

# 中部地区国家主体功能区建设的路径分析

孙丽华, 王平, 唐天伟

(江西师范大学 财政金融学院 江西 南昌 330022)

**摘要:**在新的历史起点上,中部地区要把实施主体功能区战略作为崛起的新支点,大力发展区域经济。要按照国家主体功能区规划要求,结合中部各省实际,确定优先开发、重点开发、限制开发和禁止开发区域。中部各省只有正视建设国家主体功能区过程中面临的困难,建立科学的绩效评价体系,协调好政府与市场的关系、主体功能区与行政区的关系,完善主体功能区的生态补偿机制,才能顺利推进国家主体功能区建设战略。

**关键词:**中部地区;国家主体功能区;生态环境

**中图分类号:**F202 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-0098(2012)03-0058-05

## 一、中部实施国家主体功能区规划刻不容缓

为了统筹城乡区域发展、践行科学发展观、缓解我国区域性资源环境约束严重问题,需要加强国土空间管理创新、开展国家主体功能区划工作。中部地区地处我国内陆腹地,具有承接东西南北、辐射八方的重要作用。但是继东部沿海地区率先发展,涌现出长江三角洲、珠江三角洲、环渤海等城市圈,“西部大开发”和“振兴东北”的战略后,中部地区成为“被遗忘的区域”,“中部塌陷”越来越严重。这使中部地区经济发展严重滞后于东部,甚至西部部分地区。因此,中部崛起刻不容缓,《全国主体功能区规划》(以下简称《规划》)的颁布和实施为中部地区崛起和中部六大试验区的发展带来了良机,中部地区要把握这次机遇,通过实施国家主体功能区建设规划而促进自身崛起。<sup>[1]</sup>

## 二、中部实施国家主体功能区规划的简评

《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。中部各省在《规划》的基础上结合本地实际,明确了自身的优先开发、重点开发、限制开发和禁止开发区域范畴。这是实施主体功能区战略的前提和基本方向。

### (一) 中部实施国家主体功能区规划的范围与定位

中部地区实施国家主体功能区规划范围与定位主要涵盖以下四个方面:

1. 优先开发区域。优先开发区域主要指一些经济比较发达、人口密集、开发强度偏高、资源环境负荷过重的部分城市化地区。目前,这些区域主要是中部地区业已形成的六大城市圈(城市群、经济带、经济区)中

收稿日期:2012-02-20

基金项目:2009年江西高校人文社科重点研究基地招标项目“金融危机背景下产业创新与江西崛起研究”(赣教社政字200951);2011年江西省软科学项目“江西省科技体制创新与政府技术效率研究”(20111BAA10033)

作者简介:孙丽华(1987-),女,山东威海人,江西师范大学财政金融学院2011级硕士生;

王平(1987-),女,山东淄博人,江西师范大学2009级硕士生;

唐天伟(1966-),男,重庆开县人,博士,教授,硕士生导师,研究方向为政府效率与产业发展。

的地级市(直管县、区)。该区域的功能定位是探索科学发展模式的实验区、深化改革的先行区、扩大开放的重要窗口、人口和经济重要密集区。

2. 重点开发区域。重点开发区域是指具有一定经济基础、资源环境承载能力较强、发展潜力较大、集聚人口和经济条件较好的城市化地区。这一区域,既是落实区域发展总体战略、拓展发展空间、促进区域协调发展的需要,又是避免经济发展过于依赖少数区域、减轻其人口、资源、环境压力的需要。目前,中部地区各省近期重点开发区域是被明确纳入六大城市圈(城市群、经济带、经济区)规划中的非地级市(直管县、区)。该区域不仅是重要的经济和人口集聚区、支撑和促进经济持续发展的重要增长极,而且是承接优先开发区域的产业转移区、限制开发和禁止开发区域的人口转移区、农业转移人口向城镇转移落户的主要接受区。

3. 限制开发区域。限制开发区域指影响全局农产品和生态安全的重点生态功能区。该区域不仅生态系统比较脆弱、生态重要性程度高、自然灾害危险大、大规模集聚经济和人口的条件不够好,而且关系到农产品供给及较大范围的生态安全。因此,限制开发区域的功能定位是重要的生态屏障区、水源涵养区、生态旅游示范区以及人与自然和谐相处的示范区,是保障国家农产品安全以及国家生态安全的重要区域。

4. 禁止开发区域。禁止开发区域主要是各级各类依法设立的自然文化资源保护区和其他需要特殊保护的区域,其功能定位是成为保护自然文化遗产的重要区域,诸如有代表性的自然生态系统保护区、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊价值的文化和自然遗迹所在地。<sup>[1]</sup>

总之,中部实施主体功能区建设不仅要发展区域经济,而且要缓和这里区域性资源环境约束严重的问题。因此,实施国家主体功能区规划要求加强功能区的生态环境保护。

#### (二) 中部实施国家主体功能区规划的要求——保护生态环境

在明确了各功能区划分的范围及功能定位之后,《规划》针对中部各区域的实际情况提出了要求,即加强区域生态环境保护,具体包括以下四方面:

1. 恢复与保护优先开发区域的生态环境。优先开发区域是经济建设和发展的重要区域,但环境破坏较严重,因此,对优先开发区域,要优化生态系统格局,把恢复生态、保护环境作为必须的约束目标,严格控制开发强度,加大生态环境保护投入,加强环境治理和生态修复,净化水系、提高水质,严格保护耕地以及水面、湿地、林地、草地和文化自然遗产,保护城市之间的绿色开敞空间,改善人居环境。

2. 提升重点开发区域的生态环境质量。对重点开发区域,要事先做好生态环境、基本农田等保护规划,减少城镇化、工业化对生态环境的影响,避免出现土地过多占用、水资源过多开发和生态环境压力过大等问题,努力提高环境质量。

3. 促进限制开发区域发展循环农业。由于限制开发区域生态环境脆弱,且是农业发展的重要地区,要控制这里的开发强度,优化开发方式,发展循环农业,促进农业资源的永续利用,加强农业面源污染治理。

4. 严格保护禁止开发区域生态环境。对禁止开发区域,要依据法律、法规规定和相关规划实施强制性保护,严禁不符合主体功能定位的各类开发活动,引导人口逐步有序转移,实现污染物“零排放”,努力提高环境质量等。<sup>[2]</sup>

### 三、中部地区主体功能区建设面临的困难

#### (一) 政府绩效评价和政绩考核体系过于单一

目前中部地区考核政府干部政绩的指标过多依赖于当地经济发展和基础设施建设情况,这致使很多官员致力于发展本地经济和加大基础设施投入,很少考虑当地资源环境承受能力,从而导致生态环境破坏,损害子孙后代利益。而建设国家主体功能区不仅要考虑经济发展,而且要结合当地实际保护生态环境。因此,实施国家主体功能区建设规划就需要改变以往的政绩考核体系,创新干部绩效考核方式,否则就不利于主体功能区的建设。

#### (二) 中部地区的市场化进程缓慢

虽然政府在国家主体功能区建设过程中具有不可替代的作用,但是,市场机制配置资源的基础性地位仍

需要加强。因为中部地区的市场化改革没有完全到位,市场化进程缓慢,资源配置过多依赖政府,致使这里经济发展倍受限制,从而阻碍主体功能区建设的顺利进行。

### (三) 与规划实施相关的行政协调困难

主体功能区划的基本单元从理论上讲应主要根据资源环境承载能力、现有开发密度和开发潜力 3 个因素来划分。但在实际操作中,突破行政区域会导致政策的实施与监管缺乏主体而难以实施,因此,与实施国家主体功能区建设规划的行政协调困难。

首先,中部各省范围内的行政关系协调困难。从各地实践经验来看,省级主体功能区规划基本上是在省级政府指导下,由各县级人民政府组织实施,在确定各级各类主体功能区的数量、位置和范围时各地政府都希望自己进入重点开发区域,而将本地利益扭曲,导致协调困难。其次,各省主体功能区规划与相邻省级政府协调困难。由于相邻省在区位条件、资源数量等方面的相似性普遍存在着重复建设和产业结构趋同的问题,因此区域之间缺乏必要的分工合作。

### (四) 相关配套政策不完善

《规划》对各规划区域的配套政策尚未细化明晰,尤其是中部那些限制和禁止开发区缺乏完善的利益共享与补偿机制,而这些地区又有大力发展经济的迫切需要,所以,当地政府都想挤入重点开发区域,以便大力发展本地区的经济,而该区域的生态环境都比较脆弱,容易导致生态环境破坏。因此,配套政策的不完善使得中央的整体要求与地方的逐利行为存在差距,不利于主体功能区建设。

## 四、中部地区建设主体功能区的途径分析

系统而科学的主体功能区建设,是一项长期艰巨的复杂任务,不应急于求成或流于形式,必须坚持长短目标结合,做到循序渐进。同时,省级政府在整个战略实施过程中既要积极引导,又不能越俎代庖,直接履行市场职能或者以行政安排替代市场行为。根据主体功能区建设面临的困难,中部地区推进主体功能区建设需要遵循四条路径。

### (一) 按照主体功能区定位创新绩效评价和政绩考核体系

政绩考核和绩效评价决定政府行为的方向,中部传统的、不适应时代要求的政绩考核与评价模式是主体功能区建设的屏障,需要把完成主体功能区建设任务目标补充到干部政绩考核的内容中去。

首先,根据不同的主体功能定位制定不同考核与评价指标,改变以统一指标体系衡量不同区域的做法。如,对优先开发区域,要强化经济结构、资源消耗、自主创新等评价,弱化经济增长和招商引资规模等的评价;对重点开发区域,要综合评价经济增长、质量效益、产业结构、资源消耗、环境保护以及吸纳人口规模和外来人口公共服务覆盖面等;对限制开发区域,要实行生态保护和农业发展优先的绩效评价,重点评价当地水质、水土流失治理和森林覆盖率等生态环境情况、农业综合生产能力和公共服务水平等,而不再考核地区生产总值、投资、工业、财政收入和城镇化率等;对于禁止开发区域,主要评价生态环境和自然文化遗产保护等。

其次,结合社会和生态指标,消除传统考核指标过于偏重经济发展的弊端,建立科学的考核制度和绩效评价指标体系。对于那些生态和社会功能为主体功能的区域,就不能再用经济指标去衡量,而应该用相适应的社会和生态指标去衡量。将发展过程中的资源消耗、环境损失和环境效益纳入绩效评价和政绩考核体系,建立一个涵盖经济发展、生态环境、资源消耗、公共就业、社会公平等在内的综合性绩效考核指标体系。<sup>[2][3]</sup>

### (二) 正确处理政府与市场的关系

主体功能区规划与建设是一项具有全局性、长期性、科学性和强制性的国家发展战略。政府作为战略的制定者、执行者和监督者,其作用是根本性的。同时,区域经济协调发展的原始动力是市场力量。因此,中部地区应处理好政府与市场的关系,发挥两者的共同作用,才能顺利推进主体功能区建设进程。

首先,要明确中部地区政府的主导作用。政府作为经济社会发展的调控者与协调者,作为政策的制定者和执行者,其主导地位是不可言喻的。在推进主体功能区建设过程中,政府要科学划分主体功能区,确定主体功能区规划的核心地位,发挥其空间指导和约束能力,协调各类功能区发展,促进人口、经济和资源的空间

配置均衡,促使资源合理分配。同时,协调主体功能区和其他区域的关系,采取各种政策手段,明确“受益地区参与”、“生态补偿与生态经济援助相结合”的补偿方式,建立健全利益补偿机制。

其次,要充分发挥市场配置资源的基础性作用。市场是配置资源、促进经济发展的根本动力,也是中部地区主体功能区建设的主要依靠力量。中部地区所谓重点、优化、限制和禁止四类开发区的划分本身是一种市场选择行为,而非政府的行政安排。事实上,现在中部各地区的经济和人口布局都已体现出市场的基础性作用。经济发达地区往往是环境承载能力较强的地区,环境承载能力较差的地区往往是人口稀少的地区。因此,在人口转移方面,重点与优化开发区的就业机会自然会吸引限制和禁止开发区的人口,政府不需要进行强制性的大规模异地迁移。所以,主体功能区的规划与实施,必须充分发挥市场的基础性作用。中部各各级地方政府需要在尊重市场选择功能的基础上,加强制度建设,建立健全有效的保障和监督机制,使中部各主体功能区凸现其主体功能,使各地区协调发展。<sup>[4]</sup>

### (三) 科学协调主体功能区与行政区的关系

长期以来,行政区是我国区域经济管理的主体,而主体功能区则是按照特定的主功能来确定的空间单元。两者由于划分原则不同,其范围必然不同。某一行政区可以包含若干性质的主体功能区,某一性质的主体功能区又可分布在不同的行政区域内。因此,科学处理两者的关系是促进主体功能区建设和经济协调发展的关键。

首先,要明确行政区是主体功能区建设的主体,理论上讲主体功能区的划分不应局限于行政区的划定,而是应根据资源环境承载能力、现有开发密度和开发潜力来划分。但是行政区划涉及利益分配、民族宗教的等诸多复杂问题,短时间难以解决。同时在实际操作过程中还涉及实施与监管主体问题。因此,在我国现有体制下完全抛开行政区来推动主体功能区建设是难以实现的。相反,要依托行政区来实施和监管主体功能区建设,使之成为主体功能区建设的主体。中部地区各级行政区要严格按照各类功能区的要求,积极实施政府宏观调控的职能,进行人口、产业等要素的有序转移,通过转移支付等手段实现区域经济协调发展,实现各地区人民基本公共服务均等化及生活水平的同质化,但是主体功能区划分的对象要打破行政区的界限。美国自20世纪70年代由经济分析局对全国经济地区进行了划分,其主要方法和步骤包括节点(大都市区或经济中心)认定、分配县到节点进而形成经济地区,然后综合考虑经济规模、经济联系和通勤量等因素,对其进行归并分类,形成经济地区组合。这种经济区的划分“自由度”值得我们借鉴。<sup>[5]</sup>

其次,要充分发挥各类区域性组织的职能,推进中部地区主体功能区建设。目前,我国设立了许多不同类型、不同层次的区域性组织。这些区域性组织都存在各种的弊端,因此,中部地区必须加快政府机构改革,出台各种鼓励性和强制性政策措施,积极培育各类区域性组织,逐步增强区域性组织在区域规划和管理中的作用,为推进主体功能区建设创造良好的条件。<sup>[4]</sup>

### (四) 健全中部地区主体功能区划的生态补偿机制

从基本公共服务均等化原则出发,对列入禁止和限制开发区的人民群众和当地政府给予适当补偿,是推进中部地区主体功能区建设的前提。然而,我国的生态补偿过分局限于财政转移支付和专项基金。“谁受益,谁补偿”是生态补偿的基本原则,但是,由于地区之间的服务——收益关系很难判断和界定,所以在我国补偿的重任自然而然地落到了中央政府肩上,只有中央政府为主体的补偿目标肯定是有限的。根据已经实行的天然林保护工程经验,财政形式的补偿只能满足“限制开发区域”公共服务、公共物品方面和社会保障方面的最基本需求,而用于生态建设、生态移民等的支持已力不从心。这就需要更多的补偿主体参与,其中受益地区应该成为重要的参与主体。所以,中部地区一定要协调好受益地区与补偿地区的关系,让受益地区充分认识到只有积极参与对补偿地区的补偿,才能更好推动主体功能区的建设,才能更有利于本地区的发展。一个缺少受益地区参加的生态补偿体制是很难保障区域协调发展的,所以,中部地区一定不能完全依赖于中央政府财政转移支付的补偿方式,要充分利用中部地区自有资源发展区域经济。

另外,对于接受补偿的地区来说,实现了来自中央政府的和来自受益地区的补偿并不等于发展,因此不会长久地维持区域之间的协调。而发展生态经济是为了可持续发展,在补偿与被补偿之间建立生态经济的

援助机制,实现共同发展才是完全的生态补偿,才能促进区域协调发展。因此,鼓励和支持限制开发区域发展生态经济并给予必要的援助,这是更重要的生态补偿方式。即使在划定的禁止开发区——自然保护区里,也分布着比较密集的人口。生态旅游、养殖和栽培业、水资源的利用等产业开发、生态建设与恢复都将产生就业和提供增加收入的机会,所以,在禁止开发区里也同样存在生态经济援助的可能性。<sup>[6]</sup>

#### 参考文献:

- [1]陈栋生,罗序斌.实施主体功能区战略:中部地区科学崛起的新引擎[J].江西社会科学,2011(1):193-197.
- [2]张耕田.落实主体功能区规划,促进经济生态协调发展[J].环境保护,2011(13):8-10.
- [3]李红伟,赵羽.推进主体功能区建设促进区域协调发展[J].穿行天下资源,2007(6):41-43.
- [4]丛煜.主体功能区建设必须正确把握的几种关系[J].中国市场,2011(18):93-94.
- [5]高国力.美国区域和城市规划及其管理的做法和对我国开展主体功能区划的启示[J].中国经济观察,2007(1):52-54.
- [6]方忠权.主体功能区建设面临的问题及调整思路[J].地域研究与开发,2008(6):29-34.

## Path Analysis on Construction of National Principal Function Region in Chinese Central Region

SUN Lihua ,WANG Ping ,TANG Tianwei

( Finance College ,Jiangxi Normal University ,Nanchang ,Jiangxi 330022 ,China)

**Abstract:** Standing at a new historical starting point ,the central region needs to make implementation of principal function region strategy as the new point of rise and vigorously develops its economy. Central region should be in accordance with requirements of national principal function area planning ,and identify its priority development area ,a key development area ,restricted development and the key development areas. In order to construct the nation principal function region ,it's necessary for each province of the region to surmount the difficulties of constructing national - principal - function region ,establish a scientific performance appraisal system ,coordinate the relation of government and market as well as the relation of main functional region and administrative areas ,and improve ecological compensation mechanism of the main function region.

**Key words:** China central region; national principal function region; ecological environment

( 责任编辑: 张秋虹)