

解析我国区域协调发展的制约因素 探究全国主体功能区规划的重要作用 *

樊 杰

(中国科学院地理科学与资源研究所 中国科学院可持续发展研究中心 北京 100101)

摘要 从区域协调发展的制约因素入手, 解析了传统区域发展模式的弊端和对空间结构效益认识的偏差, 讨论了能否以缩小区域经济发展水平差距作为区域发展战略目标的困惑, 分析了四大板块(西部、东北、中部和东部)战略的政策缺陷及原因, 探究了以空间布局规划体系不完整为主要问题的体制机制问题。在此基础上, 阐述了我国开展主体功能区规划的作用。主体功能区规划是突出以人为本、注重人与自然协调的国土空间开发布局总图, 是政府实施空间管治的纲领性文件和整合相关空间规划资源的实用平台, 是正确发挥政府和市场的调节作用、促进区域协调发展的科学依据, 也是引导全社会正确认识和合理建设我们生存空间的行动指南。

关键词 主体功能区, 规划, 区域发展, 协调



樊杰研究员

在我国规划决策体系中, 区域发展战略一直是各级政府发展总体战略的重要组成部分。在一些发展阶段, 如改革开放后实施沿海地区重点发

展战略的时期, 区域发展战略发挥过关键作用。但同发达国家相比, 我国在国土空间开发和区域发展的有序性方面, 依然存在着显著的差距。发达国家现代化程度高的一个重要标志(我国出访的干部学者或参观旅游的

老百姓最容易形成的共识之一)——就是无论从这些国家国土开发利用的整体格局看或从一个城市内部各种功能分区看, 开发和保护的关系处理得比较得当, 传统、现代和自然景观与设施的布局比较合理, 人类开发利用国土空间的有序程度高。这显然是一个长期的历史过程所形成的结果, 是科学规划和有效管理的结果。

通常认为, 造成我国国土空间开发相对无序的重要原因是长期忽视空间布局方面的规划。未来我国国土开发利用的基本格局、人口 - 产业 - 城镇长远的分布走势、重要发展轴带和功能性通道的空间组织方案以及资源安全和生态屏障的地域配置等一系列重大问题, 至今还没有得到解决。我国幅员辽阔, 区域差异显著; 人口众多, 资源环境条件不甚优越; 社会经济发展水平不高, 国

* 收稿日期: 2007 年 5 月 11 日

际竞争压力越来越大。加强区域协调发展、搞好主体功能区规划的需求更加紧迫,意义重大且影响深远。

主体功能区规划是中共中央十六届五中全会建议、《国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》部署的一项重要工作。主体功能区划旨在根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,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,确定不同区域国土空间的主体功能,规范空间开发秩序,这是贯彻落实科学发展观、实施“五个统筹”的重大举措,是构建和谐的人地关系地域系统的布局总图,对中华民族的长远发展具有重要意义。

1 制约我国区域协调发展的关键因素

只有深刻认识制约我国区域协调发展的关键问题,才能正确理解主体功能区规划的作用。用科学发展观审视我国区域发展的历程和区域发展战略的演变,制约我国区域协调发展的关键因素有以下4个方面:

1.1 认识观念存在偏差

在国土开发和区域发展方面,有两个基本问题在决策层长期得不到圆满解决,认识观念存在偏差。

其一,是不是全国每个区域都应当通过加大经济开发规模和加速经济增长,实现工业化和城镇化的发展目标?我国在国土开发和区域发展方面一直存在的最大误区是,各地都把经济增长作为区域发展的首选、甚至是唯一目标。衡量区域发展状态和进行发展业绩考核的关键指标主要是GDP的增长速度和有关经济发展水平的排序。这样,就必然导致各级地方政府把做大当地GDP作为中心工作,忽视当地的自然条件,盲目开发建设。特别是在生态环境脆弱、经济发展条件不利的区域,其开发的结果,一方面不尊

重经济规律,经济增长缺乏竞争能力,效益低下,只能达到短期内改变当地财政状况和增加人民收入的效果,持续性差,无法实现长期改善社会质量、提高人民生活水平的目的。另一方面不尊重自然规律,经济增长付出了昂贵的资源环境代价,不仅危害了当代、当地的人居环境,破坏了相关区域发展的生态屏障和环境基础,也危及子孙后代的生存和发展基础、危及中华民族的可持续发展的根基。

其二,不理解国土空间开发和区域发展的空间结构,如同产业结构一样,也是能够产生和影响经济效益、社会效益和生态效益的。以我国首都圈的空间结构组织为例,在北京-天津-唐山这个三角关系中,是优先做大北京城市规模,还是从城市功能协调考虑采取不一定先做大北京城市规模的空间结构组织模式,其发展效果是有显著差异的。从实际发展效果看,做大北京城市规模的战略选择是失误的。北京仰仗首都优势,很短时期内就发展成为我国的经济中心城市,一度还成为我国最大的重工业城市之一,其重工业的比重仅次于沈阳。如此以来,首先,改变了京津唐三市构成的空间结构,造成三市产业结构雷同,无整体优势可言。其次,加大了区域资源环境压力,最突出的矛盾就是官厅水库、密云水库供水方向的改变而引起的区域性供水系统组织的矛盾冲突。第三,工业经济大规模地向北京集聚,客观上遏制了天津的城市发展,同时延长了生产要素向中心城市集聚过程,推迟了中心城市功能扩散的日程表。第四,就是遏制了河北的发展,造成了河北的“低谷”效应。第五,也造成北京自身发展的不可持续。在城市规模不断扩大的过程中,城市不同功能冲突加剧。北京至今依然面临着两难选择,既要发展现代服务业和高新技术产业,又要解决城

市一般劳动力的就业问题;既要蓝天白云,又面临着人口膨胀、交通骤增、普通制造业持续发展等等问题。随着国内外高素质人群对北京市就业岗位的竞争日趋激烈,相对贫困化的是北京市的原有居民。建设多个副中心的规划会带来新的问题,如果行政等中心功能外迁,就有可能导致城市中心区核心功能萎缩,重蹈一些国家老城区的脏乱差的覆辙。如果没有功能外迁,副中心距离过近,就会随着副中心交通条件的改变,造成新的“卧城”;并随着交通沿线两侧的开发而使中心城区与副中心城镇连为一片。如果副中心建立高技术和现代制造业基地,又势必成为外来高素质人才的新集聚地,变相地扩大北京的城市规模。空间结构的效益和效应是长期的,也是现实的,这是被决策层所忽略的。当然,决策层更无法理解空间结构也与产业结构一样,有着升级的过程。现代服务业在产业结构中的比重抬升的过程是产业结构升级的重要标志,空间结构升级的重要标志是什么,到目前为止还是一个没有答案的问题。各地都一味追求做大城市规模,这似乎成为空间结构升级优化的核心标志,这显然是片面的。

1.2 战略目标不清

我国经济社会发展战略目标的表述历来都是非常清楚的。计划经济时期强调农轻重比例关系协调,近些年把增加人均 GDP、提高城镇化水平等作为目标。但国土开发的总体战略和区域发展的目标却不十分清楚。以往在强调区域发展的效率或是公平方面,因有不同的选择而形成不同阶段的目标。曾有一段时期把增长的整体效率最大化作为战略目标的主体导向。还曾有很长一段时期,把缩小人均 GDP 的区域发展差距作为战略目标。最近的提法是基本公共服务均等化——各地区民众在享受政府提供的基本

公共服务的质量和水平上应当是大体相等的。长远战略目标不清主要缘于以下 3 点困惑:

第一,对市场在国土空间开发和区域发展格局演变过程中的作用及其作用的结果的判断存在困惑。究竟市场作用是加剧空间发展的不均衡性?还是导致区域发展均衡的核心驱动力?

第二,对政府在国土空间开发和区域发展中的作为及其能力的把握存在困惑。究竟政府作用力的方向与市场作用力的方向在不同发展阶段应当如何处理?政府的力量有多大?着力点在哪里?又能达到什么效果?

第三,最核心的问题,是理论上和实践上都存在着对区域经济发展水平差距能否缩小的困惑。改革开放以来,在沿海地区重点发展和整体国力迅速增强的同时,我国区域间经济发展水平的差距在不断扩大。按照三大地带衡量,1978 年东部地区人均 GDP 是西部的 1.6 倍,中部的 1.3 倍,到 2005 年扩大到 2.5 倍和 2.1 倍。由于西部广大的农村贫困地区,多是我国少数民族比较聚集的地区和陆域边境地区,区域经济发展不均衡问题同政治与社会稳定问题紧密地联系在一起。遏制区域经济发展水平差距不断扩大的趋势,就必然成为政府区域战略和区域政策的重要取向。但另一方面,这种区域间经济发展的差距已经从量(主要是区域间 GDP 增长速度的差异导致的人均 GDP 水平的差异)的差距,转变为质(主要是区域间发展活力和发展潜力)的差距。除了导致区域发展差距扩大的传统因素依然存在,如自然条件、区位优势、经济基础以及投资能力等在区域之间不平衡的现象在短期内难以消除,区域经济发展的差距还将难以缩小之外,影响区域发展的新要素——如信息化、科技创

新能力、观念与区域文化、体制等,又为发达地区在新的一轮竞争中赢得了更多的机遇。从目前发展强劲的电子信息产业的区域分布看,其向沿海发达地区不断集聚的态势较以往任何一个传统产业部门的集聚势头都猛。可见,在新老因素的共同作用下,按照过去的发展模式和轨迹运行,相当长时期内缩小区域经济发展水平差距是非常艰巨且不大现实的。

1.3 总体部署与实施方案不稳定

长期以来,我国国土开发的总体部署和实施方案不断地进行着调整,也可以说是多变的。上世纪50年代制定了建立6大经济区的策略,试图将每个经济区建成相对独立、相对完整的工业经济体系。60—70年代,为了应对国际形势的急剧变化,加强战备,我国强调集中力量进行三线地区的建设。80年代,提出了沿海和内陆以及东中西三大地带的划分方法,主要是加强东部沿海的开放、加快沿海地区的发展,尽快缩小我国与发达国家在经济发展和工业化方面的差距。90年代又进行7大经济协作区的尝试,目的是通过协作,促使先富起来的区域对欠发达地区的带动作用。近年来逐步形成了4大政策区(或称为4大板块)——西部大开发、东北振兴、中部崛起和东部率先发展的总体部署。

可见区域发展总体部署是不稳定的。我国未来国土开发的总体部署究竟是什么?地区发展的合理格局将会是什么形态?哪些区域将可能成为未来人口、产业和城市的集聚区?哪些区域应当采取保护和整治为主的措施?这些基本国策、长远大计是没有完整答案的,这就必然导致任何一个具体部署和方案是短期的、不全面的,甚至是要走弯路的。以现行的4大板块的安排来看:

第一,按照4大板块进行政策调控,因

忽略了板块内部巨大的区域差异性,削弱了区域政策的针对性,而可能导致政策难以达到预期的效果。

第二,板块的出现,又在省和国家之间多了一层地域单元乃至机构。如果机构和板块做虚了,似乎存在的意义不大;若做实了,各板块越来越趋向自成体系,相互攀比,争着要政策要优惠,以往行政区经济的弊端在板块上开始滋生,国家还是难以形成统一的区域政策体系。

第三,如果各板块之间相同类型的区域采取通行的政策板块之间的政策相互渗透与融合,如中部的新农村建设引入西部大开发的政策,中部老工业基地引入东北地区老工业基地振兴的政策,这在很大程度上证明了以类型区替代板块组织区域政策的必要性与合理性。

第四,采取西部大开发、东北振兴的总体规划等方式,强化战略的具体部署和空间落实,增强政策针对性与发展方向的差异性,又因为缺乏在全国层面的整体定位,而使区域规划依据不牢靠,结论就难以准确。

1.4 机制体制缺乏保障

长期以来,我国规划体系不完善,重产品、行业 and 部门发展规划,轻空间布局系列的规划,特别是缺乏全国综合性的国土空间开发利用的总体规划 and 重点地区的区域规划,相应的机制与体制建设就更为薄弱甚至是空白,致使国土开发和建设布局无序乃至失控,经济社会发展与资源、生态、环境间的矛盾突出。近年来,空间布局系列的规划开始受到重视,许多部门涌现出多种类型的空间布局规划,但这些规划在规划目标、内容等方面缺乏协调,存在严重的部门倾向,综合性和全局性不够,又造成了许多新的问题。如国民经济与社会发展规划对空间的长远发展战略不明确,导致某些空间规划在目

标确定、城市发展和产业布局等方面出现根本失误;再如土地利用规划与城市规划衔接不够,土地利用的职能冲突已成普遍现象。空间规划缺失或规划打架,规划缺乏法律保障,有规划有法但却不依不从,是制约我国区域协调发展的主要体制机制问题。

2 主体功能区规划的作用

主体功能区是落实科学发展观的产物。主体功能区规划就是要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。确定各自的主体功能定位,并按照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,形成合理的区域发展格局。这一思路更加注重人的发展,更加注重人和自然间的协调,更加注重开发的针对性,更加注重资源和要素全社会的优化配置。主体功能区规划的提出和实施是我国促进区域协调发展的新突破。

2.1 是贯彻落实科学发展观、构建和谐社会的布局总图

我国生态环境比较脆弱,适宜大规模开发的地域空间有限,改革开放以来大规模超常规的工业化和城镇化带来的空间开发无序、空间结构失衡的问题十分突出,未来十几亿人口建设小康社会和实现现代化的国际竞争压力与国土空间资源压力加大,因此,遵循经济规律和自然规律,主动引导人口分布与经济发展趋势相适应,人口、经济分布与资源环境承载能力相适应,最终实现城乡之间、区域之间以及人口、经济、资源环境相协调的空间开发新格局,对中华民族的可持续发展尤为重要。

我国地域辽阔,各地区的自然基础和社会经济发展水平有着很大的差异。以往发展模式强调做大本地区经济总量,追求经济规模的排位、增长速度的高低,而不是因地制宜地选择地区发展战略和建设重点。其结果,由于违背了经济规律并没有改变地区之

间的居民生活水平和公共服务差距拉大的趋势,又由于违背了自然规律而加剧了社会和经济发展与资源、生态环境之间的矛盾和冲突。工业化、城镇化的过程是经济集疏和人口集疏的过程。主体功能区划有助于合理引导人口产业的集疏。对欠发达地区而言,既要支持发展经济,做大人均 GDP 的分子,也要合理引导人口逐步转移,缩小人均 GDP 分母。通过发展经济、人口转移、财政转移支付等多种途径,缩小不同区域间人民生活水平和公共服务等方面的差距,切实使全体人民共享改革发展的成果。

自然生态在空间尺度上的逐级、逐层差异,影响着不同空间尺度国土开发利用目标及其功能。各地区支撑经济建设的资源系统和生态基础差异很大,各地区在全国经济、社会、资源、生态系统中所履行的功能也应不同,选择的发展战略和相应的发展政策也应有所差异。主体功能区规划将是构筑我国未来高效、和谐国土格局的重要基础。主体功能区规划就是在全国 960 万平方公里的陆地国土上,以自然生态属性和功能、资源环境承载能力等为重要的依据,明确哪些区域必须以保护自然生态为主体功能,哪些区域以集聚经济为主体功能。这样,才能从源头上从根本上扭转生态环境恶化的趋势,符合人与自然和谐发展的基本要求。

2.2 是政府加强空间管治的纲领性文件,是整合政府规划资源的实用平台

在我国有限的国土空间上未来城镇化水平将持续走高,这意味着我国将有大量的农村人口转入城镇或城市地区。规模巨大的人口流动与城乡空间集疏过程,将对人口集聚的城镇地区和人口流出的农村地区经济、社会和资源环境等多方面产生深刻影响,并促使我国城镇体系、城乡结构及社会经济格局发生重大变化。因此,是我国城镇化能否健康发展的根本保障。合理配置人类活动的

空间分布,主体功能区规划就是进行空间管治的科学依据。

空间管治包括空间规划和区域政策等内容,是现代区域发展管理和组织的主要方式,是社会发展到一定阶段政府进行必要的宏观调控的重要手段。划分功能区并进行规划也是国际上国土开发和空间管治的通行做法。发达国家的地区都比较重视空间管治。通行的做法是:基于区划的约束性与指导性相结合的空间管治策略,实施区域规划调控空间布局,采用分类指导的区域政策落实政府宏观管理的意图,即“区划-规划-政策”的模式。近年来,多数国家区域规划越来越走向实用性。区划从过去是规划的基础,转变为落实政策的载体;政策从过去履行规划实施的措施设计,转变为界定规划目标和内容的指南。功能区划、区域规划、区域政策之间的关系,变得越来越紧密,互动性越来越强。随着我国政府职能的转变,提升政府的执政能力和管理效率越来越成为摆在政府高层面前的头等大事,其中,以资源环境和社会经济协调发展、人地和谐发展为目的的空间规划与区域政策是必不可少的途径之一。

长期以来,我国普遍重视国民经济和社会发展的时间序列安排,而空间合理部署的规划没有得到足够的重视,规划体系不完善。近年来,各部门和地方根据发展需要,兴起了城镇与区域规划及行业与专项规划的高潮,但上下层级之间、同级不同部门之间规划矛盾冲突严重,又从另一个角度扰乱了经济社会生活的秩序。横向和纵向已有的区域规划及其空间管治制度体系的集成、协调程度很低。全国总体规划、部门规划、地方规划还没有基础理论体系支撑及其数据平台;自然和人文过程的空间分析、过程模拟、方案优化等缺失成熟的技术方法;区划和规划成果的可视化表达和地理信息管理尚处于

起步阶段,动态监测与后评估还没有提到日程上来,空间规划整体水平很低。研制主体功能区规划,有助于弥补规划体系的缺失,为各类规划资源的整合提供了实用平台,为提升我国规划水平创造了实践机会。

2.3 是正确发挥政府和市场的调节作用、促进区域协调发展的科学依据

“十一五”主体功能区规划的主体功能是以“开发”为取向的,这主要是根据当前国土开发和区域发展中盲目无序的问题确定的。国家层面的开发功能就是指:一个地域由其在国家尺度上工业化、城市化程度及其集聚状态决定的地位和作用。具体而言,地域功能取决于开发活动能否引起大规模的人口、工业和城镇的集聚,是否发生土地从非城市和非工业建设用地大规模转换为城市建设和工业建设用地的过程。我国各地区除了支撑经济建设的资源系统和生态基础差异很大之外,对外对内联系、经济发展的技术基础条件等也存在明显差距,因而各地区在全国经济、社会、资源、生态系统中所履行的功能也不同。按照主体功能区规划的整体部署,将国土空间划分为两大类区域:一是开发类,包括优化开发和重点开发区域,二是保护类,包括限制开发和禁止开发区域。

针对优化开发、重点开发等开发类区域而言,承担的主体功能是应对全球化、维系国家发展。在人口产业进一步集聚、城镇化和工业化加速推进的过程中,一方面着力提升在全球系统中的竞争能力与在全国系统中的支撑能力,另一方面要重视改善区域发展的环境质量并与资源承载能力相协调。针对限制开发、禁止开发等保护类区域而言,承担的主体功能是发展安全与遗产保护。因此,一方面要着力解决好生态建设、食品和矿物能源安全和遗产保护的问题,另一方面要解决好合理地发展以达到同步提升当地

人民生活质量的问题。根据主体功能不同以及主体功能形成的动力机制不同,政府采用区域政策、法规等的作用着力点和方式就有所不同。特别是调动政府可调控资源、借助市场作用力达到政府的调控意图,是主体功能区规划的一个重要手段。如对优化开发区土地供给规模的控制,激活土地市场,通过土地价格杠杆促使提升土地利用的收益,促使优化开发区域转变经济增长方式,实现功能升级和国土空间的优化开发利用。此外,主体功能区规划也可以作为处理中央与地方关系、正确调动不同层级政府积极性的平台。主体功能区规划的实施步骤和层级结构,分为国家和省区两级,省区由地方政府完成,这有利于调动中央和地方两个积极性,齐心协力,实施全国统一协调的区划方案。

区域发展理论表明,区域发展均衡战略更加注重区域公平,在工业化中期阶段政府作用是实现区域公平的主体力量,但往往影响国家整体实力的快速提高、影响效率;非均衡战略往往导致区域差异扩大、但有利于优势区域的率先发展,这是工业化中期阶段市场力量作用的主要方向。只有国家整体实力增强了,实现公平的能力就增强了,达到公平的可能性也就提高了。而如果“公平”出了问题,也会导致整体发展效率的下滑甚至崩溃。因此说,“公平”和“效率”两者是对立和统一的。主体功能区规划强调“公平”和“效率”双重目标取向:一方面通过优化和重点开发城市密集地区,增强城市密集地区的发展能力,有助于提高我国整体发展效率和国际竞争力。另一方面通过运用财政转移支付等手段,改善禁止和限制开发区人民的生活质量,有助于缩小基本公共服务水平的区域差距,实现公平发展。因此,主体功能区比较好地解决了区域发展战略中的科学难点

问题,充分发挥市场和政府在区域协调发展中的作用。

2.4 是引导全社会正确认识 and 合理建设我们生存空间的行动指南

主体功能区规划是政府进行必要的宏观调控的重要方式,是国家和地方社会经济发展的空间系统合理组织、资源开发利用和生态保护及环境治理的空间合理配置的总体安排。因此,规划方案也将逐步成为政府、企业和个人共同遵循的指引社会经济空间系统有序运行的行动指南。

研制主体功能区规划有利于民众了解自己家园的未来变化,有利于投资者了解区域未来的发展环境,有利于各专项和基层地方规划的制定。以往对发展条件、发展基础和发展内容不同的地区用同一标准来评价其发展成果与工作绩效,是不科学合理的。研制主体功能区规划,根据不同主体功能区的定位,提出不同的发展要求,配套实施更细致、更有针对性的绩效评价和政绩考核,有利于增强区域调控的有效性。

主要参考文献

- 1 吴传钧.论地理科学的研究核心:人地关系地域系统.见:钱学森主编.论地理科学.杭州:浙江教育出版社,1994.
- 2 陆大道.区域发展及其空间结构.北京:科学出版社,1995.
- 3 马凯. 十一五”规划战略研究.北京:北京科学技术出版社,2005.
- 4 杨伟民.规划体制改革的理论探索.北京:中国物价出版社,2003.
- 5 樊杰.基于国家“十一五”规划解析经济地理学科建设的社会需求与新命题.经济地理,2006,26(4):545-550.
- 6 樊杰.我国主体功能区划的科学基础.地理学报,2007,46(4):339-350.

A Research on the Importance and Significance of
Major Function Oriented Zoning Based upon the Analysis on
the Restrictive Factors of Regional Coordinative Development

Fan Jie

(Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS;
Center for Sustainable Development Research, CAS, 100101 Beijing)

Starting from the factors restricting the regional coordinative development, this paper analyzes the disadvantages of traditional regional developmental models and the misunderstanding towards spatial structure efficiency and discusses the puzzlement over whether reducing regional economic development disparity can be set as the objective of regional developmental strategy. In addition, the paper also analyzes the weakness of Four Macro Regions Strategy (different developmental strategies implemented towards four regions including Western, Northeastern, Central and Eastern areas) and its reasons, and investigates the institutional and mechanism problems related to incomplete spatial planning system. Based on such findings, the study illustrates the significance of carrying out the major function oriented zoning (MFOZ hereafter). As a blueprint of territorial and spatial development with emphasis on humanism and human-nature harmony, MFOZ is a guideline for the government to implement spatial governance and a platform for integrating related resources of spatial planning. It is also the scientific basis on which the regulatory roles of both government and market can be fully played and regional coordinative development can be boosted and the instruction for the whole society leading to correct understanding and rational construction of our living space.

Keywords major function oriented zoning, planning, regional development, coordination

樊 杰 中国科学院地理科学与资源研究所研究员, 博士。1961 年 3 月出生。1982 年毕业于北京大学地理系, 一直在中科院地理科学与资源研究所(原名地理研究所)学习和工作。主要从事中国区域发展问题、空间规划理论和方法研究。曾在德国地理与地生态研究所、德国不来梅大学、奥地利国际应用系统分析研究所等学术机构从事合作研究。现任中科院可持续发展研究中心主任、中国地理学会经济地理专业委员会主任、国家“十一五”规划专家委员会委员、中国国际工程咨询公司专家委员会政策研究-规划-后评价专家组组长。目前正在主持开展国家发改委委托的“全国主体功能区规划研制与遥感地理信息系统支撑技术”项目。