

基于主体功能区战略的差异化环境政策初探*

周辉（江西理工大学环境资源法研究中心，江西赣州 341000）

摘要：国际上开展空间规划及相关工作的经验，给我国的主体功能区建设的启示是要保障空间规划得以实施和有效发挥作用，加强有关主体功能区分类政策法律保障至关重要，有利于以法律的形式支持区域常态发展。本文尝试针对四类主体功能区面临的不同环境问题设计区域差异化的环境政策，并对各类环境政策在不同主体功能区实施的政策总体取向和实施力度进行初探，以期对深入研究环境政策、推进主体功能区战略实施提供参考。

关键词：主体功能区；差异化；环境政策

全国主体功能区规划根据环境资源的承载能力、现有开发密度和发展潜力，在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的基础上，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。按其不同的主体功能定位，实行分区管理，拟推行差异化的环境政策，逐步形成科学开发的利益机制。经过多年发展，我国环境保护的环境政策体系框架已基本形成。作为一种新型的法律形式，因其针对性明确、灵活性较强，适应环境保护的特殊性，故在我国和环境法律一起长期共同发挥保护环境的合力作用。实施主体功能区战略是一个长期的历程，而其配套环境政策的生成也是一个动态发展的过程。伴随着我国国土空间分区管理这种探索，不宜继续划一、宽泛、僵化的环境政策，而需因区制宜，作动态优化与调整，且环境政策工具多样化，才能保证政策发挥实效。

一、主体功能区配套环境政策的设计原则

四类主体功能区配套环境政策的设计将遵循区分自然条件、区别承载能力、划分开发强度、调整空间结构、提供生态产品这几大理念，沿着各区块定位好的生态主导功能、开发现状、发展要求而各有侧重的确定。具体而言，设计环境政策需在各主体功能区主导功能定位下，对各项环境政策在不同主体功能区实施的政策总体取向和实施力度予以明确。其设计原则为：

（一）体现区域差异性

我国各个地区地社会经济发展水平和模式各异，各地生态特征和面临的主要环境问题不同，对生态环境的胁迫强度不一。因此，即使是同一项环境政策，在不同的区域实施，其效果也会有明显差异。为了克服之前全国“一刀切”的环境管理模式和政策设计在一些区域应用时的针对性差、操作难、成效低的诟病，迫切需要打破传统政策框架，设计更为科学和贴合实际的环境政策。尊重自然，顺应差异，根据不同国土空间的属性确定不同的开发内容。

（二）突出主体功能，区域政策综合协调

每一国土空间都有多种功能，但需突出一种主体功能。例如，限制开发的农产品主产区以提供农产品为主体功能，以提供生态产品、服务产品和工业品为其他功能，故需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，以保持并提高农产品生产能力。又如，禁止开发的自然保护区、风景名胜区以提供生态系统服务为核心功能，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。另外，国际上开展空间规划及相关工作的经验，给我国的主体功能区建设的启示之一是要保障空间规划得以实施和有效发挥作用，区域政策体系内部必须相互配合、相互协调。完善环境政策，需全面、系统、综合地考虑人口、资源、社会、经济、环境等要素，将环境保护的要求逐步渗透到财政政策、投资政策、产业政策、土地政策、农业政策、人口政策等各项政策的制定和执行之中，促进环境政策与其他政策的一体化。

（三）具有可操作性，呈常态发展

为保障主体功能区建设的稳步推进，政策的可操作性就显得至关重要。为此，环境政策要有预见性，对分区后各类功能区将会面临的环境问题有一定程度的预判和把握；并且在突出各类区域环境政策重点的同时，同类型政策在不同功能区设计的跨度要恰当，以保证政策的连贯性和执行力度切合实际。¹

*项目基金：江西省社科规划课题《环境法视角下主体功能区差异化环境政策研究》（编号：10FX15）阶段性成果。

¹ 徐会，孙世群等：《关于主体功能区划的环境政策框架设计》，《环境科学与管理》2008年第9期，第139页。

（四）环境优先

全国主体功能区划中的“开发”有特定内涵，特指大规模高强度的工业化城镇化开发。限制开发、禁止开发并非限制发展，而只是为了更好地保有这些区域的生态产品、生态功能的产出能力。但不管是哪一种区域的主体功能定位，“环境优先”均是各区环境政策体系构建的出发点和落脚点。因为分区环境政策设计的最终任务就是要保障实现主体功能区效应，促进经济社会和资源环境的和谐发展。

二、各类主体功能区差异化的环境政策支持

（一）优化开发区——区域集约化和节约式发展

这类区域人口密集、开发强度已较高，环境资源负荷过重。从环境污染的角度看，环境容量已经较少甚至没有环境容量；从生态的角度看，生态系统的完整性已较为破碎，系统功能不完整。优化开发区发展基础虽好但潜力受限，需要适当的环境政策促进产业结构优化升级和经济发展模式转变，提升其区域竞争力和参与度；需要有相应力度的环境政策限制粗放的经济行为和避免环境破坏行为重现。故，需采取更有针对性的区域性环境政策。我们认为，此类区域环境政策的基本目标为：优化区域发展的生态环境条件，削减污染物排放总量，提高环境质量，实现环境质量全面达标；通过生态修复，不断改善生态，形成适宜人居生态环境。

（二）重点开发区——资源合理利用与配置

此类区域总体上环境承载力较强，具有一定富余的环境容量，生态尚未遭到较为严重的破坏。但从环境的现状和演变趋势来看，这类区域内部又存在较大的差异。有些区域环境在开发中可以利用环境容量（如长江沿线经济带）；而有些区域虽也有环境容量，但是所处区位（如湖泊上游、流域分水岭）决定了应该采取更加严格的环境政策；还有的区域已经较差且仍然在进一步恶化（如城市规划区）。因此，对重点开发区在政策上不能一概而论，需要针对不同的区位条件、环境敏感程度、环境发展趋势等制定详细的更加有针对性的环境政策，总体取向是以保持和改善环境质量，维护生态服务功能为重点。考虑到该区域未来的环境问题主要来自工业化和城市化规模不断扩大的过程中所产生的工业污染和城市生活污染，并承担其他区域产业和人口的转移，因此，本区域配套的环境政策基本目标是：保持和提高区域发展的生态环境条件，控制污染物排放总量，保证环境质量全面达标；保持生态系统的完整性，维护生态服务功能。

（三）限制开发区——保护优先、适度开发

限制开发区是现有发展基础较弱，未来发展受到一定限制的区域。该类区域环境承载能力较弱，不适宜大规模集聚经济和人口，且关系到区域的生态安全。为此，保护优先、适度开发、点状发展是该类区域发展的基本模式。该区要坚持生态环境优先，以维护生态服务功能和保证环境质量为前提，适度发展，生态承载力的保持和提高是该类区域的重点目标。因而，此类区域环境政策实施的基本目标为：维护生态系统，提高生态服务功能，成为区域生态安全的重要支撑；环境污染得到全面控制。另外，为了顾全大局和长远利益，这类地区必然会失去一些发展空间和机会，需要予以补偿，以维持其发展。故，针对江河源头、饮用水源涵养地区、粮食安全区、森林和生物多样性保护地区等以重要生态功能区为主的欠发达限制开发区域，应大力实施生态补偿政策，对其有利于生态环境保护的特色产业，可减免税收，并相应加大对这些地区的财政转移支付，以更好地促进这一区域的生态保护和建设。

（四）禁止开发区——强制性保护

禁止开发区域的生态功能突出，是维护国土生态安全、保护自然资源与文化遗产、保全生物多样性、维护自然生境、促进人与自然和谐发展的核心区域。因而，保护生态环境，维护生态系统结构和功能的完整，保障其生态服务核心功能的作用，是该类区域环境政策的唯一目标。禁止开发区应包括：国家级、省级自然保护区；国家级、省级风景名胜区；国家级、省级森林公园；世界级、国家地质公园；水源保护区。在这类区域内，需要依据法律、法规规定实施强制性保护，以控制人为因素对自然生态的干扰，严禁不合主体功能定位的开发活动。

三、推进主体功能区形成的环境政策法律保障

构建分类区域差异化环境政策，保障实现政策体系功效对于主体功能区的塑造和基于主体功能区新发展格局的形成有着重要的作用。法制建设是市场经济条件下实施区域政策与调控的基础，国外区域划分与发展规划一般都具有相应的法律保证其权威性。故环境政策法律保障机制的完善，对于主体功能区环境政策体系从理论走向实践，从理念走向行动更有着重要的促进作用。

（一）优化开发区

该区应以环境质量的控制和保持一定的生态服务功能为重点,要实行更严格的污染物排放标准和总量控制指标,大幅度减少污染物排放。故优化开发区的环境政策框架设计主要表现在产业控制政策和污染控制政策两类。一方面对于已经没有环境容量或环境容量有限的地区,严格限制排污许可证的增发,明确地方政府的环境责任,实行更为严格的产业准入环境标准。加强对建设项目的环评和环境风险防范,对重污染企业实行强制淘汰,对新建企业加大强制性清洁生产审核范围,以保证环境质量的改善。另一方面,对于生态系统已经遭到较为严重破坏的区域实施生态修复工程,对区域内生态敏感区和重要生态功能保护区实施更加严格的保护措施;以政府投入为主,加快建立生态隔离带以恢复其生态服务功能。²另外,在这类区域大胆试行一些环境政策探索,如重点污染物(CO₂、SO₂)排污权交易、制定较高的排污权有偿取得价格、环境税、绿色贷款等。

(二) 重点开发区

该区是重点进行工业化城镇化开发的城市化地区,应在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上推动经济可持续发展。重点开发区域要结合环境容量,实行严格的污染物排放总量控制指标,较大幅度减少污染物排放量,为此应按照国内先进水平,根据环境容量逐步提高产业准入环境标准。具体环境政策法律保障机制有:实行规划环评和严格的建设项目环评,以工业为主的开发区域根据环境风险评价建立风险防范机制;环境污染和生态破坏严重的地区实行省级“区域限批”;全面实行污染物总量控制和排污许可,制定针对不同地区的污染物排放标准,工业企业必须实现全面稳定的达标排放;科学规划布局,合理利用环境容量,严禁盲目和无序开发,明确地方政府的监管责任,建立环境准入门槛和淘汰机制,政府承担城镇环境污染的治理,合理利用环境容量。

(三) 限制开发区

该区资源和环境承载能力较弱,其环境状况关系到较大区域范围的生态安全。当前该区域的环境问题主要来自两个方面:一是由于不合理的开发活动本身造成的环境污染;二是由此而引发的生态环境问题,如草地退化、水土流失、土地沙化、地质灾害频发等。³针对该区设计的环境政策要更为务实,具体政策及其实施力度如下:第一,从严控制排污许可证发放,要通过治理、限制或关闭污染物排放企业等措施,实现污染物排放总量持续下降和环境质量状况达标。严格执行环评政策,提高建设项目环评的要求,重大建设项目环境影响评价全面引入听证会制度;第二,生态补偿需立法,“限制”和“禁止”开发,使得该区域的资源价值与生态价值在现实中不能反映出来。该区域老百姓陷入“要温饱还是要环保”的两难抉择。建立生态补偿机制关键是要解决五个核心问题:一是为什么要补偿?二是谁是责任主体?三是谁补偿谁?四是如何补偿?五是补偿多少?对这5个问题的圆满回答,将构成生态补偿法律机制的基本框架。第三,尽快全面实行矿山环境治理恢复保证金制度,并实行较高的提取标准。同时,制定容许发展产业目录,严格控制大规模的工业和城镇建设活动,限制重污染产业在区域内的发展。

(四) 禁止开发区

该区是禁止进行工业化城镇化开发的重点生态功能区,鉴于其功能定位要求和该区域特殊的地理条件,禁止开发区环境政策框架的设计应严格控制人为因素对自然生态的干扰,严禁不符合主体功能区的开发活动,环境政策的重点应是在严格禁止环境污染的基础上,通过建立和完善财政支持制度,加强该区域的生态建设。该地区实施的具体环境政策有:要按照强制保护原则设置产业准入环境标准,依法关闭所有污染物排放企业,确保污染物“零排放”,难以关闭的,必须限期迁出,并在该区域内不发放排污许可证。完善生态保护,积极推行保护区“一区一法”,实行更有针对性的保护措施,譬如,在美国,通过已经建立130多年的国家公园管理政策对美国自然历史文化资源进行重点保护,为每个国家公园单位独立立法,著名的有《黄石公园法》。加强基础能力建设,以政府投资为主,提高各类保护区基础能力,加强直接从事保护工作人员及当地居民生态保护相关知识培训和教育;限制保护区周边开发活动,对于开发建设展开最为严格的环境影响评价,对于不能确定的开发活动,应先行试验性小规模开发。由于与限制开发区相比,禁止开发区为了维护与提升其生态功能,经济等方面功能的开发空间被限制得更加严格,为此得到的援助与补偿力度也应相对更大,需对保护区居民实施直接的生态补偿。另外,为全面实施生态移民,可制定中长期的生态移民规划,在自愿原则下,由政府出资补助实施生态移民。

作者简介:周辉(1976-),女,法学硕士,江西理工大学文法学院副教授,主要研究方向:环境法。

² 程克群,王晓辉:《推进形成主体功能区的环境政策研究——以安徽省为例》,《生态经济》2009年第6期,第43页。

³ 张惠远:《我国环境功能区划框架体系的初步构想》,《环境保护》2009年第2期,第8页。