

编制主体功能区规划需具备三种视野

■ 任唤麟 龚胜生

主体功能区规划是基础性、约束性的规划，是国民经济和社会发展空间开发和布局的基本依据。主体功能区规划也是全局性、战略性的规划，编制主体功能区规划是一项协调区域发展和统筹谋划区域未来发展的工作，需要正确评估区域发展潜力和定位区域主体功能与发展方向。若要正确评估区域发展潜力和定位区域主体功能与发展方向，不仅要认真区域资源环境承载能力和现有开发密度，而且要正确把握主体功能区在较大尺度空间中的地位、作用，以及主体功能区的代际关系。为此，编制主体功能区规划必须具备以下三种视野：

(1) 全球视野。在经济和社会发展日益全球化的今天，国与国之间、地区与地区之间的贸易往来和文化交流日趋频繁，一个国家或地区的发展与其它国家或地区的发展密切相关，其它国家或地区的发展以及全球经济和社会发展的空间开发和布局能对一个国家或地区的发展产生深远的影响。经济外向度较高的中国东部沿海和内陆边境口岸，既具有发展外向型经济的区位优势，又对国际经济发展具有一定的依存性，其经济发展必须与国际经济发展接轨，必须参与国际经济的分工、合作与竞争。主体功能区中的优化开发区，要求提升参与全球分工与竞争的层次，成为我国参与经济全球化的主体区域。能否放眼全球准确定位区域主体功能与发展方向，将决定区域能否有效参与全球分工与竞争以及提升参与的层次，从而在一定程度上决定区域经济发展的成

败。禁止开发区对世界文化和自然遗产的保护有利于提高中国文化在国际社会的影响力，而中国对外开放的逐步深入将使中国的经济、文化与国际社会的联系更加紧密。因此，编制主体功能区规划，推进形成主体功能区，必须具备全球视野。

(2) 全国视野。主体功能区规划全国一盘棋，统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化。优化开发区将继续成为带动全国经济社会发展的龙头，引导转移占地多、消耗高的加工工业和劳动密集型产业到重点开发区。重点开发区将承接优化开发区的产业转移，承接限制开发区和禁止开发区的人口转移，逐步成为支撑全国经济发展和人口集聚的重要载体。限制开发、禁止开发区通过生态建设和环境保护，提高生态环境承载能力，逐步成为全国或区域性的生态屏障和自然文化保护区域。由此可见，区域主体功能和发展方向的定位，必须满足全国空间开发秩序和经济社会发展战略布局的需要。为实现上述功能目标，各类主体功能区必须分工协作，相互促进，优势互补；优化开发区，参与国际分工与竞争，带动全国经济发展；重点开发区集聚经济和人口；限制开发、禁止开发区发展特色产业，保护和修复生态，维护生物多样性，提供干净的水源、清新的空气和美丽的风景。作为国土空间开发的战略设计和总体布局，全国主体功能区规划必须在全国范围内综合分析评价资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力的区域分异，必须在全

国范围内实现资源环境跨区域有效配置。因此，编制主体功能区规划也必须具备全国视野。

(3) 代际视野。伴随经济的快速发展，中国的区域发展出现了空间开发无序、地区经济发展失衡、资源浪费和环境污染严重以及人口分布与资源环境不匹配等一系列问题。主体功能区规划不仅要通过区域主体功能和发展方向的定位、分类管理来实现空间有序开发，平衡地区经济发展，保护资源和环境，使人口分布与资源环境趋于匹配；而且要通过统筹区域未来发展，节约资源，改善环境，实现区域可持续发展。高消耗、高污染的粗放式发展使区域资源环境承载能力日趋降低，严重削弱了区域未来发展能力。主体功能区规划要求区域改变粗放发展方式，走低消耗、低污染的节约式发展之路，使区域资源环境承载能力既能满足当代人的需要又能满足后代人的需要。发展不能“吃子孙饭，断子孙路”。因此，编制主体功能区规划还必须具备代际视野，既着眼当前，又着眼未来。

“不谋万世者不足谋一时，不谋全局者不足谋一隅”。推进形成主体功能区是从全局利益出发，谋求国家和人民的整体利益、长远利益的最大化，要做到局部服从全局，全局兼顾局部。只有在全球、全国和代际三种视野下编制的主体功能区，才具有全局性和战略性意义，才能使区域获得科学发展。

作者单位：华中师大城市与环境科学学院