

国土空间规划背景下主体功能区战略优化对策研究

田仁芝

贵州地矿测绘院有限公司

摘要：主体功能区优化及传导是实施主体功能区战略的重点，按照开发内容划分，主要包括城市化地区、农产品主产区以及生态功能区。各个层级的区域都具有与之相适应的识别体系，以及相应的清单管控、项目实施传导机理，可促进国土空间规划体系高效实施。鉴于此，文章就国土空间规划体系中主体功能区的优化进行了研究与分析。

关键词：国土空间规划；主体功能区优化；战略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.18.039

引言

虽然我国已成为世界第二大经济体，但在国土空间利用上出现了资源浪费、环境污染和生态退化等问题。新国土空间规划中我们应更加关注国土空间治理问题，加强治理能力建设，创造新的发展模式，在国土空间发展与保护格局下，将主体功能区优化作为主要的指导载体。同时，从2018年开始，主体功能区规划、土地利用规划及城乡规划，将城市与农村的规划进行了统一整合，形成一个系统的国土空间规划，它是新时代的一个重要组成部分，在将地区重大战略和地区协调发展战略、主体功能区战略贯彻落实的过程中，创建城镇化发展战略，构建崭新国土空间布局，提升主体功能区战略。时代的发展与进步下主体功能区战略在一定程度上将社会经济发展观的变化进行了展现，在新时期社会的不断发展中，主体功能区战略须落实不同主体功能区发展政策，做好指导和控制工作，出台切实可行的配套政策并创造新的优化方案和策略。

一、主体功能区划基本原则

（一）依托主体功能区划本底空间，强化资源开拓，实现资源环境承载能力适应性评价，推进生态文明发展理念创新运用。通过科学规划明确主体功能区划环境承载因子以及在凸显生态文明建设理念进程中推动生态环保理念持续发展。

（二）在新时期国土空间规划大环境下，主体功能区划要落地实施，完善科学合理的全国统一国土空间规划，同时为了解决生态红线变化问题，对农业进行了界定，生态空间的功能为各区域能源开发和主体功能区划应用打下基础。

（三）各类主体的功能区划不得重复和交叉使用。由于各区域功能区划在空间上不尽一致，再加上各地空

间开发能力不同，造成主体功能区划保护强度差别很大，因此，要切实促进各类主体空间功能区域不交叉不重叠。

（四）全面覆盖主体功能区划范围势在必行。在国土空间开发利用过程中要以强化保护为前提，以推进提升为重点，以修复整治成效为目标，同时要制定分层规划、逐层辐射的理念，从而保证国土空间规划工作的合理进行。

二、主体功能区战略的实践困境

（一）主体功能判断的科学性不强

当前，主体功能区战略以区域主体功能为判断对象，再选取指标构建体系为判断过程，但在调研和分析中，这里面出现有很多问题，评判不够科学合理，甚至要靠行政决策来评判，时间长了，就有了重政策、轻空的情况。一是区域主体功能评判过程中评价指标体系不够健全，虽有效综合考虑人口、社会和经济多种因素，但过于依赖行政区内部指标统计结果，没有从本质上关注空间规划给地域功能带来的一系列效应。二是对区域主体功能的评判过程忽视，对国土空间的开发和保护以及未建立微观空间评价以支持。三是以统计数据为主要判断标准，但统计数据通常不能适应主体功能的动态变化，造成防控风险加大和国土空间系统性问题，只有从本质上控制各种规律，创建格局和制度，主体功能区战略才会彰显其价值和优势。

（二）主体功能区战略空间治理尺度不够细化

在高质量发展的时代背景下，对国土空间高效率开发与高标准保护有了更加细化的需求。但是，随着行政区划规模的增大，各地区之间的职能差别也日益凸显，“一刀切”地划分行政区划的主要职能将背离地域空间的空间分化，背离了空间多样性、复合性和复杂性的客观事实，必须在有效的空间管理和多功能的复合性中寻找平衡点。特别是经济发达、人类活动密集的区域，城乡界限较为模糊，基于区县的主体功能判定往往存在功能偏差，这也很难对推动区域经济发展，为引导人口集聚高效率发展提供支持。与此相对应，高标准保护以“生态优先，底线思维，构建命运共同体”的生态文明价值观为依据，对农业空间、生态空间结构及规模进行有力、有度、有序地调整和优化提出了更高的要求，主体功能区也需在更为细致的规模内进行划分。

（三）主体功能战略没有得到贯彻落实

在“百年未有之大变局”以及我国发展“不平衡不充分”的大环境下，地区发展已从单纯的资源的单向集聚，变成了多个尺度上的资源与人口要素在地区内部的集中分布，如城市群、都市圈、城市中心等。日益复杂、不确定和动态的空间发展，致使主体功能定位很难体现区域发展多元综合性特点。这就决定了该地区所承载的新型城镇化，现代农业发展和生态环境保护任务同样具有多维性，地区规模越大，内部异质性越强，其主体功能就会被削弱，并最终导致主体功能区有关政策很难准确落地。这一问题与中国空间治理行政结构由来已久密切相关，以往都是发改部门主导决定了不同地区主体功能及管控规则，而真正落地的项目审批则是由原有国土部门承担，两者脱节制约着主体功能区战略^[1]。

三、国土空间规划背景下主体功能区战略优化的策略

（一）空间评价和融合

对空间进行评价分析与整合，是认识其主要作用的必要条件。通过依据各区域的地理特征以及经济社会发展情况，适当筛选并拓展区域智能评价来源。对对象矢量格式与网格格式功能模块开展属性评估，并对属性综合评价结果进行分析，获取综合评价结果并完成以功能模块为核心的信息多层次集成。

（二）加强国土空间规划主体功能区战略

对国土空间规划指标进行分解时，要将主体功能定位作为重要参考依据，划定的永久基本农田、林地的覆盖度，确保各主要职能地区能够实现差别发展，使土地利用制度的各项规定得到落实。确定重点区域的定位，确保国家安全，特别是人口调控、产业集聚、空间开发保护整治，均应事先调查研究，并编制完善计划，以达到科学布局，确保国土开发与保护相协调，促进人与自然和谐相处。参照主体功能区分布情况，在全国范围内，省、市、县三级重要基础设施建设过程中合理组织类型、重要度和工期，加快促进地区经济发展的步伐，保证能与主体功能定位协调一致。

（三）产业合作

为了避免城市功能区产业建设同质化现象，产业转移和贸易是贯穿整个城市五大功能区和谐发展的重点领域。政府有必要积极引导那些和城市区域经济不同的产业，并将其转移到良性的产业功能区。产业基地和产业集群还是地区实现健康产业转移最主要的环节，这么一个过程要求地方政府必须合理配合。有必要对各大功能区产业政策进行调整，使各功能区承接产业转移和企业能同步进行，以此为基础注重区域特色和明确环保要求，把“绿色业务”和“升级业务”设为默认内容，然后再进行产业^[2]。

（四）充分利用多种先进技术

随着大数据、云计算和地理信息系统等先进技术的发展，能够收集到不同空间要素信息，并通过利用3D视觉技术将数据资源完整地表征出来，从而更精确、更高效地避免了在数据处理过程中人为产生的误差。各种音频、视频、图片、地理位置以及网络记录的数据都拥有着对时间敏感和有意义的特性，可以在任何时候对动态的自然资源进行下载和保存，从而可以让用户在任何时候都可以对其进行有效的感知。建设数据库，按照数据统一共同规则，将常用基本土地数据与地理信息系统集成。搭建一个庞大的数据综合管理平台。对于土地、城市、建设、环保、金融等信息部门平台来说，可以随时进行数据查询、甄别、对比和分析，从而提高管理效率。有效衔接还能突破时间与空间的限制，在任何时候都能通过智能手机或者电脑对土地规划任务进行处理，从而提升行政管理效率与水平。

（五）完善落实主体功能区战略的相关配套政策体系

1. 强化财政转移支付的导向作用

我国国土面积广阔，各个区域经济发展，资源分配具有不平衡、不充分等特征。宏观上，应发挥中央财政、省级财政和地方财政等多方力量，特别要加大对农业经济区和生态功能区的经费支持。加快基本公共服务体系健全，提高农村基础设施建设效益，缩小城市与农村基建及公共服务差距。

2. 健全完善的绩效考核评价体系，突出考评体系的差异性

在城市优化区方面，应以工业用地产出效率和科技进步贡献率为关键考核指标。就城市拓展区而言，城镇化建设不能盲目求“快”，同样要注重稳定，做到高速度、高质量发展。在评价的时候，要注意市、县的GDP水平、吸收的农民人数、当地的财力、资源和环境的承受水平。对于农业主产区来说，考核的重点是农业的产量和效益，从这些考评体系中可以看出目前各项工作中的不足之处。绩效考核评价中，以畜牧业产量、粮食蔬果产能、农民收入和城乡基础设施为重点。生态环境保护是我国目前发展中的焦点问题，应以“绿水青山，就是金山银山”为导向，建立能凸显生态功能区特色的绩效考核指标，以生态保护红线为重点，重视生态产品价值，实施产业准入负面清单^[3]。

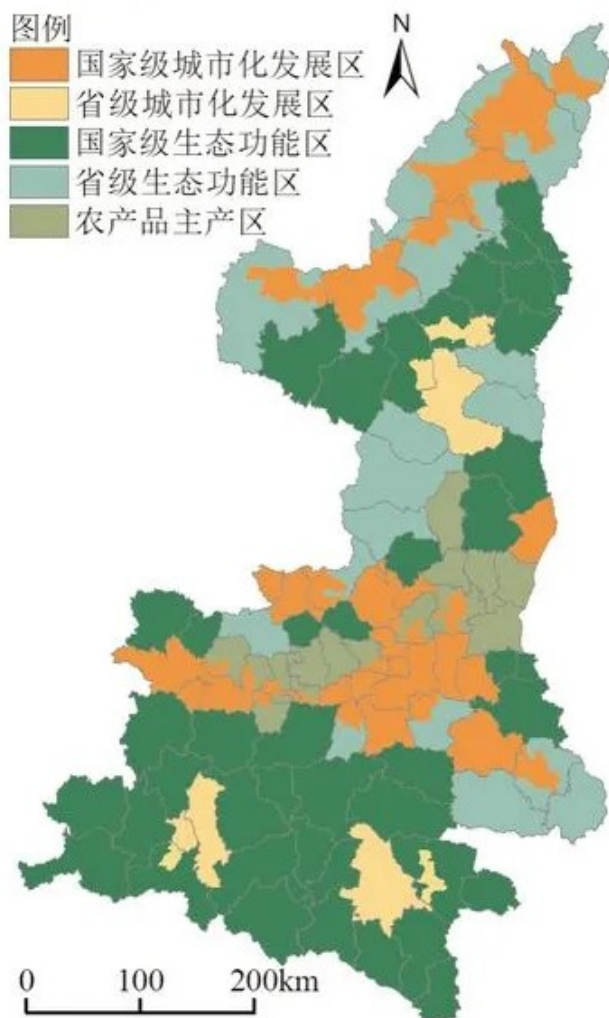
3. 强化财政和产业发展等政策的协同作用

就重点生态功能区而言，应合理布局，凸显农产品生产优势地位，从根本上确保国家粮食安全和人民健康生活。生态建设和生态修复的重大工程均应偏向生态保护区，明确重难点问题，并把着力点集中在荒漠化治

理,促进生物多样性保护、水土流失防治和提高森林覆盖率几个方面。地方财政应加大对农产品主产区财政投入力度,在政策方面给予支持,运用补贴政策、生态补偿机制和激励机制等多制度并行的方式统筹推进主体功能定位规划和发展^[4]。

四、陕西省主体功能区调整和优化

由下图可见:关中平原城市群作为国家重要经济增长极,与国家重要能源化工基地榆林北部地区一起构成国家级城市化发展区,且每个区域性中心城市均为省级城市化发展区优先选择地,农产品主产区多集中连片分布于关中平原城市群以北地区,它包括关中的粮食主产区与渭北的粮果农牧区两部分,涵盖了乾县,礼泉,大荔,合阳的传统农业生产基地;陕南秦巴山区、陕北白于山区、黄河西岸地区生态重要性与生态系统脆弱性比对维持我国生态安全格局起着至关重要的作用,所以,区域基本定位于国家级重点生态功能区,黄土高原黄龙山,子午岭片区和陕北长城沿线风沙区多属省重点生态



陕西省主体功能区调整优化方案

功能区集中分布区。

总体来说:1.陕西省主体功能区划方案经调整优化后受资源环境承载能力制约,农产品主产区1.45万km²,占该省农业生产承载规模最大值的23.85%;城市化发展区面积为506万km²低于城镇建设最大承载规模约441万km²。2.城市化发展区,农产品主产区及重点生态功能区面积分别占全省国土面积24.61%,7.03%及68.37%,且面积比例关系近3:1:9。其中国家级城市化发展区、重点生态功能区国土面积占18.64%和46.26%。3.与2013年发布的《陕西省主体功能区规划》比较,本方案中,除农产品主产区所占面积比例有所缩减外,城市化发展区,重点生态功能区所占面积比例分别上升了8.17%,4.41%,3.77%的变化。4.总体来看,全省国土空间开发保护总格局变化不大,涉及调整优化县34个、乡镇210个、调整优化面积占全省国土面积17.69%。

结语

当前,我国的国土空间规划系统无论是主体职能的策略,还是体制的制定,都处于一个崭新的发展时期。目前,我国很多省份的国土空间规划正在编制过程中,市县级规划正在起草编制,没有上级的理性规划,下一级就很难顺利推进。为促进国土空间规划科学性发展,应深刻理解国家政策的有关内容,在国土空间规划体系中对主体功能区划分体系进行精准定位和辨识。优化细化主体功能区划分与定位,加强主体功能区战略对国土空间规划的影响,完善实施主体功能区战略相关配套政策体系,通过对国土空间、区域等进行合理规划,更好地促进我国经济、生态等各个方面的发展,并满足人民群众对于美好生活追求。

参考文献

- [1]李建峰.山西省主体功能区战略与优化国土空间开发格局[J].建筑·建材·装饰,2019,000(024):127-134.
- [2]魏伟,张睿.基于主体功能区、国土空间规划、三生空间的国土空间优化路径探索[J].城市建筑,2019,016(015):45-51.
- [3]樊杰.主体功能区战略与优化国土空间开发格局[J].中国科学院院刊,2013,028(002):193-206.
- [4]李涛,廖和平,潘卓,李靖,杨伟,潘美含.主体功能区国土空间开发利用效率评估——以重庆市为例[J].经济地理,2015,035(009):157-164.

作者简介:田仁芝(1993-),女,布依族,贵州兴义,本科,助理工程师,主要从事土地规划设计。