

主体功能区战略下地方政府的作用、困境与调适

成为杰

(南开大学周恩来政府管理学院,天津 300071)

摘要: 地方政府在主体功能区战略制定、战略推动、战略落实方面都起到了重要作用。主体功能区战略在地方层面推进的困难主要在于以功能区而不是行政区为政策载体、利益补偿机制尚不完善、开发秩序落实困难三个方面。需要从行政区政策差别化、地方政府政策创新与规范、利益补偿机制、过渡性政策等方面进一步调适。

关键词: 主体功能区; 地方政府; 利益补偿; 转移支付; 政绩考核

分类号: D67 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5218(2014)01-0041-07

一、主体功能区战略下地方政府的作用

地方政府在主体功能区战略的制定、推动和落实中都起到了重要作用。在我国的地方政府体系中,省级政府处于承上启下的地位,同时也是规划政策落实的主体;中国有2000多个县级行政单位,同时也是主体功能区规划的基本政策单元,主体功能区战略把县级行政单位作为基本政策单元,就意味着政策的最后落实主体是县级地方政府。

(一) 战略的制定

2010年12月印发的《全国主体功能区规划》被称作国家规划,各省出台的主体功能区规划被称作省级规划,两者相加称作全国规划。省级政府在国家规划和省级规划的编制中都起到了重要作用。

1. 国家规划的编制

国家级主体功能区在各省区市的布局情况,关系到一个省区市在国家区域发展总体战略中的地位,对一个省区市的长远发展具有重大战略意义。以后的各种区域规划或者区域政策有可能就以主体功能区作为重要参考,所以各省都希望更多的区域进入国家层面的功能区。

国家规划应该是从全局高度来划分和确定开发秩序,但是规划甫一提出,各方面都意识到,“主体功能区政策将引发各级政府之间发展权的激烈博弈。每个地区都希望进入重点开发行列,

从而获得发展的机会”^[1]。由于主体功能区规划需要各省执行,为了减少执行阻力,同时基于中央政府信息缺乏等各方面考虑,在编制过程中,尽量吸纳了各省的意愿。

国家规划中各区域的划定需要兼顾各省的利益。“几乎每个省份都希望在全国主体功能区规划中的重点开发区域上能把自己纳入在内,至少能有一块‘国字招牌’。”^[2]“确立重点开发区域就比较踊跃,大家都想争重点,所以现在基本上变成一个省一个重点开发区域,数量增加了很多。”^[3]而当不能被划为国家重点开发区域后,西部的自然条件不太好的地区就希望尽量进入国家层面的限制开发区域。

2. 省级规划的编制

省级政府实际上主持了省级规划的编制工作,并在解释、省级功能区划定、标准制定等方面起到了重要的作用。

1) 解释。国家规划要求,省级主体功能区规划中要明确国家优化开发和重点开发区域的范围和面积,并报全国主体功能区规划编制工作领导小组办公室确认。国家规划中对国家级重点开发区域的表述是原则性的,而省级规划在规划中可以对其进行最大化的解释,以扩大本省的重点开发区域范围。

2) 省级功能区划定。省级政府在全省功能

基金项目: 国家社科重大课题项目(项目批准号: 13&ZD017)

收稿日期: 2013-10-30

作者简介: 成为杰,男,山东新泰市人,南开大学周恩来政府管理学院,博士研究生。

区划定方面可以通过“游说”的方式影响省内功能区的划定比例。如“经过数轮的争取汇报协调,国家同意将我省(山东省)的优化重点划分比例扩大至34.8%,该比例在全国各省(市、区)位居前列”^[4]。当一个区域没有纳入国家级重点开发区,也没有划定为其他国家级功能区的时候,地方往往倾向于把其划定为省级重点开发区。如湖南省主体功能区规划中,规定湖南省重点开发区“主要包括环长株潭城市群、其它市州中心城市以及城市周边开发强度相对较高、工业化城镇化较发达的地区……此外,还包括点状分布的国家级、省级产业园区及划为农产品主产区和重点生态功能区的有关县城关镇和重点建制镇”。其中,作为国家级重点开发区的环长株潭城市群包括了长沙、株洲、湘潭三市的“30个县市区,以及与这些区域紧密相邻的县城关镇和重点建制镇,其它区域为省级重点开发区域”^[5]。

3) 标准制定。2007年下半年,国家正式启动主体功能区规划编制工作,在江苏、浙江、河南、湖北、云南、重庆、新疆、辽宁八个省区市试点。2007年12月,国家发改委采用新的《省级主体功能区划分技术规程》(第二稿)。

2008年4月中旬,国家发改委召开全国主体功能区规划编制工作会议。参加会议的有来自全国各省、市、自治区发改委分管主任、规划处处长和技术专家等100多人,讨论和修改了《省级主体功能区域划分技术规程》,并具体布置和安排了省级主体功能区规划编制工作。各地发改委“提出了很多好的建议,概括起来为三增一减。三增:一是增加重点开发区域;二是增加本地区开发强度;三是增加国家层面的限制开发区。一减:减少限制开发区中的有关市县,拿出来不要作为国家层面的限制开发区域”^[6]。

在此基础上制定的《省级主体功能区域划分技术规程》,用于指导各省主体功能区划工作的具体开展。按照规程,不同省市的区划评价具体操作在部分指标的计算参数和部分辅助指标上具有一定的弹性范围。通过选择最能代表本省资源环境特点的因子作为部分指标的计算参数,使得计算结果最大限度地反映区域特点,如自然灾害危险性指标参数的选择。通过增加代表区域显著特点的指标来弥补基础指标在某一方面对不同省之间差异性反映的不足,如增加基本农田保护指标、生态修复指标等。^[7]

(二) 战略的推动

国家规划根据国土类型原则上制定了各种区域对应的政策,但是由于各省情况不同,而国家只能对某些区域负责,所以大部分需要省级政府根据本省的情况在各个方面制定实施细则,根据本省实际情况推进,因地制宜地制定更加具体化的区域政策。

1. 政策的具体化

1) 根据规划确定的各项政策制定实施细则。目前国家出台的国家规划和《国家发展改革委贯彻落实主体功能区战略推进主体功能区建设若干政策的意见》(以下简称《意见》),都是针对全国一般情况的原则性规定,对某些区域而言缺乏适用性。大部分省内没有优化开发区,有的重点开发区是在省会城市周围,有的是与其他省份连片分布,有的是已经开发程度较高的,有的则是新兴增长极。而且由于各地支柱产业、特色经济的差异,应当有不同的政策,必须由各省区市根据自身情况制定更有针对性的可以落实的实施细则。

2) 建立相应的机制。例如省内的生态补偿机制,大部分省级规划都规定了建立省内生态补偿机制的任务。

3) 可以重点推进一部分,实行试点。在省级规划中,情况较为简单,可以推动某些地区试点,并在试点中积累经验,上升为实施细则的内容。尤其是限制开发区转型发展试点,是以前没有遇到过的新课题。

2. 指导、监督、反馈市县政府的规划落实情况

市县政府相对来说对各方面政策了解较少,实施困难较大,而与此形成鲜明对照的是主体功能区规划越到基层影响越大。尤其是对限制开发区、禁止开发区所涉及面积较大的市县,更可能造成财政减收、经济萎缩等结果。这种情况下,就需要省级政府的指导、监督和反馈,帮助基层政府贯彻落实。

1) 对市县落实规划进行指导。主体功能区规划划定后,各市县情况千差万别,政策的适用、执行需要省级政府的指导。省级政府可以通过举办培训班的形式使基层干部深入了解主体功能区规划精神,帮助各市县实现选择符合主体功能区规划要求的发展战略,争取相关政策支持,尤其是为划为限制开发区的产业发展、产业转移等提供政策指导。

2) 省级政府还要做好监督中央财政转移支

付、投资项目的使用等主体功能区规划相关政策的落实情况。国家规划要求中央的重点生态功能工程等资金以县为单位投放,但是从目前的使用情况来看,效果参差不齐。2012年8月,财政部公布的《2012年国家重点生态功能区转移支付奖惩情况》中,有32个生态环境质量明显改善的县,26个生态环境质量轻微改善的县,12个生态环境质量轻微变差的县,2个生态环境质量明显变差的县,也就是说,仍有接近20%的县财政转移支付使用情况较差。这就需要省级政府对类似项目和资金使用进行监督、检查,保证国家财政资金的有效利用。

3) 反馈市县信息。由于市县都不参与战略的制定,很多市县的发展意愿和在具体工作中遇到的问题都没有途径反映到决策过程中来。而在战略推动过程中,省级政府吸收市县执行过程中发现的问题,并总结经验教训,对之后的规划完善大有裨益。

(三) 战略的落实

主体功能区战略的落实一方面从财政和政府投资方面由省级政府负责,另一方面在管理方面主要由市县负责。

1. 完成相应的财政转移支付和政府投资

主体功能区规划要求限制开发区和禁止开发区逐渐减少工业开发行为,都需要国家大量的财政收入。国家规划规定,省级财政负责落实对限制开发和禁止开发区域的财政转移支付和政府投资。而影响省级财政完成财政转移支付至少有两个因素:第一个是自身财政投资能力。在我国目前的分税制制度之下,经济发达地区省份财政相对充足,大部分分布在东部地区。而经济落后地区省份财政难以自足,大部分分布在中西部地区。第二个是本省负担大小。本省的禁止开发区、限制开发区面积较大,则本省需要负担的财政转移支付就很大,相反则较少。与财政能力正好相反,往往是中西部地区限制开发区、禁止开发区面积较大,而东部地区面积较小。所以,中西部地区省份可能会陷于难以为继的境地,而东部省区则可以自给。

正是从这个角度出发,中央多次强调,中央的重点生态功能区工程、退耕还林工程等,都以中西部省份为重点。中西部省份财政能力较弱,而境内限制开发区、禁止开发区面积较大,完全依靠本省区力量难以保障资金投入,必须由国家财政重

点支持。而东部省区则财政能力较强,同时由于靠近城市化地区,可以采取旅游经济等方式进行补充,完全可以依靠本省完成投资。如广东云浮作为广东省的水源保护区和生态屏障地区,也是国家级农产品区。但是作为广东省主体功能区规划试点之后,2010年全县地区生产总值增幅达16.3%,高于全省平均水平,比上年提升4.1个百分点;财政综合增长率达40.01%,位居全省第10位,比上年提升46位;地方财政一般预算收入增长33.92%,税收收入增长27%,多项经济指标持续高位运行。^[8]

2. 负责落实主体功能区规划在辖区内的功能定位

1) 省级规划应该结合本省发展战略。改革开放之前,省级政府只是中央经济政策的执行者,但是改革开放以后,“在中央与地方的关系上,地方已经由单一的国家权力‘客体’、‘导体’的地位,成为了国家权力体系中的一种与中央相互作用的‘主体’”^[9]。各省逐渐都形成了自身的“区域发展战略”。这些区域发展战略是在总结本省区域经济发展历程的基础上,认真分析区域发展现状和趋势,提出的对未来一个时期区域发展的总体性布局安排。在省域范围内实施主体功能区战略,将通过对政策单元的进一步细化、优化调整各类主体功能区的开发模式、构建分类管理的区域政策和绩效评价办法,为区域发展总体布局的市县提供现实的途径。

2) 市县级政府在本辖区内负责落实规划。根据全国或自治区主体功能区规划对本市县的主体功能定位,对本市县国土空间进行功能分区,明确“四至”范围,功能区的具体类型可根据本市县的实际情况确定。尤其是在规划编制、项目审批、土地管理、人口管理、生态环境保护等方面根据主体功能区规划要求执行政策,约束开发行为。同时本市县国民经济和社会发展规划及相关专项规划,要与全国和省主体功能区规划相衔接,在各功能区的开发方向、时序和管制原则等方面保持一致,严格项目审批。

二、主体功能区战略下地方政府的困境

虽然在主体功能区战略的推进中地方政府角色十分重要,但是怎样推进主体功能区战略是摆在地方政府面前的一个新课题,面临着种种困境。

(一) 政策载体

之前,地方政府从中央政府接受的是以行政

区为政策单元的任务。由于是以行政区为单位的,所以通过地方政府自身就可以完成,基本不与其他行政区内的政府发生横向关系,面对的问题都局限于辖区范围之内,对其政绩考核也局限于辖区范围之内。但是主体功能区战略的布局以县级行政区为基本政策单元,在省级和市级两个层面上都出现了一个行政区内存在多个功能区的现象,以前的行政方式已不能适应现在的要求。

第一,同一行政区内的区域功能不同、级别不同。由于主体功能区规划根据各地不同的资源承载力和经济发展状况规定开发方式,这样就会出现同一个行政区拥有不同的功能区、要执行不同的政策的现象。而且,在同一行政区内可能同时存在国家级和省级功能区的现象,两者之间在政策上必然存在一定差别,需要理顺其关系。

第二,存在与其他行政区之间的功能性合作关系。一个功能区往往是涉及多个行政区的,有的是涉及几个省,如某些重点生态功能区,有的是横跨几个市,如大多数的优化开发区和重点开发区。解决城市化地区的合作问题,关键是抓住利益分配关系这一根本。“利益分配关系是府际关系的真谛和本质所在,构建促进区域发展的城市群际合作关系,关键在于建立以利益协调为核心的城市群政府合作机制,推动区域经济发展。”^[10]这种情况下,为了完成功能区的功能,就需要几个行政区的地方政府之间进行合作。而且国家规划中还规定了,有些投资是需要通过主体功能区的方式投资的,这使位于同一功能区的地方政府之间关系更加密切。

第三,政绩考核难题。国家规划中用专门的章节对政绩考核的指标进行了规定,同时2006年之后政绩考核已经开始转变,但是在操作上仍然存在诸多问题。作为主体功能区的基本政策单元的县级单位容易转变,但是由于市级以上政府涉及多种功能区,各个行政区之间发展的背景各不相同,难以用同一指标去横向比较,使市级以上政府之间政绩考核的实绩分析部分成为难题。

(二) 利益补偿

“十二五”规划中的关于主体功能区规划提出,“十二五”期间要“基本形成适应主体功能区要求的法律法规和政策,完善利益补偿机制”。在目前出台的国家规划和《意见》中,涉及地区间利益补偿的有生态补偿、农业补偿和产业转移补偿三类。

1. 生态补偿目前已经得到国家的重视。生态补偿主要是针对重点生态功能区和禁止开发区提供农产品和生态产品的补偿。根据国家规划,财政部启动了重点生态功能区工程,中央直接拨付经费对重点生态功能区的县进行补偿。2008年财政部发布《国家重点生态功能区转移支付试点办法》,2011年正式发布《国家重点生态功能区转移支付办法》,对财政转移支付办法进行了详细的规定。此次出台新规定,结合2010年底出台的《全国主体功能区规划》,在原来《试点办法》的基础上进一步规范划定了生态转移支付的地区范围。新《办法》规定,接受生态转移支付的地区主要为《主体功能区规划》中的限制开发生态功能区和禁止开发生态功能区、生态环境保护较好的省区,以及青海三江源自然保护区等重点生态功能区。同时在跨省生态补偿方面,新安江流域的安徽省和浙江省已经形成了合作关系,是一种很好的尝试。省内的合作也已经出现,如福建等省份开始推动省内的横向援助制度。同时,东部地区的生态转移支付可以由东部省份通过市场化的方式自己解决,国家应该集中力量帮助西部、中部、东北地区的重点生态功能区。

2. 农产品区补偿是为了遏制城市化对农产品区的冲击。由于大部分农产品区同样可以搞工业化、城市化开发,其经济效益要比农业生产高。但是为了国家的粮食安全,这些区域被划定为农产品区,并对其作出补偿。2004年,针对种粮农民“三免三补贴”政策(即减免农业税、取消除烟叶以外的农业特产税、全部免征牧业税,对种粮农民实行直接补贴、对部分地区农民实行良种补贴和农机具购置补贴)的五个中央1号文件相继出台。这些支出成为产粮区地方政府沉重的财政包袱。2007年,粮食主产区人均财政收入仅有1408.57元,比全国平均人均财政收入少374.9元,仅为全国平均水平的78.98%。^[11]再加上中央规定地方政府对种粮农民的补贴,粮食主产区陷入了“产粮越多则财政负担越重”的怪圈。而这个问题还没有得到国家的重视。这种现象进一步刺激了地方政府的城市化冲动,所以在主体功能区规划中,很少有省区自己划定省级产粮区。以前的政策加强的是对农民的补贴,但目前也应该利用主体功能区规划政策加强对当地政府的补贴,以保障基层政府的基本财力。

3. 产业转移补偿是为了弥补产业转出地的

利益损失而进行的补偿。在国家规划中,提出优化开发区要进行产业升级,淘汰落后产能,在《意见》中强调了优化开发区和重点开发区产业对接的发展方式。但是,由于迁出地往往是较为发达地区,而转入地是相对不发达地区,由相对不发达地区对相对发达地区进行补偿是不可行的。而国家规划中要求限制开发区和禁止开发区把境内工业化开发产业迁至重点开发区,可以由重点开发区向迁出地进行补偿,但是限制开发区和禁止开发区企业的效益决定了转入地愿意接受的补偿标准需要两地针对具体问题协商。

(三) 开发秩序

主体功能区既是一个国土空间规划,同时又具有强烈的区域经济政策色彩,可以说是通过国土空间规划的方式来实现区域经济协调发展的目的。但是这种双重角色同样也使规划本身陷于自身的困境。如果从区域政策的角度来分析,目前主体功能区规划并不完全适合当地的经济要求,尤其是对大部分问题区域来说,其政策过于笼统。“除大都市膨胀病外,其他问题区域的发展问题并非是依靠主体功能区就能够解决的,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的。”^[11]其所确立的开发秩序在执行角度来看,并不能直接作为政策适用的依据。

1. 主体功能区战略不够细化,不能直接作为政策适用的依据。以我国的衰退地区为例,中部和东北等地区很多城市都属于衰退地区,我国为此出台了《关于中部六省比照实施振兴东北地区等老工业基地和西部大开发有关政策范围的通知》(国办函[2007]2号),决定对包括陕西、安徽、江西、河南、湖北、湖南中部六省的26个城市进行支持。东北地区、内蒙古东部地区等则适用于2007年8月的《东北地区振兴规划》。而在主体功能区规划里,东北老工业基地、资源型城市大部分都划入了重点开发区,但是没有体现出与其他新兴城市的巨大区别。这些区域的政策直接以主体功能区规划内容为基础,缺乏针对性,必然无法取得好的效果。

2. 主体功能区战略与其他区域战略、规划、政策的关系制约了其作用的发挥。在主体功能区战略推出过程中,我国同样出台了大量其他区域政策,其政策着眼点不同,规划政府部门不同,形成了我国特色的区域政策体系。其中最突出的有

区域发展总体战略、主体功能区规划、战略区域规划、政策性区域规划、问题区域规划,后2个比较具体,前2个都是全覆盖,前3个原则性较强,后2个政策较为具体,只有主体功能区规划是约束性规划。由于主体功能区规划的约束性质,符合其他区域政策规划而不符合主体功能区规划要求的,不应当开发。由于主体功能区规划是全国覆盖的规划,所以有可能其他规划不涉及的,而主体功能区涉及,那就应该以主体功能区为准。但是主体功能区又是战略性规划,所以其他区域规划规定更为准确的,应该以其他规划为准。区域发展总体战略包括推进新一轮西部大开发、全面振兴东北地区等老工业基地、大力促进中部地区崛起、积极支持东部地区率先发展等内容。与主体功能区战略具有一致性,重点开发区在西部、东北、中部分布相对较多,尤其是城市群的分布,是对总体战略的支撑。三大优化开发区分布于东部,定位较高,符合总体战略率先的要求。西部的重点生态功能区分布较广,东北、中部省份农产品区域较广,都属于限制开发区,需要推动对限制开发区的生态补偿。而中部地区限制开发区面积过大,短期内不利于崛起。由此可见,农产品区、重点生态功能区补偿问题的解决程度决定了中部崛起战略成功与否。

3. 区域划分标准存在过程和结果的冲突。这一问题在限制开发区和禁止开发区问题上表现并不突出,但是在优化开发区和重点开发区划分问题上非常重要。目前城市化开发地区可以分为优化开发和重点开发两种区域。优化开发区实际上是从结果意义上来选择的,城市化水平最高的区域,主要包括环渤海、长三角和珠三角三大城市圈。而重点开发区是从城市化过程意义上来讲的。但是,有的区域在两者之间都不算典型,比如东北地区从问题区域的角度来看,实际上是城市衰退地区,从结果角度来看,肯定不属于优化开发区,从过程的角度看,实际上已经完成了城市化,需要转型发展政策。而大量中西部地区都类似于东北老工业基地的衰退地区,在主体功能区规划中都处于这样一个尴尬的地位。

4. 同一区域的空间规划类型不应该实行同样的政策。制定政策的依据不应该是区域的环境承载力,而是区域面对的成长空间。区域成长空间的上限是空间规划的定位,但是基础应该是当前的发展状况。当地实行的区域政策应该是促进

区域从当地发展状况向空间规划定位的推动力。同种类型的区域虽然空间规划定位可能是一致的,但是发展基础可能完全不一样,所以区域政策也应该完全不一样。目前主体功能区战略直接把空间定位作为区域政策的依据,同种类型的区域采用同种区域政策缺乏针对性,是不恰当的。比如,同为优化开发区和国家中心城市,天津市和上海市的区域政策就不应该一样。根据胡佛-费希尔的区域经济增长阶段理论,天津市实际上正处于工业化上升阶段,而上海市则处于服务业输出阶段,需要不同的区域政策。

三、主体功能区战略下地方政府的调适

针对以上问题,中央政府应该对地方政府进行必要的引导,促进地方政府适应主体功能区战略的要求。

1. 行政区的差别化政策。目前主体功能区战略要求的是功能区的政策差别化,而在推行过程中需要根据各行政区不同情况实行行政区的政策差别化。经过对目前出台的省级主体功能区规划内容梳理,我们发现,在国家主体功能区规划框架下,给予了各省区市不同的发展空间,不同的发展空间决定着各省区市面对着不同的发展形势。我们可以按照不同的形势把这些省区分为四种类型,即整体优化型、战略结合型、固农求工型、生态保障型。

第一,整体优化型主要是一些大都市区,包括北京、上海、天津三个直辖市,其特征为整体被划定为国家级优化开发区。三个直辖市都是所在都市圈的中心城市,并都是实行对外开放政策、参与国际竞争的大城市,应当在所在区域中起到强大的辐射带动作用,应该率先实现产业升级,重点发展现代服务业、现代制造业和高新技术产业等,其他产业则可以逐步转移到周边区域,为其他区域发展腾出发展空间。

第二,战略结合型包括一些工业大省,如广东、山东、河北,其特征为国家战略与地方战略有一定差异,经济发展基础较好地区被划为国家级优化开发区,而发展基础较差地区被划为国家级重点开发区。这部分省份是目前区域利益格局中的佼佼者,而基础较好的地区被划为优化开发区,意味着这部分地区要实现产业转移和升级,放弃当前已经比较成熟的发展模式,新的产业往往意味着经济“空心化”风险。省内经济基础较差地区被划为国家级重点开发区,要求更多的政

策和财政支持。这些省份面临的重大问题在于是否能够把更多反映国家定位的国家战略与更多反映目前发展水平的地方战略结合起来。

第三,固农求工型主要是目前的一些农业大省,包括福建、湖南、陕西、广西、江西、湖北,其特征是国家级农产品区占全境面积比例较大,而同时国家级重点开发区所占面积也较大。耕地丰富、适于农业开发的区域,往往也同样适于工业化和城镇化开发,所以我国很多农业大省都有很强的工业化、城镇化冲动。为了保障我国的农业安全,同时发挥这些区域的开发潜力,这些省份的国家级农产区和重点开发区都占有很大比例。与其他省份相比,这些省份在主体功能区规划中获得了更多的发展空间,处于最为有利的地位。

第四,生态保障型包括内蒙古、四川、甘肃、黑龙江、新疆。这些省区由于生态条件限制,适宜大规模的工业开发的区域只占全部国土面积的10%左右,而国家级的生态功能区则占辖区国土面积的50%至70%。从国家层面的定位来看,这些省份为全国提供生态产品、保障生态安全的意义远远大于其开发意义,所以这些省份首先应该维护好生态功能,在此前提之下可以适当拓展工业和农业开发空间。

2. 促进地方政府在国家规划框架内的政策创新。促进地方政府政策创新对主体功能区规划的完善和执行有重要意义。一是有利于减少政策阻力。如限制开发区变为生态发展区,具体到广东等发达地区更为准确。二是有利于因地制宜适用政策。一般而言,属于同一类型的政策区域应该享受相同的政策支持。但是,中国大范围战略区域的发展水平差距较大,不可能同类区域同等对待。例如,同是水源保护地,北京的密云库区与青海的三江源地区都应该划为禁止开发区,但不能同等对待。为了解决这个问题,最好是对同一类型主体功能区进一步划分等级,但这样处理会加大未来的划分工作负担。

在促进地方政府政策创新的同时,还需要建立起对政策的规范机制。从程序上讲,地方政府关于主体功能区的政策首先上报上级发展改革部门的批准,并报国家发展改革部门备案。政策创新内容必须首先得到相关专家论证,专家名单由国家或省级政府确定。从限度上讲,有关限制开发区和禁止开发区的主体功能发挥的政策红线不能超越和变通,国家整体布局不能改变,同时区划

范围必须合理避免与其他行政单位定位冲突。从内容上讲,地方政府创新必须具有必要性,政策必须准确,同时要有相关的评估程序。当政策效果不明显或者条件改变时,应该有相关废除时限。最后,还应该加强区域规划的法律约束力。在日本、德国等国家区域规划实际上都有法律保障,而我国的规划则长期处于落实不到位的尴尬境地。要解决这一问题,应该尽快“把区域规划的立法工作提上议事日程,加快区域协调发展条例的研究制定工作的步伐,尽快出台相关法律法规,促进我国区域政策的科学化与规范化。”^[12]

3. 完善利益补偿机制。目前我国的利益补偿机制尚不完善,应该从主体、资金来源、方式等各方面进行完善。从主体上说,应该突破目前政府一元格局,鼓励民间组织、企业等主体参与利益补偿,积极引入市场机制,建立利益补偿长效机制。从资金来源上说,应该吸纳社会捐款、企业等资金来源,增强利益补偿的力度。从方式上说,应该突破政府层级限制,鼓励横向转移支付。

4. 过渡性政策。主体功能区战略必然对当前的区域开发格局产生影响。为了减少政策阻力,减轻地方实施压力,保证当前体制的基本稳定,有必要在“十二五”期间出台相关的过渡性政策。主体功能区战略推行中产生的财政减收应由中央和省级政府分别负担,减少市县政府的财政压力。对于某些地方政府的考核可以适当降低其经济发展的要求。

参考文献:

- [1] 王红. 政府间博弈背后的“经济账”[J]. 人民论坛 2008 (3).
- [2] 董海华. 主体功能区规划遭地方政府“冷对”[N]. 中国经营报 2011-02-14.
- [3] 杨伟民. 解读全国主体功能区规划[J]. 中国投资 2011 (4).
- [4] 解读《山东省人民政府关于印发山东省主体功能区规划的通知》[EB/OL]. 枣庄政府网站, http://www.zaozhuang.gov.cn/art/2013/5/23/art_2351_569818.html, 2013-05-23.
- [5] 湖南省主体功能区规划——构建繁荣、和谐、秀美新湖南[EB/OL]. 湖南省发改委网站, <http://www.hnfgw.gov.cn/site/ZXGH/36039.html> 2012-12-27.
- [6] 国家发改委召开全国主体功能区规划编制工作会议[EB/OL]. 合肥市发改委网站, <http://www.hfdpc.gov.cn/DocHtml/1/2008/4/22/145699852212.html> 2008-04-22.
- [7] 董文. 我国省级主体功能区划的资源环境承载力指标体系与评价方法[J]. 地球信息科学学报 2011 (2).
- [8] 邹锡兰. 广东云浮主体功能区改革试验[J]. 中国经济周刊 2011 (25).
- [9] 朱光磊. 当代中国政府过程(修订本)[M]. 天津: 天津人民出版社 2002.
- [10] 任维德. 中国城市群地方政府府际关系研究[J]. 内蒙古大学学报(哲学社会科学版) 2009 (4).
- [11] 魏后凯. 中国区域政策——评价与展望[M]. 北京: 经济管理出版社 2010.
- [12] 刘云中. 等. 我国“国家战略性”区域规划的实施效果、存在问题和改进建议[J]. 重庆理工大学学报(社会科学版), 2013 (6).

【责任编辑 马毓】

Local Government Under the Strategic of the Main Functional Areas: The Role, Dilemma and Adjustment

CHENG Wei-jie

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: Local government plays an important role in strategic formulation, strategic driven and strategic implementation aspects in the main functional areas. Main functional areas of strategic difficulties at the local level lies mainly in functional areas rather than in administrative support for the policy, imperfect interest compensation mechanism, and orderly development of three aspects of the implementation difficulties. Further adjustment in terms of administrative policy differentiation, local government innovation policies and regulations, interest compensation mechanism, and transitional policy are all needed.

Key words: the main functional areas; local government; compensation benefits; transfer payments; performance evaluation