

XIANZHI KAIFALEI ZHUTIGONGNENGQU ZHUTI XINGWEI YU FAZHAN JIZHI YANJIU  
YI YUNNANSHENG NUJIANGZHOU WEILI

# 限制开发类主体功能区 主体行为与发展机制研究

以云南省怒江州为例

杨润高 李红梅 / 著

中国环境科学出版社

国家自然科学基金资助项目研究成果，项目

# 限制开发类主体功能区 主体行为与发展机制研究

## ——以云南省怒江州为例

杨润高 李红梅 著

中国环境科学出版社·北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

限制开发类主体功能区主体行为与发展机制研究:

以云南省怒江州为例/杨润高, 李红梅著. —北京: 中国环境科学出版社, 2012.8

ISBN 978-7-5111-1069-5

I. ①限… II. ①杨… ②李… III. ①区域规划—研究—怒江傈僳族自治州 IV. ①TU982.274.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 164094 号

责任编辑 孙 莉

责任校对 尹 芳

封面设计 彭 杉

---

出版发行 中国环境科学出版社  
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)

网 址: <http://www.cesp.com.cn>

电子邮箱: [bjgl@cesp.com.cn](mailto:bjgl@cesp.com.cn)

联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)

发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印装质量热线: 010-67113404

印 刷 北京市联华印刷厂

经 销 各地新华书店

版 次 2012 年 8 月第 1 版

印 次 2012 年 8 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 7.75

字 数 200 千字

定 价 24.00 元

---

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】

## 内容提要

2003年怒江干流水电开发规划经媒体引发争论后,围绕水电开发利弊与收益分配问题,各方以环境与发展关系中某类主体身份,陷入多方博弈局面,出现生态区外环境衍生主体主张的虚拟性环境非使用价值评估,压制了生态区内环境自然主体开发具体环境使用价值以谋取发展的合理诉求,形成了环境剥夺。2010年12月编制完成的《全国主体功能区规划》将怒江州划入限制开发类重点生态区,这对当地丰富的水电能源和矿产资源的开发提出新挑战,也将问题推向其他重点生态区。对此,本书提出,在限制开发类生态区规划与建设中,不仅要关注供给生态服务产品的主体功能,还要关注促成生态区目标实现的各类社会经济活动和环境保护的主体行为激励与地区发展的经济机制设计。本研究以怒江州为例,一方面立足生态区内点状、线状富集的可再生或可循环利用资源和储量巨大的矿产资源,发展规模产业,竞争生态区外市场经济收益,实现生态区经济发展模式转变;另一方面区分生态区内外两类行为主体群,赋予生态区内居民自然主体地位,立足各类环境资源的公共物品—俱乐部物品—私人物品的商品化属性,建立居民外迁安居、森林生态效益公共偿付体系、均等化公共服务财政投入制度、生态区居民环境与发展决策、限制开发性土地管理、非GDP指向的多重目标管理绩效评估等综合的经济发展机制。

## Abstract

After debate by media on exploitation plan of electricity resource of Nujiang River in 2003, based on the advantage and disadvantage, and the income distribution, every participant believe he is the host of Nujiang River, could justify the utilization of water resource of Nujiang River. Because some non-government organizations on environment protection misconstrue that the no-use value are more than the use value of environment of Nujiang River, and the ecological system of Nujiang River would not be destroyed a bit. So destination of debate is to keep the exploitation plan of Nujiang River being suspended. However, the research group thinks it is bereaving the environmental property of dwellers of ecological region. And as a key ecological region of exploitation restriction, Nujiang Lisu Autonomous Prefecture will face more same challenges quickly from the policies that will be realized in the National Program of Regional Principal Function, which is just worked out on Dec. in 2010. According to research data, the research group puts forward two advices, one is to utilize renewable or recycle resources, or large reserves, to enlarge the scale of some special industries, and to get income by market from other regions. Another is to set off the main hosts who are not dwellers of the key ecological region, to endow the environmental property to dwellers, and to build a new development mechanism which contains the dwellers residing out of the ecological region, the public payment on the ecological benefits of forests, the financial payment on the justice infrastructural services, the decision-making system by dwellers, the restrictive management system on land utilization, and performance evaluation system on multi-aims.

## 前 言

“全国主体功能区”是《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》所确定的全国国土空间最新布局办法，是国土经济学与环境管理学中国土空间非均衡开发理念的具体体现。历经 5 年编制工作，2010 年 12 月 21 日，国务院签发《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》（国发[2010]46 号），印发《全国主体功能区规划》，标志着我国主体功能区建设进入具体实施的新阶段。《全国主体功能区规划》的编制与实施，是深入贯彻落实科学发展观的重大战略举措，对于推进形成人口、经济和资源环境相协调的国土空间开发格局，加快转变经济发展方式，促进经济长期平稳较快发展与社会和谐稳定，对于实现全面建设小康社会目标和社会主义现代化建设长远目标，具有十分重要的战略意义。

基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和未来发展潜力，以是否适宜或如何进行大规模高强度工业化城镇化开发为基准，《全国主体功能区规划》在国家层面将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类区域，明确了四类主体功能区的范围、发展目标、发展方向和开发原则，要求到 2020 年在全国基本形成主体功能区布局。

但是，《全国主体功能区规划》的出台，只是选择性地回答了当期选择问题，即在建设中国特色社会主义市场体制基础上，实施主体功能区的政策目标、作用和范围。在 2020 年主体功能区目标实现

以前的建设时段，既是《全国主体功能区规划》中 9 个方面政策措施细化实施过程，也是主体功能区建设中确定政府管理范围与市场范围的制度选择过程，更是明确社会目标、根据社会各组成群体的偏好（目标）来推导出偏好（目标）体系社会选择过程。本书以云南省怒江傈僳族自治州为对象，探讨限制开发类重点生态区类型的主体行为激励与发展机制选择问题。

四类主体功能区中，限制开发区又分为农产品主产区和重点生态功能区两类区域。其中，农产品主产区限制大规模高强度的工业化城镇化开发，但仍要鼓励农业开发；重点生态功能区同样限制大规模高强度的工业化城镇化开发，但仍允许一定程度的能源和矿产资源开发。也就是说，在开发程度上，限制开发区是强调开发的优化开发区、重点开发区与完全禁止开发的禁止开发区之间的过渡区，其被赋予自然环境与维护生态系统平衡、保障国家粮食安全供给的公共物品供给者角色，既强调生态环境保护，又允许一定程度、一定类别的发展。由于农产品主产区在其主体功能建设中，一要依赖良好的生态环境，确保食品质量安全；二要依赖农业水利条件，确保农产品稳定供给。这两者均要落实到水土保持、植被保护、非农产业限制等方面，和重点生态功能区一样，根本目标也是协调发展与环境关系。因此，农产品主产区可视为专业化人工生态功能区，有关重点生态区的制度设计与政策安排同样适用于重点农产品生产区。基于两者环境保护性质同类，本书关于限制开发类主体功能区的政策设计讨论局限于限制开发类重点生态功能区，不展开讨论农产品主产区情况。

在规划与实施限制开发类重点生态区主体功能建设中，存在价

格激励机制淡化、各类社会经济与环境保护行为主体地位重构、国土经济管理模式重建等新的机制设计问题,要求在市场经济体制下,既要考虑消费者、企业、政府等市场经济主体行为,又要分析当地居民、环保 NGO、企业、政府等环境保护主体行为;既要采取市场机制,引导经济开发活动,又要建立政府管制制度,限定环境标准,落实环境影响行为的奖惩措施,才能实现限制开发类重点生态区生态服务功能增强,生态环境质量改善,点状开发、面上保护空间结构与环境友好型产业结构并存局面,达到人口总量下降,人口质量提高,公共服务水平显著提高,人民生活水平明显改善等环境保护与民生福利保障的规划目标。也就是说,深入探讨限制开发类重点生态区各类社会经济与环境保护行为主体,模拟重点生态区主体行为激励与发展机制,对限制开发类重点生态区建设具有非常重要的现实指导性,也对优化开发区、重点开发区与完全禁止开发的主体功能建设具有较强的借鉴意义。

在限制开发区主体功能建设中,已有的市场机制激励个人追逐私利。限制开发区发展机制设计的困难之处是如何设计一个激励机制,调动个人积极性以实现供给公共物品性质的生态服务产品,达到功能区建设目标。另外,信息、决策、选择和交换等机制设计所关注的条件变量,存在着国家与地方层面两个系统,某些层面上信息不完全;某些层面上信息对称;某些层面上自愿交换;某些层面上计划性配置。但是,依照《全国主体功能区规划》,在功能主体目标是明确的,主体功能区各类下级主体的目标必须从属于国家规划的主体功能目标。在目标约束条件下,本书主要从社会经济与环境保护行为主体分类和生态区发展问题两个方面模拟设计限制开发类重



点生态区主体行为激励与发展机制。

本书分 7 章，第 1 章是主体功能区概述，概括介绍国内外各类功能区情况，交代我国主体功能区规划目标与分类政策框架。第 2 章是行为辨析与管理，从经济学理论角度阐明主体功能区建设中，协调发展与环境保护关系应该借鉴的经济与环境主体分类、各类主体行为假设，基于不同行为假设下的行为管理模式。第 3 章到第 7 章是围绕限制开发类主体功能区的主体功能定位，详细讨论限制开发类生态区发展目标、主体行为分类与动因、利益格局变化规律、主体行为激励问题，间以云南省怒江州为例展开事例性论述，通过深入分析怒江州情况，以具体地区的主体行为分析案例推导出一般结论，在区分各类主体行为激励属性基础上，提出协调限制开发类重点生态区发展与环境目标的环境经济政策建议。

# 目 录

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 第 1 章 主体功能区概述.....    | 1  |
| 1.1 主体功能区涵义.....      | 1  |
| 1.1.1 主体功能区定义.....    | 1  |
| 1.1.2 主体功能区目标.....    | 4  |
| 1.2 国外功能区区划实践.....    | 5  |
| 1.2.1 问题区域.....       | 5  |
| 1.2.2 标准区域.....       | 10 |
| 1.2.3 经验启示.....       | 13 |
| 1.3 我国主体功能区区划.....    | 14 |
| 1.3.1 主体功能区产生.....    | 14 |
| 1.3.2 主体功能区类别.....    | 15 |
| 1.3.3 主体功能区管理.....    | 17 |
| 1.3.4 主体功能区政策评议.....  | 17 |
| 第 2 章 行为辨析与管理.....    | 23 |
| 2.1 行为辨析.....         | 24 |
| 2.1.1 经济学范畴内个体行为..... | 24 |
| 2.1.2 行为动机与分类.....    | 37 |
| 2.1.3 社会选择.....       | 44 |
| 2.2 行为管理.....         | 48 |
| 2.2.1 私人物品与公共物品.....  | 49 |

|       |                      |     |
|-------|----------------------|-----|
| 2.2.2 | 市场机制 .....           | 51  |
| 2.2.3 | 基于社会目标的政府 .....      | 53  |
| 2.2.4 | 制度 .....             | 55  |
| 第 3 章 | 机制设计 .....           | 63  |
| 3.1   | 基本内容 .....           | 64  |
| 3.2   | 指导思想 .....           | 68  |
| 3.3   | 主体功能区机制设计内容 .....    | 71  |
| 第 4 章 | 限制开发类重点生态区发展目标 ..... | 73  |
| 4.1   | 限制开发区主体功能 .....      | 74  |
| 4.2   | 限制开发区范围 .....        | 75  |
| 4.2.1 | 农产品主产区范围 .....       | 75  |
| 4.2.2 | 限制开发类重点生态区范围 .....   | 75  |
| 4.3   | 限制开发类重点生态区转型问题 ..... | 78  |
| 4.4   | 发展目标 .....           | 80  |
| 4.4.1 | 规划目标 .....           | 80  |
| 4.4.2 | 中间目标 .....           | 80  |
| 4.5   | 限制开发类重点生态区发展 .....   | 82  |
| 4.5.1 | 发展内涵 .....           | 82  |
| 4.5.2 | 限制开发类重点生态区发展 .....   | 85  |
| 4.6   | 云南省怒江州概况 .....       | 88  |
| 4.6.1 | 区位与区划沿革 .....        | 89  |
| 4.6.2 | 自然地理状况 .....         | 90  |
| 4.6.3 | 社会经济发展状况 .....       | 103 |
| 4.6.4 | 怒江州主体功能区属性 .....     | 118 |
| 4.6.5 | 怒江州发展问题 .....        | 120 |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 第 5 章 限制开发类重点生态区主体行为分类与相互作用 .....    | 124 |
| 5.1 主体认识.....                        | 124 |
| 5.1.1 经济学范畴内主体.....                  | 125 |
| 5.1.2 环境与发展关系范畴内主体.....              | 126 |
| 5.2 限制开发类重点生态区主体体系.....              | 132 |
| 5.3 限制开发类重点生态区主体行为分类与相互作用 .....      | 133 |
| 5.4 怒江州主体辨析.....                     | 136 |
| 5.4.1 主体功能属性约束下行为主体分类.....           | 136 |
| 5.4.2 怒江干流水电开发案例主体分析.....            | 137 |
| 5.4.3 怒江干流水电开发环境影响.....              | 171 |
| 5.5 怒江州自然主体选择.....                   | 174 |
| 第 6 章 限制开发类重点生态区主体利益变化格局.....        | 177 |
| 6.1 限制开发类重点生态区主体行为约束与激励分类.....       | 177 |
| 6.1.1 限制开发类重点生态区开发原则.....            | 177 |
| 6.1.2 限制开发类重点生态区主体行为约束与<br>激励分类..... | 179 |
| 6.2 限制开发类重点生态区主体利益变化格局.....          | 180 |
| 6.2.1 限制开发类重点生态区主体利益变化一般情况..         | 181 |
| 6.2.2 澜沧江漫湾电站水电开发中主体利益变化事例..         | 191 |
| 6.3 怒江干流水电开发计划中利益变化.....             | 195 |
| 6.3.1 生态环境效益影响.....                  | 195 |
| 6.3.2 经济利益变化.....                    | 199 |
| 6.3.3 社会效益评价.....                    | 201 |
| 6.3.4 对居民点分布的影响.....                 | 203 |
| 第 7 章 限制开发类重点生态区机制设计讨论 .....         | 206 |
| 7.1 居民外迁安居机制.....                    | 207 |
| 7.2 森林生态效益公共偿付体系.....                | 208 |
| 7.3 均等化公共服务财政投入制度.....               | 210 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 7.4 生态区居民环境与发展决策机制 .....      | 210 |
| 7.5 限制开发性土地管理制度 .....         | 212 |
| 7.6 非 GDP 指向的多重目标管理绩效评估 ..... | 212 |
| 7.6.1 地方政府激励弱 GDP 化 .....     | 213 |
| 7.6.2 适应性管理与生态系统管理 .....      | 214 |
| 参考文献 .....                    | 217 |
| 致 谢 .....                     | 231 |

## 第 1 章

# 主体功能区概述

### 1.1 主体功能区涵义

主体功能区是一种国土经济空间差异化发展规划方法，是根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，根据环境保护目标、社会经济发展阶段问题，围绕发展与环境协调关系，统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局。主体功能区划分既是国土经济区划，也是问题区域界别。许多国土面积较大、社会经济较好的国家均有类似主体功能区的国土空间分类发展政策。

#### 1.1.1 主体功能区定义

主体功能区是指在国土经济发展中，基于资源环境承载能力、发展基础和潜力等条件，按照发挥比较优势、加强薄弱环节、享受均等化基本公共服务的要求，为统筹考虑未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，于空间上划定范围、发展与环境关系上确定主体产品和服务供给职能的一种空间宏观管理政策单元。魏后凯（2007）也指出，主体功能区是为规范和优化空间开发秩序，按照一定指标划定的在全国或上级区域中承担特定主体功能定位的地域。它属于经济类型区和功能区的范畴，既可作为国家实行空间管治和相关政策的规划区，也可作为国家实施分类区域调控的基本地

域单元<sup>①</sup>。

主体功能区概念是我国在“十一五”规划编制过程中首先提出来的。主体功能区概念的生成有两个起源：一是基于自然区划<sup>②</sup>的社会经济和产业发展区划，也称为国土经济区划；二是基于区域经济学的问题区域划分。

第一个起源常见于一些人口众多、国土面积较大、社会经济发展总体水平较高的国家。这些国家中，国土经济空间区划一般分为四个层次：一是宏观区域层次，反映一个国家国土经济的宏观态势和特点，如美国将全国划分为东、中、西三大区，我国有“三大地带”和“四大区域板块”；二是综合经济区层次，目的是统一规划和建设大型跨区域性基础设施项目，为区域经济一体化创造必要的硬件条件，如美国的八大综合经济区，我国“九五”期间划分的七大综合经济区；三是标准经济区层次，目的在于建立合理的区域分工与合作关系，以形成各具特色的区域经济体系，美国划分了 100 多个标准经济区（Economic Area, EA），我国提出的四类主体功能区；四是城镇群区域层次，目的在于建立生产与生活一体化的基本区域经济空间，实现城乡一体化，统筹城乡发展，美国划分了 361 个大都市统计区和 573 个小都市统计区<sup>③</sup>。我国的《全国城镇体系规划纲要（2005—2020 年）》根据城镇化总体策略将全国的城镇化政策区划分为东部、中部、西部和东北部四大地区，三个大都市连绵区和十三个城镇群。

第二个起源来自于发达国家的区域管理经验与政策以及以贫困治理、资源开发利用与环境管理等为对象的分支经济学研究。从国外区域政策实践来看，一些发达国家围绕社会经济发展状况划分问题区域，主要包括三类，即落后区域、萧条区域与膨胀区域。这些

① 魏后凯. 对推进形成主体功能区的冷思考. 中国发展观察, 2007 (3): 28-30.

② 全国农业区划委员会《中国自然区划概要》编写组. 中国自然区划概要. 北京: 科学出版社, 1984.

③ 朱传耿, 马晓东, 孟召宜, 仇方道. 地域主体功能区划——理论、方法、实证. 北京: 科学出版社, 2007: 86.

国家的区域政策就是通过立法明确这三类问题区域的范围及发展对策。张可云(2007)认为,我国主体功能区是完善区域管理过程中的一种过渡安排,区域管理最终需要以问题区域为管理框架。根据发达国家的经验,区域政策的作用对象应该是“问题区域”而不是“主体功能区”。由“主体功能区”向“问题区域”过渡是完善区域管理的必然要求,从远期来看,关键还是要明确两个问题,即“谁管”与“管谁”<sup>①</sup>。

与传统的国土经济区划比较,主体功能区更加主次分明,类似于国土经济区划中的第三层次,即标准经济区划分<sup>②</sup>,比较深刻地反映具体区域环境与发展关系;从目标设定看,主体功能区又比问题区域更加综合。魏后凯(2007)指出,主体功能区不同于过去划分的综合经济区,它属于一种典型的经济类型区,最大特点就是区内发展条件和经济特点的相对一致性,同时又是按照其在全国或上级区域中所承担的不同主体功能而划分的功能区,不同主体功能区所承担的主体功能定位和发展方向是不相同的<sup>③</sup>。

总体上,国家发展和改革委员会宏观经济研究院国土地区研究所课题组(2007)关于主体功能区基本内涵的观点比较概括地反映了主体功能区涵义<sup>④</sup>:

(1) 主体功能区是根据区域发展基础、资源环境承载能力以及在不同层次区域中的战略地位等,对区域发展理念、方向和模式加以确定的类型区,突出区域发展的总体要求。

(2) 主体功能区不同于一般功能区,如工业区、农业区、商业区等,也不同于一些特殊功能区,如自然保护区、防洪泄洪区、各类开发区等,是超越一般功能和特殊功能基础之上的功能定位,但

---

① 张可云. 主体功能区的操作问题与解决办法. 中国发展观察, 2007(3): 26-27.

② 朱传耿, 马晓东, 孟召宜, 仇方道. 地域主体功能区划——理论、方法、实证. 北京: 科学出版社, 2007: 86.

③ 魏后凯. 对推进形成主体功能区的冷思考. 中国发展观察, 2007(3): 28-30.

④ 国家发展改革委宏观经济研究院国土地区研究所课题组. 我国主体功能区划分及其分类政策初步研究. 宏观经济研究, 2007(4): 3-10.



又不排斥一般功能和特殊功能的存在和发挥。

(3) 主体功能区可以从不同空间尺度进行划分,既可以有以市、县为基本单元的主体功能区,也可以有以乡、镇为基本单元的主体功能区,取决于空间管理的要求和能力。

(4) 主体功能区的类型、边界和范围在较长时期内应保持稳定,但可以随着区域发展基础、资源环境承载能力以及在不同层次区域中的战略地位等因素发生变化而调整。应允许一些地方根据自身实际情况对于主体功能区类型划分做一些不同的探索。

(5) 主体功能区中的“开发”主要是指大规模工业化和城镇化的人类活动。

### 1.1.2 主体功能区目标

理论层面上,主体功能区并非针对传统的区域协调发展而设置,其最终目标是通过实行空间管治和分类调控,促进人与自然和谐发展,规范和优化空间开发秩序。魏后凯(2007)提出,主体功能区是针对过去的无序开发而提出的。其作用主要体现在以下四个方面:一是促进人与自然和谐发展;二是有利于实行空间管治;三是优化资源空间配置(主体功能区建设的核心内容就是根据不同地区的发展条件和优势,赋予其不同的主体功能定位。四是便于分类管理和调控<sup>①</sup>。

《全国主体功能区规划》(2010)明确提出,推进形成主体功能区的主要目标是至2020年建成:全国“两横三纵”城市化战略格局,集中全国大部分人口和经济总量;“七区二十三带”农业战略格局,切实保障农产品供给安全;“两屏三带”生态安全战略格局等国土经济格局,有效保障生态安全。

事实上,上述目标的实质是在全国国土空间上形成一种真正落实科学发展观实践观的发展秩序与进程。

(1) 根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展

---

<sup>①</sup> 魏后凯. 对推进形成主体功能区的冷思考. 中国发展观察, 2007(3): 28-30.