

中国科学院地理科学与资源研究所自主创新课题(2012BJ002)

中国科学院知识创新工程重要方向项目(KZZD-EW-06-02)

2013 中国区域发展报告

——转型视角下的中国区域发展态势

刘卫东 龙花楼 张林秀 等著
王姣娥 宋周莺 孙 威

商 务 印 书 馆

2014 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

2013 中国区域发展报告:转型视角下的中国区域发展态势/
刘卫东等著. —北京:商务印书馆,2014
(中国区域发展报告)

ISBN 978-7-100-09100-8

I. ①2… II. ①刘… III. ①中国经济-区域经济发展-研
究报告-2013 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 075874 号

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

2013 中国区域发展报告
——转型视角下的中国区域发展态势

刘卫东 龙花楼 张林秀 等著
王姣娥 宋周莺 孙 威

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

印 刷 厂 印 刷

ISBN 978-7-100-09100-8

2014 年 5 月第 1 版 开本 787×1092 1/16
2014 年 5 月北京第 1 次印刷 印张

定价: 00.00 元

《2013 中国区域发展报告》编写分工

第一章 绪论

刘卫东

第二章 区域生态文明发展状态与评价

陈明星、刘慧

第三章 省区市发展方式转变策略及其实施效果

宋周莺、公丕萍

第四章 优化开发及重点开发区域的发展态势

孙威、张文忠

第五章 限制及禁止开发区域的发展态势

黄麟、曹巍、邵全琴、刘纪远、赵国松、吴丹、巩国丽

第六章 发展方式转变下的集中连片特困区

张林秀、刘承芳、罗仁福、易红梅

第七章 农村发展方式变革

龙花楼、刘彦随、李婷婷

第八章 旅游业发展态势与区域格局

刘家明、朱鹤、陶慧、李山石

第九章 高速铁路网络发展态势与空间效应

王姣娥、焦静娟、王成金

第十章 全球气候变化对区域发展格局的影响

尹云鹤、李方一、吴绍洪

第十一章 低碳经济及新能源产业发展态势

唐志鹏、刘志高

全书制图和文字编辑

王志辉、陈蓓蓓

目 录

第一章 绪论	1
第二章 区域生态文明发展状态与评价	20
第一节 生态文明指数的构建与评价方法	21
第二节 生态文明发展的区域分异	28
第三节 区域生态文明发展类型划分	39
第四节 结论与建议	47
第三章 省区市发展方式转变策略及其实施效果	53
第一节 发展方式转变的政策与实施	53
第二节 我国发展方式转变的整体态势	58
第三节 省区市发展方式转变的态势	67
第四节 评价与结论	79
第四章 优化开发及重点开发区域的发展态势	83
第一节 政策与行动	83
第二节 实施效果与发展态势	87
第三节 存在的问题	103
第四节 政策建议	109
第五章 限制及禁止开发区域的发展态势	113
第一节 限制及禁止开发区域的基本概况	113
第二节 限制开发区域的发展态势	117
第三节 禁止开发区域的发展态势	126
第四节 小结	131
第六章 发展方式转变下的集中连片特困区	133
第一节 集中连片特困区的提出	134
第二节 集中连片特困区的空间分布	136

第三节	集中连片特困区规划的主要内容	140
第四节	集中连片特困区规划的实施效果	146
第五节	评价与展望	147
第七章	农村发展方式变革	157
第一节	农业生产组织方式的变革	159
第二节	农村居住方式的变革	166
第三节	农村人口结构及生活水平的变化	173
第四节	政策建议	182
第八章	旅游业发展态势与区域格局	186
第一节	总体发展态势	187
第二节	典型区域旅游发展战略与模式	196
第三节	区域旅游空间组织	204
第四节	政策与建议	209
第九章	高速铁路网络发展态势与空间效应	212
第一节	重大政策和行动	213
第二节	发展格局和特征	216
第三节	高速铁路建设的空间效应	225
第四节	结论与建议	232
第十章	全球气候变化对区域发展格局的影响	236
第一节	我国气候变化与自然系统变化特征	236
第二节	气候变化对区域发展格局的影响	246
第三节	减缓措施对区域发展格局的影响	251
第四节	小结	258
第十一章	低碳经济及新能源产业发展态势	262
第一节	低碳经济政策及其实施	263
第二节	单位 GDP 碳排放发展态势	267
第三节	新能源产业发展态势	277
第四节	小结	293

第一章 绪 论

没有人会否认,我国正处于名副其实的转型期。虽然“转型”这个词汇已经被使用多年,“转型”任务已经被讨论多年,“转型”工作也已经开展多年了,但是“转型”的真实感受或许发生在 2013 年。在十八届三中全会上,中共中央做出的“全面深化改革若干重大问题的决定”(以下简称“决定”),让全社会乃至世界各国深切感受到了我国各个领域进一步改革的实质性目标和行动要求。在这个“决定”中,全面深化改革的总目标被确定为:完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力的现代化。其中,“中国特色社会主义”是十二大以来历届“三中全会”的主题,而治理体系和治理能力则是第一次出现在改革的目标中。这表明我国的改革已经从单纯的目标导向转向“标本兼顾”。改革开放之初,以邓小平为核心的第二代领导人为启动改革提出了“不论白猫黑猫,抓住老鼠就是好猫”和“摸着石头过河”等指导思想,这是我国过去三十多年取得举世瞩目发展成就的基础。但是,面对当前复杂的国际形势和实现中华民族伟大复兴的需要,仅有目标导向已经不够了,还需要建立实现目标的体制和机制,这就是国家治理体系和治理能力的现代化。因此,加强顶层设计和“摸着石头过河”相结合,是十八届三中全会“决定”的最大亮点之一,将影响我国今后很长时期的发展格局,包括区域发展,也为实现“中国梦”奠定了坚实的基础。

“治理”(governance)是颇为新近的词汇,此前常用的对等词汇是“管制”,其内在含义指的都是国家事务和资源配置的协调机制。“管制”突出的是政府的权威和自上而下的制度性管理;“治理”强调的是多方参与,其中政府仅是权威的一方,起到引导作用,其他方面包括市场机制、社会参与、法制等。基于这种理解,一个国家的治理体系或治理结构可视为政府职能、市场机制、社会参与(民主制度)和法制作用的有机组合;在不同国家的治理体系中,政府、市场、社会和法制的作用程度有差别。“治理”概念摈弃了很多传统的二分法(如市场与计划),承认政府、市场、社会和法制在国家管理中的不同作用。因而,“治理”是个中性概念,并不是资本主义制度或社会主义制度所独有的。即使是在资本主义国家,也有所谓的“莱茵模式”和“安格鲁—美国模式”。由于治理结构的差异,成功的发展模式很难在不同国家间完全照搬。过去十多年来,国外学者发明了很多理论概念来解释我国的发展成就。不能说这些概念都没有解释意义,但是他们都忽略了我国独特的治理结构。从外部看和横向比较,我国的治理结构中政府的作用很强(即所谓的 Strong State);从内部看和纵向比较,我国取得成功的重要原因恰恰是在治理结构中引入了市场机制,而且其作用越来越强。十八届三中全会“决定”中更强调,要发挥市场在资源配置中的决定性作用。

自 2012 年中共十八大以来,我国治理体系的一个重要变化是引入了生态文明的新思维。

十八届三中全会更是提出要“加快建立生态文明制度”，包括自然资源资产产权制度和用途管制制度、主体功能区制度(生态红线)、资源有偿使用制度和生态补偿制度、生态环境保护制度等。这个变化实际上反映出当前生态环境状况与“美丽中国”之间的巨大差距，以及国家治理体系对这个差距的响应。尽管此前国家已经非常重视生态环境问题，但以往是目标提得多，保障目标实现的体制和制度提得少。生态文明制度的确立则解决了这个不足。可以清楚看到，十八届三中全会“决定”中提出的生态文明制度建设内容都是实打实的。而且，一些具体措施实施的速度令人惊讶，如“对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发重点县取消地区生产总值考核”在三中全会结束后一个月内即颁布实施。因此，可以说，生态文明制度的建立和实施是我国“转型”的重要标志之一，将对区域发展格局产生深远的影响。

此外，深化财税体制改革(特别是中央—地方关系调整)、健全城乡发展一体化体制机制、构建开放型经济新体制等，都会对区域发展产生深刻影响，共同塑造区域发展新格局。

一、我国治理结构的政治文化基础

在分析区域发展及其格局时，学者们通常会关注发展因素(如区位、资源、政策、技术、全球化等)，也会思考具体的空间治理手段(如区域规划、国土规划)，但他们较少关注国家治理结构及其政治文化基础。而后者恰恰是区域发展的深层次因素，是理解区域发展格局变化的不可或缺的环节。在我国的治理结构上，十八届三中全会“决定”确立了市场在配置资源上的决定性作用，将政府职能和作用界定为“保持宏观经济稳定、加强和优化公共服务、保障公平竞争、加强市场监管、维护市场秩序、推动可持续发展、促进共同富裕、弥补市场失灵”。同时，在发挥人民代表大会制度的根本性制度作用的基础上，“决定”提出推进协商民主广泛多层制度化发展。这使国家治理体系在社会参与方面又向前迈出了一大步。此外，“决定”还在依法治国和社会治理体制方面制定了明确的改革目标和制度措施。因此，与改革开放之前相比，我国的国家治理体系已经逐步走向现代化。在政府职能、市场机制、社会参与和法制作用等方面，至少从理念上已经符合建设现代化社会的需要。这种治理结构的形成，既与政治和行政体制有关，也与传统文化息息相关。

1. 政治体制

我国是一个单一执政党国家，即中国共产党是唯一的执政党，实施以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。对于这样一个政治体制，国外很多研究和报道采取了妖魔化的态度，不肯全面看待这个制度。国内的区域研究学者往往将政治体制视为禁忌，不愿意去研究。但是，实际上我国治理体系的最大特点是中国共产党在国家治理中的领导地位。也就是说，政治体制是国家治理体系的基础。

任何一个执政党能够在位执政，都有其客观的执政基础(或称合法性)。新中国成立初期，中国共产党的执政基础在于其通过武装斗争获得了政权，使国家摆脱了半封建、半殖民地的状态，并让人民过上了稳定的生活。但是，“文革”十年使国民经济出现停滞和倒退，严重损害了

其执政基础。正因如此,邓小平在改革开放之初曾讲到,“经济工作是当前最大的政治,经济问题是压倒一切的政治问题。”过去三十多年中,尽管国际风云变幻,中国共产党仍然能稳定并有效地执政,其最重要的基础就是国家经济持续的高速增长,人民生活获得了极大的改善。因此,不同于多党制国家,中国共产党从实事求是出发的自我调整能力(与时俱进)是其权威持久性的重要基础。

改革开放以来,中国共产党执政的最大成就是提出并发展了具有中国特色的社会主义道路。既坚持社会主义道路,又承认我国将长期处于社会主义初级阶段,为引入市场机制和尝试新的国家治理模式提供了政治基础。过去二十多年,党一直在完善对中国特色社会主义道路的阐述。根据十八大报告,这条道路有以下几个基本要素:中国共产党的领导;坚持四项基本原则和改革开放;以经济建设为中心,发展社会主义市场经济;建设社会主义民主政治、先进文化、和谐社会和生态文明;促进人的全面发展,逐步实现全体人民的共同富裕。与此相适应,十八大也提出了中国特色社会主义制度的内涵,即以人民代表大会制度为根本政治制度,在中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度,中国特色的社会主义法律制度,以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。这些阐述实际上确立了我国国家治理体系的基本结构。

党政关系一直是我国政治体制的核心问题,也是中国共产党执政方式的体现。新中国成立以来,党政关系经历了党政区分、党政合一、党政分开的过程。十三大报告曾指出,党主要是进行“政治领导”,包括政治原则、政治方向和重大决策以及向国家政权机关推荐重要干部。党对国家事务实行政治领导的主要方式是使党的主张经过立法程序变成国家意志。但是,1989年后中央停止了这个方向的政治改革,提出党不但要管政治,也要管思想和组织,强化了党对国家事务的领导。总体上,过去二十多年来党的领导主要体现在道路选择、制度建设和治理结构设计以及重大国家治理问题的决策上,而政府由国家治理的唯一权威逐步转变为治理结构中的重要组成部分。这是党政关系的重要变化。

由于在我国的政治体制中党处于核心领导地位,因而党的决策机制成为国家治理成败的关键。在这方面,经过多年的探索,中国共产党已经逐步建立起协商民主制度。即在党的领导下,在社会经济发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题上,在全社会进行广泛协商。根据十八届三中全会的阐释,协商和咨询的对象不仅仅包括政府机关、政协组织、党派团体,还包括基层组织、社会组织以及智库。在重大决策问题上,除了党内意见需要统一外,还要得到人大的支持,以及民主党派和社会各界(如工会、妇联、科协、产业协会、社会名士)的支持。尽管过去这些党外意见征求活动在一定程度上流于形式,但近年来这些活动的次数不断增加、内容不断丰富,在国家治理决策上所起到的实质性效果也越来越明显。此外,每年的“两会”也是各民主党派和社会各界表达民主声音的重要平台,而互联网则成为新兴的重要的民主表达方式。这种独特的协商民主方式尽管还存在这样或那样的问题,但是至少在机制上,它在决策基础的广泛性和决策效率之间取得了平衡。

党对国家事务的治理能力还在于其组织机构和干部管理制度。这个因素往往因熟视无睹

而被忽视。中国共产党严密而完整的组织机构是其具有强大的自上而下的决策执行力的基础。当然,这是一把“双刃剑”,对于正确的决策或错误的决策都有放大效应。与组织机构相适应,党有严格的分级干部管理制度。“党管干部”是一条准则。这条准则不仅仅指上一级党组织对下一级党组织主要领导的考核、任命或免职的权利,而且还包括对同级或下级主要行政领导岗位的建议权。自上而下对干部的考核和选拔任用方法是党的决策执行力的基础。由于过去三十多年促进经济增长是国家治理的核心任务,因而经济增长绩效在干部考核和选拔中占有很大的权重。有实证研究指出,税收指标在干部选拔中具有重要作用,而不单纯是 GDP 增长指标。无论如何,这个管理制度有效地调动了地方干部在发展经济上的积极性,但是也造成了他们过度追求 GDP 增长的问题,是影响过去三十年区域发展格局变化的重要因素。当然,最近出台的干部考核制度改革正在逐步纠正这个偏差。

2. 行政体制

我国是一个中央集权制国家,历史上大多数时间里都是如此。特定时期的诸侯分封和藩王设置最后都会被强势的王朝收回。与此相适应,行政体制设置是为了保障王朝自上而下的行政命令执行和管理效率;其中,多数时间里省级和县级行政单元都是存在的。新中国成立后基本上延续了历史上的行政等级体系,建立了以省、地、县、乡(镇)为骨架的行政管理体系。在我国的行政体系中,省级单元是很稳定的。新中国成立后,仅有两次省级行政区划调整,即 1988 年设立海南省和 1997 年设立重庆直辖市。但是,改革开放之后,省级以下行政单元调整非常频繁,主要是撤地设市和撤县设市。1988 年我国的城市数量只有 223 个,到 2000 年就增加到了 663 个。其中,绝大部分地区行署和部分盟(州)被撤销,改为城市设置。目前我国有地级市 283 个、地区 17 个、盟或州 33 个;有 370 个县级市,1 630 个县或旗,853 个市辖区。市辖区与县(旗)或县级市之间行政权限上有区别,特别是财政、规划等领域。

除了这些正常的行政单元外,为了推进渐进式改革,自 20 世纪 80 年代以来我国设立了一些特殊“行政”单元,如经济特区、经济技术开发区、高新技术开发区等。这些各种类型的开发区有些类似行政区中的“飞地”,是尝试特殊治理措施和探索改革经验的“试验田”,成功的经验往往会推广到全国。大多数开发区都成为当地的经济增长极。早期这些开发区的管理机构都是上一级政府的派出机构。因而,开发区面积虽小,但却享有较高的行政级别。这些“飞地”管理机构既享有很多上级政府的管理权限,又具备企业化运作能力,因而在推动开发上有很多优势。缺陷是不具备社会管理职能和能力。近年来,由于开发区经历着从工业区到综合性城市新区的转变,大部分开发区的管理机构与当地政府机构合并成为新区政府。这种转变实际上代表着开发区作为特殊治理类型区的终结。但是,在西部地区,这种“新区”模式或“飞地”式(片区式)开发模式仍很普遍。大的如重庆两江新区、成都天府新区、西安西咸新区、兰州新区等,小的如西安市内部的西安国际港务区、曲江新区、高新区等。

行政级别在我国的治理体系中非常重要。对于很多国外学者而言,区分县和省是比较容易的,但是往往会对城市的级别产生困惑。我国的城市从行政级别上分为四级,自上而下是直

辖市(省级)、副省级城市、地级市和县级市。目前,国家批准的副省级城市共 15 个,包括哈尔滨、长春、沈阳、大连、济南、青岛、南京、杭州、宁波、厦门、广州、深圳、武汉、成都和西安。这些城市要么是省会城市,要么是经济实力强、在国家地位重要的城市。所以,同样为城市、同样为市长,行政级别相差巨大,有天壤之别。行政级别不仅仅出现在各级政府,也出现在大量的国有企业和事业单位中。行政级别实际上导致了治理难题,如低级别的城市管不了高级别的大企业。尽管行政体制改革一直倡导事业单位和国有企业去行政级别化(十八届三中全会提出的改革行动之一),但从“党管干部”的准则来看,改革难度很大。这些单元主要领导的选拔和任命服从于党的分级干部管理制度。

在行政体制中,除了“块块”外,还有“条条”,即政府部门。计划经济时期,由于政府是治理的主体,市场和社会都没有发挥作用的空间,各级政府需要设立大量的部门来进行不同领域的管理工作。例如,1980 年国务院的下属工作部门曾多达 100 个,细到每个具体的产业都有一个部门来负责。1982 年、1988 年、1998 年、2003 年和 2008 年中央政府分别进行了五次较大规模的机构改革,撤销了大量与计划经济体制相关的部委,特别是细分的产业部门被撤销,改组为产业协会。到 2008 年,国务院组成部门减少到 27 个。这些部委都有各自的垂直管理体系,即在下一级行政单元中有自己的下属部门,形成一条垂直管理链(即“条条”)。此外,这些部门往往有大量的事业单位来辅助自己完成治理任务。一个链上的机构通常集合为一个利益集团。

“条块分割”在我国一直存在,影响着治理效率。“部门利益”和“诸侯经济”是用来形容这种现象最常见的词汇。当然,这种现象在很多国家都存在。所谓“条条分割”主要体现在不同的部门在执行某一领域的治理任务中,以保全自己的权利和创造自己的政绩为要务,而将部门合作置于次要位置,导致难以达到既定治理目标的后果。这在食品安全管理、生态建设、环境治理等领域尤为突出。“块块分割”则与政府参与经济治理过多有关。实际上,在每个国家,不同地区之间都存在不同程度的竞争。但是,在我国由于各种各样的原因,包括干部考核体系以及财税体制等,地方政府在地区间竞争中扮演了过重的角色,形成了所谓的“诸侯经济”或行政区经济。这实际上也是中央—地方关系变化的一个结果。近年来,随着市场机制所起的作用越来越大,这种现象有所减轻,但远未消除。

中央—地方关系是我国治理体系的一个核心问题,对区域发展格局产生了重要影响。新中国成立以来,中央与地方之间的关系一直处于集权和分权的动态变化中。计划经济时期,中央政府为了发挥地方的积极性,有时会将权力下放;一旦出现大的问题(如严重的块块分割),又会将权力回收中央。总体上,调整思路是在解决“条条”问题和“块块”问题之间找平衡。改革开放后,为了适应经济发展的需要,我国开始了持续的行政管理体制改革。其核心内容是权力下放和增加市场机制的作用。这些改革使一大批沿海地区经济迅速增长,实力大大增强。1991 年,地方政府财政收入占全国的比重高达 70%。由于市场化改革相对迟缓,权力下放使地方政府的角色发生了转变。一方面,地方政府仍是国家行政管理体系中的一级组织,接受中央政府的领导、完成中央政府提出的治理目标和任务;另一方面,地方政府成为地方经济和社会

会利益的代言人。其结果是地方政府讨价还价意愿和能力的上升,以及地方保护主义的抬头。到90年代初,这种变化已经影响到中央政府的治理能力。1992年,在不影响权力下放和市场化改革的前提下,中央政府通过税制改革强化了自己的调控能力。

1992年的财税制度改革奠定了近二十年中央—地方关系的基本框架,这就是权力可以继续下放,但经济增长收益(即财政收入)的主体归中央政府支配。由于预算内财政收入的大部分进入了中央政府,而中央的事权又不断下放,地方政府开始在增加预算外收入上开拓新途径,如“土地财政”。到目前为止,无论是各级政府还是学术界都已认识到,地方政府的财权与事权的不匹配已经影响到中央政府的治理效率。在这种情况下,尽管有党的干部管理制度,中央和地方之间的矛盾还是不断加深,“令行不止”的现象时有发生。有时中央政府不得不采取让地方官员签署“军令状”的方式来加强对地方政府的约束,如在保障性住房建设、节能减排、环境保护等领域。针对这些问题,十八届三中全会“决定”已经对财税体制改革做出了部署。

对于空间治理而言,我国还有一个特别的行政体制,即市带县体制。这是改革开放以来我国的一个特殊治理方式。新中国成立初期,仅有少数大城市下辖县,如上海、杭州等。1959年,全国人大通过了《关于直辖市和较大的市可以领导县、自治县的决定》,对“市带县”做出了法律上的规定。由于当时大多数城市经济实力较弱,而且农业生产在经济中占有重要位置,因而市带县并没有普遍实施。改革开放之后,工业和城市经济的重要性不断上升。为了促进以城市为主体的经济格局的形成,并促进城市带动农村发展机制的形成,1982年中共中央第51号文提出“改革地区体制、实行市领导县体制”。早期的市带县确实为一些地区农村经济的发展带来了好处,沿海很多地区乡镇企业的发展就是得益于城市企业的帮助和知识溢出。这一点在长江三角洲地区非常明显。但是,随着地方政府事权压力加大以及分税制的出台,地级市逐渐成为制约下辖县发展的因素,主要体现在建设用地指标和财力分配上市级政府所具有的强势地位。在此情况下,2009年中共中央一号文件提出,推进省直管县财政体制改革,依法探索省直管县的行政管理体制(包括省级党委对县委书记的选拔和任命)。这个改革方向在十八届三中全会“决定”中得到进一步的明确。

3. 文化因素

基于特别的人力和物力禀赋,每个国家都会发展出在文化上独特的治理结构。文化不但影响着企业的运营方式,也影响着政府—社会关系。一个国家的治理体系(大到管理机构的设计和行方式,小到企业内部管理方式和企业间关系)与文化传统密切相关;文化传统也决定了一个国家的民众(社会)可以接受什么样的治理方式。

过去二十多年来,中国传统文化特别是儒家文化得到了国内外学者的关注。很多学者认为,儒家价值观在中国乃至东亚国家的成功发展中具有重要作用,这些观念包括忠诚、集体观念、和谐、尊重长者、服从权威等。需要指出的是,很多学者在研究中将儒家文化等同于中国传统文化,而后者实际上是儒家、道家、法家、佛家等多种文化相互交织共同形成的,尽管儒家文化在其中起到了主导作用。在我国的传统文化中,这些不同思想不是排他性的,而是相互并

存、相互渗透的。此外,关于文化因素对我国治理结构的影响,也不能局限于传统文化。事实上,当代中国文化是传统文化、社会主义思想和西方的现代化思想三种力量共同作用的结果;当代中国发展的独特路径也是如此。至于当代中国文化的核心价值观是什么,还有待挖掘和总结。这里仅以儒家文化为例,简单地谈一谈文化因素在治理结构形成中的作用。

儒家思想产生于2 000多年前动荡的春秋时期。孔子的思想实际上是试图为诸侯和社会找到一条理想的治理路径,其根本是在有序社会等级中通过“仁德”来实现安定的社会秩序和治理结构。儒家思想在西汉时期被转化为治国之根本时,加上了“君权神授”的概念,并融合了法家和道家的思想。此后,儒家思想被灌输给一代又一代的中国人,塑造了中国的社会结构和治理结构。尽管近代以来中国的知识精英极力主张引入西方文明,而且中国共产党在建立新中国后推行社会主义思想,近年来中国社会又受到拜金主义的侵蚀,但是传统文化在国家治理中的基础性作用依然存在。

例如,等级观念在中国文化中是根深蒂固的。不同于近代西方社会以自由和平等为价值观的阶层秩序,中国文化中身份意识和地位意识非常明显。社会学者李强(2008)在对当代中国社会分层特点进行归纳时指出,“中国历来是个十分重视身份的社会,身份和等级是很森严的,在官与民身份上以及在官员等级层次上,都有很明显的表现”。在儒家思想中,人在社会中的地位自上而下为:官、士、农、工、商。“士”就是学者,“万般皆下品,唯有读书高”,读书人最受尊重。对“士”的重视也形成了我国古代等级制的一个有意思的现象,可以称之为“有梯子的等级制”或“弹性等级制”。始于1 300多年前隋朝的“科举制度”,创造出通过考试来改变社会身份的流动机制。“学而优则仕”是这个流动机制的最好写照。这个制度造就了历史上的精英政治传统,即发挥知识精英在国家治理中的作用。尽管皇权是至高无上的,但是历代王朝大都有“上谏”和“上书”的制度安排。在当代中国,知识精英们也有多种途径向各级政府提出建议报告,形成了一种独特的知识精英参与国家治理的方式,是对协商民主制度的有益补充。

集体观念是中国文化的另一个突出特点,这与儒家倡导的有秩序的等级制有关。儒家文化强调社会整体秩序,而不是个人的权利和自由。儒家将社会视为由君臣、父子、夫妇、兄弟、朋友等关系构成的具有等级秩序的集体,人们在集体中有自己的位置,人的行为要符合集体稳定和利益的需要。这种集体观念的基础是对集体(国家及家庭)的忠诚和集体的和谐。但是,儒家强调对集体的忠诚不是单向的,其前提是处于上位之人要“仁爱”。所谓“你不仁,我不义”讲的就是这个道理。因此,不能简单地看待传统文化中的集体观念。一个人对集体的忠诚和无私,往往带有潜在的长期回报期望值。这就不难理解日本企业中员工的忠诚总是与长期聘任制绑定在一起的文化基础了,也不难理解为什么中国多数“农民工”几乎每年“跳槽”了。尽管拜金主义的流行对集体观念造成了巨大的冲击,但总体而言国人的集体观念还是远高于西方人的。

服从权威是中国文化中潜意识的传统,包括对国家命令的服从、对长者或上位之人的尊重等。儒家提倡的等级秩序以及“礼”、“义”、“忠”、“孝”、“悌”等教义,都强调“下”对“上”的服从关系。当然,这不是单纯强调服从,也不是强调无条件的服从,而是建立在君臣、父子、夫妇之

间双向关系之上的服从,如君“义”才有臣“忠”、父“慈”才有子“孝”。这种服从实际上强调的是相互依附关系。此外,由于儒家思想包含有“君权神授”的观念,因而经过长达 2 000 多年的教化,除了王朝更替的短时期外历史上政府—社会关系很少处于紧张状态。新中国成立后,中国共产党代表人民利益成为执政党,政府是人民的政府。因此,在中国文化中,相信国家是很有历史传统的。这是我国治理结构中“强政府”的文化基础。

关系无疑是被中外学术界讨论最多的中国文化传统。“关系”社会现象的形成与儒家文化密不可分。儒家倡导的社会等级秩序为个体规定了特定的位置,从而形成了诸如君臣、父子、夫妇、兄弟、朋友等关系。一些学者的研究认为,受到儒家教化的个体只有知道了他人同自己的关系之后才知道如何与对方打交道。“关系”原本是人们日常交往和行为的习俗之一,情感色彩更多一些,但是在当代中国社会对“关系”的功利化使用越来越普遍,对行政治理和商业运行机制都产生着明显的影响。特别是,庇护关系已经渗入到当代中国的治理结构之中,既影响着社会经济的运行方式,也产生了诸如腐败等社会问题。

二、我国的主要空间治理手段

上面简要介绍了政治体制、行政体制和文化因素,这些既是具有中国特色的治理体系的基础,在某些方面也是其具体表现。其中,党政关系、协商民主制度、干部管理制度、“条块”关系、中央—地方关系、市带县体制等是我国治理体系的重要组成部分,而等级观念、集体意识、服从权威、关系等文化因素则影响着具体的治理方式。下面将介绍几个对区域发展格局有明显影响的治理手段,包括规划体制、土地制度、户籍制度和财税体制。总体上,我国的空间治理是通过管人(干部、人口流动、人才)、管钱(财政、税收、金融)和管地(建设用地管制、功能管制)来实现的。

1. 规划体制

计划体制是中央计划经济的象征和主要手段。我国在向社会主义市场经济转型过程中,计划体制并没有像有些学者所预测的那样发生“大崩溃”。当然,这个体制也没有僵化不变,而是表现出相当的灵活性和创新性,不断适应着经济变革的需要。实际上,即使是在计划经济时期,除了少数的特别时期外,我国也没有完全禁止计划主体之外的市场行为。例如,容许农民上缴公粮之后的余粮或者“自留地”上生产的产品进行流通。改革开放之后,邓小平和陈云等中央领导人提出,无论计划还是市场都是一种经济手段,不是社会主义和资本主义的本质区别。正是由于这种认识,我国没有完全放弃计划手段,而是推动计划体制不断转型,服务于经济发展的需要。这实际上是中国渐变式改革的重要组成部分。

计划体制的改革也是“摸着石头过河”的渐进过程。首先是企业计划体制的改革,即给企业“松绑”、放权让利,使企业拥有经营决策权和自主分配权。其次是行政审批制度的改革。过去资源分配、投资项目、价格调整、企业经营等都需要计划部门的批准。2004 年颁布了《行政许可法》,使需要审批的事项减少了 2/3 以上。第三是中央计划权限的下放,包括行政审批权、

财权和事权。第四是价格体制的改革。1998年国务院颁布的《价格法》，基本确立了市场主导的价格体系。目前，除了能源、粮食等具有公共产品特征的商品外，我国绝大部分商品已经由市场定价。

伴随计划体制的改革，作为我国经济治理最主要手段的“五年计划”也发生了巨大变化。“六五”之前，“五年计划”集中在经济发展计划，侧重基本建设和投资项目的安排，以及确定工农业产品的产量等。“六五”之后，逐步纳入社会发展、资源环境和空间治理的内容，并从具体管理转向宏观治理。从“十一五”开始，“五年计划”变为“五年规划”，标志着政府干预从指令性到指导性的转变。“十二五”规划的综合性和进一步提高，成为经济、社会、政治、文化和生态“五位一体”的规划。根据胡鞍钢等人的研究，“六五计划”中，经济发展指标占60.7%，人民生活指标占21.2%，人口资源环境指标占3%；到“十一五”规划，这三个数字分别变化为22.7%、38.1%和31%。有关空间治理的区域协调发展、城镇化、资源环境等内容的分量不断上升。

在我国的规划体制中，空间规划的地位和作用正在上升。在20世纪90年代向市场经济体制转型过程中，空间规划曾被作为计划经济的遗留被摒弃。过去十多年来，我国越来越重视空间治理，这源于两个主要原因。其一，我国是一个各地自然、经济、社会和历史条件差异巨大的国家，区域发展差异问题十分突出，需要用空间治理手段来缩小差异；其二，由于政绩考核体系和中央—地方财税关系等原因，很多地方政府不顾自身条件盲目追求高速增长，导致一些地区面临严峻的可持续发展问题，特别是环境污染和生态破坏，这需要用空间治理手段来约束地方的发展。因此，自2000年以来，我国逐步实施了区域发展总体战略、主体功能区战略、区域规划、全国国土规划、城镇体系规划等一系列空间治理措施。但是，由于缺少上位的法规，这些措施之间的关系是比较模糊的，相关部门在争取治理权限上存在竞争。

近十年来，我国空间治理的特点是“自下而上”力量的加强，而这与前述国家治理结构密切相关。2005年以来，由国务院批复或由国务院常务会议审议通过了大量区域规划或区域性指导意见。这些规划或意见中，有的来自中央的意志，有的则是地方的意愿。不少具有地方意义的区域战略，在地方政府的积极游说下通过国务院的批复纷纷成为“国家战略”。实际上，这反映了中央—地方关系的新变化，体现出在现有治理结构中“自下而上”力量的加强。这些现象也表明我国目前的空间治理单元过于宏观，需要降尺度。

此外，国土规划再次获得重视也是空间治理的新尝试。20世纪80年代初，当时的国家领导人在考察原西德和日本的空间治理经验后，提出了国土规划的任务。之后，原国家计委组织开展了京津唐地区国土规划试点工作，对地区的空间发展方向、重大基础设施布局、水资源合理利用、城市分工等进行了规划。1985年，国务院部署开展全国国土规划纲要编制工作；1987年原国家计委发布了《全国国土规划纲要(试行本)》。同时，全国23个省区市和200多个地区(市)编制了国土规划。到90年代中期，国土规划工作因改革而被搁置。近年来，随着经济高速增长带来的跨区域性越来越突出和宏观调控手段的变化，中央政府开始重新重视国土规划工作。2011年，国务院布置开展新一轮全国国土规划纲要编制工作。其核心任务是通过发挥政府的引导和管治作用，纠正市场力量的偏差，塑造可持续的空间发展格局。主要包括三

大方面的内容：一是增强空间开发效率(特别是培育和加强全球竞争力)；二是保持空间开发的均衡性(维护社会公平与和谐)；三是加强国土空间的安全性(加强生态安全、资源保障和地缘稳定)。

2. 土地制度

我国的土地制度是公有制,根据宪法私人无法拥有土地的所有权。这个公有制由两个部分组成。其一为全民所有制部分(即国有),包括城市市区、部分郊区和少量农村地区(如国有农场和林场),主要是建设用地,代表人为国务院和地方政府;其二为集体所有制部分,包括农村地区和大多数郊区,主要是农用地,所有人为农民集体,即“三级所有”,包括村民小组、村和乡镇。其中,农村集体土地是1952~1957年社会主义改造(农村合作社)期间农民将私有土地合并为集体所有。按照法律规定,除了农民的宅基地外,所有建设用地必须使用国有土地,而且政府是唯一可以向农民征地者,并代表全民拥有征用后的土地。也就是说,政府不但是农用地转为建设用地的唯一决策者,而且还是转换后的“主人”。因此,我国的土地所有制具有鲜明的城乡“二元性”和政府垄断性。

改革开放后,为了符合市场经济运行规律,我国的国有土地使用制度进行了渐进式的改革。在计划经济时期,国家根据发展计划,把拥有的国有土地或者征用的农用地通过划拨的方式分配给各种机构无偿使用。1980年国务院发布的《中外合营企业建设用地的暂行规定》要求向这类用地征收场地使用费,1981年在深圳经济特区尝试推行土地有偿使用。1988年在全国人大通过的宪法修正案中,删除了土地不得出租的条款,增加了“土地使用权可以依照法律规定转让”的条款。1990年出台的《中华人民共和国城镇土地使用权出让和转让暂行条例》,全面结束了土地无偿、无限期、无流动的使用制度,土地出让制被以法律的形式确立起来。1998年全国人大通过的《中华人民共和国土地管理法》,确定了土地用途管制制度,将土地划分为农用地、建设用地和未利用地三类;规定必须编制土地利用总体规划,按照规划实施建设用地额度控制;设立基本农田保护制度,实施“占补平衡”的耕地保护措施。此后,国务院又多次发文强调耕地保护,明确各级地方政府是辖区内耕地保护的总负责人。

经过土地制度的不断改革,当前我国实施差异化的国有土地出让办法。首先是建立了土地交易市场。2000年国土资源部颁布了《关于建立土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知》,明确建立了土地交易管理制度。2001年国务院发布的《关于加强土地资产管理的通知》,要求严格实施国有土地有偿使用制度、大力推行招标拍卖,同时要求各地建立基准地价,加强地价管理。其次是按类型实施不同出让办法。2002年国土资源部出台的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》,明确要求商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地,必须以招标、拍卖或挂牌方式出让。国家机关和事业单位、军事单位、城市基础设施、公益事业、国家重点建设的能源、交通、水利等基础设施用地,仍然采用划拨方式。

在土地制度中,两个因素在空间治理中的作用最大:一个是建设用地的配额制度;另一个是土地增值收益的分配机制。根据《土地管理法》,农用地转为建设用地要按照规划期总额度

和年度额度进行严格管理,同时对耕地实行“占补平衡”的保护机制。建设用地额度在土地利用总体规划中根据社会经济发展需要确定。全国、省、地市、县、乡镇五个行政层级都要制定土地利用总体规划,上下级规划紧密衔接。由于用地额度与社会经济发展需求相关,基期经济发展速度快的地区获得的额度相对要高,因而这个办法可能会对欠发达地区不利。实际上,各地区突破建设用地规划额度的现象并不少见,尤其是发展较快的地区。另外,在一个地区内部,建设用地配额的分配与其权力结构有关。例如,省会城市在省内额度分配中占有优势,而地市级政府倾向于用更多额度来保障市区的发展,从而减少下辖县的用地额度。

土地增值收益分配是另一个重要影响因素。由于建设用地的稀缺性,农用地转为建设用地后增值空间巨大,这是政府的垄断性收入。在土地被征用后,农民可以得到一定程度的补偿,但很难分享土地增值收益。这种补偿方式实际上没有考虑级差地租因素。在实际征用过程中,争议和讨价还价是不可避免的,很多社会纠纷也源于此。政府在征用土地后的增值收益主要包含两部分:一是建设单位要缴纳土地出让金和土地使用税;二是经营性土地“招拍挂”出让中产生的溢价增值。土地出让金由中央和地方分享,其中30%上缴中央财政;土地使用税也是中央和地方分享,各占50%。“招拍挂”出让所产生的土地溢价收入则完全归地方政府所有(地级市及以下)。2005年后,土地出让溢价收入激增。2007年,全国土地出让收入达到1.3万亿元,2009年为1.6万亿元,2010年达到2.7万亿元,2011年超过3.1万亿元,2012年为2.9万亿元。目前,绝大多数城市的城市建设依赖土地出让收入;很多城市政府成为土地运作的“高手”。而且,由于土地出让溢价主要来自商业、娱乐和商品住宅用地,因而各级地方政府与房地产开发的关系已经很难理清了。这是中国大城市建设得非常好而大部分小城市和城镇建设仍落后的原因,也是房地产市场调控难度大的原因。这实际上反映出我国空间治理体系的缺陷。

在农村集体所有制土地方面,经过三十多年的改革,目前已经确立了农户的主体地位和土地承包经营权的物权地位。在实施农村“家庭承包”之初,并没有在土地制度上明确农民的权益,更多的是推行生产方式的改革。2003年颁布实施的《农村土地承包法》从法律上确认了,耕地的承包期限为30年,草地承包期为30~50年,林地承包期为30~70年。2007年实施的《物权法》则确认了土地承包经营权的物权性质,即承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权力。同时,国家也规定了农民承包的土地在不改变农用性质的前提下,可以依法进行有偿流转。因此,农民承包经营的土地已具有一定程度的私人物品性质。需要指出的是,我国这种特殊的农村土地制度实际上起到了一种基本社会保障的作用。农民工的这种依托于承包土地的保障如何转化为真正规范的社会保障,是未来一个时期需要解决的重要治理问题。

在农村土地利用中存在一个特殊的部分,即宅基地和乡镇企业用地。宅基地是农民申请自建自住房屋的用地。盖新房是过去农村青年人奋斗的主要目标。即使是在当代,在外打工的青年人多数也会选择回乡申请宅基地盖房。由于代际更替和大量人口外出打工,在农村出现了大量闲置的宅基地,形成了所谓的“空心村”。另外,在改革开放之初,为鼓励乡镇企业的

发展和让农民“离土不离乡”，政府对农村集体土地转为工业建设用地采取了较为宽松的管制，容许农村乡镇企业、乡镇公共设施和公益事业建设用地可以申请使用集体所有土地。因此，在农村土地利用中，存在着不少乡镇工业用地，在企业破产后处于实际闲置状态。由于土地所有制和土地市场的二元性，这两类土地都只能在农村集体内部进行流通。这两类土地未来的流通性，具有重要意义。十八届三中全会“决定”明确了这方面的改革方向和措施，即赋予农民更多的财产权利，如农民住房财产权的抵押、担保、转让，建立农村产权流转交易市场等。另外，“决定”还提出有条件地容许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。这些改革措施若得到落实，将对未来农村发展以及城镇化过程产生巨大影响。

3. 户籍制度

我国的户籍制度是被国内外学者关注最多的治理措施之一。自 20 世纪 80 年代以来，包括政治学、经济学、社会学、人口学、管理学和地理学在内的多个学科广泛地研究了户籍制度的运行机制及其社会、经济和政治含义。

在新中国成立之初，中国政府即着手建立户籍制度。不过，当时户籍工作的主要目的是发现和控制反动分子，维护社会治安，巩固新政权。1949~1957 年，人口可以在城乡之间自由流动，基本上不受限制。1954 年通过的《宪法》规定，中华人民共和国公民拥有居住、迁徙的自由权。1949~1952 年，大约 1 500 万农村人口迁入城市；1953 年开始的“一五”大规模经济建设进一步吸引了大约 7 700 多万农村人口迁入城市。大量农村人口在短期内迁入城市带来了两大问题。其一是就业问题。“一五”期间实施的重工业优先发展战略所创造的就业机会有限，城市就业矛盾十分突出。其二是“吃饭”问题。一方面，大规模人口进城导致粮食需求迅速上升，政府需要向农村超购商品粮（低价垄断收购）；另一方面，盲目的农业合作化运动导致了农民的劳动积极性降低，再加上自然灾害的影响，使当时很多农村地区粮食产量下降。农村粮食紧缺进一步导致了农民的外流。为了解决这些问题，1957 年国务院发布了《关于制止农村人口盲目外流的指示》，1958 年出台了《中华人民共和国户口登记条例》（姚秀兰，2004）。该条例正式确立了户口迁移审批制度和凭证落户制度，从法律上限制了农村人口迁往城市。这是中国“二元”户籍制度的开始，也是户籍与社会保障及社会地位绑定的开始。

真正让中央政府决定严格实施“二元”户籍制度的原因是“大跃进”期间出现的严重饥荒。为了解决“商品粮”供应问题，中央政府采取了很多办法。其中之一是精简城市人口，动员城市工人返乡从事农业生产。据统计，1961~1963 年，中国的城镇人口减少了 2 600 万人，出现了人为的“逆城市化”。1963 年，我国正式以是否吃国家计划“商品粮”为标准，将人口划分为“非农业人口”和“农业人口”，并严格限制从“农”到“非农”的流动。在此制度下，农村居民迁往城市的途径只剩下考大学、参军、特殊招工等，每年的数量十分有限。农业人口自出生起就被绑定在土地上，注定成为城市居民商品粮的生产者。而非农业户口人口则享受着社会主义的供给制和社会保障，包括食物、住房、燃料、医疗、就业、养老、劳动保护等。因此，户籍不再是人口