

索引号：	1122000001354439X3/2017-06223	分类：	发展规划与计划;报告
发文机关：	吉林省发展改革委	成文日期：	2017 年 02 月 06 日
标题：	吉林省发展改革委关于吉林省主体 功能区建设有关情况的报告		
发文字号：	吉发改规划〔2017〕79 号	发布日期：	2017 年 02 月 06 日

吉发改规划〔2017〕79 号

签发人： 安桂武

吉林省发展改革委关于吉林省主体 功能区建设有关情况的报告

国家发展改革委规划司：

按照要求，将我省主体功能区建设有关情况报告如下：

一、关于完善主体功能区战略和制度

（一）建设成效

吉林省高度重视主体功能区建设，积极推动各县市按照主体功能定位谋划发展，主要取得了四方面成效。

一是全面构建了以主体功能区为本底的“东中西三大板块”发展格局。吉林省立足全省东中西资源禀赋、发展基础、生态环境等实际，按照主体功能区规划的市县功能定位，提出了构建东部绿色转型发展区、中部创新转型核心区、西部生态经济区的区域发展战略，并先后制定出台了《吉林省西部生态经济区总体规划》、《吉林省东部绿色转型发展区总体规划》和《吉林省中部创新转型核心区总体规划》三大规划，明确了各个板块的规划范围、战略定位、发展目标和重点任务等。其中，东部绿色转型发展区，围绕绿色发展主题，突出“绿”和“路”，做好长白山文章，推动实现绿色转型、绿色崛起，建设全国绿色发

展示范区。中部创新转型核心区，围绕创新发展主题，突出“新”和“心”，加快形成新的增长点、增长带和增长极。西部生态经济区，围绕生态建设主题，突出“水”和“特”，大力推进河湖连通、绿化造林、草原和湿地修复等重大生态建设工程，建成经济社会发展与资源环境承载力相适应的高效生态经济区。目前，各市县按照所属板块发展定位，走差异化发展道路，取得了显著成效。

二是基本建立了以主体功能定位为导向的绩效考评机制。近年来，吉林省正式修订印发了《吉林省县域考评办法》，按照不同县域的主体功能定位，将全省42个县（市、区）分成两类，分别采用不同的指标体系进行分类考核评价。属于国家重点生态功能区的10个县（市）为Ⅰ类，除此以外的其他县（市）为Ⅱ类。Ⅰ类县（市）考评指标有13项，其中生态环境指标占到了1/3，主要包括生态环境质量变化率、生态环境保护投入增长率等，突出体现了对资源环境保护和生态建设的侧重。其他县（市）仍以经济发展考评为重点。综合3个年度的考评结果，省委省政府对发展好的县（市）统一进行表彰奖励，一等奖500万，二等奖400万，三等奖300万。2016年底，吉林省委省政府印发了《关于表彰2013-2015年度县域综合考评先进单位的决定》，敦化、抚松、临江、大安等4个国家重点生态功能区获得了表彰奖励。

三是初步形成了国家重点生态功能区产业准入负面清单制度。我省是国家重点生态功能区产业准入负面清单第一批试点地区。2016年7月，经省政府同意，省发展改革委

印发了《吉林省国家重点生态功能区产业准入负面清单（试行版）》，对各国家重点生态功能区限制和禁止发展产业内容、管控要求、组织实施等进行了规定。目前，正在组织推进全省13个国家重点生态功能区，研究制定具体实施方案，着手建立工作机制，并联合省财政、环保等部门，探索建立负面清单监督管理制度，确保产业准入负面清单落地见效。

四是探索积累了以主体功能区规划为基础的“多规合一”经验。2016年初以来，在国家发改委指导下，我省以主体功能区制度框架为基础，统筹组织梅河口、公主岭、临江市、通化县、德惠市等市县和国土、住建、环保等部门，开展了省级市县总体规划编制试点和省级空间规划研究，分别形成了一批规划和研究成果。同时组织推进长春市探索开展“多规合一”工作，取得了一定成效，为下一步统筹推进省和市县两级空间规划“多规合一”积累了经验，探索了路径。

（二）存在问题

主体功能区建设是一个长期而艰巨的过程，目前看，还存在一些亟待解决的问题。**一是**主体功能区规划的相关配套政策体系需要进一步细化、具体化和区域化。**二是**相对于重点生态功能区，对城市化地区和农产品主产区的措施较少，指导性和针对性不够。同时，对全域的空间管制力度有待加强，上位规划的作用有待强化。**三是**发改与环保、财政、国土、住建、农业等横向各个部门间的衔接和配合不够紧密，缺乏协同工作机制，导致了相关政策措施

在制定和具体推进实施上合力不足。**四是**部分县市主体功能定位不准确，需要相应调整。以我省为例。我省桦甸市，境内现有3个国家级自然保护区，面积占行政区域总面积的70%以上，森林覆盖率达65%。再如我省镇赉县，现有湿地占全县面积的40%以上，是我省最大的湿地保留地。其中，莫莫格（湿地）国家级自然保护区，已入选国际重要湿地名录，是白鹤在全球最大的迁徙停歇地。还有我省珲春市，60%以上的市域面积处于东北虎豹国家公园体制试点范围。从上述各县市地理位置看，紧邻国家长白山森林生态功能区和科尔沁草原生态功能区；从地貌和生态特征看，是这两个功能区不可分割的组成部分；从各县市发展实际看，进行规模化工业和农业生产，以及城镇建设的空间十分有限。对这些县市来说，只有立足自身生态本底特征，按照生态主体功能定位，着力实现绿色发展和绿色崛起，才是唯一现实的选择。但由于最初划定时，受国家保障粮食安全和县市地方政府长官意志决策的影响，桦甸市和镇赉县最终被确定为农产品主产区，珲春市被确定为国家重点开发区域。随着对绿色发展理念认识的不断深化，这些地方已经认识到绿水青山就是金山银山，迫切希望能够尽快回归重点生态功能区的发展定位。

（三）新时期主体功能区发展的战略取向、战略目标和重点任务

1. 关于战略取向

初步考虑，在新时期新形势下，主体功能区制度应该定位于我国国土空间开发和保护的基础制度，主体功能区

规划应该是我国国土空间开发和保护的战略性、基础性、约束性规划。这里，需要明确开发和保护两条线的战略着眼点：**一是开发方面**，以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，以市县级行政区为单元，建立由空间规划、用途管制、差异化绩效考核等构成的空间治理体系，优化国土空间开发格局，提升空间治理效率，即把该开发的高效利用好。目前，国家还缺少统一整合的框架设计和专门的政策意见，需要完善；**二是保护方面**，以国家重点生态功能区建设为重点，按照生态文明建设要求，加大自然生态系统和环境保护力度，推进绿色发展，建设美丽中国，实现永续发展，即把该保护的有效保护好。这方面，建议结合《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》推进实施。

2. 关于战略目标

初步考虑，围绕全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴目标，以国民经济和社会发展规划为统领，着力国土空间科学开发和有效保护，构建起由主体功能区法律体系、主体功能区规划体系、主体功能区政策制度体系、主体功能区实施管理体系、主体功能区建设评价考核体系、空间治理体系等六大体系构成的主体功能区战略体系，建成国家城市化、农业、生态三大战略格局，最大化释放国土空间资源的经济效益、社会效益和生态效益，形成融发展与布局、开发与保护为一体的国土空间宏伟蓝图。

3. 关于重点任务

初步考虑，按照推进生态文明建设的总体思路，一是出台一个意见，即《关于加快推进主体功能区建设的意见》；二是制定一个总体方案，即《主体功能区建设总体方案》；三是开展主体功能区规划实施评估，同步修编国家和省级主体功能区规划；四是细化完善相关配套政策和制度安排，主要包括：财政、产业、投资、人口流动、建设用地、资源开发、环境保护、绩效考核等；五是推进实施一批重大工程项目，主要包括：主体功能区（空间）大数据信息库（平台）、主体功能区动态监测平台、主体功能区建设引导基金等。

（四）相关建议

结合吉林省主体功能区工作实践，就进一步完善主体功能区战略和制度，提出如下建议。

一是建议国家层面尽快明确主体功能区的战略定位。首先要明确主体功能区规划的法律地位。长期来看，主体功能区规划法律地位的明确，是强化其战略性、基础性和约束性作用，尤其是上位规划功能定位的根本保障。在全面依法治国的大背景下，建议尽快出台相关法律法规，使主体功能区规划在实施管理过程中有法可依。同时，**建议**国家层面，以立法或是文件形式明确主体功能区规划与五年发展规划、相关区域性规划的关系，以及主体功能区与环保、国土、住建等部门的相关功能分区的关系。主体功能区规划作为上位规划，应该是其他空间规划制定的基本遵循，是发展规划在空间上的载体。主体功能区作为我国国土空间开发保护的基础制度，应该是各类空间功能分区

划分的框架依据。这些关系的明确，有助于更准确地把握主体功能区的战略定位，也能够更清晰地把握主体功能区的未来发展方向。

二是建议国家层面制定出台《主体功能区战略实施方案》。针对目前主体功能区推进实施中存在的规划落地问题、政策措施碎片化问题和工作机制协同问题，建议研究支撑主体功能区战略实施的总体框架，建立由空间规划、用途管制、差异化绩效考核等构成的“四梁八柱”，科学设置发展目标指标，系统推出重大任务举措，完善细化配套政策体系，明确时间表和路线图、近期和远期行动计划、实施保障等。在实施方案统领下，进一步分解出年度重点工作目标任务。

三是建议国家层面建立完善主体功能区动态调整机制。尽快启动国家和省级主体功能区规划修编工作，将新增纳入国家重点生态功能区的县市予以正式明确，并开展新一轮国家重点生态功能区范围调整工作，根据各地近年来的实际发展变化，将符合条件的农产品主产区、城市化地区调整为重点生态功能区，将不符合条件的重点生态功能区调整为农产品主产区或城市化地区，使各县域真正地各归其位，按照客观真实的主体功能谋划发展。

四是建议完善农产品主产区政策供给。整合现有各项支农惠农政策，研究基于主体功能区框架下的农产品主产区补贴政策，提高对粮食主产区的利益补偿标准，引导各项涉农政策资金重点向农产品主产区，特别是中西部和东

北地区农产品主产区倾斜，促进农业生产经营规模化发展。

以我省为例。为加强国家粮食安全保障能力，我省历年不断加大对农业的投入。近几年，我省财力对农业的支出占全部支出的30%左右，而农业包括农产品加工带来的收入不到全省总收入的4%。从全国范围来看，产粮大省基本都是财政小省，产粮大县基本都是财政穷县。目前，国家支持农业生产的政策侧重于对农民种粮的补贴，而对粮食主产区的财政转移支付额度比较有限，不但影响了粮食主产区保护耕地和生产粮食的积极性，也导致当地基础设施建设、社会事业投入资金不足，发展滞后。

二、关于促进重点生态功能区生态经济发展

（一）发展生态经济现状

一是自然优势明显。我省目前共有13个国家重点生态功能区，其中12个位于吉林东部，属于长白山森林生态功能区（仅有1个通榆县位于吉林西部，属于科尔沁草原生态功能区）。这些地区生态环境优良，各级各类自然保护区、森林公园、风景名胜区、地质公园、湿地公园等数量众多，占地域面积的50%以上。自然资源丰富，森林覆盖率超过60%，是国家重要的木材战略储备基地。松花江、图们江、鸭绿江等水系河网密布、沟壑纵横，河流分布密度和水资源总量在东北地区处于前列。复杂得地质条件形成了丰富的矿藏，硅藻土、白云石、硅灰石等10余种矿产储量居全国首位。优质矿泉水产地超过100处，日涌水量达100多万吨。煤炭、水能、油页岩、风能、地热等能源资源开

发潜力巨大。拥有人参、梅花鹿、紫貂等大量珍稀的野生动植物资源。优良的生态环境、丰富的自然资源，为发展生态经济提供了雄厚的物质基础和天赋资本。

二是产业特色突出。利用当地自然资源禀赋，我省各国家重点生态功能区逐渐形成了以人参、鹿制品等中药为主的医药产业集群，以长白山葡萄、蓝莓、山野菜、食用菌、林蛙为主的有机绿色食品产业，以恒大、农夫山泉、哇哈哈、康师傅等企业为主的大型矿泉水生产基地，以长白山自然景观为主的旅游产业，以硅藻土产业为主的家居建材产业。特色突出的产业基础为发展生态经济提供了坚实的支撑保障。

三是生态经济发展相对缓慢。随着对绿色发展理念认识的不断深化，各国家重点生态功能区对发展生态经济的重视程度不断提高，力度不断加大，均将发展生态经济和生态产业列入本地“十三五”发展规划中，作为未来重点发展方向。但总体上看，目前生态资源优势 and 生态效益尚没有得到充分发挥，生态经济发展相对缓慢，产业规模不大，优势不明显，效益不突出，没有达到预期效果，还缺少一批具有带动引领作用的大企业、大项目，缺少具有国内外影响力和知名度的大品牌。钢铁、水电、煤炭、林木加工等传统产业在国民经济中的比重仍然较高，仍是当地经济发展的主要支撑。

（二）经验做法

一是坚持把保护和修复生态，增强提供生态产品供给能力作为首要任务，合理控制开发强度，加大环境保护和

污染治理投入，发挥生态比较优势，因地制宜发展适宜产业，严格按照主体功能定位谋划经济社会发展。

二是坚持把打造生态主导型经济体系作为产业转型的主要方向，积极推行低碳、环保、集约节约的循环经济发展模式，大力扶持大旅游、养老健康、特色农副产品、新材料、新能源、生物制药等生态环保型、资源节约型产业。

三是坚持把产业准入负面清单制度作为规范产业发展的重要导向，明确禁止和限制发展产业名录，以及具体管控要求等，建立健全工作机制，严格监督考核，完善配套激励奖惩机制，限制进行大规模高强度工业化开发。

四是坚持把生态环境发展指标作为绩效考评的重点内容，淡化对 GDP 的单项考核，突出对资源环境保护和生态建设的重视，并对相关指标和任务完成好的单位进行表彰奖励，积极调动各方的积极性和主动性。

五是坚持把林区林场改革作为转型发展的重要手段，推进政企、政事、事企、管办分开，推进林业发展模式由木材生产为主转向生态修复和建设为主，由利用森林获取经济利益为主转向保护森林提供生态服务为主。

（三）存在困难和挑战

一是产业和城市竞争力不强。原材料和基础性产业占比较高，特色产业同质化竞争，长白山品牌优势没有充分发挥。林区、矿区人口占比过大，资源枯竭型城市转型艰难。

二是配套基础设施严重不足。东北东部铁路急需扩能，公路网络稀疏，跨国境的互联互通尚需建设，林区供水、供热、道路等基础设施落后，特别是配套的垃圾、污水处理等环境基础设施短缺，严重影响了当地生产和生活。

三是生态保护任务艰巨。资源粗放式经营引发严重的生态环境问题，矿区常年开采造成的沉陷和污染，林木长期过度开采导致的林区国有林地面积较少，随着林木资源枯竭，森林涵养水源能力减弱，水土流失严重，治理形势日益严峻，重点生态功能区需要投入更多的生态保护成本。同时受人力、物力限制，管理困难已成为生态保护的瓶颈问题。

四是地方可用财力缺口较大。我省13个国家重点生态功能区，大多属于比较落后的县市，经济规模总量不大，地方财政收入大多不到10亿元，虽然每年中央财政给予一定的转移支付资金，但均用于地方保基本、保运转和生态环境保护等方面，在发展地方特色产业和生态经济等方面的资金缺口仍然较大，且缺少持续、稳定的资金来源。地方财力有限、投入严重不足已经成为制约发展生态经济的瓶颈。

（四）政策诉求和相关建议

一是建议提高现有国家重点生态功能区的中央财政转移支付标准，加快弥补地方在生态保护修复和发展生态经济上财力不足的问题。进一步加大边境县市重点生态功能区在生态建设上的资金支持力度。

二是建议将重点生态功能区产业准入负面清单执行情况 and 资源环境承载能力年度监测情况，纳入现有国家相关部委年度监测、评价和考核机制，作为中央财政转移支付的重要依据。

三是建议对不符合国家重点生态功能区建设要求的企业和产业，探索建立相关退出与补偿机制，减少企业退出造成的损失，帮助企业转型发展，缓解地方财政压力，有效解决失业工人就业再就业和社会保障等问题。

四是建议加快建立鸭绿江、图们江、松花江流域生态保护、流域水权交易、流域异地开发等区域性、上下游生态补偿机制，解决开发地区与保护地区之间、受益地区与受损地区之间的利益补偿问题，以生态补偿资金促进生态环境可持续发展。

五是建议将重点生态功能区退化森林、退化坡面、退化河流和退化矿山等生态修复工程纳入中央财政专项给予重点支持，加大对污水和垃圾处理等环境基础设施、林区林场基础设施和公共服务设施的资金投入，减免地方财政配套。

六是建议尽快落实纳入国家重点生态功能区的国有林区的中央财政转移支付资金，并将同属于一个功能区的地方林场一并纳入支持范围。

七是建议强化生态保护正向激励，国家层面成立生态经济发展引导基金，扶持生态功能区县市探索发展生态经济、绿色经济。

八是建议尽快制定完善财政、投资、产业、土地、环境、人口、考核等配套政策体系和约束机制，引导各县市严格按照主体功能定位推进发展。

吉林省发展改革委

2017年2月6日

（联系人：蒋再波 0431-88904612, 13604334922）