

主体功能区的价值取向 与发展路径匡正

曹前满

摘要: 当前我国结构问题源自经济与社会结构转型的不协调,根本原因在竞争性行政分权体制下,地域经济社会发展趋向功能分区化,功能区又趋向行政区化,构成地域开发利益属地化与行政主体利益均衡化的紧张。主体功能区构建是生态文明视角下的结构转型匡正,而当前,对主体功能区逻辑基点的认识存在误区,使得理论探索和实践推进陷入死角。通过地方利益与行政体制、行政区与经济区的功能分工以及地域分工与系统结构的内在关系梳理,发现主体功能区建设应有统一的价值取向生态约束机制,摆脱福利视角的补偿与发展权争议,引导地域居民走由市场决定的价值实现与效率实现的路径,从区域视角将地域利益整合到经济社会的系统结构之中。

关键词: 功能区; 行政区; 地方利益; 价值取向; 系统与结构

中图分类号: F061.5 文献标识码: A 文章编号: 1008 - 1569(2015)02 - 0090 - 11

DOI:10.13658/j.cnki.sar.2015.02.011

我国主体功能区规划已进入区域发展的实践层面,而有关主体功能区的核心理论问题并未根本解决,先行先试成为改革的一大趋势,因主体功能区规划直接关乎地域经济社会发展政策的选择,在地方规划中,通常会规避对地方不利的因素,弱化主体功能区设定对地域获取发展的不利影响。区域经济发展趋向一体化,地域发展差异化路径选择成为适应一体化发展的结构态势,也成为主体功能区构想的实现条件。在区域体系中,由于极化效应,支撑产业发展的基本要素不断向大城市集聚,呈现出“农业大县、工业小县、财政穷县”的格局。当前,我国结构问题核心根源在于经济与社会结构转型的不协调,关键在于“四化同步”,以及由市场决定的劳动的价值实现与经济的效率实现。因对主体功能区逻辑基点的认识存在误区,倾向于将区域系统碎片化寻求政策安抚,使得理论探索和实践推进陷入死角,纠结于发展权的争议与福利视角的补偿。故此,有必要厘清地域经济社会在不同层面结构体系的逻辑机理,以匡正主体功能区建设的价值取向和发展路径。

一、主体功能区的价值导向与存在环境

(一) 主体功能区规划的价值取向

基金项目: 湖南省社会科学规划项目“湖南省‘四化’同步发展的逻辑基点与充要条件”(项目编号: 13YBB137)。

作者简介: 曹前满,人文地理学博士,湖南省社会科学院产业经济研究所。

1. 功能分区化的区域协调发展

区域平衡发展备受关注,“九五”、“十五”时期,倡导人地和谐,按都市经济区、人口-产业集聚区、能源-资源重点开发区、农业综合开发区以及区划重点保护和综合治理的生态类型区等功能区。国家“十一五”规划纲要提出根据资源环境承载能力、发展基础和潜力,按照发挥比较优势、加强薄弱环节、基本公共服务均等化的要求,逐步形成主体功能定位清晰,东中西良性互动,公共服务和人民生活水平差距趋小的区域协调发展格局。“十二五”规划纲要再将限制开发区域细分为农产品主产区和重要生态功能区两类。《全国主体功能区规划》明确提出“根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹考虑并谋划未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,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,按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价,规范空间开发秩序”。从财政政策、投资政策、产业政策、土地政策、人口政策、环境政策等方面提出了保障措施。如对农产品主产区实行农业发展优先、强化对农产品保障能力的评价,重点生态功能区实行生态保护优先、强化对提供生态产品能力评价的绩效评价体系。让优化开发区域着重提高自主创新能力,提升参与全球化和国际分工的档次;重点开发区域着重加快工业化和城镇化,促进人口和经济大规模集聚;限制开发区域着重加强生态修复和环境保护,引导超载人口有序转移;禁止开发区域则是各类保护区,着重实行强制性保护,严禁不符合主体功能定位的开发活动。

2. 民生质量的主体功能区价值导向

区域协调发展的核心是空间布局合理化,以往的经济开发战略旨在缩小各大板块间的GDP差距和增速差距,空间开发战略则综合考虑区域之间经济发展的平衡,如区域之间人口分布的平衡、经济、人口、生态之间的平衡,实质上是缩小人与人的差距。主体功能区战略发展理念关注区际实际收入水平和公共服务的均等化,是在对不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等要素进行综合分析的基础上,以自然环境要素、社会经济发展水平、生态系统特征以及人类活动形式的空间分异为依据,划分出具有某种特定主体功能的地域空间单元。主体功能区思想来源于国外空间管制的实践,规范空间开发秩序,优化空间开发结构,提升空间利用效率,其实是区域差别化管理,将经济发展与生态保护结合起来,促进区域人地协调发展。从区域空间开发适宜性角度,将特定区域确定为特定主体功能定位类型的一种空间单元与规划区域,明确产业合理规模和布局,引导各种功能要素的合理流动,从而达到对资源的合理利用,促进生态环境保护事业的发展。因而,主体功能区规划是具有强烈的区域经济政策色彩的国土空间规划,强调空间管治,明确空间开发的红线或蓝线,以达到区域经济协调发展的目的。主体功能区是指类型区,是“地理空间+职能空间+政策空间”的复合体,在主体功能区内涵理解上,容易产生“限制开发”与“限制发展”混同、主体功能区划与其他国土规划相混淆等理论困境。限制开发并非限制发展,是指发展要有限度、开发的度要有限制,侧重优先保护、开发适度、点状开发,强化环境保护和生态修复,因地制宜地在资源环境可承载的基础上发展特色产业。

(二) 主体功能区结构的存在环境

1. 地域分工与功能区行政化了的管辖

经济转型与社会结构变迁相伴而行、同步推进,即“四化同步”。产业因集聚经济选择城镇,若当地方缺乏中枢性城镇载体,必将影响到产业承接转移,以致跨区劳动要素流动或城镇化。区域经济一体化是分工与协作的需要,也是资源市场配置下的价值平衡实现需要,然而区域间竞争不平衡引起的集聚推进广域一体化,一体化引起的流动性将影响到人口结构与区域协调,因此,需要若干抗衡的经济实体发挥集聚力和辐射力。我国城乡分治其实质是功能性分区化,城镇被切块设市,县域经济主体更多地体现为农业。经济系统的部门分割与功能分离问

题源自于市与县功能定位差异、城与乡部门分割的行政体制。地方财政源自于行政主体管辖区的产业发展,即地域开发利益属地化,从而形成地方利益保护体制。在市管县体制下,行政主体的县认为市侵蚀县的发展机会与利益,并要求财政权与事权结合。学界普遍认同“扩权强县”,回到“省管县”体制下,并认为行政扩权能化解财政困境,优化地域经济结构问题。然若在竞争性分权格局下,县政区不能构筑完整的产业体系或经济社会结构,则无法实现。县域经济运行中的结构平衡,关键在于如何融入区域生产体系,在于经济效率提高与要素价值实现,在更广域区域范围寻求生产与消费平衡。当今,县域经济趋向功能特色化,农业成为主体,最终将责任归咎于“国家支农不足”。主体功能区规划从城市区、农业区和生态区三个角度提出构建国土空间格局,在环境治理生态保护基本公共服务等领域要求地方政府按照行政区的范围界限明确政府权力义务和责任。主体功能区依据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力决定“职能空间”,“职能空间”仍为抽象的生态功能与社会功能的空间“分工”,即在生态平衡下的社会生产与生活空间布局。主体功能区若以现行行政版图划分,依现行行政体制,则可能会遭遇社会结构转型的困惑。因而,核心问题是调整政府职能、功能分区与行政分权关系、市县行政体制与区域经济的关系,构建区域性行政协调政府。

2. 功能特区化与对系统结构的依附

地域经济依托并服务于特定地域,地域经济分工与分化形成城镇经济和农村经济,在县域行政框架下,构成以县城为中心、以农村为腹地的区域结构,即存在工-农、城-乡的结构关系,而在功能分割、行政分权环境下,这种结构自身并不完整。县域经济一般依托县城,培育县域经济增长极,承接产业转移,发展特色产业等。发展县域经济有多种成功经验模式,而这些模式主要依据其地域特殊性,适应了地域系统的功能与结构依附关系。工业化、城镇化和农业现代化是地域经济社会转型发展的不可孤立的三个方面,通过工业吸纳农村劳动力实现就业转移,从而推进城镇化。城镇提供现代生产、生活设施、优质服务和机会,而产业选择城市,由此,地域经济系统结构失衡可导致乡村“人口空心化”或城镇“产业空心化”。地域经济的痼疾根源在于广域的区域结构。就县域层面而言,通常将县域经济看成一个完整体系,在此体系下推进工业化和城镇化,或应自身发展需要调整产业形态,发展壮大二、三产业。然而,县域经济系统完整性是特定经济形态或发展阶段的体现,其工、农业生产愈不局限于满足县域自身消费,而是更广域社会需求,当经济活动突破行政区范畴,就需要寻求新的区域经济系统下的结构平衡,趋向功能特化,这种结构平衡常体现在国家或地区层面。农业是县域经济的主要部门,在市场化、国际化和现代化的新背景下,核心问题是如何解决小农户的家庭经营与大市场的矛盾,如何培育现代农业经营主体,使农业劳动者致富,使农业更具活力。农业现代化前提是剩余劳动力转移,实质是劳动力资源配置结构的再平衡化,当前我国劳动资源“稀缺化”,使得劳动力价格(成本)趋升,剩余劳动力不完全转移下的农业处于兼业化经营状态,生产效率低。劳动者与生产经营者对社会财富分配进行博弈,只有通过技术和生产组织方式提高效率,打破劳动结构平衡。

3. 行政区与区域经济体系的约束

行政格局对于产业集聚、城市功能集聚产生约束。约束性行政层级过多容易引起行政效率低下。而“省直管县”体制可能造成中心城市与县域、县城之间的天然联系被截断,影响到中心城市增长极与县级城镇的发展。当前,大多数学者主张保留县建制,或基于功能差异的市县分等的行政区划体系改革。行政区经济的根本前提是行政力量对经济活动具有强有力的直接或间接干预作用,致使某些经济活动局限在行政区空间单元内,难以遵循市场规律进行空间配置。区域协调发展依赖于经济效率最大化原则和代表政治的公平原则,在市场经济背景下,需要政府进行功能调适,促进区域之间协调。因而在行政区框架下的经济社会结构调整,也体

现为地理空间上的发展平衡。应从解决空间失衡问题出发,促进区域协调发展,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。区域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。主体功能区战略下,区域发展模式趋向生态文明,由板块区经济向类型区经济,由行政区经济向经济区经济等转变。主体功能定位则是对区域过去发展水平的一个事后承认或被动承认。在城-乡、市-县的结构调整中,行政区趋向功能分区化,而功能区在经济整个环节中不是孤立存在,不可抛开功能区或将功能区孤立化。区际间竞争的优劣会导致更广域的集中,亦即更广域的一体化与功能分区化。区域经济一体化是地域功能特区化过程,需要协调各功能区基本生产与生活如何融入区域经济圈,不应苛求地域经济自身系统的完整性,即在地域经济城市群化的中心与腹地结构体系下,寻找自身定位。产能过剩是当今县域工业化推进的瓶颈,造成行政主体间竞争大于协作。当前我国地域经济社会结构问题源自国家层面的结构问题,当然也不可忽视区域经济的一体化和重构地域生活圈。适应区域经济一体化,应突破行政区制约,促进市场配置资源,激发县域要素活力。地域经济活动融入到广域的一体化区域范畴,而作为一个生活圈或经济区,仍需要城镇化、工业化、农业现代化同步推进,实现结构优化。在县政区层面,“四化同步”是结构调整的核心主题,既要经济结构调整也要社会结构调整,需要在市-县行政体制下,应对生产力布局的集中与分散,提高地域生产与消费水平,促进资源要素的价值实现与生产上的效率实现。

二、地方利益博弈与主体功能区的价值扭曲

(一) 利益片面化的地方政府价值取向

1. 地方利益抽象化

地方利益通常为以地方政府官员、地方企业与本地居民为主体形成的共生型集团利益,涉及地区产业发展、市场进入与竞争、公共资源与投资分配等多方面。按照利益主体可分为公众利益和政府利益,公众利益涉及到居民收入水平、生活质量、就业机会、企业经济效益等,而政府利益则是地方政府在行政过程中,凭借政治资源所追求的自我利益,如政府官员的利益、政府部门的利益以及地方政府的整体利益等。按照地方利益的内容可分为经济利益、政治利益、社会利益,但经济利益是最根本的,它决定政治利益和社会利益。特定地方存在不同阶层、角色和背景的利益主体,很难说“地方利益”能够代表本地方所有客观存在的利益。地方政府利益、地方人民利益均不等同于地方利益,地方政府利益表达与地方人民利益表达之间还存在着一定张力。地方政府追求和实现自身利益的最大化,并不以本区域居民福利的最大化为利益目标,即追求预算规模、行政权力、政府机构规模的最大化为目标。政府职责在于为公众提供公共产品和公共服务,其自我利益追求必须以公众利益的实现为前提,否则政府就不能获得公众的信任和支持。然而,我国政府体系中沿用着压力型体制,下级政府的主要目标是为了完成上级布置的任务和各项指标,在此过程中,通过任务和指标层层分解,下派给下级组织和个人,根据完成任务的情况给予政治和经济上的奖励,对地方政府权威直接构成影响的是上层政府。行政分权使地方政府成为利益主体,地方政府机构的利益并不是一个实体的利益,而只是地方政府官员利益实现的一个载体,如在地方竞争中,对招商活动“但求所在,不求所有”。

2. 地方利益的政府诉求

地方利益通常体现为由地方政府代表或主导的利益诉求,而居民层面的利益往往被掩盖。在地域开发中,开发区经济与社会协调发展便成为首要的问题,利益诉求群体有失地农民、城中村居民、企业员工和购房市民等。区域利益主体的地方政府,一方面与中央政府博弈,企图

扩大地方政府的预算内收入,另一方面运用政策手段,增加非正常收入。在区域层面,因财政利益层面的冲突在一定程度上造成了政府间关系的疏离,使得省市级政府逐渐分化为独立的利益主体。在城市群内部则表现为“行政区”经济,产业竞争大于产业分工协作,核心城市设法争夺有限资源和国家优惠政策,获取自身利益。东部三大城市群自主创新能力不强,产业梯度转移缓慢,因缺乏紧密的经济联系和产业分工合作,创新性产业和传统产业在东部地区并存,传统产业长期滞留本地区。地方的发展和结构转型深受宏观政策影响,生态文明视角下的主体功能区政策,引发各级政府之间发展权的激烈博弈。各地方政府都希望被列入重点开发行列,从而获得发展的机会,变成一个省一个重点开发区域。地方政府为了吸引中央政府投资,低估所申请项目的投资需要额,并承诺自行筹措较大份额的配套投资,待项目上马之后,地方政府的投资往往并不能按时到位,中央政府被迫追加投资。在产业结构调整过程中,地方政府普遍扩张行为导致宏观失控,只顾追逐眼前利益,而把宏观调控的责任交给了中央政府管。

3. 区域经济的价值导向局限

地方利益体现在地方利益的分配中,直接关系到地方利益的争取,表现为政府与居民、企业的利益纠葛。利益导向受价值取向驱使,局限化的价值取向易导致不合理的利益诉求。地方政府为地方利益代表争取地方利益,而真正的地方居民利益诉求则多反映在地方政府行为引起利益受侵害方面,如城镇化、工业化引起的纠纷。在地方经济与社会结构变迁中,居民利益在于资源要素的价值实现,政府职能在于引导社会结构转型。而在竞争性行政体制下,地方政府职责不是来自基层居民对生活水平平衡化诉求的政治压力,政府行为的利益追逐是没有平衡可言,即便某一地区的地方利益实现均衡,并不意味着其他地区的地方利益也能够同时实现均衡,也不意味着国民经济发展的整体达到了均衡状态,在区域合作中地方利益冲突难免。生态文明视角下的主体功能区构建需要重新审视地方利益与区域利益。而在现行体制下如何构建生态协调的主体功能区,关键是地方利益的协调问题,主张依赖于中央政府主导下的整体协调与区域合作来加以克服,建立利益协调、沟通协调等机制,完善绩效考核机制,推行生态补偿制度。地方利益诉求受制于利益主体间的博弈,而在单向沟通渠道下,利益关系更多的被简约或掩盖,无逻辑上的利益平衡可言。主体功能区的价值取向,应是生态相关规制约束下的经济和社会的结构转型。受认知层面的价值取向决定,学界认为国家为了保护生态环境构建主体功能区,限制了许多地方的开发利用。而地方开发利益大多属于地方政府利益或在地方政府庇护下的企业,居民利益常常受到侵害。居民利益在于遵循一定价值导向下的规制约束并能否获得发展的机会。生态价值取向关系经济可持续发展,直接关系公共或公民利益。因此,环境治理需要来自基层政治压力,关键是理清地方利益体制,以矫正地方利益取向。

(二) 主体功能区的价值实现“逻辑”

1. 主体功能区基本理论进展

区域经济的平衡理论强调“公平”目标,体现政治、社会价值,非平衡增长理论强调“效率”即经济价值。由市场推动的区域平衡过程漫长,而由政府推动的区域平衡发展,强调公平却牺牲了效率。国外区域政策侧重于提高个人福利和促进就业平等与社会和谐,避免收入差距过大。近年,生态文明发展理论引发了主体功能区构想,即优化开发区域侧重稳态经济,重点开发区域以生态经济效率为主,限制开发区域以生态经济和自然资本投资,禁止开发区域侧重生态环境和公共物品供给的发展模式。“点-轴系统”理论、“城市区域”理论、“人地关系地域系统”理论成为主体功能区规划理论基础。主体功能区是由资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力决定即生态功能与经济、社会功能的空间“分工”。主体功能区划的空间系统职能分工,其基本手段是划定空间界线,实施不同的功能区政策,促进区域高效协调发展。因而,主体功能区是“地理空间+职能空间+政策空间”的复合体,内在结构和外部政策的差异深化了

各主体功能区之间利益的不平衡,有违公平竞争的市场经济规律。至于如何构建,有的强调以“县”级行政区为基本单元,进行全覆盖“红线划分”,有的认为单纯依靠主体功能区并不能完全解决区域协调发展问题,必须调整和完善国家区域政策体系,但普遍反映推进工作中最大的障碍和困难是制度保障力不够,尚未能形成具体和针对性的区划实施保障政策体系。生态资源环境管理制度执行的瓶颈与矛盾主要集中在资金上,只有在建立主体功能区生态预算系统时,充分考虑各类主体功能区生态预算子系统的权力与责任,明确主体功能区系统目标与子系统目标的关系,才能让限制开发区域政府看到新的发展希望。由此,必须梳理生态资源环境管理中的权力与责任的分工,提高管理制度的全面性与非重叠性。

2. 主体功能区建设的利益补偿“结论”

主体功能区规划,其科学性在于生态价值导向,其划分的合理性尚不得而知,即使其合理性成立并不表示其社会结构变迁过程的合理性。学界认为产业限制导致发展权被剥夺,人口迁移导致公共服务流失和承担生态服务成本,与优化和重点开发区域构成利益冲突。利益诉求来自一种认知视角下的价值导向。主体功能定位对欠发达地区的工业化和城镇化是约束。欠发达地区更多地承担生态、粮食等国家安全的战略功能。因而,被指出要确保被限制或禁止发展的特定区域得到最基本的经济补偿,以弥补因限制或放弃发展机会而付出的机会成本,从工业基础差异情况出发,建立生态补偿与机会成本的计量模型,获得工业发展减速后理应得到的生态补偿水平。对此,必须构建完善的利益补偿机制、科学高效的考核评价机制和统一的监管机构,以及长效的地方政府联席和对话机制,以实现区域协调发展和共同富裕。若以上逻辑成立,那么问题的焦点必然落在生态补偿机制问题上,由此争论焦点为:(1)政府主导的生态补偿机制效率低,不能有效解决改善民生与环境保护的矛盾;(2)对禁限开发地区进行财政转移支付,主要用在公共服务上,忽略个人发展权;(3)补偿机制转移支付模式单一,缺乏横向转移支付,纵向转移支付模式背离“受益者付费”原则,不利于调动各区域生态保护的积极性等。若将限制和禁止开发区域作为独立区域,或将行政区经济孤立化,势必在产业结构上约束在农业等生产领域,势必得出加大强农惠农政策力度,并重点向农产品主产区倾斜。然而生态补偿面对多层面利益分配与利益权衡,制度设计一时难以理清。当然有学者提出了生态也是财富的发展理念,类似排放权交易之说法,其自身是否契合生态理论,生态价值如何化为区域优势仍需要理论探究。主体功能区划让本来存在的城乡结构、区间结构的结构问题凸显,问题的核心是结构平衡,主体功能区划只是对平衡方式的约束,而不并是解决平衡问题的有效工具。

(三) 功能区与行政区交织的价值取向错位

1. 行政体制与地方分权的利益矛盾

分权体制下的地域经济发展深受财政影响,事权与财政一致性成为市管县体制的争论焦点。由传统趋向现代的结构转型中,工业化和城镇化不断推进,而城乡分治体制下,地域经济常遭到功能剥离与结构肢解,县行政区遭“切块设市”,或遭致大城市扩张性切割,以及“整县设市”。市县职能存在定位差异,市管县因各自主体的责任和利益,导致市县之间利益博弈,市县经济相分割,市对县在经济发展上给予帮助有限,县政区职能逐渐弱化,尤显行政审批层次多、管理半径长。行政区划初衷基于地域资源状况,提高经济社会管理效率,而在既定行政区划格局下,发展经济、布局产业成为行政主体的职责。地方财政实力来自于地方产业发展,而产业集中园区为特定功能区,而在其发展中常引出发展利益属地化诉求。分权的行政主体,在竞争格局下发展产业时,不免会产生产业同构、同质化竞争。县-市、城-乡差异定位的行政分权格局下,经济系统的部门割裂与功能分离,在空间上呈现功能性分区特质,首先表现为市与县的脱离,代表现代产业的城镇常遭切块,产业主体则多体现为农业,县域内部表现为城镇与乡村的分离,其实质为功能分区化。在县与市关系的功能特化的结构中,协调区域发展其

价值导向应为区域平衡,意味着以区域为单位,构建区域结构体系,行政区划改革着重处理功能区的政区化与事权和财政权关系,而非将区域碎片化实行政策安抚。

2. 功能区、主体功能区与行政区统合矛盾

区域经济一体化暗含地域功能特区化,在区域层面实现功能与结构的优化。在城-乡层面发挥中心城镇功能,拉近乡村与城镇距离,确保地域经济活力;在产业结构层面,促进产业集中、集群,对接区域产业链条。功能分区化的工农结构体现为城乡结构,城乡收入均衡化有赖于以市场配置资源,实现劳动价值均衡化。在行、财政分权体制下,行政主体间的发展不平衡、产业布局不对称,引起产业、城市功能集聚趋向分化以及极化,造成对地域经济发展的巨大约束。县域经济有自己的结构,工业是其重要部门,但受到中心城市抑制,市-县功能分区化,一定程度上使得县域经济多为传统性产业,从而沦为城市的附属地。市管县体制源自计划经济的城乡统筹需要,行政分权体制下,若没有统一财政体制,事权与财权匹配将失去实质性内容,从重构新型城乡关系看,也难以化解统合管理的矛盾。省管县争议无非是求得市、县行政主体地位的对等,但以取消市管县体制化解市县矛盾,并未改变其相互竞争格局。地域经济趋向城市群化是区域功能与结构的优化整合过程,而行政主体的权利争夺则违背区域协调。因而城乡统筹需要在多个层面上把握,构建区域型行政,统合市县建制。主体功能区与行政区的关系体现为主体功能区内行政主体与行政主体内的主体功能区,二者相割断与细分,而陷入发展与限制的困境。核心问题在于处理经济结构问题、社会结构问题以及生态问题,也就是如何“四化”同步、突破行政樊篱。在“技术”上可将主体功能区网格化,但四区不能相互隔断,关键是如何将四区整合进行政区内,发挥经济功能与社会功能作用,促进经济与社会结构转型。在错综复杂的地域矛盾下,重要的是以单位区域为整体,着重构筑生态资源循环的系统结构,促进协调,否则只能依赖计划经济模式,依靠庞大的政府机构。在市场一体化背景下,地域工业化程度以政区划分的评价方式暗含肯定地域分割的经济社会结构,常造成城镇功能区被层层剥离。县域经济具有特质性,意味着县域产业结构在地域圈内的合理化,而非跳出地域系统而谈建构自己的独立的结构体系。

三、主体功能区际利益协调及其政策取向

(一) 摆脱福利化视角的补偿政策穷途

1. 主体功能区划的现实问题

主体功能区战略从规划层面打破区域行政界限,让经济基础条件优越的地区优化产业结构、增强产业集聚效应、扩大对外辐射能力,让生态环境脆弱的区域进行生态保护,使人地关系的协调。当前相关研究多集中在规划理论研究,少数集中在规划技术方法研究,多采取GIS进行空间分析,得到各类主体功能区。现省市发布主体功能区规划都是站在省属行政区划总体角度,并未将目标细分到行政区划中的异质主体功能区。学界有认为县是实施主体功能区的基本划分单元,其发展必须遵循国家对县域的主体功能定位。作为开发区域划分标准的环境容量限量、发展基础和发展增量如何科学地划分和界定成为争论的焦点,资源环境承载力属于动态范畴,随着生产技术、生产方式、制度环境、生态文明等要素的改进和完善,区域的资源环境承载力有所浮动。对于限制开发区和禁止开发区承担着环境和生态维持功能,不能更多地发展工业经济。当前学界普遍提出地方发展权,即发展权政治化,而在各种补偿机制又很不完善的情况下,有一定的经济和产业的支撑,这些区域无法承担生态和环境功能。中西部省份财政能力较弱,而境内限制和禁止开发区面积较大,省财政难以提供足够的保障资金。国内学者探讨实行包括横向和纵向在内的生态补偿以弥补限制和禁止开发区由于放弃产业发展而对优

化开发区和重点开发区承担的生态保持的利益受损。生态补偿的标准及数量则存在着巨大的争议,没有一个较成熟和令人信服的生态补偿标准,另外,要让不同区域根据资源环境的不同禀赋,各司其职,“安守”各自的开发强度,有待于一系列配套政策、措施的完善、支持,解决资源环境承载能力的数量化考核难题。显然,主体功能区构建的相关研究倾向于一种给付型福利国家的视角,探究利益补偿机制。

2. 主体功能区补偿逻辑的缺陷

主体功能区构建是人地关系的空间结构转型,是生态约束下的经济与社会结构的转型。因而,如何推进结构转型是关键。而在此结构转型中,却又存在固守彼结构惯性,以寻求补偿来平衡利益,从而制约社会效益的发挥。当前,主体功能区规划倾向于技术层面的网格化划分,存在将行政区内的主体功能区政区化,由此来划定或判定其发展空间,显然是功能隔断的划分思维,即站在生态视角,隔断经济结构和社会结构的关联性。社会结构转型的有序化源自于政策导向下的市场运作,而非将地域网格化将利益主体定格化,寻求政治化的地域支持体系。失去市场化的价值实现途径,经济结构和社会结构都不可能得到优化。县域经济社会转型都包含着工业化、信息化、城镇化和农业现代化四个方面的同步性,关键其统合途径可能在地域层面,也可能需要在区域层面,重要的是如何推进区域行政协调,在区域一体化中获得地方行政主体的发展空间。忽视结构变迁的需要,忽视行政、财政分权背景下,地域间的不平衡,也就很难确保农业主产区劳动力要素的价值实现与经济效益提高。工业产能过剩,劳动成本趋向均衡,产业转移与承接的矛盾重重,最终劳动力要素价值实现与经济效益实现需要在区际层面来协调。相关研究习惯于把转移支付当做看家法宝,若不揭开地方利益的结症所在,而大谈跨区补偿或转移只会误导社会畸形发展。

(二) 引导价值实现与利益平衡化途径

1. 主体功能区际平衡策略的统合

主体功能区构建是一个极其复杂的系统工程,需要让不同层级的政府承担不同的责任与成本。要实现高效国土空间开发格局,单纯依靠财政政策和投资政策显得势单力薄。区域发展应重视发展伦理和区域公平,把政府权力和民众民主两个政治变量与经济增长和财富分配两个经济变量结合互补作为发展的重要衡量变量。当前我国的区域问题有发展落后的贫困地区、结构单一的资源型城市、处于衰退中的老工业基地、财政包袱沉重的粮食主产区和无序膨胀的大都市等。从现行政区看,自然地理、经济资源与人口分布特征未必与行政边界吻合,就县域行政区而言,也存在明显的内部差异,因而以县为主体功能区划分的基本空间单元,仍存在难以避免的缺陷。有人提出“中央地方博弈”协调机制、利益补偿机制和定期调整机制等。显然这种解决方案,需要依靠专门的职能部门负责,需要标准区域与问题区域区划体系,需要有一个平衡经济、政治与民族问题的长远战略,建立定期调整机制,设计一套利益补偿机制等。生态环境问题是所有“四区”都面临的现实问题,环境治理是应该统一标准、同步推进,正因为经济结构转型不可脱离社会结构变迁,生态结构优化只是对经济社会结构变迁的约束,合理的结构才是政策工具的功能所在。

2. 价值实现与效率实现的平衡

社会运行的基础是生产,扩大社会生产关键在于发挥既有劳动资源优势,投入到生产中,而技术可提高生产效率,降低劳动强度。在工-农业结构方面,若当工业生产效率不断改善,而农业生产效率改善较小,那么,工业劳动强度下降意味着农业劳动价值的相对上升,从而在两部类生产的分割状态下,农业劳动价值扭曲是一个积累性扭曲,又因价值扭曲使得效率成本高于劳动成本。在国内-外和工-农业的两重结构中,存在两重劳动价值的扭曲,因而,在劳动市场化配置条件下,整体劳动价值回归最终有赖于农村劳动收入的改善。农业经济是县域

经济的主体 粮食需求满足后 继续投入不构成投入 - 收入的增函数关系 因而结构问题成为县域经济的主要制约。解决贫困问题需要发展工业 将贫困人口纳入工业生产体系中 提供就业机会 创造财富和享受福利。农民增收须通过农村剩余劳动力转移 实现农民收入多元化 当劳动力转移达到结构性平衡时 即农村劳动综合收入与专职工业的劳动收入相持平 在分散经营条件下 该结构性平衡意味着在同等劳动强度下的劳动价格平衡。劳动价格趋向平衡 使得农业生产以粗放经营减少劳动投入 由供需结构实现价格上涨。由此 资源配置结构平衡可望成为县民收入均衡化契机。农业现代化似乎是一场农业生产的技术变革 其实是一场社会结构变迁。地域经济结构问题化解离不开“四化”同步推进。解决结构问题的实质是价值实现与效率实现。价值实现与效率实现的基础是生产与消费构筑的经济生态 在结构层面上 价值扭曲引起社会财富分配不平衡 也造成技术成本大于劳动成本 无益于技术效率的改善。价值扭曲易造成勤劳不能致富 导致基本价值标准的困惑 乃至引起社会价值体系的扭曲。农业因用工成本上升而趋向粗放经营 价值实现不依赖效率改善 在此关节点上 推进农业现代化提高生产效率显得非常必要 使组织化生产效益大于个体经营效益。

3. 生态问题与地方发展思路的转变

生态问题与地方发展问题孰重孰轻、何以平衡? 首先 做到制度设计上的公平性 统一“优化建设区域”、“重点建设区域”的生态控制与“限制发展区域”的生态环境政策。其次 区域发展普惠 改变行政主体角色 改变地域开发利益局限化。正视地方各类主体利益诉求 匡正政府利益与居民利益关系。在地域开发方面 存在政府利益不取向于居民利益 多局限于工业开发 而居民层面的利益体现为公共或集体利益 构成正向的政治呼声 在涉及到生态环境上 最终有赖于公民社会系统压力。企业及个人参与的经济活动 只是市场行为 并不能代表地方利益 其价值取向是在相关规制约束下 通过市场的趋利而运行 然而在与地方利益网络中却赋予了一种价值载体。企业是地域开发的介质 因利益链条延伸 也参与地方利益申诉 往往因资质不全 成为地方生态最大的破坏者。因而 主体功能区规划 重要的是厘清竞争性行政分权格局下政府职能与分权关系 规范地方政府经济行为 平衡行政主体间利益。开发无序和空间失衡常为学界批判 地域承载能力与发展能力的权衡 则存在极大主观性评价。在利益补偿说中 相关研究潜心于“排放权交易”以及基于发展权或机会的制约影响量化、指标化的补偿 然而优化区转型升级趋向以三次产业为主体 重点发展区需要投资烧钱 另外 经济处于波动中 均为量化带来确定性。

(三) 构建地方与区域系统的政策载体

1. 现行主体功能区推进方式的问题

主体功能区是基于国土开发适宜性评价而进行的区域划分。主体功能区建设必须处理好限制与发展、政府与市场、主体功能区与行政区、各类主体功能区之间、其他各类空间规划、主体功能与其他功能之间的关系。然而 主体功能区建设并不能较好地解决区域协调发展尤其是地区差距扩大问题。如何通过经济空间与生态空间的分工协作、优势互补 实现国土空间的有序有度开发、协调发展 需要处理好跨行政区的主体功能区中由谁提供公共服务 生态建设如何管理和协调等问题。限制开发区域类型 地域范围较大 关系到我国的粮食安全、生态安全和国土安全。国内学者从产业政策、绩效评价、财政政策等方面进行了相关研究。针对限制开发区域 一般认为需要保持一定程度的开发 通过生态移民等 减轻区域的资源环境压力 实行点状开发 通过财政补偿政策改善公共服务和生活条件 也有认为仅仅强调基本公共服务的均等化是远远不够的 应主要依靠政府的财政转移支付 实现“不开发的发展”、“不开发的富裕” 也有指出需要进行分区分级 制定细化的区域承载能力、开发强度、开发模式的相应政策 实施生态补偿保障。显然 在认知导向出现偏离 研究进入死角 相关保障措施及绩效评价

的研究均停在宏观层面的情况下,区域政策设计、绩效评价、生态补偿等方面研究都缺乏深度,各种政策叙述较为模糊、笼统,切合各区域实际的可行政策措施更是鲜见。

2. 结构转型与功能分区的统合

经济转型与社会结构变迁相伴而行,体现为工业化、信息化、城镇化与农业现代化的“四化”同步。显然,技术差异引起区域经济发展不平衡,而城镇集聚影响产业转移或承接,从而引起要素跨区流动,劳动配置平衡是劳动力价格均衡化,进而影响农业发展方向。“四化”是经济社会变迁的过程,也是结构转型的功能或手段,在此过程中,存在将各种功能特区化,进而行政区化,表现为城市与乡村二元化结构,开发区域行政区化和开发利益属地化。反映生态价值取向的主体功能区,若不改变区域功能特化与行政区化的思维窠臼,必定趋向新的“二元”结构。功能依托地域载体,但功能不能脱离系统结构。地域经济社会系统范畴随着经济发展而演变,行政主体的系统结构完善性与否,决定是否需要与更广域的环境寻求合作与整合。因此,主体功能区规划,首先,满足要素资源的价值实现与效率实现,即不违背市场规则,有效发挥市场机能;其次,确保主体功能区的“功能”与区域系统整合,让行政主体嵌合到区域经济与社会系统中。由此,一体化的路径选择成为重要手段,而非在既存行政格局下,行政主体各自寻求地方利益平衡化与地域系统的完整性,或争取各种地方利益补偿机制的发展权。当前中国经济社会发展面临的核心问题为结构转型,有序的结构转型源自于不平衡趋向平衡。倚重于转移支付的利益补偿方式,将地域经济发展局限在工业、农业、生态上,可能削弱经济、社会结构转型正常轨道。需要从技术发展的新动态,把握经济服务化和生产的集中与分散的新态势。主体功能区划界存在同一行政区内的区域功能不同、级别不同,还存在与其他行政区之间的功能性合作关系。县级行政区为主体功能区战略基本政策的重要单元,县域经济主体多为农业,而农业现代化也应该市场机制下的发展,何以推进规划图式推进其发展呢?应该从产业主体层面控制环境问题,而非直接作用于有政治价值取向的居民层面或政府层面。

3. 构筑地域基本生活圈的路径取向

国家主体功能区规划框架给予了各省区市不同的发展空间,从而决定了各自面对不同的发展形势,而规划越到基层影响越大,市县政府的实施愈加困难。主体功能区遇到政策载体、利益补偿机制、开发秩序落实等困惑。我们认为区域一体化利益与地域利益平衡应成为区域型政府的职责。县域经济发展类型有特色产业主导型、产业集群带动型、大企业带动型、大城市依托型、开放带动型、城乡协调发展型,关键在于如何建构和优化系统与结构关系,核心在于适应结构转型需要。技术关系到生产效率,技术创新与技术扩散节奏决定着产业转型与产能,过剩源自于生产与消费的脱节,源自于消费与积累关系或工资与资本的财富分配的不平衡。生产-消费相脱离的区域结构乃是地区结构恶化的根源。转型发展应回到经济循环的本位上,以改善民生需求、促进经济内需拉动,适应产业集聚发展,引导产业发展方向。工业化是社会结构变迁的过程,因而,不应阻扰结构变迁,工业的布局、体系、发展路径直接关系到区域发展、城镇体系、区域合作、城乡统筹。城镇是地域经济社会转型发展的载体,发挥功能集聚和辐射带动地域发展,因而,推进地域经济自我循环的结构构建,重要的是市县合作、城乡互动协调。县域经济活动范围超出行政区划,呈现出更大的区域一体化,形成特色的产业集群,依存于区域经济中心的大城市。地域经济发展关键在如何使结构合理化,促成价值实现与效率实现。解决结构问题,需要构筑地域生活圈,作为人与自然和谐共处、城乡一体化发展的空间。构筑生活圈,连接城乡,促进圈域物质利用循环,形成良性互补互动。若突破县域范围的局限,推进广域的区域一体化,则结构问题的核心是,虚化行政区,构建合理利益分享机制,而不是简单地“扩权强县”。城市集聚效应强化了地域的中心性,吸纳圈内剩余劳动力,向农村辐射城市功能,避免人口大规模跨地域转移。对于乡村,人口过疏引起资源闲置,增加治理或生活

成本,使得生活设施无法更新,带来生产、生活上的安全问题。社会转型需要市县共同管理,营造福利共创体系。构建粮食主产区和基本生态区关键在于如何构建基本生活与经济圈融合机制。

参考文献:

- 樊杰《我国主体功能区划的科学基础》,《地理学报》2007年第4期。
- 张可云、刘琼《主体功能区规划实施面临的挑战与政策问题探讨》,《现代城市研究》2012年第6期。
- 缪匡华《“省直管县”体制改革中地级市面临的问题研究》,《天津师范大学学报(社会科学版)》2010年第6期。
- 贾若祥《实施主体功能区战略下的区域发展模式转变研究》,《中国经贸导刊》2012年第16期。
- 王倩《基于主体功能区的区域协调发展新思路》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2011年第1期。
- 薄文广、安虎森等《主体功能区建设与区域协调发展:促进抑或冒进》,《中国人口·资源与环境》2011年第10期。
- 安树伟、吉新峰等《主体功能区建设中区域利益的协调机制与实现途径研究》,《甘肃社会科学》2010年第2期。
- 张紧跟《当代中国政府间关系导论》,社会科学文献出版社2009年版。
- 杨玉文、李慧明《我国主体功能区规划及发展机理研究》,《经济与管理研究》2009年第6期。
- 邓玲、杜黎明《主体功能区建设的区域协调功能研究》,《经济学家》2006年第4期。
- 王昱、丁四保等《主体功能区划及其生态补偿机制的地理学依据》,《地域研究与开发》2009年第1期。
- 孙红玲《“3+4”:三大块区域协调互动机制与四类主体功能区的形成》,《中国工业经济》2008年第10期。
- 李宪坡《解析我国主体功能区划基本问题》,《人文地理》2008年第1期。
- 魏后凯《中国国家区域政策的调整与展望》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2008年第10期。
- 徐莉萍、孙文明《主体功能区生态预算系统:环境、结构与合作》,《经济学家》2013年第9期。
- 代明、刘燕妮等《基于主体功能区划和机会成本的生态补偿标准分析》,《自然资源学报》2013年第8期。
- 彭迪云、何文靓《我国实施主体功能区战略的利益困局与政策建议》,《求实》2013年第6期。
- 陈焕珍《县域尺度主体功能区划分研究》,《现代城市研究》2013年第7期。
- 张可云、刘琼《主体功能区规划实施面临的挑战与政策问题探讨》,《现代城市研究》2012年第6期。
- 王圣云、马仁锋等《中国区域发展范式转向与主体功能区规划理论响应》,《地域研究与开发》2012年第6期。
- 傅前瞻、余茂辉《推进主体功能区建设必须正确认识和处理的若干关系》,《经济问题探索》2010年第3期。
- 魏后凯《对推进形成主体功能区的冷思考》,《中国发展观察》2007年第3期。
- 杨美玲、米文宝等《主体功能区架构下我国限制开发区域的研究进展与展望》,《生态经济》2013年第10期。