

主体功能区战略下的地区发展新思维

孙久文

我国的工业化和城市化经历了一段快速发展的时期,伴随这一发展进程的是种种社会矛盾、冲突和问题。所以,落实主体功能区战略必须直面各种矛盾和问题,不仅仅是经济增长问题,更包括社会问题和环境问题。结合各地的现状基础条件,广泛借鉴国内外的先进理论和实践经验,创造性地探讨适合国情的区域协作的管治机制。

主体功能与总体战略:区域发展的“双核驱动”

在国家“十二五”规划当中,关于区域发展提出了要实施区域发展总体战略和主体功能区战略这两大战略。

区域发展总体战略由四个部分构成:坚持推进西部大开发,就是要在新的十年中,根据西部地区的资源禀赋和产业基础,继续搞好生态环境建设和基础设施建设,重点发展特色产业,加快发展社会事业。振兴东北等老工业基地,主要途径是加快体制创新,完善市场机制,加快科技发展,推动结构升级。促进中部地区崛起,是以政策促进发展,以建设产业聚集区为主要途径,以构建城市群带动区域发展,并保证国家的粮食安全。鼓励东部地区加快发展,继续发挥引领国民经济发展的引擎作用,关键是转变经济发展方式,推进产业结构优化升级,通过科技创新,缓解和克服资源短缺、环境压力大的劣势,实现区域的可持续发展,中心是要让有条件的地方率先实现现代化。

实施主体功能区战略,一是尊重自然规律。我国幅员辽阔,自然环境多种多样。目前工业化和城市化快速推进的现实,不可避免地与自然规律发生冲突和矛盾。长期以来,我们习惯了做大自然的主人,对自然界缺少一种敬畏感。主体功能区战略提出的尊重自然规律谋发展,就是要我们把自己与大自然放在平等的位置上,尊重、敬畏和保护自然。二是面对有限国土。我们的国土空间,要满足人口繁衍和经济、社会、生态等多方面发展对空间资源的需求,任务繁重。我们的国土空间虽然不是狭小的,但是有限的,其间的资源更是有限,而人们的发展欲望是无限的。因此,节约每一寸土地,是主体功能区的重要理念。三是遵循国土开发规律。所谓国土开发规律,就是按部就班、循序渐进、开发与保护并重,在国土开发面前,不存在跨越式发展。

主体功能区战略与区域发展总体战略是相辅相成的。作为加快促进区域发展、逐步缩小地区差距的重要措

施,区域发展总体战略和主体功能区战略构成了驱动我国区域发展的“双核”。主体功能区战略是常态的、限制性的战略,实施的重点是保护国土,区域发展总体战略是动态的、开发性的战略,实施的重点是国土开发。主体功能区战略解决的是“能够开发”与“不能开发”的问题,是在国土空间上画出建设的“红线”,区域发展总体战略解决的是“开发什么”和“如何开发”的问题,是阐述具体的开发内容。所以,我们说区域发展总体战略和主体功能区战略都是强调节约空间、集约发展、区分功能、分类开发等,在理念上是先进的。

国土优化是区域开发的永恒目标

主体功能区的概念经“十一五”规划提出,“十二五”规划进一步深化,优化开发区与重点开发区、限制开发区与禁止开发区的“四大类型”概念已经深入人心。但是,如何理解优化开发与重点开发的区别、重点开发区域会否成为下一个优化开发的目标等问题,仍然在争议与怀疑中徘徊,需要在理念上厘清。

笔者对这个问题的看法是:

优化开发是常态。优化开发区域是指经济比较发达,人口比较密集,开发强度较高,环境问题突出的城市区域。需要指出,优化开发并不是不开发,而是转换开发的方式。改革开放三十年来,我们的经济发展很快,我们的三大都市圈,“世界工厂”有名有实,人口密度接近世界都市圈的最大,建设用地基本告罄,不转换方式而坚持过去的老路,只有衰落一条路可走。

因此,优化开发区要建设成为提升国家竞争力的核心区,需要整体上转换思路,也就是优化发展的思路:经济向服务型发展,产业向高端转型,区域向成熟迈进,城市向宜居看齐。

重点开发具有时限。根据专家们测算的数据,我国适宜工业化、城镇化开发的面积有180余万平方公里,但扣

除必须保护的耕地和已有建设用地,今后可用于工业化、城镇化开发及其他方面建设的面积只有 28 万平方公里左右。因此,能够用于重点开发的国土面积很有限,按照目前这些地区年均 10%~15% 的发展速度,这些重点开发区 10 到 20 年以后将会与现在的三大都市圈一样面临诸多问题,从而进入优化开发的范畴。

形成可持续发展的区域生命周期。从重点开发区进入优化开发区,是发展过程的必然结果。随着人们发展理念的转变,经济发展、社会发展和环境发展开始处于同等位置,这种发展过程中开发方式的转变就成为一种必然规律。一个地方聚集了过多的单一类型的生产要素,就会发生膨胀,过度聚集的弊端就会显现出来,于是就到了转型的时候。

空间功能分区与国家补偿相结合

关于主体功能区战略,我们还有一个问题要回答,这就是限制开发是否等同于限制发展?

根据国家发改委杨伟民秘书长的解释,限制开发区区域分成两类,一类是耕地面积较多、发展农业的条件比较好,尽管也适宜工业化、城市化开发,但从保障国家农产品,以及中华民族永续发展出发,必须限制大规模、高强度工业化、城市化开发的农产品主产区。一类是生态系统脆弱、生态重要性程度高、自然灾害危险性大,大规模集聚经济和人口的条件不够好,且关系到全国或较大范围生态安全的区域。提出限制开发区域,既是从全局上保护耕地、保障农产品安全、遏制生态环境恶化趋势的迫切需要,也是从根本上提高这些区域人民生活水平的长远之计。

限制开发区和禁止开发区要解决的问题,主要有:

第一是生态安全。我国西部广大生态脆弱地区,由于多年的无序开发,生态系统整体功能退化。土地沙化和石漠化,每年增加一个中等县域的面积,湖泊和水域面积减少,洪水和干旱灾害增加,水污染、固体废弃物污染、空气污染,我们的环境仍没有摆脱持续恶化的趋势。解决国家的生态安全问题,我们把希望更多地寄托在限制开发区和禁止开发区上面。

第二是粮食安全。我国耕地减少的原因,并不全在于城市建设。农村地区开发工业,县以下开发区无序设立,村庄占地的过度扩张、农民进城之后农村的空心化,都是耕地减少的重要原因。限制开发区和禁止开发区的设立,有望解决这些问题。

第三是国土安全。我们处在一个纷乱的时代,军事威胁、恐怖主义、地质灾害、水旱灾害、食品安全、卫生安全等等都时有发生。前不久发生的日本海啸和核泄露事件表明,具有广大的、人口密度小的、缓冲性的国土空间是十分必要的。限制开发区和禁止开发区的设立有助于我

们有效地解决这些国土安全相关的问题。

探索区域发展新思维

在科学发展观的指导下,“十二五”期间落实区域发展总体战略和主体功能区战略,笔者提出以下几点新思考:

坚持科学发展观,确立区域经济社会的综合发展目标。区域发展总体战略和主体功能区战略的实施定位于综合平衡社会进步、环境保护以及经济增长。区域空间发展系统是由社会系统、环境系统和经济系统三大子系统共同组成的,区域经济系统的健康发展取决于三大子系统以及子系统与整体系统之间均衡协调的演进。为此,需要借鉴区域生态学、区域经济学、区域社会学以及可持续发展等相关学科的研究成果,尽快建立我国现阶段适度的区域空间发展目标评价体系、指标控制体系,并加强发展阶段、发展时序、动力机制的研究。

坚持和谐发展,加强对我国区域发展中的各种矛盾和问题的研究。我国的工业化和城市化经历了一段快速发展的时期,伴随这一发展进程的是种种社会矛盾、冲突和问题。所以,落实主体功能区战略必须直面各种矛盾和问题,不仅仅是经济增长问题,更包括社会问题和环境问题,结合各地的现状基础条件,广泛借鉴国内外的先进理论和实践经验,创造性探讨适合国情的区域协作的管治机制。地方政府是否能够自觉按照主体功能区规划制定自身区域政策,一个决定性因素在于地方官员政绩考核体系的转型能否真正实现。按照十二五规划的政策设计,按照四大功能区分别考察政府政绩,是落实主体功能区战略的重要保证措施。

以构建和谐的区域关系为目标,加快建立区域利益协调机制。区域发展总体战略和主体功能区战略要求建立一种新的区域利益协调机制。在这个新机制中,区域与全局的利益分配建立起新的比例变动关系。在这样一个新格局中,每一区域都要找到适合自己的发展方向,从而使整个社会经济生活纳入一种新的均衡与和谐之中。要合理构建区际价格、供求、竞争关联机制,打破资源、市场利益的条块分割,以发挥优势、共同发展、提高效率为宗旨,在贸易、资金、物资、交通、人才、信息等领域协调东、中、西部地区进行广泛的交流与合作,通过经济杠杆调节和政策引导使中西部地区的资源转换战略和东部地区的加快发展战略相互联结、有机结合,重新沟通被传统行政区域分割的经济关系,加快推进优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区发展的有机结合,形成地区间相互促进、共同发展的区域结构,让有条件的地区率先实现现代化。(作者为中国人民大学经济学院教授、博导,中国人民大学区域与城市经济研究所所长) 