

# 从土地资源优势区配置到主体功能区管理：一个国土空间治理的逻辑框架

陈磊, 姜海

(南京农业大学公共管理学院, 江苏 南京 210095)

**摘要:** 研究目的: 以土地资源配置方式遵从优势区开发原则到服从主体功能区分工协作规则演进规律, 解释现行中国治理模式下国土空间管理逻辑。研究方法: 文献分析法和理论分析法。研究结果: 传统优势区开发理念为早期区域发展带来了集聚与规模经济效益, 但其内部仍存在生产、生活、生态空间结构失衡等问题, 降低了土地资源空间配置效率。主体功能区战略是传统优势区土地资源空间配置理念转型, 是中国特定时期具有国家特色的经济发展模式, 关键在于明确地方土地资源空间配置核心定位, 应以法律规范“央地”土地关系、差别化实施政策制度安排、引导公众参与规划决策、创新生态(经济)补偿机制。研究结论: 不同分区土地资源空间配置关系协调是世界性问题, 转型时期中国国土空间优化和规制治理重点在于厘清中央与地方事权关系, 精准落地县域主体功能区建设, 健全主体功能配套政策体系。

**关键词:** 土地管理; 土地资源配置; 传统优势区; 主体功能区; 国土空间治理; 理论逻辑

**中图分类号:** F301.2

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1001-8158(2019)06-0010-08

## 1 引言

国土空间治理是优化生态环境保护、保障粮食安全、促进国土资源节约集约利用的国家意志导向, 是推进中国生态文明建设的关键举措。改革开放以来, 随着中国城镇化和工业化水平不断提升, 作为自然资源禀赋稀缺而经济水平发展快速的, 在取得举世瞩目的同时, 面临着一系列可持续发展问题。随着对不同类型自然资源整体认识深化, 城镇与农村资源要素配置内在联系和城乡统筹发展战略意义的凸显, 生产、生活、生态空间冲突与协调发展机制的重新认识, 土地综合开发利用与资源修养、生态修复关系的重新平衡, 均要求建立整体性、空间性、包容性更强的国土资源管理体制与模式。主体功能区战略是中国国土资源管控的重要创新, 是优化国土空间格局的战略重点, 对调整国家和区域空间结构、协调经济社会发展与土地资源利用、统筹国土空间开发与保护布局具有基础性作用。基于主体功能区与传统区位理

论内在关系思考, 从土地资源优势区配置出发, 以演化路径、现实论断、现实选择为研究思路, 分析自发、完全市场化的土地资源优势区配置方式到有效干预、追求综合效益最大化功能区管制的演进规律, 结合国外规划分区空间治理经验启示, 提出新时期中国国土空间治理中如何充分发挥主体功能区管理功能, 解释现行国家治理模式下主体功能区对中国国土空间治理影响的理论逻辑。

## 2 优势区: 传统土地资源空间配置方式

### 2.1 优势区的概念化

传统区域经济认为区位是经济活动场所<sup>[1]</sup>。对区位的理解: 一是位置, 客观事物标定场所; 二是位置选择, 确定客观事物活动场所的行为; 三是位置布局, 对客观事物占据地点布置。这一概念力图阐释客观事物分布位置及行为选择, 并逐步趋之理论化, 即关于经济活动最优空间分布及空间选择关系的学说——传统区位理论(Location Theory)。

收稿日期: 2019-03-20; 修稿日期: 2019-04-17

基金项目: 2019年度江苏省研究生科研与实践创新计划项目(KYCX19-0596); 南京市国土资源局招标项目(JSZR-ZC2020171110)。

第一作者: 陈磊(1990-), 男, 四川德阳人, 博士研究生。主要研究方向为土地经济与政策。E-mail: 2017209018@njau.edu.cn

通讯作者: 姜海(1978-), 男, 四川峨眉人, 教授, 博士生导师。主要研究方向为土地经济与政策。E-mail: jianghai@njau.edu.cn

优势区(Advantaged Location)概念源自传统区位理论,属传统区域经济学概念。在自给自足农业社会,土地(耕地)资源是经济发展基础,其肥沃程度决定农产品数量和质量,与运输条件、市场距离等要素共同决定土地比较优势及利用方式,是一种综合性概念。工业革命时期,技术革新、市场显化,生产活动由工业初期资源禀赋、劳动力和交通运输等传统要素导向发展到知识经济时代生产技术、市场资本等优势要素主导,是一种动态发展概念。因此,优势区可理解为在国家或区域经济发展过程中具有综合客观优势条件的空间单元,受自然要素、地理位置等固定因素和劳动力、资本等流动因素综合影响。

## 2.2 早期优势区土地资源空间配置思想的形成

人类社会进程,利用优势区位开展农事活动,进行经济建设的思想可追溯到古代文明。远古时期,地理环境优越的黄河流域诞生了华夏农耕文明,开启人类文明史。《管子》主张“因天才,就地利”,依据地区自然要素、资源环境特点规划城镇和布局产业。《尚书·禹贡》以山川、植被、土壤等自然资源禀赋优势条件将全国划为“九州”。这都体现了明显的区域地理优势意义,萌芽了朴素优势区发展早期思想。

资本主义早期,优势区发展思想体现在协调城市化、工业化与生存环境关系中。英国欧文“新协和村”、莫尔“乌托邦”等空想社会主义城市设想,针对城市膨胀、生态生活环境恶化等问题提出按区域优势统筹城乡发展规划设想,是早期优势区开发理念。受该理念影响,霍华德《明日的田园城市》提出在工业化进程中城市与宜居条件矛盾下强调城乡结合,突出区

域优势和生态保护。格迪斯《进化中的城市》主张城市规划应基于优势条件,注重环境潜力与限度对用地布局和经济体系的影响。随后,美国芒福德提出区域整体发展理论<sup>[2]</sup>,使突出区域特征的经济建设与区划理念更清晰。1933年国际现代建筑协会第四次会议通过的《城市规划大纲》指出“城市要与其周围影响地区成为一个整体来研究”,应考虑地区差异,注重整体建设与局部优化。至此,早期优势区发展思想在全球城市建设与区位布局中逐步显化。

## 2.3 传统优势区土地资源空间配置理念的产生

传统优势区理念是在工业革命后为解决城市无序扩张、工业急剧膨胀导致的经济社会问题而产生的。特别是受二战影响,经济萎靡、区域布局不协调等问题凸显,世界各国(特别是饱受战争破坏的国家)亟需恢复经济。受主流思想发展经济学的影响,经济建设与产业布局成为当时关注重点,传统区位理论也就为优势区土地资源空间配置理念奠定了基础。传统区位理论研究人类活动区位选择,形成于19世纪初—20世纪中期<sup>[3]</sup>。传统区位论中如何合理选择优势区或最佳位置进行人类生产活动的理念成为各国首要考虑问题,认为各地区应依据自身优势,扬长避短,合理布局产业,突出优势产业配置发展,以促进区域经济恢复与发展(表1)。因此,各国开始注重经济建设比较优势区,在优势资源条件选择与开发基础上,进行产业合理布局。

这一过程中,各国着眼资源、交通、区位等享有优势的地区开发条件,以区域经济发展为目标,强调优势区域优先发展,探寻实现效益最大化的产业布局优势区位、空间结构和发展选择战略模式,以最终实

表1 传统区位理论及其优势区开发理念

Tab.1 Traditional location theory and its developing idea of advantageous areas

区位论	农业区位论	工业区位论	中心地理论	市场区位论
代表人物	杜能	韦伯	克里斯塔勒	廖什
国家	德国	德国	德国	德国
提出时间	1826年	1909年	1933年	1940年
代表著作	《孤立国同农业和国民经济之关系》	《工业区位论: 区位的纯理论》	《德国南部中心地原理》	《区位经济学》
解释问题	企业型农业时代农业生产方式与布局问题	人口地域间大规模转移和城市人口与产业的集聚机制	探究决定城市数量、规模及其分布的规律	在空间上确定理论上最大收益区位问题
前提条件	地租收入最大化	运费最小化	市场、交通、行政原则	寻求利润最大化地点
核心词	孤立国、地租、运费、距离、杜能圈	区位因子、一般与特殊因子、集聚与分散因子; 运费指向论、劳动力指向论和集聚指向论	中心地、中心商品、中心地等级、经济距离等	需求、价格、区位; 需求圆锥体、市场区组织

现区域优势要素统筹与整体协调,促进经济稳定恢复,使得优势区开发与建设理念得到深入发展。

### 3 优势区功能转型:主体功能区空间管制理念

#### 3.1 主体功能区的实践背景及其理论价值

改革开放以来,中国按照优势区逻辑推进东中西部土地资源空间配置向优势区集中,用最小成本实现了最大发展效益,实现了规模经济、集聚经济效应。但这一过程中,传统优势区(如京津冀等城市群)凭借区位等先天优势和产业基础等后天优势,以及与中央关系优势(财政与政治贡献)不断强化经济建设,使其长期维持土地发展权指标竞争优势地位,导致区域经济发展不平衡。同时,生态环境、粮食安全定价机制不完善,造成优势区内部生产、生活、生态空间配置失衡。加之地区无差别竞争考核激励体系下,无工业化优势的地区,降低供地门槛、压低供地价格等人为“制造”比较优势,以“高投入、高耗能、高污染”为代价,降低了土地资源空间配置效率,造成自然生态环境破坏、空间布局极不协调等矛盾。

在面对因自发、无序和盲目经济发展带来的一系列可持续发展问题,人们开始对传统优势区开发理念进行反思,逐步摈弃以经济增长为主导的传统发展观,突出生态环境保护的重要性。因此,区域经济发

展以经济、社会、生态协调推进的可持续发展新理念成为了当今世界发展主流思想,积极探索经济建设与环境保护共赢的区域发展新模式。基于此,以均衡配置区域空间、注重资源环境承载力为目标的主体功能区空间管制理念应运而生(图1)。主体功能区在很大程度上是对区域经济发展理论的创新<sup>[4]</sup>,是当代经济社会发展观的重要体现,其目的在于实现空间有序发展均衡<sup>[5]</sup>。空间均衡发展要求在区域综合发展中推进社会经济建设和生态保护,主体功能区空间管制为实现土地资源空间优化配置提供了重要支撑。

#### 3.2 主体功能区:明确土地资源空间配置核心定位

特定的国土空间具备多种功能,但必有一种主体功能。早在2000年中国就提出主体功能建设理念,并逐步上升至国家战略层面,中央、地方、企业等社会各界已基本形成共识——综合考虑资源禀赋、环境承载力、地区开发密度与经济发展潜力等要素的差别化分区管制模式,是长期性政策制度安排,按开发方式分为优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区。

不同类别主体功能区,其管控模式重点不一。优化开发区工业与城镇人口高度集中,土地资源配置重点是优化存量、转型升级,通过合理布局产业空间与经济结构转型实现产业价值与城镇化质量“双提升”。重点开发区土地资源承载空间较大且产业发

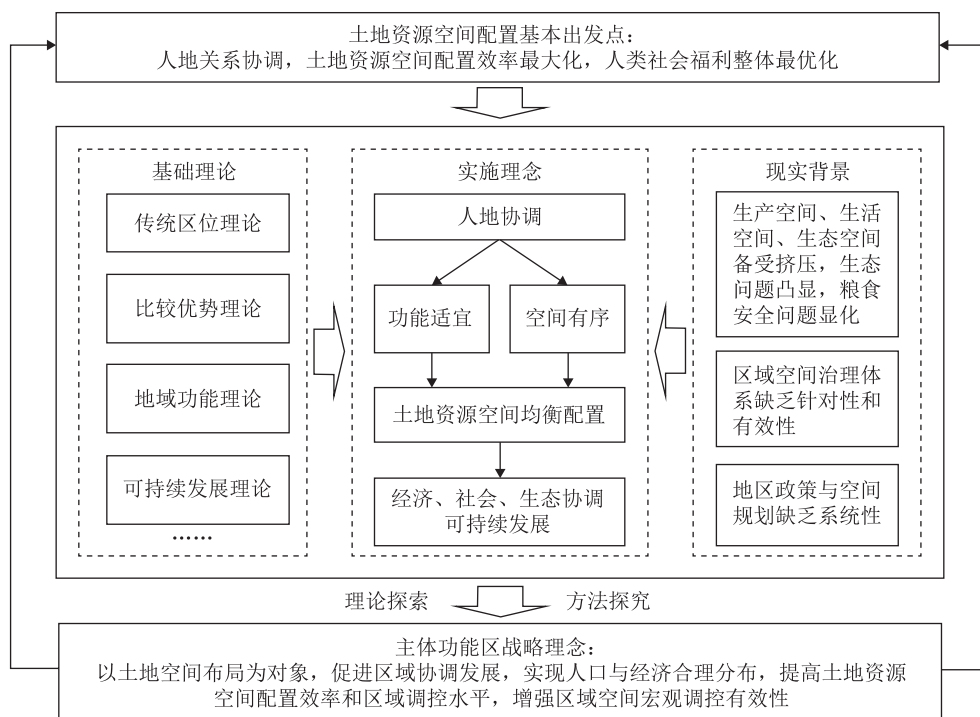


图1 主体功能区的实践背景及其理论价值

Fig.1 The practical background and its theoretical value of main functional areas



展潜在优势明显,集约利用土地并兼顾生态保护是前提,应更新产业发展理念,把传统经济增长方式向集约经济转变,注重土地资源利用效率,保证经济增长速度。限制开发区工业优势较弱,农业发展潜力大,突出农业产业布局生态养护功能<sup>[6]</sup>,将经济发展重点限于农业生产结构转型,提增农业生产能力,保证粮食安全,适度发展工业与城镇。禁止开发区是以生态优先、绿色发展为主导的生态环境保护治理模式、人与自然和谐共生的新经济发展模式,重点在于提升环境质量、保护国家或区域生态经济安全。

### 3.3 主体功能区:差别化实施土地资源空间配置策略

中国限制开发区和禁止开发区在主体功能区实施中占据优先地位,其面积占全国陆地面积的50%<sup>[7]</sup>,集中分布于中西部欠发达地区,其区位条件、开发能力等先天优势不足,且资金缺位、人才短缺,单纯依靠市场机制调控不能有效解决发展问题。因此,在稳定推进优化开发区和重点开发区建设基础上,应妥善处理限制开发区和禁止开发区经济发展诉求与生态环境保护的矛盾。

优化开发区要切实推进产业创新发展驱动与结构转型升级,加大建设用地供应结构改革,积极探索建设用地总量管控有效途径,提高空间利用效益,促进城镇化和工业化协调发展,保障地区经济均衡且高质量发展。重点开发区应由中央适度放权地方,在中央宏观管控目标范围内,由地方政府根据实际进行空间开发与经济建设,在保证基本农田数量不减少的前提下,适度增加建设用地指标,重点向城镇建设与工业发展用地倾斜,注重产业集群培育,加快工业化与城镇化进程。限制开发区通过发展设施农业等革新农业生产技术、培育特色农产品生产基地等转变传统农业生产方式,支持农业企业用地配置,推动农业产业化发展,提升农业综合生产能力,确保国家粮食和食品安全。禁止开发区在保证生态服务功能的基础上,严控城镇空间规模扩张,禁止污染性工业生产活动,退出不规范畜禽养殖业,加大生态投资政策倾斜,培育生态产品交易市场,吸引社会资本投资生态经济产业,保障国家生态质量与安全。

## 4 国外规划分区理念对中国主体功能区空间管制的经验启示

### 4.1 国外典型国家规划分区管理模式

以功能分区促进区域协调发展,国外具有比较

成熟的经验。20世纪50年代以来,国外先后进行了类似中国主体功能区的规划分区,依据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力对标准或问题区域按“分工—协调”发展模式进行地域功能分区,实行差别化发展政策,取得显著成效。

德国联邦设立专门机构<sup>[8]</sup>,以法律明确分区内容开展空间整治,由州和地方政府自行开展具体规划,注重民众利益诉求<sup>[9]</sup>,形成基于法律体系顶层设计指导到地方自主开展的空间分区体系,先后把全国分为“集聚区、迟缓区、农业区和边缘区”“高密度集聚区、密集区和农村地区”等。美国以县为单元,依托行政区实施自下而上的管理体系,由地区根据经济状况自行编制规划,注重公众参与决策,把标准区域划为经济区、成分经济区和区域经济区<sup>[10]</sup>,并结合经济阶段特征保持适时动态调整。法国中央政府基于政治变革和发展需求成立专门机构实施均衡化领土整治,从中央完全负责到权利下放地方,在国家总体战略统筹下,赋予地方政府计划实施权利,采取国家与地方、部际间协调的上下结合项目实施计划,提出集聚区<sup>[11]</sup>等发展理念,渐进式推进领土整治,保障区域经济有序发展。日本为解决国民经济和社会发展长期目标,在国家权威机构专门执行下,先后完成五次全国综合开发规划,并制定专门法律,尤其是第五次规划为解决产业过密、环境恶化等问题提出“四个国土开发轴”空间布局<sup>[12]</sup>,并形成东京、大阪、名古屋三大经济都市圈,从中央到地方形成了行政管理上的高度统一,缓解了资源环境与经济发展压力。此外,巴西通过中央主导规划分区以解决国家宏观经济建设目标所面临的城镇化用地布局失衡、生态破坏等问题,平衡经济建设需求与国土空间布局协调关系,把全国划为疏散发展区、控制膨胀区、积极发展区、待开发区(移民区)和生态保护区<sup>[13]</sup>。

国际规划运动中,规划分区始终与国家特定期政治经济体制、社会发展等基本国情相关,且不同国家政治经济体制分异下规划分区具有完全不同的布局模式和管控特点(表2),在不同程度上对区域经济有序发展、产业合理布局、生态环境保护起着重要作用。

### 4.2 国外典型国家规划分区管理经验启示

依据上述国外规划分区模式与管理特点,结合中国主体功能区建设现实需求,得出以下几点经验启示。

4.2.1 以法律形式规范“央地”土地资源空间配置权利上位空间规划法律体系保障全国规划分区合法

表2 国外典型国家规划分区管理模式

Fig.2 The management modes of foreign typical national planning zoning

规划分区模式	内涵	典型国家	类型	特点
因时制宜 空间分区模式	以经济阶段水平、区域发展特征为依据,因时制宜地把握经济调控重点,最终实现区际经济、社会、生态空间职能协调与平衡发展。	德国	自上而下	统一领导、总体协调
县域主导 经济分区模式	以县域行政层级为单元,依据地区经济增长水平、人均收入水平、工业企业产值等要素差异划分不同类别经济发展区的分区模式。	美国	自下而上	政策优先、地区自治
领土整治 规划分区模式	为促进经济增长、提高社会福利而通过公共机构干预调整领土布局的方式,是公共权力对空间管理的分区模式。	法国	上下结合	战略统一、央地协调
因地制宜 轴圈分区模式	结合地区区位条件,把国土资源按照“轴一圈”理念进行空间布局,以期实现资源合理开发、经济综合发展的分区模式。	日本	自上而下	高度指令、政府干预
宏观调控 指导分区模式	基于国家区域经济建设宏观需求,解决区域用地空间现实矛盾而从国家层面直接提出的规划分区与实施计划。	巴西	自上而下	统一领导、政府干预

性,且在区域开发建设过程中适时动态调整和完善,具备系统性与完整性。国外规划分区与经济建设具有完备的法律体系,如德国《联邦空间规划法》、日本《国土综合开发法》。虽然中国有关国土空间用途管制现行法律法规及政策已对国土空间开发与利用做了大量规定,但尚未形成完整统一的法律保障体系。因此,中国应有效整合各部门有关分区规划和空间管制现行法律法规,加快制定并出台上位空间规划法律,以法律调节各方利益关系,划分中央与地方权限,规范中央与地方土地资源空间配置行为,使中国土地资源空间管理及政策步入法制轨道,确保主体功能区建设落实到位,并达到预期目标。

#### 4.2.2 明确区域政策对象并差异化实施制度安排

科学合理的区域划分能为区域政策制度安排提供重要基础。中国实行的“五级”行政管理体制尚不存在国外较大范围的问题区域或标准区分区划分工作,但缺乏有效的区域发展政策制度保障,导致区域空间单元分工各异、重点不明晰等问题。因此,根据中国国情及发展需求,加快构建符合行政区划要求的主体功能分区,因地制宜、因“区”制宜的补充或细化主体功能结构体系,切实落实区划范围或边界,并落地于基层空间单元。在遵循总体政策制度体系的基础上,明晰各类主体功能重点和关键特征,差异化制定并完善各类主体功能区政策制度保障体系,为主体功能区建设进一步在县域层级落地提供重要保障。

#### 4.2.3 兼顾公众参与和政府管控关系协调

在中国,长期实施自上而下多部门规划并行治理结构管理体系,以往的区域规划大多是政治直接参与的结果,缺少公众参与规划,而德国、美国等发达国家

在规划编制中兼顾并统筹专家、居民、社会组织等各方利益相关者意见,具有较高的规划编制参与度和透明度,最终能产生独具区域特色的发展规划。因此,中国应充分引导并鼓励公众参与规划决策,注重公众基本权益诉求,构建集地方政府、专家、居民、企业组织等为一体的多方协作规划的公众参与机制,理顺各方利益关系,确保规划可操作性和现实契合度。同时,强化社会公众参与各类主体功能区建设实施过程的监督力度,增强公众参与决策监管的广度和深度,可适度采取以制度等形式明确公众参与作用。

#### 4.2.4 突出生态管控与(经济)补偿机制构建

主体功能区建设不仅是为实现区域国土空间平衡与协调发展,更是为加强生态环境保护,推进生态文明建设和可持续发展。中国主体功能区大致分为两类:以经济建设为主体功能的区域(包括优化开发区和重点开发区)和以生态保护为主体功能的区域(包括限制开发区和禁止开发区)<sup>[11]</sup>。主体功能区中优化开发区和重点开发区可通过资源利用直接产生经济效益,而限制开发区,特别是禁止开发区基于生态环境保护的产业发展难以在短时间内形成经济产出,必需通过生态补偿达到经济建设功能区与生态保护功能区之间的平衡发展。因此,构建以财政拨款、财政转移支付、专项补贴等方式的生态管控与经济补偿机制应成为主体功能区建设的重要内容。

## 5 新时期主体功能区战略理念下中国国土空间治理逻辑框架

当前,中国经济已由高速增长转向中高速增长,并向高质量发展迈进,处于政治治理形式、经济发展

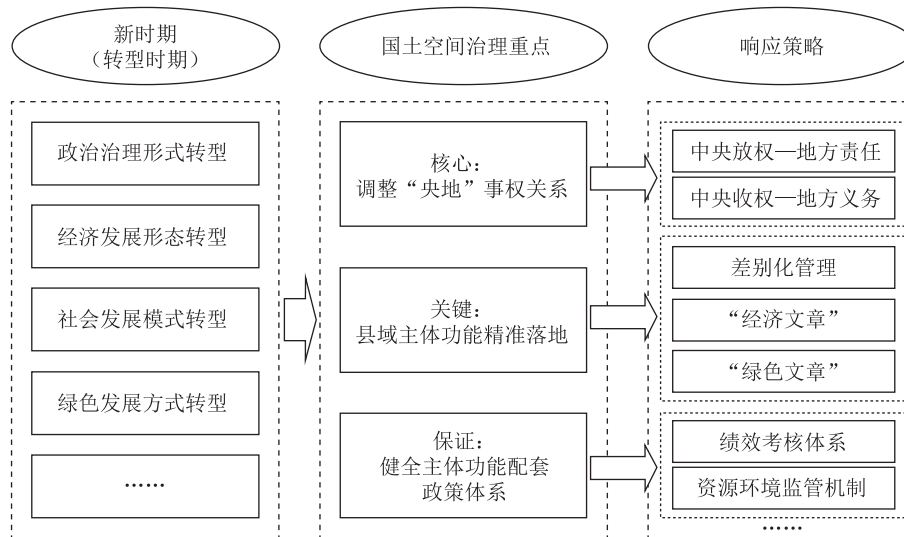


图2 新时期主体功能区战略理念对中国国土空间治理的需求逻辑

Fig.2 The strategic idea of the main functional areas in the new era demands the logic of China's territorial space governance

形态、社会发展模式和绿色(生态)发展方式的转型新时期。为满足转型新时期发展需求,以高质量规划优化国土空间成为国土空间治理的重要出发点,这直接关系到经济、社会、生态的可持续发展<sup>[14-15]</sup>。主体功能区战略是中国特色国土空间治理思想的重要组成部分,新时期空间建设与发展,应基于主体功能区战略理念构建区域发展政策体系,立足国土空间治理重点,以实现经济粗放增长向高质量集约发展转换。新时期主体功能区战略理念下中国国土空间治理重点应从以下几点进行思考(图2)。

### 5.1 调整中央与地方事权关系,形成国家空间治理合力

中国国土空间治理很大程度上内生于中央与地方事权关系。现行央地委托—代理关系模式,导致两种情形:一是中央过多干预地方行为,地方亟待中央放权;二是地方执行中央决策不力,中央仍需加大集权,这导致中央与地方处于事权矛盾关系之中。厘清中央与地方权责和管控重点,形成国家空间治理合力,以提高国土空间管制效率为核心。

一方面,构建中央放权、地方责任事权机制。中央在宏观层面开展国土空间全局管控,通过制定事权清单明晰中央事权、地方事权及其共同事权<sup>[16]</sup>,因需适度下放国土空间管理职能重心,赋予省级及以下地方政府及主管部门更多自主权,通过下放经济、社会管理相关事项,提高地方政府及部门事权处治能力。同时,地方政府依据中央顶层设计进行各自空间事权管制,构建符合市场经济体制下国土空间管制分区与政策引导相结合的治理体系,差异化实施不同类型分

区管控措施。另一方面,构建中央收权、地方义务协调机制。针对保障国家粮食安全的基本农田保护工程、重大生态屏障治理与保护工程等归属中央事权范围的空间治理权责,由中央从决策到执行贯穿始终,实施重大空间管制任务垂直管理。地方政府做好政府角色,协助中央工作任务执行,自觉守好粮食安全、生态安全等政治职责。通过明晰中央与地方空间治理事权关系,推进中央自上而下约束性与地方自下而上灵活性的动态平衡,保障中央与地方基本权益。

### 5.2 深化县域主体功能区管理,保障空间治理精准落地

在经济方式转变、生态文明体制改革大背景下,主体功能区建设提升至经济发展和生态保护的战略性地位,兼具国土空间开发保护的基本制度作用。中国已完成国家和省级(以县、区为单元)主体功能区划,2017年8月中央深改组第38次会议通过《关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》指出主体功能区战略格局要精准落地市县层面。深化县域主体功能区管理是保障国土空间治理精准落地的关键。

首先,主体功能落地县域应明确乡镇主体功能。在严格执行上级主体功能区规划基础上,构建覆盖全县域、分区分类的空间管理体系,以乡镇行政区为空间单元,必要时突破行政边界,因地制宜划定生态、农业、城镇三类空间和生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,注重“三区三线”行政管控衔接,差异化制定并实施管理政策体系。其次,在国家、省赋权范围内,做好城镇、工业开发边界内部经济文章。基于界限限定,根据分区产业发展优势条件,合



理引导开发边界内工业布局,加大城镇建设与工业发展用地结构调整,注重经济规模发展,加快城镇化与工业化建设进程,促进县域经济有序增长。最后,在国家、省财政支持下,做好农业发展、生态建设绿色文章。对农业生产空间和生态保护空间,限制高强度城镇化和工业化开发建设,着眼生态农业生产方式,着力农产品竞争力和生态农产品品牌化提升<sup>[17]</sup>,探索三次产业融合(特色)发展模式<sup>[18]</sup>,坚守生态底线,确保生态安全。

### 5.3 健全主体功能配套政策体系,确保空间治理实施成效

中国主体功能区建设面临的最大挑战是国家战略需求与地方利益冲突之间的矛盾。因此,完善配套政策是推进中国主体功能区建设的关键要素。主体功能区建设最终应落地基层,推进县域主体功能区建设必须从配套政策方面重点进行设计与完善。在明晰主体功能基础制度作用基础上,围绕系统改革,通过完善空间管理体制机制并重点落脚于绩效考核、监管预警等配套政策体系<sup>[19]</sup>,为国土空间治理提供重要保证。

一方面,构建差别化绩效考核体系。在坚持经济建设、社会发展、生态保护为一体的基础目标上,建立各类主体功能区分类考核机制,突出“转方式、调结构、稳增长、重生态”等评价考核要素,探究主体功能差异化考核评价制度,保证考核重点与空间主体功能相互协调;建立“奖惩并举”的干部绩效考核机制,把差异化空间主体功能考核结果作为地方党政领导干部综合考核依据,与国家重点生态功能区财政转移支付相结合,重点突出生态环境绩效考核,探索领导干部自然资源资产离任审计制度<sup>[20]</sup>,完善事后考核问责机制。另一方面,构建主体功能区资源环境承载力监管机制。强化资源总量、环境容量等管控是主体功能区建设、国土空间治理政策体系完备的重要内容。以县域层级为基本单元,科学评价国土空间资源环境承载力,打破部门界限,整合资源环境管理职责,建立不同功能区资源环境监管预警机制,通过预警等级判别,进一步对资源环境退化严重区域实时问责、资源环境保护得力区域给予合理的生态补偿。

## 6 结论

基于中国转型时期土地资源空间治理时代需求,本文提出并阐释土地资源空间配置从遵从“优

势区竞争原则”发展为服从“主体功能区分工协作规则”的理论逻辑,在中国当前治理模式下结合国外规划分区经验启示,进一步提出新时期国土空间治理政治经济逻辑重点。传统优势区土地资源空间配置理念一直贯穿中国经济建设全过程,对早期区域社会发展带来了规模经济和集聚经济效应,但受地区发展不平衡等问题影响,其内部生产、生活、生态空间配置失衡等矛盾日益凸显,降低了土地资源空间配置效率。主体功能区战略是传统优势区土地资源空间配置理念转型的产物,是中国特定时期具有国家特色的经济发展模式和理论创新,其关键在于明确地方土地资源空间配置核心定位,理顺土地资源空间配置差异化策略重点。在国外规划分区经验启示下,中国主体功能区建设应着重以法律形式规范“央地”土地关系(权利)、差别化实施政策制度安排、引导公众参与规划决策、创新生态(经济)补偿机制。不同分区土地资源空间配置关系协调是国土空间治理的关键性问题,转型时期中国国土空间治理需厘清中央与地方事权关系,精准落地县域主体功能区建设,健全主体功能配套政策体系,这应作为当前中国国土空间优化和规制治理的重要出发点。总之,主体功能区战略,无论是传统优势区功能的一种转型,亦或是对区域经济发展理论的一种创新,都是中国国土空间治理的重要理论依据和实践模式。

### 参考文献(References):

- [1] 苗长虹. 从区域地理学到新区域主义: 20世纪西方地理学区域主义的发展脉络[J]. 经济地理, 2005, 25(5): 593 - 599.
- [2] 方中权, 陈烈. 区域规划理论的演进[J]. 地理科学, 2007, 27(4): 480 - 485.
- [3] 王铮, 邓悦, 葛昭攀, 等. 理论经济地理学[M]. 北京: 科学出版社, 2002: 39 - 66.
- [4] 孙珊珊, 朱传耿. 论主体功能区对我国区域发展理论的创新[J]. 现代经济探讨, 2006(9): 73 - 76.
- [5] 钟海燕, 赵小敏, 黄宏胜. 土地利用分区与主体功能区协调的实证研究[J]. 经济地理, 2011, 31(9): 1523 - 1551.
- [6] 张孝德. 对四类主体功能区管理模式的思考[N]. 中国经济时报, 2007 - 12 - 25(5).
- [7] 高国力. 实施主体功能区战略的重大问题思考[J]. 中国经贸导刊, 2011(7): 19 - 21.
- [8] 李志林, 包存宽, 沈百鑫. 德国空间规划体系战略环评的

- 联动机制及对中国的启示[J]. 国际城市规划, 2018, 33(5): 132 - 137.
- [9] 罗莹. 德国现代化进程研究[M]. 北京: 中国市场出版社, 2004: 214 - 219.
- [10] 高国力. 美国区域和城市规划及管理的做法和对我国开展主体功能区划的启示[J]. 中国发展观察, 2006(11): 52 - 54.
- [11] 危旭芳. 主体功能区构建与制度创新: 国外典型经验及启示[J]. 生态经济, 2012(3): 67 - 72.
- [12] 毛汉英. 日本第五次全国综合开发规划的基本思路及对我国的借鉴意义[J]. 世界地理研究, 2000, 9(1): 105 - 112.
- [13] 方创琳. 国外区域发展规划的全新审视及对中国的借鉴[J]. 地理研究, 1999, 18(1): 8 - 17.
- [14] 李为, 周非飞, 吴萨. 转型期的国土空间优化: 现状、需求与应对[J]. 宏观经济管理, 2018(10): 58 - 62.
- [15] BIN G L, PRANAV G, JIANGYAN Y. From natural resource boom to sustainable economic growth: lessons from Mongolia [J]. International Economics, 2017, 151: 7 - 25.
- [16] 宣晓伟. 中国空间规划体系的构建和完善——以中央与地方关系为视角[J]. 区域经济评论, 2019(2): 15 - 31.
- [17] 陈磊, 姜海, 孙佳新, 等. 农业品牌化的建设路径与政策选择——基于黑林镇特色水果产业品牌实证研究[J]. 农业现代化研究, 2018, 39(2): 203 - 210.
- [18] 陈磊, 姜海, 陈文宽, 等. 生态约束下的湖滨土地利用研究——以四川省仁寿县黑龙滩镇为例[J]. 长江流域资源与环境, 2019, 28(1): 231 - 240.
- [19] 樊杰. 我国空间治理体系现代化在“十九大”后的新态势[J]. 中国科学院院刊, 2017, 32(4): 396 - 404.
- [20] 黄征学, 张燕. 完善空间治理体系[J]. 中国软科学, 2018(10): 31 - 38.

## From Land Resource Advantageous Areas Allocation to Main Functional Areas Management: A Logical Framework of Territorial Space Governance

CHEN Lei, JIANG Hai

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

**Abstract:** The purpose of this study is to use the evolution rule of land resource allocation from following the development principle of advantageous areas to obeying the division of cooperation principle of main functional areas to explain territorial space governance logic under the current governance mode of China. The research methods include literature analysis and theoretical analysis. The results show that the development concept of traditional advantageous areas brought agglomeration and scale economy benefit for the early regional development, but there are still problems such as unbalanced structure of production, living and ecological space, which reduce the efficiency of land resource space allocation. The strategy of main functional areas is the transformation of the concept of land resource space allocation in traditional advantageous areas, and it is an economic development model with national characteristics in a specific period in China. The key is to define the core positioning of regional land resource space allocation, and it should focus on standardizing the land relationship between central government and local government in legal form, implementing differentiated policies and systems, guiding the public to participate in planning decisions, and innovating ecological (economic) compensation mechanism. In conclusion, it is a worldwide problem to coordinate the space allocation of land resource in different regions, China's territorial space optimization and regulation governance in the transitional period should clarify the relationship between the central government and local government, precisely focus on the construction of county main functional areas and improve the policy system for supporting main functional areas.

**Key words:** land management; land resource allocation; traditional advantageous areas; main functional areas; territorial space governance; theoretical logic

(本文责编: 仲济香)