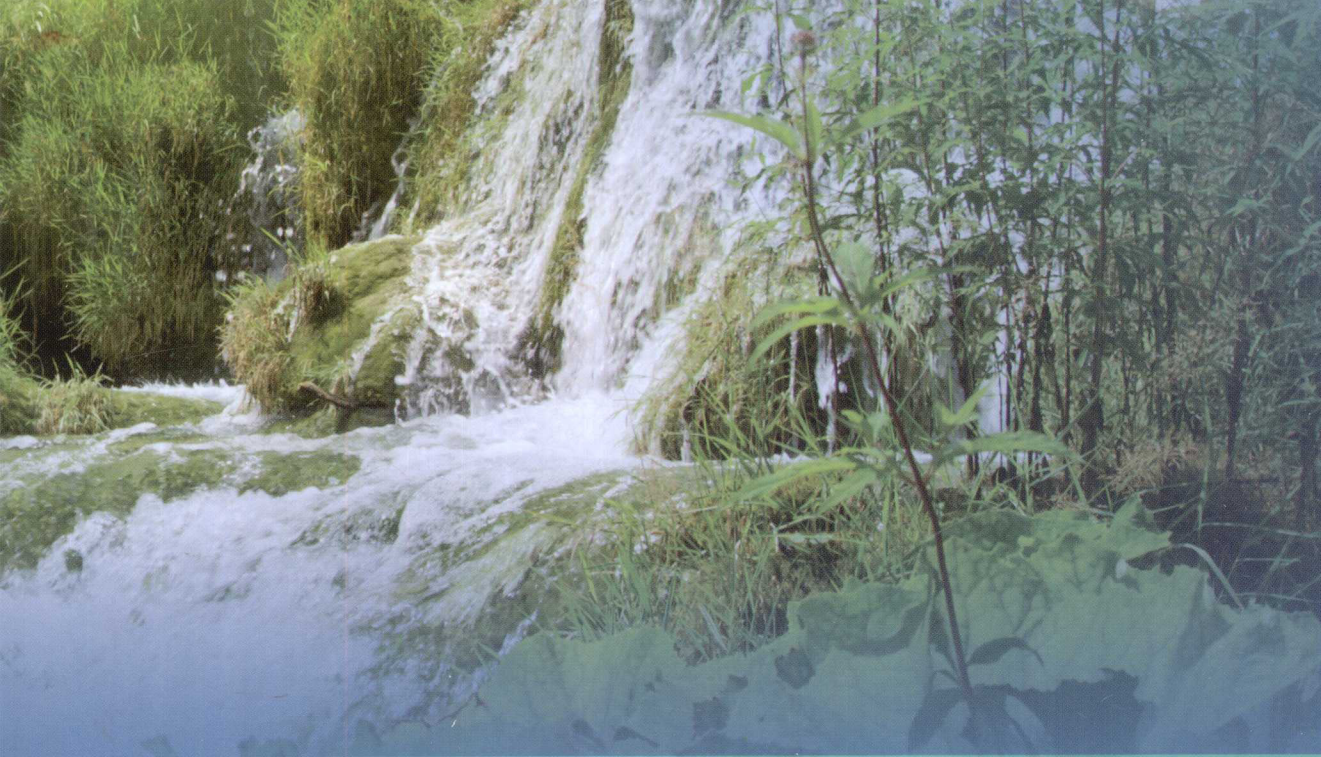




主体功能区划 与区域生态补偿问题研究

丁四保 王 昱 卢艳丽 尹国庆 著



科学出版社

主体功能区划与区域生态补偿问题研究

丁四保 王 昱 卢艳丽 尹国庆 著

国家社会科学基金重大项目(06&ZD038)资助
“完善主体功能区划的生态补偿机制研究”成果

科学出版社

北 京

内 容 简 介

国家的主体功能区划是一次重大的实践,但是要解决的已经不再是传统的区域划分和分工等追求发展效率的问题,而是要同时解决人与自然的矛盾和区域与区域的矛盾。区域生态补偿就是要从“科学发展观”、“可持续发展”等关注的“人地关系”中看到“区域关系”,即人与自然的和谐(人地协调)、区域与区域的和谐(区域协调)。主体功能区划战略目标的实现需要区域生态补偿,而本书就是探讨其基础理论和实践方面的问题。

本书可供从事地理学、区域经济学、空间规划、环境科学、生态经济学的专业研究人员,从事区域政策研究的政府工作人员,高校相关专业的高年级本科生、研究生等参考。

图书在版编目(CIP)数据

主体功能区划与区域生态补偿问题研究 / 丁四保等著. —北京:科学出版社, 2012

ISBN 978-7-03-035162-3

I. ①主… II. ①丁… III. ①区域规划-研究-中国②区域生态环境-补偿性财政政策-研究-中国 IV. ①TU982.2②X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 162855 号

责任编辑:杨 红 / 责任校对:陈玉凤

责任印制:阎 磊 / 封面设计:陈 敬

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

新科印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012 年 8 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2012 年 8 月第一次印刷 印张: 13 1/2

字数: 343 000

定价: 55.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

实现区域协调发展是当前重大的时代命题,其核心是平衡区域利益,一般性的思路是“区域分工”,即形成合理的区域分工格局。主体功能区划也是在区域分工的思路下进行的工作,其创新意义体现在:一是突破了地理学传统上以“差异性”为基准的区划范式,从“区域功能”的角度来划分地表空间;二是深化了我们对区域分工的认识。一直以来我们只是关注区域间产业和经济上的分工,但主体功能区划则引入了生态环境上的分工,即将生态服务(禁止和限制开发区域)视为区域分工的一类形式。因此,国家的主体功能区划战略是落实科学发展观的一个重大创新,虽然当中经历了许多波折,但可喜的是它已经从战略构想步入到了具体实施阶段^①。

但是,在“生态”与“经济”之间存在着一道难以逾越的鸿沟,即“生态不经济,经济不生态”的陷阱。国家的主体功能区划尽管在发展观念上是创新的,但是实践中必然遭到一些区域的抵制。其中的基本矛盾是,对于那些被限制工业化和城市化的区域来说,如果没有其他的发展机会,仅仅要求自己为其他区域的生态利益做出牺牲,是任何一个地方政府都难以接受的。由中央政府承担责任,以“财政转移支付”为基本方式对这些区域实施“生态补偿”是一个政策出路。但是如果认为限制开发区域对国家生态安全的贡献是全局性的,不仅仅只对国家有利,那么经济发达地区就应该承担相应的责任,只有这样才能符合“谁获益、谁补偿”的原则。于是,在实际生活中出现了许多限制开发区域向经济发达地区“索要”补偿的事例。但是事情的结果往往对双方都不利,其中的一个难以解决的技术性困难是如何判断补偿标准。于是各种“生态评估”的理论和方法“粉墨登场”,接下来就会跌入另一个陷阱——因为“生态评估”实在不能被承认是一个科学的命题。现实生活中是不是存在一个我们没有意识到的力量在客观公正地协调区域之间的利益?这是本书要着重探讨的理论问题。

在对主体功能区划和区域生态补偿的研究中,我们最大的一项理论收获就是系统地提出了“区域外部性”问题。主体功能区划战略目标的实现,关键在于如何解决不同类型功能区之间的利益失衡;而区域生态补偿的顺利实施,如何明确责任关系、补偿标准和补偿方式等,就成为核心所在。我们用区域外部性的思路去思考这些问题的原因和本质,并提出解决问题的办法。在对实际问题的分析中,“区域外部性”的理论框架也逐渐清晰。当然,现有的认识仍然是非常肤浅的,不足以回答所遇到的全部问题,实践中的问题的复杂性总是超乎我们的预料,也激励着我们不断地探索与尝试。

本书是课题组承担国家社会科学基金重大项目“完善主体功能区划的生态补偿机制研究(06&ZD038)”所形成的第四本著作,也是项目的最终成果。第一本著作我们主要探讨了“主体功能区划为什么要实行生态补偿”的问题;第二本著作就区域生态补偿的基础理论问题进行了深入阐述;第三本著作重点是提出并分析具体的补偿方式问题,其政策含义更为清晰。前三本著作各有侧重,基本涵盖了我们在项目研究中所遇到的重要问题。而本书则是近年来我们

^① 国务院于2010年12月21日下发《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》(国发[2010]46号),标志着国家的主体功能区划战略从较为漫长的战略构想阶段步入到具体实施阶段。

对主体功能区划和区域生态补偿研究的系统总结和升华,是对核心理论观点的深入凝练和实践问题的更深层次的思考。

全书各章的具体分工如下:第一章由丁四保编写;第二章由卢艳丽编写;第三章由王昱、卢艳丽编写;第四章由王昱编写;第五章由丁四保编写;第六章由丁四保、尹国庆编写;第七章由丁四保编写。全书由丁四保统稿,慕晓飞、刘瑞超等协助做了大量的技术性工作。

本书虽然是我们承担国家社会科学基金重大项目的总结,但也是一个开始,中国区域发展的广阔“土壤”有太多的科学问题需要我们通过“区域外部性”的视角去思考。

著 者

2012年5月

目 录

前言

第一章 国家的主体功能区划	1
第一节 国家出台“主体功能区划”	1
第二节 主体功能区划的“限制开发”色彩	13
第三节 “区域生态补偿”:必要性及其制度创新意义	21
参考文献	28
第二章 限制开发区域:中国的生态环境脆弱地区	29
第一节 国家主体功能区划中的“限制开发区域”	29
第二节 限制开发区域的生态环境脆弱性问题	42
第三节 限制开发区域的生态功能退化问题	45
第四节 限制开发区域的“地表”与“地下”的矛盾	50
参考文献	55
第三章 生态补偿	56
第一节 生态补偿的涵义	56
第二节 生态补偿克服“外部性”的机理及政策出路	61
第三节 生态补偿中的生态服务评估	66
第四节 中国生态补偿的实践	69
参考文献	76
第四章 区域生态补偿	78
第一节 中国的区域生态补偿:中央政府承担补偿主体的责任	78
第二节 中国的区域生态补偿:流域的区域关系问题	83
第三节 实施区域生态补偿所面临的体制机制问题	90
第四节 实施区域生态补偿遭遇到的科学问题	95
参考文献	99
第五章 探讨区域生态补偿的基本理论问题	101
第一节 中国有特别强盛的行政-经济区域体系	101
第二节 区域生态补偿的区域外部性原理	118
第三节 从区域外部性到区域生态补偿	133
参考文献	140
第六章 建立健全我国区域生态补偿的体制机制	143
第一节 改进政府的体制机制推进区域生态补偿	143
第二节 完善区域生态补偿的财政制度	148
第三节 加大中央政府的直接投资实现区域生态补偿	152

第四节	建立土地利用的区域分工体制实现区域生态补偿	156
第五节	建设生态交易制度促进区域生态补偿	162
第六节	农村人口城市化是根本意义上的区域生态补偿	169
参考文献		175
第七章	完善主体功能区划生态补偿机制的政策建议	177
第一节	关于落实主体功能区划生态补偿政策的建议	177
第二节	吉林省主体功能区划的区域政策研究	188
第三节	关于吉林省十二五期间建立生态环境与资源补偿机制的措施建议	205

第一章 国家的主体功能区划

第一节 国家出台“主体功能区划”

一、出台过程

(一) “十一五”规划期间提出工作部署

2005年10月党的十六届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，提出国家要逐步形成各具特色的区域发展格局，并进一步提出，各地区要根据资源环境承载能力和发展潜力，按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的不同要求，明确不同区域的功能定位，并制定相应的政策和评价指标，逐步形成各具特色的区域发展格局。

2006年3月由全国人民代表大会审议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》^①（以下简称《纲要》）中明确提出，按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价，规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构。《纲要》还同时明确了四类主体功能区的功能定位，对国家级的限制和禁止开发区域的大致地域格局进行了规定，对相关的配套政策进行了必要的说明。

2006年10月国务院办公厅下发了《关于开展全国主体功能区划规划编制工作的通知》（以下简称《通知》），对“区划”编制的目的、意义和工作步骤进行了说明。《通知》规定2007年年底前编制完成《全国主体功能区划规划（草案）》，并报国务院审议。

省级主体功能区规划2007年全面开展基础研究工作，2008年11月，根据衔接意见形成规划送审稿，与专家论证报告一起报省（区、市）人民政府审议。

2007年，党的十七大提出了建立主体功能区布局的战略构想，并首次把这个概念写入了党代会的政治报告。

(二) 通过的《全国主体功能区规划》有所变化

2010年6月在国务院常务会议上原则通过了《全国主体功能区规划》。

从2007年年底提交“区域规划（草案）”到2010年“原则通过”将近3年的时间内出现一些重要的变化。

一是强调树立“新的开发理念”，把“以人为本、提高全体人民生活质量、增强可持续发展能力”作为基本原则^②。

二是提出了三个“战略格局”，即城市化、农业发展和生态安全。与先前提出的“优化、重点、限制和禁止”四个开发类型的划分方案相比较，有了进一步明确的地方，同时也出现了含混的地方。进一步明确的是，优化和重点开发区域都是指“城市化地区”，即国家“优化开发的城

^① 2006年3月14日第十届全国人民代表大会第四次会议审批。

^② 中国新闻网，www.chinanews.com.cn/gn/news/2010/06-12。

市化地区”和国家“重点开发的城市化地区”，对应的是“城市化战略格局”；国家“限制开发的生态地区”和国家“禁止开发的生态地区”与原来的涵义相同，对应的是“生态安全战略格局”；含混的是“农业主产区”与“农业发展战略格局”相对应，但却不清楚属于哪种开发类型^①。

三是 2008 年年底发生的国际金融危机给中国经济带来的巨大冲击，使国家的一些原有的工作部署遭遇变动，在国家一系列激励措施之后经济形势好转，才有条件实施这种旨在转变发展方式的长期战略。

四是从 2009 年下半年起到 2010 年，国家连续以国务院“批准”、国务院“批复规划纲要”、国务院发布“意见”等形式，先后给予江苏省“沿海地区”、跨陕西与甘肃省的“关中—天水”、吉林省的“图们江区域及长吉图”、江西省的“鄱阳湖”、山东省的“黄河三角洲”、广西壮族自治区的“桂林试验区”、宁夏回族自治区的“沿黄经济区”、福建省（海峡西岸）、安徽省的“皖江城市带”、青海省的“柴达木”和重庆市的“两江新区”以“国家级区域战略”的地位。辽宁省的“沈阳经济区”也在 2010 年 4 月被国家发展和改革委员会批准为“国家新型工业化综合配套改革试验区”。这些国家级的区域规划显然是国家应对国际金融危机、促进国内地区开发的战略部署，但是对国家层面上“主体功能区”的战略布局及各地实施“主体功能区划”的决心，特别是那些还没有获得国家级规划的省份，是一个不小的冲击。

二、出台的历史背景及其意义

其实，无论国家关于主体功能区划的战略部署在具体的实施过程中出现如何变故，无论在政府执行的工作部署中对主体功能区划的理解有哪些变化，以“功能分区”的思想和手段控制发展和调控区域关系都是一个重要的科学问题，如何在其中协调区域关系要求有深入的理论研究。所以要阐述国家主体功能区划出台的历史背景及其意义。

（一）历史背景

1. 中国的计划经济是制度背景

中国现在的社会主义市场经济是从社会主义计划经济体制转换过来的。从历史经验的回顾来看，社会主义计划经济体制对于中国来说不仅在政治经济学理论上是一个必然阶段，而且事实证明，如果不经历一个时期的计划经济，中国取得如今这样的工业化成就是不可能的。

中国最初不仅从苏联那里学习计划经济，而且还非常向往苏联一贯坚持实行的“经济区划”。其基本的认识逻辑是，计划经济可以克服市场经济制度下生产资料的私人占有与生产的社会化之间的矛盾，分工是有效率的；在计划经济制度下由国家（政府）控制的区域分工可以迅速提高生产力；中国的区域之间存在很大的差异性，利用各个地区的差异性形成不同的区域分工可以最充分地发挥地区各自的优势；国家的生产资料公有制和资源的有计划配置可以保障区域分工的实现。

但是与当年的苏联不同的是，中国各省（区、市）体制相当强大，所以就一直没有实行按照“经济区域”规划和组织地区经济的“经济区划”。只是在农业领域里编制和推行了中国的“农业区划”。没有形成中国的“经济区划”是中国地理学（经济地理学）的一个遗憾，搞“经济区划”也是中国地理学（经济地理学）一个始终放弃不了的情结。

^① 中国新闻网，www.chinanews.com.cn/gn/news/2010-06-12。

“主体功能区划”从本质上讲还是区域分工,但与“经济区划”不同的是,“功能区”可以重复存在,可以空间不全部覆盖,可以不连续分布。

今天,中国已经从政府高度集权的计划经济体制转化为多种经济成分共存、既有市场配置又有计划配置的社会主义市场经济体制,但“政府多些”始终是一个特色。中国的政府不仅通过间接手段调控国民经济,还通过许多直接手段调控国民经济。协调区域发展就是一个直接调控的领域。制定并实施国家地区发展战略,向一些地区直接投资建设基础设施、运用财政税收和金融手段支持一些地区,运用“国家战略”支持一些地区的发展规划都是十分有效的手段。

尽管中国政府在一些竞争领域“干预产业”的发展还有争论,但中国政府在地区发展差异方面实施有力的调控则是完全符合西方经济学中关于政府职能的定义的。“主体功能区划”在中国不仅是政府职能所必须,而且还可能使中国政府在协调区域关系方面做得更好。

2. 中国经济发展及其遭遇的资源环境问题是历史背景

中国经济发展是出于两个利益目标:一是使国家强大以使中华民族遭受外国欺辱的历史一去不复返;二是要使中国人民逐步富裕起来。

工业化是被人类文明史证实的唯一道路。但是工业文明带给中国的不仅是发展的成就,也带来了许多很深刻的资源环境问题:

一是只要中国还处在工业化时期,工业文明就势必与资源环境和生态系统发生难以调和的矛盾。因为工业化势必要开发各种矿物资源和把更多的土地用于建设,也因为生态系统从本质上说是一个极其保守的系统,任何人类的开发活动都势必造成对它的伤害。

二是当西方工业化国家已经进入后工业化时期的时候,人力资本的成本高昂,维护生态环境的成本高昂,工业化对于他们来说已经失去了往日的意义,把工业中耗费人力资源和自然资源、破坏生态环境的制造部门转移出去是大势所趋。中国在改革开放之后就不断地接受西方工业化国家的工业转移,利用所谓“国际大循环”走上了快速发展的道路。

三是中国最初接受的是转移过来的、外向型的制造业,获得了巨大的发展的好处。例如,增加了就业使城市和农村都获得了发展,获得了开放的经验而使经济体制改革得以成功等。另外一个深刻的变化是,为这些部门提供能源原材料和机械设备的重工业也随之发展,而随着重工业发展而形成的面相国内市场的各种制造业也在发展,中国制造的工业品,如电力、钢铁、水泥、汽车、各种消费品等,在世界经济中的地位越来越重要,成为“世界工厂”。

四是中国作为“世界工厂”在促进发展的同时也产生两个方面的生态环境问题,即对生态环境的危害和对自然资源的消耗。一方面在国内要引起高度重视;另一方面国际压力也十分重大。国际社会不仅有“谁来养活中国”的疑惑,而且对中国碳排放的非议,还滋生了对中国在全世界购买矿物资源的担忧。

总之,中国要发展就不可能放弃工业化的道路或找到其他可以替代的道路,中国国内的资源环境与生态问题将日益严重,中国在国际社会遇到的挑战和矛盾将日益尖锐,转变发展方式是大势所趋。转变观念和技术进步是一个方面,建立健全体制机制以加强保护、实现人与自然、区域与区域协调发展是另一个方面。

国家实行“主体功能区划”就是从体制机制方面克服工业化与生态环境矛盾,实现区域协调发展的有力措施。

(二) 意义

1. 对于转变发展观念与发展方式的意义

主体功能区划不同于其他所有形式的发展规划的是“限制开发”,从另一个角度讲是“科学发展”。

回顾中国政府区域性的发展战略,从设立“经济特区”到上海浦东开发开放,到促进沿海沿边的开发开放,到西部大开发、东北振兴和中部崛起,无一例外都是讲究开发的。“开发”成了中国经济生活中最普及的词汇,成了中国各地政府最尊崇的工作。

在“保护中开发”或者是在“开发中保护”虽然已经在众多场合下成为一种文字游戏,并不被人们当做必须认真努力的事情,但也从另一个侧面说明,这是一个非常棘手的事情。

实现人与自然和谐发展确实是一种发展观念的转变。

通过科学确定区域的功能,根据区域在工业化城市化和生态保护中的地位,区别发展并实现整体效益,是中国首次从区域协调的角度对发展方式的一个重大调整。

2. 主体功能区划将成为“上位规划”的意义

中国在计划经济体制下形成了政府规划的制度。规划的体系在改革开放之前比较单一,国家的和各级地方政府的“国民经济五年计划”,由上一级政府和中央政府的“计划”协调区域之间的关系,但是基本内容还是协调国民经济各个部门之间的关系。

改革开放以后中国政府的规划工作体系出现了若干个重要的变化。

一是从“国民经济计划”改称“国民经济与社会发展计划”(1990~1995年的“八五”起),反映了对社会发展问题的重视。

二是由“计划”改称“规划”(2000~2005年的“十一五”起),反映了政府对计划手段的认识和政府对于干预方式的认知的变化。

三是在各级政府的计划(规划)中,地区关系、发展的空间部署的内容逐步增加,关于核心、条带或轴带、增长极和突破点等有关空间格局的战略逐步增加,反映了政府对空间效率、区域协调的认识逐步明晰。

四是“城市规划”的地位和作用逐步上升,反映了中国城市化的进程已经进入了大规模发展的阶段;同时,“乡镇规划”也逐步普遍,适应了农村城市化形势的发展;更重要的是,“城市体系规划”或“城乡体系规划”的概念和实际工作发展迅速,反映了“区域发展”的理念在普遍发展。

五是“土地利用规划”进入了政府的规划工作体系中,成为制度的一部分并具有法定的地位。但是其主要作用是政府把土地作为资源要素,在中国特有的“国有土地”体制下,政府干预资源配置的市场作用的一个手段。用土地干预资源配置有中国土地资源高度稀缺的合理性,但争议很大。实际上由于土地使用权的出让是由城市政府(市级政府)行使的,各级地方政府为了获得新增的土地供给,经常性地调整土地利用规划使得这项工作的严肃性大打折扣。

六是各级政府不断制定和出台各类地区开发的专项规划,属于区域规划,既有地区内部的也有跨地区的,既有综合性的(目标导向)也有专题性的(问题导向)。区域问题越来越成为国民经济和社会发展的关键领域,受到国家和各级地方政府高度重视。例如,国家的西部大开发、振兴东北等老工业基地和中部崛起等战略都有相应的规划作为支撑。2009年以来的一个时期里频频批复的各地发展战略(规划)也表明区域规划的地位在显著上升。

当前,政府从产业部门角度调控国民经济和社会发展所能解决的仅仅是结构和效率问题,与政府作为公共服务、公共物品的提供者,经济财富的再分配者和保障社会公平的行为主体还有一定的差距。同时政府还是克服和解决市场失灵情况下生态环境问题的责任主体。从中国经济发展对生态环境产生的越来越深刻的影响的形势来看,克服其间的矛盾是政府的必然职责。国家的主体功能区划从政府的理论职能上看非常必要,且意义重大。

由于中国的土地利用规划还不是一个调控空间关系、区域关系的政府手段,中国的城市体系规划在解决区域综合发展和产业发展问题上还存在技术缺陷,各级各类区域性规划还不能把协调区域之间的关系作为目标,所以“主体功能区划”就应该成为促进区域公平、促进人与自然和谐发展、促进区域协调发展的政府手段。从这个意义上说,主体功能区划是一个指导其他规划的“上位规划”。明确它的功能地位和法定地位,将有助于建设中国政府规划的体制和制度。

3. 对于地理学的科学意义

对于地理学来说人地关系是最经典的研究内容。地理学从来都是从人与自然的关系的视角去认识问题和分析问题的,所以说强调在发展中维系人与自然的和谐关系不是什么新观念。但地理学只是从地理环境的“综合性”分析人与自然的关系,从“差异性”阐述地理环境在区域上的差异。地理学关于发展的方式(体现为价值目标、实现路径、制度设计等)是不熟悉的,地理学也不太懂得发展观念、发展制度及其相关的经济关系问题。总之,地理学研究“外在关系”多,而研究“内在关系”少。

主体功能区划将促使地理学在完成自己最擅长的“区域划分”工作之后,进一步深入到“如何实现”的一系列问题当中去。

三、区划的编制

(一) 国家“主体功能区划”的基本概念

中国政府网在2010年6月12日转发国务院常务会议的决定时提到:编制全国主体功能区规划的基本原则是“树立新的开发理念,以人为本、提高全体人民生活质量、增强可持续发展能力”,要“坚持优化结构、保护自然、集约开发、协调发展、陆海统筹,科学开发国土空间”。

一个在此前并不明确的关于全国空间格局的内涵是,构建城市化战略格局、农业发展战略格局和生态安全战略格局。与这三个战略格局相应,有人认为“主体功能区”在“开发”意义上的内涵是,以提供工业品和服务产品为主体功能的城市化地区,以提供农产品为主体功能的农业地区,以提供生态产品为主体功能的生态地区^①。但是区划工作仍然按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四个功能展开。

按国务院常务会议原则通过的文件,四个类型功能区各自的范围、发展目标、发展方向和开发原则分别为以下四部分。

(1) 国家优化开发的城市化地区要率先加快转变经济发展方式,着力提升经济增长质量和效益,提高自主创新能力,提升参与全球分工与竞争的层次,发挥带动全国经济社会发展的龙头作用。

^① 腾讯财经网, <http://news.qq.com>, 2010.6.12。

(2) 国家重点开发的城市化地区要增强产业和要素集聚能力,加快推进城镇化和新型工业化,逐步建成区域协调发展的重要支撑点和全国经济增长的重要增长极。

(3) 青藏高原生态屏障、黄土高原—云贵高原生态屏障、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带和大江大河重要水系等生态系统,以及关系全国或较大范围区域生态安全的国家限制开发的生态地区,要保护和修复生态环境,提高生态产品供给能力,建设全国重要的生态功能区和人与自然和谐相处的示范区。

(4) 国家级自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园和世界文化自然遗产等 1300 多处国家禁止开发的生态地区,要依法实施强制性保护,严禁各类开发活动,引导人口逐步有序转移,实现污染物零排放。

但是文件中提到“东北平原、黄淮海平原、长江流域等农业主产区”,指出“要严格保护耕地,稳定粮食生产,保障农产品供给,努力建成社会主义新农村建设示范区”,并没有明确其功能类型,将会给各地的功能区划带来混乱。

(二) 全国的区划与各地的区划

1. “国定”的“禁止开发区域”和“限制开发区域”

全国人民代表大会于 2006 年 3 月通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中,明确提出了禁止开发区域和限制开发区域的分布和范围,可以视为国家认定的区域^①。

(1) 禁止开发区域(共 1164 处)。国家级自然保护区共 243 个,世界文化自然遗产共 31 处,国家重点风景名胜区共 187 个,国家森林公园共 565 个,国家地质公园共 138 个。

(2) 限制开发区域(共 22 处)。大小兴安岭森林生态功能区、长白山森林生态功能区、川滇森林生态及生物多样性功能区、秦巴生物多样性功能区、藏东南高原边缘森林生态功能区、新疆阿尔泰山地森林生态功能区、青海三江源草原草甸湿地生态功能区、新疆塔里木河荒漠生态功能区、新疆阿尔金草原荒漠生态功能区、藏西北羌塘高原荒漠生态功能区、东北三江平原湿地生态功能区、苏北沿海湿地生态功能区、四川若尔盖高原湿地生态功能区、甘南黄河重要水源补给生态功能区、川滇干热河谷生态功能区、内蒙古呼伦贝尔草原沙漠化防治、内蒙古科尔沁沙漠化防治区、内蒙古浑善达克沙漠化防治区、毛乌素沙漠化防治区、黄土高原丘陵沟壑水土流失防治区、大别山土壤侵蚀防治区和桂黔滇等喀斯特石漠化防治区。

2. 有限的“优化开发区域”

在国家组织研究、制定主体功能区划的过程中,提出以“开发强度”作为判断各个功能类型的功能现状和未来发展目标的依据。与最初提出按照各地“资源环境的承载能力”和“发展潜力”确定区域功能的思想一致,并且对“承载力”的涵义有了进一步的阐述,使得认识更加明确。

“开发强度”基本上是一个空间比例问题。经济开发空间、基本农田与生态安全空间作为三大功能空间,在“剩余经济开发空间”里的经济密度是最关键的因子。具体论证的是四个指标,即人均 GDP、城市化率、单位建成区产出和人口密度。如果取一个参照值(如日本的高密度地区)作为标准,综合考虑国土开发强度、水资源开发强度和能源开发强度,以及在开放条件

^① 中国政府网, www. gov. cn, 2006 年 3 月 16 日。

下可流动的资源供给潜力等因素,可以大概得到各类功能区的开发潜力(开发增长率)。

由于在 2005 年许多省份及其内部的地区的经济密度达不到国内经济发达地区的水平,所以能够成为“优化开发区域”的地区并不多,也就只有京津冀、长江三角洲、珠江三角洲、胶济沿线和福建沿海地区等进入到此行列。

国家发改委宏观经济研究院曾经提出过一个优化开发区域的方案,根据这个方案对上述地区做“开发强度”的测定,与实际上各地区的情况基本相符^①。

尽管地区的“资源环境承载力”是一个争论不休的话题,其中的理论问题十分混淆,但是如果从“经济发展水平”这个角度去衡量,经济发达地区从理论上讲总是有着比较高的承载力。对环境库兹涅茨曲线的理论研究认为,产业结构的高级化、居民消费需求的高级化(对良好环境和环境友好型产品)、政府政策作用、技术进步等因素使经济发达地区的环境生态问题(主要是污染环境问题)随着区域经济发展而呈现下降趋势(于峰,2006;陈雯,2005;拜奇瑞和杨开忠,2008)。

“优化开发区域”的判断标准与“经济发展水平”挂钩还有一个好处,就是各个地区可以经过发展的努力使各自的区域“形成”优化开发区域,而不是在各地政府领导人的意志下一定要在当前“划出”本地的优化开发区域。

3. “省定”的“重点开发区域”和柔性的“限制开发区域”

对于各省(区、市)来说,重点开发区域和限制开发区域是政府关注的焦点。实际上无论是国家明确的限制开发区域还是各省(区、市)自己认为的,都并不意味着其内部不可以存在分异。“区域分异”是区划工作和地理学认识区域的基本原则,地区工业化和城市化要求在局部实现重点开发是经济地域形成发展的规律。所以,限制开发区域是一个柔性的概念,允许在其内部的局部规划重点开发区域。例如,内蒙古的全部土地都属于生态环境脆弱或者是具有重要生态功能的区域,但是其地下广泛分布着矿物资源,工业化开发势不可挡,所以势必在“限制开发”的范围内规划局部的重点开发区域。但是必须在工业化和城市化的方式上进行认真创新。

另外,各省(区、市)在发展“县域经济”的理念下所有的农业县都要求在工业化的道路上有所突破,即使整个县域被划作限制开发区域,在县城或重点镇规划出局部的重点开发区也是不可避免的。

四、区域政策的研究

(一) 区域政策的意义

1. 政策的一般意义

政策的本质是“区别对待”,有鼓励,有限制,有禁止,有时间限制和区域上的针对性。例如,“产业政策”体现在产业政策目录里,有些产业(项目)被禁止,有些产业(项目)被鼓励;而土地政策则可能对于有些建设项目的土地供给比较宽松,对另一些建设项目不予提供土地。国家近年来针对不同的改革任务给予几个省(区、市)综合的改革配套政策。

政策相对于“对策”而言具有更广泛的一般意义,而不是就事论事的解决问题。

但是政策相对于“制度”而言具有灵活性和阶段性,是制度形成的初期阶段。中国在改革

^① 见清华大学国情研究中心、中科院生态环境研究中心,主体功能区发展目标与开发强度研究报告,2007. 10。

开放的进程中先是在个别的“经济特区”试行开放市场、经济体制改革的一些政策,逐步形成经验之后在全国普遍实行,为中国的社会主义市场经济制度奠定了基础。中国的西部大开发、东北等老工业基地振兴、扶贫开发、解决资源型城市的经济转型等,都实行了一些有针对性的区域政策,但是并没有进入制度建设的阶段。

我国在天津滨海、上海浦东实施的综合改革配套,在重庆、成都实施的旨在推进城乡统筹关系的综合改革配套,在武汉、长沙实施的旨在推进循环经济的综合改革配套,就有国家政策的支持并希望能够为国家的制度建设作出贡献。从这个意义上讲,政策具有“体制机制建设”的性质。

但也不是所有的政策都具有体制机制建设的意义,如生态退耕和国家对国有林区的天然林保护工程,就是用于解决一个时期内的地区性问题、阶段性任务、阶段性目标及阶段性政策。

2. 政策是政府的一个手段

政府的政策是向市场发布一个信息,鼓励干什么或禁止干什么,但是仅仅作为一个信息是远远不够的,要起到引导作用必须赋予政策一定的“含金量”,使遵循引导方向的市场力量获得好处,使违背引导方向的市场力量受到损失。

所谓“含金量”就是政府的各种宏观调控手段的应用,区域政策是与政府的各种调控手段结合在一起的。对于区域来说,政府的财政、直接投资、土地、建设项目的审核、政府信用支持下的信贷引导等都可以引导或干预市场的资源配置。也正是因为政策的含金量,各地才很认真地对待区域功能的划分。可以说,如果没有一个政策体系,功能区划如何划分就没有意义,功能区划要实现的目标就只是一句空话。

3. 主体功能区划对促进中国区域政策建设具有重要意义

“区域政策”即“区域经济政策”。其目标一是促进区域之间的公平,二是促进资源在区域之间的有效配置(魏后凯,2006)。主体功能区划提出的“统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局”和“努力实现空间开发格局清晰、空间结构优化、空间利用效率提高、基本公共服务差距缩小、可持续发展能力增强”的目标,要求研究并形成国家层次上的区域政策体系。

这个政策体系是前所未有的,面临的新问题有六个方面:

(1) 实现区域之间的公平发展意味着给予不同区域平等的发展权利和发展机会,但是主体功能区划提出了“限制开发区域”;

(2) 区域之间在经济发展方面出现差距是必然的,而且从中国经济发展的实践来看,区域差异是资源配置的客观规律,是有效率的,提出优化开发和重点开发区域符合区域政策的效率目标,但势必带来区域之间更大的差距;

(3) 在区域协调发展方面,特别是社会发展方面,市场是失灵的,政府的作用总是有限的,在市场经济条件下如何发挥政府的作用,使用哪些政策手段引导资源向经济相对落后地区配置是一个严肃的问题;

(4) 资源配置效率、经济效率与环境改善、生态安全总是有矛盾的,在环境生态问题上市场也是失灵的,政府的政策能否既保障市场的效率又促进人与自然和谐发展,也是一个严肃的问题;

(5) 中国从来没有关于人口分布、人口迁移的政策,而实现区域协调发展的一个根本途径是促进人口移动;

(6) 国家层次上的区域政策有中央政府强大的财政、投资等手段作为保证,地方政府的“财权”远远小于其“事权”,许多政策的落实要靠地方政府自身的手段和能力,如何实现还是一个严重的问题。

(二) 主体功能区划的区域政策研究

1. 主体功能区划的区域政策是针对“功能区”的政策

与以往国家针对全国四大板块,即东部、中部、西部和东北的战略部署所出台的区域政策不同,“功能区”政策的特点在于,一是价值目标的特点,主体功能区划的区域政策是既要促进人与自然关系的和谐发展,又要促进区域协调发展;二是区域目标的特点,要解决的是全国的普遍性问题,适用于全国各个省(区、市)。所以说“功能区”政策是一个真正意义上的国家层次上的区域政策。

2. 主体功能区划的区域政策体系

根据政策手段的性质可以分为,一是运用政府经济调控手段引导资源配置的财政、投资、土地和产业政策;二是属于政府行政管理手段的人口、环境和政府绩效考核政策;三是应对全球气候变化作为“地方响应”的政策。具体论述有以下八个方面。

1) 财政政策

核心问题是中央政府或上级政府的财政转移支付,方式上包括财力性转移支付和专项转移支付。政策研究主要的问题围绕支付的区域目标和价值目标而展开。支付的区域目标显然是经济相对落后、生态脆弱或生态功能重要的地区,限制开发区域和禁止开发区域是问题的焦点。

在价值目标问题上,讨论问题的焦点是“补偿”。有观点认为应该补偿“成本”或是补偿“损失”,即这些地区为了维护生态环境而支付的“建设和治理成本”,以及为了维护生态环境而放弃工业化所遭受的“发展机会的损失”。但是如果补偿标准与地区环境承载力,即与一个比较理想的区域生态环境状态相联系,则陷入了环境承载力评价的理论困难和技术困难中,因此这其实是根本无法解决的科学问题。如果补偿标准与发展机会的损失相联系,则在理论和技术上遇到的困难更大,因为“机会成本”要考虑的因素及其时间变化太复杂。

一个简单而且易行的价值目标是,只是对地方政府提供公共服务的能力进行补偿。包括,按照大概均衡的政府公共财政能力实行财力性转移支付,按照大概均衡的政府公共物品能力(如教育卫生居民就业等社会保障、环境治理、基础设施等)实行专项转移支付。

2) 投资政策

投资政策是对政府直接投资的分配。首先应该认识到,政府的直接投资的来源是政府的公共财政积累,所以直接投资作为公共财政的支出必须符合政府的职能,即弥补市场的缺陷,如区域之间财富的再分配、基础设施、生态环境等公共服务和公共物品。居民生活水平、地区 GDP 等方面的差距不属于政府投资要解决的问题。其次要认识到,在社会主义市场经济条件下,资源配置的主体是市场,政府的资源有限,政府干预资源市场配置的力量是十分有限的,所以尽管中国政府实施了许多促进落后地区经济发展的战略,但区域差异还是在不断加大。最后要认识到,尽管市场的力量使地区发展差距在扩大,但克服差距扩大的力量只有政府。

与主体功能区划相关的政府投资政策有,中央政府对具有全局意义的生态建设和环境治

理的投资倾斜,对西部、东北和中部地带基础设施的投资倾斜,对贫困地区和少数民族地区发展社会事业和基础设施建设的投资倾斜,对农业技术进步和农田水利建设的投资,对重要的生态功能地区和生态脆弱地区的生态保护项目的直接投资;省级政府对省内经济不发达地区的上述领域里的直接投资,或者是引导中央政府建设项目向这些地区倾斜布局;各级政府对环境治理、生态保护、新能源新材料研发和促进低碳经济的直接投资(作为政府财政支出的一部分);各级政府在上述领域里的间接投资,如对具有循环经济、绿色经济意义的产业项目和技改项目的信贷支持,具体的方式涉及以政府信用或政府财政担保的贴息、政府或企业债券等。这方面的政府投资政策总是与政府的产业政策联系在一起,如果属于产业目录中所鼓励发展的产业,如新能源、新材料、环保设备,与发展低碳经济、循环经济有关的技术改造项目,与绿色经济有关的农牧林业项目,政府在信贷或技术研发和改造上给予支持。但总体上看,主体功能区划的投资政策与国家一般的地区政策和产业政策基本吻合。

3) 产业政策

主体功能区划产业政策的第一个方面是从总体上淘汰落后产能、严格限制重复建设、大力推进节能降耗减排的限制性产业政策。第二个方面是从调整产业结构出发鼓励新能源、新材料、新能源汽车、新一代电子信息产业等新兴产业的发展,从发展低碳经济出发鼓励发展旅游业、物流业等。第三个方面是与各个功能区所要实现的功能联系在一起,如对于限制开发区域特别鼓励发展现代农牧业、绿色农林业等,对于重点开发区域特别鼓励发展战略性新兴产业,对于优化开发区域严格限制高能耗高水耗产业并鼓励发展现代服务业和高端制造业等。

4) 土地政策

土地政策对落实主体功能区划至关重要,各地之所以乐意划分和接受重点开发区域,而对优化开发区域不尽欢迎就是因为主体功能区要求优化开发区域集约利用土地,而重点开发区域可以比较宽松。

土地政策的重要性在于国家把土地作为干预资源配置的手段,要解决的基本问题是基本农田与建设用地、国家粮食安全和生态安全与地区工业化城市化之间的关系。遇到的基本矛盾是对低效率的农业用地实行“最严格地保护”政策和高效率的建设用地实行严格的控制所带来的土地效率损失之间的矛盾。由于中国的粮食安全和生态安全是具有国际影响的国家战略,所以在工业化和城市化发达地区节约土地是绝对必要的。对于优化开发区域,主要在存量土地方面挖掘潜力、提高利用效率、严格控制新增土地供给,完全符合主体功能区划对优化开发区域的功能要求。对于重点开发区域适当地放宽土地供给也完全符合功能区划的要求。但是在土地市场上,由于限制增量土地而造成的资源稀缺必然导致土地价格的上升,发达地区一方面会获得高额的土地收益,另一方面也很难控制越来越多的农业用地被转化为建设用地。这就必然导致这些地区从土地中获得明显的好处。而对于限制开发区域来说,要么必须大力发展农业,要么大力保护生态用地,土地收益低下而建设和保护的成本高昂,区域利益的差距由此得以扩大。这是主体功能区划在协调区域关系方面将遭遇的一个重大的矛盾。

其他方面的矛盾不大。因为对于限制开发区域来说,即使在局部给予工业化城市化所需用的土地份额增量,也不一定会有市场需求(实现投资)。经济相对落后地区之所以相对落后并不是因为土地供给不充分,而是在发展条件上存在许许多多竞争劣势。用不着给予这些地区更多的土地份额是因为,即使给了也不会有什么人来投资。

5) 环境政策

环境政策针对的两个基本领域,一是污染环境(环境破坏)问题;二是生态问题。作为