

主体功能区战略与区域协调发展探析

● 王 鑫

摘 要 改革开放以来,我国区域发展取得了巨大成就,但也积累了一些矛盾和问题。其中,最为突出的是,空间开发失序,资源和要素空间配置效率不高,人与自然和谐相处的关系遭到一定程度的破坏。主体功能区战略是对我国国土空间开发管理思路和战略的重大创新,是对区域协调发展战略的丰富和深化,具有重要的理论和现实意义。主体功能区战略的贯彻实施,要求必须准确把握主体功能区的基本内涵,深刻认识实施主体功能区战略推进区域协调发展的重大意义。

关键字 主体功能区 区域发展 协调

中图分类号:F207 文献标识码:A

文章编号:1004-4914(2010)09-028-02

国家“十一五”规划纲要明确提出:“各地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,并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。”这是国家规划开始通过战略引导,约束调控等多种手段,重塑国土空间开发利用合理格局。主体功能区战略是继一系列重大区域发展政策之后,国家提出的又一重要举措,对于促进区域人口、经济、社会、资源环境等方面的协调发展具有重要战略意义。

一、主体功能区的科学内涵

功能区是根据使用功能和各共有部位的服务范围而划分的区域。而对于主体功能区,目前无论是在学术界还是在政府层面,对其概念和内涵还没有一个十分清晰的界定。国家“十一五”规划纲要根据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定位类型的一种空间单元,即“职能空间”,一个这样的空间只能有一种主要的职能,即主体功能,但它并不排斥其它职能,而且对于大多数空间来讲往往都有一个以上的职能。从主体功能区“职能论”角度来看,主体功能区划分是对一个空间系统各子系统的职能分工,其手段是划定空间界线,其支撑是不同的功能区政策,其目的是促进区域空间的高效协调发展。

也有观点认为主体功能区是一种“政策空间”,体现的是不同政策在不同空间的落实,是国家意志自上而下的贯彻,而政策制订的依据一方面是区域自身的条件和发展潜力,同时也包含国家总体发展目标和战略布局。在某种意义上,政策决定了一个区域的发展方向和发展规模,也就决定了其在更高层次区域内的地位和作用。

主体功能区的“职能论”和“政策论”的根本区别在于主体功能区究

竟是由客观物质世界(资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等)所主导的“职能空间”还是由国家主观意志(即区域发展政策)所主导的“政策空间”,这两种认识似乎都有失偏颇。“职能论”过分强调区域的“基底”,认为只要有相当的资源环境条件和发展潜力,就可以高速发展,这实际上是就“区域”论“区域”,没有考虑更大空间层次的总体战略布局和协调发展,容易陷入“环境决定论”的泥潭。而“政策论”认为划分功能区的目的,就是推行不同的区域发展政策,但政策制订的依据仍需考虑区域的“基底”,并且在很多时候区域“基底”会成为政策制订的主要依据。因此,我们不能人为地把区域“基底”和国家宏观目标割裂开来,实际上,主体功能区应该是“地理空间+职能空间+政策空间”的复合体。地理空间在一定时间内可以认为是客观的、永恒的、不可改变的,职能空间是主观的、动态的、易变的,政策空间可以是刚性的,也可以是柔性的。三种空间相互影响、相互制约,共同形成主体功能区。

由此可见,主体功能区可基本定义为:在一定时期内,依据区域的自然地理条件、资源禀赋能力、发展现状和潜力等,综合考虑所在区域的经济、社会、发展地位、作用和特色等,同时结合国家政策支持力度以及国家的发展目标和战略布局的协调度,所制定的具有特定功能并确定其主要职能的区域空间。

二、主体功能区的基本区划

按照国家“十一五”规划纲要形成主体功能区的要求,加强国土规划,完善区域政策,调整经济布局,不再简单按照行政区来划定所谓“经济区域”,避免重走过去“大一统”、“一刀切”式地单一强调区内GDP增长的“是”,而忽视自然资源、环境禀赋承载能力的“不”,几乎不加节制地盲目开发,出现环境恶化和大量的自然灾害,付出了沉重的生态代价,造成资源严重浪费,以至于出现“贫困化”的经济增长的老路,形成区域协调发展之路。根据全国各区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,并结合国家的发展目标和战略布局将国土空间划分为四大类主体功能区。

1. 优化开发区域。优化开发区域资源环境承载力高,发展潜力高,经济势能也高,拥有国家的优惠政策和较为完善的市场体系,使得政府引导力和市场配置力得以叠加,长期以来,对流动人口、资本和其他生产要素产生了很强的外部拉力,优化开发区内的开发密度较高,是强大的经济密集区和较高的人口密集区,大致相当于膨胀区域,随着劳动力成本增加和土地资源紧缺等因素的影响,资源环境承载能力开始慢慢减弱,继续发展的成本较高。

2. 重点开发区域。重点开发区域资源环境承载力较强,经济和人口集聚条件较好,但目前还未进行大量的投资,人口集聚程度还不是很高,

人的一切别种美德之上加上一层藻饰,使它们对他具有效用,去为他获得一切与他接近的人的好感,没有良好的礼仪,其余的一切成就都会被人看成是骄傲、自负、无用和愚蠢。”所以,礼仪应该是人的一种习惯、修养、道德境界,是内在美的外在体现。

总之,在现代社会里,一个现代人遵守礼仪,讲究礼仪,才能建立起良好和谐的人际关系。

系,有“礼”可走遍天下,无“礼”则寸步难行。一个社会只有在微观层次上实现人与人的和谐,最终才能建立稳定、有序、快速发展的和谐社会。

(基金项目:榆林学院科研项目,项目号:08YK06)

参考文献:

1. 郑杭生. 社会学概论. [M]. 中国人民大学出版社. 2005

2. 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. 2006

3. 金正昆. 公关礼仪. [M]. 北京大学出版社. 2005

(作者单位:榆林学院 陕西榆林 719000) (责编:若佳)

产业发展总体水平不高,环境污染不十分严重,各类生产要素进入该类区域的门槛较低,具有发展经济的成本优势和环境优势。

3. 限制开发区域。限制开发区域资源环境承载力较弱,发展潜力中等,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。具体可分为农业型限制开发区和生态型限制开发区,农业型限制开发区是指一些国家重要的粮食生产基地和其他一些担负国家粮食生产安全的地区。生态型限制开发区是指退耕还林还草地区,重要的水源保护区,水资源严重短缺地区,生态环境脆弱地区。

4. 禁止开发区域。禁止开发区域是指依法设立的自然保护区,在版图上成点状分布,包括243个国家级自然保护区,31处世界自然文化遗产,187个国家重点风景名胜区,565个国家森林公园,138个国家地质公园,面积共为1.1亿公顷。

三、主体功能区战略推进区域协调发展

新中国成立特别是改革开放以来,我国区域发展取得了巨大成就,但也积累了一些矛盾和问题。其中,最为突出的是,空间开发失序,资源和要素空间配置效率低下,人与自然和谐相处的关系遭到一定程度的破坏。主体功能区的提出是对我国国土空间开发管理思路和战略的一个重大创新,是对区域协调发展战略的丰富和深化,是对区域协调发展的创新和升华,具有重要的理论和现实意义。

1. 主体功能区理论是对传统区域发展理论的拓展和升华。一方面,在传统的区域发展理论中,“空间”作为一种资源,按要素的类型分为可流动性要素和不可流动性要素。一般而言,传统区域发展理论是以可流动性要素为研究对象的一种理论,它把区域经济的发展问题看成是一个中心和外围的不断转换过程。虽然研究流动性要素是研究区域发展的主流,但对“区域协调发展”这一研究主题而言,这种研究思路明显不足。因为,它是以空间资源的无限性为前提条件,仅考虑了空间在经济发展中的作用,并在大部分的理论模型中都对空间因素作了同质化的处理。

随着区域发展实践的深入,区域差距和可持续发展的问题日益突出,在传统的区域发展理论中人们找不到区域协调发展的思路,便开始寻求区域协调发展的真实内涵和空间资源在区域协调发展中的真正含义。如果考虑空间资源的有限性和差异性特征,人们发现空间资源具有双重价值,一方面它是生产要素聚集的空间载体,另一方面又是人类赖以生存的生态环境的提供者,这种双重价值在不同的空间上的组合是不同的,要使空间资源的组合达到最优化,就必须要考虑空间资源在不同空间的功能定位问题,即主体功能。只有在整体上对不同区域进行功能定位,才有可能实现区域协调发展。因此,主体功能区理论扩大了空间资源,是对传统区域发展理论的拓展。

另一方面,受传统区域理论产生的时代背景的局限,经济地理学和区域经济学对空间分布规律的研究一直停留在可流动性要素的空间聚集层次,对空间资源自身尤其是对空间资源在功能上的互补性一直重视不足。随着区域理论的发展,功能区的思想(即区域功能)在一些特定的发展领域形成,并在一些相对专业的领域实施。区域功能是根据空间单元的显著区域功能,可以将空间划分为不同的类型区,以突出不同类型区域的特殊功能。由于引致区域差异的原因是丰富的,既有历史的、经济的、政治的、文化的原因,又有自然的、区位(包括边疆)的原因,这样,人们可以根据现实中的具体需要,从不同的角度规定区域功能,甚至会出现同一区域范围具有多重功能的现象。因此,功能区这种空间划分虽然考虑了空间资源在区域发展中的作用,但没有突出不同空间资源在区域发展中的显著特征及重点功能。

而主体功能区充分考虑了区域的多样性,并对区域发展的特殊性给予了必要的关注,更重要的是它超越了一些专业性功能区的缺陷,突出了空间资源的互补性特征,这就为空间资源优化配置,为空间的双重价值在整个空间范围内实现最大化提供了一种新思路。它是通过空间秩序再造,互补区域功能,优化了空间资源,建立了空间秩序,为实现区域协调发展提供了一种有效途径。因此,主体功能区理论是对空间资源功能互补的充分认识,是传统区域发展理论的升华。

2. 主体功能区战略是区域发展规律的再认识和区域发展的创新。一方面,在市场经济全球化和产品内分工的背景下,产业在空间上的聚集形式也在发生着变化,产生了“都市圈”经济,已成为当今区域经济发展的一大趋势。这种区域经济发展在空间效应上出现了的“区域极化”特征,在空间格局上出现的“马太效应”越来越明显。表现最明显的是东西

部的差距较大,南北发展不协调,一些区域出现了“不发展”。

另一方面,人与自然环境的关系存在着一个永恒的“生存悖论”,即如果人对自然进行改造,就有可能构成对自然的破坏,形成环境危机,危及人的生存,如果不对自然进行改造,就会因为物质生活资料的匮乏,发生资源危机,同样危及人的生存。人类经济活动对自然环境的负效应是同经济发展的水平和经济增长方式相关的,在发展中必须重新认识和正确处理发展与自然、发展与环境、发展与生态的关系。

随着经济社会发展,人口对资源环境压力越来越大,“生存悖论”愈加明显,不可流动性要素的可持续性对区域发展的作用日益突出,区域协调发展要统筹考虑一方水土、一方经济和一方人口的协调关系,要充分考虑资源环境的约束。主体功能区是在人类活动不超越资源与环境承载力的条件下,在充分发挥生态环境的自我修复功能的前提下区域协调发展的新模式。主体功能区战略是以空间资源优化的方式来重新认识“生存悖论”,对空间资源进行优化配置,逐步扭转“区域极化”和“马太效应”局面,解决发展中的资源与环境困境是一种新的思路。因此,主体功能区战略是对区域发展规律的再认识。

规律是对客观事物的正确认识,理论是对规律认识的准确表述。区域发展规律是对市场经济全球化和人与自然环境和谐发展的客观认识,主体功能区的空间资源优化配置对区域发展来讲是一种新思路,把区域发展的负效果在整个的空间上降低到最小程度。因此,主体功能区战略是对区域发展的创新。

3. 主体功能区战略是遏止社会不公的有效途径。我国区域发展不平衡是客观的,具有必然性,也将会长期存在,主体功能区不可能完全改变这一事实,甚至在部分区域有可能强化这一事实。但是主体功能区战略是综合考虑自然地理条件、建设现状和发展潜力,同时与国家的发展目标和战略布局相协调,使各具特色的区域发展格局形成,城乡、区域间公共服务,人均收入和生活水平差距扩大的趋势得到遏止,从而解决由区域发展不平衡导致的社会不公问题,这是主体功能区划分的重要原因之一,也是国家实施主体功能区战略的重要目的之一。

一方面,主体功能区在很大程度上就是不同政策落实到不同空间的过程,这就要求在主体功能区规划时确保划分科学、合理、客观,避免“长官意志”和“专家意志”,各部门、各社会团体和各利益集团充分交流,多谈判,多协调,避免新的社会不公出现。

另一方面,主体功能区遏制人均收入和生活水平差距扩大的趋势,这就要求在主体功能区规划时对存在的社会不公和将出现的社会不公进行“补偿”,按照“谁受益,谁补偿”的原则,把优化和重点开发区域的收益反哺到限制和禁止开发区域,最大程度地消除社会不公。因此,主体功能区战略是遏制社会不公的有效途径。

科学发展、社会和谐和区域协调发展,是我们的努力方向,主体功能区战略充分考虑区域的多样性,通过对空间资源优化配置,着力解决空间开发失序,资源和要素空间配置效率不高问题,体现出科学性;主体功能区战略充分考虑经济布局、人口分布与资源环境承载力相互适应,促进人口、经济、资源环境的空间均衡,从源头上扭转生态环境恶化趋势,以适应和减缓气候变化,实现资源节约和环境保护,体现出人与自然的和谐发展;主体功能区战略打破行政区划,坚持以人为本,加强和改善区域调控,缩小地区间公共服务的差距,体现区域协调发展。因此,主体功能区战略是区域发展的重大创新,推进区域协调发展,是区域协调发展战略的丰富和深化,具有科学性和现实意义。

参考文献:

1. 国务院发展研究中心课题组. 主体功能区形成机制和分类管理政策研究[M]. 中国发展出版社, 2008
2. 马凯. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要辅导读本[M]. 北京科学技术出版社, 2006
3. 李宪坡, 袁开国. 关于主体功能区划若干问题的思考[J]. 城市规划, 2008(6)
4. 姜安印. 区域发展理论新境界和实践新格局[J]. 开发与研究, 2007(2)

(作者单位: 中共徐州市委党校 江苏徐州 221116)

(责编: 贾伟)