

《安徽省主体功能区规划》近日正式颁布,安徽发出了建设主体功能区的动员令——

构建国土空间开发新格局

本报记者 白海星 文 晶 通讯员 李全军 方 秀

到2020年,安徽推进形成主体功能区的主要目标是:全省开发强度控制在15%,城镇空间控制在5000平方公里以内,农村居民点空间控制在10000平方公里以内,耕地保有量不低于569.33万公顷,其中基本农田不低于490.73万公顷。绿色生态空间继续扩大,林地面积扩大到485万公顷。空间利用效率大幅度提高,城市空间每平方公里生产总值提高1倍,人口密度达到每平方公里10000人,人口和经济在国土空间的分布日趋协调

《安徽省主体功能区规划》11章45000多字,按照全新开发理念,清晰地勾勒出安徽国土开发路线图。安徽省发改委主任张韶春认为,在深入贯彻党的十八大中全会精神、全面深化改革、积极转型发展的关键时期,安徽实施主体功能区战略,彰显了省委、省政府科学开发国土、保持不同类型区域发展活力的信心和决心,是安徽转变经济发展方式这一主线在空间上的体现,对安徽的下一步发展极为关键。“力争到2020年全省主体功能区布局基本形成,安徽人民将生活在一个天蓝、地绿、水净的美好家园之中。”地腴物阜,曾经一直是安徽引以为傲的标签之一。然而,随着经济社会的快速发展,安徽国土空间开发中存在的一些矛盾和问题逐步显现,例如区域发展不够平衡、国土开发利用效率不高,安徽地腴物阜的形象,正在面临严峻的挑战。

“经济社会新的发展态势,对国土空间开发提出了新的要求。”安徽省发改委副主任余群认为,随着工业化、城市化速度的加快,城乡居民的收入水平得到了提升,但生活的成本越来越高、局部地区环境污染和生态退化、城乡建设用地盲目扩张等问题也日益突出,使全省的生活空间、生态空间和农业空间面临着越来越大的挑战。省情决定使命。一系列让人“如坐针毡”的“家底”和新的发展诉求,倒逼着安徽开始思考:如何根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力,统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局?

“以主体功能区战略,破解国土开发的诸多难题,逐步形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间开发格局。”2007年,安徽省委、省政府决定,启动主体功能区规划编制。

一次次调查研究、一场场座谈交流、一轮轮思想碰撞……深入学习领会习近平总书记等中央领导同志的重要讲话精神,与国务院《全国主体功能区规划》、安徽省“十二五”规划纲要和各类专项规划进行充分衔接,文件起草组开展了大量调查研究、意见建议征求工作,精心设计,反复修改形成《安徽省主体功能区规划》送审稿。

划分三类区域 走向绿色均衡

主体功能区划分的根本目的,就是要推进形成合理的空间开发结构。据此,《规划》提出四大战略目标:不同国土空间的主体功能更加突出;国土空间开发更加高效;城乡和区域发展更加和谐;可持续发展能力增强。

“四大战略目标,充分彰显安徽兼顾经济和生态的和谐发展、均衡发展和绿色发展的新理念。”张韶春说,为完成四大目标,《规划》提出构建安徽国土空间的三大战略格局,打造三大主体功能区域。所谓三大战略格局,就是构建以江淮城市群为主体的城镇化战略格局、以“五区十五基地”为主体的农业发展战略格局、以“三屏三网”为主体的生态安全战略格局。“三大战略格局,呼应的正是三大主体功能区域”。安徽省经济研究院研究员马众模说,《规划》根据不同区域资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力,统筹考虑未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,将全省国土空间划分为重点开发、限制开发和禁止

实施主体区功能战略,是构建人口、经济、资源环境相协调的国土空间开发格局的迫切呼唤。党的十八大强调“坚定不移实施主体功能区制度”,刚刚闭幕的中央经济工作会议和中央城镇化工作会议,都把实施主体功能区战略放在显要位置。《安徽省主体功能区规划》是指导安徽省未来国土空间开发的纲领性文件和远景蓝图,是安徽深入贯彻落实党的十八大全会精神的重要行动,对于该省优化国土空间开发格局,促进人口、经济、资源环境空间均衡,实现全面建成小康社会目标,打造“三个强省”、建设美好安徽具有重要意义。综观各地的主体功能区规划,不难发现各地重点开发区域都是当地工业化、城镇化的主要空间,以提供工业品和服务产品为主体功能,承担着增强经济综合实力重要任务。而限制开发区域则作为重要的农业空间和主要的生态空间,承担着保障农产品供给安全、维系生态系统稳定的功能。因此,很多人担心限制开发区域的划分会影响本区域发展,很多地方都积极争取重点开发区域的面积最大



开发三类主体功能区,并根据主体功能定位,明确开发方向,控制开发强度,规范开发秩序,完善开发政策,逐步形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间开发格局。同时还设置了1058处禁止开发区域。据了解,重点开发区域分为国家重点开发区域和省重点开发区域,涉及国土面积3.35万平方公里,占全省23.87%。“此功能区以增强经济综合实力为首要任务,将成为安徽经济发展的新引擎和增长极,工业化和城镇化的‘主阵地’。”马众模说。限制开发区域分为国家农产品主产区、国家重点生态功能区和省重点生态功能区,国土面积占全省的76.13%。此区域将发展成为全国农产品供给安全保障的重要区域,全省重要的现代农业的新农村建设示范区。禁止开发区域,主要包括依法设立的各级各类自然保护区域、文化自然遗产、风景名胜区、湿地公园等,总面积占全省国土面积的12.75%,呈不规则的面状和点状分布在重点开发区域和限制开发区域之中,安徽将把此功能区打造成生物多样性保护和历史文化遗产的“人间天堂”。

“各类主体功能区,在经济社会发展中具有同等重要的地位,只是主体功能不同,开发方式不同,保护内容不同,发展首要任务不同,国家和省支持重点不同。”张韶春说,对城市化地区主要支持其集聚人口和经济,对农产品主产区主要支持其增强农业综合生产能力,对重点生态功能区主要支持其保护和修复生态环境。

8+1政策体系 保障功能区建设

《安徽省主体功能区规划》在各类规划中居总控性地位,意义重大。那么,如何推进《规划》的实施以加

快主体功能区的形成? “重中之重在于政策保障。”张韶春认为,必须实行分类管理的区域政策,形成以市场行为为主体的符合各区域主体功能定位的利益导向机制。据了解,《规划》提出了“一揽子”体制机制和政策体系,包括财政、投资、产业、土地、农业、人口、环境、应对气候变化和绩效考核评价体系。 “这8+1政策体系与传统的政策体系有很大的区别,尤其值得关注的是财政政策和绩效考核评价体系。”余群介绍,今后财政资金的安排和使用,将按主体功能区要求和基本公共服务均等化原则,深化财政体制改革,完善公共财政体系。完善省对下转移支付体制,加大重点生态功能区、农产品主产区均衡性转移支付力度,增强限制开发区域基层政府实施公共管理、提供基本服务和落实各项民生政策的能力。更令人关注的是绩效考核评价体系。《规划》提出,重点开发区域,主要考核地区生产总值、非农产业就业比重、财政收入占地区生产总值比重等指标。农产品主产区,主要考核农业综合生产能力、农民收入等指标。重点生态功能区,主要考核大气和水体质量、水土流失治理率、森林覆盖率等指标,不考核地区生产总值、投资、工业、农产品生产、财政收入和城镇化率等指标。“按照不同区域的主体功能定位,实行各有侧重的绩效评价和考核办法,这是把主体功能区的理念和布局落到实处的关键。”张韶春说。他表示,《规划》明确了政策方向。下一步,安徽将进一步细化各类区域政策,做好政策之间的衔接,为主体功能区的形成提供强有力的政策保障。“我们对《规划》的顺利实施充满信心。”

采访感言

限制开发是为了更好发展

□ 白海星

化,尽量缩小限制开发区域,但这种开发理念并不符合国土空间自身属性和特点。事实上,限制开发的农产品主产区和重点生态功能区,就是基于该区域的资源环境承载能力、现有开发强度和未来发展潜力,通过国土空间综合评价确定的。“限制开发不等于限制发展。”安徽省发改委的一位负责人说,农产品主产区的主体功能是提供农产品,农产品就是发展方向。重点生态功能区的主体功能是提供生态产品,生态产品就是发展方向。

诚如其言,安徽的国土开发因地制宜、科学规划,处处彰显出全新的开发理念。例如,考虑到大部分限制开发区域人口众多的现实,规划特别设置了部分重点开发城镇,为适度推进工业化城镇化留下了空间。安徽省的石台县、岳西县等国家重点生态功能区,已经尝到了限制大规模高强度工业化和城镇化开发的甜头,正在坚定不移地推动主体功能区建设,努力探索转型发展、科学发展的新模式。

权威声音

为了我们美丽的家园

安徽省发改委副主任 余 群

2010年底,国务院印发了《全国主体功能区规划》,这是新中国成立60多年来第一部全国国土空间开发规划,是深入贯彻落实科学发展观的重大战略举措,是科学开发国土空间的行动纲领和远景蓝图。2013年底,安徽省政府印发了《安徽省主体功能区规划》,这也是安徽省第一部国土空间开发规划,是全面贯彻党的十八大和十八届三中全会精神,建设美好安徽的重要举措。一定尺度的国土空间都有自身的资源禀赋和自然属性,既是经济社会发展的支撑条件,又是经济社会发展的限制因素。这就要求以工业化、城市化为主要内容的国土空间开发,必须与国土空间的自身属性和特点相适应。安徽人均土地资源少,可利用水资源时空分布不均,环境容量面临压力,生态系统保护形势严峻,必须节约空间,集约开发,因地制宜,分类发展。推进形成主体功能区,就是要根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力,统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城市化格局,确定不同区域的主体功能,并据此明确开发方向,完善开发政策,控制开发强度,规范开发秩序,形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间开发格局。人类的发展过程本质上是与大自然关系互动的过程。人与自然关系发展经历了依存、开发、掠夺、和谐四个时期。当掠夺式的开发难以为继时,人类开始反思,走上了人与自然和谐相处之路。适应这样的认识升华,国家和省主体功能区规划应运而生。读《安徽省主体功能区规划》,不仅是看它的功能分区,重要的是读懂它的全新开发理念,分享其中饱含的对江淮家园真情厚爱。这要求我们在经济社会发展中,坚持适宜性开发、保护性开发、节约集约开发、有序协调发展,努力构建高效、可持续的国土空间开发格局,让我们江淮家园不同的国土空间,主体功能更加突出,生产空间集约高效,生活空间舒适宜居,生态空间自然秀美。坚持以人为本、城乡区域协调、发展方式转变、结构优化升级、生态环境保护等科学发展理念和要求,都在规划中得到体现。到2020年全省主体功能区布局基本形成之时,安徽省的经济布局将更趋集中均衡,城乡区域发展将更趋协调、资源利用将更趋集约高效、环境污染防治将更趋有效、生态系统将更趋稳定、国土空间管理将更趋精细科学,我们的家园将会更美丽。

规划关键词

以江淮城市群为主体的城镇化战略格局

加快皖江城市带、合肥经济圈和沿淮经济带城镇化步伐,积极打造江淮城市群,完善城际交通通道,构建快速交通网,密切城市间经济联系,构建优势互补、协调配套的产业分布格局,促进合淮(南)、芜马、铜池融合互动,推动沿江城市跨江发展,使之成为在全国具有较强影响力的现代化城市群。皖北地区要根据资源和环境禀赋,加快现有城镇据点式开发,促进工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展。皖南皖西地区要把保护生态环境摆在突出位置,坚持绿色发展,彰显文化特色,提升城镇品质和功能。

以“五区十五基地”为主体的农业发展战略格局

在淮北平原区重点建设优质小麦、棉花、玉米、大豆生产基地和畜禽产品养殖基地,在江淮丘陵地区重点建设“双低”优质油菜基地和优质畜禽产品生产基地,在沿江平原区重点建设优质水稻、小麦、棉花、油菜生产基地和优质水产品、畜禽产品养殖基地,在皖西大别山区和皖南山区重点建设优质茶叶基地。积极推动木本粮油、特色水果等其他农产品基地建设。

以“三屏三网”为主体的生态安全战略格局

打造皖西大别山区、皖南山区、江淮丘陵区森林生态安全屏障及水系林网、农田林网、骨干道路林网生态安全网络,加强长江、淮河、新安江、巢湖等河流湖泊和大中型水库水生态功能区建设,强化各类自然保护区、文化自然遗产、风景名胜区、湿地公园、森林公园、地质公园、蓄滞(行)洪区等禁止开发区域生态保护,在重点生态功能区及其他环境敏感区、脆弱区划定生态红线。

8+1政策体系

包括财政政策、投资政策、产业政策、土地政策、农业政策、人口政策、环境政策、应对气候变化政策和绩效考核评价体系。今后财政资金的安排和使用,要按主体功能区要求和基本公共服务均等化原则,深化财政体制改革,完善公共财政体系。