

对我国区域发展政策“主体功能区”的认识和思考

仲丽萍

(西北师范大学 政法学院,甘肃 兰州 730070)

【摘要】新时期,在特定的背景条件下,我国的区域发展政策有了新的突破,“十一五”规划纲要中主体功能区的提出实现了区域发展政策上的一大创新,为促进区域协调发展提供了一个新思路。当前,必须强化“三种意识”,做好“三项工作”,来推进形成主体功能区建设,促进区域的全面协调发展。

【关键词】区域政策;主体功能区;认识;思考

【中图分类号】F127 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2010)01-0099-04

建国以来,中国的区域政策体系不断得到丰富、完善和创新。2006年3月《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》提出将我国960万平方公里的国土划分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域这四类主体功能区。这是根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局而做出的决定。可以说,推进形成主体功能区是区域协调发展政策上的一个创新,是落实科学发展观,统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹人与自然和谐发展的重大举措。新时期、新阶段,我国经济社会发展面临许多问题和挑战,因此,当前有必要对“主体功能区”这一区域发展政策进行进一步的认识和思考。

一 对主体功能区的认识

(一) 主体功能区的内涵

主体功能区是为了规范空间开发秩序,形成合理的空间开发结构,推进区域协调发展,根据现有经济技术条件下各空间单元的开发潜力,按照国土空间整体功能最大化和各空间单元协调发展的原则,对国土空间按发展定位和发展方向进行空间划分而形成的藉以实行分类管理的区域政策的特定空间单元。“十一五”规划纲要提出,将国土空间划分为优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区这四类主体功能区。其作用主要是解决人与自然的和谐发展问题,并可作为国家区域调控的地域单元。主体功能区是由主体功能区划得来的。划分主体功能区是国家实施可持续发展战略,实现空间均衡的重大战略部署。

(二) 主体功能区所具有的独特优势

“十一五”规划纲要中提出的主体功能区发展政策是对区域协调发展战略的补充和完善,是促进区域协调发展的一个新思路,同传统的区域发展战

略比较而言,主体功能区的发展战略具有自己独特的两大优势。

第一,区域定位更加清晰,分工更加明确。主体功能区的提出使对区域的定位更加清晰和客观。它是根据区域的资源环境承载能力和发展潜力划分的,分为优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区,并针对不同的区域给以不同的定位,在不同的区域实施不同的环境保护政策和经济发展政策,确定了区域的主体功能是社会、经济、生态的一体化,这样就大大有利于区域因地制宜地发展。此外,四种主体功能区的划分,也使区域分工更加明确,特色更加突出。优化开发区的主要功能是对接全球经济,培育先进技术,引领国内发展,主要发展高、精、尖产业部门;重点开发区主要功能是担负全国经济社会发展的重任,推进城镇化、工业化进程的重要空间载体,同时要加大对制造业、轻工业、服务业的发展比重;限制开发区要为本区域生产生活提供基础服务,保障全国或较大区域的生态安全,要以特色产业部门发展为主;禁止开发区的主要功能是保障人与自然的和谐发展,要以旅游和生态建设与恢复产业为主。

第二,衡量区域发展的指标多元一体化。过去由于我国长期坚持以经济建设为中心来促进各区域的发展,所以在衡量区域的发展水平时,更多追逐和考虑的是它的经济发展水平和经济效益,虽然也注意到区域的生态效益和社会效益,但是经济效益一直是关注的焦点,区域发展始终以单一的经济指标来衡量。而主体功能区的提出则为衡量区域发展提供了多元化的指标,社会指标和生态指标被纳入了进来,这样就对区域的衡量更加多元化和科学化,就不再是过去单纯地以经济指标作为衡量区域发展水平的唯一指标了,同时也说明了各个区域的主体功能是不同的,可以是经济方面的,也可以

使社会方面或生态方面的。对那些以社会功能或生态功能为主体功能的区域,就应该采取与其相对应的社会指标或生态指标去衡量,而不能再用经济指标去衡量,只有这样才能从根本上促进区域的全面协调发展。

(三) 主体功能区提出的意义

1. 有利于促进人与自然、社会的和谐发展。我国虽然国土辽阔,但可供开发利用、适宜生产生活的空间有限,生态环境比较脆弱。主体功能区的提出则把资源环境承载能力作为首要的因素来考虑,实行“一票否决”式的划分模式。在对区域经济发展水平进行衡量方面,将生态指标纳入进来,这样通过生态指标就可以科学的界定不适宜人类进行大规模生产活动甚至生活活动的区域,从而避免出现先破坏后治理等得不偿失的局面,这样就从源头上避免了许多无法弥补的损失,有利于从源头上扭转生态环境恶化趋势,适应和减缓气候变化实现资源节约和环境保护,这充分体现了“尊重自然”、“可持续发展”等理念的内在要求。显然主体功能区的区域政策是新时期在科学发展观视角下提出的一种区域发展新思路。它将有助于引导和规范各地区的发展,有助于形成清洁的生产方式和绿色的消费模式,有利于促进人与自然、社会的和谐发展,全面协调经济、社会、人口资源环境之间关系,引导经济布局、人口分布与资源环境承载能力相适应,稳固或加强人与自然和谐相处的自然基础,促进人类社会的可持续发展。

2. 有利于推动区域协调发展,实现各地区共容式发展。作为一个地域大国,中国的区域发展一直以来都处于不平衡的状态之中,这种区域发展的不平衡将严重影响我国经济的长远发展和社会的安定和谐。主体功能区的发展理念,是我国“十一五”规划纲要第五篇“促进区域协调”发展当中单独作为一章而提出的。可见,主体功能区提出的目标之一就是推动区域协调发展,实现各区域的均衡,而实现这一目标的手段就是推进形成主体功能区。在落实推进形成主体功能区的过程中,通过构建主体功能清晰的国土空间分布格局,通过有针对性的政策和措施,可以使各区域明确各自的发展方向,依据区域的主体功能进行相应的活动。这样就有助于发展机会空间分布的合理化,避免不同区域之间的矛盾冲突,从而有利于各区域在良性互动中实现共同进步。另外,主体功能区为不同行政区域的整体利益区之间进行跨区域协作提出了要求也提供了机遇,通过相互沟通和协作,可以有效的消

除矛盾和冲突,促进不同区域之间的协调发展,真正实现各个区域的共容式发展。

3. 有利于加强国土空间管理,完善区域空间规划体系。长期以来,我国形成的自成一体、相独立的产业和经济体系带来了许多突出问题。地区间重复建设、恶性竞争、开发无序,变相设置各种贸易壁垒和要素流动障碍,严重制约了区域协调发展。一些地区不管有无条件,都加快工业化和城市化的进程,结果导致各地开发区遍地开花,工业项目散乱布局,城市规模无限制扩张。这种空间无序开发的状况不符合强调以人为本的科学发展观。主体功能区划分的四种不同类型,明确了哪些区域应该优化开发,哪些区域应该重点开发,哪些区域应该限制或禁止开发,这就有利于实行并加强空间管理,规范和优化空间开发秩序,逐步形成合理的空间开发结构。此外,主体功能区的划分为国土空间总体战略的落实提供了一个新的突破口,有助于国家进一步落实国土空间总体战略,有利于各项区域政策有针对性的落实,可以说,不同类型的功能区划分有利于进一步完善区域层面的空间规划体系。

二 新形势下对推进形成主体功能区建设的思考

(一) 强化“三种意识”

1. 强化科学发展的意识。根据科学发展观的要求,要坚持全面、协调、可持续发展的区域发展道路。《中国21世纪议程》提出可持续发展总体战略包括社会可持续发展、经济可持续发展和生态可持续发展三个方面。实际上,一个区域的发展除了包括经济的发展外,还包括社会的进步和生态环境的改善。推进形成主体功能区,实现区域的协调发展,充分体现了科学发展观的要求,是全面、协调、可持续发展的重要内容。主体功能区的提出,明确指出了区域的主体功能有三种,除了经济功能外,还包括社会功能和生态功能,相应的,衡量区域发展水平的指标也分为经济、社会、生态这三种指标。在推进形成主体功能区的进程中,必须要强化科学发展的意识,坚持因地制宜,统筹兼顾,通过制定切合实际的社会经济发展举措,来实现经济发展和资源环境的和谐统一,促进区域的可持续发展。

2. 强化整体发展的意识。以往过去的区域发展模式首先考虑的是经济的快速发展水平,特别注重经济这一单要素的增长。主体功能区的提出,坚持的一个中心就是要注重区域的整体发展,要促进区域内人口、资源、经济、社会、生态等各子系统的共同发展,即人地系统的整体协调发展——人口数

量与资源总量的协调;资源总量与经济发展速度的协调;经济增长与社会进步的协调;人类生活质量的提高与自然生态环境循环的协调等等。因此,在推进形成主体功能区的进程中,必须要强化整体发展的意识,以更好地促进区域的全面协调发展。同时,还要坚持局部利益与全局利益相结合,做到局部服从全局,全局兼顾局部,实现区域经济社会又好又快发展。

3. 强化创新发展的意识。主体功能区战略的提出是对我国国土空间开发管理思路和战略的一个重大创新,是对区域协调发展战略的丰富和深化。在推进形成主体功能区这一战略进程中,要增强创新的勇气,强化创新发展的意识,认真做好这一创新举措的每一项工作。此外,要大力营造创新的环境和氛围,让创新的理念得到尊重、创新的举措得到鼓励、创新的才能得到发挥、创新的成果得到肯定,使崇尚创新、追求创新成为推动实现这一区域政策的价值取向和自觉行为。新时期,只有创新,才有出路;只有创新,才有发展。

(二) 做好“三项工作”

1. 加强政府宏观调控,依靠市场力量推动。主体功能区四种不同类型的划分,使区域特色更加突出,不同主体功能区之间的互补性与依赖性增强。而且有的区域,如限制开发区和禁止开发区必然要借助更多外部力量的支持才能得以生存与发展。这种形势下,需要强有力的政府来实施宏观调控,协调各区域的关系。再加上主体功能区是基于全国宏观利益基础上的功能划分,因此,政府的协调与管理职能责无旁贷。但是单纯地依靠政府,难以实现推进形成主体功能区的战略目的,此外,还需要依靠市场的力量进行推动,充分发挥市场在资源和要素配置中的基础性作用,优化开发、重点开发

区域的形成,主要依靠市场调节。总之,推进形成主体功能区既离不开政府,也离不开市场;政府是不可或缺的主体,主要弥补市场的不足,市场是基本力量,起到一定的调节、推动作用。

2. 明确主体功能区边界,设计具体指标体系。随着技术的进步、制度的变革和自然条件的变化,区域资源环境承载能力、发展条件等都可能会发生变化,各区域的主体功能也可能会发生变化,甚至转换。因此,在推进形成主体功能区的过程中应确定明确的主体功能区规划期,并在每个规划期内界定主体功能区的空间边界。目前,针对四类主体功能区的规划和方案尚在形成之中,尚未出台。为了实现推进形成主体功能区的目的,为了各个区域有一个清晰的功能定位,必须要遵循粗细结合的原则,要进一步细化各类主体功能区的政策,尽快制定不同主体功能区方案,设计具体详细的指标体系。

3. 制定配套政策,完善政策体系。推进形成主体功能区,是一项系统、长期和艰巨的任务,能否实现目标,富有成效,关键靠政策的支持,在于是否有相互配套的各项制度和政策。针对某一具体的主体功能区而言,要研究制定相关投资政策,明确投资的重点,引导其重点领域的发展;要制定土地政策来确定这一区域开发建设的强度与速度;要制定产业政策来指导区域选择产业类型、产业部门与产业规模;要制定相应的人口政策来约束人口集聚程度并解决流动人口、就业等问题;要制定财政政策来界定其资金集中与分配能力等。针对各类不同主体功能区而言,要制定产业转移政策、生态补偿政策和财政分配政策等来规范和协调区域关系与区域利益分配。通过以上各类政策的制定与完善,可以推动各类主体功能区按照主体功能定位的要求发展,最终保障主体功能区目标的顺利实现。

注释及参考文献:

- [1]《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》。
- [2]刘大千.主体功能区规划的初步研究[D].东北师范大学,2008.
- [3]刘玉.中国区域政策[M].北京:经济日报出版社,2007.
- [4]曾培炎.推进形成主体功能区,促进区域协调发展[J].求是,2008,2.
- [5]周文.试论主体功能区规划的重要意义[J].经济论坛,2008,3.
- [6]魏后凯.对推进形成主体功能区的冷思考[J].中国发展观察,2007,3.

A Cognition and Thinking on the Main Functional Areas of China's Regional Development Policy

ZHONG Li-ping

Abstract: Under the specific conditions in the new era, China's regional development policy has a new breakthrough. The proposal of main functional areas in the Eleventh Five-year Plan has been a great innovation which provides a new idea to promote balanced regional development. At present, we must strengthen three kinds of consciousness and three pieces of work to promote the construction of main functional areas and the balanced regional development.

Key words: Regional Policy; Main Functional Areas; Cognition; Thinking

(责任编辑:李 进)

(上接95页)

An Analysis on Present Countryside Specialized Cooperative Organization's Formation, Operation and the Cause

—A Case Study of Qunguang Village and Minzhu Village in Sichuan province

RU Jing

(*Institute of Political Science, West China Normal University, Nanchong, Sichuan 637002*)

Abstract: The formation of professional cooperative organizations in rural areas depend on the influence of demanding factors, the interests factors and the systematic factors. Although some successes of professional associations in rural areas have been made. On the whole, they are indeed some loose and non-governmental organizations, and therefore it is necessary to establish a complete management system and operation mechanism to increase the peasants' supporting efforts as well as to establish a guiding image, which will enhance their cooperation and participation awareness.

Key words: Professional Cooperative Organizations in Rural Areas; Peasant; Co-operation

(责任编辑:李 进)

(上接98页)

Analysing Abnormality of Local Governments' Administrative Acts

—Taking Governance of the Pollution-Based Corporations as Example

WU Zi-ling

(*Politics and Economics, Department, Shanxi Normal University, Xi'an, Shanxi 710062*)

Abstract: Whether the local government administrative acts are normal or not relates to the development depth of China's reforming and opening. This paper analyzes comprehensively the main reasons of the abnormal behaviors which exist in governing the pollution-based corporations by local governments at present and puts forward some basic ways to normalize the abnormal behaviors.

Key words: Local Government; Abnormal Behaviors; Polluting Enterprises