

# 地域主体功能区划

## ——理论·方法·实证

朱传耿 马晓冬 编著  
孟召宜 仇方道

科学出版社

北京

## 内 容 简 介

主体功能区建设是我国促进区域统筹协调发展的创新举措,主体功能区划是构建我国有序区域发展格局的重要依据。本书阐释了地域主体功能区划的科学属性、基本特征和理论基础,探讨了地域主体功能区划的方法论,提出了主体功能区划分的基本流程,初步探索了地域主体功能区的区域规划,构建了面向主体功能的区域管治框架,并以徐州、新沂、盐城等为案例,进行主体功能区划的实证研究。通过理论与实践、定性与定量、宏观与微观的有机结合,对主体功能区划理论、方法和实证进行了全面研究,系统阐述了主体功能区思想,促进了我国区域统筹协调发展战略的创新。

本书可作为土地科学、资源环境科学、地理学、景观规划学等相关专业的本科生和研究生的教学用书,也可从事区域管理、城市规划、资源环境等工作的科技工作者和管理人员提供参考。

---

### 图书在版编目(CIP)数据

地域主体功能区划:理论·方法·实证/朱传耿等编著. —北京:科学出版社, 2007

ISBN 978-7-03-019307-0

I.地… II.朱… III. 区域规划-研究-中国 IV. TU982.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 100328 号

---

责任编辑:陈沪铭/责任校对:曾 茹

责任印制:刘 学/封面设计:一 明

**科 学 出 版 社** 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

上海宝山杨中印刷厂 印刷

科学出版社编务公司排版制作

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2007 年 7 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2007 年 7 月第一次印刷 印张:20

印数:1—2 500 字数:459 000

定价:48.00 元

# 序

1949年以来,我国区域发展战略经历了均衡发展、非均衡发展、非均衡协调发展和统筹区域协调发展的演化。其中区域均衡发展战略是在高度集中计划经济体制和短缺经济的国内背景下提出的,以国家投资引导的生产力均衡布局为基本特征;区域非均衡发展战略是在我国经济体制开始从计划经济向市场经济转型的国内形势下产生的,以积极推进东部沿海地区重点开发开放为基本特征;区域非均衡协调发展战略是在我国东中西部发展差距不断拉大的背景下形成的,实施西部大开发、积极推进工业园区建设成为基本特征;统筹区域协调发展战略是在较为成熟的社会主义市场经济体制背景,以及贯彻落实科学发展观和构建和谐社会的新形势下的区域发展战略。党的十六届五中全会提出了我国区域发展总体战略,强调要继续推进西部大开发,振兴东北地区老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展,形成合理的区域发展格局。实施区域发展总体战略,关键是要进一步明确区域发展的战略布局、功能定位、发展重点、政策导向等重大问题,逐步形成主体功能定位清晰、东中西部良性互动、基本公共服务和人民生活水平差距趋向缩小的统筹区域协调发展格局。主体功能区建设是我国促进区域统筹协调发展的创新举措,具有划时代的意义。地域主体功能区划理论是对我国区域发展理论的重大创新,也是践行科学发展观、构建和谐社会、落实统筹区域协调发展战略的重要实践。显然,该书以此为选题十分有意义。

地理区划一直是地理学的经典研究领域。地理学区域学派的奠基人赫特纳(A Hettner)指出,区域就其概念而言是整体的一种不断分解,一种地理区划就是将整体不断地分解成为它的部分,这些部分必然在空间上互相连接,而类型则是可以分散分布的。地域主体功能区划是地理区划发展到新阶段的产物,作为一种新的综合区划,它与传统区划的不同之处在于:从不可贸易的资源和环境容量的“最短板”出发,基于空间开发导向与空间管治一体化,既考虑由地域分异规律而导致的地带性的相对均质的空间划分,又考虑由经济和社会联系而产生的结节辐射功能区的识别,还充分体现国家和地方的区域发展战略的指向,从而弥补了传统地理区划重现状而轻发展、重自然而轻经济、重方案认定轻制度保障的不足。地域主体功能区划将成为我国地理学者开展区域系统研究,以及为地方政府决策提供咨询服务的一个新领域。该书以此为切入点对地域主体功能区划进行探讨十分有价值。

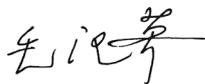
近年来,朱传耿教授、马晓冬博士、孟召宜博士、仇方道博士的研究小组,在先后承担了国家自然科学基金、国家社会科学基金、江苏省社会科学重点基金等有关区域协调发展等方面研究课题的同时,多次接受地方政府的委托,先后主持和参与了徐州市主体功能区划、新沂市主体功能区划、江苏省主体功能区划指标体系、江苏省区域经济理论与实践、盐城市区产业布局规划、宿迁市服务业发展规划等横向研究项目。在理论研究和大量的实践积累中,他们在区域协调发展的理论和方法上不断进行总结和提高。在这部学术专著中,朱传耿教授的研究团队将理论与实践、定性与定量、宏观与微观有机

的结合起来，系统阐述了地域主体功能区划的内涵特征、理论基础、基本方法及实践应用。理论探讨逻辑严谨，方法总结深入浅出，案例剖析鲜活生动。

总体来说，该书具有五个方面的特点：一是明确提出了主体功能区划是科学发展观在统筹区域协调发展中的空间落实和细化。在梳理了我国发展观由平衡发展观—重点发展观—协调发展观—科学发展观演变的背景、特征和效应的基础上，认为主体功能区建设是促进我国区域统筹协调发展的创新举措。二是明确提出了地域主体功能区划的科学属性、特征和理论基础。认为地域主体功能区划是地理区划发展到一定阶段的新的综合区划，具有多元综合性、空间地域性，主体功能性、尺度依赖性、政策管理性等特征，并且指出地域分异理论是地域主体功能区划的重要基础；可持续发展理论是地域主体功能区划的目标追求；生态经济理论是地域主体功能区划的核心理念；区域空间结构理论是主体功能区空间组织的理论支撑。三是探讨了地域主体功能区划的方法论，提出了主体功能区划分基本流程的四个层次，其中基础层面是区域发展基础数据库的构建；关系层面包括评价指标的赋值与量化、评价指标的归并与转换；判别层面主要为主体功能分区的功能类型判别；应用层面包含了地域主体功能分区的聚类分区与功能分区方案的确定等。四是初步探索了地域主体功能区的区域规划。指出地域主体功能区划对传统区域规划的创新主要表现在：规划目标的社会指向性鲜明；突破了行政区开发的禁锢；重构了区域发展的评价体系；强化了规划实施调控过程。五是构建了面向主体功能的区域管治框架。在提出以主体功能区的空间管治实现区域功能再造与格局重构思路的基础上，构建了主体功能区管治的“双层制”体系框架。

应该指出的是，地域主体功能区划的全面推进仍需要在理论、方法和实践等方面进一步探索。一是建议广大地理工作者积极投身于这一新的战略课题研究，把主体功能区划研究作为我国地理学近期研究的重点加以组织和推进。在研究过程中要充分吸收经济学、生态学、管理学、政策学等相关学科的研究成果，这是主体功能区划的高度综合性的特征所要求的。二是建议各级政府部门统一思想、形成共识、合力推进，把推进主体功能区形成作为落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要切入点，避免部门之间相互排斥，或者因理解上的偏颇而未能正确吸纳主体功能区的核心思想。三是建议国家有关部门尽快研究制定主体功能区划的划分规范，以及推进主体功能区形成的政策体系，确保主体功能区的科学构想落到实处，避免因保障政策的不到位而使推进主体功能区进程受阻。

希望朱传耿教授的研究团队进一步深化主体功能区划的理论研究，不断拓展主体功能区划的实践领域，为我国统筹区域协调发展战略创新做出更大的贡献！



2007年3月

于中国科学院地理科学与资源研究所

# 前 言

《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》明确提出了划分主体功能区的要求。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发4类主体功能区。2006年10月11日国务院办公厅发出了《关于开展全国主体功能区划规划编制工作的通知》(国办发[2006]85号),正式启动主体功能区划的编制工作。2007年2月5日,中国地理学会主持召开了“主体功能区划的实践与理论方法研讨会”,许多学者对主体功能区及其区划的基本问题进行了广泛探索。2007年2月15日,胡锦涛总书记在中共中央政治局第39次集体学习会上指出,要加快形成主体功能区,统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用、城镇化格局,明确不同区域的功能定位,优化生产力空间布局,规范空间开发秩序,逐步形成合理的空间开发结构。这标志着主体功能区已成为党和政府,以及学者广泛关注的热点和焦点。

推进主体功能区形成是科学发展观的空间落实。1949年以来,我国发展观随着国内外形势、经济体制和发展阶段的变化而不断演进,先后经历了平衡发展观—重点发展观—协调发展观—科学发展观4个阶段。可以说,我国发展观的演变是解放思想、实事求是、与时俱进的产物,科学发展观是我国发展观演变的新阶段。科学发展观是以人为本、全面协调可持续的发展观,在理念上,要处理好“以人为本”的问题;在统筹发展上,要处理好“全面”的问题;在时间上要处理好“可持续”的问题;在空间上,要处理好“区域协调”问题。同时,科学发展观是马克思主义中国化的新阶段成果,必须用辩证唯物主义的观点去分析。譬如,科学发展观强调“以人为本”,但不能脱离经济发展阶段,因为不同发展阶段的经济支撑能力是不同的;科学发展观强调“全面发展”,但不能没有中心,仍然要以经济建设为中心;科学发展观强调“协调发展”,但并非没有重点,在“五个统筹”中,并不是平均使用力量,协调与统筹都不排斥重点。同时,不同地区协调和统筹的内容和侧重点还有差异。科学发展观强调“可持续发展”,但并不排斥资源型和劳动密集型产业,因为我国是一个发展中的空间差异显著的大国,为了可持续发展就简单排斥资源型和劳动密集型产业肯定是错误的,但要注意节能降耗减排。主体功能区核心理念是,根据资源环境的承载能力、现有国土开发密度和发展潜力,确定哪些区域适宜优化开发和重点开发,哪些区域应当限制开发和禁止开发。不同类型开发地区,要采取不同的开发模式,走不同的发展道路,但都要以人为本,都要实现可持续发展。可见,积极有效地推进我国主体功能区体系的形成是对科学发展观的空间响应,换言之,主体功能区思想是科学发展观空间思想的集中表现。

主体功能区建设是实施统筹区域协调发展战略的新举措。1949年以来,对应发展观的演变,我国区域发展战略也先后经历了区域均衡发展战略—区域非均衡发展战略—区域非均衡协调发展战略—统筹区域协调发展战略的变化。统筹区域协调发展战略是我国区域发展战略演变的新阶段。区域均衡发展战略是在冷战国际背景、高度集中计划经济

体制和短缺经济的国内背景下的空间发展战略,重视东北地区、西部地区,以及进行不同空间尺度的农业区划是其基本特征;区域非均衡发展战略是在和平与发展成为世界主流、经济体制开始从计划经济向市场经济转型的国内形势下的空间发展战略,积极推进沿海开发开放,以及进行不同空间尺度的国土规划和区域规划是其基本特征;区域非均衡协调发展战略是在东欧剧变和苏联解体的国际背景、东中西发展差距不断拉大的国内背景下的空间发展战略,实施西部大开发、积极推进新产业区建设是其基本特征;统筹区域协调发展战略是在和平、发展和合作成为世界主流的国际背景、较为成熟社会主义市场经济体制的制度背景,以及贯彻落实科学发展观和构建和谐社会的新形势下的空间发展战略,同步促进东部率先、中部崛起、西部开发和东北振兴,以及建设主体功能区是其基本特征。尤其是主体功能区建设是我国促进区域科学发展的创新举措,具有划时代的意义。不同区域,由于资源环境承载能力、开发现状和开发潜力不同,它们在全局空间系统中的主体功能应该有所差异,可见主体功能区是对地域分工理论的新贡献,是社会主义市场经济体制下的新地域分工思想。主体功能区建设必将改变那种摇摆不定、忽东忽西的区域发展战略,从而赋予我国区域发展战略全新的内涵。

基于以上认识,本书从评价主体功能区的内涵及特征入手,以“地域主体功能区划的理论基础—地域主体功能区划方法论—面向主体功能的区域规划—主体功能区管治—地域主体功能区划的规划实践”为主线,分12章内容,层层递进、步步深入进行研究。本书第1章总结了我国发展观的演变过程,指出了地域主体功能区划对于我国区域发展理论和区域管理政策方面的创新性;第2章和第3章阐述了主体功能区的概念、类型及地域主体功能区划的内涵、特征及依据等;第4章分析了地域主体功能区划与地理区划的关系,指出了地域主体功能区划对自然区划、经济区划、生态区划等的传承与创新;第5章探讨了地域主体功能区划的理论基础,明确了地域分异理论、可持续发展理论、生态经济理论、区域空间结构理论对地域主体功能区划的理论支撑;第6章构建了地域主体功能区划的方法论,总结了地域主体功能区划的基本方法;第7章探讨了面向主体功能的区域规划,构建了新型区域规划的技术流程,并指出了地域主体功能区划对区域总体规划、区域产业布局规划、区域城镇体系规划、区域基础设施规划等创新之处;第8章阐述了主体功能区管治的内涵、特征、原则、模式、政策以及主体功能区管治中的生态补偿机制;第9、10、11章为本书的实证部分,选择了市域主体功能区划(徐州)、县域主体功能区划(新沂)、面向主体功能的城市产业布局规划(盐城)3个案例,对不同层级的地域主体功能区划在理论和方法上的衔接,以及面向主体功能的产业布局规划的新思路等方面进行了探讨;第12章为总结与讨论,在总结本书主要观点的基础上,提出了要进一步全面推进地域主体功能区划需要处理好的五个关系。

主体功能区是新生事物,很多问题需要研究和探索:①关于主体功能区及主体功能区划的科学基础问题。主体功能区是主体功能区划的结果,主体功能区及主体功能区划的科学基础是什么,这是一个必须尽快解决的问题;②关于全国层面的主体功能区划与地域层面的主体功能区划的区别与联系问题。不同空间尺度的主体功能区划具有不同的特征,地域层面的主体功能区划不能生搬硬套全国层面的主体功能区划的理论与方法,但又不能另起炉灶各搞一套;③关于主体功能区划与地理区划的联系与链接问题。如何充分利用积淀深厚的地理区划的理论、方法和成果来丰富和推进主体功能区划建设,需

要地理学家广泛而深入的参与。决不能排斥地理区划，而应该把主体功能区划看作是科学发展观背景下的新型地理区划，要在地理区划的基础上推进主体功能区划建设；④关于主体功能区的区域规划问题，即新型区域规划问题。主体功能区的区域规划是推进主体功能区建设的基础和前提，其中包含两个方面问题，一是单个主体功能区规划问题，不同类型、不同空间尺度的主体功能区规划理论、方法和路径不同，需要积极探索，二是主体功能区体系规划问题，要解决不同类型、不同空间尺度主体功能区之间的联系问题。如果解决了这一问题，将会为城市体系规划、交通体系规划、生态体系规划提供背景与基础；⑤关于主体功能区建设的经济基础、社会基础和文化基础问题。推进主体功能区建设，一是要面向我国的经济基础，经济支撑能力决定着推进的广度和强度，二是要面向我国的社会基础，社会承受能力决定着推进的力度和维度；三是要面向文化基础，文化认同能力决定着推进的难度和阻力；⑥关于主体功能区建设的体制保障问题。要想把主体功能区建设落到实处，必须在运行体制上措施到位，保障有力。

本书得到了国家自然科学基金(40671053)、江苏省高校“青蓝工程”中青年学术带头人以及优秀青年骨干教师培养基金(QL200505)、江苏省重点学科——区域经济学学科建设基金(61125001)、徐州师范大学拟建博士点学科建设基金(61125002)等联合资助。另外，近年来，朱传耿教授的研究团队先后承担的“徐州市主体功能区划”、“新沂市主体功能区划”、“江苏省主体功能区划指标体系”、“江苏省区域经济理论与实践”、“盐城市区产业布局规划”、“宿迁市服务业发展规划”等研究课题为本书提供了鲜活的案例。本书是一个集体研究的成果，本书撰写的具体分工是：第1章由朱传耿撰写；第2章由孟召宜撰写；第3章由孟召宜、仇方道撰写；第4章由仇方道、朱传耿撰写；第5章由仇方道撰写；第6章由马晓冬撰写；第7章由马晓冬、仇方道撰写；第8章由孟召宜、朱传耿撰写；第9章是《徐州市主体功能区划》研究成果(课题组负责人：朱传耿、马晓冬、赵军，课题组成员：仇方道、孟召宜、张可远、宋曼萍、闫庆武、孔令平、单勇兵等)；第10章是《新沂市主体功能区划》研究成果(课题组负责人：马晓冬、朱传耿，课题组成员：仇方道、孟召宜、孔令平、闫庆武、单勇兵等)；第11章是《盐城市区产业布局规划》研究成果(课题组负责人：马晓冬、朱传耿，课题组成员：仇方道、孟召宜等)；第12章由朱传耿撰写。

本书的撰写得到了中共盐城市委书记赵鹏、盐城市市长李强的大力支持；徐州市副市长李坚，江苏省发展和改革委员会副主任朱晓明、曲福田、处长孙军，盐城市发展和改革委员会主任桂英、副主任于广华、处长齐华、副处长袁永军，新沂市副市长田园、娄可亮，新沂市统计局局长韦林，新沂市发展和改革委员会处长蔡安震等为本书的撰写提供了帮助；感谢徐州师范大学徐放鸣校长、杨亦鸣副校长、韩宝平副校长、安宇处长、沈正平副院长等对本书出版的关心；感谢清华大学顾朝林教授，中国科学院地理科学与资源研究所毛汉英教授、方创琳研究员，江苏省社会科学院张颢瀚副院长等为本书撰写提出了许多有益的建议，尤其是毛汉英教授在百忙之中欣然为本书作序。此外，与南京师范大学地理科学学院陆玉麒教授，中国科学院南京地理与湖泊研究所杨桂山所长、陈雯研究员、马荣华副研究员等的学术交流，开阔了本书的写作思路。徐州师范大学城市与环境学院研究生李志江、王振波、车前进、司绪华、李全林、孙姗姗、陈潇潇、张振兴等参与了资料的收集、处理和文字的校对工作。在此，谨向为本书出版提供帮助的单

位、领导、个人等表示诚挚的谢意！

本书引用了许多学者的研究成果和学术思想，虽然已经有标注和说明，但在主要参考文献中未能一一列出，敬请谅解！虽然我们付出了巨大的努力，但由于时间仓促、水平有限，书中难免存在这样或那样的问题，恳请读者批评指正！

# 目 录

序	
前言	
第 1 章 绪论	1
1.1 1949 年以来我国发展观的演变	1
1.2 我国经济区划及区域规划对发展观演变的响应	3
1.3 地域主体功能区划是科学发展观的空间落实	9
1.4 地域主体功能区划对区域发展理论的贡献	12
1.5 地域主体功能区划对区域管理的创新	14
主要参考文献	16
第 2 章 主体功能区的内涵及类型	17
2.1 主体功能区的内涵	17
2.2 主体功能区的类型	19
主要参考文献	26
第 3 章 地域主体功能区划的内涵及特征	27
3.1 地域主体功能区划的内涵	27
3.2 地域主体功能区划的特征	31
主要参考文献	36
第 4 章 地域主体功能区划与地理区划	37
4.1 地理区划及其类型	37
4.2 地域主体功能区划是地理区划发展的新阶段	46
4.3 地域主体功能区划与地理区划的关系	48
主要参考文献	51
第 5 章 地域主体功能区划的理论基础	52
5.1 地域分异理论	52
5.2 可持续发展理论	58
5.3 生态经济理论	66
5.4 区域空间结构理论	75
主要参考文献	80
第 6 章 地域主体功能区划的方法论	81
6.1 概述	81
6.2 地域主体功能区划的基本方法	84
主要参考文献	108
第 7 章 面向主体功能的区域规划	110
7.1 传统的区域规划	110
7.2 面向主体功能的区域规划	115
7.3 面向主体功能的区域产业布局规划	120

7.4	面向主体功能的区域城镇体系规划	124
7.5	面向主体功能的区域基础设施规划	130
	主要参考文献	132
<b>第 8 章</b>	<b>主体功能区管治</b>	<b>133</b>
8.1	概述	133
8.2	主体功能区管治的内涵与特征	142
8.3	主体功能区管治的原则与模式	145
8.4	主体功能区管治政策	152
8.5	主体功能区管治的财政转移机制	155
	主要参考文献	157
<b>第 9 章</b>	<b>市域主体功能区划研究：以徐州为例</b>	<b>159</b>
9.1	市域空间开发格局的演化及现状特征	159
9.2	市域生态敏感性评价	171
9.3	市域社会经济发展综合潜力评价	195
9.4	市域主体功能区划方案	207
9.5	面向主体功能的市域发展规划	214
9.6	面向主体功能的管治与保障措施	220
	主要参考文献	220
<b>第 10 章</b>	<b>县域主体功能区划研究：以新沂为例</b>	<b>221</b>
10.1	空间开发格局及其演化	221
10.2	生态敏感性评价	226
10.3	经济社会发展综合潜力评价	240
10.4	主体功能区划方案	261
10.5	面向主体功能的发展规划	264
10.6	面向主体功能的管治措施	269
	主要参考文献	270
<b>第 11 章</b>	<b>面向主体功能的产业布局规划：以盐城市区为例</b>	<b>271</b>
11.1	市区产业布局的问题及原因	271
11.2	市区产业发展的背景及战略定位	279
11.3	市区经济与城市发展的产业选择	282
11.4	市区产业发展的主体功能分区	290
11.5	市区产业布局的优化与调整	294
11.6	市区产业布局优化调整的对策与建议	298
	主要参考文献	301
<b>第 12 章</b>	<b>结论与讨论</b>	<b>302</b>
12.1	结论	302
12.2	讨论	305
	主要参考文献	310

# 第 1 章 绪 论

我国“十一五”规划提出,要根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹考虑我国未来人口分布、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、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区,按照主体功能定位调整和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。主体功能区是新时期我国区域发展和区域管理理论的重要创新;是在区域发展中贯彻落实科学发展观的重大战略举措;也是促进统筹区域协调发展的一个新思路;对于缩小区域差距,实现可持续发展,具有重要意义。

## 1.1 1949 年以来我国发展观的演变

发展观是关于发展的本质、目的、内涵和要求的总体看法和根本观点,它对发展的实践有着根本性、全局性的影响。有什么样的发展观就会有怎样的发展道路、发展模式和发展策略。1949 年以来,我国根据不同时期的环境变化、机遇与挑战,先后树立和落实了平衡发展观、重点发展观、协调发展观与科学发展观。这些发展观在不同时期各自发挥了积极作用(表 1.1)。

表 1.1 建国以来我国发展观的演变历程

发展观	平衡发展观	重点发展观	协调发展观	科学发展观	
时段	1949~1978 年	1979~1992 年	1993~2002 年	2003 年至今	
空间布局	内地“三线”建设,实现平衡布局	重点建设东部,梯度推进发展	实施西部大开发,协调区域发展	实施东北再开发,统筹区域发展	
国际环境	背景	“冷战”国际局势,和平发展受到挑战	国际局势趋于和缓,和平发展成为主题	国际局势趋于和缓,和平发展仍是主题	国际局势整体和平,发展仍为时代主题
	挑战	局部冲突不断,地缘环境恶劣	地缘政治日益凸显,经济竞争不断加剧	国际综合竞争明显,不确定性因素增多	国际局势风云变幻,国际竞争日益激烈
	机遇	整体局势平稳,发展环境未失	亚太经济崛起,开放合作加强	加入世贸组织,知识经济兴起	东北亚合作加强,国际产业大调整
国内环境	基础	东部初具工业基础,全国人民士气高涨	工业体系初步建立,社会经济得到发展	经济总量不断增长,市场经济逐步确立	经济持续高速增长,综合国力大幅提升
	挑战	经济基础比较薄弱,民族关系有待调整	经济水平比较落后,社会需求不断高涨	东西差距不断拉大,产业布局亟待调整	社会问题不断增多,各种矛盾亟待统筹
主要措施	投入大量资金,布局工业项目	开发开放东部,投资重点东移	加大西部投资力度,以点带面求发展	坚持“以人为本”,实施“五个统筹”	
效果	成功	适应国防需要,促进内地发展	沿海迅速崛起,国力不断增强	改善西部环境,促进协调发展	统筹区域发展,促进东北“复兴”
	不足	经济效率低下,遗留问题较多	地区差距拉大,环境问题突出	部分地区急于求成,结构调整攀比雷同	

## 1. 平衡发展观(1949~1978年)

1949年新中国成立伊始，面临着严峻的生存考验。从国际背景看，在东西对抗和冷战的时代背景下，西方国家给我国的发展设置了重重障碍。20世纪60年代后同前苏联、东欧国家的经济关系也基本断绝，国际环境更加恶劣；从国内背景看，1949年以前，我国近现代工业的70%主要集中在东部沿海地区，而占全国面积70%的广大中西部地区，工业产值仅占全国的10%左右。在此背景下，“平衡发展观”成为战争与革命时代的必然选择。从20世纪50年代到70年代中期，国家在落后的中西部地区进行大规模的经济开发和建设。平衡发展观的落实，不仅改变生产力极不平衡格局，促进全国经济网络形成和各民族大团结，而且通过充分发挥计划经济优势，最大限度集中有限资源，大力加强“三线”建设，应对了紧张的地缘关系，维系了国家安全。同时，平衡发展观还强调城乡平衡、工农平衡、轻工业与重工业平衡，以及建立相对完整的地区工业体系。虽然“平衡发展观”延缓了全国整体经济发展进程，但是，它也做出了应有的历史贡献，是与当时国情和时代特征相符合的正确选择。

## 2. 重点发展观(1979~1992年)

和平与发展成为这一时代主题，改革开放成为这一时代的主旋律。对外开放是世界各国经济发展的潮流，对内改革是实施对外开放、实现与国外对接的重要前提。在此背景下，依据区域经济非均衡发展规律，我国从1978年党的十一届三中全会开始到20世纪90年代中期，树立和落实了“重点发展观”。对东部沿海地区实行对外开放、政策优惠、投资转移等一系列措施，进行重点发展。兴办深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区，开放14个沿海城市和长江、珠江及闽南3个三角洲地区，继而设立海南经济特区、开发开放浦东及沿江地区。通过点、线、面的结合与推进，我国实现了由南向北、由东到西的梯度推移战略。当然重点发展观也引发了一些负面效应，如区域差距、城乡差距逐渐拉大等。据统计，1980~1995年，中部同东部的相对差距由32.2%扩大到45.5%，扩大幅度达到13.3个百分点；西部同东部的相对差距由44.9%扩大到56.5%，扩大幅度达到11.6个百分点。同时，重点发展观在产业发展上重视主导产业、支柱产业的培育，强调科学分工，不强求形成完整的地区产业体系。

## 3. 协调发展观(1993~2002年)

20世纪90年代初期以来，我国区域经济发展进入新阶段。在市场经济体制逐步确立的背景下，针对东西部发展差距持续拉大的现实，我国又逐渐形成了“协调发展观”。即要按照市场经济规律和经济内在联系及自然地理特点，突破行政界限，在原有经济布局的基础上，以大中城市为核心，以交通运输线路为纽带，逐步形成7个跨省市区的经济区域。各经济区域重点发展符合本地条件的重点和优势产业，避免地区间产业结构趋同，促进区域经济在更高层次上向前发展。尤其是通过实施西部大开发，加大对中西部的投资力度，逐步缩小地区发展差距，促进区域协调发展。譬如，国家从1995年开始实行财政转移支持制度，其中90%以上都给了中西部地区。与此同时，东部地区通过技术转让、人员培训、补偿贸易、合资经营、合作开发等多种形式，对中西部地区进行对口

支援。协调发展观的贯彻和落实，虽然时间不长，却取得令人瞩目的巨大成就。

#### 4. 科学发展观(2003 年至今)

21 世纪初，随着我国进入全面建设小康社会的新阶段，一些不协调的问题和矛盾也日益暴露出来。突出表现为城乡差距、地区差距、居民收入差距持续扩大，就业和社会保障压力增加，教育、文化、卫生等社会事业发展滞后，人口增长、经济发展同生态环境、自然资源的矛盾加剧等。党的十六届三中全会，立足新的阶段与问题，根据新的形势与任务，明确提出了“以人为本，全面、协调、可持续”的科学发展观。以人为本，就是要把人的利益作为一切工作的出发点和落脚点，不断满足人的多方面需求和促进人的全面发展；全面发展，就是要以经济建设为中心，全面推进经济、政治、文化建设，实现经济发展和社会全面进步；协调发展，就是要统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，推进经济、政治、文化建设的各个环节、各个方面相协调；可持续发展，就是要促进人与自然的和谐，实现经济发展与人口、资源、环境相协调，坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，保证永续发展。科学发展观的提出，适应了全面建设小康社会的需要，是着眼于把握发展规律、丰富发展内涵、创新发展观念、开拓发展思路、破解发展难题而提出来的。

## 1.2 我国经济区划及区域规划对发展观演变的响应

### 1.2.1 对平衡发展观的响应

1949~1978 年在平衡发展观的指导下，我国经济地理学者为满足国民经济均衡发展的需要，广泛参与了地区综合考察、农业区划等工作。

#### 1. 地区综合考察

20 世纪五六十年代，我国大规模的工业化建设和经济发展刚刚起步，对各地的资源情况和开发建设条件尚不清楚。客观上要求对“家底”作全面的了解。针对这种情况，中国科学院先后组织了甘肃、青海、宁夏、内蒙古、四川、云南、新疆等地的科学考察以及黑龙江流域的综合考察，并在对各区域自然资源与自然条件基本特征与数量、质量调查的基础上，提出自然资源合理开发利用与保护的科学方案。

#### 2. 农业区划

1955 年，受农业部委托，由周立三主持，组织经济地理学者编写了《中国农业区划初步意见》，将全国划分为 6 个农业地带和 16 个农业区。与此同时，邓静中等编写的《中国农业区划方法论》，对我国农业区划进行了比较系统的理论与方法探讨。1962 年又为农业部编制了《全国农业现状区划(草案)》。此后，周立三又主持编制了《江苏省农业区划》。同时，全国经济地理工作者广泛参与了全国各地区的农业区划工作。除江苏省以外，在四川、广东、黑龙江、山西、湖北等省的农业区划中经济地理工作者也起到了重

要的作用。

### 3. 工业布局与规划

20世纪50年代以当时的“156”项目为中心的工业建设,有相当一部分工厂是以联合选厂的形式确定厂址的,经济地理工作者参与了部分工作;到20世纪50年代中后期,结合西北地区的综合考察,进行了钢铁工业和能源工业布局研究。1963~1964年,受华北局计委的委托,开展了华北地区工业布局的调查研究,完成了钢铁、化肥、纺织等工业部门布局、电厂燃料基地选择、煤炭合理运输,以及工业城市用水、中小城市发展条件分析等。十年动乱中,在十分困难的情况下,开展了山东、辽宁、安徽、河北等地工业基地规划的调查研究。20世纪60年代中期至70年代初,国家发展的主要任务以“三线”建设为中心,发展重工业,农业“以粮为纲”。经济地理研究主要是围绕“三线”建设的工业选厂定点和以工业为主的区域规划展开的,同时农业区划及其研究工作继续进行。20世纪70年代末,经济恢复,大量引进成套项目,发展以港口和铁路为主的基础设施。期间经济地理工作者围绕重点地区的区域规划开展研究。

## 1.2.2 对重点发展观的响应

20世纪70年代末至90年代初,顺应改革开放的实际,我国发展观由平衡发展观转向重点发展观。国土开发及区域发展问题成为我国重大的社会经济问题,并成为各级政府决策的重点。

### 1. 区域规划与区域发展战略

20世纪80年代中后期至90年代初期,伴随重点发展观的落实、社会主义市场经济体制的逐步建立,以及地方经济自主权的扩大,我国区域经济的垂直依赖明显弱化,区域之间横向联系迅速扩展,于是各区域纷纷把发挥区域优势、促进产业结构与布局合理化、全面提高资源配置效率等作为区域经济发展的目标,区域经济的发展进程明显加快。由于各区域都拥有强烈的赶超意识、挑战心理以及对后发优势的盲目自信,忽视区域经济发展的客观规律,期望区域都能够超常规、跳跃式发展,结果造成了区际经济摩擦不断、地域分工体系不健全、区域产业结构趋同、经济技术的梯度推进迟缓、区域市场开放程度不高、地区商品封锁和垄断现象较重、地方保护下的诸侯经济普遍盛行等问题。大量出现的区域发展问题,既成为国家决策和整个社会都非常关注的重大问题之一,也成为我国经济地理学者关注的“热点”与“焦点”。经济地理学者开展了大量的地区发展战略和地区经济发展规划的研究和实践。

### 2. 国土开发与规划

20世纪70年代末至80年代初,我国政府提出开展国土规划,实施国土整治的战略任务。经济地理学在国土开发规划中获得了巨大的发展。国土整治所涉及的资源合理开发和有效利用,大规模改造自然工程的可行性论证与后效预测,地区建设和生产力的总体布局,各项生产和生活基础设施的合理安排,以及不同地域范围环境的综合治理和保

护等问题。归根结底是要理顺人与自然的关系，使人口、资源、环境协调发展。这正是地理学研究的中心目标。中国科学院地理研究所经济地理学者参加了国家计委组织“京津唐地区国土开发与整治规划”和《中国国土总体规划纲要》的研究与编写。广东、吉林、上海、南京、湖北等地的经济地理学者参与了广东省、松花湖地区、荆州地区、库尔勒地区等的国土规划。这些规划工作密切了经济地理学者与政府机构的联系。

### 1.2.3 对协调发展观的响应

20 世纪 90 年代，由于地区间经济差距扩大、区域摩擦加剧、经济高速发展的非持续性等问题的凸显，促使发展观由重点发展观，转变为协调发展观。因应协调发展观的落实，规划研究也开始转向。

#### 1. 区域发展差异与区域可持续发展研究

20 世纪 90 年代的区域发展不平衡问题引起政府学者的广泛关注。经济地理学者主要从不同空间尺度，研究区域差异扩大的机制、预警、调控等。其中，陆大道、薛凤旋主持的《中国区域发展报告》，引起中央领导的重视和学术界的好评。

近年来，部分经济地理学者开始探讨可持续发展理论与实践问题，尤其是区域可持续发展的影响因素、指标体系、优化模型与实现路径等，发表了若干区域性的研究报告和理论上的探讨论文与著作，在国内已有较大的影响。

#### 2. 企业空间组织与新产业区研究

随着企业在我国市场经济中主体地位的确立，20 世纪 80 年代以来，国际学术界出现的新产业区研究，被很快介绍到国内，并结合中国的乡村工业区和高新技术产业区进行了较为深入的探讨。20 世纪 90 年代从经济地理角度研究企业空间组织颇为活跃，学者们主要从农村工业企业、国有企业、高新技术企业、外国投资企业等方面展开了规范分析与实证研究。

### 1.2.4 对科学发展观的响应

坚持以人为本，是科学发展观的本质与核心；全面、协调、可持续发展是科学发展观的主要内容，其中，全面发展是指各方面都要发展，是对发展的“横向”和“广度”的强调；可持续发展是指要保持发展的持久性、连续性和可再生性，是对发展的“纵向”和“深度”的强调；协调发展是指各方面的发展要相互适应，要统筹兼顾好发展的“横向”与“纵向”、“广度”与“深度”的辩证关系。可见，科学发展观必将影响我国经济区划及区域规划的研究趋势。

#### 1. 以人为本：人文与社会因素的深化研究

“以人为本”是科学发展观的核心，要正确理解其基本内涵：一是以人的根本利益为目标，在任何情况下，都不能偏离这个目标；二是人的全面发展，在国民经济发展过

程中，促进人的全面发展是根本要求；三是全体人受益，不管是当期还是未来。当然，对以人为本的理解，要注意与经济发展阶段相适应，不能超越支撑能力。

经济地理学对“以人为本”思想的响应路径是：①要高度重视人文与社会因素的深化研究。区位、自然、人口、技术、人文与社会、政策等，是影响经济发展与布局的主要因素。长期以来，经济地理学者对自然、区位、人口、技术、政策等因素分析，给予了足够重视，但忽视了人文与社会因素的研究。事实上，人文与社会因素，既是经济发展与布局的结果，也是影响经济发展与布局的条件。看上去，它们似乎是“软”因素，但是，其作用机理更为复杂，影响效应更为明显，体现“以人为本”要求也更为显著。所以要重视人文与社会因素的深化研究。②要加强就业问题研究。就业问题是我国当前与未来最难解决但又必须面对的问题，可以说，妥善解决城乡就业难题，是最大的“以人为本”。经济地理学要加强就业问题研究，把就业同人口的流动与迁移，同产业结构调整与转移，同流动空间与城乡整合，同市场化进程与体制创新等紧密结合起来，要力争建立起符合中国国情、具有中国特色的就业地理学。③要加强城乡社区的系统研究。科学发展观讲的社会各方面的可持续发展，其中包括人的全面发展。而社区不仅是人的居住场所，也是人发展的重要环境。城乡社区是影响城乡经济发展的社会细胞组织，城乡社区建设从深层次上作用于城乡经济发展。社区经济是以服务为主的经济，可以容纳大量人口就业，是社会安定的重要保证，也是提高居民生活质量的重要途径。但是，长期以来，我国地理学界对城乡社区研究没有给予足够的重视。目前，我国城乡社区普遍存在着社区服务体系不完善、社区居民无安全感、社区文化建设缺乏、社区文明与民主程度低，这与“以人为本”的要求是格格不入的。要重视与加强城乡社区的运行机制、民主进程、服务经济、文化建设、安全保障的过程与格局研究，要根据不同的社区类型，探索社区系统运行与整合，促进城乡社区的良性循环。

## 2. 全面发展：宏观与微观相结合的综合研究

我们认为，对全面发展的理解要注意两点：一是全面发展并非“面面俱到”。由于社会分工和人的占有欲望的片面性，一切数量上和广度上的占有式发展事实上是不切实际的幻想。因此，全面发展只能是相对的，是人类与个体全面发展的统一。针对于个体的全面发展，应该是“一般发展”与“特殊发展”的统一，是个体有独特性的全面发展。二是全面发展不能没有中心。全面发展的过程，应该是一个不断发展和进步的过程。而且这个过程体现为阶段性，在不同阶段，既要强调全面，也要强调重点。没有中心的全面发展，或没有全面发展的重点发展，都是与全面发展的要求相违背的。

经济地理学对“全面发展”的贯彻，要从以下三方面入手：①宏观视角与微观视角相结合。长期以来，我国经济地理学一直从区域和产业角度致力于宏观层面的空间布局规律研究，而忽视在产业布局 and 区域经济发展过程中起重要作用的微观单元，即企业的研究。20世纪60~90年代，由于深受世界政治与经济格局的影响，对经济地理学的研究一直存在着两种路径：一是社会主义国家的，适用于计划经济体制，从宏观(产业和区域)入手进行研究的路径；二是西方资本主义国家的，适用于市场经济体制，从微观(企业)入手进行研究的路径。20世纪90年代以来，市场经济浪潮席卷全球，这一变化促使企业在更大的空间范围甚至全球空间范围内从事生产和经营活动。从微观视角，研究企业

的空间组织已成为新经济地理学的重要特征。从宏观视角与微观视角相结合角度,研究区域、产业与企业的空间整合与融合,是全面发展对经济地理学研究提出的新要求,这对丰富经济地理学理论必将起到添砖加瓦的作用。②宏观尺度与微观尺度相结合。从经济地理学实证研究的空间尺度看,历来存在两种传统:一是宏观尺度的传统,探讨世界、全国、大区级空间尺度的经济条件、经济结构、空间组织的特征与规律;二是微观尺度的传统,对小区域空间尺度进行多要素、全向度、动态与综合研究。从满足全面发展的要求看,必须将宏观尺度的研究与微观尺度的研究有机地结合起来。既要进行宏观尺度指导下的微观尺度研究,也要进行微观尺度基础上的宏观尺度研究。③按照“扬长补短”原则,充实经济地理学的研究内容。全面发展需要全面研究作支撑,经济地理学要按照“扬长补短”原则,服务于全面发展。从“补短”角度看,近期要加强对生产性服务业、“三农”问题(包括农业政策与农业系统、农民增收、农村劳动力转移、农村人口及其变化等)、欠发达地区、老工业基地等的经济地理学研究。

### 3. 协调发展:“五个统筹”的经济地理研究

协调发展是科学发展观的关键所在,必须正确把握协调发展的内涵:一是协调发展是一种介于均衡与非均衡之间的发展状态。协调发展既不同于均衡发展,也不同于非均衡发展。因为均衡发展是一种机械式的全面发展,一味追求公平,不讲究效益;非均衡发展是一种机械式的重点发展,一味追求效益,不讲究公平。而协调发展是一种介于二者之间的发展状态,既追求公平,也讲究效益。二是协调发展是一种促进系统优化的发展。从系统论的角度看,协调发展是子系统之间相互联系、相互作用而形成的良性循环状态,系统的整体功能最优,整体功能远大于子系统功能的简单相加。三是协调发展目标要通过统筹兼顾来实现。科学发展观的协调目标不可能通过系统的自组织形成,而要通过统筹兼顾才能得以实现。所谓统筹兼顾,就是总揽全局,科学筹划,协调矛盾,兼顾各方。

经济地理学对“协调发展”的落实,主要体现在“五个统筹”的研究方面:①“统筹城乡发展”的经济地理研究。统筹城乡发展,是我国政府在正确把握新阶段经济社会发展的新趋势、新矛盾、新挑战、新机遇和遵循经济社会发展规律的基础上提出的,具有极强的时代性、创新性和针对性,以及重要的战略意义。我国已进入了工业化的中期发展阶段,城市正成为区域经济的增长极,城市化对经济社会发展的作用越来越大,城乡关系、工农关系越来越密切,统筹城乡发展显得更加紧迫,也更有条件。要强化统筹城乡发展的经济地理研究,为加快推进城乡一体化进程,尽快形成城市与农村相互促进、农业与工业联动、经济与社会协调发展的格局做出贡献。②“统筹区域发展”的经济地理研究。在社会主义市场经济条件下,要通过统筹区域(包括区内、区际)资源,打破空间阻隔、地方壁垒,有序推进区域经济一体化进程。具体地说:要集聚产业群,推进产业布局一体化;要加快共同市场建设,推进区域市场一体化;要加强统一规划,推进基础设施建设一体化;要加强区际联合,推进环境保护一体化;要统筹管理,推进社会信息一体化。经济地理学要围绕这五个方面,加强对统筹区域发展的研究。③“统筹经济社会发展”的经济地理研究。改革开放以来,虽然我国经济发展取得了辉煌成就,但是经济与社会不协调的问题愈益突出,具体表现为:经济增长与社会事业发展相对失衡;

经济增长与收入分配相对失衡；经济增长与扩大就业相对失衡；经济增长与人的全面发展相对失衡；经济增长与体制创新相对失衡。经济地理学要充分发挥区域性、综合性、长远性和战略性的优势，统筹兼顾，探索妥善解决这五个失衡的路径。④“统筹人与自然和谐发展”的经济地理研究。由于人地关系地域系统是地理研究的核心问题之一，因此在统筹人与自然和谐发展方面，地理学具有学科优势。人具有三个双重属性，即：既具有自然属性，也具有社会属性；既是生产者，也是消费者；既是建设者，也是破坏者。一切社会、经济、文化、生态问题，归根结底都与这三个双重属性有关系。人与自然之间的关系，本质上是人的这三个双重属性与自然的互动。可见，经济地理学在统筹人与自然和谐发展方面可以大有作为。⑤“统筹国内发展和对外开放”的经济地理研究。国家经济发展是开放的，要在全方位开放中，统筹利用好国内、国外两个市场、两种资源，充分利用国外的智力、技术、管理、体制等优势，推进国内的技术进步、产业升级、经济发展与社会进步，推进区域经济合作。经济地理学要围绕上述内容，探索其空间格局及其动态变化特征。

#### 4. 可持续发展：新型国土规划与主体功能区划研究

据联合国世界环境与发展委员会发表的《我们共同的未来》报告，可持续发展既是“满足当代人的需要，又不损害后代人满足其需求能力的发展”。可见，可持续发展作为一种崭新的发展理念，在时间上，它体现了当期利益与长远利益的和谐统一，既不能只顾眼前，也不能过于超前；在空间上，它体现着整体利益与局部利益的和谐统一；在文化上，它体现着工具理性与价值理性的和谐统一。

20世纪90年代以来，在可持续发展研究方面已取得了丰硕成果。经济地理学对“可持续发展”的深化研究，主要体现在以下三个方面：①编制可持续发展国土综合整治规划。为了正确引导不同地区的可持续发展方向，考虑到不同地区的区情实际，应当编制可持续发展国土综合整治规划，统筹考虑全国资源、环境与发展状况，对全国范围内的人口流动、生产力布局、产业结构调整、城市建设、能源和资源有效利用以及环境保护分出轻重缓急，做出科学合理安排，为实现国家长治久安和可持续发展奠定基础。②编制基于主体功能区划的新型区域规划。在社会主义市场经济体制逐步完善的情况下，必须摒弃以往那种按照行政区界、政府操纵、计划调控、重视产业布局的刚性规划，转向以区域资源环境承载力、现有开发密度、未来的发展潜力划分的主体功能区的区域规划，从而确定优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域等主体功能区，把经济中心、城镇体系、产业聚集区、基础设施以及生态功能等落实到具体的功能空间；在更大的空间范围内，整合利用资源与统筹区域发展；要制订基于市场主体作用的区域分类管治规划，采取战略规划、战术规划相结合的方式；要强化区域规划的法律保障，必须严格按照法律规定的实施步骤和操作程序进行新型区域规划的实施。③加强城市与区域循环经济规划的研究。新型工业化道路是在发展中解决环境问题的一条根本途径。实施新型工业化就必须发展循环经济，循环经济呈现“资源—产品—再生资源”的循环发展模式，与传统经济呈现的“资源—产品—废物”线型增长模式有本质不同。经济地理学要探讨生态工业区的规划、建设与运行机制，要研究以生态链为纽带的城市与区域循环经济规划模式。

## 1.3 地域主体功能区划是科学发展观的空间落实

功能区是按区域分工和协调发展的原则划定的具有某种主体功能的规划区域。在全国国土空间结构上，一般可以划分为经济区、农业区、生态区等；在单个城市空间结构上，可以划分为居住区、工业区、商业区、旅游休闲区、自然保护区等。所谓主体功能区是指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，将特定区域确定为特定主体功能类型的一种空间单元。

中国国土辽阔，各地区资源环境和经济社会发展差异较大。要促进区域协调发展，应该贯彻“区别对待、分类指导”的思想。作为国家区域调控的地域单元，主体功能区的作用主要是解决人与自然的和谐发展问题。主体功能区是由主体功能区划得来的，划分主体功能区是国家实施可持续发展战略，实现空间统筹协调发展的重大战略部署。

主体功能区划是指依据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑生态功能和经济社会发展方向，从区域空间开发适宜性的角度，将区域划分为具有特定主体功能定位的不同空间单元的过程。地域主体功能区划既是新时期我国编制空间规划、优化空间布局的重要基础，也是协调经济社会发展和人口、资源、环境的重要载体。可以说，深入开展地域主体功能区划，加快主体功能区建设，对于落实科学发展观及加快和谐社会建设有着重要的意义。

### 1. 明确目标方向，促进和谐发展

主体功能区的提出，有利于明确区域发展目标和发展方向，有力促进区域协调发展。如我国的长江三角洲地区，作为我国重要的经济核心区，从资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力来看，长江三角洲地区应为优化开发区，在“十一五”期间，乃至更长时间内，长三角地区必须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，把提高增长质量和效益放在首位，大力提升参与全球分工与竞争的层次，只有如此，才能继续成为全国经济社会发展的龙头和我国参与经济全球化的主体区域。

同时，主体功能区建设有利于缩小区域发展差距，体现以人为本谋发展的理念。区域协调发展，最终是要缩小人民生活水平差距，而不是 GDP 的差距。构建以主体功能区为基础的区域开发格局，跳出了追求缩小经济总量差距的思维定势，弱化了 GDP 对于政绩考评的唯一性和重要性，纠正了 GDP 的片面性和追求 GDP 的盲目性。在充分考虑资源环境承载力的基础上，致力于逐步缩小区域间人均 GDP、人均收入、人均公共服务和生活水平的差异，力求使全体人民享有小康社会幸福生活，使城乡和不同区域人民都获得大体均等的就业、住房和教育机会，享有大体相当的公共服务、生活环境和生活水平。主体功能区体现了全面贯彻科学发展观，以人为本的发展理念。

### 2. 强化生态保护，促进持续发展

主体功能区内要求在依据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局。它一方面注重发展潜力，另一方面强调

资源环境承载能力，强调在发挥主观能动性的同时，应尊重自然规律，统筹人与自然的和谐发展。我国区域之间的资源环境承载能力和发展潜力差异较大，主体功能区打破所有区域都要加大经济开发力度的思维定势。在全国范围内，有些区域要大规模地推进工业化和城镇化，承担发展经济、集聚人口的功能，支撑全国经济的持续发展；有些区域的生态环境十分脆弱，并不适合大规模地集聚经济，应承担保护生态环境的功能，对于这些区域，“发展”的含义不是做大经济总量，而是保护自然生态。只有如此，才能既遵循经济规律，又遵循自然规律，实现又好又快的发展。主体功能区的提出，将从意识上改变传统发展理念，引领持续发展；从确定发展目标和约束发展过程上，促进持续发展。

首先，主体功能区体现尊重自然谋发展的理念。主体功能区理念的提出，最为重要的意义在于对地方官员的行政行为产生一个导向作用，给地方一个明确的信号，即经济发展不能只考虑 GDP，不注意环境承载。也可以说是向“惟 GDP 主义”正式宣战。

其次，加强主体功能区建设，有利于提高我国的资源环境承载能力，促进各区域可持续发展。区域的资源环境承载能力是划分主体功能区的主要依据，进行主体功能区划后，不同的主体功能区只能从事与自身的资源环境承载能力相适应的经济活动，这就从根本上避免了资源环境的过度开发，有利于促进区域的可持续发展。

最后，“十一五”时期，国家将对优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区实施区别化的区域政策，同时利用区别化评价指标引导这四类主体功能区建设，使生态保护更具约束力。通过地域主体功能区的提出与划分，在明确主体功能的同时，对于发展方向以及具体的人口、城镇、产业布局都加以限制。在优化开发区和重点开发区大规模推进工业化和城镇化进程，限制开发区和禁止开发区作为生态环境敏感、脆弱地带，将得到依法强制性保护。限制开发区和禁止开发区的设立，不仅是一种发展理念上的飞跃，而且将严格控制人为因素对限制、禁止开发区的自然生态干扰，具有很具体、很强烈的约束力，从而促进人与自然的协调和可持续发展。

### 3. 实现科学考评，促进政策创新

长期以来，在我国区域经济发展和区域经济管理，政策模糊，缺乏目标针对性和较强的约束性是区域经济发展无序的一个重要原因。新时期，必须用严格的考核机制来保证规划落到实处，保证科学发展观落到实处。我国不同区域的资源环境承载能力不同，集聚经济和人口的能力不同，发展的内涵和要求也应不同，对不同主体功能区的评价内容和重点也应不同。地域主体功能区内要求制定更具针对性的、差别化的区域政策和绩效评价指标。因此，主体功能区的提出不仅改变了完全按行政区制定区域政策和绩效评价的思想方法，积极推动我国的制度创新与政策创新，而且使区域政策和绩效评价指标更加科学，区域协调发展更有保障。

首先，“十一五”规划纲要提出，对四大主体功能区实行分类管理的区域政策，在财政政策、投资政策、产业政策、土地政策、人口管理政策等方面实行区别对待。与之对应的绩效评价和政绩考核体系也不同。具体而言，对优化开发区，要强化经济结构、资源消耗、自主创新等评价，弱化经济增长的评价；对重点开发区，要综合评价经济增长、质量效益、工业化和城镇化水平等；对限制开发区，要突出生态环境保护等评价，

弱化经济增长、工业化和城镇化水平的评价；对禁止开发区，主要评价生态环境保护。划分主体功能区，可以更有针对性地进行区域调整和区域指导。对地方政府的评价标准、土地政策等也可以区别对待，防止“一刀切”现象。主体功能区的提出，使得政绩考评更有针对性、更具科学性。

其次，主体功能区的提出，有利于促进产业政策与区域政策相结合，实现产业政策区域化和区域政策产业化。主体功能区划确定了不同主体功能区经济活动的主要内容和产业选择的基本方向。各级地方政府只能在自己所处的功能区所界定的经济活动内容和产业选择的基本方向的框架内，进行招商引资和产业选择，从而实现产业政策区域化和区域政策产业化。

#### 4. 促进区域合作，强化协调发展

长期以来，我国区域经济发展中一直存在竞争过度、合作不足的问题，导致行政壁垒重重，“诸侯经济”盛行，区域经济大战此起彼伏。地域主体功能区体现突破行政区谋发展的理念。地域主体功能区的提出，为全面布局与地方自主、整体产业规划与地方现实之间找到最佳的平衡点，并通过区域性政策引导各地在各自的功能范围内发展，可有效防止重复建设，强化区域合作。过去，我国的区域合作主要立足于社会经济进行地域分工，强调地域毗邻、文化相近、产业互补或产业链的联系，这种合作主要是一种垂直分工，具有一定的不平等性。而主体功能区强调立足于主体功能的互补性，强调不是行政性的“拉郎配”，而是立足于市场经济基础上的自愿、主动、平等的合作。建立在主体功能区基础上的区域合作，不仅使得区域合作方向更明确，而且使合作的方式多样、合作的基础深化、合作的主体多元。

首先，地域主体功能区有利于资源整合，构建合理的地域分工体系。对国土进行主体功能区划，这本身就是一种区域分工。在主体功能区划的同时，规定了不同主体功能区经济活动和产业选择范围，这是区域分工的再次体现。其目的就是要引导人口等生产要素有序流动，引导产业有序转移，这不仅有利于资源整合，而且有利于产业结构在国土范围内的优化升级。其次，四大主体功能区的划分，旨在推动地方管理经济理念的转变，让其意识到不能单纯以行政区来塑造地方的经济结构，而要根据区域经济特点实现协同效应，联合发展。可见，主体功能区有利于突破行政束缚，促进区域合作。

#### 5. 促进格局重构，加快科学发展

20世纪五六十年代，我国提出七大经济区和十大经济区的划分，“七五”规划时期提出了东中西三大经济地带的划分。1999年出台西部大开发战略，2002年提出振兴东北老工业基地战略，2004年提出中部崛起战略。随着这些战略的实施，我国区域划分由“三分法”变为“四分法”，即东部、中部、西部、东北四大板块。目前，东部地区继续率先发展，西部大开发渐入佳境，东北地区等老工业基地振兴开局良好，中部地区崛起恰逢其时，全国呈现出从以往东部地区“单极突进”向四大区域“多轮驱动”转变的新局面。同时通过谋求东西互动，共同繁荣，使我国区域协调发展进入了新的里程。

一方面，四大板块大致刻画出了我国经济发展东高西低的典型特征和基本格局，对于我国的宏观调控和宏观谋划具有重要的意义。另一方面，四大板块体现我国宏观格局，

主要是战略层面的考虑与设想，因此比较宏观，使得政策的可执行性受到限制，带有一定的局限性。“十一五”规划纲要提出，各地区要根据资源环境承载能力和发展潜力，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。随着不同的区域政策的推行，逐渐打破现有经济布局的平衡，构建以主体功能区为基础的区域开发新格局。可见，主体功能区建设与四大板块调控，共同促进我国未来区域统筹协调发展。

未来几十年，我国将进入工业化、城镇化加速发展时期。在这种与经济结构调整相伴的空间结构急剧变动的历史时期，我国区域发展将面临着更大的压力和挑战。主体功能区强调区域发展立足资源环境承载力和发展潜力，谋划发展方向，确定发展重点。通过主体功能区的划分，主动引导经济布局、人口分布与资源环境相适应，协调好地域空间有限性与需求无限性的矛盾。主体功能区强调在市场经济条件下，通过空间规划、空间管治谋求全面协调可持续发展的思维取向和执政理念改变了过于追求短期发展成效的观念，这是贯彻科学发展观的空间落实，是促进区域协调发展和可持续发展的重要战略举措。

## 1.4 地域主体功能区划对区域发展理论的贡献

主体功能区的提出丰富了我国区域发展理论，它更加具体地指出区域之间存在哪些“非均衡”，这些“非均衡”区域各有什么特点，如何因势利导地推动其发展，同时也为这些“非均衡”区域的协调发展提出了新思路。此外，主体功能区的提出使我国区域发展理论与可持续发展战略更加紧密地结合起来。

### 1. 区域发展的定位更加科学

我国传统的区域发展理念基本都是以行政区或东中西等空间区为地域单元定位和谋发展的，这样做虽然有利于行政政策的传递和区域积极性的调动，但是对区域的定位不够客观，也容易引起区域间的盲目攀比。同一行政区或空间区内的不同区域的主体功能可能并不相同，而对它们的定位却相同，为其制定的发展政策和措施也相同，这样显然不利于各区域的发展。

主体功能区的提出促使对区域的定位更加明确、客观。它是根据区域的资源环境承载能力和发展潜力划定的，分优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区，针对不同的区域给予不同的定位，在不同的区域实施不同的环境保护政策和经济发展政策，各区域的发展不应再遵循笼统的行政政策和措施，突破了传统的以行政区或空间区为地域单元谋发展的理念，确定了区域的主体功能是社会的、经济的，还是生态的，从而有利于区域因地制宜地发展。

### 2. 衡量区域发展的指标更加多元化

我国传统区域发展理论多是以经济指标来衡量区域发展的，这主要是因为长期坚持以经济建设为中心来促进各区域的发展，虽然也注意到区域的生态效益和社会效益，但是经济效益却一直是关注的焦点。因此，在衡量区域的发展水平时，更多的考虑是它的

经济发展水平，它为 GDP 所作的贡献，甚至不惜牺牲社会环境和生态环境来盲目地发展经济，这样做显然是得不偿失的。

主体功能区的提出为衡量区域发展提供了多元化的指标，不再以经济总量作为衡量区域发展水平的唯一指标，结合社会指标和生态指标等，对区域的衡量更加多元化、科学化。它清楚地说明不同区域的主体功能是不同的，区域的主体功能可以是经济方面的，也可以是社会方面的或生态方面的。对于那些以生态功能或社会功能为主体功能的区域，就不能再用经济指标去衡量，而应该采用与其相对应的社会指标或生态指标更加科学地去衡量，进而有利于制定更有效的政策和措施，促进区域的全面健康发展。

### 3. 促进区域发展理论与可持续发展战略更好的结合

我国有相当一部分国土生态环境脆弱，并且对全国和较大区域范围生态环境具有重大影响，这些地区亟待进行生态环境保护；另外，我国是世界四大历史文明古国之一，又是一个多民族国家，有许多社会文化环境需要保护。在这样的区域，如果笼统地提以经济建设为中心，大力发展经济，大规模实现工业化、城市化，显然是会破坏生态环境和社会环境的，也是与可持续发展战略相违背的。《中国 21 世纪议程》明确提出的可持续发展总体战略包括社会可持续发展、经济可持续发展和生态可持续发展三个方面。

主体功能区，明确地指出区域的主体功能有三种，除了经济功能以外，还有社会功能和生态功能，相应地，区域也分为四种类型。对于限制开发区域和禁止开发区域不应该大力发展经济。在限制开发区域，应该重点加强生态环境保护；在禁止开发区域，依法实行强制性保护。这种分类是完全符合可持续发展战略的，有利于区域的环境保护。因此，主体功能区的提出更好地解决了发展经济和保护生态环境谁更优先的问题，这是可持续发展战略在地域上的体现，也为区域发展理论与可持续发展战略更好的结合做出了巨大的贡献。

### 4. 为统筹区域协调发展提供了新思路

根据区域的环境承载能力和发展潜力，不同区域的主体功能不同，但是区域内的人们却是既需要经济的发展，也需要社会的进步，还需要生态环境的改善。一个区域的主体功能只有一种，不能同时满足人们多方面的需求。因此，要想使人们的生活水平整体提高，就必须加强不同主体功能区之间的分工与合作，实现区域间的互惠共赢。

主体功能区给各个区域提出了分工：优化开发区域应该把提高经济增长质量和效益放在首位，着力推动产业结构升级，提高参与国际竞争的层次，成为带动全国经济社会发展的龙头和参与全球竞争的主体；重点开发区域应该增强吸纳资金、技术、产业转移和人口集聚的能力，加快工业化和城镇化步伐，逐步成为支撑我国未来经济发展和聚集人口的空间载体；限制开发区域应该重点加强生态环境保护，因地制宜发展可承载的特色产业，引导人口自愿平稳有序转移，不断强化区域的生态功能；禁止开发区域应该依据法律法规规定，实行强制性保护，严禁不符合主体功能定位的任何开发和建设活动。有分工就必然有合作。主体功能区的提出，有利于促进区域间的分工与合作，使全国成为一个相互联系、相互依赖的整体；也有利于缩小区域间的差异，使各区域协调发展。由此，它为统筹区域协调发展提供了新思路。

## 1.5 地域主体功能区划对区域管理的创新

国家“十一五”规划纲要不仅对四大主体功能区进行了明确的划分，而且从国民经济整体出发，根据各主体功能区的自然因素、产业结构特点和经济技术基础等条件，将国家管理政策的纵向目标因地制宜地进行区域分解和落实，提出了针对各类主体功能区进行分类管理的区域政策，以保证主体功能区发挥功能，保证国家总体布局与规划管理的实施，并指导各主体功能区的经济发展和布局方向，实现资源空间配置结构的优化组合，以促进国民经济的整体发展。依据主体功能区分类管理的区域政策，可以看出主体功能区对区域管理创新的影响主要体现在：

### 1. 区域管理空间范围重构

地域主体功能区划突破传统行政区划局限，推进了统筹区域协调发展。主体功能区的划分，推动了地方管理经济理念的转变，不能以行政区来塑造地方的经济结构，突破了以行政区的刚性约束和政府统治为要义的行政区行政的缺失，因应了市场化、工业化和现代化进程的大势所趋，强化了区域管理的“广度”和“深度”。主体功能区的管理是以区内共同问题和事务为价值导向，而非以行政区的切割为出发点，因而摒弃了传统的“内向型行政”，奉行“主体功能区行政”，把大量跨行政区的“外溢性”问题纳入自身的管理范围，引导区域的科学发展。

主体功能区的划分有利于在区内建立以城市为中心的开放式、竞争型的区域统一市场，然后构成全国共同市场，实现区域内部的整合，协调区际关系，促进全国统一市场的发育和完善。首先，主体功能区的划分打破了行政性垄断和地区封锁，突破了不合理的地域分工界限，建立起城乡市场互通、各地区之间物流畅通的区域共同市场，加强区域市场之间的协调，最终走向统一市场；其次，主体功能区的划分使地方政府从微观经济活动中撤离，减少了对企业的不必要的行政干预，为企业走向区域市场创造条件，在区域市场内实现生产要素的自由流动和资源的优化配置；最后，主体功能区内各个地方政府根据本功能区的市场化进程，共同制定出有效的区域市场交易规则，完善区域市场竞争秩序。所以，主体功能区的划分，有助于深化区域行政管理体制的改革，促进功能区内跨行政区、跨行政层级的不同政府之间，吸纳非政府公共组织参与，经交叠、嵌套而形成的多中心、自主治理的合作机制的建立，诸如地方政府之间的对话与协商机制、地方政府间的经济与社会合作项目和运行管理机制、跨行政区的经济社会发展问题平衡与协调机制、超越地方行政力量和地方利益之上的整体规划与决策机制，以及地方政府利益冲突的解决机制等。

### 2. 区域管理观念转向

地域主体功能区划由注重经济转向注重社会和人的需求，强调人的全面发展。主体功能区的划分培植了区域管理的创新观念，使区域管理不仅是讨论经济变量的问题，而且是探寻并满足经济总量扩大背后隐藏的更深层次的社会和人的需求。按主体功能区构建区域发展格局并实施分类管理的区域政策，使协调发展的实质落实到“人”，使区域

管理体现了“一切为了人”的思想和要求。我国区域之间的资源环境承载能力和发展潜力差异较大，特别是相当一部分国土的生态环境十分脆弱，并不适合大规模地集聚经济，大规模地推进工业化和城镇化。在全国范围内，有些区域要承担发展经济、集聚人口的功能，支撑全国经济的持续发展；而有些区域要承担保护生态环境的功能。我们一方面继续支持经济的发展，另一方面，树立人口流动的理念，促使这些生态环境脆弱、经济发展潜力不大的地区的人口实现逐步转移。主体功能区的划分淡化了单一对 GDP 增长数量和增长速度的追求，强化并注重人与自然的和谐，强调实现地区间、城乡间居民在物质文化生活领域和发展保障条件上的人均差距逐步缩小；实现区域内的公平与效率；实现社会结构的优化，特别是城乡之间、社会阶层之间以及区域之间各种利益的协调；强调社会经济成果为不同区域的成员所分享。注重人口、资源、环境、发展四位一体的总协调，注重物质文明、政治文明和精神文明建设的整体推进，并把这一切最终落实到人民生活质量的持续提高上来。

### 3. 区域管理模式多元化

地域主体功能区划促进产业政策与区域政策相结合，形成合理地域分工体系。主体功能区的划分确定了不同功能区的经济活动内容和产业选择范围，规定了各级地方政府在各自功能区所界定的经济活动内容和产业选择的基本方向及框架内进行规划和产业选择，扬长避短，发挥各自优势，使国家产业布局能够依据各功能区条件在全局地域空间上不同程度地展开，使得各主体功能区经济能够在优势互补的基础上协调发展。这样国家产业政策就具体化为区域产业政策，避免了区域管理模式的趋同，以达到最佳的社会经济效益。

主体功能区的划分有利于资源整合，构建合理的地域分工体系。对国土进行主体功能区划，这本身就是一种区域分工，引导了生产要素的有序流动和产业的有序转移，有利于产业结构在国土范围内的优化升级。例如，优化开发区域是我国的经济发达区，重点要发展高新技术产业，积极开拓海外市场，同时逐步转移和扩散一些档次较低的一般加工工业，特别是高耗能的加工工业，不断提升产业结构层次，跻身国际分工行列，参与国际竞争和交换。重点开发区域则依靠国家倾斜的财政税收政策大力改善投资环境，使潜在的资源优势、劳动力价格低廉优势、市场需求优势显性化，增强区域内企业的市场竞争能力，大力发展和接受优化开发区域转移的传统产业、劳动密集型产业及一般加工工业，特别是具有资源优势的重化工业和轻纺工业，适当延伸产业链，提高加工深度和技术水平，以其相对充裕的劳动力要素参与全国的区域产业分工。

### 4. 区域管理评价指标科学化

地域主体功能区划将资源与环境纳入区域管理的评价体系，提升区域评价的针对性。我国不同区域的资源环境承载能力不同，集聚经济和人口的能力不同，发展的内涵和要求也应不同，对不同区域管理的评价内容和重点也应不同。主体功能区的划分，改革了现行的以 GDP 为基础指标的传统区域管理评价体系，将自然资源与环境纳入区域经济管理核算体系，在确定各省(区、市)发展水平时采用多个指标，从社会、经济等各个方面反映地区发展水平，并依据不同区域资源环境承载力的不同，集聚产业和人口能力的不同，制定出更有针对性的、差别化的区域政策，从根本上避免资源的过度开发，有利

于促进区域的可持续发展。

优化开发区域，要积极提高产业的技术水平，加强对其空间开发的指导与协调，限制低水平的盲目开发和占地多、污染大、耗能高产业的发展，保留必要的绿色空间；重点开发区域，要充实基础设施，国家要在一定时期集中力量支持其改善发展环境，在市场机制的作用下，引导经济和人口到这些区域相对集中，为生态环境脆弱地区和自然保护区的人口转移腾出空间。优化开发区和重点开发区要以经济发展的情况作为区域管理的评价重点。限制开发区域，要通过开发活动进行必要的引导和调控来促进人口平稳有序地转移出去，要调整和完善城镇布局，注重生态保护。如草地退化严重地区，应加快退耕还草和撂荒地种草的步伐，恢复草地植被，要通过法制建设禁止毁草开荒和其他人为因素破坏草地植被；水资源严重短缺地区，要严格控制人口和高耗水产业的过度增长，适度控制城市规模的扩展，避免继续超采地下水导致地面沉降，积极开展人工增雨作业，分类治理结构性缺水地区等；禁止开发区域，则要通过法律法规对依法设立的资源、动物、文物等保护区以及风景名胜区等实施强制性保护。严禁各类不符合自然保护区功能定位的开发建设活动，开发以自然为基础的旅游业，逐步引导人口实现跨行政区的转移。限制开发区和禁止开发区要以生态环境保护的情况作为评价区域管理质量的重点。按不同主体功能区类型，构建区域发展格局，制定相应的评价指标，使地区评价更具有针对性，为区域发展方向的确，产业结构的优化升级提供了决策依据。

把主体功能的完成情况作为干部政绩考核重要内容，有利于建立科学的干部考核制度。“十一五”规划纲要对四大主体功能区管理的绩效评价和政绩考核体系都做出了具体要求：对优化开发区域，要强化经济结构、资源消耗、自主创新等评价，弱化经济增长的评价；对重点开展区域，要综合评价经济增长、质量效益、工业化和城镇化水平等；对限制开发区域，要突出生态环境保护等评价，弱化经济增长、工业化和城镇化水平的评价；对禁止开发区域，主要评价生态环境保护。由此，把政策和考评界定得一清二楚，享受了相应的政策，就必须接受相应的考核。用行之有效的手段，综合考核各地党政干部履行职责的情况，将发展过程中的资源消耗、环境损失和环境效益纳入经济发展的评价体系，做到考核经济和社会发展并举；考核硬环境建设和软环境营造并举；考核当前发展和可持续发展并举；考核经济总量增长和群众得到的实惠情况并举。所以，把主体功能的完成情况作为干部政绩考核的重要内容，有助于建立一个涵盖经济发展、生态环境、资源消耗、社会就业、社会公平等在内的综合性指标体系。

## 主要参考文献

- 陈潇潇, 朱传耿. 2006. 试论主体功能区对我国区域管理的影响. 经济问题探索, (12): 21~25
- 孙姗姗, 朱传耿. 2006. 论主体功能区对我国区域发展理论的创新. 现代经济探讨, (9): 73~76
- 杨秋宝. 2000. 宏观区域经济发展战略 50 年: 从平衡发展到非均衡协调发展的转换. 中共中央党校学报, (2): 42~48
- 张深溪. 2003. 从均衡发展 to 非均衡协调发展的战略转变. 学习论坛, (6): 14~17
- 朱传耿, 仇方道, 渠爱雪. 2004. 试论我国经济地理学对发展观演变的响应. 经济地理, 24(6): 733~737
- 朱传耿, 沈正平, 孟召宜. 2005. 科学发展观与人文地理学研究新进展. 北京: 科学出版社
- 庄国波. 2006. 政绩成本意识的缺失及其负效应. 理论参考, (7): 48~50

## 第 2 章 主体功能区的内涵及类型

“十一五”乃至更长时期内，主体功能区建设将既是我国区域发展中的重要内容，也是我国区域经济发展格局重塑的重要手段。因此，深入理解主体功能区的 basic 内涵，充分把握主体功能区的精神实质，全面分析主体功能区的类型特征，对于我国主体功能区建设的健康开展有着重要的意义。

### 2.1 主体功能区的内涵

#### 2.1.1 主体功能区的提出

##### 1. 背景

改革开放以来，我国工业化、城镇化、市场化、国际化步伐逐步加快，经济持续高速增长，综合国力明显增强，人民生活明显改善，国际地位明显提高。在取得一系列辉煌成就的同时，也出现了许多发展中的问题，主要表现在：①国土开发和建设布局无序乃至失控。许多高速增长的地区特别是大城市地区，产业和城市布局混乱，社会经济发展与资源、生态、环境之间的矛盾和冲突非常严重。②生态系统失衡，生态赤字扩大。据统计，我国水土流失面积达 356 万  $\text{km}^2$ ，占国土面积的 37.1%，荒漠面积 263.6 万  $\text{km}^2$ ，占国土面积的 27.5%，90% 以上的天然草场退化；人均水资源拥有量仅为 2 200  $\text{m}^3$ ，只有世界平均水平的 1/4，多数河流开发利用超过国际警戒线，生态用水被挤占，导致江河断流、湖泊萎缩、湿地干枯，水源涵养和调节能力下降(国家环保总局，2005)。③城市问题严峻。在高速城镇化过程中，出现开发区建设过多、中小城市摊子铺的太大、大城市的郊区化进程过快等一系列空间发展问题。④“诸侯经济”明显。地区间产业和基础设施重复建设，造成巨大的资源浪费；市场分割，市场壁垒严重；区域间竞争过度，合作程度差，合作方式单一。⑤区域发展差距扩大和不协调问题比较突出。西部地区长期落后、东北地区等老工业基地结构老化、东部部分地区产业拥挤、中部地区经济地位持续下滑等区域问题并存。⑥国际竞争压力增大。从国际看，“十一五”期间，随着 WTO 过渡期的结束，我国的开放程度会继续提高，外来竞争压力和冲击将会进一步增大。从国际发展经验来看，当一个国家人均 GDP 超过 1 000 美元时，将进入一个问题多发期。目前我国出现的地区差距扩大、地区间重复建设严重、争夺原料、封锁市场等全局性问题，具有一定的客观必然性。党的十六届六中全会《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出“我国已进入改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。”可以说，我国正处于机遇和挑战并存的关键时期，这一时期既是“黄金发展期”，又是“矛盾凸显期”。新时期，如何创新发展思路、统筹解决问题将成为能否把我国经济社会发展切实转向全面协调可持续发展的关键。

## 2. 主体功能区的提出

西方发达的市场经济国家一般不直接干预产业发展，强调市场的配置作用。在强调市场这一基础手段的同时，通过重视全国性的和地区性的区域规划，调控产业发展、协调区域关系。因为，在市场经济条件下，国土空间是政府利用可调控资源，实现政府发展思路和政策导向的重要手段，而区域规划的重点是将与开发建设有关的资源开发、环境整治、城乡建设和生产力布局各项规划落实到具体的地域空间，因此，区域规划是新时期加强政府宏观调控的重要环节。正因为如此，西方发达国家一直非常重视空间规划和区域规划。如欧盟把整个国土分成 254 块，依据人均收入和资源状况的不同，采取不同的政策。对有些区块鼓励发展，对有些区块进行保护，限制发展。

针对我国全国性和区域性国土规划的不足，借鉴欧盟做法，吸收发达国家空间发展理念，我国“十一五”规划纲要提出主体功能区的发展思想。“十一五”规划纲要指出，“十一五”期间，我国“将根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，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、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，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”。

### 2.1.2 主体功能区的内涵

#### 1. 基本内涵

所谓主体功能区就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。就组成而言，“主体”是指一个地区承担的主要的功能，或者是发展经济，或者是保护环境，或者是其他功能。“主体功能”决定了区的空间属性和发展方向，是地域主体功能区的核心与灵魂。之所以标明“主体”，是因为在一个主体功能区内，其功能是多元的，是综合的。除了主导功能，还有辅助功能、次要功能。如长江三角洲地区，作为我国经济发达地区，城市密集，交通发达，人口素质较高，是我国重要的经济核心区，其持续快速发展对于长江流域，乃至我国整体经济发展都有着重要的意义。除了经济辐射功能之外，其内部土地紧张、环境恶化等问题也应重视，即生态功能等。“区”是明确空间单元，体现了主体功能的空间大小。同时，正如可持续发展在区域层面的落实形成区域可持续发展，从而使可持续发展从理论走向实践一样，主体功能区在空间的落实，形成地域主体功能区，促进主体功能区从理论走向实践。

#### 2. 内涵解读

主体功能区内涵丰富，如何理解主体功能区，把握其实质和主旨，对于全面落实科学发展观，实现我国全面协调可持续发展有着重要的影响。对于主体功能区的基本内涵把握，应注意如下几点：①资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力既是地域主体功能区发挥主体功能的重要基础，也是对地域进行主体功能定位的基础。因此，区域资

源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力的综合评判构成地域主体功能区划分的科学依据。②主体功能区强调主体功能。功能指自然或社会事物对于人类生存和社会发展所具有的价值与作用。功能区指根据区域资源条件与环境状况，考虑资源开发利用现状和经济社会发展潜力，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，将特定区域确定为特定功能定位类型的一种空间单元。划分功能区是国际上国土开发和空间管治的通行做法。主导功能是在某一地域多种功能并存的情况下，按照地域资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，考虑自然属性、开发利用现状及社会经济需求，经过功能重要性排序，确定的首位功能、主导功能。主体功能区强调主体功能，强调自己最重要的一面。③主体功能区是客观与主观的矛盾统一。任何地域，均具有自己的特色与优势，也有自己的不足与问题，尤其是基于比较优势和绝对优势，任何地域在与其他地域竞争、合作的过程中，逐渐形成自己在更大地域体系中的地位分工和角色定位，即逐渐形成自己的主体功能。并且，受到自然、行政、经济、历史等因素的综合影响，这一主体功能区具有特定的范围，因此，主体功能区形成与存在具有一定的客观性。另一方面，主体功能区是地域主体功能区划的结果，对主体功能区的主体功能和区域范围的确定具有主观性。不仅资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力影响主体功能区的主体功能和区域范围的确定，而且，区域经济发展阶段、国家宏观政策、区域发展冲动等也会影响。④主体功能区是静态与动态的矛盾统一。地域具有一定的稳定性，在特定的时间尺度内，某一主体功能区的资源环境承载能力、开发密度和发展潜力具有一定的稳定性，因此，建立在资源环境承载能力、开发密度和发展潜力基础上的主体功能和区域范围也具有稳定性，从而使主体功能区表现出静态性。另一方面，随着地域自然条件和社会人文因素的变化，资源环境承载能力、开发密度和发展潜力随之改变，主体功能和区域范围也相应改变，主体功能区又表现出动态性。⑤主体功能区体现适度非均衡发展的理念。不同类型的主体功能区资源环境承载能力、开发密度和发展潜力不同，其发展目标、发展速度等也不同。整体而言，优化开发区是率先发展，重点开发区是快速发展，限制开发区是适度发展，禁止开发区是生态发展。区域比较优势要求适度非均衡发展，进而通过区域合作与财政转移支付等政策的实施，实现协调发展和共同发展。

## 2.2 主体功能区的类型

### 2.2.1 主体功能区的基本类型

《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》指出，“各地区要根据资源环境承载能力和发展潜力，按照优化开发、重点开发、限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。”可见，主体功能区在提出之初有四种基本类型，即优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区。我国“十一五”规划纲要中也是按照四种基本主体功能区来阐述的(表 2.1)。

表 2.1 主体功能区基本内涵与特征

类型	开发密度	资源环境承载力	发展潜力	内涵	发展方向
优化开发区域	高	减弱	较高	开发密度较高,资源环境承载能力有所减弱,是强大的经济密集和较高的人口密集区	改变经济增长模式,把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
重点开发区域	较高	高	高	资源环境承载能力较强、经济和人口集聚条件较好的区域	逐步成为支撑全国经济发展和人口集聚的重要载体
限制开发区域	低	低	低	资源环境承载能力较弱、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	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
禁止开发区域	较低	很低	很低	依法设立的自然保护区域	依法实行强制性保护,严禁不符合主体功能的开发活动

资料来源:根据“十一五”规划纲要资料整理。

## 1. 优化开发区域

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。由于该区域人地关系比较紧张,因此应加快实现经济增长方式的转变,把提高增长质量和效益放在首位,实现经济增长与环境改善的协调。同时,由于该类区域经济发达、城市密集、人才众多、基础较好,因此该类区域应尽快提升参与全球分工与竞争的层次,继续成为带动各地区经济社会发展的龙头和参与经济全球化的主体区域。综合考虑资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等,从国家层面来看,我国东部沿海地区,尤其是珠江三角洲、长江三角洲、京津冀(北)等是比较典型的宏观性优化开发区。这三大经济核心区历史基础较好,相对中西部而言,改革开放较早,经济持续快速发展,成为带动我国经济发展的三个驱动轮。另一方面,作为我国人口、产业、城市、交通密集带,这三大经济核心区国土开发密度已经很高,资源环境承载能力开始减弱,人地紧张矛盾日益凸显。此外,以东北为代表的老工业基地也是比较典型的优化开发区。由辽宁、吉林、黑龙江三省组成的东北地区,面积近 80 万  $\text{km}^2$ ,人口达 1.1 亿,约占全国人口的 8%(2002 年)。东北有着悠久的发展历史,土地肥沃,资源丰富,尤其是有着丰富的矿产资源,且资源组合条件较好。1949 年以后,东北作为我国的重工业基地,钢铁业、汽车制造业、船舶制造业、飞机制造业、军用设备制造业等非常发达。近年来,由于资源逐渐枯竭、企业活力不足等原因,东北发展速度相对于东部沿海地区比较慢,三个省的工业总产值仅相当于广东省的 60%左右(2002 年)。资源环境承载力逐步弱化是东北老工业基地的典型特征,也是其问题症结之所在。这也是同为优化开发区,东北地区不同与长江三角洲、珠江三角洲的重要之处。近年来,通过实施东北地区老工业基地振兴战略,改制改组国有企业,深化对外开放,进一步巩固国家商品粮基地,优化升级工业结构,稳步推进资源型城市经济转型,主要是围绕优化提高来解决问题,实质上就是把东北地区老工业基地视为优化开发区。