

加快成都主体功能区建设的几点思考^{※1}

李好 赵泰合 罗川宗²

摘要：以主体功能区建设为抓手，重塑城市空间布局与产业经济地理，是今后成都城市发展转型的主线。加快成都主体功能区建设，是全面体现新发展理念、支撑国家中心城市建设和高水平和谐宜居生活城市的需要，因而战略意义重大。在推进成都主体功能区建设的过程中，必须谨慎处理好主体功能区相互协调以及与其他规划、“十字方针”、产业园区、传统行政区等之间的关系，重点突破主体功能区划分及试点推行、行政区域体系调整以及生态补偿等问题。

关键词：主体功能区；十字方针；行政区划

中图分类号：F299

文献标识码：A

文章编号：1008-5947（2018）01-0082-06

加快成都主体功能区建设，既符合特大城市转型发展的规律，又符合国家成渝城市群战略与四川省成都平原一体化战略的需要。以主体功能区为载体，推动国家中心城市建设和高水平和谐宜居生活城市，是国家主体功能区理念在成都的落地实践，对重塑城市空间布局与产业经济地理、转变城市发展方式、建设高水平和谐宜居生活城市具有重大意义。

一、主体功能区的基本内涵与理论基础

（一）基本内涵

主体功能区是中国独创。无论是在国家战略规划还是学术层面，对主体功能区的概念和内涵至今都没有清晰界定。对于主体功能区建设，国内外也没有对应理论与方法体系支撑。

1. 国家战略规划层面

主体功能区在中国“十一五”规划纲要中首次提出，并在“十二五”规划中上升为国家战略。推进形成主体功能区，就是要依据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑生态功能和经济社会发展方向，从区域空间开发适宜性的角度，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，而后按照主体功能定位，调整完善区域政策和绩效评价，规范国土空间开发秩序，形成合理的空间开发结构。^[1]20 世纪末以来，中国在实施区域协调发展战略的过程中，注

¹ ※基金项目：国家自然科学基金项目“文化外交网络在地缘经济区的溢出效应及其机制研究：知识关联视角”（批准号：41561026）。

² 【收稿日期】2017-12-11

作者简介：李好，中共成都市委政策研究室区县处处长，博士，研究方向：区域经济；

赵泰合，成都改革发展研究中心研究员，硕士，研究方向：经济地理；

罗川宗，四川省社科院城市经济研究所，硕士，研究方向：城市经济。（四川成都 610000）

重以缩小区域间 GDP 差距为目标的经济平衡，而忽视了经济、人口、生态三者空间上的均衡。主体功能区就是在这样的背景下提出来的，它包含了空间均衡、根据资源承载力开发、调整空间结构、控制开发强度、提供生态产品等核心内涵。

“十二五”期间，主体功能区战略的实施又被赋予了新的内涵，即为转变经济发展方式在空间上的落地提供了契机，将主体功能区建设与产业和经济发展方式的根本性转变联系了起来。在习近平新时代中国特色社会主义思想的引领下，今后主体功能区的建设应全面体现新发展理念，不仅包括国土空间开发，而且包括城市发展转型、产业经济地理重塑、高水平和谐宜居生活环境建设等，涉及到产业、生态、城乡与人口空间布局等一系列重要内容。

2. 学术研究层面

国内多数学者把主体功能区理解为“地理空间+职能空间+政策空间”复合体，（1）认为三种空间一定时空内相互影响、相互制约，形成有机系统。尽管众学者所下定义各有不同，但其共性之处在于，认为主体功能区是服务于构建合理空间格局，明晰产业合理规模布局，引导功能要素合理流动，逐步形成主体功能清晰、发展导向明确、开发秩序规范、经济发展与人口、资源环境相协调的区域发展格局。这也反映了当前学术界对主体功能区的认识正在不断深化与发展，由早期单纯地当作一个国土空间开发的合理规划发展到承认其是一个国土、城乡、产业、生态与人口五大要素相互影响、相互制约的有机系统。

（二）理论基础

从国内外研究看，地域分异理论、生态经济理论、区域空间结构理论、可持续发展理论、反规划理论（2）等作为地域功能区划的理论基础，得到了国内外学者一致认可。地域分异论有利于其区域类型辨别，生态经济论有利于其主体功能定位，区域空间结构论有利于其空间协调，可持续发展论有利于其发展战略指导，反规划理论有利于其区域规划与区域协同发展。这些基础理论的整合创新，或将为地域功能区划实践提供坚实的理论支撑。

比如，“社会-经济-自然”复合生态系统理论指出，大都市是“以人为主体的社会、经济和自然系统通过协同作用而形成的复合系统”。因此，大都市主体功能区规划是复合生态系统在大都市层面的二次开发应用，重点是经济、环境和社会组成的城市系统协调发展关系。其中，环境系统以提供生态服务为主，经济系统以发展经济和提供经济服务为主，社会系统在接受经济、生态服务的同时，通过政府、NGO、个人活动对经济、环境子系统产生影响并提供治理服务。^[2]“社会-经济-自然”复合生态系统理论是在区域空间结构论、可持续发展论等基础上，融合劳动地域分工、区域管治理论思想发展而来，对成都这样的特大都市主体功能区划分具有重要的理论指导意义。

二、加快成都主体功能区建设的战略意义

（一）全面体现新发展理念的 need

党的十八届五中全会提出创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，是当今中国发展的方向。加快建设主体功能区的全新区域发展思维，全面体现了中央的新发展理念，为成都转变发展方式框定了内涵。

1. 有利于以制度供给、创新驱动培育转换城市动力

创新发展注重的是解决发展动力问题。结构优化是成都未来经济发展转型的主要标志。推动结构优化的关键在于城市发展动力从投资拉动、要素驱动转向突出制度供给和强化创新驱动。主体功能区建设的重点之一就是运用政府层面的制度、政策和工作创新去推动企业层面的科技创新、管理创新和商业模式创新，以突出制度供给、强化创新驱动来推动结构优化与发展转型。

2. 有利于促进城乡区域协调发展

协调发展，注重的是解决发展不平衡问题。近年来成都区域发展不平衡等现象突出，具体表现为公共服务供给失衡，人口经济分布失衡，集聚经济、人口与资源环境承载能力失衡等方面。从主体功能区视角审视成都区域发展不平衡问题，可以看出，表面原因是人口、经济、资源、环境等要素没有在空间上统筹协调，根本原因是以行政区为单元推动经济发展、制定政策及评价标准的体制机制，加剧了经济增长与生态保护之间的矛盾，助长了区域间产业趋同，限制了区域分工的形成和发展。[3]推进形成主体功能区，就是要坚持以人为本，适度突破行政分割，而不是单纯地推行区域间 GDP 的大致平衡。通过经济合理布局、资源合理利用、人口合理分布，逐步加大财政转移支付力度和提升公共服务水平，实现城乡的协调发展。

3. 有利于形成集约、协调、可持续空间开发格局

绿色发展，注重解决人与自然的和谐共生问题。当前，成都的部分区域，城市宜居度与开发高强度矛盾越发突出。实施主体功能区战略，严格按照主体功能区要求，严守城市开发边界、耕地保护、生态保护“三条红线”，通过统筹各类空间规划，可以促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，逐步形成集约、协调、可持续的国土空间开发格局。

4. 有利于打造内陆开放型经济高地

开放发展，注重的是解决发展过程中内外联动问题。以主体功能区为载体，服务国家成渝城市群发展战略，可以推动区域互动合作和产业集聚，优化强化成都对周边城市群的联动与辐射功能，进一步发挥首位城市作用；依托内陆自贸区建设，助推成都“蓉欧+”战略，拓展向西向南国际经济合作空间，深度融入“一带一路”建设，打造内陆开放型经济高地。

5. 有利于提升城市宜居度与民生净福利指数

共享发展，注重的是解决社会公平正义问题。当前成都深受人口膨胀、交通拥堵、大气污染等“城市病”困扰，拉低了城市宜居度和民生净福利指数。根本原因就是资源环境承载力和城市发展规模的失衡。转变城市发展方式，加强城市治理能力，推进形成多中心支撑的主体功能区，可以优化城镇空间布局，基本实现公共服务资源均衡配置和资源集约节约开发，显著增强现代城市治理能力，提升城市的民生温度。

（二）支撑国家中心城市建设的需要

成都市第十三次党代会提出，建设全面体现新发展理念的国家中心城市，需要全面提升城市能级。“五中心一枢纽”支撑，以功能之强带动城市之兴，是助推国家中心城市建设的核心引擎，为成都转变发展方式指明了路径。

1. 有利于优化高端高质产业体系布局

巩固西部经济中心地位，需要依靠融入全球产业链和价值链的核心环节、高端高质高新的现代产业体系支撑。加快主体功能区建设，可以补足当前成都产业发展在体系、层次和跨界融合方面的短板，通过明确区域主体功能、完善产业链条、优化调整空间布局、整合配套资源，强化产业集聚集群发展，打造特色鲜明、差异发展、融合互助的各类主体功能区，形成全体系产业生态圈、创新生态链，进一步夯实经济中心功能。

2. 有利于优化科技服务创新体系布局

巩固西部科技中心地位，需要加快发展高新技术产业，促进各类创新资源自由流动、合理配置。加快主体功能区建设，可

以进一步引导科研、人才等要素定向集聚，优化科技功能空间布局，深入推进成都科教资源与企业合作，打通政产学研用的关键环节，加速高新技术服务和创新创业力量汇聚，全面提升科技中心功能。

3. 有利于优化现代金融支撑体系布局

树立西部金融中心的地位，需要现代金融产业集群和支撑体系的支撑。成都在金融服务方面发展优势明显，但仍然面临服务实体经济能力不充分，要素市场不活跃等问题。加快主体功能区建设，可以形成特征突出、布局合理、功能完善、主体活跃的金融产业集聚区，增强金融资源的集聚力和金融服务的辐射力，持续强化具有国际影响力的西部金融中心功能。

4. 有利于优化天府文创产业体系布局

强化西部文创中心的地位，需要将文化创意产业作为转变城市发展方式的新增长点和新动力。主体功能区建设为成都历史文化资源向文创产业转化提供了有效途径。加快主体功能区建设，整合分散的文化资源，优化文创产业功能布局，可以形成文创资源与产业、城市、商业和旅游深度融合的各类功能区，全面提升成都高品质城市发展内涵，塑造更具活力、更有魅力的城市生态。

5. 有利于优化开放型经济新体系布局

巩固西部对外交往中心的地位，需要融入国家和区域开放发展战略，深化交流合作。加快主体功能区建设，依托驻蓉机构、跨国企业、空铁双港、内陆自贸区等优势，可以打造开放型经济为主导的人才、产业集聚区，提升国际、区域间沟通交流合作紧密度，深度融入国家“一带一路”、长江经济带、成渝城市群等发展战略，建设国家内陆开放型经济高地和国际友好往来门户城市。

6. 有利于优化现代物流与供应链体系布局

巩固综合交通通信枢纽的地位，重点在提升交通物流和通信建设水平，转变枢纽优势为枢纽经济。加快主体功能区建设，可以优化各类交通通信设施功能布局，强化枢纽间多式联运服务，加速人流、物流、资金流、信息流的向心集聚，构建现代供应链体系，推动现代基础设施、产业布局和城市建设均衡协调发展，打造“一带一路”供应链资源配置中心和管理枢纽，大幅提升综合交通通信枢纽功能。

（三）建设高品质和谐宜居生活城市的需要

从人类社会发展规律和欧美发达国家实践看，“生活城市”都是城市发展转型的最终目标。从成都发展史来看，生活城市是成都最鲜明的品牌，也是成都建设国家中心城市乃至世界城市最具特色、最持久的竞争优势。主体功能区将“科学的城市形态、高端的城市业态、精致的城市文态和优美的城市生态”有机结合，可以提高市民生活品质，最终实现高品质和谐宜居生活城市的最终目标。

1. 有利于优化生产、生活、生态布局

主体功能区坚持以人为本的思想，立足地域特色、人文内涵、资源禀赋和产业基础，对生态建设、环境保护、形态优化、产业发展和治理能力提升等具有纲举目张的意义。主体功能区建设以环境容量和城市综合承载力为依据，要求优化城镇空间布局、控制城市开发强度、科学划定城市开发边界、创新城市治理方式，实现生产、生活、生态三大空间统筹协调，全面提升城市品质。

2. 有利于吸引人才集聚，培育产业生态圈

把主体功能区建设作为改善城市基础设施，“筑巢引凤”重大支撑工程，推动城市品质改善、功能提升，营造“来了就不想走”的生活环境，可以吸引人才特别是大量高端产业人才集聚，必将推动产业生态链生态圈有机融合、良性发展。

3. 有利于改善民生建设、满足市民最直接最现实的利益

习近平总书记“7.26”重要讲话指出，当前人民群众需要呈现多样化多层次多方面的特点，涵盖了教育、就业、收入分配、社会保障、医疗保障、住房、环境、精神文化生活等有关民生建设的方方面面，件件都是人民最关心最直接最现实的利益问题。发展经济不能以牺牲环境、生态为代价，更不能以群众的根本和长远利益为代价。主体功能区是“协调经济发展与改善民生”的有力抓手，以主体功能区理念来指导经济发展，可以打破传统圈层结构的发展格局，逐步实现功能区内职住平衡，改善人居环境，推动公共服务资源均衡配置，将发展的成果惠及民生。

三、加快主体功能区建设中需重点处理的几对关系

（一）主体功能区与其他规划的关系

主体功能区和其他规划之间是指导与被指导的关系，要统一认识、准确把握，自觉践行主体功能思想，协调各类其他规划共同推动转变城市发展方式。主体功能区是制定其他各类规划的前提和根本，要明确主体功能区的核心基础地位，将主体功能区作为各类规划衔接统一的基本口径和空间单元，对其他各类规划要提出方向性、指导性和约束性要求，切实发挥主体功能区风向标、引航塔作用。其他规划是对主体功能区发展的深化和落实，要主动遵照主体功能区发展导向和要求，统一思路、定位、目标、边界、规范标准，高效有序开展其他各类规划修编工作，各类规划要紧密衔接，减少冲突和浪费，从根源上避免矛盾出现。

（二）主体功能区与“十字方针”的关系

主体功能区与“十字方针”是战略和战术的关系。主体功能区建设是“十字方针”的目的和核心。只有充分认识主体功能区建设的核心意义和错位发展导向，才能准确把握“十字方针”代表的科学发展导向。“十字方针”是主体功能区建设在实践层面的具体方法和体现。只有认真贯彻落实“十字方针”，才能为主体功能区差异化建设和城市“多中心”发展提供实践支撑。

（三）主体功能区与产业园区的关系

从内涵看，产业园区是主体功能区形成的基础。从功能看，产业园区承担城市主要经济功能。要将主体功能区规划作为产业园区发展的总体目标，推进产业园区与主体功能区规划发展要求一致。要将产业园区作为主体功能区规划重要载体考量，推进产业政策细化优化。要处理好资源配置过程中政府和市场的关系，防止政府“看得见的脚”踩住了市场“看不见的手”。要处理好“以产业新城为核心构建产业生态圈”和“优化生产生活生态空间”的关系，精准组织塑造城市形态，凸显绿色生态、环境友好、功能合理、职住平衡、有天府文化特色的优良人居环境。

（四）主体功能区之间的协调发展

不同主体功能区之间是错位协调、合作互助的关系。要通过不同主体功能区的交流融合，共同推动全域功能区良性发展。不同主体功能区之间要强化差异发展，结合自身资源禀赋，挖掘主导功能的特色和优势，定向施策、分类指导，做大做强、做优做美、做高做新各类集聚度高、辐射性强的特色功能区块。不同主体功能区之间要强化均衡融合，建立资源整合平台，促进

不同主体功能区生产要素跨区域流动;出台政策引导不同主体功能区之间在非主体功能、公共服务和基础设施等方面合作,实现互助扶持、融合发展。

(五) 主体功能区与传统行政区划之间的关系

从理论看,主体功能区划应当突破现有行政区界。从现实看,中国长期形成的行政区经济和行政区管理模式,会在很大程度上“阻挠”主体功能区“跨区划线”;同时政策管理跨区落实存在“如何实现”的问题。^[4]因此,主体功能区建设,首先,必须依托一定层级的行政区。其次,各行政区要突破行政区划局限相互配合,使区域协调政策切实得到贯彻落实。第三,要重视发挥区域性组织对区域规划和管理的重要作用,为推进主体功能区建设创造良好条件。^[5]在推进过程中,要协调主体功能区和行政单元利益。分两步走,在主体功能区确立后,根据演进和成熟度,逐步将三级政府五级体系调整为两级政府三级体系。

四、加快主体功能区建设需要重点突破的几个问题

(一) 科学划分主体功能区

要明确主体功能区划分依据,科学合理进行全域主体功能区划分。统筹经济、环境、社会等全要素分析,利用各种先进技术手段和基础资料,在评价全域资源环境容量、现状开发强度、发展优势潜力等综合指标基础上,结合产业园区发展特点、城镇化发展基础和行政区划现状,科学划定一批数量适宜、规模合理、特色鲜明的主体功能区,体现转变发展方式、优化经济结构、增强创新能力,提高发展质量和效益,加强生态环境保护和建设等要求,推动成都的永续发展。

要依照主体功能导向明确产业定位,注重产业细分细化。产业定位要紧扣主体功能导向,围绕国家中心城市“经济、金融、科技、文创、对外交往和交通通信”等核心功能,注意突出产业发展特色和比较优势,进一步细分细化产业类别,明确各功能区的产业主导发展方向,通过协调配合、完形互补,避免同质恶性竞争,实现错位发展。

要制定不同主体功能区发展导则,引导企业集聚和功能建设。要特别注意提高产业政策对不同主体功能区的针对性,在“产业新政 50 条”和《成都市产业发展白皮书》基础上,为不同功能区量身定制,明确产业目录清单;要在功能区的空间形态、建设标准、配套功能、产业政策等方面提高规划建设管理水平,推动产城融合发展。

(二) 逐步开展先行试点

要选取不同主体功能区开展不同层次试点。要根据不同类型、不同层次的主体功能区发展目标,开展先行试点,比如设立农业、工业、服务业等不同类型的试点;针对生态涵养功能突出地区,设立绿色产业、生态旅游等试点;“十字方针”覆盖的五大区域也可设立分区域、分市区县的试点等。

要结合各试点采取更灵活的体制机制。要对不同类型的主体功能区试点进行分类指导,探索实行适宜自身产业功能集聚发展、辐射带动的机制体制,探索差异化发展和产城融合发展的具体实现方式。

要向全域有序推广复制各试点经验。各试点区域要分头探索和总结各类主体功能区建设和道路和模式,提炼经验教训,通过渐进式扩大推广引导范围,最终实现全域范围内主体功能区建设的落实见效。

(三) 逐步调整行政区域体系

要树立主体功能区优先发展意识。要转变行政区划思维限制,明确主体功能区统领发展的地位。主体功能区建设现阶段仍

将依托一定层级的行政区来实现，但行政区划最终将以主体功能区为空间载体进行调整；要优先保障主体功能区基础设施、产业发展、指标分配和用地建设需求，逐步引导区划调整和改变。

要在主体功能区起步发展阶段注重与区市县发展统筹推进。要通过利益共享机制，平衡主体功能区 and 行政单元利益冲突，理顺市级政府与主体功能区之间的管理权限划分、税收分成等关系，协调主体功能区内不同行政主体之间的利益分配关系，明确区市县政府的主体功能区实施主体责任，推动主体功能区与行政单元共建共享公共服务和基础设施，协调解决跨区市县发展的矛盾，促进统筹均衡发展。

要根据主体功能区的演进成熟程度逐步调整行政区划体系。要按照主体功能区的划分渐进调整行政体系，前期试点中着力打破部分镇街区域界限，将不符合主体功能理念的行政单元进行拆并整合；在主体功能区发展壮大后，根据演进阶段和自身成熟度，扩大行政体制改革调整范围，最终实现三级政府五级体系向两级政府三级体系转变。

（四）完善生态补偿与绩效考评机制

要完善主体功能区之间的生态补偿机制。对于以生态保护和绿色发展为方向的主体功能区，生态建设和环境保护需要大量的人力、物力和财政投入，更重要的是其为区域整体提供了赖以生存和发展的生态公共必需品，要通过建立生态补偿机制，既促进生态资本增值、资源环境永续利用，又体现区际发展公平、共享发展成果。受益的主体功能区要建立对限制区域的生态补偿制度，按照“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁受益谁补偿、谁污染谁付费”原则，加大横向纵向财政转移支付力度，从税收超收返还额中提取固定比例财政资金定向用于限制区域生态保护支出、基本公共服务和基础设施投入等。受限制发展的主体功能区要不断创新生态补偿路径和方法，鼓励与其他主体功能区建设跨区域生态占补平衡、生态项目支持等做法，充分调动进行生态建设和环境保护的积极性。加强市级层面对受益和受限制发展主体功能区的统筹协调，设立统一运作的生态效益补偿基金，作为财政经济补偿的完善与补充；探索生态权交易办法，有偿提供盈余生态资源，进行市场化补偿；科学合理设置补偿标准、定价体系、财政返还和补偿比例等。

要转变唯经济论的考评和选拔机制。主体功能区差异化发展必然要求差异化的考评机制。要做好配套绩效评估办法等制度设计，摒弃唯 GDP 论，助推主体功能区健康发展。明确各部门、各级政府职能责任，要围绕加快建设主体功能区设立职责清单和项目库，以项目的方式推动落地落实。实行差异化绩效考评办法，根据不同层级、类别的主体功能区特征，构建与目标一致的科学考评指标体系，如受限制发展区域综合考核绿色产业、文化旅游、生态和资源保护、生态产品提供等方面。将绩效考核评价作为选贤任能重要依据，定期向社会公示考核结果，严格问责惩处，加大表彰宣传，将绩效考核评价结果作为党政领导班子和领导干部选拔任用、培训教育、奖励惩戒的重要依据。

参考文献：

[1]汪小兰. 主体功能区划的定位与功能区土地利用问题研究[A]. 中国土地学会 2008 年学术年会[C]. 2008.

[2]孙鹏等. 中国大都市主体功能区规划的理论与实践[M]. 南京:东南大学出版社, 2014.

[3]杨伟民, 袁喜禄, 张耕田等. 实施主体功能区战略, 构建高效、协调、可持续的美好家园——主体功能区战略研究总报告[J]. 管理世界, 2012 (10) :1-17.

[4]佚名. 落实一事一议财政奖补政策, 推进农村公益事业发展[J]. 财会研究, 2011 (20) :23-25.

[5]车文辉. 准确把握主体功能区建设中的五大关系[J]. 财会研究, 2011 (20) :26-27.

注释：

1 地理空间表达了区域的位置、大小和自然环境，是实现主体功能的“硬”支撑；职能空间表达了区域的主体功能；政策空间表达了实现区域主体功能的制度、管理因素。职能空间与政策空间同为实现主体功能的“软”支撑。

2 地域分异是指自然、经济、人文等要素相互作用后，最终在特定空间范围内的分布与组合格局所表现出来的内在联系规律性；生态经济理论认为，在加快经济建设的同时，也要重视生态建设，二者应同步建设、同步推进；区域空间结构理论主要阐述了区域各种要素的空间组织模式及其空间运行规律与机制，其研究内容涉及农业与土地利用、工业区位、服务业、城镇居民点、基础设施的区位、运输网的布局、信息的区际流动等内容；可持续发展论强调可持续发展是“既要满足当代人的需要，又不对后代满足其需求能力构成危害”的发展；反规划理论提出在政府宏观调控的过程中，不仅仅要通过各种政策和规划手段促进和激励发展，而且要通过限制约束类政策和规划手段实现空间有序。