

兴·财·术

REVENUE  
BUREAU

► 特稿    ► 政府经营  
► 财金融合

# 主体功能区新政

主体功能区规划就是要解决这个现实问题：不同地区有不同的发展功能定位——强调尊重自然，强调增强国际竞争力。同时要通过多种途径，解决不同区域的百姓生活质量存在较大差距的问题，人人能够共享改革开放的成果，这样的区域发展格局才是真正的和谐家园。

主体功能区新政	35
增城：以“不平衡发展”	
破解“发展不平衡”	38
主体功能区：“规划”政府体制	40
宜昌：“退耕还林”报春	42
让民生类“资金巢”“利多多”	44



## New Policies on Development Priority Zones

“什么时候关注生态、关注环境成为官员的游戏规则，什么时候就是真正实现主体功能区初衷的时候。”

文 / 本刊记者 黄前柏

初春，阳光明媚，对于酷爱户外运动的北京市市民老张来说，这个周末又是一个出行的好天气。老张欣喜之余，也在琢磨：近几年扰人的沙尘暴越来越少，那么是谁筑起了这道绿色的屏障？

答案就在于北京后花园——河北丰宁县的退耕还林、大力治沙，换来了丰宁的青山绿水，也换来了北京的一片蓝天。令人期待的是，以后将有越来越多的区域调整发展路径，走向可持续发展。

6月12日，国务院常务会议审议并原则通过《全国主体功能区规划》。根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，确定不同区域主体功能，并据此明确开发方向和政策，推进形成主体功能区。

《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。

### 区域规划演变

主体功能区规划的概念最早形成于2006年，推进形成主体功能区是“十一五”规划纲要的重要内容。历时四年，总算在“十一五”收官之年出台。

樊杰，中国科学院地理科学与资源研究所研究员，国家发改委“主体功能区规划方案研制”课题组负责人，经历了主体功能区规划的整个过程。鉴于《规划》出台时间之久，他认为，除了空间规划的编制本身需要一定时间外，新规划已经打破过去的行政区划体制，以及以行业、产品、计划为形态的规划，相应社会体制的转型、配套体制的改革等都需要一定时间。

“不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一域”。区域问题若不能协调发展，整个国家的竞争力就难以提升。

在我国正式启动“主体功能区发展规划战略研制”之前，“西部大开发”、“东北振兴”、“中部崛起”等区域发展规划已经实施，这与主体功能区发展规划之间又是一种什么关系？

“我国区域发展理念是一个不断摸索、不断完善的过程。这些区域板块战略的提法，时代性特点突出，但是政策和战略缺乏长期性、稳定性。”樊杰认为，事实上，我国一直缺乏一个更具前瞻性和战略性空间布局的总体规划，这样导致每一届政府都有自己的判断，区域规划也处于不断调整的过程中，造成很大的调整代价。如果有一个长远的规划，比如说50年—100年的蓝图，那么每一届政府只是在这个长远框架下去做下一阶段工作。

目前来看，对于区域规划，政府已经明确了“两个转型”。一是从过去更多的把国家作为一个整体的发展目标（发展目标又主要表现为经济增长目标），转型为现在更多地考虑根据各个区域自身条件确定不同的发展模式。在推进国家总体发展目标实现的同时，承认不同区域应该发挥不同作用、选择不同的发展道路，并据此制定出符合当地发展条件的发展目标。

二是区域发展更加强调时代性和前瞻性，更多考虑不同区域间如何发展，通过合理的补偿方案和协调机制，使按照国家不同功能定位发展而经济受益不同的区域，能够协调均衡和谐的发展。

樊杰阐述，主体功能区分为两级，一个是国家级的，比如三江源的治理，由国家重点投资，重点建设。另一个是国家要求各个省也要编制出功能区规划，每个省根据自己的实际情况，制定发展战略和规划。市县不再划分主体功能区，而是要落实国家和省、自治区、直辖市对本市县的主体功能定位，在此基础上对本市县辖区进行具体的功能区划分。

“主体功能区不是包治百病，并非能解决区域的所有发展问题”中国社科院工业布局与区域经济研究室主任魏后凯认为，因为主体功能区主要是强调空间管治，明确空间开发的红线或蓝线，而不是从帮助和扶持问题区



域发展的角度出发。

## 利益博弈

“某种程度上来说，规划过程就是一次利益调整和再分配过程。当进行理性层面的分析时，主体功能区规划已经取得共识，然而规划的编制和实施还是遇到体制上的障碍。”樊杰认为，冲突主要体现在三个方面：具体方案编制；配套政策的调整；规划资源和规划体系重新整合过程中，权力职责的重新分配所引起的敏感性和争夺。

他坦承，规划过程中就有一些地方托关系，希望不被划入禁止开发区或者限制开发区。

一位西部县官员就表示了他的担心：现在正是这个县加快发展的好时机，如果一旦被划入限制开发区，很多政策将会改变，发展方式也会有较大不同。

主体功能区规划实质上是中央和地方发展权的博弈。曾经有一个诘问很受关注：“难道云南的老百姓只有为北京、上海的游客唱歌跳舞的权利？”

对于地方“发展权”，樊杰有着自己的认识。首先对“发展”要树立正确的理念，区域发展规划要坚持以人为本，各地应该有发展权，生活在我国不同区域的人民都应当有享受基本生活质量大体相等的权利。

但如果地方不顾及资源环境承载能力，盲目追求经济增长而付出昂贵代价，很不值得。长期以来，很多地方把追求GDP的增长作为核心战略，导致各个地区并没有选择一个合理的、差异化的发展模式和发展道路。

主体功能区规划就是要解决这个现实问题：不同地区有不同的发展功能定位——强调尊重自然，强调增强国际竞争力，同时要通过多种途径，解决不同区域的百姓生活质量存在较

大差距的问题。人人能够共享改革开放的成果，这样的区域发展格局才是真正的和谐家园。

值得欣慰的是，很多地方对于“发展权”已经有了客观、理性的认识。上述西部县官员坦承：“凭良心讲，我们只能走生态发展的道路，这是我们的比较优势，虽然眼前来看，我们牺牲了一些经济利益，但从长远来看，是具有可持续发展的。”

在长期的调研过程中，樊杰发现主体功能区在利益分配的需求上也呈现出差异化。

有一些地方积极要求多划重点开发区，也有一些地方则希望多划限制开发区。目标都是争取更多的发展机会。不过，共同的一点是，在重点开发区上，每个省都希望至少有一块“国字招牌”。

另外，相比东部，中西部对重点开发区的要求也并不一定更强烈。中西部深知自身的开发条件，而东部普遍具有重点开发的条件，在要求有一个重点开发区上，大家是持平的；在要求一个省有更多的重点开发区上，应该说东部比中西部更强烈。

“既要给优化开发、重点开发区，设置开发强度的‘天花板’，又要禁止和限制开发区域在履行其主体功能区的同时，实现‘不开发的发展’、‘不开发的富裕’”魏后凯认为。

## 打破 GDP 崇拜

有门户网站做过调查：对于落实主体功能区规划最关键的问题是什么？结果显示位列第一的是，56%的人选择应该建立一套有差别化的政府绩效考核指标，不应该再盲目追求GDP。

长期以来，在我国很多地方经济社会发展都以追求GDP增长为核心发展观。不顾自身资源环境承载能力、区域

分工条件和比较优势，盲目追求经济发展，很多地区为此付出沉重代价。

有专家指出，要落实主体功能区规划，政府绩效考核指标将是最重要的指挥棒。地方政府作为具有相对独立利益的主体，在政府绩效考核指标体系没有改变的情况下，追求GDP的增长仍然是其工作的重点，导致构建主体功能区规划的动力不足。

比如广东河源市被划分为限制开发区，河源市政府随即调整官员考核新方案，做出有益探索。考核内容包括七个方面，分别为经济、政治、文化、社会、党的建设、平安建设、生态建设。其中，





生态建设的权重被提高到了14.8%，仅位居经济和社会建设之后，排名第三。

“什么时候关注生态、关注环境成为官员的游戏规则，什么时候就是真正实现主体功能区初衷的时候。”一位地方政府官员的解读意味深长。

原有的行政规划也是主体功能区建设中需要努力突破的地方。开发模式由以行政区划为界限，转向以功能定位为向导，这是两种不同的体制。行政区经济就是各级政府按行政区来组织经济活动，这是我国区域经济发展最重要的特征之一，而功能区经济则是按照市场规律自然发展的一种经济组织模式。主体功能区的划分则是依据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力。

两者划分的依据不同，主体功能区和行政区的范围就不可能重合。一个市县可能同时存在几种功能区的类型，一个功能区也可能覆盖多个地区。所以应该注重跨行政区域的共同利益，以更开放的思维来统筹好人口、产业和要素的合理流动和优化配置。

### 基本公共服务均等化

主体功能区建设的主要目标之一是实现不同地区基本公共服务均等化。但由于不同功能区的发展条件和发展定位不同，不同功能区的财政能力和提供公共服务的能力也存在差别。所以加大对限制开发区和禁止开发区的财政转移支付和生态补偿尤为重要。

在广东省主体功能区规划中，河源市被化为限制开发区，河源市市委书记陈建华曾在广东省省委领导的一次调研中自曝“家底”：人均GDP仅为全省人均水平的

1/3、财政自给率尚不足1/3、全省16个重点扶贫开发县河源占了近1/3。

陈建华希望在生态发展区的政策下，省里能够把山区的教育、交通基础设施、环保设施、生态公益林建设四个方面的公共服务建设给承担起来，这样山区才能轻装前进、科学发展。

财政部财政科学研究所所长贾康撰文指出，针对限制开发区可以实行支持一补偿型财税政策。限制开发区虽有一定开发空间但已不大，重点在加强生态修复和环境保护的区域。财税政策应当对这类区域加大转移支付的支持力度，并发展生态补偿机制。

建立生态补偿机制的财税政策包括：一是纵向财政转移支付政策。国家对重要生态功能区的生态补偿，可认为是补偿功能区因保护生态环境而牺牲经济发展的机会成本。在今后的财政转移支付改革中，可以增加生态功能区因子和现代化指数等因子，以便使中央对地方的财政转移制强化其生态补偿功能。二是生态建设和保护性投资政策。主要适用于支付生态功能区因满足更高的生态环境要求而付出的额外建设和保护的投资成本。三是地方同级政府的财政横向转移支付，适宜用于跨省界流域下游对上游、城市引用水源地和辖区由小流域上下游间的生态补偿。四是税费和专项资金。以优化改进的资源税和适时征收必要的环境生态税，并整合现有相关资金渠道，建立专项资金（基金）用于国家履行生态补偿的责任和限制开发区内扶贫责任。

针对禁止开发区实行保障一补偿性财税政策。禁止开发区是依法设立的自然保护区，必须杜绝各种开发活动，但地方政府履行其管理职能仍然要发生一定的行政成本，其牺牲发展的机会成本要比限制开发区更高。对此类区域，财税政策的重点是加大转移支付，保障地方政府的运转和基本公共服务，同时加大生态补偿的力度。

主体功能区规划的落实需要一系列的配套措施，它的形成阶段将是一个相当漫长的过程。有权威人士下了一个判断：“主体功能区真正形成之日，也就是中国全面进入小康社会之时。”

