

主体功能区划背景下生态脆弱地区的功能探讨

王永莉^{1,2}

(1. 四川大学 经济学院, 四川 成都 610064; 2. 西南民族大学 经济学院, 四川 成都 610041)

摘要: 根据“十一五”规划纲要, 我国四大主体功能区中的限制开发地区和禁止开发区, 其主体功能都是提供生态功能区。它们的资源环境承载能力均较弱, 属于生态脆弱地区。而我国生态脆弱地区同时又是贫困人口的集中分布地区, 面临着保护生态环境和发展经济来缓解贫困的尖锐矛盾。属于综合性功能区划的主体功能区建设将是我国今后一项长期的战略任务, 但理论和实践中都还有很多问题值得探讨。

关键词: 主体功能区划; 生态功能区; 生态脆弱地区

中图分类号: F062.2

文献标识码: A

文章编号: 1002-3240(2008)01-0067-04

我国“十一五”规划纲要第一次明确提出, 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, 要按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价, 形成合理的空间开发结构。其中, 限制开发区和禁止开发区的主体功能都是提供生态功能区。它们的资源环境承载能力都较弱, 属于生态脆弱地区。而我国生态脆弱地区通常面临着保护生态环境和通过发展经济来缓解贫困的尖锐矛盾。主体功能区建设将成为我国“十一五”及今后一段时期的热点和重点, 但理论研究和实践探索还处于起步阶段。本文首先简要回顾我国从各类传统区划到主体功能区划的演变, 并简要介绍目前主体功能区划的研究现状, 然后具体比较同属于生态脆弱区的禁止开发区和限制开发地区的功能、特点及其分布等, 最后就一些尚不太明确的问题作一简要探讨。

一、不同于各类传统区划的主体功能区划的演变回顾

(一) 传统区划变迁的简单回顾

不同于通常用来划分省、市、县等不同行政管辖范围的行政区划, 作为区域分异规律划分的区划, 传统上是地理学以区域为对象并致力开展的一项重要工作, 是制定和实施社会经济发展战略的基础。有学者对我国的区划工作作了一个详细的回顾。^[1]从 18 世

纪末到 19 世纪初开始, 国外早期的区划工作主要停留在对自然界表面的认识上, 多数国家仍以自然生态系统的地域划分为研究对象, 很少考虑到作为主体的人类在生态系统中的作用。近十多年来, 国际区划工作出现了因为人口、资源、环境和发展问题而要求区划研究必须考虑人文因素的新趋势。我国的区划研究大致以 1950 年为界, 之前称为区划工作的近代起步阶段, 之后称为区划工作的全面发展时期。20 世纪末至今, 区划工作开始步入综合区划研究阶段。尤其是 20 世纪 50 年代以后, 我国相继开展了综合自然区划、农业区划、生态区划、经济区划等部门(专项)区划以及河西走廊、青藏高原等区域性区划(参见表 1)。

(二) 传统区划存在的主要问题

国内外区划研究的理论和实践, 一方面, 在理论和方法上积累了大量经验和方法, 为“十一五”规划提出主体功能区划奠定了坚实的基础。另一方面, 这些区划研究工作主要以自然区划为主, 其目标相对单一, 主要服务于农业生产或经济发展等某项领域; 而且区划未能将自然区划和经济区划很好地结合起来; 尤其是大多数区划方案缺少实施的制度保障, 不是一定程序下认可的法律性文件, 而仅仅作为科学家的研究成果, 影响力和约束力都十分有限。

随着我国资源环境和社会经济发展格局发生的显著变化以及可持续发展战略对我们提出的机遇和挑战, 将自然和人文两个要素结合起来进行综合区

收稿日期: 2007-12-25

作者简介: 王永莉(1968-), 女, 四川成都人, 四川大学经济学院博士生, 西南民族大学经济学院副教授, 主要从事环境保护等方面的研究。

表 1 我国不同类型区划的简单比较

特点 类型	理论依据	划分原则	指标体系	类型划分	典型区划方案
自然区划	自然地域分异规律	相似性	气候、地形、地貌、土壤、植被	地貌、气候、植被等划分类型	中国自然地理分区草案（黄秉维，1959）
农业区划	自然地域分异规律与劳动地域分工	差异性	侧重农业生产资源的自然属性评价	农业类型与农业区	全国农业区划方案（吴传均等，1980）
经济区划	经济地域分异组织规律	主导因素	区域经济要素	经济分工与开发方向	中国经济区划（国家计委，九五时期）
生态区划	自然地域分异规律和人类活动影响程度	主导因素	生态经济要素、生态环境敏感性、生态服务功能指标	生态特征和生态敏感性	中国生态区划方案（傅伯杰等，2001）
空间功能区划	生态保护和经济开发区价值地域分异	综合评价	自然资源要素、经济社会要素	开发强度和开发导向	四大主体功能区划

资料来源：根据（1）陈雯，段学军，陈江龙等.空间开发功能区划的方法[J].地理学报，2004，10（增刊）：53-58 和（2）郑度，葛全胜，张雪芹等.中国区划工作的回顾与展望[J].地理研究，2005，3：330-344 的内容整理而成。

划，真正贯彻落实科学发展观、实现五个统筹并且提升区划的法律地位，这成了我国区划工作适应新时期要求的必然选择。

（三）主体功能区划属于综合性功能区划

“十一五”规划在充分吸收相关专家研究成果的基础上，把我国国土空间划分为四类主体功能区。这种划分本质上属于空间功能区划。例如我国学者陈雯等分析了我国特定空间单元的资源环境基础、开发潜力、利用成本及其对人口和经济活动的承载力，依据其开发的适宜性分为适宜开发区域、有限制开发区域、适度保护区域、禁止开发区域和灰色区域五类功能区。^[2]国家发改委的专家依据我国的海拔和地形情况，以县级行政单元为基本地域单位，将全国划分为保护区、控制区和发展区三个一级功能区，并在一级功能区之下，又具体划分为三种类型共九个二级功能区。^[3]

这些区划具有不同于传统区划的显著特点，充分体现了自然与经济的高度综合，突出了发展导向与空间控制的一体化，实现人口、经济、资源和环境的空间均衡等。四大主体功能区的划分从中受到了重要的启发。它根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑生态功能和经济社会发展功能，从区域空间开发适宜性的角度，将区域划分为具有特定主体功能定位的不同空间单元，具有创新性、综合性的特点。并且把推进形成主体功能区作为促进区域协调发展，优化区域开发格局，实施区域发展总体战略的基本途径。这一崭新的视角，同时提高了区划的法律地位，极大强化了规划的空间指导和约束功能。

（四）主体功能区划研究的现有文献回顾

然而，我国目前对主体功能区划的理论研究和实践都还处于探索阶段。在理论方面，既有研究主要集中在如下几个方面^[4]：主体功能区建设的重要性和创新性、划分原则、划分标准和指标体系以及分类政策设计等；而部分省区主体功能区建设的实践探索主要集

中在主体功能区的划分原则和标准、省级层面的管理机制和技术规范等；在借鉴国外经验方面，有学者总结了包括健全法律法规、建立可转移发展权等经验^[5]；还有学者警告说，主体功能区并非能“包治百病”，应保持清醒的认识。^[6]这些研究尽管达成了一些共识，但往往笼统分析四大主体功能区，较少专门针对同属于生态脆弱区的限制开发地区和禁止开发地区以及他们面临的主要问题进行深入的研究，不利于主体功能区建设的顺利推进。

二、生态功能区：四大主体功能区中的限制开发区和禁止开发区

（一）四大主体功能区的简单比较

笔者根据“十一五”规划的相关内容，将四大主体功能区作了一个简单比较（见表 2）。

（二）主体功能区中的生态功能区之一：限制开发区

限制开发区的主体功能是提供全国或区域性的重要生态功能区，但限制开发并不意味着限制发展。对于广大的西部地区而言，限制开发地区如何发展的问题是一个迫切又关键的问题。因为国家“十一五”规划专栏列出的部分限制开发区域共 22 个，而西部 12 省（市）就有 17 个，占了 77%（见表 3）。

从上表还可以看出，这些限制开发区域很多本来就属于我国各种生态功能区。生态功能区原本属于生态功能区划的范畴，而生态功能区划主要根据区域生态环境要素、生态环境敏感性与生态服务功能空间分异规律，将区域划分成不同生态功能区，是专项性的功能区划。而主体功能区划除考虑区域的自然属性外，还考虑区域的经济与社会文化属性，是综合性的功能区划。生态功能区划是主体功能区划的重要基础和依据，主体功能区划是保障生态功能区划落实的重要载体和途径。

表2 四大主体功能区的简单比较

类型 内容	优化开发区	重点开发区	限制开发区	禁止开发区
资源环境承载能力	开始减弱	较强	较弱，关系全国或较大区域范围生态安全	
现有开发密度和发展潜力	国土开发密度已经较高	经济和人口集聚条件较好	大规模集聚经济和人口条件不够好	
发展方向	提高增长质量和效益放在首位，提升参与全球分工与竞争的层次	促进产业集群发展，壮大经济规模，加快工业化和城镇化，承接其他区域的产业转移和人口转移	保护优先、适度开发、点状发展，发展特色产业，加强生态修复和环境保护，超载人口逐步有序转移	强制性保护，控制人为因素对自然生态的干扰，严禁不符合主体功能定位的开发活动
区域开发格局中的功能定位	龙头和全国参与经济全球化的主体区域	支撑全国经济发展和人口集聚的重要载体	全国或区域性的重要生态功能区	全国主要的生态功能区
空间位置分布	东部地区、东北地区	中部地区	东北地区3个、东部和中部地区各1个，西部地区17个	依法设立各类自然保护区

资料来源:根据“中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要”整理而成, http://news.xinhuanet.com/misc/2006-03/16/content_4309517.htm, 新华网。

表3 限制开发区的分布概览

空间分布	限制开发区域
东北地区	1. 大小兴安岭森林生态功能区 2. 长白山森林生态功能区 3. 东北三江平原湿地生态功能区
东部地区	1. 苏北沿海湿地生态功能区
中部地区	1. 大别山土壤侵蚀防治区
西部地区	1. 川滇森林生态及生物多样性功能区 2. 秦巴生物多样性功能区 3. 藏东南高原边缘森林生态功能区 4. 新疆塔里木河荒漠生态功能区 5. 新疆阿尔泰山地森林生态功能区 6. 青海三江源草原草甸湿地生态功能区 7. 新疆阿尔金山草原荒漠生态功能区 8. 藏西北羌塘高原荒漠生态功能区 9. 四川若尔盖高原湿地生态功能区 10. 甘南黄河重要水源补给生态功能区 11. 川滇干热河谷生态功能区 12. 内蒙古呼伦贝尔草原沙漠化防治区 13. 内蒙古科尔沁沙漠化防治区 14. 内蒙古浑善达克沙漠化防治区 15. 毛乌素沙漠化防治区 16. 黄土高原丘陵沟壑水土流失防治区 17. 桂黔滇喀斯特石漠化防治区

资料来源:根据“中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要”整理而成, http://news.xinhuanet.com/misc/2006-03/16/content_4309517.htm, 新华网。

(三) 主体功能区中的生态功能区之二: 禁止开发区

在四大主体功能区中, 禁止开发区主要包括各级各类自然保护区, 主体功能是提供全国主要的生态功能区。我国相对落后的西部地区, 是禁止开发区密集分布的区域, 其自然保护区的绝对面积和相对比率都不低, 如西部国家级自然保护区面积占了全国国家级自然保护区面积的93% 详见表4)。

(四) 生态脆弱地区还面临着通过经济发展来脱贫解困的艰巨任务

从生态功能区划的角度看, 限制开发地区和禁止开发地区都属于生态脆弱地区。具有明显脆弱性的生态环境, 通常具有下列特点之一或几种特点的组合^[7]: 环境容量低下, 敏感性强而稳定性差, 抵御外界干扰能力弱和自然恢复功能差等。据研究, 我国脆弱生态环境分布与贫困之间还有一定的相关性^[8], 尤其在西部地区, 几乎互为因果关系。

所以, 在划分四大主体功能区的背景下, 西部地区面临着十分严峻的提供生态产品和通过经济发展来脱贫解困的艰巨任务。而西部又是我国少数民族聚居地区, 该区域最主要的任务是如何准确把握限制开发地区和禁止开发区的功能定位, 限制不符合主体功能定位的产业发展, 真正落实对限制开发地区和禁止开发地区的各项调控政策, 最终区域协调开发的格局才能有望真正形成。

三、关于主体功能区划的几个相关问题探讨

2006年10月, 全国主体功能区划规划编制工作领导小组正式成立, 主要任务之一就是编制完成《全国主体功能区划规划》(国办发[2006]85号), 各省市主体功能区划方案也将于2008年年底前完成。但是, 关于四大主体功能区的构想, 其理论和实践中还有很多问题值得探讨。

(一) 关于主体功能区划分的依据

作为综合性区划的主体功能区划必须考虑自然和人文两方面的因素, 尤其是生态功能与资源环境承载能力、现有开发密度与可持续发展能力、经济社会发展方向和发展潜力等, 要运用定性和定量相结合的方法进行综合的分析评价。同时, 这些标准和指标体系一方面应由国家在咨询相关专家的前提下组织制定, 确保统一性和原则性; 另一方面, 要充分考虑各省、市、自治区的实际情况, 具有一定的灵活性, 做好中央和地方政府的协调和衔接。具体划分时要严格禁止各省区市任意扩大重点开发区域的范围, 有能力的应允许扩大优化开发区、限制开发区和禁止开发区的范围。

(二) 关于主体功能区规划的层次划分

在一个国家的层面上提出建立主体功能区, 这是

表4 禁止开发区:我国西部地区自然保护区的粗略统计(截止2006年底)

地 区	数量/个					面积/km ²					占国土 面积%
	国家级	省级	市级	县级	合计	国家级	省级	市级	县级	合计	
西藏	9	6	1	22	38	37153065	3816144	70	1504	40970783	34.14
青海	5	6	0	0	11	20252490	1506820	0	0	21759310	30.2
甘肃	13	40	0	4	57	6861230	2907645	0	114900	9883775	21.68
四川	20	64	31	49	164	1593112	3969115	1453108	2053496	9068831	18.57
新疆	8	19	0	0	27	13339066	8349099	0	0	21688165	13.55
内蒙	21	54	33	84	192	3489958	7435568	436311	2128068	13489905	11.40
重庆	3	19	0	28	50	195512	373362	0	347634	916508	11.14
云南	16	52	71	59	198	1431215	1888471	557307	349846	4226839	10.73
宁夏	6	7	0	0	13	439208	67575	0	0	506785	9.78
广西	12	46	3	11	72	221062	944445	118947	141264	1425718	5.89
贵州	7	4	22	95	128	217308	70453	276344	385820	949925	5.4
陕西	7	36	4	3	50	266452	683356	61534	34602	1045944	5.08
西部合计	127	353	165	355	1000	85459678	32012053	2903621	5557134	125932488	14.80
全国	265	793	422	915	2395	91697028	44418002	5224384	10195626	151535040	15.16
西部占全国比重%	48	45	40	39	42	93	72	56	55	83	97

资料来源:根据国家环境保护总局《2006中国环境状况公报》的数据整理。

注:1. 全国合计中不含香港、澳门特别行政区和台湾地区。

2. 自然保护区总面积占国土面积的比例为陆地自然保护区面积占陆地国土面积的比例。

我国的独创。接下来面临的问题就是这种规划以谁为主体?中央政府还是省级政府?以什么作为地域单元划分?被列入限制开发区和禁止开发区的由谁来补偿?如果以中央政府作为规划主体,是否以省为地域单元确定功能区类型?是否需要设立一个专门的机构来负责规划的制定实施和协调监督?大多数专家认为,单纯以中央政府或省级政府作为规划主体都不太现实,因为这要求中央财政或省级财政支付全部补偿。市级财政相对宽裕,但操作起来又十分复杂。不论谁作为规划主体,规划的地域单元最低不超过县级,并且中央和跨省区的区域规划都是必要的。应该充分发挥中央和地方在主体功能区建设中的积极性,加强对各功能区规划的协调和统一,真正建立和健全区域协调互动机制。

从本质上看,主体功能区规划的层次划分涉及的是关于主体功能区划与行政区划的关系问题。因为长期以来,我国的区域经济是以行政区为地域单元来组织运行的。同质化的政府对发展条件不同的异质区域进行同质化的管理是导致区域发展不协调的重要原因之一。^[9]作为有效地克服同质化政府管理弊端的主体功能区建设,其划分边界既要适当打破行政区划的限制,又要便于行政管理,增强功能区划的准确性和可操作性。由此带来的另一无法回避的问题是,同一主体功能区内涉及的不同的同级行政区,主体功能区内的公共服务究竟应该由谁提供、同级行政区之间应该以怎样的比例、以怎样的方式提供主体功能区公共服务供给等等。

(三) 关于四大主体功能区之间划分的可逆性问题
有人主张四大主体功能区的划分应遵循“不可逆原则”^[10]:即按照重点开发区、优化开发区、限制开发区和禁止开发区的先后顺序,在上一级、较大单元的功能区中,可以划分下一级、较小单元的其它不同等级的功能区,但是反过来则不可逆。例如,在较大单元的重点开发区里,可以进一步设定优化开发、限制开发和禁止开发等小单元功能区,但是在较大单元的限制开发区中,则只能设立小单元的禁止开发区,而不能设立小单元的重点开发和优化开发区。也有人建议在每个主体功能区下面再划分若干主体功能亚区,在每个主体功能亚区下面再划分若干主体功能区块,全省设立统一的包含主体功能区、主体功能亚区和主体功能区块三个层级的区划体系。^[11]例如,浙江省可以考虑在重点开发区域下面进一步划分出人口集聚亚区、产业集聚亚区和远期开发亚区。笔者也认为,不可逆是相对的,而不是绝对的。如禁止开发区下确实不能再划分重点开发区、优化开发区、限制开发区。主体功能的“主体”含义,就是指一个地区承担的主要功能,或者是发展经济,或者是保护环境,但并不排除在一个主体功能区内的其他次要功能。而事实上被列为优化开发区的东部和东北地区以及被列为限制开发区的西部各省区市在其“十一五”规划纲要中,都分别划分了自己区域内的重点开发区或优化开发区。否则,大部分限制开发区域和禁止开发区域所在的西部省区,其生态环境保护和经济发展的尖锐矛盾根本无从缓和。不过,这种二级功能分区应服从和(下转第75页)

比伦理价值是否实现的标准更不容易把握,那么,对于工具性价值,人们就会有一种很大的主观随意性,当这种主观随意性俘获了立法者或是司法者的时候,民事诉讼程序的伦理价值就会变得微不足道。更为明显的是,由于法院作为国家司法机关,其不可避免地承担着一定的国家责任与义务,在此情况下,如果任由法院对民事诉讼程序的伦理价值与工具价值进行平衡,那么,伦理价值肯定会处于弱势地位。所以说,在谈论民事诉讼程序的工具性价值时,必须尊重民事诉讼程序的伦理性价值,否则民事诉讼程序的伦理价值会在现实的工具主义面前迷失其本性,丧失其存在。^[9]

此外,由于评价的标准与视角不同,民事诉讼程序的伦理价值还可能与其工具价值发生脱节,也就是说,即便一个在伦理评判上符合“善”、“公正”等方面要求的诉讼程序,亦不能保证当事人体验到公正的结果。从这个意义上讲,对于诉讼程序来说,每一个新案件都是一个对于利益追求的实验。苏格拉底之死已成为历史,而稍具正义感的人都会认为苏格拉底的确不应被处死。然而,苏格拉底竟然死于十分公正的程

序——雅典人通过真正的民主程序杀死了他^[9]: 281 票对 220 票宣布他有罪,决不是几个强权者处死了苏格拉底。《美国宪法修正案》第 1 条也许会给我们一些启示。“国会不得制定关于下列事项的法律:创立宗教或禁止信教自由,剥夺言论自由或出版自由;或剥夺人民和平集会和向政府请愿申冤的权利”。这种规定显然是基于这样的考虑:对于某些特定事项来说,通过公正的立法程序未必一定能制订公正、民主的法律。司法程序又何偿不如此?通过公正的司法程序不一定能产生公正的司法判决^[7]。而且从实践来看,即便是那些被公认为正确的方法也不一定得出正确的结论,而被公认为错误的方法也不一定得出错误的结论。所以说,虽然我们不能否认民事诉讼程序存在着外在的工具价值,但我们不能以工具价值为角度来研究民事诉讼程序,更不能采取工具主义的态度来看待民事诉讼程序。民事诉讼程序的价值只能从其自身的角度来认识,而不能从民事诉讼程序外部来寻求认识的标准,即便是公认的事实发现功能方面,我们也不能以实体的客观方面来要求民事诉讼程序。

参考文献:

[1] 彭诚信.从利益到权利[J].法制与社会发展,2004,(5) .

[2] 张文显.法哲学范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,2001.319.

[3] 石明.价值意识[M]. 钦州: 学林出版社, 2005.66.

[4] 陈小文.程序正义的哲学基础[J].比较法研究, 2003,(1) .

[5] 锁正杰.刑事程序的法哲学原理[M].北京:中国人民公安大学出版社,2002.182;185.

[6] 梁治平.法辩[C].贵阳: 贵州人民出版社, 1992.164.

[7] 杨建顺, 刘连泰.试论程序法与实体法的辩证关系[J].行政法学研究, 1998,(1) .

[责任编辑:周玉林]

(上接第 70 页) 服务于一级功能区划确定的主体功能目标。

与此相关的另一问题是四大主题功能区的划分应该是绝对、静止的还是相对、动态的? 例如,原来被列为限制开发区,生态环境功能发挥得非常好,能否过几年列为优化开发区域? 或者原来是重点开发区,

但过几年资源环境承载能力已经较弱,经济开发潜力变得很小, 是否应该调整为优化开发区或限制开发区? 如果是动态的、相对的,调整的时间间隔应该为多长? 由谁来调整? 这些都尚未明确,需要政府、学术界以及社会各界的广泛重视和积极参与。

参考文献:

[1] 郑度,葛全胜,张雪芹.中国区划工作的回顾与展望[J].地理研究,2005,(3) : 330- 344.

[2] 陈雯,段学军,陈江龙.空间开发功能区划的方法[J].地理学报,2004,(10)(增刊) : 53- 58.

[3] 国家发展和改革委员会国土地区研究所课题组.统筹区域发展研究[A].马凯主编.“ 十一五 ”规划战略研究[C].北京:北京科学技术出版社,2005(10).297- 318.

[4] 李振京,冯冰,郭冠男.主体功能区建设的理论、实践综述[J].中国经贸导刊,2007,(7) : 18- 20.

[5] 袁朱.我国主体功能区划相关基础研究的理论综述[J].开发研究,2007,(2) : 24- 29.

[6] 魏后凯.对推进形成主体功能区的冷思考[J].中国发展观察,2007,(3) :28- 30.

[7] 史德明,梁音.我国脆弱生态环境的评估与保护[J].水土保持学报,2002,(1) :6- 10.

[8] 赵跃龙,刘燕华.中国脆弱生态环境分布及其与贫困的关系[J].地球科学进展,1996,(3) :245- 251.

[9] 邓玲,杜黎明.主体功能区建设的区域协调功能研究[J].经济学家,2006,(4) :60- 64.

[10] 李军杰.确立主体功能区划分依据的基本思路——兼论划分指数的设计方案 [J]. 中国经贸导刊,2006,(11) : 45- 46.

[11] 王东祥.搞好主体功能区划 优化区域开发格局[J].浙江经济,2006,(16) :4- 7.

[责任编辑:黄晓伟]