

限制开发区域配套政策探析^{*}

——以西部国家层面的限制开发区域为例

陈 映

〔摘要〕 配套政策是主体功能区建设的有力保障。国家层面限制开发的农产品主产区和重点生态功能区广泛分布在我国西部地区，特殊的区域特征以及所承担的主体功能，决定了这些区域尤其需要配套政策支持。差别化的分类管理政策应涵盖财政、投资、产业、土地、农业、人口、民族、环境、应对气候变化等方面。

〔关键词〕 西部；限制开发区域；农产品主产区；重点生态功能区；配套政策

〔中图分类号〕 F127 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1006—012X (2015) —06—0055 (07)

〔作者〕 陈 映，研究员，博士，硕士生导师，四川省社会科学院产业经济研究所，四川成都 610072

主体功能区建设需要强有力的配套政策。根据国家主体功能区划，限制开发区域是关系农产品供给安全和生态安全，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的农产品主产区和重点生态功能区。特殊的区域特征和所承担的主体功能决定了限制开发区域尤其需要配套政策支持。限制开发区域广泛分布在我国西部地区，大多是革命老区、少数民族聚居区、边疆地区、国家连片扶贫地区、生态脆弱区的重合区域，差别化政策的制定和有效实施面临的困难更大。选择这个特殊区域的配套政策来加以研究，极具重要性和挑战性。

一、概念界定和主体功能定位

1. 概念界定和类型划分

优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域，是基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和未来发展潜力，以是否适宜进行大规模高强度工业化城镇化开发为基准而划分的。按照开发方式、开发内容以及所提供主体产品的类型，限制开发区域划分为农产品主产区和重点生态功能区两类。

国家层面限制开发的农产品主产区，是指具备较好农业生产条件，以提供农产品为主体功能，也提供生态产品、服务产品和工业品，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，保持并提高农产品生产能力的区域。为了切实保护好区域内的耕地，集中资源发展现代农业，不断保持并提高农产品的综合生产能力，确保国家强农惠农政策的全面落实，必须限制其进行大规模高强度工业化城镇化开发。与此同时，也鼓励其在不影响主体功能的前提下进行开发，适度发展非农产业，以促进农村发展、农业增效和农民增收。^[1]

国家层面限制开发的重点生态功能区，是指生态系统十分重要，关系全国或较大区域范围的生态安全，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，以保持并提高生态产品供给能力的区域。^[2]重点生态功能区分为水源涵养型、水土保持型、防风固沙型以及生物多样性维护型4类，以提供生态产品为主体功能，也提供一定的农产品、服务产品和工业品。限制其进行大规模高强度工业化城镇化开发，是为了保护和修复生态环境，保持并提高其生态产品供给能力，同时也允许一定程度的能源和矿产资源开发，允许不影响主体功能定位以及当地资源环境可承载的特色优势产

* 基金项目：本文系作者主持的国家社会科学基金项目“西部限制开发区配套政策研究”（11BJL058）的阶段性成果。

TEM
业发展。^[3]

2. 空间范围和区域特征

国家层面的限制开发区域广泛分布在西部地区，作为我国重要的农业空间和生态空间，其区域特征十分明显。

在我国“七区二十三带”为主体的农业战略格局中，“三区九带”位于西部。(1) 长江流域农产品主产区。包括六带：即以双季稻为主的优质水稻产业带，以优质弱筋和中筋小麦为主的优质专用小麦产业带，优质棉花产业带，“双低”优质油菜产业带，以生猪、家禽为主的畜产品产业带，以淡水鱼类、河蟹为主的水产品产业带。长江流域地形平坦，位于亚热带季风气候区，水热充足，土壤肥沃。(2) 河套灌区农产品主产区的优质专用小麦产业带，包括一带，即以优质强筋、中筋小麦为主的优质专用小麦产业带。河套灌区位于我国西北地区，靠近黄河，有灌溉水源，光照充足，昼夜温差大。(3) 甘肃、新疆农产品主产区的优质专用小麦和优质棉花产业带，包括两带，即以优质强筋、中筋小麦为主的优质专用小麦产业带和优质棉花产业带。甘肃、新疆地处内陆，位于干旱、半干旱地区，农业多依靠高山冰雪融水灌溉。

在我国“两屏三带”为主体的生态安全战略格局中，西部国家层面的重点生态功能区有 20 个，占全国的 80%。其中，(1) 水源涵养型 6 个：大小兴安岭森林生态功能区、三江源草原草甸湿地生态功能区、阿尔泰山地森林草原生态功能区、甘南黄河重要水源补给生态功能区、祁连山冰川与水源涵养生态功能区、若尔盖草原湿地生态功能区。区域森林覆盖率高，水资源丰沛，对水源涵养、水文调节和生物多样性维护以及流域水资源和生态安全具有重要作用，对绿洲开发、生态环境保护 and 经济发展具有较高的生态价值，对全球气候变化有巨大的调节作用。(2) 水土保持型 3 个：黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区、桂黔滇喀斯特石漠化防治生态功能区、三峡库区水土保持生态功能区。区域生态系统特殊，具有重要的洪水调蓄功能，水环境质量对中下游生产生活影响重大。(3) 防风固沙型 6 个：呼伦贝尔草原草甸生态功能区、科尔沁草原生态功能区、浑善达克沙漠化防治生态功能区、阿尔金草原荒漠化防治生态功能区、阴山北麓草原生态功能区、塔里木河荒漠化防治生态功能区。区域高原自然生态系统完整，有许多极为珍贵的特有物种，流域绿洲开发对地区发展和人民生活至关重要。(4) 生物多样性维护型 5 个：藏西北羌塘高原荒漠生态功能区、藏东南高原边缘森林生态功能区、秦巴生物多样性生态功能区、川滇森林及生物多样性生态功能区、武陵山区生物多样性及水土保持生态功能区。区域原始森林和野生珍稀动植物资源丰富，部分天然植被处于原始状态，对生态系统保育和森林资源保护意义重大。^[4]

3. 功能定位和发展方向

根据国家主体功能区划，国家层面的农产品主产区的功能定位是：保障农产品供给安全的重要区域，农村居民安居

乐业的美好家园，社会主义新农村建设的示范区。^[5]其发展方向为：一是保护好耕地。加强土地整治，加快中低产田改造，推进连片标准田建设。二是稳定粮食生产。优化农业生产布局和品种结构，集中力量建设一批基础条件好、生产水平高的粮食生产核心区，开发资源有优势、增产有潜力的粮食生产后备区。三是加强农田水利建设和小流域综合治理，推广旱作农业。四是加强农产品加工、流通、储运设施建设，引导相关企业向区内聚集。五是控制开发强度，转变开发方式，保障农产品供给安全的空间。六是加强农业基础设施建设，改善农业生产条件。七是统筹考虑人口迁移等因素，适度集中、集约布局。^[6]

根据国家主体功能区划，国家重点生态功能区的功能定位是：保障国家生态安全的重要区域，人与自然和谐相处的示范区。^[7]其发展方向为：一是增强生态服务功能，改善生态环境质量。二是严格管制各种开发活动，矿产资源开发、适宜产业发展和基础设施建设，须开展主体功能适应性评价。三是实行严格的产业准入环境标准和碳排放标准，因地制宜地适度发展特色产业，积极发展服务业。四是严格控制开发强度，城镇建设和工业开发要集中布局、点状开发，引导人口和产业向资源环境承载力强的县城和重点镇集聚。五是以完善公共服务和发展适宜产业为导向，有序推进基础设施建设和加强公共服务体系建设。^[8]

二、文献检索及简要评价

1. 配套政策的欧美经验

欧美国家在支持农业地区发展方面积累了成功的政策经验。欧美对农业的保护程度非常高，政府对农业基础设施建设、农业科技、信息服务等进行投资服务。方式主要有：一是补贴政策。如，美国实行了生产灵活性合同补贴、土地休耕保护计划以及农业灾害补贴 3 种直补方式。欧盟采取按种植面积补贴、休耕补贴、环境保护补贴 3 种直补方式。二是支持政策。如美国实现农业高度现代化的巨额的投资主要靠国家财政拨款和信贷解决；德国用于农村地区经济发展的费用全部由联邦政府提供，用于土地整治、水利建设、山区开发等方面的费用由联邦政府和州政府共同提供。三是立法支农。美国把增加农民收入作为农业政策的主要目标；法国、加拿大等国也以法律法规来扶持农业发展、保护农民利益、支持乡村建设。四是援助政策。如，美国农村地区的援助主要用于农村基础教育、农村经济和合作发展服务以及农村公共设施服务，且力度不断加大。^[9]五是公共政策。欧美国家普遍制定了支持农村发展的专项公共政策，目的是促进农业发展，缩小城乡差距。如北欧，社会福利制度覆盖城乡，真正做到了使农民享受到和城市居民相同水平的社会福利。^[10]

欧美国家保护类区域的政策经验值得我国借鉴。欧美国家的保护类区域大体涵盖自然保护区、国家公园、生物圈保

保护区、景观保护区等多种形式。从政策对象来看,我国西部限制开发的重点生态功能区具有这些特定区域的类似性。^[11]这类区域都有比较严格的、成熟的配套政策。如,欧盟强调按经济价值评估生态资源,使生态功能保护区获得应有的补偿,并注重各种政策的相互配合和协调;荷兰国家空间规划政策在追求经济增长的同时,强调关注空间和环境质量;美国的国家公园制度注重实施差别化税收政策、财政转移支付制度、公共服务均等化、区域化金融政策、产业政策调整等配套政策。

综上,区域政策较完善的国家,其政策的成功经验体现在:从内容上看,经历了从主要侧重经济建设向生态可持续发展和保持文化多样性的变化,政策中的社会因素与生态因素越来越受到关注;从配套政策实施来看,注重各种政策的相互配合和相互协调;从绩效评价来看,人文指标和环境指标受到前所未有的重视。

2. 配套政策的国内探讨

一是限制开发区域配套政策体系设计。学者们提出了限制开发区域配套政策体系设计的基本原则、重点导向、重点内容以及政策实施的保障措施。高国力等(2008)认为,限制开发区域分类政策的设计,应遵循政府主导、服务主体功能、基本公共服务均等化、政策实施上以县为基本单元等原则;分类政策体系应体现加快建立生态补偿机制、建立完善规范的财政转移支付、加强劳动力培训和输出的引导、探索促进特色产业发展等重点;应提供充分利用和整合现有相关政策体系以发挥其综合优势和整体合力、规范利益补偿的实施和监管、建立公正合理的绩效评价考核和奖惩体制、加快推动相关领域的立法和执法建设以及探索动态调整和相对稳定相结合的长效机制等保障措施。^[12]包振娟等(2008)认为,配套政策的体系设计和重点应遵循渐进性原则和分类制定原则,应包括综合性政策、分类政策、协调性政策3个方面,体现建立多层次的区际利益补偿政策、重构地方政府官员考核制度、推进区域管理体制改革的3大重点。^[13]杜黎明(2008)认为,配套政策体系重在形成市场主体行为符合区域主体功能定位的利益导向机制,可根据不同配套政策的功能,明确政策的直接作用对象,以提高政策的针对性。同时,他还从提高区域政策效率、增强区域政策的有效供给能力等角度,对区域政策供给重点进行了分析。^[14]

二是限制开发区域分类管理政策。(1) 财政政策。高国力(2008)认为,限制开发区域利益补偿中的“利益”,是一个以生态利益为主,包含生态利益、经济利益和社会利益的综合体,财政转移支付是利益补偿的主要手段,必须明确补偿重点和领域、补偿阶段和步骤、补偿机制和手段等。^[15]苑新丽、孙晶映(2012)认为,应明确财政政策的近期、中期和最终目标,确立限制开发的农业地区为农村和农牧民提供公共服务为导向的财政支出责任,加大对农业综合开发和生态建设的投入;充分考虑地方政府用于生态环境保护方面的支

出,提高转移支付系数,增大均衡性转移支付数额,并在此基础上,逐步降低直到完全取消税收返还。^[16](2) 投资政策。孙久文、李爱民、夏文清(2012)认为,限制开发区域投资政策需求的重点应突出加大生态建设和环境保护的力度、增加公共服务设施建设的中央投资,加大教育和职业培训方面的投资力度等。^[17]王元京、刘立峰(2008)主张农业投资和生态环境保护投资向限制开发区域倾斜;建议废除限制开发区域公共服务项目配套资金制度,改由中央人民政府与省政府全额投资。^[18](3) 产业政策。国家发改委课题组(2008)认为,应加大对限制开发区域内生态农业、生态林业、生态旅游、可再生能源开发等特色优势产业的扶持力度,以增强区域自身发展能力和增加居民就业。^[19]蔡云辉(2011)提出依托资源优势和产业基础形成“一业突破”的区域主导产业极化带动新格局,并建议出台特色资源开发与主导产业发展扶持政策,倡导建立区内主导产业培育与利益共享机制以及区域间资源与产业整合的利益补偿和协调机制。^[20](4) 土地政策。国务院发展研究中心课题组(2009)认为,限制开发区域土地政策的制定和实施应以完善生态补偿机制为主,除了已实行的财政转移支付和退耕还林、还草政策外,还应专辟生态和环境保护基金给予补偿。^[21]清华大学课题组(2009)认为,必须保护好耕地和现有的园林、林地、湿地等土地资源;严控新增用地总量和新增用地用途。^[22](5) 农业政策。李艳(2014)认为,加大农业财政投入和财政补贴、税收政策力度,合理界定中央和地方政府对农业财政转移支付的支出责任。^[23]徐全忠(2013)以内蒙古限制开发的农业地区为例进行研究,他认为,农业主产区不仅是为了保障农产品的有效供给,更在于促进农业经济增长、社会发展、资源环境可持续利用,因此应逐步完善国家支持和保护农业发展的政策。^[24](6) 人口政策。张可云、刘琼(2012)主张实施积极的人口迁出政策,完善人口和计划生育利益导向机制,解决人口自然增长率较高地区的现实问题。同时,深化户籍管理制度改革,保障流动人口和本地人口同享均等化的基本公共服务。^[25]杨美玲等(2013)提出了进行适当的人口转移以减少当地人口压力、做好迁出农户或牧民的安置工作、发展生态经济和绿色农业以改善居民的生活水平等政策措施。^[26](7) 民族政策。魏后凯等(2012)认为,应加大对民族地区的财政转移支付力度,加快进行资源税改革,切实减轻企业税收负担,积极扶持特色产业发展,建立健全区域生态补偿机制,进一步完善对口支援政策等。^[27]李向阳(2014)认为,应将资源开发的收益部分用于生态环境的修护,同时创新资源开发惠及当地群众的共享机制。^[28](8) 环境政策。清华大学课题组(2009)认为,应以杜绝工业等产业化污染为主要约束指标,加强非农产业化生产的污染治理,保护环境敏感性动植物生存,加大对重点流域和区域污染的防治力度。^[29]国务院发展研究中心课题组(2009)提出实施更加严格的环境总量控制,利用达标排放、提高排污收费标准等手段限制不

TEM

合理的开发方式,尽可能减少开发活动中的环境污染,加强环境监管,落实环评制度。^[30](9) 应对气候变化政策。钱凤魁等(2014)认为,农业领域应调整农作物的种植模式,改进农作物的品种布局;提高农作物的光合效能以及抵抗逆境的能力;建立农业灾害监测与预警系统,完善农业灾害保险机制;推进农业基础设施建设等。^[31]董李勤(2012)提出使流域湿地生态环境向良性循环方向发展的解决之道:流域湿地水资源综合管理;重点湿地优先、常态补水机制;重视洪水资源的利用;建立和完善湿地生态水文监测体系;加强湿地保护法律法规建设。^[32]

三是西部限制开发区域配套政策。包括两个方面:一是来自学界的研究;二是西部各省市区的主体功能区划中的相关政策。(1) 学术界的研究成果。张可云、刘琼(2012)认为,政府预算内的投资要符合区域主体功能的定位和发展方向,生态环境保护投资重点用于加强中西部国家重点生态功能区生态产品生产能力的建设,农业投资重点用于加强中西部农产品主产区农业综合生产能力的建设。^[33]冯翠月等(2010)认为,要利用财政转移支付、生态补偿和特色产业扶持基金,有选择地扶持和发展生态农业、生态草畜产业和旅游业等特色优势产业,大力推广和应用高新技术和农业实用技术。^[34]黄益民(2010)建议调整和优化产业结构,积极发展旅游业,发展有区域资源优势的低消耗、低排放、高效益的新型工业以及特色农牧业。^[35]哈斯巴根等(2011)对关中原粮棉片区进行了实证研究,他认为,鉴于农业具有比较收益偏低等产业特性,若要实现区域粮食安全与人地关系协调发展,就必须依托区域农业资源优势和产业化基础,发展畜牧、果蔬等特色产品,尽快形成优势产业带。^[36](2) 西部各省市区的探索。如,四川省提出加大对重点生态功能区和农产品主产区的均衡性转移支付力度,建立完善县级基本财力保障机制。^[37]内蒙古自治区提出采取资金补助、定向援助、对口支援等形式,对重点生态功能区因保护生态环境安全所造成的发展机会损失和利益牺牲进行补偿。^[38]云南省探索了从价与从量、资源开发存量与储量相结合的生态环境补偿费征收机制,提出增加维护生态功能类型的用地面积、禁止对破坏生态环境的产业供地、支持天然林和水源涵养林保护工程等措施。^[39]

综上,从目前已有的文献来看,相关研究仍有许多研究空白和研究盲点,已涉及研究也需要深化和完善。主要在于:对限制开发区域配套政策的讨论较多,但涉及西部限制开发区域的却较少,仅散见于部分学者的研究成果和西部各省市区的主体功能区规划中,缺乏针对西部国家层面限制开发区域完整的、系统的配套政策研究。基于此,笔者拟在上述分析的基础上,探讨西部限制开发区域政策需求、政策重点和分类管理政策,以期西部限制开发区域破解经济发展与生态环境保护矛盾提供政策启示。

三、政策需求和政策引导重点

主体功能区建设成功与否,关键在于按照“分类指导、区别对待”原则,实施差别化的调控政策。西部国家层面的限制开发区域资源开发受控,产业发展受限,地方财政收入和利用本地特色资源发展经济的权利受制约,以“内部”利益损失生产“外部效益”,尤其需要根据其特殊区情,制定有针对性的、差别化的配套政策。^[40]

1. 发展制约与政策需求

由于不合理的资源开发方式和落后的生产方式,西部国家层面重点生态功能区生态系统呈现由结构性破坏到功能性紊乱演变的态势,严重威胁国家和区域的生态安全,突出表现在:部分地区森林破坏严重;大江大河源头区生态功能退化,水源涵养功能下降,对下游的生态安全带来威胁;防风固沙区植被破坏和绿洲萎缩,沙尘暴威胁严重;江河、湖泊湿地萎缩,洪水调蓄功能下降;部分地方水土流失加剧;部分重要物种资源集中分布区自然生态环境退化加剧,生物多样性维系功能衰退。^[41]农产品主产区所面临的实际困难也不断增多,保障粮食安全压力大。随着工业化和城镇化的加速发展,适宜发展农业生产的耕地减少过快、过多,已逼近保障农产品供给安全的“红线”;种植业比较收益不断下降,弃耕撂荒现象日渐严重,粮食安全和其他农产品的有效供给难以保障;农药残留不断加重,农产品质量安全堪忧;农业面源污染以及工业污染、大气污染等,使农业生态环境系统到了难以承受的地步。^[42]此外,限制开发区域资源开发强度过大,环境问题突出;空间结构不合理,空间利用效率低;城乡之间和不同区域之间的公共服务及人民生活水平的差距过大。

西部国家层面的限制开发区域既要保障国家或更大区域范围的粮食安全和生态安全,又要促进自身发展能力的提高,因此迫切需要从政策支持的角度,既处理好点上特色产业发展与面上生态功能发挥的关系,处理好区内有限发展与生态保护的关系,也处理好区间提供保护与享受保护的关系,找到特色经济发展与生态环境保护的契合点,走出一条限制开发区域与生态屏障区、农产品主产区、欠发达地区、老少边穷重叠区域科学发展、又好又快发展的路子。

2. 政策引导重点

限制开发区域是为了保障国家粮食安全和维护区域自然生态功能而进行的保护性开发区域,面临经济开发的地域限制性以及经济开发活动类型的限制性。但限制“开发”,并非限制所有的开发活动,更不是限制其发展,只是限制大规模高强度的工业化和城镇化活动,只是对开发范围、开发规模、开发方式、开发强度、开发时序等有一定程度的限制和约束。为了更好地保护区域内的农业生产力和增强生态服务功能,使区域内居民的福利与全国其他地区保持同步增长,适宜的发展是被允许的,仍需鼓励农业开发,仍需允许一定

程度的能源和矿产资源开发。

鉴于此,限制开发区域应按照政府主导、服务主体功能和促进基本公共服务均等化等基本原则,体现保障主体功能发挥、促进适度有序发展以及引导资源要素进行合理的空间配置等政策目标,紧扣“保护优先、适度开发、点状发展”来制定和实行分类管理的区域政策,形成经济社会发展符合限制开发主体功能定位的导向机制。西部国家层面限制开发区域配套政策设计,既要符合国家主体功能区划对于该类区域的政策要求,又必须根据西部的实际体现政策的灵活性和自主性;既要注重发挥各个单项政策的作用,又要促成不同类型政策工具形成最优的激励组合;既要注重配套政策的制定和动态调整,又要与现行中央区域政策和地方政策等衔接和协调。

基于上述分析,西部国家层面限制开发区域的政策重点应包括:一是形成规范的财政转移支付制度。加大中央和省级财政转移支付力度,扩大用于基础设施建设、生态恢复和环境保护、生态移民、精准扶贫等的财政资金规模,减少地方政府对一般项目的财政配套比例。二是建立和完善生态补偿机制。通过设立生态效益补偿基金、保护生态和农业的税收制度等实现生态环境补偿和公共服务补偿。完善区域之间对口支援机制,制定受益者补偿政策。三是扶持和培育资源环境可承载的特色优势产业,抑制有悖于主体功能的产业的扩张。四是科学合理布局产业,引导人口有序转移。^[43]

四、分类管理政策

1. 财政政策

针对西部国家层面限制开发区域基本公共服务供给能力差的实际以及生态环境建设的外部性等特性,加大均衡性转移支付力度。中央财政继续完善激励约束机制,地方建立健全基本财力保障制度,提升基层政府公共管理水平和基本公共服务水平,增强其落实各项民生政策的能力。中央财政在均衡性转移支付标准财政支出测算中,应当考虑属于地方支出责任范围的生态保护支出项目和农业支出。建立省级生态环境补偿机制,增加用于公共服务和生态环境补偿的财政转移支付,确保基本公共服务在区域空间均衡供给。建立健全基本公共服务供给的横向转移支付制度,鼓励生态环境受益地区采取资金补助、定向援助、对口支援等多种形式,对重点生态功能区因加强生态环境保护造成的利益损失进行补偿;对特色经济、特色农业以及生态产品予以财政补贴和税收优惠支持。按照“受损者获得补偿、受益者提供补偿”原则建立区域间和流域间生态补偿机制,确立差异化的生态补偿标准和补偿期限,设立国家级和省级生态补偿公共基金,前者主要用于国家层面重点生态功能区的生态补偿。^[44]

2. 投资政策

实行按主体功能区安排投资和按领域安排投资相结合的

投资政策。按主体功能区安排的投资,重点支持西部国家层面限制开发区域的生态修复和环境保护、公共服务设施建设、生态移民、促进就业、基础设施建设以及支持适宜产业发展等。启动重点生态功能区生态保护修复工程,统筹解决民生改善、区域发展和生态保护等问题。按领域安排的投资,应逐步加大政府投资用于农业和生态环境保护的比例。生态环境保护投资,重点用于国家重点生态功能区生态产品生产能力的建设;农业投资,重点用于加强西部农产品主产区农业综合生产能力的建设。落实国家对西部限制开发区域支持的建设项目资金补助和贴息政策,适当提高中央政府补助或贴息的比例,降低省级以下政府投资比例。鼓励民间资本参与西部限制开发区域建设,资金主要投向基础设施、公共服务设施以及社会事业等领域。

3. 产业政策

在不妨碍主体功能发挥的前提下对特色资源进行限定开发,有选择地扶持和培育兼具生态效应和经济效应的特色产业发展,并引导特色产业在发展条件较好的区域集聚。实施特色产业集群促进政策,积极扶持产业关联性强、带动作用大的农产品龙头企业。围绕特色产业进行技术选择和工艺革新,加强技术与技能培训,提高资源的采集效率和转化效率。在生态补偿、财政转移支付之外,设立产业扶持基金,因地制宜地培育接续替代产业。加大生态财富生产,积极开发绿色生态产品,建立科学、规范的生态标记认证体系。建立畅通的产业退出和转移机制,引导不符合主体功能定位要求的产业外迁,通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴、土地置换等手段,促进产业跨区域转移或关闭。探索“产业飞地”发展模式,将资源的采集和转化分别布局在不同的区域,实现限制开发区域生态功能与重点开发区域产业功能的双赢。

4. 土地政策

实行严格的土地用途管制和新增建设用地规模、速度控制制度。新增建设用地主要用于基础设施、公共设施建设以及发展特色产业。保障与区域资源环境承载力协调的资源性产业发展的用地需求,保障生态修复和环境保护的土地供给。以耕地保护为重点,严格控制农产品主产区建设用地规模,将基本农田落实到地块,并标注在土地承包经营权登记证书上,其用途和位置严禁改变。通过建立农田保护的地区补偿机制,通过省内、地区内、县内基本农田指标的置换,促使经济发展用地与基本农田保护平衡。加大生态修复和环境保护的土地供给,严禁改变重点生态功能区生态用地用途。

5. 农业政策

国家支持和保护农业发展的政策以及强农惠农的政策重点向西部国家层面农产品主产区倾斜。加大中央财政对农产品主产区的转移支付力度,增加国家对基础设施建设和社会事业发展的投入,提高政府土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业的比例。完善农业补贴制度,保障农业增产增

TEM

收。健全农资综合补贴动态调整机制,提高农民种粮补贴,拓宽农民增收空间。增加主要农产品储备量,维持农产品的合理价格。支持农产品主产区依托本地优势资源发展农产品加工业,适宜的产业可优先布局在区域内的县城。^[45]

6. 人口政策

实施积极的人口退出政策,开展针对优化开发区域和重点开发区域劳务需求的技能培训,促进劳动力跨区域转移。引导分散人口向区域内资源环境相对较好、特色产业发 展较好的县城和中心镇集聚,提高公共设施投入效益。完善以奖励扶助、困难救助、养老和医疗扶助为主体的 人口和计划生育利益导向机制,引导居民自觉降低生育率。稳步推进生态移民,设立稳定的生态移民专项基金,逐步提高生态移民的补助标准,考虑分阶段免除地方的配套比例。合理组织人口的集疏,减轻人口压力,改善居民生计方式。实施流出人口激励政策,设置人口流动补偿资金,主要对生态移民、剩余劳动力以及劳务输出培训等给予补偿。^[46]

7. 民族政策

不断加大对民族地区的财政转移支付力度,继续通过税收返还、一般性转移支付、专项转移支付以及民族地区转移支付等形式,按照提高转移支付系数、增加特殊支出项目等办法,支持民族地区加快发展。以基础设施建设和改善群众生产生活条件为重点,合理安排乡村道路、农田水利、特色产业、科教文卫、人畜饮水、危旧房改造、特色村寨、贸易集市、精准扶贫、基层政权建设等项目,着力解决少数民族聚居区经济社会发展中的突出民生问题和特殊困难。^[47]有序引导农村劳动力转移就业,并鼓励和支持当地特色产业发展,尽可能地为当地居民提供更多的就业机会。因地制宜制定民族地区专项政策,如扶持民族贸易和民族特需商品生产的优惠政策等。推动对口支援不断向纵深发展,加大帮扶力度,完善帮扶机制。

8. 环境政策

充分发挥环境政策的约束功能,按照生态功能恢复和保育原则,实施更加严格的环境总量控制,通过治理、限制或关闭污染物排放企业等手段,实现污染物排放总量持续下降和总体环境质量达标。按照保护和恢复地力的要求设置农产品主产区产业准入环境标准,按照生态功能恢复和保育原则设置重点生态功能区产业准入环境标准。从严控制排污许可证发放,逐步引入排污权交易制度。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。研究开征适用于限制开发区域的环境税。积极推行绿色信贷、绿色保险、绿色证券。农产品主产区要严格控制农村面源污染和城市环境污染,限制低水平、占地多、污染大、能耗高的产业,禁止发展不符合产业政策的产业以及达不到环保要求的产业。探索建立有效的环境监管体系,强化环境保护问责制。

9. 应对气候变化政策

农产品主产区要继续加强农业基础设施建设,推进农业

结构和种植制度调整。加强新技术的研究和开发,选育推广抗逆优良农作物品种。减缓农业农村温室气体排放,提高农业抗旱、防洪、排涝能力。重点生态功能区要继续推进退耕还林还草、风沙源治理、天然林保护、防护林建设、湿地保护与修复、野生动植物保护、生物多样性维护等,增加陆地生态系统的固碳能力。^[48]因地制宜发展特色低碳产业,以保护和修复生态环境为首要任务,努力增加碳汇。在条件适宜地区,积极发展风能、太阳能、地热能,充分利用清洁、低碳能源。开展气候变化对农业和生态环境等的影响评估,严格重大工程气象灾害风险评估和气候可行性论证制度,加强农业地区和生态地区干旱、雪凝、地震等灾害的应急和防御能力建设。

参考文献:

- [1] [2] [3] [4] [5] [6] [7] [8] [45] [47] [48] 全国主体功能区划 [EB/OL]. <http://wenku.baidu.com/view/428442ef998fcc22bcd10dae.html>. 2012.
- [9] 李果仁. 欧美日等发达国家财政支农的成功经验及启示 [J]. 决策咨询通讯, 2009, (05): 87-89.
- [10] 耿铭阳. 发达国家财政支农政策的经验及对中国的启示 [D]. 长春: 吉林大学硕士学位论文, 2010. 19.
- [11] 袁 朱. 国外有关主体功能区划分及其分类政策的研究与启示 [J]. 中国发展观察, 2007, (02): 55-56.
- [12] [43] 高国力等. 我国主体功能区划分与政策研究 [M]. 北京: 中国计划出版社, 2008. 175-191, 41-44.
- [13] 包振娟, 罗光华, 贾云鹏: 主体功能区建设的配套政策研究 [J]. 经济纵横, 2008, (05): 23-24.
- [14] 杜黎明. 主体功能区配套政策体系研究 [J]. 开发研究, 2010, (01): 15.
- [15] 高国力. 我国限制开发区域与禁止开发区域的利益补偿 [J]. 今日中国论坛, 2008, (04): 4-51.
- [16] [44] 苑新丽, 孙晶映. 推进主体功能区建设的财政政策取向 [J]. 地方财政研究, 2012, (10): 52-54.
- [17] 孙久文, 李爱民, 夏文清. “十二五”时期区域公共投资政策体系建设 [J]. 经济与管理评论, 2012, (05): 16.
- [18] 王元京, 刘立峰. 如何实施主体功能区基本公共服务均等化政策 [J]. 宏观经济管理, 2008, (01): 41.
- [19] 国家发展改革委国土开发与地区经济研究所课题组. 我国限制开发和禁止开发区域利益补偿研究 [J]. 宏观经济研究, 2008, (05): 17.
- [20] 蔡云辉. 论限制开发区的经济突破发展 [J]. 长白山学刊, 2011, (01): 105-108.
- [21] [30] [46] 国务院发展研究中心课题组. 主体功能区形成机制和分类管理政策研究 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2009. 243, 283, 228.

- [22] [29] 清华大学中国发展规划研究中心课题组. 中国主体功能区政策研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2009. 276, 327-328.
- [23] 李艳. 促进河南粮食主体功能区建设的农业公共财政体系研究 [D]. 信阳: 信阳师范学院硕士学位论文, 2014. 47-50.
- [24] 徐全忠. 主体功能区视阈下内蒙古农业可持续发展研究 [D]. 武汉: 武汉理工大学博士学位论文, 2013. 98.
- [25] [33] 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 [J]. 现代城市研究, 2012, (05): 10-11.
- [26] 杨美玲, 米文宝, 周民良. 主体功能区架构下我国限制开发区域的研究进展与展望 [J]. 生态经济, 2013, (10): 29, 29.
- [27] 魏后凯, 成艾华, 张冬梅. 中央扶持民族地区发展政策研究 [J]. 中南民族大学学报 (人文社会科学版), 2012, (01): 106-110.
- [28] 李向阳. 民族地区资源型区域经济的成长与可持续发展——以新疆地区为例 [J]. 贵州民族研究, 2014, (11): 172.
- [31] 钱凤魁, 王文涛, 刘燕华. 农业领域应对气候变化的适应措施与对策 [J]. 中国人口·资源与环境, 2014, (05): 20-21.
- [32] 董李勤. 气候变化对嫩江流域湿地水文水资源的影
响及适应对策 [D]. 长春: 中国科学院研究生院 (东北地理与农业生态研究所) 博士学位论文, 2013. 107-110.
- [34] 冯翠月, 米文宝, 侯雪, 杨显明, 李建华. 基于西北地区主体功能区划的产业政策研究 [J]. 经济地理, 2010, (11): 1845.
- [35] 黄益民. 基于主体功能区建设的四川产业结构优化研究 [D]. 成都: 西南交通大学硕士学位论文, 2010.
- [36] 哈斯巴根, 李同升, 周杜辉 (2011). 主体功能农业区域的粮食安全人地关系研究 [J]. 干旱区资源与环境, 2011, (12): 35.
- [37] 四川省主体功能区规划 [EB/OL]. http://sc.ce.cn/gdxw/201305/17/t20130517_900411.shtml.
- [38] 内蒙古自治区主体功能区规划 [EB/OL]. <http://www.docin.com/p-556053844.html>.
- [39] 云南省人民政府办公厅. 云南省人民政府关于印发云南省主体功能区规划的通知 [EB/OL]. http://www.yn.gov.cn/yn_zwlanmu/yn_gggs/201405/t20140514_13978.html.
- [40] 陈映, 张顶政. 四川限制开发的农业地区配套政策探讨 [J]. 农村经济, 2011, (11): 49.
- [41] 韩永伟, 高言喜, 刘成程. 重要生态功能区及其生态服务研究 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2012. 9.
- [42] 浅析: 当前我国农业面临的困境 [EB/OL]. <http://www.51report.com/free/3043343.html> 2014-06-19.

Study on Supporting Policies of the Restricted Development Zone —A Case Study of National Restricted Development Zone in China's Western Region

CHEN Ying

(Institute of Industrial Economics, Sichuan Academy of Social Sciences, Chengdu 610072, China)

Abstract: Supporting policies is a powerful guarantee for the construction of the main functional areas. The national main producing areas of agricultural products and key ecological function areas are widely distributed in China's western region. Special regional characteristics and its main function, which determines the particular needs of supporting policies. The differentiated category management policies should cover finance, investment, industry, land, agriculture, population, nationality, environment, response to climate change and so on.

Key Words: western region; restricted development zone; the main producing areas of agricultural products; the key ecological function areas; supporting policies

责任编辑: 陈明