

省域主体功能区格局塑造与空间治理

——以江苏“1+3”重点功能区战略为例¹

刘西忠

【摘要】：国家主体功能区作为一项长期性的制度安排，先后经历了规划、战略和制度三种形态，已经成为中国特色国家治理空间思想的重要组成部分。江苏“1+3”重点功能区战略为全国省域主体功能区有效实施提供了有益探索。要完善规划制度体系和组织推进、政策支撑、空间治理与考核评价机制，统筹推进主体功能区制度精准落地和空间治理现代化能力提升。

【关键词】：主体功能区；重点功能区；区域发展；空间治理

【中图分类号】：F127 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1001-8263（2018）05-0036-06

【DOI】：10.15937/j.cnki.issn1001-8263.2018.05.005

【作者简介】：刘西忠，江苏省哲学社会科学界联合会研究室主任、博士，南京 210004

近年来，随着区域协调发展战略的不断推进，发展单元也逐渐从单一的行政区向功能区、行政区并重转变，主体功能区由规划层面上升到战略和制度层面，促进了我国区域发展布局的优化、格局的重塑以及空间治理体系和能力的现代化，成为顺应新时代、解决新矛盾、开辟新征程的重要实现路径。

一、主体功能区制度形成的时代背景与理论实践依据

区域布局是一个地方发展理念和思路的集中反映，也是发展内涵和水平的直观体现。按行政区划来配置资源，好处是能够充分调动各地的主观能动性，但客观上会形成壁垒。推动行政区向功能区转变，则是要打破这种壁垒，发挥“1+1>2”的效应。

1. 由行政区为主到功能区为主，是新时代增强发展协调性和可持续性的必然选择

行政区经济的本质是竞争，功能区经济的核心是协同。新时代区域发展，不应是单纯追求各地区经济差距缩小，而应当以主体功能区战略为主构建区域政策体系，形成区域协调发展机制，促进整体经济效益的持续提升。功能区战略，是经济社会发展到一定程度的必然结果，有利于促进经济发展动力重塑和动能跃升，实现由粗放的资源型发展向精致的集约型发展，由高速增长转向高质量发展的战略转换。特别是高铁+、互联网+，打破了地理和时空界限，为空间融合和重组提供了便利条件。从以行政区为主到以功能区为主，有利于各地校准发展定位、聚集发展重点，有利于打破行政壁垒、在更大的范围内实现资源的统筹优化配置，实现差异发展、特色发展、协调发展、融合发展。

2. 主体功能区制度的形成，是区域发展理论不断深化的结果

¹本文是江苏省社科基金重大项目“江苏沿江协同发展与扬子江城市群建设研究”（16ZD005）的阶段性成果。

传统的区域发展理论，为主体功能区制度的形成奠定了基础。在区域分工理论体系中，亚当·斯密、李嘉图、赫克歇尔-俄林从不同的角度对直接生产条件进行比较，分别建立了绝对成本理论、比较成本理论、要素禀赋理论。小岛清提出的协议性分工理论认为，两个区域之间要素禀赋相似，不存在比较优势的情况下，区域分工仍然能够发生，其主要原因是在产品生产中存在规模经济，只是这种区域分工不会自动实现，需要双方通过协议来实现。在社会经济空间组织构架的研究方面，法国学者提出了增长极模式、德国规划界提出了发展轴模式，我国学者陆大道提出了“点-轴系统”模式，这些模式都不同程度地体现了社会经济空间组织的有效形式，在生产布局、城镇体系规划、解决区域空间结构疏密方面已有很好的应用^①。从空间资源优化配置的研究视角看，主体功能区对区域发展理论的创新就是空间资源价值的新拓展，空间功能互补性的新发现，以及在此基础上对空间结构极化规律的认识，重构区域协调发展的空间秩序^②。

3. 以功能分区促进区域协调发展，国外有比较成熟的经验可以借鉴

从国外的情况来看，一些发达国家自 20 世纪 50 年代以来，先后实行了类似主体功能区的规划，即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，按区域分工和协调发展的原则划定具有不同主体功能的区域，实行不同的发展战略和政策，取得了明显成效。美国以县级行政区为基本空间单元，依托行政区划体系，根据各地经济社会发展状况对全国经济区划实行动态调整，形成区域经济地区组合、经济地区和成分经济地区三个层级，并建立对应的区域政策框架。日本在 1962 年第一次制订全国性的综合开发计划，将全国分成过密地区、整治地区和开发地区三种不同类型，并分别实施差异性政策。1998 年修订的《日本全国综合开发计划》更侧重如何有效利用现有资源，保护自然环境，采用“定居圈”开发方式控制大城市的发展速度。荷兰将国土空间分为基础层、网络层和空间物态层三个层次，其中基础层指的是水体、土壤、生物群落等，网络层是指所有可见和不可见的基础设施，空间物态层是指人类所产生的空间形态，是社会经济发展的具体模式。此外，巴西将全国划为五个基本的规划类型区：疏散发展地区、控制膨胀的地区、积极发展地区、待开发（移民）区和生态保护区^③。

二、国家主体功能区制度的形成过程与省域实施

在当代中国社会治理中，空间治理是重要的。所谓空间治理就是将国家空间按照人民生活、社会生产和生态环境的需要，将人、财、物、信息等进行空间上的适当安排，使得民众具有良好的生活品质，社会生产高效进行，生态环境保持良好的状态。国家主体功能区作为一项长期性的制度安排，其最直接的意义和价值就是对国土空间进行规制治理，突出生态建设，已经成为中国特色国家治理空间思想的重要组成部分^④。

1. 国家主体功能区制度的形成过程

我国主体功能区的形成，先后经历了规划、战略和制度三种形态^⑤。

一是规划制定层面。主体功能区的构想最早是在 2002 年《关于规划体制改革若干问题的意见》，旨在增强规划的空间指导和约束功能。国家“十一五”规划纲要，在第五篇“促进区域协调发展”中，设立推进形成主体功能区专章，分别提出优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区的发展方向及分类管理的区域政策。2007 年 7 月，国务院发布了《关于编制主体功能区规划的意见》，2007 年 10 月，党的十七大报告提出“加强国土规划，按照形成主体功能区的要求，完善区域政策，调整经济布局”。2010 年 12 月，国务院以国发〔2010〕46 号文形式，出台《全国主体功能区规划》，对我国的国土空间进行了主体功能区划分：按开发方式，分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域；按开发内容，分为城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区；按层级，分为国家和省级两个层面。

二是战略推进层面。2011 年 3 月，国家“十二五”规划纲要，在第五篇“优化格局促进区域协调发展和城镇化健康发展”中，设立“实施主体功能区战略”专章，提出要优化国土空间开发格局，实施分类管理的区域政策，实行各有侧重的绩效评价，建立健全衔接协调机制。2012 年 11 月，党的十八大报告明确提出优化国土空间开发格局，就是要加快实施主体功能区战略，推

动各地区严格按照主体功能定位发展，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。至此，主体功能区规划正式升格为主体功能区战略。

三是制度完善层面。2016年3月，国家“十三五”规划纲要，在第十篇“加快改善生态环境”中，设立“加快建设主体功能区”专章，提出推动主体功能区布局基本形成、健全主体功能区配套政策体系、建立空间治理体系。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，“坚定不移实施主体功能区制度，建立国土空间开发保护制度，严格按照主体功能区定位推动发展，建立国家公园体制。”2017年8月，中央深改组第三十八次会议审议通过的《关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》指出，“建设主体功能区是我国经济发展和生态环境保护的大战略。完善主体功能区战略和制度，要发挥主体功能区作为国土空间开发保护基础制度作用，推动主体功能区战略格局在市县层面精准落地，健全不同主体功能区差异化协同发展长效机制，加快体制改革和法治建设，为优化国土空间开发保护格局、创新国家空间发展模式夯实基础”。2017年10月，党的十九大报告提出，“生态文明制度体系加快形成，主体功能区制度逐步健全，国家公园体制试点积极推进”，“构建国土空间开发保护制度，完善主体功能区配套政策，建立以国家公园为主体的自然保护地体系”。

从规划、战略和制度三种形态演变的过程中我们可以发现，随着主体功能区的地位上升，其生态保护属性和约束性质更加鲜明。国土是生态文明建设的空间载体，强化主体功能定位，优化国土空间开发格局，完善主体功能区制度，是推进我国生态文明建设的重要举措。

2. 部分省市主体功能区规划中的战略格局

在国家主体功能区规划颁布后，全国各省市陆续出台省级层面的主体功能区规划。在按照开发方式细述各类区域的同时，按照开发内容，确立了区域发展的整体布局。现仅以北京、广东、江苏和京津冀地区为例。

《北京市主体功能区规划》，将北京划分为首都功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区、生态涵养发展区等四类功能区域和禁止开发区域。2017年9月，北京城市总体规划（2016年-2035年）出台，提出构建“一核一主一副、两轴多点一区”的城市空间结构，其中一核：首都功能核心区，一主：中心城区，一副：北足城市副中心，两轴：中轴线及其延长线、长安街及其延长线，多点：5个位于平原地区的新城，一区：生态涵养区。

《广东省主体功能区规划》，提出着力构建“五大战略格局”，即“核心优化、双轴拓展、多极增长、绿屏保护”的国土开发总体战略格局，“一群、三区、六轴”的网络化城市发展战略格局，以“四区、两带”为主体的农业战略格局，以“两屏、一带、一网”为主体的生态安全战略格局，以“三大网络、三大系统”为主体的综合交通战略格局。其中，“一群”指珠三角城市群，是广东省城镇空间格局的核心力量与辐射源；“三区”包括潮汕城镇密集区、湛茂城镇密集区和韶关城镇集中区，是广东省未来社会经济发展的新引擎。

《江苏省主体功能区规划》提出构建全省城镇化、农业和生态三大空间开发战略格局：以沿江城市群、沿海城镇轴、沿东陇海城镇轴和沿运河城镇轴为主体的“一群三轴”城镇化空间格局，作为全省乃至全国工业化和城镇化发展的重要空间；以沿江农业带、沿海农业带和太湖农业区、江淮农业区、渠北农业区“两带三区”为主体的农业空间格局；以长江和洪泽湖-淮河水海道两条水生态廊道、海岸带和西部丘陵湖荡屏障为主体的“两横两纵”生态空间格局。

在跨省级层面上，《京津冀协同发展规划纲要》确定“功能互补、区域联动、轴向集聚、节点支撑”布局思路，明确“一核、双城、三轴、四区、多节点”的网络型空间格局，其中“四区”分别是中部核心功能区、东部滨海发展区、南部功能拓展区和西北部生态涵养区。

3. 以主体功能区为主导、以战略格局为参照打造省域跨行政区域的重点功能区

主体功能区与长期存在的行政区都是我国政府根据各地区实际情况而划分出来的空间单元。由于我国行政区与主体功能区的划分标准不同，导致两者在空间分布上产生错位，一些地方政府在短期内无法彻底摆脱行政区划的思想束缚，各行政区片面追求自身利益最大化，只关注自身发展^⑥。特别是由于主体功能区更多的是一个地理概念，主要是根据地理状况和开发程度划分，打破了行政区的界限，各类功能区的分布碎片化现象比较严重，在具体实施的过程中难度较大。针对这种状况，江苏从2016年开始探索重点功能区战略，即在适当考虑行政区划的前提下，以主体功能区为基础，以功能区为主导，对碎片化的功能区进行合理的拼接，形成具有系统性连续性易于推进的功能版块，赋予其更加鲜明的特色，形成功能更加明晰、合作更加有效的新发展模式。如果说，传统的以行政区为主导的区域发展战略，主要着眼于地区间差距缩小；主体功能区，主要是着眼于国土开发，更加尊重原有的状态，更加关注实然；重点功能区，则拟合了行政区、经济区和主体功能区等因素，把主体功能区的战略格局作为重点，将碎片区的国土功能拼接起来，根据其主要特征赋予其新的发展定位，以创新的思路打造区域发展新格局，是在行政区、主体功能区基础之上的升华。

三、江苏“1+3”重点功能区战略的主要内容与创新探索

1. 江苏重点功能区战略的提出

近年来，为缩小区域差距，江苏以设区市为单位，把全省划分为苏南、苏中、苏北三大区域，实行差别化的政策，收到了比较明显的效果。但由于在考核指标和衡量标准上，把GDP作为最主要的政绩指标，区域间的功能趋同，就是创造更多的GDP和经济增长，欠发达地区把招商引资作为制胜法宝，导致地区间产业结构趋同，国土粗放式开发现象严重，对生态环境造成较大的破坏，表现为明显的不可持续性。第一，经济发展的时空环境都发生重大变化，苏南经验难以在苏北再复制。以苏北增速高于全省多少个百分点来定位，很容易使苏北步入走老路、粗放型、以牺牲生态环境来换取发展速度的误区。第二，采取在同一条道路上排队走的思路，即使苏北增长速度略高，但由于发展基数的悬殊，地区间的差距仍呈现不断加大趋势。第三，三大区域的划分，使苏南、苏中和苏北三个词带有明显的感情色彩，在某种程度上代表着外界的一种主观评价和内在的认同，成为制约苏中、苏北发展的心理负担和无形束缚。2017年5月，江苏正式提出“1+3”重点功能区战略：“1”即扬子江城市群，“3”包括沿海经济带、江淮生态经济区和淮海经济区中心城市（徐州），形成江苏区域协调发展的新布局。实际上，“1+3”重点功能区战略，我们也可以看作是江苏作为一个城市来经营，扬子江是这个城市的内河，沿江南岸是建成区，重在优化提升，沿江北岸（包括江北新区、通扬泰）和沿海（通盐连）是开发区，江淮（宿迁、淮安）是生态经济区，徐州（徐连）是具有综合功能的副城，充分发挥扬子江城市群对沿海和江淮地区的带动和传导作用，激发江苏发展新动能。

2. 江苏“1+3”重点功能区的板块构成与定位

第一，扬子江城市群。江苏经济的“发动机”、长三角城市群北翼核心区、江苏高端产业发展的“金色名片”。这一区域，包括苏南五市和苏中三市。扬子江城市群的提出，顺应了城市群发展规律，有利于打破沿江两岸长期不均衡的局面，变长江对江苏经济的切变效应为融合作用。将沿江8市整体纳入扬子江城市群，形成一体两翼格局。一体，即以靠江近的20多个县级单位作为实施主体和扬子江城市群的核心区，是江苏第二和第三产业的主阵地、全省经济发展的主动力、江苏参与国际国内竞争的主战场。两翼，即以宁杭生态经济发展带江苏部分的7个县（区）作为南翼，高邮、宝应、兴化等里下河地区作为北翼，为扬子江城市群插上生态绿色翅膀。扬子江城市群作为全省经济的发动机，要把上海作为扬子江城市群的外核，南京、苏州为内核，为江淮生态经济区、沿海经济带输送动力。南京要充分发挥省会城市的辐射带动力，提高城市首位度，加快建设综合交通枢纽；苏州、无锡等城市要根据现有基础和发展需要，在更高层次上进行规划建设，提升城市能级；常州、南通等城市都要着力增强吸引力和承载力，提升城市的发展品质。

第二，江淮生态经济区。江苏生态经济的探路者、永续发展的“绿心地带”。这一功能区，包括淮安、宿迁2个设区市和里下河地区的高邮、宝应、兴化、建湖、阜宁5个县（市），重在展现生态价值、生态优势和生态竞争力，成为全国可持续发展示范区。江淮生态经济区的提出，有利于改变淮安、宿迁等地长期以来发展动力、发展重点和发展路径上的摇摆不定，走出

GDP 的束缚，更加专心致志地保护生态、发展绿色经济。以江淮生态大走廊（大运河文化带建设）和淮河生态经济区建设为基础，突出水和文化两大因素，加快江淮生态经济区建设。走出单纯追赶苏南的误区，把生态保护和生态旅游等经济功能开发结合起来，实现由江苏经济洼地、工业经济追随者到全省生态经济探路者、全国可持续发展示范引领者的战略转变。抢抓淮河生态经济带上升为国家战略机遇，争取国家可持续发展议程创新示范区建设试点，深度挖掘和利用各自资源禀赋，重点抓好运河、淮河沿线、里下河地区和高邮、洪泽、骆马等三湖周边的治理和发展协同。鼓励苏南到江淮地区建设“生态飞地”园区等举措，实现扬子江城市群与江淮地区发展资源特别是生态旅游资源无缝对接。

第三，沿海经济带。江苏潜力发展极、长三角北翼经济中心、江苏向海洋发展的“蓝色板块”。沿海三市，大都处在战略叠加区域，能够把其它功能区串联和链接起来。摆脱长期以来存在的“全国的优势在沿海，江苏的优势在沿江”的观念束缚，放大国家战略优势，打通沿海高速通道，大力发展临港经济和海洋经济，做好全面接轨上海大文章，培育江苏新的发展极，打造长三角北翼经济中心。

第四，淮海经济区中心城市徐州。打造淮海经济区的“CBD”。拓展江苏发展的纵深，促进徐州与淮海经济区城市联动。徐州作为淮海经济区的中心城市，连云港作为国家中东西区域合作示范区，均担负着国家区域中心功能。在重点打造徐州淮海经济区中心城市的同时，实施徐州与连云港的双城联动，发挥连云港作为沿海战略和淮海经济区中心建设战略叠加效应，将沿东陇海地区（徐连经济带）打造成为淮海经济区中心地带，增强其在“一带一路”倡议实施进程中的国内国际影响力。

3. 推进江苏“1+3”功能区战略实施的重点方向

结合“1+3”重点功能区战略的实施，针对江苏不同层级城市的特点和不足，进一步强化高质量发展导向，发挥好扬子江城市群的龙头带动作用，推动沿海经济带、江淮生态经济区、徐州淮海经济区中心城市分工协作、特色发展、优势互补。

一是突出水系在功能区战略中的标识作用，坚持发展规划一盘棋，彰显水韵江苏的世界品牌效应。四大功能区，除淮海经济区外，都与“江、河、湖、海”密切相关，并且由大运河相贯通，更加有利于彰显“水韵江苏”品牌。认真落实习近平总书记关于大运河文化带的批示精神，把“共抓大保护、不搞大开发”的理念运用到大运河沿线，拿出治理太湖的气魄和举措，把水系由分界线变成中轴线，由分隔区变合作区，做好大运河及其沿线湖泊的治理工作。加强规划统筹，以江苏的水系分布和重要交通通道为轴带，借助运河连通长江、淮河两大河流，太湖、高邮湖、洪泽湖、骆马湖、微山湖等五大湖泊的优势，发挥大江大河大湖生态与经济功能，抓好生态保护引领区和生态保护特区建设，科学谋划“人地水城产绿”布局，实现各大功能区的有机连接，构建由生态区和经济区相辅相成、发展带与生态带交相辉映的网络化空间，形成大中小城市协调有机发展的城市网络体系。

二是突出县域在功能区战略实施中的主体地位，形成更加高效的协同机制。作为一个县级主体，分属不同的“朋友圈”，需要增强县级发展的主动权和定力。突出县级主体作用，加大改革力度，放大改革优势，赋予县级在功能区经济发展和跨区域合作方面更大权限，着力推动县区层面点对点的合作和融合，进一步解放县域生产力。功能区经济增强顶层设计的统筹性、协调性和基层自主性，由行政抱团到资源抱团、市场抱团，更好地发挥市场的决定性作用，对全省县级单位进行分类管理，建立与功能板块相适应的经济财税政策、考核评价体系，构建由省、设区市和县及各类开发区组成的多层级组织协调和协同治理机制。

三是突出功能区内部及之间的合作，大力发展飞地经济，创新共建园区机制。在“1+3”重点功能区中，各区域的功能有所不同，其内部构成、组织形态和发展趋向也有所不同。其中，扬子江城市群主要呈现为多中心网络化的特征，建设的重点是内部发展格局的优化和外部带动力的增强。江淮生态经济区以淮安、宿迁为中心，向周边发散，与其它三个功能区全面对接，成为江苏永续发展的重要腹地。沿海经济带呈现出条块式，淮海经济区中心城市徐州是圆心式。既要明确每个功能区在江苏发展中的功能定位，同时也要明确每个功能区内部各个城市和重点区域的定位，处理好核心区与外围区、主体区与渐变区、共性区

与个性区之间的关系。在不同功能区之间，可以借鉴上海临港集团在大丰发展飞地经济模式，加强区域间的合作。确立柔性边界，把部分重合区域作为不同功能区的战略叠加区，借此促进功能区的链接与衔接，增强发展的传导性、联动性、协调性和整体性。

四是突出轴带引领作用，推进基础设施建设一体化，实现 $1+3>4$ 的整体效应。高度重视发展轴带在区域一体化战略中的引领作用，通过增强内部联系释放发展潜能，注重要素集聚能力的提升^⑤。资金流、信息流可以通过互联网汇聚，而人流、物流必须通过具体线路来实现，每个地方在具体线路建设中的支撑条件和发展方向各不相同，这就需要运用系统化思维进行通盘考虑。要着眼长远、以我为主，全面加强规划布局和建设推进，高铁、航空、港口、过江通道、管道、公路等重大基础设施，要在提升通达程度、提高标准上下功夫，推动各类交通无缝衔接，加快构建现代化综合交通运输体系。加强机场整合提升，增强服务能力，建设国际航空枢纽，规划建设国际航空物流枢纽，促进产业经济与空港经济的融合。探索高铁自主规划建设运营模式，以苏北苏中为重点，加快高铁、城铁建设，支撑“1+3”功能区发展，强化南京的辐射带动作用，尽快解决“卡脖子”问题，强化与苏北的联通^⑥。

五是突出各功能区之间及其与国家战略的对接，在更加宏观视野中进一步放大特色优势。江苏“1+3”功能区战略中的“+”，不是区域的简单相加，而是功能的优势互补，是深度融合。要更加注重各区域之间特别是扬子江城市群与其他功能区之间的联系和融合，真正能够通过基础设施、体制机制的链接，形成一个功能互补、协调联动、融合融通的省域发展联合体。要在长江经济带和长三角城市群的宏观视野中谋划扬子江城市群发展，在建设海洋强国和沿海经济带的大视野中谋划沿海经济带，在大运河文化带建设和淮河生态经济区的大视野中谋划江淮生态经济区，在“一带一路”和淮海经济区大视野中谋划徐州中心城市建设。通过内部大整合、大融合和外部大对接、大协作，再造江苏发展新优势，在更大的范围内形成示范带动和联动共赢效应。

四、统筹推进主体功能区制度精准落地，促进省域空间治理现代化的创新思路与政策举措

主体功能区战略和制度，在推动生态文明建设中具有基础性作用，在构建国家空间治理体系中具有关键性作用。完善主体功能区战略和制度，关键要确立主体功能区制度的法律定位，在严格执行主体功能区规划基础上，将国家和省级层面主体功能区战略格局在市县层面精准落地；重点是健全优化开发区、重点开发区、农产品主产区、重点生态功能区等各类主体功能区空间发展长效机制。当前受传统行政区发展思维的制约，统筹推进主体功能区制度精准落地、实现以重点功能区为主的创新发展，还面临着一些问题和瓶颈，特别是思想观念、功能划分、交通设施、政策制度和体制机制的瓶颈，需要加大改革创新力度和政策支撑强度，形成更加有力的战略推进机制。

1. 完善规划制度体系

长期来看，主体功能区规划法律地位的明确，是强化其战略性、基础性和约束性作用，尤其是上位规划功能定位的根本保障。在全面依法治国的大背景下，建议以国务院机构改革为契机，尽快出台相关法律法规，使主体功能区规划在实施管理过程中有法可依。在国家层面，以立法或是文件形式明确主体功能区规划与五年发展规划、相关区域性规划的关系，把主体功能区规划作为其他空间规划制定的基本遵循和发展规划在空间上的载体，把重点功能区战略作为主体功能区制度在省级层面精准落地的重要举措，使主体功能区可以作为发展类规划和布局类规划的一个旋转门^⑦。针对目前主体功能区推进实施中存在的规划落地问题、政策措施碎片化问题和工作机制协同问题，建议国家层面制定出台《主体功能区制度落实促进条例》。针对国家和省级主体功能区规划的期限都是2020年，建议国家层面建立完善主体功能区动态调整机制，以2025、2030和2035年为节点，尽快启动国家和省级主体功能区规划修编工作。

2. 完善组织推进机制

由行政区到功能区，有利于逐步打破行政区划分割，改善政府空间开发和管理的模式和机制，是市场经济条件下政府职能

转变在区域管理方面的探索和体现。在这一过程中，思维方式和发展模式的转换是根本，必须更加注重合作、协同，走共建共治共享的道路。2018年3月，中央印发《深化党和国家机构改革方案》，确定组建自然资源部，统筹山水林田湖草系统治理，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题，将国土资源部的职责，国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责，水利部的水资源调查和确权登记管理职责，农业部的草原资源调查和确权登记管理职责，国家林业局的森林、湿地等资源调查和确权登记管理职责，国家海洋局的职责，国家测绘地理信息局的职责整合。这为国家主体功能区制度落地提供了组织机构保障。作为地方政府，要走出“锦标赛”的误区，打破行政壁垒，促进政府间的合作，形成与推进主体功能区制度精准落地要求相适应的组织推进机制。

3. 完善政策支撑机制

重点功能区需要有效的政策组合，发挥财政政策、投资政策、产业政策、土地政策、农业政策、人口政策、环境政策等政策合力。只有相辅相成、相互支撑，才能达到理想的效果。由于各功能区的重点功能有所不同，迫切需要完善各方面的政策，特别是要完善生态补偿等方面的政策，注重差异化，增强系统性和整体性，形成与功能区发展要求相适应的政策体系。促进不同功能区之间的经济联系，增强发展的内生性，丰富发展的内涵性。加大政府购买生态产品力度，制定科学合理的补偿和财政转移支付政策。

4. 完善空间治理体制

充分考虑网络型社会组织形态的多样化和组织间联系的多元化、角色的复杂化特点，建立矩阵式组织机构，增强同一功能区内内部各发展单元之间的联系与合作。加强国家基础地理框架数据整合，促进各类空间信息之间测绘基准的统一和信息资源的共享，建立起有关部门和单位互联互通的地理信息服务平台，提升信息技术服务空间治理体系建设的能力。在兼顾自然区域单元的基础上，以县级行政单元作为基本评价对象，科学评估特定区域的国土空间资源环境承载能力状况，建立预警提醒制度和责任追究机制。完善空间治理体系建设的公众参与机制，引导和鼓励利益相关方全过程参与空间规划制订和实施的各个阶段，构建一个由政府、专家学者、企业、环保组织、民众等共同参与的空间规划编制决策、监督实施的多方协作架构和平台^①。

5. 完善考核评价机制

针对主体功能区不同定位，实行不同的绩效评价指标和政绩考核办法。在某一重点功能区内部，着重考核团结协作抱团取暖的能力和合力下好“一盘棋”的问题，形成与功能区发展相适应的评价取向。优化发展区域要强化经济结构、资源消耗、自主创新等的评价，生态经济区的关键是绿色产业的支撑问题，突出生态建设和环境保护等的评价，从体制上引导人们在发展理念、发展目标、发展路径等方面进行调整，建立优化开发、重点开发、保护开发和禁止开发等不同功能区域的评价标准和机制。

注：

①杜黎明：《推进形成主体功能区研究》，四川大学博士论文，2007年。

②姜安印：《主体功能区：区域发展理论新境界和实践新格局》，《开发研究》2007年第2期。

③袁朱：《国外有关主体功能区划分及其分类政策的研究与启示》，《中国发展观察》2007年第2期。

④强乃社：《习近平国家空间治理思想发微》，《湖南工业大学学报（社会科学版）》2018年第1期。

⑤孙久文、傅娟：《主体功能区的制度设计与任务匹配》，《重庆社会科学》2013年第12期。

⑥郭钰、郭俊：《主体功能区建设中的利益冲突与区域合作》，《人民论坛》2013年第35期。

⑦刘西忠：《行政板块、发展轴带与城市群联动研究——兼论江苏区域协调发展格局重塑》，《南京社会科学》2016年第9期。

⑧娄勤俭：《努力推动江苏在高质量发展上走在全国前列》，《群众》2018年第5期。

⑨樊杰：《我国空间治理体系现代化在“十九大”后的新态势》，《中国科学院院刊》2018年第4期。

⑩刘琪、罗会逸、王蓓：《国外成功经验对我国空间治理体系构建的启示》，《中国国土资源经济》网络优先出版。