

主体功能区划下过渡期辽宁省限制开发区发展模式

李富佳, 韩增林, 王 利

(辽宁师范大学城市与环境学院, 大连 116029)

摘 要:我国主体功能区划的制定和落实是一个长时间跨度的复杂过程。其中,各区域由传统发展格局向主体功能区划所建立的新格局过渡的时期,可以称为过渡期。在过渡期,需要解决产业体系转变、发展模式变更等重大现实问题,是主体功能区划落实的关键一环,这一阶段限制开发区所面临的过渡、发展问题最为突出。选取具有典型性和代表性的东北老工业基地重要组成部分——辽宁省为例,分析了过渡期省内限制开发区的发展难点:传统产业与环境保护政策的调和问题、超载人口安置问题、资源匮乏型区域产业替代问题等。并有针对性地提出了在限制开发区周边建立工业聚集园区,促进传统工业合理转型;在区内发掘特色产业,走生态经济道路的发展模式设想和完善基础设施、公共设施建设;健全与区划配套的地方政绩考核体系和法规体系等保障措施。

关 键 词:主体功能区划;过渡期;限制开发区;发展模式;辽宁省

1 引言

自 2007 年 7 月 26 日,国务院发布《关于编制全国主体功能区规划的意见》(国发[2007]21 号)至今,我国各地区主体功能区规划的编制工作已顺利地全面展开。随着未来主体功能区划格局的日益清晰和理论界对规划方案研究的日渐成熟,如何更好地落实规划、引导各区域由传统发展格局向新格局过渡、实现各区域发展模式的升级,已开始成为学术界高度关注的热点问题和下一阶段研究的重点。我国的主体功能区划是一项时间跨度大、影响范围广、具有空间管制和优化意义的规划^[1,2,11],也代表着区域地理学的前沿思想之一^[3-5]。它的落实效果将会对我国未来的发展起到深远的影响。而主体功能区划落实的关键环节,就在于各区域能否更好地明确发展定位、调整发展模式,向以“主体功能区划”的新型发展格局成功而平稳地过渡。根据这一阶段不同功能区的分析和研究,限制开发区在该阶段需要解决的过渡问题最多、情况最复杂、难度最大。辽宁省作为东北老工业基地的重要组成部分,省内限制开发区的情况集中体现了各类过渡难点问题,在全国具有突出的典型性和代表性。因此,以辽宁省为例,剖析限制开发区在过渡期存在的发展难

点,研究并提出其科学、合理的过渡方式和过渡期的发展模式,对辽宁省乃至全国主体功能区划的落实具有很强的现实意义,同时对全国同类地区在过渡期更科学地发展,具有重要的借鉴和参考价值。

2 主体功能区划的“过渡期”问题

2.1 主体功能区划制定的意义和格局构建

我国制定主体功能区划的目的和意义在于,通过规划的制定和落实,实现按主体功能重新定位不同区域的发展模式和方向,以期最大限度地突出不同地区的特色发展优势,缩小地区间公共服务的差距,促进区域协调发展;引导经济布局、人口分布与资源环境承载能力相适应,促进人口、经济、资源环境的空间均衡;从源头上扭转生态环境恶化趋势,适应和减缓气候变化,实现资源节约和环境保护^[1]。

按照主体功能区划的格局构想,在全国国土范围内,开发类功能区(优化、重点开发区)在经济发展水平上较突出,限制类功能区(限制、禁止开发区)在生态环境、社会发展上较为突出。两类开发区分别为区域整体的发展提供各自的主体功能保障,并通过科学的相互作用机制(图 1),实现区域间互补共赢、共同发展,从而实现区域整体科学地发展,

收稿日期:2008-02;修订日期:2008-08.

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地基金项目(06JJD790041);高等学校博士学科点专项科研基金(20060165001)。

作者简介:李富佳(1983-),男,硕士研究生,主要研究方向为区域规划布局与海洋产业等。E-mail: lifujia2003@163.com

构建人口、经济、资源环境空间上实现均衡的和谐社会^[1,2]。

主体功能区按照主体功能的相类似性分为开发类功能区和保护类功能区。各主体功能区之间通过各种要素的流动,实现彼此间的相互作用,共同构成稳定我国的均衡发展系统。开发类功能区着重经济实力、经济增长质量和效益的提高,为国家提供主要的经济保障。保护类功能区侧重于对环境和生态系统的保护和修复,对生态脆弱性、重要性高的地区加以保护,为国家提供稳定的生态保障。在两类功能区的共同作用下,实现国家经济、环境的双重均衡发展。

在两类开发区之间,通过市场机制的作用、各类直接投资、技术扩散、人口流动等方式,实现要素在空间区域的合理分布。国家通过政府部门的政策调控,在市场机制作用的基础上从宏观均衡发展的角度加以把握,将开发类区域的部分经济成果以经济援助、财政转移支付等措施调配给保护类开发区,弥补保护类区域为提供稳定的生态环境质量所付出的经济代价。通过人口迁移、资源调配等方式将保护类区域的超载人口逐步转移到环境稳定性较高、经济承载力强的重点开发区。最终实现人口在功能空间的均衡分布,使开发类区域和保护类区域在居民生活、综合发展等在总体水平上大致相当,为我国构建和谐社

2.2 主体功能区划落实的阶段性

完成主体功能区划的宏伟目标,不能一蹴而就。因为各区域空间发展格局的演进、发展模式的转变需要解决众多现实问题,如产业结构的转变、超载人口的迁移等复杂的现实过渡等。而且就区域自身的功能定位而言,不同时期,不同地域环境所体现的主体功能又是随时间而动态变化的^[2]。所以就决定了主体功能区划的制定和落实,具有在不同地域上的复杂性和时间上的长期性。从主体功能区规划的制定,到规划的全面落实;从各区域按主体功能形成全新的空间发展格局,到区域间相互作用机制完全生效,最终实现全社会总体平衡的规划目标,是一个长期的过程。这一过程总体而言需要经历四个阶段:规划编制期、区域发展模式转变的过渡期、主体功能格局形成后的完善期、规划成果和空间管制功能的最终体现期。

在主体功能区划编制和落实的四个阶段中,最关键的是区域发展模式转变的过渡期(以下简称过

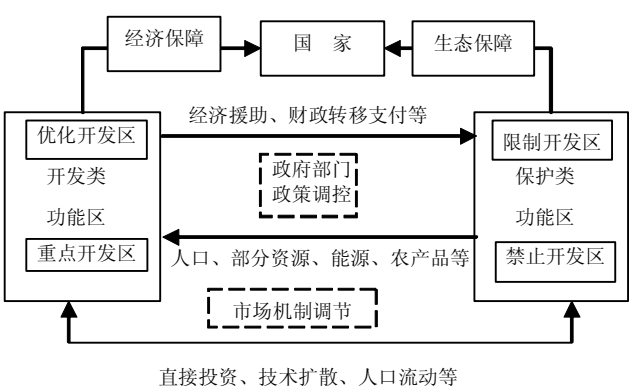


图 1 主体功能区间的相互作用机制
Fig.1 The mechanism of the interaction among the major function zone

渡期)。因为全部国土在在这一时期,需要完成从传统的空间发展格局,向以区域“主体功能”构成的新发展格局过渡,不同区域也要完成从传统单纯追求经济增长的发展模式向追求实现“区域主体功能”的全新发展模式过渡。这一阶段需要解决的现实问题最多、规划落实任务最艰巨、对未来我国整体区域发展影响也最为深远,甚至可以说这一阶段规划落实任务的完成效果直接决定着规划的最终目标能否实现。因此,过渡期的各类问题是最需要得到重视、也必将在今后学术界研究的热点问题之一。

2.3 限制开发区是过渡期问题的焦点

在过渡期内,各区域根据各自的实际情况和自身区域特点,逐步调整发展方向,引导区域功能体系向主体功能区的设想逐步迈进。从宏观的角度,四类主体功能区类型中优化、重点、禁止开发区在今后过渡期的发展方向相对明朗,转变过程相对好操作,而限制开发区在发展转变中则面临着众多复杂的关系和实际难点问题有待更好的解决(表 1)。

限制开发区面积广大、各地情况复杂,且其中包含了“老少边穷”等特殊地区。这些地区存在着超载人口多、迁移难度大;原有产业体系与限制开发区定位不一致性较高、转变难度大;环境污染较重、治理难度大;经济水平低下,过渡期保障人民生活不受影响难度大;过渡期发展模式变更巨大,保证社会稳定的要求较高等问题。因此,限制开发区是过渡期问题的焦点,能否处理好限制开发区的过渡问题,直接决定着未来主体功能区划的落实效果。

辽宁省是我国东北老工业基地的重要组成部分,人口众多,产业结构偏重于重化工业。省内的限制开发地区类型多样、污染状况较多,是限制开发

表 1 过渡期不同主体功能区类型的主要任务

Tab.1 Main tasks of different types of the major functional zones during the transition period

功能区类型	过渡期主要任务
优化开发区	培养高科技产业，实现产业体系的科技化、高增加值化、创新化，发展低环境污染或无环境污染产业等，转变经济增长方式，实现整体经济集约化发展。转移劳动密集型、中低水平加工产业至重点开发区。
重点开发区	在保持科学、理性的原则下，有步骤地扩大开发，承载其他区域转移来的超载人口、产业等，合理安置，使社会、经济发展相协调。同时注意避免盲目扩大开发规模、不科学加快城市化进程。
限制开发区	促进产业体系向环保型结构转移，妥善处理传统产业部门、安置原有就业人口。取缔污染性产业，恢复生态环境。迁移超载人口，保证过渡期内人口的正常生活和消费、维护社会稳定。
禁止开发区	加强监管，禁止开发，适当发展生态旅游等第三产业。

区中情况较为复杂、各种问题较为集中、在全国限制开发区中具有典型性的地区。笔者以辽宁省为例，对其限制开发区在过渡期的各类发展难点加以研究、论述，并提出解决方案，以供同类地区参考、借鉴。

3 辽宁省限制开发区过渡期发展难点分析

主体功能区规划施行以后，按照省级主体功能区划的要求和辽宁省主体功能区划的试划结果(图 2)，限制开发区面积占全省区域总面积的 65.99%，包含辽西生态恢复型、辽中北部基本农田保护型、东南部水源地保护型、沿海岛屿自然资源保护型等四类型。这些区域中广泛分布着以下几类区域：经济水平较低的农村地区；由于多年开采而形成的资源匮乏型小城镇地区；以开采、冶炼等为主要产业部门且环境脆弱性较高的地区。在落实主体功能区划的过渡期，这些地区需要采取生态修复、保护耕地和环境，引导超载人口转移等措施，使其产业结构、发展模式等众多区域发展关键指标发生巨大的转变。而这种与传统高工业比重、高环境压力的发展模式截然不同的根本性转变，必将面对众多急待解决的现实问题。总结起来有以下几点：

3.1 传统产业与环境保护政策调和问题

辽宁省作为我国著名的老工业基地省区，省内分布着近两万家国有大中型企业，小型工业企业、厂矿林立，交通体系发达，构成了辽中城市群和沿海城市

带。在限制开发区内，大部分地区分布着以重化工业为主的传统产业体系，其中多为实力不强、规模不大的中小型企业 and 各类非环保型产业。传统产业体系多年来一直是这些地区财政收入的主要来源，也是当地人口的主要就业渠道和居民收入的重要来源。根据辽宁省主体功能区划的要求，限制开发区内的辽西地区以恢复受损的生态环境为未来的发展方向；辽中北则由于广泛分布的基本农田，以发展农业为主；辽东大部分地区作为全省的水源地，以涵养水源为主体功能。这就意味着很多传统的产业需要转变甚至取缔，而在短时间内要寻找能够承载全区域人民生活的替代产业难度巨大。所以，如何科学合理地处理传统工业，既实现逐步合理的产业结构调整，又能够满足人民的物质生活需

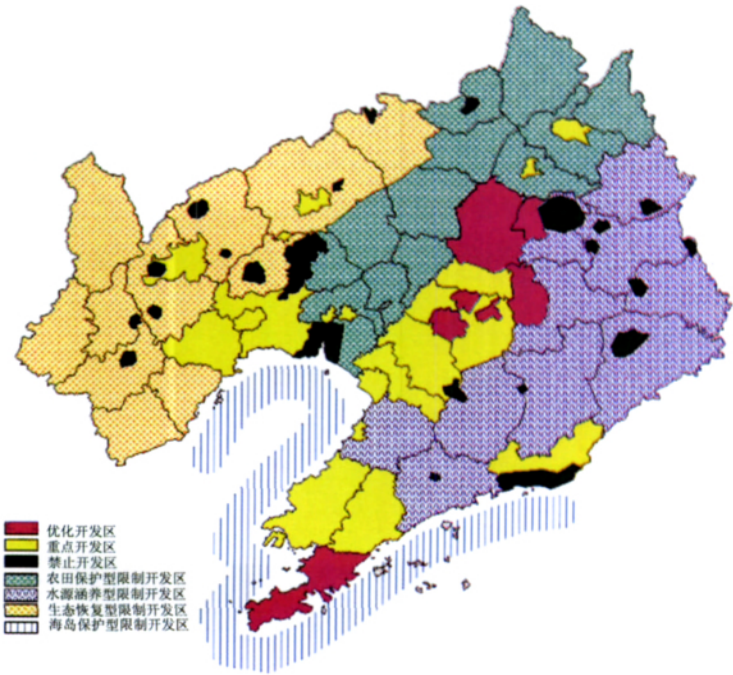


图 2 辽宁省主体功能区划初划方案

Fig.2 The first design of the major function orient zone of Liaoning Province

要、实施环保修复措施,使传统产业与环境保护政策相调和,就成为辽宁省限制开发区在过渡期需要妥善解决的首要问题,也是主体功能区划在全国各类老工业基地地区落实的最大难点问题。

3.2 过载人口安置问题

限制开发区存在大量过载人口。如何合理地进行安置,也是过渡期需要关注的热点问题。辽宁省限制开发区内人口众多,占总人口的 42.44%。其中存在着大量的工业从业人员、贫困人口和少数民族聚居人口。辽西生态脆弱型限制开发区的 11 个县(区),是辽宁省经济水平最为贫困的县区,除兴城县外,均为国家级或省级贫困县,贫困人口众多。就经济收入而言,农业水平低下,工业企业也多为实力弱、污染高,将来需要取缔的部门。因此,这些贫困人口,作为区域超载人员,如何更好地安置,是一个急待解决的问题。辽中、北地区工业企业遍布,就业人员众多,其中很大部分人口在裁汰大量工业企业后,属于过载人口范畴。如何安置或稳定迁移,也是必须妥善解决的难点问题。

3.3 资源匮乏型区域产业替代问题

辽宁西部的生态恢复类限制开发区中,包含了很多(如朝阳市、阜新市部分县区)资源型小城镇。这些地区以其存在的资源成为历史上该区经济发展的重要支柱,甚至有的地区大多数从业人员均从事与开采相关的行业及依托开采业而形成的铸造业、冶炼业等,区域发展环境代价巨大、资源依赖性严重、经济增长方式粗放单一。随着多年的开采,如今很多地区资源储量已经所剩不多,甚至已经开始面临枯竭。而由于历史上采矿技术、设备落后等原因,多年来造成了环境的严重污染和生态脆弱性的加剧。在过渡期,这类资源匮乏型地区面临着环境修复压力巨大、资源枯竭、产业接续替代问题;污染产业取缔与财政收入保证矛盾等现实问题。而且以从事开采及相关产业为主的大量城镇人口,也需要考虑今后的安置问题。

4 限制开发区过渡期发展模式构建

通过对限制开发区的类型、现状和过渡期存在发展难点的分析,笔者认为过渡期限制开发区发展的难点归结起来主要为两点:由传统发展模式向限制开发区未来功能定位的转变问题和主体功能与非主体功能的协调问题。针对这种结论,结合辽宁

省比较典型的特点,笔者对过渡期限制开发区的整体发展模式提出三方面设想:

第一,依据不同区域特色实际,合理安置传统优势产业,通过区位迁移、政策引导,促使传统产业升级为符合限制开发要求的新型产业或合理迁移至周边的开发类功能区;第二,培育符合环保理念和生态经济要求的新型区域替代产业;第三,使恢复生态、保护环境产业化,加强公共设施和必要的基础设施建设。整体上将旧产业整合、转移与新产业培育、扶植相结合,促进环保型经济体系的建立。具体操作方案设计如下:

4.1 区域周边建立工业聚集园区,促进传统工业合理转型

4.1.1 理论分析与模式构建

限制开发区的过渡期发展难点在辽宁省最突出的体现就是遍布的老工业体系的转变、安置问题。只有妥善地安置、布局传统工业部门,才能从根本上保证主体功能区划的落实。

根据主体功能区划的要求,过渡期应对限制开发区的现有产业体系进行生态化的转变。辽宁省限制开发区中广泛分布着各类工业企业和部门,其中多为规模小、污染多、应淘汰或改良的中小型企业。但由于传统工业直接关系到区域居民的经济来源,盲目处理会对社会稳定、人民生活带来影响。因此应平稳过渡、分类处理。具体来说,笔者认为对污染重、发展前景差的部门加以取缔;对基础好、有发展潜力的企业采用区位迁移、促进改革的措施。

可以在限制开发区与开发类功能区相交的周边区域,特别是与重点开发区的连接地区,选择合适的区位,建立工业集聚园区,优选限制开发区内具有发展潜力的部分企业,在区位优势变动不大,不影响原料供应等条件的前提下,就近进行短距离迁移,使之进入园区内,并给予适当的鼓励政策、资金支持,在一定程度上抵消区位迁移带来的损失。加以扶植,逐渐形成规模。同时,迁移部门的就业人口,也相应地聚集在工业园区周边居住。在相邻的重点开发区内,也可以建设适当的房地产开发项目(如经济适用房等),采取优惠政策引导就业人口入住,实现人口转移。最后随着人口等众多要素在开发类区域周边的不断集聚,以及开发类区域城市化进程的逐步合理扩展,最终将这些园区融入开发类功能区域(图 3-5)。

通过图 3-5 的三幅图可以分析得出,实施周边

工业园区建设方案具有众多区域效益：

其一，将传统工业体系中的易转移部分迁至园区内，形成规模效益，再通过政府的政策扶植和技术推广，引导其产业升级，化零为整，形成具有竞争力的工业园区，为将来融入开发类功能区后增强实力(图 3)。

其二，形成规模效益的工业园区还将吸引限制区内的其他企业或产业门类逐步迁移至园区及周边，从而相应地引导区内就业人口等要素的逐步迁移，并通过政策牵引和伴随开发类区域的城市化过程最终融入重点开发区，实现人口稳定迁移(图 4、图 5)。而迁移后的人口自然拥有供养自身、融入城

市生活的能力，解决了很多社会问题。

其三，在工业迁移之后，原来区内闲置下来的地区可以进行公共服务设施建设加速发展服务业，或者还土地于自然生态，恢复土地的原有生态面貌，更好地实现限制开发区的生态保护功能。

其四，也是最重要的一点，就是在整个的限制开发区人口逐步转换为重点开发区人口过程中，迁移的居民始终具有相对稳定的经济来源和积极的迁移态度，这大大降低了超载人口迁移所带来的经济成本，减少了众多社会问题的出现，符合国家建设社会主义和谐社会的指导思想。

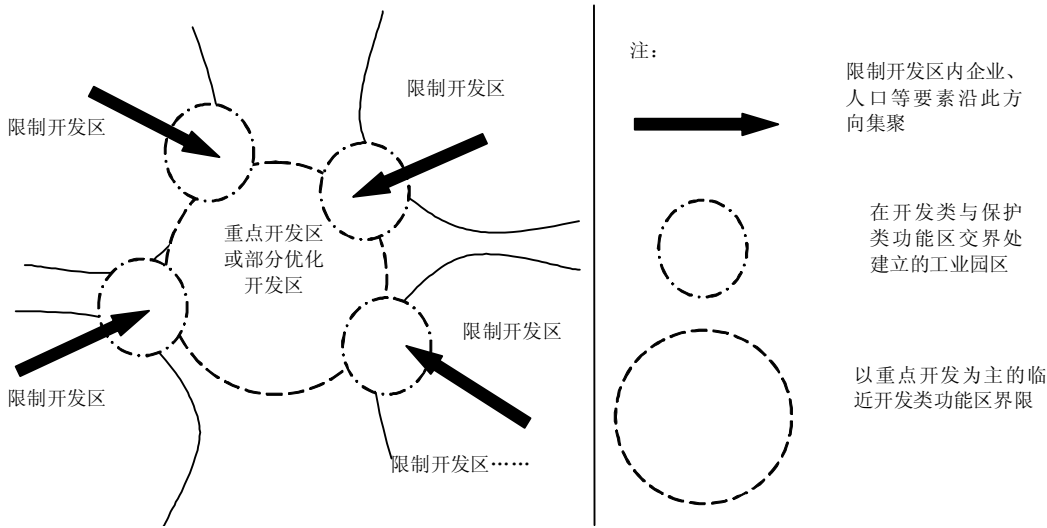


图 3 工业集聚园区布局及要素流动模式图
Fig.3 Industry gather zone design and elements mobile pattern

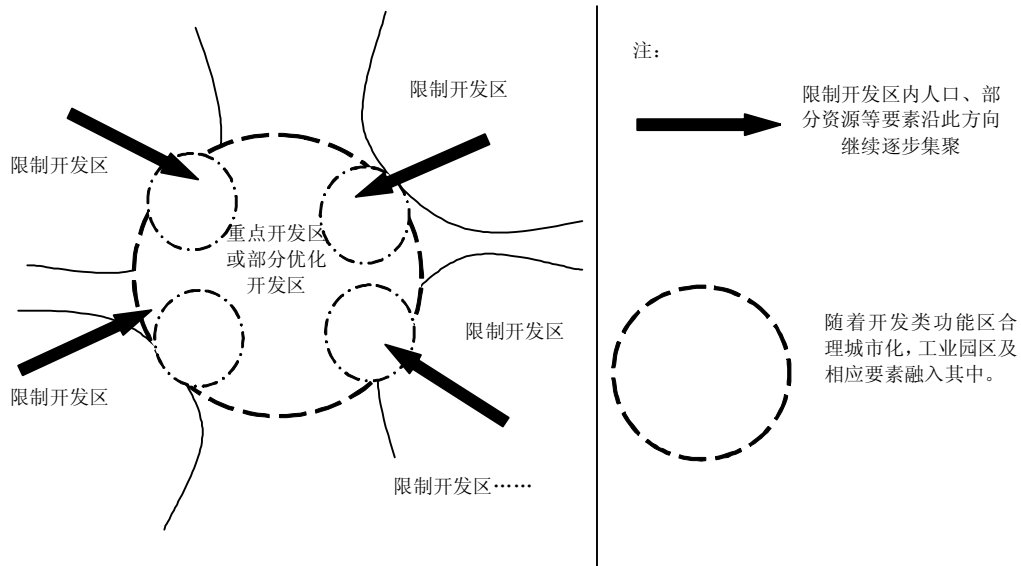


图 4 开发类功能区合理城市化后结果图
Fig.4 The result of reasonable city development of the development functional zones

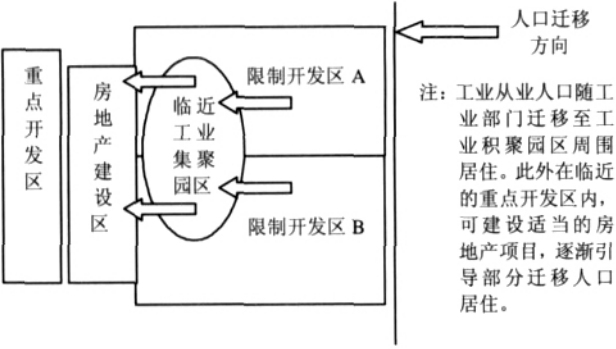


图 5 就业人口迁移流向及安置

Fig.5 The migration direction and replacement of the working population

4.1.2 辽宁省工业集聚带实例布局设想

辽宁省限制开发区根据不同的地域特点划分为辽西生态恢复型、辽中北部基本农田保护型、东

南部水源地保护型、沿海岛屿自然资源保护型等四类(图 2)。而辽宁省的工业体系较为集中在沈阳为核心的辽中城市群和大连为核心的滨海经济带。两地区工业体系完整、制造业技术较为先进,且彼此基础设施联系紧密、交通可达性高,地域范围跨越了辽西、辽中北部、辽东三大类限制开发区。因此,在辽宁省四种限制开发区类型中,除沿海岛屿外,均分布着大量的有待妥善安置的工业产业部门。工业集聚园区应根据不同的地区特色,布局在工业组成较大、交通通达度较高,且易于与重点、优化开发区联系、物流体系较为健全的限制与重点、优化开发区的结合部地区。笔者对辽宁省各县(区)2007 年规模以上工业企业分布、第二产业从业人员分布、乡村人口比重情况、交通可达性情况进行了分析(图 6)。

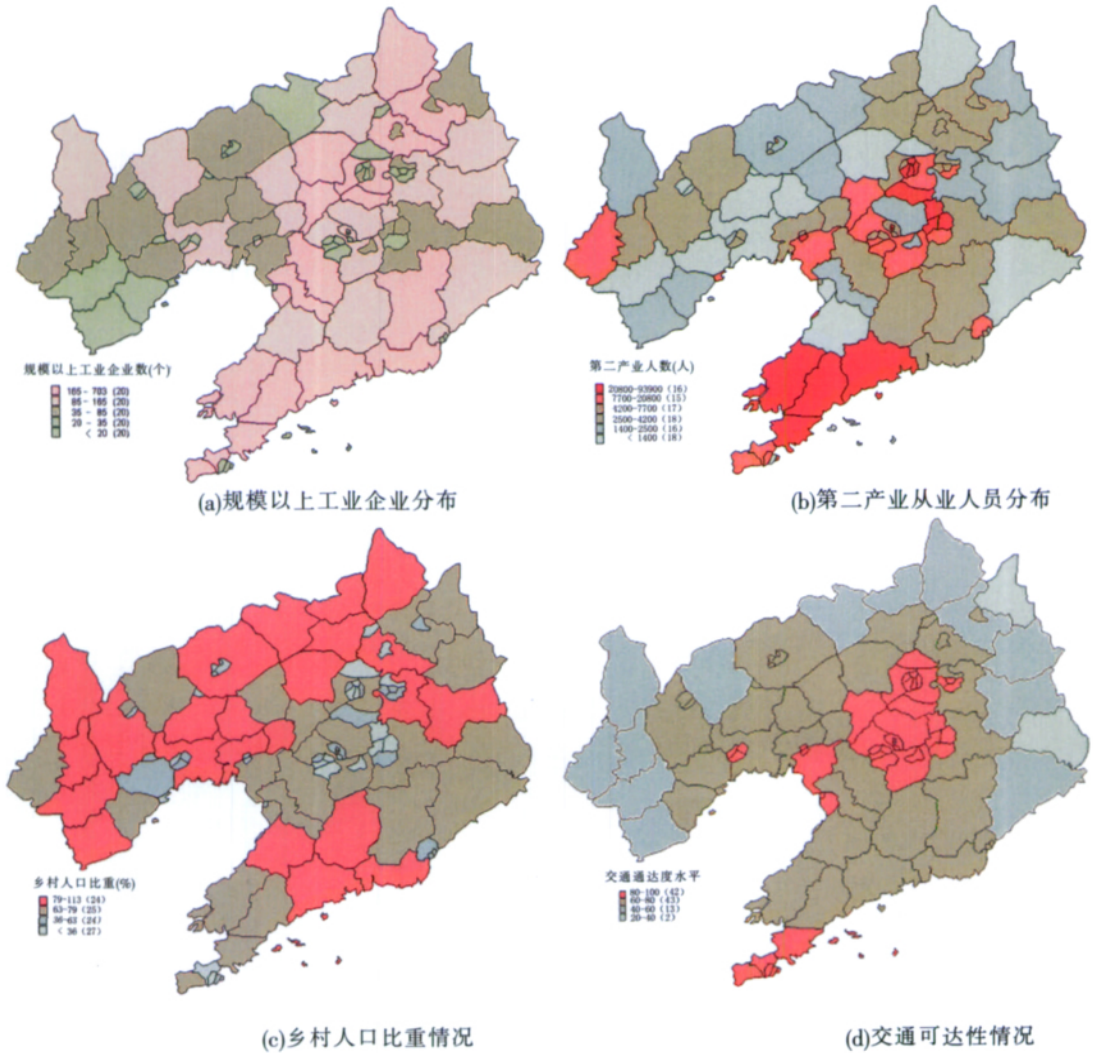


图 6 辽宁省各县(区)规模以上工业企业、第二产业从业人员、分布乡村人口比重和交通可达性情况

Fig.6 The enterprises of above-scale industrial, industrial working population, the proportion of the population, traffic accessibility of the counties (districts) in Liaoning Province

利用 MapInfo 的叠加分析功能, 将工业部门和工业从业人员分布密集程度作为首要参考因素与交通通达度相叠加, 初步确立在交通可达性高、工业分布密集区域周边建立工业集聚园区, 之后反向参考乡村人口比重较低区域, 并结合各类型限制开发区未来发展的侧重方向, 及内各县(区)与重点开发区、优化开发区的距离关系等因素综合分析, 提出未来辽宁省各类型限制开发区的具体工业集聚园区的大致布局设想如下:

针对生态脆弱性较高的辽西地区, 工业体系零散、产业部门总体实力不强, 且生态恢复为今后的发展重点, 过渡期应以淘汰不合理、实力弱的产业部门为主, 只保留少数实力雄厚的部门, 如国家电力即将在朝阳地区布局的大型电力工程等。同时结合当地工业布局、从业人员居住区分布等具体情况和交通干线的分布状况加以考虑(以下各区域布局皆经过此步骤分析, 不再赘述), 应建立小型、分散化的工业集聚园区群, 呈多点状密集布局于重点开发区周围。沿海地区, 以锦州湾为集聚方向, 布局于葫芦岛、锦州地区外围。

辽中北部限制开发区, 属基本农田保护类区域。区内各县区基本农田比例占 40%以上。传统工业大部分以资源取向布局。交通网络发达, 多分布工业实力相对较强的部门。应着重对传统产业部门加以合理集聚, 趋向与辽中优化、重点开发区的结合, 应在重点开发区周边及交通干线地带布局带状工业集聚带。

辽东水源保护类限制开发区, 以涵养水源、保护水源地为主要目标, 区内河网密度大。但与沿海经济带紧密临近、临海区位条件优越。应结合沿海经济带及辽宁省“五点一线”方案, 在以大连为核心的辽南优化、重点开发区集群周边地区、丹东市外围部分限制开发地区, 及河网密度较小的临近辽中经济区边缘地区, 布局相应带状的工业集聚园区^[6-10](图 7)。

通过工业集聚园区的布局和建设, 在尽量不影响原料来源、区位优势的前提下, 将零散分布于限制开发区的各类相对发展潜力较高的工业部门在过渡期暂时加以整合和集聚。不但可以优胜劣汰地筛选优势产业单位加以集聚, 淘汰高污染等改造价值不大的企业, 而且可以将就业人口缓和

地引导至重点开发区边缘, 为今后重点开发区合理的城市化、吸纳限制开发区过载人口, 做好前期的过渡准备。同时, 在迁移过程中保留迁移人口的经济来源, 从而在保证社会稳定的前提下, 完成人口迁移。

4.2 区域内部培育新型特色产业, 走生态经济道路

在妥善安置、整合传统产业体系的同时, 限制开发区未来的发展模式, 还必须保证区域发展的产业可持续性, 在区域内部建立起全新的生态型产业体系。可根据组成限制开发区的不同类型地域的具体资源条件, 发展带有地方特色性的产业门类。在农业地区, 改变原有分割性、小型化的生产方式, 可建立大规模的集约型生态农业园区, 实现农业产品绿色化、高附加值化的品种升级和机械化、无污染化技术升级。在污染治理区域, 应发展循环经济, 合理利用废弃物资源, 配合新能源开发类产业项目, 实现环保治理的产业化。此外, 应充分发掘, 利用优质的土特产品、独特的风景资源、别致的民俗文化、精美的特色建筑等特色资源, 发展文化、旅游等环保型第三产业部门^[12-15]。以辽宁省为例, 在不同类型的限制开发区内部, 采取不同的新型产业培育措施大规模推进产业体系的转化:

辽西生态脆弱区的红山文化遗址区、史前动植物化石遗址等地区, 其文化遗产具有国家级、甚至世界级的文化价值, 多年来因地理位置、环境污染、交通不便等原因, 一直未能体现出其文化、经济价

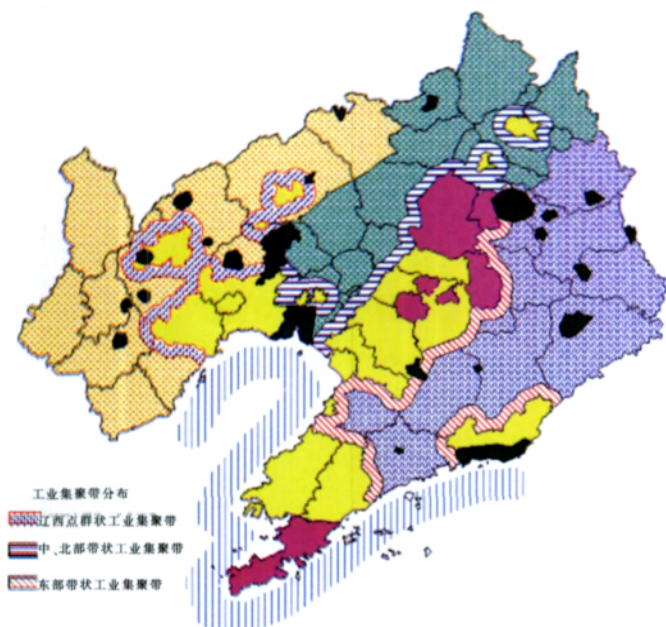


图 7 辽宁省工业集聚区带分布设想图

Fig.7 The layout plans of industrial concentration zones in Liaoning Province

值。过渡期应加强交通设施建设、恢复生态体系、美化环境，建设以史前文化遗址为主题的区域性旅游、文化产业。此外，还应该充分重视和发挥生态系统的作用，在全力维护生态的同时，利用生态改善成果，发展绿色产品培育、农产品精深加工、生态旅游等行业。促进过载人口逐步向临近重点开发区转移的同时，政府应引进环境改造的部门、产业、手工业等促进人口的合理就业。

辽中、北部地区，是辽宁省食品安全的重要保证。农业基础雄厚、基本农田比例占全区土地资源的40%以上。特别是辽中平原的众多县(区)，更是国家级粮食基地。未来应向集约化、机械化、高附加值化方向发展。大力扶植高附加值的花卉、果品等经济作物的生产，走绿色天然农业道路。充分发挥临近辽中城市群、沈阳区域物流中心的良好区位优势，建立大型生态农业园区、绿色食品基地。通过良好的交通体系推广特色产品，形成品牌效应。

辽东地区气候条件优越，河网密集，森林覆盖率高，多分布风景旅游胜地，且具有很好的临海、临边区位优势，满族、朝鲜族等少数民族聚居分布较多，如本溪桓仁满族自治县等，可以民族传统文化、特色风俗以及海产品、滨海游乐项目为主，在严格保护环境的前提下，大力发展旅游业、餐饮业、娱乐业等第三产业门类。

辽宁省海岸线曲折、绵长，渤海湾广泛分布着众多岛屿，构成了辽宁省海岛保护类限制开发区。这些岛屿风景如画、自然资源丰富，如蛇岛等已成为久负盛名的国家级旅游景区。未来应着力保护海岛环境，适度发展海岛生态旅游、海滨度假等第三产业。

5 过渡期发展模式落实的保障措施

限制开发区过渡期的发展模式涉及到产业布局、经济结构调整、人口安置等区域实际问题，必须在强有力的政策体系和法规体系的保障和规范下，才能切实落实和发挥效用。为了保证发展模式的平稳和顺利转变，笔者认为限制开发区还应采取以下保障措施。

5.1 完善基础设施、公共设施建设

按照主体功能区划的空间布局，必须将区域内的点、线、面状单位加以优化和协调，才能更好地发挥规划的作用^[16,19]。辽宁省限制开发区中，以辽西地

区交通便利程度最低，多年来交通不便、信息不畅。由于地方财政的相对不足，在教育、医疗、保健等社会公共服务设施上不够完备，甚至严重缺乏。辽中北部虽然交通建设历史悠久、体系完善，但随着区域经济的发展、物流量的增加，交通运输能力已显不足。大量农业产品的运输等都迫切需要交通体系的完善升级。未来要充分加强交通基础设施建设。特别是辽中城市群所包含的钢都鞍山，煤都抚顺，煤铁资源丰富的本溪、铁岭，轻纺、化纤为主的丹东、辽阳，港口城市营口等八个城市及周边地区。应着力加强与沈阳、大连联系的交通设施建设，以充分体现沈阳区域物流中心、大连东北亚国际物流中心在辽宁省内的辐射能力，促进资源等各类要素在各类区域间的快速流动。

同时，区内应着力进行各项公共服务设施建设、完善福利措施，特别是大量原有工业部门的下岗、离退休职工的妥善安置，保持社会稳定，重点提高人口文化素质和精神文明水平。

5.2 健全与区划配套的地方政绩考核和法规体系

主体功能区划的落实，具有空间管制的意义和性质。空间管制的手段是多样的，主要包括编制和实施空间布局规划、制定和落实区域政策和区域法规等^[5,19,20]。要充分发挥主体功能区划的作用，除了良好的政策措施外，还必须建立与区划配套的法规和地方政绩考核体系。以往以经济发展水平、GDP等为核心的评价体系，已经不宜限制开发区官员政绩的评价。必须结合生态恢复程度、生态经济比重提高程度、人居环境舒适度、社会、文化发展程度等指标，重新建立一套与限制开发区功能定位配套的评价体系。激发地方官员的积极性，明确行政目标，给生态、社会的发展以政绩评价上的保障。确保生态修复等限制开发区功能的顺利实现，为我国实现区域均衡发展、构建和谐社会起到重大的推动和促进作用。同时，必须加快各项政策法规的完善进程，对限制开发区的发展实现“严格监管、合理扶植”，实现限制开发区的科学发展，保障主体功能区划的顺利落实。

参考文献

- [1] 关于编制全国主体功能区规划的意见(国发〔2007〕21号).
- [2] 樊杰. 我国主体功能区划的科学基础. 地理学报, 2007, 62(4):339~350.
- [3] 马润潮. 西方经济地理学之演变及海峡两岸地理学者

- 应有的认识. 地理研究, 2004, 23(5): 573~581.
- [4] 樊杰, 曹忠祥, 张文忠 等. 中国西部开发战略创新的经济地理学理论基础. 地理学报, 2001, 56(6): 711~720.
 - [5] Peter King, David Annandale, John Bailey. Integrated economic and environmental planning in Asia: A review of progress and proposals for policy reform. *Progress in Planning*, 2003, 59: 233~315.
 - [6] 陆大道. 关于地理学的“人—地系统”理论研究. 地理研究, 2002, 21(2): 135~145.
 - [7] 陆大道. 关于“点-轴”空间结构系统的形成机理分析. 地理科学, 2002, (2): 1~4.
 - [8] 韩增林, 王泽宇, 王利. 交通经济带产业规划方法初探-以大连市旅顺北路为例. 世界地理研究, 2005, 14(4): 28~34.
 - [9] 韩增林, 刘伟, 王利. “点-轴系统”理论在中小尺度区域交通经济带规划中的应用-以大连旅顺北路产业规划为例. 经济地理, 2005, 25(5): 662~666.
 - [10] 王泽宇, 韩增林, 王利. 东北乡镇工业园区建设与小城镇发展的互动机制-大连市甘井子区营城镇案例剖析. 地域研究与开发, 2006, 25(3): 34~38.
 - [11] 朱传耿, 仇方道 等. 地域主体功能区划理论与方法的初步研究. 地理科学, 2007, 27(2): 136~141.
 - [12] 董锁成, 李泽红, 李斌 等. 中国资源型城市经济转型问题与战略探索. 中国人口资源与环境, 2007, 17(5): 12~17.
 - [13] 董锁成, 曲鸿敏. 城市生活垃圾资源潜力与产业化对策. 资源科学, 2001, 23(2): 14~16.
 - [14] 陆大道, 刘毅, 樊杰. 我国区域政策实施效果与区域发展的基本态势. 地理学报, 1999, 54(6): 497~507.
 - [15] 樊杰. 我国煤矿城市产业结构转换问题研究. 地理学报, 1993, 48(3): 218~226.
 - [16] 陈雯, 段学军, 陈江龙 等. 空间开发功能区划的方法. 地理学报, 2004, 59(增刊): 53~58.
 - [17] 孙娟, 崔功豪. 国外区域规划发展与动态. 城市规划汇刊, 2002, (2): 48~50.
 - [18] Brian H Roberts, Alan T Murray. National and regional corporate spatial structure. *The Annals of Regional Science*, 2002, 36: 347~368.
 - [19] Michael B Teitz. Progress and planning in America over the past 30 years. *Progress in Planning*, 2002, 57: 179~203.
 - [20] 傅伯杰, 刘国华, 陈利顶. 中国生态区划方案. 生态学报, 2001, 21(1): 1~6.

The Pattern of Development in the Restricted Zone of Liaoning Province During the Transition Period Based on Major Function Oriented Zoning

LI Fujia, HAN Zenglin, WANG Li

(Liaoning Normal University, Urban and Environment Department, Dalian 116029, China)

Abstract: The formulation and implementation of the major function oriented zoning in China is a long time-span complex process. A period in this process, which the pattern of the development in all regions transit from the traditional one to the new one established by major function oriented zoning, called the transition period. The transition period is the key element of the implementation of the major function oriented zoning. Because during this period, there are a lot of major practical problems that have to be resolved, such as the changes in industrial system and so on. The restricted zone faced the most prominent and complex development difficulties. Taking the typical and representative part of the old northeast industrial base- Liaoning Province as an example, we analyzed the development difficulties of the restricted zone in the province: reconcile traditional industries and environmental protection policies, rehousing the overloading population, and selecting alternative industries of the regions lack of resources and so on. Finally, many targeted manners are suggested: to establish industrial parks surround the restricted zone, to gather the traditional industries with develop prospects; to develop ecological and characteristic economy in the restricted zone; and to perfect the governor performance appraisal system and legal system and so on.

Key words: major function oriented zoning; the transition period; the restricted zone; the pattern of development; Liaoning Province