

基于主体功能区的区域协调发展新思路

王 倩

(四川省社会科学院 区域经济研究所, 成都 610041)

摘要:推进形成主体功能区,作为我国促进区域协调发展的重大举措,重点从解决空间失衡问题出发,促进区域协调发展。它针对特定的区域差距、空间失衡与区际冲突问题,承担相应的协调任务,其协调途径包括空间整合、开发强度约束、空间管治以及基本公共服务与生活条件的均等化。

关键词:主体功能区;区域协调发展;空间均衡;空间管治

中图分类号:F127 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2011)01-0051-05

我国区域发展不协调问题由来已久,一直是区域政策致力解决的重点问题。建国以来,围绕生产力布局不合理、区域发展差距过大和区际冲突等问题,党和政府出台了一系列的政策措施,区域协调发展取得了显著成效。但随着经济发展环境与条件的变化,区域发展不协调问题趋于复杂化,既有区域差距扩大和利益冲突的问题,更有空间失衡的问题,仅靠现有的政策很难解决。推进形成主体功能区,是我国“十一五”规划提出的新举措^[1],其主要目的之一是促进区域协调发展。国家提出推进形成主体功能区,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主体功能区,并进一步明确了四类主体功能区的功能定位、发展方向与发展重点,就是试图从解决空间失衡问题出发促进区域协调发展。这是在对我国非均衡和生态环境脆弱的国土特征进行重新认识的基础上,对区域发展战略的丰富和深化。

一 基于主体功能区的区域协调发展新理念

(一)突破缩小地域差距的经济追赶思路,强调从实现基本公共服务与生活条件的均等化来促进区域协调发展

以往对区域发展不协调的认识主要是从区域差距出发的,认为区域发展不协调的表现就是区域差距^[2]。对区域差距的认识也有一个变化的过程,起初主要是从经济差距,尤其是 GDP 的绝对差距认识区域差距,随着区域发展不协调矛盾的转化及其认识的进一步深入,渐渐认识到区域经济差距背后是更大的社会差距和制度差距,到了 90 年代后期,逐渐认识到我国的区域差距是一种综合的复杂的区域差距,或者是一种系统差距,这种差距表现在社会经济生活的方方面面。

推进形成主体功能区,是从差异角度来认识区域发展不协调的。首先,认识到区域发展差距的实质不是 GDP 的差距,而是人口分布、经济布局与资源环境的空间失衡。其次,认识到缩小区域发展差距,不是缩小生产领域的 GDP 差距,而是缩小居民生活水平和公共服务的差距,因为生产领域的经济差距是不可能缩小的,而公共服务领域的差距是应该、可以和必须缩小的。再次,每个区域的国土空间应该在工业化和城镇化进程中承担不同的功能,有些应该是开发功能,而有些应该是保护功能,同时,承担开发功能的区域也要分优化开发还是重点开

收稿日期:2010-09-12

基金项目:本文为国家社科基金重大项目“我国生态文明发展战略及其区域实现研究”(07&ZD019)的阶段性成果。

作者简介:王倩(1980—),女,河南平顶山人,经济学博士,四川省社会科学区域研究所院助理研究员。

发,承担保护功能的区域也要分限制开发还是禁止开发。

(二)突破以GDP为中心的惯性思维,强调通过优化空间格局来实现区域协调发展

以往促进区域协调发展,协调的对象是地区经济结构,主要追求地区之间总量与产业的均衡。总量均衡和产业均衡一直是我国宏观调控和区域调控的重要目标。而人口、经济与资源环境的空间均衡一直没有纳入调控的范围,这也是我国空间开发无序问题以及空间失衡引致区域发展不协调问题的一个不容忽视的原因。

推进形成主体功能区,协调区域发展的对象是空间结构。通过科学确定指标体系,利用遥感、地理信息等空间分析技术和手段,对国土空间进行客观和综合分析评价,在分析评价基础上根据人口、交通、产业等对空间需求的预测以及对未来国土空间变动趋势的分析,划定各类主体功能区,再根据各类主体功能区的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,明确各类主体功能区的定位、发展方向、开发时序、管制原则以及相应的政策配套以及绩效评价^[3]。推进形成主体功能区,实质上是利用空间因素作用于区域之间的功能协同^[4],来重组主体功能定位明确、突出的国土空间格局。

(三)突破“遍地开发”的开发手段,利用“有开发有保护”的管制手段来促进区域协调发展

以往从差距角度认识区域发展的不协调问题,导致在协调区域发展的手段和政策选择上以开发为主导。从中央来看,协调区域发展的主要导向是落后地区开发,无论是输血还是造血,其主要目的是提高落后地区的发展能力,实现落后地区经济上的追赶。从地方来看,落后地区也都采取了遍地开发的发展方式,通过资源开发来缩小与发达地区的经济差距。

推进形成主体功能区,从差异角度来认识区域发展的不协调,采取的协调手段是“有开发有保护”的管制手段而不是开发手段。并不是所有的国土空间都适合并能够承载大规模的工业化和城市化,有些生态脆弱地区的“不开发”的收益和贡献会远远大于开发的短期收益;对于发展条件较好、资源环境承载能力较强的区域,则要进一步集聚发展,集约开发。

(四)突破按照行政区组织经济的同质化管理,

基于功能区实施分类指导的区域调控与管理

以前协调区域发展,是按照行政区、经济区进行的,如地带协调、省际协调、发达地区与欠发达地区的协调。从经济地带格局演进来看,我国先后经历了“沿海、内地”两大经济地带——“一线、二线、三线”三大经济地带——“沿海、内地、边疆”三大经济地带——“东部、中部、西部”三大经济地带——“东部、中部、西部、东北”四大区域板块。从经济区的演进来看,我国也先后有不同的省区经济区划和流域经济区划。随着城市群和大都市区的崛起,以城市群、大都市区以及“泛”区域为主体的区域协调发展不断推进。

主体功能区的提出,在行政区协调、地带协调、经济区协调、城市群协调、大都市区协调等基础上,更加细化了区域协调发展的空间单元,突出了不同区域主体功能的差异,以及发展方向和发展重点的差异,从而使区域调控和管理进一步延伸到功能区层面。

二 推进形成主体功能区针对的区域发展不协调问题

(一)特定的区域差距

主体功能区针对的区域发展差距,属于结构性的不协调,特指人口分布与经济布局失衡引致的区域差距,包括区域间人均收入的过大差距以及公共服务与生活水平的过大差距。人均收入的过大差距是指由于发展经济条件较好、经济规模较大的区域,没能吸收相应规模人口;而发展经济条件不好、经济规模较小的区域却分布大量人口,使区域间人均GDP与人均财力差距过大。基本公共服务与生活水平的过大差距是由于劳动人口与赡养人口的空间分离引起的。由于我国城乡与区域分隔的体制原因,吸纳大量劳动力的地区创造了更多的经济总量和收入,从而为本区域提供更好的公共服务;而转移劳动力的区域,获取转移劳动力创造的收入极其有限,以此增加的财政税收收入几乎可以忽略不计,但承担转移劳动力家属的基本公共服务的财政支出必须在本区域进行,从而使区域间公共服务差距过大。公共服务差距过大必然带来的是生活水平的差距,以及新一轮的劳动人口与赡养人口的空间分离以及公共服务与生活水平差距的进一步拉大。

(二)特定的空间失衡

1. 国土开发与建设布局不合理引起的空间失

衡

大规模的能源与资源跨区域调动,如南水北调、北煤南运、西煤东运、西电东送、西气东输等,一方面是由于我国资源分布的地理不均衡,另一方面也是由于我国经济布局与资源分布的不协调引起的,尤其是改革开放以来制造业生产能力向沿海地区过分集中。一些本来水资源就不丰富的地区,布局耗水型产业,且发展方式粗放,是导致这些地区严重水资源短缺以及地下水超采的重要原因。大规模的能源与资源跨区域调动增加了发展的成本,也只能解决暂时的问题,如果不改变区域的发展内容,转变发展方式,将不得不为越来越多的地区进行大跨度、大规模的资源调动^[5]。同时,遍地开发导致了生态环境的恶化。不顾资源环境承载能力的遍地开发已经带来了严重的生态环境问题,如耕地、林地、湿地等绿色空间锐减,地下水超采导致地面沉降,污染物排放超出环境容量,水土流失、荒漠化、石漠化加剧,生物多样性减少,以致越来越多的国土空间成为不适宜人类生存的空间。

2. 空间开发无序行为引致的空间失衡

农村地区盲目开发,建设用地对耕地的大量占用以及乡镇企业的分散布局,导致土地资源浪费,耕地减少过多、过快。全国耕地由1998年的19.45亿亩,减少到2006年的18.27亿亩,已逼近18亿亩的“红线”,农产品供给安全受到威胁。生态地区肆意开发,导致生态系统整体功能退化,许多国土空间不适宜人类居住。城市地区过度开发,导致资源环境压力越来越大。盲目推进城市化和城市扩张造成耕地锐减,部分特大城市粗放式扩张带来诸多“城市病”。

(三)特定的区际冲突

1. 同质化发展与管理引起的区际冲突

任何区域都要全面发展、做大做强和承担所有功能的思路误区,是导致一系列区际冲突的内在原因。每个区域都面临着多重发展目标和任务,如促进经济增长与财政收入增加,促进社会公平与安定,保护生态环境,并试图在区域内兼顾这些目标与任务并实现区域利益最大化。这样产生的必然结果是区域发展的同质化,再加上按照行政区进行同质化的区域管理,区域之间的重复建设、产业同构、地方保护主义、市场分割等现象也就很难避免。

2. 行政壁垒和市场分割引起的区际冲突

行政壁垒和市场分割是导致产业同构、重复建设等行为以及诱致区际冲突的重要原因,也是导致区域政策失效的重要原因。区域政策是协调区域利益的重要手段,是区域协调发展最为重要的利益机制。如环境政策,针对的是具有较强外部性的环境问题,但以行政区划为单位的环境管理体制造成体制分层切块,一些区域为谋本区域发展而损害其他区域利益以及阻碍环境管理的地方行为,使得跨区域环境执法难度很大,难以实施差别化的环境政策。消除行政壁垒和市场分割带来的区际冲突是推进形成主体功能区关注的又一焦点。

三 推进形成主体功能区的协调任务

(一)形成主体功能清晰、协调互动的区域发展格局

基于主体功能区的区域协调发展的前提是培育区域主体功能,按照主体功能定位确定发展方向、内容和开发强度,将发挥区域比较优势进一步提高到完善区域主体功能层面,既尊重自然规律又尊重经济规律,统筹效率与公平的关系,并有利于打破按照行政区进行同质化发展与同质化管理的惯性模式,通过鼓励要素跨区域合理流动,克服行政壁垒和市场分割引致的区际冲突,从而形成主体功能清晰、协调互动的区域发展格局。

(二)促进人口、经济与资源环境的空间均衡

空间失衡是现阶段区域发展不协调问题的主要矛盾,也是主体功能区战略的核心目标。针对国土开发与建设布局不合理以及空间开发无序行为引致的空间失衡,推进形成主体功能区的重要任务,是要通过调整空间结构、规范空间开发秩序、管制空间开发强度,来促进人口分布、经济布局和资源环境的空间均衡,促进生活空间、生态空间与生产空间的空间均衡。

(三)实现基本公共服务的均等化与生活条件的同质化

推进形成主体功能区,从生产角度来看,不同区域承担不同的功能,具有不同的发展内容;从消费来看,必须保障所有区域和全体人民共享发展成果,发展成果共享的重要方面是实现基本公共服务的均等化与生活条件的同质化。主体功能区缩小区域发展差距的重要价值取向与途径,是实现基本公共服务的均等化与生活条件的同质化。同时,对于问题区域而言,在现有条件下,保障其享有与全国大体相当

的基本公共服务是首要任务。保障这些地区的基本公共服务,与这些区域的扶贫、生态环境保护、人口素质提高、自主发展等有着密切联系。

四 推进形成主体功能区的协调途径

(一)注重空间整体协调,强化空间整合

空间整合需要建立一个均衡的空间结构战略,来为区域协调发展提供有利的制度设计。首先,要加强各类规划的空间合作以及政策的空间整合;其次,要加强区域之间、城乡之间的多元互补以及功能上的相互依赖;第三,要加强空间发展合作,在不同层面的空间发展合作中,区域层面的合作位于承上启下的核心位置,而边界区域的合作更为重要,比如位于同一流域区域的合作、行政区之间毗邻区域的合作,是发展协调的空间关系的重点。

(二)约束开发强度,形成合理的空间开发秩序

开发活动作为一种人类经济活动,受制于国土空间上的自然生态资源约束,受制于资源环境的承载能力。因此,一个地区的开发强度表现为这个区域资源消耗量与资源总量的比值,可以用公式表示为: $D=C/L$ 。其中, D 表示开发强度, C 表示资源消耗量, L 表示资源总量。按照资源类型,开发强度可以分为国土开发强度、水资源开发强度、能源开发强度、环境容量开发强度等类型。

很显然,如果 D 一定,这个地区可选择的开发途径有:

(1)扩大资源总量,增加 L 。通过生态环境恢复和建设,扩大资源环境容量,从而缓解约束。这条途径可以有力地促进可持续发展,但生态恢复与环境容量扩大需要的时间比较长。

(2)促进流动,增加 L 。通过贸易或是资源输送工程,来促进资源的流动,来缓解资源约束。这条途径的实现,有赖于与其它国家建立资源贸易关系,有赖于国内市场统一与资源输送工程的建设。资源输送工程耗资巨大,且只适合于可流动资源,不宜大规模进行。

(3)集约利用,减小 C 。通过转变经济发展方式,节约和集约利用资源,提高资源利用效率。这条途径能够统筹经济效益、生态效益和社会效益,是比较现实的选择。

(4)多管齐下。转变经济发展方式,提高资源利用效率,保护生态环境,提高资源环境承载力,并促进资源要素合理的跨区域流动,从而使区域经济发

展建立在资源节约与环境友好基础之上。

对不同类型的主体功能区,约束开发强度的重点应有所不同。对于优化开发区而言,应提高土地、水、能源等的利用效率,消减污染物排放与降低能耗、水耗,大量进口能源与矿产资源,并保护好生态空间;重点开发区,要加快转变经济发展方式,加大资源环境保护力度;限制开发区,要加大生态环境建设与修复力度,保护优先,点状开发;禁止开发区,应严格禁止不符合主体功能定位的开发活动。

(三)加强空间管治,促进区际利益协调

区域协调发展在一定程度上存在市场交换与政府自上而下调控的双重失灵,区域协调发展需要引入制度创新能力建设,且在多元化的社会中需要政府、社会与市场的合作。而通过多元参与的对话、协调与合作,以达到最大程度动员社会资源的管治方式,更加适应区域协调发展的制度创新和管理要求。空间管治是建立在政府与市场基础之上,作为政府与市场手段的补充,以弥补政府与市场在某些调控与协调领域的不足。主体功能区管治的基本原则是整体利益优先,市场主导、政府推动与社会参与,统一开放,公平竞争,优势互补,互惠互利,多边协调,联动发展。根据这一原则,主体功能区管治应主要明确主体功能区与周边及相邻区域空间的协调,以及主体功能区内部不同层次区域空间的协调,协调的重点是基础设施的共建共享与生态环境的建设。

(四)采取多项举措,推进基本公共服务均等化

1. 发展特色经济

限制开发区和禁止开发区的居民不可能单靠财政转移支付以及救助来致富,这些区域的发展、区域主体功能的培育以及在区域经济关系中的谈判地位,依赖于特色经济的发展,依赖于适宜性的特色产业。特色经济的发展,要结合限制和禁止开发区经济发展方式转变与结构调整来进行,不断挖掘特色和创新特色,降低当地居民对资源的绝对依赖,将限制和禁止开发区的发展引入到与整个生态系统保护相一致的方向。

2. 适度转移人口

推进形成主体功能区,需要转移的人口量比较大,应是一个长期的过程。人口转移的基本原则是因地制宜、量力而行,且以引导为主,推进人口自愿转移。人口转移的目标要优先考虑生态保护与恢复目标,其次才是均衡生活条件目标。人口转移要分

类引导,如对于老年人,应通过养老自然减少;对于年轻人,应通过教育,转化为具有外地就业能力的转移人口和本地发展能力的环境维护人员;对于第三代人,应通过教育移民等方式,引导他们走出去。

3. 完善财政转移支付制度

从推进形成主体功能区角度来看,我国现行财政转移支付中体现基本公共服务均等化目标的一般性转移支付规模过小,而需要补偿的限制与禁止开发区域较大,还远远不能实现区域间人均财力和基本公共服务水平的均等化。推进形成主体功能区,必须增加一般性转移支付比重,在一般性转移支付

资金分配计算方法中加入体现主体功能区的测算因素或测算因子,提高中央对这两类区域的财力缺口的补偿比例和转移支付系数。同时,应该设置更为综合的生态修复转移支付标准并使其制度化,建立针对限制和禁止开发区域的一般性转移支付资金稳定增长机制。目前我国一般性转移支付的长期增长主要依靠企业所得税收入的增长,应将税收返还增量部分用于一般性转移支付,并逐步取消税收返还,清理并规范专项转移支付。借鉴国外财政转移支付制度中明确的中央地方职责与税种划分,建立规范的财政转移支付制度。

参考文献:

- [1]第十届全国人民代表大会第四次会议. 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[S]. 2006-03-14.
- [2]马凯.“十一五”规划战略研究[M]. 北京:北京科学技术出版社,2005.
- [3]国务院关于编制全国主体功能区规划的意见[S]. 国发[2007]21号,2007-07-26.
- [4]国务院西部地区开发领导小组办公室,国家环境保护总局. 生态功能区划技术暂行规程[S]. 2002-07-30,2002-09-01.
- [5]姜安印. 主体功能区:区域发展理论新境界和实践新格局[J]. 开发研究,2007,(2):14-17.

Regional Balanced Development Based on Principal Function Regions Plan

WANG Qian

(Regional Economical Research Center, Sichuan Academy of Social Sciences, Chengdu, Sichuan 610041, China)

Abstract: Promoting the formation of principal function regions functions as a drastic measure to help China's regional balanced development, whose focus is to quicken the speed of regional balanced development in terms of spatial imbalance. It undertakes, correspondingly, coordinative tasks of space integration, development intensity constraints, space governance, basic public services and living condition's equalization as well.

Key words: principal functional region; coordinative development of regions; space balance; space governance

[责任编辑:刘萍萍]