

# 主体功能区实践与空间规划

作者：樊森（集团董事长）

来源：中研智业集团

日期：2018.4

自我国实施主体功能区战略和制度以来，针对国土空间的优化布局 and 科学治理，空间规划体系构建、国土用途管制、国土开发保护制度完善等涉及生态文明建设的制度体系探索试点及初步建立，取得了一系列重大成果。在深入推进主体功能区建设和开展空间规划、推动“多规合一”过程中，如何理解认识并处理好两者之间关系，至关重要。同时，随着针对空间的“多规合一”试点实践技术路径日益成熟，自然资源部成立，空间规划职责的整合，围绕同一国土空间针对空间规划的“多规合一”成为必然，但仍然需要在合一的实践中加以辨析认知。

## 一、主体功能区规划是空间规划的基础和载体

推进主体功能区建设，是党中央、国务院作出的重大战略部署，是我国经济发展和生态环境保护的大战略。其在推动生态文明建设中发挥着基础性作用，在构建国家空间治理体系中的发挥着关键性作用，是完善中国特色国土空间开发保护制度、推进生态文明建设，实现国家空间治理能力现代化的主要途径。推进形成主体功能区，是政府对国土空间开发的战略设计和总体谋划，体现了国家战略意图，是

确保中华民族长远发展的战略需要。按照主体功能区理念要求，我国国土空间每一个区域均须明确形成主体功能定位，各类区域主体功能不同，开发方式不同、保护内容不同、发展任务不同，国家支持重点不同。针对我国国土空间，按照开发方式，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；按照开发内容，分为城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区。同时按照此功能区，通过国家省级两个层面，以县级行政区为基本单元进行了全国国土空间的布局规划和功能落实，明确了定位、方向、原则及导向要求。

空间规划是指一个国家或地区政府对所辖国土空间（包括陆域和海域）资源和布局进行的长远谋划和统筹安排，旨在实现对国土空间有效管控及科学治理，促进发展与保护的平衡。党的十八大以来，习总书记多次明确要求，要政贵有恒，确保“一张蓝图干到底”。尤其经过2014年市县“多规合一”试点，2016年省级空间规划试点，深化规划体制改革，以主体功能区为基础，统筹各类空间性规划，推动“多规合一”成为我国当前的一项重要改革事项和战略部署。空间规划旨在通过建立全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系，构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度，优化国土空间结构，提升国土空间治理能力和效率，推动生态文明建设。

国土是进行生态文明建设的空间载体和空间规划的物质基础，规划是进行国土空间管理的主要手段。主体功能区规划是推进主体功能区建设的基本依据，是科学开发国土空间的行动纲领和愿景蓝图，是国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划。其在各类空间规划中居总控性地位，明确的主体功能定位，为涉及国土空间开发的各项政

策提供了统一的政策平台；为各级各类规划的衔接协调提供了基础性的规划平台；为国土空间及其相关经济社会事务的管理提供了统一的管理平台；为实行各有侧重的绩效评价和考核提供了依据。

空间规划按照“先布棋盘、后落棋子”技术路线，依据基础评价，划定“三区三线”，进一步落入各类空间规划要素形成空间总图，是对国土空间技术性、系统性和具体化的统筹优化布局 and 空间用途管控落实。可以看出，无论主体功能区规划还是空间规划，其主旨目标均为实现国土空间优化和科学有效治理，推动生态文明建设。主体功能区规划在基础和宏观层面针对国土空间进行了功能分区定位的布局安排，同时各类规划和空间管理均须以此为依据、基础和平台进行落实，充分体现了其战略性、基础性和约束性。空间规划在国土主体功能区的要求下，通过目前试点形成的较为成熟的技术路径和方法，进行国土空间的技术性、体系性、具体化的规划和管控措施的落地。

因此，主体功能区是国土空间的宏观战略布局，主体功能区规划是开展空间规划、推动“多规合一”的基础和载体。

## **二、空间规划是主体功能区精准落地的途径和方式**

2007年国务院部署安排全国主体功能区规划编制工作、2010年国务院印发《全国主体功能区规划》、党的十七届五中全会提出实施主体功能区战略，特别是党的十八届三中全会明确坚定不移实施主体功能区制度以来，我国主体功能区建设取得了积极成效，各省（市）均完成了省级主体功能区还和规划编制，主体功能区理念已成为广泛共识，每个县级行政单元均已明确了主体功能定位，城市化战略格局、

农业战略格局和生态安全战略格局基本形成，配套政策和制度安排逐步完善，主体功能区在国家空间发展中的重要作用日益凸显。

但是，在主体功能区实际实施过程中，由于：一是主体功能区规划层次分为国家省（市）两级编制体系，仅到省级；二是以县级行政区为基本单元（优化开发区、重点开发区和限制开发区以县级行政区为基本单元；禁止开发区域以自然或法定边界为基本单元）进行规划编制；三是规划编制缺乏精准的数字工作底图（坐标体系、比例尺、地形图纸等基础数据）支撑，致使主体功能区规划在市县级层面难以精确落地，实施过程中的误差性、人为性和随意性较大，严重偏离了实施主体功能战略的初衷和目标要求。

2017年12月，十八届中央深改会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》提出，深入实施主体功能区战略，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。到2020年，符合主体功能定位的县域空间格局基本划定，陆海全覆盖的主体功能区战略格局精准落地，“多规合一”的空间规划体系建立健全。

新时代要求下，深入实施主体功能区战略和制度，关键是要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，进一步实现差异化协同发展和管理机制。如何实现精准落地，结合近年来我国推进主体功能区实践，以主体功能区为基础，统筹各类空间性规划，推动“多规合一”，通过试点实践及经验总结，其主要方式和路径为，按照陆海统筹原则，依据不同主体功能定位，开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，绘

制统一的数字工作底图，采取上下结合的方式，精准落实主体功能区战略格局，科学划定市县域生态空间、农业空间、城镇空间、生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界（三区三线）空间格局，形成空间规划底图，注重三类空间和三条主要控制线衔接协调，从而进一步科学确定开发强度和管控措施，再落入其他各类空间规划要素图层，形成空间规划总图，最终实现一张蓝图干到底，也确保主体功能区战略格局在市县层面精准性、具体化落地。

因此，开展“多规合一”的空间规划是深入实施主体功能区战略和制度，实现在市县精准落地，推动形成差异化协同发展格局的主要途径和方式。