

# 市级国土空间规划中主体功能区传导作用的思考

杨颖

上海同济城市规划设计研究院有限公司

**摘要：**主体功能区的战略性和配套政策可操作性的长处应在国土空间规划体系中充分传承和体现，但其对国土空间的指引较模糊，国土空间规划改革中提出的用途分区思想与主体功能区划分的思路和目标有一定相似性，二者之间的传导逻辑对于建立可实施、可监管的国土空间规划体系至关重要。本文以嘉兴为例，梳理主体功能区判别思路，提出主体功能区分类方案，并对主体功能区对用途分区和建设用地区资源配置的传导作用进行讨论。

**关键词：**主体功能区；用途分区；政策管理区

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.13.035

## 一、主体功能区定位

中共中央国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中明确指出，“将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现‘多规合一’”。过去由发改委牵头编制的主体功能区规划大多集中在国家和省级层面，主体功能区强调行政单元在高一级区域经济、社会、生态发展中的地位和作用，突出政策配套的可实施性。

随着国土空间规划体系的建立，市级层面的主体功能区规划作为引领市域国土空间总体格局优化的龙头作用逐渐凸显，但目前对于市级主体功能区传导作用的研究较少。吴桐等（2022）提出基于“要素—空间—功能”的主体功能区战略优化框架，强调主体功能区战略是对要素认知、功能权衡、空间格局及其耦合作用的系统研判和综合考量，要从理论层向时间层过渡，为主体功能区优化提供解决方案。沈悦（2021）等提出主体功能区战略通过分区引导、指标控制、清单管控、项目实施等方式实现“落地”。

## 二、主体功能区的传导关系

主体功能区与用途分区、政策管理区之间的传导和落实对于建立一套可操作、可管控的规划管控体系至关重要

用途分区是以地类图斑为边界，明确区域单元主要国土用途构成及准入和禁止的管制规则，突出用途管制的强制性；政策管理区是以事权清晰的管理单元为边界，如国家公园、文物埋藏区等，突出特定区域的管理要求。

笔者认为，主体功能区是具引领作用的战略定位，行政单元内各类用途分区占比和管控要求应充分遵循其主体功能区定位，如重点生态地区内的城镇集中建设区应尽量缩减，重点规划生态保护和生态控制分区。政

策管理区与用途分区的关系较明确，如有矿产开发、文化保护、自然保护地等特殊管理要求，可在用途分区的基础上叠加边界清晰的政策管理区，并提出明确的保护和利用要求，分区的管控要求应严格服从政策管理区要求。

## 三、嘉兴市主体功能区传导作用的探索

### （一）主体功能区类型与划分思路

在国家和省级层面，主体功能区通常划分为优化开发区、重点开发区、禁止开发区和限制开发区（庞国或等，2016）。本文结合主体功能区管控重点以及嘉兴作为城镇开发、生态保护和农业生产功能特色，对开发和保护功能进行细化，并增加海洋功能区，提出符合嘉兴特色的主体功能区体系，如图1所示。考虑到管控政策制定、用地指标考核和监督的实际操作性，主体功能区的划定单元以乡（镇、街道）行政单元为主，有利于规划后续的实施和管控。

城镇化地区中首位战略承载单元为长三角一体化和市域总体战略提出的重点发展地区；基础功能承载单元为城镇发展重点保障区，重在提升县城的服务品质；特色提升单元为生态环境与文旅产业发展现状基础较好的小城镇，重点体现水乡文旅特色发展。农业生产地区根据永久基本农田和高质量耕地的占比分为粮食生产主导单元和城乡融合发展单元；生态保护地区根据水乡湿地和水源地保护的重要性细分为重点生态保护单元和生态功能保障单元；海洋功能区根据海洋生态红线，细分为海洋生态保护单元和海洋开发利用单元。

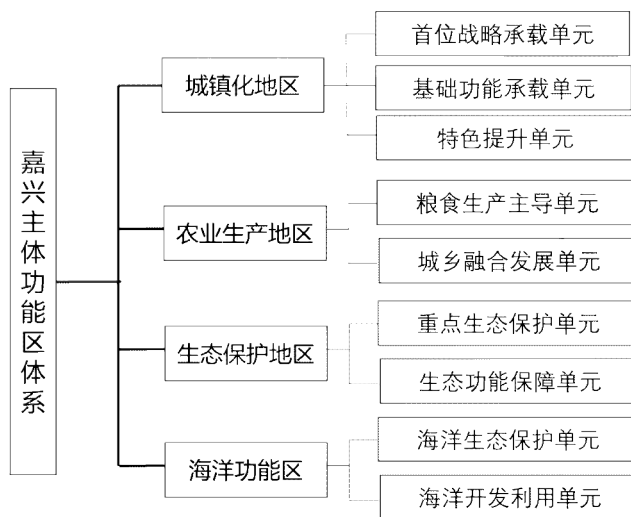


图1 嘉兴市主体功能区体系图

省级国土空间规划中对主体功能区的判别由于地理

范围较广、自然资源与经济人文特征差异较大，一般采用“双评价”与省域战略格局耦合分析得到（李炬霖等，2022）。而市级层面的主体功能区由于地理差异较小，需要更加细致的判定模型，本文采用的评价模型充分结合资源承载力和国土空间开发适应性评价、乡镇绩

效评价模型和市域整体战略格局的综合分析，按照城镇开发功能、农业生产功能和生态保护功能三大类，运用主成分分析法明确31项指标（如表1所示），标准化评分后的最高分初步判定为乡镇的主导功能，再结合双评价和战略格局进行适当修正。

表1 乡镇绩效评价指标表

主导功能	评价指标	主导功能	评价指标	主导功能	评价指标
城镇开发功能	建设用地面积_平方公里	农业生产功能	耕地面积_公顷	生态保护功能	河湖水面面积_公顷
	开发强度_建设用地面积比土地面积		耕地面积占比		河湖水面率
	GDP_万元		园地规模_公顷		森林面积_公顷
	人均GDP_万元每平方公里		永久基本农田面积_公顷		森林覆盖率
	工业企业总产值_万元		设施农业占地面积_公顷		湿地面积_公顷
	规模以上工业企业总产值_万元		通过验收的高标准农田面积_公顷		湿地面积占比
	一般公共预算收入_万元		农作物播种面积_公顷		生态红线面积_公顷
	非农从业人数		平均耕地质量等级_反向指标		生态红线面积占比
	非农从业人员占比		第一产业从业人数		
	户籍人口		第一产业从业人员占比		

(二) 主体功能区与用途分区对应关系

主体功能区与用途分区都是围绕城镇开发、农业生产、生态保护和海洋发展四大类进行划分，区别在于主体功能定位体现的是特定行政区的主导功能，而用途分区是将具备相同管制意图和规则的要素进行归并，在一般情况下是按照地类图斑的边界进行合并。

将嘉兴各乡镇主体功能区定位与市域规划基本分区进行对比分析后发现，各乡镇的主体功能定位与相应二级分区的占比有一定的对应关系，对出现严重偏差的地区可进行双向验证和修改。

城镇化地区的首位战略承载单元和基础功能承载单元，规划用途分区城镇集中建设区占主导，占比为各类最高。仅在首位战略承载单元和基础功能承载单元预留城镇弹性发展区，其他主体功能区不再预留。城镇化地区的特色提升单元重点提高特别用途区占比，保护城镇

空间内的生态涵养、休闲游憩功能。

农业生产地区的粮食生产主导单元主要体现该地区的粮食生产功能，以永久基本农田为主的农田保护区应成为重点规划的功能分区，占比最高。城乡融合发展单元重点体现一二三产协调发展，是村庄建设区和一般农业区集中规划地区。农业生产地区中除大型镇区外，不应出现城镇集中建设区。

生态保护地区的重点生态保护单元是唯一未按照行政边界划分的主体功能单元，主要是由于嘉兴的生态红线范围较小，占乡镇面积小，缺少将整个乡镇划为重点生态保护单元的依据，因此采取生态红线范围即作为重点生态保护单元。规划分区中的生态保护区即为重点生态保护单元。生态功能保障单元是需保留原貌、强化生态保育的地区，因此生态控制区和林业发展区占据最高比例。

主体功能区		规划二级分区	
一级	二级	主导分区 (占比最高)	应避免分区
城镇化地区	首位战略承载单元	城镇集中建设区、城镇弹性发展区	城镇弹性发展区
	基础功能承载单元		
	特色提升单元	城镇集中建设区、特别用途区	
农业生产地区	粮食生产主导单元	农田保护区	生态保护区、 城镇集中建设区 城镇弹性发展区
	一二三产融合发展单元	村庄建设区、 一般农业区	
生态保护地区	重点生态保护单元	生态保护区	农田保护区、 城镇集中建设区、 城镇弹性发展区
	生态功能保障单元	生态控制区、林业发展区	

图2 主体功能区与用途分区对应图

### （三）主体功能区对建设用地资源配置的指引

在主体功能区的指引下，优化建设用地资源配置，非城镇化地区的建设指标向城镇化地区转移，并提出构建一套生态补偿转化机制，在市级建立环保权交易平台，体现发展权益的均等性。

在划定的主体功能区的基础上，建立一套新增建设用地规模的评价体系，包含生态、农业和城镇三方面，

以乡镇为单元的进行评价。生态类评价指标包括近五年森林覆盖提升率、水质达标提升率等，农业类评价指标主要包括近五年复垦量、高标准农田增加量等，城镇类评估指标主要包括近五年建设用地审批量、存量用地供应量等。上述指标可考核各乡镇在生态改善、农田保护、建设用地集约节约利用情况，作为未来新增建设用地指标投放的重要依据。

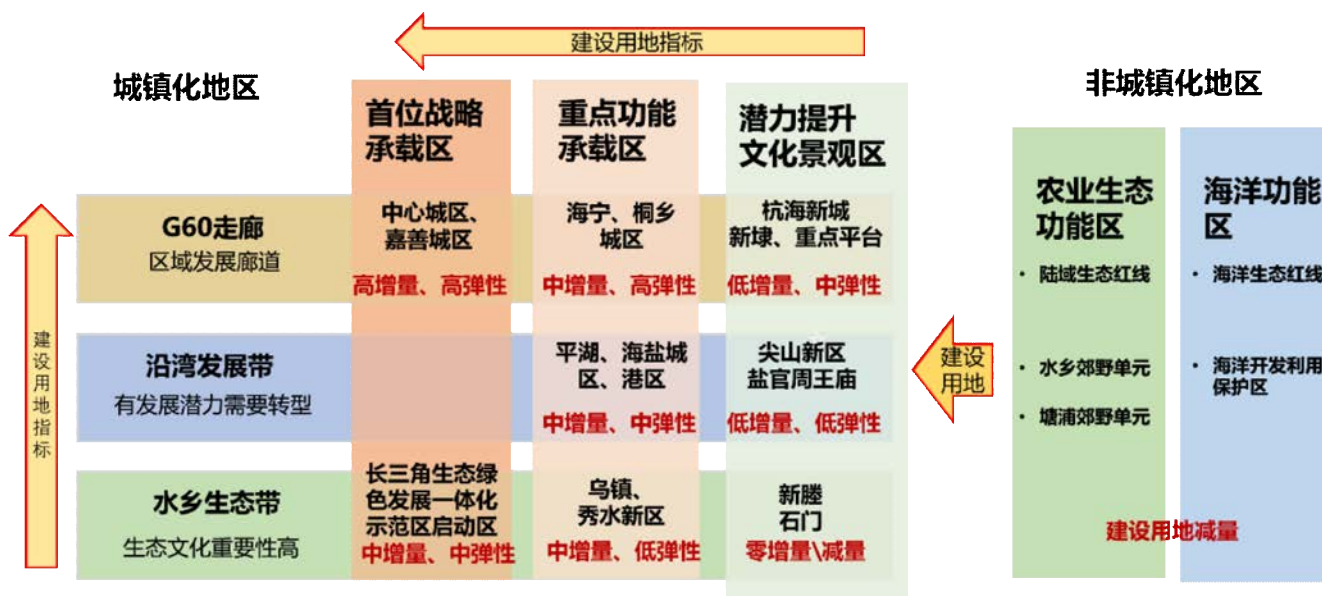


图3 基于主体功能区的建设用地指标配置指引

## 四、结论与讨论

主体功能区的战略性和配套政策可操作性的长处国土空间规划体系中应充分传承和体现，但其对国土空间的指引较模糊，因此主体功能区与空间类要素传导关系的梳理对于建立空间规划实施体系至关重要。本文以嘉兴为例，提出主体功能区与用途分区的对应关系和对建设用地资源配置的指引，但仍存在下列问题有待进一步探讨：

市级国土空间规划按照乡镇为单元确定的主体功能区，在后续配套政策制定的事权和可操作性有待进一步研究。省级政府在宏观政策的制定和执行上有一定的话语权，因此省级层面的主体功能区规划实用性较强，但市级层面可统筹和制定的政策有限，政策如何传导至乡镇一级有待下一步深入研究。

目前初步提出各类主体功能区中主导和应避免的用途分区方案，但对于其中各类分区的具体比例关系、边界衔接等具体问题尚未解决，有待下一步深入研究。

## 参考文献

- [1] 吴桐, 岳文泽, 夏皓轩, 等. 国土空间规划视域下主体功能区战略优化[J]. 经济地理, 2022, 42(2): 11-17.
  - [2] 沈悦, 刘天科, 周璞, 等. 国土空间规划体系下主体功能区优化与传导研究[J]. 国土资源情报, 2021(11): 9-16.
  - [3] 李炬霖, 杨华, 高旭鹏, 等. 面向国土空间规划的省级主体功能区调整优化研究——以陕西省为例[J]. 西北大学学报(自然科学版), 2022, 52(3): 423-432.
  - [4] 庞国戩, 华晨, 李利, 等. 多规融合导向下地级市主体功能区划分研究——以丽水市为例[J]. 西部人居环境学刊, 2016, 31(02): 71-76.
- 作者简介: 杨颖, 女, 1991年3月, 四川成都, 工程师, 注册城乡规划师, 国土空间规划。