

主体功能区规划引导区域开发 PDF转换可能丢失图片或格式
，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/94/2021_2022__E4_B8_BB_E4_BD_93_E5_8A_9F_E8_c61_94073.htm 全国主体功能区规划工作已经启动，预计在明年年底完成。这显示，空间规划的概念正跃上政府政策的前台。在越来越强调政府管理体制强化和强化公共服务性职能的前提下，由众多中央部委参与的这一规划，值得期待。重视空间资源与要素的合理引导与调控我国区域发展的基本格局是沿海发达、内地落后；南方兴盛、北方薄弱。珠江三角洲、长江三角洲原本也是资源与环境承载能力较强的区域，但现在却日益面临环境与资源的严重约束，如交通堵塞、土地短缺、污染加重、劳动力成本上升。一些地方形容河流的污染甚至有“七十年代淘米洗菜，八十年代引水灌溉，九十年代污染覆盖，新的世纪生态破坏”之说。但与此同时，许多产业稀疏区域却缺乏资本驱动，甚至一些有潜力区域的港口、土地、劳动力资源未发挥应有的增长作用。为实现更有效的增长效率，又体现政府倡导的区域公平，应该重视空间资源与要素的合理引导与调控，走向区域经济的科学发展。编制全国主体功能区划规划，就是要根据各地的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，制订出来的全国功能区域规划，将明确划分优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，有疏散、有集聚、有禁止、有限制地对资源与要素加以引导，以实现经济要素在区域空间的合理配置。优化开发区是对过密区域进行调控，通过结构优化的方式，促进产业升级和要素扩散；重点开发区是对资源环境承载能力较强、现有开发密度还不高

、发展潜力巨大的区域，加大开发力度。滨海新区无疑符合重点开发区的技术标准；禁止开发区是指对像自然保护区、水源涵养地这样的区域禁止开发，防止对资源与环境的破坏；而限制开发区是指对生态脆弱、资源环境承载能力较弱的区域，在开发规模与步骤上加以限制，以防大规模地开发引致生态系统进一步失衡。世界许多国家都重视以区域规划引导区域开发，如日本从1962年到1998年间制订过五次全国综合开发规划。我国许多政府部门都有制定规划的权限，但是，规划的总效率很低。比如虽有多头规划，但规划之间互不衔接，缺乏理论与政策的一致性和连贯性；规划的分口制定使得政府部门横向沟通困难，不利于整体经济决策。许多时候，开发的不协调往往源于规划的不协调；多头规划导致多头审批，降低政府行政效率，并产生大量的寻租现象。这样的规划体制与规划结构，与市场经济体制下政府应该担当的角色和提高政府管理效率的方向不相适应，有必要加以改革。此次规划最引人注目之处，正在于是其跨越中央部委的多个部门，是一次大规模的集体行动。从规划领导小组组成人员上，我们可以管窥此次功能区域规划的走向。在规划领导小组的组长与副组长单位中，除了财政部以外，其余的三个部委分别是国家发改委、建设部和国土资源部，而这三个部门都是政府中最为重要的规划部门。可以设想，此次规划会实现经济与社会发展规划、城市规划、土地利用规划等在空间上的结合。需要加以指出的是，从多头规划走向规划合一，再从规划合一走向职能合一，是规划体制改革的要求，也是市场经济体制下新型政府管理体制建立的要求，对此应保持期待。尽快确定规划的思路与相关概念 当前紧要的是，

对规划的思路与相关概念尽快加以确定。这里，笔者罗列了以下几类关系：一是基本功能区与非基本功能区的关系。按照有关部门的界定，基本功能区占国土面积的20%强，非基本功能区占更大范围，如何协调基本功能区与非基本功能区之间的关系，是一个在规划实践上需要尽快做出解释的问题。二是中央政府的功能区规划与地方持续发展的关系。功能区规划应既有利于国家未来的区域调控，又有利于地方的可持续发展。特别是，对禁止开发和限制开发区域的地方政府来说，财政收入本来较弱，要改变地方政府重产值轻效率的行为，就需要在政绩评价和经济补偿方面重建标准与规范，因而有必要超前研究相关的配套性政策。如果没有相应的配套政策，可能会出现国家列为限制甚至禁止开发的区域，而当地地方在规划时有可能将其列为重点开发区域。三是合理疏导与有效集聚的关系。在区域发展上改变疏密不均的现象，会涉及过密区域的合理疏导。但对于有良好配套基储能够发挥集群作用的原有投资和新增投资，应该考虑促使企业继续发挥其集聚、集中和集群作用，以实现市场配置资源的效率。四是对开发的内容进行界定。功能区的规划以是否继续开发、如何开发为主导，但是工业开发、商业开发还是农业开发，对资源与环境的要求有所不同，不能一概而论。比如就自然保护区来说，毫无疑问属于工业禁止开发区，但是旅游、饮食、探险、甚至特色农业等既有利于为持续性保护积累资金和增加就业，又有利于合理利用资源以满足游客需求的项目，可以在合理规划的基础上适度开发。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问
www.100test.com