

SHENGTAI CUIRUO
DIQU DE JINGJI FAZHAN YANJIU

西南民族大学优秀学术专著出版专项经费资助

生态脆弱

地区的经济发展研究 —— 基于土地发展权的理论与政策

王永莉◎著

 中国农业出版社

西南民族大学优秀学术专著出版专项经费资助

生态脆弱地区的经济发展研究

——基于土地发展权的理论与政策

王永莉 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

生态脆弱地区的经济发展研究：基于土地发展权的理论与政策/王永莉著. —北京：中国农业出版社，2010.8

ISBN 978-7-109-14804-8

I. ①生… II. ①王… III. ①地区经济-经济发展-研究-中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 138221 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 张 欣

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：10.125

字数：252 千字 印数：1~1 000 册

定价：30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

前 言

经过改革开放后三十年经济的快速发展，中国同样遇到了两类不同性质的环境问题：发展造成的环境问题和 not 发展造成的环境问题。前者称为“工业化污染”，是工业化和城市化的产物；后者即为“贫困污染”，主要是因为生产力水平低下、人口压力过载造成的环境退化，并在人口压力和环境退化之间形成恶性循环，本质上是贫穷引起的综合症。长期以来，我们对前者关注相当多；而对后者，即西部地区因不发达造成的生态退化和贫困这一突出问题，认识和重视均严重不足。

基于土地发展权的独特视角，本书对生态脆弱区经济发展的相关理论与政策作了专门探讨。这不仅可以协调生态脆弱地区经济发展和生态保护的矛盾，实现该区域的经济的发展，促进生态功能区建设，而且可充分发挥中央政府、地方政府、农户、企业等不同行为主体在促进经济发展过程中的积极作用。

作为一项重要的土地产权制度，国外土地发展权的实践和理论都比较丰富。尽管我国事实上存在着大量的土地发展权问题，但目前还没有正式的制度安排。国内有不少学者从理论上对土地发展权做了大量的研究和探讨，也对生态脆弱地区经济发展进行了深入而广泛的研究。这些研究更多涉及生态脆弱地区的具体发展对策如何完善，土地发展权的研究也主要集中在农地保护等方面，而运用土地发展权来分析生态脆弱地区经济发展的专门研究还几乎没有。

研究过程中，涉猎了经济学、生态学、生态经济、区域经济学、新制度经济学、法学等相关学科理论，并借助了多种研究方

法，如制度的、历史的、动态的分析方法，案例分析方法，比较研究方法等。

本书由四部分共七章构成：

第一部分即第一章是导论，主要阐述本书的选题意义、研究方法、文献回顾、论文结构以及可能的创新。

第二部分即第二章，提出本书的基本理论框架。本部分追溯了生态脆弱地区经济发展问题的认识历程，分析了生态脆弱地区经济发展面临的困境，最后从发展权和土地发展权缺失的视角入手，提出了本书后面具体论述的分析架构。

第三部分包括第三、四、五、六章，分别从中央政府、地方政府、农户以及企业等不同行为主体的层面，深入探讨其面临经济发展与环境保护时的价值取向及其行为调适和优化。在理性经济人的前提下，本书认为，中央政府通常选择生态保护优先，企业和农户追求最大的经济发展，地方政府则追求经济发展优先、生态保护次后。本书发现，中央政府采取严格保护生态的规划、纲要、措施等，可能会对其他行为主体的发展权和土地发展权造成压抑或剥夺，后者则会采取相应的对策进行抗争，所以需要通过对制度创新和相关政策完善来协调各主体的利益诉求。

第四部分即第七章，总结现行促进经济发展的主要政策。本书认为，从土地发展权保障和实现的高度，应对生态补偿、生态移民、产业开发等相关政策进行调整和完善，尽可能发挥各行为主体在促进经济发展中的积极作用。

本书可能的创新点有以下方面：

1. 尝试用土地发展权来分析生态脆弱地区的经济发展与保护生态环境的矛盾。土地发展权是国外用于保护生态环境的一种土地产权制度，能够有效兼顾经济发展和环境保护的矛盾。目前国内对此的研究，主要集中在农地保护、失地农民权利保障等方面。本书从土地发展权限制与抗争入手，探析创设土地发展权的制度环境，为我国生态脆弱地区经济发展和环境保护矛盾的解决寻找

到另外一条途径。

2. 从权利缺失和权利保障的视角探讨生态脆弱地区的经济发展问题。现有关生态脆弱地区经济发展的研究,更多是从技术、从政策完善等方面展开,本书从发展权利缺失和保障的角度,从土地发展权的压抑与反抗的角度,具体分析不同行为主体的选择、优化和制度保障。

3. 选取建设生态功能区的战略背景来探讨生态脆弱地区的经济发展问题。本书将生态脆弱区的经济发展置于“十一五”规划建设四大主体功能区的战略构想下,发现生态功能区建设还存在制度保障不足的问题,而之前的研究更多是将其置于可持续发展战略和西部大开发战略的宏观背景之下。

4. 专门就同属于生态脆弱地区的限制开发区和禁止发区如何实现经济发展进行研究。现有研究中,往往把四大主体功能区作为一个整体来研究。四大主体功能区中的限制开发和禁止开发地区,其主体功能都是给区域或全国提供生态功能区,且主要分布在我国西部民族地区,又是我国贫困人口的集中分布地区,经济发展面临的约束以及采取的发展路径等是不完全一样的。

5. 从中央政府、地方政府、农户、企业等不同行为主体的层面探讨生态脆弱地区经济发展和生态环境保护的矛盾与协调。既有研究往往只关注个别行为主体,缺少全面系统的深入探讨。生态脆弱经济发展面临的特殊约束条件,决定了其经济发展不能单靠某一个市场主体的行为,而需要包括中央政府、地方政府、农户、企业等在内的各参与主体的行为调适和措施协调。

6. 从权利保障和公平的角度对生态脆弱地区的现行主要政策进行了简要评析。发展权作为一项基本人权,往往是法学及其宪法学研究和关注的焦点。本研究从发展权利保障和实现的角度,对生态脆弱地区经济发展的主要政策的完善和调整作了进一步的探讨。

Preface

After 30 years of rapid economic development driven by the Reform and Open Policy, China also encounters two kinds of environmental problems – one caused by the economic developed, the other by the economic underdeveloped. The former, outcome of the industrialization and urbanization, has attracted attention for a long time. The latter, called “poverty pollution”, is a syndrome substantially caused by poverty, mainly due to the low level of productivity, environmental degradation caused by population pressure overload and formed a vicious cycle between population pressure and environmental degradation, and has not got enough attention and consideration yet. Poverty pollution is a very serious problem in western China which is suffering from ecological degradation caused by underdevelopment and poverty.

The dissertation intends to specifically explore the theories and policies relevant to the economic development in ecologically fragile areas in the special perspective of land development rights. The result of the exploration can not only coordinate the conflict between economic development and environment protection and realize the regional economic development and promote the construction of ecological function zones, but make various behavior subjects fully play their active roles to accelerate economic development, which includes the central government, local governments, farmers and enterprises.

As an important land property right institution, land develop-

ment rights theories and applications are abundant abroad. China, however, facing lots of problems about land development rights, has not formulated a formal institution yet. Fortunately, many domestic scholars have made a lot of theoretical researches and explorations on land development rights, and they also intensively and extensively study the economic development in ecologically fragile areas. The researches are more concerned with the improvement of some specific approaches to the development in ecologically fragile areas, and the studies on land development rights mainly focus on the protection of farmland. So, there are few researches on the economic development in ecologically fragile areas in the perspective of land development rights.

The dissertation consists of seven chapters, divided into four parts:

The first part is Chapter One, introduction, in which the significance of the research, research methods, literature review, dissertation organization and its innovation are elaborated.

The second part is Chapter Two, in which the basic theoretical structure of the dissertation is constructed. This part traces back the realization process of the problems in the economic development in ecologically fragile areas, and analyzes the plight of these areas. Then, the analytic framework, which will be explained in detail in the latter parts, is presented from the angle of right to development and the lack of land development rights.

The third part includes Chapter Three, Chapter Four, Chapter Five and Chapter Six, which respectively and deeply explore value orientation of different behavior subjects, the central government, local governments, farmers and enterprises, and

the adjustment and optimization of their acts. Supposing a behavior subject is a rational economic man, the central government tends to give priority to ecological protection, enterprises and farmers the maximization of economic development and the local governments put the economic development in the first place, ecological protection the second. After researching, the dissertation finds other behavior subjects will take countermeasures to react against the central government if it produces and takes strict regulations, compendiums and measures to protect ecological environment, which may limit or even deprive other behavior subjects of the right to development and land development rights.

The fourth part is Chapter Seven, which summarizes main existing policies made to promote the economic development. The dissertation believes policies about ecological compensation, ecological migration and industrial development should be adjusted or improved to protect and realize the land development rights so that all the behavior subjects can exert their positive effects as much as possible.

The possible innovation mainly lies to the below aspects:

1. The dissertation attempts to employ land development rights to analyze the conflict between economic development and ecological environment protection in the ecologically fragile areas. Land development rights, a land property rights institution used in environment protection in foreign countries, can effectively strike the balance between economic development and environment protection. The current domestic researches in the field are mainly about farmland protection, rights guarantee of land—lost farmers, etc. The dissertation proceeds with the analysis

on the restrictions on land development rights and resistances against the restriction, then, explores the construction of institutional environments for land development rights. The research presents another approach to the resolution of the conflict between economic developments and environment protection in ecologically fragile areas in China.

2. The dissertation explores economic development in ecologically fragile areas in the perspective of rights imperfection and rights guarantee. It is different from current researches in this field, which mostly explore the improvement of technology or policy. The dissertation specifically analyzes how various behaviors make choice and optimize their acts and achieve institutional guarantee in the perspective of lack of right to development and guarantee of right to development as well as land development rights restriction and resistance against it.

3. The dissertation places the research on economic development in ecologically fragile areas in the strategic background of constructing ecological function zones. It reveals the lack of institutional guarantee in the construction of ecological function zones when connecting economic development in ecologically fragile areas with construction of four main ecological function zones, one strategy in the Eleventh Five — year Plan. In contrast, the previous researches in this field are usually put in the macro — background of Sustainable Development Strategy and Western Development Strategy.

4. The dissertation specifically explores how to realize economic development in limited development zones and prohibited development zones in ecologically fragile areas while current researches often regard the four main function zones as an integral

part. Among the four main function zones, limited development zones and prohibited development zones, whose main function is to provide the whole country or some regions with ecological function, are mostly located in western minority areas in China, and densely inhabited poor people. Therefore, they face different restrictions and adopt different routes when developing local economies.

5. The dissertation explores the conflict between economic development and environment protection in ecologically fragile areas and puts forward a resolution from various behavior subject levels – the central government, local governments, farmers and enterprises. Most existing researches concern individual behavior subjects, and lack comprehensive and systematic exploration. The special restrictions faced by the ecologically fragile areas determine the economic development in these areas needs act adjustment and measure coordination from various subjects concerned, including the central government, local governments, farmers and enterprises, not just acts of one individual market subject.

6. The dissertation briefly comments and analyzes the current main policies implemented in ecologically fragile areas from the angle of rights guarantee and fairness. Right to development, a basic human right, is a focus of research in law and constitutional jurisprudence. From the angle of guaranteeing and realizing right to development, the dissertation does a further research on the improvement and adjustment of the existing policies in the ecologically fragile areas.

目 录

前言

Preface

1 导论	1
1.1 选题背景及意义	1
1.1.1 选题背景	1
1.1.2 选题意义	5
1.2 文献综述	6
1.2.1 国外相关研究	6
1.2.2 国内相关研究	10
1.2.3 简单评价	19
1.3 研究内容与研究方法	20
1.3.1 相关概念界定	20
1.3.2 研究内容	26
1.3.3 研究方法	29
1.4 可能的创新与不足	32
1.4.1 可能的创新点	32
1.4.2 不足之处	34
2 生态脆弱地区的经济发展：基本分析框架	36
2.1 生态脆弱地区经济发展的认识演化	36
2.1.1 改革开放前的忽视	36
2.1.2 改革开放后的初步认识	39
2.1.3 可持续发展战略后的重视	40

2.1.4	科学发展观实施后的高度重视	43
2.2	生态脆弱地区经济发展困境	44
2.2.1	生态脆弱地区的生态脆弱性特征	44
2.2.2	生态脆弱地区经济发展的环境承载力限制	46
2.2.3	生态脆弱地区的生态贫困压力	53
2.3	生态脆弱地区经济发展中的权利缺失	58
2.3.1	生态环境问题的传统经济学解释	58
2.3.2	生态脆弱地区的发展权诉求	63
2.3.3	生态脆弱地区的土地发展权缺失	67
2.3.4	生态脆弱地区经济发展的一般框架	71
3	保护优先的中央政府：土地发展权压抑	85
3.1	政府行为的理论框架	85
3.1.1	政府的涵义和经济职能	85
3.1.2	政府（国家）经济模型	87
3.1.3	中央政府的目标及其冲突	90
3.2	中央政府：保护优先	93
3.2.1	中央政府面临的错综复杂局势	94
3.2.2	严格保护生态脆弱地区的政策措施	105
3.2.3	政府规划权与土地发展权的剥夺	117
3.3	中央政府制度创新与职能绿化	124
3.3.1	中央政府制度创新：土地发展权创设	125
3.3.2	中央政府职能绿化：生态政府	134
4	发展优先的地方政府：发展或保护	141
4.1	地方政府行为的理论框架	141
4.1.1	地方政府的经济学涵义	141
4.1.2	我国地方政府的职能变迁	144
4.1.3	生态脆弱地区地方政府的目标及冲突	148
4.2	地方政府的抉择：发展或保护	151
4.2.1	与中央政府的博弈分析	151

4.2.2	地方政府的经济发展抗争	157
4.2.3	地方政府的生态保护举措	161
4.3	地方政府绩效评估与行为调适	170
4.3.1	制度创新与地方政府绩效评估	170
4.3.2	地方政府行为调适与矫正	175
5	追求发展的农户：土地发展权抗争	179
5.1	农户经济行为的理论框架	179
5.1.1	农户经济行为的演进	180
5.1.2	农户经济行为特点	182
5.1.3	生态脆弱地区农户经济行为假定	185
5.2	农户对土地发展权的抗争：发展诉求	188
5.2.1	退耕还林中农户土地发展权的限制与抗争	188
5.2.2	生态移民中农户发展权的限制与抗争	194
5.2.3	生态环境保护中农户发展权利的保障	198
5.3	农户的行为优化与环境保护	200
5.3.1	非正式制度：各民族的传统生态文化	200
5.3.2	生态文化的调适与农户行为优化	206
5.3.3	小结	208
6	追求发展的企业：土地发展权限制	211
6.1	企业经济行为的理论框架	211
6.1.1	企业的性质与目的	212
6.1.2	生态脆弱地区的企业演进	218
6.1.3	生态脆弱地区企业的作用	223
6.2	生态脆弱地区的企业开发限制	226
6.2.1	政府对企业开发限制	226
6.2.2	企业与政府的博弈分析	244
6.2.3	企业开发与环境保护的矛盾	248
6.3	生态脆弱地区企业的社会责任辨析	252
6.3.1	企业社会责任概述	252

6.3.2 企业的生态责任探讨	254
6.3.3 生态技术：提升企业的绿色竞争力	256
7 政策评析：土地发展权保障	261
7.1 生态补偿与土地发展权补偿	262
7.1.1 生态补偿中的发展权利不足	262
7.1.2 保障发展权利的生态补偿	266
7.2 生态移民与土地发展权转移	271
7.2.1 生态移民中的异地发展约束	271
7.2.2 促进异地发展权利实现的生态移民	275
7.3 产业开发与土地发展权限制	278
7.3.1 自我发展中的产业开发陷阱	279
7.3.2 增强自我发展能力的产业开发	280
参考文献	288
后记	307

1 导论

1.1 选题背景及意义

1.1.1 选题背景

一般认为，1949年新中国成立之际，同样面临着选择何种发展道路，迅速实现强国富民的理想问题。当时中国领导人选择了优先发展重工业为目标的赶超发展战略。推行这种发展战略，虽然以较快的速度在一个经济十分落后的发展起点上建成了比较完整的中国工业经济体系，但也付出了极其高昂的代价。一直到1978年经济体制改革逐步推进后，才逐渐实现了加速经济增长和产业结构调整的初步目标，推动了整体经济的高速增长和人民生活水平的不断提高。

但是，中国的改革并没有一个事先设计好的所谓“一揽子改革方案”，“相继出台的改革措施及其改革强度是针对经济运行中出现的主要问题和承担能力确定的”^①，具有“摸着石头过河”的基本特征。这种改革的不配套直接导致我们此后的改革路径和改革强度也是针对经济运行中的主要问题和承担能力而推进的，属于典型的渐进式增量改革而非“创新式”的激进改革。即便是在“九五”计划中提出实行两个根本性转变，即从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变、从粗放型经济

^① 林毅夫，蔡昉，李周．中国的奇迹：发展战略与经济增长（增订版）[M]．上海：上海人民出版社，2002：173．

增长方式向集约型经济增长方式转变，应该说也是针对现实经济运行中出现的最主要问题而提出来的。

作为发展中国家的大国，中国经过改革开放后近 30 年的快速发展，资源瓶颈制约和环境要求的压力不断加大，环境问题成为现实经济运行中最尖锐的问题之一。像世界各国一样，中国也同时遇到了两种不同性质的环境问题：发展造成的环境问题和不断发展造成的环境问题。前者即为“工业化污染”，表现为污染严重、温室效应、臭氧层破坏、能源和其他非再生资源发生危机等，是工业化和城市化的产物；后者即为“贫困污染”，主要是因为生产力水平低下、人口压力过载造成的环境退化，并在人口压力和环境退化之间形成恶性循环，表现为人口膨胀、滥伐森林、自然生态退化等，本质上是贫穷引起的综合症。前者主要是东部、中部相对发达地区面临的环境问题，后者是广大的西部不发达地区面临的环境问题，两种环境问题都会威胁到中国的可持续发展。

我国两类环境问题都比较严峻。长期高投入、高消耗、高污染、低效率的粗放型增长对环境的压力日益增大，几近极限，这是发展造成的环境问题。根据世界经济论坛瑞士达沃斯年会 2005 年初公布的“环境可持续指数”（ESI, Environmental Sustainable Index），在全球 144 个国家和地区中，中国位居 133 位^①，全球倒数第 14 位。排在前五位的国家依次是：芬兰、挪威、乌拉圭、瑞典和冰岛，居倒数前 5 位的国家或地区分别是：朝鲜、中国台湾、土库曼斯坦、伊拉克和乌兹别克斯坦。在 2002 年第一次发布该指数时，在全球 142 个国家和地区中，中国位居第 129 位，也是全球倒数第 14 位。该年会 2006 年还公布了世界环境绩效指数（EPI, Environmental Performance Index）

① 袁铁成，最新世界环境可持续指数出炉 中国位居第 133 位，http://news.xinhuanet.com/world/2005-01/28/content_2517446.htm，新华网 2005-1-28。