

省级主体功能区 规划推进研究

成为杰 著



天津人民出版社



图书在版编目 (C I P) 数据

省级主体功能区规划推进研究/成为杰著. —天津:
天津人民出版社, 2016. 12

(区域治理与政府间关系丛书)

ISBN 978-7-201-11191-9

I. ①省… II. ①成… III. ①区域规划—研究—中国
IV. ①TU982. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 303026 号

省级主体功能区规划推进研究

SHENGJI ZHUTI GONGNENGQU GUIHUA TUIJIN YANJIU

出 版 天津人民出版社
出 版 人 黄 沛
地 址 天津市和平区西康路 35 号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电子信箱 tjrmcbs@126.com

策划编辑 杨 舒
责任编辑 郑 玥
特约编辑 王 倩
装帧设计 卢炀炀

印 刷 高教社(天津)印务有限公司
经 销 新华书店
开 本 710×1000 毫米 1/16
印 张 14
插 页 2
字 数 200 千字
版次印次 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷
定 价 45.00 元



版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

序 言

自中华人民共和国成立后开始出现区域政策以来,以帮助落后区域发展、缩小区域发展差距为目的区域政策占了其中的大部分。换言之,鼓励性的区域政策为多。到1980年,东、中、西三大地带的区域格局出现。2000年以后,形成了西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展,这四大板块的区域发展总体战略,完成了在全国范围内区域发展的布局。这么多年来区域政策中也有限制性的,如某些生态保护区的设立,但基本停留在局部性区域政策的层面。这种情况直到主体功能区规划出台以后,才得以根本性的改变。2010年以后,随着资源枯竭、生态破坏、环境恶化成为普遍性问题,环境对发展的约束越来越明显,中国不得不制定全面性的长期环境保护政策,主体功能区规划就是在这样的中国背景下出台的。

主体功能区规划是一种国土规划,与“三大地带”等区域划分在区域概念上是有区别的。第一,“三大地带”等是以区域为综合经济社会发展单位,而主体功能区是以区域作为国土开发的单位。从规划的意义上看,区域发展规划注重发挥不同地区的比较优势,从宏观发展的角度定位区域发展的目标和布局,比如“四大板块”的划分正是立足于东中西以及东北不同区域的发展优势,突出不同地区经济发展的特点。国土空间规划以国土开发模式为重心,强调环境的保护和可持续发展问题,四种不同类型主体功能区的划分体现的是对国土开发的管制政策,进一步引导地方和区域经济的发展。第二,主体功能区的划分主要以是否可以开发,开发可以达到的深度为依据,侧重可持续发展;而“三大地带”等区域划分是以区域为单位,主要依据是区域内的经济联系和区域范围内竞争力的形成和提高。主体功能区规划为经济区域以及地方政府制定本区域和本地发展规划指明了方向,提出了限制条件,主体功能区规划的颁布意味着各个经济区域和地方政府今后的发展只能以自己资源和生态条件可以支撑

的能力为限,同时又必须考虑到本地在全国的地位和作用。第三,主体功能区的划分是国家视角,从全国出发,兼有实现全国区域发展合理布局 and 平衡区域发展的功能。而“三大地带”等区域划分是区域和地方视角,各个区域从区域和地方出发均以促进本区域的经济 development 为目标,其结果有可能加大区域发展的差距。此次国土规划要求各省也制定自己的功能区规划,以县为规划的最小单位,意味着今后经济区的规划和建设只能以主体功能区规划为依据,地方发展与国家发展以新的方式联结得更为紧密。

主体功能区规划是首个全国性的限制性区域规划,谁来执行,如何执行,就成为中国国家治理中的一个新问题。从目前的情况看,采取的办法是由国家发改委制订,国务院发布,各省在全国主体功能区划分的格局下,分别制订省级的主体功能区规划。这是首个由负责制订宏观发展战略的部门制订的国土空间规划,而要求各地方也要制订同样的规划,对于省级政府,这是个新的任务。经过几年的努力,各省已经陆续完成了主体功能区规划的制订,而且成为各省制订其他规划和政策的依据,主体功能区的理念已经延伸到了城市规划、区域发展、气象等领域。平台的财政制度、政绩考核制度等也在改革,而且目前已经开始县范围主体功能区规划制订的试点,主体功能区规划已经进入国家和地方治理的理念和战略。

由于我国各地之间自然环境条件差别较大,加上长期以来的生产力不平衡发展,造成了各地区域发展水平的较大差异。而主体功能区规划编制的根本依据是资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力,这样就造成了目前各省级政府行政区划内面对的情况各有不同。为了实现主体功能区,各省级政府所采取的做法也就不同。本书以央地关系为视角,分析地方主体功能区规划制订过程中的央地博弈,研究国家的主体功能区规划如何“落地”,即主体功能区规划的执行问题。本书对于已经有的地方主体功能区规划进行分析,归纳出了地方协调、地方主导、中央指导三种模式,梳理出地方在制订主体功能区规划过程中体现的不同政府与市场的关系,中央与地方的关系。书中探讨了如何处理国家级功能区与省级功能区的关系,分析了在省级主体功能区规划编制晚于省级“十二五”规划,两者存在反向约束关系的情况下如何处理鼓励性政策与限制性政策的关系。指出了主体功能区战略在地方层面推进的困难在于以功能区而不是行政区为政策载体、利益补偿机制尚不完善、开发秩序难以落实等方面。

主体功能区规划对中国下一步发展的影响将会是长远的,本身就经常被当作区域发展战略,而且还将进一步发展为“主体功能区制度”,这表明需要从国家治理的角度研究主体功能区规划。鉴于此,本书对主体功能区规划的研究还刚刚开始,我们期待作者的进一步研究成果。

杨 龙

2016 年 9 月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景与研究价值	(1)
第二节 文献综述	(3)
第三节 理论基础	(14)
第四节 研究框架	(23)
第二章 主体功能区规划相关工作的历史回顾	(33)
第一节 改革开放前主体功能区规划相关工作及其启示	(33)
第二节 国土开发与整治:改革开放后主体功能区规划相关工作	(41)
第三章 主体功能区规划基本情况的分析	(52)
第一节 主体功能区规划的提出	(52)
第二节 主体功能区规划的主要内容	(72)
第三节 推进中的主体功能区规划	(87)
第四节 主体功能区规划推进的三种模式	(99)
第四章 主体功能区规划推进的地方自主模式——以广东省为例	(114)
第一节 广东主体功能区布局分析	(114)
第二节 广东主体功能区规划的实现	(120)
第三节 地方自主模式的实现	(136)
第五章 主体功能区规划推进的府际协调模式——以安徽省为例	(142)
第一节 安徽主体功能区布局分析	(142)
第二节 安徽省主体功能区的实现	(149)
第三节 府际协调模式的实现	(159)
第六章 主体功能区规划推进的中央主导模式——以内蒙古为例	(164)
第一节 内蒙古主体功能区布局分析	(164)
第二节 中央主导:内蒙古主体功能区的实现形式	(170)
第三节 中央主导模式的实现	(176)

第七章 主体功能区规划推进模式的比较、分析与展望	(181)
第一节 主体功能区推进中的典型模式差异性比较	(181)
第二节 分类指导:主体功能区规划推进的分析	(187)
第三节 关于主体功能区规划的深化与展望	(192)
参考文献	(198)
后记	(214)

第一章

导 论

第一节 研究背景与研究价值

一、研究背景

2010年6月12日,国务院审议并通过了《全国主体功能区规划》(下称国家规划),并强调推进形成主体功能区是党中央、国务院作出的重要战略部署,是深入贯彻落实科学发展观的重大战略举措。2010年12月,国家规划文本下发至各地方政府。2011年6月8日,国务院新闻办在新闻发布厅举行发布会,国家规划文本正式向社会公布。“十二五”规划中把主体功能区规划上升到战略高度,与区域发展总体战略并列为我国区域发展的两大战略。党的十八大报告中从生态文明角度继续强调了主体功能区战略的重要性。

主体功能区战略作为我国区域协调发展的重要战略,是我国形成良好国土开发格局的战略保障,同时是其他区域政策和规划制定的基础,有利于引导人口分布、经济布局与资源环境承载能力相适应,促进人口、经济、资源环境的均衡发展格局。主体功能区规划于2010年12月发布,推进实现主体功能区主要目标的时间是2020年。如今已经过去五年多的时间,各个省区都已经完成了省级主体功能区规划。而各省区市由于面对的情况各不相同,区域差异较大,必然出现在贯彻落实主体功能区规划问题上存在不同的做法。本书试图就以下问题进行研究:第一,各省区市出现主体功能区规划实施中的不同做法有哪些类型或者模式?第二,主体功能区规划实施中出现的各种模式涉及的省份具有哪些典型特征?第三,主体功能区规划实施中出现的各种模式是怎样实现

的?本书对上述问题进行具体分析,并进行理论上的提升和总结,具有一定的学术研究意义。

二、研究价值

(一)理论价值

第一,从政治学、行政学角度丰富主体功能区规划的学术研究,充实其理论基础。主体功能区是我国“十一五”规划建议及纲要提出的新概念,主体功能区规划也是一种全新的区域空间开发规划,国际上对此没有现成的理论、方法、经验可以借鉴,国内学者的相关研究主要集中在区域经济学、经济地理学等方面,而且理论性尚需进一步加强。本书从政治学、行政学的角度,以主体功能区建设为研究主题,对主体功能区规划实施中的模式问题进行了探讨,深化了对主体功能区规划实施问题的理论认识。

第二,对于主体功能区实施进行理论研究的尝试。目前我国关于主体功能区的研究主要集中于概念、划分、配套政策等问题,大多数是从“应然”的角度出发,而对实际实施过程的研究并不丰富,且实际实施过程的理论抽象提升也更为缺乏。本书尝试对现实中存在的主体功能区实施模式进行分析,希望能在这一方面对其进行完善。

(二)实践价值

第一,有助于对我国现阶段实施主体功能区规划的情况进行梳理和总结。各省区市编制、并落实本省区市主体功能区规划是《全国主体功能区规划》实施工作的重要组成部分。本书通过对目前各省区市落实主体功能区规划模式的分析,实际上就是对我国主体功能区规划实施部分典型省区市情况的一个梳理,对于认识现实操作层面的规划落实情况有所帮助。

第二,对未来继续编制、推进落实主体功能区规划具有一定的借鉴意义。目前的《全国主体功能区规划》及各省区市主体功能区规划规划期是到2020年,此后国家可能要编制新一轮的主体功能区规划。这就意味着第一轮的主体功能区规划的实施只有不到5年的时间,而对于一个国土规划来说,实际上在这个时间段内对实践的影响是十分有限的,所以其意义不仅在于规划的落实,也在于规划编制的尝试和国土开发现状的摸底。而对其实施过程中的理论观察和分析,则有助于未来编制、实施新一轮的主体功能区规划更趋于完善。

第二节 文献综述

一、主体功能区概念研究

在国家“十一五”规划中明确了“主体功能区规划”,理论界开始研究这个概念。由于其并非产生于理论研究,“主体功能区规划”概念被学术界接受和认可经历了一个过程,开始只有一些学者根据官方的相关表述提出了不同的定义。作为地理区划发展到一定阶段的产物,主体功能区划的追求“社会—经济—生态”的全面和平衡的系统开发。我国学者关于主体功能区划的理解可以归结为四个主要类别:

第一,空间政策单元的角度。樊杰认为,主体功能区是“地域功能的科学识别,是‘开发’与‘保护’双维复合,具有发展导向和规划引导性质,表达空间总体‘面状’布局的空间规划”^①。顾朝林认为主体功能区是一种“区域政策调控区”,“其区划也只是一种纯粹的区域划分,是目前经济社会发展规划、土地利用规划和城市总体规划‘三规’分立走向‘三规’合一的空间平台”^②。李宪坡认为是“地理空间+职能空间+政策空间”^③的复合体。这三种观点都认为主体功能区是一种从“区域”的角度出发进行调控的新尝试。

第二,区域功能角度。有学者认为主体功能区是各种功能空间的复合体,并将主体功能区划视为“在一定空间范围内划分出这种复合功能空间并确定其主体职能的过程”^④。杜黎明认为,它就是“遵循一定的区划标准,地域连片、发展目标近似的区域、面临的发展难题相同或近似,并且承担相同或近似功能的区域归并划定为相应的主体功能区的过程”^⑤。

第三,区域划分的视角。有学者认为主体功能区是在“经济区划、自然区划等单项区划的基础上,统筹考虑区域的资源环境承载力、现有开发密度、发展潜力及其在较大空间范围内的地位,以自然环境要素、社会经济发展水平、生态系

① 樊杰:《我国主体功能区划的科学基础》,《地理学报》,2007年第4期。

② 顾朝林等:《盐城开发空间区划及其思考》,《地理学报》,2007年第8期。

③ 李宪坡等:《关于主体功能区划若干问题的思考》,《现代城市研究》,2007年第7期。

④ 马随随、朱传耿、仇方道:《我国主体功能区划研究进展与展望》,《世界地理研究》,2010年第4期。

⑤ 杜黎明:《主体功能区区划与建设:区域协调发展的新视野》,重庆大学出版社,2007年,第35页。

统特征以及人类活动形式的空间分异为依据,划分出具有某种特定主体功能地域的过程”^①。魏后凯认为,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”。同时他指出在2006年“十一五”规划中,国家所给出的内涵具有以下两点缺陷,不足之处主要在于前面的限定词经不起推敲。首先,“在四类主体功能区中,至少禁止开发区并非是按照‘资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力因素’来划分的;其次,划分主体功能区的原则也不能简单归结为‘区域分工和协调发展’,尤其是区域协调发展并非是单纯依靠主体功能区就可以解决的”^②。

第四,综合的视角。在众多国内学者的研究基础上,国家规划中提出“推进形成主体功能区,就是要根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力,统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,确定不同区域的主体功能,并据此明确开发方向,完善开发政策,控制开发强度,规范开发秩序,逐步形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间开发格局”^③。这一定义吸收了以上三个角度的内涵,比较全面地反映了主体功能区的实质。

以上关于主体功能区的定义虽有不同,但在以下方面达成了共识,即主体功能区是为了适应特定功能类型区发展要求,对空间格局的合理化构建,调整相应产业规模和布局,对各种功能要素流动的适当引导,目标是最终构建成为主体功能清晰、开发秩序规范、发展导向明确、经济社会发展与人口、资源环境相协调的区域发展格局。

二、主体功能区的理论基础研究

主体功能区规划实际上是我国的区域空间规划体系的重要组成部分。对于大国而言,国家层面的宏观规划和地方层次的各种规划(如城市规划、土地利用规划)之间必须有区域规划,否则就会缺少中间层次的治理手段和形式。在资源环境利用与保护、跨界基础设施建设、不同地方机构的协调、区域共同竞争力的营造等方面,都存在国家和地方治理无法或不容易触及之处。因而,即使在美国这样经济高度自由化的国家,也出现了大量的区域发展机构、法案和相应的规划工作。近年来,随着经济高速增长带来的跨区域性的问题越来越突出

① 朱传耿、马晓冬、孟召宜等:《地域主体功能区划——理论·方法·实证》,科学出版社,2007年,第5页。

② 魏后凯:《对推进形成主体功能区的冷思考》,《中国发展观察》,2007年第3期。

③ 国家发展和改革委员会编:《全国及各地区主体功能区规划(上)》,人民出版社,2015年,第1页。

和国家宏观调控手段的变化,我国宏观管理部门逐渐重视区域规划工作。2004年,国家发展和改革委员会决定将区域规划作为“十一五”规划的重要内容,并启动了主体功能区规划的工作。

从区域规划的视角出发,区域经济学中的“点—轴”发展理论、全球化视角下的“城市区域”理论、“人地关系地域系统”理论都可以为主体功能区划提供学术支撑。有学者提出,区域发展(空间结构)理论、人地关系(地域系统)理论应当成为主体功能区研究的重要理论支撑。^① 区域地理学者认为,“空间结构的有序法则”和“因地制宜”思想等相关的理论方法^②共同构成了主体功能区划理论基础。由于主体功能区运行相关研究中涉及治理理论,因而地域空间治理理论也是主体功能区相关研究的理论基础的一部分。

以目前的研究情况来看,其他理论比如区域经济学的可持续发展理论,经济地理学的生态经济理论、区域空间结构理论(包括空间有序性法则理论)、地域分异理论等都可以作为主体功能区的理论基础。可持续发展理论可以指导主体功能区发展战略,生态经济理论引导相应的主体功能定位,地域分异理论有助于其区域类型的识别,区域空间结构理论促进其空间协调。总而言之,主体功能区划已经有了很多理论的支撑,而进一步的研究空间在于在此基础上的理论整合和新研究视角的提出。

三、主体功能区战略推进中的难点

2006年,我国“十一五”规划正式提出“推进形成主体功能区”的战略任务。2010年,《全国主体功能区规划》文本正式由国家发展改革委员会发布,至此主体功能区工作进入了逐步细化和实践操作阶段。在此期间,区域经济学界对主体功能区的地位和作用做了高度评价,认为主体功能区是目前我国区域发展的全新探索,有利于构筑科学合理的区域发展格局,有利于促进区域协调发展。在此基础上,学者们对主体功能区在区域经济方面的制约因素及影响进行了学术分析。

方忠权认为主体功能区战略的实施和管理存在的难题,包括不同行政区之间利益的冲突、主体功能区规划与其他类似空间规划脱节等。^③ 主体功能区是根据本地区资源和环境承载能力、目前现有开发密度和发展潜力3个因素划分

① 张明东、陆玉麒:《我国主体功能区划的有关理论探讨》,《地域研究与开发》,2009年第3期。

② 樊杰:《我国主体功能区划的科学基础》,《地理学报》,2007年第4期。

③ 方忠权:《主体功能区建设面临的问题及调整思路》,《地域研究与开发》,2008年第6期。

的,这些因素没有考虑到现有的行政边界。这种做法似乎打破了行政区划的限制,但在实际的划分工作中,彻底打破行政区划将导致政策的实施和监管没有主体,难以顺利实施和有效执行。因此主体功能区划选择了以县级行政单位为基础划分单位的做法,其结果是仍然在很大程度上依赖于现有的行政区划,区域利益冲突的现象仍然存在。此外,同种类型的主体功能区可能被割裂为几个不同的行政区划,这种情况下基础设施建设及其他必须由政府提供的公共服务应该是基于什么方式或比例在几个地方政府之间分担,都将成为主体功能区建设过程中必然面临的问题。

吴殿廷认为财政体制等改革,改革不到位和地方利益的影响可能使主体功能区面临落空的潜在危险。^①我国经济的发展,从某种程度上讲是地方政府尤其是县级政府之间竞争的结果。但是地方政府的过度竞争,也引发了区域开发秩序混乱的严重问题。地方政府为了能够积极发展经济,甚至可以影响上级政府、中央政府的政策。2009年以来,国家发布了一系列战略重点开发规划,几乎每个省区市都出现了几个甚至十几个国家级重点开发区,每个省区都有区域规划的情况。这些区域政策实际上使主体功能区呈现出“碎片化”的态势。

陈秀山等建议在主体功能区实施过程中,明确中央政府及地方政府事权划分,设立各级主体功能区划专门监管机构;要改革现行的税收制度,增值税制度应该实现从生产型向消费型转变,从而引导地方避免出现过度投资、盲目发展等非理性经济行为。政府绩效评估制度改革也应该是相应的配套制度的一个重要组成部分,这是约束地方政府间过度竞争、过度干预经济必须解决的关键性问题之一。主体功能区划的建设,要求对不同的地方政府进行不同的绩效考评方式方法。无论是税收制度改革,还是绩效考评体系改革,其关键是应该“将地方政府作为一个独立的利益主体来对待,在给予其权力的同时,制定相应的约束机制,在激励与约束相容的框架下设计地方政府的权责与行为”^②。

覃成林等研究者认为主体功能区战略必须打破“一刀切”的宏观调控模式。主体功能区战略的推出意味着我国区域政策的宏观调控模式,由“分块”调控逐步向“分类”调控转变。^③改革开放以来,我国20世纪80年代曾经做出过东部、中部、西部三大经济带的划分,“九五”期间曾经提出过长江三角洲及沿江地区、

① 吴殿廷、吴铮争:《主体功能区规划实施中若干问题的探讨》,《人民论坛·学术前沿》,2011年第8期。

② 陈秀山等:《主体功能区从构想走向操作》,《决策》,2006年第12期。

③ 覃成林、高建华:《推进主体功能区建设科学统筹区域发展》,《光明日报》,2009年5月3日。

环渤海地区、东南沿海地区、西南和华南部分省区、东北地区、中部五省地区、西北地区七大区域的划分。后来,我国逐渐形成了西部、东北、中部、东部四大区域板块,对区域发展进行“分块”调控,实施不同的发展战略。相比较而言,主体功能区从区域经济学上说实质上是一种类型区,因此推进形成主体功能区,就必然要求国家“分块”的区域发展宏观调控模式向“分类”调控的方向转变,运用区域政策有的放矢地解决不同区域的发展问题。

高国力认为:“限制开发和禁止开发区域在主体功能区战略实施中占有优先地位。”“限制开发和禁止开发区域利益补偿的基本界定为:基于区域承担生态环境保护功能而相应实施限制开发或禁止开发,导致减少或失去发展机会而影响经济和社会发展水平的提高;为了维护区域的主体功能和持续发展,加强生态服务功能,促进人与自然和谐相处,构建资源节约型和环境友好型社会,实现经济社会可持续发展;以中央和省级政府为主,通过生态补偿机制、财政转移支付等政策措施、体制机制和法律法规,加大对这些区域用于加强生态建设保护、维持地方政权基本运转、促进基本公共服务均等化、扶持和培育特色产业发展等方面的资金、物资、技术和人才等要素的投入过程。”^①在限制开发和禁止开发区域,加大转移支付、生态补偿、税收和信贷优惠、对口支援等各领域的扶持和倾斜力度。

从目前的研究状况看,关于主体功能区规划的研究主要分布于区域经济学、经济地理学的领域,这是与主体功能区规划正处于编制阶段相适应的。随着“十二五”规划正式把主体功能区规划上升到战略高度,主体功能区规划逐渐步入了实施阶段。随之,公共管理学和政策科学的研究视角必然更能够为主体功能区相关政策的落实提供理论支持。

四、关于主体功能区的区划研究

主体功能区的划分首先要解决的是区划类别与单元问题。目前主体功能区有四大基本分类,但在具体到每个省份的区划划分时,并不能完全具有可操作性。以西部地区为例,很多西部省份的自然生态、经济和社会文化背景差别很大,省内的情况差异也很大,以目前行政为单位的划分意义并不大。为便于分类指导和管理,很多学者提出省级及以下层面可以在类别和单元问题上进行创新。

^① 高国力:《我国限制开发区域与禁止开发区域的利益补偿》,《今日中国论坛》,2008年第4期。

在区划类别问题上,有些学者突破了传统四类的划分方法,进行了类别上的创新。熊丽君根据国家和上海市主体功能区划技术方法,结合区域特征,把上海市浦东北部区域划分为三大类、五亚类,即禁止开发区、限制开发区、优化开发提升区、优化开发协调区和优化开发拓展区。^①刘传明综合考虑湖北省情及各种因素,把湖北省划分为六种主体功能区,即Ⅰ类重点开发区域(省级重点开发区域)、Ⅱ类重点开发区域(市、县级重点开发区域)、优化开发区域、Ⅰ类限制开发区域(短期限制开发区域)、Ⅱ类限制开发区域(长期限制开发区域)和禁止开发区域。^②

在区划单元上,有学者认为在国家范围内应以县级行政单元为划分的基本单位,而省级行政区划内则应该以乡镇级行政单位为划分的基本单位。^③方忠权等认为,功能区划既然标准是经济发展潜力和资源环境承载力,那么就应该以量化的生态环境指标和经济联系强度等为基础进行划分,而不应当简单地以现有行政区划为单元进行划分。^④从目前的情况来看,某些发达地区的县域主体实现了以千米格网划分。^⑤但是从全国的要求来看,对省级域及以上区域进行划分多主张采用县级行政单元作为基本划分单元,也有学者甚至提出了可以采用地级市作为基本划分单元,^⑥部分学者仍然坚持应该与区域发展总体战略保持一致,以省级行政区域为单元进行功能区划研究。^⑦不可否认,基本划分单元越小,划分会越精确,但数据的获取难度更大,工作量也剧增,目前在全国范围内仍然很难实现。

五、主体功能区配套政策

主体功能区规划的实施,主体功能区定位的实现,需要相关的政策、法律法规和绩效评价体系进行合理调整。随之而来的重要任务就是设计分类指导的区域配套政策。针对这一问题,众多学者对各种配套政策进行了研究。

有学者提出了实现主体功能区人口流动的对策建议,认为“主体功能区规

① 熊丽君:《上海市浦东北部区域主体功能区划研究》,《环境科学学报》,2010年第10期。

② 刘传明等:《湖北省主体功能区划方法探讨》,《地理与地理信息科学》,2007年第3期。

③ 张明东、陆玉麒:《我国主体功能区划的有关理论探讨》,《地域研究与开发》,2009年第3期。

④ 方忠权:《主体功能区建设面临的问题及调整思路》,《地域研究与开发》,2008年第6期。

⑤ 陆玉麒等:《市域空间发展类型区划分的方法探讨》,《地理学报》,2007年第4期。

⑥ 熊鹰、李艳梅:《湖南省主体功能区划分及发展策略研究》,《软科学》,2010年第1期。

⑦ 石刚:《我国主体功能区的划分与评价——基于承载力视角》,《城市发展研究》,2010年第3期。

划要考虑多种因素中,最基础、最能动、最重要的影响因素是人口因素”^①。人口因素既是区域规划的前提和保证,也是区域规划的目标和归宿。以 2000 年第五次人口普查数据为基础,利用 ArcGIS 软件为分析工具,以主体功能区内的县为分析单位,对主体功能区的人口现状、约束因素等单项指标进行了分析研究。主体功能区中人口规模重点开发区最大,人口密度优化、重点开发区最高;主体功能区人口素质优化开发区最高,限制开发区最低;人口年龄结构以优化开发区劳动年龄人口比例最高。进一步分析发现,人口迁移方向与主体功能区规划有冲突,人口科技文化素质与主体功能区建设有差距,大量劳动年龄人口聚集在优化开发区与规划初衷相背离。只有不同类型的主体功能区实施不同的人口和产业政策,并注重优势互补;人口政策与其他公共政策多管齐下,相互协调;充分把握主体功能区规划过程中的人口再分布规律,未雨绸缪,才能促进区域人口均衡的实现,促进主体功能区规划的顺利实施。

徐明对主体功能区战略中的财税政策作出了自己的研究。他认为“同质政府对资源环境承载力存在明显的差异,异质行政区进行同质的经济管理是过分依赖于投资、出口,是对经济发展的资源环境成本重视不够的旧经济发展方式的重要成因。推进形成主体功能区,同质政府对异质行政区进行异质管理,是加快转变发展方式的内在要求”^②。主体功能区财税政策的目标是实现主体功能区基本公共服务均等化、引导资源要素合理向目标功能区流动、引导市场主体节约资源和重视环境保护。构建主体功能区宏观财税政策,必须做到营造区域发挥主体功能的财税环境,完善财政转移支付制度 and 对口援助机制,建立生态环境补偿和生态产品购买机制。

生态补偿政策是主体功能区规划配套政策研究的热点问题。王健认为我国完善生态补偿机制重点在于建立生态补偿长效机制;完善中央财政转移支付制度;建立横向财政转移支付制度,将横向补偿纵向化;开征生态税费,建立生态环境补偿基金;健全生态保护法律体系;构建生态保护职责和生态补偿对称的评估体系;同时还要从管理体制创新的角度实现限制和禁止开发区功能。^③刘银喜认为在生态补偿机制中,优化开发区和重点开发区作为生态服务的“使用者”,应当承担“付费者”的责任;其作为生态服务的“受益者”,应当承担“补偿者”的责任。文章进一步提出,由于其生态服务“保护者”的角色应当得到加强,

① 张耀军:《区域人口均衡:主体功能区规划的关键》,《人口研究》,2010年第4期。

② 徐明:《省级主体功能区财税政策探讨》,《现代经济探讨》,2010年第5期。

③ 王健:《我国生态补偿机制的现状及管理体制创新》,《中国行政管理》,2007年第11期。

其从中有所收益的权益应当得到保障。^① 王权典认为,科学的区域生态补偿机制,重在通过转移支付合理“弥补”生态功能区牺牲的利益而促使其生态保护与科学发展。构建区域生态补偿机制的现实难题,主要是同我国现行体制相关的诸多问题的综合表征,其基础依托在于法律制度、政策机制、组织体系三个方面,其中立法创制与政策创新是关键。在实践中表明,当前既要克服生态补偿立法上的缺陷,又要把握主体功能区规划实施的契机,推动以财政转移支付为主导的政府补偿政策机制的完善创新。^② 韩德军认为在面对生态环境建设等公共产品的建设问题时,中央政府、各个地方政府及企业需要花费一定资金,并能够从中获得预期效益。因为各个主体预期获得的收益不同,引起各个主体愿意付出的金额也不同。应该构建一种方法来准确获得各主体愿意付出的金额,并且各个主体所能够获得的总金额大于此工程的总成本,那么就能够使各方的预期效益最大化。因此,设法获得各地方政府的真实意愿而不说谎,是解决问题的关键。根据博弈论中的格罗夫斯—克拉克机制,应该由中央政府及各部委成立专门的小组负责此类项目的协调和相关投票规则的制定,并起到监管作用,以达到确定生态补偿标准的目的。这种生态补偿机制的形成体现出中央政府和地方政府等受益人在生态建设这个公共产品提供问题上的博弈过程,符合实际利益构成机制。^③ 谷学明等以主体功能区划为背景,通过分析作为保护型功能区的苏北某县为实现生态系统服务功能所付出的成本,并依据区位熵理论确定成本分担系数,核算外部应承担的生态补偿标准,得出该县 2010—2020 年应得到的生态补偿金额为 52.8 亿元。^④ 任正晓认为,主体功能区规划把各省市区的粮食主产区作为“限制开发区”的重要组成部分,这一做法对于保持 106.6 万平方千米以上的粮食种植面积、守住 120 万平方千米耕地“红线”,从而根本上维护国家粮食安全非常有意义。有学者提出,中央政府在推进主体功能区建设的同时,“粮食主产区也应纳入生态补偿政策的扶持范围,让国家的生态补偿机制全面覆盖粮食主产区”^⑤。

适当的政绩考核体系是主体功能区战略顺利推进的重要保障。丁于思等

① 刘银喜等:《生态补偿机制中优化开发区和重点开发区的角色分析——基于市场机制与利益主体的视角》,《中国行政管理》,2010 年第 4 期。

② 王权典:《统筹区域协调发展之生态补偿机制建构创新》,《政法论丛》,2010 年第 1 期。

③ 韩德军等:《基于主体功能区规划的生态补偿关键问题探讨——一个博弈论视角》,《林业经济》,2011 年第 7 期。

④ 谷学明等:《主体功能区生态补偿标准研究》,《水利经济》,2011 年第 4 期。

⑤ 任正晓:《生态补偿不能忘了粮食主产区》,《中国经济周刊》,2011 年第 35 期。