弱或环境承载能力有限等原因,需要限制或适度发展。

(4) 禁止开发区: 这些区域具有重要的生态、资源和环境价值,需要严格保护和禁止开发。

(三) 主体功能区与国土空间规划的关系

主体功能区划分和国土空间规划之间存在密切的关系,如下:

(1) 空间布局的指导: 主体功能区划分为国土空间规划提供了空间布局的基本框架,有助于明确国土空间的功能定位、发展目标和政策导向。通过优化发展区、重点发展区、限制发展区和禁止开发区等不同类型的主体功能区,可以实现国土空间布局的合理优化,提高空间利用效率和综合承载能力。

(2) 发展策略的制定: 国土空间规划依据主体功能区的特点和要求,制定相应的发展策略和政策措施。例如,在优化发展区和重点发展区,可以鼓励产业发展和基础设施建设;而在限制发展区和禁止开发区,则需要重点保护生态环境,严格控制开发强度。

(3) 资源环境保护与合理利用: 主体功能区划分有助于实现国土资源的保护和合理利用。通过在禁止开发区和限制发展区实施严格的保护措施,可以保障重要生态系统、自然资源和环境敏感区域的安全。

(4) 协调城乡发展: 主体功能区划分为国土空间规划提供了城乡发展的空间框架。通过合理划分城市群、城镇体系、产业布局和基础设施网络等空间结构,可以实现城乡发展的协调和统筹,提高城乡居民的生活质量和福祉。

二、主体功能区规划对我国空间规划理念的突破

由于主体功能的不同,其在国家或区域中所承担的责任和作用也不相同,因此,其在经济发展、人口集聚和用地等方面的政策导向也有着显著的区别。这一思想在当时成为城市主体功能区域规划中的一项重要思想。其中对开发区和重点开发区进行优化,它是人口、经济集聚的重要区域,而生态功能区的作用是对人口的增长进行控制,并鼓励人口向城市化地区和工业化地区聚集,并保障城市生态功能得以恢复。可以说,“主体功能区”规划是我国国土空间规划思想上的重大突破,也是我国国土空间规划研究的一个新课题,其突破内容如下:

第一,既要重视经济和社会的发展,又要重视环境保护,要根据当地实际情况,最大程度地发挥各个地区的优势,重视生态功能,对生态功能区域进行高度的保护。

第二,所突出的要点包括节约集约的国土空间开发理念,其目的在于全面提升国土空间的利用效率,其中包括土、水以及矿产等资源利用等。一方面,着重从技术指标上对区域的承载力进行分析,也就是对区域资源和环境的承载力进行评价;另一方面,将土地开发与利用的适宜性作为重要指标,对不同地区的适宜性进行分析。最终,以“双评价”结果为依据,对优化、重点、限制、禁止四种类型的主体功能区进行功能定位、发展方向和发展规范。通过正向开发强度、承载能力和反向

的保护程度，确定区域开发的规模。在此基础上，依据“因地制宜”的理念，结合相应理论方法和空间结构规律性，建立一套科学节约型土地利用评价指标体系，最终为区域经济发展提供依据。

第三，着重强调统筹理念，它包含区域之间的统筹和协调发展，它与人口与经济、人口与土地、水资源与产业等之间的关系有关，同时，对经济发展与生态环境的关系，主要大江大河的上下游地区的关系、地上和地下资源的关系等。

第四，“有限”并不意味着“停滞”，“主体功能区”不仅具有“单一”的功能，而且还存在着“主要”和“从属”的协调关系。其中在主体功能区中，每一块土地都要有一定的附加功能。并按照城市核心区域以城市化为主要功能，同时，也要考虑到农业与生态两个方面的作用。在促进主体功能的过程中，注重与生态区和农业区结合，乃至各地区的能源协调。最后，城镇化建设应以保护资源和生态环境为重点，以粮食主产区为重点由此促进其稳定发展^[1]。

三、市级国土空间总体规划中主体功能区细化与传导思路探索

（一）科学构建评价指标体系，全面客观评价镇（乡、街道办）级行政单元的生态、农业及城镇功能水平

（1）合理选择强表征性指标，科学构建评价指标体系

结合当地实际情况，明确构建出科学合理的多层次评价体系，在该体系内，需包括最为基本的主体功能区，如生态、城镇、农业等，并按照其战略要求选择不同的类型、定量指标以及定性指标等，在此基础上，需客观地分析与判断出实际镇（乡、街道办）级行政区的主体功能。

（2）构建包含多个方面指标的评价指标体系

生态功能水平评价指标：

- 重要生态系统保护区域占比。衡量生态保护区在各行政单元的覆盖程度。
- 绿化覆盖率。反映各行政单元的绿化状况。
- 生态敏感区域占比。评价生态脆弱地区在各行政单元的分布情况。
- 生物多样性指数。反映各行政单元生物多样性状况。

农业功能水平评价指标：

- 农业产值占比。衡量农业在各行政单元经济总产值中的贡献程度。
- 耕地面积占比。反映耕地资源在各行政单元的分布情况。
- 农业产业结构优化程度。衡量各行政单元农业产业结构的合理性。
- 农业科技创新能力。评价农业科技水平在各行政单元的发展状况。

城镇功能水平评价指标：

- 城镇化率。衡量各行政单元城市化进程的程度。
- 基础设施完备程度。反映各行政单元基础设施建

设状况。

c. 产业结构优化程度。评价各行政单元产业结构的合理性和优化水平。

d. 社会公共服务水平。衡量各行政单元公共服务设施和服务质量。

（3）采用定性与定量相结合的方法，其功能水平进行评价

收集数据：搜集各镇（乡、街道办）级行政单元相关指标的数据，可以通过政府统计报告、行政数据、遥感数据等途径获取。

数据预处理：对收集到的数据进行预处理，包括数据清洗、缺失值处理、异常值处理等，使数据更符合评价要求。

归一化处理：对各项指标数据进行归一化处理，消除不同指标之间的量纲和数值差异，使得各项指标具有可比性。

确定权重：根据指标在评价体系中的相对重要性，为每个指标分配权重。权重可以通过专家打分法、成分分析（AHP）等方法确定。

综合评分：根据归一化后的数据和指标权重，计算各镇（乡、街道办）级行政单元在生态、农业及城镇功能方面的综合评分。

结果分析：根据计算得到的综合评分，对长沙市各镇（乡、街道办）级行政单元的生态、农业及城镇功能水平进行排序和分析，找出优势和劣势，为政策制定和规划实施提供依据。

政策建议：结合结果分析，提出相应的政策建议，以促进长沙市各镇（乡、街道办）级行政单元在生态、农业及城镇功能方面的可持续发展。

（二）以“双评价”结果、统计资料等多源数据为基础，全面客观评价镇级行政单元（乡、街道办）各类功能水平

（1）以“双评价+土地利用变化情景模拟”来统筹三线划定

结合实际情况进行分析，在受到三条控制线划定意图差异的影响后，需考虑到若双评价无法结合实际情况去支撑有关的三条控制线划定，则需按照双评价+土地利用变化情景模拟的方式，重点将尺度与空间的“双约束”“双评价”结果融入土地利用变化情景模拟中，探讨三大控制线在国土空间的适宜性与资源环境的承载力之间的关系^[2]。

（2）以“双评价+修复单元”来探索生态系统修复

在以双评价生态评价基础上，还需考虑到生态评价的重要性，以及其识别保护、修复等作用，随后按照“双评价+修复单元”结合各个小流域单元内所涉及的生态要素以及生态水文过程，在分析出具体情况、内容后，还需因地制宜地考量到流域上中下游及其不同区域生态保护、修复目标以及有关对策等。

（3）以“双评价+综合防灾”完善全域防灾减灾体系

考虑到传统的综合防灾一般都侧重于城镇化地区区域内，针对农业空间以及农业空间外围的生态环境，其

灾害风险关注意不足，并且以往的防灾减灾研究多以历史灾情数据为基础，缺乏对气候变化背景下国土空间灾害风险演变规律的研究。对此需在“双评价”的基础上，充分利用风险评估与综合防灾的互补性，甄别区域内的资源环境风险与灾害安全风险，划分风险等级，辨识高风险地区，在此可有效弥补传统防灾方面以及灾害风险评价、评估等所出现的不足问题^[3]。

（三）综合运用三种评价方法，充分衔接市级发展战略，落实长沙市两级主体功能定位

（1）科学采用三种评价方法，衔接市级发展战略，划定一级主体功能区方案

所提出的三种评价方法主要包括判别评价、指数评价、聚类分析评价等，在结合这三种评价办法后，还需衔接好市级发展战略，并在此基础上按照城市总体规划方向，合理划定一级主体功能区方案，并保障最终可获得镇（乡）级行政区划的主体功能区规划。

（2）明确三类基础类型，构建六类细分类型，实现南宁市两级主体功能的精准定位

在区域开发过程中，一些区域还处在“发展”与“保护”的不明确状态，其空间利用模式不明确。笔者结合长沙地区实际情况，考虑到长沙市主体功能分类不同目标导向等问题，对此结合区域三类空间的比例以及其构建主体功能分类体系，在此基础上还需合理地解决发展与保护导向由模糊到清晰的递阶问题。其中，长沙市主体功能分区的划分，使其形成了“基类”与“子类”之间的“两层”关系^[4]。

（3）整合乡镇级主体功能，提出单一与复合型功能两种类型，实现南宁市县级主体功能优化整合

在按照三类与六类主体功能的划分类型基础上，还需按照镇级主体功能整合到县级层面，在县级以下的大多数镇级所体现的主体功能的基础上，将其与县级层次的主体功能进行衔接，由此建设出“一元主导区域+复合功能区域”的划分逻辑，即“三元主导区域”即生态、农业和城镇功能。在此过程中，考虑到各个乡镇自身主体功能所呈现的多样化、多元化特点，对此笔者建议可按照复合型功能，将其分为农业与生态；城镇与农业两种。

（四）健全完善配套政策体系，保障主体功能区战略有效实施

（1）强化财政转移支付的导向作用

增加对重点生态功能区和主产区的资金投入。要调整、优化专项支出结构，强化对专项支出的管理，提高一般支出的比重^[5]。

（2）完善差别化的绩效考核评价体系。

城镇化开发地区注重对与高质量发展有关的各项指标的考核；建立健全“以农为本”的绩效评估体系；重点生态功能区要建立生态优先的考核与评估体系。

（3）合理指导建设用地指标配置

在城市中心开发区和城市特色开发区，应采取灵活的用地管理方式，以维持增量开发。在有粮食保障的地区、有农业生产优势的地区，适当增加土地利用的增量。在生态功能区的核心区域，应当以节约建设用地，

提高土地利用效益为目标，鼓励已有土地的土地进行再开发。

（4）加强特别政策区政策细化

针对生态修复重点区、品牌农产品保护区、自由贸易区、战略留白区等特殊政策区，制定不同的政策。加强对重点区域的控制和开发，是对城市主要职能单位和城市总体规划的重要补充^[6]。

（五）建立新模式，实现控制性详细规划数据全周期动态管控

（1）形成全市控规“一张图”

以长沙市为例，依据长沙市自然资源与规划局要求就如何控制性详细规划成果分析问题进行分析，并在此基础上建立出控制性详细规划的全周期动态管控模式，由此实现“审核—拼接—建立数据库—更新”的全过程的留痕，形成全市统一的、动态更新的“一张图”，在一张图上审批人员只需登录“一张图”执行监管信息系统，便可精确地查询到最新的控制性详细规划资料，

（2）上位规划落实情况精细管控

将《控制性详细规划》“一张图”执行监管信息系统纳入《控制性详细规划》调整的业务档案中，并对控制性详细规划调整情况是否满足总体规划要求进行实时监测，助力“总规—控规”的传导管控。

结束语：综上，经过对国土空间规划视域下主体功能区策略的深入研究，本文提出了一系列理论和实践探讨，旨在为我国国土空间规划的制定和实施提供有益的启示和借鉴。然而，我们也要看到，国土空间规划视域下的主体功能区策略研究仍然面临许多挑战和不确定性。在未来的研究中，有必要进一步深化理论探讨，扩大实证分析，丰富政策建议，以期对国土空间规划提供更为全面、细致和有效的支持。

参考文献

[1] 罗彦, 蒋国翔, 陈少杰, 等. 基于“双评价”和主体功能区优化的国土空间规划探索[J]. 城市规划, 2022, 46(1): 7-17, 52.

[2] 解永庆, 张婷, 曾鹏. 省级国土空间规划中主体功能区细化方法初探[J]. 城市规划, 2021, 45(4): 9-15, 23.

[3] 何乐文. 国土空间规划视域下主体功能区战略优化研究[J]. 模型世界, 2022(14): 244-246.

[4] 冉得天. 浅谈国土空间规划体系下主体功能区优化及传导[J]. 中国科技纵横, 2022(4): 163-165.

[5] 毛蒋兴, 黎云莉, 陆西茜, 等. 南宁市国土空间总体规划中主体功能区战略传导路径探索[J]. 规划师, 2021, 37(17): 30-37.

[6] 温晓谔, 刘婷婷, 陶世杰. 基于人文需求的“三生”空间管控策略探讨——以云南省红河州为例[J]. 上海国土资源, 2022, 43(3): 49-54, 85.

作者简介：罗艳青（1989.02-），女，汉族，湖南郴州，硕士研究生，测绘高工，工作方向：政务信息化、GIS应用。

王文军（1988.07-），男，汉族，湖南湘潭，本科，助理工程师，工作方向：规划、测绘。