

主体功能区战略在国土空间总体规划中的传导管控策略

叶 菁, 黄川悦, 陶 荣, 徐 雯

【摘 要】探析主体功能区战略在国土空间总体规划传导中的困境,从目标导向、差异化用途管控传导、政策协同、绩效考核体系出发,分析落实主体功能区战略在国土空间总体规划传导管控中的策略。采用文献分析法、比较分析法和逻辑推理法,发现主体功能区战略在国土空间总体规划传导中存在主体功能区战略与其他战略协同性不足、主体功能区战略政策设计不完善、传导绩效考核指标未与主体功能定位挂钩等问题。将3大主体功能区细化为9类基础分区,明晰分区定位和目标导向,提出主体功能区战略与其他空间战略高效协同、传导的策略。依据不同分区传导目标,制定体现主体功能区战略的用途管控规则和绩效考核机制,强化各分区政策协同配合,保障主体功能区战略逐级落实。

【关键词】国土空间总体规划;规划传导;主体功能区战略;管控

【文章编号】1006-0022(2024)06-0023-08 **【中图分类号】**JTU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】叶菁,黄川悦,陶荣,等.主体功能区战略在国土空间总体规划中的传导管控策略[J].规划师,2024(6):23-30.

The Transmission and Governance Strategy of Development Priority Zone Strategy in Territorial Spatial Planning/YE Jing, HUANG Chuanyue, TAO Rong, XU Wen

【Abstract】The dilemma, transmission, and governance of development priority zone strategy in territorial spatial master planning are analyzed from target orientation, differentiated usage governance transmission, policy cooperation, and performance assessment system. With literature analysis, comparative analysis, and logic inference, it is found that development priority zone strategy has problems of weak collaboration with other strategies, incomplete policy design, disintegration of transmission performance index with functional orientation etc. The three major development priority zones are divided into 9 basic kinds, and their orientation and target are clarified, in collaboration and transmission with other spatial strategies. The use control rules and performance assessment mechanism are formulated based on the transmission targets of different zones. The policy collaboration of different zones are strengthened to guarantee the consolidation of development priority zone strategy.

【Keywords】territorial spatial master planning; planning transmission; development priority zone strategy; control

0 引言

主体功能区战略是我国经济发展和生态环境保护的大战略,是自上而下进行国土空间治理的重要制度创新。《关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》指出“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”。因此,实施主体功能区战略、

研究相关配套制度,是优化国土空间开发、建立完善的国土空间规划体系的重要途径^[1]。《主体功能区优化完善技术指南》指出“发挥主体功能区作为战略衔接、融合的纽带和基础底盘作用,协同区域重大战略、新型城镇化战略等空间战略,指引农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区布局优化,使国家战略在空间上落地”,以推动主体功能区战略在国土空间规划中逐级传导落地,指导省级和市县级国土空间规划优化细化主体功能区等工作。

【基金项目】国家自然科学基金项目(41871172)

【作者简介】叶菁,博士,中国地质大学(武汉)副教授。

黄川悦,通信作者,中国地质大学(武汉)硕士研究生。

陶荣,高级工程师,现任职于湖北省空间规划研究院。

徐雯,注册城乡规划师,工程师,现任职于湖北省空间规划研究院。

在规划体制改革的大背景下,近年来我国对于国土空间总体规划传导的研究多从省、市、县、乡镇等行政层级出发,探讨国土空间规划传导体系^[2-4]和传导、实施的现实困境、基本逻辑及优化路径^[5-6],其中包含由战略目标、空间布局、分区用途、控制线、指标、名录清单、政策等组成的传导内容^[7-10],由引导机制、激励机制、约束机制、考核机制组成的传导机制^[11-12],也包括由落实、深化、优化、增补组成的刚弹结合传导手段^[13-14],或从事权角度出发,对上述规划传导内容、机制、手段在各主管、行业部门的治权与事权协调展开研究^[15]。鲜少从主体功能区战略视角出发,分析其在各级国土空间规划中的传导管控方式,仅有的研究集中在主体功能区战略的传导路径^[1]、主体功能分区的优化细化^[16]等方面,或对主体功能区规划实施以来取得成效和面临的困境进行讨论^[17-18],而且较少基于上述主体功能区分区细化、传导困境,完善和细化主体功能区战略传导设计,这在一定程度上导致主体功能区战略在各层级规划中未完全落地,成为当前亟须解决的问题。

本文剖析主体功能区战略在国土空间总体规划传导中的现实困境,提出“目标导向—管控实现—政策协助—结果考核”的体系框架,细化主体功能区3大分区,探索深入实施主体功能区战略的国土空间总体规划传导差异化管控规则、政策协同措施和个性化考核指标体系,为进一步落实国土空间开发保护战略、提高国土空间治理水平提供科学依据。

1 主体功能区战略在国土空间总体规划中的传导现状

1.1 主体功能区战略现行传导路径

主体功能区规划本质上是一种政策分区,其传导特点体现了国家关于国土空间开发战略意图的逐级传递,以及对地方发展的控制和约束意图,将国土空间统一

划分为重点生态功能区、农产品主产区、城市化地区,并将分类发展指引固化为政策要求,向下一层级的主体功能区规划传递,目前大多以省、市、县、乡(镇)等行政区域为传导单元(图1)。省级层面需要按照《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》确定的国土空间开发保护格局和主体功能区战略格局,基于3条控制线划定成果,以县级行政区为单位,提出承载多种功能、优势互补、区域协同的主体功能综合布局方案;市级和县级层面按照《主体功能区优化完善技术指南》,细化乡镇级行政区(街道)主体功能定位,因地制宜叠加能源资源富集区和历史文化资源富集区;乡(镇)层面则落实县级国土空间总体规划中主体功能区要求,将功能定位具象化为资源要素空间配置的具体实施过程。

1.2 主体功能区战略传导存在的主要问题

1.2.1 主体功能区战略与其他战略的协同性不足

目前主体功能区战略主要在省、市、县、乡(镇)逐级传导,但在传导过程中缺乏与安全底线战略、区域协调战略、可持续发展战略等战略的协同、衔接,未站在全局综合协调战略的角度,因地制宜落实主体功能区战略^[19]。

1.2.2 主体功能区战略的政策设计不完善

首先,主体功能区战略在传导落实的过程中与多元政策协调性差,且目前政策设计不完善,大多数省份对政策的落实仅限于生态补偿和经济考核政策方面,尚未根据主体功能分区差异化设计政策体系。其次,如何使主体功能区所在地及居民自动支持政策内容、措施,政策体系等方面仍未考虑周全。尤其是受经济发展限制的重点生态功能区,如何使当地村民自愿、自发参与生态保护和修复工作,政策设计和措施内容尚不明确,致使该地区村民缺乏对生态保护意义的认

识。同时,重点生态功能区战略无法准确落实村民从个人利益角度提出的在重点生态功能区发展经济产业的要求。

1.2.3 传导绩效考核指标未与主体功能定位挂钩

目前的规划传导绩效考核多以行政区域为单元进行考核,未与主体功能定位挂钩,导致主体功能区战略在逐级传导中缺乏激励。例如:在省、市全域内,重点考核指标皆包括耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、城乡建设用地规模、用水总量等;在市级中心城区内,重点考核指标皆包括道路网密度等,未充分结合当地的主体功能定位构建指标考核体系。

在部分地方政府考核中,虽已明确不对重点生态功能区进行考核或弱化考核经济指标,但在政府的政绩考核中仍存在与经济发展强相关的指标^[11],如地区生产总值等,导致主体功能区战略未能真正传导、落实。

2 落实主体功能区战略的国土空间总体规划传导管控策略

2.1 主体功能区战略在国土空间总体规划中的传导管控策略框架

探讨落实主体功能区战略的国土空间总体规划传导管控机制需要明确“传导的目标是什么”“落实主体功能区战略需要什么”“规划传导通过何种方式可以达到目标”等问题。基于此,本文提出“目标导向—管控实现—政策协助—结果考核”的体系框架。

以《省级主体功能区划分技术规程》《省级国土空间规划编制指南》为指导,从生态、农业、城镇3类空间功能视角出发,初步构建分区划分指标体系,将主体功能3大分区细化为9类基础分区。针对主体功能区战略在国土空间总体规划传导中的不足,明确在不同主体功能区需传导的战略、目标后,提出对应的管控传导内容、措施,并探索差异化政

策以配合管控传导措施,促使战略目标落地,并结合指标传导内容健全差异化考核机制(图2)。

2.2 明晰主体功能区战略目标

2.2.1 细化主体功能区目标导向

省级层面确定的主体功能区为一级区,包含城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区。城市化地区的区位条件优越、发展基础较好,以集聚人口、经济、产业为功能导向,合理集聚生产要素与资源配置,实现城镇化协调发展;农产品主产区肩负重要的农业使命,目标为确保粮食安全、提供高品质农产品、增强农产品生产力、保障优质农产品供给、保障粮食安全与耕地资源;重点生态功能区的定位为维护区域内生态系统的原始性和完整性,推动生态系统实现可持续发展,促使人与自然、社会和谐相处。

依据人类活动强度、自然发展功能强弱,划分9类主体功能基础分区,包含都市核心发展区、城镇优势发展区、城镇旅游文化区、乡村农旅休闲区、现代农业发展区、粮食安全保障区、生态重点修复区、生态功能保育区、生态功能保护区,并落实至市、县层面,区域定位和发展目标如图3所示。

2.2.2 推动空间战略协同传导

主体功能区战略在国土空间总体规划中的传导,既包括主体功能区战略从国家级规划到乡镇级规划逐级传导、结构具象化、尺度精细化的过程,也包括与其他相关发展战略、规划体系、政策制度的衔接和协同。主体功能区战略在逐级传导的过程中,必须与安全底线战略、区域协调战略、可持续发展战略、乡村振兴战略、新型城镇化战略等进行协同、衔接,站在全域角度强化全局综合协调、保障国土空间可持续发展,实现各战略目标统一、因地制宜细化落实的愿景。例如,武汉市主体功能区战略在传导的过程中,应当落实湖北省关于长江经济带“纽带”、长江中游城市群

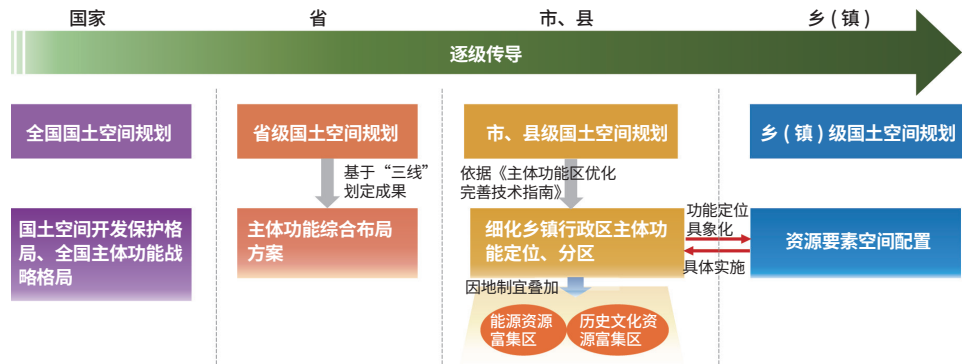


图1 主体功能区战略逐级传导

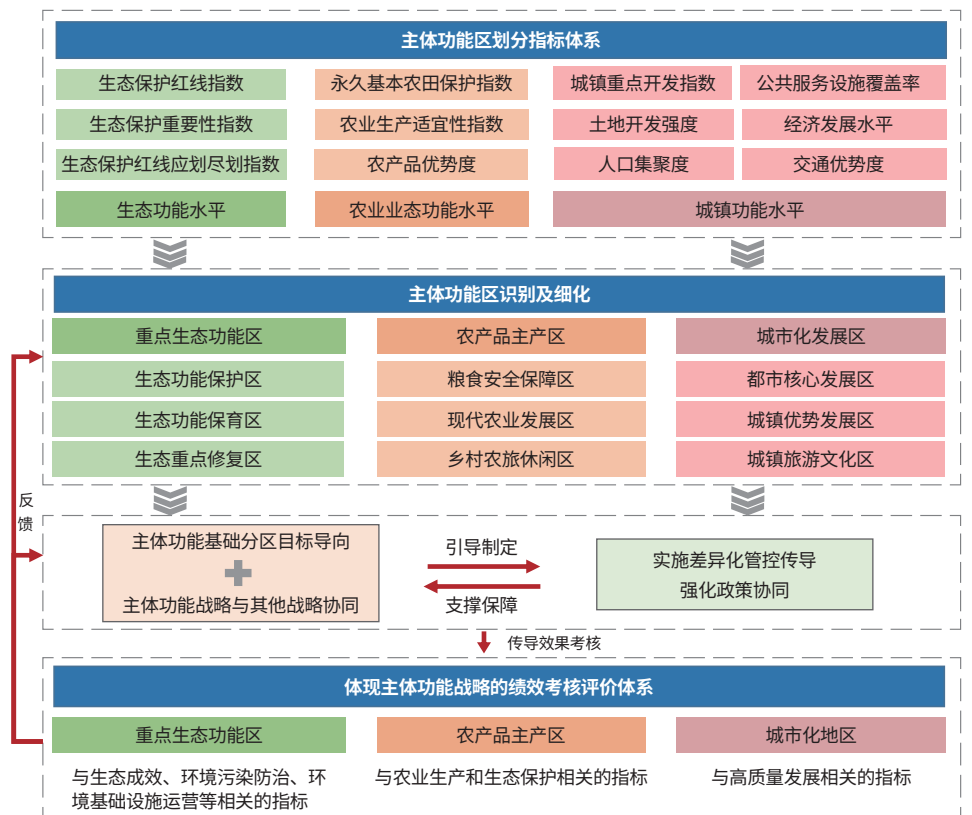


图2 主体功能区战略在国土空间总体规划中的传导管控策略框架

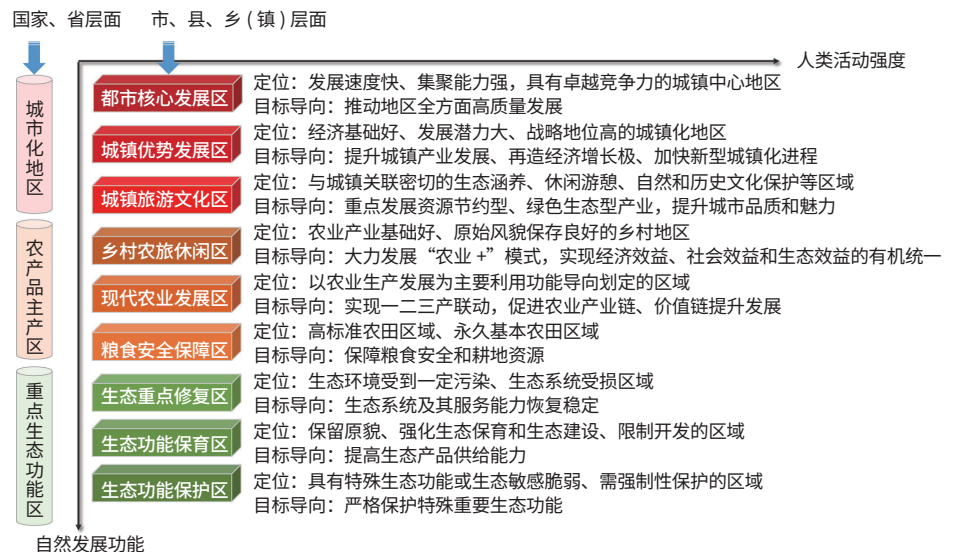


图3 主体功能区定位和目标导向

“核心”、中部崛起“支点”的战略定位，并协同武汉市“国家中心城市、国内国际双循环的枢纽”战略目标，以明确地区主体功能定位和发展定位(图4)。

2.3 实施差异化的用途管控传导

通过主体功能区的3类基础分区、9类细化分区明确用途分区，结合目标战略内容，提出主体功能分区的差异化管控规则。

2.3.1 重点生态功能区管控规则

落实重点生态功能区的战略目标，需严格管控生态保护红线面积，控制森林覆盖率、基本草原面积、湿地面积等相关指标；添加单位GDP能源消耗降低(%)、单位GDP二氧化碳排放降低(%)等指标，在促进经济社会发展的同时，加强绿色生态建设；限制城镇空间扩张，对人均城镇建设用地面积等指标进行严格限制。

划为重点生态功能区的分区，需保障分区中生态功能保护区和生态功能保育区在整个行政单元中的占比，并衔接优先管控单元的管控策略，以确保土地生态系统安全；协调划定矛盾，严控生态保护红线；根据区域政策，健全清单管理制度，实行严格的环境准入政策，退出对生态环境有破坏性的产业。

2.3.2 农产品主产区管控规则

落实农产品主产区战略目标，需严格管控永久基本农田保护红线，控制耕地保有量和永久基本农田面积等相关指

标，将这些指标以及保护区域在地理位置上的分布逐级分解下达，并添加粮食综合生产能力、高标准农田面积等指标，保障粮食安全，建设高标准农田；控制建设用地相关指标的扩张，保障区域农业生产的主导功能；增加卫生厕所普及率、农村生活垃圾处理率、农村自来水普及率等农村基础设施建设相关指标，完善公共服务设施体系；添加农产品加工业与农业总产值比、农产品质量安全例行监测合格率等指标，鼓励培育发展特色农业，提升农产品质量。

划为农产品主产区的基础分区，需保障分区中粮食安全保障区和现代农业发展区在整个行政单元中的占比，以确保粮食安全和农业产业的发展；协调划定矛盾，严控永久基本农田保护红线，并参考资源利用上线进行管控；根据区域政策，健全清单管理制度，将乡村休闲旅游业、乡村新型服务业、农村电子商务等产业优先纳入产业清单，发展乡村新产业新业态。

2.3.3 城市化地区管控规则

为落实城市化地区的战略目标，根据经济发展需求和区域政策发展要求，引入产业、人口、土地、环境等相关指标，用约束性指标保证主体功能不发生改变，用预期性指标引导主体功能提升，优化空间结构，提高土地利用效率，提升城镇化地区的空间品质。

划为城市化地区的基础分区，需在

确保粮食和生态安全的基础上保障细化分区中都市核心发展区和城镇优势发展区的占比，为城镇化发展提供用地保障。仅将开发强度高、污染物排放强度大、环境问题相对集中的区域和大气环境布局敏感、弱扩散区域等划为重点管控单元，其他空间划为一般管控单元进行差异化管控。协调划定矛盾，统筹三条控制线划定，适当放宽城镇开发边界扩展倍数。根据区域政策，健全清单管理制度，在城镇空间引导产业集聚，制定各项优势产业准入清单，吸引人才和技术来扶持地区产业发展。

2.3.4 细化分区的空间管控引导

基于城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区的管控要求，对都市核心发展区、城镇优势发展区、城镇旅游文化区、粮食安全保障区、现代农业发展区、乡村农旅休闲区、生态功能保护区、生态功能保育区、生态重点修复区进行分区差异化管控引导(表1)。

2.4 完善主体功能传导的政策配套措施

2.4.1 强化重点生态功能区政策协同

重点生态功能区的主导政策涉及财政和投资、产业、土地、环境、农业政策，其他政策如人口政策等为辅助政策。健全生态产品价值实现政策保障，是在保障区域生态功能的基础上，加大对生态系统的保护与修复，实施补偿保障型的财政与投资政策，通过经济补助使当地村民自愿参与生态保护、修复工作，如设立基于转移支付形成的横向、纵向生态补偿基金。在横向上，由环境受益区和环境建设区政府共同拨付财政资金，资金主要用于改善环境建设区污染状况、补偿当地居民经济损失，采取市场化运作方式，形成计划与市场两手段共同作用于生态转移支付的新机制；在纵向上，通过国家—省—市—县—乡(镇)的传导体系，对行政区域内的重点生态功能区进行生态资金补偿、传递，以支持生态保护。

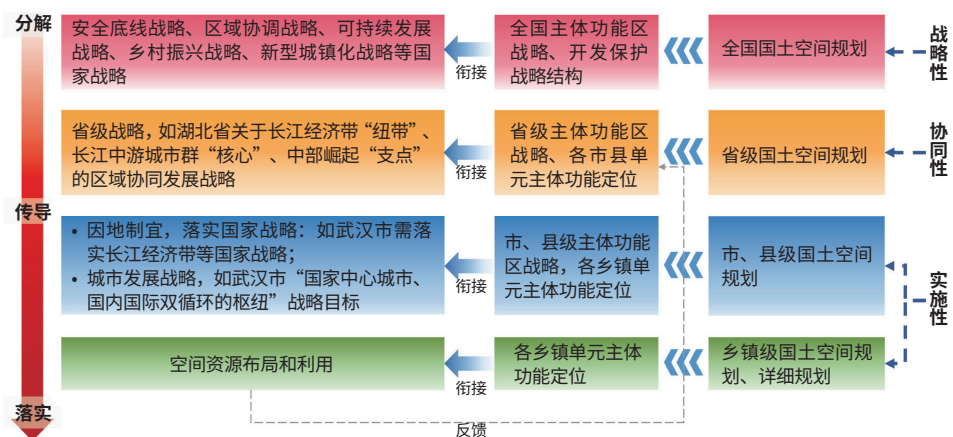


图4 主体功能区战略传导与协同关系

鼓励创新跨区域合作模式，实现生态保护和产业的双向赋能，探索“飞地经济”；培育发展生态产业，开发特色生态产品；依托本地资源优势发展生态农业等，推进低碳产业发展，为本地村民增加收入、提供就业保障，间接提高村民对生态保护和修复的自愿性。重点生态功能区应严守生态保护红线不动摇，退出对生态环境有破坏性的产业，实行严格的环境准入政策；健全环评机制及动态监测预警体系。人口与土地政策设计要以保护生态系统为核心，以强制性

政策为主，侧重于维护生态系统结构和功能的稳定性，鼓励人口迁移，同时与投资、环境、财政等政策共同发挥作用，强化土地生态保护。见表 2。

2.4.2 强化农产品主产区政策协同

农产品主产区的主导政策涉及产业、财政和投资、土地、农业政策，其他较为主要的辅助政策有人口政策、环境政策等。粮食安全保障区相比乡村农旅休闲区和现代产业发展区，对农业政策的实施力度更大；乡村农旅休闲区相比现代产业发展区和粮食安全保障区，对环

境政策的实施力度更大。

农产品主产区在财政与投资政策方面，应优先考虑保护耕地，为农业发展提供支持和补偿。在产业政策方面，该区域以农业生产为主导功能，需培育和推动特色农业，积极开发特色农产品，同时设立产业扶持基金，增加对农业和农产品的资助。土地政策的执行应强调对耕地，尤其是对永久基本农田的保护，促进现代农业发展，确保土地资源可持续供给，提高农业综合生产能力，推动区域实现高质量发展。在农业政策方面，

表 1 主体功能细化分区用途管控规则

主体功能 细化分区	用途管控规则	
	禁止、限制	鼓励、允许
都市核心 发展区	禁止无关建设活动占用城市“四线”管制区	强化地下空间综合开发、复合利用，鼓励地下综合管廊的建设，鼓励城市地下空间的互联互通
城镇优势 发展区	禁止突破规模发展	对于已建成区域，鼓励进行原地改造；对于规划建设用地区域，一切建设用地及建设活动必须遵循和符合国土空间规划，各项建设必须依法办理用地审批手续，不得乱占乱建；鼓励完善区内基础设施和社会设施，在确保环境质量的前提下提高土地利用效率，尤其提高老城区、各级城镇建成区、产业功能区的节约集约利用水平
城镇旅游 文化区	禁止在旅游景区从事环境污染、破坏生态和景观的生产经营活动；禁止对历史文化遗址资源的开发、占用活动	鼓励发挥自然生态资源的景观、休闲、休憩、文化功能；鼓励对历史文化资源的修缮、保护活动
粮食安全 保障区	严格管控非农建设占用永久基本农田、禁止耕地等农用地转化为其他用地	鼓励其他用地转化为耕地，鼓励开展高标准农田建设和土地整治，提高永久基本农田质量；仅将《自然资源部关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知》《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》中允许的重大建设项目纳入正面清单核实范围
现代农业 发展区	禁止无限制新增、扩建村庄建设区；禁止破坏农业区生态生产功能	严格落实“进出平衡制度”，可开展农业生产、资源修复类和生态保育类活动；在不破坏农业区生态生产功能且符合强度控制和风貌管控要求的前提下，可进行适度的重大项目建设；引导发展生态旅游业、保留特定生态用地
乡村农旅 休闲区	严格控制农牧区居民点无序蔓延扩张；禁止占用永久基本农田、生态保护红线及破坏历史风貌和影响自然环境安全的活动	在符合国土空间规划和其他相关规划、不新增建设用地的前提下，允许对区内各类资源进行保护的活動，以及修缮宅基地、农村公共服务设施、交通市政基础设施，农产品加工仓储、农家乐、民宿、创意办公、休闲农业、乡村旅游配套设施等与农村生产、生活相关的活动；鼓励复垦、盘活存量集体建设用地，优化用地结构，保障农村用于农产品加工流通、农村休闲观光旅游、电子商务等混合融合的产业用地，支撑乡村振兴空间需求
生态重点 修复区	严禁任何降低生态功能、恶化生态系统的开发建设活动；在实施生态修复项目过程中，不得擅自调整耕地和永久基本农田布局，不得损毁耕地，不得违反生态保护红线管控规则	鼓励封山禁牧、生态修复、恢复自然生境、大面积保护措施
生态功能 保育区	严格限制不符合水土保持或水源涵养功能定位等降低生态功能、破坏生态系统的开发建设活动；严格限制妨碍物种迁徙的活动	在不降低生态功能、不破坏生态系统且符合空间准入、强度控制和风貌管控要求的前提下，可进行适度地开发利用、结构布局调整和盘活利用；允许基础设施建设；允许农牧业、农村产业融合项目开发；允许经依法批准的休闲农业及其配套设施建设；引导发展生态农业、生态林业和生态旅游；严格限制农业开发占用生态功能保育区，在不涉及林地、水域和天然牧草地的前提下，经评估有利于提升生态功能的，可依据国土空间规划或其他相关规划开展土地整治新增耕地
生态功能 保护区	严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，严禁任意改变用途；禁止开发性、生产性建设活动；严格控制一切与提升生态系统质量、生态保护及修复无关的活动	在符合法律法规的前提下，仅允许《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》规定的对生态功能不造成破坏的有限人为活动

应落实农业补贴政策，完善农产品市场调控体系，支持农产品主产区依托本地资源优势发展农产品加工业，加强农产品流通体系建设。在人口政策方面，需侧重鼓励和引导人口向城市化地区迁移，合理规划农业人口分布，推动优生优育，维持生育率的稳定；加大对农村人口医保帮扶、养老保障等力度。在环境政策方面，农产品主产区应在优化农业生产布局的基础上，推进农业实现绿色、集约和高效发展，并提高农村生态环境质量、提升农民生活水平。见表3。

2.4.3 强化城市化地区政策协同

城市化地区的区位条件优越、发展基础较好，其功能导向为集聚人口、经济、产业，实现城镇化协调发展，合理集聚生产要素与资源配置，实现土地高效集约、经济可持续和社会文明目标。因此，城市化地区的区域主导政策为财政和投资、产业、人口和土地政策，其他政策如环境、民生政策等为辅助政策。具体实施程度因主体功能二级分区而定，如都市核心发展区和城镇旅游文化区更注重环境质量，其环境政策实施倾向、力度应大于城镇优势发展区。

城市化地区的财政和投资政策侧重在基础设施、医疗教育等方面，投资政策的焦点放在促进产业集聚、增强发展极、优化城镇体系布局和完善公共服务设施等方面。产业政策需注重现代产业集群高质量建设，以构建战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑、现代服务业为主体的现代产业体系。土地政策侧重提升土地利用的综合效益及加强土地资源节约集约利用、保护。人口政策应与产业、土地政策一同促进人口、用地、产业、交通、设施相匹配，增强空间刚性管控、弹性适应能力，实现紧凑集约、高效绿色发展。见表4。

2.5 体现主体功能区战略的绩效考核评价体系

依据“体现主体功能区核心功能—具有较强空间刻画能力—与政府绩效考

表2 重点生态功能区政策导向及协同

主体功能区	政策	政策导向	实施区域
重点生态功能区	财政和投资政策	实施补偿保障型的财政与投资政策，如设立横向、纵向生态补偿基金	□生态功能保护区
			□生态功能保育区
			□生态重点修复区
	产业政策	培育发展生态产业，推进低碳产业发展	△生态功能保护区
			□生态功能保育区
			△生态重点修复区
	农业政策	协同产业政策，依托本地资源优势发展生态农业	△生态功能保护区
			□生态功能保育区
			△生态重点修复区
	环境政策	协同产业、农业政策，退出对生态环境有破坏性的产业，鼓励低碳产业发展，明确环境准入清单	□生态功能保护区
			□生态功能保育区
			□生态重点修复区
	土地政策	协同财政、投资、环境等政策，强化土地生态系统保护	□生态功能保护区
			□生态功能保育区
			□生态重点修复区
	人口政策	协同土地政策，鼓励人口迁出，严格控限制人口迁入	□生态功能保护区
			□生态功能保育区
			□生态重点修复区

注：□为主导政策；○为较主要政策；△为辅助政策。

表3 农产品主产区政策导向及协同

主体功能区	政策	政策导向	实施区域
农产品主产区	财政和投资政策	优先考虑保护耕地，为农业发展提供支持和补偿；协同产业政策，设立产业扶持基金，增加对农业和农产品的资助	□粮食安全保障区
			□现代农业发展区
			□乡村农旅休闲区
	产业政策	协同财政和投资政策，培育和推动特色农业、生态农业	□粮食安全保障区
			□现代农业发展区
			○乡村农旅休闲区
	土地政策	强调对耕地尤其是永久基本农田的保护，提高农业整体生产能力	□粮食安全保障区
			□现代农业发展区
			□乡村农旅休闲区
	农业政策	协同产业政策、财政和投资政策，落实农业补贴政策，完善农产品市场调控体系，加强农产品流通体系建设	□粮食安全保障区
			□现代农业发展区
			○乡村农旅休闲区
	人口政策	鼓励和引导人口向城市化地区迁移；加大对农村人口医保帮扶、养老保障等力度	○粮食安全保障区
			○现代农业发展区
			○乡村农旅休闲区
	环境政策	提高农村生态环境质量、提升农民生活水平、促进农业绿色可持续发展	△粮食安全保障区
			△现代农业发展区
			○乡村农旅休闲区

注：□为主导政策；○为较主要政策；△为辅助政策。

核指标紧密相关”的路径原则，设置上下联动、横向协同政绩考核指标体系。见表 5。

2.5.1 重点生态功能区政绩考核

重点生态功能区应从生态成效、环境污染防治、环境基础设施运营等方面进行考核，如重点考核生态产品和生态服务供给以及生态质量保护、基本公共服务供给、生态修复率等方面，适当弱化经济考核指标，提高生态效益在 GDP 中的占比考核。

对于经济带沿岸地区，加强对流域沿岸水、企、岸、人的治理综合考察，强化湖泊、湿地等水源水质考核目标，考察污染物“零排放”情况、“三废”控制率、生活垃圾无害化处理率、生态建设投资及增长率、环境保护投入及增长率、生物多样性等指标。对于重点水源库区，应综合考察库区生态环境治理、生态环境基础设施建设等情况，确保流域水生态安全。对于湖北省重要的国家级、省级自然保护区还应注重考核生态环境保护与修复目标。

2.5.2 农产品主产区政绩考核

农产品主产区人口、经济承载能力较弱，生态环境比较脆弱，其传导、绩效考核应注重绿色生态理念，优先考虑农业生产和生态保护，重点考察农业发展、农民增收、农村增绿目标、文化旅游、产业转型、生态环境效益等方面，着力提升产能、调优结构、提高质效，大力发展“互联网+”现代农业。

对于经济带沿岸地区，在大力发展现代化农业的同时，还要注意严格控制、治理农业面源污染，保护流域水质。重点考察农业综合生产能力，耕地保护，农田基础设施与粮、棉、油等农产品保障能力，农业科技进步，农产品安全供给，城乡基本公共服务均等化，农民生活水平，农业提质增效等指标，促进农业提质增效。

2.5.3 城市化地区政绩考核

城市化地区应当重点传导、考核与

表 4 城市化地区政策导向及协同

主体功能区	政策	政策导向	实施区域
城市化地区	财政和投资政策	协同产业政策，促进经济可持续健康发展，优化城镇体系布局、完善公共服务设施体系等	□都市核心发展区
			□城镇优势发展区
			□城镇旅游文化区
	产业政策	培育以战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑、现代服务业为主体的现代产业体系；协同人口、土地、环境等政策，实现产业、人才、技术、生态等要素的集中	□都市核心发展区
			□城镇优势发展区
			□城镇旅游文化区
	人口政策	协同财政和投资、产业等政策，让农业转移人口进得来、落得下、过得好；重视人口综合素质与人力资源提升等	□都市核心发展区
			□城镇优势发展区
			○城镇旅游文化区
	土地政策	协同环境政策和农产品主产区相关政策，将优质耕地划出，强化土地节约集约利用，提高空间布局合理性、推动空间绿色环保发展	□都市核心发展区
			□城镇优势发展区
			□城镇旅游文化区
	环境政策	协同产业政策，发展生态环保产业；维护及修护生态环境	△都市核心发展区
			△城镇优势发展区
			○城镇旅游文化区

注：□为主导政策；○为较主要政策；△为辅助政策。

表 5 主体功能细化分区差异化绩效考核指标

3 类主体功能区	9 类主体功能细化分区	主要绩效考核指标
重点生态功能区	生态重点修复区	生态空间修复比率；生态环境质量和空气环境综合质量达标率
	生态功能保育区	生态产品产值；生态服务供给值、生态建设投资及增长率；“三废”控制率；第三产业占 GDP 比重
	生态功能保护区	环境保护投入及增长率；生物多样性；财政转移支付额
农产品主产区	乡村农旅休闲区	城乡基本公共服务均等化；农民生活水平
	现代农业发展区	农业科技进步；农产品安全供给；农业提质增效；农民增收、农业补贴；农业系统均生态服务价值
	粮食安全保障区	耕地质量等别；农田基础设施、粮、棉、油等农产品保障能力；农产品安全供给
城市化地区	都市核心发展区	科技进步贡献率；人均公园绿地面积；人均体育用地面积；公园绿地和广场步行 5 分钟覆盖率；都市 1 小时人口覆盖率；卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率；绿色交通出行比例；工作日平均通勤时间
	城镇优势发展区	地区生产总值；常住人口城镇化率；产业结构；城镇土地产出效率；常住人口基本公共服务均等化；道路网密度；每万元 GDP 水耗；每万元 GDP 地耗；高新技术企业产值、省级及以上研发机构数量、地均研发经费占比、人均拥有发明专利数、单位面积具有大学学历人员数
	城镇旅游文化区	自然和文化遗产；公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率；绿色交通出行比例；降雨就地消纳率；大陆自然海岸线保有率

高质量发展相关的指标。对于发展速度快、经济增长和人口吸纳能力较强的都市核心发展区，应大力推进全方位高质量发展，突出强调区域带动功能和高新技术创新功能，实施绿色发展优先、创新高效的绩效考核机制，重点考核经济高质量发展、科技进步贡献率和资源环境超载程度缓解等方面的指标。对于经济基础好、发展潜力大的城镇优势发展区，应重点传导经济增长、产业结构方面的指标，结合环境容量实施差别化污染物排放标准和总量控制指标，重点考核城镇土地产出效率、常住人口基本公共服务均等化、资源环境承载力状况、人居环境改善等指标。对于与生态涵养、休闲游憩、历史文化保护相关的城镇文化旅游区，应大力推进绿色宜居城镇建设，重点传导并考核环境保护、公共服务覆盖面等方面的指标。

此外，对于流域沿线城市，还应进一步考核经济建设与流域保护的关系，促进流域跨界断面水质保护管理，考核流域水质达标率、沿江城市污染物入河总量控制率等指标。同时，考核体系应注重引导创新驱动发展，转变经济发展方式，推动地区高质量发展。除了将考察重点放在地区生产总值、单位地区生产总值能耗和用水量、单位工业增加值能耗和用水量等经济效率指标，还可考察高新技术企业产值、省级及以上研发机构数量、地均研发经费占比、人均拥有发明专利数、单位面积具有大学学历人员数等创新能力指标，促进城市化地区由要素驱动、投资驱动转向绿色创新驱动。

3 结论与讨论

主体功能区战略既为国土开发绘制了“路线图”，也为实施差别化的区域环境与发展政策提供了支撑，有利于强化国土空间规划和用途管控，形成各具特色、优势互补、区域协同发展的产业

发展格局。为使主体功能区战略在规划传导中精准落地，本文基于“目标导向—管控实现—政策协助—结果考核”的体系框架，细化9类主体功能基础分区，将进一步提升主体功能区划分与我国安全底线战略、区域协调战略、可持续发展战略、乡村振兴战略、新型城镇化战略等国家战略的关联度，并针对不同功能分区的发展定位制定适合区域特点和优势的管控传导、政策协同、绩效考核策略。探索实现经济发展、粮食安全和生态保护等目标的协同机制，注重区域主体功能同非主体功能之间的平衡。

因本文内容有限，此策略仅涉及国土空间总体规划传导层面，是省—市—县—乡（镇）主体功能区战略传导的空间要素配置工具和手段，并未从详细规划和专项规划等层面去探讨主体功能区战略落实策略。后续研究可对主体功能区战略在详细规划、专项规划等层面的传导进行探讨，以期全方位落实主体功能区战略，提升国家治理体系和治理能力现代化水平。■

【参考文献】

- [1] 毛蒋兴，黎云莉，陆西茜，等. 南宁市国土空间总体规划中主体功能区战略传导路径探索[J]. 规划师，2021(17): 30-37.
- [2] 谢瑾，刘航，耿煜周. 基于CiteSpace的我国空间规划传导研究评述[C]// 人民城市，规划赋能：2022中国城市规划年会论文集，2023.
- [3] 陈前虎，章建明，李筱曼，等. 杭州市乡村地区国土空间规划的传导及协同策略探索[J]. 小城镇建设，2023(9): 22-29.
- [4] 李莉，左玉强. 省级国土空间规划传导体系构建及运行机制研究[J]. 上海城市规划，2021(3): 42-47.
- [5] 汪劲柏. 国土空间规划层级传导模式的多国经验分类研究与启示[J]. 北京规划建设，2023(1): 130-136.
- [6] 王新哲，杨雨菡，宗立，等. 国土空间“总—详”规划空间传导：现实困境、基本逻辑与优化措施[J]. 城市规划学刊，

2023(2): 96-102.

- [7] 许涛，刘海. 面向市区统筹的国土空间规划纵向传导管控机制研究——以广州市为例[J]. 中华建设，2023(12): 79-81.
- [8] 王先鹏，张昱卉. 市级国土空间总体规划的空间传导技术路径探索[J]. 中国土地，2023(10): 34-37.
- [9] 黄莉芸，张秋仪，杨迪，等. 省级国土空间规划运行逻辑与实施机制研究：基于福建省实践的解析[J]. 规划师，2023(9): 23-31.
- [10] 祖健，艾东，郝晋珉，等. 基于控制权理论的国土空间用途管制传导机制研究：以昆明市规划实践为例[J]. 城市发展研究，2021(11): 23-30.
- [11] 解永庆，张婷，蔡良娃，等. 基于主体功能区的国土空间规划传导机制研究[J]. 小城镇建设，2023(7): 63-69, 78.
- [12] 欧阳鹏，刘希宇，郑筱津. 整体性治理视角下市县国土空间总体规划实施机制研究[J]. 规划师，2023(9): 1-8.
- [13] 曾源源，朱锦锋. 国土空间规划体系传导的理论认知与优化路径[J]. 规划师，2022(10): 139-146.
- [14] 刘合林，聂晶鑫，罗梅，等. 国土空间规划中的刚性管控与柔性治理：基于领地空间与关系空间双重视角的再审视[J]. 中国土地科学，2021(11): 10-18.
- [15] 刘超，孙瑞，郁秀峰，等. 事权视角下的省级国土空间规划传导路径研究：基于编审督全过程的思考[C]// 面向高质量发展的空间治理：2020中国城市规划年会论文集，2021.
- [16] 沈悦，刘天科，周璞，等. 国土空间规划体系下主体功能区优化与传导研究[J]. 国土资源情报，2021(11): 9-16.
- [17] 白世强，陈政民，霍盈睿. 主体功能区战略及政策的优化与完善[J]. 中国土地，2020(11): 20-23.
- [18] 黄征学，潘彪. 主体功能区规划实施进展、问题及建议[J]. 中国国土资源经济，2020(4): 4-9.
- [19] 樊杰. 地域功能—结构的组织途径：对国土空间规划实施主体功能区战略的讨论[J]. 地理研究，2019(10): 2373-2387.

【收稿日期】2024-02-04